

法務委員會議録第五号

平成五年四月十三日(火曜日)

午前十時開議

出席委員

委員長 浜野 剛君

理事 太田 誠一君

理事 田辺 広雄君

理事 星野 行男君

理事 鈴木喜久子君

愛知 和男君

伊東 秀子君

谷村 啓介君

中村 巖君

中野 寛成君

理事 龜井 善之君

理事 津島 雄二君

理事 小森 龍邦君

理事 奥野 誠亮君

小澤 克介君

渡辺 嘉藏君

木島日出夫君

徳田 虎雄君

後藤田正晴君

則定 衛君

清水 湛君

濱 邦久君

上杉 秋則君

清水 治君

明彦君

保憲君

喜藤君

大蔵大臣官房企
業財務課長

松谷 明彦君

国稅庁調査査察
部調査課長

藤井 保憲君

法務委員会調査
室長

平本 喜藤君

委員の異動
四月十三日

大内 啓伍君

補欠選任
中野 寛成君

第一類第三号

法務委員會議録第五号

平成五年四月十三日

同日
補欠選任
大内 啓伍君

中野 寛成君

四月十三日

夫婦同氏別氏の選択制の導入と続柄欄の廃止に
関する請願(岡崎トミ子君紹介(第一二八五号))

同(吉田和子君紹介(第一三八六号))

同(田中昭一君紹介(第一四七六号))

夫婦別氏・別戸籍の選択を可能にする民法・戸
籍法の改正に関する請願(秋葉忠利君紹介(第
一四七七号))

同(網岡雄君紹介(第一四七八号))

同(緒方克陽君紹介(第一四七九号))

同(北沢清功君紹介(第一四八〇号))

同(山口玉子君紹介(第一四八一号))

同(外口玉子君紹介(第一四八二号))

同(村山嘉市君紹介(第一四八三号))

同(山中邦紀君紹介(第一四八四号))

は本委員会に付託された。

本日の會議に付した案件

参考人出頭要求に関する件

商法等の一部を改正する法律案(内閣提出第五
二号)

商法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係
法律の整備等に関する法律案(内閣提出第五三
号)

○浜野委員長 これより會議を開きます。

内閣提出、商法等の一部を改正する法律案及び
商法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係法
律の整備等に関する法律案の両案を一括して議題
といたします。

これより質疑に入ります。質疑の申し出があり
ますので、順次これを許します。鈴木喜久子君。

○鈴木(書)委員 商法の改正の趣旨の一番大きい
ところは、究極的には企業が社会的責任をどうい
うふうにか果たしていくべきかというところにくる
だろうと私は思います。そのことからいいます
と、現在、企業の中での不正行為、非行という言
葉で言っている点について、そこから質問をも
大変多くなっている点について、そこから質問を
始めていきたいと思つて、私、本會議でも質疑
をいたしましたけれども、つまるところは同じ趣
旨のことをもう少し細かく、さまざまな角度から
お聞きしていきたいと思つて。

まず、現在社会的にも大変問題になっておりま
す。談合についてですが、建築の請負等について
の企業の名義競争入札から出てくることだろうと思
います。談合罪について、法務で起訴するときに
は談合罪と言わずに競争入札妨害事件と言ってい
るけれども、同じ条文のところであろうと思いま
すが、この五年間ぐらいについて起訴事件はどの
ぐらいありますか。また、既に出てくる判決があ
ればお知らせいただきたいと思つて。

○濱野委員長 お答えいたします。

今委員も御指摘になりましたように、刑法九
十六条ノ三の競争入札妨害罪につきましては、内
閣として談合罪と競争入札妨害罪を特定した統計
がないものでございますから、全体での起訴件数
をお答えさせていただきます。

過去五年間の起訴件数は、昭和六十二年が四十
件、六十三年が十九件、平成元年が五件、平成二
年が十件、平成三年が十三件、五年間で合計八十
七件という実情でございます。それから、後段で
お尋ねのございました点は把握しておりませんの
で、御了承いただきたいと思います。

○鈴木(書)委員 伺っていますと、六十二年に四
十件、六十三年に十九件と、六十二年、六十三年
に集中的に多く出ていますけれども、これについ
ては何か事情があるのですか。

○濱野委員長 個々のケースについて細かい分析
はしていませんけれども、競争入札妨害罪につ
きましては、先ほど申し上げましたように刑法九
十六条ノ三全体で統計をとっておりまして、例え
ば暴力団等が介在したいわゆる競争入札妨害罪の
件数も入っているものから、そういう関係で
六十二年あたりは事件が多かったのではなからう
かと思つております。

○鈴木(書)委員 それでは、公取に伺いたいと思
うのでございますが、公正取引委員会で独禁法の
三条または八条違反ということを取り締まりをし
た過去五年間ぐらいの状況について、細かくでな
くとも結構ですが、一応教えていただきたいと思
います。

○上杉説明員 御説明申し上げます。

昭和六十三年から現在までの五年間で合計三十
件の入札談合事件、私どもは受注予定者の決定に
係る事件をそう呼んでおりますけれども、こうい
うものについて法的措置をとっております。この
内訳は、いわゆる私どもの報告という形で行った
ものは二十八件ですが、報告を行わないで課徴金
納付を命ずるといふ処分を行ったもの二件を加え
た合計三十件ということでございます。なお、勤
告を行った二十八件のうちの一件については刑事
告発を行ったところでございます。

○鈴木(書)委員 刑事告発という形と今の課徴金
とか報告を行うというこの区別は、どういう場
合に刑事告発という手段に出るのでしょうか。

○上杉説明員 御説明申し上げます。

御案内のとおり昭和五十二年に課徴金制度が導
入されております、公正取引委員会で課徴金

の納付という形で独占禁止法違反の抑止に努めることに対応してきたわけですが、違反行為に対する抑止力強化という観点から、平成二年六月に告発に係る方針を公表いたしました。

その方針の中では、一定の取引分野における競争を實質的に制限する、独禁法に違反するようなという意味ですが、価格カルテル等の類似行為の中に入札談合行為が例示されておりまして、そういう違反行為であって国民生活に広範な影響を及ぼすと考えられる悪質かつ重大な事案、違反行為を反復して行っている事業者、業界、それから排除措置に従わない事業者等に係る違反行為のうち公正取引委員会の行う行政処分によつては独占禁止法の目的が達成できないと考えられる事案、こういうものについては積極的に刑事処罰を求めて告発を行うという方針を明らかにしております。個々の入札談合事件についてこういう観点から検討いたしました、これに該当すると思われるものについて告発を行っているということでございます。

○鈴木(書)委員 刑事告発を行うための一つの基準が平成二年六月に出されたということですが、けれども、例えば平成二年六月より前に犯された場合がその後判明した場合でも、その基準に合致すれば告発をするということになるのでしょうか、ならないのでしょうか。

○上杉説明員 私ども平成二年六月二十日にこの方針を公表しておりまして、その後の事実関係について評価して、その方針に該当するものについて告発するというので、その前の行為への対応については明らかにしていません。打ち出したというところで、刑事告発というのであれば関係事業者の活動に多大の影響を及ぼすことになりまますので、それ以前に行われた行為を対象として行うことは妥当ではないという判断を行いました。その旨、国会における答弁等で公正取引委員会委員長からも明らかにしているところでございます。

○鈴木(書)委員 しかし、告発ということは何も刑罰を決めることではありませんから、それよりもっと前に犯されたことだとして、それによって告発をするという行為そのものであれば事後的な法の制定というのをおかしいというの、これはそのとおりだと思えますけれども、告発ということ自体、基準をあらわすことがその犯した人たちにとつて不利益になるからということと前後を分けるというのは非常に私はおかしいことだと思つてすよ。この基準というものが一つの確かに威嚇的な効果というものもあって、これ以上やれば告発されるぞということをもつて、そのために予防的な効果というものもあると思つて、そのために予き内容を持つものであればさかのぼって厳然として告発をしなければならぬと思うのですが、もう一度いかがですか。

○上杉説明員 御説明申し上げます。我が国では独占禁止法違反事件に対する抑止力という観点から、排除措置のほかには課徴金制度それから告発という二つの抑止力のための措置があるわけですが、これも御説明申し上げましたとおり、課徴金制度の導入以降、その制度の定着を図るという観点からも課徴金の納付ということと違反行為の抑止に努めてきたわけでございませうけれども、平成二年に新たな方針を出したということとございまして、その新たな方針というのは、今まで何もなかったわけではなくて、課徴金制度というところで抑止を図ってきたことに加え、新たな方針で公正取引委員会としては臨んでいるということとございませう。

○鈴木(書)委員 この刑事告発の件数ですけれども、そういう今のようなお話を私は納得できませんけれども、今の平成二年六月以降の告発と以前の告発の件数、それから具体的にどのようなのがあったのか、ちょっと教えてください。

○上杉説明員 御説明申し上げます。公正取引委員会がこれまで告発した件数の中でカルテル事件というのに限って見ますと、石油カルテル事件が昭和四十九年に二件ございまして、それから、告発方針の公表後二件の告発を行っておりますが、これは、塩化ビニール製業務用ストレッチフィルム、八社ございまして決められた共同の製造業者、八社ございまして十一月六日及び十二月十九日に八社及び各社の営業担当責任者十五名を告発した事件がございまして、さらに、社会保険庁発注の支払い通知書等貼付用シールの供給業者四社が、社会保険庁が指名競争入札の方法によって発注するシールにつきましていゆる入札談合行為を行っていたということ、これら四社を刑事告発したものがございまして。

○鈴木(書)委員 この告発基準というものの前にもちろん刑事告発はあるわけで、その基準が公表されたかどうかということだけではないわけですが、その前後で、それで、その前にも告発をもちろんそういうふうになされてはいるわけだし、それから公表後ということも考えても、このストレッチフィルムの場合の期間というのはすれすれではありますけれども、平成二年五月ごろと九月、一つは九月だから後と言えませうけれども、片一方は五月ごろから七月ごろまでの間ということですから、何となく日にか日にかというの、そんなに厳密に考える必要もない、基準が出たから云々ということと、その前の方を大目に見るといふ必要もそういう面からいってもなさそうない気がいたします。これからは、例えばもつと後の、平成二年六月よりももつと前の時期に犯されたという問題についても、それが告発基準云々ということと全部もつとこれからは告発されないよということであれば、この基準を公表したということが、それよりも前のことにはもうさかのぼらない、要するに告発に関して一つの免罪符を与えてしまったよ、そういうふうなことになるはしないのですか。

○上杉説明員 御説明申し上げます。私もその点はいいがでしようか。私ども刑事告発を行う場合には、審査の過程で違反行為に係る具体的な個人の特定をある程度行った上で行う必要があると考えておりますけれども、その検討というのを告発方針を公表した後に行うという方針で臨んでおりまして、この点は再三公正取引委員会の方針として述べさせていただいておるところでございます。

○鈴木(書)委員 済みません、今おっしゃったことは私の問いに対して答えておられないと思うので、私が今理解できなかったもので、同じせりふでも結構ですから、もう一度おっしゃってみたいでございます。

