

令和元年5月28日現在

機関番号：14401

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K16985

研究課題名(和文) 貨幣を基礎とした財政憲法の理論的・制度的考察

研究課題名(英文) Theoretical and Institutional Consideration of Financial Constitution Based on Money

研究代表者

片桐 直人 (KATAGIRI, NAOTO)

大阪大学・高等司法研究科・准教授

研究者番号：40452312

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,700,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、財政が貨幣による統治であることに着目したうえで、そのことと関連して議論する法制度(中央銀行制度、国債発行制度、予算制度)を法律学的手法(文献研究、国内外の研究者とのディスカッション等)によって分析し、貨幣が適切な機能を発揮することが憲法上の要請であり、そのためその仕組みとして中央銀行制度があること、近年話題となっている仮想通貨は、既存の貨幣を置き換える可能性があるが、しかしその仕組みについても憲法的な価値を及ぼすべきこと、国債の発行可能額は、通貨制度と密接に関係すること、一方、財政赤字の統制を巡る憲法学的研究はまだ不十分であること、などを明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

研究の学術的成果としては、財政憲法論に、貨幣国家という視点を導入したこと、従来よりも財政を広く捉える議論の構築可能性を示したこと、財政を取り巻く環境を考察の対象として取り込んだこと、憲法85条の解釈論を刷新し、もって、財政赤字を統制する法的ルールの理解を深めたことがあげられる。社会的意義としては、近年注目を集める、財政赤字、ビットコインなどのテーマに関して、憲法学の観点から、新たな知見を供給したことがあげられる。

研究成果の概要(英文)：In this research, focusing on how the public finance is influenced by monetary constitution, I studied legal systems which are relevant to central banking system, government bond issue system, and budget system. My conclusions are (1)it is a constitutional requirement that money exerts an appropriate function, and that a central banking system is to be a system for that purpose; (2)the cryptocurrency, which may replace existing money, should also provide constitutional value for its mechanism, (3) the issue amount of government bonds is closely related to the monetary system, (4) constitutional research on the control of deficit is still insufficient.

研究分野：憲法学

キーワード：財政運営ルール 通貨制度 中央銀行 仮想通貨 マクロ・バジェットिंग 財政憲法 通貨憲法 貨幣国家

## 1. 研究開始当初の背景

財政政策は政府の政策の中でも重要な位置を占めていると同時に、財政赤字の克服は喫緊の政治課題である。しかしながら、公法学における財政の法的研究は一部の意欲的な研究を除いて、比較的低調だといわれてきた(宍戸常寿「イントロダクション(憲法学のゆくえ(3-1))」法律時報86巻11号90頁〔2014年〕)。その背景には様々な要因があると考えられるが、とくにわが国の憲法学においては、財政民主主義の原則が強調される一方で、現実の財政の在り方を分析するための概念や方法論に乏しかったという点があげられる。

もっとも、このような状況に対して、近年では、いくつかの注目すべき動向が見受けられる。ひとつは、ヨーロッパ各国の動向を踏まえつつ、たとえば公債発行の上限を定める債務ブレーキ条項の導入可能性を探る研究である(たとえば石森久広「ドイツにおける憲法上の起債制限規律に基づく司法的コントロール」西南学院大学法学論集46巻4号67-96頁〔2014年〕)。この研究動向は、結果として多額の赤字国債の発行を許容しているわが国において、より厳格な財政規律の確保を目指すとするもので注目に値する。しかしながら、同時に、わが国においてそのような憲法改正が可能か、仮にそのような規律が導入されても、規律の順守が可能かといった問題があることが指摘されている(藤谷武史「財政赤字と国債管理」ジュリスト1363号2頁〔2008年〕)。

そもそも、現代の国家財政は、多額の公債発行に伴って多かれ少なかれ金融市場と密接な関係性を有するに至っており、従来、公法学が想定してきたような、歳入における租税優先の原則、議会の課税同意権、予算の議会統制といった観点のみでは、十分な検討ができない。そして、この点を強調する論者は、財政と金融とをできる限り統合的に把握する必要性を指摘する(例えば中里実「財政制度と法の関わり」ジュリスト1431号6頁〔2011年〕)。

