

内部統制報告制度を巡る諸課題及び 実効性確保のための対応策

兼田 克幸

- I はじめに
- II 内部統制報告制度の意義
- III 内部統制基準等の見直しの概要
- IV 内部統制報告制度を巡る諸課題
- V 制度の運用における経営者等の責任
- VI 内部統制の評価面での強化の必要性
- VII 開示内容等の強化の必要性
- VIII エンフォースメントの強化の必要性
- IX おわりに

I はじめに

金融商品取引法では、財務報告に係る内部統制の充実を図るため、上場会社を対象として、内部統制報告制度が設けられている（第24条の4の4）。内部統制報告制度は、米国における企業改革法（SOX法）に基づく制度¹⁾を参考として、2006年6月に成立した金融商品取引法により導入されたものである。同制度の適用後、2023年12月時点で、すでに15年余りの年月が

1) 米国における企業改革法（SOX法：サーベンス・オクスリー法）に基づく内部統制報告制度は、エンロンやワールドコムなどの不正会計事件を踏まえて、2002年7月に制定されている。SOX法は、現在、1934年証券取引所法の一部に組み込まれている。

経過している。その間、幾つかの改正が行われているが、内部統制報告制度を巡っては、運用面において多くの問題点が指摘されており、制度が形骸化している側面が否めない。

このような中、2023年4月、金融庁の企業会計審議会から、内部統制基準等の見直しに関する報告書が公表されている。

本稿では、まず最初に、内部統制報告制度の意義及び最近における内部統制基準等の見直しの概要について述べる。そして、内部統制報告制度を巡る諸課題、経営者等の責任などについて整理する。そのうえで、内部統制報告制度の実効性を確保するため、法制面等における更なる対応の必要性について考察する。

具体的には、内部統制の評価面での強化の必要性、内部統制報告書等の開示内容の強化の必要性、エンフォースメントの強化の必要性などについて考察する。

Ⅱ 内部統制報告制度の意義

1. 内部統制報告制度の概要

金融商品取引法上の内部統制報告制度は、内部統制の体制を適切に整備・運用することにより、財務報告の適正性を確保することを目的としている。内部統制報告制度は、ディスクロージャー制度を巡る企業不祥事（西武鉄道事件、カネボウ事件など）が相次いで発生したことを踏まえ、投資者に対して適正な情報開示を行うことを主眼として創設された制度であり、上場会社を対象として、2008年4月1日以降に開始する事業年度から適用されている。

内部統制報告制度においては、次の2つが義務付けられている。

① 上場会社は、事業年度ごとに、当該会社の属する企業集団及び当該会社に係る財務計算に関する書類その他の情報の適正性を確保するために必要な体制（財務報告に係る内部統制）の有効性を評価した内部統制報告書を

連結ベースで作成し、有価証券報告書と併せて提出すること（第24条の4の4第1項、同法施行令第4条の2の7第1項）。

② 内部統制報告書について、提出会社と特別の利害関係のない公認会計士又は監査法人（以下、「監査人」という）による監査証明（内部統制監査）を受けること（第193条の2第2項）。

なお、上場会社以外の有価証券報告書提出会社についても、任意で同制度を適用することが認められている（第24条の4の4第2項）。

財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準として、企業会計審議会から内部統制基準²⁾及び実施基準³⁾が公表されている。

「財務報告」とは、財務諸表及び連結財務諸表のほか、「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に関する事項に係る外部報告」をいう（内部統制府令⁴⁾第2条第1号）。実施基準では、「大株主の状況」、「研究開発活動」、「財政状態及び経営成績の分析」などの有価証券報告書の記載事項のうち、財務諸表に記載された金額を要約、抜粋、分解又は利用して記載すべき開示事項や、関係会社の判定などに関する事項が含まれるとされている（同基準Ⅱ1①口）。

内部統制報告書は、財務情報の適正性を確保するための体制が有効に整備・運用されているかどうかを経営者が評価したものである。経営者とは、代表取締役、代表執行者（指名委員会等設置会社の場合）などの業務執行機関の代表者をいう。

内部統制報告書は、提出会社の事業年度の末日を基準日として、作成される（内部統制府令5条1項）。すなわち、経営者は、事業年度の末日時点での財務報告に係る内部統制の有効性を評価することになる⁵⁾。また、財

2) 正式名称は、「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準」である。

3) 正式名称は、「財務報告に係る内部統制の評価及び監査に係る実施基準」である。

4) 正式名称は、「財務計算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」である。

務報告に係る内部統制の有効性の評価は、原則として連結ベースで行うこととされている。このため、連結対象となる子会社（在外子会社を含む。）のほか、持分法の対象となる非連結子会社⁶⁾及び関連会社（在外関連会社等を含む。）の内部統制も評価の対象に含まれる。

内部統制報告書には、会社の代表者及び最高財務責任者（CFO）が署名し、内部統制の基本的枠組み、評価の範囲、基準日、評価手続、評価結果などが記載される（内部統制府令第4条、第一号様式、第二号様式）。

評価結果には、次の4つの種類がある。

- ① 財務報告に係る内部統制が「有効」である旨
- ② 評価手続の一部が実施できなかったが、「有効」である旨
- ③ 「開示すべき重要な不備」があり、財務報告に係る内部統制が有効でない旨⁷⁾
- ④ 重要な評価手続を実施できなかったため、財務報告に係る内部統制の評価結果を表明できない旨

ただし、近年、②及び④の評価の事例は見られないのが実状である。

上記③の「開示すべき重要な不備」とは、内部統制上の不備のうち、一定の金額を上回る虚偽記載や質的に重要な虚偽記載をもたらす可能性があるもの、すなわち、財務報告に重要な影響を及ぼす可能性の高い不備を意味する。「開示すべき重要な不備」がある場合には、速やかに是正措置が講じられることが必要である。

監査人による内部統制監査は、内部統制報告書に記載された内部統制の

5) 経営者が内部統制の重要な不備を発見した場合であっても、基準日（事業年度の末日）までに是正されていれば、内部統制は有効であると評価される。

6) 持分法が適用される非連結子会社としては、支配が一時的であると認められる子会社などがある。

7) 「開示すべき重要な不備」については、かつて、「重要な欠陥」という用語が用いられていた。しかし、「重要な欠陥」という用語は、企業自体に欠陥があるとの誤解を招く虞れがあるとの指摘を踏まえ、2011年3月の内部統制基準の改訂により、「開示すべき重要な不備」という用語に改められた経緯がある。

内部統制報告制度を巡る諸課題及び実効性確保のための対応策（兼田）

有効性の評価結果について、監査人が、自ら入手した監査証拠に基づき検証し、重要な虚偽の表示がないか監査意見を表明するものである。

内部統制報告書における評価結果等の推移を示すと、〔図表〕のとおりである。

〔図表〕 内部統制報告書における評価結果等の推移

（単位：社）

| | 2017年 度分 | 2018年 度分 | 2019年 度分 | 2020年 度分 | 2021年 度分 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 提出会社数 | 3,695 | 3,723 | 3,616 | 3,796 | 3,850 |
| ①「有効」としている会社 | 3,666 | 3,689 | 3,573 | 3,768 | 3,809 |
| ② 開示すべき重要な不備があり「有効でない」としている会社 | 27 | 34 | 43 | 28 | 41 |
| ③ 評価結果を表明できないとした会社 | 2 | — | — | — | — |
| ④ 訂正内部統制報告書を提出し、「有効」から「有効でない」に遡って評価結果を訂正した会社 ※ | 74 | 59 | 33 | 28 | 5 |

