

調査報告書

平成 29 年 10 月 25 日

株式会社商工組合中央金庫

目次

第1章 命令に対する調査結果

第一 継続調査の内容	1
1. 継続調査が行われることになった経緯	1
2. 継続調査について	2
3. 真正性判定調査について	4
4. 追加調査について	8
5. 要件充足性調査について	8
第二 継続調査等の結果	10
1. 不正があると判定した口座	10
2. 判定不能であるため不正の疑義が払拭できなかった口座	11
第三 調査結果の分析	14
1. 不正行為者の動機等	14
2. 危機対応業務の運用の状況	15
3. 年度別発生状況	15
4. 営業店別発生状況	16
第四 継続調査実施中に判明したその他不正行為や不適切な行為等について	26
第五 危機対応業務における不適切な運用事例	30
1. 危機対応業務の制度趣旨	30

2. 不適切な運用事例	30
-------------------	----

第2章 問題の所在と根本原因の特定

第一 問題の所在	32
----------------	----

1. 危機対応業務における内部統制の未整備と過度な業績プレッシャー	32
---	----

2. 不正行為を惹起した本部や経営陣の姿勢とコンプライアンス意識の低下	33
--	----

3. ガバナンス態勢の欠如	34
---------------------	----

4. 池袋事案における不適切な対応	38
-------------------------	----

第二 根本原因	41
---------------	----

1. 危機対応業務における内部統制の未整備と過度な業績プレッシャー	41
---	----

2. 危機対応業務の「武器」としての利用	41
----------------------------	----

3. 不正行為を惹起した本部や経営陣の姿勢とコンプライアンス意識の低下	41
--	----

4. ガバナンス態勢の欠如	41
---------------------	----

調査報告書

第1章 命令に対する調査結果

第一 継続調査の内容

1. 継続調査が行われることになった経緯

① 不正行為事案の発覚

平成28年10月24日、株式会社商工組合中央金庫（以下「当金庫」という。）鹿児島支店において、危機対応業務で稟議に使用する試算表の改ざん等の不正行為が多数存在することが発覚した。

かかる事案の発覚を受け、監査部による特別調査を実施するとともに、平成28年11月22日、このような事態が発覚したことにつき、法令等に基づき監督官庁への届出を行うとともに、「危機対応業務における不適切な手続による貸付について」と題するプレスリリースにより、不適切な手続による貸付が行われたことをウェブサイト上で開示した。

② 危機対応業務にかかる第三者委員会の設置と報告書の受領

特別調査により、鹿児島支店での不正の規模が大きいことが明らかになったため、当金庫は、調査の客観性・中立性を確保するため、平成28年12月12日、「危機対応業務にかかる第三者委員会」（以下「第三者委員会」という。）を設置した。当金庫は、第三者委員会に対し、当初、全国の支店での危機対応業務における不正の実態を明らかにし、調査結果に基づいて、原因を究明して、再発防止のための提言を行うことを依頼した。調査の過程で、平成26年12月から平成27年1月にかけて行われた当金庫池袋支店での不正疑義案件（以下「池袋事案」という。）に対する監査部による特別調査における問題点、組織的隠ぺいの有無についても調査範囲が拡大した。

第三者委員会は、平成28年12月12日から平成29年4月24日までの間、ヒアリングや各種資料の検証等の調査を行い、平成29年4月25日、調査結果の報告書（以下「第三者委員会報告書」という。）を取りまとめ、当金庫に提出した。当金庫はこれを同日ウェブサイト上で開示した。

当金庫は、同日、監督官庁に対して法令に基づく報告を行い、経済産業大臣及び財務大臣から、危機対応業務の要件に該当しない案件についての適切な対応、再発防止策の適切な実施及び調査の引き続きの実施について指示を受けた。

当金庫は、かかる指示のもと、平成29年4月25日に代表取締役社長直轄の危機対応業務等改革本部（以下「改革本部」という。）を設置し、第三者委員会による調査未了の口座につき、外部の専門家の参画を得て、調査を実施することとし（以下「継続調査」という。）、その旨をウェブサイト上で開示した。

③ 株式会社商工組合中央金庫法第59条及び株式会社日本政策金融公庫法第24条に基

づく命令（以下「本命令」という。）

平成29年5月9日、当金庫は、経済産業省、財務省、金融庁及び農林水産省から、危機対応業務の要件確認における不正行為事案に関し、株式会社商工組合中央金庫法第59条及び株式会社日本政策金融公庫法第24条に基づき、第三者委員会による調査未実施の危機対応貸付全体について、外部の専門家のチェックを受ける等により客観性を十分に確保した調査を継続し、当該調査の結果や第三者委員会の調査結果を踏まえて問題の所在やその根本原因を特定することや、これらの調査に係る作業工程の提出等を内容とする行政処分を受けた。

○行政処分の内容

株式会社商工組合中央金庫法第59条及び株式会社日本政策金融公庫法第24条に基づく命令

1. 調査未実施の危機対応貸付全体について、外部の専門家のチェックを受ける等により客観性を十分に確保した調査を継続し、当該調査の結果や第三者委員会の調査結果を踏まえて問題の所在やその根本原因を特定すること。
2. 危機対応業務に係る業務運営の適切性を確保するため、当面直ちに実施すべきものとして、以下に取り組むこと。
 - （1）適切な業務推進及び法令等遵守に取り組むための経営姿勢の明確化とマネジメント体制の整備・強化
 - （2）組織全体での法令等遵守意識の醸成
 - （3）不正リスクを踏まえた上での業務の適正性を確保するための業務フローの整備
3. 危機対応業務の要件に該当しない案件について、他の貸付への振替等により顧客に不利益を及ぼさないよう適切かつ速やかに手続を行うとともに、株式会社日本政策金融公庫との損害担保契約の解除や既に支払いのあった利子補給金等の株式会社日本政策金融公庫への速やかな返還等の適切な対応を行うこと。
4. 上記1. 及び3. に係る作業工程並びに上記2. に係る業務の改善計画を平成29年6月9日（金）までに提出し、直ちに実行すること。
5. 上記4. の作業工程に係る進捗状況・実施内容については、作業終了までの間、毎月取りまとめ、翌月20日までに報告すること。

平成29年6月9日、当金庫は、上記四省庁に対して、上記調査に係る作業工程等を提出し、ウェブサイト上で開示した。

2. 継続調査について

（１）継続調査の内容

継続調査は、真正性判定調査及び要件充足性調査から成る。

① 真正性判定調査

危機対応融資を実行した口座のうち、第三者委員会では調査の対象とされていなかった口座について、稟議書に添付する顧客から受領した試算表や裏付け資料等のエビデンスを自作し、あるいは、それらの数字を改ざんする等して、あたかも事実であるかのごとく偽装する行為（以下「不正行為」という。）の有無を調査した。

② 要件充足性調査

真正性判定調査の結果、「不正があると判定した口座」について、顧客から得られた真正な資料に基づき、改めて、危機対応融資又は利子補給の実行にかかる要件充足性を調査した。

要件を充足しているかどうかについて、再受領した業況確認資料や雇用維持エビデンスにより、当時の内規・チェックシートに基づいて判断した。具体的には、第三者委員会調査時に行った手法を踏襲し、危機要件については、業況悪化確認に加えて、借入申込書との整合性、資金算定、業績トレンドの確認を行い、利子補給要件については定量要件の確認を行った。

当金庫は、真正な資料に基づいても要件に該当しないことが判明した口座について、株式会社日本政策金融公庫（以下「日本公庫」という。）に対し、既受領の補償金や利子補給金の返還等を行うとともに、顧客に対しては、原則として、他の貸出への振替等により顧客に不利益を及ぼさないよう適切かつ速やかに手続を行う。

また、「判定不能であるため不正の疑義が払拭できなかった口座」についても、要件充足性を調査した。

（２）調査対象

継続調査においては、平成20年10月の危機対応業務取扱開始以降、平成28年11月30日までに貸出した危機対応融資（219,923口座）のうち、第三者委員会による調査済み口座（27,896口座¹）を除いた192,027口座を調査対象とした。

平成28年10月の危機対応業務にかかる不正行為事案発覚以降、新たな発生を防ぐため、当座の対策として、営業店における手続の見直し（顧客からの受領書類に顧客と管理職が押印）や、本部内の専担部署として危機対応業務管理室を設置し、平成28年12月以降に行う全ての危機対応融資に関し危機対応業務全件の事前及び事後のチェックを実施する体制としたため、継続調査では、調査対象口座を平成28年11月30日までに融資を実行した口座とした。

