

Accounting SQUARE

国際会計基準財団モニタリング・ボードの活動について

国際会計基準財団
モニタリング・ボード議長

この
河野 まさみち¹
正道



1. はじめに

国際会計基準（IFRS）の使用が世界的に広がる中、IFRSの基準設定主体である国際会計基準審議会（IASB）が独立性を維持しつつ、その公益性に見合った説明責任を果たし、IFRSに対するグローバルな信頼を確保することが求められている。このためには、IASBが公正で適切なガバナンスのもとに置かれることが重要であり、IASBの運営母体であるIFRS財団の評議員会がIASBの活動を監督し、IASBの人事をつかさどるとともに、デュー・プロセスと透明性を確保するガバナンス機能を果たしている。IFRS財団は、独立した民間の財団であるが、さらにその活動がグローバルに拡大し、公益的性格を強めてきたことに鑑み、その活動を公的な立場から監視する必要性が指摘されるようになった。このため、IFRS財団をモニタリングする当局から構成される会議体として、2009年に、IFRS財団モニタリング・ボード（以下「モニタリング・ボード」という。）が設置された。

筆者は、初代モニタリング・ボード議長であるハンス・フーガーホースト氏（現IASB議長）の後を受け、2011年10月よりモニタリング・ボードの暫定議長を務め、2013年2月に議長に就任したものであるが、以下では、モニタリング・ボードの最近の活動内容を簡単に紹介し、その抱える課題と今後の作業の内容をご紹介したい。なお、文中、意見にわたる部分については、筆者の個人的見解であり、筆者が所属する金融庁又はモニタリング・ボードの見解とは必ずしも一致するものではないことをあらかじめお断りしたい。

2. IFRS財団のガバナンス強化の動きとモニタリング・ボード

G20サミット宣言では、単一で高品質の国際的な基準の重要性、及び会計基準のコンバージェンスを促進することの必要性を指摘するとともに、会計基準設定主体のガバナンスを強化することを求めており、2008年11月のG20ワシントン・サミットや2009年4月のG20ロンドン・サミット等において、単一で高品質のグ

1 金融庁国際政策統括官

ローバルな会計基準を実現するための取組み、国際会計基準設定主体のガバナンスを強化する、といった勧告が行われている。

IFRS の国際的な使用が広がり、ステークホルダー（利害関係者）がグローバルな広がりを持つにいたるとともに、IFRS の基準設定にあたって、幅広いステークホルダーの事情や意見が適切に反映され、急速に変化する経済環境に対応し、会計基準がデュー・プロセスのもとでタイムリーかつ適正に開発・改訂されているかといった問題に対し、一般の関心が高まることとなった。IFRS 財団の前身であった IASC 財団は、こうした流れの中で、抜本的に組織を強化する必要に迫られ、IASB の人事をつかさどり、その活動を監督するとともに、財団の基本的な運営にかかる意思決定を行う評議員会を IASC から IASB への改組の際に新たに設置した。また、これに伴って、IASB の策定する基準がグローバルに使われ、IASC 財団の活動が公益的性格を高めてきたことに対応し、投資者保護などの公益を代表する主要な証券規制当局者と財団との間に正式な連携関係を構築すべきであるとの認識が高まったことを受け、2007 年 11 月、欧州委員会（EC）、金融庁、及び米国証券取引委員会（SEC）は、IASC 財団のガバナンス向上に向けた提案を共同で公表した。

同提案では、グローバルな会計基準の開発に責任を持つ IASB に対する利用者の信頼確保や、基準設定プロセスの独立性を維持することの重要性を指摘した上で、IASC 財団の組織の枠組みにおいて、公益の観点から監視する機能を強化するため、投資家保護と市場規制に責任を有する規制当局によるモニタリング組織を新設することを提唱している。

