

監査人による内部統制 報告書問題の展開

——連邦預金保険公社改革法(FDICIA)の制定を契機として——

町 田 祥 弘

目 次

1. はじめに
2. 前 史
3. FDICIA の成立経緯
4. 内部統制報告書の一般化
5. 問題点の考察
6. おわりに

1. はじめに

内部統制に関する情報開示をいかに制度化するか、なかでも、外部監査人をしてどのようにその枠組みに位置付けるか——。アメリカ監査の領域で、以前から重要な問題として認識され、近年では経営者不正との関係でより一層の議論をよんでいたこのテーマに、最近、一定の制度的枠組みが与えられた。すなわち、内部統制についての経営者報告書を作成・公表するためのガイドラインが示され、それに続いて、経営者報告書における経営者の主張を監査人がアテスト (attest) する際の基準が公表されたのである。もっとも、この枠組みはスタートしたばかりで、現在のところ、新たなシステムのテスト期間とでもい

うべき時期にある。今後は、さまざまな形での実証研究を通じて、システムの有効性が問われてゆくであろう。

ここで留意すべきは、現行システムの成立に至るまでの経緯を問うことの重要性である。これまでの議論の焦点を明らかにし、上述の問題の解決策とされている現在の枠組みにおいて、本当に、問題が全面的に解決されたといえるのかどうかを検討することが重要だと思われる。本論文では、現在の制度的枠組みに至る歴史的経緯を、監査人による内部統制報告書問題に焦点を絞って検討する。

監査人による内部統制報告書問題の歴史的経緯を現時点で振り返ると、二つの大きなメルク・マールがあったことに気付く。それは、1977年の『海外不正支払防止法』(the *Foreign Corrupt Practices Act*; 以下、FCPA という)の制定と、1991年の『連邦預金保険公社改革法』(the *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) Improvement Act*; 以下、同社を FDIC、改革法を FDICIA という)の制定である。これら二つの法律の制定が、内部統制報告書問題に、大きな展開をもたらす契機となったといえよう。以下において、簡単に整理してみよう。

まず、FCPA の制定は、広く内部統制問題全般にとって非常に大きな出来事であった。FCPA は、政治資金等に関わる相次ぐ企業の不正に対処する目的で制定され、証券取引委員会 (Securities and Exchange Commission; 以下、SEC という) の規制を受けるすべての企業に内部会計統制の整備を義務付けた。したがって、同法の制定後は、SEC が、経営者と監査人による内部統制報告を義務づけることによって、両者の責任を明確化しようとイニシアティブを取り始めることになる。それに対してアメリカ公認会計士協会 (American Institute of Certified Public Accountants; 以下、AICPA という) を中心とする会計プロフェッションの側でも、当時顕在化していた期待ギャップ解消の議論を通じて、内部統制に関する考え方を大きく転換し、新たな監査基準書 (Statements on

Auditing Standards; 以下, SAS という), いわゆる新 SAS⁽¹⁾ を公表するとともに, SEC の提案への対応をはかることになった。このように, FCPA の制定以降, 内部統制報告書の制度化を推進しようとする SEC と, SEC の提案等に対応を迫られるプロフェッションという構図が現出したのである。後述するように, その後 SEC は, プロフェッション側による自主的規制の動向を見守る方針に立場を転換し, かわって議会や会計検査院 (General Accounting Office; 以下, GAO という) がイニシアティブをとるようになる。しかし, 内部統制報告書の制度化問題は, 現在まで一貫して, 規制当局の動向とそれに対応する会計プロフェッションという構図で捉えることができるのである。

一方の FDICIA も, FCPA に匹敵するほどの大きな転換点であった。FDICIA は, 1980年代の金融機関の経営破綻を契機として議会での審議が始まった法律 (案) であり, FDIC の構造改革および連邦預金保険機構に加入している金融機関への規制強化を目的としている。その規制強化の方策として同法は, 大規模金融機関に, 内部統制に関する経営者報告書と, 同報告書で経営者が示した見解に対する監査人によるアテステーション (attestation) の作成・公表を求めている。同法が制定される以前にも, SAS No. 20 やそれに替わる SAS No. 60 などのように, アメリカの監査実務において旧くから行われてきたマネジメント・レター (management letter) の慣行を, 監査人から経営者への通知に関する規定として制度化したものはある。それに対して FDICIA では, 規制対象は金融機関に限られていたものの, 一般への開示を目的として, 内部統制報告書の作成・公表およびそれに対する監査人のアテステーションが義務づけられたのである。さらに, 議会や GAO は, 数年にわたる同法の審議過程ならびに法案成立後に繰り上げられた議論の中で, すべての公開企業に同様の規定を設けようと図った。それに対してプロフェッション側では, それらの議論において自らの立場を表明するとともに, 自主的規制のための検討を進め, 最終的に前述の三つの公表物による公開企業全体を規制対象

とする制度的枠組みが成立したのである。このように、FDICIA の成立を機に、内部統制報告書問題は一般化の段階に入ったということができよう。

以上のようにまとめられる内部統制報告問題に関する二つの法律の制定とその後の展開過程のうち、前者については、前稿（町田，1994，pp. 45-50）において検討した。本論文では、後者に範囲を絞って議論を進めてゆくことにする。まず次節において、FDICIA に先立つ SEC と議会の動向を整理する。次に、第 3 節で FDICIA の意義と成立経緯，第 4 節では FDICIA 成立後の議論を検討する。それらの検討内容を踏まえて、最後に、内部統制報告書問題の焦点を明らかにし、内部統制報告書に関する現在の枠組みが最終的なものとなりうるのか、またそうでないとするれば、いかなる問題があると考えられるのかについて言及したい。