このような財政と金融とを統合的に把握する視点は、上に指摘した財政政策のあり方の探求や財政赤字の統制といった課題を公法学から検討するのに有力な手がかりを提供しているように思われる。実際、近年のドイツの公法理論では、貨幣そのものに注目し、そこから租税国家や財政国家といった財政に関する公法の基本的なコンセプトを問い直そうという動きがみられる(例えば、Klaus Vogel, Finanz- Steuerstaat, in: HdBStR, Bd. 2, 3. Aufl., § 30)。ドイツでは、このような検討を通じて、たとえば、貨幣を用いた人々の誘導、通貨政策のあり方、財政の認識など幅広い論点が検討されている。

研究代表者は、これまで、通貨高権概念を出発点として、中央銀行法制を含む通貨法制を憲法も含めた公法の一部門として体系化しようとしてきた。そして近年では、この成果を踏まえつつ、金融政策と財政政策が相対的に近い位置にあること、しかしながら、なお、それらは制度的に分離されているべきだという主張を展開してきたところである。

本研究は、以上のような近年の動向およびこれまでの研究代表者の研究を基礎に、貨幣を中心として財政と金融を統合した法的考察を進める基礎を固めようとするものである。

## 2. 研究の目的

本研究では、研究期間を通じて、以下の3点を明らかにすることが目的とされた。

**貨幣国家概念** 近年のドイツでは、貨幣そのものに注目し、財政の法的構造を明らかにしようとする研究がみられる。その背景にあるのは、現代の国家は、貨幣なくしてはその存立が図れないこと、他方で、現代の国家はその政策実現手段の多くを貨幣に頼っていることといった認識があると考えられる。このような現代国家の特徴は、「貨幣国家」という概念の下で把握されるのが常であるが、このような「貨幣国家」概念は、わが国では、財政学分野を除いて、ほとんど注目されていない(財政学における例として、神野直彦『財政学〔改訂版〕』(有斐閣、2007年))。そこで、本研究では、ドイツの公法理論における貨幣国家概念の内実を把握し、以後の分析の手掛かりを得る。

**国庫収支のあり方とそれを成り立たせている法的構造の把握** 一方、わが国において、財政を金銭の流れから統合的に把握するためには、国庫収支に注目するのが最も良いとされている(日本銀行財政収支研究会『財政収支のみかた 財政資金と国庫制度〔新版〕』(ときわ総合サービス出版調査部、1997年))。実は、わが国の財政法も、このような国庫収支を前提に、それを把握するために「一般会計」、「特別会計」の区別を設け、財政資金の管理を行っている。このような構造は各会計間の収支繰りを不透明なものにすると批判され、近年、改革が継続的に行われているが、実際にどのような法的構造のもとでどのような収支繰りが行われているのかは、十分に研究されていない。そこで、このような国家の収支繰りを支えている法的な構造とその近年の変動を明らかにする。

**財政計画とその策定手続きの法的把握** 予算編成や財政政策、国債の発行管理に携わる実務家の多くは、憲法や財政法、会計法、予算決算会計令といった諸法令を参照しつつも、述べたような国庫収支の動向をにらみつつ、財政運営に当たっていることを証言している(たとえば、米澤純一『国債膨張の戦後史』(金融財政事情研究会、2013年)参照)。他方で、毎年度の予算編成は、複雑に絡みあう国民各層の多様なニーズを調整する過程でもある。さらに、現代の財政には景気対策などの政策効果が期待されていることを考えると、財政運営は、経済社会の将来の動向を予測しつつ、一定の方針を策定し、それを適時修正しつつ行われるものと考えられる。このように、毎年度の予算編成は、様々な外的な条件によって規定されている。したがって、その分だけ、予算編成過程は複雑にならざるをえず、また、年度を超えた長期的

