

# わが国銀行監査制度の史的考察

—銀行検査制度と外部監査制度を中心にして—

加 藤 恭 彦  
埴 岡 忠 清

## I は じ め に

わが国の銀行を取り巻く環境は、新世紀を迎えて、ますます厳しさを増してきている。特に、銀行を監査している金融庁（旧大蔵省）・日本銀行・外部監査人（公認会計士）・内部監査（検査部）は、社会からその役割を注目され、以前にも増してその責任が重くなっている。

かかる状況のもと、これまでのわが国銀行監査制度の実態はどのようなものであり、また現在どのような問題が発生しているのか。この点をあきらかにすることは、単に回顧的なことだけではなく、むしろわが国銀行監査制度を監査論の立場から考えるためにも必要なことである。

図表1を見ていただきたい。わが国銀行監査制度の各監査主体は、大別して五つある。第一に監督当局である金融庁（旧大蔵省）の金融検査は、明治5（1872）年国立銀行条例発布よりはじまる。第二に日本銀行の考査は、大正15（1926）年金融制度調査会よりはじめられた。第三の公認会計士による外部監査は、昭和49（1974）年商法改正よりはじめられた。そして、銀行の内部監査は、明治6（1873）年第一国立銀行の設立当初より取締役の中から選任されてその任に当たる検査掛を設けたところからはじまる。<sup>(1)</sup> 第五の国際

---

(1) 第一銀行 [1926] 16頁。

わが国銀行監査制度の史的考察（加藤恭彦・埴岡忠清）

機関の BIS (Bank for International Settlements: 国際決済銀行) は、昭和 4 (1929) 年に設立されたが、銀行監査について注目をされたのは、昭和63 (1988) 年「自己資本測定と自己資本基準の国際的統一化 (International Convergence of Capital Measurement and Capital Standard)」(以後バーゼル合意と略称) の公表後である。

図表 1

	明治	大正	昭和	平成
金融庁 (旧大蔵省)	M5			
日本銀行		T15		
外部監査			S49	
内部監査	M6			
B I S			S4	

特に、銀行は、その強い公共性のゆえに設立当初から、組織、業務運営等広い範囲にわたって各種の規制を銀行監督当局から受けてきた。その銀行監督当局である「金融庁 (旧大蔵省) の金融検査」と「日本銀行の考査」との間にも、内容について次のような相違点がある。それは、金融庁の検査が法律の根拠に基づき実施されているのに対して、考査は、日本銀行と取引関係のある金融機関との契約に基づいて、その目的達成のために行われる。(平成 9 (1997) 年「日本銀行法」の改正より、考査に関する規定が付け加えられ<sup>(2)</sup>。) さらに、金融庁 (旧大蔵省) の検査が抜打ちで実施するのを原則とし、対象金融機関の営業店に立ち入り、現物検査を行うのに対して、考査は事前の予告を行うなどの違いがある。

(2) 「新日銀法」では、日銀の行う業務内容の明確化を図る観点から、新たに日銀が取引先金融機関との間で考査に関する契約を締結できるとの規定(第44条)と金融機関等の「事務負担に配慮しなければならない」(第44条2)と財務大臣または金融庁から要請があった場合には、日銀は、考査に関する資料・書類を閲覧させることができる(第44条3)との規定が付け加えられた。

金融検査と外部監査人（公認会計士）による会計監査との関係は、日本公認会計士協会の業務別監査委員会（2000年）第18号「会計監査と金融検査との連携に関するガイドライン」の中で「会計監査は、財務諸表全体の適正性について監査意見を表明するものであるが、それは、有効な内部統制に依拠し、試査によって行われる。すなわち、リスク・アプローチに基づき、被監査会社に係る監督上のリスクおよび経営環境や内部統制の有効性を評価したうえで監査手続の種類、その実施時期および試査の範囲を決定することとされている。ここにおいて経営環境の中には、金融庁による金融検査および監督も含まれている。会計監査上、金融検査の結果にそのまま依拠することはできないが、常に注意を払う必要があり、必要に応じて検査官と直接情報交換を行うことがリスク・アプローチおよび監査の効率化の観点から適切であると考えられる。」と金融検査の利用を監査の効率化という観点から認めている。

最後に銀行の内部監査であるが、その歴史は古く、現在も検査部による検査は「抜き打ち」で行われている。しかし、銀行の内部監査が以前に比べて注目されるようになったのは、最近のことである。その理由は、近年、金融機関の「自己責任の原則」<sup>(3)</sup>が徹底され、今まで以上に内部管理体制の構築が求められている。さらに、国際的な流れである。例えば BIS のような国際機関の規制が、他の先進諸国の金融監督当局において、その重要性が認識されるようになったためである。<sup>(4)</sup>

本論文では、わが国最初の銀行の監査主体である大蔵省（現金融庁）の金融検査と外部監査人（公認会計士）の監査制度を時代ごとに俯瞰し、どのように銀行監査制度が変化してきたのかを考察し、さらに各時代の国際機関の規制と合わせて考察するものである。

---

(3) 金融監督庁 [1998] 「新しい金融検査に関する基本事項について」

(4) BIS [2001] 「銀行の内部監査および監督当局と監査人との関係」

わが国銀行監査制度の史的考察（加藤恭彦・埴岡忠清）

なお、銀行監査制度に関する研究がきわめて少なく、また資料的限界もあった。したがって、本論文では銀行監査制度の歴史的事実を監督当局と外部監査人から整理紹介したものになることを予め断っておきたい。

## II 監督当局による金融検査

### 1. 明治の金融検査

わが国の金融制度は、近代的銀行制度の導入にあたり、イギリス人から理念と実務の指導を受けた。そのため、商業銀行主義の理念が持ち込まれた。<sup>(5)</sup> さらに、ドイツの金融制度である分業主義に基づく銀行制度が施行されたところに特徴がある。すなわち、当時の銀行制度は、殖産興業を金融面から支えることを目的としてイギリス流の商業銀行の理念に基づき構想され、商業銀行としての普通銀行、大衆貯蓄機関としての貯蓄銀行、長期金融・資金金融に特化した特殊銀行（特別法に基づき説立された銀行）というように、資金需要の性質に見合った専門金融機関が分業的に創設されていった。<sup>(6)</sup> そして、わが国の近代的会計制度および監査制度も又、この銀行制度の中で形成されていった。<sup>(7)</sup>

