

商工中金問題

— 在り方検討会中間取りまとめの概要と主な論点 —

柿沼 重志

東田 慎平

(経済産業委員会調査室)

1. 商工中金の危機対応業務に係る不正事案の発生
2. 危機対応業務の概要
3. 在り方検討会中間取りまとめの概要
 - (1) 商工中金のビジネスモデルの在り方
 - (2) 商工中金の危機対応業務の見直し
 - (3) 持続可能なビジネスモデルを実現するための商工中金のガバナンス強化
 - (4) 完全民営化について
4. 商工中金をめぐる主な論点
 - (1) 危機対応業務の担い手と商工中金の完全民営化との関係
 - (2) 商工中金が半官半民で存在することの問題点
 - (3) ミドルリスク業務を主軸とした新生商工中金の実現可能性
 - (4) 今後の監督・検査体制
5. おわりに

【資料】商工中金に関する時系列的な整理

1. 商工中金の危機対応業務に係る不正事案の発生

平成 28 年 10 月、政府系金融機関の一つである株式会社商工組合中央金庫（以下「商工中金」という。）の鹿児島支店において危機対応業務（本稿「2. 危機対応業務の概要」を参照）における不適切な手続による貸付が行われていたことが発覚し、同年 11 月、商工中金はプレスリリースにより同不正事案を公表した¹。

¹ 鹿児島支店の不正事案以前にも、平成 26 年 12 月から平成 27 年 1 月にかけて、池袋支店における不正疑義案件に対する商工中金監査部による特別調査が行われ、複数の営業担当者による 110 件の試算表の自作・改ざんを把握しながら、本件は単なる内部規定違反と処理され、結果的に公表に至らなかった。なお、同特別調査の途上である平成 26 年 12 月には、本案件について、商工中金から中小企業庁に報告が行われている。

その後、同年12月に商工中金が「危機対応業務にかかる第三者委員会」を設置、翌平成29年4月には、同第三者委員会による調査報告書が公表された。

同調査報告書は、商工中金が行った危機対応業務に係る融資実績約22.1万件のうち、約2.8万件（約13%）を調査したものであったが、問題発覚の契機となった鹿児島支店のみならず35支店で同様の不正事案があったことを明らかにし、現時点で評価すれば、経営陣や関係者による「組織的な隠ぺい」との指摘も否定できないと考えるとしている²。

平成29年5月には、政府が商工中金に対する業務改善命令（政府系金融機関への初めての行政処分）を発出し、調査未実施の危機対応業務に係る融資全体について、客観性を十分に確保した調査を継続し、問題の所在やその根本原因を特定すること等の指示を行った。

これを受け、商工中金は全件調査を進め、平成29年10月に調査報告書を中小企業庁に提出し、不正事案の全体像が明らかになった（図表1）。同調査報告書では、「政府系金融機関の役割はいわゆる民業補完であるにもかかわらず、経営陣及び本部は、危機対応業務を他の金融機関との競争上優位性のある『武器』として認識し、収益及び営業基盤の維持・拡大のために利用していること」等が不正事案発生の根本原因として、指摘されている。

図表1 不正事案の概要

- | |
|---|
| <p>①危機対応業務に係る融資約22.1万件の全件調査の結果、不正口座数は4,609件（全体の約2%。融資実行額で2,646億円）^(注)</p> <p>②不正行為者数は444名、国内100営業店のうち97店舗で不正が発生</p> <p>③処分者は不正行為者、支店監督者、本部職員の計813名</p> <p>※経営状況が悪化していないなど本来であれば危機対応業務の対象とならない中小企業に対して、職員が資料を改ざん・自作するなどして危機対応融資を実行</p> |
|---|

（注）不正があると判定した口座のうち、危機対応業務の要件に該当しない口座の特定が行われ、その結果として、商工中金から株式会社日本政策金融公庫に対し、8,000万円の補償金と8億6,900万円の利子補給金の返還等が行われた。

（出所）商工中金『調査報告書』、『業務の改善計画』（平29.10.25）を基に筆者作成（注は筆者による追記）

全件調査の結果を受けて、政府は商工中金に対し2度目の業務改善命令を発出するとともに、経済産業大臣の指示に基づき、「商工中金の在り方検討会」（以下「在り方検討会」という。）を設置した。在り方検討会は、平成29年11月以降、7回にわたり開催され、商工中金のビジネスモデルの在り方、危機対応業務の見直し、ガバナンスの徹底強化等について、幅広く検討を行い、平成30年1月に中間取りまとめを公表した。同中間取りまとめにおいては、①商工中金は、地域金融機関と連携・協業しながら、生産性が低く、経営改善、事業再生や事業承継等を必要としている中小企業やリスクの高い事業に乗り出そうとしているがうまく進められない中小企業に対する支援を重点化し、これを通じて適正な金利や手数料等を得る新たなビジネスモデルを構築すべきである、②危機対応業務については、危機事象をリーマンショックや大規模災害等の真の危機時に限定するとともに、時限

² 不正行為の手口としては、商工中金の職員が危機対応業務の要件確認に当たり、試算表や雇用維持証明書などのエビデンスを自作し、それらの数字を改ざん（切り貼り）する等が行われてきたことが第三者委員会の調査報告書で指摘されている。

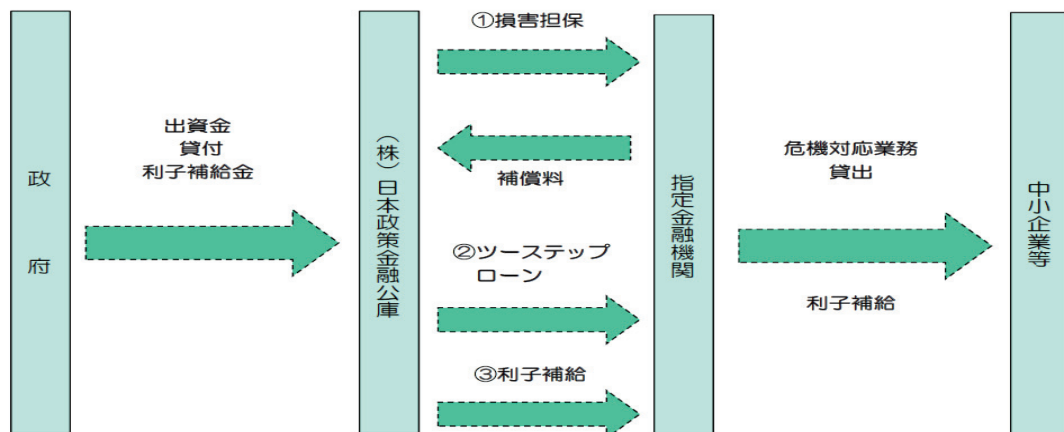
的にも1年（延長しても2年）に限定すべきである、③政府出資がある間は、商工中金の外部に独立性の高い第三者委員会を設置して強力なガバナンスを効かせていくべきである、④4年後に新たなビジネスモデルが確立されたかどうかの徹底検証と危機時の対応の検証・検討をそれぞれ行い、それを踏まえて完全民営化の実行への移行を判断する、等が提言されている（本稿「3. 在り方検討会中間取りまとめの概要」を参照）。

完全民営化については、平成17年12月に閣議決定された「行政改革の重要方針」等で、商工中金を将来的に完全民営化する方針が示されていたが、リーマンショックや東日本大震災を受け、2度にわたり延期された。さらに、第189回国会（平成27年の常会）では、株式会社商工組合中央金庫法の改正が行われ、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、当分の間（＝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）、政府に商工中金の株式保有を義務付けることとされている（末尾資料参照）。

