

独立行政法人における内部統制と評価に関する研究会報告のポイント

●今回初めて、独立行政法人における内部統制について概念を整理

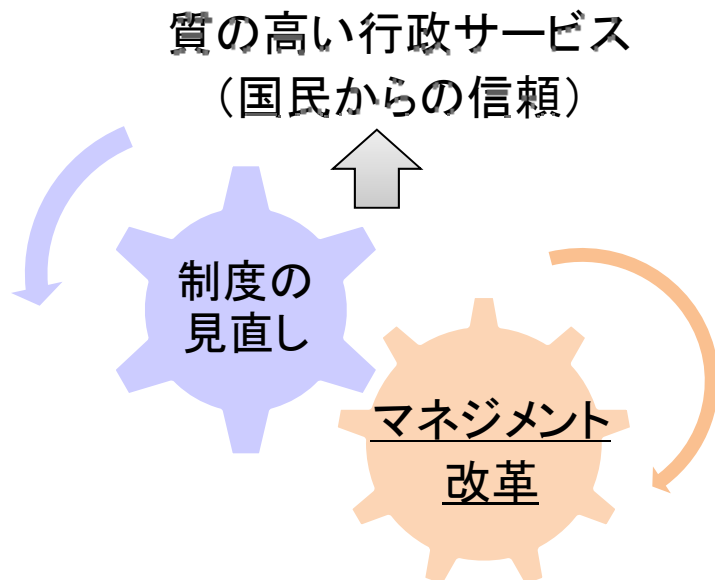
⇒独立行政法人における内部統制とは、「中期目標に基づき法令等を遵守しつつ業務を行い、独立行政法人のミッションを有効かつ効率的に果たすため、法人の長が法人の組織内に整備・運用する仕組み」

●具体的な取組のポイントを提示

- これまで積み上げてきた内部管理の蓄積を内部統制という切り口で再点検し、体系付け、職員一人一人の問題として、組織が抱える課題等を常に洗い出し続ける
- 点検結果よりも、法人内の全員が参加してディスカッションを行っていくプロセスこそが重要

内部統制は、マネジメント改革の重要なツール

- 独立行政法人においては、制度の見直しも重要であるが、マネジメント改革も必要



独立行政法人が対応すべきリスク

独立行政法人においては、法令違反、不適正な財務報告等のリスクに加え、以下のリスクに対応することが必要

- 目標・計画の達成を容易にするために、あえて高い水準の目標・計画を設定しないリスク
- 責任を不明確にするために、目標・計画をあいまいにするリスク
- 高い目標・計画を設定しても、それらを効果的・効率的に達成することを阻害するリスク

内部統制に対する評価・監査の視点

- 内部統制の充実・強化には、モニタリングが重要

内部統制の整備・運用上の課題

- 法人の規模に応じたガバナンス
- 目標の具体化・定量化（適切なレベルを含む） 等

独立行政法人における内部統制と評価について

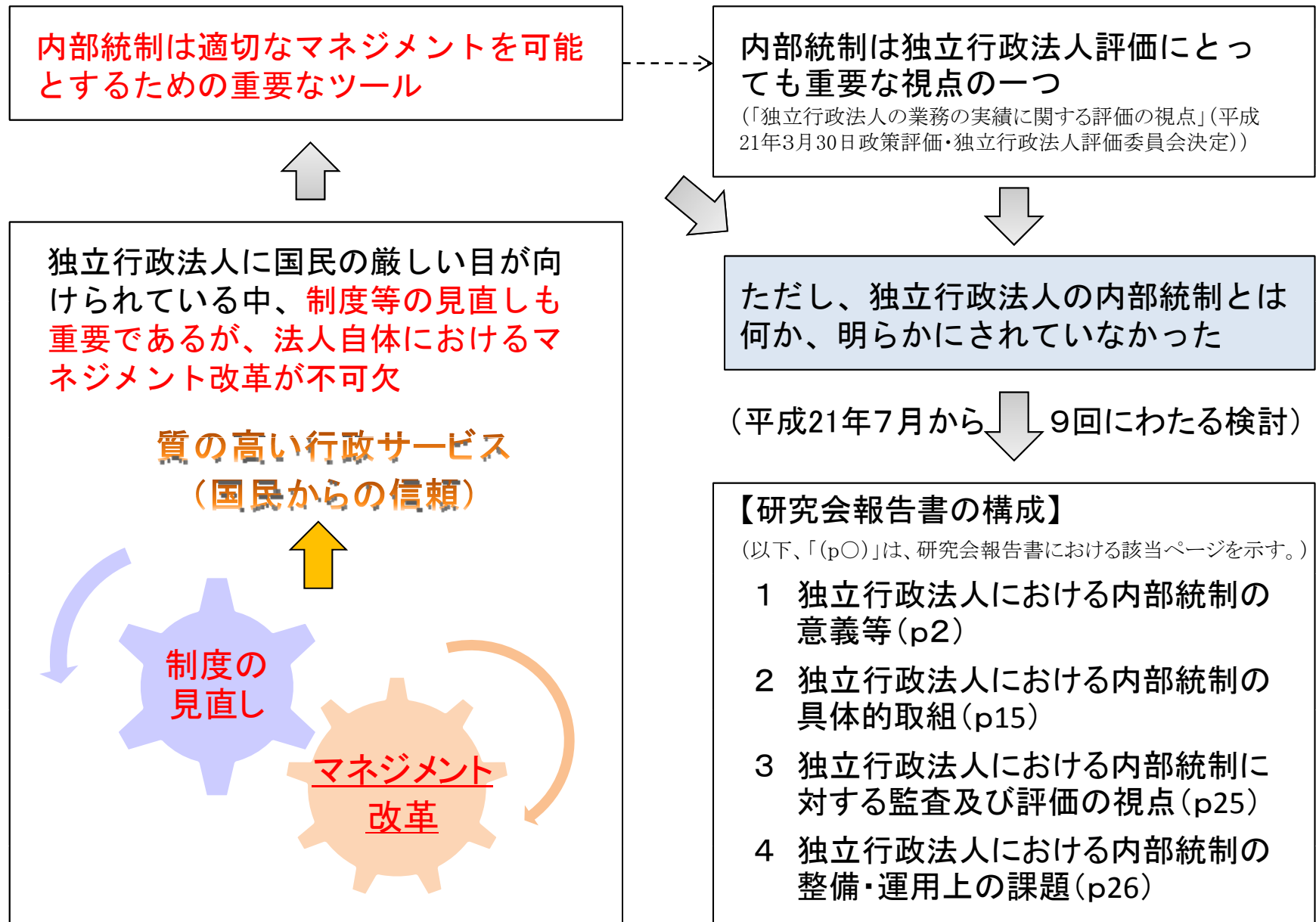
－独立行政法人における内部統制と評価に関する研究会報告書の公表－

「独立行政法人における内部統制と評価に関する研究会」（座長：樫谷隆夫・日本公認会計士協会常務理事）は、今回初めて、独立行政法人における内部統制について、概念を整理するとともに、具体的取組及びその評価に関する検討を行い、報告書を取りまとめました。

独立行政法人における内部統制とは、「中期目標に基づき法令等を遵守しつつ業務を行い、独立行政法人のミッションを有効かつ効率的に果たすため、法人の長が法人の組織内に整備・運用する仕組み」をいいます。

さらに、取りまとめに当たっては、具体的かつ定量的な目標等を設定すること、適切な評価指標を設定すること等、内部統制の整備・運用上の課題についても指摘しています。

報告書の全体像



独立行政法人におけるリスク(p3)

	民間企業	独立行政法人
目的	利潤の獲得 →目的が明確	ミッションを果たすこと →目的が抽象的
内部統制の位置付け	企業と構成員の利害は直結。構成員はおのずから利潤拡大に向けた行動を取る。 このため、企業は行き過ぎた利潤追求によって社会的信用を失わないようにすることが重要。	独立行政法人制度では、中期的な目標管理に政府が関与することが法律上組み込まれている。独立行政法人は法律に定められたミッションを果たすことが重要。 このため、複雑で多種多様な目標・計画を効果的かつ効率的に達成することが重要。
対応すべき主なリスク	● 法令違反のリスク ● 不適正な財務報告のリスク	民間企業において対応すべきリスクだけでなく、以下のリスク対応が重要 ● 目標・計画の達成を容易にするためにあえて高い水準の目標・計画を設定しないリスク ● 責任を不明確にするために目標・計画をあいまいにするリスク ● 高い目標・計画を設定してもそれらを効果的かつ効率的に達成することを阻害するリスク

独立行政法人における内部統制とは

独立行政法人における内部統制とは(p5)

中期目標に基づき法令等を遵守しつつ業務を行い、独立行政法人のミッションを有効かつ効率的に果たすため、法人の長が法人の組織内に整備・運用する仕組み

(法人の長は、制度上予定されている目標による管理及び法令等の遵守にとどまらず、法人のミッションを果たすことまでを念頭に組織を整備・運用すべきであり、また、そうしていることを想定)

内部統制の必要性(p5)

● 戦略的なマネジメントに有用

内部統制はミッションを果たすための課題（リスク）に対し組織一丸となって対応する仕組み。

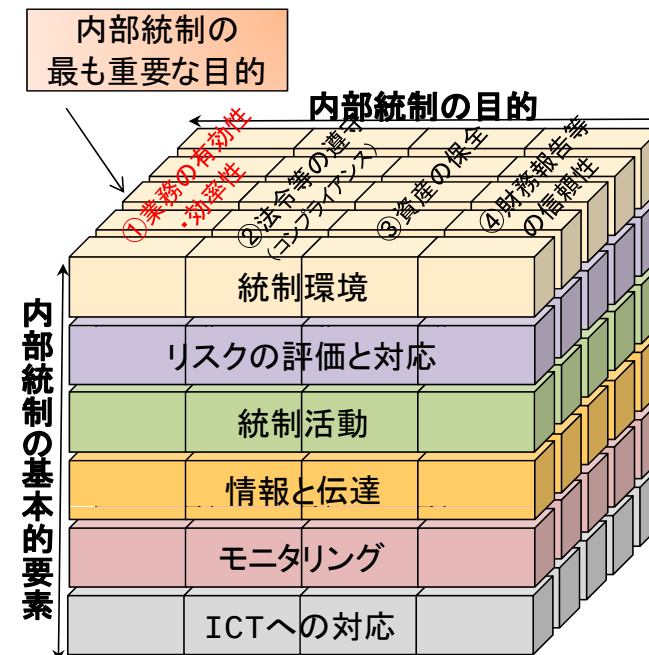
● 目標・計画の複雑性

独立行政法人の目標・実績は複雑で多種多様であり、それを達成するためには、高度なマネジメントが必要。

● 職員のインセンティブ向上の観点

内部統制の取組を通じ、職員自ら職務等の重要性について認識するとともに、参加意識が高まる。

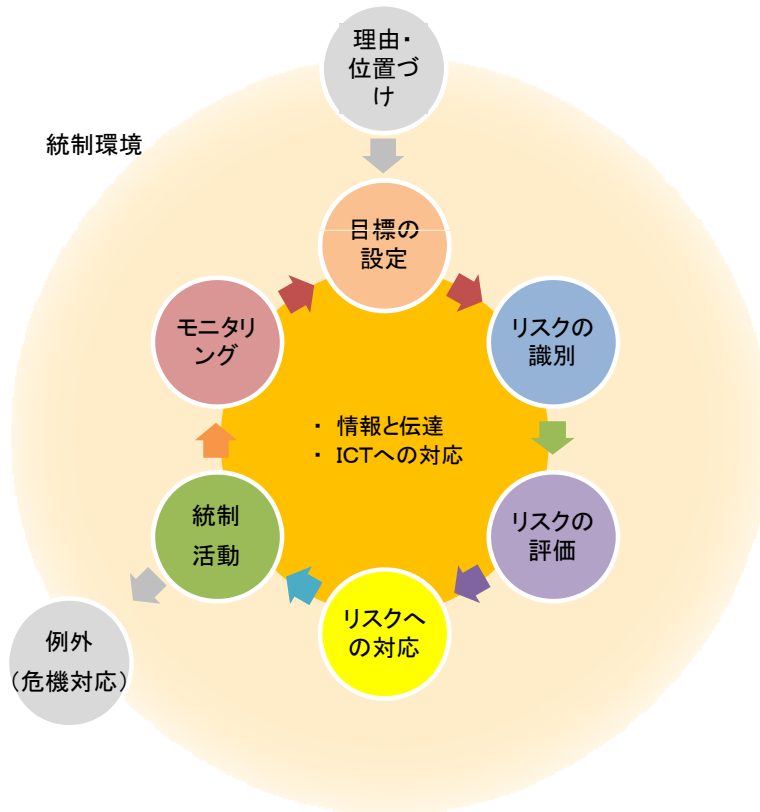
内部統制の目的と基本的要素(p6)



内部統制の目的及び基本的要素について、COSO(米国トレッドウェイ委員会支援組織委員会)のフレームワークを基本的に踏襲しつつ、独立行政法人の特性を考慮して整理。

独立行政法人における内部統制の具体的取組

一般的なリスクマネジメントを活用した内部統制の取組のイメージ(p15)



- 内部統制の目的達成のためには、内部統制の各基本的要素について、継続的に改善していくことが求められる。
- 内部統制の充実・強化にはモニタリングが重要な役割を果たす。

取組に関する留意事項(p12)

● 内部管理の蓄積の再点検

→内部統制の取組には、これまでのマネジメントの中でも無意識に行ってきたことが多い。

大切なことは、これまで積み上げてきた内部管理の蓄積を内部統制という切り口で再点検し、体系付け、職員一人一人の問題として、組織が抱える課題等を常に洗い出し続けること。

したがって、点検結果よりも、法人内の全員が参加してディスカッションを行っていくプロセスこそが重要。

● 他人のまねでは役に立たない

● 業務内容の文書化・フローチャート化が効率的とは限らない

● 簡便な仕組み作りが必要

→小規模法人では、法人の長が各職員の業務を直接観察することやコミュニケーションを図ることで、モニタリングの機能を十分に発揮可能。

内部統制の整備・運用上の課題(p26)

※本研究会では、現行の独立行政法人制度における内部統制の整備・運用について検討したが、内部統制を更に充実・強化するためには、現行制度等の見直しも必要との意見等が出されたので、主な意見を以下のとおり整理した。

(1)適切なガバナンスの必要性

ア 法人の長が適切に規律される仕組み

内部統制が整備・運用され、法人の長の意向が組織運営に反映できるようにする一方で、法人の長自身が適切に規律される仕組みも必要。

イ 法人の特性に応じたガバナンス

法人の規模等によってガバナンスの仕組みが異なってくると考えられる。

ウ 内部統制の取組から得られる情報の信頼性確保

内部統制の取組から得られる情報を活用して監査・評価の重点化を図るためには、当該情報の信頼性を確保することが課題。

そのためには、監事の調査権限を明確にすることが必要。

エ 法人の長が強いリーダーシップを発揮できる環境整備

予算等については、法人の長の裁量とされているが、事実上、制約が存在。

(2)目標の具体化・定量化等の必要性

ア 具体的かつ定量的な目標等の設定

- 独立行政法人の目標・計画には具体性・定量性に欠けるものが多く存在。
→モニタリングによる改善方策の検討等が困難。
- プロジェクト等ごとにアクションプランの設定が必要。
- レベルが相対的に低く安易に達成され、業務の効率性や質の向上につながらない目標・計画が存在。

