

# 商工中金法改正に関する委員会論議と今後の課題

## — 危機対応業務が鍵を握る目標年限の定めなき完全民営化 —

経済産業委員会調査室 柿沼 重志・吉川 幹晃

「株式会社商工組合中央金庫法及び中小企業信用保険法の一部を改正する法律案<sup>1</sup>」は2015年2月20日に閣議決定され、同日、第189回国会に提出された。

同法案は、衆参両院において経済産業委員会での審査を経て、2015年5月20日の参議院本会議で可決・成立している<sup>2</sup>。

本稿では、まず、政策金融改革をめぐる主な動き、さらには、成長資金の供給促進と危機対応業務に関する政府の検討について概観する。次に、今般の改正法の概要及び衆参の経済産業委員会における論議について、それぞれ整理する。最後に、完全民営化に向けた今後の課題について、若干の考察を加えたい。

### 1. 政策金融改革をめぐる主な動き

#### (1) 完全民営化に向けた動き

商工組合中央金庫は1936年11月に政府と中小企業組合が共同して出資する政策金融機関として設立され、中小企業向けの政策金融を担ってきた。

しかし、1990年代後半以降、財政再建や行政改革への要請が徐々に強まる中で、商工組合中央金庫についても、その在り方について、適宜、見直しの論議が行われてきた<sup>3</sup>。

その後、2005年11月に経済財政諮問会議が公表した「政策金融改革の基本方針」と同年12月に閣議決定された「行政改革の重要方針」によって、商工組合中央金庫に関しては、所属団体中小企業向けのフルバンキング機能を行う機関として完全民営化するという大きな方向性が明示された。

同内容は、翌2006年6月に成立した「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」（いわゆる行政改革推進法）で条文化されており、同法第6条では、「商工組合中央金庫及び日本政策投資銀行は、完全民営化するものとし、平成20年度において、これらに対する国の関与を縮小して経営の自主性を確保する措置を講ずるものとする。」と規定された。

さらに、2007年6月には、株式会社商工組合中央金庫法が成立し、「政府は、保有する

<sup>1</sup> 本稿は、政策金融改革に関する考察に焦点を絞っており、中小企業信用保険に関する考察は行っていない。

<sup>2</sup> 衆参両院の経済産業委員会では、ともに賛成多数（反対会派：衆は維新、共産、参は維新、共産、元気）で可決、本会議での採決も衆参ともに賛成多数で可決している。また、法律の公布は2015年5月27日。なお、株式会社日本政策投資銀行の完全民営化を延期するための法案も第189回国会に提出され、2015年5月15日の参議院本会議で可決・成立している。

<sup>3</sup> 例えば、2001年12月には、「特殊法人等整理合理化計画」が閣議決定され、商工組合中央金庫を始めとした政策金融機関は、「①民業補完、②政策コスト最小化、③機関・業務の統合合理化の原則の下、抜本的な検討を行った上で、公的金融の対象分野、規模、組織の見直しを行うこととする。」ことが明記された。

新商工中金の株式について、この法律の施行日から起算しておおむね5年後から7年後を目途として、全部を処分する。」といった完全民営化の方向性が明示された。なお、同法の施行日は、2008年10月1日であり、同時点で商工組合中央金庫は株式会社に組織転換が図られるとともに、同時点を起算点とした完全民営化に向けたスケジュールが法定された。

## (2) リーマンショックと東日本大震災による政策金融改革の流れの変化

このように、2008年当時は、政策金融機関の完全民営化、公的金融の縮小に向けた動きが強まっていた。

しかしながら、2008年秋のリーマンショックによって、我が国経済は大打撃を受け、多くの中小企業が資金繰りに窮する事態に直面し、株式会社商工組合中央金庫を始めとした政策金融機関がこうした金融危機の対応に積極的に取り組まざるを得ない事態となった。

とりわけ、主務大臣<sup>4</sup>が認定する内外の金融秩序の混乱、大規模災害等の危機発生時において、指定金融機関（株式会社商工組合中央金庫と株式会社日本政策投資銀行）が国の信用供与を受けて、危機に対処するために必要な資金供給を行う危機対応業務が、2008年10月以降、積極的に活用された。なお、指定金融機関には民間金融機関も申請によって参加できる仕組みとなっているが、これまでのところ、民間金融機関の参加実績はない<sup>5</sup>。

