

2003年6月6日

社団法人経済同友会

「リスク管理・内部統制に関する研究会報告書案（リスクマネジメントと
一体となって機能する内部統制に係る指針）」に対する意見

1. 現状認識

経済産業省は、昨春、「企業経営と財務報告に関する研究会報告書」を公表し、財務諸表の作成責任と信頼性確保に係る経営者の取り組みをディスクローズするという方向性を打ち出した。つまり、「内部統制システム」 経営者が会社組織を意図どおりに機能させるための内部管理の枠組み を日本の実情に合った形で定義し、その内容を開示していかうという方針が明らかとなったわけである。

そもそも、内部統制システムを構築するということは、経営者として当然の責務であり、経営環境の変化に的確に対応しながら継続的に企業価値を創造していくためには、そうした仕組みが必要であることについては論を待たない。また、このことに加えて、代表取締役もしくは取締役として、善管注意義務¹および忠実義務²を法的に課されている経営者の立場からみても、こうした方向観自体に違和感はない。事実、このところの株主代表訴訟の判決等をみると、内部統制システムの有無が極めて重要な論点として扱われており、企業の巨額損失や不祥事等に関して、内部統制システムを構築することの必要性が厳しく指弾されているところである。

しかし、実際に、そうした判決等の内容について詳しくみると、実務に足る内部統制に関する指針が不明確な状況の中で、特に、日頃グローバルな競争の下、迅速かつ大胆な意思決定と実践が求められている経営者や実務家の感覚からすると、実務とは乖離した些細な事実が最終的な決め手となって、「内部統制システムの欠如」と結論付けられた事例もあるように思われる。

こうした経営感覚や実務感覚との乖離は、遵法精神を育み、コンプライアンスを定着させるという経済法制本来の目的からみて望ましいものではない。さらに、こうした乖離を放置しておけば、経営者は、自らが背負っている重大な株主代表訴訟リスクを管理するために、内部統制システムの確立に際し、合理性を超えたコストをかけざるを得なくなるか、あるいは、あまりのコスト高に内部統制システムの構築自体を放棄してしまうこととなり、いずれにしても、経営者が本来果たすべき企業の持続的発展や価値創造というものを損ねる結果に繋がりがかねない。

¹ 商法 254 条 3 項「会社ト取締役トノ関係ハ委任ニ関スル規定ニ従フ」。民法 644 条「受任者ハ委任ノ本旨ニ従ヒ善良ナル管理者ノ注意ヲ以テ委任事務ヲ処理スル義務ヲ負フ」。取締役は、会社の受任者としての善良なる管理者の義務を負っている。「善管注意義務」とは、義務者（この場合は取締役）の職業・その属する社会的・経済的地位などにおいて一般に要求される程度の注意義務（客観的な注意義務）を指し、自分の能力に応じた注意義務に対する概念である。

² 商法 254 条ノ 3「取締役ハ法令及定款ノ定並ニ總會ノ決議ヲ遵守シ会社ノ為忠実ニ其ノ職務ヲ遂行スル義務ヲ負フ」。

もっとも、司法サイドがこれまで、実務に乖離した些細に思われる事実を「内部統制システムの欠如」とみなしてきた背景には、わが国において、市場慣行としての「内部統制システム」に関する考え方が公に定着してこなかったがゆえに、そうした極めて個別的特殊な事実を積み上げていくことによって、判決を下さざるを得なかったという事情も大きく反映しているものと考えられる。

こうした状況下、経済産業省「リスク管理・内部統制に関する研究会」(以下、「研究会」)が日本の実情を踏まえて「内部統制システム」を検討するということは、極めて時宜を得ており、われわれ経済同友会としても、その成果が生産的なものとなることを期待すべく、研究会座長の脇田良一(明治学院大学学長)を招き「わが国における内部統制のあり方」についてレクチャーを受けるとともに、研究会メンバー等との意見交換会を行ってきた次第である。

