

IMES DISCUSSION PAPER SERIES

通貨発行権に関する考察
ドイツおよびEUの文脈

さくらい けいこ
櫻井 敬子

Discussion Paper No. 2002-J-9

IMES

INSTITUTE FOR MONETARY AND ECONOMIC STUDIES
BANK OF JAPAN

日本銀行金融研究所

〒103-8660 日本橋郵便局私書箱 30 号

備考： 日本銀行金融研究所ディスカッション・ペーパー・シリーズは、金融研究所スタッフおよび外部研究者による研究成果をとりまとめたもので、学界、研究機関等、関連する方々から幅広くコメントを頂戴することを意図している。ただし、論文の内容や意見は、執筆者個人に属し、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。

通貨発行権に関する考察 ドイツおよびEUの文脈

さくらい けい
櫻井 敬子*

要 旨

今日、電子マネーの登場を契機として通貨とは何かが改めて問題とされ、国家の通貨発行権およびこれを独占的に行使する中央銀行の役割に対する懐疑論も唱えられている。しかし、わが国の日本銀行法に強い影響を与えたドイツの中央銀行制度は、通貨発行権が国家の主権（Hoheitsrecht/高権）そのものであり、通貨発行は国家および公法人たるブンデスバンクがこれを担うという考えによって支えられており、そのような前提のもとで、独立性を備えた中央銀行が政府当局に対抗して通貨発行権を行使するという独特の制度が構築された。そして、EUの通貨統合に伴って設立されたヨーロッパ中央銀行は、このドイツ・モデルに依拠しており、国家の通貨発行権をEUという国家連合に対して移譲するにあたり、その移譲手続およびブンデスバンクよりも一層独立性を強めたヨーロッパ中央銀行の民主的正当性が改めて問われている。こうしたドイツおよびEUの動きが、中央銀行の「脱国家化」ともいべき一連の議論にとってどのような意義を持ちうるのかについて、ドイツの近代的通貨制度の成立から通貨統合にいたるまでの法制度の変遷を跡づけることにより検討する。

キーワード：電子マネー、ブンデスバンク、ヨーロッパ中央銀行、通貨統合、通貨発行権、強制通用力、私的通貨

JEL classification: K10、K40

*筑波大学社会科学系助教授

本稿は、2001年10月に日本銀行金融研究所の研究会で筆者が行った報告をもとにしている。

目 次

はじめに	1
第1節 ブンデスバンク設立以前	2
一 ドイツ帝国の成立と通貨制度の整備	2
1. 前史	2
2. 1871年帝国金貨の鑄造に関する法律および1873年貨幣法	3
3. 1875年銀行法	5
(1) 一般的規定	5
(2) ライヒスバンクの創設	6
(3) 民間発券銀行(Privat=Notenbanken)	6
4. コメント	7
二 破滅その1	8
1. 制度改正	8
2. 1924年貨幣法	10
3. 1924年銀行法および民間発券銀行法	10
4. コメント	11
三 破滅その2	12
1. 制度の再改正	12
2. ライヒスバンク法	13
3. コメント	14
第2節 ブンデスバンクの時代	15
一 占領期	15
二 基本法の制定	16
三 補助貨幣の鑄造に関する法律	16
四 ブンデスバンクの設立	17
1. ブンデスバンク法	18
2. 理論的問題	19
(1) 「単一的な公法上の存在」	19
(2) 通貨政策権限としての銀行券発行	20
(3) 独立性	21

五 通貨統合による変容.....	22
1. マーストリヒト条約と基本法改正	22
2. ブンデスバンク法改正.....	24
3. 第3次ユーロ導入法.....	25
第3節 考察.....	26
一 通貨の変遷.....	26
二 通貨発行主体としての中央銀行.....	28
三 私的通貨の問題	29
おわりに 公法学的観点の重要性.....	31
【参考文献】	33

はじめに

「国家」概念が揺れている¹。国家と市場経済の関係について論ずるとき、とりわけこの傾向は顕著であり、グローバル・スタンダードのかけ声のもとで志向されるアメリカ中心の実は偏った経済至上主義や、電子マネーというこれまでにない汎用性を有するようにも見える通貨代替物の登場は、「国家」あるいは国家主権の発露としての「通貨発行権」、なかんずく、この通貨発行権を独占的に行使する「中央銀行」を基だ色褪せた存在に見せている。このような議論は、経済学の分野において盛んであるように見えるが、法律学の分野においても、こうした状況に呼応するかのような見解も唱えられるところであり²、通貨発行権ないし中央銀行の本質をめぐる議論は、極めて今日的なテーマであるということが出来る。

わが国の中央銀行である日本銀行は、もともとは1882年にベルギー国立銀行をモデルとして日本銀行条例に基づいて設立されたものであるが、1942年に日本銀行法が制定されたことにより、現行制度の骨格が形作られた。この法律は、ナチス時代のドイツ・ライヒスバンク法をモデルとするもので、周知のとおり、国家主義的色彩の極めて強い戦時立法であった。もっとも、モデルとされた当のドイツでは、占領期の終了後、1957年には中央銀行に関する新たな法律が制定され、強い独立性に特徴づけられたブンデスバンクが設立されるにいたるが、わが国においては、この戦時立法が抜本的に改正され、再度ドイツにならって、日本銀行がブンデスバンクなみの独立性を享受するようになるのは、1997年の改正まで待たなければならなかった³。

このように、ドイツの制度は、わが国の中央銀行制度にとって極めて直截的な関連性を有するものであるが、戦後のドイツの中央銀行制度およびこれに続くEUの通貨統合の展開は、通貨発行権が国家の主権（Hoheit、以下では「高権」と訳す）そのものであり、通貨発行は公的主体がこれを担うという考え方で一貫しているように見える。なぜ、ドイツ

¹ たとえば、2001年度公法学会の統一テーマは「国家の『ゆらぎ』と公法」であった。

² たとえば、江頭憲治郎教授は、日本銀行の業務が国家作用であるという点に疑問を表明し、銀行券の発行を含めた日本銀行の業務を「単なる銀行業務」と構成する可能性があると述べられ（江頭[1998] 201～202頁）、神田秀樹教授は中央銀行の株式会社化の可能性について言及されている（塩野監修[2001] 227頁）。さらに、中里実教授は、通貨制度は必ずしもパブリック・セクターが提供する必然性はないとして、私的通貨ないし自由通貨の重要性が高まることを指摘している（中里[2001] 510～511頁）。

³ この経緯については、拙稿参照（櫻井[2000] 347頁以下）。

は、ブンデスバンクという、比較法的に見て他に例をみない強い独立性を享受する中央銀行を有するにいたったのか、また、EUにおけるドイツ・モデルに依拠するヨーロッパ中央銀行の設立は、前述した中央銀行の「脱国家化」ともいうべき一連の議論にとってどのような意義を持ちうるのでしょうか。

以上のような問題意識のもと、本稿では、ドイツにおける通貨発行権の歴史について、ドイツの近代的通貨制度の成立から通貨統合に伴うヨーロッパ中央銀行の設立にいたるまでの法制度の変遷を跡づけながら、通貨の本質とは何か、中央銀行の役割はどこに見出されるのか、とりわけ通貨制度における国家の役割はいかなるものでありうるかという問題を検討することとしたい。

第1節 ブンデスバンク設立以前

現代においては、いわゆる先進諸国であれば、どの国においても、「通貨」としては銀行券と補助貨が用いられ、通貨は銀行券にほぼ一元化されているということが出来る。しかし、もともと「通貨発行権」ないし「通貨高権」として想定されていたのは、金貨や銀貨のような鑄造貨幣、すなわち「鑄貨」であり、近代国家成立前後においては、政府自体が「紙幣」を発行することも行われていた。そこで、通貨発行権を検討するにあたっては、検討対象として、鑄貨、紙幣および銀行券の三者を視野に入れ、それらがいかなる根拠で誕生し、やがて銀行券に一元化していくことになったのかというその経緯について関心をおきながら、ドイツにおける中央銀行の歴史をたどっていくこととしたい。

一 ドイツ帝国の成立と通貨制度の整備

1. 前史

1871年にドイツ帝国が成立する以前のドイツ地方の通貨制度は、各ラントにおいて、それぞれの独自の基準に基づいて、鑄貨(Münz)、紙幣(Papiergeld, Zettel)、銀行券(Banknote)が発行されており、さらに、外国貨幣もそのまま流通していたため、複雑を極めていた。そのため、支払は複雑で、取引コストが高く、両替商が非常に儲かったといわれる。産業・商取引の進展とともに、こうした状況を改善するための方策が徐々にとられていくことになるが、とりわけ1850年代になると、1834年に設立され

た関税同盟(Zollverein)を支えるような通貨共同体をつくろうという動きが生まれ、貨幣改革および銀行改革が行われる。1857年には、各ラント間で、鑄貨についての基準、支払手段の額面価値と相互の換算比率を認めあう協定が締結され、すべてのラントで鑄造が許され、全領域において強制力のある貨幣である「同盟ターラー銀貨(Vereinstalerstücke)」が鑄造されるようになっていた⁴。

もっとも、当時は、プロイセンとオーストリアによる覇権争いを背景として、主軸通貨をプロイセンや北ドイツの主張するターラー貨とするか、オーストリアや南ドイツの主張するグルテン貨とするかが主要な関心事となっており、1867年に北ドイツ連邦が成立すると同時に、オーストリアが貨幣同盟(Münzverein)を離脱するなどの動きがあった。北ドイツ連邦憲法(Verfassung des Norddeutschen Bundes)⁵では、通貨システムを整備し、裏づけのある紙幣と裏づけのない紙幣の発行に関する原則を確立し、単位、鑄貨および重量の体系を整備すること(4条3項)並びに銀行制度に関する一般規定を設けること(4項)を、連邦および立法当局の監督に委ねることとされた(4条)。

1871年にドイツ帝国が成立すると、ここにはじめて国家レベルでの近代的通貨制度が整備されていくことになる。以下、その動きを見てみよう。

2 . 1871 年帝国金貨の鑄造に関する法律および 1873 年貨幣法

鑄貨については、まず、1871年12月4日に「帝国金貨(Reichsgoldmünzen)の鑄造に関する法律」⁶が制定される。この法律では、ターラー貨とグルテン貨の優先問題を回避する形で、標準鑄貨として「帝国金貨」が通用することとされ、金1ポンドあたり139 1/2個の金貨が製造されると定められた(1条)。10進法採用のもと、当該金貨の10分の1が帝国の計算単位となるマルクとされ、1マルクの100ペニヒへの細分化が認められた(2条)。貨幣の本位金属については、1848年と51年にアメリカ、オーストラリアで金が発見されるとともに、銀が重くて輸送困難であるという理由から金の利便性が認識されつつあったが、各ラントにおいて慣習法上認められていたのが銀貨の鑄造であり、帝国金貨の導入は既得権である銀貨の鑄造に触れるものではな