2. 前 史

2-1 SEC の動向

SEC は、FDICIA の成立以前に、二度にわたって、一般向けの監査人による内部統制報告書の作成・公表を提案している。まず、1979年4月には、「経営者による内部統制報告書」（“Statement of Management on Internal Accounting Control”：Release No. 34-15772）という提案を公表し、その中で、経営者による内部統制報告書を開示するとともに、それに対する監査（examine）を実施することを提案した¹²⁾。しかしこの提案は、実施コストの点および監査人の責任を拡大するという点で、会計プロフェッションを中心として多くの関係者の批判を受けた。SEC は、1980年6月に提案を一時棚上げにし（Release No. 34-16877; ASR 278）、その後、1982年1月に次のような理由によって廃案とした（Release No. 34-18451; ASR 305）。

「企業にとっての内部統制に関する有効なシステムの重要性が減少したわけではないが、本委員会は現在、そのようなシステムについての開示を求める規定の必要は

ないと考えている。本委員会は現在、ASR 278 の発行以来の展開から見て、プライベートセクターがそのような開示の必要性および性格を決定すべきであると考えている。本委員会は、この結論に達するに当たって、この領域におけるプライベートセクターの大きなイニシアティブとともに、大企業の証券保有者に対する経営者報告書の数が増えていることを考慮した。」

この廃案理由には注意する必要がある。まず第1に、1982年当時、経営者報告書において内部統制についての陳述を開示する慣行が普及していたことが述べられている。これは、1979年の提案によってもたらされた効果といえよう。そのような自主的開示の普及は、SEC 提案の撤回を導いただけではなく、後に現在の内部統制報告の枠組みが成立する基盤となったのである。また、この廃案理由の中で SEC は、会計プロフェッション側の自主的規制を見守る立場を示している。後述するように、議会による内部統制報告書制度化の動きの中で、SEC はこれと同様の見解を示して、直接 SEC が規制を行うことに反対している。したがって、この見解は、その後の FDICIA の議論にまで通じる SEC の基本的立場となったといえよう。

SEC による二度目の提案は、1988年の「経営者の責任についての報告」(“Report of Management’s Responsibilities”; Release No. 33-6789) である⁽³⁾。ここでは、各企業に対して、経営者報告書において、

- ・最も、最近の会計年度における内部統制構造の有効性に対する経営者の評価、
- ・内部統制構造に関する、内部および外部監査人による重要な勧告に対する経営者の対応、
- ・経営者が財務諸表の作成および内部統制システムの設定・維持に責任をもつこと、

を表示するよう求めるとともに、監査人に対しては、それらの点についてのテストを行うこと、を求めている。

この提案は、当時普及していた経営者報告書の慣行を取り入れている点を除

いて、ほぼ1979年提案と同様の内容といえる。SEC が再び提案を行った理由の一つとしては、AICPA の監査基準審議会 (Auditing Standards Board) によって1985年以来進められていた新SAS設定のプロジェクトが、最終的に、内部統制報告の問題については、コーエンならびにトレッドウェイ両報告書の勧告内容をほとんど実現しなかったことに対する不満があったと考えられる。また SEC は、同提案の中で、監査人は「内部統制の設定に関する問題点やその運用において重要な欠陥が生じる多くの状況を認識できる立場にいるはずである」との見解も示している。

その後この提案も、監査人の勧告への経営者の対応の開示規定と、監査人のアテストの規定が、関係者からの多くの反対を受け、最終的なルールの公表に至っていない。最終的なルールが公表されなかった理由は、FDICIA の法案審議を見守るという配慮、および、プロフェッション側で進められていたガイドライン作業作成の成果 (後述の COSO 報告書) を取り入れるためであるといわれている (Verschoor, 1991)。AICPA も当時、提案に対する反対意見として、次のような見解を示している。すなわち、AICPA は、

- ・ 経営者および監査人が内部統制の有効性について一貫して判断できるための基準を、COSO が作成中であること、
- ・ ASB が独立の監査人が内部統制について報告する際の明確な指針を作成中である、

という点から、SEC の提案は時期尚早と主張したのである (Anonymous article, 1989)。このような経過から SEC は、内部統制報告書の制度化についてイニシアティブを一時的に棚上げし、議会および会計プロフェッションの動向を見守る立場をとったのである。

2-2 議会の動向

議会においては、FDICIA 以前にも、内部統制報告書の制度化の動きがあっ

た。まず1988年には、下院のエネルギー・商業委員会の監視・調査小委員会 (the Subcommittee on Oversight and Investigations of the Committee on Energy and Commerce) のディングエル (Dingell, John D.) 委員長が、SEC に対して、次のように要求している。すなわち、SEC が現在の権限を行使して、規則 (rule) または規定 (regulation) によって、内部統制報告に関するトレッドウェイ委員会の勧告を実施することは可能かどうか、を明らかにするよう求めたのである。これは SEC に、内部統制報告のイニシアティブをとるよう求めたものと読み取れるであろう。それに対する解答として、SEC は、会計プロフェッションの自主的規制を見守る立場を表明しているが、同年、前述したような再提案を行っており、この経緯は、議会と SEC の関係を考える上で興味深い。

