

# デジタル通貨と通貨主権

大川昌利

## 1. はじめに——問題の所在

2022年の北京冬季五輪は、前年夏に新型コロナウイルスの爆発的な感染拡大の中で強行開催された東京五輪と比べ、パンデミックに対する両国の対応の違いという点で注目されるが、同大会は、経済学や金融論の観点からも大いに注目されている。中国の法定通貨である人民元がデジタル化され、北京冬季五輪の場で広く実用化される計画になっているためである。中国政府は既に、いわゆるトークン型<sup>1)</sup>のデジタル人民元を用いた実証実験を中国各地の都市で実施しており、本稿執筆時点までは工程表に沿った準備が順調に進められている模様である<sup>2)</sup>。

中国以外の国々においても、各国の中央銀行が実施主体となって、従来の紙ベースの法定通貨をデジタル化する、いわゆる「中銀デジタル通貨」(Central Bank Digital Currencies、以下CBDC)に関する検討を積極化する動きがみられる<sup>3)</sup>。

こうした動きは、前述の中国のデジタル人民元発行計画に触発された面も否定できないが、より大きな影響を与えたのではないかと推察されるのが2019年にFacebook社から公表された民間デジタル通貨リブラの発行計画であろう。

ビットコイン等の暗号資産(仮想通貨)がブロックチェーンや分散台帳等の革新的な技術を用いて、偽造や改ざんに対する抵抗力が高く、また送金コ

ストも安価な「通貨」として利用されることが期待されたにもかかわらず、市場価格の極端な乱高下から投機の対象となっていった中で、リブラは主要法定通貨のバスケットに相当する価値を常時確保するよう設計され<sup>4)</sup>、コンソーシアム型のブロックチェーン<sup>5)</sup>を用いる民間デジタル通貨として構想された。

しかしながら、こうしたリブラの発行計画に対しては、自国法定通貨の発行権限を独占する各国政府や中央銀行から激しい反対論が展開され、Facebook 社のCEOであるマーク・ザッカーバーグ氏は米国議会の証人喚問等の場で厳しく指弾されたほか、各国からは銀行監督等の国際的なフォーラムの場でリブラのような民間デジタル通貨の発行に対し再三懸念が表明されるに至った。

こうしたリブラに対する弾劾の場で、各国当局によって、しばしば主張されたのがリブラのような民間デジタル通貨は各国の通貨主権 (Monetary Sovereignty) を侵犯しかねないとの恐れである。

もっとも、それらの場合に通貨主権という概念が意味する具体的な内容を見ると、通貨当局のあずかり知らぬ場所で自国通貨建ての (あるいは自国通貨とリンクした) 通貨が大量に発行された場合の金融調節上の問題であったり<sup>6)</sup>、また場合によっては金融システムの安定性を損ないかねないとの懸念であったり、さらには通貨発行益 (シニョレッジ) の帰属であったりと発言者によって様々であったと言わざるを得ない<sup>7)</sup>。

それらの機会には、通貨主権とは何か、その内容はいかなるもので、リブラのような民間デジタル通貨発行計画とはどのような関連を有するのか等の詳細については、必ずしも明確な説明はなされておらず、また、その後のCBDCを巡る議論においても、上述のような具体的な懸念として表明されたもののほかは、通貨に関連して国家のみが行使できる固有の権限、といった程度の漠然としたイメージで用いられてきたに過ぎない。

リブラの場合は主として民間企業対国家という文脈で通貨主権に対する言及があったが、CBDCを巡る最近の議論の中には、CBDC発行を巡る国家間

において生じる問題として通貨主権に言及する例もある。すなわち、CBDCが他国の法定通貨（例えば米ドル）建てで発行された場合、まさに当該通貨を法定通貨とする国（例えば米国）の通貨主権が侵犯される恐れがあるとして、そうした事例に対する実際上の対応を提言するものである<sup>8)</sup>。

自国通貨以外の通貨が自国通貨と同様に（あるいはそれ以上に）流通し、経済活動に用いられる、いわゆる「ドル化」は多くの国で見られる現象であり<sup>9)</sup>、その形態も、当該通貨（例えば米ドル）を自国においても法定通貨としている場合とそうでない場合（自国内での流通を黙認している場合）があるほか、当該通貨を自国法定通貨としている場合でも、元々の発行国（米ドルの場合は米国）の許可を得ている場合とそうでない場合とがあり、当該発行国の許可を得ずに自国で法定通貨とした場合は、当該発行国の通貨主権を侵犯する恐れがある、といった議論である。

通貨主権は国家主権の一側面を表す概念であり<sup>10)</sup>、その具体的な意味は、近代国家の成立や国民国家体制の形成に伴う国際法上の主権概念の確立と不可分であるが、その後の時代の変遷に伴う国家主権概念の変化とともに、その具体的な内容は大きく変化している。そうした変化を考慮することなく、通貨主権という多義的な概念を用いた場合、単に誤解を生ぜしめるのみならず、デジタル通貨の誕生という通貨の歴史において画期的な変革に直面する現在、様々な現実的選択の方向性をミスリードする恐れも否定できない。

以下では、まず近代国家主権の成立から現代に至るまでの国家主権の在り方の変容をごく簡単に概観するとともに、国家主権の一側面である通貨主権が元来有していた伝統的な意味について整理する。その後、国家主権そのものの変容とともに、その一側面である通貨主権についても伝統的な考え方を維持することが必ずしも適当ではなくなっている事情を指摘し、そのアナロジーの下で、デジタル化という技術革新が急速に進展する今日、通貨主権をどのように理解すべきか検討してみたい。

