

銀行の他業禁止規制に関する歴史的考察（１）

—銀行はなぜ他業を営むことを禁止されるのか—

神 吉 正 三

序章

銀行法12条は、「銀行は、前二条の規定により営む業務及び担保付社債信託法その他の法律により営む業務のほか、他の業務を営むことができない。」と規定し、銀行が他業を営むことを禁止している。自由主義経済の下で、民間企業が営む事業の内容について、法律でその範囲を規制するのは、異例である。

銀行の他業禁止の趣旨を徹底するために、銀行の子会社の範囲が規制されるとともに（銀行法16条の２）、議決権保有も規制される（同16条の４）。その理由として、次の点が指摘されている⁽¹⁾。

- ①銀行が免許業種であり、その機能を発揮するために本業専念義務がある。
- ②他業の兼営や他業の会社をグループ会社にすることによって銀行の固有業務の健全性が損なわれることを防ぐ。そこから顧客へのサービスの低下、預金者・取引者の資産の安全性を害する事態を防ぐ。
- ③預金者の利益と他業の利益の間の利益相反

(1) 銀行持株会社も同様に、業務範囲が規制されるとともに（銀行法52条の21）、その子会社の範囲が規制され（同52条の23）、議決権保有が規制される（同52条の24）。

④銀行監督の効率化・実効化

⑤銀行業による産業支配への競争政策上の懸念

⑥優越的地位の濫用の防止

⑦預金保険などのセーフティネットや、免許業種であることにより銀行に生じる利益の流出による公正性の阻害⁽²⁾

①②は、金融監督当局としての大蔵省・金融庁が伝統的にとる見解である⁽³⁾。⑤はかつての銀行による産業支配による歴史的所産である⁽⁴⁾。③

⑥は、他業からの銀行業への参入に伴い、重要な観点と捉えることができる。他業から銀行業に参入する要因は、銀行をグループ内に取り込むことによって、本業である他業を有利に進めることができることにある⁽⁵⁾。

④は、監督当局が銀行業は監督できても、他業をどのように監督すべきか、知見もノウハウもないし、監督当局が他業を銀行業と同様に監督すること自体の是非についても異論があろう。⑦は、預金保険制度の効率的な運用のためには、重要な視点である⁽⁶⁾。他業に進出した銀行の他業に関す

(2) 以上、金融審議会 銀行制度等ワーキング・グループ第1回会合における岩原伸作「銀行の業務範囲規制について」(資料4) 4頁。(https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/ginkouseido_wg/siryoku/20200930/sankou1.pdf)

(3) 小山嘉昭『銀行法精義』(金融財政事情研究会、2018年) 216頁。佐竹浩＝橋口収『新銀行実務講座第13巻 銀行行政と銀行法』(有斐閣、1967年) 152頁も同旨。「主要行等向けの総合的な監督指針」V-3-1(1)においても、②をまず指摘した上で、①③を補足的に指摘している。

(4) メインバンクによる救済融資の実行がありえなくなった現在、銀行による産業支配もありえないと考える。また、メインバンクの救済融資を頼みの綱として、倒産を回避すべきであるとの思想自体が、現在のわが国では、なくなっていると考えられる。詳細は、拙稿「メインバンク関係の将来展望」拙著『金融法の現在と未来』(成文堂、2020年) 407頁以下参照。

(5) 例えば、メーカーが銀行業に進出した場合、自社製品の販売に際して、ローンを利用する利用者に対して、グループ銀行のローンの利用を実質的に強制するといったことが想定される。

(6) 銀行の他業禁止の趣旨については、拙著『融資判断における銀行取締役の責任』(中央経済社、2011年) 22頁における整理も参照。

る債権者は、預金保険制度や公的資金注入制度によって保護された銀行が決して破綻しないと考え、規律を欠いた取引を継続するかもしれない。

バーゼル銀行監督委員会が定める「実効的な銀行監督のためのコアとなる緒原則」（以下、「コア・プリンシプル」という）においても、銀行の業務範囲に関する規定を置いている。「原則４・許容される業務」で、「免許を付与され、銀行としての監督を受ける組織が行うことのできる業務が明確に定義され、「銀行」という名称の使用が制限されている。」と定めている⁽⁷⁾。さらに、「原則４」の「必須基準２」では、「銀行として免許を付与され、監督に服する機関が行うことのできる業務が、監督当局によって、または法律や規則において、明確に定義されている。」と、さらに具体的な規定を置いている。このように、銀行の業務範囲を規制することは、世界各国の銀行監督当局と中央銀行が共通して、銀行監督に不可欠な命題であると考えていることがわかる。わが国の銀行法10条および11条は、銀行が営むことのできる業務を規定し、そして、12条で銀行が他の業務を営むことを禁止することによって、コア・プリンシプルが定める基準をも満たしていることになる。

現行の銀行法（昭和56年法律第59号）は、昭和２年⁽⁸⁾に制定された旧銀行法（昭和２年法律第21号）を全面的に改正して1981（昭和56）年に制定され、翌1982（昭和57）年４月に施行された。現行の銀行法12条は、「銀行ハ担保附社債信託法ニ依リ担保附社債ニ関スル信託業ヲ営ミ又ハ保護預リ其ノ他ノ銀行業ニ附随スル業務ヲ営ムノ外他ノ業務ヲ営ムコトヲ得

(7) バーゼル銀行監督委員会によれば、コア・プリンシプルをもって、銀行および銀行システムの健全性に関する規制および監督のための事実上の最低基準であるとしている。なお、コア・プリンシプルは1997年の公表後、2006年と2012年に改訂されている。2012年改定後のコア・プリンシプルの仮訳については、<https://www.fsa.go.jp/inter/bis/20120919-2/02.pdf>参照。

(8) 本稿では、第二次世界大戦前の年については和暦で表記する。第二次世界大戦後の年は、西暦での表記を原則とし、和暦を併記する場合がある。

ズ」⁽⁹⁾と規定していた旧銀行法5条の規定を踏襲したものである。

銀行の他業禁止規制は、銀行経営の健全性を維持するための重要な規制の一つと位置付けられるものの、わが国で初めて明治23年に制定された普通銀行を規律する法律である銀行条例（明治23年法律第72号）には、他業禁止規定は置かれていなかった。そこで本稿では、銀行が他業を営むことを禁止することの必要性がわが国でどのように認識され、それがどのような過程を経て法律に反映されていったのかについて、銀行条例の制定と改正の過程、そして、旧銀行法の制定過程を調査し、その結果を示す。

さらに、銀行法は2021（令和3）年に改正され、銀行が営むことができる他業の範囲がこれまでになく大幅に緩和・拡大された。この改正の経緯についても検討を加え、同年の改正を踏まえつつ、他業禁止規制に関する将来展望を述べる。

第1章 銀行条例制定までの経緯

第1節 為替会社および国立銀行の制度とその帰趨

明治時代のわが国における普通銀行制度は、明治2年に始まった為替会社の制度、それに代わる明治5年に創設された国立銀行の制度、そして、明治23年に創設された普通銀行の制度という3つの過程を経て整備された。本章では、銀行条例制定前の普通銀行制度が整備されるまでの過程を確認するとともに、他業禁止がどのように扱われたのかを検討する⁽¹⁰⁾。

明治2年、民部省は東京、横浜、京都、大阪、神戸、敦賀、新潟の富豪

(9) 旧字体を新字体に改めた。以下、旧字体を含む文献を引用する場合も同様である。

(10) 第1章における記述には、明治・大正時代を中心として銀行と倉庫業の間に密接な関係があったことを示した拙稿「銀行と倉庫業の関係——明治・大正時代を中心として——」龍谷法学55巻2号（2022年）1頁～34頁と記述の内容に重複がある。

に勧奨して、為替会社を設立し、為替会社に貸付、預金および為替等の業を営むとともに、紙幣を発行させた⁽¹¹⁾。為替会社は、わが国における近代的銀行制度の嚆矢であるものの、過度の量的拡大と高リスク貸付けへの傾注の結果⁽¹²⁾、順次、失敗に帰した。政府は、明治６年に解散の方針を固め、同８年にはその使命を終えた⁽¹³⁾。また、為替会社の制度は、明治政府が殖産興業を進めるためには経済推進を担う企業の近代化が必要と考えた結果である。会社法制が未整備の中、明治政府は、明治４年に渋沢栄一著『立会略則』、福地源一郎訳『会社弁』の２書が大蔵省から出版することによって、会社、とくに株式会社に関する知識の普及とその設立の誘導につとめた⁽¹⁴⁾。

次に、明治政府は、米国の国法銀行制度を模した国立銀行条例を明治５年１１月１５日に太政官布告第３４９号をもって公布した。これにより、為替会社による紙幣の発行が禁止され、明治６年以降は、兌換紙幣の発券機能を持つ国立銀行の設立が始まる⁽¹⁵⁾。国立銀行は、株式会社の形態をとり、資本金の６割に相当する太政官札を政府に上納し、同額の政府発行の公債証書の下付を受け、これを抵当とし、これと同額の兌換紙幣を発行する機能を有していた⁽¹⁶⁾。不換紙幣を回収し、兌換紙幣に置き換える役割があった。国立銀行の業務は、国立銀行条例１０条１節で、「国立銀行ハ為替両換約定為替荷為替預り金其余引請貸借又ハ引当物ヲ取りテ貸金ヲナシ貸借証書其他ノ諸証券及貨幣地金ノ取引等ヲ以テ営業ノ本務トナスヘシ」と規定され、預金、貸付、為替という銀行業務を全て行うことができた。そ

(11) 明治財政史編纂会編『明治財政史 第12巻』（明治財政史発行所、昭和２年）491頁。以下、『明治財政史第12巻』として引用する。

(12) 小山・前掲注(3) 3頁。

(13) 『明治財政史第12巻』 491頁。

(14) 大隅健一郎『商法総則〔新版〕』（有斐閣、1978年）18頁。

(15) 大蔵省編『明治大正財政史第14巻』（財政経済学会、昭和12年）1頁（以下、『明治大正財政史第14巻』として引用する）、『明治財政史第12巻』 491頁。

(16) 小山・前掲注(3) 9頁。

して、同条例10条2節は、「国立銀行ハ地所家屋其他物件ノ売買ヲ為ス可
ラス又職工作業ノ功ヲ興シ及其株主ト為ル可ラス唯左ノ条件ニ付テ地面又
ハ家屋物件等ヲ買ヒ又ハ之ヲ預リ又ハ之ヲ売渡ス等ノ事ハ此条例ニ於テ之
ヲ宥恕ス可シ」と規定し、明確に他業を禁止する規定を置いていた。なお、
米国の国法銀行制度においても、業務範囲の制限と大口融資規制などの業
務内容に関する制限があったところから⁽¹⁷⁾、制度の導入にあたって、同
様に規制されたものと考えられる。

国立銀行は、資本金の一定割合を上限として発券が認められていたと
ころ、明治12年には京都の第百五十三銀行が設立されて発券総額の上限に達
したため、以後、設立は許可されなくなった。また、明治16年の国立銀行
条例の改正に際して、明治15年に設立された日本銀行に発券機能を集約す
る必要もあって、開業から20年の営業満期後は国立銀行として営業を継続
できず、また紙幣の発行も認められないこととなったため、明治29年以降、
122行が普通銀行に業態転換し、明治32年2月には、わが国から完全に国
立銀行が消滅した⁽¹⁸⁾。

第2節 普通銀行制度の創設に至る経緯

普通銀行制度の創設は、明治初期から強く希求され、以下に述べるよう
に政府内で繰り返し検討が行われたものの、会社法制の整備とともに実現
すべきと考えられた。その結果、制度の創設は明治23年4月の旧商法（明
治23年法律第32号）の制定を待つこととなった⁽¹⁹⁾。銀行条例は、ようや

(17) 藤村忠「明治5年(1872)のわが「国立銀行条例」とアメリカの1863年の「国
法銀行法(National Bank Act of 1863)」との癒着関係をさぐる」経済論集(北
海学園大学)18巻3号(1971年)74頁～75頁参照。

See, 12 u.s.c. § 24 Seventh.