これを受け、2009 年 1 月に、IASC 財団をモニタリングするための当局の非公式な会議体として、モニタリング・ボードが設置された。こ

の間、背景事情としては、2007 年夏から国際的な金融危機が深刻化中、会計基準が金融危機にどのように対応すべきかが問われ、金融危機対応について会計の面で議論するため IASB と米国財務会計基準審議会（FASB）により時限的に設置された金融危機諮問グループ（FCAG）から、会計基準設定主体は、公益という観点での監視を含む、適切なデュー・プロセスを通じ、説明責任を果たすことが必要と提言（2009 年 7 月）されるなど、会計基準の公益性に対する国際的関心が高まったことがある。また、欧州では、IFRS の欧州域内における強制適用の決定を機に、域内市場に上場する企業が使用する会計基準が IFRS と同等であるかを評価するという、いわゆる同等性評価を行うこととなった。欧州による会計基準の同等性評価は、日本基準や米国基準と IFRS との相違点を明確にすることを通じ、国際的な会計基準のコンバージェンスを求める動きを加速するとともに、欧州が採択した IFRS の基準設定プロセスへの国際的な関心を高めることとなった。

このような経緯により設置されたモニタリング・ボードは、証券監督者国際機構（IOSCO）の専門委員会代表、新興市場国委員会代表、EC、金融庁、米国 SEC から構成されており、2009 年 4 月に最初の会議を開催した。その後、モニタリング・ボードは、IFRS 財団のガバナンスを公的な見地から監視することを目的に、以下の声明を公表するなど、その活動を行ってきた。

- 「G20 首脳の要請に対するデュー・プロセスに関する声明」

G20 首脳による、金融商品の評価と金融機関の貸付債権の引当に関する会計基準の改善要請を受け、金融商品会計基準の簡素化と向上を最優先事項とすべきとの FCAG の提言に従い、IASB が金融商品に関する IFRS を包

括的に見直すとした声明を支持する内容の声明（2009年6月に公表）。

- 「金融機関の財務報告上の論点に関する専門的な対話の促進に関する声明」

IASBが進めていた、金融商品に関するIFRSの包括的見直しへの継続的な支持を表明した声明（2009年7月に公表）。

- 「会計基準及び基準設定の原則に関する声明」

金融危機によって改善が必要と認識された基準の検討において、会計基準の基本原則である、妥当性（relevant）、信頼性（reliable）、理解可能性（understandable）、比較可能性（comparable）を考慮するとともに、基準設定プロセスの基本原則である、独立性（independence）、及び透明性（transparency）を第一に考えることが適当であるとの声明（2009年9月に公表）。

- 「国際会計基準委員会財団モニタリング・ボードによるIASB及びFASBによる国際会計基準及び米国会計基準の改善に向けた合意に対する声明」

IASB及びFASBによる、基準設定プロセスの透明性の改善及び両者の主要なプロジェクトの達成に向けた更なる努力を促進する取組みに向けた合意を歓迎する声明（2009年11月に公表）。

3. IFRS財団のガバナンス改革

このように、設置後、金融危機を背景としたIASBの活動に対し、ガバナンス強化の観点から積極的な発言を行っていたモニタリング・ボードであったが、設立当初より、進行中のIFRSの適用拡大やグローバルな資本市場の急

激な変化を的確に反映するよう、短期間でその構成を見直すことが企図されていた。加えて、2010年4月のモニタリング・ボード会合において、モニタリング・ボードやIFRS財団におけるガバナンスのあり方について見直しを実施する必要性が指摘されたことを受け、2010年7月、モニタリング・ボードの下に、ガバナンス改革に関するワーキング・グループが設置され、筆者が議長に就任した。

ワーキング・グループでは、モニタリング・ボードのメンバー構成を含めた、IFRS財団の全体的なガバナンス構造に焦点を当てて検討を実施し、2011年2月に、ガバナンス改革に関する市中協議文書を公表した。その後、市中協議文書に対するパブリックコメントや、世界各地（日・米・欧・東南アジア）で開催した関係者との円卓会議で寄せられたコメントを踏まえ、2012年2月に、IFRS財団のガバナンス改革に関する最終報告書を公表した。

