

論文の内容の要旨

プルーデンス規制と不良債権問題

—1915～45年、日本の銀行規制の分析—

ほとり
邊

英 治

周知のように、日露戦後恐慌以降の日本経済では、第一次世界大戦勃発という「天の恵み」による大ブームを経験したことを除けば、1913-14年不況、1920年反動恐慌、1923年震災恐慌、1930-31年昭和恐慌と、恐慌が断続的に勃発した。その中で、救済融資をはじめ、経済面へのさまざまな国家介入が展開され始めたと言われる。

この点、本論文が分析対象とする金融面においても例外ではない。日本の銀行業は、1900-01年金融恐慌、1907年金融恐慌、1920年金融恐慌、1922年石井定七金融不祥事、1923年震災金融恐慌、1927年昭和金融恐慌、1930-31年昭和恐慌、1932年中京地方金融恐慌など、何度も金融パニックを経験した。そして、1930年代において、深刻な不良債権問題が残された。このような金融危機、不良債権問題の背景として、いわゆる「機関銀行」関係や小銀行の濫立などに象徴されるような金融不安定性という特徴を有する近代日本金融システムが関わっていたと考えられる。さらに、金融不安定性という構造的な問題を抱えていたため、金融危機、不良債権問題の克服は、銀行業者側の努力のみでは困難であったと推察してよいだろう。実際、本論文で明らかとなるが、第一次大戦の勃発以降、金融危機克服、不良債権問題克服の過程において、規制当局（大蔵省・日本銀行）は、さまざまな形で銀行業への国家介入を開始・強化していく。

本論文は、規制当局の重要な介入政策の 1 つである銀行規制を分析することで、金融危機、不良債権問題とかかわって当局が果たした機能・役割を明らかにすることを課題としている。とりわけ、従来の研究で十分に顧みられることのなかった不良債権問題への対応策、プルーデンス規制（経営健全化・信用秩序維持）の機能の解明に重点をおいている。そして、近代日本金融システムの特徴の変化やその要因を考察する上で、一定の手がかりを与えることが、本論文の狙いである。

ところで、銀行規制に関する先行研究は、銀行合同の進展という結果から規制の内容を推論するという向きが強く、大蔵省検査をはじめとする銀行検査体制や銀行規制の全体像（規制体系）について、ほとんど検討していない。このような研究状況に鑑み、本論文では、昭和財政史資料、日本銀行アーカイブ所蔵史料、みずほ銀行金融資料課所蔵史料、山形銀行所蔵史料、埼玉県などの各公文書館所蔵史料といった一次史料に基づきつつ、できる限り実証的に検討を進めることに努めている。

本論文は、第 1 章において、銀行規制形成・強化の背景状況、第 2 章～第 4 章において、戦間期（1915～34 年）の銀行規制、大蔵省検査、不良債権処理政策、第 5 章～第 6 章において、戦時期（1935～45 年）の銀行規制、大蔵省検査・不良債権処理政策、第 7 章において、戦後復興期（1946～54 年）の大蔵省検査・日本銀行考査、という構成をとっている。

第 1 章では、銀行規制形成・強化の背景状況を検討する。まず、銀行規制形成の遠因として、日清戦後金融恐慌、日露戦後金融恐慌を指摘し、銀行規制形成の直接的契機として、1914 年金融恐慌と第一次大戦の勃発及び日本のそれへの参戦を指摘する。次に、規制強化の遠因として、大戦ブームと 1920 年の反動恐慌を指摘する。さらに、経営健全化・不良債権対策と関わっては 1922 年の金融恐慌、整理等による経営体質の強化と関わっては 1925 年以降の農家経済の悪化（小銀行の経営基盤の縮小）、が規制強化の背景状況として重要であることを指摘する。

第 2 章では、戦間期における 12 の銀行規制（参入規制、整理・解散促進策、合併促進策、店舗規制、配当規制、兼営・兼任規制、金利規制、大蔵省検査、日本銀行考査、監査役監査、開示規制、LLR）そのものを主として政策の側から検討した上で、それらの相互関係を分析する。検討の結果、1920 年代末頃には、大蔵省検査を中核とする銀行検査体制中心の銀行規制体系が形成されていたことが明らかとなった。この規制体系には、経営健全化・不良債権対策、規模拡大・整理による経営体質の強化、というおおよそ 2 つの目指すべき方向が存在した。ここに、近代日本金融システムの特徴である金融不安定性の軽減

を図る枠組みが完成されたという意味で、銀行規制体系の確立とみてさしあたりよいだろう。なお、銀行検査体制は、営業免許取消権等及び懲役・禁錮・罰金といった銀行経営者への罰則規定等により実効性が担保され、合併促進策などの他の規制は、検査体制により実効性が担保されるという仕組みになっていた。