続いて翌1989年には、GAO が、『貯蓄貸付組合救済法案』 (*the Savings and Loan Association Bailout Bill*) を提案している。そこでは、経営者と監査人に対して、内部統制および法規への準拠についての報告が求められていた。この規定部分は、最終法案では削除され、実施されることはなかったが、FDICIA 成立後に本格化する GAO のイニシアティブの端緒として捉えることができよう。

また、1990年には、ワイデン (Wyden, Ron) 下院議員、下院の通信・金融小委員会 (House Telecommunication and Finance Subcommittee) 委員長マーキー (Markey, Edward)、および上述のディングエル議員が、『財務上の不正の発見および開示に関する法案』 (*Financial Fraud Detection and Disclosure Act*; H. R. 3159) を議会に提出した⁽⁴⁾。それは、the FDIC Improvement Act 同様、経営者と監査人に、公開企業の内部統制構造に関する報告を求めるものであった。同法案における問題点は、次の2点にまとめられよう (Verschoor, 1991)。まず第1の点は、そのような報告を行うことによって公開企業に生じるコストが、報告によって投資家等にもたらされる便益を上回るという趣旨の反対意見

が表明されたことである。このコストの問題は、SEC 提案に対する反対意見にも見られたように、内部統制報告問題における一貫した論点といえよう。また第2の点は、その法案によれば、監査人は違法行為を報告するという新しい責任を負うと規定されていたものの、一方で、内部統制の欠陥について見落としがあったことによって生じた損害について、その行動が誠実に行われていたならば、法的責任を負わないことも規定されていたことである。これには、同法案の作成に協力した監査事務所や AICPA の見解、すなわち監査責任の拡張を回避し企業の破産に伴う訴追を免れたいという意識に基づく見解が強く影響していると考えられる。法案への反対意見として、このような免責規定のもとの効果に疑念が示されたのは当然のことであろう。結局、同法案は、同年10月に下院を通過したが、上院において支持を得られず失効し、成立には至らなかった¹⁵⁾。

3. FDICIA の成立経緯

3-1 法案提出の背景

1980年代に発生した、S & Lを中心とする金融機関の経営破綻問題は、議会においても大きな懸案であった。議会は金融機関に対する規制改革に着手し、1989年に『金融機関の改革、復興および強制執行に関する法律』(*the Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act: FIRREA*)を成立させた。次に問題となったのが、FDIC の改革である。

当時、金融機関の清算に備えて、銀行保険基金(*the Bank Insurance Fund*)¹⁶⁾に公的資金を投入する必要がある。しかし、将来再び S & L 問題のような経営破綻が起きた場合には、またもや預金保険の支払のために税金である公的資金を投入することになる。そこで GAO は、基金への追加的資金投入に併せて、FDIC の構造、監督および規制に関する大規模な変更と、預金保険機構に保護されている金融機関の財務報告システムの強化策を提案した。その提案こ

それが、後に FDICIA となる法案である。事実、FDICIA においても、目的の一つとして、「保険に加入している金融機関の監督および調査を改善すること」があげられている（House Report No. 102-330, p. 95）。

このように、改革の焦点は、納税者が銀行の破産によって負担を被る危険性を減少させることにあった。それが内部統制報告の制度化に結び付くのは次のような論理からである。まず、金融機関の経営破綻を防ぐには、その大きな原因となりうる経営者不正に対処しなくてはならない。経営者不正は内部統制の枠外で起こると解される。したがって、従来のように、ただ内部統制の有効なシステムを策定・維持するだけでは不十分である。コーポレート・ガバナンス（Corporate Governance）の確立によって、内部統制の機能との整合化のうえで、経営者不正に対処する必要がある。そのような視点に立つとき、内部統制に対する経営者の責任の明確化をはかり、それを外部に報告させることが求められる。また監査人についても、コーポレート・ガバナンス強化の一手段として位置付けられ、従来のように単なるサービスの一つとして内部統制の欠陥を経営者に通知するというのではなく、より積極的に内部統制の欠陥の発見に関与するように、内部統制報告が義務付けられるのである。FDICIA の内部統制報告規定は、このような論理から導かれたものといえる。

ここで注意しなくてはならないのは、この論理は、コーポレート・ガバナンスを強化するという観点から出発しており、内部統制報告書の利用者にとっての便益ないし有用性といった目的への適合性は斟酌されていないように思われる。また、かつて SEC 提案に対する反対理由にあった、企業 [=金融機関] にとってのコストについても考慮の外である。さらに、少なくともこの法案提出の趣旨としては、監査および監査人を内部統制の欠陥の発見に有効な一手段として位置付けているといえよう。これらの点については、後段で改めて検討したい。

3-2 FDICIA の内容

FDICIA (Public Law 102-242) は、1991年12月に成立し、1992年12月31日より後に始まる会計年度から適用されている。同法は、先に述べたように、FDIC の構造、監督および規制に関する改革規定と、金融機関の財務報告システムに関する規定からなる。そのうち、内部統制報告に関する規定は以下のようなものである。

section 36(b):

経営者は、

- (1) 適切な内部統制構造および財務報告手続を策定・維持することについての経営者の責任の表明、
 - (2) そのような内部統制構造および手続の有効性についての評定、
- を含む報告を行わなくてはならない。

section 36(c):

