

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	中小企業信用保険法及び株式会社商工組合中央金庫法の一部を改正する法律案の概要と主な論点
著者 / 所属	上谷田 卓・高橋景音美 / 経済産業委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	456号
刊行日	2023-4-28
頁	3-17
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20230428.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

中小企業信用保険法及び株式会社商工組合中央金庫法の一部を改正する法律案の概要と主な論点

上谷田 卓

高橋景音美

(経済産業委員会調査室)

1. はじめに
2. 中小企業信用保険法に係る改正経緯と改正案の主な内容等
3. 株式会社商工組合中央金庫法に係る改正経緯と改正案の主な内容等

1. はじめに

2022年3月10日、第211回国会（常会）に、中小企業に対する金融機能の強化とそれを通じた中小企業の持続的な発展の実現を目的とし、「中小企業信用保険法及び株式会社商工組合中央金庫法の一部を改正する法律案」（以下「改正案」という。）が提出された。このうち、中小企業信用保険法に係る改正案は、経営者保証に依存しない融資慣行の確立加速に向けて、無担保保険等において経営者保証を求めない要件を定めること等を内容としている。一方、株式会社商工組合中央金庫法に係る改正案は、中小企業向けの政策金融¹を担ってきた株式会社商工組合中央金庫について、中小企業による中小企業のための金融機関との位置付けをより一層明確にする観点から、その在り方を見直すこと等を内容としている。

本稿では、それぞれの改正経緯や改正のポイントに加え、主な論点について言及する²。

2. 中小企業信用保険法に係る改正経緯と改正案の主な内容等

（1）経営者保証に依存しない融資に向けたこれまでの動き

経営者保証は、経営への規律付けや資金調達の円滑化に寄与する面がある一方、円滑な事業承継、早期の事業再生等を妨げる要因となっているとされる。これまで、2014年2月に適用が開始された「経営者保証に関するガイドライン³」の活用実績を「見える化⁴」する

¹ 政策金融とは、公益性が高いものの、リスクの適切な評価が困難な場合や深いリスクテイクが必要な場合など民間金融機関のみでは適切な対応が十分できない分野において、融資や投資、保証等の金融的手法によって目的を達成する政策手段である（財務省ウェブサイト〈https://www.mof.go.jp/policy/financial_system/fiscal_finance/index.html〉(2023. 4. 10最終アクセス、以下URLの最終アクセスの日付はいずれも同日)）。

² 本稿で引用する条文等は、特に断りがない限り、改正後のものを示している。

³ 「経営者保証に関するガイドライン研究会」（日本商工会議所と（一社）全国銀行協会が事務局を担当）が2013年12月に策定した経営者・金融機関共通の自主的ルールであり、経営者保証を提供せずに融資を受けるための要件や法人の代わりに保証人である経営者から回収する際の手続や基準等が示されている。

⁴ 政府系金融機関及び信用保証協会の活用実績が中小企業庁ウェブサイト〈<https://www.chusho.meti.go.jp/k>

こと等により、経営者保証に依存しない融資慣行の定着が推進されてきたが、経営者保証を提供している中小企業の割合は未だ約7割に上る実態にあることが報告⁵されている。

こうした状況を踏まえ、経済産業省は2022年12月23日、経営者保証に依存しない融資慣行の確立の更なる加速化に向けて、金融庁・財務省と連携の下、「経営者保証改革プログラム⁶」を策定し、「スタートアップ・創業」、「民間金融機関による融資」、「信用保証付融資」、「中小企業のガバナンス」の4分野に重点的に取り組むことを示した（図表1）。

図表1 経営者保証改革プログラムに基づく主な施策（抜粋）

	主な施策
スタートアップ・創業	・創業から5年以内のスタートアップに対する経営者保証を徴求しない新しい信用保証制度の創設（保証割合：100%、保証上限額：3,500万円／無担保）【令和4年度第2次補正予算で措置（121億円）され、これに基づき2023年3月に事業開始】
民間金融機関による融資	・金融機関が経営者等と個人保証契約を締結する場合に、保証契約の必要性等に関し、事業者・保証人に対する個別具体的な説明（例：どの部分が十分ではないために保証契約が必要となるか、どのような改善を図れば保証契約の変更・解除の可能性が高まるか）とその結果等の記録を求める【2023年4月に監督指針（※1）を改正】
信用保証付融資	・経営者の取組次第で達成可能な要件（例：法人から代表者への貸付等がない、決算書類等を金融機関に定期的に提出する）を充足すれば、保証料の上乗せ負担により経営者保証の解除を選択できる信用保証制度の創設
中小企業のガバナンス	・中小企業の収益力改善やガバナンス体制整備支援等に関する支援機関向け実務指針（※2）の策定、中小企業活性化協議会の機能強化

（※1）金融庁「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」等

（※2）中小企業収益力改善支援研究会「収益力改善支援に関する実務指針」（2022.12）

（出所）経済産業省、金融庁及び財務省「経営者保証改革プログラム」（2022.12）等に基づき作成

このうち、「信用保証付融資」に係る取組の一つに、経営者保証を徴求しない信用保証制度の創設が示されており、その実現に向けた中小企業信用保険法の改正が中小企業政策審議会金融小委員会において検討された。併せて、同法改正に関し、中小企業に対する危機時の資金繰りの更なる円滑化に向け、危機関連保証の適用要件の見直し等も検討された。

（2）中小企業信用保険法に係る改正案の概要と主な論点

中小企業信用保険法に係る改正案は、①経営者保証に依存しない融資慣行の確立加速、②危機時の資金繰りの更なる円滑化等を図るための措置について規定している。

ア 経営者保証に依存しない融資慣行の確立加速に向けた措置

改正案では、信用補完制度⁷に関し、無担保保険等の対象となる信用保証の条件として経営者保証を徴求しない要件を規定することとしている（第3条の2等）。その上で、この要件を満たす場合に、経営者保証の機能を代替する手法として、信用保証料率の上乗せにより経営者保証を解除できる制度を創設することが検討されている（図表2）。

inyu/keieihosyou/#jisseki>に、民間金融機関の活用実績が金融庁ウェブサイト<<https://www.fsa.go.jp/news/r4/ginkou/20221227-2.html>>にそれぞれ公表され、随時更新されてきている。

⁵ 例えば、中小企業政策審議会金融小委員会（第6回）配布資料2（2022.9.20）16頁。

⁶ 経済産業省ウェブサイト<<https://www.meti.go.jp/press/2022/12/20221223006/20221223006-1.pdf>>

⁷ 信用補完制度は、①中小企業の金融機関からの借入に対する信用保証協会による保証（信用保証）と②信用保証に対する株式会社日本政策金融公庫による保険（信用保険）から成り、信用保険については原則、信用保証協会による信用保証について保険関係が自動的に成立する仕組みとなっている。