※ 上記④に掲げた会社数は、2022年6月末時点の状況であり、今後、社数が増える可能性がある。（金融庁の公表資料に基づき作成）

2. わが国の内部統制報告制度の特徴

財務報告に係る内部統制の評価及び監査は、企業会計審議会から公表されている内部統制基準及び実施基準を踏まえて実施することが必要であるが（内部統制府令第1条第3項、第4項）、これらの基準では、内部統制の有効性の評価について、トップダウン型のリスク・アプローチの方法が採用されている。つまり、「全社的な内部統制」が機能しているかどうかをまず評価し、その評価結果を踏まえて、重大な虚偽記載に繋がるリスクに着眼して「業務プロセスに係る内部統制」を評価することとされている。「全社的な内部統制」とは、適正な財務報告に向けた基本方針の明確化、適切

な組織構造の構築，モニタリング体制の整備など，企業集団の財務報告全体に重要な影響を及ぼす内部統制をいう。また，「業務プロセスに係る内部統制」とは，個々の業務プロセスに組み込まれ，不正な会計処理や誤処理を予防又は発見するために遂行される内部統制をいう。

適正なディスクロージャーを確保するためには，虚偽記載が発生するリスク及び当該リスクを低減するための統制上の要点を適切に把握し，リスクが存在する部分について十分な内部統制を確立していくことが必要である。

内部統制報告制度には，そのほか，次のような特徴点がみられる。

- ① 内部統制の不備を，財務報告に与える影響に応じて「開示すべき重要な不備」と「不備」の2つに分けている。そのうえで，財務報告に重要な影響を及ぼす可能性が高い「開示すべき重要な不備」がある場合には，財務報告に係る内部統制が有効でない旨，開示すべき重要な不備の内容及びこれが事業年度の期末までに是正されなかった理由を内部統制報告書に記載することとされている（内部統制府令第一様式，第二様式）。
- ② 内部統制監査は，財務諸表監査と同一の会計監査人により，財務諸表監査と一体的に実施することとされている。また，内部統制監査報告書は，やむを得ない理由がある場合を除き，財務諸表監査に係る監査報告書と合わせて作成することとされている（内部統制府令第7条）。
- ③ 監査人は，経営者が実施した内部統制の有効性の評価結果に対して監査を実施することとされており（第193条の2第2項），米国で採用されているダイレクト・レポーティングによる監査手法を採用していない。ダイレクト・レポーティングによる監査手法は，経営者による内部統制の有効性の評価結果とは関係なく，監査人が内部統制の整備及び運用の状況を直接検証して，その有効性について監査意見を表明するものである。

Ⅲ 内部統制基準等の見直しの概要

内部統制報告制度の運用状況及び内部統制を巡る諸外国の動向等を踏まえ、企業会計審議会の内部統制部会において、2022年10月から内部統制基準等の見直しについて審議された。その結果、2023年4月に内部統制報告基準及び実施基準の改訂が行われた。改訂後の内部統制基準等は、2024年4月1日以後開始する事業年度における財務報告に係る内部統制の評価及び監査から適用することとされている。

主な改訂内容は、次のとおりである。

1. 内部統制の評価における適切なリスク・アプローチの徹底

実施基準では、「全社的な内部統制」が良好である場合には、売上高等の金額が多い拠点から合算していき、連結ベースの売上高等の概ね3/2程度に達している事業拠点を評価の範囲とすることが数値基準として例示されている。また、企業の事業目的に大きく関わる勘定科目として、売上、売掛金及び棚卸資産の3勘定が例示されており、これらの勘定科目に係る業務プロセスについては、評価の対象とすることとされている（Ⅱ.2.（2）①、②）。

しかし、内部統制の評価の範囲外から、不正による重要な虚偽表示が発生した事例が一定程度見られたところである。このため、改訂後の実施基準では、数値基準等の例示は残されたものの、経営者が内部統制の評価範囲を決定する際には、これらの数値基準等を機械的に適用することを避け、リスク・アプローチの観点から、財務報告の信頼性に及ぼす影響の重要性を適切に勘案して判断するよう明記された⁸⁾。また、内部統制基準では、

8) 数値基準については、今後、企業会計審議会において、段階的な削除について検討することとされている。

評価範囲を決定した「根拠」について具体的に記載するよう明記された(Ⅱ.4.(4)①)。

2. 評価範囲に関する経営者と監査人の協議

改訂後の内部統制基準では、実効的な内部統制監査を実施するため、監査人は、経営者による内部統制の評価範囲の妥当性を検討するに当たって、財務諸表監査の実施過程において入手している監査証拠を必要に応じて活用するよう明記された(Ⅲ.3.(2))。また、改訂後の実施基準では、内部統制の評価の計画段階のほか、状況の変化等があった場合にも、必要に応じて、経営者と監査人との協議を実施することが適切である旨明記された(Ⅲ.3.(2)③)。

3. 内部統制の基本的枠組みの見直し

(1) 内部統制の目的

内部統制基準の「Ⅰ. 内部統制の基本的枠組み」では、内部統制の目的として、「業務の有効性及び効率性」、「財務報告の信頼性」、「事業活動に関わる法令等の遵守」、「資産の保全」の4つが挙げられてきた。

今回の改訂により、そのうち、「財務報告の信頼性」が「報告の信頼性」に見直された。これは、リスク情報やサステナビリティ情報等の非財務情報の開示が進展してきているほか、国際的なデファクト・スタンダードであるCOSO⁹⁾の報告書(「内部統制の統合的フレームワーク」)が2013年5月に改訂されたことを踏まえたものである。「報告の信頼性」には、組織内及び組織外部へ「財務情報の信頼性」のほか、「非財務情報の信頼性」を確

9) COSO (Committee of Sponsoring Organization of Treadway Commission : トレッドウェイ委員会支援組織委員会)は、1985年に設立された米国の研究組織であり、内部統制や不正抑止等に関する包括的なフレームワークやガイダンスを開発している。2013年5月のCOSOの報告書の改訂により、「財務報告の信頼性」が「報告の信頼性」に拡張されている。

保することも含まれる（内部統制基準 I.1.1.）。

現行の内部統制報告制度は、あくまで「財務報告の信頼性」を確保することを目的とした制度である。しかし、将来的には、「非財政情報の信頼性」を確保することも含めた制度に改革されていくものと思われる。

