

# 大正期における金融当局検査の考察

— 金融制度調査会を中心とした銀行検査充実に向けた動き —

大江 清 一

キーワード：金融制度調査会，金融機関検査充実，日銀考査，行内検査

## 目 次

1. はじめに
2. 銀行検査充実に向けた諸施策
  - 2-1 銀行検査充実の軌跡
  - 2-2 「銀行検査官処務規定及注意」の内容検討
  - 2-3 「銀行注意事項三十箇条論達」の特徴
  - 2-4 金融機関別実地検査および書面検査の推移
3. 金融制度調査会による銀行検査充実の動き
  - 3-1 「銀行その他金融機関検査充実計画」（大蔵省案）の内容検討
  - 3-2 金融制度調査会による「金融機関検査充実に関する調査」の  
答申内容と審議経緯
  - 3-3 大蔵省案および「金融機関検査充実に関する調査」の総括的  
考察
4. おわりに  
別表 「銀行検査充実に向けた施策一覧」

## 1. はじめに

本稿の目的は大正期における銀行検査充実に向けたプロセスを精査し、その実態を解明することである。具体的には大正期に手がけられた銀行検査充実に向けた諸施策の全貌を概観し、金融制度調査会による「金融機関検査充実に関する調査」の答申内容と審議経緯を辿るとともに、そのたたき台ともなった「銀行その他金融機関検査充実計画」（大蔵省案）の内容を検討する。

大正期における銀行検査充実の実態を考察する上で前提とするのは、大正5年3月の銀行条例改正である。この改正は銀行検査に関わる大蔵大臣の権限を大幅に拡大し、それにとまって罰則規

定を強化するものである。つまり、銀行検査を通して把握した銀行の営業実態と資産実態に基づいて、必要と認めるときは営業の停止を命じ、その他必要な命令を下すことができるというもので、大蔵大臣の命令に違反した場合は過料に処するという内容となっている。大正5年改正以降、大蔵大臣は法的には銀行の生殺与奪の権限を有し、銀行検査はその権限行使の引き金となる実質的な提案権を銀行検査報告という形で有していた。大正5年以降の銀行検査充実に向けた動きは、この銀行監督行政の基盤である基本法規の改正内容を前提に考察する必要がある。

第2章では銀行検査充実の動きを時系列的にたどることにより、検査充実のためにどのような具体的施策が打ち出されたのかということについて

解明を試みる。検査規定に関しては大正4年9月に制定された「銀行検査官処務規定及注意」の特徴を「明治24年改正の国立銀行検査手続」との内容比較によって把握し、大蔵省の銀行検査関連通達の内容変化については大正13年8月に発牒された「銀行注意事項三十箇条論達」の特徴を「明治34年銀行検査関連理財局通達」との比較によって把握する。

第3章では金融制度調査会による「金融機関検査充実に関する調査」の答申内容と審議経緯を詳細に辿る。またそれに先立ち大蔵省内で検討されていた「銀行その他金融機関検査充実計画」を検討し、金融制度調査会決議の妥当性検証の材料とする。大蔵省案や金融制度調査会委員の理想は、金融機関経営の実態に則した銀行検査を行い、法的規制とは別次元の検査実務のレベルでその健全化を実現することであった。その理想が金融制度調査会でどのように議論されたのかを会議での質疑応答内容に基づいて分析する。

本稿の考察は先行研究の実績に基づいてその未開拓分野を補完する形で論点を定め、それを深掘りするものではないので中心的に参考とした先行研究はない。したがって『銀行通信録』、『大阪銀行通信録』、『中央銀行会通信録』、『昭和財政史資料』、『日本金融史資料明治大正編』等の基礎的資料をもとに分析した。また本稿で取り上げる書名、資料名は通常書体に変換したが、法令条文、規定内容および通常書体に置き換えると本来の意図が正確に伝わらないと判断した記述については正字を使用した。

## 2. 銀行検査充実に向けた諸施策

本章では銀行検査充実の動きを時系列的にたどることにより、検査充実のためのどのような具体的な施策が打ち出されたのかということと、それにより検査実務に最も近接した検査規定においてどのような変化が生じたのかということについて解明を試みる。

そのためにまず銀行検査充実の軌跡を追いかけ、大正期においてどのような銀行検査充実の試みが

なされたのか、またその時系列的な推移はいかなるものであったのかを概観する。検査規定に関しては大正4年9月に制定された「銀行検査官処務規定及注意」の特徴を「明治24年改正の国立銀行検査手続」との内容比較によって把握する。大蔵省の銀行検査関連通達の内容変化については大正13年8月に発牒された「銀行注意事項三十箇条論達」の特徴を「明治34年銀行検査関連理財局通達」との比較によって把握する。

### 2-1 銀行検査充実の軌跡

『銀行通信録』、『大阪銀行通信録』等の銀行専門誌には、別表「銀行検査充実に向けた施策一覧」の通り、大正期の銀行検査充実を示す記事が掲載されている。これらの記事から銀行検査に関するものを抽出し時系列的に整理した結果、大正期の銀行検査充実において特徴的なことは、銀行検査を充実させようとする大蔵省の動きが大正10年以降に集中しているということである。また当初は主として銀行検査担当官の人員増強により検査機能強化を意図するものが多かったが、(1)行内検査の充実奨励、(2)日本銀行による補助的検査機能の設置、(3)不健全銀行の整理強化、(4)銀行業界による調査機関の設置等、銀行経営の健全性を図る手段を多様化させている。大正12年には全国商業会議所連合会により銀行監督制度改善が建議され、大正13年には大蔵省が普通銀行に対して三十箇条論達を発し、大正15年には金融機関の検査充実案が決定される等、大正期の後半4-5年は根本的な施策や提言が行われている。

### 行内検査の充実

行内検査充実については大正12年3月の銀行通信録の記事<sup>(1)</sup>で、三井、三菱、住友銀行で実施されている3つの例が代表的な行内検査の雛型として取り上げられている。大正12年4月に開催された全国手形交換所連合大会において市來乙彦大蔵大臣は、「又銀行事務の検査が銀行の監督並経営上必要である事は言を俟たない所であります。政府に於ても出来得る限り検査職員を督勵して居るのであります。然しながら全国を通じて普

通銀行及貯蓄銀行の本店のみにて約二千を算し、其の支店数は既に五千二百餘に達して居ります現状に於ては、普遍的に周到嚴密なる検査を實行するのは遺憾ながら困難の事であります。然しながら銀行事務の検査は必ずしも政府の執行する検査のみを以て能事了れりとすべきものではありません。各銀行に於ても常に其の内部の検査を行ひ且つ支店に對する検査監督を勵行せらるゝ事は其の銀行の自衛上よりしても必要なるのみならず、銀行業全般の發展上際めて望ましき事と考へます。要するに政府の検査と銀行の自治的検査と兩々相俟つて銀行の損害又は不始末を能く未然に防ぐの途を講ずる事を適切と信ずるのであります。此の點に付ても充分御留意あらむ事を希望致します」と述べて行内検査充実の必要性を強調し、当局検査と行内検査の相乗効果をもって銀行の不始末を防ごうとする意向を表明している<sup>(2)</sup>。つまりこの時期は官民ともに行内検査の重要性を認識していたことが分かる。

#### 検査官増員および銀行検査励行

銀行検査官数は大正期を通して漸増し、銀行検査励行についても厳格化傾向が認められる。しかし検査官数は一桁が二桁に増加した程度で、これにより著しく銀行検査能力が向上したとは考えられない。銀行検査の厳格化については、検査官数との関係から検査頻度や検査深度の向上よりもむしろ事故銀行に対する指導や処分の強化がその内容となっている。つまりそれは大正5年改正銀行条例の趣旨に従って発した事故銀行に対する整理命令が機能しなかった事例について、対応を厳格化するというものであり、実態的には銀行監督行政の実効性回復がその主眼であった。

#### 2-2 「銀行検査官処務規定及注意」の内容検討

「銀行検査官処務規定及注意」は銀行監督強化の一環として大正4年に制定された銀行検査規定である<sup>(3)</sup>。大正期における銀行検査充実の軌跡をたどるに際し、大正初期に策定された本規定を起点とし、それを明治期の検査規定との比較において内容検討する。本規定は冒頭に銀行検査官の職

務を明記している。その内容は以下の4点に要約される。

- (1) 銀行検査官は金銀、諸帳簿、証書、その他の物件を精細に検査し、その事業、経営、法律、命令、規約に反することがないか調査すること。
- (2) 銀行が所在する地方経済の実況を銀行全般の営業との関わりから注目すること。
- (3) 銀行の既往実績に基づいてその将来および営業方法等を考究すること。
- (4) 上記を大蔵大臣に報告すること。

大正4年9月に制定された「銀行検査官処務規定及注意」の特徴を明確化するため、その内容を明治24年改正の国立銀行検査手続<sup>(4)</sup>と比較し、銀行検査官処務規定及注意に特徴的な点を列挙する。両規定は四半世紀を隔てているので明治後期の金融経済情勢や銀行検査行政の特徴を踏まえて、この間、銀行検査規定にいかなる変化が生じたのかについて考察する。

- (1) 両規定ともに「検査官の心得」、「検査の順序」、「地方商況の視察」の3部で構成されている。この構成は明治9年の国立銀行検査順序には見られなかったものであるが、ここで比較対象とする明治24年改正の国立銀行検査手続にはその起源が認められる。つまりこの3部構成は既に明治24年改正国立銀行検査手続から始まっている。したがって銀行検査官処務規定及注意は四半世紀前の国立銀行検査規定の様式を踏襲している。
- (2) 「検査官の心得」は両規定ともに14項目から構成されており、その内容も項目ごとにほぼ一対一で対応している。つまり検査官の心得に関しては、銀行検査官処務規定及注意は四半世紀の間特に進化を遂げていない。
- (3) 「検査の順序」に関しては両規定ともに20の検査項目から構成されており、その内容も項目ごとにほぼ一対一で対応している。つまり検査の順序に関しても、銀行検査官処務規定及注意は四半世紀の間特に進化を遂げていない。検査項目によってはかえって検査内容が省略され厳格性の観点からは退化している。

(4) 「地方商況の視察」は両規定ともに9項目から構成されており、その内容も項目ごとにほぼ一対一で対応している。銀行検査官処務規定及注意の項目5には「此等の銀行其他の會社と其地國立銀行との關係如何」という表現がある。大正4年時点では國立銀行は存在しないので、この表現は明らかに当時の金融制度と矛盾している。明治24年改正の國立銀行検査手続には同様の表現があることから、これは機械的に地方商況の視察に関わるチェック項目をコピーした際の単純ミスと考えられる。内容的にも進化は見られない。

以上のごとく「銀行検査官処務規定及注意」は「明治24年改正の國立銀行検査手続」を内容・形式ともにコピーしたもので、両規定間の四半世紀にわたる時の流れと、その間に銀行監督当局が経験した明治金融恐慌の教訓は生かされていない。つまり大正期における銀行検査充実の軌跡を辿るための起点と位置づけて考察した大正初期の検査規定は、その構成および内容に関する限りむしろ明治24年時点から退歩している。

### 2-3 「銀行注意事項三十箇条論達」の特徴

大蔵省は大正13年8月普通銀行に対して30箇条からなる論達を發表した。この論達は従来の普通銀行に対する銀行検査を通して発見した違法事項または不備事項のうち、銀行營業従事者の悪意に端を発するものや銀行経営に直接関係のないものを除き、(1)銀行経営者の法規不案内によるもの、(2)業務不慣れによるもの、(3)経営上の不注意に基づくもの等に関する注意事項を地方長官経由で發牒したものである<sup>5)</sup>。

銀行注意事項三十箇条論達の内容検討は明治34年に發牒された銀行検査に関する理財局通達との比較において行う。両者間には明治後期から大正期にまたがる四半世紀の時の流れがあり、その間幾度かの銀行動揺や金融経済状況の変遷があるので、銀行注意事項三十箇条論達はそれらを反映していると考えられる。「銀行注意事項三十箇条論達」の各項目内容と推察される大蔵省のねらいを表1のようにまとめる。

