

米国における内部統制報告制度の見直し —日本における実施基準との比較を中心に—

小立 敬

要 約

1. 2006年12月20日、米国SECは、サーベンス・オクスレー法404条に規定する財務報告に係る内部統制を経営者が評価する際の指針である「経営者のための解釈指針」の草案を公表した。また、19日には、PCAOBから内部統制に関する新たな監査基準の草案が公表されている。
2. 米国の内部統制報告制度の実務では、ボトムアップ型のアプローチが行われ、過大な実務負担やコストが発生する要因となっている。内部統制報告制度の適用時期は順次延期されており、上場大企業には適用されているが、上場企業数の約8割を占める中小企業は適用を受けていない。
3. 今回のSECの解釈指針案やPCAOBの監査基準案では、内部統制報告制度の実務上の負担を削減するためトップダウン型のリスク・アプローチが採用されている。これらの適用によって、企業規模や事業環境などの企業特性に応じた内部統制報告制度が構築され、費用対効果を踏まえた実務が行われることが期待される。
4. 内部統制報告制度の日米比較を行うと、わが国では、内部統制に関する実施基準案において評価プロセスが具体的に規定され、数値基準などを利用して業務プロセスの評価対象を絞るという定型化されたアプローチがとられている一方、米国では、財務報告リスクに対して適切に対処できる内部統制の整備状況の評価し、リスク評価を踏まえた内部統制の運用状況に係る証拠を評価するという原則に基づいたアプローチである。また、内部統制監査について、わが国では経営者による内部統制の評価に対して監査人が監査を実施するのに対し、米国では内部統制の有効性を直接監査するダイレクト・レポーティングに一本化されたことから、監査の手続きは明らかに異なる仕組みとなった。

I. 内部統制報告制度に係る最近の動き

2006年12月20日、米国証券取引委員会（SEC）は、経営者が財務報告に係る内部統制を評価する際のガイダンスである「経営者

のための解釈指針」（Interpretive Guidance for Management）を策定し、60日間のパブリック・コメントに付した¹。また、19日には、SECの承認を経て公開企業会計監視委員会（PCAOB）から2007年2月26日を期限とする内部統制監査に関する新たな監査基

準の公開草案が示された²。これらは、SECを中心に米国で行われてきた内部統制報告制度の見直しの議論に区切りをつけるものである。

一方、わが国では、金融商品取引法で導入されることになった内部統制報告制度について、11月21日に企業会計審議会内部統制部会から実務上のガイドラインである「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）」が公表された。この草案は、米国の内部統制報告をめぐる実務上の問題点を踏まえてつくられたものであり、米国における制度の見直しは、わが国の制度との比較においても注目される。

II. 米国の内部統制報告制度の見直し

1. 内部統制報告制度の相次ぐ適用延期

米国では、2002年7月にサーベンス・オックスレー法（Sarbanes-Oxley Act of 2002、企業改革法）が成立した。この法律は、2001年のエンロンを始めとして不正会計事件が次々と明るみになったことを受け、コーポレート・ガバナンスの強化や上場企業によるディスクロージャーの向上を図ることを目的として制定されたものである。同法404条において、上場企業などSECに登録を行っている証券発行者（登録投資会社を除く）は、財務報告を行うための適切な内部統制の態勢と手続きを構築し維持することに関して経営者の責任を表明するとともに、直近の財務報告に係る内部統制の態勢と手続きの有効性に関する経営者の評価を報告することを求められることになり、その実施のためにSECが規則を制定することが規定された（同条(a)項）。一方、監査人は経営者による内部統制の評価について監査を行い、監査報告書を作成することが規定された（同条(b)項）。

SECは、2003年6月に、404条について、経営者に内部統制の有効性の評価に係る報告

書の提出を義務づける最終規則を制定した。また、SECは内部統制監査の監査基準として、2004年6月にPCAOBが策定した監査基準第2号（Audit Standard No.2、以下「AS2」）を承認している³。

404条の適用時期について、当初、浮動株の時価総額が7500万ドル以上の米国内の上場企業は2004年6月15日以降に終了する事業年度から、その他の企業については2005年4月15日以降に終了する事業年度から適用することとされた。しかし、実務対応に必要な時間的猶予を設けることを理由に、SECは、2004年2月、浮動株の時価総額が7500万ドル以上の米国企業は2004年11月15日以降に終了する事業年度、その他の企業については2005年7月15日以降に終了する事業年度から適用するよう適用時期の延期を行った。その後、2005年3月、2005年9月と404条の適用時期を延期している（図表1）。

さらに、2006年12月15日には、浮動株の時価総額が7500万ドル未満の非早期提出発行者（non-accelerated filer）への適用を延期する最終規則を公表した。非早期提出発行者については、経営者の内部統制報告書の提出が2007年12月15日以降に終了する事業年度から、監査人が行う内部統制監査は2008年12月15日以降に終了する事業年度から適用されることになったわけである。さらに、新規に上場する企業については、上場初年度の内部統制報告書の提出および内部統制監査が免除され、いずれも上場翌年度からの適用となることも規定された。

現在、404条の規定がすべて適用されているのは、米国企業では浮動株の時価総額が7億ドル以上の大規模早期提出発行者（large accelerated filer）と7500万ドル以上の早期提出発行者（accelerated filer）であり、米国市場に上場する外国企業（外国証券発行者、foreign private issuer）では大規模早期提出発行者のみである。また、外国企業の早期提出

図表 1 404 条の適用延期

	国内証券発行者		外国証券発行者		
	大規模早期提出発行者 早期提出発行者	非早期提出発行者	大規模早期提出発行者	早期提出発行者	非早期提出発行者
当初の適用時期	2004年6月15日以降に終了する事業年度	2005年4月15日以降に終了する事業年度			
2004年2月の延期	2004年11月15日以降に終了する事業年度	2005年7月15日以降に終了する事業年度			
2005年3月の延期	(適用済み)	2006年7月15日以降に終了する事業年度			
2005年9月の延期		2007年7月15日以降に終了する事業年度	(適用済み)	2006年7月15日以降に終了する事業年度	2007年7月15日以降に終了する事業年度
2006年12月の延期	内部統制報告 (404条(a)項)	2007年12月15日以降に終了する事業年度		(適用済み)	2007年12月15日以降に終了する事業年度
	内部統制監査 (404条(b)項)	2008年12月15日以降に終了する事業年度		2007年7月15日以降に終了する事業年度	2008年12月15日以降に終了する事業年度

(注) 大規模早期提出発行者は浮動株の時価総額が 7 億ドル以上の上場企業。早期提出発行者は浮動株の時価総額が 7,500 万ドル以上 7 億ドル未満の上場企業。非早期提出発行者は浮動株の時価総額が 7,500 万ドル未満の上場企業

(出所) SEC リリース No.33-8760 他より野村資本市場研究所作成

発行者については、404 条(a)項の内部統制報告書の提出は求められているが、404 条(b)項の内部統制監査は、2007 年 7 月 15 日以降に終了する事業年度から適用される。上場企業数の約 8 割を占める浮動株の時価総額が 7500 万ドル未満の中小上場企業は、404 条が適用されていないのが実情である。