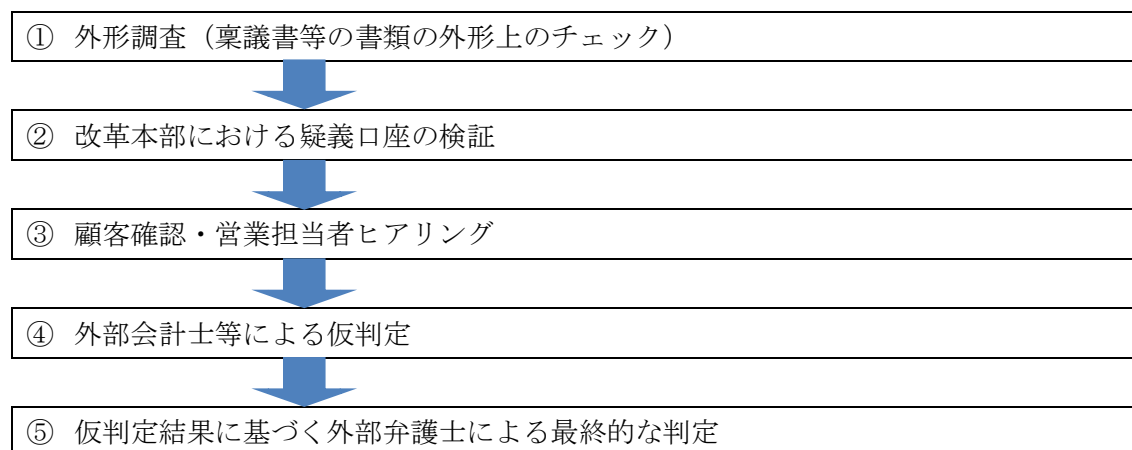
¹ 第三者委員会が調査した 27,934 口座のうち、平成 28 年 11 月 30 日までに貸出した 27,896 口座。

3. 真正性判定調査について

(1) 調査のプロセス

第三者委員会の調査と同様、危機対応融資の実行口座に関する稟議書について、まず、稟議書及び試算表等の稟議書添付資料（以下「稟議書等」という。）の収集を行い、稟議書等の外形調査（書類の外形上のチェック）を行った。外形調査により稟議書等の追加の確認が必要とされた口座（以下「疑義口座」という。）については、改革本部における外形上の検証を経た上で、顧客に対する確認や当該危機対応融資の稟議を起案した営業担当者等へのヒアリング等を行い、これらの資料に基づいて外部会計士等が仮判定を行った。外部弁護士は、仮判定結果に基づき、不正行為の有無について最終的な判定を行った。

【真正性判定調査の基本的なプロセス】



以下、上記のプロセスについて簡単に説明する。

① 外形調査

危機対応融資の実行口座に関する稟議書等は、各営業店において保管されており、原則として、顧客毎に作成された取引先ファイルに連綴されている²。調査対象とする口座については、まず、各営業店において取引先ファイルを収集し、各営業店の管理職、改革本部所属の当金庫職員又は外部会計士等（併せて、以下「調査者」という。）が、稟議書等の外形調査を行い、疑義口座を抽出した³。

² 当金庫における貸出手続は、書面にて回付された稟議書の決裁と稟議システムにて回付された電子データの決裁を組み合わせで行われるため、取引先ファイルに連綴されていない稟議書等であっても、稟議システム上の電子データに残存している場合がある。一方で、稟議システム上の電子データに保存されていないが、取引先ファイルに連綴されている場合もある。

³ 以下のような不正行為の徴憑と思しき事項のみならず、本来添付されているべき資料が欠落していないか、雇用維持に関する利子補給にかかる従業員のフォロー時期が利子補給要件に該当

② 改革本部における疑義口座の検証

改革本部は、疑義口座について検証の上、疑義口座にかかる顧客や営業担当者に確認すべきポイントを整理し、各営業店に対し、顧客確認及び営業担当者ヒアリング等の調査の指示を行った。本検証は、外部会計士等及び改革本部所属の当金庫職員が実施した。

③ 顧客確認・営業担当者ヒアリング

各営業店の管理職は、疑義口座にかかる顧客（危機対応融資又は利子補給を実行した取引先）に対して、ヒアリングを行うとともに、関連する試算表、所得税徴収高計算書（雇用者数確認資料）等のエビデンスの再提出を依頼し、不正行為の有無についての確認を行った。

また、各営業店の管理職は、疑義口座について当該危機対応融資の稟議を起案した営業担当者に対してヒアリングを行った。

なお、顧客確認及び営業担当者ヒアリングにおいては、顧客と営業担当者の共謀の有無という観点からもヒアリングを実施した。

④ 外部会計士等による仮判定

外部会計士等は、外形調査、顧客確認及び営業担当者ヒアリングの結果を「真正性判定シート」に取りまとめた上で、稟議書等を確認し、不正行為の有無について「不正があると判定した口座」、「不正がないと判定した口座」「判定不能であるため不正の疑義が払拭できなかった口座」の3つの分類に仮判定を行った。

⑤ 仮判定結果に基づく外部弁護士による最終的な判定

外部弁護士は、「真正性判定シート」に記載された外部会計士等による仮判定結果に基づき、疑義口座における不正行為の有無について最終的な判定を実施した。

（２）継続調査の体制

① 危機対応業務等改革本部の設置・体制

するか等、事務手続上の誤りの可能性が高い事項についても、追加の確認を必要とするものとした。

- ①様式が他の資料と比較し極端に簡易（不自然）ではないか。
- ②切り貼りや書き直しの痕跡がないか。
- ③割引手形や裏書譲渡手形の金額をヒアリングのみで認めていないか。
- ④試算表の縦算・横算が合うか。
- ⑤決算書と試算表に連続性があるか、
- ⑥ヒアリングのみによって雇用維持に関する利子補給にかかる従業員数の維持が認定されていないか。
- ⑦雇用維持に関する利子補給にかかる従業員は減少していないとされているのに源泉徴収した所得税等の納付額が減少していないか。 等

継続調査及び事案に関する抜本的な再発防止策の策定・実施を適切に実行するために、全体を統括する専担部署として危機対応業務等改革本部を平成29年4月25日に設置し、当金庫代表取締役社長を本部長とした。

② 調査に参画した人員

外部専門家約120名（外部弁護士約20名、外部会計士等約100名）、本部職員約290名（改革本部の専従約42名、危機対応業務管理室約4名、監査部約12名、その他約230名）、営業店の管理職等約330名、合計740名超の体制により調査を実施した。

③ 客観性の確保のための体制

当金庫が行う継続調査の客観性を確保するために、以下のような対応を行った。

（ア）外部弁護士による調査全体のチェック

第三者委員会の委員を務めた小澤徹夫弁護士（東京富士法律事務所）、同委員会で調査を担当した同事務所の弁護士及び調査補助を担ったアンダーソン・毛利・友常法律事務所の弁護士（併せて、以下「外部弁護士」という。）の参画を受け、調査を実施した。外部弁護士は、調査手法、判定基準等について指導・助言を行い、サンプルチェック、専用の通報窓口の設置、不正行為の有無の判定を行うことにより、調査の客観性を確保した。疑義口座にかかる不正行為の有無についての最終判定は、全件外部弁護士が行った。

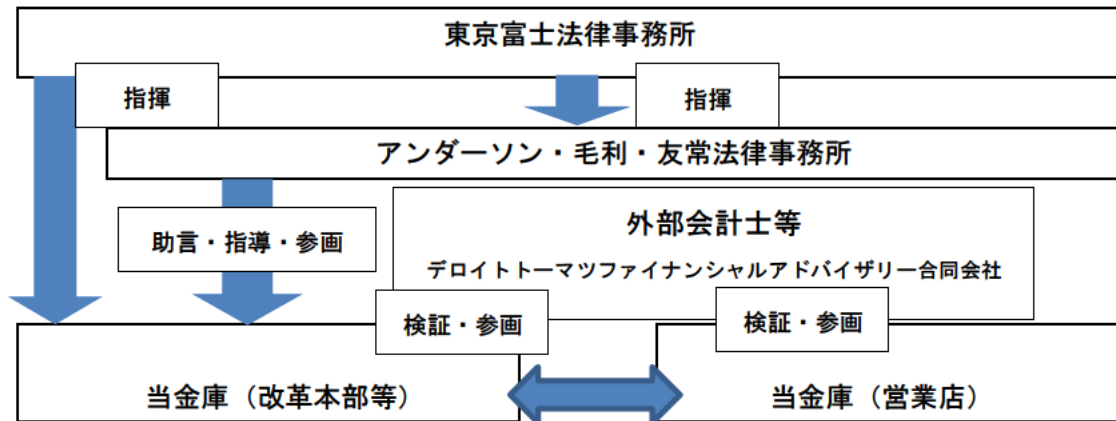
（イ）外部会計士等の調査参画

デロイトトーマツファイナンシャルアドバイザー合同会社の公認会計士等（以下「外部会計士等」という。）に調査業務の一部を委託することにより、調査の客観性を向上させた。外部会計士等は、営業店における外形調査、顧客確認等に参画するとともに、改革本部における検証、サンプルチェック、仮判定等に関与した。

（ウ）定例的なミーティングの実施

外部弁護士及び外部会計士等は、週次で改革本部が開催するミーティングに参加し、調査の進捗状況の管理、追加調査の対象・範囲、調査に関する事項について打合せを実施した（全体会議のみで22回実施延べ40時間）。

