

## ドイツの会計基準の二段階エンフォースメントシステム

### — ドイツ財務報告エンフォースメントパネルと連邦金融サービス監督機構 —

#### German two-tier Enforcement System of Accounting Standards

#### — Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung and Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht —

木下 勝一

Katsuichi Kinoshita

#### 【要 約】

ドイツの会計規範形成の現代化に関する研究において、決定的なエポックとなったのは、2002年に発表された欧州IAS命令であった。この欧州IAS命令で、IASB版の国際財務報告基準(IFRS)を欧州法として承認する欧州版IFRSのエンフォースメントメカニズムが構築されたが、同時に、本稿が注目している欧州版IFRSのエンフォースメントメカニズムの形成についても提唱された。

2002年の欧州IAS命令を受けて、ドイツは、2004年に、会計法改革法(Bilanzrechtsreformgesetz/BilReG)と会計統制法(Bilanzkontrollgesetz/BilKoG)という2つの法律を成立させ、今年で、施行後、10年余が過ぎた。この欧州法からドイツ法への継受という欧州版IFRSに関する法行為は、ドイツでは、欧州版IFRSに関する規範の定立(Normsetzung)と規範の執行監視(Normdurchsetzung)として概念把握されている。後者の規範の執行監視が、英米法で、エンフォースメント(enforcement)と呼称されているものである。

2002年の欧州IAS命令で、エンフォースメント機関の創設が提起されたが、設置形態については、加盟各国がエンフォースメント機関を設置するという分権型のエンフォースメントメカニズムの構築が提案された。この結果、ドイツでは、ドイツ財務報告エンフォースメントパネルと連邦金融サービス監督機構の二段階方式による公私協働モデルが2004年の会計統制法で導入された。

本稿は、ドイツの欧州版IFRSに関する規範の執行監視=エンフォースメントの設置形態について、二段階方式の公私協働モデルを構築したと捉えたうえで、そのことが、どのような要請にもとづいていたかを究明している。

**キーワード:** IAS命令、会計統制法、欧州版IFRSのエンフォースメント、二段階方式による公私協働モデル、ドイツ財務報告エンフォースメントパネル、連邦金融サービス監督機構

## はじめに

1990年代末に世界的規模で会計不正経理事件が金融危機を誘発したことを契機にして、欧州の資本市場においても、財務報告に対する信頼性の危機<sup>[1]</sup>が発生した。このため、欧州の資本市場を活性化するために、財務報告の信頼性を確保して、株主、投資家の利益を保護することを目的にして、1999年に欧州金融サービスアクションプラン、2002年にIAS命令、2003年にCESR（欧州証券監督委員会）のエンフォースメント原則が公表された。これを受けて、欧州域内において、財務報告のコンプライアンスを監視するエンフォースメントメカニズムの構築に向けた動きが起こり、ドイツにおいても、エンフォースメントメカニズムに関する構想が議論された。

この欧州の動きのなかで、ドイツ政府は、2003年に、「企業の誠実性と投資家保護の強化のための10項目行動計画」を打ち出し、これにもとづいた立法措置の1つとして、2004年に、会計統制法(Bilanzkontrollgesetz/BilKoG)が成立した。この会計統制法のもとで、欧州版IFRSに準拠した資本市場指向企業の財務報告に対する市場の信頼性を保証するためのエンフォースメント機関の設置がなされた。

エンフォースメントメカニズムに関する構想がドイツで検討されはじめたのは、1990年代後半以降である。その検討の過程で、ドイツで最初に構想されたのは、1998年に成立したドイツ会計基準委員会方式と同じ設置形態であった。この構想は、ドイツ会計基準委員会が連邦法務省の承認のもとでプライベートセクターとして設置されたものであった。筆者は、これを公私協働モデルと捉えているが、ドイツ版の財務報告エンフォースメントパネルを創設する提案であった。この提唱は、当時の英国の財務報告レビューパネルをモデルとし、連邦法務省がこれを承認するという構想であり、先行するドイツ会計基準委員会と同じ設置形態を想定していた<sup>[2]</sup>。しかし同時に、パブリックセクターの米国のSEC（証券取引委員会）方式を設置形態とする提唱を行う主張もあった<sup>[3]</sup>。この結果、その後、米国のSECモデルに見るパブリックセク

ター方式も採り入れることが、ドイツ政府提出の会計統制法案に盛り込まれた。これが、2004年の会計統制法のもとで創設された私法組織のドイツ財務報告エンフォースメントパネルと行政機関の連邦金融サービス監督機構の二段階方式、すなわち、公私協働の機関設置による、欧州版IFRSの執行を監視するエンフォースメントメカニズムの構築であった。

本稿は、ドイツの二段階方式による公私協働のエンフォースメントメカニズムの構築について、（1）欧州IAS命令の枠組みのなかで、CESRの分権型エンフォースメントモデルのドイツ版が創設されたこと、（2）欧州とドイツにおいて、エンフォースメントメカニズムがなぜ要請されるにいたったかということ、（3）ドイツの二段階方式のエンフォースメントがどのような公私協働の仕組みであったかということ、この3つの論点を考究する。

（注）

[1]Fleischer (2014), S.19-36. 本書は、会計不正に対する商法にもとづく処罰可能性について詳論したもので、ドイツで、Bilanzstrafrechtと呼ばれる研究領域がある。

[2]Böckemは、ドイツ会計基準委員会とドイツ財務報告エンフォースメントパネルを連邦法務省が承認するプライベートセクターとして設置することを提案した。

[3]Böcking (2003), S.683-706. 本書は、2003年当時、米国市場に上場するドイツ企業を念頭において、米国の財務報告規制を強く意識した公的規制方式を提案したものである。

