

共済団体の特性に応じた効果的な 内部統制のあり方

岡 田 太

1. はじめに

21世紀初頭、わが国では相次ぐ企業不祥事を背景に株式会社における内部統制が法定化された。一方、協同組合法は組合に内部統制の整備または構築を義務付けておらず、共済団体を含む協同組合は自主的に会社法、金融商品取引法準拠の内部統制システムの整備、運用を実施している。所管省庁の「共済事業向けの監督指針」および「共済検査マニュアル」における内部管理態勢には、内部統制に関連する部分が含まれているため、その範囲内において共済団体は保険会社と同水準の対応を行っていると考えられる。

本研究は当初、共済団体と保険会社の内部統制システムを比較検討することを目的の1つとしていた。その場合、共済団体の内部統制が保険会社に劣後していないことを論証するためには、「共済団体の内部統制は保険会社のそれより劣後している」という帰無仮説を棄却する必要があるが、少なくとも現時点において実証(的)研究は難しいと考えられる。なぜなら内部統制の具体的な取り組みには内部情報が含まれているため、詳細は公表されておらず、比較が容易でないからである。また、内部統制システムは多様なシステムから形成され、その目的も不正防止だけでなく、業務の有効性および効率性を含む多様で相互に関連する目的から構成されるため、複雑であり、成果の評価(比較)を困難にしているように見える。しかも、内部統制は本来、法制度を最低規準として、経営者が整備、運用する責任を負うべきものである(いわゆる原則主義)。経営者の姿勢や哲学もしくは経営理念に影響を受け

るため、客観的な優劣の比較が適当なのか疑問が残る。

もっとも、本研究を通じて、近年の内部統制をめぐる動向をふまえ、共済団体におけるその役割、いいかえれば内部統制は何のために、または誰のために行われるのか（べきか）という問題意識が芽生えた。いいかえれば、保険会社と異なる共済団体らしい内部統制のあり方が存在するのではないかと問題提起である。近年、コーポレート・ガバナンス改革において株主または企業価値重視の方向が示されているが、それによって協同組合の目指すべき内部統制の将来像をイメージすることができるのだろうか。内部統制の限界や課題についても多く指摘されている。一方、協同組合においてガバナンスと内部統制を関連付けた議論は少ないが、協同組合の組合員主権に通じる問題でもある。株主主権論は、コーポレート・ガバナンスの主要なテーマの1つであるが、三位一体の原則に立脚する協同組合の組合員主権論とは異なっている。主要な共済団体は連合会組織をとるため、所有構造が複雑である。共済団体における内部統制（のあり方）は、このような組織形態の違いを反映すべきものであると考えられる。

以上から、本稿の目的は、株式会社の内部統制の課題なり問題点を抽出し、あわせて協同組合共済の内部統制とガバナンスについて考察することである。それによって、当初の研究テーマの解明に近づくことができるのではないだろうか。理論面での考察が中心であるが、内部統制に取り組む共済関係者に多少の共感が得られれば望外の喜びである。

本稿の構成は、以下のとおりである。はじめに内部統制をめぐる動向を俯瞰する。次に、内部統制の限界を新制度学派経済学と経営学の視点から考察する。そして、連合会組織の内部統制について検討し、共済団体の特性に応じた効果的な内部統制のあり方についての当面の結論を述べる。

2. 株式会社における内部統制システムの展開

(1) 内部統制の導入と展開

現在、日本における内部統制は一般に米国COSO¹のフレームワークに準拠しているものと考えられるが、内部統制はいつごろから始まったのだろうか。そこで、内部統制制度の歴史を紐解き、概観することにしたい。

鳥羽（2007）によると、内部統制の議論は基本的に、財務諸表監査の枠組みまたはその関連で行われてきた（鳥羽2007, 25）。その嚆矢となったのが、1950年3月に改正された証券取引法（昭和25年法律第31号）において、上場会社は会計監査人（公認会計士）による財務会計監査が義務付けられたことである。これにあわせて、「監査を合理的、効率的に実施するための財務会計上の処理に対する試査の範囲を決定する方法」（鈴木2013, 411）として、内部統制の仕組みが導入されていった。すなわち、同年7月経済安定本部企業会計基準審議会の中間報告において「監査規準」が公表され、そこで初めて内部統制に関して記述され（金2014, 95）、公認会計士による外部監査（試査）の受入体制として、内部牽制組織と内部監査組織を含む内部統制組織（internal control system）の整備および確立が求められた（籾本2008, 87）。また、「監査実施準則」において試査の範囲は内部統制組織の信頼性の程度に応じて合理的に決定されるとされた。一方、1951年通商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」を公表したが、「監査規準」の定める内部統制とは性格が異なるものであった²。この基準は実際に適用されず、1956

1 トレッドウェイ委員会支援組織委員会（The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission）の略称。COSOは「不正な財務報告に関する国家委員会」を支援するために1985年に創設されたが、初代委員長の名前をとってトレッドウェイ委員会と呼ばれていたことに由来する。支援組織委員会は米国公認会計士協会など5つの団体から構成される。

2 「大綱」によると、「内部統制とは、企業の最高方針にもとづいて、経営者が、企業の全体的観点から執行活動を計画し、その実施を調整し、かつ実績を評価することであり、これらを計算的統制の方法によって行うものである」（日本内部監査協会、川村2013, 71）

年本格的な財務諸表監査の導入にあわせて監査基準が全面改訂された際に削除された（町田2015, 73）。

1970年7月日本会計研究学会・会計監査特別委員会は、『財務諸表監査における内部統制の研究』という報告書を公表した。これを契機として日本で内部統制の議論が本格的に進展したとされる。そこでいう内部統制は、「企業の資産を保全し、会計記録の正確性と信頼性を確保し、かつ経営活動を総合的に計画し、調整し、評定するために、経営者が設定した制度・組織・方法および手続を総称するもの」と定義された³。また、1991年監査基準が改正され、「監査人は、内部統制の状況を把握し、監査対象の重要性、監査上の危険性、その他の諸要素を十分に考慮して、適用すべき監査手続き及び試査の範囲を決定しなければならない」といういわゆるリスク・アプローチの考え方が取り入れられた。内部統制の有効性または統制リスクが試査の範囲に影響を与えるとするものである。その後、2002年1月金融庁企業会計審議会は「監査基準の改訂に関する意見書」を公表し、新たな財務諸表監査の枠組み（監査リスク・アプローチ）を明らかにした。内部統制の概念は、「企業の財務報告の信頼性を確保し、事業経営の有効性と効率性を高め、かつ事業経営に関わる法規の順守を促すことを目的として企業内部に設けられ、運用される仕組み」とされ、COSOの考え方⁴をふまえたものとなっている。後述する内部統制報告制度の導入に向けて、2007年2月同審議会は「財務報告に係る内部

3 この定義は、米国と英国の内部統制概念の影響を強く受けているという（金2014, 99）。

4 COSOフレームワークの特徴として、①従来の経営者の視点に加えて、株主の視点を取り込んだ内部統制を展開していること、②内部統制を、取締役会を含むすべての経営・管理活動に従事する人々が遂行するプロセスとして理解していること、③内部統制には固有の限界があることを「合理的な保証」という概念で示していること、④COSOが3つの統制目的（業務の有効性と識別性、財務報告の信頼性、法規の遵守）を識別したこと、⑤内部統制はマネジメント・プロセスの一部であり、それと統合されたものと説明されていること、⑥識別された内部統制の構成要素が内部統制の有効性を評価する際の規準として説明されていること、⑦COSOの内部統制はITによって支援されたビジネス・プロセスを前提としていること、⑧事業報告の対象としての内部統制を取り上げていること、の8点を指摘されている（鳥羽2007, pp. 62-71）

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）」を公表した。内部統制の定義は、「基本的に、業務の有効性及び効率性、財務報告の信頼性、事業活動に関わる法令等の遵守並びに資産の保全の4つの目的が達成されているとの合理的な保証を得るために、業務に組み込まれ、組織内のすべての者によって遂行されるプロセスをいい、統制環境、リスクの評価と対応、統制活動、情報と伝達、モニタリング（監視活動）及びIT（情報技術）への対応の6つの基本的要素から構成される」ことを表す。2011年3月には同基準の改訂に関する意見書が公表された。

