

『大蔵省検査の政策構想・実態及び実効性 1920年代を中心として』

東京大学大学院 ^{ほとり} 邊 英治

< 報告要旨 >

1970年代以降の金融自由化・国際化は、金融の deregulation 及び re-regulation を促した。その中で、金融規制の中核を占める銀行検査・監督（Bank Examination, Bank Supervision）の枠組みは国際的に再編されつつある。特に、90年代以降、アメリカ、イギリス、日本といった主要先進国において、金融検査の執行機関や金融検査の方針・手法は大幅に改革された。また、BISは2001年1月17日「自己資本に関する新しいバーゼル合意（The New Basel Capital Accord）」の中で第2の柱として、監督上の検証プロセス（Supervisory Review Process）を掲げた。これら金融検査の主眼は、個々の金融機関の経営を健全に保ち、金融システム安定を図ることにある。

このような現代的観点から見ると、1920年代におけるわが国の経験は興味深い視座を提供する。本報告で明らかにするように、その頃、わが国では金融危機が断続的に勃発したため、システミックリスクが顕在化するのを防ぐ重要な銀行規制として、大蔵省検査が整備されたからである。

一方、先行諸研究は、1920年代の大蔵省検査に関する研究史の薄さを反映してか、大蔵省検査を銀行合併促進策の補助として消極的に評価してきた。しかし、このような一面的な規定には疑問である。大蔵省検査がミクロ的に銀行に介入する以上、より積極的な機能を果たしていた可能性が高い。また、1920年代の銀行規制として1927年銀行法のみを取り上げるのではなく、1920年代を中心に他の法律や通牒等を組み入れて銀行法を相対化しつつ大蔵省検査の枠組みの形成過程を明らかにし、できうる限り一次資料に基づいて大蔵省検査の機能や実効性について具体的に検討する必要がある。

本報告では、まず、大蔵省検査の枠組みの形成過程について、規制当局の政策構想や理念も交えつつ明らかにする。あわせて、実際に行われた検査手順といった実態についても言及する。その上で、検査の実効性について、『昭和財政史資料』や『大阪銀行通信録』等の資料を利用して、検査実施数の推移や検査官数の推移といった全体的な統計を作成し、マクロ的に検討する。さらに、『埼玉県地方金融史料』や『各県史資料編』等に収録されている銀行側の大蔵省検査に関する資料を利用して、個々の銀行レベルでの検査の事例を取り上げ、ミクロ的に検討する。また、青木得三氏や星野喜代治氏といった歴代銀行検査官の回顧等により、これらの検討を補完する。

検討の結果、1927,28年頃の確立期における大蔵省検査は、1915-26年の形成過程を経て、

銀行合併促進策の補助という限定された機能を果たすだけでなく、個々の銀行の貸出・資産の査定・評価・分類と不良債権・資産の整理促進を中心に、他の銀行規制 店舗規制、業務分野規制、整理・解散促進策、合併促進策、の実効性を担保するという多様な機能を有していたことが明らかとなった。さらに、埼玉県西武銀行をはじめいくつかの銀行で、実際に実効的な経営指導が実施されていたことを確認した。これまで「戦後的」とされてきた「直接的・個別的な掌握と行動指導を通ずる」規制手法は（伊藤修[1995]『日本型金融の歴史的構造』p.59.）実は1920年代末頃には確立していたのである。

< 討論者からのコメント >

千葉商科大学 齊藤壽彦氏

コメント・質問：

1．本報告の意義・・・1920年代の普通銀行、貯蓄銀行規制に関する、1927年銀行法以外の法律、通牒、大蔵省・銀行保有金融検査資料を発掘している。当時の大蔵省検査は、銀行の経営指導を前提に、金利規制・店舗規制・配当規制などさまざまな規制を補完しており、整理・解散や合併促進策も経営健全化のための一手段にすぎなかったということを明らかにしている。銀行検査体制は現代的な性格をもっていたと評価している。

2．大蔵省検査の目的はなにか

金融システムの安定化・健全化だけでなく、銀行に公共性を発揮させることも金融検査の独自の目的となっていたのではないか。銀行に地元産業への融資を要請するということも行われていたのではないか。