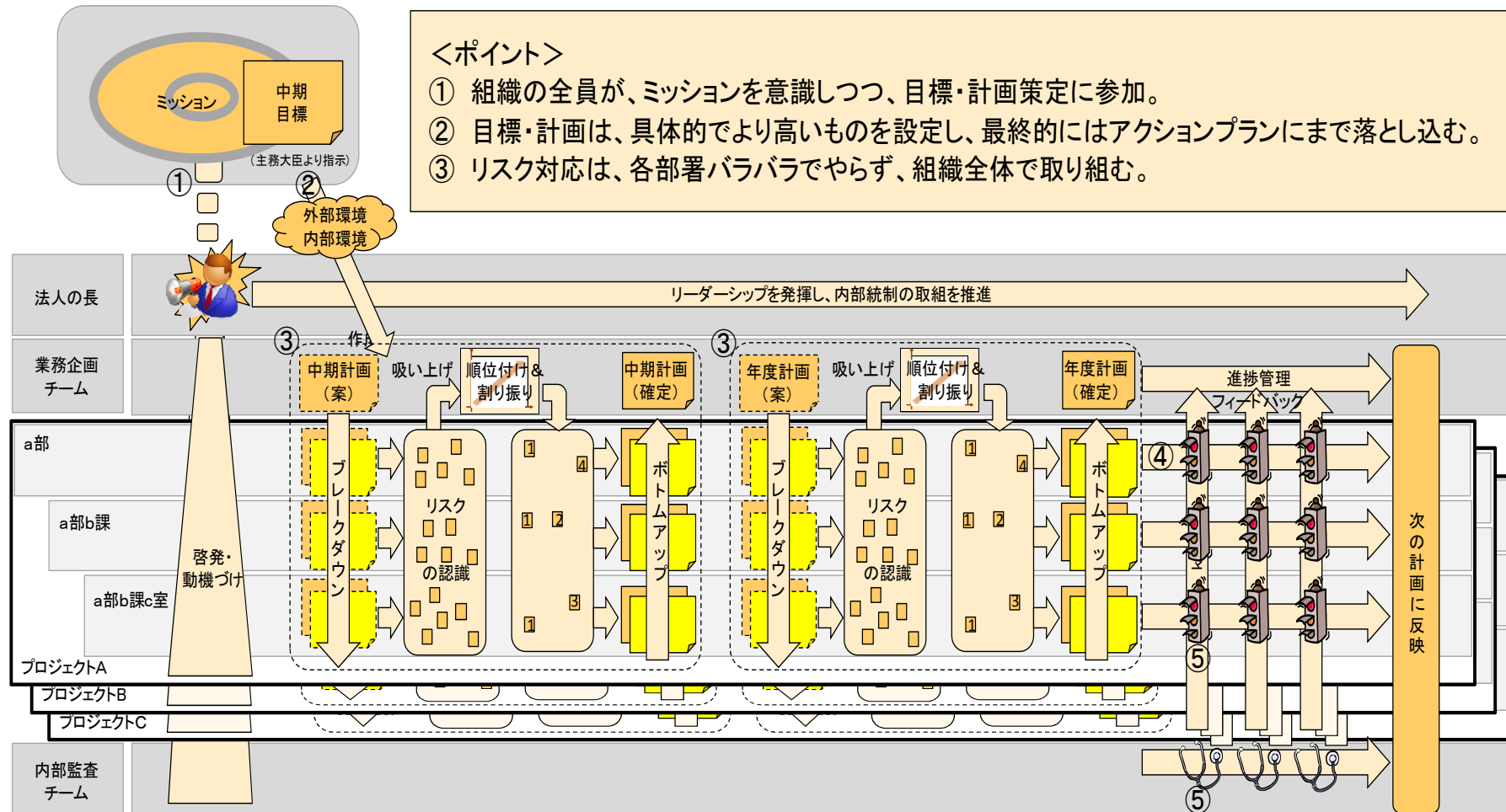
イ 適切な評価指標の設定

- 業績測定のための適切な評価指標を設定することが重要。
- 各プロジェクトにおける業務実績の把握とそれに要するコストを把握できるようにすることが必要。

ウ 中期目標の設定に係る独立行政法人の関与

- 政策レベルの企画立案力を独立行政法人が有している場合がある。
- 法人の役職員の意欲を向上させることが必要。
- 主務大臣と独立行政法人の責任関係を明確にした上で、中期目標の作成過程に法人を参加させることが必要。

独立行政法人における内部統制の適用例(p18～24)



この法人は、複数のプロジェクトを有し、プロジェクトに関して部・課・室により業務執行が行われることを想定。

- ① 法人の長が、組織の全員に対し、様々な機会を通じて法人のミッションについて啓発
- ② 主務大臣は、法人が3～5年の間で達成すべき業務運営に関する中期目標を策定し、法人の長に指示
- ③ (i) 中期計画及び年度計画の作成→ (ii) リスクの識別及び評価→ (iii) リスクへの対応
- ④ 各プロジェクトでは、リスク対応計画を反映させたアクションプランに基づき、各々の業務を遂行
- ⑤ 統制活動の内容は、日常的モニタリングの過程で常に進ちょく管理され、必要に応じ内部監査チームによる独立の評価がなされる。問題が現出された場合には、問題の所在及びその改善策を検討

＜主なイラストの意味＞

- アクションプラン(行動計画)
- 日常的モニタリング。
リスク対応等の進ちょく状況を、青(順調)、黄(やや対応遅れ)、赤(対応できていない)で示したもの。
- 独立の評価
- リスクマップ

内部統制に対する監査・評価の視点(p25)

(1) マネジメントの内部者の視点(例)

- ミッションがチームメンバーに適切にブレイクダウンされているか。
- リスク（課題）が具体的にチームメンバーで共有されているか。
- アクションプランの設定（評価尺度の設定を含む）は適切であったか。
- アクションプランの実施状況は適切であったか。
- プロジェクト・チーム内における業務分析は、適切に行われているか。

(2) マネジメントの外部者の視点(例)

監 事

- トップによる統制環境把握の適切性
- 業績測定尺度の適切性
- リスク識別・評価・対応の適切性
- リスクへの対応が十分でない場合の原因分析等の適切性
- 日常的モニタリングの状況
- モニタリングの結果の反映状況

独立行政法人評価委員会

- モニタリングに影響を与える統制環境把握の適切性
- 業績測定尺度の適切性
- モニタリングの適切性
- 事前に想定されているマネジメントの有効性に対する評価
- 事前の目標・計画以外から得られた成果に対する評価
- 目標・計画の妥当性。妥当でない場合には、改善を目的とした評価

独立行政法人における内部統制と評価に関する研究会について

構 成 員	開催実績
【座 長】 榎谷 隆夫 日本公認会計士協会 常務理事 【座長代理】 鈴木 豊 青山学院大学大学院教授、 会計プロフェッション研究科長 【構成員】(五十音順) 梶川 融 太陽ASG有限責任監査法人 総括代表社員(CEO) 黒川 繁夫 独立行政法人宇宙航空研究 開発機構 監事 夏目 誠 株式会社JR東日本リテール ネット 代表取締役社長 野口 貴雄 独立行政法人環境再生保全 機構 監事 畠中 誠二郎 中央大学総合政策学部教授 平澤 冷 国立大学法人東京大学 名誉教授 (敬称略)	第1回 7月24日 今後の進め方 第2回 10月2日 民間企業ヒアリング (住友商事) 第3回 11月13日 独立行政法人ヒアリング (①国立美術館、②製品評 価技術基盤機構) 第4回 12月25日 中間論点整理 第5回 1月21日 独立行政法人ヒアリング (③農業・食品産業技術総 合研究機構)、論点整理 第6回 1月28日 論点整理、報告書骨子 第7回 1月29日 独立行政法人ヒアリング (④国立病院機構、⑤水資 源機構) 第8回 2月10日 報告書(案) 第9回 2月19日 報告書取りまとめ

【本件連絡先】

総務省行政評価局

独立行政法人担当室

調	査	官	ひらの	まこと
			平野	誠
			おおえ	やすひろ
上席評価監視調査官			大恵	康宏
			たけむら	たかひろ
評価監視調査官			竹村	崇裕

電話：０３－５２５３－５４４６（直通）

インターネット：

<https://www.soumu.go.jp/hyouka/i-hyouka-form.html>

独立行政法人における内部統制と評価について

平成 22 年 3 月

独立行政法人における内部統制と評価に関する研究会

目 次

はじめに	1
1 独立行政法人における内部統制の意義等	2
(1) 独立行政法人の概要と内部統制の基本的考え方等	2
(2) 独立行政法人における内部統制とは	5
(3) 独立行政法人における内部統制の目的及び基本的要素	6
(4) 内部統制に関係を有する者に期待される役割と責任	12
(5) 内部統制の取組に関する留意事項	12
2 独立行政法人における内部統制の具体的取組	15
(1) リスクマネジメントを活用した一般的な内部統制の取組例	15
(2) 独立行政法人における内部統制の適用例	18
3 独立行政法人における内部統制に対する監査及び評価の視点	25
(1) マネジメントの内部者の視点	25
(2) マネジメントの外部者の視点	25
4 独立行政法人における内部統制の整備・運用上の課題	26
(1) 適切なガバナンスの必要性	26
(2) 目標の具体化、定量化等の必要性	26

【資料編】

資料1 独立行政法人における内部統制と評価に関する研究会 構成員名簿	29
資料2 独立行政法人における内部統制と評価に関する研究会 開催実績	30
資料3-1 「住友商事グループにおけるインターナル・コントロール・プロジェクト」	31
資料3-2 同講演録	36
資料4 民間企業におけるチェックリストを活用したモニタリングの例	46

はじめに

独立行政法人は、国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務・事業の担い手として、適正かつ効率的にその業務を運営することが求められている。しかしながら、制度導入から9年が経過した現在もなお、非効率な業務運営等をめぐり、独立行政法人には引き続き国民の厳しい目が向けられている。

独立行政法人が国民に対して質の高い行政サービスを提供し、国民からの信頼を得るためには、制度の見直しも重要であるが法人自体における積極的なマネジメント改革への取組とこれらに対する評価が欠かせない。この点、内部統制は、適切なマネジメントを可能とするための有用な手段（ツール）であり、マネジメントを検討する際に重要なものである。そのため、総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会の「独立行政法人の業務の実績に関する評価の視点」（平成21年3月30日決定）においても、効率的で質の高い業務運営を確保すること等の観点から、評価の重要な視点の一つとされたところである。

しかしながら、独立行政法人における内部統制については、検討が十分に行われていない状況であった。このため、独立行政法人の特性を踏まえた内部統制の目的・必要性や具体的な取組等について論点等を整理することを目的として本研究会が開催された。

本研究会では、昨年7月に初会合を開催し、民間企業における内部統制の現状を把握した。その後、先進的な取組を行っている民間企業からのヒアリングを行い、また、実際に独立行政法人からのヒアリングも交えて検討を行ってきた。今般、これまでの検討を踏まえ、現行の独立行政法人制度を前提に、独立行政法人における内部統制とその評価について取りまとめたところである。なお、内部統制の更なる充実・強化のために、特に必要と認められる事項については、課題として指摘している。

本報告書は、独立行政法人やその関係者等における法人の業務運営の見直しなどに資するものと認識しており、今後の政府における独立行政法人の制度や組織の見直しなどに際しても参考となると考える。

1 独立行政法人における内部統制の意義等

(1) 独立行政法人の概要と内部統制の基本的考え方等

ア 独立行政法人とは

① 独立行政法人とは

独立行政法人は、独立行政法人通則法（平成 11 年法律第 103 号。以下「通則法」という。）及び各独立行政法人の名称、目的、業務の範囲等に関する事項を定める法律（以下「個別法」という。）に基づき設立された法人で、国とは別の法人格をもつ法人である。

② 独立行政法人が行う事務及び事業

独立行政法人が行う事務及び事業は、国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものである（通則法第 2 条）。

③ 自律性の確保

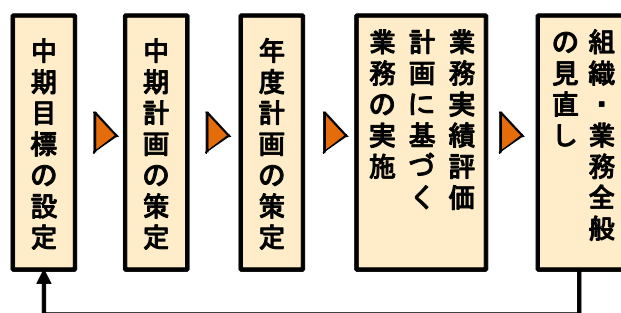
独立行政法人は、法令等により組織の名称・数及び組織ごとの定員が定められている国の行政機関とは異なり、法人の長の判断により、業務の繁閑や行政ニーズの動向に応じて効率的かつ効果的な組織編成・人員配置を行うことが可能となっている。また、役職員の給与等については、法人の業務実績や役職員個人の業績等が反映される仕組みを導入している。

また、独立行政法人制度においては、例えば、国から交付される運営費交付金については、予定された用途以外の用途に充てることも可能であるなど、効率的かつ効果的な財政運営が可能となっている。

④ 中期的な目標管理と第三者による事後評価、業務・組織全般の定期的見直しの法定

主務大臣は、3 年以上 5 年以下の期間において各独立行政法人が達成すべき業務運営に関する中期目標を定め、各独立行政法人はこの中期目標に基づき中期計画及び年度計画を策定し、これらの計画に基づき、適正かつ効率的に業務を運営する。そして、毎年度及び中期目標期間の業務実績について第三者機関による評価（独立行政法人の主務省に置かれる独立行政法人評価委員会による一次評価及び総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会による二次評価）が行われる。さらに、中期目標期間終了時には主務大臣による法人の組織・業務全般にわたる見直しが行われる。

図表1 目標管理と第三者による事後評価及び見直しのプロセス



(出典)「独立行政法人評価年報」(政策評価・独立行政法人評価委員会)

⑤ 企業的な経営手法による財務運営

独立行政法人は、企業会計原則を基本とした会計処理を行い、監査法人等による監査（一部の小規模な独立行政法人を除く。）を受けるとともに、業務の遂行状況の適格な把握及び業務実績の適正な評価に資するため、国民等に対し有用な財務情報を提供することとしている。

⑥ 業務の透明性の確保

独立行政法人の中期目標、中期計画、年度計画、事業報告書、財務諸表、監事及び会計監査人の監査結果、独立行政法人評価委員会の評価結果等については、すべて公表が義務付けられ、官報等への公告及び閲覧による公表のほか、ホームページへの掲載などの積極的な公表が求められている。

イ 独立行政法人と民間企業とのリスクに対する考え方の相違と内部統制

企業の目的は、利潤を獲得することにある。一方、独立行政法人の目的は、公共上必要とされるサービスを効果的かつ効率的に提供することであり、提供するサービスの内容は法人によって様々なものとなっている。

このような目的の違いは、独立行政法人における内部統制の考え方などに次のような影響を及ぼすものと考えられる。

① 企業におけるリスクの考え方と内部統制について

企業は利潤の最大化を目的とし、利潤が確保できない場合は、存続することすら困難となる。このため、利潤の獲得と企業の構成員の利害は直結し、企業の構成員はおのずから利潤拡大に向けた行動を取ると考えられる。

企業におけるリスクを考えるに当たって留意すべきことは、企業の構成員が利潤の最大化を優先しすぎるあまり、法令違反や不適正な財務報告を行うことによって企業の社会的信用などを損ない、企業の存続を危うくしないようにすることである。したがって、利潤の最大化を考慮しつつ、このようなリスクに対応するために内部統制を充実・強化することが民間企業には特に重要である。

② 独立行政法人におけるリスクの考え方と内部統制について

独立行政法人制度では、中期目標による管理等に政府が関与することが法律上組み込まれている。したがって、独立行政法人の目的は法律の枠組みの中で法人に与えられたミッションを果たすため、複雑で多種多様な目標・計画を効果的かつ効率的に達成することにある。

このため、独立行政法人のリスクは、i) 法令遵守や財務報告等の信頼性を阻害する要因だけでなく、ii) 法人のミッションを果たすために与えられた中期目標を目標・計画においてより高い水準で具体化させることを阻害する要因や、iii) 法人内において高い水準の目標・計画を設定してもそれらを効果的かつ効率的に達成することを阻害する要因を含むものとなる。

具体的には、責任を不明確にするために目標・計画をあいまいにすることや、目標・計画の達成を容易にするために高い水準の目標・計画を設定しないこと、設定した目標・計画を効果的かつ効率的に達成しないこと等が独立行政法人におけるリスクとなる。

このため、独立行政法人においても、法人の長による強いリーダーシップの下に、各職員に法人のミッションの重要性と自らの役割を認識させた上で、具体的で高い水準の目標・計画を効果的かつ効率的に達成するための阻害要因を組織として共有し、法人全体として前向きに対応していく必要がある。このため、法人の長によるマネジメントを強化するための有効な手段の一つとして、内部統制の充実・強化を行うことが重要となる。

もし内部統制が整備されていない場合、法人の長による適切なマネジメントを十分に行うことは困難となることも考えられ、ミッションのみならず、目標・計画を達成することもできない。また、この場合、モニタリングにより適時適切に問題点を把握しそれらを踏まえた改善方策を策定することができないため、高い水準の目標・計画を目指し、効果的かつ効率的に業務を遂行することができない。さらに、効果的かつ効率的に目標・計画が達成されたかどうかに関して国民に十分説明することもできない。独立行政法人の目標による管理の実効性をより確保し担保するためにも、内部統制の充実・強化は必要である。

(注) 本報告書では、「目標・計画」は、中期目標を含まず、独立行政法人が作成するすべての目標・計画を意味する。独立行政法人の「目標・計画」には、本来は中期目標を含むと考えられるが、現行制度においては、中期目標は主務大臣が設定することになっているため、本報告書では中期目標を含めていない。