【調査体制のイメージ】



（３）内部通報窓口の設置

当金庫は、平成29年6月8日、既存の内部通報窓口とは別に、改革本部及びアンダーソン・毛利・友常法律事務所に内部通報窓口を新たに設置し、特に危機対応融資に係る不正行為についての内部通報を受け付けた。窓口の設置に際し、併せて、不正行為を自主的に申告した者について、人事処分を減免することを当金庫職員に周知した。

（４）調査品質確保及び確認のための措置

調査の品質の確保及び確認のために、以下のような対処、調査を行った。

① 自己監査の回避

営業店の管理職が自ら決裁に関わった口座は、本部職員や外部会計士等が調査を実施することにより、自己監査を回避した。

② 調査手順及び判定基準の統一

当金庫は、調査手順及び判定基準の統一を図るため、第三者委員会の調査において発覚した不正の手口やその発見方法の手順をまとめ、調査者に対する研修を実施し、周知した。また、調査者から寄せられた質問に対しては、改革本部において、適宜、外部弁護士のアドバイスを受けながら回答するとともに、調査者に周知した。

③ 外部弁護士による臨店調査

改革本部からの指示を全国の営業店において正しく実行できているのか、営業店によって調査方法や内容にばらつきはないか、改革本部の認識と営業店の認識に齟齬はないか（改革本部では認識していない問題が営業店で生じていないか）、スケジュールに無理は生じていないか（期限までに調査を終わらせることを至上命題とするあまり、調査自体の質が低下していることはないか）等の確認を目的として、外部弁護士が、

疑義口座の発生率等で特徴的な17店舗に臨店し、営業店管理職にヒアリングを実施した。

臨店する営業店は、外部弁護士が選定し、実際の臨店に際しても、改革本部の当金庫職員は同行しなかった。

④ サンプル調査

外形調査の調査品質を確認するため、外形調査の結果、疑義口座とされなかった171,273口座のうち、全体の約1%に相当する2,000口座を無作為抽出し、外部会計士等が外形調査を再度実施した。

⑤ 再調査

継続調査の過程で以下のような課題が生じたため、継続調査の客観性確保・向上のために、上記サンプル調査に加え、外部弁護士と調整のうえ、必要な再調査を行った。

(ア) 調査に携わっていた職員の一部に、過去、危機対応業務に係る不正行為に関与したものがいることが判明したこと。

(イ) 外形調査において、設備資金利子補給が行われた口座の資金使途エビデンスのチェックが明示的に指示されていなかったため、かかるチェックが十分に行われていないおそれがあったこと。

(ウ) 雇用維持利子補給にかかる口座の雇用維持確認方法について外形調査を行う際の留意事項を調査者に明示していたにもかかわらず、その点が調査者に十分に浸透していない可能性があることが明らかになったこと。 等

4. 追加調査について

継続調査の過程で、第三者委員会調査済口座の一部についても、継続調査の再調査と同様の観点から、継続調査とは別に、真正性確認調査及び要件充足性調査を実施した（8,711口座）。

5. 要件充足性調査について

(1) 要件充足性調査の対象

真正性判定調査の結果、「不正があると判定した口座」については、顧客への対応や日本公庫への補償金及び利子補給金の返還等を適切かつ速やかに実施するため、危機対応融資の要件を確認する調査（要件充足性調査）を行った。要件充足性の確認は、第三者委員会の調査において「不正があると判定した口座」等とされた口座について、当金庫が要件再確認を行った方法を踏襲した。手順は、外部弁護士の確認を受けた上、調査者に周知した。

また、「判定不能であるため不正の疑義が払拭できない口座」についても、要件充足性の調査を行った。

(2) 調査プロセス

① 営業店における真正なエビデンスに基づく確認

営業店において、貸出実行当時の内規に従い、顧客から再提出を受けた真正なエビデンスに基づき、当時に立ち返って要件に該当しているか否かについて、営業店の管理職等、本部職員（役席以上）が確認を行った。確認内容については、改革本部に報告された。

② 危機対応業務管理室による検証

営業店から改革本部に報告された内容について、外部会計士等・本部職員が改めてエビデンス（顧客から再提出を受けたもの）のチェックを行い、更に危機対応業務管理室において要件再確認を行うことで、要件への該当・非該当を判断した。再確認は危機対応業務管理室の職員及び本部職員により行った。

③ 監査部による再検証

監査部は、危機対応業務管理室が行った要件再確認結果を監査し、その妥当性を検証した。再検証は監査部職員により行った。

第二 継続調査等の結果

第一 2. の継続調査（調査対象口座数 192,027 口座）及び第一 4. の追加調査（調査対象口座数 8,711 口座）の結果を第三者委員会の調査結果と合算⁴すると以下の通りである。これら 3 つの調査対象口座数は合計 219,923 口座（融資実行額 12 兆 3,444 億円）となる。

調査口座 219,923 口座			
調査結果			
○ 194,631 口座	疑義口座 25,292 口座		
	○ 13,114 口座	△ 7,569 口座	● 4,609 口座

●：不正があると判定した口座

△：判定不能であるため不正の疑義が払拭できなかった口座

○：不正がないと判定した口座

1. 不正があると判定した口座

（1）不正があると判定した口座数

不正があると判定した口座数は 4,609 口座で、その発生比率は約 2.1%である。

	不正があると判定した口座
口座数 (発生比率)	4,609 口座 (2.1%)
営業店数	97 営業店
融資実行額 (発生比率)	264,649 百万円 (2.1%)
融資残高	59,260 百万円

【補足】営業店数は、支店、出張所及び営業所を合わせた 100 営業店。

（2）不正行為者の数

不正があると判定した口座の担当者のうち、改ざん等の不正行為を認定⁵した者の数

⁴ 追加調査において、第三者委員会調査と重複する口座は調整済。

⁵ 稟議時等のエビデンスと今回の調査で顧客から再度受領したエビデンスの数値が「不一致」である場合、原則的に「不正があると判定した口座」に分類したが、「不一致」となる原因はさまざまなものがある。特に雇用維持利子補給（p42 参考資料参照）の要件確認において、ルールとして、従業員数等を顧客へのヒアリングのみで確認することを認めていたこと等により、当時の事情や行為について（聞き間違いなのか、誤解なのか、意図的な改ざんなのか等）現時点では検証困難なまま「不正があると判定した口座」とされたものも相当数存在する。その責任は、個々の職員ではなく、事後検証困難な手続きを可としてきた当金庫に帰属するものであり、「口座として不正」があったと判定されることが直ちにその口座に関与した担当者の「不正行為」によるものとは断定できず、当金庫において、再度の詳細ヒアリング等に基づき、担当者が改ざん等の

は以下のとおりである。

当金庫が認定した不正行為者数	444 名
----------------	-------

なお、内部通報窓口へ不正行為の自主申告を行った職員の数 は 160 名である。

また、危機対応業務取扱開始以降 28 年 11 月までの営業担当者は延べ約 2,300 人であり、当金庫の 29 年 3 月現在の職員数は全職員 3,886 人である。

(不正口座数別不正行為者数)

不正行為を行った口座数	不正行為者数
1～2 口座	112 名
3～5 口座	119 名
6～9 口座	81 名
10 口座以上	132 名

(3) 要件充足性調査の結果

不正があると判定した口座のうち、要件充足性の結果は以下のとおり。

要件充足が確認できなかった口座については、既受領補償金及び利子補給金等につき、日本公庫への返還等⁶を行う。また、顧客に対しては、他の貸出への振替等により顧客に不利益を及ぼさないよう適切かつ速やかに手続を行う。

要件充足が確認できなかった口座数	3,255 口座
------------------	----------

返還	既受領補償金残高	80 百万円
	既受領利子補給金額	869 百万円
	合計	950 百万円

繰上償還	ソースステップローン残高	942 百万円
------	--------------	---------

2. 判定不能であるため不正の疑義が払拭できなかった口座

(1) 判定不能であるため不正の疑義が払拭できなかった口座について

当金庫は、外形調査において、融資実行時の試算表等の資料が現時点で稟議に添付されていない、顧客が通常使用している様式と異なる様式が添付されている、数字をなぞり書きした形跡や切り貼り等が疑われる形跡がある等、何らかの不自然な状態が

行為を行ったどうかの認定を行った。

⁶ 第三者委員会調査判明分(既受領利子補給金 111 百万円、ソースステップローン残高 122 百万円)に関しては、平成 29 年 6 月に返還等済み。なお、これらについては表中の金額には含まれている。

認められるものを幅広に疑義口座として抽出した。

これらについては顧客に対して、可能な限り資料の再提出を要請し、担当者ヒアリングなどを行った上で、外部弁護士が口座毎に個別に不正の有無を判定した。

これらの結果、各口座を「不正があると判定した口座」、「不正がないと判定した口座」に分類したが、このほか、

(イ)顧客において既に廃棄済みであったり、現実的に取り出しが不能である等の理由により資料を再受領できなかったもの

(ロ)顧客から再受領した資料と融資実行時の稟議資料との間に軽微な齟齬はあるが、(適切な調整や事務ミスの可能性があり)不正とは合理的に判断できないもの

(ハ)なぞり書きの形跡等が見えるが、要件充足のために数字の改ざんをしたとは必ずしも認められないもの(ファックスやコピーの印字が薄いものを補正した等)