（2）内部統制の基本的要素

「I. 内部統制の基本的枠組み」の「内部統制の基本的要素」¹⁰⁾について、基準の強化が図られた。これは、企業を取り巻く昨今の環境変化を踏まえたものである。「内部統制の基本的要素」のうち、「リスクの評価と対応」については、評価の対象となるリスクには、不正に関するリスクも含まれる旨明記された。また、リスクの変化に応じてリスクを再評価し、リスクへの対応を適時に見直すことが重要であるとされた（実施基準 I.2.(2)①）。「情報と伝達」については、大量の情報を扱い、業務が高度に自動化されたシステムに依存している状況において、情報の信頼性を確保するためには、情報の処理プロセスにおいてシステムが有効に機能していることが求められる旨明記された（実施基準 I.2.(4)①）。さらに、「ITへの対応」については、サイバーリスクの高まり等を踏まえ、情報システムに係るセキュリティの確保が重要である旨明記された（実施基準 I.2.(6)）。

（3）内部統制とガバナンス・全組織的なリスク管理

内部統制は、組織の持続的な成長のために必要不可欠なものである。このため、国際的な内部統制の枠組みを踏まえ、ガバナンスや全組織的なリスク管理（ERM：Enterprise Risk Management）と一体的に整備・運用され

10) 「内部統制の基本的要素」は、内務統制の目的を達成するために必要とされる内部統制の構成部分をいい、内部統制の有効性の判断基準となるものである。内部統制基準では、「内部統制の基本的要素」として、「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」、「ITへの対応」の6つが挙げられている。

ることが重要である旨、明記された。また、体制整備の考え方として、3線モデル¹¹⁾やリスク選好¹²⁾の概念について例示された(実施基準I.5.)。

IV 内部統制報告制度を巡る諸課題

1. 運用面で指摘されている主な問題点

上記Ⅲで述べたとおり、2023年4月に内部統制基準等の見直しが行われたが、内部統制報告制度を巡っては、未だ多くの運用上の問題点が指摘されている。内部統制報告制度の導入は、財務報告の信頼性の向上のほか、業務内容の適正化・効率化等に一定の効果があったものと考えられる。しかし、制度運用面での「マンネリ化」が生じ、多くの会社において形式的な運用が継続されてきている。

問題点の一つとして、内部統制報告書において、とりあえず「有効」と評価しておき、会計不祥事等が発覚し内部統制の有効性が否定された場合には、訂正内部統制報告書を提出すればよいという安易な運用が見られる点が指摘されている。これは、経営者の誠実性や倫理観の欠如、重要な不備の事実を開示することに対する強いアレルギーに起因するものであるが、制度の空洞化を招き、投資者の信頼性を大きく損なう由々しき事態である。

金融庁の公表資料によると、訂正内部統制報告書を提出し、かつて「有

-
- 11) 3線モデルは、内部統制やリスク・マネジメントを有効に機能させるため、企業の各部署が担うべき職務や各部署間の連携の在り方を示したものである。第1のラインは業務部門内での日常的なモニタリングを通じたリスク管理、第2のラインは、リスク・マネジメントやコンプライアンス等に関する管理部門における部門横断的なリスク管理、第3のラインは、内部監査部門による独立的なモニタリングである。
 - 12) リスク選好とは、全組織的なリスク管理に関して、損失の低減だけでなく、組織のビジネスモデルや個性を踏まえたうえで、事業計画の達成のために進んで受け入れるべきリスクの種類及び総量をいう。

効」であると評価していたものを、過去に遡って「開示すべき重要な不備」があり、「有効でない」と評価結果を訂正している会社は、2022年6月末時点で累計789件（2008年度～2021年度分）となっている¹³⁾。訂正事例が後を絶たないのが実状である。

このように、「開示すべき重要な不備」が訂正内部統制報告書により数多く報告されているが、内部統制の有効性の評価を適正に実施していない会社が相当数存在するのではないかと、懸念される。このことは、内部統制監査の面でも、大きな問題が投げかけられているものといえる。

そのほか、内部統制報告制度を巡っては、次のような問題点が指摘されている¹⁴⁾。

- ① 企業環境が変化しているにも拘わらず、前年と同様な手続を形式的に実施している会社や監査人が存在すること。特に、内部統制の評価の範囲が前年踏襲であり、形式的に漫然と評価している会社が多く見られる。
- ② 企業不正を防止する内部統制の中核となる「全社的な内部統制」の評価を十分に行っていない会社がある。また、「全社的な内部統制」の評価は自己監査になるため、評価の客観性が期待できない側面がある。
- ③ 評価プロセスに経営者がどの程度関与しているか不明である。すなわち、社内の特定の部署に内部統制の評価を任せ、経営者の関与が十分でない会社が存在する¹⁵⁾。
- ④ 内部統制報告書の記載内容が形式的・横並び型になっており、各企業独自の評価プロセスが不明である。

13) 2022年10月開催の企業会計審議会第22回内部統制部会の資料1, 5頁。

14) 2017年3月に日本公認会計士協会近畿会から公表された「提言集～監査の諸問題に関するアンケート結果から～」を参照されたい。

15) 弁護士の山口利昭氏は、「内部統制報告制度は経営者が自社の内部統制を評価して外部に評価結果を公表する制度であるが、本当に経営者が評価しているか……非常に疑問を持っている。」と述べられている。山口利昭「金融商品取引法における内部統制報告制度の課題と提言」日本ガバナンス研究学会『内部統制』15号41頁（2023年）。

このように、内部統制報告制度の形骸化が否めないのが実状である¹⁶⁾。財務報告に係る内部統制の整備及び運用の状況は、会社により千差万別であるが、実効性のある制度となるよう、制度上の改善策を講じていくことが喫緊の課題であると考えられる。

2. 制度の形骸化の原因

内部統制報告制度の形骸化が生じている主な原因として、下記の点を挙げることができる。

- ① 経営者による内部統制の評価（特に「全社的な内部統制」の評価）が、形式的になっていること。
- ② ダイレクト・レポーティングによる監査人の監査手法が採用されていないこと。
- ③ 内部統制報告書及び監査報告書における開示内容が画一的であり、ボーイラプレート化していること。すなわち、各会社に固有の情報が記載されておらず、投資者に対する情報提供機能が乏しいこと。
- ④ ルール違反に対する制裁措置（エンフォースメント）が実行されていないこと。すなわち、内部統制報告書の重要な虚偽記載が発覚しても、刑事責任及び民事責任が追及されていないこと。また、金融商品取引法上の課徴金制度についても、適用対象から除外されていること。

3. 監査人による内部統制監査に係る課題

すでに述べたとおり、わが国では、監査人による内部統制監査について、米国において採用されているダイレクト・レポーティングによる監査手法は採用されておらず、経営者が実施した内部統制の評価結果について監査

16) 企業会計審議会の内部統制部会の部会長である堀江正之教授は、「基準に基づく評価と監査は、約15年間にわたって大きな変更もなく継続されてきた。それゆえマンネリズムに陥っていた感は否定できない。」と述べられている。堀江正之の「内部統制基準改訂の意義」企業会計75巻6号24頁（2023年）。

を実施することとされている。すなわち、監査人は、財務報告に係る内部統制の有効性について直接に監査意見を表明するのではなく、経営者が作成した内部統制報告書の適正性について、監査意見を表明することとされている。これは、ダイレクト・レポーティングによる監査手法の採用に対して、企業側に、新たなコストが生じることへの懸念や、監査人の対応が過度になることへの懸念があったことを踏まえたものである。

