

5. 金融制度の整備論議

——金融機構の健全化を求めて——

(1) 「銀行法」の制定

金融制度調査会における普通銀行制度調査

第1次世界大戦後、わが国はしばしば恐慌に見舞われたが、そうした経験の中で、わが国銀行経営のあり方に対し、いろいろな批判が行われるようになった。例えば本行調査局が取りまとめた『世界戦争終了後ニ於ケル本邦財界動揺史』は、当時の銀行経営の欠陥として、次のような諸点を指摘している。⁽¹⁾

- イ、銀行重役が他の事業に直接関係し、または自ら投機を行い、そのためその銀行は重役の事業資金・投機資金を供給するための金融機関になりがちなこと。
- ロ、放漫な貸出が多かったこと、具体的には情実による貸出（その結果として1融資先に対する多額の融資）、不動産抵当・不良担保による貸出、信用貸が多いこと。
- ハ、重役の責任観念が希薄であり、また監査役の監査も有名無実となっていること。
- ニ、地方銀行の中にはその地方の資産家が副業的に経営しているものがあること。
- ホ、銀行と取引先の関係が希薄で、銀行が取引先の事情に疎いため、一朝事ある場合にも銀行がよくその機能を発揮できないこと。
- ヘ、現金支払準備が少ないこと。

もちろん以上のような状態が全く放置されていたわけではない。例えば本行井上総裁は、大正12年（1923年）1月、東京交換所新年宴会における演説の中で、以上のような銀行経営上の問題点を指摘するとともに、前年末に若干の銀行が支払停止に陥ったのは、「銀行経営者の守るべき第一の原則を無視したる結果にして、多年身を銀行界に置く所謂専門の銀行家を以て任ずる者より見れば余りに不

謹慎に、又余りに思慮の足らざりしが如くに考へられ一層遺憾に感ぜらるる次第なり」と銀行経営のあり方について厳しく警告した。⁽²⁾また大蔵省は大正13年4月以降、全国各地に係官を派遣して銀行検査を実施し、その結果必要があると認めたものについては整理命令を発したほか、同年8月には、この検査によって発見した違法または不備の事項を列挙し、地方長官を通じて各銀行にその改善を図るよう諭達した。⁽³⁾

さらに政府は中央銀行制度を含む金融制度全般について、その整備改善の具体策を検討するため「金融制度調査会」を設置する方針を決定し、大正15年度予算にそのための費用を計上した。また大正15年4月には、この金融制度調査会における審議のための準備作業を行うことを目的とした「金融制度調査準備委員会」⁽⁴⁾（会長、大蔵次官）を発足させた。当初、この準備委員会は大蔵省内部の職員のみで構成されていたが、同年7月、民間側から次の5名が同準備委員会の臨時委員を委嘱された。⁽⁵⁾

日本銀行調査局長	堀 越 鉄 蔵
三井銀行営業部長	下 田 守 蔵
三菱銀行取締役大阪支店長	山 室 宗 文
第一銀行取締役営業部長	明 石 照 男
住友銀行取締役	大 平 賢 作

金融制度調査準備委員会が当初大蔵省職員のみで構成されていたことに対して、当時の『中外商業新報』は「たとひ、基礎案を作る程度であつても、関係吏僚だけでまとめてしまふのは、必ずしも、実情に適切な対案を作成するゆゑんではない」と批判したが、⁽⁶⁾上記臨時委員の委嘱は、そうした批判にこたえたかたちとなった。これら5名の臨時委員は、本行堀越調査局長がまとめ役となって、しばしば会合を開き、短期間のうちに次のような答申を行っている。⁽⁷⁾

イ、「我国普通銀行制度ノ改善ニ関スル具体的方策」（大正15年8月14日）

ロ、「手形割引市場ノ整備改善ニ関スル具体的方策」（同年9月4日）

ハ、「証券市場ノ整備改善ニ関スル具体的方策」（同年9月16日）

ニ、「我国金融制度ノ改善ニ依リ金利ヲ低下スルノ具体的方策」（同年10月1日）

このうち普通銀行制度に関する答申は18項目にわたっているが、その内容を後述の金融制度調査準備委員会案と比較すると、改正の大筋は同じといえるが、個々の具体的提案では異なるところも少なくなかった。このことは準備委員会案の作成に際して、大蔵省が臨時委員の答申をそのまま採用したのではなく、大蔵省の見解でそれをまとめたことを示している。

ところで、金融制度調査準備委員会は発足後幹事会を設けて準備作業を進め、金融制度調査会の審議に付すべき事項（案）を次のように決定した。⁽⁸⁾

第一、日本銀行ノ中央銀行トシテノ機能ヲ完全ニ發揮セシムルノ方策如何

第二、普通銀行改善ノ方策如何

第三、手形割引市場及証券市場整備改善ノ方策如何

第四、工業金融整備改善ノ方策如何

第五、農業金融整備改善ノ方策如何

第六、不動産金融整備改善ノ方策如何

第七、貿易金融整備改善ノ方策如何

第八、拓殖金融整備改善ノ方策如何

第九、特殊産業ニ対スル金融ヲ円滑ナラシムルノ方策如何

第十、貯蓄銀行並信託会社改善ノ方策如何

第十一、庶民金融機関充実ノ方策如何

第十二、金融制度ノ改善ニ依ル金利低下ノ方策如何

他方、金融制度調査会については、まず大正15年9月21日に「金融制度調査会規則」が定められ、次いで同月28日に、同調査会の委員として、官界から11名が任命され、また民間から39名が委嘱された。また同調査会会長は前記「金融制度調査会規則」により大蔵大臣が就任することになっていた。なお同調査会委員は50名という多数に上るので、その氏名は省略するが、本行からは市来総裁がこれに加わっていた。⁽⁹⁾

金融制度調査会の第1回会合は大正15年10月12日に開かれた。まず内閣総理大臣および会長のあいさつが行われたが、片岡会長はこのあいさつの中で、金融制度調査会の審議の方法として、前述の金融制度調査準備委員会ですべて原案を作成し、それを同調査会の討議に付することにしたいと述べた。⁽¹⁰⁾ また席上、前記の審

議事項（案）が提出され、若干の質疑応答の後、原案が承認された。そしてこれらの中から、まず普通銀行制度を採り上げることになった。

第2回目の会合は翌13日に開かれた。そこでは金融制度調査準備委員会が作成した「普通銀行制度ニ関スル調査」が提出されたが、この中で準備委員会は普通銀行のあり方を改善するための具体策を19項目に分けて提言した。この中からとくに重要と思われる項目を摘記すれば次のとおりである。⁽¹¹⁾

イ、銀行の定義として次の業務のうち1種ないし兩種を営むものとしたこと。

(イ) 預金および貸付もしくは手形の割引を併せ行うこと。

(ロ) 為替業務を行うこと。

ロ、銀行はすべて株式会社組織とすること。

ハ、最低資本金を法定すること。

ニ、今後においても銀行合同を促進することにするが、その場合なるべく地方的合同を奨励すること。

ホ、預金の支払準備を法定することはしないが、漸次その充実を図らせること。

ヘ、資金運用については各銀行の自由裁量によることにするが、不動産抵当貸等の長期貸出を漸減させるとともに、同一人に対する貸付等が過大な場合は適宜注意を加えること。

ト、役員のうち常務者の兼業については、なるべくこれを避けさせること。

チ、店舗の設置については大蔵大臣の認可を受けること。

リ、銀行の他業兼営については担保付社債信託業のほか、これを認めないこと。

以上のような準備委員会の案を検討するに当たり、金融制度調査会はこれを特別委員会に付託することにし、会長より次の15名が特別委員として指名された⁽¹²⁾（なお委員長には井上準之助が就任した）。

井 上 準之助 （前日本銀行総裁）
池 田 成 彬 （三井銀行常務取締役）
池 田 寅二郎 （司法省民事局長）
市 来 乙 彦 （日本銀行総裁）
加 藤 政之助 （衆議院議員）

米 山 梅 吉 (三井信託株式会社社長)
申 田 万 蔵 (三菱銀行取締役会長)
八 代 則 彦 (住友銀行専務取締役)
山 本 条太郎 (南満洲鉄道株式会社総裁)
藤 山 雷 太 (大日本製糖株式会社社長)
田 昌 (大 蔵 次 官)
佐々木 勇之助 (第一銀行頭取)
結 城 豊太郎 (安田銀行副頭取)
志 村 源太郎 (産業組合中央会会長)
野 村 徳 七 (野村合名会社代表社員)

