

40年ぶりの監査法人制度抜本改正

～ 公認会計士法等の一部を改正する法律案 ～

財政金融委員会調査室 ふじい かずや
藤井 一裁

第166回国会で成立した「公認会計士法等の一部を改正する法律案」は、監査業務の複雑化・高度化や企業会計・監査をめぐる不適正な事例が続く中であって、監査法人制度を中心に大幅な改正を行うものである。国会審議においては、企業会計・監査をめぐる不祥事の要因や、監査人の独立性をめぐる「インセンティブのねじれ」の克服策など、熱心な議論が展開された。

本稿では、改正案提出に至る経緯と、参議院財政金融委員会における主要な論点を中心に紹介することとしたい。

1. 公認会計士・監査法人制度の概要と改正案提出に至る経緯

(1) 公認会計士・監査法人制度の概要と平成15年改正

公認会計士は、公認会計士法の規定に基づき財務書類の監査証明業務を主要な業務とする「監査・会計に関する職業専門家」として位置付けられている。監査証明業務は公認会計士及びその組織体である監査法人にのみ認められる業務であり、金融商品取引法に基づき提出される財務書類は公認会計士又は監査法人の監査証明を受けなければならないほか、会社法に基づき選任される会計監査人も公認会計士又は監査法人でなければならないこととされている。

監査法人制度は、監査の水準を一定以上に保ち、かつ組織規律と相互監視の下で監査の公正性と信頼性を高めるための組織的監査の必要性から、昭和41年の公認会計士法改正により創設されたものである。監査法人は、5人以上の公認会計士が社員となって組織し、社員の民事責任は合名会社制度をベースに無限連帯責任とされている。

平成15年には、その前年(2002年)に制定された米国企業改革法(Sarbanes-Oxley Act(SOX法))等の国際的動向も踏まえ、監査の公正性・信頼性の確保を目的とした公認会計士法の大規模な改正が行われた。具体的には、公認会計士等の独立性の充実・強化のため、大会社等に対する非監査証明業務と監査証明業務の同時提供の禁止や継続的監査の制限(いわゆるローテーション・ルール)を新たに定めるとともに、公認会計士・監査審査会の設置による監査法人等に対する監視・監督機能の強化と体制の充実・強化、公認会計士試験制度の見直し等の措置が講じられている。この際、監査法人の民事責任については、指定された監査証明については指定を受けた社員のみが被監査会社に対する債務に対し無限連帯責任を負う制度(指定社員制度)が導入された。

(2) 平成 15 年改正以降の経緯と今回の改正案の概要

平成 15 年改正以降も、国内では、金融商品取引法による内部統制報告書や四半期報告書の導入によって監査業務そのものが拡大しているほか、会社法に基づく会計参与制度のように、監査業務以外の新たなニーズも生まれている。また、諸外国の監査制度についても、前述の米国企業改革法に加え、昨年（2006 年）には監査に関する EU 第 8 次指令が施行されるなど、引き続き整備が進められている。

一方で、企業における粉飾決算等の不適正な事例等が今日においても多発しており、証券取引等監視委員会が平成 18 年 4 月 21 日に金融庁長官に対し「監査法人の責任のあり方について」と題する建議を行うなど、監査法人等の責任についても厳しく問われる現状にある。また、公認会計士・監査審査会も、監査法人の監査の品質管理について検査を行い、平成 18 年 6 月の「四大監査法人の監査の品質管理について」以降、順次その結果を公表しており、その中では四大監査法人にあっても品質管理のための組織的な業務運営が不十分である等の問題点が指摘されている。

こうした状況の下で、昭和 41 年改正で創設された監査法人制度の目的である組織的監査の重要性はさらに高まっている。しかし、今日の監査法人の実態は、個人事務所や小規模監査法人については更なる組織化が課題となる一方で、合併等により社員数が数百人を超える大規模監査法人が複数出現しているなど、現行監査法人制度の創設当時には想定されていなかった状況も生じていることが指摘されている。

以上のような経緯を踏まえ、金融審議会公認会計士制度部会は、平成 18 年 4 月から公認会計士・監査法人制度の在り方等について総合的な議論を行い、12 月 22 日に「公認会計士・監査法人制度の充実・強化について」と題する報告（以下「金融審報告」という。）を提出した。今回の改正案は、この金融審報告を基に取りまとめられて国会に提出され、衆参両院とも全会一致で可決・成立したものである。