しかし、現行の内部統制監査については、経営者による内部統制評価とは別に、監査人が内部統制の有効性について直接評価する二段構えの評価手法が採用されていないため、経営者が評価の対象外とした内部統制について、監査人により実効的な監査手続が実施できないという問題点がある。この点について、2022年11月に公表された日本内部統制研究学会の課題別研究部会の報告書¹⁷⁾では、「企業と独立の立場にある監査人が、直接的に企業の内部統制の評価範囲や有効性について監査することにより、厳密な評価が実施できる。」として、ダイレクト・レポーティングによる監査手法に変更すべき旨、提言している（同報告書の「提言2-2」）。

ただし、公認会計士業界は、監査責任が増大することへの懸念や、監査法人のリソースが不足していることを理由として、消極的な姿勢を示している。

内部統制報告制度が適用されてから15年余りの期間が経過しているが、内部統制監査の実効性を確保するためには、ダイレクト・レポーティングによる監査手法の採用について、真摯に検討されることが必要であると考えられる。ダイレクト・レポーティングによる監査手法の方が、インダイレクト・レポーティングによる監査手法よりも、財務諸表監査との親和性が高いのは確かである。

17) 報告書の名称は、「内部統制報告制度導入後10年を経過した実務上の課題と展望」（部会長：公認会計士の成田礼子氏）である。日本内部統制研究学会「内部統制」13号（2021年）に収録。なお、日本内部統制部会は、2022年7月に日本ガバナンス研究学会に改称されている。

2023年4月の改訂内部統制基準の前文では、ダイレクト・レポーティングを採用すべきかについては、今後検討すべき中長期的な課題の1つとされている。

ダイレクト・レポーティングによる監査手法の導入については、ハードルは高いが、今後前向きに検討されることが期待される。ダイレクト・レポーティングによる内部統制監査の基準が策定される場合には、経営者と監査人が同様の手続を二重に行わないよう配慮するなど、コスト面に配慮した効率的な監査の在り方について検討されることが必要であると思われる。

そのほか、金融商品取引法では、資本金100億円未満又は負債総額1,000億円未満の会社については、新規上場後3年間は、負担を軽減するため、内部統制監査を免除することとされている（第193条の2第2項第4号）。これは、米国のJOBS法（Jumpstart Our Business Startups Act, 新規事業活性化法）による規制緩和に倣って、2014年の金融商品取引法の改正により手当てされたものである。しかし、新規上場会社については、内部統制が十分に整備されていない虞れが高いことを踏まえると、このような取扱いには疑問が持たれる。

V 制度の運用における経営者等の責任

1. 経営者の責任

(1) 経営責任としての自覚の必要性

経営者は、適正な財務報告及びそのための内部統制の整備・運用について最終的な責任（経営責任）を有している。証券市場を通して多大な恩恵を享受している上場会社にとって、適切な財務報告を確保するための内部統制を構築し、その有効性を適切に評価することは、証券市場のガバナンスを確保するうえで、当然の社会的義務である。

経営者は、内部統制の機能及び役割について十分に認識し、適正なディ

スクロージャーに向けて健全な企業風土が醸成されるよう、誠実な姿勢で内部統制の整備及び運用に努めていくことが必要である。実効性のある内部統制システムを構築するためには、経営者の姿勢と強いリーダーシップが極めて重要である。内部統制の整備は経営そのものであり、経営者を守るための手段でもある。

財務報告に係る内部統制の整備・運用を通じてディスクロージャーの信頼性を確保することは、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ほか、企業グループ全体の経営基盤の強化にも繋がるものである。また、株主をはじめとするステークホルダーに対しても、大きな効用をもたらすものである。

企業を取り巻く環境が大きく変化し、リスクが多様化している中、リスク管理の対象領域を拡大するなど、事業活動の特性等を踏まえて、継続的に内部統制の見直しを行っていくことが求められている。経営者は、内部統制報告制度に対する「やらされ感」から脱皮し、制度を経営に有効活用していく基本姿勢を保持することが大切である。経営者は、このことを経営責任として自覚することが必要である。

近年、「優れたガバナンス」や「環境や社会に関する課題解決」を実践していかなければ、中長期的に事業を成長させていくことは困難であるとの社会意識が高まってきている。経営者は、昨今の経営環境の変化を踏まえて、能動的・前向きな姿勢で内部統制報告制度の実効的な運用に取り組むことが必要である。内部統制報告制度の枠外ではあるが、サステナビリティ等の非財務情報の開示が進展しており、「非財務情報の信頼性」を確保するための内部統制についても、適切に整備・運用していくことが求められる。

(2) 内部統制報告制度に対する意識改革

内部統制報告制度の目的（パーパス）は、財務報告に係る内部統制の評価を通じて、より良い内部統制を構築・運用することにより、財務報告の

虚偽記載を未然に防止し、投資者に対して適正な財務情報を開示することである。しかしながら、すでに述べたとおり、制度の運用を巡っては、前年踏襲型の形式的な対応を行っている会社が多くみられるなど、制度の形骸化が否めないのが実状である。会計不祥事の発覚を契機として、訂正内部統制報告書を提出し、かつて「有効」であると評価していたものを、過去に遡って「有効でない」と評価結果を訂正している会社が後を絶たないが、このような対応は、投資者の信頼を裏切る行為であり、言語道断である。

経営者は、原点に立ちかえって、企業グループ全体に、内部統制報告制度の本来のパーパスを浸透させ、制度に対する意識改革を進めていくことが必要である。

(3) 内部統制やリスク管理に関する人材の育成

近年、企業経営を巡る環境が大きく変化してきており、円安・原油高・物価上昇問題、気候変動リスクの増大など、将来予測が困難なVUCA¹⁸⁾と言われる時代を迎えている。また、経済社会のグローバル化やデジタル技術の進化が急速に進展してきている。これらに対応して、内部統制の在り方について、絶えず見直しを行っていくことが求められている。例えば、AIやブロックチェーンなど、ITの進展は、財務報告や内部統制の運用面において大きな変革をもたらしている。

このような状況を踏まえて、経営者は、内部統制（IT統制を含む）やリスク管理について知見や専門性を有する人材の育成に努めていくことが必要である。

18) VUCAは、Volatility（変動性）、Uncertainty（不確実性）、Complexity（複雑性）、Ambiguity（曖昧性）の4つの単語の頭文字をとった造語である。

2. 取締役会の責任

（1）内部統制報告書の作成手続の監視・監督

企業を取り巻く環境が厳しさを増している中、企業の成長戦略を担う取締役会の実効性を強化していくことの要請が、より高まってきている。コーポレートガバナンス・コード（2015年3月策定、2018年6月及び2021年6月一部改訂）では、取締役会の責務として、独立した客観的な立場から、経営陣・取締役に対する実効性の高い監督を行うことを求めており、モニタリング・ボード型の取締役会を志向している。また、多様なスキルや経営経験を有する独立社外取締役を選任することにより、取締役会について、モニタリング機能の発揮（監督機能の強化）を求めている¹⁹⁾。コーポレートガバナンス・コードの改訂を契機として、近年、独立社外取締役の選任割合が、急速に高まっている²⁰⁾。独立社外取締役の増員による取締役会の機能発揮は、世界的な傾向になっている。

