

日本経済大学 大学院紀要

第4巻

論文

- 資金収支分析に関する一考察(1)..... 石内孔治(1)
- 新生組織におけるイノベーションのマネジメントに関する研究(2)
—資源蓄積パラドックス解消のための一考察—..... 中川 充(17)
- 創造的アイデアの履行における抑制および促進要因の分析
—創造革新性パラドックスの克服に向けて—..... 古川久敬(31)
- 2000年代日本における内部統制をめぐる議論に対する一考察..... 金 靖(57)
- 日本海側における巨大地震と津波に関する研究..... 仲間妙子(77)
- 中小製造企業のアジア発展途上国進出におけるリスクマネジメント..... 高橋文行(91)
- 中国の経済発展における東北地域の役割—G T I 関連諸国との貿易を中心に..... 安田知絵(103)
- 韓国企業のミャンマー進出の現状と課題—人材育成に関する現地調査を踏まえて—... 黄 八洙(123)
- 技術の系統化とM E C Iによる技術革新過程の分析..... 永田宇征・鈴木浩(135)
- イノベーション創出における場の機能の研究..... 小松康俊・鈴木浩(163)

研究ノート

- メタエンジニアリングによる優れた文化の文明化プロセスの確立(その1)..... 勝又一郎(181)

2016(平成28)年2月

日本経済大学大学院

2000年代日本における内部統制をめぐる議論に対する一考察

金 靖

I はじめに

1950年7月に制定された監査基準の中で初めて「内部統制」という用語が使用されて以来、日本における内部統制の議論は主として、監査の世界の問題として扱われてきた。しかしながら、内部統制は決して監査だけの問題にとどまるものではない。内部統制はコーポレート・ガバナンスやマネジメントの問題でもあり、多面的な側面を内包している。とりわけ、2000年代以降、金融庁、経済産業省、法務省といった複数の関係省庁が個別に内部統制に関する規定を次々と制定していることはその証左といえよう。確かに、日本の縦割り行政の影響ゆえに、各関係省庁は自らが所管する法令との関連において、内部統制を検討せざるを得なかったという側面は否めまい。しかし、そうであるからこそ、内部統制が多角的な側面から検証され、その意味において内部統制をめぐる議論は活発化したと評価することもできよう。

日本における内部統制の議論は1950年代の萌芽期から始まり¹、1960年代から1990年代において米国の議論を模倣する時期を経て²、2000年代においては、米国の議論を参照しつつも、日本に適した内部統制制度を模索し、構築しようとする動向もみられるようになった。本稿では、2000年代に金融庁と経済産業省が公表した内部統制に関する主要な報告書と立法内容を検討することを通じて、かかる動向を明確化し、2000年代の日本における内部統制の議論状況を整理しつつ、両省庁が内部統制をどのように理解し、意義づけているのかを確認したい。その上で、内部統制の種々の側面や要素を抽出し、それらの関連性を見出すことにより、内部統制の実相を見出すための示唆を得たいと考える。なお、法務省における内部統制の法的議論に対する検討は、次回の研究課題としたい。

以下ではまず、2000年代に金融庁において内部統制の議論がどのようになされていたのかを詳しくみていこう。

1 拙稿(2012)「日本における証券取引法監査制度の生成と内部統制—正規の財務諸表監査と内部統制の関係を中心に—」季刊 企業と法創造通巻第32号214-228頁参照。

2 拙稿(2014)「財務諸表監査制度における内部統制概念の変容とその意義—1960年代から1990年代までの監査基準・準則に対する分析を中心に—」日本経済大学大学院紀要3巻1号95-111頁参照。

Ⅱ 金融庁における内部統制の議論

1 監査基準とリスク・アプローチ

(1) 2002年監査基準の改訂とリスク・アプローチの明確化

金融庁が内部統制をどのように理解しているのかを把握するためには、監査基準の内容を確認することが有益である。なぜなら、同庁は所管官庁として、2002年1月25日に監査基準を改訂しているところ、その重要な改訂内容の一つとしてリスク・アプローチが明確化されたからである。リスク・アプローチは、同改訂において初めて導入された制度ではなく、1991年の改訂の際にも、リスク・アプローチの考え方がすでに取り入れられていたことには注意が要る。しかしながら、改訂前の基準の下では、リスク・アプローチの枠組みはその不明確さゆえに、実務においては浸透するに至らず、2002年の改訂監査基準の中でリスク・アプローチの考え方の徹底が図られるようになった³。それとともに、2002年監査基準の前文の5では、内部統制の概念をはじめ、内部統制の目的や要素等が詳細に示されている。以下では、この規定の内容に踏み込む前提として、リスク・アプローチとはいかなる監査方法であり、リスク・アプローチに基づく監査を実施する場合に、内部統制が重要になる理由について確認しておこう。

リスク・アプローチとは、虚偽の表示の可能性が高い事項について重点的に監査資源（監査の人員や時間）を充てることで効果的かつ効率的な監査を実施することができる監査手法のことである⁴。企業の大規模化や国際的な事業展開、組織の複雑化、取引の内容の多様化、さらにITを使った情報処理システムと会計のシステムとの密接な結び付きといった状況に対して、伝統的な実証手続中心の監査では十分に対応できなくなる⁵。つまり、かかる状況の下では、何事も実査・往査で対応することは不可能で、システムに依存した監査をせざるを得なくなり、その結果リスク・アプローチという新しい監査方法が生まれたのである⁶。

リスク・アプローチを表すモデル式として、このような算式が採用されている。

監査リスク = 固有リスク × 統制リスク × 発見リスク

この算式に基づいて、以下のような監査プロセスが採られる。通常、「監査人は、監査リスクを合理的に低い水準に抑えるために、固有リスクと統制リスクを暫定的に評価して発見リスクの水準を決定するとともに、監査上の重要性を勘案して監査計画を策定し、これに基づき監査を実施」する（監査基準第三実施基準一基本原則1）。つまり、監査を実

3 企業会計審議会（2002年1月25日）「監査基準の改訂に関する意見書」7頁。

4 山浦久司（2002）「新『監査基準の解説』『実施基準』の構成と意図」企会54巻5号29頁。

5 脇田良一ほか（2002）「企業会計審議会『監査基準の改訂に関する意見書』について」企会54巻4号69頁〔山浦発言〕。

6 尾崎安央ほか（2006）「内部統制システムに関する監査役の当面の実務対応」監査515号30頁〔尾崎発言〕。

施するためには、固有リスクと統制リスクの評価が極めて重要となる⁷。2002年監査基準の前文によると、固有リスクとは、「関連する内部統制が存在していないとの仮定の上で、財務諸表に重要な虚偽の表示がなされる可能性」をいい、統制リスクとは、「財務諸表の重要な虚偽の表示が、企業の内部統制によって防止又は適時に発見されない可能性」をいうとされる。このような規定から、固有リスクと統制リスクを評価する際に、内部統制に対する評価は必要不可欠であることが読み取れよう。内部統制はあたかもリスクを識別する「フィルター」としての役割を果たしていると考えられる。そのフィルターが仮に「強固」だとすると、財務諸表に虚偽記載が存在する可能性が低く、監査人は簡単な実証手続さえ行えば監査目的が達成することができる。仮にそのフィルターが「穴だらけ」ならば、財務諸表に虚偽の情報が記載される可能性は必然的に高まるので、必要かつ適切な監査証拠を入手するためにより詳細な実証手続が要求される⁸。とりわけ、会社規模が巨大で組織が複雑であり、取引が多岐にわたる会社であればあるほど、結果的には高度な（強固な）内部統制が社内に整備されなければ、有効な財務諸表監査はほぼ不可能となり、ひいては証券取引法（現金融商品取引法）が要求する適正なディスクロージャーの確保のための、財務諸表監査の目的も達成できなくなる。こうした現状に鑑み、監査基準の前文が、「監査人としては、企業に内部統制が整備されていない場合には、意見形成の合理的な基礎を得ることが著しく困難なものとなる」と注意的に述べている点は注目に値する。