## 2. 通貨主権概念とその変容

### (1) 国家主権概念とその変容

通貨主権概念は国家主権の一側面として理解されているが、それでは抑々の国家主権とはどのような概念として解されているのだろうか。

今日的な観点からその内容を精査するとき、それが17世紀以来の国民国家体制、いわゆるウェストファリア体制の下で与えられてきた内容とは、大きく変容を遂げてきていることがわかる<sup>11)</sup>。

国際法学においては、主権概念は、国家の実効的な支配の権力と属性が、国内的には他の集団が持つ力を鎮圧し排除する最高の統治権力として（対内主権）、また対外的には他国からの独立というかたちで（対外主権）あらわれた包括的かつ一元的な最高権力と観念され、同時に、そうした主権は、単なる実力ではなく、国内的・国際的に正統性と公共性を認められた権力であることが必要とされてきた<sup>12)</sup>。また、実際の国際慣行においては、主権は他国との関係では常に制約を伴うものと解されてきた。自国の国家主権を至高のものとして尊重することを求めれば、他国の国家主権についても同様に尊重せざるを得ないからである。

こうした国家平等原則に由来する国家主権の調整の具体的なルールの在り方（諸国間で調整すべき主権の範囲、条件、具体的内容など）は、その後の時代の変遷に伴い、国際関係の歴史的な変動を映じて大きく変容するに至る。

特に二度の世界大戦の後には、国際連盟や国際連合といった国際機構の成立やその機関決定の加盟国に対する拘束性等の問題から国家主権の絶対的考え方が否定されたのみならず、戦争違法化の動きの進展等によって、国家主権の重要な特性とされた自己保存権などが一部の自衛権等を除き国家の固有の権利としての地位をほぼ完全に否定されるに至った。いわゆる主権制限論、主権の相対化論であり、中には主権概念そのものを放逐する有力な見解すら聞かれた<sup>13)</sup>。

このように、主権概念そのものを否定する見解は極端だとしても、少なく

とも現代国際法は、かつてのような主権の至上性や万能性を認める立場は採用しておらず、主権概念は単独の法原則としての地位を大幅に後退させており、包括的な主権概念は、個別の法制度で実体化された諸概念（平等原則、不干渉原則、武力不行使原則、自衛権等）によって、その内容を大きく削り取られたとされる<sup>14)</sup>。

また、今日の国際法では、主権のような政治的かつ包括的な概念が用いられる機会は減少し、国家が具体的な発言を行う場面では、その内容や機能を分類し抽出した機能的ないし限定的な概念として、管轄権という概念が用いられることが多くなっている<sup>15)</sup>。すなわち、管轄権とは、領域的・対人的・事項的な基準に従って限定的に観念された主権のことであるが、このように主権概念よりも限定的な管轄権の概念が多用されるに至った理由としては、①主権概念が歴史的に国家の至高性、絶対性と結びついて観念されたり、その援用によって人権侵害批判が封じ込められた経験等を踏まえ、国家中心的な発想から国際社会（国際共同体）中心的な発想への転換の必要性が指摘されたり、②国境を超える経済活動の急速な増大に対応して、かつての主権概念に内包されていた分野毎の機能的調整が必要となる事例が多くなったこと等が挙げられている。

## (2) 国際法主体の限定的拡張

こうした主権概念の見直しと並んで、伝統的な国際法の考え方からの変化として注目すべきは、国家主権が国際法上の主体としてその権能を主張する相手は他の国家主権であるという伝統的な考え方が、国家以外の主体であっても国際法の主体として容認され得るとの考え方に変化しつつある点である。

いわゆる国際法主体として主権国家以外に法主体性が認められてきた例としては国連を典型とする国際組織があるが、今日では、個人や企業にも、少なくとも主権国家に比べて限定的な権能を有する「国際法関与者」としての地位を容認する考えが有力になりつつある<sup>16)</sup>。

特に経済問題の分野では、20世紀後半以降、国際社会において巨大な存

在感を示すに至った多国籍企業をどのようにとらえるべきかが論じられることが多い。伝統的には、ある国で事業に従事する外国資本支配下の会社と領域国との合意は契約であり、国境を超える会社間や会社と国家との間の取り決めはあくまで各国の国内法で規律さるべき契約であって、一般的には国際法の規律対象外とされてきた。

しかしながら、グローバリズムの進展の下で国家の範囲を超えて経済活動を展開するグローバル企業と国家の関係を考えるとき、伝統的な国際法主体には該当しない多国籍企業についても、「国際法関与者」のカテゴリーを新たに導入することによって、あくまで限定的にはあるが、国際法上の具体的な問題解決に至る展望を視野に入れるようになってきた訳である。この点もまた、本稿のテーマとの関連で指摘さるべき注目点といえよう。

### (3) 伝統的通貨主権概念

さて、通貨主権が上述のような国家主権の一側面として把握され得るのであれば、それは今日的な国家主権のありかたを前提とした場合には、どのような内容を有する概念として解されるべきであろうか。

管見の限りでは、国家主権の一側面として明示的に通貨主権の概念内容を論じた先行研究は多くないが<sup>17)</sup>、そうした少数の著作においては、通貨主権は、伝統的な絶対的国家主権の一部としては、国王の貨幣鑄造権 (*Ius cundae monetae*) として理解され、国家のみに帰属する権能として認められてきた。しかしながら、国民国家体制成立後の国際法上の通貨主権は、自国通貨に関する金銭、関税、課税等は当該国の国内管轄に属し、当該国家が自由に通貨を規定し、また外貨受け入れの制限等を行うことができる権能として認められてきたものとされ、従って、為替管理政策の自由な実施や自国通貨にかかる為替レートの自由な決定といった文脈で用いられることが多かったと指摘されている<sup>18)</sup>。