図表 2

明治 5 年 11 月 「国立銀行条例」

第 17 条では、紙幣頭は大蔵卿の許可にしたがって検査役を国立銀行の本支店に派遣し、諸簿冊計算その他の取扱状況を検閲させ、銀行の業態と銀行役員がこの条例にしたがって経営をおこなっているかどうかを監督し、その検閲の状況について書面により報告させた。

金融検査研究会 [1991] 8-14 頁より加筆引用。

国立銀行は「国立銀行条例」に即して明治 6（1873）年に第一国立銀行（の

(5) 要求払預金という流動性の高い預金の取り扱いが認められた銀行の資産は短期の安全・確実なものでなければならず、その貸出は原則として商業手形の再割引に限定されるべきである、という理念。

(6) 日本銀行金融研究所 [1995] 7-8 頁。

(7) 原征士 [1989] 1 頁。

ちの第一勸業銀行、現 UFJ の始祖) が開設された。それ以後、各地に設立されていった。この「国立銀行条例」の中には、銀行会計についての帳簿・計表・決算に関する規定があった。さらに、明治5 (1872) 年10月当時横浜にあった Chartered Mercantile Bank of India, London and China の幹部行員であったアラン・シャンド (Alexander Allen Shand, 1844-1929) を紙幣寮 (大蔵省銀行局の前身) 付書記として招聘し、銀行員養成のための事務および銀行簿記法を講述させた。この講義を整理増補して翻訳したのが明治6 (1873) 年12月刊行の「銀行簿記精法」と明治10 (1877) 年5月刊行の「銀行大意」の両書である。その二冊以外に、彼の手による「日本国立銀行事務取扱方」がある。その後、アラン・シャンドは、明治10年3月退職して帰国するまで、わが国銀行業の基礎を築く上に大きな功績をのこした。<sup>(8)</sup>特に、「小野組破産事件」による、わが国最初の近代的監査を指揮し「第一国立銀行検査報告書」の作成に重要な役割を果たした。

「小野組破産事件」は、『国史大辞典』によると次のような事件であった。

小野組は江戸時代、近江 (滋賀) から出て南部 (盛岡)、京都などを本拠に商人として活躍。やがて両替屋も営み、幕府の金銀御為替御用達を務める豪商でした。明治維新では御用金を提供し、新政府の財政確立に貢献、政府・各府県の為替方になる一方、米穀・生糸取引を手がけ、製糸場や鉱山も経営。さらに三井組とともに三井小野組合銀行を組織し、これがのち第一国立銀行となった。小野組は維新後数年にして巨大化し、三井組と雁行して繁栄したが、その経営には放漫なところがあったし、本籍を東京に移すにあたり、有名な小野組転籍事件をおこした。榎村正直京都府大参事は小野組が京都から去っては徴税や寄付金に影響する関係もあり、京都の衰微をおそれて転籍のことを握りつぶそうとした。小

---

(8) 片野一郎 [1977] 1-5頁。

野組は京都府を相手どって司法省に出訴するに至った。その結果小野組の勝訴になったが、長州閥の恨みをかうことになった。明治6年より政府の為替方に対する方針は次第に過酷となり、1874年（明治7年）2月には各府県為替方設置手続および為替規則に修正をほどこし、為替方は毎年取り扱うべき金額の概算3分の1を担保として提出すべしとして、同年10月22日にはこれを修正して担保額を預け金相当額に引き上げ、同月24日さらに令して追加担保の提供期限を12月15日限りとした。11月に入って政府の追及はますます過酷となり、大蔵省は各府県に対して電報をもって小野組に預け入れた金額を一時に取り立つべしとの厳達をなした。そこで、為替御用、官省府県のコレを納納扱御免を自発的に願ひ出したもので、清算の段階に入り破綻した。<sup>(9)</sup>

第一国立銀行は、株主の小野組に杜撰な貸付けを行なっていたので、小野組破産とともに経営危機に陥った。<sup>(10)</sup>この事態に紙幣寮は、事件後4ヶ月、明治8（1875）年3月検査役としてアラン・シャンドを任命しその実際処理にあたらせた。そもそも、国立銀行は、図表2の「国立銀行条例」第17条の趣旨によって行われるものであって、本来明治6年度中にも行われていなければならなかったが、当時の銀行業務はまだ整備されておらず、簿記の知識も普及していなかった。当然、検査報告書の雛型もなかった。このような状況のもと、アラン・シャンドは、わが国最初の銀行検査を行い「第一国立銀行検

---

(9) 木村又次 [1986] 886-887頁。

(10) 「第一国立銀行検査報告書」によると、貸付金は小野組及び番頭の高河分をあわせて1,313,000円であった。加藤俊彦、大内力編著 [1963] では「貸付金は……六～七年までは、二百万～三百万といった巨額にのぼっている。……実はこれらの貸付はほとんどが出資者たる三井と小野、もしくはその関係者にたいする貸付であったのである。しかもそれは放漫な貸付であった。」

(11) 片野一郎 [1977] 34頁。

「これは、わが国における近代会計監査制度の先駆をなしていたものとして重視されるべきものである」と述べている。

(11)  
 査報告」を提出した。その報告書の(第二)で検査手続と検査員の人員について以下のように述べている。「紙幣ノ片紙ヲ一々計算スルハ極テ成シ難キ事ナルハ論スルヲ待タズシテ知ルヘシ。故ニ是レハ壺束ツ、検査セリ。金貨ハ綿密ニ之ヲ秤量セリ。地金銀ハ悉サニ實見セリ。公債證券ハ一々ニ算當セリ。然レトモ一々銀行ニ於テ用意未タ整ハズシテ順序ノ煩雜セルト一ハ検官ノ未タ習練セザルト(尤モ是レハ必ず速カニ熟達スヘキ事ヲ信ズ)ニ因テ十分ニ公債証書ノ差引勘定ヲ得ル能ハザリシ。然レトモ次キノ検査ニ於テハ必ず十分ニ整備スヘキ事ヲ思ヒ、衷情窃カニ之ヲ樂メリ。」特に将来の事案として、検査員の専門的知識の教育について改善を要望している。

この当時の銀行検査は、現在行われている全店の総合検査ではなく、各店舗別の臨店検査であった。それは、「資産負債の不符合」、「帳簿整理の不備」、などの改善指導を目的としていた。