特別委員会は10月14日から11月10日まで9回の会合を開いて、前述の準備委員会案を検討した結果、その一部に修正が加えられた。主な修正点は次のようなものであった。⁽¹³⁾

イ、銀行を株式会社とし、その最低資本金を法定した場合、その基準を満たしていない銀行に対する猶予期間について、準備委員会案はこれを5年としていたが、特別委員会はこれを7年と修正した。

ロ、銀行合同の方針について準備委員会案は「合同ハ今後ニ於テモ之ヲ促進セシムルコトトシ尚地方金融ノ実情ニ鑑ミ成ルヘク地方的合同ヲ奨励スルコト」としていたのに対し「尚」以下は次のように修正した（下線部分が修正箇所）。

尚地方金融ノ実情ニ鑑ミ成ルヘク地方的合同ヲ奨励スルト共ニ都会銀行ト地方銀行トノ合同ニ付テモ相当考慮スルコト

ハ、役員のうち常務者の兼業について、準備委員会案は、なるべくこれを避けさせる方針としながらも、これを禁止したり、あるいは大蔵大臣の要認可事項とするのは時機尚早としていたが、特別委員会はこれを「他会社ノ常務ニ従事スル場合ハ特ニ大蔵大臣ノ認可ヲ要スル」ことに改めた。

以上のうち猶予期間の延長については、当初、申田委員から5年を10年に延長するという提案が行われたが、他方10年では長過ぎるという意見もあり、討議の結果、結局7年とすることになった。⁽¹⁴⁾ 第2の銀行合同の方針については準備委員

会案の「地方金融ノ実情ニ鑑ミ成ルヘク地方的合同ヲ奨励スルコト」という表現をめぐって、「地方的合同」のみを重視することは、銀行合同の促進という点からいって問題であるという意見が大勢を占め、結局市来委員の提案によって前記のような修正が行われた。⁽¹⁵⁾第3の役員の兼職については、それを大蔵大臣の要認可事項とするのは時機尚早という原案に対し、市来委員が反対した。これに対し原案賛成の意見もあったが、採決の結果、市来委員の修正案が採用されたものである。⁽¹⁶⁾

これらを総括してみると、第1の猶予期間延長は、銀行経営近代化のテンポを若干遅らせるものであるともいえる。しかし他面特別委員会が銀行合同について「地方的合同」のみならず、都市銀行と地方銀行との合同にも考慮を払うよう修正することによって、これをいっそう促進し、さらに役員の兼職について、より厳格な方針を採ったことは、同委員会の空気が、銀行の近代化・健全化を図ることにかなり積極的であったことを示すものといつてよかろう。また以上の修正点のうち、銀行の合同方針については、前述の準備委員会臨時委員の答申では「地方的合同ヲ奨励セラルルコトモ必要ナレドモ、中央、地方間ノ金融疏通ヲ円滑ナラシムル為メ都会銀行ト地方銀行トノ合同ニ就テモ相当考慮セラレ度キコト」⁽¹⁷⁾となっていたから、特別委員会での修正は、この臨時委員の答申と同一趣旨のものとなったといえる。

さらに、ここで注目すべきは、以上のような討議の過程で、わが国金融制度のあり方について、より基本的な考案、すなわちわが国普通銀行の目指すべき方向は、イギリス流の商業銀行ないし預金銀行か、それともドイツ流の兼営銀行ないし企業銀行かという問題提起があったことである。⁽¹⁸⁾わが国の普通銀行の考え方は伝統的にイギリス流のものが多く、当時の政府の考え方も、どちらかといえば、そうした色彩が強かったが、この点は必ずしも明確に割り切れていたわけではな⁽¹⁹⁾い。特別委員会においては準備委員会案の可否を論じるという形で審議が進行したこともあり、そうした普通銀行の基本的性格をめぐる論議は深められなかった。しかしこの点は後述のように議会における銀行法案審議の際に再び問題となった。

特別委員会審議の中での、もう一つの注目点は、銀行と信託との対立が表面化したことであった。すなわち10月25日の第3回特別委員会において、串田委員や佐々木委員が信託会社の金銭信託は事実上銀行の定期預金と同じようなものであり、したがって金銭信託のあり方、あるいは銀行の信託兼営問題を検討することなしに、普通銀行制度を論じるのは片手落ちだと主張したのである。⁽²⁰⁾当時、銀行側は信託会社が金銭信託、とくに小口資金を対象とした指定合同運用口について、銀行の預金利率協定を上回る利回りを宣伝して資金を集めていることを問題にしていた。こうした事情が串田・佐々木両委員の主張の背景にあった。これに対し米山委員は、銀行が信託を兼営するのがよいというならば信託会社が銀行業務を兼営する方がいっそう便利であると述べるなど、これに反論した。⁽²¹⁾しかしこの問題も結局結論を得ることができなかった。⁽²²⁾

金融制度調査会はその後、大正15年11月18日、第3回本会議を開いて、特別委員会における審議の結果について報告を受けた後、討論に入った。席上、志立鉄次郎（日本勧業銀行参与理事）委員から、普通銀行制度は中央銀行制度と密接な関係を持つものであるから、前者のみを後者から切り離して論じることは当を得ないとして、普通銀行制度に関する決議を、中央銀行制度に関する調査が終了するまで延期すべきであるとの動議が提出された。しかしこの動議については多数の賛成が得られなかった。⁽²³⁾これは当時、政府が普通銀行制度についての結論を得ることを急いでおり、そうした政府の意向が金融制度調査会の審議にもある程度影響するという一面のあったことを反映しているように思われる。同調査会での審議はその後各項ごとに採決するという方法で進められ、その間若干の修正意見も出されたが、結局、特別委員会で決定した案がそのまま金融制度調査会の最終結論となった。⁽²⁴⁾

「銀行法案」の議会審議

金融制度調査会は、以上のようにして決定したものを、大正15年11月18日付の「普通銀行制度ニ関スル調査報告書」として大蔵大臣に提出した。一方政府は、この報告を受けて、それまでの「銀行条例」に代わるべき「銀行法案」を起草

し、昭和2年(1927年)2月、これを第52回通常議会に提出した。議会の審議は2月15日から開始されたが、その後衆議院・貴族院で若干の修正が加えられ、3月19日に成立した。これらの修正点の中には資本金の条項が含まれていた。すなわち政府提出の「銀行法案」によれば、銀行の最低資本金を100万円(但し「勅令ヲ以テ指定スル地域ニ本店又ハ支店ヲ有スル銀行」については200万円)とするとともに、この条件を満たすための猶予期限を7年(但し一部小銀行について10年)としていた。これに対し衆議院では、最低資本金100万円というのは小銀行にとって厳しすぎるという観点から、人口1万人未満の地に所在する銀行については最低資本金を50万円とし、その代わり前述の猶予期間はすべて5年とする修正提案が行われ、これが可決された。⁽²⁵⁾

このほか議会の⁽²⁶⁾質問の中で注目されるものとして、この「銀行法案」では政府の権限が強すぎるのではないか(神崎勲議員)、罰則規定が厳しすぎるのではないか(原夫次郎議員)、あるいは預金者保護のため銀行預金の保障制度(現在の預金保険制度に類したもの)を作る必要はないか(木暮武太夫議員)などの意見があった。そしてこれらの審議の中で最も白熱した論戦になったものは普通銀行の基本的性格と「銀行」の定義に関するものであった。

まず普通銀行の性格については、すでに金融制度調査会でも論議されたように、銀行のあり方としてイギリス流をとるか、ドイツ流をとるかという点が問題の焦点となった。この点について衆議院の小川郷太郎議員や木暮武太夫議員は、イギリス流の商業銀行を理想とする政府の考え方はわが国の実情にはマッチしないと主張したが、政府は、わが国ではこれまで分業体制をとってきたのであり、普通銀行の将来は次のように考えるとして、結局議論はすれ違いに終わった。⁽²⁷⁾

我国の銀行は今日迄は、普通銀行は大体此預金銀行の形式を以て発達して参つたのであります、さう云ふ組織の上に発達して参つたのがあります、それで之をして隆盛ならしむるには、どうしても矢張商業資金の活潑に取引されることを要件と致しますと思ひます、詰り商業手形の発達と云ふことが此預金銀行の発達の第一要件となると思ひます、それで商業手形が発達致しますれば、即ち当座勘定も殖えますし、さうして又信用取引が発達して参る、さうして其資金の働が非常に能率が増して参るのであり

