

# 完全民営化への第一歩を踏み出す商工中金

## ～ 株式会社商工組合中央金庫法案 ～

経済産業委員会調査室 かめざわ ひろのり  
亀澤 宏徳

### 1. はじめに

平成 18 年 5 月に、簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（以下「行革推進法」という。）が成立したことにより、商工組合中央金庫（以下「商工中金」という。）は、完全民営化することになった。今般、行革推進法及び「政策金融改革に係る制度設計」（平成 18 年 6 月 政策金融改革推進本部・行政改革推進本部決定）に従って、完全民営化される商工中金を平成 20 年 10 月に特殊会社へ組織転換させるために、株式会社商工組合中央金庫法案が提出されている。

本稿では、本法律案の概要を紹介するとともに、商工中金の完全民営化に伴う主な論点を提示する。

### 2. 法律案提出の背景及び経緯

#### （1）商工中金の概要

商工中金は、昭和11年、商工組合中央金庫法が制定されたことに伴い設立された。当時は、昭和恐慌による影響で中小企業の倒産が相次いだことから、商工中金は中小企業等協同組合など主に中小規模の事業者を構成員とする団体に対する金融の円滑化を図るために必要な業務を行うことを目的としている。また、政府と中小企業団体が共同で出資する唯一の中小企業向け政府系金融機関である。

商工中金は、これまで主として債券の発行（商工債：金融機関、機関投資家、個人が購入）、預金の受入れ（中小企業団体とその構成員等から預かり）で調達した資金の大半を中小企業組合・組合員に融資する形で金融サービスを展開してきている。

平成18年3月末現在の資本金は5,198億円（政府出資4,054億円、組合出資1,144億円）で、出資している組合は2万7,178組合に及んでいる。また、貸出原資となる資金量残高約10兆2千億円の調達先内訳は商工債7兆8,326億円、預金2兆4,200億円となっているのに対して、貸出金残高は9兆4,276億円に達し、他に有価証券1兆7,707億円（主に国債）を市場で運用している。

#### （2）政策金融の見直し

政策金融<sup>1)</sup>は、戦後復興期から高度成長期にかけて、金融資本市場が未発達であったことなどから民間金融機関を補完する意味があったが、特にバブル崩壊以降、金融機関の総貸出額の約2割を占める政策金融は資本市場の効率性を阻害し、民業を圧迫する懸念があるとの声が高まり、その役割を問い直す必要性が生じてきた。

政策金融の見直しの結果、「特殊法人等整理合理化計画」が平成13年12月19日に閣議

決定され、国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫、公営企業金融公庫、沖縄振興開発金融公庫、国際協力銀行、日本政策投資銀行、商工組合中央金庫の8機関<sup>2</sup>については、事業の見直しが必要とされた。

その後、経済財政諮問会議は、「政策金融改革について」(平成14年12月13日)をまとめ、平成16年度末までを不良債権集中処理期間とし、政策金融改革については、平成17～19年度に検討・準備を行い、平成20年度以降に新体制に移行すると指摘した。

その後、経済財政諮問会議の「政策金融改革の基本方針」(平成17年11月29日)、「行政改革の重要方針」(平成17年12月24日閣議決定)を経て、平成18年5月26日に行革推進法が成立した。

同法の中で、「商工中金は、完全民営化するものとし、平成20年度に国の関与を縮小し経営の自主性を確保する措置を講じる。商工中金に対する政府出資については、おおむね5～7年後を目途として全部を処分する。」(第6条)と明記された。

さらに、平成18年6月27日には、行革推進法の規定を具体化する形で、「政策金融改革に係る制度設計」が決定され、政府は、商工組合中央金庫法を廃止し、平成20年10月に政府及び既存の出資者のみが株式を保有する特殊会社を発足させることとした。

本法律案は、以上のような経緯から第166回国会に提出された。

### 3. 法律案の概要

本法律案の主な内容は、次のとおりである。

#### (1) 株式会社への組織転換

商工中金は、現在の協同組織から、平成20年10月に中小企業等協同組合その他の中小企業団体及びその構成員に対する金融の円滑化を図るために必要な業務を行う株式会社商工組合中央金庫(以下「新商工中金」という。)に組織転換(特殊会社化)する(第1条)。また、現行の商工組合中央金庫法は廃止する。