図表 3

明治9年	「国立銀行条例」の改正
	第73条では、検査機能を地方庁まで拡張した。そして第75条では株主に検査請求権を認めることにより、株主の地位を強化し、銀行設立を奨励した。
明治9年	検査制度として「銀行検査手続」及び「一般の心得」を定めた。
明治10年	西南戦争勃発
明治15年	日本銀行開業
明治23年	わが国最初の資本主義的恐慌
同 年	「銀行条例」を公布
	第8条 「大蔵大臣ハ何時タリトモ地方長官又ハ其ノ他ノ官吏ニ命ジテ銀行ノ業務ノ実況及財産ノ現況ヲ検査セシムルコトヲ得」で規定した。
明治24年	「銀行検査官処務規定並びに注意」を制定
明治27年	日清戦争勃発 (28年4月講和)
明治29年	「銀行検査官処務規定並びに検査順序、方法及び報告書式」を仮案
明治31年	「銀行検査心得」を制定
	国立銀行の「銀行検査官処務規定並びに注意」を準用していたが、「銀行検査心得」を制定により、普通銀行独自の検査手続が定められた。
明治32年	「商法」の制定
同 年	「銀行検査心得」の改正
明治37年	日露戦争勃発 (38年9月講和)

金融検査研究会 [1991] 8-14頁より加筆引用。

わが国銀行監査制度の史的考察（加藤恭彦・埴岡忠清）

明治9（1876）年「国立銀行条例」が大改正され、同時に「銀行検査手続」及び「一般の心得」の検査制度も定められた。これに基づいて検査報告書の雛型も定められた。

「銀行検査手続」は、現金、有価証券その他諸勘定の照合の方法、検査実施上の着眼事項を規定したものである。それは、着手の手続、有高検査の事、公債証券有高の事、貸付金の事、定期預金の事、当座預金の事、法用預金の事、振出手形の事、割引手形の事、代金取立手形の事、支払銀行手形の事、質物流込の事、諸簿冊突合の事、報告書の事の14節からなっていた。

「検査一般の心得」は、検査出発前の調査事項、現物検査についての配慮、不備事項のあった場合の処理、答申書の徴求、報告書の提出等、検査の規程を定めたものであった。

この検査制度によって、銀行検査は、明治11年（65回）・明治12年（107回）・明治13年（177回）・明治14年（191回）実施された。その後、経済界の好況によって、年間20回前後と減少した。しかし、明治23-24年にかけて不況になり、銀行の取付け、倒産するものが増えたので、検査制度の「銀行検査手続」及び「一般の心得」を廃止し、検査をより厳正に実施するために、明治24（1891）年「銀行検査官処務規定並びに注意」が制定された。翌年の銀行検査は103回<sup>(12)</sup>になった。

その後、明治31（1898）年には、普通銀行独自の検査手続である「銀行検査心得」が制定された。さらに明治32（1899）年3月「商法」制定によって、会社組織の法的整備もなされ、一般の銀行業務は、普通銀行の形式を採用することになった。国立銀行が閉鎖または普通銀行に転換していくと同時に、銀行検査もその対象を普通銀行へと移行していった。明治32年の「銀行検査心得」の改正では、報告書を簡素化し、地方長官に国立銀行と同じく検査事

---

(12) 金融検査研究会 [1991] 11頁。

務を委任するなどの措置をとった。

当時大蔵省は、地方長官に対して次の事項について検査上注意するように通達した。<sup>(13)</sup>「放漫な役員関係先貸出」、「役員に対する大口の信用供与」、「貸出金の事後管理不十分」、「保証人に対する債務履行請求の怠慢」、「償却不足又は損失の隠蔽」、「資金の固定化」、「資金計画の欠如」、「担保品の流用」、「不適格な担保の徴求」、「特利預金」、「自己株担保」

明治時代の金融検査制度を見ると、まさに未知の制度のわが国への土着化の時代であった。まず、アラン・シャンドによる第一国立銀行の検査を皮切りに、国立銀行の各店舗ごとの検査が実施された。国立銀行が閉鎖又は普通銀行へ転換したときには、国立銀行の検査を基礎とした普通銀行の金融検査制度が確立していった。このように、明治時代は、銀行制度の変化とともに、金融検査制度が頻繁に制定および改正された時代であった。

## 2. 大正の金融検査

図表 4

大正3年7月	第一次世界大戦勃発（8月、日本参戦）
大正5年3月	「銀行条例」の改正
	第8条の2の追加で、大蔵大臣の処分権を認め、検査の結果に実効性を与えた。 「大蔵大臣ハ銀行ノ業務又ハ財産ノ状況ニ依リ必要アリト認ムルトキハ其事業ノ停止ヲ命シ其他必要ナル命令ヲ為スルコトヲ得 銀行カ法定款又ハ大臣ノ命令ニ違反シ其他公益ヲ害スヘキ行為シタルトキハ大蔵大臣ハ事業ノ停止若ハ役員ノ改任ヲ命シ又ハ営業ノ許可ヲ取消スルコトヲ得」
大正7年9月	第一次世界大戦終結
大正9年	第一次世界大戦後の恐慌
大正12年9月	関東大震災
大正15年4月	「銀行其他金融機関検査充実計画」案の作成
同 年11月	「銀行検査規定」、「銀行検査報告書様式」、「銀行検査心得」の制定 従来の金融検査に関する諸規定を全面的に改廃した。

金融検査研究会 [1991] 14-15頁より加筆引用。

(13) *Ibid.*, 14頁。

わが国銀行監査制度の史的考察（加藤恭彦・埴岡忠清）

大正時代に入ると、日露戦争後の不況と大正3（1914）年の第一次世界大戦勃発のため、経済界が混乱した。そのため、大正4（1915）年8月に検査専任の事務官を設置し、検査事務の円滑な促進を図った。<sup>(14)</sup>

