



公的部門におけるERMの現状

はじめに

我が国では、2005年7月成立の会社法によって、会社経営の健全性の確保の観点からすべての企業を対象として内部統制システムの構築が義務化され、それを受けた会社法施行規則で「損失の危険の管理に関する規定その他の体制」、いわゆるリスクマネジメントについて実施することが定められた。さらに、2008年4月1日以降開始の事業年度から、上場企業の経営者に対して金融商品取引法に定める内部統制報告書の提出が義務付けられている。このように企業を取り巻く環境が変化する中において、一部先進的な企業は、リスクを総合的に把握、管理する体制を構築、長期的なリスクの影響を把握することで、企業の目的を達成するERM(Enterprise Risk Management: 全社的リスクマネジメント)を先行的に採用、活用している。

一方、会社法、金融商品取引法等の考え方のベースとなったとされるCOSO^{*i}の内部統制及びCOSO ERMのフレームワークは、ともに営利・非営利のすべての事業体を想定したものであるにもかかわらず、我が国においてはERMの民間企業への適用例はあるものの、公的部門への導入はあまり進んでいない。やっと2007年10月、「地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会」(総務省)の第1回研究会が開催され、2008年3月に中間報告(論点整理)が出され、公的部門への適用が緒に就いたばかりである。

このような現状を踏まえ、先進諸外国の公的部門における内部統制・ERMの取り組みを概観するとともに、公的部門におけるERM導入の阻害要因を考察し、加えて我が国の公的部門におけるERMのあり方についても少し触れてみる。

1. ERM(Enterprise Risk Management)とは

(1) ERMの定義

リスクマネジメントは、危険要因(阻害要因)をリスクとして把握・分析し、対策を講じることで、損失の回避や低減を図る手法である。会社経営の観点からいえば、企業活動の中で今後発生しうる損害について、費用対効果を考慮しながら経済的損失を最小限にするための管理手法である。これに対して、1990年代ごろから、従来から実施されてきたといわれる必要に応じて個別的にリスクを管理する方法を発展させて、企業の持続的な発展を目的とし、企業の存亡に影響する資産減少と負債増加のリスクに着目して事業組織全体のリスクを総合的にマネジメントすることを模索する企業が現れ始めた。これがERMと呼ばれる全社的リスクマネジメントの考え方の始まりである。ERMは、リスクを総合的に把握、管理する体制を作り、長期的なリスクの影響を把握することで、企業の目的を達成させることを主眼に置いた考え方である。現在、デファクト・スタンダードといえるまでのERMの定義は存在しないが、2005年3月に経済産業省が発行した「先進企業から学ぶ事業リスクマネジメント実践テキスト—企業価値の向上を目指して—」は、ERMを「リスクを全社的視点で合理的かつ最適な方法で管理してリターンを最大化することで、企業価値を高める活動」と定義している。¹

「全社的マネジメント・フレームワーク篇」(八田進二[監訳]/中央青山監査法人[訳])によれば、全社的リスクマネジメント(ERM)の今般的な前提は、すべての事業体は、利害関係者に対して何らかの価値を提供するために存在するということである。そして、「ERMは、事業体の取締役会、経営者、その他の組織内のすべての者によって遂行され(Enterprise risk management is a process, effected by an

* i Committee of Sponsoring Organization of Treadway Commission(トレッドウェイ委員会組織委員会)

entity's board of directors, management and other personnel,・・・)、事業体の戦略策定に適用され、事業体全体にわたって適用され、事業目的の達成に関する合理的な保証を与えるために事業体に影響を及ぼす発生可能な事象を識別し、事業体のリスク選好に応じてリスクの管理が実施できるように設計された一つのプロセスである。」と定義されている。²

さらに、ERMの原点である COSO の内部統制の定義も、「Internal control is broadly defined as a process, effected by an entity's board of directors, management and other personnel,・・・」であって、同様に事業体(entity)は民間企業に限定されてはいない。

(2) コーポレートガバナンス、内部統制、リスクマネジメントと ERM の関係

経済産業省指針³では、コーポレートガバナンスを「企業経営を規律するための仕組」と定義しており、企業経営を担うのは企業経営者であり、基本的には、企業経営者（代表取締役社長といった経営トップのみならず経営を執行する経営陣を指す）をどのように規律するかがポイントである。また、内部統制は「企業経営者の経営戦略や事業目的等を組織として機能させ達成していくための仕組」と定義され、企業が組織として経営戦略や事業目的を遂行していく上で不可欠なものである。また、企業がその業務を適正かつ効率的に遂行するために、社内に構築され運用されるプロセスでもある。要は、経営者を規律する仕組がコーポレートガバナンスであり、経営者が組織を規律するのが内部統制である。

