

地域金融機関を生成した金融制度政策

Financial System Policy that Generated the Regional Financial Institutions

堀 保彦

1. はじめに

「地域金融」または「地域金融機関」という概念が意識されるようになったのは、1990年7月の金融制度調査会報告『地域金融のあり方について』¹⁾以後である。それまで地域金融問題がなかったわけではなく中小企業金融あるいは中小金融機関の問題として議論が展開されていた。しかし、「地域」という視点に立ち、地域における金融や金融機関の諸問題が議論されるようになったのは同報告以降である。

同報告によると、地域金融とは、「地域（国内のある限られた圏域）の住民、地元企業及び地方公共団体等のニーズに対する金融サービス」と捉えることができる。機能面からは「地域の住民等の種々の金融ニーズにきめ細かに対応するリーテイル中心の機能」と「地域開発プロジェクトに参加し地域開発に貢献する機能」とを有している。

そして、「地域金融機関」とは、「一定の地域を主たる営業基盤として、主として地域の住民、地元企業及び地方公共団体等に対して金融サービスを提供する金融機関」とであると定義されている。同報告はさらに「地域と運命共同体的な関係にある金融機関」や「効率性、収益性のある程度犠牲にしても地域住民等のニーズに応ずる性格を有する金融機関」とも定義している。

報告書を参考にここで「地域金融機関」を再定義すると「一定の地域を主たる営業基盤とし、特定の地域に密着した営業展開を行っている金融機関」と定義することができる。

すなわち、地域金融機関は、地理的に狭い範囲に所在する企業や家計を主たる対象として営業を展開している金融機関を意味する。より具体的には、特定の都道府県を主要地盤として営業活動を行っている地域銀行（地方銀行および第二地方銀行）のほか、都道府県内でもさらに特定の地域を地盤とする信用金庫、信用組合、労働金庫や農業協同組合・漁業協同組合がこれに含まれる。

前者は、株式会社形態であり、より広域の顧客を対象とするのに対し、後者は会員組織形態で狭域の顧客を対象とするといった相違がある。しかし、両者とも顧客との間で親密な関係を長く維持することにより顧客に関する定性情報を蓄積し、その情報を基に貸出等の金融サービスの提供を行うリレーションシップバンキング（*Relationship Banking*）というビジネスモデルを採用し、営業地域も事実上限られている点が共通している。小規模の地域銀行のなかには信用金庫同様、営業範囲が1つの県内で

も狭域に留まるケースもあるが、逆に規模の大きい銀行は県内に加えて近隣の県も主要地盤とし、かなりの預貸金シェアを持つなど、より広域に展開しているケースもみられる。近年は持株会社方式等を通じて広域展開を図る地方銀行もある。

地域金融機関がリレーションシップバンキングというビジネスモデルを確立し、財務諸表等の定量情報を基に個々の取引の採算を重視するトランザクションバンキングを主体とする大手行とは異なる経営特質を有するに至ったのは、わが国の金融制度や金融制度の安定化を図るために実施された政策に因るところが大きい。本稿では地域金融機関、特に地方銀行の経営特質を形成したわが国の金融制度と金融制度政策について検証する。

2 わが国の金融制度の特徴

2-1 各国の金融制度とわが国の金融制度の創成の背景

わが国の金融制度は、明治初期に近代的な銀行制度が創設されて以来、銀行を中心に形成されている。そして銀行は資金需要の性質に応じて普通銀行、長期信用銀行、信託銀行、信用金庫、信用組合などのように専門金融機関が設立されるという分業主義を基本としてきた。そして、この分業主義をより確実にし、安定的、効率的な資金配分を実現するために銀行の業務範囲、店舗展開（営業区域）や預金金利等について護送船団方式といわれる各種の競争制限的な規制が行われてきた。また、これらの金融秩序の実効性を確保するために内外市場は分断され厳しい為替管理が実施されてきた。

金融制度は、一国経済の歴史的な所産であり、それぞれの国情と歴史的な環境条件に規定されて成立している。すなわち、金融市場や金融機関の具体的なあり方あるいは業務内容が各国ごとに、また同一国内においても時代によって異なりうるのは、国や時代ごとに金融のあり方に対する要請が違い、その結果、金融取引にかかわるルールも変わりうることを反映したものである²。

たとえば、産業革命を経て世界最初の工業国家として世界経済に大きな地位を占めた英国は、金融面でも早くから精緻な制度を発展させてきた。英国では、戦費調達を目的とした大量の国債発行により 18 世紀前半には証券発行・流通市場が確立・整備され、マーチャントバンカーの公債発行業務の隆盛を経て³、19 世紀後半になって商業銀行が発展した。1854 年に株式会社形態の銀行がロンドン手形交換所加盟銀行に認められるようになり、それらロンドン所在銀行がいくつかの金融恐慌の中で地方銀行を吸収合併するとともに、競争制限的な協定・慣行を導入していった。19 世紀半ば当時、既に工業化が進展していたため、銀行は短期信用業務だけで十分な営業量となり、あえて危険の多い長期信用業務に進出する必要はなかった。ここから、いわゆる商業銀行主義⁴の理念が確立していった。

これに対し、ドイツにおける産業革命は、イギリスに遅れること半世紀、1830 年

代以降に開始された。1840年代からラインラントを中心に工業化が進展し、特に1871年のドイツ統一後、国家の保護政策のもとで重工業が飛躍的に発展した。すなわち、ドイツの産業革命は鉄道建設を契機として推進され、それと密接な関係をもった石炭、製鉄、機械工業などの重工業主導により本格化したのである。このため、ドイツ産業革命の金融的課題として、企業の運転資金の融資つまり商業金融の形態にとどまらず、会社企業の創業資金の調達、さらに設備拡張のための金融という性格を担うことになった⁵。視点を変えれば、銀行は商業銀行として発展する余裕のないうちに産業金融に進出せざるをえなかったともいえる。銀行は重工業化の進展過程でその信用を利用して発起業務（企業設立のための株式引受）に参画し証券の発行引受も行き、運転資金のみならず、起業資金、設備資金の供給をも担っていった。そこでは、証券会社が存在する余地はもともとなく、兼業銀行主義（ユニバーサル・バンキング）の下で、銀行は産業企業に対して広範囲の業務を長期にわたって展開し、緊密な取引関係が形成された。

わが国も、ドイツ同様に英国よりほぼ100年遅れて工業化がスタートした。明治政府は「殖産興業」のためにまず銀行制度を育成・整備する政策を採用した。明治時代においては国民所得水準が低く、近代産業の急速な育成を図るために必要な投資を賄うには、零細な貯蓄の吸引を図りつつも反面で積極的な銀行の信用創造を利用する必要があった。その結果、わが国では銀行を中心とする間接金融に重点を置く金融制度が創設され、このような状況が戦後高度成長期に至るまで、わが国の金融制度を持徴づけてきた。

後進資本主義経済としての歴史性から、わが国でもドイツと同じく兼業銀行主義も検討された⁶が、わが国の場合、近代的銀行制度の導入に際して、英国人アラン・シャンド（Shand, Alexander Allan 1844 - 1930）から理論と実務の指導を受けたという事情などから、商業銀行主義の理念が持ち込まれたことが大きな特徴である。しかし、後進資本主義国としてのわが国は、すべてにわたって英国に倣った金融制度を構築することはできなかった。商業手形を基礎とする英国の商業銀行とわが国では、商業信用、商業手形の未発達という経済基盤の相違が存在したからである。このため明治期の財政金融政策の創始者、松方正義は、基本的に英国の金融制度を模範とし、普通銀行を英国風の商業銀行とし日本銀行を商業銀行の中央銀行たらしめ、それとならんで、ドイツやフランスの不動産銀行を参考にしながら、日本興業銀行、日本勧業銀行、農工銀行等の特殊銀行を設立し、銀行分業主義を採用した⁷。

ドイツの金融制度は、巨大銀行の寡占的状況の下で銀行があらゆる業務を取り扱うユニバーサル・バンキングの形で発展したのに対し、わが国では資金需要の性質に応じてそれに適合した金融機関を分業的に創設していくという形で発展したので、両者は異なる発展経緯を辿ることとなった。

