

政府と中央銀行の関係における

政府の議決延期請求権、再議請求権について

1. はしがき

中央銀行制度の主要な問題の一つである政府と中央銀行の関係について、多くの国々——米国、フランス、イタリア、スイス、スウェーデン、ノルウェー、デンマーク、フィンランド、カナダ、フィリピン、——では政府の中央銀行に対する関与権を設けていない。しかし中央銀行法上なんらかの政府の側からの関与権が規定されている国も少なくなく、このような事例を大別すると、① 指令権（日本、英国、インド、セイロン）、② 個別的認可権（中央銀行の政策面でこれを設けている事例はわが国のほかはほとんどない）、③ その効果が絶対的な拒否権（ベルギー）、④ 異議申立権（仲裁裁判に付せられる、オーストリア）、⑤ 議決延期請求権（西ドイツ）の5形態に分たれる。

なお指令権について、英国およびインドの場合、政府は公益上必要と認めたとき、中央銀行総裁と協議の上これを行使しうるものとされ、またセイロンの場合もその行使は次善の措置とされ、両当局は政策上の意見の相違につきまず合意に達するよう努力すべきものと定められており、海外の事例は必ずしも無条件の一方的な権限でないことに留意すべきであるが、概していえば、上記各種関与権のうち、指令権、認可権、絶対的拒否権は政府による行政意思の統一のための強権的色彩の強い権限であるということができよう。これに対し、異議申立権（仲裁裁判）と議決延期請求権は中央銀行の独立性を尊重しつつ政府との間の協力関係の維持や政策調整に資するために設けられたものであるということが出来る(注)。

最近わが国の中央銀行制度改正に関する論議の中でも、中央銀行の政策決定に対し政府の関与権を認めるとすれば、議決延期請求権または再議請求権のような方式が適当であるとの見解が見受けられるが、このような提案の根拠が、通貨価値安定のため政府の命令権、個別的認可権などの強権的権限をなるべく排除して中央銀行の独立性をできる限り尊重しようとする点にあることはいうまでもない。

本稿で採り上げたいのは最近提案されつつある議決延期請求権と再議請求権の内容についてであるが、両者はともに一種の停止的拒否権に属し、両者の間には後述するような差異はあるものの、その立法趣旨や法律的機能の面ではきわめて類似した点が多く、またその立法例は、前者は西ドイツ・ブンデスバンク法中に、後者は中央銀行制度にこそないが、欧米の諸制度のみならずわが国の現行法中にも広くこれを見出しうるものである。以下その概念を明らかにするため、まずこれらの中で最もしばしば引用される事例であるブンデスバンク法の議決延期請求権の内容を解明し、次いで停止的拒否権一般についてその事例を採り上げながら再議請求権の内容を検討し、最後に中央銀行制度としてみた場合の問題点について触れることとする。

(注) 各国中央銀行法上の中央銀行と政府の関係については昭和33年10月号「各国中央銀行の政府との関係」参照。

2. 西ドイツ・ブンデスバンク法における議決延期請求権

ブンデスバンク法第13条においては議決権なき

政府代表（連邦政府の構成員）の中央銀行理事会への出席を認め、「政府代表の要求があつた場合、理事会の決定は2週間を限り延期される」と規定され、政府にいわゆる議決延期請求権が与えられている。

この規定は同法の前身であるレンダー・バンク法第6条の規定を継承したものである。1948年設立されたレンダー・バンクは、政府に対しては高い独立性を認められていたものの、占領軍の強い支配下にあつた当時のこととて、その政策決定に際し連合軍銀行委員会（同行設立と同時に設置された占領軍の同行監督機関）の発する命令に従わなければならないものと定められていた。同委員会は、その後占領政策の大幅緩和に伴い51年3月廃止され、これに際し政府は前記の指令権を政府の指令権として継承することを企図したが、これに対する世論の抵抗はきわめて大きく、通貨価値維持の見地から中央銀行の独立性が強く支持されたので政府もこれを断念し、歩み寄りの結果51年8月のレンダー・バンク法改正により、同行の任務の範囲内での政府の一般経済政策への協力義務の規定および議決権なき政府代表の理事会参加の規定とともに、「政府代表1名の見解により中央銀行理事会の議決につき連邦政府の一般経済政策の観点から異議が存する場合、政府代表は最長8日を限り議決の延期を要求できる」旨が定められた。

