

金融審議会 公認会計士制度部会報告（案）

～公認会計士・監査法人制度の充実・強化について～

1. はじめに

我が国の証券市場が、「貯蓄から投資へ」の流れの中、その機能を十全に発揮していくためには、企業財務情報についての情報開示が適正になされることが不可欠となる。その際、公認会計士・監査法人による監査は、企業の財務情報の信頼性を確保していく上で、極めて重要な役割を担うものである。

近時、企業活動の多様化・複雑化・国際化が進展する中、監査業務も複雑化・高度化している。その一方で、公認会計士監査をめぐる非違事例等、監査の信頼性を揺るがしかねない事態が生じており、これらは、組織的監査の重要性を改めて浮き彫りにしている。

現行の監査法人制度は、5人以上の公認会計士が組織して監査証明業務を行うものとして昭和41年（1966年）に創設されたものである。しかしながら、現状に目を向けると、個人事務所・中小監査法人については引き続き組織化の進展が課題となっている一方で、大規模監査法人については社員数が数百人を超え、20以上の主たる事務所を全国に開設するなど、制度と現状の間に大きな乖離が生じている。

以上の問題意識に立って、当部会においては、平成18年4月から〇回にわたる会合を開催し、公認会計士・監査法人制度のあり方等について総合的な検討を行ってきた。本報告はその検討結果をとりまとめたものであり、当局においては、今後、本報告書に示された考え方を踏まえ、公認会計士・監査法人制度の早急な整備を進めることが期待される。

なお、公認会計士・監査法人制度の見直しに当たっては、以下の点について留意しておくことが重要であることを付言しておきたい。

まず、企業財務情報及び会計監査の適正を確保していく上では、監査法人の側における取組みに加えて、開示企業の側におけるガバナンスの充実・強化等も大きな課題であり、このための真剣な取組みが期待される。

また、今後、公認会計士・監査法人には、企業経営のあり方やリスク等

を見る眼がますます求められるところである。このためには、監査業務以外の領域をも含めた幅広い知識・経験等が求められるところであり、従来の規制がこうした要請への対応を過度に制約することとならないよう配慮していく必要がある。

さらに、会計監査の充実・強化を図っていく上では、それを担う有為な人材の確保・育成が極めて重要な課題となる。このためにも、監査業務に対する国民の信頼を確保していくことが喫緊の課題であり、関係者の前向きな取組みが期待される。

2 監査法人等における品質管理・ガバナンス・ディスクロージャーのあり方

監査法人の品質管理については、企業会計審議会において、昨年10月に監査に関する品質管理基準が策定され、一定の対応がとられたところであるが、監査の質の確保に向けて、更なる制度的枠組みの整備が求められる。

(1) 適切な品質管理体制の構築・運用

監査の質を確保していくためには、監査法人において適切な品質管理体制が構築されるとともに、それが個々の監査において適切に運用されていくことが重要である。

また、監査法人におけるガバナンス・品質管理体制の構築・運用においては、監査法人の規模等に留意しつつ、

- i) 監査証明業務を執行する者、
- ii) 監査の審査等、品質管理を担当する者、
- iii) 品質管理体制の構築・運用等を含め、業務運営に関する意思決定を行う者、

のそれぞれがその機能を適切に果たしていくことが重要である。

現行の公認会計士法上、監査法人は、業務を公正かつ的確に遂行するために業務管理体制を整備しなければならないこととされているが、これは、単に体制を形式的に構築するにとどまらず、それを日常、適切に運用していくことが求められるものと考えられ、この点について更なる規定の明確化を図っていくことが適当である。

また、業務管理体制の整備に当たって、上記 i) ~ iii) の者の役割分担が明確なものとされていくよう、所要の規定の整備を図っていくことが適当である。

(2) 監査法人の社員資格の拡大

現行法上、監査法人の社員は公認会計士でなければならぬとされている。この点については、今後、監査法人において適切な業務運営を確保し、実効性のある組織的監査を実施していくためには、監査法人において経営・財務、内部統制、ITなどを含めて広範な知識と経験が求められていくものと考えられ、公認会計士でない者にも監査法人の社員資格を認めていくことが適当である。