な見直しも必要となる。近年では、予算編成過程が政権ごとに動揺し、今後の財政の運営について、たとえば『骨太の方針 2015』の中に 2020 年度の財政健全化目標実現のための計画が盛り込まれているが、これらの現象は、このような現代の財政の複雑さがひとつに原因となっているものと考えられる。しかしながら、これらが、法的にどのような構造のもとで行われているかについては、その実態を詳細に明らかにする研究は少なく、理論的な分析もあまり行われていない。そこで、やの成果も踏まえつつ、財政計画とその策定手続きの法的な把握を目指す。

### 3. 研究の方法

本研究では、2 で示した諸点を、文献研究によって解明したうえで、他の法学研究者や実務担当者との意見交換を交えつつ、分析を深めるという伝統的な法律学の方法論の下で行われた。従って、研究の全期間を通じて、関連文献の渉獵(外国への資料収集調査を含む)・読解が行われたことに加えて、国内・国外の研究者との意見交換が行われた。このうち、国外研究者との意見交換は、2016 年にミュンヘン大学のアン・カトリン・カウフホールド教授と、2019 年にベルリン・フンボルト大学のクリスティアン・ヴァルトホフ教授とそれぞれ 1 回ずつ実施された。

### 4. 研究成果

#### (1) 憲法と貨幣秩序

**貨幣国家** 本研究の前半では、「貨幣国家」概念の分析が行われた。貨幣国家は、現代の国家財政が貨幣を用いて行われているという視点である。貨幣国家概念はたとえばドイツ国法学における租税国家概念とは異なりこの概念そのものから具体的な規範的インプリケーションが直接出てくるわけではない。しかしながら、現代の国家財政が貨幣によって行われている(よくよく考えれば当たり前の)前提を確認することは、貨幣と憲法という一見かけ離れているように見える二つの事柄を結びつけて考える手掛かりを得るということに繋がる。その手掛かりとは、第一に、「貨幣は自由を拡張する」ということであり、第二に、「貨幣は統治も拡張する」ということである。

**貨幣と自由・統治** よく言われているように、貨幣は交換可能機能、価値尺度機能、価値保存機能といった諸機能を果たしている。すなわち、貨幣は、それを手にする者に、個人であれ、政府であれ、自らに不足する選択肢を比較し入手することを、異時点間をまたいで可能にする。それゆえ、このような貨幣を手に入れ、あるいは、手放すことは、それ自体として、自由や(統治)能力の獲得/喪失をも意味することになる。

**貨幣の憲法秩序** 貨幣のあり方は、現代において、ある程度人為的に操作しうる。その意味で、現代において「あるべき貨幣」が一意に構想できるわけではない。貨幣の操作は、たとえば経済政策の観点からは積極的に要請されうるものであるが、他方で、インフレーション等の害悪をも招きうることもよく知られている。インフレーションは、貨幣が無価値化することによって、貨幣の各機能が失われる事態として理解することが可能である。貨幣によって自由・統治がそれぞれ拡張されていることに鑑みると、貨幣の機能喪失は、自由や統治能力の縮減に繋がるものと考えられる。そうだとすると、我々の自由や統治にとって、貨幣の機能が適切に維持されることが重要な課題となる。このような貨幣の機能維持は、現代の多くの国家において、政府から独立した中央銀行に通貨政策を委ねるという中央銀行制度を中心として行われることになるとともに、政府自らが貨幣の機能を毀損してはならないことも規範的に要請される。

もっとも、日本国憲法においては、通貨・貨幣に関する明文の規定は無く、このようなことが憲法典から導き出せるかは、なお、解釈論的検討の余地がある。しかしながら、日本国憲法が私有財産を保障するとともに、財政の存在を当然に前提としていること、そもそも現代の日本を貨幣国家でないとする想定がおよそ成り立ちがたいものであることに鑑みれば、以上のような規範的要請もまた、憲法レベルでの要請であると考えることが可能であると思われる。