2. 適用延期の背景

こうした度重なる 404 条の適用延期の背景には、内部統制報告の実務における過度の負担と過大なコストの存在がある(図表 2)。とりわけ人材や経営資源の制約から大企業に比べて対応力に欠ける中小企業に相対的に重

い負担がかかることが懸念されている。

しかも、404 条の規制コストの上昇が上場企業による米国市場の回避につながっているとの見方もある⁴。2005 年には外国企業による米国市場での新規上場件数が前年に比べ大きく減少しており、海外の企業が米国市場を避け、ロンドン証券取引所の AIM(新興市場)など米国外の市場に向う動きなどが指摘されている。また、米国内では上場企業による株式の非公開化が増加傾向にある。

SEC は、2005 年 3 月に中小企業に対する証券規制の見直しを検討する中小公開企業に関する諮問委員会(Advisory Committee on Smaller Public Companies)を設置した。諮問

図表 2 404 条の適用コスト

調査機関	1社当たりの適用コスト(平均)				全社の適用コスト(推定)	
	適用1年目		適用2年目		適用1年目	適用2年目
FEI	436万ドル		380万ドル		150億ドル	130億ドル
CRA	中小企業	大企業	中小企業	大企業	201億ドル	114億ドル
	124万ドル	851万ドル	86万ドル	477万ドル		

(出所) “FEI Survey on Sarbanes-Oxley Section 404 Implementation,” Financial Executives International, March 2006.
 “Sarbanes-Oxley Section 404 Costs and Implementation Issues: Spring 2006 Survey Update,” CRA International, 17 April 2006.

委員会は、2006年4月に報告書を公表し、内部統制報告制度を含む証券規制のあり方について様々な提言を行った⁵。

諮問委員会は、報告書の中で不適正な財務報告の防止という内部統制報告制度の意義や効果を十分に認める一方、現状では期待される効果を上回る過度のコストがかかっているとして、その要因を次のように分析した。

- ① 経営者による内部統制の評価の手法や手続きが明らかではないこと
 - ・ 監査人が内部統制の監査を行う基準として AS2 が策定されているのに対して、経営者が内部統制の有効性を評価する際のガイダンスがないため、経営者にとって内部統制の有効性をどのように評価するかが明らかではない。
 - ・ 経営者は監査を目的とする AS2 を利用しており、その結果、業務プロセスの評価に過度に焦点を当て、あらゆる業務プロセスの文書化を必須とするなど実務上大きな負担を招く要因となっている。
- ② 現行の内部統制の枠組みは企業規模に応じたものにはなっていないこと
 - ・ 中小企業の特長として、①人材が少ないため社内で利害相反の懸念があっても職責を分けられないこと、②経営者が幅広い統制を統括しており、日常の業務プロセスに直接的に関わっていることから、経営者が内部統制を無視するリスクがあること（management override）、③大企業と比較すると中小企業の活動的で発展的な性質から文書化という業務プロセスの定型化に馴染まない側面があること、が挙げられる。
 - ・ AS2 を始めとする現在の基準などは、かかる特性を考慮していないため、これらを中小企業の内部統制報告の実務に適用することは適当ではない。
- ③ 監査人が保守的になっており、会計の専門家としての判断によらずに監査基準を

画一的に適用する傾向があること

- ・ PCAOB による監査人に対する検査制度導入の影響などから、当局から事後的に会計処理が問題視されることを回避しようとする姿勢が強く、監査人は会計の専門家としての判断を用いずに AS2 を画一的に適用する傾向がある。
- ・ 監査は本来リスク・アプローチによるべきであるが、内部統制監査は業務プロセスに焦点が当たり、あらゆる業務プロセスの文書化が求められるボトムアップ型のアプローチとなっている。

諮問委員会は、これらの問題を指摘した上で、中小企業の規模や特性を踏まえた枠組みが構築されるまで 404 条の規定の一部または全部の適用を延期することを勧告するとともに、SEC や PCAOB に対して、費用対効果を十分に踏まえた新たなガイダンスの作成の必要性を提言した。

3. 内部統制報告制度の見直し方針

SEC は、かかる諮問委員会の議論のほか、内部統制の実施状況に関する円卓会議や会計検査院（GAO）の報告書などの議論を踏まえて⁶、2006年5月17日に404条の適用の見直しに関する方針を明らかにした。具体的には、①経営者の内部統制の評価についてリスク・アプローチに基づいたガイダンスを策定すること、②財務報告の虚偽記載が生じるリスクの高い分野に絞った内部統制監査が行われるようリスク・アプローチを踏まえて AS2 を改定することである。今般の SEC の対応は、この既定方針に沿って行われた。

Ⅲ. 日本における内部統制報告の制度化

1. 導入の経緯

わが国では、2004年後半から西武鉄道など上場企業の有価証券報告書の虚偽記載が相次いで明らかになった。これを受けて、金融

庁は、有価証券報告書について上場企業に対し自主点検を要請したほか、内部統制報告制度の導入を含むディスクロージャー制度の整備・拡充へ向けた検討を行う方針を明らかにした。2005年1月には企業会計審議会に内部統制部会が設置され、本格的な検討が始まった。

こうした経緯を経て、2006年6月に成立した金融商品取引法において、2008年4月1日以降に開始する事業年度（3月決算企業の場合は2009年3月期）から内部統制報告制度が導入されることとなった。上場会社や政令で定める者（店頭登録会社等が想定される）は、事業年度毎に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について評価した報告書（内部統制報告書）を提出しなければならない（24条の4の4）。内部統制報告書は公認会計士または監査法人の監査証明を受けなければならないとされている（193条の2第2項）。

2. 米国の問題を踏まえた制度設計

わが国の内部統制報告制度は、先行する米国で実務上問題となっている点が解決されるような制度設計が図られたことから、米国で現在行われている内部統制報告の実務とは大

きく異なるものとなっている。

金融商品取引法の成立に先立つ2005年12月、内部統制部会は、「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準案」（以下、「基準案」）を公表した。これは、米国 COSO の内部統制のフレームワークを基に、わが国の内部統制報告制度の基本的枠組みを定めるものである⁷。基準案は、①トップダウン型のリスク・アプローチを採用していること、②内部統制の不備の区分を簡素化したこと、③ダイレクト・レポーティングを採用しないこと、④内部統制監査と財務諸表監査が一体的に実施されることを特徴としている。

これらの点はいずれも、現在の米国の内部統制報告をめぐる実務が抱えている問題を念頭に置きつつ、わが国の内部統制報告制度が費用対効果の観点から効率的で有効な仕組みとなるよう配慮されたものである（図表3）。

さらに、2005年7月に基準案の公開草案が公表された際、基準案の適用に関する詳細なガイドラインの整備を求める意見が多数寄せられた。このため、内部統制部会はその下に作業部会を設け、ガイドライン策定の検討を開始した。同部会は、2006年11月21日に、「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（公開草案）」（以下、

