

経営者のための内部統制の展開の検討

——米国文献を中心に*

奥 西 康 宏

(受付 1997年10月15日)

- 1 はじめに
- 2 特別報告書「内部統制」
- 3 海外不正支払防止法とミナハン委員会報告書
- 4 「マネジメント・コントロール・システム規準」
- 5 COSO 報告書
- 6 むすびにかえて

1 は じ め に

1995年12月、アメリカ公認会計士協会 (American Institute of Certified Public Accountants) は、監査基準書第78号「財務諸表監査における内部統制の検討：監査基準書第55号の改訂」(Statement of Auditing Standards No. 78, Consideration of the Internal Control in a Financial Statement Audit: An Amendment to SAS No. 55, 以下 SAS 第78号とする) を公表した。その公表の理由は次の通りである。

「監査基準委員会は、COSO 報告書が、健全な内部統制について、アメリカ合衆国の事業体の間に広く認められた枠組みに急速になりつつあり、その認知と活用がさらに広がっていると信じている。よって、監査基準委員会は、監査人に有益な指針を適切な時期に提供するために、COSO 報告書に含まれる内部統制の定義と記述を認識し、SAS 第55号を改訂することが適切であると信じている。」 [AICPA, 1996. p. 85]

ここでいう COSO 報告書とは、正式には1992年に公表された COSO 報告書「内部統制の統合的枠組み」(Internal Control — Integrated Framework,

published by Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 以下 COSO 報告書とする) のことであり, 経営者およびその他の利害関係者が共通の言葉で内部統制を理解し, 評価・改善するための指針であった。これまでアメリカにおいては諸団体が定義した複数の内部統制の概念が存在し, そこではアメリカ公認会計士協会が, 有力な考え方を提示する発信者の立場であり続けた。しかし今回の SAS 第78号の公表は, COSO 報告書に合わせて監査基準書を改訂することであり, アメリカ公認会計士協会はこれまでとは逆の受け入れる側に回ったのである¹⁾。これは, COSO 報告書がアメリカにおいてかなりの一般性を得たことを反映していると見られる。

現在のアメリカでは内部統制の評価・改善について, COSO 報告書という共通の枠組みが一定の社会的認知を得つつあるが, ここに至るまでには, アメリカ公認会計士協会などの諸団体の内部統制関連の報告書や指針の公表の積み重ねがあった。それらの多くは, 外部監査人の監査業務のための報告書や指針が中心であったが, 少数ながら経営者のために内部統制をいかに整備・運用・評価・改善するかを扱ったものが存在した。それらの文献では, ①外部監査以外の特定目的から, ②内部統制の内容を示し, ③企業側の対象者に具体的な対応を求めてきている。この3点から, 内部統制に関するいくつかの文献を整理することにより, 外部監査目的以外の視点から, 内部統制の共通の枠組みに至る展開の特徴が明らかになると思われる。

そこで, 本稿では, 多くの内部統制関連の文献のうち, 1949年の特別報告書「内部統制——調整されたシステムの構成要素と経営者および独立公会計士に対する重要性——」(Internal Control — Elements of a Coordinated System and its Importance to Management and the Independent Public Accountant, 以下特別報告書「内部統制」とする), 1979年の「内部会計統制に関する特別委員会最終報告書」(Report of the Special Advisory Committee on Internal Accounting Control, 以下, 委員長の名前 (Minahan) より

ミナハン委員会報告書とする), 1981年の「マネジメント・コントロール・システム規準」(Criteria for Management Control Systems, 以下「マネジメント・コントロール・システム規準」とする), 1992年のCOSO報告書を取り上げ, その内容を前述の「①目的」, 「②内部統制の内容」, 「③企業側の対象者と求める具体的な対応」の3点から整理・検討する。これらの文献は, アメリカにおける内部統制の議論を全て網羅しているわけではない。しかし監査人が財務諸表監査を実施するための内部統制に限定されないという共通点があり, 経営者が積極的に整備・運用・評価・改善する内部統制という, COSO報告書に至る大きな流れを構成する主要な文献である。これらを比較検討することで, 諸団体の委員会が内部統制をどのように経営者に提示していったのかが明らかになり, 同時に, いかに効果的に内部統制を整備・運用するためにアメリカで行われた試行錯誤の過程が明らかになる。本稿は, これらの報告書を前述の3つの視点から比較・検討することにより, さらに経営者が積極的に評価・改善する内部統制像を提示する方法についても考えていきたい。

分析の視点について触れると, 「①目的」は, 取り上げる文献の公表の目的であり, 経営者のための指針という共通点はあるものの, 当時の時代背景やこれまでの文献との関係で, 強調すべき点は異なるのであり, それを明らかにしようというものである。「②内部統制の内容」は, それぞれの文献が提示する内部統制の概念を整理するための視点と位置づけている。当然, 各文献によって, 内部統制の設定対象である企業はさほど変わらないのに, それぞれの目的によって内部統制の内容は大きく異なる。内部統制は, 実のところ認識する者の主観が反映され, 歴史的に大きく変化してきた概念であり, それぞれの文献の特徴が現れる点である。「③企業側の対象者と求める具体的な対応」であるが, 企業側の対象者は基本的には経営者(管理者を含む)である。しかし, 経営者と言ってもその果たすべき役割は多様である。それぞれの文献には, 具体的な対応と関わるが, 期待される経営者像がありそれを整理しようと試みる。次に具体的な対応とは, それ

それぞれの文献の最も重要な点であるが、その内容についても、時代背景や強調点が現れ、その報告書の外部への影響度にも関係している。この3点から文献を整理することにより、経営者のための内部統制の展開が明確になるとみられる。

取り上げる文献について、本稿の構成と関連させて簡単に触れる。1949年の特別報告書「内部統制」は、アメリカにおける最初の包括的な研究として、内部統制と経営者の関係の原点と評価できるものである。これについて次節で、その内部統制の内容と求められる経営者の役割を中心に検討し、当初会計士協会はいかなる形で経営者に内部統制を示し、何を要請したのか考えたい。続いて第3節では、1979年のミナハン委員会報告書を取り上げるが、これは当時の時代背景の中で、これまで欠けていた経営者に役立つ内部会計統制についての指針を提供する必要性を認識し、具体的な評価方法を示したものである。同時期（1977年）の海外不正支払防止法（The Foreign Corrupt Practices Act of 1977）による内部会計統制の法制化を解説し、それを受けてのミナハン委員会報告書を検討し、同報告書が提示した、経営者が内部会計統制を評価するためのアプローチの価値と問題点に触れる。さらに第4節では、1981年の「マネジメント・コントロール・システム規準」をとりあげるが、これは経営者等による内部統制システムの評価を可能とする規準や指針の実現性を検討し、結果としてアメリカ公認会計士協会がこれまで提示したきたものとは対照的な内部統制像を示した。この内容を検討していく。第5節では、COSO報告書を取り上げるが、これは、異なる内部統制が併存する状況を変えるために「不正な報告全米委員会」（The National Commission on Fraudulent Financial Reporting, 委員長の名前（Treadway）をとりトレッドウェイ委員会と呼ばれる）の勧告に基づいて組織された委員会の成果である。内部統制に関して決定版とも言えるCOSO報告書の内容を整理し、これまでの文献と比較し、その意味を考える。最後の第6節では、むすびにかえて、これまでの検討結果をまとめ、経営者のための内部統制を提示する方法に

奥西：経営者のための内部統制の展開の検討——米国文献を中心に
ついて若干の私見を述べる。

2 特別報告書「内部統制」

(1) 特別報告書「内部統制」公表の背景

特別報告書「内部統制」は、内部統制に関するはじめての包括的な報告であり、これまでの内部牽制と内部監査を中心とする限定的な内部統制から、経営者視点の広義な内部統制を定義したことで知られている。具体的な検討に入る前に、その公表の背景に触れる。

アメリカの監査実務では、20世紀初頭より、監査対象である企業の規模の拡大により精査による監査業務は物理的に不可能となり、試査中心の業務への移行がすすんだ。その際に、一つの業務を複数の人員が分担してお互いに牽制して誤謬や不正を発見予防する「内部牽制」が企業の中に組織されつつあったことが注目され、やがて内部監査機能の役割も重視されるようになった。これらの事項の検討が、やがていくつかの監査の文献に記述され²⁾、また、諸団体が作成した監査の指針においても、「内部牽制」(internal check)³⁾、「内部牽制および統制」(internal check and control)⁴⁾といった名称でその評価を求めようになってきた。アメリカ公認会計士協会の前身であるアメリカ会計士協会 (American Institute of Accountants) は、1936年に「独立公会計士による財務諸表の監査」(Examination of Financial Statements by Independent Public Accountants)⁵⁾を、また1939年に「監査手続の拡張」(Extension of Auditing Procedure)⁶⁾を公表し、そこでは内部統制の前身の概念を基礎として試査中心の監査を行うという方針が打ち出された。さらに監査の指針の整備が検討され、1947年の「監査基準試案——その一般に認められた意義と範囲——」(Tentative Statement of Auditing Standards — Their Generally Accepted Significance and Scope —)では、実施基準の第2に次のような内部統制の評価を挙げ、ここに財務諸表監査における内部統制の評価は、文言上確立した⁷⁾。

「内部統制を信頼し、また結果として監査手続の限定に関わる試査範囲の決定するための基礎として、企業に存在する内部統制を適切に調査・評価しなければならない。」 [AIA, 1947, p.11]

ここでの内部統制の理解は、従来の内部牽制と内部監査を中心としながら、新たに内部統制システムの構成要素の拡大の可能性も認識していた⁸⁾。また内部統制の整備が進むことにより、監査計画の内容に影響があることが確認されていた。今後内部統制の整備を問題とするのであれば、これまでの監査人中心の内部統制の議論では対応できないことがはっきりしていた。内部統制を設定するのは、経営者であり、経営者の視点を含めた内部統制に関する総合的な研究が必要とされた。「監査基準試案」が会員の承認を得た翌年の1949年、アメリカ会計士協会の監査手続委員会は、特別報告書「内部統制」を公表した。

(2) 特別報告書「内部統制」の構成

特別報告書「内部統制」は、前述したように、内部統制に関するはじめての包括的な報告書であり、広義な内部統制を定義したことで知られている。この報告の基調にあるものは、監査人から、経営者が有効な内部統制の整備・運用を勧めるというものである。同報告書は、まず経営者と公会計士（当時の呼称、public accountant）の協力の重要性を述べ、経営者と公会計士のそれぞれの利害と責任の範囲に関する説明を特に志向していることを述べている。その記述は、「内部統制の重要性の増大」、「適切に調整されたシステムの要素」、「内部統制と経営者」、「内部統制と公会計士」に区分されている。さらに具体的な組織の設定の参考となる4つの組織図（organization chart）および売上、資金回収などの手続についての5つのフローチャートが、付録として示されている。本稿では、このうち「適切に調整されたシステムの要素」と「内部統制と経営者」に特に注目し、前述の3つの視点から整理・検討する。

(3) 特別報告書「内部統制」の目的

この報告書の目的は以下の記述によりはっきりする。

「この分析的研究は、直接的には、内部統制の性質と特徴を検討すること、ならびに経営者と公会計士の利害と責任のそれぞれの側面を示すことを志向しているが、内部統制の共通の問題に、両者がこれまで同様の協力作業を適用することにより、お互いの利益がさらに達成される機会が、十分に実現されるであろうという信念の下に着手された。」 [AIA, 1949, p. 5]

すなわち、包括的な内部統制像の提示を主目的として、結果として、経営者と公会計士の協力をこれまで以上に推進することを考えているのである。また「内部統制の重要性の増大」の項において、内部統制が重要であるという認識が深まってきた理由として、次の4つの項目が挙げられている。

- ・企業の範囲と規模は拡大し、その組織構造がより複雑かつ広範囲になった。
 - ・企業の資産を保全し、誤謬や不正を防止・摘発する主な責任は、経営者にある。
 - ・有効に機能する内部統制のシステムが人間の弱点に対して提供する保証は、非常に重要である。
 - ・公会計士が、経済的費用の制限内で、多くの企業の精査を行うことは実務的ではない。
- [AIA, 1949, pp. 5-6]

これらの項目は、監査業務の限界と内部統制の整備・運用における経営者の役割を十分に認識した結果であり、同時に、監査を効率よく進めるために、監査人が経営者に内部統制の整備・運用の指針を示す必要性も意味している。

さらに「内部統制と公会計士」の項において、監査人は、次のように内部統制が財務諸表監査業務の効率化につながると考えながらも、同時に内部統制の改善意見を監査人が経営者に提示し、さらに積極的に監査人の支援により内部統制が整備可能であることが示されている⁹⁾。これも、両者の協力を進めるといふ当時の認識に関係している。

「公会計士による内部統制システムの評価は2つの目的を満たす。第1は、監査人は、内部統制システムの信頼性に応じてその監査手続の調整により経営者の財務諸表の適正性についての意見を表明するが、そのために、内部統制システムの評価によって、そのシステムに置く信頼度についての意見の形成が可能となることである。第2は、評価が明確な問題点を示す場合、可能な是正措置についての勧告が経営者に伝えられるということである。」 [AIA, 1949, p. 20]

(4) 特別報告書「内部統制」の内部統制の内容

「適切に調整されたシステムの要素」の項では、つぎのような広義の内部統制の概念が提示される。

「内部統制とは、企業の資産を保全し、その会計データの正確性と信頼性を検証し、業務上の効率を高め、定められた経営方針の遵守を推奨するために企業内で採用された組織の設計と調整された全ての方法と手段を意味する。この定義は、おそらくのところ、この用語にしばしば当てられる意味よりも広いであろう。それは、内部統制の「システム」が、直接会計及び財務部門の機能に関連する問題を越えて広がることを認識したものである。そのようなシステムは、予算統制、標準原価、定期的な事業報告、統計分析およびそれらの一般的活用、従業員がその責任に応えることを補助するような訓練内容、予定された手続の妥当性とそれが有効に実施されている程度について経営者にさらに保証を提供するような内部監査担当者を含むかもしれない。それは、例えば、工学的性格を持った時間動作研究、本質的には生産機能である検査システムを通じての品質管理の活用といったその他の分野での活動を適宜含む。」

