

監査役・いたさんのオピニオン NO.20

※本稿は筆者個人の意見を記したものであり、一般社団法人監査懇話会の公式な見解とは必ずしも一致致しません。

日本内部統制研究学会自由論題報告要旨

2019年9月16日

監査懇話会 板垣 隆夫

「内部統制報告制度の問題点と実効性向上へ向けた監査役の役割」

<はじめに～問題意識>

金融商品取引法の内部統制報告制度（J-SOX）が導入されて10年が過ぎ、誰の目にも制度の形骸化が明らかになりつつある。昨年開催されたシンポジウム「内部統制報告制度の実効性確保について」において共通して語られたのは、制度導入が内部統制の啓蒙と体制整備に果たした過去の功績と共に、形骸化・マンネリ化した現状の運用実態及び制度としての実効性への疑問であった。企業の会計不正が頻発する中で、財務報告に係る不正を未然に防止し、早期発見するための内部統制の有効性を評価・開示する本制度の機能不全を放置することなく、その実効性向上を図ることは喫緊の課題である。

一方で、CG改革の深化の中で守りのガバナンスの重要性が再認識され、監査役等への期待も高まっている。しかし、会社法の内部統制システム監査を担う監査役等の多くは、本制度に積極的に関与して実効的な役割を果たすことが出来ていない。内部統制評価・監査の実効性向上のために監査役等が果たすべき役割は何かを、「統制環境評価」を中心に検討する。もって、今後の本制度の在り方の見直し議論への問題提起としたい。

1. 内部統制報告制度の功績と問題点

1-1 10年を経た本制度の実効性の再検証と制度・運用の見直しの動き

- 2016年金融庁「会計監査の在り方に関する懇談会」提言「内部統制報告制度の運用状況については必要な検証を行い、制度運用の実効性確保を図っていくべきである」
 - 2017年日本公認会計士協会近畿会の提言7「内部統制報告書及び監査制度については、抜本的な見直しを行うべきである。」。アンケートによれば9割を超える回答者が現行の制度に疑問を持っている。自由回答では「内部統制報告制度は、不正防止にほとんど効果がない。そのことを、クライアントや社会、そして監査法人が共通の認識とすべき」。
 - 2018年日本公認会計士協会研究報告「内部統制報告制度の運用の実効性の確保について」公表（以下「32号報告」という）。
 - 2018年12月日本内部統制研究学会主催・公開シンポジウム「内部統制報告制度の実効性確保について—制度導入10年を経ての教訓と課題—」
- ★共通して報告されたのは、制度導入が果たした過去の功績と同時に運用実態の形骸化・マンネリ化と制度としての実効性への疑問であった。これらの認識の共有化は大きな意義を持つが、制度・運用の見直しに関して個々には貴重な提言が寄せられたものの、大きな方向性の共有化には至っていない。

1-2 制度導入がもたらした変化と成果

本制度が、日本の内部統制の普及と発展に貢献した歴史的功績は正当に評価されねばならないし、今後の在り方を考える上での出発点ともなる。

- ①従来、公認会計士や内部監査人など一部の専門家だけに知られていた内部統制の概念や評価方法（特に重要リスクの識別と統制の有効性の評価）を、経営者を始めとした企業関係者に一気に広めた。
- ②業務フローや社内規定の整備、文書の管理体制の改善など会社の管理体制が強化された。
- ③企業内で存在感が薄いとされていた内部監査部門の拡充・強化に大きく寄与した。また、それまで殆ど存在しなかった内部統制整備を担当する内部統制推進部門の設置が進んだ。
- ④経営者不正への対応が制定の契機であったことから、経営者自身が評価対象になった。このことから、内部監査部門の経営者からの独立性が課題として認識され始めた（>レポーティングラインのデュアル化の提起へと発展）。
- ⑤統制環境（経営者の倫理観や企業風土など）の評価・監査を通して、ガバナンスと内部統制が切り離し難い密接な関係にあることを示した。
- ⑥連結ベースの財務報告に係る内部統制を対象としたことにより、海外を含む企業集団の内部統制の整備が重要課題と認識された。
- ⑦運用状況の評価が重視されたことから、内部統制の構築だけでなく、運用面まで経営者及び「プロセスオーナー」が責任を持つ必要があることが意識付けられた。
- ⑧多くの企業で経営者評価を内部監査部門が担い、監査人（監査法人）が導入アドバイザー業務と監査を担当したことから、内部監査部門と監査人との関係が飛躍的に緊密化。

