

# 米国における内部統制概念の 法的展開とわが国の課題

The Legal Development of Internal Control  
System in the United States of America,  
and its Legal Agenda in Japan

柿 崎 環

## 要 旨

現在、内部統制とは「業務の有効性と効率性、財務報告の信頼性、関連法規の遵守という目的達成に関して合理的保証を提供することを意図した、事業体の取締役会、経営者およびその他の構成員によって遂行される一つのプロセス」とする米国のCOSO報告書による定義が、デファクト・スタンダードとされている。しかし、米国において内部統制概念は、単なる会計マターではなく、証券市場の情報開示・会計・監査を支える個々の企業のガバナンスの根幹部分としての法的側面に一貫して重大な意義があることに留意すべきである。すなわち、企業の内部統制システム構築は、証券市場の公正性確保にむけた情報開示の「質」の向上の前提条件であるとともに、経営者の対市場責任の基礎として把握され、その更なる充実が、適時開示の法的基礎をその実現手続と共に示す2002年米国企業改革法においてみてとれる。わが国においても平成14年、委員会等設置会社の取締役会が、商法施行規則において内部統制構築の基本方針を定めることを義務付けられたが、ともに証券市場を活用する公開株式会社を前提とする以上、共通の問題意識をもって内部統制の構築やその法規制のあり方を検討する必要がある。本稿においては、米国の内部統制規定をめぐる歴史的展開を踏まえて、わが国においても早急に対応が求められる商法施行規則193条等について検討し、そこに列挙された内部統制構築のための具体的項目から浮かび上がる問題点や課題について、さらには監査役設置会社における内部統制構築のあり方と委員会等設置会社の場合のその違いについて若干の考察をくわえ、最後に、わが国の内部統制に対する市場法的視点からみた法規制のあり方について言及した。

一 はじめに .....	42
二 米国における内部統制規定の法定とその意義 .....	43

1	34年法13条(b)(2)の法定と背景	43
2	内部統制の充実に向けたSEC、会計プロフェッション、議会の動向と歴史的展開	44
	(1) SECの法施行	44
	(2) 内部統制構築義務の対外的責任の明確化に向けた取り組み	44
	(3) 内部統制に関する法的動向	45
三	2002年米国企業改革法にみる新しい内部統制の展開	46
1	企業改革法およびSEC規則における内部統制規定	46
	(1) 404条	46
	(2) 302条	47
2	監査委員会の役割と内部統制	48
	(1) 監査委員会に対する情報伝達システムの充実	48
	(2) 情報開示プロセスの公正性の確保	48
四	結びにかえて——日本法への示唆——	48
1	わが国における内部統制システム構築	48
	(1) 経営者による内部統制システム構築・評価・開示と外部監査人による証明	49
	(2) 監査委員会と内部統制システム	50
	(3) 監査役設置会社と内部統制システム	51
2	内部統制構築と法規制のあり方	52

## 一 はじめに

わが国において、「内部統制システム」の構築にむけた取り組みは、現在喫緊の課題となっている。第一に、平成12年9月20日の大和銀行事件判決において、内部統制システムの構築およびその監視は、取締役ないし監査役の義務であることが明らかにされ<sup>(1)</sup>、第二に、平成14年改正商法特例法により導入された委員会等設置会社では、内部統制についての決議が取締役会に要求され、具体的な決議項目が商法施行規則に定められた。この改正を受けて、経済産業省も平成15年6月「リスク新時代の内部統制」と題する具体的なガイドラインを公表したところである<sup>(2)</sup>。

しかし、従来、わが国の内部統制概念は、専ら会計学・監査論の領域で扱われてきたため<sup>(3)</sup>、法的視点からの検討が必ずしも十分とはいえないように思われる。これに対して、米国においては、内部統制の構築義務が1977年の海外不正支払防止法 (the Foreign Corrupt Practice Act of 1977) の制定により1934年連邦証券取引所法 (Securities Exchange Act of 1934; 以下34年法とする) 13条(b)(2)に定められ、早くから法的問題として扱われてきた<sup>(4)</sup>。後に述べるように、SECは、この内部統制構築義務を定める同法13条(b)(2)を根拠に、公開会社におけるガバナンスの根幹

部分の整備を促す法執行を行い、もって連邦証券諸法に基づく開示・会計・監査を支える体制を社内に構築させてきたといえる。

こうした法的動向のなかで、米国公認会計士協会（AICPA）の主導により1992年にCOSO報告書<sup>(5)</sup>が公表されたが、これはあくまでも法的な対応の一過程での産物であって、その限界は再び2002年企業改革法（The Sarbanes-Oxley Act of 2002）<sup>(6)</sup>における内部統制概念の再構築という形で明らかになりつつあるように思われる。本稿では、こうした米国の長年に亘る経験から示唆を得て、わが国において内部統制をどのように構築していくべきなのか、その具体的内容、手続等の規制のあり方について検討することを目的とする。

## 二 米国における内部統制規定の法定とその意義

### 1 34年法13条(b)(2)の法定と背景<sup>(7)</sup>

米国において、内部統制概念が法的に注目され始めたのは、1970年代初頭のことである。この当時、公開会社の不正な財務報告に悩まされていたSECは、企業のガバナンス・システムの機能不全にその原因があり、そこになんらかのメスを入れなければ根本的な解決は期待できないと考えていた<sup>(8)</sup>。そこで、SECは34年法登録会社（資産1000万ドル超、株主500名以上の証券発行会社）に対して差止命令（injunction）とともに判例法上認められた付随的救済（ancillary relief）などの手段を用いて法執行を行うことで、企業に適正なガバナンス・システムの構築を促してきたが、こうしたSECの法執行に対しては、州会社法の領域に属する事柄であって、SECの権限逸脱ではないかとの批判があった。

