

新銀行実務講座

第13巻 銀行行政と銀行法

佐竹 浩・橋口 収 著



有斐閣

著者紹介

き たけ ひろし
佐竹 浩

昭和15年 東京大学経済学部卒業
大蔵省理財局次長，銀行局長を経て，
現在 農林漁業金融公庫副総裁

はし ぐち おさむ
橋口 収

昭和18年 東京大学法学部卒業
大蔵省銀行局銀行課長，大臣官房文書課長，東京税
関長を経て，
現在 内閣審議室長



昭和42年 9月25日 初版第1刷印刷

昭和42年 9月30日 初版第1刷発行

¥ 900.

新銀行実務講座 第13巻 銀行行政と銀行法

著 者 佐 竹 浩
橋 口 収

発 行 者 江 草 四 郎

発 行 所 東京都千代田区神田神保町 2~17
株 式 有 斐 閣
会 社

電話 東京(265) 6811 (代表)
振替口座 東京 370 番
本郷支店 文京区東京大学正門前
京都支店 左京区北白川追分町 1

印刷・藤本綜合印刷株式会社 製本・株式会社 高陽堂

© 1967, 佐竹浩・橋口収. Printed in Japan

落丁・乱丁本はお取替えいたします。

は し が き

銀行行政と銀行法とは、ほんらい、切り離すことのできないものである。銀行に関する“基本哲学”があって、それが、一方において、銀行行政となって具現し、また、他方において、銀行法となって結実しているからである。

この両者の根底にひそむ“基本哲学”を、銀行行政と銀行法との解説を通じて、立体的に明らかにしようとするのが、本書の目的である。

しかし、この“基本哲学”は、世間一般に考えられているほどむずかしいものではなく、実は、きわめて平凡な哲理のうえに組みたてられているものである。なぜならば、それは、銀行事業の基本性格から導きだされるものだからである。

現代の銀行事業は、一般大衆から吸収・集積された資金を、需要者に媒介・仲介する機能を営むことによって成立する。したがって、銀行は、一般大衆が安心して金銭の保管を托するに至る信用をもつことが要請され、その要請に応えるための諸原理を、総括して“預金者保護”の大原則と呼んでいる。また、資金の媒介・仲介の機能を営むのにさいして、個別・私企業の立場だけでなく、国民経済的配慮をもって行動することが要請される。この要請に応えるべき社会的使命を、“与信機能の公共性”と呼んでいる。

これらの諸点についてのくわしい説明は、本書の本文に讀るほかないが、銀行行政と銀行法に通ずる基本精神は、意外と単純・明快であり、予想以上にのみこみやすいものである。

本書は、もともと「銀行法」(昭和31年初版、昭和33年改訂版、有斐閣)として上梓・出版されたものを、その後10年の歴史と変化とを織りこみながら、全面的に加筆・補正したものである(その作業は、主として橋口が担当した)。

したがって、銀行法の条章についての、かなりくわしい説明も含まれているし、また、銀行行政の内容や原理についての解説もそのページを増加した。し

2 はし が き

かし、本書は、あくまでも概論風・教科書風のものであり、銀行行政の応用動作に類することは、できるだけ避け、その基本動作に照明の焦点をあてたつもりである。

本書が、これから銀行行政や銀行法を勉強されようとする若い諸君や、銀行経営者・実務家・行政家に、なにがしかの素材を提供することができれば、望外のしあわせである。

昭和42年 盛夏

著者しるす

〔法 令 略 語〕

法	銀行法（昭和 2 年法律第 21 号）
細 則	銀行法施行細則（昭和 2 年大蔵省令第 31 号）
長銀法	長期信用銀行法（昭和 27 年法律第 187 号）
為銀法	外国為替銀行法（昭和 29 年法律第 67 号）
貯銀法	貯蓄銀行法（大正 10 年法律第 74 号）
相銀法	相互銀行法（昭和 26 年法律第 199 号）
信金法	信用金庫法（昭和 26 年法律第 238 号）
兼営法	普通銀行等ノ貯蓄銀行業務又ハ信託業務ノ兼営等ニ関スル法律（昭和 18 年法律第 43 号）
特例法	銀行法等特例法（昭和 20 年法律第 21 号）
日銀法	日本銀行法（昭和 17 年法律第 67 号）
輸銀法	日本輸出入銀行法（昭和 25 年法律第 268 号）
開銀法	日本開兌銀行法（昭和 26 年法律第 108 号）
独禁法	私的独占の禁止及び公正取引の確保に 関する 法律（昭和 22 年法律第 54 号）
預り金取締法	出資の受入、預り金及び金利等の取締等に関する法律（昭和 29 年法律第 195 号）
民 訴	民事訴訟法（明治 27 年法律第 29 号）
商	商法（明治 32 年法律第 48 号）