本研究では、ドイツの公法学説等の検討、国内外の研究者とのディスカッションを踏まえて、このような結論に達した。

#### (2) 代替貨幣と憲法秩序

**代替貨幣としてのビットコイン** 先に、現代において、貨幣が人為的に操作しうる対象であると考えられることには触れた。この点で、注目されるのが、ビットコインをはじめとする「仮想通貨」の登場である。仮想通貨は、当初、非中央集権型で暗号技術によって匿名化された「通貨」として理解されおり、思想的には、既存の政府や金融機関を「権力」として捉え、そこからの「自由」を主張する「サイバー・パンク」などの系譜を引くものとして捉えられていた。

このような文脈からは、仮想通貨は、既存の貨幣に代わる「代替貨幣」を人為的に生み出すとともに、そのような「代替貨幣」のほうが、既存の「政府貨幣」よりも優れたものだという主張も成り立ちうる。実際、本研究の当初にはそのような論調も見受けられた。

**代替貨幣と憲法秩序** ところが、このような主張は、そもそもそこで主張されている「代替貨幣」が、(1) でみたような規範的要請を適切に充たすのかという点で疑問がある。近年、仮想通貨に対しては、その価格が安定しないことから、「通貨」と見做すことは適切ではないとの主張もあるが、このような主張も、本研究の観点からは、「通貨」たる憲法的要請を充たしていないという評価として理解することができる。

代替貨幣の憲法秩序 他方、本研究の観点からは、憲法的要請を充たすのであれば、現在の「貨幣」とは異なる別の貨幣が用いられることも否定されない。しかし、その場合であっても、そのような貨幣が憲法的要請を充たすよう設計されていることが求められる。この点は、現在の通貨制度において中央銀行に通貨政策が委ねられるという仕組みが求められることとパラレルの関係にある。本研究では、この点について、ビットコインのシステムにも踏み込んで、検討を行なった。ビットコインのシステムは、インターネット上で、安全に決済を行なうとともに、それによって生じた手持ち資金の増減を、取引記録と共に台帳として記録することになるが、このようなシステムは、ブロックチェーン技術によって可能となっている。このようなブロックチェーンを用いたビットコインシステムは、従来、法律・金融機関・コンピュータネットワーク等によって維持されている支払決済システムと機能的に等価であると考えられる。このようなシステムの登場を前に留意されなければならないのは、既存の支払決済システムの文脈に新しいシステムを位置づけることはもとより、既存のシステムが、ブロックチェーンというプログラム（コード）によって置き換えられているという事態である。この点は、憲法学のみならず広く私法学も含めた検討が要請される課題であり、本研究の範疇を超えるが、ひとつ言えるのは、既存の支払決済システムが、法律によって支えられていることにより、民主的決定や法の支配と連関するのに対して、ブロックチェーンはそれがコードによるがゆえに、そのような連関が切断されているかのように見えるということである。このようなコードは、一般に、プログラマ等の技術者コミュニティによって支えられているが、ここに民主制・法の支配といった憲法的価値を浸透させる仕組みを検討する必要があるように思われる。

本研究では、ドイツ法のみならず、英米法等の文献の研究により、以上のような結論を得た。

### (3) 財政憲法

通貨制度と財政憲法 (1) でみたように、現在の貨幣は、「中央銀行によって制度的に支えられた仕組み」によって、その憲法的機能を維持している。このとき問題となるのは、このような仕組みの中で、中央銀行が果たすべき役割についてである。中央銀行が現代において果たすべき役割としては、物価の安定、金融秩序の維持、政府の銀行等いくつかのものがあるといわれているが、このうち物価の安定については、(ア)中央銀行がそれに強く影響を与えることができるし、そうすべきであるという考え方と、(イ)中央銀行はそれに影響を与えられるものの、それは複雑なメカニズムによって果たされるのであって、そのメカニズムの論理を無視する形では影響力を行使することができないという考え方があるように思われる。この点、一部の経済学者・エコノミストの間では、(ア)の考え方が支持されているようであるが、昨今の日本銀行の質的・量的緩和政策の成果に鑑みれば、(イ)が妥当ではないかと考えられる。