以上のようにわが国の金融制度は、その歴史的條件に規定されて欧米のそれと異なったあり方を続けてきた。わが国の金融制度は、明治初期に近代的な銀行制度が導入されて以来、銀行を中心に構成されてきた。すなわち、明治期に銀行部門を中心とする分業主義を基本とする金融制度が創設された後、昭和初期の金融恐慌や第二次世界大戦後の経済復興の対応過程のなかで規制色の強いものへと再編成され現在に至っている。特に、金融機関に対する規制のうち重要な規制として業務分野規制、金利規制、内外市場分断規制（為替管理）の3つの規制を挙げることができる⁸。また、地域金融機関にとっては銀行分業主義に基づく業務分野規制政策を実現するための店舗出店規制や融資対象先の規制も重要な意味を持つ。

これらの規制を基礎として間接金融によるリスク分担が効率的に行われ、そのことが、人々の金融資産の蓄積が乏しい中で、明治期の近代化や戦後の経済復興および輸出・投資主導による高度成長を達成するうえで一定の役割を果たしてきた。

2-2 わが国の金融機関の業務分野規制

2-2-1 各国の金融制度との比較

わが国においては、金融構造の中で分業主義に基づく銀行制度が中心的な地位を占めてきた。銀行制度が中心的な地位を占めること自体は欧米でも国によってはみられる現象であるが、わが国の場合の顕著な特色は、銀行分業主義の下で厳格な業務分野規制が行われてきたことである。すなわち、間接金融の担い手である金融仲介機関の中で、預金を主たる原資とする金融機関（普通銀行、信用金庫など）と金融債や信託による長期の資金調達が認められ主として長期金融を担う金融機関（長期信用銀行、信託銀行）とが分かれていた。また前者の中では、貿易為替金融を主な業務とする横浜正金銀行を出発点とするかつての東京銀行が存在し、中小企業金融はかつての相互銀行、および信用金庫、信用組合、商工組合中央金庫が担い、農林漁業金融は農業協同組合、漁業協同組合、農林中央金庫などが担っていた。

業務が同質化したとはいえ現在でも、①短期金融を主な業務とする普通銀行（都市銀行、地方銀行、第二地方銀行）、長期の産業資金供給を主体とする長期金融機関（長期信用銀行⁹、信託銀行）、③中小企業金融をその主要業務とする協同組織金融機関（信用金庫、信用組合）、農林漁業金融を主な業務とする農林漁業系統金融機関（農林中央金庫、農・林・漁業協同組合）などに分類することができる。なお、このような業務分野規制が地域金融機関のビジネスモデルであるリレーションシップバンキングを形成してきた一つの要因と考えられる。

以上のような中小企業や農林漁業向けの信用供与について専門金融機関が設置される例はわが国に限らず多くの国で見られるが、民間金融仲介機関における長短金融の分業（以下長短金融の分離）、およびこれに伴う預金業務と信託業務の分業（以下銀

行・信託の分離) 金融仲介機関と証券会社の分業(以下銀行・証券の分離)の3つの特徴的な分業体制が長期間維持されたのは先進国ではあまり例をみない。

すなわち、ドイツでは銀行システムの中核である信用銀行(Kreditbanken)、貯蓄銀行(Sparkassen)、州立銀行(Landesbanken)などは、伝統的に資金の運用・調達のいずれの面でも長期の金融業務を行うことが認められ、また信託業務、証券業務についても制限されていない。フランスでも、1940年代に制定された銀行法では長短金融の明確な分離が規定されていたが、1966年の法改正により同質化が進められた後、1984年の新銀行法で長短金融分離の原則は撤廃された。また、銀行による信託業務、証券業務についてはドイツと同様に制限されていない。

一方、英国では、銀行の業務に対する法律上の規制は存在しないが、いわゆる商業銀行主義の理念が伝統的に根強く、基本的には長短金融および銀行・証券の分業体制が続いてきた。現在でも、こうした分業体制が崩壊しているわけではないが、1970年代以降手形交換所加盟銀行におけるターム・ローンや住宅金融の積極化、子会社を通じての一部証券業務への進出、住宅金融会社(building societies)における決済性預金の提供、消費者金融の拡充などといった動きがみられ始め、分業体制も徐々に変化していった。

米国では、1980年および82年の広汎な金融自由化措置によって長短金融の面については部分的ながら規制が緩和されたが、銀行・証券については、1933年銀行法(いわゆるグラス・スティーガル法)により、主要国の中では相当厳しい分離規制がとられていた。その後1999年にグラス・スティーガル法が廃止され投資銀行が出現したが、サブプライムローン問題に端を発する金融危機の反省から再度銀行の業務分野規制が検討されることが予想される。なお、信託については銀行による兼営が認められている。

2-2-2 長短金融の分離

長短金融の分離とは、長期と短期の金融業務を制度的に分離したうえで、それぞれ別個の金融機関に行わせることをいう。わが国における長短金融分離の原則は、前述のように基本的には明治初期に導入された英国流の商業銀行主義の理念に基づくものであるが、専門化の利益を生かして資金の効率的かつ円滑な供給を可能とし、また資金の運用・調達面での期間対応の確保を通じて金融機関経営の健全性維持や預金者保護を図る効果がある。

長短金融の分離あるいは銀行分業主義という考え方は早くも明治15年の「日本銀行創立ノ議」にみられる。すなわち、同建議の付属書類である「日本銀行設立旨趣ノ説明」¹⁰は、商業資金と農工業資金とは判然と区別すべきことを強調し、「今日設立する我中央銀行及び国立銀行の若きは素と是れ商業銀行なり。農業を助け工業を興すが

若きは別に一種の銀行会社に付すべきものにして、中央銀行の敢て直接に従事すべき所に非らず」と説いている。

このような理念に基づいて、政府は明治23年（1890年）に銀行条例を制定し、当時興隆期にあった普通銀行を商業銀行として位置づける一方、明治30年代には日本勧業銀行、日本興業銀行などのいわゆる特殊銀行を設立した。銀行条例では、普通銀行の資金の運用・調達の間について格別の規制を設けていなかったが、商業銀行主義は銀行経営上の精神として重視された。一方、特殊銀行については、それぞれの業法において債券発行が認められ、不動産抵当の長期貸付（日本勧業銀行）、動産担保の長期貸付および有価証券投資（日本興業銀行）を行うべきことが謳われた。専門の長期金融機関を設立して、資金の運用・調達のミスマッチを排除し、長期貸付に当たった情報の非対称性に対処するためである。

その後、普通銀行は当時の急速な産業の発展を背景として、商業金融のみにとどまらず、短期手形の切替え（借換え）による実質長期の貸付を拡張し、また学界等でも兼営銀行主義をとるドイツにおける工業化の進展を眺め商業銀行主義批判論も少なくなかった¹¹。しかし大正年代の数度の金融恐慌の過程で普通銀行の経営破綻が相次いだことから、商業銀行主義の理念が強調され、昭和2年（1927年）に制定された銀行法ではそれが改めて強く打ち出された。

戦後、特殊銀行制度は廃止されたが、昭和27年（1952年）には長期信用銀法が施行され、金融債の発行によって長期金融を担う金融機関が再び設立された。また、信託銀行（昭和23年に信託会社が銀行法による銀行に改組したうえで信託業務を兼営）については、昭和27年（1952年）長期金融の円滑化を図る趣旨から安定的な資金調達手段として貸付信託の導入が認められた。

普通銀行をはじめとして、預金を中心的な資金吸収手段とする金融機関については、資金の調達・運用の期間が法令に基づいて定められていたわけではないが、大蔵省は金融債や貸付信託との競合を回避する趣旨から、定期預金の期間について行政指導を行ってきた。行政指導とは、行政機関が、民間企業などに対し助言や勧告、指導を行うもので、法的根拠のある行政処分とは異なり法的拘束力はないが、実質的には民間企業等を拘束するものであった。