その後、第一次世界大戦が長期化したため、経済界が活況になった。しかし、第一次世界大戦の終結とともに、従来の放漫な投資ため、大正9（1920）年から、わが国の経済界は恐慌に陥った。以後、不況から脱出できず大正12（1923）年には関東大震災が起こった。その結果、大正末期から昭和初期にかけて、銀行は取付け、支払停止、倒産などが起こった。このような状況に対して、大蔵省は、「金融機関検査の充実」として、検査方式を臨店検査であったのを大正13（1924）年から書面による検査も併せ実施し、検査の回数を増やした。さらに、「弱小銀行の合併推奨」、「弱小銀行乱立の防止」、「銀行の資本金充実」を進めた。しかし、従来の「銀行条例」では、合併に対して法的権限がなかったため、十分な効果をあげることができなかった。

大蔵省は、金融行政を強力に推進するため、「銀行条例」を次のような目的を達成するために改正することにした。①金融機関検査の充実、②弱小銀行の合併推奨、③弱小銀行乱立の防止と銀行の資本金充実である。そして成立したのが、昭和2（1927）年の「銀行法（旧銀行法）」である。

このように、大正時代の金融検査制度は、長期の不況による銀行の破綻をうけて、「弱小銀行の合併推奨」、「弱小銀行乱立の防止」、「銀行の資本金充実」などの金融行政を強力に推進することを目的とした金融検査であった。

### 3. 昭和の金融検査

図表5

昭和2年3月	東京渡辺銀行休業，金融恐慌の幕開く
同 年3月	大蔵省官制を改正し，銀行局に検査課を設置する。
同 年3月	「銀行法」を制定

(14) 金融検査研究会 [1991] 14頁。

昭和2年	「計理士法」の公布
昭和8年	準戦時体制の確立
昭和11年2月	2・26事件
昭和12年7月	日華事変動発
昭和16年12月	太平洋戦争勃発
昭和17年	銀行検査は中止
昭和20年8月	太平洋戦争終結

金融検査研究会 [1991] 15-17頁より加筆引用。

昭和初期の金融検査制度は、大正末期の「銀行検査規定」、「銀行検査報告書様式」、「銀行検査心得」を検査行政が中止になるまで検査の準則として使用した。さらに、昭和2年「銀行法(旧銀行法)」が制定した。しかし、昭和8(1933)年以降、戦時体制へと向かい、従来の預金者保護の原則は後退し、代わって金融統制が確立していった。結局、昭和17(1942)年には「金融団体令の公布」、「金融統制会の設立」など、金融統制を更に一步進めるとともに、検査行政は不要不急とみなされ、検査機構の廃止とともに銀行検査は中止された。

図表6

昭和20年8月	太平洋戦争終結
昭和21年	銀行局に監査課を設置
同 年	監査課を廃止、検査部の設置
検査要員の拡大強化と地方財務局への検査担当官の配置が図られた。	
同 年	「金融機関検査規程」、「金融機関検査要領」が制定
昭和23年7月	「公認会計士法」が制定
昭和27年5月	「金融機関検査規程」の改正、「金融機関検査要領」の廃止
昭和57年4月	「銀行法」の大改正

金融検査研究会 [1991] 17-21頁より加筆引用。

太平洋戦争後の昭和21(1946)年銀行局に監査課が設置され、さらに昭和23(1948)年には監査課に代わって検査部が設置された。そして、検査要員の拡充強化と地方財務局への検査担当者の配置が定められた。

当時、アメリカ式の検査方式 ①徹底した実証主義および臨店主義 ②科学的検査基準の確立による統一的検査 ③検査と監督行政の分離 ④法律の

わが国銀行監査制度の史的考察（加藤恭彦・埴岡忠清）

遵守）の導入が検討された。しかし、わが国の銀行は、多数の支店を持っていたので、アメリカ式の臨店方式をそのまま実施できなかった。そのため、アメリカ方式の長所を極力取り入れながら、昭和26（1951）年に次のような新検査方式がまとめられた<sup>(15)</sup>。

- （1） 検査の目的として、金融機関の「安全性」のみならず、「公共的機能の発揮」を掲げ、法令遵守、適正な業務運営の確保もこれに含ませることにした。
- （2） 資産の分類方式は、アメリカ方式<sup>(16)</sup>を採用した。
- （3） 検査報告書様式を、定型化した。
- （4） 検査と監督行政の分離を徹底した。
- （5） 検査報告書の写しは、経営者の指針とするため、差し支えのある部分を除いて相手銀行に対し、示達書とともに交付することにした。

この新検査方式の制定によって高度成長期に於ける金融検査の基礎が確立した。その後銀行は潰れないという「護送船団方式」のもと、銀行経営が安定時代にはいった。

昭和57（1982）年「銀行法（新銀行法）」が、金融規制緩和等によって大改正された。その第1条（目的）の2「この法律の運用に当たっては、銀行の業務の運営についての自主的な努力を尊重するよう配慮しなければならない。」と銀行の自主性が尊重されるようになった。このように銀行の公共的、社会的責任が従来よりも一層強く問われることになった。さらに昭和59（1984）年5月の「日米円・ドル委員会報告書の公表」を契機として、資本市場の自由化・国際化のペースが一段と加速したため、銀行監査制度は、わが国の銀行のみならず世界の経済状況、金融監督局および国際機関の動向も

---

(15) 金融検査研究会 [1991] 17-21頁。

(16) アメリカでは、複数の機関により検査が実施されているが、その方式は相互の連絡により統一されている。貸出金等の資産の良否の判定は、IからIVの分類することにより行われるが、その判定には一定の基準が定められていた。

考慮しなければならなくなり、その役割はますます重要になった。

戦後の金融検査制度は、公的機関の強力な規制のもと発展してきた。しかし、資本市場の自由化・国際化のため、従来の公的機関の銀行監査制度が、諸外国から「不透明」という批判を受けるに至った。

#### 4. 平成の金融検査

図表 7

平成 8 年11月 「金融システム改革 (日本版ビックバン)」
平成10年 4月 「日銀法」の改正 日本銀行の「独立性」を法制度として明確にした。
同 年 4月 「早期是正措置」の導入 金融機関の経営の健全性を確保するため、監督当局が自己資本比率という客観的な基準を用い、必要な是正措置命令を迅速かつ適切に発動していくことで、金融機関の経営の早期是正を促す。
同 年 5月 金融監督庁設置
平成11年 7月 「預金等受入機関に係る金融検査マニュアル」を発表
平成12年 7月 金融監督庁から金融庁になる
平成13年 1月 金融庁設置 (内閣府の外局) 内閣府の外局になることによって、金融庁の権限が強くなった。

