

〔研究報告〕

信託立法の過程

山田 昭

目次

- 1 はじめに
- 2 初期の信託立法
 - (1) 明治期の信託立法
 - (2) 下級金融機関の群生
 - (3) 大正初期の信託立法
- 3 第一次大戦下の信託立法
 - (1) 大正6年の信託業法案と信託二法の分離
 - (2) 信託法草案の起草
- 4 原内閣と信託立法
 - (1) 信託立法の質的变化
 - (2) 信託会社政策の転換とその事情
 - (3) 信託法案の変化
 - (4) 議会提出をめざした信託二法案
- 5 信託法規の成立
 - (1) 臨時法制審議会への諮問
 - (2) 議会での法案審議
- 6 むすび

1. はじめに

この研究は、信託法研究会において、筆者が担当した課題「信託法の成立過程における資料の整理」に端を発しており、研究会の討議用にまとめたものが、「信託法制の制定過程」(『信託』113—115号収載)と題する論文である。この論

文は、前述の経緯に示されるように、信託の基礎的知識や信託立法の経緯などがある程度知っている研究者を対象としているため、記述の重点は、あらたに発掘した史料の分析と事実の紹介におかれており、既知の文献や資料をふくめた信託立法過程に関する総合的論述は、意図的にこれを回避する建前をとっている。

これに対し本報告は、明治30年代以降大正11年に信託二法が公布されるまでの信託立法過程の全ぼうを一応対象とするとともに、視角を変えて、立法と当時の社会経済情勢との関連を追及し、立法の構造的把握に力点をおいて信託立法の過程を解明しようとする試みである。

なお本報告では、紙幅の制約上、概要を述べるにとどまっており、信託立法に関する詳細な内容は、拙著『信託立法過程の研究』（勁草書房）を参照願いたい。

2. 初期の信託立法

(1) 明治期の信託立法

わが国における信託法制の萌芽は、明治33年の日本興業銀行法が、同銀行の扱うべき業務の内容を定めた際に信託を例示したことにはじまるのであるが、⁽¹⁾ ついでに明治38年の担保附社債信託法の制定によって、信託の一応用部門ではあるが、とにかく信託法理を包含した最初の立法が登場した。⁽²⁾

これら信託法制の源流的部分については、第3回信託法学会で板橋菊松博士から詳しい報告がおこなわれているので、⁽³⁾ 記述を省略し、以下の諸点を指摘するにとどめる。

まず、日本興業銀行法における信託条項が法律上における「信託」の嚆矢であることはひろく知られている。しかし同行では信託業務の取扱いはおこなわれず、⁽⁴⁾ のちに同じ特殊銀行である台湾銀行に一般信託業務が認められ、⁽⁵⁾ 同行が信託預金を案出して金融界騒擾の因をなしたことに、⁽⁶⁾ 信託条項の歴史的意義が存すると考えられる。

信託立法の過程

次の担保附社債信託法は、信託理論を包含した最初の成文法であるが、信託立法史上の意義は、信託法制定の隠れた原動力を形成したことにある。すなわちこの特別法に採用された部分的な信託法理が、本格的な信託法形成への手掛りと期待とを司法官僚にあたえ、やがて大正初期に専ら大蔵省主導のもとにはじめられた信託立法に対する抵抗と、司法省による独自の信託立法——信託法案の立案——⁽⁷⁾とに発展する原動力になったと考えられる。

- (1) 日本興業銀行法（明治33年法律第70号）第9条4号に、同銀行の営業種目の一つとして、「地方債証券，社債券及株券ニ関スル信託ノ業務」がかかげられている。
- (2) 入江真太郎『信託法原論』昭和3年，敝松堂書店，46頁。
- (3) 板橋菊松「英国の信託合法化と日本の信託法制観」、『信託法研究』第3号。
- (4) 新庄博『信託業論』（昭和14年，千倉書房）は、日本興業銀行法における信託条項について、「信託と云ふも現在謂はゆる信託業務ではなく単なる代理業務に属してゐたと考へて差支ない」（58頁）としている。
- (5) 日本興業銀行法の信託条項は、明治38年の日本興業銀行法の改正により、一般信託業務に拡張されたが、台湾銀行は、大正3年の台湾銀行法の改正により、信託業務を取扱いうることになった。
- (6) 台湾銀行の信託預金問題については、麻島昭一「特殊銀行の信託預金問題」、『金融経済』98号が詳しい。
- (7) 一般信託法制定に対する司法省の期待感については、前掲拙著第1章参照。

(2) 下級金融機関の群生

信託立法を促進したのは、明治末期における信託会社の群生⁽¹⁾であった。大蔵省の調査によると、明治45年における信託会社は総数470余であったが⁽²⁾、これら信託会社のほとんどは、信託を業としない無尽会社か銀行類似会社⁽³⁾であり、いわば高利貸的資本の性格をもっていたといわれる⁽⁴⁾。このような高利貸的資本の群生は、以下の二つの事情に基因していると考えられる。

第一は、都市化の進展である。

わが国の農林業人口は、明治期においてほとんど増減がなく、一方有業人口

は急増をつづけていたが、このような人口の非農林業への流出は都市化の進行を意味している。都市部への人口流出は、やはりそこに相対的に有利な就業機会があったことを物語るものであるが、都市部での有業者増加のおもな担い手となったのは、商業サービスをはじめとする第三次産業であり、いわゆる在来産業であった。⁽⁶⁾

このように都市部に集積していった零細な商工業者ないしは細民が、明治末期の不況期に経営難や生活難にあえぎ、資金調達のを求めたことが、高利貸資本群生の基盤だったものと思われる。

第二は、金融機構上、良質かつ適正な庶民金融機関が存在しなかったことである。銀行はあっても、その取引先は中以上の商人、地主などに限られ、小商工業者や農民は高利貸ないし高利貸と実際上変わらない銀行類似会社に依存しなくてはならないというのが、明治期における庶民金融の実態であった。⁽⁶⁾