リーマンショック後の経済金融危機に対応するため、2009年6月には、「中小企業者及び中堅事業者等に対する資金供給の円滑化を図るための株式会社商工組合中央金庫法等の一部を改正する法律」が成立し、完全民営化の時期は延期され、2012年4月を起算点としておおむね5～7年後とすることとされた。その後、2011年3月には、東日本大震災が発生し、我が国経済は再び大打撃を被ることとなり、こうした事態を受け、株式会社商工組合中央金庫の完全民営化の時期は、2015年4月を起算点としておおむね5～7年後と再度延期されることとなった。

つまり、リーマンショック、東日本大震災という大きな経済ショック、未曾有の自然災害を経験する中で、完全民営化の時期は二度延期され、政策金融改革の流れは大きく変化したと言える。

## 2. 成長資金の供給促進と危機対応業務に関する政府の検討

### (1) 財政制度等審議会財政投融资分科会における検討

2014年6月、財政制度等審議会財政投融资分科会は、「財政投融资を巡る課題と今後の在り方について」を取りまとめた。

同報告書においては、「政府の成長戦略に沿って、政策金融を通じた民間金融機関の補完により、中長期の投融资を促進していくことが課題とされている。その際、政策金融機関による構造不況業種や自力回復力を失った企業への融資、企業に対する信用保証への過度

<sup>4</sup> 主務大臣は財務大臣、農林水産大臣及び経済産業大臣。

<sup>5</sup> 一般社団法人全国銀行協会の平野会長は2014年4月1日の就任会見において、「民間金融機関がとり得るリスクには限界があり、それを超えるような融資の領域は、ある局面においては存在すると考える。まさにその典型例がリーマンショック後の危機対応や東日本大震災後の復興対応といった局面であったと思う。」と述べている。

な依存により、これら企業と民間金融機関のモラルハザードを助長し、我が国経済の構造転換を阻害することのないように留意すべきである。」との政策金融改革の課題に加えて、「DBJ<sup>6</sup>法や商工中金法において、政府は平成 27 年 3 月末を目途として、危機対応業務の実施状況等を勘案し、組織の在り方等を見直す旨の検討条項があり、こうした検討を踏まえる必要がある。」との視点が明示されている。特に、危機対応業務については、「法令上の要件を満たす民間金融機関から申請があれば指定金融機関として指定できるものの、DBJと商工中金（制度開始時に法律上みなし指定金融機関）のみの指定であり、民間金融機関の参加を促しつつ、現行制度の問題点等を検証して改善を図る余地はないか検討すべきである。また、制度開始後 5 年を経えており、貸付債権の状況等をモニタリングしていく必要がある。」と指摘している。

## （２）成長資金の供給促進に関する検討会における検討

「成長資金の供給促進に関する検討会」は、「経済財政運営と改革の基本方針 2014」（2014 年 6 月閣議決定）及び『日本再興戦略』改訂 2014」（2014 年 6 月閣議決定）において、「中長期の成長資金の供給拡大を図るために関係省庁の連携の下で議論する場を立ち上げ、具体的な検討を進める。」こととされたことを受け、内閣府特命担当大臣（経済財政政策）、財務大臣兼内閣府特命担当大臣（金融）及び経済産業大臣の下に 2014 年 10 月に設置された検討会であり、同年 11 月に中間とりまとめを公表している。

同中間とりまとめでは、まず、「バブル崩壊後のデフレ下におけるリスク回避志向の定着などもあり、現状としては、日本における成長資金の活用は、欧米に比して限られた状況となっている。」との現状認識が示されている。

次に、地域における需要の創出については、「地域における潜在的な成長力を引き出すためには、創業時の資金供給を円滑にするとともに、医療・介護など今後の資金需要が見込まれる分野、地域に即した課題の解決に取り組んでいる NPO（特定非営利活動法人）の活動、グローバルニッチトップ企業などの国際競争力に優れた企業の海外展開、地域の中核的な中堅企業等の地域経済への波及力が大きい企業等への支援を行うこと等により、実需を作り出していくことが必要である。このため、リスクが高く民間金融機関が独自で融資しにくい際に、政府系金融機関が民間金融機関を補完・協調していくことが期待される。」としている。

また、景気変動や大規模災害等に対応した安定的な資金供給については、「大規模な景気変動の谷や自然災害時においては、信用収縮、金融の流動性の枯渇などが起こる場合があり、それによる連鎖倒産等、实体经济へのショックを緩和するため、政府系金融機関が資金融通を行う必要がある。特に、中小企業は、景気変動や自然災害による影響に脆弱であり、配慮が必要である。」と指摘している<sup>7</sup>。