その際、監査法人制度が、本来、公認会計士監査を組織的かつ適正に行うために設けられたものであることにかんがみ、社員に占める公認会計士の割合や理事会等の業務運営に関する意思決定機関の参加者に占める公認会計士の割合等については、一定の下限を設けることが必要であると考えられる。

また、監査法人に対する外部者による支配を防止する等の観点から、社員の範囲は当面、業務に従事する社員たる自然人に限ることが適当であると考えられる。

さらに、公認会計士でない者に社員資格を拡大する場合には、公認会計士でない社員の義務・責任等について明確にしておくことが必要である。また、無資格者による脱法的な業務執行などが生じないように、非公認会計士が行うことのできない監査業務の範囲の明確化や、非公認会計士による脱法的な行為等を適切に防止するための監査法人のガバナンス・品質管理体制の徹底等を図っておくことが求められる。

(3) 監査法人等による開示の義務付け

監査法人における適切な品質管理体制を確保していくに当たっては、監査法人自身の透明性を高めることにより市場規律を働かせ、その中で各監査法人の自立的な取組みを促していくことが有効であると考えられる。

現行の公認会計士法においては、監査法人による当局への報告義務は存在するが、一般への開示義務は存在しない。この点、本年6月に施行されたEU第8次指令においては、各国の会社法等で求められている計算書類

の公告等に加えて、監査事務所のガバナンス構造、品質管理体制、売上高の内訳（監査報酬の内訳等を含む）などについての情報開示義務が導入されている。これらの開示項目を参考として、監査法人に対して適切な情報開示を義務付けていくことが適当である。

なお、仮に有限責任形態の監査法人制度が導入される場合には、財産的基盤の透明性を確保しておく観点から、有限責任形態の監査法人においては、貸借対照表、損益計算書等の財務書類についてのより詳細な開示を義務付けていくことが適当である。

また、個人事務所については、ガバナンス構造等について監査法人と同水準の情報開示を求めることには困難な面があるが、監査の質の管理等の観点から、少なくとも品質管理に係る基本的な情報については開示を義務付けることが必要であると考えられる。

3 監査人の独立性と地位の強化のあり方

公認会計士・監査法人による監査の適正性を確保していくためには、監査人が独立した立場に立ち、経営者等との関係において強固な地位を保持しながら監査を行っていくことが重要であり、そのための枠組みを整備していくことが求められる。

（1）独立性の確保に向けたルールの整備等

監査人の独立性を確保する観点から、監査人は独立した立場においてその業務を行わなければならないとの一般的・総則的規定を設けるとともに、それを補強するための手段として、以下の方策を講じていくことが適当である。

—監査証明業務に関与した公認会計士が、退職後担当していた会社等の取締役、監査役等の幹部に就任した場合に、その就任先に対し出身監査法人が監査証明業務を提供すること、及び監査証明業務に関与した公認会計士が退職後に被監査会社の幹部へ就任することについては、現行制度上、制限が存在するところであるが、証券取引法上の監査が連結ベースで行われること等を考慮すると、制限先を被監査会社の親会社や連結子会社等の幹部にまで拡げていくことが適当である。

—日本公認会計士協会の倫理規則において、監査人は、特定の関係先又は関与先グループから継続的に受け取る報酬が収入の大部分(50%超)を占めること等により、独立性の保持に疑いをもたれるような関係や外観を呈しないよう留意しなければならないこととされているが、本ルール of 徹底を図っていくことが適当である。

なお、監査報告書において公認会計士・監査法人と被監査会社等との利害関係に関する記述が求められる範囲について、公認会計士・監査法人の独立性を確保するという制度の趣旨を踏まえつつ、国際的な制度との整合性を図っていくことが適当であるとの指摘があった。

(2) いわゆるローテーション・ルールの整備

いわゆるローテーション・ルールのあり方を考えていくに当たっては、イ) 被監査会社との「癒着」の可能性を低める、ロ) 交代を機会に監査に新しい視点が導入されることが期待される、といった利点と、ハ) 監査人の知識・経験の蓄積が中断される、ニ) 監査人、被監査会社に交代に伴うコストが生じる、といった問題点との適切なバランスを考慮していく必要がある。