なお、中期目標の具体性・定量性に関する課題については、「4 独立行政法人における内部統制の整備・運用上の課題」(2)に記載している。

ウ これまでの独立行政法人の問題

独立行政法人制度は、平成 13 年 1 月（最初の独立行政法人の設立は平成 13 年 4 月）にスタートし、そのマネジメントには一定の改善が見られるものの、平成 19 年 5 月の緑資源機構における官製談合事件を契機として国民の独立行政法人に対する信頼は大きく損なわれることとなった。

その後においても関連公益法人等との随意契約や研究費の不正使用、無駄遣いなどの問題が続いており、独立行政法人制度が目指した国民に対する質の高い行政サービスの提供は、いまだ道半ばの状態にある。

（2）独立行政法人における内部統制とは

ア 定義

独立行政法人が行う事務及び事業は、国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要なものであり、また、独立行政法人は国民の信頼が得られるよう業務を効率的かつ効果的に実施することが求められている（通則法第 2 条）。

本研究会では、独立行政法人における内部統制とは、「中期目標に基づき法令等を遵守しつつ業務を行い、独立行政法人のミッション^{（注）}を有効かつ効率的に果たすため、法人の長が法人の組織内に整備・運用する仕組み」と考え、以下の検討を行った。

（注） ミッションについては、個別法により規定されている当該法人の設置目的（使命）を想定している。

イ 内部統制の必要性

① 戦略的なマネジメントに有用

内部統制は、独立行政法人のミッションを有効かつ効率的に果たすこと等を目的として、リスク（課題）を洗い出し、組織が一丸となってそれに対応する仕組みであり、それは法人の長が戦略的なマネジメントを行う際に有用な手段（ツール）である。このため、マネジメントの観点から内部統制は必要とされるものである。

② 目標・計画の複雑性

独立行政法人の最終的な目的は、利潤を獲得することではなく、ミッションを果たすことであるため、民間企業に比べ、法人が設定すべき具体的な目標・計画は、多種多様かつ複雑であると考えられる。このため、独立行政法人においては、マネジメントに有用な手段である内部統制が適切に整備・運用されるべき要請は、民間企業よりも強いと考えられる。

③ 職員のインセンティブ向上の観点

独立行政法人の職員にとっても、内部統制を通じた法人の長によるリーダーシップの発揮により、法人のミッション、中期目標、法人が作成した中期計画等及び自らの職務の重要性を強く意識することができる。また、

職員がそれぞれの立場で計画作りに関与することで、参加意識がより高まり組織における自らの位置付けを再認識し、それが業務向上へのインセンティブにつながることを期待される。

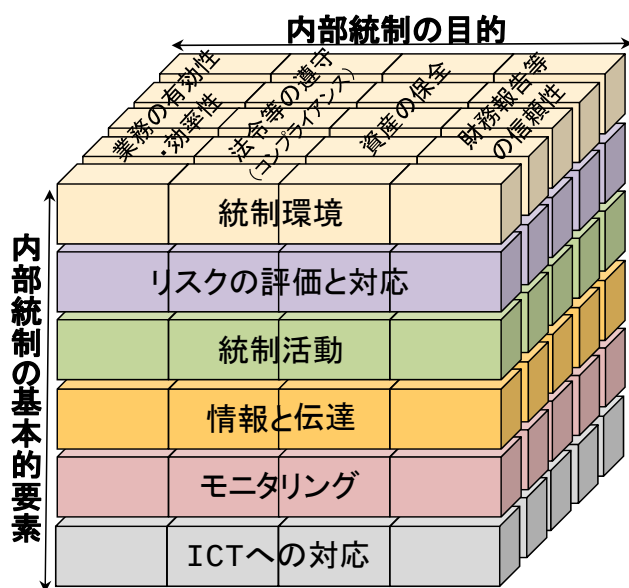
(3) 独立行政法人における内部統制の目的及び基本的要素

独立行政法人における内部統制の目的及び基本的要素については、現在、国際的に広く認知されている「内部統制の基本的枠組みに関する報告書」（1992年COSO^(注)）（以下「COSO報告書」という。）を基本的に踏襲しつつ、独立行政法人制度や各独立行政法人が担う事務・事業の特性を考慮し、以下のよう

（注） COSO： 米国トレッドウェイ委員会支援組織委員会。

に四つの目的及び六つの基本的要素として整理する。
なお、COSO報告書の引用に当たっては、「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の設定について（意見書）」（平成19年2月15日企業会計審議会。以下「企業会計審議会基準」という。）を参考としている。

図表2 独立行政法人における内部統制の目的及び基本的要素



（注） COSO報告書を参考に、独立行政法人の業務特性や現状に配慮し本研究会が作成。

ア 目的

独立行政法人における内部統制の目的は、以下の四つと整理する。なお、独立行政法人制度の意義にかんがみれば、①業務の有効性及び効率性を最も重要な目的として位置付けることが重要である（次頁において後述する）。

① 業務の有効性及び効率性

業務の有効性とは、中期目標等に基づき業務を行いつつ、独立行政法人のミッションを果たすことをいう。また、業務の効率性とは、より効率的

に業務を遂行することをいう。

金銭的な利潤の獲得を最終的な目標としない独立行政法人の「有効性」については、利潤の多寡以外の何をもって有効と考えるかについては、二つの考え方がある。まず、独立行政法人制度において、独立行政法人は主務大臣から示された中期目標を達成することが求められることから、内部統制の有効性は、当該中期目標の達成状況を示すという考え方である。次に、有効性は中期目標の遂行にとどまらず、独立行政法人に求められるミッションを果たすことまでを内部統制の目的とする考え方である。これらのうち、本研究会としては後者の考え方に立ち、独立行政法人には中期目標の遂行が求められるのは制度上当然であるが、内部統制はそれにとどまらず、法人のミッションを果たすことまでを視野に入れるべきと考えた。

② 事業活動に関わる法令等の遵守

事業活動に関わる法令等の遵守とは、事業活動に関わる法令その他の規範の遵守を促進することをいう。

③ 資産の保全

資産の保全とは、資産の取得、使用及び処分が正当な手続及び承認の下に行われるよう、資産の保全を図ることをいう。なお、独立行政法人は、更に資産の取得目的に従った有効活用が求められるとともに、遊休資産や活用状況に課題がある資産についても有効活用を検討し、法人内での有効活用が困難なものについては、適正な処分も求められている。

④ 財務報告等の信頼性

財務報告等の信頼性とは、国民に対する説明責任及び第三者による評価に資するため、財務報告及び非財務報告に係る情報の信頼性を確保することをいう。

特に独立行政法人の業務実績は財務情報だけでは測定できないことが多いため、財務情報と非財務情報を合わせて説明することが必要であり、それらの信頼性を確保することが重要である。

なお、非財務情報の信頼性の確保については、「4 独立行政法人における内部統制の整備・運用上の課題」(1)ウにおいて記載している。

独立行政法人における内部統制の目的の優先順位については、以下のよう
に考える。

まず第一に、独立行政法人が行う公共的な事務及び事業は、国民の信頼が得られるよう効率的かつ効果的に実施することが求められている（通則法第2条）。したがって、独立行政法人における内部統制の目的のうち、「業務の有効性及び効率性」を一番重要な目的であると位置付けた^(注)。

(注) 企業会計審議会基準及び同基準により上場企業等に財務報告に係る内部統制を評価することを義務付けた金融商品取引法（昭和23年法律第25号）の運用が、過剰な業務負担とコストを強いているとの意見が存在している。しかしながら、本来、

内部統制は業務の有効性・効率性を高めるものであり、組織が疲弊し業務効率が損なわれることがないように十分に留意して整備する必要がある。ただし、それは内部統制の整備が不要であるということの意味しない。

第二に、昨今の独立行政法人における不祥事の多発にかんがみ、「事業活動に関わる法令等の遵守」とした。

第三に、「資産の保全」については、COSO報告書にはないが、独立行政法人においては、i) 法人の資産が国民の税金によるものが多いこと、ii) 近年資産の有効活用等が強く求められていること、iii) 企業会計審議会基準は、「資産の保全」を日本では企業財産の管理が重要な経営管理であるとして独立した目的としていることから、内部統制の目的に含めている。

最後に、財務報告等において、独立行政法人の業務実績を示すに当たり財務情報及び非財務情報が基本的な役割を果たしていることから、「財務報告等の信頼性」とした。

イ 基本的要素

内部統制の基本的要素とは、内部統制の目的を達成するために必要とされる内部統制の構成部分をいい、内部統制の有効性の判断の規準となるものである。

① 統制環境

統制環境とは、組織の気風を決定し、組織内のすべての者の統制に対する意識に影響を与えるとともに、他の基本的要素の基礎をなし、リスクの評価と対応、統制活動、情報と伝達、モニタリング及びICT^(注)への対応に影響を及ぼす基盤をいう。

(注) ICT: Information and Communications Technology (情報通信技術) の略。ITと同様の意味で用いられることが多いが、「コミュニケーション」という情報や知識の共有という概念が表現されている点に特徴がある。

統制環境としては、例えば、次の事項が挙げられる。

- ・法人の長の誠実性及び倫理観
- ・法人の長の意向及び姿勢
- ・運営上の方針及び戦略
- ・理事及び監事の有する機能
- ・組織構造及び慣行
- ・権限及び職責
- ・人的資源に対する方針と管理

② リスクの評価と対応

リスクの評価と対応とは、独立行政法人のミッション遂行の障害となる要因をリスクとして識別、分析及び評価し、当該リスクへの適切な対応を行う一連のプロセスをいう。

i リスクの評価

リスクの評価とは、ミッションの遂行に影響を与える事象について、ミ

ッションの遂行を阻害する要因をリスクとして識別、分析及び評価するプロセスをいう。

リスクの評価に当たっては、組織の内外で発生するリスクを、組織全体の目標・計画にかかわる法人単位のリスクと組織の職能や活動単位の目標・計画にかかわる業務別のリスクに分類し、その性質に応じて、識別されたリスクの大きさ、発生可能性、頻度等を分析し、当該目標・計画への影響を評価する。

ii リスクへの対応

リスクへの対応とは、リスクの評価を受けて、当該リスクへの適切な対応を選択するプロセスをいう。

リスクへの対応に当たっては、評価されたリスクについて、その回避、低減、移転又は受容等、適切な対応を選択する。

③ 統制活動

統制活動とは、法人の長の命令及び指示が適切に実行されることを確保するために定める方針及び手続をいう。統制活動には、権限及び職責の付与、職務の分掌等の広範な方針及び手続が含まれる。このような方針及び手続は、業務のプロセスに組み込まれるべきものであり、組織内のすべての者において遂行されることにより機能するものである。

④ 情報と伝達

情報と伝達とは、必要な情報が識別、把握及び処理され、組織内外及び関係者相互に正しく伝えられることを確保することをいう。組織内のすべての者が各々の職務の遂行に必要とする情報は、適時かつ適切に、識別、把握、処理及び伝達されなければならない。また、必要な情報が伝達されるだけでなく、それが受け手に正しく理解され、その情報を必要とする組織内のすべての者に共有されることが重要である。

一般に、情報の識別、把握、処理及び伝達は、人的及び機械化された情報通信システムを通して行われる。

i 情報

組織内のすべての者は、ミッションを果たすため、適時かつ適切に各々の職務の遂行に必要な情報を識別し、情報の内容及び信頼性を十分に把握し、利用可能な形式に整えて処理することが求められる。

ii 伝達

a 内部伝達

ミッションを果たすため、必要な情報が適時に組織内の適切な者に伝達される必要がある。法人の長は、組織内における情報通信システムを通して、運営方針等を組織内のすべての者に伝達するとともに、重要な情報が、特に、組織の上層部に適時かつ適切に伝達される手段を確保する必要がある。

b 外部伝達

法令による財務情報の開示等を含め、情報は組織の内部だけでなく、組織の外部に対しても適時かつ適切に伝達される必要がある。また、国民など、組織の外部から重要な情報が提供されることがあるため、組織は外部からの情報を適時かつ適切に識別、把握及び処理するプロセスを整備する必要がある。

⑤ モニタリング

モニタリングとは、内部統制が有効に機能していることを継続的に評価するプロセスをいう。モニタリングにより、内部統制は常に監視、評価及び是正されることになる。モニタリングには、業務に組み込まれて行われる日常的モニタリング及び業務から独立した視点から実施される独立的評価がある。両者は個別に又は組み合わせて行われる場合がある。

i 日常的モニタリング

日常的モニタリングは、内部統制の有効性を監視するために、業務管理や業務改善等の通常の業務に組み込まれて行われる活動をいう。

ii 独立的評価

独立的評価は、日常的モニタリングとは別個に、通常の業務から独立した視点で、定期的又は随時に行われる内部統制の評価であり、法人の長、監事、内部監査等を通じて実施されるものである。

iii 評価プロセス

内部統制を評価することは、それ自体一つのプロセスである。内部統制を評価する者は、組織の活動及び評価の対象となる内部統制の各基本的要素をあらかじめ十分に理解する必要がある。

iv 内部統制上の問題についての報告

日常的モニタリング及び独立的評価により明らかになった内部統制上の問題に適切に対処するため、当該問題の程度に応じて組織内の適切な者に情報を報告する仕組みを整備することが必要である。この仕組みには、法人の長、監事等に対する報告の手続が含まれる。

⑥ ICTへの対応

ICTへの対応とは、ミッションを果たすためにあらかじめ適切な方針及び手続を定め、それを踏まえて、業務の実施において組織の内外のICTに対し適切に対応することをいう。

ICTへの対応は、内部統制の他の基本的要素と必ずしも独立に存在するものではないが、組織の業務内容がICTに大きく依存している場合や組織の情報通信システムがICTを高度に取り入れている場合等には、内部統制の目的を達成するために不可欠の要素として、内部統制の有効性に係る判断の基準となる。

ICTへの対応は、ICT環境への対応とICTの利用及び統制からな

る。

i ICT環境への対応

ICT環境とは、組織が活動する上で必然的にかかわる内外のICTの利用状況のことであり、社会及び市場におけるICTの浸透度、組織が行う取引等におけるICTの利用状況及び組織が選択的に依拠している一連の情報通信システムの状況等をいう。ICT環境に対しては、ミッションを果たすために、組織の管理が及ぶ範囲においてあらかじめ適切な方針と手続を定め、それを踏まえた適切な対応を行う必要がある。

ICT環境への対応は、単に統制環境のみに関連づけられるものではなく、個々の業務プロセスの段階において、内部統制の他の基本的要素と一体となって評価される。

ii ICTの利用及び統制

ICTの利用及び統制とは、組織内において、内部統制の他の基本的要素の有効性を確保するためにICTを効率的かつ効果的に利用すること、並びに組織内において業務に体系的に組み込まれてさまざまな形で利用されているICTに対して、ミッションを果たすために、あらかじめ適切な方針及び手続を定め、内部統制の他の基本的要素をより有効に機能させることをいう。

ICTの利用及び統制は、内部統制の他の基本的要素と密接不可分の関係を有しており、これらと一体となって評価される。また、ICTの利用及び統制は、導入されているICTの利便性とともにもその脆弱性及び業務に与える影響の重要性等を十分に勘案した上で、評価されることになる。

なお、COSO報告書では、内部統制の構成要素を五つ（①統制環境、②リスク評価、③統制活動、④情報と伝達、⑤モニタリング）例示しているが、企業会計審議会基準は、COSO報告書が公表されてから15年以上が経過し、ITの進展と企業におけるITの浸透が広まっていることからITへの対応を追加している。

独立行政法人については、例えば、研究開発を行う独立行政法人では、ICTを利用したプロジェクト管理がミッションを果たすのに必須である等、ICTへの対応は業務を行う上で重要なものとなっている。他方、公的機関の多くは民間よりもICTの利用が遅れており、底上げが必要な状況である。したがって、ICTへの対応については、他の内部統制の基本的要素とは切り分けて整理している。

(4) 内部統制に関係を有する者に期待される役割と責任

ア 法人の長

法人の長は、独立行政法人を代表し、その業務を総理する（通則法第 19 条第 1 項）。したがって、業務の適正を確保するための体制を決定するとともに、それに基づき内部統制を整備及び運用する責任を有する。

イ 法人の職員

法人のミッションを果たすことに向けて、自らの職務の位置付け及びその重要性を認識するとともに、適切なモニタリングの下、各種の計画策定、統制活動等に積極的に関与することが求められる。

ウ 監事

監事は、独立行政法人の業務を監査する（通則法第 19 条第 4 項）。したがって、法人の長とは独立した立場から、内部統制の整備及び運用状況を監視、検証する役割と責任を有する。

