

監査役・いたさんのオピニオン No.9

<監査懇話会SG分科会 WG①「金商法内部統制と会社法内部統制」報告>

2015.7.17 板垣隆夫

※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。

内部統制のこれからの課題～二つの内部統制制度の効率的運用と制度的統合

- 内部統制を取り巻く環境は近年大きく変化している
- 内部統制制度は重大な問題を抱えており、抜本的な見直しが必要である
- 実効的かつ効率的な内部統制の確立のための見直しの二つの方向
 - (1) 現行の制度の枠内での、二つの内部統制制度の統合的運用
 - (2) 二つの内部統制制度の制度的統合

<はじめに>

今迄の報告を踏まえ、今後の内部統制制度はどうあるべきかを考えたい。私なりの結論を要約すると、まずは内部統制を取り巻く環境が近年大きく変化している一方で、制度としての内部統制は重大な問題を抱えており、抜本的な見直しが必要であることです。そこで、形式でなく実質として有効かつ効率的な内部統制の確立が必要であり、そのためには、まずは現行の制度の枠内で二つの内部統制制度の統合的運用を図り、次に二つの内部統制制度の制度的統合を行うべきであるということです。なお、予め確認しておきたいのは、内部統制には会社法の内部統制と金商法の内部統制の二つがあるのではなく、本来企業の内部統制は一つであり、また法制度が出来る以前から存在するものです。あくまで内部統制の「評価・監査・開示」制度が二つあるということです。本日の報告の目的は、主として「評価・監査・開示」制度について検討し、今後の在り方の提言を行うことです。

I. 内部統制制度はなぜ見直される必要があるのか

(1) 内部統制を取り巻く環境の変化

①CGコードをはじめとした一連のガバナンス改革

<「攻めのガバナンス」を支える「守りのガバナンス」>

この1年で日本の企業統治を巡る状況は大きく変化しつつあります。特にCGコードの影響は予想以上に大きいと思われます。この中では、収益力の改善のための「攻めのガバナンス」が前面に打ち出されているのが大きな特徴です。攻めのガバナンスを強調するあまり「守りのガバナンス」が疎かにされないかの懸念が当然出てきます。現に会計不正を始めとした企業不祥事は跡を絶ちません。監査役の立場としては、「攻めのガバナンス」による経営のチャレンジ、積極果敢な意思決定を行うためにこそ、内部統制、コンプライアンスや意思決定の合理性などの「守りのガバナンス」の確保がますます重要になってきます。

とはいえ、経営にとって効率性が重要なことは間違いありません。それは、守りのガバナンスや内部統制も例外ではありません。いわゆる「過剰統制」は是正しなくてはなりません。この面からも監査を含めた現在の内部統制の在り方を、再点検する必要があります。

<内部統制や内部監査への依拠の増大>

また、この一連の改革の重要な柱は、上場会社での複数の社外取締役の実質的義務付けです。監査等委員会設置会社の導入もそれに連動しています。このことは、内部統制や内部監査への依拠の増大をもたらします。また非業務執行役員のコラボレーションによる監査・監督の実効性

の確保がより求められる点も見逃せない変化です。

<細則主義的規制から原則主義アプローチへ>

更に、CGコードにおいて「プリンシプルベース・アプローチ」と「コンプライ・オア・エクスプレイン」原則が採用されたことも重要です。ここでは企業が主体性・自律性をもってガバナンス体制を構築し、説明責任を果たすことが求められます。すなわちJ-SOXに典型的な細則主義的規制ではないということです。もちろん法令やルールによって規制することが必要な領域はありますが、そうでない領域はよりソフトな規律に任せるということで、内部統制というのは正しくそういう領域の典型です。内部統制報告制度を作った中心メンバーの一人は早い段階から「内部統制は各企業が自主的に構築するもので、その内容を法律で規制するべきものではない」旨を言明されていました。

②会社法改正による内部統制の拡充 ▶会社法内部統制対応の比重アップ

内部統制をとりまく環境の変化で次に重要なのは、会社法の内部統制に関する規定が拡充されたことです。既に報告があった通り、①企業集団内部統制の重視、②監査役監査環境の整備、③内部統制の運用状況の開示と監査が主要なポイントです。ここで重要なのは、構築状況のみならず運用状況の評価が、取締役会と監査役に求められることです。内部統制報告制度(J-SOX)では、経営者評価として内部監査部門が中心になって運用状況が評価されてきました。実は日本監査役協会の監査役監査基準では、以前から運用状況の監査を行うことが規定されていました。しかし、多くの会社では取締役会決議に沿った内部統制の運用状況の評価と監査は体系的には実施されず、内部統制報告制度の報告を確認することで代替されてきたと思われます。今回法令で規定された運用状況の評価・監査を真面目に行うとすれば、それなりの手間が新たに発生することになります。