「銀行注意事項三十箇条論達」の項目ごとに大蔵省のねらいを要約すると以下ようになる(図1)。

(1) 財務報告の信頼性確保	9件
(2) 銀行役員の規律付け	7件
(3) 銀行・会社の経営・資本の充実	4件
(4) 情報公開	4件
(5) 法令遵守	3件
(6) 与信管理強化	3件

「明治34年銀行検査関連理財局通達」による大蔵省のねらい

「明治34年銀行検査関連理財局通達」<sup>6)</sup>の特徴を大蔵省のねらいをまとめて「銀行注意事項三十箇条論達」と比較検討する(図2)。

(1) 与信管理強化	8件
(2) 財務報告の信頼性確保	3件
(3) 銀行役員の規律付け	2件
(4) 銀行・会社の経営・資本の充実	2件
(5) 情報公開	1件

「明治34年銀行検査関連理財局通達」との比較による「銀行注意事項三十箇条論達」の特徴

「明治34年銀行検査関連理財局通達」(以下「明治34年通達」と略称する)と大正13年8月に發牒された「銀行注意事項三十箇条論達」(以下「三十箇条論達」と略称する)の比較によって明らかになった特徴点は、明治34年通達が与信管理強化を重視していたのに対して三十箇条論達は同じく与信管理強化を重視しながらも比較的万遍なく注意点を述べている点である。また明治34年時点では大蔵省のねらいに法令遵守が含まれていなかったのに対して大正13年時点ではそれが新たに加えられている点である。

銀行役員の規律付けは明治34年通達では2項目であったのに対して三十箇条論達では7項目に増加しており、四半世紀にわたり銀行役員の規律付けを図る必要性が漸増してきたことが窺われる。また銀行の情報公開については1項目から4項目へと増加している。つまり財務報告の信頼性と情報公開を合算すると13項目に及ぶことから、大



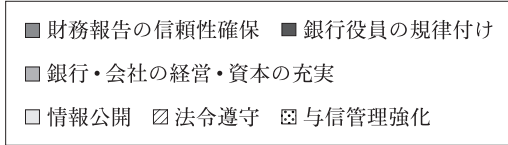
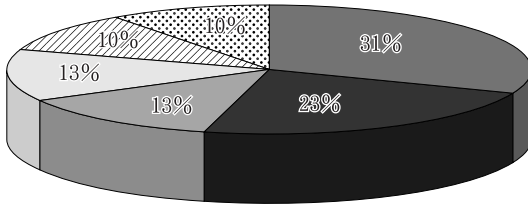
大正期における金融当局検査の考察

表1 「銀行注意事項三十箇条論達」による大蔵省のねらい

論 達 要 旨	大 蔵 省 の ね ら い
(1) 取締役と銀行との取引にあたり実態的・形式的な監査役の承認が不十分かつ不適切。	銀行重役の銀行取引の規律付け
(2) 取締役資格株の監査役への供託について双方が怠慢。	監査役による銀行役員への監視強化
(3) 銀行重役による銀行資産および資金の不正使用。特に投機または企業資金への流用。	銀行重役による銀行資産の不正使用禁止
(4) 銀行重役および関係者に対する与信・受信取引条件優遇。	銀行重役に対する不当な優遇禁止
(5) 銀行重役または大株主がその銀行の預け先銀行から預金を見合いとして資金の融通を受けるもの。この事情を知って取り次ぎを行う銀行がある。	銀行役員、大株主に対する不当優遇禁止
(6) 取締役および監査役の報酬が正規の決定プロセスを経ていない。銀行重役に対する旅費等の支給が不適切。	取締役および監査役への報酬、経費支給適正化
(7) 銀行重役が使用人に銀行業務を一任して顧みないものがある。	銀行役員への職務専念度強化
(8) 自行設立、資本金増加に際し株式応募者の引受手続が不十分。株主に対し株式払込金を融通。定款に反し金銭以外で不適切に払込。	銀行の資本勘定空洞化回避
(9) 会社設立、増資払込に際して不当な振替勘定によって払込を糊塗する取引を媒介。	会社の資本勘定空洞化回避
(10) 自行株を取得してこれを担保又は見返りとして貸出。	銀行の資本勘定空洞化回避
(11) 支店設置の認可を受けずに出張所、出張店、派出所または代理店等の名称で支店同様の取扱いをしているもの。	無認可営業の禁止・銀行営業実態の把握強化
(12) 他業兼営の認可を受けずに業務を兼営するもの。	無認可兼業の禁止
(13) 貯蓄銀行第一条第二項の規程に違反して預金として受け入れ、特別当座預金として利息を元金に組み入れる旨を記載し複利を付しているもの。	適正な預金受入れ
(14) 以下の研究を怠り適当な方法を有しないもの。①預金、支払準備の種類・金額、②本支店、出張所間の支払準備配分方法、③払込資本金、積立金額、④預金その他債務額と貸出の割合、⑤一人当たり貸出額や一会社の社債、株式の所有限度額もしくは担保として保有する限度額	支払準備の適正化、ALM適正化、一社与信制限厳格化
(15) 不良資産の償却を適正に実施していないもの。	不良資産償却の適正化
(16) 支店、出張所、代理店の監督が行届きなもの。	銀行経営（支店管理）適正化
(17) 株主総会の決議録を支店に備置していないもの。	重要決議内容公開
(18) 財産目録を作成しないもの。	資産内容公開
(19) 商法第172条に掲げた事項を株主名簿に記載していないもの。	株主情報公開の適正化
(20) 受払いの頻繁でない勘定について元帳、記入帳等の備付けを怠るもの。帳簿記入あるいは関係諸帳簿記載事項の突合を怠るもの。	帳簿記帳事務の厳格化
(21) 担保品、借入有価証券、保護預品等の帳簿上の整理や関係証券書類の整理が不完全なもの。	証書、帳簿整理の厳格化
(22) 当座貸越契約がないもの、貸越限度額の定めがないもの、極度額を超過して貸越をするものがある。	当座貸越管理の厳格化
(23) 現金への換金ができない小切手、手形、立替金勘定、仮払金勘定を現金勘定に計上しているもの。	現金勘定計上の適正化
(24) 割引手形と手形貸付の混同。	与信勘定計上の適正化
(25) 仮払金と仮受金、未収利息と未払利息を差引計算しているもの。	勘定計上の適正化
(26) 実質的な借入金もしくはコールマネー又は銀行の利益に属するものを預金としているもの。	預金勘定計上の適正化
(27) 所有有価証券と貸付有価証券を区別していないもの。	有価証券勘定計上の適正化
(28) 法令または定款に規定された積立を怠り、その規定に違反して利益処分をするもの。	利益処分の適正化
(29) 取締役が株主総会または業務執行役員に提出する財産目録、貸借対照表、営業報告書、損益計算書等に記載すべき事項の不記載、不正記載。銀行から大蔵大臣に提出する営業報告書等に記載すべき事項の不記載、不正記載。	株主総会、大蔵省への提出書類適正化
(30) 取引先の信用調査を実施していないもの。	信用調査の厳格化

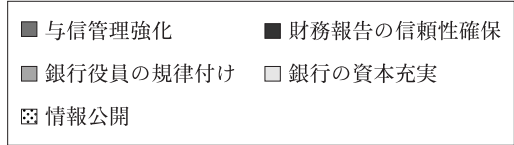
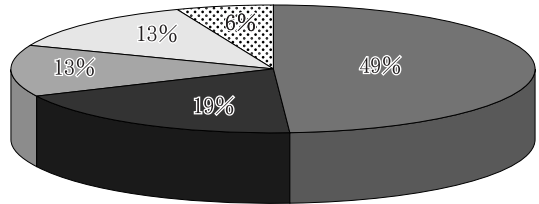
出典：『中央銀行会通信録 第257号』（中央銀行会、大正13年8月）23-24頁。

注：項目①については原文の趣旨を斟酌し、所有有価証券と貸付有価証券の勘定区分を明確にする意図で書かれたものと解釈する。



出典：『中央銀行会通信録 第257号』（中央銀行会、大正13年8月）23-24頁。

図1 「銀行注意事項三十箇条論達」構成割合



出典：大蔵省編纂『明治大正財政史 第14巻』（財政経済學會、昭和12年）67-72頁。

図2 「明治34年銀行検査関連理財局通達」構成割合

蔵省は銀行の経営実態を財務報告に正しく表現し、それをさらに適正に公開することを重要と認識していた。

総じて明治34年通達では担保の取扱いを中心とした銀行融資実務に関する注意喚起に多くが割かれていたが、三十箇条論達では個別の融資実務を含めた銀行経営全般に関わる事項について注意喚起が幅広くなされている。

## 2-4 金融機関別実地検査および書面検査の推移

上記で考察した「銀行検査官処務規定及注意」に基づいて実施された銀行検査を中心とした大正5年以降の金融機関検査推移を、表2にまとめる。金融機関種類は普通銀行から無尽業や市街地信用組合まで含んでいるので、表2は大正期の金融機関検査の全貌を示しているものと理解できる。大

表2 金融機関別実地検査および書面検査数推移

金融機関種類	大正4 (1915)	同5 (1916)	同6 (1917)	同7 (1918)	同8 (1919)	同9 (1920)	同10 (1921)	同11 (1922)	同12 (1923)	同13 (1924)	同14 (1925)	同15 (1926)	計
特殊銀行	8(4)	14(-)	13(1)	12(1)	9(-)	8(5)	-(-)	-(-)	4(2)	-(-)	6(3)	4(-)	77(16)
普通銀行	15(2)	44(1)	40(2)	26(2)	21(-)	3(-)	56(9)	108(-)	55(3) 1	96(-) 40	87(9) 46	46(6) 47	597(34) 134
貯蓄銀行	23(5)	36(1)	29(3)	18(-)	15(-)	2(-)	14(2)	10(-)	10(-) 2	9(-)	6(-)	7(-) 4	179(12) 6
信託会社	-(-)	-(-)	-(-)	-(-)	-(-)	-(-)	-(-)	-(-)	-(-)	-(-)	11(-)	2(-)	13(-)
有価証券 割賦販売業	-(-)	-(-)	-(-)	-(-)	-(-)	4(-)	2(-)	8(-)	-(-)	6(-)	8(-)	-(-)	28(-)
無尽業					2(-)	-(-)	4(-)	14(-)	11(-)	5(-)	6(-) 3	5(-)	59(-) 3
市街地 信用組合	-(-)	-(-)	-(-)	-(-) 16	-(-) 23	-(-) 6	-(-) 2	2(-)	3(-)	1(-)	6(-)	2(-)	14(-) 47
計	46(11)	94(2)	82(6)	56(3) 16	47(-) 23	17(5) 6	76(11) 2	142(-)	83(5) 3	117(-) 40	130(12) 49	66(6) 51	968(61) 190

出典：大蔵省編纂『明治大正財政史 第14巻』（財政経済學會、昭和12年）79-80頁。

注：(1) 上記資料に掲載されている表(三、四)を合算整理したもの。

(2) 各行上段は実地検査件数、下段は書面検査件数。

(3) 括弧内は支店検査数を内書きしたもの。

正期を通じた年度ごとの検査頻度推移は、大正9年の検査件数が著しく減少した以外に際立った特徴はないが、大正後期に近づくにしたがって徐々に検査頻度が増加する傾向がある。また大正期を通じて全金融機関に対して検査が実施されており、金融機関検査の網がかからなかった業態はなかったが、普通銀行と貯蓄銀行に対する検査が全体の8割以上と大きな割合を占めている点が特徴としてあげられる。

書面検査は主として普通銀行に対して実施されている。市街地信用組合に対しては書面監査が47件実施されており、実地検査の14件よりもむしろ主要な検査手段と位置づけられている。市街地信用組合に対する検査は大蔵省が責任と権限を持つ一方、その整理については大蔵大臣が農林大臣と協議して行うことになっている<sup>(7)</sup>。したがって他業態の金融機関とは異なった検査手法を講じた可能性も考えられる。普通銀行に対する書面検査は大正13年以降コンスタントに年間40件以上実施されている。これは大正13年8月に発牒された三十箇条論達の特徴に見る通り、同論達は財務報告の信頼性と情報公開を重視しており、それらに関する注意項目の合算が13項目に及ぶことを考えると、書面検査の有効性を生かした検査を実施しようとする大蔵省の意図が働いたと推察される。