1-3 指摘された問題

導入検討の初期から、当制度の問題点は多々指摘されてきた。多大な人的・費用的負担を強いられた経営者からの反撥のみならず、経営全般を扱う経営学者及び内部統制の仕組みと実務の双方を良く知る内部監査部門からの批判が強かったのが特徴的であった。

(1) 当初から指摘された問題

<経営学の立場からの代表的意見>（加護野忠男・吉村典久 2010 年）

- ①費用対効果の低さ～「過大なコストに対して効果が限定的である
- ②ソフトな統制がうまく機能している日本では無用の長物となる可能性がある
- ③官僚主義的な組織運営を助長する
- ④提案制度によってルールを継続的に改善している日本企業の強みを弱体化する

<内部監査担当者等の実務家からの批判>

（板垣「私の考える内部監査や内部統制をめぐる 11 の提起・提言（異論・暴論）」（2009）

① 財務諸表監査と同等レベルの「監査」の義務付けの問題

「内部統制という評価対象の特殊性、この制度の主要な柱は会社自身の評価にあることを

勘案すると、限定的保証である「レビュー」で充分である。「監査」である以上、監査人は後で責任を問われないように過剰で画一的な対応になる傾向は避け難い。」

② 専門的な財務諸表監査の手法の採用の問題

「財務諸表監査の専門的な手法や用語が数多く採用されると共に、経営者評価においても同様の手法が要求された（統計的サンプリング、アサーション、ウォークスルー、RCM等）。また企業には監査対応のための大量の文書作成が求められた（3点セット）。結果として膨大な作業と費用の発生を招くばかりでなく、内部統制を難解な制度に変質させた。」

③ 数値基準及び「諸原則」の機械的・画一的適用の問題

「そもそも、内部統制のあり方は組織の状況に応じて多様なものであり、画一的、形式的、定量的な評価になじまない。従って財務諸表監査のように明確な基準を当てはめて当否を決められるものでない。会計士が監査で有効性を保証することには無理がある。実質を見ない形式的評価、基準を実際の条件を無視して適用する機械的・画一的評価になる。」

(2) 10年の実績が明らかにした問題

制度運営のルーティン作業として定着化が進んだ反面、前期踏襲型の形骸化した評価・監査に陥っている傾向が強く見られ、制度に対する信頼性が著しく低下している。

① 制度の実効性への疑問～後出しジャンケン

本来は内部統制の有効性を事前に評価する制度にも拘わらず、虚偽記載が明るみに出た後の後付けで、「開示すべき重要な不備」を記載した訂正内部統制報告書を提出する例が多い。このことは、「評価」自体が有効でなかったことを示す。内部統制評価にとって重要なのは○か×かの判断でなく、適切な不備の識別に基づく不断の改善活動の積み重ねである。