昭和後半から平成にかけて、わが国の金融市場、金融機関業務の「国際化」と世界的な金融の「グローバル化」が同時に進行した。<sup>(17)</sup> さらに「グローバル化」は金融市場・商品間の関連性の高まりをともなって進行してきた。こうした動きに大きく貢献したのは、金融派生商品取引や証券化に代表される金融革新の進展であった。<sup>(18)</sup>

金融の「グローバル化」は、中央銀行、金融監督当局に金融政策の有効性

(17) 「国際化」および「グローバル化」の意味は必ずしも厳密に定義されておらず、同様の意味で使われることもある。本論文では、「国際化」(internationalization)を、国境で分断された各国の市場の存在を前提にして、各国市場間の連携の強まりを指すものとする。そして「グローバル化」はそうした連携が進展することにより各国金融市場間の相違が小さくなり、金融取引の国境が消滅していく状況(transnationalization)としてとらえた。

(18) 鈴木淑夫、岡部光明 [1996] 160頁。

わが国銀行監査制度の史的考察（加藤恭彦・埴岡忠清）

の確保や安定的な金融システムの維持をめぐって新たな課題をもたらした。

例えば、金融市場で国境間・市場間の区別がなくなり、情報の伝達速度が速まっていることから、「システミック・リスク」の存在などがあげられる。

図表 8 プルーデンス政策の類型

	実施・運営主体	
	公 的 当 局	民 間 部 門
事 前 的 措 置	競争制限的規制 バランスシート規制 金融機関検査・考査	市場によるチェック 業界の自主規制
事 後 的 措 置	中央銀行の貸出 預金保険 公的当局による救済	相互援助制度 預金保険

鈴木淑夫，岡部光明 [1996] 200頁より。

政策当局としては、「システミック・リスク」の顕現化を防ぎ、グローバルな金融システムや決済システムの安定性を確保するため、プルーデンス政策 (prudential policy) を実行しなければならなくなった。そのためには、各国の中央銀行および銀行監督当局が国境や監督対象を越えて協力しあうことが求められた。そのプルーデンス政策の類型を表にしたのが、図表 8 である。

プルーデンス政策は、公的当局あるいは民間部門によるものか、事前的措置あるいは事後的措置によるものかという 2 つの基準を軸にして分けられている。

「公的当局／事前的措置」は、一般に公的規制と呼ばれているもので、銀行業務への参入規制、店舗規制、金利規制といった競争制限的規制のほか、自己資本比率規制に代表されるバランスシート規制および検査・考査などからなる。

「公的当局／事後的措置」は、預金保険、中央銀行による最後の貸し手機能および公的当局による救済措置の実施がある。

「民間部門／事前的措施」は、市場規律を重視する方策や各種業界団体による自主規制があげられる。

「民間部門／事後的措施」は、民間銀行間の相互保障協定や援助活動がある。

それぞれの措置の役割や内容は固定的なものではなく、情報化、グローバル化に伴う市場構造の変化に応じて変わる。

このようにプルーデンス政策は種々の形態をとるが、最近では、画一的で指揮・命令型の公的規制が相対的に後退する一方、グローバルな金融市場での私的自治 (private market regulation) が重要な役割を果たすようになってきている<sup>(19)</sup>。

市場での私的自治の重要性が各国の銀行監督当局により認識されるようになった背景には、

- (1) リスクの評価や管理という情報生産活動における専門化の一段の進展。
- (2) 官と民との間における情報格差の拡大。

こうした、新しい流れによって、私的自治の機能が最大限に引き出せるように誘因両立的な規制 (incentive compatible regulation) を行うようになった。

このような、状況のなか、わが国も平成8 (1996) 年11月 橋本龍太郎前首相が「金融システム改革 (日本版ビックバン)」を提唱した<sup>(20)</sup>。その改革は、3原則 (Free, Fair, Global) に照らして必要と考えられる改革を実行するも

---

(19) 鹿野嘉昭 [2001] 97-98頁。

(20) 我が国経済が、21世紀の高齢化社会においても活力を保っていくためには、金融システムについても、21世紀の我が国経済を支える優れたものへと変革することが不可欠。また、グローバリゼーション、情報・通信の技術革新等が進展する中、我が国金融市場の空洞化を防ぐためにも、市場機能を活性化させることが急務。

このためには、市場の透明性・信頼性を確保しつつ、大胆な規制の撤廃・緩和を始めとする金融市場の改革を行うことにより、マーケットメカニズムが最大限活用され、資源の最適配分が実現される金融システムを構築することが喫緊の課題。

わが国銀行監査制度の史的考察（加藤恭彦・埴岡忠清）

のであった。

「Free」とは、市場原理が働く自由な市場にすることであり、「Fair」は、透明で信頼できる市場にするために、「自己責任原則の確立のために十分な情報提供とルールの明確化（ディスクロージャーの充実・徹底）」・「ルール違反への処分の積極的発動」することであった。「Global」は、国際的で時代を先取りする市場にするため「デリバティブなどの展開に対応した法制度の整備・会計制度の国際標準化」・「グローバルな監督協力体制の確立」を実施することであった。さらに、「日本銀行法」の大改正（1998年）・「金融庁」の設置（2001年）などが実施された。

平成の金融検査制度を見ると、金融検査制度は国内問題にとどまらず「国際化」および「グローバル化」の進展によって、市場のリスクをチェックする機能が一段と進展し、官と民との情報の格差も拡大した。それを是正するため、銀行検査制度も公的規制のみならず、市場での私的自治の機能が最大限に発揮できるような規制へと発展し、外部監査人および内部監査人の責任が重要視されるようになった。

### III 外部監査人（公認会計士）の銀行監査

わが国の外部監査人制度は、昭和2（1927）年「計理士法」制定よりはじまる<sup>(21)</sup>。第二次世界大戦をはきんで、新たに外部監査人制度として、昭和23（1948）年「公認会計士法」が成立して、株式会社の監査を実施してきた。しかし、銀行は株式会社でありながら公認会計士による商法および証券取引法に基づく法定監査の対象から除外されていた<sup>(22)</sup>。昭和49（1974）年の商法改

---

(21) 明治42年「日糖事件」によって、わが国でも公認の職業会計人に株式会社を監査させるような規定にすべきだという意見が出た。その結果、大正時代には、5度にわたって、「会計士法案」を国会に提出したが実現しなかった。