現在、ローテーション期間については、継続監査期間7年、監査禁止期間2年とされているところであるが、大規模監査法人において上場会社の監査を担当する主任会計士に関しては、日本公認会計士協会のルールにより継続監査期間5年、インターバル期間5年とされているところである。このことを踏まえ、法令においても同様の規定を整備することが適当である。

また、新規公開企業については、公開準備等の過程において監査人が一定期間、監査に関連する業務を提供することが一般的であることを考えると、公開後の最初の継続監査期間について、一定の短縮を図ることが適当である。

なお、監査法人の交代制の義務付けについては、監査人の独立性確保を徹底するとの観点から意義があるとの指摘がある一方で、i) 監査人の知識・経験の蓄積の中断、ii) 監査人、被監査会社に生じる交代に伴うコスト、iii) 被監査会社の活動の国際化や監査業務における国際的な業務提携の進展等の中での国際的な整合性の確保、iv) 大規模監査法人の数が限定

されている中での交代の実務上の困難さ、等の観点からその問題点が指摘されるところであり、少なくとも現状においてこれを導入することについては、慎重な対応が求められる。

また、現行法上、いわゆるローテーション・ルールは、被監査会社が「大会社等」に該当するか否かによって適用の有無が判断されている。仮にローテーション・ルールが強化される場合には、この「大会社等」について、その範囲が見直されるべきであるとの指摘があった。

(3) 監査人の選任・監査報酬の決定等に関する適切な枠組みの整備

監査人は、被監査会社と監査契約を締結し、被監査会社から報酬を得て監査を行うこととなるが、その過程において監査人の独立性や地位が損なわれることのないよう、監査人の選任・監査報酬の決定等について適切な枠組みを整備していくことが求められる。

① 監査人の選任・監査報酬の決定

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、監査報酬が被監査会社の経営者から監査人に対して支払われる、という仕組みには、「インセンティブのねじれ」が存在しており、これをどのように克服していくかが重要な課題となる。

この点について、諸外国においては、監査人の選任、報酬決定について、経営者を監視する立場に立つ監査委員会に責任を持たせることにより、「インセンティブのねじれ」を克服しようとするのが趨勢となっている。

こうした中、我が国においては、会社法において会計監査人の選任に関する議案の提出について監査役等の同意権が付与されているとともに、会計監査人選任議案の提出について監査役等の請求権が規定されている。また、会計監査人の報酬の決定についても、会社法上、監査役等の同意権が規定されたところであるが、監査人の独立性を一層強化する観点から、例えば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していくことが適当である。

【P】

また、監査報酬・監査時間については、被監査会社に係る監査上のリスクを踏まえて適切な監査計画が策定され、当該計画に沿って適切な水準が確保されていくことが重要と考えられる。

この点に関しては、監査時間の見積りに関する日本公認会計士協会の研究報告等について更なる内容の充実を図りつつ、その成果を実際の監査計画の策定等に当たって適切に活用していくことが期待される。

なお、上場会社に係る監査報酬について、証券取引所が被監査会社や株主からいったん徴求し、証券取引所が直接、各監査人に対して報酬を支払う、との仕組みを設けるべきではないかとの指摘があるが、これは、被監査会社の規模等により外形的に報酬額を決めるものとなりかねず、かえって監査上のリスク等が監査報酬に反映されにくい枠組みとなるのではないかとの懸念があり、慎重な対応が必要と考えられる。

②監査報酬の開示

財務書類の信頼性を高め、監査の質を確保するとの観点からは、どのような対価の下での監査を経て作成された財務書類であるかについて、企業が一層の説明責任を果たすことが求められる。

有価証券報告書等における被監査会社による監査報酬の開示については、現行制度上、必ずしも明確に義務付けられていない、開示のベースが連結・単体など企業ごとに区々であり、比較可能性が乏しい等の問題点が指摘されるところである。監査報酬の開示を明確に義務付け、開示のベースを統一していくとともに、企業における監査報酬の決定方針についても適切な開示を求めていくことが適当である。

また、監査法人においても、その開示において、監査報酬の内訳や法人内部における監査報酬の振り分けの方針など、監査報酬に関する適切な情報の開示が求められていくべきである。