図表3 日米の内部統制報告制度の特徴

米国（見直し前）	日本
○ ボトムアップ型のアプローチ 経営者が内部統制を評価する際のガイダンスがなく、内部統制監査では監査基準第2号が画一的に適用され、業務プロセスの詳細に焦点が当てられる傾向がある。その結果、あらゆる業務プロセスが識別され文書化されるなど負担の大きい内部統制評価や監査が行われている	○ トップダウン型のリスク・アプローチ 経営者は内部統制の有効性の評価にあたって、まずは連結ベースでの全社的な内部統制の評価を行い、その結果を踏まえて、財務報告における重大な虚偽記載のリスクに着眼して、必要な範囲で業務プロセスにかかる内部統制を評価する
○ 内部統制の不備の区分は3つ 重要な欠陥、重大な不備、不備を判断する	○ 内部統制の不備の区分は2つ 重要な欠陥と不備に簡素化
○ ダイレクト・レポーティング（直接報告義務） 監査人は、経営者の評価に対する監査のほか、内部統制の整備・運用状況を直接検証し（ダイレクト・レポーティング）、それぞれの監査意見を記した監査報告書を作成する	○ ダイレクト・レポーティングの不採用 監査人は、経営者の評価を監査するための監査手続のみを実施し、監査報告書を作成する
○ 内部統制監査と財務諸表監査の分離 内部統制の不備について監査人が改善勧告をすると、それがコンサルティング業務に該当し、監査人の独立性が侵されとの考え方から、同一の監査法人であっても内部統制監査と財務諸表監査が別のもので行われている	○ 内部統制監査と財務諸表監査の一体的実施 内部統制監査と財務諸表監査が一体のものとして行われ、監査証拠の共有など効率的な監査が実施され、内部統制監査報告書については、財務諸表監査報告書と合わせて一体的に作成される

（出所）野村資本市場研究所作成

「実施基準案」)として12月20日をコメント期限とするガイドラインの草案を公表した。内部統制の構築、評価・報告、監査に至る詳細で具体的なプロセスが明らかにされた。

3. 実施基準案の概要

実施基準案は、Ⅰ. 内部統制の基本的枠組み、Ⅱ. 財務報告に係る内部統制の評価及び報告、Ⅲ. 財務報告に係る内部統制の監査の3部構成となっているが、以下では、Ⅰ. およびⅡ. を中心に経営者が行う内部統制の構築から評価・報告に至るプロセスに焦点を当てて概略を整理する。

1) 内部統制の構築プロセス

内部統制の有効性に係る評価に先立つ手続きとして、経営者は、①内部統制の基本的計画・方針の決定、②内部統制の整備状況の把握、③把握された不備への対応・是正のプロセスを経て、内部統制を構築しなければならない(図表4)。

経営者は、まず内部統制の基本的計画や方針を決定する。内部統制システムの構築義務

は会社法の定めにより取締役にあることから、取締役会の決定を踏まえて、財務報告に係る内部統制のための基本的計画や方針を定めることが必要である。

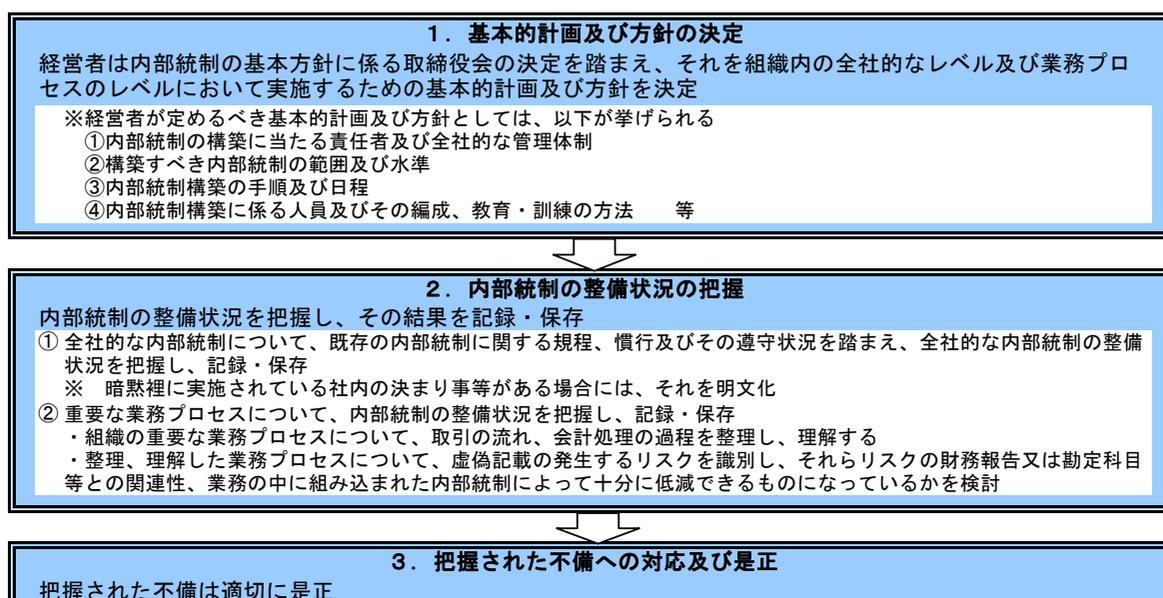
次に、経営者は、内部統制に関する規程、慣行や遵守状況を踏まえ全社的な内部統制の整備状況を把握する。その際、明文化されていない社内慣行などは文書化が求められる。また、重要な業務プロセスについては、取引の流れや会計処理の過程を理解し、虚偽記載の発生するリスクを識別して、内部統制によりそのリスクが低減できるかを検討する。

