
金融不祥事の“系譜”と問題点（前）

——米銀の対応を参照して——

橋 本 光 憲

目 次

はじめに

- 1 金融「不祥事」とは
- 2 金融不祥事・前史
- 3 バブル経済以前の金融不祥事
- 4 アメリカの金融検査制度
- 5 米銀の不祥事への対応

は じ め に

1991年に入って、銀行・証券をめぐる不祥事が世界的に続発した。「史上最も汚い銀行」とまで言われたBCCI（Bank of Credit and Commerce International，本店ルクセンブルグ）問題に続き，ソロモン・ブラザーズの米国債不正入札事件は，グッドフレンド会長以下3人のトップ辞任だけにとどまらず，経営的にも厳しい状況に追い込まれた。ポーランドでは，対外債務基金の不正運用が発覚，東欧最大の金融スキャンダルに進展した。

日本の証券会社による「損失補てん」「株価操作疑惑」「暴力団取引」，有力邦銀による「偽造預金担保融資」，「イトマン事件」などは，海外有力紙にも

トップ記事で扱われ、金融面での“日本異質論”に火が付けられた感じだ、と当時の専門紙が報じている¹⁾。その後、約2年の日時を経て事の真相も凡ね明らかとなり、官民双方での対策も講じられつつあるので、いずれこれを整理・集約し、私見を述べたいと考えている。

金融・証券不祥事に関する反省として挙げられている主な論調は、1つは内部管理体制を一段と重視すべきであるということと、2つは不祥事対策を一過性に終らせてはならないということである。しかしながら、果たしてそうであろうか。筆者は、むしろその背景に内部管理軽視の組織風土にこそ問題があると指摘してきた^{2),3)}。その意味で、今日に至るさまざまな不祥事件を見直すことが、まず求められると思うのである。

本稿では、金融・証券不祥事の中でも、金融、特に銀行界に重点を絞り、戦後から最近に至る事例について、いわば“系譜”（〔ひゆ的に〕次々に同じ関係をもって続く物事のつながり。学研国語大辞典）とも言うべき歴史的な姿を検証してみたい。なお、外国為替および国際取引に関連した問題については、稿を改めて論ずることとしたい。

1 金融「不祥事」とは

そもそも、「不祥事」とは一定の定義があるのだろうか。「不祥」とは、「いまわしいこと。好ましくないこと」であり、「不祥事」は、「いまわしい事柄・事件」で、不祥事件とも言う。辞書では説明している。漢字の使い方としては、「不祥」は「不吉なあらわれ」であるとしている。（学研国語大辞典・漢和大字典）

(1) 「不正」の概念

英米法では“unfair competition”（不正競争、不正競争、fairとは「えこひいきをしない」が原意で、「正直で名誉ある行動をとる」の意になる）のよ

うに「不正」という概念はあるが、「不祥」という言い方はないようである。日本でも、会社役員による不正などの不正問題、不正事件の監査という捉え方がなされている。

会計や監査の領域での不正ないし不正支出の概念については、次のように説明される。

例えば、「不正は狭義のものと広義のものにわけられる。前者は会計上の虚偽 (fraud) および誤謬 (error) を指し、後者は会計上正確でないとか、正しくないとか、適当でないという意味に解される場合を指す (同文館『会計学辞典』第4版1,127頁, 近澤弘治稿)」とされ、米国では、AICPA (米国公認会計士協会) によれば、財務諸表上の不正については、①誤謬 (errors), ②虚偽 (irregularities), ③違法行為 (illegal acts) に分類している (河合秀敏稿「監査実施準則の見直しと不正等の問題」『企業会計』1991年10月号, 71頁) ということである⁴⁾。

わが国では、監査役による業務監査としてとりあげられるものに、監査役⁴⁾の監査報告書記載事項 (商法第281条の3第2項) の第10号に掲げられている「取締役ノ職務遂行ニ関シ不正ノ行為又ハ法令若ハ定款ニ違反スル重大ナル事実アリタルトキハ其ノ事実」に関する監査がある。ここに、「不正の行為」の表現がある。

(2) Bank Fraud について

米国では、企業の外部者犯罪 (crimes by outsiders), 内部者犯罪 (crimes by insiders) を併せて、一般的に fraud (不正) と呼ぶ。したがって、銀行に⁵⁾からむ不正は bank fraud と言う。内部者犯罪には、この他に insider abuse (abuse は「悪用」), criminal misconduct (犯罪行為), personal piracy (個人による海賊行為), employee dishonesty (従業員の不正行為) などの言い方もされる。

なお、fraud の意味は、詐欺 (行為), 不正手段, ぺてん師などいろいろあ

る。他に外部者犯罪を含めて abuse(悪用)が使われるし、embezzlement(横領、着服)、crooks(ペテン師)、fraudulent schemes(詐欺のたくらみ)などの表現もある。「だまし取る」は defraud である。

以上見てきたように、「不祥事」ないしはその個別的な事例とも言える「不祥事件」は、不正、不正の行為、不正事件に、「好ましくない」というニュアンスを加えた慣用的表現ということが出来ると思う。

(3) 企業不祥事のとりえ方

さて、近年のバブル経済の膨張から崩壊の過程では、金融・証券に限らずさまざまな業界で企業不祥事が発生し、世の指弾を受けた。一方、その中で当該企業の取締役の職務執行を監査すべき任にある監査役が全く無力であったことが指摘された。この反省の上に立って、ある研究グループが「企業不祥事抑止のための監査役の行動について」⁶⁾ 研究報告を行っている。

この研究報告の中で、企業不祥事を原因別に次の3つに分類しているのが、参考になる。

- A 経営者の不正によるもの(経営者不正)
- B 従業員の不正によるもの(従業員不正)
- C 企業が組織として法令・諸規則等に違反したりあるいは反社会的行動をとったことによるもの(組織不正)

(4) 金融・証券不祥事の意味

金融・証券不祥事に関係しては、証券取引法改正法、金融制度改革法などについて「金融・証券不祥事の法的改善策の研究」⁷⁾が行われている。その中で、監修者の田中誠二教授が「金融・証券不祥事の意義」について、次のようにまとめておられる。