2. 危機対応業務の概要

今回問題となった危機対応業務とは、中小企業等が、災害発生や経済・金融秩序の混乱等により一時的に危機的状況に陥った場合に、株式会社日本政策金融公庫（以下「日本公庫」という。）が指定金融機関に対して一定の信用の供与を行い、指定金融機関はこれを受け、中小企業等に危機に対応するために必要な資金を供給する業務である（図表2）。指定金融機関として危機対応業務を実施しているのは、商工中金と株式会社日本政策投資銀行（以下「政投銀」という。）のみ³であり、これまで民間金融機関の参加は得られていない。

図表2 危機対応業務のスキーム



（注1）損害担保とは、指定金融機関が日本公庫から一部補償を受けて中小企業等に融資する制度。なお、指定金融機関は公庫に対し、補償料を支払う。

（注2）ツーステップローンとは、指定金融機関が日本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、指定金融機関が日本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）商工中金資料を基に筆者作成

³ 政投銀は大企業向けのため、主に中小企業を対象とする指定金融機関は商工中金のみである。

本来の危機対応業務とは、当該危機により、一時的に売上の減少その他の業況の悪化を来している中小企業等という対象要件に合致し、一般の金融機関が通常の条件により資金の貸付等を行うことが困難な状況と認められる場合に限り実施されるべきものである。

しかしながら、商工中金法第 58 条に基づき実施された主務省合同検査では、①業績良好で財務内容に特段問題のない企業に対して融資実行している事例、②民間金融機関が融資提案している企業であることを知りながら利子補給を用いて営業攻勢をかけている事例が見られたとされた⁴。

それを裏付けるデータとして、平成 29 年 10 月に商工中金が公表した「調査報告書」では、円高等の危機事象に関し、債務負担が重く経営改善に迫られている事業者に対し、「経営改善計画」の策定支援や定期的な経営指導を行う場合に利子補給を受けられる経営支援型利子補給制度⁵についての信用状況別の実績が明らかにされている。それによれば、平成 28 年度までに同制度を適用した約 2.3 兆円のうち、要注意先への融資は約半分にとどまっており、約 3 分の 1 の融資にいたっては、正常先で、信用も上位である A～C 格の事業者に対して実行されていることが判明している（図表 3）。

図表 3 経営支援型利子補給制度の信用状況別実績

(単位：億円)

| | 平成 24 年度 | 平成 25 年度 | 平成 26 年度 | 平成 27 年度 | 平成 28 年度 | 合計 |
|--------------|----------|----------|----------|----------|----------|--------|
| 正常先 (信用 A～C) | 9 | 2,586 | 2,103 | 2,114 | 584 | 7,396 |
| 正常先 (信用 D～F) | 8 | 1,759 | 1,469 | 1,481 | 563 | 5,279 |
| 要注意先 | 46 | 3,170 | 2,783 | 2,949 | 1,256 | 10,204 |
| 合計 | 63 | 7,515 | 6,355 | 6,544 | 2,403 | 22,880 |

(注) 平成 28 年度は平成 28 年 11 月までの実績。

(出所) 商工中金『調査報告書』(平 29. 10. 25)

商工中金の危機対応業務の実績をフローで見ると、リーマンショック直後の平成 21 年度の約 2.3 兆円をピークとして、東日本大震災の発災後も平成 23 年度が約 1.8 兆円、平成 24 年度が約 1.5 兆円となっていた⁶。その後は、経済対策の一環として、原材料高や円高、デフレが危機事象とされたこともあり、平成 27 年度まで 1 兆円以上の規模が維持されてきた（図表 4）。

図表 4 商工中金危機対応業務の実績（フロー）

| 平成 20 年度 | 平成 21 年度 | 平成 22 年度 | 平成 23 年度 | 平成 24 年度 | 平成 25 年度 | 平成 26 年度 | 平成 27 年度 | 平成 28 年度 |
|----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|----------|
| 3,864 億円 | 2兆 3,279 億円 | 2兆 1,112 億円 | 1兆 7,782 億円 | 1兆 5,297 億円 | 1兆 4,333 億円 | 1兆 2,385 億円 | 1兆 775 億円 | 5,479 億円 |

(出所) 在り方検討会（第 1 回）資料を基に筆者作成

⁴ 「株式会社商工組合中央金庫への行政処分の実施等について」（平 29. 10. 25 付け経済産業省報道発表資料）
 <<http://www.meti.go.jp/press/2017/10/20171025006/20171025006.html>>（平 30. 2. 14 最終アクセス）

⁵ 平成 25 年 3 月に創設されている。

⁶ 商工中金の危機対応業務の実績をストックで見ると、平成 28 年度末で 2 兆 6,700 億円（貸出金実績は 9 兆 3,568 億円であり、貸出金全体に占める割合は約 29%）。

なお、平成30年1月末現在、主務大臣により認定されている危機事案は以下のとおりである（図表5）。

図表5 認定されている危機事案

| 危機事案 | 適用日 |
|---|--------------|
| 東日本大震災等 | 平 23. 3. 12 |
| デフレ脱却等 | 平 26. 2. 24 |
| 平成28年熊本地震による災害 | 平 28. 4. 15 |
| 平成28年8月16日から9月1日までの間の暴風雨及び豪雨による災害（北海道・岩手） | 平 28. 9. 1 |
| 平成28年鳥取県中部地震による災害 | 平 28. 10. 24 |
| 平成28年新潟県糸魚川市における大規模火災 | 平 28. 12. 22 |
| 平成29年6月7日から7月27日までの間の豪雨及び暴風雨による災害（福岡・大分・秋田） | 平 29. 7. 6 |
| 平成29年台風第18号に係る災害（大分） | 平 29. 9. 19 |
| 平成29年台風第21号に係る災害（三重・和歌山・京都） | 平 29. 10. 26 |

（出所）在り方検討会（第1回）資料を基に筆者作成

3. 在り方検討会中間取りまとめの概要

（1）商工中金のビジネスモデルの在り方

まず、在り方検討会中間取りまとめは、商工中金のビジネスモデルの在り方について、以下のとおり提言している（図表6）。

図表6 商工中金のビジネスモデルの在り方

| |
|--|
| <p>○ 商工中金の昨今のビジネスモデルは、危機対応業務に依拠してきたところが大きく、今回の不正事案は、地域金融のマーケットが飽和状態にある中で、従来からのビジネスモデルに限界が生じていたことの証左でもある。</p> <p>○ 他方で、各地域には、生産性が低く、経営改善、事業再生や事業承継等を必要としている中小企業やリスクの高い事業に乗り出そうとしているがうまく進められない中小企業が多数存在する中、現状では、地域金融機関はこうした企業の生産性向上等に十分に対応できていない。</p> <p>○ 商工中金は、地域金融機関と信頼関係に基づき連携・協業しながら、上記のような中小企業に対する支援に重点的に取り組んで当該企業の生産性向上や地方創生に貢献し、これを通じて適正な金利や手数料等を得るビジネスモデルを構築していくべき。また、地域の金融機関による中小企業支援の濃淡に応じて役割を発揮すべき。</p> <p>その手法は以下の2つに大別される。</p> <p>1) 担保や経営者の個人保証などに頼らない事業性評価、事業承継等を含めた課題解決型提案やきめ細かな経営改善支援といった銀行本来の機能の強化</p> <p>2) 困難な状況に直面するも地域にとってかけがえのない存在である中小企業の抜本的な事業再生、資本金ローン^(注1)等のメザニンファイナンス^(注2)、M&A等の先進的な取組み</p> <p>○ 今回の不正事案を契機に解体的出直しを図るため、今後4年間、商工中金は、政府出資の下で上記のような分野の取組みに全面注力すべき。4年後にビジネスモデルが確立されたかどうか徹底検証を行う。</p> <p>その過程で商工中金は、上記分野以外の融資残高を減少させ、最適な事業規模・組織規模としていくことが必要となる。</p> |
|--|