ます、我国の銀行が従来定期預金に多く依て居つたことは、或は過渡の時代の已むを得ない趨勢であるか知れませぬが、将来はどうしても此商業手形の発達と云ふことになりまして、さうして此預金銀行としての発展を期せねばならぬと存じて居ります、左様な方法に進んで参りますれば、益預金銀行は発展して来ると思ひます、

この答弁にもあるように、普通銀行のあり方としては商業銀行（預金銀行）主義をとるとするのは、明治以来の伝統的な考え方であつた。⁽²⁸⁾しかし現実の姿がこうした理念との間にかなり距離を持っていたことも事実であつた。したがって無理に商業銀行主義を貫こうとすれば、わが国の産業金融に混乱が生じ、経済の発展を阻害するだけでなく、実際の銀行経営も困難に陥るだろうというのが伝統的な考え方に対する批判であつた。第1次大戦期において勝田蔵相がわが国の銀行をドイツ型の「信用銀行」に転換させようとする構想を抱き、当時の大蔵省内でも具体的に検討させていたことは第2巻で述べたところであるが、普通銀行のあり方をめぐってイギリス流の商業銀行主義を続けるのがよいか、ドイツ流の兼営銀行主義をとるのがよいかという論議は、これまで長い期間にわたって各方面で展開されていた。もっとも議会に提出された「銀行法」の条文のうえでは、この点は必ずしも明確には示されていなかったから、議会の論争でも結着をみないまま同法は成立するという結末となつた。しかしこの論争はここで終止符を打ったわけではなく、第2次世界大戦後における金融制度改革論議の中にも生き続けた。⁽²⁹⁾

次は「銀行」の定義に関する問題であつた。すなわち「銀行法案」においては「銀行条例」と異なり、単に「証券ノ割引」を行うだけでは「銀行」とは認められず、「銀行」となるためには預金業務を併せ行うことが必要となり、さらに銀行は担保付社債についての信託および銀行業に付随する業務以外の業務に従事することを禁じられることになっていた。そこで議会では、預金業務を付随的に行っている場合はどう扱われるのか、ビルブローカー業務や証券売買業務は付随業務と認められるのかといった点をめぐって論議が続けられた。これは当時のビルブローカー銀行を「銀行」と認めるかどうかという、極めて具体的な問題と結びついていた（表5-1）。こうした論議の中で、政府はビルブローカー銀行を「銀行と認める積り」と答えたが、後述のようにビルブローカー銀行は「銀行法」施⁽³⁰⁾

行によって消滅してしまった。なお銀行に対する他業禁止規定の適用猶予期間は、政府原案では3年となっていたが、議会において5年に延長された。

表 5-1 ビルブローカー銀行の主要負債（大正14年末）

（単位：千円・％）

	早川ビルブローカー銀行		柳田ビルブローカー銀行		藤本ビルブローカー銀行	
	金 額	構成比	金 額	構成比	金 額	構成比
預 金・預 り 金 （うち定期預金）	537 (385)	1.1 (0.8)	358 (43)	0.9 (0.1)	5,752 (848)	1.9 (0.3)
コ ー ル・マ ネ ー	40,095	85.3	24,700	61.1	82,556	27.8
借 入 金	3,060	6.5	4,640	11.5	147,073	49.5
再 割 引 手 形	3,314	7.1	10,702	26.5	62,035	20.9
計	47,006	100.0	40,400	100.0	297,416	100.0

（出所）東京興信所『銀行会社要録』（第30版）大正15年、により作成。

「銀行法」の内容

この新しい「銀行法」の内容については、すでにある程度触れたが、その主な条項は次のとおりであった。

イ、「銀行」の定義——「銀行」とは次の業務を営むものをいう（第1条）。

（イ）預金の受入れと貸付または手形の割引を併せ行うこと。

（ロ）為替取引を行うこと。

ロ、営業の免許——銀行業を営む場合には主務大臣の免許を受けなければならない（第2条）。

ハ、銀行の経営形態と最低資本金——資本金100万円以上の株式会社とすることを要する。ただし勅令により指定した地域に本支店を有する銀行の最低資本金は200万円とし、また既設の銀行で人口1万人未満の地に本店を有する銀行の最低資本金は50万円とする。各銀行は5年以内にこの条件を満たさなければならない（第3条、第41条）。

なお上記の指定地域については昭和2年勅令第327号により、東京市および大阪市と定められた。

ニ、他業の禁止——銀行は担保付社債に関する信託業務および保護預り等の付随

業務のほか、他の業務を行ってはならない。ただし「銀行法」施行後5年間は他の業務を継続することを認める（第5条、第43条）。

ホ、業態変更——銀行の商号・資本・営業所の変更については主務大臣の認可を受けなければならない（第6条）。

ヘ、準備金——銀行は資本の総額に達するまでは毎期、利益の10分の1以上を準備金として積み立てなければならない（第8条）。

ト、役員の兼職制限——銀行の業務に従事する取締役または支配人が、他の会社の常務に従事しようとするときは、主務大臣の認可を受けなければならない（第13条）。

チ、監督——主務大臣は何時でも銀行に業務に関する報告を行わせ、または監査書その他の書類・帳簿を提出させることができる（第20条）。

リ、検査——主務大臣は何時でも部下の官吏に命じて、銀行の業務および財産の状況を検査させることができる（第21条）。

ヌ、命令・処分——主務大臣は銀行の業務または財産の状況により必要と認めるときは業務の停止、財産の供託、その他必要な命令をすることができる。さらに銀行が法令・定款もしくは主務大臣の命令に違反し、または公益を害するような行為を行ったときは、主務大臣は業務の停止もしくは取締役・監査役の改任を命じ、または営業の免許を取消することができる（第22条、第23条）。

以上の「銀行法」は、これまでの金融界の動揺に対する反省から生まれたものであった。この点に関連して、銀行を定義する際、従来の「銀行条例」では与信業務のみを行うものも、これを銀行としていたのに対し、前述のように「銀行法」では預金の受入れという受信面を重視したが、これは「銀行法」が預金者保護を強く意識していたことの表われであるといえる。さらにこのような「銀行法」の目的を実現するために、同法には①小銀行の整理、②過当競争の防止、③健全経営の確保をねらいとした条項が盛り込まれていた。以下、これらのねらいを各条項に即してもう少し具体的にみてみよう。

まず小銀行の整理であるが、これはこの「銀行法」によって初めて打ち出されたものではなく、むしろ明治期後半以来、政府の一貫した方針であった。もちろ

ん銀行経営の規模が小さいからといって、それがそのまま経営の不健全性・不安定性と結びつくとは限らない。しかし小規模な銀行は概して経済情勢の急激な変化に耐える力が弱いということも否定できない事実であり、当時、一般に小銀行の乱立は金融界動揺の一因という意識が強かったから、この小銀行の整理という考え方は「銀行法」の中にも引き継がれた。そして銀行の最低資本金の法定は、この意図を実現するための手段であり、事実この規定は、後述するように、その後銀行合同を促進するうえで、大きな力を発揮した。

また銀行の過当競争を防止するために、「銀行法」は銀行業について免許制度を採用し、その店舗設置について大蔵大臣の認可を要することにした。もっともこの点については「銀行条例」でも明治23年（1890年）制定当初から、銀行の開設には大蔵大臣の認可を要することになっていたし（第2条）、さらに大正5年の改正では支店設置についても、同様の認可制を採っていた（第2条第2項）⁽³¹⁾が、「銀行行政とは、“銀行店舗行政”」であると言われているように、銀行店舗についての認可制は、その後の銀行行政が銀行行動の各面にわたって強力な行政指導を展開するうえで中核的役割を果たしたものであり、それだけにこの「銀行法」の規定は重要な意味を持っていたといわなければならない。

さらに健全経営の確保について「銀行法」は、前述のように銀行の他業禁止、役員の兼職制限、準備金の積立て義務を規定したほか、大蔵大臣に対し広範な調査権・検査権を認めるとともに、免許の取消しを含む強力な処分権を付与した。もっとも後段の大蔵大臣の監督権については、「銀行条例」においても大正5年の改正後はほぼ同じような規定になっていたが、前段の他業禁止、役員の兼職制限、準備金等の規定は、「銀行法」に新しく設けられたものであり、この制度改正の中のポイントの一つであった。

この「銀行法」は昭和2年3月30日に公布（法律第21号）され、昭和3年1月1日から施行されたが、これと同時に「銀行条例」は廃止された。「銀行法」を「銀行条例」と比較すると、銀行の業務・経営に対する規制は一段と厳しくなった。条文数（附則を除く）をみても、「銀行条例」（大正10年4月改正後）が17か条であるのに対し「銀行法」は37か条に及んでおり、後者の規定が前者に比較し

