

## 監査役・いたさんのオピニオン No.4

<スタディグループ分科会報告>

### 口頭報告 「内部統制における過剰対応問題とリスクアプローチ」

2013.10.25 板垣

- ※ 本稿は、監査懇話会 理事 板垣隆夫が過去に書き溜めた原稿を公開するものです。
- ※ 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。

#### はじめに～過剰統制への問題意識と「結論」

本日は、内部統制を巡る諸問題の内、統制や監査のやり過ぎの問題を取り上げて報告します。残念ながら、過剰統制の問題は、監査役の間ではあまり正面から取り上げられることなく、軽視されてきたテーマと言っても良いでしょう。3月の独立委員会セミナーの「妥当性監査報告」でこの問題を取り上げた時も、監査役の方からは殆ど無反応でしたが、現役で事業に携わる後輩の何人かからはこの部分に一番関心を持ったとのメールを貰いました。

確かに、下手に「内部統制の行き過ぎ」云々という、それ見ろとばかり、「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」とか「監査役はとにかく何もしないのが会社への最高の貢献で、余計なことはしないで欲しい」と嘯く人たちが、特に子会社・中小会社の役員に少なくないのも事実です。私自身、内部監査人及び監査役として、まさしくそうしたいわば「化石」の如き思考と戦ってきました。しかしだからと云って、監査役は過剰統制などを口にすべきでない、と背を向けていいのか。逆にそうした内部統制や監査軽視の思考と有効に戦うためにこそ、この問題に立ち向かう必要があると考えるべきではないか、というのが問題意識です。

本来、企業価値を高める経営にとっては健全性と効率性の両立は不可欠なものであり、軽重の差はあっても、これを正面切って否定する人はいないはず。いかにして、この二つの適正バランスを確保するのが経営に携わるすべての人に問われます。経営の監督・監査機関の重要な一翼を担う監査役は、不祥事防止やコンプライアンスという経営の健全性の観点からの監視に重きを置くのは当然としても、効率性の観点と無関係であっていいわけではありません。何故なら企業価値のマイナスに繋がるからです。「過剰統制」とは、統制の行き過ぎから生じる、「些末で重要性に欠け」、「形式的であって実質的でない」、「費用対効果」の低い統制の問題です。限られた経営資源の中で、そうした実効性の低い統制に資源投入するということは、まずは①当該業務の効率性を妨げることになる、更に重要なことは②些末なことに目を逸らされて、肝心なより重要なリスクの見逃しに繋がることです。J-SOXの評価は様々であり、肯定的側面も勿論ありますが、最も根本的な批判は「従業員の細々としたミスやエラーをどう抑えるかに多くの労力を費やす一方で、経営者の不正には殆ど無力ではないか」というものです。費用対効果の低い統制に多大な労力を費やしなが、肝心の重大リスクは見過ごされていないかという批判です。

監査役は、内部統制や監査の領域においても、経営の効率性の観点から監視の目を光らせ、バランスを欠いた行き過ぎがあれば是正を助言・勧告する。そのことにより、内部統制や監査は決して効率的な事業運営と矛盾しないことを監査役自らがはっきりと示すこと、これが監査役の基本的責

務の一つであると主張するのが本日の報告の眼目であり、結論でもあります。この問題への対応に、リスクアプローチが有力な武器になることは確かですが、それだけで対応し切れるわけではなく、もう少し広い取組みが必要であることも提示します。

最近、「監査役になったら一番はじめに読む本」という、題名だけ見ると「監査役になったらすぐ読む本」という住友化学の大先輩が書いたベストセラーのパクリのような本を、佐藤敏昭という監査役協会事務局におられた方が刊行しました。そこで監査役関係の本には珍しくこの問題に言及されています。「内部統制の行き過ぎについては反省もあり、身の丈に合った内部統制を試行錯誤しているのが昨今の状況」「グループ全体の内部統制を整備する際は、親会社レベルの内部統制をグループ全体に整備していこうとするが、親会社のレベルが高度過ぎて、行き過ぎになりがちなのではないか。子会社にも事情があり、あまりにも高度な内部統制を敷こうとすれば、無理が生じ、肝心の仕事に力が入らない状況も懸念される」という問題意識は、私と共通していることが分かり、意を強くしました。レジメは詳しく作っていますが、本日は発表時間が短いので、説明は出来るだけポイントを絞って行います。