一方、リスクマネジメントは企業経営者が企業経営を行い利益を追求していく上で必要不可欠なものである。企業を取り巻く様々な事象はすべて不確実性を抱えているものであり、その不確実性というリスクに個々に対応していくのではなく、経営理念や事業目的等に照らし、経営に重大な影響を及ぼすリスクをトータルに認識、評価して対応していくことが必要である。このようなリスクマネジメントは、リターンを得るためにはリスクの管理が不可避であるという観点では企業経営そのものである。内部統制は、適正なリスクマネジメントを行うための前提となるものであり、適正な内部統制が構築されていることがリスクを管理するというマネジメントを支えている。

ERM とは、内部統制のためのリスクマネジメントが、企業・組織の一部だけではなく、企業全体を通して行われていることである。企業の経営陣が、組織の経営全般にとって、そして組織全体の目標達成に対して不確実性を与えるものを正しく把握し、誠実にそれに対処していることを開示・説明できることである。

なお、ERM が機能するためには、以下の要素が必要である。⁴

- ・結果が予想に対してマイナス方向に振れるリスクだけではなく、プラス方向に振れるリスクにも対応
- ・企業戦略の立案に適用
- ・経営者から一般従業員に至るまでの全従業員が参加
- ・個別の事件・事故のリスクに対応するだけではなく、企業活動に影響するリスクを網羅的に、かつ定期的に把握
- ・企業が保有するリスクの全体量を、現在の企業体力で対応可能なレベルまで低減

2. リスクマネジメント先進国の取り組み

(1) 米 国

米国においては、財務面等における企業不祥事を契機として、内部統制への取り組みがより積極的に行われるようになった。1970年代では、米国は不安定な経済状況の中で、ウォーターゲート事件に代表される多くの企業における違法支出や粉飾決算等の不祥事が問題となった。その後の対応措置として、1985年6月には、会計5団体（米国公認会計士協会、米国会計学会、内部監査人協会、管理会計士協会及び財務担当経営者協会）が「不正な財務報告に関する全国委員会（通称トレッドウェイ委員会）」を組織し、検討を開始した。1987年10月、同委員会は報告書を公表し、「トップマネジメントは、不正な財務報告を防止又は摘発すること」が必要であることを指摘した。これを受けて、トレッドウェイ委員会組織委員会が、1992年、「内部統制の統合的フレームワーク」（COSO レポート）を公表した。その内容は、財務報告の信頼性のみならず、コンプライアンスや業務の有効性・効率性も包含するものとなっている。COSO レポートの考え方は、BIS^{*ii}ガイドライン、米国・日本の監査基準等でも参照され、現在、内部統制のあり方に関して、世界のデファクトスタンダードと見なされている。⁵

* ii Bank for International Settlement (国際決済銀行)

その後、2001年12月のエンロン及び2002年7月のワールドコム破綻により、その原因が粉飾によるものであったことから米国市場に上場する企業の財務報告の信頼性が問われ、2002年7月、企業情報の開示の正確性、信頼性の確保と投資家保護を目的としてSOX法(Sarbanes-Oxley Act of 2002)が制定された。

さらに、2004年9月にCOSO ERMという形でERMに関するフレームワークが公表された。COSO ERMは現在のところまだ制度化はされていない。従来のCOSOの「内部統制の統合的枠組」は、財務報告中心の考え方が強く、経営者や企業にとって経営実務に活かしにくい面も多かったため、COSO ERMが内部統制よりも広範な領域をカバーし、よりリスクに焦点を当てたフレームワークとして、内部統制の枠組みを拡張・補完して作り上げられた。