### 3. 金融制度調査会による銀行検査充実の動き

金融制度調査会は大正15年9月に大蔵省当局が定めた金融制度調査会規則に準拠して設置され、大正15年10月の第一回本会議から昭和5年12月の第七回本会議まで7回の本会議が開かれた。またその間10回に及ぶ特別委員会が開催された。金融制度調査会がその目的を達して廃止されるのは昭和7年5月であるが、主たる活動は昭和2年2月までに行われた<sup>(8)</sup>。「金融機関検査充実ニ關スル調査案」は金融制度調査が活動を始めた1ヶ月後の本会議で取り上げられた議案で、これをめぐって委員どうしの率直な議論が戦わされた。つ

まり金融制度調査会の主催者である大蔵省と銀行業界を初めとする各界代表が素朴な疑問を巡り、遠慮のないやりとりを行っている。その詳細を追いかけることが当時の大蔵省当局の銀行検査に対する考え方を理解する最善策と考える。したがって発言者の意図を確認しつつ議論をフォローする。

#### 3-1 「銀行その他金融機関検査充実計画」 (大蔵省案) の内容検討

金融制度調査会において議論された「金融機関検査充実に関する調査」に先立つ約半年前の大正15年4月、大蔵省では「銀行其ノ他金融機関検査充實計畫」を内部資料として取りまとめていた<sup>(9)</sup>。この計画は普通銀行のみならず庶民金融機関をも対象にした金融機関検査充実の施策であり、金融制度調査会で決定された普通銀行を対象とした検査充実計画よりもさらに広範囲な金融機関を検査対象とするものであった。金融制度調査会による「金融機関検査充実に関する調査」に関わる決議の妥当性を検証する意味から本資料を分析検討する。「銀行その他金融機関検査充実計画」の内容は以下の通りに要約される。

#### 金融機関の監督と銀行検査のあるべき姿 について

- (1) 健全な金融機関機能の発揮には法規をもって律するのではなく、実際の運営を健全化することが得策と考える。
- (2) これは金融制度を改善する上で金融機関監督の改善が最も重要と考える理由である。
- (3) 金融機関特に銀行の預金取付、支払停止、破綻等の不祥事は多数の一般預金者や他の金融機関に累を及ぼすだけでなく、経済界に恐慌をきたす。また産業の進歩発達を阻害し国民思想に悪影響を及ぼす。
- (4) 不祥事の原因は、外的要因（財界の変動に起因するもの）と内的要因（銀行の経営悪化、重役行員の不正行為に起因するもの）に分かれる。
- (5) これらの原因を踏まえてその影響を軽微に

するためには、外的要因に対しては資本金の増額、支払準備の強制等があげられ、内部要因に対しては、一取引先当りの貸出制限、銀行業者の精選、重役の兼任禁止等、法制整備もその一方策である。しかし小資本の銀行が分立し、監査役が有名無実で行内検査制度が発達せず、銀行の公共的性格を自覚して職責を全うする経営者が僅少であり、戦後の反動で財界が傷ついている現状において最も必要なのは銀行検査の励行である。

- (6) 銀行検査の本来あるべき姿は以下の通りである。これらは健全な銀行業の発達に資するもので書面または営業報告書をもってする監督が及ばないことは言うまでもなく、銀行検査が必須であることの根拠である。
  - ① 重役行員に接し、重役の人格、銀行業務に対する熱心さの程度や行員の監督の良否を知ること。
  - ② 行員の人物、銀行業務の能力、日常の仕事振りを検査すること。
  - ③ 虚偽又は不正行為を発見し違法や不整備を矯正すること。
  - ④ 銀行資産の確否や欠損の有無を調査して事業経営の適否を勘案すること。
- (7) 現行の銀行検査が不行届きでかつ不十分であることに対して世論は非難することが多くなった。認可主義を採用する以上、金融機関検査監督の完備は政府の義務である。銀行の破綻とそれによる財界の動揺は一面政府の責任であるので断固としてこれを改善すべきである。

#### 従来の銀行検査の問題点

従来の銀行検査の問題点として論じられてきたものを列挙すると以下の通りである。すなわち検査回数において普及を欠き、検査の質において不徹底であるというのがその要旨である。

- (1) 検査官が定員不足であるため検査が普及しないこと。
- (2) 検査が普及しないため検査を受けた銀行に対して世間が不安に感じること。

- (3) 検査を受けた銀行に対して世間が不安に感じることを回避するが故に検査の時期や場所を考慮し、検査機関の能率を低下させること。
- (4) 検査官の出張回数が少ないため経験による知識が欠けていること。
- (5) 検査官が検査対象銀行のある地方の事情に精通していないため検査の能率を上げられないこと。
- (6) 書面検査を充実させ営業報告書の不十分な点を補いかつ実地検査の一助とすること。
- (7) 検査が形式的に流れ、重役の信用、その兼営事業、投資会社の調査等を重視する余裕がないこと。
- (8) 例外を除き支店検査を行わないこと。支店の実際業務を行う主張所の検査をしないこと。
- (9) 検査報告による処理報告が遅延しているものがあること。
- (10) 検査の事後監査が極めて不十分であること。

#### 銀行検査の改善策

- (1) 銀行および信託会社に対する実地検査ならびに書面検査のために定員を増加させ、これにより検査の普及を図る。また各検査官が地方財政に親しむとともに検査官の特別任用の途を開くこと。このようにして銀行業務に関する知識を求め検査の内容を充実させること。
- (2) 無尽業、有価証券割賦販売業および市街地信用組合は、いわゆる庶民金融として多数零細の資金を収集し金融の途を開く主として中産階級以下の重要な機関であることを鑑みると、破綻することがあればその影響は深刻である。しかしその経営者は銀行業者に比べて社会的信用が低いものが多いので多数加入者または組合員を保護する意味からもその監督は厳格であることを要する。

#### 現在の銀行検査運営上の問題点

- (1) 第一次の検査監督権を府県庁に委任している。
- (2) 本省による検査も必要であるにも拘らず検査官の人数不足により検査は閑却されてきた。



## 大正期における金融当局検査の考察

- (3) 従来の本省検査の結果を見ても無尽業や有価証券割賦販売業の検査に関しては完全なものとは稀である。
- (4) したがって営業免許の取消しもしくは営業の一部停止を命じなければならないものが少なからずあるのでこれらの金融機関に対しても検査官の増員を図り検査の励行を期すべきである。

### 金融機関検査充実を急ぐ理由

- (1) わが国財界の整理を徹底的に行うためには、金融機関の検査を励行し銀行の整理を行うことにより一般事業の整理を促進することが確実である。現内閣の方針に則り一昨年下半年から財界の整理は真剣に行われており、各方面に喜ぶべき兆候も現れている。しかし未だに物価および金利の低下が十分ではなく堅実な基礎の上に建てられた産業の振興は不十分である。つまり財界の整理は不十分で安定的な資金を供給し生産力を回復するまでに至っていない。政府財政を整理緊縮しても民間事業が整理されなければ財界の好転は望めない。したがって民間事業の徹底的整理を促進するには、銀行その他の金融機関の整理を通してそれを行う以外に適切かつ確実な方策はない。
- (2) 一般国民の勤儉を奨励するに際して金融機関を厳格に検査し、その内容を堅実なものにすることは先決問題である。一般国民が政府の趣旨に共鳴し勤儉貯蓄しても、その汗と涙の結晶を預かる金融機関が相次いで破綻する現状は勤儉の精神を破壊するのみならず国民の思想を悪化させるものである。
- (3) 政府の責任として金融機関の監督を充実することは最も緊急な政務である。現在銀行で破綻したものあるいは営業停止を命じられたものは少なくない。もしこれらの銀行が検査を受けて事前に注意を受けていれば、その数は減少していたであろうことは実例によっても明らかである。したがって検査官が手薄であるために検査を行い、警戒を発することができなかつたとすれば、営業停止に至った責

任の一端は政府にあると言っても過言ではない。

### 「銀行その他金融機関検査充実計画」における銀行・信託会社検査充実計画案

「銀行その他金融機関検査充実計画」では銀行・信託銀行の検査を計画する上での基礎行数を大正14年12月現在で2,500行と計算していた。その計算根拠は表3の通りである（基礎行数は検査対象金融機関全体を有限母集団として、そこから抽出して実際に検査を行う対象本支店を金融機関数に換算した基礎数値と理解する）。

表3 銀行・信託銀行本支店数の算出基礎表

銀行	本店	支店	合計
特別銀行	34	213	247
普通銀行	1,538	5,968	7,635
貯蓄銀行	133		
小計	1,705	6,177	7,882
信託会社	33	17	50
合計	1,738	6,194	7,932

出典：『昭和財政史資料』（「銀行其ノ他金融機関検査充実計画」、大正15年4月）マイクロフィルム冊子番号NO. 1-074、検索番号32-003。

- 注：(1) 検査すべき支店数を支店総数の4分の1とすると1,548支店になる。本店の検査は2支店分に相当するとみなすとこれは774行に対する検査に相当する。
- (2) したがって検査対象銀行は本店数1,738行と774行を合算して2,512行となり、概算2,500行が銀行検査の基礎行数となる。

表4 検査チームの人員構成と検査行程

	実地検査	書面検査
1. 検査チーム一組の構成内訳	事務官 1名 属官 3名 属官 2名	事務官 1/5名 属官 1名 属官 2名
2. 検査行程	50行/年（一組当たり） （1行について平均3日半の検査行程に加えて移動日数を加算する。年7ヶ月出張する予定）	50行/年（一組当たり） （1行について1週間）

出典：『昭和財政史資料』（「銀行其ノ他金融機関検査充実計画」、大正15年4月）マイクロフィルム冊子番号NO. 1-074、検索番号32-003。

- 注：書面検査については検査官5組当たり1名の事務官を配置する。

表 5 検査回数, 増員数および経費増加概算

	実地検査	書面検査	合計
(1) 検査回数	2年に1回	2年に1回	
(2) 一ヵ年検査行数	1,250行	同左	
(3) 所要組数	25組	25組	
(4) 増加組数	20組 (現在の5組を差引く)	25組	
(5) 定員の増加(合計)	120人	80人	200人
① 事務官	20人	5人	25人
(内特別任用)	(4人)	(1人)	(5人)
② 属	60人	25人	85人
③ 雇	40人	50人	90人
(6) 経費増加概算	438,274円60銭	106,890円80銭	545,165円40銭

出典：『昭和財政史資料』（『銀行其ノ他金融機関検査充実計画』, 大正15年4月）マイクロフィルム冊子番号 NO. 1-074, 検索番号 32-003.