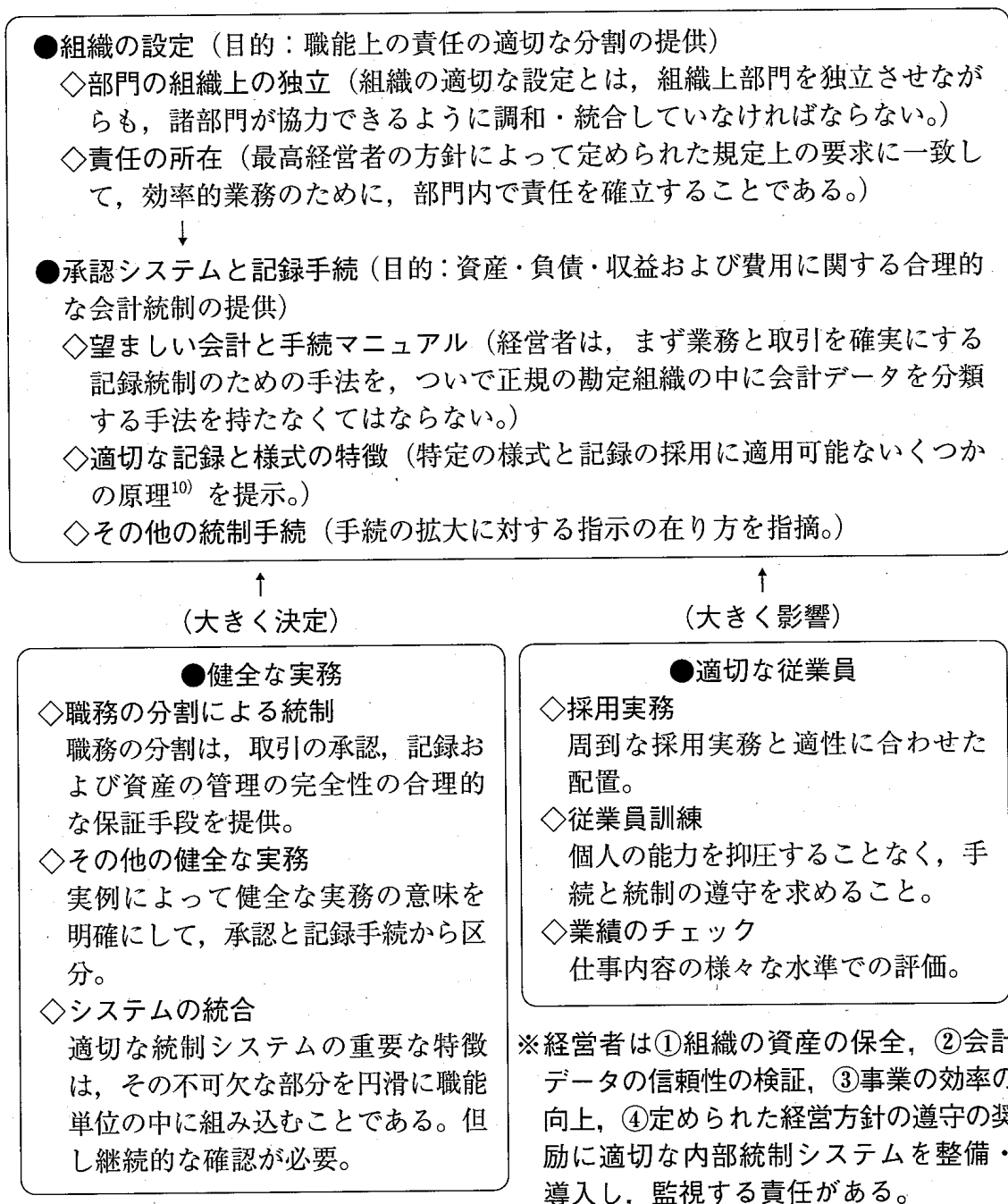
[AIA, 1949, p. 6]

それ以前の定義が、「内部牽制」と「内部監査」中心で、その内容も会計に関連するものに限定されていたことを考えると、この報告書が広義の定義の登場と評価されるのは当然である。特別報告書「内部統制」ではこの定義の後に、内部統制の満足すべきシステムの特徴として、「組織の設定」、
「承認システムと記録手続」、
「健全な実務」、
「適切な従業員」の4つが、相互依存しつつも基本的なものとして記述される。しかし、これらはこの広義の概念において基本的であるが、その全てではなく部分的なものである。

奥西：経営者のための内部統制の展開の検討——米国文献を中心に

いいかえると、特別報告書「内部統制」では、広義な定義全体についての総合的な記述は意図されておらず、当時外部監査人が経営者に特に示したかった事項は、前述の4つの事項であったのである。これらを整理すると、次のようになる。

■ 特別報告「内部統制」における内部統制像



まず「組織の設定」においては、組織は企業によって様々な形態を持つが、経済性の認める範囲で簡潔かつ柔軟であることの重要性を最初に述べ、その後、ここでは特に権限と責任の明確化に注目していることを明示し、「部門の組織上の独立」と「責任の所在」の項目に分けてその内容を論じている。「部門の組織上の独立」については、組織上部門を独立させながらも、諸部門が協力できるように調和・統合していなければならないが、そこでは、その営業活動に関する会計記録は自己管理しないという原理が必要であるとしている。具体例として、会計部門を事業から独立させることを述べ、さらにその種の独立が情報の信頼性と完全性の確立に有益であると主張されている。また内部監査人の役割についても解説されている。これらは付録の内容である 4 種類の組織図とも共通した内容であり、具体的な組織の設定を、会計データの処理を中心に考えることを強調している。これに対し、「責任の所在」では、企業活動の適切な機能的分割を前提に、経営方針に従って責任の所在をはっきりさせ権限を委譲することを、責任の重複を避ける等の具体例をまじえて述べている。これらは、内部統制の満足すべきシステムの一つの特徴として、「職能上の責任の適切な分離を提供する組織の設定」[AIA, 1949, p. 6] を求めるものである。

「承認システムと記録手続」では、「ひとたび経営者がその目的を決定し、組織の適切な設定を行い、そして目的の達成に対する責任を委譲したならば、経営者は、まず業務と取引を確実にする記録統制のための手法を、ついで正規の勘定組織の中に会計データを分類する手法を持たなくてはならない」[AIA, 1949, p. 10] として、「望ましい会計と手続マニュアル」、「適切な記録及び様式の特徴」さらに「その他の統制手続」の項目に分け、勘定体系や書類の様式についての注意事項について具体例をまじえて解説している。これらは、真摯にこの報告を検討した者に、内部牽制が望ましい勘定体系の設定と手続マニュアルの作成を意識させ、記録および様式の内容を再検討させる機会を与え、さらに増大する手続に対する指示の在り方を考えさせるものであった。これらは、内部統制の満足すべきシステムの

奥西：経営者のための内部統制の展開の検討——米国文献を中心に

一つの特徴として「資産、負債、収益および費用に関する合理的な会計統制を提供するに妥当な承認と会計手続のシステムの整備」[AIA, 1949, p. 6]を求めており、従来の限定された内部統制像に近い存在である。

これまでが、組織の設定や会計手続などの具体的なものであったのに対して、以下は実際に内部統制を機能させる人の問題を扱っている。「健全な実務」では、内部統制の有効性と経営の効率性に影響するものとして健全な実務をとらえ、特定の個人に取引を全部処理させないように、職務を分割することを述べて、特に給与支給の例を示している。そして、組織の統合が重要であるが、導入したシステムの運営について、経営者が関心を持ち継続的に検討することの必要性を述べている。これらは、内部統制の満足すべきシステムの一つの特徴として「組織の各部門の義務と機能の実施において従うべき健全な実務」[AIA, 1949, p. 6]を求めている。

最後の「適切な従業員」では、人の使い方について述べており、採用実務として、人員配置のための調査の必要性について述べ、従業員の訓練の方法と合理的な指導の必要性について解説している。さらに業績のチェックの手法の例示をまじえて述べている。これらは内部統制の満足すべきシステムの一つの特徴として「責任に見合う従業員の質」[AIA, 1949, p. 6]を求めている。

以上の特別報告書の内部統制の内容の特徴は、非常に広義な概念規定と、基本的ではあるがそれとは部分的にしか重ならない4つの事項についての強調である。そこでは、部門が独立し、そこでは責任と権限が委譲された組織を作ること、そしてそこに適切な会計システムと統制手続を導入すること、これらによって内部統制の器を作ることになる。その後、内部統制を実際に運用する人の問題について、健全な実務のあり方と従業員の採用・訓練について言及されている。これらについて具体例や注意事項が経営者に示されており、満足すべき特徴を備えた内部統制を理解する一つの参考となるだろう。これが、1949年に外部監査人が、公式に示した経営者の視点による内部統制像であった。

(5) 特別報告書「内部統制」における企業側の対象者と求める具体的な対応

特別報告書「内部統制」は、「内部統制と経営者」、「内部統制と公会計士」という項で、関係者に内部統制について指針を提供している。このうちの「内部統制と経営者」は、企業側の経営者を対象としている。これまでに内部統制の内容は、「組織の設定」、「承認システムと記録手続」、「健全な実務」「適切な従業員」の4項目があげられ、そこでは多くの具体的な技法が示されていた。その中には、会計担当者や内部監査人が検討すべきことや主として人事部の業務内容が示されており、これら全てについて、経営者が考慮するわけではない。「内部統制と経営者」の項では、経営者の具体的対応としては、経営者が、適切な内部統制システムを設定し、監督する責任があり、特に内部統制の運用状況について定期的に検査する監視責任を強調している。そこでは、経営者は、「(1) 資産保護、(2) 会計データの信頼性と正確性のチェック、(3) 事業の効率の向上、(4) 経営方針の遵守の推進のため」[AIA, 1949, p. 17] に内部統制を整備・運用するとされ、これらの目的が強調され、それに対して経営者による組織の設定、勘定体系やマニュアルの整備を勧める形をとっている。特に組織の設定については「当委員会の見解では、そのような設定（訳注：組織の全体の設定、細部についての検討、内部統制のシステム全体の統合）は、紙の上（on paper）での内部統制の設定の全体像を描くこと（laying out）で、具体的な建設計画が、その承認の前に同じように認識され、設定され、建築上テストされるように、最善な形で達成される場合がある」[AIA, 1949, p. 17] とあり、また本報告の付録において、組織設定の例示が示され、当時の重点は組織の設定であることがわかる。

一方で「すべての予防措置を提供し、規模やタイプにかかわらず、すべての企業の必要条件を満たすようないかなる内部統制システムを考案することは不可能である」[AIA, 1949, pp. 17-18] として内部統制の問題点も指摘されるが、これは内部統制の本質的な限界を認識したものではない。そ

奥西：経営者のための内部統制の展開の検討——米国文献を中心に

の後、経営者にコストの許す範囲での内部統制の整備を依頼しており、以後指摘される経営者による内部統制の無機能化等の内部統制の限界は示されておらず、当然内部統制を整備・監視する経営者を善意として扱っている。

また、経営者の責任である監視については、「(1) 用意された方針が、適切に解釈され、実行されている。(2) 経営状況における変化が手続をやっかいなもの、陳腐化したもの、あるいは不適當なものにしていない。(3) システムの故障が明らかになる場合、有効な是正措置が適切にとられる。」[AIA, 1949, p. 18] ことを判断するためのものとしている。

(6) 特別報告書「内部統制」の影響と以後の展開

最初の外部監査人から経営者への内部統制に対する特別報告書は、組織の設定と人の養成による内部統制の整備と監視を依頼するものであった。内部統制は、この時期、コントローラー部門を中心とする管理システムがアメリカ企業において運用されていることもあり¹¹⁾、広義な定義と具体的な提言によって経営者に整備を依頼する存在であった。そこでは、内部統制の満足すべきシステムの4つの特徴を中心に議論され、その効用や技法を述べる形となった。内部統制の限界については、主として経済性について言及されるだけであった。内部統制の評価・改善はまだ問題とはならず、組織の設計を図解し流れで見ることと監視の重視が強調されていた。

特別報告書「内部統制」の最後で、「この報告書の様々なところで、機能的な組織図、会計の分類マニュアル、手続及び方針マニュアルを通じて示された、有益な補助手段について参照してきた。多くの会社が内部統制をある程度設定して、参照してきたマニュアルや組織図をある程度発展させてきた。しかしながら、極めて少数しか、独立の公会計士に内部統制の設定と運営について包括的な主張を提供可能なまでには、適切な計画と手続を開発しなかった。委員会が多くの会社が究極的にはこの「理想的な」目的に達するであろうと信じる一方で、その過程は系統的発展の道 (evolutionary course) をたどると予想することは合理的に思われる。しばしの間、独立会

計士は、内部統制について（一部略）相当の時間と努力を費やすことが求められよう。」[AIA, 1949, pp. 21-22] と述べている。これが当時の会計士で構成された委員会の経営者に対する希望であった。

このような広義の内部統制概念が、どれほど経営者に評価されたかははっきりしない。経営者にとっては、その内容の中には、経営管理や管理会計の議論と重なるものもあり未知の概念ではないと思われるが、監査人と協力して内部統制を整備するということが当時の経営者にとってどれほど有用なものであったかははっきりしない。ただ報告書が示した広義の内部統制について、経営者と協力しようという当事者の監査人に、この広義の概念に対するとまどい¹²⁾があったのは事実であった。彼らは、その評価がもたらす責任の拡大を批判し、この後、外部監査人は、しばらくはこの広義の内部統制概念の区分調整を監査基準上続けることになる。以下のような形での基準上の整備がすすみ、内部統制に関して監査人と経営者が協力するという認識は、しばらくは文献上焦点とはならない時期が続き、特別報告書「内部統制」は、歴史的には孤立した存在となったようである。

1958年には、監査手続書第29号「独立監査人による内部統制の検討の範囲」(Scope of the Independent Auditor's Review of Internal Control) が公表され、実際の監査業務の観点から広義の内部統制概念を「会計統制」(accounting controls) と「経営統制」(administrative controls)¹³⁾ に区分した。そして、監査人は原則的に会計統制を評価し、特別な場合で、経営統制が財務記録の信頼性に重要な関係をもっている場合には、経営統制も評価すると定めた。1971年の監査手続書第49号「内部統制に関する報告書」(Reports on Internal Control)¹⁴⁾ では、会計統制と経営統制に区分するこれまでの内部統制の人為的な区分を、「内部会計統制」(internal accounting control) という概念で把握し直している [AICPA, 1971, par. 11]。すなわち、これまでの会計統制に、監査人が財務記録の信頼性に関して重要性をもつと判断した経営統制を、会計統制に含めることは同義として、これらを基準上「内部会計統制」と表現している。この手続書では、「内部会計統

奥西：経営者のための内部統制の展開の検討——米国文献を中心に
制」の使用を単なる便宜上の扱いと述べているが、徐々に「内部会計統制」
という用語が使われるようになり、当然経営者も内部統制に加えて内部会
計統制という言葉になじむようになったと思われる。もっとも両者の意味
を明確に区別して利用されていたかははっきりしない。

3 海外不正支払防止法とミナハン委員会報告書

(1) 海外不正支払防止法とミナハン委員会

監査業務が徐々に見直される中、財務諸表監査における内部統制につい
ては、1972年監査手続書第54号「監査人による内部統制の調査及び評価」
(The Auditor's Study and Evaluation of Internal Control) において大きく改
訂された¹⁵⁾。その後経営者のための内部統制に新たな役割が期待されるよ
うになる時期がきた。それには、1970年代の経済犯罪の捜査が影響してい
る。1973～75年のウォーターゲート (Watergate) 事件の捜査の結果、議会
や政府監督機関は内部統制に大きな関心を持ち始めた。当時、複数の大企
業が、国内の政治家に対する違法な献金と、外国の政府高官に対する賄賂
などの違法な支出を行っていたことが発覚したためである。この状況に対
し、議会では一つの法案が検討され、最終的に、1977年海外不正支払防止
法が成立した¹⁶⁾。

その法律の中で、企業経営者は、取引と企業資産の処分を正確にそして適
正に反映する帳簿、記録および勘定を作成・保存すること、および、以下の
事項について十分な内部会計統制を設計・維持することが求められている。

