

研究指導 大津 淳 准教授

# 法的観点からみた日本企業の内部統制

佐藤 紗矢果

## 1 研究動機・研究目的

近年、企業社会において、「内部統制」が重要な課題とされている。かつて、日本企業では、「内部統制」をあまり明確に意識してこなかった。しかし、相次ぐ企業不祥事や、経済のグローバル化に対応するために、内部統制の重要性が叫ばれるようになった。そして、内部統制関連規定が法律に盛り込まれることにより、企業社会では、現在否応なく内部統制の対応に追われている。それらのことを踏まえ、日本企業における内部統制について、内部統制報告を中心に、法的観点から研究したいと考えた。

## 2 内部統制の概要

### 2-1 内部統制の定義・目的と基本的要素

日本の内部統制報告基準および実施基準では、冒頭に、「内部統制の基本的枠組み」が示されている。そこで、内部統制は以下のように定義されている。

「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四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)への対応の六つの基本的要素から構成される。」(出典:実施基準 前文)

また、内部統制の統合的枠組が示されている COSO 報告書では、内部統制は目的を達成するための手段であり、それ自体が目的ではないと定義されている。また、内部統制は人間によって遂行されるということも示している。

### 2-2 COSO フレームワーク

内部統制の枠組みとして、COSO のフレームワークというものがある。COSO とは、トレッドウェイ委員会支援組織委員会(The Committee of Sponsoring Organizations of the Tread way Commission:以

下 COSO)のことであり、1980 年代後半に組織された不正な財務報告に関する全国委員会を、人的、資金的に支援した 5 つの団体から成る組織である。その 5 つの団体とは①アメリカ公認会計士協会、②アメリカ会計学会、③財務担当経営者協会、④内部監査人協会、⑤全米会計人協会のことである。

そして、COSO は 1992 年と 1994 年に内部統制のフレームワークに関する報告書を公表した。この COSO の内部統制フレームワークは、世界各国の内部統制の基準となっている。

## 3 内部統制が議論されるようになった背景

### 3-1 アメリカにおける内部統制のはじまり

「内部統制」という概念は、そもそも財務諸表監査の領域で成立したものである。財務諸表監査は、20 世紀初頭のアメリカで成立したといわれている。当時のアメリカ経済は拡大期にあり、企業の規模や取引量が大いことから、それまで英国で実施されていた精細監査<sup>1</sup>は実施できない状況であった。そこで、企業内の「内部牽制システム」を構築することで、試査<sup>2</sup>による部分監査が実施されるようになったのである。

### 3-2 内部統制の法定化

アメリカでは、統一的な会社法がない。したがって、会社の構造に関する規定は、連邦法である証券取引法や証券取引所の上場規定の中に置かれることになる。

内部統制が初めて法定化される契機となったのは、1970 年代に起きたウォーターゲート事件である。ウォーターゲート事件とは、「ニクソン大統領」の再選を図るアメリカ共和党の大統領再選委員会が、1972 年に「ウォーターゲートビル」の中にある民主党全国委員会事務局に侵入し、盗聴器を仕掛けようとして未遂に終わった事件である。そこで、証券取引委員会(Securities and Exchange Commission: SEC)は企業の政治献金

<sup>1</sup> すべての記録を検証することによりにより監査対象の全部を検証する監査

<sup>2</sup> 監査対象から一部を抜き取って検証すること

の調査を行い、その結果、450社以上のアメリカ企業が海外の政府関係者や政治家などに巨額の賄賂を行い、その総額は4億ドルにも及ぶものとなっていることが判明した。

そして、1977年に、「海外不正支払防止法」(The Foreign Corrupt Practice Act of 1977:以下FCPA)が制定された。FCPAは、会計条項と賄賂条項の二本立てで構成されている。会計条項では、上場企業に対して、経営者の承認のもとで取引が行われ、会計原則に従って財務書類が作成され、また資産に対する説明責任が果たされるよう取引を記録するべく、適切な「内部統制システム」を策定し維持することが義務づけられている。