図表2 経営者保証の機能を代替する新たな信用保証制度（想定）と対象保険種の概要

対象要件 (※)	○法人から代表者への貸付け等がないこと ○財務書類を金融機関に定期的に提出していること ○「直近決算期において債務超過でないこと」又は「直近2期の決算期において減価償却前経常利益が連続して赤字でないこと」のいずれかを満たしていること		
信用保証料率	○上乘せする信用保証料率は「0.25%」を一つの目安として検討中 ○「直近決算期で債務超過」又は「直近2期の決算期で減価償却前経常利益が連続して赤字」のいずれかに該当する場合は、保証料率を更に上乘せ（仕上がり0.45%で検討中）		
対象保険種	対象資金、担保・保証人の取扱い等	付保限度額（填補率）	保険料率
無担保保険	・事業資金 ・保証人の保証を除き、担保の徴求不可	8,000万円 (80%)	0.25%～ 1.69%
流動資産担保保険	・事業資金 ・流動資産（売掛金債権等）のみ徴求可 ただし、法人は保証人の保証も徴求可	2億円 (80%)	0.46%
公害防止保険	・公害防止関係資金 ・保証人の保証について、法律上の定めなし	5,000万円（組合1億円） (80%)	0.97%
エネルギー対策保険	・エネルギー対策関係資金 ・保証人の保証について、法律上の定めなし	2億円（組合4億円） (80%)	0.97%
海外投資関係保険	・海外投資関係資金 ・保証人の保証について、法律上の定めなし	2億円（組合4億円） (80%)	0.97%
新事業開拓保険	・新事業開拓関係資金 ・保証人の保証について、法律上の定めなし	2億円（組合4億円） (80%)	0.97%
事業再生保険	・事業再生資金 ・保証人の保証について、法律上の定めなし	2億円 (80%)	1.69%

(※)「経営者保証に関するガイドライン」では、経営者保証を徴求せずに融資を受けるための3要件として、①法人と経営者の関係の明確な分離、②法人の資産・収益で借入返済が可能、③適時適切な財務情報の開示を示しており、3要件を充足する者は、引き続き信用保証料率を上乘せなくても経営者保証の解除が可能となる（新制度では、信用保証料率を上乘せることから、3要件よりも緩和した要件とすることを予定）。
(出所) 中小企業政策審議会金融小委員会（第9回）配付資料2（2023.2.27）6頁、10頁等に基づき作成

今後、経済産業省令に規定される経営者保証を不要とするための要件について、経営者保証に依存しない融資慣行の確立加速に資する内容とするとともに、事業者による適切なガバナンス確保を支援していく必要がある。また、上乘せする信用保証料率について、事業者の当該制度の活用機会の拡大に資する負担軽減策が求められる可能性もある。

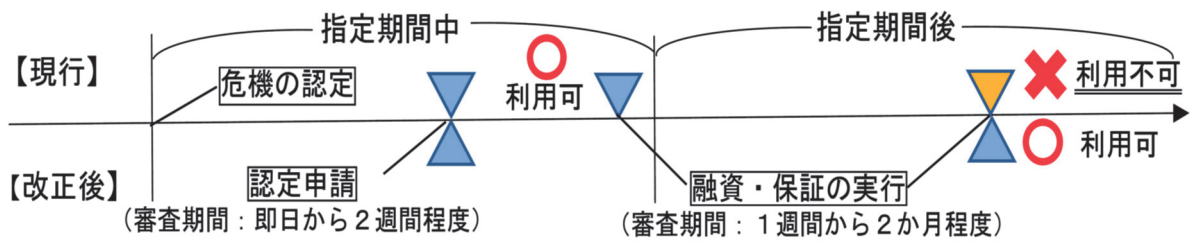
イ 危機時における資金繰りの更なる円滑化に向けた措置

危機関連保証⁸は、コロナ禍（2020年3月～2021年12月末）で初めて発動されたが、指定期間中に「融資・保証の実行」まで終わることを求める現行の適用要件の結果、指定期間終了に当たり、審査期間が制約される事態が発生した。これを受け、改正案では、指定期間中に「認定申請」さえ行えば適用可能とすることとしている（第15条）（図表3）。また、同一の危機事象に対して危機関連保証と危機対応業務（詳細は3.（2）ア参照）が発動された場合に、株式会社商工組合中央金庫に危機対応業務への注力を促すため、同金庫に危機関連保証の利用を認めないとする規定を新設することとしている（第19条）。

コロナ禍で初めて発動された危機関連保証について、次なる危機に備え、より効果的な支援として展開できるよう、利用プロセスをめぐり顕在化した課題を改めて整理するとともに、その効果を検証し、制度内容や運用の改善につなげていくことが重要となる。

⁸ 国内外の金融秩序の混乱や災害など中小企業の信用収縮が全国的に生じる突発的危機として経済産業大臣が認める場合に対象期間（最大2年）を区切って発動する信用保証制度で2018年に創設された。具体的には、一定の売上高減少（▲15%以上）等を要件に、信用保証協会が一般保証（保証限度額2.8億円で融資額の80%を保証）とセーフティーネット保証（保証限度額2.8億円で融資額の100%（4号：地域指定）又は80%（5号：業種指定）を保証）とは「別枠」において、保証限度額2.8億円で融資額の100%を保証するものである。

図表3 危機関連保証の利用プロセスの見直しイメージ



(出所) 中小企業庁より入手した資料に基づき作成

3. 株式会社商工組合中央金庫法に係る改正経緯と改正案の主な内容等

(1) これまでの改革の展開

ア 政策金融改革と商工組合中央金庫の完全民営化の方針

商工組合中央金庫は、中小企業が経営苦境下にあった昭和恐慌後の1936年10月、「商工組合中央金庫法」(1936年6月施行)に基づき、中小企業団体(中小企業等協同組合等)への円滑な金融支援の実施を目的に、政府と中小企業団体が共同で出資する政策金融機関として設立された⁹。その後、特に2000年以降、財政再建や行政改革への要請が高まる中、民間にできることは民間に委ねつつ、経済全体の活性化を目指す「政策金融改革」が加速し、その一環として、商工組合中央金庫の完全民営化の方針が決定され、2006年6月に施行された「行政改革推進法¹⁰」で完全民営化の方向性等が法定された(図表4)。

図表4 政策金融改革における商工組合中央金庫の改革の流れ

年月	主な動き
2001年12月	<ul style="list-style-type: none"> ・「特殊法人等合理化計画」を閣議決定 →商工組合中央金庫について、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を示す。
2002年12月	<ul style="list-style-type: none"> ・経済財政諮問会議が「政策金融改革について」を公表 →商工組合中央金庫について、政策金融機関が有する資源に配慮しつつ、廃止・民営化を含め、組織のあり方を検討することを示す。
2005年12月	<ul style="list-style-type: none"> ・「政策金融改革の基本方針」及び「行政改革の重要方針」を閣議決定 →政策金融は、①中小零細企業・個人の資金調達支援、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つに限定し、それ以外は撤退すること、また、商工組合中央金庫について、財政基盤整備等のための最低限の移行措置を講じつつ、完全民営化することを示す。
2006年6月	<ul style="list-style-type: none"> ・「行政改革推進法」が施行 →第6条において、商工組合中央金庫は、完全民営化するものとし、2008年度に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旨を規定。 ・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 →政府は商工組合中央金庫を廃止し、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(発足時期は2008年10月)ことを示す。