などについては、不正の有無を断定することができなかったため、「判定不能であるため不正の疑義が払拭できなかった口座」とした。

なお、営業店における外形調査においては、稟議当時に添付されていたはずのエビデンスが現在保管されている取引先ファイルには添付されていない(見当たらない)という理由で外形上不正の疑義があるとされたものが多くあった⁷。これらの口座については、顧客の保有するエビデンスと稟議内容の照合を試みた。しかしながら、調査対象期間が平成20年10月以降と古い時期が含まれ、顧客が既に当時のエビデンスを廃棄済みであったり、顧客との連絡が取れない等により、稟議当時のエビデンスとの照合をできない場合も多くあり、それらは、結果として、「判定不能であるため不正の疑義が払拭できなかった口座」とした。なお、第三者委員会調査は主として平成25年4月以降を対象としていたため、このようなことは比較的少なかった。

(2)「判定不能であるため不正の疑義が払拭できなかった口座」の数と内訳

「判定不能であるため不正の疑義が払拭できなかった口座」に分類した口座は7,569口座である(詳細は以下の通り)。

(判定不能であるため不正の疑義が払拭できなかった口座の類型)

	口座数
イ) 顧客からのエビデンス再受領による確認ができないもの 例) 顧客が資料を破棄済み、倒産や連絡先不明により接触できない 等	4,353
ロ) 顧客からエビデンスを再受領したが、不正の有無の判断が困難	2,671

⁷ 当金庫においては、危機対応融資の返済を受け、貸出残高がゼロ(完済)となった口座の稟議書等は、完済となった日を含む年度の翌年度の末日を起算点に5年間保存し、廃棄することとしている。これら稟議書等の保存義務を経過した口座については、未だ廃棄していない稟議書等がある場合や稟議システムにエビデンス等が残置されている場合には、外形調査を行った。なお、既に稟議書等を適正に廃棄済みの場合には、外形調査において、疑義口座とはしていない。

例) 事務ミスとの判別が困難な軽微な不一致 等	
ハ) その他	545
計	7,569

【注】顧客確認は外部会計士等、営業店管理職等が実施。

(3) 要件充足性調査の結果

「判定不能であるため不正の疑義が払拭できなかった口座」についても、要件充足性の調査を行った。この中には、要件を充足しなかったもののほか、顧客から資料の提出が受けられず、不正の有無や要件充足の判定が不能なものも多くあるが、中には、稟議時の資料等が適切に保管されていないといった当金庫の事情によって事後検証不能となっているものもあった。当金庫は、要件を充足しなかった口座のほか、要件充足性を判定することができなかった口座についても、国費に関わる制度を厳格に運用するとの原則に立ち返り、既受領補償金等を返還⁸することとした。

要件充足が確認できなかった口座数	4,803 口座
------------------	----------

返還	既受領補償金残高	1,433 百万円
	既受領利子補給金額	1,231 百万円
	合計	2,665 百万円

繰上償還	ツーステップローン残高	1,126 百万円
------	-------------	-----------

⁸ 第三者委員会調査判明分(既受領補償金 40 百万円、既受領利子補給金 22 百万円)に関しては、平成 29 年 6 月に返還済み。なお、これらについては表中の金額には含まれている。

第三 調査結果の分析

不正行為者の動機、不正があると判定した口座の年度別や営業店別の発生状況等を分析すると、以下のことが認められる。

1. 不正行為者の動機等

継続調査の中で確認された不正行為は、1) 貸出稟議起案時に要件確認に使用するエビデンス（試算表等）の自作・改ざんと、2) 雇用維持利子補給制度において貸出実行の6か月後の雇用維持確認に使用するエビデンスの自作・改ざんや従業員数確認のための人数内訳の虚偽記載の二つに大別される。

不正行為者の申告等からその動機を見ると、試算表等の自作・改ざん等の動機としては、危機対応業務は商工中金の一丁目一番地だと本部や支店管理職から言われていた、支店では危機対応業務は達成すべき最優先の項目としてプレッシャーをかけられていた、過度なプレッシャーはなかったものの個人として与えられた計画値は達成しなかった等、業績目標達成や上司からのプレッシャーを挙げる者が多い（図表1参照）。これは、危機対応業務が業績評価に組み込まれており、営業店では達成することが前提との運用になっていたためと考える。

一方、雇用維持エビデンスの自作・改ざん、従業員数確認のための内訳ヒアリングの虚偽記載等の動機としては、業務の繁忙感が高い中で危機対応業務の事後フォローも多く事後フォローの期限も迫っていたことから手続を省略したかった、顧客との関係で従業員数が減少していた場合に利子補給の返還を求めることができなかった等、業務の繁忙化の中での手続省略や、利子補給の返還を求めることへの言い難さを挙げるものが多い（図表1参照）。

中でも、現場の業務繁忙化については、業績評価項目が年々増加している中、通常の融資に比べ確認事項が多岐にわたり、稟議起案や事後フォロー手続に手間がかかる危機対応融資件数が増加する等、業務量が増加していたにもかかわらず、営業課長数の減少や営業担当者の若年化等の人員構成上の問題から、現場の処理能力を超える業務負担が生じていた。

また、不正行為は発覚しないだろうと思っていた、初めての不正行為が発覚しなかったため続けてしまった、他の営業店での不正行為は発覚していないと聞いた等を挙げる者もあり、これは、営業店の決裁ラインのチェックや自店監査等の事後チェックで不正行為を見つけられなかったためと考える。

加えて、不正行為が発覚したとしてもそれほど大きな問題とは思っていない、他の職員も不正行為を行っていたので不正行為に対する認識が甘かった、最初の不正行為は罪悪感があったが繰り返すうちに罪の意識が希薄になった等を挙げる者もあり、多くの職員が容易に不正行為に至っている状況を踏まえると、現場において規範意識が低下していたと考える。

2. 危機対応業務の運用の状況

平成 20 年 10 月から危機対応業務が開始され、経済秩序に大きな混乱をもたらしたリーマンショックにより、平成 20 年 12 月に危機認定通知された「国際的な金融秩序の混乱」を危機事象とする危機対応融資は、平成 21、22 年度ともに 2 兆を超える貸出実績となった。

平成 23 年 3 月に発生した「東日本大震災」を危機事象とする危機対応融資は、平成 23 年度は約 1 兆 7,400 億円の貸出実績となった。

その後、平成 24 年 3 月の危機認定通知によって事業規模が拡大された「円高対策」、平成 26 年 2 月に危機認定通知された「原材料・エネルギーコスト高対策・デフレ脱却」を中心に貸出が行われてきた（図表 2 参照）。

平成 25 年 3 月には、「円高・デフレ」を危機事象とする業務に関して、債務負担が重く経営改善を迫られている中小企業者が認定支援機関または当金庫の経営指導を受けて一定の要件を満たす「経営改善計画」を策定した場合に、利子補給を受けられる経営支援型利子補給制度が創設された。

3. 年度別発生状況

不正があると判定した口座の発生状況を年度別に見ると、平成 23 年度から増加している（図表 3、図表 4 参照）。この時期は、東日本大震災を危機事象とする制度に売上等減少利子補給制度（p42 参考資料参照）や雇用維持利子補給制度（p42 参考資料参照）が加わり、同制度の要件確認の手続ルールとして、簡易な業況確認資料⁹で要件確認を行ったり、ヒアリングのみで雇用維持の確認¹⁰をすることも認めることとした。このような、真正性確保の観点から著しく不十分で、かつ、事後検証が困難な手続が、不正行為に対する抑止力を低下させたものと考ええる。

平成 24 年度は、円高を危機事象とする制度が開始され、危機対応融資の実行件数が減少したが、逆に、不正があると判定した口座件数は増加している。これは、新たに開始された危機事象である円高は、リーマンショックや東日本大震災といった突発的・大規模な危機事象でない中、本部から営業店に対して引き続き同規模の危機対応

⁹ 危機事象に該当する事業者に対して迅速な対応を行う目的から認められる、エクセルにより作成された資料や手書き資料による簡易な売上収支推移表等をいう。

¹⁰ 雇用維持の状況を示すエビデンスをもとに、事業者ヒアリングを行い、役員、パートタイマー、アルバイト等別の人数を確認して、ベンチマークとなっている「常時使用する従業員」の人数の確認を行う。なお、「常時使用する従業員」とは、①役員兼従業員、②従業員（正社員）、③2ヶ月を超えて使用されるパートタイマー、アルバイトのうち、週当たりの所定労働時間が通常の従業員と同等である者をいい、「常時使用する従業員」の定義が複雑で顧客と共通認識を得ることが難しい場合があると考えられる。

