

# 公法的観点からみた日本銀行の組織の法的性格と運営のあり方

## はじめに

日本銀行は、1882年、日本銀行条例に基づき、株式会社形態の組織として設立されたが、第2次世界大戦中の国家総動員体制の下、1942年に、政府の統制色の強い日本銀行法（以下、「旧日本銀行法」という）の制定に伴い改組された。同法は、戦後、1949年の政策委員会の設置など数回の改正を経て、1997年に日本銀行の独立性と透明性の向上を図るべく全面的に見直された（現行日本銀行法 平成9年法律第89号 を、以下、「日本銀行法」あるいは「新日本銀行法」という）。

日本銀行金融研究所では、法律学研究の一環として、新日本銀行法の下における日本銀行の法的性格とその運営のあり方に関する研究を深めるべく、わが国の公的部門を巡る諸改革の推進に学問的な視点から大きな役割を果たしている公法学者と私法学者を招き、1998年1月に「公法的観点からみた中央銀行についての研究会」（以下、「本研究会」という）を設立した。日本銀行の法的性格論には、日本銀行の作用面に着目するアプローチと、組織面に着目するアプローチとがあり得る。本研究会では、まず、日本銀行の作用に着目し、個々の業務の法的性格について、主に各業務が「行政事務」に該当するか否かという観点から考察を行うとともに、そうした法的性格論に即した当該業務の規律付けを検討し、その結果を取り纏めた報告書（「公法的観点からみた日本銀行の業務の法的性格と運営のあり方」\*）を公表した。その後、2000年3月にかけて、本研究会では、日本銀行の組織面に目を転じ、それまでの日本銀行の作用に関する検討の成果を踏まえつつ、日本銀行の組織の法的位置付けと運営のあり方について、公法（憲法、行政法）的観点と私法（商法等）的観点の比較を行いつつ検討した。本稿は、こうした日本銀行の組織に関する委員方の議論を、事務局がその責任において取り纏めたものであり、本稿の内容や意見は、日本銀行あるいは金融研究所の公式見解を示すものではない\*\*。

\* 本研究会報告書「公法的観点からみた日本銀行の業務の法的性格と運営のあり方」は、1999年10月に、日本銀行金融研究所ホームページ（<http://www.imes.boj.or.jp>）上で公表されたのち、日本銀行金融研究所の機関誌である『金融研究』第18巻5号（1999年12月）に掲載された（以下、日本銀行金融研究所 [1999] として引用）。

\*\* 本稿は、2000年5月に取り纏められ、日本銀行金融研究所ホームページ上で公表された。したがって、その後の法令面の変化（いわゆる中央省庁改革に伴う日本銀行法の改正等）は反映していない。

「公法的観点からみた中央銀行についての研究会」委員\*\*\*

(五十音順)

成蹊大学 安念潤司

東京大学 宇賀克也

東京大学 神田秀樹

(座長) 東亜大学 塩野 宏

本研究会は、日本銀行の組織に関する法的分析にあたり、主に、以下の3つの問題に着目した。

第1は、日本銀行の行政組織法上の位置付け、すなわち、日本銀行を行政権の一部門（行政組織法一般理論上の行政主体）と捉え得るかという問題である。今次日本銀行法改正時の議論では、旧日本銀行法下における日本銀行の法的位置付けは「認可法人」と整理されており、新日本銀行法の下でもそうした位置付けで問題ないとされている<sup>1</sup>。すなわち、日本銀行は、統治団体としての位置付けが明確な国・地方公共団体と、商法上の株式会社など、民法・商法・有限会社法等に基づいて設立される法人との中間に位置付けられており、こうした点や、日本銀行の資本の55%が国の出資によることを捉えて、日本銀行は「半官半民」であるといわれることも多い。

もっとも、日本銀行が「認可法人」であるといっても、それが法人の分類学の域を超え、日本銀行の行政組織法一般理論上の行政主体性の有無についていかなる意味をもつのかは、必ずしも明らかでない。しかしながら、日本銀行の組織論上の行政主体性を論じることは、日本銀行と国との関係や組織運営のあり方を考えるにあたり、重要な基本的視座を提供するものと考えられる。また、これまで、行政主体論における認可法人に関する研究の蓄積は必ずしも多くなく、日本銀行の行政主体性に関する分析は、この分野の研究の一助ともなり得るであろう。

第2は、日本銀行が国との関係において有するいわゆる「独立性」とはいかなるものであり、また、それはわが国の憲法上いかに位置付けられ得るかという問題である。今日では、2度にわたる世界大戦中・戦後のハイパーインフレーション等の歴史的経験や、精緻化された経済理論に裏付けられるかたちで、中央銀行には高度の独立性が付与される必要があることが、世界的に認識されるに至っている。また、近年、ヨーロッパにおいても、欧州中央銀行制度の創設など、政府と中央銀行の関

\*\*\* 事務局は、日本銀行金融研究所が担当し、日本銀行からは、翁邦雄、高橋亘、鮎瀬典夫、内田眞一、藤木裕、大川昌男、播本慶子、及び亘理光がレギュラー・メンバーとして参加した。また、関係局スタッフも個人の立場で議論に加わっている。

1 金融制度調査会 [ 1997 ] pp.13-14。また、認可法人の実務上の定義については、20頁注49及びそれに対応する本文参照。

係を見直す動きがみられる。こうしたことから、今次日本銀行法改正では、日本銀行の独立性確保が最重要課題とされた。すなわち、新日本銀行法は、「金融政策」が物価の安定を理念として行われる旨を明確化し、日本銀行の金融政策運営における独立性を強化しているほか、業務運営面でも、経営体としての自主性を尊重したのものとなっている。すなわち、政策委員会が政策及び業務運営全般にわたって日本銀行の最高意思決定機関であることがあらためて確認され、政策委員会の構成や委員の任命方法について見直しが行われたほか、政府との関係についても旧日本銀行法の規定を大幅に改め、大蔵大臣による監督を適法性の監督に限定するなど、日本銀行の独立性を強化する方向で制度の整備がなされた。また、同時に、政策運営の透明性確保により、日本銀行の独立性が国民に対する説明責任を伴うものとなるよう図られている。

その一方で、日本銀行は、銀行券の発行、「金融政策」、資金決済の円滑の確保といった、公益を追求している。また、本研究会における日本銀行の個々の業務の法的性格に関する議論において明らかにされたように、日本銀行の業務の多くは、行政事務とも非行政事務とも整理し得るものであるが、なかには金融政策や銀行券発行業務のように、国から付託された事務としての性格が強いという意味で、行政事務として整理し得るものが含まれている<sup>2</sup>。そこで、日本銀行が、その業務のなかに行政事務と捉え得るものを含みながらも、高い独立性を有していることについて、憲法65条（「行政権は、内閣に属する。」）との関係をどのように整理すべきかが問題となる。この点は、戦後の2度にわたる旧日本銀行法改正論議や今次日本銀行法改正の過程でも議論されてきたが、政府（内閣法制局）見解は、日本銀行の独立性の合憲性を確保するには、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。もっとも、今次日本銀行法改正において、中央銀行研究会報告書（「中央銀行制度の改革 開かれた独立性を求めて」）は、予算権の掌握は明示的には挙げていない<sup>3</sup>。また、金融制度調査会答申（「日本銀行法の改正に関する答申」）では、必ずしも予算のコントロールまでは必要ないとの考え方も存在することを指摘したうえで、「今後、中央銀行に対する民主的コントロールのあり方という重要な問題について中央銀行の独立性の憲法上の位置付けを含め、国民的合意が形成されることが望まれる」としている<sup>4</sup>。

2 日本銀行金融研究所 [1999] pp.124-126

3 中央銀行研究会報告書では、日本銀行の独立性と憲法との関係について、「物価の安定のための金融政策という専門的判断を有する分野においては、政府からの独立性を認める相当な理由があり、人事権等を通じた政府のコントロールが留保されていれば、日本銀行に内閣から独立した行政的色彩を有する機能を付与したとしても、憲法65条等との関係では、違憲とはいえない。」としている（中央銀行研究会 [1996] p.3）

4 金融制度調査会 [1997] pp.36-37。さらに、新日本銀行法成立時の衆議院の附帯決議では、「日本銀行の法人格のあり方については、日本銀行がきわめて重要な金融政策を実行する機関であることを踏まえ、民間出資者の位置付け、法的性格の変更に伴う諸コスト、日本銀行の金融政策の独立性への影響等についても総合的に考慮しつつ、さらに検討を行うこと」が求められている（参議院附帯決議同旨）

日本銀行の「独立性」の憲法上の位置付けを考えるにあたっては、まず、新日本銀行法の下で日本銀行の独立性がいかに捉えられているかを整理したうえで、権力分立の理念や「行政権」の概念に立ち返って検討を行う必要がある。その際は、最近の行政改革や司法改革、情報公開制度の導入等に向けた動きなどにおける最近の公法学の研究成果を踏まえた検討が必要となる。

第3の問題は、日本銀行の組織運営のあり方はいかに捉えられるか、という問題である。日本銀行は、日本銀行法に基づく法人であるが、政府及び民間の出資からなる資本を有し、出資証券に流通性が与えられているなど、その組織形態には株式会社に類似した面もみられる。そこで、日本銀行の組織運営のあり方を考えるための1つの試みとして、最近のコーポレート・ガバナンスに関する研究成果を踏まえつつ、日本銀行は誰のものであるか、日本銀行の経営機構はいかにあるべきか、といった視点から検討を加えることは有用であろう。

上記の問題意識に立ち、本研究会では、日本銀行の法的地位（行政組織法一般理論上の行政主体性の有無）、日本銀行と国との関係、及び、コーポレート・ガバナンスの観点からみた日本銀行という3つのテーマについて、公法（憲法、行政法）的観点と私法（商法等）的観点とを比較しつつ検討を行った。その際、事務局からは、日本銀行の組織の詳細を努めて実態に即して説明するとともに、今次日本銀行法改正における整理、歴史的経緯と従来からの学説、各国中央銀行との比較といった基礎的事実を整理し、問題提起を行った。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、第 章では、次章以降（第 ~ 章）の分析の前提として、日本銀行の組織形態の変遷と現在の日本銀行の組織の概要を整理する。次に、第 章では、日本銀行の行政組織法一般理論上の行政主体性の有無について分析し、第 章では、国と日本銀行の関係について、日本銀行の「独立性」の意味、及び、日本国憲法下における日本銀行の「独立性」の位置付けという2つの論点を取り上げ、検討を加える。そして、第 章では、日本銀行の組織運営のあり方を考えるための1つの試みとして、商法上のコーポレート・ガバナンスに関する議論を参考に、日本銀行のコーポレート・ガバナンスについて整理を行っている。第 ~ 章は、それぞれ、「1. 議論の前提」と、「2. 分析・検討」という2つの節から成っているが、前者は主に事務局説明をもとに議論の前提となる基礎的事実を整理したものである一方、後者は、本研究会における委員方の議論を取り纏めたものである。最後に、第VI章では、本研究会の分析・検討の結果を小括することとしたい。この間、付論1では、日本銀行の「独立性」やガバナンスのあり方との関係でなされた日本銀行の法人格を巡る委員方の議論を簡単に整理している。また、付論2では、中央銀行の独立性に関する近年の経済理論と最近の中央銀行制度改革（欧州、イギリス）を整理している。

## ・分析の対象 組織面からみた日本銀行

日本銀行は、1882年に日本銀行条例に基づいて設立されたが、その後、第2次世界大戦中の国家総動員体制の下、1942年に旧日本銀行法が制定されたことに伴い改組された。同法は、戦後、数回にわたる改正を経て、1997年に日本銀行の独立性と透明性の向上を図るべく全面的に見直され、今日に至っている<sup>5</sup>。

本章では、次章以降における、日本銀行の組織の法的性格とその運営のあり方に関する分析の前提として、日本銀行の組織形態の変遷（設立の経緯、制度変更の趣旨等）を概観した後、現在の日本銀行の組織の概要を整理する。

### 1．日本銀行の組織形態の変遷

今次日本銀行法改正以前の日本銀行の組織形態の変遷は、日本銀行条例時代、旧日本銀行法の制定による改組、1949年の旧日本銀行法改正（政策委員会の設置）を中心に分けて整理することが可能である。日本銀行の組織のあり方に関する従来の議論の詳細は、次章以降に譲ることとして、ここでは、上記3時期における日本銀行の組織形態と、1960年前後の2度にわたる法改正への動きを概観することとする。

#### （1）日本銀行条例時代（1882～1942年）

日本銀行は1882年、ベルギー国立銀行条例を範とした日本銀行条例に基づいて設立された。この間の経緯をやや詳しくみると、まず、1882年6月27日に日本銀行条例が公布され、翌6月28日には大蔵省内に日本銀行創立事務取扱所が設置されるとともに、創立委員が任命された。その後、創立事務取扱所は、株主の募集を行い、1883年1月24日に、株主名簿につき大蔵卿の認可を得た。その間、創立委員は、開業準備を行い、1882年10月6日に、日本銀行条例23条により作成を義務づけられていた日本銀行定款を政府の認可（当時の用語では「許可」）を得て制定した。10月9日には、松方大蔵卿から30年の営業免状が下付され、創立委員は創立事務取扱所を閉鎖し、同月10日には、創立委員はその事務をすべて日本銀行に引き継ぎ、日本銀行はその業務を開始した<sup>6</sup>。

5 今次日本銀行法改正（1998年4月1日施行）以降の改正履歴（施行日ベース）をみると、1998年6月22日、「金融監督庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」により、また、同年12月15日に、「金融再生委員会設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」により改正があった。さらに、「禁治産」及び「準禁治産」の制度を「後見」「保佐」及び「補助」の制度に改める内容の「民法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」により、2000年4月1日、日本銀行法の関係条文に所要の改正があった。さらに、「中央省庁等改革関係法施行法」（1999年12月22日公布）による改正は、2000年7月1日の金融庁発足、2001年1月6日の財務省等の発足に合わせて施行される。

6 日本銀行 [1982] pp.217-236

日本銀行条例下の日本銀行は、商法上の株式会社に似た形態をとり、理事・監事の選出など、経営上の多くの事項が株主総会の議決に係らしめられていた（日本銀行条例19条等）。また、定款上の機関として、総裁、副総裁、理事の合議体である重役集会が存在し、手形の割引歩合・額、役員給与の決定等を行っていた（日本銀行条例下の定款41条・58～60条<sup>7</sup>）。もっとも、資本金の半額は政府が出資していたほか、総裁は勅任、副総裁は奏任とされ、理事ならびに監事は株主総会で選出後、政府が任命することとされるなど、日本銀行の役員人事には政府の関与がみられた（日本銀行条例18条・19条）。また、定款の作成のように、個別に政府の認可に係らしめられているもの（日本銀行条例23条）もあったほか、政府には日本銀行に対する一般監督権が付与され、法令・定款違反行為のみならず、「政府ニ於テ不利ト認ル事件」を行うことを制止する権限も付与されていた。なお、株主に対する配当については、民間の株券保有者に対しては年8%、政府に対しては年6%が上限とされ、剰余金の差引残額の配当割合については大蔵大臣の許可が必要とされていた（日本銀行条例下の定款36条）。

## （2）旧日本銀行法制定による改組（1942年）

1942年、営業年限（1912年に30年延長）の満了を機に、日本銀行条例は全面的に見直され、国家総動員体制の下、政府の統制色の強い旧日本銀行法が制定された。その際、組織形態は、従来の株式会社形態から、資本金を1億円（政府出資55%）とする特別の法令に基づく法人へ改組された（旧日本銀行法5条）。すなわち、旧日本銀行法に基づく日本銀行が成立すると同時に、日本銀行条例下の日本銀行はこれに吸収されて消滅し、その権利義務その他一切の法律関係はそのまま旧日本銀行法下の日本銀行に承継されることとなり、日本銀行条例下の日本銀行の株主は、旧日本銀行法の下の出資者とされた。この改組によって株主総会は廃止され、総裁・副総裁は内閣による任命、理事は総裁が推薦し、大蔵大臣が任命することとされ（旧日本銀行法16条）、政府による役員解任権が明記された（旧日本銀行法47条）。また、旧日本銀行法が制定された際には、日本銀行条例下の重役集会に当たる役員集会は引き続き存在し、業務の執行について重要な事項を審議することとされていたが、副総裁と理事には投票権がなくなり、総裁がこれを統裁することに改められた（旧日本銀行法下の定款24条）。なお、改組の手続は、旧日本銀行法の規定に基づき、大蔵大臣により任命された改組委員によって行われた。

## （3）1949年の旧日本銀行法改正 政策委員会の設置

戦後、1949年に日本銀行法の一部改正が行われ、日本銀行の最高意思決定機関を総裁から日本銀行政策委員会とすると同時に、公定歩合に関する大蔵大臣認可制度

7 その他の機関としては、監事集会、及び、総裁・副総裁・理事・監事からなり、利益金の分配・賞与額の決議等を行う銀行総会等が存在していた（日本銀行条例下の定款41条・61～68条）。

が廃止されるなど、日本銀行の独立性に関して一定の配慮がなされた。政策委員会設置の背景について若干敷衍すると、1948年、連合国総司令部より、政府に対し、日本銀行の意思決定機関を改組し、それ自身の事務局をもち、金融機関の監督行政をも行う行政委員会を設けようとするバンキング・ボード構想が示された。これに対し、翌1949年、同司令部ドッジ顧問が日本銀行の外部に日本銀行の政策を決定するポリシー・ボードを置くとの構想を提案したが、その問題点が指摘され、結局、日本銀行内部に置くことで決着したという経緯がある<sup>8</sup>。なお、役員集会は、定款上の機関として日本銀行の内部に存続した。

#### (4) 1960年前後の日本銀行法改正への動き

1957年から60年にかけて、金融制度調査会では、わが国の中央銀行制度に関する広範な議論が行われ、政策委員会の機能強化等を内容とする「日本銀行制度に関する答申ならびに説明書」を取り纏めた。しかしながら、政府と日本銀行の関係について「政府の指示権」を認めるか否かに関して意見の一致をみなかったことなどから、一部両論併記のかたちをとり、法改正には至らなかった。同答申では、「日本銀行は資本金額の定めのない特殊法人とする」として、旧日本銀行法による民間、政府いずれの出資をも消却し、無資本金法人化することが提言されている。なお、1965年頃にも法改正の動きがあったが、実現しなかった。

## 2. 新日本銀行法下の日本銀行の組織の概要

1980年代後半のいわゆるバブルの発生と、90年代入り後のバブル経済の崩壊による景気の低迷と不良債権問題を背景とし、金融政策がわが国及び世界の経済活動に決定的な影響を及ぼすものであり、中央銀行が国民から信認を得ることの重要性が認識されるに至った。また、直接金融市場の拡大及び金融技術の高度化といった金融の構造改革や、経済全体のグローバル化が進むなか、わが国の金融政策についても、市場原理を重視し、グローバル・マーケットからの信認を得ることが大きな課題となった。さらに、近年の経済構造改革や公的セクターの政策運営の効率化・透明化等を含む行政改革の一環としても、中央銀行制度の改革が求められるに至った<sup>9</sup>。こうした問題意識から、1996年7月に総理大臣の私的研究会のかたちで学識経験者を中心とする中央銀行研究会が設置され、同研究会は、同年11月12日に「中央銀行制度の改革 開かれた独立性を求めて」と題する報告書を公表した。これを受けて、金融制度調査会に日本銀行法改正小委員会が設置され、同調査会は、1997年2月6日に、「日本銀行法の改正に関する答申」を公表した。1997年3月、通常国会に旧日本銀行法の全部を改正する法案が提出され、同年6月11日、新法は参議院本会議で可決されて成立（同月18日公布）、1998年4月1日から施行された。

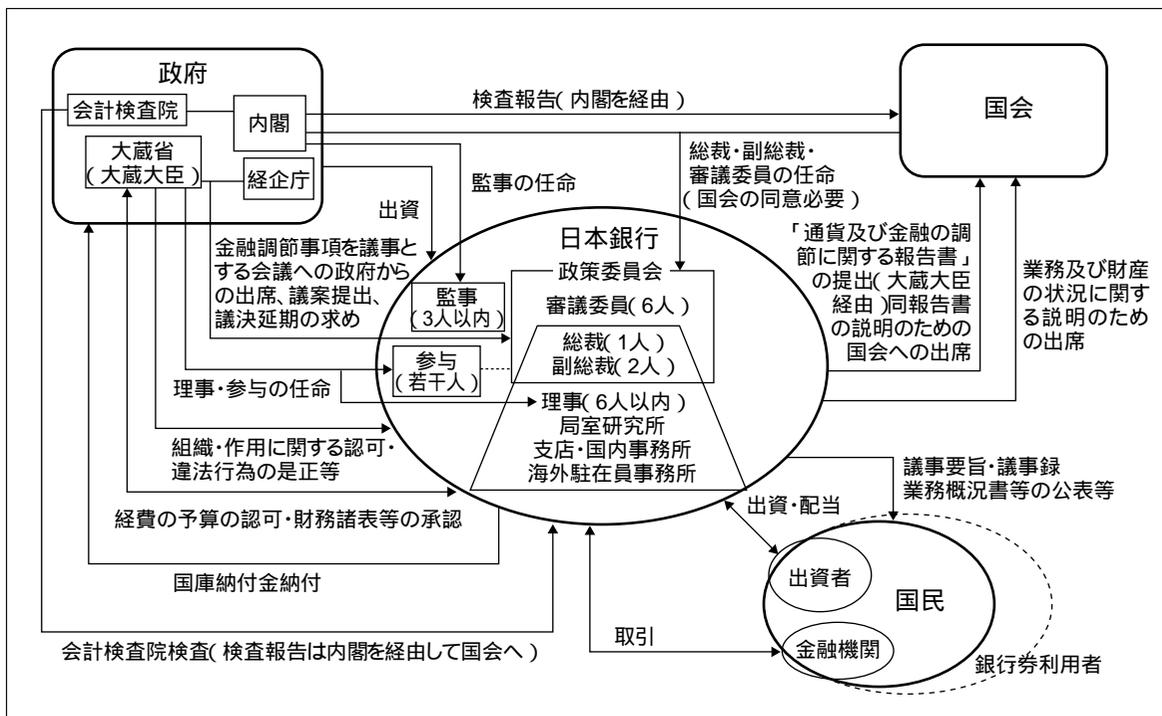
8 金融制度調査会 [1960] pp.32-36

9 中央銀行研究会 [1996] p.1、江頭 [1998] pp.186-187

今次日本銀行法改正では、日本銀行の独立性と透明性の確保を主眼とし、政策委員会の強化、監事機能の活用など、経営機構面でもさまざまな改革がなされている。もっとも、出資形態など、旧法の制度を踏襲している部分もある。

以下では、新日本銀行法下の日本銀行の組織の概要を、経営機構、他の主体（国、出資者、取引先金融機関等）との関係という2つの観点から整理する（全体像については、下図参照）。

### 新日本銀行法下の日本銀行の組織の概要



#### (1) 日本銀行の経営機構

日本銀行は、日本銀行法に基づく法人<sup>10</sup>であり（日本銀行法6条）、その定款の変更が大蔵大臣の認可に係らしめられている（日本銀行法11条2項）ことなどから、認可法人と位置付けられている<sup>11</sup>。日本銀行の本店は東京に置かれ、各地に支店、事務所が設置されている（日本銀行法7条）。

<sup>10</sup> 日本銀行は特殊法人登記令の定めるところにより登記することとされている（日本銀行法12条、特殊法人登記令1条・別表）。

<sup>11</sup> 金融制度調査会 [1997] pp.13-14

日本銀行の最高意思決定機関は政策委員会であり（日本銀行法14条）、審議委員6名に日本銀行の総裁1名と副総裁2名を加えた9名によって構成されている（日本銀行法16条）。政策委員会は、金融政策事項のほか、業務運営の基本方針その他の事項の決定を行い、役員（監事及び参与を除く）の職務執行を監督する（日本銀行法15条3項）。政策委員会の諮問機関として参与若干人（現在10名）が置かれている（日本銀行法22条6項）。

執行機関をみると、政策委員会のメンバーでもある総裁、副総裁2名の下に、それらを補佐する理事6名以内（現在6名）が置かれている。総裁は、日本銀行を代表し、政策委員会の定めるところに従い、日本銀行の業務を総理し（日本銀行法22条1項）、副総裁は、総裁の定めるところにより、日本銀行を代表し、総裁を補佐して日本銀行の業務を掌理し、総裁に事故があるときはその職務を代理し、総裁が欠員のときはその職務を行う（日本銀行法22条2項）。また、理事は、総裁の定めるところにより、総裁及び副総裁を補佐して日本銀行の業務を掌理し、総裁及び副総裁に事故があるときは総裁の職務を代理し、総裁及び副総裁が欠員のときは総裁の職務を行う（日本銀行法22条5項）。

この間、監事（3名以内、現在3名）は、日本銀行の業務を監査し、その結果に基づき必要があると認めるときは、大蔵大臣又は政策委員会に意見を提出することができる（日本銀行法22条3項・4項）。

## （2）日本銀行と出資者・政府・国会・国民等との関係

### 出資者との関係

日本銀行は1億円の資本金を有し、55%が国から、45%が民間からの出資によって構成されている（日本銀行法8条）。出資に対しては出資証券が発行され（日本銀行法9条）、店頭登録銘柄として市場で流通している<sup>12</sup>。これら出資者と日本銀行との間には、配当の支払い等の関係があるが、日本銀行の出資者の権利は商法上の株式会社の普通株主のそれとは大きく異なっている。すなわち、いわゆる自益権に相当するものをみると、出資者に対する配当率の決定については、大蔵大臣の認可を要することとされており、かつその上限は年100分の5と定められている（日本銀行法53条4項）。また、日本銀行が解散した場合の残余財産の分配についても払込金額

12 日本銀行出資者の持分を譲渡するには、商法の株券の規定に倣い、出資証券を交付することで足り、出資証券の占有者は適法に所持している者と推定される（日本銀行法10条、同法施行令5条）。また、出資者の持分の移転は、出資者原簿及び出資証券への氏名等の記載によってのみ、日本銀行その他の第三者に対抗できる（日本銀行法施行令6条）。権利行使（配当金の受領）も、株式同様、出資者原簿上の記載に基づいて行われる（日本銀行定款60条5項）。

他方、証券取引法上の扱いをみると、日本銀行出資証券は証券取引法上の有価証券には該当するものの、企業内容等の開示については、「特別の法律により設立された法人の発行する出資証券」（証券取引法2条1項5号・3条）として、適用除外の扱いとなっている。なお、日本銀行出資証券以外で証券取引法2条1項5号に該当するものとしては、帝都高速度交通営団、日本原子力研究所、日本科学技術情報センター、理化学研究所、核燃料サイクル開発機構、宇宙開発事業団といった特殊法人の出資証券がある。

及び特別準備金の合計額（日本銀行法60条2項・附則22条2項）までに制限されている。他方、いわゆる共益権についても、日本銀行には出資者総会は存在せず、議決権や会社の運営に関する監督是正権などは認められていない。

## 政府との関係

### イ．人事に関する政府の関与

日本銀行の人事に関する政府の関与をみると、総裁、副総裁、審議委員は両議院の同意を得て内閣が任命するほか、監事も内閣が任命することとされている。また、理事、参与は、政策委員会の推薦に基づいて、大蔵大臣が任命する（日本銀行法23条1項～4項）。他方、解任については、国会の閉会又は衆議院の解散中に内閣によって任命された総裁、副総裁、審議委員が、任命後最初の国会において両議院の事後の承認を得られなかった場合は、内閣によって解任される（日本銀行法23条5項・6項）。また、役員には身分保障が付されており、日本銀行法に限定列挙された事由に該当する場合を除き、その意に反して解任されることはないが、そのいずれかに該当する場合には内閣又は大蔵大臣によって解任される（日本銀行法25条1項・2項）。なお、理事については、大蔵大臣は、政策委員会からその解任の求めがあったときは、当該求めがあった理事を解任することができる（日本銀行法25条3項）。

### ロ．財務に関する政府の関与

日本銀行の利益については全額国庫納付制度が採られており、剰余金（その大宗はいわゆる通貨発行益<sup>13</sup>からなっている）から、配当金、法定準備金積立額を除いた全額が国庫納付金となり、国の一般会計の歳入金に計上される<sup>14</sup>（日本銀行法53条）。また、日本銀行は課税法人であり、法人税、住民税及び事業税等を納付している。

日本銀行の経費の予算<sup>15</sup>は大蔵大臣の認可（日本銀行法51条1項、同法施行令14

13 日本銀行は、銀行券や日本銀行当座預金といった負債に見合う資産（民間金融機関に対する貸付金や保有債券）からの利息を運用益として得ている（日本銀行金融研究所 [1992] p.57）。

