

2005年2月23日

COSO の内部統制フレームワークについて

町田 祥弘

1 COSO の活動について

別添 A

- 正式名称：トレッドウェイ委員会支援組織委員会 (Committee on Sponsoring Organizations of Treadway Commission)
- 5つの支援団体：米国公認会計士協会，米国会計学会，財務担当経営者協会，内部監査人協会および全米会計人協会（その後管理会計士協会）
- COSO は，1980年代に顕在化した第2次期待ギャップ問題に対処すべく設置された，「不正な財務報告全米委員会」(The National Commission on Fraudulent Financial Reporting; Treadway Commission：通称，トレッドウェイ委員会)の活動を支援する目的で設立された。

*1970年代の第1次期待ギャップ問題

(一般企業の経営破綻における監査人の責任の議論)

- ⇒ 監査人の責任の議論 (会計情報の信頼性への取組み)
財務諸表情報および財務諸表監査が焦点
- ⇒ 監査基準の改訂

*1980年代の第2次期待ギャップ問題

(主に金融機関を中心とした経営破綻に際して明らかとなった不正な財務報告問題)

- ⇒ 財務報告の背景となる企業システムそのものが議論の対象(いかに信頼性ある財務報告を行わせるか；いかに経営破綻を起こさせないか)
「会計情報」よりも幅広い「財務報告」が焦点
- ⇒ 内部統制フレームワークの策定

- 1987年のトレッドウェイ委員会の最終報告書において，有効な内部統制システムが不正な財務報告問題への対処に重要な役割を果たすこと，および内部統制問題については，別途，詳細な検討と実務に利用可能なガイドラインの策定が必要であることが勧告されたことを受けて，COSO がトレッドウェイ委員会の活動を引き継ぐこととなった。
- 現在までに，中間報告書と称するものを含めて，5つの報告書を公表している。(別添 A(2))

2 COSO 内部統制フレームワークの意義と概要

別添 B、C

- COSO は、内部統制に関連する5つの団体によって共同で設立された組織であることから、内部統制に係る社会的な合意を目指したものと解され、実際、COSO 内部統制フレームワークでは、
 - 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、ならびに、
 - 企業およびその他の事業体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、

という目的が掲げられている。

- COSO 内部統制フレームワークの特徴を簡単に列挙すれば、次のとおりである。
 - ①会計統制だけでなく、事業活動全般にわたるきわめて広義の内部統制概念を採用していること。
 - ②有効な内部統制の構築に資する目的から、その策定および運用に第一義的な責任を負うべき経営者の観点に立脚したものとなっていること。
 - ③内部統制を、統制目的を達成するためのプロセスであり、組織に属するあらゆる人間によって遂行されるものであると位置づけていること。
 - ④内部統制の有効性は、取締役会および経営者が、統制目的に関する合理的な保証を得られるかどうかによって判断されること。
 - ⑤内部統制に関する経営者報告およびそれに対する監査人の関与を想定し、その基礎となる概念枠組みを形成していること。

このうち、とくに⑤については、同じ時期に、相次ぐ金融機関の破綻に対応すべく制定された『連邦預金保険公社改革法』(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991: FDICIA.)において、金融機関に対し、内部統制に関する経営者の報告と監査人によるアテステーションが義務づけられ、その際のガイダンスを提供するものとなった。

現在では、『企業改革法』404条に基づく、上場企業の内部統制報告の基準として利用されている。

- アメリカでは、1995年公表の監査基準書(SAS)第78号『財務諸表監査における内部統制の検討—SAS第55号の改訂』(American Institute of Certified Public Accountants [AICPA], Statement on Auditing Standards No.78, *Consideration of the Internal Control in a Financial Statement Audit*, AICPA, 1995.) (1997年1月より適用)によって普及することとなった。

- 同概念枠組みは、日本を含む世界各国において、ほぼ国際標準として受け入れられている。
 - バーゼル銀行監督委員会『銀行組織における内部管理体制のフレームワーク』(Basel Committee on Banking Supervision, *Framework for Internal Control Systems in Banking Organizations*, 1998.)
 - 『預金等受入金融機関に係る検査マニュアル』(通称, 金融検査マニュアル) (1999年7月)
 - 「監査基準」(2002年1月)および監査基準委員会報告書「統制リスクの評価」(2002年10月)