## 1. 内部統制における過剰統制

「過剰統制」の二つの問題領域～「統制活動」の過剰と「モニタリング」＝監査の過剰

### (1) 具体的な過剰統制の事例

「過剰統制」という場合、二つの事象を指しています。「統制活動」の過剰と「モニタリング」＝監査の過剰です。まずは、どういう事例があるかを具体的に見てみましょう。

#### (A) 統制活動の過剰

現場レベルで言えば、業務の何でもルール化・マニュアル化、何でも文書化する傾向。結局は覚えきれない、守られないという一方で、現場の創意工夫を損ない、業務処理が硬直化して柔軟な対応ができなくなる。過剰な制限が問題になった身近な例としては個人情報保護法があります。学級名簿・卒業アルバムが作れないという問題だけでなく、災害時の安否確認に支障が出ているという話もあります。何でも禁止、制限という点で言えば、喫煙者に対する迫害も行き過ぎかも知れません。企業集団の内部統制で言えば、大会社である親会社の規程や業務ルールを規模、業態、歴史の異なる子会社へ画一的に適用して押付ける例が典型でしょう。例えば各種委員会の設置を子会社に求める。コンプライアンス委員会、内部統制委員会、リスク管理委員会等々。小規模な会社であれば一つの委員会ですべてこなすことは可能ですし、そもそも委員会が必要かも分からない。重要なのは、統制が形式的に整備されているかではなく、重要なリスクが正確に把握され、対策＝統制がとられているかにあるはずで、むしろ形だけ作って安心して、実際には実効性ある取組みがないがしろにされることの方が問題です。

#### (B) モニタリング＝監査の過剰

次はモニタリング＝監査の過剰問題。まずは、監査の重複の問題です。企業内で実施される各種監査、即ち監査役監査、会計監査、内部監査、内部統制経営者評価、同監査、ISO監査(品質・環境・ISMS)等々。現場では監査疲れの声をよく聞きます。更には、監査の質の問題があります。夫々の監査で些末な問題を取り上げては、指摘事項に挙げて、改善対策を要求し、結局余計な仕事を増やしてしまう。内部監査部時代の経験で、関係会社の内部監査業務を監査法人やコンサルに外部委託することがありましたが、とにかく山のような発見事項を挙げる。これをいかに選別して本当に重要で必要なものに絞るかで苦労しました。もしすべて指摘事項にして改善を求めたら、被

監査部門の仕事は成り立たなくなるでしょう。更に、取締役の業務執行状況の監査という監査役監査の基本性格、会計監査や内部監査との性格の違いを踏まえる必要があります。業務プロセスや統制活動の細部を自らチェックするのではなく、内部監査や会計士監査と連携し、出来るだけ依拠すべきでしょう。内部監査が無い場合は別にしても、あまりに細部に入り込み過ぎていないか。製品等の実地棚卸や、固定資産照合の立合いも毎回定期的に行う必要があるのかよく考える必要があります。

### (C) J-SOX(内部統制報告制度) 二つの問題領域が交錯

J-SOX はこの二つの問題領域が交錯して、少なくとも制度発足の初期は過剰統制のオンパレードといっても良い状況で、膨大な費用と労力を投入せざるを得ませんでした。禁酒法、生類憐みの令とSOX法が世界三大悪法というのは新日本監査法人の中島会計士お得意のジョークですが、「事件が悪法を作る」と共に名言と言えるでしょう。レジメに挙げた、膨大な文書化作業 三点セット、監査法人の形式主義、画一主義、機械的適用、証跡主義、過剰に厳格なサンプルテストにはとにかく苦労しました。特にIT関係での異常なまでの厳格さには、本気で金融庁に駆け込もうかと思った程でした。私が監査役になった日本オキシランは、売上高は1000億円以上で大きいが従業員はたったの20人しかいない会社に拘らず、住化と同じフルスペックの評価を要求されて、結局自力では文書化のみならず評価作業も出来ず、コンサルに委託して多額の出費を余儀なくされました。内部統制が瑣末なリスクに囚われることによって、折角高まって来た経営者や従業員の内部統制への関心が失望や軽視へと転じる事態となったことが J-SOX の最大の問題でした。