また、経済のグローバル化や金融市場の統合といった近時の環境変化の下で通貨主権を論じた研究においては、その具体的な内容を、①伝統的な貨幣

鑄造権に加え、②金利や所要準備操作等を通じたマネーサプライ（マネーストック）コントロールのための金融政策の実行、③為替政策の実行、④国際収支の調整、⑤金融システムの健全性や安定性のための規制・監督の実施等を含むものとして論じている<sup>19)</sup>。

しかしながら、近時、こうした伝統的な通貨主権概念は、純粋に実定法的な（purely positive）概念として<sup>20)</sup>、また、通貨に関する国家の権能をカタログのように並べただけの静的な概念として理解されているにすぎず、このような理解では、経済のグローバル化や金融統合等の進展下における通貨主権概念の理解として適当ではないのではないかとの見解が聞かれる。

こうした見解の背景には、主権自体が「本質的に論争的な概念」（essentially contested concept）<sup>21)</sup>である以上、その一側面である通貨主権についても、これを単に静的な概念として捉える伝統的な理解を超えて、規範的（normative）な価値を持った動的な概念として捉える必要があるとの国家主権の性格そのものを巡る理解の変容が大きく影響しているものと考えられる<sup>22)</sup>。

確かに、市場統合の進んだグローバル経済の下では、上述のような静的な通貨主権のカタログをもってしては十分に理解できない現象は多数に上る。様々に議論のあるところではあるが、欧州中央銀行（European Central Bank、ECB）の下での金融政策の一元化や単一通貨ユーロの導入、さらには財政支出を伴うEUレベルでの共通政策の採用等、EUを巡る様々な動きは、欧州諸国による国家主権の自発的な委譲であると考えられるとしても、個別国家の意思を超えたEUの政策の優越性が認められている以上、従来の通貨主権のカタログでは説明しきれないのも事実であろう<sup>23)</sup>。

EUのような緊密な国家統合には至らないまでも、グローバル化や市場統合の進展した今日の国際社会においては、先述のカタログ的な通貨主権の内容は、個別の国民国家が単独で裁量的に行使できるものではなくなくなっていることも否定し難い。

金融政策については、変動相場制の下で主要国間の金利差の変化が資本移動による為替相場の変動につながることから他国の金融政策との緊張関係

に常に晒されており、またそれ故に、G7等における主要国間の合意によって、各国の採りうる金融政策の方向性には一定の制約を伴う事例が多くなっている。

また、前世紀期末以来の数度の国際的な金融危機を経て、いわゆるブルードレンス政策の分野においては、金融システムのマクロ的な安定を確保するために必要なフォーラムが危機の発生の都度組織され、銀行監督当局による国際的協調の強化を支えるとともに、国際的な金融不安に対する具体的な対応策が講じられてきたところである<sup>24)</sup>。これらは金融のグローバル化が一段と進展した今日、市場の安定にとって必要とされた対応であるが、こうした国際的な協調対応を必要とする傾向が高まれば高まるほど、個別国家が伝統的な通貨主権の下で有していた権能は、単独の国家の裁量では行使できないものへと変化してきたことは否定し得ない。

このように国家主権概念の変容とともに変化を余儀なくされた通貨主権を今日のグローバリゼーションの進展の下でどのように理解することが適当であろうか。通貨主権概念を否定し去るのであればともかく、個別国家の役割を残存させつつも市場統合の進んだ世界経済における通貨主権概念を新たに位置付けることはできないだろうか。以下検討してみたい。

#### (4) 通貨主権に内在する価値

通貨主権を規範的な価値を有する動的な概念として把握する考え方を採った場合、その規範的価値をどこに求めるべきかが問題となる。その場合、かつての絶対的主権と今日の主権との最大の相違点である主権の所在 (locus) との関係でこれを検討する必要があるだろう。

通貨主権がかつての貨幣鑄造権のように国王の大権として理解されていた時代であれば、王権そのものがそうした規範的価値を作り出す源となっていたわけであるが、現代の民主主義国家においては、国民主権こそがその所在を指し示すことに疑いの余地はあるまい<sup>25)</sup>。

この点で重要になるのは、民主主義国家においては、主権者である国民か

ら授権された政府は、その権限を裁量的に行使できるわけではなく、主権者である国民との社会契約を基礎にして、国民に対し権限授権の基礎となっている価値の達成に向けて真摯に取り組む責任が発生するということである<sup>26)</sup>。

こうした考えを前提に、現代の通貨主権に内在する価値として「国際金融の安定」をとらえ、「国際金融アーキテクチャー」(International Financial Architecture, IFA)、すなわち国際金融にかかわる様々な国家・国際組織・専門家・民間団体およびルール・ガイドラインなどを相互に連関させた国際金融安定のための協力の枠組み<sup>27)</sup>を論じる注目すべき見解がある。これによれば、IFAの枠組みは、まさに「国際金融の安定」という主権者から政府に要請された価値の実現を具体化するものであって、仮に国家がその価値の達成へと向かわないのであれば、国民の通貨主権を侵害しているとみることができ、また同時に、政府の当該権限行使に対する正統性も損なわれることになる<sup>28)</sup>。

前述のように、通貨主権概念の具体的内容は多岐にわたるが、グローバルゼーションの下での金融システムの安定を意味する「国際金融の安定」は、今日、各国政府がそれぞれの国民から実現を要請される価値の一つであることは大方の同意を得ることが可能であろう。

では、これを貨幣や通貨の分野に応用して考えてみてはどうであろうか。貨幣鑄造権以来、貨幣に関して国家が行使してきた通貨主権の現代における規範的価値は何か、すなわち政府は貨幣に関しては、今日、国民に対していかなる価値を追求すべきと考えられるだろうか。