融資の計画値を割当し、また、危機対応融資の対象者要件や営業店長の専決権限の緩和を行う等、営業店での裁量を拡大していることによるものとする。

平成25年度は、円高等を危機事象とする制度に経営支援型利子補給制度が加わり、危機対応融資の実行件数が増加する中、不正があると判定した口座件数がピークを迎える。これは、利子補給率が従来のもより比較的高い経営支援型利子補給制度が加わる中、本部から営業店に対して引き続き危機対応融資の計画値を割当し、また、営業店長の専決権限の緩和を行っていたことなどによるものとする。

平成26年度は、原材料高・デフレを危機事象とする制度が開始されたが、危機対応融資の実行件数は減少したため、不正があると判定した口座件数も減少している。

平成27年度は、原材料高・デフレを危機事象とする制度での雇用維持利子補給制度が廃止¹¹になったことから、不正があると判定した口座件数は減少している。

不正行為を種類別に分類し、試算表等¹²での不正行為の発生状況を見ると、貸出稟議起案時にエクセルにより作成された資料等の簡易な業況確認資料をエビデンスとすることもルール上認められており、この簡易な業況確認資料での不正行為が増加し始め、次に自作による不正行為、その後、改ざんによる不正行為に繋がったものとする（図表5参照）。雇用維持エビデンスでの不正行為の発生状況を見ると、貸出実行の6か月後の雇用維持確認に使用するエビデンスの改ざんや従業員数確認のための内訳ヒアリングの虚偽記載による不正行為が多く、どの年度も大宗を占めた。内訳ヒアリングの虚偽記載については、雇用維持エビデンスをもとにパートタイマー等をヒアリングし「常時使用する従業員」の人数確認を行うが、この確認がヒアリングに委ねられたことにより虚偽記載という不正行為に繋がったものとする（図表6参照）。

4. 営業店別発生状況

100営業店のうち97営業店で不正行為が判明しているが、営業店ごとに発生件数のばらつきが生じている（図表7参照）。

不正があると判定した口座件数及びその発生比率が最も高いのは池袋支店であり、次に多いのは鹿児島支店である。また、両支店の不正があると判定した口座件数が全体の約2割を占める等、全体の発生件数に与える影響は大きい。

池袋支店については、不正行為者からの申告等を勘案すると、高い業績評価を維持しなければならないとの認識が支店内で共有され、管理職からのプレッシャーがあった中、一部の営業課長が部下に対し不正行為を指示したり、不正行為の手口が共有化される等により、支店内で不正行為が蔓延し、多くの職員が不正行為を行うに至ったと考えられる。

¹¹ 東日本大震災を危機事象とする制度における同制度は継続。

¹² 設備資金を資金使途とする際の確認資料の改ざんが23名24件含まれる。

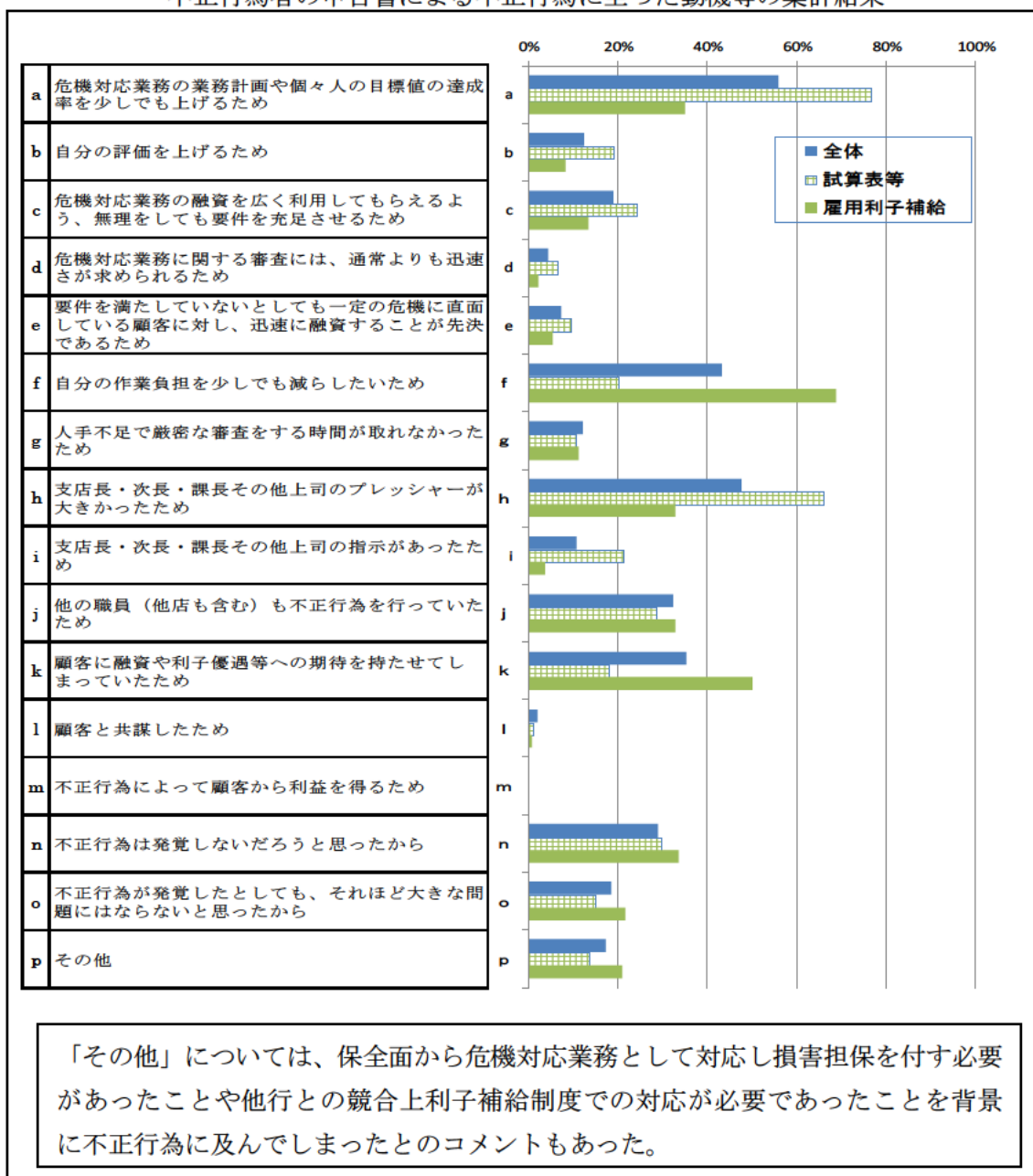
また、鹿児島支店については、不正行為者からの申告では、実績を上げる担当者に一層の負荷をかける、担当者に対し直接厳しく問い詰めるなど、当時の支店長からの過度なプレッシャーを理由とする者が多い。次長や課長の存在感が薄い中、こうした当時の支店長からのプレッシャーがあり、手口の共有化も行われ、多くの職員が不正行為を行うに至ったと考えられる。

両支店以外でも、不正があると判定された口座の発生比率の高い営業店において、程度の差こそあれ、特定の管理職からのプレッシャーや職場内での手口の共有化等の要因が認められた。

逆に、不正があると判定した口座件数の少ない営業店における不正行為者の申告によれば、特定の上司からのプレッシャーはなく、職場の風通しに問題がない中、個人の判断で不正行為に及んだ職員が多い。中でも、雇用維持利子補給のフォロー時に雇用維持がなされていない場合、業務繁忙化の中での手順省略や、利子補給の返還を求めることが困難であることを動機に挙げている。

<図表 1>不正行為に至った動機等

不正行為者の申告書による不正行為に至った動機等の集計結果



- ・ 上記は、不正行為者のうち、不正行為の自主申告者及び真正性判定調査の結果、不正を認めた者について、不正行為の動機等の提出を受けた書面結果の集計である。
- ・ 同申告により、指示または黙認があったと指摘された上司に対してヒアリングを行った結果、不正行為の指示・黙認があったと認めた者は営業課長 16 名であった。
- ・ また、「顧客と共謀したため」との申告があった者に対してヒアリングを行った結果、当金庫の職員から持ちかける、当金庫側に責任がある不正行為と認定した。また、職員が経済的利得を得た事案は発見されなかった。