その際、中央銀行が直面している「メカニズム」として重要なのが、金融資本の蓄積であるように思われる。そして、この金融資本の蓄積は、ときに公債の消化能力とも関連するという点で財政と接点を持つ。

しばしば、わが国の財政赤字が、単年度の赤字、累積赤字とも莫大であることが問題とされているが、そのような赤字財政が維持可能であるかのようにみえるひとつの理由は、わが国の金融資本にまだ余剰があるという点にも求められるだろう。なお、中央銀行の通貨政策は、このような金融資本の市場におけるやりとり介入することによって、物価の安定を達成しようとするものであるが、同時に、そのことによって財政赤字にも影響を与えうる。

したがって、財政赤字が何らかの形で統御されなければならないことを前提とするならば、公債の消化環境やそれと中央銀行の通貨政策との関係を整序する必要がある。この点、中央銀行の独立性の意義はすでに(1) でみたが、中央銀行の独立性の意義は、政府と相対的な距離をとりながら、財政赤字を過剰に拡大させないように行動するための設計ということにも求められる。そして、この点を確認するのが、わが国の財政法5条にみられるような、国債市中引受原則であると考えられよう。

マクロ・バジェットिंगと財政憲法 ところで、財政を考える際には、で述べたような公債の消化環境のほか、景気動向など、財政をとりまく環境を考慮に入れつつ、財政の大枠を決定するという意味でのマクロ・バジェットिंगの考察が欠かせない。

本研究では、当初、この点について、国庫収支や財政計画策定プロセス等について実証分析を加え、規範的構造を導き出すことを予定していた。しかし、これらに関する基礎的なデータの収集は進んだものの、それを踏まえた規範的な構造を描き出すところまでは進まなかった。この点の解明が不十分なものとならざるをえなかった原因は、財政議会主義の徹底や予算の法的性質といった諸点の解明に傾注してきた日本国憲法下の憲法学・財政法学の蓄積と、本研究の分析視角とに、当初の想定以上の距離があったことに求められる。

そこで、研究期間後半は、如上の距離を埋める準備作業として、マクロ・バジェットिंगを含めた規範的構造を検討するための理論的なモデルを検討する一方で、従来の解釈論の蓄積を分析しなおす作業を進めた。

憲法85条 そのようななかで生まれたひとつの重要な成果が、憲法85条解釈の見直しである。日本国憲法85条は、「国費を支出し、又は国が債務を負担するには、国会の議決に基くことを必要とする」と定める。この条文が、財政議会主義(憲法83条)を踏まえたものであることはいうまでもなく、また、「国費支出」に関する国会議決が予算という形式で行なわれることには異論がない。他方、「国が債務を負担すること」に関する国会の議決については、従来、

ここに公債の発行が含まれ、その議決は法律によって与えられていると説かれてきた。しかし、このような解釈については、第一に、わが国の公債の大宗を占める建設公債、特例公債の発行は、法律ではなく、予算総則で発行授権が行なわれているようにみえること、第二に、このような予算総則による毎年度の発行授権のほうが、財政議会主義の見地から妥当であるように思われること、第三に、ドイツでも毎年度の予算法律によって発行授権が行なわれていると考えられていることから、疑問がある。むしろ、議決は憲法 85 条によっては特定されず、財政議会主義の見地から適した発行授権の方式が法律によって選択されるものと解するべきであると思われる。この点は、従来、十分に議論されておらず、新しい解釈論を提示したと自負している。