○上杉説明員 私どもが違反行為を調べていく中で、その違反行為というものは、別に平成二年六月以前に起こったことでも行政処分の対象にはなるわけでございます。しかしながら、私どもがある事案につきましても刑事告発を行うべきか否かということにつきましても、その行為を具体的に特定していく対象として、平成二年六月以降における具体的な行為について検討の上、告発の方針に該当すれば告発をするという方針だということを示し上げておいたわけでございませう。

○鈴木(書)委員 具体的な行為について、その対象となる具体的な行為が平成二年六月よりも後の行為について対象にする、そうおっしゃったのですよ。要するに、そのことについて具体的な行為を特定するに当たって、平成二年六月より前に具体的な行為があったものはもう対象としないということをおっしゃったのと同じです。ちゃんと確認したいと思つてます。

○上杉説明員 説明が不十分であつたかもしれませうけれども、私どもが刑事告発を行うか否かという判断は、この方針を公表した後における行為について検討した上判断するということを申し上げ

げたわけでございます。それ以前の行為については全く問題にしないとか、そういうことを申し上げたわけではございません。

○鈴木(書)委員 全く問題にしないと言ったって、その後の行為だけを対象にしようと言っているが、それは全く問題にしないというわけではありませんが、余地は残っておりますとおっしゃったって、現実にはその後の行為だけを問題にするということでは、結局これはただ単に言い抜けをしているとしか私には考えられません。

では、平成二年六月よりもっと昔の行為について、どういふ場合だったら公取は問題にし告発するということがこれから先あり得るのですか。

○上杉説明員 私どもは具体的な事案に依りて判断をしていくわけでございますので、どのような事案があれば告発をするのかということとは申し上げかねるところでございます。

一般論として考えましても、再三申し上げましたとおり、具体的な事件の審査の過程で、特定された事実につきまして平成二年六月以降の行為をその観点から検討するという方針で臨むということしか申し上げられないわけでございます。

○鈴木(書)委員 今おっしゃったようなことがそのまま議事録に残り、それを国民の目の前に出した場合に、公取は、これは平成二年六月よりも以前の行為についてはもう告発はしないよということと言ったのだととらざるを得ないと思えますよ。それはそうじゃありませんということを幾ら言われても、これではっきりしているというふうな人たちがたくさんいるんじゃないでしょうか。具体的にどうやって取り上げるか。結局公取委では何の手も打っておられないということも言っているわけですから。これについては、問題が出てくるか出てこないかわかりませんが、こういう際、刑事告発のものについても、この六月に出したことがかえってそういう意味で刑事告発ということこそが以前についてしなくなってしまうというようにとらわれてしまうのであれば、非常に問題が多いと思えます。

ここばかりにこだわってはいられませんので、次の問題に行きますけれども、もう一つだけ公取委の方に伺いますけれども、過去五年間で課徴金の納付命令、一体どれくらいの課徴金が課せられたのでしょうか、そしてそれが実行されたのでしょうか。

○上杉説明員 御説明申し上げます。

昭和六十三年から現在までの五年間の数字でございますけれども、四十七件の事件につきまして延べ五百四十九名の事業者に対して課徴金納付を命じておりますが、その納付を命じた課徴金の総額は百八十四億三千七百八十八万円となっております。そのうち、入札談合事件ということで見ますと、十三件の事件がございまして、延べ二百九十三事業者に対して総額二十一億六千七百六十七万円の納付を命じたところでございます。

なお、この数字は、課徴金として課される率の大幅引き上げを行う以前の行為がほとんどでございますので、原則四倍に引き上げられた課徴金の対象がほとんどふえていくわけでございます。それが適用されてくればもっと大きな金額になるような数字でございます。

○鈴木(書)委員 わかりました。

それでは、その次の問題に移ります。次は、こうした談合その他、またやみ政治献金の温床にもなります企業の使用途不明金について伺いたいと思えます。

この使途不明金の問題については、前に昭和五十六年五月の法務委員会、社会党の小林委員の方からかなりたくさん質問や追及、それに対するお答えがあったようでございます。その昭和五十六年というのは多分商法改正が行われたときであったと思えますけれども、多分監査役か会計監査かどちらかの改正だろう、強化されたという部分のあるところの時期だと思えますけれども、ここで使途不明金というものが随分追及されました。それから十二年たったわけですけれども、結局

この使途不明金というものが全く改善されないで、まだ今もそれがこうしたやみ政治献金ですとか談合とか、こういった問題の一番の温床になっていると言われている現状があるわけですから、一体その十二年間何をどうしてきたんだろう。今回もそれについていろいろ監査役等々の改正ということが、これから私も問題にしていこうわけですが、ここで具体的になされたわけですけれども、これによってまた何も効果がなかったんじゃないかということになってしまふのでは、何のためにこういったことをやっているのかわからないかと思うのです。

その十二年前の議事録をちょっと見てみますと、その中で、どうしてこうなってしまったのか、使途不明金について聞いた部分で、どうなのかと言ったら、こういう方策がとられるかどうかということについての政府の方のお答えがあるわけです。

証券取引法上の公認会計士監査で使途不明金というものが出た場合にはこれはちゃんとチェックができるんだ、そして使途不明金の中で種々監査を尽くしてもなおよくわからないような場合には、こういうことが会社の財務内容を適正に見留めたりなんかすることができると、だからこそこからちゃんとこういうことが監査報告書の中に出てくるので、多額の使途不明金があるというよう

なことについてはここで意見を差し控えるというようないことが出てくるはずなんです、だからこそここで使途不明金というのは随分少なくなるはずであるというような答弁がされているわけですから、現在それが機能しているかどうかというところが一番の問題になるわけですね。できれば一番いいわけなんですけれどもね。こんなふうになっているかどうか現在問題だし、そのときの法改正があったのにそうならないのが現状だろうと思ふんです。

今、ここ五年間ぐらいですけれども、調査の結果使途不明金というふうな形でされた額、そして

その中で調査の結果使途が明らかになった分、そのうち政治献金はどのぐらいの分が明らかになったのだからということ、金額と割合について大蔵省、国税の方ですか、お知らせいただきたいと思えます。

○藤井説明員 お答え申し上げます。

使途不明金につきましては、原則として資本金一億円以上のいわゆる大法人のうち実地調査を行ったものについて計数を把握しておるところでございます。この計数に基づいて申し上げますと、過去五年間ということでございますので、昭和六十二年事務年度から平成三年事務年度までの五年間、合計で申し上げますと、使途不明金の総額は二百六十八億円でございまして、年平均にしますと五百二十四億円。そのうち使途が判明いたしましたのは、二一・九％に当たります五百七十三億円、年平均にしますと百五十五億円でございます。

使途が判明した五百七十三億円のうち、政治資金と見られるものは八十五億円、年平均にしますと十七億円でございまして、この八十五億円を五百七十三億円で割りますと一四・八％、こういうことなるわけでございます。

○鈴木(書)委員 使途不明金という欄が帳簿の中にあるわけじゃなくて、実際だとか何と何とかが、仮払金だとかいろいろ書いてあって、一体これは何ですか。何ですかと聞いていったところはどうもこれは説明がつかないという分を税務上で調査したときに使途不明金とするだけで、使途不明という欄があるわけじゃないですから、調べなければわからないわけですよ。

調べないときには帳簿上はきれいに整理されていて、企業の支出が幾らあって、収入が幾ら、経費が幾らかかっているという形ですと申告してある。その段階では何もそこそこがあるわけじゃないし、その帳簿を見たからといって使途不明金というのがすつと浮かび上がってくるものではなくて、非常に御苦勞された調査の結果わかっていく。使途不明金であることすら、この五百二十四億、年間にわかるとしても、その中でそこがわ

かることすら大変だろうと思うんです。全体の金額の中から、その中のまたこれはどうだどうだ追及していく分が二割ぐらいいか明らかになっかないか。そこで捕捉していかねければならないという、非常に大変なことだろうと思うんですが、これは任意の調査をしてそれでわかってきた数字であろうと思うんですが、一体この調査というのは全企業の中のどのぐらいの企業を調査されることなんでしょうか。

○藤井説明員 お答え申し上げます。

いわゆる大法人、原則として資本金一億円以上の法人でございますが、その実地調査の状況で申し上げますと、過去三年間で、実地調査の割合は一六・四％、一五・六％、一四・〇％、こういうふうになってございます。

○鈴木(喜)委員 一六％が多い方で一四％まで下がってきている、だから百社あればその中の十四社しか調べない、十四社を一生懸命調べて、そのうちだけでも一年間に大体五百二十四億円ぐらいがそういう形であぶり出されてくる、そしてそこで捕捉する数がそのまた二割ぐらい、百億ぐらいになってしまふ。そうすると、企業の中あとの部分は結局調査を受けないわけだから、受けな分については全く使途不明金なんてものは出てこないわけですね。

すると、国民から見た場合には、一四％しか調べてもらえない、あとの八六％はぬくぬくと使途不明金ということにもならずそのまま経費として落ちたりなんかしているという状況なんですけれども、こちらあたりについて国税はそれでいいのかというの、私はこの使途不明金そのものの存在もおかしいけれども、その把握の仕方そのものがこのままではどうしようもないのではないかと思うのです。その中の一つとして例えば使途不明金が出た場合の処理の仕方ですけれども、どのような形で処分というか、課税をされるのかそういうことをしておられるのかも含めてお知らせいただきたいと思います。

○藤井説明員 お答え申し上げます。ただいまその実地調査の割合が低いではないか、それでは使途不明金が把握できないではないか、こういう御質問とその扱い、こういう御質問をいただきました。

まず最初の御質問にお答えいたしますと、実地調査の状況は先ほど申し上げたとおりでございますが、そうした法人のうち大法人につきましては重点的に調査を行う、こういうことをやっておりまして、実地調査の割合、調査日数等の面で大法人に傾斜をつけた密度の高い調査を実施している、こういうことでございます。また、法人が申告に当たりまして使途不明金を損金に算入している、そういうケースにつきましては調査によりその事実を把握する必要があるわけでございますが、そうした場合は支出の過程において仮装、隠ぺい、そういった悪質な行為がある場合が一般的でございますので、通常三年間の除斥期間ではなくて七年間さかのぼって課税する、こういうことをやっておるわけでございます。

委員御指摘のとおり、すべての法人を調査することはできませんが、ただいま申し上げましたように、調査必要度の高い法人に対する十分な調査と、その年度に実地調査を行わない法人も含めまして指導を徹底する、こういうことを通じまして使途不明金に対する課税の充実を図っておるわけでございます。

また、その使途不明金ということになりました場合は、その使途を追及していくということでございます。最終的には真実の所得者に課税するというところでやっておるわけでございますが、最終的にどうしても使途がわからない、こういうことがあることもまた事実でございます。そういう場合にはやむを得ず損金に算入しないというところで扱っておるわけでございます。

○鈴木(喜)委員 まず、大法人については今の調査の密度を濃くするというお話ですけれども、具体的にはどのくらい濃くしておられるのでしょうか。それから、大法人でなくても、今回の場合で