しかし、1970年代前半にウォーターゲート事件に端を発するロッキード社などの会社不正が起り、これを機にSECは自らの法執行の根拠規定を求めて、内部統制の構築義務を定めるように働きかけ、その結果1977年の海外不正支払防止法に、初めて内部統制構築義務が明文で定められることとなった。もともと海外不正支払防止法は、米国企業による海外の公務員に対する賄賂・不正行為の防止を目的としていたが、およそ会計帳簿記録の不備や粉飾は、会社不正に繋がるとの発想から、海外のみならず国内の企業活動にも及ぶものとして<sup>(9)</sup>、内部統制規定は34年法13条(b)(2)に刑事罰を伴うものとして置かれることになった。これにより、健全なコーポレート・ガバナンスを促すSECの法執行の根拠規定が以前よりも明確になり、1978年のNYSE等による監査委員会設置の上場基準導入とあいまって、次第に独立取締役を構成員とする取締役会や監査委員会の設置などがSEC登録会社の間で整備・充実していったものと考えられる。

この13条(b)(2)の内容は、第一に、会社の取引および資産の処分を正確かつ公正に反映した、帳簿、記録の維持を義務付けたこと、第二に、取引が具体的権限の委譲に基づいて行われ、資産が保全され、GAAPに基づく財務諸表が作成されることを合理的に保証する内部会計統制システムの構築をSEC登録会社に義務付けた規定である<sup>(10)</sup>。また1988年の改正により、この内部統制構築

義務は、その子会社に対しても及ぶことが明らかになり、かつ刑事罰の故意要件の見直しが行われた<sup>11)</sup>。

## 2 内部統制の充実に向けた SEC、会計プロフェッション、議会の動向と歴史的展開

### (1) SEC の法執行

SEC は、34年法13条(b)(2)の規定を根拠に企業の内部統制やガバナンスに介入する法執行を行ったが、その付随的救済の内容として、内部会計統制の構築、財務諸表の修正、役員・取締役による会社への資金の返還はもとより、独立取締役の選任、監査委員会の設置といった基本的なガバナンス・システムの整備を要求した<sup>12)</sup>。もっとも、この34年法13条(b)(2)に関する SEC の運用指針が明らかではないとの批判に対して、SEC は1981年に解釈通牒を出し、このなかで不注意な記録ミスや、社内に合理的な管理プロセスを講じても発見できなかった違反に対してまで法執行を行うものではなく、あくまで経営者不正に対処するものであることを示した<sup>13)</sup>。さらに SEC による法執行に加えて、1983年の SEC v. World-Wide Coin Investments Ltd. 事件<sup>14)</sup>では、連邦地方裁判所が34年法13条(b)(2)の解釈指針を示している。この事件において、裁判所は13条(b)(2)に定められる「内部会計統制システム」とは、「単なる会計制度とは異なり、その会社の会計システムに生じうる誤謬や不正を回避・発見するための手続きをも含んでいる」と判示して、さらに「内部会計統制環境」を決定する要因として「社員に対する権限委譲の程度と態様」また「分離すべき職務のチェックを行う組織構造の有無」などを挙げ、内部統制システムの有効性には「監査委員会や内部監査部門の有効性」などの検討が不可欠であると指摘している<sup>15)</sup>。そして、その後の SEC の法執行の動向についてみると、海外不正支払防止法制定当初は、不正な財務報告を契機として、企業内の内部会計統制の未整備を追及していくという方向性がみられたが、80年代後半には、帳簿上の虚偽記載と内部統制システムの不備を分けて検討する例もみられるようになり、また虚偽記載がなくとも、内部統制システムに問題がある場合には、その不備を是正する法執行を行う旨の SEC による表明もあった<sup>16)</sup>。さらに90年代前半には、内部統制の有効性に関する経営者評価の要求や、監査委員会の同意なしには内部監査人を解任できないとすること、監査委員会メンバーに少なくとも一名の財務専門家を要求すること、経営者による内部統制の有効性評価を監査人がレビューすることを要求するといったように、後述する企業改革法を先取りした内容を付随的救済に盛り込む法執行もみられた<sup>17)</sup>。さらにこのことは、後述する COSO 報告書の内部統制の構成要素である「統制環境」の整備を先取りした法運用の集積が見られたと考えることもできる。

### (2) 内部統制構築義務の対外的責任の明確化に向けた取り組み

こうした法執行に加えて、SEC は、経営者による内部統制構築義務の対外的責任を明らかにするため、1979年にはすでに、内部統制の有効性の評価に関する経営者報告書の開示と監査人に

よるその証明の義務付けを提案していた<sup>18)</sup>。しかし、この時点では内部統制概念自体が、経営者および監査人による内部統制の有効性評価に対する法的責任を問う基礎として曖昧な面が否めなかった。そのため、実務界からの反対が強く SEC は提案を取り下げている。もっともそうした実務界からの批判にも拘わらず、1980年代には貯蓄貸付組合 (S&L) の経営破綻などの大規模な企業不祥事が続き、こうした事態を重くみた議会は、1986年に監査人が公開会社の経営者による財務上の不正行為を発見した場合の報告義務を定めた法案を下院に提出した<sup>19)</sup>。この法案は、監査人に SEC に対する会社不正の早期通告義務を課そうとしたものであるが、その前提として経営者による内部統制の整備と有効性の評価を求めるところにも狙いがあったように思われる。

この法案はその時点では立法化には至らなかったものの、こうした法制定を求める動きが、公認会計士に対してなんらかの対応を迫る契機となったといえる。具体的には AICPA などが主導して組織されたトレッドウエイ委員会は1987年に「不正な財務報告」と題する中間報告を公表し、そのなかで内部統制の経営者評価の公表と、その監査人による証明を求めた。これをうけて1992年には、AICPA の主導による COSO 報告書が公表され、その内部統制の定義に基づき、経営者が内部統制を構築し、評価することで、外部監査人の証明を課す前提を整備させようとした。この COSO 報告書によれば、内部統制概念は、「業務の有効性と効率性、財務報告の信頼性、関連法規の遵守という目的達成に関して合理的保証を提供することを意図した、事業体の取締役会、経営者およびその他の構成員によって遂行される一つのプロセス」と定義され、その構成要素として、①統制環境、②リスク評価、③統制行動、④情報伝達とコミュニケーション、⑤モニタリング、の5つが示された<sup>20)</sup>。

