

【原著】

内部統制報告制度の見直しが企業活動に与える影響

鳥 越 修 二

Impact of the Review of the Internal Control Report System on Corporate Activities

Shuji Torigoe

1 はじめに

(1) 金融商品取引法と情報開示制度

金融商品取引法（平成18年証取法改正，以下，金商法という。）の目的は，有価証券発行・金融商品等取引等の公正，有価証券流通の円滑，及び金融商品等の公正な価格形成を図り，国民経済の健全な発展及び投資者の保護に資することであり，その方策として，企業内容等の開示制度の整備，金融商品取引業を行う者に関する必要事項の規整，金融商品取引所の適切な運営の確保を掲げる⁽¹⁾。

金商法の開示制度のうち法定開示には，発行開示，継続開示，その他法定開示（投資者に係る公開買付制度，大量保有報告制度）がある。継続開示制度は，発行有価証券の流通市場における情報開示制度であり，定期開示，臨時開示，その他開示がある。定期開示制度は，有価証券発行者等が定期的に情報を開示する制度であり，有価証券報告書（24条1項），確認書（24条の4の2），内部統制報告書（24条の4の4），四半期報告書（24条の4の7）等があり，臨時開示制度は臨時報告書（24条の5第4項）等，その他開示制度は自己株券買付状況報告書（24条の6），親会社等状況報告書（24条の7）がある。内部統制報告書は，財務報告に係る内部統制の有効性を経営者が評価し結果を開示するもので，有価証券報告書提出会社のうち上場会社に事業年度毎有価証券報告書の提出と併せて提出すること（24条の4の4），及び公認会計士又は監査法人による監査証明を受ける（内部統制監査報告書が作成される）ことが義務付けられた（193条の2）（以下，内部統制報告制度という。）。

(2) 問題の所在

内部統制報告制度は，2008年4月1日以後開始する事業年度から適用され，財務報告に関する書類その他の情報の適正性を確保するための体制に関する内閣府令（平成19年8月内閣府令第62号，以下，内部統制府令という。）において，内部統制報告書及び内部統制監査報告書は，一般に公正妥当と認められる財務報告に係る内部統制の評価の基準及び監査に関する基準として，内部統制府令に規定のない事項については企業会計審議会により公表された財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する基準に基づいて作成するよう規制された（1条）⁽²⁾。

2011年に企業会計審議会は簡素化・明確化を方針とする「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の改訂について（意見書）」を公表，2011年4月1日以後開始する事業年度から適用され，さらに，2014年5月には市場の活性化策としての投資型クラウド・ファンディングの利用促進等のほか新規上場には

伴う負担の軽減としての内部統制報告制度の見直しを含めた改正金商法が成立し、新規上場から3年間内部統制報告書の監査の免除を選択できることになった⁽³⁾。

証券取引法理論に関し、従前の投資者保護（私法的取引法）⁽⁴⁾から市場法（経済法）⁽⁵⁾への方向に転換された⁽⁶⁾ともいわれるなかで、はたして、この度の内部統制報告書監査3年免除は、どのように解され位置付けられるか。内部統制報告制度の展開の方向性は、規制緩和なのか、「リスクマネー供給による起業・新規ビジネスの創出」⁽⁷⁾の一環なのか、あるいは「財務報告制度に統合されていく」もので「第一歩に過ぎない」⁽⁸⁾ものなのだろうか。

本稿では、金商法上、内部統制報告制度はどのように位置付けられているかを踏まえるなかで、あらためて金商法における内部統制報告制度の意義を問い、その上で企業活動という局面とりわけリスク管理・モニタリングという視点より、ビジネス実務殊に内部監査の場面に影響を与えるか、与えたとすればどのような影響か、それはビジネス実務上課題となり得るか、が問題意識である。

(3) 考察の範囲

本稿での考察の範囲は、金商法における内部統制報告制度に限り、会社法上のいわゆる内部統制体制（システム）と内部統制報告制度との関連には触れず、また、取引所開示や自主開示との関連についても考慮しない。なお、近時、財務報告のフレームワークの展開において、国際財務報告基準（IFRS）に関わる問題のみならず、非財務情報との統合、構成要素・範囲の確定、原則主義アプローチ、有用性の問題等が議論されているところであるが、これらとの関連について論ずることは本稿の範囲を超える。また、国際的団体である証券監督者国際機構（IOSCO）の証券規制の目的と原則についても触れない。

企業内容等情報開示の観点より、ビジネス実務上におけるこの度の内部統制報告書監査3年免除の問題について検討することとする。以下では、第一に、新規上場に伴う規制の見直し方策である内部統制報告書監査3年免除の制度を概観・再整理し、第二に、内部統制報告制度の意義乃至機能についてビジネス実務を意識しつつ考察をしていく。本稿では、内部統制報告制度について、資本市場ルールの原点ともいえる金商法を問い直すことを踏まえて、ビジネス実務上指針となるような一般的基準があるかどうかを取って探ってみることとしたい。

2 新規上場に伴う規制の見直し

(1) 新規上場に伴う負担の軽減の方策

金商法等の一部を改正する法律（平成26年法律第44号）において、「我が国の金融・資本市場について総合的な魅力を高めるため、（略）上場企業に係る開示規制の見直し（略）等の措置を講ずる必要がある」ことを理由として、新規上場後一定期間に限り内部統制報告書に対する公認会計士監査の免除を選択可能とすることで、新規上場に伴う負担の軽減により新規上場の促進を図り市場の活性化に資するとされた。ただし、社会・経済的影響力の大きい新規上場会社（資本金100億円以上又は負債総額1,000億円以上を想定）は対象外とされる予定である⁽⁹⁾。

規制の事前評価書（金融庁）では、現状及び問題点、目的及び必要性、政策評価の結果（費用と便益の分析等）、有識者の見解について、次の様に述べている⁽¹⁰⁾。

現状及び問題点については、現在、全ての上場会社が内部統制報告制度の対象であるため、「新規上場企業であっても、上場後、最初の事業年度終了後から、公認会計士による監査証明を受けた内部統制報告書を提出しなければならず」、「内部統制報告書の提出に係る負担が、新規