定期預金の期間に関する行政指導が開始された時期については確実なことは不明であるが、戦前以来の銀行間の申合わせによる預金金利協定における定期預金の扱いをみると、戦前は最短期間（6か月）だけが決められており、それ以上の期間についてはとくに定めはなく、昭和22年（1947年）5月に初めて3か月、6か月、1年の期間が定められている。その後、昭和46年には1年6か月物が認められ、さらに昭和48年（1973年）には2年物が認められた。なお、昭和56年に新設された期日指定定期預金は、最長3年までの預入契約が可能であるが、1年据置き後は事前通知によっ

て自由に解約しうるので、3年物の定期預金とはみなされていなかった。その後、金融自由化により平成11年（1999年）10月に普通銀行の社債発行が解禁されるまで長短金融の分離政策が維持される。

また、長期信用銀行以外の金融機関による金融債の発行についても、行政指導によって一部の金融機関のみに制限されている。昭和25年（1950年）には「銀行等の債券発行等に関する法律」が施行され、普通銀行等も金融債の発行が認められたが、同法は「長期信用銀行法」の施行とともに昭和27年（1952年）には廃止された。信託銀行以外の金融機関による貸付信託の提供についても、昭和18年（1943年）の「普通銀行等ノ貯蓄銀行業務又ハ信託業務ノ兼営ニ関スル法律」（現在の「金融機関の信託業務の兼営等に関する法律」）により貸付信託の取扱いも法律上は可能であったが、行政指導によって禁止されていた。

以上のようにわが国の長短金融分離の原則は、長期金融機関（長期信用銀行、信託銀行）の存在と普通銀行等の主要な資金調達手段の最長期間に対する行政指導によっている。普通銀行等の資金運用の期間については、規制は行われていない。この結果、やがて普通銀行等の長期貸出比率の上昇というかたちで運用面における普通銀行等と長期金融機関の同質化が進行することになる。地域金融機関においても長期貸出が増加することになる。

2-2-3 銀行・信託の分離

銀行・信託の分離とは、原則としてひとつの銀行が銀行・信託両業務を兼営することを禁止するとともに、信託業務に従事しうる金融機関の範囲を限定することである。銀行・信託の分離の根拠は、銀行・信託業務兼営に伴い預金者の利益と信託の委託者・受益者の利益相反を防止することにある。

銀行・信託の分離は、先進国においてはわが国の規制が最も厳しい。米国でも銀行勘定と信託勘定との分離のほか、利益相反を防ぐ趣旨から両部門間の取引や情報・人事の交流などにつき細かな制限的慣行（いわゆるチャイニーズ・ウォール）は行われているが、銀行による信託業務の兼営自体は禁止されていない。

わが国の銀行・信託の分離は、大正11年（1922年）に制定された信託法、信託業法で初めて明確にされた。戦時経済の時代に入ると長期資金の吸収が喫緊の課題となり、昭和18年（1943年）には「普通銀行等ノ貯蓄銀行業務又ハ信託業務ノ兼営ニ関スル法律」（いわゆる兼営法）が施行され、銀行の信託業務が認められたが、これは一時的措置にとどまり、戦後、再び銀行・信託分離の方針が復活することとなった。この時には利益相反の問題よりもむしろ長短金融分離との係わりが根拠とされている。これは、わが国の信託が欧米のような個別の財産管理としての性格よりも、合同運用の金銭信託、貸付信託が中心であったこととも関連していると考えられる。しかし分

離後の信託会社の経営は、戦後の激しいインフレの下で長期の貯蓄に対するインセンティブが低下したため、極度の不振に陥った。このため昭和23年（1948年）、信託会社は銀行に転換し兼営法に基づいて信託業務を兼営することとなった。こうして、信託銀行が創立されたのであるが、政府はその後、昭和27年（1952年）信託銀行に限って貸付信託の取扱いを認める一方、昭和34年（1959年）兼営都市銀行の信託部門を信託銀行として分離統合させるといった銀行・信託の分離政策を進めていった。

こうした銀行・信託分離の行政指導について、大蔵省は「金銭信託を主とする信託制度を預金と別に設けて、これに金融制度の存在意義を認めるとするならば、長期金融機能以外にありえない。わが国の実情からは、アメリカのように一つの金融機関があらゆる金融業務を兼ね営む形態は適当でないので、古く戦前から業務分野を分かち、それぞれをこれにふさわしい能力と経験を有する機関が専門に営む態勢がよいとされてきた」¹²との考え方を示している。

2-2-4 銀行・証券の分離

銀行・証券の分離についても、その根拠の1つは商業銀行主義に求められる。価格変動の大きい株式や長期の債券の保有は、銀行経営の安定性を損なう可能性が大きいという考え方である。もう1つの根拠は、銀行・信託の分離と同じく利益相反の問題であり、銀行による証券業務の兼営は預金者と投資家との利益相反に伴う問題点が多いためである。

銀行・証券の分離を比較的重視しているのは、先進国の中では米国、英国、カナダなどのアングロ・サクソン系の諸国と日本である。米国で銀行・証券の分離が始まったのは1930年代である。それまでは、中央銀行不在の歴史もあってフリー・バンキングの時代と呼ばれ、商業銀行の業務分野については格別厳しい規制は行われていなかった。1930年代初頭の大規模な銀行破綻を契機に、議会の設置された銀行調査委員会（いわゆるペコラ委員会）は、銀行経営の不安定化の一因は銀行による証券子会社の引受証券の買取りにあつたこと、銀行は証券子会社を引受業者として不良企業に証券を発行させ、不良貸付の返済に充当させたが、これは投資家の利益を犠牲にして銀行や預金者の利益を優先させる行為であること、などの結論を明らかにした。こうした調査結果などに基づいて、1933年に銀行・証券を明確に分離した銀行法（いわゆるグラス・スティーガル法）が制定された。

わが国では、戦前は銀行・証券の分離に関する法律上の規定はなかったが、銀行は商業銀行主義の理念に基づき付随業務の範囲を超えるような証券業務を取り扱わないとする考え方が主流であった¹³。すなわち戦前には、資金力に余裕のある銀行や信託会社は公社債の引受業務において、かなりの役割を果たしていた。社債の引受については、これらの金融機関が独占しており、明治43年（1910年）成立の国債引受けシ

ンジケート団も銀行のみから構成されていた。しかし銀行の引き受けた公債の下引受業務を行っていたのは証券会社である。さらに、株式の引受および公債の売買業務については、銀行はリスクの発生を恐れて染手することはなく、もっぱら証券会社がこれを行っていた。

戦後、銀行・証券分離の原則は、昭和 23 年（1948 年）に制定された証券取引法で明確に規定されるようになった。証券取引法第 65 条は、米国のグラス・スティーガル法を取り入れたものであるが、戦前から慣行として銀行・証券の分離が行われていたことがそれを受け入れる素地となった。証券取引法第 65 条は、銀行等が投資目的や信託契約に基づく場合などを除き、証券業務を行うことを禁止している。また、同条の禁止規定は国債、地方債、政府保証債については適用外とされていたが、実際には高度成長期を通じて、行政指導により国債の引受以外は禁止されてきた。

第 65 条制定の趣旨について、当時の連合国総司令部（GHQ）は、証券の引受は本来危険を伴うものであり、銀行や信託会社のような「信託的性質の機関」は預金者の安全を図る責任があるので、そうした業務を行うべきでない旨説明している¹⁴。もっともグラス・スティーガル法が投資目的の証券取得をも厳しく制限し、株式保有を禁止しているのに対し、第 65 条は投資目的の債券、株式保有を一切制限していない。

2-3 金利規制

2-3-1 各国の金利規制

わが国では、短期金融市場の金利や公債の流通利回り等は市場の需給関係を通じて決定される「自由金利（市場金利）」であるのに対し、預金金利、長短貸出のプライムレートなど金融仲介機関の資金調達・運用の多くの金利および公債の発行条件は法律や行政当局を含めた関係者間の協議によって決められる「規制金利」の時代が長く続いた。

昭和 50 年代以降、徐々に規制の部分的な撤廃や規制金利の弾力化が進み始めたが、それ以前の高度成長期には金利決定の基本的な枠組みが維持されていた。短期貸出金利については、最高限度と下限であるプライムレートが規制の下にあったが、実際の約定金利はその間で自由に決められているので、金利規制の中核は預金金利規制であったといえる。

