

金融庁の虚偽記載問題対応策(第二弾)

制度調査部
吉井 一洋

2005年3月期以降の継続開示充実と審査体制強化

【要約】

金融庁は2004年12月24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(第二弾)について』を発表した。第二弾では、以下の対策が挙げられている。

全開示企業の自主点検を受けた対応

有価証券報告書等の審査体制の整備

開示書類のXBRL化

開示制度の整備(内部統制の有効性評価、課徴金制度、コーポレート・ガバナンス情報の開示、非公開の親会社情報の開示)

公認会計士等に対する監督(監査基準の見直し等)

各証券取引所等への対応の要請

2005年1月28日には企業会計審議会が開催され、部会を設けて内部統制の有効性評価、監査基準の見直しを検討する方針が示されている。

金融庁は、2004年12月24日『ディスクロージャー制度の信頼性確保に向けた対応(第二弾)について』を発表した。

2004年11月16日に公表した『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』(以下「第一弾」)では、2004年12月17日を期限に有価証券報告書等の自主点検を求めていた。第二弾は、この自主点検の結果と、第一弾で公表された対策に関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・グループの報告^(注1)などを踏まえ、とりまとめられたものである。

(注1)2004年12月24日の金融審議会第一部会で報告、同27日に公表

さらに、2005年1月28日には、企業会計審議会が開催され、第二弾で今後の課題とされた内部統制の評価や監査基準の見直しを検討するため、内部統制部会、監査部会を設けることが決定されている。

以下では、2004年12月24日の金融庁の第二弾の対応策の内容についてとりまとめる。

1. 全開示企業の自主的 point 点検を受けた対応

2004年11月16日の第一弾の対応策では、全開示企業^(注2)に対して、12月17日までに、有価証券報告書等の記載内容のうち「株主の状況等」について自主的に点検するよう、財務局を通じて要請した。

(注2)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)

この結果、12月17日より遅れて提出した企業を含め、2004年12月22日までに、点検を要請した4,543社のうち525社が訂正報告書を提出し、3,873社が訂正の必要がない旨を回答し、145社が未回答であった。

これを受け、12月24日の第二弾の対応策では、未回答の145社に対して、各財務局を通じて点検状況の照会を行い、その上で11月16日に開設されたディスクロージャー・ホットラインに寄せられた情報等も参考に、必要に応じ、報告徴収・立入検査等を実施することとしている。

金融庁は、訂正報告書の提出企業が、有価証券報告書提出企業の1割を超えたことを重く受け止め、訂正報告書の提出により訂正された開示内容の分析を行い、以下の対応を実施することとしている。これらは2005年3月期の有価証券報告書の提出に向けて行われる。

関係府令の有価証券報告書の様式で示されている「記載上の注意」の明確化等、所要の対応を行う。

全開示企業に対して文書を送付し、開示上の留意点につき周知を図るとともに、適正なディスクロージャーに向けて経営者の継続的な取組みを求める。

加えて、有価証券報告書の記載要領等に係る広報・研修活動を強化することとしている。具体的には、関係団体と連携し、2005年3月期の有価証券報告書の作成時期にあわせて、有価証券報告書作成に関するセミナー等を全国で開催する。

2. 有価証券報告書等の審査体制

(1) 審査体制

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、関東財務局が他の財務局を指揮・監督している。有価証券報告書等の開示書類の受理・審査も金融庁から財務局に委任され、こちらも関東財務局が他の財務局を指揮・監督している。

第一弾の対応策では、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・報告徴収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た。

第二弾の対応策では、さらに、以下の対応を行うこととしている。

有価証券報告書等の虚偽記載等や不公正な証券取引の問題に的確に対応するため、2005年度予算において、証券取引等監視委員会事務局に課徴金調査・有価証券報告書等検査室(定員40名)を設置するとともに、金融庁の総務企画局にディスクロージャーをめぐる問題を専担する企業開示課を設置する。企業開示課は、会計・開示・監査に関する企画・立案と、財務局が行っている有価証券報告書等の受理・審査業務の指揮監督を行う。課徴金調査・有価証券報告書等検査室の下にも、財務局の人員が、有価証券報告書の受理・審査の担当者の振替などにより確保される模様である。新体制は2005年7月からスタートする。

証券取引等監視委員会では、有価証券報告書等の虚偽記載等について、2005年7月以降すみやかに効率的かつ重点的な検査を実施するため、資料・情報の分析手法の開発・研究など所要の準備を進める。