このような状況を背景として、近年、内部統制やリスク管理を、ガバナンスの問題としてより意識して取締役会で取扱うことが重要であるとの考え方が強まってきている。取締役会は、業務執行に対する監督機関として、経営者による内部統制の整備及び運用について監督責任を有している。こ

19) コーポレートガバナンス・コードは、プライム市場上場会社は少なくとも3分の1以上の独立社外取締役を選任すべきであり、その他の市場（スタンダード市場、グロース市場）の上場会社は2名以上の独立社外取締役を選任すべきであるとしている（原則4-8前段）。また、プライム市場上場会社については、必要に応じて過半数の独立社外取締役を選任することを推奨している。その他の市場の上場会社についても、必要に応じて、3分の1以上の独立社外取締役を選任することを推奨している（原則4-8後段）。

20) 東京証券取引所の公表資料によると、2023年7月14日時点で、3分の1以上の独立社外取締役を選任している上場会社は、全体の72.3%にのぼっている。また、過半数の独立社外取締役を選任している上場会社は、全体の11.3%となっている。

のため、経営者により作成される内部統制報告書の作成プロセスについて、監視・監督することが必要である。すなわち、取締役会は、内部統制の評価部門等から定期的に報告を求め、対処すべき内部統制上の不備がないか、監視・監督することが必要である。

内部統制上の「不備」(「開示すべき重要な不備」に該当しないものを含む。)が判明した場合には、その原因を究明し、早期に是正措置を講じるよう指示し、是正状況をモニタリングしていくことが重要である。また、内部統制の実効性を確保していくうえでの諸課題について、社外取締役と情報を共有し、議論を深化していくことも大切である。

なお、取締役会は、中長期的な企業価値の向上の観点から、自社のサステナビリティを巡る取組みについて基本的な方針を作成することが求められている(コーポレートガバナンス・コード補充原則(4-2②))。このような中、有価証券報告書における非財務情報の開示内容が強化され、2023年3月31日以後に終了する事業年度から、気候変動関連情報や人的資本に関する情報(多様性を含む。)など、サステナビリティに関する情報の開示が新たに義務付けられた。これらの非財務情報は、財務情報とは異なり、フォワードルッキングな観点から開示される事項であり、不確実性を伴う将来情報が多く含まれている。現行の内部統制報告制度の枠外ではあるが、取締役会は、これらの非財務情報が信頼性のある情報として開示されるよう、モニタリング機能を発揮していくことが必要である。

(2) 「経営者による内部統制の無効化リスク」への対応

内部統制は、経営者が自らの企業をどのように規律するかというリスク管理のためのツールであり、経営者の命令及び指示が社内組織に浸透し、適切に遂行されているかどうかという点に重点がある。つまり、経営者層から社内の管理者層や担当者層に向かってのガバナンスという色彩が強いものといえる。

しかし、経営者が不当な目的のために内部統制を無視ないし無効化した

とき（例えば、重大な法令違反行為の事実について報告があったにも拘わらず、経営者がこれを無視し適切な手当てを講じなかった場合など）には、内部統制は、その機能を失うことになる。このように、内部統制には限界がある。

過去の会計不祥事を見ると、重要な会計不正の大半は、経営者の指示に基づいて行われている。経営者からの会計不正への指示について、違和感を持ちつつ、漫然と指示に従った事例が多く見られる。企業の経営が少数の者にコントロールされており、取締役会や監査役等による経営者に対する監視機能が果たされていないような場合に、粉飾決算等の不正が行われやすいものと思われる。オーナー色が強く、経営者の不正を指摘しにくい企業風土が形成されているような場合には、その傾向が顕著である。

このため、コーポレート・ガバナンスの一環として、経営者に対して牽制が働く実効的な仕組みを構築することが必要である。

第1に、取締役会や監査役会等について、経営者の職務遂行を実効性をもって監視する体制が整備されることが必要である。この場合、経営者からの独立性が確保され、経営者による暴走を阻止し得るような機能が果たされることが重要である。

第2に、内部監査部門の体制を強化し、経営者からの独立性を確保するとともに、取締役会及び監査役会等に対するデュアル・レポーティングラインを構築することが必要である。この場合、取締役会は、内部監査部門から内部監査情報の報告を受けるだけでなく、内部監査部門に対して、必要な指示や要請を出せる体制とすることが大切である。

第3に、監査役会等、内部監査部門、監査人による監査（いわゆる三様監査）の連携を高め、監査計画や不正リスクへの対応等について情報を共有することが必要である。

そのほか、実効性のある内部通報制度を、子会社を含めた企業集団全体として整備することが必要である。この場合、子会社における内部通報制度を、親会社と連携させていくことが重要である。

このように、経営者不正を抑止ないし低減していくための取組みを行っ

ていくことが求められる。

3. 監査役等の責任

監査役、監査等委員（監査等委員会設置会社の場合）又は監査委員（指名委員会等設置会社の場合）は、内部統制の整備及び運用の状況について、独立した立場から監査を実施し、監視・検証する責任を有している。すなわち、内部統制の構築・運用の番人として、その職責を十分に果たしていくことが求められている。

このため、法律や会計に精通した社外監査役等の起用や専任スタッフの増強を図り、実効性のある陣容とすることが必要である。また、日常的なモニタリングにより把握された内部統制上の問題点や対応策が、監査役等に対してタイムリーかつ適切に報告される体制が構築されることが必要である。内部監査部門との間で、監査計画や監査結果について定期的に情報交換するなど、相互の連携を確保していくことも重要である。しかしながら、監査役等の多くは、内部統制報告制度の運用に積極的に関与していないとの指摘が見られるところである。

監査役等は、このような現状を改め、その機能の発揮に向けて、実効性のある深度ある監査を実施することが必要である。すなわち、内部統制の「不備」が発見された場合、重大な事態に至らないよう適切な対応措置が講じられているかどうか、改善状況を監視していくことが必要である。

監査役等が財務報告の信頼性を確保するための内部統制の整備及び運用の状況について監視・検証していない場合には、「全社的な内部統制」の不備に該当することになる点に留意すべきである。

VI 内部統制の評価面での強化の必要性

1. 評価範囲の適切な決定

上記Ⅲで述べたとおり、2023年4月に実施基準が改訂され、経営者が内

部統制の評価範囲を決定する際には、数値基準等を機械的に適用すること
を避け、リスク・アプローチの観点から、財務報告の信頼性に及ぼす影響
の重要性を適切に勘案して判断することとされた（Ⅱ.2.(2)①、②）。

このため、環境変化や事業戦略等による潜在的な影響を十分踏まえたう
えで、不適切な会計処理が行われるリスクの大きさに着目して、評価の対
象とする事業拠点を選定することが必要である。毎年同じ評価範囲の評価
を繰り返していたのでは、評価の実効性を確保することは困難である。長
期間にわたり評価の範囲外としてきた事業拠点や業務プロセスの有無を確
認し、評価の範囲に含めることの必要性について考慮することが大切であ
る。このように、内部統制の評価の範囲外から不正による虚偽表示が生じ
ないように、評価の範囲を適切に決定することが必要である。

