

# 資本市場における監査制度を語る

## 元内閣法制局長官の視点

～高度成長期からバブル期を経て、監査制度はどう変わったか～



2023年9月、日本公認会計士協会では、内閣法制局長官などの要職を歴任し、日本の資本市場の整備に尽力された阪田雅裕氏をお迎えし、元内閣法制局長官という視点から、日本の企業ガバナンスの在り方、公認会計士が社外役員として貢献するための資質など、ご自身のキャリアの変遷とともに様々な角度からお話を伺いました。(聞き手：内山英世氏)

## ●日本の資本市場の転換期に大蔵省へ入省

内山 阪田先生とは2008年から2009年にかけて開催された総務省人事恩給局所管の「国家公務員の退職手当法の改正に関する検討委員会」で委員としてご一緒させていただいて以来15年近くご指導を賜っていますが、本日は阪田先生の半生を振り返る中で、公認会計士との間接的、直接的な接点を通じて感じたことや考えてこられたことなどを忌憚なくお話しいただければと思います。まず、読者の方々は、元内閣法制局長官と聞いても普段余り接することがない立場の方だと思いますので、どのような志を持たれて大蔵省に入省し、最終的に、内閣法制局長官になられたのか、キャリアの変遷を聞かせていただけますでしょうか。

阪田 結果的に、霞が関で40年余り役人生活を送ることになったのですが、そのうち、20年ぐらいが財務省の前身である大蔵省で、残りの20年弱を内閣法制局で過ごすことになりました。役人になったのは1966年、もう60年弱前ですが、戦後復興期が終わり、日本という国がこれから経済発展を遂げようという、池田内閣の所得倍増計画の真っただ中でした。当時はまだ役人の社会的評価が非常に高く、「日本は政治は駄目だけど役人がしっかりしているから大丈夫だ」といわれたりして、やりがいがある仕事だと世間からも思われていた時代でした。私たち大蔵省の同期22人、そのうち20人が東京大学法学部出身で、その半分近くが、私も含め司法

試験の合格者でした。当時、弁護士になって渉外事務所などで働けば役所の数倍の年収が得られたのですが、それでも役人を選ぶという志の高い人が大蔵省に限らずたくさんいたのです。私の場合、それほど深い考えがあったわけではありませんが、役人になりたいと大学に入った頃から思っていましたので、自然な流れで就職をいたしました。



## ●証券市場を育成し、直接金融を機能させる

阪田 最初に配属されたのが、2年前の1964年に理財局から分かれてできた証券局の企業財務課でした。資本市場、証券市場を育成して、日本企業の自己資本の充実を図ることが必要という意向で新設されたセクションです。私は企画係で、企業の自己資本比率を引き上げるための方策を検討するといった仕事に携わっていましたが、隣が公認会計士係で、公認会計士法の改正法案の国会審議のさなかでした。その改正で日本公認会計士協会が公認会計士法で定

める特別の法人となり、監査法人制度も創設されたのです。



**内山** 正に日本の公認会計士制度の台頭期といえますか、これから制度が本格的に始まるという、そのときに大蔵省に入省されたのだと思います。その後、1974年に大きな商法改正が行われ、そこで今の会社法、商法特例法ができて、公認会計士による会計監査人監査というのが義務付けられて導入されました。

**阪田** 特に戦後、証券市場を通じた企業の資本調達、資本不足の中ではほとんど重きをなしていない時代が長くありました。当時はちょうど端境期で、直接金融がそれなりに重要な意味を持つ時代に差しかかっていたのだと思います。私の隣の隣には証券監査官室というのがあって、大勢の監査官が有価証券報告書のチェックをしていました。民の監査はほとんど信頼されていなかったのでしょうか。

### ●通産省へ出向し、IT革命の黎明期に携わる

**阪田** 私はその後、1967年に国税調査官として大阪国税局へ赴任いたしました。過剰接待になるため、調査先で「コーヒーを頂くのは駄目だが、紅茶はいい」と通達されたことをよく覚えています。前々年に『山陽特殊製鋼倒産事件』があり、同社の粉飾決算が贈収賄事件にも発展して、国税の関係者も逮捕・起訴されたためだったと記憶しています。