（注1）金融機関が企業の財務状況等を判断するに当たって、負債ではなく、資本とみなすことができる借入金のこと。

（注2）ローンや普通社債等によるデットファイナンスと、株式等によるエクイティファイナンスの中間に位置する手法のこと。

（出所）在り方検討会『中間取りまとめ』（平30.1.11）より抜粋（注は筆者による追記）

まず、「商工中金の昨今のビジネスモデルは、危機対応業務に依拠してきたところが大きく、今回の不正事案は、地域金融のマーケットが飽和状態にある中で、従来からのビジネスモデルに限界が生じていたことの証左でもある」とし、危機対応業務がいわば「武器」として活用され、民業補完の原則を逸脱した活動が行われたことが示されている。

その上で、商工中金は、今後4年間、地域金融機関と連携・協業しながら、各地域の中小企業からのニーズが高いものの、地域金融機関がそうしたニーズに十分に対応できていない分野に注力するという新しいビジネスモデル、具体的には、事業承継や事業再生、M&A等のミドルリスクを中心とした業務に特化すべきであり、その取組を4年後に検証するという提言である。

(2) 商工中金の危機対応業務の見直し

次に、商工中金の危機対応業務の見直しについて、以下のとおり提言している(図表7)。

図表7 商工中金の危機対応業務の見直し

| |
|---|
| <p>○ 商工中金の危機対応業務については、今般の不正事案の結果を踏まえれば、抜本の見直しを行うことが必要不可欠。</p> <p>○ 商工中金は現行の危機対応業務から災害対応（平成28年度の実績5,479億円のうち443億円）を除き全面撤退し、危機事象「デフレ脱却等」を廃止すべき。</p> <p>○ 商工中金は、今後は政策目的を「真の危機時における流動性供給」に絞り込み、以下のような抜本の見直しを実施すべき。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 危機事象をリーマンショックや大規模災害等の真の危機時に限定 ・ 危機事象につき定期モニタリング。経済事象の原則的な時限を1年（延長しても2年）とする ・ 短期的な融資を主とし、設備投資への長期融資は災害時などに実施 ・ 「武器化」の弊害が大きかった（※）利子補給については、災害時など極めて限定的に適用 <p>※今回の不正事案の9割で利用</p> <p>○ その上で、実際に真の危機が発生した際に、危機関連保証（※）等のセーフティネット保証を活用した民間金融機関の対応と上記見直し後の危機対応業務について、パフォーマンスを徹底的に比較検証し、商工中金の危機対応業務を実施する責務が引き続き必要かどうかを検証すべき。併せて、危機時の政策的対応についても不断に幅広く検討していくべき。</p> <p>※大規模危機時に全国一律での100%保証を早期に発動する仕組み（保証枠は通常のものとは合計で最大8.4億円）。</p> |
|---|

(出所) 在り方検討会『中間取りまとめ』(平30.1.11)より抜粋

危機対応業務については、今般の不正事案の結果を踏まえれば、抜本の見直しを行うことが必要不可欠であるといった根本的な認識を示している。

まず、危機事象を災害対応に限定し、「デフレ脱却等」を同事象として認定すべきではないとしている。

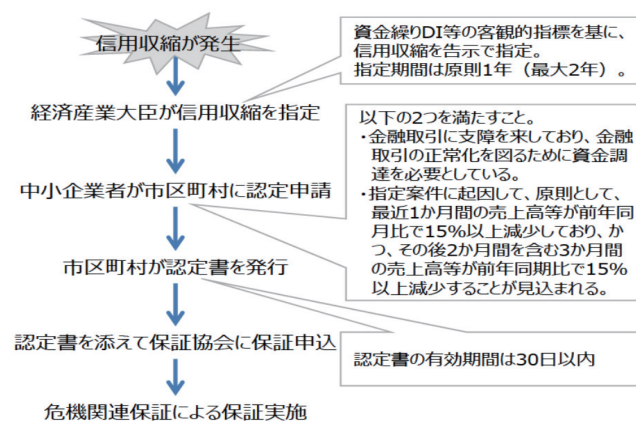
次に、危機対応業務の政策目的を「真の危機時における流動性供給」に絞り込むとし、

①危機事象をリーマンショックや大規模災害等の真の危機時に限定、②危機事象につき定期モニタリングし、経済事象の原則的な時限を1年（延長しても2年）とする⁷、③「武器化」の弊害が大きかった利子補給については、災害時など極めて限定的に適用等の抜本的な見直しを実施すべきとしている。

その上で、平成30年4月に始動する危機関連保証⁸を始めとしたセーフティネットの実効性等を検証すべきであるとしている。

この危機関連保証とは、「内外の金融秩序の混乱その他の事象が突発的に生じたため、全国的な資金繰りの状況を示す客観的な指標である資金繰りDI等が、リーマンショック時や東日本大震災時等と同程度に短期かつ急速に低下することにより、我が国の中小企業について著しい信用の収縮が全国的に生じていることが確認でき、国として危機関連保証を実施する必要があると認める場合に、実際に売上高等が減少している中小企業者を支援するための措置」である。また、同措置は、危機の状況が去った段階で速やかに終了しなければ市場を歪めることにもなりかねないため、原則1年と予め期限を区切って実施することとされている（ただし、経済産業大臣が認める場合には、更に1年の延長が可能）。なお、危機発生から危機関連保証の利用までのフローは下記のとおりであり、迅速な対応を重視した制度設計となっている点が特徴である（図表8）。

図表8 危機発生から危機関連保証の利用までのフロー



（出所）経済産業省資料

（3）持続可能なビジネスモデルを実現するための商工中金のガバナンス強化

さらに、持続可能なビジネスモデルを実現するための商工中金のガバナンス強化について、以下のとおり提言している（図表9）。

⁷ なお、在り方検討会（第2回）では、委員から、「危機時における金融面の対応の本質は、どれだけ迅速に流動性を供給できるかということ。流動性の問題は1年か、せいぜい2年であり、流動性の問題が解消された後も、制度が救済原理で利用されたことが今回の歪みの原因であり、両者の対応は明確に切り分けた方がよい」との意見が表明された（在り方検討会（第2回）議事要旨）。

⁸ 第193回国会（平成29年の常会）に成立した「中小企業の経営の改善発達を促進するための中小企業信用保険法等の一部を改正する法律」（平成30年4月施行）において創設された。

図表 9 持続可能なビジネスモデルを実現するための商工中金のガバナンス強化

- 商工中金は、今般の不正事案によって露呈した内部統制・ガバナンスの欠如を猛省し、新たなビジネスモデルを構築するための改革に真剣に向き合って解体的出直しを図るべく、代表取締役や過半以上の社外取締役などを含めて外部人材を積極登用して経営体制の刷新を図るべき。
特に、代表取締役社長については、改革を進めていくための強いリーダーシップ、前例にとらわれず困難を克服してきた経験、そして改革を机上の空論とさせない現場力、を兼ね備え、真に中小企業のためとなるビジネスモデルへの転換を実現できる人材が求められる。
- 政府出資があり、官・民の規律が混在する間は、商工中金の外部に独立性の高い第三者委員会を設置して強力なガバナンスを効かせていくべき。
第三者委員会は、商工中金がビジネスモデルに関する業務改善計画を策定する際にその内容に対して意見する。その上でクレジットポリシーに照らした運用が行われているか、金利面のみでの競争など民業圧迫が発生していないかといったチェックを適時行うとともに、新たなビジネスモデル構築の進捗状況をKPIも含めて少なくとも毎年モニタリング・評価する。4年後の徹底検証についても重要な役割を果たす。