銀行検査のための基礎行数を 2,500 行の実地検査と書面検査を担当する検査を担当する一組の構成要員と検査行程を表 4 の通りにまとめる。

上記の表 3 と表 4 をもとにした検査回数や検査官増員数および経費増加概算の内訳を表 5 に示す。

「銀行その他金融機関検査充実計画」における  
庶民金融機関検査充実計画案

庶民金融機関検査は無尽業, 市街地信用組合, 有価証券割賦販売業の 3 業種を対象に銀行・信託会社の基礎行数に対応する「基礎業者および組合数」を 600 社とした。庶民金融機関は支店数が限られていることから, 銀行・信託会社検査のように実地監査対象支店を抽出するという論理を用いないため, 本支店数の単純合計である 566 社をベースに有価証券割賦販売業の検査が著しく手数を要することを勘案して 600 社としたものである。

実地検査の頻度は 2 年に 1 回として検査チーム一組を事務官 1 名, 属官 2 名, 雇 2 名の合計 5 名で構成することとして, 6 組 30 名の検査官を増員することとした。

「銀行その他金融機関検査充実計画」の所要経費  
銀行その他金融機関検査充実計画にともなう必

要経費増は銀行・信託会社について表 5 で内訳を示したが, 庶民金融機関の検査充実や検査事務増加にともなう一課新設経費を合算すると総計は表 6 のようになる。

銀行・信託会社検査にともなう組織新設経費を除いた検査経費 545,165 円 40 銭の内訳を見ると, 旅費が 241,174 円, 人件費が 208,780 円と経費全額のそれぞれ 44% と 38%, 合計 82% を占めており, その他は事務費や庁舎賃借料等である。銀行検査にともなう変動費が少なくとも検査経費の 44% を占めるため, これを予算手当すると予定された検査行程を着実に消化しないかぎり大幅予算未達となる。つまり検査充実計画に基づいて予

表 6 検査充実計画案にともなう所要経費一覧

検査費目	経費額	累計
銀行・信託会社検査	545,165円40銭	
実地検査	438,274円60銭	
書面検査	106,890円80銭	545,165円40銭
庶民金融機関検査	84,041円	629,206円40銭
検査にともなう一課新設	12,119円	641,325円40銭

出典：『昭和財政史資料』（『銀行其ノ他金融機関検査充実計画』, 大正15年4月）マイクロフィルム冊子番号 NO. 1-074, 検索番号 32-003.

算措置することは、それ自体が銀行検査ノルマ達成へのプレッシャーとなる。

大蔵省案による銀行検査の実態分析はほぼ完璧に行われており、銀行検査の問題点および銀行検査運営上の問題点を的確に捉えた上で銀行検査のあるべき姿とそれに向けた改善策を具体的に述べている。また銀行検査の充実を急ぐ理由を財界の現状から説き起こし、銀行検査に預金者保護、銀行破綻の未然防止に対する役割を期待している。

大蔵省案では2年に1回の検査実施を前提として銀行その他金融機関の検査担当者を200名とし、そのための予算原案を策定した。その算出根拠は特別任用を含めた事務官25名に対し、属や雇等の補佐的役割を果たすスタッフが175名である。事務官1名に対して3~5名のスタッフを配して25組のチームを編成し、各チームが機動的に銀行検査を実施することが可能な体制を整備しようと試みた。

#### 「銀行その他金融機関検査充実計画」

##### (大蔵省案)の特徴

上記で内容要約した通り、大蔵省案による「銀行その他金融機関検査充実計画」(以下「大蔵省案」と略称する)は明確なコンセプトを新たに打ち出し、かつそれを実現するための予算案も準備していた。大蔵省案で明確化されたコンセプトで特徴的な点は以下の通りである。

- (1) 健全な金融機関機能を発揮させるためには法律で規制するのではなく、金融機関経営を実態に即して健全化することが重要であるという考えを明確にしたこと。
- (2) 銀行経営者が拠って立つべきものとして「銀行の公共性」を打ち出した上で、銀行経営の頹廃はこの概念を疎かにしたことが原因であると結論づけていること。また銀行の公共的性格を自覚して職責を全うする経営者が僅少であるという事態に効果的に対処する方策として銀行検査が有効と認識したこと。
- (3) 効果的な銀行検査を行うためには、①銀行役職員への直接的接触による動態検査、②業務プロセスを検査対象とするプロセス検査、

③虚偽、違法、不正を矯正するコンプライアンス検査、④事業経営の適否を重視する経営検査等の4つのポイントが重要であることを明確化したこと。つまり「動態監査」、「プロセス監査」、「コンプライアンス監査」、「経営監査」等、現代の監査理論でも重視される提言型監査の基本コンセプトを効果的な銀行検査を実施する上で重要であるという考えを大正期に明確に打ち出したこと。

- (4) 銀行監督行政の手法として認可主義を採用する限り、金融機関の検査監督は政府の義務であるとしたこと。
- (5) 庶民金融機関は中産階級以下にとって重要であり金融システム全体からしても破綻の影響は甚大であることから、金融機関検査の対象として加えることが重要としたこと。つまり銀行の公共性のうち預金者保護の観点からの検査を重視したこと。
- (6) 銀行検査は金融機関の健全性を確保するだけでなく、民間事業の整理を促進する上で重要であるとしたこと。
- (7) 現在の銀行検査の問題点は検査官の知識が乏しい上に検査頻度が低く、検査が形式的で事後フォローも不十分であり、かつ地方官庁に実態的な検査実務を委任し大蔵省による検査の執行が不十分であること等を明確にしたこと。つまり銀行検査は本来の役割を全うしていないことを自ら認めたこと。

大蔵省は銀行その他金融機関を対象とした検査充実計画を立案するに際して、従来の銀行検査の問題点を率直に反省し、制度インフラ構築および人員増強を軸とする銀行検査充実計画と、それを実行するための予算案を策定した。この大蔵省案を見る限り銀行検査の実態は的確に認識され、あるべき銀行検査のイメージも明確ではあるが、制度インフラの具体的構築プロセスや増員予定の検査官に対する教育プログラムの内容等は不明である。つまり大蔵省案では構築されるべき銀行検査体制は示されているが、それを実現するためのアクション・プログラムが欠落している。

後段で検討する金融制度調査の「金融機関検査

充実に関する調査」を議論する「普通銀行制度特別委員会」は、銀行検査が抱える問題点の裏返しとして大蔵官僚が思い描いた銀行検査の理想を、いかにして実現するかについて議論する場となった。すなわち金融制度調査会の委員である金融界の重鎮達は、共通の現状認識に基づいて将来あるべき銀行検査の理想を持ち寄り、互いの理想をすり合わせるとともに、実務レベルでそれらを具体化するためのアクション・プログラムについて議論した。

### 3-2 金融制度調査会による「金融機関検査充実に関する調査」の答申内容と審議経緯

金融制度調査会は大正15年11月19日に開催された第四回金融制度調査会本会議で「金融機関検査充実ニ關スル調査案」（金融制度調査準備委員会決定案）を審議、採決した。大蔵大臣への答申内容と答申理由を表7にまとめる<sup>(10)</sup>。「金融機関検査充実に関する調査」の答申内容を検討するに先立ち、第四回金融制度調査会本会議でこの議題が審議されるに至った経緯を概観しておく<sup>(11)</sup>。

大正15年10月の第二回金融制度調査会本会議において「普通銀行制度に関する件」の準備委員会決定案が付議され、個別項目の審議については15名の特別委員で構成される特別委員会に付託された。特別委員会では準備委員が用意した19項目にわたる具体的改善案の内容を審議することとなった。具体的改善案の第九項は「銀行ノ内部監督ヲ一層充實セシムルノ件」であり、金融制度調査会普通銀行制度特別委員会の第一回から第二回会議にかけて審議された。「金融機関検査充実ニ關スル調査案」が第四回金融制度調査会本会議で審議されるに至ったきっかけは、大正15年10月に開催された第二回金融制度調査会普通銀行制度特別委員会でのやり取りにあった。以下でその経緯を概観する。

#### 「金融機関検査充実ニ關スル調査案」

##### 策定の経緯

第二回金融制度調査会普通銀行制度特別委員会の議題である具体的改善案の第九項に関する議論

がほぼ出尽くしたとき、特別委員会委員で日本銀行総裁の市來乙彦は銀行検査のあり方について建設的な意見を発表した。これは現在に続なる日銀考査の嚆矢となった記念碑的な発言であるので以下に内容要約する<sup>(12)</sup>。

- (1) 銀行に対する検査の周到を期するためには、まず大蔵省の検査担当官を増加させることであるが、これには財政上の都合から若干困難と思われる。
- (2) 地方官吏に周到な銀行検査をさせる方法があるが、これも中央と地方の財政事情が影響する。
- (3) 税務監督局や税務署の組織・権限に変更を加えて、税務の執行とともに銀行検査に当らせるのも一方法であるが、財政事情もあってこれが適切であるかということについては議論の余地がある。
- (4) 日銀に検査を行わせるについて、日銀に普通銀行検査の権能を与えることについては法律上でき難いことかも知れない。その場合は日銀が取引銀行との関係を根拠として取引銀行の内容調査を行い、実地調査や書面調査の結果を大蔵大臣に報告する。つまり日銀が大蔵省検査の補助機関として検査に等しい調査を実施するのも一方法と考える。

この市來の提案とその後の議論を経て、大正15年11月9日の第八回金融制度調査会普通銀行制度特別委員会において衆議院議員で特別委員会委員の加藤政之助が金融機関検査充実に関する付帯決議を求めた。そして、「近時頻々トシテ續發スル銀行ノ破綻ニ鑑ミ預金者保護ノ必要最モ急ナリト認ム、仍テ政府ハ速ニ検査機關充實ノ計畫ヲ樹テ金融制度調査會ニ提出セラレムコトヲ望ム」という案文を提出して採決を求めた<sup>(13)</sup>。案文内容に関する議論の後、付帯決議をもって本会議で主張するのではなく政府案として大蔵大臣に答申し、10日後の11月19日に開催される第四回金融制度調査会本会議に議案提出することとなった。提出された答申内容と答申理由は表7の通りである。



大正期における金融当局検査の考察

表7 「金融機関検査充実に関する調査」の答申内容と理由（第三項修正案追記）

答 申 内 容	理 由
<p>第一項 金融機関検査充實ニ關スル件</p> <p>1. 政府ノ検査ハ各銀行其ノ他ノ金融機関ニ付少クナクトモ二年ニ一回宛實地検査及書面検査ヲ行ヒ得ル程度ト爲スコトトシ財政ノ許ス限り成ルヘク速ニ之カ實現ヲ期スルコト</p> <p>2. 検査規程ヲ適當ナル方法ニ依リ公表スルコト</p> <p>3. 検査ノ實績ハ通例毎年一回之ヲ取纏メ其ノ概要ヲ摘録シテ公表スルコト</p>	<p>1. 銀行その他の金融機関の基盤を強固にして財界の健全な発達を図る上で銀行検査の励行が重要なことは当然である。政府の検査機関の現状は本店だけを一巡するのに7年も要している。したがって、2年に一巡することを旨とし、適切に検査要員を増員し、検査監督機関の充実に期することとした。</p> <p>2. 政府の検査規程を公表することは、金融業者の経営上の参考となり、これが業者を指導する上で有益であると認められる。</p> <p>3. 銀行検査の実績をとりまとめて適當時期にその概要を公表することは金融業者のみならず、一般財界にとっても有益な点が多くあると認められる。</p>
<p>第二項 日本銀行ニ銀行検査權ヲ賦與スルノ可否</p> <p>1. 日本銀行ニ検査權ヲ賦與スルハ不可ナリト認ム</p>	<p>1. 日本銀行に銀行検査権を賦与するには法律を整備することが必要である。日本銀行が私的法人である以上、他の銀行に対して強制的に臨検して営業上の秘密を開示させる権限を与えることは法律上不適當である。金融機関の監督は財務行政上最も重要なものの一つであり、その監督と検査は密接な関係を保つことで監督を完全に遂行することができる。そのために、政府が検査を直接執行する必要がある。</p>
<p>第三項 日本銀行ヲシテ契約ニ基キ其ノ取引銀行ノ検査又ハ調査ヲ勵行セシムルノ件</p> <p>1. 日本銀行ハ取引銀行ニ對シ其ノ契約上検査又は調査ヲ爲ス權利ヲ有スルカ故ニ將來之を勵行セシムルコト</p> <p>[井上委員提出ニ係ル第三項修正案]（修正案を議決）</p> <p>1. 日本銀行ヲシテ取引銀行ニ對シ其ノ契約ニ依リ調査ヲ爲サシムルコト</p>	<p>1. 日本銀行が契約上の権利に基づいて取引銀行の業務や財産に関する実態を検査あるいは調査し、常に政府の検査と連絡を保たせることは、検査を充実にさせる上で便益が多いと認める。</p> <p>1. 日本銀行が契約によって取引銀行の業務や財産に関する実態を調査し、常に政府の検査と連絡を保たせることは、検査を充実にさせる上で便益が多いと認める。</p>