- (1) 明治30年代に開業する先駆的信託会社、たとえば東京信託は、明治末期に群生する信託会社とは性格を異にしている。なお東京信託創業の事情は、史料的裏付けが困難であるものの、三井文庫関係者の言から推して、おそらく三井銀行の営業方針の刷新とかかわり合っていたのではないかと思われる。
- (2) 大蔵省銀行課編「信託ノ観念及受託者（信託会社）概論」（明治45年6月調査）、第4編「本邦信託業現状調査」、『勝田家文書』第65冊。
- (3) 大蔵省銀行課編「庶民銀行概観」（明治45年6月調査）、第3編「本邦中産者以下ノ金融機関」、第2章「銀行類似会社」、『勝田家文書』第65冊。
- (4) 麻島昭一『日本信託業発展史』昭和44年、有斐閣、52頁。加藤俊彦「日本における信託業の発生と発展」、『経済学論集』23巻4号、13頁。
- (5) 中村隆英「労働力と産業構造」、中村隆英・佐藤隆編『近代日本研究入門』昭和52年、東京大学出版会、225頁。中村隆英『戦前期日本経済成長の分析』昭和46年、岩波書店、17頁以下。
- (6) 日本銀行西部支店「関門地方ニ於ケル下級金融機関」（大正2年6月）、『日本金融史資料明治大正編』25巻、52頁。前掲「庶民銀行概観」、第4編「都市庶民銀行法制定ノ必要ヲ論ス」。朝倉孝吉『明治前期日本金融構造史』昭和36年、岩波書店、321頁。

信託立法の過程

高利貸資本による下級金融機関は、銀行が相手にしない下級民のための金融機関として、その利便性は評価されながらも、反面下層金融に吸着して詐欺、不正に走る不健全な業者を輩出させ、明治末期における社会問題の一因を形成した。⁽¹⁾

そのため「種々ノ甘言ヲ餌トシテ是等細民ヲ釣り以テ不当ノ利ヲ占メントスル」無尽会社、信託会社、銀行類似会社等の下級金融機関を取締り、庶民金融機構の改善をめざす下級金融機関立法が検討されるはこびとなった。⁽²⁾

このように明治末期に群生する信託会社に対する取締りが、信託立法の原点であり、信託法規が成立をみるまでの間、信託立法事由の一つとして踏襲されてゆくことになる。⁽³⁾

なお信託法規制定の動機に関する通説的見解は、大正中期に群生した雑多な信託会社を規制するのが主目的であった、としているが、この見解は、以下の理由から当をえないものと考えられる。

まず信託会社の群生は、前述のとおり、すでに明治期においてみられるところであり、大正中期になって群生したのではないことである。大正中期に続出するのは大規模信託会社であり、これらは通説的見解が指し示している零細・弱小な信託会社とは、性格的に異なる業者である。

また取締りの対象とされるのは、信託会社のみではなく、無尽会社や銀行類似会社など下級金融機関全般であったと考えられる。従来信託会社の取締りと称されていたものは、信託会社を名乗る業者のみを抽出するものであるといえよう。

ちなみに、信託立法の動機は、おもに以下の三つであると考えられる。

第一は、不健全な弱小信託会社の取締りである。しかしこの取締りは、多数説のいうように、信託会社のみを取締ろうとしたものではなくて、下級金融機関全般に対する取締りであり、前述のとおり、明治末期の不況と都市化の進展に対応した、下級金融機関整備の一環として発想されたものと考えられる。

第二は、一般信託法の制定を期待した司法省の願望である。後述のように、信託法制の制定が難航・長期化したのは、社会情勢の変化や、大規模信託会社

の登場にみられるような信託会社の変質等の事情もあるが、大蔵省主導の信託立法に対し、司法省が反対・抵抗をつづけたことが見逃せない要因であったと考えられる。

第三は、金融機構上信託会社を位置づける必要に迫られたことである。第一の動機と異なるのは、下級金融機関の整備に基因するものではなく、商業銀行をふくむ中上級金融機関の業務分野調整をおこなおうとした点である。

上記の第三の動機は、営業信託との関連で重要な意味をもっている。信託業法は、大規模信託会社の規制を大きなねらいとして制定されたからである。大正中期における信託会社の金融機構上の位置づけには、二つのあい対立する考え方が存在した。

一つは、第一次大戦にともなう近代工業の勃興を支援するため、信託会社を長期金融機関として位置づけ、その育成・発展をはかろうとする考え方である。後述の大正6年の信託業法案は、この考えのもとに立案されている。いま一つは、第一次大戦後の社会経済情勢を背景として、商業銀行の既得権擁護等のため、大規模信託会社の業務分野に制限を加え、とくに信託会社の金融機能に制約を課する考え方である。後述の大正8年の信託業法案は、この考えのもとに立案されており、信託業法も、その延長線上に位置するとみなすことができる。

- (1) 下級金融機関と社会問題については、澁谷隆一「社会問題の発生と下級金融機関調査」、『金融経済』129号参照。
- (2) 下級金融機関に関する立法は、明治末期に立案されたといわれる「庶民金融対策」にかかげられた順で進められている。「庶民金融対策」については、辻 誠『日本産業組合史講』昭和12年、高陽書院、奥谷松治『日本協同組合史』昭和22年、農業協同組合研究会、澁谷隆一『明治期日本特殊金融立法史』昭和52年、早稲田大学出版会、参照。
- (3) 「信託業法案概説（未定稿）」、『黒田英雄関係文書』（東京大学法学部近代立法過程研究会所蔵）では、大正8年12月の信託業法案の制定事由の一つとして、基礎薄弱な信託業者および類似業者の取締りをあげている。