もっとも COSO 報告書に示された内部統制概念も、「GAAP に従った財務諸表の作成を合理的に保証するコントロール」という監査論の延長線上に位置づけられたものであり、資産保全の目的をも取り込んだ34年法13条(b)(2)の内部統制概念に必ずしも沿っていなかったため、13条(b)(2)の遵守という観点からは妥当ではないとの批判もあった<sup>21)</sup>。また当然のことながら、経営者による内部統制の有効性の評価を法的に義務付けるまでには至っておらず、さらに内容的にも内部統制構築の実現プロセス自体を明示するものではなかったため、この時点では、その実現は各企業の自主的取組に委ねられる部分が大きいのであった。その上、証券市場において時々刻々と価格形成が行われるためには、企業の重要情報が適時に開示されることが生命線となるが、COSO 報告書の基準のみで、そうした適時開示を支えるだけの内部統制システムの枠組みを示しきれてはいなかったのではないかとと思われる。

### (3) 内部統制に関する法的動向

こうした公認会計士主導の民間レベルの対応は、内部統制の充実に向けた法的な取組みによって乗り越えられていくことになる。たとえば、大規模金融機関に対して、経営者による内部統制の有効性の評価と監査人によるその証明を課した1991年の連邦預金保険公社改革法の成立があげ

られる<sup>22)</sup>。この経営者評価は一般向けの開示を予定したものではないが、これにより金融機関内部における内部統制構築がさらに充実し、それが一般事業会社における経営者の内部統制の有効性評価を普及させる契機になったとみることもできる。また同年の合衆国量刑ガイドラインの改訂によりコンプライアンス対策を主眼とする、企業内の情報・伝達システムが一層、充実したと評価することができる<sup>23)</sup>。さらに1995年の私的証券訴訟改革法の成立により、先に述べた1986年の監査人による不正行為の通告制度が34年法10A条として結実した<sup>24)</sup>。即ち、監査過程において、内部統制上の問題を発見した監査人は、経営者に報告し是正措置を促しながらも、しかるべき措置がとられない場合には、監査人はSECに通告する、という義務が課されたものである。さらに1996年のケアマーク事件判決<sup>25)</sup>ではデラウェア州衡平法裁判所は取締役の信認義務の一内容として、企業内に情報・伝達システムを構築しなければならないと判示した。また直接、内部統制を定めるものではないが、1999年のブルーリボン委員会の勧告をうけて、34年法、ニューヨーク証券取引所などの規則が改正され、監査委員会の機能が充実・強化された<sup>26)</sup>。それまでの監査委員会の権限や機能は、取締役会の裁量に委ねられる部分も多かったが、これを契機に、監査委員会メンバーの独立性や専門性が強化され、監査委員会報告書に記載される財務報告プロセスのチェック事項が整備され、さらには内部監査人、外部監査人との連携を重視した監査委員会規程を委任状説明書に開示するなどの規定が定められた。こうした改正は、内部統制との関係において、企業の「統制環境」を充実させる法整備を促す意図があったものと思われるが、それでも十分とはいえなかったことが近時の証券市場不正で明らかとなり、それが内部統制を巡るもう一段の規制強化へとつながっていった。

### 三 2002年米国企業改革法にみる新しい内部統制の展開

#### 1 企業改革法およびSEC規則における内部統制規定

エンロン・ワールドコム破綻を契機として2002年に制定された企業改革法は、情報開示・会計・監査制度の建て直しを主眼としているが、そのための内部統制の充実・強化の方策として、企業改革法では404条と302条が規定された。

##### (1) 404条

まず、企業改革法404条は、年次報告書における経営者の内部統制の有効性評価の報告と、その報告書に対する監査人の証明をSEC登録会社一般に正面から義務づけたものである<sup>27)</sup>。先に述べたように、この規定の内容は、1979年にSECが規則提案をおこなって以来、幾度となく立法化が試みられてきたものであるが、本条により内部統制の充実・強化が促され、また投資家の投資判断材料が充実したといえる<sup>28)</sup>。この404条の対象となる内部統制概念は、「財務報告に係る内部統制」に限定されている。この「財務報告に係る内部統制」は、34年法13条(b)(2)で規定された従来の内部統制と同一線上の概念であり<sup>29)</sup>、原則として年次報告書のみ適用されるが、「財務

報告に係る内部統制」に重大な影響を与える変更があれば、これを四半期報告書にも開示することが義務付けられた<sup>30)</sup>。またかかる内部統制の有効性に関する経営者評価についても、基本的に期末時点での評価が求められ、重大な欠陥があるときには、これを年次報告書で開示することが義務付けられ、その場合「財務報告に係る内部統制」が有効であるとの結論をだしてはならないとされている<sup>31)</sup>。さらにSEC規則では、経営者が「財務報告に係る内部統制」の有効性を評価した場合、その評価結果を裏付ける証拠資料保持義務を会社に課している<sup>32)</sup>。

## (2) 302条

次に、企業改革法302条<sup>33)</sup>および同条に基づくSEC規則13a-14、15d-14によると、34年法に基づく年次報告書、四半期報告書において、概ね次にのべる5点につき、役員が宣誓を義務付けている。第一は、年次・四半期報告書をレビューし、重要事実の省略や不実記載がないこと、第二に財務情報がすべての重要な点で公正に表示されていること、第三は、「開示統制・手続」の構築・維持責任を負い、その有効性を評価したこと、第四は、内部統制の評価後に発見された内部統制上の重大な欠陥、および重要性の有無をとわず、内部統制上の重要な役割を果たす経営者・従業員の不正を、監査人および監査委員会に報告したこと、第五は、内部統制に重大な欠陥を発見した場合に、その是正措置も含めて年次報告書に開示したこと、である。この規定は、財務情報の公正性はもとより、開示に関わるタイムリーな意思決定を可能とする内部統制の実現プロセスを確保することを目的としているが、ここで注目すべきは、今回はじめてSEC規則に登場した「開示統制・手続」という概念である<sup>34)</sup>。この概念は「34年法に基づく年次・四半期報告書に開示される情報が確実かつ適時に記録、処理、要約されるように設計された統制・手続」と定義される。適時に開示されるべき重要情報には、会計情報はもとより、非会計情報も含まれるので、その収集・処理にも柔軟・迅速に対応できる企業内の体制整備が必要となる。それゆえ、これまでGAAPに従った財務諸表の作成を確保すれば足りると一般に考えられがちであった「内部統制」概念とは切り離して、「開示統制・手続」の構築・維持の宣誓義務が役員に課せられたものと解される。そしてこれまでSECは、34年法13条(b)(2)を根拠に財務報告のための内部会計統制を義務づけ、それを支えるガバナンスを多様な法執行により促してきたが、企業改革法により、これに加えて404条では、経営者に財務報告に係る内部統制の有効性を評価させ、その開示の客観性を担保する監査人による証明を要求し、それを支えるために、より広範でかつ迅速な情報収集・分析・開示を可能とする302条の「開示統制・手続」とをあわせて法制化することになった。これによりSECは、全体として34年法の法目的に合致する内部統制システムの確保を目指したものと評価できる。