内部統制の整備状況の把握の過程で発見された内部統制の不備に対しては、経営者は適切な是正措置を図らなくてはならない。

2) 内部統制の評価プロセス

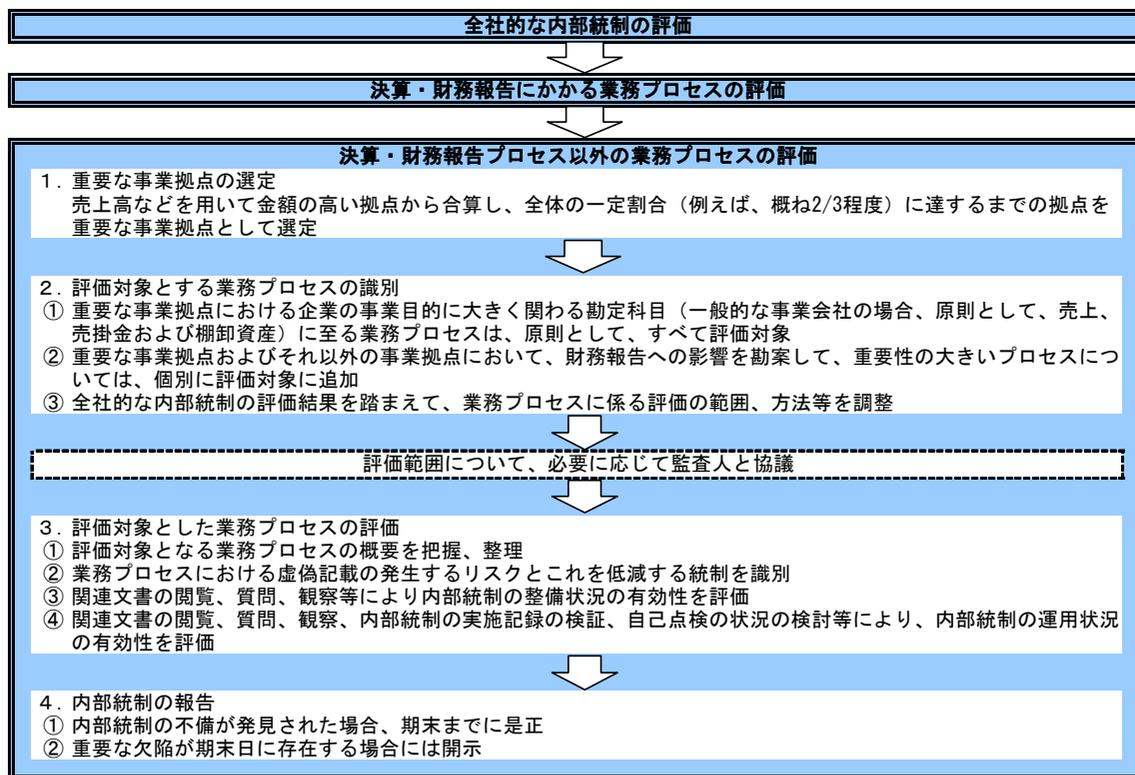
内部統制の評価から報告に至る評価プロセスには、①全社的な内部統制の評価、②決算・財務報告にかかる業務プロセスの評価、③その他の業務プロセスの評価の手順がある(図表5)。

図表4 内部統制の構築プロセス



(出所) 第15回内部統制部会参考資料より野村資本市場研究所作成

図表 5 内部統制の評価プロセス



（出所）第15回内部統制部会参考資料より野村資本市場研究所作成

（1）全社的な内部統制の評価

経営者は、まず全社的な内部統制の評価を行わなければならない。これは、原則としてすべての事業拠点について全社的な観点から連結ベースで評価されるものである⁸。なお、実施基準案は、全社的な内部統制として具体例を掲げている。

（2）決算・財務報告にかかる業務プロセスの評価

全社的な内部統制の評価結果を踏まえて、業務プロセスの評価の範囲を決定する。業務プロセスは、決算・財務報告プロセスとその他の業務プロセスに分けられるが、両者では評価範囲を決定するアプローチが異なる。

決算・財務報告プロセスとは、主に経理部門が担当する決算・財務報告に係る手続きであり、財務諸表を作成する過程におけるデータ収集、見積りや経営判断の入る決

算仕訳など全社的な観点から評価することが適切かつ必要な業務プロセスである⁹。決算・財務報告プロセスは、全社的な内部統制に準じてすべての事業拠点について評価しなければならない。

（3）その他の業務プロセスの評価

決算・財務報告以外の業務プロセスについては、全社的な内部統制が有効である場合には評価対象を絞り込むトップダウン型のリスク・アプローチが採られている。

まず、金額的な重要性の観点から重要な事業拠点として、連結ベースの売上高などを基準として一定の割合まで評価対象の事業拠点を絞り込むことができる。実施基準案は、全社的な内部統制が有効である場合にはその一定割合について概ね3分の2という具体的な数値を示している。

その上で、評価対象として絞り込まれた重

要な事業拠点における業務プロセスを識別する。事業目的に大きく関わる勘定科目として、原則として、売上、売掛金および棚卸資産に係る業務プロセスはすべてが評価対象となるが、重要な事業拠点が行う重要な事業・業務との関連が薄く、財務報告に対する影響が僅少な業務プロセスは評価対象としないことも可能である。

一方、すべての事業拠点を対象として、財務報告に対する質的な重要性の観点から、リスクが大きい取引や見積り、経営者の予測を伴う重要な勘定科目、非定型・不規則取引など虚偽記載が発生するリスクが高い取引に係る業務プロセスについては、個別に評価対象としなければならない。

次に、業務プロセスの評価の範囲や方法を決定する。全社的な内部統制が有効でない場合には、評価範囲の拡大や手続きの追加を行い、逆に、特に有効であると判断できる場合には、評価範囲の一部について一定の複数会計期間ごとに評価対象とするなど簡易な方法をとることも可能である。

このようにして評価範囲を決定した上で、経営者は業務プロセスを評価する。その際、評価対象の業務プロセスの把握・整理、具体的には取引の開始、承認、記録、処理、報告など取引の流れを把握し、財務報告に至るまでの過程を理解することが求められる。また、業務プロセスにおける虚偽記載の発生リスクとそれを低減する統制を識別する必要がある。

これらの手続きを経て、経営者は、関連文書の閲覧、質問、観察などから内部統制の整備状況の有効性を評価し、さらに、運用状況の有効性を関連文書の閲覧、質問、観察、内部統制の実施記録の検証、各現場における自己点検の状況の検討などによって評価する。

運用状況の有効性の評価については、原則としてサンプリングによって十分かつ適切な証拠を入手することが求められる。実施基準案は、サンプル件数について監査人による試

査手続きの例として、信頼度 90%を得るために必要なサンプルを 25 件とする数値基準を設けている。なお、全社的な内部統制の評価結果が良好である場合などにはサンプリングの範囲を縮小することもできる。

3) 内部統制の不備の検討

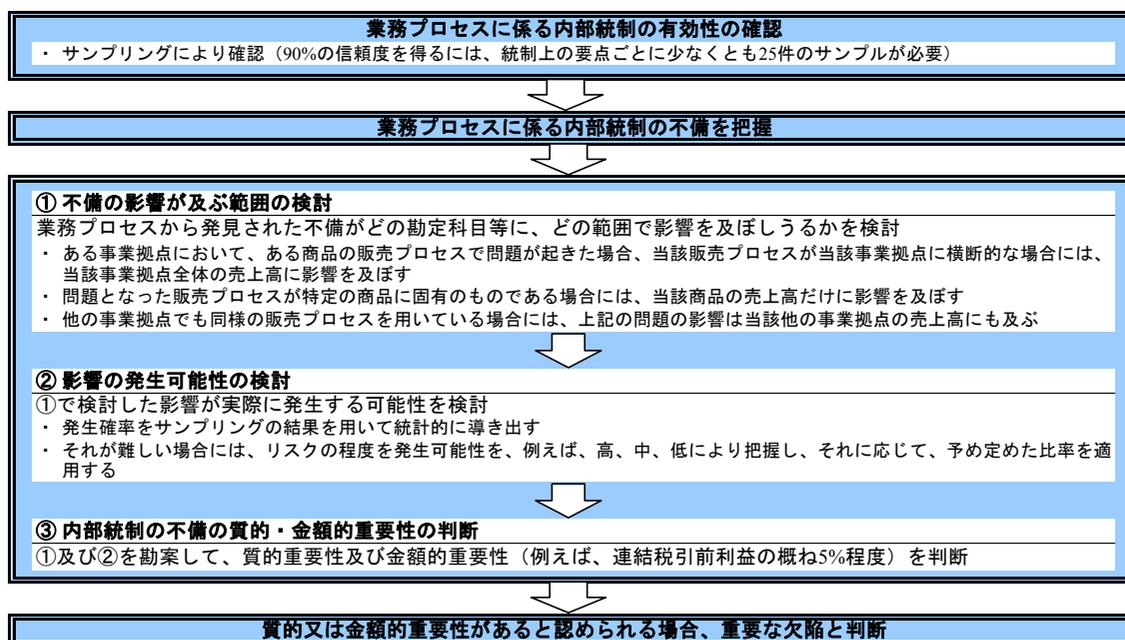
内部統制の有効性の判断は、内部統制の不備および重要な欠陥を把握することである。重要な欠陥とは、内部統制の不備のうち一定金額以上の虚偽記載、または質的に重要な虚偽記載をもたらす可能性のある不備のことを言う。実施基準案では、金額的な重要性について連結総資産、連結売上高、連結税引前利益などに対する比率で判断されるとして、連結税引利益に関しては概ね 5%程度という数値基準を示している。