**内山** 『山陽特殊製鋼倒産事件』は、日本における会計監査の歴史の中に常に出てくる、有名かつ大きな虚偽記載事件です。この事件により先ほどお話があった公認会計士監査の監査法人化という流れになります。さてその後、通産省でお仕事をされていますが、こちらではどのようなことをされていたのでしょうか。

**阪田** 1969年から、通産省には2年余りおりました。当初は情報産業室、その後電子政策課という新設の課に移って、情報産業の振興に取り組みました。いわば社会のIT化の先駆けだったのですが、まだワープロすらなく、ほとんどの国民、大多数の企業がコンピュータと無縁だった時代です。「情報化社会へ向かって」と題する産業構造審議会の答申を書くことから始めて、新しい法律を作って、情報処理振興事業協会という法人を設立したり、システムエンジニアとプログラマーを対象にした情報処理技術者試験という制度を設けたり、様々なソフトウェア産業振興策の企画に携

わることができました。

### ●健全な労働組合の意義を感じた税務署長時代

**内山** その後に苫小牧で税務署長をされるわけですが、この税務署長の仕事というのはなかなか外部からは想像がつかない部分がありますがどういうものなのでしょうか。

**阪田** 実務には詳しくありませんから、人事管理が中心になります。後は市民に納税マインドを上げていただくという意味で、地元の方々とのコミュニケーションを心掛けました。苫小牧、その後、府中と2か所の税務署長をさせていただきましたが、霞が関に比べて地方はすごく居心地がよかったです。

**内山** 地方に行きますといまだに税務署長や警察署長、消防署長、郵便局長は、地元では名士扱いですからね。

**阪田** ただ、署長も2年目になると、働く中で「何か気が利かないな」と思うこともあったりします。高い地位に慣れてしまうと、周囲がしっかり支えてくれるのが当たり前になってしまうということを痛感いたしました。

そのような中で、やはり非常に貴重だと思ったのは、労働組合の存在です。団体交渉をしたりすると、私が全く知らなかった組織のネガティブな情報などが耳に入ってく

ることに驚きました。企業のガバナンスという面では、いわゆる御用組合ではない労働組合の存在が重要です。係、課、部といったラインを通しては組織にとって都合の悪い情報は経営幹部に届かないことが少なくありませんから。

**内山** 高い地位に就くと知らず知らず裸の王様になってしまいバッドニュースが入らなくなり様々な企業不祥事を引き起こすということは人間社会の常ですので反対意見を許容するという姿勢は大切なことだと思います。

### ●法的な面から内閣を支える、内閣法制局の役割

**内山** 税務署長をされた後、外務省への出向という形で、一時期ロサンゼルスに総領事館の領事として赴任をされ、その後、内閣法制局へ入局されていらっしゃいます。ここで本題に入りますが内閣法制局は具体的にはどのような仕事をされているのでしょうか。

**阪田** 一つ目は、法律問題について、内閣の顧問、アドバイザー的な役割を果たしています。法律問題について、内閣、内閣総理大臣、時には各省大臣からのお尋ねに対応するわけです。

もっとも一般の法律は、各省で解釈して運用しますので、よほど困ったことにならない限り法制局の見解が求められることはありませんが、憲法については、各省それぞ



れ勝手に解釈をするというわけにはいきません。内閣として一貫性のある統一した解釈でなければなりませんから、憲法と関わりがある問題については、どの役所も必ず内閣法制局の意見を徴することになっています。そのため、憲法問題に関するアドバイスが大きなウェイトを占める結果になりますが、ありとあらゆる法律問題について助言をするというのが内閣法制局の一つの役割です。

二つ目は、内閣が国会に提出する法律案や条約、政令の審査で、業務量としてはこちらの方が大きいです。国会が立法府で、政府はその法律を執行する行政府という建前ですが、実際に法律案を作成する仕事は圧倒的に内閣が担っています。

国会で可決されて成立する法案の7、8割は内閣が作っていますし、複雑な法律、例えば、税法とか年金関係の法律、あるいは防衛関係など政治的に重要な意味を持つ法律の原案はほぼ例外なく内閣が作成して国会に提出します。内閣がこうした法案を国会に提出する前に審査をする、例えば正しい日本語の表現になっているか、ほかの法律と矛盾していないか、そして何よりも憲法に反していないかをチェックするのが内閣法制局の業務です。この審査が終わらないと、法案が国会に提出されたり、政令が公布されたりすることはありません。