まとめると、2005年7月以降は、次のような体制になる。

- ・有価証券報告書等の受理・審査等は、企業開示課の下で、各財務局の担当者が実施する。
- ・虚偽記載に係る検査・報告徴収は、証券取引等監視委員会の課徴金調査・有価証券報告書等検査室とその指揮下の財務局の担当者が実施する。

大雑把に言えば、訂正報告書等の提出で解決するような簡単な審査は企業開示課の指導の下で行われ、課徴金や告発等も視野に入れた検査・報告徴収は、課徴金調査・有価証券報告書等検査室の指揮下で行われることになると思われる。

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望ましい。

しかし、わが国の開示企業数は4,500社超ある。従来からの有価証券報告書の受理・審査担当者を50名前後として、これに課徴金調査・有価証券報告書等検査室の40名を加えても、1名あたりの担当企業は50社強である。これに対し、米国ではアニュアルレポートの提出企業2,975社に対し、各企業のアニュアルレポートの審査・検査、法令解釈の提示などを行う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)いる(SECの2003年度の年次報告書)。これらの人員全てが審査・検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5分の1程度の負担ですんでいることになる。^(注3)

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も、有価証券報告書等の審査・検査の人員を、米国のSEC並みに強化していく必要がある。^(注4)

(注3)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。証券市場のルール立案・制定を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。人員数は、証券取引等監視委員会が307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248名(いずれも2005年度予算に基づく課徴金調査・有価証券報告書等検査室、企業開示課設置後の定員)、仮に従来から有価証券報告書等の審査を行ってきた人員を50名前後とすると、合計で600名程度となる。近年、人員の増強が図られているが、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よりかなり少ない。

(2) 開示書類のXBRL化

2004年11月16日の第一弾の対策では、開示書類に対す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ととしていた。

これを受けて、同11月24日に「EDINETの高度化に関する協議会」が発足し、その第1回の会合が開催されている。協議会の構成メンバーは、次のとおりである。

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	金融庁

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となる。

利用者にとっても、財務データの企業間比較や時系列比較などが容易になる。制度の設計によっては、各国の会計基準の違いを調整したベースでのROEやEPSの比較が、簡単な操作で行えるようになる。

「協議会」では当初は、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的としていた。しかし、第二弾では、時期を早め、具体的な作業計画を、2005年春を目処に取りまとめることとしている。

3. 開示制度の整備

2004年11月16日の第一弾の対応策では、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・グループに、以下の(1)～(4)について検討を要請した。

- (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
 (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

冒頭で述べたように、同ワーキング・グループは2004年12月24日の金融審議会第一部会で検討結果を報告した。(報告書は24日付で公表)

この報告を受けて、上記の(1)から(4)に関する第二弾の対応策がとりまとめられた。

以下、その内容を解説する。

(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

ア. 基本的な考え方

2004年12月24日のディスクロージャー・ワーキング・グループの報告では、最近の虚偽記載の事例を見ると、「ディスクロージャーの信頼性を確保するための内部統制が有効に機能していなかったのではないか」といったことがうかがわれ、会計監査について内部統制の評価等に費やす時間が海外と比べ少ないとのデータも報告されていることを指摘している。これらの状況を踏まえ、報告では、「ディスクロージャーの信頼性を確保するため、内部統制の強化を図る方策が真剣に検討されるべき」との考えが明確に示されている。

イ. 米国の内部統制報告書

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。^(注5)

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)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6)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5)内部統制報告書は年次報告書と同時に提出する必要がある。ただし、2004年11月15日から2005年2月28日までに事業年度が終了する企業で、2004年第2四半期末の関係会社以外に所有されている社外普通株式の時価総額が7億ドル未満の内部統制報告書の提出は、2005年7月15日までは、年次報告書の提出から45日以内に提出することが認められている。

(注6)四半期報告書は対象外とされている。

ウ. わが国での確認書制度

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、任意に提出する制度が導入されている。添付書類の記載項目の例示としては以下の から が挙げられている。このうち は財務報告に係る内部統制システムが有効に機能していたかを確認するものである。このような確認を経営者が行った場合、財務報告を行う上で「重要

な情報が経営者のもとに届く仕組みを、経営者ないし会社がつけている」ことを経営者自身が確認したことになる。したがって、仮に有価証券報告書の記載内容に虚偽の記載があった場合、経営者は「自分は知らなかった」という言い逃れはできなくなる。