(出所) 在り方検討会『中間取りまとめ』(平30.1.11)より抜粋

まず、「商工中金は、今般の不正事案によって露呈した内部統制・ガバナンスの欠如を猛省し、新たなビジネスモデルを構築するための改革に真剣に向き合って解体的出直しを図るべく、代表取締役や過半以上の社外取締役などを含めて外部人材を積極登用して経営体制の刷新を図るべき」とし、ガバナンス強化についての総論的な提案を行っている。

特に、代表取締役社長については、「改革を進めていくための強いリーダーシップ、前例にとらわれず困難を克服してきた経験、そして改革を机上の空論とさせない現場力、を兼ね備え、真に中小企業のためとなるビジネスモデルへの転換を実現できる人材が求められる」としている。この点については、中間取りまとめが公表された翌日の平成30年1月12日に、関根正裕氏(株式会社プリンスホテル取締役常務執行役員(旧第一勧業銀行出身))を次期代表取締役社長に充てることについて閣議了解が行われており、同年3月27日に開催予定の商工中金の臨時株主総会を経て、就任する見通しとなっている。

なお、株式会社化された平成20年度以降の代表取締役は以下のとおりである(図表10)。

図表 10 商工中金の代表取締役

| | 平成20年度 | 平成21年度 | 平成22年度 | 平成23年度 | 平成24年度 | 平成25年度 | 平成26年度 | 平成27年度 | 平成28年度 |
|----------|-----------------|--------|------------------------|--------|--------|-----------------|--------|--------|---------------|
| 代表取締役社長 | 関 哲夫 H20.10.1~ | | | | | 杉山 秀二 H25.6.21~ | | | 安達健祐H28.6.23 |
| 代表取締役副社長 | 杉山 秀二 H20.10.1~ | | | | | 森 英雄 H25.6.21~ | | | 稲垣光隆H28.6.23 |
| 代表取締役副社長 | 木村 幸俊 H20.10.1~ | | | | | | | | 菊地 慶幸H28.6.23 |
| 代表取締役専務 | 法師人 稔 20.10.1~ | | 安倍 保 H22.6.22~H25.6.21 | | | | | | |

(注) 黄色は民間出身、薄橙色は官庁出身、青色は商工中金プロパー出身。

(出所) 株式会社商工組合中央金庫危機対応業務にかかる第三者委員会『調査報告書』(平29.4.25)

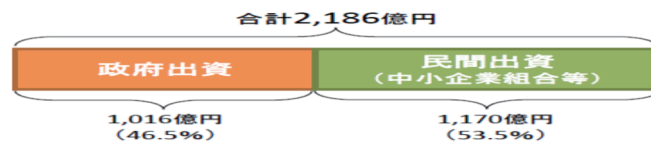
初代社長の関氏こそ民間企業出身であったが、その後、社長は杉山氏、安達氏と続けて、

経済産業省（旧通商産業省）出身であり、現副社長の稲垣氏も財務省（旧大蔵省）出身である。

また、「政府出資があり、官・民の規律が混在する間は、商工中金の外部に独立性の高い第三者委員会を設置して強力なガバナンスを効かせていくべき」としている。

商工中金の資本金構成は、政府出資が 46.5%、民間出資が 53.5%と文字通り半官半民の状況下にある（図表 11）。

図表 11 商工中金の資本金構成



(注) 平成 20 年 10 月以降、上記の構成となっている。

(出所) 在り方検討会（第 1 回）資料（注は筆者が追記）

こうした状況が続く間は、外部に独立性の高い第三者委員会を設置して強力なガバナンスを効かせていくべきであるとし、具体的には、同第三者委員会が、民業圧迫が発生していないか等のチェックを適時行うとともに、新たなビジネスモデル構築の進捗状況をモニタリング・評価する、さらには 4 年後の徹底検証等も実施する等の提案を行っている。

（４）完全民営化について

最後に、商工中金の完全民営化について、以下のとおり提言している（図表 12）。

図表 12 完全民営化について

○ 1. のビジネスモデル構築の取組みは、完全民営化の方向で 4 年間全面注力して実施するものであり、当該ビジネスモデルが確立されたかどうかの徹底検証と 2. の危機時の対応の検証・検討を踏まえて、完全民営化への移行を判断する。

(出所) 在り方検討会『中間取りまとめ』（平 30.1.11）より抜粋

完全民営化については、完全民営化の方向で、ミドルリスク分野を中心とした新たなビジネスモデル構築に向けて、4 年間全面注力し、当該ビジネスモデルが確立されたかどうかを、前述の第三者委員会等が徹底検証すること、また危機時の対応について、危機関連保証を中心としたセーフティネットでは対応できないのか、危機対応業務についてどのような見直しを行うのかについて検証・検討を行うことをそれぞれ踏まえ、4 年後に完全民営化への移行を判断するとしている。

なお、4 年という期間については、例えば、在り方検討会では、「完全民営化については、民営化後の経営の自立性に目処がつくことが必要であり、それを検証した後に、法改正をして民営化をしていくことになるのではないかと。ただし、その検証期間はいつまでもよいというわけにはいかない。例えば、独立行政法人の中期計画が 3 年から 5 年となっているため、この程度の期間が順当とのイメージを持っている」、「3 年あるいは 5 年という時

間的猶予を与え、『ミドルリスク』という言葉で定義される地銀がさぼっている領域にビジネスモデルを転換していく機関車としての位置付けに変えていくということだと理解する」及び「中間解はなく、政府系に特化させて残すのであれば今決断するしかないし、完全民営化の方向であれば3～5年後にということだとにかくやっていくしかない」といった意見⁹が出ており、それらを踏まえて総合的に判断されたものと推察される。

4. 商工中金をめぐる主な論点

(1) 危機対応業務の担い手と商工中金の完全民営化との関係

前述したとおり、指定金融機関として危機対応業務を実施しているのは、商工中金と政投銀の2機関のみ（中小企業向けという意味では商工中金のみ）である。

この点に関しては、在り方検討会でも議論になっており、例えば、委員から呈された「指定金融機関になることに民間金融機関では一行も手を挙げなかったが、なぜ応じなかったのか」という疑問に対し、一般社団法人全国地方銀行協会（以下「地銀協」という。）一般委員長からは「例えば、東日本大震災の際は、返済を停止・猶予することから始め、それから給料等の支払資金をプロパー融資で対応した。その後の支援も、信用保証協会の活用やプロパー融資等で十分に対応できたため、危機対応業務の指定金融機関には手を挙げていない。指定金融機関となるためには認可申請やその後のシステム対応のほか、中小企業庁や会計検査院といった金融庁以外の省庁による検査・モニタリングの受け入れにかなり大きな負担が強えられることは事実」との回答がなされている¹⁰。