もどろいいた業種がその使途不明金を多く出すかということについても、これもお調べいただいている部分ですけれども、建設業が全く圧倒的多数を占めているわけですね。だから、その大法人、今回もいわゆるゼネコン、ゼネコンと言われましても、もともとそれは小規模な会社であつたとしても、そういうところに対しての密度というものはあるはずなんです。大企業と今おっしゃいましたから、大企業についてはどのくらい密度をもつてされているのか、またそういう定型があるのかないのかということ等も伺いたいと思っております。

それからもう一つ、今の課税方法なんですけれども、国税当局といたしまして、今ここで使途がどうしても不明である、約八割がわからないわけですね。結局、やっても、先ほどのお話だと二割ぐらいいしか最後まで捕捉できない。正しい所得者に正しい課税をするというその国税の方針は、それによつてその二分については正しく所得した人から受け取るということでは正しくすけれども、使途不明金全体の八〇％については正しく正しくいかかわらないけれども、会社がこれを損金として扱わないということだから、その扱わないといふことで、そこから、それは会社にそもそもあるべきお金のなことだから通常の課税をされるということですね。まあ国税といたしまして、どこで取つたて結局同じだけ取れるのだらうけれども、そのあたりについてももう少し使途不明金をなくすための課税なり徴税なりの方法、そういうものも講じられる余地があるのかないのか、これは国税ばかりでなく大蔵省にも伺いたいと思つております。

○藤井説明員 ただいま委員の御質問の前提の部分についてお答えをさせていただきます。大法人についての程度調査をしておるかということでございます。これは私ども、あらゆる資料情報を収集いたしまして、調査の必要度を判断いたしました。その調査をしておるわけでござい

まして、幾らの法人が幾らということは固定した数字を持つておるわけではございません。例えば国税局の特別国税調査官が調査を分掌している法人、これはいわゆる超大法人ということで御理解いただきたいわけでございますが、そうした法人につきましては、必要に応じて毎年のように実地調査を行つております。また、一回の調査に延べ二百日から三百日の調査日数を投入する、そういう極めて徹底した調査を実施しておること、大法人課税の調査の実態を御理解いただきたいと思つております。

また、使途不明金につきまして、課税をすればいいというふうな考えをしておるわけではございません。委員御指摘のとおり、私どもは真実の所得者に課税するという役割を担つておると考えておるところでございます。徹底した調査を通じて、その使途の解明に当たつておる、こういうことでございます。

○清水説明員 委員の御指摘の第二点でございますが、この使途不明金につきまして制度的に何らかの手当てをすべきではないかと御指摘かと存じます。ただいまも国税庁の方から御答弁が上げましたように、使途不明金、すなわち会社が経費として支出いたしましたその使途が明らかでないというものにつきましては、やはり税制といたしましては、その真実の所得者についてできるだけその使途を解明して真実の所得者を見出し、その支出先に対して適正の課税を行うということが基本だと思つております。そして、どうしてもそうした中で使途が明らかでない場合、不明の場合にはこれを損金不算入とする、経費として認めないということによつて結果として課税するということになっておるわけでございます。

法人税、これは法人の所得に課税するということで、益金から損金を控除いたしましたその結果算出されます所得に課税する、こういう税でございます。したがって、会社が経費として支出したと称しているものについてその経費としての損金算入を認めない、これによつて結果として

その使途不明金について全額が課税されているということになっておりますのは、法人税制の枠内の措置といたしましてはできる限りの措置を講じているもの、こういうふうにご考慮しております。

○鈴木(書)委員 大蔵省はそのあたりではちょっとなまぬるいのじゃないかと私は思うのですけれども、ここで企業が何のためにこの使途不明金を出すかといったら、多分大體のものについては何らかの企業の利益を上げるための、それは余り正しい手段ではないけれども、人には言えない手段ではあるけれども、企業の利益を上げるために使うわけですよ。例えばここで一億の使途不明金をやるために、会社として十億なり百億なりという利潤を上げたいためにそのままにしておいてもいいやというふうにご考慮する、そういうためのものじゃないですか。

そうでなければその使途不明金そのものがあるわけがないわけで、取締役が勝手に使い込んでしまったという分ばかりだということであるならば、使途不明金の内容はそうではないはずなんです。そうすると、例えば政治献金に使われた分などというのが出ておきますけれども、平成三年の使途不明金の使い道の判明した三十七億円のうちの二十四億円が政治献金に使われているというふうな現状を見ますと、こういうふうなものについてはただ単に損金としては認めないというだけではなまぬる過ぎるのじゃないですか。ここにいてはもっと大きな重課税を課するというような方向で、もし見つかった場合、さっきの捕捉率というかあぶり出し率でいけば二割だし、一四％の企業しか調べられないということ、するすると抜けていっても、もう万が一何年に一遍かのごとくばれてしまった場合には、物すごい課税がされるんだよということになれば、使途不明金というのは、ただ単に損金不算入ということだけを犠牲にすればそれでもまだ採算が合うなというふうな企業の計算はできなくなると思うのですが、この点、大蔵省はいかがお考えですか。

○清水説明員 今御指摘の点でございますが、先ほど申し上げましたように、使途不明、その支出

先がわからないということでございますので、やはり税制のあり方といたしましては、真の所得者がだれであるかということとを説明してそこに負担を求めるといことが基本だと思えます。したがって、損金不算入ということがいかにかかるとい御指摘かと思えますけれども、法人税の中で会社が仮に使途がわかった場合に経費として扱われるようなものについては、その経費としての性格が確認できないわけでございますから、これについて経費としての処理を否認するということによつてその部分について課税するということは、最大の措置、枠内では限界ぎりぎりのところではないかと思えます。

この点につきましては、税制調査会におきましても、「本来、何らかの経費としての性格を持つ支出を損金不算入として全額を結果的に課税することは、法人税制の枠内の措置としては限界である」というように答申にも述べられているところでございます。

○鈴木(書)委員 過去に重課税を使途不明金には課すべきではないかという議論があつて、それが今おっしゃったような理由からそこで否定された、そういった経緯はあると思えますけれども、現在の使途不明金というものの跳梁ばつこぶりを見ますと、こちらで大断を奮つてこれを撲滅するという方向を大蔵省も何らかの形で考えていたのではないかと私は思っています。

それで、こういったことから、また先ほどの私のお話に戻りますが、監査役とか公認会計士、企業監査法人、そういったものによつていく、会社の中から今度はこういった使途不明金というものをなくする方向での自浄作用というののく、期待できるかということ、先ほど十二年前の答弁を見て、そういうことが本来なされれば理想的であったんだらうと思うのですけれども、現在使途不明金その他のことについて、例えば国税が査察なり調査なりを始めようとするとき、そういうときには一体どういう端緒によつて、ここはどうも使途不明金がありそうだと、会計

がおかしいんじゃないかとかそういうふうなこと、どういふ端緒からされるのですか。

先ほど超大人法においては一年間二百日、一年間の半分ぐらいが調査にかかつて、毎年といったら、大體毎年毎年ずつとかかり切りみたいな感じになるようなイメージもありましたけれども、そういうところでない部分、また大人法でもない一般の中でどういふふうな形でこういった捜査や査察の端緒を持たれるのでしょうか。

○藤井説明員 お答え申し上げます。私も国税当局といたしましては、あらゆる機会を通じて有効な資料情報の収集に努めておりまして、その端緒というのを、個々のケースで異なるわけでございますので、具体的に申し上げることはできませんが、そうした資料情報の収集の結果、分析等をいたしまして、課税上問題があると認められる場合には実地調査を行う、こういうことと対応をいたしておるところでございます。

○鈴木(書)委員 具体的に言つてしまつたら手のうちを見せちゃつて、またつるりと逃げられるということがあるかもしれませぬから、なかなかさう言えないというのはよくわかりますけれども、例えば監査報告書というのが出てくるのですが、こういった監査報告書の記載などというものが、その中の一つの資料にしておられるのでしょうか。

○藤井説明員 監査報告書という具体的な御指摘でございます。そういった資料につきましては具体的にどのようないケースで端緒としたかについては、答弁を差し控えていただきますが、先ほど申し上げましたように、私もとしてはあらゆる機会を通じて、課税上有効な資料情報の収集に努めておるところでございます。監査報告書もそうした資料情報の一部というふうにご考慮しておるところでございます。

においも何も感じられないような報告書だけですよ。そこから端緒なんか出てくるのだったらこんなないことないと思うのですけれども、全然そんなものは出てこない、気もない報告書。そういった形式的なものがあるからというふうなことは、使途不明金を撲滅しようというふうなことはとてもできない状況だし、そういうところに端緒があるというふうには多分ならないのじゃないかというふうにご考慮する。

今回もいろいろな、金丸事件に象徴されるような該合事件が出てきた、そのときに国税がかなり活躍をされたということ、やつと檢察も立ち上がつてくれたなという感覚を私たちが国民が持つたと思うのです。その檢察と国税当局との連携といえますか、どういふときにどのような形で、例えば国税の方でどこまでこういうことがあつたら檢察の方と連絡をとつて檢察の方が入るとか、または檢察が何かで犯罪、脱税行為ありと史料して入るときに国税と連携をとるか、そのあたりを両方の担当の方から伺いたいと思つてます。

○藤井説明員 お答え申し上げます。今委員、査察調査についてのお尋ねではなかつたかと思つてますが、一般の税務調査と査察調査それとに分けて、私も調査の過程で知り得た事実について、例えば檢察庁との連携はどうしているか、こういうお話かと思つてます。

御案内のとおり、税務職員には所得税法等によりまして守秘義務が課せられておるところでございますが、そうした守秘義務を考慮の上で重要なことは、守秘義務を守ることによつて、私ども、税務行政を進めていく上で一般納税者との信頼関係が培われている、こういうふうにご考慮しておるところでございます。守秘義務を破ることは、避けたらと考へておるところでございます。さらに、税法上の質問検査権の行使につきましては「犯罪捜査のために認められたものと解してはならない」という規定があることも考慮しなければなりません。こういうふうにご考慮してまいります。

と、税務調査によって知り得た事実等を関係当局に通報することにつきましては、おのずから消極的にならざるを得ない、こういった点を御理解いただきたいと思います。

また査察調査につきましては、これは国税犯則取締法に基づいて行われるものでございまして、一般の税法上の質問検査権を行使して行う税務調査とは性格を異にするわけでございまして、

ただ、査察調査のうち、許可状を得て強制的に調査を行いますのは、臨検、捜索、差し押さえに限られておるところでございまして、調査の主要部分をなします嫌疑者及び参考人に対する質問調査、あるいは参考人の帳簿書類の検査等につきましては、一般の税務調査同様任意で行われるものでございまして、相手側の協力が不可欠と考えておるところでございまして。

脱税事件につきましては、査察調査を行った場合、国税犯則取締法に基づきまして告発を行うということになるわけでございまして、脱税以外の犯罪については関係当局に通報あるいは告発を行うことはおのずから消極的にならざるを得ない、そういったことを御理解いただきたいと思います。