(18) 『明治大正財政史第14巻』2頁・36頁。他は、鎖店7行、満期解散8行、合
併16行である。

(19) ロエスレルの起草による旧商法は、外国法の模倣であってわが国の実状に
合わないと厳しく批判され、現行商法（明治32年法律第48号）が明治32年ノ

く明治23年8月23日に法律第72号をもって公布された。以下、その過程を検討する。

早くも明治3～4年には、政府に対する普通銀行および銀行類似会社の設立の請願が相次いだ。明治4年7月に三井組バンクの設立の請願書が大蔵省に提出され、明治4年11月には、東京会議所が紙幣発行の特権を有する「東京銀行」の設立を請願するものの、いずれも銀行制度が未整備であったこと、許可を与えることによって生じるこれら業者の良民への眩惑を図る可能性といった点を根拠として、いずれも認められなかった⁽²⁰⁾。明治7～8年から同10年に至る間に、政府は私立普通銀行条例の編成に着手したものの、一般会社法制の制定を待つべきとの結論に至り、条例の発布は中止された⁽²¹⁾。

ところが私立銀行会社の設立の出願は、年を追って各地で増加した。これに対して政府は、設立許可の出願に軽々しく応じると、一般的な銀行制度を欠く状況の下では、為替会社の轍を踏む可能性があること、官許を標榜して良民を眩惑することを謀り、その結果、金融機関の発達を妨げ、ひいては商工業の進歩を害することを懸念し、慎重に審査する方針をとった。すなわち、「単ニ為替両換、預り金及貸付等ノ業ヲ営ムモノニシテ且實際確實ナルモノニ限り紙幣頭ノ認許ヲ受ケテ営業セシムルノ方針」⁽²²⁾がとられた。

その後、前述のとおり、明治5年に国立銀行条例が公布されたにもかかわらず、私立銀行および銀行類似会社の設立の出願が相次いだ。しかし、法律の根拠を欠く状態で濫りに官許を付与することは、会社に対する社会の妄信を生じるとの懸念から、会社条例制定前においては、むしろ人民相

↘ に制定された。

(20) 以上、『明治財政史第12巻』499頁・532頁。

(21) 『明治財政史第12巻』492頁。

(22) 『明治財政史第12巻』532頁～533頁。

互の協議によって営業させるに越したことはないとして、明治7年4月以降、大蔵省は「追テ一般ノ会社条例制定相成候迄人民相对ニ任セ候儀ト可相心得候事」と指令した⁽²³⁾。銀行業に対する規制の必要性は認識しつつも、結局、それを放棄したともいえる運営が行われた。

明治9年8月には国立銀行条例が改正され、22条3節が削除された。これにより、一般会社も「銀行」の名称を使用することができるようになった⁽²⁴⁾。この改正を受けて、三井組は三井銀行に改名し、同行は「私立会社ニシテ公然銀行ト号シタル嘴矢」⁽²⁵⁾となった。そして、この改正により、各地に「銀行濫設の勢い」⁽²⁶⁾が増した。

さらに、明治11年7月に府県官職制の改正が行われ、諸会社設立の請願に関して、条例規則によって地方官を経由するもののほかは、設立の請願が重大でなく、かつ例規があれば、府県長官が処分を行えることとした。しかし、その結果、許否の基準に統一を欠くこととなった。そこで、大蔵省は、明治15年に次の大蔵省令を発し、銀行および銀行類似会社の設立出願について、大蔵省に稟議すべきこととした。

明治15年5月6日大蔵省省令第10号

「私立銀行並ニ銀行類似会社ノ儀地方庁限り承認候向モ有之候処管理上ノ都合有之候条自今創立出願ノ節ハ其定款規則書等相添ヘ一応当省へ稟議ノ上承認イタシ候儀ト可心得此旨相達候事

但定款規則等改正ノ節モ本文ニ準シ更ニ稟議イタスヘク候事」⁽²⁷⁾

ただし、銀行類似会社は、銀行ではない商工業会社が銀行業を営むものであって、商工業は農商務省の所管であるところから、銀行類似会社の設立について、大蔵省と農商務省のいずれの省に設立の請願をなすべきかに

(23) 『明治財政史第12巻』533頁～534頁。

(24) 『明治財政史第12巻』535頁。

(25) 『明治財政史第12巻』525頁。

(26) 『明治大正財政史第14巻』7頁。

(27) 『明治財政史第12巻』535頁～536頁。

疑義を生じることとなった⁽²⁸⁾。そこで、大蔵省は明治15年9月に、「銀行類似会社ト称スル者ハ貸付金、預り金及為替、荷為替、割引等凡ソ銀行事業ノ全部又ハ其幾部ヲ專業トスル者ニ限り候儀ニ付他ノ業務ヲ兼営スル者ハ当省ノ主管ニ無之儀ト可相心得此旨相達候事」⁽²⁹⁾と、銀行類似会社の定義を明確にするとともに、他の業務を兼営する者は、大蔵省の主管でないことを明確にした⁽³⁰⁾。

以上の明治政府の対応の結果、私立銀行および銀行類似会社については、次の3種が存在する状態となった。明治政府の対応の混乱ぶりが窺えるもので、銀行制度に関して、非常に統一を欠く状態であったことがわかる。

①政府が設立を承認したもの

(a)地方庁において大蔵省の指令によって承認したもの

(b)地方庁限りで承認したもの

②人民相對に任すとの指令を受けたもの

③随意に設立されたもの⁽³¹⁾

このような事態に対して大蔵省は、明治17年以後、結社請願に対して、以下の5つの項目からなる準則に従って許否を決することとした。

- ①株主ノ責任ハ必ス無限タルヘキコト尤モ十九年以降ハ資本金五拾万円以上ニシテ地方官ノ申牒ニヨリ特別ノ事情アルモノハ特ニ保証有限責任ヲ認可セリ東京ノ割引銀行、京都ノ商工銀行、富山ノ高岡銀行ノ類是ナリ

(28) 『明治財政史第12巻』 682頁。

(29) 『明治財政史第12巻』 683頁。銀行類似会社の実数は、明治17年が741、銀行条例が施行される前年の明治25年が680である。『明治大正財政史第14巻』 30頁参照。普通銀行の数についても同じ年の状況を確認すると、明治17年が213行、明治25年が324行である。『明治大正財政史第14巻』 28頁。

(30) 『明治財政史第12巻』 683頁。

(31) 『明治財政史第12巻』 536頁～537頁。根拠法を欠く状態の下、その設立は「単ニ人民ノ契約ニヨル外ナク三者ノ権能一モ異ナル所ナク」と説明されている。

- ②株金ハ必ス壹万円以上タルヘキコト
- ③株金ノ払込ハ必ス一箇年以内タルヘキコト
- ④貯蓄預金專業ノ銀行会社ハ従前之ヲ承認セント雖モ責任ノ明確ナラサル私立銀行会社ヲシテ該預金ヲ為サシムルモ之ヲ監護スルニ由ナキヲ以テ其創立ヲ認可セス通常ノ銀行会社ニシテ貯蓄預金ヲ兼業スルハ勿論之ヲ許サス
- ⑤株券其他物品ノ売買等銀行本務外ノ業ヲ営ムコトヲ許サス⁽³²⁾

この準則で初めて、大蔵省が普通銀行の他業禁止を明確に打ち出している点が注目される。

そして、明治23年4月に旧商法が公布され、26年7月より施行された。ただし、株式会社だけは、政府の免許を要することとされていたものの、明治32年の新商法（明治32年法律第48号。現行商法）の制定によって、株式会社の免許制は、廃止された。

第3節 小括と若干の考察

本章第1節で述べたように、国立銀行条例は、10条2節に他業禁止規定を置いていた。国立銀行は、兌換紙幣の発券機能を有している。兌換紙幣であるとはいえ、その発行する紙幣に対する社会的な信用を維持する必要がある。同条例11条「銀行営業ノ制限貸附金預金準備金等ノ定規ヲ明確ニス」の1節では、貸付金について一口につき元金高の10分の1を上限とする旨の規定を置くとともに、6節では、預り金総額のうち、少なくとも2割5分を臨時返却のために銀行の金庫に積み立てておくべきこと、うち1割は政府の公債証書であってもよいと定めていた。このように、国立銀行には、資金運用における大口融資規制とともに、支払準備のための規制が課せられていた。国立銀行が他業を禁止されていたのは、他業の経営リス

(32) 『明治財政史第12巻』537頁。下線は、引用者による。

クが国立銀行の発行する紙幣の信用、さらには預金に対する信用に影響を与える点が懸念されたからであると考えられる⁽³³⁾。また、国立銀行の株主の圧倒的多数が華士族であり、その株式の保有割合は総資本額の77%であったとされる⁽³⁴⁾。これは、華士族に対して発行された公債を集めるとともに、商人・地主などが加わって国立銀行が設立されたことによるものであって、華士族の経済的支援の機能も果たしたからである。新たな制度であるため、規制を設けやすかったと見ることもできるかもしれない。

普通銀行と銀行類似会社についてはどのように考えるべきか。明治17年以後の請願に対して、政府は他業兼営を禁止したものの、すでに銀行業を開始している事業者の場合、大蔵省には法的な監督権限も、是正命令権もないところから、他業兼営を黙認せざるを得なかったのではないかと推測される。この点でも、普通銀行と銀行類似会社を規制するための統一的な法律が未整備であったことが影響していると考えられる。

結局、銀行への他業禁止規制の導入は、第3章で検討する銀行条例制定後、大正5年の同条例の改正を待つこととなった。

第2章 銀行条例制定の経緯

第1章第2節で述べたように、明治7年4月以降、銀行類似会社の設立の方針が変更されたものの、銀行類似会社の設立の許否またはその管理方法について、各府県より指令を仰ぐものがあるにとどまらず、政府においてもその処分の方針を確定しないときは、管理上、不便のあることが認識された。そこで、普通銀行条例を発布する必要性が、明治時代の早い時期から政府内で認識されていた。具体的には、明治23年に銀行条例が制定さ

