

企業会計審議会 事務局(金融庁総務企画局内)

〒100-8967

東京都千代田区霞が関3-1-1

中央合同庁舎第4号館

ファックス:03-3506-6266

2006年12月20日

金融庁

企業会計審議会内部統制部会 御中

CIA フォーラム ガバナンス研究会
内部統制監査制度分科会
座長 眞田光昭

「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－公開草案－」 に対する意見書

CIA フォーラム ガバナンス研究会内部統制監査制度分科会は「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－公開草案－」(以下「実施基準案」という)に対して意見書提出の機会が提供されたことを歓迎する。

CIA フォーラム ガバナンス研究会内部統制監査制度分科会(以下「当研究会」という)はグローバルに認められた内部監査人¹の能力証明である公認内部監査人資格保持者の自主的運営による日本内部監査協会内の研究会である。

実施基準案は昨年12月8日に公表された「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準のあり方について」(以下「基準案」という)と併せて、財務報告に係る内部統制について金融商品取引法に基づく内部統制報告書提出(同法24条の4の4)とその監査証明(同法193条の2第2項)の具体的運用を決定するものとされる。

¹ 内部監査の専門職的实施の国際基準において内部監査は次のように定義される。「内部監査は、組織体の運営に関し価値を付加し、また改善するために行われる、独立にして、客観的なアシュアランスおよびコンサルティング活動である。内部監査は、組織体の目標の達成に役立つことにある。このために、リスク・マネジメント、コントロールおよび組織体のガバナンス・プロセスの有効性の評価、改善を、内部監査としての体系的な手法と規律遵守の態度とをもって行なう。」

この制度の導入は近年、世界的に深刻な会計不正が頻発していることを背景に、財務報告の信頼性強化を目的とするものである。

当研究会は、この目的については賛同するものの、基準案／実施基準案は、次の4つの点で深刻な潜在的問題を内包しており、その導入が目的の達成に必ずしも寄与しないばかりか、新たな問題点を創り出す原因にもなりかねないと考える。

- 基準案／実施基準案は「監査」に不可欠な「保証」の要件を充足せず、「監査」に対する社会的信認を損なう恐れがあるのではないか
- 先行モデルである米国サーベインズ・オクスリー法(以下「SOX法」という)404条で明らかになった問題点への対応が必要ではないか
- わが国固有の問題点への対応を手当てすべきではないか
- ルールベースで作成された実施基準案が内部統制評価・監査実務を一層複雑かつ煩雑なものとするのではないか

以下、懸念されるそれぞれの問題について説明するとともに、当研究会がより望ましいと考える代替的アプローチ案を提示する。

1. 基準案／実施基準案は「保証」の要件を充足しない

当研究会は、基準案／実施基準案が「財務情報等に係る保証業務の概念的枠組みに関する意見書」(企業会計審議会 平成16年11月29日、以下「保証概念枠組み」という)における「保証」の要件に照らして、少なくとも次の点で充足しない疑いがあると考えられる。

- 必要な監査証拠の範囲を明示していない
- 財務報告に係わる内部統制有効性を監査しても、その目的である財務報告信頼性の向上が実現しない

(1) 必要な監査証拠の範囲を明示していない

財務諸表監査と内部統制報告書監査とを比較した場合に、次の点が決定的に異なっている。

- 財務諸表がキャッシュフローの裏づけを持ち全体像を把握しやすいのに対して、内部統制は漠然とした組織活動そのものであり、文書化記録が残された範囲内で活動の断片を把握できるに過ぎない。
- キャッシュフローは通常、帳簿記録を前提とできるが、内部統制は必ずしも当然には文書化を前提とできない。
- キャッシュフローの帳簿記録の検証には残高や外部証拠が利用可能だが、内部統制を検証するための証拠はあったとしても内部証拠が中心であり、証拠そのものの真実性を客観的に検証することは困難である。

規程類や監督結果保存等の文書化は、組織活動の安定性と各職責の説明責任履行等に役立つだろうが、その代償として組織活動の柔軟性を喪失させコスト負担を発生させる。各組織は経営執行過程で、それぞれのリスク認識に基づき、バランスを考えながら文書化レベルを決定している。