○濱政府委員 検察庁の方の関係についてお答えを申し上げたいと存じます。
改めて申し上げるまでもないわけでございまして、所得税その他の直接国税の通脱事犯につきましては、法律上は国税当局からの告発は訴訟条件とはされておらないわけでございまして。その限りでは刑事事件一般の捜査処理と変わるところはないわけでございまして。しかしながら、委員御案内のとおり現実問題として見てまいりますと、通脱事犯の摘発におきましては、複雑な資金の流れを解明して、それに租税関係法令等を当てはめて犯罪の成否を判断することが必要になるわけでございまして、そのためには経理実務や租税法令等に関する専門的知識が強く要請されるところでございまして、また脱税事犯について刑事罰の適用を行いますことの可否というところは、国の租税政策全体の中で判断すべき性格を持つものでございま

す。したがって、この種事犯、直接国税通脱事犯の取り扱いは一次的には国税当局にゆだねられた事柄である。国税犯則取締法等の調査手法によりまして事案の真相を解明することが困難である場合などには、検察当局が必要に応じて国税当局と協力して告発前に捜査を行うこともございまして、検察当局が捜査処理を行うのが通例であるというふうな承知しておるわけでございまして。

○鈴木(書)委員 原則、告発を受けてからというのはすくよくよわかるし、そのまま何となく、本にも書いてあるような気がするのですけれども、実際にそうじゃなくて、もっと緊密に連絡をとってされているのだらうと思うのです。先ほど刑事局長が言われましたけれども、それではちょっと困難だ、国税だけではやり切れない部分があるときには、やはりそこでは強制的な捜査というものを検察としてもするのだというふうにおっしゃったのですが、やり切れないかな、やり切れるかなというのだけれどどのように判断するのですか。

○濱政府委員 先ほど国税御当局の方からお答えをいたしましたように、もともとこの直接国税通脱事犯の調査あるいは査察、捜査等の面で検察当局と国税当局はできる限り協力して職務を行うというところで仕事をしているわけでございまして。先ほど国税御当局からお答えをいたしましたように、国税犯則取締法等の調査手法として、事案の解明が難しい、例えば罪証隠滅の防止のために人的強制捜査手段としての逮捕等が認められていない、そういうことで国税御当局が端緒をつかまれた事案について、今申しましたように国税犯則取締法等の手続では事案の解明が難しいというふうな場合には、人的に時宜に応じて国税御当局の方から検察当局の方に協力方の協議がございまして、検察当局と国税御当局の方で協議をするということ、一等最初に申し上げました協力関係の上で適宜行われているというところでございまして。

○鈴木(書)委員 わかりました。それでは次に、今回、金丸事件においてのゼネコンという問題が、随分言葉が出てきました。たたくさんの大手の総合的な建設会社の名前が、私たちが大変よく知っているような名前が幾つも幾つも出てきました。そこについて強制捜査がなされたり、また事情聴取が行われたり、いろいろしたわけですが、新聞の中に出てきた名前をさっと拾ってみましても、清水建設、西松建設、大成建設、飛鳥建設、東急建設、前田建設工業それから鹿島建設、またそのほかにも戸田建設だとか大林建設だとかハザマだとか奥村建設だとか、もういっぱい出てきました。

こういったところについて、今法務の強制捜査、事情聴取ということは検察が行われているのであろうと思っておりますけれども、それぞれ国税についてもまた法務についても、そこでの捜査というものは、お答えは大体想像がついてしまっているわけですが、しかしきちんともう一度お答えいただきたいと思っております。現在こういったところについて脱税その他についての調査ということが、その他についても行われているのでしょうか。まず法務から。

○濱政府委員 今委員御指摘になりましたように、検察当局においていわゆるゼネコン等から多くの証拠物を押収するなどは御案内のとおりでございますけれども、検察当局がどのような観点からどのような具体的事実関係について捜査を行ったかということ、これは捜査の内容にかかわることでございますので、お答えは御遠慮させていただきます。金丸前議員らに対する脱税事件の捜査はおおむね終了したものと聞いていますので、今お答えいたします。検察当局におきましては、今回の捜査におきまして今申しました多くの証拠物を押収するなどしておるわけでございまして、今後公訴維持等の観点から必要に応じてこれらの証拠物等の分析、検討を行うものと思っております。

委員のお尋ねは、今後どういう捜査をするのかということを含めてお尋ねになっておられると思っておりますけれども、今後検察当局がどういったことについてどういった捜査をするかということも、そういう捜査の見通し等につきましてはお答えはいたしかねるわけでございまして、一般論として申し上げます。検察当局としては刑事事件として取り上げるべきものがあれば適宜適正に対処するものと思っております。許しをいただきたいと思っております。

○鈴木(書)委員 国税はいかがですか。
○藤井説明員 お答え申し上げます。
東京国税局が告発いたしました現在検察庁で公判請求中の事件につきましては、お答えは差し控えていただきたいと思います。

委員お尋ねの中で、マスコミで報道されましたゼネコン各社につきまして一般的に調査をどうしているのか、こういうことがあったかと思っております。これについて御答弁させていただきます。調査の事実等につきましては具体的な答弁はやはりここでも差し控えていただきたいと思います。でございますが、一般論をいたしまして、先ほどから申し上げておりますように、国税御当局としてはあらゆる資料情報を収集いたしまして、課税上問題があると認められる場合には実地調査を行うなどによりまして適正課税に努めておるところでございます。特に、大法人の場合に重点的に調査を行っているところ、先ほど申し上げたとおりでございます。そういった調査に当たりまして、使途不明金はもちろん政治献金につきましても、その支出先及び支出目的等を検討いたしまして、適正な経理処理が行われているかどうかを確認しているところでございまして。また、そうした調査が終了いたしました後、その後新たな資料情報を把握するといった場合もございまして、そういった場合には再調査を行うなど常に納税者の適正な課税の実現に努めておるところでござい

ます。私どもは、このような考え方に基づきまして、さらには今国会で種々御議論もございまして、そ

いったことも踏まえまして、適正な課税の実現に向けて最大限の努力を尽くしてまいりたい、かように考えておるところでございます。

○鈴木(重)委員 ぜひととも国税もそれから検査当局も、今回は、やはりこの問題はただ単に脱税がどうしたというだけでなく、政治不信にまでつながる大きな国民の、政治家だけではない、もっとずっと広い意味での仕組みの政治全般にわたっての不信任というものが今大きく出ている時期だと思えます。そういった意味で、ぜひ今後、先ほど刑事局長からも言われました、そこから出てくるものがあれば、そこで犯罪というものが出てくるならば、きちんと厳正な処置をされる、このことに私は絶大な信頼と期待を持ってこれからもよろしくお願いしたいというふうに申し上げたいと思えます。

それで次に、今回の改正点の監査役の強化について、今私が考えているのは、こういった法改正をされる法務当局の御苦労もいろいろあったと思うのですが、監査役を強化しなければならぬというの、先ほどからも言われているような会社の社会的な責任を果たす意味で、会社の一番内部にありながら、もっと社会的な分までの利益または公益というところまででしょうか、そういった公共的な意味までも含めた代表としての性格を持つ監査役という特殊な日本の制度の強化、これはぜひとも実効性のあるものにしてほしいと私も思っている一人です。企業の中で利潤の追求をし、その企業の株主とか従業員とか、その企業の債権者であるとか、そういう人たちの利益だけを守るものとして監査役を考えるのかどうか。私は、もう少しそれを広い意味で、先ほども言いましたような企業の社会的な責任の担保、企業の良心と言つてもいいのかな、そういうものとして監査役を位置づけたいと思つておるわけですね。

ところが、今回の改正について、監査役会をつくら、ある大きい企業では社外の監査役も入れることにしよう、任期も長くしよう。そういった一つ一つを見るのですけれども、これに

よって本当に監査役の強化になるのかということの問題になると思うのです。まず人事権が、たとえこれが株主総会で決まるものだとしても、実際的にはこの人事の実権を持っているのは企業の経営のトップの人たちである。ですから、任命権者は全く別のところの置くとか、この任免については、例えば物をずばずばと言うことが出来るようにするために、もともと経歴をどのようにするかということ、今度はかなり社外監査役を入れたいとしても構成員の中のはんの一人分ですから、それでは非常に足りないのではないかと。

それからもう一つ、ここで抜けているのが、監査役のところの情報が流れ込んでくるようなシステムになっていない。この点については今も何ら手当てがなされていない。また、監査役に十分なスタッフをつけるようなことになっていない。だから、監査役が独自に何かを調査しようと思つても、スタッフもないしできない。それじゃ独自に調査しなくても情報がすつと入り込んでくるようなシステムになっていくかというところ、そうでもない。また、大きな会社は私たちの想像を絶するような情報量でしようから、それをさばくということとはなかなかできない。

こういったことについて根本的に考えなければ、監査役の強化と一口に言いますけれども、これだけののちよこちよこした手当てをして、一つ一つ個別のちよこちよこした手当てをして、何にもならないのではないかと気がして仕方がないのです。だからしないでいいということにはもちろんならないわけですが、根本的な改革に手をつけられない限りはこういうことをやっても仕方がないのじゃないか。これは会計監査法人の場合でも、先ほどもちよこちよこしたけれども、監査報告書の中にだつて出たてはない、当然今のシステムではこれ以上のもは会計監査法人としてやりようがないと思つておる。だから、それに手をつけてどうなつていくかということを見ない限りは問題は解決しないと思つておるけれども、この点、法務省はどういうふうにお考

えでしょうか。

○清水(湛)政府委員 会社の業務の執行の適正を図る、これは会社の計算のみならず、業務執行について法令等に違反することがないようにきちんとしたチェックをするための組織といたしまして監査制度が非常に重要な位置づけを保持しているということは、御指摘のとおりでございます。

実は、この監査制度の根本的な改善と申しますか、そういうものがなされたのは昭和四十九年改正でございます。それまでの監査役というのは会計監査だけでございます。しかし、御承知のように、昭和三十年代の後半から四十年代にかけて倒産したわけでございますけれども、その原因の多くにいわゆる粉飾決算が背後にあったというようにございまして。

そこで、四十九年改正におきまして、単純な会計監査からさらに職務執行も監査をする、つまり取締役の日常の業務執行についても法令、定款に違反することがないように監査役が監視するシステムに改めるとともに、取締役会に出席して意見を述べるとか、会社の営業状況について取締役から報告を求めるとか、株主総会に対する提出議案の調査権、あるいは監査役の任期も二年に延長するということのような大々的な改革がされたわけでございます。と同時に、商法特例法が制定されて、大会社の計算書類及び附属明細書については、監査役の監査のほかは会計監査人、これは公認会計士あるいは監査法人でございますけれども、そういう専門的な監査も受けなければならぬというようにいたしましたことはよく委員御承知のとおりだと思います。

さらに、昭和五十六年に至りまして、いわゆるロッキード事件等が起きたというようなことがございまして、さらに徹底した監査制度の充実強化を図る必要があるということから、監査役が取締役の法令、定款違反行為を報告するために取締役会の招集権まで監査役に認めるとか、報酬についてもその独立性を保持するために監査役の報酬は

別に定めるとか、さらには取締役に対して営業状況の調査、報告を求めるといふこととまらず、使用人に対してもそういう請求をすることが出来る、いわば使用人を使って会社の状況を調査することが出来る、こういうふうに変更されたわけでございます。