金融機関における独立の公認会計士は、section 36(b)で求められた報告に含まれる金融機関の経営者の主張について、アテストし、別途、報告しなくてはならない。その際、一般に認められたアステーション契約基準 (generally accepted standards for attestation engagement: GASAE) に従って作成されたアステーションでなければならない。

はじめに述べたように、ここで規定されているのは、従来のマネジメント・レターの制度化問題、すなわち、監査の過程で監査人が発見した内部統制の欠陥を経営者に通知するといった内部的な報告問題ではなく、監査人による一般向けの内部統制報告書である。したがって、この規定によって、金融機関の監査に当たっての監査人の責任範囲の拡大がもたらされたといえよう。さらには、後に述べるように、この規定は公開企業一般における内部統制報告書の制度化の前兆とでもいうべきものであり、一般的な監査責任の拡大につながるものであったといえる。

また、法律の施行に当たっては、実務上の具体的な問題に対処するための詳細な規定が必要になる。上記の条文の中にもアテステーション基準への言及があるように、FDICIA は、これらの規定の実施の基礎として、会計プロフェッションによる枠組みを想定している。その枠組みとは、1992年9月に、トレッドウェイ・プロジェクトの後援団体（Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission: COSO）⁽⁷⁾ から公表されたいわゆる COSO 報告書、『内部統制—包括的フレームワーク』（*Internal Control-Integrated Framework*）と、1993年に ASB が公表した二つのアテステーション契約基準書（Statement on Standards for Attestation Engagements: SSAE）、すなわち、SSAE No. 2『財務報告に関する企業の内部統制構造の報告』（*Reporting on an Entity's Internal Control Structure Over Financial Reporting*）および SSAE No. 3『準拠性アテステーション』（*Compliance Attestation*）である。COSO 報告書は、経営者報告書の作成に当たってのガイドラインであり、そのひな型が示されている。また、SSAE No. 2 は、従来の SAS No. 30『内部会計統制についての報告』（*Reporting on Internal Accounting Control*）に替わるもので、内部統制構造の有効性に関する経営者報告書の主張の妥当性を、公認会計士が調査し報告するという契約について規定しており、SSAE No. 3 では、関連する法規への準拠の問題が扱われている。

3-3 法案審議でとりあげられた問題点

FDICIA の審議過程は、法案の提案者である GAO と、議会の委員会審議に当たって会計および監査に関する専門的問題についての支援をする立場にあった AICPA との議論の過程でもある。それというのも、GAO の当初の提案には、会計プロフェッションにとって、特に問題のある規定がいくつか含まれていたからである。AICPA はそれらに対する反論を展開し、それによって最終的な規定内容から、すべてではないが主要な問題点を削除することに成功したとい

えよう。そのうち、内部統制報告問題に関する論点は以下の3点である⁽⁸⁾。

GAO の提案では、経営者と監査人は、それぞれが別途に、金融機関の内部統制のシステムおよび法律や規制への準拠について報告することが求められていた。これに従えば、まず第1に、監査人は独自に内部統制を評価し報告することになる。それは監査人が内部統制についての直接的な責任を負うことに他ならず、会計プロフェッションがかねてから主張し続けている、いわゆる二重責任の原則に抵触するものであった。この提案に対して AICPA は、反対意見を表明するとともに、財務諸表監査とは別に、財務諸表以外における経営者の意見表明に対して監査人が行うアテストーション業務の一つとして、監査人による内部統制報告書を位置付けることを主張した。また、近々、そのような契約のためのガイドラインを示すアテストーション基準書を公表する予定であることも明らかにしたのである。これは、AICPA が監査人による内部統制報告書を監査業務本体とは切り離して、付随業務としたい意向をもっていることの現れである。

第2の論点は、この GAO の提案が、報告の対象を内部統制システムとしていたこと、すなわち、報告実体の業務を含む幅広い内部統制システムを想定していたことにある。それに対して AICPA は、内部統制報告の範囲を、財務報告に関する統制構造に限定するように主張した。その理由として AICPA は、財務報告に関する内部統制構造の報告については、客観的基準 (objective criteria) がすでに一部設けられており、その他のものも現在準備されていること、および報告の範囲を限定することによって報告にかかるコストが削減されることをあげている。監査の対象は情報リスクであって、ビジネスリスクではないとする AICPA の立場からすれば、内部統制の対象が企業の業務全体にまで及ぶ広範囲な概念とされることは妥当ではないということになる。他方、GAO のこの提案では、先に述べたように、監査を内部統制の欠陥の発見に有用な手段、あるいはコーポレート・ガバナンス強化の一手段として捉えてい

たといえよう。この点の食い違いに基づく議論は、FDICIA 成立後に再燃することになる。

第3は、法律および規則への準拠の問題である。AICPA は、財務諸表に対する GAAS に基づく監査とは別に、次のような条件を満たすアテステーションの枠組みを設定することを主張した。すなわち、公認会計士の評価能力の範囲内のアテステーション業務であること、一貫した決定 (determination) を可能にするために基準を作ることが可能なものであること、および客観的評価を可能にするために十分精密 (precise) であること、という条件である。また、法律および規則を特定しなければならないとも主張した。

以上の点について、議会は、AICPA の主張を受け入れ⁹⁾、最終法律案では、内部統制についての経営者および監査人による報告の規定対象の範囲を、銀行業務総てに及ぶものではなく、財務報告プロセスに関するものに限定し、内部統制および特定の法律や規則への準拠についての監査人の報告に当たっては、GASAE を用いることを要求するものとしたのである。

