

〔論 説〕

「3つの防衛線とリスクガバナンス

－米国COSO内部統制と内部監査ならびにFinTechと銀行法 改正等にかかる組織法的考察－」

藤 川 信 夫

第1章 ガバナンス改革と内部監査ならびに3つの防衛線 (three lines of defense) モデル

1. 3つの防衛線 (three lines of defense) の重要性

2015年5月改正会社法が施行され、6月にはコーポレート・ガバナンス・コードが適用開始となる中、金融機関における新しいガバナンス改革が実践段階を迎えてきている。金融機関におけるビジネスモデルとグローバル戦略策定に当たり、統合的リスク管理(ERM)、リスクアペタイト・フレームワークの整備を図る上で3つの防衛線(3 Lines of Defense)の重要性が唱えられる。取締役会のガバナンス(Board Governance)の実効性を担保するために経営執行のガバナンス(Executive Governance)の有効性の確保が必要となるが、そのためには内部統制の有効性確保が必要となる⁽¹⁾。

欧米型ガバナンスモデル、指名委員会等設置会社モデル等を前提に監督機能主体の取締役会と経営執行の分離による最適ガバナンスの確立において、3つの防衛線(3 Lines of Defense 3LD)モデルの適用が大きな鍵となってきた。欧米金融機関の雇用慣行を前提としたガバナンスモデルにおける3つの防衛線の適用と本邦金融機関のガバナンスモデルにおける3つの防衛線の適用における異同性、企業文化(corporate culture)、米国の内部統制にかかるCOSO・ERM(戦略的リスクマネジメント)における統制環境(corporate environment)など重要な経営課題となる。就中、グローバル金融機関のグループガバナンスの有効性確保、第3の防衛線(3LD)である内部監査(Internal audit)機能のガバナンス構造における位置付け等が新たな課題として注視され、内部監査のレポートラインを本邦金融機関に多くみられるCEO直属型とせず、監査委員会等への独立ラインとすべきことが掲げられる⁽²⁾。銀行の場合、バーゼル銀行監督委員会(BCBS)(2015年7月改訂)の原則(Principle 10: Internal audit)も遵守あるいは説明(comply or explain)しなければならない⁽³⁾。

(1) あずさ監査法人KPMG金融事業部・内聖美「ガバナンス改革下の内部監査-スリーライン・モデルと独立したレポートラインの確立」日本銀行金融機構局金融高度化センター「金融機関のガバナンス改革フォーラム・セミナー」(2016年2月4・5日)1-41頁参照。

(2) 池尾和人「ガバナンス改革と日本の銀行」前掲注(1)1-32頁。

(3) the head of the internal audit function's primary reporting line is to the board (or its audit committee). バーゼル銀行監督委員会「銀行のためのコーポレート・ガバナンス諸原則」—コーポレート・ガバナンスのグルー

内部監査部門の位置付けとして、米国において本来は経営陣の行う内部統制の抑制を図る担い手として発展してきた経緯を踏まえれば、内部統制強化の手段としてCEOなど経営トップの権限強化の補完機能となりがちなことの是正を図り、内部監査機能の原点に近づくことにもなる（私見）。改善を図る前提としては単に組織機構を米国型あるいは監査等委員会設置会社に転換するのみでは十分でなく、欧米と本邦との企業風土・企業文化の改善にまで踏み込むことが望まれる。かかる問題点は本邦金融機関における潜在的ガバナンスリスクとして認識されることになる。リスクアペタイト・フレームワークと合わせて3つの防衛線の態勢整備が求められる所以である。

2. リスクアペタイト・フレームワークと3 Lines of Defenseの態勢整備

経営者のリスクテイクに対する取締役会のコントロール（risk governance リスクガバナンス）を実効的とするため、取締役会と経営者、および組織内でリスクテイクにかかわる理解を共通にする仕組みの構築が必要となり（リスクアペタイト・フレームワーク risk appetite framework RAF）、リスクアペタイトは文書で明確に表明されなければならない（リスクアペタイト・ステートメント RAS risk appetite statement）。リスクアペタイトを起点に組織全体を整合的に動かす仕組みがリスクアペタイト・フレームワーク（RAF）となる。

多くの本邦企業の問題点として執行と監視の分離が不可分でモニタリング機能が弱いこと、内部監査機能の独立性が低いこと、銀行では加えてリスクアペタイト・フレームワークの構築が不十分であることが挙げられる。リスク管理の防衛線として、第1次防衛線（first line of defense 1LD）では実際にリスクをテイクする現場（フロント部）においてRAF、健全なリスクカルチャーの醸成がなされ、第2次防衛線（second line of defense 2LD）ではリスク管理部においてリスク管理委員会の設置、CRO（chief risk officer）の任命がなされる。第3次防衛線（third line of defense 3LD）では最終の防衛ラインとして内部監査部が置かれるが、CEOに就くことは経営トップが関与する不正等に対応しにくく、背理となり大きな欠陥を有するものといえる。

近時メガバンクにおいて、金融持株会社を指名委員会等設置会社とするのみならず、子会社である銀行部門（事実上の本業担当）を従来の監査役会設置会社から監査等委員会設置会社と変更するガバナンス改革がされている（2016年6月MUFJの改革等）。本邦独自の監査役会制度を廃してG-SIFIs（Global Systemically Important Financial Institutions グローバルなシステム上重要な金融機関）として国際的に理解されやすいガバナンス態勢の構築を図ること、取締役会の監督機能強化を図ること、実効的・効率的なガバナンス体制の構築を図ることに加え、監査委員会・監査等委員会の機能を重視してRAFと3つの防衛線の態勢整備を企図しているものと考えられる。実際の不祥事は金融資産、人員を保有する子会社である銀行において発生しやすいことから、こうした改革は実効性のあるリスクガバナンス達成を目指すものと評せよう。

「バル・スタンダード」（2015年7月）。

3. グローバル欧米金融機関におけるリスクガバナンスと本邦金融機関の3LDモデル

グローバル欧米金融機関におけるリスクアペタイト・フレームワーク (RAF) に関して、経営執行体制とリスクガバナンスの検討が求められる⁽⁴⁾。RAFについては取締役会の監督機能を主とするリスクガバナンス、統合的リスクマネジメント (ERM) の統制環境 (control environment) にかかるリスクカルチャー (risk culture) と合わせて考察が重要となる。金融機関における内部監査機能など3つの防衛線 (three lines of defense) の考察を深めたい

欧米金融機関の雇用慣行を前提としたガバナンスモデルにおける3LDの適用と本邦金融機関の3LDの適用の異同性も考察が必要となる。またグループ会社のグローバル展開におけるガバナンスの有効性確保の視点を踏まえ、内部監査機能 (3LD) のガバナンス構造における位置付けが問われることになる⁽⁵⁾。

本邦独自の監査役設置会社構造によるガバナンスでは、国際標準の3LDモデルを正しく構築できないことが示される。即ち監査役制度を採用し続けたため独立社外取締役の選任が遅れ、国際標準の3LDモデルを正しく構築できず、攻めならびに守りの両面で経営者・執行サイドに対するチェック・アンド・バランスが十分に機能していない。①経営者の不作為によるビジネスモデルの再構築の遅れ、②不十分なリスクマネジメントによる多額の損失発生に繋がり、③損失や不祥事の隠蔽などを抑止することができない構造的要因となっている⁽⁶⁾。