上場を躊躇させる一因となっている可能性が指摘されている」。規制の新設又は改廃の目的及び必要性については、「新規・成長企業に対するリスクマネーの供給促進を図る観点からは、投資者保護に支障を来さない範囲内で、新規上場に伴う負担の軽減を図り、新規上場を促進していくことが重要である」とし、政策評価の結果については、「行政費用等が発生する」ものの、「便益の発生は行政費用等を大きく上回る」と考える。有識者の見解については、金融審議会「新規・成長企業へのリスクマネーの供給のあり方等に関するワーキング・グループ」報告（2013年12月25日）において、「新規上場企業の内部統制報告書の提出義務に係る負担を軽減するため、新規上場後、例えば3年間について、内部統制報告書に係る監査義務を免除することが適当であると考えられる」と提言された、とする。

(2) 「新規・成長企業へのリスクマネーの供給のあり方等に関するワーキング・グループ」報告の検討内容

前掲、有識者の見解として挙げられている「新規・成長企業へのリスクマネーの供給のあり方等に関するワーキング・グループ」報告は、検討内容として次の様に述べる。

上場企業の場合、企業が作成する財務報告に基づき広く一般に株式等が売買されることを踏まえれば、上場企業である以上、経営者が当該財務報告の適正性を担保するために内部統制の有効性を評価し、その結果を報告することは必要であり、新規上場企業であっても、内部統制報告書の提出自体を免除することは適当ではないと考えられる。一方で、内部統制報告書の監査義務について検討したところ、新規上場企業については、①上場審査において、金融商品取引所から、内部管理体制も含めた厳格な上場審査を受けており、主幹事証券会社や公認会計士も当該内部管理体制をチェックしていること、②新規上場企業は、既存の上場企業に比して、財務負担能力が相対的に低い場合が多いと考えられること、③最も厳格な内部統制報告制度で知られる米国においても、新規上場を促進する観点から、新興成長企業について、内部統制に係る監査を免除する措置が講じられたことなどの事情が存在する。また、新規上場後の企業内容の変化について確認したところ、多くの企業において、新規上場後3年間程度は、売上や従業員などの企業規模等に大きな変化は見られなかった。（以下、略。）

なお、同ワーキング・グループの本件議事進行は、事務局の説明、質疑応答、方向感の確認といった手順で進められ、事務局提案に沿ったかたちでの内容実施で賛同を得ている⁽¹¹⁾。2013年6月、日本再興戦略及び規制改革実施計画の閣議決定のなかで示された事項のうち新規上場コスト逓減の観点という方向性の確認でもあったといえる。

(3) 内部統制報告に関する会社負担の実態

内部統制報告制度導入当時、内部統制の評価・監査のコスト負担が過大とならないための方策として、先行の米国における状況の検証を踏まえ、①トップダウン型のリスク・アプローチ、②内部統制の不備の区分の簡素化、③ダイレクト・レポーティング（直接報告業務）の不採用、④内部統制監査と財務諸表監査の一体的実施、⑤内部統制監査報告書と財務諸表監査報告書の一体的作成、⑥監査人と監査役・内部監査人との連携、が整備されていた⁽¹²⁾。また、金融庁は、「企業等に過度のコスト負担をかけることなく、効率性と有効性のバランスをとりながら整備することを目指し」ており、「監査コストは倍増する」のは誤解であり、「内部統制監査は、財務諸表監査と同一の監査人が一体となって効率的・効果的に実施」されるとしていた⁽¹³⁾。

様々な調査結果をみると、大まかではあるが上場時1億円程度、維持5千万円程度は必要と

見込まれ、内部統制報告制度対応に関する負担感を訴えている⁽¹⁴⁾。また、監査証明業務報酬に限ってみると、一般的に、「金額ベースでは企業規模に比例して増加するが、対売上高比率で見れば逡減するという傾向が確認でき、このことが「規模の小さい企業にとっては負担が重いといわれる所以」といわれる⁽¹⁵⁾。ちなみに、金融庁は「内部統制に係る監査報酬は、一般的に、年間監査報酬額の20%前後を占めている」⁽¹⁶⁾という。

3 内部統制報告制度の意義とビジネス実務

(1) 内部統制報告制度の意義乃至機能

金商法上、開示制度の充実の一環として上場会社等による開示の充実が位置付けられており、「流動性の高い有価証券」には「頻繁に密度の濃い投資情報の提供」が必要⁽¹⁷⁾として、四半期報告、財務報告に係る内部統制の強化（内部統制報告、確認書）が制度化されたもので、取締規定の強化であった。なお、財務報告に係る内部統制の評価・監査基準は、詰まるところ企業会計審議会により公表された財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する基準並びに監査にあつては慣行に従う（内部統制府令1条）のであり、財務諸表等の用語、様式及び作成方法に関する規則と同様の構造となっている。また、内部統制の充実の必要性については、「開示企業における内部統制の充実は、個々の開示企業に業務の適正化・効率化等を通じた様々な利益をもたらすと同時に、ディスクロージャーの全体の信頼性、ひいては証券市場に対する内外の信認を高めるものであり、開示企業を含めたすべての市場参加者に多大な利益をもたらすものである」と考えられたことによる。ただし、「具体的な「監査」手続等の内容を検討するに当たっては、監査人のみならず、財務諸表作成者その他の関係者にとって過度の負担にならないように留意する必要がある」とされる⁽¹⁸⁾。

ここで問題となり得るのは、第1に、開示制度における事実上の規律機能、第2に、内部統制の充実の必要性和有価証券報告書との関連、第3に、費用と便益、に関するものである。

1. 開示制度における事実上の規律機能

市場法における開示制度に関する事実上の規律や経済法として「人格の自由な発展に、機会資源を提供する機能と機会資源の平等なアクセスを保障する機能」つまり「機会均等を保障する機能」⁽¹⁹⁾という視点より、市場機能の発揮のために、「金融商品等の公正な価格形成」を図ることは勿論、例えば「公正且つ自由な競争」の促進、「必要最小限の管理又は調整」や「事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力の格差」⁽²⁰⁾といった水平的・垂直的公平への考慮は期待されているのだろうか。財務報告の信頼性に関して、開示制度上継続開示の間接開示に求められる会社情報の枠組み・内容・水準はどのようなものだろうか。