一方、重要な欠陥に関する質的な重要性については、上場廃止基準や財務制限条項に関連する記載事項など投資判断に与える影響の重要性、または関連当事者取引や大株主の状況に関する記載事項など財務諸表に与える影響の重要性の観点から判断する。

業務プロセスに係る内部統制の有効性を確認する際に内部統制の不備が発見・把握された場合には、いずれの勘定科目に影響をもたらすかを把握する。その上で、内部統制の不備から虚偽記載が発生する可能性を検討し、金額的または質的重要性を踏まえて重要な欠陥を判断することになる（図表 6）。

内部統制の不備および重要な欠陥は、期末までに是正することが求められるが、重要な欠陥が期末日に存在する場合には、経営者は内部統制報告書に重要な欠陥の内容、それが是正されない理由を記載しなければならない。

図表 6 内部統制の不備の検出



(出所) 第15回内部統制部会参考資料より野村資本市場研究所作成

IV. 米国の解釈指針案と新たな監査基準案

1. SECの解釈指針案における2つの原則とトップダウン型リスク・アプローチ

404条に関する現行のSEC規則は、経営者による内部統制の評価について特定の手法・手続きを規定していない。また、SECは内部統制のあり方は各企業で異なるとの基本的な認識に基づき、そのようなガイダンスを策定することに対して否定的であった。しかし、経営者の内部統制の評価に関するガイダンスが存在しないことが、現在の画一的で非効率な制度運用につながっていることが明らかになってきたため、SECはガイダンス策定の必要性を認識するようになった。

今回SECが策定した「経営者のための解釈指針」の草案(以下、「解釈指針案」)は、内部統制の整備状況および運用状況を経営者がどのように評価するかという点に関して、基本的な考え方を示し経営者の理解を援けるものである。

SECは、解釈指針案のポイントは、2つの原則とそれに基づくトップダウン型のリスク・アプローチにあるとしている。2つの原則とは、次のとおりである。

- ① 経営者は、財務諸表における重要な虚偽記載を適時適切に防ぎもしくは発見することができないリスクに対して適切に対処できる内部統制が設計されているか否かを評価する
- ② 内部統制が有効に機能していることに関する証拠について経営者が行う評価手続きは、内部統制のリスク評価に基づいて行われる

経営者は、2つの原則によって、虚偽記載のリスクに適切に対処する統制に焦点を絞って内部統制を評価することとなり、また、内部統制の運用状況に関する証拠、それを収集するタイミングや頻度についてリスク評価に基づいて軽重をつけることができる。これらの原則から、中小上場企業から大規模上場企業に至るまで企業規模や事業の複雑性など企業特性に応じて内部統制を設計し、統制を識

別・評価すること、すなわち費用対効果を踏まえたトップダウン型のリスク・アプローチが導かれる。

2. 解釈指針案の概要

SEC の解釈指針案は、「評価プロセス」(The Evaluation Process) と「報告に関する事項」(Reporting Consideration) の2部から構成されている。ここでは、評価プロセスと報告に関する事項のうち内部統制の不備の評価に関して主なポイントを整理する。

1) 評価プロセス

解釈指針案は、内部統制の有効性を評価する目的は財務報告における重要な欠陥(material weakness)の有無を評価するための基盤を経営者に提供することであるとする。経営者は、その目的を達成するために信頼の財務報告に対するリスクを識別し、適時適切に(in a timely manner)防止もしくは発見することができない財務諸表の重要な虚偽記載(material misstatements)が生じる合理的な可能性が存在するリスク(財務報告リスク)に対処する内部統制の整備状況の評価する。次に、経営者は、内部統制の運用の有効性に関する証拠を入手し、それにより運用状況の評価を行うことになる。

解釈指針案ではこの手続きについて、①財務報告リスクの識別とそのリスクに対処する統制(整備状況の評価)、②内部統制の運用が有効であるかどうかを評価する手法や手続き(運用状況の評価)に分けて説明している。

(1) 財務報告リスクと統制の識別

経営者は、財務報告の信頼性および一般に公正妥当と認められた会計基準(GAAP)に則って作成された財務諸表に対して合理的保証を与えるような統制が設計されているか、つまり、財務報告リスクに対して内部統制が適切に対処しているかという観点で運用状況

を評価する。その際、経営者は、リスクの評価とリスクに対する統制の機能について、全社的統制(entity-level control)を考慮して判断しなければならないとされる。全社的統制は内部統制に不可欠な要素であり、統制の有効性を判断する上で重要な役割を担っていることが強調されている。

ここでのポイントは、トップダウン型のリスク・アプローチが明確に記述されている点である。解釈指針案は、財務報告リスクの識別の手法や手続きは企業の性質によって異なるものであり、それは企業規模、組織構造や事業の複雑性、財務報告が行われる環境、内部統制の枠組みなどに依存するとする。

例えば、大企業では、GAAPの知識を有する人材、あるいは取引や業務プロセス、業務プロセスにおいて重要な虚偽が生じるような事項に精通した人材を多く配置しなければならないのに対して、中小企業では、一般に業務プロセスは集中化され、経営者が日常的に業務プロセスに関与することが多い。したがって、中小企業ではこれらの特徴を捉えることで財務報告リスクが適切に識別される。

さらに、解釈指針案では、必ずしもすべての統制を識別する必要はなく、財務報告リスクに適切に対処するための統制のみを識別すればよいとされ、また、業務プロセスに関する統制をすべて文書化する必要はなく、業務プロセスの文書化は財務報告リスクに適切に対処するものとして経営者が判断したものに限られるとする。

現在、米国で行われている内部統制報告の実務においては、業務プロセスの詳細に評価の焦点が当てられており、ほとんどすべての業務プロセスの文書化を行い、あらゆる統制を識別しようとする傾向がある。これに対してリスク・アプローチに基づく解釈指針案では、すべての統制を識別することも、すべての業務プロセスを文書化することも必要ないことが明らかである。解釈指針案の考え方が