他方で、外部監査を実施するためには監査責任を果たす観点から「客観的証拠」入手が不可欠である。内部統制報告書を監査する場合には、上述の通り内部統制活動が時々刻々展開され、残像が残りにくいために、予め監査人が必要とする範囲で文書を残すアレンジが不可欠となる。この範囲内の文書については、例え経営責任の観点で不要であったとしても、作成・保存させなければ、事後的に「保証概念枠組み」七三にいう十分性及び適切性を備えた証拠を入手することができない。外部監査は当然にコスト負担を増し、組織活動を硬直化させることになる。

また、内部統制はリスクに対する備えであり、リスク認識は主観的判断であるが、内部統制有効性がこうした主観的リスク認識を基礎とすることも、保証概念枠組みに言う十分性と適切性を備えた証拠の入手を困難なものにする。どれほど膨大な文書化をさせたところで、客観的な第三者である監査人には、判断の前提条件である目的やビジネス知識を完全には共有できないからである。

基準案／実施基準案は、今回の内部統制報告書監査を制度化にあたって、どのような範囲と深さで文書化が必要になるか示してはいるが、なお曖昧さが残る。経営目的からは不要なものを新制度導入のためだけに上場会社に新たな責任として義務付けるものである以上、十分性と適切性を備えた証拠とは何かという概念整理に基づき、その範囲と程度を明確化することが必要である。

(2) 財務報告に係る内部統制有効性の監査が財務報告信頼性の向上を実現しない

当研究会は、基準案／実施基準案の前提に反して、財務報告に係わる内部統制の有効性を監査しても、その目的である財務報告信頼性は向上せず、「保証概念枠組み」六1(1)に要求事項として示される、目的適合性の要件を充足しない恐れがあると考える。

近年、財務報告信頼性を喪失させた事件のほとんどは、経営者が関与する不正事件であった。逆に、経営者不正以外の内部統制の重要な欠陥を原因として財務報告信頼性が大きく揺らいだ事件は、寡聞にして聞かない。これらは財務諸表監査によって適時に是正され、投資家への深刻な脅威となっていないのではなかろうか。

だとすれば財務報告信頼性を向上する目的として新制度を導入する以上、その制度は経営者不正リスクを直接の対象として、これを検出し予防する手続を中核に置くべきである。

ところが基準案／実施基準案は、経営者の内部統制無視は内部統制の限界として除外した上で、それ以外の部分で内部統制の有効性を検証しようとするものである。確かに、内部統制は経営者が自由に操るべき手段であり、経営者自体をコントロールすることはできない。職務分離したところで経営者はその両方に「指示」を出せるし、都合の悪い人間は人事異動すればよい。自由に共謀を作り出せるのであれば記録改竄も容易である。

しかしこれは結局、基準案／実施基準案が提案する内部統制監査という手段によっては、財務報告信頼性という制度目的が実現されないことを意味する。財務報告信頼性の実現には、内部統制の「限界」部分の克服こそが重要であり、「限界」以外の部分に高コストを投じ精緻に監査することは、社会的資源の浪費であり、想定利用者である投資家の期待を裏切るものでしかない。

内部統制の定義自体を見直し、経営者不正を防止するためのコーポレートガバナンスを中心とした全社的内部統制領域にフォーカスした手続体系に組み替えることで、基準案／実施基準案をより「目的」実現に関連性のある保証業務に変換すべきである。

2. SOX 法 404 条の問題点

財務報告に係る内部統制に関して経営者に内部統制報告書を提出させ、これに公認会計士の監査を義務付ける、という制度は、SOX 法 404 条を先行モデルとする。

ところが米国ではこの 404 条について次の問題点²が指摘され、現在SEC/PCAOBによりその運用の大幅改善に向けた作業が急ピッチで進められているところである。