FCPAが賄賂規定のみだけではなく、このような会計規定を置いた趣旨は、企業の会計処理や内部会計統制を適正なものにすることによって、企業の透明性を高め、多額の賄賂やその原資となる裏金作りを防止することにあった。

1988年には、FCPAが改正され、内部会計統制システムを維持していなかった場合に刑事罰を科すための具体的な要件が定められた。

また、1991年には、FCPAに基づく適切な内部会計統制システムが整備されていれば、経営者の責任が限定されることが規定された量刑ガイドラインが制定された。

### 3-3 日本の内部統制のはじまり

日本で初めて内部統制概念が示されたのは、1950年に「経済安定本部企業会計審議会」が公表した「監査基準」である。しかし、同基準は実際に適用されず、1956年に全面改訂され、1950年にあった内部統制組織に関する規定は削除された。

その後の1951年7月に「通商産業省」が「企業における内部統制の大綱」を公表した。この報告書は経済発展のための合理化を促進するという目的のもとに、企業に対して、予算管理や原価計算制度の導入を働きかける、国策的な性格が強いもので、今日でいう内部統制概念とはかけ離れたものと考えられる。

日本における本格的な内部統制の議論の端緒は、1970年6月に「日本会計研究学会」により公表された、「財務諸表監査における内部統制の研究」という報告書であり、その内容が日本における内部統制の考え方の

基礎となっている。しかし、日本の内部統制は、アメリカの内部統制を参考にはしているが、異なる点が多い。

## 4 内部統制報告が導入された背景

### 4-1 アメリカの内部統制報告のはじまり

内部統制報告とは、企業の経営責任者が内部統制を構築して維持する責任を負い、その有効性を評価したことを内部統制報告書にまとめ、有価証券報告書に含めて提出するというものである。

アメリカでは、日本よりも先に、すでに内部統制報告制度が実施されている。内部統制報告の最初の法定化は、連邦預金保険公社改善法(The Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991:以下FDICI法)である。FDICI法とは、1980年代に700件以上もの貯蓄貸付組合及び商業銀行等が経営破綻し、預金者保護のため、金融機関の財務報告システムの強化を図った、法律である。1991年12月に制定されたFDICI法は、金融機関及びその経営者に内部統制の有効性の評価及び内部統制報告書の提出を義務付け、その外部監査人に内部統制報告書における経営者の主張の証明及び当該報告書の提出を義務づけた。しかし、本格的に内部統制報告制度を盛り込んだ法律は、後に制定されたサーベインズ・オクスリー法(Sarbanes-Oxley Act:SOX法)である。

SOX法が実施されるきっかけとなった事件がエンロン事件である。2001年12月2日、電力の卸売会社であるエンロン社が倒産した。当時のアメリカ史上最大の企業倒産で、同社が多額の粉飾決算を行っていたことが発覚した。このエンロン事件をきっかけに多くの企業が不正な財務報告を行っていたことがわかった。

当時のアメリカの資本市場は、信頼性が高く、透明性が高いことで、世界中の資金を集め、世界一の市場とみなされていた。しかし、相次ぐ不正な財務報告問題によって、アメリカの資本市場に対する不信感が高まることとなった。エンロン事件から約半年の間に、資本市場では、時価総額が日本円にして約4兆円も下落した。そうした状況への対応策として制定されたのがSOX法である。最終的には、2002年7月に、通信会社のワールドコム社が倒産したことが契機となり、SOX法の制定を急ぐことになった。

SOX法は、会計または監査業界、企業または経営責

任者、証券アナリストまたは証券業界、SEC等に関する様々な改革を目的に、①外部監査に対する監視の強化、②外部監査人の独立性の強化、③経営者の責任の強化、④証券アナリストまたは格付機関の中立性の強化、⑤企業情報の開示の強化、⑥規制機関の権限の強化、⑦経営責任者の不正行為に対する罰則の強化、以上の7つの点等を規定した連邦法であり、11篇66条で構成されている。