(※) 特別の法律により設立され、国が株式の多数を保有し、国からの一定の保護や監督・指導等を受ける会社。
(出所) 図表中の各種政策文書等に基づき作成

⁹ 商工組合中央金庫は、従来、法律上50年の存続期間が規定され、1986年に期限に達することとなっていたが、1985年に組織として恒久化することを含む法改正が行われた。その理由について、政府は、「中小企業組織・金融の分野で大きく貢献してきた商工中金の約50年間の重要な役割に鑑み、その機能の一層の発揮に期待して恒久化することとした」旨説明している(第102回国会衆議院商工委員会議録第10号18頁(1985.4.10))。

¹⁰ 正式名称は「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」。

イ 株式会社商工組合中央金庫法の成立

こうした流れを受け、2007年5月、「株式会社商工組合中央金庫法」が成立した。同法では、①設立目的に完全民営化の実現を規定した上で、協同組織金融機関¹¹としての位置付けから株式会社への組織転換を円滑に行うための措置（政府の株式保有、主務大臣の監督等）や、②中小企業に対する金融機能の根幹を維持するための措置（株主資格・融資対象の制限、商工債の発行、特別準備金の創設等）を定めるとともに、③完全民営化の目標年限、すなわち、政府保有株式の全部処分が目途が法定された（施行日から概ね5～7年後と規定。その期限の変遷は次節ウ参照）¹²。そして、同法が施行された2008年10月、株式会社商工組合中央金庫（以下「商工中金」という。）が設立¹³された（図表5）。

図表5 新旧体制の主な比較

	新（現在）	旧
組織	株式会社（特殊会社）	協同組織
株主（出資者）（※1）	政府、中小企業団体及びその構成員	政府、中小企業団体
主務大臣の監督	代表取締役・監査役の選任等について主務大臣の認可制（その他役員は不要）	役員の選任等は主務大臣の任命制又は認可制
融資対象	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
預金資格	制限なし	中小企業団体及びその構成員等
商工債	発行可	発行可
特別準備金（※2）	新設	—

（※1）政府保有株式は1,016億円（46.5%）、中小企業組合等の株式保有株式は1,170億円（53.5%）。

（※2）株式会社転換に際し、円滑な資金供給機能の継続的な実現に向け、これまでの政府出資金（4,053億円）から3,037億円と利益剰余金から970億円を振り替えて合計4,008億円を充てたものであり、財務の健全性を表す「自己資本比率」の計算上、「普通株式等Tier1資本」に位置付けられる。

（出所）商工組合中央金庫法及び株式会社商工組合中央金庫法の各条文等に基づき作成

そうした中で、例えば特別準備金を創設したことについて、政府は、「市場評価の維持のためには自己資本比率が確保されるための措置を担保することが極めて大事である」旨の認識を示しつつ、「商工中金の財務内容の健全性が確保されるに至ったと認められる時点で、商工中金の自主的な判断に基づき国庫納付され、財務基盤が安定化するまでは商工中金が保持できるようにすべきものである」旨説明¹⁴した。一方、特別準備金の措置を始め、政府の各種の関与を残す形で完全民営化を目指すことについて、「完全民営化は、会社法に基づき設立され、政府の出資がないものという定義は変わらないものの、合理的な理由に見合った株主資格の制限等を立法的に講ずることは可能であり、制限をかけることと完全民営化というものは相反しないと考えている」旨答弁¹⁵した。

¹¹ 一般の営利目的の株式会社の民間金融機関とは異なる、組合員の相互扶助を重視した非営利目的の金融機関で、民間金融機関から融資を受けにくい立場の者が構成員となり必要な融資を受けられるようにすることを目的とする（野崎哲哉「協同組織金融機関の現状と課題」『三重大学法経論集』第34巻第2号（2017.3）31頁）。

¹² なお、政府は、①中小企業向け金融機関としての機能の維持、②株主となる中小企業団体等の資金余力への配慮、③商工中金の株式の価値最大化に向けた株式市場の状況確認等といった必要性に鑑み、完全民営化までの移行期間を設定した旨説明した（第166回国会衆議院経済産業委員会議録第8号24頁（2007.4.18））。

¹³ 「株式会社商工組合中央金庫法」の施行と同時に、従来の「商工組合中央金庫法」は廃止された。

¹⁴ 第166回国会衆議院経済産業委員会議録第8号20～21頁（2007.4.18）

¹⁵ 第166回国会衆議院経済産業委員会議録第8号29頁（2007.4.18）

ウ 商工中金の完全民営化に向けた推移

株式会社商工組合中央金庫法の施行後、商工中金の完全民営化の動きは、2008年のリーマンショックや2011年の東日本大震災の発生に伴う中小企業の資金繰り環境の悪化を受け、図表6のとおり、法定された完全民営化の目標年限及び政府保有株式の売却期限の起算点を2度延長するための法改正が行われた。さらに2015年5月の法改正では、「できる限り早期」の政府保有株式の全部処分を定めつつも、「当分の間」、政府が株式を保有できることが規定され、完全民営化の時期について今後検討することとされた。

図表6 株式会社商工組合中央金庫法改正における完全民営化時期の推移

	2007年5月成立	2009年6月改正	2011年5月改正	2015年5月改正
政府の追加の株式出資	—	2012年3月末まで可能	2015年3月末まで可能	当分の間可能
政府保有株式の全部処分の目途	2008年10月から概ね5～7年後	2012年4月から概ね5～7年後	2015年4月から概ね5～7年後	できる限り早期に(※)

(※) 適当な時期に国の関与の在り方等について検討を行うこととされている。

(出所) 商工中金の経営及び危機対応業務に関する評価委員会(第1回)配布資料6-1(2018.4.19)16頁に基づき作成

例えば、2009年の改正¹⁶時、完全民営化の目標年限を延期した理由について、改正案提出者の中野衆議院議員(当時)は、「現下の中小企業をめぐる厳しい経済環境を踏まえれば、政府保有株式の売却は極めて困難であり、当面の危機的状況乗り越えるまでの間、完全民営化のプロセスを延期する」旨説明¹⁷した。また、2015年の改正時、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(当時)は、「5年から7年で目処がつくと前2回の改正のときに我々も民主党政権も思っていたが、そういうわけにはいかなかった」旨の認識を示しつつ、「当分の間、それはまさに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対応が十分になされる目処がつくこと、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、そういう状況が早く出現するような対策・政策を打っていく」旨答弁¹⁸を行っている。

なお、2009年の改正では、リーマンショックによる中小企業等に対する危機対応業務の拡大に伴う自己資本比率の低下を見据え、その円滑な実施のために必要な財務基盤を確保するため、政府出資に基づく危機対応準備金¹⁹が創設され、また、2015年の改正では、商工中金に危機対応業務の実施を義務付けることが規定されるなど、商工中金の危機対応能力の増強に向けた措置も講じられた(危機対応業務の概要等は次節(2)ア参照)。

¹⁶ この法改正は、政府提出の閣法ではなく、与党会派主導の議員立法として行われた。この点について改正案提出者の梶山衆議院議員は、迅速な法改正に向けて与党主導の整理の下に議員立法として提出した旨説明している(第171回国会衆議院経済産業委員会議録第12号2頁(2009.5.22))。