③不祥事に対する役員の法的責任追及の厳格化

内部統制をとりまく環境の変化で見逃せないのは、裁判所による企業不正に対する監査役を含む役員への責任追及がより厳格化していることです。それは、事後の見逃し責任と事前の内部統制整備責任の両面からの追及です。更には、不正リスク対応基準の策定によって会計監査人と監査役の連携の一層の深化が求められ、その結果見逃し責任の追及はより厳格化するでしょう。また子会社を含む企業集団の内部統制システム構築の責任を問われるケースも増えています。こうした一連の動きの中には、「セイクレスト事件」のようにあまりに厳しく不条理な責任認定と考えられるケースもありますが、行政・司法・社会の目がより厳しくなっている現実には踏まえる必要があります。

(2)日本の内部統制が抱える問題と課題

それでは、日本の内部統制はこうした環境の変化に対応し得るものになっているのでしょうか。正直言ってノーと言わざるを得ないでしょう。それが、抱える問題と課題を改めて考えてみたい。

(A)二つの内部統制制度の並列

別添資料にあるように、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ます。しかし八田青山学院教授によれば、二つの内部統制制度が並列で存在しているのは、日本だけです。当然制度対応上の重複や非効率性が発生しています。元々米国SOX法が制定された後、各国で同様の制度の導入が検討されましたが、結局実際に導入されたのは日本の外は韓国、中国など数か国だけです。更に、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す。(並列問題については、参考資料の町田教授の論考を参照)

(B)金商法内部統制報告制度の形骸化

最大の問題は、金商法の内部統制報告制度が形骸化して、実効性を失っていることです。

＜費用対効果の問題指摘＞2011年簡素化・効率化＞

内部統制報告制度は、当初あまりにも人的・予算的負担が大き過ぎて、費用対効果の点で問題が大きいとの批判を受けてきました。その結果、2011年に簡素化・効率化のための制度見直しが行われました。しかし、今もなお費用対効果への疑問は解消されない一方で、制度の形骸化が様々な側面から囁かれています。

＜後出しジャンケン＞制度の実効性への疑問＞

問題は、実効性に疑問があることです。本来は内部統制の有効性を事前に評価する制度にかかわらず、不祥事が発生した後の後付けで、「開示すべき重要な不備」を記載した訂正報告書を提出する例が極めて多いことです。このことは即ち、相当の時間と人員を投入して評価、監査して「有効」となったものが、後でやはり重要な不備がありましたとシャッポを脱ぐわけですから、「評価」自体が有効でないということです。もちろん些末なミスや不備は発見されますから一定の意義はあるとしても、投下資源に見合うだけの効果がない。特に経営者が主導する経理不正には殆ど無力です。私は、それは細かく規定された評価手法を含めた制度自体の形式主義に問題があると考えています。その一方で、制度擁護派からは、簡素化（コストダウン）の行き過ぎによって手抜きが横行したことにより実効性が低下したので、より厳格な運用強化が必要との意見もあります。また、訂正報告書を出せば済んでしまうことがおかしいので、虚偽報告として何らかのペナルティを課すなどの事後規制を強化すべきとの意見もあります。いずれにしても、立場は異なれども、J-SOXの形骸化は大方の関係者の共通認識と言えるでしょう。今次の東芝の不適切会計問題を契機に内部統制報告制度の存在意義を問う声が挙がっているのも当然と言えるでしょう。

＜啓蒙的意義の喪失＞

さらに、重要な事態として、社内的に関心が低下し、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ります。本制度が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ているということです。むしろ、内部統制は難しく取つき難いものという誤解を生む原因の一つとなっている可能性さえあります。監査役の立場からの、監査役の位置づけが曖昧で関与が難しいという問題は、先程の報告に詳しく説明があった通りです。