信託立法の過程

(3) 大正初期の信託立法

信託立法の検討は、下級金融機関対策の一環として着手されたが、初期の信託立法は、信託会社法案（信託業法案）の立案検討であり、信託に関する実体的規定は、信託会社の監督・取締りに必要な範囲にとどめられた。

最初の信託業法案は、大正元年に立案されたが⁽¹⁾、ここで構想された信託会社は、地方の中産者以下に対する財産管理機関であった。すなわち既存の高利貸資本による信託会社を排除し、社会政策的視点に立って、「あるべき信託会社」を地方に設立しようとする構想であった。しかし市場の狭隘な地方で、中産階層を相手とする信託会社は、営利的に成り立ちにくいため、実現性の面に難点があった。

次の信託業法案は、大正3年に起草されたが⁽²⁾、本草案は、信託会社に関する日銀調査⁽³⁾をもとに起草され、信託会社を金融機関として位置づけ、銀行営業との競合回避をおもな命題として構築された。その結果金融法規の性格が濃すぎて、信託会社の機能の一つである財務管理への配慮を欠き、そのため信託の実体的規定を欠如していたことから司法省の抵抗にあい、陽の目をみるに至らなかった。

- (1) 大正元年の信託業法案については、前掲拙著第2章参照。なお本信託業法草案は、拙著末尾資料に収録されている。
- (2) 大正3年の信託業法案についても、前掲拙著第2章参照。なお本信託業法草案も、拙著末尾資料に収録してある。
- (3) 「信託会社及貸金業者＝関スル調査」（大正2年12月）、『日本金融史資料明治大正編』25巻。

3. 第一次大戦下の信託立法

(1) 大正6年の信託業法案と信託二法の分離

信託立法が一段と促進されるのは、第一次大戦中においてである。大正5年に内閣直属の機関として「経済調査会」が設立されたが、同会において信託制

度の導入と信託法規制定の方針が採択され、これを受ける形で信託業法案の起草が進められることになった。

「経済調査会」は、産業金融の円滑化をはかる一方策として、「新ニ信託ノ制度ヲ設」け、「之ニ関スル法律ヲ制定」して、「銀行ト相俟テ工業金融上有益ノ機関タラシムコトヲ望ム」旨を決議したが、これは、⁽¹⁾ 欧州の先進工業国が戦争のために海外市場からの撤退を余儀なくされ、わが国がその穴埋めをする形になったために輸出が急増したが、この輸出の急増に生産が追いつかなかったこと、また欧州からわが国への輸入が途絶したため、従来輸入に依存していた重化学工業製品を国産化する必要に迫られたこと、などの事情によって、⁽²⁾ 生産力増強の要請が高まり、この生産力増強に要する産業金融に信託会社を関与させ、長期金融の補充機関としての役割を果させようとしたことによるものと思われる。

のちに信託会社協会長の菅原通敬は、大正11年に第45帝国議会貴族院において、長期金融機関としての信託会社の設立が必要なことは、すでに経済調査会で論議のうえ結論がえられていると述べているが、⁽³⁾ 事実そのとおりの動きであった。

この方針に沿って起草されたのが、大正6年11月の信託業法案、正確には「信託業法銀行局第一次案」であった。

この草案は、附則もふくめて137ヵ条におよぶ膨大な案であるが、この案が肥大化したのは、担保附社債信託法を信託業法案のなかに吸収しようとしたためであり、担保附社債信託法は、本信託業法案の施行とともに廃止が予定されていた。また本草案は、信託会社に対する監督規定のほか、一般信託に関する規定を網羅していたことにも特色が⁽⁴⁾ あった。

大正6年の信託業法案は、信託二法の生成と深い関係を有しており、信託立法史上、以下のような意義をもつと考えられる。

第一は、信託会社を長期金融の補充機関として育成しようとしたことである。ここで構想された信託会社は、中規模企業の長期金融を担当する金融機関であった。すなわち第一次大戦にともなう近代工業の勃興に対応して、信託会社を

信託立法の過程

産業資金供給のための長期金融機関として位置づけ、その育成をはかろうとするものであった。このような政府方針——それは財界の要請とも一致するものであったが——を背景に、第一次大戦の末期から戦後にかけて、多くの大規模信託会社が登場することになったと考えられる⁽⁶⁾。

第一次大戦終結後、政府は、これら大規模信託会社の金融機能に制約を加えることになるが、これは金融機能を抱蔵した信託会社育成方針の否定、撤回であった。信託二法がめざした信託会社の取締りは、通説のいうように、当初は零細かつ不健全な信託会社の取締りからスタートするが、終盤にいたって、むしろ大規模信託会社の営業取締りに重心が移行していった。この意味で大正6年の信託業法案は、重要な意義をもっていると考えられる。

第二は、信託業法案からの信託法案の分離が、この大正6年案の審議過程でなされたことである⁽⁶⁾。かねて一般信託法の制定を希望していた司法省は、本草案を審議した大蔵省信託業法調査会の席上、大蔵省主導による信託立法に強く抵抗して大蔵省と論戦を展開、ついに大蔵省の譲歩をひき出し、信託の一般的規定を内容とする信託法案は司法省に、主として信託会社に対する監督を内容とする信託業法案は大蔵省に、というふうに、信託法制の二本建て立案が実現することになったが、その直接の引き金になったのは、大正6年の信託業法案の審議であった。その意味で大正6年の信託業法案は、信託二法の制定と深いかわり合いをもっている。

担保附社債信託法をふくむ総合的な信託法規をめざしていた大正6年の信託業法案は、司法省の強い抵抗にあって、まず担保附社債信託に関する規定が本草案から分離され、担保附社債信託法は、従来どおり特別法として存置が決定された⁽⁷⁾。ついで信託の通則的規定（信託法）に関しては、司法省が起草に当たることになった。寺内内閣末期の大正7年7月のことである。信託法案の分離——信託二法の分離——を原内閣のときとする従来の通説は誤りである⁽⁸⁾。

