

米国における不正会計疑惑と SEC による制度改革提案

米国では、2001 年 12 月に明るみに出たエンロン社の経営破綻をきっかけとして、上場企業が開示する財務情報に対する不信感が高まっている。少なからぬ企業が不正な会計処理を行い、監査業務にあたる会計士もそれに荷担したり見逃したりしているのではないかとの疑念が広がり、株価の急速な下落にもつながった。不正会計疑惑は政治的にも大きな問題となっており、ブッシュ大統領自ら政府として徹底追及する構えを示す一方、議会でも会計監査制度の見直しに関する様々な法案が提出されている。これに対して、証券市場の規制・監督機関である証券取引委員会（SEC）は、新たな会計監督機関の設置を始めとする会計監査プロセスに関する改革案を正式な規則案として提出した。

1. SEC による提案の背景

1) これまでの経緯

2001 年 12 月に明るみに出たエンロン社の経営破綻は、米国史上最大級の企業倒産となっただけでなく、会計監査を担当する会計事務所を巻き込んだ大規模な不正経理、粉飾決算疑惑を生み、米国資本市場を根底から揺るがす事態にまで発展した¹。その後、同じような疑惑が複数の企業で発覚し、投資家は、米国の企業と株式市場に対する不信感を募らせている。疑惑を指摘された各社の株価は大幅に下落した（図表 1）。

図表 1 エンロン社破綻以降明らかとなった不正会計操作等の事例

会社名	問題の概要	2001 年以降の高値 (\$)	7/2 の株価	下落率
エンロン	不正会計操作、破産法申請	82.00 (01/1/25)	0.09	99.9%
グローバル・クロッシング	破産法申請	24 30/32 (01/1/18)	0.04	99.8%
ワールドコム	不正会計操作	23 3/8 (01/1/18)	0.10	99.6%
イムクローン	前 CEO のインサイダー取引	73.83 (01/12/5)	7.34	90.1%
タイコ	前 CEO の脱税	62.8 (01/1/30)	12.65	79.9%

（出所）野村証券金融研究所作成資料を一部修正。

こうした中で、SEC のハーベイ・ピット委員長は、2002 年 1 月 17 日、「会計監査人の

¹ 淵田康之「エンロンの破綻と米国資本市場の課題」『資本市場クォーターリー』2002 年冬号参照。

規制」と題した声明を公表した。声明は、冒頭でエンロン社の事件を取り上げ、その再発防止の必要性を強調し、「わが国の情報開示と会計報告の仕組みは、今でも世界で最も優れたものである」としながらも、会計監査人を監督する新たな規制機関の創設を含む制度改革の構想を明らかにしたのである²。

その後、4月には、SECの構想とほぼ同じ内容の制度改革を含む法案が下院を通過し、上院でも、更に厳格な内容が盛り込まれた法案が提出されるなど、立法による解決を図ろうとする動きも本格化した³。このため、SEC側も規則制定を急ぐことになり、2002年6月20日には、1月のピット声明を具体化する新機構設立提案が公表され、26日には正式の規則提案「監査手続きに対する監督強化を通じて財務情報の質の向上を図るための枠組み」として、パブリック・コメントの募集が開始された⁴。

米国における証券市場規制の根幹は、正確な企業情報を定期的に、あるいは何か大きな変化が生じた場合には迅速に開示させるというディスクロージャー（情報開示）制度にあり、公認会計士は、開示される情報の真実性、客観性を担保するという重要な役割を担っている。このため、会計士や監査制度、会計制度のあり方について、SECが無関心であったわけでは決してない。

例えば、SECは、2000年6月、会計事務所が業務の拡大、多角化を狙ってコンサルティング業務に力を入れていることに対して、監査対象企業にコンサルティング・サービスなど監査以外の業務を提供することは監査人の独立性、客観性を歪めかねないとして、監査対象会社に対するコンサルタント・サービス提供の全面的な禁止を始めとする内容の規則採択を提案した⁵。この時は、会計士業界の強い反対を受け、上場会社に対して監査人に支払った監査報酬、監査以外のサービスに対する報酬の開示を義務づけるといった後退した内容の規則が採択されるのみにとどまった⁶。