経済主体の取引行為において、貨幣が財・サービスの代金決済を媒介し、権利義務関係の安定のために不可欠な役割を果たすことが第一義的に求められている限り、安全性や効率性の向上といった点を重視すべきことは否定できないものと思われる。この点、支払い決済の分野に関する国際的な検討のための各国中央銀行間のフォーラムであるBIS (Bank for International Settlements、国際決済銀行)の決済・市場インフラ委員会 (Committee on Payments and Market Infrastructures、CPMI)が、そのマンデートとして「支

私、清算、決済、その他関連する仕組み（以下、「決済・市場インフラ」）の安全性・効率性を向上させるよう働きかけることを通じ、金融の安定および経済全体に貢献する」ことを掲げている点は重要である<sup>29)</sup>。支払い決済の分野で国際的な権威を有する同フォーラムが、当該分野で追及されるべき価値として「安全性・効率性の向上」を掲げている訳であり、これを決済手段としての貨幣が、今日求められている価値であると考えることが可能ではないか。

これに対し、「安全性・効率性の向上」は貨幣の登場以来、貨幣が具備すべき要件として常に希求されてきたものであり、必ずしも特に今日のグローバル化の下で貨幣に必要とされる規範的な価値とはいえないとの考え方もあり得よう。また、それは全ての支払い決済手段が具備すべき要件であり、貨幣のみが有すべき価値とは言えないとの批判も容易に想定可能である。その意味で、この結論はあくまで作業仮説の域を出ない。しかしながら、デジタル化というテクノロジーの急速な発展の下でグローバルな取引における利用も想定されるデジタル通貨の可能性を考慮したとき、新たなテクノロジーの頑健性の要請は従来の貨幣に比べても極めて高い。また国際送金等、従来の通貨では複雑かつ高コストである取引を、利用者にとって、より利便性の高いものとしていく要請も今後の貨幣には当然にして求められるであろう。こうした意味では、「安全性や効率性の向上」を、少なくとも当面の作業仮説として、現代において貨幣が具備すべき価値の具体的内容と考えることができるのではないか。

## (5) 現代の通貨主権とデジタル通貨

以上のように考えると、今日的な観点から通貨主権をとらえ返した場合、大きく2点を指摘できると考えられる。

第一に、伝統的な絶対的主権概念の下での貨幣鑄造権のように、国家のみがその国の通貨に関するあらゆる事項を決定し、実行できると解するのは主権概念の至上性を前提にした考え方と言わざるを得ず、もはや適当ではない。少なくとも、欧州諸国が金融政策や共通通貨ユーロの発行を欧州中央銀行に

委ねたように、主権国家自らが伝統的通貨主権の一部を他の組織に委譲することには何ら問題がないといえるのではないか。その際、仮に通貨主権の委譲を受ける組織がリブラの場合のFacebook社のような私企業であったとしても、主権国家以外の組織が主権国家に代わって権能を行使する点では本質的には違いが無いのであり、多国籍企業が上述のようにグローバルゼーションの下で「国際法関与者」としての位置付けを与えられつつある実情に鑑みれば、通貨主権の観点からこれを否定しなければならないということにはなるまい。

また第二に、貨幣の分野で主権者である国民から授権された政府の役割としては、貨幣が国民にとって安全かつ効率的に利用されるために不断の努力を講じることであると言えよう。この点、伝統的な通貨（現金通貨および預金通貨）以上に安定性や効率性の向上に資する新たな通貨の出現がイノベティブなテクノロジーによって可能であるならば、政府のなすべきことは、そうした新たな通貨の利用を前提にした通貨制度の構築に努めることではないだろうか。今日、通貨主権概念を主張する場合には、これを安全性や効率性の高い通貨や通貨制度を求める国民の権利として定式化されることが求められるよう。

このように考えれば、リブラ発行計画に対し、各国通貨当局は通貨主権の侵害を含む様々な理由を掲げて一斉に反対の声を挙げたが、その妥当性には疑問なしとしない。また、その一方で、先進的な一部の中央銀行では、自らCBDCの発行に向けた実証実験を含む検討を進めているが、採用される通貨がCBDCであろうと、あるいは民間デジタル通貨であろうと、発行者のカテゴリーの相違を理由に利用の可否が決定されることがあってはなるまい。要は、いずれが当該通貨の利用者である国民の立場から、安全かつ効率性の高い通貨として供給され得るのかといった点こそが焦点とされるべきであろう<sup>30)</sup>。

通貨主権のように多義的であるのみならず、古色蒼然としたイメージで捉えられやすい概念を持ち出して特定のデジタル通貨の当否を論じるのではな

く、未来の通貨が不断に追求すべき価値である安全性と効率性の向上という目的に照らして、政府や中央銀行と民間の役割をよく見極め、その役割分担を明確にするとともに、双方の相乗効果を期待できるような対応こそが望ましいと言えよう<sup>31)</sup>。

### 3. 終わりに

絶対的な国家主権の一側面としての通貨主権を前提にすれば、一国の通貨としては法的に強制通用力を与えられた種類の通貨のみが容認されると考えられる場合が多い。しかしながら、こうした「一国一通貨」の考え方は、国家主権の至高性を背景とする通貨主権概念の下で、中央銀行券の独占的地位が確立した19世紀半ば以来の、たかだか200年に満たないものであるに過ぎない<sup>32)</sup>。

そもそも、通貨は経済の様々な局面において、複数の通貨がその用途に応じ使い分けられていた時代が多かったのであり<sup>33)</sup>、また「一国一通貨」の考え方が受け入れられている現代であっても、それは裁判や納税の場合を典型に、いわゆる強制通用力を有するという意味での法定通貨が種類の通貨に限定されるということに過ぎず、取引当事者間で合意すれば、当該取引で使用される「通貨」が法定通貨でなければならないわけではない（例えば、外国通貨やビットコイン等の暗号資産が当事者間の合意の下で売買の対価として支払われることは差し支えない）ことは改めて指摘するまでもないであろう。