改正案は、金融審報告と同じく、監査法人の業務管理体制の整備、監査法人の社員資格を非公認会計士に拡大する特定社員制度、監査法人の情報開示を内容とする「監査法人の品質管理・ガバナンス・ディスクロージャーの強化」、ローテーション・ルールの整備や法令違反等事実の当局への申出制度を内容とする「監査人の独立性と地位の強化」、行政処分が多様化や有限責任監査法人制度を内容とする「監査法人に対する監督・責任の在り方の見直し」の三本の柱からなっている。

2. 委員会審議における論点

(1) 最近の企業会計・監査をめぐる課題について

委員会では、企業会計・監査をめぐる不祥事の要因、監査を担う人材の不足、監査を受けられない企業（いわゆる「監査難民」）が生ずるおそれなど、最近の企業会計・監査をめぐる課題について多くの議論が行われた。

まず、カネボウ、日興コーディアルグループ等の監査を行っていたみずほ監査法人（旧中央青山監査法人）が 7 月末での解散を決めたことについて、参考人として出席し

た藤沼日本公認会計士協会会長は、「監査事務所が信頼を失った場合の脆弱性は非常に大きいものがあり、このような信頼失墜が二度と起こらないように監査事務所の業務体制を確立しなければならない」¹と述べた。山本金融担当大臣も、「各監査法人が顧客や投資家等から信用を損なうことのないように、監査の品質管理の維持や向上、適正な監査の実施に向けて、最大の努力を期待している」²との見解を示した。

また、みずず監査法人の解散に伴い、「監査難民」の発生を懸念する質疑に対して、金融庁から「真摯に開示に取り組もうとしている企業等が監査を受けられない事態が生ずることのないように、日本公認会計士協会等とも連携を図りながら、関係者の努力に注意を払ってまいりたい」³との答弁があり、藤沼日本公認会計士協会会長も「協会の中でも監査希望事務所の募集や相談窓口の開設を行ってきたが、今の段階では冷静に推移している」⁴との見解を示した。

次に、監査の厳格化等により監査業務が多忙となり、監査現場が慢性的な人手不足に陥っているとの指摘については、藤沼日本公認会計士協会会長は「監査の品質管理のために、監査調書の文書化や品質チェックの対応に追われて業務量が増加している面はあるが、過渡的な部分もある」⁵との見解を示し、金融庁からも「監査を魅力ある仕事として人手を確保していくためにも、まずは監査の信頼性の確保が重要であり、そのための改正をお願いしている」⁶との答弁があった。

これに関連して、公認会計士の登録者数増加の目標については、金融庁から「平成14年の金融審議会公認会計士制度部会の報告の中で、例示として平成30年ごろまでに5万人程度の規模と見込むとされているが、これが現段階で特段の目標ということではない。平成15年改正の試験制度見直し後間もないところであるが、質を維持しながら量を増やしていくことに取り組んでいく」⁷との答弁があった。また、現行の監査法人が社員数400人以上の大規模監査法人と100人未満の小規模監査法人に分かれ、中規模の監査法人が非常に少ないことから、中規模監査法人の育成が必要ではないかとの指摘に対しては、山本金融担当大臣から「適正な業務を行う中堅、中小の監査法人が、金融資本市場や企業から適正な評価を受けて、ノウハウ、人員、組織等の面で発展していくことが重要である」⁸との見解が示された。

なお、国際的な会計基準の収斂（コンバージェンス）を踏まえた公認会計士資格の相互承認については、山本金融担当大臣は「各国の試験制度や合格の難易度に差があると考えられていること、監査業務等を行う上で十分な理解が必要となる会社法制や税制等の内容も各国で様々であるという問題点がある」⁹との見解を示した。

（２）改正案に関する論点

ア 監査人の独立性と地位の強化

監査人の独立性の確保は、平成15年改正に引き続き今回の改正案でも強化が図られた点である。しかし、監査人が監査の対象である被監査会社の経営者との間で監査契約を締結し、監査報酬が経営者から監査人に対して支払われる仕組み自体は改正後も変わりがない。

この点については、金融審報告でも「インセンティブのねじれ」が存在するとの指摘がなされ、その克服のための方策として、監査人の選任議案の決定権や監査報酬の決定権を監査役等に付与することを「関係当局において早急かつ真剣な検討がさらに進められることを期待したい」とされている。

現行の会社法においては監査役に同意権が与えられているが、これを決定権とすることについての議論が本会議・委員会ともに展開された。本会議では、山本金融担当大臣から「金融庁としては、インセンティブのねじれの克服に向けて、会計監査人の選任や報酬決定における監査役等の権限強化について、関係当局による検討が早急に進められることを強く期待している」との答弁が、長勢法務大臣から「監査役等の同意の制度は、実質的にはいまだ施行されていない新しい制度であり、その運用状況について必要な調査を行うなど、今後とも検討を継続してまいりたい」¹⁰との答弁があった。