（注） 監事監査は、法人の長が整備・運用すべきモニタリングの機能に影響を与えるため、法人の長は、統制環境の評価の一環として、監事監査の概要等を把握する必要がある。

なお、法人の長は監事監査の内容の妥当性についてまで評価を要するものではない。

エ 独立行政法人評価委員会

独立行政法人評価委員会は、独立行政法人の業務の実績に対する評価を行う（通則法第 12 条第 2 項第 1 号）。したがって、法人の長及び監事とは独立した立場から、法人におけるモニタリングの状況を踏まえつつ、中期目標、中期計画及び年度計画に対する業務の実績を評価する役割と責任を有する。

（注） 独立行政法人評価委員会による評価は、法人の長が整備・運用すべきモニタリングの機能に影響を与えるため、法人の長は、統制環境の評価の一環として、独立行政法人評価委員会の評価の概要等を把握する必要がある。なお、法人の長は、その内容の妥当性についてまで評価を要するものではない。

(5) 内部統制の取組に関する留意事項

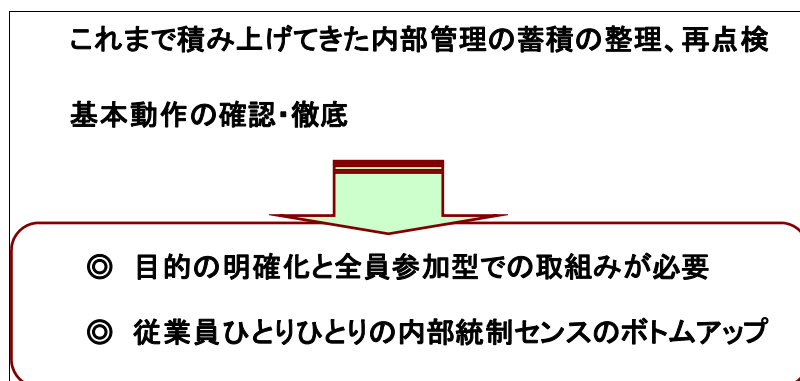
ア 内部統制の取組は、内部管理の蓄積の再点検である

内部統制の取組は、法人内でこれまで積み上げてきた内部管理の蓄積を内部統制という切り口で再点検し、体系付け、職員一人一人の問題として、組織が抱える課題等を常に洗い出し続けることにある。

したがって、内部統制の取組には、これまでのマネジメントの中でも無意識に行ってきたことが多く、全く新たな取組が求められるものではない。自分たちが無意識のうちに遵守しているルールが何のために必要なのか、それらには重複や矛盾がないか等について確認することに留意する必要がある。

また、内部統制の取組においては、再点検の結果よりも、法人内の全員が参加してディスカッションを行っていくプロセスが重要である。

図表3 内部統制の取組に当たっての心構え



(出典) 住友商事株式会社 ヒアリング資料

イ 他人のまねでは役に立たない

内部統制の取組は、法人における内部管理の蓄積の再点検を行うことを通じ、組織の課題を洗い出すとともに、一人一人の「内部統制センスのボトムアップ」(内部統制に関する意識の向上)を図ることにある。したがって、他法人の内部管理手法をまねるだけでは内部管理の再点検がおろそかになるおそれがある。さらに、自法人の内部管理の問題点の分析を行わないまま先進的な内部統制手法を導入すれば、かえって自法人の課題が分からなくなり、業務の有効性及び効率性が低下するおそれがある。

ウ 業務内容の文書化・フローチャート化が効率的とは限らない

リスクを網羅的に識別する観点から、業務のフローチャートを書くことや、業務の内容について文書化することが有用な場合もある。しかし、このようなフローチャート化や文書化を行うことに労務の大半を要して組織が疲弊し、かえって効率性が害される場合がある。一方、組織内部の様々なディスカッション等の機会を通じて、リスクを網羅的に洗い出すことが可能な場合がある。

内部統制の取組を行う場合、業務を文書化する必然性は必ずしも大きくないと考えられる。このようなことを勘案し、業務の有効性と効率性のバランスに留意する必要がある。

エ 簡便な仕組み作りが必要

例えば、組織の職員が少人数である場合、「情報と伝達」の機能はICTの構築により行うよりも、日常的なミーティングや非公式の場での話し合いによって十分に担保できる場合がある。また、「モニタリング」の機能についても、小規模法人については、法人の長が各職員の業務を直接観察することやコミュニケーションを図ることで、モニタリングの機能を十分に発揮できる場合がある。このように、法人の規模等によって簡便な仕組み作りは可能であることから、内部統制の取組は費用対効果を勘案しつつ行う必要がある。

オ 内部統制の限界

内部統制には一般的には以下のような限界があるとされており、法人の長

は、内部統制を整備及び運用するに当たりこれらについて留意する必要がある。

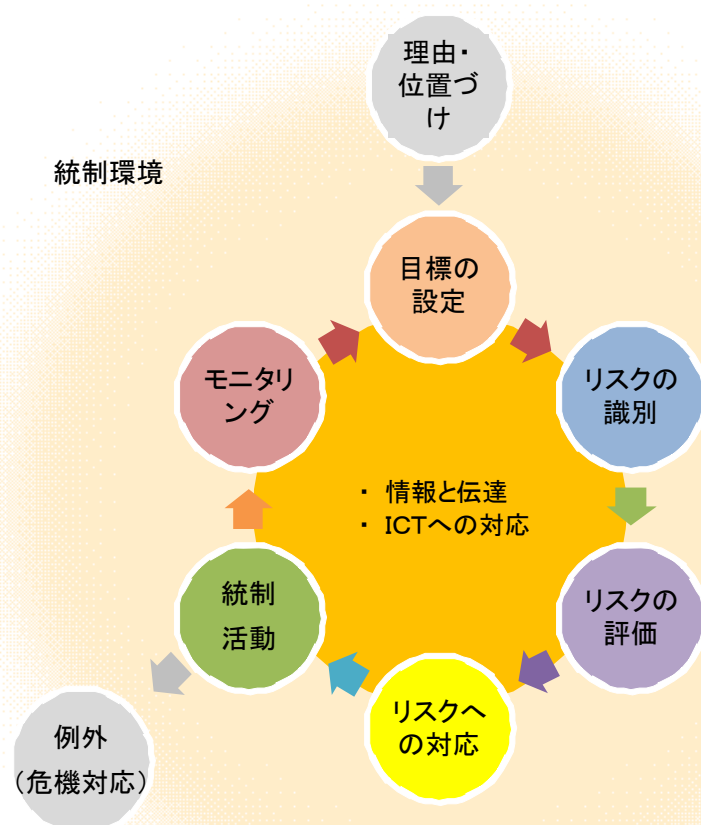
- ① 内部統制の整備及び運用に際しては、費用と便益との比較衡量が求められる。
- ② 判断の誤り、不注意、複数の担当者による共謀によって有効に機能しなくなる場合がある。
- ③ 当初想定していなかった組織内外の環境の変化や非定型的な取引等には、必ずしも対応しない場合がある。
- ④ 法人の長が不当な目的のために内部統制を無視ないし無効ならしめることがある。

2. 独立行政法人における内部統制の具体的取組

(1) リスクマネジメントを活用した一般的な内部統制の取組例

独立行政法人においてリスクマネジメントを活用した一般的な内部統制の取組のイメージは図表4のとおりである。

図表4 リスクマネジメントを活用した一般的な内部統制の取組のイメージ



(注) 本研究会が作成した。

ア 理由・位置付け

法人の長は、中期目標の遂行が法人のミッションを果たすためになぜ必要なのかを把握するとともに、中期目標のミッションにおける位置付けを検討する。次に法人の長は、その検討結果を踏まえ、法人のミッションや中期目標の位置付けを法人の各構成員に啓発し、業務に対する動機付けを行う。

イ 目標の設定

① 状況の認識

法人を取り巻く状況（社会経済情勢等）の分析を行い、中期目標の各項

目がリスクマネジメントのプロセスにおいて対応すべき状況であるかを吟味する。

災害時の危機対応等、統制環境が動的に激変している状況においては、ミッションの遂行をリスクマネジメントの枠内で対応することが困難な項目もあり、法人の長による強いリーダーシップの下、個別に対応することが有効な場合もある（危機管理）。

② 目標の設定

法人のミッション、中期目標及び法人内外の環境を勘案しつつ、目標・計画を策定する。

ウ リスクの識別

法人のミッション遂行の障害となるものをリスクと位置付け、それらを網羅的に洗い出す。

この場合のリスクは、法人の規模（職員、財政）、法人が担う業務（研究開発、施設運営、公共事業等）、財源（運営費交付金、補助金、自己収入）、慣習等によって異なると考えられる。

したがって、具体的にどのようなリスクを把握し、対応策を講じるかについては、法人の特性を慎重に踏まえることが不可欠であるため、本研究会において一律に定めることは適切ではなく、今後、各独立行政法人等において検討すべきものとする。

エ リスクの評価

リスクが顕在化した場合の影響度及び発生可能性を評価し、それらを勘案して重要度の高いリスクを把握する。

オ リスクへの対応

① 対応すべきリスクの選定

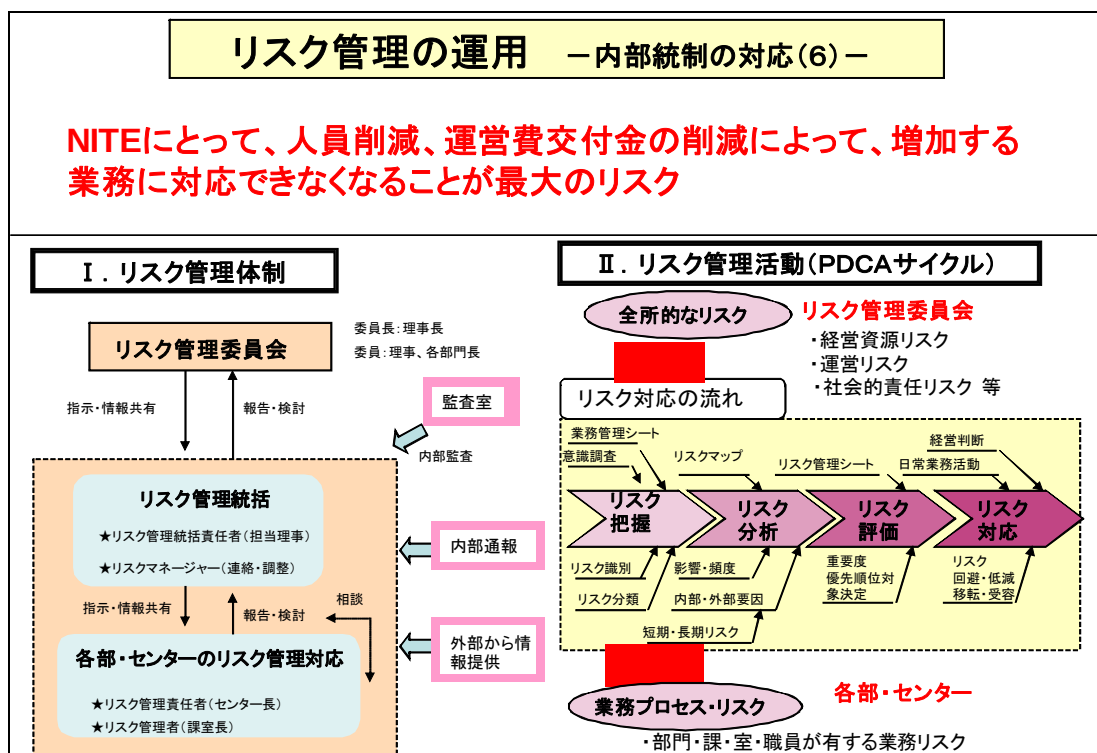
リスク評価を踏まえ、対応すべきリスク、対応し過ぎているリスクの洗い出しを行う。

具体的には、リスク評価により重要性が高いリスクと低いリスクを選定し、それらに対する現状の対応状況を検討する。重要性が高いが対応が未整備なリスクについては、追加的に必要となるコストや時間を勘案しつつ、他のリスクに優先して追加的な対応策を検討する。また、重要性が低いにもかかわらず、対応が取られ過ぎているリスクについては対応の省力化ができないか検討する。

② リスク対応計画の策定

対応すべきリスクの決定を踏まえ、リスク対応のための計画を作成する。その際、職員・部署が行うべき対応、その時期、及び進捗の管理に資する尺度、必要となる予算等を明確にする。

図表5 リスク管理体制を定めている例



(出典) 独立行政法人製品評価技術基盤機構 ヒアリング資料

カ 統制活動

リスク対応計画に従い、各現場においてリスク対応に取り組む。

キ モニタリング

リスク対応計画に従い統制活動が実施されているかを監視し、統制活動の定着化を図る。また、その結果を次の年度計画(予算・人事等)、リスク評価、リスク対応等において考慮する。

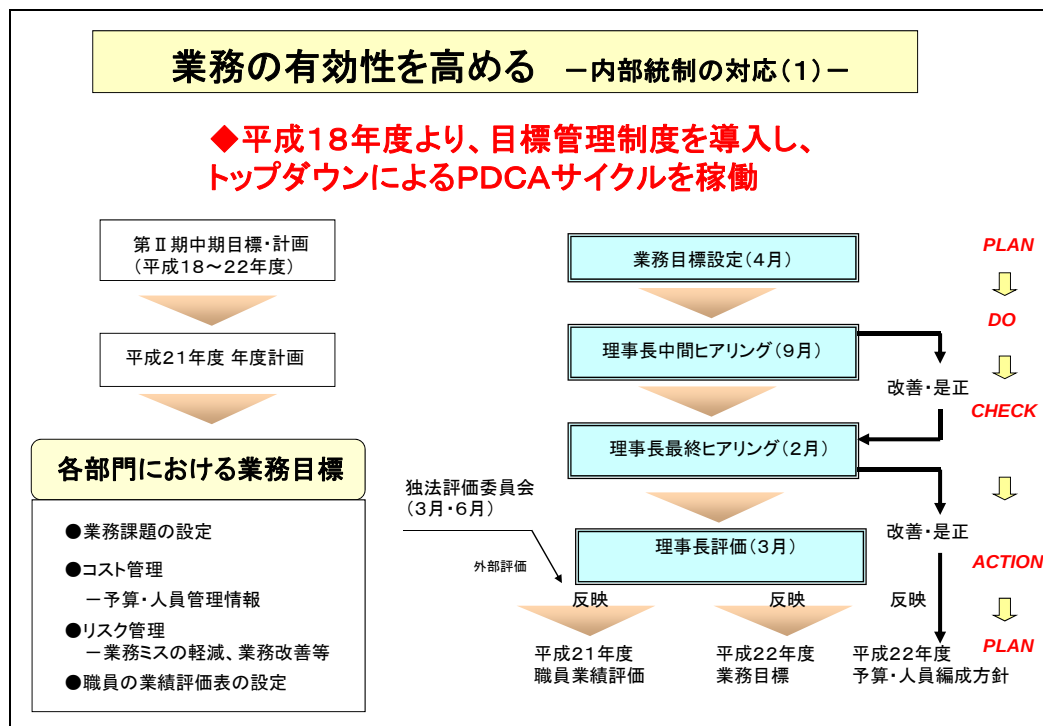
なお、通常の業務におけるモニタリングの視点として、例えば、図表6のようなものが考えられる。

図表6 日常的モニタリングの例

- ・ 法人のミッションがチームメンバーに適切にブレイクダウンされているか。
- ・ ミッション遂行の障害となるリスク(課題)が具体的にチームメンバーで共有されているか。
- ・ リスクに対応する計画を適切に設定しアクションプランに反映させられたか。
- ・ アクションプランが適切に実行しているか。また、実行に問題がある場合、原因は何か。
- ・ アクションプランを適切に実行してもリスクに対応できなかった場合、その原因は何か。

また、図表7のとおり、法人の長が直接モニタリングを行っている事例もある。

図表7 法人の長が直接モニタリングを行っている事例



(出典) 独立行政法人製品評価技術基盤機構 ヒアリング資料

(2) 独立行政法人における内部統制の適用例

ア 理由と位置付け

法人の長が、組織の全員に対し、様々な機会を通じて法人のミッションについて啓発する。具体的には、運営方針を示すことや、職員との定期的な対話を行うことなどが想定される。

以下、展示施設を運営する独立行政法人を想定し、内部統制の適用例を示していく。

図表8 法人のミッション(例)

ミッション
文化を創造し、国民の感性を向上させる

(注) 本研究会が作成した。

イ 中期目標の指示

主務大臣は、独立行政法人が3～5年の間で達成すべき業務運営に関する中期目標を策定し、法人の長に指示する。

図表9 中期目標(例)