て、かなり細部にわたっていることを示している。

しかし普通銀行制度についての考え方という点では、両者の間に基本的な変化はなかった。まず第1に普通銀行の性格について、前述のように「銀行法」の条文には明示されなかったとはいえ、その背後に伝統的な商業銀行主義の考え方が存在しており、この点で「銀行法」は「銀行条例」と同じ基盤に立つものであった。第2に銀行経営に対する行政介入という点については、「銀行法」の内容を明治23年の当初の「銀行条例」と比較すれば、前者における政府の権限が著しく拡大強化されているといえるが、「銀行条例」も制定以後6回の改正が行われ、その間に銀行に対する行政介入がしだいに強化されてきた結果、大正末年当時の「銀行条例」の内容は、新しい「銀行法」のそれとかなり近いものになっていた。つまり新しい「銀行法」の内容は、明治・大正期における「銀行条例」改正の延長線上にあったといえることができる。

「銀行法」に対する論評

この「銀行法」の制定については本行もこれを歓迎した。このことは「銀行法」公布後間もない昭和2年4月に開催された本支店事務協議会において、市来総裁が次のように述べているところからも明らかである。⁽³²⁾

今期の議会を通過しました銀行法は、銀行の基礎を鞏固にし預金者の保護を全ふせんことを主たる目的としたものでありまして、政府は之と同時に銀行検査官の増員をも決行せらるることとなつたのであります、素より銀行業の発達は法規の改正、政府の監督等に依るの外、当業者の自覚に俟つことが頗る多いのは当然でありまするが、改正銀行法の運用宜しきを得ましたならば、我金融界に相当の好果を齎すであらうと思はれます。

「銀行法」についての新聞・雑誌等の論評をみると、当時、銀行制度改革問題は世間でも注目されていたから、前述の金融制度調査会における審議の段階から、新聞・雑誌がしばしばこの問題を取り上げている。その中には金融制度に関する審議について、前述のように民間有識者の意見をよく聞くべきであるとの主張や、金融制度審議の順序としてまず中央銀行制度から取り上げるべきであると

の意見⁽³³⁾など、その方法論に関するものもあったが、普通銀行制度の内容に関する論評としては次のようなものがあった。

論点の第1は最低資本金の法定に関するものである。この点については金融制度調査会や議会においてもいろいろな議論があったが、『中外商業新報』社説は、最低資本金の法定そのものには賛成であるものの、その運用において、この規定が銀行合同促進に対する政府の過剰介入という結果に陥らないよう警告し⁽³⁴⁾た。その後実際には後述のように強力な銀行合同政策が展開されただけに、こうした論評があったことは注目すべきであろう。第2の論点は役員の兼職制限問題であるが、この点について制限が当然という意見が多く、学者の中からは「銀行法」が大蔵大臣の認可によって兼職を可能としたのはむしろ緩すぎる規定であるとの批判もあった⁽³⁵⁾。第3は支払準備をめぐる議論であった。銀行の預金に対する支払準備を法定すべきか否かは、この「銀行法」制定過程における一つの論点であったが、既述のように、金融制度調査準備委員会が作成した報告書では法定しないという結論が出され、この意見が「銀行法」でも採用された。しかしアメリカでは1863年（文久3年）の「全国通貨法」（National Currency Act）において預金者保護の見地から支払準備率を法定しており、わが国でも同様な制度を採用すべきであるとの主張があったことも見逃すことはできない⁽³⁶⁾。

「銀行法」をめぐる当時の論議の中で最も重要な問題は、普通銀行の性格をどう考えるべきかという点であった。この点は金融制度調査会でも議会でも問題となったが、当時、経済誌の中では『エコノミスト』や『ダイヤモンド』が商業銀行（預金銀行）主義を積極的に支持した⁽³⁷⁾。商業銀行主義については、政府やこれら経済誌以外にもこれを理想とする考え方があった⁽³⁸⁾。わが国の実情とそうした理念の間にギャップがあったにもかかわらず、そうした考え方が支持されたのはなぜであったのだろうか。当時わが国の金融界では、乱脈な経営によって破綻が生じ、それが広範な信用不安につながるというケースが少なくなかった。それだけに、わが国の金融関係者やジャーナリストが、イギリスの商業銀行の健全経営に魅力を感じたのも不思議ではなかろう。

ただ当時、イギリスとわが国とでは、経済の成熟の度合いにおいても、金融の

実態においても、かなりの差があったことはいうまでもない。そこにイギリス流の理念を抱きながらも、なかなかそれを実現できない有力な原因があったし、したがってわが国の銀行が兼営銀行的性格を持つのもそれなりの事情があったといわなければならない。しかし、だからといって銀行経営の健全性や預金者保護の観点が等閑視されていいということにはならない。その意味で当時発刊された堀江帰一の著書『金融と恐慌』が次のように述べているのは、その具体的提案の当否は別としても、その考え方において重要な示唆を含むものであった。⁽³⁹⁾

預金銀行と企業銀行とは根本の性質に於て、相容れることの許されざるものがあり、随つて一銀行にして両者の業務を兼営しやうとする以上は、企業金融の業務に依つて、預金業務の脅かされざる保障を設けることを必要とする。即ち(一)銀行は其資本金積立金に属する資金に限つて、之を企業金融に運用すること、(二)銀行は企業金融業務を遂行する為め、資金を融通した会社の事業を監督する方法を講ずること、(三)銀行役員中に工業の状態に対する鑑識眼を有する者を養成することの三条件は右の保障に当るのである。我国の如き此保障を閑却して、預金銀行たる傍ら、企業業務に干与しやうとする。営業の歩を誤まり、大なる固定貸付を生じて、困却する所以であり、現に昭和二年春破綻を暴露した十五銀行が川崎造船所に対して、多大の貸付を為したことの如き、此適例とするに足りる。

「銀行法」の影響(1)―銀行合同への影響―

昭和3年1月1日の「銀行法」施行によって、まず注目されたのは、銀行合同への影響であった。これまでの銀行合同の推移をふりかえてみると、銀行合同の奨励・促進は、明治29年の「銀行合併法」制定以来、政府の一貫した政策であった。この法律の背景には明治27～28年の日清戦争後、小銀行が乱立され、その弊害が懸念されるようになったという事情があった。しかし実際にはこの法律制定後もわが国の銀行数は速いテンポで増え続け、その数が減少傾向を示すようになったのは明治35年以降のことである。その後大正3～7年の第1次世界大戦期における経済の飛躍的な発展に対応して既述のように銀行規模の拡大が図られ、そのなかで銀行合同も進められたが、大正9年の恐慌に伴い銀行の取付け、休業が多発したことは、弱小銀行整理の必要を痛感させた。このため政府は大正9年

表 5-2 普通銀行・貯蓄銀行異動状況

	普 通 銀 行				貯 蓄 銀 行									
	成 立	うち 新 設	消 滅	うち 合 同	うち 解散 廃業 破産	増減(△)	年 末 銀行数	成 立	消 滅	うち 合 同	うち 解散 廃業 破産	うち 普銀へ 転換	増減(△)	年 末 銀行数
大正10年 11年 12年 13年 14年 昭和元年 2年 3年 4年 5年 6年 7年 8年 9年 10年	53	25	48	31	15	5	1,331	32	57	24	5	28	△ 25	670
	527	12	59	42	17	468	1,799	8	532	10	7	515	△ 524	146
	3	2	101	85	16	△ 98	1,701	0	7	4	2	1	△ 7	139
	9	8	81	49	32	△ 72	1,629	1	4	1	2	1	△ 3	136
	14	14	106	69	37	△ 92	1,537	0	3	2	1	0	△ 3	133
	16	16	133	87	46	△ 117	1,420	0	9	6	3	0	△ 9	124
	11	11	148	90	58	△ 137	1,283	0	11	1	10	0	△ 11	113
	29	29	281	222	59	△ 252	1,031	0	13	11	2	0	△ 13	100
	14	14	164	110	54	△ 150	881	1	6	3	3	0	△ 5	95
	6	6	105	79	26	△ 99	782	0	5	3	2	0	△ 5	90
9	9	108	56	52	△ 99	683	0	2	1	1	0	△ 2	88	
17	17	162	60	102	△ 145	538	0	1	1	1	0	△ 1	87	
2	2	24	11	13	△ 22	516	0	2	0	0	2	0	△ 2	85
4	4	36	18	18	△ 32	484	2	8	7	1	1	0	△ 6	79
2	2	20	13	7	△ 18	466	1	1	1	1	0	0	0	79