・市場規律と事実上の規律機能

制度に対する市場の規律付けに重点があるのか、事実上の規律機能に大きく期待しているのか。開示制度は、上場会社に「直接的に一定の行動を義務づけるものではない」が、「会社の内部統制の内容をどのようなものにするかについて、事実上の規律効果が働いている」⁽²¹⁾、さらには、「ディスクロージャーの適正性を確保していくためには、財務報告にかかる内部統制の強化を図ることが重要な課題である」⁽²²⁾ともいわれる。なお、金融行政では、「金融規制の質的向上—ベター・レギュレーション—」の柱の1つとして「ルール・ベースの監督とプリンシプル・ベースの最適な組合せ」による「規制の実効性を確保していくことが重要」とされ、ルール・ベースの監督が有効な分野として「不特定多数の市場参加者に共通のルールを適用する場合」、プリンシプル・ベースの監督が有効な分野として「金融機関の経営管理やリスク管理、法

令遵守等の態勢の整備を促す場合」が、例示されている⁽²³⁾。おもうに、多数の市場参加者が過去財務情報のみならず非財務情報や将来への期待を形成する中で刻々と価格付けを行う市場メカニズムの確保・発揮を図るのであれば、過度な事実上の規律機能に期待するのはどうか。ただし、事実上の規律機能は法規範の要件・効果を超えるというべく、多数参加の下での市場ルールの明確性・予測可能性を損なう懸念なしとはいえないからである。目的規定がプリンシプル・ベースの組上へのせられるとしても同様に拡張解釈には慎重であるべきであろう。

・受益者たる投資者

投資者の保護が謳われているが、受益者は誰なのか、市場参加者の総体なのか、市場全体なのか。従前より、投資者が「事実を知らされないことによって被る損害からの保護」のために、その方策として開示制度が整備されてきた。ここでいう投資者は、「これから「買おうとする者」が含まれるが、買おうとする者とは特定できる概念ではなく、要は国民全部⁽²⁴⁾」である。もっとも、金商法上、特定投資家（2条31項）（いわゆるプロ）とそれ以外の一般投資者（アマ）の区分があり、それは「規制の柔軟化（柔構造）」に基づく行為規制のもとでの法的概念である。さすれば、投資者保護にいう投資者とは一般投資者であるといえる⁽²⁵⁾が、この一般投資者はいわば抽象的類型概念であって特定の市場参加者を想定するものでも市場参加者の総体を示すものではないと解される。したがって、当該受益者は、一般投資者たる国民ということになる。

・開示会社情報としての内部統制報告の枠組み・内容・水準

開示制度として内部統制報告制度に求められる会社情報の枠組み・内容・水準はどのようなものか。枠組みに限っての規制か、内容・水準についても一定の基準のもと制限を課すのか。金商法の機能的特徴は金融規制の一翼であることから、金商法上は、多様な経営活動を営む上場会社がどのように内部統制を構築するかについては規整できないと解され、内部統制報告書不提出及び不実記載（重要事項について虚偽の記載）につき責任を課すのみである⁽²⁶⁾。さすれば、資本市場の健全性の確保のための開示制度の一環として市場参加者に関する情報開示の適切性の視点より一定の準拠基準が示されているというべきである。したがって、「財務報告に係る内部統制に開示すべき重要な不備が存在する場合でも、それが内部統制報告書において適正に記載される限り、（会社法上の取締役の善管注意義務の問題は別として）内部統制報告制度に係る金商法上の責任は発生しない⁽²⁷⁾」と解するのが相当とおもわれる。もっとも、実務上、法令遵守体制（会社法）のなかには当然金商法の遵守も含まれることに留意する必要がある。

2. 内部統制の充実の必要性和有価証券報告書との関連

有価証券報告書との関連はどのようなものか。有価証券報告書には監査報告書が添付されるほか内部統制報告書・確認書が併せて提出される。有価証券報告書は「企業情報」として、経理の状況（財務諸表）のほか、企業の概要、事業の状況、設備の状況、提出会社の状況等から構成されている（第3号様式）。一方、内部統制報告制度における「財務報告」とは、「財務諸表及び財務諸表の信頼性に重要な影響を及ぼす開示事項等に係る外部報告」とされ、財務諸表表示・注記を使用した記載（主要な経営指標等の推移、業績等の概要、生産、受注及び販売の状況、財政状態・経営成績等の分析、設備の状況等）及び財務諸表作成判断に密接に関わる事項（事業の内容、関係会社の状況、大株主の状況、コーポレート・ガバナンスの状況等）が含まれる。また、内部統制の有効性の評価に当たって、「財務報告に対する金額的及び質的影響の重要性を考慮」し、財務諸表の表示・開示、事業や「主要な業務プロセス」の「事項等に関して合理的に評価の範囲を決定」しなければならないとされる⁽²⁸⁾。「内部統制とはプロセスである⁽²⁹⁾」といわれるが、結果としての財務諸表乃至有価証券報告書とはどのように位置付けられ

るのだろうか。

・業務プロセスと結果たる財務諸表

上場会社経営者は、「全社的な内部統制の評価結果を踏まえ、評価対象となる内部統制の範囲内にある業務プロセスを分析した上で、財務報告の信頼性に重要な影響を及ぼす統制上の要点（キーコントロール；引用者注）を選定し、当該統制上の要点について内部統制の基本的機能が機能しているかを評価」する際、①業務プロセス（取引の開始、承認、記録、処理、報告を含めた取引の流れの把握、及び取引発生（識別）、記録（仕訳帳）、集計（元帳）、転記の検証（試算表）、決算整理（精算表・帳簿決算）、表示（財務諸表）という会計処理過程の理解）の把握、②キーコントロールによる、財務諸表を作成するための要件（実在性、網羅性、権利と義務の帰属、評価の妥当性、期間配分の適切性、表示の妥当性）のいずれにも影響を及ぼすかという虚偽記載発生リスク及び同リスク逡減の識別、③整備状況の有効性評価（関連文書閲覧、従業員等への質問、観察等）、④運用状況の有効性評価、⑤ITを利用した内部統制の評価、を通じて財務諸表作成要件を確保する合理的保証を提供しているか判断するとされる⁽³⁰⁾。ここでいう内部統制プロセスと財務諸表は、因果関係にあるのか。「内部統制の限界」⁽³¹⁾に加え、経営者は、技術的会計政策のみならず実質的会計政策によっても財務数値をコントロールすることも可能であり⁽³²⁾、相関関係を示すに過ぎないのではないかと加えて、会計情報と同様の構造で重要性の視点もある。おもうに、業務プロセスの評価、内部統制の有効性、「内部統制の充実」、財務報告の記載内容の適正性、財務報告の信頼性の向上、「ディスクロージャーの全体の信頼性」といった一連の流れは仮説モデルに過ぎず、すぐれて実証的検証の問題を提示しているといえるだろう。