- 「・取引は、経営者の全般的承認または個別的承認のもとに行われること。
- ・取引は、1. 一般に認められた会計原則あるいはその他の規準に準拠して財
務諸表が作成できるように、また、2. 資産に対する会計責任を維持するこ
とができるように記録されること。
- ・資産の利用は、経営者の承認が得られた場合のみ認められること。
- ・資産に対する記録上の会計責任は、適当な間隔において、資産の現物と照合
され、両者に差異があれば適切な措置が取られること。」

[AICPA, 1979, pp. 7-8: 訳文, p. 14]

この4つの事項は、監査手続書第54号の会計統制の内容をそのまま採用したものである。これらについて内部会計統制を設計・維持することは経営者にとって義務となり、経営者にとって適切な内部統制を設計・維持する指針が必要となった。

同時期、1977年8月に設置されたミナハン委員会は、「監査人の責任委員会」(The Commission on Auditors' Responsibilities, 委員長の名前 (Cohen) からコーエン委員会と呼ばれる) の勧告¹⁷⁾ や海外不正支払防止法を意識しつつ内部会計統制について検討することになった。同委員会は、1978年9月に中間報告書を示し、1979年に最終的な報告書を公表している。その内容を、前述の3つの視点から整理・検討する。

(2) ミナハン委員会報告書の目的

1977年8月に設置された「内部会計統制に関する特別委員会」(ミナハン委員会) は、本来は「経営者に役立つ内部会計統制の指針の作成」を目的として、海外不正支払防止法のために設けられたものではなかったが、1979年の最終的な報告書では、海外不正支払防止法をかなり意識し、経営者のための内部会計統制の評価方法を示した。

「経営者に役立つ内部会計統制の指針の作成」を公表した理由は、序文によると、「監査基準書を含む監査に関する専門的意見書に示された内部会計統制についての広範な指針は、ある特定の目的のために作成されたものであり、また、経営者に役立つ内部会計統制についての指針が提供される必要がある」[AICPA, 1979, p.v: 訳文, p. 3] とされている。これは、アメリカ公認会計士協会の組織した委員会が、過去の指針は監査人にとってのもので規定し、今回改めて、経営者のための指針を提供しようとしたということである¹⁸⁾。

その結果について次のように述べている。

「本報告書の中で示唆されている内部会計統制の評価アプローチは、唯一の評価方法ではない。付録において示されている個別的統制目的 (specific

奥西：経営者のための内部統制の展開の検討——米国文献を中心に

objectives) および統制手続と技法は、あくまで例示的なものであり、詳細な規則ではないのである。しかしながら、本委員会は本報告書の中で示されている勧告は、経営者が継続的に行っている内部会計統制の評価と監視が有効であるかどうかを、経営者自らが評価する際に役立つものである、と信じている。」

[AICPA, 1979, p. 9 : 訳文, p. 16]

ミナハン委員会報告書の意図は、このように経営者のための内部会計統制の指針として、具体的なアプローチを示すことであった。なお、ミナハン委員会報告書は、経営者のための指針といっても、正確には内部統制ではなく、内部会計統制を問題としていることに注意しなければならない。同委員会は、歴史的経緯から、外部監査人が、内部統制の一部として規定した内部会計統制を対象とし、これについて経営者の立場から問題としている。これは次節で扱う「マネジメント・コントロール・システム規準」と大きく異なる点である。

またミナハン委員会報告書は、次のようにはじめて外部監査人が経営者などと共同で検討した報告書であるという点も大きな特徴である。これまでは関係者を集めて検討するという発想はなかったのである。

「かくして、本委員会の報告書は、内部会計統制上の要件を研究するための、企業、会計事務所、学会および専門職業団体による継続的で相互に調整された作業はいかなるものであるべきか、を示す最初の試み (first step) なのである。」

[AICPA, 1979, p. 5 : 訳文, p. 11]

(3) ミナハン委員会報告書の内部統制の内容

ミナハン委員会報告書における内部統制とは、歴史的経緯から内部会計統制である。ミナハン委員会は、「内部会計統制は財務諸表の信頼性だけではなく、承認、会計および資産の保全といった内部会計統制の一般的統制目的 (broad objectives of internal accounting control) に関係している…… (一部略) と考える」 [AICPA, 1979, p. 11 : 訳文, p. 19] としている。ミナハン委員会報告書は、積極的に内部会計統制の新たな定義を提示している

わけではないが、監査手続書第54号の内部統制を、内部会計統制の一般的統制目的を明確に提示する¹⁹⁾ ことにより、監査人のためのものから経営者のためのものに変えようとしている。また新たに内部会計統制環境 (internal accounting control environment) を提示している。この2点を中心に検討する²⁰⁾。

① 内部会計統制の一般的統制目的の提示

同報告書では、内部会計統制を、財務諸表の信頼性、承認、会計および資産の保全の内部会計統制の一般的統制目的に関係しているとした点と内部会計統制環境を導入したこと以外は、特別な言及はなく、その他の点は内部統制の内容については従来のものを踏襲していると思われる。このうち、内部会計統制の一般的統制目的の提示は、一つには経営者のための内部会計統制として目的を分類・明確化することを意図していると思われる。もう一つは、評価方法とも関係しているのだが、このような目標の提示は、次のようなアプローチの下、内部会計統制の一般的統制目的と個別的統制目的が取引サイクルによって結びつき、内部統制の全体像が把握可能となる。監査手続書第54号の内容と比較すると、これは新たな定義を示してはいないとはいえ、内部統制像の調整がほどこされていると言えよう。

「経営者が統制手続と技法を評価する際の効果的なアプローチとは、(1)取引を、例えば機能、業務単位またはサイクルにしたがって分類するとともに、(2)内部会計統制の一般的統制目的を、(1)で分類された取引に対応した個別的統制目的に転換し、さらに、(3)実際に採用されている統制手続と技法が個別的統制目的を満たしているかどうかを決定するため、内部会計統制環境に十分に考慮を払いながら、かかる統制手続と技法を識別・評価することである」

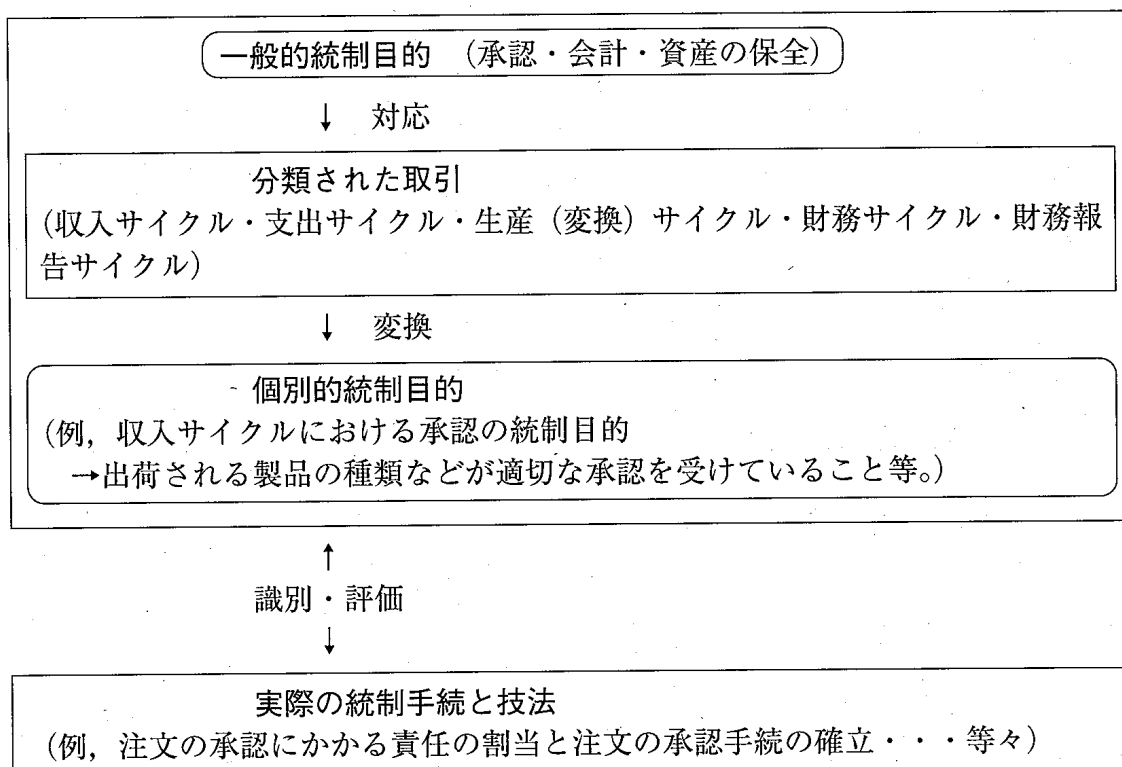
[AICPA, 1979, p. 4 および p. 20 : 訳文, p. 10 および p. 34]。

これは次頁のように整理できる。

ここで示されていることは、取引を媒介として、内部統制の一般的統制目的と個別的統制目的の関係が企業に組み込まれている姿である。そして

●経営者に勧めるアプローチ

経営者が評価改善する企業の内部統制



これは、内部会計統制を、一般的統制目的を演繹した個別的統制目的の達成のための統制手続と技法に還元することになる²¹⁾。これについて、詳細な例示が付録として示されている。ここでは、収入サイクル・支出サイクル・生産(変換)サイクル・財務サイクル・財務報告サイクルの5つのサイクル(さらに下部分類を含む)それぞれについて、承認・会計・資産の保全といった3つの一般的統制目的をあてはめ、合計21の項目について、個別的統制目的と重要な統制手続と技法の例が示されている。

② 内部会計統制環境

新たに「内部会計統制環境」という用語が用いられたが、これは「内部会計統制手続と技法の選択および有効性に影響を与えるもの」[AICPA, 1979, p. 12: 訳文, p. 21]であり、組織構造、従業員、権限の委譲と責任の伝達、予算および財務報告、組織上のチェック・アンド・バランスならびEDPに関する事項を含む、諸要因を説明する適切な用語とされている。

本文において、内部会計統制環境の形成にとってより重要な要素として、組織構造、従業員、権限の委譲と責任の伝達、予算および財務報告、組織上のチェック・アンド・バランスならび EDP に関する事項が例示されている。これは、後に監査基準書において「内部統制環境」(internal control environment) として評価されるものの原型とされている²²⁾。内容的には、多様な要素が含まれているが、監査手続書第54号において内部統制の基礎的概念として示されたものの多くを引き継いでおり、また特別報告書「内部統制」と比較すると、EDPに関する事項以外は重なっている²³⁾。これらは、後の内部統制概念の拡大・整理につながるものである。

多様な要素について、「各要因の重要性を測定することは困難であるが、内部会計統制環境を全体的に評価することは一般に可能である」[AICPA, 1979, p. 12: 訳文, p. 21] としている。そして内部会計統制環境の形成にとってより重要な要素それぞれについて、解説と検討事項があげられている。

③ その他

その他に、経営者のために「有効な内部会計統制は、経営者が、企業の目的を達成するうえで必要と判断するリスクさえも受け入れることを認めないものではない」[AICPA, 1979, p. 3: 訳文, p. 3] とし、リスクを容認することを示している。これは伝統的な会計統制観と異なる点である。また経営者にはっきりと、対費用効果の考慮と内部会計統制の限界を指摘している。この内部統制の限界の中には、環境の変化があり、それが統制手続の遵守に与える影響について、経営者が責任をもって対処すべきであると述べられている。これは、後述のリスク分析の評価とも関わる事項である。

(4) ミナハン委員会報告書における企業側の対象者と求める具体的な対応

当時の経営者は、海外不正支払防止法によって、自社の内部会計統制を

その会計規定に合わせる必要があった。ミナハン委員会報告書は、このような経営者を対象としている。「本委員会は、本報告書のなかで示されている勧告は、経営者が継続的に行っている内部会計統制の評価と監視が有効であるかどうかを、経営者自らが評価する際に役立つものであると信じている」という記述 [AICPA, 1979, p. 9: 訳文, p. 16] から、ここでの経営者は、基本的には自ら内部会計統制を自己評価する者と言える。企業によって社内の人間が評価する場合、また内外の監査人の事後的な評価を条件に各部門の担当者にゆだねる場合もある [AICPA, 1979, p. 23: 訳文, pp. 37-38] が、経営者は、基本的には自ら内部会計統制を評価することが期待されている。

ミナハン委員会報告書では、具体的な対応としての評価は、前述の一般的統制目的の個別的統制目的への転換と内部会計統制環境を重視し、①予備的な評価、②個別的統制手続と技法の評価、③内部会計統制手続の遵守の監視を求めている。

①予備的な評価とは、経営者が企業全般についての全般的な知識に基づき、内部会計統制環境と現在採用されている会計統制手続の有効性を評価することであるが、様々な点について評価していく。これにより、個別的な統制手続と技法を評定する際の方法、範囲および時期について計画を立てることになる。

②個別的統制手続と技法の評価においては、内部会計統制環境が会計統制手続の遵守の適切な行動の強化に役に立っているかどうかを検討し、その後、取引を機能や業務単位やサイクルに従い分類し、一般的統制目的を達成するための個別的統制目的を設定し、実際の会計統制手続と技法が、承認、会計および資産の保全といった一般的統制目的の達成と個別的統制目的の合理的な保証を与えているかを検討する。

③内部会計統制手続の遵守の監視とは、内部会計統制を継続的に運用するために必要なものである。

このようにミナハン委員会報告書は、内部会計統制の目的として、承認・

●内部会計統制の評価方法

① 予備的な評価

経営者が企業全般についての全般的な知識に基づき、内部会計統制環境と現在採用されている会計統制手続の有効性について、以下の事項を検討し評価することである。

- ・会計統制手続の遵守されている範囲
- ・重要な経営と会計に関する方針と手続の規定の範囲
- ・内部監査等の適用範囲……等々。

その結果、個別的な統制手続と技法を評定する際の方法、範囲および時期について計画を立てる。



② 個別的統制手続と技法の評価

- (1) 内部会計統制が機能する環境（伝達を含む）を検討する。
- (2) 取引を、例えば機能、業務単位またはサイクルにしたがって分類する。
- (3) 個別的統制目的を設定する。
- (4) 取引の流れと実際の会計統制手続と技法を理解する。
- (5) 一般統制目的の達成に必要な個別的統制目的の充足について、実際の会計統制手続と技法を検討する。
→結果について対応する。(対費用効果の考慮と限界の認識)

③ 内部会計統制手続の遵守についての監視

経営者は、確立された会計統制手続が継続して遵守されているか監視すべきである。

会計・資産の保全を、取引ごとに個別的統制目的に転換し、これについて評価することを求めている。このほかに、評価における文書化を強調している。ミナハン委員会報告書の内容は、内部統制の具体的な評価の指針を示したが、その後の監査基準書や監査論のテキストにも部分的に取り上げられており、影響があったと見られる。しかし、経営者にこのような評価を要求することの実現性については定かではない。ミナハン委員会報告書が考える「取引の種類ごとに個別的統制目的を設定することによって、はじめて、個別的統制手続と技法が、承認、会計および資産の保全といった内部会計統制目的を満たしているかどうかを評価することが可能となるのである」[AICPA, 1979, p. 20: 訳文, p. 34] という考え方は、経営者の求める具体的な対応の前提としては、理解しやすいものかどうかは疑問である。とはいえ、これもまた一つの内部統制像であり、かつての個々の監査

