

「内部統制の有効性の評価の再構築——『銀行等 監査特別委員会報告第2号』を中心に——」

奥 西 康 宏

(受付 1997年5月20日)

- 1 はじめに
- 2 わが国の内部統制論の動向
- 3 これまでの内部統制の有効性の評価
- 4 内部統制の有効性の評価の再構築
- 5 むすびに代えて

1 はじめに

平成9年1月、日本公認会計士協会の銀行等監査特別委員会¹⁾は、金融行政の変化と金融不祥事への対応策として、報告第2号「銀行等金融機関

- 1) 銀行等監査特別委員会とは、平成8年3月、近年の金融行政の変化と金融不祥事や住専問題に対する公認会計士監査への批判に対応して、日本公認会計士協会の内部に設置された特別委員会である。当委員会は、「海外支店監査」、「資産査定チェックに関するガイドライン」、「リスク管理及び内部統制」、「新金融商品監査手続」および「審査、監査、研修体制整備」の5つの作業部会にわかれ、現在の4つの報告を公表している。

平成8年7月 第1号「銀行の海外支店監査に関する実務指針」

平成9年1月 第2号「銀行等金融機関の内部統制の有効性の評価に関する実務指針」

平成9年1月 第3号「銀行等金融機関のデリバティブ取引の監査手続に関する実務指針」

平成9年3月 第4号「銀行等金融機関の資産の自己査定に係る内部統制の検証並びに貸倒償却及び貸倒引当金の監査に関する実務指針」

詳しくは、「銀行等監査特別委員会の設置について」(『JICPA ジャーナル』1996年5月, pp. 100-101) を参照のこと。

の内部統制の有効性の評価に関する実務指針」(以下、銀行等監査報告第 2 号とする)を公表した。この実務指針は、監査人が銀行などの金融機関の監査において、内部統制の状況を把握し、その有効性を評価する際の留意事項を具体的に示したものである。その本文および付録において、金融機関のリスク管理体制と主要な業務、さらには業務ごとに統制手続の代表例が示され、また監査人の内部統制の有効性の評価について具体的に解説されている。

これまでの日本公認会計士協会の内部統制に関する見解は、監査基準・準則ならびに監査基準委員会報告書第 4 号「内部統制」(以下、報告書第 4 号「内部統制」とする)において示されてきたが、今回の銀行等監査報告第 2 号と比較すると、内部統制の有効性の予備的評価について大きな相違が存在している。

報告書第 4 号「内部統制」では、「内部統制の有効性の予備的評価においては、主要な取引サイクルに区分された取引記録及び財務諸表項目の監査要点ごとにこれに関連する内部統制組織にどの程度依拠するかを決定する。監査人は、それぞれの監査要点を内部統制組織と関連付け、これらの内部統制組織が有効に機能しているかどうかを確かめることにより、監査要点ごとに内部統制組織に依拠できる程度を判定する」(第 17 項)とされている。これに対し、銀行等監査報告第 2 号では、「内部統制の有効性の予備的評価においては、実務上、監査対象の銀行等金融機関の実際の業務の流れに沿って内部統制組織の統制手続を掲げ、対応する監査要点との関連付けを行うとともに、内部統制組織の機能の有効性の評価を実施していく方法が適切なものと考えられる」となっている。単純化するならば、報告書第 4 号「内部統制」では、特定の監査要点が基礎となり、これに関連する内部統制組織が評価されるが、銀行等監査報告第 2 号では、業務の流れに沿った「内部統制組織の統制手続」が強調され、それが内部統制の有効性の予備的評価の基礎となるという認識が示されている。統制手続とは、なじみのない言葉だが、経営管理のために経営者が設定した様々な方針・

奥西：内部統制の有効性の評価の再構築

方法・手続などを意味し、内部統制の議論においては重要な存在であるが、報告書第4号「内部統制」において、例示されるにすぎなかった。しかし今回の銀行等監査報告第2号では、内部統制の有効性の予備的評価において統制手続を強調し、またその代表例をリスク管理体制と主要な業務に関連させて付録において示し、さらに本文において「統制手続が有効に運用されているならば関連する監査要点を達成できる」などの要素を明らかにしている。これは、内部統制の有効性の評価において、金融機関という特殊な業界の性格にのみ帰すことができないような課題があり、改める必要があったと思われる。

そこで、本稿では、近年の日本公認会計士協会の内部統制に関する様々な報告のうち、内部統制の有効性の評価²⁾に対する実務的対応について検討し、その意義と課題を考察することを目的とする。特に、現時点で最も新しい銀行等監査報告第2号が、金融機関のリスク管理体制と主要な業務を例示して内部統制における組織と統制手続の関係を明確化し、また、内部統制の有効性の予備的評価において、統制手続の性格を規定して監査要点と内部統制の評価との関係を調整した点を検討し、その理論的問題を指摘する。

まず次節では、具体的な検討に入る前に、わが国の内部統制論の動向として、近年における日本公認会計士協会の内部統制をめぐる活動を整理する。つづく第3節では、これまでの内部統制の有効性の評価について、報告書第4号「内部統制」の内容を、内部統制の内容とその有効性の予備的評価について整理し検討する。つづく第4節では、内部統制の有効性の評価の再構築として、内部統制における組織と統制手続の関係の明確化と内

2) 本稿で問題となる「内部統制の有効性の評価」とは、報告書第4号「内部統制」の第8項において「内部統制によって取引記録及び財務諸表項目の重要な虚偽記載をどの程度防止又は適時に発見できるかを判定し、その結果、監査人が内部統制組織に依拠した監査が実施できるかどうか又はどの程度依拠するかを決定すること」と公式に規定されている。

部統制の有効性の予備的評価の 2 点から、銀行等監査報告第 2 号を整理し問題点を指摘する。最後に、むすびに代えて、銀行等監査報告第 2 号の意義を考察する。

2 わが国の内部統制論の動向

平成 4 年の監査基準・準則の全面改訂以来、日本公認会計士協会は、監査の個別問題やフレームワークについて、監査基準委員会報告書³⁾をはじめ、多くの報告や指針を公表してきた。これらの中には、内部統制に関するものが含まれている。

財務諸表監査は、被監査会社の内部統制が十分に整備運用されていることを前提として、精査ではなく試査を原則として監査手続を実施するのであり、内部統制の有効性の評価は監査人にとって非常に重要であった。しかし近年経営者の不正に関連して、これまでの内部統制の概念及びその評価方法についての再検討が、わが国のみならず英米などで行われている。日本公認会計士協会も、近年内部統制に関してその内容及び評価方法を規