・有価証券報告書の記載事項（事業等のリスク、コーポレート・ガバナンスの状況等）

定期開示制度の1つである有価証券報告書制度では、記載事項として、事業の状況のうち「事業等のリスク」、提出会社の状況のうち「コーポレート・ガバナンスの状況等」が求められている⁽³³⁾。その内容は、いわゆる内部統制体制についてのもの（会社法の延長上のもの）であり、内部統制体制の構築が実質的前提と解されるが、会社法の枠組み上、上場会社の選択肢として多様であり、また開示情報としても内部統制報告書よりも格段に具体的会社固有の情報である。もっとも、内部統制報告書は「財務報告」に係る内部統制の有効性を開示するにすぎないことを考慮してもなお開示された内部統制報告書がある程度画一化しているという事象は、一定の準拠基準があるということに加え、金融庁の丁寧な様式記載上の注意や内部統制報告制度に関するQ&Aの記載例が浸透した結果かもしれない。しからば、内部統制報告書と有価証券報告書の記載事項とを比較するより、有価証券報告書の添付報告というレベルで確認書と同列の位置付けと考えた方が、準拠基準の有無・対象範囲等異なるものの、その位置付け・方向性を見失わないだろう。また、事業等のリスクやコーポレート・ガバナンスの状況等の事項は一般に「非財務情報」と位置付けられており⁽³⁴⁾、合理的保証を得るための業務遂行プロセスであり財務報告の信頼性確保の前提とする「財務報告」に係る内部統制と、その位置付けが異なる。

3. 費用と便益

財務報告の信頼性に関して、開示会社における様々な利益とは何か。内部統制の限界をどのように捉えるか、費用・便益とは何か、それをどのように捉えるか。また、「過度の負担」に留意するのは監査手続に限るか、内部統制報告制度そのものか。

・開示会社における様々な利益

資本市場は、「資金運用者（投資者）と資金調達者（企業）のニーズに対応する機能のみならず、経済社会に対して価格情報の提供機能を有し」ており、情報開示制度の基盤は、①開示、

②会計、③監査、④ガバナンス、といわれる⁽³⁵⁾。適正な価格での資金調達や業務の適正化・効率化等自主的規律による企業価値の向上といった私的利益が期待できるとすれば、さらに、公正な資本市場の存在が上場会社にとって「最大の財産」⁽³⁶⁾といえるかもしれない。

・内部統制の限界と費用・便益の比較考量

内部統制の限界として「内部統制の整備及び運用に際しては、費用と便益との比較衡量が求められる」といわれ、費用と便益との比較衡量という経済合理性乃至私的利益の視点が市場参加者たる上場会社について考慮されているようにみえるが、一般論的記述でその意味するところは必ずしも明らかではない。内部統制が直接的に業務の有効性・効率性や企業収益を生み出すことはないのであるから、内部統制に関する過度な負担で開示会社の持続可能性まで阻害するようなことがあってはならないということだろう⁽³⁷⁾。費用と便益というとき、一般的には費用とは帳簿費用ではなく機会費用であり、便益とは支払っても良いと考える最大限金額あるいは獲得できるものであるが、得てして不明確なものであり、一定の基準が必要となる。

・過度の負担と費用便益分析

過度の負担に留意する対象・範囲は監査手続に限るのか、内部統制報告制度そのものにも及ぶのか。前回（2011年）の内部統制報告制度の見直しは、企業会計審議会による簡素化・明確化を方針とする評価及び監査の基準並びに実施基準（意見書）の改訂、中堅・中小上場企業向けの効率的な内部統制報告実務の事例集の作成、内部統制報告制度に関するQ&Aの改訂であったが、今回はじめて法律レベルでの制度改正となっている。「多数の複雑な金融商品を共通の市場で取引する以上、各株式間の比較可能性、期間比較可能性が保証されなければ投資家は投資判断を形成できない」⁽³⁸⁾ともいわれるが、公正な資本市場と上場会社が相互依存関係にあるとすれば、資本市場に提供される情報は、「より大量、専門的かつ複雑なもの」⁽³⁹⁾となっているところ、透明性のみならず迅速性・容易性も1つの基準となり得るのであり、公共経済学という費用便益分析⁽⁴⁰⁾等の共通の尺度による分析及び結果公表は、監査手続や開示制度したがって内部統制報告制度にも必要とされるとみるべきだろう⁽⁴¹⁾。

(2) 内部統制報告書監査3年免除の意義乃至機能

新規上場後一定期間に限り内部統制報告書に係る公認会計士の監査を免除することは合理的なのだろうか。勘案事項として①金融商品取引所の上場審査、②新規上場会社の財務負担能力の相対的脆弱、③米国での監査免除状況のほか、④上場会社である限り財務諸表監査は受け続け、「企業は財務諸表監査の前提条件の確認のため、公認会計士から内部統制の整備・運用状況の確認を受けることから、一定のチェックはかかるものと考えられる」を示す⁽⁴²⁾。

・金融商品取引所の上場審査

上場審査では「上場後に適時開示がしっかりできるかというところに主眼」を置いており、上場審査・公認会計士による財務諸表監査・証券会社の引受審査にて、「かなり多面的かつ客観的な目で内部管理体制を確認しているので、小さな規模の会社については多少内部統制の監査を猶予しても支障がないと理解する」という意見⁽⁴³⁾があった。例えば、東京証券取引所上場審査基準（マザーズ）や市場第一部・第二部においても、未上場会社については「審査段階における準備状況等について確認を行う」⁽⁴⁴⁾レベルであり、当該意見は相当であるとおもわれる。