4. 内部統制報告書の一般化

4-1 FDICIA に対する反応

FDICIA の規定によって内部統制報告書が制度化された意義は、単に、金融機関に対する規制問題にとどまらない。同法の規定は、制定当初から、一般公開企業の内部統制報告を制度化するモデルとして、その後の展開が予想されていたのである。以下、FDICIA の成立後の反応を整理してみよう。

まず、規制当局側の反応である。GAO の会計検査院長の顧問であるバロー (Barreux) は、FDICIA の規定が、将来的には一般公開企業に対する規制に展開するとの見解を示すとともに、将来的に現在のような会計プロフェッションによる監査基準等の設定が続いていくとは思われないと述べている (Anonymous article, 1992b)。バローの見解のうちの後段の部分は、GAO によ

る FDICIA の草案において、当初、FDIC に金融機関における会計および監査に関する基準設定権を与えるとの規定が含まれていたことと関連する(注の(8)を参照されたい)。また、GAO における企業の財務諸表監査問題の責任者であるグラムリング (Gramling, Robert) も、GAO には、FDICIA に続く法案提出の予定があることを明らかにしている (Anonymous article, 1992c)。

次に、会計プロフェッションの反応をとりあげたい。COSO は、その報告書のなかで、内部統制構造に関する報告について引き続き法案が提出される (legislative initiatives) のを期待している旨の見解を示している (COSO, 1992, Framework volume, p. 94)。他方、AICPA における自主規制機関である POB (the Public Oversight Board) も、次のような勧告を行っている (AICPA, 1993c, Recommendation V-12, p. 54.)。

「SEC は、登録会社に対して、年次財務諸表が記載される書類に次の報告書を含めるよう要求すべきである。すなわち、(a)会計主体における財務報告にかかわる内部統制システムの有効性についての経営者による報告、および(b)会計主体における財務報告に関する内部統制システムについての登録会社の独立会計士による報告、を含めることを要求すべきである。」

これに対して、監査人による内部統制報告について懸念を表明する者もいた。FDIC 改革法が施行されてすぐ、プライス・ウォーターハウスの会長兼社長であるオマリー (O'Malley, Shaun F.) は、次のように内部統制報告書の制度化によって新たな期待ギャップが生まれる恐れがあると述べている (O'Malley, 1993)。

「不正の防止あるいは発見のためと称していくつかの提案が行われているが、これによって一般の人々のさらなる期待が呼び起こされるであろう。ところが、それに見合った成果はもたらされるものではない。その一つに、内部統制システムの適切性について経営者および監査人の評価を求め、さらに、年次報告書においてそのような評価の結果を一般向けに報告することを求める提案がある。」

「会計プロフェッションは、有意義な改革でなければ、独立監査人の責任をさらに法的に拡張することに乗り気にはなれない。なぜなら、われわれは、監査人の責任

範囲を拡張することによって不合理な期待が喚起され、一層多くの訴訟を生み出すのはほぼ確実だと考えるからである。」

このような懸念が表明されているけれども、FDICIA の制定後は、一般向け内部統制報告書の制度化への流れは留めることはなく、会計プロフェッションと新たにイニシアティヴをとったGAO との間で、その見解の違いを調整してゆくことになった。

4-2 GAO とプロフェッションの調整

すでに述べたように、FDICIA 成立後、GAO は、内部統制報告の問題を一般の公開企業に拡大してゆく道を検討し始めた。その点では、会計プロフェッション側の見解と違いはないが、経営者報告書のガイドラインとなる COSO 報告書の内容については、批判的な立場をとっていた。会計検査院副院長であるシャピン (Chapin, Donald H.) が COSO の委員長であるメイ (May, Robert L.) にあてた書簡の中にそのことが述べられている。

「われわれは今後とも、議会と内部統制構造問題の最終的解決に影響を及ぼしうる人々に対して、その法律 [=FDICIA] の中で示されているモデルを提唱し続けてゆくつもりである。われわれは、そのモデルを適用することによって、内部統制を強化し、コーポレート・ガバナンスおよび一般投資家向けのアカウントビリティ (public accountability) を強化するためのより包括的なアプローチを提供することになると考えている。明らかに、投資家および合衆国政府をより一層保護するためには、COSO 報告書をこえて法律の制定という行動が必要である。」(Kelly, 1993, p. 18)

GAO の主張点は、次の二つにあった。すなわち、少なくとも公開企業については、内部統制報告についての経営者報告書を義務づけること、ならびに、そのような報告書は、COSO 報告書が財務報告統制と呼ぶものだけでなく、「資産の保護に関する統制」(controls related to safeguarding assets) とよんでいるものをも対象とすることである。会計プロフェッション側からすれば、第1の点は問題ではなかった。FDICIA の実施基準である COSO 報告書および

二つの SSAE によって、一般企業における内部統制報告書にも対処することができるし、COSO 報告書においても、GAO と同様の見解が示されていたからである。一方、内部統制の範囲については、両者の見解に大きな隔たりがあった。この問題に対処するために、GAO、AICPA および COSO から代表者が集まり、ワーキンググループが形成された。本論文は、内部統制概念や内部統制報告の対象を検討することを目的としていないので詳述は避けるが、その調整は、1994年に最終的な合意に達し、COSO 報告書に内部統制概念を明確化するために補遺 (addendum) を追加することによって、GAO も COSO 報告書を受け入れることになった¹⁰⁾。ここに、COSO 報告書と二つの SSAE による制度的な枠組みについての関係者間の合意が形成されたのである。