出典：日本銀行調査局編集、土屋喬雄監修『日本金融史資料明治大正編 第18巻 金融制度調査会議事速記録』（大蔵省印刷局発行、昭和31年）375-397頁。

注：「金融機関検査充実に関する調査」の該当部分をまとめたもの。理由は現代語で要約した。

「金融機関検査充実に関する調査」の答申内容に関する本会議での説明と質疑応答

第四回金融制度調査会本会議における答申内容説明および質疑応答を分析することは銀行検査充実に向けた金融制度調査会の基本姿勢を探る上で必要と考えられるので内容検討する<sup>(14)</sup>。

第一項「金融機関検査充實ニ關スル件」についての本会議での説明内容<sup>(15)</sup>

金融制度調査会幹事で大蔵省銀行局長の松本脩

は会議冒頭の説明で、「……是等ノ金融機関ヲ検査致シマスルコトハ、此ノ理由ニモ申述ベテアリマスル通り、預金者保護ノ點、又一般經濟界産業助長ノ點カラ致シマシテ、又我國今日ノ整理進行ノ促進ノ點カラ申シマシテ、其必要ナルコトハ今更申スマデモナイコトデアリマス」と述べて金融機関検査を充実にさせる根拠として、「預金者保護」「産業助長」「わが国の整理進行」の3点を掲げている<sup>(16)</sup>。ここでは預金者保護の概念はすでに打ち出されてはいるが、信用秩序の維持については

明確には打ち出されていない。

金融機関検査を充実させる具体的方策としては予算措置を伴う検査官の増員および検査頻度の増加、検査官の地位向上、検査規程の公表、検査結果の概要の公表等をあげている。予算措置を伴う検査官の増員について松本は、「然ル所政府ニ於キマシテモ今回豫算案ガ確定サレマシテ此銀行其他金融機関検査官設置ニ要スル経費ト云フモノヲ豫算ニ入ラレルコトニナリマシタ」と報告している<sup>(17)</sup>。

検査頻度の増加については、実地検査または書面検査により検査頻度を上げることが説明している。但し、表2に見られるように、銀行その他の金融機関に対する書面検査は大正7年(1918年)から行われており、特に普通銀行に対しては大正13年から大正15年にかけて年間40箇所以上の銀行において書面検査が実施されている。したがって、実地検査に書面検査を加えて銀行検査の効率を上げる試みはすでに実施されており、金融制度調査会による銀行検査充実の方策のうち書面検査を取り入れる方法は従来の方式を追認し、さらに力点を置くことであった。

具体的な検査官の増員および地位向上の内容としては、検査官が勅任の地位まで上りつめることが可能であることを示すことにより検査官のインセンティブ向上策を打ち出している。また検査規程の公表については、従来公表しなかった検査規程を公表することの意義を強調している。

検査結果の概要の公表については、第四回の金融制度調査会本会議においても参加者から質問を受け活発に議論されたポイントであるが、冒頭の説明で松本は検査結果の概要を公表することによる効用を「金融業の専門的部分での効用」「財界の趨勢を一般公衆に知らせるといふ効用」の二つに分類して強調している。

#### 第一項「金融機関検査充実ニ關スル件」についての本会議での質疑内容<sup>(18)</sup>

検査結果の公表についての質疑応答：検査結果の公表と銀行の守秘義務の関係

第一項に関する最初の質疑応答で取り上げられ

たのは検査結果の公表についてである。質疑を行ったのは金融制度調査会委員で大蔵大臣経験者である阪谷芳郎で、回答者は松本である。阪谷は検査結果公表と銀行の守秘義務の矛盾について質問した。松本は銀行の守秘義務と矛盾しない程度に検査結果を公表することを明らかにした。

阪谷はさらに追い討ちをかけるように正論を発して松本に質問した。その論理は、(1)銀行は株主総会や監査役の認可を経て決算を発表しているので、それと同様の内容を公表しても効果はない、(2)しかし株主総会や監査役の認可を経たものと異なる内容を公表しても紛議の種となる、(3)監査役が認可して株主総会で承認を経たものの公表と同時に大蔵省の銀行検査官がそれと異なる収支の勘定を発表すると、二つの異なったものが存在することになる、(4)決算結果は見方により複数の結果が生じるので、銀行が発表している決算を基礎として検査の方が効果的である、(5)検査結果を公表することは結構であるが紛議の原因とならないような検査法を研究することが必要である等の5点に要約できる。

かつて国立銀行の検査報告書は「銀行検査官報告書撮要」として明治11年5月発行の『銀行雑誌 第6号』、同年6月発行第7号および同年7月発行第8号に3回にわたって発表されている<sup>(19)</sup>。阪谷が検査結果の公表と銀行の守秘義務の関係や検査結果公表にともなう紛議について疑問を行った背景には、このように銀行検査官報告書撮要が3ヶ月にわたって公表され、その後一向に銀行検査結果が公表されなくなったという事実と無関係ではないと考えられる。

『銀行雑誌』に検査結果が公表された銀行は福島第六国立銀行、新潟第四国立銀行、飯山第二十四国立銀行、上田第十九国立銀行、松本第十四国立銀行、山梨第十国立銀行の6行であった。公表内容は個別の検査事実や取引種類ごとの数値に加え、監査役や株主総会の承認を受けていない検査当日の貸借対照表であった。したがって阪谷の主張に照らすと守秘義務だけでなく、公表が及ぼす銀行経営への影響という点からも問題があった。阪谷は明治23年に『日本會計法要論 完』<sup>(20)</sup>を著し

ており、政府機関や企業が会計上の活動実態を法律に沿って公表することについては、会計法の専門家の立場から一言を有していた。『日本會計法要論 完』が発刊された明治23年は、阪谷が大蔵省主計局調査課長から監督課長に転任した年であり、おそらくは職務遂行上の必要性から会計法の集大成を試みたものと考えられる<sup>(21)</sup>。阪谷が検査結果公表の内包するリスクを現役銀行局長以上に明確に認識し、執拗な質問攻勢を通して金融行政当局の姿勢を軌道修正しようと試みた背景には、行政実務経験や会計法の見識に裏付けられた確固たる根拠があった。

#### 公表すべき検査結果の範囲

この阪谷の正論を受けて松本の自信は若干揺らぐが、この議論を通して公表すべき検査結果が明確となる。つまり銀行が発表する決算結果に基礎を置き、さらに銀行検査を通して明らかとなった検査結果の詳細を「銀行業者や財界の参考となる情報」という目線で分析して公表するというスタンスが示される。この点について松本は銀行検査を通じたマクロレベルの分析結果を銀行業者や財界の参考になる情報にアレンジして公表するという趣旨を明確にしている。

#### 検査結果公表の効力

この松本の説明を受けた阪谷は、銀行の守秘義務および検査結果公表による銀行顧客動揺の可能性という観点からは納得した。しかしさらに「オーディター」（会計監査人）機能と銀行検査機能の棲み分けという観点から議論を展開し松本の見解を引き出した。

阪谷は日本銀行等公的金融機関の監理官が各銀行の決算結果を認可しているという事実を捉えて、松本の説明は了解したものの決算結果を重視する範囲の検査に止まりそのレベルで検査結果を公表していたのでは検査結果公表の効果が薄く、決算結果に対して独自の意見を発する銀行検査は公的機関による会計監査を実施するのと同じことになるとの見解を示し、松本に難問をぶつけている。

この難問を受けた松本は、自身の説明が不十分

であったことを認めつつ、これまでの説明を繰り返して、「銀行ノ確實不確實ヲ政府ガ證言ヲスル意味デハゴザイマセヌ」と結んだ<sup>(22)</sup>。両者のやり取りを見ると、思い込みが錯綜して必ずしも十分に議論が噛み合っているとは言えない部分もあるが、大蔵大臣経験者である阪谷と松本大蔵省銀行局長とのやり取りであるので、当時この分野でもっとも見識が高い者同士の議論と考えられる。

銀行検査に対する阪谷の認識は、(1)銀行検査とは銀行業務が法律の定めるところにしたがって遂行されているかをチェックし、個別銀行に対して注意喚起すること、(2)金融機関検査充実に関する調査で提案されている公表を実施することは個別銀行の健全性を国民一般に対して保証することになること、(3)したがって公表した場合にはその結果が、すでに問題なしとして発表された個別銀行の決算結果と矛盾することになると事態が紛糾するという3点に集約される。阪谷は松本の説明によって一応納得した。

#### 検査頻度および検査規程の公表についての 質疑応答

第一項に関して次に取り上げられたのは検査頻度および検査規程の公表についてである。質問に立ったのは金融制度調査会委員で愛知銀行頭取の渡邊義郎である。渡邊の質問は現役の頭取らしく銀行検査を受ける側が心配するであろう点を衝いている<sup>(23)</sup>。質問のポイントは、(1)検査頻度は少なくとも2年に1回行い得る程度とあるが、これは実地検査と書面検査を同時に実施するという意味か、(2)検査規程を適当な方法で開示するとあるが、この検査規程は金融制度調査会に諮る予定であるか否かの2点である<sup>(24)</sup>。

これに対して松本は、第1点はどのようにするか現在は決まっておらず、第2点については金融制度調査会に諮るつもりがないことを明言している。このやり取りの後を受けて阪谷が本質的な質問を投げかける。阪谷の質問は必ずしも検査頻度と検査規程の公表に焦点を絞ったものではなく多岐にわたるので以下にポイントを整理する<sup>(25)</sup>。

- (1) 金融機関検査を充実させるにあたり臨時検査と検査費用のことには触れられていない。
- (2) 検査費用は大蔵省が負担するのであろうが実際には株主が検査を希望することがしばしばある。その場合は株主が検査費用を負担しても良いのではないか。20人あるいは30人とある程度まとまった人数の株主が申し入れた場合に銀行検査を実施する等ある程度の制限を設けることは必要と思う。
- (3) 例えば朝鮮銀行の場合は欠損が生じそれが騒動の元となったが、このようなときに株主の要請にしたがって大蔵省検査が実施されれば疑惑が解かれ整理が進むと考えられる。
- (4) 従来大蔵省検査は業況の悪い銀行に対して行われ、したがって銀行側もそれを望まないし大蔵省検査が入ったということで銀行の信用に拘わるとされてきた。しかし検査が当り前になれば検査される方が銀行に信用がつくということになる。
- (5) 株主は商法の規定により銀行帳簿の閲覧ができないわけではないが、慣れない者が見ると銀行も株主も大変である。したがって料金を支払って大蔵省にいつでも検査をしてもらえるということになれば大変便利である。今回公表する予定の検査規程にこのような内容を盛り込んでどうか。

上記のように阪谷はきわめて先進的な大蔵省検査のあり方を提示し、それを検査規程に盛り込むことまで提言している。しかし大蔵省検査のイメージを改善するには銀行の業況良否に関わりなく検査を実施できるだけの検査要員を配置することが先決であり、検査費用の株主負担を実現するためにはさらに検査の効用を一般に認知させることが必要である。つまり阪谷の提言は大蔵当局者にとっては理想論であり、ましてやそれを検査規程に盛り込むことなど首肯しようがなかった。

松本はこの阪谷の提言に対して、株主の要請にしたがっていつでも大蔵省検査を実施しなければならないとすると、そのための制度インフラを整えなければならないし、一方で弊害が生じる可能性についても考慮する必要があるとして否定的に

回答した。また2年に1回程度実地検査および書類検査をしていれば株主の要求を待って臨時に検査を実施する必要はなく、たとえ株主から要請があっても実費を徴収せず進んで検査を実施としている。このやり取りでは松本の説明に理があり、本件について阪谷が追加質問することはなかった。

#### 大蔵省検査の内容についての質疑応答

金融機関検査充実に関する調査の内容とは直接関係はないが、調査会委員で日本勧業銀行の参与理事であった志立鉄次郎が大蔵省検査に対する銀行サイドからの不満を例にあげ、検査のあり方について質問した。それを内容要約すると、(1)個別業務や取引内容の詳細に立ち入って干渉する等、検査官の職権は業務に立ち入って警告することはできるのか、(2)もしそれらを行うことについて職権上問題があるなら止めて欲しい、(3)今回策定される検査規程はその点をどのように扱っているのか等の3点にまとめられる<sup>(26)</sup>。