## 1 欧州における分権型エンフォースメントの3つのモデル

エンフォースメントという概念は、国際的な資本市場において、株主・投資家と経営者が財務報告に関する情報を提供する関係にあるとして、この財務報告の情報価値に対し、財務報告の適用会計基準に係るコンプライアンスを監視するために、経済検査士（公認会計士）と監査役による監査のほかに、統制機構の設置が必要であるとする考え方である<sup>[4]</sup>。

この点で、エンフォースメントは、資本市場指

向企業が欧州版IFRSに準拠した財務報告を実施しているかどうかを外部機関によって監視することであると定義づけられる。その目標とするところが何かというと、欧州とドイツにおける創設当時において、会計ルールの秩序違反行為を処罰によって十分に抑止を図るという効果、報告行為における欠陥を適宜かつ透明性をもって訂正するという効果、さらに、米国証券市場への上場のために、SECによる承認の前提となるIFRSのエンフォースメントを行うCESRによるIFRSの統一的な執行の監視、そして、IASBの基準設定に対して影響を与える可能性への期待があった[5]。

この目標を達成するために、欧州で創設されたエンフォースメントの設置形態は、どのようなものであったかということ、設置形態として、分権型と集権型の2つがあるが、2002年の欧州IAS命令で、分権型のエンフォースメント機関の設置が採用された。分権型というのは、欧州各国がそれぞれに欧州版IFRSのエンフォースメントを行う機関を個別に設置し、欧州内で、当初のCESR

(Committee of European Securities Regulators/欧州証券取引規制委員会)、現在のESMA(European Securities and Markets Authority/欧州証券市場監督機構)のもとで、各国機関のエンフォース活動の国際的調整を行うという方法であった。これに対して、集権型というのは、欧州レベルで、超国家的なエンフォースメント機関を設置して、統一的に欧州版IFRSの執行状況を監視するという方法である[6]。現時点で、欧州が採用しているのは、分権型のエンフォースメント機関の設置である。

しかしながら、欧州各国ごとのエンフォースメント機関の設置という方法であっても、その設置形態の具体的なあり方として、図表1のように、3つの設置形態のモデルがある。それは、イギリスモデルの私的規制セクター方式、フランスモデルの公的規制セクター方式、ドイツモデルの公私協働規制セクター方式というの3つの設置形態である。

そのうえで、欧州各国におけるエンフォースメントの活動を欧州全体として調整する機能を担っているのが、以前のCESRであり、その発展的な機関が現在のESMAである。欧州の分権型エンフォースメントメカニズムを纏めたのが、図表2である。この図表2に見るように、現状の分権型がモデルIIで、欧州機関がエンフォースメント指標の統一基準を策定し、各国の協力と情報交換を行うとともに、IFRS形成に対する意見発信を行う機関として、ESMAが設置されている。しかし、このモデルIIについては、将来の発展形態として、集権型のモデルIのESMAが構想されている[7]。本稿では、この点についての考察を行っていないが、モデルI構想が具体的に欧州において議論されていくなかで、改めて研究対象として取り上げていきたい。

このように、欧州の分権型エンフォースメントのなかで、ドイツの特徴は、図表1に示した、公私協働規制セクター方式である。ドイツの公私協

図表1 3つのエンフォースメント設置形態モデル

- 
- (1) イギリスモデルの私的規制セクター=私法にもとづき組織したエンフォースメント  
一例・イギリスの財務報告レビューパネル
  - (2) アメリカモデルの公的規制セクター方式=国家によって組織したエンフォースメント  
一例・フランスの金融市場監視機構
  - (3) ドイツモデルの公私協働規制セクター方式=私法組織と行政組織による混成的なエンフォースメント  
一例・ドイツ財務報告エンフォースメントパネルと連邦金融サービス監督機構
- 

筆者作成

働規制セクター方式とは、具体的に、つぎのような内容である。第1段階で、ドイツ財務報告エンフォースメントパネルが私法にもとづき組織した統制機関として、会計における偶発的な誤謬を解明する。しかし、第1段階の私的機関には、検査の執行と誤謬の除去に関し公権力的手段がないため、検査への企業の協力を要請するにとどまる。これに対して、第2段階では、連邦金融サービス監督機構が、企業が第1段階のドイツ財務報告報エンフォースメントパネルの協力に応じない場合か、もしくは、検査結果に承諾しない場合に、公権力を行使して検査の業務を行い、誤謬の除去と処罰を課す権限を有している。

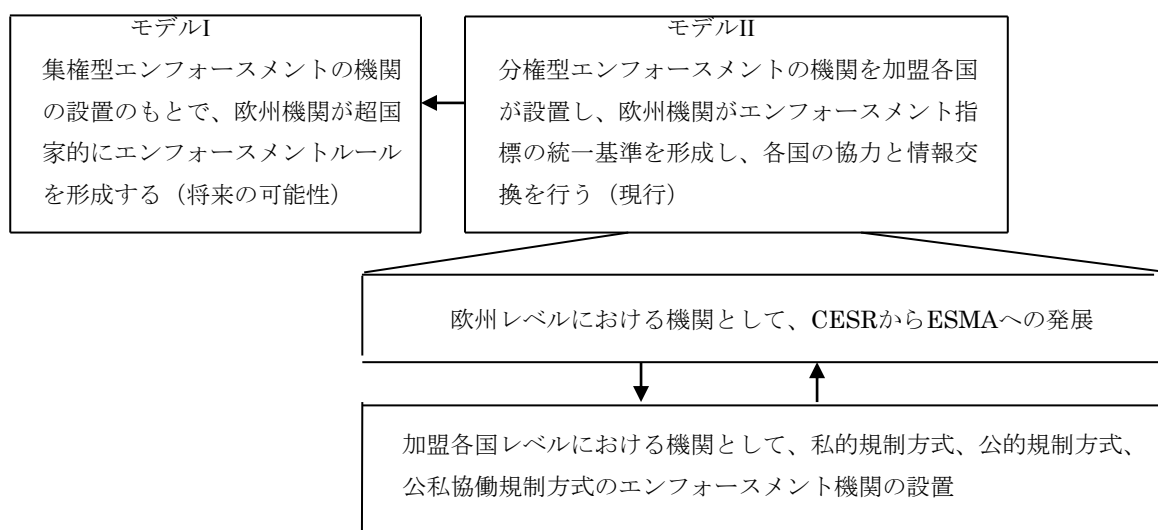
このドイツモデルの公私協働規制セクター方式によるエンフォースメントの特徴について、創設当時、以下のような指摘が、Böcking (フランクフルト大学教授) によってなされた[8]。