また、「一国一通貨」の場合には、通貨価値の変動を防止することが他通貨の利用も許容した場合に比べ困難になるとも考えられており、そうした観点からも、情報技術の飛躍的発展の下で様々なデジタル・デバイスの活用が可能となった今日、複数通貨の共存・競争によって望ましい通貨が見出されるという考え方が改めて脚光を浴びていることも理解できる<sup>34)</sup>。

こうした新たな貨幣の創出に向けたイノベーションの試みは既に数多く、実用化された暁にはセキュリティの確保に裏打ちされたうえで利便性の大幅

な向上が期待できると予想されるものも多い<sup>35)</sup>。

このような状況の下では、通貨主権に対する理解が、中央銀行の発行する法定通貨のみを通貨として容認し、通貨の世界におけるイノベーションを阻害することにつながる事態は回避しなければならない。国家主権が様々な側面から制限的に解されてきた今日、通貨の世界におけるグローバル化等の進展や新たな技術革新を踏まえた通貨主権概念の再検討は不可欠であり、政策当局者等の関係者が当該概念を使用するに際しても、そうした新たな概念内容を踏まえ、イノベーションを阻害する惧れを予め排除する必要があると思われる。

- 
- 1) 中銀デジタル通貨 (Central Bank Digital Currency、CBDC) の発行形態には「口座型」と「トークン型」があり、前者は一般利用者が中央銀行に開設した口座を通じて保有する預金債権で、一般利用者の中央銀行に対する支払指図に基く口座間の振替により移転を実現するが、後者は金銭的価値が組み込まれたデータ自体で、当該データを排他的に支配する者が保有し、ICカードやスマートフォン等に記録されたデータの授受により移転する、とされる (中央銀行デジタル通貨に関する法律問題研究会 (2020) pp.1-54、廉 (2021) pp.45-46)。
  - 2) 日本経済新聞2021年7月17日付朝刊によれば、実証実験はそれまでに中国国内132万か所で345億元 (約5800億円) の規模で行われ、累積取引回数は7075万回に及んだとされる。なお、中国におけるデジタル人民元の開発にかかる全体像は邵 (2021) に詳しい。
  - 3) 主要国中央銀行の中では、欧州中央銀行 (European Central Bank、ECB) が実用化を目指し検討を進めているほか、日本銀行も「現時点でCBDCを発行する計画はない」 (日本銀行 (2020) p.5) としつつも、「CBDCの基本的な機能や具備すべき特性が技術的に可能かどうかを検証する」 (同p.17) として、CBDCの発行、流通、還収の基本機能に関する検証を行うための概念実証フェーズ1を2021年度から開始しており、今後、さらに周辺機能を付加して、その実現可能性などを検証する概念実証フェーズ2を経て、パイロット実験を行うことも視野に入れて検討するとしている。また、米国連邦準備制度理事会 (Federal Reserve Board、FRB) もCBDCの必要性につき異論を唱える幹部の存在が指摘されながらも、検討を進める体制に入りつつある模様である。なお、個別の中央銀行の動きとは別に、国際的な動向と

しては、当初は国際決済銀行（Bank for International Settlements、BIS）の決済・市場インフラ委員会（Committee on Payments and Market Infrastructures、CPMI）と市場委員会（Markets Committee、MC）が共同でCBDCを潜在的なイノベーションの可能性を示すものとして評価しつつも様々な側面からの影響の大きさを踏まえ、「発行には慎重な検討が必要」としていたが（CPMI&MC（2018）Foreword）、2020年10月には、日米欧3中銀にカナダ、スウェーデン、スイス、英国の各国中央銀行およびBISを加えた8者のグループが、幅広い主体が利用可能なCBDCが満たすべき基本原則について示した報告書を公表、今後もCBDCに関する共同作業を継続することを明らかにしている（BIS（2020））。

- 4) 木内（2019）、リブラ研究会（2019）によれば、リブラの価値は主要法定通貨のバスケットに連動して決まる仕組みとなっており、そのためにドル、ユーロ、ポンド等の主要法定通貨建ての資産をリザーヴとして運営主体であるリブラ協会が保有することが想定されていた。もっとも、当初のリブラの構想が各国当局等からの反対を受けて個別法定通貨建てに変更されたのに伴い（名称もディエムと改称）、リザーヴの在り方についても見直されている。
- 5) ビットコインのような暗号資産では取引の認証作業に不特定多数の人間が参加可能なパブリック・ブロックチェーンが採用されているが、リブラではリブラ協会の出資メンバーのみが取引認証作業を行い得る許可型のコンソーシアム・ブロックチェーンが採用されている（ただし、5年後にはパブリック・ブロックチェーンに移行予定とされる。木内（2019）p.24、リブラ研究会（2019）pp.196-205、岡嶋（2019）pp.213-215）。
- 6) 日本経済新聞2020年2月19日付朝刊によれば、同年2月22、23日にサウジアラビアのリヤドで開催されるG20財務相・中央銀行総裁会議では、日本の麻生財務相がデジタル通貨の発行を巡り、「各国の通貨主権を尊重する重要性を訴える方針」であり、「各国の金融政策の機能低下につながらないようにすべきだとの立場を示すとみられる」と報道されている。
- 7) 日本経済新聞2020年11月29日付朝刊では、リブラが米ドル単一通貨建てで発行されるとの方針転換を報じる中で、その当初構想は「通貨主権を侵害する点も猛反発を受けた」が、侵害の具体例として「中銀が独占する通貨発行益」をリブラに吸収されかねない点を挙げている。また、野口（2020）p.28は「デジタル人民元は日本で使われる可能性も否定できない」として、「そうなる通貨主権が奪われ、取引情報を中国に握られる危険がある」と取引データの帰属との関係で通貨主権につき触れている。
- 8) 具体的には、久保田（2020）、同（2021）。これらは、カンボジア中銀が2020年10月に発行したCBDC「バコン」（ただし、宮沢（2020）pp.112-114によれば、同中銀は戦略的にCBDCと呼んではない）が現地通貨リエル建てのみならず米ドル建てでも発行されたことを受けて、他国通貨建てのデジタル通貨が発行された場合、