¹⁷ 第171回国会衆議院経済産業委員会議録第12号8頁(2009.5.22)

¹⁸ 第189回国会衆議院経済産業委員会議録第6号20頁(2015.4.1)

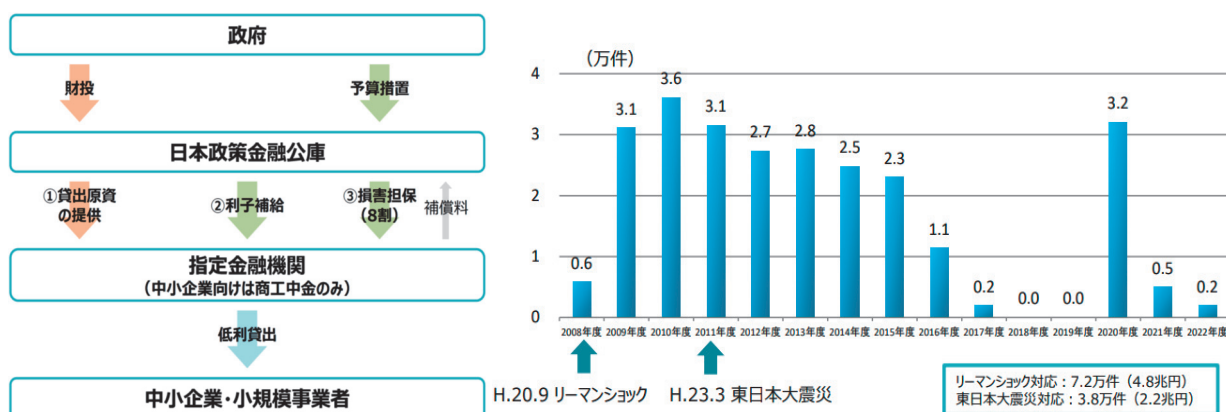
¹⁹ 同準備金は、特別準備金と同様、「自己資本比率」の計算上、「普通株式等Tier1資本」に位置付けられ、原資は平成21年度補正予算で1,500億円措置された(現在は1,295億円)。改正案提出者の谷口衆議院議員(当時)は、財政基盤の強化を株式への出資ではなく準備金として措置した理由について、政府保有株式の増加による民間株主の希薄化を避ける狙いがあるとした上で、危機対応準備金は商工中金の財務基盤が整った段階で返還してもらうものである旨説明している(第171回国会衆議院経済産業委員会議録第13号4頁(2009.5.27))。

(2) 商工中金問題を受けた商工中金改革の展開

ア 危機対応業務に係る不正行為事案をめぐる経緯

2016年10月、商工中金の鹿児島支店において、危機対応業務における融資審査で使用する試算表を改ざんする等の不正行為を行っていたことが発覚した。危機対応業務とは、国内外の金融秩序の混乱又は大規模災害等に対応するため、主務大臣が危機認定した事態について、指定金融機関が株式会社日本政策金融公庫から一定の信用供与を受け、中小企業等が危機対応のために必要とする資金を供給するものであり（図表7）、これまで商工中金は、中小企業向けの指定金融機関として危機対応業務を実施してきている²⁰。

図表7 危機対応業務のスキーム（左図）と商工中金の同業務の融資実行件数の推移（右図）



- (※1) 左図：①貸出原資の提供（いわゆる「ツーステップローン」）、②利子補給、③損害担保はいずれも、株式会社日本政策金融公庫が必要な資金を指定金融機関に供与し、同機関から中小企業等に融資が実施される。
 (※2) 右図：危機事象の認定事案とし、例えばリーマンショック（2008年12月～2011年3月）、東日本大震災（2011年3月～2021年3月）、新型コロナウイルス感染症（2020年3月～2022年9月）がある。
 (出所) 新たなビジネスモデルを踏まえた商工中金の在り方検討会報告書参考資料（2023.2.17）14頁、41頁等に基づき作成

この問題の発生を受け、商工中金は2016年12月、事実確認・原因分析等のために「危機対応業務にかかる第三者委員会」を設置し、約22.1万件の危機対応業務口座について全件調査²¹を行った。その結果、「国内営業店100店のうち97店において、合計で4,631件、446名の不正行為が判明した」こと、すなわち、問題発覚の契機となった鹿児島支店の不正事案のみならず、複数の支店で不適切な手続による融資が広範に実施されていたことを確認したことを報告した。加えて、不正事案の発生原因として、①過度な業績プレッシャーをかけて危機対応業務の不正行為を惹起した経営陣の経営姿勢とコンプライアンス意識の低下、②他の金融機関との競争優位性のある武器としての危機対応業務の利用、③取締役会が儀礼的な追認の場となるなどガバナンス態勢・内部統制の欠如などといった事情があったことを示した²²。

²⁰ 商工中金は、株式会社日本政策金融公庫法で危機対応業務を担う指定金融機関としてみなされるとともに（第2条、第11条第2項、第45条等）、株式会社商工組合中央金庫法において危機対応業務の責務が規定されている（原始附則第2条の2等）。このほか、主に大企業向けの融資を担う指定金融機関として、株式会社日本政策投資銀行が位置付けられているが、これまでに民間金融機関が指定金融機関となった実績はなく、危機対応業務への民間金融機関の参加が課題となっている（詳細は3.（3）オ参照）。

²¹ 危機対応業務を開始した2008年10月から2017年2月までの間に実施された融資を調査対象として行われ、2017年4月、同年10月及び2018年3月にそれぞれ調査報告書が提出されている。

²² 不正事案の主な経緯や全件調査の概要等は、商工中金『2018年3月期ディスクロージャー誌』4頁を参照。

他方、政府は、上記の全件調査等を踏まえ、商工中金に対してこれまで2度（2017年5月及び同年10月）にわたり主務省庁（経済産業省、財務省、金融庁）による行政処分（業務改善命令）²³を発出した。また、中小企業庁は2017年11月、商工中金の業務運営の在り方を検討することを目的に「商工中金の在り方検討会」を設置した。同検討会が2018年1月に公表した「提言（中間とりまとめ）」²⁴では、「商工中金が新たなビジネスモデルやガバナンスを構築して真に中小企業に貢献する金融機関となるべく解体的出直しを図る」との方針が示された上で、図表8のとおり、「商工中金のビジネスモデルの在り方」、「商工中金の危機対応業務の見直し」、「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」、「完全民営化」の4点に関する具体的な取組が提言された。