人の裁量にまかせたものから、経営者などの外部者にも理解してもらうために、統制目的の個別化そして具体化を試みた結果であった。ミナハン委員会報告書は、目的と手続中心の抽象的な内部会計統制の全体像と付録における具体例により、経営者が内部会計統制を自己評価可能であると考えたのであった。

(5) ミナハン委員会報告書の意義

ミナハン委員会報告書は、経営者のための指針という意味では、一定の成果をあげたものの、時代の制約を受けて中途半端な点もあった。その意義と問題点について考えてみる。

まず、意義としては、これまでの内部統制の指針が監査目的に限定されていたことを認識し、経営者のための指針をはじめて示そうとした点である。その内容としては、環境概念が新たに把握され、また一般的統制目的から、取引を介して個別的統制目的を展開させるという内部統制像を示した点は、従来の議論を考えると、一つの道筋を示したと言える。またサイクルアプローチの提示や詳細な付録など実際に活用されるように工夫をしている。これらの点は以前の状況と比較すると、評価できる。

一方、問題点については、なによりも、内部会計統制をとりあげたが、これは経営者の実感とは、ずれていたという点である。これは、報告書作成時に委員の Carolus 氏が指摘している点であり、次節で触れる。内部会計統制は、海外不正支払防止法の存在もあり、監査手続書第54号のものについて、統制目的を調整し、さらに統制環境という形で多様な要素の存在を指摘したにすぎなかった。新たな内部統制を示したわけではなく、中途半端な印象をぬぐいされない。また統制手続に全て還元する考えは、例示があるとはいえ、その一般統制目的の性質、多くの項目といい、かなり高度な存在であったと思われる。この内部会計統制の一般的統制目的について、本文においては分類の提示にとどめ、付録にて具体的なサイクルにあてはめ解説しているが、本文においてよりその内容を解説したほうが経営者の

理解には役立つであろう。その評価方法も、予備的評価をおこない、その後個別的統制手続と技法を評価するというプロセスを踏む点は、本格的でありかなり外部監査的思考が反映されていると思われる。企業によっては対応できないかもしれない。その他、Wood氏のコメントとして、重要性について言及しておらず、そのため評価対象の範囲の確定が困難であることが巻末に指摘されている [AICPA, 1979, p. 29: 訳文, p. 47]。

結果的に、この後の「マネジメント・コントロール・システム規準」では、ミナハン委員会報告書は次節に触れるように批判され、そしてかなり異なる形の内部統制像が示されることになるのである。

4 「マネジメント・コントロール・システム規準」

(1) 「マネジメント・コントロール・システム規準」の意義

「マネジメント・コントロール・システム規準」は、これまでの報告書とは、多くの点で異なるが、COSO報告書の内部統制を検討する上では、きわめて重要だと思われる。これは、財務担当経営者研究財団 (Financial Executive Research Foundation) が支援して行った研究プロジェクトであり、この点で、アメリカ公認会計士協会は関与していない。また、アメリカ企業の内部統制に関する実地調査「米国企業における内部統制：最先端」 (Internal Control on U.S. Corporations: The State of the Art)²⁴⁾ に基礎をおいており、議論の進め方が、実態を尊重し実行可能な規準を提案する点でも異なる。また R. K. Mautz and J. Winjun という個人名で公表されている点も特徴である。

とはいえ、この文献は、新たな規準の提案のために、アメリカ公認会計士協会の内部統制に関するいくつかの報告書の検討を行っており、この点で、これまでの議論から独立したものではなく、むしろこれまでの議論の積み重ねに大きな影響を受けているのである。以下、前述の3つの視点から、本文献について、その内容を紹介しつつ整理する。

(2) 「マネジメント・コントロール・システム規準」の目的

本文献の目的は、以下のようになっている。

「経営者と他の人たちに内部統制システムを評価可能とするであろう規準あるいは指針を確立することについての実現性を調査すること」

[Mautz and Winjun, 1981, p. 1]

そしてこの実現性を調査した結果、肯定的な結論に達し、経営者のための内部統制の指針を提案している。そこで考慮されているのは、①統制の改善の指針を提供すること、②様々な産業や規模の異なる企業においても有用であること、③海外不正支払防止法とは無関係であること²⁵⁾の3点である [Mautz and Winjun, 1981, pp. 1-2]。

具体的な内容については後述するが、この文献では、これまでのアメリカ公認会計士協会の内部統制の議論とは異なる視点で、経営者のための内部統制を考え、より実行可能な内部統制の評価方法を提案している。

(3) 「マネジメント・コントロール・システム規準」の内部統制の内容

Mautz and Winjun は、アメリカ公認会計士協会の監査基準等を検討している。その基本的な立場は、1949年の特別報告書「内部統制」を「多くの事業経営者のメンバーは、最初にこの1949年の定義を読んで、それが自分たちが今日内部統制について感じることの十分な反映であると思う」 [Mautz and Winjun, 1981, p. 7] と述べ、高く評価し、むしろその後の会計統制と経営統制の区分調整について次のように批判的である。

「この展開は2つの重要なポイントを示す。第一は、監査契約に関わる独立会計士によって適用された会計統制の現在の定義は、誤謬や不正の予防と摘発を志向する非常に技術的かつ専門的で、限定された防衛的な概念である。第二に、1949年の監査手続委員会が最初に内部統制の定義を公表して以来、継続的な努力が向けられたのは、今日まで、それがその1949年の原型とはほとんど類似しないまでに、その定義を減らして、限定して、そして狭くすることであった。」

[Mautz and Winjun, 1981, pp. 11-12]

また著者は、ミナハン委員会報告書について言及し、その委員であった Carolus 氏のコメントを引用している。

「経営者（そして多くの外部の利害関係者）の立場からすれば、とりわけさまざまな企業活動が行われている現在の環境のもとでは、会計統制と経営統制との区別は通常行われておらず、あるいは、かかる区別があること自体認識されていない。この区別は内部会計統制の確立、維持および評価に関連して行われるものであるが、たいていの場合、観念的なものにすぎない。」

[Mautz and Winjun, 1981, p. 13 及び AICPA, 1979, p. 28 : 訳文, p. 45]

そして、これまでの内部統制や内部会計統制に対して、「用語「内部会計統制」と用語「内部統制」のいずれも、その用語を認識し利用するいくつかのグループに同一の意味をもたらさない」[Mautz and Winjun, 1981, p. 2] とし、新たにマネジメント・コントロール (management control) という用語を次のように提示し、これまでの用語と混同しないことを求めた²⁶⁾。

「その主要な関心が、経営の改善である様々な企業の経営者は、企業目標を達成し、経営方針を遵守するために上司と従業員を動機づけ、奨励して、そして支援する手段として概括的に内部統制を見る。我々はこの生じている概念を「マネジメント・コントロール」と述べよう。」

[Mautz and Winjun, 1981, p. 2]

ここでいうマネジメント・コントロールの本質について次のように述べている。

- 「・マネジメント・コントロールは、他の経営責任と経営目標・目的に統合される。
- ・マネジメント・コントロールは、積極的に目標に向けられた活動および誤謬と不正を減らす手段を含む広義の概念である。それは内部会計統制を含む。
- ・マネジメント・コントロールは、企業方針の中で企業目標の達成の成功を促進するよう人員を志向させ方向付ける。」

[Mautz and Winjun, 1981, p. 14]

ここで、マネジメント・コントロールが、内部会計統制よりも広義かつ上位の概念であることが判明するが、さらに、会計統制とマネジメント・コ

奥西：経営者のための内部統制の展開の検討——米国文献を中心に

	会計統制	マネジメント・コントロール
範囲	特に限定	広義かつ包括的
強調	公表財務諸表における誤謬・不正の 適時の予防・摘発	企業目標の達成
目的	監査責任の記述	経営機会の記述
適用の意図	限定（特定目的）	総合的
正確さ	重要	最低限
源泉	独立監査の必要と公式見解	企業の管理者の活動

[Mautz and Winjun, 1981, p. 18]

ントロールを上のように表によって対比させている。

このように、「マネジメント・コントロール・システム規準」における内部統制の内容は、これまでの監査人中心の内部統制の内容を分析して、それと対照的な概念を提示しようというところに最大の特徴がある。そしてその内容を次のように4つの構成要素 (component) でマネジメント・コントロールを把握することを提案している。

「どんな内部統制の完全なシステムでも、経営統制であれ会計統制であれ、4つの不可欠かつ相互に関係のある次の構成要素で構成されている。

- (1) 内部統制環境,
- (2) 内部統制リスク分析,
- (3) 内部統制手続,
- (4) 内部統制の監視。

これらの構成要素のそれぞれが識別され、記述され、そして他の構成要素に関連づけられる構成要素から成り立つ。」 [Mautz and Winjun, 1981, p. 3]

以下、この構成要素を検討する。まず「内部統制環境」についてであるが、この内容はミナハン委員会報告書の内容を大きく整理している。その整理は、統制環境を内部と外部に分割することに始まる。

「商取引に関わるすべての企業やその他の組織は、環境の内部と外部という

2つの内部統制環境を持っている。外部環境は、大衆の適切なビジネス行動への期待と、主に組織の統制を越えて存在する無形の要素から成り立つ。我々はその重要性を認識するにもかかわらず、我々は、外部環境が企業の統制の中でないから、それを企業の内部統制システムの一部に含めない。」

[Mautz and Winjun, 1981, p. 20]

そして、この内部の内部統制環境について、「我々の最先端の研究は、企業の最高段階での指導力が企業の内部統制環境を処理する最も多くのものを持っていることを確定した」[Mautz and Winjun, 1981, p. 20] とし、人的要素との関係で把握するのである。すなわち、統制環境をまず外部と内部に分類し、実態調査の結果、その内部統制環境に対する経営者の関与を重視するのである。このことは、結果的に統制環境を経営者の視点から整理することになったのである。さらに次のような記述がある。

「規準と関係がある内部統制環境についての主要なポイントは、第一は、環境内部は統制システムの実際の効率的な部分であるということであり、第二は、ある種の積極的かつ継続的な行動が、環境を確立しその有効性を維持するために要求されるということである。」

[Mautz and Winjun, 1981, p. 20]

この後者の認識が、経営者のコミュニケーションの重要性を強調することになった。また、人的要素に関連して、企業行動規範の役割や利益の過度の強調、継続的な注意についても統制環境の中で議論し、次のようにまとめている。

「従って満足な内部統制環境の要素は次のようになる：

- a) 内部統制に対して建設的な態度を作る積極的な行為。
- b) 積極的行為を無視したり疑うような行動がないこと。
- c) 経営者の内部統制に対する継続的な関与を示す強調の繰り返し。」

[Mautz and Winjun, 1981, p. 21]

これが、具体的な対応に盛り込まれた。

奥西：経営者のための内部統制の展開の検討——米国文献を中心に

続いて「リスク分析」についてである。これはミナハン委員会報告においてリスクの容認という形と環境変化に対する経営者の内部統制の維持責任という形で若干触れられていたが、経営者にとっては、重要な問題であり、これを一つの構成要素として把握している。まず、「内部統制リスクは、事業活動の性質、企業がその人員を採用する労働市場の品質、企業の組織構造の性質、統制可能な内部統制環境と統制不能な内部統制環境、および企業の統制を越えた状況と出来事によって影響を受ける」[Mautz and Winjun, 1981, p. 21] という認識が示され、これらについてのポジション単位の分析、機能単位の分析の必要性を求め、次のようにまとめている。

「満足できる内部統制リスク分析の要因は次のようになっている。

- a) 関連する状況の考察。
- b) 可能性の認識。
- c) 企業へ与える影響、発生の確率、費用効果規準による統制可能性について、それぞれの可能性の評価。

適切な統制実務と手続の選択は、この種の分析を基礎に、資源を統制目的に割り当てる機会費用を加えて行われる。」 [Mautz and Winjun, 1981, p. 22]

ミナハン委員会報告書では所与の統制手続と個別目的を対応させ評価したのに対し、「マネジメント・コントロール・システム規準」においては、経営者によるリスク分析が統制実務と手続の選択の基礎となるという認識が示されている。これは言い換えると、統制手続を経営者が、抽象的な一般的統制目的からの演繹ではなく、より具体的なポジション（特定個人と地位の関係）や機能（例えば、生産、販売）に関連して考えることを可能とするのである。

ついで、「内部統制手続」であるが、これを、ミナハン委員会報告書とは対照的に、内部統制リスクに対応させることによって理解するのである。そこで、次のような十分なプロセスの要素を指摘する。

- [a) 費用効果基準や適時基準により、回避または低減、かつ（または）発見可

能であると判断される全てのリスクについて内部統制手続を選択する。

b) 統制可能なりスクそれぞれに適切な一つ以上の手続を選択する。」

[Mautz and Winjun, 1981, pp. 23-24]

また具体的な統制手続の技法については、「組織」、「評価」、「報告」、「記録」、「訓練」、「予防の工夫」、「事務証明の工夫」、「報酬」といったものを指摘し付録の論文で扱っている [Mautz and Winjun, 1981, p. 22 及び pp. 57-66]。

最後に、「監視」についてだが、状況を踏まえた評価と独立性や能力などの評価の立場を指摘している。ここでは監視は、経営者が実施するのではないということが明確であり、ミナハン委員会報告書とは異なる。そこでは、次のような要素が指摘されている。

[a) 利用されている内部統制手続の適用の有効性を、その重要性と企業の経験および状況に関連した基準について評価する。

b) 内部統制手続を監視する上で、次のような人員を利用する。

- ・ 特定の手続を実行あるいは影響を受ける人物から独立している。
- ・ 専門的に有能である。
- ・ 適切な責任感を持ち、そして是正行動を提供する組織の階層に報告する。」

[Mautz and Winjun, 1981, pp. 24-25]

(4) 「マネジメント・コントロール・システム規準」における企業側の対象者と求める具体的な対応

ここでの対象者は、当然経営者であるが、様々な産業や規模の異なる企業においても有用という意味での経営者である。そこでの経営者像は、もともとなった調査が、最高財務担当役員、内部監査責任者、データ処理管理者、スタッフとラインに分けて調査を行っており、これらの役割もまた考慮されていると見られる。経営者を対象としながらも、しばしば管理者、従業員、コントローラーに分けて述べている。

また、具体的な対応であるが、まずこれまでの議論を、次頁のようにまとめている。

規準の提案

我々は、これまでの議論に基づき、4つの構成要素 (components) に含まれる要素 (elements) を組み込み、それぞれの構成要素についてまとめた次の規準を提案する。

コントロールシステム評価の規準

1 環境。十分な統制環境とは、(1) 全ての管理者と従業員に統制の性質と重要性を強く印象づけるために、適切な企業役員が携わる積極的かつ継続する行動を含み、(2) 統制手段 (control measures) をしばしば無視してしまったり、統制について決められた方針を否定するような強制的雰囲気組織内で防止するのである。