## (2) 内部統制における「健全性(実効性)」と「効率性」の両立

### (A) COSOの内部統制の目的、会社法・協会内部統制監査実施基準の規定

それでは、内部統制における「健全性(実効性)」と「効率性」の関係はどうあるべきか。一言で言えば、極端に走らずバランスを取りながら両立を図ること、これが大原則であることを改めて再確認する必要があります。そもそもCOSOの内部統制フレームワークの三つの目的の一つは「業務の有効性と効率性」です。また会社法で構築すべき内部統制システムの柱の一つは「効率性確保体制」です。監査役協会の「内部統制システム監査実施基準」には、「効率性確保と健全性確保との適正なバランス」が謳われて、その重要性を経営者が認識しているかを、監査役は確認せねばならないと述べています。会社法立法担当者の解説にも「内部統制システムが効率性を著しく害するような場合には取締役の善管注意義務に反することになり得るから、監査の対象となる」とあります。過度の効率性追求が問題であると同様に過度の統制もまた問題であり、監査役は監視せねばならないということです。

### (B) J-SOXでの過剰対応への反省

J-SOX においても初年度の過重負担への反省から、2011年度から簡素化・明確化をキーワードに大幅な見直しを実施されました。詳しい説明は省きますが、「(3) 中堅・中小上場企業に対する簡素化・明確化」に記載されている内容、即ち「それぞれの組織の状況等に応じ評価方法を工夫して効率的に実施(▶内部統制は画一的なものではなく多様)」「代替手続の容認(▶コントロール方法は固定的なものではない)」「評価手続等に係る記録、保存の簡素化(▶評価のためだけの余分な記録は本末転倒)」、これらは小規模会社に限らず適用可能な重要ポイントです。監査役協会でも「実施基準」が2011年に改定されて初めて過剰統制問題への言及がありました。「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」。これらが基準に明記されたことは画期的なことだと私は考えて

います。

### (C) J-SOXに限らない過剰統制問題 ～鈍い対応

重要なことは、こうした過剰統制問題は決して J-SOX だけの問題ではないということです。最初に具体的事例に挙げた親会社による規律の押し付け等の問題は至る所にありながら、それへの対応は残念ながら鈍いと言わざるを得ません。更に、制度論に話を広げると、そもそも内部統制などと言うものは法律で規制すべきものではなく、各社の状況に応じて自主的に規律し、自主的に評価し、それを不断に見直して改善を積み重ねていくものでしょう。勿論第三者的立場での何らかの評価・監視は必要ですが、その意味では、会社法の監査役の内部統制監査が最もそれに相応しく、将来的には・金商法内部統制は会社法内部統制に整理・統合されるべきだと私は思っています。

## 2. 効率的な内部統制のためのリスクアプローチ

### (A) 会計監査の手法としてのリスクアプローチ

### (B) 監査役にとってのリスクアプローチ

### (C) 過剰統制への対応策としてのリスクアプローチ

次は効率的な統制や監査のためのリスクアプローチの話です。時間の都合もあるので、詳しい説明は省いて、結論だけ三点申し上げます。

- ①リスクアプローチは、会計監査、内部監査にとって非常に重要な手法です。元々会計監査に適用された手法で、監査の人員や時間が有限であるため、財務諸表の重要な虚偽記載に繋がるリスクのある項目に対して重点的、効果的に監査を行うやり方です。内部監査の場合も同様だが、共にリスクの評価方法等で一定の専門的知識を必要とします。
- ②一方、監査役のリスクアプローチは2000年前後から「事後監査」中心から「事前監査」へのシフトの中で採用されてきました。リスクの高い事項は重点的に監査し、リスクの低い事項は効率的に監査して、限られた資源の中で、実効性と効率性を追求するものです。ただし、監査役に求められるのは、会計監査人のように専門的技法としてではなく、大枠の考え方あるいは視点としての「リスクと統制の捉え方」です。「闇雲に監査するのではなく、重点的効果的な監査を目指す」「会社に著しい損害を及ぼすおそれのあるリスクだけは見逃すことなく監視・検証する」位に受け止めればよいと思います。監査という同じ言葉を使いますが、監査役監査は会計士監査や内部監査とは大きく異なることを踏まえて、とにかくあれもこれもと細部に入り込み過ぎないことが肝要です。
- ③効率的な統制と監査を考える上でリスクアプローチの考え方は非常に有益ではあるが、前半で述べた過剰統制の問題はそれだけで解決できる問題ではありません。