このガバナンス改革では、モニタリング・ボード、評議員会、IASBの構成、及び、それぞれの役割・職責に関して、検討がなされたが、結論としては、現在のガバナンス構造（基準設定主体であるIASBがIFRS財団評議員会によって監視され、IFRS財団評議員会はさらにモニタリング・ボードから公的な監視を受けるという三層構造）は維持すべきであるということになった。

その上で、関係者のコメントを踏まえ、最終報告書においては、以下のような内容を基本とするガバナンス改革の基本的方向性をとりまとめた。（主要提言の要約は別表のとおり）

まず、第一に、「IASBの独立性と説明責任」が、基準設定主体として保持すべき基本属性であることを確認した。IASBの独立性がIFRSの信頼性と外部からの不当な介入を排除し、会計基準の公正性を確保する上で必要不可欠であると同時に、IFRSが長期的にグローバルな会

計基準であり続けられるかどうかは、IASBが、いかに投資家や市場、その他の市場参加者に対する説明責任を果たしつつ、公益に資するような形で運用していくことにかかっていることを改めて認識した結果である。その上で、ガバナンス改革は、このような基準設定主体の基本的属性を維持・向上する観点から行うべきものであることを示した。このため、モニタリング・ボードは、あくまで評議員会によるIASBの業務運営の監督を、当局の立場から監視する立場に徹することとした。

第二に、モニタリング・ボードがその使命を果たすためには、ガバナンス機能の透明性と機能の向上が必要であることを確認した。グローバルなステークホルダーの拡大に伴い、IASB及び評議員会だけでなく、モニタリング・ボードのメンバーシップを拡大し、その機能の向上と、透明性の向上が必要であることを強調した。

最終報告書では、モニタリング・ボードに関するもの、評議員会に関するもの、IASBに関するものの3つの分類ごとに提言を行い、合計16の提言を行っている。すべての提言を通じて、IASBの独立性と説明責任を確保しつつ、ガバナンス構造がグローバルなIFRSのステークホルダーの意見を反映できるよう、メンバーの拡大、IASBのアジェンダ設定への関与のルールの特明確化、IASB議長選定への関与についてのルールの明確化など、多岐にわたっている。

これらのうち、特に重要な提言が、モニタリング・ボードのメンバーシップに関する提言である。モニタリング・ボードのメンバー拡大については、どのような当局に参加を拡大すべきか、ステークホルダーがグローバルに拡大する中でどこまでメンバーを拡大するか、とくに

新興市場国の台頭をどのようにメンバー構成に適切に反映するか、といった点が特に注目された。

様々な議論の結果、同報告書では、まずモニタリング・ボードのメンバーについては、①引き続き企業の財務報告書の形式・内容について権限を有する資本市場当局とすること²、②主に主要な新興市場国から最大4者の常任メンバーを追加すること、③さらに、IOSCOと協議して、交代制メンバー2者を加えること、④モニタリング・ボードのメンバー要件として、各法域内の市場における「IFRSの使用」とIFRS財団への資金拠出への関与を求めるとした。

4. IFRS財団ガバナンス改革の実施と今後の課題

上記の最終報告書を公表したのち、モニタリング・ボードの作業の焦点は、同報告書の提言の実施に焦点が移った。このうち、モニタリング・ボードのメンバー要件として同報告書で示した「IFRSの使用」の定義については、昨年2月の最終報告書の公表段階では決定しておらず継続検討としていたが、本年2月、モニタリング・ボードのブリュッセル会合において、この「IFRSの使用」の定義について合意するとともに、メンバー要件に照らした新規メンバーの選定プロセス及び既存メンバーの定期的な評価の作業プロセス及び日程についても合意した。

