

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年2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報告書

目次

1. はじめに	1
2. 中小企業目線での商工中金の在り方	2
(1) 商工中金の特性	2
(2) 今後期待される役割・ビジネスモデル	3
3. 資金面での政策措置	5
(1) 政府保有株式	5
(2) 特別準備金	7
(3) 商工債	9
4. 資金面以外の政策措置	10
(1) 民間金融機関との「適正な競争関係の確保」と「連携・協業」等	10
(2) 危機対応業務・危機対応準備金	11
(3) 業務範囲	12
(4) 各種規制	13
(5) 政府による関与	14
(6) 株主資格制限	15
(7) 商工中金法	16
5. 商工中金の取組	17
6. 完全民営化との関係	18
(1) 現行制度	18
(2) 方針	18
7. おわりに	19
<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>	20

1. はじめに

政策金融の在り方については、資金の流れを「官から民へ」改革し、経済全体の活性化につなげていくことに加え、新型コロナウイルス感染症が社会に影響を与える中、「民」も社会的な課題解決に取り組むべきという発想の下、「官も民も」との観点で検討を行っていく必要がある。新型コロナウイルス感染症（以下「コロナ」という。）に対する資金繰り支援としては、足下では2年超の政府系金融機関による無利子・無担保融資や危機対応融資の受付を2022年9月に終了するなど、ウィズコロナ・ポストコロナに向けた対応が進められており、一部ではコロナ禍からの立ち直りに向けた動きが見られる。他方で、コロナの影響の長期化や世界的な物価高騰への対応など様々な課題に直面する中、引き続き厳しい経営環境に置かれている中小企業も多数存在している。

こうした状況を踏まえ、政府では、民間ゼロゼロ融資の返済開始時期の到来に向け、コロナ借換保証制度を創設するなど資金繰り支援を充実させるとともに、GX等の成長分野への事業再構築やDXによる生産性向上への投資促進など経営環境が大きく変革する中でも、前向きに挑戦する事業者の取組支援を強化している。

株式会社商工組合中央金庫（以下「商工中金」という。）においても、こうした環境変化や時代の変革に対応した中小企業改革支援の担い手として、成長を志向する事業者に向けた事業再構築やGX・DXなどの前向き投資、スタートアップに対する支援はもとより、コロナ融資の債務増大に直面する事業者の立ち直り支援など、今後一層ニーズが高まる再生支援、事業承継・M&Aなどの分野において、全国ネットワークを通じて、これまでに蓄積されたノウハウや知見を更に活用していく必要がある。

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（以下「本検討会」という。）では、中小企業専門の金融機関として商工中金に期待する役割や、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計7回にわたって議論を行い、本報告書はその検討結果をとりまとめたものである。

2. 中小企業目線での商工中金の在り方

(1) 商工中金の特性

① 設立以来の中小企業専門金融機関

商工中金は、1936年に、中小企業金融の円滑化を目的として、国と中小企業組合の共同出資により設立された。貸出残高の9割以上が中小企業向けであるなど、中小企業による中小企業のための金融機関として機能を発揮してきた。

② 全国ネットワーク

広域での事業承継候補先やビジネスマッチング候補先の提供など、全国99箇所に支店等を有するネットワークを活かし、様々な金融サービスを提供している。

③ 4年間の改革を通じて確立したビジネスモデル

「商工中金経営改革プログラム（中期経営計画）」（2018年10月～2022年3月）に基づく経営改革を通じて、IT投資等を通じて経営の合理化を進めた上で、担保や経営者保証に依存しない事業性評価に基づく融資、中小企業の資金繰りを最適化する経営支援型融資（Aゾーン支援）、事業再生・経営改善支援（Bゾーン支援）、地域けん引企業等の高リスク事業に対する融資（Cゾーン支援）については、ビジネスモデルとして確立された。また、商工中金の機能の根幹である中小企業組合支援（全国の中小企業組合3万6千のうち、約1万9千が商工中金の株主。株主たる組合に所属する組合員企業は約190万社であり、全中小企業（358万社）の56%）においても、その独自性を発揮してきた。併せて、今後不正行為を起こすことがないように、ノルマ主義の廃止、コンプライアンス態勢の整備や取締役会の機能強化などの組織風土改革、人事・人材育成制度の見直しに取り組み、ガバナンスの強化を進めてきた。他方で、目標に届かなかった創業等の信用リスクの高い事業者に対する融資（Dゾーン支援）や、商工中金の経営及び危機対応業務に関する評価委員会（以下「評価委員会」という。）において今後の課題とされたM&A支援等を通じたソリューション事業の収益化については、新たな「中期経営計画」（2022年度～2024年度）において、取組を強化している。