・新規上場会社の財務負担能力の相対的脆弱

コスト負担に関して、内部統制監査実施による監査報酬の25%増しが問題とされているが、上場予備・上場会社の負担感には、内部統制報告制度そのもの、つまり、事前準備におけるコンサルティング費用、いわゆる文書化3点セット（業務記述書、業務フロー図、リスクコント

ロールマトリックス)等いわば「見える化」、ICTや上場後における業務プロセス等の内部監査(人員を含む)の対応などが含まれているのであり、監査報酬の25%増しが第一義的に問題視されているのか疑わしい。ただし、最終的に株主が上場会社を通じて25%増しの監査報酬というコストを負担すると看做せるが、投資者は内部統制監査の有効性を「まだ十分に実感できていない」との意見⁽⁴⁵⁾があった。内部統制報告書での開示すべき重要な不備件数よりも訂正内部統制報告書による開示すべき重要な不備件数が多い傾向があることや財務諸表の訂正を含む有価証券報告書の訂正に基づく訂正内部統制報告書の提出といった事態が散見される⁽⁴⁶⁾ところ、当該意見には示唆に富むものがある。

・米国での監査免除状況

米国での監査免除状況とできるだけ整合性を持たせるとすることは、どうか。資本市場の国際競争力という視点からは頷けるかもしれない。もっとも、中小・中堅会社において資本市場の国際比較による選択やダブル上場がどの程度期待されるのか、むしろ注視すべきはアジア地域での市場であるかも知れず、今時点では予測は難しいだろう。

・財務諸表監査における内部統制の一定のチェック

財務諸表監査におけるその前提としての内部統制の整備・運用状況の評価・実証手続で、ある程度代替できるのか、どうか。監査人は、「監査意見の表明を通じて、財務諸表の信頼性を保証する」⁽⁴⁷⁾という役割を果たしているが、内部統制の整備・運用状況の評価・実証手続は、監査リスクの見積りによる合理的保証水準を得るためのもので、財務諸表監査に期待される有効性(保証内容・保証水準)を、有限の監査資源によっていかに効率的(費用対効果の判断)に達成するかという監査計画策定の前提となるものである。換言すれば、監査人の法的責任回避のために必要不可欠な枠組みとして理解されるのであり、内部統制の整備・運用状況の評価・実証が直接的に監査の有効性を担保しているのではない。むしろ、監査意見の表明自体が財務報告に係る補助的情報乃至代替情報として位置付けられるというべきだろう。内部統制報告も財務報告の信頼性についての補助的情報の1つに過ぎない。

・規制の事前評価書による費用と便益の関係の分析

規制の事前評価上、「費用」又は「便益」は、それぞれ金銭価値化された要素と金銭価値化されない要素とを共に含み、「規制の新設又は改廃によって、発生又は増減することが見込まれる具体的な費用及び便益」であり、費用と便益の関係の分析には、費用便益分析、費用効果分析、費用分析の3方法があるとされる⁽⁴⁸⁾。前掲規制の事前評価書(金融庁)では、規制の費用のうち遵守費用は「特段の費用は発生しない」、行政費用は「行政庁(国)において、監査免除を選択した企業が免除要件を満たすかどうかの確認に係る費用や、開示書類に対するレビュー対応等の費用が発生する」、その他の社会的費用は「監査免除を選択した企業が上場後3年間に急成長した場合等」には「監査証明がないため、当該企業への投資が低迷する可能性がある。ただし、(略)確認したところ、多くの企業において、新規上場後3年間程度は、売上や従業員などの企業規模等に大きな変化は見られず、また、3年間に限定した措置でもあるため、大きな影響は生じない」とし、規制の便益については「監査免除を選択した企業において、新規上場後3年間、内部統制報告書に対する公認会計士監査に係る費用が削減されることから、新規上場に伴う負担が軽減し、新規上場の促進に寄与する」としており、費用効果分析により定性的評価や分配の公平が考慮されているとおもわれる。もっとも、内部統制に関する費用は監査報酬に限っており、企業内コスト、制度当初より負担の軽減策として取り込まれさらに一層明確化されていた一体監査がなくなることによる費用と便益の検討や同一市場における監査免除を選択した会社と監査を選択した会社の混在等によるクラウディング・アウト、クラウディ

ング・インの影響は考慮されていない。市場法（経済法）として、社会的純便益は最大化されたといえるのだろうか。上場を目指す会社の負担軽減になれば良いということに尽きる、「もう前々からベンチャー企業の関係者の間で、費用負担が大変だという声が大きかった問題でもあるので「事務局提案のような内容をぜひ実行していただきたい」⁽⁴⁹⁾、ということであったとおもわれる。

(3) 内部統制報告とビジネス実務

内部統制報告に関して内部監査を実施しているのが内部監査部門であるが、内部監査部門における専任者が3人以下の少人数である割合は約5割、平均内部監査経験年数5年未満は約9割といわれている⁽⁵⁰⁾。少数の調査であるが、内部監査部門で内部統制監査は実施しているが、ISO 等他の内部監査との統合・調整は無しとの調査もある⁽⁵¹⁾。そうした上場会社の状況のなかで、内部統制報告書監査3年免除をどのように理解すべきか、新規上場会社に対する制度変更であり問題無しと捉えるか、影響有りとして捉えるか。おもうに、改正の本質的論点は、内部統制報告書監査3年免除そのものではなく、年間監査報酬額の25%増しが俎上に載り法制度改正にまで至ったということであろう。この外部環境の変化は内なる変化を引き起こすのではなからうか。内部統制報告制度は「財務報告」に係る内部統制の有効性を評価するものではあるが、最終的には財務諸表の適正性（事実の開示）の確保であり、投資者にとっての「意思決定有用性」⁽⁵²⁾にある。会計情報の一般的制約条件には、情報価値の観点からの「重要性」、経済合理性の観点からの「コストとベネフィットの斟酌」がある⁽⁵³⁾のであり、それらを踏まえると、「効率性と有効性のバランス」の視点は整合的であるとおもわれるものの、ここで、効率性を、組織が目的を達成しようとする際に資源（時間・人員・コスト等）が合理的に使用される程度、有効性を、目的が達成される程度、とする⁽⁵⁴⁾と、効率性に軸足がややシフトしたとも受け取れよう。内部監査部門にはますます効率性が要求される環境変化といえるのではなからうか。