1957年7月の現行法制定に際しては、たとえば延期期間を理事会の定例開催日の間隔（2週間）に合わせるなど若干の変更はあつたものの、基本的には旧法の方式がおおむねそのまま踏襲された。

以上の沿革から明らかなように、この制度は、国民経済的観点から通貨価値の維持とそのための中央銀行の独立性を必要とする強い認識のもとに生れたものであり、また独立性の高い中央銀行と政府の間の協力関係の維持と政策調整を主眼とし

て設けられたものである。したがつて議決の延期により事案がさらに検討され、両当局間の内部的交渉が行なわれることを期するにとどまるものである。

さらに議決延期請求権の性格や運用方針を現行法制定の際の政府草案理由書ならびに政府関係筋による同法コンメンタールを中心にみると、まず議決延期は議決の成立を一定期間引き延ばすもので、すでに行なわれた議決に対して行使されるものではなく（延期請求により、当該事案が理事会議事日程からはずされるか、またはすでに始まつた討議が延期される）、事案は2週間以内に行なわれる次の理事会で決定されるのであり、この場合原案通りの議決を行なつてもなんら差支えないものとされている。したがつてこれは一種の拒否権であるが、議決の成立がこれによつて最終的に阻止されるような純然たる拒否権ではない。

なお規定上、延期手続については定めがなく、政府代表の理事会出席も必要とされず、電話、電信その他いかなる方法も認められ、また延期期間は2週間までであつて政府代表の了承を得ればこれを短縮しうるものとされているが、注目すべき点は、議決延期後の理事会において、原案通りの議決がなされた場合の再延期については法律上明文の規定はないが、これを請求しえないものとされていることである。

3. 狭義の停止的拒否権の性格と事例

(1) 拒否権の性格と事例

上述のように議決延期請求権は一種の拒否権に属するといわれる。いわゆる拒否権（veto）という言葉はかなり多義的であり、国際法上（たとえば周知のように国際連合安全保障理事会の表決に関する常任理事国の拒否権がある）も国法上も広く用いられているが、国法上は通常ある国家機関が立法府、行政府ないしはその他の機関の行為の

成立を決定的または暫定的に阻止する機能を指すものとみられよう。したがってそれは一方的に権利者が発議権を有するものでない点で命令権と異なる。また同じく発議権が権利者にないものでも認許可権のように、当該行為をなすものが認許可申請の義務を負い、一方認許可権者がこれに対し認(許)可または不認(許)可をなさねばならないものと相違し、拒否権行使の判断は拒否権者に委ねられ、かつ認許可のようにその行為を是認するという意味での積極的作用はなく、単に拒否という消極的作用にとどまるものである。

さらに同じく拒否権といわれるものの中でも、その効果が決定的であるか、暫定的であるかによつてかなりその性格が相違する。前者は通常、絶対的拒否権 (absolute veto) といわれ、たとえば、かつて英国国王が議会に対して有していたといわれる拒否権や前述ベルギー国民銀行法における大蔵大臣の拒否権ならびにこれを模したといわれる旧日本銀行条例上の政府の制止権(注I)のごときはこれに属するものといえよう。これに対して後者すなわちその効果が暫定的にとどまるのは停止的拒否権 (suspensive veto) と呼ばれ、その事例として外国ではブンデスバンク法の議決延期請求権のほか、米国大統領の国会に対する拒否権、米国州知事の州議会に対する拒否権、英国労働大臣の賃金審議会に対する再審議請求権があり、またわが国の事例としては地方公共団体の長の地方議会に対する再議請求権(現行ならびに戦前の制度)、労働大臣、労働基準局長の最低賃金審議会に対する再審議請求権が挙げられる。もつともこのうちわが国地方制度における場合、一口に再議請求権といつても種々の形態があり(注II、III)、上掲各種の停止的拒否権の事例ときわめて類似する一般的拒否権と通称されるもの(地方自治法第176条第1項)のほかに、これらとはその性格がやや異なるもの、すなわち、①絶対的拒否権に近