2. 経営者としての問題意識

経済同友会では、昨年12月に『「新しい日本」における経済法制のあり方 活力ある経済社会の実現のために』という提言(以下、「提言」)を取り纏めているが、その中において、「経営者はコンプライアンス体制を含む内部統制システムを早急に構築するとともに、それをディスクローズすることが必要である」と指摘し、今般公表された研究会報告書案(以下、「報告書案」)の方向観に対する支持を明らかにしている。

しかし同時に、一連の商法改正等により、経営者、特に、いわゆる社外取締役にはこれまで以上に重要な任務が期待される中で、「(内部統制システムに関する)ルールを経営者が自主的に遵守することは、株主代表訴訟等においても一定の防御壁として機能すべく、経営者としての善管注意義務を果たしていることの証跡と考えられるべきである」とも指摘し、今後何らかの形で、「内部統制システム」に関するガイドライン(以下、「内部統制ガイドライン」)が形成された場合には、それを遵守することが、株主代表訴訟等においても経営者を守る1つの手段となることを要請している。換言すれば、企業の持続的発展や価値創造を目指して、厳しい国際競争の下、日々刻々迅速かつ大胆に自由闊達な経営判断が求められている経営者にとっては、自らの果たすべき法的責任に対して、不確実性を伴わない明確な条件が示されることが必要であると指摘しているのである。

したがって、こうした「内部統制ガイドライン」については、市場慣行として認定されるべく、健全な実務に耐え得る、経営者として実行可能なものでなければならないと考えるが、この点については、これまでの判例等が経営感覚や実務感覚と乖離しているだけに懸念を払底し切れないところでもある。

もっとも、前述のとおり、そうした乖離は、経営者サイドが司法に先んじて「内部統制ガイドライン」を世に定着させてこなかったということにも一因があり、それについてはわれわれ経営者も反省すべき点がある。この点について、提言では、「企業・経営者によるルールの主体的な提案を促進する」という方針を打ち出しており、「経済社会環境の変化に対応すべく経済法制については、その法制化に際して、迅速性と明確性に限界があることに加え、市場においては自己責任原則が求められることから、それらを補うものとして、自主ルールや実務慣行に基づくベストプラクティスを企業・経営者が先んじて広く世の中に公示していくことが必要となる」と指摘しているところである。

こうした問題意識から、われわれ経済同友会は、実務に耐えられる「内部統制ガイド

ライン」を広く世の中に公示していくことが、今般公表された報告書案と相俟って、「内部統制システム」に関する議論をさらに深めていくことに資すると考え、そのフレームワークとなるべく、これまでの議論を取り纏め、「経営者のための内部統制ガイドライン（仮称）」（以下、「経営者のための内部統制ガイドライン」）を示すこととした。

3. 「経営者のための内部統制ガイドライン」の考え方

前述のとおり、これまでの判例等において判断の決め手として示された具体的な事象は、経営感覚や実務感覚から乖離しているケースも存在するため、経営者としてどの程度の内部統制システムを整備したらよいのか、現在、その程度が不明確なままとなっている。また、内部統制システムに関しては、会計監査人が確認していることになっているが、その確認の程度にもかなりの幅があり、内部統制システムに関する日本公認会計士協会の指針もいくつか公開されてはいるものの、その実務的な内容は、経営者の立場から見ると今ひとつ明確ではない。

したがって、われわれが提示する「経営者のための内部統制ガイドライン」は、経営者が本来果たすべき企業の持続的発展や価値創造に向けた経営判断に資するべく、従来の指針等に比べ、健全な実務に耐え得る実行可能な内部統制システムを示すものであると考える。加えて、株主代表訴訟等における司法サイドの判断に資するべく、経営者に課されている善管注意義務を具体化したもの、より具体的に言えば、株主代表訴訟等において訴訟を受けた経営者が、自らに課された法的責任を果たしたことの証明のために、自らの経営する企業内において実際に内部統制システムを構築していたことについての証拠を整えるもの、ひいては株主代表訴訟等において経営者にとっての1つのセーフハーバーになるものであると考える。

なお、上記のような「内部統制ガイドライン」に対する考え方については、一見、通常議論の対象とされる「内部統制システム」とは目的を異にするものとも思われ、報告書案においても、「今後の課題」として示されているに過ぎない。しかし、他方で、それは、経営者にとって、その本来の責務である、企業価値創造に向けた「経営管理」としての「内部統制システム」を構築するインセンティブにもなると思われることから、われわれの提示する「経営者のための内部統制ガイドライン」においては、この点を極めて重要な視点として捉える次第である。