一方、内部統制の制度化にあたってもうひとつの重要な要素である内部統制の法定化について概観する。内部統制の法定化の契機は、一連の企業不祥事に求められる。内部統制概念が初めて法的認知されたのは、1997年12月8日大和銀行株主代表訴訟担保提供命令に対する即時抗告事件における決定とされている（鈴木2013, 42 r）。すなわち、企業不祥事に対して内部統制の構築と運用の重要性が指摘された。そして内部統制構築義務を認めた2000年9月20日大和銀行事件（大阪地裁）判決、2002年4月5日神戸製鋼所事件（神戸地裁）和解における司法判断によって、内部統制の法的認知が確立したといわれる（鈴木2013, 45 r）⁵。

内部統制の法制化は、2002年5月商法改正により委員会等設置会社に導入され、2005年7月会社法（平成17年法律第86号）および2006年6月金融商品取引法（昭和23年法律第25号）が制定された。会社法の内部統制は、すべての大会社⁶に内部統制システムの体制整備について議決することを取締役会

5 とりわけ、内部統制と取締役・監査役の職務との関連において、①内部統制システムを構築する義務は、代表取締役にあること、②取締役会（取締役）には、代表取締役が内部統制システムの構築義務を履行しているかどうか監視する義務があること、③監査役は、取締役が内部統制システムを構築・整備しているかどうかを監視する義務を負っていること、が確立されたという（鈴木2013, 45 r）。

6 資本金5億円以上または負債総額200億円以上の株式会社をいう（会社法2条6号）。

に義務づけるなど規定している（会社法348条3項4号・4項、362条4項6号・5項、416条1項1号ホ2項、会社法施行規則98条、100条、112条）⁷。さらに上場会社は、取引所規則により整備運用する義務（有価証券上場規程439条）が課せられている。一方、金融商品取引法（J-SOX法）における内部統制は、上場企業が企業グループの財務報告を対象とする。内部統制を評価し、報告書を有価証券報告書と併せて提出することが義務付けられている（金融商品取引法24条の4の4）。また、報告書は特別の利害関係のない公認会計士または監査法人の監査証明を受けなければならない（同193条の2第2項）。これらの内部統制報告制度は2008年4月に導入され、2010年適用初年度の内部統制報告書が提出された。

（2）内部統制とコーポレート・ガバナンス

内部統制とコーポレート・ガバナンスの関係について、初めに蟹江（2008）の所説を紹介する。それによると、「会社法は、事前規制を緩和して、コーポレート・ガバナンスのあり方を規定する会社の機関設計ならびに経営者の業務執行に対して大幅な裁量を認めている。その上で、会社にコーポレート・ガバナンスを有効に機能させるための自律的な規制を行うという立場を取っている。この要求を満たすために会社内に整備されるのが内部統制である。」（蟹江2008, 30-31）。要するに、「内部統制の適切な運用によって、コーポレート・ガバナンスの有効な機能が担保される」（蟹江2008, 31）ことが求められている。

大会社に限定して考察する。取締役会設置会社において、取締役会は内部統制システムの体制整備に関する決定を（代表）取締役に委任することがで

7 ただし、会社法に「内部統制」という用語はなく、「取締役の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制その他株式会社の業務並びに当該株式会社及びその子会社から成る企業集団の業務の適正を確保するために必要なものとして法務省令で定める体制」（商法362条4項6号等）のいわゆる18項目の体制をもって内部統制システムと解されている。

きない（会社法362条4項6号・5項、416条3項）。つまり、取締役会の専決事項である。また、会計監査人は、取締役、監査役と同様、会社の機関と位置付けられ、「公認会計士監査がコーポレート・ガバナンスの一部である」ことが広く共有されているという（勝島、那須2008, 77-76）⁸。金融商品取引法が適用される場合、会計監査人は内部統制報告書の信頼性を保証するために監査（内部統制監査）を行わなければならない。

ところで、会社法は多様な機関構成を選択することが可能である。2016年8月1日現在指名・報酬委員会のいずれかを設置する東証1部企業は30.8%（607社）である。また、2015年5月施行の改正会社法により、業務執行をしない社外取締役を複数置く形態として、指名委員会等設置会社⁹に構成員の過半数を社外取締役とする監査等委員会設置会社¹⁰が加わった。2016年8月1日現在、指名委員会等設置会社に移行した会社は61社¹¹、監査等委員会設置会社に移行した会社はのべ357社である。ただし、同会社への移行を表明した上場会社は700社となり、上場会社の2割を占める。

このような新しいガバナンス体制の背景には、「わが国の監査役制度の存在意義に対する消極的評価が横たわっている」点が指摘されている（石山2014, 2）。その理由として、「①監査役は取締役会において議決権がないため、業務執行者の選解任等の人事に関与することができず、その業務執行者に対する監督には限界がある、②監査役会設置会社においては、少なくとも2人の

8 2004年「OECDコーポレート・ガバナンス」も、V. 開示および透明性（D）において、「外部監査人は、株主に対して説明責任を負うべきであり、監査を行う際に専門家としての注意を払う義務を会社に対して負うべきである」（OECD2004, 22）としている。

9 取締役会の中に指名委員会、監査委員会及び報酬委員会を置く株式会社（会社法2条12号）

10 監査役会設置会社と指名委員会等設置会社の間接的性格を持つといわれる。

11 指名委員会等設置会社制度が日本で普及しない理由として、①2名以上の社外取締役で構成される各委員会に権限が大きく委譲され、代表取締役が直接関与できない場合があるため、②日本では会社法上の概念である取締役とそうでない執行役員という二層構造が普及しているところに、会社法上の概念である執行役が加わると三層構造となり無駄が生じかねないからであるという（藤田2015, 226-227）。

社外監査役の選任まで義務づけられており、これに加えて社外取締役の選任まで義務付けるとなると、会社にとっては重複・負担の感を禁じえないものとなる。③わが国の監査役制度は世界的には少数制度であり、海外の機関投資家にとっては理解しにくい面がある」(石山2014, 2) ことがあげられている。

監査役監査は、取締役の職務執行の全般が対象であり、業務監査と会計監査からなる。当然内部統制も含まれる。監査役と監査委員会にはどのような違いがあるのかについての検討は後ほど行うが、コーポレート・ガバナンスにおける監査役の役割は依然として大きいようである。

これまではガバナンスを構成する機関を中心に内部統制とガバナンスとの関係を概観したが、次は法制度の視点から概述する。「コーポレート・ガバナンスの視点からの内部統制を経営者が整備することの重要性は、企業の不祥事に関連する大和銀行事件判決において指摘され、良好な内部統制の整備が取締役の職務に含まれることが判示され」(伊豫田、松本、林2015, 324)、内部統制が法定化されるに至った。また、「会社法が取り上げる内部統制、すなわち会社法が実現したい事項とは、法令等の遵守(コンプライアンス)を中心とした内部統制」(町田2015, 2、畠田2015, 2)である。一方、2015年6月、中長期的視点に立つ建設的な対話、企業の持続的成長と中長期的な企業価値向上を目指す「コーポレートガバナンス・コード」¹²が制定され、「コーポレート・ガバナンス改革元年」と呼ばれた¹³。それによると、「内部統制の適切な整備」(原則4-3)は取締役の責務・役割の1つである。

12 コーポレートガバナンス・コードの構成は、次のとおりである。「第1章株主の権利・平等性の確保」、「第2章株主以外のステークホルダーとの適切な協働」、「第3章適切な情報開示と透明性の確保」、「第4章取締役会等の責務(原則4)」、「第5章株主との対話」、である。コードの特徴として、①OECD原則に沿っている、②より踏み込んだステークホルダー論を採っていること、③モニタリング・モデルに軸足を置いていること、④プロセスの重視と適切なリスクテイクの推奨、であるという。

13 2004年「OECDコーポレート・ガバナンス」は、IV. 取締役会の責任(D-6)の注釈で、「財務報告や会社資産の利用を対象とする内部統制を監視し、関連者間取引の悪用を防止することは、取締役会の重要な機能である」(OECD2004, 62)と述べている。

補充原則4-3②において、財務報告に係る内部統制などの整備は、適切なリスクテイクの裏付けとなりうるため、取締役会は体制の適切な構築や運用の有効性について監督すべきことが記されている。具体的な内部統制の整備、運用は会社法と同様、経営者に委ねられている¹⁴。その意味で、「ガバナンス・コード」と会社法、金融商品取引法の期待する内部統制が同じであるとは限らない。それでは、「ガバナンス・コード」の主旨に合った内部統制とはどのようなものをいうのだろうか。