- (1) 第1段階において、英国の財務報告レビューパネルモデルを、そして、第2段階において、アメリカのSECモデルを取り入れたハイブリッド形態である
- (2) 企業からの拠出にもとづく英国方式によって財源を確保する。

- (3) 英国・米国よりも狭く検査対象の企業を限定している。
- (4) 英国と同様に、検査対象を年次決算書、連結決算書、連結状況報告書に限定している。
- (5) アメリカと同様に、無作為抽出法と徴候にもとづく検査方法を採用している。
- (6) 処罰について、英国と同様の不利益の開示であるが、裁判の可能性を排除していない。
- (7) 規範設定権限について、英国と同様に、ドイツの場合、財務報告エンフォースメントパネルと連邦金融サービス監督機構は有していない。

以上、ドイツのエンフォースメントメカニズムは、プライベートセクターとしてのドイツ財務報告エンフォースメントパネルとパブリックセクターとしての連邦金融サービス監督庁という二段階にわたるハイブリッドの監視体制を採用している。本稿は、このようなドイツのハイブリッドな監視体制を公私協働モデルで実施されるエンフォースメントであると捉えている。

図表2 欧州版IFRSに対する分権型エンフォースメント機関の設置モデル



(出典) Bockmann, R., Internationale Koordinisierung nationaler Enforcement-Aktivitäten, Wiesbaden 2012, S.255-274.にもとづいて、筆者作成

(注)

[4]ドイツ財務報告エンフォースメントパネルの説明によっても、エンフォースメントの会計統制の方法として、監査役監査、決算監査人監査のほかに、統制機関の監視の3つ柱があると指摘している(abrufbar unter: [http://www.frep.info/dpr\\_10\\_jahre.php](http://www.frep.info/dpr_10_jahre.php)(2015/08/23))。

[5]欧州IAS命令にこのことが明記されている(Verordnung(EG)Nr/1606/2002, S.1-4)。

[6]欧州IAS命令を受けて、CESRが分権型エンフォースメントメカニズムを提唱し、現在のESMAが継承している。詳細については、CESRとESMAの公式文書を参照された( CESR2004, abrufbar unter:[http://cesr.eu-org/datadocumennt/03\\_317c.pdf](http://cesr.eu-org/datadocumennt/03_317c.pdf)(2007/04/09. ESMA Report 2013, abrufbar unter [https://www.esma.europa.eu/system/files/2015\\_934\\_esma\\_annual\\_report\\_2014.pdf](https://www.esma.europa.eu/system/files/2015_934_esma_annual_report_2014.pdf))。 [7]Bockmann, S.255-274.

[8]Böcking, abrufbar unter: <http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/professoren/boecking>(2004/05/13)。

## 2 欧州とドイツにおけるエンフォースメントの要請

ドイツにおいて、エンフォースメントという概念が議論の対象となったのは、欧州が、金融危機を契機として、欧州の金融資本主義の規制力装置を再構築する必要に迫られたためであった。そして、この欧州における規制力装置の再構築のなかで、欧州が打ち出したのが、IASB版IFRSを欧州法に継受する路線へのシフトであった。

ドイツは、この欧州の動向に呼応するかたちで、1998年の資本調達容易化法・企業領域統制透明化法にもとづいた商法会計規範改革で、いち早く、国際的な会計基準(US-GAAP/IFRS)の導入傾向を強めたが、2002年の欧州IAS命令がIASB版IFRSを欧州法として継受することを決定したことを受けて、2004年に、会計法改革法と会計統制法を立法化した。

この欧州IAS命令で、エンドースメントとエンフォースメントという概念が公式に提起されたことが特徴的であった。とくに、本稿で取り上げている、エンフォースメントという概念は、英米法では、法を執行するという言葉であるが、ドイツ

では、資本市場指向の財務報告に関する法規範の執行監視という意味で使用している。

しかし、重要なことは、概念の解釈ではなく、では何故に、欧州だけでなく、ドイツで、エンフォースメントが要請されるようになったのかということに究明する点にある。この疑問を解く鍵は、当時の金融危機の勃発に伴って多発した企業不正経理事件に、欧州の金融資本主義が危機感を抱き、新たに規制力装置を再構築する必要に迫られたことであった。2002年に、欧州IAS命令が出されたのも、その背景には、欧州金融資本主義の危機感があつた。欧州の資本市場における財務報告の規制ルールを欧州版IFRSの形成へと切り替える路線変更は、新たな規制力装置の再構築の一環であった。そして、具体的な規制力装置として、欧州IAS命令が打ち出したのが、欧州版IFRSのエンドースメントとエンフォースメントという2つのメカニズムの構築という戦略の方針であった。欧州IAS命令で提起された、エンドースメントメカニズムが欧州版IFRSの欧州法としての承認装置であるのに対して、エンフォースメントメカニズムとは、欧州法として承認した欧州版IFRSが域内の加盟国・上場企業が欧州版IFRSに準拠した財務報告を執行しているかどうかをチェックする監視装置である。しかも、この監視装置の形態が、加盟各国でエンフォースメント機関を設置して、各国でエンフォースメント検査を実施し、欧州機関であるCESR/ESMAが調整・情報交換を行うという仕組みである。これを受けて、「会計基準に対する市場補完的な遵守の監視メカニズムの形成可能性[9]」が欧州加盟国のドイツにおいて浮かび上がってきたのである。