4. 「経営者のための内部統制ガイドライン」を策定する際のアプローチ

「経営者のための内部統制ガイドライン」を策定するにあたっては、世界において内部統制のデファクトスタンダードとなっているCOSO³の考え方を踏まえつつも、日本企業における実務を反映させたものでなければならないと考える。また、健全な実務として可能であることが求められるので、理論上のベストプラクティスよりも、現在の市場慣行をベースに基準が策定されるべきである。

³ 1992年に米国で公表された「内部統制の包括的フレームワーク」のこと。このフレームワークをまとめた委員会（Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission）の頭文字をとって、COSOレポートと呼ばれている。内部統制を構成する基本項目として、コントロール環境、リスク評価、コントロール行動、情報と伝達、モニタリングの5つを指摘している。

しかし、デファクトスタンダードとなっているCOSOの場合、報告書案で示された「リスクマネジメントと一体となって機能する内部統制に係る指針」でも参考とされているが、基本的には、内部統制に関する概念規定であり、「経営者のための内部統制ガイドライン」の考え方にあるような、株主代表訴訟等において、経営者が善管注意義務を果たしていたことの証左として機能するという観点からは、ダイレクトな示唆となりにくい面がある。したがって、その点では、COSO的な考え方をベースとしながらも、報告書案の「今後の課題」においても、現実に量刑を決定する際のガイドラインとして使用され、実務面での適用力に優れているものとして紹介されている、米国における連邦量刑ガイドライン⁴が参考になると考えられる。

そのため、「経営者のための内部統制ガイドライン」の策定に当たっては、COSOや連邦量刑ガイドラインなどを参考としつつも、わが国の判例・ケースから抽出された特有のポイントを勘案したものとした。具体的には、主として、企業内部に発生原因を持つリスクを管理するための体制を対象とした一方、経営判断に相当する部分は、取締役としての裁量権限の範囲内として踏み込むべきではなく⁵、経営戦略に対する評価や対応は、「経営者のための内部統制ガイドライン」の対象としていない。

5. 「経営者のための内部統制ガイドライン」における10原則

以上を踏まえ、われわれは、以下の10原則を「経営者⁶のための内部統制ガイドライン」として提示した。今後、わが国において「内部統制ガイドライン」として広く認識されるルールが形成される際には、本ガイドライン、並びに、その基本的な考え方が反映されたものとなることを強く望みたい。

⁴ 1991年11月、米国連邦量刑委員会により定められたガイドラインで、連邦法上のほとんどの犯罪(独禁法、贈収賄、マネロン、詐欺、脱税等)について損害賠償や罰金などを規定している。同ガイドラインにおいては、企業が違法行為で有罪となった場合、裁判官がどのような基準で量刑・罰金を科すべきかの基本的な原則を明示しており、例えば、企業が社内で法令遵守の教育に努力するなど効果的なコンプライアンスプログラムを実行していれば罰金が軽減される仕組みとなっている。

⁵ 「経営判断の原則」という。米国においては、判例によって形成されている。「取締役が、会社及び権限内において、ある経営上の決定を下した場合、その決定に合理的な根拠があり、かつ、会社の最良の利益であると誠実に信じた事柄以外に影響を受けずに、独自の裁量と判断の結果として当該決定を下したのであれば、裁判所は経営内部事項に干渉しないし、裁判官の判断をもって取締役の判断に代替させることはない」というもの。要件としては、経営判断事項について取締役が利害関係を持っていない、合理的に信じる範囲で十分に情報を得ていること、会社の利益になると取締役が理性的に信じたこと、法令違反の経営判断は保護されない、という諸点が挙げられている。