さらに、前文は「企業としても、効果的かつ効率的な監査を受けるためには内部統制の充実を図ることが欠かせないことになる」と述べる。これは、内部統制は監査を受けるために必要なものとして位置づけることを宣言しているようにも読める。監査基準の前文である以上、監査との関係で内部統制を位置付ける必要があることは否定できない。監査論もこうした位置づけを出発点にしていると考えられる。しかしながら、内部統制は決して監査を受けるためだけに存在するものではないことは、後述するように COSO 報告書に対する検討からも明らかであろう。したがって、監査論からは、会社の経営者はなぜ内部統制を整備しなければならないのかという根源的な問いに対して十分な答えを提供することはできないように思われる。

ともあれ、2002年監査基準がリスク・アプローチに基づく監査の仕組みをより一層明確にし、リスク・アプローチと内部統制との関係について、詳細に述べるに至った点は大きな前進と評価できよう。監査基準の改訂に携わった山浦教授によると、「現実として、内部統制というのはなかなか統一されたものが日本にはない。ある意味では、かなり啓蒙的

7 後に、監査リスク定義式を構成していた固有リスクと統制リスクに代えて、財務諸表リスクを導入し、財務諸表リスクと発見リスクの積をもって監査リスクと規定する考え方が2005年に改訂された監査基準で示された。

8 この点、鳥羽至英（2007）『内部統制の理論と制度—執行・監督・監査の視点から』（国元書房）302頁によれば、「内部統制（とりわけ内部牽制）が有する予防的機能、発見的機能、および是正的機能が有効に機能していれば、故意または不注意による誤記入や脱漏がすぐ検出・是正され、また財産不正を隠ぺいするための会計帳簿の改ざんなども抑止されているはず」という意味において、会計帳簿と会計記録の信頼性は、全体として担保されているはずであり、そのため、「被監査会社の内部統制を評価すれば、監査人がどのような試査範囲でどのような監査手続を取るべきかが決まる」と指摘される。

な意味合いも持っている⁹」と述べられていることから、そのように評価し得るのではなかろうか。ここまで、監査基準あるいは監査論から内部統制を位置付けてきたが、このような位置づけの下で、監査基準は内部統制概念と内部統制の構成要素についてどのような規定を置いているのかについて検討する。

（2）監査基準における内部統制に関する規定

2002年の監査基準の改訂は、「国際的な動向とも歩調を合わせる」ことを重視しており、その結果、すでに国際社会においてデファクト・スタンダードとして受け入れられている COSO 報告書「内部統制の統合的枠組み」から多くの要素を取り入れることとなった。

監査基準はその前文において、そうした要素を反映して、内部統制の内容を規定する。すなわち、「内部統制とは、企業の財務報告の信頼性を確保し、事業経営の有効性と効率性を高め、かつ事業経営に関わる法規の遵守を促すことを目的として企業内部に設けられ、運用される仕組みと理解される」とされる。内部統制の目的に関して、COSO は「業務の有効性と効率性」が第1順位であるのに対して、監査基準は「財務報告の信頼性の確保」が先に挙げられており、COSO 報告書と順番が異なっていることについて異議を唱える見解も存在する。その理由として、内部統制は会計報告あるいは監査のためにあるわけではなく、企業が健全かつ競争力を備えた企業経営を維持するための仕組みであるということが挙げられている¹⁰。確かに、内部統制は単に監査のために存在するものではないが、また、決して企業経営を維持するための「仕組み」ととどまるものでもない。COSO 報告書が内部統制を、取締役会を含むすべての経営・管理活動に従事する人々が遂行するプロセスとして理解していることに照らせば、いずれの意見も片面的であるように思われる。監査基準は、財務諸表に虚偽の表示の可能性に強い関心を抱いている監査人のための実務を基準化したものであるため、自ずと「財務報告の信頼性の確保」を第1順位に据えたにすぎないのではなかろうか¹¹。監査基準はCOSO報告書に倣って内部統制の概念を導入したものの、依然として監査論からみた内部統制の側面をより強調しているといえよう。

さらに、監査基準は統制環境、リスク評価の機能、統制活動、情報・伝達の機能、監査活動の5つの要素も提示し、これらの諸要素が経営管理の仕組みに組み込まれて一体となって機能することで内部統制の目的が達成されると述べる。これらの要素は、まさにCOSO報告書が提示した5つの構成要素そのものである。経営者は、会社の置かれた環境や事業の特性等を踏まえ、これらの5つの要素に従って内部統制を整備し、監査人はそれらに留意しながら、企業の財務報告の信頼性を確保するという目的に合致しているのか否かという観点から内部統制を評価する。監査基準は、5つの構成要素の具体的内容について

9 脇田ほか・前掲注（5）70頁〔山浦発言〕。

10 八田進二（2002）「『内部統制』—国際的な概念規定の導入」企会54巻5号51頁。

11 宮島教授は、監査基準がCOSOの報告書の定義に反してまで、あえてこのような順位としたことから判断して、経営者に対し、内部統制システムを備えさせることに、なんらかの積極的な働きかけを行ったものと理解することが適切であろうと述べられている。宮島司（2002）「企業監査とガバナンス—内部統制システムを中心として」ジュリ1235号15頁。

は説明をせず、構成要素に対する詳細な説明は2002年7月に日本公認会計士協会が策定した「統制リスクの評価」に委ねられた。

金融庁は、各国の監査実務においてすでに採用されていたリスク・アプローチの日本への定着に合わせて、COSO 報告書のフレームワークを改訂監査基準の中で規定することにより、まず財務諸表監査の立場から、会社の内部統制の問題に着手した。後に、金融庁は別の視点からも内部統制の問題に監査人の関与を求めることとなり、金融庁における内部統制の議論は、ますます複雑化していく。

監査基準の改訂が終了後、金融庁は証券市場における情報開示制度の整備に取り掛かった。その一つの成果として取りまとめられた「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準案」は、後の金融庁の内部統制の議論の方向性を決定づけることとなった。以下では、当該基準案の作成前後の動向からみていこう。

2 「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準案」の公表

(1) 「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準案」の制定までの経緯

2002年6月、政府は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」を公表し、証券市場の構造改革を一層促進していくことを表明した。これを踏まえて、金融庁は同年8月6日に「証券市場の改革促進プログラム」を公表し、その中で「投資家の信頼が得られる市場の確立」という目標が明確化された。とりわけ「企業の事業や財務に関する情報の開示に関し、開示すべき情報の充実・強化を図る」こと、「企業活動の活性化を通じた経済の活性化を図るという観点から開示規制の整備を行う」ことが重要項目と考えられた。金融審議会第一部会はそれらの重要項目を実現すべく、2002年12月に「証券市場の改革促進」という報告書を作成し、監査の質と実効性を確保するとともに、ディスクロージャーを充実・強化し、そのためには、コーポレート・ガバナンスの実態を積極的に市場に開示すべきであるとの提言を行った。さらに、当該提言を受けて、2003年3月に「企業内容等の開示に関する内閣府令」が改正され、有価証券報告書に、①コーポレート・ガバナンスの状況、②リスク管理、③企業の財政状態、経営成績およびキャッシュ・フローの状況についての経営者による「討議と分析」(MD&A)を記載することを求めた。有価証券報告書における「コーポレート・ガバナンスの状況」の一部として、内部統制システムの整備状況について記載が義務付けられることとなったことは、将来における本格的な内部統制報告実務の導入に向けての大きな前進であった¹²。