本稿では、この欧州IAS命令が打ち出した後者のエンフォースメントメカニズムの構築をドイツに引き寄せて、以下、考察する。

ドイツは、戦前から、商法優先主義の会計法規範体系を堅持してきた。しかも、商法会計規範の基軸に据えられた不確定な法概念である正規の簿記の諸原則という包括規定を設けて、法解釈によって会計規範の内容を充填するという体系を構築してきた。この意味で、正規の簿記の諸原則レジームがドイツの支柱であった。

しかし、1990年代末以降、ドイツの商法会計規範体系に衝撃を与える新しい事態が国際的動向のなかで起きた。それが、正規の簿記の諸原則レジームからの部分的な離脱、すなわち、資本市場指向の国際的な会計基準（US-GAAPとIFRS）へのシフトであった。とくに、2002年の欧州IAS命令が、IASB版IFRSを承認する欧州のエンドースメントメカニズムとエンフォースメントメカニズムの構築を打ち出したことで、ドイツが堅持してきた正規の簿記の諸原則レジームからの部分的離脱が決定的となり、欧州版IFRSの国内法化問題という新たな衝撃がドイツに及んだのである。ドイツは、この衝撃にどう応えたか。ドイツの対応を見てみると、それは、正規の簿記の諸原則レジームを否定するのではなく、部分的な離脱に過ぎなかった。すなわち、商法会計規範体系の伝統的な枠組みのなかに、欧州版IFRSを組み込むという法的継受の方法が採用された。これは、本稿で割愛している、ドイツ法における私的会計基準の継受という憲法・公法論的なテーマであるが、本稿では、欧州法へのドイツ法の適合という憲法原則があったことを指摘するに止める。

1990年代末にドイツで起きたエンフォースメントに関する議論にあって、最も注目された論点は何か。それは、「ドイツ会計法におけるパラダイムの転換[10]」のなかで、会計法における情報開示ルール「受刑の欠損」[11]が存していたことであった。ドイツの規制システムが、大陸ヨーロッパの成文法のもとで、行為規範の個別的な確定性と民事・刑事裁判による行為規範の厳格な執行の監視という国家の統治のなかに仕込まれてい

た[12]。この限りで、法システムの伝統的な構造にもとづいて、エンフォースメント問題がドイツでそれまで起きなかった。

だが、1990年代末以降、資本市場指向の米国、欧州、ドイツの多くの企業に不正経理のスキャンダルが発覚したことで、「伝統的な法システムによる抑止効果[13]」に対して、改めて再検討を迫る事態となった。このため、ドイツ政府に、抑止効果を根拠づける制度装置づくりが要請されたのである。

当時、ドイツの伝統的な抑止効果を有する制度装置としては、「行為規範のルール違反が発覚した場合の処罰規定[14]」が、図表3のように、商法上の虚偽表示、報告義務違反、守秘義務違反、秩序違反行為に対する自由刑と罰金刑、強制金に関してあった。

1990年代のドイツでは、会計法上の規範違反に対する処罰を可能にしている商法典の罰課金規定が登記裁判所によって管理されていた。しかし、その裁判制度がきわめて不十分なものであった。そのため、行為規範のルール違反の確定と処罰の前提にある財務報告の体系的なコントロールを登記裁判所が行うことができなかった。商法典第335条の強制金の確定に関する規定によれば、株主、債権者、経営協議会等の利害関係者の申し立てにもとづいて、登記裁判所が課金を科すに過ぎなかった。

この点で、登記裁判所が会計法規範のエンフォースメントを行うという仕組みがなく、会計法規範のエンフォースメントにもとづいて、商法典の罰則規定が適用されるという事例がなかった。

図表3 行為規範違反に対する商法典の罰則規定の概要（1995年当時）

第331条	虚偽表示に対する自由刑または罰金刑
第332条	報告義務違反に対する自由刑または罰金刑
第333条	守秘義務違反に対する自由刑または罰金刑
第334条	秩序違反行為に対する過料
第335条	強制金の確定

筆者作成

当時、集権的な機構によって、誤謬のある会計行為に対する統制と処罰のシステムが構築されていなかったのである[15]。

このことから、1990年代末に、会計法における情報開示のルール違反に対する受刑の欠損ということが問題視されはじめた。しかも、この受刑の

欠損という問題は、単にドイツ国内だけでなく、当時の欧州レベルにおいても、欧州裁判所がドイツ企業に対し情報の非公開事案に関する判決を出し、ドイツに適切な処罰規定がないことがEG第1号、第4号指令に違反するということを示したことから、欧州域内で、公訴規定の調和化がなされていないことが明らかとなった。この欧州裁判所の判決を契機に、1997年10月2日のアムステルダム条約で、欧州における刑法の統一化をめざすことが示されたが、しかし、加盟各国における主権の壁がこのことに関する議論を妨げた[16]。