---

<sup>6</sup> Development Bank of Japan（日本政策投資銀行）の略。

<sup>7</sup> また、自由民主党の「成長と安心のために必要な資金供給に関する検討PT」においても、株式会社商工組合中央金庫及び株式会社日本政策投資銀行の在り方が議論され、2015 年 1 月 9 日には、「成長と安心のために必要な資金供給に関する当面の対応（提言）」が取りまとめられた。なお、その後、同提言に沿った形で、政府は株式会社日本政策投資銀行及び株式会社商工組合中央金庫の在り方についての方針を公表している。

### (3) 政投銀及び商工中金の在り方についての方針の公表

2015年1月、経済産業省は財務省と連名で、「株式会社日本政策投資銀行及び株式会社商工組合中央金庫の在り方についての方針を公表します」と題した報道発表を行った。同報道発表においては、まず、「日本政策投資銀行及び商工組合中央金庫の完全民営化の方針を維持しつつ、地域経済の活性化や企業の競争力強化等に資する成長資金の供給促進及び大規模な災害や経済危機等に対処するための資金の供給確保に万全を期す」との観点が表示された上で、民間における金融の現状等を踏まえて、両機関の在り方をどのように見直すのかを明記している。

株式会社商工組合中央金庫については、「民間による危機対応が十分に確保されると見込まれるまでの間、商工組合中央金庫に危機対応業務の実施を義務付け、政府が商工組合中央金庫に新規出資できる期限も延長します。商工組合中央金庫の政府保有株式が既に半数未満(46%)となっていることも踏まえ、これらの措置を行っている当分の間、政府は、商工組合中央金庫について、危機対応業務の適確な実施のため、必要な株式を保有します。具体的な株式の処分・保有の割合については商工組合中央金庫に対する出資の状況、商工組合中央金庫による危機対応業務の実施の状況、商工組合中央金庫の資金調達等を含む財政基盤、株主となる中小企業団体及びその構成員の資金の余力、社会経済情勢の変化、民間金融機関の危機対応の状況を勘案して判断します。」としている。

これにより、株式会社商工組合中央金庫の完全民営化は、2008年9月のリーマンショック、2011年3月の東日本大震災に起因するこれまで二度の延期に続き、完全民営化の方針は堅持するものの、「当分の間」、政府は必要な株式を保有することや新規出資できるとの方針が示された。

## 3. 商工中金改正法の概要

### (1) 政府保有株式の早期処分

ア 政府は、市場の動向等を勘案し、適切なタイミングで株式会社商工組合中央金庫の株式を処分できるよう、具体的な期限に代えて、できるだけ早期に処分する義務を定める。

政府保有株式の処分について、改正前は、「政府は、(中略)、市場の動向を踏まえつつその処分を図り、平成27年4月1日から起算しておおむね5年後から7年後を目途として、その全部を処分する」旨が規定されていた。それに対し、改正法では、「政府は、(中略)、株式会社商工組合中央金庫の目的<sup>8</sup>の達成に与える影響及び市場の動向を踏まえつつその処分を図り、できるだけ早期にその全部を処分する」旨の規定となっている。つまり、改正法では、完全民営化の方針は維持しつつも、その目標時期を明示せず、政府保有株式全てについて、できる限り早期の処分義務を政府に課している。

<sup>8</sup> 株式会社商工組合中央金庫の目的については、同金庫法第1条に「株式会社商工組合中央金庫は、その完全民営化の実現に向けて経営の自主性を確保しつつ、中小企業等協同組合その他主として中小規模の事業者を構成員とする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営むことを目的とする」ことが規定されている。

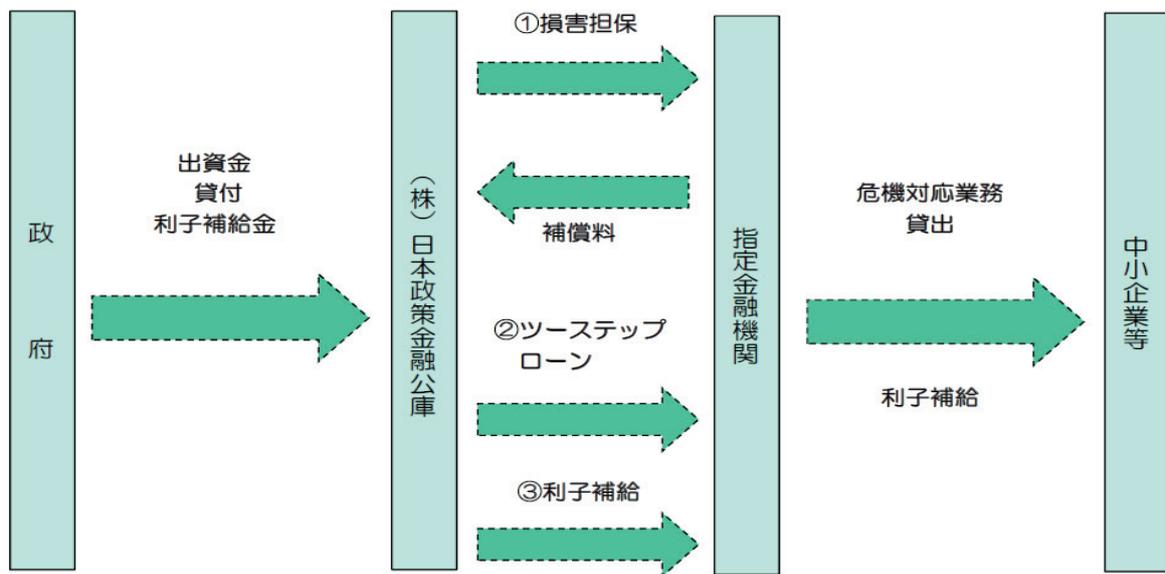
なお、2008年10月の株式会社への移行から現時点まで、株式会社商工組合中央金庫の株式の政府保有比率は46%となっており、残りの54%は民間保有となっている。