14 わが国のように、国庫納付金が国の一般会計の歳入金に計上され、他の歳入金と区別されずに歳出されているのは先進諸国のなかでは特異な例といえる。例えば、アメリカ連邦準備制度の場合、連邦準備法 Section7-2（USC Title12, Section290）には、純利益から準備金、配当金を除いた国庫納付金の使途は、国債の償還等に限定される旨の規定がある。また、ブンデスバンクの場合、1989年の連邦予算構造法（Haushaltsstrukturgesetz）改正により、納付金が、連邦政府予算策定時の見通しを上回った場合には、その差額分を政府の債務処理に充てることとなっている。この間、イングランド銀行は、発券業務を行う発行部とその他の銀行業務を行う銀行部を経理上区分しているが（1844年ピール銀行条例1条）、発行部の利益は一般会計とは別の国家貸付基金へ組み入れられる（1928年貨幣及び銀行券法 Currency and Bank Notes Act 1928 6条1項、1968年国家貸付法 National Loans Act 1968 9条1項）。

15 「経費の予算」とは、「通貨及び金融の調節に支障を生じさせないものとして政令で定める経費に関する予算」をいう。日本銀行法施行令14条では、この経費の予算に係るものとして、日本銀行券の製造に要する経費、役員及び職員の報酬及び給与（賞與其他の金銭の給付を含む。）並びに退職手当、国庫金及び国債の取扱事務に要する経費、交通費及び通信費、修繕費、～に掲げる事務費以外の事務費、固定資産（業務の用に供する不動産を除く。）の取得に要する経費、予備費、を掲げている。

条)が必要とされているほか、財務諸表等も大蔵大臣の承認(日本銀行法52条1項)を受けることとされている。また、出資者に対する剰余金の配当、及び、法定の割合を超える法定準備金の積立ても大蔵大臣の認可に係らしめられている(日本銀行法53条2項・4項)<sup>16</sup>。さらに、日本銀行は会計検査院検査の対象(会計法36条及び会計検査院法22条4項・5項)<sup>17</sup>となっており、検査報告は内閣を経由して国会へ提出される。

#### 八．組織のあり方に関する政府の関与

支店その他の事務所・代理店の設置(日本銀行法7条2項・3項、日本銀行法施行規則1条～3条)、定款の変更(日本銀行法11条2項)等については、大蔵大臣の認可に係らしめられているほか、組織その他の規程、役職員の給与等の支給の基準、服務に関する準則は大蔵大臣に届け出るものとされている(日本銀行法31条・32条・59条)。

#### 二．作用面に関する政府の関与

日本銀行の個々の業務における政府との関係をみると、まず、金融政策の分野では、日本銀行の独立性が尊重される一方で、政府の経済政策との整合性を確保するため、政府との意思疎通を図ることが求められており、具体的な仕組みとして、大蔵大臣又は経済企画庁長官(又はそれぞれの指名するその職員)は、必要に応じ、政策委員会の会議のうち金融調節を議事とする会議に出席して意見を述べるができるほか、出席した会議において、議案を提出し、当該会議で議事とされた金融調節事項についての政策委員会の議決を次回の金融調節事項を議事とする会議まで延期することを求めることができることとされている(日本銀行法19条1項・2項)。

信用秩序維持に関する業務分野では、資金決済の円滑に資するための業務(日本銀行法39条)については大蔵大臣の認可が必要とされている。また、金融機関等に対する一時貸付(日本銀行法37条)を行ったときは、大蔵大臣に届け出るとともに、金融監督庁長官に通知することとされているほか、信用秩序の維持に資するための業務(日本銀行法38条)については、大蔵大臣の要請を受けたときに行い得ることとされている。

日本銀行券の発行については、日本銀行券の種類は政令により定められ、また日

16 このほか、大蔵大臣は、債券・外国為替等取引損失引当金の積立て及び目的外取り崩しに関する承認(日本銀行法施行令15条) 概算納付の決定方法(同法施行令17条) 国庫納付の手続(同法施行令20条)を通じて、日本銀行の経理に関与している。

17 日本銀行は、会計法36条により、国庫金の出納、国債の発行による収入金の収支等について会計検査院の検査を受けることとされている。また、会計検査院法における会計検査院検査の必要的検査事項は、国の毎月の収入支出、 国の所有する現金及び物品並びに国有財産の受払、 国の債権の得喪又は国債その他の債務の増減、 日本銀行が国のために取り扱う現金、貴金属及び有価証券の受払、 国が資本金の2分の1以上を出資している法人の会計、 法律により特に会計検査院の検査に付するものと定められた会計、であり(会計検査院法22条) 日本銀行はこのうち の検査のほか、 の「国が資本金の2分の1以上を出資している法人」として検査を受けている。

本銀行券の様式は、大蔵大臣が定めることとされている（日本銀行法47条）。また、損傷銀行券の引換え手続は大蔵省令で定めることとされている（日本銀行法48条）ほか、日本銀行券の製造及び消却手続は大蔵大臣の承認に係らしめられている（日本銀行法49条）。

国際業務分野では、外国中央銀行等又は国際機関との協力を図るためのものあって、国際金融面での協力を該当するものとして大蔵大臣が定めるもののため行う外国為替の売買（日本銀行法40条3項）や、国際金融支援その他の国際金融面での協力を図るため行うブリッジ・ローン、外国中央銀行等又は国際機関に対する信用供与等（日本銀行法42条）については、大蔵大臣からの要請に基づき、またはあらかじめその承認を得て、行い得ることとされている。

また、考査契約に規定すべき内容（日本銀行法44条1項、同法施行令11条）のように、政省令によってその細目まで定められているものもある。

そのほか、大蔵大臣は、他業の認可（日本銀行法43条1項）を行うほか、業務方法書の届出を受ける（日本銀行法45条1項）こととされている。

#### ホ．適法性の監督

旧日本銀行法では、主務大臣に対し、一般監督権、業務命令権、立入り検査権、日本銀行監理官を通じた監督権といった広範な監督権限が付与されていた（旧日本銀行法42条～46条）。これに対し、新日本銀行法では、日本銀行の独立性強化の観点から、大蔵大臣は、日本銀行に対し、その行為の適法性に関する監督権限のみを有することとなった<sup>18</sup>。すなわち、大蔵大臣は、日本銀行又はその役職員の行為が日本銀行法その他の法令若しくは定款に違反し、又は違反するおそれがあると認めるときは、日本銀行に対し、当該行為の是正のため必要な措置を講ずることを求めることができ、それに対して日本銀行は速やかに当該行為の是正その他の政策委員会が必要と認める措置を講ずるとともに、当該措置の内容を大蔵大臣に報告するものとされている（日本銀行法56条）。また、大蔵大臣は、日本銀行又はその役職員の行為が日本銀行法その他の法令若しくは定款に違反し、又は違反するおそれがあると認めるときは、日本銀行の監事に対し、当該行為その他の必要な事項について監査し、及びその結果を報告することを求めることができ、それに対して監事は、速やかに当該求めがあった事項について監査し、その結果を大蔵大臣及び政策委員会に報告しなければならない（日本銀行法57条）。さらに、大蔵大臣は、日本銀行の業務の執行の状況に照らし必要があると認めるときは、日本銀行に対し報告又は資料の提出を求めることができる（日本銀行法58条）。

#### 国会との関係

上記 イ．で述べたように、総裁、副総裁、審議委員の任命については、両議院の同意が必要とされている（日本銀行法23条）。また、金融政策の透明性確保のた

18 金融制度調査会 [1997] pp.39-41

め、日本銀行は概ね6か月に1回、政策委員会が議決した金融調節事項の内容及びそれに基づき日本銀行が行った業務の状況を記載した「通貨及び金融の調節に関する報告書」を大蔵大臣を経由して国会に提出することとされているほか、同報告書について国会に対して説明するよう努めなければならない。また、日本銀行の総裁若しくは政策委員会の議長又はそれらの指定する代理者は、日本銀行の業務や財産の状況について各議院又はその委員会から説明を求められた場合には、当該各議院又は委員会に出席しなければならないとされている（日本銀行法54条）。

#### 国民との関係

日本銀行は、銀行券の発行、通貨及び金融の調節、資金決済の円滑の確保といった公益の追求を目的としており、また、通貨及び金融の調節は、「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」（日本銀行法2条）を理念として行うこととされており、その政策・業務は、国民生活全般に影響を与えている。また、国民に対しては、政策・業務運営の透明性の向上を図るため、金融調節事項を議事とする政策委員会の議事要旨・議事録（日本銀行法20条）、業務概況書（日本銀行法55条）等の公表のほか、財務諸表、決算報告書等を本支店に備え置き、一般の閲覧に供することとされている（日本銀行法52条3項）。

#### 取引先金融機関、銀行券保有者等との関係

日本銀行の目的は、当座預金取引、債券売買、手形貸付等のいわゆる銀行業務等を通じて実現されており、これら取引の相手方となる金融機関等との間に契約関係が存在する<sup>19</sup>。

また、日本銀行は、わが国唯一の発券銀行として日本銀行法によって強制通用力が付与された日本銀行券を発行しており（日本銀行法46条）銀行券保有者は日本銀行の利用者であるといえる。もっとも、今日では、銀行券が海外において用いられる例もみられることなどから、その保有者の範囲は、国民の範囲とは厳密には一致しない。

## ・日本銀行の法的地位 行政組織法一般理論上の行政主体性の有無

### 1. 議論の前提

#### (1) 今次日本銀行法改正における整理

今次日本銀行法改正において、金融制度調査会答申は、旧日本銀行法下における

19 日本銀行は業務における透明性確保の一環として、当座預金取引先及び貸出取引先ならびにオペ（社債等担保手形買入オペ、CP買入オペ、国債売買オペ、短期国債売買オペ、レポオペ）対象先の選定基準を自主的に策定し、公表している。

日本銀行の法的位置付けについて、行政手続法が、日本銀行条例下での設立経緯に着目し、「特別の法律により設立され、かつ、その設立に関し行政庁の認可を要する法人のうち、その行う業務が国又は地方公共団体の行政運営と密接な関連を有するものとして政令で定める」法人（行政手続法第4条2項2号、同法施行令1条3号）と位置付けていること<sup>20</sup>、及び、その定款について主務大臣の認可が必要とされていることから、認可法人と整理している<sup>21</sup>。また、同答申では、こうした日本銀行の法的位置付けについて、日本銀行の公的性格に鑑み、国有化し、特殊法人として位置付けるべきではないかとの考え方もあるものの、銀行業務が業務の中心であることや金融政策の独立性を確保するうえで支障がないことから、認可法人とする現在の位置付けで問題ないとしている<sup>22</sup>。

この点、国会審議の過程でも日本銀行の法的位置付けについて議論があったが、政府見解は、上記金融制度調査会の見方を踏襲し、日本銀行を認可法人と位置付けたうえで、日本銀行は、業務の公共性等の観点から広い意味での行政の一部であるが、政府の一員（行政そのもの）ではないとしている<sup>23</sup>。

## （2）日本銀行の法的位置付けに関する従来の議論

国及び地方公共団体と普通法人<sup>24</sup>との間に存在する各種の法人が、行政権の一部門として認識し得る主体か否かという問題は、既に戦前から公法人・私法人の区別というかたちで行政法学の考察の対象とされ、今日では、いわゆる行政組織法一般理論上の行政主体性の有無の問題として議論されている。以下では、そうした観点から、日本銀行条例及び旧日本銀行法下の日本銀行の法的性格について言及している主な論考を、簡単に整理することとする。

20 1993年に制定された行政手続法では、日本銀行は、1882年に、松方大蔵卿が日本銀行定款が日本銀行条例に沿っていることを確認のうえで、営業免許を下付したのを受けて設立・開業されたという経緯（金融制度調査会〔1997〕p.14）から、日本銀行を「特別の法律により設立され、かつ、その設立に関し行政庁の認可を要する法人のうち、その行う業務が国又は地方公共団体の行政運営と密接な関連を有するものとして政令で定める法人」（4条2項2号、施行令1条3号）としている。また、その結果、日本銀行は申請に対する処分に関する同法第2章、不利益処分に関する第3章については適用除外の扱いとされている。なお、本研究会においては、このように政府の日本銀行に対する処分が原則として同法の保護を受けない点については、日本銀行の独立性や業務の性格に鑑みれば再検討の余地があるとの見解が示されている（日本銀行金融研究所〔1999〕pp.128-131）。この間、新日本銀行法では、支店・事務所・代理店の設置、資金決済の円滑に資するための業務、他業等に関する日本銀行の認可申請については、拒否処分の事実ならびに理由の提示を大蔵大臣に義務付けており（新日本銀行法7条4項・39条2項・43条等）部分的に行政手続法的な考え方が取り入れられていると評価できる（もっとも、認可に係る審査基準の作成・公表は義務付けていない）。また、行政手続法の規定のうち適用除外とされているのは、第2章及び第3章のみであり、政府の日本銀行に対する行政指導（第4章）、届出（第5章）等については行政手続法の適用がある。

21 認可法人の実務上の定義については、20頁注49及びそれに対応する本文参照。

22 金融制度調査会〔1997〕p.14（中央銀行研究会〔1996〕p.10を踏襲）

23 政府見解は、日本銀行条例が、日本銀行は「定款ヲ作り政府ノ許可ヲ受クヘシ」（23条）と定めていることをもって、日本銀行を認可法人と位置付け、その法形式は1912年の営業年限延長や、1942年の旧日本銀行法の制定にもかかわらず、変わっていないとしている（1997年6月5日の参議院大蔵委員会における山口政府委員発言）。

24 民法・商法・有限会社法等の通常の手続によって設立される法人を指すこととする。

## 日本銀行条例下の日本銀行の法的位置付け

わが国の行政法学では、従来、国家と社会の峻別論を前提とし、公法人<sup>25</sup>と私法人とが区別され、公法人は、国家の監督の下に自己の事務として公の行政を行うと考えられてきた。公法人と私法人とを区別する基準についてはさまざまな議論があったが、戦前から長く通説とされてきた美濃部達吉教授の見解<sup>26</sup>では、両者の区別はその事務の内容によるのではなく、その設立目的が国家によって与えられたものか否かにあるとされ、公法人の範囲は専らその設立目的によって画されるとしている。その際、美濃部教授は、国家的事業を目的とする法人が常に公法人であるとは限らず、事業の内容は公法人に類似しているものの、私法人に分類されるべきものが存在するとして、鉄道、電力会社等とならび、日本銀行条例下の日本銀行を例示している。すなわち、日本銀行条例下の日本銀行は、政府が自ら設立委員を設けてその設立準備行為をなさしめ、また、その事業が国家的性質を有する点は公法人と著しく類似しているが、株式会社形態の組織として発足したことから、その目的は、設立委員ではなく株主による創立総会によって与えられたものである。このように、その目的とする事業は国家的事業であるとしても、当該事業を目的として会社を設立することが、国家意思ではなく、私人（株主）<sup>27</sup>の意思によるものである場合には、当該法人は、あくまで私の目的のために存立するものであり、なお私法人としての性格を失わないとしている。

## 旧日本銀行法下の日本銀行の法的位置付け

日本銀行は、1942年の旧日本銀行法の制定により、日本銀行条例下の株式会社形態から特別の法令に基づく法人へと改組されたが、改組後の日本銀行の法的位置付けについて、旧日本銀行法案に関する帝国議会審議において議論があった。そこで、政府は、旧日本銀行法下の日本銀行は公法人、私法人のいずれと捉えられるかとの質問に対し、「私法人」であるとしている<sup>28</sup>。また、昭和10年代以降、統制経済の拡大に伴い設立されはじめた金庫・営団等との比較では、旧日本銀行法下の日本銀行は概ねそれらに近似している制度としつつも、法形式としては、特別法によって認められた一種の私法人であるとしている<sup>29</sup>。また、その後の旧日本銀行法の解説

25 講学上、公共団体あるいは自治団体と称されることもあるが、いずれも同義である（美濃部 [1936] pp.462-463）。

26 ここでの記述は、主に美濃部 [1936] pp.462-478による。

27 日本銀行条例の下では、資本の半額を政府が出資していたことから、政府も株主として創立総会に参加し得たが、そこでの政府の地位は私人と同一視すべきものとされている（美濃部 [1936] p.470）。

28 1942年2月2日衆議院日本銀行法案外二件委員会（第八回委員会）において、栗山委員からの「改正日本銀行法ノ性格ハ何デアルカ、又公法人トシテ見ラレテ居ルノカ、或ハ私法人トシテ見ラレテ居ルノカ」との質問に対し、賀屋国務大臣は、「私法人デアリマス」と答弁している（日本銀行調査局編 [1967] pp.764-765）。

29 1942年2月7日貴族院国民更生金庫法中改正法律案特別委員会（日本銀行法案外二件の第二回特別委員会）における山際政府委員発言（日本銀行調査局編 [1967] pp.803-804）。

書<sup>30</sup>も概ね上記政府見解を踏襲している。

講学上の議論をみると、戦時中の金庫・営団等の新しい法人の<sup>そうせい</sup>簇生を契機に、公法人・私法人の区別の意義を疑問視する主張がなされ、国又は公共団体が公益を目的として行う非権力的事業に統一的な位置付けを与えようとする公企業論など、従来とは異なった見地からの考察が盛んとなった。その後、行政主体の概念を用い、行政組織法一般理論上の行政主体には国・地方公共団体以外にいかなるものがあるか、それらと国・地方公共団体との関係はいかなるものか、といった問題が議論されるようになり、今日では、行政主体概念によって、公法人・私法人論は克服されたとする見解が多い<sup>31</sup>。

もっとも、1963年の行政管理庁設置法改正の際、法人の設立手続のみに着目して同庁の審査対象法人たる「特殊法人」の範囲が画されたため、そのすべてを行政主体と捉えるべきか否かが講学上の関心の対象となったのに対し、認可法人については、特殊法人と実質が異なるものも存在するにもかかわらず<sup>32</sup>、行政管理・監察の対象から外されてきたこともあって、必ずしも行政主体論の考察が進んでこなかった分野といえる<sup>33</sup>。

こうしたなか、日本銀行の組織の法的性格に言及した戦後の論者は必ずしも多くはないが、その主なものを挙げると次のとおりである。まず、山田幸男教授は、公企業論の観点から、日本銀行は、公私混合形態という点では特殊会社と同一であるが、

30 旧日本銀行法の代表的な解説書は、同法下の日本銀行の法的性質について、私法人であるが、実質的にみれば国家と極めて密接な関係に立ち国家の強力なる監督と指導の下に立つ公的機関である、日本銀行の目的の公益性等に鑑みると、純粋な公益法人ではなく、公益法人と営利法人の中間に位置する一種の公益法人である、日本銀行には出資者が存在するため純粋な財団法人とはいえないが、この出資者には株主総会を構成することが認められていないことなどから、純粋な社団法人ともいえず、財団法人と社団法人の中間に位置する特殊の法人である、と整理している（榎田 [1942] pp.46-47）。

31 塩野 [1989] p.90以下。今日では、講学上は公法人、私法人の概念が用いられることは少ないが、法令には「公法上の法人」（住宅金融公庫法3条）等の表現が存在する。

32 特殊法人の濫立が抑制されはじめた昭和40年代後半から、各省庁が、実質的には特殊法人と同様の性格を有する組織を、認可法人として設立しようとしたという事情もあって、特殊法人と認可法人の差異が問題となった（舟田 [1985] p.261）。

33 1963年の行政管理庁（総務庁の前身、1983年に廃止）設置法改正の際、同庁の所掌事務として、「法律により直接設立される法人又は特別の法律により特別の設立行為をもって設立すべきものとされる法人の新設、目的の変更その他当該法律の定める制度の改正及び廃止に関する審査を行うこと」（2条4号の2 総務庁設置法4条11号に継承）との規定が新設され、同改正以降、当該審査の対象となる法人を特殊法人と呼ぶことが、行政実務上も、講学上也定着している。法律により直接設立された法人は、日本国有鉄道等旧3公社のみであり、また、「特別の設立行為」とは、政府が命ずる設立委員が行う設立に関する行為を指すと解されており、こうした手続がとられていない日本銀行は、特殊法人には当たらないとされている（塩野 [1991] p.6）。

なお、今次行政改革会議最終報告及び中央省庁等改革基本法36～41条の趣旨に即し、直接には、独立行政法人通則法及び今後各独立行政法人ごとに制定された個別法に基づき、独立行政法人が創設されることとなった。これにより、行政機関のうち施設等機関の相当部分が独立行政法人化されるだけでなく、特殊法人等、既に法人格を持つ組織についても、「存続が必要なものについては、独立行政法人化等の可否を含めふさわしい組織形態及び業務内容となるよう検討」される方向にある（「中央省庁等改革の推進に関する方針」p.14）。

その実質は独立法人（国の全額出資によって設立されるが、経営上の自主性を認められ、政府からの独立性を有するもの）に準じ、準営造物法人ともいうべきものであるとして、「公法上の組織形態による公企業」に分類している<sup>34</sup>。また、田中二郎教授は、日本銀行は、日本銀行条例下においては営利法人たる株式会社形態をとっていたが、旧日本銀行法の制定により国策機関としての政府の銀行たる地位を確立したとして、日本銀行を行政主体と位置付けている<sup>35</sup>。これらはいずれも日本銀行の行政主体性を肯定する見解であるが、こうした見方に対しては疑問も呈されている。すなわち、舟田正之教授は、終戦後の1949年改正によって最高意思決定機関として政策委員会が設けられ、民主的ないし自律的性格を濃厚に有していることから、国からある程度独立した運営を可能にしているとみることもできるとし、私法人に近いものと位置付けている<sup>36</sup>。

### （３）海外中央銀行の組織の法的位置付け

海外中央銀行の組織の法的位置付けは、国によって区々である。例えば、ドイツにおいては、今日でも公法人と私法人の区別が維持されており、ブンデスバンクは連邦直属の公法人<sup>37</sup>として行政組織の一部として捉えられ、国有化されている<sup>38</sup>。アメリカでは、ドイツのような公法人と私法人との区別はなく<sup>39</sup>、連邦準備制度において、連邦準備銀行は連邦準備制度加盟銀行の全額出資となっていることから民

34 山田 [1957] pp.39-40・137-138

35 田中 [1976] p.207。田中教授は、日本銀行を「独立行政法人」と位置付けているが、ここでの「独立行政法人」とは、「特別の法律の根拠に基づき、行政主体としての国又は地方公共団体から独立し、国からの特殊の存立目的を与えられた特殊の行政主体として、国の特別の監督のもとに、その存立目的たる特定の公共事務を行なう公法人」と定義されており（田中 [1976] p.187）、今般制定された独立行政法人通則法及び今後各独立行政法人ごとに制定される予定の個別法に基づいて導入される「独立行政法人」とは異なる概念である。

36 舟田 [1985] p.262

37 ドイツにおける公法上の法人とは、「高権的な設立行為（Hoheitsakt）にもとづいて、公法領域および私法領域での権利能力の範囲を確定されて設置された公法上の法形式による法人」であり、（１）公法上の社団、（２）公法上の営造物法人、（３）公法上の財団の３種類がある。公法上の法人一般は、連邦財政法の規定の適用を受け、所管省庁及び連邦財政省の監督を受けるほか、連邦会計検査院の会計検査も受ける（特殊法人の情報公開の制度化に関する研究会 [1998] p.25）。

38 ドイツと同様、公法人、私法人の区別が存在するスイスでは、憲法上に中央銀行に関する規定がある。1999年の憲法改正以前は、憲法上、中央銀行の組織形態について、公法人あるいは会社形態にするという選択肢が設けられており、実際には会社形態を選択していたが、同改正後も会社形態を継承することによって、私法人として存続している。

39 なお、アメリカでは、さまざまな目的から通常の法人とは異なる「特別の法人」としての扱いを受ける法人が存在し、それらは「政府関連法人」（government corporation）と呼ばれる。「政府関連法人」とされているものとしては、「政府関連法人統制法」の対象法人（政府による完全所有法人 13法人 と混合所有法人 10法人 から成り、連邦議会による予算統制や会計検査院による会計検査を受ける）、憲法の適用対象となる法人（government created, controlled, and maintained corporation）、合衆国政府が所有し、または管理する法人等がある。この点につき、日本との比較において、アメリカでは「個々具体的な問題関心（公金による出資法人にかかる財政的監視の必要性、憲法適用の是非、法人課税の適否、等）から、問題とすべき特殊な法人を切り出すというアプローチが取られている」とされている（特殊法人の情報公開の制度化に関する研究会 [1998] pp.13-16）。

間の主体として捉える見方がある一方、連邦準備制度理事会は独立政府機関 (independent agency) という統治機構 (government) の一機関として位置付けられている。また、イングランド銀行は公共団体 (public body) として、国有化されているが、その行政主体性の有無について必ずしも定説があるわけではない<sup>40</sup>。なお、フランス銀行は、国有化されており、独立機関と大蔵省管轄下の公施設法人<sup>41</sup>との中間的性格を有している<sup>42</sup>。

## 2. 分析・検討

### (1) 行政組織法一般理論上の行政主体性の意義

今日の行政法学では、行政主体概念を用い、国・地方公共団体と普通法人の中間に位置するような法人が行政権の一部門として認識し得る主体か否か、という議論が展開されている。こうした行政組織法上の行政主体概念を行政作用法上のそれ (個々の作用において行政を担当するものとして位置付けられているか) とは別に立てることについて、その有効性を疑問視する見解<sup>43</sup>も存在するが、こうした行政主体概念は、行政組織法の対象範囲 (行政組織に通ずる一般原理が仮にあった場合には、その適用範囲) を確定する、国・地方公共団体以外の主体について国に準ずる法的措置を講ずることを正当化する根拠を得る、行政主体相互の関係に関する議論の対象範囲を確定する、といった観点からの行政法学上の基礎概念として定着をみている<sup>44</sup>。

40 イギリスにおける公共団体 (public bodies) のうちの外郭公共団体 (Non-Department Public Bodies) は、日本の特殊法人に対応するものと捉えられている。行政実務上の定義によれば、外郭公共団体は、「中央政府の統治作用において役割を演じる団体であるが、省庁やその一部ではなく、多少なりとも大臣と対等独立に運営されるもの」あるいは「その多くは制定法により設立されているが、国王勅書により設立されたものも多少あり、いくつかは会社法により設立されている」とされている。具体的には、執行的なもの (executive)、勧告的なもの (advisory)、審判所 (tribunals)、刑務所管理委員会 (Board of Visitors)、国営企業 (Nationalised Industries)、公企業 (Public Corporations)、国民健康サービス機関 (NHS Bodies) の7つがあるとされている (特殊法人の情報公開の制度化に関する研究会 [1998] pp.17-19)。

41 フランスにおける「公施設法人」とは、「公役務の任務を負う公法上の法人」と定義されており、憲法上、設立根拠法が必要とされている (フランス憲法34条)。公施設法人は、日本における特殊法人に対応するものとして捉えられており、原則として、公法上の特殊な法制度の下にあり、一定の範囲で公権力的行政作用を行うことができる一方、国ないし地方公共団体による後見監督に服している。フランス銀行は、この「公施設法人」には当たらないが、例えば、フランスの情報公開法では、「公役務の管理の任を負う私法上の機関」としてその適用を受けている (特殊法人の情報公開の制度化に関する研究会 [1998] pp.22-24・43)。

42 ただし、こうした位置付けは、フランス銀行四季報1973年5月号において示されたものであり、独立性を強化すべく1990年代に大幅に改正された現行フランス銀行法下のフランス銀行には必ずしも当てはまらない可能性があることに留意が必要である。

43 舟田 [1984] p.35は、行政作用法上の行政主体は、個々の具体的な法律関係によって、国・地方公共団体の他に、特殊法人や純然たる私人も、これに該当することがあるが、これとは別に、行政組織法上の行政主体という概念を立てる意義があるかは疑問であり、強いて言えば、それは、自己に固有の統治権に基づき行政をなすべき主体である国と地方公共団体に限られ、その他のすべての法人は私法人として、特別の規定のある場合だけ、公法的取扱いをすれば足りるとしている。

44 塩野 [1995] pp.6-7、原田 [1994] p.14以下、室井編 [1995] p.51以下を参照。

行政の活動形式が多様化するなか、行政組織に通ずる確立された一般原理とよい得るものはあまりなく、また、行政主体相互間の関係についても、その業務の性格に応じてさまざまなかたちがあり得ることに鑑みれば、日本銀行の行政組織法一般理論上の行政主体性を論ずることによって、国との関係や組織運営のあり方が一義的に導かれるものではない。しかし、本研究会では、日本銀行と国の関係、あるいは日本銀行の組織のあり方について何らかの立法措置を講ずる際、あるいは、日本銀行法の解釈論を行う際に、日本銀行を上記の意味での行政主体と観念できるか否かは、なお基本的視座<sup>45</sup>を提供するものであるとの共通認識が得られ、以下、日本銀行の組織の法的性格論としてその行政主体性の有無を検討することとした。

日本銀行は、今次日本銀行法改正の過程において、日本銀行条例下での設立経緯等を根拠に、「認可法人」と位置付けられている。そこで、本研究会では、「認可法人」概念の行政組織法上の位置付けについて議論があり（本節（2））、それを踏まえて、日本銀行の行政組織法上の行政主体性の有無について、日本銀行条例時代から今日までの法人格の連続性といった論点に即し、以下のような議論があった（本節（3））。