② 統制環境評価・監査の困難性

統制環境は、「情報と伝達」と並んで最も重要な内部統制の基本的要素である。そもそも、本制度制定の契機が経営者不正である以上、経営者の問題を中心に据える統制環境が重視されるのは当然であった。しかし、現実には全社的な内部統制、とりわけ統制環境の評価・監査は表面的なチェックに終始しがちで、実効性の確保が難しいことが明らかになった。全社的な内部統制に開示すべき重要な不備が識別された事例は（取締役会の機能不全、役員及び従業員のコンプライアンス意識の欠如、内部通報制度の実効性不足、内部監査部門の機能不全、不適切な業績管理等）、実際に重要な虚偽表示が顕在化した場合が大半である（後出しジャンケン）。「32号報告」の以下の指摘が、評価・監査が難しくなる事情を示している。「特定の財務諸表項目の虚偽記載を直接防止・発見しないタイプの全社的な内部統制の不備がどの程度の大きさの虚偽表示になり得るかを評価することは難しく、開示すべき重要な不備に該当すると評価することは実務上困難である。このため、全社的な内部統制の脆弱性に気付いたとしても、それを不備と評価すべきかどうか、不備を開示すべき重要な不備と評価すべきかどうか躊躇することも懸念される。」

③ 会社法内部統制システム監査との不整合

本制度は、実際には財務報告に係る業務プロセスのみの評価に留まらず、コーポレート・ガバナンス領域や販売、物流、製造領域まで相当広い領域が評価対象となっている。企業

組織の大部分の活動が、最終的には財務報告に関わっている以上、当然の帰結である。したがって、会社法の内部統制評価と重なる部分が少なくないにも拘らず、「意見書」で規定された評価方法は、従来の監査役や内部監査部門の業務監査と大きく異なるために、全く別な評価・監査手続きを実行せざるを得ず、両者の一体的な運用が難しくなっている。

結果的に、経営資源の多くは本制度対応に投入され、会社法対応は取締役会決議の形式的フォローに留まっている会社が多いと思われる。その一方で、近年会社法内部統制は下記の諸点で制度的な拡充強化が図られ、その重要性は一段と高まっている。a. 企業集団内部統制の重視、b. 内部統制システムの運用状況の開示と監査、c. 監査役監査環境の整備。

金商法の内部統制報告制度への対応はそのままにして、会社法内部統制の拡充強化に対応していくのは、資源配分の面で困難が伴う。もちろん、一部の先進企業では、既に監査役と内部監査部門の適切な連携による一体的な運用状況評価が実施されており、あるべきベストプラクティスを探求する上での貴重な参考事例となり得る。

④ 普及啓蒙的意義の低下

さらに、重要な問題として、内部統制への社内的な関心が低下し、内部監査等の一部の人だけの専門的作業に矮小化されているとの指摘がある。導入初期に果していた、企業全体に内部統制への理解を深めるという啓蒙的意義が失われつつある。むしろ、内部統制は難しく取っ付き難いものという誤解を生む原因の一つとなっている惧れさえある。

⑤ 会社法内部統制制度と金商法内部統制制度の並列

多くの国では何らかの形で会社が内部統制の整備状況を評価・開示し、第三者（会計士）がチェックする制度は存在しているが、二つの内部統制制度が並列で存在しているのは、日本だけである。監査人が財務諸表監査と同じレベルで監査する制度は米国と日本だけである。こうした並列状況をいつまでも放置しておくのは問題であるとの指摘も根強い。

2. 監査役等と内部統制報告制度

2-1 監査役等が直面する諸課題～監査全般に対する社会的不信の拡がり

近年「守りのガバナンス」や「監査役制度」の重要性が再認識されている。しかし、それは、企業の内部統制や機関設計の違いを越えた監査機能全般の機能不全が明らかになったからこそ注目されているのであり、それらに対する社会的不信の拡がりこそが問題である。企業の内部統制の実効性向上、とりわけ海外を含む企業集団内部統制の整備は喫緊の課題であり、そのために各監査機関が実効的な役割を果たすこともまた喫緊の課題である。

2-2 内部統制報告制度上の監査役等の位置づけ

内部統制報告制度の中では、監査役等には正当な位置づけが与えられていない。統制環境やモニタリング機能の一環として評価対象として規定されている外は、経営者評価や監査人監査の報告先として位置づけられるのみである。そもそも、本制度の評価・監査は、多量の文書と複雑な専門的手続きに基づいて実施されており、監査役がその評価の内容に立ち入って妥当性を評価することは極めて難しい。会社法内部統制システム監査を担う監査役がただ報告を受けるだけで、本来の三様監査の要として能動的な役割を果たせていな