特に、事業再生・経営改善支援については、これまでも、日本初のDDSを実施するだけでなく、リーマンショック以降も全国の再生案件に関与（例：中小企業活性化協議会への持ち込み件数は金融機関でトップクラス）することでそのスキルを維持するなど、豊富なノウハウを有している。

こうした流れを確実なものとするため、商工中金は、

- 2025年に経営者保証に依存しない融資比率民間金融機関トップ（2021年度：61%）、
- 経営改善支援による債務者区分のランクアップ率1.5倍増（2021年度：10.6%）、
- スタートアップ向けの融資額倍増（2021年度：170億円）

を目標として設定するとともに、中期経営計画において、サステナブル経営支援などを差別化分野として注力することとしている。

(2) 今後期待される役割・ビジネスモデル

① 「真に中小企業の役に立つ」金融機関として寄り添った支援

中小企業専門の金融機関として、地域に店舗網を有し、地域密着型支援に強みを有する民間金融機関と連携・協業をしながら、これまで以上に中小企業に寄り添った支援を行い、地域経済・中小企業を支える役割を担うことが期待される。

足下では、コロナ禍からの立ち直り（地域経済再生）支援、担保や経営者保証に依存しない事業性評価に基づく融資、GX・DX等の時代の変革への対応支援（産業転換支援）、経営者の高齢化（事業承継）、域内市場縮小（ビジネスマッチング、海外進出）への対応など、専門性を必要とする事業に注力していくことによって、中小企業向けの金融機能の底上げを実現することが求められている。

特に、民間ゼロゼロ融資の返済開始が進む中、政府は2023年1月にコロナ借換保証制度を創設することで、返済期間の長期化により返済負担を軽減するとともに収益力改善支援に取り組んでいる。今後、再生支援を必要とする中小企業も見込まれる中、商工中金においても、その事業再生等のノウハウを1日も早く活用することが求められており、中期経営計画において、再生支援を差別化分野と位置づけ、今後5千社の再生・経営改善支援を目指すこととしている。なお、本格的な再生計画の策定に当たっては、まずは、収益力改善により将来見通しを立てられるようにすることが必要であるため、再生支援の本格化の時期は、2~3年後とみられている。

また、中小企業組合とその構成員企業に対する支援は、商工中金独自の役割であり、今後は、組合を通じて、資金面のみならず、小規模な事業者を含む構成員企業のGX・DXなど経営環境の変化に向けた対応を情報やノウハウ面から支援していくことが期待される。

なお、中小企業を取り巻く課題は常に変化し続けることから、上記のようなビジネスモデルについても、その改善・不断の見直しを行うことも必要である。

こうした役割を果たすため、商工中金は、高度な専門性を持った職員を本部フロント部門として集約し、全国ネットワークで捉えた各地のニーズに的確に対応できる体制を構築するとともに、特に環境変化の激しい業界（自動車、物流、観光等）に対する専門支援チームを組成し、課題解決ノウハウを蓄積することで、全国の同業他社への横展開支援につなげることとしている。さらに、高度専門人材を獲得・育成するため、人事制度改革を進め、総合職・担当職を統合し専門性やジョブ（職務）に応じたキャリア体系・評価制度への移行を図る予定である。

加えて、本検討会で商工中金の関根正裕代表取締役社長（以下「関根社長」という。）は、バックオフィス業務の集約化など業務量を最大75%削減することなどを通じて、「現行店舗網を維持」していくことを明言したが、引き続き、商工中金が全国ネットワークを維持することに加え、今後のDXの進展を踏まえた上で、顧客利便性や経営効率化の観点からの業務の不断の見直しが期待される。

(商工中金取引先の状況)