※ なお、その他の日本における内部統制およびガバナンスに関連する規程については、**別添B**を参照されたい。

- 2004年9月、COSOより、『全社的リスクマネジメントのフレームワーク』(Enterprise Risk Management—Integrated Framework; ERM フレームワーク)が公表された。
COSOでは、近年のリスクマネジメントに対する関心の高まりを背景に、2001年の秋より全社的リスクの評価と管理に関するガイダンスを提供するための作業を進めてきていた。しかしながら、2001年末のエンロン事件以後の状況を受けて、より深刻なリスクへの対応を図るために、公表が再三にわたって延期され、『企業改革法』(Sarbanes-Oxley Act of 2002, July 30th, 2002.)以後の制度改革が一段落した現段階に至って、漸く同フレームワークが公表される運びとなった。

※ なお、『COSO 内部統制フレームワーク』の概要については、**別添C**を参照されたい。

別添 A

(1) COSO 内部統制フレームワーク公表までの経緯

- ① 1977年『海外不正支払防止法』(FCPA)
1970年初めのウォーターゲート事件を契機に制定。SEC登録会社に対して、内部会計統制の維持を求める。(1988年の改正によって、罰則規定も制定)
 - ② 1978年米国公認会計士協会『監査人の責任に関する委員会報告書』(コーエン委員会報告書)
監査人の責任として、内部会計統制の調査と評価を拡大すること、ならびに、内部統制に対する経営者の評価(内部統制の限界、重大な欠陥に対する対応等)を記載した『経営者報告書』の公表を勧告
 - ③ 1979年米国公認会計士協会『内部会計統制特別委員会報告書』(ミナハン委員会報告書)
経営者が内部統制責任を遂行するうえで役立つ追加的な指針を求める。
 - ④ 1987年『不正な財務報告全米委員会報告書』(トレッドウェイ委員会報告書)
すべての公開企業に対して、『経営者報告書』の公表を勧告。
「内部統制に関する統合的な指針の設定」については、トレッドウェイ委員会の支援団体に委ねる。
 - ⑤ 1988年『監査基準書(SAS)』第55号「財務諸表監査における内部統制機構の検討」
トレッドウェイ委員会の勧告を受けて改訂。
その後、『内部統制の統合的枠組み』の公表にともない、1995年同報告書に全面的に依拠する形で、『監査基準書(SAS)』第78号「財務諸表監査における内部統制の検討—SAS第55号の改訂」によって改訂(1997年1月より適用)。
 - ⑥ 1992年『内部統制フレームワーク』(COSO) 公表
 - ⑦ 1994年『内部統制フレームワーク—外部関係者への報告—』(COSO) 公表
- * 2004年『全社的リスクマネジメントのフレームワーク』公表

別添 A**(2) COSO の公表物等**

年	公表物等
1987年	(トレッドウェイ委員会による)『不正な財務報告』
1988年	『不正な財務報告の勧告の実施状況に関する中間報告書』
1992年	『内部統制フレームワーク』(「要約」, 「フレームワーク」, 「外部関係者への報告」および「評価ツール」)
1994年	『内部統制フレームワーク』(『外部関係者への報告』の追補)
1996年	『デリバティブの利用における内部統制問題』
1999年	『1987-1997年の不正な財務報告ーアメリカ公開企業の分析』
2004年	『ERM フレームワーク』