なお、「開示統制・手続」の確立のために、SECは企業内に情報開示委員会の設置を推奨している。この委員会は、開示情報の重要性の検討および適時開示情報の決定に責任を負うものであり、構成員として、たとえば、主任会計担当役員、法律顧問、主任リスク担当役員、主任IR担

当役員などが挙げられている<sup>35)</sup>。法文中に情報開示委員会の運営手続が定められている訳ではないが、近時の文献では、情報開示委員会は、「開示統制・手続」の確立について、CEOとCFOを補佐しつつ、両者の間で意見が異なる場合には、これをすべて監査委員会に通知し、情報開示委員会内で決着がつかない場合には、監査委員会が解決すべきであるとしている<sup>36)</sup>。

## 2 監査委員会の役割と内部統制

### (1) 監査委員会に対する情報伝達システムの充実

こうした内部統制をめぐる一連の改革は、監査委員会の運用プロセスの改革によっても補完されることになった。すなわち、エンロン事件で露呈した監査委員会の機能不全を教訓に、企業改革法は、監査委員会への情報提供システムを飛躍的に充実させたといえる。前述のように、もともと外部監査人が監査期間中に発見した内部統制の不備を報告する義務は34年法10A条に定められていたが、企業改革法およびニューヨーク証券取引所などの規則によって、経営者、内部監査人、従業員および弁護士が、内部統制に欠陥や問題を発見した場合には監査委員会へ報告する義務が課され、内部統制に関する全ての情報が監査委員会に集中するようになった<sup>37)</sup>。

### (2) 情報開示プロセスの公正性の確保

次に、監査委員会の任務の一つは、企業が最終的に市場に開示する情報の生成・伝達プロセスの公正性を担保しうる仕組みが整っているかどうかをチェックすることにある<sup>38)</sup>。その方法としては、様々な視点を有する情報提供者らと監査委員会のメンバーが討論を行うことより、経営者の内部統制の有効性に関する説明責任が果たされているかを検証していくことが想定されている。すなわち、監査委員会は、そこに集約された情報をもとに経営者の説明との間で齟齬や矛盾がないかを確認し、内部統制が有効に機能していると判断した場合には、監査済財務諸表をSECへの提出報告書に含めることを取締役会に推奨し、問題がある場合はその旨を取締役に報告することで、最終的には取締役会が経営者に対して解任を含む監督是正を行うことになる<sup>39)</sup>。このように、企業改革法および自主規制機関規則は、監査委員会に情報を集約させ、様々な関係者との討論を通じて財務諸表の数字の背後に隠れた実態の検証を可能とする内部統制の実現プロセスを定めることによって、より一層充実した内部統制システムの構築を目指しているものと解される。

## 四 結びにかえて——日本法への示唆——

### 1 わが国における内部統制システム構築

以上、米国における内部統制の展開をみてきたが、これから内部統制の法的意義を確立しようとするわが国においても、近時の公開株式会社法制ないし、会計・監査制度の改革は、同様に証券市場の活用を前提とする以上、共通の問題意識をもって理解される必要がある<sup>40)</sup>。そこで次



に、米国法を参考に我が国の内部統制システム構築のあり方を検討する。

(1) 経営者による内部統制システム構築・評価・開示と外部監査人による証明

まず内部統制システムの構築を図る上で最も重要なのは経営者の内部統制構築義務である。わが国においては米国と異なり、内部統制システム構築義務を正面から定める規定はない。しかし、大和銀行代表訴訟事件判決において示されたように、内部統制システム構築は経営者の善管注意義務の一内容として位置づけることができる。

米国においては、内部統制構築義務に違反する場合に、SECが様々な法執行を行うことで、公開会社の内部統制の充実・強化が図られてきた。これに対して、我が国の現在の法執行体制では、SECと同様の機能が発揮されることは難しいものと思われる<sup>41)</sup>。米国法の経験からは、内部統制構築義務違反に対しては、まずは可能な限り早期に行政処分に対処し、公正な情報開示、内部統制の構築および適切なガバナンスを確保し、その上で虚偽の情報開示や違法行為等があった場合に、会社または投資家に対する民事責任を問うことのできる体制を整備することが必要であると思われる<sup>42)</sup>。

次に、米国では、経営者の内部統制構築義務を前提に、経営者は内部統制の有効性を四半期毎に評価し、その経営者報告書を開示し、さらに監査人が経営者報告書に証明を付すというプロセスがとられる。これを日本法についてみると、第一に経営者が内部統制の有効性を評価すること自体義務づけられていないが、たとえば商法特例法21条の14第1項および商法260条第4項により、執行役ないし代表取締役は3ヶ月に一度以上、取締役会に職務の執行の状況を報告することが義務づけられているので、取締役会が監督義務を履行するための前提として、内部統制についても報告する義務があると考えられる<sup>43)</sup>。

第二に、このような内部統制評価は情報開示と結びつくことによって、それ自体が重要情報となるとともに、ネガティブな情報提供を回避するインセンティブを経営者に与えることになり、内部統制の充実・強化につながる<sup>44)</sup>。現行法において、公開株式会社は、2004年3月期以降、有価証券報告書、決算短信に内部統制等のコーポレート・ガバナンスの状況を開示することが求められ<sup>45)</sup>、また委員会等設置会社においては、商法施行規則104条1項により営業報告書に内部統制に関する事項の開示が要求されている。しかし我が国では、経営者に対して内部統制の有効性の評価を明確には義務づけていないので、内部統制に関する情報開示の内容に有用な情報が含まれないおそれがある。この点は、米国に倣い内部統制の重大な欠陥があれば、それを経営者に評価させた上で開示させることが必要であると考えられる。