3) 近年日本公認会計士協会は、監査の個別問題とフレームワークについて、監査基準委員会の報告書を中心に対応しており、全て中間報告の形で早急な結論を避けつつ、監査規範の体系化をはかっている。小野行雄「監査基準委員会報告書の作成にあたって」(『JICPA ジャーナル』1997年4月)によると、1997年において、監査基準委員会報告第9号「試査」同第10号「不正及び誤謬」同第11号「違法行為」をこれまでに公表し、さらに「品質管理」と「会計上の見積りの監査」について公表予定とのことである。また、その他考えられるテーマとして「内部監査の利用」、「監査調書」および「専門家の利用」をあげており、非常に活発に活動していることがうかがえる。

監査基準委員会報告書の中でも監査のフレームワークに関するものには、未着手のテーマもあり、現在も整備中である。なお、アメリカ公認会計士協会は、個々の監査基準書を体系化したものを codification として公表しており、監査基準書の改訂に当たっては、codification のどの部分を修正したかを示す形をとっている。わが国の監査基準委員会が、現在のところ、このような形の体系化を意図しているとは思えないが、ある程度報告書の蓄積が進めば、理論的整合性を確認するために、体系化する必要が生じるであろう。

定し、実務指針等の整備を行っている。

わが国では、内部統制についてまず、平成4年の監査基準・準則の改訂の際、従来の「内部統制組織」に代わって、経営環境を含めた「内部統制」が用語として登場し、その概念が拡大され、必然的に「内部統制」の評価範囲が拡大した。また「内部統制」と「試査」の関係が見直され、監査計画に影響を与える他の項目が認識された。しかしその詳細については規定がなく、内部統制の概念、経営環境の中身、リスクアプローチの下での内部統制の有効性の評価などを実務にあたる公認会計士に示す必要があった。それに答えたのが平成6年の監査基準委員会報告書第4号「内部統制」である。

監査基準委員会の内部統制に関する課題は、大きく分けると二つあったと思われる。1つは、新たな内部統制の内容を示すことであった。もう一つは、内部統制の有効性の評価方法を示すことであった。しかし「本報告書は、実施基準及び監査実施準則で規定している内部統制について、監査人が実施する内部統制の状況の把握とその有効性の評価に関する実務上の指針を提供するものである」と第1項にあり、概念の正確な定義は避けられ、むしろもう一つの課題である内部統制の有効性の評価方法が重視された。内部統制の有効性の評価過程が第8項において次のように整理され、経営環境の把握、主要な取引サイクルの区分などの新たな要素が導入された。

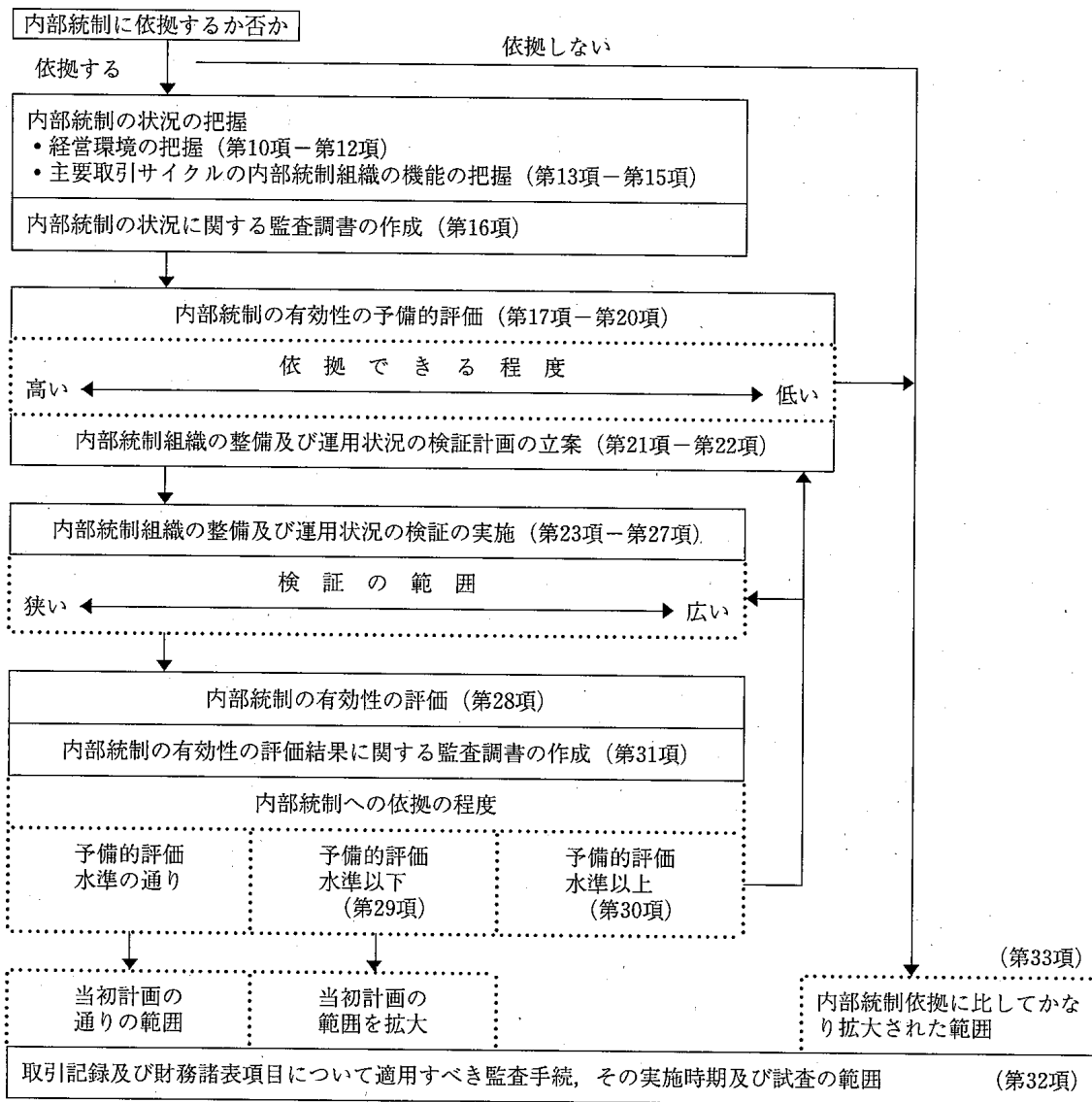
■報告書第4号「内部統制」における内部統制の有効性の評価

- (1) 内部統制の状況の把握とその有効性の予備的評価
 - ・経営環境の把握
 - ・内部統制組織の整備及び運用状況の把握
 - ・内部統制の状況に関する監査調書の作成
 - ・内部統制の有効性の予備的調査
- (2) 内部統制組織の整備及び運用状況の検証計画の立案とその実施
- (3) 内部統制の有効性の評価
 - ・内部統制の有効性の評価結果の検討
 - ・内部統制の有効性の評価結果に関する監査調書の作成