## （2）行政主体性のメルクマール 「認可法人」の行政主体論上の位置付け

今日の行政主体論では、国及び地方公共団体以外に、制定法上、特に行政主体としての地位を与えられ、したがって、特別の規律に服するものを特別行政主体として整理し、それは「社会的に有用な業務の存在を前提とし、それが国家事務（行政事務）とされたうえでその業務を遂行するために国家により設立された法人」を指すとする説<sup>46</sup>がある。そこでは、特別行政主体には、特殊法人の一部（いわゆる講学上の政府関係特殊法人）、公共組合、地方公社の3者があるとされる。また、行政主体性の有無を判断するメルクマールとしては、設立行為の特殊性のみならず、当該法人に対する国の出資のあり方及び運営費に関する支出のあり方にも着目すべきであるとされている<sup>47</sup>。

今次日本銀行法改正において、旧法下の日本銀行は「認可法人」と位置付けられており、それが新法にも承継されている<sup>48</sup>。このため、上記の議論を日本銀行に当てはめる前提として、「認可法人」の行政主体論上の位置付けが問題となる。

「認可法人」については実定法上の定義はないが、行政実務上、一般的に、特別の法律に基づき数を限定して設立される法人で、民間等の関係者が発起人となって自主的に設立されるものであるが、その設立につき又は設立の際の定款等につき主

45 行政作用法上の行政主体性と行政組織法上の行政主体性との関係については、行政組織法一般理論上の行政主体性があれば、その業務は原則として行政事務に属することとなる。本研究会報告書「公法的観点からみた日本銀行の業務の法的性格と運営のあり方」では、日本銀行は行政組織法一般理論上の行政主体ではないという暫定的結論を得たことから、その作用に国から委任された行政事務が含まれているか否か、個々の業務ごとに検討することを試みている（日本銀行金融研究所 [1999] pp.67-72）。

46 塩野 [1995] p.74

47 塩野 [1995] pp.76-77

48 2・14頁参照。

務大臣の認可に係らしめられるもの<sup>49</sup>とされている。法人の設立に関しては、講学上、特許主義、許可主義、準則主義等があるとされ、上記のように設立が主務大臣の認可に係らしめられている「認可法人」はこのうち許可主義に属する<sup>50</sup>。こうした「認可法人」の意義につき、本研究会では、民間銀行等規制産業に属する普通法人であっても、準則主義に基づいて法人格を取得することに加え、当該業に係る免許・許認可を取得しなければ営業が開始できないことに鑑みれば、この場合も法人の設立は実質的には当該免許・許認可に係らしめられているといい得るのであって、その意味で、「認可法人」は、法人格の分類概念として必ずしも明確なものとはいえないのではないかと指摘があった。これに対しては、特殊法人や認可法人の設立に関する国の関与は、当該法人の公益性等に関する国の関心を示すものであり、国が当該法人に対して保護を行う、あるいは、監督権限を留保していることを象徴する面があるとの指摘があった。

この「認可法人」という用語法は、戦後に登場したものとみられ、戦前は存在しなかった。前出の美濃部教授は、その設立が認可に係らしめられている法人には、当該認可が、前提たる私人の私法上の行為に補充的效果を発生させるためのものである場合と、認可そのものが設立行為に該当する場合とがあり、前者は私法人であるが、後者は公法人となり得るとしている。もっとも、そこで設立に認可を要する法人として想定されているのは、地方団体、公共組合<sup>51</sup>、営造物法人<sup>52</sup>の3種のみであり、これに対して、今日の認可法人には、財団法人的な法人など、さまざまな法人が含まれている。また、1963年の行政管理庁設置法改正の際、認可法人は行政管理・監察の対象とされなかったが、その際、認可は基本的には補充的行為であると整理されたものと考えられる。

「認可法人」は、形式的には民間の設立する法人であり、行政主体性を欠くものであるという一応の推定が働くが、当該法人の設立根拠法の趣旨全体からみて、立法者が当該法人を行政主体と捉えていると解される場合がないとはいえないと考えられる。また、「認可法人」であることの実務上の効果は必ずしも一律ではない<sup>53</sup>

49 総務庁行政監察局「認可法人に関する調査結果」における定義（同庁ホームページ<<http://www.somuchu.go.jp/kansatu/index.htm>>）。

50 一部には、許可主義ないし特許主義の下での、立法に基づき行政機関によって行われる法人設立の認可・許可、及び、特別の立法による法人の設立は、いずれも国家の名において特定の者に新たに法人として的人格・能力を与える行為であって、従来の行政法学における特許の概念に該当するとする学説も存在する（小早川 [1999] p.200）。

51 公共組合は、かつて公法人の典型に挙げられ、公の社團法人として整理されていた（美濃部 [1936] p.633以下）。そのうちの農業団体、森林組合等は戦後、協同組合に改組されたが、なお、現在でも、一般に公共組合として位置付けられるものに、水害予防組合、土地改良区、土地区画整理組合などがある。また、社会保険事業を遂行する健康保険組合、地方公務員共済組合等が戦後設立され、これらも公共組合に組み入れられている（塩野 [1995] pp.78-79）。

52 ここでの営造物法人とは、神宮及び神社のみであるとされていた（美濃部 [1936] pp.660-665）。

53 例えば、今次日本銀行法改正では、特殊法人、認可法人の例に倣い、業務方法書の作成と大蔵大臣への届出が義務づけられた（新日本銀行法45条1項）が、認可法人のなかにはそうした義務が課されていない

が、設立が認可に係らしめられていることは、当該法人の公益性等に関する国の関心を示すものであり、その意味で、認可法人のうち一定のものについて国や特殊法人に準じた取扱いをする際の根拠となり得る場合もあろう<sup>54</sup>との指摘があった。

### (3) 日本銀行の行政組織法一般理論上の行政主体性の有無

新日本銀行法に承継されている旧日本銀行法下の日本銀行の法的地位については、日本銀行条例下で株式会社形態で設立された私法人としての地位が継承されており、現代の行政実務では、それを認可法人として捉えている。その根拠としては、

旧日本銀行法制定の際、解散ではなく、改組というかたちで組織形態の見直しが行われていること<sup>55</sup>、旧日本銀行法附則59条に、日本銀行条例下の日本銀行の一切の権利義務を承継する旨の規定があること等が挙げられてきた。

もっとも、<sup>56</sup>については、従来公益法人であったものが、改組のかたちで行政主体性を得た例もみられる<sup>56</sup>。また、<sup>57</sup>については、従前の組織を一旦解散したうえで特殊法人として設立され、行政主体性を得た法人のなかにも、従前の組織の一切の権利義務を承継した例がみられる<sup>57</sup>。さらに、旧日本銀行法の規定そのものには日本銀行を認可法人と判断する手掛かり（発起人に関する規定等）が少なく、むしろ主務大臣による改組委員の任命（旧日本銀行法附則52条）等、特殊法人の設立と同じ方法がとられている面がある。

こうした点に鑑みれば、旧日本銀行法制定時に改組というかたちをとったことや、日本銀行条例下の一切の権利義務を承継したという形式面のみによって、日本銀行条例の下での法的地位を当然に承継しているとみるよりは、むしろ、旧日本銀行法制定の際の帝国議会審議において日本銀行を「私法人」とする政府見解が示されていることをもって、日本銀行の法的地位が承継されているとみるべきである。

ここでの「私法人」の意義は、帝国議会審議からは必ずしも明らかではないが、

54 例えば、行政手続法4条2項2号では、「特別の法律によって設立され、かつ、その設立に関し行政庁の認可を要する法人のうち、その行う業務が国又は地方公共団体の行政運営と密接な関連を有するものとして政令で定める法人」を同法2章（申請に対する処分）及び3章（不利益処分）の適用除外としており、日本銀行はこれに当たるとされている（同法施行令1条3号）。また、総務省設置法（平成11年法律第91号、平成13年1月6日施行予定）4条19号八では、認可法人のうち、その資本金の2分の1以上が国からの出資であって、国の補助に係る業務を行う法人の業務の実施状況についても、各府省の政策評価、各行政機関の業務の実施状況の評価・監視と関連して必要な調査を行うこととされている。

55 この点、例えば日本放送協会（NHK）は、1950年に、従前は社団法人であったものを一旦解散したうえで特殊法人として設立された（放送法附則13項参照）。

56 地方公社である土地開発公社は、その設立が議会の議決に基づくことや、地方公共団体による出資が存在すること等（「公有地の拡大の推進に関する法律」以下、「公拡法」という10条・13条）から、行政主体性を有するとされているが、そのなかには、公拡法制定以前は公益法人であり、同法制定時に改組により同法下の土地開発公社（行政主体）となったものが存在する（公拡法附則2条参照）。

57 例えば日本貿易振興会（JETRO）は、従前は財団法人海外貿易振興会であったが、1958年に一旦解散して特殊法人として設立された。その際、従前の一切の権利義務を承継した（日本貿易振興会法附則7条参照）。

当時の通説であった前出の美濃部教授の見解を前提としているものと考えられる<sup>58</sup>。既に述べたように、美濃部教授は日本銀行条例下の日本銀行について、株式会社形態の組織として発足し、その目的が株主による創立総会によって与えられたことに主に着目して、「私法人」と位置付けている。これに対し、旧日本銀行法の下では、株主総会は廃止され、日本銀行の目的は同法によって与えられるところとなったが、それでもなお政府見解が日本銀行を「私法人」と位置付けていることは、同法が、日本銀行を国の強い統制下に置きつつも完全に国の一分肢とするものではなく、その法形式については日本銀行条例下のそれを継承させる趣旨であったことを意味するものと解される。また、設立の認可は基本的には私人の法律行為を補充するものであるという見解に立てば、日本銀行条例下の法形式を継承した旧日本銀行法下の日本銀行は、当然には行政主体にはならない。さらに、行政手続法が日本銀行を「その行う業務が国又は地方公共団体の行政運営と密接な関連を有するもの」と整理していることは、法制上、日本銀行の事務の全体が当然に行政事務と捉えられてはいないことを示しているとも考えられる。

こうしたことから、日本銀行は、今日もなお、日本銀行条例下での「公法人」とはされなかったという意味での「私法人」としての地位を継承しており、今日の行政組織法一般理論にいう行政主体性を欠くものであるとみられる。もっとも、日本銀行条例下において大蔵卿が創立委員を任命していること<sup>59</sup>や、1942年改組の際に主務大臣による改組委員の任命（旧日本銀行法附則52条）等、特殊法人の設立と同じ方法がとられていることは、日本銀行の公共性の高さに関する国家的関心の強さを示すものであり、行政組織法一般理論上の非行政主体とはいえ、通常の「私法人」と同様には捉えられない、との指摘もあった<sup>60</sup>。

## ．日本銀行と国との関係

### 1．議論の前提

#### (1) 今次日本銀行法改正における整理

基本的な考え方 日本銀行の独立性強化と透明性の確保

今次日本銀行法改正の基本的な考え方は日本銀行の「金融政策」(通貨及び金融

58 公法人・私法人論は、国家と社会の対立を前提とした公法・私法二元論に基づき、すべての法人を国家的目的と私的目的のいずれかに整理しようとするものであるのに対し、今日の行政主体論は、その後の国家と社会の関係の複雑化に伴う公法・私法の区別の相対化を前提としたものであるという意味で、両者は異なる議論であることに留意が必要である（塩野 [1995] p.71以下）。

59 受乾第634号 日本銀行條例御頒布ニ依リ當省中へ該銀行創立事務取扱所設立ノ義ニ付伺（日本銀行調査局編 [1957] 附録日本銀行創業関係資料p.30）

60 なお、本研究会では、現在の日本銀行の法人格（認可法人）が、第Ⅳ章、第Ⅴ章において検討する日本銀行の「独立性」及びガバナンスの観点から、いかに評価し得るかという問題についても、他の法人格（株式会社、特殊法人、独立行政法人、独立行政委員会等）との比較の視点を交えつつ議論を行った（詳しくは、「付論1．日本銀行の法人格を巡る議論」を参照）。

の調節)の独立性の強化とその政策運営の透明性の確保にあった<sup>61</sup>。

すなわち、中央銀行研究会報告書は、歴史的経験や最近の理論の展開を踏まえ、金融政策分野において中央銀行の独立性が必要との認識が広まりつつあること、ヨーロッパにおいても、欧州通貨統合の動向に関連し、政府と中央銀行の関係を見直す動きがみられることから、日本銀行の独立性確保を今次法改正の最重要課題とした<sup>62</sup>。また、中央銀行研究会報告書、金融制度調査会答申は、歴史的に、中央銀行の金融政策にはインフレ的な経済運営を求める圧力がかけやすい傾向があることを指摘<sup>63</sup>し、そうした外部からの圧力を排し、物価の安定を確保するために、中央銀行に独立性を付与する必要があるとした。

他方、透明性の確保の必要性については、グローバル化した世界の金融・資本市場を見据えつつ、21世紀へ向け、わが国の市場を自由かつ透明で信頼できる市場とすることを目指した改革が進められている今日、金融政策の運営が不透明では、グローバル・マーケットの理解を得ることが困難となり、ひいては日本銀行の金融政策の円滑な遂行にも支障をきたす可能性があることから、通貨及び金融の調節を審議する政策委員会の議事要旨・議事録公開等を通じ、日本銀行の政策決定の透明性を確保していくことが重要であるとされた<sup>64</sup>。

## 主な改正点

### イ．目的

今次日本銀行法改正においては、まず、旧日本銀行法における国家統制色の強い目的規定<sup>65</sup>を廃し、日本銀行は、「我が国の中央銀行として、銀行券を発行するとともに、通貨及び金融の調節を行うこと」、及び、「銀行その他の金融機関の間で行われる資金決済の円滑の確保を図り、もって信用秩序の維持に資すること」(新日本銀行法1条)を目的とすることとされた。また、通貨及び金融の調節は、物価の安定<sup>66</sup>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理念として行うこととされている(新日本銀行法2条)。

61 金融制度調査会 [1997] p.11

62 中央銀行研究会 [1996] p.2

63 中央銀行研究会 [1996] pp.1-4、金融制度調査会 [1997] p.11

64 金融制度調査会 [1997] p.12

65 旧日本銀行法は、その第1条1項で、「日本銀行ハ国家経済総力ノ適切ナル發揮ヲ図ル為国家ノ政策ニ即シ通貨ノ調節、金融ノ調整及信用制度ノ保持育成ニ任ズルヲ以テ目的トス」とし、また、その第2条で、「日本銀行ハ専ラ国家目的ノ達成ヲ使命トシテ運営セラルベシ」と定めていた。

66 金融制度調査会答申は、「金融政策」の目標を通貨価値の安定ではなく、物価の安定とするのが適当であると判断した理由について、「通貨価値には、対内的価値である物価と対外的価値である為替レートとの2つの側面があり、こうした2つの目標を、金融政策という1つの経済手段で追及する場合、利益相反が生じうることは、理論や過去の経験が示すところである」としている(金融制度調査会 [1997] p.11)。

そのうえで、日本銀行の独立性と透明性の確保について、「通貨及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」ことが明確にされるとともに、日本銀行は、金融政策に関する意思決定の内容及び過程を明らかにするよう努めなければならないとされている（新日本銀行法3条）。このように、金融政策の自主性が尊重される一方で、日本銀行の金融政策は政府の経済政策と相まって国民経済の健全な発展に寄与していくものであることから、政府の経済政策の基本方針との整合性を確保するため、政府と十分に意思疎通を図ることが求められている（新日本銀行法4条）。また、政策の自主性の尊重と並び、業務運営における自主性にも配慮することとされている（新日本銀行法5条2項）。

#### ロ．政策委員会

こうした金融政策の独立性の強化を制度的に担保するため、新日本銀行法では、政策委員会の機能が強化されている。すなわち、政府代表委員が廃止され（新日本銀行法16条）、政策委員会の権限の拡充が図られている（新日本銀行法15条）。また、旧日本銀行法下では、政策委員会のほかに定款に基づいて設置された役員集會が存在し、事実上重要な意思決定を行ってきたとの批判があったことから、新日本銀行法下ではこれを廃止することとされた<sup>67</sup>（政策委員会については第 章で詳述）。

#### ハ．人事に関する国の関与

新日本銀行法では、総裁・副総裁・審議委員の内閣任命につき両議院の同意が必要とされた（新日本銀行法23条）。また、旧日本銀行法下では、大蔵大臣の命令への違反、公益侵害、日本銀行の目的達成上の必要性等が解任事由とされていたため、政府と意見が異なることを理由とする役員解任の余地があった（旧日本銀行法47条）。これに対し、新日本銀行法では、役員解任事由を、心身の故障その他一定の事由に限定する身分保障条項が盛り込まれた（新日本銀行法25条）。

#### ニ．財務に関する国の関与

経費の予算については、旧来通り認可制度が採用されたが、認可の対象を銀行券製造費や役職員の給与等、通貨及び金融の調節に支障を生じさせないものとして政令で定める経費<sup>68</sup>に限定し、かつ、透明性及び適正手続の観点から、認可をしない場合の理由の公表等を行うこととされた（新日本銀行法51条）。この間、財務諸表等については、旧日本銀行法下と同様、大蔵大臣に提出し、その承認を受けるとされている（新日本銀行法52条1項）。

#### ホ．大蔵大臣の監督権限

大蔵大臣の監督権限については、広範な業務命令権、立入検査権、日本銀行監理

67 金融制度調査会 [1997] p.15

68 前出注15参照。

官制度（旧日本銀行法43条～46条）が廃止され、違法行為等の是正に限定された。その他、支店・事務所・代理店の設置、資金決済の円滑に資するための業務、他業等に関する日本銀行の認可申請については、拒否処分の実事ならびに理由の提示を大蔵大臣に義務づけており、手続の透明化が図られている（新日本銀行法7条4項・11条3項・39条2項・43条2項）。

#### へ．国会への報告・アカウンタビリティ

国会との関係については、金融調節事項に関する報告書の国会への提出義務、及び同報告書について国会に対し説明をするよう努めなければならないことが規定された（新日本銀行法54条1・2項）。このほか、日本銀行の総裁若しくは政策委員会の議長又はそれらの指定する代理者は、日本銀行の業務や財産の状況について各議院又はその委員会から説明を求められたときは、当該各議院又は委員会に出席しなければならないとされている（新日本銀行法54条3項）。

### （２）日本銀行の独立性・中立性を巡る従来の議論

#### 日本における中央銀行の独立性の觀念の受容

中央銀行の独立性の強化については、わが国においても大正末期頃に既に議論されていた。すなわち、当時、戦間期のヨーロッパ諸国において、戦時復興策の一環として中央銀行の独立性向上について活発に議論されていた<sup>69</sup>が、こうした海外での議論の影響を受け、日本においても民間研究者などの中で、日本銀行の独立性確保に向けた日本銀行制度改正論議が隆盛をみるようになった<sup>70</sup>。

69 第1次世界大戦において戦場となったヨーロッパ諸国は、生産力の減退、内外債務の累増、インフレの激化等による経済的困難に直面した。こうしたなか、1920年9月、国際連盟主催の下にブリュッセル国際金融会議が開催され、同会議の決議事項のなかには、中央銀行を政治的圧迫から解放することや、中央発券銀行の存在しない国はそれを設立すること、といった提言が含まれている。しかし、同金融会議は専門家による会議であり、その決議も参加国政府を拘束するものではなかったため、より実効性のある決議の必要性が認識され、1922年、ジェノア国際経済会議が開催された。同会議の通貨に関する決議事項においても、銀行、とくに発券銀行は、政治的中立を維持すべきである、との提言がなされている（日本銀行[1983] pp.127-130）。

70 こうした民間研究者による日本銀行制度改正に向けた提言としては、1936年に発表された金融制度研究会の「中央銀行制度私案綱要」と、1937年に発表された経済攻究会の「日本銀行改善案」が挙げられる。前者の金融制度研究会の提案の基本的な考え方は、「目安六箇条」にまとめられており、そこでは、「四、中央銀行をして政府の濫用し得ぬ如き独立安全のものたらしめ、五、主として営利主義に立脚せる現在の制度を改めて、公共機関たる本旨に合致する権威あるものたらしむるに足る合理的な組織を立つる」こととされている。このような「目安」に基づき、発券制度、市中銀行との関係、業務の組織、監督制度、経営機関、利益分配についての具体的提案が行われた。一方、後者の経済攻究会の提言は、日本銀行の管理、業務、発券制度、利益分配に関するものであった。両改革案の共通点として特に注目されるのは、日本銀行に対する政府の干渉を極力制限しようとしている点である。こうした動きの背景としては、日本銀行条例は、政府のイニシアティブによる近代化の推進という明治政府の考え方に即して制定されたものであったため、同条例の下では、中央銀行の独立性尊重という考え方はみられなかったが、1920年のブリュッセル国際金融会議、及び1922年のジェノア国際経済会議の決議のなかに、中央銀行に対する政治的影響を排除すべきことが含まれていたこと等の影響を受け、わが国においてもこうした中央銀行制度改正論議が隆盛をみたものと考えられる（日本銀行[1983] pp.303-313）。

第2次世界大戦の勃発に伴い、国家総動員体制が強まるなか、1942年には、従前の日本銀行条例に代わり、政府の統制色の強い旧日本銀行法が制定され、日本銀行は株式会社形態から、資本金を1億円（政府出資55%）とする特別の法令に基づく法人へと改組された。

終戦後、1949年には、旧日本銀行法の一部改正が行われ、日本銀行の最高意思決定機関として政策委員会を設置するとともに、公定歩合についての大蔵大臣の認可制が廃止されるなど、日本銀行の独立性に関する一定の配慮がなされた。

1955年頃から、日本の戦後のハイパーインフレーションの経験や、西ドイツにおけるブンデスバンク法の制定、イギリスのラドクリフ委員会、アメリカのバットマン委員会における論議など、海外の中央銀行制度改革の動き等を契機として、旧日本銀行法改正論議が浮上し、1957年には金融制度調査会が設置され、日本銀行法改正問題について3年以上の長期にわたり審議が行われた<sup>71</sup>。その結果、金融制度調査会は、1960年9月に答申ならびに説明書を決定し、大蔵大臣に対し「日本銀行制度に関する答申ならびに説明書」を提出した<sup>72</sup>。しかしながら、政府と中央銀行の関係については、「政府の指示権」を認めるか否かの点で委員の意見の一致をみず、一定の条件の下に政府の指示権を認めるA案と、協議が整わない場合には、政府に議決延期請求権を付与するB案の両論を併記するかたちとなった<sup>73</sup>。

71 中央銀行制度を巡って金融制度調査会が検討の対象とした項目は極めて広範なものであったが、審議が進むにつれて問題が明確化され、それらについてより一層掘り下げた議論を行うために、小委員会が設置された。まず、1958年9月に実態調査小委員会、1959年1月に発券制度小委員会、3月に法律問題小委員会が設置され、それぞれ報告を行った（大蔵省銀行局 [1959] pp.4-83）。実態調査小委員会では、金融政策運営の実情、とくに「中央銀行の中立性」の問題と密接に関連するものとして、政策発動を巡る政府と日本銀行との関係、政策決定機関の在り方、資本金に焦点が当てられたほか、発券制度小委員会では、わが国の銀行券発行制度をどのように定めるかが議論となった。さらに、法律問題小委員会では、準備率の決定につき、日本銀行が大蔵大臣の認可を受けることなく単独で決定する権限を持つことが憲法違反になるかどうか議論になった。法律問題小委員会は、1959年4月3日付で小委員会報告をまとめたが、その結論は、「一面において、事務そのものの内容、性質からいつて、政府からの独立性と中立性が要求され、他面においてこれをコントロールする手段が保障されている以上、個々の権限の行使を政策委員会の自主的決定に委ねることにしても、それだけで直ちに違憲のそしりを受けるべきものではないといつてよい」というものであった。さらに、日本銀行の準備率設定・変更・廃止については、「政府の認可を要するものとするか、或いはまた、政府に拒否権（再議権）又は実施延期命令権等の具体的監督権限を与えるべきか等の問題」は、「専ら立法政策的見地から決定すべき問題であつて、これらの権限の何れかを政府に認めるものでなければ違憲というわけではない」とされた（日本銀行 [1985] pp.625-635）。

72 金融制度調査会 [1960] pp.11-78

73 なお、旧日本銀行法改正は、IMF8条国移行を控えた1965年にも試みられ、同年2月の改正案35条では、政府との関係について、「日本銀行は、その運営にあつては、常に政府と密接な協力関係を保ち、十分な意思の疎通を図らなければならない。大蔵大臣が、日本銀行の運営に関する重要事項について政府の政策と調整を要すると認め、日本銀行にその旨を通知した場合には、日本銀行は、すみやかに、大蔵大臣と協議し意見の調整を行わなければならない。」とされていたが、政府部内、及び、政府と与党との間で調整がつかなかったこともあって、改正法案の国会提出は見送られた（日本銀行 [1986] pp.273-284）。

### 「独立」した日本銀行の合憲性を巡る論議

戦後の一連の日本銀行法改正論議では、日本銀行が行政権を担うものであることを前提として、そうした日本銀行に内閣からの独立性を与えることと憲法との関係について議論がなされてきた。その際、政府（内閣法制局）は、公正取引委員会等の独立行政委員会合憲論<sup>74</sup>に依拠し、日本銀行の独立性を合憲とする立場をとってきた。すなわち、政府見解は、1959年の金融制度調査会法律問題小委員会報告<sup>75</sup>の立場を踏襲し、独立行政委員会の合憲論の議論を前提とし、人事・予算等によるコントロールの存在、事務の特殊性を日本銀行の独立性の正当化根拠としている。

今次日本銀行法改正において、この点は、とくに日本銀行の経費の予算につき、行政庁の認可又は国会の承認が憲法上必要不可欠か否か、という問題と関連して議論された。政府（内閣法制局）は、国会審議等において、従来からの見解を踏襲し、日本銀行を独立行政委員会に準ずるものとして捉え、日本銀行に対する人事（任命権）・予算上のコントロール（最終的な決定権限が内閣あるいは国会に存すること）が存在することが合憲性確保のためには必要であるとの考え方を示している<sup>76</sup>。これに対して、中央銀行研究会報告書は、合憲性確保の要件として予算上のコントロールが存在することを明示的には挙げていないほか、金融制度調査会答申は、必ずしも予算のコントロールまで必要はないとの考え方も存在することを指摘したうえで、「今後、中央銀行に対する民主的コントロールのあり方という重要な問題について中央銀行の独立性の憲法上の位置づけを含め、国民的合意が形成されることが望まれる」としている<sup>77</sup>。

### （3）中央銀行の「独立性」の「経験」・「理論」とその法的意義

ここでは、中央銀行の独立性に関する歴史的経験と経済理論を紹介したあと、今日における中央銀行の「独立性」の意義を整理し、各国中央銀行の「独立性」の法的意義を概観する。なお、主要な経済理論の詳細は「付論2．中央銀行の独立性に関する経済理論と近年の制度改革」として取り纏めている。

74 独立行政委員会の合憲性については、日本国憲法制定当初から、その憲法65・72条等との関係が問題とされたが、下級審において合憲判決が示された（福井地判昭和27年9月6日行裁例集3巻9号1823頁）ほか、講学上も合憲説が支配的であった（詳しくは後述）。政府は、一貫して合憲であるとの見解を示しており、1975年、公正取引委員会の権限強化を含む独占禁止法改正論議において、政府が同委員会を合憲とする見解を示したことにより、独立行政委員会の合憲性は、実務上も決着をみている。

75 大蔵省銀行局 [1959] pp.79-83

76 今次日本銀行法改正において、内閣法制局は、独立行政委員会の憲法適合性について、内閣が人事、財務等を通じて一定の監督権を行使し得るという条件が満たされる場合には、合憲であるとしている。すなわち、この問題は、大蔵大臣あるいは内閣が与えられた権限を通じて適切な業務の監督を行い得るかどうかが、またその結果として、行政をつかさどる内閣が日本銀行の行う業務について国会に対して責任を負うことができるかという点に帰着するが、こうした観点からすると、「どの部分が欠ければ直ちにいけないということを今すぐに申し上げる自信もないわけですがけれども、どの部分は欠けていいと申し上げる自信もない」との見解を示している（1997年5月7日衆議院大蔵委員会における阪田内閣法制局第三部長発言）。

77 前出注4参照。

## 中央銀行の独立性の「経験」と「理論」

中央銀行の独立性<sup>78</sup>は、2度にわたる世界大戦中・戦後のハイパーインフレーション<sup>79</sup>等の経験に鑑み、そうした悲惨な経験を再現させないことをその根拠の1つとしている<sup>80</sup>。こうしたハイパーインフレーションは、戦時中あるいは戦後に、中央銀行が政府の債務を負担したことが原因となっており、今日では、中央銀行に独立性を付与し、財政目的でインフレ的な経済運営を求める政府などの圧力を排除する仕組みをとるのが先進国では一般的である<sup>81</sup>。

また、中央銀行の独立性は、上記のような歴史的経験だけでなく、経済理論によっても根拠づけられてきている。とくに、1970年代後半には、政府がインフレ・バイアス<sup>82</sup>を持つとの議論が盛んとなり、これを基礎とし、中央銀行の独立性の理論は急速に精緻化された。すなわち、インフレ・バイアスを抑制するための工夫として、政策当局のなかで中央銀行に物価安定という目的を割り当て、他の政策当局