特に、親会社の目が届きにくい海外子会社や、非中核事業（ノンコア事業）
を営んでいる子会社などについては、会計不正が行われるリスクが高いの
が実態である。このような点を踏まえて、監査人と十分協議を行ったう
えで、評価範囲が狭くならないよう、定期的に見直していくことが求めら
れる。

2. 「全社的な内部統制」の評価の強化

内部統制基準では、「全社的な内部統制」が機能しているかどうかをま
ず評価し、その結果を踏まえて、重大な虚偽記載に繋がるリスクに着眼し
て「業務プロセスに係る内部統制」を評価することとされている。「全社
的な内部統制」は、財務報告全体に影響を及ぼす内部統制であり、内部統
制の中核となるものである。しかし、すでに述べたとおり、「全社的な内
部統制」の評価については、経営者による自己監査となるため、評価の客
観性が期待できない側面があるとの問題点が指摘されている。

金融庁の公表資料によると、「開示すべき重要な不備」があり、内部統
制が「有効でない」と評価された事例の原因として、コンプライアンス意
識の欠如、内部監査等のモニタリング体制の不備、役員への権限集中等に

よる牽制機能の無効化、海外子会社等の管理体制の不備など、「全社的な内部統制」に係る「重要な不備」が識別されている²¹⁾。

このため、「全社的な内部統制」の評価の強化に向けて、取締役会及び監査役会等の監視機能を高め、これらの機関が、制度に深く関与していくことが必要である。特に、「内部統制の基本的要素」のうち、最も重要な基本的要素である「統制環境」の評価に当たっては、形式的・表層的なものとならないよう留意していくことが求められる。

3. 評価担当部署の体制整備

財務報告に係る内部統制の評価の最終的な責任者は経営者であり、評価の計画、実施及び評価結果についての責任は経営者が負うことになる（実施基準Ⅱ.3.(1)①）。ただし、経営者がすべての評価作業を実施することは困難であり、実務上は、経営者の指揮下において内部統制の評価を行う部署が設置されている。

これらの部署は、評価の対象となる業務及び部署から独立し、評価について客観性を保つことが求められる。また、評価に必要な能力を有していることが求められる。わが国においては、経営者による内部統制報告書の作成に当たり、内部監査部門が内部統制の評価作業を担っている上場会社が多いのが実状である²²⁾。

内部監査部門は、内部統制の整備及び運用状況を調査、検討、評価し、必要に応じて、その改善を促す職務を担っている。しかし、わが国においては、内部監査部門の体制が十分でない上場会社が多いのが実状である。すなわち、一部の金融機関などを除き、多くの上場会社において、専担者の人数不足、専門能力の不足など、内部監査体制が脆弱な状況にある。ちな

21) 2022年10月開催の企業会計審議会第22回内部統制部会の資料1, 6~7頁。

22) 町田祥弘「不正リスクに対する内部監査の役割と他の監査との連携」清原健 = 武井洋一 = 三宅英貴 = 鈴木正人『会計不正の予防・発見と内部監査』238~239頁（同文館出版, 2019年）。

みに、日本内部監査協会から公表されている『2017年監査白書』によると、体制が二極化しており、専担者の数が10名未満である上場会社が全体の81.5%を占めているとのショッキングな調査結果が示されている。しかし、このような少人数では、内部監査に要求される本来の機能を果たすことは到底困難である。

2023年4月の実施基準の改訂により、「内部監査人は、熟達した専門的能力と専門職としての正当な注意を持って職責を全うすることが求められる。」との定めが追加された（実施基準I.4.(4)）。当を得た改訂である。企業を取り巻く環境変化が著しい今日、内部統制の評価を実効的に行うためには、予算上の手当てを行い、内部監査部門等の評価担当部署に専門的な知識や能力を持つ有能な陣容（公認内部監査士〔CIA〕、IT専門家など）を配置し、組織力の強化に努めていくことが必要である。また、内部統制の構築責任を有する取締役会が、評価体制の適切な構築及び機能発揮に向けて、深く関与していくことが必要である²³⁾。

なお、2023年4月の実施基準の改訂により、「内部監査人は、取締役会及び監査役等への報告経路を確保するとともに、必要に応じて、取締役会及び監査役等から指示を受けることが適切である。」との定めが追加された（実施基準I.4.(4)）。しかし、内部監査部門は監査役会の指揮下にはなく、監査役会の手足となって活動する組織ではない。監査役に、内部監査部門に対して「指示をする」という強い権限を認めることについては、違和感が持たれる。

23) 詳細については、兼田克幸「コーポレート・ガバナンスの強化と内部監査」野田博＝大杉謙一＝小宮靖毅『商事立法における近時の発展と展望：丸山秀平先生古稀記念論文集』（中央経済社、2021年）を参照されたい。

Ⅶ 開示内容等の強化の必要性

1. 内部統制報告書の開示内容の強化

(1) 各会社独自の開示事項の追加

すでに述べたとおり、内部統制報告書については、開示内容が画一的であり、ボイラープレート化しているため、投資者に対する情報提供機能が乏しいという問題点が指摘されてきている。

2023年4月の内部統制基準の改訂では、経営者が内部統制の評価の範囲を決定する際に、適切なりスク・アプローチを徹底するとともに、評価範囲を決定した「根拠」を記載することとされた。具体的には、「財務報告に係る内部統制の評価の範囲」の記載に関して、次の事項について、決定の判断事由を含めて記載することとされた（内部統制基準Ⅱ.4.(4)①）。

- ① 重要な事業拠点の選定において利用した指標とその一定割合
- ② 評価対象とする業務プロセスの識別において、企業の事業目的に大きく関わるものとして選定した勘定科目
- ③ 個別に評価対象に追加した事業拠点及び業務プロセス

この点を踏まえて、2023年6月に内部統制府令及びガイドラインが改正され、評価範囲を決定した「根拠」について具体的に記載することとされた（第一号様式「記載上の注意」(7)d、第二号様式「記載上の注意」(8)d、ガイドライン4-4）。

また、記載内容がボイラープレート化していることを踏まえ、2023年8月に、「内部統制報告制度におけるQ&A」が改訂され、従来示されていた「内部統制報告書の記載例」が削除された。

これらは、たいへん意義深い改正であり、前向きな開示がなされることが期待される。

しかし、内部統制の在り方は、各会社の事業特性等により異なる。このため、各会社の取組みが分かるよう、下記の事項についても、開示すべき

事項として追加されることが望まれる。

- ① 財務報告に係る内部統制の整備及び運用に関する基本方針
- ② 内部統制の有効性の評価に当たって特に留意した事項

(2) 「開示すべき重要な不備」がある場合の開示内容の強化

現行の内部統制府令では、「開示すべき重要な不備」がある場合には、「開示すべき重要な不備の内容」及び「事業年度末までに是正されなかった理由」を記載することとされている（第一号様式「記載上の注意」(8)c, 第二号様式「記載上の注意」(9)c）。また、事業年度の末日後に「開示すべき重要な不備」を是正するために実施された措置がある場合には、付記事項として、その内容を記載することとされている（第一号様式「記載上の注意」(9)b, 第二号様式「記載上の注意」(10)b）。