グローバル金融機関においては、社外取締役が過半を占める取締役会・監査委員会の指揮命令下において内部監査のプロフェッショナル集団が配置され、経営監査機能を果たし、経営陣からは独立したアシュアランスを達成している。本邦金融機関などでは従来は内部監査部門が経営者に実質的に従属している事例が多く、内部監査部門は経営者、取締役による不正関与の事実を把握しつつ監査報告書に記載せず、不正を隠蔽する傾向にあった。人事ローテーションで配属された社員が内部監査を担い、CEOに人事権に掌握され、内部監査対象となる営業部点などに転勤していくことが隠蔽の企業文化を醸成しており、経営者不正、あるいは経営者が責任を取るべき著しく不公正とでもいうべき重大な経営問題ほど内部監査は機能しないジレンマとなる。

もっとも指名委員会等設置会社を採用している東芝など大手企業においても近時会計不祥事が発生し、隠蔽してきた事実があり、単純に独立社外取締役を増加させれば済むということでもない (以下は私見)。最終的にはいかに実効的なリスクガバナンス体制を構築するか、米国 COSO 報告書の内部統制モデルの改良版ともいえる ERM (Enterprise Risk Management 戦略・全社的リスクマネジメント) を含めた大枠としての企業文化あるいは統制環境にかかっており、事前予防措置としては刑罰法規を含めた厳罰化とともに量刑ガイドライン・コンプライアンスプログラムなどの刑罰軽減措置・インセンティブとして、

(4) 「リスクガバナンス、リスクアペタイト・フレームワーク、リスクカルチャー」PwC Japan(2015年4月)1-25頁参照。
A comprehensive risk appetite framework for banks by Paul Hyde, Thorsten Liebert, Philipp Wackerbeck, Originally published by Booz & Company: September 30, 2009.

(5) 注(1)・内聖美2頁以下。

(6) 3つの防衛線、国際標準について、確井茂樹「金融機関のガバナンス改革：論点整理」[フォローアップ・セミナー]日本銀行金融機構局金融高度化センター (2016年7月)1-64頁を参照した。

こうした企業文化あるいは統制環境を組み込んでいくことが考えられよう。そもそもハードローとしての会社法は経営陣規律のミニマムスタンダードとしてのルールベースを画し、多様な業種業態においてはプリンシプルベース主体のコーポレート・ガバナンス・コードによるきめ細かい策定が重要となる (comply or explain)。そこでハードミックスによる重畳的な刑罰法規導入・厳罰化の方向性が英国においても窺われつつあるところである。他方で、規制コスト削減の視点からも、コンプライアンスのみならず企業の存立を揺るがしかねない重大な経営面の失敗に関しては厳罰化と共に、企業の自主的な自己規律対応が重要となり、コンプライアンスとリスクマネジメントを包含した予防措置を講じることが望まれる。こうした視点から、リスクアペタイト・フレームワークならびに内部監査体制にかかる3LDモデルのあり方が本邦金融機関においても改めて見直しを問われることになる。

4. 3つの防衛線モデルとガバナンス改革の実際—私見を交えて—

(1) ガバナンス改革のステップと3LDモデル—リスクアペタイト・フレームワークと3つの防衛線モデルの一体的改革—

本邦の監査役会モデルによるガバナンスは、攻めのガバナンスに活用し難く、重大な不祥事抑止など守りにおいても一定の限界がある。社内取締役中心の取締役会、常勤監査役が経営者の元部下であることが多いこと、社外監査役も不祥事勃発時には独任制の裏返しとして形式的に補助スタッフは存在するにせよ単独調査を余儀なくされがちであること、実務部隊としての内部監査部もCEOをレポーティングラインとして経営陣に従属し、CEOに人事権があり独立性のない非専門職・内部監査部になっているため監査役への適正な報告が期待できないこと、従って社外監査役の社外独立性の強化を図るのみではガバナンス改善としては十分でないといえること等が指摘できる。金融危機後のグローバル・スタンダードを踏まえ、社外取締役を選任・活用しガバナンス改革を進めていく必要がある。

ガバナンス改革としては多様かつ十分な数の社外取締役を確保して取締役会の議論を活発化すること、社外取締役のサポート態勢や研修プログラムを整備すること、取締役会議長と経営者・CEOを分離するなど適切なチェック・アンド・バランスを確保すること、社外取締役との間で重要事項を協議・検討する各委員会(法定あるいは任意)を設置すること、そして社外取締役と内部監査部門の間に直接のレポーティング・ライン(指示命令系統)を確立することが想定されることはつとに指摘されてきた。

特に3つの防衛線モデルのうち、最終防衛線に当たる内部監査機能について、非常勤である社外取締役主体の監査委員会に指揮命令権限を委ねる結果、本来的に最後の砦であることの反面、やや事後防衛的側面が増してくることは否めない。第1の防衛線(1LD)、第2の防衛線(2LD)をリスク管理委員会によるダイレクトな指揮権下に置くことで事前予防機能の強化を図ることが求められるが、その場合リスクアペタイト・フレームワーク(RAF)に基づいたリスク管理委員会のあり方が重要になる。この点からもリスクアペタイト・フレームワークと3つの防衛線モデルの一体的な理論と実務に基づくリスクガバナンス改革が求められる。

(2) 3LDモデルのガバナンス改革の実際と私見

ここで独立社外取締役へのレポーティング・ラインとしては、具体的には監査委員会な

どに対するレポーティング・ラインが考えられよう。監査委員会(法定)あるいは監査等委員会(法定)のほか、任意による監査委員会となれば監査役会設置会社において別途監査委員会を設けることとなり、理論上はあり得るがその場合の監査対象・監査機能の役割分担が次の課題となる。一般的には法定の監査委員会、あるいは改革の中間段階として、社外取締役が過半数を占めるなど十分なガバナンスが利いた取締役会の下に内部監査機能を付け、レポーティングラインを構築することも考えられる。取締役会が欧米型の監視機能重視と共に、戦略的機能を担い迅速な意思決定を一方の柱としているケースとなろうか。成長過程あるいは国際的に戦略的展開を強めている時期などはかかる態勢を採ることも相応の合理性があろう。

その場合、指名委員会等設置会社あるいは監査等委員会設置会社の形態においては会社法上は監査委員会あるいは監査等委員会について取締役会の構築・運用する内部統制システムを取締役会メンバーとして利用できるため監査委員会などには補助スタッフは必要とされないが、社外取締役が実際には出社頻度も多くは期待できず、ガバナンス改革の実践としては十分な補助スタッフを就けることが適切となろう。但し内部監査部が実質的な補助スタッフとして機能するのであれば、三様監査(外部監査、監査委員会、内部監査)として業務監査機能とは別に内部監査部門を3LDモデルの最終防衛線に位置付け、あくまでも日常の業務監査機能の一環としてリスクアペタイト・フレームワークと絡めて機能させようとする趣旨とはやや齟齬を生じかねないと考える。従って監査委員会など非常勤者主体の独立社外取締役の補助スタッフを確保することとは別に、常勤監査機能としての内部監査部門を別途配置し、その上で監査委員会などにレポーティングラインを上げていく方が理論的には整合性がとれると思料する。この場合には、会社法上規定のない任意設置型である監査委員会などの補助スタッフとこれまた会社法上は規定の存在しない内部監査部門との棲み分け、就中リスクアペタイト・フレームワークにおける分類分けをいかに構築するかが重要となる。共にCEOなどの経営陣からは人事面などの独立性が求められるものの、補助スタッフにまで専門性・長期的人事配置をどこまで求めるのか、内部監査部門の場合は当該部門長を将来的には役員待遇とするなどにより職場勤務における昇進・インセンティブ付けを図ることが想定されるが、独立社外取締役の補助スタッフには昇進などの人事デザインはなかなか思いつかない。内部監査部門との間で定期的に相互のローテーションを図り、最終的には内部監査部門長として昇格させる道筋を示すことも一考であろうが、それでは補助スタッフと内部監査部門とを別途配置せんとするそもそもの趣旨に対する背理となりかねない。これも残される改革課題と1つとなろうか(以上、私見)。