5. 問題点の考察

以上、FDICIA の制定を中心として、内部統制報告書問題の展開過程を検討してきた。その論点を整理してみると、まず、監査人による一般向け内部統制報告書が実施段階に入ったことの意義が問題となる。従来、SAS においては、監査人が監査の過程で気付いた内部統制上の重大な欠陥を経営者に通知することが規定されていた。これは、マネジメント・レターの慣行を制度化したものに他ならない。このような通知問題としての内部統制報告は、極めて内部的な性質のものであり、たとえば、監査人が内部統制に関してどのような改善勧告をし、それに対して経営者がいかに対応したのかなどについては、外部者には知る由もなかった。それに対して、監査人による一般向け内部統制報告書は、外部向けの報告であり、通知問題とは性質が異なる。内部統制報告書の内容は公のものとなり、それに伴って、監査人の責任も拡大したことになる。

次に、議会によるイニシアティブの点が問題となる。一般向け内部統制報告は、かつて SEC もその提案によって制度化を図ろうとした問題であった。それが、議会、すなわち法律による規定を契機として事態が展開していった点が

重要である。GAO による FDICIA の草案や同法成立後のコメントに見られるように、規制当局側としては、会計プロフェッションが基準設定にイニシアティブをとることへの不信の念があったといえよう。会計プロフェッション側が、内部統制報告問題について、SEC 提案以来、常に SEC や議会の動向に対応を図るといった後手後手の姿勢でのぞんでいたことが、規制当局に、プロフェッションによる基準設定への疑念を生じさせたとも考えられる。また、問題について理論的アプローチによる包括的な取り組みが行われるのではなく、法律的なイニシアティブによって事態が展開していったという点も問題である。これによって、今後また、状況の変化によっては、同様の展開が見られる可能性もあるということになるからである。

さらに、FDICIA の成立経緯も問題であったといわねばならない。同法の制定の出発点は、税金の無駄な支出につながる金融機関の倒産を防止するために、金融機関におけるコーポレート・ガバナンスを強化するということであった。かつて監査手続書 (Statement on Auditing Procedure) No. 49『内部統制の報告』(Reports on Internal Control) において、一般向け内部統制報告書の有用性が検討されたものの明確な結論を示すことができず、その後の SEC 提案対しても、そのような報告書の有用性について疑念が示されていた。それに対して、FDICIA 以降の議論では、有用性を第一義とした議論ではなく、経営者不正問題への対処を第一義として議論が展開された。そのような制定の趣旨と、議会による法的イニシアティブ、しかもそれが金融制度改革の中に位置付けられていたという要因が重なって、内部統制報告に要するコストとそれによってもたらされる有用性の比較衡量という議論を離れて事態が進展していったともいえるであろう。

監査人の位置付けの問題も重要である。これまで見てきたように、議会や GAO は、監査ないし監査人を、内部統制の欠陥や経営者不正の発見手段として位置付け、経営者報告書のアテステーションによってそれが可能となると考

えていることは明らかである。プロフェッションの側には、ビジネスリスク、二重責任、監査手続といったそれなりの論理があることは理解できるけれども、法律レベルで問題とされるのは何よりも実効性である。納税者保護という趣旨で設けられた制度が、たとえば、再び金融不祥事によって限界を露呈したとなれば、機能しないシステムに替わる新たなシステムが模索されることになる。内部統制報告を監査人の付随業務の中に位置付け、さまざまな法的責任の回避ばかりを念頭において規定の限定を図れば、監査が機能しないシステムとして認識される恐れさえあると考えられる。

最後に、内部統制報告書の制度は、施行されたばかりで、その成否について論じるのは時期尚早であるが、それに関する一つの実態調査の結果を示しておきたい。Verschoor (1995) によれば、アメリカの企業規模の大きな上位300社の1993年度株主宛年次報告書について調査したところ、次のような結果が明らかとなったという。すなわち、調査した企業の80%以上が、経営者による内部統制報告書を掲載し、そのうちの大半が内部統制の有効性についての経営者の見解を載せていた。しかし、それらは COSO 報告書が示す形式の内部統制報告書とは大きく異なったもので、COSO 報告書形式の内部統制報告書を発行することが義務づけられている金融機関においてもその点は同様であった。また、監査人によるアステーションを掲載しているものはほとんどなかったという。このような調査の結果はいかなる意味をもつのであろうか。少なくとも、この調査時点では、内部統制報告書の枠組みが企業側には十分には受け入れられていないということが指摘できよう。今後、今般の枠組みに従った開示が行われるようになっていくのか、あるいは、枠組みの見直しが図られることになるのか、また、もし見直しがあるとすれば、その場合の規定は、法律によるのか再び基準に求められるのか。これらについては、今後の推移を見守るしかない。

6. おわりに

本論文では、内部統制報告書の歴史的経緯を検討対象とし、その内容、形式および手続きは扱わなかった。これらについては稿を改めて検討したい。また従来は、マネジメント・レターないし内部統制に関する監査人による通知は、内部的なものであるため企業にとっての秘匿性が高く、そのデータを簡単に入手することはできなかつた¹¹⁾。しかし、一般向け内部統制報告書については、公表されたデータをもとに実証的研究も可能である。

