

寄稿 主要国における内部統制の評価制度の動向



住田 清芽 (すみだ さやか)
あずさ監査法人
代表社員 公認会計士

2007年2月15日に、企業会計審議会から「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制定について（意見書）」が公表され、2008年4月1日以降に始まる事業年度からの適用に向けて、わが国の上場会社のディスクロージャー制度が大きく変わろうとしている。日本における内部統制評価制度の検討にあたっては、2002年7月に成立した米国のサーベンス・オクスリー法第404条（米国SOX法404条）が参考にされたことは周知のことであり、また、米国SOX法404条は、日本だけでなく、さまざまな国の開示制度に影響を与えている。本稿では、先行した米国およびその他の主要国における内部統制評価の動きを概説する。

1. 米国SOX法404条の改訂の動向

(1) 適用時期の延期

米国SOX法404条は、当初より、企業に多大な遵守費用の負担をもたらすと批判が根強くあった。米国証券取引委員会（SEC）は、2003年7月に米国SOX法404条の最終規則を制定した後も度重なる適用開始時期の延期を行い、法律成立後4年半が経過した現時点においても段階的な適用の途上にある。2006年4月には、SECに設置された中小規模公開会社諮問委員会（Advisory Committee on Smaller Public Companies）から、環境が整うまでは一定の条件に合致する小規模会社には米国SOX法404条の適用は見合わせるべきであるという提言すらなされた。その後、米国の資本市場のプレーヤーであるかぎりは企業規模の大小にかかわらず、同じ開示ルールに従うべきという考えがSECより示され、中小規模会社用の内部統制評価のフレームワークの開発や監査基準の改正等の環境整備の努力が続いている。

適用時期については、市場で流通している株式の時価総額と米国法人／外国法人かの区分により異なっており、2006年12月にSECが

公表した4度目の適用時期の延期に関するルールにより、“Accelerated Filer”に該当する外国法人と“Non-Accelerated Filer”に該当する法人（米国法人と外国法人の両方）は、独立監査人による内部統制監査を、経営者による内部統制評価より1年遅れて適用することになった（表1参照）。日本法人の米国SEC登録会社はほとんどが“Large Accelerated Filer”に該当するため、この延期ルールの適用は受けないと思われるが、経営者による評価と監査人による内部統制監査の段階的適用を認めたSECの背景説明には、興味深いものがある。これは、すでに米国SOX法404条を適用している米国法人において、米国SOX法404条適用初年度に内部統制の整備状況の文書化や、これまで先送りしてきたプロセスやコントロールの改善に多大な時間を要したということが背景となっている。SECは、独立監査人による監査を2年目から適用とすることで、適用初年度は経営者が経営者評価の作業に集中でき、また、監査費用の負担を2年目からにすることで、導入コストの平準化が図れるとしている。適用初年度に未監査の内部統制の経営者評価の結果を公表することには、一定のリスクがあることは承知しているものの、小規模の公開会社の負担を考慮することにより、最終的には内部統制評価制度をより効果的に導入できると判断をしたとのことである。

(2) 負担緩和の方向性

SECと公開会社会計監督委員会（PCAOB）は、2005年4月、2006年5月に企業側や監査法人、投資家等、米国SOX法404条の関係者を一堂に集めた円卓会議をそれぞれ開催し、米国SOX法404条の適用初年度と2年目における現状把握に努めている。米国では、COSO（米国トレッドウェイ委員会支援組織委員会）の内部統制のフレームワークはあったものの、内部統制評価についての経営者向けガイダンスがないままに現在に至っていたが、2006年12月にSECはようやく経営者向け評価ガイダンスの公開草案を公表した。一方、PACOBも現行の厳格な内部統制監査基準に代わり、監査人の判断を促す新しい内部統制監査基準の公開草案を公表した。SEC/PCAOBは、経営者も監査人もともにトップダウン・リスクアプローチを徹底して適用し、財務報告の重要な虚偽表示リスクが高い領域に絞って、業務プロセスのコントロール評価範囲を決め、またリスクの程度に応じた弾力的な運用評価手続を決定すべきことを強調している。以下に、日本の内部統制監査基準ならびに実施基準と比較して、PCAOBの内部統制監査基準の公開草案の特徴的と思われる点を述べる。