(2) 英国

伊藤勝教氏ⁱⁱⁱによれば、英国においても、1980年代後半から1990年代初めにかけての一連の不正な財務報告に関する事件等を契機として、1990年代初めよりコーポレートガバナンスの見直しと検討が着手され、政府、ロンドン証券取引所、会計実務界、産業界等の関係者の後押しで、諮問委員会が設置され検討がなされた。最初に設置されたキャドベリー委員会とそれに続く2つの委員会で検討を重ねた成果が、1998年ロンドン証券取引所の「統合規範(The Combined Code)」として結実した。統合規範では、会社の各機関の構成、権限、責任などの原理を規定している。同年末以降、上場会社はこの基準に従ってコーポレートガバナンスに関するディスクロージャーを年次報告書でなさなければならなくなった。翌年には統合規範を補足するガイドラインとしてターンブル委員会報告書「統合規範に関する取締役のためのガイダンス」が発表された。特筆すべきことは、これらの基準がコーポレートガバナンスのみならず、内部統制とリスクマネジメントのあり方の基準を示し、これをコーポレートガバナンスに強く結び付けていることである。ガイドラインでは、コーポレートガバナンスの観点から、取締役会、経営陣等、会社の各機関の役割・責任分担を規定している。そしてリスクとそのマネジメントの内容・方法もガイドラインの対象として、リスクマネジメントを支える内部統制について基準と枠組みを打ち出している。英国会社法(the Companies Act 1985)の枠組みの下では、取締役の内部統制の維持責任は財務面についてのみ明示されていたが、このガイドラインにより上場基準上、内部統制の対象は財務面に限らず無制限へと明示的に拡大した。⁶

(3) カナダ

カナダでは、1994年トロント証券取引所が次のような影響を受けてコーポレートガバナンス委員会を立ち上げた。①ガバナンスの重要性に関する議論が高まっていたが、論点が整理されず拡散していた、②特に金融サービスセンターで多くの知名度の高い企業の倒産が相次ぎ、取締役の役割について疑問が呈された、③民間部門が改革をリードしなければ、公的部門がイニシアチブをとり、それは有効な結果にならないという懸念があった。

1994年12月にはコーポレートガバナンス委員会から「取締役は何処に?—カナダにおける改善コーポレートガバナンスのためのガイドライン(Where Were the Directors – Guideline for Improved Corporate Governance in Canada)」報告書が公表され、取締役会の役割、特にリスクマネジメントについて最初の警鐘を鳴らした。1995年11月、カナダ勅許会計士協会により、「統制に関するガイダンス」(CoCo^{iv}報告書)が発表され、内部統制がリスク評価とリスクマネジメントのプロセスを含むべきであることが明言されている。カナダの上場企業に対し、ERMプロセスの導入を強制するものではないが、これに向けた公共圧力と道徳的責務を創出している。現実には、CoCoに対するため、多くの企業がERMプロセスを始動させた。⁷

(4) 我が国

1951年に通商産業省(現経済産業省)産業合理化審議会が、「企業における内部統制の大綱」を公表しており、内部統制は古くから必要なものとして認識されていた。それから半世紀が過ぎた2003年に、

* iii 「インターナル・コントローラー内部統制システム構築の手引き」(商事法務研究会)の著者

* iv Criteria of Control

リスク管理・内部統制に関する研究会が「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の指針」を公表している。

この間、2000年には大和銀行ニューヨーク支店における巨額損失事件に係る大阪地裁判決、神戸製鋼所における総会屋への利益供与事件に係る神戸地裁所見等が企業経営の適切性確保の観点から内部統制に関する検討に強い影響を与えている。

2005年7月会社法が成立し、会社経営の健全性の確保の観点からすべての企業を対象として内部統制システムの構築が義務化され、それを受けて会社法施行規則で「損失の危険の管理に関する規程その他の体制」、いわゆるリスクマネジメントについて定められた。また、2005年8月には、経済産業省から「コーポレートガバナンス及びリスク管理・内部統制に関する開示・評価の枠組について―構築及び開示のための指針―」が公表された。また、2008年4月1日以降に開始する事業年度から、上場企業の経営者に対して金融商品取引法に定める内部統制報告書の提出が義務付けられ、現在に至っている。

さらに、内部統制より一歩進んでリスクを統合的に管理するERMを一部先進的企業が既実践しているが、法的拘束がないのでどれだけ受け入れられるかは今後の課題である。

3. 公的部門におけるERM推進の取り組み

先に述べたように内部統制等の考え方は営利・非営利ともに適用できる概念であるが、公的部門の取り組み状況はどうであろうか、以下、諸外国の取り組みをみよ。

英国政府内閣戦略ユニットの報告書によれば、英国以外のOECD加盟国では、カナダ、ニュージーランド及びオーストラリアが、またフィンランドについては部分的にはあるが、政府横断的なリスクマネジメントのための網羅的戦略を具体的に一步一步実行している。以上の例外を除き、伝統的分野においては暫定的に対応している事例はあるが、国家安全保障分野以外で各国政府は明確でかつ網羅的なリスクマネジメント戦略をほとんど保有していない。ただし、米国の場合は、国家安全保障分野以外で、様々な州と連邦政府の庁は、リスクの処理及び管理についてのオペレーションと手段を確立しているとしている。⁸