(3) 情報請求権限の必要性和報告ライン

本邦金融機関では1LD、2LD、3LDが全てCEOなど経営トップの指揮下に置かれ、独立社外取締役と内部監査部門は連携関係にあり、独立社外取締役は内部監査結果の報告を受けるに過ぎない。独立社外取締役が監督責任を果たすべく、少なくとも以下の権限を持ち、内部監査部門を直接指揮することが求められる⁽⁷⁾。①内部監査の計画・予算を承認する。②内部監査の結果報告を直接受ける。③内部監査部門に特別調査を命じる。④内部監査部門長の選・解任を承認(同意)する。

(7) 「ガバナンス改革と内部監査―「3線」としてのレポーティング・ラインの確立と専門職の養成」前掲注(1)(2016年2月)、「金融機関のガバナンス改革：実践事例」同(2016年7月)参照。

以上を受けて、3LDの報告ラインの見直しと共に、報告を受ける独立社外取締役主体の監査委員会自体が積極的に必要情報を入手する権限を付与することが重要となろう。英国コーポレート・ガバナンス・コード(UK Corporate Governance Code 2014)においても、取締役の情報提供の請求として以下の記載がみられる⁽⁸⁾。逆に内部監査から報告を受ける監査委員会からの取締役会への情報提供も重要となる。英国会社法上の役職である会社総務役(company secretary)の創設など、我が国コードにおいても参考となるところである(私見)。この他、監視機能やリスクガバナンス機能を果たすべき取締役会の要となる取締役会議長との交渉、そして議長自体に対する業績評価を行う機能も独立社外取締役、ひいては監査委員会の重要な役割となることがコードには記されている。内部監査部署と独立社外取締役主体の監査委員会との連携を図る上で、実効性向上に向けた重要なポイントとなろうか。

＜B.5：情報およびサポート＞主要原則〔Main Principle〕：取締役会は、自己の責務を果たすのに適した形式と品質の情報を、タイムリーに提供されるべきである。

補助原則〔Supporting Principles〕：取締役会議長は、取締役が正確でタイムリーかつ明瞭な情報を得られるようにする責任を負っている。経営陣(management)はこうした情報を提供する義務を負うが、取締役は必要に応じその明確化や補足説明を求めるべきである。会社総務役(company secretary)の責務には、取締役会議長の指示のもと、取締役会内部・委員会内部において、また経営陣と非業務執行取締役との間で情報がスムーズに流れるようにすることや就任ガイダンスの円滑化を図ること、要請に応じて専門知識の研鑽を補佐することが含まれる。会社総務役は、すべてのガバナンス問題に関して取締役会議長を通じて取締役会に助言を行う責務を負うべきである。

各則〔Code Provisions〕：A.4.1.取締役会は、非業務執行取締役のうち1名を筆頭独立取締役(senior independent director)に任命し、取締役会議長を支え、必要に応じて他の取締役との仲介を行う役割を果たさせるべきである。株主が取締役会議長、最高経営責任者、業務執行取締役という通常の接触経路では懸念を解決できなかった場合やそうした接触が適当でないという懸念を抱えている場合には、当該株主は筆頭独立取締役に接触できるべきである。A.4.2.取締役会議長は、業務執行役員(executives)を入れずに非業務執行取締役との会合を年に複数回は開催すべきである。非業務執行取締役は少なくとも年に1回以上、また適切と考えられる他の適宜の機会に取締役会議長を入れずに、筆頭独立取締役がリードをとる形で取締役会議長の実績評価のための会合を持つべきである。B.5.1.取締役会は、取締役、特に非業務執行取締役が取締役としての責務を果たすために必要と判断した場合には独立した専門家のアドバイスを会社の費用で利用できるようにしなければならない。取締役会の委員会は、その責務を遂行するために十分なリソースを提供されるべきである。B.5.2.すべての取締役は、会社総務役の助言とサービスを利用できるべきであり、会社総務役は、取締役会の手順が遵守されていることを確保する責務を取締役会に対して負っている。会社総務役の任命および解任は取締役会全体の所管事項であるべきである。C.3.4.取締役会から求めがあった場合、監査委員会は年次報告書・財務諸表(annual report and accounts)が、全体として公正でバランスがとれた理解容易なものであるか否か、株

(8) FRC, Revised UK Corporate Governance Code, Guidance on Audit Committees, and Auditing and Ethical Standards, 27 Apr 2016.

主が会社の現状・業績、ビジネスモデルおよび戦略を評価するために必要な情報を提供しているか否かについて助言を行うべきである。C.3.6. 監査委員会は、内部監査活動の有効性をモニターし、レビューすべきである。内部監査を置いていない会社の場合には、監査委員会は毎年内部監査機能の必要性の有無を検討し、それに基づく提案を取締役に提示すべきであり、また当該機能が存在しない理由は年次報告書の関連箇所において説明すべきである。

第2章 COSO モデルと3つの防衛線の理論と金融機関の実践ーリスクアペタイト・フレームワークとアシュアランス、三様監査連携の限界ー

1. COSO フレームワークと3つの防衛線のリスクガバナンスー上級経営者ならびに取締役会の役割と統制環境、フレームワークにおける5構成要素と17原則ー こうした総合的なガバナンスの枠組みによってリスクアペタイト・フレームワークと3つの防衛線(3LD)モデルの予防的あるいは常時対応が可能となる。リスクアペタイト・フレームワークの策定・運用・評価(PDCA サイクル)はリスク管理部門が一義的には担うことになろう。

(1) COSO フレームワークと3つの防衛線モデル (IIA), 17 原則と内部統制

米国COSO「内部統制の統合的フレームワーク」(Internal Control - Integrated Framework, Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission)⁽⁹⁾と内部監査人協会 (IIA) の3つの防衛線モデル⁽¹⁰⁾を結び付け、内部統制に関する役割、責任と割り当て方法のガイダンスを示し、企業組織の全般的ガバナンス体制向上を図ることが検討される⁽¹¹⁾。

COSO フレームワークは組織が内部統制の運用を通じリスクを有効に管理するための必要な構成要素、原則、要素を概説するが、具体的職務の責任を負うべき者についてほとんど述べられていない。各当事者がリスクとコントロールに対処する場合の役割、説明責任の状況、業務連携方法などを理解するために責任の明確化が求められ、リスクとコントロールに対処する場合のギャップ、不要あるいは意図せずとも重複した業務などの存在は避けることが必要となる。

COSO フレームワークは内部統制の5構成要素、構成要素に関連する基本概念を表す17原則を定め、各原則を適用することにより有効な内部統制を達成することができると述べる。経営者は17原則に関連する不可欠な職務を割り当て、職務が意図した通りに実施されていることを確認する責任を担う。

COSO 内部統制フレームワークにおいて、内部統制の目標は業務の有効性・効率性、財

(9) Internal Control - Integrated Framework , Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission(Jersey City, NJ: American Institute of Certified Public Accountants. May 2013. Available at coso.org., 八田進二・箱田順哉監訳『内部統制の統合的フレームワーク』日本公認会計士協会出版局(2014年2月)。

(10) The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control. (Altamonte Springs, FL: The Institutes of Internal Auditors, Inc., January 2013) . Available at: [3Lines of Defense in Effective Risk Management and Control](http://3LinesofDefenseinEffectiveRiskManagementandControl.com).