- 過大なコスト：業務プロセスの内部統制文書化に過重負荷がかかり、コストが便益を上回るとの意見が非常に多い。
- 実務を暴走させる構造：経営陣評価プロセスの実務内容を明確化しないまま公認会計士側に委ねた結果、監査責任を果たし、監督機関である PCAOB の検査に対応し、報酬を増大する、という公認会計士の3つのインセンティブが推進力となり、制約をほとんど受けないままに「作業増大」をエスカレートさせてしまった。
- 小規模会社に適合しない：小規模会社は、コスト負担能力が低く、環境変化への柔軟な対応力を存続基盤とするという特徴を持つ。内部統制の監査には組織活動の文書化が不可欠であり、コスト負担と組織活動の硬直化をもたらすため、小規模会社にこれを義務付けることは存在基盤への重大な脅威となる。
- 証券市場の競争力喪失/空洞化：米国内の証券市場において IPO 企業が減少し、逆にロンドンや香港等の海外証券市場に IPO 企業が増加している。高コストの 404 条内部統制監査制度が、こうした米国市場の競争力低下の重要な要因となっていると指摘されている。

基準案/実施基準案は、多少の相違点はあるが、想定される実際の作業内容は現行 AS2 をかなりのところ踏襲するものといえる。これは日本でも SOX 法 404 条の問題点を発生させてしまうリスクが高いことを意味する。もちろんこれを念頭においた上でダイレクトレポーティング不採用や不備の分類等、対策がとられているが、こうした対策が目目の前にあるリスクに対して十分であるか疑念が残る。事ある毎に経営者側に監査人との協議を求めている点などはむしろ「実務を暴走させる構造」を補強している感すらある。

米国で深刻な問題を顕在化させている制度を日本に導入しようというからには、最低限米国でこれらの問題をどのように解決しようとしているのか、その方向性を見極めた上でこれを関連する範囲で基準案/実施基準案に取り込む配慮が求められる。特に経営陣向け内部統制評価ガイダンス作成および AS2 改訂に関して、次の手当てを講じることが予定されている。

- 経営陣向けガイダンスは、従来監査人に主導されていた内部統制評価実務を経営陣側に引き戻し、トップダウンリスクアプローチで過剰テストや過剰文書化、小

²眞田光昭「AS2改定案、経営陣ガイダンス案の公表も近い～米国SOX法404条をめぐる動向と日本への影響」(旬刊経理情報 2006年11月10日号)

規模会社評価への対応等の問題に対処している。³

- AS2 改訂版は、インダイレクトレポートを撤廃することで監査人が経営陣の評価プロセスに関与させないようにするとともに、監査人には財務諸表誤表示リスクにフォーカスさせ、とりわけ「統制環境」や期末締め処理等の高リスク領域に注目する⁴

特に注目すべきは、監査人が経営陣評価プロセスに不当に関与する原因となり、制度目的には不要な手続であったとして、監査人の経営陣評価プロセスに対する意見表明(インダイレクトレポート)を撤廃したことである。基準案／実施基準案は逆にダイレクトレポートが米国における問題の原因としてこれを不採用とする選択をしているが⁵、この判断が適切であったかは改めて検証することが必要である。

その上でもし基準案／実施基準案をインダイレクトレポートを維持する判断をするのであれば、監査人による経営陣の評価プロセスへの不当関与を抑止する有効な仕組みを考案しこれを組み込むべきである。上述した経営陣向けの内部統制文書化に関する範囲を明確化するガイダンスの提供はこのための施策の一つと考えられる。

3. わが国固有の問題点

基準案／実施基準案には、もちろん 404 条にはない特徴もある。これらは米国の 404 条問題への対応を眺めているだけではカバーできない固有の問題を発生させるため、独自の対応策を検討することが必要である。

³ SEC 2006-206 Dec. 13, 2006 SEC Votes to Propose Interpretive Guidance for Management to Improve Sarbanes-Oxley 404 Implementation

⁴ PCAOB 12/19/2006 Release No. 2006-007: Proposed Auditing Standard - An Audit of Internal Control Over Financial Reporting that is Integrated with an Audit of Financial Statements

⁵第7回内部統制部会において野村企業会計調整官は次のように発言している。「米国の企業改革法では、あわせて監査人が直接内部統制の有効性を検証し報告するという、いわゆるダイレクト・レポートを行っているところでございますけれども、当部会のこれまでのご意見等にもありましたが、このことが、監査人が非常に保守的になっており、企業に過度の負担を強いているのではないかとといったようなご指摘がございました。この素案におきましては、明示はしてございませんけれども、経営者が行った財務報告に係る内部統制の有効性の評価結果が適正であることについて意見を表明するというので、裏返しますと、今申し上げました監査人が直接意見を述べるということについては、この素案の中では求めていないということでご理解を頂ければというふうに考えております。」