2 リスク分析。十分なリスク分析とは、(1) 産業、企業およびその人員の特徴により、さらに企業目標の達成の観点からの全てのことから、人間が誤る可能性 (human fallibility) について生じた重圧 (strains) の影響を認識、識別、分析すること、(2) 仮に認識されたリスクが実現するとして企業に与えるであろう影響を評価すること、(3) リスクが適切な統制手段によって減少するであろう程度を検討することを含む。

3 リスクと手続との対応。リスクを減少させ目的を達成するために統制手段を選択する十分な過程は、費用効果を基礎として、大きく減少させようとするリスクについて、適切な手続を識別し適用するであろう。

既存のリスクを減少させ、目的を達成するのに適切な統制手続の性質と範囲は、リスクの影響と統制可能性、焦点となっている目的の複雑さ、および統制手段の費用によって様々な形をとるであろう。

リスクを減少させ目的を達成するための統制手続と手段の実際の選択は、それゆえ、企業の特異性、関連する統制手段の性質、目的、有効性および適用する費用を考慮した後、必然的に判断の問題となる。

4 監視。統制手続を監視するための十分な手続は、2つの段階がある。第1段階として、(A) 組織の経験と現状の観点から、合理的な範囲で繰り返し、実行中の全ての統制手続の効果の有効性を評価する。その過程で、(B) (1) 監視中の手続を実行あるいは影響を受ける人物から独立し、かつ (2) 有能であり、(3) 適切な責任感を持ち、(4) 必要なときに是正活動を提供可能な責任と権限をもつ組織の階層に連絡できるような人物を用いることである。第2段階として、統制手段の追加の必要性を確認し、余分あるいは不適當な手段を削除するため、再び、独立し有能かつ責任感のある人物を用いて、実施中の手段の妥当性と適切性をまた検討する。

[Mautz and Winjun, 1981, pp. 25-26]

その後、この基準の適用問題を考え、まず混乱をさける意味で、マネジメント・コントロールと会計統制について、実務適用の範囲について、次のような表を作り、対比している。

	マネジメント・コントロール	会計統制
目標	利益目的のために事業と財務の有効性	公表財務諸表における誤謬と不正の防止・摘発
統制下の人員	組織の全員	財務報告と資産の保全に影響する活動の担当者
機能	全部 (生産, 財務, 人事, 営業, 会計)	財務報告と資産の保全
財務データ	内部報告と外部報告	外部報告のみ

[Mautz and Winjun, 1981, p. 34]

それぞれの4つの構成要素について、マネジメント・コントロールと会計統制の両者について比較し得る。その要点は、内部統制環境は、両者にとってさほど差がないようであるが、リスク分析、内部統制手続とリスクとの対応、監視のどれについても、マネジメント・コントロールのほうが広義かつ包括的であり、会計統制システムでは限定されるということが述べられている。

そして改めて、第5節「マネジメント・コントロール・システム規準の適用」において、「注意に値するそれぞれの規準と要素」を示している²⁷⁾。これらは、実際にここで示された規準を適用する際に注意すべき事項として文章で示されており、ミナハン委員会報告書が、詳細な付録を提示したことに比べると対照的である。企業規模や業種に関係なく有効な指針を示すという方針が、このような形をとらせたと思うが、わかりにくい事項も含まれているようである。

(5) 「マネジメント・コントロール・システム規準」の意義と影響

この文献は、特別報告書「内部統制」以来ひさしぶりに経営者のための内部統制について指針を示した点、実地調査に基づいたプロジェクトである点、外部監査人に対抗する概念を示した点、そしてCOSO報告書にも影響を与えている点など多くの特徴がある。

経営者にとって、ここでの内部統制の内容は、①4つの構成要素に内部統制を整理した点、②統制環境を、経営者にとって操作可能なものに限定した点、③リスク評価という形で、様々な企業に与える影響を積極的に評価し、統制手続と連結させる方法を提示した点で、直前のミナハン委員会報告書よりも理解しやすいものである。これらの利点は、一部 COSO 報告書にも引き継がれている。

また評価方法については、具体的な例を示さず、注意事項のような形で示している点も、ミナハン委員会報告書と大きく異なる点である。ミナハン委員会報告書のように、内部統制を予備的評価と本評価の段階に分けて評価する本格的な評価方法を示していない。この評価方法の提示手法は、COSO 報告書では採用されなかった。このようなやり方は、具体的な例を示さず、むしろ4つの構成要素の整備を求めるようにも思える。これは評価の指針としての力点の置き方の違いかもしれないが、評価規準としては、COSO 報告書やミナハン委員会報告書と異質な存在である。

これらの構成要素の一部は、COSO 報告書にも取り入れられている点で、本文献は重要であるが、ある意味で複数の概念の併存を招くことになり、トレッドウェイ委員会の次のような勧告を招く結果となった。

トレッドウェイ委員会報告書では、「本委員会は、公認会計士の行う内部会計統制の調査には大きなバラツキがあるため、公認会計士が行った内部会計統制システムの調査の範囲を、財務諸表利用者が十分理解していない場合があるのではないかと懸念」[The National Commission on Fraudulent Financial Reporting, 1987, p. 58: 訳文, p. 75] し、「本委員会は、内部統制についてこれまで主張されてきた様々な概念と定義を統合し、かつ、共通の準拠枠を設けるための作業に、本委員会の後援団体が協力して取り組むことを勧告する」[同報告書, p. 48: 訳文, p. 56] ことになった。内部統制に関しては、「段階3 内部統制の設計と実施」として、公開企業に対し、「勧告：公開企業は、不正な財務報告の防止または早期防止について合理的な保証を与える内部統制を確立すべきである。」[同報告書, p. 33: 訳文, p.

28] という勧告を行い、さらに具体的に「勧告：本委員会の後援団体は、内部統制に関する新たな統合的な指針の設定に協力すべきである。」[同報告書, p. 48: 訳文, p. 56] という勧告を示した。そのため、本委員会の後援団体であるアメリカ公認会計士協会、アメリカ会計学会 (American Accounting Association)、財務担当経営者研究財団、内部監査人協会 (Institute of Internal Auditors)、全米会計人協会 (National Association Accounting) の 5 団体は、トレッドウェイ委員会組織委員会 (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) の下に、内部統制に関する文献の調査に始まるプロジェクトが開始された。その成果が、次節で扱う COSO 報告書である。

5 COSO 報告書

(1) COSO 報告書の作成プロセスと構成

COSO 報告書の作成プロセスは、多くの時間と労力が費やされており、多くの文献の検討 (これまで検討したものも含まれる)、経営者等への面接調査、質問票の利用、2 度にわたる草案の公表、ワークショップによる検討、実地調査の成果²⁸⁾ である。本報告書は 4 つに分かれており、『内部統制の統合的枠組み——要約』という要約編、内部統制の定義や構成要素を説明し評価する際の規準を明らかにした『内部統制の統合的枠組み——枠組み』という本文があり、さらに『内部統制の統合的枠組み——外部の関係者に対する報告』という報告上の指針を扱ったものに、評価のための具体的手法 (ツール) をまとめた『内部統制の統合的枠組み——内部統制の評価ツール』が加わる。以下、その内容を前述の 3 つの視点から見していく。

(2) COSO 報告書の目的

COSO 報告書の主目的は、前述のトレッドウェイ委員会報告の勧告を受け、以下のように 1) 内部統制についての共通の認識を示すこと、2) 内部統制を評価する指針を示すことであった。

奥西：経営者のための内部統制の展開の検討——米国文献を中心に

- 「●さまざまな利害関係者のニーズに役立つ共通の定義を設定すること。
●企業およびその他の事業体——規模の大小、公的機関であるか民間機関であるか、あるいは、営利組織であるか非営利組織であるかを問わず——が、内部統制システムを評価する際に、また、その改善を図るための方法を決定する際に役立つ基準を提供すること。」[COSO, 1994a, p. 3: 訳文 a, pp. 3-4]

COSO 報告書は多くの勧告を行っているが、その一つに共通の定義の採用を勧めるというものがあり、前述したようにアメリカ公認会計士協会は、COSO 報告書における内部統制の定義を全面的に採用し監査基準書第55号を改訂し、1995年12月、監査基準書第78号「財務諸表監査における内部統制の検討：監査基準書第55号の改訂」を公表しており、その内容はアメリカの実業界を中心に着実に普及しているものと見られる。また役立つ基準の提供としては、本報告の最初の報告後、「外部の関係者に関する報告」についての追加が1994年になされ、さらに1996年にはデリバティブについて、情報ツール（Internal Control Issues in Derivatives Usage: An Information Tool for Considering the COSO Internal Control — Integrated Framework in Derivatives Applications）が公表されている。これらの点で、COSO は決して一過性のものではなく、現代まで継続しているプロジェクトなのである。

(3) COSO 報告書の内部統制の内容

多くの関係者に示す内部統制の形態も、非常に工夫がされている。まず、内部統制の定義は、以下のように示される。

「内部統制は、広義には、以下の範疇に分けられる目的の達成に関して合理的な保証を提供することを意図した、事業体の取締役会、経営者およびその他の構成員によって遂行される一つのプロセスとして定義される。

- 業務の有効性と効率性
- 財務報告の信頼性
- 関連法規の遵守」

[COSO, 1994a, p. 3: 訳文 a, pp. 3-4]

以上三つの目的はそれぞれに独立しているが、重複した部分も持っている。それらはさまざまなニーズに応えることもできるし、また、特定のニーズに合うよう一つの目的だけを取り上げることもできる²⁹⁾。

また、具体的な構成要素にも言及している。

「内部統制は、五つの、そして相互に関連のある要素から構成されている。これらの構成要素は、経営者が企業を経営する方法から導き出されたものであり、マネジメント・プロセスと統合されている。(一部略) 内部統制の構成要素は、以下のとおりである。

●統制活動 ●リスクの評価 ●統制活動 ●情報と伝達 ●監視活動」

[COSO, 1994a, pp. 4-5 : 訳文 a, pp. 5-6]

これらの5つの要素は、かなりの点で「マネジメント・コントロール・システム規準」の構成要素と重なっている。これらは、もともとは公開草案時に9つあったものをまとめたものである³⁰⁾。以下、これらの要素を、「マネジメント・コントロール・システム規準」と比較しつつ検討する。

① 統制環境

この統制環境とは、具体的には、「事業体に属する人々の誠実性・倫理的価値観・能力、経営者の哲学・行動様式、権限と責任を従業員に割り当て、彼等を組織し、その能力を開発するために経営者が採用した方法、および取締役会が与えた注意と命令といった要因」[COSO, 1994a, p. 4 : 訳文 a, p. 5] とされている。これらは、ミナハン委員会報告書の内部会計統制環境などの従来の統制環境よりも、むしろ整理された「マネジメント・コントロール・システム規準」の流れを受けたものであり、「組織の気風を決定し、組織を構成する人々の統制に対する意識に影響を与える」[COSO, 1994a, p. 4 : 訳文 a, p. 5] 要素に限定されている。「それは内部統制の他のすべての構成要素の基礎をなすとともに、規律と構造を提供する」[COSO, 1994a, p. 4 : 訳文 a, p. 5] が、良好な組織運営に不可欠な要素であり、経営者には抽象的ではあるが、思い当たるものである。このような考えと呼応するように、次のように組織における人の問題を重視し、統制環境について

述べているところがある。

「いかなる企業であれ、その核となるべきものは、そこに属する人間—すなわち、誠実性、倫理的価値観および能力といった個々の人の属性—と、彼らが業務を遂行する環境である。それらは事業体を動かすエンジンであり、かつ、すべてのものがその基礎を置く基盤である」

[COSO, 1994a, p. 16 : 訳文 a, p. 23]

これらに対して、評価方法としてチェックリストが用意されており、比較的容易に自己チェックが可能である。

② リスク評価

次に、リスク評価であるが、これは、「統制目的の達成に関連するリスクを識別・分析することによって、そのリスクをいかに管理すべきかを決定するための基礎を提供することにある」[COSO, 1994a, p. 4 : 訳文 a, p. 5]とされている。これは、事業体が出会う内外のリスクを認識し、それに対応するかという基礎となるものである。「リスクの評価を行う場合の前提は、統制目的を事業体レベルまたは活動レベルに結びつけるとともに、内部的に矛盾のないように設定すること」[COSO, 1994a, p. 4 : 訳文 a, p. 5]であり、また「経済の状況、業界の状況、規制の状況および事業活動の状況は変化し続けるであろうから、かかる変化に関連した特定のリスクを識別し、それに対処するための仕組みが必要である」[COSO, 1994a, p. 4 : 訳文 a, p. 5]という認識が示されている。これは、従来の財務諸表監査目的の内部統制には見られないので、「マネジメント・コントロール・システム規準」の考え方の流れを受けていると思われる。この要素を、内部統制に入れることによって、経営者は内部統制を環境変化にあわせて積極的に変えていくことが可能となる。ミナハン委員会報告書では、内部統制の一般的統制目的として、資産の保全といった固定された目的のみが与えられ、それを個々の統制手続に結びつける必要もあったが、これは受動的であった。海外不正支払防止法への対応としては意味があったかもしれないが、経

営者の関心事項である環境変化とは別次元の存在となる可能性があり、もう一度見直す必要があったと思われる。しかし「マネジメント・コントロール・システム規準」と異なる点として、COSO 報告書では、目的についての議論が強調されている点がある。

環境変化は、内部統制を時点で評価する監査人の問題意識にならない事項あるいは統制環境の一部であるが、経営者には重要である。しかし、この環境に対する対応は、企業戦略の決定といったマネジメントプロセスとは区別されている³¹⁾。

評価については、このようなリスクを評価する仕組みがあるかどうかであり、いくつかの検討項目が示されている。リスクについて、「マネジメント・コントロール・システム規準」では、機能単位の分析、ポジション単位の分析をすすめているが、COSO 報告書は、事業体レベルと活動レベルでの議論であり、両者の視点は異なる。前者は、評価の単位として機能やポジションを使い、リスクを把握するが、後者は、リスクの要因を挙げているのである。

③ 統制活動

続いて、統制活動であるが、これは、「経営者の命令が実行されているとの保証を与えるのに役立つ方針と手続」[COSO, 1994a, p. 4: 訳文 a, p. 5]のことである。従来から内部統制において重視されてきた統制手続の名称を変更したものである。海外不正支払防止法の存在のため、取引との関連でこれまでとらえられてきた。今回は、「統制活動は、事業体の統制目的の達成に関連するリスクに対処するため、必要な措置が講じられていることを保証するのに役立つ」[COSO, 1994a, p. 4: 訳文 a, pp. 5-6]とされ、ミナハン委員会報告書とは異なり、リスク評価との関連で示されることになった。具体的には、承認、権限の付与、検証、調整、業績の評価、資産の保全および職務の分離といった、広範囲の活動が含まれる。