(33) ただし、明治9年の国立銀行条例の改正で、正貨兌換は廃止された。小山・前掲注(3)11頁。

(34) 加藤俊彦『本邦銀行史論』（東京大学出版会、1957年）32頁。

れるまでに、明治8年と10年の2回、政府内で検討が行われた。

まず、明治8年3月20日に紙幣頭得能良介が大蔵卿に対して、正院への稟議案と通常銀行条例案を添付して普通銀行制度の創設について建議した。しかし、銀行条例は一般会社法の制定を待ってこれを発布することとしても遅くはないとされ、正院に提出されることなく、廃案となった⁽³⁵⁾。

次に、明治10年の動きである。前述のとおり、明治9年に国立銀行条例が改正され、国立銀行でなくとも「銀行」の名称を使用することができるようになったことを受けて、設立の請願が続出した。ただし、国立銀行は発券特権を有するため、濫りに許可すべきでないとされた⁽³⁶⁾。そこで、私立銀行条例を制定し、国立銀行創立の特典を付与しないもの、並びに貸金会社の類は全て私立銀行条例に準拠して営業することを許す必要があるとする建議が、大蔵省銀行課長岩崎小二郎によって明治10年11月17日に行われた⁽³⁷⁾。しかし、この建議もまた、未だ一般会社に関する法が制定されていないことを理由として、見送りとなった⁽³⁸⁾。

その後、ようやく明治23年4月に旧商法が公布され、会社に関する一般の法制度が備わったところから、大蔵大臣松方正義によって、明治23年5月15日に「銀行条例制定の儀」が閣議に提出された。本稿における関心と関わりのある部分は、以下のとおりである。

「殊に当省の主管に属する私立銀行の事業は他の一般の商社と異なり広く公衆より預り金を為し巨額の資本を運転し金融を開導するの機関にして其一成一敗は惟り其株主債主等に直接の損益を蒙らしむるに止まらず市場一般の信用に影響し一に銀行の蹉跌に因り各地方の人民盡く疑懼の念を生し平生確実の銀行と雖も之か為め多少の猜疑を受け

(35) 『明治財政史第12巻』538頁～539頁・586頁。

(36) 『明治財政史第12巻』587頁。

(37) 『明治財政史第12巻』587頁。

(38) 『明治財政史第12巻』588頁。

営業上不測の困難を来すことあるを免れず（。）銀行事業の一国經濟上に大關係を有する夫れ此の如し（。）故に之か管理の方法も亦最嚴密精細たらざるを得ず（。）今商法を通覽するに其規定する条款のみにては從來の實驗に徴し私立銀行管理上尚ほ不便を感じる所不尠（中略）私立銀行は事業の何物たるを解せず或は貨物の売買を試み或は株券若くは不動産の売買に従事する等苟も利益の存する所は其事業の何たるを問はず之に關涉し終に株主債主をして不測の慘況に陥らしむるの弊往々之あり（。）故に宜しく其事業の性質を明瞭にし其他役員の資格資本金及び貸付金の制限又は諸帳簿報告表の規定を設け之れか制裁を要すと雖も商法には固より特に銀行に適切なる此等の条項の設けなし（。）故に特に私立銀行法を發布して其缺漏を補ひ管理の便に供ふる亦是れ忌已を得ざるの事實なり」⁽³⁹⁾

松方大臣は、銀行業は特種の性質を有するとともに、その関係するところがはなはだ広いため、一般会社と同様に商法のみで管理することができないとし、銀行を規制するための特別法が必要であることを強調している。また、当時の銀行というものが、およそ銀行としての体をなしておらず、銀行業を営む傍ら、利益を追ってさまざまな事業に進出している実態をも示している⁽⁴⁰⁾。なお、明治23年の恐慌の到来が、明治政府に銀行条例の制定を急がせたとの指摘がある⁽⁴¹⁾。ただし、「銀行条例制定の儀」

(39) 『明治財政史第12巻』589頁～590頁。なお、ここでの同書の引用に際して、読みやすさを優先し、片仮名を平仮名に改めるとともに、句点を補記した。下線は引用者による。以下、個別に注記しないものの、本稿における引用部分の下線は全て引用者による。

(40) 加藤・前掲注(34)45頁は、この時期の私立銀行について、「いわば一部の地主・旧富豪たちが資金をもちよった高利貸的な貸付会社とみてよいであろう。」としたうえで、「いまだ銀行の域に達していないものと思われる。」と指摘している。

(41) 加藤・前掲注(34)124頁、瀧澤直七『稿本日本金融史論』（有斐閣書房、大正元年）277頁。また、明治23年～24年の恐慌の際には、第一国立銀行、三井銀行のような有力銀行でも取付けが起こったとされる。佐竹＝橋口・前掲ノ

に見られる銀行の他業の兼営禁止、役員の兼任禁止、資本金の制限などは、成立した銀行条例の条文には一切盛り込まれていない⁽⁴²⁾。

なお、大蔵省が明治17年以後、結社請願に対して採用した準則の5番目に見られた他業兼営の禁止について、これが銀行条例の条文に盛り込まれなかった理由やその背景は不明である。当時の銀行の不健全性は、貸出の放漫のような銀行業としての不健全ではなく、銀行自身が商業的な投機や株式投機その他の事業を行うといった不健全性であった、との指摘がある⁽⁴³⁾。当時の銀行経営の脆弱性と相まって、銀行が他業を営むことによる他業のリスクが銀行に波及しやすかったということである。そもそも銀行条例は、銀行の経営主体として合名会社、合資会社、株式会社、各人の4つを想定しており⁽⁴⁴⁾、他業を営む個人であっても、銀行を開業することができる法制度であったことも確認できる。

ㄨ 注(3)72頁参照。

- (42) 後藤新一「銀行条例の精神と普通銀行の歩み」金融経済94号(1965年)22頁。この要因として、寺西重郎『戦前期日本の金融システム』(岩波書店、2011年)180頁は、「おそらく閣議にかけられる段階で、松方の法律案に対して大蔵省内で大幅な変更が加えられて、「厳密精細」な規定から簡便な規定への変更がなされたと判断される。」と指摘するとともに、①松方デフレ以後の順調な経済成長を背景にした現状肯定の動きと、②帝大卒の専門知識を持った専門官僚が省庁の支配的勢力として台頭し、彼らが裁量による行政を行うことで権限を持つことができると考えた結果ではないか、との考えを示している。
- (43) 加藤俊彦「銀行条例について——本邦普通銀行の性格と関連して」経済学雑誌(東京大学)17巻3号(1948年)52頁。
- (44) 銀行条例施行細則(明治26年大蔵省令第7号)13条および14条は、銀行の設立主体として、個人を意味する「各人」との規定を置いていた。なお、普通銀行の総行数は、明治26年末時点で628行(株式会社510、合資会社44、合名会社15、各人59)であり、翌27年末時点では、761行(株式会社617、合資会社58、合名会社17、各人69)である。『明治財政史第12巻』738頁。このように、全体の1割弱が個人経営の銀行であった。

第3章 銀行条例の制定と他業兼営に関する規制の変遷

第1節 銀行条例案の元老院における審議の過程

銀行条例は、わずか11箇条で構成される簡潔な法律である。制定時の銀行条例には、上述のとおり、銀行の他業兼営を禁止する条文は置かれていない。銀行を規律する法律の必要性は、明治時代当初から政府内で認識されていたものの、商法の制定を待ってこれを制定すべきとの方針が堅持された結果、銀行条例の制定は、明治時代中期の明治23年と、非常に遅れることとなった。これは、明治政府の普通銀行制度の創設に対する無責任な対応の結果であると言わざるをえない⁽⁴⁵⁾。銀行条例制定までの間、国立銀行の他に、普通銀行および銀行類似会社が併存するという非常に混乱した状態に陥っていたことは、第1章で見たとおりである。

銀行条例案が提出された元老院では、明治23年8月2日に第一読会が開かれ、男谷忠友法制局参事官によって、松方正義大蔵大臣の「私立銀行法制定の件」が朗読された後、法案提出の趣旨説明が行われた。その中から、本稿の関心に基づいて、注目すべき箇所を引用する。

「私立銀行及類似会社興廃の実況を挙げれば十七年より二十二年十二月までの六年間に於て私立銀行の鎖店せしもの四十九事故減株を為せしもの九十五合計百四十四行にして其現に残存するもの前挙の二百四十一行とす（。）又銀行類似会社は同六年間に於て鎖店せしもの九十事故減株を為せしもの六十合計百五十社にして是れ又現に残存

(45) 明石照男＝鈴木憲久『日本金融史第1巻（明治編）』（東洋経済新報社、1957年）132頁は、銀行条例の公布が延期を繰り返されたことに関して、「銀行に関する制限という実際上の必要をさしおき、たんに法制上の体裁を整えるだけにかかわり過ぎたという意味で、政府としてはむしろ失態をおかしたものと評せざるを得ないであろう。」と厳しい評価を下している。ただし、国立銀行の設立が打ち止めとなる明治13年までの明治政府の銀行政策の主たる対象は、国立銀行に向けられていたとの指摘がある。加藤・前掲注(34)124頁。

するもの前挙の六百九十三とす（。）此に以上の銀行及類似会社の鎖店減株せしものの数を合すれば六年間に於て無慮二百九十四にして其数実に夥しとす（。）此の如き驚く可き現象を呈するは畢竟銀行会社か信用を重んぜず濫に種々なる商売に従事し又は危険なる無抵当貸を為す等に原因せすんはあらず（。）此等のものに対し大蔵省は従来如何なる手続を以て認可を与へ来りしやと云ふに我国に於ては国立銀行、日本銀行、正金銀行の外は之を提轄す可き法律一も存せざるを以て私立銀行以下に向ては只一時臨機の処分を用いしに過ぎす（中略）地方の実況を見るに一戸の中一方に銀行を開き隣家に於て商業を営み一旦商業に失敗するときは同時に銀行も鎖店すると云ふの有様なり（。）若し大蔵省が時々官吏を派し嚴重に検査せは斯る弊害なからんも固と之か法律なきを以て検査を実行するも彼れの拒む所と為らば到底如何んともし難きなり（。）若し此不取締のまゝに推し移らば弊害年を追ひ益々甚たしきに至らん（。）今や幸に商法發布ありて商事会社に関する法則を一定したれば其足らざる所を本案銀行条例を以て概定せり」⁽⁴⁶⁾

銀行を監督する業法を欠くこともあって、種々の事業に進出したものの、当該事業の失敗や無担保貸付を行った結果、銀行および銀行類似会社の経営破綻が多数発生していることを指摘した上で、商法のみによっては銀行を監督するには足りないので、銀行条例を制定する必要があると説明している。明治17年から同22年12月までの6年間に、銀行と銀行類似会社の鎖