金融・証券不祥事の意義は、場合により異なるが、私見によると、大体

広狭二義に区別することができると思う。広義においては、金融・証券業の行為に関し社会的に非難されるような事件をいい、狭義においては、昭和60年以後、ことに平成2年ないし3年に発生した事件を指すのである。すなわち狭義の金融不祥事というのは、住友銀行関係者その他有力銀行関係者が系列のノンバンク等を利用して投機的な土地買収に巨額な資金を融通して一般市民を困惑せしめた地価の大暴騰の原因となったこと、および富士銀行、東海銀行、協和埼玉銀行（現あさひ銀行）の関係者が偽造の定期預金証書や質権設定承諾書を担保として、ノンバンク等より巨額の資金の融通を受けたことである。また、狭義の証券不祥事というのは、野村證券を始めとする多くの有力証券会社が株式買入れの顧客に対し株式買入れの損失を補填したり、または一定の利回りを保証し、それに不足した額を補填する約束を株式売却の際にしたり（損失保証と称する）、あるいは、株式取引後において右のような損失額または不足額を補填したこと（損失補填と称する）を意味する。

(5) 「金融不祥事」の定義

以上の2つの「まとめ」によって、「金融不祥事」の意味をかなり明確に出来たと思う。すなわち、「金融不祥事とは、金融特に銀行関係経営者ないし従業員が起こした社会的に非難されるような事件」と定義してほぼ間違いないと思われる。

そして、その背景には経営者の商法による「忠実義務違反」、さらには経営者・従業員を問わず「企業の社会的責任」自覚の欠如ないし軽視があり、企業社会における Business Ethics（企業倫理）確立の必要性をうかがわせるのである。

(6) 大蔵省の見解

不祥事件についての大蔵省の見解はどのようなものであろうか。やや古い

が、昭和46年に発行された大蔵省銀行局検査部審査課執筆による『不祥事件と金融検査』⁸⁾の中に、次のような説明がある。

不祥事件のなかには、刑法等によって犯罪とされる、いわゆる金融犯罪と、そこまで罪状は重くないが、好ましくない不正な行為とがある。

金融犯罪とは、金融業務に従事する金融機関の役職員の、金融業務に関する犯罪と、一般の人たちが、外部から金融機関に害を加えて構成する犯罪に分かれる。かりに、金融機関の役職員が犯した罪であっても、金融業務に直接または間接に関係ないものは、ここでは金融犯罪として取り扱わない。たとえば、銀行の従業員の犯した殺人、窃盗、交通違反などは含まない趣旨である。

金融犯罪の種類を列挙すれば、次のとおりである。(省略)

ここに示された引用条文は古いので、代りに別資料⁹⁾により最近の関係条文を示す。

○刑法関係

証憑湮滅—刑法第104条

私文書偽造—刑法第159条

虚偽私文書作成—刑法第160条

偽造文書行使—刑法第161条

有価証券偽造・虚偽記入—刑法第162条

偽造有価証券行使等—刑法第163条

私印偽造・不正使用—刑法第167条

窃盗—刑法第235条

強盗—刑法第236条

強盗予備—刑法第237条

準強盗—刑法第238・239条

詐欺—刑法第246条

背任—刑法第247条

横領—刑法第252条

業務上横領—刑法第253条

私文書毀棄—刑法第259条

○商法関係

特別背任—商法第486・487条

不実文書行使—商法第490条

預合—商法第491条

取締役等の瀆職—商法第493条

会社荒し等に関する贈収賄—商法494条

○浮貸し導入預金取締法関係

預り金・浮貸し等の禁止—出資の受入，預り金及び金利等の取締等に関する法律第11条

預金等に係る不当契約の禁止—預金等に係る不当契約の取締りに関する法律第5条

○銀行法等金融法関係

検査拒否妨害

業務報告書不実記載

以上，銀行法第34条，相互銀行法第24条・信用金庫法第90条・労働金庫法第100条・協同組合による金融事業に関する法律第8条

事業範囲外貸付—中小企業等協同組合法第112条

余裕金の運用の制限—協同組合による金融事業に関する法律第8条

○独占禁止法関係

私的独占・不当な取引制限—独占禁止法第89条

金融会社の株式保有制限—独占禁止法第91条

役員兼任の制限—独占禁止法第91条

○外国為替管理法関係

外国為替相場の通貨の指定—外国為替管理法第70条

対外支払手段の集中—外国為替管理法第70条

支払の制限及び禁止・債権に関する制限及び禁止・証券に関する制限及び禁止

・不動産に関する制限及び禁止—外国為替管理法第70条

外国為替公認銀行の確認義務—外国為替管理法第72条

これらは、いずれも法律上の犯罪であるが、われわれは、刑事罰に相当しないような軽微な事故についても、これを不祥事件として問題視することには変わりはない。けだし刑事犯罪に該当するものはもちろん、軽微な不祥事件についても、それが、将来の大事件に発展する可能性を有していると考えられるからである。¹⁰⁾

(7) 「銀行経営のあり方」とからんで

ちなみに、平成4年4月30日、大蔵省銀行局は、「普通銀行の運営に関する基本事項等について」、通達の一部改正を各銀行あてに示した。この中で、「銀行経営のあり方」について次の通り述べている。

銀行は、その業務の公共性に鑑み、公共的・社会的役割を自覚した業務運営を行っていく必要があるが、安易な業容拡大主義、収益至上主義の経営姿勢の下で職員を預金、融資拡大競争に駆り立てた結果、預金の獲得、融資先確保等のため行き過ぎた競争や過剰サービスを招いた事例が生じている。

また、経営管理についても、融資の審査・管理、相互牽制制度など内部管理体制の充実が銀行経営の基本であるが、業容拡大等を重視するあまりそれが等閑視されがちとなり、企業倫理や職員のモラル低下と相まって、一般職員のみならず管理者による種々の金融不祥事が発生するなど大きな社会批判を受ける事例が生じている。

銀行業務は、今後、金融自由化の一層の進展と相まって、業務量が増大

し、業務内容も多種・多様化するなど著しく変化していくものと考えられる。従って、銀行経営に当たっては、各種諸法令を遵守しつつ、業務内容の変化や実態に応じ経営姿勢や経営管理について適時・適切な見直しを行い、業務の健全かつ適切な運営の励行等により、金融システムの安定性、信頼性の確保に努める必要がある。