八田（2016）は、内部統制はガバナンスの中核をなすと位置づける。なぜなら、内部統制が有効な企業は、（結果的には）①品質の高い企業経営が確保されており、②競争力ある企業活動がなされ、③企業価値の高い企業としての価値が得られ、④株主重視の健全な経営が実現される、ことが期待されるからである（八田2016, 18）。いいかえれば、（規制強化一辺倒で）内部統制の整備・運用の議論に『企業の繁栄』の視点が断絶している点に問題の所在があるという（八田2016, 9）。したがって、「有効かつ効率的な経営管理の中核に内部統制対応がある」（八田2016, 18）と主張される。

3. 内部統制をめぐる諸問題

(1) 企業のコントロールをめぐる議論

「コーポレート・ガバナンス理論は、もともと米国において企業のコントロールにかかわる権利と責任の構造に関する理論として発達してきたものである」（岸田2008, 3）。コントロールは、支配、抑制、制御、管理、統制、調節など多様な語義がある。本稿では主に「統制」として使用されるが、特定の場合、「支配」を表す。『大辞泉』（小学館）によると、統制は「国家などが一定の計画や方針に従って指導・制限すること」を意味し、支配は「①ある

14 「もともと私的自治の問題である内部統制に関して、法規によってその意義や範囲を限定できるものではなく、またそのような必要もない」（松本2007, 28、松本2011, 4）

地域・組織を自分の勢力下に置き、治めること」または「②ある者の意志・命令・運動などが、ほかの人間や物事を規定し束縛すること」を表す。支配は、本来的に他者との利害関係の存在を想起させる¹⁵。『ロングマン現代英英辞典（第三版）』によると、会社または組織においてコントロールは「組織または組織の一部においてすべての重要な意思決定を行う権力（power）」または「確実に何かが正しく行われるようにすること」を意味する。

（１－１）（残余）コントロール

新制度学派の財産権アプローチによると、企業所有者の財産権（所有権）は残余請求権と残余コントロール権に大別される¹⁶。残余請求権とは、すべての収益から負債、経費その他の契約に定められた支払い義務を差し引いた後に残る利益に対する権利を表す。一方、残余コントロール権とは、企業との間で結ばれた様々な契約に基づく権利を除いた残りの（契約で明記されていない）コントロール権を指す。当初の契約が不完備である場合、事前に対応を特定できない事態が生じた場合の対応を決定する権利である残余コントロール権が重要である。

多くの場合、財産所有者はこれらの２つの権利を持っている。いいかえれば、残余コントロール権の所有者は残余請求権を持つことを望む（Hart 1995, 64）。これにより、株主は利潤最大化、いいかえれば関係者に支払う利益を含む会社全体の利益が最大となるように経営者をコントロール（支配）することができる。しかしながら、すべての株主が個々の意思決定に参加すると、株主間の交渉コストが大きくなり、大企業という規模の経済による利益が失われてしまう（Demsetz 1967, 358-359）。また、企業の資産には人的資産や物

15 伝統的な会社支配論に忠実に従うならば、支配とは、「経営者の任免権を通じて企業経営のあり方を左右するような影響を及ぼすこと」と定義される（加護野2014, 14）。

16 また、「支配権（企業を支配する権利）、残余請求権（収入から費用を引いて残る残余利益を請求できる権利）、譲渡権（企業をめぐるすべての権利を売買できる権利）」に分類されることがある（菊澤2006, 198）、Picot and Wolf 1994, 218）。

的資産のような複雑な資産が多く、現実的に株主が権利を行使して経営者を完全にコントロールすることは不可能であり、株主と経営者の間で所有権の行使をめぐるさまざまなコンフリクトや外部性が生じうる（宮川2013, 44-45）。このため、株主の大部分の意思決定権限が委譲され、少数の経営者が事実上の所有者となって会社を実効的に支配することが望ましいとされる。藤田（2015, 116-118）によると、米国のガバナンスは取締役優位モデルとよばれ、株主総会での株主権が抑制され、株主は取締役のみを選任する権利を持つ（一層制モデル）。財産権理論と整合的である。一方、「日本の株主総会における株主権は、主要国の中で最も強い」といわれるように、会社法が株主優位モデルであり、株主は取締役と監査役の両方を選任する権利を持つ（二層制モデル）。

バーリ（A. A. Berle）＝ミーンズ（G. C. Means）は、所有（権）からコントロールの分離¹⁷が最も進んだ段階を「経営者支配（management control）」¹⁸とよんだ。わずかの株式を所有しているかもしれないが、経営者が事実上の会社所有者である。しかしながら、コントロール権を持つ経営者の意思決定は、それに関与しない株主に外部効果を与えるかもしれない。株主の有限責任制や持分譲渡は、外部効果による負の影響を軽減する役割を果たしている¹⁹。

大規模（公開）会社の場合、株主は議決権を通じて経営者をコントロール

17 「われわれは、所有権というものの現れの解体と再編成をみているのである。かつてそれは、物的資産の使用、果実、収益を享受する完全な権利を伴った現実的裁量権の、全面的な権力を包含したものだ。いま起こっているのは、所有権の古い原子が、それを構成する支配と受益的所有権とに分化されたということである。」（バーリ、ミーンズ1932、森沢2014, 9）。「所有者の圧倒的部分はじっさいに事業に対する支配力をほとんど持たず、他方、支配を行使している人々は総所有権の極小の割合しか保有していない。」（森沢2014, 84）。

18 「その支配は所有権からますます離れる方向に向かって働き、究極的に経営そのものの担い手の手中に収まる、そして経営はそれ自体で独自の永続的な地位につく」（森沢2014, 109-110）。

19 菊澤（2006, 196）によると、株式会社制度は、「企業をめぐる所有権を制限することによって、資源を効率的に配分しようとするシステム」と規定している。

するにとどまり、制度上、経営者をコントロールする権利の大部分は、株主総会で選任された取締役で構成される取締役会に与えられる²⁰。ガバナンスの要が取締役会であるとされる所以である。一方、株主および取締役会の要請に応え、経営者が会社をコントロール（統制）するとき、内部統制となる。

「マネジメント・コントロールの本質は、階層的意思決定システムにおける委譲された意思決定のコントロール」（伊丹1986, 18）といわれるように、会社の内部にマネジメント・コントロール・システムが形成される。また、コントロール・システムは組織が戦略を効果的に実行することを保証するプロセスとしての「マネジメント・コントロール」と特定の課業が効果的かつ効率的に実行することを保証する「業務コントロール」に分けられることがある（Anthony and Govindarajan, 2000, 6, 10）。

なお、日本の会社法によると、株主の有する権利の典型例として、①剰余金の分配請求権、②残余財産の分配請求権、③株主総会における議決権があげられている（会社法105条1項）。そして、①と②の両方の権利を与えない定款の定めは無効であるが（同2項）、たとえば、株主に議決権を与えない株式を発行することが許されている。「従来株主の固有権とされていた利益配当請求権及び議決権を全く認めない株式を発行しても良い」、ということである。もっとも、「残余財産請求権だけが残った株式に、はたしてどんな意味があるか」（関2012, 63）との指摘がある。その場合、株主は名目的な所有者に過ぎない。

（1－2）内部統制の本質

現在の内部統制は、かつての会計に関するものから「全般的内部統制」（日本内部監査協会、川村2013, 82）または「全社的内部統制」（伊豫田、松本、

20 取締役会の職務は、①取締役会設置会社の業務執行の決定、②取締役の職務の執行の監督、③代表取締役の選定および解職（会社法362条2項）である。ただし、取締役会は、取締役の中から代表取締役を選定しなければならない（同3項）。

林2015, 324) と呼ぶに相応しいものへと進化しているように見える。なぜなら、それが「業務に組み込まれ、組織内のすべての者によって遂行されるプロセス」(町田2015, 99) であると同時に、①業務の有効性および効率性、②財務報告の信頼性、③事業活動に関わる法令等の遵守、④資産の保全、という4つの目的を達成するという意味でも広範囲に及ぶと考えられるからである。

20世紀初頭、ファヨール(H. Fayol)は、管理活動(計画、組織、命令、調整、統制をするプロセス)の1つとして、「統制」をあげた。近年ではシューハート(W. Shewhart)、デミング(W. E. Deming)が提唱した品質管理におけるPDCA(計画・実行・評価・改善)²¹が広く管理システムに適用されることが多いようである。コントロール自体が、期待される成果を得るためにPDCAのサイクルを回してプロセスを改善することを指す。したがって、広範囲に及ぶ内部統制の整備と運用、すなわちPDCAサイクルをいかに回していくかが重要である。

