

金融審議会金融分科会第一部会報告

— ディスクロージャー制度の信頼性確保に向けて —

1. 審議経緯等

当部会及び当部会の下に置かれたディスクロージャー・ワーキング・グループ(WG)では、ディスクロージャー制度のあり方をめぐる諸論点について幅広い検討を進めている。この間、本年10月中旬以降、証券取引法上のディスクロージャーをめぐる不適正な事例が相次いで判明するところとなった。これを受けて、11月16日には、金融庁からWGに対して、①財務報告に係る内部統制の有効性に関する経営者の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・ガバナンスに係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の4項目について、具体的な検討の要請があった。これらの事項については、ディスクロージャー制度に対する信頼を確保するとの観点から、早急な対応が必要であると考えられるため、当部会及びWGでは、他の審議項目と切り離して報告を行うこととした。

なお、当部会及びWGでは、ディスクロージャー制度をめぐる諸論点につき、引き続き審議を進めていくこととしている。

2. 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

証券取引法において、有価証券報告書は投資者に企業情報を開示する基本的かつ最も重要な開示書類であり、有価証券報告書の開示内容について不適正な事例が相次いでいる最近の事態は、投資者の証券市場に対する信頼を揺るがしかねない重大な事態であると認識している。

最近の事例を見ると、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、また、日本公認会計士協会による調査においても、会計監査について、現状では、内部統制の評価等に費やされる時間が海外に比べて少ないとのデータが報告されている。このような状況を踏まえると、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である。

この点に関連して、米国の企業改革法においては、経営者に年次報告書の開

示が適正である旨の宣誓を義務づけるとともに、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の作成を経営者に義務づけ、さらに、これについて公認会計士による検証を受けることとされている。この米国の手法については、内部統制の有効性評価に当たっての事務コストが、とりわけ事務プロセスの文書化に関して多大である、あるいは、米国流のコーポレート・ガバナンスの基準に基づくものであり、日本には必ずしも馴染まないといった指摘がある一方、我が国においても、内部統制を構築し有効に機能させる責任が経営者にあることは明らかであり、実効性を失わせない形でできる限りタイムリーでコストがかからないようにする等の工夫はあるにせよ、その有効性は否定できないとの指摘がある。

我が国では、平成16年3月期決算から、会社代表者による有価証券報告書の記載内容の適正性に関する確認書が任意の制度として導入されており、その中で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の確認が求められている。また、主要金融機関は、バーゼル銀行監督委員会のフレームワーク等に従って、平成15年3月期決算から前倒しでこの確認書を提出しており、これに関して、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、平成16年3月期決算においては、主要金融機関以外でも、数十の会社から確認書が提出されている。

内部統制の強化を図っていくためには、この制度の一層の活用を促していくことが重要であり、このためにも、この確認を行うための基準及びこの確認の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についての明確化を図っていくことが重要である。

このような状況を踏まえ、以下の対応を強く求めたい。

- (1) 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べきである。
- (2) 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が適切に判断されるべきである。

3. 継続開示義務違反に対する課徴金制度のあり方

ディスクロージャー規制違反に対しては、規制の実効性を確保するために、適切な違反抑止の枠組みが整備されることが必要である。これまで、ディスクロージャー規制違反があった場合の対応のための制度は、証券取引法上、虚偽記載等

のある開示書類に係る訂正命令及び虚偽記載等に対する罰則の適用に限られてきた。しかしながら、刑事罰の適用には謙抑性、補完性の原則が存在することから、規制の実効性を確保し、違反行為を的確に抑止するためには必ずしも十分でないと考えられる。

こうした認識に基づき、本年6月に公布された証券取引法等の一部を改正する法律では、規制違反に対して金銭的な負担を課する行政上の措置として課徴金制度が導入され、平成17年4月1日から施行されることとなった。しかしながら、この課徴金の対象行為は、①有価証券届出書の虚偽記載等のいわゆる発行開示義務違反、②風説の流布・偽計の禁止違反、③相場操縦行為の禁止違反及び④インサイダー取引の禁止違反に限定されており、継続開示義務違反については対象とされていない。