なお、上記通達の中では「不祥事件」等の未然防止、不祥事件等発生時の対応についても触れている。そして、不祥事件等報告については、次の通り述べている。

役職員による不正行為又は業務上の事故等が発生した場合には、直ちにその旨を当局に連絡するとともに遅滞なく事件の経緯、顛末等を銀行局長に報告するものとする。

(8) 不祥事故と不祥事件

¹¹⁾小著では、実務的な立場から事務事故、不祥事故、不祥事件を区別して考えている。なお、学研国語大辞典でも、事故と事件に次のように別の定義を与えている。

- ・事故——[物事に支障をきたす] 悪い出来事。特に、不注意などによって起こる災害、災難。
- ・事件——[日常生活からみて] 変わった出来事。法律では「訟訴事件」の略。例えば「事件になる」のように使う。

実際の事例を見ると、事務事故（事務処理に伴う事故）と、事務管理がらみの事故ないしは事故につながるケースがある。論者は、「不祥事故の温床を断て——役席自身が襟を正せ」と題して、「支店経営」に関連して次のようにコメントした。

「不祥」とは、「いまわしいこと、好ましくないこと」とある。勤務員が引き起こす事柄である。世間ではよく「不祥事件」という。これは厳密に言えば、一般的な不祥「事故」と本格的な不祥「事件」とに区分されるべ

きであろう。その区分は次のようになる。

一般的な不祥事故は、比較的若年層の内部係員や渉外担当者によって、顧客の預金などを窃取する形で行われることが多い。これは、金額は必ずしも大きくなく、本人、家族、親戚などで弁済可能なケースが大半であり、まず刑事事件には発展しない。多くが“出来心”による犯罪で、「銀行員不向き」のものとして、退職させるチャンスでもある。ただし、調査のための時間的ロスや店内ムードへの悪影響など、多大なマイナスとなる。

本格的な不祥事件となると、主任以上の責任者自身の犯罪で、金額も大きくなる。預金だけでなく、融資にからむ事件が多い。外部との癒着もあり、回収はまず不可能であり、銀行の実損となる。刑事事件に発展することも珍しくない。世間を騒がせる不祥事件がこれである。大蔵省当局も、銀行の経営姿勢、経営管理の問題として注意しており、役席自らの責任も問われることになる。

では、このような不祥事故を発生させないために、どのような日常管理がなされるべきであろうか。もちろん、第1には支店長以下の上席者自身が仕事に対する厳しい姿勢を打ち出し、「なれあい」を排した店内ムードを醸成することである。そして、それを姿勢だけに終らせず、日常の事務処理や人事管理にそのつど明確に示すことである。下の者に迎合した「楽しければいい」というようないき方は、絶対に許されるべきでない。

なお、前出の『不祥事件と金融検査』の中では事故と事件の関係について以下のようにコメントしている¹²⁾のも参考となろう。

不祥事件は、金融機関で定められた事務処理上の諸規則と正常な慣習に照らしてみれば、これは正規の事務処理ではなく、一つの異常な事務処理の状態であり、通常これを「事故」と呼んでいる。

この「事故」を大別すると、善意のそれと悪意のそれに分かれる。善意の事故は、「狭義」の事故で、たとえば、出納過不足のような事務上のミスである。

しかし、このような事務上のミスから、後述するように、悪意の事故が発生する可能性は多い。たとえば、出納事故を隠すために、不正な手段で資金を捻出するものなどである。

悪意の事故のことを、通常「不祥事件」、または、「不正事件」と呼んでおり、このなかで、前述（本稿90ページ以下に引用）の刑法等の条項に該当するものを「金融犯罪」といつている。

2 金融不祥事・前史

(1) 金融機関検査の歴史

国民経済の発展とともに金融制度は絶えず変化していくもので、その歴史を反映するのが金融機関検査の歴史であると言われる。戦前史の部分については、大蔵省の『新時代の金融検査実務』に従って簡単に概観してみよう¹³⁾。

我が国の金融機関検査の歴史は明治7年にはじまるが、これを国立銀行時代、初期普通銀行時代、大正時代、昭和前期および戦後の5つの時代に区分して眺めてみる。

① 国立銀行時代

我が国の近代的金融法規のはじまりをなすのが、明治5年11月公布されたアメリカ方式による「国立銀行条例」である。明治7年11月、豪商小野組、島田組が破産するに至り、それと関係の深い第一国立銀行を検査するのが、我が国における銀行検査のはじまりである。

その後、日本銀行の設立、銀行条例の改正による国立銀行の閉鎖または普通銀行への転換および普通銀行設立機運の醸成等により、検査は次第にその対象を普通銀行へと移していった。

② 初期普通（私立）銀行時代

一方、商法の制定による会社組織法の確立と相まって、一般の銀行業務は普通銀行の形式を採用することとなり、新たに「銀行条例」が明治23年公布、

同24年施行された。

明治32年当時、銀行の通弊として認められる事項として通達したものの中に、放漫な役員関係先貸出、償却不足または損失の隠蔽、特利預金などが挙げられているのも興味深い。

③ 大正時代

第1次世界大戦の終結後、従来の放漫な投資の禍根が表面化し、銀行の動揺も相当なものであった。その上大正12年には関東大震災が起これ、金融不安が更に濃厚となってきた。

このため大蔵省においては、弱小銀行の合併を推奨するとともに、検査を励行し銀行の健全性を助成することとし、しばしば銀行検査を行った。

④ 昭和前期時代

大正末期より昭和初期にかけての重要な金融上の施策として、I：金融機関検査の充実、II：弱小銀行の合同勧奨、III：弱小銀行乱立の防止と銀行の資本金充実を目的とするための新銀行法の成立の3つがあげられよう。IIIが昭和2年の銀行法である。

この間、金融検査諸準則が整備され、昭和2年大蔵省官制を改正し、銀行局に検査課を設置するに至った。

銀行法施行により銀行の最低資本金は100万円となったので、当時1283行中617行は無資格となり、昭和7年までに増資、合併、整理解散等のいずれかを選ばなければならなくなった。しかも、時を同じくして金融大恐慌がはじまるに至って、政府は小銀行の整理統合を更に促進することとなり、昭和7年末の銀行数は、昭和2年当時の半数をはるかに下回る538行（普通銀行のみ）に減少するに至った。

