

知りたいことを決めれば内部統制評価は五合目

～内部統制をどう捉えるか⑦～

総合研究部 山本 祥司

(要旨)

- 内部統制を評価するには目的の設定が必要だが、それはステークホルダーや市場の視点からみて重要なものである必要がある。制度化の背景を踏まえれば、特に重大な企業不祥事の予防が優先されるべきだ。
- 目的を意識しない統制は形骸化の危険性が高い。目的は自分で決めなければならないが、その際、外部の期待や信頼を裏切る重要な事象は何か、あるいはその期待の変化を考慮することが有益だ。目的設定はリスクと統制の状況を知るために行うことなので、内部統制の整備・評価は、どういう内部統制を整備するか以前に、まず自分が何を知らなければならないか、知りたいかを決めることから始まるといえる。目的設定後の作業は実務的に進められるので、そこまでで評価の半分は終わったといえる。
- リスクと統制の識別・評価にあたっては、事実を隠さずありのままに捉えることや、健全で合理的な懐疑心を持つことが必要だ。内部統制整備の初期段階では、規程・基準・手順といったハードな統制の整備が必要だが、実際に統制を動かしているのは人なので、実は組織の不文律・空気といったソフトな統制の方がより重要だ。

統制が目的とリスクにより異なることは前号で述べた。今回は、まず統制自己評価(CSA)と内部統制を、どのような目的を設定するかという視点を中心に比較することで、制度化された内部統制の特徴を再確認する。次に、その特徴を踏まえ、内部統制の整備・評価を進めていく上での留意点を、目的、リスク、統制の順に述べたい。

1. CSAと内部統制の距離

CSAは極めて融通性のある統制評価ツールだ。CSA実施に際し目的として何を設定するかは、当然だが何の制約もない。実施しようとする組織は、まさに「組織が達成したいと望むこと」を何でも目的とし、対応するリスクと統制を評価することができる。CSAとはそのためツールだからだ。

これに対し、内部統制は異なる。制度化によ

り、内部統制にハイレベルな実効性確保と対外説明力の確保が必要となったことや、それがコーポレート・ガバナンスとの連結によるものであることは既に述べた(連載第4回)。これは、内部統制の不備による悪影響がステークホルダーや市場(以下、両方合わせて「外部」)に及ばないようにするためであった(注1)。つまり、内部統制整備で企業に実現が期待される目的は、何でもよいわけではなく、外部からみて重要なものである必要があるということだ。制度化の背景を踏まえれば、その中でも特に重大な企業不祥事の予防が優先されるべきと考えられる(注2)。

これがCSAと内部統制の目的設定の違いだ。CSAは、企業が重要と判断する目的であれば何に対しても実施することができるが、制度化で求められる内部統制の評価にあたっては、CSAというツールを用いるか否かにかかわらず、

目的設定の際、外部からみた重要性という視点を判断基準とする必要がある（注3）。

もうひとつの重要な違いは、ダブルチェックが必須かどうかだ。前号（資料4、資料5）で示したとおり、CSAは業務の単なるセルフチェックと異なり、自己の評価に対して第三者が関与・監視するプロセスを含んでいるのが通常だ（注4）。これにより、客観性の確保を図ることが想定されている。とはいえ、CSAは、あくまで組織内での活用を意図したプロセスであることに変わりない。しかし、制度化された内部統制においては、「ダブルチェック」として既に示したとおり、内・外の監査機能により実効性と外部への説明力が検証される必要がある。

以上を踏まえれば、CSAと内部統制の違いは次のように整理できよう（資料1）。

資料1 CSAによる評価と制度化された内部統制の違い

制度化された内部統制	
CSAによる統制評価	（左記プロセスに加え）
<ul style="list-style-type: none"> ■ 目指していること（起こって欲しくないこと）が何かわかっている ■ その実現を妨げる要因（望ましくないことを起こす要因）が何かわかっている ■ それらの要因にどう対処すれば結果に影響を与えられるかわかっている ■ その対処方法は有効であり、かつ実践されている 	<ul style="list-style-type: none"> ● 外部からみた重要性の視点が踏まえられている ● 第三者のダブルチェックが行われている ● プロセスと結果が外部からみても納得のいくものとなっている