(46) 元老院会議筆記 第734号議案銀行条例（明治23年8月14日第一読会）日本銀行調査局編『日本金融史資料 明治大正編第13巻』（大蔵省印刷局、1959年）414頁。以下、『日本金融史資料 明治大正編第13巻』として引用する。原文は当時の公文書の表記方法に従って、漢字片仮名かつ清音で表記され、かつ句読点がない。以下、同書からの引用に際しては、読みやすさを優先し、質疑と答弁の部分について、片仮名の部分を平仮名に置き換えるとともに、句点のない時代の文書については、句点を括弧付きで補記した。

店と事故減株の事例が計294件の多数に及んでいると説明されていることは、注目すべきである。そして、その原因として、他業への従事と無担保貸の結果であると分析している。このような銀行業を巡る極めて深刻な状況が、銀行条例が制定されるに至る大きな要因であったと考えられる。しかし、法案に他業禁止規定を置かなかった理由は示していない。

次に、渡邊清議官から、銀行条例１条の「公ニ開キタル店舗ニ於テ営業トシテ証券ノ割引ヲ為シ又ハ為替事業ヲ為シ又ハ諸預リ及貸付ヲ併セ為ス者ハ何等ノ名称ヲ用キルニ拘ラス総テ銀行トス」に関する質疑に対する男谷参事官の答弁をみる。

「第一条に「何等ノ名称ヲ用キルニ拘ラス総テ銀行トス」とは元来公に開きたる店に於て行ふ割引、為替又は諸預り貸付の事業は全く銀行営業部内に属し普通の商業と異なり其間自ら区別を存せり（。）然るに世間或は水産会社、鉱業会社、農産会社等の名義を以て為替荷為替等の事業を営み又普通の店舗に於て貸金預り金を為し之を運轉融通する者往々にして之れ有り（。）此等は事実上銀行事業なるを以て其如何なる名称を用いるに拘らす法律は一括して銀行と見做すと云ふに在り」⁽⁴⁷⁾

この答弁からは、さまざまな会社が銀行業を営んでいたことが窺える。そして、銀行条例１条の趣旨としては、そのような実態を踏まえた上で、証券の割引、為替、諸預かり、貸付という営む事業の内容自体に着目して、銀行として扱う趣旨であると説明されている。ただし、他業兼営を規制していないため、他業を営むことを主業として、銀行業を営むことができる、ということになる。

次に、中島永元議官から行われた、「本案のまゝにては検査監督等の手続全く分明ならず（。）此の如くにして果して取締の効ありや大に疑はさ

(47) 『日本金融史資料 明治大正編第13巻』415頁。

るを得す」との質疑に対する男谷参事官の答弁を見る。

「従来薪屋店、酒店、西洋小間物店などの傍に貸金、預り金、為替等の牌札を掲げて営業を為す者あり（。）…其営業より云へは私立銀行たるに相違なし（。）実に銀行を総て株式会社に限らは取締上甚た便利なるも従来の私立銀行にして株式組織に依るものは其数僅少にして而も概ね五人乃至六人の株より成れるものとす（。）…一家若くは一人より成れるものに至りては其融通運転自在なれば明瞭なる取調を為すこと極て難事とす（。）故に本案にては資本金に向て従来の大蔵省内規の制限を用いす本案に定むる手続を経て出願するものは之を認許するの精神なり（。）要するに本案は大体の規定なれば其の細則は場合に依り之を発するならん」⁽⁴⁸⁾

この答弁からも、当時のわが国には、他業を営む傍ら、銀行業を行う者があったことと、非常に零細な経営基盤の上に銀行業を営むケースがあったことがわかる⁽⁴⁹⁾。

元老院の銀行条例案に関する審議においては、銀行条例と商法との適用関係に関する質疑が多くみられる。銀行には商法を基本的に適用するとともに、銀行条例を重ねて適用するという趣旨の答弁が繰り返し行われている。銀行が他業を営むことの弊害については、趣旨説明等で繰り返し行われているものの、この点に関する質疑は全く行われていない。

元老院における銀行条例案に関する審議は、明治23年8月14日の第一読会（午前9時30分開場、午前11時10分閉場）、翌8月15日の第二・第三読会（午前9時30分開場、午前9時55分閉場）と、その審議時間は、わずかに計2時間5分でしかない⁽⁵⁰⁾。銀行条例案は、元老院での議定を経て成立し、明治23年8月23日に法律第72号として公布された。銀行条例は、明治

(48) 『日本金融史資料 明治大正編第13巻』416頁。

(49) 明治26年末と翌27年末の経営形態別の銀行数については、前掲注(44)参照。

(50) 『日本金融史資料 明治大正編第13巻』411頁～423頁。

24年1月1日から施行される予定であったものの、旧商法の施行が延期されたため、これと平仄をあわせて、明治26年7月1日から施行された⁽⁵¹⁾。

銀行条例案の元老院における審議の過程からは、銀行条例に銀行の他業禁止規定がないことの理由やその背景を知ることができない。ただし、銀行条例と同時期に制定された貯蓄銀行条例（明治23年法律第73号）には、5条に他業禁止規定が置かれていた⁽⁵²⁾。貯蓄銀行とは、同条例1条で、「複利ノ方法ヲ以テ公衆ノ為ニ貯金預リノ事業ヲ営ムモノヲ貯蓄銀行トス」と定義し、5条は次のように規定していた。

第五条 貯蓄銀行ハ左ニ掲クル事項ノ外其ノ資金ヲ運転スルヲ得ス

第一 貸付

第二 証券ノ割引

第三 国際証券及地方債証券ノ買入

なお、貯蓄銀行条例は、貯蓄銀行が国民の零細な貯金を扱うところから、その事業運営に厳格な規制を設けることによって、経営の健全性を実現しようとする点に特徴がある⁽⁵³⁾。

銀行条例に他業禁止規定を欠いた理由は、あくまでも推測の域を出ないものの、当時の銀行および銀行類似会社は、江戸時代からの両替商などが進出する場合を除けば、他業から銀行業に進出したケースが多いと考えられるところから、他業を禁止することが現実的ではなかったことと、銀行業としての十分な経営基盤が構築されない限り、銀行に他業を禁止することは、銀行業自体が成り立たないと懸念された結果なのではないかと考え

(51) 『明治財政史第12巻』596頁。

(52) 貯蓄銀行条例の制定に関する元老院における審議の過程で、貯蓄銀行が他業を禁止されたことの理由がどのように説明され、どのような質疑応答が行われたのかについて確認できれば、有益な示唆が得られるであろう。ところが、同条例案に関する元老院の議事録は、非常に残念ながら、火災により焼失しており、確認することができない。『日本金融史資料 明治大正編第13巻』1296頁～1298頁の「焼失資料に関する総理府記録」参照。

(53) 加藤・前掲注(34)155頁。

る。これについては、本章第4節であらためて考察する。

なお、銀行条例の制定により、それまでの銀行類似会社は、銀行への転業認可を受けなければ存続できないこととなった⁽⁵⁴⁾。ようやく普通銀行制度の統一が実現した。

第2節 銀行の他業兼営に関する社会の見方

銀行の他業兼営に関する懸念を表明する文献が公表されている。ここでは、2つの文献の内容を紹介する。

1つ目は、当時の大蔵省次官であった阪谷芳郎が、明治25年11月19日に経済学協会大演説会で行った講演記録である。

「此の銀行〔国立銀行を指す。引用者注〕と云ふものは、必要があつて起つたものではない。日本の商業の習慣では、まだ斯くの如き沢山な銀行と云ふものは必要でなかつた。けれども政府は銀行を拵へさして、商業の習慣を改めさすと云ふ政略である。商業の習慣が改まつてから必要があつて起つた銀行ならば危険でもないけれども、政府は商業の習慣の改まるのを待つことが出来ない。…銀行は出来たが紙幣を運転することが出来ない。…そこで銀行者自らもどうか発行した紙幣を振撒かなければならぬと云ふ処からして、百方手を尽くして工業社会を勧めて、起業を盛んにし、遂に銀行役員自ら間接直接に興行会社の重役となり、相談役になり、顧問役になり、社長になると云ふ様な方向を執り、遂に銀行者が自分の資本を運転する為めに、自ら進んで工業に従事しなければならぬと云ふ風になつて来た。…処か不経験なこと、云ふものは失敗の多いものでありまして、元と必要のないのにこちらから銀行を興し、押掛けて資本を運転すると云ふことになつたものであるから、其貸付けた資本は、多くは運転の力を失つて、

(54) 小山・前掲(3)16頁。

或は永期の貸附となり、甚しきは滞貸と云ふものになつて仕舞ひ、其際に今の紙幣下落の変動が生じて来たものであるから、明治十四五年に銀行金融と云ふものがはつたと必迫して、続々地方から鎖店の危急に迫るからどうかして呉れと云ふことを政府に申して来る。政府でも如何ともすることが出来ない。と云ふ中に破産して仕舞ふものか出来る有様になつて来た。」⁽⁵⁵⁾

殖産興業は、明治政府の重要な政策課題であつた。しかし、当時、未だ十分に諸産業は発達していなかったため、銀行業に対する需要も限定的であるから、国立銀行の増加と、諸工業の未発達といった要因により、貸付が活発に行えないことに伴う弊害について指摘している。銀行が自ら他業を興して融資を行うものの、慣れない事業は破綻の危険性も高く、貸倒れに至る場合があると指摘している。なお、国立銀行は他業兼営を禁止されていたから、国立銀行が直接他業を兼営することはできなかった。

２つ目は、明治時代の著名な経済学者である田口卯吉による銀行の他業兼営の危険性に関する指摘である。

「余輩熟々我が邦銀行の現情を観察するに、所謂大銀行なるものも其業務を行ふに当りて根本的の誤謬に陥れることを知るなり。何ぞや、他の実業に關係する事是なり。

三井が鉱山、紡績、呉服、物産其他種々の事業を営めることは喋々を要せざるべし。

三菱が鉱山、造船、其他種々の事業を営めることも亦喋々を要せざるべし。

其他の銀行に於て其頭取若くは役員等が種々の事業に關係すること亦喋々を要せざるべし。

余輩は之を以て我邦銀行業務に於ける根本的誤謬なりと信ずるもの

(55) 阪谷芳郎「現時の経済策」東京経済雑誌653号（明治25年）843頁。原文は、読点が全て句点で表記されているものの、適宜、読点に置き換えて表記した。

なり。…今や此の如き誤謬は益々銀行社会に流行せんとするものゝ如し。譬へば、一銀行に於て或る製造事業に貨幣を貸与したりしに、其製造者は破産の機械其他一切の権利は銀行に流込みたりと仮定せよ。銀行者としては直に此製造所を競売に付し、其損失は損失として決算すべきこと至当なるに、銀行社会は決して此の如き断行を為すものなくして、却て其取締役の一人をして別に此製造を管理せしめ、銀行は之に対して貸金を継続するを常とせり。是れ一には銀行は損失金を出すことを嫌ひ、二には其の取締役は製造を管理して美事に一大利益を起さんとの野心あるに基くものなりと雖も、是れより其銀行は純然たる銀行にあらずして、銀行兼製造業となることなり。此の製造は銀行に対して固執の病となるべし。」⁽⁵⁶⁾