松本はこれらの点について、大蔵省検査の目的は法律違反や不正だけではなく銀行経営の健全性をチェックすることがその眼目であることを明確にした。

#### 第二項「日本銀行ニ銀行検査權ヲ賦與スルノ可否」および第三項「日本銀行ヲシテ契約ニ基キ其ノ取引銀行ノ検査又ハ調査ヲ勵行セシムルノ件」についての本会議での説明内容<sup>(27)</sup>

松本は日本銀行に対して銀行検査権を付与しないことを決定した背景について、私人たる日銀が公権を得て強制的に銀行に臨検し営業上の秘密を開示させる権限を持つことは不適当であると説明している。また日本銀行に契約に基づいて取引銀行の検査や調査を行わせることには正当性があり、日本銀行による検査の効力については、日本銀行による銀行検査は大蔵省検査とは異なるので両者は連携を強化し必要事項については大蔵省が指導するとともに協議を密にして運営していくことにより効果が上がると説明している。



### 第三項 日本銀行が契約に基づいて取引銀行の検査を行うことについての質疑応答

調査会委員で東京帝国大学教授の山崎覚次郎は日本銀行による検査対象銀行をその取引銀行に特定することの是非について、いかにも学者らしく取引銀行の定義に遡って質問している。以下に質問のポイントを要約する<sup>(28)</sup>。

- (1) 取引銀行は法律上の用語かあるいは慣習上の用語か。
- (2) 資料によると取引銀行数はわずか259行であり、千何百という銀行数の中では比較的少数である。これは預金勘定を頻繁に利用しているかあるいは特別の関係があるものを取引銀行としているのか。
- (3) 日本銀行が検査対象銀行を259行に決めるのには何か標準があるのか。それともどの銀行でも取引銀行になろうとすればいつでもなれるのか。
- (4) 第二項は法律上の問題があるが、第三項は事実上検査が可能であるので検査を実施するのであれば、取引銀行の数が増加すると事実上日本銀行は多数の銀行に検査権を行使することになる。第二項と第三項の相違は何か。

山崎の質問は学者らしく厳密ではあるが上記(4)の質問は明らかに理解不足に基づいている。なぜなら第三項は日本銀行に検査権を与えることが問題であることから提出された項目だからである。山崎の質疑に対して松本は要点を繰り返し簡潔に説明した。速記録からも松本がいささかうんざりしている様子が伝わってくるが、第二項と第三項の考え方の相違について、原則論を繰り返し説明した。

山崎の質問を受けて同じく調査会委員で大蔵省政務次官の小川郷太郎は大蔵省検査と日銀検査の相違について本質的な質問をぶつけた。以下に質問のポイントを要約する<sup>(29)</sup>。

- (1) 日本銀行と代理店契約を結んでいる銀行が検査対象になるとすれば63行だけが対象となり後は対象ではないと理解するがそれの良いか。
- (2) 日本銀行による検査は日銀が代理店契約を

結んでいる銀行に対して委任事務の検査を実施するので、銀行経営の良否について検査する大蔵省検査とは大変異なると理解して良いか。

- (3) 日本銀行が現在契約を結んでいる63行に対しては検査を実施しているのか、それとも契約を結ぶにとどまっているのか。
- (4) 大蔵省検査が銀行経営の良否を判断することとは銀行業務の内容を検査することであり、その場合は銀行事務に非常な経験を有する者でなければ本当の検査はできないと考える。検査官18名、属官54名を配置すべく予算計上したとのことであるが、通常の官吏ではこのような経験を有する者はいないと考える。検査の実をあげるために経験を有する官吏を任用するという点についてどのような考えを持っているのか。

松本は小川の質問に対して以下のように簡潔に応答した<sup>(30)</sup>。

- (1) 日本銀行が検査すべき銀行は63行であることは間違いない。ただしこれは今後増加する可能性がある。
- (2) 代理店契約に基づく検査については代理店事務だけではなく全般を検査することと解釈する。例えば国庫金も今日では預金制度になっているので一般の資金と混同して運用されている。したがって国庫金の行方を確かめるには一般の営業を検査しなければならないからである。
- (3) 大蔵検査官の検査技能に関しては技能を有する官吏の養成を十分考えている。熟練者と同道して漸次養成していく。新規採用に関しては銀行事務の経験が深い者を採用していくが不都合はないと考える。

前出の渡邊は日本銀行による代理店契約銀行の検査について、日本銀行の検査を忌避する気持ちから国庫事務の取扱いを敬遠する銀行が出てくる可能性を心配している。これに対して松本は日本銀行の検査があるべき姿について、希望的推測を交えて回答している。つまり松本の論理によると日本銀行検査は代理店契約銀行から歓迎すべきものと認識されるので日銀検査のゆえに銀行が代理

店契約の締結を敬遠することはないということになる。

### 第一項「金融機関検査充実ニ關スル件」についての意見聴取

阪谷は第一項から第三項ともに異議がないとしながらも、銀行検査の内包するリスクについて意見を述べた。以下にポイントを要約する<sup>(31)</sup>。

- (1) 銀行検査には弊害が多い。なぜなら業況の悪い銀行は銀行検査官を腐敗させようとするし、反対に検査官は業況の悪い銀行を腐敗させようとするからである。
- (2) 検査官には卓越した才能の有する人か、後日銀行頭取になるような人を当てるべきである。これには費用をかけて人材を養成するばかりではなく、一般官吏以上の服務規律を設ける必要がある。なぜなら検査官は公明正大な余り苛酷にも失せず、あまり融通が利きすぎることなく、寛容と厳格のバランスがとれて適切であり、人格が高い人でなければ検査の効能がないからである。
- (3) 検査規程を作成するタイミングには株主の要請によって便宜に検査し得るような方策を考えて欲しい。
- (4) 検査結果の公表については銀行ごとの資産負債を公表するものではないという意味において賛成である。

阪谷は意見陳述で銀行検査および銀行検査官に対する率直な思いを吐露した。つまり銀行検査は誘惑が多くリスクの高い業務であり、それであるがゆえに銀行検査官には卓越した才能と高潔な人格が必要だということである。株主の要請に基づく検査と検査結果の公表については従来の主張を繰り返した。阪谷の意見陳述の後、第一銀行頭取の佐々木勇之助が賛成の陳述を行い第一項と第二項を決議した。

### 第三項「日本銀行ヲシテ契約ニ基キ其ノ取引銀行ノ検査又ハ調査ヲ勵行セシムルノ件」についての修正案<sup>(32)</sup>

大正12年から13年にかけて大蔵大臣を務めた

井上準之助は第三項について修正案を提出した。井上の修正案は「表7 金融機関検査充実に関する調査」の答申内容と答申理由の通り、「日本銀行ハ取引銀行ニ對シ其ノ契約上検査又は調査ヲ爲ス權利ヲ有スルカ故ニ將來之を勵行セシムルコト」を「日本銀行ヲシテ取引銀行ニ對シ其ノ契約ニ依リ調査ヲ爲サシムルコト」に変更するものである。その理由は「日本銀行ヲシテ契約ニ依リ取引銀行ニ業務又ハ財産ニ關スル實況ヲ調査セシメ常ニ政府ノ検査ト連絡ヲ保タシムルハ検査ノ充實上利便多シト認ム」というものである<sup>(33)</sup>。

井上は自身の修正案について、「第三項ハ日本銀行ノ代理店契約ノアリマス銀行ハ僅ニ六十三軒カ六十四軒デゴザイマシテ此ノ三項ハアリマシテモ僅カ其銀行ニ對スル事柄デアリマシテ、敢テ私ハ多大ノ効果ガアラウト思ヒマセヌノデス、ソレデアリマスカラ日本銀行ハ總テノ取引銀行ニ對シテ契約ヲ結ンデ、サウシテ總テノ取引銀行ヲ調査スルト云フーツ契約ヲ結ブヨウニ、日本銀行ヲシテ契約ヲ結バシメルト云フ案ニナリマスノデアリマス」と明確にその趣旨を説明している<sup>(34)</sup>。つまり井上案は取引銀行と個別に検査契約を締結し、代理店契約のみならず日本銀行と取引関係のある銀行全体に検査の網をかぶせようとするものである。

前出の小川から日本銀行検査の現状について質問があったことを受けて、調査会委員で日本銀行総裁の市來乙彦は日銀検査の実態と修正案に対する意見を述べた。日銀検査の実態について市來は国庫金関係の検査にとどまることが多いことを認めている。また今後日本銀行検査が「金融機関検査充実に関する調査」答申が求めるレベルに達し得るかという点については肯定的な見解を示している。さらに日本銀行検査の特徴を考慮して井上の修正案に賛成の意思を示した。

調査会委員で大日本精糖社長の藤山雷太は大蔵省検査と日本銀行検査の相違および両検査が重複する可能性について質問したが、これに対して井上は検査の重複については明確に答えず、それでも両検査に線引きをしている。藤山は質問者の立場から井上の説明を簡潔にまとめて、「日本銀行

の検査は日本銀行が自衛上自己の取引安全を図るために実施するもので、そのために契約を締結する。したがって国家的観点から銀行営業の安全性を検査する大蔵省検査とは異なるということか」と問い返した<sup>(35)</sup>。この確認に対して井上は首肯した。

井上の修正案に対して渡邊は、(1)検査に関わる契約締結を拒否した銀行は日本銀行との取引が不可能になるというのは任意の検査といいながら実態的には強制であること、(2)大蔵省検査と日本銀行検査が並存するのは銀行にとって煩瑣であること等の理由で修正案に反対したが、その後の採決で賛成多数となり修正案は成立した<sup>(36)</sup>。

### 3-3 大蔵省案および「金融機関検査充実に 関する調査」の総括的考察

金融制度調査会本会議や特別委員会での質疑応答を見ると、各委員がそれぞれの意見を明確にして率直なやり取りを行っており、出身業界や所属官庁の個別利害に拘泥することなく、金融機関検査の充実を目指して大局的な観点から真摯に議論している。金融制度調査会幹事で銀行局長の松本脩に加えて、金融機関検査充実に関する議論を主にリードしたのは、普通銀行制度特別委員長の井上準之助、金融制度調査会委員で日本銀行総裁の市來乙彦、同じく委員で貴族院議員の阪谷芳郎の3名であった。この3名は大正15年以降の経歴を含めるといずれも大蔵大臣経験者であり、井上と市來は日本銀行総裁も経験している財政金融界の重鎮である。

日本銀行に取引銀行を検査させるという発想ができるのは、大蔵大臣と日本銀行総裁を経験した市來ならではと思われるし、その市來の提案をより現実的に強化する修正案を提起できるのも、同じく日本銀行総裁を経験し、後に大蔵大臣となる井上ならではと考えられる。阪谷は日銀考査よりむしろ大蔵省検査そのものについて、「検査結果の公表と銀行の守秘義務の関係」、「公表すべき検査結果の範囲」、「検査結果公表の効力」等の観点から踏み込んだ質疑を繰り返して大蔵省現役官僚の注意喚起を行った。

阪谷については大蔵大臣を務めていた明治40年当時の演説で明らかごとく、銀行検査の重要性に対する認識が際立って強く、銀行検査と銀行経営・職業倫理の関連や、「銀行の公共性」を踏まえた銀行検査の役割等、多方面から銀行検査に関する発言を行ってきた<sup>(37)</sup>。

市來は銀行検査に対する考え方を全国手形交換所連合大会での演説で明確にしている<sup>(38)</sup>。つまり市來の基本的なスタンスは銀行検査単独での有効性を追及するより、むしろそれと協働するかあるいは補完する検査手段を適切に運営し、複数手段を効果的に織り交せることにより銀行監督の成果を出そうとするものである。例えば銀行検査と行内検査の協働や同期化により検査効果を高めることや、大蔵省検査を補完する役割として日銀考査を充実させようとする発言にそれが表れている。

