

博士論文概要書

内部統制の法的研究

柿崎 環

〔要旨〕

本論文は、2002年企業改革法に至るまでの米国における内部統制概念の歴史的展開において、コーポレート・ガバナンスと証券市場規制における「公正な情報開示」の要請とを接続する機能を果たす概念という視点から内部統制を考察し、我が国の内部統制構築に向けた示唆を得ることを目的とする。全体の構成としては、第一に法と会計・監査の領域において、相互に影響しながら明確化された米国の内部統制概念を1970年代から90年代までの監査基準書等の展開とSEC法執行事例の分析を中心に検証し、第二に90年代半ば以降、外部監査人、監査委員会、内部監査人の機能の充実により、内部統制システムが法的に充実・強化される過程を考察し、第三に企業改革法の新たな内部統制規定の展開を検討し、今後の日本企業の内部統制の構築の方向性を展望したものである。

一 本論文の目的と構成

本論文は、米国における1977年海外不正支払防止法（Foreign Corrupt Practices Act of 1977; 以下FCPA）による連邦証券取引所法（以下34年法）13条(b)(2)における内部統制規定の法定から、2002年企業改革法(Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act)に新設された302条、404条に至るまでの内部統制概念の法的展開の過程を振り返り、そこから我が国における内部統制システム構築に向けた法的課題に対する示唆を得ることを目的とする。今日、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」といわれており、企業関係者にとって共通の概念として確立しつつある。我が国においては、内部統制は、従来から会計・監査論の領域で扱われてきたが、米国においては、内部統制構築義務は34年法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。後に述べるように、証券市場の公正性の確保を担う規制主体である「証券および取引所委員会（Securities and Exchange Commission; 以下SECとする）が、内部統制の整備・充実・強化にむけて、一貫してイニシアティブをとり続け、34年法13条(b)(2)を根拠に、公開会社の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整備させてきた。

もとより、公正な証券市場の機能が確保されるためには、そこに参加する投資家が、取引客体の真実の価値を把握できることが前提として要請される。証券市場における公正な価格

形成のメカニズムを確保するには、情報の発信源から提供される「公正な情報」が適切に証券市場に開示されることがまず必要となるからである。そして投資家が投資判断を行う前提には、入手した情報が投資対象の比較可能性を確保するものであること、投資対象の真実価値へ接近できること、が必要であり、少なくともこれらが確保されることが、証券取引法上の「公正な情報」を法的に担保するための必要条件であると考えられる。こうした観点から、証券市場に対して「公正な情報」を生み出す仕組みである企業の内部統制に関しても、経営者の構築義務とその有効性の評価の開示、さらにその評価に対する外部監査人の監査が、証券取引法において要請されることになる。したがって、内部統制概念の法的分析に関しては、証券取引法の目的に照らした開示、会計、監査、の視点が必要となるというべきである。

本論文は、こうした証券取引法上の「公正な情報開示」の確保の要請と、コーポレート・ガバナンスの要請を接続する機能を果たす概念として内部統制を捉えるという視点を横軸に、米国における内部統制概念の歴史的展開を縦軸に、その法的分析を行うものである。

論文全体の構成としては、第一編において、米国における初期の内部統制が、法と会計・監査の領域において拮抗し、あるいは協調しながら、その概念の明確化を図っていった過程を検証する。第二編においては、1990年代半ば以降の内部統制システム構築・評価・報告のメカニズムの整備に貢献する様々な法制度の展開を考察する。第三編は、2002年企業改革法に示された内部統制概念の新たな展開を中心に、証取法違反に対するSECの法執行体制の強化もあわせて検討する。そして、最後に第四編では、全体のまとめとして米国における内部統制概念のこれまでの法的展開の総括と、そこから導かれるわが国への示唆と課題を考えてみたい。