銀行の他業兼営は、当時の銀行が、他業を営む業者によって創設されることがあったため、必然的に他業を兼営する状態を招来したことを背景としている。そして、銀行による他業兼営は、それらの事業者にとって、本来の主業を円滑に遂行する上で、銀行業を併営することに大きな効果が期待できたからであると考えられる。さらに、この文献では、バブル経済の時期の銀行の行動と同様、多くの融資を実行した融資先が経営不振に陥った場合、銀行が不良債権として償却をすることなく、反対に、融資先を銀行の管理下において融資を継続しようとするのが指摘されている。銀行と融資先企業との間で、とくに役員の兼任を排除することといった形での癒着関係を遮断することが重要であることがわかる。現在に通じる慧眼の士としての指摘である。

田口が指摘するように、銀行業に新たに進出する事業者には、他業の事業者が見られる。鉱業（銅山経営）から銀行業に進出した住友本店銀行部

(56) 田口卯吉「銀行事務の誤謬」鼎軒田口卯吉全集刊行会編『鼎軒田口卯吉全集 第7巻』（大島秀雄、昭和2年）381頁～382頁（明治34年1月19日発行東京経済雑誌1064号所掲の再録）。

（現三井住友銀行）、海運業から銀行業に進出した三菱合資会社銀行部（現三菱UFJ銀行）がその具体的な例で、ともに明治28年に銀行業に進出している⁽⁵⁷⁾。大口融資規制を規定していた銀行条例5条は、銀行業界からの猛烈な反対を受けて、明治26年の施行から間もない明治28年に廃止された⁽⁵⁸⁾。次節でも述べるとおり、これにより、企業が資本を求めて銀行を設立するという「機関銀行」の続出という事態を招来する⁽⁵⁹⁾。わが国の普通銀行は、産業と深く結びついた機関銀行的性格を持つこととなる⁽⁶⁰⁾。

第3節 銀行条例の改正と銀行の他業兼営

（1）緒言

銀行条例の制定後、普通銀行は濫設の時代を迎える⁽⁶¹⁾。明治26年の時

(57) 拙稿・前掲注(10)11頁・13頁参照。

加藤・前掲注(34)143頁は、「企業自身がその貨幣資本を求めるために銀行を設立する事実が多くみうけられる。ここに機関銀行が本格的に展開しはじめるのである。住友・三菱といった鉱業・海運業を中心として発展してきた財閥が、その傘下に銀行を整備したのもこの時期である。」と指摘している。

(58) 銀行条例5条の大口融資規制は、東京銀行集会所が行った同条削除の修正案が明治28年2月に帝国議会上に提出されて承認され、施行からわずか1年半で削除された。詳細は、拙稿「大口信用供与規制の遵守と銀行取締役の責任」拙著・前掲注(4)219頁～220頁参照。

(59) 加藤・前掲注(43)65頁～66頁。

(60) 大島清『日本恐慌史論 上』（東京大学出版会、1952年）72頁は、「日本の銀行はドイツにおけると同様に事実上企業金融を任務とせざるをえないにもかかわらず、小規模な銀行として多数濫立することとなつていつたという点に問題があるといえよう。これを結論的にいえば一般に蓄積がはなはだ低位であつたということに帰着するであろう。そしてこのことに必然的に関連するところであるが、銀行はいわゆる機関銀行としての機能をもつものとなつたということである。三井・三菱・住友等の大銀行はもちろん地方銀行においても、頭取や重役が自己の企業の資本を調達するために銀行を設立したばかりが多いことをかんがえれば、地方産業と結びついた小規模銀行の設立される理由を見出すことができるであろう。」と述べて、機関銀行が多く設立された背景を説明している。

(61) 佐竹＝橋口・前掲注(3)48頁は、銀行条例施行後の普通銀行の発達状況にノ

点で628行であった普通銀行の行数は、明治34年には1890行もの多数に達した⁽⁶²⁾。そして、このような普通銀行の濫設は、当然のこととして、経営基盤の脆弱な弱小銀行が多数存在することとなる結果、金融恐慌の到来に際して多くの銀行の経営破綻を招来するとともに、銀行間の過当競争を惹起した⁽⁶³⁾。さらに、設立された大部分の銀行が、産業資本と密接な関係をもって、産業企業の資金導入機関として設立された「機関銀行」であったとの指摘がある⁽⁶⁴⁾。銀行の濫設を前にして、明治政府が普通銀行の設立に抑制的な態度を鮮明にするのは、明治34年8月の理財局長通牒を待つこととなった⁽⁶⁵⁾。

銀行条例は、明治26年の施行から、旧銀行法が昭和2年に制定されて翌

ゝ ついて、①濫設期、②淘汰期、③集中期という経過を辿ると指摘している。

②の淘汰期が明治35年以降、③の集中期が大正年代以降、とくに第一次世界大戦後である。『明治大正財政史第14巻』2頁も、濫設、淘汰、集中の3つに区分している。

(62) 『明治大正財政史第14巻』33頁～34頁の図表参照。

(63) 佐竹＝橋口・前掲注(3)52頁～53頁。同書75頁では、明治30年代には資本金が1万円にも達しない小額の資本金で銀行を設立するものが多かったことと、「事業を営んでいるものは、資金調達を便にするために、小銀行を設立して、集めた預金を己の経営する事業につぎこむというようなものが少なくなかった。」として、小規模銀行も機関銀行であったことを指摘している。

大島・前掲注(60)154頁の第84表によれば、明治28年8月および10月調査による資本金規模別の私立株式銀行数は、1万円未満32行、1万円以上2万円未満77行、2万円以上3万円未満90行、3万円以上5万円未満92行、5万円以上10万円未満179行、10万円以上20万円未満101行、20万円以上50万円未満25行、50万円以上9行、合計626行である。大島は「私立株式銀行においては1万円未満ないし3万円未満の資本金の零細なものが多数を占めていることをみても当時の地方銀行、弱小銀行がいかに経営上も危険なものであるかをしることができよう。」としている。同書同頁。

(64) 加藤・前掲注(34)113頁は、日清戦争後の企業勃興期に設立された銀行の大部分が、産業企業の資金導入機関として設立された「機関銀行」であったと指摘している。

(65) 通牒の内容を含めて、佐竹＝橋口・前掲注(3)54頁。この通牒は、地方長官が受けた銀行新設の認可申請に際して、新設の必要性について調査すべき点を詳細に示している。

昭和３年に施行されるまでの間に、明治28年、32年、33年、大正５年、９年、10年の計６回、改正された⁽⁶⁶⁾。そして、４回目の大正５年改正により、銀行条例２条に２項が新設され、銀行の他業兼営が大蔵大臣の認可事項とされた。６回の改正のうち、重要な改正として挙げるべきものは、まず、第１回の明治28年改正である。この改正では、上述のとおり、銀行条例５条の大口融資規制に関する条文が削除された。次に重要な改正といえるのが、第４回の大正５年の改正である。この改正の目的は、一言でいえば、大蔵大臣の監督権限を大幅に強化することにある。

なお、他業兼営が認可事項とされたことの背景と理由については、大正５年の第37回帝国議会での改正法案に関する審議の過程を先に示しつつ、本章第４節であらためて考察する。法案の審議は、衆議院、貴族院とも本会議で委員会に付託され、主に各委員会で行われた。本稿の問題関心に基づく改正後の主な条文は、以下のとおりである。

第二条 銀行ノ事業ヲ営ムトスル者ハ商号、資本金額及本店ノ所在地ヲ定メ地方長官ヲ經由シテ大蔵大臣ノ認可ヲ受クヘシ
銀行カ他ノ事業ヲ兼営シ又ハ支店ヲ設置セムトスルトキ亦前項ニ同シ

第八条ノ二 大蔵大臣ハ銀行ノ業務又ハ財産ノ状況ニ依リ必要アリト認ムルトキハ其事業ノ停止ヲ命シ其他必要ナル命令ヲ為スコトヲ得
銀行カ法令、定款又ハ大蔵大臣ノ命令ニ違反シ其他公益ヲ害スヘキ行為ヲ為シタルトキハ大蔵大臣ハ事業ノ停止若ハ役員ノ改任ヲ命シ又ハ営業ノ認可ヲ取消スコトヲ得

(2)衆議院銀行条例中改正法律案第一読会

第37回帝国議会における改正法案の審議の過程について、衆議院と貴族

(66) 小山・前掲注(3)18頁。

院、そして本会議と委員会とを分けて、発言順に検討していく。

まず、大正5年2月1日開催の衆議院本会議の銀行条例中改正法律案第一読会における武富時敏大蔵大臣による改正法案の趣旨説明を見る。

「近年多くの銀行中には往々信用が薄弱でありまして、其経営も不都合なるものが無いとも限りませぬ、さう云ふものがありましては経済上社会上に及ぼす悪弊は誠に少くないのであります、然るに銀行法規の下に於きましては、銀行業者が其商号資本金額又は営業上の所在地を変更することは勝手でありまして、主務の大臣は何等之を停止するの権能がありませぬ、それ故に恰も銀行営業権の自由売買に放任するが如き事態を生じないとも限りませぬ、斯様な事態を生じましては監督上誠に遺憾の次第でございます…茲に保険業法、貯蓄銀行条例、及び無尽業法等との権衡に鑑みまして、現行の銀行条例を改正し、商号、資本金額、又は本支店所在地の変更、支店の新設、他業の兼営等、重大事項に付きましては主務大臣の認可を要することに致しまして、主務大臣をして銀行の業務又は財産の状況に依て必要ありと認めました場合には、其事業の停止を命じ、其他必要なる命令を為すことを得るやうに致したいと思ふのであります」⁽⁶⁷⁾

改正前の銀行条例の下では、大蔵大臣の監督権限が十分でないため、保険業法、貯蓄銀行条例、無尽業法等とのバランスも考慮し、同様の規制を導入するとの説明が行われている。他業兼営に認可制がとられることとなったのは、監督権限強化の一環であったことがわかる。

(67) 日本銀行調査局編『日本金融史資料 明治大正編第14巻』（大蔵省印刷局、1960年）1074頁～1075頁。以下、『日本金融史資料 明治大正編第14巻』として引用する。

公文書の表記は、時代によって変遷する。明治時代は、漢字片仮名交じりかつ句読点のない清音で表記されている。大正時代になると、濁音と読点が使用される。なお、本稿における同書の引用に際しては、読みやすさを優先し、原文の片仮名を平仮名に置き換えて表記した。以下も同様である。

これに続いて、高木益太郎委員から4点にわたる質疑がおこなわれた。本稿の関心から、4点目の質疑を見る。銀行役員の兼任を禁止すべきではないかとの指摘である。

「北浜銀行を始め多くの銀行が、金を集めると共に重役の兼任、而も其兼任と云ふものは沢山の兼任をする、工業会社の兼任を沢山して居る、一の会社が潰れたが為に、銀行に向つて非常の影響を生じて来るのであるから、他の株式会社の兼任と云ふものは特に任じて居つても、少くとも銀行の専務取締役とか何とかなに対して、他の事業会社と兼職すると云ふことを禁ずると云ふことが、今日の公益上に於て必要と認めないかどうか、若し必要と認むるならばなぜ御提案なさらぬのであるか」⁽⁶⁸⁾