いことは重大な制度的欠陥であると言わざるを得ない。

2-3 関与の実態～日本監査役協会データ等から

日本監査役協会のインターネットアンケート（2019年5月）によると、大半（約8割）の監査役（会）が監査人から報告を受けている一方で、監査役から監査人への情報提供はあまり進んでいない。現実には、多くの監査役は内部監査部門や監査人から受身的に説明を受けて意見を述べるだけで、評価作業現場に立ち会ったり、監査役の業務監査から得た内部統制情報を共有して本制度評価・監査に反映させたり、本制度評価・監査資料を監査役の業務監査に活用するなどの積極的関与を行っている例は少ないのが実態である。

日本監査役協会の「内部統制システムに係る監査の実施基準」は、会社法の内部統制システム監査の一環として金商法の財務報告に係る内部統制監査を位置づけた上で、詳細な確認事項を記載している。その確認事項には「過剰な文書化及び証跡化の有無、重複したコントロールの有無、その他会社の事業内容、規模その他会社の特性に照らして過剰な対応の有無」も含まれ、必要があれば証跡の閲覧及び運用テスト等への立会い等を通じて、実際の状況を確認するとともに記されている。監査役等としてかなり踏み込んだ関与をベストプラクティスとして要請しているものであるが、一部の先進企業を除いて実態とはかなり乖離があるというのが現実であろう。

3. 本制度の実効性向上のための方策～監査役等の積極的関与

3-1 CG改革及び「守りのガバナンス」の理論と実践の深化の成果を踏まえること

実効性向上のための方策を検討するためには、近年進行したCG改革及びこの10年間で蓄積した「守りのガバナンス」の理論と実践の成果を踏まえることが大切である（デュアルレポートラインや三線ディフェンス、IT活用等による内部監査の高度化等々）。企業ガバナンスをめぐる大きな変化に対応して、本制度も運用方法の改善は勿論のこととして、制度自体の在り方にも変革が求められるのは当然であろう。

3-2 あるべき内部統制報告制度への基本方向

それでは、如何なる方向で本制度を見直すべきか。下記項目に留意しつつ、会社法内部統制システム監査と内部統制報告制度の実質的な一体的運用を目指すべきである。敢えて言えば、従来からの制度の枠や限界を突き破る越境的な取組みが求められている。

- ①企業が規模や業容に応じて自主的に構築・運用することを重視する。
- ②過剰統制を是正し、体制の不断の見直しによる効率的運用を図る。
- ③全社的な内部統制と決算財務報告統制を主体とし、業務プロセス統制の運用状況評価は必要最小限に限定し、より効率化を図る。（必要であれば監査人が財務諸表監査の内部統制評価を拡充する）
- ④ガバナンスと内部統制の一体的整備により内部統制の限界の克服を目指す。
- ⑤監査役が要となって、内部監査部門と会計監査人が連携できる体制整備を図る。
- ⑥第1線（事業部門）、第2線（管理部門）、第3線（内部監査部門）から成る3線ディフェンスの考え方に基づく責任と権限の明確化を図る（特に第2線と第3線の役割）。

⑦情報開示の充実強化・統合化（不備の検出、対処状況のディスクロース）

3-3 統制環境評価を中心にした監査役等の積極的関与

全社的な内部統制とりわけ「統制環境」と「情報と伝達」の評価・監査を重点的に拡充強化すべきである。そのためには、三様監査の連携の深化の一環として取組むこと、そして監査役等が要の役割を果たすことが重要である。

(1) 統制環境評価・監査の充実強化のための留意事項

a. 「意見書」では、統制環境に含まれる一般的な事項として以下を例示している。

- ① 誠実性及び倫理観、② 経営者の意向及び姿勢、③ 経営方針及び経営戦略、④ 取締役会及び監査役又は監査委員会の有する機能、⑤ 組織構造及び慣行、⑥ 権限及び職責、⑦ 人的資源に対する方針と管理。