(1) 経済調査会の決議については、前掲拙著第3章参照。なお経済調査会の決議原本は、国立公文書館に所蔵されている。

- (2) 第一次大戦中のわが国経済については、中村・前掲書中「第二部 不均衡成長—第一次大戦以後」,「第4章 戦間期経済成長の特質」参照。ほかに、安藤良雄「戦争景気」,有沢広巳監修『昭和経済史』昭和51年,日本経済新聞社。
- (3) 貴族院議員菅原通敬の質問演説(大正11年3月14日本会議)「信託法規ノ成立」,『日本金融史資料明治大正編』25巻,847—848頁。
- (4) 信託業法案のなかに、一般信託に関する規定を網羅したものには、大正6年の信託業法案のほかに、大正元年の信託業法案がある。各草案の内容は、前掲拙著の末尾資料に収録の草案を参照。
- (5) 大規模信託会社の登場については、麻島・前掲書56—77頁,82—84頁参照。なお信託会社の大規模化については、大正7年7月から9年5月にいたる間の推移を追った大蔵省調査がある。
- (6)・(7) 前掲拙著第4章参照。
- (8) これまでの通説が拠り所としたのは次の記述であったとみられる。
大蔵省編『明治大正財政史』第16巻,昭和13年,財政経済学会,760頁。細矢祐治『信託法理及信託法制』大正15年,巖松堂書店,654頁。

(2) 信託法草案の起草

信託の一般的規定を内容とする信託法案の起草権をもちえた司法省は、ただちに草案の起草にとりかかり、2ヵ月足らずの間に、起草と審議をくり返したのち、寺内内閣の末期に、40ヵ条から成る信託法草案をまとめ上げた。「信託法案(大正7年9月19日)」がそれである。⁽¹⁾ 信託会社協会編『信託法規ノ成立』のなかで、「信託法案(大正7年司法省起案未定稿)」と称されているものは、上記成案にいたる過程の草案である。⁽²⁾

一方信託会社の監督を内容とする信託業法案も、大蔵省によって起草が進められ、大正7年9月初めに一つの成案が出来上がった。『信託法規ノ成立』のなかで、「信託業法案(大正7年信託業法調査会成案)」と称されているのがこの草案である。⁽³⁾

大蔵・司法の両省は、上記の信託二法案につき検討を加えたのち、大正7年暮れから開会される第41帝国議会への提出を意図していた。⁽⁴⁾ ところが大正7年9月下旬に政変がおこり、寺内内閣は瓦解して原内閣が出現したため、信託二

信託立法の過程

法案の扱いは、原内閣に引き継がれることになった。

寺内内閣時代における信託業法案は、前述のように、工業金融拡充の要請にこたえ、信託会社を長期金融機関として育成する構想のもとに起草が進められた。一方この時期における信託法案は、池田寅二郎の信託学説にしたがい、かつ海外成文法（インド信託法，カリフォルニア州民法典）を参考にして起草が進められた。

- (1) 大正7年9月19日付の信託法草案は、前掲拙著末尾資料に収録されている。
- (2) 『信託法規ノ成立』に収録されている「大正7年司法省起案未定稿」については、前掲拙著第4章および第5章参照。
- (3) 「信託業法案（信託業法調査会成案）」は、前掲拙著末尾資料に収録してある。
- (4) 前掲『明治大正財政史』第16巻は、「……信託業法案は、既に大正3年大隈内閣当時に於て立案せられ、爾来引続き研究を遂げ、寺内内閣に至り殆ど成案を得て之を帝国議会に提案するに至りしも、其の実現を見ずして原内閣に引継がるるに至れり」（760頁）と述べている。ここでは寺内内閣時代の成案が帝国議会に提出されたように扱われているが、「議会に提案を予定するに至りし」の誤りではないかと思われる。

4. 原内閣と信託立法

(1) 信託立法の質的变化

原内閣における信託立法は、大正7年8月の米騒動後高まる社会不安と、第一次大戦終結にともなう経済情勢の変化に対応して、新しい視点からの検討を迫られることになった。

米騒動後のわが国は、社会不安高揚の時期とされている。すなわちこの時期は、デモクラシー運動の高まり、社会主義運動の復活、さらに米騒動にみられる大衆運動の進展など、民衆が政治において無視できない存在となったことを示すものであるとされている。⁽¹⁾

民衆の政治的地位の向上は、富者擁護の立法を牽制することになり、米騒動⁽²⁾

を潜在的に準備した民衆の不平等感がさらに高まることを回避する必要が生じてきたものと考えられる。このため原内閣成立後しばらくの間、信託立法作業は、信託法案の検討に傾斜がかかり、信託制度が富裕層の財産隠匿に利用されるのを防ぐことに検討の中心が移ってゆく⁽³⁾。

のちに法制局の松村真一郎が述べた次の言葉は印象的である。

「信託法ノ制定ハ富者強者ヲ保護スル法律ナリ」⁽⁴⁾

これは表現にややゆきすぎの感がないでもないが、信託の場合、財産の名義が受託者に変更され、その財産の安全が保障されるのは、資本家階層に対して、華族世襲財産に類似する特権を付与するようなものであって、富者の資産保護を助成するものである、とする上記のような見方も成り立つことに留意しなければならない。

この段階になって、脱法信託や訴訟信託の禁止、裁判所の監督などの規定が追加されたが、これらは信託法案の内容をより充実させる面もあるものの、社会的トラブルを防止し、社会体制の維持をはかろうとするねらいもあったのではないかと思われる。「信託法案（大正7年11月1日）」が、原内閣初期における代表的草案である⁽⁵⁾。

なお「信託宣言」は、初期の信託法草案において、すでにとり上げられていたが、このころになると、財産隠匿を容易にするおそれがある、とされて問題視されはじめのも、この当時における政治社会情勢と無縁ではないと思われる⁽⁶⁾。もっとも弊害もあるが別の利点もあるとされて、この段階では存続が認められたが、財産隠匿の防止が社会的趨勢となっていた状況のもとでは、「信託宣言」の削除は、時間の問題であったと考えられる。