そういう意味で、監査役の権限は数次にわたる商法の改正によりまして非常に強化されてきたということが間違いない言えるわけでございます。それなりの成果を相当に上げておると私どもは考えております。しかしながら、依然としていろいろな不祥事が絶えないというところ、原因がいろいろあるかというところ、いろいろな原因があるのだからかというところ、いろいろな研究、検討がされたわけでございますけれども、結局、権限を与えてもそれがうまく行使されていないということにも一つの問題があるのではないかと。

今回の改正におきましては、そういうような観点から監査役の権限を行使しやすくする、そのためには、例えば任期も二年という不安定な期間ではなくて、三年に延ばしてあげれば少し監査役も物を言いやすくなるであろう。さらに、大会社につきましては、監査役は一種の独任制の機関でございますので、ひとりいろいろな会社に対して注文をつけるというのじゃなくて、監査役会というふうな組織をつくって、監査役会としていろいろな報告をするということにすれば物も言いやすくなるのではないかと。さらには、社外監査役という立場から公正な意見を述べてもらうことも必要であるというふうなものを、要するに既に法律によって与えられている権限を適切に行使し得るような場面をつくってあげることが大事なのではないかと、こういうことで今回の改正がされているわけでございます。

もちろん、この監査役につきましては、こういう制度的な改善をいたしましたも、委員御指摘のように、現実にはいろいろな不祥事が起きております。中には監査役みずから率先して法令、定款に

違反する行為をしたというようなケースも最近あるわけですが、私どももいたしましては、このような制度改善によりまして、例えば監査役協会というような監査役の集団があるわけですが、そういうところで本当に会社の正しい監査制度のあり方はどうあったらいいかというような研究、検討が非常に熱心に続けられている。そういうものがだんだん会社の監査の中にも成果としてあらわれてきているというようにもあるわけですが、今回の改正がどの程度まで監査制度の充実改善に寄与するかということについてはいろいろな考え方があろうかと思えますけれども、大いに期待をいたしたいというふうに思っています。

○鈴木(書)委員 今のお答えで、またこれが議事録に載りますね。後日見たら、やはりこのことにならないで、改訂したらしいという効果を生み出すために、ただつくってしまえばいいということでもなくて、その運用そのものについて常時いろいろな意味でのチェックを入れながらやっていかなければならない問題だと思えますし、その点も含めてお願いをしたいと思えます。

こういう監査役についてだけではない、企業そのものは一体何のためにあるのだろうかという非常に根本的な問題に、いろいろ調べたり考えたりしている間に、どうしても私そこに突き当たってしまうわけです。一休会社というの何なのだろう、企業というのは何なのだろうか、そういう問題にもだんだん突き当たってきます。きょうはもう時間がありませんから、代表訴訟以下については次の機会にまたいろいろと問題提起等をさせていただきますと思うので、きょうは監査役の問題までをさせていただきますと思うのです。

監査役が、株主とか従業員とか会社債権者とか、そういう人の利益のためだけではないのか、ないかと先ほども申しましたけれども、この点、例えば使途不明金という問題があったときに、使

途不明金といっても、取締役が自分で懐に入れて私腹を肥やしたということならば、だれが見てもこれはだめだ、監査役はこういうものを監視しなければいけないとわかる。粉飾決算をするということば、もうかかっていないのにもうかかったような形や何かをとって、そのうちにどんとつづな形や従業員たちが非常に苦しみ、社会全体が連鎖的に非常に苦しむ。これもよくわかるのですね、こういう意味で監視するのは。

しかし、会社はもうけるために使途不明金というものが出てきてしまい、そういった現象によって会社が利潤を上げていく。それなら監査役はそれでいいのか、それは監査の対象にしないでいいのか否か。私は、こういう場合にも社会的責任で、会社はやはり合法的な正しい手順を踏んだ利益でなければいけない。特に公共事業の受注などについては、結局国民の税金をいわば利益の対象としてくるような企業の仕事なわけですから、こういうものについてはあってはならないリベートの問題であるとか政治献金の問題であるとかを含んでくるわけですから、こういうところでも、企業も含めて、監査役はだれのどのような利益を守るものであろうと大臣はお考えであるか、財務省はどのようにお考えであるか、この点お聞きしたいと思えます。

○清水(進)政府委員 大臣がお答えになる前に私の方から一言お答えさせていただきますと思えます。監査役はだれのどのような利益を守るために置かれていたのかというお尋ねでございますけれども、これは株主及び会社債権者の利益を図るといような観点から取締役の職務の執行の監査に当たるといことで、株主総会で選ばれる会社の必置の機関だということになっておるわけでございます。

会社というのはもちろん営利を目的とする社団法人でございますけれども、会社法はそういう社団法人の内部組織として取締役会とか株主総会とか監査役というような制度を定めているわけでは

が、帰るところは、結局会社と株主との関係、それから会社と第三者との関係、特に会社の債権者との関係、そういうものを合理的に調整するというのがこの会社法の目的であるというふうに思われるわけでございます。

そういう中で監査役は、会社が法令、定款に違反することがないようチェックする、そのような行為を取締役が行うということになりますとそれについて差止請求をするし、あるいは結果的にそのようなことが行われた場合には、監査の結果としてそれを指摘するということがその職責として与えられているわけでございます。だれのための機関かという点、法律的にはちょっと不正確になるかもしれないけれども、やはり会社の業務の適正な執行を図ることが最大の職責だと思えます。

会社の社会的責任というのはいかなるものかという問題もあるわけですが、私どもは、やはり会社として各種の法令を遵守して社会的な非難を浴びないように行動することが社会的責任を果たすゆえんであるというふうに思っているわけですが、監査役はまさにそういう会社の行動の違法、不当な点を正すという意味において非常に重要な地位を占めているものであるというふうにお考えお願いたします。

○後藤田国務大臣 会社も社会的な重要な存在でございますから、会社自身が企業倫理を守らなければならぬのは当然の責務であらう、私はこう思っています。それがためには、やはり会社というものが法令の範囲内で適正な企業活動をやって、そして利潤を上げ、そうすることによって、まずは株主の権利を守らなければいかぬと思えます。そして同時に、何百人、何千人の従業員の生活というものを支えなければいけない。したがって、そういう面についても会社としては十分な責任を果たすような経営をやっておらなければならぬ。そういうような会社の基本的な責任が適正に守られているのかどうかということで、やはり監査役というものがそれなりの十分な役割を果たす、

これが私には一番大事なことではなからうかなど。そういう意味合いにおいて、従来からたびたび制度改正をしておるようでございますが、今回もそういう物の考え方の基本の上に立って、まずは年限を延ばしてみたり、社外監査役を置いてみたり、各般の施策をとって、そして企業の法令の範囲内における活動というものは当然のことでございますが、同時に企業自身の果たさなければならぬ社会的な責任も適正に果たしていこう、こういう意味合いにおいての改正であらう、私はかように理解をいたしております。

○鈴木(書)委員 時間が来ましたのでここで終わらせていただきますけれども、今大臣が言われたことでもちょっとまだ私には不満足といえますか、もう少しお考えをいただいて、この次のときには御答弁いただきたいと思っております。

だから、従業員や会社債権者や株主、そういう人の利益が、法令に違反しない限りは、もうければもうけた方がいいのだ、使途不明金が出たところで、これは法令に違反することではなく課税されればそれで済む、ですから、そうやってしまおうということではないのかということについて、監査役がもう少し積極的な意味合いを持った地位にあるのではないかとということについてぜひお考えをいただきたいと思います。そういう意味での積極的な改正としていくというふうなお考えを持っていただきたいと思います。ということをお願いして、終わらせていただきます。

○田辺(広)委員長代理 伊東秀子君。平成四年四月、日本監査役協会実施の監査役の実態調査によりますと、監査役の在職年数は、一年未満が二五・六％、一年が一八・六％という形で、一年以内が四四・二％という大変多い数を占めておりますが、なぜこういうふうな監査役が短い在職年数しか現実には在職していないのか、いかようにお考えでしょうか。

○伊東(秀)委員 まず、監査役の問題からお尋ねします。

○清水(逓)政府委員 お尋ねの監査役の実態調査でございすけれども、これは調査時点において監査役として勤務していた年限がちょうど一年未満である、そういう方が二五・六%おられるということでございます。一年未満で監査役を退任した、つまり就任から退任までの期間が一年未満である、こういう趣旨のものではないというふうには承知いたしております。平均的な監査役の在任期間というのは大体三年六ヶ月という統計も他方では出ていますのでございす。

○伊東(秀)委員 今回三年に延長したわけですが、それはどういふ趣旨からでございますか。

○清水(逓)政府委員 監査役の権限につきまして、是度の商法の改正によりまして非常に強化されているわけでございますが、せっかくその与えられている権限がうまく行使されていない、こういう認識が私どもにあるわけでございます。その一つの原因といたしまして、任期が二年ごとである、二年ごとに任期が満了する、株主総会で再任されれば四年ということになるわけでございますけれども、任期が二年であるがためにどうも落ちついて十分に監査をすることができないというふうな意見が一部にあったわけでございます。

そこで、監査役の地位の安定強化を図りまして、その権限をもっと積極的に行使することができるようになるという趣旨におきまして、任期を延長しようという趣旨にございす。中には四年という任期にすべきであるというふうな意見もございす。現行上の任期は二年でよいけれども必ず一回は再任させるべきであるというふうな意見、いろいろの意見がございす。しかし、再任させるべきだと申しまして、これは株主総会で決めることと申しますから、法律上それを強制するわけにはまいらぬというふうな面がございす。そこで、いろいろ関係団体あるいはいろいろな方面の意見を私ども聞きまして、最終的に現行の二年を三年に延長する程度で今回は監査役の

地位の安定強化を図るということにしよう、こういうことで三年ということにいたしました次第でございます。

○伊東(秀)委員 監査役の強化ということは私も賛成なんですけれども、監査役の業務が取締役の業務執行の監査及び会計監査人の監査という大変重要な役割を担っている。ところが、現実にはなかなか公認会計士の会計報告書に印鑑を押すだけというふうなことがまかり通っていることが多いわけですけれども、それは結局監査人に十分なる能力、経験を得る人を得るか否かということが重要な問題になるのではなからうかと思つて、昭和三十一年十二月二十五日、大蔵省企業会計審議会中間報告というところに「監査基準の設定について」というのがございまして、ここに「監査は、何人にも容易に行いうる簡単なものではなく、相当の専門的能力と実務上の経験とを備えた監査人にして初めて、有効適切にこれを行うことが可能である。」というふうに書いてございす。

公認会計士の会計監査報告をチェックする役割というのと相当の、ここで言ういわゆる「専門的能力と実務上の経験」というものが必要とされると思つて、これを現実的に強化にならないわけ、その辺はどのように現実にお考えでいらつしやいますか。

○清水(逓)政府委員 委員、昭和三十一年とおっしゃいましたけれども、これは要するに証券取引法等に根拠を置く企業会計基準の方のお話だろと思つて、この点、商法の監査制度とはちよつと視点が違うものでございす。商法の中に公認会計士等による会計監査人という制度が導入されましたのは昭和四十九年でございす。初めて基本法である商法の中に会計監査人という形で公認会計士あるいは監査法人が登場したわけでございます。