このように、金融庁は企業情報のディスクロージャー制度を強化してきたにもかかわらず、2004年には西武鉄道会社において長期間にわたる大株主の持ち株の過少申告事件が発生した。その影響は深刻で、証券市場に対する社会的信頼が著しく損なわれることが懸念

12 鳥羽・前掲注(8)330頁。

された。金融庁は、証券市場に対する投資家の信頼を回復するために、企業情報開示規制を強化する具体的施策を次々と公表した。

まず、金融庁は、2004年11月16日に「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—」を公表し、これを踏まえて、同年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」も公表した。その中で、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に関して、「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て、評価及び検証の義務化につき検討する」との対応策を講じることとした。こうした動向は、それと同時期に米国で2004年に企業改革法が制定され、内部統制報告実務への対応が採られていたことも相まって、日本が経営者による評価の基準および公認会計士等による検証の基準作りに取り組む大きな契機となった¹³。

（2）「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準案」の制定

2005年1月に、金融庁は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および公認会計士等による検証の基準の策定について審議の開始を決定し、同年2月からは企業会計審議会内部統制部会において諸外国の内部統制の基準等の内容を検討し始めた。金融庁は海外の内部統制の議論の模倣ではなく、日本の実情にあった実効性のある基準の策定を目指した。その成果が2005年7月13日に公表された「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準（公開草案）」であり、その後、公開草案の内容が一部修正され、同年12月8日には「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準のあり方について」と題する部会報告（以下、基準案とする）が取りまとめられた。以下では、基準案の内容と特徴について概観しておこう。

基準案はまず、前文を設け、審議の背景、基準案を理解するための要点、内部統制報告実務が制度化される場合の考慮事項などについて説明している。基準案自体は、「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および報告」、「Ⅲ財務報告に係る内部統制の監査」の3部で構成されている。第Ⅰ部では、経営者が整備・運用する役割と責任を有している内部統制それ自体についての定義、概念的な枠組みを示し、第Ⅱ部と第Ⅲ部では、それぞれ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及び公認会計士などによる検証の基準が規定されている。

①内部統制の基本的枠組み

基準案における内部統制の基本的枠組みは、COSO 報告書をベースとしている。ただし、基準案は、COSO 報告書の枠組みを踏襲しながらも、日本の実情を反映し、COSO 報告書の3つの目的（業務の有効性及び効率性、財務報告の信頼性、事業活動に関わる法令等の

13 八田進二（2005）「『財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準』の解説 本公開草案の意義と課題」企会57巻10号19頁。

遵守)と5つの構成要素(統制環境、リスクの評価と対応、統制活動、情報と伝達、モニタリング)に、目的と構成要素をそれぞれ1つずつ加えたと説明している。すなわち、目的には「資産の保全」が追加され、基本的要素には「ITの利用」が付け加えられた。その理由は、基準案の前文の中で述べられている。「資産の保全」を追加した理由として、日本においては、資産の取得、使用および処分が正当な手続及び承認のもとに行われることが重要であることから、これを独立させて1つの目的として明示したことが挙げられている。基本的要素に関しては、COSO 報告書公表後のIT環境の飛躍的進展により、ITが組織に浸透した現状に即して「ITへの対応」を基本的要素の1つに加えたとされる。しかし、實際上、COSO 報告書も「資産の保全」の問題については検討がなされており、「資産の保全」はそのほかの3つの統制目的の中に黙示的に含まれる¹⁴ことから、これを独立した4番目の目的として列挙しなかったにすぎない。基準案の目的に関していえば、COSO 報告書と比較すると、とくに新しい内容が追加されたわけではないのである。

基準案は、内部統制の「固有の限界」についても触れている。内部統制に対する過度の期待や誤解などを避けるためである。基準案によると、「(a)内部統制は、判断の誤り、不注意、複数の担当者による共謀によって有効に機能しなくなる場合がある。(b)内部統制は、当初想定していなかった組織内外の環境の変化や非定型的な取引等には、必ずしも対応しない場合がある。(c)内部統制の整備及び運用に際しては、費用と便宜との比較考慮が求められる。(d)経営者が不当な目的の為に内部統制を無視ないし無効ならしめることがある。」とされる。

まず、企業は、限られた財源の範囲内でより有効な内部統制を整備すべきことが出発点とならざるを得ない。「リスク」とは発生するかどうかは明確ではない「不確実性」のことであるところ、不確実なものすべてに対して高いコストを支払ってまでそれに対処する必要はないし、同時に不可能でもある。したがって、上記(c)で示されているように、内部統制を整備・運用する際には、「コスト」と「ベネフィット」を比較し、後者が前者を上回るという関係の中で判断されるという側面が強く作用し、内部統制上の欠陥が明らかであっても、経営者が、特定の内部統制に関連して経営・業務上の問題が発生するリスクを受容し、そのまま放置することがあることも否めない¹⁵。こうした限界を踏まえつつ、そもそも会社が整備・運用しなければならない内部統制とは何かを慎重に検討されなければならない。

次に、(a)(b)(d)の中で提示された内容についてこれらを内部統制の「固有の限界」ととらえてよいのであろうか。この点、判断の誤り、不注意、複数の担当者の共謀、環境の変化、さらには経営者による内部統制の無視といった事情により、内部統制が機能しなくなる可能性がある場合には、さらに、そうした無機能化を防ぐための内部統制を整備・運用すべ

14 鳥羽・前掲注(8)66頁。

15 鳥羽・前掲注(8)64頁。

きであり、これらを安易に内部統制の「固有の限界」と理解することは、かえって有効な内部統制の整備・運用を阻害してしまうのではないかと批判も考えられるところではある。しかし、基準案が「固有の限界」を具体的に掲げているのは、いかなる内部統制を整備・運用したとしても、あらゆるリスクに対処し得るわけではないことを注意喚起するためであると考えられる。もとより、例えば、上記(d)のような事象が発生しないように、コーポレート・ガバナンスの観点から内部統制を整備・運用しようとする努力を怠ってはならないことはいうまでもないが、適切かつ有効と思われる内部統制を整備したにもかかわらず、そうした事象が引き起こされる可能性があることを常に意識しながら、内部統制のあり方を模索していく必要がある。

②財務報告に係る内部統制の評価および報告

上ですでに述べたように、金融庁が公表した「ディスクロージャー制度の信頼性確保に向けた対応（第二弾）について」の中では、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義務化について検討する方向性が示されていた。そのため、基準案の第Ⅱ部では、「財務報告に係る内部統制の評価および報告」に関する議論が展開されている。

金融庁にとってみれば、証券取引法（現金融商品取引法）の第1条の目的規定からして、資本市場におけるディスクロージャーの信頼性の確保は最重要課題といえよう。その手段として、経営者による内部統制報告書の作成が着目された。ここで注意しなければならないのは、経営者が評価する内部統制は財務報告に係る内部統制に限定されている点である。すなわち、経営者が整備・運用する内部統制と内部統制報告書を作成するために評価する内部統制の範囲は異なっているのである。なぜ、財務報告に係る内部統制に限定されたのか。それは、やはり金融庁が証券取引法（現金融商品取引法）の所管官庁として、証券市場への虚偽のない適正な財務情報の開示に最も関心が高いからであろう。経営者が財務報告の信頼性以外の目的を達成するために整備・運用する内部統制のあり方に関しては、会社法といった他の法規範の中で議論されている。このように、各関係省庁は自らが所管する法令との関連において、内部統制との関わり方が異なっており、基準案では財務報告に係る内部統制に主眼が置かれていたといえよう。