一方、昭和8年ごろより我が国においては準戦時体制の確立が要請され、金融統制の強化をねらって、都市銀行と地方銀行の整理統合、1県1行主義の強行等の金融政策が推し進められ、銀行検査も主として合併検査に重点が置かれた。

このように昭和8年518行の普通銀行は、昭和15年には286行に減少し、昭和19年にはわずか85行、終戦の年には61行に整理された。

しかも政府は昭和17年には、金融団体令の公布、金融統制会の設立等、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ることとなった。

⑤ 戦後時代

I 金融検査の再出発

戦後、昭和21年、インフレーション克服のために金融緊急措置令が施行され、銀行局に監査課が設置され、同課が検査事務を行うこととなった。昭和23年7月監査課を廃止し、新たに検査部の設置をみるとともに、アメリカ式の検査方式が取り入れられた。

アメリカ式の検査方式の原則は次のとおりである。すなわち、A. 徹底した実証主義および臨店主義、B. 科学的検査基準の確立による統一的検査、C. 検査と監督行政の分離、D. 法律の遵守についての厳格な検査の4つである。

II 新検査方式

我が国の銀行は多数の支店を有しているため、アメリカ式の臨店検査方式を貫くことは不可能であり、また銀行の全店舗についての総合検査の必要性もあった。そこで、アメリカ方式の長所を極力取り入れながらも、書面検査方式を併用し、かつ主任検査官の裁量の余地を残すこととし、昭和26年春に新検査方式がまとめられた。

III 部分検査方式の導入

昭和50年までの金融検査は、おおむね総合検査方式によって実施されてきたが、昭和51年度後半から昭和52年度中にかけて、資産査定、歩積両建預金、内部事務管理の3項目のみについて検討を行う部分検査方式を導入した。

IV 銀行法改正およびその後の金融自由化・国際化と金融検査

昭和57年4月から銀行法が改正され、その第1条第2項において、業務運営については銀行の自主性が尊重されることが謳われることになった一方、

同条第1項にもあるように、銀行の公共的、社会的責任が従来にも増して一層強く問われることになった。

その後、金融自由化・国際化が進展する中で、金融機関を取り巻くリスクの態様も大きく変化してきており、預金者保護、信用秩序の維持等の観点から金融検査は一層その重要性を増してきている。

このような状況の中で、昭和62年以降、銀行の健全性に係る総合的な判断を行うに当たり、CAMEL検査という考え方を取り入れている。CAMEL検査は、金融の自由化の進展したアメリカの検査当局において、1978年以来採用されている検査手法である。

CAMELとは、Capital(資本の充実度)、Asset(資産の健全性)、Management(経営管理)、Earnings(収益力)、Liquidity(流動性)の5項目の頭文字をとったものである。CAMEL検査においては、これらの項目ごとに金融機関の経営状況を把握し、更にそれらを総合的に勘案し、金融機関の健全性を評価することとされている。

(2) 昭和20年～45年間の不祥事件

終戦後から昭和45年に至る間での金融不祥事件については、記録も漸次乏しくなるので、ここに前掲の『不祥事件と金融検査』の中に収録されている不祥事件年表を再録しておくこととする。¹⁴⁾

この中で、特に世間を騒がせた事件として有名なものは、昭和25年のレインボー事件、昭和38年の吹原事件、昭和45年の富士・雷門事件などがあるが、ここでは詳細説明は省略する。

3 バブル経済以前の金融不祥事

金融機関を監督する立場にある大蔵省当局によると、戦後から今日に至るまで、金融機関は、お金を扱うという業務の性格上、役職員の不祥事件はな

世間の注目をひいた不祥事件年表（昭和20年以降）

事故発生年月	金融機関, 店舗	当事者	事故金額	事故内容
20年12月	拓銀 輪西町	外部（元陸軍少尉）	—	ピストル強盗未遂
20～21年	住友 新小岩	支店副長ほか外部	不明	収賄による封鎖小切手の割引
21. 3	安田 京橋	支店長代理ほか外部	100万円	収賄による不正融資
21. 7	名古屋信用組合	組合主事	500万円	封鎖小切手にからむ新円不正引出し
21. 11	帝銀 四谷	支店次長ほか外部	1,000万円	封鎖預金を現金化
22. 11	帝銀 本店	運輸会社社員	100万円	変造通帳による預金詐取
22. 12	東銀 本店	日本貯蓄銀行員	500万円	同上
23.	埼玉 日本橋	銀行内部	1億円	不正融資
23. 4	帝銀 広島	韓国人ほか	900万円	偽造小切手による預金詐取
24.	横浜興信 東京	支店長, 次長	2億3,500万円	不正融資
24. 4	東海 東京	支店長, 公団会計課長	1億円	公団預金の横領不正融資
24. 5	協和 坂本	支店長, 代理	2,000万円	同上
24. 12	東京, 大阪の金融機関	千代田銀行支店長代理, 常陽支店長	10数億円	為替手形の大量偽造による詐欺
25.	千葉	頭取ほか	12億円	不正融資, レインボー事件
25. 11	拓銀 帯広	—	100万円	ピストル強盗
25. 12	富士 新橋	錫, 鉛のブローカー	500万円	保証金にからむ詐欺
26. 6	駿河 中里	出納係ほか外部	700万円	横領, 不正融資
27. 2	合同経済金庫	理事長ほか	約5億円	詐欺, 無免許による銀行業務

27. 2	富士 千住	フランス人を含む数名	220万円	外人を混えた白昼強盗
27. 10	静岡 清水	小使ほか外部	440万円	現金輸送中の狂言強盗
27. 10	拓銀	外部	1,100万円	現送中の盗難
27. 11	和歌山相互 新宮	支店長	8,000万円	横領
28. 2	鹿児島 都城	外部	810万円	強盗
28. 11	三菱 国分寺	出納係長	200万円	横領
29.	朝興 順天	韓国人	3億8,000万円	日銀券保管証を偽造し支払要求
29. 2	勸銀本店	外為課長	1,000ドル	ヤミドル斡旋
29. 4	協和 飯坂	内部	960万円	金庫破り
29. 5	富士 渋谷	元出納係	小切手 1億2,000万円 現金 600万円	横領
29. 7	東京殖産金庫	常務ほか	約1,000万円	横領
30. 1	西日本相互 本店	行員約40名	2,800万円	横領
30. 7	合同経済金庫 浦和	理事, 常務ほか	2億5,000万円	詐欺
30. 8	常盤相互 神田	本店外務員ほか	5,000万円	預金詐欺
30. 10	アメリカンエキスプレス 東京	渉外部長	2億円	同上
30. 12	伊豫 久万	外部	660万円	現送トランク強奪
31. 10	第一相互	元社長ほか幹部	導入預金 26億円 不正融資 1億数千万円	導入預金, 不正融資
31. 10	兵庫相互 本店 京都	総務部長, 支店長	1,500万円	収賄による不正融資
32. 3	中央信用組合 浅草	支店長ほか	2億円	不正融資

