

柿崎 環著

## 『内部統制の法的研究』

(日本評論社, 2005年5月)

片木 晴彦

## はじめに

「内部統制」という言葉は、わが国でも次第に定着しつつある。平成12年9月20日大阪地方裁判所判決（大和銀行事件）が、金融機関の取締役が適切なリスク管理体制（内部統制システム）を設置する義務を負うことを肯定したうえで、当該銀行の管理体制が著しく不備であったとして、担当取締役および監査役の善管注意義務違反を認めたことから、会社経営者の内部統制設置義務が強く意識されるようになった。

平成14年商法改正により新設された委員会等設置会社では、取締役および執行役の職務の執行を監査する監査委員会の職務の遂行のために、会社の内部統制に関する事項を取締役会が決定することを求めている。商法施行規則によれば、取締役会が決定すべき事項は、①監査委員会の職務を補助する使用人、②同使用人の執行役からの独立性の確保、③執行役および使用人の監査委員会への報告体制、④執行役の職務の執行に係る情報の保存と管理、⑤損失の危険の管理に関する体制、⑥執行役の職務の執行が法令及び定款に適合し、かつ、効率的に行われ

ることを確保するための体制、である。

そして平成17年7月に成立した新会社法は、「取締役の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制その他株式会社の業務の適正を確保するために必要なものとして法務省令で定める体制の整備」については取締役ないし取締役会が定めることを求め、特に大会社では、このような体制の整備を義務づけている（会社法348条3項4号・同条4項、同362条4項6号・同条5項）。

証券取引法分野では、2003年3月のディスクロージャー制度関係の内閣府令およびガイドラインの改正により、有価証券報告書等で、「コーポレート・ガバナンスに関する情報」、および「リスクに関する情報」の開示が要求されるようになった。「コーポレート・ガバナンスに関する情報」には、内部統制システムの整備の状況、リスク管理体制の整備の状況、役員報酬や監査報酬の内容が含まれる。一方、「リスクに関する情報」としては、事業の状況や経理の状況等に関する事項のうち、会社の事業目的の達成を阻害する様々のリスクで、投資者の判断に重要な影響を及ぼす可能性のある事項について記載が求められる。最後に2005年7月13

日に企業会計審議会より公表された「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準」の公開草案（以下「内部統制公開草案」と称する）は、経営者が財務報告に係る内部統制の有効性を評価し、その結論を報告する「内部統制評価報告書」と、同報告書の内容の適正性について、監査人が監査する「内部統制監査」の制度化を提案している。

このように、わが国でも内部統制の設置が義務づけられ、経営者による内部統制の有効性の評価の報告と内部統制監査が制度化されようとしているが、アメリカにおける内部統制の設置義務は、1977年の証券取引法改正に端を発する。そして、エンロン・ワールド事件をはじめとする企業の不祥事を受けて成立した2002年企業改革法（サーベンス・オクスリー法）は、内部統制の有効性評価に係る経営者報告書の作成を義務づけるに至った。

本書は、アメリカにおける四半世紀にわたる内部統制制度の発展の歴史を、アメリカの連邦証券諸法における内部統制の規整と、証券取引委員会（SEC）による法の執行を中心として、詳細に分析するものである。わが国における内部統制の本格導入の前夜ともいえるこの時期に、真に時宜を得て公開された本書を通じて、内部統制がコーポレート・ガバナンスに果たすべき役割について、正当な理解を得ることが期待される。

## I. 本書の構成

第1編は、1977年海外不正支払防止法（FCPA=Foreign Corrupt Practice Act of 1977）の制定によって1934年証券取引法が改正され、同法適用会社に対して内部会計統制シス

テムの設置と維持が義務づけられるに至ってから、1992年のいわゆる COSO 委員会報告による内部統制フレームワークの成立（Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Internal Control-Integrated Framework）までの、アメリカにおける内部統制の法規制と内部統制概念の進展の歴史を詳述する。

第1章ではFCPA制定前の監査基準等における内部統制概念の扱い、およびFCPA制定の契機ともなった、一連の海外不正支出をめぐってのSECの対応が説明されている。SECが、FCPA制定前から、不正支出の不開示に対する違法行為差止請求の付随的救済の一環として、社外取締役からなる監査委員会の設置など、コーポレート・ガバナンスの充実を求めてきたことが指摘されている。

第2章では、FCPAによる内部会計統制システムの設置義務制定の経緯から、同法の制定を受けた会計プロフェッションおよびSECの対応が説明される。AICPAにより組織されたコーエン委員会の報告書では、内部統制をして、財務諸表監査の試査の範囲を画するための評価対象から、財務報告プロセスの監査のためのツールへと進化させることを提言している。またFCPAは、その名が示すとおり、直接には海外における不正支出の抑止を目的としたものであるが、SECは、初期の頃から、同法違反に対する差止請求ないしは行政手続上の処分を通じて、広く財務報告の公正性を確保するための内部統制制度やガバナンス体制の確立を目指してきたという。