⁴ この間の経緯については、Borchardt[1976] S3-20。邦訳として、ボルヒャルト[1984] 5～27頁参照。

⁵ 16.April 1968, abgedr. Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit Bd S.319。

⁶ RGBl.S.404。

かったので、この法律は一般に受け入れられる。

1871年のこの法律を前提として、1873年7月9日にドイツで最初の「貨幣法(Münzgesetz)」⁷が制定される。その1条は、「ドイツで通用しているラントの通貨制度にかわり、帝国通貨制度(Reichswährung)が導入される」として、その統一的計算基準が71年法によって確定されたマルクであること、帝国通貨制度が発効する時期については皇帝の勅令によって決定されることなどを宣言する。そして、鑄貨については、「帝国金貨」の鑄造が71年法の基準によって鑄造されるべきこと(12条1項)⁸、ラントで従来から発行されている「邦国紙幣」は回収されて新たに発行される「帝国紙幣(Reichskassenschein)」に代替されるとともに、その効力が1876年1月1日には停止されることが規定される(18条3項)。帝国紙幣については、貨幣法を受けて別途1874年4月30日に「帝国紙幣の発行に関する法律」が制定されたが⁹、そこでは帝国紙幣は法定支払手段ではないものの、帝国のすべての金庫において額面で支払いとして受け入れられるだけでなく、金と兌換されることが定められた(5条)。また、銀行券については、1876年1月1日までに「帝国通貨制度に基づかない銀行券はすべて回収されなければならない」とされ、上記期日前であっても、発行・流通が許される銀行券の額面は100マルク以上でなければならないことが定められた(18条1項)。

なお、この法律は、帝国金本位制(Goldwährung)についても定めていたが、これが完全に実施されるのは1909年の貨幣法¹⁰によるまで待たなければならなかった(1条)。しかし、ともあれ、1876年1月1日から帝国金貨を筆頭法貨として、帝国紙幣および各種銀行券を取り込んだ帝国通貨制度が正式にドイツで実施されることとなった。

⁷ RGBL.S.233.

⁸ 帝国金貨の鑄造に関連して、1873年の貨幣法では、私人による金貨鑄造、すなわち自由鑄貨制度が認められたことが注目される。すなわち、私人は金1ポンドあたり7マルク未満の料金を払えば、正規の鑄造所において20マルク貨を製造する権利を有するとされた(12条2項、3項)。これは、帝国金貨という新しい鑄貨を導入するに際して、規格にあった金貨の製造が間に合わないことから、暫定的に私人による鑄造を認めるものであり、いわゆるシニョレッジを私人が保有することを認められた事例という意味をもつ。この制度は、1924年の貨幣法で廃止されるまで存続した。

⁹ RGBL.S.40. 裏づけのない紙幣は不良な紙幣であるという考え方にに基づき、すでに1870年には、北ドイツ連邦において邦国紙幣の新規の発行は禁じられていたが、この法律は、帝国首相が邦国紙幣を回収するために帝国紙幣を貸すという仕組みを導入し、なお流通にとどまる邦国紙幣を帝国紙幣に一元化することが志向された。

¹⁰ Münzgesetz vom 1.Juni.1909.RGBL.S.507

3 . 1875 年銀行法

銀行券は、鑄貨が不便であることから差し迫って必要とされ、とりわけ産業革命の発展に伴いその流通量が急速に拡大する。銀行券は、それぞれの銀行が各自の信用力で発行したので、権威ある発行機関の銀行券はプレミアムつきで交換されたといわれ、1871 年の時点では 33 の発券銀行が存在した。従前、銀行券の発行には、「銀行の自由 (Bankfreiheit) 」を前提とした上でラントが権力的に関与し、「認可 (Genehmigung) 」ないし「免許 (Konzession) 」が必要とされていたことから、こうしたラントの権限を帝国が憲法によって奪っていくという動きがでてくる¹¹。先に述べたように、1873 年貨幣法 18 条 1 項に基づいて、銀行券の券面額が最少 100 マルクとされたことから、すでに小額の銀行券を発行していた発券銀行は存続できない状況が整えられていた。

こうした中で、ドイツ帝国最初の銀行法 (Bankgesetz) が、1875 年 3 月 14 日に制定される¹²。これは、「銀行法」というその名のとおり、商業銀行 (Kreditbank) 全般を対象とする一般的法律であるが、その枠組みの中で次第に中央銀行の機能を営むようになるライヒスバンク (Reichsbank) が設立されることになる。1875 年銀行法は、第一部 (一般的規定) 、第二部 (ライヒスバンク) 、第三部 (民間発券銀行) 、第四部 (罰則) に分かれ、全 66 条から成る。以下、条文に即してその特徴を明らかにしていこう。

(1) 一般的規定

まず、1 条は、「銀行券の発行に関する権限は、帝国法律によってのみ、与えられ、または現行法公布の際に認められた銀行券発行額を超えることが許される」(2 項) と規定し、既得権は保護しつつ、新規の発券権限および発行限度の引き上げは、帝国の法律に基づくのでなければ認められないことを定める。そして、法定支払手段として認められるのは帝国金貨を筆頭とする鑄造貨幣に限られ、銀行券は法定支払手段ではなかったため、2 条では「法律上貨幣 (Geld) によってなされるべき支払いに際して、銀行券を受領する義務はない」こと、銀行券受領義務をラントの法律によって根拠づけることができないことが重ねて定められていた。また、この法律に

¹¹ Borchardt, a. a. O., S. 12.

¹² RGBL. S. 177.

よって初めて、外国銀行券を帝国領域内で支払手段として用いることが禁止された（11条）。

（2）ライヒスバンクの創設

銀行法第2部はライヒスバンクについて割り当てられている。12条は、その地位について、「『ライヒスバンク』の名において、帝国の監督と指導のもとに存する銀行(eine unter Aufsicht und Leitung des Reichs stehende Bank)は、法人格を有する存在であり、全帝国領域における通貨の流通を規制し、決済を容易ならしめ、そして使用可能な資本の有効利用に配慮するという任務を有する」と規定し、ライヒスバンクが「その取引の必要に応じて(nach Bedürfniss ihres Verkehrs)、銀行券を発行する権利を有する」ものとしている（16条1項）。当時は、発券業務と信用業務とが必ずしも分離されないまま銀行経営がなされたが¹³、ライヒスバンクはそうした銀行の一つであり、ただ、それは「帝国の監督と指導」のもとにあり、その運営が帝国宰相(Reichskanzler)およびその指揮下にある役員会(Reichsbank=Direktorium)によって行われ（26条）国家が強い影響力を行使できるような銀行であったという点に他の銀行とは異なる特徴が見出されるというにとどまる。但し、ライヒスバンクには持分所有者が存していたが(30条)、その執行機関たる役員会は「行政庁(Behörde)」とされていた（27条）ことは注意しておくべきであろう。そして、ライヒスバンクの発行する銀行券の発行高の3分の1については、「適正なドイツ貨幣(kursfähigen deutschen Geld)」、帝国紙幣、金地金あるいは外国貨幣が保有されなければならない（17条）、同銀行券には「適正なドイツ貨幣」との兌換義務が定められた（18条）。

（3）民間発券銀行(Privat=Notenbanken)

1875年銀行法は、既存のすべての発券銀行について、その既得権を注意深く尊重しているが、反面、それが新たに拡大する余地を厳格に封じている。すなわち、既存の発券銀行が有する権限は、過去に各ラント政府から与えられたものでしかなく、ことから、その権限の通用範囲は当該ラント内に限定されるとして、銀行法は、こ

¹³ シュトゥッケン[1984] 312頁。

これらの発券銀行が当該権限を付与したラントの領域外において銀行業務を営むことを禁ずるとともに(42条)、これら発券銀行の銀行券を「当該権限を付与した邦国(Staat)の外において支払いのために使用することは許されない」として、その効力を限定している(43条)。そして、すでに見たように、帝国法律によって認められるのでなければ、新たな発券銀行の設立はもとより、既存の発券銀行の発行限度額を拡大することは許されない(1条)。こうした制約のもとで、銀行法は、銀行券発行に関する権限が失効する場合として、銀行自身による「放棄(Verzicht)」を掲げ(49条2号)、採算のとれない発券銀行が、その発券権限を任意に放棄せざるを得ないように仕向けていったのである。この過程は、「任意の強制(freiwilligen Zwang)」¹⁴といわれる。かくして、1871年には33あった発券銀行のうち、12の銀行が銀行法の制定された1875年に直ちに発券の権利を放棄することとなる。民間発券銀行は次第に淘汰が進み、1905年にはバーデン、バイエルン、ザクセンおよびヴュルテンベルクの4つの発券銀行を残すのみとなり、ナチス政権下の1935年にすべて消滅することになる。

4. コメント

ドイツにおける近代国家成立時代の通貨制度について、整理しておく。

1871年の帝国金貨の鑄造に関する法律および1873年の貨幣法により帝国レベルでの近代的な通貨制度が整備されるが、ここで登場する貨幣は、帝国金貨、帝国紙幣およびライヒスバンクをはじめとする各銀行が発行する各種の銀行券であった。このうち、当初法定支払手段として認められていたのは、帝国金貨をはじめとする鑄貨のみであり、帝国紙幣もライヒスバンク券も法定支払手段ではなく、帝国紙幣は金と、ライヒスバンク券は金貨との兌換を保障されることにより、信用力を与えられる存在にすぎなかった。ただし、帝国紙幣は公的金庫に受け入れられたため広く流通し、ライヒスバンク券の現金準備に数えられることに示されるように、その信用力はライヒスバンク券に対して比較的優位にあったといえることができる。他方、銀行券については、

¹⁴ Borchardt, a.a.O., S.14. なお、銀行法49条に掲げられた発行権限の失効事由としては、認められた期間の経過、放棄、破産手続の開始、裁判所の判決による剥奪および「定款の基準又は特権の内容に基づくラント政府の措置」(具体的には、解約権の留保をさす：筆者注)の5つの場合があげられていた。