基準案は、経営者が財務報告に係る内部統制の有効性の評価にあたって、「トップダウン型のリスク・アプローチ」の手法の導入についても述べている。「トップダウン型のリスク・アプローチ」とは、経営者が、まず、連結ベースでの財務報告全体に重要な影響を及ぼす全社的な内部統制について評価を行い、その結果を踏まえて、財務報告に係る重大な虚偽の表示につながるリスクに着眼して、必要な範囲で業務プロセスに係る内部統制について評価するという手法のことである。従来は、監査スタッフが丹念に帳面や領収書などを調査し、そこから問題を発見し、上層部に挙げるという「ボトム・アップ・アプローチ」が採用されていた。しかし、この方法では評価に負担がかかり過ぎるだけでなく、経

営者が会社（またはグループ全体）の状況をマクロ的に把握することができず、重大な虚偽の表示につながるリスクも随時発見できないと判断されることもある。こうした難点を回避するために、基準案は、経営者にトップダウン型のリスク・アプローチの方法を用いて財務報告に係る内部統制を評価することを要求したのではないかと考えられる。トップダウン型のリスク・アプローチは、経営者にイニシアティブをとらせ、全社的な内部統制の整備・運用を促進させようとする意図があるように思われる。

以上のような、経営者の内部統制の評価および報告の特徴に留意しつつ、基準案は財務報告に係る内部統制の監査について、どのように述べているのか、さらに検討する。

③財務報告に係る内部統制の監査

監査人による財務報告に係る内部統制監査の特徴は、経営者が実施した内部統制の評価の結果について監査を実施することである。つまり、基準案は、米国で実施されているダイレクト・レポーティング（直接報告業務）は採用せず、監査人は経営者が決定した評価範囲の妥当性について監査を実施し、経営者が作成した財務報告に係る内部統制報告書が一般に公正妥当と認められる内部統制の評価の基準に準拠しているかどうかについて監査意見を表明することとなっている。

基準案は、内部統制監査と財務諸表監査は同一の監査人が実施すると同時に、監査人が作成する「内部統制監査報告書」は財務諸表監査報告書と合わせて記載することを原則とする考え方も示した。その上で、内部統制の不備に関しては、財務報告に与える影響に応じ、「重要な欠陥」と「不備」との2つに区分され、米国の「重要な欠陥」、「重大な不備」、「軽微な不備」という3分法よりも簡略化されている。

以上の点を踏まえると、監査人による財務報告に係る内部統制の監査は、監査人の監査に係るコスト負担が過大なものにならないように配慮されていることが理解されよう。しかし、このような制度設計の下では、ディスクロージャー制度の信頼性の確保という目的が十分に達成され得ないのではないかと疑問を払拭することができないように思われる。例えば、経営者が自社（またはグループ全体）の財務報告に係る内部統制に重大な欠陥があるとする内部統制報告書を作成し、他方で、監査人がその内部統制報告書について無限定適正意見を表明すると同時に、財務諸表についての無限定適正意見を表明する場合を想起してみよう。これは、内部統制上の重大な欠陥と財務諸表の適正表示は別問題であり、両問題が連動していないことを意味する¹⁶。しかしながら、市場参加者がこうした内部統制監査と財務諸表監査の関係性を十分かつ正確に理解することは困難であろう。米国のようにダイレクト・レポーティングを採用すれば、監査人は、内部統制上の重大な欠陥と財務諸表の適正表示が連動していないことを表明することができ、無用な誤解や混乱を回避することができる。しかし、かかる手法を採用していない日本では、監査人はそうした表

16 鳥羽・前掲注（8）398頁参照。

明をすることができない。そうであれば、結局、ディスクロージャー制度の下で監査人による「監査」が本来果たすべき役割が曖昧なものとなり、財務報告の信頼性を維持することも困難になるおそれがあるといえよう。

コスト面を含め監査人によるダイレクト・レポーティングにはいくつかの難点が存在するが、それが採用されなかった最大の理由は、内部統制の議論が本格的に始動した2000年代初頭の日本では、内部統制の整備・運営は経営者の問題であることが強調される反面、監査人による内部統制監査は、経営者が実施した内部統制の評価の結果についての監査にその対象が限定されることにより、監査人の負担や責任の軽減が企図されたことにあるのではなかろうか。ただし、監査人が会社に重大な損失を与えることとなった虚偽記載を発見できなかった場合には、監査人はダイレクト・レポーティングを実施していないことを理由に直ちに免責されるということにはならない点には留意が必要である。

以上を総括すると、基準案は、経営者が自らの責任の下で内部統制の4つの目的を達成するための全社的内部統制を整備・運用した上で、財務報告に係る内部統制の部分についての有効性を評価した内部統制報告書を提出し、監査人がその内部統制報告書について監査意見を表明するという仕組みを採用している。このような新しい仕組みを短時間で確立することを可能にした要因としては、既に述べたように、金融庁が2000年代初頭より証券市場におけるディスクロージャー制度の充実と強化を図ってきたことと、そうした動向を西武鉄道事件が後押ししたこと、さらに、米国でエンロン事件に端を発した企業改革法の制定がなされたことが挙げられよう。しかし、主として監査論の中でしか内部統制が議論されてこなかった日本が、米国式の制度を急遽日本に立ち上げなければならないほどの環境が果たして2000年代初頭においてあったのかと疑問を呈する意見もみられる¹⁷。米国では内部統制は、早くも1970年代から「法的問題」として把握され、数十年に及ぶ研究の結果、企業改革法という形で結実したという蓄積があるのに対して、日本では法的視点からの内部統制の議論の蓄積がほとんどなかったからである。もっとも、そうであるとしても、金融庁が、財務報告の信頼性に係る内部統制に焦点を当てて議論を行い、少なくとも財務報告に係る内部統制の開示規制の拡充を図ったことは確かであり、その意味において、内部統制の議論が一步前進したと評価することは可能であろう。

（3）財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準と実施基準の設定

「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準案」が公表されて以来、基準案を実務に適用していく上でのより詳細な実務上の指針の策定を求める意見が多く出されたことを機縁として、2006年11月に、企業会計審議会内部統制部会は「財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準—公開草案—」（以下、実施基準案とする）を公表した。その5か月前には金融商品取引法が制定され、いわゆる内部統制報告制度が法律上の制度

17 鳥羽・前掲注（8）338頁参照。

として導入された。金融庁企業会計審議会では、実施基準案に寄せられた意見等を踏まえ、さらに審議を行い、基準案および実施基準案の内容を一部修正して、最終的に2007年2月15日に、「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並び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の設定について（意見書）」を公表した¹⁸。後に、同意見書の中の「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準」と「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」は、一般に公正妥当と認められる財務報告に係る内部統制の評価と監査に関する基準として位置づけられることとなる。

以下では、金融庁のそれまでの議論を踏まえて、2006年に制定された金融商品取引法では内部統制に関していかなる条文が設けられたのか、金融商品取引法における内部統制制度の内容と特徴について確認しておこう。

3 金融商品取引法の成立と内部統制報告制度の確立

2006年6月7日、「金融商品取引法法律案」が国会で成立し、同年6月14日に同法は公布された。従来、日本では、有価証券については証券取引法、金融先物取引については金融先物取引法による規制を受けており、商品別・業者別に縦割りで規制する仕組みがとられていた。金融商品取引法は、これを改め、有価証券と多くの金融商品を一括して規制することとした。