しかし、これらに加えて、次の事項についても併せて開示し、投資者に対して十分に説明責任を果たすことが必要であると考えられる。

- ① 「開示すべき重要な不備」の発生原因
- ② 是正のための今後の対応方針

2. 訂正内部統制報告書の開示内容の強化

すでに述べたとおり、「開示すべき重要な不備」が当初の内部統制報告書ではなく、会計不祥事等が発覚した後に、訂正内部統制報告書により過去に遡って報告される事例が後を絶たない。しかし、事後的に内部統制の有効性の評価が訂正される場合には、訂正内部統制報告書において、訂正の経緯や理由等が十分開示されることが重要である（2023年4月の改訂内部統制基準の前文三）。このことを踏まえ、2023年6月に内部統制府令が改正され、訂正内部統制報告書において、次の事項を記載することとされた（11条の2第3項、17条3項）。

- ① 「開示すべき重要な不備」の内容
- ② 「開示すべき重要な不備」を是正するために実施された措置の内容、

当該措置による「開示すべき重要な不備」の是正の状況

- ③ 評価結果を訂正した経緯
- ④ 訂正の対象となる内部統制報告書に「開示すべき重要な不備」の記載がない理由

「有効」から「開示すべき重要な不備」があり、「有効でない」に、遡って評価結果が訂正されることは、投資者の信頼性を大きく損なう事態である。このため、「当初の内部統制報告書において「有効」として判断していた理由」や「訂正に至った根本原因」が明確に記載されることが必要である。すなわち、開示面で十分な説明責任を果たすことが求められる。これらの開示内容の強化は、これまで行われてきた安易な実務に対して、一定の抑止効果があるものと期待される。当局により、訂正内部統制報告書の受理時に審査が行われることも必要であると考えられる。

訂正内部統制報告書が提出されるケースとして、次の2つが想定される。

- ① 内部統制の「開示すべき重要な不備」を、経営者が意図的に隠べいしていた場合
- ② 内部統制の評価や監査人の監査が形式的であり、経営者が内部統制の「開示すべき重要な不備」を認識していなかった場合

いずれのケースであるかにより、訂正内部統制報告書において開示すべき内容は、当然であるが、大きく異なることに留意する必要がある。

3. 訂正内部統制報告書に対する監査の存り方

現行の内部統制監査では、当初の内部統制報告書では「有効である」と評価され、これに対して無限定適正意見を表明していた場合において、後日、会社が「開示すべき重要な不備」があるとして訂正内部統制報告書を提出したとしても、訂正内部統制報告書に対する監査証明は不要とされている（内部統制府令ガイドライン1-1）。これは、訂正内部統制報告書が提出されたからと言って過去に遡って内部統制監査を実施することは現実的でないこと、などがその理由とされている²⁴⁾。

しかし、当初の内部統制報告書における経営者の評価結果に対して、監査人が無限定適正意見を表明していた場合、監査意見の表明に問題点があった点は否めない。現行の内部統制報告制度では訂正内部統制報告書に対する監査証明は求められていないが、訂正内部統制報告書についても、監査人が記載内容の適正性を検証し、監査意見を表明するよう改められるべきである。その場合、当初の内部統制報告書における評価結果に対して無限定適正意見を表明していた理由が、付記事項として記載されることが望まれる。

訂正内部統制報告書に対する監査人の関与の在り方については、2023年4月の改訂内部統制基準の前文において、今後検討すべき中長期的な課題の1つとされており、前向きな検討が期待される。

VIII エンフォースメントの強化の必要性

1. 内部統制報告書の虚偽記載罪の追及

金融商品取引法では、内部統制報告書及び訂正内部統制報告書の重要な事項に虚偽の記載のあるものを提出した者には、5年以下の懲役若しくは500万円以下の罰金、又はその両方を科し（第197条の2第6号）、法人には、5億円以下の罰金を科すこととされている（第200条第1項第2号）。ただし、刑事罰は、行為者に故意があることが適用要件である。

しかし、これまで、内部統制報告書を提出した経営者が、内部統制報告書の虚偽記載罪で刑事告発された事例はない。その理由は定かでないが、内部統制報告書に意図的な虚偽記載があったことの立証（故意の立証）について、ハードルが高いことがその一因であると思われる。また、有価証券報告書の虚偽記載に加えて、内部統制報告書の虚偽記載にまで立証負担

24) 町田祥弘「内部統制報告制度の改訂について」『ディスクロージャー&IR』25巻74頁（2023年）。

を負うメリットがないとの検察当局の判断が働いている可能性もあると思われる。

有価証券報告書の虚偽記載罪（第197条第1項、第207条第1項）と内部統制報告書の虚偽記載罪との間には、①行為者の類似性、②犯意の類似性・連続性という、共通性がある。しかし、双方は保護法益を異にしている。このため、異質的包括一罪という取扱いにはならないものと考えられる。つまり、有価証券報告書の虚偽記載罪と内部統制報告書の虚偽記載罪との併合罪が成立するものと考えられる。

異質的包括一罪は、保護法益の同一性に着目し、犯罪の構成要件は異なるが、包括的に一罪として把握される犯罪を意味する。異質的包括一罪として取扱われる場合には、法定刑がより重い、有価証券報告書の虚偽記載罪に吸収されることになる。他方、併合罪が成立する場合には、有罪になった場合の量刑が重くなる。

内部統制に「開示すべき重要な不備」があるにも拘わらず、経営者が意図的に隠ぺいして内部統制報告書を提出した場合には、併合罪が成立する可能性が高く、内部統制報告書の虚偽記載罪が追及されるべきである。ただし、刑事罰は、対象者に与える影響が極めて大きい。このため、金融商品取引法上の他の罰則規定と同様、刑事罰を科すほどの重大性や悪質性があるかどうか十分に検討され、抑制的に運用されることが必要である。

重大な会計不祥事が発生した場合において、証券取引等監視委員会が、有価証券報告書の虚偽記載罪に加えて、内部統制報告書の虚偽記載罪についても併せて刑事告発することになると、その社会的なインパクトは甚大である。

2. 課徴金制度の見直し

(1) 制度の現状

金融商品取引法上の課徴金制度は、違反行為の抑止を図るため、同法上の一定の規定に違反した者に対して、金銭的負担を科す行政上の措置であ

る。課徴金制度は、2004年6月の証券取引法の改正により創設された制度であり、証券取引等監視委員会において、インサイダー取引、株価操縦、有価証券報告書の虚偽記載などについて、厳格な課徴金調査が実施されている²⁵⁾。

課徴金制度は、刑事罰を科すほど重大性のない法令違反行為が基本的に対象とされている。また、課徴金の水準については、違反者が違反行為によって不当に得た経済利得相当額を基準として、対象行為ごとに算定方法が法定されている。刑事責任の場合と異なり、嫌疑者に対する故意の立証が不要であり、簡易な手続により課徴金を課することができる点に特徴がある。