危機対応業務に民間金融機関の参加が得られていない点については、第189回国会における商工中金法改正時にも議論が行われている。まず、宮沢経済産業大臣（当時）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ような理由で、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¹¹の答弁があった。また、政府参考人からは、「損害担保¹²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¹³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は、山際経済産業副大臣（当時）から、「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¹⁴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

⁹ 在り方検討会（第6回）議事要旨

¹⁰ 在り方検討会（第2回）議事要旨

¹¹ 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）

¹² 中小企業の場合は80%である。

¹³ 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）

¹⁴ 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）

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、「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¹⁵の答弁があった。そうした中で、平成 27 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」との附帯決議¹⁶も付されたが、現在に至るまで目に見える進展はなかった。

このため、平成 20 年 10 月から 9 年以上を経過しても、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等、抜本的な制度の見直しも視野に入れ、民間金融機関の参加を促す必要があると思われる。また、少なくとも、既に危機対応業務のためのシステムを有する商工中金としては、完全民営化を行った上で、民間金融機関たる商工中金が危機対応業務を担い続けることも可能なのではないかと¹⁷。そうでなければ、危機対応業務の範囲を限定的にした上で、100%政府出資の政府系金融機関である日本公庫が危機対応業務を担うことも考えられる。

併せて、平成 30 年 4 月に始動する危機関連保証を始めとしたセーフティネットでは不十分なのか、そうしたセーフティネットを前提としつつも、危機対応業務にはどの程度のニーズがあるのかについても、検証・検討を行い、新たな制度設計に着手していくことが求められる¹⁸。

(2) 商工中金が半官半民で存在することの問題点

民間による危機対応が十分に確保されるまでの当分の間、商工中金に危機対応業務を義務付けるといふ現行制度の下では、商工中金にとって危機対応業務が組織の存在意義であると捉えられ、その事業規模の維持・拡大、予算消化が自己目的化してしまったことが、今回の不正事案を惹起したとも考えられる。

また、平成 29 年 4 月 25 日に商工中金の第三者委員会が公表した「調査報告書」では、役職員に対して行ったアンケート結果として、「株式会社化による民営化への危機感から、危機対応業務を推進することで『政府系』の色をより鮮明に出したいという経営側の強い意向が根底にあると思います¹⁹」といった意見が紹介されている。

とりわけ、商工中金が半官半民で存在することによる問題点で最も大きいと考えられる

¹⁵ 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）

¹⁶ なお、衆議院経済産業委員会でも同趣旨の附帯決議が付されている。

¹⁷ 商工中金を完全民営化すれば、商工中金に危機対応業務を義務付けるわけにはいかないが、手数料を支払う等、制度設計の工夫により、完全民営化後の商工中金が現行と同じく危機対応業務を担うということは選択肢としてあり得るのではないかと。

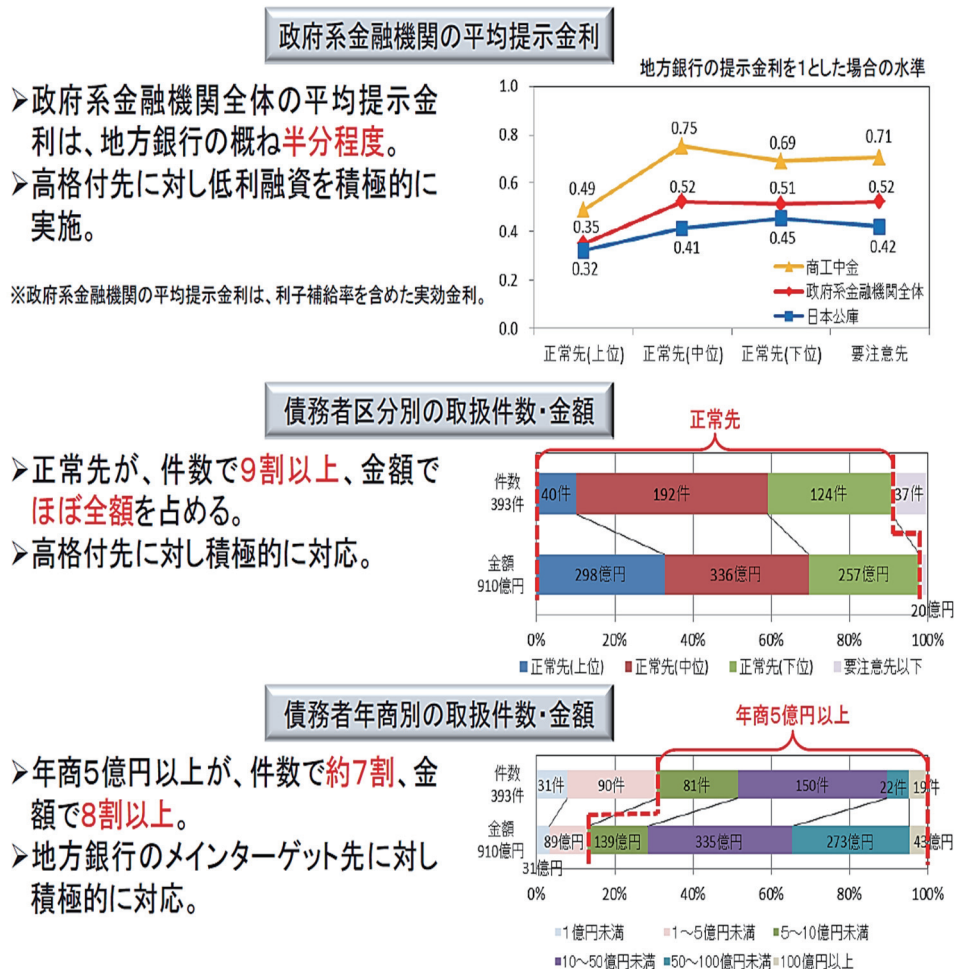
¹⁸ 在り方検討会（第 6 回）では、委員から、「危機対応業務については、東日本大震災クラスの災害時において金融面の備えを用意しておくことが、中小企業に安心感を与える面があるため、時期を限って、緊急時の流動性を提供する仕組みを残しておくことに異論はない。ただし、信用保証制度の改革が進んでいることから、危機対応業務以外のセーフティネットがしっかりしてきたということを中小企業庁にはもっと積極的に広報してもらいたい」との意見が表明された（在り方検討会（第 6 回）議事要旨）。

¹⁹ 同調査報告書 128 頁

のは、民業補完の原則を逸脱した民業圧迫であろう。仮に、商工中金が完全民営化すれば、民間金融機関とイコルフットイングとなり、フェアな競争が行われることになる。一方で、政府系として真に必要な分野で限定的な業務を行うならば、民業補完に徹すればよく、民業圧迫は起こりにくいはずである。

実態はどうかといえば、商工中金法附則第2条の5には、「株式会社商工組合中央金庫は、当分の間、その業務を行うに当たっては、他の事業者との間の適正な競争関係を阻害することのないよう特に配慮しなければならない」と規定されているにもかかわらず、制度を逸脱した融資が行われ、民業圧迫の問題を惹起している。こうした問題事例に関しては、在り方検討会で地銀協から提出された資料でも明示され、商工中金や日本公庫等の政府系金融機関が低金利を武器に、主に正常先を相手とした貸出において民業圧迫を行っているとしている（図表13）。