- ① プロセスレベルのコントロール（PLC）を直接モニターする強力な会社レベルの統制

表1 米国SOX法404条の適用開始時期

法人区分	Large Accelerated Filer (非関連会社等により所有される株式の時価総額>7億ドル)		Accelerated Filer (7億ドル≧非関連会社等により所有される株式の時価総額>7,500万ドル)		Non-Accelerated Filer
	米国法人	外国法人	米国法人	外国法人	米国法人・外国法人
内部統制の経営者評価	2004年11月15日以降に終了する事業年度より適用	2006年7月15日以降に終了する事業年度より適用	2004年11月15日以降に終了する事業年度より適用	2006年7月15日以降に終了する事業年度より適用	2007年12月15日以降に終了する事業年度より適用
内部統制の監査				2007年7月15日以降に終了する事業年度より適用	2008年12月15日以降に終了する事業年度より適用

(CLC) や、財務諸表項目のアサーションレベルの虚偽表示を直接防止・発見するCLCがある場合は、CLCの評価だけで十分な場合があることを明示している（CLCのみでは不十分という縛りをなくし、CLCかPLCの区分ではなくリスク軽減の程度を重視）。

- ② 複数事業・複数事業拠点の監査の場合、現行の監査基準第2号では4つ（単独で重要な事業拠点、特定のリスクがある拠点、他と合算して重要な拠点、その他）に事業拠点等を分類して、単独で重要な事業拠点については、“Large Portion”（実務上60～70%程度と解されている）を占めなければならないとしていたが、改訂案では、重要な虚偽表示リスクを有する事業や事業拠点を特定するのみされている（カバレッジの発想からリスクベースへ）。
- ③ 現行の監査基準第2号では、内部統制監査の監査意見として経営者の内部統制の評価結果が適正か否かと、内部統制が有効であるか否かの2つの意見を表明することとなっていた。この2つの意見は情報として重複しており、内部監査報告書の利用者にとってより分かりやすいのは、内部統制が有効かどうかの意見であるため、今後は監査報告書において内部統制が有効であるか否かの意見のみを表明することとしている。また、経営者による評価プロセスそのものは、監査対象としないこととする。
- ④ 内部統制の重大な欠陥 (MW) は「重要な虚偽表示を防止・発見できない可能性が“Reasonably possible”あるいは“Probable”である不備、重要な不備 (SD) は「重要ではないが注意を払わなければならない程度の影響がある虚偽表示を防止・発見できない可能性が“Reasonably possible”あるいは“Probable”である不備」とそれぞれの定義をより分かりやすい表現に改めた（意味は現行と変わらない）。

- ⑤ 継続的に内部統制監査を実施する場合も、複数会計年度にわたってローテーションによるテストを行う方法は認めないが、過年度の監査で実施した手続きの内容（種類、実施範囲およびタイミング）とその結果ならびに前回のテスト実施時以降に発生した内部統制の変更の有無によって、当年度のテスト手続を決定してよい。

2. カナダ

米国に地理的に隣接するカナダでは、州により導入時期に差異があるものの、2004年にCEO (Chief Executive Officer) およびCFO (Chief Financial Officer) による確認書制度が整備され、2005年3月31日以降終了する事業年度から、確認書において期末日現在の開示統制 (Disclosure Controls and Procedures) の有効性を評価した旨を宣誓することが求められていた。

2005年2月4日に全カナダの証券監督当局 (ブリティッシュ・コロンビア州を除く) が “Reporting on Internal Control over Financial Reporting” の公開草案 (MI52-111) と “Certification of Disclosure in Issuers’ Annual and Interim Reporting” の改訂を提案する公開草案 (MI52-109) を公表した。MI52-111は、米国SOX法404条と同様の内容で、経営者に期末日現在の財務報告に係る内部統制 (ICFR) の評価を求め、独立監査人による内部統制監査を要請する内容であった。2005年6月30日までのコメント期間中に寄せられたコメントや、意見収集のためにカナダの各地で開催したフォーラムの参加者 (企業、監査法人、法律家、内部統制のコンサルタント、投資家等) から寄せられたコメント、ならびに米国での米国SOX法404条の適用状況を慎重に検討した結果、証券監督当局は2006年3月10日にICFRの評価・監査制度の提案 (MI52-111) は撤回し、同時に提案してい