(注) 普通銀行「成立」中「新設」以外は、貯蓄銀行からの転換であり、「消滅」中「合同」および「解散・廃業・破産」以外は貯蓄銀行への転換である。
 (出所) 「大蔵省銀行局年報」(日本銀行調査局編『日本金融史資料』明治大正編第7巻下、同昭和編第1～4巻、大蔵省印刷局、所収)。

8月、合併手続の簡便化を図るため「銀行条例」を改正した。また政府の銀行合同促進についての方針として、大正10年11月に高橋是清蔵相は、みだりに中央の大銀行が地方銀行を併合するのではなく、できるだけ地方の小銀行を合同させるという、いわゆる「地方的合同」の考え方を示した。⁽⁴⁰⁾これがその後銀行合同政策の有力な考え方となっていたことは、すでに述べた金融制度調査会審議の中で、それが重要な論点の一つであったことから明らかであろう。他方本行も銀行の公共性を考慮し、その健全化を促す趣旨から「銀行合同に付き彼此交渉上中央銀行の手を借るを便宜とする場合あらば本行は何時たりとも其労を惜まざる」ことを言明していた。⁽⁴¹⁾

大正12年9月の関東大震災以降、政府は銀行合同をいっそう積極的に勧奨するようになり、翌13年7月には地方長官を督励して合同の促進に当たらせることにした。その結果、大正13年から14年にかけて全国各地に県下銀行業者による合同期成会あるいは合同促進会といった名称の組織が結成され、知事・本行支店長等がその役員に就任するという事例が多くみられるようになった。こうした状況の下で岡山県・栃木県はじめ各地において「地方的合同」が急速に展開した。さらにこの間安田系銀行11行の大合同（大正12年）や都市大銀行による地方銀行の吸収合併もあり、大正12年～昭和2年における普通銀行の合同数（合同による消滅数）は380行（年平均76行、大正9～11年における年平均35行）に及んだ。このほか解散・廃業等による消滅（大正12年～昭和2年、189行）が加わり、この間若干の新設もあったものの、大正11年末で1799行を数えた普通銀行は、昭和2年末には1283行へと減少した。なお貯蓄銀行についても、大正11年1月施行の「貯蓄銀行法」によって、最低資本金の引上げ、資金運用の制限強化等が行われた結果、合併・廃業あるいは普通銀行への転換が急速に進んだ（表5-2）。

昭和初頭までの銀行合同の経過は、およそ以上のようなものであったが、昭和2年の「銀行法」は引き続き弱小銀行の整理を意図して最低資本金を法定し、また銀行の組織を株式会社に限定した。昭和3年1月1日の「銀行法」施行時点において、以上のような「銀行法」に定められた条件を満たしていない銀行（「無資格銀行」と呼ばれた）は、以下のとおり617行あった。⁽⁴²⁾

イ、東京市・大阪市に本店または支店を有する

銀行で資本金 200 万円未満のもの 48行

ロ、合名・合資会社または個人銀行であるため

組織変更を要するもの 1行

ハ、銀行法施行後 5 か年以内に資本金を 100 万円

以上とする必要があるもの 166行

ニ、人口 1 万人未満の地に本店を有する銀行で

資本金 50 万円未満のもの 336行

ホ、以上のほか資本金増額、組織変更の双方を

要するもの 66行

つまり昭和 2 年末における銀行数 1283 行のうち、約半分は無資格銀行で、しかもこのうち 1 行を除いて、他はすべて法定資本金を満たしていないものであった。したがって当時の銀行界にとって、いかにして法定資本金を満たすかは大きな問題であった。しかし当時政府は、この無資格銀行の整理を通じて銀行合同を促進しようという考えから、原則として単独増資を認めない方針を採ったから、いきおい小規模銀行は廃業しない限りは、合同という道を選ばざるをえないことになった。もっともこうした政府の強行方針については、その後次第に批判が高まったこともあり、政府も昭和 6 年 2 月以降、小規模銀行でも内容がとくに優れているものについては厳選して単独増資を認めることにした。⁽⁴³⁾ また無資格銀行の存在を認める 5 年の猶予期間については、当初からその延長を求める声があり、昭和 7 年には、一時そのための法案が成立しそうな動きもあったが、結局延長は認められなかった。こうして無資格銀行は当初予定どおり昭和 7 年末をもってすべて整理されることになった。⁽⁴⁴⁾

無資格銀行がどのような結末を迎えたかをみると、前述のように「銀行法」施行時における無資格銀行は 617 行であったが、その後減資等により無資格銀行になったものがあり、それらを合わせて整理対象は結局 631 行に上った。これら銀行のうち 340 行は合同の道を選んだ。しかし同時に解散・廃業となったものも少なくなかった（表 5-3）。こうして「銀行法」の制定は小規模銀行の整理にかな

りの効果をあげ、昭和2年末に1283行あった普通銀行は昭和7年末には538行と約6割の減少を示した（表5-2）。

表 5-3 無資格銀行整理状況

	昭和 3年	4年	5年	6年	7年	計	構成比	1行当た り公称 資本金
増資	行 5	行 1	行 —	行 7	行 37	行 50	% 7.9	千円 380
支店廃止	1	—	—	—	3	4	0.6	1,000
合計	132	73	45	45	45 (3)	340 (3)	53.9	233
解散	19	22	12	21	41	115	18.2	284
業務廃止	6	11	3	9	45	74	11.7	265
免許取消	16	5	1	5	3	30	4.8	318
破産確定	4	—	2	4	1	11	1.7	418
存立期間満了	3	2	—	—	1	6	1.0	408
行主死亡	—	—	1	—	—	1	0.2	20
計	186	114	64	91	(3) 176	(3) 631	100	257
構成比	% 29.5	% 18.1	% 10.1	% 14.4	% 27.9	% 100		

(注) かっこ内はうち猶予期間満了により法定解散となった銀行。

(出所) 小宮陽「所謂一県一行主義の原理」(全国地方銀行協会『会報』第2号、昭和12年5月10日) 11ページ。

なお、前述のように「銀行法」の施行によってビルブローカー銀行の存在がデリケートなものとなった。この問題について藤本ビルブローカー銀行は、①コール・マネーも借入金もその性格からみて預金に準ずるものであること、②ビルブローカー銀行の消滅はわが国信用組織の発達を阻害すること、③公社債の売買も銀行の付随業務と認めるべきであることを主張した。しかし政府はとくに③に関連して、公社債売買が付随業務にとどまるならばそれを認めるが、銀行業務と公社債売買業務を兼営することは認められないという主張を崩さなかつた。⁽⁴⁶⁾

こうした状況の中で昭和5年7月1日、柳田ビルブローカー銀行が昭和7年末の猶予期間満了を待つことなく、「柳田ビルブローカー株式会社」と改称し、主としてコールの仲介を行う業者として新しい出発をした。次いで早川ビルブローカー銀行も同年12月25日「早川ビルブローカー株式会社」として銀行業務を除く金融・証券業務の一切を営業することになった。⁽⁴⁷⁾ 一方前述の藤本ビルブローカー

銀行はしばらく「銀行法」施行前の経営方式を採っていたが、昭和7年末の猶予期間満了を前に銀行業務を廃止するか、それとも兼営業務を廃止するかの岐路に立たされることになり、結局前者をとって昭和8年1月1日「藤本ビルブローカー証券株式会社」と改称して、ビルブローカー業務と証券業務を主体に営業することになった。⁽⁴⁸⁾ こうしてわが国のビルブローカー銀行はすべて消滅した。

「銀行法」の影響(2)―銀行行政の強化―

「銀行法」は政府に対し銀行の業務運営について広範かつ強力な監督権を付与した。すなわち同法は銀行業について免許制を採用し、兼業、無額面株式の発行、代理店設置等を禁止しただけでなく、商号変更、資本金変更、営業所の設置・変更、役員の兼職、合併、廃業、解散等については主務大臣の認可を要することにした。反面、自己資本の充実、支払準備の維持、大口融資の抑制、不動産保有の制限等、銀行経営の健全化にとってかなり重要と思われる事項について「銀行法」は具体的な規定を設けなかった。しかし「銀行法」と同時に実施された「銀行法施行細則」(昭和2年11月17日公布、大蔵省令第31号)では主務大臣に提出すべき業務報告書(営業報告書、貸借対照表、損益計算書、剰余金処分計算書)について、その記載事項を雛形によって示した。つまり政府はこれによって個々の銀行の営業活動を詳細に知りうるようになった。そしてこのことは、銀行経営の健全性維持の観点から重要であるにもかかわらず「銀行法」に具体的に規定されなかった前述のような事項についても、大蔵省の行政指導の形でこれを規制する土台を作ったといえることができる。