このような背景を基に、リスクマネジメントについての先進国である英国、カナダ及び米国について、次に詳述する。

(1) 英国

英国では、中央政府においても、内部統制に関する議論が、民間の議論に追随する形で展開され、現在、企業のみならず中央政府機関にも、内部統制システムとリスクマネジメントのフレームワークが義務付けられている。

橋口和氏によると、「英国の中央政府各省庁の会計官(Accounting Officer)は、内部統制システムの維持の役割を担い、内部統制報告書の一部として署名することが義務付けられており、当該報告書は、決算書類として資源会計報告書の一部として会計検査院を通じて議会に提出されている。」とされ、英国中央政府の内部統制フレームワークの特徴として、以下のような点を挙げている。

- ① 内部統制のフレームワークが、政府の大きな方針の中で議論され、単なる不正やミスの防止といったことを目的とするのではなく、質が高く費用の少ない公共サービスの提供を実現するという点が強く意識されている
- ② 内部統制のフレームワークが、議会によるコントロールという大きな枠組みの中で構築されている
- ③ 内部統制の対象が、財務に関する事項に限定されず、組織が直面するリスク全体に関する事項や業績評価に及んでいる
- ④ 内部統制のフレームワークが、基本的に民間に準拠している
- ⑤ 内部統制のあり方が、ガイダンス等により標準化されている
- ⑥ 内部統制のあり方を議論する際に、外部統制のあり方も同時に議論されている⁹

このように英国では、民間企業のみでなく、政府機関の中にもリスクマネジメントの必要性が認識され、制度として組み込まれている。部門ごとのばらばらな取り組みや一つの領域のリスクのみではなく、中央政府全体の公共サービスの質の向上と費用対効果の効率化という大きな目標のために、財務だけでなく組織が直面するリスク全般へのリスクマネジメントを標準化し、制度化しているという点において、ERMに対する国としての認識の高さが窺える。

(2) カナダ

カナダでは、1998年に枢密院事務局が公的政策プロセスのリスク管理に付随する横断的な問題を検討する大臣次席補佐官のワーキンググループを召集した。2000年3月、ワーキンググループは、政府のリスクマネジメントフレームワークをリコメンドする報告を発表した。また同時に、統合リスクマネジメント(Integrated Risk Management: IRM)の開発コミットメントを包含した「カナダ国民のための結果(Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada)」の議会上程でリスクマネジメントの重要性が強調された。

2001年4月、財政委員会事務局(TBS)は、各省庁のマネジメント能力を強化するための「カナダ国民のための結果」に設定したコミットメントを表現するために、統合マネジメントフレームワーク(Integrated Risk Management Framework: IRMF)を発表した。このドキュメントには、カナダ政府省庁が業務とサービスを管理・提供する方法に、次のマネジメントの枠組みと変更の実施内容が含まれている。

- ・連邦政府は、カナダ国民にサービスを提供するために存在し、それゆえに「国民中心(citizen focus)」がすべての政府活動プログラムとサービスに組み込まなければならないことを認識する。
- ・適当な公共サービス価値の重要性を強調する。
- ・「カナダ国民のための結果」の達成に焦点を当てる。
- ・公的基金の使用における規律、デューデリジェンスと価値を促進する。¹⁰

IRMは、組織の戦略的指針設定にリスク情報を組み入れることと、部門の確立されたリスク受容レベルを考慮する判断を意味する。

このようにカナダでも、英国同様中央政府においても、内部統制に関する議論が民間の議論に追従する形で展開され、現在企業のみならず中央政府機関にも、内部統制システムとリスクマネジメントのフレームワークが義務付けられている。

部門ごとのばらばらな取り組みや一つの領域のリスクのみではなく、中央政府全体の公共サービスの質の向上と費用対効果の効率化という大きな目標のために、財務だけでなく組織が直面するリスク全般へのリスクマネジメントを標準化し、制度化しているという点において、統合リスクマネジメントに対する国としての認識の高さが窺える。