内部監査の効率性の視点としては、例えば①外部監査基準に準拠、②内部監査計画（事業年度計画）、③内部監査実施用各種チェックシートの活用等が挙げられよう。

外部監査基準準拠に関しては、公認会計士による財務諸表監査及び内部統制監査基準とできるだけ整合的な内部監査基準を作成することが考えられ得る。思考経済はさることながら、担当公認会計士の指導的機能を活用し、できるだけ無駄を省くべきである。監査アプローチの準拠、キーコントロールの集約の協議や「財務報告の信頼性に特に重要な影響を及ぼすもの」⁽⁵⁵⁾とそうでないものの識別に係る指導がポイントとなろう。長期的視点に立てば、「企業の創意工夫」への理解⁽⁵⁶⁾を求めるより、規模等によっては外部監査基準準拠が効率的であろう。

内部監査計画（事業年度計画）に関しては、内部監査計画は期初に年度全期間を通しての計画として承認を得ておき、当該年度計画に基づき個別監査計画を実施する態勢が考えられ得る。年度計画日程表には、内部監査実施対象組織・時期、内部監査不備に対する是正の確認・フォローアップ監査、同一コントロール箇所に複数発生した内部監査不備のときの影響範囲（合算／減算）の確認、重要な内部統制の変更・追加内部監査、年度総括内部監査報告の事項が織り込まれていることが重要であり、それらは効率的内部監査のための全社的共通認識醸成でもある。

内部監査実施用各種チェックシートに関しては、内部監査の効率のみならず一定の水準を保つためにも共通の尺度の明示が欠かせないもので、監査要点を織り込んだ各種チェックシートの活用が考えられ得る。内部監査手続がややもすると複雑になるところ、1つのキーコントロールが複数のアサーションをもつときの業務プロセス運用状況内部監査作業様式、同一コントロー

ル箇所に複数発生した内部監査不備のときの影響範囲確認チェックシートや外部報告対象項目（経営者確認事項）と内部監査事項（評価範囲の決定に係る事項、全社的内部統制、IT全般統制、全社的決算・財務報告、決算・財務報告固有プロセス、業務プロセス）との対応表（マトリックス表上に内部監査疎明資料を明示）等の作成は有益であろう。

4 お わ り に

本稿では、内部統制報告制度に関して、開示制度における時代的要請を踏まえつつも、ビジネス実務上、従来の捉え方のままでよいのか、変更が必要なのかについて、金商法に則り限定的ではあるが考察を行った。

金商法の情報開示制度は、投資者保護乃至資本市場の健全性確保の観点より、情報の非対称性を是正し、また、資本市場における公正な価格形成の基盤として投資判断に必要な情報を公平に投資者乃至資本市場に提供することに意義があることをみてきた。投資者は、金商法に基づく有価証券報告書等の開示書類に関する電子開示システム（EDINET、XBRL）を通じて、正確・公平・容易・迅速に情報アクセスでき、また専門機関の提供する情報の分析等を参考にすることも可能となるほか、上場会社経営者に対する情報開示を通じてのフィードバックがもたらす事実上の自主的規律をも期待し得る。財務報告の信頼性が、多数の将来をも含めた市場参加を通じて、金融商品等の取引・価格形成の公正性や資本市場（発行市場・流通市場）における流動性・効率的資源配分確保という市場機能を担保するということだろう。

そうしたなか、内部統制報告書監査3年免除は1つの波紋を投じたものとおもわれ、財務報告に係る実質的内部統制体制の整備・運用乃至評価に関して、効率性と有効性のバランスが勘案されてはいるものの効率性にやや軸足がシフトしているとみることもでき、内部監査部門としては、資源制約のなかでますます効率性を重視した内部監査計画の策定・実施を求められるのではなかろうか。

本稿は、限られた範囲での考察にとどまったが、今後は関連領域を含めてより広範囲且つ実証的な議論の蓄積が必要であるとおもわれる。実証分析の進展及びコーポレート・ガバナンスの展開並びに財務報告に係るコンセンサスの動向に留意していきたい。

〔注〕

- (1) 金商法1条。伝統的学説は、「[投資者の保護]に尽きる」（河本一郎＝大武泰南『金融商品取引法読本』（有斐閣、2008）3頁）とするが、通説的見解は、投資者保護と市場法（資本市場の健全性確保）の二元説である（黒沼悦郎＝太田洋編『論点体系金融商品取引法1』〔若林康伸〕（第一法規、2014）4－7頁）。
- (2) 企業会計審議会「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の設定について（意見書）」（2007年2月）は、内部統制とは、「財務報告の信頼性」等の「目的が達成されているとの合理的な保証を得るために、業務に組み込まれ、組織内のすべての者によって遂行されるプロセスをいい、統制環境、リスクの評価と対応、統制活動、情報と伝達、モニタリング（監視活動）及びIT（情報技術）への対応の6つの基本的要素から構成される」とし、米国トレッドウェイ委員会（COSO）の実証的観点よりなる内部統制の統合的フレームワークを参考モデルとする。COSOは、すでに、財務報告目的を報告目的へ変更、原則主義的アプローチの導入等、枠組みを拡張した2013年改訂版を公表している。
- (3) 金商法等の一部を改正する法律（平成26年法律第44号、平成26年5月23日成立）193条の2第2項4号。公布の日（平成26年5月30日）後1年以内の政令指定日から施行される。
- (4) 投資者保護の内容として「(i) 事実を知らされないことによって被る損害からの保護、(ii) 不公正