**内山** 私どもの監査業務との関連では、私が監査法人に勤務していた頃に米国 PCAOB の検査官を日本国内に入国させ検査させることの法的是非につき国家主権という観点

から確か阪田先生にご相談させていただいたことがありましたが大変クリアにご解説いただいたことを記憶しています。

## ●大蔵大臣官房参事官として金融行政の改革へ

**内山** その後、国税庁の総務課長を経て、1990年には大蔵大臣官房参事官に就任され、当時、証券・金融検査委員会設置に伴う準備室に入られたということですか。

**阪田** 国税庁の総務課長を経験した者は、国税局長として地方に赴任するのが通例でしたが、私の場合は、諸般の事情から地方には行かずに官房におりました。たまたまそのときに、損失補填などの証券不祥事が起きて「ルールが不明確である」「違反者に対する処罰が甘い」など、大蔵省の証券行政が厳しい批判を受けることになりました。証券市場のプレイヤーたる証券会社に甘く、市場の公正を担保するという意識が欠いていたのではないかとということです。そこで大蔵省では、「証券・金融検査監視体制検討準備室」を設けて証券行政の在り方を根本から見直すことにしました。後に証券局長や事務次官を務められた小川是審議官の下、このチームで約1年、侃々諤々の議論を重ねた結果、証券取引等監視委員会の創設に至ったわけです。

**内山** ちょうどバブルが崩壊して、そういう金融不祥事が次々に明らかになってくる、その直後に大蔵省の接待事件なども明

るみになり世間を賑わせました。非常に金融行政、とりわけ証券行政は大きな曲がり角を迎えていた時期だと思います。

**阪田** 海外からの投資も増えてきて、証券市場がグローバル化してきたことも背景にあったと思います。バブルが崩壊して、いろいろなひずみが白日の下にさらされたのを機に、より透明性が高く、より公正が担保される証券市場を構築する必要に迫られたということでしょう。

監視委員会は、ルーティンとしての証券会社の検査のほかに、インサイダー取引や有報の虚偽記載など、違法行為を摘発して告発する査察的な権限も行使できることになりましたが、証券犯罪が脱税ほど頻繁にあるとは考えられませんでしたから、きちんと機能するかどうか心配でしたが、杞憂に終わりました。

### ● 拡充された公認会計士制度への期待感

**内山** 証券取引等監視委員会の発足が1992年で、その後、従来の「公認会計士審査会」の機能拡充ということで、2004年に「公認会計士・監査審査会」ができました。当時の行政の視点には、公認会計士制度はどのような期待感を含めて映っていましたか。

**阪田** 私は法制局におりましたので、「公認会計士・監査審査会」に改編された経緯を十分には承知していませんが、確か2001年の『エンロン事件』が大きなきっ

かけだったと記憶しています。先ほど申し上げたように監視委員会の発足も、行政としては、証券市場が全ての利用者にとってフェアなものであることを強く求められた結果にほかなりません。この公正な市場の確保という点では、監査法人による上場企業の適正な監査が不可欠ですから、当時も、監査法人は、市場の公正という公益の重要な担い手だと考えていました。

その後、『エンロン事件』が起きて、その重要な担い手であるはずの監査法人の監査の品質がいわば仲間内の日本公認会計士協会によるチェックだけで十分に保たれるのかということだったのでしょうか。「公認会計士・監査審査会」ができたのは、欧米の規制と足並みをそろえるということでもあったのですが、監査品質の水準が証券市場に及ぼす影響の重大さを行政が再認識したことの表れでもあったと思います。

**内山** 「公認会計士・監査審査会」は公認会計士法第35条に規定されており、①公認会計士・監査法人に対する処分に関する事項の調査審議②公認会計士及び監査法人の業務並びにJICPAの事務の適正な運営を確保するために行う行政処分等について内閣総理大臣に勧告③公認会計試験の実施④この法律規定によりその権限に属せられた事項の処理といった事務をつかさどるとされています。ただ、ここには自ら公認会計士・監査審査会が監査法人の検査をするというのは書かれておりませんね。これはもともとは、自主規制機関としての日本公認会計士協会が、監査品質の検査をするとい