## 3. 過剰統制問題に監査役としてどう向き合うか

### (A) 監査役が過剰統制に取り組むことの阻害要因

それでは、過剰統制問題に監査役としてどう向き合うかについてのまとめです。まずは、監査役が過剰統制に取り組むことには、やはりそれなりの理由があり、下記のような阻害要因が考えられます。特に、一番大きいのは最初の「統制を減らすことによって万一不祥事が起こった場合の責任問題」でしょう。人によっては、「些末なエラーを見つけて成果とする喜びがなくなる」もあるかも知れませんが例外です。根本的には「統制活動は業務執行の一部であり、監査役が踏み込むべき領域でない」という原則への拘りがあるとも考えられます。

(阻害要因は何か)

- ・統制を減らすことによって万一不祥事が起こった場合の責任問題(例え余計でもやらず方が安心)
  - ・業務内容を良く理解していないと、何が重大でないリスクで、何が有効でない統制かの見極めが難しい
  - ・些末なエラーを見つけて成果とする喜びがなくなる?
  - ・「統制活動は業務執行の一部であり、監査役が踏み込むべき領域でない」 原則の固守
- ★経団連等経済団体は会社法改正等では一貫して規制強化に反対しているが、足元の過剰統制には関心を払わず放置されがちである

## (B) 克服すべき傾向～何と闘うのか

更には、過剰統制問題の背景には、事業経営や内部統制を巡る否定的思考パターンや不毛なドグマが存在しているのではないか。ここに掲げた5点をやはり克服する必要があります。内部統制の実質を見ず、形しか見ない形式主義、内部統制を「錦の御旗」として効率性を無視する内部統制原理主義、ある規準を組織の条件の違いを無視して押し付ける画一主義、些末なルール違反を取り上げて問題視する些末主義、点取り主義、最大の問題は、リスクを取ることによる責任追及を只管回避する事勿れ主義。これらは結果として、業務の非効率、経営諸資源の無駄遣い、内部統制の形骸化、空洞化、重大なリスクの見逃しをもたらすことになるでしょう。

### ● 統制問題の背景には事業経営や内部統制を巡る否定的思考パターンや不毛なドグマが存在する

- ・内部統制の実質を見ず、形しか見ない又は形だけ整っておれば良いとする形式主義
- ・経営の健全な発展の手段に過ぎない内部統制を錦の御旗として効率性を無視する内部統制原理主義
- ・ある規準を組織条件の違い(規模、業態、歴史等)を無視して押し付ける画一主義(▶代替手段の探求)
- ・リスク評価なしに些末なルール違反を取り上げて問題視する些末主義、点取り主義
- ・最大の問題は、リスクを取ることによる責任追及をひたすら回避する事なかれ主義

## (C) 監査役の向き合い方

それでは、最後の結論です。まず再認識すべきは内部統制の本質です。不断のプロセス改善であり、固定的なものでなく、常に見直しが求められること。基本的に「結果責任」が問題なのではなく、「プロセス」の合理性、適切性こそが問われること。重要リスクに対する予防体制であり、各社の様々な条件を踏まえ経営者が自主的に整備するものであり、従って広い裁量が認められるべきこと。そして、業務を良く知りかつ経営の大局を把握している常勤監査役だからこそ具体的な問題提起が可能となることです。

以上を踏まえて、監査役が過剰統制是正に取り組む意義・効果は何でしょうか。まずは、経営の健全性＝「マイナスを防ぐガバナンス」に加え、経営の効率性＝「プラスを伸ばすガバナンス」へ具体的に寄与することにより、企業価値を向上させ、役員としての役割を果たすことができます。また内部統制の擁護者として率先垂範し模範を示すことにより、役職員の信頼を勝ち取ることができます。過剰統制の押し付け被害を受けがちな子会社において監査役の存在意義の発揮の絶好の機会ともなります。そして、最後に内部監査部門の経営監査の取組との連携の幅が広がる点も重要で



す。

最後に、それでは具体的にどのような課題に取り組むべきか。以下の諸点がポイントになるでしょう。

○取組課題～各社の状況に応じて

- ①業務の非効率性の監視、問題指摘
- ②監査役監査自体の効率化
- ③監査の重複問題の検討(情報提供の在り方、共同監査の検討)、CSA(統制自己評価)の相互活用
- ④企業集団内の適切な内部統制整備の見直し(親会社の立場、子会社の立場各々の立場からの検討)
- ⑤J-SOX 対応の適正化
- ⑥内部監査部門へのアドバイス(些末主義等の是正)

これ以外にも、各社の状況に応じて様々な課題有り得るでしょう。足元の可能なところから取組が進むことを期待します。以上で報告を終わります。

以上