(3) 米 国

米国連邦政府では、1980年代初め以降、各省を対象として、内部統制システムを整備し、その評価結果を大統領と議会に報告することが法律上義務付けられてきた。会計検査院は、1983年に「連邦政府における内部統制の基準(Standards for Internal Control in the Federal Government)」を公表した。現行の連邦政府内部統制基準の内容を具体的にみると、まず、内部統制とは、「次の目的を達成することについて、合理的保証を与える組織の経営の不可欠な構成要素」と定義されている。

- ① 業務の有効性と効率性
- ② 財務報告の信頼性
- ③ 適応可能な法規の準拠性

また、同基準では、内部統制を次の5つの要素に分け、連邦政府機関の内部統制として受け入れ可能な最低限のレベルを規定している。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¹¹。まさに、これらの目的と5つの構成要素は、COSOレポートの内部統制の目的と構成要素と同じであり、当該レポートは連邦政府内部統制基準に検討の原点があるように思える。

また、行政管理予算庁も、1982年に「内部統制指針(Internal Control Guidelines)」を公表している。

なお、連邦政府機関の内部統制フレームワークの特徴として、組織改編や指揮監督権限の変更、例えば、会計検査院が各機関の個別の支出を管理していたのを各機関に任せ、検査による監督に変更するなどの外部からの統制の変化に対応する形で発展してきた面が大きい。そのためかERM導入に関しては目立ったものはないようにも思える。しかしながら、進捗状況は遅いものの連邦政府を除く公的部門への導入については、顕著な事例が多く存在している。

マーク・ホーマン氏は「公的部門はユニークな統合リスクマネジメント問題に直面する」において、「遅いが確実に、ERMは米国内の公的部門に到来しつつある。」と述べるとともに、バージニア州アレキサンドリアが、公共リスクマネジメント協会をベースに、そのメンバーにサーベイしたところ、回答者の24%がERMの何らかの形を実践していると伝えている。¹²

4. 公的部門における ERM 導入の阻害要因

一方、マーク・ホーマン氏は「ERM の確固たる定義がない。」とも指摘している。¹³COSO ERM は、現時点ではフレームワークが中心で、それをどう具体化していくかという実践的な情報については、すぐに活用できるほど十分に揃っておらず、公的部門における ERM 実践の方法について混乱があるのも事実である。

COSO 及び COSO ERM が取り扱いを想定している組織は、営利・非営利を問わずすべての事業体であることは前述のとおりである。一般に営利を目的とした企業は、極めて緩やかな法的制約の中で業務を遂行し、一方その業務の有効性及び効率性を追求する、すなわち、金銭的な利益の追求は厳しい。一方、米国で言えば州政府等、日本の場合は地方公共団体等の公的部門は、その存在の目的が法律に由来するものであって、法的制約の中で業務を遂行するため、有効性及び効率性追求にもある種の厳しい制約条件が付加されている。例えば、警察、消防などの業務は職務に規定されたことは、人的・物的な損害のリスクが高くても、また効率性に反することでも忌避することはできない。このような観点で単純に両者を比較することはできないまでも、それらの要件を考慮しつつも公的部門に ERM を導入するに当たって障害となる要素を考察してみる。

フィラデルフィア学校地区リスク管理課長のマーシャル氏は、「ERM がそんなによければ、政府はなぜ使っていないのか？(If ERM Is So Good, Why Isn't Government Using It?)」の中で、ERM 導入を阻害する要因として次の 5 つの政府の性質を指摘している。

- ① 選任された役人は一般的に任期中増税を嫌い、政府は毎年予算の均衡が求められる。
- ② 政府のリスクマネジメント業務には強い権限がないか、権限が分散している。
- ③ 部門・業務ごとに異なる案件を抱えており、縦割り行政によって政府横断的な調整が欠落している。
- ④ 意思決定はガバナンス対応よりも選挙対応となる。
- ⑤ 政府は、法規制でリスクを排除できると信じている。¹⁴

まさに、これら 5 つの性質が、ERM の目的である①戦略（企業理念を実現するための上位目標）、②業務活動（経営資源（ヒト、モノ、カネ）の活用の有効性及び効率性）、③報告（企業が内部及び外部に行う各種報告の信頼性）、④コンプライアンス（事業活動に関連する法令、ガイドライン、社内規程等の遵守）にマイナスの影響を与えることは容易に想像できる。