第3章では、第2章において、銀行規制体系の中核に位置する重要な規制であることが明らかとなった大蔵省検査を取り上げる。大蔵省検査の理念は、成立期以来、銀行の経営健全化で一貫しており、基本的に個々の銀行の経営健全化、不良債権処理が優先され、産業発展の促進は、銀行の経営健全性を前提として、副次的に実施される程度に過ぎなかった。そして、1920年代末頃における大蔵省検査は、個々の銀行の貸出等の資産査定と不良債権の整理促進を中心的機能としつつ、他の銀行規制（金利規制、店舗規制、整理・解散促進策、合併促進策など）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、複数の事例から実証的に明らかとなった。先行研究で想定されてきたような銀行合同政策の補完という限定された機能だけではなかったのである。

資産査定と不良債権の整理促進という検査の中心的機能は、検査と「答申書」の提出という実地検査時のチェックだけでなく、「整理状況報告書」（各月）の提出の義務付けと時折出される示達書（「銀検第〇〇号」といったアフターフォローの実施によって、実効性が担保される仕組みになっていた。なお、大蔵省検査体制の成立当初から、検査官は、基本的にキャリア官僚で構成されており、そうそうたるメンバーが顔を連ねていたことから、大蔵省銀行局内における検査課の地位は、それほど低くなかったと推論できる。

第4章では、第3章において明らかとなった大蔵省検査の中心的機能である不良債権処理に焦点をあわせる。埼玉県西武銀行における不良債権処理の具体的プロセスについて、「整理状況報告書」（各月）などの一次史料により分析した結果、大蔵省検査による不良債権処理の指導は、情実の関係から銀行経営者の自主的な回収努力が最も期待し難い重役関係貸しに対して、特別な注意を払っていた点特徴的であることが、明らかとなった。これは、いわゆる「中小機関銀行」の経営問題に対応するものであり、西武銀行の経営の支柱である貸付金利息の急減という困難の中で、同行の不良債権問題を少なくとも質的な観点から改善する方向へと誘導する側面があったと考えられる。

第5章では、戦時体制下におけるわが国の銀行規制について、第2章で取り上げた12の銀行規制が推移していく過程を検討する。検討の結果、合併促進策などいくつかの規制は、軍事的生産力拡充資金の確保、国債消化の円滑化といった金融統制目的に沿うものへと変

化していく一方で、戦争経済の円滑な運営の前提条件として、信用秩序維持の確保もまた重要な課題であり、大蔵省検査をはじめとするプルーデンス規制が放棄されたわけではなかったことが明らかとなった。

第6章では、第5章において、プルーデンス目的の観点から重要な規制であることが示唆された大蔵省検査を取り上げる。戦時期の大蔵省検査の機能は、貯蓄増強や国債消化といった金融統制色を徐々に増しつつも、戦時経済の円滑な運営に資する信用秩序維持の確保のため、不良債権処理の進展と照応しつつ、不良債権問題の改善から経営健全性の確保、健全性の維持（不良債権の発生防止）へと重点が推移していった。その中で、銀行自身にリスク管理状況などを報告させるという意味で、インセンティブ・コンパティブルな要素を含む「諸調書」の提出が、大蔵省検査の一環として制度的に定着した。

さらに、戦時期における不良債権処理と大蔵省検査の関係について、山形県の両羽銀行を中心的題材にして具体的に検討した結果、経営者の自主的な整理が一般に困難な重役関係貸しに対しては特別な注意が払われていたこと、株式操作資金、鉱業関係といった県の産業とおおよそ関係のない不健全な大口貸しが問題視されていたこと、戦間期と同様の検査のアフターフォローが実施されていたこと、が明らかとなった。戦時期における大蔵省検査が、銀行経営者による自主的な整理努力を促進することを通じて、不良債権問題を改善する方向へと誘導していたことが、複数の事例から示唆されたのである。

第7章では、戦後復興期における大蔵省検査・日本銀行考査の改革過程を検討する。本論文とかわかって最も注目したいのは、検査部門の地位低下、検査と行政の分離に伴う検査部門の行政部門への隷属化である。銀行規制体系の中核に位置付けられてきた大蔵省検査の担い手である検査部の地位が大蔵省銀行局内で大きく低下したことは、戦後復興期において、中核的規制が大蔵省検査から他の規制へと変化したことを意味しており、「戦前期」プルーデンス規制の終焉を示唆していると考えられる。

終章では、1915～45年における日本のプルーデンス規制の効果について、総括的に検討する。プルーデンス規制が、銀行経営の健全化と不良債権問題の質的改善の方向へと誘導したこと、不良債権問題を量的にも改善する方向へと誘導した可能性が高いこと、小銀行の減少を通じて金融システムの不安定要因を減少させる役割を果たしたことを指摘する。最後に、プルーデンス規制と金融システムの特徴の推転に関する研究展望を示す。