以上から明らかのように、1990年代末は、欧州、とくにドイツにおいて、会計法の行為規範違反に対して、受刑の欠損があった。しかし、受刑の欠損に関して、その前提条件として、行為規範への一致か、違反か、その交差点を明確にする規範の執行に関して判断することが重要なポイントであった。1990年代当時であっても、たとえば、商法典第334条による処罰の対象となる計上・評価規定の適用に関して、健全な行為と誤った行為のグレーゾーンの事例について、違反行為であるかどうかを決定しなければならないという「会計法規範の決定性の欠落[17]」が問題であると指摘されていた。

この会計法規範の決定性の欠落という問題が指摘されたのは、商法会計規範体系の枠組みのなかで、正規の簿記の諸原則レジームから、資本市場指向重視の国際会計基準(US-GAAP/IFRS)レジームへのパラダイムの転換が1990年代に起きたことによるものであった。この国際会計基準レジームにあって、伝統的な商法会計規範体系の多様な利害関係を調整する計算規範とは異なった、新たな「規範の構成[18]」を行うという緊張関係が生み出された。そして、国際会計基準レジームから生じた規範の構成の新しい緊張関係が金融危機の発生と企業不正経理のスキャンダルの多発に直面するなかで、欧州金融資本主義の危機を回避すべく、2002年に、欧州IAS命令が出されたのである。

欧州IAS命令とは、欧州版IFRSのエンドースメントという規範の定立と、規範定立された欧州版IFRSのエンフォースメントという規範執行の監視を一体的なメカニズムとして構築することで、

欧州金融資本主義の危機をコントロールするために、新たに、欧州資本市場規制を強化する打開策にほかならなかった。欧州版IFRSという規制力装置の構築は、まさに金融危機打開の切り札として登場した。

(注)

[9]Böckem (2000), Vorwort. なお、本書において、規範の定立 (Normsetzung) と規範の執行監視(Normdurchsetzung)という概念設定が行われた。

[10][11]Ebenda, S.1. [12]Ebenda, S.3. [13]Ebenda, S.4.

[14]Ebenda, S.5. [15]Ebenda, S.5-6. [16]Ebenda, S.6.

[17][18]Ebenda, S.7.

### 3 エンフォースメントメカニズムの導入に対するドイツ政府の政策的意思

欧州IAS命令のもとで、金融危機を打開する制度装置として、欧州版IFRSの規制力を欧州が手にしたが、そのスローガンは、あくまでも、資本市場指向の欧州版IFRSが財務報告の信頼性保証を標榜することであった。この欧州のスローガンは、ドイツ政府によっても、2003年の「企業の誠実性と投資家保護の強化のための10項目行動計画」として公表された。その後、ドイツ政府は、2004年以降に、数多くの立法措置を具体実施したが、エンフォースメントメカニズムの構築についても、2003年の10項目行動計画にもとづく立法措置として、2004年の会計統制法で実現させた。

この会計統制法で提示されたエンフォースメントは、既述したように、欧州版IFRSを順守して資本市場指向の企業が財務報告を行っているかどうかを監視するという意味で概念把握されている。本稿では、欧州版IFRSの規範形成＝エンドースメントに対して、規範執行の監視＝エンフォースメントと捉えている。

ドイツでは、従来から、取締役会による財務報告に対する指揮機能と責任(株式法第76条1項)、監査役会による財務報告の監視と監査(株式法第111条1項)、決算監査人による監査のかたちで、財務報告に対する広義の意味でのエンフォースメントが実施されてきた。しかし、会計統制法が導入したのは、これまでと違った、「新しいエン

フォースメントモデルの採用[19]」であった。欧州全体の金融資本主義の危機感を抱いたドイツも、資本市場指向の財務報告に向けられた信頼性の危機に対処するという欧州全体のスローガンをともにして、2004年の会計統制法によって、そのための制度装置を具体化した。ドイツにおける二段階方式による公私協働のエンフォースメントメカニズムの創設がそれであった。

このように、エンフォースメントメカニズムの導入が、ドイツ政府の2003年の10項目行動計画に見られる金融危機打開、金融拠点形成への政策的意思にもとづいたものであったと捉えることができる。そのことは、ドイツ政府が会計統制法の政府草案理由書においてみずから指摘している。

会計統制法の政府草案理由書は、エンフォースメントメカニズムの導入について、以下のような背景説明を行っている[20]。

連邦政府は、資本市場とドイツの金融拠点としての地位の国際的競争力を強化することを目標に定めた。有価証券買収・引受法、金融サービス監視法、第4次金融市場促進法の発効によって成果のある道が本草案につながられた。過去3年間の発展は、引き続き取り組みが必要であることをしめしていた。国外及び国内での企業不正事件は、個々の企業の重要な資本市場の情報の公正に対する投資家の信頼だけでなく、市場全体の信用と安定性への信頼、それゆえに、金融拠点としての地位の信頼性を損なっている。

政府草案理由書が指摘するように、ドイツの金融拠点としての地位そのものに対する危機感から、これをいかに打開すべきであるかについて立法政策を立案し、その解決策の1つとして、会計統制法を打ち出したと言うのである。政府草案理由書は、このことを意識して、以下のように説明している[21]。

資本市場における投資家の信頼の喪失を回復させ、持続的に強化することが連邦政府の目標である。このことを背景にして、2003年2月25日に、連邦財務省は連邦法務省と協力して企業の誠実性と投資家保護の強化のための10項目行動計画を公表した。連邦政府の10項目行動計画の基本的な要素は、会計のエンフォースメント

である。エンフォースメントの概念のもとに、資本市場指向の企業の企業報告書に対する監視が理解されなければならない。企業決算書・報告書作成の場合の法令違反を予防的に排除し、法令違反が生じた場合は、このことを明らかにして、資本市場に情報提供することが目標である。