しかし、内部統制報告書の重要な虚偽記載については、課徴金制度の対象から除外されている。このため、内部統制報告書の記載内容に虚偽記載があっても、エンフォースメントが実行されていない。

(2) 見直しの必要性

内部統制報告書に「開示すべき重要な不備」がある旨の評価結果が記載されると、適正な財務報告が担保されないため、提出会社の株価は下落するものと予想される。財務情報に係る内部統制に「開示すべき重要な不備」があるにも拘わらず、内部統制報告書に「有効」である旨記載されると、投資者の投資判断を大きく誤らせることになるほか、開示会社は、株価下落の回避により経済的利得を得ることになる。

このため、内部統制報告書の重要な虚偽記載（刑事罰を科すほどの悪質性がないもの）についても、課徴金制度の対象とすることが必要であると考えられる。課徴金制度の対象とされれば、証券取引等監視委員会において、内部統制報告書の虚偽記載について調査が行われることになり、抑止力が

25) 有価証券報告書などの継続開示書類の虚偽記載については、2005年6月の証券取引法の改正により、課徴金制度の対象として追加された経緯がある。

強く働くことになる。その効果は、絶大である。

ただし、制度化する場合には、課徴金の算定基準（違反者の経済的利得相当額）をいかなる基準にするかが論点になるものと思われる。有価証券報告書及び内部統制報告書の双方に重要な虚偽記載がある場合、有価証券報告書の虚偽記載に係る課徴金の額を、一定割合増額する制度（課徴金の加算制度²⁶⁾）を適用することも一案として考えられる。

ちなみに、米国では、1933年証券法（The Securities Act 1933）及び1934年証券取引所法（The Securities Exchange Act 1934）の規定により、民事制裁金（civil money penalty）の制度が設けられている。民事制裁金の制度は、わが国における課徴金制度と類似した制度であり、SEC（証券取引委員会）に提出される開示書類全般の不実記載や不公正取引について適用される行政上の制裁措置である²⁷⁾。SECにより厳格な運用が行われており、内部統制報告書の虚偽記載（すなわち、財務報告に係る内部統制の構築義務違反）についても、民事制裁金が課されてきている。

3. ソフトローによる市場規律の強化

内部統制報告制度の実効性を高めていくことは、証券市場の秩序維持や決算短信の適正性を確保するうえでも重要である。

しかし、下記の場合には、決算短信の適正な開示が担保されなくなる。

- ① 内部統制報告書において、「開示すべき重要な不備」があり、内部統制が「有効でない」旨の記載があったとき
- ② 内部統制に「開示すべき重要な不備」があったとして、過去に遡って

26) 現行の課徴金の増額制度では、違反行為から5年を経過しないうちに、新たな課徴金の納付命令を受けた場合には、より強い抑止が必要であるため、課徴金の額を1.5倍に増額することとされている（第185条の7第12項）。

27) 民事制裁金は原則として国庫に納められるが、被害者に分配することも認められている。違反行為の重大性により、第1段階から第3段階までの民事制裁金の上限額が決められている。

訂正内部統制報告書が提出された場合

このため、市場規律を強化する観点から、これらの場合には、有価証券上場規程に基づく「改善報告書」及び「改善状況報告書」を提出するよう、証券取引所において対応されることが望まれる。

ちなみに、現行の有価証券上場規程では、「改善報告書」及び「改善状況報告書」は、次のいずれかに該当した場合であって、改善の必要性が高いと認められるときに提出することとされている（第504条、第505条）。

- ① 適時開示等に関する規定に違反したとき
- ② 企業行動規範の「遵守すべき事項」（業務の適正性を確保するために必要な体制整備など）に関する規定に違反したとき

なお、「改善状況報告書」は、「改善報告書」の提出から6カ月経過後、速やかに証券取引所に提出することが求められている。改善報告書においては、その経緯及び改善措置を開示することとされている（第504条）。また、改善状況報告書においては、改善状況の実施状況及び運用状況を開示することとされている（第505条）。

ソフトローの面においても、上記の点について、前向きに検討されることが必要と考えられる。

IX おわりに

本稿では、内部統制報告制度の運用面での問題として、①内部統制報告書について事後的な訂正事例が後を絶たない点、②評価の範囲が前年踏襲で形式的に漫然と評価している会社が多い点、③「全社的な内部統制」の評価が十分でない会社が見られる点、④評価プロセスに経営者がどの程度関与しているか不明である点、⑤内部統制報告書の記載内容が形式的・横並び型であり、各企業独自の評価プロセスが不明である点を挙げた。

また、内部統制報告制度が形骸化している主な原因として、①経営者による内部統制の評価が形式的になっていること、②ダイレクト・レポー

ティングによる監査人の監査手法が採用されていないこと、③内部統制報告書及び監査報告書における開示内容がボイラープレート化していること、④ルール違反に対するエンフォースメントが実行されていないことを指摘した。

そのうえで、制度の実効性を確保するための対応策について、幾つかの提言を行った。

提言のうち、Ⅷで述べた「エンフォースメントの強化」については、特に重要である。すなわち、内部統制報告制度の実効性を高めていくためには、内部統制報告書の虚偽記載に対する制裁措置（エンフォースメント）を強化し、ルール違反に対して抑止力を働かせていくことが必要である。わが国においては、内部統制報告書に重要な虚偽記載があっても、刑事責任や民事責任が追及されていないほか、課徴金制度についても、法令上適用対象外とされている。

このため、内部統制の評価及び開示について会社側に緊張感がなく、制度の運用が甘くなっている側面が否めない。内部統制報告書に虚偽記載があり、評価結果について、事後的に「有効」から「有効でない」に遡って訂正されても、当局（金融庁及び証券取引等監視委員会）による調査はほとんど実施されていないのが実状である。

ダイレクト・レポーティングによる監査手法についても、今後、前向きに検討されることが望まれる。米国においては、監査人が財務報告に係る内部統制の有効性について直接監査意見を表明するダイレクト・レポーティングによる監査手法が採用されており、内部統制監査に係る会計事務所の品質管理に関して、PCAOB（Public Company Accounting Oversight Board：公開会社会計監督委員会）²⁸⁾により、厳格な報告聴取や検査が実施されている。他方、わが国では、歴史や文化の違いはあるものの、インダイレクト・

28) PCAOBは、企業改革法（SOX法）に基づき2002年に設立されたSEC（証券取引委員会）の監督下にある非営利組織である。

内部統制報告制度を巡る諸課題及び実効性確保のための対応策（兼田）

レポーティングによる監査手法が採用されており、監査の実効性について疑問視する声も聞かれる。金融庁の公認会計士・監査審査会においては、内部統制監査に係る会計事務所の品質管理について、これまで、報告聴取や検査はほとんど実施されてきていない。

内部統制報告書の実効性を確保するためには、経営環境の変化を先取りした経営者の前向きな取組みが重要である。また、違反行為の発生を防止するため、抑止力が働く制度に改めていくことが必要である。違反行為があった場合には、開示会社及び監査人の責任が厳しく追及されるべきである。

内部統制報告制度の実効性向上に向けて、制度面等において、真摯な検討が行われることが望まれる。

（北海道大学名誉教授）