- 再生関係：取引先（メイン・サブメイン）で、年商 10 億円以上かつ要注意先・破綻懸念先の企業は約 1,000 社
- 承継関係：事業承継支援先（コンサル・融資等）としてニーズが想定される 純資産 3 億円かつ経常利益 3 千万円以上の企業のうち経営者が 60 歳以上の企業は約 6,700 社
- 海外展開関係：取引先の 海外現地法人は約 7,200 社。2030 年までに、約 1,900 社の取引先において、海外現地法人の設立・撤退の可能性あり
- GX・DX 関係：①取引先の ESG への取組状況を評価し、強化が必要な取組を特定する診断サービス（外部コンサル企業と提携）を実施した件数は 565 件（うち組合は 9 件）（2022 年実績）、②DX 推進の第一歩として取引先の現状を簡易かつ網羅的に把握する診断サービスの実施件数 329 件（うち組合 11 件）（2022 年 7 月開始）

② 危機対応業務の実施

コロナ禍など危機時における中小企業金融の円滑化のため、平時に培った関係をベースに、迅速に資金供給を行う役割（雨の日に傘を貸す）を引き続き担うことを、中小企業関係団体や取引先からも強く期待されている。

③ 日本政策金融公庫との差別化

株式会社日本政策金融公庫は、民間金融機関の補完のための金融機関であり、中小事業部門では、短期資金は扱わず、長期資金のみ提供し、出資機能は DES に限定されている。

一方で、商工中金は、中小企業団体とその構成員に対する金融の円滑化を目的とした組織であり、短期資金も取り扱うことで、当座貸越による緊急的な資金需要にも対応できる。民間金融機関の主要な業務(貸出、預金、為替)を実施可能(一部制約あり)であり、限定的だが出資機能も有しており、引き続き、このような特徴を活かした役割が期待される。

3. 資金面での政策措置

(1) 政府保有株式

① これまでの経緯

商工中金は、政策金融改革の一環で、完全民営化方針が決定（2006年行革推進法）された。株式会社商工組合中央金庫法（以下「商工中金法」という。）（2007年）でも目的に「完全民営化の実現」を規定した上で、完全民営化時期（株式会社化した2008年から5～7年後を目処）も規定されたが、リーマンショック、東日本大震災の影響により完全民営化時期が2度延期された。

このような中、2015年には、新たに商工中金に対して危機対応業務の責務を課すとともに、政府の株式保有による信用力向上を通じて、安定的な資金調達が可能となること等を踏まえ、政府は「当分の間」必要な株式を保有する旨規定され、完全民営化方針は堅持しつつも完全民営化時期は撤廃された。

しかしながら、2016年に危機対応業務で不正事案が発覚し、「解体的出直し」をすべく改革に着手することになった。これを受け、2018年1月に、商工中金の在り方検討会（以下「在り方検討会」という。）において、「ビジネスモデル構築の取組は、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」との提言がとりまとめられた。

在り方検討会提言を受け、ビジネスモデル確立の徹底検証等のため設置された評価委員会においては、2022年8月に、「新たなビジネスモデルは概ね確立できたと評価」、「当面は、引き続き危機対応業務を実施する責務がある」とのとりまとめがなされた。

②政府保有株式の意義として指摘される事項と足下の状況

i) 自己資本の充実

株式会社化後と比較すると、利益剰余金は3倍増（661億円（2009年3月）→2,146億円（2022年3月））。増加額は、政府保有株式の資本金額（1,016億円）を超える水準。

ii) 政府の信用力を背景とした資金調達

株式会社化後と比較すると、商工債による資金調達割合は半減（67%（2009年3月）→36%（2022年3月））。劣後債の発行も可能に（700億円を調達）。

iii) 株主としてのガバナンス

商工中金法では、主務大臣による一般監督権限、役員を選任・解任、定款変更等に関する株主総会の特別決議事項について主務大臣による認可を要するなど、政府によるガバナンスを規定。

なお、株式会社化時点から政府保有株式の割合は1/2を下回っており（46.5%）、政府単独で、株主総会で普通決議を行うことができない状況にあった。

iv) 商工中金による適時適切な中小企業支援を確実に担保

商工中金法では、定款変更には主務大臣認可が必要と規定。また、主務大臣の一般監督権限により、例えば、「組合金融の円滑化」という目的に照らして適切とは言えない行為があった場合には、その是正を求めることが可能。

v) 政府の方針に沿った危機対応業務の臨機応変かつ確実な実施

商工中金法では、「危機対応業務を行う責務を有する」と規定。また、主務大臣の一般監督権限により、危機対応業務の適切な実施を求めることが可能。

なお、危機対応業務の確実な実施については、現行法においても、危機対応業務の責務規定及び商工中金法第6条に規定する議決権のある株式の株主の資格（以下「株主資格」という。）の制限により担保されている。