そのまま実務に反映されれば、米国で問題となっている内部統制報告制度に対応する際の実務負担や過度の適用コストが大幅に削減されることが期待される。

(2) 内部統制の運用状況に関する評価

経営者は、信頼のある財務報告に対してリスクが高い分野において、内部統制の運用状況を評価する。それは、個々の財務報告の構成要素（勘定科目、ディスクロージャー）とそれに関連する統制に対するリスクを踏まえつつ、内部統制が有効に運用されている証拠を集めることによって行われる。その際、統制環境（control environment）の強さや欠陥など全社的統制が内部統制に与える影響も考慮しなければならない。

内部統制の運用状況の有効性に関する証拠は、経営者による直接的な統制の検証と現場での日常的なモニタリングによって得られるが、証拠の内容や証拠を集めるタイミング、頻度は統制に対するリスクに依拠して決まる。証拠を集めることによる統制の運用状況の評価にもリスク・アプローチが適用される。

例えば、財務報告リスクが高い分野については、経営者は統制の運用状況について証拠を集め、それを経営者が直接検証しなければならない。他方、リスクが低ければ、現場で日常的に行われる継続的なモニタリングの存在自体が十分な証拠になり得るため、経営者による直接的な検証の必要はなくなる。とりわけ中小企業については、経営者は日常的に内部統制に接しており、統制の運用状況を評価する見識を十分に有していると考えられる場合には、経営者の日常的な統制への関与そのものが内部統制の運用状況に関する証拠とみなされる場合もある。

なお、文書化は運用状況の証拠として極めて有益なものであるが、その形態については、経営者から従業員に対するメモや電子メール、指示書、命令書なども含まれるとして、中小

企業などが、財務報告リスクの低い分野について内部統制のためだけにあえて文書化する必要はないとされている。

2) 内部統制の不備の評価

経営者は、内部統制の評価を行って識別された内部統制の不備（control deficiency）について、重要な欠陥に当たるかどうかを判断しなければならない。内部統制に重要な欠陥があれば、財務報告に係る内部統制は有効ではないと判断されるからである。

内部統制の不備は、①それが適時適切に防止または発見することができない財務報告の基本要素の虚偽記載につながる可能性、②それが与える虚偽記載の潜在的な影響によって、重大な不備（significant deficiency）に留まるか、重要な欠陥であるかに区分される。

重要な欠陥とは、虚偽記載の合理的な可能性（reasonable possibility）がある場合または潜在的な影響が重大性（magnitude）を有する場合である。解釈指針案では、内部統制の不備が虚偽記載につながる合理的な可能性に影響を与える要因や内部統制の不備が与える虚偽記載の重大性に影響する要因が挙げられている（図表 7）。また、重要な欠陥が存在する徴候として具体的な事例が掲げられている（図表 8）。経営者は、これらを踏まえて重要な欠陥に該当するか否かを判断しなければならない¹⁰。

3. PCAOB の監査基準の改定

内部統制監査の監査基準である PCAOB の AS2 は、トップダウン型のリスク・アプローチを特徴とする新たな監査基準に作り替えられる¹¹。新たな監査基準の公開草案（以下、「監査基準案」）について、AS2 からの変更点を中心に整理する。

1) トップダウン型アプローチの活用

現在の内部統制監査の実務では、財務諸表

図表 7 内部統制の不備の評価

内部統制の不備が虚偽記載につながる合理的な可能性に影響する要因
<ul style="list-style-type: none"> ・ 財務諸表の基本要素 (financial statement elements)、またはそれを構成する要素 (components thereof) の性質 ・ 関連する資産・負債の損失または不正の影響の受けやすさ (susceptibility) ・ 関連する金額 (amount involved) を決定する際に必要となる主観性 (subjectivity)、複雑性 (complexity)、判断の程度 (extent of judgment) ・ 内部統制と他の内部統制との相互作用または関係 ・ 複数の内部統制の不備の相互作用 ・ 内部統制の不備にかかる可能性のある将来的帰結 (possible future consequence)
内部統制の不備が与える虚偽記載の重大性に影響する要因
<ul style="list-style-type: none"> ・ 内部統制の不備にさらされている財務諸表における金額または取引の量 ・ 直近期における内部統制の不備または将来期に発生が予想される不備にさらされている取引に係る残高 (account balance)、勘定項目 (account class) における量

(出所) SEC リリース No.33-8762 より野村資本市場研究所作成

図表 8 重要な欠陥の判断

内部統制に重要な欠陥が存在する徴候
<ul style="list-style-type: none"> ・ 無効な統制環境 (ineffective control environment)。次のような企業の統制環境が無効であることを示す状況 <ul style="list-style-type: none"> — 重要性の多寡によらず上級経営者側に不正が確認されること — 合理的な期間を経てもなお重大な不備が確認され、それが対処されないままに放置されていること — 社外への財務報告や財務報告に係る内部統制に対する監査委員会 (audit committee) の監視効果がないこと ・ 重要な虚偽記載の訂正を反映して過年度の財務諸表を再提出すること <ul style="list-style-type: none"> ※ 新たな会計基準の適用により会計原則を変更する場合や他のGAAPに自発的に変更する場合の遡及訂正を除く ・ 社内の財務報告に係る内部統制では発見されない虚偽記載が存在している状況において、直近の財務諸表に重要な虚偽記載があることを監査人が識別した場合 ・ 高度な規制産業に属する複雑な法人形態をとる企業において規制遵守機能が無効であること (ineffective regulatory compliance function)。規制遵守機能の無効による関連法規や規則に対する違反が、財務報告の信頼性に重要な影響をもたらすこと

(出所) SEC リリース No.33-8762 より野村資本市場研究所作成

や全社的統制ではなく、より詳細な業務プロセスレベルに監査の焦点が当たっており、財務諸表の虚偽記載が発生する前に重要な欠陥を識別するという内部統制監査の本来の機能が果たされていないと指摘されている。

これに対して、監査基準案ではトップダウン型のアプローチが強調される。監査人は、まず財務諸表レベルおよび全社的統制から内部統制の検証を始める。その後、重大な勘定科目と開示項目、適切なアサーション¹²を検証し、さらに、その他の重大な業務プロセスについて統制の検証を行う。監査人は、財務諸表とそれに関連する開示事項に重要な虚偽記載の合理的な可能性があるかどうか内部統制監査の焦点を当てることになる。

トップダウン型のアプローチでは、全社的統制が各業務プロセスの統制と強く結びつい

ていたり、財務諸表の重要な虚偽記載を防止、発見できる十分な全社的統制が確認される場合には、監査人は業務プロセスレベルの統制の検証を省略することができる。したがって、トップダウン型のアプローチでは、監査プロセスの初めに監査人が監査対象先の全社的統制を理解することが極めて重要である。