(1-3) ファイナンス論の視点からみる内部統制の限界

Jensen (1993, 850-854)によると、経営者の意思決定と社会的見地からの最適な意思決定との乖離に起因する問題を解決するための企業コントロールは次の4つしかないという。①(競争的な)資本市場、②法律、政治および規制制度、③(競争的な)生産物および要素市場、④取締役会に主導される内部統制である。以下、その概要を述べる。公開株式会社の場合、支配権市場(market for corporate control)²²を通じて経営者をコントロールすることが期待される。法規制は経営者の無駄な行動を効果的に対処するにはあまりにも鈍い手段である。生産物および要素市場はコントロール力として活動する

21 PDCAの起源・成立から論点を整理した大西、福元(2016)を参照。

22 株式市場には企業経営をコントロール可能なメカニズムが存在する。具体的には、委任状争奪戦(proxy contests or proxy fight)や合併・買収(M&A)、事業部の切り離し(spun-off)があげられる。花崎(2010, 33)

には遅いとその市場規律は不可避的である。消費者が競争的な価格で臨む製品を提供しない企業は生存することができない。残念ながら、生産物および要素市場の市場規律が機能する場合、その企業の多くを救うには遅すぎることがしばしばである。このような資源の無題を回避するためには、他の3つのコーポレート・コントロールが適切かつ効率的でなければならない。米国においては、公開会社の内部統制システムが、経営者が効率性と価値の最大化を失敗しているという仮説が支持されている。資本市場、法規制システム、または生産物、要素市場において危機がなければ、企業はみずからをリストラするか大きな戦略転換を行わないという事実が説得的だからである。資本市場は、生産物市場の損失が危機を生み出す前に企業が変革を達成するためのメカニズムを提供する。

(2) 経営学の視点

加護野（2014, 109-115）は、内部統制システムに対して批判的である。もちろん内部統制が不要というわけではなく、さまざまな内部統制の方法があるなかである方法だけを定め、その採用を法律で要求するのは誤りだと主張されている（加護野、吉村2010, 299）。内部統制システムの問題点として5点指摘されている²³。以下、その概要を述べる。

- ①導入に大変大きなコストがかかる（費用対効果は限定的）
- ②日本の場合、このような制度は不要である
- ③企業の内部に官僚主義を蔓延させる
- ④（提案制度によってルールを継続的に改善している）日本企業の独自の強みが失われてしまう
- ⑤内部統制システムが組織の風土を劣化させてしまう

23 加護野、吉村（2010, 298-305）は、①組織における分業と調整・統制、②ハードな手段に頼ることだけの限界、③膨大なコストに対して効果は限定的、④「ヒト」による日本流の統制メカニズムの存在、⑤官僚主義的な組織運営の助長、⑥ルールの柔軟化など日本企業の強みの弱体化、を指摘される。

①について、統制はルール（賞罰を含む）に基づくハードのものとなら、人々の内面の忠誠心、倫理観に依拠するソフトのものとの2種類があり、多くの組織体では両方を組み合わせて用いることで効果をあげている（加護野、吉村2010, 300）。しかしながら、ハードな統制とみなされる内部統制システムで不祥事を防ぐことは難しい。そもそもどのような厳しい制度を導入したとしても不祥事は防げない。実際とは反対に内部統制を整備、運用、点検する権限を委譲しないで、取締役がすべてを行うほうが防止効果は高まるが、それは現実的ではなく、取締役自身が不祥事の当事者となる場合は防ぐのが困難である。②について、実はもっと効果のある内部統制の仕組みが日本の会社に存在する。すなわち、日本の経営トップや管理者は内部から時間をかけて育成され、昇進してきた人々がほとんどであり、その人物が信頼できるかどうかについて多くの人々によりチェックされている。日本企業のソフトな統制、いいかえれば多面的、多元的および多重的な信頼チェックシステムや評価制度を通じて、「濃密な」内部統制が行われている（加護野2014, 113）ことを確認すべきである。③は省略し、④について、日本の組織の強さは、現場がその知識に基づいて、ルールや手順を柔軟に変えて対応することにある。ルールをトップダウンで決めてしまうと、企業としての柔軟性が失われてしまう。⑤について、内部統制システムは、性悪説（X理論）に従った経営を強いて会社の風土を劣化させる。過剰な内部統制は、過剰なリスク管理をもたらす、リスクテイクを妨げてしまう。

以上から、内部統制システムを導入すると、よい経営を行うことができなくなるという。規制当局の狙いは不祥事件の防止であり、企業価値を高める視点はない。一部の例外的な企業のために、健全な企業の経営に悪影響を及ぼすのである。したがって、社会全体では便益よりも費用が大きく上回る。

(3) コーポレート・ガバナンスの視点

(3-1) 株主主権

ハンスマン (H. Hansmann) =クラックマン (R. Kraakman) は、「会社法の歴史の終わり」という論文において、19世紀末に主要国の大規模事業会社は法人形態で組織されるようになり、その機能的特徴は本質的に同一のものであると述べた。現在、それらの特徴は次の5つに要約される (Hansmann and Kraakman 2001, 439-440、仮屋2003, 1228-1229)。すなわち、①完全なる法人性 (企業が契約当事者になること、企業所有者の財産と企業の財産が分離されることを含む)、②有限責任、③資本提供者による共同所有、④取締役会へ委譲された経営、⑤譲渡可能な持分、である。

また、米国流の株主中心の会社モデルが世界標準とされつつあり、以下の内容について広く合意が形成されている。①会社の最終的なコントロール権は株主に属すること、②株主会社の経営者は株主の利益のために会社を経営する義務を負うこと、③債権者、労働者、取引先および顧客その他の利害関係者は、コーポレート・ガバナンスへの参画ではなく、契約や規制により自身の利益が保護されるべきであること、④支配権を持たない株主は、支配権を有する一握りの株主の搾取から保護されるべきこと、⑤公開会社の株式の市場価値は株主利益の第一の尺度であること、である (Hansmann and Kraakman 2001, 439-440、仮屋2003, 1229-1230)。①の理由として、(残余請求権者である) エクイティに対する投資者は、契約では十分に保護されないため、排他的で強力なコントロール権が株主に与えられれば、企業価値を増大しようとする強いインセンティブを持つからである (仮屋2003, 1231)。②について、経営者中心モデルの想定と異なり、経営者は私心のない実務能力のある受任者ではなく、不相応に自己の利益を追求する傾向がみられる (Hansmann and Kraakman 2001, 444、仮屋2003, 1230) という。③について、契約や規制によるこれらの利害関係者の保護が不十分であったとしても、それらの者の利益に直接応えるようなガバナンス構造の調整は、問題をより複

雑にしてしまう可能性が大きくなる（仮屋2003, 1231）。また、株主の企業価値の最大化は、他の利害関係者の利益と競合するより、それを補完するものであるとされる。

コーポレート・ガバナンスの根本的な問題は、なぜ株主に統治の主権を与えるのかということである。歴史を紐解けば、時代の趨勢は株主主権から経営者主権（支配）、そして再び株主主権へと変化している。古典的な企業観は、株主が企業の所有者であることを根拠に統治の主権者であるべきとの考え方である。それに対して、企業の大規模化と株式市場の発展により、所有と支配の分離が進んでいる。株主は残余財産請求権だけを持つ存在となり、専門経営者が支配権を持つ存在となった。いわゆる分業の利益の追求とみなすことができるだろう。しかしながら、支配権市場の発展、大規模な機関投資家の出現などにより、株主が経営者を支配するようになった。株主主権のもとでよりよい企業経営が実現されるのだろうか。それは多様な統治形態の1つに過ぎないとの見方がある。

（3-2）経営学における問題

経営学におけるコーポレートガバナンス（会社統治）とは、次の3つに対する取り決めとされる（加護野、吉村2010, 44）。

- ・企業の経営者を誰がいかにして任命するのか、つまり企業を誰のものと考えるか、あるいは企業のなかの主権者を誰にするのか。
- ・経営者の任命権を持つ人々は、どのような責任を負うか、つまり主権者の責任は何か。
- ・適切な経営が行われるように、経営者をいかに誘導するか、また、経営者をいかに牽制するか