(22) 松倉太郎 [1989] 12-13頁。その理由として、次の二点があげられている。① 銀行預金の秘密性が守られるか ②金融機関に対しては、すでに監督官庁の厳しい

正「株式会社の監査等に関する商法の特例に関する法律」によって、銀行に対して商法上の会計監査人による監査制度が導入されると同時に、証券取引法上も第193条2第1項に基づく政令の附則を改正し、金融機関の株式会社については、一般商工業と同様に商法監査、証券取引法監査の両方が同時に実施されることになった。

当時、銀行監査については、会計監査人側もその一部を除いては銀行会計についての知識、監査の経験ともに十分ではなく、また、銀行側も外部監査に対する認識が浅かった。そのため、日本公認会計士協会は、昭和49(1974)年に「銀行監査特別委員会」を設置して、翌昭和50(1975)年に「銀行監査一般指針」・「銀行監査手続一覧表」を作成した。この「銀行監査一般指針」は、銀行・公認会計士側双方の共通の理解のもとに、銀行の公共性から会計士監査として監査に対する社会一般の負託に応えるための監査の基本を示したものであり、現在に繋がるものである。そのため、その指針の内容を詳細に見てゆく。

#### 「銀行監査一般指針」

「銀行監査一般指針」は7つの項目からなっている。

第1の「趣旨」では、「銀行監査を実施する目的は、他の業種における商法監査の場合と同じく、株主・会社債権者及びその他の利害関係者の保護にあり、特に銀行監査に限った固有の目的を有するものではない。また、会計監査人が準拠すべき監査基準は、わが国において一般に認められた監査基準（大蔵省企業会計審議会報告）であり、基本的には他の監査の場合と異なるところはない」（傍点は筆者による）と銀行監査の目的と会計監査人が準拠すべき監査基準について述べている。さらに、銀行の特殊性を十分に考慮して慎重かつ効率的に監査を実施する必要があることを述べている。

---

行政下にあるため、改めて公認会計士監査を義務づけることは無用である。

わが国銀行監査制度の史的考察（加藤恭彦・埴岡忠清）

この指針の具体的適用は、会計監査人は銀行業の特殊性、当該銀行の規模、組織、業務の内容、内部統制組織の信頼性の程度等を慎重に調査し監査計画を設定する等、当該銀行の実態に即した合理的な監査を実施しなければならないとした。

第2の「内部統制の重要性について」では、銀行監査における内部統制組織の重要性を取り上げている。

その理由は、試査を前提とする監査に於いて、内部統制組織の有効性がひとつの監査証拠である。特に、銀行監査では、銀行の特殊性から、内部統制組織の信頼性が一般商工業の場合に比較してより高度でなければならないことを強調したものである。

第3の「内部検査等の活用について」では、銀行監査は、内部検査部門と協力して監査を実施することを認めている。そのために、内部検査部門の独立性その他の信頼性を確かめることが必要となった。その信頼性を確かめるために次の項目を掲げている。

- (1) 内部検査部門の主体性
- (2) 内部検査の基準、規定等の整備の状況
- (3) 内部検査人の数およびその訓練の状況
- (4) 検査計画の適否およびその実施の状況
- (5) 調書の作成およびその保管の状況
- (2) 検査所見形成の過程およびその結論

さらに、銀行は大蔵省検査（当時）、日本銀行考査に関連して多数の資料を作成している。これらの作成資料のうち、債権の回収可能性の検討等監査を実施するうえで利用可能な資料については、その写を入手、又は閲覧し、これらの活用を考慮することが効率的であるとして、限定的にその利用を認めていた。

第4の「支店の監査について」では、支店監査の重要性、往査すべき支店

の選択および予告なし監査について述べている。

その理由は、次の2点である。

- (1) 営業が多数の店舗によって行われており、かつ、流動性の高い項目を巨額に取扱っているため内部統制組織の有効性を常時、確かめる必要があること。
- (2) オンラインシステムに代表されるように、支店業務に係る事務処理が本部に集中される傾向が強いが、営業取引等に関する重要な監査証拠の多くは、これらの支店において入手しなければならないこと。

しかし、銀行の業務の同質性に鑑み、通常、すべての支店を往査する必要はない。往査する支店の選択は、内部統制組織の信頼性の程度を勘案するとともに支店の規模、営業の内容などについての配慮が必要である。さらに、内部検査部門が実施する予告なし検査が信頼できるものであれば、会計監査人は、当該内部検査部門の実施する予告なし検査に立会い、これを利用してよいとしている。

第5の「実査、立会、確認について」は、実査、立会、確認の監査手続の選択適用について述べている。適用にあたっては、当該銀行の業態、項目の重要性、内部統制組織の信頼性の程度、実施する方法、時期等を十分考慮し、実施可能にして合理的な監査を実施しなければならないとしている。

実査、立会では、「実査等の監査手続の実施にあたって、……内部検査部門の協力を得て、円滑かつ効率的に監査を実施することが望ましい。」と内部検査部門の協力を得ることが効率的であるとし、確認する場合は、会計監査人が「銀行の主要業務に係る債権、債務について……原則として確認を実施することが必要である。」しかも、銀行と顧客との信義関係に対する配慮も必要とされる。さらに、銀行が保管する外部証拠によって合理的な監査結果が得られる場合には、確認の手段に代替することもできるとしている。

第6の「銀行の秘密遵守義務について」は、銀行業では、取引先の秘密保

わが国銀行監査制度の史的考察（加藤恭彦・埴岡忠清）

持の要請が多年の商習慣として確立しており、この秘密遵守義務は債権法上の信義則に基づく法的な義務であるため、会計監査人は、顧客に対する銀行の立場を十分に認識し、開示の方法、開示された情報（資料）の取扱等に関しては、特に慎重でなければならないとしている。

第7の「EDPS と銀行監査について」は、銀行業が、一般商工業に比し、EDSP が特に高度に利用されているため、会計監査人は、EDSP に関する十分な理解をもつことが要求されている。

この銀行監査一般指針はあくまでも銀行監査実施上の基本的事項について明らかにされたものであった。その後、昭和56（1981）年に、この一般指針の見直し問題が起きたが、「旧指針は長年にわたる監査経験に基づくオーソドックスな考え方を基調としており基本的に改正する必要がない」としてそのまま手は加えられなかった。<sup>(23)</sup>