ここで合意したモニタリング・ボードのメンバー要件、とくに「IFRSの使用」の定義など合意内容の詳細については、2013年3月に公表したモニタリング・ボードのプレスリリースをご参照いただきたいが、以下の2項目がメン

2 バーゼル銀行監督管理委員会がオブザーバーとなっている。

バー要件として重要である。

- 当該国が、IFRS の適用に向けて進むこと、及び、最終的な目標として単一で高品質の国際的な会計基準が国際的に受け入れられることを推進すること、について明確にコミットしていること。このコミットメントが、当該市場で資金調達する企業の連結財務諸表について IFRS の適用を強制又は許容し、実際に IFRS が顕著に適用されている状態となっている、もしくは妥当な期間でそのような状況へ移行することを既に決定していることにより裏付けられること。
- 適用される IFRS は IASB が開発した IFRS と本質的に同列のもので、起こり得る例外は、一定の基準もしくはそこから生じる一部が経済もしくはその他の状況に関係していない、もしくは当該国の公益に反する可能性がある、という場合に限定される。一定の基準もしくはそこから生じる一部を開発する際のデュー・プロセス履行上何らかの欠陥があった場合には、例外や一時的な使用中止も許容しうる。

以上の要件のほか、定量的要素や定性的要素を勘案して、メンバー要件を満たしているかの判断をモニタリング・ボードが行うこととなる。具体的には、本年5月に公表したメンバー要件・評価プロセスの詳細に従い、既存メンバーの評価及び新規メンバーの選定を開始する予定であり、年末までに既存メンバーの評価・新規メンバーの拡大を完了することを見込んでいる。なお、日本を含む既存メンバーの定期的な評価は、3年毎に行う予定であり、2013年の次の評価は2016年に行う予定である。

なお、2016年以降に行うメンバーの定期的な評価からは、国内発行体向けの財務報告制度にIFRSを組み込むために当該法域で利用しているメカニズム、及び、当該メカニズムがメンバー国の資本市場におけるIFRSの顕著な利用

にどの程度寄与しているかについても、評価基準とすることを予定している。

この意味は、2013年の段階では、「IFRSの使用」を評価する際に、自国企業への適用だけでなく、外国企業への適用も「IFRSの使用」に含みうるとの条件でメンバーの評価を行うが、次回2016年以降のメンバー評価の際には、国内での財務報告制度にIFRSを組み込んでいくかどうかを評価基準とするということである。

5. おわりに

これまで述べてきたとおり、モニタリング・ボードは、IFRS財団のガバナンスに対し、資本市場において用いられる財務報告書に関する権限を有する当局が、公益の観点から監視を及ぼすことを目的としている。グローバルな資本市場においてIFRSの使用を認める上では、こうした活動を通じ、基準設定プロセスのガバナンスへの市場の強固な信頼を確保することが必要である。

このような使命をまっとうするため、モニタリング・ボードは、これまでIFRS財団のガバナンス改革に取り組み、その活動の透明性を高めるとともに、ガバナンス構造を更に改善するための提言を行ってきた。しかし、金融危機後の資本市場の急激な変化やグローバルなステークホルダーの拡大を受けてIFRS財団のガバナンス構造も不断の見直しが必要とされることは明らかである。モニタリング・ボードとしては、先般のガバナンス改革の実施を現下の最重要課題としているが、今後はさらにその活動の透明性を高め、高品質でグローバルに認められた会計基準の設定プロセスに対する信頼を確保する上で重大な使命を帯びていることを自覚し、たゆまぬ努力を続ける所存である。