第三に、こうした内部統制に関する経営者報告書に対する監査人の証明を法的にも整備していく必要がある。経営者が内部統制の有効性評価について開示するとしても、その内容の客観性が担保されていることが重要であると考えられるからである。また、わが国においても、財務諸表および連結財務諸表の監査に従事する公認会計士監査にとっては、第一に、内部統制の有効性の

評価は、監査手続に不可欠な監査業務の一部といえるし<sup>46</sup>、第二に、証券取引法193条の2第4項の規定に基づいて、監査概要書には、今般の監査証明府令およびガイドラインの改訂により「内部統制の重大な欠陥に関する経営者等への報告の状況」が記載されることになったため、監査の実施において、監査人が内部統制の重大な欠陥を発見した場合、経営者に報告し、その概要と改善の状況が提示される<sup>47</sup>。したがって我が国においても、監査人による経営者の内部統制評価の証明を求める基礎がすでに存在しているのではないかと思われる<sup>48</sup>。

## (2) 監査委員会と内部統制システム

### ①内部統制に関する情報の集約

まず米国の企業改革法では、監査委員会の情報不足による機能不全が虚偽の情報開示を招いたとの反省から、監査委員会に対する情報伝達システムを強化したが、こうした観点からわが国の監査委員会の情報集約機能を検証したい。

米国の監査委員会では、メンバー全員が独立取締役であることを要求されるため、企業内部の情報に精通しているとはいえ、監査委員会に対する情報伝達システムの整備が、監査委員会の機能を発揮させる方策の一つと認識されてきた<sup>49</sup>。米国では、SECの一連の法執行、ブルーリボン委員会の勧告以降の法的対応において、監査委員会への情報提供機能との関係では、日常的・継続的に内部監査を行うスタッフの存在が重要視され、内部監査機能が存在すること、および内部監査人の独立性確保が模索されてきた<sup>50</sup>。

これをわが国について見ると、商法施行規則193条1号および2号に基づく取締役会の決議により、委員会等設置会社では、内部監査が要求され、さらに執行役から内部監査スタッフが独立していることが要求されると解される。内部監査スタッフの独立性確保のための方策としては、例えば、内部監査人の人事権に監査委員会の一定の関与を認めること、監査委員の職務補助について執行役の指揮命令権が及ばないとするなどの措置を検討する必要がある<sup>51</sup>。

内部監査人による監査委員会への情報提供に加えて、米国では企業改革法301条において、監査委員会は内部通告制度の整備が義務づけられ、同法302条において、経営者は、監査委員会に対して内部統制上の重大な欠陥、経営者・従業員不正の報告を宣誓することが義務付けられている。こうしたことは、商法施行規則193条3号を考える上で参考に値する。また、同号の「その他監査委員会に対する報告に関する事項」として、たとえば企業改革法307条にあるように、弁護士による監査委員会への情報提供なども考えられるものと思われる。さらに外部監査人による監査委員会への情報提供機能については、米国では、34年法10A条により内部統制に不備がある場合には、明らかに些細な場合をのぞき、監査委員会に報告する義務が課されている。これは、できる限り早期に内部統制上の問題を監査人が監査委員会に伝達することにより社内での監督および早期是正を促すものである。この規定を参考にすると、商法特例法8条1項を準用する21条の36第1項は、会計監査人が、執行役の不正行為または法令定款に違反する重大な事実があ

ることを発見したときは、これを監査委員会に報告する義務を負うとさだめているが、この情報提供義務の範囲については、少なくとも内部統制の重大な欠陥を発見した場合には、善管注意義務違反に相当するものとして情報提供義務に含まれると解すべきである。

## ②内部統制の有効性の評価プロセス

次に監査委員会は、収集・伝達された情報をもとに内部統制の有効性を評価する。米国においては監査委員会が、内部統制の有効性に対する評価を行う前提として、そもそも各情報源から得られる情報間の齟齬や不合理性、不正の兆候を監査委員会が見逃さないためのプロセスの確保を重視している。具体的には、経営者、外部監査人および内部監査人が、監査委員会のメンバーとの間で別々に討議を行い、監査委員会の判断形成の合理性を検証するためのプロセスが用意されつつある。この点、我が国では、監査委員会は組織監査を予定しており、商法特例法21条の10第1項により監査委員会から指定された監査委員が、執行役、外部監査人、内部監査人に、調査権限を積極的に行使しなければ、内部統制の不備に関わる情報を入手できない。そのため監査委員会が内部統制の有効性を評価する際に、必ずしも十分な情報を得た上で判断しているとは限らない。それ故、商法施行規則193条3号により、執行役や使用人による監査委員会に対する日常的・継続的な報告業務を中心に、調査権限の行使状況をマニュアル化し、内部統制の有効性の評価を行うための具体的手続を整備することが必要である<sup>52</sup>。

その上で、監査委員会が内部統制の有効性に問題があると判断した場合には、監査委員は商法特例法21条の10第4項により取締役会にその旨を報告し、商法特例法21条の29第2項2号に基づく監査報告書への記載権限を背景に内部統制システムの改善を求めることができるし、さらに重大な問題がある場合には、取締役会の監督権限の行使を求めることになる。なおこうしたプロセス化の担保となる監査報告書は株主総会招集通知に添付されるため、内部統制システムの不備が株主に開示され、執行役の内部統制構築・維持義務に対する取締役会の姿勢を正す機能が期待されている。

## (3) 監査役設置会社と内部統制システム

次に、本稿の観点からは、監査役設置会社・委員会等設置会社のいずれであっても公開株式会社の場合は、証券市場に公正な情報開示を行う義務がある以上、その前提としての内部統制構築義務が経営者には同様に課されているものと解される。

しかし、委員会等設置会社と監査役設置会社では、内部統制について異なる面がある。すなわち、第一に、現行法上、監査役設置会社には、内部統制の構築を義務付ける、あるいはサポートする明文の規定がないので、実態として内部統制構築プロセスに差が出てくる恐れがある。たとえば、経営者および使用人の監査役会に対する報告についても、商法施行規則193条3号に相当する規定がない以上、使用人の独立性や客観性を担保するには運用に頼らざるを得ない面が多く、そのプロセスが確実に保証されているわけではない。第二に、平成一七年には監査役設置会社