第3章では、1980年代における内部統制概念の拡大が描かれる。この時代に、トレッドウェイ委員会の報告や監査基準ステートメント55号

などを通じて、内部統制は、狭義の会計統制概念を離れ、「統制環境」を含め、その目的も内容も企業の活動や組織全体に広がった広義の概念に拡大していく。

第4章では、COSO 報告公表の意義が論じられる。FCPA 制定当初から、経営者が構築することを求められる内部統制と、監査人が監査の前提として評価する内部統制との間に齟齬があり、両者の食い違いが、経営者による内部統制の報告の義務づけと、報告に対する監査人の監査を制度化することの妨げとなっていた。COSO 報告は、内部統制を、事業の有効性と効率性、財務報告の信頼性、法の遵守という三つの目標の達成に向けて、合理的な保障を提供するための取締役会、経営者を含む全社的なプロセスであると、広義の概念を基盤とする定義付けを行っている。同報告が提示する内部統制概念は、本書第三編で詳述される企業改革法による内部統制に対する法的規制の強化の前提となるが、「証券市場の発達、および不正な財務報告を伴う企業不祥事に続発により、財務報告の信頼性を確保するために監査人に寄せられる社会の期待が、両者を接近させる方向へ、即ち、共通の内部統制概念に基づく役割分担と法的責任の基盤の整備を促すものとなっていったと解される」（本書179頁）。

第2編は、企業改革法の制定までのコーポレート・ガバナンスの強化を、1934年証券取引法10A条により新設された監査人が経営者の違法行為を報告する義務と、監査委員会の機能と独立性の強化に焦点を当てて、詳述する。後者について、ブルーリボン委員会の勧告から始まり、SECの開示規則の改正、さらに証券取引所の上場規則の改正に至る一連の改革を通じて、監査委員会は、内部監査組織や外部監査人

と、取締役会による経営者の監督機能とを結びつける「連結点」としての機能を与えられたのである。

第3編は、エンロン・ワールドコム事件に端を発する公開会社の一連の不祥事を受けて成立した2002年米国企業改革法における、内部統制を含めた企業の開示、監督制度の強化を扱う。考察の中心となるのは、経営者に対して、年次報告書や四半期報告書に重要な不実記載のないこと、また内部統制の構築・維持責任を経営者が負い、内部統制の有効性について評価したことの宣誓を求める企業改革法302条と、財務報告に係る内部統制について経営者による構築義務及びその有効性の評価を記載した内部統制報告書、ならびにその報告書に対する外監査人による証明を年次報告書に開示することを規定する同法404条である。

本書が随所で述べているように、経営者による内部統制報告書と同報告書の監査人による監査は、1977年FCPAの制定以来、おりにふれてSECが規則案において提案し、また内部統制やガバナンス制度の強化を目指す各委員会の報告が推奨したものであった。SECの一連の提案は、負担を嫌う企業と監査人の抵抗と、さらに評価の対象となるべき内部統制制度の概念、あるいはその有効性の評価方法が明確でないことから退けられてきた。企業改革法による内部統制報告書の制度化は、「エンロン・ワールドコムなどの企業不祥事によるアメリカ証券市場の開示・会計制度に対する信頼崩壊の危機が大きな追い風であったことはもちろんであるが、1970年代、80年代と比較して企業の内部統制システム構築・維持のプロセスが徐々に明らかになってきており、監査委員会、監査人、経営者の相互の連携による内部統制システムの実

現およびその整備責任を最終的に負う経営者にその有効性の評価を要求しても当初ほどの混乱はなく、かつ内部統制の有効性の評価を要求しなければ財務報告プロセスの実効性をもはや確保ではない状況に至ったからと推測できる」(本書313頁)。

第4編は本書のこれまでの考察をふりかえるとともに、わが国の内部統制制度の構築に向けての課題を考察する。

## II. 内部統制の概念

1977年FCPAは、本来は、1970年代に相次いで明らかになったアメリカ企業の海外における不正支出に対処するため、海外高官に対する不正な資金の供与をアメリカ国内法上も違法とすることを主たる目的とし、そして、海外における不正支出の温床となりがちな簿外支出、簿外資産の発生を抑止するために、「内部会計統制」の設置を義務付けたものである。