ミッション	中期目標
文化を創造し、 国民の感性を 向上させる	展示施設における展示
	ネット配信
	収集保存
	展示需要の創造
	財務構造の改善

(注) 本研究会が作成した。

ウ 中期計画及び年度計画の作成と各プロジェクト・チーム^(注1)(以下「PT」という。)との意識合わせ

① 中期計画及び年度計画の作成

業務企画チーム^(注2)は、法人のミッション、中期目標及び法人内外の環境を勘案しつつ、法人単位及びPT別の中期計画及び年度計画の素案を作成し、各PTに提示する。

その際、中期目標が、どのようなプロセス(投入→活動→結果→成果)で実現されるかについて明確にすることが重要である。すなわち、

- i 中期目標を実現するために資源(人、物、金、時間)をどのように投入するか
- ii どのような事務・事業(活動)を行うか
- iii どのようなアウトプット(結果)が表れるか
- iv 国民生活又は社会経済にどのようなアウトカム(成果)をもたらすかについて適切な指標を設定することが重要である。

(注1) プロジェクト・チーム(PT)

適用例では、業務や予算がプロジェクト・チームごとに管理されているような組織形態を想定してプロジェクト・チームとした。なお、業務や予算の管理の単位がプロジェクト・チームごとではない法人においては、当該管理単位に読み替える必要がある。

(注2) 業務企画チーム

中期計画や年度計画の策定を行うとともに、必要となる予算を見積もり、各プロジェクトへの割り振りや、それに関する各プロジェクト・チームリーダーとの折衝を行う。計画策定後は、計画の進捗よく状況を管理する。

様々な組織形態が考えられるが、適用例では、その一例として、法人運営に関して法人の長を補佐する機能を担うスタッフチームを置く場合を想定した。なお、法人の規模等によっては、法人の長自ら前述の機能を担う場合が考えられる。また、専任の理事が担当すること、又は課内の組織(例:総務課業務企画担当)が担当すること等も考えられる。その他、業務企画機能を複数のチームに分けて、業務計画担当、予算担当、リスク管理担当、内部統制担当等の独立した部署とする場合などもある。また、当然にその名称は様々である。

図表10 中期計画及び年度計画(例)

中期目標	法人内外の環境	中期計画及びX年度計画				
		内容	時期	対応PT	評価尺度	予算
展示施設における展示	M氏の作品を展示し右記の評価尺度を満たすことは、我が国の文化創造(=ミッション達成)に不可欠	xx 展覧会を開催	x年x月	xx, xx, xx,	来館者数30万人、かつ、来館者の満足度85%	xx円
ネット配信	(略)	(略)	x年x月	xx	(略)	xx円
収集保存	(略)	(略)	x年x月	xx	(略)	xx円
展示需要の創造	(略)	(略)	x年x月	xx	(略)	xx円
財務構造の改善	(略)	(略)	x年x月	xx	(略)	xx円

(注) 本研究会が作成した。

② リスクの識別及び評価

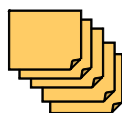
各PTは、業務企画チームからのプロジェクト別中期計画及び年度計画

の提示を踏まえ、それらの達成の障害となるリスクを洗い出す。なお、リスクの洗い出しが効率的に行えるよう、業務企画チームは、あらかじめ定型的なアンケートの記入様式を用意し、各PTが回答しやすいように配慮することも考えられる。なお、その際、当該アンケートにおいて、リスクの影響度や発生可能性に関する各PTの考え方を標準的に評価できるような基準を用意することがある。

業務企画チームは、各PTにおいて洗い出された潜在的なリスクをボトムアップで収集し、評価し、各PTとの協議の上、法人として優先的に対応すべきリスクを決定する。

なお、法人として優先的に対応すべきリスクの検討に際しては、影響度、発生可能性及び対応に要するコストを考慮する。また、その際、図表11のとおり、リスクマップを使用して検討することも有用である。

図表 11 リスクの識別及び評価(例)



リスクに関するアンケート

↓ (各PTに配布)

影響度についての考え方 (例)

レベル	定義	影響の出る分野					
		満足度	入場者数	評判	資産活用	財務	・・・
1	軽微	満足度が目標・計画を○%下回る	入場者数が目標・計画を○%下回る	媒体への出現数が目標・計画を○%下回る	施設の利用率が目標・計画を○%下回る	○○費の減少が目標・計画を○%下回る	・・・
2	やや軽い	△%下回る	△%下回る	△%下回る	△%下回る	△%下回る	・・・
3	中程度	□%下回る	□%下回る	□%下回る	□%下回る	□%下回る	・・・
4	大きい	▽%下回る	▽%下回る	▽%下回る	▽%下回る	▽%下回る	・・・
5	甚大	◇%下回る	◇%下回る	◇%下回る	◇%下回る	◇%下回る	・・・

発生可能性についての考え方 (例)

レベル	定義	頻度
1	非常に稀	数年に○回
2	発生しにくい	半年に○回
3	中程度	○ヶ月に△回
4	たびたび	□ヶ月に▽回
5	日常的	月に○回

(注) 本研究会が作成した。

↓ (各PTにおいてリスクの内容、影響度、発生可能性をアンケートに記入し、業務企画チームが回収)

法人単位のリスクの集計表(例)

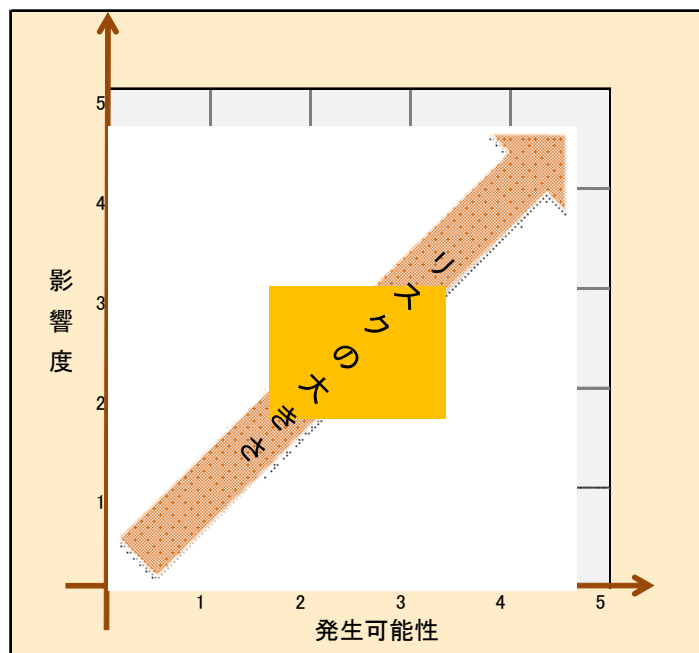
年度計画	リスク(課題)				
内容	分類1	分類2	具体的内容	影響度	発生可能性
xx展覧会を開催	コンプラ	安全	見学者が順路を外れた場合に、軽いけがをする	2	1
	有効効率	マーケティング	アーティストの認知度が低く、中期計画の30万人を達成できない恐れ(現時点の予想8万人)	5	5
	有効効率	風評	偽物を展示してしまう	5	3
	有効効率	顧客満足	来館者の満足度を適切に把握出来ない	3	3
	(略)	(略)	(略)	(略)	(略)
	(略)	(略)	(略)	(略)	(略)
(略)	(略)	(略)	(略)	(略)	(略)

(注) 本研究会が作成した。

↓

リスクマップ(例)

リスクマップ(イメージ)



(注) 本研究会が作成した。

(リスクマップの基本的考え方)

リスクの大きいエリアのリスク(例えば、領域5)に関しては、合理的な水準(例えば、領域3)にまでリスクを低減させるための統制活動を行う。一方、リスクが小さいエリア(例えば、領域1)のリスクについては、必要最小限の統制活動にとどめる。

なお、図表 14 に記載したリスクの評価と対応に関する部分は、中期目標期間の初年度は、主に中期計画の策定過程においてリスクの評価と対応を比較的大規模に行い、中期目標期間の 2 年目以降は主に年度計画の策定過程において、前年度からの環境の変化やモニタリングの結果を踏まえ、リスクの評価及び対応に係るメンテナンスを行うことを想定している。

③ リスクへの対応

各 P T は、自らの P T で対応することとなったリスクに対応する計画（リスクの内容、対応内容、対応の目標、対応時期、対応者、レビュー者^{（注）}等）を作成し、それをアクションプランに反映させた上で業務企画チームに提出する。その後、業務企画チームは、提出されたリスク対応計画を含むアクションプランについて査定するとともに各 P T との調整等を行う。

（注）レビュー者：

日常的モニタリングを行う者。プロジェクト・チームリーダー、部門長等、法人の管理職員を想定。なお、本報告書において「職員」は、管理職員及び管理職員以外の職員を意味する。

図表 12 独立行政法人におけるリスク対応計画（例）

年度計画	リスク(課題)					リスク対応計画	
内容	分類1	分類2	具体的内容	影響度	発生可能性	具体的内容	担当PT
xx 展覧会 を開催	コンプラ	安全	見学者が順路を外れた場合に、軽いけがをする	2	1	・順路を外れないよう、柵を設ける	xx
	有効効率	マーケティング	アーティストM氏の認知度が低く、中期計画の30万人を達成できない恐れ(現時点の予想8万人)	5	5	・映画配給会社とのタイアップ ・特設サイト開設	xx
	有効効率	風評	偽物を展示してしまう	5	3	・購入委員会を設置	xx
	有効効率	顧客満足	来館者の満足度を適切に把握出来ない	3	3	・アンケート用紙を工夫する	xx
	(略)	(略)	(略)	(略)	(略)	(略)	(略)
	(略)	(略)	(略)	(略)	(略)	(略)	(略)
(略)	(略)	(略)	(略)	(略)	(略)	(略)	(略)

（注） 本研究会が作成した。

エ 統制活動

各 P T では、リスク対応計画を反映させたアクションプランに基づき、各々の業務を遂行する。

オ モニタリング

統制活動の内容は、日常的モニタリングの過程で、プロジェクト・チームリーダー等の管理職員によって常に進ちょく管理される。また、必要に応じ内部監査チーム^{（注）}による独立的評価がなされ、問題が現出された場合には、問題の所在（目標・計画の設定、リスク評価、リスク対応及び統制活動のどこでどういう問題があったのか）及びその改善策を検討する。

（注）内部監査チーム：

法人内部において、モニタリングの機能（うち、独立的評価）を担うチームを想定。

法人の長が、内部統制の構成要素が有効かつ効率的に機能するよう、各 P T の状況をチェックし、改善点等を提案する。

なお、監事は法人の長とは独立した立場から法人に対する監査を行うため、このチームには含まれない。ただし、法人の長は、監事監査が内部監査チームに与える影響について適切に評価し、内部監査チームが行う監査計画の立案及び実施に反映する。

モニタリングにおいては、図表 13 のようなチェックリストを活用することも有用と考えられる。

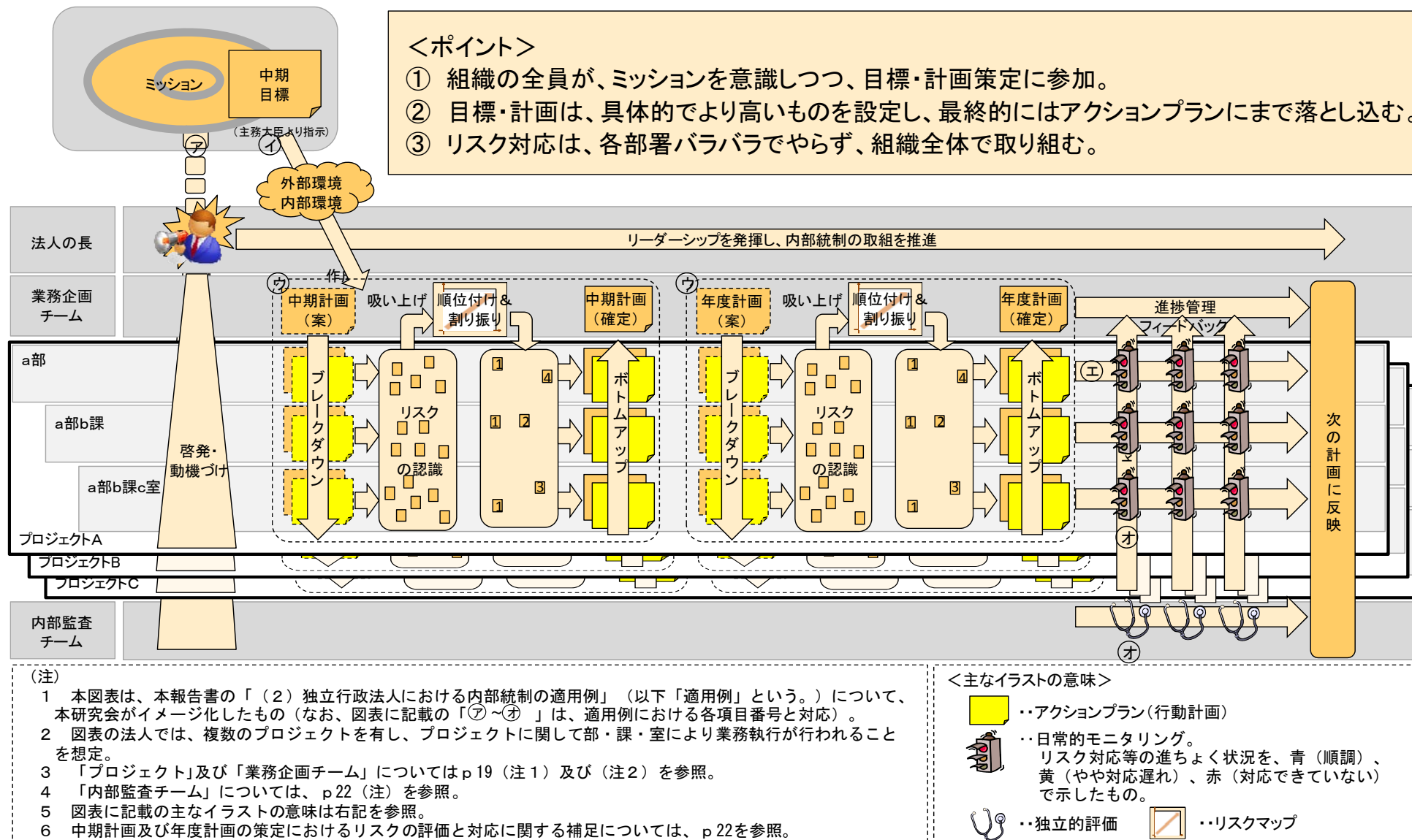
図表 13 チェックリストの活用(例)

大区分	中区分	統制の目標（例）	点検項目（例）	評価根拠（例）
1. 全般統制	統制環境	法人のミッションを明確にする	ミッションに関する基本的方針が定められている	経営理念と行動指針がある
	リスク評価	組織横断的なリスクの把握、評価及び対応が実施されている	ミッション達成を阻害するリスクを常に把握できる状態になっている	リスクの発生可能性やミッション達成に与える影響度についてのアンケートを毎月実施している
	情報と伝達	タイムリーに情報を共有する	業務に関連する情報は、タイムリーに関係者間で共有される	チームでは、週に〇回朝会を実施している
	モニタリング	内部監査担当者の専門性を確保する	内部監査の問題点が修正され、次の監査に反映されるようになっている	内部監査を受けた部署から、監査を受けた際の感想等をアンケートとして回答させる
	I C T への対応	I C T に関する基本的方針を明確にする	I C T に関する基本的方針が定められている	I C T 推進基本計画がある
2. 業務統制	xx 展覧会を開催	見学者が順路を外れた場合でも、けがをしないようにする	順路を外れないよう、柵を設ける	館内安全活動の一環で柵を設置した
		アーティストの認知度が低く、中期計画の20万人を達成できないおそれがある（現時点の予想8万人）	映画配給会社とタイアップする特設サイトを開設する	〇〇社とタイアップ交渉を進めている 特設サイトの開設準備が完了した
		偽物の展示を防止する	購入委員会を設置する	購入委員会設置した
		来館者の満足度を適切に把握する	アンケート用紙を工夫する	満足度評価結果が偏らないよう工夫を施した
	（略）	（略）	（略）	（略）
	（略）	（略）	（略）	（略）
	（略）	（略）	（略）	（略）
	（略）	（略）	（略）	（略）