の監査役の構成員はその半数を社外監査役とすることが要求されるが、そのような社外の監査役が、その独立性から期待される客観的かつ公正な業務監査に貢献するためには、社内情報を十分に入手できる内部統制システムの構築が不可欠な前提となるものと思われる。第三に、監査役設置会社の場合には、監査役は監査委員と異なり代表取締役の選解任権を有する立場にないため、監査役が内部統制部門から内部統制の問題について情報提供を受けたとしても、代表取締役にその改善を実施させる裏付けが乏しい嫌いを否定できない<sup>59</sup>。結局、監査役設置会社は、取締役会自体の経営監督機関としての位置づけが十分とはいえないので、内部統制システムの確立は多分に運用面に委ねられる面が大きいように思われる。

この点、監査役が内部統制について監査することは、監査役の兼任禁止規定との抵触を問題とする見解もみられる。しかし、第一に、内部統制の構築は、業務執行の効率性、財務報告の適正性、法令順守性の確保を目的として、それらを合理的に保証するひとつのプロセスであり、代表取締役の重要な業務執行の一内容と解される以上、その業務監査は監査役の職務の範囲内の事柄であること、第二に、業務監査を行う際に、その前提となる内部統制について評価を下し、その不備について早期に是正措置を促すことを「業務執行」と解するか、「業務監査」の一環と解するかは、多分に評価の問題であること、そして第三に、監査役の兼任禁止規定との関連で問題となるのは、あくまで個別の取引の当・不当について監査役が判断することを問題視したものであるから、内部統制構築プロセスの有効性の評価を行うことは、そうした趣旨に反するものではないと解される。したがって監査役が内部統制について監査を行うことは兼任禁止規定に反するものではないと解されるが、運用上の混乱を考慮すれば、監査役設置会社においても立法上の手当が望まれる。

## 2 内部統制システム構築と法規制のあり方

ところで、前述したように経済産業省から公表された「リスク新時代の内部統制」は、わが国で初めて内部統制システム構築のための指針を具体的に提示したものとして画期的であり、その取組みは高く評価されるべきものと思われる。そして当面、内部統制の具体的イメージは、かかる経済産業省の指針を参考にすることが考えられる。同指針の主なポイントは、第一に、リスクに対応した内部統制の構築・運用の必要性である。すなわち、ここでは企業価値に影響を及ぼすリスクに対応した内部統制構築が重要であり、そのためにはリスク変化に対応する適時適切な対処と内部統制の見直しの体制が強調されている。第二に、健全な内部統制環境の構築運用がなされること、すなわち、違法な手段による業績を評価せず、職務権限と責任の明確化を徹底し、特定の従業員への権限の集中や広範な裁量を付与しないようにすること、また社内における明確な相互牽制機能の維持などがその具体的指針として挙げられている。これには研修等による従業員教育の徹底が不可欠であるとされる。第三は円滑な情報伝達の構築・運用である。そのために

は、社内外との適切な情報共有および意思疎通が図られ、的確な指揮命令系統と報告の確立、企業構成員による適時適切な情報識別・収集が確保され、かつ危機発生時の情報伝達経路の確立、および業務執行上の情報伝達経路から独立した報告経路が設置されているかなどが具体的指針となっている。第四は、業務執行部門におけるコントロールとモニタリングの適切な構築・運用である。すなわちリスクに即した経営管理・業務管理・業務執行体制の規則が設置され、定期的または環境変化によりリスクの再評価がなされるべきとされる。第五に、業務部門から独立したモニタリングが確立されていることが望まれる。これには、通常の業務部門とは独立した専門性を有する内部監査機能が存在しているか、統制上の問題に関する業務プロセスの改善やフォローアップ手続が明確になっているかなどが具体的指針となっている。以上の指針を踏まえつつ、経営者は内部統制構築義務を履行していくことが期待されている。

もつとも、近年の諸外国における内部統制システム構築への取組みは、同報告書にも示されるように<sup>64</sup>公開会社の「不正な財務報告」を契機として展開され、証券市場の公正性の確保にむけた情報開示制度の「質」の向上の前提条件をなすものであるとの共通認識があるものと思われる。すなわち、不正や内部統制上の不備が発見された場合には、企業内の情報伝達システム自体に欠陥があることになるため、その是正措置が講じられない限り、かかる内部統制により生成された財務情報の開示は「不実の開示」となり、これを投資家に対する投資判断の基礎として提供することは適切とはいえない。したがって、同報告書が示すように「市場経済社会において、企業法制が形づくるシステム全体が成立するための前提」との認識に基づいて、証券市場の公正な価格形成を確保するためには、不正や内部統制の不備が発見された後の迅速な是正措置のプロセスを明確に含めた「適時開示」を可能とする内部統制構築という視点がより一層重要になるものと考えられる。

したがって当面は、こうした指針の活用により、企業内に内部統制システム構築が進むことを期待したいが、一定の普及をみた時点で、たとえば委員会等設置会社、監査役設置会社を問わず「一般に公正妥当と認められる内部統制の構築義務」を法令上定めた上で、その内容については証券市場に適合的で迅速なルールメイクと運用を可能にする、自主規制機関ないし民間の機関が作成した基準を、最大限尊重する体制を整備する必要があるように思われる<sup>65</sup>。その場合には、その基準の内容・程度が証券取引法の法目的に合致しない場合には、市場規制機関による法的是正措置が発動されるといった重層構造をもつ規制体制が検討されるべきである。こうした法規制構造をとることにより、自動的に会計・監査論ないし実務の成果を取り組むことが可能となり、法改正を繰り返すことなく、変化の激しい企業経営や証券市場の要請に対して柔軟・迅速に対応することができるものとおもわれる。

最後に、内部統制システム構築は証券市場が要求する情報開示・会計・監査を支える根幹であるとともに、社外取締役の機能を十分に発揮させるための条件を提供する常勤・常設部門を動か

す仕組みであり、何よりも経営者の経営判断を下支えする基盤となるものであることを強調しつつ、今後のわが国における内部統制システムの普及に寄与するより詳細な制度設計のあり方については今後の課題としたい。

