

【書 評】

邊英治著『銀行監督の歴史 日本の銀行業とブルーデンス』 （名古屋大学出版会、2024年5月刊）

同志社大学
名誉教授 鹿野 嘉昭

評者が邊英治氏に初めて会ったのは約20年前、とある金融史にかかわる研究会であった。邊氏は当時、博士課程の大学院生であり、「何を専門分野としているのですか」と聞いたところ、即座に「銀行検査の歴史です」という回答があった。これに対し、評者自身、日本銀行に勤務していた折に日銀考査に関連する仕事に携わった経験があったことから、「へえー、銀行検査・考査が金融史の研究対象となるのか」という驚きと感想を抱いたことを記憶している。

そして20余年後の昨年5月、それまでの研究の成果を取りまとめた書籍が「銀行監督の歴史」という書名で刊行されたのである。しかも、本文368頁という大著である。評者には到底真似のできない、恐ろしいほどの集中力と忍耐力の成果である。本書の帯には、「金融業のわが国での近代化と発展を支えた、見えざる原動力とは？ 明治の草創期から戦後復興期までの史料を丹念にたどり、大蔵省検査が果たしてきた重要な役割とその変遷を、初めて明らかにする力作」と記されている。まさにそのとおりであり、銀行検査の歴史についてここまで詳細かつ包括的に論じた研究書は他になく、この分野における新しい地平を拓いた第一級の研究書と評価する。ただし、帯にある「力作」という評価はかなり抑制的であり、もっとプレイアップしても良かったのではなかろうか。

最初に、本書の構成を記した後、その内容を簡単に紹介する。構成は次のとおりである。

序 章 銀行監督の起源と意義
第Ⅰ部 国立銀行時代の大蔵省検査 —— 未

完のブルーデンス監督

- 第1章 プルーデンス監督のあけぼの
- 第2章 国立銀行とブルーデンス監督
- 第3章 有力国立銀行の大蔵省検査
—— 第三十二国立銀行・第十六国立銀行のケース
- 第4章 中堅国立銀行の大蔵省検査
—— 第二十六国立銀行のケース
- 第5章 「華族銀行」の大蔵省検査
—— 第十五国立銀行のケース
- 第Ⅱ部 普通銀行時代のブルーデンス監督
- 第6章 プルーデンス監督のリバーサルとリスタート
- 第7章 普通銀行に対する銀行規制の出現
- 第8章 戦前期ブルーデンス監督の確立
- 第9章 確立期におけるブルーデンス監督の実態
- 第10章 銀行条例時代における普通銀行検査の実態
—— 第八十五銀行のケース
- 第11章 昭和恐慌期における普通銀行検査の実態—— 西武銀行のケース
- 第Ⅲ部 戦時から戦後へ
—— プルーデンス監督の変容
- 第12章 戦時期における大蔵省検査の変容
- 第13章 戦後復興期における大蔵省検査の改革
- 終 章 プルーデンス監督の形成と経済史的意義

第Ⅰ部では、明治32年（1899）までの国立銀行時代における銀行検査のありようとその実際

に加え、大蔵省による被検査銀行への対応ないし指導が論じられる。実際、5年(1872)に創設された国立銀行制度において銀行検査が導入されるに至った経緯が検討される。次いで、大阪第三十二国立銀行、岐阜第十六国立銀行、大阪第二十六銀行および東京第十五国立銀行の検査記録を分析することにより、10年代における大蔵省検査の実態が明らかにされる。そうした分析結果に基づき、大蔵省検査は、検査を受けた銀行の事務管理能力の未熟さや増資資金にかかわる帳簿と現金有高との不突合を見出すなど、結果的には銀行家への指導・教育として機能していた可能性が高かったことなどが指摘される。