90年代のバブル経済の破綻とともに、銀行の不良債権問題の拡大と金融機

図表 9

銀行等監査特別委員会	
1996	3/26 銀行等監査特別委員会の設置
	7/25 第1号「銀行の海外支店監査に関する実務指針」
1997	1/17 第2号「銀行等金融機関の内部統制の有効性の評価に関する実務指針」
	1/17 第3号「銀行等金融機関のデリバティブ取引の監査手続に関する実務指針」
	4/15 第4号「銀行等金融機関の資産の自己査定に係る内部統制の検証並びに貸倒償却及び貸倒引当金の監査に関する実務指針」
	7/23 第5号「銀行等金融機関監査の品質管理に関する実務指針」
1999	4/30 第4号(改正)「銀行等金融機関の資産の自己査定に係る内部統制の検証並びに貸倒償却及び貸倒引当金の監査に関する実務指針」

(23) 松倉太郎 [1989] 16頁。

関破綻の増大，銀行の海外拠点における不祥事への対応の不手際などを契機として，会計基準や会計監査人あるいは監査基準への非難が増加した。そのような状況の下，平成8（1996）年「金融システム改革（日本版ビックバン）」が実施された。その改革では，会計制度および監査制度の「グローバル化」が図られた。監査制度では，図表9のように日本会計士協会が「銀行等監査特別委員会」を設置し，5つの実務指針を新たに制定した。さらに，「業種別監査委員会」によって，4つの取扱い規定が発表された。

図表10

業 種 別 監 査 委 員 会	
2000	2/15 第15号「銀行業における金融商品会計基準適用に関する当面の会計上及び監査上の取扱い」
	7/27 第18号「会計監査と金融検査との連携に関するガイドライン」
	11/14 第20号「銀行業における外貨建取引等の会計処理に関する当面の会計及び監査上の取扱い」
2002	2/13 第24号「銀行業における金融商品会計基準適用に関する会計上及び監査上の取扱い」

このように「金融システム改革（日本版ビックバン）」後，公認会計士は，銀行の外部監査についての社会期待に応えられるように，実務指針および取扱い規定の改正を実施してきた。しかも，次の節で述べるように，外部監査人は，国内事情のみならず銀行業の「グローバル化」による国際機関（BISなど）の動きをも考慮しなければならないようになった。

#### IV 国際機関の規制

金融の「グローバル化」の進展によって，各種の投資資金がボーダレスに自由かつ瞬時に移動する時代になった。そうした資金移動によって引き起こされる金融システムの連鎖的な破綻への対応が必要となった。そこで，国際的な金融システムの破綻回避のために，国際銀行業務に従事する各国の大手

わが国銀行監査制度の史的考察（加藤恭彦・埴岡忠清）

銀行に適用される BIS（国際決済銀行）などの役割が重要視されるようになった。

BIS は、昭和 4（1929）年に第一次世界大戦後のドイツから、戦後賠償を決済するためにスイスのバーゼルに設立された機関である。その後、幾度かの解散の危機を乗り越えて、BIS はその役割を時代とともに変化させながら現在にいたっている。<sup>(24)</sup>特に昭和63（1988）年 7 月の「自己資本測定と自己資本基準の国際的統一化」（以後バーゼル合意と略称）によって、BIS は以前にも増して世界の金融市場から注目されるようになった。

図表11 アメリカの銀行破綻数

	破綻処理 / 支援件数	銀行	
		S & L	
1980年	21	11	10
1981年	38	28	10
1982年	105	63	42
1983年	84	36	48
1984年	101	22	79
1985年	151	31	120
1986年	191	46	145
1987年	250	47	203
1988年	426	205	221
1989年	244	37	207
1990年	484	315	169
1991年	359	232	127
1992年	191	69	122
1993年	68	27	41
1994年	77	64	13
1995年	9	3	6
1996年	6	1	5

出所：経済企画庁「平成9年度版 世界経済白書」より作成

その成立の背景には、次のようなアメリカの強い危機感があった。図表11は、1980年代から90年代初頭にかけて、アメリカで銀行破綻が多発したこと

(24) Baker, J. K. [2002] は、BIS 成立から現在にいたる BIS の歴史が書かれている。

を表している。銀行の破綻は、景気の過熱とその反動のなかで生じた物価の急激な上昇と下落、資産・エネルギー価格に対する相対的上昇と下落という過程において、銀行が過大に負担したリスクがその後の環境変化にともない顕現するというかたちで発生していた<sup>(25)</sup>。このような状況を抜け出すため、アメリカは、1981年7月から自国で採用していた自己資本比率を世界的な銀行の規制とするように、BISのバーゼル委員会に働きかけたのである。

結果、「バーゼル合意」は、1988年に成立した。その目的は、国際的な銀行システムの安定性・健全性の強化と、国際的な銀行業務に関わる銀行間の競争条件の衡平化を確保することにあった。そのため、海外に営業拠点を持つ金融機関の健全性を示す指標の国際的な統一規制として、自己資本比率を8%以上とする「自己資本比率規制」が導入されたのである。また、海外に営業拠点を持たない銀行の場合にも、自己資本比率を4%以上とすることが求められた。日本の場合、昭和63(1988)年12月に大蔵省銀行局長通達後、経過期間を経て平成5(1993)年3月以降実施された。

図表12 BIS規制の動向

1988年7月 1992年末(日本は93年3月期)	自己資本測定と自己資本基準の国際的統一化 現行合意の適用開始
1996年1月	市場リスクを自己資本合意の対象に含める改定
1997年末(日本は98年3月期)	上記合意の適用開始
1999年6月	新しい合意の第一次市中協議案公表
2001年1月	新しい合意の第二次市中協議案公表
2001年6月	新規制適用時期の延期を発表(2004から2005年へ)
2001年9月	オペレーショナル・リスクに関するワーキング ペーパー公表
2005年を予定	新しい合意の適用開始