預金金利規制は、銀行集中過程における英国の銀行間協定が最初であると考えられるが¹⁵、19 世紀半ばにはすでに公定歩合の 1% 下にロンドン市内預金の金利を統一するロンドン手形交換所加盟銀行間協定が存在した。1930 年代初頭の大恐慌の経験を経て、米国、ドイツ、フランスなど多くの国で公的当局の主導による預金金利規制が一般化するようになった。

すなわち、米国では 1933 年銀行法の制定に伴い要求払預金への付利が禁止される

とともに、連邦準備制度理事会に対し定期性預金の金利の最高限度を規制する権限が与えられ、これに基づき連邦準備制度理事会は加盟銀行を対象とするレギュレーション Q (Regulation Q) を制定した。1966 年には預金金利規制法が成立し、非加盟銀行、相互貯蓄銀行、貯蓄貸付組合についてもレギュレーション Q に準ずる規制が適用されることになった。ドイツでは、政府は 1931 年ライヒ緊急政令を施行し、銀行間の預貸金金利協定の締結を義務付けた。その後、この協定については旧信用制度法 (1935 年施行) に基づき、銀行監督局の規制権限が強められ、さらに新信用制度法 (1961 年) により政府による預貸金金利の規制が明文化された。フランスでも 1941 年に金融界の代表者からなる委員会が組織され、預貸金金利の協定が始まったが、1945 年には銀行国有化法が成立し国家信用理事会が預貸金金利規制を行うこととなった。

このような金利規制は、各国で 1960 年代後半から 80 年代初までに緩和、撤廃されていくことになるが、各国でこのような預金金利規制が実施された背景にある共通の考え方は、預金獲得のため銀行が預金金利を競争的に引き上げ、銀行の資金調達コストが上昇すると、銀行は利益を維持するためリスクを考慮せずに、より高利回りの貸出や証券投資に向かい、その結果銀行の資産内容が悪化するというものである。そのほか、戦時経済下のドイツなどでは巨額の国債消化を目的とした低金利政策の手段として利用されたり、1960 年代のアメリカでは金融引締め政策の補完手段としても利用されたりした。

2-3-2 わが国における預金金利規制

わが国における預金金利規制は、明治 34 年 (1901 年) に成立した大阪銀行集会所加盟銀行による預金金利の最高限度に関する協定が内容の明らかな初期のものである。翌明治 35 年 (1902 年) には東京でも銀行間の預金金利協定が成立した。しかしこれらの協定は、制裁規定を欠いていたため、大口あるいは長期の預金については協定金利を上回る金利が付されたこともあり、数年のうちに形骸化するに至った。

制裁規定を伴う成文の預金金利協定が成立するのは、大正 7 年 (1918 年) である。協定締結の動きは、東京、大阪、名古屋から始まり、次いで急速に全国に波及した。協定は、銀行を規模に応じて甲種、乙種に二分し、それぞれにつき預金金利の最高限度を設定するものであり、協定違反に対しては違約金の徴収、手形交換所からの除名などの厳しい制裁措置が決められていたので、その実効性は大きかったと考えられる。

銀行間の預金金利協定成立の背景は、欧米主要国と同様に預金獲得のための金利引上げ競争の結果、銀行経営の健全性が損なわれ、それが金融恐慌につながったことがある。とくに大正年代初頭には、重工業の発展に伴う旺盛な資金需要を背景として、銀行の支店増設が活発化し預金獲得意欲が一段と強まったこと、事業経営者が資金調達のため自ら銀行を設立し資金源として高利の預金を集めたこと、などから金利引上

げが一層加速されたのである。

この預金金利協定は、その後戦時経済下を通じて存続する（但し昭和19年（1944年）に甲種、乙種の区分を廃止）が、昭和22年（1947年）、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」（いわゆる独占禁止法）の施行に伴い、当該協定の適法性に疑義が生じたため協定は廃止され、公的当局による規制に移行することとなり、同年12月、「臨時金利調整法」（以下臨金法と略称）が公布・施行された。臨金法の立法趣旨は金融機関の経営破壊的な金利競争の回避、すなわち自己規律に基づく金融機関経営の健全性の確保というよりも、他律的な競争制限により金融機関経営の安定性確保を企図したものであった。また、同法の提案理由説明によると戦後のインフレ高進の下でコスト面から物価安定を図るため、貸出金利の「不当な高騰」を抑制することにも重点が置かれた。

臨金法によれば、大蔵大臣は当分の間、経済一般の状況に照らし必要があると認めるときは、日本銀行政策委員会をして、金融機関の金利の最高限度を定めさせ、またそれを変更ないし廃止させることができる。この場合、日本銀行政策委員会は金利調整審議会に諮問しなければならないとされていた。

臨金法に基づく預貯金金利の最高限度は、当初は預貯金の種類・期間（3か月、6か月、1年の各定期預金、据置貯金、定期積金、普通預金、通知預金、別段預金、当座預金、納税準備預金の10種類）ごとに定められて告示されたが、昭和45年（1970年）には金利の弾力化を図る趣旨から臨金法に基づく規制内容の簡素化により、期間の定めがある預金、当座預金、納税準備預金、その他の預金の4種類に整理された。もっとも、金利調整審議会の答申に盛り込まれた意見に基づき、上記簡素化措置に伴う混乱を回避するため、日本銀行が臨金法による告示の範囲内でガイドラインとしての預金細目金利を定めることとされ、実質的にはそれまでと同様に種類・期間ごとの規制が行われてきた。

わが国においては、その後平成6年（1994年）9月末までの間、法律等により預金の金利水準自体が規制されてきた。

2-4 内外市場分断規制（為替管理）

内外市場分断規制とは、国内と海外との間の金融取引を制限して国内金融市場と海外金融市場の間の市場分断（segmentation）を図る規制を意味し、いわゆる広い意味での為替管理がこれに当たる。為替管理も、金融恐慌の経験から生まれた規制の1つである。主要国で最初に厳しい為替管理を導入したのはドイツである。第1次大戦後の復興や賠償支払の過程で、ドイツは多額の外資に依存していたが、その後米国に端を発する世界的な恐慌の勃発から、1930年から31年にかけて資本の急速な流出をみることとなった。こうした資本の流出を抑制するため金融引締め政策がとられたが、

それでも金融恐慌の拡大過程で資本が大幅な流出を続けたので、その対処策として1931年、ライヒ政府の緊急政令によりほぼ全面的な為替管理が導入された。その後、英国、フランスなどでも為替管理が実施された。

わが国でも、ドイツとほぼ同時期に「資本逃避防止法」(昭和7年・1932年)を制定して為替管理を導入している。当時はいわゆる金解禁不況からの回復を図るため、国債の日銀引受による積極的な金融・財政政策を展開していた時期であるが、金利の低下に伴い、資本の海外流出が続き、為替相場が急落する状況となったことから、為替管理が導入されたのであった。

「資本逃避防止法」は不備な点が多く、相変わらず資本流出が続いたため、昭和8年(1933年)、ドイツの為替管理を参考とした「外国為替管理法」が制定され、全面的な為替管理が導入された。

「外国為替管理法」は、資本取引をほぼ完全に統制したばかりではなく、經常取引の管理も実施するものであった。その後戦時色が強まるにつれ、同法は次第に強化されていった。終戦直後は、対外取引はすべて連合軍司令部のコントロールの下におかれ、貿易も国によって行われたが、昭和22年(1947年)には民間貿易が一部再開され、昭和24年(1949年)には「外国為替及び外国貿易管理法」(以下「外為法」という)が制定された。外為法は、当初は対外取引を全面的に原則禁止とし、政省令により禁止を解除するといった制限色の強い扱いであった。その後は国際的な自由化の動きを背景として、徐々に規制を緩和してきており、昭和39年(1964年)にはIMF8条国への移行に伴い、經常取引の規制は原則として行わないこととなり、昭和42年(1967年)以降段階的に対内直接投資の自由化が進められた。もっとも、昭和46年(1971年)のニクソン・ショック当時には、海外からの投機的な資金が大規模に流入したため、対内証券投資や輸出前受金などについての規制が強化された。