そういう会計監査の本当の意味での専門家を商法上大会社社について必置の機関といたしましたのは、結局そういう会計、経理、監査というものが、用する必要があるということからこのように制度が導入されたことはもとよりでございすけれども、監査役というのは、そういう公認会計士の監査対象である会社の会計のほかに取締役の日常の業務執行も監査をする、こういう職責が与えられているわけでございます。したがって、専ら計監査という場面だけに限定いたしますと、恐らく監査役より公認会計士あるいは公認会計士によつて構成される監査法人の方がはるかに専門的な水準が高いということは、通常の場合、当然のことながら言えるわけでございます。

そういうことから、会計監査につきましては、特段の事情がない限り、監査役の方でも公認会計士監査の結果を尊重して、それをそのまま自分たちの監査報告の中身にしようというふうなことも認めていられるわけでございますけれども、会計監査というものに限定いたしてそれだけに考えてみましても、専門家の見た会計監査というものと、いろいろな会社の業務等について長い経験を積んできた監査役が見る会計監査というのにはまたおのずから視点的違いというふうなものも期待できるわけでございます。そういう意味で公認会計士等による会計監査人のほかにそういう専門家は、ない監査役の存在理由も十分にあるというふうにお考えでございますか。

監査役が公認会計士以上の会計監査についての知識、能力を備えることが望ましいという意見もあるかもしませんが、そういう会計の専門家とは離れた別な観点からの会計監査というものもむしろ有効に機能し得るのではないかと、ふうに私どもは考えているわけでございます。

○伊東(秀)委員 大変率直にお伺いいたしますけれども、三人になって監査役会というものの設置が義務づけられたということで、そうしますと会計監査に関するエキスパート、取締役の業務執行に関してチェックができるような監査役というふうな、そういうパートを分けて監査役会を構成せよというのをこの法は想定しているのか。通常

は社長さんがやめてから監査役になるとか、そういうことが今まで多いわけですが、その辺、法の想定するところか、どういふ方向を目指そうということ、このように監査役の強化をお考えになられたのか、お伺いしたいと思います。

(田辺(広)委員長代理退席、委員長着席)
○清水(逓)政府委員 今回、大会社につきまして監査役の員数を三人以上ということにいたしました。と申しますのは、監査役会というものを組織するために二人では監査役会は組織はできない、多数決という問題もございすので、どうしても最低三人以上ということもあるわけでございます。

こういうふうな員数増というのは、監査役自体の数をふやすことによつて監査の実効性という性質を上げる、こういう点が一つございす。特に大企業については、日常業務は膨大な量に上っておりますので、人数が少ない監査役では十分な監査ができない、こういう点が当然のことながら指摘されているわけでございます。と同時に、先ほど申しましたような監査役会というものを組織して、個人ではなかなか会社の社長さんに物言えないけれども、監査役という一つの組織体で物を言うということであれば、これまた言いやすい、こういうふうなことから、監査役会という制度を導入するにはやはり員数をふやさなければならぬ、こういうふうになるわけでございます。

そして、ではこの員数を三人以上にすれば、その三人がみんな同じような監査をするのかということになりますと、大会社のいろいろな非常に広い業務範囲というものを考えますと、これまたかえつて非効率というふうなところもございす。そこで、監査役会を組織いたしましたか、それぞれ得意な分野というものがあつるか、それすけれども、そういうふうな分担を決めて合理的かつ効率的な監査もできるようなようにする、ふうにしたいわけでございます。

もとより、それぞれの監査役は会社業務全般についての監査権を持っており、全部をやるということであればそれはそれで構わないわけですが、個人個人の能力にはおのずから限界があるということもあり、監査役会でその辺を調整して有効な監査をすることが期待できる、こういうふうな考えで次第でござい

ます。
○伊東(秀)委員 社外監査役に関しては経済界からかなりの反対がずっと従前から伝えられておりました。それが今回入ったわけですが、対象となる商法の特例法上の大会社と言われるのは現在八千社くらいあるだろうと言われていて、社外監査役、現実に適任者を得られるのかというは大変問題じゃないかと思うのですが、この辺はどのようにお考えなんでしょうか。

○清水(港)政府委員 いわゆる社外監査役という議論は、実は昭和五十六年商法の改正のときにも随分議論されました。当時の議論といたしましては、この商法特例法の大会社は八千社あって、それについてすべて社外監査役というものを強制されるということになりますと、現実の問題としてはなかなかそういう人を得たいという問題もあるのではないかと、逆にそれを強行しますと形だけの社外監査役というものが生まれてきて、実は会社の内情はさっぱりわからない、本当に名目だけの社外監査役ということになってしまうのではないかと、そういうような議論も実はあったわけ

でございます。しかしながら、その後、経済界をめぐるといふいろいろな不祥事の発生とかあるいろいろな動きというものが出てまいりまして、ある程度社外監査役の要件を緩和するということがあれば、このような制度もやはり導入して見る必要があるということに大体経済界の動きもなってきたわけ

でございます。この改正案では、監査役のうち一人以上は、その就任の前五年間会社又はその子会社の取締役又は支配人その他の使用人でなかつた者でなければ

ならない。というふうなことにいたしておりますが、例えばこの五年について三年程度にしてほしいとか、そういうような意見も実は経済界の中になかったわけではございません。しかし、いろいろな意見を調整しまして、五年間程度の要件であれば大会社の多くはそういう資格を備えた監査役を選任することができるとは思いません、こういうことから最終的にはそこに落ちついたわけ

でございます。もとより、既に大会社の中にはこういった意味での社外監査役の方を相当数選任しておるところもあるわけですが、法律で最低限の要件として強制をする、これは強制するわけでございますから、そういうことになりまして、五年間程度ということに最終的な結論になった、こういう次第でございます。

○伊東(秀)委員 この十八條が監査役についてなすわけでも、三人以上でなければいけない、そして一人以上は社外監査役でなければいけないという規定に反している場合の監査の効力、その監査は瑕疵を帯びることになるのか否か。過料の制裁についてはございませうけれども、監査それ自体の効力についてはいかがなものでしょうか。

○清水(港)政府委員 特例法十八條第一項でそういったいわゆる社外監査役を最低一人選任しなければならぬという事になってるわけでございます。これは強行規定でございます。ですから、たまたまある会社がこの要件に該当するいわゆる社外監査役を二人以上選任して、そのうちの一人だけにそういういわゆる要件違反があったというふうなことでございまして、その場合の監査役会が作成した監査報告書の効力はどうなのかというふうなことは別の問題としてあらうかと思

な立場からの見識を活用するという意味で監査の実効性を高めよう、こういった趣旨でございまして、もしもそういう要件欠缺の監査役によって構成された監査役会が作成した監査報告書ということになりますと、これは違法な監査報告書ということになるものと私も考えています。

例えば、特例法の十六條で、監査役会の作成した監査報告書に計算書類を適法とする会計監査人の監査意見を相当でないとした旨の記載がないとき、つまり監査役会としては会計監査人の監査意見が相当であると、監査役会の意見と会計監査人の意見が一致している、こういうような場合には、株主総会でこの計算書類についての承認の決議を求めることなく計算書類は確定するという規定があるわけ

でございます。この規定は確定してないに過ぎませんので、先ほどのように要件欠缺の監査役が参加した監査役会の監査報告書ということになりますと、これは適法なものではございませぬから、この十六條の規定によって会社の計算書類の確定の効力が生ずるといふことにはならない、こういうふうな思われたいわけ

でございます。したがって、例えば実際は確定してないにもかかわらずそれを前提として利益配当の決議をするというふうなことになるかと、その決議については瑕疵がある、決議の方法あるいは手続に瑕疵があるものとして株主総会の決議が取り消し

の対象になり得る、こういうふうな考えを以てございまして、そういう意味では非常に重要な規定だということに私も認識していただければいいと思います。
○伊東(秀)委員 はい、よくわかりました。次に、特例法の十四條三項の關係なのですけれども、監査役会が取締役に提出する監査報告書の件なんです、監査役会の報告に基づき、次に掲げる事項を記載しなければならぬ。さらに、この場合に各監査役と違ふような意見を持つてい

いう監査役は「意見を付記することができる」というふうな書いてありまして、監査役の連帯責任から逃れ得るような場合を定めているのだと思

うのですけれども、その次のところに、第一号に「会計監査人の監査の方法又は結果を相当でない」と認めるとき」という記載があるのです。それと、監査役

の損害賠償責任を定めた特例法の十八條の四というところの第二項ですけれども、「監査役が第十四條第二項の監査報告書に記載すべき重要な事項につき虚偽の記載をした場合に於て準用する」というふうな書いてありますが、この損害賠償責任が発生する虚偽の記載という部分と方法または結果を相当でないというふうな認めるときに提出する意見、これとの關係といえ

ば、たとえそれが客観的に相当でなかつたとしても虚偽記載にならないというふうな、損害賠償責任までは発生しないというふうな想定しておられるのか、その辺の關係をお願いいたします。
○清水(港)政府委員 まず、監査特例法の十四條の三項でござい

ます。監査役会の監査報告書には第三項の一号から三号に掲げる事項を記載しなければならぬ。その際に監査役がもし異なっている意見を持ってればその「意見を付記することができる」という規定になっているわけ

がそれなりにもしあればこれを「付記することが出来る。」というふうにいいたしたが十四条の三項の趣旨でございます。

そこで、さらに十八条の四の第二項の虚偽記載の問題でございますけれども、この十八条の四の「商法第二百六十六条ノ三第二項及び第三項の規定は、監査役が第十四条第二項の監査報告書に記載すべき重要な事項につき虚偽の記載をした場合について準用する。」ということになっているわけでございます。

この商法第二百六十六条ノ三第二項という規定は、これは取締役が株式申込証等に虚偽の記載をした場合における責任規定でございます。この二項のただし書きに「取締役が其ノ記載、登記又はハ公告ヲ為スニ付注意ヲ怠ラザリシコトヲ証明シタルトキハ此ノ限ニ在ラズ」ということになってるわけでございますが、十八条の四の第二項の規定におきましては二百六十六条ノ三の第二項を準用しておりますので、「重要な事項につき虚偽の記載をした」という場合については、監査役がそのような記載をするに注意を怠らなかつたということとを自分の方で証明しないと責任は免れないという趣旨で監査役の責任を重くしておる、こういう趣旨の規定でございます。

もとより監査役というのは、一般に、善良な管理者の注意義務をもってその職務を行わなければならぬ。会計監査人がした監査報告について、これが適切であるかどうかというようなことについては十分に調査をする、つまり善良な管理者の注意義務を尽くす、そういう意味での義務が当然課せられておるわけでございます。それを怠るということになりますと、監査役としてはこの責任を問われ、善管注意義務違反ということでの損害賠償責任が生ずるといふようなことになっておるわけでございますが、この虚偽記載につきましては、みずから十分に注意を尽くしたということを自分の方で証明しなければならぬ。第三者が監査役に損害賠償を請求する場合は、あなたは善管注意義務を尽くさなかつたということを示さなければならぬ。

