

内部統制で何を実現したいのか ～組織の力を活かすには目的と重要性の議論が不可欠～

総合研究部 山本 祥司

(要旨)

- 内部統制制度は、導入第一段階の取り組みが一巡した。直面する課題としては、多大な努力が払われる一方で、実務負荷の重さなどに比べ、十分な手応えが実感できていないようにみえることだ。
- 費用対効果の改善もさることながら、根本的には「何を指すか」「本当に重要か」を徹底的に議論することが不可欠である。なぜなら、それによって初めて内部統制が持つ「目的志向」の良さを活かせると考えられるからだ。
- 内部統制とは何かを考えるべく法制定の原点に遡ると、重大な企業不祥事の抑制を図るためにコーポレート・ガバナンスの整備に止まらず、企業内部の業務運営のあり方まで規制を及ぼそうとしたものであったことが確認できる。
- 様々な定義からみえる内部統制の本質は、「目的を前提とし、経営によるその達成を確保するための手段としての仕組み・プロセスなどあらゆることの総称」という点にある。ポイントは「リスク」や「統制」を「目的」と関連付けて捉えること、すなわち目的のない内部統制はないということと、目的の達成をより確実にできる「重要な」リスクの統制が求められることの2点である。
- つまり内部統制は、組織内に既に存在する統制を、重要性の物差しを持って「目的」と結びつけ把握しなおすこと、あるいは「目的」達成を支援できるよう設計・整備・実行する作業である。
- これに加え制度化された内部統制においては、ア.「目的」が「世の中」目線で「重要」なものとなっているか、イ.「統制」は目的達成に「効果」があるか、ウ.全体として世の中に対して「納得性」があるか、の視点が欠かせない。整備が目的ではなく、大事なことで結果を出す（例：不祥事を起こさない）ようにすることが最優先である。

1. 内部統制報告制度初年度の結果

日本における内部統制制度は、2006年5月に施行された会社法に基づくものと、2008年4月以降開始の事業年度から適用となった金融商品取引法に基づく「内部統制報告制度」の2つがある。会社法への各社の対応は一段落しているが、後者は2009年3月決算会社による初めての評価結果が公表され、費用対効果の改善などの議論が行われるようになっていく。

導入第一段階の取り組みが一巡したことから、今後は、より望ましい内部統制のあり方に向けた検討が課題となろう。筆者は、その際、内部統制が制度化されるに至った経緯を振り返り、そもそ

も何をするのが求められたのかを改めて確認しておくことに大きな意義があると考え（注1）。本稿はそうした問題意識に基づき整理したものである（注2）。

最初に、初めて提出された内部統制報告書の状況のみをみておく。金商法の内部統制報告制度とは、財務報告に係る内部統制の有効性を経営者が評価し「内部統制報告書」を作成、これを財務諸表

資料1 内部統制報告書「評価結果」の記載状況

記載状況	会社数	(%)
① 内部統制は有効である。	2,605	97.6
② 重要な欠陥があり、内部統制は有効でない。	56	2.1
③ 内部統制の評価結果を表明できない。	9	0.3
合計	2,670	100.0

(出所) 金融庁「平成21年3月決算会社に係る内部統制報告書の提出状況について」2009年7月7日。

資料2 「重要な欠陥」及び「不備」の内容（複数回答可）

	全体		新興市場		その他市場		
	回答数(社)	(%)	回答数(社)	(%)	回答数(社)	(%)	
「重要な欠陥」の内容	1.「全社的な内部統制」	5	27.8	1	20.0	4	30.8
	2.「決算・財務報告プロセス」	13	72.2	4	80.0	9	69.2
	3.上記「2」以外のプロセス	7	38.9	2	40.0	5	38.5
	4.その他	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	回答社数	18		5		13	
「不備」の内容	1.「全社的な内部統制」	298	26.1	62	31.6	236	25.0
	2.「決算・財務報告プロセス」	467	40.9	72	36.7	395	41.8
	3.上記「2」以外のプロセス	443	38.8	69	35.2	374	39.6
	4.その他	299	26.2	41	20.9	258	27.3
	回答社数	1,141		196		945	