32. 11	佐賀相互 福岡	外部	1億円	偽造手形による詐欺	} 関連事件
32. 12	三井 堀留	金融ブローカー	500万円	横領	
33.	都信用金庫	常務, 総務部長	4,000万円	導入預金	
33. 12	三栄相互	営業部長	1億3,000万円	為替手形偽造	
34. 10	静岡相互 富士宮	支店長代理, 金融ブローカー	11億5,500万円	同上	
34. 10	武蔵野 寄居	支店長, 金融ブローカー	2億6,000万円	同上	
35.	東京不動信用金庫	理事長	数千万円	不正融資	
35. 12	第一信託	外部	2億円	約束手形の詐欺	
36.	埼玉銀行	頭取, 常務ほか外部	—	武州鉄道汚職	
36. 2	武蔵野信用金庫	理事ほか外部	600万円	不正融資	
37. 2	亀有信用金庫	理事ほか外部	6,200万円	不正融資	
38. 1	東京昼夜信用組合	理事長ほか	約4億5,000万円	不正融資その他	
38. 3	千代田信用組合 (大阪)	理事長ほか幹部	11億5,000万円	不正融資, 横領	
38. 8	三井 練馬	不明	1,000万円	現金紛失	
38. 10	三菱 長原	支店長, 外部	通知預金証書 30億円	吹原事件	
38. 12	富士 兵庫	不明	900万円	同上 (ママ)	
39. 4	北陸 本店	行員	1,700万円	横領	
39. 4	協和 兵庫	不明	900万円	現金紛失, なお, 前年来, 銀行の現金紛失事故が続出し, 世人から銀行員のモラルの低下を非難された	
40. 12	広島 川尻	外部	1,099万円	オモチャのピストルによる強奪	
41. 5	東調布信用金庫 蒲田	支店長代理	約2億円	顧客から預かった預金を入金処理せ	

41. 5					ず、架空の定期預金証書を発行して横領、その他
41. 9	勸銀 佐賀	外部	3,200万円		金庫破り
43. 2	常陽 東京	出納係員	1億2,000万円		横領
43. 3	富士 上野	外部	1,000万円		オモチャのピストルと偽装ダイナマイト爆破装置で強奪
43. 4	都銀 三井ほか 3行 地銀 但馬ほか 1行 相銀 福徳ほか 4行				京阪神土地事件、金融機関の第三者名義預金の安易な受入れが問題になった
43. 8	東京相互 新宿	同上	1,077万円		同上の手口
43. 12	日本信託 国分寺	同上	3億円		現金輸送車襲撃事件
44. 3	三和 住吉	用務員	3,865万円		窃盗
45. 3	正金相互 若松	支店長	2億円		顧客の印鑑盗用
45. 8	富士 雷門	外為係長ほか外部	19億円		不正融資
45. 9	西京都信用金庫	専務理事ほか	約50億円		同上
45. 9	北陸 十日町	支店長代理	1億5,000万円		横領
45. 9	三和 阿部野橋	預金係主任	約3億円		預金証書の偽造など
45. 10	協和信用金庫 浅草	支店長代理 金融ブローカー	8億円		不正融資

(注) この資料は、朝日新聞、日本経済新聞および毎日年鑑の記事からとったものである。

かなかおさまらず、事件が起こるたびに通達等で行政指導を繰り返してきた、という。

そこで、過去の不祥事件の通達の背景となった主な不祥事件について、当

局担当官の説明¹⁵⁾に従って、跡づけてみよう。

なお、「バブル経済」とは、日本では1986年以降、金融緩和を背景に株や土地の価格が高騰した。株や土地を持っている企業や個人はそのおかげで豊かになったり、これを担保に低利で資金を借り入れたりした。このように収益性などからみた実力以上に資産の価格が上昇したことで浮揚したこの時期の日本経済をこう呼ぶ。バブルは英語で泡^{あわ}のこと。バブルはもともと為替などの相場の変動メカニズムを説明する用語。(日本経済新聞社『経済新語辞典92』より)

(1) S40 「経営刷新通達」

有名な通達では昭和40年5月12日の「金融機関経営の刷新について」の依命通達がある。これは大蔵大臣から銀行局長宛てに通達を出すように命令され発出されたものである。背景となった事件はいろいろあるが、中でも大きな批判を受けたものは、いわゆる吹原事件^(注)であり、当時の金額で30億円という大きな事件が起こり、経営刷新通達が発出されたわけである。

(注) 前出 「世間の注目をひいた不祥事件年表」38. 10を参照。

(2) S45 「不祥事件防止通達」

昭和45年7月16日付の通達は、同年4月20日に発覚した不正融資があり、事故額が約19億円、これも某銀行の雷門事件^(注)として知られているものである。他にも某信用金庫で38億円の不正融資があり、これを受けて「金融機関の不祥事件の防止について」通達が出されている。

(注) 前出の不祥事件年表の45. 8 富士・雷門を参照。

(3) S48 「未然事故防止の通達」

それから、昭和47年12月と48年11月に連続して通達が出されている。背景は某地方銀行による預金の不正払い出し、横領で9億円に近い事故額のもの^(注)

であるが、その他何件かの事件が連続したため、一旦は課長事務連絡として出し、その後も事件がつづき、再度銀行局長通達として未然事故防止の通達として発出されたわけである。

(注) 滋賀銀行事件 この時は金融機関の内部管理体制の総点検を行っている。一定の点検項目を明示し、検査部なり財務局の金融検査官がそれぞれの項目に従って、金融機関の検査部とか事務管理部から報告を求めて総点検を行ったのである。

(4) S50「銀行課長事務連絡」

しかし、なかなか不祥事件は止まないため、昭和50年8月26日には銀行課長事務連絡が出された。これは某地方銀行の女子行員が架空名義の預金担保貸出しを^(注)実行し横領した事件である。