図表13 問題事例の概況（政府系金融機関全体）



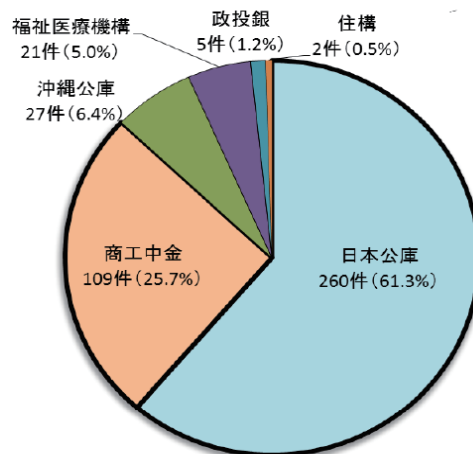
(出所) 在り方検討会（第2回）地銀協提出資料

同資料では、問題事例の特徴として、①政府系金融機関全体の平均金利は、地方銀行の概ね半分程度、②高格付先に対し低利融資を積極的に実施、③正常先が件数で9割以上、

金額でほぼ全額を占める、④年商5億円以上が、件数で約7割、金額で8割以上であり、地方銀行のメインターゲット先に対し積極的に対応といった点を挙げている。

なお、地銀協からの指摘によれば、日本公庫（61.3%）と商工中金（25.7%）で問題事例の9割弱を占めている（図表14）²⁰。

図表14 問題事例を惹起させている政府系金融機関の内訳



（出所）在り方検討会（第2回）地銀協提出資料

平成27年の改正商工中金法においては、毎年度、民業補完の徹底の観点も含め、危機対応業務に関する事業計画を提出し、主務大臣の認可を受けることが義務付けられ、商工中金において、民業補完の状況等について、外部有識者の知見も活用し、チェックを行う仕組み（業務運営委員会）を創設しているが、必ずしも有効ではなかったと言えよう。

こうした点も踏まえ、在り方検討会中間取りまとめの案をベースにするのであれば、当面の4年間は半官半民状態が続くことになるが、民業圧迫が発生していないかといったチェックを外部に設置された第三者委員会が適宜適切に行っていくことが肝要である。

また、在り方検討会中間取りまとめに至るまでの議論では、「中間解はなく、政府系に特化させて残すのであれば今決断するしかないし、完全民営化の方向であれば3～5年後にということととにかくやっていくしかない」という意見を始め、半官半民という現行体制を維持すること、すなわち中間解はあり得ないという意見が多数出しており、商工中金が真に解体的出直しを行うためには、そうした点に十分配慮することが求められる。

（3）ミドルリスク業務を主軸とした新生商工中金の実現可能性

在り方検討会（第3回）にゲストスピーカーとして出席した特定非営利活動法人日本動産鑑定会の森会長は、新生商工中金のビジネスモデルとして、「中小企業のライフステージの

²⁰ 民業圧迫批判に対し、日本公庫の皆川博美副総裁は記者会見で、「ガバナンスや職員の教育を含めて（民業圧迫は）ない」との認識を示した上で、「過去に地銀協から出た案件で事実関係を調べた限り不適切な事例はなかったと記憶している」と強調したとされており、地銀側の見解とは溝がある（『日本経済新聞』（平29.11.30））。

中でも、『創業期、低迷期、再生期』のミドルリスク先以下を中心とすべき」とし、また、「中小企業 380 万社のうち、赤字のミドルリスク先以下は保守的に見積もっても 150 万社ある中、多くの民間金融機関はこうした先にリスクをして倒産はさせないものの、高い金利を取り続け、かつ、ニューマネーを出さないという状況が日本全国で起こっている。全国の中小企業が直面している大変大きくかつ深刻な問題に一刻も早く対応するため、商工中金がそのフロントランナーとなることに違和感はない」との意見を表明した²¹。併せて、同会長は、ミドルリスク層の事業再生・事業承継等の分野は、ブルーオーシャン（競合のいない未開拓領域）であるとしている²²。また、委員からも、「ミドルリスク層に対する事業再生・事業承継・経営者保証ガイドラインの対応はここ数年間の中小企業金融の大きな課題であったが、これらが片付かなかったのは民間金融機関がレイジー（怠惰）であったため」とし、民間金融機関に対して、「レイジーバンク」との批判が展開された²³。

なお、ミドルリスク先とは、下記の資料の黄色の部分、すなわち、信用リスクが正常先下位から要注意先を指している（図表 15）。

図表 15 「ミドルリスク先」以下への取組の重要性

| | | | |
|-----------|----|---------|---|
| 正常先 | A1 | ミドルリスク先 | <現状の多くの金融機関⇒“遅れている”金融機関=レイジーバンク> 企業の成長支援や地方創生では、 正常先の上・中位層 をターゲットとしている金融機関が多い(オーバーバンキングの低金利競争)。 ⇒ 本来、 地域金融機関 が自らの地元を守り抜く上で必要な資金供給先である 「ミドルリスク先」(正常先下位～要注意先) については、 財務問題(赤字、債務超過) を抱え、 ニューマネーなし 。塩漬けで計画に沿っての回収のみ。保証協会・不動産担保・経営者保証で保全を図り、金融機関はリスクをとらない。 ⇒ 正常先の上・中位層からミドルリスク層にランクダウンすると、「金融機関の手のひら返し」ともいえる対応が実態。 (いわゆる 「日本型金融排除(financial exclusion)問題」) |
| | A2 | | |
| | A3 | | |
| | B1 | | |
| | B2 | | |
| 要注意先 | B4 | ミドルリスク先 | <目指すべきは⇒“進んでいる”金融機関=顧客本位の金融機関> ミドルリスク先以下 に手を入れる必要あり。不良在庫・過去の負債等なぜそうなったのかについて 「事業性評価」 を行い見極める。 ⇒ 「 足許のキャッシュフロー は出ている、あるいは、出るように業績改善計画を組むことができる」(事業継続性を確保できる)リスク先等に対して、 「専用当座貸越」+「資本性ローン」 を活用すると一気に改善。 ⇒ 営業キャッシュフローを改善させ成長軌道に乗せることが可能化 ⇒ 取引先企業の事業再生・事業承継・成長支援の実現 = 金融機関の“持続可能なビジネスモデル”(貸出等本業収益の拡大)の実現 = “共通価値の創造”の実現 |
| | B5 | | |
| 要管理先 | C1 | 要管理先 | C3 |
| | C2 | | |
| 破綻懸念先 | D | | 計画(外科手術等)どおりいくのか見極める先。M&Aor退出。 |
| 実質破綻先・破綻先 | E | | 回収。 |

(出所) 在り方検討会（第3回）特定非営利活動法人日本動産鑑定森俊彦会長提出資料

²¹ 在り方検討会（第3回）議事要旨

²² 『日刊工業新聞』（平 29. 12. 12）

²³ 在り方検討会（第3回）議事要旨

森会長はもとより、在り方検討会では、複数の委員から「地域金融機関の多くがレイジーであり、正常先の上・中位層ばかりをターゲットとし、オーババンキングの低金利競争を繰り広げている。本来であれば、そうした地域金融機関が必要なニューマネーの供給を行い、地元の『ミドルリスク』の企業を守り育てるべきなのに、そうになっていない。その結果、『ミドルリスク』向けの金融に空白が生じるという『日本型金融排除』²⁴を惹起させている」といった問題意識が示され、その上で、同空白を埋めるべく、解体的出直しを迫られた新生商工中金がミドルリスク分野を担い、真の意味で、中小企業のための金融機関となるということが提案されている²⁵。

加えて、在り方検討会では、委員から「ミドルリスク先への取組については『ナローパス』ではなく実は『ワイド』である。商工中金も危機対応融資に依存することでレイジーになってしまったが、かつては、商業銀行の本来業務である事業性を評価した融資による業務支援と、地域金融機関と協調して行うハイレベルな再生支援を行ってきた。こうした分野の取組を民間金融機関が十分にできているならばよいが、そうではないのだから誰かがやらなければいけない。この分野に商工中金にしっかり取り組んでもらい、その結果をデータ面も含めて検証していくことが重要」との意見も出ている²⁶。

