



金融庁、虚偽記載問題 への対応策公表

制度調査部
吉井 一洋

自主点検の要請と金融審での検討を決定

【要約】

金融庁は11月16日に、『ディスクロージャー制度の信頼性確保に向けた対応について』を発表した。同ペーパーでは、一連の虚偽記載問題により低下したディスクロージャー制度の信頼性を回復するため、以下の対応をとることとしている。

有価証券報告書の審査体制の見直し

12月17日を期限とする開示企業の自主点検

公認会計士等に対する監督強化

内部統制の経営者による評価・監査法人による監査や課徴金制度導入などについて、金融審議会での検討を開始する。

各証券取引所への対応の要請

このうち、金融審議会での検討結果は、2004年度内には、報告される模様である。

金融庁は、11月16日『ディスクロージャー制度の信頼性確保に向けた対応について』と題するペーパーを発表した。西武鉄道や日本テレビなどの虚偽記載問題により低下したディスクロージャー制度の信頼性を回復するための措置が盛り込まれている。

金融庁が公表したペーパーの原文は6ページのとおりである。以下では各項目について若干の説明を加える。

1. 有価証券報告書等の審査体制の見直し

(1) 来年7月から有価証券報告書等の虚偽記載等に係る検査・報告徴求権限を関東財務局から証券取引等監視委員会に移管する。

現在は、有価証券報告書等の提出企業や公認会計士等に対し報告又は資料の提出を命じたり、提出企業を検査する権限は、金融庁長官から関東財務局に委任されている。有価証券報告書等の開示書類の審査も金融庁から財務局に委任されている。

しかし、財務局で実際に有価証券報告書等の審査に従事しているのは50名前後と推察される。有価証券報告書だけでも、その提出企業数は4,575社(2003年の有価証券報告書受案件数。外国会社をあわせると4,804社)ある。担当者を50名前後とした場合、1名あたりの担当企業は90社(外国会社をあわせると96社)程度となる。

これに対し、米国のSECでは、内部の企業金融局で各企業のアニュアルレポートの審査、法令解釈の提示などを行っている。SEC自身の2003年度の年次報告書によれば、アニュアルレポートの提出企業は2,975社なのに対し、企業金融局の人員は341名(登録・情報サービス部の92名を加えると433名)である。これらの人員全てが審査を行っているとは仮定すると、1名あたりの担当企業数は10社未満であり、わが国の10分の1程度の負担ですんでいることになる。^{注1}

金融庁の対策では、有価証券報告書等の審査体制を強化するために、2005年7月から、虚偽記載に係る検査・報告徴求権限を関東財務局から証券取引等監視委員会に移管することとしている。

証券取引等監視委員会が、証券取引の検査や犯則事件の調査権限だけでなく、ディスクロージャー制度に係る検査・権限を持つようになり、証券市場に係る検査・調査権限が同委員会に集約されること自体は方向性として望ましい。しかし、証券取引等監視委員会は、おそらくは人員不足から、証券取引の検査や犯則事件の調査についても財務局に委ねている。したがって、監督当局による記載内容の審査を実効性のあるものとするためには、単に検査・報告徴求権限を移管するだけでなく、有価証券報告書等の審査の人員を、米国のSEC並みに強化していく必要がある^(注2)。

(注1)米国のSECは、他の行政機関等からは独立した機関である。約3,100名のスタッフを有し、証券市場のルールの立案・制定、検査、監督を一つの機関で担当している。

(注2)わが国の場合、証券市場のルールの立案・制定、検査、監督を、一つの機関ではなく、複数の機関で担当している。金融庁の総務企画局、証券会社等の検査(財務の健全性)を検査局、監督を監督局が行い、証券取引等監視委員会が証券取引の検査や犯則事件の調査を行っている。さらに財務局が金融庁や証券取引等監視委員会から委任を受けて業務を行っている。いずれも独立の機関ではなく、金融庁は内閣府、証券取引等監視委員会は金融庁、財務局は財務省に属する。金融庁は銀行・保険等に関する企画・立案、財務局は地方金融機関に関する検査・監督も合わせて行っている。人員は、証券取引等監視委員会が237名、財務局で証券取引の検査や犯則事件の調査を行う証券取引等監視官が204名(いずれも2004年度予算に基づく定員)。有価証券報告書等の審査を50名前後とすると、合計で500名程度となる。金融庁で企画・立案・検査・監督を行うスタッフを合わせても、米国SECよりスタッフはかなり少ないと思われる。

(2) 開示義務違反等に係る情報収集の強化を図るため、ディスクロージャー・ホットラインを開設する。

2004年11月16日付で、ホットラインが開設されている。

(3) 開示書類にかかる分析能力の向上に向け、EDINET(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)の機能充実、特にXBRL(財務情報を効率的に処理するためのコンピュータ言語)化に向けた動きを加速する。このため、関係諸団体による「EDINETの高度化に関する協議会」を発足させる。