「銀行法」の制定が、わが国の金融界にとって何をもたらしたかを考える場合、制定直後の影響としては、前述の銀行合同の促進に果たした役割をまずあげなければならないであろう。しかし「銀行法」はその後日中戦争・太平洋戦争を経て、戦後も長く生き続けただけに、その影響についてもこれを長期的な視点からみなければならないとすれば、政府の免許・認可といった行政権限のみならず、行政指導という形で銀行の業務運営が厳しく管理されるようになったこともまた見逃すことのできない重要な点であった。これはわが国における銀行行動のあり

方に大きな影響を及ぼしたが、同時に本行の円滑な政策運営にとりデリケートな問題を生じさせたことも指摘されよう。

- (1) 日本銀行調査局「世界戦争終了後ニ於ケル本邦財界動揺史」(日本銀行調査局編『日本金融史資料』明治大正編第22巻、大蔵省印刷局、昭和33年、所収) 548～549ページ。
- (2) 日本銀行保有資料『日本銀行総裁演説集』(大正4年～12年)。原文の片仮名は平仮名に改めた。
- (3) 『銀行通信録』第78巻第464号(大正13年9月20日) 74～75ページ。
- (4) 大正15年4月17日付『中外商業新報』。
- (5) 『銀行通信録』第82巻第487号(大正15年8月20日) 70～71ページ。
- (6) 大正15年4月19日付『中外商業新報』社説「官僚的銀行政策」。
- (7) 「金融制度調査会〔ママ〕準備委員会臨時委員ノ答申」(前掲『日本金融史資料』明治大正編第18巻、昭和31年、所収) 556～580ページ。
- (8) 金融制度調査会本会議事速記録(第一回)(同上所収) 10ページ。
- (9) 大正15年9月29日付『中外商業新報』参照。
- (10) 前掲、金融制度調査会本会議事速記録(第一回) 5ページ。
- (11) 金融制度調査会本会議事速記録(第二回)(前掲『日本金融史資料』明治大正編第18巻所収) 24～31ページ。
- (12) 同上、56ページ。
- (13) 「普通銀行制度ニ関スル調査報告書」(前掲『日本金融史資料』明治大正編第18巻所収) 400～405ページ。
- (14) 金融制度調査会普通銀行制度特別委員会議事速記録(第三回)(同上所収) 149～159ページ。
- (15) 金融制度調査会普通銀行制度特別委員会議事速記録(第四回)(同上所収) 161～178ページ。
- (16) 金融制度調査会普通銀行制度特別委員会議事速記録(第五回)および(第六回)(同上所収) 223～239ページ。
- (17) 前掲「金融制度調査会〔ママ〕準備委員会臨時委員ノ答申」560ページ。
- (18) 金融制度調査会普通銀行制度特別委員会議事速記録(第一回)(前掲『日本金融史資料』明治大正編第18巻所収) 60～61ページ。
- (19) この点は金融制度調査会における各種の案も同様である。ただ前掲、臨時委員の答申では「我普通銀行は今後と雖農業若くは工業に対し其流動資金の供給は相当之を為すの必要あるべきも、之れが為に普通銀行が主義方針として商業銀行たり預金銀行たるの本資〔ママ〕を没却するものにあらずと信ずるなり」と述べられている(前掲「金融制度調査会〔ママ〕準備委員会臨時委員ノ答申」556ページ。原文の片仮名は平仮名に改めた)。

5. 金融制度の整備論議

- (20) 前掲、金融制度調査会普通銀行制度特別委員会議事速記録（第三回）128～130ページ。
- (21) 前掲、金融制度調査会普通銀行制度特別委員会議事速記録（第六回）246ページ。
- (22) この信託をめぐる論争については麻島昭一『日本信託業発展史』有斐閣、昭和44年、264～274ページを参照。
- (23) 金融制度調査会本会議議事速記録（第三回）（前掲『日本金融史資料』明治大正編第18巻所収）356～359ページ。
- (24) 同上、359～373ページ。
- (25) 昭和2年3月8日衆議院議事速記録（日本銀行調査局編『日本金融史資料』昭和編第13巻、大蔵省印刷局、昭和40年、所収）356～362ページ。
- (26) 第52回帝国議会における「銀行法案」の審議については上掲『日本金融史資料』昭和編第13巻所収（227～420ページ）の議事速記録を参照。
- (27) 衆議院銀行法案外四件委員会議録（速記）第六回（同上所収）306ページ。原文の片仮名は平仮名に改めた、以下同じ。
- (28) 後藤新一『普通銀行の理念と現実』東洋経済新報社、昭和52年、43ページ。
- (29) 例えば昭和42～45年、金融制度調査会が「一般民間金融機関のあり方等について」を審議した際には普通銀行の中長期金融分野への進出が、また昭和50～54年、同じく金融制度調査会が「普通銀行のあり方と銀行制度の改正について」を審議した際には普通銀行に証券業務を認めるか否かが大きな論議となった。
- (30) 前掲、衆議院銀行法案外四件委員会議録（速記）第六回、315ページ。
- (31) 佐竹浩、橋口収『銀行行政と銀行法』（「新銀行実務講座」第13巻）有斐閣、昭和42年、274ページ。
- (32) 日本銀行保有資料『支店長会議書類』（昭和2年春季～3年秋季）。原文の片仮名は平仮名に改めた、以下同じ。
- (33) 『東洋経済新報』第1220号（大正15年10月23日）時評「失望せる銀行制度改革案」11ページ。
- (34) 昭和2年3月20日付『中外商業新報』社説「新銀行法の特長」。
- (35) 堀江帰一『金融と恐慌』大鑑閣、昭和2年、284～285ページ。
- (36) 松崎寿「普通銀行改善問題の要諦」（前掲『日本金融史資料』昭和編第26巻、昭和45年、所収）490～492ページ。
- (37) 『エコノミスト』第4年第21号（大正11年11月1日）雑録「金融調査会と普通銀行制度案」34ページおよび「ダイヤモンド」大正15年11月1日「普通銀行の改善案」（前掲『日本金融史資料』明治大正編第18巻所収）652～654ページ。
- (38) 例えば金融制度調査準備委員会臨時委員の意見「我国普通銀行制度ノ改善ニ関スル具体的方策」も商業銀行主義を支持していた（上掲『日本金融史資料』明治大正編第18巻、556ページ）。

- (39) 前掲『金融と恐慌』286～287ページ。
- (40) 関西銀行大会における蔵相の演説（銀行局長代読）（『銀行通信録』第72巻第434号、大正10年12月20日）787ページ。
- (41) 前掲「世界戦争終了後ニ於ケル本邦財界動揺史」730ページ。原文の片仮名は平仮名に改めた。
- (42) 金融研究会『我国に於ける銀行合同の大勢』（調書第7編）同会、昭和10年、227ページ。
- (43) 『東洋経済新報』第1273号（昭和2年11月5日）31ページ。
- (44) 昭和6年9月14日付『中外商業新報』。
- (45) 前掲『我国に於ける銀行合同の大勢』229ページ。
- (46) 大和証券株式会社『大和証券60年史』同社、昭和38年、112～115ページ。
なお、藤本ビルブローカー銀行は証券部を置いて公社債売買を大規模に行っていたから、公社債売買業務の兼営を銀行に認めるか否かはとくに問題であった。
- (47) 短資協会『短資市場七十年史』実業之日本社、昭和41年、136ページ。
- (48) 前掲『大和証券60年史』121ページ。

(2) 銀行考査の開始

銀行検査体制強化の動き

大正年代から昭和年代初頭にかけての銀行の健全経営確保をめぐる動きの中で、「銀行法」の制定と並んで注目しておかなければならないのは、本行や大蔵省の銀行検査体制が強化されたことであった。

本行が取引先銀行の営業状況について定期的に調査することになったのは、明治39年（1906年）12月の「取引銀行調書取扱手続」制定によってであった。⁽¹⁾この手続により、営業局および各支店・出張所は、毎半期それぞれの取引先銀行の調書を作成し、それを調査局へ送付することになった。ただその内容は各取引先銀行についての計数を主とし、若干の記事を付記するという程度の簡単なものであった。ところが、大正9年（1920年）の恐慌の際、各地の銀行で不始末を暴露するものが続出したため、各方面で銀行検査制度についての論議が高まった。こうした銀行の不始末暴露はもちろん各銀行の放漫な経営の結果ではあるが、もし大蔵