武富時敏大蔵大臣は、「第八条の改正を適用して十分の取締を付けるより外ありませぬ」としたうえで、委員会で審議し、しかるべく決定願いたいと答弁した⁽⁶⁹⁾。

（3）衆議院銀行条例中改正法律案外一件委員会（第二回）

法案の審議は、本会議から委員会に移る。改正法案の銀行条例2条に係る内容が審議された大正5年2月4日の衆議院銀行条例中改正法律案外一件委員会（第二回）における審議について、主に銀行の他業兼営に関する部分に着目して検討する。

まず、大蔵省参政官加藤政之助による改正法案の提出理由の説明の該当部分を見る。

「此銀行法の下に於きましては、銀行が他の営業を兼営すると云ふことは、大蔵大臣の認可を要せないのであります、従つて鉱山の業若くは運送の業等の如き、銀行をして兼営せしむる時には、其危険の之

(68) 『日本金融史資料 明治大正編第14巻』1076頁。

(69) 『日本金融史資料 明治大正編第14巻』1076頁。

に伴ふと云ふものも往々ある、質屋業の如き銀行の業に適せざる業を兼営すると云ふやうなこともあるのであります、大蔵省が之を制止しても此制止も用ひないと云ふ場合もあります…此改正の第二条の第二項は、銀行が他の事業を兼営し、又は支店を設置せんとするものは、大蔵大臣の認可を受くべきものとしたのは、前述の弊害を防御するの趣旨であります」⁽⁷⁰⁾

銀行の他業兼営について、大蔵大臣の認可を必要としないため、他業のリスクが銀行に及ぶ懸念と、他業兼営を大蔵省が規制する権限がないことを指摘している。

趣旨説明の後、順次、質疑が行われた。まず、関戸寅松委員からは、「担保流れ込等の場合はどう云ふことになりますか」、銀行が鉱山を担保にとっていて、担保が銀行に流れ込んで、銀行が一時鉱山業を営まなければならない場合はどうなるか、一時引き取るのであれば認可を得なくてもその法律行為は有効との考えかとの質疑がなされた。さらに、これに関連して、銀行が破綻するケースでは、銀行の兼業というより、銀行の重役が関係する事業に銀行が資金を傾注して銀行が破綻する事態となっているところ、重役の関係する事業に資金を投下するのは、銀行が兼業するのと同じ結果であるから、これに対してどのように監督するのかとの質疑がなされた⁽⁷¹⁾。この点は、上述の本会議における高木益太郎委員からの質疑と同趣旨の問題意識に基づくものである。銀行役員の兼任と兼任先に対する銀行融資の傾注によって、銀行の経営破綻を招く事例が広く知られていたことが窺える。

これに対する森俊六郎政府委員の答弁を抜粋して示せば、以下のとおりである。

(70) 『日本金融史資料 明治大正編第14巻』1077頁～1078頁

(71) 『日本金融史資料 明治大正編第14巻』1081頁。複数回の質疑をまとめて記述している。

「担保流れを致しました場合に、一時所有すると云ふことは已むを得ないと思います、併しながら銀行の事業としては其様の事業を継続的に営業すると云ふことは銀行の目的に適ひませぬので、銀行の方針としてはさう云ふことに考へます」

「一時所有すると云ふことは或は已むを得ぬかと考へます、併し進んで之を経営することになれば、是は認可を得なければならぬことになります」⁽⁷²⁾

「銀行業を営む重役は他の業に関係することが出来ぬと云ふことは禁じてありませぬから、銀行の重役が他の起業会社の重役であつても、それを禁ずる精神ではありませぬ、即ち法人たる銀行が自ら兼営として事業を営むことを禁止する考であります」⁽⁷³⁾

「重役が銀行の資金を借だすに付ては、商法上一々監査役の承認を経なければならぬことになつて居ります、監査役が其権能を十分に実行して居らぬものがあつて、偶々えらい資金を…重役の方面に出して居ると云ふ事実を発見するのであります、…弊害があつて捨置けぬと云ふ時分には、命令的に強行せさることが此八条の二項の働に依つてそれが出来やうと思ひます」⁽⁷⁴⁾

担保物件を取得することによる一時的な他業兼営はやむを得ないものの、継続的に経営する場合は、大蔵大臣の認可が必要であるとの説明である。銀行条例には、銀行役員に専業義務を課す条文は存在しなかった（現行の銀行法7条参照）。改正の趣旨は、あくまでも銀行による他業兼営を大蔵大臣の認可制とすることであつて、役員の兼任を禁止することではないと説明している。そして、銀行が役員の兼任先に融資を実行する場合、監査役が監査権限を行使すべきことを説明した上で、弊害が大きい場合は、大

(72) 以上、『日本金融史資料 明治大正編第14巻』1081頁。

(73) 『日本金融史資料 明治大正編第14巻』1082頁。

(74) 『日本金融史資料 明治大正編第14巻』1082頁～1083頁。

蔵大臣の「監督権限」によって対応するとの説明である。銀行の他業兼営と役員の兼任が、往々にして銀行経営の健全性に問題を生じさせることを、当時の政府は十分に認識していたはずである。他業兼営に認可制がとられたとはいえ、役員の兼任を何等規制しなかったのは、微温的な対応であると言わざるを得ない。改正法案の成立が優先され、一挙に規制を強化するというのではなく、段階的な対応を進めるという方策がとられたのかもしれない。役員の兼任を規制するのは、旧銀行法を待つこととなる。

次に、井原喜代太郎委員から、「地方の堅実なる銀行業者に対して、資本の多少を問はず兼営を御許になることを吾々は希望する」⁽⁷⁵⁾との発言が行われたものの、これに対する政府側の答弁は行われていない。この発言の趣旨は、当時の銀行が他業を兼営しているケースが多かったことを背景とするものと推測される。

続いて、関戸寅松委員から、他業兼営に関して、担保保存のために経営することには大蔵大臣の認可を要しないか、事業兼営というのは、対象事業を営業として兼営するという意味に解釈してよいか、との政府側の上述の答弁内容を確認する趣旨の質疑がなされた⁽⁷⁶⁾。これに対して、森俊六郎政府委員は、「そこになりますと全く程度問題であります、保存行為に止まるか、或はそれを営業として営み得るか、若し営業とするならば認可を受けなければなりません」⁽⁷⁷⁾と答弁している。

(4)衆議院銀行条例中改正法律案外一件委員会（第三回）

大正5年2月7日開催の第三回の委員会では、当時の銀行の融資業務の実態、銀行と倉庫業との関係に関する発言が行われている。銀行と他業兼営の関係を知る上で重要と考えるため、引用が長くなるものの、斎藤安雄

(75) 『日本金融史資料 明治大正編第14巻』1087頁。

(76) 『日本金融史資料 明治大正編第14巻』1089頁。

(77) 『日本金融史資料 明治大正編第14巻』1089頁。

委員の質疑を見る。

「製糸資金が出る所の状況は、生糸になる原料たる所の繭と云ふものを目的として、製糸家が問屋を経て間接に中央から資金を受けると云ふのが一つ、それから続いて地方の製糸事業の内状を知つて居る銀行業者の力に依つて、多少有価証券を担保として中央銀行から借入をしてそれに依つて資金の供給をする、斯う云ふやうに全く直接生糸とか絹糸とか繭とか云ふものに関係のない方の方法手段に依つて、地方の銀行家と横浜の問屋と云ふもの、仲介に依つて、始めて製糸業者は資金の供給を受けることが出来る状況になつて居ります…どう云ふ方法を執るが宜しいであらうかと云ふことは、…地方の倉庫を完全に致しまして、さうして倉庫に生産織物材料生糸材料米等地方の重要な生産品を之に取入れることに致しまして、さうして倉庫の保管は如何にも安全である、之に対して倉荷証券を発行する、此倉荷証なるものが何処々々までも中央に於て綿糸とか綿花とか云ふものを当てにして居る値段と同じ意味に於て中央銀行業者に見られるやうな程度に達しましたならば、其結果として自然に倉庫証券に依つて生糸とか繭とか米とか云ふものを主なる目的として、それに副ふて発行される手形の如きものは、十分中央に於ても行はれるやうにならうと斯う考へるのであります、是が手短に申しますれば、地方に完全なる倉庫業をどうか起るやうに誘導致して、さうして倉庫業の完全なる者に依て適當な金融を中央から受けることになる方法を取る、是がまあ地方と中央との金融疎通を宜く致す唯一の方法であると云ふことに帰著する訳であるのであります」⁽⁷⁸⁾

「此意味に於て一つは地方の金融を疎通して、根本として此普通銀行、貯蓄銀行、倉庫業の兼営を許すと云ふ方針を執つて戴きたいと思

(78) 以上、『日本金融史資料 明治大正編第14巻』1093頁。

ひます」⁽⁷⁹⁾

この発言は、明治時代に主要な産業であった養蚕業と製糸業に関して、養蚕と製糸に必要な資金調達の実状を踏まえたもので、問屋と銀行経由の2つのルートがあると指摘している。また、物品担保貸付において銀行が倉庫業と密接に関係していた当時の金融の実態を踏まえたものである⁽⁸⁰⁾。社会的に信用される倉庫業者を地方に育成し、倉荷証券に対する信用を向上させることが金融を活発にする方法であることと、普通銀行と貯蓄銀行に倉庫業の兼営を認める方針をとるべきであるとの主張である。

これに対する森俊六郎政府委員の答弁は次のとおりである。

「此商品を担保として融通を与へたいと云ふ方針を取つて居ります、又倉荷証券等の融通をしたいと云ふ方針を取つて居るのであります、長野福島県等に指定倉庫を段々殖して居ります、成るべく商品担保貸付と云ふことを奨励したいと云ふ方針を取つて居ります…従来貯蓄銀行に付きましては、兼営を許さぬと云ふ方針を取つて居ります、倉庫業に限つた訳ではありませぬ、…貯蓄銀行と云ふものは兼営を許さぬ、専門的のものでなければならぬと云ふ見解を取つて居ります、貯蓄に倉庫を許すと云ふことは余程考へものだらうと考へて居ります、普通銀行の側では既に倉庫業を兼営して居る者は少くない、是は其銀行の状態、其倉庫業の経営者の如何に依りましては、絶対に之を止めると云ふ考は持つて居りませぬ、大蔵大臣の認可を受けまして相当のものでありますれば全然禁止すると云ふ考を持つて居りませぬ」⁽⁸¹⁾

「銀行業者の種々雑多の他の事業を兼営致しますことは、銀行業と致しましては甚だ理想に遠いのであります、事業としては互に別箇の仕事を致した方が宜いのであります、倉庫業に対しては銀行業を営む