78 中央銀行の独立性の観念の起源をみると、16世紀末に、ポーデンが貨幣鑄造権は主権の一部であるが、主権者（国王）が自らそれを自由に行使し得ないこととした方が結果として主権は強力になるとするなど、旧来からいわば貨幣鑄造権の独立ともいふべき思想が存在し、これが通貨発行を担う中央銀行の独立性の観念の原型とみることでもできる（Holmes [1995] p.114, Sejersted [1988] pp.140-142）。17世紀半ば頃から、スウェーデン、イギリスといった国で中央銀行が設立されはじめたが、例えば、1694年に設立されたイングランド銀行が、当初民間銀行として政府部外に設立されたことについて、ヒックスは、「国王の法廷を通じて国王自身の債務を回収することは民間債務に比較して簡単ではない。したがって、国王自身が民間から直接借入を行うのは難しい。この困難に対処するため、中央銀行は政府と分離された」と説明している（Hicks [1989] pp.52-54）。

79 金本位制の下では、国が金の量との関係で通貨の価値を決めていたため、通貨の対外的価値の面で中央銀行の裁量に歯止めがかかっていたが、戦時下、金本位制が停止され、中央銀行が政府債務を負担することにより、戦間期、第2次世界大戦中・戦後のドイツ、日本等のハイパーインフレーションを経験するところとなった。また、変動為替相場制移行後は、通貨の対外価値というアンカーがなくなり、金融政策の自由度は広がったが、なおインフレーション（石油ショックによるインフレーション）等を経験している（藤木 [2000] 第3章参照）。

80 「ドイツ・ブンデス・バンクの独立性」（法案 政府提出 添付立法趣意書 日本銀行 [1957] pp.49-50）は、「（ブンデスバンクの）独立性こそは今日なおドイツの人々が歴史的経験ならび経験によつて得られた認識に基き、発券銀行を理解しているところのものにふさわしいもの」としてしている。

81 政府には、インフレを起こすことにより、国会の議決を経ずして課税効果（inflation tax）を生じさせようとする誘因が存在するため、中央銀行に独立性を与えることによって、政府のそうした実質的な課税を行うことを防ぎ、財政を民主的コントロールの下に置くべきであるとする議論がある。

82 インフレ・バイアスは政策当局の動学的不整合性（dynamic-inconsistency）から生じるとされる。動学的不整合性とは、事前と事後で最適な政策が違う（整合的でなくなる）現象である。一般的には、例えば、何らかの重要な研究についての特許上の対応を考えた場合、特許政策を裁量的に変更できるとすれば、研究が完成するまで（事後的には）は研究開発を促進するために特許者の権利を手厚く守ることが望ましいが、研究が完成すれば（事後的には）、多くの人がその成果を活用できるよう特許者の権利を抑制する方がよい、というような事例を挙げ得る。この理論を金融政策に当てはめると、「労働者の賃金は、通常、今後のインフレによる生計費の変動を織り込んで設定されるが、賃金の変更には時間がかかるため、民間部門が予想していないインフレが発生すれば、企業の採算は好転し、景気は拡大する。そこで、政策当局には、民間部門のインフレ期待が安定していることを利用して、事後的にこれを上回る予期せぬインフレを生じさせることで景気刺激を行おうとする誘因が存在する。しかし、こうした経験が繰り返されると、政策当局のこうした行動を民間部門が織り込んで行動するようになり、結局、景気刺激はできずに過剰なインフレ（いわゆるインフレ・バイアス）が生じるだけに終わる」と説明されることになる。

から独立させる、という制度の有効性が明示的に議論されるようになった<sup>83</sup>。このほか、政治的景気循環理論（political business cycles）を敷衍した中央銀行の独立性の理論も提唱された。

さらに、石油ショック後のインフレ率が各国によって区々であったことなどから、中央銀行の制度比較や、物価の安定のための仕組みとしての中央銀行の独立性に関する実証研究が進化した。これは、各国の中央銀行の独立性を当該国の中央銀行法制等に基づいて指数化し、インフレ率等マクロ経済諸変数との間の相関関係を検証するというものであったが、分析結果によれば、中央銀行の独立性が高い国はインフレ率が低い傾向にあることが示されている（詳しくは付論2参照）。

#### 中央銀行の「独立性」の意義に関する整理

上記で述べてきたような中央銀行の独立性に関する歴史的経験や、近年の経済理論を踏まえ、今日では中央銀行の「独立性」は、いかに捉えられているか。ここでは、それが「何の」「何についての」「何からの」独立と捉えられているか、という角度から、整理することを試みる。

#### イ．「何の」独立か

まず、「何の」独立かについては、国内物価の安定（インフレ・バイアスの排除）を目的とした「金融政策」の独立性と捉えられているが、一方で、主要国においては、人事、財務、機能面での独立の必要性も指摘されている。例えば、欧州中央銀行の前身である欧州通貨機構（European Monetary Institute EMI）が1996年11月に公表したコンバージェンス・レポート（以下、「EMIコンバージェンス・レポート」という）では、「第2章 各国中央銀行が欧州中央銀行制度の構成機関となるために必要な法整備」<sup>84</sup>において、中央銀行の独立性を、「組織上の独立性」、「人事面での独立性」、「機能上の独立性」、「財務上の独立性」に分類し、それぞれを法的に担保するための各国中央銀行法改正の指針を示している。また、「OECD主要国における中央銀行と政府との関係に関する報告書」<sup>85</sup>においては、中央銀行の独立性をはかる尺度として、予算の決定に関する政府の介入等が基準となっている。

83 こうした議論の先駆的なものが、保守的中央銀行の提案（Rogoff [1985]）であり、この議論は、社会全般よりもインフレを嫌う傾向にある中央銀行家に金融政策の運営を委託することで、事後的なインフレ・バイアスの問題を緩和することができるという主張である。また、中央銀行の最適契約に関する議論は、政府あるいは議会と中央銀行との間で目標インフレ率に関する契約を交わすというものであり、例えば、総裁の報酬等を目標インフレ率からの乖離に逆比例させるなどのペナルティを課す（Walsh [1995]）あるいは、政府あるいは議会が中央銀行に低いインフレ目標値を与える（Svensson [1997]）ことによって、インフレ・バイアスの解消をめざす考え方である。

84 同章の仮訳については、日本銀行 [1997] pp.139-149を参照。

85 「OECD主要国における中央銀行と政府との関係に関する報告書」（1991年8月アメリカ議会提出）は、中央銀行の独立性をはかる尺度として、政策決定への政府の介入、政策委員及び役員の任命権、その任期、政策変更の公示、政府への信用供与、予算の決定権、監査制度に関する政府の介入、を挙げている（Goodman [1991] pp.1-3）。

## ロ．「何についての」独立か

次に、中央銀行の独立性を「金融政策」の独立性と捉える場合でも、「金融政策」の「何についての」独立かについては、議論が分かれ得る。すなわち、最近の経済理論では、中央銀行の独立性は最終目標設定に関する独立性（goal independence）と、政策運営手段の決定に関する独立性（instrument independence）という枠組みを用いて論じられることが多い。経済学においては、中央銀行に政策運営手段の決定に関する独立性を与えることについては、ほぼコンセンサスが得られており、さらに政策運営における専門知識の重要性という観点から、中央銀行に最終目標設定に関する独立性をも与えるべきであるとの主張<sup>86</sup>もみられる。

## ハ．「何からの」独立か

最後に、「何からの」独立かについては、歴史的な経験と経済理論の双方の帰結として、財政目的等のためにインフレ的な経済運営を求める「政府」からの独立と捉えられている<sup>87</sup>。また、経済学における中央銀行の独立性に関する議論では、政治的要因との関係にも言及がなされる場合がある<sup>88</sup>。この点、例えば、イギリスの「ロール委員会報告」<sup>89</sup>では、中央銀行の金融政策に関する「政府の誘惑」について、こうした政治的要因との関係も含めた指摘を行っており、通貨を増発し、インフレによって負債を帳消しにしようとする誘惑、通貨を増発し、金利を引き下げることによって借入利子負担を軽減しようとする誘惑、選挙前に景気がよくなるように金融政策を用いて政治的な景気循環をつくろうとする誘惑、の3点を挙げている。

## 各国中央銀行の「独立性」の法的意義

中央銀行の独立性の法的意義は、国によって必ずしも一律ではないため、以下では、主要国の中央銀行ごとに簡単な整理を試みる。

86 Romer and Romer [ 1997 ]

87 このような考え方から、中央銀行による対政府与信や公債引受けを禁止すべきであるとの考え方が導かれる。実際、主要国では対政府与信や公債引受けを原則禁止するのが一般的であり、例えばアメリカでは、資金繰りを含め、公債の直接引受けは禁止されている（連邦の債務である債券や、連邦によって元利払いが完全に保証されている債券については、公開市場操作でのみ売買することができる。連邦準備法Section14-(b)(1)）ほか、欧州でも、欧州共同体設立条約（101条）及びこれを受けた附属文書（欧州中央銀行規程）によって、欧州中央銀行と加盟国中央銀行が政府に対して与信を行うことは禁止されている。

因みに、わが国では、財政法5条によって、政府が日本銀行に公債を引き受けさせること及び日本銀行から借入を行うことは原則として禁止されているが、同条ただし書により、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行うことは可能であるとされており（ここでいう「特別の事由」に基づくものとして、日本銀行保有公債の借換えが行われている。小村 [ 1992 ] p.124 ）、また財政法7条により国は国会の議決を経た金額の範囲内で大蔵省証券を発行し又は日本銀行から一時借入れを行うことができる。なお、旧日本銀行法22条は、これら財政法の規定と整合的でなかったため、新日本銀行法では、日本銀行による公債の引受けや借入れを原則として禁止する財政法の規定に合わせるかたちで改正された（新日本銀行法34条）。

88 中央銀行の独立性と政治的要因との関係については、館 [ 1997 ] p.10のほか、付論2で紹介しているRomer and Romer [ 1997 ]、Nordhaus [ 1975 ]、Rogoff and Sibert [ 1988 ]、Alesina [ 1988 ]等を参照。

89 Roll *et al.* [ 1993 ] pp.14-16

## イ．連邦準備制度（アメリカ）

連邦準備制度の独立性は、「統治機構（government）内における独立性」といわれられており、大統領等執行府の誰の承認にも服さないが、議会の監督下に置かれる<sup>90</sup>こととされている。

連邦準備制度理事会は、憲法上の機関ではなく、立法に基づき設立されたものであり、その法的地位は独立政府機関（independent agency）<sup>91</sup>と位置付けられている。独立政府機関の合憲性は、特に、その長・委員に対する大統領の解職権が制限されている点を巡ってたびたび争われてきたが、現在では、大統領の解職権を正当理由のある場合（“for cause”<sup>92</sup>）に制限することは、違憲とはならないとの判例が確立している<sup>93</sup>。この間、連邦準備制度理事会の合憲性が直接の争点となった判例は存在せず、独立政府機関の合憲性が決着をみるなか、議論されること自体が少なくなってきた。なお、講学上は、同理事会が「金融政策」という機能を担っているということに着目し、大統領からの独立性を支持する見解が有力となっている<sup>94</sup>。

## ロ．ブンデスバンク（ドイツ）

ブンデスバンクは、連邦直属の公法人であり、その理事会と役員会には連邦の最高官庁たる地位が与えられる（ブンデスバンク法29条1項）など、連邦政府と同等の地位を与えられている。また、金融政策の遂行に当たっては、連邦政府の一般的経済政策を支持する義務や、連邦政府への助言義務<sup>95</sup>などを課されつつも、ブンデスバンク法により付与された権限の行使に関して連邦政府の指示を受けないことと

90 憲法によって貨幣の鑄造及びその価格を設定する権限は連邦議会に与えられており（Article 8, Section 8）連邦議会はその権限を連邦準備法により、連邦準備制度に委任している。

91 独立政府機関（independent agency）とは、一般に、政府機関のうちその長・委員に関する大統領の解職権が制限されるなど、法により執行府からの独立性を与えられているものを指し、連邦準備制度理事会のほかには、連邦取引委員会（Federal Trade Commission FTC）や証券取引委員会（Securities and Exchange Commission SEC）などがある（駒村 [1999a] p.22以下）。

92 “for cause”とは一般に、非能率、職務怠慢、職務上の不正行為のあることを意味し、“at will”（任意）の解職と対比される。“for cause”は、理事会メンバーの任期を定めた連邦準備法Section10-2においても用いられているなど、法令用語として定着をみているが、講学上はその具体的な内容について必ずしも定説がなく、政策決定を行う独立政府機関が大統領による政策指示に従わないことは解職の“cause”に該当するとの見解も存在する（Miller [1986] p.44）。

93 合衆国最高裁判所は、ハンフリー事件判決（Humphrey’s Executor v. United States, 295 U.S. 602（1935））において、連邦取引委員会委員に対する大統領の解任権について、議会は制限を設けることができると判示している。すなわち、同判決は、元来、料金規制や具体的な行政処分は立法府固有の権限であり、これを大統領統制下の機関に分与してもそれが立法権そのものの委任でない限り、つまり委任の限界内である限り、合憲であるとしている。さらに、この権限を大統領の罷免権が及ばない（大統領の指揮監督権の及ばない）独立委員会の委員に与えたとしても、それは独立性の必要という官職の特殊性に基づいた権能の付与であつて、大統領の執行権を侵したことはないとしており（川上 [1965] pp.61-62）その後の判決（FTC v. Am. Nat’l Cellular, 810 F.2d 1511（9th Cir. 1987））等においても同様の判断を示している。

94 Davis and Pierce [1994] p.47

95 ここにいう助言義務（ブンデスバンク法13条1項）とは、連邦政府の要請による情報提供義務とは異なり、ブンデスバンクが自らのイニシアティブにより連邦政府と接触することができることを意味する。また同時に、しかるべく連邦政府への助言を求められたときにはそのようにしなければならないことを定めたものと解されている（ブンデスバンク月報1972年8月号pp.15-17）。

されているなど、政府から高度の独立性を付与されている。

ブンデスバンクについては、憲法（基本法）上に、その設置に関する根拠規定<sup>96</sup>が置かれていることが特徴的である。また、基本法には、ブンデスバンクに独立性を付与すべきとの文言はないが、ブンデスバンク法案（政府提出）添付立法趣意書においては、「通貨価値の安定は、中央銀行の政策と政府の両方に依存し、その関係を相互に調整することが重要である」、「国家のいかなる行政活動も議会に対して責任を負っている政府の支配下に置かれるべきであるとする議会責任制の原則は、すべてに例外なく妥当するものではない」、「独立性こそは、数十年来認められてきたドイツの発券銀行についての社会通念である」などとして、その独立性を正当化している<sup>97</sup>。

ブンデスバンクの独立性と憲法の関係については、最終的な違憲立法審査権を有する連邦憲法裁判所において直接争われたことはないが、連邦行政裁判所は、1973年にブンデスバンクの独立性は基本法に反しないとの判決<sup>98</sup>を下している。

## 八．フランス銀行

1973年フランス銀行法では、金融政策の決定権は政府に属するものとされ、フランス銀行は、金融政策の実施機関と位置付けられていた。しかし、マーストリヒト条約は、欧州連合加盟国に対し、政府からの高度な独立性が保障された欧州中央銀行制度と各国の中央銀行関連法とが整合的なものとなるよう要請したことから、フランスが同条約を批准した1992年9月以降、フランス銀行法の改正論議が本格化し、1993年7月に新法が議会で可決された。新法では、フランス銀行が金融政策を決定すること、また、その権限行使に当たっては政府の指示を受けないことなどが定められていたが、憲法評議会は、マーストリヒト条約が発効していない段階においては、これらの条項は、国家の国策決定権を定めた憲法20条及び首相の政策指揮権を定めた同21条に抵触し、違憲であるとの判決を下した<sup>99</sup>。換言すれば、同判決は、

96 基本法88条は、「連邦は、連邦銀行として、通貨発券銀行を設置する」と規定している。

97 日本銀行〔1957〕pp.49-50。もっとも、本研究会では、同立法趣意書の主眼は、「ブンデスバンク役員会のメンバーの任命権を大統領が掌握しているからといって、ブンデスバンクの独立性を侵害していることにはならない」と陳弁することにあるとみることも可能である、との指摘も聞かれた。

98 同事案は、「1965年に準備預金に関する規定」を改正し、主として長期の業務を行う建築貯蓄預金などの金融機関の準備預金義務を免除したことに関し、ブンデスバンクが、特定の金融機関の準備預金義務を除外する規則を発することの有効性について争われたものである。連邦行政裁判所は、「ブンデスバンク法で定められているブンデスバンクの独立性は、基本法88条によって根拠付けされているとはいえないが、許容されており、他の憲法条文、とりわけ基本法20条1項（ドイツ連邦共和国は、民主的、社会的連邦国家である）とも両立し得る。」とし、ブンデスバンクが当該規則を発することの有効性を認めている。同判決は、ブンデスバンクの地位が、憲法に反しないとした理由として、金融政策における連邦政府との協力関係や連邦政府の人事への関与などを挙げている（連邦行政裁判所判例集41巻354頁以下）。

99 1993年8月3日フランス憲法評議会判決。1993年7月13日に国会通過済みの改正フランス銀行法に関して、野党議員から憲法評議会に対し、「政府及び議会の権限に抵触する一部の規定は違憲ではないか」等の提訴がなされていたが、8月3日、同評議会は、本件に関する判決結果を発表した。その判決要旨は、マーストリヒト条約発効前に金融政策決定権限を政府からフランス銀行に委譲することを示す一部の規定は違憲、それ以外の提訴対象規定についてはすべて合憲、というものであった（*Décision n° 93-324 DC du 3 août 1993*）。

マーストリヒト条約発効後は、金融政策の決定権をフランス銀行に委譲することは憲法上許容されるとの解釈を示したものであったため、政府は、一旦は違憲とされた箇所を削除した法案を成立させ、マーストリヒト条約の発効後に該当部分を復活させた法案を再提出し、成立・公布させている。

## ニ．イングランド銀行（詳しくは付論2の2（2）参照）

1997年、イングランド銀行の独立性を強化するイングランド銀行改革がなされたが、そこでイングランド銀行が得た独立性は「政策運営上の独立性（operational independence）」であるとされている。すなわち、イングランド銀行はインフレーション・ターゲティング方式を採用しており、政府がインフレ目標値（小売価格指数 除くモーゲージ利払分 前年比+2.5% 2000年3月現在）を設定し、それを達成するための「金融政策運営」に関して独立して責任を負う。また、実際のインフレ率とインフレ目標値との格差が上下1%ポイント以上乖離した場合には、その乖離が生じた理由や乖離が解消するのに必要な期間などを、イングランド銀行総裁が大蔵大臣に公開書簡の形で説明することが要求される（「公開書簡方式」）。さらに、大蔵省は金融政策に関してイングランド銀行に対して指示を行う権限を留保しているが、「極端な経済状況」の下で国益のために必要と大蔵大臣が判断した場合のみ一定期間（通常28日間、議会両院の承認が得られた場合最長3か月）金利に関する命令を出すことができる。

## ホ．欧州中央銀行（詳しくは付論2の2（1）参照）

欧州連合では、欧州中央銀行及び加盟国中央銀行によって構成される欧州中央銀行制度（現状では、欧州中央銀行及び通貨統合参加国中央銀行 以下、各国中央銀行という）によって構成されるユーロシステム<sup>100</sup>（以下、同じ）が、域内の金融政策を一元的に担うこととされている。欧州中央銀行及び各国中央銀行は、欧州共同体設立条約及び同付属議定書（以下、欧州中央銀行法という）によって付与された権限を行使し、また、任務を遂行するに当たっては、欧州共同体諸機関や各国政府その他いかなる者にも指図を求め、またはこれらの者から指図を受けてはならないとされている。また、欧州共同体諸機関や各国政府は、この原則を尊重し、かつ欧州中央銀行又は各国中央銀行の意思決定機関の構成員がその職務を遂行するに当たり、これに影響力を行使しようとしてはならない義務を負う。

一方、議会との関係については、欧州中央銀行には、欧州中央銀行制度の活動に関する報告書（少なくとも年4回）と連結財務諸表（毎週）の公表、その活動なら

100 欧州連合では、域内の一元的な金融政策のために、欧州中央銀行及び欧州連合加盟国中央銀行によって構成される欧州中央銀行制度を設立することとされている（欧州共同体設立条約8条）。しかし、現状では、欧州連合加盟国のうち4か国（イギリス、デンマーク、スウェーデン、ギリシャ）は未だ通貨統合に参加しておらず、実際にユーロ圏の金融政策の遂行に当たるのは欧州中央銀行及び通貨統合参加11か国の中央銀行である。EU全体の中央銀行制度のうち、こうした現在のユーロ圏の中央銀行制度はユーロシステム（Eurosystem）と呼ばれ、欧州共同体設立条約が予定している欧州中央銀行制度と区別されている（日本銀行 [1999] pp.69-76参照）。

びに金融政策に関する年次報告書の欧州議会、閣僚理事会、欧州委員会、欧州理事会への提出義務が課されている。欧州議会では、この年次報告書をもとに一般的な討議を実施する。また欧州中央銀行総裁とその他の役員会メンバーは、欧州議会の求めに応じて、または自らの判断で欧州議会において説明を行う。

## 2. 分析・検討

### (1) 日本銀行の「独立性」の意義

近年、中央銀行の独立性については、精緻化された経済理論が世界的潮流として展開されており、日本の経済学でも一般的に支持されている。本研究会では、最近の経済理論は、中央銀行の独立性を法制度化する際の根拠たり得ることがあらためて確認された。その上で、新日本銀行法下における日本銀行の「独立性」の意義について、以下のような議論があった。

#### 「何の」独立か

日本銀行法3条等の文言等<sup>101</sup>からみても、今次日本銀行法改正の眼目であった日本銀行の独立性と透明性の確保とは、一義的には「金融政策」の独立性と透明性の確保であったと考えられる。従来、日本銀行の「金融政策」、信用秩序の維持、銀行券の発行といった目的は相互に密接に関連し合うものとして捉えられており<sup>102</sup>、日本銀行法5条2項では、「政策委員会が、日本銀行の業務運営についても、最高意思決定機関となることにかんがみ」<sup>103</sup>、日本銀行の業務運営における自主性にも十分配慮することとされている。こうした点に鑑みると、日本銀行法の下で、「金融政策」以外のどのような分野について、どの程度の独立性・自主性が認められ得るのが問題となり得る<sup>104</sup>。

この点、今次日本銀行法改正の過程では、日本銀行の業務は、当該業務における日本銀行と政府との関係に応じて、金融政策のように高い独立性が認められる分野、信用不安への対処や国際金融危機に対する国際支援等のように政府の関与が必要となる分野、為替介入や国庫事務運営のように政府が判断すべき分野の3者に分類されている<sup>105</sup>。また、金融政策の目的については、通貨の対内的価値（物価）の安定

101 日本銀行法3条1項では、日本銀行の通貨及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とされ、同条2項では、日本銀行は、通貨及び金融の調節に関する意思決定の内容及び過程を国民に明らかにするよう努めるものとされている。これを受けて、日本銀行法20条では、政策委員会の会議のうち金融調節事項を議事とする会議の議事要旨・議事録を作成・公表することとされている。

102 武藤・白川 [1993] p.2、日本銀行金融研究所 [1992] pp.37-38

103 金融制度調査会 [1997] p.13

104 なお、「政府関係機関」（その予算、決算について国の予算、決算に準じた取扱いのなされる政府全額出資の特殊法人 公庫、特殊銀行）について、そもそもそれが国とは別個の法人として設立された趣旨は、その組織、人事、業務運営等において自主性を発揮することによって経営能率を高めようとしたからにほかならないとして、設立目的からその経営面における自主性尊重を導出する見解が存在する（杉村 [1982] pp.169-170）。

105 中央銀行研究会 [1996] p.7

のほか対外的価値（為替）の安定も含まれるか、この両者が矛盾するような場合には、どちらを優先させるべきか、また、物価の安定と国の他の政策目標（雇用の安定等）とが矛盾する場合にはどちらを優先させるべきかといった問題があり得るが、今次日本銀行法改正では、日本銀行の金融政策は国内物価の安定を目標として運営されるべきであるとされた。

本研究会では、こうした今次日本銀行法改正における整理について、日本銀行に、物価の安定を理念とした金融政策という明確に定義された任務を付託していることが、日本銀行に高い独立性を付与することの正当化根拠となっており、日本銀行の独立性が一義的には「金融政策」の独立性であることがあらためて確認された<sup>106</sup>。また、その他の分野についても、金融政策を効率的に遂行するうえで不可欠あるいは不可分な業務については、金融政策と同等ではないにせよ、独立性は認められるべきであり、こうした解釈は、業務運営の自主性への配慮を求める日本銀行法5条2項の趣旨とも合致するものであろうとの見方で一致した。もっとも、こうした議論の前提として、そもそも、金融政策とそれ以外の業務がいかなる関係に立つかという点について整理する必要があるとの指摘が聞かれた。

#### 日本銀行の金融政策の独立性と政府の経済政策との総合性

日本銀行法4条では、金融政策が政府の経済政策の基本方針と整合的なものとなるよう、政府と十分な意思疎通を図ることが求められている。今次日本銀行法改正において、日本銀行の金融政策は物価の安定を追求することとされており、上記日本銀行法4条との関係では、日本銀行が為替の安定や雇用の維持といった国の他の政策目標を金融政策において考慮し得るかが問題となる<sup>107</sup>。

この点について、本研究会では、日本銀行法2条では、「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」とされていることに鑑みれば、日本銀行はあくまで物価の安定を目的として金融政策を行うのであって、国のその他の政策目

106 このように、明確に定義された任務を担っていることが、その任務の独立性の根拠となっている例としては裁判所が挙げられる。すなわち、裁判所は、ひたすらある具体的な事案について法を適用することだけを行うのであり、だからこそ裁判所や裁判官に高度の独立性を付与して行わせるのがよいと考えられる。

107 行政法学では、近年行政の裁量権の統制手法として、要考慮事項という判断枠組み（行政府がその判断に際し考慮した事項及びその考慮の仕方に着目する判断方法）がよく議論されている。これは、いわゆる日光太郎杉事件（東京高判昭和48年7月13日行裁例集24巻6=7号533頁）においてとられた方法で、「本来最も重視すべき諸要素、諸価値を不当、安易に軽視し、その結果当然尽すべき考慮を尽さず、または本来考慮に容れるべきでない事項を考慮に容れもしくは本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価し」たことによって行政府の判断が左右されたものと認められる場合には、裁量判断の方法ないし過程に誤りがあるものとして違法になるとするものである。

こうした議論を日本銀行に当てはめた場合、金融政策を行うに当たっての「要考慮事項」が何であるかは日本銀行が判断するものであって、日本銀行は、物価の安定を目標として、国の他の政策目標に関する政府の意見を十分に聞いたうえで（新日本銀行法4条）金融政策運営に係る判断を自ら行わなければならないことになるとの意見があった。

標は国内物価にどのような影響を及ぼすかという観点から、その動向に配慮するものであるとの意見が示された<sup>108</sup>。すなわち、例えば国内物価の安定と雇用の安定は短期的にはトレードオフの関係に立ち得るが、その場合、中央銀行は物価の安定のために金融政策を実施することが日本銀行法上要請されていると解される。もっとも、国内物価の安定と雇用の安定は長期的にはトレードオフの関係には立たないと今日の経済学では考えられており、こうした理論的背景もあって、日本銀行は国内物価の安定を通じて国民経済の健全な発展を追求するものとされていると考えられる。

#### 「何についての」独立か

日本銀行の独立性が、一義的には「物価の安定を理念として行う金融政策」の独立性であるとして、それでは、そこでいう独立性とは、「何についての」独立か、すなわち、目標設定（目標とする物価水準、その判断基準）の独立なのか、あるいは、金融政策運営の手段の選択についての独立なのかが問題となる。

日本銀行法をみると、同法2条における「物価の安定」の解釈（物価安定の範囲、物価水準の判断基準）は、日本銀行法上明定されていない。他方、金融調節の方針決定等は政策委員会の権限として日本銀行法15条に列挙されており、例えば、現在日本銀行は具体的な目標インフレ率を設定するといった手法をとっていないが、仮にそうした手法をとるとして、それは「金融市場調節の方針」（日本銀行法15条1項4号）に当たると考えられる。こうしたことから、新日本銀行法の下では、金融政策の目標である物価水準の設定から金融政策の運営手段の選択に至るまで、そのすべてが日本銀行の判断に委ねられていると考えられるとの見解で一致した。

#### 「何からの」独立か

今次日本銀行法改正の過程では、「何からの」独立性かは必ずしも明確にされていない。すなわち、中央銀行研究会報告書及び金融制度調査会答申では、インフレ的な経済運営を求める外部からの圧力を排するために独立性が必要であるとしている<sup>109</sup>が、その外部とは具体的にいかなる主体を指すかを明示していない。また、新日本銀行法では「独立性」ではなく「自主性」という文言が用いられており、この