(注) 足利銀行事件

(5) S56「オンライン不祥事件通達」

また、昭和56年11月16日付の通達——オンライン・システムを利用した金融機関の不祥事件防止について——、これは直近の通達として一番新しいものであるが、昭和56年3月25日、オンラインの不正利用により預金の払い出しをしたという事件^(注)で世間を騒がしたというものであった。

(注) 三和銀行事件

このように戦後、ずっと不祥事件は止まないのであるが、平成3年7月には、偽造預金や営業店長印盗用により質権設定承諾書を作成し、取引先ノンバンクから預担融資という形で資金の引出しが行われた。このような事件が富士銀行、協和埼玉銀行、東海銀行、東洋信用金庫などで起こったことはご承知の通りである。

最近の事件は非常に金額の大きいのが特徴である。従来の事件の最高額は、昭和59年8月の某銀行ニューヨーク支店で起こった事件である。この事件は、

行員が行内ルール違反の為替売買を行い、その関連で非常に多くの為替差損を負った事件である。

ついでにこれも為替がらみの事件であるが、昭和57年7月某銀行シンガポール支店で行員が行内ルール違反を行い、為替差損を出したものである。

過去の大型不祥事件は最高100億円ぐらいであったが、今回の一連の金融不祥事件はそれをはるかに上まわる巨額のものである。

なぜ、これほど大きな事件が起きるかといえば、自分の銀行の資金を使っている不正融資であれば、資金繰りに破綻を来たすことがあってすぐ判明するが、ノンバンク等の資金を使ったため、発見が遅れたことによるものではないかと思うと、当局の担当官は述べている。

4 アメリカの金融検査制度

近年にわたり大型化した銀行不祥事の背景、問題点を探り、あるべき対応策を提示することが、本稿の課題であるが、それに先立ち金融革命先進国であるアメリカの金融検査制度を検証し、米銀の対応を概観してみたい。

日本の大蔵省当局が、昭和62年以降、銀行の健全性に係る総合的な判断を行うに当たり、金融の自由化の進展したアメリカの検査当局において、1978年以来採用されている CAMEL 検査の手法を導入していることは、既に述べた通り（98ページ）である。

金融の自由化・国際化が進展する中で、我が国の検査当局としては、これに対応して検査を充実強化するために、国際業務、海外との取引関係等に目を向けるのみならず、海外の検査当局との情報交換、意思疎通を活発に行うこととしている。特に、アメリカおよびイギリスの検査当局とは、平成元年以降、毎年意見交換のための会合を行ってきている。こうした過程で、相互における金融検査制度についても理解が深まってきているところである。

以下では、その中でアメリカの金融検査制度を重点的に見ることにしよう。¹⁶⁾

(1) 検査当局と対象金融機関

アメリカにおいては、商業銀行が1万3,000行と極めて多数存在する。マネーセンターバンクと呼ばれる大銀行から、いくつかの州にまたがって営業基盤を有するスーパーリージョナルバンク、1つの州全体を営業基盤とするリージョナルバンク、更にコミュニティバンクといわれる小さな銀行（1行1店舗のものが多く）までさまざまな態様がある。数からいうと、長期にわたり州際業務が禁止されてきた歴史的背景もあって、地域社会のニーズに応えるために設立された中小銀行が大部分を占めている。

法的根拠からいうと、連邦免許の国法銀行と州免許の州法銀行に分かれる。いわゆる二重銀行制度である。監督機関は更に複雑になっており、3つの連邦機関と各州の銀行局が存在して権限はかなり重複している。3つの連邦機関の権限の重複は事実上調整されているものの複雑であり、また州法銀行における州当局との権限の重複は解消されない。

国法銀行は通貨監督官事務所（OCC=Office of Comptroller of the Currency）が検査・監督を行うが、州法銀行については州銀行局の検査・監督を受けるほか、同時に連邦監督当局の検査・監督が行われ、連邦準備制度に加入している州法銀行は連邦準備制度理事会（FRB=Federal Reserve Board）、連邦準備制度に非加入の州法銀行で預金保険に加入している銀行は連邦預金保険公社（FDIC=Federal Deposit Insurance Corporation）が検査・監督を行っている。このほか、銀行持株会社についてはFRBが検査・監督を行っている。これら当局の検査の根拠は、それぞれOCCが連邦準備法第21条、FRBが連邦準備法第9条、FDICが連邦預金保険法第10条、州銀行局が各州の銀行法に求められる。

なお、検査対象金融機関数は、次表のとおりとなっている。

このような連邦の監督制度については、複雑過ぎるとの批判もあり、1991年2月に公表された財務省の金融制度改革案では、OCCを改組した連邦銀行監督庁が国法銀行およびその持株会社ならびに現在は貯蓄金融機関監督庁

アメリカの検査当局と検査対象金融機関数

OCC	国法銀行	4,369
FRB	FRB 加盟の州法銀行	1,064
	銀行持株会社	6,443
FDIC	その他の州法銀行	7,722
州銀行局	州法銀行等	カリフォルニア州の例—約270

(注) 1988年現在。ただし銀行持株会社については1987年、カリフォルニア州の例は1990年。

(OTS=Office of Thrift Supervision) が管轄している貯蓄金融機関 (貯蓄貸付組合=S&L=Savings and Loan Associations, 相互貯蓄銀行) を検査・監督することとし, また FRB は連邦準備制度への加入の有無を問わずすべての州法銀行およびその持株会社の検査・監督を行うこととし, FDIC は原則として預金保険および経営の破綻した銀行, S&L の整理の事務に専門化させるとの提案を行っている。

検査当局の検査要員については, アメリカの監督当局は, 検査に重点をおき, 検査後のフォローアップも含めて検査を通じた指導に力を入れている。例えば OCC の職員の 3 分の 2 が検査官であり, 許認可やガイドラインに基づく指導も検査によってその実効性が担保されているという側面が強い。これは他の連邦監督機関や州銀行局でもほぼ同様である (ただし, FRB および FDIC は金融機関の検査・監督のほかに, それぞれ金融政策, 預金保険の事務を担当している)。