2006年金融商品取引法（以下、金商法とする）の重要な改正点の一つは、内部統制の経営者による評価（第24条の4の4）とそれに対する公認会計士または監査法人による監査（第193条の2第2項）を立法化したことにある（以下では、両制度を合わせて内部統制報告制度とする）。内部統制報告制度の立法化の背景には、相次いで発生する虚偽記載の不祥事（例えばカネボウ事件）をもはや事後的な会計監査制度では防止することができないとの認識が高まったことなどが挙げられている¹⁹。確かに、従来、証券取引法の下でも、開示書類（例えば有価証券報告書など）に虚偽があったような場合には、厳正な制裁を課し、あるいは罰則を適用することにより、虚偽記載や粉飾決算などの問題に対処してきた。しかしながら、事後的な制裁だけでは、ディスクロージャーの適正性は十分確保されなかったため、経営者に有効な内部統制を整備させ、財務報告に係る内部統制に関しては経営者が評価を行い、監査人の監査を受けるといった事前的な措置が法制度として導入されるに至った。また、2004年に米国で企業改革法が制定され、財務報告に係る内部統制について経営者による評価と監査人による監査が義務づけられたことも金商法が内部統制報告制度を導入する重要な一因となったといえよう。ここで注意しなければならないのは、内部統制報告制度が直接対象としているのは、基準案と同様に、財務報告の信頼性に関わる部

18 2011年3月30日に、4年ぶりに「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並び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の改訂について（意見書）」が公表されたが、これは内部統制の基準・実施基準等の更なる簡素化・明確化等を求める声に応じた改訂であった。

19 河本一郎ほか（2014）『新・金融商品取引法読本』有斐閣56-57頁。

分にとどまるということである。虚偽のない適正な財務報告を行わせるという金商法の究極的な目的²⁰を達成すべく、同法の下で財務報告に係る内部統制の強化が図られたと考えられる。なお、金商法の施行に伴い、2008年4月1日以降開始する事業年度から、有価証券報告書提出会社には連結ベース²¹で内部統制報告制度の適用が開始された。

内部統制報告制度とともに有価証券報告書の記載内容が金融商品取引法令に基づき適正であることを確認した旨を記載した確認書を有価証券報告書と併せて提出する確認書制度が導入された点も注目値する²²。確認書制度は、それまでもすでに任意の制度として実施されていたが、実際には金融機関等の一部の企業しか提出していなかった。そこで、内部統制報告制度の導入と併せて、全上場企業に確認書制度を義務づけることとされた。会社代表者が確認書を作成・提出するにあたっては、有価証券報告書において重要な部分を占める財務報告の作成について、有効な内部統制が整備・運用されていることが重要な要素になってくるものと考えられる。したがって、内部統制報告制度の整備は、確認書制度を有効に機能させていく上でも、重要な役割を持つといえる²³。

金商法における内部統制報告制度に関連する規定は、上記の2つのみである。ただし、内部統制報告制度を実際に運用するために必要な様々な規則が後に制定された。まず、2007年8月に、内部統制報告書の記載方法などについての詳細が規定された「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の体制に関する内閣府令」（以下、内部統制府令とする）が制定され、これを受けて、同年10月に「『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の体制に関する内閣府令』の取扱いに関する留意事項について」（以下、内部統制府令ガイドラインとする）が制定され、内部統制報告制度の実施に向けての準備が着実に整えられた。

内部統制府令第1条第1項によると、「金融商品取引法第二十四条の四の四の規定により提出される内部統制報告書の用語、様式及び作成方法は、この府令の定めるところによるものとし、この府令において定めのない事項については、一般に公正妥当と認められる財務報告に係る内部統制の評価の基準に従うもの」とされている。また、同条第4項では、企業会計審議会により公表された財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する基準は、第一項に規定する一般に公正妥当と認められる財務報告に係る内部統制の評価の基準および監査に関する基準に該当するものと規定された。

金商法は、内部統制報告制度を導入するに際して、罰則規定も設けている。具体的には、

20 河本ほか・前掲注(19)58頁。

21 内部統制報告制度の下で評価される、財務報告に係る内部統制は、当該開示企業自体の単体ベースの内部統制のみならず、企業集団全体に係る連結ベースの内部統制である。内部統制報告書の作成を連結ベースで行うこととしているのは、単体情報のみならず連結情報の適正確保を図ろうとするものであり、近年の連結情報重視の流れと整合的なものである。池田唯一(2007)「金融商品取引法上のディスクロージャー整備における内部統制報告制度の位置づけ」企会59巻5号20頁。

22 代表者による有効な内部統制の構築を前提として、有価証券報告書に記載された内容の適正性について経営者自らが確認し、その旨を記載した確認書を有価証券報告書に添付することを義務付けることで、有価証券報告書の記載事項の適正性をより高めることを目的とする。谷口義幸=野村昭文(2006)「企業内容等開示制度の整備」商事1773号42頁。

23 池田・前掲注(21)21頁。

重要事項について虚偽の記載のある内部統制報告書を提出した場合および内部統制報告書を提出しない場合には、個人に対して5年以下の懲役もしくは500万以下の罰金または併科、法人に対しては5億円以下の罰金が課される（第197条の2第5号・第6号、第207条第1項第2号）。かかる罰則規定を通じて、経営者がより真摯に内部統制の問題に取り組むためのエンフォースメントの確保が期待される。

金商法の下では健全な資本市場の機能を確保するために、開示・会計・監査を中心とした適正なディスクロージャーの実効性が十分に保障されなければならない²⁴。近年は、日本の開示ルールや会計基準の整備が進み、それらが諸外国と同程度に高水準のものになってきており、そのような状況の下では、企業や経営者にいかに開示ルールや会計基準を実践させるかが重要な課題となる²⁵。内部統制報告制度は、企業や経営者がそのような実践状況を外部に開示することを促進し、それによりディスクロージャーの適正性がよりいっそう確保されやすくなると考えられる。

最後に、金商法のディスクロージャー制度において、財務情報等の開示に加えて、企業の経営やガバナンス等に係る情報開示の充実にも、より力点が置かれるようになってきているとの指摘²⁶がなされている点は特筆すべきであろう。確かに、繰り返し強調してきたように、金商法における内部統制の議論は、ディスクロージャーの適正を確保するための3要素である開示・会計・監査に主眼が置かれている²⁷。ただし、財務報告が適正に行われているか、あるいはディスクロージャーが適正になされているかを判断する前提として、企業のガバナンスが適切に実施されているか否かなど内部統制の様々な側面が総合考慮されることも否定することができまい。そうであれば、「ガバナンス」が、適正なディスクロージャーを支える第四の要素として確立しつつあるとの指摘²⁸はむしろ正鵠を得ているように思われる。

4 小括

以上が2000年代に金融庁が主導してきた内部統制の議論の主な内容と特徴である。2002年の監査基準の改訂から基準案の策定、2006年6月の金融商品取引法の成立まで、金融庁は一貫して「財務報告に係る内部統制」に焦点を当ててきたことは明らかである。監査基準では、監査人による統制リスクの評価対象として財務報告の信頼性を確保する目的に係る内部統制が着目され、基準案と金商法では内部統制報告制度の直接の対象として財務報告の信頼性に関わる内部統制の部分が重要視された。金融庁は、COSO報告書のフレームワークを基礎に、内部統制に対する基本的な考え方を示していた。しかし、同庁は決して

24 上村達男（2009）季刊『株式実務』住友信託銀行証券代行部第88号5頁。

25 池田・前掲注（21）22頁。

26 池田・前掲注（21）22頁。

27 松尾直彦（2014）『金融商品取引法〔第3版〕』商事法務174頁参照。

28 池田・前掲注（21）22頁。

経営者が整備・運営すべき内部統制に関心があったのではなく、資本市場へのディスクロージャーの信頼性の確保に向けて、内部統制がいかなる役割を果たせるのかについて検討を重ねてきた。