図表12を見ていただきたい。BISは従来の「バーゼル合意」が信用リスク、つまり銀行に対して債務を負う主体が支払不能になるリスクしか考慮されて

(25) 鈴木淑夫、岡部光明 [1996] 190-216頁。

わが国銀行監査制度の史的考察（加藤恭彦・埴岡忠清）

いなかったため、規制対象としてマーケット・リスク（金利リスク、価格変動リスクなど）を取り込む形で拡充が図られた。その結果、平成7（1995）年4月には「市場リスクを対象とするためにバーゼル合意の追補を発出するための提案」がなされ、その提案をもとに平成8年（1996）年1月にはマーケット・リスクを含む形での「バーゼル合意」の改定が図られた。さらに、平成13（2001）年1月には、第二次市中協議案が公表された。この第二次案では、新たに自己資本比率規制の枠組みとして①最低所要自己資本 ②監督上の検証プロセス ③市場規律、からな3つの柱を相互補完的に活用したアプローチが提案されるに至った。銀行監査上、重要視されるのは第3の市場規律である。それは自己資本の構成内容等に関するディスクロージャーの充実を促し、市場で銀行行動を規律づけるメカニズムの活用が目指されたためである。

さらに、BISは、デリバティブ取引のリスク管理上の基本原則のひとつとして、定期的かつ厳格な内部監査および外部監査を実施する必要性をあげている。

図表13は、90年以後の銀行監査に関する国際協調の過程を表したものである

図表13

1989年	IFAC「銀行監督当局と外部監査人との関係（The Relationship Between Bank Supervisors and External Auditors）」
	IFAC「国際的な商業銀行の監査（The Audit of International Commercial Banks）」（2001年に「銀行の財務諸表監査」に改正）
1990年	IAS No. 30「銀行及び類似する金融機関の財務諸表における開示（Disclosures in the Financial Statements of Banks and Similar Financial Institutions）」
1997年	BIS No. 30「実行的な銀行監督のためのコアとなる諸原則（Core principles for effective banking supervision）」
1998年	BIS No. 40「銀行組織における内部管理体制のフレームワーク（Framework for Internal Control Systems in Banking Organizations）」
1999年	BIS No. 56「銀行組織にとってのコーポレート・ガバナンスの強化（Enhancing corporate governance in banking organizations）」
2001年	BIS No. 84「銀行の内部監査および監督当局と監査人との関係（Internal audit in banks and the supervisor's relationship with auditors）」
	IFAC「銀行の財務諸表監査（Audits of the Financial statements of Banks）」

る。

このように、現在の銀行監査の規制は、「金融サービス規制・監督当局の国際機関」の BIS と国際証券監督者機構 (International Organization of Securities Commission: IOSCO と略称) と「会計基準等に関わる国際団体」の国際会計基準委員会 (International Accounting Standards Committee: IASC と略称) と国際会計士連盟 (International Federation of Accountant: IFAC と略称) が国際協調体制の枠組みの中で大きな役割を担うことになった。

## V む す び に

本論文は、監査当局である金融庁 (旧大蔵省) の金融検査と外部監査人 (公認会計士) と国際機関の監査制度を時代ごとに俯瞰し、どのように銀行監査制度の実態が変化してきたのかを考察するものであった。

その結果、明治時代の銀行監査制度は、まさに未知の制度のわが国への土着化の時代であった。そのため明治時代は、銀行制度の変化によって金融検査制度が頻繁に制定および改正がなされた時代であった。大正時代の銀行監査制度は、長期の不況による銀行の破綻をうけて、「弱小銀行の合併推奨」、「弱小銀行乱立の防止」、「銀行の資本金充実」などの金融行政を強力に推進するための金融検査であった。この金融検査制度は、昭和2 (1927) 年「銀行法」制定により確立された。昭和時代の銀行監査制度は、戦争のため一時金融検査は中止されたが、第二次世界大戦後に、監督当局による画一的で指揮・命令型の金融検査が実施された。いわゆる「護送船団方式」である。さらに昭和49 (1974) 年「商法改正」により外部監査制度 (公認会計士) が実施されたが、監督当局による強力な規制のもとでは、その役割を重要視されることはなかった。しかし、平成時代になると銀行監査制度は、金融市場、金融機関業務の「国際化」と世界的な金融の「グローバル化」によって、従

わが国銀行監査制度の史的考察（加藤恭彦・埴岡忠清）

来の監督当局の規制のみならず，市場での私的自治の機能が発揮できるような規制が重要な役割を果たすようになった。このような状況のもと銀行監査制度は，市場の透明性を確保するため，監督当局，外部監査，内部監査，BISをはじめとする国際機関の連携をいかに確立していくかという新たな問題が発生している。

#### 【参 考 文 献】

1. 朝倉孝吉 [1991] 『新編 日本金融史』日本経済社。
2. 片野一郎 [1977] 『日本・銀行会計制度史一増補版一』，同文館。
3. 加藤俊彦，大内力編著 [1963] 『国立銀行の研究』勁草書房。
4. 鹿野嘉昭 [2001] 『日本の金融制度』東洋経済新報社。
5. 木村又次 [1986] 『国史大辞典 第二巻』吉川弘文館。
6. 金融監督庁 [1998] 『新しい金融検査に関する基本事項について』。
7. 金融検査研究会（大蔵省銀行局検査部内） [1991] 『新時代の金融検査実務』大蔵財務協会。
8. 鈴木淑夫，岡部光明 [1996] 『実践ゼミナール 日本の金融』東洋経済新報社。
9. 総務庁行政監察局編 [1998] 『金融行政を考える—透明性の高い金融システム構築のために—』。
10. 第一銀行 [1926] 『第一銀行五十年小史』。
11. ディスクローチャー研究会編 [1999] 『現在ディスクローチャー論』中央経済社。
12. 日本銀行金融研究所 [1995] 『わが国の金融制度』日本信用調査。
13. 原征士 [1989] 『我が国職業的監査人制度発達史』白桃書房。
14. 松倉太郎 [1989] 「銀行監査の現状」『会計ジャーナル』1月増刊号。
15. 三木谷良一，石垣健一 [1998] 『中央銀行の独立性』東洋経済新報社。
16. 三菱信託銀行オペレーショナル・リスク研究会 [2002] 『オペレーショナル・リスクのすべて』東洋経済新報社。
17. 吉見宏 [1999] 『企業不正と監査』税務経理協会。
18. 渡邊紀生 [1998] 『国際金融規制と会計制度』晃洋書房。
19. Baker, J. K. [2002] “*The Bank for International Settlements*” Quorum Books.