2) 監査手続きの簡素化

現在の内部統制監査、つまり AS2 に基づく監査においては、監査人は内部統制の有効性に対して監査手続きを行うとともに (ダイレクト・レポート)、経営者の評価プロセスに対しても監査手続きを実施し、それぞれについて監査意見を記した監査報告書を作成する。これに対して、監査基準案では、監査人が内部統制に対する直接的な検証を行

うことで同様の効果が得られるとして、経営者の評価プロセスに対する監査手続きとその監査意見を求める要件が廃止される。今後は、内部統制監査の手続きはダイレクト・レポートイング一つに絞られることになる。

また、AS2 では各年度の内部統制監査はその年度の監査手続きに基づいて評価しなければならないとされ、過去に実施した監査から得られた情報の利用が制限されていた。一方、監査基準案では、過年度の監査で得られた情報を利用して監査の手続きやそのタイミング、範囲を決定することが認められる。例えば、統制リスクの低い分野においては、前年度から業務プロセスや統制の変更がなく、また、前年度に内部統制の不備がない場合には、監査人はウォークスルー（walkthrough）の手続き¹³を行って運用状況の有効性を示す十分な監査証拠とすることができるとしている。

多数の事業拠点や事業部門を有する企業に対する内部統制監査については、AS2 では事業体の大多数（large portion）を検証することが要件とされていた。他方、監査基準案ではこの条件が廃止され、監査人はリスク・アプ

ローチによって事業拠点、事業部門に対する適切な監査計画を決定することが求められる。多くの事業拠点・部門があっても、リスク評価の結果を踏まえリスクが低ければ統制を検証しなくてもよいことになる。

3) 中小企業への配慮

監査基準案では、中小企業に対して実態を踏まえた内部統制監査が行われるよう配慮がみられる。まず、監査人は企業の規模、事業や組織構造の複雑性などを踏まえて監査計画を立て、また、監査人は重要な統制に対して監査を行い、必要な証拠を集めることに焦点を当てなければならないとされる。これによって企業特性を踏まえた内部統制監査が行われ、中小企業に対する監査は、費用対効果の点で大幅に改善されることが期待される。

さらに、監査基準案では、中小企業の内部統制監査を行う際に考慮すべき事項が明記されている点も注目される（図表 9）。いずれの点も従来の監査実務では十分に配慮されていなかった中小企業の特性である。なお、PCAOB は、2007 年に中小企業の内部統制監

図表 9 中小企業の特性を踏まえた内部統制監査

①文書化に限られる企業における十分で適切な監査証拠の入手
・ 正式文書が限定される中小企業においては、観察を伴う調査によって内部統制の検証を行うことにより、内部統制の有効性に関する十分な証拠が得られる
②虚偽報告のリスクに十分に対処する全社的統制の評価
・ 上級経営者によって虚偽報告を発見するためのモニタリングによる統制が行われている場合、監査人は全社的統制の評価に焦点を当てるべきであり、全社的統制が虚偽報告のリスクに十分対処していると評価される場合には、監査人は追加的な統制の検証を必要としない
③経営者が内部統制を無視するリスクの評価とそれを緩和する活動
・ 経営者が内部統制を無視するリスクに対処する中小企業の統制は、大企業のそれとは異なっており、例えば、監査委員会によって行われる詳細にわたる監視に依存している
④職責の分担に替わる統制の評価
・ 中小企業は会計に携わる人材に限られ、職責を分担することが難しいことから、統制目的を達成するために代替的な統制が適用されていることがある。検証する統制の選択は、代替的な統制に焦点を絞り、それが統制目的を達成しているかを評価する
⑤財務報告の適正性の評価
・ 財務報告やそれに関連する統制に対する人的な責任の適正さを評価する際は、監査人は、様々な取引や事業活動に関連して必要な能力と財務報告に関連する機能を支える人材と組織の適切性を評価すべきである
⑥IT統制の評価
・ 市販のソフトウェアが利用されている場合のIT統制の検証は、経営者が統制目的の達成に依存するパッケージソフト内のアプリケーションの統制およびアプリケーションに対する統制の効果的な運用にとって重要な全般的なIT統制に焦点を当てるべきである

(出所) PCAOB リリース No.2006-007 より野村資本市場研究所作成

査に関して追加的なガイダンスを発出することを明らかにしている。

4) 内部監査人や監査委員会との連携

PCAOB は内部統制監査における効率性を高めるため、内部監査人や監査委員会など他者の業務の成果を利用できるよう監査基準案とは別に新しく監査基準を策定している¹⁴。この基準は、内部統制監査と財務諸表監査との垣根を下げ、両者が一体的に実施されるよう財務諸表監査にも適用される。

V. 内部統制報告制度の日米比較

1. 評価プロセスのアプローチの相違

以上みてきたとおり、SEC の解釈指針案や PCAOB の監査基準案は、内部統制報告制度においてトップダウン型のリスク・アプローチの実現を目指すものである。これは、中小規模の上場企業から大規模上場企業に至るまで企業の特성에応じた内部統制の評価や監査の仕組みを構築しようとするものであり、不要な監査手続きを廃止し、費用対効果を踏まえた効率的な制度設計を目指している。その意味では、わが国の実施基準案が目指すところと共通である。

しかしながら、米国と日本ではその手法が大きく異なっている。米国の解釈指針案や監査基準案では、内部統制のあり方は企業の特性に依拠して決まるという基本的な考え方があるため、内部統制の評価および監査について特定の手法や手続きは示されていない。例えば、内部統制の評価のプロセスについてみると、米国では何よりもまず全社的な統制の重要性が示され、その上で財務報告リスクに対処する統制に絞って整備状況の評価し、リスク評価に基づき運用状況の評価するという原則が強調されている。

これに対して、わが国の実施基準案では、内部統制の評価は、まず全社的な内部統制の

評価から行い、決算・財務報告に係る業務プロセスの評価を行って、さらに決算・財務報告以外の業務プロセスの評価を行うという評価プロセスが定型化されている。また、定性的な重要性とともに、数値基準による金額的な重要性を考慮して業務プロセスの評価対象を絞っていくという点に実施基準案のリスク・アプローチの特徴がある。

米国のアプローチは、企業特性に応じた内部統制を前提とするものだけに、あらゆる企業に適用可能であり、さらに、中小企業に対しても一定の配慮がなされている。他方、わが国の実施基準案は、内部統制の評価および監査の手続きは定型化されたプロセスに則って行われ、さらに数値基準により重要性が判断されるなど具体的で理解しやすい。

その反面、米国では、内部統制の評価や監査の手続き・手法に関して具体的なプロセスが示されていないため、期待するリスク・アプローチが実現されるか否かは経営者の理解と監査人の姿勢にかかっている。監査人がこれまでどおり保守的な姿勢で監査に臨めば、業務プロセスのみに焦点が当てられた非効率な実務が温存される可能性がある。

一方、わが国の場合には、評価プロセスが定型化されている分だけ、米国のアプローチと比べると経営者や監査人の裁量や判断の自由度が少ない。定型化された評価プロセスにそぐわない企業、例えば、小規模であり多様な業務プロセスが存在しない企業にとっては、実施基準の画一的な適用が行われれば、内部統制報告制度の効率性が損なわれるおそれがないとは言い切れない。