また、統治の基本的な機能として、①利害関係の調整、②適切な経営者の選択、③経営者の誘導と牽制、の3つがある（同, 49）。日本においては、戦前は英米型のコーポレート・ガバナンスが行われていたようであるが、戦後

は「株主の権利が実質的に制限し、外部にあるメインバンクに代表される銀行、そして内部のメンバーなどが多面的に関与する」（同, 141）統治が実現した²⁴。1990年代以降、英米型のガバナンスの導入が前面に押し出された。しかしながら、内外の圧力にもかかわらず、日本の会社統治は大転換しているようにみえない。その理由として、①英米型ガバナンスのそもそもの有効性、②企業人は人生の貴重な時間を専ら株主の利益を高めるために費やしているとみなされることへの違和感、などがあげられる（同, 160-163）。①について、たとえば監査役設置会社から委員会設置会社への移行があげられるが、監査役のガバナンス上の有効性について、小松製作所のように、「社内のことには詳しい監査役がいる方が会社のガバナンス上は有効」（藤塚2014, 11）という指摘が多い。

4. 共済団体の内部統制

(1) 内部統制の現況

共済団体のなかで、最初にCOSOベースの内部統制に対応したのは、J A共済連のようである²⁵。J A共済連は、2006年第24回 J A全国大会での決議をふまえ、内部統制システムシステム構築に関する基本方針」が定められた

24 日本のガバナンスは自律的統治に基づく多面的牽制を特徴とするが、問題点が存在する。①多面的牽制が統治責任の所在を不明確にすること、②内部者による自律的統治は、内部の論理が優先されてしまうこと、③内部集団をはじめ多くの集団が企業の健全な発展を重視するために、リスク回避的な決定が行われがちであること、である（加護野2014, 74）。

25 J Aグループとして、不祥事対策としての内部統制に関心を持っていたというべきであろう。機関紙『月刊 J A』（J A全中発行）2006年11月号では、「J Aの内部統制確立に向けた不祥事の未然防止の取り組み」が特集されている。特集記事のなかで、J A共済連リスク管理部が不祥事未然防止に向けた共済事業の留意事項として、J Aの支店・支所における共済事業にかかる業務を「推進業務」、「収納管理業務」および「共済金等の支払い業務」に分け、図を用いてポイントを整理されている（J A共済連リスク管理部2006）。

(武田2015, 12)。次頁図表 1 は、J A 共済連の「内部統制システム構築に関する基本方針」である。2014年度のディスクロージャー資料より、1(4)反社会的勢力排除の基本方針が加わった。

保険会社 6 社²⁶と共済 3 団体²⁷の基本方針を比較した場合、概ね同じ内容であるが、相違点もみられる。1について、内部統制は取締役の職務の執行が法令および定款に適合することを確保する(会社法362条4項6号、相互会社は保険業法53条の14第4項6号)ものである²⁸。内部統制は組織全体の取り組みであるが、基本方針に職員を含める会社とそうでない会社がある。一方、共済団体(J A 共済連、全国生協連、コープ共済連)はすべて職員の職務の執行も対象としている。3について、大手保険会社は「統合的リスク管理または全社的リスク管理(ERM)」を実施していることがわかる。また、「社外取締役委員会」(日本生命)のように、独自の組織について記述する例がみられる。最も違いがみられたのは、基本方針の長さである。保険会社 6 社²⁹の平均は6,062字なのに対して、共済 3 団体の平均は2,728字であった。保険会社との事業活動の違いを反映しているものかもしれない。

なお、「コーポレート・ガバナンスに関する報告書」の「IV内部統制システム等に関する事項」において、内部統制システムに関する基本的な考え方及びその整備状況が記載されているが、上記の保険会社について調べたところ、「内部統制基本方針」と概ね同じ内容であった。さらに、金融商品取引法に基づく「内部統制報告書」(監査対象)も調べたが、違いはほとんどなく、具体的な内部統制がイメージできるものとはなっていない。

26 東京海上日動、損保ジャパン日本興亜、MS&AD、日本、第一、明治安田の6社である。

27 J A 共済連、全国生協連、コープ共済連の3団体である。

28 取締役会設置会社の場合、職務の執行が法令および定款に適合することを確保するための体制について、取締役と使用人に分けている。

29 生保は平均7,672字、損保は平均4,453字で、生保のほうが長い。

図表1 J A共済連「内部統制システム構築に関する基本方針」

- 1 経営管理委員、理事および職員の職務の執行が法令および定款に適合することを確保するための体制**
- (1) J A共済連は、コンプライアンス規程を制定し、コンプライアンス重視の組織風土を醸成するとともに、コンプライアンスを円滑かつ効果的に実施するための組織体制および運営方法を定めます。
 - (2) J A共済連は、コンプライアンス態勢を推進するため、コンプライアンス委員会を設置し、コンプライアンスに関する重要事項を協議するとともに、コンプライアンスを統括する部署がコンプライアンスに関する取り組みを企画・立案・調整・推進します。また、内部通報の仕組みとしてコンプライアンス・ホットラインを整備します。
 - (3) J A共済連は、被監査部門から独立した内部監査部門により、実効性のある内部監査を実施し、適宜理事に報告するとともに、内部監査の実施状況やその結果を経営管理委員会に報告します。
 - (4) J A共済連は、反社会的勢力排除の基本方針を制定し、社会の秩序や安全に脅威を与える反社会的勢力への対応体制を整備するとともに、警察・弁護士等とも連携し、毅然とした姿勢・組織的に取引を含めた関係遮断を徹底します。
- 2 経営管理委員および理事の職務の執行にかかる情報の保存および管理に関する体制**
- J A共済連は、文書管理規則を制定し、経営管理委員および理事の職務執行にかかる情報を適切に保存・管理します。
- 3 損失の危険の管理（リスク管理）に関する規程およびその他の体制**
- (1) J A共済連は、リスク管理基本方針を制定し、各種リスクを体系的・組織的に管理します。
 - (2) J A共済連は、リスク管理基本方針のもと、保有するリスクを「共済引受リスク」「資産運用リスク」「流動性リスク」「事務リスク」「システムリスク」に区分し、リスク区分毎の管理を行うとともに、すべてのリスクを統合的に管理する統合リスク管理を行います。また、それぞれの管理方針・管理規程・管理担当部門を定め、適切なリスクの把握やコントロールを行います。
- 4 経営管理委員および理事の職務の執行が効率的に行われることを確保するための体制**
- (1) J A共済連は、経営管理委員会において業務執行上の基本方針や重要事項の決定を行うとともに、理事会において業務執行方針の決定や日常業務を迅速・的確に執行します。
 - (2) J A共済連は、経営管理委員会規程および理事会規程を制定し、各々の議決事項や報告事項を定めるとともに、組織規程を制定し、業務組織、分掌業務および職務権限を明確にすることで、業務の組織的かつ能率的運営を図ります。
 - (3) J A共済連は、中長期の事業計画および毎事業年度の事業計画を策定するとともに、これらの計画の達成状況の検証を行い、その結果を経営管理委員会および理事会に報告します。
- 5 子会社における業務の適正を確保するための体制**
- (1) J A共済連は、子会社における業務の適正を確保するため、子会社管理規程を制定し、子会社に関する設立、出資および管理の基本原則ならびに管理体制を明確にします。
 - (2) J A共済連は、子会社管理規定に基づき、子会社取締役の職務の執行状況等について、子会社に報告を求めるとともに、子会社の経営状況等について経営管理委員会および理事会に報告します。
 - (3) J A共済連は、子会社管理規定に基づき、子会社において、損失の危険に関する規程その他の体制、取締役の職務の執行が効率的に行われることを確保するための体制ならびに取締役および使用人の職務の執行が法令および定款に適合するための体制が整備されるよう、子会社に対し必要な助言・指導等を行います。
- 6 監事の職務を補助すべき職員に関する体制ならびに当該職員の経営管理委員および理事からの独立性ならびに監事の当該職員に対する指示の実効性の確保に関する体制**
- (1) J A共済連は、監事の職務を補助するため、監事会事務局を設置します。
 - (2) 監事会事務局に配置された職員は、監事の指示に従い業務を執行します。
 - (3) 監事会事務局に配置する職員の人事異動および人事考課については、あらかじめ監事の意見を確認し、当該意見を尊重します。
- 7 監事への報告に関する体制および報告をした者が不利な取り扱いを受けないことを確保するための体制**
- (1) 経営管理委員、理事および職員は、監事の求めに応じていつでも事業の報告を行います。
 - (2) 経営管理委員、理事および職員は、J A共済連に著しい損害を及ぼすおそれのある事実があることを発見したとき、または、J A共済連および子会社について重大な法令・定款違反その他著しく不当な事実があることを把握したときは、当該事実を監事に報告します。
 - (3) J A共済連の子会社役員は、子会社において重大な法令・定款違反その他著しく不当な事実があることを把握したときは、J A共済連のコンプライアンスを統括する部署を通じ、当該事実をJ A共済連の監事に報告します。
 - (4) コンプライアンスを統括する部署は、内部通報制度の運用状況および相談・照会事項について定期的に監事に報告します。
 - (5) 監事への報告をした者に対し、当該報告を行ったことを理由として不利な取り扱いをしてはならないこととします。
- 8 監事の職務の執行について生ずる費用または債務の処理に関する方針**
- J A共済連は、監事の職務の執行にかかる費用等について、J A共済連が監事の職務の執行に必要でないことを証明した場合を除き、これを支払うこととします。
- 9 その他監事監査が実効的に行われることを確保するための体制**
- (1) 監事は、経営管理委員会および理事会に出席するほか重要な会議に出席して、意見を述べることができます。
 - (2) 経営管理委員会会長および代表理事等とは、監事との定期的会合をもち、意見交換を行います。
 - (3) 経営管理委員会会長、理事および職員は、監事からの調査に協力します。
 - (4) その他、経営管理委員会会長、理事および職員は、監査規程に定める事項を尊重します。