このように社会秩序の保持という面から信託制度を吟味してゆくと、なお多くの検討課題がありそうだし、司法省の法律取調委員会の議を経て、大正7年暮れからの第41帝国議会へ提出するのは、とても間に合いそうもないと考えられたのではないかと思われる。

さらに戦争景気を背景にした信託会社育成政策も、原内閣成立後ほどなく迎えた大戦の終結にともない、再検討を要する情勢になりつつあったと考えられ

信託立法の過程

る。こうした状況を勘案した政府は、信託二法案の議会提出を断念し、信託立法作業は大正7年冬から休止状態に入った模様である。

- (1) 岡 義武『轉換期の大正』（『日本近代史大系5』）、昭和44年、東京大学出版会、84頁以下。
- (2) 信夫清三郎『大正デモクラシー史』（合冊本）、昭和43年、日本評論社では、米騒動によってひきおこされ、民本主義運動によって促進された時局を拾取するためには、根本的な改革が必要であり、第41帝国議会における鈴木梅四郎議員（国民党）による質疑、すなわち法律制度が金持ち階級に便利なものが多いという反省が、一つの証左としてとり上げられている（507頁）。
- (3) 大正7年11月、司法省民事局長山内確三郎は、信託制度につき注意すべきことは、財産が受託者名義に変更されることによって、財産隠匿となることである、として警戒の念を表明している。「信託業法に就て 司法省民事局長法学博士山内確三郎談」、『法律新聞』1597号。
- (4) 松村真一郎「信託法制定ハ必要ナリヤ（承前・完）」、『法学志林』22巻9号、32頁。
- (5) 華族世襲財産法に関しては、前掲拙著第9章参照。
- (6) 本草案は前掲拙著末尾資料に収録してある。
- (7) 「信託宣言」は、最初の信託法草案である大正7年8月5日付草案の第2条に規定されている。上記(6)の資料参照。
- (8) 「信託宣言」問題化の事情については、前掲拙著第6章参照。
- (9) 法律取調委員会は、司法省が議会で法案を提出する場合に付議される機関であったが、大正8年7月、臨時法制審議会の設置にともない廃止された。なお法律取調委員会の審議ぶりは、当時の新聞によれば、すこぶる遅々としていたとされている。

(2) 信託会社政策の轉換とその事情

信託法制の立案が休止している間に、わが国の経済情勢は大きく変転していた。第一次大戦の終結にともない、わが国経済界の戦争景気も終止符を打ち、わが国経済界はいわゆる反動不況に見舞われることになった。

しかし戦後不況は大正8年4—5月でひとまず終わり、そのあとに戦中を上

回るようなインフレーション的ブームが到来したが、この好況のなかで、株式、不動産の投機が活発におこなわれたといわれている⁽¹⁾。

一方「経済調査会」の信託会社育成の方針をうけて、大規模信託会社の設立があいついだが、これらは第一次大戦以前の信託会社の典型であった高利貸業者とは性格を異にしており、証券や不動産を主業務とするものも少なくなかったし、かつこれらの信託会社は、金融機能を抱蔵していたので、投機を助長し、インフレーションに拍車をかけるおそれが強かったのではないかと思われる。

ところで第一次大戦中、わが国の重化学工業はめざましい勃興をみたが、当時の日本の重化学工業は多くの問題を抱えていたといわれている。その一つは、わが国の技術水準が低かったため、機械設備の国産化が困難であったことである。海外製品に依存しようにも輸入の途絶のため入手がまた困難であったし、熟練労働力も不足であった⁽²⁾。

そのため生産力増強のための資金手当てはブーム状態を呈しながら、肝心の生産能力の拡充は、実物面の制約によりはかばかしくなく、戦争中に企画された事業は、戦争末期ないしは戦後になって完成し、実質設備投資のピークは、大正12年になってはじめて到来したといわれている⁽³⁾。

こういう状況であれば、信託会社に長期金融を分担させて、重化学工業推進の一助にしようとした「経済調査会」の方針は、決議の基盤が揺らいできたものと思われる。すなわち信託会社に長期金融を分担させる必要度が、当初の目論見よりも減衰していったものと思われる。

一方大正期に入って進められてきた金融機構の整備は、金融機関分業主義路線を次第に明確にしながらか進められていたが、すでに無尽会社と貯蓄銀行の整備と、市街地信用組合の創設を終わり、次は信託会社の番であった。

そして信託会社の担うべき役割は、当初においては、産業金融円滑化のための長期金融であったが、前述のように長期金融の補充機関として育成する必要度が小さくなるにともなって、あらたな役割を求めざるをえない。信託会社に長期金融機関でない別の路線を求めるとなれば、それは信託の財産管理機能に着目し、信託会社に財産の保全、管理機関としての役割を求めることにおちつ

信託立法の過程

かざるをえないことになる。

このように信託会社を財産管理に関する「代弁機関」とみなして、その社会奉仕的役割を強調することは、国内不安の高まりに対し、一種の社会政策的立法を提供するという効用を果たしうることになる。そもそも原政友会内閣の社会政策的施策は、みるべきものにはなほ⁽⁴⁾乏しかったといわれている。社会政策を待望する時代環境のなかで、信託法規が幾分なりとも社会政策的役割を担えるものとなるならば、政友会内閣の維持存続のためにも寄与しうるという期待感も働いたのではなかろうか。

以上のような状況を勘案して、政府は、信託附随業務の範囲を極力縮小して、信託会社が本来営むべき業務を明示し、この信託業務（固有の信託業務）を中心に、信託会社の営業範囲を定めるという考えに、次第に傾いていったものと思われる。