#### (2) 株主資格の制限

新商工中金の株主資格は、中小企業団体(中小企業等協同組合、協業組合、商工組合、商店街振興組合等)及びその構成員(新たに追加)に限定するとともに、政府も株式を保有することができる(第6条)。

#### (3) 業務の範囲

##### ア 融資対象

主な融資対象は、現在と同様に中小企業団体及びその構成員に限定する(第21条)。

##### イ 預金資格制限の撤廃

預金の受入れは、現在、中小企業団体及びその構成員に制限されているが、新商工中金では資格制限を設けない(第21条)。また、預金保険制度に加入する。

##### ウ 商工債の発行

金融債である商工債は、現在と同様に発行できる(第33条)。

図表 1 組織・業務の比較

	現行商工中金	新商工中金
組織	協同組織	株式会社（特殊会社）
株主等	出資者：政府、中小企業団体	株主：政府、中小企業団体及びその構成員
融資	中小企業団体及びその構成員	中小企業団体及びその構成員
預金	中小企業団体及びその構成員等	資格制限なし
商工債	発行できる	発行できる

#### （４）特別準備金

政府出資（4,054 億円）については、かなりの部分を「特別準備金」とする（第 43 条）。特別準備金<sup>3</sup>とは、新商工中金の財務基盤を確立するために、政府出資の一定の割合を充てるもので、財務内容の健全性の確保に資するものである。その金額は、主務大臣が評価委員の意見を聴いた上で定めることになる。

また、既存の民間出資者に不当な利益移転が生じないように、特別準備金は、欠損てん補する場合に優先的に取り扱われる、将来、国庫に納付されることなどが措置される。なお、政府出資から、特別準備金を除いた分は政府保有株式となる。

#### （５）主務大臣の監督

主務大臣の監督については、以下のとおり改められる。支店の設置等は、現在の主務大臣の認可制から届出制に改め、主務大臣による支店の設置命令を廃止する（第 2 条）。役員を選任等は、現在、理事長及び監事は主務大臣の任命、副理事長及び理事は主務大臣の認可とされているが、新商工中金では、代表取締役及び監査役を主務大臣の認可制とし、その他の役員についての認可制を廃止する（第 18 条）。商工中金の業務を随時監視できる権限を有する監理官（中小企業庁及び財務省の担当課長）制度は廃止する。

#### （６）完全民営化時点の措置

政府は、行革推進法の規定<sup>4</sup>に基づき、市場の動向を踏まえつつ、おおむね 5 ～ 7 年後を目途として、新商工中金の政府保有株式の全部を処分したときは、直ちにこの法律を廃止するための措置を講じる（附則第 2 条）。また、商工中金の有する中小企業団体及びその構成員に対する金融機能の根幹が維持されるよう、株主資格を制限するための措置等を講じる<sup>5</sup>。

### 4 . 本法律案の主な論点

#### （１）株主構成の在り方

本法案では、新商工中金について、中小企業者による業務運営を確保しつつ、財務基盤を強化するため、株主構成を中小企業団体及びその構成員に限定することとしているが、経済財政諮問会議では、完全民営化後の株主制限が本当に必要かとの疑問を呈する意見が示されている<sup>6</sup>。本法案は、行革推進法、政策金融改革に係る制度設計の枠組みに沿ったも

のとはいえ、株主制限をしなければ中小企業者の資金調達に支障を来すのかなどその必要性について、十分に検討する必要がある。

#### (2) 特別準備金の在り方

政府出資の取扱いについては、中小企業に対する円滑な金融機能を継続的に実現し、強固な財務基盤を確立するために、かなりの部分を準備金化する(特別準備金の創設)としている。行革推進法案に対する附帯決議でも、「政府出資の相当の部分の準備金化等による強固な財政基盤を確立する」<sup>7</sup>ことが法施行に当たっての留意点として盛り込まれているが、特別準備金の性格を明らかにした上で、政府出資のうち、どの程度の額を特別準備金とすることが見込まれるのか、完全民営化に向けて特別準備金はどのように国庫納付されていくのか注視する必要がある。