出所：J A共済連（2016, 20）

次に、所管省庁との関係を概観する。図表2 農林水産省「共済事業向けの総合的な監督指針」（2016年4月）によると、「内部統制」の用語は4か所しかない。もっとも、農水省は内部管理態勢を内部統制と同様の意味ととらえており、金融庁の考え方と同じである³⁰。したがって、内部管理態勢29か所を含む管理態勢は148か所あり、それらは「内部統制」と関連があると考えべきであろう。厚生労働省「同指針（本編）」（2015年4月）、中小企業庁「同監督指針」（2014年4月）は、それぞれ「内部統制」は1か所のみ³¹であるが、改訂されていくなかで農水省と平仄を合わせるのかもしれない。また、図表3 農林水産省「共済事業実施機関に係る検査マニュアル」（2016年8月）をみると、会社法準拠と思われる内部統制が検査用のチェックリストにあげられており、「内部統制」の用語を4か所確認することができる。なお、厚生労働省（2015年4月）、中小企業庁（2014年6月）のマニュアルには、「内部統制」の用語は見当たらない。

30 かつての保険検査マニュアルなどにおいては、「内部管理態勢」という表現は、法令等遵守態勢とリスク管理態勢を中心とする概念として多くの場面で使われ、財務報告の信頼性に係る内部管理態勢という形で使われることは多くなかったという（中村2006, 190）。

31 厚生労働省の監督指針は「Ⅱ－3 業務の適切性の利用者情報管理（Ⅱ－3－7）の(2)主な着眼点 ⑧事後対応の管理状況 イ 監査及びモニタリング」において、「(イ) 理事等は、個人情報管理状況を評価し、必要に応じて体制やルールの見直しを指示するなど内部統制を適切に行っているか。」厚生労働省社会・援護局（2015, 65）。中小企業庁の監督指針は「利用者等の利益の保護のための体制整備の意義（Ⅱ－3－8－1）」に記載されている中小企業庁（2014, 81）。

図表2 農林水産省「共済事業向けの総合的な監督指針」(2016年4月)

II 共済事業監督上の評価項目

- ・ 経営管理の主な着眼点 (II-1-2)

(3) 経営管理委員及び経営管理委員会並びに理事及び理事会 ①経営管理委員設置組合

ス 経営管理委員及び理事は、法令等遵守態勢、リスク管理態勢及び財務報告態勢等の内部管理態勢（いわゆる内部統制システム）を構築することが、自身の善管注意義務及び忠実義務の内容を構成することを理解し、その義務を適切に果たそうとしているか（14頁）。

②経営管理委員未設置農協

ス 略（17頁）

- ・ 共済引受リスク管理態勢の主な着眼点 (II-3-10-2)

(2) リスク管理

⑦ 人の傷害又は疾病に関して給付をなすことを約し、共済掛金を収受する共済に係るリスク管理については、…経営陣を含めた内部統制の在り方を踏まえたリスク管理態勢の整備を図っているか（44頁）。

- ・ 利用者等の利益の保護のための体制整備の意義 (II-4-8-1)

利益相反（組合及びその子金融機関等が行う共済事業関連業務に係る取引に伴い、その利用者等の利益が不当に害されることをいう。以下同じ。）の弊害は、…。したがって、…組合及びその子金融機関等で構成される共済事業グループにあっては、グループ内における利益相反による弊害を防止するため、自己責任に基づく規律付けをもって内部統制を行う必要がある（44頁）。

図表3 農林水産省「共済事業実施機関に係る検査マニュアル」(2016年8月)

経営管理（ガバナンス）態勢—基本的要素—の確認検査用チェックリスト

I. 代表理事、理事及び理事会による経営管理（ガバナンス）態勢の整備・確立状況

1. 経営方針等の策定

③【内部管理基本方針の整備・周知】

理事会は、経営方針に則り、代表理事等に委任することなく、当該共済事業実施機関の業務の健全かつ適切な運営を確保するための態勢の整備に係る基本方針（以下「内部管理基本方針」（注1）という。）を定め、組織全体に周知させているか。内部管理基本方針は、当該共済事業実施機関の営む業務の規模・特性に応じ、適切な内容となっているか（8頁）。

（注1）ここでは、当該共済事業実施機関において業務の健全性・適切性を確保するための態勢整備の基本方針を含む文書を、「内部統制基本方針」「内部統制方針」「内部管理方針」等の名称のいかんを問わず、検証することとする（19頁）。

○ 自己査定に関する検査について

I. 自己査定に関する検査の目的

「…また、会計監査人等は、財務諸表監査に際し、全共連が行う自己査定等内部統制の状況についてもその有効性を評価することとされている（275頁）。

○ 償却・引当に関する検査について

I. 償却・引当に関する検査の目的「…、会計監査人等は、全共連に対する財務諸表監査に際し、償却・引当の内部統制の状況についてもその有効性を評価することとされている（329頁）。

(2) 組合員主権論

すでに述べたように、株主主権論の前提は株主が企業の所有者であるという点に依拠する。一方、協同組合においても、組合員が出資者である（出資組合）ことから、組合員主権論あるいは三位一体論が主張される。しかしながら、所有者であるといっても、株式会社の場合は、投資家であるのに対し

て、協同組合の場合は生産者、消費者、労働者または中小企業者である。投資家の目的はリターンの最大化であり、それに見合う形で株式会社制度が設計されている。一方、協同組合の組合員の目的は事業の利用であって、出資配当は協同組合法で制限されている（農協法52条2項、生協法52条1項4号、中協法59条1項2号）。また、生協の組合員の出資金は少額である。したがって、協同組合の主権者である組合員の権利は株主のそれとは基本的に異なるのである（増田2000, 66）³²。また、協同組合は、株式会社のように所有者によるコントロールが機能しない（田淵2009, 68）³³。

また、協同組合の財産の一部は、個々の組合員に帰属しない協同組合全体の財産（不分割積立金³⁴など）であり、残余請求権が制限されている。不分割積立金の特徴は「総有的な共同所有」（堀越1996, 191）とされる。共同所有のうち、総有（入会権など）は利用権があるが持分権がないため、その譲渡や分割請求が認められていない。その管理は総員つまり組合によって行われる。

ハンスマンは、企業関係者（パトロン）のうち契約コストが最も大きい者が所有者として保護されるべきである。一方、所有者がコントロール権を行使する際にもコストが生じる。これを所有権のコストといい、経営者の管理コストや集合的意思決定のコストなどである。そして、契約コストと所有権のコストの合計が最小となるようなパトロンが所有者としてふさわしいとした（Hansmann 1996）。すなわち、協同組合のように、投資家でない者が所有

32 協同組合における組合員における権利は、第一義的には団体財産に対する直接的利用請求権であり、そこにこそ協同組合法における社員権の特殊性の根源があるという（大塚1968, 356）