信託会社に「固有信託業務」を営ませるためには、信託の観念を明確化し、かつ受託者による信託財産の侵奪を防ぐことが必要となる。このため受託者と信託財産との関係、信託財産の保全措置があらためて見直され、後述のように、大正8年夏の信託法草案のなかに、異質ともいえる物権的規定の登場を招くことになったのであろう。その結果、原内閣の初期にすでにその兆しが現われていた信託法制の質的变化は、いっそう具体的に法案の修正となって顕現化することになってゆく。

- (1) 第一次大戦後の反動不況とその後の好況については、安藤良雄「戦後恐慌」, 前掲『昭和経済史』, 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」, 『日本金融史資料明治大正編』22巻参照。
- (2) 中村・前掲書133頁。
- (3) 同150—153頁。
- (4) 岡・前掲書130—131頁, 145頁。

(3) 信託法案の変化

大正7年冬から中断されていた信託立法作業は、第42帝国議会への法案提出をめざして、大正8年6月以降再開のはこびとなった。大正8年6月から8月にかけて起草された信託法草案⁽¹⁾のなかで、とくに目立つものを以下1, 2あげてみよう。

第一は、信託の定義の登場である。大正8年8月16日付の信託法案第1条は次のようにいう。

「本法ニ於テ信託ト称スルハ自己又ハ第三者ノ為ニスル一定ノ目的ニ従ヒテ財産ノ管理及処分ヲ為スヘキコトヲ他人ニ委託シ之ニ対シテ其ノ財産ノ移転其ノ他ノ処分ヲ為スヲ謂フ」

初期の信託法草案にも定義めいたものはあったが、その後定義づけのむずかしさから削除されたままになっていた。ところが信託会社を財産の保全、管理機関として位置づけ、固有信託中心の業務運営をおこなわせるためには、「信託」とは何かを明示しなければならない。また当時「信託行為」につき学説が紛糾していたので、これを明確化する必要にも迫られていたこと⁽²⁾、などから信託の定義が登場したものと思われる。

第二は、物権的規定の登場である。信託会社に固有信託を中心とした業務運営をおこなわしめる場合には、信託の観念を明確化するとともに、受託者による信託財産の侵奪を防止し、信託財産の安全性を確保することが必要である。このような視点から、受託者と信託財産との関係、信託財産の保全措置の見直しがおこなわれた結果、受託者完全権者論に立って起草されてきた信託法案の債権説的法案構成のなかに、異質ともいえる物権的効力をもつ規定をとり込むことも、信託財産の保全上やむをえないという考えに傾いていったものと思われる。信託財産の物上代位性を認める規定、相殺の禁止、忠実義務の明定、委託者の信託への関与などは、こうした要請に対応するものと考えられる。この結果、債権説に立った受託者完全権者論は多くの制約が加えられ、信託財産の独立性が浮きぼりにされる結果となった。

いま一つ注目すべきことは、財産管理権者に対する信託法の準用規定がかか

信託立法の過程

げられたことである。大正8年8月16日付の信託法草案は、その末尾第70条1項に、「相続財産管理人、遺言執行者、清算人、破産管財人 其他 他人ノ財産管理ノ委託ヲ受ケタル者カ自己ノ名ヲ以テ其ノ財産ノ処理ヲ為ス権限ヲ有スルトキハ委託行為ニ別段ノ定ナキ限本法ノ規定ヲ準用ス」と定められている。

この条文は、司法上の問題解決のため、信託法理の活用を意図したものであり、担保附社債信託法の制定以来の司法官僚の願望を示す、一つの証左とも受けとれるものであるが、この条文はその後削除されて復活にいたらなかった。⁽³⁾ おそらく臨時法制審議会に、民法の親族・相続に関する改正諮問がなされていたので、その結果をまつことになったのではないかと思われる。

(1) 大正8年6—8月の時期は、司法省内の信託法草案の起草が完了に向かうときで、信託法草案が粗削りながらもほぼ完成の域にさしかかる段階である。この時期には、内容的に重要な修正、追加がおこなわれるが、詳しくは前掲拙著第7章を参照されたい。

(2) 当時の「信託行為」をめぐる学説、判例については、大蔵省銀行課がまとめた「日本ニ於ケル信託ニ関スル調査（大正5年12月）」が割りとよく整理している（『日本金融史資料明治大正編』25巻に収録）。これによると、当時の学説、判例では、ドイツの信託行為に関する通説を踏襲して、外部関係では受託者が信託財産の権利者であるが、内部関係では委託者が信託財産の権利者である、とする相対的権利移転説が優勢であった模様である。

これに対して遊佐慶夫は、信託は財産上の全権を領有する法律関係であり、内部関係・外部関係とも権利移転の効果を生ずると主張し（『信託法提要』大正8年、有斐閣）、信託法は、この絶対的権利移転説を採用して、相対的権利移転説を否定したとしている（『信託法制評論』大正13年、敵松堂書店）。河合 博『信託法の基礎理論』（タイプ印書、非売品、成蹊大学高柳文庫所蔵）では、判例法としての「信託行為論」に対して、立法者は、英米法を模範として法文を起草するにとどまり、信託行為については触れようとしなかった、すなわち、信託行為と信託法上の信託とは無関係である、と述べられている。

(3) 財産管理権者の法律上の地位、財産管理事務の執行等は、信託における受託者の地位、職務に類似しており、これら財産管理事務に信託制度を応用して運用の

適正化をはかることは、池田寅二郎のかねてからの主張でもあった。池田寅二郎は、「信託ノ性質ヲ有シ現行ノ法規ヲ以テ充分ニ之ヲ処理スルヲ得サルモノ少ナカラズ」とし、これらの問題について信託の考えを準用すれば簡明に解決しうるとしている（『担保附社債信託法論』明治42年、清水書店、333頁以下）。