二 本論文の概要

1 第一編「米国の内部統制概念の変遷 法と会計・監査の交錯」

(1) 第一章「初期の内部統制概念の変遷とFCPA制定前のSEC法執行の態様」

まず第一節、二節においては、米国における初期の内部統制概念が、会計・監査の領域においてどのように生成・発展したのかを、監査基準書、各種委員会報告書を素材に分析した。即ち、20世紀初頭の米国経済の急速な発展に伴い、近代監査の手法である試査の成立基盤をなす内部統制概念が誕生したが、当時は、企業の組織コントロールとして経営者に求められる内部統制と、監査の評価対象として求められる内部統制との間に乖離があり、内部統制概念自体が曖昧であった。そして、1949年に内部統制が監査文献に初めて定義づけられてからも、法的責任を伴う外部監査人の財務諸表監査の基礎となる内部統制の評価範囲を画する基準として求められる明確性の要請と、複雑化する企業実態を経営者が把握するために必要な広範な内部統制の評価の要請との間で、内部統制概念は監査基準書において、ときに広がり、ときに狭められながら、その内実を深化させていった点を指摘した。

次に、第三節では、こうした監査論における内部統制の明確化の試みなかで、内部統制の不備によって生じる企業の会計帳簿・記録の虚偽記載に対するSECの法的対応を検討した。即ち、後述する1977年のFCPA制定以前においては、SECは、こうした問題をSEC提出

書類上の「虚偽の情報開示」として捉え、34年法13条、14条、15条、10条(b)違反などを理由に裁判上の差止請求(injunction)や、判例法上認められた多彩な内容の付随的救済(ancillary relief)などの法執行により対処していた。しかし、内部統制の不備から生ずる虚偽記載の根本的解決を図るには、企業内部のガバナンスに対し直接介入する必要性をSECは認識していたものの、こうしたSECの対応に対しては州会社法の領域を侵害する権限逸脱ではないかとの批判があり、SECは、自らの法執行に対する明確な根拠規定を必要としていたものと解される。

(2) 第二章「米国における初の内部統制規定の法定」

そこで第一節においては、米国における初の内部統制規定の法定の経緯とその内容を分析した。即ち、1970年代前半の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を契機に、SECは自らの法執行の根拠規定を求めて、内部統制構築義務を法定するように働きかけ、その結果1977年のFCPAにおいて初めて内部統制構築義務が明文で定められた。もともとFCPA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、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おかれることとなった。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、1977年のNYSE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、記録の維持を義務づけたこと、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、一般に認められた会計原則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登録会社に義務づけた規定である。

第二節においては、かかる内部統制規定制定直後に公表された会計・監査論の領域におけるいくつかの重要な報告書を取りあげて考察した。即ち、財務報告プロセスに対する外部監査人の検証の必要性を主張したコーエン委員会、経営者の内部統制整備責任の遂行に役立つ指針を提供しようとしたミナハン委員会、経営者報告書の指針を提供しようとしたサボイエ委員会、さらには、監査委員会の設置要件は、企業の自主的取り組みに任せるべきでないと提言を示したニアリー委員会などの委員会報告を検討した。

第三節では、こうした委員会の報告書の公表後にSECが提出した規則提案について検討した。即ちSECは、1979年にFCPAの内部統制構築義務を前提に、経営者による内部統制の評価・報告およびそれに対する外部監査人による関与を法的に義務付けようとしたのであるが、内部統制の概念が、経営者および外部監査人の間で共通ではなく、またその評価基準が明らかではなかったため、当時の実務界の反対により撤回されている。

第四節においては、内部統制規定の法定後の、SECによる内部統制規定違反に対する法執行事例を検討し、その特色を明かにした。即ち、34年法13条(b)(2)規定当初には、その

規定を根拠に企業の内部統制やガバナンスに整備する法執行を SEC は行ったが、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ていく制定初期の特色を指摘した。

（３）第三章「FCPA 制定の影響と内部統制規定の明確化の試み」

第一節では、こうした内部統制規定の法定が、会計・監査の領域に及ぼした影響を監査基準書の内容の変化、とりわけ内部統制の評価対象から除外された「内部管理統制」の内実を「統制環境」という概念に盛りこんだこと、1988年トレッドウェイ委員会報告による財務報告プロセスの監査が重要である旨の指摘を分析し、さらに SEC による 1988 年の規則提案の再提出、および 1988 年の FCPA 改正をとりあげ、全体として内部統制規定の明確化の試みを考察した。