省や本行が平素銀行検査を励行し、必要に応じて銀行経営に指導を加えておけば、不況期における金融界の動揺もかなり軽減されるのではないかというのが、当時の議論であった。

そこで本行は同年11月、井上総裁発意の下に、調査・営業両局より委員を選んで銀行検査制度改善について研究を重ねた結果、二、三の成案を得ることができ⁽²⁾た。しかしこれらの案が具体化されないうちに、大正12年の関東大震災に遭遇し、その結果再び窮地に陥る銀行が目立つようになった。こうした事態は、預金者保護の見地からのみならず、経済の安定を維持するうえからも問題であったから、大蔵省は事態の改善方法を研究させるため、同省職員、特殊銀行役員等で組織する「銀行改善調査会」を設置するとともに、他方本行に対し本行が命令または法律によって取引先銀行検査を開始することの可否について、回答を求めてきた。本行はこれに関し種々調査検討した結果、本行が取引先銀行の検査を行うことはいずれ必要であろうが、十分な準備を整えたうえで実施すべきである旨大正13年11月に大蔵省に回答した。⁽³⁾

その後大正15年に金融制度調査会が設置され、その審議項目の一つとして金融機関検査充実のための方策が採り上げられた。同年11月に、金融制度調査準備委員会は金融制度調査会に対し「金融機関検査充実ニ関スル調査」と題する議案を提出したが、この議案は次の3項目から成っていた。⁽⁴⁾

第一項 検査機関充実ニ関スル件

第二項 日本銀行ニ銀行検査権ヲ賦与スルノ可否

第三項 日本銀行ヲシテ契約ニ基キ取引銀行ノ検査又ハ調査ヲ励行セシムルノ件

金融制度調査会はこの議案を大正15年11月19日に開かれた第4回会議において審議した。まず第一項目は、政府の金融機関検査に関するもので、その内容は①各金融機関につき政府の検査を2年に1回程度実施できるようにすること、②適当な方法により検査規程を公表すること、③検査の実績については毎年1回これを取りまとめ、その概要を公表すること、というものであったが、調査会審議では、以上の内容にとくに異論はなかった。ただ委員の中から政府は検査官の養成・服務規律につき、とくに意を用いて欲しいといった要望が出されている。⁽⁵⁾

第二項目および第三項目は議案の表題からも明らかなように、いずれも本行の金融機関検査に関するものであった。このうち第二項目について金融制度調査準備委員会は「日本銀行に銀行検査権を賦与するは不可」とし、その理由を次のように述べている。⁽⁶⁾

日本銀行に銀行検査権を賦与するには法律の制定に俟たざるべからず。而して日本銀行が中央銀行として国家的機関たるの性質を有することは論なき処なるも、其の組織に於て私的法人たる以上、之をして他の銀行に対し強制的に臨検を為し、又は営業上の秘密を開陳せしむるの権限を賦与するは法制上不穩当なりとす。而して金融機関の監督は財務行政上最重要なる事項の一にして其の監督と検査とは離るべからざる關係に在るを以て、其の監督を完全に遂行せんが為には之が検査を政府に於て直接に執行するの要あり。

さらに第三項目についてはこの第二項目をうけて「日本銀行は取引銀行に対し其の契約上検査又は調査を為す権利を有するが故に将来之を勵行せしむること」とし、その理由を次のように述べている。⁽⁷⁾

日本銀行をして契約上の権利に基き取引銀行の業務又は財産に関する実況を検査又は調査し常に政府の検査と連絡を保たしむるは検査の充実に利便多しと認む。

以上のうち第二項目については格別の反対意見もなく原案のとおり決定されたが、問題は第三項目であった。当時、本行が取引先に対し検査または調査を実施しうる契約を結んでいたのは本行代理店引受銀行であったから、原案が本行検査（調査）の対象先を「契約上検査又は調査を為す権利を有する」取引先としたのは具体的に言えば代理店引受銀行のみを指していたことになる。しかし、このような代理店引受銀行は当時わずか63行で、これは本行取引先 259 行の 4 分の 1、全国銀行数1576行（昭和元年末）に比すれば 4 % にすぎないという状況であった。そこで井上準之助委員は、原案では本行検査（調査）がその実をあげることはとうていできないという観点から、本行取引先全体をその対象とするよう次のような修正案を提出した。⁽⁸⁾

- 一、日本銀行をして取引銀行に対し其の契約に依り調査を為さしむること
（理 由）

日本銀行をして契約に依り取引銀行の業務又は財産に関する実況を調査せしめ常に政府の検査と連絡を保たしむるは検査の充実上利便多しと認む

これに対し、一部の委員から、この修正案は本行取引先に対して事実上検査(調査)に関する契約の締結を強制することになり、適当ではないとの意見も述べられたが、井上委員は銀行が自行取引先を調査するのは市中銀行では当然のことであって、日本銀行のみがこれを行わないことこそおかしいと反論した。結局この修正案は市来乙彦委員(本行総裁)はじめ多数の委員の賛成を得て可決された。⁽⁹⁾

こうして金融制度調査会は原案第三項目を修正のうえ、他の2項目と合わせてこれを大蔵大臣に答申した。これにより政府は今後の銀行検査(調査)を大蔵省と本行の2本建方式で運営する方針を固めたのであった。なお参考までに、当時、政府が本行による銀行検査(調査)のねらいをどのように考えていたかについて、衆議院における大蔵省松本銀行局長の説明を引用しておこう。⁽¹⁰⁾

尚又日本銀行及其取引銀行の承諾を得て、其内部の調査を致さしむる方針で居ります、是は日本銀行は其銀行の非違を挙げると云ふ点よりは、寧ろ其銀行を助けると云ふ点に力を注ぐでありますからして、大に銀行の発展に効力があると思ひます、其日本銀行の検査と大蔵省の検査と是は常に歩調を取りまして互に連絡を保ち、さうして完全を期したい、左様に思うて居ります、

本行考査の実施

前述の金融制度調査会の答申に対応して、大蔵省は、翌昭和2年(1927年)5月、銀行局内に検査課を新設した。ところが本行の場合は、昭和2年3月からの金融恐慌に対する処置に忙しく、この件はしばらくそのままとなっていたが、同年12月、大蔵省銀行局長から本行に対し、取引先銀行調査を实行する場合における調査機関の組織および調査計画等について照会があり、これに対し本行は翌3年2月14日付で次のような回答をした。⁽¹¹⁾

客年十二月二十日附蔵銀第五三一二号を以て御照会相成候本行の取引先銀行調査の件は右調査開始の上は大体左記に依り執行可致所存に有之候此段及御回答候也
一、本行取引先銀行調査の機関として本行は本行本店に総裁直隸の考査部を新設する

こと

- 一、本行は凡ての本行取引先銀行と各別に契約を締結し之に基き調査を為すこと
- 一、調査は差当り書面調査を主とし必要に応じて実地調査を行ふものとし、各銀行の本支店を通じて之を為すこと
- 一、書面調査は先づ各銀行が銀行法施行細則に拠り貴省へ提出すべきものと同一のものを徴求し尚必要に応じ其他の計算書及調書を提出せしめて之を為すこと
- 一、調査は凡て各銀行の資産状態並に営業状態の調査に重きを置くこと

こうして本行は同年5月28日、内規を改正して考査部を新設した。この考査部の事務は「特約ニ因ル本行取引先銀行及ヒ代理店引受銀行ノ財産並ニ営業状態ノ調査」（内規第163条の3）となっていた。なおこの「考査」という語については、前述の金融制度調査会の答申や本行の大蔵省銀行局長あて回答の中では「調査」という用語が多く用いられていたが、本行には当時すでに調査局があって、金融経済の調査に当たっていたので、これと区別するため、とくに「考査」という語が選ばれたものである。⁽¹²⁾

この考査部新設直前の5月21日から開かれた恒例の本支店事務協議会の席上、銀行考査のあり方についてもいろいろ議論が行われた。そこでの論議の一つは、考査の具体的な方法として書面調査をやるのか、それとも実地調査をやるのかという点で、支店長の一部には本行が実地調査を行うことにかなり消極的な意見もあったが、本行首脳部は大銀行を含め取引先銀行全体について実地調査を中心とした考査を実施する方針を固めており、土方副総裁および深井理事によってこの点が明確にされた。⁽¹³⁾ またこの会議で深井理事が本行の考査の性格を大蔵省の検査と比較して次のように述べていることが注目される。⁽¹⁴⁾

要するに其銀行の経済的活動が健全なりや否やを目標とするので大蔵省の見方とは大差あり。大蔵省は監督官庁として見るのであるが、日本銀行は法律関係をほじくるのが主でなく経済的活動を調べるのが主なり