これに対し、最近のディスクロージャーをめぐる不適正な事例の多くはいずれも継続開示に関するものであり、また、発行市場と流通市場における取引数量や取引金額等を比較すれば、継続開示義務違反を抑止する必要性は、発行開示義務違反に比べても劣るものではないと考えられる。継続開示義務に違反した会社は、①上場の維持等を通じて、当該会社の有価証券について価格水準や流動性の確保が可能となる他、②財務状況が実際より健全に見えることによるレピュテーションの上昇及びそれに伴う取引拡大、人材確保の容易化、③会社の格付等の上昇による借入金等のスプレッド改善等、様々な形で利得を得ているのであり、発行開示義務違反の場合とバランスのとれた形で適切な金銭的な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ができる。

国際的にみても、米国、英国、ドイツ、フランス等主要な証券市場においては、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制度の対象とされており、発行開示義務違反のみが課徴金制度の対象とされている例はない。

これらの点を踏まえれば、我が国において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、このための法制面の詰めが早急に進められるべきである。

なお、課徴金の額について、来年4月に導入される課徴金制度では、経済的利得相当額が算定の根拠とされている。この点について、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額の課徴金を課すことが必要であり、今後、一般的な見直しが検討されるべきであるとの指摘があった。また、仮に経済的利得を超える額の課徴金が課されるという場合には、行為の態様等に応じて、きめ細かく課徴金額の加減算が行われるべきであるとの指摘もあった。

4. コーポレート・ガバナンスに係る開示の充実のあり方

開示会社のコーポレート・ガバナンスの状況に係る情報は、投資者が投資判断を行うに当たって重要な情報であるとの認識の下、平成16年3月期の有価証券報告書から、その開示が義務づけられたところであるが、具体的な開示内容については、基本的に開示会社の判断に委ねられており、関係府令で規定された有価証券報告書の「記載上の注意」では、会社の機関の内容、内部統制システムの整備の状況等の開示が例示されているに過ぎない。

しかしながら、証券取引法上のディスクロージャーをめぐる最近の不適正な事例等を踏まえると、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の開示の充実が図られる必要がある。

このため、早急に関係府令の改正を行い、平成17年3月期の有価証券報告書から以下の開示を求めることが適当である。

- (1) 内部監査等の状況として、内部監査及び監査役(又は監査委員会)監査の手続の概要(監査に係る組織、人員についての記述を含む。)並びに内部監査、監査役(又は監査委員会)監査及び会計監査の相互連携の概要
- (2) 社外取締役及び社外監査役と会社との人的関係、資本的関係又は取引関係その他の利害関係の概要
- (3) 会計監査の状況として、関与した公認会計士の氏名、監査法人への所属及び監査継続年数(監査継続年数が7年を超える場合には、その旨及び監査継続年数を記載。)、会計監査業務に係る補助者の構成、監査証明を個人の公認会計士が行っている場合には会計監査業務に係る審査体制の概要

5. 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

開示会社に親会社が存在する場合に当該親会社の株主・役員・財務等の状況は、当該開示会社の経営に大きな影響を及ぼしうる。したがって、これらについての情報は、当該開示会社の経営、コーポレート・ガバナンスの状況等を把握する上で重要な情報であるにもかかわらず、当該親会社が継続開示会社でない場合には、投資者が当該親会社の情報を入手することは困難である。

現行の有価証券報告書においても、「関係会社の情報」及び「関連当事者との取引」として親会社の情報は一定程度、開示されることとなるが、これらの情報は、主に、有価証券報告書の提出会社とその親会社との間の人的、取引関係等に関

するものであり、親会社自身の情報は限られた内容となっている。

こうした状況を踏まえ、早急に関係府令の改正を行い、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、平成17年3月期から、親会社に係る以下の情報の開示を求めることが適当である。

- (1) 株式の所有者別状況及び大株主の状況
- (2) 役員の状況
- (3) 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(監査役(又は監査委員会)の監査報告書(会計監査人の監査を受けている場合には、会計監査人の監査報告書を含む。)を添付。)

なお、子会社に親会社情報の開示を求めても、親会社の協力が得られない場合には、実効性が限定されるのではないかと指摘がある。この点については、

- (1) 親会社の協力が得られない場合には、その旨及び理由を有価証券報告書で明示させる
- (2) 証券取引所の上場規則で、親会社の協力を求める
- (3) 法律で、親会社の協力を求める

といった方策が考えられる。親会社情報の開示につき早急に対応していくとの観点から、まずは、(1)及び(2)の方策の組み合わせにより対応していくことが考えられるが、現在の開示制度との整合性について留意しながら、(3)の方策についても、検討を進めていくことが適当である。