三者の方で証明する必要があるわけでございますが、この虚偽記載については、監査役の方で自己は注意を十分に尽くしたということを示す証明しなければならぬ、こういう意味になるわけでございます。

もちろん、何が重要な事項であるか、また虚偽の記載というのは、これは客観的に虚偽かどうかというのの決まるわけでございますけれども、そういうことを前提といたしましてそのような責任規定を明らかにしたもので、こういうふうにも私どもは理解しているわけでございます。

○伊東(秀)委員 今の御答弁ですと、虚偽記載において、みずから善管注意義務を尽くした、つまり自分は虚偽の認識がなかつたということを示す証明しなければならぬという趣旨と受けとめてよろしいのでしょうか。

○清水(進)政府委員 御指摘のとおりであろうというふうな考えでございます。

○伊東(秀)委員 そうしますと、十八条の損害賠償責任が発生する場合に至らなくても、虚偽の認識はなかつたが客観的に相当ではなかつた、例えば意見を付記したくないしは付記しない、客観的に見れば会計監査人の監査の方法、結果が相当でないにもかかわらず相当であつたというふうな場合に監査役会が認定したとか、そういう場合には損害賠償責任は発生しないというふうな考えということでしょうか。

○清水(進)政府委員 二百六十六条ノ三の二項が準用されるわけでございます。そのために第三者にどういふ損害が生じたかということが問題になるかと思ひますけれども、そういう損害が発生したという前提でのお話というふうな考えでございます。要するに虚偽の記載を意図的にしたということであれば、これは問題なく損害賠償責任は生じます。さらに、虚偽の記載という認識はなかつたんだけれども、ちょっと注意すれば、つまり注意を怠らなかつたならばそれが直ちに虚偽の記載だということを知り得たということになりますとこれはやはり損害賠償責任が生ずる、こういうふう

に言つて差し支えないというふうな思ふわけでございます。

○伊東(秀)委員 ただし、損害賠償責任は重過失になつておると思ふのですよね。そうすると、今のは重過失の程度の急りというふうな考えるべきなんですか。

○清水(進)政府委員 二百六十六条ノ三の二項の方は、これは「取締役が其ノ職務ヲ行フニ付悪意又ハ重大ナル過失アリタルトキハ其ノ取締役ハ第三者ニ対シテモ亦連帯シテ損害賠償ノ責ニ任ズ」という規定があるわけでございます。これはいわゆる重過失というふうな言われております。しかし、二項の方の虚偽記載につきましては、これは注意を怠つてはなかつたということを示す証明すればその責めが免れるという趣旨におきまして一項とは違つて、一種の軽過失である、こういうふうな言つていいかと思ひます。

○伊東(秀)委員 次に、特例法十八条の二の二項なんですけれども、「監査役会は、この法律に定める権限を有するほか、その決議をもつて、監査の方針、会社の業務及び財産の状況の調査の方法その他の監査役職務の執行に関する事項を定めることができる。」というふうなことになっておる。つまり、この法律で定めておる監査役会で定めるところ以外に、監査役が持つ権限に關しても決定でもつてその「監査役職務の執行に関する事項を定めることができる。」ことになっておると思ふのですが、この本文の定めであれば、そういった監査役個々が本来持つべき、先ほども局長さんがお答えになつたような権限との関係はどうなるのか。

つまり、監査役個人が当然持つさまざまな権限を決定でもつて狭めたりするようになるとなるとこれはやはり問題じゃないかということが出てくるわけで、その辺の関係が第一点と、このただし書きがあるということは、そうじゃないよ、個々の権限は、あくまでも権限の行使はできるんだよということを決めておると思ふのですけれども

も、そうしたらこの本文の意味がないじゃないかということになるのじゃないかと思ふのですが、その辺の関係はどういうふうな思ふのでしようか。

○清水(進)政府委員 十八条の二という規定がございまして、「会社にあつては、監査役会が監査役会を組織する。」ということが第一項にございまして、第二項で「監査役会は、この法律に定める権限を有するほか、この決議をもつて、監査の方針、会社の業務及び財産の状況の調査の方法その他の監査役職務の執行に関する事項を定めることができる。」ということになっております。「ただし、監査役職務の行使を妨げることができない。」というふうな御指摘のとおりなつておるわけでございます。

このようにした趣旨は、先ほどもちょっとお答え申し上げましたけれども、複数監査役制をとる大会社において、その組織的な監査を実現するということのために監査役は役割分担というふうなものを決めることが合理的ではないか、そういう意味におきまして、監査役会においてそういうことを決めることができるようにしようということとでございます。ただ、大会社におきましてこういう監査役会の組織というものができまして、個々の監査役がこの監査権限を有するということには変わりがないわけでございます。商法の二百七十四条第一項、これが基本の規定でございますが、これについては一切の修正を施してないわけでございます。そういう意味では、監査役会が基本的には複数の監査役による監査が組織的かつ円滑に行われるようにするための一種の調整機関としての性格を有するものだというふうに見てよいかと思ひます。

したがって、御指摘のこの特例法十八条の二の第二項のただし書きというのは、監査役会が監査役職務の執行に関する事項を定める場合においても本来の監査役職務の権限を縛るということではない、これはできない、こういうふうな思ふわけでございます。ただ、そういう意味での職務分担の決

する、経費性を認めないということが法人税制の枠内の措置としてはぎりぎりの対応かというふう
に考えております。

○伊東(秀)委員 フランス等ではベナルティー税を課しているということもあるわけでございますが、それについてはどういうふうにご考えかという
ことが第一点。それから、企業財務課の方にお伺い
しますが、これは企業の財務としても非常に問題
である、これをいかにしてディスクローズさせら
れるかという点についてのお考えはいかがい
しょうか。

○清水説明員 今フランスの制度についての関連
の御質問でございますが、確かにフランスにおき
ましては、支出の受領者の氏名等が明らかでない
場合に損金算入を否認するほかに、一定の課税を
するという方式がとられており、一定の課税を
するが、翻って我が国の税制の中で考えますと、使
途がわからないものについてその支出先を解明し
てそこに負担を求めるといのが基本になるかと思
います。一方で、どうしても使途が解明できな
い場合に法人税制としてどういう対応ができるか
という点につきましては、その経費としての損金
算入を認めないという点が制度の枠内としてぎり
ぎりのところかと思っております。

ちなみにアメリカ、イギリス等諸外国におきま
しても、我が国と同様にいわゆる使途不明金につ
きましては損金への算入は認めないという対応を
しているというのが一般的かと承知してござい
ます。

○松谷説明員 お尋ねの使途不明金でございます
けれども、私どもの所管しております証券取引法
におきましては、使途不明金という概念はござい
ません。証券法におきましては、有価証券報告
書におきましては、すべての支出はその支出の性
格に応じて、例えばそれが費用であるとか交際費
であるとか寄附金であるとかというように、適切
に経理区分されているものと承知しております。
もちろん、その支出の性格を確認した上で分類す
るわけでございますが、その確認の際には、会社

の経理担当者であるとかその支出に当たった責任
者であるとか、そうした者から意見等を十分聴取
して、そしてその資金の性格を確認、決定した上
で経理されているもの、このように承知してござ
います。

○伊東(秀)委員 今のは実情ですけれども、立法
政策として、企業財務課としてどう考えるかとい
うことを伺ったわけでございます。

○松谷説明員 先ほど申し上げましたように、使
途不明金という概念はございません。したがいま
して、私どもとしては、有価証券報告書におきま
して、その資金が現実には会社から出されて、それ
が適切に、出されたとおりに経理されているかど
うかということが問題なわけでございます。ま
た、その支出がどのような性格でなされたかとい
うことが問題なわけでございます。したがって、
その経理が、現実に行われた支出どおりに適切に
経理、計上され、そしてその資金の性格に沿って
きちんと分類、経理されていけば、有価証券報告
書としては問題がない、このように考えてござい
ます。

○伊東(秀)委員 企業財務課としては、この問題
については何らする必要はないとお考えになって
いるというふうな受けとめられますが、それでよ
ろしいのですか。

○松谷説明員 先ほどから申し上げておりますよ
うに、有価証券報告書が公衆の統覧に供されて、
企業の実態が投資家に明確にされるといことが
重要なわけでございます。したがって、資金の流
れが正確に計上され、そしてそれが資金の性格に
沿って分類されていけば、投資家に対する情報提
供としてはそれで十分ではないか、私どもはこの
ように考えております。

○伊東(秀)委員 大蔵省の企業財務課としては、
今問題になっている社会的な問題に対する姿勢と
しては、非常にクリエーティブでないというか、
無責任というか、消極的というか、私はそういう
印象を受けました。
次に、法務省の方に伺います。

一九八三年に政府税調が、使途不明金に関しま
して、もはやこれは法人税制の枠内の措置として
は限界がある、商法、刑法との関連で検討され
べきであるというふうな意見を出しておられま
す。

使途不明金の存在がこのように毎毎毎公共事
業の問題に絡みますと、国民の税金の一部を還流
させているといえはいいのでしようか、国民に
とって、納税者にとって背信行為であるというよ
うな怒りが非常に上がってきているわけですね。
今のような、企業財務課のような、それはいいの
だというふうな態度であれば、本当にどうしよ
うもない国民の絶望感と不信感と怒りが高まっ
ていこう。そういう意味でも税調が、やはり商
法、刑法上の問題、ある意味では行き先不明の金
というの相手方の脱税補助につながっているわ
けで、政府としてはいかにすべからうかという
ことを真剣に考えるべきではなからうかと思
うわけ
です。

その辺について、商法、刑法等の関連で検討さ
れるべき問題であるということをお考えに
なっていないらっしゃいますでしょうか。

○清水(憲)政府委員 先に商法の観点からのお答
えを申し上げたいと思っております。
先ほど来御説明がございまして、使途不明
金という概念は商法上はないわけでございます。
寄附金だとか諸会費だとか雑費というふうな形
で計算書類上は分類されておることになって
いるわけでございます。そういう前提で、税法の
面で、例えば費用の支払い先を明確にしない
ということから、いわゆる使途不明金として、そ
れは損金ではなく益金として税金の対象とする
というふうな形で使途不明金という言葉が生まれ
てくるというふうな形でも承知しているわけござ
います。したがって、商法の面では使途不明
金というものはどこにもあらわれてきていない
ということになるわけでございます。

実際、商法の面におきましては、会社の財産状
態とか経営成績を把握するために、計算書類等に

おいて会社の財産及び損益の状況を明確にするこ
とが根本的な重要な問題として要請されているわ
けでございますが、いわゆる使途不明金の関係で
申しますと、もしその支出に於いて不正経理が行
われておる、つまり計算書類等に虚偽の記載がさ
れておるといことになりまして、これはもう既
に現行法上、商法の禁止するところでございます。
商法の四百九十八条第一項第十九号にそ
ういふような禁止規定があるわけでございます。

さらに、その結果会社等に対して損害を与える
ということになりますと、その不正経理に
関与した取締役の責任の問題がございまして、民事上の
損害賠償責任ということもあるわけございま
す。また、刑事罰という面でも、不正経理に
関与した取締役が場合によっては特別背任罪に問わ
れるということにもなるかと思っております。