また、リンカーン市リスク管理者のウィリアム・コストナー氏も、「私的と公的部門リスクマネジメント間の大きな違いは、リスク回避が政府において稀なオプションである事実である。政府は、非生産あるいは危険な生産ラインをドロップできないことである。」と指摘していることから理解できる。¹⁵

さらに、遠藤愛一郎氏は、「完全発生主義の導入が民間会計への一步、また、公会計制度の問題もあり、説明責任を全うするためには、戦略的な思考に基づく企業経営的な発想が必要になってきている訳である。そのためには現金主義から完全発生主義への移行、公会計の分野に企業会計的な手法を導入し、まずは正確な国家の貸借対照表を作成することから始めなければならない。」と述べている。¹⁶やはり、公的部門の現行の現金主義が、ERM の目的の 1 つであり存在意義とも理解できる「戦略」に負の影響を与えている。

5. 我が国の公的部門への ERM 導入の考察

我が国では、「地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会」（総務省）の第 1 回研究会が 2007 年 10 月 30 日に開催され、2008 年 3 月に中間報告（論点整理）を取りまとめ、2008 年度中に最終報告書を取りまとめる予定で、公的部門の内部統制の検討がやっとスタートしたところである。

(1) 議論の背景

「地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会」（総務省）の議論の背景として、地方公共団体を巡る以下の状況が挙げられている。

- ① 地方分権改革の推進により、自律的な行政運営が求められていること
- ② 行財政改革が進展していく中、行政サービスの質を確保した上で、業務の効率化やコスト削減に向けた取組を積極的に進めていくことが必要不可欠となること
- ③ 行財政運営における透明性及び信頼性を確保する必要があること
- ④ 相次ぐ不祥事件を受けて、不正の根絶及び不適正な事務処理の改善に向けた取組が必要となること

- ⑤ 地方公共団体の財政の健全化に関する法律の成立により、適正な財務指標の公表がより一層求められ、また、単年度フローのみではなく、ストック面にも配慮した財政状況の判断が必要となること¹⁷

地方分権改革の推進に当たって、地方公共団体においては、自らの行財政運営について透明性を高め、行政を取り巻く様々なリスクに対し自律的に対応可能な体制を整備することが望まれる。

(2) 地方公共団体の ERM のあるべき姿

古市峰子氏は、「組織の特徴に応じた内部統制の留意点：財務報告・ディスクロージャーの観点から」の中で、「日本では、公的組織まで含めた内部統制の議論が、それほど盛んになされてこなかったように思われる。しかしながら、今日のように、公的組織に対するガバナンスという観点から、その財務報告の重要性が高まり、さらに、その一環として現金主義会計に比べ、作成プロセスにおいて予測や裁量の入る可能性の高い発生主義会計の適用範囲が拡大してきている状況下では、公的組織においても開示情報の質の確保につながる内部統制システムの整備は不可欠であろう。」¹⁸と述べている。

さらに、脚注に、「2005年に我が国の会計検査院において開催された第18回公監査フォーラムにおいて、司会を担当した東より、①各省庁等における伝統的な内部統制は会計機関の分立による相互牽制が基本となっているが、それだけでは有効性に限界がある。②よって、公的機関においても、COSOレポートのフレームワークをベースとした民間企業の内部統制と同様に、各府省等のトップが自らコンプライアンスやリスクマネジメントに関与するような内部統制の有効性を整備面・運用面で評価し、改善すべき点を勧告することにより、不正行為等の発生を未然に防ぐことに貢献できると考えられるとの見解が示されている。」と記して、内部統制の必要性に言及している。

そこで、我が国の公的部門の内部統制のあるべき姿を、英国中央政府の内部統制フレームワークの特徴を基に考えると次のようなものとなる。

- ① 内部統制のフレームワークが、政府・地方自治体の大きな方針の中で議論され、単なる不正やミスの防止といったことを目的とするのではなく、質が高く費用の少ない公共サービスの提供を実現するという点が強く意識されている
 - ② 内部統制のフレームワークが、議会によるコントロールという大きな枠組みの中で構築されている
 - ③ 内部統制の対象が、財務に関する事項に限定されず、組織が直面するリスク全体に関する事項や業績評価に及んでいる
 - ④ 内部統制のフレームワークが、基本的に民間に準拠している
 - ⑤ 内部統制のあり方が、ガイダンス等により標準化されている
 - ⑥ 内部統制のあり方を議論する際に、外部統制のあり方も同時に議論されている
- 加えて、単なる一部部門のプロジェクトに終始しないためにも、次が必須の要件と考えられる。
- ⑦ 内部統制・ERM、リスクマネジメントに関して関係者が正しく理解し、リスク感覚が研ぎ澄まされている