とりわけ、我が国の中小企業は、「大承継時代²⁷」を迎えるが、そうした企業に対して、一緒になって考え、サポートしていく金融機関が必要である。同分野に新生商工中金が貢献していくことについても、期待が寄せられたものと考えられる。

このように、在り方検討会としては、地域金融の実情を踏まえれば、危機対応業務に依存した商工中金を単に完全民営化しただけでは十分ではなく、必要性が高いにもかかわらず非常に手薄なミドルリスクの分野で、新生商工中金が存在意義を発揮し、真に中小企業に資する金融機関となるようなビジネスモデルを確立すべく、まずはやってみるという提言であると推察できる。この点については、民間金融機関がそうした分野に乗り出せないのは単にレイジーだからであるのか、そうした領域に商工中金が先導的に乗り出し、過度にリスクを背負うことにはならないのか²⁸等について、慎重な検証が肝要であろう。

(4) 今後の監督・検査体制

経済産業省（中小企業庁）の監督体制や監督責任について、世耕経済産業大臣からは、「主務官庁として、危機対応業務に関して年度ごとに提出される業務報告書等により状況

²⁴ 十分な担保・保証のある先や高い信用力のある先以外に対する金融機関の取組が十分でないため、企業価値の向上等が実現できていない状況を指す。

²⁵ 在り方検討会（第3回）議事要旨

²⁶ 在り方検討会（第5回）議事要旨

²⁷ 平成29年12月8日に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」では、「2025年までに70歳を超える中小企業・小規模事業者の経営者は約245万人であり、うち約半数の127万人が後継者未定である。これは日本企業全体の約3割に相当する。現状を放置し、中小企業の廃業が増えると、10年間の累計で約650万人の雇用、約22兆円のGDPが失われるおそれがある」とした上で、事業承継税制の抜本的な拡充等を始めた事業承継の集中支援を行っていくとしている。

²⁸ この点について、野村証券株式会社の岩谷賢伸氏は「信用力の高くない中小企業への融資を強めて完全民営化をすることは不況時には多額の不良債権を抱える民間銀行をつくり出すことにもなりかねず、リスクをどう考えるかという問題はあある」としている（『朝日新聞』（平30.1.12））。

を把握し、商工中金に対して指導を実施してきた。また、2年から3年ごとに定期的に商工中金の本支店に対して、数か月にわたる長期の立入検査を通じて業務の適切な実施を確認するというこもやってきたが、結果として今回のような不正事案を防げなかったことは事実であり、重く受け止めなければいけない。まさか改ざんを行うようなことはないだろうという前提に立っていたが、今後はそういうこともあり得ると性悪説に立つとか、頻度を増やすとか、在るべき検査体制についても検討をしていきたい」旨²⁹の答弁があった。

商工中金に対する2度目の行政処分が実施された際の経済産業省のニュースリリース³⁰の中には、「今般の不正事案を踏まえ、経済産業省における中小企業金融の検査体制を強化する予定です（平成30年度機構・定員要求事項）」という記載があり、こうした流れで、その後、中小企業庁金融課を再編し、「企画」と「検査」の機能を分離する方針³¹が示されている。これは、監督する立場の経済産業省（中小企業庁）がそもそも予算要求する立場で利益相反の構造が横たわるという批判³²も踏まえたものであると考えられる。

一方で、金融庁も商工中金を始めとした政府系金融機関に対する検査権限は持っているが、商工中金に対する検査も、不正事案が発覚する前の直近の検査は平成24年となっており、民間金融機関に対する検査と比較するとその頻度は低い³³。今回の不正事案を受けて、商工中金に対する金融検査に対し、麻生内閣府特命担当大臣（金融）からは、「金融庁、財務省及び経済産業省が所管であるが、検査能力は金融庁が一番だと思っているので、金融庁としてしっかり専担させたい」旨³⁴の答弁があった。また、商工中金に対する今後の検査について、政府参考人からは、「商工中金のガバナンスや法令遵守態勢といったものがどのように改善していくのか、非常に力点を置いてモニタリングしていきたい」旨³⁵の答弁があった。

在り方検討会の中間取りまとめでは、国の監督・検査体制を巡る指摘はなかった³⁶が、経済産業省（中小企業庁）が主導するのか、あるいは金融庁が主導するのかといった省庁間の権限争いではなく、真に抑止力が高い実効性ある監督・検査体制はどうあるべきかといった観点から、再考すべきであろう。

²⁹ 第193回国会衆議院経済産業委員会議録第16号15頁（平29.5.26）

³⁰ 「株式会社商工組合中央金庫への行政処分の実施等について」（平29.10.25付け経済産業省報道発表資料）
<<http://www.meti.go.jp/press/2017/10/20171025006/20171025006.html>>（平30.2.14最終アクセス）

³¹ 「政策の企画立案と検査を分離し、検査体制を強化するため、新たに中小企業金融検査室を独立に設ける」とされている（「平成30年度主な機構・定員について」（平29.12 経済産業省資料））。

³² 『朝日新聞』（平29.10.25）、『日本経済新聞』（平30.1.25）等

³³ 「政策金融機関等への金融庁検査の導入について」（平成13年12月25日閣議口頭了解）に基づき、商工中金を始めとした政府系金融機関に対する金融検査が導入された。金融庁が事務年度ごとに公表している「金融庁の一年」によれば、商工中金に対する金融庁検査が行われたのは、平成16年、平成17年、平成20年（株式会社化前の同年4月に検査を開始、同年6月に検査を終了）及び平成24年の4度である。

³⁴ 第193回国会参議院財政金融委員会議録第15号5頁（平29.5.23）

³⁵ 第195回国会衆議院経済産業委員会議録第2号10頁（平29.12.1）

³⁶ ただし、在り方検討会において全く意見が出なかったわけではなく、「監視の在り方については、中小企業庁において監督と予算を取っている部署が一緒であるということで、監督する部署を分離するといったかたちで、見直しをした方がよいのではないか」といった意見は出ている（在り方検討会（第6回）議事要旨）。なお、この点については、政府においても既に見直しに向けて動き出している（脚注31を参照）が、とりわけ検査の在り方に関する本格的な議論はこれまでのところ行われておらず、今後検討すべき課題と位置付けられよう。

5. おわりに

在り方検討会の中間取りまとめには、法的拘束力はないものの、世耕経済産業大臣は「検討会には、本気で解体的出直しへ向けてのしっかり答えを出していただきたいし、その出た答えは最大限尊重して改革をやっていききたい」旨³⁷の答弁を行っており、新生商工中金は同中間取りまとめの提案、すなわち、ミドルリスク層を中心とした業務に転換し、4年後に完全民営化への移行を判断することをベースとした改革を進めていくものと思われる³⁸。

「4年後に完全民営化を検討」ということでは遅いのではないかと³⁹といった意見も出ているが、利用者たる中小企業経営者の声⁴⁰も今後しっかり吸い上げながら、まずは、中間取りまとめで提案された第三者委員会が、新生商工中金の歩みを監視しつつ、しかるべき時期に、完全民営化すべきか否か等の分析や検証を行うべきであろう。