（出所）日本監査役協会「第3回 財務報告に係る内部統制報告制度に関するインターネット・アンケート」集計結果〔速報〕2009年10月2日をもとに第一生命経済研究所作成。

監査の監査人が監査（内部統制監査）し「内部統制監査報告書」により意見を表明する仕組みのことである。

「評価結果」の記載状況は資料1のとおりだ。

「重要な欠陥があり、内部統制は有効でない」と評価した会社は56社と、全体の2.1%となった。米国サーベインス・オクスレー法404条適用初年度の同比率が16%だったことから、日本の数字はこれに比べれば低いといえよう。

重要な欠陥や不備がどの部分で生じているかを日本監査役協会によるアンケート結果からみると、いずれにおいても「決算・財務報告プロセス」が最も多くなっており、特に重要な欠陥ではその傾向が著しい（資料2）。これと「全社的な内部統制」を合わせればかなりのウェイトを占め、日常的な業務プロセス以外の部分における内部統制整備の重要性がみてとれる。

（注1）ここで制度化とは、法令等により内部統制の構築・整備が企業の責務とされたことを意味する。

（注2）筆者は、内部統制の制度化開始時に「内部統制をどう捉えるか」と題する連載を本誌上でを行い、望ましいあり方について考察したことがある。

2. 内部統制制度化の意味

上記では、実務面の影響が大きかった内部統制報告制度についてのみ触れたが、直面する課題は、多大な努力が払われる一方で、実務負荷の重さなどに引っ張られ、十分な手応えが実感できていないようにみえることだ。今後、会社法、金商法のそれぞれ、あるいは両方について、望ましい内部統制のあり方を探る議論が進められていくものと思われるが、冒頭で述べたとおり、その際には、内部統制制度化の原点に立ち返ることが極めて有益と筆者は考える。以下でその理由に触れていきたい。

まず、2つの内部統制が制度化されるまでの経緯を簡単に辿っておく（資料3）。会社法は2002

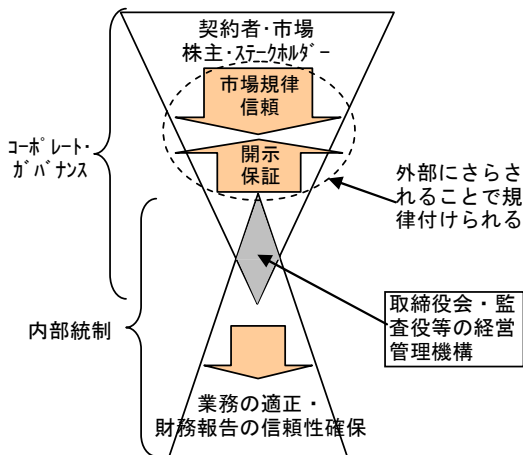
資料3 内部統制制度化までの経緯

年月	内容	企業行動	財務報告
2000.9	大阪地裁株主代表訴訟判決	○	
2001.12	米エンロン破綻		
2002.1	企業会計審議会「監査基準」全面改訂（リスク・アプローチの明確化等）		○
2002.2	法務省、法制審議会に「会社法制の現代化に関する諮問」	○	
2002.4	神戸地裁利益供与事件株主代表訴訟「所見」	○	
2002.5	商法特例法改正、委員会等設置会社との選択制導入（2003年4月施行）	○	
2002.7	米企業改革法（サーベインス・オクスレー法）成立		
2003.4	「企業内容等の開示に関する内閣府令」改正（代表者確認制度、コーポレート・ガバナンス開示強化）		○
2003.10	法制審議会会社法（現代化関係）部会「会社法制の現代化に関する要綱試案」取りまとめ	○	
2004.12	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」		○
2005.3	会社法案国会提出（6月成立）	○	
2005.11	内部統制法務省令案公表	○	
2005.12	企業会計審議会内部統制部会「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」公表		○
2005.12	金融審議会金融分科会第一部会報告「投資サービス法（仮称）に向けて」		○
2006.2	会社法施行規則公布	○	
2006.3	証券取引法改正案（金融商品取引法案）国会提出（6月成立）		○
2006.5	会社法施行	○	
2007.9	金融商品取引法全面施行（内部統制報告制度は、2008.4以後開始の事業年度から適用）		○