このように、高度成長期を通じて、為替管理は徐々に緩和されてきたとはいえ、少なくとも金融取引については規制色の濃いものであったといえる。こうした国内と海外との資金取引を制限し内外の市場を分断する規制は、前述のような業務分野規制、金利規制といった国内金融市場におけるさまざまな規制ないし慣行を海外からの影響から守り、有効に機能させる役割を果たした。

2-5 銀行店舗出店規制等

明治26年(1893年)に施行された銀行条例によれば、銀行の設立には大蔵大臣の認可を要することとされ、大正5年(1916年)の銀行条例の改正において支店の設置についても大蔵大臣の認可事項とされた。そして、金融恐慌を契機に昭和2年(1927年)に制定された銀行法においても銀行の設立、支店・営業所の設置は大蔵大臣の認可事項とされていた。支店・営業所の設置が届出制となり自由化されたのはバ

ブル崩壊後の平成 14 年（2002 年）の銀行法改正によってである。

大蔵省は、銀行等の金融機関の店舗（本店・支店）の位置や新規設置を認可事項とすることで、銀行分業主義の実効性を確保していた。すなわち、銀行等の店舗の設置を規制することで過度な競争を抑制し金融秩序の安定を図ったのである。これらの競争制限的規制は、後に批判的な意味を込めて「護送船団方式」と呼ばれることになるが、わが国が近代化をなし、さらに第二次世界戦後の復興、高度成長を遂げるまでの時期においては、金融システムの安定化に寄与し資金の効率的配分を実現したと評価することもできる。

なお、銀行店舗の出店規制は、地方銀行、第二地方銀行、信用金庫などの地域金融機関にとって重要な意味を持つ。すなわち、地方銀行については、「1 県 1 行主義」¹⁶、第二地方銀行については「1 地域 1 行主義」¹⁷と呼ばれる銀行合同政策を実現するために、本店所在地以外の都道府県に店舗を出店することを規制する役割を果たし、地方銀行・第二地方銀行の営業区域の競合を回避することにつながった。信用金庫の営業区域は一般的に地方銀行・第二地方銀行に比較して狭域であるが、信用金庫についても基本的には営業区域の競合を避けるために店舗の出店規制が行われた。

地方銀行、第二地方銀行、信用金庫は、営業区域が限定されたことで狭域高密度・地域密着の営業体制とならざるを得ずリレーションシップバンキングというビジネスモデルを確立していったといえる。明治期以降の金融機関分業主義に基づく業務分野規制、参入規制、金利規制、店舗出店規制などの競争制限的な政策が地域金融機関のリレーションシップバンキングという営業特質を形成したといえる。

3 わが国の金融制度政策と地方銀行の合同政策

3-1 明治政府の金融制度政策

わが国の金融制度は、明治維新（1868 年）以降、明治政府の近代化政策によってその基礎が築かれた。明治 30 年代までに銀行制度を中心とするわが国の金融制度の礎が築かれ、昭和初期の金融恐慌や第二次世界大戦直後の経済復興に対応するために規制色の強い制度へ再編成され、現在に至っている。明治維新から明治 30 年代の近代的金融制度の形成期は、今日の地域金融機関を考える上で重要な意味を持つ。

明治政府は、封建的身分制度の撤廃、土地制度の改革など、近代産業発展のための前提条件を整備するとともに、西欧先進国から近代的技術・制度を輸入移植し、積極的に近代産業政策を推進した。これがいわゆる殖産興業政策である。誕生して間もない明治政府が直面していた課題は大きく分けて三つあった。

まず、第一に、欧米列強のアジア進出が急を告げている情勢下で植民地化されないために殖産興業を急ぐ必要があった。そして、殖産興業のために経済・産業活動を支える近代的な金融制度を創設する必要があった¹⁸。

第二に、明治政府が明治元年（1868年）に発行した太政官札（不換政府紙幣）の償還ないし引換えの期限が明治5年（1872年）に迫っていた。明治政府が発行した太政官札は巨額にのぼっており、これを金ないし金に兌換できる紙幣に引き換えることができなければ、通貨制度は崩壊し、明治政府は国民の信を失うことになる。この事態に対処するためには、兌換制度を確立する必要があり、そのために近代的な銀行制度を取り入れ、育成を図る必要があった¹⁹。

第三に、明治政府の財政は逼迫していた。明治政府にとっては、税制を改革して歳入の増加を図ることが急務であった²⁰。しかし、政権の基盤が弱体であったため、政府は、明治元年（1868年）に布告を発して、租税はしばらく旧慣によって徴収し、やむをえない事情のあるものについてのみ改廃することとした²¹。新政府は、まず、田畑永代売買の承認、地券の発行、登記制度を整備させ、私有財産制を確定させるとともに、従来租税が免除された事例や地域の廃止に努めた。次に、明治6年（1873年）に地租改正条例を公布した。新しい地租は耕作者を納税義務者とするのではなく、地券の発行によって確認された土地所有者（地主）を納税義務者とし、課税標準を収穫量ではなく、収穫力に応じて定められた地価におき、その3%を課税し、納税は貨幣で行うというものであった。明治6年（1873年）の国税収入では地租が93.2%を占めており、明治初期の財政は農業の生み出す価値によって賄われていた²²。

大きな税金を見込めない明治政府としては、歳入を公債の発行によって賄うことになるが、資本の蓄積が進んでいない当時においては、個人・事業者（企業）とも公債を引き受けることはできず、証券市場の整備よりも公債引受能力を有する金融機関、特に銀行の存在が不可欠であった。

3-2 国立銀行の設立

明治維新政府の近代的銀行制度の移植・育成策は、明治2年（1869年）の為替会社設立に始まる²³。明治2年（1869年）に政府によって「通商会社」および「為替会社」の制度がそれぞれ制定された。この二つの会社は対をなすものであった。

まず、「通商会社」は、外国貿易、回漕その他諸般の商業を自ら営むとともに、各商社を指導・統制するもので、揺籃期の殖産興業の実施母体といえるものであった。

「為替会社」は、この通商会社に資金を供給することを主たる目的としていた。すなわち、政府の強い勧奨のもとに設立された為替会社（東京・横浜・大阪等8か所）は、銀行の性質を備え、銀行券発行の特権を有する金融機関であって、その名称もBankの訳語であったといわれている²⁴。為替会社は三井、小野、島田等の大両替商を始め各地方の有力商人、富豪等によって設立された²⁵。

もっとも、為替会社の運用資金のうちかなりの部分は、不換政府紙幣による「政府貸下げ金」からなっていた。政府の貸下げの狙いは、不換紙幣の流通促進と同時に、

為替会社を保護することにあつた。このような政府の手厚い保護を受けて、為替会社は一時は「貿易物資生産資金」の貸付を相当行っていたが、当時の不安定な経済状態、なかんずく不換紙幣に対する不信から数年ならずして衰退し、横浜為替会社が第二国立銀行として再発足したほかはすべて廃業した²⁶。

しかし、為替会社の経験は、その後の銀行業の発展に寄与するところが少なくなかったといえる。すなわち、わが国において初めて欧米の銀行（Bank）のモデルを目撃し試行することによって、貸付、紙幣発行などの金融業務に関する知識を習得することになったのである。その結果、後述のように明治4年（1871年）頃から、純然とした私立の組織をもって銀行業を営もうと希望する者が陸続と現れた²⁷。

為替会社の失敗の後、明治政府は米国が National Bank を設立して不換紙幣の整理を行った前例にならって、国立銀行の設立を企図した。すなわち、政府は明治5年（1872年）に国立銀行条例を、翌6年（1873年）に金札引換公債証書発行条例を制定し、国立銀行条例に基づく銀行の設立は自由に許可することとした。

なお、現在の地方銀行は明治5年（1872年）に太政官布告をもって公布された国立銀行条例および明治9年（1876年）の改正国立銀行条例に基づき設立された国立銀行を起源とするものが多い。国立銀行と呼ばれているが「国営銀行」ではなく株式会社組織の民間銀行である。国立銀行条例は当時の米国のナショナル・バンク制度を参考に制定されたものであるが、米国のナショナル・バンク制度においては州法によって設立される州法銀行に対して、連邦法に基づいて設立される銀行をナショナル・バンク（国法銀行）と呼び、これを当時のわが国において国立銀行と翻訳したものである。ただし、国立銀行は、預金、貸付、為替などすべての銀行業務を営むことができるほか、銀行券を発行することが認められていた。