これらは、基本的にコーポレート・ガバナンスの課題に重なり、ガバナンスと内部統制の一体的整備が必要である。

b. 統制環境の要素は、大きくは人的側面と構造・環境的側面に分けられるが、人的側面の中核たる経営者の役割、とりわけ経営トップの誠実性及び倫理観が重要であり、組織風土・文化としてそれらが全社的に適切に共有化されているかが確認されねばならない。

c. 内部統制の限界の中で最も重要なのは、「経営者が不当な目的のために内部統制を無視ないし無効ならしめることがある」である。そもそも制度導入の契機が経営者不正であった以上、「これは内部統制の限界です」と言って済まされる話ではない。経営者による内部統制の無効化リスクへの対応を含めた態勢の整備・運用が求められる。そのためには、① 経営者を監視監督する監査役等非業務執行役員の人事的独立性確保、② 内部監査部門の独立性確保、③ 三様監査及び非業務執行役員間の連携の深化が決定的に重要となる。

d. 企業風土では「問題があっても指摘しにくい等の組織構造や慣行」、東芝調査報告書に言う「上司の意向に逆らうことができない企業風土」の問題が大きい。相手が誰であろうともおかしいことを指摘出来る気風は、先ずは監査役等が率先垂範せねばならない。

e. 統制環境は、非定型的で定量的な指標に馴染まずかつ主観に左右されがちな性格を持つだけに、紋切り型の精神論に陥りがちで、客観性を持った評価には困難が伴う。経営者倫理・企業風土に関する監査手法に関しては、いくつかの先行研究はあるものの、なお方法論は模索中であり、今後実践を通じた深化を図る必要がある。

f. 小規模子会社や海外子会社の不正リスクの大きさを踏まえた企業集団全体の全社的な内部統制評価の拡充が必要である。親会社としては、グループ管理の視点からの不正リスクのチェック、特に買収先子会社のチェックが重要である。

g. 「情報と伝達」では、内部通報制度の整備と運用、とりわけ通報者への不利益の防止策及び独立社外役員への情報の伝達ルートが確保されているかの確認が最も重要である。

(2) 監査役等の参画に関する留意事項～監査役業務監査との一体的運用

a. 全社的な内部統制評価は特別な専門的知識を要するものでなく、監査役等の経営全般に

関する識見が生きる領域である。とりわけ、統制環境評価の充実強化にとって、監査役の業務監査との相互補完的な効果が期待出来る。質問票と証跡による検証を主とする内部統制評価に加え、重要会議への出席、定期的な業務執行役員へのヒヤリング、事業拠点への往査による内部統制の構築・運用状況の実態確認を通して監査役等が得た知見や把握した問題点を共有化することにより、深度を持った分析が可能となる。