委員会においても、会社法とは別に金融商品取引法の中で上場会社に限って監査役の権限を強化する措置を講ずることについては、山本金融担当大臣から「監査役 の地位を上げていこうという機運が醸成されたときにはアイデアが具現化してくるだろうと思っている」¹¹との見解が示された。

なお、監査報酬の決定権を定款の定めにより株主総会の決議事項とすることについては、奥野法務大臣政務官から「会計監査人の報酬の決定を定款の定めによって株主総会の権限とすることも可能であると解釈している」¹²との答弁があり、山本金融担当大臣も「会社法上は可能であり、一つのアイデアであるが会社側のコスト負担の増大、会社実務の機動性の阻害といった問題点もある」¹³と述べている。

一方、今回の改正案で導入される不正・違法行為発見時の監査人による当局への申出制度については、どのような場合に申出を行うのか、例えば談合の事実を発見したような場合はどうかとの質疑に対し、金融庁から「個別事案によるところであり、その行為が財務計算に関する書類の適正性に影響を及ぼすか否かによって該当するか否かが決まる」¹⁴との見解が示された。また、監査人から申出を受けた後の当局の対応については、金融庁から「企業財務情報の開示の適正性を確保する観点から、申出事案の内容に応じて、いろいろな監督あるいは行政手段により適切な対応を図っていく」¹⁵との答弁があった。

イ 監査法人の品質管理

監査業務の質を合理的に確保するため、監査契約の締結から、監査計画の策定、監査業務の実施・審査、監査報告書の発行に至るまでの監査法人等による品質管理については、平成17年10月に企業会計審議会が「監査に関する品質管理基準」を設定している。今回の改正案では、監査法人が整備しなければならない業務管理体制の中に、品質管理の方針策定とその実施が位置付けられている。

委員会では、公認会計士・監査審査会による監査の品質管理についての検査結果を受けた四大監査法人に対する業務改善指示について、山本金融担当大臣から「各法人が業務改善指示に基づく取組を着実に実施することで監査の品質管理が改善し、我が

国の会計監査に対する信頼向上につながることを期待している」¹⁶との答弁があった。また、日本公認会計士協会による監査法人の業務運営体制の確立のための取組については、藤沼日本公認会計士協会会長から「品質管理基準に基づく具体的な実務指針を作り指導している。また、中小事務所に対しては中小事務所等施策調査会の下に、中小事務所の代表者が集まる協議会を作り、その中で品質管理体制が着実に改善するよう指導を行っている」¹⁷との答弁があった。

なお、日本公認会計士協会が本年4月から実施している上場会社監査事務所登録制度に関し、上場企業の監査を断念する監査事務所も出ている旨の報道¹⁸等があることについては、藤沼日本公認会計士協会会長から「6月13日現在で登録事務所は160、解除届けを出した事務所は56あり、監査法人が6、個人が50となっている。昨年の中央青山監査法人の業務停止処分の際に一時監査人を引き受けたところが多く、予想の範囲内であると考えている」¹⁹との答弁があった。

ウ 行政処分の多様化

監査法人に対する行政処分については、新たに業務管理体制の改善命令等や課徴金納付命令の導入により多様化が図られている。また、証券取引等監視委員会の建議が求めていた監査法人の刑事責任に関しては、金融審報告では導入が見送られ²⁰、今回の改正案では盛り込まれなかった。

委員会では、監査法人に対する行政処分の対応について、金融庁から「行政上の責任を追及する手段を多様化し、事案に応じた厳正かつきめの細かい対処を可能とすることが重要と考えている」²¹との答弁があった。また、基本的な処分の考え方をあらかじめ示すことについても、金融庁から「前回改正の際にも処分の考え方は示しており、最終的には個別の事案によるところがあるが、今回も検討したい」²²との答弁があった。

一方、監査法人の刑事責任の導入見送りについては、山本金融担当大臣から「まずは課徴金等行政処分の多様化で市場の健全性を確保することに重点を置いた方がより適切な効果があるのではないかと、そして、課徴金制度の運用や実務状況等を検討しながら、将来にわたる検討課題として刑事罰の導入をやや先に考えた方がベストな市場の運営ができるという判断の下に、今回の改正案では入れなかった」²³との答弁があった。

エ 有限責任監査法人制度

監査法人の民事責任に関しては、諸外国において有限責任形態の監査事務所が一般化していることや、我が国においても社員数が数百人を超える大規模な監査法人が出現している現状等にかんがみ、従来型の監査法人（無限責任監査法人）に加え、虚偽証明に関与していない社員の責任を有限責任化するための有限責任監査法人制度が新たに創設されている。