(4) 取引記録及び財務諸表項目について適用すべき監査手続, その実施時期及び試査の範囲の決定

報告書第 4 号「内部統制」の内部統制の評価に関する最大の特徴は、監査リスクアプローチを念頭に、内部統制の有効性の評価を段階的に示したことであり、五十嵐氏はこの内容を次のように整理している。この報告書第 4 号「内部統制」の問題点については第 3 節で触れる。

■五十嵐氏による内部統制の有効性の評価過程の整理



出所：五十嵐達朗「監査基準委員会報告書『内部統制』の実務上の対応」『JICPA ジャーナル』1994年 7 月, P. 16

奥西：内部統制の有効性の評価の再構築

報告書第4号「内部統制」により内部統制の内容やその評価方法についての協会としての公式な見解が示されたが、さらに内部統制組織の整備及び運用状況の把握に当たって使用する内部統制質問書の検討が必要になった。そこで日本公認会計士協会は、監査委員会に内部統制専門委員会を設置し、第1段階として、監査計画の立案の前に行われる経営環境の把握と評価について、平成8年7月に「経営環境チェックリスト」を公表し、さらに第2段階として、内部統制の評価のための監査上のツールの作成について現在検討中である。

このように日本公認会計士協会は、内部統制に関してその内容及び評価方法を規定してきたが、これとは別に特定業界の監査について内部統制の評価も問題となった。それが前述の銀行等監査特別委員会の報告2号「銀行等金融機関の内部統制の有効性の評価に関する実務指針」である。その2項において、銀行等金融機関の内部統制の有効性の評価は、次のように示されている。

■銀行等監査報告第2号における内部統制の有効性の評価

- (1) 経営環境及びリスク管理体制の把握と評価
- (2) 内部統制組織の整備及び運用状況の把握と内部統制の有効性の予備的評価
- (3) 内部統制組織の整備及び運用状況の検証と内部統制の有効性の評価
- (4) 取引記録及び財務諸表項目に適用すべき監査手続、その実施時期及び試査の範囲の決定

銀行等監査報告第2号は、その前文によると公式には「監査人が銀行等金融機関の監査計画の設定に当たり、内部統制の状況を把握し、その有効性を評価するに際して、特に留意すべき事項を明らかにした」とされている。銀行等監査報告第2号における内部統制の記述の評価は、その影響を金融業界独自のものと見るか、あるいは金融業界を越えた一般性を持つと見るかで大きく異なるが、銀行等監査特別委員会報告の内容は、実質的に内部統制の評価方法の構造について変化をもたらしており、これは単

に一業界にとどまらないと思われる。これについては、第 4 節以降で検討する。

なお、銀行等監査特別委員会は、1997年3月の第4号「銀行等金融機関の資産の自己査定に係る内部統制の検証並びに貸倒償却及び貸倒引当金の監査に関する実務指針」では、企業側に自己査定⁴⁾に関して、内部統制の整備を求めており、今後監査人は自己査定に関する内部統制の検証が必要となる。

3 これまでの内部統制の有効性の評価

報告書第4号「内部統制」について、ここでは、監査人の評価する対象である①内部統制の内容、②内部統制の有効性の予備的評価の二つの点に注目し、その内容を整理し検討する。

① 内部統制の内容

報告書第4号「内部統制」は、内部統制そのものの定義は示されていない。その理由について、五十嵐氏⁵⁾は、監査人と経営者の観点の調整や動態的かあるいは静態的に理解するかといった概念整理の難しさとともに、監査実務との関連について「監査上対象とされる内部統制の組織の整備及

4) 自己査定とは、同委員会報告第4号によると、銀行等金融機関が、「自らの資産の査定基準を定めて、その有する資産を検討・分析して、回収の危険性又は価値の毀損の危険性の度合に応じて分類区分すること」であり、会計上は貸借対照表上の「信用リスク資産」の保全管理と、「貸倒償却および貸倒引当金の適正計上」に係る。

5) 報告書第4号「内部統制」に関しては、五十嵐達朗「監査基準委員会報告書『内部統制』の実務上の対応」(『JICPA ジャーナル』1994年7月)を、適時引用する。この論文は、日本公認会計士協会が編集している『JICPA ジャーナル』において、報告書第4号「内部統制」の内容を公認会計士の立場から説明したものであり、一部私見が含まれているが、数少ない重要な解説である。『JICPA ジャーナル』では、監査基準委員会の新しい報告書が公表された後、読者のために解説する記事が掲載されることが多い。

び運用状況範囲が明確になれば定義そのものは監査実務に影響しないと考えられる」[五十嵐, 1994年, p. 13]と述べている。しかし、内部統制の内容がまったく示されなかったのではなく、内部統制を、内部統制組織とそれに影響を与える内部経営環境に分け(第5項)、監査上対象とされる内部統制とは、適正な財務諸表の作成に関連する部分とし、第6項前段に次のような形で示している。

「内部統制組織は、適正な財務諸表を作成するために、内部牽制の考え方を基礎として、組織と統制手続とが相互に結びつき一体となって機能する仕組みであり、通常、内部監査もこれに含まれる。統制手続とは、会社の業務を実施するに当たっての承認制度、業務相互間の照合手続、査閲、記録の重複や脱漏を防止するための連番管理などをいい、この統制手続には、他の統制手続が効果的にかつ継続的に実施されているかどうかを監視する手続も含まれる。」

この記述は、五十嵐氏によると内部統制の目的、構成及び機能を示しているとしているが、これらの内容を一つの文にし、さらに統制手続を例示しているために、わかりやすい内容とは言えない。さらに第6項後段では、「適正な財務諸表の作成に関連する内部統制組織とは、会計取引の認識、測定、集計、記録及び報告について経営者がこれらの正確性と網羅性を保持するために設定した仕組みであり、この仕組みには資産の保全及び負債の管理に関わるものも一部含まれる」としており、監査対象である内部統制組織について、会計処理過程に関連したものが想定されている。

おそらくこの記述は、内部統制をできるかぎり会計に関連するものに限定しようという意図が込められている。注目すべきは、「組織と統制手続とが相互に結びつき一体となって機能する仕組み」の部分である。「組織と統制手続の一体化」を強調して、統制手続を承認制度等の例で示すだけで、統制手続の包括的な定義や性格規定は行われていない。統制手続という呼称自身は、一般的ではないが、それに対応するものは監査人にとっては業務上具体的な形で接するものであり、例示で十分と判断されたのかもしれない。