目 次

第1章 銀行行政の基本的考えかた	1
序 説	1
第1節 銀行業の公共性	4
第2節 銀行業の経済性	7
第3節 銀行行政の基本的考えかた	8
1 公共性と経済性の調和	8
2 銀行行政の中心課題	10
第2章 銀行行政の展開過程——銀行法制定以前——	37
第1節 普通銀行発達の概要	37
1 為替会社より国立銀行まで——国立銀行条例——	37
2 銀行条例の制定	41
3 銀行条例の改正	45
4 普通銀行発達の概観	47
第2節 銀行行政史概観	50
1 過当競争の防止	50
2 健全経営の確保	64
第3章 銀行法の制定	67
第1節 銀行法制定の目的と背景	67
1 恐慌と銀行の破綻	67
2 銀行制度および業務上の通弊欠陥	69
3 改善策の眼目	72
第2節 金融制度調査会	75
1 準備委員会における審議	75

2 目 次

2 金融制度調査会の審議	84
第3節 銀行法の中心課題	90
1 議会における修正	90
2 銀行法の中心課題	91
第4章 現行金融体系の概観	95
第1節 現行金融体系の見取図	95
1 銀行法以後の普通銀行の変遷小史	95
2 銀行法制定時における金融体系	98
3 太平洋戦争終了時における金融体系	100
4 現在における金融体系	101
第2節 戦後金融機関立法小史	104
1 金融機関の交代のありさま	104
2 “審判”の時代——終戦から昭和24年3月まで——	106
3 “とまどい”の時代——昭和24年4月から昭和26年3月まで——	111
4 “展開”の時代——昭和26年4月から昭和31年3月まで——	115
5 “安定”の時代——昭和31年4月以降——	120
第3節 現行金融体系の内的構成——立体図——	122
第5章 銀行法および関係法令の要説	125
第1節 銀行法の基本性格	125
第2節 銀行法上の「銀行」の意義	127
1 銀行法上の「銀行」の意義とはどういうことか	127
2 銀行の経済上の概念と法律上の概念	127
3 銀行法上の「銀行」の概念	128
4 「預金ノ受入」の概念	131
5 銀行法上の「銀行」と他の類似金融機関との関係	140
第3節 銀行の成立の要件	142
1 銀行の成立の要件とはなにか	142

2 営業の免許	142
3 営業主體	147
4 商 号	149
第4節 銀行の業務運営	151
1 銀行の業務運営とはなにか	151
2 銀行の営む業務の内容	152
3 銀行の営業所および代理店	158
4 商号および発行する株式の総数・資本の額の変更	173
5 銀行の役員	175
6 銀行の監査役	178
7 銀行の休日および営業時間	180
第5節 銀行の経理	184
1 銀行の経理はどういう性格をもつか	184
2 法定利益準備金の積立	185
3 営業年度	186
4 業務報告書	187
5 貸借対照表の公告	188
6 附属明細書の記載事項および株式の帳簿閲覧権の制限	188
7 銀行の経理に対する行政方針	189
第6節 銀行の合併・合同	192
1 銀行の合併・合同とはどういうことか	192
2 銀行の合併	193
3 銀行の買収合同——営業譲渡——	199
4 銀行の合併・合同に対する行政方針	199
第7節 銀行の廃業、解散、清算および破産	202
1 銀行の廃業、解散、清算および破産とはどういうことか	202
2 銀行の廃業または解散	202
3 銀行の清算	207

4 目 次

4 銀行の預金の払戻の停止および破産	210
第8節 銀行の監督	215
1 銀行の監督とはどういうことか	215
2 主務大臣の調査権	216
3 主務大臣の検査権	218
4 主務大臣の処分権	221
5 罰 則	230
第9節 外国銀行	233
第6章 銀行法における問題点	239
第1節 銀行法における問題点の意義	239
第2節 銀行法の改正に関する戦後の動き	241
第3節 戦後における銀行法改正の動きの意義	251
第7章 銀行行政の運営と内容	255
第1節 本章の目的	255
第2節 銀行に対する行政指導	257
第3節 行政権限の配分	264
第4節 銀行行政の動向と主な内容	271
1 戦後における銀行行政の変遷	271
2 戦後における銀行店舗行政	274
3 金融業務分野の調整	279
付 録	287
索 引	333