う前提でしょうかね

**阪田** 法律上は現在、公認会計士法第49条の3に基づいて「公認会計士・監査審査会」が直接、監査法人に立入検査ができるようになっています。審査会の監査法人に対する検査は、同法第35条第2項第4号の「この法律の規定によりその権限に属させられた事項」に該当します。

### ●企業ガバナンスには社内風土の醸成が重要

**内山** 実際、阪田先生は多くの企業で社外役員のご経験もありますので、そこで感じた企業ガバナンスの実態について、率直な印象を教えてくださいませんか。

**阪田** 何社か経験をさせていただいて思ったのは、社外役員は社内の人と比べると圧倒的に情報量が少ないことです。よほど心掛けて情報を集めるか、企業側が努めてまずい情報を社外役員の耳に入れようとしてもしない限り、社内の不祥事を早期に把握することは難しいと思います。

やはり企業のガバナンスという意味では、社内をしっかりウォッチしている人がいるということと、問題を把握したらその情報がしかるべき人たちにきちんと伝わる企業風土があることが大切です。企業にもよりけりですが、役所に比べると、役員会などでも闊達な議論がされている企業は少ない、ものを言わない企業が多いように思いました。

**内山** 正に、旧態依然とした日本的な会社組織の名残といますか、そういうところがかかなりまだまだ残っているという印象でしょうか。

**阪田** 割合きれいな都合のいいところしか見せてくれないことが多く、「こういうところがまずいのです」という話は聞かせていただくことはほぼありませんでした。監査法人が事業計画をチェックするときも同じではないでしょうか。ただ、監査法人の場合には、「そんなにうまい話ばかりではないでしょうか？」と、時間をかけて突っつくことはできます。社外役員の場合は、疑問を感じるがあっても、普通は、十分に掘り下げて議論をするだけの知見を持っていません。

**内山** 企業側における社外役員の活かし方に中途半端な面があるのでしょうかね。私は社外の監査役又は監査委員という立場ですが、社外取締役以上に社内のことを知る機会が多く、執行サイドとの交流も頻繁にできる状況です。

そこで心掛けているのは、今までは監査役、特に社外の監査役へ説明する際、執行サイドはかなりきれいな資料を用意していましたが、最近はそのような資料の準備をあえて一切廃止しています。その代わりに「あなたがお担当しているお仕事の中でご自身が課題として考えていることを三つ説明してください」と聞くようにしています。そのようなやり取りを5人、10人、20人と手分けして行い、集まった課題を

持ち寄ってまとめ上げていく作業を監査役会として行くと、経営課題がどこにあるのか、おぼろげながら見えてきます。そして、方向性が見えたら仮説の裏付けを取り、その上で、取締役会で発言していきます。こうした基礎資料作りはなるべく社内の監査役にお願いしています。このような取組をしていかないと、企業ガバナンスは形骸化してしまうのではと恐れています。

**阪田** 今、内山さんがおっしゃったように、社外役員を経営にとって意味のあるものとして機能させようという意識が執行部サイドに高い場合と、そうでない場合とで大きな差が生まれます。社内の監査役は、社外の私たちに比べると情報をたくさん得ておられるはずですから、普段からその情報の速やかな共有を心掛けるだけでも社外役員の機能の仕方が大きく変わるのではないのでしょうか。

**内山** 1974年の商法改正で監査役制度が廃止にならずに、逆に業務監査権が付与されたという背景には、産業界からの猛烈な巻き返しがあったようです。いわゆる監査役という制度が極めて日本型役員人事をする上で都合がいい、取締役になれなかった人に監査役というポストをあてがうという別の意味でのメリットがあったということでしょう。そういう方を監査役として選任すると、どうしても監視監督という面での迫力が欠けてしまいます。

**阪田** 最近では、監査役には、副社長を経

験した方なども多く、かなり意識は変わってきているという印象はあります。5年先、10年先という長い目で見て、監査役会がしっかり機能するガバナンス体制を整えることは、会社の将来を考えればとても意義のあることだと思っています。