いもの(同法第177条第2項第1号、注IIの(iv))、②停止的拒否権ではあるが、再議の結果なおも改められない場合、それが直ちに発効することなく、さらに裁定機関の裁決など次の段階の措置をまつもの(同法第176条第4項、第177条第2項第2号、注IIの(ii)、(v)、旧地方制度、注III)、③権利の行使が執行後にも可能なもの(同法第176条第4項、第177条第1項、注IIの(ii)、(iii))を含んでいる。ここで採り上げたいのは議決延期請求権およびこれときわめて類似する再議請求権であつて、上記地方制度におけるやや異質の事例(①～③)を一応除く上掲各種の停止的拒否権、すなわち権利行使が事案の実施に先立つてなされ、原議決者による再議の結果、原案同様の議決をみた場合、直ちに事案が発効するもののみであり、このようなものを一括典型化して「狭義の停止的拒否権」と呼ぶこととしよう。

(注)

I. 旧本銀行条例における制止権

旧条例第24条において、政府は日本銀行の営業上、条例、定款に背反することはもちろん、政府において不利と認める事件については制止権を有していた。ただし実際に発動された事例はない。

II. 地方自治法における再議請求権

この法律(昭和22年制定)の第176条、第177条における再議請求権には次に掲げる五つの形態がある。このうち上述の理由から(i)の一般的拒否権と通常呼ばれるもののみが狭義の停止的拒否権に属し、これは米国地方制度を範として戦後設けられたものである。これに対して(ii)～(v)の再議制度はわが国戦前の地方制度に由来するものである。

(i) 第176条第1項の再議請求権

本文3.(2)、「狭義の停止的拒否権」(v)を参照。

(ii) 第176条第4項の再議請求権

議会の議決または選挙が違法であると認めるとき、地方公共団体の長(以下単に長と略称する)はこれを再議または再選挙に付さなければならない。再議の結果なおも違法の議決がなされた場合、知事ならば総理大臣、市町村長ならば知事に審査を請求し、総理大臣または知事はこれを違法と認めれば取

消す旨の裁定をなしうる。さらにこの裁定に不服ある場合、議会または長は裁判所に出訴しうる。この再議には期限がなく執行の後でもこれをなしうる。

(iii) 第177条第1項の再議請求権

議会の議決が収支に関し執行不能のものであると認めるとき、長はこれを再議に付さなければならない。再議の結果なおも執行不能の議決がなされた場合、長はもはやこれに対処する法的手段を有せず、当該議決は有効に成立する。この再議も期限がなく執行の後もこれを行ないうる。

(iv) 第177条第2項第1号の再議請求権

議会において義務費を削除または減額する議決をなしたとき、長はこれを再議に付さなければならない。再議の結果なおも削減がなされた場合、長はその経費およびこれに伴う収入を予算に計上してその経費を支出しうる。すなわちその限りで議会の議決を経ずして予算が成立する。

(v) 第177条第2項第2号の再議請求権

議会の議決により非常の場合に要する経費が削除または減額されたとき、長はこれを再議に付さなければならない。再議の結果なおも削減がなされた場合、長はその議決を不信任の議決とみなすことができる。すなわちこれに従って執行するか、議会を解散して住民の批判に訴えるかは長の裁量に委ねられる。