2. 監査手続きの相違

米国における内部統制監査の手続きでは、経営者の評価プロセスに対する監査手続きを求める要件が廃止され、監査人が内部統制の整備・運用状況を直接監査するダイレクト・レポートに一本化された。この結果、

ダイレクト・レポーティングを採用せず、経営者が行った内部統制の評価に対して監査を行うわが国の内部統制監査の手続きとは明らかに異なる仕組みとなった。

3. IT 統制の重要性

わが国でも米国においても、IT が業務に深く関係している現在では、IT に対する統制は内部統制において重要な役割を有しており、IT 統制を無視することはできないという認識は共通である。

わが国では、内部統制の基本的要素として「IT（情報技術）への対応」が規定されている¹⁵。実施基準案では、内部統制における IT 統制の重要性について、組織に深く IT が浸透している現状では、業務を実施する過程において組織内外の IT に対し適切に対応することが内部統制の目的を達成するために不可欠であるとの認識を示す。さらに、情報処理の有効性や効率性などを高める IT の効果を内部統制に利用することによって、より有効かつ効率的な内部統制を構築することができるとしている。

ただし、IT への対応の意味は、新たな IT システムの導入を求めたり、既存の IT システムの更新を強いるものではない。したがって、IT を利用せずに内部統制が運用されていても、直ちにそれが内部統制の不備となるわけではない。

他方、米国においても、全般的な IT 統制の役割が解釈指針案において明らかにされた。解釈指針案では、財務報告リスクに対処する統制が IT 機能に依存している場合、その統制の設計・運用を評価すると同時に、IT 機能を提供するアプリケーションに対する全般的な IT 統制の設計・運用を評価しなければならないとしている。

4. 新規上場の取り扱い

米国では、新規上場企業については、上場

初年度は経営者の内部統制報告書の提出も内部統制監査も免除される。米国市場に新規上場した企業は、フォーム 10-K などにおいて年次報告書を初めて作成することになるが、そのためには、財務諸表監査を受け、開示規制に応じて多くの情報を収集し、上級経営者や取締役、弁護士などのレビューを受けるなど多くのプロセスを経る必要がある。このプロセスにさらに内部統制に関する評価や監査が要求されれば、過大な負担が生じることが懸念されたことが背景にある。

他方、金融商品取引法では新規上場企業についても、上場した事業年度から内部統制報告書の提出と内部統制監査が適用されることになる。仮に、わが国で米国と同様の措置を手当てしようとするれば、法律の改正が必要になるであろう。

5. 外国企業の取り扱い

自国市場に上場する外国企業について、母国で内部統制報告制度の規制を受けている企業については、例えば、母国の基準や適用している実務・手続きをそのまま利用できるようにする、そもそも報告義務を求めないなど特例を設けることも考えられるが、現時点では、日米ともに特別な手当てはない¹⁶。しかし、米国市場に上場する日本企業については、制度の施行に際して、米国での報告書や監査証明を日本でも認めるなどの対応措置が講じられる可能性もある。

¹ <http://www.sec.gov/rules/proposed/2006/33-8762.pdf> より入手可能。

² http://www.pcaobus.org/Rules/Docket_021/2006-12-19_Release_No_2006-007.pdf より入手可能。

³ PCAOB, “Audit Standard No.2 : An Audit of International Control Over Financial Reporting Performed in Conjunction with An Audit of Financial Statements”

⁴ 規制遵守コストを背景とする米国市場の競争力低下に対する懸念から、2006年11月に超党派の有識者による資本市場規制に関する委員会が中間報

- 告を公表し、証券規制改革に関する提言を行っている。詳しくは、関雄太、岩谷賢伸「米国資本市場の競争力低下と規制改革を巡る議論」『資本市場クォーターリー』本号を参照。
- ⁵ 提言の内容については、拙稿「企業規模に応じた証券法規制を模索する米国 SEC」『資本市場クォーターリー』2006年夏号を参照。
- ⁶ GAOは、2006年4月に報告書を公表し、その中で経営者が内部統制の評価を行う際のガイダンスの作成をSECに提言している。また、2006年5月にSECが主催し内部統制報告制度に関する識者や実務者が参加した404条適用2年目の円卓会議でも、評価手法に関する追加的なガイドラインの作成の必要性が議論されている。
- ⁷ 米国COSOが1992年および94年に公表した内部統制のフレームワークでは、その目的として、①事業経営の効率性を高め、②財務報告の信頼性を確保し、③事業経営に関する法規の遵守を促すことが挙げられている。また、内部統制を構成する基本要素として、①統制環境、②リスク評価、③統制活動、④情報・伝達、⑤モニタリングを挙げている。一方、実施基準案では、わが国独自の工夫として、内部統制の目的に「資産の保全」が加わり、内部統制の基本要素として「ITへの対応」が追加されている。
- ⁸ 連結ベースの評価対象の範囲としては、連結財務諸表を構成する有価証券報告書提出会社および当該会社の子会社ならびに関連会社となっている。
- ⁹ 実施基準案では、決算・財務報告プロセスとして、①総勘定元帳に取引合計を入力する手続き、②連結修正、報告書の結合及び組替など年次財務諸表作成のための仕訳とその内容を記録する手続き、③年次財務諸表に関連する開示事項を記載するための手続きが具体例として挙げられている。
- ¹⁰ 解釈指針案に記載されている重要な欠陥に係る「要因」や「兆候」については、PCAOBの監査基準案でもほぼ同内容が記述されている。したがって、監査人もそれらを踏まえて重要な欠陥を判断することになる。
- ¹¹ PCAOB, “Proposed Auditing Standard - An Audit of Internal Control Over Financial Reporting That is Integrated with An Audit of Financial Statements”
- ¹² アサーション (assertion) とは、財務諸表の項目が適正であることを支える要素 (実在と発生、網羅性、評価または配分、権利と義務、表示と開示)。
- ¹³ ウォークスルー (Walkthrough) とは、取引の開始から財務上の記録までを企業側のプロセスに沿って統制が存在しリスクを軽減していることを確認する監査手法。
- ¹⁴ PCAOB, “Proposed Auditing Standard - Considering and Using the Work of Others in an Audit”
AS2では、①監査意見のための主要な監査証拠について監査人自ら供する義務があり、また、②統制環境において他者の業務成果を利用して統制を検証することに対して制限がかけられていたが、新基準ではいずれも廃止されている。
- ¹⁵ 前掲注7参照。
- ¹⁶ 日本の企業でSEC登録している企業について、米国の内部統制報告制度の実務や手続きをそのまま使用できるようにするべきとの公開草案へのコメントに対して、内部統制部会は「基準で検討すべき項目ではないと考える」(第12回配布資料)としており、実施基準案では特に手当てされていない。他方、米国では、資本市場規制に関する委員会の中間報告において、母国で404条と同等の規制を受けている外国企業には404条を適用するべきではないことが提言されている(前掲注4参照)。