108 雇用の安定のほか、為替相場のコントロールについても同様のことが当てはまる（注66参照）。例えば、日本銀行は、1999年9月21日の金融政策決定会合における決定につき、「日本銀行は、為替相場そのものを金融政策の目的とはしていません。金融政策運営を為替相場のコントロールということに直接結び付けると、誤った政策判断につながるリスクが高いことは、バブル期の政策運営から得られる貴重な教訓になっています。ただ、このことは、金融政策運営において為替相場の動向をみないでよいということではありません。日本銀行は、あくまでも、為替変動が景気や物価の先行きにどのような影響を及ぼすかという観点から、その動向を注意深くみていくべきものと位置づけています。」としている（日本銀行プレスリリース、[政策関連のお知らせ]『当面の金融政策運営に関する考え方』（日本銀行ホームページ <<http://www.boj.or.jp/h220/docsdir/seisaku/99/sei9922.htm>>）。

109 金融制度調査会 [1997] p.11、中央銀行研究会 [1996] p.3

点については、「独立性」という文言を用いることによって、内閣や国会から完全に独立した存在との意味合いで受け取られるのは適当ではないとの政府見解が示されている<sup>110</sup>。

経済学では、中央銀行の独立性とは、財政目的等のためにインフレ的な経済運営を求める「政府」からの独立と捉えられると同時に、その時々政治的利害に基づく圧力からの独立とも捉え得るとされる<sup>111</sup>。この点、海外の中央銀行をみると、アメリカの場合、連邦準備制度理事会は連邦議会の権限の一部を委ねられていることから、その独立性は、統治機構内（within the government）の独立性、すなわち、連邦議会の制定した法律に基づく機関であるが、執行府の誰の承認にも服さないという意味の独立性とされる。もっとも、連邦準備制度理事会は、その権限行使について、大統領から独立すると同時に、議会からも独立しているとみられている。また、欧州では、政府からの独立と、国会からの独立とを区別する議論はあまり行なわれていないよううかがわれる。

今次日本銀行法改正の過程では、日本銀行の主に政府からの独立性が念頭に置かれて議論がなされたが、本研究会では、中央銀行の独立性に関する今日の経済理論に照らせば、日本銀行の独立性は「政府」からの独立だけでなく、その時々政治的利害に基づく圧力からの独立も含むものであるとの意見で一致した。また、行政一般については、専門的な判断の上に、最終的には政治的な判断が入り込む傾向があるが、日本銀行の場合は、そうした政治的な判断を介在させずに専門的判断のみで金融政策を決定する仕組みを、敢えて立法によって構築しているとの意見が聞かれた。

もっとも、日本銀行を設立してそれに独立性を与えている現制度は、国会自身の政治的判断の産物であって、それを変更することもまた、政治的判断に委ねられている。すなわち、物価の安定の守り手である日本銀行を、国権の最高機関である国会が廃止することは理論的には憲法上許容され得るが、今日において、国民は、物価安定を国民全体の利益に資する目標と認識し、それを追求するための仕組みとして日本銀行を存立せしめ、これに独立性を与えるという政治的な判断をしていると解釈できるとの意見が聞かれた。

#### 「独立性」とアカウンタビリティ（説明責任）との関係

日本銀行は、日本銀行法により独立性を付与されると同時に、アカウンタビリティ（説明責任）を負うものとされている（新日本銀行法3条、20条）。すなわち、中央銀行研究会報告書では、「国会が主権者たる国民を代表し、その国会の信任を

110 政府見解は「日本銀行の独立性という表現をとった場合には、日本銀行が内閣や国会から完全に独立した存在との意味合いで受け取られることがあるということで、用語としては適当ではない」としている（山口大蔵省銀行局長答弁 1997年4月25日衆議院大蔵委員会）。

111 注88参照。

得て内閣が存立するという我が国の制度の下では、日本銀行は国会や内閣から完全に独立した存在ではあり得ない。このため、日本銀行は同時に、透明な政策運営を通じ、国民・国会に対して説明責任を負っており、これらをあわせて考えると、日本銀行に望まれるのは、透明性を伴った独立性、すなわち『開かれた独立性』というべきである」としている。

今日、特に海外では、アカウンタビリティは統制も含んだ概念として捉えられる場合もあるほか<sup>112</sup>、あらゆる行政に説明責任が求められる方向にある。もっとも、そうした説明をもとにして、国民がどの程度参加し、監視するかについては行政活動によってさまざまなかたちがあり得る。

他方、わが国において、アカウンタビリティという言葉が「説明責任」ないしは「説明する責務」という表現で法令等にも用いられるようになったのは、1996年11月に行政改革委員会・行政情報公開部会によって情報公開法要綱案が公表されて以来のことといい得る。同要綱案では、情報公開法は、行政情報の開示により、政府の諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民による行政の監視・参加の充実に資することを目的とするものとされている（情報公開法要綱案第一）。一方、海外と比べ、わが国では、アカウンタビリティは行政機関による情報の公開や開示のコンテキストのみで用いられることが多いとの指摘もある<sup>113</sup>。

新日本銀行法において日本銀行に課されているアカウンタビリティ（「透明性の確保」新日本銀行法3条）の意義については、基本的には、情報の公開や開示の責務を適切に果たすことを意味しているものとみられる。

また、アカウンタビリティと独立性の関係については、一般に独立性を有する機関には、より高度のアカウンタビリティが求められるが、高いアカウンタビリティを果たしていることは、独立性を正当化する根拠たり得るわけではなく、独立性の程度はやはりその機関の性格によって決まると考えるべきであるとの指摘があった。

## （2）日本国憲法下における日本銀行の「独立性」の位置付け

本章1（2）で述べたように、戦後の一連の日本銀行法改正論議において、日本銀行が行政権を担うものであることを前提に、日本銀行に内閣からの独立性を与えることと憲法（65条）との関係について議論がなされてきた。

この点、仮に日本銀行が行政主体と捉えられる場合には、日本銀行の政策・業務は原則としてすべて行政事務に分類されることとなるが、第 4章で述べたように、本研究会では、現在の日本銀行に当然に行政組織法一般理論上の行政主体性が認め

112 例えば、鈴木 [1999] p.623は、オーストラリア行政法では、アカウンタビリティの概念は報告・説明、情報収集・調査、評価・検証、指示・統制という4つのプロセスを含むものであることを紹介したうえで、わが国においてアカウンタビリティ及びその確保を論じる場合には、そうしたプロセス全体を前提にしなければならぬとしている。

113 鈴木 [1999] p.621

られるという見方は聞かれなかった。また、仮に、日本銀行がその作用面で行政権を担うものではないと考えられれば、日本銀行の独立性に関して憲法論を行う必要は生じない。しかしながら、本研究会では、日本銀行の作用（業務）には、「金融政策」や銀行券の発行など国から委任された行政事務と解釈し得るものが含まれると捉えられることもあって<sup>114</sup>、日本銀行の地位に関する憲法上の問題、すなわち、日本銀行が高い独立性を有することは憲法65条との関係で違憲となるか、という問題をあらためて検討することとした。

中央銀行の独立性の最も重要な根拠は、歴史的経験や経済理論等に基づき、独立した中央銀行という制度が国民の権利保障に資するものであるとする国民的合意が存在することであることはいうまでもない。本研究会では、このように国民が中央銀行に独立性を付与することによって保障しようとしている価値、すなわち、物価の安定という価値が、日本国憲法上どのように位置付けられるかという点についてもあわせて検討した。

以下では、本研究会における議論を、金融政策の理念である「物価の安定」の憲法上の位置付けに関する議論と、日本銀行の「独立性」の憲法上の位置付けに関する議論とに分けて整理する。

#### 金融政策の理念である「物価の安定」の憲法上の位置付け

まず、日本銀行の「金融政策」の理念である「物価の安定」の憲法上の位置付けについては、「物価の安定」は、市場経済が安定的に機能するうえで不可欠なものであって、それは日本国憲法が保障している財産権（29条）や職業選択の自由（22条）を確保するための前提条件として捉えられるとの意見が示された。すなわち、物価の安定を維持することによって、財産権の実質であるところの「富の配分」がインフレあるいはデフレによって人為的に変えられないようにすること、自由な取引社会の最も重要な前提である予見可能性（ドイツではRechtstaat 法治国原理によって裏付けられる）を保障すること、政府がインフレを発生させ、国会の議決を経ずに課税効果（inflation tax）を得ることを未然に防止すること、が可能となると考えられる。こうした見方に立ち、中央銀行制度は、憲法が基本的人権の1つとして保障する経済的自由権の前提条件である「物価の安定」を確保するための制度と捉えられるとの見解も示された。

114 日本銀行の作用（業務）に注目した場合、本研究会報告書「公法的観点からみた日本銀行の業務の法的性格と運営のあり方」においてみたように、日本銀行の業務の多くは、行政事務とも非行政事務とも整理し得るものであるが、なかには、金融政策や日本銀行券発行業務のように、国から付託された事務としての性格が強いという意味で、行政事務として整理した方がよいのではないかと考えられるものもある（日本銀行金融研究所 [1999] pp.125-126）ことから、憲法65条との整合性が一応問題となる。

## 日本銀行の「独立性」の憲法上の位置付け 憲法65条との関係

で述べたように、「物価の安定」という「金融政策」の理念は、日本国憲法の人権保障の前提条件となっているものであると説明することは可能であるが、それと日本銀行が内閣から独立して存在することが許容されるか否かということは異なる論点であるとの指摘があった。すなわち、後者の論点は、歴史的経験や経済理論によって根拠付けられている日本銀行の独立性が、憲法65条等との関係で合憲と認められるものであるか否かという問題である。以下では、まず、学説等を整理したうえで（以下、イ．）日本銀行への当てはめ（以下、ロ．）を試みる。

### イ．行政権の概念（憲法65条等）を巡る理論状況

従来、わが国では立法、行政、司法の三権分立を厳密に解する傾向がある。こうした三権分立概念の理解は、比較法的には特異なものであり、むしろ海外では、権力分立（Separation of Powers）による抑制・均衡のメカニズムが強調され、必ずしも三権の分類に固執してはいないものと考えられる。実際、アメリカをはじめとする主要国では、行政権がすべて内閣（あるいは大統領）に一元的・排他的に属することはまれである。

今日では、わが国においても、行政活動の肥大化、多様化を背景とし、こうした従来の厳密な三権分立の理解は、日本国憲法が本来予定している権力相互の抑制・均衡メカニズムと整合的でなくなりつつある。こうしたなか、講学上は、柔軟な機能的権力分立観に立脚し、およそ行政権はすべて内閣の下に統轄されなければならないとする従来の政府見解を否定的に捉える考え方が有力となっている<sup>115</sup>。

この点、こうした日本特有の、いわば併列的ないし縦断的な権力分立観が支配的であった1つの要因として、日本国憲法における権力分立の考え方が、その精神はアメリカのそれを継承しつつも、その内実は明治憲法の影響を受け、官制大権に基づく行政概念の残滓をとどめている（例えば、内閣法、各省庁設置法などの現行法制にも明治憲法下での官制の感覚が残存している）ことを指摘できる、との意見が聞かれた。

また、憲法65条（「行政権は、内閣に属する」）の解釈については、そこにいう「行政権」の範囲や、「内閣に属する」ということの意味が明確でなく、さらには、72条にいう内閣総理大臣の「行政各部に対する指揮監督」の内容が明らかでないため、内閣からの独立した行政権の憲法上の許容性等についての議論を行うにあたっては、まずは憲法65条等に関する学説を整理したうえで、日本銀行への当てはめを試みるべきであるとの指摘があった。こうした点を踏まえ、以下では、憲法65条等の解釈論や独立行政委員会の合憲性に関する問題について、学説等を整理したうえで、ロ．において日本銀行の独立性の合憲性の問題についての本研究会における議論を整理する。

### （イ）憲法65条等の解釈

憲法65条の解釈に当たっては、そこにいう「行政権」の範囲が問題となる。「行

115 佐藤 幸 [1998] pp.40-41

行政権」の範囲については、かつて、およそ実質的な国家の作用なるものを想定したうえで、立法でも司法でもないものはすべて無限定的に行政であると捉える無限定的な「控除説」が有力であったが、これに対しては、肥大化した内容の行政観念ないし行政権の圧倒的優位を帰結しかねないとの強い批判があった<sup>116</sup>。この間、「行政」を積極的に定義しようとする積極説<sup>117</sup>もみられたが、近年では、内閣の事務を定める憲法73条との関係を重視しながら65条における「行政権」の内容を求める見解（ここでは、これを「限定的控除説」と呼ぶ）が有力となっている。この見解は、行政権の内容について控除説的な説明の必要が残ることを認めつつも<sup>118</sup>、日本国憲法が立脚する個人の自由の保障を主眼とした権力分立観の下では無限定的な控除説は正当化されないとしたうえで、行政権の具体的内容は、憲法の枠組みに従って基本的には国会によって付与されるとする説<sup>119</sup>である。

もっとも、現行の行政組織に関する法の枠組みでは、私人の権利を制限し、あるいは、義務を課す行為については侵害留保の原則により個別の法律の根拠が必要だが、それ以外の事務については、設置法の所掌事務の範囲内で、行政自身が行政事務に取り込むことが可能であると解さざるを得ないことから、憲法65条の「行政権」の範囲について限定的控除説をとったとしても、やはり「行政権」の内容には各種多様なものが内包され得るとの意見が聞かれた。

また、行政権のなかに多種多様なものが含まれるからこそ、常に行政事務が一定の形式で「内閣に属する」と解するのは不合理であり、内閣による監督形態はその行政事務の特性に応じて、多様なバリエーションが考えられるとの指摘があった。

なお、憲法72条は、内閣総理大臣は「行政各部を指揮監督する」と定めている。学界において、「行政各部」の解釈について確立した見解があるわけではないが、一般に、内閣総理大臣の指揮監督権の範囲は、「行政各部たる省庁の権限に属する事項に及ぶ」とされ、人事院や公正取引委員会などの行政委員会は、「一般行政庁からの職権の独立性を有することに特徴のある行政機関であるから、内閣総理大臣の指揮監督権は及ばない」とされている<sup>120</sup>。

#### (ロ) 独立行政委員会の合憲性を巡る問題<sup>121</sup>

行政作用のなかには、直接の政治的コントロールを受けることなく、中立的な立

116 佐藤 幸 [1997] p.126

117 例えば、田中二郎教授は、「近代的行政は、法の下に法の規制を受けながら、現実に国家目的の積極的実現をめざして行われる全体として統一性をもった継続的な形成的国家活動」と捉えている（田中 [1974] p.5）。また、手島孝教授は、行政を「本来的および擬制的公共事務の管理および実施」と定義している（手島 [1969] p.19）。

118 実際、行政には多種多様なものが含まれており、それらを含し、しかも有意的な積極的定義が著しく困難であること、また、歴史的にみても、元来君主に一体的に属していた統治権から立法と司法とが分化独立し、君主に残されたものが行政と観念されたことなどに鑑みれば、消極的定義にはそれなりの存在理由があるとの指摘がなされている。佐藤 幸 [1995] pp.209-210

119 佐藤 幸 [1998] p.31

120 樋口・佐藤・中村・浦部 [1998] p.241

121 ここでの整理は、布田 [1985] pp.186-188、駒村 [1999b] pp.204-207等を参考としている。

場で厳正に遂行されるのを適当とする事務があるとされ、こうした事務を担当するものとして、人事院や公正取引委員会等の独立行政委員会が設けられている。これら独立行政委員会については、行政組織上、行政権から一定の独立性が認められており、これが憲法65条の「行政権は、内閣に属する」という憲法の建前と矛盾しないかが問題となった。この点につき、違憲説も唱えられていたが、現在は合憲説が支配的である。もっとも、その論拠は、憲法65条を内閣がすべての行政機関に対して「指揮監督」権をもつことを求めていると解したうえで、行政委員会も何らかの意味においてなお内閣の「指揮監督」ないし統制の下にあるとする説（ $\alpha$ 説）と、正面から独立性を認めたいうえで、内閣の「指揮監督」に服さない行政機関を設けることも許されるとする説（ $\beta$ 説）とに分けられる。このうち、従来の政府（内閣法制局）見解である、内閣が人事権と予算権とを掌握していることをもって内閣の統制下にあるとする説は前者（ $\alpha$ 説）に属する。こうした政府見解については、内閣が人事権と予算権を持っていることをもって内閣の「指揮監督」下にあると捉え得るとすれば、裁判所も内閣のコントロール下にあるといい得ることとなり、人事権と予算権をメルクマールとする考え方は妥当ではないとの強い批判が聞かれているところである。

他方、独立性を正面から認め、内閣の「指揮監督」に服さない行政機関を設けることも許されるとの説（ $\beta$ 説）としては、憲法65条が「唯一」とか「すべて」という行政権の帰属を限定する字句を用いていないことを根拠とする説（ $\beta 1$ 説）<sup>122</sup>、憲法65条の行政とは、「政治的作用・執政（executive）」に限られ、「非政治的作用・行政（administrative）」は必ずしも内閣の統制下にあるを要しないとする説（ $\beta 2$ 説）<sup>123</sup>、行政分野のなかには性質上内閣による統制に適しないものがあるとする説（ $\beta 3$ 説）<sup>124</sup>、国の行政機関が内閣の統制下に立つことを要求している憲法の趣旨は、それを通して国会の統制の下に置こうとするものであるから、内閣の統制の下に立たなくても、直接国会の統制に服すれば、憲法の趣旨に反しないとする説（ $\beta 4$ 説）<sup>125</sup>、内閣から独立の行政委員会の設置は、当該行政を行政権者の専恣から排除しようとするものである以上、政府への抑制設定という三権分立と目的を共通にするとする説（ $\beta 5$ 説）<sup>126</sup>などがある。

こうした学界における展開を踏まえ、 $\alpha$ 説が強調する民主的責任行政の要請と $\beta$ 説が強調する職務の特殊性に基づく職権行使の独立性の必要性を総合的に捉える見解がある<sup>127</sup>。この見解によれば、内閣から全く無関係の行政機関を設置することは許されないが、行政はすべて内閣の指揮監督に服さなければならないと解する必要はない。また、独立行政委員会の歴史的展開過程に徴し、制度自体に合理性の認められる場合には、その限りにおいて職権行使の独立を認め得る余地があり、このことは立憲主義の目的にかないこそすれ、反するとみる必要はない。準司法作用

122 浅井 [1951] pp.69-70等、福井地判昭和27年9月6日行裁例集3巻9号1823頁

123 山田 [1949] p.46

124 林 [1960] p.8、清宮 [1979] pp.300-305

125 鶴飼 [1949] p.33、宮澤 [1978] pp.497-499、佐藤 功 [1979] p.270等

126 小嶋 [1963] p.227

127 佐藤 幸 [1995] p.217、佐藤 幸 [1998] p.42

のみならず、誠実な法律執行の挫折への対応、領域横断的対応、熟慮的討議といった見地から独立の機関に行わせるのにふさわしい作用があり得る。さらに、65条が行政権を内閣に帰属せしめている背景には内閣を通じて民主的なコントロールを確保するという趣旨の存することは否定し難いから、内閣によるコントロールの不十分なところは国会によるコントロールによってある程度補う必要がある、とされている<sup>128</sup>。

## ロ．日本銀行の「独立性」の合憲性の根拠

### (イ) 政府見解

今次日本銀行法改正時の政府見解は、日本銀行の独立性の合憲性について、独立行政委員会の合憲性に関する従来の政府見解を踏襲し、その合憲性を確保するには、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。

### (ロ) 本研究会における議論 2つの視点

本研究会では、新日本銀行法が認める日本銀行の独立性は合憲であるとする政府見解の結論には異論はないものの、その根拠として、政府による予算権と人事権の掌握が挙げられていることについては、上記イ．で述べたとおり、それで内閣の下にあるというのであれば、最高裁判所すら内閣の統制下にあるといい得ることもあって、説得的ではないとの認識で一致した。

本研究会では、日本銀行の「独立性」の合憲性の根拠について以下の2つの視点から説明することが可能であり、かつ、妥当であるとの見解で一致した<sup>129</sup>。以下で述べる2つの視点は、それぞれ単独でも日本銀行の独立性の合憲性を説明し得るものであるが、上記イ．で述べた独立行政委員会に関する $\alpha$  説と $\beta$  説を総合的に捉える見解がそうであるように、以下の2つの視点を相互補完的關係に立つものとして総合的に捉えることも可能である。

### (ハ) 第1の視点 合法性の監督と最低限の人事権

第1の視点はドイツの議論を参考にし、合法性の監督 (Rechtauf-sicht) と最低限の人事的コントロールがあることをもって、内閣の統制下にあると捉え、合憲性の根拠とする考え方 ( $\alpha$  説) である。これは、内閣がすべての行政機関に対して指揮監督権を持つことを要することを前提としているという意味において、上記イ．で述べた $\alpha$  説の延長上にあるものといえる。すなわち、ドイツでは、監督 (Aufsicht) を受けていることをもって、広義の行政府の一部門であることを説明するが、例えば地方公共団体など、自治ないし独立性を有している機関についても、合法性の監督は留保している。本説は、憲法65条の文言との整合性を図りつつ、政府からの高度な独立性を有する機関を許容しようとするものである。この点、新日本銀行法で

128 国会によるコントロールの例として、委員の任命に関する両議院の同意や国会に対する報告義務が定められていることが挙げられている (佐藤 幸 [1995] p.217、佐藤 幸 [1998] p.42)。

129 ここでの日本銀行の合憲性に関する議論は、仮に日本銀行を行政主体と捉える立場をとったとしても、そのまま妥当するとの指摘があった。

は、政府の監督権限を「適法性の監督」(法令・定款違反の場合に、大蔵大臣が政策委員会に対して是正措置を要請できる)に限定(新日本銀行法56条)し、旧日本銀行法下の大蔵大臣による一般的監督、業務命令権、監督命令権、日本銀行監理官制度、役員解任権、立入検査権は廃止し、日本銀行に強い独立性を付与したところである。α説の立場からは、日本銀行は強い独立性を確保しつつも適法性(合法性)の監督を受けていることにより、内閣の統制下にあると捉えられるという説明も可能であるとの指摘があった。

また、ここで最低限の人事権とは、ドイツの地方公共団体やブンデスバンクの人事に関する連邦政府の関与にみられるように、人格上の理由等一定の場合に限定された解任権を内閣が留保していることを意味している。この点、新日本銀行法は、総裁・副総裁・審議委員は、その任期中、意に反して解任されることはないが、特定の解任事由(破産、処罰、禁錮、心身の故障)に該当する場合は、内閣又は大蔵大臣によって解任されることとされている(日本銀行法25条)。日本銀行の人事面における国からの独立性は海外の中央銀行のそれとほぼ同等であり、また、国内の特殊法人、認可法人等と比べると、日本銀行の役員には高い身分保障が付与されているといえるが、その一方で、内閣には最低限の人事権が留保されていると解し得るとの意見が聞かれた。

なお、この説に立っても、すぐ後で述べる第2の視点を基礎付ける日本銀行の政策・業務の特殊性は、日本銀行の独立性の実質的根拠となっているという指摘があった。

## (二) 第2の視点 小嶋和司教授の学説(β5): 権力分立の理念

第2の視点は、上記イ. で整理したβ5説をベースとしてそれ以外の根拠(β1説やβ4説)を複合的に組み合わせるものである。すなわち、β5説を日本銀行に当てはめた場合、中央銀行制度に関する歴史的経験あるいは経済理論に鑑み、立法により日本銀行に金融政策というある種限定された政策・業務について独立性を与えることは、立憲主義の目的あるいは権力分立の理念にかないこそすれ、反することはないと捉えられ、日本銀行に新日本銀行法が高い独立性を付与していることの合憲性もこれによって説明し得るとの見解が示された。

また、β4説については、既に述べたように、金融政策の独立性は、その時々々の政治的利害に基づく圧力からの独立も含むとの見方もあるため、政党内閣の統制下に置く代わりに、政党的構成をとる国会に全面的に従属させることは、中央銀行制度の趣旨にそぐわないのではないかとこの指摘もあった。もっとも、内閣による統制が指揮監督権の行使によるのに対し、国会による統制は、役員任免への同意や予算・決算への関与といった手法のほか、根拠法の改廃、国政調査、国会への報告義務の充実等が中心となるなど、両者の統制の手法は異なる。この点、例えば、新日本銀行法54条が定めている国会への報告等は、日本銀行の独立性を阻害しないかたちで国民に対する説明責任を果たすものであり、β4説に即して考えれば、日本銀行の独立性の合憲性に関する補助的な論拠となり得るとの意見も示された。

この間、β1説については、憲法65条に「唯一」や「すべて」といった行政権の帰属を限定する字句が用いられていないことは、行政権の内容は多種多様であり、

こうした多種多様なものがすべて内閣の一定の統制下にある必要はないことを含意していると解釈することができ、このことも合憲性の補助的な根拠の1つとなり得ようとの指摘が聞かれた。

#### (ホ) 政府による監督方式へのインプリケーション

政府見解は、日本銀行の独立性の合憲性の根拠として、政府が、予算権と人事任命権を掌握していることを挙げているが、これを本研究会で提示された上記2つの視点から評価すると、以下のように考えられる。

まず、人事任命権については、新日本銀行法23条では、政府に役員任命権が付与されている。この点、政府による合法性の監督と最低限の人事的コントロールがあることをもって合憲性の根拠とする第1の視点も、そこで最低限の人事権として想定されているのは、人格上の理由等一定の場合に限定された解任権であって、上記いずれの視点も、政府による任命権の掌握を合憲性確保の条件とはしていない。これを、第1の視点からは、政府による人事コントロールの一手法と捉えることも、また、第2の視点からは、権力分立の理念である抑制・均衡の一形態とみることも不可能ではない。しかしながら、本研究会では、人事任命権については、人事コントロールの一手法として捉えるよりも、むしろ日本銀行の政策・業務が国から委託されたものであると考えれば、国民が委ねたことについて最終責任を負う人は国民が選ぶのが適当であるという見地から、内閣・国会による日本銀行の人事への関与を捉えるべきであるとの見解が示された。

また、予算権については、上記いずれの視点からも、日本銀行が内閣の統制下にあるというために、内閣が予算権を把握していなければならないとはいえないとの見解で一致した<sup>130</sup>。すなわち、本研究会では、先進諸国の例<sup>131</sup>をみても、経理の

130 中央銀行研究会においても、「日本銀行の独立性と憲法との関係については、物価の安定のための金融政策という専門的判断を有する分野においては、政府からの独立性を認める相当な理由があり、人事権等を通じた政府のコントロールが留保されていれば、日本銀行に内閣から独立した行政的色彩を有する機能を付与したとしても、憲法65条等との関係では、違憲とはいえない。」(中央銀行研究会 [1996] p.3)とされており、「日本銀行が内閣の統制下にあるというためには、内閣が予算権を把握していなければならない」との認識ではなかったことは注目に値する。

131 独立政府機関であるアメリカ連邦準備制度理事会の予算は、連邦政府予算の付属書に掲載されており、議会承認を必要とされない (Executive Office of the President and Office of Management and Budget [2000] p.1249)。また、連邦準備銀行の収支は連邦予算資料には含まれず、その代わりに理事会の年次報告書により議会に報告される (連邦準備法 Section 10-7 USC Title 12, Section 247)。

イングランド銀行は、銀行部と発行部に分けて経理されており、通貨発行益を生じる発行部の利益金は、公的資金であるとの考え方から全額国庫納付が法定されており、政府による予算の事前チェックはない (1928年紙幣及び銀行券法 Currency and Bank Notes Act 1928 6条)。

ブンデスバンクは、連邦直属の公法人 (bundesunmittelbare juristische Person) と位置付けられているが、「企業」(Unternehmen) 形態をとるものとして、予算に関する連邦所管大臣の承認を受けることを免除されている (連邦予算規則 Bundshaushaltsordnung 112条)。

この間、「EMIコンバージェンス・レポート」(前出注84に対応する本文参照)では、中央銀行の「財務上の独立性」として、「各国中央銀行の財務に関する事前の影響力 (ex ante influence) の行使は、中央銀行の独立性を侵害する可能性があるとして、第3者、特に政府または議会が、直接または間接に中央銀行の予算や利益処分の決定に影響を及ぼし得る立場にある国においては、そうした条項が中央銀行による欧州中央銀行関連業務の遂行を妨げることがないよう、法律上のセーフガード条項を設けなければならない」としている。

チェックは決算が中心であり、監査制度等が充実していることを前提とすれば、予算制度は必ずしも求められないと考えられる。この点、新日本銀行法が、経費予算に係る大蔵大臣認可の対象を、通貨及び金融の調節に支障を生じさせないものに限定している点は評価し得るといえる。