（出所）第一生命経済研究所作成。

年の法制審議会への諮問、金商法の内部統制報告制度は2004年の金融審議会報告が出発点となり、それぞれ2005年と2006年に相次いで成立している。

資料4 ガバナンスと内部統制の関係



(出所) 第一生命経済研究所作成。

表中では具体的な事例名を示さなかったが、いずれの制度化も、社会的に大きな議論を巻き起こした複数の企業不祥事が強力な原動力となっていたことは想起されねばなるまい。つまり制度化とは、企業不祥事の発生を契機とし、それが広範囲の関係者に多大な負の影響を及ぼしたことから、そうした結果に至るような企業行動を抑止すべく行われたと位置づけることができよう。言い換えれば、企業行動の適正化に向けた「企業行動規制」の性格を持つということだ。日本以外の国における内部統制の強化も、エンロン破綻に代表

資料5 内部統制の様々な定義

内部統制基本枠組み	COSO内部統制枠組み	ターンバル・ガバナンス
内部統制とは、基本的に、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遵守並びに資産の保全の4つの目的が達成されているとの合理的な保証を得るために、業務に組み込まれ、組織内のすべての者によって遂行されるプロセスをいい、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（監視活動）及びIT（情報技術）への対応の6つの基本的要素から構成される。	内部統制は、業務の有効性と効率性、財務報告の信頼性、関連法規の遵守という目的の達成に関して合理的な保証を提供することを意図した、事業体の取締役会、経営者及びその他の構成員によって遂行されるプロセスである。内部統制は、統制環境、リスクの評価、統制活動、情報と伝達、監視活動という5つの、そして相互に関連のある要素から構成されている。これらの構成要素は、経営者が企業を経営する方法から導き出されたものであり、マネジメントプロセスと統合されている。	内部統制システムは、方針、プロセス、任務、態度並びに、一体となって次のようなことを可能にする会社の様相を含む。①会社の目的の達成に向け、重要な事業、業務遂行、財務、法令遵守並びにその他のリスクに会社が適切に対応できるようにすることによって、効果的かつ効率的な業務運営に資すること。これには、不適切な使用もしくは喪失・詐欺から資産を保全すること、並びに負債が認識され、管理されるようにすることを含む。②内部・外部報告の質の確保。ここでは、適正な記録の保持と適時、重要かつ信頼性のある組織内外からの情報の流れを生み出すプロセスが求められる。③適用される法令並びに業務遂行に関する社内方針への遵守の確保。
法務省「会社法」の概要	経済産業省指針	CoCo
内部統制システム（取締役の職務執行が法令・定款に適合すること等、会社の業務の適正を確保するための体制）の構築の基本方針の決定を義務付けています。	内部統制は、「企業経営者の経営戦略や事業目的等を組織として機能させ達成していくための仕組み」とする。また、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プロセスともいえる。	組織の目的、目的達成にとってのリスクおよび統制の構成要素の相互関係を考慮に入れて、組織の統合的部分として統制活動を設計しなければならない。

(出所) 鳥羽・八田・高田「内部統制の統合的枠組み 理論篇」1996年、David McNamee 著・眞田光昭訳「ビジネス・リスク評価の実務」2005年等より第一生命経済研究所作成。