33 その理由として、協同組合の持ち分は企業の内在的価値（実態価値）に参加していないことと、協同組合持分には資本市場がないことを指摘されている。

34 不分割積立金とは、「協同活動の剰余から形成された積立金という形態をとり、組合解散時においても個人に分配されない。組合目的・社会目的実現のための、非個人的で永久的な、利他愛という道徳性をもった不分割共同の社会的性格をもった資本、つまり資本の公正なありかたを追求し、協同組合運動のいっそうの発展を期する、協同組合の社会性（公共性・公益性）を体現した資本である」（堀越1996, 18 r）。

者となることの合理性を明らかにしている。ハンスマンは、協同組合は所有権のコストが低いと考えているようである。

所有権のコストについて、協同組合の組合員は所有権が制限されている点で、本来的にコントロールする力が弱いと考えられる。しかも、協同組合原則において明らかなように、組合員の共同所有と民主的コントロールは、所有権に関する協同組合の特徴を表す。大規模な協同組合における民主的コントロール（1人1票制）³⁵は、究極の経営支配であるため、組合員の同質性が担保されている限り集合的意思決定コストを抑制することができるが、株式会社ほどではないにしてもエージェンシー・コスト³⁶を含む経営者の監視コストの抑制が課題である。その理論的解答となりうるのが、連合会組織である。連合会組織の機能は一般に、単位協同組合との役割分担つまり分業化および専門化である。共済事業に関して、情報生産すなわち加入者のリスク情報を収集、分析、評価する機能は、それが複雑になるほど、各単協で行うよりも連合会に集約し、一元化したほうが望ましい（岡田2017）。また、連合会は単協を通じて組合員が間接的に所有しているが、連合会と共通の利益関係にあり、高い統治能力のある単協などにその残余コントロール権を帰属させたほうが合理的であると考えられる（岡田2017）。

(3) 共済団体の内部統制のあり方

総括すれば、内部統制とは、企業経営をめぐるコントロールのあり方の問題といえそうである。企業（経営者）コントロールは、株主によるものほ

35 「1人1票制は小規模な組織においては有効であるが、組合が大規模化する過程で事実上機能しなくなる傾向がある。他方で、組合員の無関心を放置することは協同組合の弱体化につながってしまうというジレンマが存在する。こうした点は日本の協同組合運動と同様な課題を欧米にも見出すことができる」（道重2010, 13脚注24）。

36 Alchain and Demsetz (1972, 789-790) によれば、協同組合を含む相互所有の非営利組織は、経営改善による将来の結果が所有者の現在の富に資本化されない。このため、非営利組織のほうが怠業 (shirking) は大きくなる。また、Jensen and Meckling (1979) によると、協同組合について共同所有権 (common-property)、視野 (horizon)、譲渡不可能性およびモニタリングの4つの問題を指摘する。

か、顧客（消費者）、債権者、労働者、供給者または政府など多様な利害関係者によって行われうる。所有権理論によれば、企業の所有者である株主は最終的なまたは残余のコントロール権が与えられており、それゆえ所有者としての正当な地位が与えられている。また、統治機構において株主から委任された取締役、監査役によりコントロールされる。経営者の監視、牽制機能を指す。会計監査人はガバナンスの一部とされ、外部の存在であるが、ここに含まれよう。内部統制は企業内部におけるコントロールであるが、経営者の責任のもとで自発的、自律的な活動として行われ、よい経営を実施していることを内外に保証する。

協同組合は株式会社ではないため、資本市場（支配権市場）のコントロールは期待できない。内部統制が有効に機能するためには、ガバナンスが果たす役割は大きい。株式会社においては、執行と監督の明確な分離やガバナンスの透明性の確保などを理由に、委員会設置会社（一層モデル）が認められているが、協同組合の場合、伝統的な監事会が国内外をみても主流である（二層モデル）。したがって、監事監査³⁷、公認会計士監査、内部監査の三様監査が鍵を握る。監事監査は監査役監査とともに日本独自のものであり、業務監査と会計監査を行う。また、内部監査は経営者に委託されて行う。このように立場の異なる三者が協力して内部統制の実効性を確保するためのチェック機能を果たすことが期待される。さらに、必要に応じて共済計理人との連携が求められるだろう。

また、経営学からの批判にあるように、厳格な内部統制のマイナス面も考慮しなければならない。「業務記述書」、「リスクコントロールマトリックス（RCM）」および「業務フロー図」のいわゆる3点セットの作成は、ハードの内部統制であるが、組織の人事システムや慣習、文化などのソフトな内部統制に注目すべきである。

ここで、日本企業のガバナンスを支える思想として、「長期連帯主義の思想」

37 コープ共済の監事監査活動については、川田（2015）が有用である。

(加護野2014, 66-67)を紹介したい。それは「企業と強い連帯関係³⁸を持つ人々に企業の経営と統治を委ねておけばその他のステークホルダーの利益も自動的に守られるという一種の予定調和思想」を表し、「企業の主権者となるためには、企業に対する長期的な連帯関係が必要だという正義感」である。長期連帯関係を持つ人々に業務執行を委ねた場合、監視コストが軽減される(加護野2014, 131)。協同組合における長期連帯関係を持つ人々は誰であろうか。組合員と職員である。そうであれば、職員は多様なステークホルダーの一員と位置付けるのは適当でないだろう。アベグレン(J. C. Abegglen)が指摘した日本的経営の1つ「ライフロング・コミットメント」は、「終身雇用」として知られているが、正しくは「生涯にわたる連帯感」を表すという。協同組合の思想は、長期連帯主義の思想と相通じる面があり、協同組合または共済団体らしい内部統制を追求していくうえで、検討すべき重要な視点ではないだろうか。

5. おわりに

本稿の目的は、株式会社の内部統制の課題なり問題点を抽出し、あわせて協同組合共済の内部統制とガバナンスについて考察することであった。相次ぐ企業不祥事を背景に、内部統制が法定化され、大企業を中心に導入が進んで10年近く経過した。不祥事対策のため、内部統制システムは企業の経営統制全般に及ぶようになり、負担の大きさと効果については検証が求められると考えられる。しかも、公認会計士または監査法人の定型的な監査証明に依拠せざるを得ず、その実態を把握することは極めて困難である。

共済団体の内部統制に目を向けると、J A共済連が会社法準拠の内部統制

38 長期的連帯関係を生み出すメカニズムとして次の4つがあげられる(加護野2014,71)。
①心理的・情緒的な一体化、②換金が難しい資源の抛出、③企業が存続している限りでしかリターンを得ることができない投資、④統治の失敗によって大きな損失をこうむる可能性、である。

に取り組み、その後、コープ共済連や全国生協連へ広がった。近年農林水産省は、(実質的に以前から適用されていたと思われるが)会社法または金融商品取引法準拠の内部統制を明記する形で「共済監督指針」や「共済検査マニュアル」の改訂を行っている。

今後、内部統制システムを整備、運用する共済団体もすでに実施している共済団体も、株式会社並みの対応をすればそれで十分なのだろうか。それにくわえて、協同組合らしきや共済事業にふさわしい内部統制システム(ハード、ソフトの両方を含む)の構築と実践を志向することが共済事業の存在意義を高めることにつながると思われる。これは保険業界も同様であるが、基本方針に基づき、どのように内部統制を運用されているのかについての積極的かつ具体的な情報開示の充実が望まれる。

結局、「共済団体の特性に応じた内部統制」には及ばなかったが、内部統制だけに焦点を置くのではなく、企業経営をめぐる多様なコントロールのなかでその位置づけを考える必要がある。その際、ガバナンスや組合員、職員の長期的コミットメントがなんらかの示唆を与えるかもしれない。経営資源が必ずしも十分ではない共済団体においては、ソフトの内部統制が機能していれば、ハードのそれは簡略化してもよいのではないだろうか。また、先行する共済団体が必要に応じて内部統制システムの整備、運用を支援する体制ができれば望ましい。今後の課題であろう。

最初の論点を振り返ると、内部統制について保険会社と共済団体との違いを比較するのは困難であると述べた。不祥事の発生(率)の違いについて有意な差があるかの学術的な検証は行われていないが、もし差異が存在するのであれば、保障市場における両者の行動原理の違いを示唆しているのかもしれない。

(筆者は日本大学商学部教授)