(11) 3つの防衛線、COSOについて、ダグラス J. アンダーソン、ジーナ・ユーバンクス、堺咲子訳「COSOーガバナンスと内部統制 3つのディフェンスライン全体でのCOSOの活用 内部監査人協会 (IIA) 情報/COSO」月刊監査研究No.503 (2015年10月) 37-61頁を参照した。

務報告の信頼性、関連法規の遵守（コンプライアンス）であり、内部統制の構成要素（監査報告の評価項目（評価の視点）も同じ）は統制環境、リスクの評価、統制活動、情報と伝達、モニタリング（監視活動）の5つとなる。また17原則は以下の通りである。

原則1. 組織は、誠実性と倫理観に対するコミットメントを表明する。原則2. 取締役会は、経営者から独立していることを表明し、かつ、内部統制の整備および運用状況について監督を行う。原則3. 経営者は、取締役会の監督の下、内部統制の目的を達成するに当たり、組織構造、報告経路および適切な権限と責任を確立する。原則4. 組織は、内部統制の目的に合わせて、有能な個人を惹きつけ、育成し、かつ、維持することに対するコミットメントを表明する。原則5. 組織は、内部統制の目的を達成するに当たり、内部統制に対する責任を個々人に持たせる。原則6. 組織は、内部統制の目的に関連するリスクの識別と評価ができるように、十分な明確さを備えた内部統制の目的を明示する。原則7. 組織は、自らの目的の達成に関連する事業体全体にわたるリスクを識別し、当該リスクの管理の仕方を決定するための基礎としてリスクを分析する。原則8. 組織は、内部統制の目的の達成に対するリスクの評価において、不正の可能性について検討する。原則9. 組織は、内部統制システムに重大な影響を及ぼし得る変化を識別し、評価する。原則10. 組織は、内部統制の目的に対するリスクを許容可能な水準まで低減するのに役立つ統制活動を選択し、整備する。原則11. 組織は、内部統制の目的の達成を支援するテクノロジーに関する全般的統制活動を選択し、整備する。原則12. 組織は、期待されていることを明確にした方針および方針を実行するための手続を通じて、統制活動を展開する。原則13. 組織は、内部統制が機能することを支援する、関連性のある質の高い情報を入手または作成して利用する。原則14. 組織は、内部統制が機能することを支援するために必要な、内部統制の目的と内部統制に対する責任を含む情報を組織内部に伝達する。原則15. 組織は、内部統制が機能することに影響を及ぼす事項に関して、外部の関係者との間での情報伝達を行う。原則16. 組織は、内部統制の構成要素が存在し、機能していることを確かめるために、日常的評価および/または独立的評価を選択し、整備および運用する。原則17. 組織は、適時に内部統制の不備を評価し、必要に応じて、それを適時に上級経営者および取締役会を含む、是正措置を講じる責任を負う者に対して伝達する。

ここで3つの防衛線（3LD）モデルは組織の規模、複雑性を問わず、リスクとコントロールに関する具体的な職務を組織内で割り当て連携する方法を検討したものとなっている。組織の規模や複雑性を問わず、リスクとコントロールに関する具体的な職務を組織内に割り当て連携する方法を検討していきたい。ILDではリスクとコントロールを所有し管理する（現業部門の経営者）。2LDでは経営者を支援しリスクとコントロールをモニターする（経営者が整備するリスク、コントロール、コンプライアンス機能）。3LDではリスクマネジメントとコントロールの有効性に関して取締役会と上級経営者に独立的なアシュアランスを提供する（内部監査）。

第1の防衛線（1LD）は、ビジネスやプロセスの所有者が担当する。組織の目的達成を促進または抑止し得るリスクの生成、管理を担う。適切なリスクを取ることが含まれる。即ち、リスクを所有し、リスクに対応するために組織のコントロールを設計し遂行する。第2の防衛線（2LD）は、リスクとコントロールが有効に管理されることを確実にするべく、専門知識、優れたプロセス、ILDと並行したマネジメントモニタリングの提供により経営

者を支援するために整備される。2LDの機能は1LDからは分離されるが、上級経営者の監督・指揮下にあり、ある程度の経営機能を担っている。2LDはリスク管理の多面的な側面を担う経営・監督機能である。

第3の防衛線(3LD)は上級経営者と取締役会に対してILD, 2LDが行う業務に関するアシュアランスを提供する。3LDではその客観性と組織上の独立性を守るべく経営機能を担うことは許容されず、また取締役会に対する直接的報告ラインを有する。経営機能でなくアシュアランス機能として2LDからは分離される。

(2) 3つの防衛線とCOSOの活用－上級経営者と取締役会の機能, COSOフレームワークの5要素と17原則における統制環境の交錯－

企業における上級経営者と取締役会は、3LDモデルにおいて不可欠な役割を担い、先ず上級経営者は、取締役会の監督下、内部統制システムの選択、整備、評価に説明責任を担う。上級経営者と取締役会は3つの防衛線の一部ではないが、組織目的の設定、目的達成のための戦略決定、リスクを最善に管理するためのガバナンス体制構築に共同責任を負い、リスクとコントロールに関する最適な組織体制を確立する立場にある。上級経営者は強固なガバナンス、リスクマネジメント、コントロールを全面的に支援し、ILD, 2LDの活動に最終的な責任を負うことになる。

COSOフレームワークにおける5つの要素(統制環境、リスク評価、統制活動、情報と伝達、モニタリング活動)に関して取締役会と上級経営者は、組織トップの気風を確立する統制環境に一義的な責任を負う。統制環境は以下の5原則によって支えられる。①誠実性と倫理観に対するコミットメントの表明、②監督責任の遂行、③組織構造、権限・責任の確立、④業務遂行能力に対するコミットメントの表明、⑤説明責任の履行。

COSOフレームワークでは内部統制の5つの構成要素と構成要素に関連する基本概念を表した17原則を定めている。17原則は5構成要素から直接導き出され、各原則を適用することにより有効な内部統制を達成することができる。経営者は17原則に関連する不可欠な職務を割り当て、職務が意図通りに実施されていることを確認する責任を負っている。