また、前述したとおり、地銀協の資料では、商工中金にとどまらず、日本公庫についても民業圧迫に懸念が表される案件が多いことが示されたが、現下の金融経済環境（本稿図表15で指摘されるようなオーバーバンキングの低金利競争等）も踏まえ、公的金融の在るべき姿⁴¹についても、再考する必要があるのではないかと。

加えて、在り方検討会の委員からは、民間金融機関に対して、「レイジーバンク」という批判があり、また、金融庁も近年、いわゆる「日本型金融排除」を問題視し、そうした事態の改善に向けた取組を進めている。民間金融機関がこうした批判をはねのけるべく、いわゆる目利き力を高め、中小企業を始めとした企業価値の向上といった金融機関としての使命を全うし、ひいては日本経済の成長に寄与することが期待される。

(かきぬま しげし、ひがしだ しんぺい)

³⁷ 第195回国会参議院予算委員会会議録第2号32頁（平29.11.30）

³⁸ なお、4年経過し、また民営化判断が先延ばしになるのではないかと懸念に対し、在り方検討会の川村雄介座長（株式会社大和総研副理事長）は、「民営化できないということは、商工中金は必要ないということだ」と述べ、改革が十分に進まない場合は、商工中金は存在意義を失うとの厳しい認識を示したとされている（『読売新聞』（平30.1.12））。

³⁹ 東京大学の岩本康志教授は、「政府系金融機関のチェック体制は緩く、直ちに民営化すべきだ。危機対応融資が必要なら民間に担わせることもできる」としている（『東京新聞』（平30.1.12））。また、日本経済新聞は社説で、「4年の猶予期間は長すぎる。商工中金の現状維持を目指す勢力の横やりなど改革の先送りにつながるリスクを抱え込む。政府は22年を待たずに速やかに準備作業に着手し、法改正の前倒しなど完全民営化の早期実現を目指すべきだ」としている（『日本経済新聞』（平30.1.12））。さらに、公益社団法人経済同友会的小林喜光代表幹事は、4年後に判断するとの方針について「もっと早く結論を出せるだろう」としている（『日本経済新聞』（平30.1.18））。

⁴⁰ 在り方検討会（第6回）では、中小企業経営者でもある委員から、「私自身、50年に亘り商工中金と取引をしてきて、非常に恩恵を受けた世代である。商工中金には、次の世代にとってもあって良かったとなるような金融機関に成長してもらいたい」との意見が表明された（在り方検討会（第6回）議事要旨）。

⁴¹ この点について、金融庁が平成29年11月に公表した「平成29事務年度金融行政方針」では、「公的金融は、民業補完を旨としつつ、民間金融と連携・協力して地域経済の発展を下支えする等の役割を担っている。こうした観点から、公的金融と民間金融の競合等の実態を調査するとともに、政府系金融機関、民間金融機関、関係省庁と意見交換を行い、地域金融・中小企業金融の分野における公的金融と民間金融の連携・協力を含む望ましい関係のあり方について議論を行う」とされている。

【資料】商工中金に関する時系列的な整理

| 年・月 | 主な動き |
|--------------|---|
| 昭和 11 年 6 月 | 商工組合中央金庫法が施行 (同年 10 月主務大臣の設立認可、11 月創立総会開催、12 月業務開始。) |
| 昭和 60 年 4 月 | 商工組合中央金庫法改正法が成立 (組織として恒久化 ^(注) するとともに貸出・預金対象先の範囲の拡大、国際業務の拡充等が行われた。) |
| 平成 13 年 12 月 | 特殊法人等整理合理化計画を閣議決定 (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。) |
| 平成 14 年 12 月 | 経済財政諮問会議が「政策金融改革について」を公表 (民間金融機関が正常化することを前提に、現行政策金融機関 8 機関の貸出残高について、将来的に対 GDP 比で半減することを目指す。) |
| 平成 17 年 11 月 | 経済財政諮問会議が「政策金融改革の基本方針」を公表 (政策金融は、①中小零細企業・個人の資金調達、②国策上重要な海外資源確保、国際競争力確保に不可欠な金融、③円借款(政策金融機能と援助機能を併せ持つ)の 3 つの機能に限定し、それ以外は撤退。) |
| 平成 17 年 12 月 | 「行政改革の重要方針」を閣議決定 (11 月の「政策金融改革の基本方針」及び 12 月の「行政改革の重要方針」を受けて、商工中金は「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、財務基盤整備等のため最低限の移行措置を講ずる」こととなった。) |
| 平成 18 年 5 月 | 「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(行政改革推進法)」が成立 (商工中金は平成 20(2008)年度の概ね 5 年～7 年後を目途として完全民営化することが決定。) |
| 平成 18 年 6 月 | 政策金融改革推進本部・行政改革推進本部が「政策金融改革に係る制度設計」を決定 |
| 平成 19 年 5 月 | 株式会社商工組合中央金庫法が成立 (平成 20(2008)年 10 月に株式会社に移行し、移行後の商工中金の位置付けや業務範囲を定めている。 <u>完全民営化の扱い：平成 20(2008)年 10 月を起点として概ね 5～7 年後(平成 25(2013)～27(2015)年度)</u>) |
| 平成 20 年 9 月 | リーマンショック |
| 平成 20 年 10 月 | 商工中金が株式会社に転換、危機対応業務を開始 |

| | |
|------------------------------|---|
| 平成 21 年 6 月 | 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 <u>(完全民営化の扱い<3年半延期>：平成 24 (2012) 年 4 月を起点として概ね 5～7 年後 (平成 29 (2017)～31 (2019) 年度)</u> |
| 平成 21 年 7 月 | 危機対応準備金として 1,500 億円が計上 (平成 21 年度補正予算で措置) |
| 平成 23 年 3 月 | 東日本大震災 |
| 平成 25 年 5 月 | 東日本大震災に対処するため株式会社商工組合中央金庫法を一部改正 <u>(完全民営化の扱い<3年延期>：平成 27 (2015) 年 4 月を起点として概ね 5～7 年後 (平成 32 (2020)～34 (2022) 年度)</u> |
| 平成 26 年 12 月 ～平成 27 年 1 月 | 商工中金池袋支店での不正疑義案件に対する商工中金監査部による特別調査が行われる |
| 平成 27 年 1 月 | 財務省・経済産業省が「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」を報道発表 |
| 平成 27 年 5 月 | 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が成立 <u>(完全民営化の方針は堅持するものの、政府は「当分の間」、商工中金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する)</u> |
| 平成 28 年 10 月 | 商工中金鹿児島支店において危機対応業務における不適切な手続による貸付が行われていたことが発覚(商工中金は 11 月 22 日付プレスリリースで公表) |
| 平成 28 年 12 月 | 商工中金が「危機対応業務にかかる第三者委員会」を設置 |
| 平成 29 年 4 月 | 商工中金の第三者委員会が調査報告書を公表 |
| 平成 29 年 5 月 | 商工中金に対し業務改善命令を発動 (初の行政処分) |
| 平成 29 年 10 月 | 商工中金が調査報告書 (全件調査) を中小企業庁に提出 商工中金に対し 2 度目の業務改善命令 |
| 平成 29 年 11 月 | 商工中金の在り方検討会 (座長：川村雄介大和総研副理事長) が議論を開始 |
| 平成 30 年 1 月 | 商工中金の在り方検討会が中間取りまとめを公表 <u>(「4 年後に完全民営化の実行への移行を判断する」としている)</u> |

(注) 商工組合中央金庫は、法律上 50 年の存続期間が定められており、昭和 61 年 10 月にその期限に達することになっていた。

(出所) 各種資料より筆者作成