(79) 『日本金融史資料 明治大正編第14巻』1095頁。

(80) 詳細は、拙稿・前掲注(10)参照。

(81) 『日本金融史資料 明治大正編第14巻』1096頁。

と云ふことは政府は認めて居りませぬ、唯倉庫に預つた倉庫証券に対して金融をして居るのでありまして、倉庫業も銀行業も一身一体であると云ふことは決して理想ではありませぬ、成べく別箇の法人として成立致しまして、各発達をすることを望むのであります」⁽⁸²⁾

そもそも貯蓄銀行にはいっさい他業の兼営を認めておらず、その方針を変更する考えのないことを答弁し、次に、普通銀行で倉庫業を兼営しているものが少なくないという現状に言及し、相当であると認められれば、大蔵大臣の認可を受けて、兼営が可能であると答弁している。そして、銀行がさまざまな事業を兼営することが銀行業の理想とはいえず、別個の事業とすべきこと、倉庫業者に銀行業の兼営は認めていないことを答弁している。この答弁からは、当時の多くの銀行が他業を兼営していたことが窺える。そして、銀行の他業兼営の実状を踏まえ、この時点では、銀行に対して他業を一律に禁止することはできないと判断された結果、まずは認可制がとられたのではないかと考えられる。

その後、改正法案の審議は大正５年２月10日開催の衆議院本会議に移り、第一読会の続きとして、銀行条例中改正法律案外一件委員会の大西五一郎委員長から委員会における審議の経過と結果の報告が行われ、引き続き第二読会が開かれて可決され、改正法案は貴族院に送られた。

(5)貴族院銀行条例中改正法律案外二件特別委員会（大正５年２月19日）

貴族院においても、まず本会議で、武富大蔵大臣から法案提出の趣旨説明が行われ、質疑が行われている。実質的な法案の審議は、衆議院と同様、委員会に付託されている。そこで、貴族院については、本会議での質疑を省略して、委員会における審議の過程を検討する。

まず、大正５年２月19日開催の貴族院銀行条例中改正法律案外二件特別

(82) 『日本金融史資料 明治大正編第14巻』1100頁。

委員会の質疑の内容を確認する。冒頭、紫安新九郎政府委員から、改正法案の趣旨説明が行われた。2条に関係する部分は、以下のとおりである。

「現行法の下にありましては他業の経営は大蔵大臣の認可を受くることを要しないが為に、銀行業者にして鉱山業であるとか、運漕業であるとか云ふやうなものを経営いたしますとか、又は質屋業の如き兼営に適せざる業務と雖も恣に之を兼営いたしまして、大蔵省が之を制止いたしましても肯じない者もあると云ふ状態でございます…第二条の二を設けまして前条に掲げましたる事項を変更せむとするときは大蔵大臣の認可を受くべきことと致したのでございます、改正案第二条、第二項に於きまして他の事業を兼営し又支店を設置せむとするときは大蔵大臣の認可を受くることと致しましたる趣旨は前に申し上げましたる弊害を防がむとするのでございます」⁽⁸³⁾

上記のとおり、他業を兼営すること自体に、銀行経営上、どのような都合な点があるのかについて、踏み込んだ説明は行われていない。鉱山業、運漕業、質屋業を例として、銀行が兼営するのは不適切であるものの、それをやめさせる権限が大蔵省にないところから、銀行条例を改正し、他業兼営を認可制にするとの説明である。

なお、この日の審議においては、銀行の兼営に関する質疑は行われていない。

(6)貴族院銀行条例中改正法律案外二件特別委員会（大正5年2月21日）

この日の会議においても、銀行の兼営に関する直接的な質疑は行われていない。関係する質疑と政府委員の答弁を見る。

木内重四郎副委員長から、なぜ今日まで改正案を提出しなかったのかという趣旨の質疑が行われている⁽⁸⁴⁾。これに対する森俊六郎政府委員は、

(83) 『日本金融史資料 明治大正編第14巻』1106頁。

(84) 『日本金融史資料 明治大正編第14巻』1110頁。

「大体の政府の従来の考へと致しましては普通銀行に付きましては余り拘束を加へずに発達を期して参りたいと云ふ考を以て、えらい拘束を加へずにやつて参りましたのでありますが、数年来の趨勢に依りますれば中、其理想論を以ては監督或は銀行系統の整理を致し兼ねると思ひます」⁽⁸⁵⁾と答弁している。普通銀行の監督については、各銀行の経営の自主性を尊重し、銀行経営に対する規制を少なくして運営してきたものの、数年来の状況を踏まえると、そのような方針を変更せざるを得なくなった、という趣旨の答弁である⁽⁸⁶⁾。

次に、井上匡四郎委員から、銀行条例には資本金の制限がなく、貯蓄銀行には制限があることに關して、普通銀行の営業上の性質からその必要がないと認めているからかとの質疑がなされた⁽⁸⁷⁾。これに対して、森俊六郎政府委員は、「大体に於きまして銀行条例の方は成るべく営業者の自由の発達を致させたいといふ精神から出来て居りますから、資本額等につて制限をして置かなかつたことと考へます」⁽⁸⁸⁾と答弁している。上記の答弁と同様、銀行に対しては、経営の自主性を尊重してきた、という趣旨の説明である。この答弁からも、銀行条例がわずか11箇条で立法され、規制としての側面が少ないことの理由を理解できる。制定当初の銀行条例における規制としての条文は、3条の半期ごとの営業報告書の提出義務、4条の半期ごとの財産目録および貸借対照表の公告義務、5条の大口融資規

(85) 『日本金融史資料 明治大正編第14巻』1111頁。

(86) なお、明石＝鈴木・前掲注(45)131頁には、明治37～38年頃、阪谷芳郎大蔵次官を中心として、政府の銀行に対する干渉を強化しようとする方針の下、銀行条例の改正が計画されたものの、東京交換所理事長豊川良平らが銀行運営の基本方針は自治的であるべきであって、みだりに官憲の干渉を許すべきではないと主張し、これに反対したため、結局、政府は改正の企画を中止したとの記述がある。

(87) 『日本金融史資料 明治大正編第14巻』1116頁。

(88) 『日本金融史資料 明治大正編第14巻』1116頁。

制⁽⁸⁹⁾、6条の営業時間の規制、7条の銀行の休日、8条の大蔵大臣による検査権限について規定されている程度で、銀行に対する規制としては非常に緩やかなものであった。

その後、大正5年2月23日にも委員会が開催されているものの、貴族院の委員会においては、銀行の他業兼営を認可制とすること自体について、直接的な質疑は行われていない。そして、改正法案は大正5年2月23日開催の貴族院本会議において、銀行条例中改正法律案外二件特別委員会の徳川頼倫委員長から審議の経過と結果の報告が行われて、異議なく可決された。

以上をもって、大正5年の銀行条例の改正が行われ、以後、銀行の他業兼営には認可制が採用されることとなった。

第4節 小括と考察

(1) 制定時の銀行条例に他業禁止規定が置かれなかった要因

制定時の銀行条例には、銀行の他業兼営を禁止する条文も、それを規制するための条文も一切存在しなかった。第1章第2節で示したように、明治政府は、明治17年以降、銀行および銀行類似会社の結社請願に対して、5つの準則を定めて許否を判断することとし、5つ目の準則では、他業を禁止することとしていた。また、銀行条例の制定に際して、松方正義大蔵大臣によって閣議に提出された「銀行条例制定の儀」においても、銀行が他業に進出した結果、株主・債権者に不測の損害を与える事態を招来するケースがあることに言及されている。それにもかかわらず、銀行条例には他業禁止規定が置かれなかった。これに対して、国立銀行条例と貯蓄銀行条例には、他業禁止規定が置かれていた。このことにより、銀行経営の健全性維持の観点から、銀行の他業兼営を規制することの必要性自体は、明

(89) 銀行条例5条が削除された経緯については、前掲注(58)と対応する本文参照。

治政府も認識していたことがわかる。

では、なぜ銀行条例に他業を禁止する規定が置かれなかったのだろうか。その要因は、あくまでも推測の域を出ないものの、次のように考える。わが国の銀行が、江戸時代からの有力な両替商などの金融業者によって創設される場合や⁽⁹⁰⁾、他業を営む事業者が他業との相乗効果を狙って銀行業に進出したという経緯があるところから、他業を厳格に禁止することが、銀行条例制定時においては實際上、できないと判断されたからではないか。

さらに、この背景として、明治政府が有力な両替商・豪商の経済力に依存して財政運営を行ってきたことを指摘できる。江戸時代からの有力な両替商である三井組は、慶應三年、京都御所内の金穀出納所から出納所御用を仰せつけられ、これが維新後の御為替方三井組の発端になった⁽⁹¹⁾。そして、早くも明治元年二月に、三井組は小野・島田両組とともに、当時の財政機関たる会計事務局の出納事務を担当することを建議し、即日これが認められた⁽⁹²⁾。また、為替会社制度の創設に見られるように、明治政府は豪商の経済力に依存して銀行制度を整備しようとしている。そして、明治政府は、その樹立当初の財政難に際して、主に大阪の有力な両替商に御用金を数次にわたって課した⁽⁹³⁾。国家としての独立した財政基盤、とく

(90) 両替商は為替送金の業務を行うため、呉服商などを兼営することにより、商業だけを営んでいるより有利であるところから、江戸時代の両替商は商業兼営が多かったとの指摘がある。朝倉孝吉『銀行経営の系譜』（日本経済新聞社、1978年）2頁参照。

(91) 三井銀行『三井銀行五十年史』（三井銀行、大正15年）15頁。同書には、「当時国庫空乏一金の貯なく夜半の急使は朝廷轍鮒の急ありたるが為三郎助金千両を献納す」と記されるとともに、明治元年には三井組が政府の資金調達に奔走したことが記されている。

(92) 同上『三井銀行五十年史』17頁。なお、加藤・前掲注(34)41頁は、草創期の三井銀行が官金出納を受け持つことによって莫大な資金を利用しうる特権を得たとしている。

(93) 松末貞夫『復刻・日本両替金融史論』（柏書房、1965年）395頁～403頁。なお、両替商に対する数次にわたる御用金が、両替商の財力を疲弊させ、新ノ

に統一された近代的な徴税制度が未だ十分に確立されていないため、民間の財力に依存しなければ、国家運営が行えなかったのである。

さらに、明治政府の産業育成政策として、明治政府は民間事業者を選んで、それらの民間事業家をいわゆる「政商」または「御用商人」として育成したとの指摘がある⁽⁹⁴⁾。また、明治政府の金融制度の運営に関して、「金融機関わけでも、主として銀行に対する干渉と保護とで一貫してきたとみなしてよい。…政府が銀行に対する保護を施恩的に逆用して、銀行が財政上の目的に利用しまたは役立たせようとした跡も著しいものがあつた。／こうした意味での官民なれないによる相互的利用関係が、数十年にわたって、わが国の金融界を発達させてきた一大動力をなしていた」⁽⁹⁵⁾との指摘がある。