3．検査と監督行政

戦前において大蔵省の検査と監督行政は未分化、一体化していた。このことを当時の大蔵省検査の特徴として主張されるべきではないか。

4．金融検査は緩やかなものであったか、かなり充実していたか

戦前期大蔵省金融検査の評価に関してはまず金融機関の多重構造に即して評価がなされるべきである。一流銀行に対しては検査が実施されていなかった。監査役監査や私的な内部検査が重視されていた。国立銀行に対して検査が相当実施されていた。特殊銀行に対しては管理官による公的検査が行われていた。中小金融機関に対しては検査が実施されてい

る。

1920年代前半の不況、恐慌下で銀行の経営健全化のために金融検査が拡充されたことは事実であるが、人手不足で検査上遺憾の点が少なくなかったことを指摘すべきではないか。1920年代前半の時期はかなり自由主義的な政策が採用されていたのではないか。1927年から1931年にかけての時期に金融検査がかなり実効的であったといえるのではないか。

5．当時の大蔵省検査の日本の特徴はどのようなものであったのか

1920年代当時の大蔵省検査は戦後の日本やアメリカ・イギリスの金融検査と性格がかなり違っていただのではないか。また戦前の金融検査は戦前のアメリカ・イギリスの金融検査とも性格がかなり違っていただのではないか。

6．検査の有効性

邊氏の金融検査評価の基準は監督の有効性の基準ともいえるのではないか。

< 討論者からのコメントに対する回答 >

1．大蔵省検査の目的はなにか、について

確かに大蔵省の「銀行検査方針」においては、地元産業への資金供給が円滑かどうか、チェックされることになっている。しかし、炭鉱業が地元産業である宇部銀行（山口県）に対する大蔵省検査の際、貸出が炭鉱向けに偏っていることを是正するよう注意されたように、1920年代の大蔵省検査においては、銀行の経営悪化の方が深刻な問題と当局に認識されていた。従って、地元産業への資金供給を促進するという機能は、ほとんど発揮されなかったと考えられる。

2．検査と監督行政、について

この点は、本報告においては視野に入れていなかった。この時期の銀行監督行政は銀行局普通銀行課が、銀行検査は銀行局検査課が、担当しており、一応組織の分化は見られるが、それは未熟であったといえる。

3．金融検査は緩やかなものであったか、かなり充実していたか、について

1915-26年は、銀行検査体制の形成期として重要である。確かに形成期の大蔵省検査は、検査官の人数が少なかったため、マクロ的な実効性は不十分なものであった。また本報告

では、27年以降、「答申書」の形式が統一され、「不良資産内訳表」、「整理状況報告書」、「銀行検査号」によって、大蔵省検査の実効性を担保する仕組みがシステム化された点で、26年以前とは時期を画することを明らかにした。しかし、上州銀行（群馬県）の事例や初代銀行検査官青木得三氏の回顧に見られるように、形成期の検査は、通説的イメージ（『地方金融史研究』第5号 p.37.）よりは比較的厳格に実施されている。また、検査の目的や検査対象についても、27年以降に比べると検査官の裁量の部分が大きいとはいえ、目的が個々の金融機関の健全性の維持を通じた金融システム安定にあることや、検査対象の中心が貸出の査定・評価・分類と不良債権の整理促進にあるといった原理的な部分では同じである。

5．当時の大蔵省検査の日本の特徴はどのようなものであったのか、について

確かに当時の大蔵省検査は、検査官の人数や検査組織といった点では、戦後の日本やアメリカ・イギリス、もしくは当時のアメリカ・イギリスの金融検査とも異なる点が多い。しかし、本報告で明らかにしたように、貸出・資産の査定・評価・分類と不良債権・資産の整理促進という機能は、当時の大蔵省検査の中心的機能であり、また、今日のアメリカ、イギリス、日本の金融検査においても主要な機能の1つである。この点で、当時の大蔵省検査は、原理的には「現代的」な側面を有していたといえるのではないかと考えている。

6．検査の有効性、について

本報告で明らかにしたように、確立期の大蔵省検査は、他の銀行規制 店舗規制、業務分野規制、整理・解散促進策、合併促進策、の実効性を担保するという多様な機能を実際に果たした。マクロ的な銀行監督行政を有効に保つためにも、ミクロ的な銀行検査体制が整備されていったのであり、この時期の検査と監督の有効性を明確に分けて議論することは困難であると考えられる。

以上