市來が大蔵大臣であったのとほぼ同時期に日本銀行総裁を務めていた井上は、大正12年1月に開催された東京交換所新年宴会において、「我國に於ても政府に於て銀行の設立を認可し、之を監督し又検査するの権能を有す。蓋し銀行業、保険業、信託業の如きは普通の事業會社とはその性質を異にし、公益機關、信用機關なるを以つて、之と取引を爲す一般公衆のために、此種の機關を十分に嚴格に検査することは最必要なりと信ず。舊臘若干銀行の支払拂停止をなしたる結果、多數の預金者が困難なる状態に陥りしを見て、銀行の検査に關しては、政府は勿論、吾人銀行業に従事するものも、十分の研究を爲すの必要なるを痛切に感ずる次第である」と述べて銀行検査の重要性を集会の参加者に説いている<sup>(39)</sup>。

これら3名の重鎮が中心となって英知を結集した金融機関検査充実に関する議論は、大正15年10月から11月にかけて短期間に集中して行われた。財政金融界のトップが一堂に会し、銀行検査のあり方についてこれほどまでに真剣に討議したのはこれが最初で最後であろう。そしてその成果は、公表が約束された検査規定内容や銀行検査結果に必然的に表われる。

大蔵省案や金融制度調査会委員の理想は、金融機関経営の実態に則した銀行検査を行い、法的規

制とは別次元の検査実務のレベルでその健全化を実現することであった。それは銀行検査実務において、「動態監査」、「プロセス監査」、「コンプライアンス監査」、「経営監査」等、現代の監査理論でも重視される提言型監査の基本コンセプトを実践し、それによって金融機関経営の健全性を確保することに等しい。つまり提言型監査とは対極にある指摘型監査の短所を含めた銀行検査の問題点の裏返しだが、大蔵省案における銀行検査の理想であった。換言すると大正期においても現代の監査理論に通じる業務プロセスを重視した監査や、銀行経営の適否にまで噛み込んだ経営監査の姿勢を銀行検査に取り入れることを銀行検査の理想としたのが大蔵省案であった。

財政金融界の重鎮3名を中心とするメンバーによる金融制度調査会での議論はこの大蔵省案と重なるところが多い。彼等の発言を見ても銀行検査充実に向けた方法論こそ異なるものの、銀行検査を実務レベルで精緻化させようとする方向性については互いに一致している。

明治9年の銀行検査規定改正以降、大蔵省検査の目指す方向は指摘型監査であった。つまり当時の大蔵省は銀行検査官の能力範囲内で検査を実施しようとした結果、必然的に選択せざると得なかった方向性をそのまま銀行検査規定に表現し、それが連続と大正期まで引き継がれてきた。換言すると大蔵省案や金融制度調査会委員の理想は、検査手法の概念的区分に対する認識は別として、銀行検査の底流にあった指摘型監査の流れを提言型監査に変えようとするものであった。

本稿では「金融制度調査会普通銀行制度特別委員会」を、銀行検査の理想を実現するためのアクション・プログラムを議論する場と位置づけて考察を進めてきた。そこで議論されたアクション・プログラムはこの理想を実現するための手段である。大蔵省案に示された銀行検査の理想や、普通銀行制度特別委員会の各委員が持ち寄った銀行検査の理想を実現するためのアクション・プログラムが、金融制度調査会において果たして十分な議論を経て実現可能なものとなったのかを考察することは、大正末期以降に銀行検査が辿った道程を

分析する上でも重要である。

明治期の銀行検査の系譜を辿っている段階では、シャンドから受け継ぐべき提言型監査のDNAは明治前期に消滅したのか、あるいは大蔵官僚の遺伝子に組み込まれて表面化しなかっただけなのかは不明確であった<sup>(40)</sup>。しかし大正末期における金融制度調査会での議論を通じた銀行検査充実活動の基本的な方向性は、明らかに提言型監査のコンセプトを重視するものとなっている。

#### 4. おわりに

本稿の目的は大正期における銀行検査充実に向けたプロセスを精査し、その実態を解明することであった。第2章で考察した銀行検査充実に向けた諸施策のうち、大正4年9月に制定された「銀行検査官処務規定及注意」は「明治24年改正の国立銀行検査手続」を内容・形式ともにコピーしたもので、両規定間の四半世紀にわたる時の流れと、その間に銀行監督当局が経験した明治金融恐慌の教訓は生かされていないことが判明した。つまり大正期における銀行検査充実の軌跡を辿るための起点と位置づけて考察した大正初期の検査規定は、その構成および内容に関する限りむしろ明治24年時点から退歩している。

大正13年8月に発牒された「銀行注意事項三十箇条論達」については、明治34年通達との比較において考察した。その結果、(1)三十箇条論達は同じく与信管理強化を重視しながらも比較的万遍なく注意点を述べていること、(2)明治34年時点では大蔵省のねらいに法令遵守が含まれていなかったのに対して大正13年時点ではそれが新たに加えられていること、(3)銀行役員の規律付けは明治34年通達では2項目であったのに対して、三十箇条論達では7項目に増加しており、四半世紀にわたり銀行役員の規律付けを図る必要性が漸増してきたことが窺われること、(4)大蔵省は三十箇条論達の中で銀行の経営実態を財務報告に正しく表現し、それをさらに適正に公開することを重要と認識していたこと、(5)三十箇条論達では個別の融資実務を含めた銀行経営全般に関わる事項に



ついて注意喚起が幅広くなされていること等が特徴としてあげられる。つまり大正5年時点の大蔵省検査規定は、明治期の国立銀行検査規定の残滓を引きずる遺物的な規定で、大正期の銀行経営実態を考慮したものではなかったのに対し、大正13年に至り、大蔵省通達による現実に則した実務的指導が行われるようになった。

第3章では大正15年に大蔵省内で検討されていた「銀行その他金融機関検査充実計画」と金融制度調査会による「金融機関検査充実に関する調査」の答申内容や審議経緯を考察した。その結果言えることは、(1)提言型監査とは対極にある指摘型監査の短所を含めた銀行検査の問題点の裏返し、大蔵省案における銀行検査の理想であること、(2)財政金融界の重鎮3名を中心とするメンバーによる金融制度調査会での議論もこの大蔵省案と重なることが多いこと、(3)大蔵省案と金融制度調査会答申は銀行検査充実に向けた方法論こそ異なるものの、銀行検査を実務レベルで精緻化させようとする方向性については互いに一致していること等である。明治期の銀行検査の系譜を辿っている段階では、シャンドから受け継ぐべき提言型監査のDNAは明治前期に消滅したのか、あるいは大蔵官僚の遺伝子に組み込まれて表面化しなかっただけなのかは不明確であったが、金融制度調査会での議論を通じた銀行検査充実活動の基本的な方向性は、明らかに提言型監査のコンセプトを重視するものとなっている。そしてこの提言型監査のコンセプトが銀行検査関連規定にどのように反映されているかが大正末期以降の銀行検査の基本的スタンスを決定する。

大正5年の銀行条例改正は法的には大蔵大臣に銀行の生殺与奪の権限を与え、銀行検査はその権限行使の引き金となる実質的な提案権を銀行検査報告という形で有することになった。しかし大蔵省や金融制度調査会委員の理想は、むしろ金融機関経営の実態に則した銀行検査を行い、法的規制とは別次元の検査実務のレベルでその健全化を実現することであった。

この理想を実現するため大蔵省は銀行検査充実に向けた諸施策を打ち出した。しかし本格的な銀

行検査充実の契機となったのは、大正15年の金融制度調査会による「金融機関検査充実に関する調査」の答申内容とそれをめぐる審議であり、大蔵省内で検討されていた「銀行その他金融機関検査充実計画」であった。そしてその方向性は銀行検査の底流にあった指摘型監査の流れを提言型監査に変えようとするものであり、日銀考査強化により大蔵省検査とのシナジー効果、つまり日銀考査の補完機能を発揮しようとするものであった。

大蔵省や金融制度調査会の理想が最も端的に表れるのは銀行検査関連規定であり、大蔵省が目論んだ大蔵省検査と日銀考査によるシナジー効果の実態把握には、銀行検査関連規定と日銀考査規定の連関構造を考察することが必要である。今後は金融制度調査会での議論が、どのように大蔵省の銀行検査関連規定に反映されたのかという点について、大蔵省の「銀行検査規定」と「銀行検査心得」の成立過程を辿るとともに、日銀の「考査部事務取扱要旨並処務心得」および日銀通牒や内規を考察することにより、大蔵省検査と日銀考査の補完関係を考察したい。

#### 《注》

- (1) 『銀行通信録』(第449号, 大正12年3月)。
- (2) 『銀行通信録』(第451号, 大正12年5月) 31頁。
- (3) 『大阪銀行通信録 第216号』(大阪銀行集会所, 大正4年9月)。
- (4) 大江清一「明治中期における金融当局検査の考察——銀行条例の成立過程における銀行検査規定の変遷——」『社会科学論集 第120号』(埼玉大学経済学会, 2007年1月)。
- (5) 『中央銀行会通信録 第257号』(中央銀行会, 大正13年8月) 23-24頁。
- (6) 大蔵省編纂『明治大正財政史 第14巻』(財政経済學會, 昭和12年) 67-72頁。
- (7) 大蔵省編纂, 前掲書, 77-78頁。
- (8) 日本銀行調査局, 土屋喬雄監修『日本金融史資料明治大正編 第18巻 金融制度調査会議事速記録』(大蔵省印刷局発行, 昭和31年) 1-3頁。
- (9) 『昭和財政史資料』(「銀行其ノ他金融機関検査充実計画」, 大正15年4月) マイクロフィルム冊子番号 NO. 1-074, 検索番号 32-003。
- (10) 日本銀行調査局, 前掲書, 375-397頁。

- (11) 日本銀行調査局, 前掲書, 1-9 頁。
- (12) 日本銀行調査局, 前掲書, 88-89 頁。
- (13) 日本銀行調査局, 前掲書, 304-305 頁。
- (14) 日本銀行調査局, 前掲書。
- (15) 日本銀行調査局, 前掲書, 377-379 頁。
- (16) 日本銀行調査局, 前掲書, 378 頁。
- (17) 日本銀行調査局, 前掲書, 378 頁。
- (18) 日本銀行調査局, 前掲書, 380-397 頁。
- (19) 日本銀行調査局, 前掲書。
- (20) 阪谷芳郎『日本會計法要論 完』(博文館, 明治 23 年)。
- (21) 大蔵省百年史編纂室『大蔵省百年史別巻』(財団法人大蔵財務協会, 昭和 44 年) 46 頁。
- (22) 日本銀行調査局, 前掲書, 383-384 頁。
- (23) 大蔵省百年史編纂室, 前掲書, 54-60 頁。渡邊は明治 32 年から大正 2 年までの長きにわたり大阪税務管理局長を務めており, 大蔵官僚から私立銀行の頭取に転進した人物である。
- (24) 日本銀行調査局, 前掲書, 384 頁。
- (25) 日本銀行調査局, 前掲書, 385-387 頁。
- (26) 日本銀行調査局, 前掲書, 386-387 頁。
- (27) 日本銀行調査局, 前掲書, 379-397 頁。
- (28) 日本銀行調査局, 前掲書, 387-388 頁。
- (29) 日本銀行調査局, 前掲書, 389 頁。
- (30) 日本銀行調査局, 前掲書, 389-390 頁。
- (31) 日本銀行調査局, 前掲書, 390-392 頁。
- (32) 日本銀行調査局, 前掲書, 392-397 頁。
- (33) 日本銀行調査局, 前掲書, 377 頁。
- (34) 日本銀行調査局, 前掲書, 392 頁。
- (35) 日本銀行調査局, 前掲書, 395-396 頁。
- (36) 日本銀行調査局, 前掲書, 396-397 頁。
- (37) 『銀行通信録 第 43 卷 第 259 号』(東京銀行集会所, 明治 40 年 5 月) 669-673 頁。
- (38) 『銀行通信録』第 451 号, 31 頁。
- (39) 高橋亀吉編著『財政經濟二十五年誌 第六卷 財界編上』(国書刊行会, 昭和 7 年原本発行) 447 頁。
- (40) 大江清一「明治前期における金融当局検査の考察——第一国立銀行に対するシャンドの銀行検査報告書を中心として——」『社会科学論集 第 119 号』(埼玉大学経済学会, 2006 年 11 月)。