同法で法定された内部会計統制の概念は、当時の監査基準の定義と一致するが、著者によると、「このことがその後の内部統制の概念をめぐる理解の混乱を招く要因となったと思われる」(本書75頁)。監査基準における内部統制は、財務諸表監査における監査人の試査の範囲を確定する意義を有し、監査手続上、監査人が評定すべき「内部会計統制」の範囲は、監査人の責任を限定しようとする意向からも、限定的に理解されるからである。

しかし、会計監査の観点からも、内部会計統制とそれ以外の管理統制とがどれだけ明確に区分しうるかは、疑問であるし、とりわけ、会計監査においてリスク・アプローチの考え方が強調されるようになると、監査リスクの評価の上

からも、「統制環境」を含めた広い意味での内部統制の有効性の評価が、監査手続としても求められるようになる。COSO報告が示す内部統制の枠組みは、このような経営者の経営管理のツールとしての内部統制と、監査手続上評価の対象となる内部統制との接近を背景とする。2004年になって、COSO委員会は、内部統制をもその中に取り込んだ「企業のリスク管理」に関する統合的枠組みを公表し、内部統制をより広範な経営戦略と関連づけている。「内部統制公開草案」も、内部統制の基本的な枠組みを、業務の有効性及び効率性、財務報告の信頼性、事業活動に関わる法令等の遵守という、1992年COSO報告が掲げる目的に加えて、資産の保全をも目的とし、統制環境、リスクの評価と対応、統制活動、情報と伝達、モニタリング、さらにはIT(情報技術)の利用を基本的要素とする全社的なプロセスと捉えている。

## III. 財務報告に係る内部統制の有効性の評価および報告

「内部統制が存在すること、それが有効に機能することは、全く別の問題」(本書180頁)であり、証券取引法上設置と維持が求められる内部統制の有効性を担保するために、経営者に内部統制の有効性を評価させるとともに、その評価結果を外部に報告させ、かつ、報告内容についての監査人のレビューないし監査を求めることの重要性は、本書が特に強調するところである。

本書が詳細に分析しているように、アメリカにおいては、FCPAの制定当初から、SECの提案や、各種委員会の勧告などで、内部統制の有効性に関する経営者報告書の導入が提案され

てきた。2002年企業改革法は、漸く財務報告に係る内部統制の有効性について、経営者が外部に報告すること、および同報告に対する監査人の証明を義務づけるが、制度の実現には、COSO 報告等による内部統制の目的とその構成に関する統一的な理解の確立を待つ必要があった。

企業改革法は、経営者が「開示統制・手続」（非財務情報を含めた開示情報が、確実に記録、処理、要約されるよう設計された統制その他の手続と定義される）の構築義務を認め、その有効性について評価したことを宣誓することを求める。これに加えて、財務報告に係る内部統制については、経営者の内部統制報告書と同報告書に対する監査人の証明が求められるのである。

「内部統制公開草案」でも、多様な目的を内包する内部統制の枠組みのうち、財務報告に係る内部統制に限って、経営者による有効性の評価及びその結果の内部統制報告書による開示、かつ同報告についての監査人の監査が求められている。

財務報告に係る内部統制についてのこのような扱いは、一面では内部統制報告書の作成を義務づけられる経営者と、同報告書の監査を求められる監査人の負担と責任を限定しようという意味を有する。と同時に、財務報告に係る内部統制が、アメリカおよびわが国の証券法制が追求してきた、証券市場における開示情報の信頼性の確保と強く結びついてきた帰結でもある。

アメリカにおける内部統制設置義務は、各州の会社法規定ではなく、連邦証券法制の中で実現している。「内部統制公開草案」も、証券取引法上のディスクロージャーをめぐる一連の不祥事が生じたことをきっかけとして、金融庁及

び企業会計審議会の下で成立した。

他方で新会社法は、上場会社であるかどうかにかかわらず、大会社に内部統制の整備を求める。会社法が整備を求める内部統制の目的および構成が、「内部統制公開草案」に示される内部統制の基本的な枠組み、さらに財務報告に係る内部統制と、内容的にどの程度一致するのかは、今後の法務省令の制定等を待つことになるが、コーポレート・ガバナンスに係わる証券法制と会社法制との整合性の確保の問題ではある。筆者が正当にも指摘しているように、わが国の「内部統制構築・維持義務は、会社法と証券取引法を分断したまま、会社法プロパーの問題として位置付けられようとしているように思われるが、公開株式会社における執行役および業務担当の取締役役に課される法的義務は、証券市場の公正性確保を目的とした情報開示の質の向上をも射程に入れて勘案しなければ、もはや説明し得ない状況にあることに留意すべきである」（本書315頁）。新しい会社法では、「公開会社」という言葉は、その株式の一部または全部について、定款で譲渡制限の定めをおかない会社を意味するにすぎず、証券市場においてその株式等が取引される、上場会社等のガバナンスは会社法の中には体系的に示されていない。このことの弊害がここにも生じているように思われる。