④ 情報と伝達

4番目の要素は、情報と伝達である。これもまた従来の会計システム中

心の要素から大きく変化した点である。より組織を動かすための人的要素の重視といった面もあると思われる。「事業体を構成する人々が自己の責任を果たしうるような形式と時間枠で、適切な情報が識別、捕捉そして伝達されなければならない」[COSO, 1994a, p. 4: 訳文 a, p. 6]。このために、情報システムは、利用されるのである。「情報システムは、企業内部で発生するデータを処理するだけでなく、事情に通じた経営上の意思決定と外部報告を行ううえで必要とされる企業外部の事象、活動および状況についての情報も処理する」[COSO, 1994a, p. 4: 訳文 a, p. 6]。この認識は、一つには企業における情報機器の普及による情報システムの変化を反映されている。また、これまで内部統制の議論においては、重視されてきたが、一つの項目として示されることが少なかった伝達を、明示的に扱ったと言えよう。特別報告書「内部統制」において、指示の徹底については議論されていたし、「マネジメント・コントロール・システム規準」においても、特に5節の「マネジメント・コントロール・システム規準の適用」において統制環境の項目で解説されていた。これを、明示的に扱うことにより、より伝達の形式と有効性が重視されることになると思われる。

なお、その評価については、情報システムと伝達システムが事業体の情報ニーズを適切に反映しているかについて、検討項目が示されている。

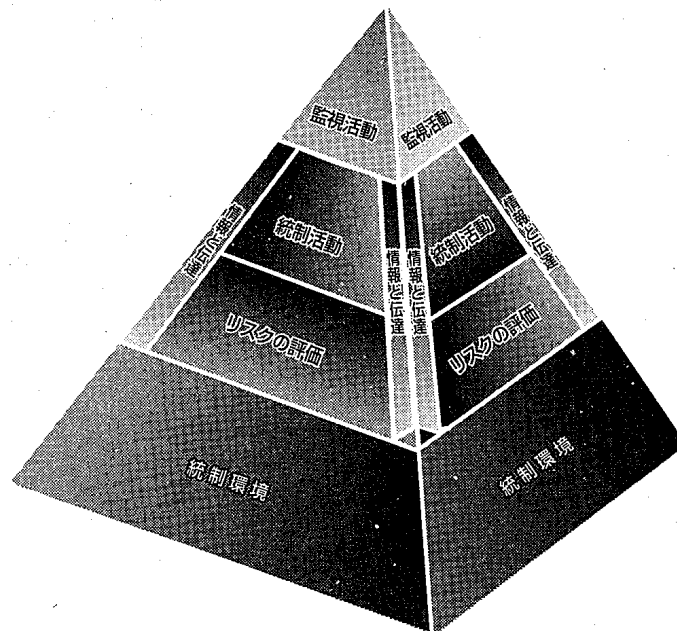
⑤ 監視活動

5番目の要素は、「監視活動」である。「内部統制システムは監視を必要とする」[COSO, 1994a, p. 5: 訳文 a, p. 6] のであり、監視活動は、内部統制システムの機能の質を継続的に評価するプロセスである。内容としては、日常的監視活動、独立的評価あるいはその両者の組み合わせを通じて行われる。関与者の役割を積極的に内部統制に組み込んだと言える。「マネジメント・コントロール・システム規準」にも挙げられている項目であるが、COSO 報告書では、以前の監視担当者の資質中心の議論から、より実践的であると言える。

以上に示した五つの内部統制の構成要素の間には相乗作用と連鎖関係があり、全体として環境の変化にダイナミックに対応する一つの統合されたシステムを形成している。その関係は、下のように図示される。

経営者としては、これまでの内部統制像に比べると、わかりやすくさらにレベルアップを試みる動機を与えると思われる。ここでは経営者を中心とした関与者に対して、できる点とできない点をはっきりさせ、同時に監査人が考える内部統制と異なる概念を提示した。また「マネジメント・コントロール・システム規準」のように、会計的内部統制とは、まったく別であるという方法も採用しなかった。そして内部統制の役割について、「内部統制にできること」と「内部統制のできないこと」を項目にして述べている。内部統制には過大な期待が寄せられる場合も多いので、有益であろう。特に、「内部統制は事業体の成功を保証する」わけではないし、「内部統制は、財務報告の信頼性と法規の遵守を保証することができる」わけではないことが確認されている。内部統制は「万能薬」ではない。

内部統制の構成要素



[COSO, 1994a, p. 17 : 訳文 a, p. 25]

(4) COSO 報告書における企業側の対象者と求める具体的対応

まず、誰に対しての求めるかという点であるが、従来とは異なり経営者という用語でひとまとめされておらず、多くの関係者に示す形をとっており、大きく変化している。

COSO の指摘する「組織に所属するいずれの者も、内部統制に対して責任を負っている」[COSO, 1994a, p. 6: 訳文 a, p. 9] ということは事実であるが、これまではその最高責任者である経営者に対して、内部統制の整備・維持を求める形をとってきた。しかし、この場合、「経営者は内部統制を無機能化できる」という問題点に対処できないということ、及び経営者自身が積極的には関与しない事項を経営者に求めるという mismatch が存在した。COSO 報告書では、多くの関与者に役割と責任を明記することにより、より有効な内部統制への関係者全体の関心を向け、また企業統治構造全体に組み込まれた内部統制を示すことになった。

以下の表は、関係者の役割と勧告内容をこちらでまとめたものである。呼びかける対象を、このように細分化して、それぞれに具体的な勧告を

関与者	役 割	主な勧告
経営者	最終的に内部統制に責任を負っており、それゆえ、内部統制システムの「所有者」である。	内部統制システムの自己評価をまず実施すべきである。
取締役会	経営者は、統治をし、指示を与え、そして監督を行う取締役会に対して報告義務を負うので、取締役会は経営者の独走を抑える場合がある。	事業体の内部統制システムの状況について、上級役員と議論すべきであり、必要に応じて監督を行うべきである。また、内部監査人と外部監査人から情報を求めるべきである。
内部監査人	内部統制システムの有効性の評価にあたって重要な役割を果たし、内部統制システムの有効性の維持に貢献する。	取り上げた内部統制システムの領域が十分に広いものであるかどうかを検討するとともに、彼等が使用した内部統制の評価用具を本報告書が示している評価ツールと比較すべきである。

その他の構成員	ほとんどすべての従業員が内部統制システムの中で利用される情報を作成し、あるいは統制の実施に必要なその他の行動をとっている。問題点を上司に伝達する。	本報告書の枠組みに照らし、自己の統制責任がどのように遂行されているかを検討し、内部統制を強化するための手段について、地位が上の上級経営管理者と議論すべきである。
外部監査人	財務諸表監査を通じて直接的に、また、経営者と取締役会がそれぞれの責任を遂行する際に役立つ情報を提供することを通じて、間接的に貢献している。	本報告書の枠組みに照らして、それぞれが定めた基準と指針を見直すべきである。

[COSO, 1994a, pp. 83-92 : 訳文 a, pp. 139-155]

行うことにより、実現性の点で、これまでの2つの報告書とは異なる効果的なアプローチとなると思われる。

また組織が小さい中小企業においては、一人が複数の役職を兼ねる場合があり、その際に役割と勧告が分類して示されていると、自分が担当する複数の役割に応じて、対応を適用できることになる。中小企業においても利用可能になっている点も重要である。

COSO 報告書は、上の表で示したように、関係者に対してそれぞれ具体的な対応をもとめているが、その目的は、内部統制の自己評価および改善である。そのために、COSO 報告書は、別にツール編という分冊を設けて、評価のための有益な用具を提供している。以下、このツールについて検討する。

ツールの利用については、次のような場合が想定されている。

- ある特定の構成要素を評価する場合あるいは内部統制全体を評価する場合
- ある一つの目的範疇（例、財務報告の信頼性）の内部統制を評価する場合あるいは複数の目的範疇の内部統制を評価する場合
- 特定の活動（例、調達・販売）を取り上げる場合あるいは全ての事業活動を取り上げる場合

奥西：経営者のための内部統制の展開の検討——米国文献を中心に

これは、ミナハン委員会報告書の内容に比べて、利用しやすいと言える。

ツール編は、序文を除くと、「書き込み式内部統制評価ツール」、「参考マニュアル」、「書き込み式内部統制評価ツールの記載例」の3つから構成されている。

「書き込み式内部統制評価ツール」は、内部統制の構成要素ごとに作成され、また総合的な判断を可能とするものである。そこでは、「内部統制の評価を行う者に対しては、この評価ツールで示されている統制上の要点を加除・修正することによって、事業体の事実と状況に適合した統制上の要点を独自に設定することが求められる」[COSO, 1994b, p. 3 : 訳文 b, p. 5]として応用の余地を示している。これらの細かい内容は当然全て経営者が評価する必要はない。特に「リスクの評価および統制活動ワークシート」では、「経営者は重要な活動のそれぞれについて (原文, 斜字体) 目的を設定し、その目的の達成にかかるリスクを分析し、リスクに対処するための計画・実施計画およびその他の行動を設定し、そして、かかる行動が実施されることを確かにするため、統制活動を整備する。リスクの評価および統制活動のための評価ツールは、活動レベルにおけるこうしたプロセスを評価するための手段を提供するものではない。このための手助けとして、リスクの評価および統制活動ワークシートが別個に用意されている。」[COSO, 1994b, p. 3 : 訳文 b, p. 6]ということが明記されている。

なお、内部統制システムの総合的評価について、「評価ツールは、内部統制の各構成要素についての検出事項と結論を要約するための手段として、また、上位の経営管理者が内部統制に対する予備的な評価の検討と情報の追加を容易に行えるようにするための手段として提供されたものである」[COSO, 1994, p. 4 : 訳文 b, p. 7]とされている。

「参考マニュアル」は、一般企業のモデルを示して、「リスクの評価および統制活動ワークシート」の記入に役立つようになっている。このモデルは、アメリカの経営者にとっては馴染みのあるポーター (Porter) の『競争優位戦略』 (Competitive Advantage) における価値連鎖のモデルが使われて

いる。おそらくミナハン委員会報告書の提示するアプローチよりも経営者には理解しやすいと言える。

最後の「書き込み式内部統制評価ツールの記載例」は、ある仮想企業についての具体的な作成方法である。ここでは「内部統制の評価は、通常の場合、「Yes」ないし「No」という形ではなく、むしろ事業体はその事項に対してどのように対処しているのかについての判断を記載するという形で行われる」[COSO, 1994b, p. 4: 訳文 b, p. 6]。そのため、このような記載例が有益である。

(5) COSO 報告書の意義

COSO 報告書は、「……経営者、取締役会およびその他の関係者が内部統制システムを評価する際の規準を明らかにしている」だけではなく、これらのツールの活用により「経営者は基準に照らして内部統制システムを評価することができるようになり、また、その強化を図り、設定された目標に向かって企業を導くことができるであろう」と考えられている。その評価は、その多面的な内容の慎重な検討が必要であり容易ではないが、本稿の問題意識から言うと、これまでの歴史的展開の検討と反省から、少なくとも現時点では決定的な内容をもっていると言える。プロセスとしての内部統制と構成要素を列挙し必要に応じて利用可能な内部統制像と、即戦力となる評価ツールの提示など、これまでの経験が大いに活用され、理解しやすい内部統制像と、評価ツールの提示ができていると思われる。今後もデリバティブ編の公表のような継続的な支援態勢があれば、その内容はいつそう普及するとみられる。

6 むすびにかえて

これまで4つの経営者のための内部統制に関する文献を検討してきた。これらは内部統制に関する議論を全て反映しているわけではないが、少なくとも経営者のために示された主要なものは検討したことになる。

1949年の特別報告書「内部統制」の時期は、外部監査人は、監査を効率よく行うために、経営者に内部統制の導入・整備をすすめてきた。この時点では、外部監査人が導入・整備を依頼する立場であり、そのためのいくつかの手法や注意事項を経営者に提示することが中心であった。当然、内部統制の限界や評価方法については、さほど言及されなかった。これらの事項は、十分に内部統制が整備されてはじめて問題となる事項であるからである。経営者にとっては、特別報告書「内部統制」は、当時の管理会計の議論の重なる点があり、十分理解可能であったと思われる。経営者によっては、この報告の意図を考慮した企業も存在したと思われるが、報告の意図もさほど厳格なものを要求しておらず、経営者の考慮の程度もさまざまであったと思われる。その後、企業は経営者の判断により内部統制を整備運用してきたが、状況を変えたのは1977年の海外不正支払防止法の成立であった。この法律は、いくつかのスキャンダルが引き金となり、企業の内部統制に関する世間の関心が高まった結果制定され、その規定の中で、特定の内部会計統制の整備運用が経営者に義務づけられることになった。この規定にいかに対応するかは当時の経営者にとっての課題であり、アメリカ公認会計士協会が設けたミナハン委員会は、経営者のための内部会計統制の評価のための指針を主要な検討事項とした。そこで同委員会は、従来の内部統制を点検し、新たに内部会計統制を整理し、内部会計統制環境の重要性を指摘した。そしてサイクルアプローチなどの評価ツールを提示した。しかし、その後に公表された報告書と比較することに明らかになることだが、同報告書は、外部監査人的な発想が強く反映されており、直後の1981年に、それとはまったく異なる経営者のための内部統制について、「マネジメント・コントロール・システム規準」が公表された。そこでの内部統制は、会計統制と区別されたマネジメント・コントロールとして示されるが、経営者にとって操作しやすい4つの構成要素を示し、より理解しやすい内部統制像を示した。しかしその会計統制と対比するやり方は、利用する側での内部統制像の整理が必要となった。

その整理の必要性は、不正な財務報告を扱ったトレッドウェイ委員会の報告の勧告においても触れられた。そこでは従来の内部統制の扱いも問題点の一つとなり、COSOが組織されることになる。そこで問題となったのは、共通の用語で内部統制を認識できるようにすることと評価のためのツールを示すことであった。多くの時間と労力を費やして公表されたCOSO報告書は、様々な内容を含んでいたが、特に内部統制の充実のために、①企業の統治構造を認識し、それぞれの担当者の役割と勧告を示している。このことによって提言の実現性を高かめ、また中小事業体へも適用可能となった。やるべきことがはっきりさせたのである。②内部統制に、経営統制の考えを採り入れ、統制環境を経営者にとって操作可能なものに整理し、またリスクの評価を含め、これまでよりも、経営者が内部統制のレベルアップのために取り組む余地をはっきりさせることができた。③より有用な評価ツールが示された。評価方法が外部監査人の模倣ではなくなった。またデリバティブのツール編の発行のように、継続的な支援も期待できるものとなった。内部統制の報告に関しては、いまだ課題が残っていることを、委員会自身が認めているが、画期的な内部統制像を示したことはまちがいないと思う。これが、現実の内部統制の充実に結びついているかは、別途検証作業が必要だが、報告書レベルにおいては、過去のものに比べると理論的にも実務上においても優れたものといえるだろう。

これまで4つの文献を3つの視点から取り上げてきたが、それぞれの項目の内容の展開こそが、内部統制を充実させるためのアメリカの実業界の試行錯誤の過程であり、視点ごとに簡単に整理する。

それぞれの文献の「①目的」について言えば、初期の啓蒙目的から、具体的な規準の作成へ展開していったと言える。初期の整備を推進する立場から、ある程度整備が進むにつれて、内部統制の範囲の整理とむしろ改善するための評価の指針を示すことが必要となった。これは、わが国においても、内部統制の範囲の整理と評価の指針は必要であると思われる。また内部統制そのものの目的についても議論を深める必要がある。