この説明は前述の昭和3年2月14日付の大蔵省銀行局長あて回答の中で、考査の重点を各銀行の資産状態・営業状態の調査に置くとしたことと軌を一にするものであり、今日なお生き続けている本行考査の性格でもあるといつてよからう。

前述のように調査部は昭和3年5月28日付をもって発足したが、次いで6月15日には「調査部事務取扱要旨並処務心得」を定めた。その中の主要点を摘記すれば次のとおりである。⁽¹⁵⁾

イ、調査の対象となる銀行は、本行と手形割引取引、定期貸取引、当座貸取引、預金取引、為替約定取引のある銀行および国庫事務または国債事務代理店引受銀行とする。ただし特殊銀行および外国銀行については別の取扱いをすることがある。

ロ、調査は差し当たり書面調査を主とし、必要に応じて実地調査を行う。

ハ、調査は取引先銀行の資産状態および営業状態に関する調査を主眼とする。

ニ、調査にあたっては手続上、取引先銀行に対し過重の負担を与えることのないよう、十分の注意を払うこと。

ホ、調査の取扱いについては秘密を厳守する等、極めて慎重に行うこと。

さらに同月28日付で取引先銀行から約定書を徴求する場合の手続および約定書書式を定めた。いま参考までに約定書書式を掲げるならば次のとおりである（原文は縦書き）。⁽¹⁶⁾

貴行ト弊行トノ間ニ取引関係ノ継続中弊行ノ財産並ニ営業状態等御調査ニ関シ左ノ通り約定仕候

一、弊行ノ業務ニ関スル調書諸計表其他ノ書類ハ貴行御指定ノ様式ニ遵ヒ何時ニテモ御要求次第直チニ提出可致候事

一、貴行調査員カ何時弊行ニ御出張相成弊行ノ財産並ニ営業状態ニ就キ実地調査相成候トモ何等異存無之候事

昭和 年 月 日

株式会社 銀行

日本銀行総裁 土方久徴 殿

次いで7月18日、東西シンジケート銀行団が国債借替協議のため本行に参集した機会に、本行はこれらのシ団銀行代表者に調査開始の趣旨を説明している。そして以上のような諸準備を経て取引先銀行からの約定書徴求という手続に入った。当時の本行取引先銀行数は222行（代理店引受けのみの銀行4行を除く）で

あったが、このうち外国銀行支店6行、特殊銀行3行および一般銀行中特別扱いとしたもの⁽¹⁷⁾16行を除いた197行と、⁽¹⁷⁾ 考査に関する契約を結ぶことになり、9月初には約定書の徴求をすべて終了した。

以上のようにして考査のための準備をすべて終了した本行は、まず東京所在の一流銀行を対象に実地調査を開始することにし、昭和3年11月9日から同月12日まで三井銀行の調査を実施した。本行が考査の開始に当たり、まず一流銀行から始めようとしたのは、当時大蔵省でも一流銀行については検査を実施していなかったこと、一流銀行から考査を開始すれば、当該銀行に問題があるから本行考査が行われるのだという誤解を避けることができること、といった点が配慮されたためのものである。

このような本行考査の開始が一般にどのように受けとめられたかを推察できる材料は必ずしも豊富とはいえないが、当時の新聞の記事・論調を若干みてみよう。本行がいよいよ銀行考査を開始することになったとか、考査部が新設される⁽¹⁸⁾ といった記事は、当時の新聞によって比較的詳しく報道されており、本行の考査開始がかなり注目されていたことを示している。さらに昭和3年7月30日付の『中外商業新報』の社説は「それにしても、側から見ると、もう少し、〔引用者注：銀行検査を〕整備してもらいたいと希望が出るこの際、このやうなわけで、日銀が、主役になつて、業態検査を始めるといふのだから、いかにも、機宜の処置なのである」と述べて本行の考査開始を歓迎した。ただこの社説は、本行の考査が「単なる検査に止らないで」、「銀行間の聯絡協調を達成する道」を開いてこそ、⁽¹⁹⁾ 「いはゆる有終の美を収めることになるのである」と述べている。ただし本行が、考査についてのこうした考え方に同調していたかどうかはやや疑問のように思われる。

それはともかく、本行の考査は前述の三井銀行に引き続き、昭和3年中に三菱銀行、第一銀行、安田銀行の順で、さらに昭和4年に入って住友銀行の考査が行われ、ここに5大銀行の実地調査をひとまず終了した。実地調査はその後その他の取引先銀行を対象に月に数行というテンポで続けられ、昭和10年春ごろまで全取引先をほぼ一巡することができた。

- (1) 日本銀行『日本銀行沿革史』第2輯第3巻、昭和14年、1012～1013ページ。
- (2) 上掲書、第2輯第1巻、昭和14年、499ページ。
- (3) 同上、500～501ページ。
- (4) 金融制度調査会本会議事速記録（第四回）（前掲『日本金融史資料』明治大正編第18巻所収）376ページ。
- (5) 同上、376～377ページ、390～392ページ。
- (6) 同上、377ページ。原文の片仮名は平仮名に改めた、以下同じ。
- (7) 同上、377ページ。
- (8) 同上、393ページ。
- (9) 同上、393～397ページ。
- (10) 衆議院銀行法案外四件委員会議録（速記）第二回（前掲『日本金融史資料』昭和編第13巻所収）241ページ。原文の片仮名は平仮名に改めた。
- (11) 前掲『日本銀行沿革史』第2輯第1巻、506～507ページ。原文の片仮名は平仮名に改めた。
- (12) 日本銀行史料調査室『日本銀行八十年史』同室、昭和37年、155ページ。なお「検査」という用語については、当時本行はすでに「内部検査」にこれを用いていたので、その使用を避けたものと思われる。
- (13) 前掲『支店長会議書類』（昭和2年春季～3年秋季）。
- (14) 同上。
- (15) 前掲『日本銀行沿革史』第2輯第1巻、510～512ページ。
- (16) 同上、513ページ。
- (17) ここで除外された銀行を当時の本行取引先一覧から推測すると以下のとおり。

イ、外国銀行6行

紐育ナショナルシティ銀行 (The National City Bank of New York)
 香港上海銀行 (The Hongkong & Shanghai Banking Corporation)
 独亜銀行 (Deutsch-Asiatische Bank)
 蘭印商業銀行 (Nederlandsch Indische Handelsbank N. V.)
 渣打銀行 (The Chartered Bank of India, Australia and China)
 荷蘭銀行 (Nederlandsche Handel-Maatschappij N. V.)

ロ、特殊銀行3行

朝鮮殖産銀行
 広島県農工銀行
 兵庫県農工銀行

ハ、一般銀行16行

おそらく大部分は休業中の銀行と推測される。

- (18) 当時、考査の開始について報じた例を『中外商業新報』についてみると、以下のとおり。

昭和3年3月2日付

” 4月7日付

” 5月2日付

” 6月12日付

- (19) 昭和3年7月30日付『中外商業新報』社説「日銀の銀行検査」。

(3) 中央銀行論の展開

大正年代前半には概して低調であった中央銀行をめぐる論議も、大正年代後半に入ると、複雑な内外情勢を反映して活発な展開をみせるようになった。すなわち当時わが国は、第1次世界大戦を契機とした飛躍的な経済拡大とその後の厳しい反動という激しい景気変動の経験に立脚して、堅実な発展の方策を模索していた時期にあり、事実そうした見地からいくつかの金融制度改革もこの時期に実施されている⁽¹⁾。他方、当時の国際経済は第1次世界大戦後の変化を踏まえて、新しい国際経済秩序を構築しなければならないという課題を抱えており、その中で通貨制度のあり方は、重要な検討課題となっていた。以上のような当時の内外情勢のもとで、通貨制度や中央銀行のあり方に大きな関心が抱かれたのは当然であったといえよう。そうした中央銀行に関する当時の諸論議のうち、主なものを概観すれば以下のとおりであった。

金本位制度について

当時の具体的な発券制度をめぐる論議に入る前に、その前提ともいえるべき金本位制度をめぐる論議をみておくことにしよう。既述のように、第1次世界大戦後の通貨制度は、戦後いち早く金解禁を実施したアメリカを除き、しばらく金本位が停止されたままとなっていたが、同時に多くの国がインフレーションと為替レート⁽²⁾の動揺に悩んでいたことから、金本位制度への復帰を望む声が高まっていた。しかし各国の現実⁽³⁾は、金保有の不足から金本位制度への復帰を困難にする事