第II部では、明治23年(1890)制定の銀行条例の下での、つまり普通銀行時代の大蔵省検査が論じられる。日本では32年(1899)、政費節減のため、世界史的に見ても稀有な銀行検査の簡素化(著者は、これをリバーサル<後戻り>と呼ぶ)が突如として実施されたことが指摘される。次いで、日清・日露戦争後の金融恐慌勃発を契機に大蔵省検査が強化される、あるいはリスタートするに至った事情について、インサイダー貸出と称される銀行の重役や関係者向け大口資金供給の増大や小規模銀行の乱立といった社会経済的な事情や銀行の大蔵省検査に対する姿勢の変化との関連で議論される。その後、大正5~6年(1916~17)にかけて今日に至る銀行検査、銀行監督体制の基礎が築かれ、第一次世界大戦後に生じた反動恐慌のなかで銀行検査の重要性が強く認識されるとともに、1920年代にはアメリカの銀行検査制度に関する調査を踏まえて検査官ポストの拡充など、検査体制がさらに強化されたことが明らかにされる。

このほか、大正時代から昭和恐慌にかけて銀行経営を動揺させていた不良債権問題について大蔵省が検査を通じてどのように対応していたのかに加え、大蔵省検査が店舗規制や兼業規制など他の銀行規制をどのようなかたちで促していたのかについても、複数の銀行事例に基づき論じている。そしてまた、このような銀行監督

規制体系の再編後に実施された川越の第八十五銀行、秩父の西武銀行に対する大蔵省検査の内容を検討することにより、当時における銀行検査の実態を浮かび上がらせている。

第III部では、第二次世界大戦時から戦後にかけての大蔵省検査の変容が論じられる。ここでは最初に、戦時期には時局の進展とともに検査のスリム化が図られる一方で、金融統制との関係が密になったことが明らかにされる。次いで、戦後、大蔵省検査はGHQ主導で検査のマニュアル化を中心に改革されたことを明らかにしたうえで、改革後における検査の実態が議論される。そうした議論を踏まえ、戦後においては戦前よりも裁量性の少ないかたちで実施されるようになるとともに、それがまた横並びを重視する護送船団行政ともマッチしていた可能性が高いと結論づけられる。

この要約からもわかるように、本書は、先に指摘したとおり、大蔵省による銀行検査の歴史を詳細かつ包括的に論じたものである。そして、本書では、日本における銀行検査の歴史は、次のような歴史的な意義を有していると主張される。すなわち、第1に、日本の銀行検査は、アメリカに次ぐ、世界で2番目に長い歴史を有している。第2に、銀行検査のリバーサルという世界史的に見ても稀有な事態が生じた。第3に、そうしたリバーサルの発生を踏まえると、日本において本格的な銀行検査が成立するまでには50年余を要するなど、「難産」であった。いうまでもなく、そうした主張にとくに異論はない。

その一方で、これまで厚いベールに包まれ、曖昧模糊としていた銀行検査の歴史がはっきりと見えるようになった結果、「あれはどうなっているのか、ここについてはどのように考えるべきか」といった論点が新たに浮上したのも事実である。そうした論点や、本書に対するいくつかの疑問を指摘することにより、評者としての責めを果たすことにしたい。

第1の疑問は、本書で多用されているプルーデンス監督という言葉についてである。評者は

長年、銀行経営や銀行監督にかかわる論文や書籍を多数読んでいるが、ブルーデンス監督という言葉に出会ったのは本書が初めてである。加えて、その重要性にもかかわらず、ブルーデンス監督に関する定義は明確なかたちでは示されず、「ブルーデンス監督の中核は大蔵省検査にあった」（10頁）、「法的枠組みの整備、専任の検査官ポストの設置および検査・監督当局の設立、通常検査の定例実施とアフターフォローの制度化」（12頁）、「銀行の経営健全性の確保を主目的としている」（同）という要件が指摘されるにとどまる。こうした指摘からすると、邊氏は、フォーマルな枠組みの下で銀行の健全性維持を主たる目的として実施される定例検査とフォローアップから構成される銀行検査体制をブルーデンス監督と呼んでいるように窺われる。