エンロン社の問題を機に、この会計事務所によるコンサルティング業務のあり方をめぐり議論も再燃し、厳格な規制を求める法案も提出されているが、今回、SECは、より根本的ともいえる、会計士と監査業務そのものに対する規制・監督のあり方の見直しに乗り出したわけである。

なお、エンロン社の問題が一つのきっかけとなって現在米国で進められている資本市場制度改革は、この会計監査制度改革のみならず、多岐にわたっている。会計監査制度問

² Public Statement by SEC Chairman: Regulation of the Accounting Profession, January 17, 2002. この声明の内容は「海外情報 米国 SEC の監査法人規制機関構想」、『旬刊商事法務』1619号（2002年2月5日）42～43頁で紹介されている。

³ 2002年7月15日には、上院に提出された法案も可決され、今後、両院協議会で一本化が図られる見通しとなっている。

⁴ Framework for Enhancing the Quality of Financial Information Through Improvement of Oversight of the Auditing Process, SEC Release No. 33-8109; 34-46120; 35-27543; IA-2039; IC-25624; File No. S7-24-02, June 26, 2002.

⁵ Revision of the Commission's Auditor Independence Requirements, SEC Release No. 33-7870; 34-42994; 35-27193; IC-24549; IA-1884; File No. S7-13-00, June 30, 2000.

⁶ Revision of the Commission's Auditor Independence Requirements, SEC Release No. 33-7919; 34-43602; 35-27279; IC-24744; IA-1911; FR-56; File No. S7-13-00, November 21, 2000.

題が、それらと表裏一体をなすものであることは、見逃されてはならない⁷。

2) 会計監査をめぐる監督制度の現状

米国では、公認会計士 (CPA) の資格は州ごとに付与されており、基本的には州法による規制に服している。公認会計士は、州ごとに組織される自主的な団体である公認会計士協会に所属しており、連邦レベルの組織としても米国公認会計士協会 (AICPA) がある。

SEC は、連邦法上の情報開示を行っている公開会社の監査に従事する公認会計士に対しては、規制権限を有している⁸。しかしながら、現実には、SEC 側の人的資源が限られているといった事情もあり、規制権限を行使する例は多くないものとされる⁹。

一方、1977年9月には、議会で会計監査のあり方が問題となったのを契機として、監査業務に対する AICPA による自主規制の枠組みが整備された (後掲図表 2 参照)。すなわち、AICPA の内部に SEC に財務情報のファイリングを行っている企業に対する監査を行う会計事務所が参加する部門 (SECPS: SEC Practice Section) を設けたのである。現在では、SECPS は、監査の質を高めるために、部門メンバーに対して、次の二つのプログラムへの参加を義務づけている。

第一は、ピア・レビュー (peer review) 制度である。この制度は、三年に一度、他の同規模の会計事務所や州会計士協会のスタッフが、監査業務の質や法令遵守の状況について検査を行うというものである。SEC 登録会社の監査を行わない小規模な会計事務所に対しても適用されているが、登録会社の監査を行う事務所に対するレビューは、SECPS のピア・レビュー委員会が運営し、より厳格に行われている。

第二は、会計事務所に対する訴訟が提起され、その中で SEC 登録会社に対する監査の不備が指摘された場合に行われるレビューの制度である。これは、1979年に設置された AICPA の品質管理調査委員会 (QCIC: Quality Control Inquiry Committee) が担当し、問題が確認された場合には、職業倫理部門 (Professional Ethics Division) が更に調査を行うことになっている。職業倫理部門による調査の結果如何では、個々の会計士に対して、AICPA 会員資格の停止や退会処分などを含む懲戒処分が行われる。職業倫理部門は、25人の CPA とサポート・スタッフによって構成されているが、最終決定は、職業倫理委員会 (PEEC: Professional Ethics Executive Committee) によってなされる。この委員会のメンバーの四分の一は、CPA