また、このような解釈は、財政赤字統制について、次のような構造的特徴を浮き彫りにする。赤字公債について予算総則で発行授権する方式は、財政赤字統制ルールとしては、毎年度の議会監視にかけるという意味で、比較的厳しいルールである。また、公債発行の授権は、わが国の場合、予算総則によって行なわれているため、その議決によって、財政法の規定を乗り越えられない。にもかかわらず、財政法上の起債制限ルールが空文化するのは、結局のところ、財政赤字を統制しようとする意思を立法者が長期にわたって維持できないからである。したがって、財政赤字統制ルールを憲法典で規律すると、立法者は常にそれを乗り越えようとするか、それを空文化しようとするのが予想される。憲法典に財政赤字統制ルールを挿入する場合には、結局のところ、そのような意欲を国民ないし政治家が持ち続けられるようなよく練られた仕組みが必要となる。独立財政機関などはそのような仕組みとして位置付けられる可能性がある。

その他（NHK 受信料・皇室経済） このほか、本研究との関連で、NHK 受信料制度や皇室経済制度についても、それを取り巻く環境も含めて検討するという観点から、いくつかの考察を行なった。

#### （４） まとめ

以上、本研究は、貨幣国家概念の分析を進め、その知見を踏まえつつ、国庫の資金繰りを含めた財政という観点から財政法を体系的に再構築するという目論見のもとすすめられ、結果として、十分に達成でき、また、については、実証分析も踏まえた全面的な構想を示すにはいたらなかったが、それに着手しうる理論的な端緒を得ることができたと考える。残された課題は、今後の研究によって明らかにするよりほかはないが、研究プロジェクトとしては概ね順調な経過をたどったと総括する。

なお、本研究の成果は、法律雑誌や図書に論文として発表して批判を仰いだほか、折に触れ、研究会を開催し、国内外研究者からのレビューを受けている。また、成果の一部は、一般向けの講演などの基礎にもなっている。この点で、成果の公表・還元的面でも十分成果を残すことができたものとする。

## 5 . 主な発表論文等

### 〔雑誌論文〕(計 5 件)

片桐 直人、日本国憲法下における財政赤字のコントロール、比較憲法学研究、査読あり、30 号、2018 年、1 - 22 頁。

片桐 直人、NHK 受信料訴訟大法廷判決、民商法雑誌、査読無し、154 巻 5 号、2018 年、1051 - 1071 頁。

片桐 直人、憲法と「皇室経済」、憲法研究、査読無し、創刊号、2017 年、57 - 70 頁。

片桐 直人、「貨幣国家」と憲法、法律時報、査読無し、88 巻 8 号、2016 年、95 - 100 頁。

片桐 直人、財政・会計・予算、法律時報、査読無し、88 巻 9 号、2016 年、4 - 13 頁。

### 〔学会発表〕(計 5 件)

片桐 直人、ワンセグ受信可能端末所有の受信設備設置者該当性、財政法判例研究会、2019 年 3 月。

片桐 直人、木村報告に対するコメント、日本公法学会、2018 年 10 月。

片桐 直人、憲法 85 条について、世代間正義と民主主義の緊張関係についての研究会、2018 年 3 月。

片桐 直人、貨幣空間の法とアーキテクチャ、リテール決済研究会、2018 年 2 月

片桐 直人、日本国憲法の下における財政赤字のコントロール、比較憲法学会、2017 年 10 月。

### 〔図書〕(計 6 件)

片桐 直人ほか、比較憲法学の現状と展望、成文堂、2018 年、433 - 458 頁

辻村 みよ子ほか、概説憲法コンメンタール、信山社、2018 年、369 - 408 頁 (片桐 直人)

宍戸 常寿ほか、総点検 日本国憲法の 70 年、岩波書店、2018 年、252 - 260 頁 (片桐 直人)

片桐 直人ほか、憲法のこれから、日本評論社、2017 年、総 239 頁。

松尾陽ほか、アーキテクチャと法、弘文堂、2017年、167 - 197 頁（片桐 直人）。  
大石眞ほか、なぜ日本型統治システムは疲弊したのか、ミネルバ書房、2016年、155 - 184  
頁（片桐 直人）。

## 6 . 研究組織

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。