#### (3) 政府関与と経営自主性の確保

新商工中金への移行に際して、政府の関与は縮小し必要なものに限定するとしているが、定款の変更、役員を選任、新株の発行には主務大臣の認可を必要とするなど、主務大臣の監督事項が引き続き残されている。商工中金は、完全民営化へ向けて経営の自主性を確保するとともに新たな経営理念を遺憾なく発揮できるよう体制を整備することが望まれる。また、移行期においては、民業を圧迫する恐れがないよう留意する必要がある。

なお、完全民営化時点の姿については、中小企業向け金融機関としての機能を維持するために必要な措置を講じるとされていることから、その具体策が今後明らかにされなければならない。

#### (4) 中小企業金融機能の維持強化

新商工中金が、今後も引き続き中小企業向けの金融機関としての機能を維持するのかどうかについて懸念する意見は多く見受けられる。全国中小企業団体中央会の佐伯会長は「商工中金が民営化された結果、中小企業への融資がおろそかになるのではないかと、ファンドに買い占められるのではないかと、利益優先主義になるのではないかと」<sup>8</sup>といった不安を吐露している。商工中金が完全民営化されれば、基本的には銀行法の適用を受ける民間金融機関として経営を行うことになるが、中小企業専門の金融機関としての役割は引き続き期待されている。そこで今後、商工中金が行う災害時や金融環境の悪化に伴う危機対応業務に際してのリスク補完などの措置が求められることになる。

### 5. むすび

商工中金は、完全民営化してもこれまでの中小企業金融機能を維持しながら、民間金融機関として収益の向上を図るといふ難しい舵取りを迫られることが予想される。完全民営化までの5～7年間は決して長い期間ではないので、限られた時間の中で商工中金は経営合理化を図りつつ、業務体制を強化していかなければならない。

そのための措置が本法案で充分かどうか吟味することは当然であるが、加えて、中小企業の資金調達を円滑にするための中小企業金融の在り方、商工中金の民営化の意義、メリットについて、今一度政策金融改革の原点に立ち返って議論を深めることも必要ではないかと考える。

- 
- <sup>1</sup> 政策金融とは、政府系金融機関が特定の政策目的を達成するために財政投融资資金を主たる財源として行う金融のことで、民間金融機関に任せては十分な資金供給がなされない分野を対象とし、民間金融を補完するものである。
- <sup>2</sup> 政府系 8 機関のうち、国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、商工中金の 3 機関が中小企業向け金融機関である。
- <sup>3</sup> 特別準備金は、自己資本比率算定上の基本的項目に算入される見込みである。
- <sup>4</sup> 商工中金に対する政府の出資については、市場の動向を踏まえつつその縮減を図り、おおむね 5 年後から 7 年後を目途として、その全部を処分するものとする（行革推進法第 6 条第 2 項）。
- <sup>5</sup> 行革推進法第 6 条第 3 項において「政府は、完全民営化に当たっては、商工中金の有する中小企業等協同組合その他の中小企業者を構成員とする団体及びその構成員に対する金融機能の根幹が維持されることとなるよう、必要な措置を講ずるものとする。」と規定されている。
- <sup>6</sup> 平成 19 年第 2 回経済財政諮問会議議事要旨（平 19.1.29）
- <sup>7</sup> 第 164 回国会参議院行政改革に関する特別委員会会議録第 13 号 46 頁（平 18.5.25）、第 164 回衆議院行政改革に関する特別委員会会議録第 13 号 46 頁（平 18.4.19）。なお、特別準備金は、政府出資の 3 / 4 に当たる約 3 千億円程度になるのではないとも言われている（第 164 回国会参議院行政改革に関する特別委員会会議録第 6 号 12 頁（平 18.5.11））。
- <sup>8</sup> 第 164 回国会参議院行政改革に関する特別委員会会議録第 5 号 26 頁（平 18.5.9）。また、最近では第 166 回国会衆議院経済産業委員会会議録第 2 号 8 頁（平 19.2.21）。同委員会で、甘利経済産業大臣は、「商工中金は、中小企業金融としてのノウハウを持っているわけで、そのノウハウが完全民営化した後もしっかり生かされるようにしていかなければならない」と述べている。