内部統制報告制度の見直しが企業活動に与える影響

- な取引によって被る損害からの保護」が挙げられる（河本＝大武・前掲(1) 金商法読本、3頁）。
- (5) 資本市場の健全性とは、「有価証券およびデリバティブ取引の価格形成が公正かつ円滑に行われる市場機能が確保されること」であり、そのためには、①市場参加者に関する情報の適切な開示とその行動の健全性、②資本市場の基盤となる枠組みを提供・運営する機関（市場インフラ機関）の役割、③エンフォースメントによる金商法の諸規制の実効性の確保が必要であるという（松尾直彦『金融商品取引法』（商事法務、第2版、2013）7頁）。
 - (6) 証券取引法を「民法－商法－証券取引法という「取引法」系列で理解する見解（私法としての理解）から、証券「市場法」としての理解、すなわち独禁法－銀行法－証券取引法－卸売市場法といった「市場法」系列での理解（経済法としての理解）に転換するには、証券不祥事・金融ビッグバン・金融システム改革の時代を待たなければならなかった」という（上村達男『会社法改革－公開株式会社法の構想』（岩波書店、2002）49頁）。なお、金融庁金商法令準備室長であった松尾直彦氏は、金商法制の基本的視点は「利用者」「市場」「国際化」であり、目的規定に市場という言葉が入ったという（松尾直彦「金融商品取引法制の意義と今後の課題」（企業と法創造第13号、2008））。
 - (7) 「規制改革実施計画」〔Ⅱ分野別措置事項5創業等分野〕（2013年6月閣議決定）における規制改革の観点と重点事項の1つ。個別措置事項として「新規上場時の企業情報開示の合理化」があった。
 - (8) 町田祥弘『内部統制の知識』（日本経済新聞社、第2版、2008）254頁。
 - (9) 金融庁「金商品取引法の一部を改正する法律（平成26年法律第44号）に係る説明資料」（2014年5月）。
 - (10) 「規制の事前評価書（金融庁）」〔政策の名称「新規上場に伴う負担の軽減」2014年3月13日〕による。
 - (11) 同ワーキング・グループ第6回議事録（2013年10月15日）による。
 - (12) 金融庁「金融商品取引法制の政令・内閣府令等の概要」（2007年7月）。
 - (13) 金融庁「内部統制報告制度に関する11の誤解」公表（2008年3月）。
 - (14) ・ベンチャーエンタープライズセンター「我が国新興株式市場を巡る課題について」（2009年10月）による調査結果では、未上場企業の見込み（平均値）は上場時コスト1億円、維持費5千万円で負担の大きさを訴えている。内部統制報告制度対応費用等への不満は上場企業約9割、未上場企業約7割に及ぶと指摘する。
・日本総合研究所「内部統制有効性評価の実態」（2009年5月）による調査結果では、各企業が負担した費用は「本番前年度で平均93百万円／年程度、本番年度は64百万円／年程度と推定される。また、今後の内部統制評価を担当する担当者の人件費だけでも、33百万円／年が見込まれる」、「小規模企業においては、評価活動に満足しきれない企業が概ね半数以上存在する」と指摘する。
・日本取締役会「内部統制に関する実態調査結果」（2010年10月）では、適用初年度費用（社内人件費、IT化費用、コンサルタント報酬、監査報酬等）5億円までが73%を占め、2年度費用予想は4億円までが83%を占めている、最もコストがかかるのは社内人件費と指摘する。
・アビームコンサルティング「内部統制の現在・過去・未来」（2008年9月）による調査結果では、準備コスト（IT構築コスト除き）5千万円未満58%、5千万円以上1億円未満20%、本番初年度予想コスト（IT構築・監査コスト除き）5千万円未満80%と指摘する。
 - (15) 「売上高が100億円に満たない企業の売上高に対する監査証明業務報酬比率の平均（中央値）は0.84%（0.41%）であるが、この比率は企業規模が大きくなるに従って次第に小さいものとなり、3,000億円を超える売上高規模の企業では0.02%（0.02%）と極端に小さく、両者の間には42倍（20.5倍）の差がある」と指摘する（監査人・監査報酬問題研究会「2014版上場企業監査人・監査報酬実態調査報告書」（2013年12月））。
 - (16) 金融庁・前掲(9)。
 - (17) 金融庁・前掲(12)。
 - (18) 企業会計審議会・前掲(2)。
 - (19) 高橋明弘『現代経済法』（法律文化社、2010）35頁。
 - (20) 独占禁止法1条、外国為替及び外国貿易法1条、消費者契約法1条。
 - (21) 松尾・前掲(5) 金商法、12頁。
 - (22) 松尾直彦編『一問一答金融商品取引法』（松尾直彦）（商事法務、改訂版、2008）171頁。
 - (23) 金融庁「金融規制の質的向上－ベター・レギュレーション－」<http://www.fsa.go.jp/policy/br-pillar4.html>。
 - (24) 上村・前掲(6) 会社法改革、103頁。
 - (25) 同旨、松尾・前掲(5) 金商法、6頁。
 - (26) 刑事責任として金商法197条の2第5号、第6号、207条1項2号。課徴金制度としては対象外である。民事責任（内部統制報告書虚偽記載等に係る損害賠償責任）につき21条の2第1項、25条1項6号、