別添B

日本における内部統制及びコーポレート・ガバナンスに関連する公表物

- 改訂「監査基準」
2002年1月 企業会計審議会
- 「企業経営と財務報告に関する研究会報告書」
2002年4月 経済産業省・企業経営と財務報告に関する研究会
- 「企業行動規範」
2002年12月 東京商工会議所
- 『「市場の進化」と社会的責任経営—企業の信頼構築と持続的な価値創造に向けて—』
2003年3月 経済同友会
- 『リスク新時代の内部統制—リスクマネジメントと一体となって機能する内部統制』
2003年6月 経済産業省・リスク管理・内部統制に関する研究会
- 改定『監査役監査基準』
2004年2月 日本監査役協会
- 「外国公務員贈賄の効果的な防止のための施策のあり方について」
「報告書別添:外国公務員贈賄防止指針」
2004年2月 経済産業省・産業構造審議会・貿易経済協力分科会・国際商取引関連企業行動小委員会
- 『上場会社のコーポレート・ガバナンスの充実に向けて』
2004年3月 東京証券取引所・上場会社コーポレート・ガバナンス委員会
- 『企業行動憲章—社会の信頼と共感を得るために—』
2004年5月 日本経済団体連合会
- 『財務情報等に係る保証業務の概念的枠組みに関する意見書』
2004年11月 企業会計審議会

A COSO 内部統制フレームワークの概要

A-1. 内部統制の役割と定義

(1) 内部統制の役割

- 内部統制は、企業の収益性に関する諸目標と企業の使命の達成に向けて企業を適時に方向づけるため、また、経営の過程で生ずる不測の事態を最小限にするために設けられるものである。
- 内部統制は、経営者が、経済環境および競争環境の急激な変化、顧客のニーズや選好順位の変化および将来の成長に向けて企業のリスクに取り組むことを可能とする。
- 内部統制は、経営効率を促進し、資産の損失のリスクを減少させ、財務諸表の信頼性と法規の遵守を保証するのに役立つ。

(2) 内部統制の定義

内部統制は、①以下の範疇に分けられる目的の達成に関して ②合理的な保証を提供することを意図した、③事業体の取締役会、経営者およびその他の経営管理者によって遂行される④一つのプロセスである。

- 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

① 内部統制は、単一の範疇もしくは複数の独立しているが、相互に重複している範疇における統制目的の達成に適うものである。

いずれの事業体もまず使命を設定し、次に達成したい目的とそれを達成するための戦略を確立する。目的は事業体全体として設定される場合もあれば、事業体内部の特定の活動について設定される場合もある。

ほとんどすべての事業体に共通する目的とは、企業社会や消費者社会において高い評判を得て、それを維持すること、株主に対して信頼しうる財務諸表を提供すること、および法規を遵守して業務活動を営むことである。

同フレームワークにおける3つの範疇の目的

1. 業務目的—この目的は、業績と収益性に関する目標および資源の損失からの保全を含む、事業体の業務の有効性と効率性に関係している。業務目的は、経営者が構造および業績目標についていかなる選択をするかによって異なる。
2. 財務報告目的—この目的は、不正な財務報告の防止を含め、信頼しうる公表財務諸表の作成に関係している。この目的は、主に、外部要件によって決められる。
3. 遵守目的—この目的は、事業体が適用を受ける法律と規則の遵守に関係している。遵守目的は、たとえば環境規制といった外部要因の影響を受ける。また、それは、すべての事業体に共通する場合もあれば、ある一つの産業に共通する場合もある。

② 内部統制が事業体の経営者と取締役会に対して提供すると期待されるものは、合理的な保証であって、絶対的な保証ではない。

いかに適切に設計・運用されている内部統制であったとしても、それができることは、事業体の目的が達成されていることについて、経営者と取締役会に合理的な保証を提供するにすぎない。事業体の統制目的がどの程度達成されるかは、すべての内部統制システムの固有の限界によって影響を受ける。

内部統制の限界（内部統制の有効性に対する制約）

1. (経営) 意思決定上の判断が誤る場合のあること。(判断ミス)
2. 単純な誤りや誤解といった人間の側の理由によって一時的に正常に働かなくなる(故障する)場合があること。(内部統制の故障)
3. 複数の人間の共謀的行為によって、一時的に機能しなくなる場合があること。(共謀)
4. 経営者は内部統制を無視することができること。(経営者による内部統制の無視)
なお、経営者による内部統制の無視とは、個人的利益を図る目的で、あるいは、事業体の財政状態や法規の遵守の状況を良く見せかけるといった不当な目的のために、定められた方針や手続を無効ならしめることを意味する。それは、「内部統制に対する経営者の干渉」(経営者の干渉とは、正当な目的のために、定められた方針や手続から逸脱しようとする経営者の行動を意味する。)と混同してはならない。
5. 統制手続の導入に伴う費用と効果を比較秤量する必要があること。(費用と効果)