第1章 銀行行政の基本的考えかた

序 説

銀行業の二元的性格 公共性と経済性

銀行法の精神なり、その条章の解釈を正しく理解するためには、銀行というものの役割、使命から出発して、銀行業のもつ特殊な性格について考えてみる必要がある。

銀行は二つの性格をもつといわれている。一つは公共的性格であり、一つは経済的性格である。この二つの性格は一見相矛盾するようにみえる。つまり公共的性格を強くおしだしてゆくと、経済的性格がいちじるしく弱められるように考えられやすいし、経済的性格を強調しようとすれば、公共的性格はとかく忘れられがちになる。

資本主義社会における経済活動の建前は、各人をして自主的な活動を最大限に発揮させることにあるから、企業の面においても、営業の自由の原則と、企業経営上生ずる危険に対する自己責任原則とが、表裏一体をなすという特色をもっている。銀行も——ここでいう銀行とは銀行法にいう銀行で、一般には普通銀行とか、民間銀行と呼ばれているものを中心にして、考えていくことにする——その企業形態からすれば株式会社組織であって、純然たる私企業であるからには、資本主義経済における私企業原理を無視しては、その経営は考えられない。

一方、銀行は、ひろく一般大衆から預金を吸収すると同時に、産業に対して必要な資金を供給することにより国民経済の発展に寄与すべき使命をになっている。この面からみるときは、銀行は社会の公器ともいふべき性格をもっている。また、金融というものは、国民経済を人体にたとえるならば、いわば血液

の循環のような役割を果たしているわけであるから、その金融を受けもつ銀行に万一故障がおこるときは、血行障害により健康に重大な違和が生ずるのと同様に、国民経済の円滑な循環がそこなわれることになって、その影響するところはきわめて大きい。このように、銀行には一私企業の立場を超えた大きな公共的な性格があるために、その企業経営も私企業原理だけでわりきって考えられないものがある。

私企業であるならば、本来自由競争にゆだねられてしかるべきものが、銀行は法律に基づいて免許営業とされ、その設立については厳重な制限が設けられているばかりでなく、組織、業務運営等ひろい範囲にわたって制約をうけることとされているのは、まったくこの銀行の公共的性格によるものである。すなわち預金者保護を始めとし、信用機能の円滑な運営の保全、国民経済的見地からの資金供給の確保等について万全を期そうとする趣旨にいでるものにはかならない。

けれども、競争も度がすぎれば弊害を生ずるが、適度の競争は経営の進歩改善にとり必要な刺激剤であることを考えると、公共的性格を強調するあまり、私企業原理をまったく忘れさることになっては、これまた行きすぎである。自立自尊の健全な企業家精神なり、競争と能率の原理に基づく経営改善のための企業努力なりというものは、銀行が国民経済から付託された使命を完全に果たすためには必要不可欠の要素である。

このような公共性と経済性との二元的な性格をあわせもつところに銀行業の特殊性があるわけであって、この二元的な性格をどう調和させてゆくかということが、銀行行政においてつねに古くして新しい問題とされているのである。

自主性の尊重とその限界

こんにち銀行行政の憲法ともいふべき銀行法（昭和2年）においては、銀行業の公共性を十分発揮させるための配慮は、主として組織法的な面に重点がおかれ、銀行経営の面ないしは銀行業務運営の面については、銀行の自主的活動を尊重する建前をとり、ほとんど全面的に自己責任原則の発揚に期待している。このことは後に詳述するが、たとえば銀行の自己資本充実の問題や、大口信用集中の排除、あるいは預

金支払準備率、不動産比率等の問題、さらには滞貸金償却の問題等については、銀行法は銀行の自主性を尊重し、ほとんどといってよいくらい、とくに法規をもつて規制するところがない。ただわずかに銀行法第8条で、法定準備金に関する商法の特例を設けて、一般企業に比してその積立をあつくすべきことを命じているにすぎない。

準拠法としての銀行法が、このように組織法的な性格がつよく、業務の運営面においては銀行の自主性を尊重するという体制をとっているが、銀行の自主的活動が理想的に行なわれ、公共的要請に十分こたえているという状態であればもとより問題はおこらない。けれどもその自主的活動が不完全であって、公共的要請に対するこたえ方が十分でないということになった場合には、銀行監督の責務をもつ銀行行政は、どうしても銀行法の補完措置として行政指導というかたちで、経営面なり業務運営の面にふみこんでゆかねばならなくなる。