民間発券銀行が発行する銀行券はやがて消滅する運命にあり、銀行券は次第にライヒスバンク券に一元化していくことになるものの、基本的にはライヒスバンク券は商業銀行の発行する銀行券のひとつにとどまった。

取引上の便宜から、銀貨よりは金貨、鋳貨よりは紙幣が使用されるようになるが、この時点で、厳密な意味での通貨とは、法定支払手段(Gesetzliches Zahlungsmittel)としての帝国金貨を筆頭とする「鋳貨」であり、通貨発行権が鋳貨を製造する権限をもつ帝国に帰属するものであることは明白である。これに対してライヒスバンクは、制度の出発点としては他の民間発券銀行と同等の発券権限をもつ「私法人」であり¹⁵、国家が強い影響力を行使しうる制度設計が施されていたものの、あくまでもひとつの商業銀行にすぎず、理論的には通貨発行権の担い手ではあり得なかったということになる。ライヒスバンクが根本的にその性質を変えるのは、20世紀に入ってからのことである。

二 破滅その1

20世紀初頭までは、政府とライヒスバンクの関係は比較的バランスを保ちながら推移する。しかし、1914年に第一次世界大戦が勃発し、金融総動員措置がとられることにより、ライヒスバンクの発券業務は歯止めを失い、史上有名なハイパー・インフレーションを引き起こしてしまう。戦後、この反省からライヒスバンクに政府からの独立性を認める制度改正が行われる。ここでは、ドイツにおける最初の通貨崩壊とそこから復興にいたる経緯を取り扱う。

1 . 制度改正

1914年8月に第一次世界大戦が勃発し、同年8月4日に金融総動員措置として諸法が制定・施行される。通貨制度については、「帝国紙幣と銀行券に関する法律(Gesetz

¹⁵ Stern[1980] S.466. なお、ボルヒャルトは、ライヒスバンクを「公法上の法人」としている(Borchardt, a.a.O., S.41)。しかし、上記表現は、法理論上私法人に対抗する関係で公法人とされているわけではなく、ライヒスバンクに対する国家の影響力が相対的に大きいという特徴を示すにとどまる。当時は、銀行業において信用業務と発券業務が不可分の形で営まれていたが、ライヒスバンクも他の民間銀行と並ぶひとつの銀行として両業務を行っており、ライヒスバンクにも持分所有者が存在し、「銀行の自由」を前提に存在していたという意味では、ライヒスバンクと民間銀行の間に質的な差は見出せない。ドイツの中央銀行が理論的に「公法人」となるのは、1939年のライヒスバンク法以降のことである。

betreffend die Reichskassenscheine und die Banknoten)¹⁶」が制定され、貨幣法の改正¹⁷および銀行法の改正¹⁸が行われる。これにより、金本位制が停止され、信用創造に対する制約が取り除かれる。

第一に、当時流通していた通貨は、帝国金貨を除いて金との関係を断ち切られるが、こうした措置は、戦時における金の国外流出を防ぐことを目的とした。まず、帝国紙幣は、法定支払手段とされ（帝国紙幣と銀行券に関する法律 1 条）、そのかわりに金との兌換義務が免除される（同法 2 条）。ライヒスバンク券については、すでに 1909 年の銀行法 3 条¹⁹により法定支払手段とされていたが、上記法律により金との兌換が停止される（同法 2 条）。他方、民間発券銀行は、自行の発行する銀行券とライヒスバンク券との兌換を行う権限を取得するという措置がとられる（同法 3 条）。

第二に、ライヒスバンク券の発行には、銀行法 17 条によりその発行高の 3 分の 1 については「適正なドイツ貨幣」等による裏づけが要求されていたが、同条が改正され、発券に必要な準備として、ライヒスバンク内に設置された貸付金庫が発行する証券が加えられる。この貸付金庫は、ライヒスバンクから独立した機関であり、その証券は法定支払手段ではなかったものの、すべての公的金庫が額面価格で受領したので、ライヒスバンク券、帝国紙幣とならんで流通した。これにより、ライヒスバンクは事実上無制約の発券業務を営むことになる。

ライヒスバンクは戦費調達という財政上の要求によくこたえ²⁰、際限のない発券により「通貨崩壊」が進んでいくことになる。すなわち、インフレーションの進行により、マルクは計算単位（価値尺度）としてまず問題となり、商品取引および信用取引が金計算で行われるようになってただけでなく、租税制度においてもマルクを標準とすると租税官庁に多大な損失が生ずることから金計算が採用される。やがて、マルクは支払手段としても用いられなくなるという経緯をたどる²¹。

このような状況は、1923 年に政令に基づいて設立された Rentenbank が、安定した利付き証券としての Rentenbank 券の発行を開始するとともに、ライヒスバン

¹⁶ RGBl.S.347.

¹⁷ RGBl.S.326.

¹⁸ RGBl.S.327.

¹⁹ Bankgesetz vom 1.Juni.1909, RGBl.S.515.

²⁰ 政府からの圧力はなかったとされる。プツライデラー[1984] 196～197 頁。

²¹ この過程は、通貨の本質を逆の方向から見るができるという点で興味深い。同上 214～219 頁。

クが貸付金庫証券の割引を中止することなどにより、ようやく歯止めがかけられるが、崩壊に瀕した貨幣制度の再建のため、1924年8月30日に銀行法、民間発券銀行法、レンテンマルク紙幣流通の廃止に関する法、貨幣法の4つの法律が制定される。

2 . 1924 年貨幣法

1924年貨幣法²²は、金本位制を採用すること、貨幣単位としては、従来のマルクに変えて新しい貨幣単位として「ライヒスマルク」を導入すること(1条)、換算比率は1兆マルクをもって1ライヒスマルクとすることを定めた(5条2項、銀行法3条2項にも同様の規定がある)。そして、法定支払手段として、金貨とライヒスバンク券のみが掲げられた(5条1項)。これにより帝国紙幣が復活しないことが確定する。

3 . 1924 年銀行法および民間発券銀行法

1924年の銀行法は、1875年の銀行法によって設立されたライヒスバンクについて専ら定める法律となっており²³、民間発券銀行については、別途民間発券銀行法(Privatnotenbankgesetz)²⁴が制定されている。

銀行法は、全53条からなり、ライヒスバンクについて詳細な規定を置いているが、その表題の「ライヒスバンクの銀行券発行特権(Notenprivileg)」となっており、その1条は、「ライヒスバンクは、帝国政府から独立した銀行であり(eine von der Reichsregierung unabhängige Bank)、法人格を保有し、帝国内における通貨の流通を規制し、決済を容易ならしめ、そして使用可能な資本の有効利用に配慮する任務を有する」と定めている。ライヒスバンクが50年を期限として「銀行券をドイツ国内において発行する排他的権利を有すること」(2条)、ライヒスバンク券が、帝国金貨を除いて、「ドイツにおける唯一の無制約の法定支払手段」であることが定められる(3条2項)。また、外国の銀行券は帝国内での使用が禁じられる(4条)。そして、金1ポンドが最低1392ライヒスマルクで銀行券と兌換されること(22条)、銀行券発行の裏づけとしては金と外貨によって少なくとも発行高の40%の準備が要求されること(28条)が定められた。

²² RGBl.S.254.

²³ RGBl. S.235.

²⁴ RGBl. S.247.

ライヒスバンクの「独立性」は、「帝国政府からの独立性」であり、ライヒスバンクの運営が基本的に「ライヒスバンク役員会(Reichsbankdirektorium)」により行われ、役員会が通貨政策、割引政策および信用政策を決定するとされた(6条)。もっとも、確かに、政府の監督権や役員会構成員に対する任免権は実質的に廃止されたのであるが、留意すべきは、通貨制度の整備が戦勝国の賠償金確保との関連で行われたために、ライヒスバンクを実質的に支配していたのは、役員会の上におかれ、過半数を外国代表が占める「監理会(Generalrat)」という機関であったということである。監理会は14名からなり、その中には、ドイツ帝国官吏、イギリス、フランス、イタリア、ベルギー、アメリカ、オランダおよびスイスの構成員が入らなければならず、ドイツの構成員を増員するには全会一致の決議を要するとされていたところ(14条) 役員会の総裁は監理会によって選出され、役員会の構成員は監理会の同意に基づいて総裁が任命し、総裁・構成員の解任にあたっては、監理会の同意が必要とされた(6条)。業務運営においても、監理会は、制限外発行、定款変更の承認等の重要事項の決定を行うこととされていた(12条、29条)。

こうしてみると、ライヒスバンクの「独立性」は政府に対する関係では認められたものの、その実際の運営は「監理会」を通じた諸外国による強い影響下にあったといえることができる。

なお、民間発券銀行については、銀行法において「バイエルン発券銀行、ヴュルテンベルク発券銀行、ザクセン銀行およびバーデン銀行の既存の銀行券発行権は侵害されない」としてその既得権が確認されたが(2条2項) 同時に民間発券銀行法において、政府が1935年以降は一定要件の下に銀行券発行権限を補償なくして全部又はその一部を停止する権利(Recht)を有することとされた(1条2項)。

4. コメント

戦後になって金本位制が復活し、法定支払手段は金貨とライヒスバンク券のみとなる。ライヒスバンク券が金貨を除いて「唯一の法定支払手段」とされた結果、帝国紙幣が復活する余地はなくなり、紙幣はライヒスバンク券および民間発券銀行券のみとなる。ライヒスバンクは金貨を使用することはなく、金貨はもはや流通することはないので、ドイツにおける通貨は、事実上ライヒスバンク券に特化していくことになる。

この時期の通貨制度は、ライヒスバンクが、形式としては従前どおり銀行法の改正によって整備される一方、民間発券銀行については銀行法とは別の民間発券銀行法によって規律されたことに端的に現れているように、その特徴は「過渡性」によって言い表すことが適当である。制度的には、ライヒスバンクは依然として民間発券銀行と並ぶ特殊な銀行の一つにすぎず、また、金本位制のもとにおいて、ライヒスバンク券の信用性はあくまで金との兌換性によって根拠づけられるとともに、金貨の製造は帝国に専属するものであったことから、通貨発行権はその中核においてなお帝国に存したといえることができる。ただ、ライヒスバンク券も金貨と並ぶ唯一の法定支払手段となり、金貨が観念として存在するという色彩が次第に強くなったことから、ライヒスバンクは帝国と並んで事実上通貨発行権の担い手として機能しはじめたという評価をすることは不可能ではないであろう。

三 破滅その2

1. 制度の再改正

1933年にナチス政権が成立すると、銀行制度も改変を余儀なくされるが、それは、ライヒスバンクに対しては、国の影響力の拡大という形で表れ、既存の民間発券銀行に対しては、ついにその銀行券発行権限を剥奪するという形で具体化する。すなわち、1933年の銀行法改正²⁵では、ライヒスバンクの運営を事実上支配していた監理会が廃止され(14条～18条)、監理会に代わって帝国宰相(Reichspräsident)が役員会の総裁および構成員に対する任命権を行使することになるとともに(6条)同年12月18日に民間発券銀行法も改正され²⁶、「発券銀行の権限は、1935年12月31日をもって消失し、これについて補償権は存しない」と定められて、4行を残すのみとなっていた民間発券銀行がここにおいて完全に消滅することになる。そして、1937年に再び銀行法が改正され²⁷、その6条において、ライヒスバンクの「独立性」の文字が消え、役員会が「総統兼帝国宰相(Führer und Reichskanzler)」に直接従属すると規定されるにいたる。この時点で、ライヒスバンクは、かつて1875年銀行法で「帝国の監督と指導のもとに存する」銀行であることを定めた旧制度に復帰したと評することができる。

²⁵ RGBl. S.824.