「②内部統制の内容」については、初期の広義の概念は、監査人にとっては過度な責任につながる可能性もありやっかいな存在であったが、その後の概念の調整は、けっして経営者の理解を得られたわけではない。そこで実地調査に基づいて、内部統制の内容の整理が試みられ、経営者にとって操作可能な形での整理が重要となっていく。例えば、統制環境については、内部統制に影響を与えるものという多様な要因を包括したものから、経営者が操作可能な存在である組織風土に整理されてきている。そしてそこからこぼれたものは、リスクとして、外から影響を与えるものと、統制手続との関係で整理された。なによりも経営者に理解しやすい構成要素中心で議論されている。これは、財務諸表監査のための実務指針であるわが国での監査基準委員会報告書第4号「内部統制」とは対照的である。

最後に、「③企業の対象者と求める具体的な対応」については、これらの報告は、基本的に企業の経営者を対象としているわけだが、そこでの経営者像も変化してきている。まず言えることは、単に経営者で総括したものから、最高経営者、管理者、内部監査人、監査委員会と企業の統治構造を少しずつ織り込むようになったきたことである。実現性のある提言をするためには、経営者と総称するのではなく、それぞれの企業の統治構造を織り込む必要があるということである。特別報告書「内部統制」は、導入者としての経営者、ミナハン委員会報告書は評価者としての経営者、「マネジメント・コントロール・システム規準」は、人的要素を重視して統制する経営者、COSO 報告書では、企業統治の中の一員としての経営者として把握することも、正確性は失われるが、可能であろう。

また具体的な対応についても、理解しやすい内部統制概念を提示していく傾向があり、その一つの方策として経営者に統制可能なように、概念を整理するということがある。また提示する方法も、より具体的なものを示す傾向があるといえる。これは、企業経営者が、創業まもない企業を除き、一定の内部統制をとにかく導入・運用するような段階が過ぎ去り、その改善の段階に入り、そのための評価方法に重点が移ってきたためである。ま

た組織の設計と、それを扱う人的要素は有効な内部統制の運営においては不可分の関係にあるが、人的要素に関しても、採用方法や訓練から、組織風土をより重視した伝達といったより日常的な面を重視するほうに移行してきた。これらの具体的な対応方法も、様々な手法や注意事項の文章による記述から、より明確なツールの提示に変化してきている。これらは、内部統制を設定する企業側への変化した面と、方法を受け入れてもらうための提示方法についての変化の両面が存在している。

さて、これらのアメリカの文献は、経営者にとっての内部統制の意義についてわが国のビジネスに対してヒントを与えるであろう。

わが国では、戦後、正規の監査の実施にむけて内部統制の充実が一時主張されたが、その後内部統制という用語での議論は少なく、どちらかという監査人の専門用語として存在したと言える。近年は、監査基準の改訂以後、財務諸表監査のための内部統制は問題となっているが、経営者のための内部統制についてけっして活発に議論されているとは言えない。しかし銀行等監査特別委員会の報告書などに変化の兆し³²⁾が見られる。

企業の管理体制は、個々の企業の経営者の責任であって、実業界レベルで取り組む問題ではないのかもしれない。しかし、これらのアメリカの文献を、歴史的に検討することにより、わが国へ一つの教訓を与える。それは、内部統制に関しては、魅力的かつ有効な報告書を公表することによって、企業の管理体制を改善することが可能であるということである。

わが国では、米国とは異なった企業統治構造をもっている。ここで、内部統制を充実させるためには、①企業統治の構成者、それぞれに具体的な提案を示すこと、特にわが国では、監査役(会)の活用を考えるべきである。②経営者に魅力的な内部統制像を示すべきである。③自社の内部統制を容易に評価するツールを提供すべきである。これらの点は、その詳細な議論は別の機会にゆずりたいが、日米のビジネス環境を超えて、適用可能であろう。COSO 報告書の考え方は、アメリカ的なものであり、そのままわが国に適用できるようなものではないが、内部統制の強化について

COSO 報告書から学ぶ点は多い。

注

* 本稿では、引用文献について、訳書が出版されている場合、その訳文を該当頁を示し引用している。その際、若干の字句の統一や修正をほどこしている。例えば、内部統制の「評定」という字句を、「評価」という表現に統一している。

- 1) 石原助教授は、SAS 第78号について、「内部統制の構成要素について SAS 第78号では、SAS 第55号における会計システムを情報と伝達として換言するとともに、統制手続をリスク評価・統制活動・監視活動という3つの要素に細分していると理解することができよう」[石原, 1997, p. 47]と述べている。COSO 報告書と SAS 第78号の関係については、拙稿「監査基準書第78号と COSO 報告書の関係」(近刊予定)を参照のこと。
- 2) 鳥羽教授は、19世紀の監査の文献を調査し、「内部牽制」や「内部統制」の用語が発見できないことを確認し、内部牽制に的確な認識を与えたのは、1912年のモントゴメリー (Montgomery) であること、そして彼の洞察がその後の監査の文献に影響を与えたと述べている [鳥羽, 1983, pp. 261-262]。
- 3) 監査の指針における最初の内部牽制に関する明確な言及は、1929年に発表された「財務諸表の検証」(Verification of Financial Statements) であり、その一般的指示には、次のような内部牽制の記述がある。

「本報告書の一般的指示にいう監査の範囲は、ある一定時点における資産・負債の検証、当該会計期間の損益勘定の検証およびそれに付随する内部牽制の有効性を確かめるための会計システムの検討が含まれる。」[AIA, 1929]

この「それに付随する内部牽制の有効性を確かめるための会計システムの検討」の部分は、従来の「統一会計」(Uniform Accounting, 1917年公表)あるいは内容を変えず改名した「貸借対照表作成についての承認された方法」(Approved Methods of Balance-Sheet Statements) という小冊子における「それに付随する会計の基本的特徴の検討」の部分が書き直されたものである。

- 4) 「内部牽制および統制」という用語は、1936年、アメリカ会計士協会の「独立公会計士による財務諸表の検査」に見られる。そこで内部牽制および統制が次のように定義されている。

「『内部牽制および統制』という用語は、企業の現金並びにその他の資産を保全し、記帳事務上の正確性を確保するために、組織の中に採用された手段及び方法を言うのに使われる。」 [AIA, 1936, p. 8]

- 5) 1936年の「独立公会計士による財務諸表の監査」では、その「中小企業の財務諸表の検査の概要」で、検査の特徴と範囲を決定するにあたって、会計士が必ず

考慮に入れる事項の一つに、検査の目的、監査報告の対象である財務諸表の情報量、会社の業種に加えて、「内部牽制および統制システム」(system of internal check and control) が挙げられている。

- 6) 1939年にアメリカ会計士協会によって監査手続書 (Statement on Auditing Procedure) 第1号として発表された「監査手続の拡張」は、マッケソン・ロビンス会社事件 (Mckesson & Robbins Inc., 1938) 後の棚卸資産と売掛金に関する監査手続の改善が主眼とは言え、内部統制についても新たな指示がなされている。まず、内部統制 (internal control) という用語が、概念上の変化はうかがえないが、公式文書として最初に使用されている。また、内部統制の評価について、内部統制の有効性は、内部統制の調査 (investigation) 及び取引抜取検査 (tests) や質問 (inquiries) の結果で判断されると、間接的に示されている。
- 7) 千代田教授は、歴史的検討から、「内部統制組織が整備・運用されてきたから、それを基礎として試査が採用されたという「監査論的論理」は、必ずしも事実を反映していない」[千代田, 1996, p. 333] と主張されている。また当時の会計士の認識について同書の注19に紹介されており [千代田, 1996, p. 359], ここでの内部統制の評価の確立が文言上であり、実務として完全に定着したわけではないことを指摘している。
- 8) 監査基準試案には、次のような記述があり、内部統制の概念の拡大の必要性は十分に認識されていたと言える。

「適切な内部統制システムを構成する様々な要素を検討することによって、本報告書の限られた範囲を拡大するつもりはないが、そのような内部統制システムの有効な領域は、しばしば言われる企業の会計および財務部門における取引の処理と記録との間の明確な区別が望ましいということを超えて、拡張されることをここで強調することは適切であろう。そのようなシステムの適切な領域は、材料受入部門や製品発送部門のみならず、また購買部門及び販売部門の適切に調整された機能をも含む。さらにそれは、工場建設の認可システムや、営業予算システムにも適宜拡大される。そのようなシステムが適切に工夫され運営されているところでは、監査人が監査計画を立案する上でその内部統制を信頼することは正当なものとして認められるだろう。」 [AIA, 1947, pp. 27-28]

- 9) 特別報告書「内部統制」において、本文引用箇所後に、会計士の役割について以下の記述が続いている。

「この監査人の評価の第2の局面によって、しばしば公会計士は、経営者の受託責任の実施について、第3者として株主に報告するという彼の能力に一般的に関係することよりも、広義のサービスを提供することが可能になる。経営者がより効率的な経営を達成する上で監査人が支援することは、同じく重要な機能となる可能性があり、そうならねばならない。組織の設定、責任の分割、予

奥西：経営者のための内部統制の展開の検討——米国文献を中心に
算統制・報告・分析および原価管理システムのような特殊な統制手続，これらの有効性の決定は，公会計士が彼の評価で対象とすべき領域にある。」

[AIA 1949, p. 20]

これは，当時の監査人が内部統制の整備についても，積極的に関与してサービスを提供しようという意図がうかがえる。監査人にとって内部統制の広義の定義は，その評価の責任問題のため以後，区分し調整されるが，あえて広義の定義を示した理由の一つに新たなビジネスチャンスの問題が関係していたのかもしれない。

- 10) 具体的な内容の一部は，次の通りであるが，これらは重要であるが極めて初歩的な内容であり，当時の経営者の会計システムに対する認識の程度を示すものであろう。

「それは（訳注：特定の様式と記録），それを利用する人にとって，明確に理解され，彼らが，データを適切かつ正確にして最小の費用で記録可能であるように，十分に簡潔でなければならない。

それは，多くの異なる様式が，実行可能な最小限のものとして保持されるように，その用途の可能性を考えて，定められるべきである。

それは，適切な取扱が，設定された統制手続への準拠を必要とし，記録の様式の中で，ある程度の内部牽制を提供するように定められるべきである。様式の場合，取引の様々な段階に関連した承認と認可のための空欄，検算を容易にするデータの配置，適切な次の手続の指示は，すべて適切な設計によって提供される統制の例である。」

[AIA, 1949, p. 12]

- 11) 広義の内部統制が定義された背景として，小西教授は，マッキンゼイ (Mckinsey) の文献 (1924年出版の『管理会計』) に言及し，当時のアメリカにおける管理制度の発展をあげている。

「マッキンゼイは権限と責任の分割および委譲，さらにコントローラーのシステムを基本としているが，この考え方は，アメリカの管理システムの伝統的な思考と言えるであろう。すでに当時のアメリカの企業では，コントローラー部門を中心とする管理システムが運用されており，内部統制の特別報告書は，これらを含めて陳述したと考えられる」

[小西, 1996, p. 46]

これらの管理システムの展開は，その性格上アメリカ公認会計士協会の文献においては，明示的ではないが，なんらかの影響があったと推測される。

- 12) 小西教授は，アメリカ会計士協会が特別報告書「内部統制」以後公表した7つの業種についてのケーススタディについて，内部統制の扱いを検討した。その結果は，その全てで内部統制を扱っているわけでもなく，またその内容も狭義の概念であった [1980, p.68 注(1)]。

- 13) 会計統制と経営統制は次のように定義され，監査人は原則的に会計統制を評価

し、特別な場合で、経営統制が財務記録の信頼性に重要な関係をもっている場合には、経営統制も評価すると定められた。

「会計統制とは、資産の保全および財務記録の信頼性に主として関連し、かつ、これらに直接的に関連する組織の設定および方法と手続のすべてからなる。これらは、一般に権限および承認の制度、記録の作成や会計報告に関する職務と業務もしくは資産管理に関する職務との分離、資産の現物管理および内部監査のような統制を含む。」 [AIA, 1958, par.5 (a)]

「経営統制は、経営能率の増進および経営方針の遵守に主に関連し、かつ財務記録に通常は間接的にしか関連しない組織の設定および方法と手続からなる。これらは、一般に、統計的分析、時間研究や動作研究、業績報告、従業員研修計画および品質管理のような統制を含む。」 [AIA, 1958, par.5 (b)]

- 14) これは、監査人が、経営者、監督機関、他の監査人などから内部統制の評価に関する報告書の提出を求められた場合を扱っている。その内容は、内部統制に関する報告の意義を利用者の有用性の観点から検討し、内部統制報告書の様式を示している。通常の財務諸表監査における内部統制を問題とするものではなかった。
- 15) 監査手続書第54号は、内部統制についての1949年以来の大きな改正であり、詳細なものとなっている。ここでは、内部会計統制を取引の流れにおける機能との関連でとらえ、経営統制と会計統制を再定義し、従来の広義の内部統制概念を改めた。さらに、内部会計統制を、その評定方法によってさらに特定化された統制手続に限定しているという特徴が指摘できる。また海外不正支払防止法の会計規定にも採用されているが、その内容は「資産の保全」と「財務記録の信頼性」について、その語義に立ち戻り、もう一度会計統制の意味を問いなおし、監査手続委員会の会計統制の解釈を提示している。そして、会計統制を「取引の流れ」との関連で示したものである。内容は、[AICPA, 1972 b., par. 28] に示されているが、本稿の海外不正支払防止法に関連して示しているものと同じであるため本文を参照のこと。この内容は、従来の監査手続書のうち有効なものをまとめた監査基準書第1号にそのまま受け継がれている。
- 16) 海外不正支払防止法はその後1988年に改訂され、企業は、経営者による不正支出について、知らない場合等に責任がないとされている [Goldberg and Godwin, 1996, p. 36]。この種の法律を設定しているのはアメリカだけだが、わが国を含めて、国際的な収賄行為に対する不正を取り締まる国際的な動きはある。日本経済新聞の1997年5月25日の記事によると、「経済協力開発機構 (OECD) は23日の理事会で、企業による外国公務員への贈賄を禁止するため、加盟29カ国が年内に国際協定を結ぶことを決めた。……(略)。外国公務員への贈賄問題については、米国は「米国以外の企業がアジアや中南米の政府関係者に贈賄工作を仕掛け、米

国企業が政府調達などで不利になっている」と主張。贈賄工作をした企業に刑罰を科すべきだと提案し、OECDが具体策を検討してきた。……」とのことである。

- 17) 海外不正支払防止法の他に、ミナハン委員会報告書において重視されたものとして、コーエン委員会報告書の勧告がある。その内容は、ミナハン委員会報告書では、「財務諸表についての経営者報告書が作成されるべきこと」と「経営者報告書には、企業の会計システムと会計システムに対する統制についての経営者の評価が記載されるべきであること」と整理している [AICPA, 1979, p. 7: 訳文, p. 13, 出典は, The Commission on Auditors' Responsibilities, 1978, pp. 76-77: 訳文, p. 148]。経営者による内部統制に関する報告は、現在に至るまで問題となっているが、これについては別の機会に検討したい。なお、コーエン委員会報告書の内部統制に関する勧告は、この他に、独立監査人に内部会計統制の調査・評価を拡大することを求めている [例えば, The Commission on Auditors' Responsibilities, 1978, pp. 60-63: 訳文, pp. 117-119]。
- 18) 当時、企業はそれぞれ内部統制を整備・運営していたが、このうち内部会計統制を特定の目的から把握する一般的な手法はなかったようである。ミナハン委員会報告書に次のような記述がある。