第二節では、その期間の対応する 1981 年から 1988 年までの SEC 法執行事例を検討しその特色を分析した。即ち 1977 年 FCPA 制定当初の法執行事例とは異なり、同意判決において示される付随的救済の内容が、複雑化しており、基本的な企業ガバナンスの整備の要請から、内部統制それ自体の整備を目的とした企業内情報伝達システムの整備などの要求に変化していることを指摘した。

（４）第四章「内部統制の充実と有効性の評価にむけた展開」

80 年代までは、内部統制構築義務の法定までは達成されたが、内部統制の有効性を経営者に評価させ対外的責任をもって開示させるまでには至らなかった。もっとも 80 年代の貯蓄貸付組合の経営破綻などの大規模な不祥事が続き、議会は 1986 年に外部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提出したが、これは、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。この法案は立法化には至らなかったが、これをひとつの契機として、1992 年に AICPA の主導による COSO レポートが公表され、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点を指摘した。本章第一節では COSO レポートによって定義づけられた「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」という内部統制概念をとりあげ、その構成要素である、統制環境、リスク評価、統制行動、情報伝達とコミュニケーション、モニタリング、の五つを整理して法的視点から考察した。

第二節では、この時期に対応する 1989 年から 1995 年までの SEC の法執行事例を対象に、その特徴を探った。とりわけ、1990 年証券法執行救済・低額株改革法（Securities Enforcement Remedies and Penny Stock Reform Act of 1990）の制定により、SEC の法執行権限が大幅に強化され、これに伴い内部統制規定違反に対する積極的な SEC の法執行がみうけられ、具体的には、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外部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の付随的救済の集積をみることができると指摘した。

第三節では、COSO レポートの意義と課題を考察した。まず最大の意義としては、内部統制を監査のための基準ではなく、内部統制構築義務を負っている経営者、その構築・維持・評価にかかわる企業関係者一般に対して、共通の指針として提供しようとしたところにある。もっとも COSO レポートに示された内部統制概念は、資産保全の目的も取り込んだ 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。また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多いものであった。その上、証券市場が成立するためには、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以上、COSO レポートの基準のみで、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点が指摘される。

以上のように 90 年代前半までの内部統制概念の法的展開は、一般事業会社にまで内部統制構築義務が法定されたが、経営者に内部統制の有効性の評価および報告、ならびにそれに対する外部監査人の証明を法的に義務づけるまでに至っていない。それは、依然として、その内部統制構築・維持・報告・評価・証明のそれぞれの手続・方法について、経営者、取締役会、外部監査人などの企業関係者間で、その法的責任分担を可能とするまでの明確な基準が示されなかったことが、この時代の課題と限界であったと解される。

2 第二編 内部統制システムの充実・強化にむけた取り組み

(1) 第一章 外部監査人の機能と内部統制 米国連邦証券取引所法 10A 条をめぐって
本章においては、1995 年米国私的証券訴訟改革法(Private Securities Litigation Reform Act of 1995)によって追加された 34 年法 10A 条の機能と内部統制の関係をとりあげる。10A 条は、外部監査人が監査過程において、違法の疑いのある事実を発見したとき、それを経営者に報告し、経営者の適時の是正がない場合には SEC へ直接通告するという制度を規定している。それまで同法 13 条(b)(2)において内部統制構築義務は法定されていたが、それを構築すべき企業関係者間の連携のメカニズムまで示されてはいなかった。10A 条の法定が、実質的に企業の内部統制の充実を促すよう機能することが期待される契機となったことを明らかにした。

(2) 第二章 監査委員会の職務と開示規制 内部統制システムの構築をめぐって

第二章においては、1999 年米国において、SEC 規則によって規定された監査委員会に関する新たな開示規制とその意義について考察した。その前提として同改正の基礎を与えたブルーリボン委員会による 10 の提言を検討した上で、提言の内容と改正案とを比較し、従来の監査委員会の開示項目に加え、とくにモニタリング・プロセスの開示を強制した意義を証