（注） 本研究会が作成した。

「(2) 独立行政法人における内部統制の適用例」の「ア～オ」をイメージで示すと、次のようになる。

図表 14 独立行政法人における内部統制の適用例



3 独立行政法人における内部統制に対する監査及び評価の視点

(1) マネジメントの内部者の視点

内部統制の充実・強化には、モニタリングが重要な役割を果たす。

以下、独立的モニタリングを行う者としての内部監査チームの視点を例示する。

- ・ 法人のミッションがチームメンバーに適切にブレイクダウンされているか。
- ・ リスク（課題）が具体的にチームメンバーで共有されているか。
- ・ アクションプランの設定（評価尺度の設定を含む）は適切であったか。
- ・ アクションプランの実施状況は適切であったか。
- ・ プロジェクト・チーム内における業務分析は適切に行われているか。

なお、内部監査は、職員を罰するために行うのではなく、目標・計画への動機を与えるととともにプロセス改善の方策を職員とともに考える手段として位置付けることが重要である。

(2) マネジメントの外部者の視点

独立行政法人における内部統制の整備・運用について、法人の長によるマネジメントの外に位置付けられる法人の監事及び独立行政法人評価委員会が、それぞれに課された基本的役割を果たすため、監査や評価を行う際に、特に重要であると考えられる視点を例示すると、次のとおりである。

ア 監事監査の視点

- ・ 法人の長や理事の統制環境に対する認識は適切か。
- ・ 業績測定のための尺度が適切に設定されているか。
- ・ 目標・計画達成の障害となるリスクを適切に識別・評価し、対応しているか。
- ・ リスクへの対応が十分でない場合の原因分析等が適切に行われているか。
- ・ 日常的モニタリングが業務活動に適切に組み込まれているか。
- ・ モニタリングの結果を次の各種の計画に反映させているか。また、予算や人事等に対する反映計画が立てられているか。

イ 独立行政法人評価委員会の視点

- ・ 法人におけるモニタリングに影響を与える統制環境を、法人は適切に把握しているか。
- ・ 業績測定のための尺度が適切に設定されているか。
- ・ 法人においてモニタリングが適宜適切に行われているか。
- ・ 事前に想定されているマネジメントの有効性（成果を生み出す方法論、それに係るリスクの抽出・管理体制）に対する評価。
- ・ 事前の目標・計画以外から得られた成果の内容は何であったか（得られたか／得られなかったか、どのようなものであったか）に対する評価。
- ・ 目標・計画は妥当であったか。妥当でなかったならば、どのように見直せばよかったか等に関する改善を目的とした評価。

4 独立行政法人における内部統制の整備・運用上の課題

本研究会では、現行の独立行政法人制度における内部統制の整備・運用について検討したが、内部統制を更に充実・強化するためには、現行制度等の見直しも必要との意見等が出されたので、主な意見を以下のとおり整理した。

(1) 適切なガバナンスの必要性

ア 法人の長自身が適切に規律される仕組み

内部統制が整備・運用され、法人の長の意向が組織運営に反映できるようにされていたとしても、法人の長自身が適切に規律される仕組みがなければ結果として法人の長の暴走を招くおそれがある^(注)。

(注) 現行の通則法においても主務大臣による法人の長の解任（通則法第 23 条）、主務大臣の法人に対する違法行為等の是正（通則法第 65 条）など法人の長を規律する規定があるが、規模の大きい法人においては、役員会の権限強化など法人の長を更に規律する仕組みについても検討する必要があるとの意見あり。

イ 法人の特性に応じたガバナンス

会社法では、会社の規模等（大会社、非大会社、公開会社、非公開会社）によってガバナンスの仕組みが異なっているので、独立行政法人についても、法人の規模等によってガバナンスの仕組みが異なってくると考えられる。

ウ 内部統制の取組から得られる情報の信頼性確保

内部統制が有効に機能している場合には、内部統制の取組から得られる情報を活用して監査・評価の重点化を図ることが可能となると期待される。しかしながら、そのような情報は独立行政法人の利害に関係するため事実関係を確認しないと判断を誤るおそれがある。したがって、監事が法人の役職員に対する調査権限を有することを法律上明確にすることや、独立行政法人評価委員会に当事者への調査権限を与えることにより、内部統制の取組から得られる情報の適否について調査できるようにすることが必要である。

エ 法人の長が強いリーダーシップを発揮できる環境整備

制度上、予算や人事は法人の長の裁量とされているが、事実上は制約が存在しており、長による内部統制のためのリーダーシップを発揮することが困難な状況が実務上存在している。このため、法人の長がリーダーシップを発揮できる環境整備が必要である。

(2) 目標の具体化、定量化等の必要性

ア 具体的かつ定量的な情報に基づきモニタリングできる環境の確保

- ・ 独立行政法人の中期目標及び目標・計画には具体性・定量性に欠けるものが多く、モニタリングによって課題の所在や改善方策を検討することが困難な状況がある。したがって、内部統制の充実・強化を図り、適切なマネジメントに資するため、中期目標及び目標・計画の具体化、定量化が必要である。
- ・ 法人のミッションを効率的及び効果的に果たすためには、プロジェクト又

は部門についてもアクションプランを設定することが必要である。

- ・ 独立行政法人の中期目標及び目標・計画には、レベルが相対的に低く安易に達成され、業務の効率性や質の向上につながらないものがある。したがって、中期目標及び目標・計画のレベルにも留意する必要がある。

イ 適切な評価指標の設定

- ・ 法人又は各プロジェクトの業績を測定するために、適切な財務及び非財務の評価指標を設定することが重要である。なお、業績を測定するための尺度は、漠然としたものや過度に技術的なもの、信頼性がないものを避け、有用でかつデータの収集が比較的容易に行えるものを採用する必要がある。
- ・ 適切な評価指標を設定し、業務の効率性を適切に測定するためには、管理会計的手法を充実させ、各プロジェクトにおける活動に即した業務実績の把握とそれに要するコストを把握できるようにすることが必要である。

ウ 中期目標の設定に係る独立行政法人の関与の必要性

独立行政法人制度が導入されてから9年が経過し、これまでの業務執行を通じた知見の蓄積により、政策レベルの企画立案力を独立行政法人が有している場合がある。

また、中期目標の作成過程に独立行政法人を参加させることによって、独立行政法人及びその職員の意欲を向上させることが必要である。

このため、主務大臣と独立行政法人の責任関係を明確にした上で、独立行政法人に対して中期目標の設定に何らかの関与を行わせることが必要である。

資 料 編

独立行政法人における内部統制と評価に関する研究会 構成員名簿

(五十音順・敬称略)

座長	檜谷 隆夫	日本公認会計士協会常務理事
座長代理	鈴木 豊	青山学院大学大学院教授、会計プロフェッション研究科長
	梶川 融	太陽ASG有限責任監査法人総括代表社員(CEO)
	黒川 繁夫	独立行政法人宇宙航空研究開発機構監事
	夏目 誠	株式会社JR東日本リテールネット代表取締役社長
	野口 貴雄	独立行政法人環境再生保全機構監事
	畠中 誠二郎	中央大学総合政策学部教授
	平澤 洽	国立大学法人東京大学名誉教授

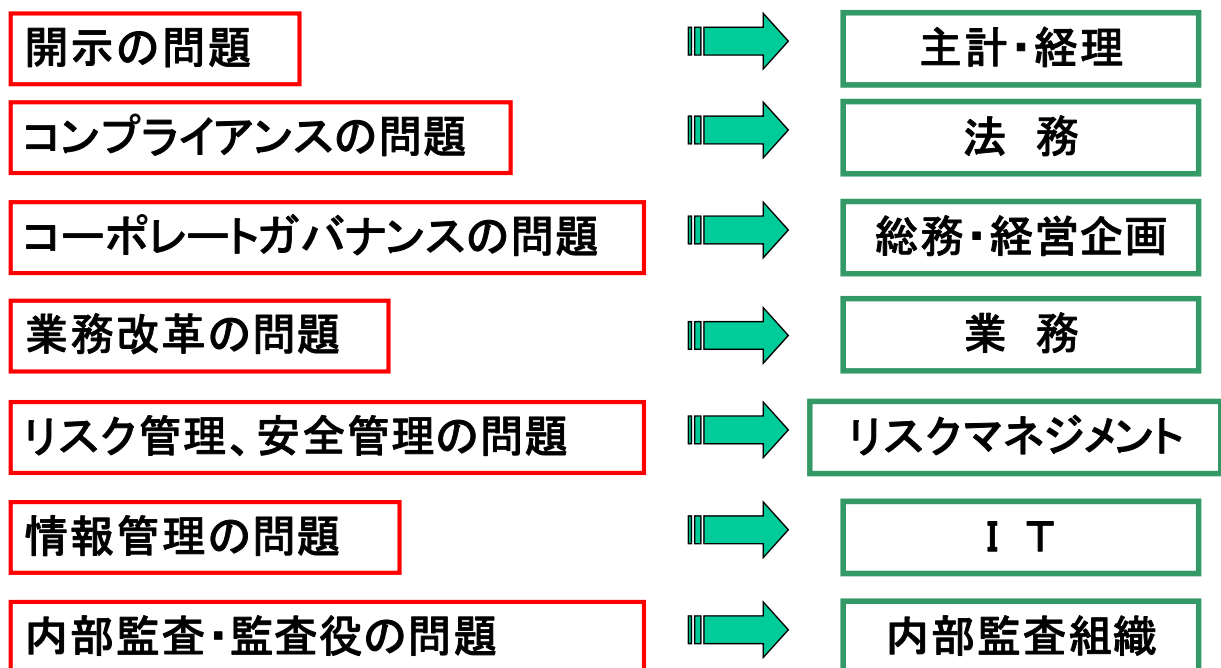
独立行政法人における内部統制と評価に関する研究会 開催実績

- 第1回 7／24 今後の進め方
- 第2回 10／2 民間企業ヒアリング(住友商事)
- 第3回 11／13 独立行政法人ヒアリング(①国立美術館、②製品評価技術基盤機構)
- 第4回 12／25 中間論点整理
- 第5回 1／21 独立行政法人ヒアリング(③農業・食品産業技術総合研究機構)、論点整理
- 第6回 1／28 論点整理、報告書骨子(案)
- 第7回 1／29 独立行政法人ヒアリング(④国立病院機構、⑤水資源機構)
- 第8回 2／10 報告書(案)
- 第9回 2／19 報告書取りまとめ

(注)本研究会の庶務は、総務省の行政管理局及び行政評価局が行った。



『内部統制』という言葉に企業はどう反応するか？



縦の組織に横系を通すような対応が必要

企業はどう対応したか？

二つの軸に収斂

○ 開示・会計監査への対応

見せる内部統制

監査法人等の外部者による保証
SOX法・PCAOB的アプローチ

○ 企業集団の業務の適正の確保

企業グループとしての
社会的責任

すそ野を広げた幅広い内部統制

3

住友商事グループはどう対応してきたか？（1）

グローバルスタンダード（米国上場企業レベル）への対応

SOX法・PCAOB的アプローチの研究

監査法人・コンサルティング会社との情報交換

課 題

- 多様かつ常に変化し続けるビジネスモデルへの対応
（世界160カ国、10万社以上の取引先 800以上の連結対象会社）
- 会計監査的アプローチを中心に社内資源を投入するリスク
- 財務報告上の重要科目にのみアプローチするリスク
- 内部統制報告書を作ること自体が目的化する懸念

4

住友商事グループはどう対応してきたか？（2）

アプローチの基本姿勢 ①

これまで積み上げてきた内部管理の蓄積の整理、再点検
基本動作の確認・徹底

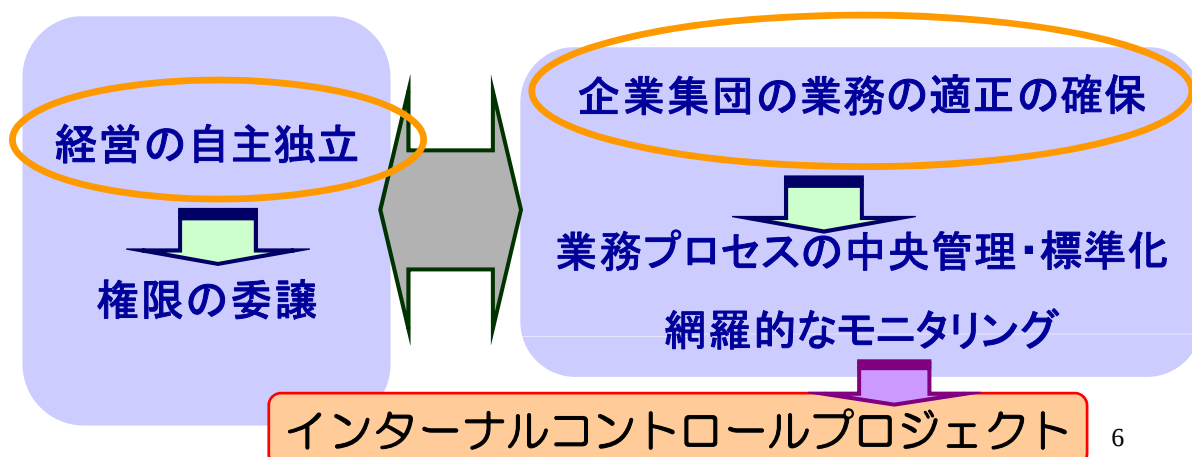
- ◎ 目的の明確化と全員参加型での取組みが必要
- ◎ 従業員ひとりひとりの内部統制センスのボトムアップ

5

住友商事グループはどう対応してきたか？（3）

アプローチの基本姿勢 ②

子会社の法人格 vs 企業集団の業務の適正の確保



6

住友商事グループの インターナルコントロールプロジェクト（1）

目 的

グローバル連結ベースでの『業務品質』の向上

今後の成長戦略を確かなものとすべく、現場単位で
内部管理状況の総点検を実施

位置付け

従来の内部管理諸施策の集大成

従来個別に導入されていた自己監査、統合リスク管理等の
内部管理に関する諸施策を統合

個別に取り組んで来た諸施策をCOSOフレームワークに基づいたチェックリストに
統合するとともに、現場ごとに実施状況をチェックし、実効性を確認。

（Controlled Self Assessment 方式）

7

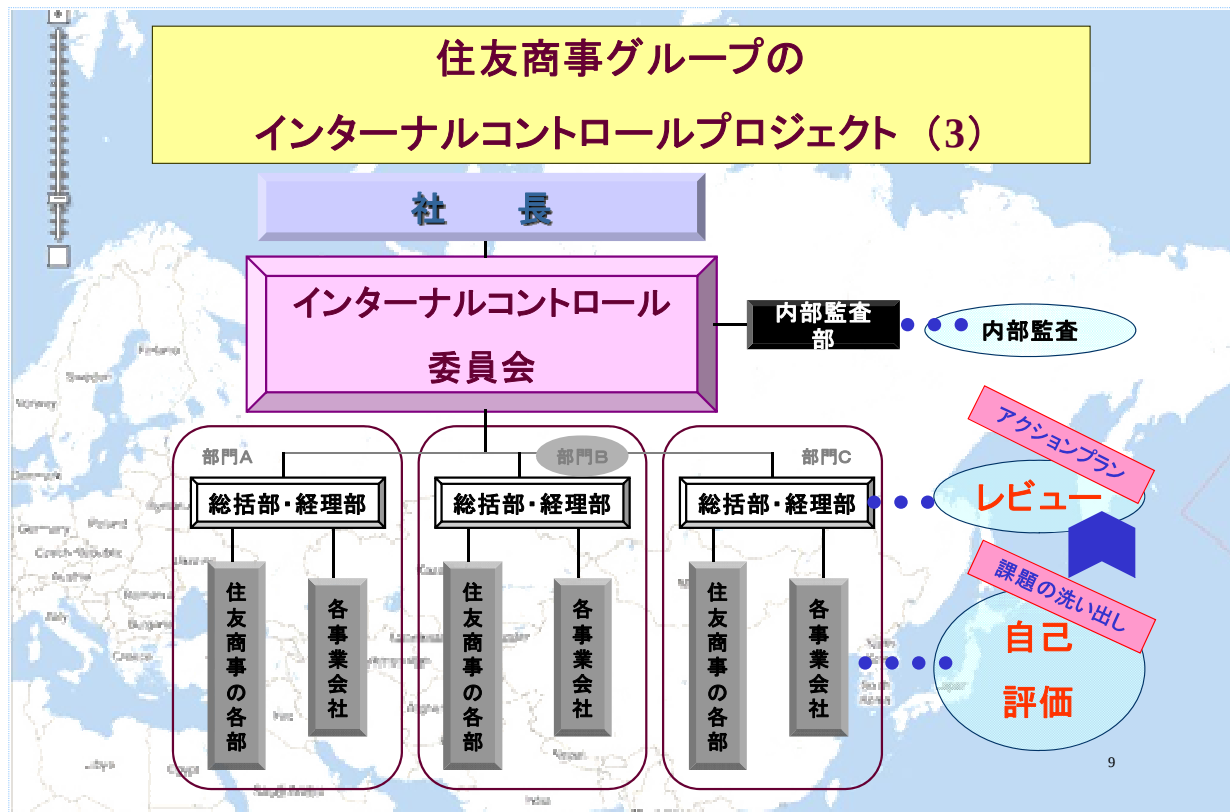
住友商事グループの インターナルコントロールプロジェクト（2）

対象範囲

全ての部、支社・支店、連結子会社等 500拠点以上
規模の大小に関わらず実施し、営業活動のほぼ100%をカバー

チェックリストの構成

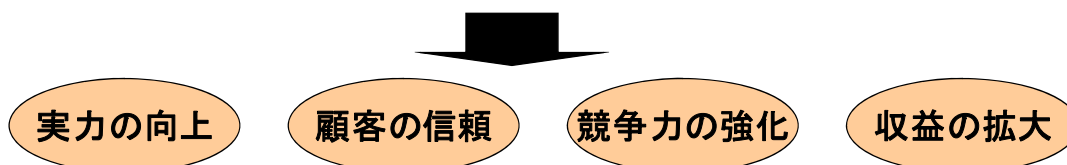
大区分	中区分	統制目標	点検項目	評価根拠
1. 全般的統制	統制環境			
	リスク評価			
	情報とコミュニケーション			
	モニタリング			
2. 業務統制	販売/購買等具体的項目			
3. 開示統制	開示及び会計			8