**イ 危機対応業務を実施する民間金融機関が存在しない状況等を勘案し、当分の間、危機対応業務の的確な実施のために必要な株式を保有することを規定する。**

先述したとおり、改正前は、「政府は、(中略)、市場の動向を踏まえつつその処分を図り、平成27年4月1日から起算しておおむね5年後から7年後を目途として、その全部を処分する」旨が規定されており、目標年限を明示した上での完全民営化の方針が条文上も規定されていた。それに対し、改正法では、「政府は、当分の間、(中略)、株式会社商工組合中央金庫が危機対応業務を的確に実施するために必要な株式を保有していなければならない」旨を規定した附則第2条の3を新設し、「当分の間」、危機対応業務の的確な実施のため、「必要な」株式保有を政府に義務付けている。

なお、危機対応業務のスキームは図表1のとおりであり、2008年10月の制度創設以来、指定金融機関として危機対応業務を実施しているのは、株式会社商工組合中央金庫と株式会社日本政策投資銀行の二機関のみであり、民間金融機関の参加実績はない。

**図表1 危機対応業務のスキーム**



(注1) 損害担保とは、指定金融機関が株式会社日本政策金融公庫から一部補償を受けて中小企業等に融資する制度（中小企業は元金の80%、中堅企業は同70%、大企業は同50%）。なお、指定金融機関は公庫に対し、補償料を支払う（中小企業は0.1%、中堅・大企業は0.5%）。

(注2) ツーステップローンとは、指定金融機関が株式会社日本政策金融公庫からバックファイナンスを受けて中小企業等に融資する制度。

(注3) 利子補給とは、指定金融機関が株式会社日本政策金融公庫から受ける利子補給を原資として中小企業等に利子補給する制度。

(出所) 株式会社商工組合中央金庫資料より作成

また、株式会社商工組合中央金庫に係る危機対応融資の取組実績は図表2のとおりであり、2008年10月から2015年3月末までで10兆円超の融資が行われている。なお、危機対応の代表的な事例はリーマンショック関連と東日本大震災関連の2つであるが、危機対応の認定<sup>9</sup>は2008年10月以降、2015年5月末までに58回<sup>10</sup>も行われており、大規模な金融危機や大災害に加え、中小企業の外部環境変化への脆弱性を踏まえ、急激な原材料やエネルギーコスト高等、多くの中小企業の経営に悪影響を与える事象についても認定が行われている。

図表2 危機対応融資の取組実績（2015年3月末）

	2008年10月～ 2015年3月末の実績	うち円高・原材料高・デフレ等関連	うち東日本大震災関連
		(2010年9月10日～2015年3月末)	(2011年3月12日～2015年3月末)
中小企業向け	10兆501億円 (183,753件)	3兆7,436億円 (74,804件)	2兆656億円 (37,626件)
中堅企業等向け	7,550億円 (2,956件)	576億円 (373件)	1,301億円 (649件)
合計	10兆8,052億円 (186,709件)	3兆8,012億円 (75,177件)	2兆1,957億円 (38,275件)

(出所) 株式会社商工組合中央金庫資料より作成

## (2) 危機対応業務を的確に実施するための措置

ア 株式会社商工組合中央金庫が危機対応業務を実施することを当分の間、責務として規定するとともに、その実行性を確保するため危機対応準備金への出資期限の延長、株式会社商工組合中央金庫への事業計画・業務報告書等の提出の義務付け等を措置する。