けれども「法規による強制」の力をもたない行政指導は銀行の自主的活動とのあいだに十分呼吸があってこそはじめて目的を達成しうるのであって、その効力にはおのずから限界があることは否定できない(注)。

(注) 銀行に対する行政指導については、第7章第2節にくわしい。

自主的活動に全面的な期待をおく考え方をつらぬくならば、金融機関の自主性により問題が解決されるまでまつという立場になるわけだが、ここで悩みがでてくるのは、「自主的に解決されるまで待つ」ことが、公共的要請の見地から許されなくなったとき、すなわち行政指導の限界につきあたったときである。そのときには公益を代表する国家が私企業の自主性にまかせておれないという立場から法的強制の措置をとる以外になくなるであろう。しかしこれは、どこまでも最後の手段として留保すべきものであって、できる限り企業の自主性の発揚によって、問題を解決してゆくことがのぞましい。昭和2年の銀行法制定以来40年の歳月を経たこんにち、公共性と経済性の二つの性格の調和をめぐって、考えなければならぬ問題が多くなってきたようである。

第1節 銀行業の公共性

公共性の三つの側面

銀行業が公共性をもつといわれるゆえんは、第1に、銀行が預金者という、一般企業の債権者とは本質的にちがう債権者をもっていること（預金者保護としての公共性）、第2に、銀行業務が複雑な信用組織でむすばれているために、どこかに破たんがおこると連鎖反応でその影響が広汎な範囲におよぶという点で、その制度ならびに業務運営の適否は、一国の信用秩序の維持に重大な関係があること（信用秩序の媒体としての公共性）、第3には、銀行の資金供給面における国民経済的機能が、戦後における経済運営の実情からみて、とくにその重要性をくわえていること（信用供与機関としての公共性）、の3点に要約されよう。

預金者保護

第1の銀行業務が広汎な預金者を基礎として成立していることは、銀行業の公共性のうちもっとも重要な点である。とくにこんにちの預金者は、銀行発達の初期における預金者と法律的には差異はないにしても、実質的には非常に異なったものとなってきている。すなわち、かつては資産階級や企業家等に重点があった預金者層は、国民経済の発展にともなって、こんにちでは、比較にならぬほど広汎な一般大衆へとひろがってきていることである。預金の口数からみても、こんにちでは戦前の5倍以上に増加しており、また1口当りの預金額はいちじるしく零細化してきている。

経済の発展にともなって、銀行は一部の限られた人々や、特定の企業のためにのみ奉仕するといった段階をすぎてこんにちでは国民大衆によってひろく利用される機関となってきたのである。こんにちでは預金者からみれば、どの金融機関でも、ひとしく安心して金を預けることのできるどころと考えられているといっても過言ではない。どの銀行をえらんで預金しようかという判断は、べつにその銀行の業績の良否をみてきめられるというわけではないようである。過去の銀行倒産によって苦汁をなめた人はともかくとして、昭和恐慌以来40年のながきにわたって預金は安全だという宣伝と実績とが津々浦々にまでゆき

わたった結果、大衆の安心感というものは、こんにちではうごかしがたいまでに確立している。これは信用秩序の維持のため、まことに大切なことである。このような環境のもとにおいて、国民大衆は、金融機関を積極的に選別するということはほとんどないといってよからう。この事実は銀行をはじめとして金融機関というものが、たとえ自分では私企業——純然たる——だと考えているとしても、客観的には私企業の立場を超えた社会的な機関にまで進化していることを示すものといえよう。このことは、あるいは適切な言葉ではないかもしれないが「銀行——金融機関——の社会化」とよぶことができるかもしれない。このように社会的公器ともいうべき機能を果たすようになってくると、預金者の利益保護については一私企業としての銀行の自主的活動なり努力なりにまかせておくわけにはゆかなくなってくる。

いわゆるホモ・エコノミカスでないまったく無心の一般大衆が安心して貴重な資金を預け入れることができるように、また一度預け入れた預金についてはどんなことがあっても傷がつかないように、つねに万全の備えをしておく必要がある。これは金融機関の当業者に課された義務であることはいうまでもないが、さらに進んでこの点について国民の国家に対する期待は、きわめて大きいものがある。

預金者に迷惑をかけてはならぬということは金融関係者の——銀行業にたずさわるものも、銀行監督の責に任ずる行政当局も——日夜念願し、肝に銘じて忘れえないところであるが、この点についてはわが国の銀行行政史上には、砂をかむようなにがい思い出がのこっているのである。それは昭和2年の恐慌の際、一部銀行において預金債務の切捨てを余儀なくされたことである。つぎに引用するのは、昭和2年の金融恐慌を回顧しながら、「休業銀行の整理について」と題して、当時の大蔵省の保倉銀行局長が、東京経済学協会で行なった講演の一節である。