国立銀行条例によれば、国立銀行の資本金の6割までは、不換政府紙幣による払込みが認められ、銀行はこれを政府に納付して、引換えに同額の金札引換公債の交付を受け、この公債を抵当として大蔵省から同額の銀行券を受け取って発行する一方、資本金の4割は正貨をもって払い込まれ、兌換準備に充てられることになっていた。このような制度の普及によって、政府不換紙幣は資本金の払込み、政府納付というルートを通じて政府に回収され、兌換制度が確立されるはずであった。

しかし、この条例により設立された国立銀行の数は、三井組、小野組が共同して東京に設立した第一国立銀行、横浜の第二国立銀行、新潟の第四国立銀行、大阪の第五国立銀行の4行にとどまり、しかも業績は著しく不振であった。その根本的原因は兌換銀行券発行の失敗にあった。

すなわち第一に、政府不換紙幣の増発が緩慢ながら続いていて、紙幣価値は、依然正貨に比べて低く、兌換請求が相次いで生ずる一方、正貨は退蔵されて還流しなかったこと、第二に、明治6年（1873年）頃から世界的に銀価が下落したため、実質上

金銀複本位制をとっていたわが国からの金流出が起こったことである。

このため、国立銀行は銀行券発行の抑制を余儀なくされた。このような情勢を打開するため、政府もやむをえず明治9年（1876年）に国立銀行条例を改正し、国立銀行は正貨準備なしに銀行券を発行できるようになった。これにより、国立銀行の設立により健全な通貨制度を確立しようとする意図は全く失われた。

国立銀行条例の改正によって、同条例に基づく銀行の設立が容易になったため、その数は急増し明治12年（1879年）までに153行に達したが、明治12年（1879年）末の京都百五十三国立銀行の設立をもって不換紙幣の発行累計額が銀行条例で定めた上限額（34,422万円）に達したためそれ以降国立銀行の設立は許可されないこととなった。

この時期の国立銀行は、大半資本金20万円以下の小銀行であったが、明治10年（1877年）の西南戦争を契機とするインフレーション期には、次第にその資金量を増加していった。もっとも、当時任意貯蓄はなお乏しく、預金の多くは官公預金であり、預金量は貸出額をはるかに下回っており、貸金会社の性格を払拭できなかった。そのギャップを埋めたものが、不換銀行券の発行にほかならない。一方、貸出は手形割引が少なく、その殆どが貸付であり、当時なお産業の太宗を占めていた農業部門に向けられていた。

もっとも国立銀行は、西南戦争後のインフレーション過程において商工業の勃興にも寄与し、明治10年代の日本資本主義経済の黎明期において少なからぬ役割を果たし、近代産業発展の基礎をつくり上げていったと評価できる。

なお、第四銀行、十六銀行、十八銀行、七十七銀行、八十二銀行、百五銀行、百十四銀行は、当時の行名を現在も商号に採用している。このほか合併等により行名は変更されたもののこの時期の国立銀行を起源とする地方銀行が数多く存在する。

3-3 普通銀行の誕生と発展

すでに述べたように、政府は為替会社の設立など早くから銀行制度の育成に努めていたが、明治4年（1871年）頃から銀行設立を請願する者が相次いで現れるに至った。これに対し、政府は当初国立銀行を創設し通貨制度を確立することを優先したこともあって普通銀行の設立を許可しなかったが、その後公益を害しないかぎり自由化することとした。こうして、富裕な地主・商人層を中心に、銀行業務を営む会社が相次いで設立された。明治9年（1876年）に初の普通銀行として私盟会社三井銀行が設立された²⁸。

国立銀行条例において条例に基づく銀行以外は銀行と称することができなかったの、これらの会社は「銀行類似会社」と呼ばれていたが、やがて銀行と称することも認められるようになり、既設の銀行類似会社で銀行と改称するものが続出しいわゆる私立銀行が増加した。しかも明治12年（1879年）以降国立銀行の設立が許可されなくなったため、私立銀行あるいは銀行類似会社の設立は急速に増大した。現在の地方

銀行のなかにはこの時期の私立銀行を起源とする銀行も多く存在する。

私立銀行の中には、国立銀行にも匹敵する規模を持つものもあったが、総じてみれば、小規模銀行乱立の誇りを免れなかった。明治23年（1890年）の「銀行条例制定ノ議」によれば、「私立銀行ハ事業ノ何物タルヲ解セス」、貨物・株券・不動産の売買に従事するなど、「苟モ利益ノ存スル所ハ其事業ノ何タルヲ問ハス之ニ関渉シ」ていた²⁹。

明治23年（1890年）3月商法の公布を契機として同年8月に銀行条例が制定された。銀行条例によれば私立銀行を商業金融機関と位置づけ、一般公衆から広く預金を集め、これを貸付・割引に運用し、資金の融通を図るとともに、政府が十分な監督を行うことになった。すなわち、銀行条例は、まず銀行の定義を示して（第1条）、その業務内容を明確にし（第1条）、設立許可（第2条）・業務の監督（第3条および第8条）などについて規定したほか、大口貸出の制限に関する規定（第5条）を置いていた。この大口貸出の制限の規定は、銀行は広く公衆の機関であり、一人一己のために破産するようなことがあってはならないという趣旨に基づくものであったが、銀行側の反対もあって明治28年（1895年）に廃止された。これは近代産業の発展過程にあって、普通銀行のなかには機関銀行的な性格を有しているものあり、このような画一的制限が実情に合わなかったことによる。

銀行条例施行後の普通銀行の発展は目覚ましいものがあった。銀行類似会社は、銀行条例に定める銀行として設立許可を受けなければ、営業を継続できないことになったため、その大部分は銀行に昇格または吸収され、また国立銀行からの転換もあり、銀行数は顕著な増勢を示し、明治29年（1896年）には1,000行を超えるに至り、ピーク時（明治34年：1901年末）には1,890行に達した³⁰。

日露戦争（明治37年から38年：1904年から1905年）以後国際収支の逆調、並びに日露戦争の戦費調達などのための巨額の外債の重圧に苦しんでいたわが国経済にとって、大正3年（1914年）の第1次世界大戦勃発は従来の行詰まりを解消し飛躍的発展をもたらす契機となった。

すなわち、欧州の参戦国ならびに従来欧州諸国と交易関係にあったその他地域からの軍需品・その他の一般商品の注文がわが国に殺到したため輸出は増大し、生産力も拡充された。大正4年（1915年）から同7年（1918年）の戦争終結に至る4年間に、輸出超過は約14億円、貿易外受取超過も約13億円に達し大戦勃発直前に19億円を超える債務国であったわが国は、一転して債権国の地位を獲得した³¹。

こうした状況の下で生じた資金余剰傾向はわが国金融機関の発展強化にとって画期的な影響を与えたといえる。銀行の預金量が飛躍的に増大するとともに、民間設備資金需要を映じて貸出も大きく伸びた³²。横浜正金銀行や日本興業銀行を中心とする特殊銀行も貿易金融や対外投資に積極的に貢献した。金融機関間の資金融通の場であるコール市場も急伸な発展をみた。こうした飛躍的な金融発展の下、大正時代において

現在のマネーフローの姿がほぼでき上がったとみることができる。

しかし第1次世界大戦が終結し参戦国の経済回復に伴って国際競争が激化したため、大戦中の飛躍的発展の基盤となっていた海外市場は逐次狭まり、経済の大幅な変動を免れなかった。大正8年(1919年)に一時戦後景気をみた後を受けて翌9年(1920年)3月反動恐慌に見舞われ、戦後恐慌の影響で横浜の貿易商である茂木商店が倒産し、茂木商店の主要取引銀行であった七十四銀行が破綻するなど各地の銀行で取付騒ぎや休業が起き、大正11年(1922年)の金融恐慌に至る³³。さらに、翌12年(1923年)には関東大震災と引き続く打撃を受けた。