なお、わが国の判例においても、経営判断の原則を取り入れたとみられるものがある(野村証券事件、東京地判平成5年9月16日判例時報1469-25)。「取締役は、会社の経営に関し、善良な管理者の注意を持って、忠実にその任務を果たすべきものであるか、企業の経営に関する判断は、不確実かつ流動的で複雑多様な諸要素を対象にした専門的、予測的、政策的な判断能力を必要とする総合的判断であるから、その裁量の幅はおのずと広いものとなり、取締役の経営判断が結果的に会社に損失をもたらしたとしても、それだけで取締役が必要な注意を怠ったと断定することはできない。裁判所としては、実際に行われた取締役の経営判断そのものを対象として、その前提となった事実の認識について不注意な誤りがなかったかどうか、また、その事実に基づく意思決定の過程が通常企業人として著しく不合理なものでなかったかどうかの観点から審査を行うべきである。」

⁶ ここでいう「経営者」とは、原則として、商法上の「取締役」を指すが、委員会等設置会社における「執行役」を含んでいる。

・内部統制に関する経営者の責務

経営者は、業務の種類や規模に応じた内部統制を整備する責務を負っており、組織規程や権限分掌規程等により責任・権限・報告の関係を明確化しなければならない。また、管理の仕組みが実態として機能しているとともに、その水準が市場慣行に準じていることを常に確認するような体制をつくる必要がある。

・経営を取り巻くリスクの評価

経営者は、経営に影響を与える事象や変化に対して、リスクの程度や頻度を評価するための組織や手続を整え、その評価に関する報告を定期的に受ける必要がある。特に、リスクの高い業務に関しては、分かりやすく網羅的で十分な内容の報告を求めなければならない。

・リスクに対応した組織の構築

経営者は、リスクの高い業務に関して、特定の役職員に権限や責任が集中したり、長期間担当することが生じないよう、組織や人事を工夫しなければならない。特に、重大なリスクのある業務は、個人の悪意や裁量によって会社が損害を被ることのないように職責を分離することが必要である。

・リスクに対応した業務手続

経営者は、リスクの高い業務について、日常の業務手続の中でのダブルチェックや稟議制度等による責任の所在の明確化など、厳格なチェック体制を整備する必要がある。特に、新規事業や新規業務については、複数の専門的な観点から検討する手続を整備しなければならない。

・方針および手続の文書化

経営者は、コンプライアンスやリスク管理に関して、実務的に必要な方針や手続等を文書化するとともに、それらを然るべきレベルで承認し、その遵守を役職員に対して正式に要請しなければならない。その対象範囲は、実質的に経営者として責任を負わなければならないグループ会社を含む。

・方針および手続の周知徹底

経営者は、コンプライアンスやリスク管理に関する方針や手続等について、客観的に十分な程度にまで役職員への研修やトレーニングを実施するとともに、周知徹底の度合を確認することが必要である。また、賞罰規程の整備とその適正な実施及び人事考課を通じて、方針や手続の遵守を徹底しなければならない。

・苦情など外部評価への対処

経営者は、顧客からの苦情や取引先及び仕入先からの情報、または、第三者のチェック等の外部評価を通じて、内部統制の改善に常に務める必要がある。顧客からの苦情や第三者のチェックの結果については、適切に分析され、経営者に報告されていなければならない。

・独立部署によるモニタリング

経営者は、業務部門や収益部門から独立した内部監査部門等が、業務遂行や手続きの適切性や有効性について定期的かつ網羅的にチェックし、経営者に報告させる体制を整える必要がある。その部門に関する独立性や調査権限については、社内の重要な規程において明文化されなければならない、その責務を担える能力を持つ役職員を配置しなければならない。

・緊急時の場合の対応

不祥事や不正もしくは巨額な損失が発生する、もしくは発生した可能性のある場合、これを迅速に経営者に報告し、対応する手続きが予め明確に定められている必要がある。その際には、緊急事態の定義を明確にし、とるべき対応が明確に定められるとともに、報告者が不利益を被ることのないよう措置しておかなければならない。

・是正措置と再発防止策

内部監査の実施や緊急事態における報告により、内部統制における欠陥が発見された場合には、これに対して経営者が自ら適切な是正措置を迅速に講じるとともに、再発防止策を策定し実施させなければならない。経営者からの指示内容は、事後検証可能な形で記録されている必要がある。

以 上