⁷ いわゆるネット・バブル崩壊以後、エンロン社の問題が表面化する以前から議論が本格化し、最近になってますます先鋭化している証券アナリストのあり方をめぐる問題については、平松那須加「米国における証券アナリストをめぐる規制の見直し」『資本市場クォーターリー』2002年夏号参照。また、取締役の独立性強化などコーポレート・ガバナンスをめぐる問題については、橋本基美「米国におけるコーポレート・ガバナンスに関する上場規則の見直し」『資本市場クォーターリー』2002年夏号参照。

⁸ SEC は、目論見書の様式等を定め、添付される書類に監査を求める権限を与えられているほか、1933年証券法第19条により、会計基準についても自ら規則を制定する権限を与えられている。

⁹ 中田直茂「エンロン破綻と企業統治・ディスクロージャーをめぐる議論 [下]」『旬刊商事法務』1630号 (2002年6月5日)、19頁。

以外の独立委員であり、「お手盛り」的な処分を抑止するための仕組みがとられている。

1977年に整備された自主規制の枠組みで重要な役割を果たしているのが、公的監視委員会（POB: Public Oversight Board）である。これは、同年9月のAICPA理事会決議に基づいて設置された機関であり、上述のピア・レビューやQCICによるレビューを始めとするSECPSの監督活動を監視することを目的としている。

POBの委員の多くはCPAでない外部者であり、独自のスタッフも雇用している。もっとも、POBの運営資金は、AICPAのSECPSによって拠出されている。このため、2000年5月には、会計監査人の独立性が十分に確保されているかという観点からの調査を行っていたPOBに対し、SECPSが、調査費用を当面負担しないと「脅し」をかけるという事件も起きており、独自の資金を持たないPOBが、監督対象である会計士に対して厳しい姿勢を貫けるかどうかは疑問視されている。

なお、2001年2月には、POBの定款が改正され、POBが、SECPS、監査基準委員会（Auditing Standards Board）、独立性基準委員会（Independence Standard Board）に対する監督権限を有することが明確化された¹⁰。とはいえ、新定款の下でも、POBは、SECPSからの拠出金以外に独自の資金源を有さず、ピア・レビューのような検査活動を自ら行うこともできず、会計士に対する処分権もないという状況にある。

2. SEC規則案の主要な内容

1) 新たな監督機関PABの設置

今回SECが提案した規則案の最大の眼目は、従来POBに代わる会計監査に対する監督機関をAICPAからは独立した形で新たに設置するという点にある。

新機関は公的責任委員会（PAB: Public Accountability Board）と呼ばれることになる。公開会社が、SECに対して年次報告書などの登録書類を提出する場合、必ずPABに所属する会計士による監査やレビューを受けなければならないと、書類を提出する登録会社自体もPABの協力会員（adjunct member）でなければならないものとされる（規則13-01(a））。

規則案では、PABの主な機能は次のようなものとされる。

- 会計監査の手続きと実務における品質を確保するためのレビュー。とりわけ、大手の

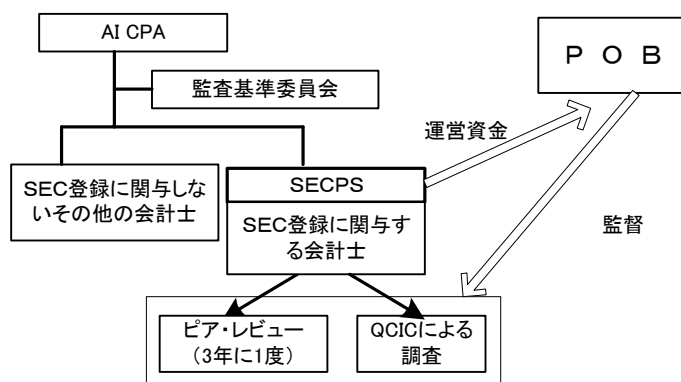
¹⁰ 監査基準委員会は、会計監査に際して、監査人が会計報告に表示された情報が合理的なものであり一般に認められた会計原則（GAAP）に合致しているという判断を下す根拠となる基準を設定する機関として、1978年に設置された。現在は、AICPAの一機関だが、AICPA理事会の承認を経ずに一般向けに情報を発表する権限を認められている。一方、独立性基準委員会は、SECとAICPAの合意に基づき1997年に設置された独立機関で、会計士の独立性に関する調査研究や基準作りを行うものとされた。2000年11月に採択されたSEC規則（注4所引）の内容は、この機関による検討に基づく点が多いとされる。しかし、AICPAの職業倫理委員会（PEEC）の外部委員が増員されるなど改革が進んだとの判断により、2001年7月末をもって解散した。