こうした中で、相次ぐ銀行破綻に対処して、大正7年(1918年)に破壊的な金利競争を回避するための預金金利協定が導入確立され、また普通銀行、貯蓄銀行、特殊銀行等の法的整備に続いていわゆる信託2法が制定され(大正11年公布、同12年施行)、金融業における業務分野規制が明確な形を整えることとなった。

震災直後、政府は人心の安定と物資の円滑な供給を図るため、各種の緊急勅令を公布するとともに、日本銀行と協議のうえ、金融上の応急措置として支払猶予令、震災手形損失補償令を公布した。こうして一時復興景気をみたが、復興資材の輸入増加により巨額の入超をきたし、為替相場は著しく動揺した。このため、大正末期から金解禁(大正6年から金の輸出は禁止されていた)の論議が盛んとなり、政府も正貨の現送を再開するとともに、金解禁政策実施の決意を固め、その前提として震災手形の整理を行い、財界および銀行経営の立直しを図ろうとした。しかし昭和2年(1927年)、議会で震災手形関係法案が審議されるにつれ、震災手形所持銀行に対する不安が生じ、ついに金融恐慌が勃発した³⁴。

政府は昭和2年(1927年)4月、モラトリアムを実施し、次いで5月には「日本銀行特別融通及損失補償法」と「台湾ノ金融機関ニ対スル資金融通ニ関スル法律」を制定して日本銀行に救済融資を行わせたが、昭和2年にいたる一連の金融恐慌発生に対する反省から、昭和2年(1927年)に銀行法を制定、銀行監督の強化、合併等による銀行経営の規模拡大などを通して金融システムの安定化に努めることとなった。

政府は国内物価を引き下げ、輸出を振興することによってわが国経済を慢性的な不況状態から脱却せしめようとして昭和5年(1930年)1月金輸出解禁を断行した。しかし時すでに世界恐慌は激化の一途を辿り、輸出増大の期待は裏切られ、加えて解禁が旧平価で行われたため、これを見越して円為替を買い込んでいた投機筋の円為替売却などもあって、正貨の流出が続き、わが国経済は深刻な不況に苦しむこととなった。

このような情勢のうちに、昭和6年(1931年)9月満州事変が発生し、また英国の金本位制の離脱をみ、そのわが国経済に与えた衝撃は甚大であった。政府は同年末、金輸出再禁止、金貨兌換停止を行うとともに、翌7年(1932年)11月から日本銀行引受による国債発行を開始し、リフレーション政策によって経済の立直しを図ってい

くことになる。

3-4 普通銀行の動揺と1県1行主義政策

わが国の普通銀行は一部の大銀行と多数の中小銀行から成り立っていたが、とくに中小銀行には経営基盤の弱いところが多かった。そうした事情を背景に、当局は金融制度の安定性確保の狙いから銀行合同政策を推進した。わが国における普通銀行の合同・集中の動きは、かなり早くからみられ、普通銀行数は明治34年（1901年）の1,890行をピークとして、以後漸減の傾向を辿っていた³⁵。

その後、第1次世界大戦中の重工業の発展・企業規模の拡大に伴い資金需要が大口となり、銀行の規模を拡大する必要が生じ、銀行は増資と預金吸収によって資金量の増大を図るとともに、緩慢ながら銀行合同が進められ、規模の拡大が図られた。

しかし、銀行合同が本格化したのは大正9年（1920年）以降である。大正9年（1920年）の恐慌以降慢性的不況の間に銀行の破綻が続出した。十五銀行・台湾銀行のような大銀行ですら必ずしも安泰ではなかった。当時の重役または株主を共にし、特定企業ないし企業グループと密接に結びついた銀行を機関銀行というが、機関銀行は資産多様化の利益を犠牲にしてそれら企業ないし地域在来産業に貸出を集中していたので、その産業の動向、とくに輸出の動向に大きく影響されて、盛衰をとものにしがちであったのである。

政府はその対策として大正9年（1920年）に銀行条例を改正して、銀行合併の手続きを簡素化し、銀行合同の促進を図った。この場合、地方に散在する中小銀行は、都市の大銀行とは経営者層、取引先等多くの面でその性格を異にしていたので、大銀行との合同は必ずしも容易ではなく、そこでこれらの中小銀行をまとめて合同させるという、いわゆる地方的合同の促進が図られた。現在の地方銀行は地方的合同政策、後の1県1行主義政策³⁶により規模を拡大してきたものである。

その結果、大正12年から15年（1923年から1926年）の間に銀行数は毎年100行前後の減少を示し、しかも、資本金10万円未満の銀行が半減した³⁷。しかし、慢性的不況下において企業経営の好転が望めない以上、銀行の経営も目立って改善できる余地は少なく、むしろ中小銀行の経営は悪化の一途を辿り、やがては昭和2年（1927年）の金融恐慌を招き、その破綻を暴露することとなった。

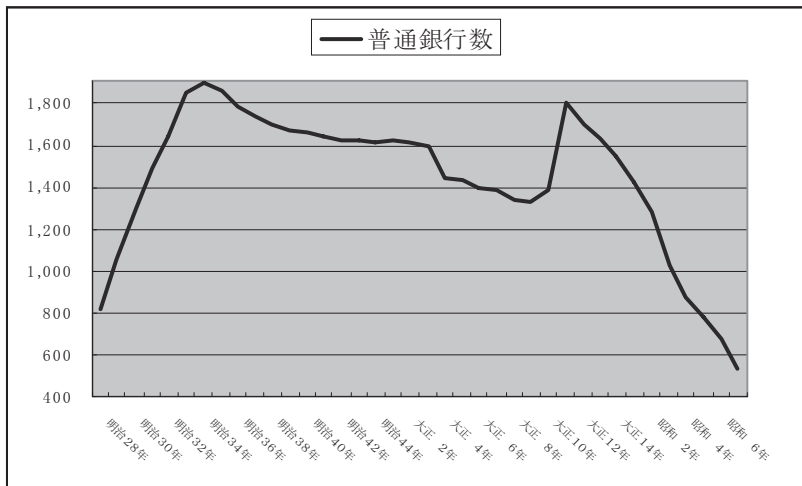
政府は前述のように大正9年（1920年）来銀行合同を強力に推進してきたが、昭和2年（1927年）に銀行条例を廃止して銀行法を制定し、一段と銀行合同を促進することとした。銀行資本金の最低限度（100万円、但し東京、大阪に本支店を有する銀行は200万円）を定めた銀行法第3条の規定は、既設銀行にも適用されたが、この規定によって資格を失う銀行は、昭和元年（1926年）末の銀行数約1,400行の半数以上に達していた³⁸。このことからみて、政府が強力に銀行集中を推進しようとしたこ