③監査人交代時の対応

監査人の交代については、監査人の独立性や地位が脅かされる形での交代を防止する等の観点から、交代が生じた際の情報開示について、その充実・強化を図っていくことが適当である。

このため、現在、取引所の規則において上場会社に求められている監査人の交代に係る適時開示について、交代があった旨に加えて、交代の理由についても十分な開示を求めていくことが検討されるべきである。また、証券取引法上の臨時報告書やその後の有価証券報告書等においても、上場会社以外の開示会社も含めて、適切な開示が求められるべきである。

また、監査人の交代があった場合、監査人からも適時に開示がなされることが重要であり、監査人の交代の際に会社と監査人との間に意見の不一致があった場合等には、例えば、会社の臨時報告書や証券取引所における開示等を通じて監査人から適切な開示が行われていくよう制度の整備が図られるべきである。

④不正・違法行為発見時の対応等

監査人の独立性や監査の実効性等を強化する観点から、監査人が財務書類に重要な影響を及ぼす不正・違法行為を発見した場合であって、監査役等に報告するなど、被監査会社の自主的な是正措置を促す手続を踏んだ上でもなお改善が図られないと考えられるときは、当局への報告を義務付けていくことが適当である。

また、発行会社の取締役等が、財務書類に係る監査に重要な影響を及ぼすこと等を目的として、監査人に対して強圧、操作等の行為を行うことを禁止することについても検討が進められるべきである。

4 監査法人等に対する監督・責任のあり方

(1) 監査法人等の責任のあり方

会社が作成した虚偽のある財務書類について、公認会計士が虚偽の証明を行った場合など、非違事例があった場合には、当該公認会計士に刑事・行政・民事上の責任が及ぶほか、当該公認会計士を社員とする監査法人にも種々の責任が及ぶこととなる。

監査法人の責任のあり方を考えるに当たっては、刑事・行政・民事それ

それぞれの責任の間の適切なバランスに留意しつつ、非違の抑止等の観点から、全体としての適切な水準を確保していくことが重要となる。

①刑事責任のあり方（P）

組織的監査における監査法人の役割の重要性にかんがみると、虚偽証明を行った公認会計士を社員とする監査法人についても刑事罰（両罰規定）を及ぼすべきではないか、との論点がある。

この点、刑事罰を監査法人に科すことについては、当該監査法人の信用失墜、所属公認会計士の離散等のリスクが大きすぎるのではないか、監査の要諦は、個々の公認会計士が個人として責任をもって臨むことにあるのであり、会社—社員の関係になぞらえて両罰規定を置くことは過剰ではないか、との指摘がある。

一方、監査契約の当事者は監査法人であり、また、監査法人は所属する公認会計士による業務の公正かつ的確な遂行のため、業務管理体制を整備しなければならない立場にあることにかんがみれば、監査法人に対して刑事罰を科すことは、非違の抑止等の観点からも必要な措置ではないか、との指摘がある。

一般に、監査法人による適正な監査を確保していくためには、様々な行政的な手法を通じて機動力をもって個々の非違事例等に的確に対応し、監査法人の品質管理体制等の是正や教育的な改善を図っていくことが重要となる。行政的な手法の多様化等では非違の抑止等の観点から十分でないと考えられる場合に、監査法人に対する刑事罰を導入する可能性が否定されるべきではないが、非違事例等に対しては、行政的な手法の多様化等により対応することがまず求められることに留意する必要がある。

さらに、この点については、法的な観点からも、

- i) 我が国の刑事法制の体系の下では、法人に対する刑事罰は行為者の選任監督に当たっての（法人の）過失責任を問う両罰規定に基づいて行われており、諸外国のように法人の犯罪能力そのものが認められているわけではない。監査法人そのものに直接罰則を課することはできず、選任監督上の過失を問う両罰規定という法形式によらなければならないとされている、
- ii) 公認会計士（監査法人の社員を含む）による虚偽証明という行為は、現在、証券取引法上の虚偽記載罪の共犯として責任追及される場合があ