この政府草案理由書の説明から分かるように、ドイツでは、まったく馴染みのなかったエンフォースメントというコンセプトが財務報告に対する監視という意味合いで公に使われた。この結果、ドイツにおいて、「財務報告の信頼性を保証する明白な会計を支えるコーポレートガバナンス、監査の質、エンフォースメントというトライアングル[22]」が形成される仕組みが作り上げられたとの指摘がなされた。

このエンフォースメントの仕組みとその意義について、政府草案理由書は、さらに続けて、つぎのように説明している[23]。

現在のところ、会計規定の遵守・監視に関するドイツのシステムは、基本的に決算監査人と監査役会による年次決算書と連結決算書の監査を包括している。このほかに、年次決算書の無効に関する株式法の規定と罰則規定がある。決算監査人と監査役会とともに、資本市場指向の企業の報告書について、公正性を監査する国家から委託された委員会は、ドイツでは、これまでなかった。具体的な企業決算書の適法性について、監視するためのメカニズムを導入することが本草案の目標である。

このような適法性の監視は、ドイツの資本市場の信用にとって大きな意義がある。効率的で、流動的に機能する資本市場は、市場参加者、投資家が公表された企業報告書の公正性について信用することができることでのみ発展していく。粉飾決算を原因として、海外または欧州で起きた企業の不正事件が資本市場の危機に極めて大きな影響をもたらしただけでなく、決算書の操作によって粉飾をおこなった個々のドイツ企業の危機もまた、資本市場の機能を著しく毀損した。投資家がこのような不正事件に反応し、資本市場における投資を自粛することになったため、株式市場の危機が



いっそう強まった。その結果、資本市場の流動性が低下した。

政府草案理由書が抱く危機感は、米国や欧州、さらにドイツで起きた上場企業の会計不正事件とそれに対する資本市場の反応が背景にあった。政府草案理由書は、この点について、以下のように指摘している[24]。

米国は、2002年に、エンロンの不正事件を契機にして、投資家保護への措置を講じたサーベンスオクスレー法によって、SECの監視可能性を強化し、経理操作した企業に対する刑法上の処罰を重くした。

会計基準を順守しているかどうかを監視する欧州のシステムは、米国と異なっているが、金融市場の信用と投資家保護を強化するという目標では一致している。2003年5月に、欧州のエンフォースメントシステムの形成に関する原則を提示したCESRもまた、この目標にしたがっている。このCESRの原則は、欧州におけるエンフォースメントシステムの統一的な発展に向けて示されたものである。それは、欧州における会計基準のエンフォースメントの調和化に対する基礎を形成し、会計基準を順守しているかどうかの監視については、各国内のレベルで継続的に行われることを目指している。

政府草案理由書は、CESRが提唱した、欧州における分権型のエンフォースメントメカニズムのもとで、加盟国ドイツが、米国と欧州各国のモデルの長短を比較検討し、その結果、「二段階方式のエンフォースメントの採用[25]」を決めたことを指摘している。

ドイツの二段階方式は、欧州で行われている複数のシステムを組み合わせたものである。市場指向の企業の財務報告を再検査する任務が私法上の機関であるドイツ財務報告エンフォースメントパネルに委ねられる。このドイツ財務報告エンフォースメントパネルが、第1段階のエンフォースメント検査を実施し、対象企業が検査結果を承諾しない場合、検査協力を拒絶する場合に、第2段階の連邦金融サービス監督機構が検査を開始する。連邦金融サービス監督機構が、財務報告の誤

謬に関する検査結果を公表する公権力を有し、処罰権限も有している。

このような二段階方式の採用に関して、ドイツ政府は、資本市場に関し重要な問題に積極的に共同で係わる機会が参加者に与えられるべきであるという考え方から、二段階方式の採用を提案したこと、また、資本市場が機能することが上場企業にとっても基本的な意義を有しているから、会計処理の問題に関する意見の相違を、私法のレベルで専門家の委員会によって解決する可能性が形成されるということを理由として述べている[26]。

以上は、2004年の会計統制法の政府草案理由書において、ドイツ政府が二段階方式のエンフォースメントメカニズム構築を、欧州の金融拠点としてドイツの地位の確立を期待して立法措置したことを明らかにしている。

(注)

[19][20][21]Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V.(2005), S/32-45.[22]Beatge(200.5), S.6

[23][24][25] Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V.(2005), S.224-227.

#### 4 公私協働の二段階方式によるエンフォースメントメカニズムの内容

本稿は、二段階方式のエンフォースメントメカニズムに対して、公私協働のドイツモデルであると捉えている。この点について、二段階方式を「ハイブリッドのエンフォースメントシステムという特性[26]」を有し、「規制を受ける自主規制の原則[27]」にもとづいているとする指摘がある。この「規制を受ける自主規制」が本稿でいう公私協働の規制方式である。

では、この公私協働の二段階方式によるエンフォースメントメカニズムとは、どのような具体的な仕組みであったか。つぎに、この公私協働モデルの内容について、明らかにしておきたい。

2004年に成立した会計統制法と2002年に成立した金融サービス監督法の2つの法律を根拠規定として、プライベートセクターのドイツ財務報告エンフォースメントパネルとパブリックセクターの連邦金融サービス監督機構が二段階にわたって、

「国家と私法の要素[28]」を有した、エンフォースメント検査を行うというメカニズムが構築された。第1段階のドイツ財務報告エンフォースメントパネルが私法組織の登録団体であるのに対して、第2段階の連邦金融サービス監督機構は連邦行政組織である。このことから、本稿は、「国家の資本市場統制と処罰を有した、ドイツ経済の枠内における私的な自主規制力を表した規制的な自主規制[29]」であることから、公私協働の設置形態であると捉えている。