XBRL(eXtensible Business Reporting Language)とは、財務諸表の作成・流通・利用が容易となるようにXML技術を用いて標準化された財務報告等用のコンピュータ言語をいう。XBRLによる財務データの標準化が進めば、財務情報を一元管理し、有価証券報告書、決算短信、IR用資料などに容易に転換できるようになる。これにより提出先や内容に応じたデータの再入力が必要なくなる。

「EDINETの高度化に関する協議会」は11月24日に第1回が開催された。構成メンバーは、東京証券取引所、大阪証券取引所、日本証券業協会、ジャスダック、日本公認会計士協会、財務会計基準機構、日本経済団体連合会、日本証券アナリスト協会、国税庁、日本銀行及び金融庁である。

2005年夏までのできるだけ早い時期に、具体的な作業計画を策定することを目途としている。

(4) 全開示企業に対し、株主の状況等についての開示内容を自主的に点検し、必要があればすみやかに訂正報告書等の提出を行うよう、各財務局を通じて指示する。

上場会社、ジャスダック上場会社のみならず、募集・売出し等の際に有価証券届出書等を提出した会社、株式の所有者数が500人以上の会社(資本金5億円未満の会社を除く)は、有価証券報告書や半期報告書の提出義務がある。金融庁は、このような開示企業全てに対して、「株主の状況等」について自主的に点検するよう、財務局を通じて指示している。

今回は、有価証券報告書等の記載内容全ての再チェックを求めているわけではなく、あくまで「株主の状況」に関連する部分の再チェックを求めている。「株主の状況」を訂正した結果、「関係会社の状況」、「経理の状況」など他の項目についても修正が必要となる場合もある。例えば、開示企業に新たに親会社・その他関連会社が登場し、「関係会社の状況」の修正が必要となったり、「関連当事者の取引」など財務諸表の注記項目の修正が必要となる場合がある(新たに親会社・その他関連会社に該当することになった会社側の有価証券報告書等で連結財務諸表の修正が必要となる場合もありうる)。さらに、「株主の状況」のチェックに関連して、開示企業が保有するグループ内企業の株式の保有比率や保有金額についても虚偽記載があることが判明し、附属明細表である有価証券明細表の修正が必要となったり、新たに子会社・関連会社が登場し、「関係会社の状況」の修正が必要となったり、開示企業の連結財務諸表の修正が必要となるケースも考えられる。

再チェックの対象は直近の有価証券報告書等に限定しておらず、過年度のものも含む。公衆の縦覧に供しているもの(有価証券報告書の場合は、公衆の縦覧の期間は5年間)は対象となる。まずは、直近の有価証券報告書等を再チェックし、必要があれば過年度に遡ってチェックすることになる。

再チェックの期間は12月17日までとなっているが、再チェックの結果、株主の状況に関連する部分について訂正が必要な場合は、12月17日を待つことなく、速やかに訂正報告書を提出する必要がある(注)。再チェックをした結果、訂正の必要が認められなかった場合は、12月17日までにその旨を管轄の財務局に文書で回答しなければならない。

訂正の必要が無かった旨を回答する際には、「株主の状況」やこれに関連する「経理の状況」、「その他の項目」についての点検の方法を記載するよう求めている。

(注)訂正報告書は遅くとも12月17日まで提出すべきと思われるが、再チェックの結果、株主の状況に関連する部分について再チェックした結果、訂正内容が連結財務諸表の修正など大掛かりなものとなり、12月17日までの提出が困難な場合は、それより後の提出が認められることもありえよう。

2. 公認会計士等に対する監督

(1) 開示会社の有価証券報告書等において、監査人の監査体制や監査継続年数についての開示を検討する。

2004年4月1日から施行された改正公認会計士法では、監査の独立性と客観性を維持するため、以下を定めている。

コンサルティング業務などの監査証明業務以外の業務から継続的に報酬を受けている場合、その企業に対して監査証明業務を行ってはならない。(監査証明業務と非監査証明業務の同時提供の禁止)

同じ公認会計士(個人の公認会計士又は監査法人内部の同一の公認会計士)は、同一の大会社等^注に対して、原則として7年間継続して監査証明業務を行ってはならない。(同一の大会社等に対する継続的監査の制限)

(注)大会社等とは、以下をいう。

- ・商法特例法上の大会社(資本金5億円以上又は負債総額200億円以上の株式会社)で、資本金100億円未満かつ負債総額1000億円未満の会社
- ・証券取引法監査対象会社
- ・銀行、長期信用銀行
- ・保険会社
- ・信金中金、全国労働金庫連合会、全国信用協同組合連合会、農林中金、日本郵政公社など