Ⅲ. 戦前の地方制度

戦前の立法である府県制第82条、第83条、市制第90条、第90条の2、町村制第74条、第74条の2には、現行法上記(ii)~(v)に相当する場合のほか、議決が明らかに公益を害すると認められるときの再議が定められ、これらの場合いずれも原則として、長は再議に付した結果なおも改まらない場合は次の段階の措置として裁定機関の裁決、行政裁判などが定められていた。

(2) 狭義の停止的拒否権の事例

狭義の停止的拒否権に属するものとしては、既述のブンデスバンク法の議決延期請求権のほか、次に掲げるとき現行法上の事例が挙げられるが、さらに注目されるのは、ブンデスバンク法審議の過程において議決延期請求権の代りにこれとやや異なる再議請求権の構想が論議されたことであ

つて、この案は結局採用されなかつたので実定法上の事例ではないが、種々の点で参考になると思われるのでこれもあわせて掲げることとしよう。

(イ) 米国憲法における大統領の拒否権

米国憲法(1787年制定)第7条第2項においては、上下両院を通過した法律案は法律となるに先立つて大統領に提出されねばならず、大統領に異議なき場合はその署名によつて法律は成立するが、異議ある場合はこれを提出日から10日以内に国会に還付し、再議に付しうるのであり、両院とも再議の結果、それぞれ3分の2の多数をもつてこれを可決すれば当該法律は成立する(なお再議に付せられず、提出日から10日を経過すれば大統領が署名をしなくとも法律は成立する)ものと定められている。これが通常大統領の拒否権(veto)と呼ばれるものである。

米国の憲法創設者がこのような制度を採用したのは、大統領に、建国以前の植民地行政の長が有していたような絶対的拒否権を与えたり、また法案発議権その他の立法関与権を与えれば、行政の強大化を招くおそれがあり、厳にこれを抑制すべきであるが、一方かかる大統領の権限抑制が、チェック・アンド・バランスの原理に背馳することも好ましくなく、かかる観点から現行のごとき狭義の停止的拒否権こそこの原理に最もふさわしいとの結論に達したためであつたといわれる。

なお米国ではこの大統領の権限と同様の veto が、州憲法に基き、州議会に対する州知事の権限として認められている。

(注) なお米国憲法第7条第2項には、このほか、国会の休会によつて法律案の還付ができない場合は10日以上にわたつてこれを放置するも法律は成立しない旨の但書が付せられ、この手段によつて結果的に拒否を行なうことを通常 pocket veto と称しているが、これは絶対的拒否権の一種に属するもので、本文に掲げた大統領拒否権とは区別されるべきものである。

(ロ) 英国賃金審議会法における再審議請求権

この法律 (Wage Councils Act, 1945) の第10条によれば、賃金審議会は、賃金規制案を労働大臣に提出する権限を有し、大臣はこの案を受けた場合、これに効力を付する命令 (賃金規制命令) を発することができるが、大臣がこの案に同意しえないときは、これを再審議に付しうることとなっており、審議会は、再審議によりその適当と信ずるところに従い、修正を付しまたは付さないでこれを再提出しうるものと定められている。この場合、大臣に内容修正権はなく、また再審議の結果原案が再提出された場合について法の明文はないが、大臣はこれを採用して命令を出す慣行となっている。

英国において最低賃金の規制に当り、このような審議会方式 (中立委員と労使代表の3者により構成) が採られたのは、かかる機構のもとに、あたかも団交のように自主的な話し合いで賃金が定められることにより、漸次団交を習熟させ、やがてはかかる法律が不要となることを期したものとわれ、この趣旨から審議会に対する政府の関与を最少限にとどめたものである。