## 注

- (1) 大和銀行代表訴訟事件判決・大阪地判平成12年9月20日商事法務1573号4頁。なお判例評釈として岩原紳作「大和銀行代表訴訟事件一審判決と代表訴訟制度改革問題（上）・（下）」商事法務1576号12頁・1577号（2000）、森本滋「判批」判例評論508号200頁以下（2001）、大杉謙一「判批」ジュリスト1244号284頁以下（2003）、川口恭弘「判批」ジュリスト1202号94頁、拙稿「大和銀行事件の意義」企業会計55巻4号100頁（2003）。
- (2) リスク管理・内部統制に関する研究会「リスク新時代の内部統制～リスクマネジメントと一体となって機能する内部統制の指針～」(2003)。同報告書は経済産業省のHP (<http://www.meti.go.jp>) より入手可能。栗本秀樹「リスク管理・内部統制に関する研究会報告書の概要—リスクマネジメントと一体となって機能する内部統制—」商事法務1670号49頁（2003）参照。
- (3) 岩田巖『会計士監査』346頁以下（森山書店 初版 1954）、久保田音二郎『監査役監査の展開』59頁（税務経理協会 1977）、森實『近代監査の理論と制度』89頁（中央経済社 初版 1967）。
- (4) 15 U. S. C. § 78m (b)(2) (2002)。なお森田章『現代企業の社会的責任』327頁（商事法務研究会 初版 1978）、岸田雅雄「1977年外国不正慣行防止法とその会計規定（一）（二）」インベストメント 1982年2月号15頁以下、4月号22頁以下、片木晴彦「会計監査人の職務と責任（三・完）—アメリカ合衆国における進展—」広島法学9巻4号61頁（1986）、中原俊明「米企業の海外不正支出をめぐる法規制（二）—その模索と展開の軌跡を追う—」民商法雑誌79巻3号52頁（1978）、同「アメリカの「外国不正行為防止法」の検証—1988年までの展開—」琉大法学第48号298頁（1992）、拙稿「法的視点からみたアメリカにおける内部統制概念の変遷」立教大学大学院紀要法学研究18号1頁（1997）、「米国における内部統制規定—制定の経緯と事例分析—（1）（2）（3・完）」立教大学大学院紀要法学研究20号1頁、同22号1頁、同23号1頁（1998-1999）参照。
- (5) COSO, Internal Control- Integrated Framework (1992)。邦訳として鳥羽至英・八田進二・高田敏文共訳『内部統制の統合的枠組み〔理論編〕』（白桃書房 1996）。
- (6) 米国企業改革法全般に関する邦文献として、河村賢治「米国における企業統治改革の最新動向」商事法務1636号50頁以下（2002年）、太田洋・佐藤文丈「米企業改革法とNYSE・NASDAQ新規則案の概要（上）（中）（下）」商事法務1639号19頁以下、1640号37頁以下、1641号88頁以下（2002）、淵田康之・大崎貞和編『検証 アメリカの資本市場改革』（日本経済新聞社 2002）、西村総合法律事務所編『ファイナンス法大全（上）』302頁以下（商事法務 2003）、弥永真生「欧米における会計・監査改革の動向—アメリカを中心にして」ジュリスト1235号52頁以下（2002）、太田洋「米企業改革法をめぐる最新動向及びその

- 影響について」月刊監査役471号7頁(2003)など参照。なお企業改革法における内部統制の展開については、拙稿「2002年企業改革法およびSEC規則にみる新しい内部統制概念の展開」國學院紀要41号41頁(2003)参照。
- (7) 34年法13条(b)(2)制定の経緯と同条に基づく事例分析についての詳細は、拙稿・前掲注(4)「米国における内部統制規定(1)(2)(3・完)」参照。
- (8) See, Securities and Exchange Commission, Report to the Senate Comm. on Banking, Housing, and Urban Affairs, 95<sup>th</sup> Cong., 2d Sess., Questionable and Illegal Corporate Payments and Practices (Comm. Print 1976), at 49-50.
- (9) U. S. General Accounting Office, Report to the Congress: Impact of Foreign Corrupt Practices Act on U. S. Business, at 70-71 (1981).
- (10) 15 U. S. C. § 78(b)(2) (2002).
- (11) 拙稿・前掲注(4)「米国における内部統制規定(2)」9頁参照。
- (12) なお、13条(b)(2)違反のSECの法執行においては、企業の側が一定のガバナンスの整備を条件に、将来の違法行為の回避を約束するなどの和解交渉を進めることが多く、その結果、ほとんどが同意審決という形で終了し、その約束した条件を履行する過程で次第にガバナンスが整備されていくという一種の法形成が行われてきた。拙稿・前掲注(4)「米国における内部統制規定(3・完)」26頁参照。
- (13) SEC, The Accounting Provisions of the Foreign Corrupt Practice Act: An Analysis, Exchange Act Release No. 17500 (1981).
- (14) SEC v. World-Wide Coin Investments, Ltd., 567 F. Supp. 724, 1983 U. S. Dist. LEXIS 16759.
- (15) *Id.*, at 750-751.
- (16) 拙稿・前掲注(4)「米国における内部統制規定(3・完)」26頁参照。
- (17) 拙稿・前掲注(4)「米国における内部統制規定(3・完)」16頁参照。
- (18) Statement of Management on Internal Accounting Control, Exchange Act No. 15772 (April 30, 1979), 1979 SEC LEXIS 1673, at 16-18.
- (19) H. R. 4886, 99<sup>th</sup> Cong., 1st sess. (1985).
- (20) 鳥羽ほか・前掲注(5)23頁参照。
- (21) See, Management's Reports on Internal Control over Financial Reporting and Certification of Disclosure in Exchange Act Periodic Reports, Exchange Act Release No. 47986 (June. 5, 2003), 2003 SEC LEXIS 1380, at 35.
- (22) 町田祥宏「外部監査人による内部統制報告」税経通信51巻11号145頁以下参照(1996)。
- (23) 川崎友巳「両罰規定における法人の刑事責任とコンプライアンス・プログラム」同志社法学50巻3号1頁(1999), 小坂重吉「連邦量刑ガイドラインの概要とコンプライアンス効果〔上〕〔下〕」商事法務1537号26頁, 同1538号17頁(1999)参照。