公認会計士が大会社等の監査証明を執行する際には、他の公認会計士又は監査法人と共同で行うが、他の公認会計士を補助者として使用しなければならない。(単独監査の禁止)

公認会計士が会社等の財務書類について監査証明業務を行った場合には、当該監査の翌会計期間末までその会社等の役員等に就任してはならない。監査法人出身者(関与社員)が被監査会社の役員等になった場合には、翌会計期間末まで当該監査法人はその会社に監査証明業務を行ってはならない。(公認会計士の就職制限)

実際、西武鉄道では、2人の個人の公認会計士が長期間にわたって監査を行っていたことが、問題点として指摘されている。

金融庁では、市場の評価を通じて監査の独立性や客観性を維持するため、監査体制や監査継続年数の開示を検討することとしている。

- (2) 公認会計士・監査審査会において、**個人会計士の行う監査が品質管理の観点から問題を生じていないか、長期間監査を継続している監査人について、独立性、品質管理の観点から問題を生じていないか等に留意したモニタリングを実施する。これらに重点を置いた品質管理レビューを日本公認会計士協会に要請する。**

改正公認会計士法により、従来の公認会計士審査会は、公認会計士・監査審査会に改組された。

公認会計士・監査法人の内部管理や審査体制については、日本公認会計士協会が「品質管理レビュー制度」で自主的な指導・監督を行ってきた。改正公認会計士法により、この「品質管理レビュー」は法制化され、公認会計士・監査審査会がそのモニタリングを行うこととされている。

西武鉄道のケースでは、2人の個人の公認会計士が長期間にわたって監査を行っていたことが虚偽記載につながったとの指摘もある。そこで、金融庁では、「品質管理レビュー」とそのモニタリングにおいて、個人の公認会計士や長期間監査を継続している監査人の監査の質について重点的にチェックするよう求めている。

3. 開示制度の整備

ディスクロージャー制度について審議する金融審議会第一部会ディスクロージャー・ワーキング・グループでは、以下の(1)~(4)について検討し、今年度内(2005年3月末まで)には、とりまとめを行う予定である。

- (1) 財務報告に係る内部統制の有効性に関する経営者による評価と公認会計士等による監査のあり方

米国では、内部統制に関しては、サーベインズ=オクスリー法及び関連規則により、最高経営責任者(CEO)と財務担当取締役(CFO)に対して、以下を義務づけている。

内部統制を構築・維持する責任を負っていることなどを証明(certification)^(注6)する旨をアニュアルレポート等の中で記載し、署名すること

財務報告に関する内部統制の有効性を決算期末時点で評価し、その結果等を記載した内部統制報告書を年次報告書(アニュアルレポート)^(注)に含めること。内部統制報告書に関しては、当該会社の財務諸表の監査を担当する独立した監査人による証明・報告が求められる。

(注) 四半期報告書は対象外とされている。

わが国でも、「有価証券報告書等の記載内容が適正であることを確認」する書類を有価証券報告書の添付書類として提出する際の記載項目の例示として、「確認を行うに当たり、財務諸表等が適正

に作成されるシステムが機能していたかを確認した旨及びその内容」という内部統制に関する項目が挙げられている。しかし、そもそも添付書類の提出が任意であり、自主的に提出する際にもこの項目の記載が明確に義務付けられているわけではない。監査法人の監査対象にもなっていない。

財務報告に関する内部統制の有効性について、経営陣に対して、その評価と結果の開示を求めれば、体制が整っていない企業は、作成している財務諸表等の信頼性が低いと評価を市場から受けることになる。したがって、経営者は、市場による低い評価を回避するため、自主的に適正なディスクロージャーを行うための内部統制の強化・整備に取り組むことになる。さらに、監査法人による監査やレビューを義務づければ、財務報告に関する内部統制について、外部の目によるチェックが導入されることになる。

適正な開示が行われるためには、そのための体制整備が不可欠であり、「有価証券報告書等の記載内容が適正であることを確認」の義務付けと併せて、上記のような開示と監査等を義務づけることが望まれる。

(2) 継続開示義務違反に対する課徴金制度のあり方

2004年6月9日の証券取引法改正により、2005年4月1日から、「課徴金制度」が導入される。「課徴金制度」とは、法令違反者に対して、行政上の措置として、金銭的な負担を課す制度である。刑事裁判手続きを経ず、より簡易な審判手続きにより、課すことができる。

既に、有価証券届出書（訂正届出書、添付書類を含む）の虚偽記載を行った発行者に対しては課徴金が課されることとされている。しかし、有価証券報告書・半期報告書等の継続開示書類の虚偽記載については、課徴金は課されない。そこで、これらの継続開示書類についても、課徴金制度を導入することが検討される。