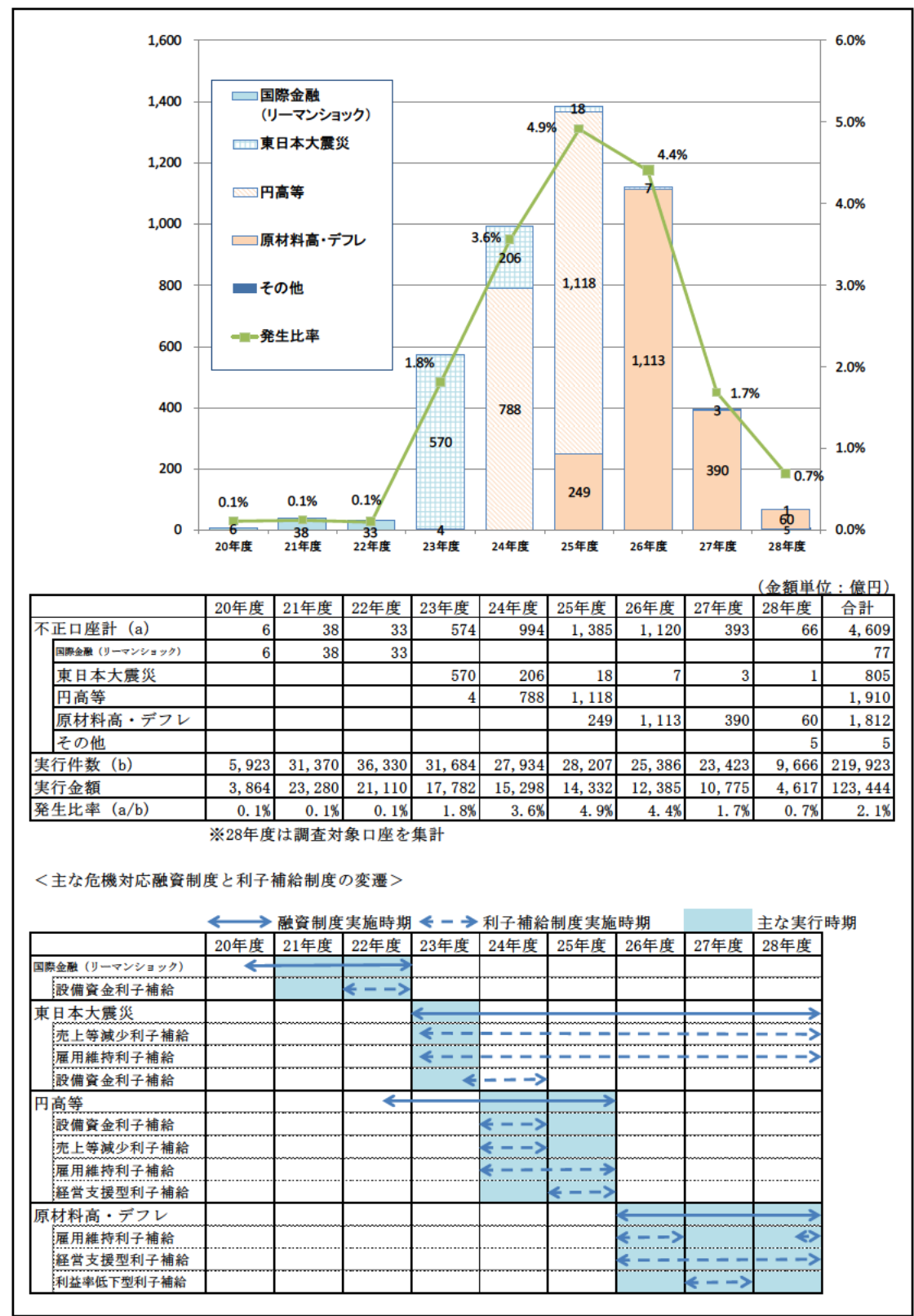
<図表 2> 危機対応業務実績

(金額単位：億円)

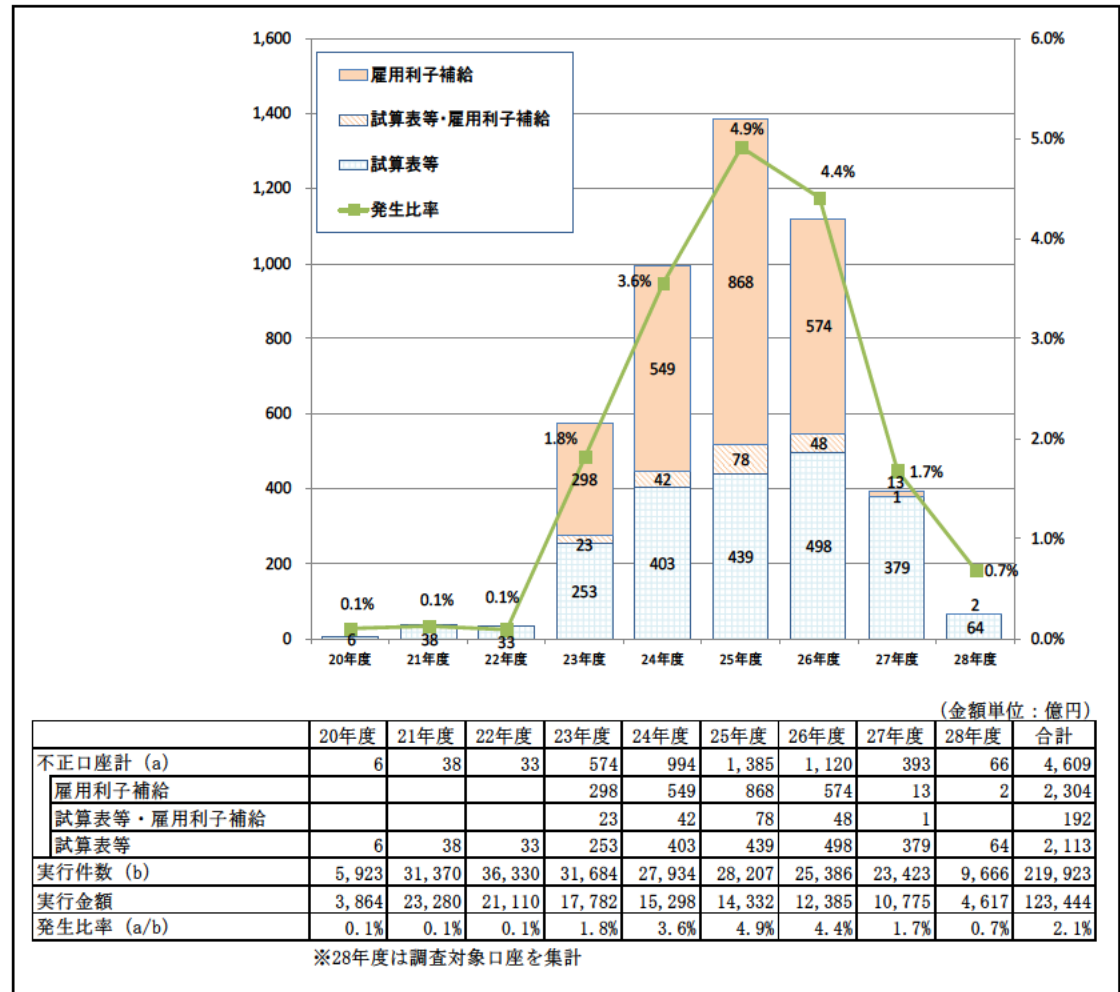
	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	合計
年度別貸出残高	3,846	23,015	33,447	39,510	41,527	40,249	36,865	33,829	26,701	
制度別貸出実行金額	3,864	23,280	21,110	17,782	15,298	14,332	12,385	10,775	4,617	123,444
国際金融 (リーマンショック)	3,849	23,263	20,812	0	0	0	0	0	0	47,923
東日本大震災	0	0	63	17,444	3,878	419	153	59	43	22,059
円高等	0	0	206	314	11,368	11,750	0	0	0	23,635
原材料高・デフレ	0	0	0	0	0	2,148	12,229	10,714	4,212	29,303
その他	16	18	29	25	53	15	2	3	362	524