また、監査人による内部統制報告は、経営者不正に対処する目的で制度化が進められたと考えられるが、そのような監査人の報告が要求されることによって、経営者の不正にどのような影響を及ぼすか、ひいては、経営者と監査人の関係にどのような変化をもたらすのか、という問題についての考察も進められる必要がある¹²⁾。

さらに、アメリカにおける一般向け内部統制報告書の制度化の議論は、アメリカ以外の国々にも影響を及ぼしている。英国においては、コーポレート・ガバナンスを扱ったカドベリー委員会による報告書において提起され、カナダにおいては、マクドナルド委員会の報告にその規定が見られる。これらの国々における制度化の進展はまったく異なるものであったが、その背景となるそれぞれの国の状況や制度化の方法を吟味することも重要であろう。

その他にも、検討すべき問題は数多くあると思われるが、上記の点も含めてそれらは今後の研究課題としたい。

- 注(1) ここでいう新 SAS とは、監査におけるエクスペクテーション・ギャップの問題に対処するために、AICPA の監査基準審議会によって1985年以来続けられてきたプロジェクトの成果として1988年に一度に公表されるに至った、10の SAS、すなわち、SAS Nos 52-61を指している。
- (2) この提案は、AICPA によって設置された「監査人の責任に関する委員会」(the Commission on Auditors' Responsibilities) が前年に公表した最終報告、いわゆるコーエン報告書の内容に影響を受けている。同報告書は、以下のような勧告を行っている (pp. xviii, xxv, 60-73 and 62-63)。
- ・経営者が、経営者報告書 (a management report) において、内部統制の整備・運用の状況と、内部統制における弱点の修正を求める監査人の勧告に対する経営者の対応、を開示すること。
 - ・監査人は、監査報告書において、経営者報告書における内部統制についての経営者の陳述に同意するかどうかについて、および修正されないままの内部統制における重大な弱点が経営者報告書で明らかにされていない場合には、その弱点について、言及すること。
- また、1979年には、財務担当役員協会 (Financial Executives Institute) と AICPA の「内部会計統制に関する特別諮問委員会」(the Special Advisory Committee on Internal Accounting Control, 通称、ミナハン委員会) から、それぞれ内部統制についての報告書が公表されている。前者は、コーエン委員会によって提案された、経営者報告書における経営者の内部統制に対する責任と評価についての陳述の開示を、同協会に加盟する企業に奨励している。(ただし、その強制や監査人の関与については反対。) また後者が示した内部統制についての概念は、SEC によって示された内部統制の評定のための「概念要素」(conceptual element) という枠組みに取り入れられている。したがって、これら二つの報告書は、コーエン報告書とともに、SEC の提案の内容とその提案を行う環境作りの面で大きな意義をもっているといえよう。(詳しくは、Beresford [1980]を参照されたい。)
- (3) 1988年の SEC の提案は、いわゆるトレッドウェイ報告書の勧告内容に影響を受けている。同報告書は、1980年代に金融界で発生した多くの企業倒産を契機として AICPA を中心とした諸団体によって設立された、「不正な財務報告に関する全米委員会」(the Commission on Fraudulent Financial Reporting) が、1987年に公表したものである。その勧告内容は、財務報告における不正の発見に監査人が積極的な役割を果たすべきであるという見解から、内部統制に関する報告の問題についても、以下のように、コーエン委員会以上に積極的なものとなっている (p. 44 and p. 57)。
- ・経営者は、経営者報告書において、内部統制に対する経営者の責任、その責任の遂行状況、および内部統制の有効性についての経営者の評価を示すこと。
 - ・監査人は、監査報告書において、監査人の実施した内部統制の調査・評定の範囲の説明と、経営者報告書における内部統制に対する経営者の評価と監査人の評価が異なる場合にはそれについての言及、を行うこと。
- (4) この法案に先立って、1986年5月 (H. R. 4886)、1986年8月 (H. R. 5439)、および1988年8月 (untitled discussion draft) にも、彼らによって、同じ趣旨の法案が提出されている。
- (5) その後、FDICIA の成立後のことではあるが、同法案は、内容を改訂して、1992年に上程された (H. R. 4313)。それは、以下のような規定内容をもつものであった (Anonymous article, 1992a)。
- ・監査人は、経営者によって適時に訂正あるいは報告されなかったいかなる不正も、SEC に報告しなければならない。
 - ・SEC は、監査人が、違法行為を発見し報告する方法、関連する利害関係者取引を同定する方法、および事業主体のゴーイングコンサーンとして存続する能力を評価する方法を規定しなく

てはならない。

・セーフ・ハーバー (safe harbor) 規定として、1996年1月1日以降に始まる会計年度まで、監査人の義務を不正行為の報告に限定する。

この改定案は、H. R. 3159と同様に、下院は通過したが、その年の秋に上院で廃案となった。ここでは、提案者の問題意識が内部統制から不正の発見やゴーストコンサーン問題へと変化していることがわかる。