募集・売出し時の発行開示だけでなく、その後の継続的な開示も投資家にとっては重要であり、継続開示においても課徴金制度の導入が望まれる。

(3) コーポレート・ガバナンスに関する開示の充実のあり方

有価証券届出書、有価証券報告書等では、コーポレート・ガバナンスの状況について開示が義務づけられている。開示項目として以下が例示されている。

会社の機関の内容 内部統制システムの状況 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）
監査報酬の内容（監査証明に係る報酬とそれ以外の報酬）

検討項目として、内部監査の組織・人員・手続き、会計監査人の監査体制・監査継続年数等、内部統制や監査体制に関する項目が挙げられている。

(4) 親会社が継続開示会社でない場合の親会社情報の開示の充実のあり方

親会社が未公開会社で、有価証券報告書等の提出義務のない会社である場合、子会社が有価証券報告書を提出していても、親会社の財務内容等は開示されておらず、その実態を把握することはできない。例えば、西武鉄道の場合はコクド、日本テレビの場合は読売新聞グループ本社について、子会社の有価証券報告書等では、財務情報を始め詳細な情報は開示されていない。

親会社として開示企業に重要な影響力を持つにもかかわらず、親会社の実態が把握できないのでは、投資家への情報開示としては不十分である。

既に、東京証券取引所は上場会社に対して、その親会社等（実質支配力基準に基づく親会社、あるいは開示会社が影響力基準（実質基準）に基づくとその会社の関連会社に該当する会社）に関する以下の情報の開示を求める方針を公表している。

上場会社は、その親会社等が有価証券報告書に準じて作成し東証が適当と認めた書類を、各事業年度ごとに提出する。

上場会社は、親会社等に関する事実等の会社情報のうち、自社の経営に重大な影響を与えるものを、投資者に対し適時・適切に開示する。

ワーキンググループでは同様の情報を、親会社が継続開示会社でない、全ての有価証券報告書等の提出会社に対して、求めていくことなどが検討されるものと思われる。

4. 市場開設者に対する要請

既に、東京証券取引所は、11月16日に、会社情報の適時・適切な開示の確保等に向けた、上場制度の見直しを公表している。

金融庁は、他の証券取引所に対しても、対応を要請している。

ディスクロージャー制度の信頼性確保に向けた対応について

10月中旬以降、証券取引法上のディスクロージャーをめくり、不適正な事例が相次いで判明している。これは、ディスクロージャー制度に対する国民の信頼を揺るがしかねない事態であると認識しており、ディスクロージャー制度に対する信頼性の確保に向け、以下の方策を強力に推進していくものとする。

1. 有価証券報告書等の審査体制

- (1) 来年7月から有価証券報告書等の虚偽記載等に係る検査・報告徴求権限を関東財務局から証券取引等監視委員会に移管する。
- (2) 開示義務違反等に係る情報収集の強化を図るため、ディスクロージャー・ホットラインを開設する。
- (3) 開示書類にかかる分析能力の向上に向け、EDINET（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）の機能充実、特にXBRL（財務情報を効率的に処理するためのコンピュータ言語）化に向けた動きを加速する。このため、関係諸団体による「EDINETの高度化に関する協議会」を発足させる。
- (4) 全開示企業に対し、株主の状況等についての開示内容を自主的に点検し、必要があればすみやかに訂正報告書等の提出を行うよう、各財務局を通じて指示する。

2. 公認会計士等に対する監督

- (1) 開示会社の有価証券報告書等において、監査人の監査体制や監査継続年数についての開示を検討する。
- (2) 公認会計士・監査審査会において、個人会計士の行う監査が品質管理の観点から問題を生じていないか、長期間監査を継続している監査人について、独立性、品質管理の観点から問題を生じていないか等に留意したモニタリングを実施する。このためこれらに重点を置いた品質管理レビューを日本公認会計士協会に要請する。

3. 開示制度の整備

開示制度をめぐる、金融審議会第一部会ディスクロージャー・ワーキング・グループにおける検討の中で、以下の事項について検討を要請する。

- (1) 財務報告に係る内部統制の有効性に関する経営者による評価と公認会計士等による監査のあり方
 - (2) 継続開示義務違反に対する課徴金制度のあり方
 - (3) コーポレート・ガバナンスに関する開示の充実のあり方(内部監査の組織・人員・手続き、会計監査人の監査体制・監査継続年数(再掲)等)
 - (4) 親会社が継続開示会社でない場合の親会社情報の開示の充実のあり方
- 4.市場開設者に対する要請会社情報の適時・適切な開示の確保等に向け、各証券取引所においても、上場規則の見直しなど所要の措置が講じられるよう、各市場開設者に対応を要請する。