※制度別貸出実行金額の 28 年度は継続調査対象期間である 28 年 11 月までの実績

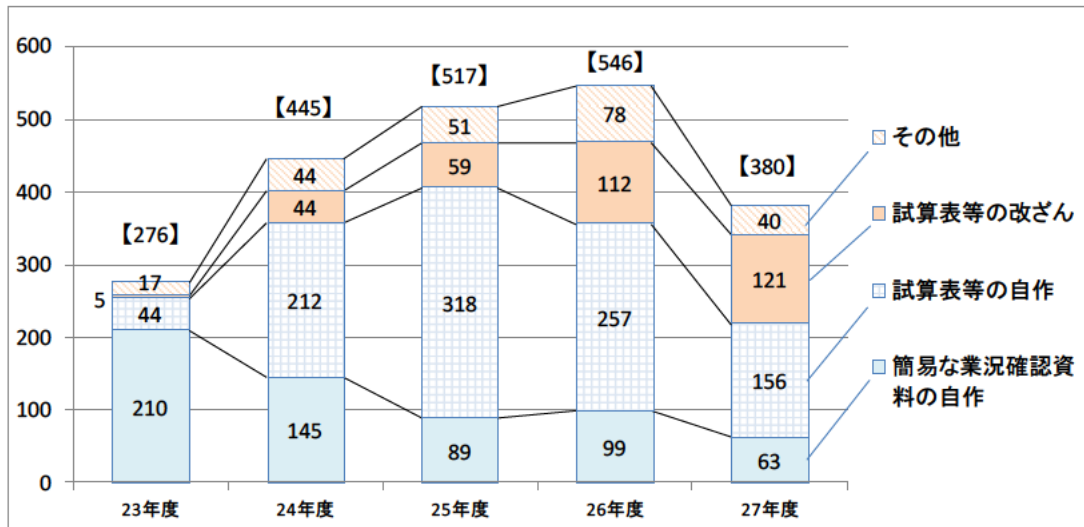
＜図表3＞不正があると判定した口座の年度別発生状況（制度別）



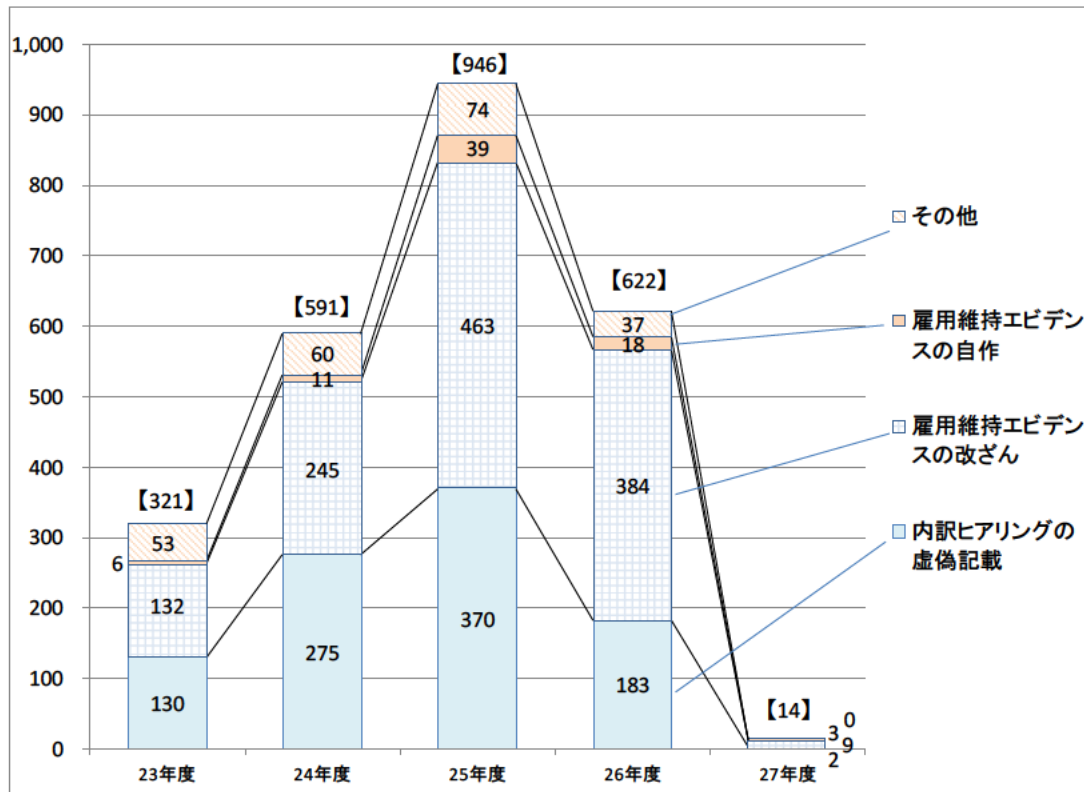
<図表4>不正があると判定した口座の年度別発生状況（不正行為別）



<図表5>試算表等の不正行為



<図表6>雇用維持エビデンスの不正行為



※雇用維持エビデンス～給与所得・退職所得等所得税徴収高計算書(写)、賃金台帳(写)等

<図表 7> 営業店別調査結果状況

支店	調査対象 口座数 ①	不正があると判定した口座				比率 (②÷①)
		口座数 ②	不正 行為数	試算表等	雇用	
札幌	3,754	171	180	59	121	4.6%
函館	1,431	12	12	7	5	0.8%
帯広	1,123	5	5	1	4	0.4%
(釧路)		0	0	0	0	
旭川	1,041	9	9	2	7	0.9%
青森	1,415	21	21	10	11	1.5%
八戸	936	5	5	0	5	0.5%
盛岡	1,706	24	24	1	23	1.4%
仙台	4,719	41	41	16	25	0.9%
秋田	1,214	4	4	1	3	0.3%
山形	1,651	4	4	0	4	0.2%
酒田	619	0	0	0	0	0.0%
福島	1,370	3	3	0	3	0.4%
(会津若松)		2	2	1	1	
水戸	1,835	9	9	5	4	0.5%
宇都宮	1,279	13	13	3	10	1.0%
足利	893	11	11	0	11	1.2%
前橋	2,481	83	86	49	37	3.3%
さいたま	2,856	139	145	110	35	4.9%
熊谷	863	58	59	55	4	6.7%
千葉	2,920	80	84	40	44	2.7%
松戸	1,088	1	1	1	0	0.1%
新木場	978	2	2	1	1	0.2%
神田	2,179	47	48	23	25	2.2%
渋谷	3,772	11	11	5	6	0.3%
営業	10,283	45	45	18	27	0.4%
八王子	2,404	25	28	17	11	1.0%
上野	5,088	84	85	17	68	1.7%
大森	4,514	29	29	13	16	0.8%
(京浜島)		7	7	1	6	
押上	3,530	20	20	8	12	0.7%
(浦安)		3	3	2	1	
新宿	4,520	106	109	74	35	2.3%
深川	2,935	55	56	16	40	1.9%

※ () は出張所、営業所。出張所、営業所の調査対象口座は支店と合算。

支店	調査対象 口座数 ①	不正があると判定した口座				比率 (②÷①)
		口座数 ②	不正 行為数	試算表等	雇用	
東 京	8,683	312	321	168	153	3.6%
池 袋	4,333	574	644	437	207	13.2%
横 浜	3,563	67	70	48	22	1.9%
川 崎	3,112	18	18	4	14	0.6%
横浜西口	3,796	8	9	4	5	0.3%
(相 模 原)		5	5	5	0	
新 潟	2,469	7	7	1	6	0.3%
長 岡	1,111	11	11	2	9	1.0%
甲 府	1,279	7	7	4	3	0.5%
長 野	1,560	66	74	23	51	4.2%
諏 訪	990	2	2	1	1	0.2%
松 本	646	24	25	19	6	3.7%
岐 阜	2,200	38	38	7	31	1.8%
(高 山)		2	2	0	2	
静 岡	3,242	34	35	12	23	1.0%
浜 松	2,730	33	33	12	21	1.2%
沼 津	2,076	22	22	7	15	1.1%
熱 田	3,204	146	152	54	98	4.6%
名 古 屋	5,927	125	125	41	84	2.1%
豊 橋	1,617	57	59	19	40	3.5%
津	1,315	7	7	1	6	0.5%
四 日 市	1,538	28	28	6	22	1.8%
富 山	1,475	13	13	0	13	0.9%
高 岡	753	2	2	0	2	0.3%
金 沢	2,046	23	23	6	17	1.1%
福 井	1,462	17	17	7	10	1.2%
大 津	1,458	12	13	5	8	0.8%
彦 根	478	3	3	1	2	0.6%
京 都	1,979	19	19	1	18	1.0%
大 阪	8,136	91	92	53	39	1.1%
堺	3,563	59	59	31	28	1.7%
梅 田	4,322	98	101	43	58	2.3%
船 場	5,178	56	57	20	37	1.1%
箕面船場	794	15	15	6	9	1.9%

※ () は出張所、営業所。出張所、営業所の調査対象口座は支店と合算。

支店	調査対象 口座数 ①	不正があると判定した口座				比率 (②÷①)
		口座数 ②	不正 行為数			
				試算表等	雇用	
東 大 阪	1,584	23	23	17	6	1.5%
神 戸	5,505	100	100	18	82	1.8%
姫 路	1,775	40	41	9	32	2.3%
尼 崎	1,709	10	10	3	7	0.6%
奈 良	1,350	59	60	6	54	4.4%
和 歌 山	2,656	46	48	36	12	1.7%
鳥 取	878	2	2	1	1	0.2%
米 子	793	43	51	25	26	5.4%
松 江	1,809	20	21	3	18	1.2%
(浜 田)		1	1	0	1	
岡 山	3,604	126	128	28	100	3.5%
広 島	2,846	45	46	18	28	1.6%
福 山	2,153	22	23	15	8	1.0%
広島西部	981	32	32	7	25	3.3%
下 関	1,107	1	1	0	1	0.1%
徳 山	837	10	10	1	9	1.2%
徳 島	1,312	6	6	4	2	0.5%
高 松	1,904	98	101	40	61	5.1%
松 山	1,913	103	105	62	43	5.4%
高 知	1,554	117	122	111	11	7.5%
福 岡	5,313	80	82	51	31	1.5%
(福岡流通)		0	0	0	0	
北 九 州	1,756	26	26	5	21	1.5%
久 留 米	821	12	13	3	10	1.5%
佐 賀	1,096	25	25	0	25	2.3%
長 崎	1,563	4	4	3	1	0.3%
佐 世 保	819	3	3	0	3	0.4%
熊 本	3,314	52	54	37	17	1.6%
大 分	1,518	41	42	21	21	2.7%
宮 崎	917	12	12	0	12	1.3%
鹿 児 島	3,103	318	339	177	162	10.2%
那 覇	1,001	2	2	1	1	0.2%
合 計	219,923	4,609	4,802	2,306	2,496	2.1%