²⁶ RGBl. S.1034.

²⁷ RGBl. S.47.

1935年に民間発券銀行が姿を消すと、銀行業界において「舞台に残ったのは政府とライヒスバンクだけ」となり²⁸、ライヒスバンクは「ナチスに反抗できる唯一の機関」として、ヒトラーに対して申し入れを行う事件が発生する²⁹。しかし、これに対する政府の回答は、ライヒスバンクを「国営化」し、あるいは帝国の「一官庁」に降格させ、あるいは「中央出納機関」に変貌させたといわれる1939年6月15日の「ライヒスバンク法 (Gesetz über die Deutsche Reichsbank)」の制定であった³⁰。以下、その内容を見ていくこととする。

2. ライヒスバンク法

ライヒスバンク法は、従前とは異なり、銀行法という形式をとらずにドイツの中央銀行について定める特別の法律である。ここにおいて、ドイツにおける中央銀行に関する法制度には断絶が見い出され、従前のライヒスバンクが商業銀行の一つでありつつ、事実上中央銀行として機能するという存在であったのに対し、1939年以後のライヒスバンクは当初から名実ともにドイツ帝国の中央銀行という公的な機関として存在することになる。その前文は、「ドイツライヒスバンクは、ドイツの発券銀行として帝国の無制約の主権(der uneingeschränkten Hoheit)に服する。ライヒスバンクは、委託された任務、とくにドイツ通貨の価値の保持に関する任務の範囲内において、ナチスの国家指導によって設定された目標の実現に奉仕する」と定め、国家目的を強調する。

その法的形態および任務については、ライヒスバンクが「総統兼帝国宰相(Führer und Reichskanzler)」に直接服すること(1条1項)、それが「公法人(eine juristische Person des öffentlichen Rechts)」であること(同条2項)、その任務が「帝国発券銀行としての地位」から生じ、同行が銀行券を発行する排他的な権利を有することが定められる(2条)。そのうえで、ライヒスバンクが「総統兼帝国宰相の指示に従うとともにその監督のもとにおいて、同行の総裁および役員会構成員によって運営され、管理される」とされ(3条1項)、総統兼帝国宰相が、同行の総裁および役員会構成員を任命し、その任期を定め、いつでも罷免することができる(4条1項、3項)。

²⁸ ハンスマイヤー・ツエーザー[1984] 459頁。

²⁹ この事件およびその建白書について、同上 460～473頁。

³⁰ RGBL. S.1015.

このライヒスバンクのもとで、ドイツは今一度通貨崩壊への道を歩むことになるが、その発券の仕組みは次のとおりである。この 39 年法では、ライヒスバンク券は、金貨を除く唯一の無制約の法定支払手段とされ（20 条）依然として金貨は存在していたが、銀行券の兌換に関する規定が削除され、発行限度についての規定も設けられず（21 条参照）著しく弾力的な発券制度が採用されていた。それだけでなく、財政に対するライヒスバンクによる信用供与について事実上その制限が存在していなかった。その際、大きな役割を担ったのが帝国がライヒスバンクを通じて発行する大蔵省手形（Schatzwechsel）である。ライヒスバンクが銀行券を発行する場合に、その引当てとして大蔵省手形が認められたが（21 条）ライヒスバンクによるこの大蔵省手形の保有量を決定するのは総統兼帝国宰相であり（13 条 1 項 2）、発券業務に対する制約は存在していなかった。また、ライヒスバンクは、帝国に対して運転資金を供与することができ、大蔵省手形を担保として貸し付けを行うことができたが、当該資金の額を決定するのは総統兼帝国宰相であり（16 条、13 条 1 項、5 項 c）、これは借金をする者が自ら借金の額を決めることができるという不合理な制度であって、全体として、発券銀行による直接、無制限の資金調達の仕事ができあがっていたということになる。

3 . コメント

ライヒスバンクという極めて国家的色彩の強い中央銀行は、ナチスの軍事的崩壊と同時に消滅することになるが、このような法律をモデルとした改正前の日本銀行法がつい先ごろまで妥当していたというのは驚くべきことである³¹。後の Bundesbank との比較において注目しておくべきことは、39 年法によるライヒスバンクは、従前のライヒスバンクと異なり、「公法人」であって、国家機関そのものであることから、その利益は基本的に全額国庫に納付されたが（24 条）その所有関係は、民間の持分所有者によったということである。もちろん、持分所有者には、経営・人事についての権限はなく、総会において決算、営業報告を受けたり、年 5%の配当を受領する程度の弱い権利しか認められていなかったが（12 条）同じく「公法人」とされる Bundesbank においては、資本は連邦に属し、持分所有者は認められていない（Bundesbank 法 2 条）。ライヒスバンクが公法人であるにもかかわらずその所有が民間に

³¹ ライヒスバンク法と 1997 年改正前の日本銀行法の類似性については、吉野[1962] 479～481 頁。

かかるという仕組みは、論理的には徹底していない憾みがあるといえよう。

ともあれ、ライヒスバンク券は金貨を除き唯一無制約の法定支払手段であり、兌換に関する規定が削除されることにより金本位制が放擲されている以上、法定支払手段としての通貨は、制度上は依然として存在しているが実際には発行されない金貨とライヒスバンクによって発行されるライヒスバンク券のみとなった。そして、ライヒスバンクは、他の発券銀行が消滅せられることによって文字通り唯一の発券銀行となり、法的形態としても公法人として、ドイツ帝国における通貨発行権の主体へと変貌を遂げたという評価が可能であるようにおもわれる。

第2節 ブンデスバンクの時代

一 占領期

第二次大戦後、占領法規によって通貨制度の抜本的改革が行われ、改めてドイツマルクが導入されるとともに、レンダーバンク(die Bank deutscher Länder)が設立される。1948年に通貨制度の改革に関する法律として、「通貨法(Währungsgesetz)」³²、「紙幣法(Emissionsgesetz)」³³および「転換法(Umstellungsgesetz)」³⁴の三本の法律が制定される。通貨法1条は、「1948年6月21日をもってドイツマルク通貨が通用する。その計算単位はドイツマルクであり、それは100ペニヒに分割される」と規定し(1項)唯一の法定支払手段として、ドイツマルクあるいはペニヒで表示された紙幣(Noten)および鑄貨(Münzen)で、レンダーバンクによって発行されたものが筆頭に掲げられる(2項)。そして、レンテンマルクなど従前通用していた3種の通貨は、1948年8月31日をもって法的支払能力を失うことが定められる(3項)。紙幣法では、紙幣発行権限(Notenausgaberecht)について、レンダーバンクに、通貨法に定める通貨領域において、銀行券および鑄貨を発行する排他的権利が与えられること、銀行券および鑄貨はドイツマルクないしペニヒで表示されること(1条1項)が規定される。占領期という特殊性から、鑄貨についてもレンダーバンクが発行するとされたことが注目される。

³² VBl.27,1948,S.139

³³ VBl.28,1948,S.127

³⁴ VBl.29,1948,S.149

上記法律によって通貨発行権を行使することとされたレンダーバンクは、連邦制という共通点から、二階層の中央銀行制度を採用するアメリカの連邦準備制度を模範として、1948年3月1日に設立された。大陸法の国においてアメリカモデルが導入され、それが「ドイツ流」に変容される様はわが国との比較において興味深い素材であり得る。レンダーバンクの特徴としては、二度の通貨崩壊の経験から当初より政治から独立していたこと、各州中央銀行が独立の法人格を有していたこと、その発行する紙幣は当初から不換紙幣であったことがあげられる³⁵。1957年に設立されるブンデスバンクにおいて、こうした特徴は、若干の修正を受けながらも、基本的に継承される。

二 基本法の制定

1949年に基本法(Grundgesetz)が制定され、その73条は連邦の専属的立法権限として、「通貨・貨幣及び造幣制度、度量衡ならびに時間の定め」をあげ(4号)、88条は「連邦は、通貨・発券銀行を連邦銀行として設立する」と定めた。88条によって、ドイツの中央銀行は憲法上の機関として設立されることになる。この基本法のもとで、1957年にブンデスバンクも設立されることになる。

三 補助貨幣の鑄造に関する法律

ブンデスバンク法の制定に先立って、鑄貨に関し、1950年7月8日に、「補助貨幣の鑄造に関する法律(Gesetz über die Ausprägung von Scheidemünzen)」³⁶が制定された。この法律により、レンダーバンクによって発行される鑄貨は連邦鑄貨(Bundesmünzen)とみなされることとなった(11条1項)。留意されるのは、その際、レンダーバンクは、連邦に対して、レンダーバンクが発行した鑄貨の額面総額に相当する対価を支払い、連邦はレンダーバンクに鑄貨製造に要した費用を支払うこととされている点である(2項)。これは、あくまでも、鑄貨権(Münzregal)は連邦にあるという伝統的な考え方に基づいて、鑄貨発行に伴う収益(額面と鑄造費用の差額)を連邦に帰属させるための措置がとられたことを意味する。この法律の内容は、以下のとおりである。

³⁵ Gesetz Nr.60 der US-Militärregierung und Gesetz Nr.66 der US-Militärregierung. 詳しくは、ブンデスバンク[1992] 18～19頁。

³⁶ BGBl.S.323.