現行商工中金法では、「指定金融機関に係る制度の運用の状況」、「商工中金の財政基盤」等の6項目を勘案し、政府に危機対応業務を的確に実施するために必要な株式の保有義務を課しているが、当該義務を課した2015年法改正当時と、足下の状況を比較すると、財政基盤を中心に状況は大きく改善している。なお、この6項目は、勘案項目として例示されているものであり、この6項目は政府保有株式の全部処分条件ではない。例えば、6項目の1つである指定金融機関に係る制度の運用の状況について状況の変更がないことをもって、政府保有株式の全部処分が否定されるものではなく、6項目等を総合考慮した上で政府保有株式の全部処分を判断することも可能であると解されている（例えば、商工中金の財政基盤など、一部の勘案事項が著しく改善したことで商工中金が危機対応業務を的確に実施できる環境が整った場合も、政府保有株式の処分を判断することは可能）。

③政府保有株式の全部売却の意義

i) 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

商工中金の民間株主は中小企業組合等に限定されており、本来であれば、適切なビジネスモデルの下、中小企業による中小企業のための金融機関としての活躍が期待される。しかしながら、不正事案発覚前の経営陣は、ビジネスモデルが確立されていない中、低利の危機対応業務を「武器」に収益獲得に奔走した。

商工中金の株主の過半は民間であり、「民業補完」を目的とする日本政策金融公庫とは位置づけが異なる。しかしながら、現場の職員は、政府系金融機関であることを過度に意識し、中小企業のニーズを踏まえた踏み込んだ支援を躊躇するケースや、「政府系」という意識の下、取引先から「上から目線」との指摘を受けるケースも存在する。

このような「半官半民」の弊害を除去するとともに、4年間の経営改革で確立したビジネスモデルを更に進化させていく中で、真に中小企業による中小企業のための金

融機関として生まれ変わるため、政府保有株式を全部売却し、中小企業組合等のみが株主となる組織に改革することが必要だと考えられる。

加えて、関根社長の下で、商工中金の職員は、経営改革期間中、民営化の実現に向け全力で取り組んできた。その改革を逆戻りさせることなく、商工中金職員のモチベーションを維持・向上させる観点も踏まえる必要がある。

ii) 不正事案以降の経緯

在り方検討会は、商工中金に対して、新たなビジネスモデルの構築を求めるとともに、ビジネスモデルの徹底検証等を踏まえて、「完全民営化の実行への移行を判断」と提言（2018年1月）した。政府保有株式の扱いについては、不正事案の発覚、在り方検討会提言、そして評価委員会によるビジネスモデルの評価という、これまでの経緯を踏まえる必要がある。

④方針

株式会社化時点から状況が変化し、政府が株式を保有する意義が大きく低下していること、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などの観点を踏まえ、政府保有株式は全部売却し、商工中金法の株主資格の規定から政府を削除すべきである。

政府保有株式の全部売却のタイミングについては、コロナ禍からの立ち直りに向け、商工中金がノウハウを有する経営改善・再生支援の強化の観点も踏まえ、「今」このタイミングで、改革を実行すべきである。（中小企業業況DIは、バブル崩壊以降、継続してマイナスであり、中小企業にとって「平時」はないのではないかと指摘もあった。）

なお、仮に、政府保有株式の全部売却を含む改革の制度改革を「今」実行したとしても、政府保有株式の売却に当たっては、売却方法の決定や手続など一定期間が必要となる。このため、過去の非上場株式の売却に要した期間も踏まえ、制度改革から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革を行うことを求める。

(2) 特別準備金

①現行制度

特別準備金は、株式会社化に際して、強固な財政基盤を確保するため、政府出資（約3千億円）及び利益剰余金の一部（約1千億円、特別準備金の金額の算定上、特別準備金となる政府出資が有していた剰余金に対する持分相当額）を準備金に振り替えたものである。特別準備金は、自己資本比率の算定上の普通株式等Tier1に算入可能