会計事務所に対しては、毎年、定期検査を行う（規則 13-04(f)）。

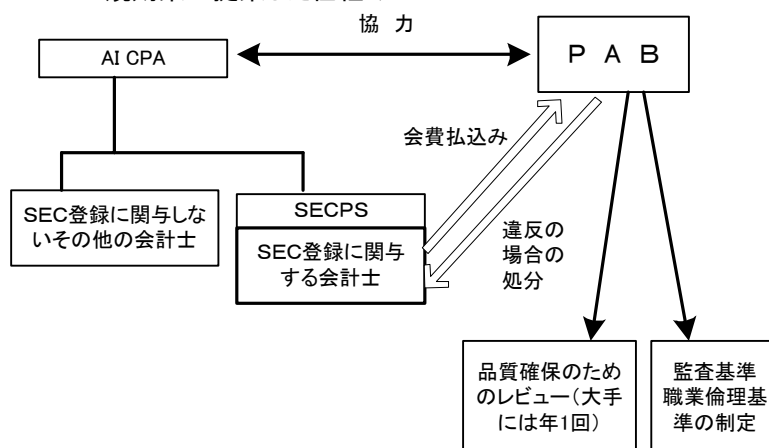
- 職業倫理や能力に問題のある会計士に対して、罰金、譴責、会計監査業務からの排除、PAB 会員資格の停止や除名といった制裁処分を科す（規則 13-04(g)）。
- 会員会計士が遵守すべき監査基準や職業倫理基準を定める（規則 13-04(d)（12））。
- 会計基準設定機関、会計士団体、SEC 等の間での協力関係を促進するために代表者のミーティングを開催し、調整を行う（規則 13-04(d)(14)）。
- 会計基準、監査やレビュー、職業倫理等に関して会計士に対する研修を行う（規則 13-04(d)(17)）。

図表 2 SEC 規則が提案する監査に対する監督の仕組み

現在の監査に対する監督制度



SEC規則案が提案した仕組み



(出所) 野村総合研究所

2) PAB の中立性と独立性

SEC は、現在、会計事務所に対するピア・レビューなどを監督する役割を担っている POB が、建前上独立性の高い機関とされながらも、メンバーに会計士が多く含まれていることや運営経費を AICPA の SECPS に依存しているために、十分な中立性と独立性を保てない背景となっていると考えている。このため、規則案では、PAB の中立性と独立性を確保するために、次のような規定を設けることが提案されている。

PAB の運営に対して責任を負う理事会のメンバーは全て、過去二年間にわたって一度も会計士の職業的機関（会計士団体や会計事務所）によって雇用されたことのない者でなければならないとされる（規則 13-04(b)(1)）。更に過去 10 年間で一度でも会計士や会計事務所のパートナー等であった者は、理事会メンバーのうち 3 名を超えてはならず、また理事会の 3 分の 1 以上を占めてはならないものとされる。

ちなみに、理事会の定数は、規則案では定められておらず、PAB が自主的に決定できる。SEC は、PAB 理事会の運営から会計士やその関係者を排除することで、PAB が AICPA のように会計士自らの利益を追及しつつ投資家の利益の擁護にも係わるという二面性をもった機関となることを防止できるとしている。