では、この公私協働の二段階方式によるエンフォースメントメカニズムは、それぞれにどのような構造的な特徴があったか。ドイツ財務報告エンフォースメントパネルと連邦金融サービス監督機構の2つの検査について、それぞれの要点を概観する[30]。

第1段階のエンフォースメントについては、①無作為抽出法による検査、②金融サービス監督機構の要請にもとづく検査、③会計規定違反の具体的な徴候にもとづく検査という3つの起因にもとづいて、検査が開始される。この検査において、①企業が（任意の）協力を拒絶する場合は、第2段階における連邦金融サービス監督機構の検査の対象となる、②ドイツ財務報告エンフォースメントパネルの検査で、会計の誤謬が発見された場合は、企業側に誤謬の理由が明示され、企業側が誤謬について承諾すれば、連邦金融サービス監督機構に、その旨を報告し、第1段階で検査が終結する。しかし、企業側が承諾しない場合に、第2段階における連邦金融サービス監督機構の検査の対象となる、③会計がルールに従ったものである場合は、企業側と連邦金融サービス監督機構に、その旨を報告し、第1段階で検査が終結する。

検査対象となる企業とは、商法典第342b条2項2文によって、証券取引法2条1項1文の意味において有価証券を国内取引所で、規制市場における取引を許可されている国内及び外国の企業である。そして、これらの企業の状況報告書を含めた直近の決算報告書（連単及び中間）が検査の対象となる。検査の範囲については、正規の簿記の諸原則及び法律で許容されている会計基準を含めた法律規定を順守しているかどうか限定した検査であ

るとともに、決算監査の全面検査と違って、限定列挙した項目を検査する。検査にあたって、商法典第342b条4項1文と証券取引法第370条4項1文によって、企業側に対して、第1段階と第2段階における検査への協力と説明の義務が課せられている。

第1段階のドイツ財務報告エンフォースメントパネルの検査結果については、商法典第342b条6項にもとづき、連邦金融サービス監督機構に報告することが義務づけられる。連邦金融サービス監督機構は、この第1段階のドイツ財務報告エンフォースメントパネルからの報告を受けて、証券取引法第37f条によって、①銀行監督、保険・年金基金監督の枠組みにおける特別検査による連邦金融サービス監督機構側での第1段階の検査手続きの継承、②連邦金融サービス監督機構への手続きの付託、すなわち、第1段階における任意の協力拒絶または検査結果の不承諾、④連邦金融サービス監督機構が第1段階の検査結果の公正性または検査の正規の実施に著しく疑義を抱くといった場合に、第2段階の連邦金融サービス監督機構のエンフォースメント検査が開始される。

この第2段階で、①企業側が協力要請を拒絶した場合は、フランクフルト上級地方裁判所に審理送付される、②検査で会計に誤謬があることが発見された場合、企業側に誤謬を公表する旨の指示が行われるが、企業側がこれを承諾すれば、検査手続きが終結する、しかし、企業側がこれを承諾しない場合は、フランクフルト上級地方裁判所に審理送付される、③会計が正規である場合は、企業側に、その旨が通知されて、検査手続きが終結する、といったエンフォースメント検査が実施される。

この第2段階における連邦金融サービス監督機構によるエンフォースメントで、重要なことは、処罰・執行の権限が連邦金融サービス監督機構に与えられていることである。すなわち、第1段階のドイツ財務報告エンフォースメントパネルには、行政手続法上の処罰・執行権限がない。しかし、第1段階では、公権力の処罰権限を有していないドイツ財務報告エンフォースメントパネルが、商法典第342b条4項1文の解説及び情報提供義務を故

意または過失で企業が実行しないか、または不完全に実行することを処罰行為にあたりと判断して、連邦金融サービス監督機構に報告することができる。これを受けて、連邦金融サービス監督機構は、商法典第342e条2項の秩序違反行為として、5万ユーロ以下の料金を課すことができる。また、第2段階での証券取引法第39条3項1号による企業側の協力及び解説義務違反行為についても、連邦金融サービス監督機構が同様の処罰を行うことができる。さらに、連邦金融サービス監督機構は、企業側の解説及び情報提供、誤謬公表の指示の執行について、25万ユーロ以下の強制金を課すことができる。

以上が、二段階方式によるエンフォースメントメカニズムの公私協働の概要である。このエンフォースメントメカニズムから分かることは、第1段階のドイツ財務報告エンフォースメントパネルが財務報告における誤謬の発見を任務とするプライベートセクターとしての検査機関であるのに対して、第2段階のパブリックセクターとしての連邦金融サービス監督機構に対して、財務報告の誤謬の検査・その結果に対する公表・処罰に関する権限が付与されている。これが公私協働の特徴である。

さらに、この二段階方式によっても、企業側の不承諾によって検査手続きが終了しないケースがある。この場合は、フランクフルト上級地方裁判所の審理の対象とされる。この裁判審理では、決算監査人に対して、監査業務書類の提出義務、解説義務がある。ただし、財務報告の誤謬については、重要性判断が認められ、誤謬公表が企業と公共の比較利益考慮から判断されるということが裁判審理における特徴である。このフランクフルト上級地方裁判所の審理結果については、連邦官報に公表される。

このように、二段階のエンフォースメント検査について、財務報告の誤謬発見に対して、反対開示の不利益処分の逆選択行動を期待するとともに、公権力的処罰を組入れた公私協働モデルがドイツの会計統制法の特徴であった。

(注)

[26][27]Hoffmann/Noltken(2014),S.731.

[28][29]Zülch/Beyhs/Hoffmann/Krauβ(2012),S23. [30]Ebenda, S.24-25.