「……銀行の破産といふことは何れの時に根絶することが出来ませうか。この惨禍の深刻なることは、申すまでもないことでありまして、経済上は勿論、思想上社会上実に重大なることであります。昨年春以来の休業銀行も、大体に於て整理に目鼻がついたとは申しますものの、其の預金を全部滞りなく返済したといふ訳では無いので、

利息を負けて貰ったのは勿論、多くは相当程度まで元金の免除を余儀なくせられて居ると云ふ状態であります。

また元金の全部を返すと言ふ案を立てたものと致しましても、何年間の年賦であるとか、或いは据置であるとか、相当に期間の猶予を願つて居りますので、実に預金者に対する御迷惑は絶大なものであります。仮に先程申しました休業銀行36行の預金5億6,600万円の中2割の損失があると致しましても、1億1,000万円と言ふ損失をかけた訳であります。3割とすれば1億6,000万円の損失をかけたことになる。

国民が汗を流して貯へた金は何億も飛んで仕舞つたと言ふことを考へますと、真に肌を粟を生ずる感があるのであります。

銀行経営の任に当りますものは、平素その経営上に非常なる決心と努力とを以て、注意を怠らないことの必要なは固よりであります。……」(傍点筆者)

1億円といえば、当時の全国銀行預金の約1%であり、こんにち(昭和42年)でいえば約2,000億円に相当するものである。

この短い言葉のうちからもくみとれるように、「預金者保護」ということが銀行経営者はもちろん、銀行行政当局にとっても、もっとも重要な課題であることは明らかである。

信用秩序の維持

つぎに第2の信用秩序維持の問題がある。金融は、あたかも人体における血液のような役割をなすものであることはまえにも述べた。経済循環を円滑に維持してゆくためには、金融の機能がつねに故障なく運営されてゆくことが必要である。もしもなんらかの原因で、金融の機能が停滞することになれば、ただにその金融機関の取引先、預金者等に不測の損害をあたえるのみならず、いわゆる連鎖反応によって、信用機構全体にたいして重大な影響をおよぼすことになる。

預金業務が停止されたり、貸付がうごかなくなったり、手形交換業務が停滞するということになれば、預金者の生活を直接おびやかしたり、企業の賃金支払や、原材料買入れの決済が攪乱されることになるばかりでなく、信用機能全体に大きな影響をおよぼすことになる。かくては国民経済の運行をいちじるしく阻害し、国民の日常生活をいちじるしくあやうくするという事態にたちいたるおそれもある。

もちろん一般の企業の間でも債権債務関係がいりくんでいるため、一企業の

倒産は、他企業に波及して連鎖反応を生ずることはあるが、その影響の程度においては、金融機関に比較しうべくもない。ここに銀行の特殊な地位がある。

資金供給の国民経済的機能 第3には、銀行の資金供給面における国民経済的機能がある。戦後は企業の自己資本蓄積が不足し

ているため、産業資金の5割以上が外部資金の借入によってまかなわれており、その外部資金のうち約8割は金融機関借入に依存している実情である。このような状態は、戦後20年を経ても容易に改善されていない。

銀行の国民経済的役割は、戦後とくに一段とその重要性をましている。それだけに国民経済の発展のために銀行によせられる期待は、戦前と比較にならぬほど大きいものがある。したがって銀行の資金運用にあたっては、ただ高収益をあげればよいということで、高利にはまわすが、それが必ずしも国民経済的にみてこのましくないようなところに貸し出すという態度では、国民経済から付託された信頼を裏切ることになり、かくては信用機関としての使命を十分に果たしえないことになる。といって採算を無視してよいということではなく、健全経営の大原則のもとに利廻採算には十分留意しながら、しかも国民経済の緊要な部門に必要な資金を供給することによって、課せられた公共的使命を達成してゆくことが必要である。

以上の3点において、銀行業は他業種にみられない独自の公共的性格をもっているのであって、この公共性のゆえに銀行業に対しては特別の国家の監督・規制・保護が必要とされ、そのための立法措置が講ぜられ、また行政指導が行なわれているのである。

第2節 銀行業の経済性

自己責任原則

前述のように、銀行業は一面において公共性をもつものであるが、同時に、他面銀行は純然たる私企業として経営されていることを忘れてはならない。私企業であるからには、その経営はあくまで資本主義経済の原則によって運営されるのは当然である。資本主義社会における