こうした金融庁の内部統制の議論に対して、経済産業省は「財務報告に係る内部統制」に限らず、より広義の内部統制の議論を行うようになる。経済産業省は2000年代に二つの指針を公表しているが、以下では、それらの指針を中心に、経済産業省がいかなる内部統制の議論を展開してきたのかについて検討する。

Ⅲ 経済産業省における内部統制の議論

1 「リスク新時代の内部統制—リスクマネジメントと一体となって機能する内部統制の指針」の公表

2003年6月に、経済産業省のリスク管理・内部統制に関する研究会²⁹は、企業不祥事等で顕在化した問題に対処しつつ、企業がその価値を維持・増大していくためになすべきことをまとめた報告書「リスク新時代の内部統制—リスクマネジメントと一体となって機能する内部統制の指針」（以下、2003年指針とする）を公表した。2003年指針は、従来の適正な財務報告を確保するための一連の仕組みとしての内部統制の議論を超えて、企業の広範な業務の適正かつ効率的な遂行に資する具体的な指針を作成することを目指していた。したがって、当該指針の作成に際してなされた内部統制の議論は、金融庁における内部統制の議論よりもその範囲が広い。

経済産業省が内部統制に関心をもつようになり、しかもいわば「広義の内部統制」の議論を行うに至ったのはなぜか。同省は、「民間の経済活力の向上及び対外経済関係の円滑な発展を中心とする経済及び産業の発展…を図る」（経済産業省設置法3条）ことを任務としており、民間の経済活力を向上させるには、企業を育成することが極めて重要となる。しかし、2003年指針によると、「日本では長年、後追いのあるいは横並び的発想での経営が行われ、個々の企業が明確な意識の下でリスクを管理する必要にせまられなかった」し、また、「終身雇用等を背景に…職務及びその権限と責任の範囲が不明確で…仕組みやプロセスが必ずしも明確化されていなかった」と指摘されている。そこで、経済産業省は「リスクマネジメント」と「内部統制」の構築・運営³⁰を要求することで、上記のような諸問題を改善しようとしたことが背景にあったのではないかと推測される³¹。では、具体的に

29 リスク管理・内部統制に関する研究会は経済産業省経済産業局長の私的研究会という位置づけである。

30 監査基準と基準案においては、「内部統制の整備・運用」という用語が使用されていたのに対して、2003年指針は「内部統制の構築・運用」という用語を使用している。両者は同義と考えられることから、本章では、指針の用語をそのまま用いる。

31 もっとも、2003年指針が「リスクマネジメントと内部統制の整備に対する企業の一層積極的な取組と、それを評価する環境の整備にこの指針が活用され、企業の持続的な成長と、わが国経済社会全体の活性化につながることを強く期待する」と述べていることから、企業がより積極的に活動し、それに伴い生じ得るリスクを適切に管理することは、企業の発展、ひいては日本経済の発展に寄与するということがようやく認識され始めたといえよう。

2003年指針は、リスクマネジメントと内部統制をどのように理解し、いかなるリスクマネジメントと内部統制を構築・運用すべきであると考えているのであろうか。

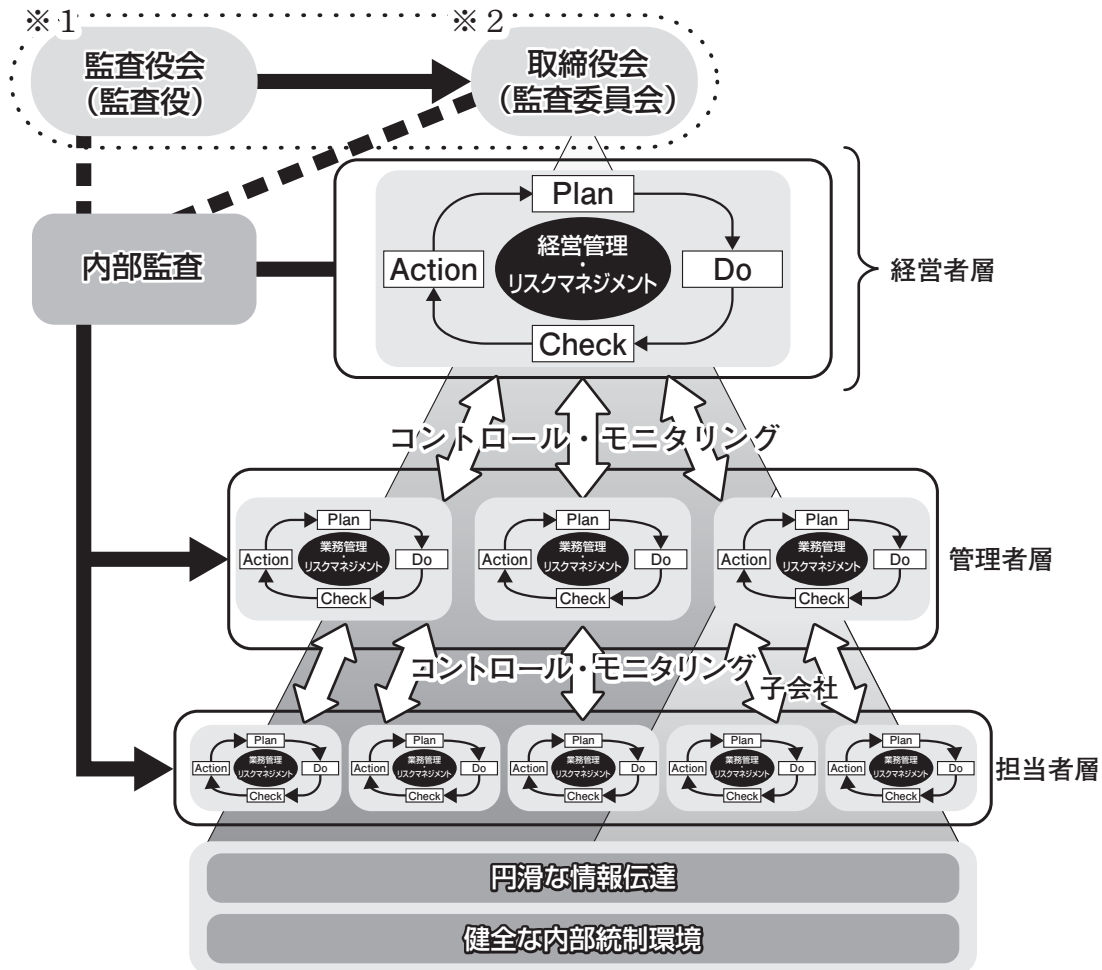
まず、2003年指針は、リスクマネジメントと内部統制を区別しつつも、それらが一体となって機能するものとして理解することを出発点としている。経済産業省のリスク管理・内部統制に関する研究会は、1992年のCOSO報告書だけでなく、その後に公表された英国とカナダの内部統制に関するレポートについても検討を行った。英国とカナダの内部統制に関するレポートでは、COSO報告書と比較すると、内部統制がより動的なものとして捉えられ、かつリスクマネジメントの側面が強調されていることが確認されている。そこで、経済産業省は、COSO報告書における内部統制概念を基礎に据えながら、COSO報告書では明示されなかったリスクマネジメントの考え方も合わせて報告書に取り入れようと考えた。そして、2003年指針は、内部統制の枠組みを拡張することなく、すなわちリスクマネジメントをその中に含ませることをせず、リスクマネジメントを内部統制とは別に規定し、両者は一体的に運用されるものとして位置づけたのである³²。問題は両者の関係をいかに解すべきかである。