1 条は、「連邦の鑄貨(Bundesmünzen)」として、1,2,5,50 ドイツペニヒと 1,2,5 ドイツマルクにかかる補助貨幣(Scheidemünzen)が発行されるとし、本位貨幣があくまでも銀行券であることを前提に、鑄貨が「補助貨幣」であることを定める(1986 年の改正で 10 マルクが導入されている)。これら鑄貨は「法定支払手段」とされるが(2 条) その具体的な意味は、一般的には、「何人もドイツマルクで表示された貨幣を 20 ドイツマルク以上の額、ペニヒで表示された貨幣は 5 ドイツマルク以上の額については受領する義務はない」(3 条 1 項)のであるが、連邦金庫やラント金庫はこれを無制限に支払いとして受領しなければならず、他の支払手段と交換しなければならないとされることである(2 項)。

連邦に鑄貨権があることの現れとしては、連邦政府が基本的に発行貨幣の形状および重量を決定する権限を有していること(6 条 1 項) 連邦参議院の同意を得て貨幣を無効とする権限を有していること(10 条)に見出すことができる。しかし、あくまでも本位貨幣はレンダーバンク(後にブンデスバンク)の発行する銀行券であり、かつ、通貨政策は中央銀行が行うべきであるという前提のもと、「連邦鑄貨の総額は、人口一人あたり 30 マルクを超えてはならず」(5 条 1 項)、「連邦鑄貨の鑄造が人口一人あたり 20 マルクを超える場合にはレンダーバンクの中央銀行理事会(Zentralbankrat)の同意を要する」(同条 2 項)という制限が設けられ、中央銀行による銀行券発行を通じた通貨政策に対して、連邦が補助貨幣の発行を通じて不当な影響を与えないよう配慮されている(わが国においては、このような調整規定は存在していない。なお、1963 年に 5 条 1 項は廃止され、同条 2 項が 1 項となる)。また、連邦鑄貨はレンダーバンクを通じて流通におかれることとなっている(8 条 1 項)。この法律による基本的枠組みは、1957 年にブンデスバンクが設立された後も妥当し、2002 年にドイツマルクがユーロにとってかわられるまで維持される。

四 ブンデスバンクの設立

基本法 88 条により、ドイツの中央銀行は憲法上の機関として設立されることになり、これを受けて、1957 年 7 月 26 日に「ブンデスバンク法(Gesetz über die Deutsche Bundesbank)」が制定される³⁷。ブンデスバンクは、他の先進諸国の中央銀行に比し

³⁷ BGBl.S.745.

て際立った独立性によって特徴づけられ、実際にその独立性を強固に貫いてきた経験をもつが、以下、法制度に則しながら、その仕組みを見ていくこととしよう。

1. ブンデスバンク法

ブンデスバンク法は、ブンデスバンクの法的性格について、「連邦直属の公法人 (eine bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts)」であり、その資本金 2 億 9,000 万マルクが連邦に属すると定め (2 条)、その任務は、「この法律によって付与された通貨政策上の権限を用いることによって、通貨価値の安定を図るという目標のもと、貨幣流通および経済に対する信用供給をコントロールするとともに、国内および外国との支払い取引の、銀行を通じた決済につき配慮するものとする」(3 条)として、「通貨価値の安定」をもってその目標に掲げている。この目標設定は、ブンデスバンクの独立性と並んで、2 度の通貨崩壊の経験に基づいて設けられたドイツに特徴的な規定ということができる。

ブンデスバンクの組織は、最高決定機関としての中央銀行理事会 (Zentralbankrat)、理事会決定の執行にあたる役員会 (Direktorium) および州中央銀行からなっている。中央銀行理事会は、通貨・信用政策を決定し、業務運営および管理のための基本原則を定める (6 条 1 項)。ブンデスバンク自体は官庁ではなく、国とは別個の法人格を有する存在であるが、それは前述のとおり「公法人」であること、理事会および役員会は連邦の最高官庁たる地位 (die Stellung von obersten Bundesbehörden) を有する (29 条) ことが明文で定められている。

ブンデスバンクと政府の関係については、12 条および 13 条がそれぞれ規定し、12 条第 2 文は、「ブンデスバンクは、本法により同行に与えられた権限の行使に当たって、連邦政府の指示を受けない (von Weisungen der Bundesregierung unabhängig)」として、ブンデスバンクの政府からの独立性を認めつつ、12 条第 1 文は「ブンデスバンクは、その任務を妨げない限り、連邦政府の一般的経済政策を支援する義務を有する」と規定し、13 条は、ブンデスバンクが連邦政府に対し、通貨政策に関して助言・情報提供をなすべきこと (1 項)、連邦政府の構成員は理事会に参加する権利を有し、その代表者は議決権を有しないものの、提案権をもつこと、および 2 週間を限度とする議決延期請求権を有することとされた (2 項)。そして、銀行券の発行権については、ブンデスバンクが銀行券を発行する排他的権利を有し、ドイツマルクによって表示さ

れた銀行券は、「唯一の無制限法定支払手段(das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel)」とされた(14条1項)。

2. 理論的問題

ブンデスバンクについて、(1)その地位をどう捉えるか、(2)管理通貨制度のもとで通貨発行権をいかに理解するか、(3)その「独立性」の意義・射程をどのように把握するか、という3点についてそれぞれ述べる。

(1)「単一的な公法上の存在」

中央銀行の性格については、発券銀行、銀行の銀行、政府の銀行という三つの特徴をもって説明されるのが一般的であるが、これらの特徴はいかなる関係にあるのであろうか。発券銀行という地位は、通貨高権(Währungshoheit)を前提として、国家の立場からみると、中央銀行をもって「通貨官庁」とみなすということであり、他方、銀行の銀行という説明は、私的主体としての純粋な銀行であることを前提とするもので、本質的には両立し難いもののようにもおもわれる。このような内在的矛盾に対して、ブンデスバンクはあくまでも「単一的な公法上の存在」(ein homogenes öffentliches Rechtsgebilde)として説明がなされる。その立論は以下のとおりである³⁸。

すなわち、ブンデスバンク法3条に定める通貨政策とは、現代の人為的な通貨制度のもとでは国家がこれを統御するという特別の責任から生じるものであり、この点において、中央銀行は公的任務を行う存在に他ならない。しかしながら、それは、「公法的な基本的特徴をもちつつ、銀行経営という衣をまとっている」存在であり、その法的活動は、「その中核において高権的性質を有しているが、その遂行は私的業務そのもの」であるとされる。こうした理解のもとでブンデスバンク法は組み立てられており、その業務は、一般的高権行為(generelle Hoheitsakte)と間接的高権業務(mittellbare Hoheitsaufgabe)に分かたれ、前者は、同法第4章に定められる通貨政策上の権限(Währungspolitische Befugnisse)にあたる(14条~18条)。ここには、銀行券発行(Notenausgabe)、再割引・貸付・公開市場政策(Diskont - ,

³⁸ Spindler,Becker,Starke[1957] S.96ff. 最新のものは、1973年の第四版がでている。

Kredit - , und Offenmarkt-Politik) の基本原則の決定、最低準備政策 (Mindestreserve-Politik)、公金預金政策(Einlagen-Politik)、統計の要求が該当する。これに対して後者は、第 5 章に定められる業務がこれにあたり (19 条 ~ 23 条) 金融機関との取引、公共機関との取引、公開市場操作、個人との取引、小切手の支払い保証が該当する。そして、付言すれば、中央銀行以外の私的金融機関は、市場での取引を通じてブンデスバンクの通貨政策に参画することになるので、その限りにおいて「発券銀行の伸ばされた手」(verlängerter Arm der Notenbank)として説明されている (これらの条文の改正については本節五 2 . 参照)。

(2) 通貨政策権限としての銀行券発行

発券権限(Notenausgaberecht)は通貨の直接的な統制手段ではないとしても、広い意味で通貨政策権限に含まれるとされる。このあたりの言い回しは微妙であり、次のようにいわれる。すなわち、「銀行は、その固有の金融資産にもかかわらず、経済界における支払いの慣習が中央銀行資金に依拠していることから、銀行券発行権を独占する中央銀行は、結果として貨幣流通量の限界を支配する。発券権限の独占(Notenausgabemonopol)は中央銀行に恒久的で明白な柔軟性を与え、これがすべての銀行の流動性の最後の源泉となる」。この発券権限は、かつてのライヒスバンクのそれとは異なり、もはや私的主体に対する特権ではない。この発券権限は同時に義務でもあり、発券義務は通貨にとっての不可欠の管理という観点から導かれ、ブンデスバンクは流通する支払手段の量を取引の需給にあわせて伸縮させるべきものと説明される。そして、現金の発行について独占的な権利をもっているということが、通貨量の増加を有効にコントロールできることの基礎になっているという考えを前提とする。また、発券権限の排他性(Ausschliesslichkeit)は、ブンデスバンク以外が発行したマルク建ての銀行券が無効になるという私法的効果をもつので、1875 年銀行法 11 条、1924 年銀行法 4 条のような外国銀行券が通用しないといった規定は必要ないとされる (但し、罰則は別である)³⁹。

本稿の問題意識からすると、ここでは、発券権限そのものは厳格な意味での一般的高権に他ならないが、当該権限の行使によって発行される銀行券が市場において

³⁹ Vgl.a.a.O.,S.148.