(1) 小規模会社への全面適用

米国 SOX 法 404 条は小規模会社を非常に慎重に取り扱っており、これまで非早期適用会社として適用対象外としてきた。ところが、日本では現在のところ上場会社は全て一律に内部統制報告書提出／監査制度を適用することが予定されている。

基準案／実施基準案においては、小規模で複雑性が低くコスト負担能力が限られる会社に適用可能で、かつ「保証概念枠組み」の要件を充足する十分性及び適切性を備えた証拠入手が可能な仕組みとすることが必要である。この問題に関する手当てを誤れば、米国で懸念されてきた問題が日本で最初に深刻な形で顕在化する大きな危険があることを念頭にできる限り慎重に有効な対応策を講じることが求められる。

(2) インダイレクトレポートにおける「監査」責任

内部統制においてリスク評価実施、文書化レベル(範囲と深さ)決定、の権限は当然のことながら経営者側にある。経営者が内部統制報告書を作成する目的では、文書化されていない様々な情報に依拠できる。ところがこれを監査する公認会計士にはそうした情報を利用することはできない。

制度的に監査を義務付ける以上は、監査人は客観的証拠を必要とし、被監査側はこれを提供しなければならない。先述の通り、監査に必要な範囲の文書は、経営の目的では全く不要なものであっても被監査側はこれを作成し、保存しなければならない。このさじ加減は制度制定側で決定すべき事項であり、どのレベルの保証水準を実現すべきかを示さないまま、具体的内容を「監査人との個別協議」に委ねるのは不適切である。

加えて前述の通り、インダイレクトレポート方式では監査人が経営陣の文書化や評価プロセスに不当に関与するリスクが非常に高いと考えられる。これを顕在化させないための有効な施策も不可欠である。

(3) ガバナンス機能／内部統制を担う人材育成

内部統制監査の制度化が議論されるようになって以降、内部統制に関する出版物やセミナーが氾濫するようになった。しかし国内において内部統制の専門家と目されるプロフェッショナルの人数は、例えば公認内部監査人は 1.5 千人(全世界では 6 万人)、

公認会計士は1.6万人(米国では33万人)と相対的に限られている。更に米国で404条監査は上場会社のうちごく限られた数の早期適用会社のみ適用されただけなのに対して日本では全ての上場会社に適用される予定である。

内部統制報告書監査制度がスタートする2008年4月期を目前にして、多くの監査法人ではクライアント企業に対する助言サービスでフル稼働状態にある。ところがそれでも準備作業に着手している上場企業は3割強に過ぎず、残りの7割弱は何も手をつけていないという。米国404条類似の制度を小規模会社を含む全ての上場会社に適用する以上は、この人材不足に対して抜本的な解決策を講じる必要がある。制度の信頼を維持するためには、次のいずれの事態も避けなければならない。

- 制度スタート後に監査に耐えうる十分な文書化ができていないために、内部統制報告書監査において「意見差控」意見を付される企業が続出する。
- これでは制度としての体をなさないとして、保証レベルの引き下げや監査手続きの緩和により、ほとんどが「適正意見」となるような手当を事後的に講じる。

4. 実施基準案の問題点

実施基準案に対しては、少なくとも次の問題点が指摘される。これはこれまでに述べてきた各種問題点が完全に解決されないままに、実施基準案が作成されているためと考えられる。

- 実施基準案は残念ながら明確な原則を示さず、(売上高の2/3等)ルールベースで内容を固めている。一見平易に感じるが、これでは煩雑で不毛なルールをひたすら積み上げる結果となる。原則／ゴールが不明確な中で、協議された監査人の側でも「なるべくたくさんやっておいた方が安全だ」という以外に答えようがないだろう。
- 監査人との協議で意見が異なるときの調整方法が示されていない。常に監査人の言うことを聞かなければならないとなると結局内部統制評価に関する意思決定を実質的に監査人が担うことになるのではないか、これでは米国で常軌を逸して404条コストを積み上げていったのと全く同じ間違いを繰り返すことになる危険が大きいだけでなく、自ら主題に責任を負う立場に立ち業務実施者としての適格性を喪失することになりかねない。(「保証概念枠組み」四2)。
- 米国の現行404条実務に比してどの程度の作業を想定しているのか示されていない。米国404条の問題点を再現しないためのコントロール手法が組み込まれて