住友商事グループの インターナルコントロールプロジェクト（4）

- **業務分析（ディスカッション）を通じた課題の洗い出し・共有**
→ 業務改善・効率化・標準化（業務改革プロジェクトと連動）
- **内部統制マインドのビルトイン**
→ SCグループ構成員一人一人のインターナルコントロールセンスの向上
- **事業戦略に沿ったインターナルコントロール体制の構築**
→ 管理ではなくビジネスそのもの（総合商社のコア機能）

毎 年 継 続



「住友商事グループにおけるインターナル・コントロール・プロジェクト」 講演録

ただいまご紹介いただきました住友商事の鶯地と申します。本日はよろしくお願いたします。本日お揃いの日本におけるこの分野での権威でいらっしゃる先生方に対して、私のような者が、お話をすることで大変、恐縮しております。ただ、実際に総合商社という非常に多岐にわたる分野で活動している企業集団の内部統制の実務責任者として経験したことが、皆さんの御参考になる部分があるのではないかと思いますので、お話をさせていただきます。

まず、その総合商社とはどんなことをやっているかということについて、少し触れさせていただきます。お手元にお配りした、アニュアルレポートの 20 ページを御覧ください。

住友商事には 7 つの事業部門がございます。

金属、輸送機・建機、インフラ、メディア・ライフスタイル、資源・化学品、生活産業・建設不動産、金融・物流の 7 つでございます。ただ、一つ一つの事業部門の中でも、上流から下流まで、ありとあらゆる分野に食い込んでおります。しかも、右から買って左に売ると言うような、いわゆるトレーディングビジネスのみではなく、直接製造加工に携わるなど、様々なビジネススタイルの事業を行っています。

例えば、金属事業部門のスチールサービスセンターなどは、お客様のニーズに応じて様々な加工を行っています。また、インフラ事業部門の電力事業では発電所

を作っておペレーションしておりますし、メディア・ライフスタイル事業部門では J : COM という日本最大手のケーブルテレビ事業会社を運営しております。さらには映画の配給や、シネマコンプレックスの運営を手がけております。また、サミットストア、というスーパーマーケットや、テレビショッピング、あるいはファッションブランド事業も行っています。

資源・化学品事業部門では、銅や石炭などの鉱山の経営を直接行っていますし、生活産業・建設不動産事業部門では、生鮮食料品の扱いから不動産事業まで、幅広く扱っています。そして、金融・物流事業部門では、金融と、リース、保険、運輸、物流といった分野をカバーしています。

このように総合商社はありとあらゆる業界に食い込んでおりますので、同じ会社の中でも、全く違う業界に属している人々の集団となっています。

住友商事の連結対象会社数は子会社 555 社、関連会社 232 社、合計で 787 社でございます。しかもこのうち 580 社が海外の会社であります。これらの海外関係会社も含めた海外拠点の数は、65 か国、119 拠点となっています。

そして、お付き合いのある様々な取引先は世界 160 か国、10 万社以上にのびります。

いろいろな業界、いろいろなビジネススタイル、いろいろな国、ビジネスの常

識も、慣行も、文化も全く違う、リスクポートフォリオも違う、そういった様々な組織を束ねて、同じメッシュで管理しなくてはならない。これは実は大変なことでした。

ただ、総合商社というのは、ある意味、総務省の独立行政管理と非常に似ていると思います。そういう意味で、我々がこの5年間くらいの間に経験したことは、少し参考になるかもしれないなと思っています。

実は私が内部統制の担当部長になったのは2005年1月でした。

当時は、エンロン、ワールドコム事件に端を発した、企業改革法に基づいて、U S - S O Xが導入されて大騒ぎをしていた頃でした。日本の米国上場企業もそれに巻き込まれて大変だ、大変だという話が聞こえてきました。

そして『うちは何もしなくていいのか?』という思いが日増しに強くなってきました。

折しも、そこへ、西武鉄道事件、カネボウ事件が勃発しました。

そして、金融庁が日本版のS O X法を作るという話も出てきました。

そこで、当社も内部統制のプロジェクトチームを作って検討をスタートいたしました。

ただ、やる以上は制度対応のためにやるのではなく、当社の会社のために、会社の自主的な取組としてやろう。会社のレベルが向上するような、より、よい会社になるためにやろう! したが、企業にとって、内部統制とは何なのかを、一から白紙の状態から検討して、ベストと思われる取組をしよう。

こういうコンセプトでスタートいたし

ました。

スライドをご覧ください。

スライド2

内部統制という語感から、どうしても束縛するとか、拘束するというネガティブなイメージが非常に強かったのですが、御存じのとおり、C O S Oフレームワークでは、業務の効率性、有効性ということが筆頭に挙げられています。ところが、業務の効率性、有効性を保つための仕組みと言うと、およそ社内の管理システムはすべてその目的のためにあることになってしまいます。例えば、予算、業績、経営計画といったもの、あるいはインセンティブをつけるための、人事評価システムだったりします。

実際、いろいろな会社や組織の方々とお話をしましたところ、担当している部署が会社ごとに驚くほどばらばらでございまして、それだけ、この問題を受け止めるのが難しかったということであったかと思っています。

すなわち、これを財務諸表の正確性という問題や会計監査の問題であるにとらえ、主計や経理の方がまず問題意識を持ったという会社がございます。

「いやいや内部統制といえばコンプライアンスでしょう」と考える会社では法務の方が中心となっております。

また、「なにはともあれ、まずはコーポレートガバナンスの問題でしょう」と考えておられる会社では総務又は経営企画部の方がリードされておられます。

あるいは、これを業務改革の問題であるとして業務の方が主体となってやっている会社もあれば、リスク管理、安全管

理が最優先すると考えてリスクマネジメントの方が精力的な動きをされている会社もあります。

いやいや結局はITが大事なのだとおっしゃって、内部統制対応ソフトの導入から入っていきこうとされている会社もあります。

また、内部統制という言葉から、内部監査部あるいは監査役の問題としてとらえておられる会社もかなり多いようでございます。

これは一体何を表していたのかということですが、端的に言いますと、日本の企業のこれまでの組織体系ではなかなか内部統制というものに対して対処し切れなかったということでございます。

すなわち縦割りの組織の枠を超えた、あるいは縦の組織に横糸を通していくような対応が必要で、実はそういった対応、それこそが『内部統制』というものの本質ではないかと思いました。

スライド3

では、その後、内部統制という言葉が日本ではどう受け止められてきたか、と言いますと、二つの座標軸に収斂してまいりました。

まず一つ目の軸は開示・会計監査への対応という座標軸です。

これはいわゆる、『見せる内部統制』です。いくら『うちの内部統制はしっかりしています』と言っても、外部から見れば本当にそうかどうか分からない。そこで、これを監査法人等の外部者に保証させようというのが『見せる内部統制』です。

この『見せる内部統制』というのを本

格的にやろうとしたのが、米国のSOX法とJ-SOXでございます。ただ、SOXやJ-SOXでは、監査人に保証ということ求めたために大変に手間のかかる手続きが必要となってしまいました。例えば、すべての業務について業務のフローチャートを書いて、その内容を文書化して行くといったことです。これは業務の範囲が広範な会社にとっては膨大な文書作成が必要となるアプローチで大変な時間とコストがかかりました。

そもそも、内部統制の有効性を第三者が証明するということには無理があります。例えば、財務諸表監査は、この財務諸表は正しいということを証明するだけです。ですから、過去に起こったことを検証するだけなので監査可能です。ところが、内部統制監査はこれから起こるかもしれないことを、起こらないと保証することです。ですから、大変な困難が伴います。つまり、『この人はうそをついておりません』ということを証明するのは可能ですが、『この人はうそをつきません。』と証明するのは、その人の親でも難しいことです。

もう一つの軸は企業集団の、業務の適正の確保という切り口です。

これは当時の会社法施行規則改正で新たに求められたものですが、企業に対して、法人格の枠を超えて管理責任を求めるものです。これはこれまでの商法より一歩踏み込んだルールであると言えます。

会社経営の中心は既に単体から連結に移っておりますので、株主その他のステークホルダーに対して連結ベースで説明責任を果たす責務があるということで、企業グループとしての社会的責任を果たすための裾野を広げた幅広い内部統制ということ意味しております。

この二つは一見同じベクトルで解決できる話であるかのように見えますが、実務に落とし込もうとすると、なかなか同時に解決して行くことが、実は、難しい問題です。申し上げたいことは、やり方と手順を間違えますと、本当の意味での内部統制の充実が図れないまま、かえって混乱を招く事態になりかねないということでもあります。

つまり、見せる内部統制や、証明する内部統制をちゃんとやろうと思えば、対象範囲をぎゅっと絞って、その部分に集中的に資源を投下して、水も漏らさぬようにしてやらないといけません。一方で、それだけをやっただけで、社会的責任を果たす内部統制が構築されているとは言えません。かといって、水も漏らさぬ体制を、すべての分野にわたって行うことは、物理的に絶対に無理で、意味のあることでもありません。

ここに大きなジレンマがありました。

スライド4

では、その当時、住友商事としてはどう考え、どのように対処してきたかということを御紹介したいと思います。まだ、日本でJ-SOXがスタートする前のことです。

まず当社の状況を御説明しますと、当社は連結財務諸表を米国基準で作成しており、米国のSECにも登録しております。しかし、米国の証券取引所には上場しておらず、米国のサーベンスオクスリー法適用の対象外となっております。

ただ、当社の大きな命題としてグローバルスタンダードで国際的に通用する企業を目指すという観点から、仮にサーベンスオクスリー法は適用されずとも、そ

れと同じレベルでの内部統制の構築を行うこととしました。まずは、サーベンスオクスリー法やPCAOBのガイドラインの研究からスタートし、監査法人やコンサルタントとの情報交換を行いました。

ただ、研究をすればするほど大きな課題が浮き彫りになってきました。

まず、多様で常に変化し続けるビジネスモデルへ対応しなくてはなりません。当社の場合、世界160か国、10万社以上の取引先、800以上の連結対象会社がございます。しかもこれらのビジネスモデルは常に変化しております。PCAOB的なアプローチですと、最終的には監査報告書ができなくてはなりませんから、その根拠となる監査調書のための膨大な文書作成が必要となります。

そういった会計監査的アプローチはある意味有効ですが、これだけの膨大なビジネスモデルに対して、そのような書類を作るということには大変なエネルギーが必要です。果たして、それだけの社内資源を投入することが必要なのだろうか？という疑問がありました。

むしろ膨大な書類を作成する前に、まずやらなくてはいけないことはないのだろうか？ということを考えました。

スライド5

そうして導き出てきたアプローチの基本姿勢は、これまで積み上げてきた内部管理の蓄積の整理、およびその再点検をすることでした。これはどこの会社でも同じではあると思いますが、住友商事にも、住友家400年の歴史を背景にした内部管理の蓄積があります。

したが、やるべきことは、それらを整理していくことでした。

実はこれが、大変な作業でした。当社くらいの規模の会社となりますと、人事は人事。経理は経理。総務は総務というようにそれぞれが大きな管理組織となっています。ただ、それぞれがたこつぼ組織になっていて、それぞれがそれぞれでベストと思ってルールを作ったり、仕組みを作ったりしています。それぞれの社内制度が個別進化して、それだけみると立派な制度なのですが、実際にはすぐ隣の部が作った制度と重なっていたり、逆に、こんなことは当然、どこかの部署が対応しているだろうと思うような基本的なことについて、どこも責任を持って対処しておらず、すっかり抜け落ちているというようなことがありました。さらに、別々に作ったルールが矛盾していたりしました。

先ほど少し述べましたが、縦系しかなくて、組織横断的な横系がなかった状態でした。

内部統制とはまさに、その横系であります。

そして次にやるべきことは『基本動作の確認と徹底』でございます。これは当たり前前のことなのですが、これも企業グループとしての規模が大きくなると案外難しい問題で、ルールや制度はあるが、それが周知徹底しておらず、誰も守っていないし、守っていないことにも気付いていない。つまり、制度ばかりあって、全く有効に機能していない部分もありました。そこで、この『基本動作の確認と徹底』を行うことによって見えていなかったことがあぶり出されてまいりました。

さて、これを実行するに当たって重要なことがありました。それは、これを一部の人の作業とせず全員参加型での取組としたことです。ひとりひとりが自分の問題として取り組んでいく必要があります。

す。そうすることによって、従業員ひとりひとりの内部統制センスがボトムアップされ、住友商事グループ全体での統制環境の着実な向上につながるのだと考えました。この点については、後ほどもう少し詳しく説明します。

スライド6

さて、次の問題は企業集団でございます。

企業集団の業務の適正を確保する際のアプローチの基本姿勢として、子会社の法人格をどのように考えるかという、大きな問題がございます。

この点については、経営の自主独立性の議論と、プロセスの管理がどうあるべきかと言うことを切り分けて考えることが非常に重要であると思います。

すなわち子会社の独立性を尊重し、権限を与え自主管理にゆだねることは経営の機動性を確保する上においてなくてはならないものです。しかしながら、企業集団の業務の適正を確保するためには、業務プロセスの管理まで子会社にゆだねてはだめで、業務プロセス管理はむしろ本社で集中管理すべきでありましょう。

そして、子会社には本社と同一水準の業務プロセス管理をある程度強制し、そのモニタリングを集中的かつタイムリーに行うツールを確保するということが必要となってくると思います。その上で業務プロセスに一定の水準が担保されていることが確認できれば、権限の委譲が可能となるわけです。そのツールが当社のインターナルコントロールプロジェクトでございます。

我々は、統制のイメージの強い、あえて、内部統制という言葉を使わず、言葉

として新鮮味のあるインターナルコントロールという言葉を使用しました。

スライド7

では、その内容について具体的に御説明してまいりたいと思います。

まずその目的ですが、グローバル連結ベースでの『業務品質の向上』といたしました。

現場単位で内部管理状況の総点検をすることにより、内部管理レベルの継続的な向上を図ることによって、お取引先を始めとするすべてのステークホルダーの皆様にも常に安心・信頼していただけるような『業務品質の向上』を果たす、というのが目的でございます。

実はこの目的を明確にするということが大変重要なことでございます。

何のための内部統制か？それは業務品質の向上のためだというメッセージ、これが非常に大切です。

我々は、このインターナルコントロールプロジェクトを従来の内部管理諸施策の集大成と位置付けまして、従来個別に導入されていた自己監査、統合リスク管理等の内部管理に関する諸施策を統合していくということを行いました。

統合は、COSOフレームワークの切り口に沿って、これまでの施策に漏れや、重複が無いかを確認しながら一つ一つチェックリストに落とし込んでいくという作業を通じて行いました。実はこれが大変な作業で、冒頭に申し上げましたとおり、コーポレート部門の縦割りの組織に丁寧な一本一本横糸を通していくような作業でございます。

コーポレートの各部門で分担したもの

を整理していくと、やはり、整合性がとれていなかったり、重複しているものが必ず見つかります。また、かつては意味があったものでも、現在は環境が変わっているものや、抜け落ちているもの等が見つかります。それを改善しながら、ようやく一つのチェックリストが出来上がりました。