そしてさらに、このような粉飾の経理、不正、
不実の記載をチェックするシステムといたしまし
て、先ほどから問題になっておりますような監査
制度、あるいは公認会計士、監査法人等による会
計のチェックというふうなシステムが、システム
としては成り立っているわけでございます。

したがって、現行法にさらに加えて、使途
不明金というものをターゲットにした法改正とい
うことはちょっと考えにくいのではないかな、こ
ういうふうな私どもは現在考えているところで
ございます。

○伊東(秀)委員 使途不明金というものが何に使
われているかわからない、しかも脱税、裏金あ
るいは損失補てんの元金になっていっていること
であれば、株主に対する背信でもあるわけござ
いませぬ。証券会社の損失補てんの問題のときに訴訟に
なっている、損害賠償請求が出ていっていると思
うので、そういうことを今引きちやちやして
いくという一つの先鞭になる。

商法で今規定されていることが眠ってしまっ
て全然機能していないために、ことし一年間で一億
円以上の資本金の企業に限っても三百九十六億
円です、使途不明金が出てきているというふうな

状況であるわけでは、商法の規定があるからいいからだけではなしに、規定が全然機能していないからここのことになっているわけ、現に訴訟が出ているということもあり、その辺、民事局としても少し関心を払い、意欲的になっていきたいと思います。

○濱政府委員 答えておきます。先ほど来たたびにお話が出ておきますように、使途不明金という概念自体は決算処理においては生じないものでございまして、税務申告に際して、決算処理ではいずれかの勘定科目で処理していた支出を、企業側が自己否認したり、あるいは税務当局側が形成の裏づけがないという理由で否認することによって生じるものというふうな理解しているわけでございます。そういうふうな税務申告という特殊な局面においてあらわれる現象でございますからして、これを刑罰法令の一般法である刑法において処罰の対象とするという問題は、あるかと思っております。

ただ、いずれにいたしましても、この使途不明金問題にしましては刑法に処罰規定を置くこと自体は法体系上の問題があるというところは今申したとおりでございますが、それでは、この使途不明金の問題について法規制の必要があるとして、その目的がどういう目的であるのか、あるいはその目的達成のためにどういうような法令でどういうような規制を設けていくのが最も効果的であり、あるいは整合性を持ち得るのかというふうな観点から慎重に検討する必要があるものというふうなふうに思っております。

○伊東秀之委員 具体的にはお考えになっていらっしゃるのでしょうか。今おっしゃったことの中身でございます。

○濱政府委員 これは、先ほど大蔵省御当局の方です、お答えがございましたように、証券取引法等におきましては上場会社等に有価証券報告書の作成、提出が義務づけられておいて、その分野については、例えば重要事項に虚偽の記載があるものを提出した場合に処罰の対象にされておられるという規定があるわけでございますけれども、これを一つ考えましても、要するにそういう一つの目的があつて会計帳簿的な処理に対する虚偽の文書作成、行使に対する刑罰則を設けるというふうな形のもの置いておられるわけでございます。結局、そういう特定の目的を超えて企業財務一般に関する虚偽報告というふうなものを処罰の対象とする必要はないという趣旨を、逆に、そういう個別の法律で罰則を置いておられることから見ますと、そういうふうな趣旨にも理解できるのではないかと、そういうふうにも思っております。

○伊東秀之委員 ちょっと今のは理解不能だったのですが、最後に、この使途不明金について法務大臣としてはいかがお考えでしょうか。

○後藤田国務大臣 大変厄介な問題でございます。今民事局長から御答弁申し上げましたように、商法上はそういうものはないわけですから、商法の世界では私は無理だと思っております。商法の上で不正経理ということであれば、これは問題なしに現行規定できちんとやれるわけですね。

問題は、今度は刑法上どうかということになります。得るわけですが、これも私は、詳しくは税法上の問題は知りませんが、税法上だとして収入、支出の関係のどこかの帳じりが合わぬということはない、きちんとそれは合っているはずですね。ただ、問題は、税法上、これは何にお使いになったのかと、いつかときに説明ができるものではないものがあるだろう。できないものというのをおかしいじゃないか。これは常識論としてあり得ますね。だから、そういう使途不明金などというものはできるだけ少なくするようにでき

る限りは税務当局もきちんと説明を求めていると思っております。しかし仮にこれを建設関係の問題に仮定して考えた場合に、今世の中が大変やかましいものから、例えば一つのビルを建てるとなるといろいろ日照権の問題その他でやかましい問題がある、あるいは道路をつくらうとすれば、土地所有者がなかなか一軒、二軒が頑張りつちゃうといったようなことで、実際の業務を進めようとするならば、そこに何らかの、いい悪いは別としまして、会社としても処理せざるを得ぬ面が私にはあると思っております。

それを一々、税法上では、それは当然正当に取得した方に対して税をかけるというのは当たり前でしようけれども、しかしそこは実際問題としてはなかなか難しい問題があるので、やはり税法上の問題としてどうしてもそういう使途不明というものはゼロにしろということ、現実問題としては難しい面がある。だから、ある意味においては、言葉は悪いけれども、目をつぶらなければならぬのかなということも私はあり得ると思っております。

問題は、伊東先生のお話は、これが政治の場でおかしいことになっておるとそれはいかにも説明がつかぬではないか、こういうことであらうと思っております。そうなると政治資金規正法上の問題だと私は思っています。

実はこれは自由民主党の中で、四年前に私が政治改革大綱をつくったときも、今の熊本の知事、何とおっしゃったかな、福島君が、これは専門家ですから、大変な熱意を込めてこれを何とかしようといったようなことであつたのですが、政治に対する献金、個人献金についてはいろいろ議論も私はあると思っております。しかし、政党に対する献金ということになると、政党というものが御案内のように統治権行使の一翼を担っている。人格なき団体ですね、現在は、しかしながら、統治権行使の一翼を担っているということになると、それに対して献金をするということが自身を、果たしてそれを税務の対象にしていいたるかどうかという

ようなまた問題が出てきたわけですが、いろいろなそういう厄介な問題がございまして、どちらかというといわゆる政治献金に対する課税は必ずしも賛成でない。問題は、そこで公私の経済の別ということはどう考えるか、それをどのように明らかにするか、ここが一番の肝心のところではないのか。こういうのが私自身の、これは個人の見解ですけれども、個人的な私の見解でございます。

ところが、これがまた非常に難しいのです。それは、言葉はこれまた誤解を受けるといけません。政治家の活動の場合に、確かに、抽象的には公私経済の区別というのははっきりしなければいけません、これは。しかしながら、グレーゾーンというところがあるのです。そこを一体どのようにに区分けをすればいいんだらうかというふうな厄介な問題が残つておるな、こう私は思っています。

こういう立場に立って、今せっかく与野党間で政治改革の問題の中であるいろいろな、選挙法のことだけではありません、いろいろな問題がありますから、そういう中で政治資金規正法についても我が党は我が党としての考え方を述べておられますけれども、野党の皆さん方は野党の皆さん方のお話もあるでしょうから、そこらはお互いに立場を乗り越えながら、一体どうすればいいんだらうかといったようなことを整理すべき時期に来ておるのではないかな。これは私の率直な考え方でございます。

○伊東秀之委員 一応使途不明金につきましてはこれで終わりました、あとちょっと時間がございますので、社債の問題に、簡単なことだけにさせていただきますが、今回社債の発行限度額を撤廃した、そのかわりに社債管理会社の設置を強制するというような法規制になったわけでございますけれども、管理会社を設置しないで発行された社債の効力についてはどう扱うかということなのです。

○清水(港)政府委員 今回の社債の発行限度撤廃のいわば一つのキープポイントが社債管理会社の設置を原則として強制するということをごさいます。この社債管理会社というのは、いわば社債権者の代理人でございまして、社債権者のためにその権利を保全するための諸行為をする、そういうことになっていくわけでございます。そういう意味で非常に重要な位置づけになるわけでございますが、これは大蔵省にも聞いてみたのですけれども、おおよそ社債を発行する場合に社債管理会社を定めずしてこれを募集するということは考えられないというのが結論でございます。

これは、社債申込証に社債管理会社の商号を記載しなければならぬし、それからもっと厳しい証券取引法上の規制があるわけでございます。有価証券届出書にこれを記載しなければならぬし、したがって、社債管理会社を設置すべき場合にこれを設置しないまま、大蔵省もそれを見逃して有価証券届出書を受理して社債の募集を許すということはまず絶対的に考えられない、こういうようなことを言っているわけでございます。

ですから、ある意味においては仮定の問題だということになるわけでございますが、仮にどういふ場面が考えられるのか。非常に悪い発行会社が意図的にこの社債管理会社があるように仮装して社債を発行するというような極めて例外中の例外みたいな現象があるいは起こるのかなというような感じがするわけでございますけれども、基本的に考えますと、設置強制をしている社債管理会社が置かれなかった、あるいは置いたんだけれども委託契約が無効であった、こういうことなんだろうと思えますけれども、そういう場合に社債管理会社の原則設置の趣旨からしてこれを設置しないで発行した社債というのは無効である、こう考える考え方もあり得ることかと思えます。

しかし、もともと社債管理会社というのは社債権者を保護するためのいわばエージェントとしてその設置を義務づけられたものでございますから、そういうものがたまたまない状況になった、

しかも現実には社債が発行されて転々と流通しておる、こういう事態が仮にあるといいたしますと、これがもし無効だということになりますと、社債券が転々流通してもこれは有価証券ではないことになりましてから権利も移らないというような問題が生じてくる、こういうことなるうかと思えます。つまり、権利関係が錯綜して社債の譲受代金も回収できないし、会社の方でも社債を償還してくれないというような問題が出てくる可能性があります。

そういうことを考えますと、もともと社債権者のために設置を強制している会社でございますので、非常に異常な事態だとは思いますが、原則的にはやはり社債は有効というふうにごさざるを得ない。しかし、この場合には、発行会社は遅滞なく社債管理会社を設置すべき義務を負うし、あるいは、場合によっては、商法三百三十四条に規定があるわけでございますけれども、社債管理会社の設置を裁判所に請求するというようなことも考えられる。しかし、それもしないということになりますと期限の利益を喪失して直ちに社債の全額を償還しなければならぬ、こういうことになっていくのではないかとこのように私どもは考えております。

ですから、社債が有効、無効というよりか、社債権者の権利を保護するという観点から、権利保護の必要性の限度においてその社債の有効性を認める、こういうことではないと不当な結果が生ずるおそれがあると考えているところでございます。

○伊東(秀)委員 きょうはこれで終わります。

○浜野委員長 この際、参考人出頭要求に関する件についてお諮りいたします。
両案審査のため、参考人の出席を求め、意見を聴取することとし、その日時、人選等につきましては、委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議ありませんか。

(「異議なし」と呼ぶ者あり)

○浜野委員長 御異議なしと認めます。よって、そのとおり決しました。
次回は、来る十六日金曜日委員会を開会することとし、本日は、これにて散会いたします。
午後零時三十五分散会

平成五年四月二十六日印刷

平成五年四月二十七日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局

E