改正前は、株式会社商工組合中央金庫に危機対応業務を義務付ける規定はなく、危機対応業務の休廃止が可能であったが、改正法では、同金庫に危機対応業務の実施を当分の間、責務として義務付けている。これに伴い、同金庫の業務のうち、危機対応業務に限って事業計画を作成し、主務大臣<sup>11</sup>の認可を受けること、さらには、中間業務報告書及び業務報告書に事業計画の実施の状況を記載することを義務付けている。

イ 政府が、適当な時期に、危機対応業務に関する検討を行い、所要の措置を講じることを規定する。

「株式会社商工組合中央金庫法及び中小企業信用保険法の一部を改正する法律」の附則第4条第1項において、「政府は、この法律の施行後適当な時期において、指定金融機関に係る制度の運用の状況、危機対応準備金に係る株式会社商工組合中央金庫に対す

<sup>9</sup> 脚注4で示したとおり、認定を行うのは、財務大臣、農林水産大臣及び経済産業大臣。

<sup>10</sup> 58回目は鹿児島県の口永良部島の噴火に係る災害を認定。

<sup>11</sup> 主務大臣は、経済産業大臣及び財務大臣。

る出資の状況、株式会社商工組合中央金庫による危機対応業務の実施の状況、株式会社商工組合中央金庫の財政基盤、株主となる中小企業団体及びその構成員の資金の余力、社会経済情勢の変化等を勘案し、株式会社日本政策金融公庫法第2条第4号に規定する特定資金<sup>12</sup>を必要とする者に対し円滑に資金が供給されることを確保する観点から、危機対応業務の在り方及びこれを踏まえた株式会社商工組合中央金庫に対する国の関与の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずる。」と規定されている。

#### 4. 委員会における論議<sup>13</sup>

##### (1) 危機対応業務に民間金融機関の参加を促すための課題と取組

まず、危機対応業務に民間金融機関の参加が得られていない要因について、宮沢経済産業大臣からは、「全国銀行協会、全国地方銀行協会からは、危機対応は通常のリスク、リターンの分析では測り切れないこと、全国一律での対応が必要とされていること、危機対応業務に必要なシステムを構築し、常時稼働させておく必要があり、コストが掛かるという理由で、現状では対応が困難であるというのが民間金融機関側の感触のようである。」旨<sup>14</sup>の答弁があった。その点について、政府参考人からも、「損害担保があっても20%は自行の負担になるとか、あるいはシステムを組むためのコストが掛かるとか、様々なことが障害となっていると推測される。」旨<sup>15</sup>の答弁があった。

また、民間金融機関の危機対応業務への参加を促すための政府のこれまでの取組と今後の取組について、政府参考人からは、「これまでも、政府あるいは日本公庫から、民間金融機関、全国銀行協会ベースあるいは個別行に対する説明を何度も実施してきたものの今のところ参加が得られてない。今後は、商工中金と民間金融機関との意見交換の場を設け、民間金融機関が危機対応を行えるインセンティブ付けをしていきたい。また、指定金融機関になるための申請手続の簡素化や実施要領のひな形の公表等、業務自体の一層の明確化を図ることを考えている。」旨<sup>16</sup>の答弁があった。ただし、指定金融機関になるための申請手続の簡素化や実施要領のひな形の公表等で民間金融機関が危機対応業務に参加するようになるのかという指摘に対し、山際経済産業副大臣からは、「そういった取組だけで、民間金融機関が指定金融機関になるということは考えていない。」旨<sup>17</sup>の答弁があった。また、竹谷財務大臣政務官からは、「民間金融機関の経営判断による参画が可能な状況を実現していくことが重要であり、そのために、危機対応に強い財務基盤、また、金融機関同士の緊密な連携による企業支援の実施等、中長期的な取組が必要である。」旨<sup>18</sup>の答弁があった。

<sup>12</sup> 内外の金融秩序の混乱又は大規模な災害、テロリズム若しくは感染症等による被害に対処するために必要な資金であって政令で定めるもの。

<sup>13</sup> 以下、法規等に関係しない部分については、株式会社商工組合中央金庫は「商工中金」、株式会社日本政策投資銀行は「政投銀」、株式会社日本政策金融公庫は「日本公庫」という略称を用いる。

<sup>14</sup> 第189回国会参議院経済産業委員会会議録第10号10頁(平27.5.14)

<sup>15</sup> 第189回国会参議院経済産業委員会会議録第10号21頁(平27.5.14)

<sup>16</sup> 第189回国会衆議院経済産業委員会会議録第6号37頁(平27.4.1)