(4) 議会提出をめざした信託二法案

大正8年8月の信託二法案は、議会提出の準備手続として、司法省内の委員会（「信託法調査委員会」）にかけられ、ここでの審議の結果起草されたのが、第42帝国議会に提出のための司法省原案であり、『信託法規ノ成立』のなかで、「信託法案（大正8年12月9日司法省ヨリ閣議へ提出案）⁽¹⁾」と称されている草案であるが、この委員会の審議において、以下のような重要な修正がおこなわれている。

一つは、信託違反における受益者追及権に関し、それまでの constructive trust をとりやめて、取消効主義に変更されたことである。⁽²⁾

いま一つは、信託の定義条項のなかに「事業ノ経営」が追加され、信託とは「財産権ノ移転其ノ他ノ処分ヲ為シ財産ノ管理若ハ処分又ハ事業ノ経営ヲ他人ニ委託スル」ものとされた。「事業経営の信託」が、大正8年12月の信託法草案にかかげられながら、その後削除にいたったのは、おもに次の二つの事情によるものと思われる。

第一は、「事業経営の信託」を認めるには、事業財団を一括して信託する包括信託を認めねばならないが、この場合の公示方法に問題があるなどのことから、この種の新しい公示方法を信託制度のために創設することに抵抗があったためと思われる。⁽³⁾

第二は、信託された事業に対する官庁の監督権の問題である。すなわちどの官庁が信託会社の受託した事業について監督権を行使するかの問題である。当時の大蔵省の見解では、大蔵省が包括的に監督権をもつとしているが、信託された事業の経営について監督権をもつ他官庁との関係は微妙な問題であり、大蔵省もこれを監督権競合の問題として、行政上むずかしい問題があるとしている。⁽⁴⁾

信託立法の過程

以上のような包括信託にまつわる法律問題と、監督権競合という行政面の問題のため、「事業経営の信託」は結局見送りになったものと思われる。

一方信託業法案も、信託法案とほぼ同時期に議会提出のための閣議稟請がおこなわれた⁽⁶⁾。この法案が以前のものとは異なるのは、一つは信託附随業務の縮小であり、なお一つは銀行業務兼営の禁止であったが、これら両者は相互に関連する問題であると考えられる。

当時の大規模信託会社は、保証業務や証券引受け業務に注力していたが、これら業務盛行の背景には当時の証券ブームがあり、証券投機との関係が深かったと思われるし、金融機能と抱合されることによる投機助長のおそれもあったと思われる。なお銀行業務の兼営禁止については、台湾銀行等特殊銀行の信託預金問題が重視されるべきであるが、この件はすでに詳細な研究があるので省略することにしたい。⁽⁶⁾

原内閣における信託立法の課題は、第一に、第一次大戦末期以後の社会不安を背景として、新しい政治社会情勢との調和をはかることであった。それは信託制度にともなう社会的トラブルの発生を抑止して、富者擁護立法のそしりを免れることであった。そしてそれはまた政友会内閣の安定的存続にも寄与することが期待された。

信託立法の第二の課題は、信託会社を財産の保全、管理機関として位置づけ、金融機能を抑制し、かつ附随の代理業務の縮小をはかることであった。そこでは「経済調査会」で決議された長期金融機関としての役割は期待されていない。長期金融機関としての路線が否定されるのは、さきにも述べたように、わが国重化学工業における問題点によるところが大きかったものと思われる。

- (1) 大正8年12月の信託法草案は、『信託法規ノ成立』のなかで、「閣議へ提出案」と称されたため、従来「閣議提出案」の名で呼ばれることが多いが、法案の議会提出を決めるための閣議を稟請したものであるから、「閣議提出案」という名称は適当でなく、「閣議稟請案」と称すべきものであろう。ちなみに「信託業法案概説（未定稿）」、『黒田英雄関係文書』（東京大学法学部近代立法過程研究会所蔵）

- は、ほぼ同時期に閣議稟請された信託業法案について、「大正8年12月第42議会ニ提出ノ予定ヲ以テ閣議稟請セラレタル信託業法案」と記述している。
- (2) 受益者追及権が constructive trust から取消効主義に変更された事情については、前掲拙著第7章参照。
 - (3) 「事業経営の信託」に関しては前掲拙著第7章および第10章参照。
 - (4) 監督権競合の問題についても、詳しくは前掲拙著第7章参照。
 - (5) 大正8年12月に閣議稟請された信託業法案は、『信託法規ノ成立』のなかで、「信託業法案(大正8年12月大蔵省ヨリ閣議へ提出案)」と称されているものである。
 - (6) 麻島・前掲「特殊銀行の信託預金問題」および麻島・前掲書参照。

5. 信託法規の成立

(1) 臨時法制審議会への諮問

大正8年12月に閣議稟請された信託二法案は、法制局の審査に付されたが、諸般の事情から閣議決定をうるにいたらず流産した⁽¹⁾。

その後信託法規の制定は、大正9年6月、臨時法制審議会に諮問され、綱領の策定が求められた。しかしこの諮問第三号の審議は、政府の目論見どおりに進捗せず紛糾して越年した。審議紛糾の主因は江木衷委員の批判にあった。江木委員は、信託に関する通則的規定である信託法は不要であるとし、営業信託に公益信託を加えた二本建ての信託法案を提案した。さらに営業信託も附随業務を中心とすべきことを主張した⁽²⁾。

江木委員の議論のため審議はしばらく休止されたが、審議の長期化をおそれた政府側と江木委員との間に協議が進められ、公益信託を加えることで両者の妥協が成立し、大正10年11月、信託二法に関する綱領が採択された。このうち「信託業法綱領」では、信託引受け財産の種類に制限を課したほか、金銭信託の受託と保証業務に関する制限などきびしい方針が採択された。

臨時法制審議会での審議終了後、司法・大蔵両省でそれぞれ法文起草が進められ、法制局の審査を経たのち、大正11年2月、信託二法案は関係法律の改正

案とともに第45帝国議会に提出された。なお法制局審査の段階でも、法案の修正・追加がおこなわれたが、信託法第22条1項但し書と信託業法第10条1項の規定は、法制局審査段階の産物である。⁽³⁾