当該他国の通貨主権が侵犯されかねないとして、その実務的な解決につき提言している。

- 9) 土田 (2019) によれば、「ドル化」とは「自国通貨と共に、米ドルなどの外国通貨を利用する経済現象」であり (p.11)、これを通貨政策として正式に採用している場合 (「完全なドル化」) や、主要国通貨と自国通貨の交換比率を固定するため、保有する外貨準備高に応じて自国通貨を発行する場合 (いわゆる「カレンシーボード制」) に加え、政府や中銀の意図とは裏腹に、企業や家計が自発的に米ドルなど主要先進国の通貨を用いる場合 (「非公式なドル化」) があるとされる (pp.19-25)。
- 10) 通貨主権の根拠を国内法 (通貨の単位及び貨幣の発行等に関する法律4条や日本銀行法46条、紙幣類似証券取締法等) や国連憲章 (2条1、7項) に求める見解があるが (久保田 (2020)、同 (2021) 等)、国内法に関しては、あくまで現行の貨幣や銀行券の発行等につき規定し、または刑事的な取締り目的の条文であり、また国連憲章にある主権平等原則や内政不干渉原則に対する理解が、憲章制定当時からは大きく変容していることからすると、これらを通貨主権の実定的な根拠とすることは必ずしも適当ではあるまい (とりわけ憲章2条7項は本来、国連自体の行動を規制するものである。もっとも、加盟国の行動にも及ぶのかという点にはその後の友好関係宣言起草の際の議論に照らし、今日では肯定的に解されている。藤田 (2010) pp.224-225、大沼 (2008) p.26)。
- 11) ただし、いわゆるウェストファリア体制が1648年のウェストファリア条約締結直後から成立していたわけではないことは、篠田 (2016) pp.63-65 参照。
- 12) 大沼 (2008) pp.149-156 等。
- 13) 杉原 (2011) pp.86-88、大沼 (2008) p.153、藤田 (1997) pp.31-32 等。
- 14) 杉原 (2011) p.88。なお、チェイズ (2018) の監訳者 (宮野洋一) は、「今日の国際社会の状況において、多くの国家が自らの主権を実現し、示すことが出来る唯一の方法は、国際システムを規制し秩序化する様々なレジームに参加することであり」、そのような状況や条件こそがチェイズの言う「新しい主権」(New Sovereignty) であるとする (p.553)。
- 15) 大沼 (2008) pp.153-156、同 (2011) pp.66-69、奥脇 (1998) p.27、納家 (2001) p.35。
- 16) 大沼 (2008) pp.174-188。ただし、国際法上の「国際法関与者」の概念自体は作業仮説的に提唱されたものであり、大沼 (2011) は、概念の提唱者として、その具体的内容は今後、「概念として洗練させていくことが必要」、としている (p.101)。「国際法関与者」概念の具体化については、中川 (2008)、植木 (2008) 参照。
- 17) 本邦における国際法の体系書、概説書にあっても、通貨主権という概念を説明するものは大沼 (2008) や同 (2018) 程度に過ぎない。ここには、Brunner (2015) p.63 がリーマンショック以降の国際規制につき詳述するように、通貨や金融といった分野における国際的な規制が専ら各国当局者によるソフトロー的な手段で実施されることが多く、通商・貿易のような分野におけるWTO関連の事案のように、

- ハードローとしての国際法による規律がなされている場合との相違が著しいことも関係する可能性がある (中川 (2008) pp.388-390、大沼 (2011) pp.173-178)。
- 18) 大沼 (2008) p.411、大沼 (2018) p.258。なお、伝統的な通貨主権概念については Proctor (2012)、Chapter19 に詳述されているが、やはり外国為替関係にその具体化を見出すことが多いようである。
- 19) Zimmermann (2013) pp.3-4
- 20) Zimmermann (2013) p.2 では、「実定法的概念」(positive concept) としての主権を Howse の定義に従って、「結果に影響を与え、あるいは決定するための国家もしくは政府の現実の能力にかかる権能」(“judgment about the actual capacity of states and/or their governments to affect or determine outcomes”) とする。
- 21) Besson (2004) p.5 は、「主権は実際に主権の現れであると主張される以上のものであるが、主権という既に存在している抽象的な基準がかくあるべしと要求するところのもの以下のものである」(“Sovereignty is more than what those entities which claim to be sovereign actually are, but it is less than what pre-existing abstract standards of sovereignty may require it should be.”) として、規範的な役割を法的・政治的な現実と調和させる (reconcile) 必要を唱え、こうした性格を有する主権概念を言語哲学でいう「本質的に論争的な概念」(“essentially contestable concept”) とする (同旨 Besson (2011)。本邦でも、こうした主権概念の性格に関しては、藤田 (1997) p.33 が、それが事実概念なのか、あるいは規範的な意味を有する法原則なのかと問題を提起したうえで、主権 (尊重) 原則につき、その規範性を肯定的にとらえている。
- 22) Zimmermann (2013) p.22 では、通貨主権概念は純粋に normative なものとして、または純粋に positive なものとして理解するのではなく、それら自体が絶えざる発展や論争を伴ういくつかの価値を表現し、内包するものであるとするが、既存の通貨主権理解の多くが静的かつ positive なものであれば、normative な理解の重要性に重点があることは疑いえない。
- 23) EU と国家主権との関係については、既に EC の時代から、市場統合は国家主権を「切り崩してきている」(丹宗 (1998) p.118)、あるいは「構成国の憲法的独立という意味での主権を脅かしていないというのは、すでに正確ではない。構成国はもはや、EC に権限を委譲した分野では憲法的自治を享有していないからである」(松井 (1997) p.20) としつつも、「構成国は基本的にはなお主権国家としての地位を保っているということができる」(同) と考えられており、この点は共通通貨ユーロの導入 (1999) 等その後の統合の進展を踏まえても、統合があくまで構成国間の合意 (条約) に基く限り基本的には不変と解されているようである。
- 24) これらの対応策の詳細については、Giovannoli (2010) を参照。
- 25) 藤田 (1997) p.51 や松井 (1997) p.21 が指摘する通り、国家主権の現代的把握に当たっては、国家の国内構造、すなわち主権の担い手の問題が重要との問題意識が