そして、SOX法は、FDICI法が金融機関及びその経営者並びにその外部監査人に限定して適用していた内部統制法に関する規定をすべての公開企業及びその経営者並びに外部監査人に拡大し、下院及び上院で別個に可決された2つの法案を、上下両院協議会で両方案を1本化したものである。

SOX法制定の経緯は以下のとおりである。2002年4月24日に下院が、金融サービス委員会委員長マイケル・オクスリーの主導で作成されたオクスリー法案を可決した。オクスリー法は、過度の規制の回避を基本としていたために、民主党及び消費者団体等から批判を受けた。

2002年7月15日に上院が、銀行住宅都市問題委員会委員長ポール・サーベインズの主導で作成されたサーベインズ法案を可決した。サーベインズ法案は、規制の強化を基本としていた。

24日にサーベインズ法案主体の最終法案が、下院で可決、翌25日に上院で可決し、7月30日に成立した。このようにして、SOX法は制定された。

#### 4-2 内部統制報告制度の見直し

アメリカの内部統制報告制度は、アメリカ企業については、2004年11月15日以降に終了する事業年度から適用が開始された。その結果、内部統制報告制度によって、企業のトップが内部統制に関心を高め、財務報告がより良いものとして行われる結果となった。しかし、その一方で、制度により非常に多くのコストを生じさせているという問題点があることがSECに公式に認められた。SECが問題としたのは、過度で、重複が多く、焦点が絞られていない作業があるという点である。そうした点を改善するために、SECのガイダンスでは、改善策が表明された。

また、中小企業への対応も問題となった。中小企業は、大企業とは異なり、経営者が広い範囲まで目が届くにも

かかわらず、内部統制制度においてはコスト負担が大きい。そのことを踏まえ、弾力的な規定を置く、または何らかの対応が必要だと考えられている。

#### 4-3 日本の内部統制報告

日本では、2004年10月の西武鉄道事件が契機となり、内部統制報告制度が導入された。西武鉄道事件とは、上場企業である西武鉄道の発行済み株式に関して、親会社であるコドやグループ企業等、上位10者の大株主の保有する持株比率が、証券取引所の上場廃止基準である80%(当時)を超えていた事実を隠すため、西武鉄道の有価証券報告書における「株主の状況」の欄に不実記載を行ったという事件である。

そのことを受け、金融庁では、2004年12月24日「ディスクロージャー制度の信頼性確保に向けた対応」を公表し、次のような対応策を示した。それは、①財務報告に係わる内部統制の有効性に関する経営者による評価と公認会計士等による監査、②継続開示義務違反に対する課徴金制度の導入、③コーポレート・ガバナンスに係わる開示の充実、④親会社が継続開示会社でない場合の親会社情報の開示の充実の4点である。これらのうち①が内部統制報告の導入を図ろうという対策である。

#### 4-4 日本における内部統制に関する法律

日本において、内部統制に関する規定には、会社法と金融商品取引法がある。

会社法及び会社法施行規則では、内部統制体制の整備の決定または決議や事業報告における開示をすべての大会社に義務付けた。会社法及び会社法施行規則においては、「内部統制」という用語は使われておらず、「内部統制システム」に関する制度的枠組みが記載されているといえる。また、会社法が求めているものは、法令等の遵守を中心とした全社的な内部統制であり、コーポレート・ガバナンスに関連する部分であるといえる。

一方、金融商品取引法では、「内部統制報告書」の提出が義務づけられている。ここでは、経営者が内部統制を評価し報告する「内部統制報告書」を作成・提出することと、その内部統制報告書は公認会計士または監査法人の監査証明を受けなければならないことが規定されている。また、内部統制報告については、2008年4月1日以降に開始する事業年度から適用されることに