であり、また、国際業務（商工中金は、ニューヨーク支店で貸出・資金調達を実施）を行うためには10.5%以上が求められる水準とされている。

<参考 普通株式等 Tier1>

バーゼル規制では、金融機関に対してリスクアセットに占める自己資本の割合として一定水準以上の自己資本比率を求めている。2008年の金融危機を踏まえて策定されたバーゼルⅢでは、損失吸収力の高い普通株式や内部留保等を普通株式等 Tier1 として位置付けている。

<参考 ニューヨーク支店の必要性>

ニューヨーク支店では、ドル資金を現地の機関投資家から調達（調達残高は数億ドル）しており、取引先へのドル資金供給やドル決済の観点から重要な役割を果たしている。

②方針

特別準備金は、商工中金の自己資本の充実の状況その他財務内容の健全性の確保に資するものとして措置されたものであることから、特定分野と直接紐付けることはなじまないが、例えばコロナ禍からの立て直し支援において重要な役割を果たす再生分野等で出資業務を拡大（バーゼル規制上、出資のリスクウェイトは100%から250%に引上げ）する方向性や、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も踏まえ、特別準備金は維持すべきである。ただし、特別準備金は民間金融機関にはない制度であることから、民間金融機関とのイコールフットィングの観点も踏まえ、普通株式等 Tier1 資本への算入が維持されることを前提に、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通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。

<特別準備金>

「商工組合中央金庫は、その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られる場合には、特別準備金の額の全部又は一部に相当する金額を国庫に納付することができる。」

<危機対応準備金>

「商工組合中央金庫は、危機対応業務の円滑な実施のために必要な財政基盤が十分に確保されるに至ったと認める場合には、危機対応準備金の額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。」

(3) 商工債

①現行制度

商工債は、金融債の一種[※]であり、社債と比較して、証券会社を介さないため、迅速かつ低コストでの発行が可能な資金調達手段である。資金調達に占める商工債の依存度は低下（2009年3月：67%→2022年3月：36%）しているものの、引き続き重要な調達手段の一つである。

(※)過去の長短分離政策により、普通銀行は預金調達による短期融資を行う一方で、長期資金の貸し手については、商工債など金融債が措置されたという経緯がある。

なお、商工中金は、中小企業金融の円滑化を目的とした組織であり、5年以上の貸付が5割を占めるとともに、住宅ローン等の個人向け融資を取り扱っていない。このため、他の民間金融機関とは異なり、個人預金などの資金調達には一定の制約があることに留意が必要である。

②方針

商工債については、民間金融機関との資金調達環境の違いや危機時の耐性（流動性カバレッジ比率：420%（2022年3月））を確保する観点も踏まえ、**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、商工中金には、民間金融機関の資金調達への影響に配慮しつつ、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。

4. 資金面以外の政策措置

(1) 民間金融機関との「適正な競争関係の確保」と「連携・協業」等

①現状

2015年法改正により、当分の間、政府が株式を保有することになったことにより、結果として、商工中金が、危機対応業務以外の通常の貸付け等の業務についても他の事業者より競争上優位な立場で実施できる蓋然性が高まることを踏まえ、「民業圧迫回避規定」（適正な競争関係を阻害することのないよう特に配慮）が創設された。商工中金及び民間金融機関は、これまでも連携・協業を進めてきており、現在の状況は以下のとおりである。

i) 商工中金の貸出シェア

都道府県別の貸出シェアは平均2.5%程度（0.9%から5.8%の範囲）であり、各店舗の営業人員も平均10名に満たない。中小企業に寄り添った支援を行うためには、地域に店舗網を有し、地域に密着している民間金融機関との連携・協業が不可欠である。

ii) 民間金融機関との業務協力

民間金融機関との間で、再生・経営改善支援やM&Aなど、個別分野での業務協力文書の締結を進めており、2021年度のみで143件、2022年度上期で33件、累計289件の業務協力文書を締結しており、今後も拡充の方針である。

iii) 資本性劣後ローンでの協調

コロナ資本性劣後ローンにおいては、約95%が民間金融機関との協調案件となっている。

②方針

i) 商工中金による取組

商工中金のクレジットポリシーに「私たちは、こうした取組みにおいて、地域金融機関との信頼関係に基づき連携・協業を行います」、「私たちは、お客さまとのリレーションに基づかない金利面のみでの競争は行いません」と明記しており、この方針を引き続き維持すべきである。