されるように極めて大規模な企業不祥事に起因したものであったことは周知のとおりだ。

企業不祥事に対する従来の制度面の対応は、コーポレート・ガバナンスの強化、とりわけ監査役制度の強化、委員会等設置会社の仕組みの新設など企業のいわゆる経営管理機構の整備に止まっていたが、それを補完するものとしての内部統制の制度化により、企業内部の業務運営のあり方まで規制の射程に含まれるに至った。この点を重要な特徴として認識しておく必要がある。

結果として、企業側からみれば、企業の内部を外部とつながったものとして認識することが重要となった（資料4）。また、制度上は内部統制整備の責任は経営者（経営管理機構）に委ねられるが、実効性ある整備・運営のためには企業内の全員が関わる必要があることに留意すべきである。

3. 内部統制の本質とは

ここで「内部統制の本質は何か」に立ち戻って考えたい。なぜなら、日本には2つの法律に基づく内部統制があるが、欧米各国も含めれば、様々な定義の内部統制が存在しており、そもそも内部統制とは何かという課題に直面せざるを得ないからだ（資料5）。

様々な内部統制の定義を検証すると、その中核的な部分には、「目的を前提とし、経営によるその達成を確保するための手段としての仕組み・プ

プロセスなどあらゆることの総称」という概念があるように思われる。ここでいう目的とは「組織が達成したいと望むこと」、リスクは「その「目的」を達成することを妨げるかもしれないもの」、そして統制は「その「リスク」の管理により、目的達成を支援するもの」を意味する（注3）。

つまり、「目的」がなければ「リスク」はなく、「リスク」がなければ「統制」もないのである。内部統制を考える上では、このことを忘れてはならないと筆者は考える。すなわち、「目的」と関連付けて「リスク」を捉えること、そして「リスク」と関連付けて「統制」を捉えることである。

もうひとつ外してならない内部統制の重要な特質は、目的の実現を、それを妨げる「主要な」リスクを管理することで確実にしようとする手段という点だ。内部統制は「Control」という言葉を含むことからわかるとおり、本来的には統制、すなわち目的実現のための手段だ。だが、リスクであれば何でも内部統制として管理することが求められるのではない。目標達成をより確実にできる「重要な」リスクを統制することが内部統制なのである。

現実の組織運営は、常に明確に目的を意識しながら行われているわけではない。だが、それは目的や統制がないことを意味しない。組織には、明示的でなくても目的や存在意義は必ずある。多くの組織が日々混乱もなく運営されているのは、その実現のための統制が存在し、有効に機能しているからとみなすことができる。

内部統制とはこのように、意図しているか否かにかかわらず既に組織内に存在する統制を、重要な「リスク」と「統制」という物差しで「目的」と関連付け意識的に把握しなおすこと、あるいは「目的」達成を支援できるよう能動的に設計・整備・実行する作業だといえる。したがって、制度化とは関わりなく存在してきたし、存在しうるものでもある（注4）。

（注3）内部統制における「目的」は、例えば内部統制基本枠組みでは、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遵守等とされているが、ここでは「組織が達成したいと望むこと」というように広く定義している。これは、内部統制を経営者にとっての経営ツールあるいは

組織力の一環と捉えているからで、結果として、例えば組織の戦略目的のように、組織が目指すあらゆることが含まれる。組織の目的は、基本的には組織が自ら決めるべきものだが、後述する制度化された内部統制においては、その際に「世の中」目線で重要かどうかを考慮する必要がある。

（注4）例えば個人商店においても内部統制の考え方を当てはめることは十分可能である。内部統制の概念は、制度化とは関わりなく本来あらゆる形態の組織にあてはめうるものである。

4. 制度化された内部統制で大事なこと

では、制度化された内部統制についてはどう捉えればよいのか。

先にも述べたとおり、制度化の背景には重大な企業不祥事があった。企業行動がもたらした負の結果が「多くの」関係者に「著しい」影響を与えたことから、社会的に大きなマイナスとなる結果をもたらしかねない企業行動を法で規律しようとしたものと考えられる（注5）。これは、例えば「企業不祥事防止」など法が想定する目的に対し、既に存在している統制が実効性あるものとなっているかどうかを確認し（必要であれば整備して）、その上で、世の中のステークホルダーに対し大丈夫という保証を示すことが求められるようになったことを意味する（注6）。様々な内部統制が存在するようにみえるのは、制度が目指すものの違いや、既に存在する統制を捉えるための手法の違いによるといえる。