③ 内部統制は人間によって遂行される。内部統制は単なる方針を定めたマニュアルや書式ではない。それは、組織のあらゆる階層における人間である。

内部統制は、事業体の取締役会、経営者そしてその他の経営管理者によって遂行さ

別添C

れる。すなわち、内部統制は組織の人間によって遂行され、また、彼等の行動と発言によって遂行される。事業体の目的を設定するのは人間であり、また、統制の仕組みを設けるのも人間である。同様に、内部統制は人間の行動に影響を与える。

- ④ 内部統制は一つのプロセスである。内部統制は目的を達成するための一手段であり、それ自体が目的ではない。

内部統制は、一つの事象でもなければ、状況でもない。それは、事業体の活動のすべてに広くかかわっている一連の行動である。これらの行動は広範囲におよび、経営者が企業を経営する方法に固有のものである。

A-2. 内部統制の構成要素

上記のように定義される内部統制は、5つの、相互に関連する要素（構成要素）から構成される。

(1) 統制環境

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。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。統制環境に関係する要因には、事業体に属する人々の誠実性・倫理的価値観・能力、経営者の哲学と行動方式、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が含まれる。

(2) リスクの評価

いずれの事業体も、事業体の内外で生じたさまざまなリスクに直面している。かかるリスクは評価されなければならない。リスクの評価を行なう場合の前提は、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である。リスクの評価とは、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。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。

(3) 統制活動

統制活動は、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である。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。統制活動は、組織全体を通じて、すべての組織階層において、そしてすべての経営職能において行なわれるものである。それには、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

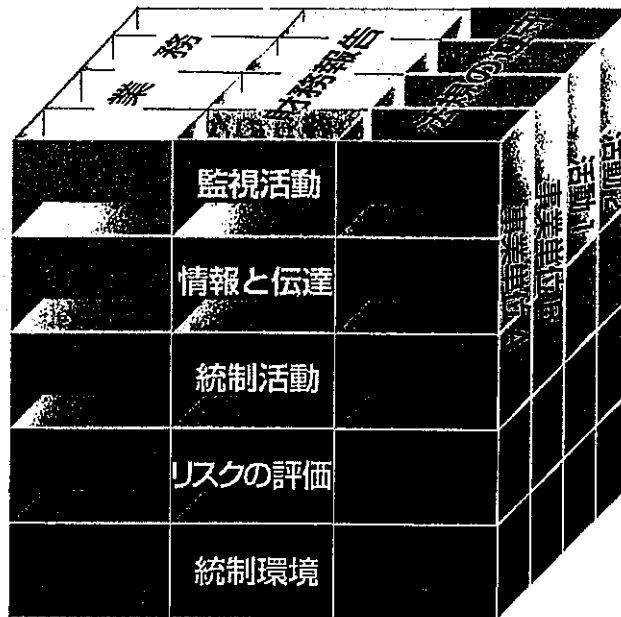
事業体を構成する人々が自己の責任を果たしうるような形式と時間枠で、適切な情報が識別、捕捉そして伝達されなければならない。情報システムは、企業の経営と統制を可能にする報告書—これには、業務に関する情報、財務報告および法規に関する情報が含まれる—を生み出す。情報システムは、企業内部で発生するデータを処理するだけでなく、事情に通じた経営上の意思決定と外部報告を行なううえで必要とされる企業外部の事象、活動および状況についての情報も処理する。組織の上層から下層へ、横方向へ、そして下層から上層へ、というより広い意味において、効果的な伝達がなされなければならない。すべての経営管理者は、最高経営者から、統制責任は厳格に果たされなければならないとの明確なメッセージを受けとらなければならない。彼等は、また、自己の活動が他の業務とどのように関連しているのかを理解するだけでなく、内部統制システムにおける自分自身の役割も理解しなければならない。彼等は、組織の上層部に対して重要な情報を伝達するための手段を持たなければならない。また、顧客、納入企業、監督機関および株主といった、外部の関係者との間で効果的な伝達を図らなければならない。