参考文献

- 石山卓磨 (2014) 『会社法改正後のコーポレート・ガバナンス』中央経済社
- 伊丹敬之 (1986) 『マネジメント・コントロールの理論』岩波書店
- 伊豫田隆俊、松本祥尚、林隆敏 (2015) 『ベーシック監査論』七訂版、同文館
- 大西淳也、福元渉 (2016) 「PDCAについての論点の整理」『PRI Discussion Paper Series』(財務省財務総合政策研究所総務研究部) No. 16A-09, pp. 1-33.
- 岡田太 (2005) 「リスク管理からリスク経営へー全社的リスクマネジメントの発展と理論化の試みー」『リスクマネジメントTODAY』(リスクマネジメント協会) 第32号、pp. 30-33.
- 岡田太 (2017) 「共済協同組合連合会組織の存在意義ー所有権理論の視点からー」『商学集志』第86巻4号
- 加護野忠雄 (2014) 『経営は誰のものかー協働する株主による企業統治再生』日本経済新聞社
- 加護野忠雄、砂川伸幸、吉村典久 (2010) 『コーポレート・ガバナンスの経営学ー会社統治の新しいパラダイム』有斐閣
- 加護野忠雄、吉村典久 (2010) 「第11章 会社統治と内部統制」(加護野、砂川、吉村2010)
- 勝島敏明、那須伸裕 (2008) 「第IV章 内部統制と公認会計士監査の役割」(蟹江2008)
- 蟹江章 (2008) 「第二章 コーポレート・ガバナンスの手段としての内部統制とその監査」(蟹江編著2008)
- 蟹江章編著 (2008) 『会社法におけるコーポレート・ガバナンスと監査』同文館
- 仮屋広郷 (2003) 「会社法の歴史の終わり？」『一橋法学』第2巻第3号、pp. 1223-1236.
- 川田俊夫 (2015) 「生協における監事の監査活動」『監査役』No. 645、pp. 95-104.

- 菊澤研宗 (2006) 『組織の経済学入門』 有斐閣
- 岸田雅雄 (2008) 「第 I 章 コーポレート・ガバナンスと監査」 (蟹江章編著 2008)
- 菊澤研宗 (2006) 『組織の経済学入門』 有斐閣
- 金婧 (2014) 「財務諸表監査制度における内部統制概念の変容とその意義—1960年代から1990年代までの監査規準・準則に対する分析を中心に—」 『日本経済大学大学院紀要』 Vol. 3, No. 1, pp. 95-111.
- 厚生労働省社会・援護局 (2015) 「共済事業向けの総合的な監督指針」 (本編)
- 佐久間義浩 (2007) 「内部統制の生成と発展—日本における制度化の観点から—」 『経済論叢』 (京都大学) 第179巻第5-6号、pp. 401-419.
- J A 共済連リスク管理部 (2006) 「共済事業の留意事項 (特集 J A の内部統制確立に向けた不祥事の未然防止の取り組み—不祥事未然防止に向けた J A における留意事項)」 『月刊 J A』 第52巻第11号、pp. 38-41.
- 清水徹郎 (2007) 「協同組合理論の展開と今後の課題」 『農林金融』 (農林中金総合研究所) 12月号
- 鈴木芳治 (2013) 「戦後日本の内部統制の制度導入に関する考察: 内部統制と会社財務不正事件を中心に」 『経済科学研究』 (埼玉大学) 第10巻、pp. 39-51
- 関英明 (2012) 「協同組合の潜在能力と発展の可能性」 『日本共済協会結成20周年・2012国際協同組合年論文・講演集』 日本共済協会
- 武田俊裕 (2015) 「J A 共済におけるガバナンスおよび内部統制の概要」 (共済理論研究会ヒアリング資料)
- 田淵進 (2009) 「企業としてのドイツ協同組合の展開」 『大阪経大論集』 第59巻第5号、pp. 57-73.
- 中小企業庁 (2014) 「事業協同組合等の共済事業向けの総合的な監督指針」
- 鳥羽至英 (2007) 『内部統制の理論と制度—執行・監督・監査の視点から』 国元書房
- 内部監査協会編、川村眞一著 (2013) 『現代の実践的内部監査』 (四訂版) 同

文館

- 中村純也 (2006) 「損害保険事業と内部統制 (その2・完) 最近の動向と基本的な考え方を中心に」『損害保険研究』第68巻第3号、pp. 165-209
- 中村直人、山田和彦、後藤晃輔 (2015) 『平成26年改正会社法対応 内部統制システム構築の実務』商事法務
- 日本銀行金融研究所 (2003) 『『組織形態と法に関する研究会』報告書』『金融研究』第22巻、第4号、pp. 1-136.
- 日本取締役協会 (2016) 「上場企業のコーポレート・ガバナンス調査」2016年8月1日 <http://www.jacd.jp/news/odid/cgreport.pdf>
- 農林水産省 (2016) 「共済事業実施機関に係る検査マニュアル」
- 農林水産省経営局 (2016) 「共済事業向けの総合的な監督指針」
- バーリ, ミーンズ (1932)、森杲訳 (2014) 『現代株式会社と私有財産』北海道大学出版会 (原著Berle, Adolf A. and Gardiner C. Means (1932), *The Modern Corporation and Private Property*, Harcourt, Brace and World, New York)
- 畠田公明 (2015) 『株式会社のガバナンスと会社法』中央経済社
- 篠本智之 (2008) 「制度としての管理会計—コントローラー制度の導入を巡って—」『経理研究』(中央大学経理研究所)、第51号、pp. 87-101.
- 八田進二 (2016) 「コーポレート・ガバナンスの中核をなす内部統制の課題」日本取引所自主規制法人上場会社セミナー
- 花崎正晴 (2010) 「企業金融とコーポレート・ガバナンス—情報と制度からのアプローチ—」博士学位論文 (早稲田大学)
- 藤塚主夫 (2014) 「小松製作所の取締役会運営とコーポレート・ガバナンス」『商事法務』第2026号、pp. 4-11.
- 藤田勉 (2015) 『日本企業のためのコーポレートガバナンス講座』東洋経済新報社
- 別府和彦 (2006) 「J Aグループ愛媛における『不祥事 "ゼロ" 達成強化対策』

- の取り組み（事例紹介）（特集 J Aの内部統制確立に向けた不祥事の未然防止の取り組み）『月刊 J A』第52巻第11号、pp. 29～32
- 堀越芳昭（1996）『不分割積立金』の本質と存在形態－協同組合・公益組織・株式会社の変革に通底するもの－『協同の発見』（協同組合総合研究所）第46号、pp. 16-20。
- 増田佳昭（2000）「第4章 協同組合における組合員の経営参加」山本修、吉田忠、小池恒男編著（2000）『協同組合のコーポレート・ガバナンス－危機脱出のためのシステム改革』家の光協会
- 町田祥弘（2015）『内部統制の知識』（第3版）、日本経済新聞社
- 道重一郎（2010）「消費社会の変化と協同組合の対応－イギリスを中心とする協同組合運動の歴史的展開－」『共済総合研究』第57号（J A共済総合研究所）、pp. 6-22.
- 宮川壽夫（2013）『配当政策とコーポレート・ガバナンス－株主所有権の限界』中央経済社
- Aglietta, M. and A. Reberioux（2005）, Corporate Governance Adrift : A Critique of Shareholder Value, Edward Elgar.
- Alchian, Armen A . and Harold Demsetz（1972）, “Production, Information Costs, and Economic Organization,” The American Economic Review, vol. 62, no. 5 , pp. 777-795.
- Anthony, Robert N. and Vijay Govindarajan（2000）, *Management Control Systems*, McGraw－Hill Irwin.
- Harts, Oliver（1995）, *Firms, Contracts, and Financial Structure*, (Reprinted in 2009) Oxford University Press.
- Hansmann, H.（1996）, *The Ownership of Enterprise*. Cambridge, Massachusetts : The Belknap Press of Harvard University Press.
- Hansmann, H. and R. Kraakman（2001）, “The End of History for Corporate Law,” *Georgetown Law Journal*, Vol. 89, pp. 439-461.

- Jensen, Michael C. (1993), “The Modern Industrial Revolution, Exit, and the Failure of Internal Control Systems,” *Journal of Finance*, Vol. 48, No. 3, pp. 831–880.
- Jensen, Michael C. and William H. Meckling (1979), “Rights and Production Functions : An Application to Labor—Managed Firms and Codetermination,” *The Journal of Business*, vol. 52, no. 4, pp. 469–506. OECD (2004), *OECD Principles of Corporate Governance*.