また、この点について邊氏に問い合わせたところ、ブルーデンス監督は金融論を専門とするコロンビア大学のミシュキン教授編の論文集（Mishkin (2001)）の書名に利用された prudential supervision の訳語であり、欧米の金融学界においても広く利用されているという。ちなみに、ミシュキン教授は prudential supervision について、“Prudential supervision, broadly construed, involves government regulation and monitoring of the banking system to ensure its safety and soundness (p.1)” と規定するとともに、その具体的な形態として政府による銀行監督規制および検査に加え、預金保険や資本市場を通じた銀行経営に対する規律付けなどを挙げている。しかし、この概念規定と邊氏のいうブルーデンス監督とは異なる。両者を比較すると明らかなように、prudential supervision は銀行検査を含む銀行の健全性維持のための方策の総称であり、これを銀行検査に限定してブルーデンス監督と称することには首肯できない。それゆえ、ブルーデンス監督という新しい造語をあえて使う必要はとくになく、銀行検査で十分と思う次第である。

仮にブルーデンス監督という言葉を利用する

のであれば、ミシュキン教授らと同様に、銀行検査にとどまらず、銀行に対するポートフォリオ規制の監視および実効性等についても議論する必要がある。実際、国立銀行条例および銀行条例は、銀行は一人当たりの貸出高を払込資本金の10分の1以下とするよう規定していた。この大口融資規制は、本書でも指摘されていたインサイダー貸出の盛行や機関銀行化の動きが示すとおり、遵守されていなかった。このような問題についても、さらに詳細に分析することが求められるのではなかろうか。

第2の疑問は、日本の銀行検査は世界で2番目に長い歴史を有していると主張されるが、果たして本当にそうだと言い切れるのだろうか、である。この問題は、結局のところ、検査の開始時期を形式基準、実質基準のいずれで捉えるかに帰着する。邊氏は、大蔵省のお雇い外国人であったアラン・シャンドが明治8年（1875）3月に東京第一国立銀行に赴いて検査を実施したという事実ないし形式基準により、日本において世界で2番目に古い銀行検査が始まったとする。確かに、国立銀行条例は検査の実施を規定している。しかし、その内容はというと、検査役は「諸簿冊計表其他実地ノ取扱振ヲ詳密ニ検査スルコトヲ得ヘシ」（第17条）とされるにとどまる。23年制定の銀行条例の「銀行ノ業務ノ実況及財産ノ現況ヲ検査セシムル」（第8条）と比較すると明らかなように、健全性にかかわる検査とそのフォローアップは謳われていない。その意味で、邊氏のいうブルーデンス監督の実質基準を満たしていない。

実際、アラン・シャンドが東京第一国立銀行において行った検査の主たる内容は、『第一銀行史』において公開されている検査報告書（第一銀行八十年史編纂室編（1957）、215 - 235頁）からも明らかなように、現金残高と帳簿との突合と確認である。大蔵省による検査というよりも実態としては、銀行の検査部署による内部検査に近い。加えて、本書でも指摘されていたように、第一国立銀行は、経営破綻した小野組向

け貸出において大口融資規制に違反していた。しかし、銀行検査の対象は「諸簿冊計表其他実地ノ取扱振」に限定されていたほか、国立銀行条例に罰則規定が設けられていなかったこともあり、検査後に同規制違反に関連した改善命令等は何ら発出されていない。こうした事実を踏まえると、邊氏自らも「プルーデンス監督が確立されたのは1927年のことであった」(2頁)、「50年以上もかかった「難産」であった」(同)と認めているように、欧米流の本格的な検査体制が確立されたのは昭和に入ってからのことである。そのため、日本の銀行検査は世界で2番目に長い歴史を有していると、胸を張っていることは困難と考えるのだが、いかがだろうか。