地方銀行協会との間で構築している民業圧迫や連携等に係る苦情・相談を商工中金の本部・営業店に対応する体制を拡充し、他の金融団体との間でも構築することを求める。現在、商工中金は、各金融団体と定期的に意見交換を実施しているが、金融団体の希望を踏まえ、各金融団体が一堂に会する意見交換の場を設定するとともに、商工中金と民間金融機関との関係性は地域毎に異なる面もあることから、地域の民間金融機関の声が商工中金の経営陣や主務省庁に届くような仕組みを構築することを求める。その際、商工中金が金融団体との意見交換の場において、貸出金利の状況など

「適正な競争関係の確保」や「連携・協業」の履行状況に関する客観的なデータを提供するとともに、可能なデータについては公表することを求める。

ii) 制度による担保等

株式会社化時に特別準備金を措置した際には「民業圧迫回避規定」は措置されていないものの（法制上は、特別準備金と「民業圧迫回避規定」は紐付いてはいない）、本検討会において、商工中金から「特別準備金は、例えばスタートアップや再生支援を含めリスクの高い中小企業向け金融を行っていくために活用されるべきものであり、競争上の武器として活用する考えは一切ない」との表明があるとともに、金融団体からはイコールフットイングを求める声があった。

このため、今回の改革において、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、商工中金は、今後も信頼関係に基づき、民間金融機関と連携・協業を行う方針を表明していること、連携・協業について制度的担保を求める意見があることも踏まえ、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。

現在、商工中金は、法令に基づき、危機対応業務や民業圧迫回避の取組について、半年に1回、「業務報告書」に記載し、主務大臣等（経済産業大臣、財務大臣、金融庁長官）に報告している。今後は、連携・協業の取組状況をこの「業務報告書」の記載事項とし、商工中金と金融団体との間の意見交換の場に出された意見も含め、主務大臣が適切にフォローする形とし、その結果、必要があれば、主務省庁が適切な対応をとることを求める。

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。

(2) 危機対応業務・危機対応準備金

① 現行制度

現行の商工中金法では、商工中金は、「危機対応業務を行う責務を有する」と規定されている。その上で、危機対応業務の円滑な実施のための財政基盤を確保するため、危機対応準備金が措置されている（不良債権比率はプロパー:2.1%、危機対応業務:3.9%）。

危機対応準備金については、これまでに205億円を国庫納付（2018年度150億円、2019年度55億円）し、現在の準備金額は1,295億円である。なお、コロナ禍では、準備金の積み増しに向けた予算計上は行ったものの、結果として危機対応準備金の積み増しは行ってはいない。

②方針

「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。また、後述のとおり、引き続き商工中金の株主資格は中小企業組合等に限定することから、商工中金が、中小企業組合の代表である中小企業団体中央会や株主から強い要望のある危機対応業務を的確に行うことは株主ガバナンスの面からも担保される。

なお、危機対応業務については、商工中金に限らず、民間金融機関が指定金融機関に参入することが期待されることから、引き続き、参入を促すための取組を検討する（例：商工中金の危機対応システムのSaaS化の可能性の検討）とともに、民間金融機関の指定金融機関への参入状況などを勘案し、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。

（3）業務範囲

①現行制度

商工中金は、本体業務、出資機能、子会社保有機能などにおいて、銀行法と比べて制約がある。

具体的には、前述したとおり、商工中金が、コロナ禍からの立ち直り支援に注力しようとしても、再生企業への出資機能（出資比率・期間）は、銀行法よりも制約がある（スタートアップ・事業承継企業への出資にも制約あり）。また、商工中金は、地域商社（ビジネスマッチング機能）の子会社としての保有や登録型人材派遣ができず、中小企業の産業転換支援機能に制約がある。

②方針

商工中金の業務の範囲につき、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、下記の点などについて、銀行法並びに拡充すべきである。

- i) 本体業務：登録型人材派遣やシステム販売等の解禁
- ii) 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
- iii) 子会社保有：銀行業高度化等会社

他方で、中小企業専門金融機関という性質に照らして、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については、現時点では、中小企業のニーズも乏しいことや解禁された会社に金融機能を担わせることで、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、改革後の商工中金の業務の状況や、社会経済情勢の変化に伴う中小企業のニーズを踏まえつつ、今後の検討課題とすべきである。