## デジタル通貨と通貨主権

- 表明されていたが、こうした認識は、通貨主権にも当然該当するものとして、Zimmermann (2013) pp.22-24のほか、坂巻 (2020) pp.327-328にも共有されている。
- 26) 篠田 (2016) pp.68-69は、国家主権が「単に国民国家が持つものであるだけでなく、契約関係で結ばれた主権の「源泉」=自然権を持つ社会構成員と、「行使者」=統治権限を持つ政府との間の立憲主義的な関係によって説明されるものとなる」のは、現実の国際社会では、「冷戦終焉後の世界で自由主義が覇権的なイデオロギーになったこと」によるとする。
- 27) Giovanoli (2010) p.4では、IFAについての明確かつ一般に受け入れられた定義は存在しないとしつつも、①国際的な金融危機を防止しその影響を軽減するためにグローバルに適用される一連の国際的な金融のスタンダード (“a set of International Financial Standards, IFS”)、②IFSを制定し、各国当局に実施を促す多様な諸機関、より広義には、③国際的金融危機の解決に向けた諸手段とその過程において関連する主体、そして④金融市場や金融取引の統合及び透明性の確保のためのスタンダード、とりわけマネーロンダリングやテロリストへの資金供与に対する戦いや徴税目的の情報交換等に関するもの、等にかかるスタンダード等がこれに関連している、としている。本文では、坂巻 (2020) p.318の簡潔な定義を採った。
- 28) Zimmermann (2013) pp.22-24、坂巻 (2020) p.328
- 29) BIS (2014)、Charter、Mandate、1.Role
- 30) 宮沢 (2020) p.145は、ある会議のパネルディスカッションにおける「どのデジタル通貨を使うかを決めるのは中銀や金融当局ではなく利用者だ」との意見を紹介しつつ、「デジタル人民元が日本円より便利ならどうなるかを、楽観視しないほうがいい」との「技術最前線の実感」を述べている。
- 31) BIS (2021) pp.77-79は、技術革新を促し、公共の利益に資するようなオープンで安全、かつ競争的な通貨制度の構築に貢献しうるCBDCとするための条件等について論じる中で、中央銀行と私的セクターとが適切な役割分担を行う制度設計の重要性について述べている。また、宮沢 (2020) pp.197-198は、少額多頻度の決済には手数料低減と流動性改善、相互運用性が実現されたコスト競争力の高い民間デジタル通貨システムで対応し、CBDCは民間デジタル通貨には実現できない中央銀行ファイナリティや「最後の貸し手」としての信用力をベースに、銀行間の民間デジタル通貨のクリアリング、国際間のクロスボーダー取引、超高額決済などに活用する、といった双方の役割分担を想定しており、これは日本銀行が双方の共存・連携をあらゆる場面で主張しているのと整合的であるとする。なお、報道によれば、中国はデジタル人民元以外のデジタル通貨の発行を法によって禁止する模様であり (日本経済新聞2020年10月24日付朝刊)、この点、顕著な相違となることが予想される。
- 32) 西部 (2021) pp.255-256は、資本主義以前の西欧では貨幣取引に多様性があり、交換条件に応じて使い分けられていたが、1844年のピール条例によりイングランド

銀行が誕生して民間銀行券が廃止され、中央銀行券の独占的地位が確立して以来一國一通貨制の国家通貨が登場したが、これは数千年以上の貨幣の歴史から見れば、「つい最近の出来事」だとする。

- 33) 黒田 (2020) pp.312-313は「交換の多様性を根拠とする貨幣の多元性はむしろ自然なこと」であり、それゆえに、「20世紀初頭まで人類の過半は複数の貨幣と共に交換を成り立たせてきた」とし、東西の歴史上、複数通貨が補完的に使用されてきた数々の事例を説明している(例えば匿名・隔地の交換には高額通貨、指名・隔地では為替手形、指名・現地取引の場合は帳簿決済、匿名・現地では小額通貨等)。そのうえで、「政治経済学が所与としてきた一國一貨制度は歴史的所産にすぎ」ず、「貨幣そのものは国家無しで成り立つ」のであり、将来の問題としても、ブロックチェーン技術が「個別国家の枠を超えて数億の人々との取引をつなげるようになれば、たとえ当局が公認しなくとも、もうそれは通貨である。当初は規制しようとしても、諸国家はそれを追認して自らの行財政の仕組みを変えていくしかない」(pp.318-319)と断言する。
- 34) ハイエク (2020)。
- 35) 例えば、西部 (2021) p.210で紹介する地域通貨は多様な目的の下に、これまで世界中で5000以上も発行された模様であるが、暗号資産をベースとする地域経済活性化のためのトークンや(同pp.125-127)、地域金融機関や地方自治体、企業が発行主体となってスマホに搭載するデジタル地域通貨も実用化されている。中でも、宮沢 (2021) pp.165-184で紹介される会津大学で正式運用が開始されたデジタル地域通貨「Byacco/白虎」はカンボジアのCBDC「バコン」で採用されたコンソーシアム型のブロックチェーン技術(「ハイパーレジャーいろは」)が用いられており、今後、ブロックチェーン技術を用いた他のデジタル地域通貨ができれば相互運用できるほか、海外デジタル通貨との接続によるクロスボーダーの送金や決済、またスマートコントラクトを活用した税金等の自動支払い、デジタル資産等の所有権移転と決済の同時処理、さらには日本や海外のCBDCとの連携も視野に入れられているという。