「組織と統制手続の一体化」について五十嵐氏は、監査人の評価と関連させて「監査人が評価する内部統制の有効性がそれらの個別要素の断片的な評価ではなく、その全般的な評価を意味すると解されている」[五十嵐, 1994年, p. 13] と説明している。個別の統制手続を強調するならば、それらの評価が重視され、結果的に内部統制の全般的評価が曖昧になるので、報告書第 4 号「内部統制」においては組織と統制手続の一体化したものを内部統制組織として示すことによって、監査人の内部統制の有効性が個別の統制手続の評価ではなく、全般的な評価であることを示そうという意味らしい。しかし内部統制の有効性の評価の特質が、個別要素の断片的なものではなく、その全般的なものを意味するならば、それがわかりやすいように直接的に表現すべきであり、評価対象の記述を「組織と統制手続の一体化」という抽象的な表現で示すことで、内部統制の有効性の評価の特質を導き出そうというのは不自然に思われる。内部統制の全般的評価と個別要素の評価の関係が明確であるためには、その評価対象である個々の統制手続と内部統制の全般的な統制との関係を整理するために、ある程度監査人の認識の道筋を示す必要があると思われる。

報告書第 4 号「内部統制」は、監査人にとって必要な内容は、ある程度示されている。当時の情勢の中、優先順位から内部統制そのものの定義を示す必要はなかったかもしれないが、内部統制組織に組み込まれた統制手続という認識は、組織の中にどのように統制手続が組み込まれているのかを監査人が認識する道筋がはっきりせず、監査人が評価する対象が曖昧となる可能性があった。

なお、報告書第 4 号「内部統制」において、統制手続の選択についての記述はある。それは、内部統制の有効性の予備的評価の結果を受けた、内部統制組織の整備及び運用状況の検証計画の立案段階でのものである。第 22 項において、会社の売掛金について、3 つの統制手続が存在する場合に、「上記三つのすべての統制手続ではなく、このうち最も効果的と監査人が判断した統制手続を選択することになる」としており、「効果的」という

選択の基準が示されている。

② 内部統制の有効性の予備的評価

ここで内部統制の有効性の予備的評価を取り上げる理由は、この段階において(1)監査人が監査要点と内部統制組織を関連づける必要があること、(2)その後の内部統制の有効性の評価は予備的評価によって決定される「特定の監査要点について内部統制組織に依拠できるかどうか」を基礎に行われるからである。

(1)については、内部統制とは、経営者がその経営目的を達成するために設定するものであり、その事業や企業形態の違い、さらには費用効果も考えるため、様々な形の内部統制が存在する。一方、監査人は、経営者が設定した内部統制のうち適正な財務諸表の作成に関連する部分はその評価対象となり、内部統制の全てを評価する必要はない。しかし監査を実施するためには、監査意見形成の基礎となる監査要点と、経営者が設定する内部統制組織（統制手続を含む）との関係を明確化することが必要となり、これが内部統制の有効性の予備的評価の段階で行われるからである。

(2)については、報告書第4号「内部統制」の第23項において「内部統制組織の整備及び運用状況の検証を実施する目的は、内部統制組織の有効性を監査人自らが直接検証することによって、内部統制の有効性の予備的評価の当否を確かめることにある。また、検証を実施することにより得られた結果に基づいて、取引記録及び財務諸表項目の監査要点について適用すべき監査手続、その実施時期及び試査の範囲を決定する」とあり、内部統制の有効性の予備的評価が以後の過程の基礎となることが示されている。

報告書第4号「内部統制」では、「内部統制の有効性の予備的評価においては、……（略）監査人は、それぞれの監査要点を内部統制組織と関連付け、これらの内部統制組織が有効に機能しているかどうかを確かめることにより、監査要点ごとに内部統制組織に依拠できる程度を判定する」とされており、時系列的に整理すると次のようになる。

■報告書第 4 号「内部統制」における内部統制の有効性の予備的評価

- (1) 会社の業務処理を主要な取引サイクルに区分する。(13項)
- (2) 主要な取引サイクルに区分された取引記録及び財務諸表項目の監査要点を内部統制組織と関連付ける。(17項)
- (3) 把握した内部統制組織が有効に機能しているかどうか検証する。(17項)
- (4) 監査要点ごとに内部統制に依拠できる程度を判定する。(17・18項)

まず会社の業務処理を主要な取引サイクルに区分するが、これは報告書第 4 号「内部統制」の第 13 項において、内部統制組織の整備及び運用状況の把握を行い、特に会計処理過程を把握した後、「会計処理過程と関連させて内部統制組織の機能を把握するが、その把握に当たっては、販売取引、購買取引、出納取引など主要な取引サイクルごとに実施する。また、取引サイクルを業務ごとに分けて実施することが合理的な場合もある」としている。この取引サイクルごとの把握について、「サイクルアプローチ」という名称で呼ばれることがある。石原助教授は、アメリカの監査基準等の研究から、サイクルアプローチの意義について、その本質を監査業務のセグメント化とみなして、「サイクルアプローチは、関連する取引や勘定を一つのセグメントとして監査業務をグループ化し、要証命題の立証とともに、監査業務の管理や統制を効率的に達成しようとする手法である」[石原, 1995年, pp. 17-18] と整理している。報告書第 4 号「内部統制」では、国際的な監査慣行にあわせ、あるいはこれまでの業務の延長線上で、サイクルアプローチを明示的に導入したのである。

取引サイクルに区分した後は、監査要点が評価の基礎となる。これまで監査要点は、監査実施準則二において「監査人は、十分な監査証拠を入手するため、取引記録の信頼性、資産及び負債の实在性、網羅性、評価の妥当性、費用及び収益の期間帰属の適正性、表示の妥当性等の監査要点に適合した監査手続を選択適用しなければならない」として、これは通説では例示列举であると解釈されている。監査要点は、監査人が監査証拠を形成

する単位でありその重要性については改めて指摘するまでもない。しかし監査人が、内部統制の評価において、監査要点を監査証拠を形成する単位として利用するには、実務上様々な考慮が必要なようである。