有価証券報告書等の記載内容が適正であることを確認した旨

確認を行った記載内容の範囲が限定されている場合には、その旨及びその理由

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

確認について特記すべき事項

ただし、現在はこの添付書類の提出はあくまで任意であり、上記の記載項目も例示であって、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。さらに、監査法人の監査対象にもなっていない。^(注7)

(注7)主要銀行の場合は、2003年3月期から確認書の提出を求められており、これに対して日本公認会計士協会は監査に係る実務指針を公表している。さらに、2004年3月期決算では主要銀行以外でも、数十社が確認書を自主的に提出している。

エ．今後の対応

2004年12月24日のディスクロージャー・ワーキング・グループの報告では、内部統制の強化を図っていくためには、この確認書制度の一層の活用を促すことが重要であり、このためにも確認を行うための基準および確認内容について会計監査人の検証を得ようとする場合の検証の基準の明確化を図っていく必要があるとしている。その上で以下の対応を求めている。

諸外国の実例や我が国の会社法制との整合性等にも留意しつつ、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の基準及び公認会計士等による検証の基準の明確化を早急に図る。

これを通じて、会社代表者による確認書制度の活用を促していくとともに、当該基準に示された実務の有効性や諸外国の状況等を踏まえ、その義務化の範囲や方法等を適切に判断する。

同12月24日の第二弾の対応では、上記の報告を受け、以下の対応を実施することとしている。

現在任意の制度として導入されている経営者による確認書制度の活用を促す。

それとともに、経営者による評価の基準及び公認会計士等による検証の基準の明確化を企業会計審議会に要請し、当該基準に示された実務の有効性等を踏まえ、評価及び検証の義務化につき検討する。

即ち、当面は各企業に確認書の任意の提出を促しつつ、企業会計審議会での検討結果を受けて、内部統制の経営者による評価と公認会計士等による監査の義務付けの具体的な内容を決定することになる。2005年1月28日には企業会計審議会の総会が開催され、内部統制部会を設けて、内部統制の経営者による評価基準および公認会計士等による検証の基準を検討する旨が決定された。金融庁では、2005年の夏頃までに、基準の骨格を示して欲しいと考えている模様である。

(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。

2004年12月24日のディスクロージャー・ワーキング・グループの報告では、以下の点を踏まえ、わが国でも継続開示義務違反を課徴金制度の対象とすべきことは明白であり、このための法制度面での詰めが早急に図られるべきとしている。

最近のディスクロージャーに関する不適正な事例は、継続開示に関するものであること

継続開示義務違反を抑止する必要性は、発行開示義務違反を抑止する必要性に比べて劣るものではないこと

継続開示義務に違反した会社は、様々な形で利得^(注8)を得ており、発行開示義務違反とバランスのとれた形で適切な金銭負担を課すことなしに違反行為を的確に抑止することは困難であるといえること

主要国の証券市場では発行開示義務違反、継続開示義務違反のいずれもが課徴金の対象とされていること

(注8)ディスクロージャー・ワーキング・グループの報告では、上場維持による価格水準や流動性の確保、財務状況が実際よりよく見えることによるレピュテーションの上昇と取引拡大、人材確保の容易化、会社の格付等の上昇による借入金等のスプレッド改善などが、継続開示義務違反会社が得る利得として挙げられている。

これを受け、12月24日の第二弾でも、証券取引法改正案の2005年通常国会での提出を目指し、法制面の検討を早急に進める方針を明らかにしている。

2005年4月1日から導入される「課徴金」は、経済法令違反行為による経済的利得を基準として算出される額を課徴金として納付するよう求めている^(注9)。これに対し、2004年12月24日のディスクロージャー・ワーキング・グループの報告では、規制違反を十分に抑止するためには、経済的利得を超える課徴金を課すことが必要で、今後、課徴金の全般的な見直しを検討されるべきとの指摘があった旨を述べている。この点について、報告が行われた金融審議会第一部会では、神田秀樹部会長が、まずは継続開示義務違反にも経済的利得^(注9)を基準とした課徴金を課すこととし、経済的利得を超える額の課徴金を課すべきかは、その後、検討する方針を示し、委員の賛同を得ている。