2003年指針によると、リスクマネジメントとは、「企業の価値を維持・増大していくために、企業が経営を行っていく上で、事業に関連する内外の様々なリスクを適切に管理する活動」であり、内部統制とは、「企業がその業務を適正かつ効率的に遂行するために、社内に構築され、運用される体制及びプロセス」であると定義されている。また、リスクマネジメントと内部統制の関係については、「①内部統制がリスクマネジメントを支える、②内部統制が有効であるためには、それが総合的なリスクの評価の結果に応じてダイナミックに見直されなければならない、③それぞれの企業は、ただ単に定められた手順に従うだけでなく、自らの企業価値に影響を与えるリスクに応じて内部統制を構築する、④リスクマネジメントおよび内部統制の構築・運用は、企業として自立的かつ現実的に対応すべきものである」と述べている。このことから、有効な内部統制の構築・運用の前提には、リスクマネジメントが不可欠であり、リスクマネジメントは内部統制の「あり方」を決定するという構造が看取される。その上で、2003年指針は、「リスクマネジメントと内部統制は、それぞれが異なる背景を持ち、違った経路で発展してきたものであるが、企業を取り巻く様々なリスクに対応し、企業価値を維持・向上するという観点からは、多くの共通部分を有しているので、これらを一体的にとらえ、機能させていくことが必要となってきた」と結論づけ、リスクマネジメントと内部統制の両輪を同時に動かすことの重要性を説

32 COSO報告書の中にも「リスクの評価」という構成要素は存在するが、2003年指針によると、リスクマネジメントは「リスクの評価」だけでなく、「リスクの対応」を含むより広義の概念として理解されている。もっとも、COSOも2004年9月に新たに「リスクの評価と対応」を基礎とした「企業リスク管理」のフレームワーク(ERM)を示した。COSOフレームワークが啓蒙されるにつれて、当然の成り行きとして、内部統制の構成要素としての「リスクの評価」と「リスクマネジメント」とはどのような関係にあるのかが新たな問題として提起され、COSOが「企業リスク管理」(Enterprise Risk Management: ERM)なるプロジェクトを立ち上げ、リスクマネジメントそのものの枠組みを提示することとなった。ERMとは、リスクマネジメントをもって、企業の事業目的を「戦略」として認識し、その戦略達成に影響を与える潜在的な事象を「リスク」として識別するとともに、当該リスクを事業体が求める水準に抑え込むためのプロセスと捉えられている。鳥羽・前掲注(8)232-235頁参照。

いている。

次に、2003年指針はリスクマネジメントのあり方やリスクマネジメントにあたっての留意点ないしは内部統制の基盤および機能について論じている。紙幅の関係上、すべての項目について詳細に検討することはしないが、報告書が提示した「リスクマネジメントと一体となって機能する内部統制の全体図」には、リスクマネジメントと内部統制の関係が示されている。



※1 監査役会（監査役）は、監査役設置会社の場合に設置される。
 ※2 監査委員会は、委員会等設置会社の場合に設置される。

図1 リスクマネジメントと一体となって機能する内部統制の全体図
 (『リスク新時代の内部統制』(2003年6月)24頁より引用)

図1からは、企業の組織階層がそれぞれ「担当者層」、「管理者層」、「経営者層」に区分され、それぞれの層でリスクマネジメントが行われることが明らかにされている。リスクマネジメントにおいて、重要なのはPDCAのサイクル（P：Plan 計画、D：Do 実行、C：Check 監視、A：Action 是正措置）の確立であり、これらのリスクマネジメントを健全な内部統制環境と円滑な情報伝達で構成される内部統制の基盤が支え、また各層の間ではコ

ントロールとモニタリングという内部統制の機能が果たされる構造となっている。

このようにリスクマネジメントのあり方について詳細に論じられていることは2003年指針の一つの特徴といえよう。同指針は、リスクの定義、リスクの発見および特定、リスクの算定、リスクの評価、リスク対策の選択、残留リスクの評価、リスクへの対応方針及び対策のモニタリングと是正、リスクマネジメントの有効性評価と是正という8つの観点に項目を細分化して検討するだけでなく、リスクへの対応にあたっての留意点（クライシスマネジメント、対応を講じなかったリスクのモニタリングと対応、リスクマネジメント組織の役割、既存マネジメントシステムの活用と連携）についても具体的な説明がなされている。2003年指針がリスクマネジメントについて詳しく説明しているのは、上述したように、日本企業の多くが社内の各層におけるリスクマネジメント体制を十分に構築しておらず、産業界全体としてのリスクマネジメントに対する取組の水準が低かったからではないかと考えられる。そのため、「内部統制の構築・運用」というスローガンの下で、2003年指針には、實際上、マネジメントのレベルを向上させるための啓蒙的な意味が込められていることを否定することはできないであろう³³。

2003年指針は、内部統制の具体的項目として、①リスクに対応した内部統制の構築・運用、②健全な内部統制環境の構築・運用、③円滑な情報伝達の構築・運用、④業務執行部門におけるコントロールとモニタリングの適切な構築・運用、⑤業務執行部門から独立したモニタリング（内部監査）の確立の5つを挙げている。これらの項目には COSO 報告書の構成要素の考え方が反映されている。

さらに、2003年指針は、内部統制の構築・運用における企業構成員および会社機関等の役割についても論じている。確かに、同指針は、コーポレート・ガバナンスに関連する事項、すなわち、委員会等設置会社（平成26年改正会社法の下での指名委員会等設置会社に相当する）と監査役設置会社とを区別して、それぞれの機関設計の下で、取締役会、監査役（監査委員会）、外部監査人が負う法的責任や期待される役割等に主として焦点を当てている。これは、商法特例法の改正による委員会等設置会社制度の導入に伴い、同指針では、各機関の権限の再確認が行われたためであると推測されるが、コーポレート・ガバナンスと内部統制が関連づけられ始めている点は注目に値する。

2003年指針は、内部統制を「企業がその業務を適正かつ効率的に遂行するために、社内に構築され、運用される体制及びプロセス」と定義していることから明らかなように、全体を通して、金融庁とは異なり、財務報告の信頼性ないし適正なディスクロージャーの確保のための内部統制という視点を前面に押し出してはいない。むしろ、2003年指針は、コンプライアンスの確保、財務報告の信頼性の確保および業務の効率化といった複数の項目を目的とした内部統制について検討した指針として位置づけることができる。2003年指針

33 鳥羽・前掲注（8）18頁。

は、「リスクマネジメント」という新しい概念を持ち込むことで、内部統制をより動的に捉え、しかも適正な財務報告を確保するための内部統制という側面よりもむしろ、マネジメントの視点から内部統制のあり方を明示しようとした。

経済産業省の内部統制に対する検討は、その後、企業行動の開示・評価に関する研究会によって引き継がれ、同研究会は2005年8月に、「コーポレート・ガバナンス及びリスク管理・内部統制に関する開示・評価の枠組について—構築及び開示のための指針—」という新しい指針を公表した（以下、2005年指針とする）。それでは、2005年指針は、いかなる内部統制の考え方を提示していたのか、節を改めて検討する。

2 「コーポレート・ガバナンス及びリスク管理・内部統制に関する開示・評価の枠組について—構築及び開示のための指針—」の公表

2005年指針は、経営者が不祥事を未然に防止し、ひいては企業価値を向上させていくために、いかなるコーポレート・ガバナンスおよびリスク管理・内部統制を構築し、開示すべきかについて議論し、最終的に下記の要素を提示した³⁴。具体的には、①コーポレート・ガバナンスの確立、②健全な内部環境の整備・運用、③トータルにリスクの認識・評価、④リスクへの適切な対応、⑤円滑な情報伝達の整備・運用、⑥業務執行ラインにおける統制と監視の適切な整備・運用、⑦業務執行ラインから独立した監視（内部監査）の確立といった事項を挙げている。②から⑦までの事項は、基本的に2003年指針の下での「リスクマネジメントと一体となって機能する内部統制」の内容を踏襲しているもので、以下では、新たに検討された①コーポレート・ガバナンスの確立についてみていく。