五十嵐氏は次のように指摘している。「内部統制の検証を直接的に財務諸表項目に関連づけることが難しいため、(略)内部統制の検証の監査要点として取引記録の信頼性並びに取引の実在性、網羅性及び期間帰属等とすることが考えられる」[五十嵐, 1994年, p. 19] とのべ、さらに「実務上、内部統制組織の目的(第23項及び第24項参照)又は統制目的の目標(例えば、「承認」「科目・記録の正確性」「実在性」「網羅性」及び「保全」等)を内部統制の検証要点とすることもできる。このような場合には、最終的に財務諸表項目の監査要点に関連づけられなければならない」[五十嵐, 1994年, pp. 19-20] としている。

五十嵐氏の見解によると、内部統制と監査要点を関連づけることの難点から、内部統制の検証要点として、第23項及び第24項参照の内部統制組織の目的(何を意味するのか不明)や統制目的の目標といったものが示されている。五十嵐氏の例示を見ると監査要点にやや類似したものも含まれており何らかの整理が必要と思われる。

五十嵐氏の解説以外に、報告書第4号「内部統制」では、第18項において「特定の監査要点に関連する内部統制組織にどの程度依拠するかという依拠の程度は、相対的なものであり、画一的な尺度を設けることはできない。したがって、依拠する程度がどの程度であるかは、監査人の専門的判断に委ねられる事項である」としている。また19項では「予備的評価は、取引記録及び財務諸表項目の各監査要点ごとに行われることになる。実務上は、このような前提を考慮した上で、販売、購買、出納などの主要な取引サイクルごと又は取引サイクルの業務ごとに総合的に評価することも可能である」とし、総合的評価という方法も容認している。

ここで、注目すべきは、「内部統制の検証を直接的に財務諸表項目に関連づけることが難しい」という認識と実務上の様々な評価方法の容認であ

る。これは、内部統制において組織と統制手続を一体化させたが、その内容を整理する監査人の認識の道筋を示さなかったために、実際の評価において、監査人の専門家としての判断を広く認めているという解釈が可能である。これは、監査人の専門家としての過度の判断を求めている可能性もある。あまりに多くの実務上の判断を監査人に求めることは、実務と監査基準や指針とのズレを招いたり、適切とは言えない実務を導く可能性がある。

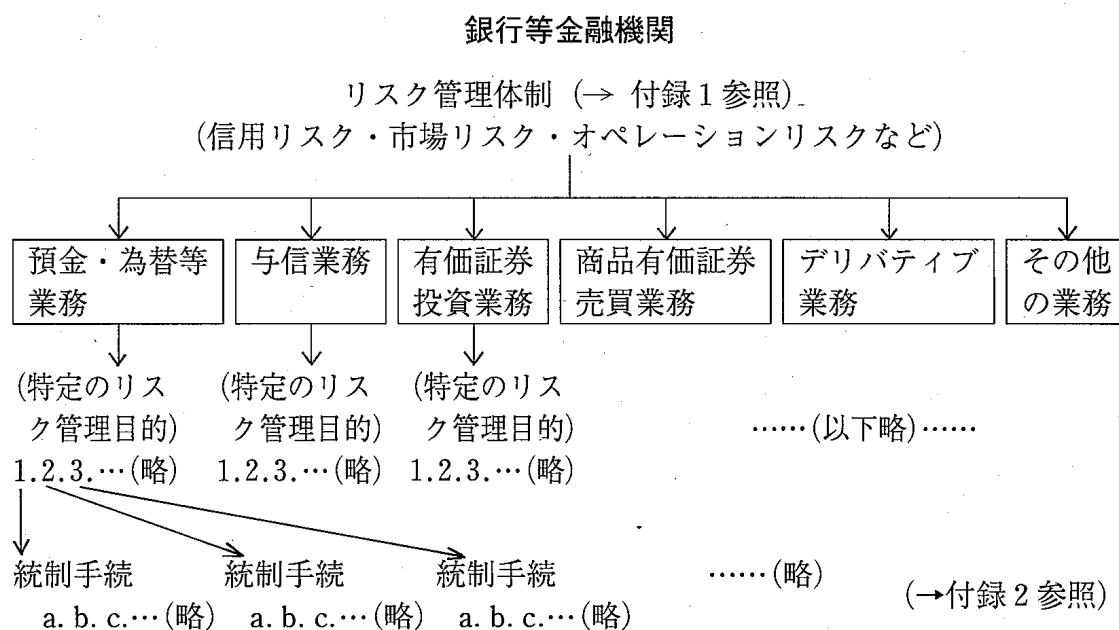
報告書第 4 号「内部統制」においては、組織と統制手続を一体とした内部統制組織の内容を示し、さらに内部統制の有効性の予備的評価においては、実務上難点も指摘される内部統制の評価の原則と実務的簡便法を示している。このような形の委員会報告 4 号「内部統制」は、さらに実務指針の補足を必要とした。監査人の判断をあまりに尊重することは、時には監査人自身の混乱を招く可能性もあった。また理論的にはさらに追加補足して説明してほしい点もあった。それらの問題点は、さらに具体的な実務指針の作成においては、考慮されることになった。その一つが次節以降で検討する銀行等監査委員会報告である。

4 内部統制の有効性の評価方法の再構築

銀行等監査特別委員会は、報告第 2 号において、リスク管理体制と統制手続を内部統制の有効性の評価に組み込み、①内部統制における組織と統制手続の関係の明確化をはかり、また②統制手続の強調と監査要点の調整によって、内部統制の有効性の予備的評価を改め、評価方法全体の再構築をはかったと思われる。以下、①内部統制における組織と統制手続の関係の明確化と②統制手続の強調と監査要点の調整の 2 点から、検討していく。

① 内部統制における組織と統制手続の関係の明確化

銀行等監査特別委員会報告第2号は、金融機関の内部統制の把握と有効性の評価における留意事項を明らかにするとして、(1)金融機関の特殊性としてリスク管理体制、(2)6つの業務内容、(3)代表的な主要業務ごとの統制手続を示している。これは、次のように整理できる。



この図は、まず金融機関特有のリスク管理体制が、経営者にとっての内部統制の基本原理になるというものである。銀行等監査報告第2号では「リスクを識別・測定・統制する一連のプロセスとしてのリスク管理は、銀行等金融機関において事業運営上本質的に重要なものとなってきている」との認識が示されている。さらに、この銀行等監査報告第2号ではリスク管理体制が、その内容から、内部経営統制の一部を構成しているとも、あるいは内部統制組織の一部を構成しているとも考えることができるとし、「リスク管理体制のうち、財務報告の信頼性確保に貢献する内部統制に直接的な影響を及ぼすと考えられる部分についての把握と評価は、経営環境の把握及び評価に含めて行われ、また、主として監視手続やオペレーションリスクなどに関連するリスク管理の諸手続については、内部統制組織の