## ．コーポレート・ガバナンスの観点からみた日本銀行

### 1．議論の前提

#### (1) 今次日本銀行法改正における整理

日本銀行の経営機構に関する今次日本銀行法改正の主要なポイントとしては、主に、政策委員会の強化、役員及び職員に関する規定の整備、監事機能の活用の3点が挙げられる。なお、資本制度については、旧日本銀行法下の制度を維持することに特に支障はない<sup>132</sup>とされ、資本金を1億円とし、うち55百万円以上を政府の出資とする旧日本銀行法下の出資形態が新日本銀行法においても維持されている(新日本銀行法8条)。

#### 政策委員会の強化

##### イ．政策委員会の位置付けの明確化と権限の拡充

政策委員会は、1949年の日本銀行法改正において導入されたものであるが、連合国総司令部ドッジ顧問の日本銀行の外部に日本銀行の政策を決定するポリシー・ボードを置くとの構想に対し、外部に置くことの問題点が指摘され、結局、日本銀行内部に置くことで決着したという経緯がある。このため、旧日本銀行法においても、政策委員会の位置付けが不明確であると指摘されてきた<sup>133</sup>。今次日本銀行法改正の過程では、政策委員会を独立行政委員会のような外部機関とした場合、政策委員会と業務執行部門となる日本銀行の間の連携が支障なく行われたいのではないかと、あるいは、政策委員会の事務局と日本銀行の事務局が併存することが非効率ではないかといった問題点が存在することから、日本銀行の内部の機関と位置付けられた<sup>134</sup>。

また、旧日本銀行法の下では、業務執行に関する権限は総裁に一元化されたが、定款に基づく機関として総裁、副総裁、理事からなる役員集会在存在し、業務執行についての重要な事項は役員集会で審議することとされていた(旧日本銀行定款24

132 中央銀行研究会 [1996] p.10、金融制度調査会 [1997] p.14

133 例えば、旧日本銀行法には、「任命委員ノ給与其ノ他政策委員会ノ経費ハ日本銀行ノ負担トス」(13条ノ4第5項)のように政策委員会を外部機関としているかのような規定が存在し、また任命委員が日本銀行の役員として明記されていなかった。新日本銀行法では、政策委員会が日本銀行の内部組織であることが明確化されたことに伴い、政策委員会のメンバーである審議委員は、明示的に日本銀行の役員とされている(新日本銀行法21条)。

134 中央銀行研究会 [1996] p.5、金融制度調査会 [1997] p.15

条)。他方、旧日本銀行法下における政策委員会の議決事項には、金融市場調節方針の変更等が明記されていなかったこと等から、日本銀行の「金融政策」は事実上、役員集会において決定されているとの批判がなされてきた。そこで、新日本銀行法の下では、定款に基づく役員集会を廃止（いわゆる「ワンボード化」<sup>135</sup>）したうえで、金融政策の決定全般（公定歩合・準備預金制度に関する法律に基づく準備率等の決定または変更、その他の通貨及び金融の調節に関する方針の決定または変更、経済及び金融の情勢に関する基本的見解等の決定または変更等<sup>136</sup>）が政策委員会の権限であることが明確化されるとともに（新日本銀行法15条1項）政策委員会は、業務運営の基本方針その他の事項の決定を行い（同条2項）日本銀行役員（監事及び参与を除く）の職務の執行を監督（同条3項）することとされた。

#### ロ．政策委員会の構成

旧日本銀行法下では、政策委員会は、日本銀行総裁、任命委員4名（金融業関係有識者2名 うち地方銀行関係1名、都市銀行関係1名、商工業関係有識者1名、農業関係有識者1名）政府代表委員2名（大蔵省代表1名、経済企画庁代表1名）の計7名で構成されていた（政府代表委員には議決権は付与されていなかった）。これに対し、新日本銀行法では、総裁と、2名に増員された副総裁及び審議委員6名の計9名で構成されることとなった。すなわち、新日本銀行法下では、政府代表委員が廃止されるとともに、審議委員（旧日本銀行法では任命委員）については、従来の業界代表的な考えをあらため、「経済又は金融に関して高い識見を有する者その他の学識経験のある者のうちから」任命されることとなった（新日本銀行法23条2項）。

#### ハ．運営

新日本銀行法の下では、政策委員会の会議は、金融調節事項を議事とする会議（以下、金融政策決定会合という 新日本銀行法15条1項）とその他の事項を議事とする会議（同条2項）とに分けて規定されている。

このうち、金融政策決定会合については、アメリカの連邦公開市場委員会（FOMC）が定例的に開催され、その開催日を周知することで市場関係者の信頼を得ていること等を踏まえ<sup>137</sup>、定例的に開催することとされた（現在は政令の規定に基づき、毎月2回を常例として開催されている 新日本銀行法17条2項、同施行令9

135 このような「ワンボード化」論については、旧日本銀行法上も新日本銀行法上も、法制上は政策委員会が唯一かつ最高の意思決定機関であって、制度論（法律上の制度）と実態論（同法の下での運用）を混同した面があるとの批判がある（神田 [1997] p.18）。

136 旧日本銀行法の下では、金融市場調節方針の決定につき明文の規定がなく、また、準備預金準備率の変更には大蔵大臣の認可が必要であったが、新日本銀行法の下では、公定歩合の変更のみならず金融市場調節方針も政策委員会の決定事項とされ、また、準備預金準備率操作に係る大蔵大臣の認可制度も廃止された。

137 金融制度調査会 [1997] p.18。なお、イングランド銀行、欧州中央銀行等の金融政策決定会合も定例的に開催され、その開催日が事前に周知されており、こうした運営方法は先進国の中央銀行では一般的になっている。

条1項)。また、新日本銀行法では、政府代表委員は廃止されたが、金融政策決定会合については、大蔵大臣及び経済企画庁長官自ら、またはその指名する職員が出席し、議案の提出及び議決の延期を求め得ることとされている(新日本銀行法19条1項・2項)。さらに、政策運営の透明性確保の観点から、金融政策決定会合の議事要旨と議事録を作成、公表することとされている(新日本銀行法20条)<sup>138</sup>。

他方、金融調節事項以外の事項を議事とする会議は定例化されていないが、その所掌範囲は業務全般にわたるため頻繁に開催されている。なお、政府代表の出席はこれらの会議には認められていないほか、議事要旨・議事録の作成、公表も義務付けられていない。

### 役員及び職員

旧日本銀行法では、任命委員の任命に当たり、両議院の同意が必要とされていたが、新日本銀行法では、旧法下の任命委員に当たる審議委員だけでなく、総裁、副総裁についても、「国民の意見が反映されるよう」<sup>139</sup>、両議院の同意を必要とすることとされた(新日本銀行法23条1項)。

また、新日本銀行法では、日本銀行の独立性が向上したことに伴い、役職員に関する規定を整備している。すなわち、役員が解任される事由を限定(新日本銀行法25条)するとともに、役員が在任中にはならない行為等を定めている(新日本銀行法26条)ほか、役職員の秘密保持義務が明定された(新日本銀行法29条)。また、給与等の支給基準(新日本銀行法31条)及び服務準則(新日本銀行法32条)の作成、届出、公表が定められた。この間、日本銀行の役職員は、旧日本銀行法同様、法令により公務に従事する職員とみなされている(新日本銀行法30条)。

### 監事機能の活用

今次日本銀行法改正の過程において、金融制度調査会答申は、「今回の日本銀行法改革においては、監事の役割を明確にし、その監査機能の充実を期することとしており、法令・定款違反又はそのおそれがある場合においても、大蔵大臣は、直接、立入検査を行わず、代わりに、日本銀行監事に監査を求めることで、監事の監査機能の活用を図っていくことが適当である」<sup>140</sup>とされた。

138 金融政策決定会合に関する公表事項をより詳しくみると、以下のとおりである。開催日については、あらかじめ各四半期末に、翌月以降6か月分の予定を公表する。また、当該会合における決定内容は、会合終了後、原則として直ちに公表する。各月の初回会合の2営業日後に「金融経済月報」を公表し、そのなかに、当該会合で決定した「経済及び金融の情勢に関する基本的見解」を掲載する。議事要旨を当該会合の次々回の会合(通常約1か月後)で承認したのち、その3営業日後に公表する。議事録を当該会合から10年を経過した後に公表する。

139 金融制度調査会 [1997] p.23

140 金融制度調査会 [1997] pp.40-41

こうした整理を受けて、新日本銀行法では、日本銀行の独立性強化の観点から、旧法下の大蔵大臣による一般監督権、業務命令権、監督命令権、日本銀行監理官制度、役員解任権を廃止し、大蔵大臣の監督権限を「適法性の監督」（法令・定款違反、またはそのおそれがある場合に、大蔵大臣が政策委員会に対して是正措置を要請できるにとどまる）に限定（新日本銀行法56条）する一方、その求めによる監事の監査を規定（新日本銀行法57条）した。また、財務諸表等の大蔵大臣への提出に当たっては、財務諸表及び決算報告書に関する監事の意見書を添付することが義務付けられた（新日本銀行法52条）。

## （2）日本銀行の資本制度及び経営機構に関する従来議論

従来、日本銀行の資本制度や経営機構が法律学の関心の対象となることは少なかったが、1942年の旧日本銀行法制定時や、1949年の同法改正、1957～60年、1965年の同法改正論議等では、出資者の位置付けや意思決定機関のあり方を中心に議論があった。

### 出資者の位置付け

日本銀行条例下の日本銀行では、当初の資本金1千万円（日本銀行条例4条）の半額ずつを政府と民間株主が出資していたが、理事・監事の選出など経営上のさまざまな事項が株主総会の議決に係らしめられるなど、日本銀行の株主の地位は、商法上の株式会社のそれに近いものがあった。もっとも、定款の作成など、個別に政府の認可に係らしめられているもの（日本銀行条例23条）もあったほか、政府は一般監督権に加え、日本銀行条例及び定款違反行為だけでなく、政府に不利と認めることをも制止する権限を有していた（日本銀行条例24条）。また、配当については、民間の株券保有者に対しては年8%、政府に対しては年6%と上限が設定され、剰余金の差引残額の配当割合については大蔵大臣の許可が必要とされていた（日本銀行条例下の定款36条）。

1942年の旧日本銀行法制定に伴う改組の際、日本銀行を「純然タル公的組織」とすべく、株主総会が廃止され、株主は出資者と改められたが、出資形態は、資本金1億円のうち、55百万円は政府出資、45百万円は民間の出資によることと定められ（旧日本銀行法5条2項）<sup>141</sup>、完全国有化には至らなかった。政府は、その理由について、当時において最も必要なことはすべての国家資本と労力が国家目的に沿うようにすることであって、そのために日本銀行を完全な国有組織とすることまでは必要ないとの見解を示している<sup>142</sup>。

141 終戦直後には、資本金1億円を政府、金融機関、一般経済界で各3分の1程度ずつ出資するとの案や、全額を民間金融機関出資とするとの案が示されたことがある（日本銀行 [ 1985 ] pp.277・286-287）。

142 昭和17年2月5日衆議院本会議・板谷順助委員長発言（日本銀行調査局編 [ 1967 ] p.794）。

旧日本銀行法の下では、出資者に議決権等はなく、配当は年5%に上限が設定されていたほか（旧日本銀行法39条3項）、日本銀行が解散した場合の残余財産の分配についても、払込資本金を超える残余財産は国庫に帰属することと定められていた（旧日本銀行法12条2項）。こうした出資者の地位について、旧日本銀行法の解説書のなかには、社債権者としての地位に近いものと捉える見解<sup>143</sup>もみられている。

その後、1957年～60年にかけて金融制度調査会で中央銀行制度に関する審議が行われた際、金融制度調査会による「日本銀行制度に関する答申ならびに説明書」では、民間、政府いずれの出資をも消却し、「日本銀行は資本金額の定めのない特殊法人とする」ことが提言された<sup>144</sup>。その際、日本銀行の国有化の是非についても論議が行われたが、わが国の場合、全額政府出資の政府金融機関の予算・決算については国会の議決が必要とされており、日本銀行についても同様の扱いとすることは、政府による金融への介入を招き望ましくないという理由から、答申は国有化を否定する立場をとった<sup>145</sup>。

また、1965年における日本銀行法改正の動きのなかでも、資本金の要否が論議となり、無資本法人化が検討されたが、改正法案に関する政府部内、及び、政府と与党との間の調整が難航したこと等から、国会への提出は見送られることとなった。

#### 意思決定機関の位置付け

日本銀行条例の下では、株主総会のほかに、総裁、副総裁、理事の合議体である重役集会が存在していた（日本銀行条例下の定款41条）。また、1942年に旧日本銀行法が制定された際には、日本銀行条例下の重役集会に当たる役員集会は存続し、業務の執行について重要な事項を審議することとされていたが（旧日本銀行法下の定款24条）、副総裁と理事には投票権がなくなり、総裁が意思決定を行うこととされた。

その後、1949年の旧日本銀行法の一部改正により政策委員会が設置された。その間の経緯を敷衍すると、1948年、連合国総司令部より、政府に対し、日本銀行の意思決定機関を改組し、それ自身の事務局をもち、金融機関の監督行政をも行う行政委員会を設けようとするバンキング・ボード構想が示された。これに対し、翌1949

143 榎田 [1942] p.50

144 金融制度調査会 [1960] p.29

145 金融制度調査会 [1960] (pp.29-30) は、「国有化反対論者のいう国有化に伴う弊害とは、わが国の実情からみて国有化が日本銀行の業務の運営に対する政府の介入権を強化することになるおそれが多いことである。特にわが国の立法例では、全額政府出資の政府金融機関はほとんどすべてその予算及び決算について国会の議決を経ることになっているので、もし日本銀行を国有とすることは、実際問題としてこれらと同列に取り扱われることになるおそれがあり、それは中央銀行としての性質上不適当であるとする。すなわち、中央銀行の業務の運営はできるだけ自主的弾力的に行なわれなければならないし、その業務の範囲も弾力性を要し、したがって経費の運用に関しても弾力性がなければならないが、いわば政府から一定量の業務の委託を受けているとみられる政府金融機関と同列に取り扱われるならば、中央銀行としての使命の遂行に支障を来すおそれがあるとするのである。」としている。

年、同司令部ドッジ顧問が日本銀行の外部に日本銀行の政策を決定するポリシー・ボードを置くとの構想を提案したが、日本銀行の日常業務に携わっていない者に政策を決定させることは難しいため、日本銀行の政策を決定する者と運営する者とを分離する（理事会のほかにポリシー・ボードを設ける）ことは実際的ではない等の問題点が指摘され、結局、日本銀行内部に置くことで決着したという経緯があった<sup>146</sup>。なお、役員集会は、定款上の機関として日本銀行の内部に存続した。

1960年の金融制度調査会答申では、金融政策の適時適切な運営を図るため、日本銀行の政策決定機関としての政策委員会を強化すべきであるという認識の下、引き続き日本銀行内部に政策委員会を存置し、これを日本銀行の最高意思決定機関として、意思決定ならびに執行の基本を掌らせることとしている。また、政策委員会に日本銀行副総裁を加え、任命委員の選任範囲に金融業界以外の学識経験者を含めるほか、総裁、副総裁及び任命委員に身分保障規定を設けることなどが提言されている<sup>147</sup>。

### （３）海外中央銀行のガバナンス

#### 出資形態

各国中央銀行の出資形態は区々である。国有化されている例をみると、イングランド銀行やフランス銀行は、当初は株式会社として設立されたが、第2次世界大戦後（1946年）にいずれも国有化された。また、ドイツでは、従前、州政府や各州中央銀行の出資によっていたが、1957年のブンデスバンク設立時に国有化されている。

他方、アメリカでは、金融政策の意思決定を行う連邦準備制度理事会が独立政府機関と位置付けられる一方、その実施を担当する連邦準備銀行の資本は、全額、連邦準備制度加盟銀行によって出資されている。また、日本銀行がその設立時に範としたベルギー国立銀行は、政府と民間が半額ずつ出資しているほか、イタリア銀行のように、民間金融機関が全額出資している中央銀行も存在する。この間、ニュージーランド銀行のように、無資本制を採用している国もある。

#### 経営機構

##### イ．意思決定機関と執行部の関係

連邦制をとるアメリカとドイツの中央銀行制度は、連邦に1つ置かれた最高意思決定機関と、地区単位の中央銀行が存在し、後者の意思を前者における政策決定に反映させ得る仕組みがとられている点が特徴的である。

まず、アメリカ連邦準備制度は、連邦準備制度理事会（最高意思決定機関として準備率の決定や公定歩合の承認などの金融政策の決定や商業銀行・連邦準備銀行の

146 日本銀行 [ 1985 ] pp.295-323

147 金融制度調査会 [ 1960 ] pp.32-43

監督等を実施)と、連邦公開市場委員会(公開市場操作を指示)及び、12地区に置かれた連邦準備銀行(金融政策の実施等を担当)がその主な機関となっている。連邦準備制度理事会の理事の選任に当たっては、大統領は金融、農業、工業、商業上の利益及び国の地理的区分を公正に代表させるよう考慮することとされている。他方、各地区の連邦準備銀行には、加盟銀行と公衆を代表する9名の社外取締役<sup>148</sup>から成る取締役会が置かれている。この間、連邦公開市場委員会は、7名の任命理事と5名の地区連銀総裁からなる<sup>149</sup>。

また、ブンデスバンクは、中央銀行理事会と役員会、及び、ブンデスバンクの大支店として9地区に置かれた州中央銀行の役員会(本店の役員会の専管に属さない管轄地域内の金融機関との取引等を担当)から成る。中央銀行理事会は、総裁1名、副総裁1名、委員6名以内、州中央銀行総裁9名で構成されているほか、必要に応じ、連邦政府の構成員が出席することができる。また、役員会は、総裁1名、副総裁1名、委員6名以内で構成されている。なお、州中央銀行役員会は、州中央銀行総裁と副総裁のほか、1~2名の理事から構成されている。

さらに、イングランド銀行のように、意思決定機関及び執行機関に外部の人材を登用し、政策運営の専門性を担保している中央銀行もみられる。すなわち、イングランド銀行の金融政策に関する最高意思決定機関である金融政策委員会は、総裁1名、副総裁2名、イングランド銀行内部委員2名(うち金融政策責任者1名、市場調節責任者1名)に加え、外部専門委員4名で構成されている。また、取締役会は、イングランド銀行の経営状態や金融政策委員会の運営の評価を行うが、そのメンバーは、総裁1名、副総裁2名に加え、社外取締役16名からなっている。

この間、欧州中央銀行制度(現状ではユーロシステム<sup>150</sup>。以下、同じ)は、理事会と役員会によって統括されている。理事会は最高意思決定機関であり、現状では、役員会メンバー(総裁1名、副総裁1名、理事4名)及びユーロ参加国(現在、11か国)の中央銀行総裁によって構成されている。ユーロ圏の金融政策は理事会によって決定され、役員会は、その決定に従って金融政策を実施し、各国中央銀行に対して必要な指示を与える。上記ブンデスバンクなど、参加国中央銀行は、欧州中央銀行の決定と指示に従って金融調節を行う仕組みとなっている。

## ロ．利益処分方法・監査体制

経理制度については、主要中央銀行の多くは、剰余金から積立金・準備金等を差し引いた残額を国庫納付<sup>151</sup>しているが、イングランド銀行のように、発券業務を行

148 取締役は、クラスA・B・Cに分けられている。クラスAの役員は加盟銀行を代表し、クラスB・Cの役員は公衆を代表する。選任方法については、クラスA・Bの役員は加盟銀行によって選出され、クラスCの役員は理事会によって任命される。取締役会の議長・副議長はこのクラスCのなかから同じく理事会によって選任される(日本銀行金融市場研究会[1985]p.8)

149 Board of Governors of the Federal Reserve System [1994] pp.12-13

150 前出注100参照。

151 前出注14参照。

う発行部とその他の中央銀行業務を行う銀行部を經理上区分している例もみられる（1844年ピール銀行条例1条）。すなわち、イングランド銀行では、通貨発行益を生じる発行部の利益金は、公的資金であるとの考え方から全額国庫納付が法定されているが、銀行部の利益金（税引き前）は、配当金（納付金）、税金、準備金（内部留保）に割り振られる。

また、監査体制をみると、主要中央銀行はほぼ例外なく当該国の会計検査院の検査を受けている（イングランド銀行は発行部のみ）が、アメリカ連邦準備制度理事会やイングランド銀行など、民間会計事務所の監査をも受けている例がみられる。また、欧州中央銀行制度においては、欧州中央銀行及び各国中央銀行の会計は、理事会が推薦し、閣僚理事会が承認した、独立した外部監査人によって監査されている。

## 2．分析・検討

日本銀行は法人であり、政府及び民間による出資からなる資本を有し、出資証券に流通性が与えられているなど、その組織形態には株式会社に類似した面がみられる。本研究会では、日本銀行の組織運営のあり方を考えるに当たり、近年隆盛をみている商法上のコーポレート・ガバナンスに関する議論を参考として、日本銀行のコーポレート・ガバナンスについて整理を試みた。コーポレート・ガバナンス論には、主に、「会社は誰のものか」株主、あるいは、債権者、従業員等の会社の利害関係人（ステークホルダー stakeholder）の利益を会社運営上いかに位置付けるか、「会社の運営機構（機関）はいかにあるべきか」取締役（会）、監査役（会）、株主總會等のあり方、という2つの問題があるといわれることが多いようである<sup>152</sup>。そこで、本研究会では、こうした視点を参考として、日本銀行のステークホルダー（出資者、取引先金融機関、国民、銀行券利用者）の位置付け、日本銀行の経営機構のあり方について、議論が行われた。

### （1）日本銀行の出資者その他のステークホルダーの位置付け

#### 出資者

日本銀行法8条1項は、日本銀行が資本金を有し、また、それが政府及び民間からの出資によることを定めている。一般に資本といっても、法人の性格によってさまざまな位置付けのものが考えられるが、中央銀行の場合、通貨発行権を付与されていることから、その経営資源は銀行券を発行することによって得られるのであり、資本金は、専ら、設立に際して必要な施設等が賄われたことを示すものであるとの見方も成り立ち得る<sup>153</sup>。また、日本銀行の出資者は、商法上の株式会社の株主が有

152 江頭 [1999] p.5

153 こうした見方は、旧日本銀行法の解説書（宮本 [1971] p.51）や、1957年から1960年にかけて金融制度調査会（実態調査小委員会）で旧日本銀行法の改正に向けて議論がなされた際にも示されている（大蔵省銀行局編 [1959] p.62）。

している株主総会における議決権や会社の運営に関する監督是正権を有しないほか、利益配当請求権や日本銀行が解散した際の残余財産分配請求権にも制限が加えられている。

こうしたことから、本研究会では、日本銀行の資本金にその意義が認められたのは、設立当初のみであり、現在の日本銀行法8条1項の意義は、日本銀行の資本金は払い戻すことができないということ、また、その限りで総額（1億円）の範囲内で一般債権者の保護に資するというに過ぎず、日本銀行の資本制度の意義は希薄であるとの見方が多かった。

もっとも、一部には、確かに日本銀行の資本金は機能的な意義に乏しいが、一般には出資者が出資先の組織を所有するとの観念が存在することもあって、日本銀行法8条1項において資本という概念が用いられ、それが政府と民間の共同出資によることとされていることには、法理論上何らかの意味があるとも考えることもできるのではないかと指摘もあった。

#### 取引先金融機関、国民、銀行券利用者

日本銀行の出資者については、利益配当請求権や日本銀行が解散した際の残余財産分配請求権にも制限が加えられており、日本銀行の残余財産はむしろ国庫に帰属することが前提となっていることから、日本銀行の場合は、国が最終的な残余財産請求権者であり、出資者は無議決権優先株の保有者と類似の立場にあるとみることもできる。こうした点に鑑み、日本銀行の場合は、形式的な出資者ではなく、むしろ国民が、最大のステークホルダーであると捉え得るとの意見があった。

また、今日の商法上のコーポレート・ガバナンス論では、事業の法的形態として、株主を企業の所有者とする形態（例えば株式会社）と、企業と契約関係に立つ利用者（「ユーザー」）を企業の所有者とする形態（例えば、従業員が所有者となっている事業、相互会社、協同組合）とが比較されることがある<sup>154</sup>。後者の観点からは、日本銀行と契約関係あるいは利用関係に立つものとして、預金通貨の供給主体である取引先金融機関、銀行券の保有者等が考えられることから、日本銀行を、銀行券保有者や取引先金融機関等を通じた預金通貨のユーザーとしての国民全体による協同組織と整理することも可能である<sup>155</sup>。この場合、日本銀行は、むしろユーザーの総体である国民の利益を主眼として経営されるべきものと考えられる。

さらに、日本銀行の政策・業務が通貨発行権に裏付けられていることに着目した場合も、その通貨発行権は立法に基づいて付与されたものであり、立法権は主権者

154 代表的な文献としてHansmann [ 1996 ] がある。Hansmann [ 1996 ] は、企業と関係者（出資者、生産者、消費者、従業員等）との関係は、「契約関係（market contracting）」と「所有関係（ownership）」の2つに区分でき、出資者が所有者となる事業形態だけが論理必然的に存在し得るものではないし、それが常に最も優れているわけでもないとしている（pp.11-23）。

155 実際には銀行券利用者等の範囲は国籍保有者としての国民の範囲とは異なるが、ここでは、擬制的に国民がユーザーであると捉えたうえで議論を整理している。

であるところの国民に由来することから、日本銀行は国民に対して責任を負うとの見方が成り立つ。

したがって、上記いずれの考え方によっても、日本銀行は国民の利益のために、その政策・業務を実施すべきであるとの見方につながる。こうした見方は、今次日本銀行法改正において、例えば議事録の公開等、透明性確保のための諸制度を設けるにあたり、日本銀行の政策・業務が国民に対して責任を負うものであるとの前提がとられていることと整合的である。

なお、日本銀行は国民の利益のために、その政策・業務を実施するとの前提に立つ場合でも、日本銀行と国民及びその間接代表機関である国会及び内閣との間の具体的な関係については、日本銀行の政策・業務の性格に応じて決められるべきものであり、特に今次日本銀行法改正において、高度の独立性が付与される分野と整理された金融政策等の運営においては、日本銀行の独立性確保に留意した制度設計と運用が望まれることはいうまでもない。この点、第 4 章で述べたように、新日本銀行法の下では、国民は物価の安定という政策目標を政府に委ねると、他の政策目標との利益相反が生じるおそれがあると認識し、物価の安定を独立性のある中央銀行に委ねることを国民が立法というかたちで自己決定していると捉えられる。

## (2) 日本銀行の経営機構（機関）のあり方

(1) でみたように、日本銀行のコーポレート・ガバナンス論の結果として、日本銀行は国民の利益を主眼に経営されるべきであるとの認識に立った場合、そうした国民の利益を望ましいかたちで確保する観点からは、現在の日本銀行の内部機構の位置付けをいかに評価し得るであろうか。本研究会では、政策委員会と執行部の関係、及び、監事制度のあり方について、以下のような議論があった。

### 政策委員会と執行部の関係

日本銀行の政策委員会は、日本銀行の政策及び業務運営全般に関する最高意思決定機関であり、役員業務執行を監督する権限と責任を有する。

日本銀行政策委員会の構成メンバーである審議委員（9名中6名）は、経済又は金融に関して高い識見を有する者その他の学識経験者のうちから任命されることとされている。この点、アメリカの公開会社の典型例では、取締役の人数は約12名であり、そのうち約8名が社外取締役であることが多いことから、日本銀行の審議委員は、アメリカの公開会社における社外取締役に一見類似している。しかしながら、アメリカの社外取締役<sup>156</sup>は、経営監視機能を果たすことを予定されていると考え

156 アメリカの公開会社では、経営事項の決定は原則として、業務執行役員を兼務する取締役（社内取締役）を中心とするエグゼクティブ・コミッティー（executive committee 取締役会の下部組織であり、業務執行委員会あるいは経営委員会と呼ばれる）に委譲されており、取締役会は、組織事項の決定（利益配当の承認、株主総会の招集と決議事項の決定等）のほか、業務執行役員の選任とその報酬の決定、役員監督を行う。すなわち、取締役会の大部分を占める社外取締役は、専らその経営監視機能が重視されている（森本 [1999a] pp.15-27、森本 [1999b] pp.1-18、岩原 [1999] pp.20-27等を参照）。

られるのに対し、日本銀行の審議委員は業務執行の監視だけでなく経営戦略上の重要事項について決定することとされているほか、以下で述べるとおり、日本銀行のガバナンス・メカニズムは一般の株式会社のガバナンス・メカニズムとは異なることから、日本銀行の審議委員をアメリカの社外取締役とのアナロジーで捉えるのは必ずしも適当でない。

本研究会では、そもそも、日本銀行のガバナンス・メカニズムは、商法（株式会社に関する規定）の予定しているガバナンス・メカニズムとは異なるとの指摘があった。すなわち、日本銀行の政策委員会の場合、株主代表訴訟や取締役の責任追及に係る制度あるいは企業買収といった外部からのチェック・メカニズムは存在せず、また、日本銀行の独立性確保の観点から大蔵大臣による監督はいわゆる適法性の監督に限定されている。この点については、日本銀行のステークホルダーである国民全体に、商法が株主に与えている経営の監督是正の諸手段を与えることは中央銀行制度の性格に鑑みれば不可能であることから、政策・業務の妥当性確保は、国会・内閣による役員任命プロセス、役員が一定の解任事由に該当した場合の政府による当該役員の解任、議事録の公表等透明性確保のための諸施策、あるいは、国会への出席・報告義務といった、商法が株主に与えている手段とは異なる手段で追求するかたちとなっているとの意見が示された。