2005年指針は、コーポレート・ガバナンスを「企業経営を規律するための仕組」とし、企業経営を行うのは企業経営者である以上、コーポレート・ガバナンスとは基本的に企業の経営者をどのように規律するかの問題とすることを出発点としている。そして、同指針は経営者を規律するために、二つの方法、つまり、「企業風土による規律」と「企業経営者を監督または監視・検証する仕組」を提示している。

第一に、企業風土は、企業の目的（ミッション）から導き出される経営理念などを企業の内外に明示・伝達することで形成されるものであり、経営者が自ら「企業風土」を遵守することで、経営者に起因する不祥事はある程度防止することが可能とされる。2005年指針は、経営者自身の規律による、いわば自律的なコーポレート・ガバナンスによる取組みをコーポレート・ガバナンスの確立のための最も重要な要素として考えていた。

しかし、経営者が企業目的や経営理念を無視して暴走し、保身のために不祥事や違法行為の隠蔽行動に奔走すれば、経営者自身による規律は機能不全に陥る可能性が高くなる。そのため、このような自律的なコーポレート・ガバナンスに加えて、第二に、企業経営者以外の者に、経営者が適切な企業経営を行っているか否かを監督・監視するための仕組み

34 指針の内容はすべての会社が一律に取り組むべき要素（形式や内容等）を規定するものではなく、あくまでそのような自主的取組を行う際の参考として利用すべき性格のものとして位置付けられている。

が、コーポレート・ガバナンスの機能強化を図る上で必要とされる。かくして、2005年指針は、①社外・独立取締役の選任・拡充、②監査役の監査環境の整備・向上および監査の実質的な機能強化を伴う社外・独立監査役の選任・拡充、③取締役および監査役の指名、報酬の実質的決定権の企業経営者からの分離などを提案している。2005年当時、委員会設置会社の利用件数が少数であったため、監査役の監査環境の整備や、監査の実質的な機能強化を伴う社外・独立監査役の拡充が、ガバナンスの機能を強化するために重要であると考えられていた³⁵。

以上、2005年指針のコーポレート・ガバナンスに関する議論の概要である。同指針は、2003年指針においては内部統制の議論の中で、確認程度にとどまっていたコーポレート・ガバナンスのあり方についてメスを入れ、具体的な改善策などを提示した点に大きな特徴がみられる。もっとも、2005年指針はコーポレート・ガバナンスと内部統制の関係についてどのように理解すべきかについては明言していない。ただし、②「健全な内部環境の整備・運用」において、「自律的なコーポレート・ガバナンスが機能する適切な企業風土の構築を基盤」としていることから、「内部環境」を COSO フレームワークの「統制環境」と同義に理解するならば、COSO 報告書と同様に、内部統制の議論の中で、コーポレート・ガバナンスの視点が追加されたともいえよう。内部統制の議論は、多面的な側面を内包しており、経済産業省の議論は、従来のマネジメントの視点に加えて、コーポレート・ガバナンスの視点も重要視していることが伺える。2005年指針の下で、内部統制の議論とともにコーポレート・ガバナンスが意識された点は、今後の内部統制の意義をより本質的に考えるうえで重要な契機となったと考える。

なお、2005年指針は、コーポレート・ガバナンスおよびリスク管理・内部統制に係る評価を重視しており、経営者自らの評価、会社の機関としての監査役（監査委員）の評価と外部監査人（会計監査人）による財務報告に係る内部統制の評価の枠組を提示している。とりわけ、監査役の実質的な機能強化の重要性が提言されており、会社の重要情報への監査役のアクセスの保証、監査役と内部統制部門および外部監査人等との連携の強化、監査への株主・投資家等ステークホルダーの視点の取り入れなど、様々な方策が提示されている。紙幅の関係上、評価の具体的なあり方については省略する。

3 小括

経済産業省における内部統制の議論は、従来の監査人による監査論の視点よりも、経営者のマネジメントの視点とコーポレート・ガバナンスの視点を強調していたといえる。それは、経済産業省が内部統制は企業不祥事を防止し、ひいては企業収益力や競争力といった企業価値の維持・増大につながる手段であると理解していたからであろう。さらに、

35 経済産業省企業行動課（2007）『コーポレート・ガバナンスと内部統制—信頼される経営のために—』（経済産業調査会）52頁。

2003年指針と2005年指針は、内部統制は経営者が各ステークホルダーに対する説明責任等を果たすために不可欠なものであり、適切な内部統制を構築することは、経営者が経営者たるための前提であると述べ、広範なステークホルダーとの関係において内部統制を理解しようとしている。このことが内部統制を多義的なものとしたと考えることができる。

Ⅳ おわりに

以上のように、本稿では、2000年代における金融庁と経済産業省における内部統制の議論についてみてきた。金融庁が適正な財務報告を確保するための内部統制に焦点を当てたのに対して、経済産業省はそれにとどまらず、企業価値の向上を企業の究極の目的であると位置づけた上で、コーポレート・ガバナンス、リスク管理・内部統制をどのように構築・運用していくべきかを検討した。

本来、内部統制は経営者が事業活動を実施していく上で不可欠なものであり、これまでも経営者の判断により企業ごとに内部統制が構築されてきた。しかしながら、不祥事の多発により、内部統制の整備を企業の自主性に委ねるだけでは不十分であるということが判明し、金融商品取引法の内部統制の法制化や経済産業省の指針の策定などにつながったものと考えられる。ただし、2000年代における日本の内部統制の議論はこれらにとどまるものではなかった。本稿の冒頭で述べたように、法務省が会社法上の問題として内部統制を議論してきたのである。この点については、後の検討課題としたい。

JAPAN UNIVERSITY OF ECONOMICS

The Bulletin of the Graduate School of Business

Vol. 4

February 2016

Articles

- A Study on the Analysis of Funds Flow KOJI ISHIUCHI (1)
- Innovation Management of New Organization for Overcoming the Problem of the Resource Accumulation Paradox.
..... MITSURU NAKAGAWA (17)
- Inhibitory and Promotive Social Factors for the Successful Implementation of Creative Ideas in Work Organizations
..... HISATAKA FURUKAWA (31)
- A Study on Internal Control in Japan during the 2000's JING JIN (57)
- A Study on the Huge Earthquake and Huge Tsunami in the Japan Sea Side TAEKO NAKAMA (77)
- Risk Management Strategies Adopted among Small and Medium Sized Japanese Manufacturing Companies to Expand
Business in Asian Developing Countries FUMIYUKI TAKAHASHI (91)
- The Role of the Dongbei Region in China's Economic Development: From the Viewpoint of Trade with GTI-related
Countries TOMOE YASUDA (103)
- A Study on the Present Conditions and Future Challenges of Korean Companies Operating in Myanmar: Based on
a Field Study Focusing on the Development of Human Resources PALSU HWANG (123)
- Systematization of Technologies and an Analysis on Various Innovation Processes Using MECI Method
..... TAKAYUKI NAGATA & HIROSHI SUZUKI (135)
- Research on the "Ba" and its Mechanism for Innovation YASUTOSHI KOMATSU & HIROSHI SUZUKI (163)

Note

- Establishment of a Process to Create New Civilization from Excellent Local Cultures Using Meta-Engineering (1)
..... ICHIRO KATSUMATA (181)