整備及び運用状況の把握と内部統制の有効性についての予備的評価、又は内部統制組織の整備及び運用状況の検証と内部統制の有効性の評価に含めて行われるものと考えられる」と区分した。ここでリスク管理体制が、内部統制の評価対象に加わることになった。その内容について、付録1「リスク管理体制の把握と評価に当たっての検討事項」において、代表的なリスク管理体制が例示されている。

次に銀行等監査報告第2号は、主要な業務の内容を、①預金・為替等業務、②与信業務、③有価証券投資業務、④商品有価証券売買業務、⑤デリバティブ取引業務、⑥その他の業務に区分し、そこに存在するリスクと関連させて示している。これは図においては、リスク管理体制の下に位置し、両者は明示的ではないが特定のリスク管理目的によって結ばれていると思われる。これにより、監査業務を取引単位に単純にセグメント化するのみならず、監査実務の参考となる例示が示されることになった。さらに、報告の付録2「内部統制組織の機能の把握に当たっての検討事項」において業務単位で代表的な統制手続が例示されている。例えば、預金・為替業務であれば、全般（職務分掌・承認・保全）について13項目、取引開始について2項目、入金・払出について11項目……など、全部で40を越える統制手続が例示されている⁶⁾。

これをどのように評価するについては、次で触れるが、この内容は、報告書第4号「内部統制」の組織と統制手続を一体化して示された内部統制とは相当に異なる形となっており、リスク管理体制と統制手続を内部統制の有効性の評価に組み込み、内部統制における組織と統制手続の関係の明

6) 銀行等監査報告第2号の巻末で付録「1. リスク管理体制の把握と評価に当たっての検討事項」及び「2. 内部統制組織の機能の把握に当たっての検討事項」を掲げているが、それについて次のような但し書きをつけている。「付録に掲げた事項は、検討を必要とする事項のすべてを網羅しているものではなく、また、すべての銀行等金融機関に共通する事項を列挙したものでもない。したがって、この付録はリスク管理体制や内部統制に係る質問書又はチェックリストとして使用されるべきではない。」このように付録の安易な利用を諷めている。

確化がはかられている。

② 統制手続の強調と監査要点の調整

銀行等監査報告第2号は、監査人の内部統制の有効性の予備的評価において、前述したように、これまでとは異なるアプローチをとっている。

銀行等監査報告第2号では、繰り返しとなるが「内部統制の有効性の予備的評価においては、実務上、監査対象の銀行等金融機関の実際の業務の流れに沿って内部統制組織の統制手続を掲げ、対応する監査要点との関連付けを行うとともに、内部統制組織の機能の有効性の評価を実施していく方法が適切なものと考えられる」とされている。ここでは、業務の流れに沿った「内部統制組織の統制手続」が、内部統制の有効性の予備的評価の基礎になるという認識が示されている。これは、報告書第4号「内部統制」の内部統制の有効性の予備的評価と比べると大きな相違が存在しており、時系列的に整理すると次のようになる。

■ 銀行等監査報告第2号における内部統制の有効性の予備的評価

- (1) 監査対象の銀行等金融機関の実際の業務の流れに沿って内部統制組織の統制手続を掲げる。
- (2) 対応する監査要点との関連付けを行う。
- (3) 内部統制組織の機能の有効性の評価を実施する。

両者の一番の違いは、銀行等監査報告第2号においては、統制手続という用語が前面に出ている点である。素直に解釈するならば、報告書第4号「内部統制」では、監査要点が基礎単位であり、これに関連する内部統制組織（組織と統制手続が一体化）が予備的に評価されるが、銀行等監査報告第2号では、逆に内部統制組織の統制手続が基礎であって、その後対応する監査要点が関連づけられることになっている。実務において監査人の専門職としての判断が何よりも優先され、時間的順序はさほど大きな問題ではないのかもしれない。しかしこれまで監査要点に力点をおいたものを、

報告書第 4 号「内部統制」で例示であった統制手続と関連させるには、これまでの記述では不十分であった。新たに統制手続に言及する必要があるが、銀行等監査報告第 2 号では、統制手続について次のようにのべている。

「内部統制組織に依拠するか否かの判断は、専門家としての監査人の判断に委ねられるが、選択に当たっては下記の要素を考慮する必要がある。

- ① 統制手続が有効に運用されているならば関連する監査要点を達成できること
- ② 統制手続が重要な虚偽記載の防止、発見を可能にすること
- ③ 統制手続が期中全期間を通じて有効に運用されていること
- ④ 統制手続が検証可能であること」

ここで、統制手続の性格が規定され、選択の際に考慮する要素が示されている。しかしこの要素が、何を選択するとき、いかなる形で考慮されるべきかははっきりしない。ここでいう選択とは、複数の統制手続から特定の統制手続を選択するということか、あるいは内部統制に依拠するか否かの選択なのか判断できない。前者であれば、考慮すべき要素の中には、内部統制の有効性の評価を終えて明確になる要素が含まれているようにも解釈でき、後者であれば内部統制に依拠できる否かという判断において、これらの要素をどのように考慮すべきかがはっきりしない。

銀行等監査報告第 2 号では、さらに「予備的評価を具体的に実施するに当たっては、付録『2. 内部統制組織の機能の把握に当たっての検討事項』に例示されている統制手続などを参考として、銀行等金融機関の各業務ごとに監査要点が達成されると評価できる個々の統制手続を識別し、それらの手続が監査対象期間にわたり、有効に運用されているかどうかを評価することとなる」という記述が続く。これは、付録の解説にすぎないが、統制手続について、①の要素と評価できるものを識別し、それが③の要素かどうかを評価するようにも解釈でき、①～④までの要素は、性格的に異質なものが含まれているようである。①と②とが特定の統制手続の持つ性格に言及しており、しかも監査人が判断しなければならないものと思

われる。③は、監査人が特定の統制手続の評価の結果判明すると考えられる。④は、形式的要件と考えられる。

統制手続を例示したままであるよりは、なんらかの性格規定をしたほうが統制手続に対する理解は進むが、統制手続について考慮すべき要素が、監査意見の形成においていかなる影響を与えるのかなど検討すべき点は残る。

銀行等監査報告第2号は、監査要点について、内部統制の有効性の評価検討調書の様式例（次頁参照）を紹介し、そこで修正をほどこしている。これまで、監査実施準則二では、「取引記録の信頼性、資産及び負債の実在性、網羅性、評価の妥当性、費用及び収益の期間帰属の適正性、表示の妥当性等」を監査要点として掲げているが、内部統制の統制目的との関連をより明確にするため、この様式例では「取引記録の信頼性」の内容を区分して、「取引の実在性」「取引の網羅性」「取引の正確性」としている。監査要点に取引記録の信頼性を含めることに対して、異論⁷⁾があったのは事実であるが、このような監査要点の細分化は、どのような意味を持つのだろうか。銀行等監査報告第2号では、内部統制の統制目的との関連をより明確にするためとされているが、「取引の網羅性」と「網羅性」、あるいは「取引の正確性」と「評価の妥当性」という監査要点間のすみわけ関係に関して疑問が生じる⁸⁾。