【別表】

モニタリング・ボードに関する決定

1. モニタリング・ボードのメンバーシップ

モニタリング・ボードのメンバー拡大を検討するにあたり、モニタリング・ボードのメンバーは、その役割が、IFRS 財団と資本市場において用いられる会計基準の形式・内容について権限を有する当局との間の公的なリンクを構築することである点を再確認した。このリンクを通じることにより、これらの当局は、ガバナンス構造が機能しているか監視することが可能となり、資本市場で用いられる会計基準に対する自らの責務を果たすことが容易になる。こうした観点から、モニタリング・ボードがより効果的に活用されるように、モニタリング・ボードは以下を決定した。

- 1) モニタリング・ボードのメンバーは、引き続き、会計基準の形式・内容について権限を有する資本市場当局に限定される。
- 2) 主に主要な新興市場からメンバーを追加するとともに、証券監督者国際機構（IOSCO）と協議して交代制メンバーの制度を導入することで、モニタリング・ボードのメンバーを拡大する。
- 3) 現行のメンバー要件のうち、『高品質で国際的な会計基準の策定を支える』強い意思について、各法域内の市場における IFRS の使用と IFRS 財団への資金拠出への関与を通じて証明することを求める形に洗練する。モニタリング・ボードのメンバーになるか、メンバーであり続けるためには、全ての常任メンバーは上記の要件を満たさなければならず、また、定期的にメンバーとしての適格性の評価が行われる。

2. コンセンサス・ベースの意思決定

モニタリング・ボードは、現在の意思決定の仕組みがこれまでうまく機能してきた経験を踏まえ、現行のコンセンサス・ベースでの意思決定方法を継続することとした。

3. その他の当局や国際機関のモニタリング・ボードへの関与

その他の当局（資本市場当局以外の当局）が IFRS 財団のガバナンス構造の堅牢さを重視していることを踏まえ、モニタリング・ボードは、バーゼル銀行監督委員会（BCBS）が引き続きモニタリング・ボードのオブザーバーとして参加することとした。なお、オブザーバーの役割や在り方について、併せて明確化することとした。将来的には、IFRS 財団のガバナンスに関心を持つその他の公的当局との関係をより強化すべきかどうか、また、その場合、評議員会や IASB の独立性、その説明責任又は IFRS 財団の主たる使命を損なわないような強化策としてどのような選択肢が考えられるか、再度検討することがあり得る。

4. IASB のアジェンダに係る付議

IFRS 財団とモニタリング・ボードの間で締結している MoU（覚書）では、モニタリング・ボードは、一定の事項について評議員会と IASB 議長に検討を求めることができるとされており、この規定は維持される。モニタリング・ボードと評議員会は、ガバナンス構造の全ての階層において、それぞれの関心や対応に係る十分な相互理解が得られるよう、今後適切なフィードバックの仕組み

を策定する。適切なフィードバックの仕組みについてより良く理解することで、関係者は、モニタリング・ボードにIASBの独立性を侵害する意図がないことを確信できると考えられる。

同時に、このようなフィードバックの仕組みは、資本市場当局や評議員会がIFRS財団の使命に対してIASBに責任を持たせる上で、助けとなる。これは、モニタリング・ボードのコンセンサス・ベースの運営体制の下でIASBに参照される会計基準の技術的な事項は、必然的に、未対応のまま放置されれば、投資家にとって不利益となり、したがってIFRS財団の主たる使命にそぐわないこととなるような、急を要する事項であると考えられるためである。いずれにしても、モニタリング・ボードは、意思決定プロセスに影響を与えたり、IASBの行った実体的な基準設定上の意思決定に異議を申し立てたりすることはしない。

最後に、IASBのアジェンダ協議を改善するための最近の取組みを踏まえ、モニタリング・ボードは、評議員会デュー・プロセス監視委員会と協議しつつ、改定後のアジェンダ設定プロセスにおける実施状況や結果について評価を行っていききたい。

5. IASBの議長選定

評議員会の主要業務に関する協議に係る現行MoUの規定と統合的な対応として、モニタリング・ボードは、IASB議長選定のための基準やプロセスについて、評議員会と合意を得る。選定基準やプロセスについて合意することで、IASBの議長選定が、高品質な基準を求める資本市場の要請にIASBが応えることを可能とするようなものであることについて、資本市場当局が確信することになる。

