

論文の内容の要旨

論文題目 財政と金融の法的構造
氏名 中里 実

はじめに

本論文は、財政と金融に関して議会が果たしてきた役割について検討を加えたものである。財政と金融は金銭に基礎を置く経済現象であり、その共通の基礎をなす金銭に着目し、金銭を媒介として財政・金融を考えるという方向性を目指す〔まえがき〕。

議会の権限

中世議会は課税承認権を有する財政機関であったが、市民革命後、議会は立法機関へと本質がシフトした。現在、議会は、財政権、立法権、憲法改正権、その他の権限を有するが、歴史的な経緯からいうと、それを単なる立法機関と見ることは適切ではない。

そのことは、次の、**議会が行政権を統制する二つのルート**を考えると明確になる〔第1章第1節I〕。

・第一に、議会が、立法権に基づき法律を制定し、行政権に権限を与えるというルートが存在する。これについて研究する法分野が行政法である。

・第二に、議会が、財政権に基づき予算を承認し、行政権の活動に必要な資金を与えるというルートが存在する。これについて検討するのが財政法である。

財政法の二つの局面

財政法は、二つに分かれる〔第1章第1節、第4章第2節IV〕。その第一は、**議会の財政権**に関する憲法の定めを研究する領域で、予算や租税を中心とする**国家活動の金融的側面**を扱う手続法中心の分野である〔第5章第2節〕。

その第二は、**国家の財産権**に関する領域で、**国家が私人との間で行う経済取引に関連する**、私法に準拠した実体法中心の分野である〔第1章第2節II、第2章第1節IV〕。

議会の財政権の歴史

議会の財政権は、中世身分制議会の課税承認権がイングランドにおいて発展し、名誉革命において財政議会主義として再構成され、各国に影響を及ぼし、現代に至っている。この歴史を整理すると、以下ようになる〔第2章第2節II、第4章第2節II,III〕。

・中世領邦領主が、支配する土地に対する財産権を背景に有した領主権は、現代の土地所有者が所有する土地に関して有する収益権・管理権と類似のものであった。

- ・中世領邦領主は、支配する土地に対する財産的権利から派生した各種賦課権により得た金銭等を用いて領邦の運営にあたった（通常の課税、〔第2章第2節Ⅱ〕）。
- ・11世紀に、十字軍等の臨時的支出に対応すべく、領主は身分制議會を招集し、課税承認を求めた（臨時の課税、〔第2章第2節Ⅱ〕）。課税承認権の盛衰は国により異なるが、イングランドにおいては順調に発展した。
- ・主権概念の成立とともに、絶対主義のフランスにおいては、身分制議會の権限が制限され、開かれなくなった〔第2章第1節Ⅱ,Ⅲ〕。
- ・名誉革命によりイングランドにおいては、現代につながる財政議會主義が成立した〔第5章第1節Ⅲ〕。

国家の財産権の歴史

国家の財産権について憲法上の明文の定めはないが、民法に国庫という文言が存在する（民法239条2項、959条）ことから考えて、国家の財産権は民法に法的基盤を置くと思われる。また、外国の国家や地方団体に権利能力を認める民法35条から考えて、日本民法は日本の国家や地方団体に対しても権利能力を認めていると考えられる〔第2章第2節Ⅰ、第4章第2節Ⅳ〕。

これは、**制定法**に定めのない事項についても**普通法**が関係する一つの例である〔第3章第1節〕。フランスの普通法（地中海沿い地方では、ローマ法淵源の普通法が通用）と、パリ慣習法（フランス国王の支配した北フランスでは、ゲルマン法由来のパリ慣習法が通用）の対立の中、アルビジョア十字軍以来、後者が前者を支配する関係が確立された。その法的な表現が、後法・特別法（パリ慣習法）は先法・一般法（ローマ普通法）に優位するという原則である。しかし、ローマ法に憧憬を抱く法学者は、普通法の適用を拡大すべく、後法・特別法が、先法・一般法に優先するのは、前者が合理的な場合に限られるとして、普通法優位の方向で原則を修正した。都市国家の制定法も、普通法との関係において、後法・特別法として地域慣習法と同様であった。その結果、（政治的に制定される）制定法は厳格に解釈されるが、法曹により歴史的に積み重ねられてきた普通法は、法曹により柔軟に運用された。

それ故に、憲法典が細かく規律していないが、財産権や金銭の概念等、憲法がその存在を前提とする中世以来の普通法上の法制度や概念が現在も存在するのみならず、その他の事項についても、憲法典は、憲法典制定以前に存在する様々な概念（租税概念、戦争概念、等々。主権概念についても同様）を前提として制定されていると考えられる（憲法上の借用概念、〔第3章第2節〕）。

主権概念の成立と課税権の変容

主権概念は、理論的には16世紀に Bodin により、実定法的には1648年のウェストファリア条約により打ち立てられた。主権国家成立後、財政の歴史においても課税権が質