7) 取引記録の信頼性を監査要点に含めることについては、例えば、鳥羽至英『監査基準の基礎 [第2版]』（白桃書房、1994年）の pp. 225-226 を参照のこと。

8) 久保氏は、監査基準・準則の監査要点の例示について「取引記録と他の監査要点すなわち、実在性、網羅性、評価の妥当性、期間帰属の適正性及び表示の妥当性等とは、相互依存関係にある。取引記録の信頼性が高ければ、財務諸表項目の実在性、網羅性、評価の妥当性、期間帰属の適正性及び表示の妥当性等についての監査人の心証は高くなる」[久保、1992年、p. 70] と指摘している。銀行等監査報告第2号の考える「取引記録の信頼性」の「取引の実在性」、「取引の網羅性」、「取引の正確性」への区分の理由、他の監査要点の間との相互依存関係の有無等について、さらに説明が必要と思われる。

【内部統制の有効性の評価検討調書の様式例】

内部統制の有効性の評価検討調査																							
業務・有価証券投資										作成者・作成日													
										査閲者・査閲日													
業務	統制手続	監査要点						予備的評価				検証及び評価結果				取引記録及び財務諸表項目に適用すべき監査手続等についての留意事項							
		取引記録		資産負債		費用収益	有効性		依拠		検証手続	検出事項	有効性										
		実在性	網羅性	正確性	実在性	網羅性	評価	期帰属	高	中			低	す	し		高	中	低				
記録	取引記録は外部の有価証券売買報告書等と照合されている。	○	○	○	○	○	○	○							○				なし				なし
<p>○月分の取引記録と証券会社の有価証券売買報告書との照合について、例外事項の有無を質問等により確かめ、照合の証跡が残されていることをレビューする。その上で、証券会社の有価証券売買報告書から××件の取引を抽出して、有価証券台帳と照合する。</p> <p>→検証手続調査 No. xxx</p>																							

銀行等監査報告第2号では、リスク管理体制と統制手続を内部統制の有効性の評価に組み込み、内部統制における組織と統制手続の関係の明確化をはかった。また統制手続を強調し、その考慮すべき要素を示し、さらには監査要点を調整して、内部統制の有効性の予備的評価のアプローチを改めた。ここでは本文および付録において、代表的なリスク管理体制ならびに統制手続、さらには内部統制の有効性の評価検討調書の様式を例示したのである。このように内部統制の有効性の評価方法は再構築された。とはいえ、次のような疑問が存在する。

- 基準書第4号「内部統制」の内部統制の有効性の予備的評価の方法と銀行等監査報告第2号の内部統制の有効性の予備的評価の方法とは、

奥西：内部統制の有効性の評価の再構築

どのような関係にあるのか。矛盾はないのか。

- 統制手続を列挙して監査要点に関連づける方法で、監査人の意見形成に足る合理的な基礎は十分に得られるのか。
- 統制手続の考慮すべき要素とは、監査意見の形成においていかなる位置をしめるものか。
- 監査要点の調整は妥当なのか。
- リスク管理体制の例示の内容およびその評価方法が妥当であるか。
- 統制手続の例示内容は妥当であるのか。
- 内部統制の有効性の評価検討調書の様式例は理論的に問題がないのか。

これらの問題の中には、今後の金融機関に対する監査業務の展開によって検証されるものもある。あるいは、銀行等監査報告第2号に対する理解不足や誤解であり、本稿執筆時点では存在しないが、この報告についての解説により解決されるものも含まれているかもしれない。しかし、監査理論上の問題に関しては、銀行等監査報告第2号の記述を、特殊なものとするのか、監査論全体に影響すると考えるかの判断によって、その重要性は決定されることになる。そのためには、銀行等監査報告第2号の意義をどのように評価するかが問題となるので、最後に触れる。

5 むすびに代えて

日本公認会計士協会の内部統制に関する見解は、具体的な指針を作成する段階で、徐々に変化を見せている。これまで報告書第4号「内部統制」が、監査人の内部統制の評価の過程を示し、同時に監査人の判断をきわめて重視したのに対して、本稿で取り上げた銀行等監査報告第2号では、金融機関の特殊性を配慮するとして、リスク管理体制と統制手続を内部統制の有効性の評価に組み込み、内部統制における組織と統制手続の関係の明確化をはかり、また統制手続の強調と監査要点の調整によって、内部統制の有効性の予備的評価のアプローチを改め、評価方法全体の再構築をはかった。

その内容を繰り返すと、監査要点と内部統制の検証要点を直接的に結びつけることが難しい点から、金融機関の内部統制組織の明確化をはかった。まずリスク管理体制という業務運営の基本を明示的に示し、それを主要な業務へ区分し、さらにその業務単位ごとに代表的な統制手続を示した。これにより、経営者が設定する個々の統制手続の役割がはっきりし、組織と統制手続の関係が明確になった。一方、監査人の側では、内部統制の有効性の予備的評価過程において、監査要点ではなく、業務の流れに沿った統制手続を基礎とするアプローチを示し、同時に統制手続の考慮すべき要素を示した。また監査要点の部分的調整をほどこした。

銀行等監査報告第 2 号の公表は、金融機関に対する新たな監査慣行を作り出すことになると思われる。この報告の真価は、それに従った監査実務の積み重ねによってはじめて評価可能となるが、現段階においても内部統制の有効性の評価方法をこれまでよりも明確な形で提示できた点は評価できよう。むろん多くの理論的な問題点があるが、それについて別の機会にゆずりたい。

最後に、銀行等監査報告第 2 号の意義をどのように考えるかという問題を論じ、むすびに代える。① 金融業界のみに適用可能な内容、② 監査実務一般の便宜的方法、③ 内部統制の有効性の評価の再構築への一歩という三つの解釈が可能である。本稿は、この銀行等監査特別委員会報告は、③ 内部統制の有効性の評価の再構築への一歩と暗黙の内にみなし、これまで論を進めてきたが、反論も当然なりたつ。以下それぞれに触れる。