OCC, FRB, FDIC の検査官の総数は, 1979年に4,669名だったものが, 1980年代後半には金融機関の倒産の増加等もあり検査の充実・強化に努めるべき大幅な増員が行われ, 1989年には5,625名となっている。これは1979年に比べて956名増であるが, ボトムスの84年に比べると1,710名の増となっている。州銀行局については, カリフォルニア州の場合, 検査要員数は約130人(1990年)となっている。

なお, OCC および州銀行局 (カリフォルニア州の場合等) の検査に要する

費用については、資産規模に応じた金融機関側の賦課金負担がある。

(2) 検査方式

「金融機関検査の歴史」(本稿95～98ページ)において述べたように、我が国においては戦後アメリカの検査方式を導入したことから、アメリカの検査方式は、ほぼ我が国の検査方式と同様の方式であるといえることができる。

なお、各検査当局における資産査定基準については、あらかじめ協議され統一された基準が用いられている。

検査周期は、OCC、FRBが約1年、FDICが約1～2年、州銀行局については、カリフォルニア州の場合約2年となっている。

検査の結果に基づき、連邦の検査当局においては、CAMELによる評価が行われ、個別の銀行に対する監督に当たり、重要な役割を果たしている。

このCAMEL評価は5段階評価となっており、評価1はあらゆる面において健全な銀行、評価2は通常の業務のうち回復可能な程度の弱点はあっても基本的には健全な銀行、評価3は財務面、業務面等についてやや問題、あるいは不満足な弱点を有する銀行、評価4は財務面その他の面で深刻な弱点を有している銀行、評価5は倒産の危険がきわめて高い銀行とされている。個別の銀行の評価は当然ながら秘扱いとされているが、大多数の銀行は評価2または3に属しているようである。評価4または5の銀行は問題銀行とされ、監督・検査において特別に注意を払うこととされている。

CAMEL評価は、個別行に対する検査の周期あるいは検査の深度(総合検査か、一部を簡略化した検査かなど)を決定する大きな要素とされている。

なお、金融自由化の進展に伴う金利リスク等市場リスクの増大によってリスク管理の重要性が認識されており、CAMELにおいてもリスクを定量化して評価することが課題となっている。

CAMEL評価は、通常1～2年ごとの検査の際に行われるが、金融機関の健全性、経営状態は、検査が終了してから次の検査までの間においてもでき

るだけの確に把握することが望ましい。このため、アメリカでは電算機を活用したモニタリングシステム（監督機関によってシステムの名称は異なる。）が発達している。これは、アメリカでは金融機関の数が多いので電算機による分析に適していたこと、財務内容のディスクロージャーおよび4半期ごとの財務データ（コールレポート）の提出等当局への資料提出の制度が整備されていること、更に金融自由化が進展する中で倒産する金融機関の件数が急増し、一層的確な監視すなわちモニタリングの必要が生じたことが背景としてあげられよう。

モニタリングシステムの具体的な手法としては、4半期ごとのコールレポートのデータを電算処理することにより財務分析が行われている。例えば資産の伸び率、利益の伸び率、ROAなど特定の指標に着目して同グループ内での順位を百分比にした計数が出てくる。更に、検査結果によるCAMEL評定の基礎となるデータのうち相当部分はコールレポートなどにより新たにインプットできるので、電算処理により検査後の銀行の状態の変化をフォローして分析し、オフサイトによる評定を行うこともできる（これに対し、実地検査による評定をオンサイト評定ということがある）。

検査周期などの決定に当たっては、前回の検査結果による評定とともに、モニタリングシステムによるオフサイト評定も参考にされる。このモニタリングシステムは、検査の効率化だけでなく、監督行政においても重要なデータとして参考にされている。

なお、モニタリングシステムは実地検査を代替するものではなく、これを補完するものである。すなわち経営管理面の評価や資産査定（不良資産のチェック）など実地検査でなければ対応できない部分があり、モニタリングシステムは実地検査と相まって効率的に金融機関の経営の実態を把握することが可能となる。

5 米銀の不祥事への対応

もとより、リスクの可能性 (risks and exposures) は様々あるが、ここでは「不祥事」に限定して議論を進める。米銀の言い方では、87～88ページに説明したように fraud (詐欺, 不正行為) が一般的である。

(1) よく起こる業務上の危険 (common business exposures)

細部の議論に入る前に、アメリカ銀行協会発行のテキスト¹⁷⁾に従って、一般的に業務上の危険とはどのようなものかを確認しておこう。

- ① 誤った記録保管 (erroneous record keeping) ……会計基準に反した記帳処理である。
- ② 許容できない会計方法 (unacceptable accounting) ……一般的に認められたものでない、あるいは状況に不適切な会計方法である。
- ③ 企業の営業停止 (business interruption) ……一時的操業中断から企業の完全終結までを含む。
- ④ 誤った経営判断 (erroneous management decisions) ……それ自体問題であるが、他の危険を誘発しがちである。
- ⑤ 不正および横領 (fraud and embezzlement) ……様々な段階で行われる犯罪であるが、経営陣によるものもある。
- ⑥ 法律上の制裁 (statutory sanctions) ……司法あるいは規制当局から、事業運営に対して課される処罰である。
- ⑦ 過剰経費ないし収益ロス (excessive costs/lost revenues) ……回避可能な費用支出や収入減を指す。
- ⑧ 資産の損失や破壊 (loss or destruction of assets) ……意図的でない各種資産の損失や情報・データの破壊をいう。
- ⑨ 競争上の不利益 (competitive disadvantage) ……市場の要求に順応

できなかつたり、競争に十分対応できなかつたりすることを指す。

(2) 米銀の fraud (不正) に対する見方

アメリカの監査基準書は、不正問題に係わる用語として、「誤謬」(errors)、「不正」(irregularities) および「違法行為」(illegal acts) に区分して定義している。¹⁸⁾

これとは少し見方が違うかも知れないが、アメリカ銀行協会の前掲書から「管理と監査の相違」(Distinction between control and audit) という部分を引用してみよう。¹⁹⁾

Controls can be described as internal checks and balances designed to prevent losses from occurring through errors or irregularities (fraud). (Errors are unintentional mistakes made in handling assets and in providing financial information ; irregularities are intentional improprieties.) With good systems of controls in place and working as designed, the administration and operation of a bank will be profitable and efficient.