- (24) 拙稿「アメリカ連邦証券取引所法 10A 条と内部統制」『比較会社法研究』奥島孝康教授還暦記念第1巻 241頁 (1999)。
- (25) 伊勢田道仁「会社の内部統制システムと取締役の監視義務」金沢法学第42巻第1号70頁 (1999), 同「従業員の違法行為と取締役の監視義務」商事法務1526号44頁 (1999), 酒井太郎「米国企業の法遵守体制と会社法上の問題」久保欣哉先生古稀記念論文集『市場経済と企業法』163頁 (中央経済社 2000)。
- (26) 井上輝一「米国諮問委員会の監査委員会に関する報告と勧告」商事法務1525号61頁 (1999), 神田秀樹「米国におけるコーポレート・ガバナンスの最新状況—日本監査役協会による訪米調査報告—」月刊監査役437号20頁 (1999), 拙稿「アメリカにおける監査委員会の新たな開示規制」國學院大學紀要第39巻153頁 (2001)。
- (27) 15 U. S. C. § 7262 (2002).
- (28) Larry Cata Backer, The Sarbanes-Oxley Act: Federalizing Norms for Officers, Lawyer and Accountant Behavior, 76 St. John's L. Rev. 897, 911 note 45 (2002).
- (29) See, Exchange Act Release No. 47986, *supra* note 21, at 30.
- (30) *Id.*, at 58.
- (31) *Id.*, at 40.
- (32) *Id.*, at 49-51.
- (33) 15 U. S. C. § 7241 (2002).
- (34) See, Certification of Disclosure in Company's Quarterly and Annual Reports, Exchange Act Release No. 46427 (2002), 2002 SEC LEXIS 2240, at 30.
- (35) *Id.*, note 60.
- (36) Mayer Brown Rowe & MAW, Suggested Disclosure Controls and Procedures, Securities Update (September 25, 2002), at 5.
- (37) 企業改革法307条では、弁護士に対し連邦証券諸法違反の行為等を CEO・CFO へ報告し、CEO らによってしかるべき措置がとられない場合には監査委員会に報告する義務を課しており、また同301条では監査委員会に対し、従業員からの秘密、匿名の告発に関する手続 (内部告発手続) の整備を義務付けている。
- (38) See, Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton, The Sarbanes-Oxley Act: Analysis and Practice 60 (2003).
- (39) 拙稿「アメリカにおける監査委員会の新たな開示規則」國學院大學紀要39巻175頁 (2001) 参照。
- (40) 上村達男『会社法改革』184頁 (岩波書店 2003) 参照。
- (41) なお、SEC とわが国の法執行体制の違いについては座談会「米国 SEC と証券取引等監視委員会の相違 (上・下)」商事法務1299号2頁以下, 1300号60頁以下 (1992) 参照。
- (42) なお帳簿の虚偽記載に対する制裁については商法498条に規定されている。上村・前掲注4018頁参照。
- (43) 企業改革法404条に基づく SEC 規則では、前述のように内部統制上に重大な欠陥が発見された場合に



は、内部統制システムが有効であるとの結論を出してはならないとされたことに留意すべきである。

- (44) 小柿徳武「内部統制に関する外部報告制度」龍谷法学35巻4号368頁以下(2003)参照。
- (45) 下村昌作「『四半期業績の概況』『コーポレート・ガバナンス』に関する開示制度」商事法務1655号44頁(2003)参照。
- (46) 企業会計審議会「監査基準の改訂に関する意見書」9-10頁(2002)参照。金融庁HP(<http://www.fsa.go.jp/singi/singi-kigyuu/top.html>)より入手可能。
- (47) 多賀谷充「監査証明府令およびガイドライン等の改正」商事法務1655号22頁(2003)参照。
- (48) なお平成15年11月に法務省民事局参事官室から公表された「会社法制の現代化」要綱試案によれば、会計監査人は代表訴訟の対象とされることから、今後そうした訴訟リスクを避けるためにも、会社に対して内部統制構築義務の履行を要求していくものと考えられる。またわが国の会計士事務所は、米国証券市場の上場企業に対する監査を行うため、PCAOBの登録を行う意向であるという。したがって、米国に上場するわが国の公開株式会社に対する公認会計士監査は、PCAOBの予定する監査基準を満たす必要が生じ、そのことが米国に上場しない我が国の公開株式会社に対する監査業務にも影響をおよぼす可能性は十分に考えられる。
- (49) The Blue Ribbon Committee on Improving the Effectiveness of Corporate Audit Committees, Report and Recommendations of the Blue Ribbon Committee on Improving the Effectiveness of Corporate Audit Committees (1999), reprinted in (without appendices) 54 Bus. Law. 1067, 1084.
- (50) Gregory S. Rowland, Earnings Management, The SEC, and Corporate Governance: Director Liability Arising from the Audit Committee Report, 102 Colum. L. Rev. 168, 198-200 (2002); John Morrissey, Speech by SEC Staff: Corporate Responsibility and the Audit Committee (March 21, 2000), available at <http://www.sec.gov/news/speech/spch357.htm>.
- (51) 弥永真生『コンメンタール商法施行規則』554頁(商事法務 2003)参照。
- (52) なお、2003年9月に公開草案が公表されたCOSOの新しい内部統制では、「経営者による是正措置の報告」等が、新たにERM(Enterprise Risk Management)の内部統制の構成要素に加えられている。こうした事項については、我が国では商法施行規則193条6号によって対処することも考えられる。なお新しいERMについての詳細は Robert R. Moeller, Sarbanes-Oxley and the New Internal Auditing Rules 231 (2004).
- (53) 上村・前掲注40)208頁、森本滋「委員会等設置会社制度の理念と機能—監査委員会と監査役制度の比較を中心に—」商事法務1668号19頁(2003)参照。
- (54) 前掲「リスク新時代の内部統制」注(2)1頁参照。
- (55) 上村・前掲注40)184頁参照。

※なお本稿は平成15年日本私法学会第67回大会個別報告「米国における内部統制概念の展開とその法的意義」の口頭発表をもとに加筆・修正を行ったものである。