また、政策委員会と執行部の関係については、今次日本銀行法改正では、いわゆる「ワンボード化」が図られたが、その趣旨は、実質的に重要事項の決定を政策委員会に行わせることにあるのであって、政策委員会の最高意思決定機関としての機能を阻害しない限りにおいては、執行部の役員が会合を持つことは許容されるし、責任を持って議案を提出するために必要があれば、むしろ会合を持つことが適切であろうとの指摘もあった。

### 監事制度

新日本銀行法の下において、監事による監査は、日本銀行に対する国民の信認を維持するため、主として業務の適法性の確保を目的として行うこととされている。

これを商法上の株式会社（大会社）との比較でみると、大会社の場合は、外部の会計監査人が会計監査に当たり、監査役の任務は業務監査に重点が置かれているのに対し、日本銀行の監事は、会計、業務の双方を対象に監査を行っていることがその特徴である。もっとも、日本銀行の監事の場合、商法上の株式会社の監査役に認められている差止請求権（商法275条ノ2）まで有しているわけではない。

こうした日本銀行の監事の役割について、本研究会では、日本銀行法22条4項が規定している監事の「意見提出」の意義・範囲など必ずしも明確でない点もみられるものの、監事は政策委員会からの独立性も高く（監事の心身故障については、政策委員会に加え、内閣の認定がなければ解任できない 新日本銀行法25条1項4号）、日本銀行の業務の適法性の確保のために、高い機能を果たすことが期待されるとの指摘があった。

## VI．おわりに

本章では、第 ～ 章における日本銀行の組織に関する検討結果を整理することによって、本報告書の結びとしたい。

本研究会では、日本銀行の沿革と新日本銀行法下の組織の概要を踏まえ、日本銀行の法的地位（行政組織法一般理論上の行政主体性の有無）、日本銀行と国との関係、コポレート・ガバナンスの観点からみた日本銀行という3つのテーマにつき、公法（憲法、行政法）的観点と私法（商法等）的観点とを比較しつつ検討を行った（以上、第 、 章）。

### 1．日本銀行の法的地位 行政組織法一般理論上の行政主体性の有無

日本銀行が行政組織法一般理論上の行政主体性を有するか否か（日本銀行を行政権の一部門として認識し得るか）という問題は、日本銀行と国との関係や組織運営のあり方について何らかの立法措置を講ずる際、あるいは、日本銀行法の解釈論を行う際に、基本的視座を提供するものと考えられる。

日本銀行の法的位置付けは「認可法人」とされてきたが、それが行政主体性の有無についていかなる意味をもつのかは、これまで必ずしも明確ではなかった。この点については、1942年の旧日本銀行法制定時に、同法下の日本銀行は日本銀行条例下において株式会社形態の組織として設立された「私法人」としての地位を継承しているとの政府見解が示されていることから、そうした位置付けを継承しているとみられる新日本銀行法下の日本銀行も、行政組織法一般理論上の行政主体性を欠くものである（日本銀行が、それ自体として行政権の一部門とは位置付け難い）と考えられる。もっとも、1942年の改組の経緯等は、日本銀行の公共性の高さに関する国家的関心の強さを示しており、こうした点に鑑みれば、日本銀行を通常の「私法人」と同様には捉え難い（以上、第 章）。

### 2．日本銀行と国との関係

新日本銀行法下における日本銀行の独立性は、一義的には「金融政策」の独立性であり、目標とする物価水準の設定や金融調節手段の選択に至るまで、日本銀行の判断に委ねられていると捉え得る。もっとも、「金融政策」を遂行するうえで不可欠な業務についても、金融政策と同等ではないにせよ、独立性は認められると解される。また、日本銀行法2条の文言に鑑みれば、日本銀行はあくまで物価の安定を目標として金融政策を行うのであって、国のその他の政策目標は国内物価にどのような影響を及ぼすかという観点からその動向に配慮するものと考えられる。この間、日本銀行の独立性がいかなる主体からの独立性かという点については、一義的には「政府」からの独立であると考えられるが、中央銀行の独立性に関する経済理論に照らせば、国民、そしてその代表である国会自身が立法を通じて、その時々政治的利害に基づく圧力からの独立性をも日本銀行に付与していると解される。

日本銀行は組織としては行政主体性を欠くものと捉えられる一方、その業務のなかには、「金融政策」や銀行券発行業務など、行政事務として整理した方が理解しやすいものが含まれている。行政事務は、憲法65条に基づき「内閣に属する」のが原則であるが、日本銀行の「金融政策」は、憲法価値（財産権や職業選択の自由）の前提条件ともいい得る「物価の安定」を理念として適切に運営されるべく、国からの高い独立性を付与されている。そこで、日本銀行の独立性と憲法65条との関係が問題となる。

本研究会では、日本銀行の独立性と憲法65条との整合性を説明する根拠として、2つの視点が提示された。第1の視点は、内閣が適法性の監督と、最低限の人事権を留保していることをもって、内閣の統制下にあると捉え、合憲性の根拠とする考え方である。この考え方からは、日本銀行は、高度の独立性を確保しつつも、役員が限定された解任事由（破産、処罰、禁錮、心身の故障）に該当する場合の解任権を内閣又は大蔵大臣が留保していることや、大蔵大臣から適法性の監督を受けていることにより、内閣の統制下にあると捉え得ることになる。また、第2の視点は、中央銀行制度に関する歴史的経験あるいは経済理論に鑑み、立法により日本銀行の金融政策について独立性を与えることは、立憲主義あるいは権力分立の理念に即したものと考えられることから、新日本銀行法が日本銀行に高い独立性を付与していることの合憲性もこれによって説明し得るとする考え方である。なお、第1の視点においても、第2の視点を基礎付ける日本銀行の政策・業務の特殊性は、日本銀行の独立性の実質的根拠となっており、これら2つの視点は共通の基礎に立つものといえる（以上、第 章）。

### 3. コーポレート・ガバナンスの観点からみた日本銀行

日本銀行は法人であり、政府及び民間の出資からなる資本を有し、出資証券に流通性が与えられているなど、その組織形態には株式会社に類似した面がみられる。そこで、本研究会では、日本銀行の組織運営のあり方を考えるための1つの試みとして、商法上のコーポレート・ガバナンスに関する議論を参考とし、日本銀行の出資者その他のステークホルダーの位置付けと、日本銀行の経営機構のあり方について検討した。

まず、日本銀行の出資者については、議決権や会社の運営に関する監督是正権を有しないほか、利益配当請求権や残余財産分配請求権にも制限が加えられていることなどから、日本銀行の資本金の意義は今日では希薄化しているといえる。この点、日本銀行の残余財産は国庫に帰属することが前提となっていることから、形式的な出資者ではなく、むしろ国民が最大のステークホルダーであると捉え得るほか、日本銀行は銀行券や預金通貨のユーザーとしての国民全体による協同組織と捉えることもできる。また、日本銀行の政策・業務が通貨発行権に裏付けられていることに着目した場合も、その通貨発行権は主権者であるところの国民に由来するものと考えられる。したがって、日本銀行は、国民の利益のためにその政策・業務を実施するものと捉え得る。

日本銀行が国民の利益のためにある以上、そのガバナンス・メカニズムも商法の予定しているガバナンス・メカニズムとは異なるものとならざるを得ない。すなわち、日本銀行の政策・業務の妥当性は、国会・内閣による役員任命や、議事録の公表、国会への出席・報告義務といった手段で担保するかたちとなっているほか、その適法性の確保については、大蔵大臣による監督のほか、日本銀行の監事が監査機能を果たすことが期待されている（以上、第 章）。

## 付論 1 . 日本銀行の法人格を巡る議論

### 1 . 問題の所在

第 章で述べたように、今次日本銀行法改正では、旧日本銀行法下の日本銀行が認可法人としての私法人と位置付けられてきたことを前提に、「日本銀行が銀行業務を業務の中心とすること、また、金融政策の独立性を確保する上で支障がない」<sup>157</sup>ことから、新日本銀行法下においても、認可法人との位置付けを維持することで問題ないとされた。また、本研究会では、認可法人は形式的には民間の設立する法人であり、行政主体性を欠くものであるとの一応の推定が働き、したがって、現在の日本銀行についても、行政組織法一般理論上の行政主体とは捉え難いとの結論を得ている。

本研究会では、認可法人という現在の日本銀行の法人格は、日本銀行の「独立性」の必要性、及び、コーポレート・ガバナンスの観点からいかに評価し得るかという問題についても議論を行った。新日本銀行法の下では、第 章で述べたように、インフレ的な経済運営を求める外部からの圧力を排除するため、日本銀行には、金融政策運営における高度の独立性が付与される一方、第 章で述べたように、日本銀行は国民の利益のために運営されるべきであると考えられる。そこで日本銀行の法人格については、前者から導かれる日本銀行の独立性の要請と、後者から導かれる民主的コントロールの要請という、一見相反する要請をアコモデートし得る法人格とはどのようなものが問題となる。

こうした視点に立ち、本研究会では、日本銀行の法人格について、認可法人と株式会社・特殊法人・独立行政法人・独立行政委員会（人事院、公正取引委員会等）といった他の組織形態<sup>158, 159</sup>とを比較しつつ、検討を行った。その内容を簡単に整理すると以下のとおりである。

### 2 . 他の組織形態との比較

#### (1) 株式会社

商法上の株式会社は、営利を目的とする社団法人であり、社員の地位が細分化された割合的な単位（株式）の形をとり、社員（株主）は会社に対する有限責任を負うだけで、会社の債権者に対してはなんら責任を負わないという法的特色を持つ<sup>160</sup>。

157 金融制度調査会 [ 1997 ] p.14

158 日本銀行の独立性の観点から、内閣の所管に属する通常の行政機関は検討の対象から除外している。

159 指定法人については、今後、日本銀行を指定法人化することは実務上考え難いとの意見が聞かれたことから、検討対象から除外している。この間、仮に現在の日本銀行の業務のなかに行政事務に当たる部分があり、そうした部分とそれ以外の部分を峻別することができるのであれば、むしろ解釈論として、現在の日本銀行を行政事務代行型指定法人と捉える余地があるのではないかと指摘があった。

160 落合・神田・近藤 [ 2000 ] pp.1-10

株式会社の株主には、残余財産分配請求権、利益配当請求権等のいわゆる自益権のほか、共益権として、株主総会における議決権や、取締役の業務執行等の会社運営の監督是正に係る権利が認められている。また、株式には市場における流通性が付与されており、企業買収等を通じて、会社の支配権の所在が常に変わり得る。こうした株式会社にみられる株主の諸権利や企業買収の可能性等は、国民の利益のためにその政策・業務を行う日本銀行にはなじまないものと考えられる<sup>161</sup>。

## (2) 特殊法人

特殊法人という用語はさまざまな意味で用いられるが、総務庁設置法4条11号の「法律により直接設置される法人又は特別の法律により特別の設立行為をもって設立すべきものとされる法人の新設、目的の変更その他当該法律の定める制度の改正廃止に関する審査」の対象法人を指すとする定義が、行政実務上も、講学上也定着している。この点、新総務省設置法4条19号八では、特殊法人だけでなく、認可法人のうち、その資本金の2分の1以上が国からの出資であって、国の補助に係る業務を行う法人の業務の実施状況についても、各府省の政策評価、各行政機関の業務の実施状況の評価・監視と関連して必要な調査を行うこととされており、この点での特殊法人と認可法人との差は小さくなっているといえる。

もっとも、特殊法人だからといって直ちに国の一部であるとは限らないが、その設立に対する国の関与等からみて、国の一分枝（行政主体）であるとの一応の推定が成り立つ。また、個々の特殊法人に対する国からの監督形式は一律ではないものの、主務大臣に、予算権、人事権のほか、一般監督権や業務命令権も付与されている場合があるなど、認可法人に比べ強い監督を受けている例が多くみられる。これに対し、日本銀行は、その独立性確保の観点から、国と一定の距離を置くべきであるとされていることに鑑みると、日本銀行の法人格として、認可法人よりも特殊法人の方が適切とはいい難いと考えられる。

こうしたなか、本研究会では、日本銀行と特殊法人はいずれも公共的使命を有しているが、日本銀行と特殊法人に独立の法人格を付与している趣旨は異なるとの指摘があった。すなわち、現状存在している金融業務を目的とする特殊法人は、もともとは政府の一分枝ではあるが、企業的な効率性を持たせるために独立した法人格を付与されていると捉えられるのに対し<sup>162</sup>、日本銀行の場合は、インフレ的な経済運営を求める圧力を避けるために、それを政府の外に位置付けてきたことに意味があるとの見方も成り立ち得る<sup>163</sup>。

161 もっとも、近年では、特殊法人の民営化や証券取引所等の株式会社化など、従来の非営利組織の営利法人化の動きがみられており、中央銀行についても、少なくとも理論的には、営利法人たる株式会社としたうえで、公共性の観点から修正を加えるかたちをとることも可能ではないかとの指摘が聞かれた。

162 前出注104参照（杉村 [1982] pp.169-170）。

163 この間、特殊法人のうち、資本金を有さず、その経営が専ら国からの借入金や補助金によるもの（日本学術振興会等）や法律上納付義務を有する者の納付金（NHK等）によるものが存在し、これらは講学上、機能法人と呼ばれる（山内 [1965] p.210以下）。仮に日本銀行の資本金を廃し、通貨発行益から成る剰余金によって運営される組織形態とする場合には、機能法人類似の位置付けを与えられることとなる。

### (3) 独立行政法人

一般の独立行政法人制度の創設<sup>164</sup>により、行政機関のうち施設等機関の相当部分が独立行政法人化されるだけでなく、特殊法人等、既に法人格を持つ組織についても、「存続が必要なものについては、独立行政法人化等の可否を含めふさわしい組織形態及び業務内容となるよう検討」される方向にある<sup>165</sup>。

独立行政法人に顕著な特徴の1つは、主務大臣の監督が中期目標の指示と業績評価により行われるという点である。本研究会では、日本銀行の金融政策の理念は物価の安定を通じて国民経済の健全な発展に資することであり、通貨及び金融の調節を目的とした業務については、その時々を経済環境に応じて行うことを求められていることから、そうした仕組みをとることは困難であるとの意見が多かった。また、LLR機能の発動等信用秩序の維持に資する業務についても、「最後の貸し手」として行うという業務の性格上、そうした仕組みにはなじまないとの意見が多かった。

また、独立行政法人と国との関係に関する独立行政法人通則法の規定をみると、独立行政法人への主務大臣の監督・関与は基本的な事項に限られることとされているが、独立行政法人通則法では、中期計画の認可・変更命令(30条)をはじめとし、違法または公益侵害を是正する場合の業務是正命令(65条1項)、緊急時の指揮監督権(65条2項)等、主務大臣による各種の監督・関与がかなり広範に認められている(12条・28～35条・64条・65条)。また、独立行政法人の財政については国の予算措置が執られる(30条・38条・40条)こととされているなど、行政機関と同様の組織統制も予定されている。これに対し、日本銀行については、新日本銀行法の下で、金融政策及び業務運営の自主性の観点から、大蔵大臣による監督はいわゆる適法性の監督に限定されるなど、国からの高度の独立性を付与されていることに鑑みると、独立行政法人通則法が予定している同法適用対象法人と国との関係は、こうした新日本銀行法の趣旨にそぐわないものであるといえよう。

もっとも、日本銀行の業務は多岐にわたるため、すべての分野について中期目標設定や業績評価の仕組みを適用し得ないとはいいきれず、例えば業務の合理化・効率化の分野については、そうした仕組みを参考とする余地もあろうとの指摘が聞かれた。ただ、仮にそうした仕組みを取り入れる場合には、日本銀行の独立性確保の観点から、政府の関与のあり方について慎重な配慮が必要となろう。

このように、日本銀行の「独立性」や、その政策・業務の目的・性格に鑑みれば、独立行政法人が認可法人よりも適切であるとする理由に乏しいとの結論が得られた。

### (4) 独立行政委員会等

行政庁のなかには、法令の定めによって、上級機関から一切の指揮監督を受けず、

164 山本 [1999] pp.127-135。独立行政法人制度の詳細については、注33参照。

165 長谷部 [1998] pp.99-104、「中央省庁等の改革の推進に関する方針」(1999年4月27日) p.14

独立して権限を行使することを保障されているものがある。例えば、会計検査院、人事院、公正取引委員会等の独立行政委員会がそれであって、これらの独立性はいずれも、その行う作用の内容に鑑み、行政組織内部の意思統一という要請以上に、中立・公正な権限行使の要請が重視されていることから認められているとされる。そして、これらの機関は行政権のほか、規則制定権などの準立法的権限や、不服申立の裁決などの準司法的権限を有する合議制の組織であり、委員の身分が保障され、その権限行使にも特別の手續が定められるなど、権限行使の中立性、公正性の確保が図られている<sup>166</sup>。このうち、会計検査院は、内閣からのコントロールに一切服さないが、それが憲法（90条）上の機関であるという意味で人事院や独立行政委員会とは前提が異なることから、日本銀行との比較の対象からは当面除外し、以下、人事院と独立行政委員会について議論を行った。

人事院は、内閣の所轄（国家公務員法3条1項）の下に、その補助部局としての性質をもって置かれながら、国家行政組織法の適用を受けず、その組織・権限等については、専ら国家公務員法が定めている。また、公正取引委員会等の独立行政委員会は、内閣の統括の下にある行政機関とされ、各府・省の長たる大臣をその上級行政庁としているが（国家行政組織法3条3項）、その権限行使に対しては上級行政庁たる大臣の指揮監督を一切受けず、権限行使の独立性が保障されている。もっとも、人事院や独立行政委員会についても、内閣は人事権や予算権など法令所定の限定された権限は留保している。特に、内閣の所轄に属する人事院の予算は内閣所管予算となるほか、行政委員会の予算はその属する府・省の所管となることから、こうした予算上の取扱いについて、日本銀行の財政からの独立性の観点から問題はないか検討が必要であると思われる。

また、そもそも、人事院や行政委員会は、行政権のほか、規則制定のような準立法的権限や、不服申立の裁決などの準司法的権限を有する合議制の組織であるのに対し、日本銀行は、政策の決定を行う政策委員会とそれを銀行業務を通じて実施する執行部が一体となった銀行形態をとっており、人事院や独立行政委員会のような形態が、日本銀行の法人格として適切であるとはいえないであろう。

### 3. 小括

日本銀行の法人格のあり方に関する本研究会での議論を小括すると、まず、日本銀行は、金融政策の独立性確保の観点から、国と一定の距離を置くべきであるとされていることに鑑みれば、国の一部あるいは一分枝である行政組織として位置付けるのは適切ではないと考えられる<sup>167</sup>。他方、株式会社にみられる株主の諸権利や企

166 藤田 [1994] p.71

167 本研究会では、現在のわが国における行政組織に対する民主的コントロール手法を前提として、こうした結論に至っている。もっとも、比較法的には、例えば、アメリカの連邦準備制度理事会のように、統治機構の一部であっても、独立政府機関としてその独立性が担保されている例もみられる。

業買収の可能性等は、国民の利益のためにその政策・業務を行う日本銀行にはなじまないものといえよう。また、日本銀行が金融政策を銀行業務を通じて行っている点に鑑みれば、独立行政委員会のような組織形態も必ずしも適切とはいえないほか、独立行政法人にみられるような中期目標の設定・業績評価の仕組みは日本銀行の政策・業務にはなじまないものと考えられる。

こうしたなか、本研究会では、現在の日本銀行が認可法人と位置付けられていることには以下のような意義があるとの意見が聞かれた。すなわち、日本銀行の設立や定款の変更が認可に係らしめられていることは、日本銀行の公的な使命に対する国の関心の高さを示す意味があること、認可法人は、日本銀行に内閣からの高度な独立性を付与するに適した法人形態であるといえること、銀行業務の遂行に適した形態であること等に鑑みれば、日本銀行が認可法人と位置付けられていることは妥当であるとの意見が聞かれた<sup>168</sup>。

---

168 この点について、本研究会では、中央銀行組織は既存の法人格には当てはめ難い特異な組織であり、日本銀行についても、端的に、「基本的に各国に1つ存在する中央銀行」であると整理するのが最も自然ではないか、との指摘もあった。

## 付論2．中央銀行の独立性に関する経済理論と近年の制度改革

第 章で述べたように、中央銀行の独立性は、歴史的経験と並び、経済学における理論的・実証的分析にその論拠を求め得る。また、こうした経済理論を背景に、物価の安定を実現するためには中央銀行の金融政策運営の独立性が必要であることについて世界的なコンセンサスが形成されつつあり、これが欧州やわが国における最近の中央銀行制度改革に反映されているといえる。そこで、本付論では、1980年代以降の経済理論の展開をできる限り平易に概説するとともに、近年の中央銀行制度改革の事例として、欧州とイギリスの制度改革を簡単に紹介する。

### 1．中央銀行の独立性に関する近年の経済理論<sup>169</sup>

物価の安定の観点から中央銀行の独立性を根拠付ける理論としては、旧来からインフレーションが課税と同等の効果を持つことに着目した議論<sup>170</sup>が存在していたが、理論的な分析枠組みが精緻化されたのは、合理的期待形成の理論を踏まえた「動学的不整合性の理論」が金融政策に応用されてからのことである。(1)では、こうした近年の理論的な分析として、Rogoff [ 1985 ]、Walsh [ 1995 ]、Svensson [ 1997 ] 等の動学的不整合性の理論に即した分析、Romer and Romer [ 1997 ] 等のニューケインジアン分析、公共選択学派の政治的景気循環 ( political business cycle ) の理論を紹介する。

また、こうした理論的な分析に加え、中央銀行の独立性とインフレ率の相関関係に関する国際比較を行った実証分析も登場し、そこでは、中央銀行の独立性が高い国では、インフレ率が低い傾向にあるとの結論が導かれている。(2)では、そうした国際比較を行った実証分析の例として、Alesina and Summers [ 1993 ] の分析などを紹介する。

さらに、(3)では、上記の近年の経済理論の分析を踏まえ、イングランド銀行の独立性を高めることを提唱した「ロール委員会報告書」における中央銀行の独立性に関する記述を、また、(4)では、ブラインダー・アメリカ連邦準備制度理事会元副議長による民主主義下の中央銀行のあり方に関する講演 ( Blinder [ 1996 ] ) の一部を紹介する。

169 ここでの記述は、「経済学の観点からは中央銀行の独立性はいかに正当化されているか」との本研究会委員の問題意識に応えるため、事務局が藤木 [ 1998 ] ならびにそこに引用されている文献の記述等を参考にしつつ、最近の経済学の流れを取り纏めたものである。

170 前出注81参照。

## (1) 最近の中央銀行の独立性に関する理論的な分析

### 動学的不整合性の理論に即した分析

経済政策については、ある時点で政策当局が策定した最適な政策プランが、事後的にみると最適ではなくなってしまう、という動学的不整合性の問題がある。政策プランが事後的に変更される可能性を民間部門が事前に認知した場合、民間部門は政策当局の政策を信用しなくなる（いわゆる政策の信認に関する問題）。こうした問題を金融政策に当てはめた最初の例は、Kydland and Prescott [1977] による分析であるが、これを中央銀行制度の観点から論じ、その後の議論に大きな影響を与えたものとして、Rogoff [1985] による「保守的中央銀行への委任の提案」とWalsh [1995]、Svensson [1997] による「最適契約モデル」が挙げられる。

Rogoff [1985] の「保守的中央銀行への委任の提案」における立論は、マクロ経済学において、「独立性」の高い中央銀行を支持する論拠として最も著名なものである。Rogoff [1985] は、インフレと失業に関する社会的な選好について世間一般よりもインフレを忌避する人物を中央銀行総裁に任命して、その総裁に金融政策の運営を任せるとを提案している。Rogoff [1985] のモデルでは、この提案に従った方が、社会の平均的な選好に合った中央銀行総裁による金融政策運営よりもより高い経済厚生が達成されることが示される。当該中央銀行総裁の選好は社会の平均的な選好と異なっているため、インフレを忌避する中央銀行の政策判断が実行に移されるためには、中央銀行の独立性を確保することが有効である、とされる。

もちろん、中央銀行の「独立性」が高い方がよいといっても、中央銀行が国民の意向をまったく離れて金融政策の運営を行ってよい、というわけではない。そこで、中央銀行の使命が物価の安定にある場合、その責任を明確化させるにはどのようにすればよいか、という問題提起に応えるモデルとして登場したのがWalsh [1995]、Svensson [1997] による「最適契約モデル」である。

Walsh [1995] は、中央銀行総裁と政府が、「当面のインフレ率についての目標値を決定し、このインフレ率に関する目標を達成するために、中央銀行がとる政策に関して、政府は指示、介入を行わない、一定期間が終了した時点で目標としたインフレ率と実際のインフレ率が目標から外れていたら、その外れ方に応じて中央銀行総裁にペナルティを課す」という「出来高契約 (performance contract)」を結ぶことを提案している。Walsh [1995] のモデルのなかでは、出来高契約により中央銀行が経済安定化の任務を果たしつつ、インフレ率を過剰に引き上げないよう動機付けられる結果、社会にとって最適な均衡が達成できることが理論的に証明されている。なお、中央銀行の独立性についてみると、Walsh [1995] のモデルでは、中央銀行の最終目標設定が政府との契約により規定されており、その意味で中央銀行は最終目標独立性 (goal independence) を有していない。しかしながら、中央銀行は経済に加わったショックに関する中央銀行だけが知り得る情報を考慮して裁量的に操作目標を変化させるという政策運営の手段の決定に関する独立性 (instrument independence) を保持しているので、中央銀行の裁量的な金融政策運営により、政府と事前に合意した最終目標である低インフレ率が達成可能となる、と

結論付けられている。

他方、Svensson [ 1997 ] は、このような「出来高契約」は、政府あるいは議会在中央銀行に低いインフレ目標値を与えることによって実現できるとしている。

#### ニューケインジアン分析

代表的なニューケインジアンによる分析であるRomer and Romer [ 1997 ] は、金融政策の失敗は動学的不整合性のみから生じるのではなく、エコノミスト、中央銀行、政治家と国民が経済及び金融政策の効果に関して限定された知識しか保持していないことが重要な原因であるとした。そして、有効な金融政策運営のために、最終目標及び操作目標の独立性が確保された極めて独立性の高い中央銀行を設置し、「優れた知識を持つ者（政治家に任命される選考委員会から任命を受けた政策担当者）」が裁量的な金融政策を運営する枠組みを主張し、それにより、動学的不整合性が解決されるほか、政治家は自分より任期の長い選考委員しか選べない仕組みとすることで、当面の問題に焦点を当てた政治家の金融政策への介入を排除できる、とした。また、この枠組みは、金融政策の運営は「優れた知識を持つ者」に任せるが、間接的にこれを選ぶのは政治家、すなわち国民の代表であるという意味で、民主主義とも整合的である、という特色を持つ。

#### 公共選択学派等の政治的景気循環（political business cycle）の理論

公共選択学派は、政府を構成する与党は、選挙における得票最大化のために選挙前の金融引締めを好まず、選挙後まで金融引締めが先送りされがちなことから、政治的な景気循環が生じ、インフレや経済の不安定化を招くおそれがあるとする。そこで、これへの歯止めとして、制度的に金融政策の独立性を確保すること（議会や政府からの影響を中央銀行が受けないようにすること）を支持する考え方を導いている<sup>171</sup>。

また、Alesina [ 1988 ] は、政党自身の政治信条の相違により政権交代のたびに、異なった経済政策が採用される結果、政治的景気循環が生じること、こうした要素は、インフレ率等に関する予想を困難にし、景気循環の幅を拡大させるおそれがあること等を論拠とし、中央銀行を政治的要因（選挙や政権交代等）からできる限り独立させることを主張している。

#### （ 2 ）近年の実証分析：中央銀行制度の独立性の定量化と国際比較

Bade and Parkin [ 1987 ] は、1970年代初の変動相場制移行後、各国におけるインフレ率の乖離が大きくなっていることに着目し、各国のインフレ率の格差を、「中央銀行の独立性」によって説明できるのではないかと考え、「中央銀行の独立性」を指数化し、国際比較を試みた。その他の中央銀行独立性指数の作成の試みとして