これを踏まえれば、制度化された内部統制における重要な着眼点が3つ浮かび上がる。次のとおりだ。

- ①「目的」が「世の中」目線で「重要なもの」となっているか
- ②「統制」が目的達成にとって本当に「効果」がありうるか
- ③それらが全体として「世の中」に「納得」されるか

内部統制の効果自体は見えづらいものだ。なぜなら、不祥事が起こらないことは内部統制の目指す姿ではあるが、起こらなかったことの効果を把握することは難しいからだ。そうした中でコストをかけてまで内部統制の整備を図るとすれば、そこには必然性が欠かせない。

制度化された内部統制においては、それは「多

くの」関係者への「著しい」負の影響を抑止せねばならないという点にあったはずである。「少数の」関係者の「さほどでもない」負の影響の抑止が主たる目的ではなかっただろう。だとすれば、制度化された内部統制において設定されるべき目的は、企業自らがやりたいと考えるのではなく、「世の中」の目線でみた「重要な」事象でなければならないと思われる。

また、制度化してまで防ごうとしたからには、内部統制を単に整備することではなく、結果を出す（この場合、不祥事を起こさない）ようにすることが最優先されるべきと思われる。目的と手段の順序を逆転させてはならない。

内部統制の枠組みとは、そうした作業をやりやすくするための手段のひとつであって、枠組みに合わせて内部統制を構築することが本質ではないといえる。目指すべきはあくまで「目的」の実現にある。内部統制の整備に資源を投入したにも関わらず重大な不祥事が起きてしまったというのでは本末転倒となる。

制度化された内部統制の議論はこのような理解の上に立ち、まず「何を指すのか」、「目指すものが本当に重要か」を起点として行われるべきと考える。そのことにより、制度化された内部統制が指すものと企業自身の目的とが限りなく一致するのではないかとと思われる。

(注5) 会社法の内部統制整備の対象が大会社であるのはこのためと考えられる。

(注6) 実際の目的設定は、不祥事といった抽象的なものでなく、より具体的に行う必要がある。

5. 内部統制への期待

内部統制が日本で注目されるようになったとき、筆者は非常に好ましいことと感じた。なぜならそれは、ともすればこれまでの日本の組織運営で弱かった部分の考え方を補うものとして活かせるのではないかと考えたからだ。それが、内部統制が持つ「目的」志向の側面だ。

例えば、一生懸命頑張っているのに結果が伴わず報われないことや、結果を出すべきなのにそれが問われず、一体何のためにやっているのかはっ

きりしないことがある。そうした活動に内部統制の考え方をあてはめて捉えなおすことにより、「目的」を意識し、それと関連付けて活動を整理することができる。そうなれば、目的に向け意味のある活動となっているかを確認できるだけでなく、曖昧であった目的の再確認や、場合によっては、目的そのものの見直しにまでつながる可能性をも秘めているといえよう。

形式を整えることや、頑張ることを評価すること自体は必ずしも否定されることではない。また、目的を意識すればすべてがうまくいくというわけではなく、そのことの弊害もありえよう。だが、「目的」を行動と関連付け、より重要なリスクを統制して実現を図ろうとする習慣を取り入れることで、形だけになっている仕事や既に意味がなくなってしまう仕事を、より手ごたえのある仕事に変え、結果を出せるきっかけにつながるのではないかと考える。

漠然とした閉塞感が漂う昨今の風潮の中、試行錯誤からアイデアを生み出すというアプローチに加え、目指すべき目標を実現するために衆知を結集して大胆な変革を実現するためにも、内部統制という考え方の本質を活かすことには十分な意義があると思われる。

やまもと しょうじ（主席研究員）