上記の通り3つの防衛線の機能は、1LDはリスクとコントロールを所有し管理する(業務部門の経営者)、2LDは経営者を支援するためにリスクとコントロールをモニターする(経営者が整備するリスク、コントロール、コンプライアンス機能)、3LDではリスクマネジメントとコントロールの有効性に関して取締役会と上級経営者に独立的なアシュアランスを提供する(内部監査)。3つの各LDは組織の広範なガバナンスフレームワークあるいはRAFの中で異なる役割を担うが、割り当てられた役割を有効に果たすことで重大なコントロールの機能不全に陥る可能性が低下し、組織の最も重要なリスクとリスクに対する経営者の対応方法について取締役会が客観的な情報を受け取る裏付けとなる。3つの防衛線モデルにおいて、防衛線(LD)内の個人がリスクとコントロールに関する完全な責任範囲および職務が組織の全般的なリスクとコントロールの体制においていかに合致しているかを確実に理解するため、COSOフレームワークを合わせて以下のように利用することが望まれる。①上級経営者と取締役会はガバナンス、リスクマネジメント、コントロールの各プロセスの効率性と有効性を確実にする最終的責任を負っている。②明確に定義された3つの防衛線の存在によってリスクマネジメントが強化され、組織規模、複雑性を問わず、いかなる組織にも3つの防衛線は必要となる。③3つの防衛線内の各グループは適切

な方針、手続、報告経路に裏付けられて明確に定められた役割と責任を持つべきである。④全ての重要なリスクに適切に対処しつつ効率性を向上し重複業務を避けるため、各防衛線(LD)は情報を共有し業務の連携をすべきである。⑤もっとも各防衛線(LD)は有効性を損なう形で統合または連携すべきではない。各防衛線(LD)は組織内で固有の位置づけと責任があり、組織が3つの防衛線を横断的に機能統合を図る場合、注意が求められる。2LD、3LDの統合が各防衛線(LD)の独自性を損なう場合、有効性に悪影響が生じ得る。能力と効率性のみならず独立性と客観性も基準として検討すべき要素である。

みずほ銀行(後述)の事例では内部監査部署と監査委員会の間でCEOに報告ラインを有する中間上部組織を有しており、⑤の点で検討の余地があるか(私見)。

2. グローバルスタンダード・ガバナンスにおける3つの防衛線モデル—ダイレクトアクセスとチャレンジ、アシュアランス—

グローバルスタンダードのガバナンスにおける3つの防衛線モデルとしては、社外取締役主体取締役会(独立取締役3分の1以上のモニタリング・モデル)において、第1の防衛線(1LD)、第2の防衛線(2LD)についてはCEO・社長等の指揮命令下に属するものとするが、第3の防衛線(3LD、内部監査部門)は監査対象となる執行部門の責任者であるCEO・社長等に報告は上げるものの(第一義的レポーティングライン)、あくまで社外取締役主体の監査委員会に直属、主たるレポーティングライン(第一義的レポーティングライン)を有し、その指揮命令に従うものとする⁽¹²⁾。

即ち第1次防衛線(1LD業務執行部門)では経営者の指揮下で現場の管理者が業務執行を統制・管理する。第2次防衛線(2LDリスク管理部門等)は経営者が整備するリスクマネジメント機能であり、経営者の指揮下でリスク管理部門等が専門的な立場から第1次防衛線の管理者による統制を補完する。取締役会の中に監査委員会と合わせて社外取締役主体のリスク委員会を設置し、第2次防衛線についてはリスク管理部門等はリスク委員会(社外取締役、CRO)にダイレクトアクセスし、同時に経営者に対するチャレンジ機能(リスク管理部門に対してリスクテイク状況の検証を求める)を担うものとする。第3次防衛線(3LD)は監査委員会(社外取締役)が指揮する独立したアシュアランス機能を担い、監査委員会(社外取締役)の指揮下で、内部監査部門(専門職)が独立した立場から1LD統制と2LDリスクマネジメント機能の有効性を客観的に評価する。これによって攻め、守りの両面で目標達成を支援・保証することになる。

監査委員会(法定・任意)を設置した場合のプラクティスとしては、①監査委員長は独立社外取締役とする。②監査委員会は独立社外取締役、非執行取締役から構成し過半数を独立社外取締役とする。③内部監査の計画、予算は監査委員会の指揮下で策定、承認し、取締役会に報告する。④内部監査の結果報告はまず監査委員会に対して行う(毎月、随時など)。⑤取締役会に対しては内部監査の結果報告をまとめて行う(四半期に1度など)。⑥監査委員会は内部監査部門に対して調査を命じる(少なくとも勧告)ことができる。⑦内部監査部門長の選・解任は監査委員会に事情説明の上、同意を得て取締役会で承認する。

3. 三様監査の連携強化と監査の高度化ならびに連携の限界

監査役監査、会計監査(外部監査)、内部監査の三様監査の連携強化について検討したい。

(12) 注(7)。

監査役監査は株主，会計監査は株主・投資家，内部監査は経営者・取締役会の利益を反映する立場となる。

第1に監査役監査と内部監査では，内部監査の計画，結果は監査役に報告する。内部監査部門は監査役から直接の指揮命令は受けないが，監査役は内部監査の計画，結果を評価する。内部監査の結果として経営者・取締役に係る問題があれば原則として監査役に報告し，監査役は必要に応じて検証を行う。

第2に会計監査人監査と内部監査では，会計監査ならびに内部監査の結果を共有する。監査の目的・視点は異なるが，重複を回避し効率的かつ有効な監査を行う。

三様監査を個別に検討すると，監査役監査は法定監査（会社法）であり，主に株主のために行う監査といえる。経営者・取締役の職務執行の違法性（通説），計算書類，事業報告や会計監査報告の適正性を主にみることになる⁽¹³⁾。

内部監査は法律による規定のない任意監査であり，主として経営者・取締役会のために行う監査といえる。経営目的の達成を阻害するリスクの存在，有効なコントロール活動が組織的に行われていること等が内部監査の主眼目となる。

会計監査は法定監査（会社法，金融商品取引法）であり，主に株主，投資家のために行う監査といえる。計算書類，財務諸表の適正性，財務報告に係る内部統制に関する経営者の評価結果の適正性をみることになる。

なお改訂COSO内部統制フレームワークは非財務報告および内部向け報告にも内部統制が及ぶべきことを明確に定義し，モニタリング機能である内部監査の管轄領域に非財務報告および内部向け報告に係る内部統制が含まれることを裏付ける。企業価値を保護するのみではなく，将来の企業価値の向上も見据えた経営に資する内部監査に繋がる監査の高度化を実現できることになる⁽¹⁴⁾。

三様監査連携の限界について，経営者不正や重大な不祥事の調査は社外取締役・監査委員，ならびに直接指揮・命令下にある内部監査部門とグローバル・スタンダードでは位置付けられる。社外取締役・監査委員が内部監査部門長の人事権，内部監査部門の予算権を保有し，内部監査部門は経営者を監査対象とすることができ，経営者からは独立して監査機能を発揮できる。しかしながら既述の通り，我が国では多くの上場企業において通常，内部監査部門は経営トップの指揮命令下にあり，かかる人事権・予算権は事実上経営トップが掌握するため，経営者を監査対象とすることは通常は行われ難い。

監査役会設置会社では内部監査・内部統制担当取締役が業務執行役員を対象に内部監査人・外部監査人の情報により内部監査を行い，社外監査役が半数以上を占める監査役会と連携関係を構築するビジネスモデルが多い。経営者に対する業務監査権限（違法性監視）は監査役会が担うことになるが，経営者不正や重大な不祥事の事案では経営者は監査役会と対立する構図のため内部監査部門と監査役の連携は実際問題として機能しないリスクがある。ここに監査役会設置会社における三様監査連携の限界が存する。