る。この虚偽記載罪については、両罰規定が設けられているものの、同罪が有価証券報告書等の提出者のみを名宛人としているため、名宛人ではない公認会計士の行為に基づき監査法人に適用することはできない。また、虚偽記載罪の名宛人ではない公認会計士の共犯行為に基づき監査法人を罰する規定を虚偽記載罪について設けることもできない。したがって、仮に監査法人に対して両罰規定を設けようとするれば、公認会計士個人について、例えば虚偽証明罪などを新設することが必要となるが、監査法人に対する両罰規定を導入することのみを目的としてこれを行うことが妥当か、等の問題があり、これらについて引き続き十分な検討を行っていく必要がある。

②行政上の責任のあり方（P）

現在、監査法人に対する行政処分の類型は戒告、業務停止命令、解散命令に限定されているが、個別の非違事例に応じて適切に行政上の責任を問うていくことを可能とするため、以下のような方策を講じることにより、処分類型の多様化を図っていくことが適当である。

- 監査法人の社員が虚偽証明を行った場合等に、行政が、その監査法人の適切な運営を確保するために講ずべき事項等を示し、改善計画の提出を求めるなどの行政処分の類型（いわゆる業務改善命令）を導入する。
- 現行制度上、監査法人の中で個人として行政処分の対象となり得るのは、監査業務を執行した社員に限定されているが、個別の監査の審査等品質管理に責任を有する者や品質管理体制の整備その他の業務運営に責任を有する者に問題があると考えられる場合に、これらの者の職を解くことを命令する行政処分の類型（いわゆる役員等解任命令）を導入する。
- 非違事例を行った公認会計士に必要な知識・経験等が欠けていると判断されるような場合には、例えば業務改善指示等の一環として専門職業教育・訓練を要求していく等、事案に応じた適切な対応を図る。
- 監査の質の維持・向上、非違の防止等を図っていく観点から、個人の

公認会計士についても、監査法人と同様に、その業務の遂行の方法が著しく不当な場合には、行政が必要な指示や処分を行うことを可能とする。

また、行政上の責任を問う手段を多様化する観点からは、非違事例を行った監査法人に対して、行政が経済的な手段による対応を行うことを可能とすることが極めて重要となる。業務停止処分は行政上の責任を問う上で一つの重要な手段ではあるが、監査という本来継続的な業務について停止を迫ることで、善意の被監査会社にも影響が及ぶとの問題点が存在し、状況によっては、国際的な監査ネットワークへの影響も懸念される。

監査法人の非違行為に対しては引き続き厳正に対処していくことが必要であるが、善意の被監査会社への影響等を回避していくためには、諸外国において一般的である、非違事例を行った監査法人に対する課徴金等の納付制度の導入についての真剣な検討が強く求められる。

なお、個人の公認会計士（監査法人の社員を含む）が虚偽証明を行った場合、当該個人の故意・過失の別に応じて、当該個人に対する行政処分の種類の範囲が異なっているが、過失に基づく虚偽証明の中には、故意の場合と同様に悪質な事案も想定されることから、現在の種類の範囲を見直すべきではないか、との指摘がある。一方で、現実の量定等をみると、過失に基づく虚偽証明についての量定が法定の量定の上限に接しているとの状況等には必ずしもなく、見直しの必要性等につき更なる吟味を行った上で、対応が検討されるべきである。

③民事責任のあり方（P）

現行制度における監査法人の社員の民事責任の形態については、合名会社制度をベースに無限連帯責任とされており、監査法人の財産だけでは完全に弁済できない損害賠償債務がある場合は、非違行為に関係を有しない社員を含む全ての社員が連帯して弁済する責任を負うこととされている。

この点については、現在、諸外国において有限責任形態の監査事務所が一般化し、また、我が国においても例えば社員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ると、現行の無限連帯責任形態の監査法人制度に加えて、有限責任形態の監査法人制度を導入し、非違行為に関係を有しない社員については有限責任化の途をひらいていくことが適当である。

ただし、監査法人の社員に民事責任の有限責任化の途をひらく場合、そのような監査法人については、品質管理、ガバナンス、ディスクロージャー、財務基盤の充実等に関して十分な対応が行われることを前提としていくべきであり、以下の方策が講じられるべきである。