とは明らかである。

なお、銀行法は、従来の普通銀行の欠陥を根本的に改革するため、資本金規制のほかに他業兼営の禁止、支店出張所の設置制限、銀行監督の強化などを定めている。

こうして、昭和2年（1927年）の金融恐慌と銀行法の制定を契機として、中小銀行の整理が促進され、普通銀行数は昭和7年（1932年）末には538行と激減した³⁹。

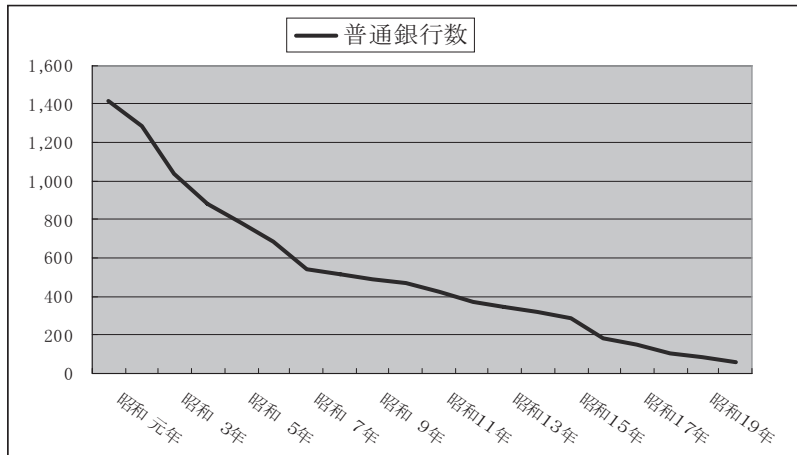
（図1）普通銀行数の推移（明治28年～昭和7年）



大蔵省銀行局編「銀行局年報」から作成

銀行法による無資格銀行の整理により、普通銀行数は昭和7年（1932年）末に538行に減少した⁴⁰が、以後銀行合同は新たな局面に入ることとなった。すなわち、それまでの銀行合同は銀行経営の健全化を図ることを主眼としたものであったが、リフレッシュを企図する政府は、低金利政策の推進、国債消化の促進、軍需産業資金の確保を主たる狙いとして地方銀行の合同を強力に指導し、この結果昭和16年（1941年）に普通銀行数は186行に減少した⁴¹。さらに昭和17年（1942年）には金融事業整備令が公布され、政府の銀行合同政策に法的根拠が与えられ、これ自体は直接的に適用されたケースはないものの、これが契機となって同年以降も銀行合同は一層進展した。こうして普通銀行の数は昭和20年（1945年）には61行にまで著滅し⁴²、1県1行主義にもとづく地方銀行の合同政策がほぼ完了した。

(図2) 普通銀行数の推移(昭和元年~昭和20年)



大蔵省銀行局編「銀行年報」から作成

4. 結論

わが国の金融制度は、その歴史的条件に規定されて欧米のそれと異なったあり方を続けてきた。すなわち、明治初期に近代的な銀行制度が導入されて以来、銀行を中心に構成され、分業主義を基本とする金融制度が構築された後、昭和初期の金融恐慌や第二次世界大戦後の経済復興の対応過程のなかで規制色の強いものへと再編成され現在に至っている。

特に、金融機関に対する規制のうち重要な規制として業務分野規制、金利規制、内外市場分断規制(為替管理)の三つの規制を挙げることができるが、地方銀行などの地域金融機関にとっては銀行分業主義に基づく業務分野規制政策を実現するための店舗出店規制や融資対象先の規制が重要な意味を持っていた。

さらに、大正恐怖・昭和金融恐慌および戦時下の金融統制などを契機に大正時代から昭和20年までの間に金融システムの安定化を図るために採られた1県1行主義による銀行合同政策が、地方銀行の合同・合併を押し進めるとともにその営業地域を本店所在地の都道府県内に限定することとなった。営業地域を限定された地方銀行は、顧客との間で親密な関係を長く維持することとなり顧客に関する定性情報を蓄積しその情報を基に貸出等の金融サービスの提供を行うリレーションシップバンキングというビジネスモデルを確立していったのである。

- 1 金融制度調査会金融制度第一委員会中間報告『地域金融のあり方について』金融制度調査会金融制度第一委員会 1990年7月。
- 2 鹿野嘉昭『日本の金融制度(第2版)』東洋経済新報社 2006年15頁。
- 3 神武庸四郎『イギリス金融史研究』お茶の水書房 1979年18頁。
- 4 商業銀行は短期の預金を資金源として短期の商業貸付のみを業務とすべきであるという考え方。兼営銀行主義と比較すると銀行経営の健全性で優れているとされている。
- 5 居城弘『ドイツ金融史研究』ミネルヴァ書房 2001年41頁。
- 6 霧見誠良「両大戦間の日本銀行」加藤俊彦編『日本金融論の史的研究』東京大学出版会 1983年60～62頁。
- 7 加藤俊彦編『日本金融論の史的研究』東京大学出版会 1983年3～6頁。
- 8 日本銀行金融研究所編『(新版)わが国の金融制度』日本銀行金融研究所 1986年46頁。
- 9 長期信用銀行法は存続しているが、2004年4月1日に新生銀行(日本長期信用銀行)が普通銀行に転換し、最後の長期信用銀行となったあおぞら銀行(日本債券信用銀行)も2006年4月1日に普通銀行へ転換したことに伴い、長期信用銀行という業態はなくなった。
- 10 松方正義「日本銀行創立趣旨の説明」日本銀行調査局編『日本金融史資料明治大正編』第4巻大蔵省印刷局 1958年991～1007頁。
- 11 大正6年4月4日全国交換所聯合会懇親会にける勝田主計大蔵大臣の演説など。『銀行通信録』第63巻第378号 1917年4月24～28頁。
- 12 大蔵省銀行局編「第6回銀行局年報」『銀行局金融年報第6回(昭和32年版)』金融財政事情研究会 1958年193頁。
- 13 一瀬糸吉『銀行業務改善隻語』近代セールス社 1967年145～150頁。
- 14 堀内昭義「日本における金融構造の基礎：展望」『フィナンシャル・レビュー』大蔵省財政金融研究所 1999年6月15頁。
- 15 19世紀半ばにはすでに公定歩合の1%下にロンドン市内預金の金利を統一するロンドン手形交換所加盟銀行間協定が存在した。前掲7 54頁。
- 16 第69特別議会(昭和11年5月)で大蔵大臣馬場鉄一が表明。後藤新一『本邦銀行合同史—増補改訂版』P326～330頁。
- 17 第76通常議会衆議院第4回無尽業法改正法律案委員会(昭和16年2月6日)で、大蔵次官広瀬豊作は、「必ずしも1地域1会社といったような考えでありませぬけれども、其の土地の経済力、富力等を考えまして、先ず必要以上の数は減らすやうに仕向けて行くということを考えて居る訳であります」と答弁している。日本銀行調査局編『日本金融資料集昭和編』第18巻大蔵省印刷局 1967年15頁。
- 18 小山嘉昭『詳解銀行法』金融財政事情研究会 2004年1頁。
- 19 前掲8 487～488頁。
- 20 林健久「明治前期の租税構造(1)(2)」『社会科学研究』東京大学社会学研究所 14巻2号 1962年12月1頁、3・4号合併号 1962年12月74頁。
- 21 金子宏『租税法(第14版)』弘文堂 2009年38頁。
- 22 堀保彦「譲渡担保権者の物的納税責任に関する研究」『CUC Policy Studies Review』No.15 2007年7月

- 110 頁、山本守之『租税法の基礎理論（新版）』税務経理協会 2008 年 117 頁～118 頁。
- 23 前掲 2 489 頁。
- 24 小山嘉昭『全訂銀行法』大蔵財務協会 1994 年 1 頁。
- 25 明治財政史編纂会編『明治財政史』第 12 卷吉川弘文館 1972 年 332 頁。
- 26 同前 367 頁。
- 27 大蔵省「貨政考要」大蔵省編『明治前期財政経済史料集成』第 13 卷改造社 1934 年 416 頁。
- 28 三井銀行八十年史編纂委員会編『三井銀行八十年史』三井銀行 1957 年 82～84 頁。
- 29 藤村通・大久保達正監修・松方峰雄・兵頭徹編集『松万正義関係文書補巻（松方伯財政論策集）』大東文化大学東洋研究所 374～375 頁。
- 30 後藤新一『日本の金融統計』東洋経済新報社 1970 年 56～57 頁。
- 31 前掲 2 507 頁。
- 32 大蔵省銀行局『銀行局年報』第 40 次、第 43 次大蔵省銀行局 1926 年。
- 33 三和良一『概説日本経済史』東京大学出版会 1993 年 93 頁。
- 34 伊牟田敏充『昭和金融恐慌の構造』経済産業調査会 2002 年 67～76 頁。
- 35 前掲 30 56～57 頁。
- 36 第 69 特別議会（昭和 11 年 5 月）で大蔵大臣馬場錠一が公式に表明した普通銀行の合同政策。
- 37 前掲 30 159 頁。
- 38 前掲 18 28 頁。
- 39 後藤新一『銀行合同の実証的研究』日本経済評論社 1991 年 50 頁。
- 40 後藤新一『本邦銀行合同史（増補改訂版）』金融財政事情研究会 1973 年 314～315 頁。
- 41 同前 358～359 頁。
- 42 大蔵省銀行局年報「普通銀行異動調」日本銀行調査局『日本金融史資料昭和編』第 4 卷 1962 年 11 頁。