(ハ) わが国地方自治法における一般的拒否権としての再議請求権

同法第176条第1項によれば、条例の制定、改廃または歳入出予算に関する議決につき、地方公共団体の長に異議ある場合、当該議決の送付日 (議決日から3日以内に送付される) から10日以内にこれを再議に付しうるが、再議の結果出席議員の3分の2以上の同意により原案通りの議決がなされれば、その議決は確定するものと定められている。この制度は前述のように通常、一般的拒否権と呼ばれるもので、戦後前記の米国地方制度を範として設けられたものであり、したがって米国大統領の拒否権ともほとんど変らぬ性格のものである。

(ニ) わが国最低賃金法における再審議請求権

この法律 (昭和34年4月制定) の第15条 (第16条、第20条で準用) では、労働大臣または都道府県労働基準局長は最低賃金などの決定、改廃の決定または業者間協定の締結、改正の勧告をしようとする場合、すべて事前に労使公益3者構成による最低賃金審議会に諮問し、その意見を尊重すべきものとされ、その意見により難いと認めるときは同審議会に再審議を求めなければならないものと定められている。再審議の結果さらにより難い場合については法規定がなく、再々審議は法律的に不可能ではないが、国会における法案審議の際の大臣答弁ではこれを行なわない旨が言明されている。この制度はいうまでもなく、前述英国の制度に準じて設けられたものである。

最低賃金審議会は政府の諮問機関である点で、これと政府との関係は形式上行政の長と立法府の関係とはやや異なる面がないでもないが、審議会の意見により難い場合政府は必ず再審議に付さねばならない義務を負うのであつて、政府に一方的な内容修正権はなく、審議会にはきわめて高い独立性が与えられ、この再審議請求権は実質上行政の長の再議請求権ときわめて類似するものといえるであろう。

ホ) フンデスバンク法案審議過程における再議請求権の構想

同法案の検討はすでに1949年から着手され、52年には政府ならびに自由民主党それぞれの草案が一応国会に提出された。この両案では、政府代表は理事会議決に異議ある場合4日以内に異議申立を行ない、その後一定期間内に再議請求をなしうる (異議申立後再議請求がなされない場合は異議申立の撤回とみなしうる) ものとされ、ただし公定歩合と準備率に関する議決については、それらが滞滞なく抜打的に行なわれて初めてその効果を期待しうるものである点から、その適用を除外す

ることとされていた。この場合も再議請求の結果当初と同様の議決がなされれば、政府の異議申立は不成立となつて原案通り執行されるものであり、議決延期請求権同様狭義の停止的拒否権に属する。ただこの再議請求権が議決延期請求権と異なるのは、前者は理事会の議決成立後その執行が延期されるものであるのに対し、後者は議決そのものが延期される点にある。かかる再議請求権が結局採用されるに至らなかつたのも、まさにこの点によるものであつて、ブンデスバンク法政府草案理由書もこれに関し、「重要な通貨政策上の決定に対し、事後的な拒否権行使を認めることは、かかる政策を浮動状態に置くこととなり、その結果好ましからざる投機を刺激することとなる」と述べ、不合理であることを指摘している。

4. 議決延期請求権と再議請求権の類似点と相違点

狭義の停止的拒否権に属するこの二つの権限の類似点と相違点は、すでに個々の事例でもたびたび指摘したところであるが、これを要約すると次の通りである。

まずこれらの立法趣旨についてみれば、米国大統領の拒否権およびわが国地方公共団体の長の一般的拒否権はいずれも行政機関の長と立法機関の関係を、また英国およびわが国の労働大臣などの再審議請求権は行政機関と独立性の高い審議会の関係を規定したものであり、これら再議請求権の趣旨は、いずれも行政機関による行政意思の統一ではなく、むしろ行政機関と他の機関の間の協調と意思調整を図ろうとする点でブンデスバンク法の議決延期請求権の趣旨と全く同様である。