- 有限責任形態の監査法人には、以下に述べる最低資本金制度等の遵守を担保するため、例えば登録などを義務付けていくことが必要である。
- 監査法人が有限責任形態を選択する前提として、i) 監査証明業務を執行する者、ii) 監査の審査等、品質管理を担当する者、iii) 品質管理体制の構築・運用等を含め、業務運営に関する意思決定を行う者の役割分担に留意した適切な品質管理・ガバナンス体制の構築・運用を求めていくべきである。
- 有限責任形態の監査法人については、ガバナンス構造等に係る開示に加えて、貸借対照表、損益計算書等の財務書類について十分な開示を義務付けるべきである。
- 有限責任形態の監査法人については、第三者がその責任形態を誤認することを防止するための所要の措置を講じるべきである。
- 有限責任形態の監査法人については、被害者救済等の観点から財務基盤の充実が必要であり、i) 最低資本金規制を設けるとともに、ii) 剰余金の配当を行う際にその一定割合の額の準備金等の計上を義務付けることが検討されるべきである。
- さらに、そのような監査法人に対して保証金の供託や損害賠償責任保険への加入を義務付けることについても検討すべきである。

また、監査法人が負う損害賠償責任の範囲に関しては、これを限定する目的で、被監査会社からの損害賠償請求額の上限設定（いわゆるキャップ制）や第三者に対する損害賠償についての過失割合に応じた被監査会社との按分（いわゆる比例責任制）の導入についての議論がある。

この点については、

- i) 一般私法上の責任を当事者の意思にかかわらず縮減することとなる、
- ii) 複数の加害者による第三者に対する損害賠償責任は、一般私法上、連

帯責任と考えられていることと相容れない、
iii) 被害者救済への影響が生じる、
等の問題があり、将来的な検討課題として位置づけていくことが適当である。

(2) 監査法人等に対する監督のあり方

①公認会計士・監査法人によるモニタリングのあり方

公認会計士・監査審査会によるモニタリングについては、現行、公認会計士・監査審査会が日本公認会計士協会からの品質管理レビューの結果報告を受理し、公認会計士・監査審査会は、当該結果報告に関して、公認会計士、監査法人等に対する報告徴求、立入検査を行うことができることとされている。

専門職業士団体の自主規律を活用していくことは、有効かつ効率的な監督を行っていく上でも重要であり、公認会計士・監査審査会によるモニタリングは、日本公認会計士協会による品質管理レビューを前提として行っていくことが現実的であると考えられるが、監査の質の管理のために必要があると認められるときには、品質管理レビューを待たずに公認会計士、監査法人等に対して機動的に報告徴求、立入検査を行うことができるよう、規定上明確に手当てしておくことが適当である。

また、日本公認会計士協会の品質管理レビューについては、一層の透明性の確保を図るとともに、個別の監査に係る問題事例には、綱紀委員会等と連携して適切な対応を図るなど、実効性を高める取組みが求められる。

②外国監査事務所に対する検査・監督のあり方

証券市場の健全性を確保していくためには、我が国において提出される有価証券報告書等に関し、外国監査事務所が行う監査業務についても、その品質管理が適切になされていることが必要となる。このため、一定の外国監査事務所に対しては、例えば当局への届出または登録を義務付け、検査・監督の対象としていくことが適当である。

5 その他

①社員の競業禁止規定のあり方

監査法人における社員の競業禁止の規制については、この存在が個人の公認会計士による監査法人の組織化を敬遠させているのではないかとの指摘がある。例えば監査法人の全社員の同意がある場合に、当該監査法人の社員が非監査証明業務を提供することについては、これを容認していくことが適当である。ただし、監査法人が監査証明業務を提供している先に対して、当該監査法人の社員が非監査証明業務を同時に提供することがないよう、所要の手当てを併せて行うことが必要である。

②継続的専門研修制度のあり方

専門職業士たる公認会計士には、その専門的知識等を絶えず新たなものとしていくべく、資格取得後も、継続的に研鑽を積んでいくことが強く求められる。このため、日本公認会計士協会がその規則において定めている継続的専門研修制度については、履修の更なる徹底を行う等、その充実が図られるべきである。