た確認書制度の改定案（MI52-109）を以下のように拡充することを再提案する旨の発表を行った。

- ① CEOおよびCFOは、期末日現在のICOFRの有効性を評価したことを年次の確認書（Annual Certificates）で確認しなければならない。また、CEOおよびCFOは、期末日現在のICOFRの有効性についての結論を年次のMD&A（経営者による財政状態および経営成績に関する説明および分析）に記載しなければならない。
- ② MD&Aには、ICOFRの有効性の評価プロセスとICOFRが有効であるかどうかを記載しなければならない。

これは、米国でのコスト負担の批判を考慮した結果、費用対効果のバランスの観点から、ICOFRの経営者評価だけでも財務報告の品質や信頼性ならびに透明性の向上という目的を達成できるという当面の判断を下したものである。当局のプレスリリースには、経営者によるICOFR評価制度導入後の開示状況のモニタリングを行い、将来、監査人による内部統制監査がディスクロージャーの質の向上にコスト的に見合う形で導入できるかどうかを再考する可能性が示されている。

MI52-109に基づく経営者によるICOFR評価制度の対象は、企業規模や上場・登録の区分には関係なく、投資ファンドを除く全提出会社（all reporting issuers）とされている。2006年6月29日以降終了する事業年度からは、CEOおよびCFOは、会計基準に準拠した財務報告の信頼性を担保するICOFRをデザインした旨を記載した年次の確認書の提出が求められている。さらに、上記のMI52-109に基づく経営者によるICOFR評価（運用状況まで含む）は、早くても2007年12月期から適用とされていたが、2007年2月9日に、2008年6月30日以降終了する事業年度からの適用に向けて、2007年3月末までに詳細な公

開草案を公表する予定であることが公表されている。

3. 英国

英国では、1992年にキャドベリー委員会報告において、取締役による内部統制システムの有効性評価と独立監査人によるレビューの勧告が行われていたが、98年にハンベル委員会によって監査人が取締役の内部統制に関する記述について対外的に報告するよりも、取締役に対して内部的に報告が行われる方が監査人との間に効果的な対話を生み、ベスト・プラクティスをもたらすとして軌道修正が図られた。98年12月にハンベル委員会が、キャドベリー委員会報告とグリーンベリー委員会報告を統合してまとめた最終報告が、「統合規程（Combined Code）」としてロンドン証券取引所の上場規則に取り入れられた。統合規程には、英国で上場する会社に対し、「取締役会は、株主の投資を保護し、会社資産を保全するために健全な内部統制システムを構築しなければならない」という原則と、「取締役は少なくとも年に一度企業グループの内部統制の有効性をレビューし、レビューした旨を株主に報告する」という細則が織り込まれた。この取締役による内部統制のレビューの対象は、財務報告に係るものだけでなく、業務目的や法令遵守目的の内部統制ならびにリスクマネジメントが含まれている。99年には、統合規程における内部統制に係る要請の遵守を支援するため、イングランド&ウエールズ勅許会計士協会から「内部統制：統合規程に関する取締役のためのガイダンス（ターンブル・ガイダンス）」が公表された。

米国のエンロン等の事件を機に、2002年以降、英国においても監査委員会（Audit Committee）や非執行取締役（Non-executive directors）の役割を中心にコーポレート・ガバナンス関連の規程の見直しを図られ、2003年7月にFinancial

Reporting Council (FRC：財務報告評議会) から統合規程の改訂版が公表された (2003年11月1日以降開始する事業年度から適用)。続いて、FRCは、2004年7月からターンブル・ガイダンスの改訂作業に着手し、2005年10月に“Revised Guidance for Directors on the Combined Code”を公表した (2006年1月1日以降開始する事業年度から適用)。従来、統合規程では、「Comply or Explain (規程の原則を遵守せよ。遵守できない場合はその理由を説明せよ)」という基本方針を掲げ、米国の「細則主義 (Rule-based)」に対して、企業の柔軟な対応を許容する「原則主義 (Principle-based)」を貫いてきた。2002年来の一連の見直し作業においても、この「原則主義 (Principle-based)」は、企業に、より真剣にガバナンスや内部統制の問題を検討させることに役立ち、個々の企業はそれぞれの状況に即した適切な方法で統合規定に掲げられている原則を適用していることが確認できたとしている。ターンブル・ガイダンスのレビューチームの基本的な改訂方針は、以下のように説明されている。