指名委員会等設置会社では取締役会と執行役員で監督と執行の分離徹底が図られ，内部監査部門は監査委員の直接指揮命令下にある。監査委員が内部監査部門長の人事権，内部

(13) 監査役監査の妥当性監査機能に及ぶかについて諸説あることは周知の通り。

(14) PwC「COSO内部統制フレームワークの改訂」1-7頁。

<https://www.pwc.com/jp/ja/assurance/seminar/2013/assets/pdf/coso-internal-control130531-02.pdf>

監査部門の予算権を持つため、経営者不正に関しては内部監査部門が有効に機能する⁽¹⁵⁾。

4. メガバンクにみる3つの防衛線の態勢整備の実践

(1) みずほFGにおける3つの防衛線の定義と実践

みずほファイナンシャルグループ (FG) における3つの防衛線の定義と実践をみると⁽¹⁶⁾、1LDは自律的統制機能とし、規程や手続き、リスクアペタイトに基づき日々の業務を遂行すると共に、業務遂行時に自部署もしくは営業部店・本部で発生するリスク・コンプライアンスに関してリスクオーナーとして第一義的責任を有し、自律的な統制活動(リスク等を特定、評価、管理・コントロール)を行う責任を有する。2LDはリスク管理・コンプライアンス機能とし、1LDが行うリスク・コンプライアンスの自律的統制活動を監視(モニタリング)・測定・評価すると共に、リスク・コンプライアンスの統制に係る基本方針等を策定・推進する責任を有する。3LDは内部監査機能とし、1LD・2LDから独立し、1LD・2LDの活動を評価・検証すると共に、課題解決のための助言・是正勧告等を行う責任を有する。

以下は私見であるが、特徴的なことは内部監査グループは監査委員会に直接に報告せず、業務監査委員会に先ず報告を行い、その後に業務監査委員会から監査委員会へ報告する態勢を採り、監査委員会の行う監査業務も業務監査委員会を通じて行っている。またこの業務監査委員会は執行役社長 (CEO) に繋がっており、その人事・報酬権限を受容する可能性もある。指名委員会等設置会社の監査委員会の場合、監査役会とは異なって監査委員会の全員が社外取締役であっても取締役会の構成メンバーであり取締役会の構築・運用する内部統制システムの利用が可能のため、本来的には監査役会設置会社と異なり、会社法上は補助者を設置する必要性がなく、この点は監査等委員会設置会社も同様であるが、みずほFGにおける業務監査委員会があえて補助業務機能の強化として監査委員会の下に設けられたものとするれば、逆に内部監査グループはCEOから、あるいは監査委員会からは独立性が強まっているとも窺えることになる。もっとも、監査委員会の社外取締役に對する補助者からの情報提供などの面で、監査委員会の判断・監査においてCEOの影響を受ける危惧はなしとしない。近時のコンプライアンス対応の強化を図る点から、CEO主導でガバナンス改革を図っている証左でもあろうか。

(2) MUFGにおける3LDの定義と実践

三菱UFJファイナンシャル・グループ (MUFG) はG-SIFIs (Global Systemically Important Financial Institutions) の実践とのギャップを認識し、以下の点で改善を指向している⁽¹⁷⁾。

①人材ポートフォリオでは、監査技術を備えた監査人材が少なく、国際・市場・IT等の専門人材供給が課題である。②監査技術では、準拠性チェックを中心に網羅的かつ浅めの検証となっており、指摘が目的化している。③効率性では、国内拠点監査に資源が重点配

(15) ワールドコム事件は、内部監査人シンシア・クーバー氏が経営者と会計監査人が結託した不正会計の端緒を把握して監査委員長マックス・ボビット氏に報告したことから始まる。日本銀行金融高度化センター「Ⅱ. 内部監査の現状と高度化への課題」(2015年2月) 1-107頁。

(16) みずほファイナンシャルグループ「内部監査態勢」。https://www.mizuho-fg.co.jp/company/internal/audit/index.html。

(17) 吉藤茂・村上武志「内部監査の態勢整備～ Three Lines of Defense の再構築～」日本銀行金融高度化セミナー (2017年2月6日・2月23日・3月1日)。

分されており、網羅性・準拠性検証が中心となっている。④グローバル運営では、レポートは存在するが、地域の独立性が高く監査手法やシステムが未統一である。⑤グループ運営では、各業態で機能が重複し専門人材の確保が困難となっている。

MUFGにおいて内部監査部門(3LD)は1LD, 2LDで築かれたプロセスの有効性を独立して評価する。1.5LDを設定して1LD部門内の部門リスク統括部として部門長へのレポートラインを有し、同時にCCO(chief compliance officer)へも報告する。2LDではコンプライアンス、事務リスクなど各種リスクの所管部がコントロールプロセスを構築し、ビジネス部門の内部管理態勢の有効性を検証する。監査部は執行部門の内部管理態勢の有効性を検証し、ビジネス部門の内部管理態勢の有効性を検証する。

1・2・3LDをトータルに俯瞰し、機能整理・強化・重複排除を進め全体バランスの最適化を図り、総合的なリスク・コンプライアンス態勢を構築せんとする。1LDである部門リスク統括部は、内部監査による準拠性検証を前提とした統制態勢から3LDの監査部に依拠しない自律的な内部統制(監査部から準拠性検証機能をシフト)を指向する。2LDであるコンプライアンス統括部等は、収益部門のリスク管理フレームワーク・運営状況に対する有効性を検証する。3LDである監査部は、準拠性検証に留まる国内拠点監査態勢の効率化を諮る。1LD・2LDの内部統制有効性評価への変革を図り、準拠性監査から有効性監査へ移行させる。部門リスク統括部内に部門検査室を新設し、監査部の国内拠点監査機能を効率化の上でシフトさせ、部門内では部門検査室と既存の臨店指導等の機能・役割を再整理し、自律的な内部統制を確立する。監査部は部門検査室を継続的にモニタリングしていくことで1LD・2LDの内部統制の有効性を評価する。

第3章 3つの防衛線とエンフォースメントの設計—ソフトローと刑罰規定, FinTech進展と銀行法改正等の新たな動向を踏まえて—

1. 3つの防衛線とエンフォースメント

(1) 3つの防衛線のグローバルモデル化

3つの防衛線(three lines of defense)は上述の通り、組織の広範なガバナンスフレームワークあるいはRAFの中で各々異なる役割を担うが、割り当てられた役割を有効に果たすことで重大なコントロールの機能不全に陥る可能性が低下し、組織の最も重要なリスクとリスクに対する経営者の対応方法について取締役会が客観的な情報を受け取る裏付けとなる⁽¹⁸⁾。

3つの防衛線モデルにおいて、防衛線内の個人がリスクとコントロールに関する完全な責任範囲および職務が組織の全般的なリスクとコントロールの体制においていかに合致しているかを確実に理解するため、COSO「内部統制の統合的フレームワーク」を合わせて利用することが望まれる。上級経営者と取締役会はガバナンス、リスクマネジメント、コントロールの各プロセスの効率性と有効性を確実にする最終的責任を負っている。グローバルモデルとしての3LDにおいては、社外取締役主体のリスク委員会との間にダイレクトアクセス、チャレンジが存在し、独立したアシュアランスにより社外取締役主体の監査委員