## 参考文献

- 大沼保昭『国際法』新訂版(東信堂、2008)  
大沼保昭編『21世紀の国際法』(日本評論社、2011)  
大沼保昭『国際法』(ちくま新書、2018)  
岡嶋裕史『ブロックチェーン』(講談社ブルーバックス、2019)  
木内登英『決定版 リブラ』(東洋経済新報社、2019)  
黒田明伸『貨幣システムの世界史』(岩波現代文庫、2020)

## デジタル通貨と通貨主権

- 杉原高嶺『基本国際法』(有斐閣、2011)
- チェイズ、A. & チェイズ、A.H.『国際法遵守の管理モデル 新しい主権のありかた』(宮野洋一監訳、中央大学出版部、2018)
- 中央銀行デジタル通貨に関する法律問題研究会報告書(日本銀行金融研究所、2019)
- 土田陽介『ドル化とは何か』(ちくま新書、2019)
- 中川淳司『経済規制の国際的調和』(有斐閣、2008)
- 西部忠『脱国家通貨の時代』(秀和システム、2021)
- ハイエク、F.『貨幣発行自由化論 改訂版 競争通貨の理論と実行に関する分析』(村井章子訳、日経BPクラシックス、2020)
- 宮沢和正『ソラミツ』(日経BP、2020)
- 横田洋三編『国際社会と法—国際法・国際人権法・国際経済法—』(有斐閣、2010)
- リブラ研究会『リブラの正体』(日本経済新聞社、2019)
- 植木俊哉「国際法学における「国内モデル思考」「裁判中心的思考」批判と国際組織」(中川淳司・寺谷広司編『国際法学の地平』東信堂2008所収)
- 奥脇直也「国家管轄権概念の形成と変容」(『国家管轄権』山本草二先生古稀記念、勁草書房、1998所収)
- 久保田隆「デジタル化された通貨間の競争と通貨主権」(国際商事法務第48巻10号、2020)
- 久保田隆「通貨主権を奪われず、競争に勝つためのCBDCの議論を進めよ」(週刊金融財政事情、2021年2月8日号)
- 久保田隆「暗号資産・デジタル通貨の有体性と通貨主権」(国際商事法務第49巻6号、2021)
- 坂巻秀二郎「国際金融アーキテクチャーにおける金融政策に対する国際規制の態様—ソフトな合意による要請と市場規律による遵守圧力—」(法學新報第126巻11号、2020)
- 篠田英朗「主権のゆくえ—国際社会の原則と現状」(杉田敦編『岩波講座 現代4 グローバル化のなかの政治』岩波書店、2016所収)
- 邵 永裕「デジタル人民元の開発動向と将来展望」(国際金融1342号、2021)
- 丹宗暁信「市場統合に伴う国家主権の変容」(越路正巳編『21世紀の主権、人権及び民族自決権』21世紀の民族と国家第2巻第4章、未来社、1998)
- 中川淳司「国際経済法の実現における私人・私企業の「関与」」(中川淳司・寺谷広司編『国際法学の地平』東信堂、2008所収)
- 納屋政嗣「20世紀における国家主権の変容」(国際法学会編『日本と国際法の100年第1巻 国際社会の法と政治』三省堂、2001所収)
- 日本銀行「中央銀行デジタル通貨に関する日本銀行の取り組み方針」(2020年10月9日)
- 野口悠紀雄「日本はデジタル円で通貨主権を守れ」(週刊金融財政事情、2020年3月9日号)

- 藤田久一「主権的自由の圧縮—国家は絶対か」(岩波講座『現代の法2 国際社会と法』、岩波書店、1997所収)
- 松井芳郎「国民国家と国際社会のなりたち」(同上)
- 廉 了「中銀デジタル通貨 (CBDC) への対応」(国際金融1341号、2021)
- Bank for International Settlements, Committee on Payments and Market Infrastructures, Charter, 2014
- Bank for International Settlements, Committee on Payments and Market Infrastructures and Markets Committee, Central Bank Digital Currencies, 2018
- Bank for International Settlements, Central Bank Digital Currencies : Foundational Principles and Core Features, 2020
- Bank for International Settlements, *III. CBDCs: An Opportunity for the Monetary System*, in BIS Annual Economic Report 2021
- Besson, S., Sovereignty in Conflict (European Integration Online Papers Vol.8, N15, <http://Eiop.or.at/eiop/texte/2004-015a.htm>)
- Besson, S., 'Sovereignty' in The Max Planck Encyclopedia of Public International Law (The Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law and Oxford University Press, 2012)
- Bossu et al., Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations (IMF Working Paper, WP/20/254, 2020)
- Brummer, C., Soft Law and the Global Financial System ; Rule Making in the 21<sup>st</sup> Century (Cambridge University Press, 2015)
- Giovanoli, M., 'The International Financial Architecture and its Reform after the Global Crisis' in Mario Giovanoli and Diego Devos (eds), International Monetary and Financial Law ; The Global Crisis (Oxford University Press, 2010)
- Proctor, C., Mann on the Legal Aspect of Money 7<sup>th</sup> ed. (Oxford University Press, 2012)
- Zimmermann, Claus D., A Contemporary Concept of Monetary Sovereignty (Oxford Monographs in International Law, 2013)