委員会では、現行監査法人の民事責任について、従来の無限連帯責任が実際に適用された事例はないこと及び四大監査法人の監査証明業務のうち約3分の2が指定社員制度を利用していることが金融庁から明らかにされた。その上で、指定社員制度が被

監査会社にもたらす利点については、金融庁から「相手方の会社が直接の効果を受けるものはないかもしれないが、一方では指定社員として責任が明確になる」²⁴ との見解が示された。また、有限責任監査法人における民事責任の担保については、金融庁から「有限責任監査法人では最低資本金や供託制度を義務付け、投資家保護を図ることとしている」²⁵ との答弁があった。

今回の改正案は、平成 15 年改正に引き続き監査人の独立性や監査法人に対する監督を強化するとともに、社員資格を公認会計士に限定し、かつ無限連帯責任を負わせてきた昭和 41 年以來の監査法人制度を抜本改正するものである。

これまで見てきたように、委員会の議論では、監査人の選任・監査報酬の決定等に関する「インセンティブのねじれ」の克服策等、監査人の独立性や監査法人に対する監督が焦点となった。今後は、会社法における監査役の権限等の在り方について、企業のガバナンス強化の観点も含めた議論が待たれる。

その一方で、特定社員制度や有限責任監査法人制度の導入等の監査法人制度の抜本改正に関しては、改正の効果や今後の運用の見通し等、更に明らかにされるべき点が残されている。改正法の施行までに政令・内閣府令で運用の詳細が定められていくこととなるが、新しい制度によって監査の実効性がどの程度向上するのかについては引き続き注視する必要がある。

公認会計士・監査法人制度については、今後もますます複雑化する企業会計・監査の実情を常に検証しながら、引き続き制度の整備を図ることが求められる。

-
- 1 第 166 回国会参議院財政金融委員会会議録第 18 号 1 頁 (平 19.6.15)
 - 2 第 166 回国会参議院財政金融委員会会議録第 18 号 2 頁 (平 19.6.15)
 - 3 第 166 回国会参議院財政金融委員会会議録第 17 号 14 頁 (平 19.6.14)
 - 4 第 166 回国会参議院財政金融委員会会議録第 17 号 19 頁 (平 19.6.14)
 - 5 第 166 回国会参議院財政金融委員会会議録第 17 号 20 頁 (平 19.6.14)
 - 6 第 166 回国会参議院財政金融委員会会議録第 17 号 20 頁 (平 19.6.14)
 - 7 第 166 回国会参議院財政金融委員会会議録第 17 号 17 頁 (平 19.6.14)
 - 8 第 166 回国会参議院財政金融委員会会議録第 17 号 15 頁 (平 19.6.14)
 - 9 第 166 回国会参議院財政金融委員会会議録第 17 号 32 頁 (平 19.6.14)
 - 10 第 166 回国会参議院本会議録第 36 号 3 頁 (平 19.6.13)
 - 11 第 166 回国会参議院財政金融委員会会議録第 17 号 14 頁 (平 19.6.14)
 - 12 第 166 回国会参議院財政金融委員会会議録第 17 号 23 頁 (平 19.6.14)
 - 13 第 166 回国会参議院財政金融委員会会議録第 17 号 23 頁 (平 19.6.14)
 - 14 第 166 回国会参議院財政金融委員会会議録第 17 号 30 頁 (平 19.6.14)
 - 15 第 166 回国会参議院財政金融委員会会議録第 18 号 10 頁 (平 19.6.15)
 - 16 第 166 回国会参議院財政金融委員会会議録第 18 号 11 頁 (平 19.6.15)
 - 17 第 166 回国会参議院財政金融委員会会議録第 17 号 18 頁 (平 19.6.14)

- 18 山田俊浩「"監査難民"の末路 不良企業は市場退出へ」『週刊東洋経済』2007年5月19日号 34頁
- 19 第166回国会参議院財政金融委員会会議録第17号 19頁(平19.6.14)
- 20 金融審報告では、刑事罰を監査法人に科すことによる監査法人の信用失墜等のリスクと我が国の刑事法制上の観点から、引き続き検討する必要があるとされている。
- 21 第166回国会参議院財政金融委員会会議録第17号 8頁(平19.6.14)
- 22 第166回国会参議院財政金融委員会会議録第17号 16頁(平19.6.14)
- 23 第166回国会参議院財政金融委員会会議録第17号 3頁(平19.6.14)
- 24 第166回国会参議院財政金融委員会会議録第17号 27頁(平19.6.14)
- 25 第166回国会参議院財政金融委員会会議録第17号 30頁(平19.6.14)