(18) 前掲・注(12) 48-49頁。

会が指揮命令を行い、CEOにも報告を行う。

各LDは情報を共有し業務の連携をすべきである。また1.5LDに関して、1LD部門内の部門リスク統括部としての機能を図る事例もある。もっともLDは有効性を損なうような形で統合または連携すべきではない。各LDは組織内で固有の位置づけと責任があり、組織が3つのLDを横断的に機能統合を図る場合、注意が求められる。2LD、3LDの統合が各LDの独自性を損なう場合、有効性に悪影響が生じ得る。能力と効率性にみならず、独立性と客観性も基準として検討すべき要素である。

(2) ソフトローとエンフォースメントならびに刑事罰・行政罰－比較法的視点から－

こうした3つの防衛線の議論は内部監査の機能・組織のあり方が主な内容となり、会社法でなくソフトロー、ガイドブックの規制領域に属することになる。このため元来自主設計でエンフォースには馴染まないものであろうが、近年の日本版コーポレート・ガバナンス・コード等の上場規則化によって、comply or explainなどプリンシプルベースながら一定のエンフォースメントの必要性は検討されている。

2017年6月に発覚した富士フィルムホールディングス(HD 持株会社)の子会社である富士ゼロックスの完全子会社ニュージーランド販売会社(FXNZ)にかかる不適切会計事件⁽¹⁹⁾においては、富士ゼロックスがグループの主要な売上高を稼得していたこともあって、経営上層部が内部通報により問題を把握していたにも拘わらず親会社に虚偽の情報を提供し続けていたとされる。第3の防衛線(3LD)のレポートラインが経営トップに繋がっていたため、適切な内部統制が機能しなかったともみられ、第3の防衛線の独立したアシュアランス等の欠如にかかる事案であるとも考えられよう(私見)。内部監査体制あるいは運営の重大な欠陥に対しては、会社法あるいは上場規則上の明示的な根拠はないが、経営の根幹にかかる危機をもたらす場合にcomply or explainあるいは結果的な上場廃止に止めずにエンフォースメントに踏み込む対応も必要となろうか(私見)。

第3の防衛線(3LD)においては報告ラインの独立性のみならず、情報提供請求権など内部監査自体の権限賦与・強化も検討されよう。また企業不正は当然として、重大な経営判断ミスについても会社を経営危機に陥れた段階においては安易に経営判断マター、集団的意思決定として免責するのではなく刑事罰、罰金を含むソフトローのエンフォースメントを設計することが考えられる。明確な不正に至らぬまでも内部監査体制の不備が明白で企業破綻に追い込まれた場合、あるいはそもそもの重大な経営戦略ミスが根底にある場合など経営トップの判断・意思決定には広汎な内容があり、その段階・区分を明定してエンフォースメントを課する基準設定は容易ではないが、事例を積み重ね判例の蓄積等に依拠することになる(ケースロー形成)。かかる論点は積極的妥当性に関する経営判断の考察として別稿において提言してきた⁽²⁰⁾。

ソフトローにかかるエンフォースメントに関しては、企業文化(corporate culture)がコンプライアンス・プログラムなどの量刑軽減において作用する可能性が議論され、それゆえにますますカルチャー、統制環境のリスクマネジメント領域が重視されてきている。他

(19) 2017年6月13日読売新聞参照。

(20) 拙稿「英国金融法制とSenior Management Regime－コーポレート・ガバナンス・コードの交錯、裁判例を通じたソフトローの変容、上級管理者機能(SMFs)および域外適用－」日本法学第81巻2号(2015年10月)1-61頁。

方で法制度の重層化、刑罰規定の上乗りの現象も起きており、ソフトローのハードロー化と合わせて今後の傾向は大きな検討課題となる。

比較法的にみると、①行動規範となるプリンシプル違反に行政処分を課するのは英国のみであり、②米国SEC、英国FCAは上場規則違反に対するエンフォースメント権限を有する。③我が国では特定上場有価証券（プロ私募ボンド）に関する上場規程違反に対して行政処分対象としている⁽²¹⁾。

①においては、英国FCA（Financial Conduct Authority 金融行為監督機構）はプリンシプル違反に対して裁量的な制裁金が可能となる（2000年金融サービス市場法206条）。FCAは②上場規則に関しても同様の権限を有する。②では、米国SEC（Securities and Exchange Commission 証券取引委員会）が取引所規則違反に対する差止命令、刑事訴追（取引所法21条d）ならびに取引所への報告虚偽記載に対する罰金、禁固刑（32条）の権限を有する。③では、金融庁は上場規程による開示書類違反への民事責任（金商法27条の33、27条の34）、開示書類への虚偽記載への課徴金（172条の10）に関する権限を有している。プリンシプルの定義の範囲が広く、上場規則違反であれば取引所によるエンフォースメントが一義的に期待されるが、コーポレート・ガバナンス・コードと異なり上場規則でないスチュワードシップ・コードにかかる実効性確保はまだ整理されておらず、コンプライ・オア・エクスプレインにおいてエクスプレインしない当事者に対していかにエクスプレインさせるかは不明確である。

プリンシプルの実効性確保からは、①エンフォースメントとしてプリンシプル違反を課徴金対象とすること⁽²²⁾、重大な違反事例には懲罰的課徴金を事後的に納付命令できる仕組み作り、③早期納付には割引して支払いおよび和解へのインセンティブを高めることが提示される⁽²³⁾。②また規制官庁において立入検査・報告書徴求ともに、プリンシプル違反へ課徴金、懲罰的課徴金納付命令と業務改善命令を合わせて柔軟に発することが可能となるように、金融庁であれば金融庁（審判手続き）と監視委員会（8条委員会・合議体）と合体させた金融サービス委員会（3条委員会・合議体）を再編して立ちあげることも提言される。

2. 3つの防衛線ならびにFinTechと金融機関の新たなガバナンス変化—ソフトローと銀行法改正ならびにFinTech・技術革新, Regulatory Sandbox, 業態から機能重視に—

合わせて3つの防衛線につき今後新たな考察を求められるものとして、FinTech（Financial Technology）ならびに金融機関のガバナンス変化の動向がある⁽²⁴⁾。成長戦略の発想からFinTechやビットコインなどに対応する銀行法改正が相次いで出されている。

(21) ソフトロー、エンフォースメントについて、坂東洋行「金融規制におけるプリンシプルとフィデューシャリー・デューティー—欧米との比較法からの示唆—」証券経済学会報告（2017年6月18日）を参照した。(22)、(23)も同じ。

(22) エンフォースメントにつき、立入検査、報告書徴求、業務改善・停止命令のほか、早期是正として顧客違反の業務運営原則違反に対しても英国同様に課徴金納付命令を柔軟に課することが望まれる。

(23) 事後的な制裁、プリンシプルに基づく体制不備に起因した重大事例に対して懲罰的課徴金、早期納付には割引など柔軟な運営を図る。独禁法のリニエンシーを念頭に置く。