（C）会社法内部統制～態勢の整備が追い付かない中での拡大強化

従来は、制度対応のための経営資源は主に金商法対応に投入され、会社法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状況でした。一方で、会社法で内部監査部門が法的に位置づけられていないことから、会社法内部統制評価での内部監査部門の役割、監査役との連携が不十分という問題があります。そうした中で、J-SOXはそのままにして資源投入を続けながら、先程説明した会社法の内部統制の拡充強化が打ち出されても、対応が非常に難しくなるでしょう。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運用状況評価が実施されている事例もあるので、ベストプラクティスとして拮げていく必要があります。

II. いかなる方向に見直す必要があるか

（A）どういう内部統制制度が必要か

まず確認しておく必要があるのは、我々は内部統制を軽視したり、その規律を緩和することを目指すものではないということです。「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」と公言する人たちが、特に子会社・中小会社の役員に未だに少なくないのも事実です。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のです。

それでは、どういった内部統制制度が必要か。私は、下記の4点が重要だと考えています。

①企業の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

そもそも内部統制は企業の規模や業容に応じて自主的に構築・運用されるものです。その評価も内部のモニタリング部署による評価が主体であるべきで、外部からの形式的細則主義的評価の押し付けは避けるべきです。また、内部統制は定量化して評価することは難しく、問題を定性的に把握して要因分析を行い、具体的な是正や改善を迅速に行うことによって、段階的に整備されていくものです。ある時点の特定の問題(不備)を取り上げてあれこれ評価を行い、そこから内部統制全体が有効かどうかを判断することにそもそも無理があります。J-SOX が後出しじゃんけんになる基本的な理由もそこにあります。ただし、自主性尊重と言っても、第三者の目によるチェックが不要なのではなく、客観的な評価と透明性を持った開示は必要です。その場合、監査証明のレベルを現在の監査から相対的に低いレビューに変更し、むしろ具体的問題点の指摘を監査人に求めることが重要です。

②実効的かつ効率的な内部統制システムの構築と不断の見直し、過剰統制の是正

実効的かつ効率的な内部統制システムを構築するためには、形式でなく実質を重視する基本視点が不可欠です。形式だけ整えられて実質を欠いたり、些末な問題に囚われて重要な問題を見逃す統制システムが、非実効的で非効率的な内部統制であり、いわゆる「過剰統制」です。これは内部統制に関わる者が意識的にチェックし、自ら是正する責務があります。更に、事業環境の変化に伴って発生する新たなリスク、例えば海外不正リスク等に的確に対応することが、実効性を確保する上で必須になります。そのためにも、不断の見直しが求められます。

③内部統制プロセスを担う経営者と従業員の絶えざる意識向上を促進する

J-SOXの最大の功績は、それまで内部監査部門など限られた部署の人間だけに知られていた内部統制の概念を経営者や従業員に広く知らしめた点にあります。しかし内部統制ブームが去り、J-SOXが形骸化するにつれ、またまた忘れ去れられつつあります。しかし本来内部統制は、経営者がその構築に責任を持ち、全社の各部署が運用することによって、実効性を発揮できます。その意味で意識向上を促進する絶えざる働き掛けが必要で、その点での監査役の果たす役割は極めて大きいと思います。

内部統制が幅広い人たちに支えられるためには、制度としても、①企業風土など統制環境を中心とする全社統制を主体とし、②特別な専門知識がなくても理解可能な分かりやすい評価方法を採用することが大切です。その点で、現在の J-SOX は財務諸表監査の専門的手法(統計的サンプリングやウォークスルー手法など)の機械的持ち込みに起因する不適切な部分が多々あります。

④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制度

先程述べたようにいわゆる二つの内部統制制度において三様監査の関係はきちんと整理されずに、複雑に入り組んでおり、特に監査役は金商法上の位置づけが曖昧であり、内部監査部門は会社法では法的に位置づけられない状況となっています。これが、三様監査の緊密な連携を妨げて非効率性を招く要因になっています。従って、あるべき内部統制制度は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制度であらねばなりません。

⑤内部統制の限界に着目し、その克服を目指す制度～ガバナンスと内部統制の一体的整備

先程の報告で紹介があった通り、「内部統制は経営者に対して、リスクが受容可能な程度まで低減できたという合理的な保証をもたらすが、絶対的な保証を提供するものではなく、次のような限界がある」として、4点挙げられていました。その中でも重要なのは、「④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。」です。そもそも内部統制制度の導入の