なお、一般の理解向上のため、選定基準及びプロセスは公表される。

IASBの議長選定プロセスは、既定の選定基準に照らして評議員会が絞り込んだ候補者リストについて、評議員会がモニタリング・ボードと協議することを明示的に求めることとなる。モニタリング・ボードとの協議を経た最終的な選定は、評議員会により実施される。

6. IASBメンバー構成の枠組み

評議員会の主要業務に関する協議に係る現行MoUの規定と統合的な対応として、評議員会は、IASBの多様性を確保するための枠組みを構築する際には、モニタリング・ボードと協議を行う。評議員会は、当該枠組みの下で、IASBメンバーを選定する最終的な権限を保持する。

7. モニタリング・ボードの業務の透明性

モニタリング・ボードの機能に関する一般の意識と理解の向上のため、モニタリング・ボードは公開で行う会議の記録をより適時に公表し、より多くの関係者に対してその活動を啓蒙する。

8. IFRS財団の資金調達

安定的で十分な資金調達が独立性の維持にとって重要であるとの観点から、モニタリング・ボードと評議員会は、資金調達の仕組みに関し協議を続けるが、資金調達の主たる責任は引き続き評議員会にあり、モニタリング・ボードは各国・地域の資金貢献に向けた取組みを奨励する。

9. モニタリング・ボード事務局

これまでの対応で問題なかったことを踏まえ、モニタリング・ボードの議長国が事務局機能を提供するという形を継続する。

10. 定期的なガバナンスの見直し

5年毎に行われるIFRS財団の定期的な定款改訂と連携の上、モニタリング・ボードは、ガバナンス構造について定期的な見直しを行う。モニタリング・ボードは、ガバナンス構造の見直しと評議員会の定款改訂とを二つ揃えて連携して行うことが、ガバナンス構造の妥当性を保持し、継続的な改善を確保する上で有効な手段になると考える。

評議員会に関する決定

1. 評議員会の構成

評議員任命に係る現行の承認プロセスを通じ、モニタリング・ボードは、評議員会全体としての地理的・職業的背景の多様性について、引き続き監視していく。

2. 評議員の選定プロセス

評議員会とモニタリング・ボードの役割及び活動状況に関する一般の理解を向上させるため、評議員の推薦・任命基準及びプロセスの文書化について改善し、公表する。

IASBに関する決定

1. IASBの構成

モニタリング・ボードは、評議員会によるIASB候補者の選定が、職業的な能力と経験を主たる適格要件としつつ、多様な地域的・職業的背景を有するIASBメンバーを特定するために十分に堅牢なものであることが確保されるよう、評議員会に求める。

2. IASBの管理体制とスタッフ機能の分別

モニタリング・ボードは、IASBの基準設定に関与する職員と評議員会による監視業務を補助する職員との間で、職責及び報告体制を明確に分離するよう、評議員会に求める。

3. IASB議長とIFRS財団CEOの兼務の解消

モニタリング・ボードは、IASB議長のIFRS財団CEO兼務を解消する形で定款を改訂するよう、評議員会に対して勧告する。

IASB議長は、リソースも含め、基準設定に関するあらゆる事項について完全な責任を持ち続けるべきである。評議員会は、現在IFRS財団CEOに割り当てられている機能を見直し、IASBの運営に関する責務を、実際に又は外見上基準設定において利益相反を生じさせる可能性があるような監視・資金調達関係の権限から完全に分離するよう、機能の再割当を行うべきである。

4. 関係者の基準設定への関与

モニタリング・ボードは、IASBの基準設定プロセスにおける協議の適切性に関する評議員会の監視状況を継続的に監視するため、評議員会デュー・プロセス監視委員会の活動状況及び所見に係る報告書を定期的に受け取る。