住友商事ではこのチェックリスト作りに1年以上の時間をかけました。

今にして思えば、このチェックリストを作ること自体が、内部統制の非常に重要な部分であったかと思います。

次に、各現場でそのチェックリストに基づいて自己評価を行うという作業を通じて管理の実効性を確認します。これはいわゆるチェックリストによるコントロールセルフアセスメント方式と呼ばれるものでございまして、総合商社のように非常に幅広い業務展開を行っている企業グループが、最初に取り組む手法としては非常に有効なものであると思います。

ここでのポイントは、アセスメントであるということです。チェックリストでチェックをするということではなく、評価をして、考えるんだということです。この点については、後ほど、更に詳しく述べます。

スライド8

このチェックリストの対象は、すべての部、支社・支店、連結子会社で、その数は500拠点以上になります。これは規模の大小を問わず、全ての営業拠点を原則100%カバーするという方針で取り組みました。と申しますのも、監査上は重要な拠点だけをカバーするといった手法を採り得ると思いますが、それは企業自身にとっては余り意味がありません。

住友商事グループの一員である以上はどこでも同じレベルでの業務品質が期待されているわけございまして、それを果たすためには原則すべての拠点を対象とするということが必要になってくるわけございまして。

さて、チェックリストの構成ですが、中区分というところを御覧いただきますと、統制環境、リスク評価、情報とコミュニケーション、モニタリングというふうにCOSOフレームワークに沿って作成されております。

そして具体的な統制目標を、例えば『売上高を正確に計上する』といった目標を明示し、それを達成するための具体的手段としての点検項目を置きます。その点検項目数は約350項目に上ります。

現場ではそれぞれの点検項目について自己評価するわけですが、その際に評価根拠を記述することとしております。すなわちある点検項目について「問題ない」と答えたとすると、なぜ「問題ない」と言えるのか？その理由を書けということでございます。このことによって、単なるアンケートやチェックだけに終わらずに、現場、現場でそれぞれの統制目標についてディスカッションしてもらうという作業が必要となります。

一つサンプルを見ていただきましょう。

これはハンドアウトした資料にはありません。スクリーンのみを御覧ください。

スクリーンに表示した点検項目は、『マイナス情報の即時報告』という項目でございます。マイナス情報は遅滞なく経営者に報告されているかどうか？というのが、点検項目でございます。この点検項目に対して、できていると考えられるのならイエス、できていないのではないかと

と考えられるのならノーとなります。ただ、単にイエスかノーかのみを回答いただくのではなく、イエスならイエスとした根拠も書いていただくこととしております。

その根拠を書く際に、参考となるよう、評価根拠サンプルとして具体的な根拠例を記載しております。

各組織の長はここにあるサンプルを参考にして、自分の組織の内部管理について、現状を振り返って、その状況を自己評価してもらいます。それが、自らの組織の課題を洗い出していく過程となり、必要な改善点を浮かび上がらせて、そして、各組織で対応方針を考えていただくというプロセスとなります。

例えば、この項目の評価根拠サンプルには『報告の遅れについては、一切の例外や言い訳を許さない旨トップが明言している。』と記載しております。

このメッセージは実はこの弊社の会長の岡が繰り返し発信していたメッセージなのですが、果たして数百ある事業会社の従業員一人一人にまで本当に浸透しているのかどうか。それぞれの組織の長が、岡が我々に対して繰り返しメッセージを発信している同じことを、それぞれの現場で繰り返し行っているかどうか。

インターナルコントロールプロジェクトは、こういったメッセージを、単に一方通行のコミュニケーションに終わらせず、『点検』『自己評価』という行為を通じて、住友商事グループの各拠点、現場、現場で、立ち止まって、振り返って、一度ちゃんと考えてもらおうというプロジェクトでした。

したがって、チェックリストを答

えてもらうことに意味があるのではなく、チェックリストはあくまでもきっかけづくりで、重要なのは組織内部でこれを材料にディスカッションをするということです。すなわち一部の人間の作業に終わらせずに組織内の関係者全員の情報共有・意識共有を図っていただくきっかけなのだということを強調しました。

実はこのディスカッションというプロセスこそが重要でございまして、このディスカッションを通じて、それぞれの現場での課題の洗い出しが行われ、改善点が見つかります。

ただ、そのディスカッションの際にも単にディスカッションするのではなく、制度の目的、本質を理解してもらうようにしました。

制度の本質的な目的を『管理の本質・エッセンス』という冊子にまとめ、部長全員にレクチャーしました。また、新人が入社した時にもそのレクチャーをしました。

例えば、職務分離はなぜ必要なのか、なぜ、取引の事前承認を得る必要があるのか、なぜ、請求書は会社の所定のフォームでなければならないのか、当たり前のように思われている制度について、なぜそういった仕組みにしたのかその背景にある本当の目的とそのロジックをきちんと整理して、理解してもらいました。

驚いたことに、そういった制度の背景にある目的は何なのかということについて、今まで一度も考えたことがなかったという人が案外たくさんいました。一人一人がルールを守ることで満足してしまって、何を目的にしての行為かということを主体的に考えていない。そのために、制度のための制度になってしまっ

ている可能性があります。

ですから大事なのは、そういった人たちにも、自分で考えてもらって、コトリと落ちるところまで理解してもらう。その上で、実際に自分たちが行っているのかをディスカッションを通じて確認してもらいました。そうすると、これまで盲目的に規則に従ってやっていたが、実は余り意味の無いことをしていたとか、どうせやるなら、こうすればもっと効率的、効果的になるとか、従業員ひとりひとりが考えるようになりました。そして、その結果、ひとりひとりの内部統制センスが向上していきました。そうするとすごいパワーになります。

そこにつながらないと意味がありません。

そして、それを毎年繰り返すことによって会社の実力の向上というものに結び付いていくものであると考えております。

スライド9

次に業務フローを御説明いたします。

実際に自己評価を行う現場は、住友商事の各部、各事業会社でございます。その自己評価の中で、課題の洗い出しが行われます。そして次のプロセスとして、レビュープロセスがございます。これは現場が作成した自己評価を、各事業部門内の総括部、経理部が第三者の目で一つ一つの点検項目についてレビューし、改めてレビュー評価して、レビューコメントを付けます。

このレビューのプロセスの中で洗い出された課題について、具体的な改善につながるアクションプランを作成します。そしてそれらを踏まえた部門全体として

の統制状況をインターナルコントロール委員会に報告いたします。

このインターナルコントロール委員会はコーポレートの主な部門の責任者によって構成される横断的な組織でございます。ここで、インターナルコントロールプロジェクトの方針や全体の評価を議論し、社長が決定いたします。

また、内部監査部は自己評価とは離れた独立的モニタリング組織として、50人弱の陣容を抱えて、存在しております。内部監査部はこのインターナルコントロール資料を使って内部監査の効率化を図って行くことになります。

スライド 10

このプロジェクトは、必ずしも、代表者確認書や、日本版SOX法、あるいは会社法での情報開示ということを目的行ったわけではありません。あくまでも業務改善のための社内プロジェクトでございます。

せっかく大切な社内資源を投下するのですから、各現場、現場が本気になって取り組めるようなインフラを多少時間がかかってもコツコツと築き上げて行くことが重要です。そして皆がこれをやってよかったと思えるような意識改革から始めていくのが、むしろ近道なのではないかと思います。

そこで強調したのは以下のようなことです。

インターナルコントロールは一面では業務分析を行う作業であるということ。チェックリストを通じて、現場でディスカッションすることによって、自らの業務の課題を洗い出し、共有する作業です。この業務分析の中から課題が洗い出され、

改善策が生まれてきます。その意味でこのインターナルコントロールは一時的には時間がかかるものの、長い目で見れば、業務を改革し、業務の効率化につながっていくものです。きちっとしたリストをつくるのが、住友商事グループ全体の業務改善と均質化・標準化、そして効率化につながります。

次に重要なことは内部統制マインドのビルトインです。いくら立派なルールや組織をつくっても、組織の構成員一人一人に内部統制マインドがなくては、結局それは機能しません。逆に、ひとりひとりのセンスが向上すれば、それはものすごいパワーになります。それはひとりひとりの財産になります。内部統制とは教育のプログラムであり、自分のためのプログラムでもあるので。

次に、インターナルコントロールは事業戦略上も非常に有効なものであります。各組織、各組織、それぞれのレベルで有意義なものに出来るわけです。

組織全体としての弱点は何なのか？どこに共通した問題があるのか？それはなぜなのか？それは業界の体質なのか？それとも当社の組織の問題なのか？そういったことを見極めて、抜本的な改善をするためにはどういう打ち手があるのか？といった組織の事業戦略に役立つものです。

世の中には、一つの業界で常識であることが、別の業界では全くとんでもないということもあります。

総合商社はいろいろな業界、いろいろな国、いろいろなビジネスモデルを一つの会社で取り扱う世界でも類のない、非常にユニークな存在です。総合商社にとって重要なファンクションは、あるいは、

総合商社でなければ、果たせないファンクションは、一つの業界の価値観に埋没せず、住友商事の業務品質に置きなおして、目指すべきはこのレベルですという指針を、お取引先に示せることであると思います。

すなわち、きっちりとした管理手法を持っているということが、ビジネスの強みになり、正に総合商社のコア機能であると言えるでしょう。

お客様がなぜ住友商事を選んでくださるのか。それは住友商事スタンダードの業務品質があるからです。他の会社とは違うんだと。それは、どの業界であっても、住友商事であればレベルが違う、しっかりしている。安心だ、さすがだ、住友商事グループの会社なら、その会社自体がどんなに小さくても、同じレベルの品質が担保されている、末端まで行き届いている。お客様にこう思ってもらうことが、会社の実力になる。

したがってインターナルコントロールは管理ではなく、ビジネスそのものです。

総合商社は多種多様なビジネスを展開おり、買収や合併、業務提携などがたくさんあります。また、人材のボトルネックを解消するためにキャリア採用を通じて新戦力として加わっていただく人もどんどん増えます。

違うバックグラウンド、違う知識、違う価値観を持った方々がどんどん住友商事グループに入ってきます。しかしながら、

違う言語で話してはとんでもない落とし穴に落ちる可能性もあります。このため、最低限よって立つベースは同じでなくてはならない。それを提供するのがインターナルコントロールです。

ですからこのプロジェクトは毎年行います。年が変われば新しい人が入ってきます。新しい会社を買収しています。環境も変わります。そして、何よりも今年出来ていなかった課題が来年は解決しているかもしれません。

これは毎年行うことに意義があります。

そして毎年継続することによって、組織としての実力が上がり、お客様の信頼を勝ち取り、競争力の向上、ひいては収益の拡大に結び付くものと考えます。

こういったメッセージを繰り返し、繰り返し伝えました。

また、同時に、当時社長だった岡からも、社内イントラに社長メッセージとして掲載してもらいました。また、経営幹部との懇談会などでも、繰り返し、繰り返し話してもらいました。

そうすることによって、それぞれの現場が自発的に動くようになりました。正に、それぞれの現場のひとりひとりの心の中の変化、それこそが住友商事の財産であって、インターナルコントロールプロジェクトの最大の成果であったかと思います。

民間企業におけるチェックリストを活用したモニタリングの例

(1) チェックリスト＜目次＞

大区分	中区分
1. 全般的コントロール	1. 統制環境
	2. リスク評価
	3. 情報とコミュニケーション
	4. モニタリング
2. 業務に関するコントロール	1. I T統制
	2. 販売・購買
	3. 棚卸資産
	4. 固定資産
	5. 投資・投資先管理
	6. 融資
	7. 保証
	8. 財務一般
	9. 資金運用
	10. デリバティブ
	11. 人事一般
	12. 経費管理
	13. 総務一般
	14. 法務一般
	15. 情報管理
	16. 外部脅威等
	17. 環境保全
	18. その他不法行為等
	19. 税務
3. 開示及び会計に関するコントロール	1. 開示及び会計

(注) 民間企業の取組に関する資料を参考に、本研究会が作成。

(2) チェックリスト<本体(抜粋)>

大区分	中区分	小区分	コントロール 目標	タイトル	点検項目	関連ルール等	記載例	担当 部署
1 全般的 コントロ ール	1.01 統制 環境	1.01.01 経営に 関する 基本的 方針	1.01.01.10 経営に対す る基本的方 針が明確で ある	1.01.01.10.01 経営に関する 基本方針	経営に関する基本 的方針が定められ ている	当社の経営理念・行動 指針	当社の経営理念・行動指針が以下のとおり定められている (経営理念) … (行動指針) …	〇〇部
				1.01.01.10.02 法令遵守の 尊重	経営に関する基本 的方針には、法令 遵守、高潔な倫理 性保持の重要性が 謳われている	当社の経営理念・行動 指針	当社の行動指針には、「法と規則を守り、高潔な倫理を保持す る」が含まれている	〇〇部
				1.01.01.10.03 役職員への 周知徹底	経営に関する基本 的方針は、役職員 に周知徹底されて いる		当社の経営理念・行動指針は、役職員全員にカード形式にて 配布されている	〇〇部
		1.01.02 コーポ レート ガバナ ンス	1.01.02.10 コーポレート ガバナンス は有効に機 能している	1.01.02.10.01 取締役会規 程	取締役会規程が 制定され、重要な 事項が決議事項・ 報告事項として定 められている	【基本規則】取締役会 規程 【細則】取締役会運営 に関する件	取締役会規程が制定され、決議事項・報告事項のほか、議長、 招集手続、決議方法、その他取締役会に関する基本的事項が 定められている 取締役会の決議事項・報告事項等の具体的付議基準や、運営 要領その他詳細については、細則にて定められている	〇〇部
				1.01.02.10.02 取締役会 での十分な議 論	取締役会が少なく とも3ヶ月に1回以 上の頻度で開催さ れ、議題の検討に 必要な情報をもと に活発な議論が行 われている		取締役会は、毎月1回の定例取締役会のほか、必要があるとき は臨時取締役会が開催されている また、取締役会においては、議論のための十分な時間が確保さ れており、案件の重要度に応じた活発な議論が行われている	〇〇部
				1.01.02.10.03 監査役 の職務経歴・資 格	監査役は、監査業 務遂行に当たり望 まれる職務経歴・ 資格等を有してい る		監査役(のうち少なくとも1名)は、経理又は財務に関して十分な 知見を有している	〇〇部

大区分	中区分	小区分	コントロール 目標	タイトル	点検項目	関連ルール等	記載例	担当 部署
				1.01.02.10.04 監査役による 取締役の職務執行の監査	監査役は、経営方針、経営の状態等を十分把握し、必要な意見表明を行うことにより、取締役の職務執行に対する監査機能を果たしている		監査役は、監査役自身が必要と認めるすべての会議に出席することができるとともに、必要と認めるすべての社内文書を閲覧することができる(該当文書は関係者に周知されており、監査役に漏れなく回付されている) また、監査役には取締役会で必ず発言の機会が与えられ、実際に積極的に発言している	〇〇部
		1.01.03 権限と責任の 割当	1.01.03.10 職務分掌と権限を適切に定めることにより、役職員の役割が明確になっているとともに、権限が集中しない体制となっている	1.01.03.10.01 役職と職責・権限	社内の役職と職責・権限が明確になっている	【基本規則】事務章程／職責表／リスク管理規程／伝票認証規程他	事務章程にて役職とそれに応じた職責が定められており、リスク管理規程その他の業務分野別の社内規程類により役職ごとの権限が定められている	〇〇部
				1.01.03.10.02 権限の分離	承認権限と執行権限は原則として分離されている また、特定の役職又は特定の人物に権限が集中していない		明文ルールとはなっていないが、重要事項に関する承認者(意思決定者)と執行者(実質的に社外の相手先と連絡を取り合い、実務を執り進める者)が同一人物とならないようにしている また、リスクの大きい業務を中心に、職務分離が図られている(経理業務と出納業務、市況商品取引に関する取引執行業務と取引管理業務、等) なお、経営トップ等の上位者自らがビジネスを推進する場合(客先と直接交渉する場合等)であっても、相手先への正式コミットは正規の社内手続を経たうえで実施している	〇〇部
				1.01.03.10.03 ローテーションルール	内部牽制の観点から、職務内容・勤務地域等に応じた人事異動が計画的に実施されている	【細則】先物取引等を実施する取引執行者のローテーションルール	全社一律のルールは定めていないが、特定の業務の担当(特に一定の権限を有する役職者)が必要以上に長期に亘らないよう、計画的な人事異動を実施している なお、特にリスクの高い〇〇〇〇の取扱担当者については、〇年以内のローテーションをルール化している	〇〇部
...	...	...	...	...	...	...	...	...

(注) 民間企業の取組に関する資料を参考に、本研究会が作成。