- (6) 銀行に対する連邦預金保険のために、FDIC によって管理されている基金。
- (7) COSO は、AICPA、アメリカ会計学会 (American Accounting Association: AAA)、内部監査人協会 (the Institute of Internal Auditors: IIA)、管理会計協会 (the Institute of Management Accountants IMA)、および財務担当役員協会 (the Financial Executives Institute: FEI) によって後援され、財務報告にかかわる内部統制についての経営者報告の基準および形式について研究した。
- (8) 以下における事実関係の記述は、Moraglio and Green (1992) によっている。
- (9) 議会において AICPA の主張が受け入れられなかったものもある。それはたとえば、大規模金融機関の四半期報告書のレビューの規定や独立の公認会計士による限定意見 (qualifications) の規定が、GAO 提案のまま残されたことなどである。
- また、内部統制報告問題ではないが、当初の草案では、規制当局 (=FDIC) に監査規定および会計原則の設定権限を与えるという規定がおかれていた。これについて AICPA は、FDIC は、追加的な開示や規制当局への報告書によって、FDIC の求める情報を得ればよいと主張し、議会もこの規定を削除することに同意した。その他にも、ピア・レビューの義務づけ、四半期財務報告、法的責任、および監査人とクライアントの関係などについて議論があった。詳しくは、Moraglio and Green (1992) を参照されたい。
- (10) 最終合意の内容については、Steinberg (1994) を参照されたい。
- (11) なかには、Wallace (1992) などのようにレターを扱った実証研究もある。
- (12) Nekrasz (1993) は、この問題について、ゲーム理論のアプローチで考察している。

<主な参考文献>

- American Institute of Certified Accountants (AICPA), Committee on Auditing Procedure (CAP), Statemnt on Auditing Procedure No. 49: *Reports on Internal Control*, AICPA, 1971.
- , CAP, Statemnt on Auditing Standards No. 20: *Required Communication of Material Weaknesses in Internal Accounting Control*, AICPA, 1971.
- , CAP, Statemnt on Auditing Standards No. 30: *Reports on Internal Accounting Control*, AICPA, 1980.
- , Auditing Standards Board (ASB), Statement on Auditing Standards No. 60: *Communication of Internal Control Structure Related Matters Noted in an Audit*, AICPA, 1988.
- , ASB, Statement on Standards for Attestation Engagement (SSAE) No. 2 *Reporting on an Equity's Internal Control Structure Over Financial Reporting*, AICPA, 1993a
- , ASB, SSAE No 3: *Compliance Attestation*, AICPA, 1993b
- , Public Oversight Board, *In the Public Interest. A Special Report by the Public Oversight Board of the SEC Practice Section*, AICPA, 1993c
- Anonymous article, "AICPA Responds to SEC Management Proposal," *Journal of Accountancy*, February, 1989; p. 21.

- . “Financial Fraud Detection Act Introduced,” *Journal of Accountancy*, May 1992a, p. 17.
- . *Accounting Today*, November 9, 1992b; pp. 7, 14.
- . *Wall Street Journal*, December 2, 1992c; p. A3.
- Beresford, Dennis R., James J. Doyle and Gray A. Zell, “On Trial-Voluntary Internal Control Reports,” *Financial Executive*, September 1980; pp. 14-19.
- Commission on Auditors’ Responsibilities, *Report, Conclusions, and Recommendations*, AICPA, 1978. (鳥羽至英 訳『財務諸表監査の基本的枠組み——見直しと勧告——』, 白桃書房, 1990年。)
- Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (COSO), *Internal Control—Integrated Framework: Framework, Reporting to External Parties, and Evaluation Tools*, September 1992.
- Kelly, T. P., “The COSO Report: Challenge and Counterchallenge,” *Journal of Accountancy*, February 1993, pp. 10-18.
- Moraglio, J. F. and J. F. Green, “The FDIC Improvement Act: A Precedent for Expanding CPA Reporting?” *Journal of Accountancy*, April 1992, pp. 63-71.
- National Commission on Fraudulent Financial Reporting, *Report of National Commission on Fraudulent Financial Reporting*, AICPA, 1987. (鳥羽至英・八田進二 訳『不正な財務報告——結論と勧告——』, 白桃書房, 1991年。)
- Nekrasz, Frank, Jr., *A Theoretical Investigation of Mandatory Auditor Reports on Internal Control Structure*, University of Illinois at Urbana-Champaign, 1993.
- O’Malley, Shaun F., “Toward a Better Understanding of the Expectation Gap.” *The CPA Journal*, Vol. 63 No. 2, February 1993; pp. 6-7.
- Securities and Exchange Commission (SEC), “Statement of Management on Internal Accounting Control,” Release No. 34-15772, April 1979.
- . Release No. 34-16877, 1980.
- . Release No. 34-18451, 1982.
- . “Proposed Report of Management’s Responsibilities,” Release No. 33-6789, July 1988.
- Steinberg, Richard M., “Reaching Consensus: The GAO’s Acceptance of the COSO Report,” *Journal of Accountancy*, September 1994; pp. 37-40.
- Verschoor, Curtis C., “The Impact of Legislation and Regulation on Internal Auditing,” *Internal Auditor* Vol. 48 No. 3, June 1991, pp. 96-100.
- . “Internal Control Reporting in the U. S. and Implications for Other Countries,” unpublished manuscript at the 18th Annual Congress of European Accounting Association, 1995.
- Wallace, Wanda A., “Whose Power Prevail in Disclosure Practices ?” *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, Vol. 11 Supplement, 1992, pp. 79-105.
- 町田祥弘「マネジメント・レターの制度化の意義について」, 『商経論集』 No. 67, 1994年12月, pp. 39-56.