図表8 「提言（中間とりまとめ）」の主な内容

■商工中金のビジネスモデルの在り方
○地域金融機関と信頼関係に基づき連携・協業しながら、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、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、資本性ローン等のメザニンファイナンス、M&A等の先進的取組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。
■商工中金の危機対応業務の見直し
○危機対応業務から災害対応を除き全面撤退し、危機事象「デフレ脱却等」を廃止すべき。 ○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、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（経済事象の原則的な時限を1年（最長2年）とする）、③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、④武器化の弊害が大きかった利子補給は災害時など極めて限定的に適用、⑤危機対応準備金は今後の危機対応融資残高の減少を踏まえて適正な水準を検討といった抜本的な見直しを実施すべき。 ○その上で、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。
■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
○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。 ○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。 ○組織のガバナンスを強化し、コンプライアンスを徹底する観点から、①取締役会（特に社外取締役に適切なタイミングで適切な情報が上がる仕組みの構築、②監査・コンプライアンス部門が経営トップに直結する仕組みとする、③在るべきビジネスモデルを踏まえた人事評価の見直し、④危機対応業務などの公的業務とプロパー業務を分けた管理会計の実施、⑤本支店間での人事異動の活発化等といった体制を早急に構築していくべき。
■完全民営化
○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危機時の対応の検証・検討を踏まえて、完全民営化の実行への移行を判断する。

（出所）商工中金の在り方検討会「提言（中間取りまとめ）」（2018.1）に基づき作成

²³ 金融庁ウェブサイト<<https://www.fsa.go.jp/news/28/ginkou/20170509-1.html>>、金融庁ウェブサイト<<https://www.fsa.go.jp/news/29/ginkou/20171025.html>>

²⁴ 中小企業庁ウェブサイト<<https://www.chusho.meti.go.jp/koukai/kenkyukai/syokoutyukinarikata/2018/180111torimatome.pdf>>

イ 「提言（中間とりまとめ）」公表後の主な動き

上記の「提言（中間とりまとめ）」を踏まえ、商工中金は2018年5月、「ビジネスモデル等に係る業務の改善計画²⁵」を主務大臣に提出するとともに、同年10月には、その実行計画となる「中期経営計画（商工中金経営改革プログラム）²⁶」（対象期間は2018年4月～2022年3月）を策定した。特に、後者は、「付加価値の高いサービスの提供を通じた適正な収益の確保」、「組織及び人事制度の抜本的改革による業務の高度化・効率化」に向けた実行計画として位置付けられ、事業性評価に基づく融資を起点とし、4つの重点分野（Aゾーン：中小企業の資金繰りを最適化する経営支援型融資、Bゾーン：事業再生・経営改善、Cゾーン：地域牽引企業等の高リスク事業に対する融資、Dゾーン：創業等の信用リスクの高い事業者に対する融資）に注力していく方針等が掲げられた。

一方、中小企業庁は2018年4月に「商工中金の経営及び危機対応業務に関する評価委員会」を設置し、商工中金の新たなビジネスモデルや危機対応業務の実施状況等について検証を行ってきた。同評価委員会は、中期経営計画の期間満了後の2022年8月に「報告書²⁷」を取りまとめ、とりわけ、図表9に示した各KPIの推移や危機対応業務をめぐる対応経緯等を踏まえ、商工中金について、「新たなビジネスモデルが概ね確立できたと評価できる」、「当面は引き続き危機対応業務を実施する責務がある」等の結論を示した。

図表9 中期経営計画における主なKPI（成果指標）の推移と報告書の指摘事項

■新たなビジネスモデルの確立状況の検証				
【事業性評価】	2018年度実績	2019年度実績	2020年度実績	2021年度実績
課題共有件数	85,491件	89,426件	106,532件	86,310件
経営者保証ガイドラインに基づく無保証貸出比率	35.8%	41.2%	84.3%	69.7%
<p>○経常的な訪問時に把握した定性的な情報を蓄積するとともに、事業性評価ヒアリングサポートシートを活用し課題共有を進め、課題共有件数は8万件を超える水準となっている。</p> <p>○2018年度に36%だった経営者保証に依存しない新規融資の比率は、2021年度に70%へと2倍近く増加し、他の金融機関（2021年度の民間金融機関平均は29.9%）に比べ高い割合にあることも踏まえると、事業性評価に基づくビジネスモデルは確立されていると評価できる。</p>				
【重点分野（貸出残高）】	2018年度実績	2019年度実績	2020年度実績	2021年度実績
Aゾーン	3,768億円	9,074億円	9,758億円	11,765億円
Bゾーン	8,765億円	9,384億円	10,297億円	11,717億円
Cゾーン	988億円	1,668億円	2,640億円	3,802億円
Dゾーン	464億円	585億円	615億円	704億円
<p>○B・Cゾーンの実績は、中期経営計画の当初目標（Bゾーン：9,600億円、Cゾーン：3,500億円）を上回り、A・Dゾーンの実績は、同計画の当初目標（Aゾーン：16,000億円、Dゾーン：2,000億円）を下回った。しかし、コロナ禍の危機対応業務実施を踏まえた修正後の2021年度目標（Aゾーン：12,600億円、Dゾーン：800億円）は概ね達成している。</p> <p>○重点分野支援先とそれ以外の融資先について、商工中金が掛けた経費とそこから得た業務粗利益を比較すると、重点分野支援先の方が経費と比較し高い業務粗利益を計上できており（※）、重点分野支援全体を見ても、ビジネスモデルとして確立されていると評価できる。</p>				

²⁵ 商工中金ウェブサイト<https://www.shokochukin.co.jp/newsrelease/pdf/nr_180522_02_01.pdf>

²⁶ 商工中金ウェブサイト<https://www.shokochukin.co.jp/newsrelease/pdf/nr_181018_01_01.pdf>

²⁷ 中小企業庁ウェブサイト<<https://www.chusho.meti.go.jp/koukai/kenkyukai/syokoutyukinkikitaiou/20220803report02.pdf>>

【収支実績】	2018年度実績	2019年度実績	2020年度実績	2021年度実績
○HR（業務粗利益に占める経費の比率）	71%	72%	69%	55%
○IT投資等を通じ、①融資渉外業務の生産性向上・高度化、②バックオフィス業務の見直し、③店舗機能の見直しを実施した結果、延べ30万時間分の業務削減や17店舗の統合等を実施した。これにより、経費は752億円（2017年度）から2021年度には661億円と大幅に削減され、○HRは中期経営計画の目標（60%程度）を超えて55%を達成した（地方銀行上位5行（横浜、常陽、千葉、静岡、福岡）の平均値（56.1%）と同水準）。				
■危機対応業務の検証				
○「提言（中間取りまとめ）」を受けて、災害対応を除く「デフレ脱却等」の危機事象を廃止するとともに、今後はリーマンショックや大規模災害等の真の危機時に限定して危機対応業務を発動する等の見直しを2018年4月に実施した。また、「危機対応準備金（1,500億円）について、今後の危機対応融資残高の減少を踏まえて適正な水準を検討」とされたことを踏まえ、2018年、2019年にそれぞれ150億円、55億円、合計205億円を国庫に返納している。				
○コロナ禍における商工中金による危機対応業務を検証の結果、以下を指摘。				
<ul style="list-style-type: none"> ・政府系金融機関の中でも、商工中金は、全国ネットワーク（全国に99の支店等を設置）により株式会社日本政策金融公庫の役割を補完（コロナ禍では、同公庫の窓口で最大1日21,016件の申込）するだけでなく、同公庫が有さないフルバンク機能を備えているため、預金・為替・短期資金（当座貸越等）を通じた中小企業との平時のつながりを活かして、危機時においても経営支援と組み合わせた確かな資金供給を行うことができるという特徴がある。 ・また、商工中金は、コロナ危機対応で初めて取引を始めた中小企業（コロナ危機対応実行先約4万件のうち約1万件）に対して、延べ約1.7万回の対話を取引先と行っており、債務の増大の抑制に向けて適切な経営支援を実施していると言える。 ・加えて、商工中金の取引先は、比較的規模の大きい地域の中核企業（商工中金の取引先のうち従業員100名以上が約14%）が中心であり、取引先5万社（他の金融機関との取引データが把握できている取引先数）のうち、約5割は株式会社日本政策金融公庫との取引がなく、商工中金はコロナ禍で痛んでいる地域経済の維持に一定の役割を發揮したと考えられる。 				