<sup>17</sup> 第189回国会参議院経済産業委員会会議録第10号17頁(平27.5.14)

<sup>18</sup> 第189回国会衆議院経済産業委員会会議録第6号20頁(平27.4.1)

さらに、宮沢経済産業大臣からも、「危機対応業務に民間金融機関が名のり出てくれるような状況をどうやって醸成するかが一番のポイントである。地域を守るということがその地域の金融機関にとって長い目で見たら大きなプラスになるということを金融庁等とも協力し、そういう働きかけをしっかりと行っていきたい。」旨<sup>19</sup>の答弁があった。加えて、日本公庫の損失補償の比率を現状よりも引き上げる等、制度設計を見直す必要性について、山際経済産業副大臣からは、「確かに、政策的に追加的なインセンティブができるような措置を講じるという手法はあり得るが、当然のことながら、それには財政的な負担が必要であり、モラルハザードにつながる危険もある。民間でできることは民間でという方針の下で、何ができるのか今後とも検討していきたい。」旨<sup>20</sup>の答弁があった。

次に、民間金融機関による危機対応業務が十分に確保されたと判断し得る具体的な基準について、政府参考人からは、「例えば、商工中金は各都道府県に2つ程度それぞれ支店を持って危機対応業務に対応しているので、中小企業の立場とすれば、全都道府県において地銀始め地域金融機関、何らかのところが指定金融機関として危機対応業務を担ってくれる体制が整うことを期待したい。」旨<sup>21</sup>の答弁があった。

さらに、危機対応業務に関して、日本公庫が危機対応業務を担う仕組みに改編すべきではないかとの意見に対して、政府参考人からは「商工中金にはメインバンク機能があり、日本公庫とは性格が異なる。そうした機能を有する商工中金だからこそ、日頃の経営状況を把握しながら、危機時にも対応できるのではないかと考えている。」旨<sup>22</sup>の答弁があった。

## （２）完全民営化の具体的な目標年限を明示しなかった理由

完全民営化までの目標年限を明示しなかった理由について、宮沢経済産業大臣からは、「今回も、完全民営化という点は堅持しており、同方針はいささかも揺らいでいない。これまで二度の延長を経て、分かってきたことは、民間金融機関に危機対応業務を担ってほしいと思っても、かなり難しいということである。政府もこの点については、これからも努力していくが、正直言って、今すぐに民間金融機関が危機対応業務に名乗り出るといった状況ではないことも事実であり、5年から7年程度で確実に出てくる、それなりの確率でそういうものが出てくるという目算が立たない。よって、当分の間という規定ぶりにした。」旨<sup>23</sup>の答弁があった。

また、「当分の間」の具体的なイメージについて、宮沢経済産業大臣からは、「相当の民間金融機関が指定金融機関となり、危機時の資金供給が十分になされるめどがつくこと、さらに政府保有株式売却に当たっての中小企業等の既存の株主の資金的制約が克服されること等の条件が整うまでと考えており、具体的にいつまでということではなくて、そうい

<sup>19</sup> 第189回国会参議院経済産業委員会会議録第10号13頁（平27.5.14）

<sup>20</sup> 第189回国会参議院経済産業委員会会議録第10号17頁（平27.5.14）

<sup>21</sup> 第189回国会参議院経済産業委員会会議録第10号9頁（平27.5.14）

<sup>22</sup> 第189回国会参議院経済産業委員会会議録第10号22頁（平27.5.14）

<sup>23</sup> 第189回国会衆議院経済産業委員会会議録第6号20頁及び30頁（平27.4.1）、第189回国会参議院経済産業委員会会議録第10号12～13頁及び21頁（平27.5.14）

う状況が早く出現するような政策を打っていく。」旨<sup>24</sup>の答弁があった。

### (3) 大企業・中堅企業向け融資の妥当性

まず、商工中金の株主に占める大企業・中堅企業の割合について、政府参考人からは、「大企業・中堅企業は250社含まれており、全株主のうち1%程度、総株式の3%程度になっている。」旨<sup>25</sup>の答弁があった。また、その背景について、政府参考人からは、「中小企業組合の構成員として大企業も連なることが法令上許されていること、さらには、もともと中小企業だった方が、会社が大きくなって中小企業の枠を外れているという場合もあると考えている。」旨<sup>26</sup>の答弁があった。

次に、大企業・中堅企業向け融資の規模について、政府参考人からは、「東証一部上場企業への貸出先数は、全体の0.3%に当たる210社程度であり、残高は、総貸出残高の2.5%、2,347億円となっている。また、いわゆる法定中小企業以外の大企業・中堅企業向けの貸出先は、1,640社で、残高は総貸出高の9.8%、9,697億円となっている。」旨<sup>27</sup>が明示された(答弁中の数字はいずれも2014年9月末現在)。