券市場規制的アプローチから考察した。即ち、ブルーリボン委員会の勧告に基づき、監査委員会と外部監査人との独立した情報伝達ルートの確立を促す改正が行われ、監査委員会の構成員の独立性・専門性の確保のみならず、経営者からの影響を受けずに外部監査人との間で監査委員会が情報交換できる統制環境の整備に力点を置いた改正であることなどを指摘した。

(3) 第三章 監査委員会の機能と内部監査人の役割

第三章においては、ブルーリボン委員会の勧告に基づき改正された SEC 規則、自主規制機関の規則の遵守を、監査委員会の職務の一部として取り込んだアメリカ法曹協会の 2001 年改訂「会社取締役ガイドブック第三版」をとりあげ、「監査委員会の職務」の章を中心に改訂前の第二版との違いを分析しながら、現在の米国における監査委員会が担う役割を再検討し、とくに監査委員会の機能を高める内部監査人との連携に焦点をあてて考察した。とりわけ、外部監査人のみならず内部監査人の独立性確保および内部監査人からの監査委員会に対する情報提供ルートの確立などは、監査委員会のレビューの有効性を確保するうえで、不可欠な要素である。こうした内部監査の機能の充実は、内部監査人協会 (IIA) の内部監査の実施基準の変化からも読み取れる。これらのガイドブックや IIA は、民間の取り組みであり、必ずしも法的責任とは直結しないが、こうした行為規範の遵守は訴訟リスクを回避するうえで有効であることを指摘した。

3 第三編「新しい内部統制の展開」

(1) 第一章 2002 年企業改革法にみる内部統制の新たな展開

2002 年の企業改革法成立によって、米国における内部統制概念の展開は新たな局面を迎えた。本章では、同法により加えられた内部統制に関連する規定として 302 条「財務報告に対する会社責任」および 404 条「経営者による内部統制評価」とそれらの SEC 規則を考察の対象として採りあげ、とくに、新たに登場した「開示統制・手続」と従来の内部統制概念との関係性について、証券市場規制の観点から考察する。

まず、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外部監査人の証明を SEC 登録会社一般に正面から義務づけたものである。この規定の内容は、1979 年の SEC 規則提案以来、幾度となく立法化が試みられてきたものである。同条の対象は、「財務報告に係る内部統制」に限定され、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として捉えられている。

次に、302 条およびその SEC 規則によると、34 年法に基づく年次報告書、四半期報告書において、概ね次にのべる五点につき、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、外部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。とりわけ、今回はじめて SEC 規則に登場した「開示統制・手続」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な「内部統制」概念とは切り離して、「開示統制・手続」構築・維持の宣誓義務が役員に課せられたといえる。そしてこれまで SEC は、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整備を法執行により求めてきたが、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外部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であることを指摘した。

こうした内部統制をめぐる一連の改革は、監査委員会への情報提供システムを飛躍的に充実させるといふ、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る。本章の後半では、企業改革法および自主規制機関規則にみる監査委員会の機能強化についてとりあげる。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。

さらに、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のチェックにある。その方法としては、様々な視点を有する情報提供者と監査委員会のメンバーの討論により、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。即ち、監査委員会は、集約された情報を基に経営者の説明との間で齟齬や矛盾の有無を確認し、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 に対する提出報告書に含めることを取締役会に推奨し、問題がある場合に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。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し、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。

(2) 第二章 米国企業改革法前後の SEC 法執行権限の展開

第一編において示したように、米国においては、SEC は多様な法執行手段を駆使して、内部統制規定違反を含む証券市場不正に対処してきたが、とくに判例法上認められた付随的救済の内容は、その後の法改正により次第に証券諸法に取り込まれ、企業改革法によって、さらに発展・強化されている。本章では SEC の法執行権限の制度的展開を、おもに 1990 年証券法執行救済・低額株改革法から 2002 年企業改革法までを対象に、各種法執行権限の目的、およびその手段との整合性等を証券市場規制目的の実現からという視点から分析し、その上でわが国の市場規制機関の法執行の現状とを分析し、今後のわが国における市場規制機関の法執行制度のあり方を検討した。