いない。

- 基準案でコスト削減の切り札として示されたトップダウン型リスクアプローチを、リスク領域の絞込みに適用する方途を提示できていない。
- 経営者の内部統制評価は所詮自己評価であり、自らの業務を評価してはならない、という原則には意味がないのではないか。特に統制環境などは外部者には客観的に評価が困難ないし不可能ではないか。
- 全社的內部統制評価に基づく業務プロセス統制のテスト範囲の決定ロジックが示されていない。
- 日常的モニタリングをもって内部統制テストを省略できることが明示されていない。
- RCM 等の文書が例示されているだけで、具体的に経営者が義務としてどのような範囲で文書化しなければならないかが明確に示されていない。何でもかんでも監査人との協議を要求するのはルール制定側として無責任である。
- 個別の不備の金額が大きくなればなるほどモニタリング等の補完統制に引っかかる可能性が高まることを考慮していない。不正以外では、過去、重要な欠陥があっても実際問題として深刻な財務報告誤表示に結実したことはあまり多くなかったのではないか。

5. 代替的アプローチ案

これまで見てきたとおり、当研究会は基準案／実施基準案のアプローチには深刻な潜在的問題があり、根本的な再検討が必要であると考え。導入される新制度は、「目的」を実現し、「保証」の要件を充足し、米国で顕在化したリスクおよび日本固有に想定されるリスクを抑止するものでなければならない。当研究会は基準案／実施基準案に次の要件を具備させることで、これが可能になると考える。

(1) 従来 of 財務諸表監査を上回る「財務報告信頼性」

新制度を導入する以上は、従来 of 制度を上回る付加価値がなければならない。内部統制の検証制度について言えば、基準案／実施基準案が提示するような従来 of 会計監査で修正されていた類 of ミスを重箱の隅をつつくようにして見つけ出したところで、実質的付加価値はない。「財務報告に係る内部統制＋公認会計士の監査機能」の強化こそが注力すべきポイントであることを見失ってはならない。

そもそもこの制度 of 目的は財務報告信頼性向上である。この目的を実現するためには、内部統制検証制度だけに凝り固まっているだけでは全く不十分で、経営者確認書、

取締役・監査役の役割・責任、情報開示、違反の場合の罰則、内部統制／ガバナンス関連の人材育成等の全体的施策の中で、どのようにリスクを抑止するか、という発想こそが重要である。これによりはじめて内部統制検証制度といった個別施策にどれだけの社会的コストの投入が正当化できるか判断することが可能となる。

(2)「会計不正の根本原因」分析

財務報告信頼性を失墜した最近の一連の事件を思い浮かべると、その全てといわないまでもほとんどの事件で核心にあるのが経営者の関与する会計不正である。

こうした不正がなぜ発生したのか、どのような施策を講じればこれら不正を防止できるのか、いくつかの代替案の中で最も効果的・効率的な施策は何か。こうした問いに答えていくことで、財務報告信頼性を向上するための内部統制検証制度やその他の具体的な施策の内容が浮かび上がってくるだろう。

内部統制評価・検証制度自体についても、リスクに照らして対象領域と必要手続を再検討し、財務報告信頼性向上目的に関連する最重要領域に徹底的に絞り込みを図るべきである。

(3) 制度設計側におけるリスクマネジメント／内部統制

制度目的を実現するためには、これを阻害するリスクを識別・評価し、適切なコントロール手段を講じることが基本である。米国において高コストによる弊害を実証済みの制度を導入する以上は、想定されるリスクに対してコスト便益分析等の有効な抑止策を講じる必要がある⁶。

財務報告の信頼性に関して言えば、日本企業の組織風土には米国や欧州の企業とは異なるユニークな特徴があり、これに応じてユニークな会計不正のパターン／リスク所在があるだろう。まずはこうした事項について調査研究に着手することは極めて重要である。米国では COSO (トレッドウェイ委員会支援組織委員会) が 10 年毎に公開企業の不正事例を分析しその結果を報告書に纏めている。日本でも、日本監査役協会、