（※）2021年度（1社当たり平均）について、重点分野支援先は業務粗利益223万円、経費66万円、それ以外の融資先は業務粗利益87万円、経費50万円とされている。

（出所）商工中金の経営及び危機対応業務に関する評価委員会「報告書」（2022.8）に基づき作成

ウ 新たなビジネスモデルを踏まえた商工中金の在り方検討会における検討

既述のとおり、「商工中金の在り方検討会」において、「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危機時の対応の検証・検討を踏まえて、完全民営化の実行への移行を判断する」とされたこと、そして、「商工中金の経営及び危機対応業務に関する評価委員会」において、「新たなビジネスモデルは概ね確立できた」と評価されたことを踏まえ、中小企業庁は2022年12月、「新たなビジネスモデルを踏まえた商工中金の在り方検討会」を設置し、中小企業専門の中小企業のための商工中金改革という観点から、今後の商工中金の在り方について議論を開始した。

同検討会が2023年2月に公表した「報告書²⁸」には、「資金面の政策措置」、「資金面以外の政策措置」、「完全民営化との関係」など、商工中金の在り方に関する検討結果が示された（図表10）。そして、「中小企業金融の円滑化という目的や危機時に融資を担うといった役割は維持した上で、中小企業による中小企業のための金融機関という商工中金

²⁸ 中小企業庁ウェブサイト<https://www.chusho.meti.go.jp/koukai/kenkyukai/businessmodel_syokoutyuki_n/report/report.pdf>

の性質をより徹底させることが改革の趣旨である」との位置付けの下、「報告書を踏まえ、経済産業省が財務省・金融庁とも連携しながら、株式会社商工組合中央金庫法の改正案の国会提出など必要な対応を速やかに行うことを期待する」との結論が示された。

図表10 「報告書」のポイント

<p>■資金面の政策措置</p> <p>○政府保有株式：中小企業による中小企業のための金融機関という位置づけの明確化等の観点を踏まえ、過去の非上場株式の売却に要した期間を踏まえ、制度改正から2年以内に、公正な価格・方式での売却を前提として、政府保有株式の全部売却を行うことと政府を株主資格から削除する制度改正を行うことを求める。</p> <p>○特別準備金：リスクの高い中小企業向け融資を担保・経営者保証に依存せず積極的に行う中小企業専門金融機関との位置づけ等を踏まえ、特別準備金は維持すべきである。ただし、危機対応準備金と同様に、一定の条件の下で商工中金自身の判断により返納をすることとする規定に見直すべきである。なお、特別準備金の額の見直し及びその根拠については、引き続き、毎年度、主務大臣に報告を求めるとともに、商工中金の自主的な判断に基づき行われる特別準備金の国庫納付のための準備として、毎年度、一定額を積み立てることを求める。</p> <p>○商工債：民間金融機関との資金調達環境の違い等を踏まえ、商工債の発行は維持すべきである。他方、民間金融機関には措置されていない制度であることから、資金調達手法を多様化し、商工債依存度を更に低下させていく努力を求める。</p>
<p>■資金面以外の政策措置</p> <p>【民間金融機関との「適正な競争関係の確保」と「連携・協業」等に向けた制度による担保等】</p> <p>○特別準備金を維持することを踏まえ、「民業圧迫回避規定」を現行条文のまま存置すべきである。また、連携・協業について制度的担保を求める意見があること等を踏まえ、商工中金がその業務を行うに当たり、民間金融機関との連携・協業を進める規定を創設すべきである。なお、民間金融機関との適正な競争関係の確保や連携・協業を含むビジネスモデルの確立状況については、今回の改革後一定期間を経た後、政府において検証を行うことを求める。</p> <p>【危機対応業務・危機対応準備金】</p> <p>○「雨の日に傘を貸す役割」を確実に果たすため、危機対応業務を行う責務を措置するとともに危機対応準備金を維持すべきである。民間金融機関の指定金融機関への参入状況等を勘案し、商工中金が危機対応業務を行う責務の在り方については適時適切に見直すべきである。</p> <p>【業務範囲】</p> <p>○中小企業の抱える課題に対してより幅広く対応していく観点から、①本体業務（登録型人材派遣やシステム販売等の解禁）、②出資業務（再生企業への出資や投資専門子会社経由の出資）、③子会社保有（銀行業高度化等会社）等について、銀行法並びに拡充すべきである。</p> <p>○中小企業専門金融機関という性質に照らし、引き続き住宅ローン等の個人向け融資業務、外国銀行の代理業等は解禁すべきではない。また、商工中金を子会社とする持株会社や商工中金による子銀行保有の解禁は、本来商工中金に課されている役割が事実上弱められる可能性があることから今回の改革では実施しないこととするが、今後の検討課題とすべきである。</p> <p>【各種規制】</p> <p>○①金融ADR制度の導入（金融トラブル発生時に、中小企業の負担軽減等が可能）、②大口信用供与規制の強化（同一の者に対する信用供与限度額について、現行の自己資本の40%から、銀行法並びの25%に引き下げることで財務リスクの分散・低減を図ることが可能）、③グループの経営管理の導入（グループの頂点機関として商工中金が果たすべき機能を明確化（経営の基本方針の策定等）することで、グループとしての経営管理の実効性をより高めることが可能）について、銀行法並びの規制を課すべきである。</p> <p>○自己資本比率規制：危機対応業務に支障が生じる懸念があるため、引き続き努力義務にするとともに、早期是正措置の導入は見送るべきである。</p> <p>○議決権取得等上限割合：現時点では、引き続き上限10%を維持することとするが、この議決権取得等上限割合を銀行法並びに見直すことについても、今後の検討課題とすべきである。</p>

【政府による関与】

- 銀行法並びの関与：資本金額の減少、合併・分割・事業譲渡・解散時の主務大臣認可・主務大臣による報告徴収、業務改善命令、代表取締役等の解任命令は引き続き維持すべきである。
- 政府出資はないが、個別根拠法のある法人並びの関与：代表取締役等の選定等については、政府保有株式を全部売却し、株主資格が制限された中小企業による中小企業のための金融機関を実現するとの観点から、主務大臣の認可対象から除外し、銀行法同様、届出事項とした上で、法令・定款違反等の場合の主務大臣の解任命令は維持すべきである。なお、定款変更時の主務大臣認可、主務大臣による一般監督権限は維持すべきである。
- 商工中金独自の関与：新株発行時の主務大臣認可については、政府保有株式の全部売却と合わせて廃止すべきである。他方で、剰余金処分時の主務大臣認可については、特別準備金が残っている間は、過度な剰余金処分は適切ではないことから、維持すべきである。