さらに、同融資の妥当性について、宮沢経済産業大臣からは、「大企業でも組合員になれば株主になれる、また、組合員になれば融資を受けられるという状況がこれまで法律的に認められてきたということは確かである。ただ一方で、決して原資が過度に豊富というわけではない中でやっているの、特に大企業向けの融資については、まさに中小企業主体の組合に役立つ融資とか、ある程度の限定は今後考えていかなければならないと思う。」旨<sup>28</sup>の答弁があった。また、岩井経済産業大臣政務官からは、「中小企業等協同組合など及びその構成員に対する金融の円滑化という商工中金法の目的と整合性が得られる範囲内で、今後も大企業に対しても融資が行われていくという方向で考えていきたい。」旨<sup>29</sup>の答弁があった。

## 5. 完全民営化に向けた今後の課題

リーマンショック、東日本大震災という大きな経済ショック、未曾有の自然災害を経験する中で、商工中金の完全民営化の時期は二度延期され、政策金融改革の流れは大きく変化した。今般、三度目の延期のための法改正が、完全民営化の目標年限が明示されない形で行われ、委員会論議の中では、宮沢経済産業大臣から、「完全民営化の旗は下ろしていない。」という点が強調された一方で、民間金融機関が危機対応業務に参加できるようになるまでの「当分の間」、完全民営化は実施されないこと、そして、政府が民間金融機関による危機対応業務への参加をかなりの難題と捉えていることも明らかになった。

こうした点を踏まえ、政策金融改革、特に商工中金の完全民営化に関する今後の課題に

<sup>24</sup> 第189回国会衆議院経済産業委員会議録第6号21頁(平27.4.1)

<sup>25</sup> 第189回国会衆議院経済産業委員会議録第6号31頁(平27.4.1)

<sup>26</sup> 第189回国会衆議院経済産業委員会議録第6号32頁(平27.4.1)

<sup>27</sup> 第189回国会衆議院経済産業委員会議録第6号30頁(平27.4.1)

<sup>28</sup> 第189回国会衆議院経済産業委員会議録第6号32頁(平27.4.1)

<sup>29</sup> 第189回国会参議院経済産業委員会議録第10号18頁(平27.5.14)

ついて、以下では、危機対応業務及び政策金融機関が担うべき範囲の二点に焦点を当て、若干の考察を加えたい。

まず、危機対応業務についてであるが、まずは2008年10月の制度創設以来、民間金融機関の参加を得られなかったという点について、政府がしっかりと検証し、どうすれば参加を得ることができるのかについて再考し、民間金融機関に働きかけを行っていくことが必要である。この点に関する政府の真摯な取組が足りなければ、完全民営化への道筋を描くためのスタート地点にも立つことができず、「当分の間」と規定しながら実質的に完全民営化を無期延長したのではないかとの批判<sup>30</sup>を受けてもやむを得ない。

この点について、2015年5月19日の参議院経済産業委員会では、「株式会社商工組合中央金庫のできる限り早期の完全民営化を実現すべく、民間金融機関による危機対応業務が十分かつ確実に実施されるよう、民間金融機関等とも緊密なコミュニケーションを取りながら、早期かつ万全の措置を講ずること。特に、平成20年10月の危機対応業務開始以来、民間金融機関による同業務への参加が得られていない現況を踏まえ、現行制度の問題点を検証しつつ、完全民営化の実現の目途や道筋について必要な検討を進めその結果について公表すること。」との附帯決議<sup>31</sup>を付しているが、政府は同決議を遵守し、今後、適切な措置を講じていく必要がある。

そうした点を踏まえ、具体的に、どのような取組を行うべきかであるが、指定金融機関になるための申請手続の簡素化や実施要領のひな形の公表等、業務自体の一層の明確化は、必要なことではあるが、やや遅きに失した感も否めない。また、この点については、委員会論議の中でも、政府もそういった取組だけで、民間金融機関が危機対応業務に参加するほど甘くはない点を認めており、それだけでは不十分である。2008年10月から6年半以上を要しても、民間金融機関から危機対応業務への参加が得られていない事実を踏まえれば、日本公庫の損失補償の比率を引き上げることや危機対応融資の貸付期間の短縮化<sup>32</sup>を図る等、制度設計を見直すことなしに、政府が具体的な目標として描く「全都道府県において地銀始め地域金融機関、何らかのところが指定金融機関として危機対応業務を担ってくれる体制が整う。」という状態は想定しにくい。さらに、日本公庫に危機対応業務を担わせることについては、先述したとおり、政府からは、メインバンク機能を持つ商工中金の優位性を根拠に否定的な見解が示されたが、結論ありきではなく、危機対応業務の実施に当たり、そのような機能が真に必要なのか、完全民営化への道筋を改めて模索する中で、選択肢の一つとして検討すべきではないか。