流通するのは経済界の慣習によるとされ、通貨発行権の射程が限定的に述べられていることに留意すべきであろう。いわゆる通貨の「強制通用力」の具体的な現れとしては、法貨の受領拒否が処罰される場合と、法貨以外の貨幣の使用が禁止される場合の二つがあり、いずれの場合も、発行権限の侵害を防ぐという意味合いをもつものであったといえることができる。しかし、 Bundesbank 法のもとにおいては、取引社会において、「強制通用力」によって相対の取引を強制するという意味合いは希薄化され、むしろ、仮に貨幣の本質をもって私的なものと理解するとしても、なお銀行券の発行は連邦の高権に属すると考えられているという論理の立て方に特徴があり、管理通貨制度のもとにおいて、Bundesbank の業務がなお高権に属するとされる拠り所が、銀行券発行権の独占に求められているという点が重要な意味をもつことになる。

(3) 独立性

Bundesbank の連邦政府からの独立性(Unabhängigkeit)は、一度ならず二度までも破滅を経験したドイツ特有の歴史的沿革に由来するものである。Bundesbank については、この際立った特徴が法論理上どのように正当化されるかという問題が主要なテーマとされてきたところであり、Bundesbank がその権限を行使するにあたり連邦政府の指示を受けない旨を定める Bundesbank 法 12 条第 2 文の合憲性が行政の民主的正当化(基本法 20 条 2 項、65 条)という観点から議論されてきた。また、最近では、EU におけるヨーロッパ中央銀行が Bundesbank をモデルとしたことから、こうした議論が改めて活発化している⁴⁰。

Bundesbank の独立性について、立法者は、事物の本質ないし前憲法的なイメージないし歴史的経験から、基本法 88 条自体に憲法自身による民主制原理の修正をみ、上記 Bundesbank 法 12 条第 2 文が違憲とまではいえないという形で正当化している⁴¹。しかし、本稿ではこの問題についてこれ以上立ち入らず、ここでは、「独立性」の意味に、政府から自律的に銀行のやり方で、市場において活動するという

⁴⁰ このような観点から Bundesbank の独立性について論ずる最近のモノグラフィーとして、Brosius-Gersdorf[1997]があり、わが国の文献で、この問題を詳しく紹介するものとして、日野田[2000] 201 頁以下がある。古典的な文献としては、Uhlenbruck[1968]、Samm[1967]、Lampe[1966]など。

⁴¹ Bundesbank 法案の提出理由である。BT-Drucks, /2781,S.25.

自律性(Autonomie)の問題が潜在化せられていること⁴²、ブンデスバンクの行使する通貨発行権という「高権(Hoheitsrecht)」にはこの問題が包含され、そのうえで、「公の中の対抗関係」として政府と中央銀行の関係が論じられ、その民主的正当化が議論されてきたということを強調しておくべきであろう。ブンデスバンクが一般的高権行為、私法形態で行われる間接的高権業務を担うという法律の組み立て、および、ブンデスバンクが法人格を有し、理事会等が「官庁」とされるという独特の組織構造は、こうした複合的な性格を反映しているものと理解される。つまり、中央銀行が国とは別の法人格を有するという事は、商業銀行として出発したという沿革もさることながら、今日においては、通貨政策を実施するにあたり、市場における私的な取引に割り込むためのいわば市場参加の資格のようなものと解されるのである。

上記のような意味において「高権」を行使するブンデスバンクは、通貨統合により抜本的な変革を受けることとなった。最後に、通貨統合にともなう通貨制度の変容を、ドイツからみるとどうであったかを主眼として検討していくことにする。

五 通貨統合による変容

1. マーストリヒト条約と基本法改正

1992年2月7日にマーストリヒト条約が調印され、欧州連合(EU)が発足することとなり、特に通貨制度について、単一通貨を導入することおよびヨーロッパ中央銀行を設立することが合意された。すなわち、マーストリヒト条約によって改正されたEC条約では、ヨーロッパ中央銀行を設立することが定められ(8条)その目標が「価格安定の維持(die Preisstabilität zu gewährleisten)」にあり(105条1項)共同体の通貨政策(Geldpolitik)を決定し、執行することをその第一の任務として掲げている(同2項)。そして、銀行券の発行については、「ヨーロッパ中央銀行は共同体内において銀行券発行の許可を与える(genehmigung)排他的権利を有する。ヨーロッパ中央銀行および各国中央銀行には銀行券の発行に関する権限が授与される。ヨーロッパ中央銀行および各国中央銀行によって発行された銀行券は、共同体内において法定支払手段として通用する唯一の銀行券である」と定め(106条1項) 鑄貨については、「構成国は、鑄貨を発行する権利を有するが、その場合発行量についてヨーロッパ中央銀行

⁴² Vgl. Spindler,Becker,Starke,a.a.O.,S.97f.

による許可(Genehmigung)が必要である」(106条2項)とされた。そして、ヨーロッパ中央銀行がその権限、任務および義務を遂行するにあたっては、その独立性(Unabhängigkeit)が保障され、「この条約およびヨーロッパ中央銀行制度の定款により与えられた権限、任務および義務の遂行にあたり、ヨーロッパ中央銀行、各国中央銀行またはその決定機関の構成員はいずれも、いかなる共同体の機関または施設、構成国の政府その他の機関から、指示(Weisungen)を求めてはならず、また受けてはならない」と定めている(108条)。この仕組みは、政治的諸勢力の影響から隔絶された中央銀行こそ貨幣価値をより確実に確保しようという認識に基づくものであり、一見して明らかのように、ドイツのブンデスバンクをモデルとしている。

マーストリヒト条約、特に EC 条約 109 条を受けて、ドイツにおいては、1992 年 12 月 21 日に基本法 23 条、28 条、52 条、88 条が改正された。そのうち、23 条は、欧州連合のための諸原則として、その第 1 項において、「(統一された欧州を実現させるために、)…連邦は、連邦参議院の同意を得て、法律により高権(Hoheitsrechte)を移譲することができる」とし、ブンデスバンクの設立について定めていた 88 条に第 2 文が付加された。そこでは、「その任務及び諸権限は、欧州連合の枠内で、独立かつ価格の安定の確保という優先的目標に拘束されるヨーロッパ中央銀行に移譲されうる」と規定され、銀行券の発行による通貨政策権限が「高権」であるという前提のもと、当該権限がブンデスバンクからヨーロッパ中央銀行に移譲され得ることが明記されたわけである。

ブンデスバンクの権限が「高権」である以上、当該権限のヨーロッパ中央銀行への移譲が民主的に行われるべきことは当然である。この点について、同条約に関する憲法異議の申立てに対し、1993 年 10 月 12 日の連邦憲法裁判所判決は、「ドイツ連邦共和国は、この連合条約を批准することによって、見通しが利かず、成り行き任せで、統御不能な、通貨連合への『自動進行機構(Automatismus)』に身を委ねるというわけではない。この条約は、欧州共同体の、段階を経て進められる、一層の統合に道を開くものではあるが、その段階をひとつでも進むためには、現時点において議会にとって予見可能な前提条件か、または、議会が影響を及ぼしうる連邦政府の同意かの、どちらかに依拠するものである」(判決要旨 9c)と述べ、その要件を満たしているとし

て当該条約の批准が合憲であると判示した⁴³。マーストリヒト条約は 1993 年 11 月 1 日に発効している。同様の議論が、1997 年 10 月 3 日に行われた、通貨統合の第 3 段階に入ることを決めるアムステルダム条約の締結に際しても問題となり、第 3 段階へのドイツの参加の合憲性についての憲法異議の申立てに対し、1998 年 3 月 31 日の連邦憲法裁判所判決は、「すでにマーストリヒト条約により移譲されたこの高権 (Hoheitsrechte) の行使は、連邦議会からさらなる権能および権限を奪うものではない」と述べ、合憲であるとした⁴⁴。1999 年 5 月 1 日にアムステルダム条約は発効している。

2 . ブンデスバンク法改正

マーストリヒト条約締結後、通貨統合に向けて、ブンデスバンク法も 1994 年および 1997 年に改正がなされている。1994 年の改正⁴⁵では、EC 条約において政府及び公共団体等に対して中央銀行が信用供与の便宜を図ることが禁じられ (101 条) 財政と金融の分離を図ることが要求されたため、これに応ずる形でブンデスバンク法 20 条 1 項が改正され、政府等に対するブンデスバンクの短期信用供与の可能性が排除されると同時に、公金預金政策を定めた 17 条の規定が削除された。

1997 年の改正⁴⁶では、第 3 段階移行後のヨーロッパ中央銀行制度へのブンデスバンクの組み入れがなされることを前提として、ブンデスバンクが「ヨーロッパ中央銀行制度の構成員たるドイツの中央銀行として存在すること」(3 条) ブンデスバンクの中央銀行理事会 (Zentralbankrat) が通貨政策を決定するが、ヨーロッパ中央銀行制度の任務を遂行する際には、ヨーロッパ中央銀行の基準 (Leitlinien) および指示の枠内で活動すること等が定められる (6 条) 独立性について定める 12 条も改正され、「ブンデスバンクは、本法により同行に与えられた権限の行使に当たっては、連邦政府の指示を受けない。同行は、ヨーロッパ中央銀行制度の構成員としてその任務遂行にあたり可能な限りで、連邦政府の一般的経済政策を支援する」とされ、中央銀行理事会における政府代表の議決延期請求権を定めていた 13 条 2 項が削除された。13 条 2 項の

⁴³ BverfGE 89,155.Urteil v.12.10.1993.S.157.この判決の紹介・解説として、川添[1996] 325 頁以下、西原[1999] 331 頁以下。

⁴⁴ BverfGE 97,350.Beschluss vom 31.3.1998.S.370.この判決の紹介・解説として、岡田[1999] 130 頁以下。

⁴⁵ BGBl. S.1465.

⁴⁶ BGBl. S.3274.

削除により、ブンデスバンクはドイツ政府から一層の独立性を獲得したことになり、ブンデスバンクを組み入れたヨーロッパ中央銀行制度そのものがドイツ国民から見て民主的正当性を有するかが改めて問題となりうることになる⁴⁷。その他、ブンデスバンクの業務については、15条、16条が削除されたほか、25条、26条2項、27条が改正され、28条は削除された。

3. 第3次ユーロ導入法

通貨統合が第3段階に入り、ユーロ導入に関して、1999年12月16日に通貨制度に関する諸法律が制定された(第3次ユーロ導入法)⁴⁸。これは、三つの法律から成っており、マルクないしペニヒ建ての銀行券および铸貨の終了を定める「ドイツマルク終了法(DM-Beeidigungsgesetz)」、ユーロ貨幣について定める「貨幣法(Münzgesetz)」、ブンデスバンク法を改正する法律および経過規定から構成されている。

「ドイツマルク終了法」(正式には、「ドイツマルクで表示された銀行券およびドイツマルクないしドイツペニヒで表示された連邦铸貨の支払手段たる特質の終了に関する法律」という。)では、その1条において、「2001年12月31日の経過をもって、ブンデスバンクによって発行されたドイツマルク表示の銀行券およびドイツ連邦共和国によって発行されたドイツマルクおよびドイツペニヒ表示の連邦铸貨は、法定支払手段としての特質を失う」とされ、ブンデスバンクがユーロ銀行券およびユーロ铸貨に交換する旨が定められた。「貨幣法」においては、「連邦が、铸貨(ドイツのユーロ铸貨)を…発行する」(1条)とされ、この铸貨について、何人も100ユーロ以上についてはこれを受領する義務はないが(3条1項)、連邦金庫およびブンデスバンクは、「ユーロ铸貨をいかなる支払においても、いかなる金額においても、これを受け取りその他の法定支払手段と交換しなければならない」(2項)としている。また、連邦政府は、ユーロ铸貨の形状等についてブンデスバンクの同意を得て決定し(4条1項)、ブンデスバンクがこれを必要に応じて流通させ(7条1項)、また、ユーロ铸貨の発行については連邦政府がこれを行うとされている(9条)。

最後に、ブンデスバンク法14条は、銀行券の発行について、「ブンデスバンクは、

⁴⁷ ヨーロッパ中央銀行制度の民主的正当化の問題については、日野田[2000] 226頁以下参照。マーストリヒト判決は、基本法88条第2文により憲法上は正当化されるとしている。BverfGE,89,a.a.O.,S.208.