（出所）当研究所作成。

CSAによる統制評価では、目指していること（目的）、その実現を妨げる要因（リスク）、その要因への対処方法（統制）が把握され、わかっていることが必要だ。また、その対処方法が有効であり、かつ実際に実践されていることも必要である。

これに対し、制度化された内部統制においては、以上に加え、目的の設定において外部の視点（ステークホルダーや市場にとっての重要性の視点）が考慮されていることが不可欠である。さらに全体のプロセスに対するダブルチェック

が行われ、またそれらすべてが、外部から見て納得のいくものとなっていることが必要である。

ここには、内部統制の整備・評価にあたり、企業の内部が外部とつながっていることを意識することの重要性が表れている。

（注1）ここでは、ステークホルダーを、株主等も含み、企業経営の成果により経済的な影響（正負両方の側面がある）を被る主体と定義しておく。従業員等は厳密には「外部」ではないが、便宜上含めて呼ぶこととする。

（注2）内部統制には、企業価値を高めるための目的達成を支える働きももちろんあるが、制度化が企業価値を損なう事象を予防することを期待して行われたものであることを忘れてはならない。他の事を優先している間に不祥事が発生したのでは意味がない。

（注3）財務報告に係る内部統制の評価において、評価範囲をトップダウンで決定することとされている背景には、米サーベインス・オクスレー法による財務報告に係る内部統制評価で実務上の負荷が著しいことから、それを合理的な範囲で軽減しようという意図がある。ただ、制度化の意味を考えれば、このことはむしろ、財務報告の虚偽記載のうち市場の信頼を裏切るような重要なものを予防するために、どの範囲で内部統制が整備されていないかを決めることが主たる狙いと理解されるべきだ。

（注4）もともと内部監査の補完ツールとして発展してきたからである。

2. 目的設定が内部統制のスタートライン

（1）目的が議論されない理由

上でみてきたとおり、内部統制の整備・評価にあたっては、外部からみた重要な目的を設定する必要がある。だが、内部統制に関する世の中の様々な発信をみていると、このことについての議論が思ったより少ないことに気づく。内部統制が「目的達成を支える手段」であることから、この現状は意外とも思えるほどだ。内部統制の本質に関わることであるはずなのに、目的があまり考慮されないのはなぜか。そこには2つの理由が推測される。

ひとつは、現在の内部統制の議論や実務をリードしているのが、財務報告に係る内部統制だからではないかということだ。財務報告に係る内部統制において、目的は、財務報告の信頼性という比較的わかりやすいものだ。また、その評価を行う上では、アサーションという、いわ

ば統制のチェックポイントとでもいうべき視点が、会計監査の実務の蓄積を通じ確立している。このことから、あえて目的の議論をしなくても、業務記述書、フローチャート、リスク統制マトリックスの3点セットをしっかりと文書化するという実務的側面に着目した議論を進めていけば、それがそのまま目的の達成につながるという関係にある。

もうひとつの理由は、財務報告の信頼性確保に比べ、それ以外の目的が広範囲かつ抽象的過ぎることだ。確かに内部統制基本枠組みやCOSOキューブでは、業務の有効性・効率性などの目的が示されており、また会社法における「業務の適正」を目的とみなすこともできるが、いずれも極めて漠然としている。財務報告に係る内部統制とそれ以外の内部統制との実務面の乖離が大きいこともあり、目的の議論をしようにも切り口を見つけることが難しいというのが理由ではないかと想像される。

だが、本来目的あつてのリスクであり、リスクあつての統制であることを踏まえれば、目的を意識しないでいくら統制のあり方を考えても、結局のところ何のために統制しているのかわからなくなり、また十分な実効性が確保されない可能性もあることから、いずれ形骸化してしまう危険性が高いのではないかとと思われる。

(2) 目的設定のための切り口

では、目的の設定についてどう考えればよいのだろうか。この点は、この小連載だけで十分回答できる課題ではないが、ここでは2つの切り口のみ提示しておきたい。

一つ目は、外部からみた重要性を判断する際、外部の「期待」や「信頼」を裏切る重要な事象とは何かを考慮することだ。

金融商品取引法の内部統制でいうと、例えば財務報告であれば、投資家はそれを信頼して投資判断を行っている。正確性は当然の前提として期待されているわけであり、そうでなければ安心して投資できない。のみならず、関係者の信頼を基礎に成り立っている市場機能そのものが成り立たなくなる。このように、外部とつな