- b. 前掲の「32号報告」には「全社的な内部統制の評価項目の各々に対して、表面的に評価するのではなく、外部の第三者として、企業の組織運営体制について客観的に包括的な評価を心掛ける必要がある」「全社的な内部統制は企業集団全体に広く影響を及ぼすものであるという重要性を改めて認識し、全社的な内部統制の脆弱性を看過せず、不備かどうかの評価にかかわらず、経営者に是正を求めることも内部統制監査の意義と考えられる。」と記載されている。まさしく正論であるが、現実には困難が伴うのは明らかであり、実効性を確保するためには監査役等や社外取締役の関与、支援が不可欠である。
- c. 三様監査会議を定期的に開催し、互いの監査計画及び監査結果の共有と不正リスク対応等の協議のための双方向のコミュニケーションの場とすることが有力な手立てである。本制度についても、監査役は受身的に説明を受けるだけでなく、監査役の業務監査から得た内部統制情報を共有して、経営者評価や監査人監査に反映させることが望まれる。その際には、軽微な不備を含めた不適切事例の共有化と是正の実行状況のフォローが重要である。また、K A Mに関する協議との一体的運用も今後の検討課題となる。
- d. 監査役会としては、監査役監査規則や監査計画表、監査役会議事録はもとより、可能な限りで「監査役業務報告書」や監査調書も提供し、共有化を図る等の踏み込んだ取組みが望まれる。三様監査の要として、率先して三者の壁を乗り越える姿勢が必要である。
- e. 統制環境には、監査役（会）の有する機能が含まれることから、当然評価対象となる。実質的な評価とするためには、監査役会自身が自己評価を行い、三者で共有化することも検討すべきである。監査役監査の対象である内部監査部門や会計監査人から評価（監査）されることへの心理的抵抗感が強い監査役自身の「覚悟」が求められる。
- f. 企業集団内部統制に関しては、子会社を含む全社的な内部統制のチェックリストを共有化し、共同での結果評価を行ったり、監査役の往査や内部監査部門との共同往査に活用することも有用となろう。
- g. 個別のプロセス評価は会計監査人や内部監査部門監査に基本的に依拠して良く、監査役が細部まで立ち入る必要はない。プロセス評価の進捗状況を確認し、重大な不備が報告された場合は、その内容や改善策について確認し、必要な場合は執行部門に対し助言又は勧告する。ただし、本制度特有の評価方法を理解するために、必要に応じて証跡の閲覧や運用テストへの立会い等を行うことが望ましい。
- h. 内部統制の三つの目的の内の業務の有効性・効率性の観点からの監査、とりわけ監査を含む内部統制体制の効率化（過剰統制の監視、監査重複の回避）は三者の重要テーマである。また、社外取締役との協働による、E S GやS D G sなど社会的課題への取り組みのモニタリングもこれからの重要な課題となる。

<おわりに>

(1) 内部統制軽視論の克服

「所詮事業活動あつての内部統制で、事業環境が悪い以上内部統制どころではない」と公言する経営者が、特に子会社・中小会社に未だに少なくないという事実は忘れてはいけない。そうした内部統制・監査軽視の化石的思考と有効に戦い克服するためにこそ、形式的な過剰統制を是正し、効率的で実効的な内部統制を構築する必要がある。

(2) 二つの内部統制制度の制度的統合

取敢えず、現行の制度の枠内での実効性の向上に取り組むとしても、時代の変化に対応した、二つの内部統制制度の制度的統合は不可避である。攻めのガバナンスと守りのガバナンスの両面を促進するものとして、成長戦略の重要な一環と位置付けるべきものである。そのためには、金融庁が覚悟をもって、本気になって制度改革に取り組むことが必須である。もしそれが出来れば、CG改革は本物と言われるに違いない。

以上

【参考文献】

- ・企業会計審議会(2007, 2011 改訂)「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)」
- ・加護野忠男・吉村典久(2010)「内部統制と会社統治」,加護野忠男・ほか編『コーポレート・ガバナンスの経営学』第11章,有斐閣.
- ・町田祥弘(2015)『内部統制の知識<第3版>』日本経済新聞出版社.
- ・日本内部監査協会・CIAフォーラム研究会報告「経営に貢献する内部統制業務の「高度化」と活用」(月刊監査研究 2016.9 (No. 514))
- ・金融庁・会計監査の在り方に関する懇談会提言(2016)「会計監査の信頼性確保のために」
- ・八田進二(2016)「報告不正とアカウンタビリティ」(会計プロフェッション 2016年3月)
- ・日本公認会計士協会監査・保証実務委員会研究報告第32号(2018)「内部統制報告制度の運用の実効性の確保について」
- ・日本内部監査協会・CIAフォーラム研究会報告「不適切な会計事例から学ぶJ-SOX評価の高度化~子会社管理の評価を考える」(月刊監査研究 2018.10 (No. 539))