⁴⁸ BGBl.S.2402

EC 条約 106 条 1 項にもかかわらず、この法律の効力範囲において銀行券を発行する排他的な権利を有する。ユーロで表示された銀行券は、唯一無制約の法定支払手段である。」という規定に改められた(1項)。

こうして、通貨統合により、ドイツの通貨制度も大きく変容することになった。伝統的な考え方にに基づき、ユーロ鑄貨については、あくまでも補助通貨として各国の鑄貨権を残す形がとられたが、ユーロ銀行券については、唯一無制約の法定支払手段として、ヨーロッパ中央銀行制度にその発行権限を集中させ、ブンデスバンクを含む各国中央銀行はあくまでその一員として、その発行に携わることになったといえることができる。

以下、節を改めてドイツの通貨制度について考察する。

第3節 考察

一 通貨の変遷

以上の検証から、まず、ドイツにおいて通貨が銀行券に特化していく過程についてまとめておこう。

ドイツの近代的通貨制度ができた時点においては、帝国金貨が唯一の法定支払手段であり、帝国紙幣も、各種銀行券も、金ないし金貨との兌換を通じてその信用性が担保され、これによって流通していたといえることができる。従って、制度の出発点においては、通貨発行権における通貨とは帝国金貨という鑄造貨幣であり、通貨発行権の主体が帝国であったことは明白である。しかしながら、産業の発達に伴い貨幣需要が増加するにつれ、取引上の便宜の問題から鑄造貨幣より紙幣が好まれるようになることは当然である。ただ、同じ紙幣の中で、国家が発行する帝国紙幣ではなく、銀行が発行する銀行券に特化した経緯は、歴史的な脈絡を離れて説明することは困難であるようにおもわれる。この点、すでに見たように、1914 年において帝国紙幣およびライヒスバンク券ともに兌換が停止され、財政需要に対する際限のない紙幣発行がやがて通貨崩壊をもたらすこととなったという苦い経験から、1924 年には金本位制が復活するとともに、ライヒスバンクは政府から距離を置くことが志向される。このとき、法定支払手段として復活した紙幣は、独立性を獲得したライヒスバンクが発行するライヒスバンク券だけであり、帝国紙幣が復活しなかったのは、それが帝国自らが発行

する紙幣であったことと決して無関係ではないであろう。もっとも、1939年以降、ライヒスバンクは「公法人」として銀行券の発行を行ったので、財政当局の発行する紙幣と唯一の中央銀行の発行する銀行券との間には質的な差異はもはや見出されず、通貨は、実際には発行されない「観念としての金貨」と、「銀行券という名称をもった紙幣」に特化していったと総括することができよう。そして、政府との距離感をもたない中央銀行による銀行券の発行により、再度の通貨崩壊がもたらされたという経験から、戦後、レンダーバンクを経て、同じく公法人ではあるが、政府から強い独立性を有するブンデスバンクという特徴的な中央銀行が登場することとなる。

ブンデスバンクのもとにおいては、もはや観念としても法定支払手段としての金貨は存在せず、管理通貨制度のもとで、ブンデスバンクの発行するマルク建ての銀行券が「唯一の無制約の法定支払手段」として存在することになった。ただ、鑄造貨幣を発行する権限が国家にあるという考え方は依然として残っており、連邦は「補助鑄貨」のみを発行することが許されたが、これは今日においては「鑄貨権」の表見的な残滓にすぎない。この補助鑄貨は、一応法定支払手段に数えられるが、その流通量には上限が設けられており、しかも、その発行についてはブンデスバンクの同意が必要とされたことは既述のとおりである。ここにおいて鑄造貨幣と銀行券の地位は完全に逆転したものとなる。すなわち、ブンデスバンクという唯一の発券銀行の発行する銀行券のみが、かつての帝国金貨の地位にとってかわったのであり、その意味で、現在においては、銀行券という名称は文字通り名称にすぎず、それが通貨であるという以上の実質的な含意はもはや存在していないのである。クラウス・シュテルン教授が、鑄貨発行と銀行券発行の間にはもはや事柄の相違はなく、今日厳密にはブンデスバンクをもって「鑄貨銀行(Münzbank)」と称すべきであるとされるのは、同趣旨であろう⁴⁹。そして、通貨統合により導入されたユーロ体制のもとにおいては、銀行券という名の唯一の通貨を発行することができるのはヨーロッパ中央銀行とその許可を受けた各国中央銀行であり、ユーロ鑄貨を発行する各国の権限はヨーロッパ中央銀行の許可にかからしめられることとなって、銀行券の「本位貨幣」としての地位は一層強化されることとなったのである。

⁴⁹ Stern, a.a.O., S.477.

二 通貨発行主体としての中央銀行

こうして、今日においては、「通貨発行権」という場合の「通貨」とはブンデスバンクの発行する「銀行券」に外ならず、その主体は公法人たるブンデスバンクであって、わずかに併存する政府の鑄貨権はもはや考慮に値する理論上、実際上の重要性を失っている。かつて、帝国が帝国金貨を鑄造すべきこととされていた時代には、ライヒスバンクを含む複数の民間発券銀行が国家から特権を得てそれぞれに銀行券を発行し、各銀行はその名称どおり商業活動を行う私的存在であったことは疑う余地はない。しかしながら、歴史的に見て中央銀行がその出自において民間銀行であったということは、今日、中央銀行の法的地位を確定するにあたって二次的意味をもつにとどまり、少なくともドイツにおける中央銀行制度の変遷からすると、今日ブンデスバンクは「高権を行使する公法人」に質的に転換されているという評価が妥当するであろう。過去の2度の破滅を踏まえ、独立的な中央銀行が財政需要とは関係なく発券業務を行うべきであるという「確信」のもと、中央銀行は政府に対抗して通貨高権を行使する公的存在であり、その独立的地位は中央銀行の国家的性格を強めるファクターではあり得ても、「中央銀行の非国家性」を導出する意味合いをもつものでないことは厳に注意すべきことであるようにおもわれる。このことは、発券業務をはじめとする中央銀行の業務が私的行為の形態をとっていることとはかかわらない⁵⁰。だからこそ、ブンデスバンクの独立的地位に対する民主的正当化がつねに議論されてきたのであり、ブンデスバンクの権限のヨーロッパ中央銀行への移譲は民主的になされなければならないのである⁵¹。こうした文脈は、とりわけ1997年の日本銀行法の改正をどのように理解するかという問題にも重要な示唆を含むようにおもわれる⁵²。

⁵⁰ この点、江頭教授による「日本銀行の業務が、そもそも国家作用なのか否か」という問い(江頭[1998] 204頁注(37))を、ドイツのブンデスバンクに関して答えるならば、それは国家作用そのもの、高権であるということになる。そして、私見では、少なくとも1997年改正後の日本銀行については、ドイツと同じ答えが妥当するのではないかと考える。

⁵¹ なお、付言すると、ヨーロッパ中央銀行の独立性は、ブンデスバンクをモデルとしたとはいいいながら、その意味内容は同一でないことは留意しておくべきであろう。それは、EUという国家結合という組織構造から、各国政府からの影響力を排除して通貨政策を実施するためのシステムと解され、国内における政府対中央銀行という対立構造とは制度的前提を異にしている。

⁵² 日本銀行は、旧日本銀行条例における地位をそのまま継承していることを根拠として、一般に「認可法人」に分類されている。認可法人とする含意は、日本銀行が本質的には私的存在であると理解することにあり、旧条例下における日本銀行は国から特許を得た「私法人」とされていた(美濃部[1936] 470頁、同[1940] 719頁)。筆者は、日本銀行法のもとでは、旧条例下の地位を継承したとみる必然性は必ずしもないと考えているが、1997年の日本銀行法改正によりこうした理解がさらに妥当するので

三 私的通貨の問題

さて、以上を前提としつつ、最近いわれる「私的通貨」の問題について述べる。いわゆる電子マネーの登場をひとつの契機として、通貨の本質、強制通用力の意味、ひいては中央銀行の必要性が改めて問われつつあるが、上記の検証を踏まえながら、これらの問題についてコメントしておきたい。

中里実教授は、「通貨の本質は、法律で定められた強制通用力よりも、発行者の信用という経済的実質で決まるといってよいのではなかろうか」と述べ、私的通貨ないし自由通貨の重要性が高まることを指摘し、電子マネーの時代には中央銀行の独占的地位が揺らく可能性に言及している⁵³。いわゆる通貨の本質論は別として、ある通貨が取引社会において現実に通用するのは当該通貨が当該社会において人々に信認されているからであるというのは、経験的事実としても首肯しうることである。たしかに、電子マネーのような私的通貨が社会において相当の信認を得、その流通量が增大すると、相対的に中央銀行の発行する銀行券の流通量が低下し、ひいては唯一の発券銀行という独占的地位に依拠することで通貨政策を実施しようとする中央銀行の地位が低下するという現象は起こり得ることであろう⁵⁴。しかし、問題は、仮に私的通貨の重要性が高まったとしても、そのことが通貨制度に対する国家の関与を全く不要にし、通貨発行が完全にプライベート・セクターによってのみ行いうる、あるいは行うべきであるということになるのかという点にあるようにおもわれる。

この問題は、国家と社会の関係、あるいは政治と経済の関係をどう捉えるかという問題として設定することができるが、この議論においては、EUの通貨統合の初期段階において、加盟国間の通貨関係をもっぱら市場の力に委ねることにより、通貨統合

はないかと考える。すなわち、私的主体でありながら政府から独立性を獲得するということは規制緩和に他ならないが、今回の改正は規制緩和という観点からなされたのではなく、むしろ、公益性をより十全ならしめるために政府から独立させてインフレ圧力を回避させるという考え方に基づくものであり、まさにドイツ的文脈に即したものといえる。改正後の日本銀行は、金融政策を独自に行う存在として、公的色彩を一層強めたということができ、改めてその行政主体性を検討する余地がある。