がった内部統制では、重要な期待を裏切らないことと、それにより信頼を維持することが極めて大切だ。

会社法における内部統制も同様だ。制度化のきっかけとなったいくつかの企業不祥事があるだけ問題視されたのは、規模の大きさもさることながら、外部の信頼を損ねた度合いが大きかったからと考えられる。

具体的に何が期待を裏切る重要な事象であるかを一概に指摘することはできないが、一例として、次のようなメカニズムを踏まえて検討することも有益ではないかと考えられる。

一般的に言えば、企業に対する期待は、その企業の中核事業・得意分野や、主力商品・サービスに対して最も強く生じる。なぜなら、その事業が果たす役割や商品・サービスの機能こそが、最も重要な価値として受け止められるからだ。企業側も、主力商品・サービスについてはプロモーションを行い、訴求力を高めようとするだろう。

ところが、そこに著しい欠陥が生じるか、それどころか、人の生命・健康・生活に重大な悪影響を及ぼすような事象が発生したらどうだろうか(注5)。機能・役割が重要であればあるほど、あるいはそれが訴求されていけばいるほど、期待が裏切られる度合いは大きくなるのではないだろうか。著名な企業不祥事のいくつかを振り返れば、その企業あるいはその商品・サービスが提供する最も主要な機能・役割における致命的な問題の発生が、いわゆる企業不祥事となっていることが理解されよう。つまり、本業こそが最も危なくなる可能性があるということだ(注6)。

二つ目は、その「期待」が変化するものであることへの配慮だ。これは、企業や組織に対する期待(信頼度の水準)や社会通念が時とともに変化しているためだ(通常は高まる)。このため、内部統制の整備を求められる範囲や深さ(実務の精緻さ)は、国や時期や制度により異なっており、また変化していく。

例えば、米国のCOSO内部統制枠組みは92年に公表されたものだが、銀行に対してはそれ

以前から財務報告に係る内部統制の評価が求められていた。このような差が生じたのは、銀行には、より厳格な内部統制の必要性が認識されていたからだ（注7）。しかし、その後、サーベインズ・オクスレー法制定により、一般企業にもそれ以上に厳格な内部統制評価ルールが適用されるようになったのは周知の通りだ。日本でも、金融商品取引法が求める内部統制と、会社法が求める内部統制の範囲や深さは異なっている。

この点については、期待とはそういう性質のものということを理解した上で、報道等に表れる世の中の価値観の変化に常に耳を澄ましておく必要がある。

（3）重要な目的は自分で決める

財務報告に係る内部統制には、勘定科目の金額の大小という客観的な重要性の基準がある。投資家の投資判断をミスリードしないことが財務報告の信頼を維持する上で重要と考えれば、この基準には合理性がある。しかし、会社法における「業務の適正」について何をもって重要とするかは、企業にとって様々としかいいやうがない。したがって、目的の設定は、上述した視点を踏まえるなどして最終的には自分で行うしかない（注8）。

目的の設定は、経営者が、その目的に対するリスクと統制の状況を知る（わかる）ために行うことである。したがって、内部統制の整備・評価とは、どういう内部統制を整備するか以前に、まず自分が何を知らなければならないか、あるいは何を知らなければならないかを決めることから始まるといえる。逆に、経営者が、何が問題かわかっていないことが一番の問題ということにもなる。

一旦目的が設定されれば、その後のリスクと統制の識別はある程度実務的に進めていける。つまり、目的設定のステップは簡単でないかもしれないが、考え抜いてそれを完了させられれば、内部統制評価の道のりは半分終わったも同然ということだ。

目的は、全社レベルではある程度抽象的な表現（例えば、消費者の信用を失わないこと）に

しておくことはやむをえないかもしれないが、リスク対応（統制）の検討を可能にするには、前号で示した目的の階層構造にしたがってさらに細分化していく必要がある（注9）。

（注5）信頼が損なわれるきっかけとしては、この他に、中核事業や主力商品以外でも社会通念に著しく反する事象の発生や、提供する価値がアウトソーシングや協業により複数の企業で分担されているところに、そのうちの1社で問題が発生し全体の価値が損なわれるといった場合などが考えられる。