#### IV. 内部統制とコーポレート・ガバナンス

著者が強調しているように、FCPA 制定当初から SEC は同法によって制定された内部会計統制設置義務を、法の本来の目的である海外不正支出の防止に限定することなく、「財務報

告の公正性を確保するための企業ガバナンスの確立という重要目的の実現のために利用した」(本書77頁)。本書では、内部会計統制の設置義務違反が認められる事例におけるSECの法執行の状況が詳細に検討されているが、それによると、SECは、裁判所に対する差止命令の請求の中で認められる付随的救済、あるいはSEC自身に認められる行政手続上の処分における同意審決の条件など、多様な手段を用いて、内部統制そのものの整備にとどまらず、独立した社外取締役の選任や、独立した社外取締役からなる監査委員会の設置など、企業ガバナンスの確立を追及してきたことが解る。

アメリカにおいても、内部統制と、取締役会や監査委員会など企業のガバナンス制度との関係が明確に意識されてきたのは、1990年代に入ってからではないかと考えられる。本書第2編第2章以下で検討されているように、ブルーリボン委員会の勧告、SECの規則改定、上場規則の改定、その他の実務指針の改定を通じて、監査委員会の独立性や機能の強化が求められ、特に監査人や内部監査との連携の強化が追求された。

アメリカのコーポレート・ガバナンスでは、経営戦略の策定については最高経営責任者が中心的な役割を果たすものとされ、取締役会は、最高経営責任者を頂点とする会社役員の経営成果を評価し、その行動を監督することを役割とすると考えられている(モニタリング・モデル)。監査委員会は、取締役会の監督機能の中にあって、財務報告の信頼性の確保、経営者による法遵守体制の整備の確認などを主たる役割とする。

アメリカの監査委員会は、社外の独立取締役によって構成され、会社の業務を日常的に

チェックすることは想定されていない。「そこで、日々の事業活動を継続的にチェックし、企業のリスク管理を行う内部監査部門が、監査委員会に対する情報提供・伝達機関として近時注目されてきたのである」(本書263頁)。一連の規則や実務規範の改訂を通じて、監査人や内部監査人の監査委員会に対する報告義務が強化され、「監査委員会が、財務報告プロセスのモニタリングを実効的に行う基礎が提供された」(本書266頁)。

株式会社の経営監督機関と内部監査との連携は、当然にわが国においても従来から求められてきた。しかし、会社法によって、内部統制の設置義務がはじめて法定されたことにより、改めて両者の連携のあり方を検討する必要性が生じている。

委員会等設置会社の監査委員会と内部統制の関係については、先行するアメリカのモデルが存在するが、わが国独自の監査役会と内部統制の関係については、モデルが存在しない。会社に常勤する委員の存在を当然には予定しない(アメリカモデルに従えば、むしろそれを避けようとする)監査委員会制度と異なり、監査役会には必ず常勤の監査役が存在する。この常勤監査役が内部統制、特に内部監査を指図することについては、監査役と会社使用人との兼務を禁止する商法ないし会社法の規定との抵触を考える必要がある。

この点について、著者は、「今日、内部監査の意義は、IIA [Institute of Internal Auditors: 評者注] の定義の変化に見られるように、「経営者スタッフとしての」独立評定活動という位置付けから、組織体に付加価値をもたらすための、独立かつ客観的な保証活動へと変容してきていることに鑑みれば、こうした経営

者から独立した内部監査部門を活用して監査役監査を行うのであれば、兼任禁止の趣旨に反することにはならないのではなかろうか」(本書389頁)という、注目すべき見解を述べる。監査役が内部監査部門に対して単発的に調査を依頼することには何の問題もないが、規則的かつ組織的に常勤監査役が内部監査部門を組織することが認められるか。兼任禁止の趣旨、内部監査の実態などをも考慮して慎重に検討する必要がある。

## おわりに

アメリカの企業改革法に対しては、法遵守のための費用負担が膨大に上るとの批判も存する。わが国においても、内部監査の「標準モデル」のようなものが確立していくときに、標準

モデルからの乖離が取締役や執行役の監督義務違反の根拠として代表訴訟等で主張され、結果として会社実務において、各会社の実状や特性を無視したモデルへの摺り合わせが生じてしまうおそれがないではない。本書が明らかにするアメリカの内部統制の発展の歴史の中から、内部統制という像の様式ではなく、その魂を学びたいものである。

(広島大学大学院法務研究科教授)