的に変質し、「私法的」権利から、主権概念を背景とする公法的権利へと変貌を遂げた〔第2章第1節〕。

第一に、**領邦領主の領主権が、国家の財産権へと変化した**。すなわち、主権概念の成立を受け、中世領邦領主の権限は、以下の二つの点で大きく変質した。

- ・中世領邦領主の土地に対する権利を背景とする支配権＝領主権（*droits seigneuriaux*）は、主権国家における国王ないし国家の統治権へと変質した。

- ・その一部としての金銭賦課権＝領有権（*droits domaniaux*）は課税権に、貨幣鑄造権は金融権限へと変質した。しかし、主権概念成立以後の世界においても、主権概念成立以前に存在した「私法的」な要素が残存している。

また、第二に、**議会の財政権に関しては、名誉革命以降、課税承認権から財政議会主義への変容**が見られた。すなわち、名誉革命による財政民主主義の導入により、現代の財政や金融が成立するに至る〔第5章第1節〕。

名誉革命による財政と金融の統合〔第5章第1節〕

中世領邦領主の土地に対する財産権的支配権を背景に課される各種賦課（通常の課税）と、十字軍等臨時の支出に備えて身分制議会の承認を元に行われる臨時の課税の二種類は、やがて一体となった。そして、名誉革命における財政に関する議会の権限強化により、財政議会主義の成立を見ることになる。また、名誉革命においては、国王の借入についても議会の承認が要求され、金融も財政と一体であった。

すなわち、名誉革命において、イングランドは、議会の承認の下、国王が国債を発行する際に将来の特定年度の特定税収を担保とすることにより、デフォルトのリスクを減少させることに成功した。これは、オランダから入ったウィリアム三世が、オランダの金融革命の成果を持ち込んだ結果であった。ここに、議会を中心とする財政と金融の密接な関係が確立し、イングランド銀行も設立された。その結果、イギリス国王は、フランス国王やスペイン国王と比べて低金利で効率的に資金を調達することができた。国王は、このように調達した資金を新大陸での軍事費に用い、軍事的優位性を獲得、やがて世界帝国を形成することができた。この国家体制は、歴史学において、「財政軍事国家（a fiscal military state）」と呼ばれる。この財政と金融が一体的に融合した国家運営体制が、その後の他国のモデルとなった。

財政と金融の共通基盤としての金銭の意義

財政と金融が一体的に運営されること自体は、不思議なことではない。財政も金融も金銭を媒介とする国家の活動であるという点で共通の基盤を有しているからである〔第6章第1節〕。

金銭については日本国憲法に定めはないが、憲法がその存在を前提としていることは、憲法に金銭なしには成立しえない予算や租税に関する定めが存在していることから明らか

である（一種の法制度保障）。金銭とは、一定の範囲の人間の間で、一定のものに価値を認め、それを媒介として取引を行うという合意の存在を前提として成立する概念である。途上国において、法定通貨が、法律による強制にもかかわらず、市場でアメリカドル等により駆逐されることがあることから、この合意は、制定法ではなく、ソフトローに基づくものであるといえよう。憲法は、そのような金銭に関するソフトローの存在を前提としているのである。

金銭と、法と、言語は、ソフトローによる合意を基礎とする点で共通性を有する。それらは合意に依拠する存在であるが故に、合意がなければ法律で強制しても通用せず、合意が存在してもその通用する範囲（管轄権）が制限される。

財政と租税

租税法律主義を規定した憲法 84 条は、国会の立法権の個所ではなく、財政のところに置かれている。これは、租税が形式的には法律により規律されるが、その租税法律は、財政権に基づき制定される点で、形式的には法律であるが、通常の方法と異なる性格を有するという点である〔第 5 章第 2 節〕。租税法律の解釈が、文理重視の下、一般の行政法律よりも厳格に行われるのも、このためである。租税法律主義は、法律による行政の原理と異なるものである。日本において、予算の議決と租税法律の立法は形式上は異なっているが、ともに議会の財政権から産み出される点で共通の存在である。

財政の私法的考察

財政の法的基盤は、二つに分けて考えることができる。まず、財政法の手続法的側面（議会の財政権に関する部分）は、憲法の予算の議決や租税法律主義等に関する部分で、中世の課税承認権が名誉革命において財政議会主義へと発展した結果として成立した。他方、財政法の実体法的側面（国家の財産権に関する部分）については、国家の財産権が、中世領邦領主の領主権という財産法的権利に由来する歴史的存在である点が基本となる。憲法の背後に存在する私法制度が、国家の財産権を基礎づけている〔第 4 章第 1 節〕。それ故、私法抜きに財政を語ることは困難である〔第 7 章〕。

中央銀行と憲法：財政と金融〔第 6 章第 2 節〕

国債発行や国庫債務負担行為は、イングランドにおいて、名誉革命によって議会のコントロール下に置かれた。イングランド銀行は、国王の財政に関する権限の議会によるコントロールの強化のために設立された。

現在においては、中央銀行の独立性が尊重される。しかし、金融という国民の生活に密接に関連する重要な事項については、憲法等による、その法的コントロールに関する議論が必要ではないかと思われる。最近では、中央銀行が政策金融を行う場合が増加しており、より真剣な議論が必要であろう。