なっているが、経営者に開示情報に対する最終責任を負わせる確認書の提出も義務づけられている。こうした規定は、アメリカにおける、SOX 法の一連の規定と対応するものである。

## 5 結論

### 5-1 内部統制の限界

内部統制は、合理的保証をもたらすものであり、絶対的な保証をするものではない。内部統制には、以下のような限界があると実施基準にも記載されている。①内部統制は、判断の誤り、不注意、複数の担当者による共謀によって有効に機能しなくなる場合がある。②内部統制は、当初想定していなかった組織内外の環境の変化や定型的な取引等には、必ずしも対応しない場合がある。③内部統制の整備及び運用に際しては、費用と便益との比較衡量が求められる。④経営者が不当な目的の為に内部統制を無視ないし無効ならしめることがある。以上の4つの点のような、内部統制の限界がある。

しかし、①に関しては、一度経営者がきちんと内部統制を構築し、有効性を保つことにより、改善することが可能である。また、②については、構築した内部統制の枠外で、経営者が対応していくことが必要だと考えられる。③については、アメリカで予想を上回るコストがかかったという反省を踏まえ、日本においては、評価対象の絞込みが認められるため、コストがかかりすぎるという問題は防ぐことができると思われる。④に関しては、経営者は内部統制の枠組みに含まれているため、内部統制が有効に機能していれば、経営者の不正も防ぐことができる。日本においては、これから内部統制報告が適用されるため、経営者の不正を減少させることが期待される。

### 5-2 今後の展望

現在、日本企業は内部統制の報告の準備に追われているため、中には内部統制にかかわるコンサルティング・サービスを行う企業も出てきている。そのサービスの内容とは、内部統制報告の文書化を支援するサービスや、評価業務、システム構築を支援するサービスなどである。しかも、そういったサービスに対し、かなりの受注が見込まれているという。このことから、企業が内部統制報告制度に対応することが、いかに大変なことであるかがわかる。しかし、内部統制を外部に委託すれば、経営者は内部統制を構築しなくてもよいということではない。

基本的に、経営者が自らの判断をもとに内部統制の構築を行う責任があるためである。

また、内部統制に関して、疑問を抱えている企業が多いことに対し、金融庁は「実施基準以上に詳細な内部統制の整備・評価方法を、一律に示すことはできない」という立場をとっている。しかし、金融庁は「実施基準」を補完する文書として実施基準の Q&A 集を作成する予定で、誤解の多いものを中心に、その解釈のしかたを提示する方針であると説明している。

さらに、「実施基準」において、「IT 統制」に関する記述が不十分であることが問題とされていたが、日本公認会計士協会は 2008 年 1 月 21 日に「IT に係わる内部統制の枠組み」を公開した。今後も、このような内部統制に関する文書が公開されることが予想される。

アメリカの内部統制報告制度は日本の制度としては厳しすぎるため緩和策が出るのではないかという声もあるが、内部統制報告制度が始まっていないため、緩和策が出ることはまだ考えられていない。また、アメリカにおける内部統制関連規定の反省を踏まえ、日本における内部統制関連規定は評価範囲の絞込みを認めるなど、コストをあまり生じさせない工夫をしているため、内部統制報告制度が適用された後に緩和策が出ることもないだろう。そして、日本企業が、従来行ってきた業務の進め方や組織のあり方にある問題を把握し、改善を図れば、企業の不祥事は減ると予想する。

## 6 主要参考文献

町田 祥弘「内部統制の知識」日本経済新聞出版社

2007 年 6 月

川村 眞一「現代の実践的内部監査」同文館 2006 年

6 月

浜辺 陽一郎「これ一冊でわかる内部統制」PHP 研究所 2007 年 6 月

<http://itpro.nikkeibp.co.jp/tousei/index.html> 日経 BP 社「IT pro」