⁶第 7 回内部統制部会において中村委員も次のように発言している。「やはりどれだけのコストをかけてどれだけのベネフィットがあるのか、コストベネフィット分析をぜひやって頂きたい。そういうことを考えれば、この検証のレベルというのは、簡便かつ効率的な形になるのではないかなというふうに思いますので、ぜひ議論を進めていく上でそういう点を考慮しながら議論を進めて頂きたい」

あるいは日本内部監査協会や日本公認会計士協会が中心となって、関連諸団体をまとめてこれと同様な機能を持つ機関を立ち上げるといった動きが望まれる。

(4) 監査でなくレビュー

内部統制部会の議事録からは、基準案の審議過程で十分な議論をしないままにレビューの選択肢を棄却しているように見受けられる⁷。当研究会は、次の利点があるところから、保証水準はレビューとすべきであると考えます。

- 「保証概念枠組み」の十分性及び適切性を備えた証拠を入手するために監査人側／経営者側にかかる負荷ははるかに軽減される
- 内部統制有効性の評価に内在する経営者の主観的リスク判断について証拠要求事項を合理的に軽減できるため、大胆なトップダウン型リスクアプローチを制度的に許容可能となる
- 保証受入準備作業を軽減できることで、公認会計士人数等の制約から今後逼迫が予想される助言供給能力への負荷を大幅に改善できる
- インダイレクトレポートの下で、経営陣評価プロセスへの監査人の不当な関与を合理的に避けることが可能となる
- 試行錯誤中の米国の動向に振り回されずに、諸外国の内部統制検証制度との整合性を容易に実現し、国内の資本市場の競争力および上場企業のコスト負担における不利益を回避できる

なお法令上の「監査証明」には、「レビュー等消極的保証」も含まれると解釈される⁸ために、監査からレビューへの切り替えは、基準案／実施基準案の改訂のみで足り、金融商品取引法自体の改正は必要ない。

以上

⁷ 内部統制部会第6回で野村企業会計調整官から「注記に「検証(監査)」とありますが、監査とするか レビューとするかは次回のテーマとされているところと理解しております。」と説明があったにもかかわらず、第7回では同じ野村企業会計調整官から次の説明があっただけで以後レビューについて議論されていない。「監査人による検証が検証なのか(監査)なのかということでございますけれども、「信頼し得る財務諸表の作成の前 提である同時に、有効な財務諸表監査の実施を支える経営者の内部統制の有効性の評価について検証を行うもの」ので、財務諸表監査と同程度の信頼性の保証が求められるという観点から、以下、この素案におきましては、監査の水準を前提として、以下、監査ということですので置き換えさせて頂いているところでございます。」

⁸ 企業会計審議会監査部会議事録(第14回 平成18年7月7日開催)

添付資料

参考資料

- 眞田光昭「COSO ガイダンスもフォロー 内部統制の PDCA をどう回すか」(旬刊 経理情報 2006 年 10 月 20 日号)
- 吉田／眞田「日本版 SOX 法 八つの誤解 (4) 米国の失敗に学べ、経営者周辺に焦点を当てよ」(日経情報ストラテジー 2006 年 9 月号)
- SEC／PCAOB 主催 2006 年 5 月 10 日ラウンドテーブル「内部統制報告要求事項の 2 年目の経験」議事録
- SEC 小規模会社諮問委員会最終報告(2006 年 4 月 23 日)
- 日本内部監査協会CIAフォーラム内部統制監査制度研究会「実効性ある内部統制を促進する制度構築の条件～内部統制の評価と監査の制度化に向けた提言～」(2006 年 3 月 3 日)

CIA フォーラム ガバナンス研究会内部統制監査制度分科会メンバー

眞田 光昭 (分科会座長)	弦巻ナレッジネットワーク
加藤 尚久	日本電気株式会社
辻 英夫	有限会社システムデザイン
馬場 信夫	日本ユニシス株式会社
蓮見 亮一	
山田 千洋	みずほ証券株式会社
吉岡 三隆	さくらカード株式会社