- ① 当ガイダンスは、英国の上場会社の内部統制の向上に貢献してきており、大きな改訂は必要ない。
- ② 当ガイダンスは、今後も財務報告に係る内部統制に限定せず、業務や法令遵守目的の内部統制もカバーする。
- ③ 当ガイダンスを個々の状況に即して適用することを妨げるような改訂は行わない。したがって、「原則主義 (Principle-based)」を踏襲し、詳細な規程は定めない。
- ④ 取締役会は当ガイダンスの適用を継続的にレビューしなければならないこと、内部統制のレビューにあたっては、取締役の善良な管理者としての注意義務をもって行わなければならないことを明記する。
- ⑤ 年次報告書において、取締役会は内部統制

の有効性に関する結論を開示する必要はないが、今後は、内部統制の年次レビューの過程で特定された内部統制の重要な不備や欠陥 (significant failings or weakness) を改善するために必要なアクションが取られたか (あるいは取られようとしているか) を述べなければならないこととする。

- ⑥ 年次報告書における内部統制に関する記述は、会社がリスクをどのように管理しているかを株主に伝える機会として活用できるように、会社のリスクマネジメントプロセスや内部統制システムの特徴を理解できるように記述する (画一的な記述は望ましくないという反省に基づく)。
- ⑦ 年次報告書の内部統制に関する記述について、独立監査人の責任を拡張する必要はない。

したがって、英国の上場会社の年次報告書では、取締役が内部統制の年次レビューを実施したかどうかと、内部統制の重要な不備や欠陥 (significant failings or weakness) を改善するために、必要なアクションが取られたかどうかの記載が求められるが、内部統制の有効性に関する経営者の結論が開示されることはなく、また、独立監査人による意見表明も求められていない。

4. 韓国

韓国においても、2000年以降、さまざまな不正会計事件が発生したことを受けて、2003年に会計制度改革法が成立し、財務報告に係る内部統制の評価および独立監査人によるレビュー意見の制度化が図られた。適用対象となる企業は外部監査の対象となる企業すべてとされており、上場・非上場を問わず、直前年度の総資産が70億ウォン以上の企業が該当する。適用時期については、当初は2004年4月以降開始する事業年度からの適用とされていたが、中小規模の

企業の負担を考慮して段階的な導入が行われることになった。

2005年6月に、財務報告に係る内部統制の構築、運用、評価および報告に係る詳細なガイドラインとして「内部会計管理制度模範基準（Best Practice for Internal Accounting Management System）」が内部会計管理制度運営委員会から公表されており、第5章に上場中小企業や非上場大会社向けの簡略的なガイドラインが用意されている。さらに、上場大企業向けの模範基準の適用解説書が2005年末に公表され、2007年上期には上場中小企業向け解説書も制定される予定である。さらに、監査人向けの内部会計管理制度のレビュー基準は、韓国公認会計士協会より2005年6月に公表されているが、レビュー基準も企業規模と上場区分に応じた弾力的適用が予定されている（表2参照）。

5. フランス

2003年8月に成立したファイナンシャル・セキュリティ法に基づき、上場・非上場を問わず、すべての株式会社は2003年1月1日以後に開始される事業年度から、株式会社の取締役会会長はコーポレート・ガバナンスに関する事項とともに

に、会社が実施している内部統制手続に関する報告書を作成し、開示することになった。また、取締役会会長の作成する報告書のうち、財務報告に係る内部統制に関する記述部分について、独立監査人は観察事項（Observation）を述べるのが求められるが、監査人による報告は積極的な保証も消極的な保証も提供しないものと位置付けられている。ファイナンシャル・セキュリティ法成立時点では、内部統制評価制度の詳細を定めたものがなく、私企業経営者諸団体（Medef、Afep、Ansa）、金融商品市場監督機関（AMF）および会計監査人協会（CNCC）が合同作業部会を設けて法の適用を検討したものの、十分な合意が得られないままに適用初年度を迎え、企業によりかなり記載内容に差が生じている。多くの会社が内部統制の目的、内部統制の全般的組織の説明と財務報告に係わる内部統制の説明（この部分だけが独立監査人のコメントの対象）を記載している。

AMFは、毎年企業のコーポレート・ガバナンスと内部統制に関する開示状況についてサンプル調査（毎年100社強を抽出）を実施し、その結果に基づき一定水準の開示に達するようにリコメンデーションを公表している。2006年の