一方、PAB の運営費用については、会員会計士及び協力会員である公開会社は、PAB に所定の会費を納めなければならないとされている（規則 13-04(d)）。会費の額は、活動に必要な経費から逆算されることになり、PAB は、安定した財政基盤を維持できるものと想定されている。

更に、PAB は、一般に公正妥当と認められた会計基準を設定する機関（具体的には FASB）の運営資金を供給する機能をも担うこととされる（規則 13-04(d)(9)）。現在、米国の会計基準設定機関である FASB（財務会計基準委員会）は、会計基準書など出版物の販売と会計士団体、財界、学界からの寄付を主たる収入源としている。SEC は、こうした現状のままでは、例えば、検討されている会計基準の内容に不満を持った企業が出版物の購入を止めたり寄付の金額を減らしたりすることで FASB に対して不当な圧力をかけることが可能になると考え、会費の徴収権を有する PAB を通じて資金を集めることを提案しているのである。

3. 規則案の意義と今後の展望

1) 規則案に対する反応と当面の見通し

今回の SEC の規則案は、これまで、公認会計士の業界団体である AICPA による幅広い自治が認められてきた会計士の職業倫理や監査のあり方に対して、新たな規制を及ぼそう

とするものである。

提案された新機関 PAB は、あくまで連邦政府の行政機関ではなく民間の機関という形をとっており、「自主規制」的な色彩も残されているとはいえ、理事会に会計士等が一人も含まれないという独立性の高い機関となることが想定されている。規制の対象となる会計士の側からすれば、自分達の費用負担で「民衆規制」とはいうものの外部による規制を受けることになるという厳しい内容である。もっとも、これは、今回の提案の背景となったスキャンダルが、会計監査に対する投資家や世間一般の信頼を根底から突き崩す深刻なものであったことを考えれば、やむを得ないと言うしかあるまい。

案の定、AICPA は、6月26日の規則提案発表を待たず、20日に SEC が骨格を声明の形で発表した段階で、監査業務を監督する機関としての PAB 創設の提案を支持するという趣旨の声明を発表した¹¹。もっとも、AICPA は、会計士がほとんど運営に関与できない PAB が監査基準や職業倫理基準の策定をも行うことには反対する姿勢を示している。

一方、議会では、SEC による規則提案発表後も、会計監査制度をめぐる新たな立法の審議が続けられている。サーベンス上院銀行・住宅・都市問題委員会委員長は、SEC の規則案は、「この問題を解決するのに必要な法的確実性、独立性、及び権威を確保するためには、議会が、SEC その他の機関が活動することのできる法的枠組みを整備しなければならないという私の見方を再確認させた」と述べ、これで新たな立法が不要になったわけではないとの認識を示した¹²。その後、上院では、サーベンス議員も提案者となっている公開会社会計監督委員会（Public Company Accounting Oversight Board）の設置を柱とする会計改革法案が可決された。

既に下院でも類似の法案が可決されていることから、既に触れたように、今後は、両院協議会の場での法案の内容の調整が図られることになる。ブッシュ大統領は、法案に対する署名を議会が夏休み入りする前に終えたいとの意向を表明しており、会計監査制度に対する規制が新たな法律に基づいて行われるようになるのは確実である。しかし、いずれの法案も、SEC の役割を否定しているわけではなく、今回の規則案の内容も、新たな法的枠組みの中に何らかの形で組み込まれることとなろう。もっとも、SEC の考える PAB と議会で検討されている監督機関の役割や構成は全く同じものではなく、最終的な着地点は今のところ不透明である。

なお、SEC は、6月14日、SEC に対して様式 10-K（年次会計報告書）及び 10-Q（四半期会計報告書）を提出する企業の CEO、CFO に対して、それらの書類が重要な点において誤りがないことを個人的に保証する旨の宣誓供述書を提出するよう義務づける規則の採択を提案した¹³。更に、6月28日には、昨年度の売上高が 12 億ドルを超える上場企業 945 社に対して、8月14日以降において、様式 10-K または 10-Q の最初の提出期限が到来する際、

¹¹ 声明文は、AICPA のホームページのニュース欄 (<http://www.aicpa.org/news/>) で入手できる。

¹² 同委員会ホームページ (<http://www.senate.gov/~banking/>) 参照。

¹³ Certification of Disclosure in Companies' Quarterly and Annual Reports, SEC Release No. 34-46079; File No. S7-21-02, June 14, 2002.