## おわりにードイツ会計規範研究へのインプリケーション

世界的な金融危機を背景として、IASB版IFRSのコンバージェンス、アドプッション、エンドースメント、コンドースメント(コンバージェンスとエンドースメントを掛け合わせた造語)といった路線を中核とした米国と欧州の資本市場ルール競争優位をめぐる争いが激化した。本稿は、この会計ルールの覇権競争のなかで、2002年の欧州IAS命令によって、欧州版IFRSの規制力が国際的な地歩を固めたこと、そして、この欧州版IFRSの規制力をドイツが商法会計規範体系の制度装置に組入れるかたちで、金融拠点の確立に向け、政府主導の立法政策を強力に推し進めたことを確かめた。

ドイツ政府の立法政策のなかで、とくに、本稿が注目したのは、資本市場指向の欧州版IFRSの規範定立に対する執行監視を行う二段階方式による公私協働のエンフォースメントメカニズムである。

本稿で明らかにしたように、2004年の会計統制法にもとづく、二段階方式によるエンフォースメントメカニズム構築は、ドイツ政府が資本市場における投資家への信頼性の醸成のためのインフラ整備の10項目行動計画を立案し、国際的金融危機のなかで、フランクフルトの金融拠点化を目指した金融資本主義の政策であったということである。

さらに、本稿では、二段階方式によるエンフォースメントメカニズムを欧州の分権型システムのなかで、公私協働モデルであると特徴づけた。これは、プライベートセクターのドイツ財務報告エンフォースメントパネルが財務報告の誤謬を発見する検査機能を有するのに対して、パブリックセクターの連邦金融サービス監督機構が検査機能とともに、検査結果に対する処罰権限を有していることを公私協働モデルであると捉えたものである。これは、欧州の多元主義のもとで、欧州各国が、私的規制方式(イギリス)、公的規制方式(フランス)、公私協働規制方式(ドイツ)を採

用しているという現実のなかで、各国の規制方式のあり方に関しては、欧州の分権型エンフォースメントメカニズムについて、分析的に考察する必要があるが、本稿では、ドイツの公私協働の二段階方式によるエンフォースメントの特徴を考察したことに止めている。

本稿の論旨は、以上である。しかし、筆者が論究したいもう1つの重要な論点がある。それは、公私協働の二段階方式によるエンフォースメントメカニズムの形成に関わって、ドイツ会計規範研究がどのような役割を果たしてきたかということである。筆者は、ドイツ会計規範研究が、会計規範形成のなかに内在する政策課題を発見し、具体的な政策研究を行ってきたという認識を抱いている。

この観点から、筆者は、公私協働のエンフォースメントメカニズムの形成に関して、ドイツ会計規範研究がどのような視点と射程のもとで、具体的な学説展開を見せたかについて、稿を改めて、以下の公刊物におけるエンフォースメントに関する学説研究を行いたい。

- (1) Böckem, H. の『会計基準の執行監視—資本市場指向的考察』(2000年)
- (2) Tielmann, S. の『正規の会計の執行監視—現実のエンフォースメントの議論』(2001年)
- (3) Kiefer, M. の『アメリカ証券取引委員会の資本市場規制の批判的分析—コーポレートガバナンスの構成部分としてのドイツとアメリカのエンフォースメント機関に関する解決策』(2003年)
- (4) Heinz, A. の『ドイツにおけるエンフォースメント手続き—証券取引法37q条2項1文4による告知指令に関連した効果的な法的保護の維持の検査を特別に考慮した会計資料の統制システムの考察』(2010年)
- (5) Bockmann, R. の『各国のエンフォースメント活動の国際的調整—ドイツ財務報告レビューパネルを特別に考慮した批判的分析』(2012年)

## [参考文献]

- (1) Beatge, J., Die Durchsetzung von Rechnungslegungsregeln durch die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung, IFRS-Forum. 23. Juni 2005.
- (2) Böckem, H., Die Durchsetzung von Rechnungslegungsstandards Frankfurt am Main 2000.
- (3) Böcking, H.-J., Audit und Enforcement: Entwicklung und Problem, in: Schmalenbach Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Heft 6/2003, S.683-706.
- (4) Böcking, H.-J., Wirtschaftsprüfung und Corporate Governance 2 – Corporate Governance und Betriebswirtschaftliches Prüfungswesen, abrufbar unter: <http://www.wiwi.uni-rankfurt.de/professoren/boecking> (2004/05/13).
- (5) Bockmann, R., Internationale Koordinisierung nationaler Enforcement-Aktivitäten, Wiesbaden 2012.
- (6) Committee of European Securities Regulators: CESR Standard Nr.2 on Financial Information Coordination of Enforcement Activities, abrufbar unter: [http://cesr.eu-org/datadocument/03\\_317c.pdf](http://cesr.eu-org/datadocument/03_317c.pdf) (2007/04.09).
- (7) ESMA Report Activities of the IFRS enforcers in Europa in 2013.
- (8) Fleischer, U., Die Strafbarkeit der Abgabe eines unrichtigen Bilanzzeids gemäß § 331 Nr. 3a , HGB, Berlin 2014.
- (9) Hoffmann, S., Noltken, M., Deutschland und Österreich als Beispiele der Implementierung hybrider Enforcement-Systeme, in Europa, in Die Wirtschaftsprüfung, Nr.14/2014
- (10) Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland eV., Bilanzrechtsreformgesetz(BilReG), Bilanzkontrollgesetz(BilKoG), IDW-Testzusgabe, Düsseldorf 2005.
- (11) Zülch, H., Beyhs, O., Hoffmann, S., Krauß, P., Enforcement-Guide, Berlin 2012.