4 第四編 米国における内部統制の展開と我が国への示唆

(1) 我が国における内部統制システム構築

最後に、第一章において内部統制をめぐる日本法の現状を示したのち、第二章、第三章においては、第三編までにみてきた、米国における内部統制の展開を総括的に整理して、第四章において、そこから導かれる我が国の内部統制システム構築に向けた法的課題に対する示唆を検討した。

() 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

第四章第一節の前半では、わが国においても、今後、米国と同様に証券市場の積極的な活用を前提とする以上、内部統制システムの目的についても共通の問題意識をもって理解される必要があることから、米国における内部統制の展開を参考に、我が国の現行法上の内部統制構築のあり方を考察する。

第一に、経営者の内部統制構築義務については、わが国の場合、正面から定める規定はないが、代表取締役・代表執行役等の善管注意義務の一内容として判例法上、位置づけることができる。もっとも、内部統制構築義務に違反する場合に、米国の充実した法執行体制とは異なり、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。米国の経験からは、内部統制構築義務違反に対しては、まずは行政処分に対処して、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点を指摘した。

第二に、経営者による内部統制の有効性の評価については、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対する職務の執行の状況の報告義務があるので、取締役会が監督義務を履行するための前提として、内部統制の報告義務があるとして、現行法上も法的に要請されると解されること、情報開示との関連では内部統制の有効性評価は重要情報であるとともに、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・強化につながること、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、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、以上の点が指摘できる。

第三に、内部統制に関する経営者報告書に対する外部監査人の証明を法的にも整備していく必要がある。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、内部統制の有効性の評価は、現在でも監査手続に不可欠な監査業務の一部といえるし、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、監査証明府令およびガイドラインにより、「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」を記載するため、監査の実施において、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を記載することが求められており、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あるものと解される。

()監査委員会と内部統制システム

次に、第一節の後半においては、第一に、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、米国の企業改革法は、監査委員会に対する情報伝達システムを強化したが、この点に示唆をえて、我が国の内部統制に関する「統制環境」の整備と監査委員会の役割について検討する。即ち、商法施行規則 193 条 1 号および 2 号に基づく決議により、委員会等設置会社では、内部監査が要求され、さらに執行役からの内部監査スタッフの独立性が要求される。そのため、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。内部監査人による監査委員会への情報提供に加えて、監査委員会に内部通告制度の整備を義務づけた企業改革法 301 条や、監査委員会に対して、経営者が内部統制上の重大な欠陥および経営者・従業員不正などの報告を行った旨の宣誓を義務付けた企業改革法 302 条などは、商法施行規則 193 条 3 号の決定事項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、企業改革法 307 条の「弁護士の監査委員会に対する情報提供」なども考えられる。さらに監査人の監査委員会に対する情報提供機能については、米国の 34 年法 10A 条を参考にすると、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定めているが、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、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される。

第二に、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、会計監査人、内部監査人に、調査権限を行使しなければ、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。その上で、内部統制の有効性に問題があると判断された場合には、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。

() 監査役設置会社と内部統制システム

委員会等設置会社との比較において監査役設置会社の内部統制システムのあり方について考察する。本報告の観点からは、いずれの機関設計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、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事項についても、商法施行規則 193 条 3 号に相当する規定がない以上、それが確実に保証されていない。第二に、監査役設置会社の場合には、監査役は代表取締役の選解任権を有していないため、監査役が内部統制部門から情報提供を受けたとしても、取締役に改善を実施させる裏付けが乏しい嫌いを否定できない。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不十分なため、内部統制システムの確立は、運用に委ねられる面が大きいと言わざるを得ない。

(2) 内部統制システム構築と法規制のあり方

最後に第四章第 2 節において、わが国における内部統制システム構築にむけた現行法上の課題を、「法規制のあり方」として提言した。即ち、わが国における内部統制構築は、今後は、委員会等設置会社、監査役設置会社のいずれに対しても「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ことを指摘した。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、変化の激しい証券市場の要請に対して柔軟・迅速に対応することが可能となることを指摘した。