次に、政策金融機関が担うべき範囲についてであるが、商工中金について言えば、「中小企業の中小企業による中小企業のための総合金融機関」という使命と大企業・中堅企業向

<sup>30</sup> 例えば、日本経済新聞は社説で「問題は完全民営化の目標時期すら示さなかったことだ。『当分の間』といながら実質的に完全民営化を無期延期したとも読める。」としている（『日本経済新聞』（平27.2.28））。

<sup>31</sup> 4項目から成る附帯決議（提出会派：自民、民主、公明、維新、次代）のうちの1項目。なお、衆議院経済産業委員会でも附帯決議が付されているが、文言は異なる。

<sup>32</sup> 中里透上智大学准教授は、「危機後の異例の資金需要に応えるという観点からすれば、危機対応融資の貸付期間の短縮化を図っても十分に対応は可能である。あまりに長期の資金供給を行うことが、貸付残高の縮減を図るという政策金融改革のスタンスとの間で十分に整合的か否か、慎重に検討を行う必要がある。」旨の指摘を行っている（中里（2013））。

けの融資は整合的とは言い難い。商工中金の法定中小企業以外の大企業・中堅企業向け貸出の残高は、9,697億円で全体の9.8%（2014年9月末現在）と決して小さくなく、今後は民業補完の原則をより徹底し、大企業・中堅企業向けの融資は真に必要な場合に限定し、その縮減を図るべきである。

また、地域経済の活性化や企業の競争力強化等に資する成長資金の供給促進についても、政策金融機関が担うことが期待されており、商工中金に関して言えば、地域中核企業支援貸付制度<sup>33</sup>やグローバルニッチトップ（GNT）支援貸付制度<sup>34</sup>を創設し、いずれも民間金融機関との協調によって実施している。ただし、こうした成長資金の供給は、本来は民間金融機関によって行われるべきであり、完全民営化していない段階では、商工中金は民間金融機関の補完に徹し<sup>35</sup>、資金供給の呼び水機能を果たすにとどめるべきであろう。

すなわち、完全民営化を目指しつつ、政府が株式保有している間は、政策金融機関として、成長資金の供給等の業務と危機対応業務を併存しつつ、民業圧迫とならないよう留意すべきである。その一方で、仮に、完全民営化を目指したものの、結果的に実現に至らない場合には、政策金融機関として、最後の貸し手機能に徹するべきであり、業務範囲も現在よりも限定すべきであろう。

完全民営化の成否は、危機対応業務を民間金融機関が担えるようにすること、あるいはそれが無理であるならば、日本公庫が一括的に危機対応業務を担い、商工中金と政投銀は完全民営化することが握っている。完全民営化の目標年限に定めがないことに甘んじることなく、それをできるだけ早期に（可能であれば、過去二度設定されたものの、クリアできなかった目標年次である5～7年程度で）実現することを目指し、政府が着実な取組を行うよう、国会が適宜監視していくことが求められている。

#### 【参考文献】

土居丈朗「公的金融と民間金融の役割分担再論」『証券アナリストジャーナル』53巻1号（日本証券アナリスト協会、2015年1月）

中里透「第4章 金融危機と政策金融」『財政制約下の公的金融・民間金融の役割分担と社会資本整備における民間資金等の活用について』（一般社団法人全国銀行協会、2013年9月）

（かきぬま しげし、よしかわ まさあき）

<sup>33</sup> 地域中核企業等によるリスクの高いイノベーション（新事業展開等）や前向きな経営改善の取組を支援する制度であり、平成27年度予算で100億円が計上されている。

<sup>34</sup> GNT企業とGNT候補企業による海外事業展開を支援する制度であり、平成26年度予算で135億円、平成27年度予算で200億円が計上されている。

<sup>35</sup> 土居丈朗慶應義塾大学教授は、「公的金融と民間金融の役割分担を考えると、民間金融機関だけでは資金供給が不十分にしか行えないような状況（そこには何らかの市場の失敗が生じている）があって、公的金融によって資金供給がなされることで企業活動がより多く営まれることを通じて、公的金融に伴う租税負担を考慮に入れても、経済厚生が高められるならば、公的金融が役割を果たす余地がある、とみてよい。」としている（土居（2015））。