24条の4の6、22条、21条1項1号、3号。

- (27) 中村聡ほか『金融商品取引法—資本市場と開示編』〔鈴木克昌〕(商事法務、第2版、2011)478頁。
- (28) 企業会計審議会・前掲(2)。
- (29) 八田進二『内部統制の考え方と実務』(日本経済新聞社、2006)80頁。企業会計審議会の定義は前掲(2)。
- (30) 企業会計審議会・前掲(2)。
- (31) 内部統制の固有の限界として、(1)判断の誤り、不注意、複数の担当者による共謀によって有効に機能しなくなる場合、(2)当初想定していなかった組織内外の環境の変化や非定型的な取引等には、必ずしも対応しない、(3)内部統制の整備及び運用に際しては、費用と便益との比較衡量が求められる、(4)経営者が不当な目的のために内部統制を無視乃至無効ならしめることがある、を挙げる(企業会計審議会・前掲(2))。
- (32) 会計取引を測定のみならず評価、見積りをして貨幣的に写像したものが、財務諸表といえる。技術的会計政策とは「現実の事業活動を変えずに、アウトプットである会計数値そのものを操作する」こと、実質的会計政策とは「アウトプットの前提となる事業活動のベクトルを制御して間接的に会計数値をコントロールする」ことである(伊藤邦雄『ゼミナール現代会計入門』(日本経済新聞社、9版、2012)656、658頁)。
- (33) 事業等のリスクには「a届出書に記載した事業の状況、経理の状況等に関する事項のうち、財政状態、経営成績及びキャッシュ・フロー(略)の状況の異常な変動、特定の取引先・製品・技術等への依存、特有の法的規制・取引慣行・経営方針、重要な訴訟事件等の発生、役員・大株主・関係会社等に関する重要事項等、投資者の判断に重要な影響を及ぼす可能性のある事項を一括して」、コーポレート・ガバナンスの状況等には「a提出会社の企業統治に関する事項(例えば、会社の機関の内容、内部統制システムの整備の状況、リスク管理体制の整備の状況、役員報酬の内容(社内取締役と社外取締役に区分した内容))について」、具体的に且つ分かりやすく記載すること等の様式の記載上の注意がある(「企業内容等の開示に関する内閣府令改正様式」)。
- (34) 松尾・前掲(5)金商法、140頁。
- (35) 松尾・前掲(5)金商法、4頁、151頁。
- (36) 上村・前掲(6)会社法改革、5頁。
- (37) 「内部統制は、組織の経営判断において、費用と便益との比較衡量の下で整備及び運用される。組織は、ある内部統制の手続を導入又は維持することの可否を決定する際に、そのための費用と、その手続によるリスクへの対応を図ることから得られる便益とを比較検討する」というに止まる(企業会計審議会・前掲(2))。
- (38) 上村・前掲(6)会社法改革、118頁。
- (39) 松尾・前掲(5)金商法、85頁。
- (40) 一般的には、公共支出の有力な評価方法を費用便益分析といい、「公共支出の生み出す社会的便益の現在から将来までの流列の割引現在価値が、公共支出の費用を上回るかぎり、その公共支出計画を実行するのが望ましいというもの」である(井堀利宏『ゼミナール公共経済学入門』(日本経済新聞社、2005)294頁)。
- (41) 2007年10月から各行政機関に対して規制の新設又は改廃(法律又は政令)に係る政策の事前評価の実施が義務付けられている。政策評価各府省連絡会議「規制の事前評価の実施に関するガイドライン」(2007年8月)。
- (42) 金融庁・前掲(9)。
- (43) ワーキング・グループ静委員・前掲(11)。
- (44) 例えば、東京証券取引所上場審査基準(マザーズ)の内部統制・社内規程についての事前チェックリストでは、「会社財産の保全や適法かつ効率的な業務運営に必要な内部牽制機能の枠組みの基礎は、社内規程の整備とその適切な運用である」と考えられ、会社の規模や業種・業態及び成長ステージ等に応じて①必要な社内規程が整備されているか、②社内規程に部門間及び部門内の相互牽制機能が備わっているか、③適宜社内規程を改訂しているか、④社内規程に沿った実務が行われているか、⑤事業計画を部門間の調整等の手続きを経て適切な手法により策定するための体制が整備されており、かつその体制が適切に運用されているか、⑥法令等を踏まえた内部統制システムの整備の準備は行われているかを当該チェック項目としている(同94頁)。また、市場一部・二部に関して、財務報告に係る内部統制報告制度への対応について、申請会社に係る株券等が国内の他の金融商品取引所に上場されている場合、「①最近1年間に終了する事業年度に係る内部統制報告書において「評価結果を表明できない」旨が記載されておらず、かつ、②内部統制監査報告書に「意見の表明をしない」旨が記載

内部統制報告制度の見直しが企業活動に与える影響

されていないこと」が必要、また「審査の過程において、内部統制の評価体制や評価過程で把握された要改善事項等について確認する」、一方、「その他の未上場会社については、審査段階における準備状況等について確認を行う」とする（東京証券取引所『新規上場ガイドブック2014市場第一部・第二部編』106頁）。

- (45) ワーキング・グループ永沢委員・前掲(11)。
- (46) 「2013年3月期決算会社が2013年6月に開示した内部統制報告書は2490件、そのうち“開示すべき重要な不備”を開示した件数は6件」、「一方で、内部統制報告書で経営者評価の結果を“有効”と結論付けたものの、その後“開示すべき重要な不備”の存在が判明し、「訂正内部統制報告書」により過年度の経営者評価結果を訂正した会社」は、「2012年6月から2013年5月の期間で20社」と指摘する。（プロテビティ「内部統制報告制度5年目3月期決算会社、開示集計・分析」(J-SOX FLASH REPORT, 2013)）。
- (47) 伊豫田隆俊＝松本祥尚＝林隆俊『ベーシック監査論』（同文館出版、6訂版、2013）160頁。
- (48) 前掲(41) ガイドライン。費用便益分析は「金銭価値化した費用と便益を推計して、費用と便益の関係を分析するもの」、費用効果分析は「一定の定量化された便益（効果）を達成するために必要な費用を推計して、費用と効果の関係を分析するもの」、費用分析は「便益が複数案間でほぼ同一と予測される場合や、明らかに便益の方が費用より大きい場合等に、便益の詳細な分析を行わず、費用を中心に分析するもの」とする。
- (49) ワーキング・グループ大崎委員・前掲(11)。
- (50) 日本内部監査協会『2010年監査白書』（2011）。なお、日本監査役協会「第3回財務報告に係る内部統制報告制度に関するインターネット・アンケート」（2010年1月）による調査結果では、初年度に増強した対応体制を2年目以降簡素化し効率化を図ったことが窺えると指摘する。
- (51) 内部統制監査該当企業5社中5社がISO等他の内部監査との統合・調整は無と回答している（CIAフォーラム関西研究会 No. 17「少人数内部監査部門の取り組み」（2012））。
- (52) 会計情報の基本的特性は意思決定有用性であり、それを支える特性として、意思決定との関連性（情報価値の存在、情報ニーズの充足）、信頼性（表現の忠実性、検証可能性、中立性）を挙げる（企業会計基準委員会「財務会計の概念フレームワーク」（2006年12月））。
- (53) 「理解可能性、重要性、コストとベネフィットの斟酌などについては自明である」とされる（前掲(52)）。
- (54) 企業会計審議会・前掲(2)。
- (55) 企業会計審議会「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の改訂について（意見書）」（2011年3月）。
- (56) 企業会計審議会・前掲(55)。

—平成26年10月15日 受理—