「実は、独立監査人による内部会計統制の調査と評価は、財務諸表監査における試査の範囲を決定するために基礎を得る、という限定された目的のために行われている。監査人が試査によって確かめようとする内部会計統制の範囲は、監査人が信頼を置こうとする範囲の内部会計統制に限られる。一方、経営者は内部会計統制の全領域に対して関心をもっており、また、内部会計統制の諸目的をより具体的に識別・伝達する必要がある。」

[AICPA, 1979, p. 8: 訳文, p. 15]

- 19) ここで「内部会計統制の一般統制目的を明確に提示」という用語を使ったのは、ミナハン委員会報告書は、これまでの監査目的の内部会計統制の目的を、次のように分類したという記述が、経営者のための指針の提供と密接に関連していると判断したからである。

「内部会計統制の目的とは、本委員会の分類した承認、会計および資産の3つであるが、本来は内部会計統制に対する独立監査人の調査と評価についての広範な専門的指針を提供するためのものであった……」

「経営者は、より具体的な用語を用いて、内部会計統制の目的を識別し、伝達する必要がある。」 [AICPA, 1979, p. 11-12: 訳文, p. 6, 一部修正]

- 20) 「さらに会計統制は、歴史的財務情報を記載したすべての外部向けの報告書に対しても拡張されるべきであると考え」 [AICPA, 1979, p. 11: 訳文, pp. 19-20] としている。
- 21) 内部会計統制を、このような取引を媒介に統制手続と技法に還元することは、

経営者のための指針であったが、結果的に監査手続書第54号の一つの解釈とも見なされるようになり、外部監査人の業務に影響を与えているようである。まず、取引を分類するサイクルアプローチは、監査業務のセグメント化として、取引サイクルという用語にいくつかの監査文献に記載されている。また、一般的統制目的を演繹した個別的統制目的を統制手続に識別・評価というアプローチも、1980年の監査基準書第30号「内部会計統制に関する報告書」に対して大きな影響を与えているようである。同基準書は、(注14)で触れた監査手続書第49号と同種の報告書であり、通常の財務諸表監査における内部統制を問題とするものではない。同基準書では、後述する内部会計統制環境に類似した、「全般的統制環境」(overall control environment)概念が導入され、また統制手続が、取引の処理と資産の取扱という特定目的との関係で、基本的統制手続(primary control procedures)と第2次的統制手続(secondary control procedures)に区分されている。

- 22) 内部統制環境は、財務諸表監査目的との関連では、SAS第55号において本格的に導入されている。そこでは、「統制環境」(control environment)とは、特定の方針と手続の有効性を確立し、拡大したり、緩和したりする上での様々な要素の複合的影響であり、その要素は、(1)経営者の哲学と事業形態、(2)組織構造、(3)取締役会とその委員会の機能、(4)権限と責任の割当方法、(5)経営統制方法、(6)内部監査機能、(7)人事方針と慣行、そして(8)企業に関わる外的影響を含む、とされている [AICPA, 1988, par. 9]。
- 23) 内部会計統制環境の要素として列挙されている監査手続書第54号の基礎的概念の項目は、「経営者の責任」、「合理的な保証」、「データ処理の方法」、「内部統制の限界」、「人材」、「職能の分離」、「取引の遂行」、「取引の記録」、「資産の保全」、「帳簿上の会計責任と現物資産の比較」である。 [AICPA, 1972, pars. 30-48]
- 24) この実態調査は、「米国企業における内部統制：最先端」の前半部分を構成しており、付録を含めると、英文で290ページ弱に及ぶ詳細なものである。なお、後半部分は、内部統制と海外不正支払防止法について関連する論文を集めたものである。ここで、海外不正支払防止法に対する企業の対応についての調査結果を、いささか長文になるが紹介する。まず調査結果について、経営者の海外不正支払防止法に対する認識は、次のように整理されている。この他、多くの米国企業の内部統制に関する実態が示されている。

「(1) 略……多くの経営者が、アメリカの企業経営者が集団として、自社における統制実務に対して十分には注意をしていないという、海外不正支払防止法の会計規定の基礎にあると彼らを感じる意味について、憤慨を示した。彼らはまた、自分たちが比較的少数の会社の違反のために過度に負担を受けていると感じている。

(2) 海外不正支払防止法 の会計規定は、法に表現された目的を達成するこ

奥西：経営者のための内部統制の展開の検討——米国文献を中心に

とについての合理的な、経済的な、平等な方法としては多くの経営者によって受け入れられない。これは、ある場合、彼らが証券取引委員会の活動の適切な領域として見るものから外れて、海外不正支払防止法が目的の達成のために委員会によって選択的に使われるであろうというおそれと予想によってさらに強くなる。

(4) 海外不正支払防止法の成立によって、企業はいろいろな行動をとることを奨励された。ある企業は、自社の内部統制を評価したり改善したりするための積極的な第一歩を踏み出した。他の企業は、自社が、海外不正支払防止法違反の非難に対して自衛する上で、自社に役立つと思う第一歩を踏み出したが、そこではそのような第一歩が、せいぜい最小限の内部統制の改善を達成すると考えているときでさえ、踏み出したのである。また他の会社は法律に因應するためのわずかの行動をするかあるいは何もしなかった。行動の欠如の理由は、様々である。ある会社は、心から自社の現在のシステムとその存在の証拠が海外不正支払防止法の遵守に十分であると信じている。他のある会社は、証券取引委員会が決して彼らあるいは彼らの活動に特別な関心を持たないであろうという予想に基づいて行動する。さらに多くの他の企業は、海外不正支払防止法にわずかの注意あるいはまったくどんな種類の注意も与えなかった。

(6) 略……多くの企業は、海外不正支払防止法が統制の強化に関してその費用効果分析に、非経済的な考慮を導入することを心配している。」

[Mautz *et al.* 1980, pp. 7-8]

25) Mautz and Winjun は、「マネジメント・コントロール・システム規準」において、次のような理由で海外不正支払防止法を議論の対象からはずしている。

「1. 研究者として、我々は海外不正支払防止法の会計規定を書き直したり、権威をもって解釈する権限も専門的知識のいずれも持っていない。

2. 経営者は、それ自身の目的のために、それが望ましいと思う内部統制の概念を自由に発展させるべきである。

3. 我々の研究とその展開活動のいずれも特別に法律に取り入れられない場合や、取り入れられるまでは、経営者の現在の法律上の責任に付け加えるべきではない。

4. 研究者として、我々はただ有用な概念の展開と説明において経営者と一緒に参加している。

5. 研究者として、我々は海外不正支払防止法の適切な法律上の解釈に影響を与えるための意志を断言したり、暗示することは、おそらく客観的に報告された事実情報がこのような解釈に有用である程度を除いて、賢明でないであろう。

6. 是が非でも、我々は我々の研究を続けるが、我々がその結果を発表する

時、明らかに我々の目的を述べるべきである。

従って我々は「弁護士のアドバイスに基づいて」、海外不正支払防止法の実施、解釈、適用におけるどのような利害も否定する。我々の目的はもっぱら統制システムの評価の規準について研究を行い登場したマネジメント・コントロールと我々が知覚したものを報告し、できるかぎり客観的にそれらの観察の意義を解釈することである。」

[Mautz and Winjun, 1981, p. 36]

海外不正支払防止法に関して、その会計規定を検討することは、ここに挙げたような理由により、政治的な色彩を帯びる懸念があり、意図的に回避したようである。

- 26) ここで、Kantrowicz の概念的プラグマティズムを援用し、次のように述べている。

「我々の勧告は、独立監査人と経営者が、十分に正確な言語が必要とされる時、共に「内部統制」というフレーズの使用を放棄するということである。独立監査人が、その専門的な文献で説明された概念に言及する時、「会計統制」という表現を使うのは当然であろう。経営者が、第 2 章で記述された広範囲の概念に言及する時、「マネジメント・コントロール」のような用語を選ぶのも同じく当然であろう。多くの起こりうる混乱が、もし「内部統制」がなんであれ明確な概念を提案するその能力をほとんど失った表現として認知されたなら、軽減されることができただろう。」

[Mautz and Winjun, 1981, p. 28]

- 27) その内容は、一部本文で触れたが、まず、内部統制環境については、コミュニケーションの重要性、企業行動規範などに解説している。またリスク分析については、内部統制の限界で論じられる個人的失敗にふれ、また具体的な方法として、ポジション単位の分析と機能単位の分析をどのように進めるかを述べている。さらにリスクの優先度の考慮も必要である。手続とリスクの対応については、用心、誘因、抑止力といった対応時の判断基準を説明している。監視については、監視の頻度や社内の監視機関との関係を扱っている。全体として、注意事項あるいは但し書きのような内容である。

- 28) COSO の方法論については、補遺 B に詳しい説明がある [COSO, 1994a, pp. 99-104: 訳文 a, pp. 167-173]。

- 29) 付録 C 「内部統制の定義についてのさまざまな視点とその利用」の内部統制の目的別定義についてに詳しい解説がある。[COSO, 1994a, p. 109: 訳文 a, p. 181]

- 30) 内部統制の構成要素については、次のような要素を整理した。

公開草案	最終報告書
誠実性、論理性価値観と能力、統制環境	統制環境
目的	—
リスクの評価、環境変化への対応	リスクの評価

奥西：経営者のための内部統制の展開の検討——米国文献を中心に

統制手続	統制活動
情報システムと伝達	情報と伝達
監視活動	監視活動

[COSO, 1994a, p. 114: 訳文 a, p. 188]

この整理については、付録D「寄せられた意見の検討」でその意図が示されているが、このような整理の結果、COSOの内部統制の要素の中には、整理される前の要素がそのまま残っているものもある。

- 31) COSO 報告書では、内部統制はマネジメントプロセスにおける一部とされ、「目的の設定、経営上の意思決定、取引の実行および計画の実施といった事項は、経営者が責任を負うべき者であり、それらは内部統制システムと結合された経営活動に属するものであって、内部統制の一部ではない」と述べられている。

[COSO, 1994a, p. 115: 訳文 a, p. 189]

- 32) 例えば、拙稿「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書第2号』を中心に——」『修道商学』第38巻第1号（通算第75号）、（平成9年9月）を参照のこと。

<参 考 文 献>

—英語文献の部—

American Institute of Accountants (AIA), Verification of Financial Statements, *The Journal of Accountancy*, May 1929, pp. 321-354.

——, *Examination of Financial Statements by Independent Public Accountants*, (New York: AIA, 1936). (加藤盛弘, 鷗飼哲夫, 百合野正博共訳著『会計原則の展開』, 森山書店, 1981年, pp. 105-149.)

——, Statement on Auditing Procedure No. 1, *Extension of Auditing Procedure*, (New York: AIA, 1939).

——, The Committee on Auditing Procedure, *Tentative Statement of Auditing Standards — Their Generally Accepted Significance and Scope*, (New York: AIA, 1947).

——, Special Report by the Committee on Auditing Procedure, *Internal Control — Elements of a Coordinated System and its Importance to Management and the Independent Public Accountant*, (New York: AIA, 1949).

American Institute of Certified Public Accountant (AICPA), Statement on Auditing Procedure No. 49, *Reports on Internal Control*, (New York: AICPA, 1971). (日本公認会計士協会国際委員会訳『アメリカ公認会計士協会監査基準と監査手続』,

- 同文館, 1978年, pp. 223-235.)
- , Statement on Auditing Procedure No. 54, *The Auditor's Study and Evaluation of Internal Control*, (New York: AICPA, 1972). (日本公認会計士協会国際委員会訳『アメリカ公認会計士協会監査基準書』, 同文館, 1981年, pp. 36-60.)
- , Special Advisory Committee on Internal Accounting Control, *Report of the Special Advisory Committee on Internal Accounting Control*, (New York: AICPA, 1979). (鳥羽至英訳『財務諸表監査と実態監査の融合』, 白桃書房, 1991年。)
- , Statement of Auditing Standards No. 55, *Consideration of the Internal Control Structure in a Financial Statement Audit*, (New York: AICPA, 1988).
- , Statement of Auditing Standards No. 78, Consideration of the Internal Control in a Financial Statement Audit : An Amendment to SAS No. 55, *The Journal of Accountancy*, February 1996, pp. 85-91. (※本基準書は, 1995年12月に公表されている。)
- The Commission on Auditors' Responsibilities, *Report, Conclusions, and Recommendations*, (New York: AICPA, 1978). (鳥羽至英訳『コーエン委員会報告書 財務諸表監査の基本的枠組み 見直しと勧告』, 白桃書房, 1990年。)
- Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission, *Internal Control — Integrated Framework, Volume 1*, 1994a. (鳥羽至英・八田進二・高田敏文共訳『内部統制の統合的枠組み 理論編』, 白桃書房, 1996年 a。)
- , *Internal Control — Integrated Framework, Volume 2*, 1994b. (鳥羽至英・八田進二・高田敏文共訳『内部統制の統合的枠組み ツール編』, 白桃書房, 1996年 b。)
- , *Internal Control Issues in Derivatives Usage: An Information Tool for Considering the COSO Internal Control — Integrated Framework in Derivatives Applications*, 1996.
- Federal Reserve Board, *Approved Methods of Balance-Sheet Statements*, (FRB, Apr. 1917). (加藤盛弘, 鶴飼哲夫, 百合野正博共訳著『会計原則の展開』, 森山書店, 1981年。)
- Goldberg, S. R. and J. H. Godwin, "Foreign Corrupt Practices Act: Some Pitfalls and How to Avoid Them," *The Journal of Corporate Accounting and Finance*, Winter 1995-1996, pp. 35-43.
- Mautz, R. K. and J. Winjun, *Criteria for Management Control Systems* (New York: Financial Executive Research Foundation, 1981)
- The National Commission on Fraudulent Financial Reporting, *Report of National Commission on Fraudulent Financial Reporting*, 1987. (鳥羽至英・八田進二共訳『トレッドウェイ委員会報告書 不正な財務報告 結論と勧告』, 白桃書房, 1991

奥西：経営者のための内部統制の展開の検討——米国文献を中心に

年。)

Mautz, R. K., W. G. Kell, M. W. Maher, A. G. Merten, R. R. Reilly, D. G. Severence and B. J. White, *Internal Control on U. S. Corporations: The State of the Art* (New York: Financial Executive Research Foundation, 1980)

—和文文献—

石原俊彦「アメリカ監査基準書 SAS 第78号の課題」、『JICPA ジャーナル』第9巻第10号，1997年10月。

奥西康宏「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——」、『修道商学』第38巻第1号（通算第75号），1997年9月。

小西一正『内部統制の展開—アメリカ監査における』，税務経理協会，1980年。

小西一正『内部統制の理論』，中央経済社，1996年。

千代田邦夫『アメリカ監査論』，中央経済社，1995年。

鳥羽至英『監査証拠論』，国元書房，1983年。

八田進二「企業の内部統制をめぐる新たな指針」『経営行動』第9巻第4号，1994年。