【株主資格制限】

- 中小企業のための金融機関という根幹を確保するため、株主資格制限、5%以上の議決権取得の大臣認可等は維持すべきである。また、中小企業のための金融機関という根幹を変えない範囲において、株主構成の多様化を図る観点から、中小企業団体中央会等の中小企業関係団体も株主資格の対象とすべきである。

【商工中金法】

- 政府保有株式を全部売却する場合であっても、特別準備金、商工債の発行、危機時に融資を実施する責務、株主資格制限の維持等を担保する観点から、商工中金法は存置すべきである。

■完全民営化との関係

- 完全民営化の方針は維持し、政府保有株式を全部売却後の商工中金法の廃止については、改めて判断することとすべきである。商工中金法の廃止の判断に当たっては、特別準備金を含む自己資本の状況、指定金融機関に係る制度の運用状況を含む危機対応業務の実施状況、今回の改革後の中小企業に寄り添った支援や再生・スタートアップ支援など商工中金に期待される役割に係るビジネスモデルの確立状況などを勘案すべきである。

(出所) 新たなビジネスモデルを踏まえた商工中金の在り方検討会「報告書」(2023.2)に基づき作成

(3) 株式会社商工組合中央金庫法に係る改正案の概要と主な論点

株式会社商工組合中央金庫法に係る改正案は、ア：政府保有株式の売却等、イ：業務範囲等の見直し、ウ：中小企業のための金融機関の維持、エ：地域金融機関との連携・協業の強化、オ：危機対応業務の的確な実施等のための措置について定めるとともに、カ：将来的な完全民営化の勘案要素等について規定している。

ア 政府保有株式の売却等

改正案では、議決権株式の株主資格の対象から「政府」を削除することとしている(現行法第6条第1項第1号)。その上で、①改正案の施行日(公布日から2年以内で政令で定める日)の前日までに、できる限り速やかに、政府保有株式の全部を処分するよう努めるものとする、②政府保有株式の処分の状況を勘案し、公正な価格及び方法で処分を行うために必要があると認めるときは、法制上の措置その他所要の措置を講ずるものとするがそれぞれ規定されている(改正案附則第9条)。

一方、政府保有株式の全部売却に伴い、政府への剰余金配当に関する規定(現行法第50条)を削除するとともに、株主である中小企業によるガバナンス確保を推進する観点から、新株等の発行に係る主務大臣の認可規定(現行法第4条)や代表取締役等の選定等における主務大臣の認可に関する規定(現行法第18条)²⁹を削除することとしている。

²⁹ なお、当該改正は、公布日から起算して4年を超えない範囲において政令で定める日に施行することとされ(改正案附則第1条第3号)、公布日から2年を超えない範囲で届出規定に移行することが検討されている。

ただし、危機対応業務の的確な実施等を確保するため、定款変更に係る主務大臣の認可規定（第16条）や主務大臣の一般監督権規定（第56条）等は存置している（図表11）。

昨今の厳しい情勢にある今の時期に政府保有株式の処分を行うこととしている理由に加え、株主資格の制限が維持される中、今後も中小企業専門の金融機関としての役割を發揮できるよう政府保有株式の引受先をどのように確保³⁰していくのか、また、公正な価格・方法での処分をどのように実現するのかについて、十分な議論が求められる。また、政府関与が縮減される中、過去の不祥事の反省も踏まえつつ、組合・組合員等がガバナンス向上に向けてどのように関与し、経営責任の明確化を図っていくのか注目される。

図表11 商工中金に対する政府関与の在り方の比較

	現行	改正後	(参考)民間金融機関
①政府保有株式	1,016億円 (46.5%)	0% (2年以内)	—
②役員の選解任	認可事項 (代表取締役、監査役) 違法行為時の解任命令	届出事項 (政府保有株式 の全部売却後2年以内) 違法行為時の解任命令	届出事項 違法行為時の 解任命令
③剰余金の処分	認可事項	認可事項	届出事項
④定款の変更	認可事項	認可事項	届出事項
⑤新株の発行	認可事項	届出事項	届出事項
⑥資本金額の減少	認可事項	認可事項	認可事項
⑦解散	認可事項	認可事項	認可事項
一般監督権	有 (経済産業大臣、財務大臣)	有 (経済産業大臣、財務大臣)	—
報告徴収/ 業務改善命令	有	有	有
株主資格制限	有 (政府、中小企業組合等)	有 (中小企業組合等)	—

(※) 主務大臣の認可事項のうち、①～②は株主総会における普通決議(出席株主の過半数以上の賛成で決議が成立)、③～⑦は株主総会における特別決議(出席株主の2/3以上の賛成で決議が成立)も必要となる。

(出所) 新たなビジネスモデルを踏まえた商工中金の在り方検討会報告書参考資料(2023.2.17)57頁等に基づき作成

イ 業務範囲等の見直し

商工中金の業務範囲は、銀行法で規制される民間金融機関と比べて一定の制約が課されている。この点、改正案では、図表12のとおり、組合金融の円滑化という目的の範囲内において、商工中金の本体業務や子会社対象会社を拡充するとともに、出資制約(議決権取得等制限³¹)の緩和、すなわち、最大100%までの出資等を可能とすることを規定している(第21条第4項第22～25号、第39条第1項第8～10号、第40条第1項等)。

一方で、民間金融機関と比べて緩和されている金融規制については、銀行法と同水準の規制に見直すこととしている(第22条の5、第26条等)(図表13)。

完全民営化を見据え、商工中金の業務範囲等が民間金融機関並びに拡大されることとなるが、商工中金には中小企業専門の金融機関として、コロナ禍を経てニーズが高まる事業再生・事業承継支援、スタートアップ支援など、民間金融機関が取りにくいリスクを取り、中小企業が必要とするサービスを提供する経営展開が期待される。そのような観点から、業務拡大等に伴う民間金融機関の業務への影響を注視していく必要がある。

³⁰ この点、中小企業団体中央会や日本商工会議所等に株主資格を拡大するための政令改正が検討されている。

³¹ 商工中金とその子会社は原則、10%以上の議決権を取得又は保有できないこととされている(第40条)。

図表12 業務範囲、子会社対象会社、出資制約の主な見直し

	本体業務	子会社対象会社	出資制約（議決権取得等制限）
見直し	<ul style="list-style-type: none"> ○ファイナンス・リース業務 ○保有顧客情報の第三者情報提供業務(例：データ分析、マーケティング) ○地域活性化等業務(例：登録型人材派遣、ITシステムの販売) →本体業務に追加する 	<ul style="list-style-type: none"> ○地域活性化事業会社(※1) ○高度化等会社(例：フィンテック会社、地域商社) →子会社対象会社に追加する 	<ul style="list-style-type: none"> ・事業再生会社 ・高度化等会社 ・子会社対象会社を子会社とする一定の持株会社(※2) ・特例対象会社(※3) →議決権取得等制限の対象外とする
見送り	<ul style="list-style-type: none"> ○住宅ローン等の個人向け融資業務の解禁、外国銀行の代理業務の解禁は見送り 	<ul style="list-style-type: none"> ○商工中金による子銀行保有の解禁は見送り 	<ul style="list-style-type: none"> ○商工中金を子会社とする持株会社の解禁は見送り