(注9)発行開示義務違反の場合は、発行価額・売価額の1%(株式等の場合は2%)の課徴金の納付を発行会社、役員等それぞれに求めている。

(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。これらは、あくまで例示に過ぎず、具体的な開示項目は開示企業の判断に委ねられている。

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)

これに対し、2004年12月24日のディスクロージャー・ワーキング・グループの報告では、最近の不適正なディスクロージャー事例等を踏まえ、「内部監査等の状況や社外取締役・社外監査役の独立性、会計監査人の監査体制や監査継続年数等について開示の充実を図られる必要がある」としている。その上で、2005年3月期の有価証券報告書から、これらの情報の開示を求めることが適当としている。当該報告を受け、12月24日の第二弾では開示府令の改正を行い、2005年3月期の有価証券報告書から、以下の情報の開示を行うこととしている。

内部監査及び監査役(監査委員会)監査の組織、人員、手続。内部監査、監査役(監査委員会)監査及び会計監査の相互連携

社外取締役及び社外監査役と会社との人的関係、資本的關係又は取引關係その他の利害關係

関与公認会計士の氏名、監査法人への所属及び監査継続年数。会計監査業務に係る補助者の構成。監査証明を個人会計士が行っている場合の審査体制

(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

親会社が非公開会社などで、有価証券報告書等の提出義務のない会社の場合、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有価証券報告書で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。西武鉄道の場合や日本テレビの場合も、親会社であるコクドや読売新聞グループ本社については、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かった。

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）に関する決定事実、発生事実及び決算内容（事業年度もしくは中間決算又は連結会計年度もしくは中間連結会計期間）の開示を2005年3月1日から求めることとしている。

2004年12月24日のディスクロージャー・ワーキング・グループの報告では、親会社が継続開示会社でない場合には、継続開示会社である子会社の有価証券報告書において、2005年3月期から、親会社の株主、役員、財務等の状況に関する情報の開示を求めることが適当としている。これを受け、2004年12月24日の第二弾では、開示府令の改正を行い、2005年3月期から、子会社の有価証券報告書において、継続開示会社でない親会社に関する以下の情報の開示を義務づけることとしている。

株式の所有者別状況及び大株主の状況

役員状況

商法に基づく貸借対照表、損益計算書、営業報告書及び附属明細書(会計監査人の監査を受けている場合には、監査報告書を添付)

親会社は有価証券報告書の提出会社ではなく、連結財務諸表の作成は義務付けられていないため、については単体の財務諸表が開示されることになる。

親会社が開示に協力しない場合は、その旨及び理由を子会社の有価証券報告書に明記することも検討されている模様である。

4. 公認会計士等に対する監督

(1)内部統制に重点を置いたモニタリング・立入検査の実施

2004年12月24日の第二弾の対応策では、会計監査をめぐる最近の非違事例等を踏まえ、審査体制、業務管理体制など監査法人の内部統制に重点を置いた公認会計士・監査審査会によるモニタリング及び立入検査を実施することとしている。

11月16日の第一弾の対応策では、西武鉄道のケースで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があったことを受け、公認会計士・監査審査会に、個人会計士が行う監査が品質管理という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等を実施するよう求めていた。第二弾の対応策でも引き続き、当該モニタリング等を実施するよう求めている。

(2)監査基準・実務指針の見直しの検討の要請

2004年12月24日の第二弾の対応策では、会計監査をめぐる最近の非違事例やモニタリングの結果等を踏まえ、監査法人における内部統制の強化や品質管理の向上等に向けて、監査基準や実務指針の見直しなど所要の検討を企業会計審議会及び日本公認会計士協会に要請することとしている。

上記の対応策を受け、2005年1月28日に開催された企業会計審議会の総会では、監査部会を設けて、監査法人の内部統制や品質管理の向上及び監査基準をめぐる国際的な動向等を踏まえ、継続的に監査基準の改定作業を進めることとしている。

5. 市場開設者に対する要請

2004年12月24日の第二弾の対応策では、金融庁の要請を反映して、会社情報の適時適切な開示等のため、上場規則の見直し等の措置を着実に講じること、今後とも、必要に応じ、的確な措置を講じることが、市場開設者(各証券取引所)に要請することとしている。

既に、東京証券取引所は、2004年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、2005年1月1日付で規則改正を行っている。大阪証券取引所、名古屋証券取引所、札幌証券取引所、JASDAQも2005年1月31日付で、東証と同様の規則改正を行っている。