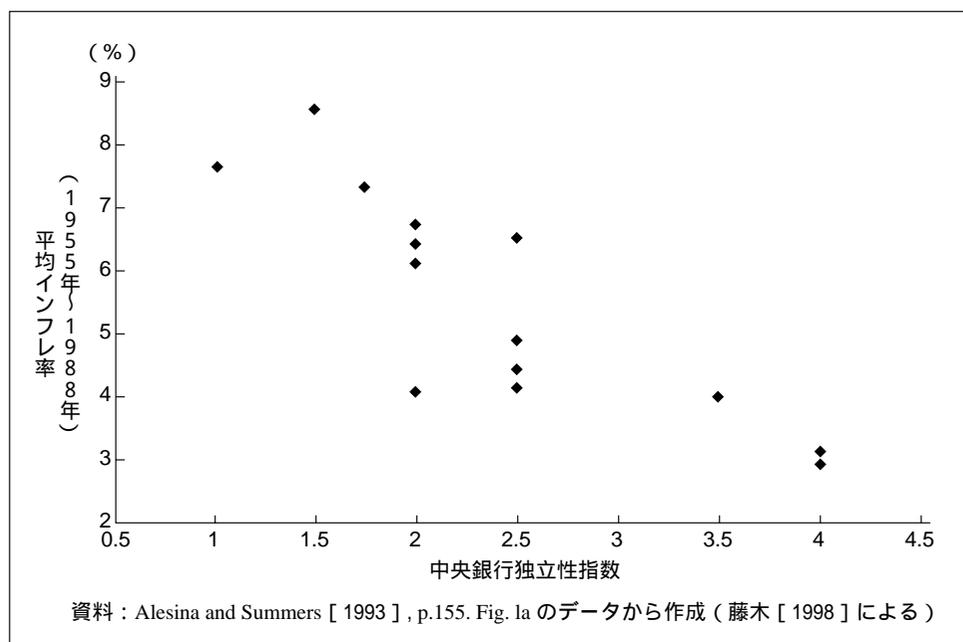
171 Nordhaus [ 1975 ]、Rogoff and Sibert [ 1988 ]

は、Grilli, Masciandaro and Tabellini [ 1991 ]、Cukierman [ 1992 ]、Cukierman, Webb and Neyapti [ 1992 ]、Alesina and Summers [ 1993 ] などが広く知られている。

中央銀行の独立性指数の評価基準については、Bade and Parkin [ 1987 ] の場合は、人事・予算・政策決定の3つの観点から金融政策当局としての中央銀行の独立性をはかるといふ、シンプルな指標であった。それ以降の実証研究には、財政赤字のファイナンスに自主性はあるか、中央銀行が銀行監督責任を免れているか、といった観点が新たに追加されたもの (Grilli, Masciandaro and Tabellini [ 1991 ]) や、中央銀行の政策目標が物価安定に特化していること、及び、政府への信用供与に関して禁止的ないし制限的であること、といったBade and Parkin [ 1987 ] では分析対象となっていなかった要素が独立性評価のウエイトの約2/3を占めているもの (Cukierman, Webb and Neyapti [ 1992 ]) もある。

中央銀行独立性指数とマクロ経済変数との関係を調べた代表的文献であるAlesina and Summers [ 1993 ] は、Bade and Parkin [ 1987 ] と同様の方法を用いたAlesina [ 1988 ] の中央銀行独立性指数と、前述のGrilli, Masciandaro and Tabellini [ 1991 ] の中央銀行独立性指数との平均値を用いて、「中央銀行独立性指数」(1980年代までの各国中央銀行法制等を前提としたもの) とマクロ経済指標との相関関係を分析し、中央銀行の独立性が高い国ではインフレ率が低い傾向にあること(下図参照)、また、中央銀行の独立性と実質経済成長率は無相関であることを指摘している。

#### Alesina and Summers [ 1993 ] の中央銀行独立指数とインフレ率



(3) イングランド銀行改革の政策提言を行ったロール委員会報告書<sup>172</sup>

ロール委員会とは、イングランド銀行の独立性とアカウンタビリティについて具体的な提案を行うためにロールを議長として組成された委員会であり、1993年10月に検討結果をまとめた報告書を公表した。ロール委員会報告書は、経済学の理論的・実証的な分析に依拠しつつ、イングランド銀行の独立性を高める経済学的論拠について論述しており、同年12月のイギリス下院大蔵委員会の報告書(“The Role of the Bank of England”)のベースとなったものである。ロール委員会報告書の基本的な主張は以下のとおりである。

物価安定の利益を享受するためには、通貨の増発によりインフレが引き起こされることはない国民が信じる必要がある。こうした問題に対する標準的な解決策は、将来起こるであろう誘惑に屈することを防ぐ、前もっての歯止めを今日のうちに作っておくことである。

政府には、現在の税収を超える歳出に対する要求に直面した時、借入によって穴埋めし、結局は通貨を増発し、インフレによって実質的に負債を帳消しにしようとする誘惑、借金を帳消しにするほど通貨を増発するつもりではないが、金利を引き下げることによって借入金利負担を軽減しようとする誘惑、選挙前に景気がよくなるように金融政策を用いて政治的な景気循環を生じさせる誘惑、という3つの誘惑が存在する。

こうした通貨増発に関する3つの誘惑に晒されるのは政府であるから、金融政策に対する政府の政治的なコントロールを実質的に排除すること、換言すれば、イングランド銀行の独立性を高めることが、有効な事前的な解決策となる。すなわち、通貨を増発する誘惑に晒される政府から、イングランド銀行は独立しているべきである。

(4) ブラインダーの「民主主義下の中央銀行」に関する講演<sup>173</sup>

アメリカの連邦準備制度理事会元副議長であるブラインダーは、標記講演のなかで、中央銀行の独立性の意義、中央銀行の独立性がもたらすマクロ経済上の効果、中央銀行の独立性が民主主義と調和し得る理由、について以下のような考え方を示している。そのうえで、中央銀行は、国民のために存在し、物価の安定を通じて経済成長を図ることをその目的としており、独立性の高い中央銀行は、その金融政策運営により望ましい結果(低いインフレ率と低い失業率)をもたらすことができるし、民主主義とも整合的である、と結論付けている。

172 Roll *et al.* [ 1993 ] pp.5-18

173 Blinder [ 1996 ] pp.9-13

### 中央銀行の独立性の意義

中央銀行の独立性とは、(i)政策目的をいかに追求するかを決定する自由 (free to decide *how* to pursue its goal) と (ii) 政策決定の最終性 (immune from reversal) を含むものである。前者の「政策目的をいかに追求するかを決定する自由」は、民主主義の下では、国民から付託を受けている政治部門 (political authorities) が中央銀行の目的を定め、中央銀行に対して当該目的の追求を指示しなければならず、中央銀行には、自分で目的を勝手に決める権限はないが、一方で、議会は中央銀行が与えられた目的を達成するための政策運営については、大きな裁量権限を与えなければならないことを意味する。また、後者の「政策決定の最終性」は、中央銀行の政策決定は、議会の立法措置を伴う場合を除き、他の当局が覆すことは許されないことを意味し、これが保障されないと真の意味で独立していることにはならず、より強大な権力に迎合する決定しか下せなくなってしまう。

### 中央銀行の独立性がもたらすマクロ経済上の効果

中央銀行の独立性に関する実証研究によれば、中央銀行の独立性が高い国では、必ずしも成長率が低くならずインフレ率が低い。こうした実証研究の結果は、経済理論が「インフレ率と失業率の関係について、短期的にはトレード・オフ関係にあるが、長期的にはトレード・オフ関係にはない」としていることと整合的である。さらに、「独立した中央銀行の存在がなぜマクロ経済に好影響を与えるのか」という問いへの答としては、(i)金融政策の効果は、タイムラグを伴うため、長期的視野 (farsightedness) と一貫性 (patience) が必要であるが、民主主義下の通常のプロセスではそれを達成することが困難であること、(ii) 金融政策の効果は長期的なものであること、すなわち、短期的にはむしろコストがかかるが、中長期的にベネフィット (利益) が累積する性質をもっていること、(iii) 金融政策運営には専門性が必要とされるので、こうした任務は専門家に任ず方が望ましいこと、が挙げられる。

### 中央銀行の独立性が民主主義と調和し得る理由

中央銀行に高い独立性を付与することが、必ずしも民主主義に反しない論拠としては、(i) 中央銀行に独立性が付与されていることは、賢明な政治家が自らの権限を制約する決定を従前に行った結果であること、(ii) 中央銀行の目的は、立法府によって与えられていること、(iii) 国民は中央銀行に対して誠実さを求めていること (例えば、中央銀行の言動に不一致がみられると、中央銀行への信任が揺らぎ、金融政策の遂行に支障をきたすことになる) (iv) (iii) と密接に関連するが、中央銀行にはアカウントビリティあるいはオープンネスが求められており、独立性にはアカウントビリティが伴うこと、(v) 連邦準備制度理事会メンバー (議長、副議長、理事) は、国民によって選ばれた大統領によって任命されていること、(vi) 議会は、究極的には連邦準備制度を法改正により変更できること、ならびに、大統領も、cause (職務怠慢、職務上の不正行為等) がある場合には、連邦準備制度理事会メ

ンパーを解職し得ること（ただし、いずれも実際に行使されたことはない）が挙げられる。

## 2．最近の中央銀行制度改革（欧州、イギリス）

1998年4月に新日本銀行法が施行された時期とほぼ同時期に、欧州中央銀行が設立されたほか、イングランド銀行も独立性を高める制度改革を行った。こうした一連の中央銀行制度改革は、物価の安定を実現するためには中央銀行の政策運営における独立性が重要である点において、世界的なコンセンサスができつつあることをその背景としている。本節においては、欧州中央銀行制度の創設とイングランド銀行制度改革の事例を、簡単に紹介する。

### （1）欧州における中央銀行制度改革<sup>174</sup>

欧州連合（European Union EU）では、欧州連合条約<sup>175</sup>によって、域内に単一通貨を導入し一元的な金融政策を実施する経済通貨統合（Economic and Monetary Union EMU）構想が合意された。同条約では、欧州中央銀行（European Central Bank ECB）と欧州連合加盟国中央銀行で構成される欧州中央銀行制度（European System of Central Banks ESCB）を設立することとされていた（欧州共同体設立条約8条及び同付属議定書以下、欧州中央銀行法という）。欧州中央銀行は1998年6月に設立されたが、現時点では欧州連合加盟国のうち4か国（イギリス、デンマーク、スウェーデン、ギリシャ）は未だ通貨統合に参加していないため、実際にユーロ圏の金融政策の遂行に当たるのは欧州中央銀行と通貨統合参加国中央銀行（以下、各国中央銀行という）であり、これらを指してユーロシステム（Eurosystem）<sup>176</sup>と呼ばれている。1999年1月に単一通貨単位ユーロを導入し、経済通貨統合の第3段階に移行したことに伴い、現在、ユーロ圏内（通貨統合参加国11か国）においては、ユーロシステムが一元的な金融政策運営の担い手となっている。

すなわち、ユーロ圏の金融政策決定は欧州中央銀行の理事会（Governing Council）によって行われている。理事会は、役員会（Executive Board）のメンバー（欧州中央銀行総裁 1名、副総裁 1名、理事 4名）<sup>177</sup>と各国中央銀行総裁（現在11名）から構成され（欧州中央銀行法10条1項・11条）、ユーロ圏の金融政策（政策運営方

174 欧州中央銀行設立の経緯等については、日本銀行 [1997] pp.101-149、同 [1999] pp.69-76、三木谷・石垣 [1998] 第17章参照。

175 いわゆるマストリヒト条約（1992年2月調印、1993年11月発効）。1999年5月に改正され、現在は欧州共同体設立条約。

176 前出注100参照。

177 欧州中央銀行の総裁・副総裁・理事は、金融及び銀行業に卓越した、かつ専門的な経験があると認められる者のなかから、閣僚理事会が欧州議会及び欧州中央銀行の理事会との協議のうえで行った推薦に基づき、加盟各国政府の首脳レベルでの合意により任命される（欧州中央銀行法11条2項）。

針、主要金利、準備預金の水準等)を決定し、その実施のために必要な指針を定める。また、役員会は、理事会が定めた指針と決定に従って金融政策を実施し、各国中央銀行に対して必要な指示を与える(欧州中央銀行法12条1項)。各国中央銀行は、こうした欧州中央銀行からの指示を受け、金融政策の遂行機関として機能している。

欧州中央銀行制度(前述のとおり、現状ではユーロシステム。以下、同じ)は、物価の安定を第一義的な目的とし(欧州中央銀行法2条)、欧州委員会等欧州共同体関係機関や各国政府から高い独立性が確保されている<sup>178</sup>。すなわち、政府との関係については、欧州中央銀行及び各国中央銀行は、欧州共同体設立条約及び欧州中央銀行法によって付与された権限を行使し、また、任務を遂行するに当たっては、欧州共同体諸機関や各国政府その他いかなる者に指示を求めても、またこれらから指示を受けてもならないとされ、欧州共同体諸機関や加盟国政府も、この原則を尊重し、欧州中央銀行又は各国中央銀行の意思決定機関の構成員がその職務を遂行するに当たり、これに影響力を行使しようとしてはならない義務を負うこととされている(欧州中央銀行法7条)。また、理事会メンバーに関する人事上の独立性も保障されている(欧州中央銀行法11条4項・14条2項)。欧州連合閣僚理事会議長及び欧州委員会の委員1名は、理事会に出席し、動議を提出することが認められているが、議決権は与えられていない。

この間、議会との関係では、欧州中央銀行には、欧州中央銀行制度の活動に関する報告書(少なくとも年4回)と連結財務諸表(毎週)の公表、その活動ならびに金融政策に関する年次報告書の欧州議会、閣僚理事会、欧州委員会、欧州理事会への提出義務が課されている(欧州中央銀行法15条)。欧州議会では、この年次報告書をもとに一般的な討議を実施する。また欧州中央銀行総裁とその他の役員会メンバーは、欧州議会の求めに応じて、または自らの判断で欧州議会において説明を行う(欧州共同体設立条約113条3項)。

また、予算についても独立性が確保されている。すなわち、欧州中央銀行の予算は、役員会が理事会の方針に則して提案し、理事会が採択することとなっており、決算は、役員会が作成し、理事会の承認を受け、その後公表される(欧州中央銀行法26条2項)。この間、欧州中央銀行及び各国中央銀行の会計は、理事会が推薦し、閣僚理事会が承認した、独立した外部監査人によって監査されている(欧州中央銀行法27条1項)。

なお、通貨統合参加諸国は、経済通貨統合第3段階への移行条件として、自国の中央銀行法を含む国内法制を、1992年2月の欧州連合条約(マーストリヒト条約)及び欧州中央銀行法と整合的なものとするのが要請され、欧州中央銀行の前身である欧州通貨機構(European Monetary Institute EMI)は、1996年11月に公表した

178 欧州中央銀行制度は、最終目標設定に関する独立性(goal independence)と政策運営上の独立性(operational independence)の双方を保持している。なお、欧州中央銀行は、1998年10月に「金融政策ストラテジー」を公表し、金融政策の最終目標である「物価の安定」について、「消費者物価指数(HICP Harmonised Index of Consumer Prices)上昇率が中期的に前年比+2%を下回る」と具体的に定義した。

コンバージェンス・レポートにおいて、各国中央銀行の組織、人事、機能、財務上の独立性を法的に担保するための具体的な指針を示した。こうした状況のもと、ドイツやフランスを含め多くの通貨統合参加国が中央銀行の独立性を強化する法改正を行い、1998年3月の通貨統合参加国決定までに参加国すべての中央銀行について欧州中央銀行並みの独立性が確保された。

## (2) イギリスにおける中央銀行制度改革<sup>179</sup>

イギリス労働党が総選挙に大勝利を収めた直後の1997年5月、ブレア政権は、イングランド銀行の独立性を強化するイングランド銀行改革を実施した<sup>180, 181</sup>。これは、概ね上述のロール委員会報告書の内容に則したものである。また、将来、イギリスが経済通貨統合に参加する場合に必要とされる中央銀行の独立性確保をも念頭に置いたものと捉える見方もある<sup>182</sup>。

イングランド銀行改革の主眼は、これまで大蔵大臣に属していた金融政策運営における決定権限が、イングランド銀行内部に新設された金融政策委員会に委ねられたことにある（イングランド銀行法 Bank of England Act 1998、以下同じ 10条・13条1項）。この金融政策委員会は、イングランド銀行の総裁、副総裁2名、金融政策と市場調節の責任者各1名と、外部専門委員4名の9名から構成されている（イングランド銀行法13条2項・3項）。なお、金融政策委員会には、大蔵省からの代表者が出席することが認められているが、議決権は与えられていない（イングランド銀行法附則3-13条）。また、総裁・副総裁2名、社外取締役16名で構成される取締役会が存在し、イングランド銀行の経営状態や金融政策委員会の運営の評価を行っている（イングランド銀行法1条・2条）。

今回の改革によってイングランド銀行が獲得した独立性は、「政策運営上の独立性（operational independence）」である。すなわち、イングランド銀行は、インフレーション・ターゲティング方式を採用しており、政府が決定したインフレ目標値（小売価格指数 除くモーゲージ利払分 前年比+2.5% 2000年3月時点）を達成するための政策手段の決定を全面的に<sup>183</sup>行う権限を付与されている（イングランド銀行法10条・11条・12条）。また、実際のインフレ率とインフレ目標との格差が上下1%ポイント以上乖離した場合、その乖離が生じた理由や乖離が解消するために必要な期間などを、イングランド銀行総裁が大蔵大臣に公開書簡の形で説明することとなっている<sup>184</sup>。

179 イングランド銀行改革については、三木谷・石垣 [1998] 第11章、立脇 [1998] 参照。

180 なお同時期に、個別銀行監督機能をイングランド銀行から、一元的に金融機関を監督する新組織（Financial Services Authority）に移管する改革の実施も決定された。

181 このイングランド銀行改革の法制化のための改正イングランド銀行法は、1998年6月に施行された。

182 例えば、立脇 [1998] p.34。

183 例外的に、政府は極端な経済状況の下で国益のために必要と認められる場合にのみ一定期間（通常28日間、両院議会の承認が得られた場合最長3カ月）金利に関する命令を出すことができる（イングランド銀行法19条）。

184 King [1997] pp.8-9

人事面については、金融政策委員会の場合、総裁・副総裁は女王が任命することとされており（イングランド銀行法1条2項）、イングランド銀行内部委員はイングランド銀行総裁が大蔵大臣と協議のうえ任命し、外部専門委員は大蔵大臣が任命する（イングランド銀行法13条2項・3項）。取締役会の社外取締役については、女王が任命することとなっている（イングランド銀行法1条2項）。なお、外部専門委員は金融政策に関する識見と経験を有するものでなければならず、イングランド銀行社外取締役との兼任は認められない（イングランド銀行法13条4項・附則1-5条2項・附則3-4条1項）。

財務面をみると、まず予算は、イングランド銀行が策定しているが、発券業務、為替平衡勘定、国債管理業務については“cash limit”（シーリング）が存在している。決算についてもイングランド銀行が決定しているが、配当金（納付金）については大蔵省と協議のうえ決定することとなっている（1946年イングランド銀行法1条4項）。なお、イングランド銀行では、発券業務を行う発行部とその他の中央銀行業務を行う銀行部を経理上区分しており（1844年ピール銀行条例1条）このうち、通貨発行益を生じる発行部の利益金は、公的資金であるとの考え方から全額国庫納付が法定されている（1928年貨幣及び銀行券法6条1項）。一方、銀行部の利益金（税引き前）は、配当金（納付金）、税金、準備金（内部留保）に割り振られるが（1946年イングランド銀行法1条4項・附則1-14条）、法定されたルールはなく、大蔵省と協議のうえ決定される。

この間、国会との関係では、イングランド銀行は下院大蔵委員会での定期報告や証言を通じて説明責任を果たすことになっており、国民に対しては、議事要旨を公表しているほか、四半期ごとに「インフレーション・レポート」を発表している（イングランド銀行法14条・15条・18条）。

参考文献

- 浅井 清、『国家公務員法精義』、学陽書房、1951年
- 岩原紳作、「取締役会の改革と執行役員制度の諸問題」、取締役の法務59号、1999年
- 鷓飼信成、「人事院の地位・権限と憲法 一般に行政委員会制度と憲法の問題 」、  
公法研究1号、1949年
- 江頭憲治郎、「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』、信山社出版、1998年  
、「コーポレートガバナンスの課題」、銀行法務21 588号、1999年
- 大蔵省銀行局編集、『中央銀行制度』、1959年
- 落合誠一・神田秀樹・近藤光男著、『商法 会社〔第四版〕』、有斐閣、2000年
- 川上勝己、「行政委員会」『行政法講座第四巻』、有斐閣、1965年
- 神田秀樹、「日本銀行法の改正」、ジュリスト1119号、1997年
- 金融制度調査会、「日本銀行制度に関する答申」金融制度調査会答申、1960年9月20日  
、「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2月6日
- 清宮四郎、『憲法 〔第三版〕(法律学全集3)』、有斐閣、1979年
- 櫛田光男、「日本銀行法」、財政臨時号(大蔵財務協会) 1942年4月
- 小嶋和司、「権力分立」『日本国憲法体系第三巻 統治の原理』、1963年
- 小早川光郎、『行政法 上』、弘文堂、1999年
- 駒村圭吾、『権力分立の諸相』、南窓社、1999年a  
、「内閣の行政権と行政委員会」、ジュリスト増刊『憲法の争点〔第3版〕』、1999年b
- 小村 武、『予算と財政法〔改訂版〕』、新日本法規出版、1992年
- 佐藤 功、『行政組織法〔新版〕(法律学全集7-)』、有斐閣、1979年
- 佐藤幸治、『憲法〔第三版〕』、青林書院、1995年  
、「国家と人間 = 憲法の基本問題 = 」、放送大学教育振興会、1997年  
、「自由の法秩序」『憲法五十年の展望 』、有斐閣、1998年
- 塩野 宏、「公法・私法概念の展開」『公法と私法』、有斐閣、1989年  
、「特殊法人に関する一考察 行政組織法的観点からみた 」、『行政組織法の諸  
問題』、有斐閣、1991年  
、「行政法 』、有斐閣、1995年
- 杉村章三郎、『財政法〔新版〕』、有斐閣、1982年
- 鈴木庸夫、「アカウントビリティと行政法理論」『園部逸夫先生古稀記念 憲法裁判と行政訴訟』、有斐閣、1999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、1997年
- 立脇和夫、「イングランド銀行の改革 金融政策委員会と金融監督庁の創設 」、国際  
金融1017号、1998年
- 田中二郎、『新版 行政法(上) 全訂第二版』、弘文堂、1974年  
、「新版 行政法(中) 全訂第二版』、弘文堂、1976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11月12日

- 手島 孝、『現代行政国家論』、勤草書房、1969年
- 特殊法人の情報公開の制度化に関する研究会、「特殊法人の情報公開の制度化に関する調査研究 特殊法人情報公開制度等に係る比較研究を中心として」<sub>1</sub>、1998年5月
- 日本銀行、「ドイツ・ブンデス・バンクの独立性（法案 政府提出 添付立法趣意書）」  
『日本銀行調査月報』、1957年8月号
- 、『日本銀行百年史』第一巻、日本銀行、1982年
  - 、『日本銀行百年史』第三巻、日本銀行、1983年
  - 、『日本銀行百年史』第五巻、日本銀行、1985年
  - 、『日本銀行百年史』第六巻、日本銀行、1986年
  - 、「欧州通貨統合(EMU)を巡る最近の動きについて」<sub>1</sub>、『日本銀行月報』、1997年3月号
  - 、「欧州中央銀行月報の創刊号より（資料）」<sub>1</sub>、『日本銀行調査月報』、1999年2月号
- 日本銀行金融研究所、『日本銀行の機能と業務』、1992年
- 、「公法的観点からみた日本銀行の業務の法的性格と運営のあり方」<sub>1</sub>、『金融研究』18巻5号、1999年
- 日本銀行金融市場研究会訳（米国連邦準備制度理事会著）『米国連邦準備制度 その目的と機能』、日本信用調査株式会社出版部、1985年
- 日本銀行調査局編集、『日本金融史資料 明治大正編 第10巻』、1957年
- 、『日本金融史資料 昭和編 第18巻』、1967年
- 布田 勉、「内閣の行政権と行政委員会」、ジュリスト増刊『憲法の争点〔新版〕』、1985年
- 長谷部恭男、「独立行政法人」、ジュリスト1133号、1998年
- 林 修三、「中立的行政機関と内閣の責任」、ジュリスト216号、1960年
- 原田尚彦、『行政法要論〔全訂第三版〕』、学陽書房、1994年
- 樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂編、『憲法』、青林書院、1998年
- 藤木 裕、『金融市場と中央銀行』、東洋経済新報社、1998年
- 、「財政赤字とインフレーション 歴史的・理論的整理」<sub>1</sub>、日本銀行金融研究所ディスカッション・ペーパー・シリーズNo.2000-J-6、2000年
- 藤田宙靖、『行政組織法』、良書普及会、1994年
- 舟田正之、「特殊法人と“行政主体”論」、立教法学22号、1984年
- 、「特殊法人論」<sub>1</sub>、『現代行政法体系第7巻』、1985年
- 三木谷良一・石垣健一編著、『中央銀行の独立性』、東洋経済新報社、1998年
- 美濃部達吉、『日本行政法 上』、有斐閣、1936年
- 宮澤俊義、『全訂日本国憲法〔芦部信喜補訂〕』、日本評論社、1978年
- 宮本保孝、「日本銀行法」『財政金融法規解説全集 金融編』、大成出版、1971年
- 武藤英二・白川方明共編、『図説 日本銀行』、財経詳報社、1993年
- 室井 力編、『現代行政法入門（2）〔第4版〕』、法律文化社、1995年
- 森本 滋、「公開会社の経営機構改革と執行役員・監査役（一）」<sub>1</sub>、法學論叢145巻1号、有斐閣、1999年a
- 、「公開会社の経営機構改革と執行役員・監査役（二）」<sub>1</sub>、法學論叢145巻5号、有斐閣、1999年b

- 山田幸男、「行政委員会の独立性について」、公法研究1号、1949年  
 、『公企業法（法律学全集13）』、有斐閣、1957年
- 山内一夫、『行政法論考』、一粒社、1965年
- 山本隆司、「独立行政法人」、ジュリスト1161号、1999年
- Alesina, Alberto, “Macroeconomics and Politics,” *NBER Macroeconomics Annual*, 1988.
- Alesina, Alberto, and L. H. Summers, “Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence,” *Journal of Money, Credit and Banking* 25, 1993.
- Bade, R., and M. Parkin, “*Central Bank Laws and Monetary Policy*,” Unpublished Manuscript, University of Western Ontario, 1987.
- Board of Governors of the Federal Reserve System, *Purposes and Functions*, 1994.
- Blinder, S. A., “Central Banking in a Democracy,” *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly* 82/4, 1996.
- Cukierman, Alex, *Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence*, MIT Press, 1992.
- Cukierman, Alex, Steven B. Webb, and Bilin Neyapti, “Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes,” *The World Bank Economic Review* 6, 1992.
- Davis, Kenneth Culp and Pierce, J. Richard Jr., *Administrative Law Treatise*, Third Edition, Volume 1, Little, Brown and Company, 1994.
- Executive Office of the President and Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government, Fiscal Year for 2001---Appendix*, U.S. Government Printing Office, 2000.
- Goodman, John, *Central Bank-Government Relations in Major OECD Countries*, A Study prepared for the use of the Joint Economic Committee, Congress of the United States, August 1, 1991.
- Grilli, Vittorio, Donato Masciandaro, and Guido Tabellini, “Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries,” *Economic Policy* 13, 1991.
- Hansmann, Henry, *The Ownership of Enterprise*, Harvard University Press, 1996.
- Hicks, John, *A Market Theory of Money*, Oxford University Press, 1989.
- Holmes, Stephan, *The Constitution of Sovereignty in Jean Bodin, Passions and Constraint: On the Theory of Liberal Democracy*, The University of Chicago Press, 1995.
- King, Mervyn, *The Inflation Target Five Years On*, Lecture delivered at the London School of Economics, Wednesday 29 October 1997.  
<http://www.bankofengland.co.uk/speeches/speech09.pdf>.
- Kydland, F. E. and E. C. Prescott, “Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans,” *Journal of Political Economy* 85, 1977.
- Miller, Geoffrey P., “Independent Agencies,” *Sup. Ct. Rev.*, 1986.
- Nordhaus, W., “The Political Business Cycle,” *Review of Economic Studies* 42, 1975.
- Rogoff, K., “The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target,” *Quarterly Journal of Economics* 100, 1985.
- Rogoff, K., and A. Sibert, “Elections for Monetary Stability,” NBER Working Paper 5557, 1988.

- Roll, E., *et al.*, Independent and Accountable A New Mandate for the Bank of England, The Report of an Independent Panel Chaired By Eric Roll, *CEPR* 10/1993.
- Romer, Christina D. and David H. Romer, *Institutions for Monetary Stability, Reducing Inflation Motivation and Strategy*, The University of Chicago Press, 1997.
- Sejersted, Francis, *Democracy and the rule of law: some historical experiences of contradictions in the striving for good government, Constitutionalism and Democracy*, John Elster & Rune Slagstad eds., 1988.
- Svensson, L. E. O., "Optimal Inflation Targets, "Conservative" Central Banks, and Linear Inflation Contracts," *American Economic Review* 87, 1997.
- Walsh, C. E., "Optimal Contracts for Central Bankers," *American Economic Review* 85, 1995.