① 金融業界のみに適用可能な内容

金融業界は変化が激しく問題が生じやすい業界であり、金融行政も大きく変化しているので、銀行等監査報告第 2 号では、金融機関のリスク管理体制や統制手続について例示することによって、監査人の判断を尊重しつつも当面の課題に答えようとしたと考える立場である。銀行等監査報告第 2 号における記述は、報告書第 4 号「内部統制」の延長線上にあり、理論

的には差異がない。しかしリスク管理体制へ言及したために、やや相違があるように見える記述になったというものである。

金融業界のみに適用可能という見解は、一番素直なものであろう。金融業界は、経営者の不正が発覚し、社会的にも批判を受け、また金融行政の様々な規制が存在して、その内容も変化を遂げている特殊な業界である。そのため、特別に様々な例示を用いて、オーダーメイドの内部統制の有効性の評価を示したと考えるのである。この考え方の前提は、報告書第4号「内部統制」に示された内部統制の有効性の評価が、金融業界以外では、問題が生じていないという現状認識である。果たして、中間報告の形で示された報告書4号「内部統制」の内容が、監査人の実務にとって十分であろうか。少なくとも日本公認会計士協会としては、さらに実務指針を作成する必要性を感じ、内部統制専門委員会の活動が現在進行中である。

監査基準委員会報告書の作成において、テーマごとに優先されるべき問題に対処していくので、当然一定時点での理論的整合性は保持できない可能性が高い。しかし、新しい報告書には、理論的整合性よりも優先すべき問題解決の糸口が見いだせる可能性がある。その意味では、銀行等監査報告第2号には、ある程度業界に限定されないような実務上の問題点への対応が含まれているのではないかと考えられる。少なくとも表面的な記述よりも、その記述のもつ理論的な一般性について評価して判断すべきである。

② 監査実務一般の便宜的方法

銀行等監査報告第2号の内容は、その方法論において業界に限定されない内容も含まれているが、あくまでも監査実務の便宜的方法という考えも成立する。報告書第4号「内部統制」における問題点の一つに、監査要点と内部統制の検証対象とを直接関連づけることの難点が指摘されている。これは、当時の例示列挙にとどまる監査要点と、組織と統制手続を一体化した内部統制組織の内容とを直接結びつけることは、専門家としての過度の判断を要したからだと思われる。わが国では、内部統制という用語は、

一般化したとはいえず、費用効果を優先する経営者の理解も得難いのであり、内部統制の内容と個々の監査要点と関連させて評価することが難しく、原則を踏まえた上で、具体的な統制手続を基礎として、修正された監査要点と関連づけるという実務的な簡便法を、金融業界にかぎらず容認しようというものである。たまたま金融業界について示されたが、最終的には個々の監査人の判断に委ねており、さらに基準上も基準委員会報告より下位の報告なので、規範性もうすく、問題はないというものである。

便宜的方法は、監査理論によって容認可能かどうか決定されるべきものである。全ての監査手続を標準化することは不可能であり、個々の監査人の状況を踏まえた専門家としての判断を何よりも優先されるべきであるが、その種の判断であっても、他の監査人あるいは外部者に説明する努力は必要である。監査人の専門家としての判断を、完全にモデル化することは困難ではあるが、説明の試みを捨ててはならない。これを便宜的方法として理論的に容認可能かどうかについては、さらに検討する時間が必要であるが、銀行等監査報告第 2 号は日本公認会計士協会の公式な報告の一つであることは事実である。

③ 内部統制の有効性の評価の再構築への一歩

これは、報告書第 4 号「内部統制」の問題点の認識については、② 監査実務一般の便宜的方法という見解を同じであるが、銀行等監査報告第 2 号を積極的に評価しようという立場である。この報告では、内部統制の明確化をはかった点は、以前の組織と統制手続の一体化が曖昧であったことを考えると、大きな進歩であると思われる。経営者に全てをまかせるのではなく、監査人にとっても内部統制を総合的に評価する認識の道筋はやはり必要である。その点で、リスク管理体制という業務運営の基本を明示的に示し、それを主要な業務へ区分し、さらにその業務単位ごとに代表的な統制手続を示した点は、評価できる。さらに一般的な企業についても、この種の理論的な整理を示す必要がある。一方、監査人の側で、内部統制

奥西：内部統制の有効性の評価の再構築

の有効性の予備的評価過程において、監査要点ではなく、業務の流れに沿った統制手続を基礎とする方法を示し、同時に統制手続の選択基準を示した点については、評価が分かれよう。統制手続の考慮すべき要素については、さらに監査論的な整理が必要であると思われる。また、監査要点の部分的調整がほどこされたが、これについてもやがては監査基準委員会報告でとりあげなければならぬテーマであろう。部分的調整では十分とは思えない。

とはいえ、わが国において、統制手続を前面に出した内部統制の有効性の評価方法の再構築が、その正否はともかく、はかられたと言える。現在の銀行等監査報告第2号が完璧であるというわけではないが、今後それについての努力が続けられるというものである。今回金融機関に対して特別に委員会が設けられたのは、わが国の監査人に対する批判が、無視できない形で生じた局面であり、理論的整理と別次元の、ひとつの専門職としての試行錯誤の段階とみなすことができる。

現在日本公認会計士協会は、内部統制専門委員会で内部統制の評価のための具体的なツールを検討中である。その内容に期待したい。また会計士協会は、さらに監査フレームワークを埋める作業を行っているが、それらが一段落すれば、これまでの監査委員会報告の見直し、さらに第4号の最終報告が示されることになると思われる。その際は、これまでの試行錯誤や現場の監査人の声が反映されることを期待したい。

主な参考文献および資料

- 新井清光・村山徳五郎編『新監査基準・準則詳解』、中央経済社、1992年。
五十嵐達朗「監査基準委員会報告書『内部統制』の実務上の対応」、『JICPA ジャーナル』1994年7月。
石原俊彦『監査意見形成の基礎』、中央経済社、1995年。
小野行雄「監査基準委員会報告書の作成にあたって」、『JICPA ジャーナル』、1997年3月。

久保恵一「新監査基準における内部統制と監査リスク」、『JICPA ジャーナル』，
1992年12月。

鳥羽至英『監査基準の基礎 [第2版]』，白桃書房，1994年。

日本公認会計士協会監査基準委員会報告書第4号（中間報告）「内部統制」，1994年
3月。

日本公認会計士協会銀行等監査特別委員会報告第2号「銀行等金融機関の内部統制
の有効性の評価に関する実務指針」，1997年1月。

日本公認会計士協会銀行等監査特別委員会報告第4号「銀行等金融機関の資産の自
己査定に係る内部統制の検証並びに貸倒償却及び貸倒引当金の監査に関する実
務指針」，1997年3月。