大正期における金融当局検査の考察

別表 銀行検査充実に向けた施策一覧

タイトル・出典	記 事 要 旨
大蔵省の銀行検査励行『大阪銀行通信録』大正4年9月, 第216号	<p>(1) 銀行監督を励行する目的で大蔵省銀行課に任命された青木、関場両事務官は机上調査による材料収集を終了した。</p> <p>(2) それぞれが属官3名を伴い2方向に分かれて2ヶ月の予定で銀行本支店監査に出張するらしい。</p> <p>(3) 出張方面および監査する銀行名は絶対秘密とのことであるが、東京近県の監査が優先されその他は経営に疑念がある銀行を全国から選定し手予告なしで出張し厳密な監査をすとのこと。</p> <p>(4) 2ヶ月間の出張中に15行くらいを調査する予定。</p>
銀行検査の開始と増員『銀行通信録』大正10年9月, 第431号	<p>(1) 戦時中から一時中止された銀行検査は本年から復活励行されることとなり、従来2名の検査官に加え新たに4名増員した。</p> <p>(2) 2名の検査官はすでに5月から銀行検査に従事しており、本年増員された検査官は4月以来本省で事務練習中。8月から派遣される予定であったが省内事務の都合上今日まで遅延した。</p> <p>(3) 9月10日前後に実地検査のため派遣されることに決まった。これによって今後は6名の検査官で全国各地の銀行が順次検査されることになる。</p>
銀行検査励行『中央銀行会通信録』大正10年10月, 第223号	<p>(1) 大蔵省銀行局では9月以来増員された検査官が全員各銀行、信用組合、信託会社で主に担保整理に関して検査していたが、最近までに6,7県にわたって大体の検査を終了した。</p> <p>(2) 検査結果によると、好況期に取得した担保物件を時価暴落した今日も同一価格で評価しておりいささかも整理が進まない一方、戦後すでに自主的に整理したのものもあって成績は様々である。</p> <p>(3) 担保の整理は相当認められるが帳簿整理に欠陥があるものや、貸出に際して徒に営利に走る結果金融機関の使命を無視するものもあった。</p> <p>(4) 期末の関係で12月は検査を中止し来年は1月から検査の励行に努め、従来数年もしくは10ヶ年に1回であった銀行検査も今後は隔年または毎年1回ずつ励行する意向である。</p>
銀行検査官増員『銀行通信録』大正11年8月, 第442号	<p>(1) 大蔵省では従来銀行検査のため事務官6名で事務にあたっているが、検査の励行を期するには現在の人員では不足なので今回新たに2名を増員し、今後一層検査を厳重に行うこととした。</p>
銀行の検査自営制度『銀行通信録』大正12年3月, 第449号	<p>(1) 銀行検査は大蔵省にとってその職責の一つであるが、銀行数が多いのと検査人員の少ないのとで検査が行き届かない。</p> <p>(2) 預金者と株主の利益を保護しそれらの人々に安心を与えるには不十分であるので、大銀行ではこの点に考慮し検査機関を設けて実務上最も効果のある方策を練った。</p> <p>(3) 1, 2の銀行ではすでに随分以前から自発的に検査制度を実施しつつあったが、近来特にその必要を自覚し検査方法をさらに適切かつ有効なものとするよう考案中である。</p> <p>(4) 住友銀行では今回新たに常任監査役を設け従来の検査部をその支配下に置いたという。銀行の検査制度は大まかに3種類ある。以下はその内容である。</p> <p><b>三井銀行の検査制度</b></p> <p>取締役の下に検査機関を設ける以外に常任監査役が取締役に対立して検査を行う制度。</p> <p>第一次 各支店で検査委員3名を選定し臨時検査を行う。</p> <p>第二次 本店に内国課、外国課を置き、各支店の営業状況の監督検査を行う。</p> <p>第三次 取締役の下に検査課を置き営業諸規定の基づき検査を行う。</p> <p>第四次 監査役中2名を常任とし、常務取締役を経る書類を全て検閲するほか営業一般の監査を行う。</p>

	<p><b>三菱銀行の検査制度</b>                  第一次 検査部を設けて諸般の検査を行う。検査部は取締役、監査役両者に属する。                  第二次 監査役の監査（常任監査役は目下休止）。</p> <p><b>住友銀行の検査制度</b>                  第一次 各支店に随時検査委員を選定し検査を行う。                  第二次 常任監査役（常任は最近設置）の下に検査部（従来よりあり）を置き検査員を常置して監査役の監査事務を補佐させる。現在の銀行内部の検査制度は以上の三種であるがこれらの機関を設置する銀行は甚だ少ない。これを諸外国と対比すると、英国のように公共監査人制度はなく、ドイツのように信託会社に検査を依頼する慣習もない。唯一の大蔵省検査も手が廻らない現状では是非とも自発的に検査機関を広く設置する必要があるという意見がある。</p>
<p>大蔵省の銀行制度改善調査方針決定『大阪銀行通信録』大正 12 年 6 月，第 310 号</p>	<p>(1) 大蔵省は銀行制度の根本的改善に関して銀行制度準備調査委員会の名目の下に調査研究中である。                  (2) 調査方針としては、①植民地金融の改善、②銀行監督機関の改善、③銀行資力の充実、④銀行合同奨励、⑤庶民金融の改善発達の順序で進める。</p>
<p>大蔵省の銀行改善計画『大阪銀行通信録』大正 12 年 8 月，第 312 号</p>	<p>(1) 大蔵省の金融機関調査準備委員会は普通銀行の改善策について以下の 4 項目に分割して推進。                  ① 資本金額の制限                  ② 検査機関の整備                  ③ 支払準備金の充実                  ④ 銀行合併の促進</p> <p>(2) 銀行検査機関改善案は銀行局の調査によると以下の 5 項目となる。                  ① 手形交換所に銀行業務に精通した実務家を委員とする検査機関を設置すること。                  ② 日銀に補助的検査機関を置くこと。                  ③ 大銀行に検査課を置き自治的検査を奨励すること。                  ④ 銀行局の検査委員 7 人を 15 人に増員すること。                  ⑤ 銀行の報告書類の形式改善。</p> <p>(3) 手形交換所内に検査機関を設置する案には当業者の反対もあって実行不可能な見込み。検査官の増員は決定し来年度の予算に経費計上することになっている。</p>
<p>銀行検査励行『中央銀行会通信録』大正 13 年 8 月，第 257 号</p>	<p>(1) 大蔵省は最近長野、愛知、東京 3 府県下の不健全銀行に対して認可取消または営業停止を命じた。                  (2) 本年中同省からこのような命令を寄せられた銀行は、営業停止が 4 行、認可取消が 2 行であった。                  (3) 大正 5 年の銀行条例改正以来今日までに同様な処分を受けた銀行数は総計 37 行に達し、このうち認可取消は 6 行、営業停止命令後自然に解散したもの 8 行、破産したもの 2 行であり、営業状態が改善され処分解除または開業認可を得るにいたったものは 6 行に過ぎない。また現在でも全部または一部営業停止のままであるのは 15 行に達している。                  (4) 大蔵省が上記処分を断行する際にはまず整理命令を発するのが常であるが、この整理命令を見越して逆に種々の方策を用いて預金を吸収し、預金着服の上解散するものや、整理命令をきっかけとして名義売却を図るものが少なくない。                  (5) 大蔵省ではこれらの不健全、不正な銀行に対しては適切な処分を行うことを決定し、本年 4 月以降従来殆ど手を着けなかった東京、大阪の両府下をはじめ全国主要都市の諸銀行に対して一斉に嚴重な検査を開始し、目下継続中である。検査の結果整理命令を寄せられた銀行は現在 30 行に達しているとのことである。</p>
<p>銀行検査励行『銀行通信録』大正 13 年 9 月，</p>	<p>(1) 大蔵省では不健全銀行に対して整理命令を発し目下整理中の銀行は 30 行に及ぶ。                  (2) この内、①整理命令を受けても一向に整理が進まないもの、②整理が進まないだけ</p>



大正期における金融当局検査の考察

<p>第 464 号</p>	<p>でなくこれを逆用して不正行為を行い公益を害し預金者その他に多大の迷惑をかけているもの、③整理不可能でその見込みが立たないもの、④整理命令を逆用して公益を害するおそれがあるもの等は営業停止するか営業認可を取消すべく処分方法について研究中である。</p>
<p>大蔵省の銀行改善方針『大阪銀行通信録』大正 14 年 4 月、第 332 号</p>	<p>(1) 政府は今回大蔵所管事項中第二期計画として税制整理、関税改正、金融機関の改善等主税局、銀行局関係の重要案件を解決すべく研究中。</p> <p>(2) 金融機関の改善に関しては進捗が十分でないので、目下銀行局で調査を急いでいるが、調査終了の上調査会を設置し具体的調査を行う段取りである。当局が金融機関について改善の必要があると認めるのは以下の 4 項目である。</p> <p>① 日本銀行条例改正                  ② 特殊銀行改善                  ③ 普通銀行法改善                  ④ 銀行全般に対する改善</p> <p>(3) 銀行全般に対する改善の内容は以下の 5 項目である。</p> <p>① 銀行監督法規の改善完備                  ② 銀行検査方法の改善                  ③ 支店、出張所、派出所に関する取締り厳格化                  ④ 銀行業者からなる金融関係大調査機関の設置問題                  ⑤ その他法規上及び事務上両方面から欠点ありと認める各種の事項</p>

出典：(1) 『銀行通信録』(東京銀行集会所、大正 10 年 9 月～大正 13 年 9 月)。

(2) 『大阪銀行通信録』(大阪銀行集会所、大正 4 年 9 月～大正 14 年 4 月)。

(3) 『中央銀行会通信録』(中央銀行会、大正 10 年 10 月～大正 13 年 8 月)。

注：(1) 出典資料の記事内容は大蔵省の施策を中心に要約して記載した。

(2) 出典資料の記事の内「銀行検査官処務規定及注意」(大正 4 年 9 月)、「普通銀行へ三十箇条論達」(大正 13 年 8 月)、「金融機関の検査充実案決定」(大正 15 年 11 月)については別途内容検討するので本図表には掲載していない。

《Summary》

Analytical Approach to the Bank Inspection during the Taisho Period

— Movement toward reinforcement of the bank inspection

centered by The Financial System Research Committee —

OE Seiichi

The purpose of this research paper is to trace the movement toward reinforcement of the bank inspection centered by The Financial System Research Committee regulation.

In order to understand the contents of the concrete policies, this movement should be followed chronologically, especially the modification of the letter ruling of the Finance Ministry about the bank inspection. As a consequence the letter ruling during the Taisho period became very exhaustive and compliance intensive.

To clarify and analyze the Financial System Research Committee regulation, the draft of the Finance Ministry about the reinforcement of the bank inspection was used to compare the contents. The draft by the Finance ministry's officials and the contents of the discussion in the Financial System Research Committee regulation were almost concurrent. The results of analysis are as follows;

- 1) The ideal of the Finance Ministry about the bank inspection method is the recommendation type inspection, in other words the bank inspectors makes suggestions to banks about management matters in addition to review points.
- 2) The intention of the regulation by the Finance Ministry and the Financial System Research Committee was to elaborate the bank inspection especially in the practical phase of the inspection.

The idea of the regulation by the Finance Ministry and the Financial System Research Committee should appear clearly in the bank inspection regulation of the Finance Ministry and the link structure of the bank inspection regulation between the Finance Ministry and the Bank of Japan.

**Keywords:** The Financial System Research Committee regulation, reinforcement of the bank inspection, the bank inspection by the Bank of Japan, bank internal inspection