(5) 監視活動

内部統制システムは監視を必要とする。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。監視活動は、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。日常的監視活動は業務の過程の中で行われる。それは、通常管理活動と監督活動、および経営管理者が自己の職務を果たす際に行うその他の活動を含んでいる。独立的評価の範囲と頻度は、基本的には、リスクの評価と日常的監視手続の有効性に基づいて決定される。内部統制上の欠陥は経営上層部に、そして特に重要な事項については、最高経営者と取締役会に報告されなければならない。

以上を踏まえて、「内部統制の評価」は、(1) 内部統制の3つの目的、(2) 5つの構成要素、および(3) 内部統制が関係する事業体の各単位または活動のそれぞれの段階において行われる。

COSO 内部統制フレームワークにおける統制目的と内部統制の構成要素の関係



出所：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—理論篇—』，白
桃書房，1996年，27頁。

B COSO フレームワークにおける内部統制に対する役割と責任

(1) 内部統制システムに責任を負っている関係者

組織に所属する人は、誰であっても、内部統制に対して何らかの責任を負っている。

1. 経営者

経営者は、内部統制システムを含む、事業体のすべての活動に対して直接的な責任を負っている。最高経営責任者は、内部統制システムに対して、最終的な所有者としての責任を負っている。所有者責任を果たす際の最も重要な側面の一つは、積極的な統制環境が存在していることを保証することである。

経営者は、統治、指揮および監視を行う取締役会や理事会に対して報告責任を負う。

2. 取締役会

取締役会は、経営者の選考を通じて、誠実性と倫理的価値観に関して期待していることを明らかにするという主要な役割を担っており、また、監視活動を通じて、取締役会の期待が達成されているか否かを確認することができる。

財務諸表の信頼性に対して責任を負っているのは経営者であるが、有効な監査委員会も重要な役割を果たしている。監査委員会は、最高経営者が財務報告責任をいかに遂行しているかについて、その経営者に尋ねることのできる権限を持っている。

3. 内部監査人

内部監査人は、内部統制を直接調査し、その改善事項を勧告する。内部監査の範囲は、組織の内部統制システムの適切性と有効性だけでなく、割り当てられた責任を遂行する際の業務の質についての調査と評価を含むものでなければならないとされている。内部監査人は、内部統制システムの日常的な有効性の維持に貢献する。

4. その他の事業体の構成員

実質的に、すべての従業員が内部統制の実施に何らかの役割を果たしている。また、すべての従業員は、業務上の諸問題、行為綱領違反、その他の経営方針違反や違法行為があった場合に、それを職位の高い責任者に伝達する責任を負わなければならない。

(2) 外部の関係者

1. 外部監査人

事業体の財務報告目的の達成に、公認会計士ほど重要な役割を果たしている外部の関係者は他にはいない。事業体の内部統制システムは財務諸表の適正表示についてある程度の保証を与えることができるが、監査人が提供する保証はそれよりも高い水準の保証である。監査人の表明する「適正意見」は、財務諸表についての意見であって、内部統制システムについての意見ではない。

監査人は、内部統制上のすべての欠陥を識別できる立場にはないが、経営者が内部統制に関する責任を果たすにあたって役立つ情報を提供している。

2. 立法当局・監督機関

立法当局・監督機関は、内部統制の確立を求める規定もしくは特定の事業体に対する調査のいずれかの方法を通じて、多くの事業体の内部統制システムに影響を与えている。

3. 事業体と取引関係のある関係者

事業体との間で取引関係のある顧客、納入企業およびその他の関係者も、統制活動を実施する際に利用される情報の重要な源である。

4. 財務アナリスト・社債の格付け機関およびマスコミ

経営者は、内部統制の強化につながる可能性のある財務アナリスト・社債の格付け機関およびマスコミの行う観察や見解を考慮すべきである。