表2 韓国における内部統制評価制度

上場区分	規模 ¹	適用開始時期	経営者向け評価基準	監査人向け基準
上場企業	大企業	2006年1月1日以降終了する事業年度	模範基準	レビュー基準
	中小企業	2007年1月1日以降終了する事業年度	模範基準第5章	レビュー基準より緩和された方式を適用
非上場	総資産500億ウォン以上の大企業			
	総資産500億ウォン以上の中小企業	2007年1月1日以降終了する事業年度	外監法の内部会計管理ルールに準拠していれば可	上場中小企業向けの手続きより一層緩和された方式を適用
	総資産500億ウォン未満の大中小企業	2007年6月30日が属する事業年度まで適用猶予		

(注) 1. 中小企業の定義は、中小企業基本法において業種ごとに定められている。例えば、製造業の場合は「各月末の平均従業員数が300人未満、かつ前期末の資本金が80億ウォン未満」と定められている。なお、2005年12月に改正された中小企業基本法施行令により、資産総額5,000億ウォン以上の企業（上場・非上場、韓国法人・外国法人であるかを問わない）により発行済株式数の30%以上を保有されている企業は、大企業とみなされる（3年間の経過措置あり）

開示状況に関してAMFが公表した主な指摘事項は以下のとおりであり、企業によって内部統制の評価への取り組みや開示の状況がなおも大きく異なることがうかがえる。

2006年の開示状況について（2007年1月22日公表） 内部統制の概要の記述

- ① 89%の会社が、取締役会会長の報告書において内部統制の定義を記載している。
- ② すべての会社が財務報告に係る内部統制を対象に含めているが、それぞれ87%、80%強の会社が業務目的や法令遵守目的の内部統制を含めている。
- ③ 80%強の会社が「グループベース」の内部統制を記述しているが、内部統制の対象範囲を明確に記載している会社はほとんどない（親会社のみを対象としている場合や、親会社に国内子会社のみ加えている場合など記述の対象がまちまちであったため、AMFは、従来から、グループベースの内部統制を記述し、重要な子会社等でのみ適用される内部統制がある場合、グループベースの内部統制との差異を説明し、さらに将来的にグループベースの内部統制に収れんする計画があるかどうか併せて記述するように提言していた）。
- ④ 40%強の会社が内部統制のフレームワーク（33%の会社がCOSOを採用）をベンチマークとして内部統制の記述を行っている（内部統制の確立されたフレームワークの利用は特に義務付けられていないが、AMFは、フランスの法律に即したフレームワークの開発に取り組み、2007年2月に“Internal Control System: Reference Framework”が公表されている）。
- ⑤ 3分の2の会社が直面しているリスクを記述し、その半分の会社がリスクマップの実施を報告している（AMFは、会社が直面しているリスクとその対応状況を関連付けて記載す

ることを奨励している）。

- ⑥ 85%の会社が内部統制に投入しているリソース（人数、レポートライン、機能など）の概要を説明し、27%の会社が内部統制の構築や強化のための投資額を記載している（AMFは、企業の内部統制への取り組みに関する情報は投資家にとって有用であることから、内部統制に投入しているリソースを記載することを奨励している）。

内部統制の評価プロセス

- ① 3分の2の会社が報告書作成にあたり実施した手続を説明している。
- ② 37%の会社が内部統制の有効性評価を実施した旨を記載している。そのうち57%の会社が自己評価方式で実施したこと、また有効性評価を実施した会社の35%が評価結果を記載している（内部統制の評価自体が法令で要請されているものではないため、評価を実施していない企業も多い。AMFは、内部統制評価プロジェクトの進捗状況を記載することを奨励している）。
- ③ 米国SOX法404条に基づく評価を実施している会社のうち2社は、内部統制の重大な欠陥を報告しているが、その他の会社で内部統制の重要な不備や欠陥（serious failure or shortcomings）を報告している会社はない（AMFは、内部統制の重要な不備や欠陥を特定した場合は記載することを奨励している）。
- ④ すべての会社の監査人の報告書は、CNCCの定めたひな形を使用しており、監査人の観察事項が記載されている報告書はなかった（2005年の開示では1%の会社の監査人が観察事項を記載していた）。

AMFは、4年目を終えて報告書の記載内容は向上しているが、一層の改善の余地があるとしている。