自社が既に提出した直近の様式 10-K、及びその後提出した様式 10-Q、様式 8-K（臨時報告書）、委任状勧誘書類に関して、規則案で義務づけようとしているものと同趣旨の宣誓供述書を提出するよう命じる命令を発出した¹⁴。この一連の行動は、SEC が、企業の開示情報に対する投資家の信頼回復を図るべく躍起になっていることを象徴しているとも言えるかも知れない。

2) 規則案の意義

最終的な決着がどのような形で図られるにせよ、会計士及び会計監査に対する規制の新たな枠組みを具体的に示した今回の規則案は、大きな意義を有する。とりわけ、規則案に示された次に述べるような考え方は、今後の検討においても基本的に維持されるものと予想されるし、わが国における制度設計を考える上でも示唆に富んでいる¹⁵。SEC の提案がそのままの形で採択されるとは言いにくい段階で、あえて本稿で取り上げたのは、そのためである。

第一に、規則案は、公認会計士の活動が、少なくとも公開会社の会計監査に係わる範囲においては、一定の規制と監督に服すべきであることを明確に示した。これは、専門性が高く、高度の職業倫理を維持していると考えられてきた公認会計士に、幅広い自治的仕組みを容認してきた米国では画期的なことであろう。

第二に、規則案は、AICPA が業界団体的性格を維持したままで、職業倫理や監査の質の確保といった投資家保護につながるような問題に係わることは妥当でないという考え方を示した。これは会計士の規制だけでなく、一般に専門家団体による自主規制について考える上で示唆に富んでいる。自主規制は、規制の正統性という観点からは問題を孕むものの、行政の効率化につながるとともに、専門的知識に基づく規制を可能にしたり、一般行政機構の人事体系にとらわれない処遇や人事を可能にしたりするというメリットがあるとされる¹⁶。

今回の規則提案は、そうした自主規制（あるいは非行政組織による規制）の意義は認めつつも、規制主体が利益相反的な立場に置かれることがあってはならないという原則を明確にしたのである。このことは、わが国においても、例えば、証券取引法上の自主規制機関として位置づけられていながら、同時に証券業界の業界団体としても機能している証券業協会のあり方などを考える上で参考になろう。

¹⁴ File No.4-460: Order Requiring the Filing of Sworn Statements Pursuant to Section 21 (a)(1) of the Securities Exchange Act of 1934.

¹⁵ なお、わが国では、公認会計士法に基づき、公認会計士の試験制度、遵守すべき職業倫理や懲戒処分などが法令で定められており、一種の監督機関としての公認会計士審査会も設けられている。このため、自主規制が幅広く容認されている米国とは制度が大きく異なっている。しかし、後述のように、会計士制度以外の制度を考える上でも、米国の議論は示唆に富んでいる。

¹⁶ 遠藤幸彦、大崎貞和、國見和史「証券市場における自主規制の役割」『財界観測』57巻10号（1992年10月）、特にI章参照。

第三に、FASB の運営資金調達のあるり方に関する提案が示しているように、規制機関が規制対象者によって取り込まれてしまう（capture される）ことを防止するためには資金源を工夫する必要があるとの見方が強調されている。この点は、最近になって、米国の FASB にならった民間の会計基準策定機関として財務会計基準機構を設立したものの、財団法人という性格上出版物販売による収入があげられず運営面での困難に直面しているわが国にとっても、示唆に富んでいると言えよう。

（大崎 貞和）