さらに、ERMの目的の1つであって、存在意義とも解釈できる「戦略」に対する内部統制の実施に当たっては、財務・会計をより柔軟に運用できる完全発生主義を公会計制度に取り入れることも考慮する必要がある。

このような内部統制が確立されると部門ごとのばらばらな取り組みや一つの領域のリスクのみではなく、地方公共団体全体の公共サービスの質の向上と費用対効果の効率化という大きな目標のために、財務だけでなく組織が直面するリスク全般へのリスクマネジメントを標準化し、制度化することで将来的にERMが構築できることを期待できる。

なお、地方公共団体に対するガバナンスを考慮した全体像は、下図のとおりである。(参照7を参考に著者が作成)

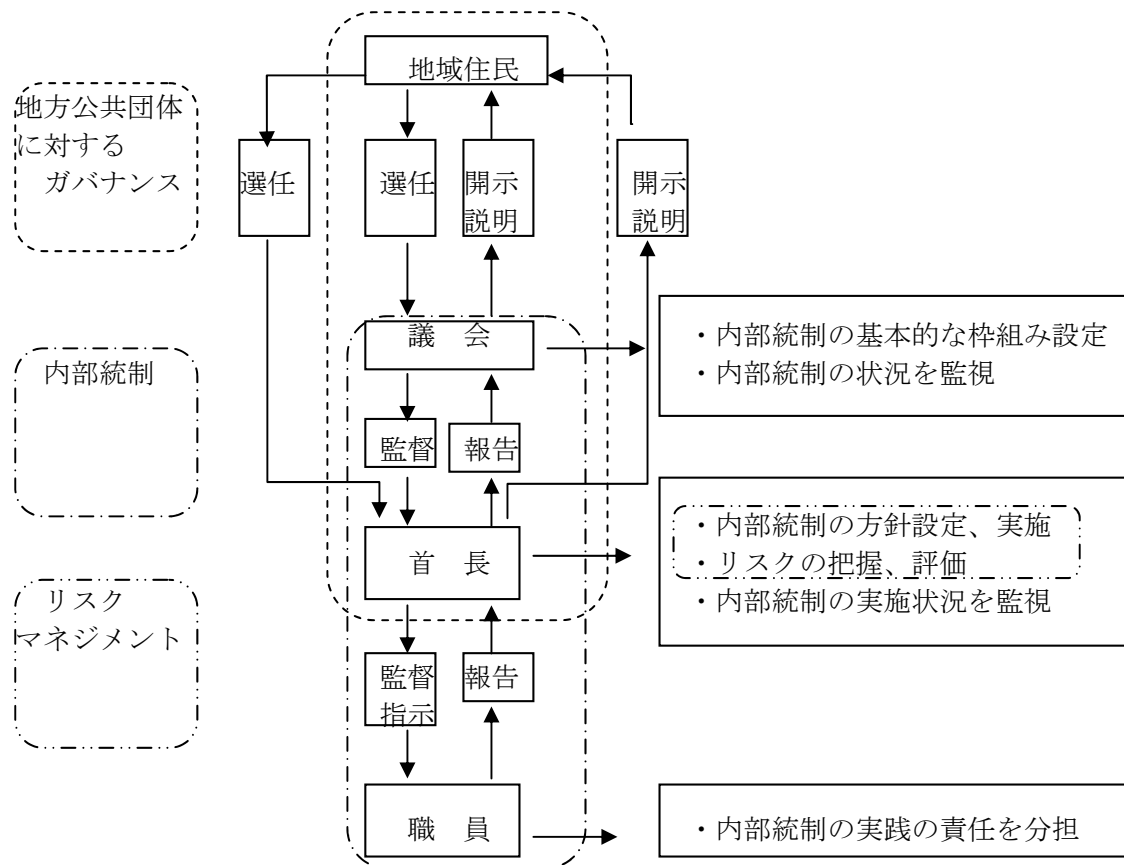


図 地方公共団体を取り巻くガバナンス関係

おわりに

リスクマネジメントに関して先進国である米国、英国、カナダなども歴史的に振り返ってみると、企業・公共機関の内部統制を強化する過程において、大規模な不祥事、国家の財政危機などの危機的状況が構造改革の決定的トリガーになっている事実がある。さらに、成熟した国家社会からは危機的状況を改善しようとする公正なパワーが自然発生するメカニズムが醸成され蓄積されているからこそ、着実な歩みとなり有効に機能するシステムを作り上げてきたものと理解できる。