（注6）本業が失敗の危険性が高いという意味ではない。期待の高さと兼ね合いで、一旦問題が生じた場合には信頼が損なわれる度合いが高いという意味である。

（注7）当時破綻した多数のS&L（貯蓄金融機関）に対し預金保険の適用がなされたことから、連邦預金保険公社改革法（FDICIA）は預金保険制度対象銀行に内部統制の整備を求めることとした。

（注8）米サーベインズ・オクスレー法適用により、対象企業に過剰ともいえる負荷が生じたことが問題視された。その反省を踏まえ、特に小規模公開会社に対する同法404条の適用に関するガイダンスがCOSOから公表されている。その中で、「効率的な統制評価のためには、プロセス全体が財務報告の信頼性の実現に真に重要であるかを認識せずに詳細な評価や文書化に着手するよりも、経営陣が設定した当該会社の事業活動や環境に特有の目的に注意を向ける方がよい」との趣旨が示されている。（COSO “Internal Control over Financial Reporting – Guidance for Smaller Public Companies” 2006年）

（注9）「わかる」ためにはまず分けなければならない（細分化、分解）。分けた上で原理に到達し、そこから現実を再構成して初めてわかったことになる。また、他人にわかってもらうとは、その分け方が他人と共有されることにより可能となる。（坂本賢三『「分ける」ことと「わかる」こと』講談社学術文庫、2006年）。

3. リスクと統制の識別・評価の留意点

目的設定後、リスクと統制を識別・評価することになる。道のりの残り半分を行く作業だ。その際のCSA活用については、概略を既に述べた。ここでは、外部とつながった内部統制におけるリスクと統制の識別・評価について、前号で述べた点以外で留意しておくべきことを述べたい。

（1）リスクの識別・評価における留意点

上述した通り、重要なリスクの識別は、外部

からみた重要な目的の設定を前提として行う必要がある。これで、外部にとっても重要なリスクを識別することができる。

リスク識別への取組みスタンスは、統制評価の成熟度により変えていく必要がある。現段階では、重要なリスクとその統制状況を十分に把握していない企業がまだ多いと思われるため、徹底的な現状把握が優先される。その段階を過ぎ持続的な運営が定着すれば、リスクと統制が期待の変化に対応できているかの視点が重要となる。

(2) 統制の識別・評価における留意点

目的設定で外部の視点が考慮されていれば、統制にもその視点が反映されることになる（注10）。

実務的にいえば、リスク統制マトリックスで示したとおり、リスクと統制の関係は、監査でいうところのリスク・アプローチに基づいている。つまり、何の統制もない時にその業務・事象が持つ固有のリスクを識別し、それに対し一定の統制をかけた後の残存リスクを予め定めたリスク許容度の範囲内に収めるよう、リスク対応手段（統制）を決定することになる（注11）。目的→リスク→統制の順で定義されていることから、ここではそれぞれ別々に説明しているが、実際には、特に残存リスクと統制はセットで検討することになるものと思われる。なぜなら、ひとつのリスクに対する統制の手段は1種類とは限らないので、統制にかかるコストとその効果の全体を合わせて考えなければ、最も低コストで有効な統制を選択することはできないからだ。

なお、リスクがあるからといって過剰な統制をかけることにも問題がある。無駄なコストがかかることも理由だが、過剰な統制が放置されるということは、どこかに過少な統制があるかもしれない（リスクが適切に識別されていない）という懸念を持たせるからだ。

(3) リスクと統制に共通する留意点

リスクと統制の識別・評価に共通する留意点

は、2つある。

一つ目は、隠さずありのままに事実を捉えることだ。問題点をきちんと浮かび上がらせることとも言い換えられよう。リスクも統制も、現実を踏まえないで識別され対応されれば、求められる実効性は確保できない。そのためには隠させないようにするインセンティブの設計が重要となる。CSAのワークショップにおいて、匿名の投票を可能とするソフトウェアが活用されているのも同じ理由に基づく。