- (1) 大正8年12月に閣議稟請された信託二法案流産の事情については、前掲拙著第7章参照。
- (2) 江木衷の意見と臨時法制審議会の審議状況については、前掲拙著第9章参照。
- (3) 法制局における法案審査については、前掲拙著第10章参照。

(2) 議会での法案審議

議会における審議については、信託業法案を中心に詳細な研究がおこなわれているので、以下2、3の感想を述べる程度にとどめたい。⁽¹⁾

まず議会での質疑は、貴衆両院とも専ら信託業法案に集中しており、信託法案についてはほとんど専門的な論議がなされなかった。とくに英米法理の導入という法制上の基本問題が論議の対象にならなかったのは意外の感を与える。

次に金融機構整備に対する政府の方針がきわめて強固であったことである。衆議院における「信託法案外11件特別委員会」の大多数の委員が、信託会社の経済界における役割を是認し、政府提出の信託業法案が取締り立法的性格をもつことに批判が集中した。しかし政府の考えは、信託会社の金融機能を稀薄化することが金融分野の調整となり、金融分野の調整が進めば、それまで信託会社が補完してきた金融組織の欠陥も、おのずと解消するというものであった。

政府の強硬方針も委員の批判に若干の譲歩を余儀なくされ、引受け財産中に動産を追加すること、資金運用方法として動不動産の買入れを認める等の修正がおこなわれた。しかしこの修正にもかかわらず、政府の基本方針になんら変わるところがなく、その後の行政方針からみて修正の実体的効果は薄かった。

最後は信託業務の発展可能性についてである。信託業者を代弁する菅原通敬貴族院議員（信託協会会長、日米信託社長）は、信託報酬を支払ってまで財産を信託する人は少ないので、固有信託の将来性に悲観的であったのに対し、政

府は、信託法規の整備と厳重な取締り監督があれば信託業務は発展すると主張し、両者の間には根本的な相違が横たわっていたことが印象的である。

1件当たりの受託では採算がとれなくても、多くの信託財産を引受ければ、全体として採算はとりうるという政府の論理は、それ自体として一応の説得性をもつものといえる。問題は受託財産が多量にのぼるかどうかであり、信託業の歴史をみると、金銭以外は多量の信託財産引受けはおこなわれておらず、結果的に信託業者の主張に歩があったと評することができよう。

この議会における論議の中心は、一つは陸軍軍縮問題であり、いま一つは普選問題であった。明治末期から大正中期にかけての政治社会経済の大きな変動を背景に、立案変遷をかさねた信託法規は、英米法理の導入という基本的問題についてほとんど論議がなされないまま、軍縮と普選の論議に隠れるがごとく第45帝国議会で成立した。

- (1) 信託法規が成立した第42帝国議会の審議状況は、『信託法規ノ成立』に収録されている。麻島・前掲書および麻島昭一『日本信託業立法史の研究』（昭和55年、金融財政事情研究会）は、信託業法案を中心に審議状況を分析している。

6. むすび

明治30年代に「信託」の語が法令上に登場して以来、「信託」の観念が法令上確定されるまでには20余年を経過した。明治末期に信託業法案の起草に着手してから、大正11年に信託二法が成立するまでの間にも、およそ10年の歳月を要している。

明治末期に下級金融機関の整備問題に端を発した信託立法は、逐次具体化がはかられながらも、容易に実現にはいたらなかった。それは、第一に、金融機構上における信託会社の位置づけに手間どったこと、第二に、経済情勢の変化にともない信託会社の性格が変質していったこと、第三に、一般信託法の制定を期待していた司法省の抵抗により、信託法規——信託業法案——の立案が容易に進みえなかったこと、による。

信託立法の過程

一方信託法案も、大正7年夏に司法省が信託法案の起草権をもちえたのちに於いて、必ずしも平坦な道のりではなかった。寺内内閣末期の大正7年9月、信託業法案とともに議会提出をめざして起草された信託法案は、議会上程にもちこむにいたらずして政変を迎えた。寺内内閣瓦解の一因をなした米騒動は、デモクラシー運動の進展、社会主義運動の復活などとともに、国内不安を高揚させ、信託法案について新しい視点からの見直しを迫ることになった。

また信託会社政策においても、重化学工業化のための資金調達は一時的なブーム状態を呈しながら、肝心の生産能力の増強が、輸入途絶にともなう実物面の制約により、はかばかしく進まなかったことから、信託会社に長期金融を分担させる必要度はかなり減衰せざるをえなくなった。

さらに第一次大戦後続出した大規模信託会社の多くが、金融業務を営むかわり、投機を助長しがちな附随業務を営業の中心に据えている状況を、是正する必要にも迫られていた。

信託会社をめぐるこのような状況変化は、信託会社を財産の保全、管理機関として位置づけ、固有の信託業務を信託会社の中心業務に据えることが要請されることになった。この要請は、受託者と信託財産との関係、信託財産の保全について、新しい視点からの見直しを求めることになった。信託会社に固有信託を中心とした業務運営をおこなわしめるためには、受託者による信託財産の侵奪を十分に防止する措置を講じておくことが、信託受益者の保護上不可欠であり、また債権説的法案構成に、物権的効力をもつ規定を付加することも、信託財産の保全上やむをえないとする考えを容認する途を開くことにもなった。

以上のように、信託立法史は、信託業法と信託法という二つの立法過程をもつが、この両者は相互に関連し合って信託立法史を形成しており、さらにこれらの立法過程は、当時の社会経済事情と密接に関連し、政治経済社会情勢の展開が、信託立法の思考に投影しているものと考えられる。本報告は、このような視点に立ち、冒頭で述べたように、立法の構造的把握に重点をおいて、立法過程を解明しようとする一つの試みである。

(安田信託銀行調査部長 法学博士)