⁵³ 中里[2001] 511頁、514頁注(16)参照。

⁵⁴ もっとも、ドイツでは早くから銀行間ネットワークが発達していたこともあり、預金通貨の相対的増大とこれに伴う銀行券の相対的減少という事態に直面して、中央銀行の地位低下という問題自体は、かなり早い段階から意識されてきたところであり、必ずしも目新しいものではない。ただ、預金通貨は現金を裏づけとして存在しており、電子マネーについても現金の裏づけのあるものは、従来の議論の前提を覆すものではない。問題は、現金の裏づけをもたない私的通貨である。

を政府と発券銀行を素通りして前進させることができるという「並行通貨」(Parallelwährung)導入論が声高に唱えられたにもかかわらず、実際の通貨統合はまぎれもない最重要の政治課題として扱われ、理論的にも国家主権の移譲という形をとることになったという経緯を想起するべきであろう⁵⁵。仮に通貨制度から公的主体の関与を一切排除し、通貨の供給をもっぱらプライベート・セクターが行うとすれば、各私的主体がそれぞれの基準に基づいてばらばらに各通貨を発行することになるが、その場合、近代国家が成立してから昨今のEUにおける単一通貨の導入にいたる、通貨制度の統一化に多大なエネルギーを費やしてきた一連の歴史的な過程は、どのように説明されるのであろうか。私的通貨が実際上発行されることはあり得るし、政情不安定な発展途上国において自国通貨ではなくドルが使用されたり、先進国において預金通貨や電子マネーのような本位貨幣にない便宜性を備えた貨幣代替物が通用することは、あり得るであろう。しかし、そうした現象は、主権国家の並存する現代の国際社会においては、各国家あるいは国家連合が貨幣単位を統一化し、本位貨幣を公的権力を背景に強制的に流通させるという後ろ盾があってこそ生じうる表層的なものであって、思考実験としてはともかく、現実世界において国家を除いて秩序ある通貨制度を維持することは不可能である。ただし、こうしたことは、通貨制度の源泉が国家の通貨発行権に由来するというにとどまり、通貨発行を国家が直接行う必然性は必ずしもなく、通貨発行システムの構築のあり方として、私的主体にこれを行わせるということはあるし、その場合組織形態として株式会社形態を含めて様々なバリエーションを構想することは当然に排斥されるものではない。

なお、江頭教授は、日本銀行の業務が行政権の行使であるという議論そのものになお検討すべき余地があるとし、通貨発行権が歴史的には国家作用である時代があったかもしれないが、現在の日本銀行券は、特定の銀行の発行する証書に法律上強制通用力が賦与されたものにすぎず、強制通用力賦与行為は国家作用であるとしても、発行自体が当然に国家作用とはいえないのではないかとされる⁵⁶。いわゆる通貨の強制通用力とは、様々な貨幣が混在したまま取引が行われている混乱した状況下において、国家が通貨制度を整序し、一つの通貨を「法定支払手段」として発行するにあたり、それをきちんと社会において通用させるために認められた通貨発行権に直接由来する効

⁵⁵ グレスケ[1984] 907 頁。

⁵⁶ 江頭[1998] 201 頁。

力である。ドイツの場合、ある通貨が法定支払手段とされると、それは全ての取引において通用するという建前がとられるが、その建前を実効あらしめるためには、新たに導入される通貨がより合理的で便利なものであることを前提としつつも、あるときは法貨の受領を罰則をもって強制し、あるときは法貨以外の貨幣の利用を禁ずることによってその通用を強制したのであり、そしてもうひとつ忘れてはならないのは、法定支払手段である限り、少なくとも国家との間では当該通貨が額面価格で受領されるという保証が、貨幣利用者にとっての決して小さくないメリットとして用意されることである。いずれにしても、強制通用力とは国家の通貨発行権のコロラリーとして認められるのであり、それは国家との関係において第一義的な意味をもち、公法的な統制規範として機能する。つまり、江頭教授のいわれる「強制通用力賦与行為」は通貨発行権の一内容に他ならないということ（これを「強制通用力の公法的意味」ということができよう）そして、このことは、同時に、強制通用力が市場における私人間の取引を統制することを目的とするものではなく、国家の通貨発行権を維持する限りで有為的であることを意味するから、通貨の強制通用力が取引当事者の間においてどの程度の統制力を認められるかは、時代や社会状況によって実際異なりうるのであって、旧民法下において当事者間の取引を無効とするような「公序」とされたことも（旧民法財産編 463 条 3 項）、現代においては限りなく任意規定に近づけて解することも理由のあることであろう⁵⁷（これを「強制通用力の私法的意味」ということができる）。しかし、こうした状況が許されるのは、それだけ通貨制度が安定して維持されていることの表れでもあり、通貨発行権の効力が潜在化しているにすぎないと考えられ、状況が変わればまた別の現象が見出されるはずである。

おわりに 公法学的観点の重要性

通貨制度や通貨の強制通用力の問題は、通貨発行権という国家の権能において論ずることはできず、現代の通貨が中央銀行の発行する銀行券である以上、中央銀行の地位について論ずるにあたり、公法学的観点は不可欠の重要性をもっている。経済的諸活動の自由の問題は公的規制と裏腹であり、通貨制度はもとより、より広く金融分野において、国家

⁵⁷ 森田[1997] 33～35 頁。

や国家権力、これに由来する法律制度に対する研究が全体的に低迷し、公法学的な観点が十分に顧みられていない状況は極めて遺憾なことといわざるを得ない。こうした現象は必ずしもわが国特有のものというわけではないが、今回の日本銀行法改正過程においても、日本銀行の法的地位をめぐり、内閣との関係という重大な憲法問題が俎上にあがっているにもかかわらず、その改正案作成にあたり金融制度調査会ないし日本銀行法改正小委員会の構成員に公法学者が一人も名を連ねていないというのは象徴的であり、かつて昭和 35 年における幻におわった日本銀行法改正論議の際には、田中二郎が金融制度調査会臨時委員として、さらに宮沢俊義、佐藤功が法律問題小委員会における参考人として参加したと対照をなしている。上記領域における問題解決のためには、公法学と民法・商法等法律学のみならず、経済学をはじめとする関連専門分野との建設的な対話がとりわけ肝要であることを記して、本稿を閉じることとしたい。

【参考文献】

- 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
- 岡田俊幸、「欧州単一通貨（ユーロ）導入の合憲性」、『自治研究』第75巻第5号、良書普及會、1999年
- 川添利幸、「欧州連合の創設に関する条約の合憲性 マーストリヒト判決」、栗城壽夫他編、『ドイツの憲法判例』、信山社出版、1996年
- グレスケ、レオンハルト、「欧州通貨同盟への道程における一国の金融政策」、ブンデスバンク編（呉文二／由良玄太郎監訳、日本銀行金融史研究会訳）『通貨と経済 1876～1975年 下』、東洋経済新報社、1984年
- 櫻井敬子、「日本銀行の法的性格」、『金子宏先生古稀祝賀 公法学の法と政策（下）』、有斐閣、2000年
- 塩野宏監修、日本銀行金融研究所「公法的観点からみた中央銀行についての研究会」編、『日本銀行の法的性格 新日銀法を踏まえて』、弘文堂、2001年
- シュトゥッケン、ルドルフ、「ライヒスマルクの創設、賠償規則と外債、景気情勢（1924～1930年）」、ブンデスバンク編（呉文二／由良玄太郎監訳、日本銀行金融史研究会訳）『通貨と経済 1876～1975年 上』、東洋経済新報社、1984年
- 中里実、「財政と国家活動に関する一つの試論 金融の公的側面」、『塩野宏先生古希記念・行政法の発展と変革（下）』、有斐閣、2001年
- 西原博史、「ヨーロッパ連合の創設に関する条約の合憲性 マーストリヒト判決」、栗城壽夫他編、『ドイツの最新憲法判例』、信山社出版、1999年
- ハンスマイヤー、カール・ハインリヒ／ツエーザー、ロルフ、「戦争経済とインフレーション」、ブンデスバンク編（呉文二／由良玄太郎監訳、日本銀行金融史研究会訳）『通貨と経済 1876～1975年 上』、東洋経済新報社、1984年
- 日野田浩行、「中央銀行の独立性に関する憲法的考察 ドイツ連邦銀行の地位を中心に」、『畑博行先生古希記念 立憲主義 過去と未来の間』、有信堂、2000年
- プツライデラー、オットー、「大インフレーション期におけるライヒスバンク、マルクの

- 安定化と資産再評価」、 Bundesbank 編（呉文二 / 由良玄太郎監訳、日本銀行金融史研究会訳）『通貨と経済 1876～1975 年 上』、東洋経済新報社、1984 年
- Bundesbank（葛見雅之・石川紀共訳）『ドイツ連邦銀行 金融政策上の課題と政策手段』、学陽書房、1992 年
- ボルヒャルト、クヌート、「通貨と経済」、 Bundesbank 編（呉文二 / 由良玄太郎監訳、日本銀行金融史研究会訳）『通貨と経済 1876～1975 年 上』、東洋経済新報社、1984 年
- 美濃部達吉、『日本行政法 上』、有斐閣、1936 年
- 、『日本行政法 下』、有斐閣、1940 年
- 森田宏樹、「電子マネーの法的構成(4)」、『NBL』第 622 号、商事法務研究会、1997 年
- 吉野俊彦、『日本銀行制度改革史』、東京大学出版会、1962 年
- Borchardt, Knut, “Währung und Wirtschaft” in: Hg. Deutsche Bundesbank 2. Aufl., 1976, *Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975*.
- Brosius-Gersdorf, Frauke, *Deutsche Bundesbank und Demokratieprinzip*, 1997.
- Lampe, Ortrun, *Die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank*, 2. Aufl. 1966.
- Samm, Carl-Theodor, *Die Stellung der Deutschen Bundesbank im Verfassungsgefüge*, 1967.
- Spindler, Jochim von, Becker, Willy und Starke, O.-Ernst, *Die Deutsche Bank, Grundzüge des Notenbankwesens und Kommentar zum Gesetz über die Deutsche Bundesbank*, 1957.
- Stern, Klaus, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* Bd ., 1980.
- Uhlenbruck, Dirk, *Die Verfassungsmässige Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank und ihre Grenzen*, 1968.