なお、業務範囲の見直しのタイミングは、民間金融機関とのイコールフットイングへの懸念も踏まえ、政府保有株式を全部売却し、商工中金法において株主資格の規定から政府を削除するタイミングと一致させるべきである。

(4) 各種規制

①現行制度

自己資本比率規制・早期是正措置、大口信用供与規制、金融 ADR や議決権取得等上限割合など銀行法より緩やかな規制がある。

自己資本比率規制については、現行制度においても、例えば単体総自己資本比率について、「8%以上を目標とし、自己資本の充実に努めるものとする」と金融庁・経済産業省・財務省告示で規定されており、バーゼル規制と同等の水準が努力義務として課されている。他方で、努力義務ではあるものの、商工中金は海外業務を行っていることから、こうした水準(海外業務を行う場合は資本保全バッファを含めて 10.5%以上)を遵守している。(2022 年 3 月の総自己資本比率：12.76%)

②方針

下記の点について、銀行法並びの規制を課すべきである。

- i) 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
- ii) 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、財務リスクの分散・低減を図ることが可能
- iii) 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

他方で、引き続き危機対応業務の責務を課すため、危機対応業務の実施に当たり、危機対応準備金を措置したとしても、一時的に商工中金の自己資本が悪化する事態も想定され、自己資本比率規制値を下回る場合に、機械的に早期是正措置命令が発動されると、却って危機対応業務に支障が生じる懸念がある。このため、自己資本比率規制については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。(商工中金は、預金保険法に基づくセーフティネットの対象となっている。)なお、前述したとおり、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り、当該見直しの中で自己資本比率規制等の在り方も検討することを求める。

なお、足下でも、商工中金の自己資本比率については、その状況を確認するため、報告徴収権限に基づき、三省庁において毎月モニタリングを実施しており、業務及び

財産の状況の悪化が進んでいる場合には、業務改善命令などにより実態に即した是正を求めることが可能であり、今後も同様の取組を継続すべきである。

また、商工中金の議決権取得等上限割合は、銀行が5%であるのに対して、10%となっている。現在、商工中金が議決権を保有している企業の約1割が5%超であるが、そのほぼ全てが中小企業である（2021年度においても、商工中金が新規に議決権を取得した企業の4割以上が5%超）。このため、「中小企業による中小企業のための金融機関」と「組合金融の円滑化」という役割を踏まえ、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。

(5) 政府による関与

①現行制度

商工中金法では、主務大臣による一般監督権限、定款変更等の株主総会の特別決議事項に対する大臣認可のほか、代表取締役及び監査役等の選定・解任の決議に関する大臣認可などを措置している。

②方針

現行法に基づく政府関与を類型化すると以下のとおりである。

i) 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

ii) 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、定款変更の決議の主務大臣認可

※農林中金は、政府出資をゼロにした後(1959年)も、役員に対する大臣任命が残っていたが、その後、会員からの要望を踏まえ、出資者総会において役員を選任する仕組みに改正された(1961年)。

- ・主務大臣による一般監督権限

iii) 商工中金独自の関与

- ・新株発行、剰余金処分時の主務大臣認可

上記のうち i) については、引き続き維持すべきである。

ii) のうち 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、後述するとおり、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、農林中金の例も参考に、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、届出に当たっては、代表取締役は商工中金の経営責任を負う者であり、中小企業による中小企業のための金融機関の代表取締役として相応しい人材であることを示す観点から、その選定理由を具体的に明らかにすることが求められる。な

お、政府保有株式の全部売却後の中小企業によるガバナンス定着に必要な期間を踏まえ、代表取締役の選定等の主務大臣認可対象からの除外は、政府保有株式の全部売却から2年以内に実施することを求める。その際、商工中金が監査等委員会設置会社等への移行を進めるに当たっては、現行の人事・報酬委員会の在り方も見直し、役員選任に当たってのガバナンス強化に取り組むことが期待される。

定款変更時の主務大臣認可については、商工中金法の目的に反する定款変更を防止し、後述のとおり定款への記載を検討しているパーパス・ミッション等の考え方が改革後の商工中金の企業行動として確実に実行されるかを見極める必要があることを踏まえ、維持すべきである。