もうひとつは、健全で合理的な懐疑心を持つことだ。一般に、自ら携わる業務において、起こって欲しくないことが起こる可能性を考えることは好まれない。自分の、あるいは自分たちの能力の自己否定と受け止められるからだ。だが、目的達成を妨げる重要な欠陥が存在するという前提で作業を進めない限り、意図的に隠そうとしていなくても問題に気づかない可能性はある。疑うことは目的達成のために必要という、前向きなスタンスで臨めるような仕組みをつくる必要がある。また、感情的に問題をあげつらうのではなく、データや論理に基づき、合理的・科学的に作業を進める必要がある。

(4) ハードな統制とソフトな統制

前号で、統制の種類を分類することそれ自体に大きな意味はないと述べたが、ハードな統制（hard controls）とソフトな統制（soft controls）と呼ばれる区分に限っていえば、ソフトな統制の重要性を際立たせる点で十分な意義がある。

資料2 ハードな統制とソフトな統制

区分	内容
ハードな統制	システム、手順、手続き、誓約書、書面による承認、稟議書、照合
ソフトな統制	誠実さ・倫理観、能力、経営哲学・スタイル、組織構造、権限分配、人的資源・人事、情報・伝達

（出所）State of Michigan Office of Financial Management “Internal Control Evaluation – Soft Controls Self-Study”をもとに当研究所作成。

資料2に例示したとおり、ハードな統制とは、基準書、マニュアルやチェックリストなど、有形で目にみえる統制だ。評価にあたって目でもみてチェックが可能なものである。これに対し、
第一生命経済研レポート 2006.11

ソフトな統制は目にみえず、有形の証拠に頼るだけでは評価ができないものだ。例えば倫理観について両者の違いをいうと、倫理綱領や関連する手順などの書かれたものはハードな統制に属し、従業員が本当にそれを守っているかどうかを経営者が把握するための手段はソフトな統制に属する。ハードな統制は、内部統制基本枠組みでいうところの「統制活動」（経営者の命令・指示が適切に実行されるようにする方針・手続き）に、またソフトな統制は「統制環境」（組織の気風を決定し、組織内のすべての者の統制に対する意識に影響を与え、他の基本的要素に影響を与える基盤）に近い。

ハードな統制はもちろん重要である。規程、基準、手順といったものを明確にすることは、遵守すべきルールを明らかにするという意味で実効性ある統制のために不可欠だし、またその中には守るべき価値観といった抽象的なものや外部の視点を踏まえた統制も体现されているはずだからだ。

しかし、ハードな統制のみを精緻に作り上げても、それだけでは十分でない。なぜなら、実際に統制を動かしているのは人であり、その行動は、組織の不文律、空気、風土といったあいまいなものにも強く影響を受けるからだ（注12）。リスクと統制の識別・評価の留意点として挙げた「隠さず事実を捉えること」や「健全な懐疑心」もソフトな統制の一部であり、その意味ではソフトな統制がうまく機能しないと、内部統制そのものが機能しないともいえる。

米国においても、単にトップダウンで決めら

れたマニュアルを遵守し機械的に業務を遂行する形態から、権限委譲が進むにつれ、ソフトな統制の重要性が認識されるようになってきている。COSO内部統制枠組みに「統制環境」が含まれたのには、そうした変化が反映している。米国以上に権限委譲が進み、意思決定システムにおけるミドルアップ、ボトムアップが普通である日本企業においては、ソフトな統制の果たす役割はより重要といえる。

ソフトな統制をどのようにして識別するかは、内・外の監査機能に負うところが大きい。CSAはその際の有用なツールとされている。

現段階では、多くの企業は、ハードな統制をいかに整備するかで手一杯と思われるが、それだけでは本当の意味での実効性ある内部統制は機能しない。持続的な運営が定着してきた段階で、ソフトな統制がうまく機能しているかにも着目した評価を進めていくことが望まれる。

（注10）例えば、倫理綱領の制定にあたり外部の視点を反映させることなどがある。

（注11）実務的には、わかりやすさの観点から、固有リスクでなく残存リスクでリスク統制マトリックスにプロットすることもありうる。なお、リスクの相対的な大小は、対応の優先順位とは関係ない。統制はリスク対応方針に沿って行われるものであり、要対応領域にあれば対応が必要だし、そうでなければ必要ない。

（注12）前号の冒頭で、組織に一定の規律づけを与える空気のような統制の存在を指摘したが、こうしたものがソフトな統制に相当する。

（続く）

やまもと しょうじ（主任研究員）