契機となった事件(エンロン、ワールドコム)は経営者主導の会計不正であった以上、「これは内部統制の限界です」と言って済まされる話ではありません。そうすると、経営者に対する規律たるコーポレート・ガバナンスと内部統制が一体的に整備・運用されることが、その克服のキーポイントになります。その意味で、①経営者を監視監督する監査役(監査委員)及びその他非業務執行役員の人事的独立性の確保、②内部監査部門の独立性確保、③両者の連携の深化 が決定的に重要となります。

⑥情報開示の充実強化

小生の理解では、内部統制「制度」の基本的性格は「開示制度」という点にあります。会社法でも金商法でも、何か特定の内部統制を義務付けたものでないのは共通しており、あくまで開示規制が基本です。ところが、肝心の評価や監査の結果については、重大な欠陥がない限りは、有効か否かが定型的な決まり文句で表現されている場合が殆どです。本来の趣旨からは、各社ごとの状況に応じた定性的な問題点と課題の記載が必要です。これは、最近盛んに議論されている「統合報告書」とも一体で検討すべき問題でしょう。

(B) 現行の制度の枠内での、二つの内部統制制度の統合的運用

先ずは、現行の制度の枠内での、二つの内部統制制度の統合的運用が目指すべき方向となります。それでは、どの部分を統合的に運用することが可能で、効果的か。

下記の三点での統合的運用が重要なポイントで、既に先進的な企業で実践されています。

第一は、J-SOXの全社的統制評価と監査役の内部統制の構築・運用状況評価の一体的運用

第二は、J-SOX評価と内部監査部門の業務監査の一体的運用

第三は、監査役と内部監査部門の連携の深化(デュアル・レポート体制の確立)

(C) 統合的運用を阻む壁

二つの内部統制制度の統合的運用にはいくつかの壁が存在して、一層の一体化を阻んでいます。

その壁は、基本的にJ-SOXの評価・監査方法の特殊性に基づくもので、主には下記の三点です。

- ① 会計士による財務諸表監査の技法を取り込んでいるが、そもそも定性的で各社の個別性が高い内部統制評価に馴染まない
- ② 従来の内部監査部門の業務監査や監査役監査とは手法や評価思想の違いから一体化が困難
- ③ 1年サイクルの独特な評価スケジュールが他の監査との同時実施を難しくしている

(D) 二つの内部統制制度の制度的統合の基本方向

これらの壁を乗り越えて一体化を進めるためには、最終的には二つの内部統制制度の制度的統合が目指される必要があります。

(1) 公開会社法での制度統一はすぐには難しい?

元々会社法と金商法の重複を排し、公開会社に適用される規律を「公開会社法」として一本化する案が、民主党政権時代に検討されました。二つの内部統制制度も公開会社法で一本化される可能性がありました。しかし政権交代で中断し、最近では表舞台からは姿を消した形になっています。いずれは実現すると思いますが、時間は掛かりそうです。

(2) 会社法内部統制制度をベースにした統合

そこで、公開会社法制定前での内部統制制度の統合を進める必要があります。

その時の、基本的考え方は、対象範囲が広く、企業の主体性が重視されている会社法をベースに置いて、内部統制評価・開示・監査制度を制定することになるでしょう。構築主体は取締役会、

運用は執行部門、評価は内部監査部門、監査は監査役が各々担うことが合理的です。

(3)内部統制報告制度(J-SOX)の長所を取り入れる

とはいえ、現行の内部統制報告制度の良い点は継承する必要があります。内部統制制度は内部統制に関する意識と知識の向上及び内部監査の拡大強化に歴史的な役割を果たしました。さらには、内部統制の評価のための基本的視点を提示した点は高く評価すべきあり、受け継いでいかねばなりません。具体的には、下記の点を何らかの形で取り入れるのが妥当と思われます。

* リスクコントロールに着眼する評価方法

* 文書の活用(フローチャート、業務記述書)

* 第三者のチェック(会計監査人による監査でない「レビュー」のレベル)

(4)内部統制報告制度の財務報告プロセスの監査は財務諸表監査と一体化させる

その一方では、元々J-SOXの主眼であった財務報告プロセスの適正性の確保のために、現行の業務プロセス評価・監査の方法を維持しつつ、財務諸表監査と一体化させることが考えられます。