(※1) 例：地域経済活性化支援機構（REVIC）等の下で地域全体の面的再生に取り組む旅館やまちづくり会社。
 (※2) 子会社対象会社は商工中金が子会社とできる会社。持株会社は他の会社の支配を目的に株式を保有する会社。
 (※3) 例：地域の活性化に資すると認められる事業活動を行う上場会社並びにベンチャー会社や事業再生会社等が当該会社の議決権の10%以上を保有している会社。
 (出所) 新たなビジネスモデルを踏まえた商工中金の在り方検討会報告書参考資料（2023. 2. 17）44～45頁等に基づき作成

図表13 金融規制の主な見直し

	概要
見直し	<ul style="list-style-type: none"> ○金融分野における裁判外紛争解決制度（金融ADR制度）の導入(※1)：商工中金に指定紛争解決機関がある場合は、指定紛争解決機関と手続実施基本契約を締結する措置を講ずること、商工中金に指定紛争解決機関がない場合は、商工中金の業務に関する苦情処理措置及び紛争解決措置を講ずること等をそれぞれ義務付ける ○大口信用供与規制の強化(※2)：名義分割、迂回融資等による規制の潜脱を防止するため、実質的に信用供与等を受ける者に対して規制を適用するための措置を規定する
見送り	<ul style="list-style-type: none"> ○自己資本比率規制の義務化（早期是正措置の導入）(※3)、議決権取得等制限の上限割合（現行10%）の銀行法並び（5%）への引下げは見送り（前掲脚注31参照）

(※1) 金融機関・顧客間の苦情・紛争を第三者機関（指定紛争解決機関）が和解・斡旋等によって解決を図る制度であり、裁判以外の手続により迅速・低コストで金融トラブルの解決を図ることを目的とする。指定紛争解決機関は、（一社）全国銀行協会、（一社）生命保険協会、（一社）信託協会など、業態ごとに指定されている。
 (※2) 同一人に対する信用供与（融資等）に限度額を設ける規制。なお、当該規制の限度額については、自己資本の40%（現行）から25%（銀行法並び）に引き下げる政令改正等が検討されている。
 (※3) 民間金融機関の自己資本比率はバーゼル規制に基づき規制されているが（海外業務を行う場合は資本保全パッケージを含めて10.5%以上）、商工中金については、努力義務（早期是正措置の対象外）とされている。
 (出所) 新たなビジネスモデルを踏まえた商工中金の在り方検討会報告書参考資料（2023. 2. 17）46～47頁等に基づき作成

ウ 中小企業のための金融機関の維持

上記のとおり、議決権株式の株主資格の対象者から政府を削除する一方、改正案では、中小企業のための金融機関という根幹を維持する観点から、議決権株式の株主資格制限を維持するとともに（第6条）、リスクの高い中小企業向け融資を行う中小企業専門の金融機関との位置付けに鑑み、政府が出資している「特別準備金」（4,008億円）も維持することとしている（第43条等）。ただし、特別準備金については、自己資本の充実の状況その他財務内容の健全性が向上し、その健全性が確保されるに至ったと認める場合に、その全部又は一部に相当する金額を国庫に「納付するものとする」との規定（現行は「納付することができる」）に変更することとされている（第45条第1項）。

特別準備金は、商工中金の信用格付けを維持し、高リスク分野への支援をより一層充実させていく観点から、引き続き重要な位置付けにあるものの、その必要額については、今後の事業状況等に応じた適時適切な検証が求められよう。その上で、将来的な完全民営化に向けた特別準備金の在り方について、十分な議論が求められる。

エ 地域金融機関との連携・協業の強化

他方、特別準備金など民間金融機関よりも有利な仕組みが維持されることを踏まえ、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する旨を求める「民業圧迫回避規定」(附則第2条の2)を存置しつつ、業務を行うに当たり、地域金融機関と連携するよう努めるものとする規定を新設することとしている(第22条の2)。

地域の中小企業金融は商工中金のみではカバーできないため、全国ネットワークを有する商工中金の強みと地域に根ざす地域金融機関の強みを活かす両者の連携・協業の促進は、中小企業や地域経済にとり極めて重要となる。政府には、民間金融機関の意見を丁寧聞き、信頼醸成を促す機会作りなど、連携・協業を後押しする取組が求められる。

オ 危機対応業務の的確な実施

改正案では、政府保有株式の全部売却後においても、引き続き、商工中金に対して危機対応業務を実施する責務を有すると規定している(第22条の3)。

これまで民間金融機関から危機対応業務を担う指定金融機関として参加を得られた実績はない。その要因や課題を改めて洗い出すとともに³²、これまでの対応を検証し、より広範かつ迅速な危機対応業務の実施に資する官民の取組につなげていく必要がある。

カ 将来的な完全民営化の勘案要素等

将来的な完全民営化の実現を見据え、改正案では、政府保有株式の全部処分後における特別準備金の状況を含む自己資本の充実の状況、危機対応業務を含む事業の状況、社会経済情勢の変化等を勘案し、商工中金に対する国の関与の在り方について検討を加え、同法を廃止するための措置を講ずることができると認めるときに直ちに当該措置を講ずるものとする等が規定されている(附則第2条)。

加えて、ビジネスモデルの確立状況を含む商工中金改革³³の進捗状況等を検証していく観点から、①施行日(公布日から2年以内で政令で定める日)から2年以内(すなわち、公布日から最大4年以内)の適当な時期に社会経済情勢の変化等を勘案し、商工中金の事業状況について検討を加え、必要があると認めるときに所要の措置を講ずるものとする、②施行日後適当な時期に指定金融機関に係る制度の運用状況、商工中金の危機対応業務の実施状況、社会経済情勢の変化等を勘案し、当該危機対応業務の在り方について検討を加え、必要があると認めるときに所要の措置を講ずるものとする、それぞれ規定されている(改正案附則第10条)。

これら検討の機会を通じ、危機対応業務の実施を含む商工中金の新たなビジネスモデルの定着状況を検証していく中で、中小企業や地域金融機関など多様なステークホルダーの意見を丁寧にくみ取りながら、完全民営化の意義はもちろん、完全民営化後の株主資格制限や危機対応業務の在り方等に係る議論を深化させていくことが求められる。

(かみたにだ すぐる、たかはし ことみ)

³² 主な課題として、(一社)全国銀行協会や(一社)全国地方銀行協会からは、①危機対応のリスク・リターンの分析の困難さ、②全国一律での対応の必要性、③危機対応業務に必要なシステム整備・維持に係るコスト等が挙げられている(第189回国会参議院経済産業委員会会議録第10号10頁(2015.5.14))。

³³ 現在、新たな「中期経営計画」(対象期間は2022年度～2024年度)の下に経営改革が進められている(商工中金ウェブサイト<https://www.shokochukin.co.jp/share/library/mtmp/pdf/mtmp_gaiyou.pdf>)。