このように、政府と江戸時代からの有力両替商・豪商、さらには明治政府が育成方針をとった政商との密接な持ちつ持たれつの関係により、政府が普通銀行に対して毅然とした態度をとることができなかったのではないかと考えられる。なお、明治政府は、わが国の普通銀行を商業銀行として育成しようとした⁽⁹⁶⁾。これは、銀行条例制定時の5条に大口融資規制を

ㄋ 政権下での近代的金融機関として活動するに至るもの、新政権の犠牲となったものがあつたと指摘している。

(94) 高橋亀吉『日本近代経済形成史 第2巻』(東洋経済新報社、1968年) 294頁。その典型的方法としては、「官有物をほとんど無償に近い条件で貸与または払下げを中心にした」ものであつた。同書297頁。

さらに、同書では、西欧列強に伍してわが国が経済の近代化を図る方法として、①外国資本に依存する方法、②官業方式、③有力な民間企業家を保護育成して外国資本に対抗させる方法の3つを挙げ、明治政府は③の方法をとったことと、これが「わが国の近代的発展を図るための、最も効果的な賢明な方法であつて、その弊害はむしろ他に比し最も軽微であつた」としている。同書301頁・302頁。

(95) 引用部分について、明石＝鈴木・前掲注(45)312頁。

(96) 加藤・前掲注(34)125頁。小山・前掲注(3)14頁、後藤・前掲注(42)22頁も同旨。

定めていたところに端的に見られる。大口融資規制の趣旨を徹底するためには、銀行と他業との関係について、何等かの規制を設ける必要があるものの、政府はそこには踏み込めなかったのである。

（2）他業禁止規制を導入するに至った要因

政府が普通銀行に対して毅然とした態度をとることを迫られるのは、濫設された機関銀行の性格をもった多くの弱小銀行が、恐慌の到来によって多数破綻し、わが国社会に深刻な影響をもたらす事態の発生を待つことになる。具体的には、既に見たように、銀行条例の制定自体が恐慌によって政府にその制定を迫る要因となったとの指摘があるほか、他業兼営が認可事項とされた大正5年の銀行条例の改正は、以下に述べるとおり、明治34年に起こった恐慌を発端としている。さらに、第4章第1節で述べるとおり、旧銀行法が制定された要因も、大正9年の第一次世界大戦後の反動恐慌による多数の銀行の破綻に求められる。

上述のとおり、銀行条例制定後、機関銀行の性格を帯びた多数の弱小銀行が濫設された。個人経営による銀行も容認され、株式会社であっても最低資本金の法定もなかった。大正5年に銀行条例が改正されて、他業兼営に認可制が採用された要因として、明治34年に起こった恐慌により、小規模な投機的銀行・小型機関銀行の破綻を引き起こし、それがさらに恐慌を激化させたことと、この恐慌を契機として、その後、明治34年から大正2年までの間に、解散・破産・廃業した銀行が321行もの多くに達したことが考えられる⁽⁹⁷⁾。政府は、大正5年の銀行条例の改正によって、それま

(97) 加藤・前掲注(34)148頁・150頁の図表57参照。明治34年の恐慌による銀行の破綻とその後の銀行数の推移については、佐竹＝橋口・前掲注(3)49頁～50頁も参照。なお、明治34年8月、大蔵省は設立の認可申請に際して、会社組織の場合は資本金50万円以上、個人銀行は資本金25万円以上を標準とすることによって、小規模銀行の設立を制限しようとした。ただし、この資本金額以下の銀行の新設を一切否定するという徹底したものではなかった。佐竹ノ

での銀行経営の自主性を尊重する方針について、監督を強化する方針に変更した。その一環として銀行の他業兼営を規制することとし、2条に2項を新設して銀行による他業兼営を大蔵大臣の認可事項としたと考えられる。ようやく、他業兼営を規制することによる銀行経営の健全性維持が指向されたのである。ただし、大正5年の改正も、他業を禁止するところまでには踏み込まず、あくまでも認可制を採用することによって、他業を禁止することに向けた段階的かつ準備的な対応がとられた。

他業兼営に認可制がとられたことについて、次のように説明する文献がある。

「銀行は経済上の機関として自ら負ふ所の重大なる使命を有す（。）若し斯る投機的行為等〔公債株券その他有価証券の定期売買等の投機的行為を指す。引用者注〕により万一にも或る厄運に遭遇し一朝其活用を誤るに至らんか内に株主出資者をして其資産を失わしめ外は幾多の預金者其他の債権者をして多大の損失に泣かしむるのみならず延びては信用取引の発達を阻害し一般財界の秩序を紊乱せしめ為めに産業の発展は不尠障碍せらるゝに至る」⁽⁹⁸⁾

他業のリスクが銀行に及び、株主に損害を及ぼすとともに、多数の預金者に損失をもたらすことを指摘している。銀行業への専念の重要性を指摘するものである。

(3)銀行条例における他業禁止規制の意義

では、銀行の他業禁止規制の意義は、銀行条例の下で、どのように理解

ㄨ = 橋口・前掲注(3)56頁。『明治財政史第12巻』701頁も参照。

(98) 真下五郎『改訂増補 銀行法要義』（私家版、大正5年）9頁。なお、引用に際して、旧字体を新字体に改めるとともに、読みやすさを優先して、片仮名を平仮名に置き換えた。また、11頁では、「銀行か兼営し得る他業は余りに多くを認めざるべく」と指摘したうえで、他業の例として、倉庫業と担保付社債信託事業の2つを挙げている。

できるか。これは、銀行が他業を営んだ場合、他業の経営リスクが銀行経営の健全性に影響を与え、場合によっては銀行が破綻し、その結果、預金の払戻し不能に陥るところから、このような事態の発生を未然に防止することに求められる。預金者の預金債権を保全する観点である。大正５年に銀行条例が改正され、銀行の他業兼営に認可制がとられるまで、銀行の他業兼営を規制する法的根拠はいっさいなかった。三菱銀行が海運業、住友銀行が鉱業を祖業とすることは広く知られたところであって、多くの銀行が他業を兼営する状態であったと考えられる。他業から銀行業に参入すれば、当然、銀行が他業を兼営している状態となる。そして、銀行条例制定後に濫設された機関銀行の性格を帯びた弱小銀行は、恐慌到来の都度、多くが破綻する事態に至る。このように、銀行の他業兼営を規制すべきことは、銀行経営の健全性維持、とくに預金債権の保全の観点から見て、貴重な歴史の教訓である。

ただし、預金債権を保全することは、他業禁止規制のみによって実現されることはない。銀行の経営形態を経営に対する監督機能が充実している株式会社に限定するとともに、一定以上の経営基盤を確保するために最低資本金を法定すること、大口融資規制、情実融資を排除するための役員の兼任規制の併用といった複数の方法を組み合わせる必要がある。ただし、預金債権を保全するためには、他業兼営を規制することが一つの重要かつ基本的な方法であることは疑いがない。

なお、銀行が物品担保貸付を行う場合、独立した倉庫業者が十分に育っていない状況下では、銀行自らが倉庫業を併営する必要がある⁽⁹⁹⁾。政府は、このような銀行経営の現実と倉庫業の発達の現状も無視することができなかったのではないかと考えられる。倉庫業の兼営だけを例外的に認めるという対応も可能ではあるものの、独立した倉庫業が育成されつつある

(99) 詳細は、拙稿・前掲注(10)参照。

明治中期以降の状況を踏まえれば、むしろ、そのような例外規定を設けることなく、他業を一律に認可制とする明解な方針が採用されたのであろう。

また、制定当初の銀行条例は、8条で大蔵大臣の検査権に関する規定が置かれているものの、大正5年改正によって8条ノ2が新設されるまで、大蔵大臣による銀行業務の停止命令、営業認可の取消しといった、より強い監督権限は定められていなかった。大蔵省が銀行に対して十分な監督を行うための根拠条文が存在しない状態であったというのが実状である。これについては、大正5年改正まで、大蔵省の銀行に対する監督方針は、各銀行の経営の自主性を尊重し、銀行経営に対する規制を少なくして運営するということであったことが注目される。貯蓄銀行に対する監督方針と対比して、「従来銀行ニ対スル政府ノ政策ハ寧ロ放任主義ニ傾キタリ」⁽¹⁰⁰⁾との指摘も見られる⁽¹⁰¹⁾。

(以下、次号へ続く)

(後記) 本研究はJSPS科研費 JP22H00860 の助成を受けたものである。

【付表】和暦西暦対照表

和 暦	西 暦	和 暦	西 暦
慶応4年	1868年	明治33年	1900年
(明治元年)		明治34年	1901年
明治2年	1869年	明治35年	1902年
明治3年	1870年	明治36年	1903年
明治4年	1871年	明治37年	1904年
明治5年	1872年	明治38年	1905年

(100) 『明治財政史第12巻』846頁。

(101) なお、明治政府は、明治21年6月に、監督に資する目的で、普通銀行に対して半年毎に営業報告書を提出させるよう大蔵大臣から地方官宛てに通達を発した。『明治財政史第12巻』684頁～686頁。それ以前は、そもそも普通銀行に対して、ほとんど監督らしい監督は行われていなかった。

明治 6 年	1 8 7 3 年	明治39年	1 9 0 6 年
明治 7 年	1 8 7 4 年	明治40年	1 9 0 7 年
明治 8 年	1 8 7 5 年	明治41年	1 9 0 8 年
明治 9 年	1 8 7 6 年	明治42年	1 9 0 9 年
明治10年	1 8 7 7 年	明治43年	1 9 1 0 年
明治11年	1 8 7 8 年	明治44年	1 9 1 1 年
明治12年	1 8 7 9 年	明治45年	1 9 1 2 年
明治13年	1 8 8 0 年	(大正元年)	
明治14年	1 8 8 1 年	大正 2 年)	1 9 1 3 年
明治15年	1 8 8 2 年	大正 3 年	1 9 1 4 年
明治16年	1 8 8 3 年	大正 4 年	1 9 1 5 年
明治17年	1 8 8 4 年	大正 5 年	1 9 1 6 年
明治18年	1 8 8 5 年	大正 6 年	1 9 1 7 年
明治19年	1 8 8 6 年	大正 7 年	1 9 1 8 年
明治20年	1 8 8 7 年	大正 8 年	1 9 1 9 年
明治21年	1 8 8 8 年	大正 9 年	1 9 2 0 年
明治22年	1 8 8 9 年	大正10年	1 9 2 1 年
明治23年	1 8 9 0 年	大正11年	1 9 2 2 年
明治24年	1 8 9 1 年	大正12年	1 9 2 3 年
明治25年	1 8 9 2 年	大正13年	1 9 2 4 年
明治26年	1 8 9 3 年	大正14年	1 9 2 5 年
明治27年	1 8 9 4 年	大正15年	1 9 2 6 年
明治28年	1 8 9 5 年	(昭和元年)	
明治29年	1 8 9 6 年	昭和2年	1 9 2 7 年
明治30年	1 8 9 7 年	昭和3年	1 9 2 8 年
明治31年	1 8 9 8 年	昭和4年	1 9 2 9 年
明治32年	1 8 9 9 年	昭和5年	1 9 3 0 年