Ⅲ. 制度見直しをどう実現していくか

それでは、最後に制度見直しをどう実現していくことが可能か考えたいと思います。

(1)制度統合を阻む壁

①二つの官庁(法務省と金融庁)の面子と省益確保>政治の出番

二つの制度統合を阻む最大の壁は、二つの官庁(法務省と金融庁)の面子と省益確保という役所特有の本能でしょう。これは簡単な問題ではありませんが、まさにここが政治の出番であると強調したい。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す。

②会社法学と会計学・監査論の壁、弁護士と会計士の壁、二つの内部統制 同質説と異質説

ただ、壁があるのは官庁だけではありません。会社法学と会計学・監査論の壁、弁護士と会計士の壁も根強く存在します。学説上も二つの内部統制について同質説と異質説の二つの立場が並立しており、制度論に微妙な影響を与えています。我々としては、これらの壁を乗り越えた、あくまで企業現場の実態を踏まえた制度論議の展開を期待したいと思います。

(2)監査役が果すべき役割

最後に、内部統制制度において、監査役が果すべき重要な役割を強調しておきたいと思います。第一は、常勤監査役(監査委員も含む)は実効的で効率的な内部統制システムの評価・監査の要となるべく積極的なイニシアティブを発揮すべきです。要となるのは監査役以外にはありません。

第二は、内部監査部門の統制環境監査や会計監査人の不正リスク対応は、監査役の取締役の職務執行監査と重なる部分が大きく、監査役のサポートが不可欠となることです。

第三は、全社的內部統制評価は特殊な専門的知識を要するものでなく、監査役の経営全般に関する識見が生きる領域です。その一方、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ありません。プロセス評価の進捗状況を確認すること、そこで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、必要に応じて監査報告に記載することが監査役の仕事になります。

<最後に>

参考資料として、今年3月刊行の町田祥弘著「内部統制の知識」(日経文庫)の第三版の記述を記載しました。町田青山学院教授は、内部統制報告制度を中心になって作り上げられた八田進

二教授に極めて近く、ご自身も審議会の専門委員として基準設定に関わった方です。この方が、会社法と金商法の内部統制制度の統合の必要性を初めて言明されたことには大いに注目すべきです。

なお、追加でお配りした資料は、7月1日付日経新聞に掲載された野村総研の大崎貞和氏の寄稿文と大関暁夫氏のブログ記事(熊谷の社長日記)で、ともに東芝の不適切会計事件に関連して「内部統制報告制度の存在意義」を厳しく問いかけたものです。大崎氏は当時、審議会の専門委員を務められた当事者のお一人です。「開示情報を信頼した投資家は浮かばれない。内部統制報告・監査制度が担うべき投資家への警告機能が働いていない」と述べられています。

一方、大関氏は、最低限下記の三点の検証が必要とされています。

- (1) 内部統制のどのプロセスになぜ問題が生じたのか
- (2) 内部監査、監査役監査、監査法人監査のトリプル・チェックをなぜすり抜けたのか
- (3) 組織ぐるみ不正の有無および、トップの関与あるいは内部統制無視はなかったか

近々公表予定の第三者委員会報告で詳しい内容が明らかにされるはずですが、日本のガバナンスと内部統制の在り方に、深刻な問題が突き付けられているのは間違いありません。今後の内部統制のあるべき姿を考える場合に、本件からの教訓をどう引き出すかが極めて重要になると思います。

以上

【参考資料】 町田祥弘「内部統制の知識」(日経文庫) 第3版 2015年3月

「今般会社法が内部統制の運用についても踏み込んだことで、両制度に係る企業実務の効率性を考えても、両者の統合的な対応を考えるべきときに来ているように思われます」

「今般の会社法改正では、取締役会が決定する業務の適正を確保する体制について、従来の整備状況だけではなく、運用状況の評価と監査も求められることになりました。整備状況だけであれば、企業内の法務部等によって対応することもできたかもしれませんが、内部統制の運用評価を仮に実質的に実施するとなると、内部統制報告制度の下で内部監査部門等において培われてきた内部統制の運用評価のノウハウが必要になるでしょう。」

「また、企業側だけではなく、制度としても、いつまでも会社法と金融商品取引法の両制度による別々の規制を課しているのは効率的とはいえません。少なくとも、上場会社である大会社については、統合的な内部統制の制度を検討する必要があると思われます。」