第3の疑問は、国立銀行時代における大蔵省検査の位置づけにかかわるものである。実際、第3章の大阪第三十二国立銀行、岐阜第十六国立銀行に対する検査内容に関連して本書では、「最も重要な役割として、帳簿の正しい記入法や適切な会計処理の指導があったとみて差し支えないだろう」(91頁)ということで大蔵省検査を教育ないし近代金融機関への誘導措置と見做している。しかし、いずれの国立銀行であれ、設立および業務運営にかかわる要件をすべて満たしていたため、設立が許可され、銀行業務を営んでいるのである。このように考えると、銀行の業務の正確性や法的充足性を行政が判断することはあっても、教育・指導ということはある得ない。それゆえ、そうした捉え方は的を射ていないと判断される。

むしろ、より重要なのは、第三十二銀行等への大蔵省検査はアラン・シャンドによる第一国立銀行に対する検査を範として行われたように窺われることである。それゆえ、アラン・シャンドによる検査が検査手法の形成において果たした役割や意義を明らかにしたうえで、検査の運営にどのような影響を及ぼしたのかについても、もう少し丁寧に論じてもよかったのではなかろうかと考える次第である。そうした観点からも、あとで詳しく述べるように、銀行検査の

一般論を述べた後、その時々実施された検査の実相に迫るほうがわかりやすいと思われる。

第4の疑問は、大蔵省は検査を銀行行政にどのように利用していたのかである。第7章では、昭和3年(1928)頃に確立された銀行規制体系のなかで「大蔵省検査を中核とする銀行検査体制が重要な役割を担うような制度設計、結果としてなっていたといえる」(213頁)と結論づけられている。この結論にとくに違和感はないが、その一方で、本書での大蔵省検査の実態にかかわる議論においては検査に焦点が当てられ、銀行行政とは独立したかたちで議論されることが多い。仮に検査を大蔵省による銀行監督規制体系の中核として位置づけるのであれば、銀行行政において検査が実際にどのように活用されていたのかについて、もう少し突っ込んだ議論が必要とされるのではなかろうかと思う次第である。

実際、昭和11年(1936)11月に実施された南都銀行の日銀考査資料では、大蔵省は8年(1933)11月に奈良県内の4行(六十八銀行、八木銀行、吉野銀行および御所銀行)に検査を実施した際に各銀行に4行合併を斡旋し、これを契機に合併話が急速な勢いで進展し、翌9年(1934)2月に仮契約を締結するに至ったという記述が見られる。そうした合併の斡旋は他の銀行に対しても大いにあり得ることと思われる。あるいは、大蔵省は戦間期、地方的合同を推進するに際し、検査を積極的に利用することはなかったのだろうか。

第5の疑問は本書の構成である。先に掲げた構成からも明らかなように、本書は銀行監督ないし銀行検査の歴史について時代を追って叙述している。そして、その途中の第7・8章において銀行検査のありようについて初めて詳細かつ理論的に議論される。もちろん、序章においてそうした構成になっていることが述べられていることは承知している。しかし、最初に銀行検査の一般論を述べた後、国立銀行時代の検査では何が欠けていたのか、普通銀行時代になって

どのように充実されたのか、といった観点から叙述されたほうがより理解しやすいのではなかろうかという印象を持った。これはある意味、「趣味の問題」に属するが、金融界で働き、銀行検査の歴史に関心を持っている人々にも読んでもらうには、そうした工夫も必要ではなかろうかと考える次第である。

以上、日本における銀行監督の歴史やその時々における大蔵省検査の実態を明らかにするうえでの検討課題を疑問というかたちで強調するあまり、厳しいことを書き連ねることになったかもしれない。しかし、いずれにしても、本書は紛れもなく第一級の専門書であり、ここでの議論を基礎として銀行監督や大蔵省検査の歴史にかかわる研究がさらに発展することを期待したい。加えて、論述は平易なため、本書を読み、金融史研究の醍醐味を味わってほしい。

参考文献

第一銀行八十年史編纂室編（1957）『第一銀行史』、第一銀行。

Mishkin, F. S. (ed.) (2001) *Prudential Supervision: What Works and What Doesn't*, The University of Chicago Press.

一次資料

日本銀行金融研究所アーカイブ、考査局「実地調査報告」、検索番号 6058。