(24) フィンテックに関して、翁百合「転機迎える金融規制—国際的な動向とフィンテックへの対応—」日本証券アナリスト協会講演（2017年7月21日）を参照した。

ソフトローに関しては、英国ではRegulatory Sandbox（規制の砂場）⁽²⁵⁾の治験がされ、ハードローには時間がかかり、技術革新に対応しにくいと、とりあえず現状の法制度を前提に進めてみるという考え方である。ソフトローあるいは自主規制の意味合いが重要度を増すところ。我が国も各省庁横断的に検討を進めている。

決済分野など銀行法改正、オープンAPI（Application Programming Interface）⁽²⁶⁾により、従前の銀行の特殊性・重要性が相対的に低下し、社会インフラの一部に変容する可能性も指摘され、FinTech企業が顧客とのインターフェイスになり、伝統的金融業はモジュール化、決済・融資業務サービスの機能提供の役割を果たすものとなる（Financial Inclusion 金融包摂⁽²⁷⁾）。

トランプ政権下、米国におけるグラス・スティーガル法（Glass-Steagall Act 1933年銀行法）復活の議論もあるが（銀証を分離して大手銀行には厳格な規制、中小銀行には緩和して経済成長へ仕向ける）⁽²⁶⁾、一般的には業務範囲の規制緩和に向かい、静態的な業態区分から機能面に着目したルール策定、規制の緩い国内基準を選択する銀行の行動であるRegulatory Arbitrage（規制の裁定）を防ぐような横断的な規制体系に向かう可能性がある。

我が国の近時の銀行法改正をみると2016年5月2日成立「情報通信技術の進展等の環境変化に対応するための銀行法等の一部を改正する法律」には、①金融グループの経営管理における銀行持株会社等が果たすべき機能の明確化、②金融グループ内の共通・重複業務の集約等の容易化、③金融関連IT企業への出資の柔軟化、④プリペイドカード利用についての苦情処理体制の整備、⑤仮想通貨への対応（仮想通貨の売買などを業として行う仮想通貨交換業者に対する登録制・規制等の導入）などが盛り込まれている。2017年5月26日成立した「銀行法等の一部を改正する法律」には、①電子決済等代行業者（中間的業者）に対する登録制の導入、②銀行等による電子決済等代行業者との契約締結基準の作成・公表と電子決済等代行業者に対する不当な差別的取扱いの禁止等が盛り込まれている⁽²⁸⁾。

今後はオープンAPIにより分散型ビジネスモデル・ガバナンス組織構築に向かうとみられる。邦銀の銀行業においては銀行子会社等の業務範囲規制は柔軟性や拡張性に欠ける限定列举方式を採用していたが、限定列举業務以外の業務を個別に検証し、2016年5月銀行法改正においてベンチャー等出資を認可する枠組みが設けられ、決済高度化を進めるの改正も相次いで進められた。2017年5月銀行法改正によりAPIを進める仕組みが整備され、FinTech業者を電子決済等代行業者として法的位置づけを安定させ、登録制の導入も図っている。邦銀もオープンイノベーションを行える環境となりFinTechを一層進める気

(25) 原島研司「英国のRegulatory Sandbox 革新的な金融サービスに「実験の場」を提供」みずほ総合研究所（2016年3月13日）1-7頁。

Regulatory sandbox - cohort 2, FCA. <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/cohort-2>

(26) 全国銀行協会・オープンAPIのあり方に関する検討会「オープンAPIのあり方に関する検討会報告書－オープン・イノベーションの活性化に向けて－【中間的な整理（案）】」（2017年3月16日）1-41頁。汎用性、利便性の高いプログラムをAPIとして公開することで開発コスト削減、サービス・製品開発の促進が期待される。

(27) 途上国では携帯電話や銀行業務代行エージェント等の積極活用により貧困層の金融サービスへのアクセス向上が推進されている。福田幸正「Financial Inclusion（金融包摂）～最近のG20を中心とした動向～」（財）国際通貨研究所（No.26,2010）（2010年8月24日）1-14頁。

(28) 鳥毛拓馬「トランプ氏の金融規制に対する考え方 ドッド・フランク法は廃止されるのか」大和総研（2016年11月15日）1-5頁。

運が高まり、ネット決済ビジネス参入も認められる方向にある⁽²⁹⁾。

FinTechの進展への対応としては銀行法等改正とともにソフトローの対処も重要となる。こうしたFinTechや横断的・分散型指向に対する3つの防衛線の新たな構築が求められる。目標としてきたグローバルスタンダード・モデル自体の変容が想定され、FinTechなど法的整備に前向きな我が国においては尚更である。従来の集権的な指名委員会等設置会社の持株会社と監査等委員会設置会社あるいは監査役会設置会社の子銀行間による迅速・効率性追求型の防衛線モデルから、分散・横断型の柔軟な業務・組織における防衛線、特にグループ内部統制・内部監査のあり方が改めて問われることとなる。

リスクガバナンスにかかる3つの防衛線、就中内部監査態勢に関して、①直近の課題としてはグローバルスタンダードに追いつくための企業側の組織体制作りがあり、②規制当局としては内部監査等に関するソフトロー化、さらにエンフォースメントについて攻めのガバナンスの担保としてもソフトローの中でも自主規範から強制力の強いガバナンス・コード、上場規則に組み込み、エンフォースメントの内容も厳罰化を図る方向が考えられよう。③更に中長期的にはFinTech等の急速な金融環境変化、金融革新から目指すべきグローバルスタンダード自体が変容しかねない。こうした新しい変化へ内部監査態勢等をいかに適合させていくか、規制当局・企業側挙げて対処を求められることになる。

[本稿は、財団法人民事紛争処理研究基金の研究助成金を利用した研究成果の一部である]

[参考文献]

脚注掲載の他、齊藤壽彦『近代日本の金・外貨政策』慶應義塾大学出版会(2015年)、太田三郎『企業の倒産と再生』同文館出版(2004年)、藤江俊彦『改訂新版・増補 実践危機管理読本』日本コンサルタントグループ(2012年)、松田和久「EU会社法におけるコーポレート・ガバナンス－2003年・2012年アクションプランに基づく取組み－」。

(2017.8.7 受稿, 2017.8.23 受理)

(29) 横山淳「FinTech, 仮想通貨などを巡る銀行法等改正法, 成立5%ルール, グループ経営管理, 仮想通貨交換業者など」大和総研(2016年6月8日)1-8頁, 同「電子決済等代行業, オープンAPIに関する銀行法改正法の概要」(2017年6月5日)1-8頁。

〔抄 録〕

本稿は「金融機関のガバナンス改革にみるコーポレート・ガバナンス・コードの攻めのガバナンスの理論と実践」千葉商大論叢第54巻第1号(2016年9月)を踏まえ、3つの防衛線と内部監査、COSOリスクマネジメントフレームワーク、FinTechと銀行法改正などの新たな論点から考察を進めたものである。アベノミクスの攻めのガバナンスに関してメガバンクなど金融機関の経営改革が進み、金融持株会社を米国型の指名委員会等設置会社としてモニタリングモデルを指向し、他方銀行子会社を新しく導入された監査等委員会設置会社とする形態も出されている。こうした中でリスクアペタイト・フレームワークと共に3つの防衛線の実効性確保が大きな議論を呼んでいる。グローバルモデルとの乖離が指摘され、他方でFinTechなど新たな動向にも対処が求められるなどガバナンス改革の大きな転換時期といえる。論文掲載の貴重な機会を頂いた千葉商科大学には心から感謝の意を表したい。