また、主務大臣による一般監督権限については、危機対応業務の適切な実施を求めするための対応や、組合金融の円滑化という目的に照らして適切とはいえない行為への対応などの観点も踏まえ、維持すべきである。なお、一般監督権限の行使に当たっては、中小企業による中小企業のための金融機関という趣旨を踏まえることが必要である。

iii) のうち新株発行時の主務大臣認可については、政府が株式を保有している状況下にあつては、新株発行が政府の議決権比率に影響を及ぼすため措置されたものであるが、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。

(6) 株主資格制限

① 現行制度

商工中金の議決権株式の株主となれる資格については中小企業組合とその構成員に限定されている。また、貸出先も株主である組合及びその構成員等に限定されている。加えて、大量議決権保有により組合金融の円滑化との目的が害されないよう、商工中金の議決権株式を5%以上取得しようとする場合には主務大臣認可が必要となっている。(他の組織にも上限規制あり。)

② 方針

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。

(7) 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。

5. 商工中金の取組

商工中金が企業理念として策定している、「パーパス・ミッション」において、「企業の未来を支えていく。日本を変化につよくする」「安心と豊かさを生み出すパートナーとして、ともに考え、ともに創り、ともに変わりつづける」こと等を明記し、「真に中小企業の役に立つ」金融機関として寄り添った支援を実行してきた。このような経営方針が改革後の商工中金でも確実に実行されることが必要である。本検討会で関根社長がこの企業理念を継続していくことを表明していることから、政府保有株式の全部売却前に、「パーパス・ミッション」を基にした中小企業に寄り添った支援を行うとの考え方を定款に記載することが強く期待される。定款に記載された場合、主務大臣の認可なく、定款変更はできないため、経営方針の持続性が確保される。

同様に、危機対応業務を確実に実施することについても、定款に記載することが強く望まれる。

6. 完全民営化との関係

(1) 現行制度

商工中金が完全民営化をすることについては、商工中金法及び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）にも規定されている。なお、現行商工中金法では、政府保有株式を全部売却した時は、商工中金法を廃止する旨規定されている。

(2) 方針

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。

7. おわりに

本検討会では、中小企業関係団体や商工中金の取引先からは、今後の商工中金に期待する役割について、また、金融団体からは、商工中金との連携・協業をどのように深めていくべきかについて、意見を頂いた上で、「中小企業のための商工中金改革」という観点から議論を重ねてきた。

その結果、本検討会としては、商工中金法を存置した上で、政府保有株式売却を含む改革案を提案する本報告書を取りまとめた。具体的には、①株主資格から政府を削除、②再生企業への出資制約緩和等による支援充実のための業務範囲の見直し、③民間金融機関との連携・協業規定の創設などを中核とするものであり、「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の性質をより徹底させることが改革の趣旨である。なお、中小企業による中小企業のための金融機関として活躍するためには、引き続き、組織風土改革、ガバナンスの強化に取り組むとともに、ビジネスモデルについても、その改善・見直しを行うことに加え、金融機関を取り巻く厳しい経営環境等を踏まえ、経営・財務体質の強化に不断に取り組むことが必要である。

今後、本報告書を踏まえ、経済産業省が財務省・金融庁とも連携しながら、商工中金法の改正案の国会提出など必要な対応を速やかに行い、改革を実行に移すことで、コロナ禍からの地域経済再生支援やGX対応等の時代の変革に対応した支援が充実するとともに、地域金融機関との連携・協業の強化を通じた中小企業向けの金融機能の底上げが実現することを強く期待する。

<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>

【委員】

- ◎川村 雄介 一般社団法人グローバル政策研究所 代表理事
伊東 眞幸 株式会社フィンクロス・デジタル 代表取締役社長
伊藤 麻美 埼玉県鍍金工業組合理事長（日本電鍍工業株式会社
代表取締役）
- 翁 百合 株式会社日本総合研究所 理事長
川崎 修 株式会社東研サーモテック 相談役
中嶋 修 板橋区立企業活性化センター センター長
家森 信善 神戸大学経済経営研究所 教授

◎：座長（敬称略）

【オブザーバー】

財務省
金融庁
株式会社商工組合中央金庫

【開催実績】

第1回	:	2022年	12月16日
第2回	:		12月27日
第3回	:	2023年	1月6日
第4回	:		1月13日
第5回	:		1月24日
第6回	:		2月7日
第7回	:		2月17日