### ●社外役員として公認会計士に期待する資質

**内山** 日本経済社会の発展のために、公認会計士が社外役員として機能できるよう、私たちは更に努力していきたいと考えています。元法制局長官というお立場から、公認会計士に対する期待感をお聞かせいただければと思います。

**阪田** もちろん人にもよりますが、公認会計士は、社外役員にとっても向いていると思います。その理由の一つは、職業的懐疑心というのでしょうか、物事を鵜呑みにせず、批判的に検証するというスタンスが身につけているということです。二つ目の理由は、いろいろな企業を監査されてきていますから、それらの企業と比較して、その企業の優れている点、劣っている点、特異な点などを見つけ出しやすいのではないかと思われることです。さらに三つ目として、監査の仕事そのものが営利を直接の目的とするのではなく、公益のために行われていることが挙げられます。

いうまでもなく会計監査は、対象企業から報酬はもらっても、その企業の利益のためではなく不特定多数の資本市場のステー



ホルダーを保護するためのものです。その点では役所の仕事と似ていますし、公認会計士の皆様は、公益を重視するものの見方をお持ちになっていると思います。

三つ申し上げましたけれども、これらはどれも企業の持続的な発展のために欠かせない視点ですから、公認会計士は一般に企業の社外役員たるにふさわしい資質を備えておられると思います。

**内山** 特に三つ目は本当に大事なことだと思います。私も社外役員として業務をスタートするとき、企業から直接、就任の打診が来るわけですが、自分は誰のために何のためにこの仕事をお引き受けするのかということを常に考えます。正に、監査法人時代の監査業務と同じで、企業を取り巻くステークホルダーからの委嘱を受けているという意識が根底にあるのです。そこに関しては、行政で働く方たちと似ている面がある気がいたします。

**阪田** 不特定多数の国民や公益は目に見えません。幾ら一生懸命頑張っても、国民は誰もお礼に来てくれませんから、ついつい目の前で喜ぶ顔が見える人たちに付度するようなことになりがちです。企業の場合も社長の顔が目前にあるわけですが、その顔色などに構わずにしっかり自身の考えを言えるような社外役員であってほしいと思います。役所の場合はステークホルダーは国民一つですが、企業の場合は株主、従業員、取引先、様々なステークホルダーがいますし、社会全体に対する責任も問わ

れますから。官僚以上に難しい職務だとは思いますが。

### ●監査に関わる方々へのメッセージ

**内山** 最後に監査法人をはじめ、監査に関わる方々に対する期待感やメッセージがございましたらお願いいたします。

**阪田** 公認会計士、そして監査法人は、公正で透明性の高い証券市場、資本市場を担保する究極の砦です。資本がグローバルに移動するようになった今日、一度でも大きな不祥事を起こしたら、一企業の問題に止まらず、日本社会全体の信頼を揺るがすようなことにもなりかねません。資本市場の発達に伴って、その責任は非常に重くなっているのではないのでしょうか。公認会計士の皆様にはこの責任の重さを十分に自覚していただきたいと思います。

監査の過程での小さな間違いや過失、もちろんないに越したことはありませんが、人間が行う以上、完全になくすことは不可能です。肝心なのは、投資家の市場への信頼を揺るがすような大きなミスをしないうこと、そのためには監査が、細かなことにこだわるあまり、「木を見て森を見ず」というようなことにならないように、チームとしても、またその中の一人一人も、常に意識すると同時に、限られたマンパワー、監査時間を適切に配分するように心掛ける必要があると考えています。監査品質のチェックをする行政庁、公認会計士・監査審査会にも、監査業務について、細かいミスば

かりを指摘するような減点主義ではなく、しっかりと森を見るという方針に沿った監査ができているかどうかを評価の中心に据える姿勢を持ってもらいたいと思います。

内山 本日は阪田先生の半生を振り返るかたちで、公認会計士監査制度の萌芽期から始まり企業ガバナンスの一翼を担う公認会計士に対する期待を含めお話を頂戴しました。10年ひと昔といますがほぼ半世紀にわたる期間のこうしたお話は私たち公認会計士の社会における役割を考える上で大変貴重だと思います。改めて本日はこのような企画にご協力いただき心よりお礼申し上げます。