「管理」とは、誤謬または不正 (fraud) から起こる損失を避けることを目的とする相互牽制とすることができる。(誤謬は資産を取扱ったり、情報を提供するのに当たって犯した意図せざる誤ちである。一方、不正は意図的な不穏当な行為である。) 良好な管理組織があって、予定通り運営されるならば、銀行の管理と運営は利益をもたらす、効率的な筈である。

Audit can be described as a bank's internal function that evaluates the systems of controls and determines whether they are adequate and working effectively to prevent and detect errors and irregularities.

「監査」とは、管理組織を評価し、それが誤謬や不正を防止・発見するのに適切で有効に働いているかを判断する銀行の内部機能とすることができる。

以上から、本稿において検討すべき「不正」—— irregularities (fraud) の

位置づけが明確にされたと思う。

(3) ウェルズ・ファーゴ銀行事件

アメリカの銀行犯罪で有名なものに、ウェルズ・ファーゴ銀行の2,100万ドル詐欺事件がある。銀行不正の一事例として、小著²⁰⁾から、その概要を説明してみよう。

1981年に Wells Fargo Bank のビバリー・ヒルズ支店の営業主任の行員を含む3名が、約2年間にわたって2,100万ドルの embezzlement (横領) をしていたことが発覚した。

犯行の手口は、本支店勘定 (the Branch Settlement Account) を使ったものである。つまり別の支店の口座へ資金の振替をする (transfer funds) 際に、5営業日以上本支店勘定が未決済のままの場合は、相手店に照会するシステムになっていた。これを逆用して、5営業日ごとにより大きな金額を送って、前の送金を決済し、差額を現金で引き出すという方法である。これを2年間、毎週繰り返したわけである。

1枚の伝票の金額には、9万5,000ドルの上限額 (a control limit) があったが、何枚も伝票を作ることで、犯罪は続けられた。内部の共犯者がいたからできたことであろうが、有効な防止策 (protective measures) はなかったのだろうか。不正行為をしていた行員は、最後には毎週25枚も架空の伝票を起こしていたというのである。

米国では強制休暇 (mandatory vacations) という制度があって、行員は2週間の連続休暇が義務付けられている。ところが、この犯人は連続休暇中も週1回店にちょっと顔を出していたというのである。また、本支店勘定の清算を“うっかりミス”で遅らせたことがあったのに、チェックがルーズなため発見されるには至らなかったということである。このようなことでは、せっかくのチェック機能が有効に働きようがない。

発見の端緒は、本人の単純なミスであった。1枚の伝票を誤って「出」の方を先にインプットしてしまい、当該口座が100万ドル近い赤残になり、それが他の役席者の注意を引いた結果であった。しかし、磁気テープに記録が全部残るこの種の犯罪は、あまり賢明とはいえないだろう。

この犯罪に対する米銀の²¹⁾評価を見ると、「連続休暇」(リフレッシュと事故発見の両目的がある。内容的には「強制休暇」と変らない。)の実行確認に不備があったとしている。即ち、2週間の間で殆どの取引は清算されるので、例外取引が発見しやすくなるというのだが、内部に共犯者がいた場合は、はたしてそううまく行くだらうか、疑問の残るところである。

注

- 1) 「世界的に続発する金融不祥事」『ニッキン』日本金融通信社, 1991. 9. 13.
- 2) 「最近の銀行不祥事件をめぐって——内部管理軽視の組織風土を問う」神奈川大学国際経営研究所『国際経営フォーラム』No.3, 1991. 12.
- 3) 「銀行経営における内部監査の意義——日米視点の比較に着目しつつ」神奈川大学経営学部『国際経営論集』No.3, 1992. 3.
- 4) 細田末吉『不正と決算の監査役監査』同文館, 1993年, 「はしがき」「目次」8ページ。
- 5) Benton E. Gup, *Bank Fraud*, Bank Administration Institute, Rolling Meadows, Ill., 1990, Introduction.
- 6) 研究報告「企業不祥事抑止のための監査役の行動について」1993年5月20日, 企業不祥事事例研究グループ『月刊監査役』(社)日本監査役協会, 1993年7月号, 36~64ページ。
- 7) 「金融・証券不祥事の法的改善策の研究」『金融・商事判例』第907号, 経済法令研究会, 1993年1月増刊号, 6ページ。
- 8) 西堀彌寿雄編著『不祥事件と金融検査』(社)金融財政事情研究会, 1971年, 7~9ページ。

- 9) 大島鋼一『金融機関の不祥事件と業務管理』金融コンサルタント社, 1991年
版, 15～16ページ。
- 10) 西堀彌寿雄編著, 前掲書, 9ページ。
- 11) 橋本光憲『金融機関における支店経営と管理体制』経済法令研究会, 1993年,
337, 345～346ページ。
- 12) 西堀彌寿雄編者, 前掲書, 10ページ。
- 13) 金融検査研究会『新時代の金融検査実務』大蔵財務協会, 1991年, 7～17,
44ページ。
- 14) 西堀彌寿雄編者, 前掲書, 366～368ページ。
- 15) 藤田重則「金融不祥事と再発防止策等について」『ニュー・ファイナンス』1991
年11月号, 4～12ページ。
- 16) 金融検査研究会, 前掲書, 541～545ページ。
- 17) *Bank Control and Audit*, American Bankers Association, Washington, D.
C., 1983, p. 133.
- 18) 石田三郎・林恭造編著『監査の理論と実践』中央経済社, 1993年, 13～14ペ
ージ。
- 19) *Bank Control and Audit*, pp. 20～21.
- 20) 橋本光憲『銀行英語の手ほどき』日経文庫, 日本経済新聞社, 1985年, 160～
162ページ。
- 21) *Bank Control and Audit*, p. 36 & p. 66.

主要参考文献

- (1) 柿島一三『現代実践内部監査』白桃書房, 1990年。
- (2) 山本清次・小林資明『業務上の不正発見と防止』ぎょうせい, 1990年。
- (3) 東陽監査法人編『内部管理実務ハンドブック』中央経済社, 1993年。
- (4) 八木春馬『金融機関における営業店のリスク・マネジメント』経済法令研究
会, 1992年。
- (5) 酒井俊雄・徳本鎮『金融事故の民事責任』一粒社, 1981年。
- (6) 宮崎乾朗『金融不祥事とミンボー』民事法研究会, 1993年。
- (7) 現代金融問題研究会『金融事件総観』同会刊, 1982年。