我が国においても、大和銀行ニューヨーク支店における巨額損失事件をはじめとする様々な不祥事件を契機として、会社法によって内部統制の構築が、さらに、金融商品取引法に基づき上場企業経営者の内部統制報告書が義務付けられるに至っている。

サブプライム問題に関して「経済羅針盤」*vで川本裕子氏は、「分業は確かに効率性を上げるし、そもそも「リスクマネジメント」という発想も分業が前提とされている。しかし、分業を前提として、構成員ひとり一人がリスク感覚をもたなければ、いくらチェックアンドバランスの仕組みが立派でも結局大きなシステムリスクは防げない。むしろ「教訓」を安易に一律的な体制論・組織論に落とし込むことのリスクを今回は学ぶべきかもしれない。」と述べている。

しかしながら、我が国の公的部門の業務においては、その教訓を活かすべき前提となるリスクの概念の理解に始まるリスクマネジメントシステムを組織に取り込むに不十分な現状にあることは否定できない。当面、地方公共団体の内部統制のあり方検討を核として、関係者のリスクに関する知識を充実させるとともに、リスク感覚を磨き公的部門のリスクマネジメントが充実、普及することが期待される。

* v <http://markets.nikkei.co.jp/column/rashin/article.aspx?site=MARKET&genre=q5&i...>
2008/08/26

- 1 「ERM（全社的リスクマネジメント）の最新の考え方」：TALISMAN；2008年1月号；東京海上日動火災保険株式会社；2008年1月
- 2 「全社的マネジメント・フレームワーク篇」（八田進二[監訳]／中央青山監査法人[訳]）：東洋経済新報社；2006年3月
- 3 「コーポレートガバナンス及びリスク管理・内部統制に関する開示・評価の枠組について一構築及び開示のための指針一」：企業行動の開示・評価に関する研究会；経済産業省；2005年8月
- 4 1に同じ
- 5 「リスク新時代の内部統制ーリスクマネジメントと一体となって機能する内部統制の指針」：リスク管理・内部統制に関する研究会；経済産業省；2003年6月
- 6 「インターナル・コントローラー内部統制システム構築の手引き」：伊藤勝教著；商事法務研究会；2001年7月
- 7 「英国の先進的ERM事例と日本への適用」：阪田麻紀；セキュラック・ジャパン株式会社；2008年1月
- 8 “Risk: Improving government’s capability to handle risk and uncertainty”: Prime Minister Strategy Unit; Nov. 2002
- 9 「英国の中央政府における内部統制について」：橋口和；日本銀行金融研究所金融研究；2006年4月
- 10 “Results for Canadians, A Management Framework for the Government of Canada”, Treasury Board of Canada Secretariat, <http://www.tbs-sct.gc.ca>
- 11 「米国の連邦政府における内部統制について」：森毅；日本銀行金融研究所金融研究；2006年8月
- 12 “Public sector faces unique enterprise risk management challenges”:
MARK A. HORMANN; April 07, 2008,
http://www.businessinsurance.com/cgi-bin/printStory.pl?article_id=24535
- 13 11に同じ
- 14 “If ERM Is So Good, Why Isn’t Government Using It?”, Marshall, Jeff
http://findarticles.com/p/articles/mi_qa5332/is_200710/ai_n21296897/print
- 15 “Letters”: William C. Kostner; リンカーン市リスク管理者; 2007～2008 PRIMA 会長,
http://findarticles.com/p/articles/mi_qa5332/is_200801/ai_n21301913/print
- 16 「民間会計導入に向けた我が国公会計制度の改革～先行する米英との比較を踏まえて～」：
遠藤愛一郎；DIR 経営戦略研究 2007年夏季号
- 17 「地方自治体における内部統制のあり方に関する研究会＜中間報告（論点整理）＞」：総務省；2008年3月
- 18 「組織の特徴に応じた内部統制の留意点：財務報告・ディスクロージャーの観点から」：古市峰子；日本銀行金融研究所金融研究；2006年8月