次に法律的機能の面からみると、議決延期請求権と再議請求権はいずれも、①ある機関の行為の執行以前にのみ行使され、②これにより一定期間

当該行為の発動を延期させ、③行為をなした機関で再検討が行なわれ、その結果原案通りの決定がなされた場合、その決定が有効に成立するものである点でも全く同様である。

このように両者は基本的にはその趣旨、機能の面で全く類似した制度であるが、反面両者の異なる点は議決成立の有無にある。すなわち議決延期請求権は議決の成立以前にのみ行使され、議決そのものを延期させる方式であるのに対し、再議請求権は議決が成立し、その実施に至るまでの間においてその権利が行使される方式であり、この点において、両者は明らかに区別されなければならない。かかる差異は、一つには当該権利の対象となる事案の性質の差異（たとえば法案のごときものか、高い機動性を要する通貨政策のごときものか）によるものであるが、一つには事案執行の主体の差異（たとえば議会や賃金審議会のように執行が再議請求権者である政府によつてなされるか、中央銀行のように、議決即執行となるような仕組で、執行が議決者自身の手でなされるか）によつて、事案がこれら請求権行使者に送付された上で執行されるものであるかどうかにもよると考えられる。

5. むすび

—中央銀行と政府の関係における議決延期請求権と再議請求権—

以上述べたところにより明らかなように、狭義の停止的拒否権としての議決延期請求権および再議請求権は、政府の関与権の一形態とはいつても最終的に中央銀行の意思が尊重されうるものであり、指令権、認可権とは明らかに一線を画するものである。この点本稿の冒頭において指摘したように、政府が異議の申立をなし仲裁裁判に付する方式も、中央銀行と政府を同等の地位に置くもので（オーストリアの場合、政府が中央銀行の義務遂行を阻害するような施策を行なつた場合、中央

銀行側にも提訴権を認めている)、やはり独立性の高い中央銀行に対する政府関与の一形態ではあるが、これについては、金融のように高度の技術性を要求されるものに、公正、妥当な裁決を下しうような仲裁機関の設置が実際上困難とみられるなどの問題があるように思われる。(なおここで注意しなければならないのは、オーストリアの場合、政府側の異議申立権は違法と認められる理事会の決定についてのみこれを行使しうるものであつて、中央銀行の金融政策一般に関する制度とは異なるものであることである。)

なおこのような狭義の停止的拒否権は諸外国においてかなりその立法例がみられるほか、わが国においても全くなじみの薄い制度ではなく、既述のように地方自治法、最低賃金法において現在実施されているものであり、またこれにかなり近い一種の再議請求制度(たとえば再議の結果再び原案通りの議決がなされた場合、裁定機関の裁決を求め、その裁決に不服ある場合行政訴訟を提起しうるとき)をすでにわが国戦前の地方自治立法の中にも見出しうることは注目を要するところであらう。

最後にとくに注意を喚起したいのは、中央銀行制度においてかかる狭義の停止的拒否権を認めるとすれば、議決延期請求権と再議請求権のいずれ

が適当であるかについてである。この点問題であるのは再議請求権のようにその行使が、議決事項の実施以前ではあるにせよ、議決成立以後になされる方式は(この点仲裁裁判方式も同様)、中央銀行の場合のようにみずからが議決の主体であると同時に執行の主体でもあり、議決即実施となる仕組において、しかも通貨政策のように高い機動性を要するものについてこれを適用すれば、いつたん決定された中央銀行の意思が再び未確定な状態に置かれ、経済界に投機その他の混乱を生ずる懸念が少なくないことである。この点において狭義の停止的拒否権を中央銀行制度に導入する場合、再議請求権には難点が認められ、議決自体を延期する議決延期請求権の方が適当と考えられる。この問題は西ドイツでもブンデスバンク法制定に当つて大きな論議を巻き起したところであり、再議請求方式の構想をとつた政府原案でもこの観点から機動性を要する公定歩合政策と準備率操作をその対象から除外していたことは前述の通りであるが、論議の結果同法政府草案理由書にも述べられているように、再議請求方式が中央銀行制度として不合理であることが指摘され、結局議決延期請求権が採用されたことはもつて他山の石となすに足りるであらう。