※（ ）は出張所、営業所。出張所、営業所の調査対象口座は支店と合算。

第四 継続調査実施中に判明したその他不正行為や不適切な行為等について

継続調査において危機対応業務の不正行為者に提出を求めた調査・申告書の中で「危機対応以外の業務で同種の改ざん等を行っていないか」の確認を行った。これ以外にも、危機対応業務の不正事案判明後における統制強化を実施する中で、内部通報、業務監査、自店監査、その他通常業務での検証の中から不正行為や不適切な行為等が判明し、主務省に不祥事件として届出を行った事案も発生した。

以下のうち、これまで調査完了した事案は、何れも業績評価の達成や業務の繁忙化、事前・事後のチェックの仕組みの不備等、危機対応業務の不正行為と同様の動機や原因によるものであることが認められるため、以下に記載する個別の対応策に加えて、抜本的再発防止策（業務の改善計画 第2章）を確実に実施するとともに改善の定着化確認を実施していく。また、各事案については、必要な処分を実施する。

① 経営力向上計画策定時のチェックシートの自作

顧客が中小企業経営強化法に基づく経営力向上計画を経済産業局に申請する際、認定支援機関等が支援を行った場合、顧客はチェックシートに支援機関・担当者名を記載することとしているが、既に他の認定支援機関等の支援により申請済の計画につき、営業担当者が当金庫名義を認定支援機関とするチェックシートを自作し、業績評価のための本部に対する報告に使用していた事案が発覚した（計画認定申請には用いられていない）。当該チェックシート 550 件全件に対する調査を実施した結果、27 店舗、57 名、72 件を自作・改ざんし、本部報告に使用していたことが判明した。

また、本事案について、営業店管理職 5 名が本部に対して虚偽報告を行っていたことも、危機対応業務の不正行為事案において行為者から提出を受けた調査・申告書等で判明した（前段の調査結果は、この点も踏まえて再調査した結果）。

経営力向上計画に係る認定支援機関等としての支援実績を業績評価から除外することで対応していく。

② ものづくり補助金の申請支援に係る確認書等の自作

顧客がものづくり補助金を申請する際、認定支援機関は顧客作成の計画書を確認の上、認定支援機関確認書（以下、「確認書」という。）を発行することとされているが、実際には補助金申請を行っていない顧客につき、あたかも顧客が作成したかのような計画書を自作の上、確認書を発行したように見せかけ、業績評価のための本部に対する実績報告に使用していた事案が発覚した（補助金申請には用いられていない）。これまでに発行済の確認書約 9,400 件全件について、顧客宛てヒアリング等を柱とした調査を実施した結果、58 店舗、274 名、594 件、確認書を発行したように見せかけた行為が判明した。

これに対しては、ものづくり補助金に係る認定支援機関としての支援実績を業績評

価から除外することで対応していく。

③ 危機対応貸付の経営支援型利子補給の事後フォロー時の確認資料の押印の偽造

経営支援型利子補給は、貸出時に作成する経営改善計画の進捗について、試算表等を通じて事後フォローを実施することが適用要件であり、危機対応業務の不正行為事案を踏まえ、平成 28 年 12 月以降、事後フォローにおいて顧客印のある試算表等を用いることをルール化した。しかしながら、今回の継続調査の過程で、職員の自白により、事後フォロー時の資料提出について、顧客の理解が得られなかったことなどから、顧客印を自費で作成し、事後フォロー時の試算表を使い回し、押印していた事案が 1 件発覚した。

平成 28 年 12 月以降の融資実行分の事後フォローの確認書類全件（試算表 551 件、雇用維持利子補給確認資料 428 件）について、顧客印を届出印と照合する等の調査を実施し、その他に押印偽装がないことを確認した。

今後は、事後フォローの真正性確認のチェックポイントにかかる内部規定を整備し、厳格に行うことで対応していく。

④ 設備資金を資金使途とする際の確認資料の改ざん

設備資金への融資は業績評価項目となっており、設備資金の実績を積上げるインセンティブが働いていた中で、プロパー融資において、営業担当者が、設備資金の貸出時の確認資料である機械設備の振込明細書を改ざんしていたことが、内部監査によって発覚した。当該職員の所属支店に対する特別調査により 2 店舗、3 名、7 件の改ざん及び改ざんの疑いが判明した¹³。また、産業投資借入を原資とした貸付制度を利用した貸付において、機械設備の領収書の金額等を改ざんした事案が 2 件判明した。

今後、設備資金を資金使途とする案件における不正の有無について、調査を実施する予定である。なお産業投資借入を原資とした貸付制度を利用した貸付については、全 523 件について調査中である。

再発防止策として、今後、資金使途を設備資金とする融資の実績を業績評価から除外することで対応する。また、支払済設備は、原則設備資金の対象としないことで対応していく。

⑤ 「成長・創業支援プログラム」における適合確認不備

成長分野の中小企業等のサポートを目的とした「成長・創業支援プログラム」において、事業者ヒアリングによる成長戦略分野への適合確認を怠っていた事案が 1 名、8 件、確認された。契約書類等にて成長分野への適合を確実に確認することで対応していく。

¹³ 別途、危機対応業務において、設備資金を資金使途とする際の確認資料の改ざんが 23 名 24 件発覚している。

なお、本プログラムは日本銀行からの借入制度を利用している（現在の借入残高約 5,400 億円）。同様の事案がないか確認調査を開始しており、その間は、調査未了分に係る借入申請を見合わせている。

⑥ 商工中金レポート「中小企業月次景況観測」における調査票の自作

中小企業の景気動向の調査のために取引先 1,000 社を対象に行っているアンケート調査である「中小企業月次景況観測」において、電話等での聞き取り調査を行わずに調査の数値等を記入し調査票を自作していた事案があることが発覚した。

こうした事態を踏まえ、本年 10 月時点の調査先 1,000 社全てについて、同様の事案がないか広がりの確認の調査を実施し、これまでに電話等での聞き取りを行わず調査票を自作したことのある調査先が少なくとも 142 先あることが判明した。本事案の発生を受け、当金庫では、本年 10 月分より当面、調査の実施を見送ることとした。

現在、広がりの確認の調査中であり、調査の結果等を踏まえ、今後の対応について検討していく。

⑦ その他の事案

（預金関係）

- ・顧客の新規口座開設時に、顧客の印の代わりに、職員が自ら用意した印を登録した疑いのある事案が確認された。（1 店舗、1 名）。コンプライアンス意識の立て直しを図るための研修の徹底を図るとともに、法令違反に対して厳格に対処する。
- ・預金口座を開設する際には、事前に、申請者が反社会的勢力等に該当しないことをデータベースで確認することが内規で定められているが、事前ではなく事後に確認し、確認書類の日付を改ざんした事案が確認された（2 店舗、1 名、7 件）。

毎年の内部監査で、当該年に新規開設された口座について、確認書類の真正性を確認することで対応していく。なお、既に開設した口座は過去の内部監査で確認済みである。

- ・税法上、定期預金口座を開設する法人は、住所、代表者氏名、法人番号等を金融機関に告知することが求められているが、これらの情報は、別の事務処理の中で受領される書類や、公開資料より入手できることから、窓口の職員等が書類（預金源泉徴収に係る申請書、法人番号届兼告知書）に住所、代表者氏名、法人番号等を転記していた事案が確認された（2 店舗、16 名、60 件）。

再発防止策として、今後、手続きの適正化の周知徹底・研修を行うことで対応していく。

（融資関係）

- ・業績評価において自らの融資実績を良く見せかけるため、職員が顧客の金利等を一部負担して、業績評価の対象となる期末に過大に融資を行った事案が確認された（1店舗、1名、12件）。

今後は業績評価の対象を期末残高から平均残高に変更することで対応していく。

- ・当金庫では、貸出時に事業者が組合に所属しているか確認することが内規で定められているが、当該手順を省略・資料改ざんした事案が確認された（3店舗、5名、6件）。

毎年の信用判定で組合所属を確認することで対応していく。

- ・担保物件の価値の定期的な評価に際して、顧客が火災保険の付保金額を減少していたにも関わらず、職員が保険証券の保険金額を改ざんし、担保物件の価値の適切な再評価を行わなかった事案が確認された（1店舗、1名、1件）。

全件を対象に定期的に実施している担保評価見直しの中で評価額の改ざんがないか確認することで対応していく。

（その他）

- ・個々人の業務時間を特定できない共用パソコンの使用等により超過勤務時間を過少申告していた事案がある旨の内部通報があり、今後、調査を実施する予定である。

第五 危機対応業務における不適切な運用事例

1. 危機対応業務の制度趣旨

危機対応業務とは、我が国経済の基盤を支えている中小企業が、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、中小企業に必要な資金を供給する制度である。

危機対応業務は、一般の金融機関が通常の条件により特定資金¹⁴の貸出等を行うことが困難であり、かつ、指定金融機関が危機対応を行うことが必要である旨を主務大臣が認定するときに発動される。危機対応業務においては、国による原資融通や、国の財政支出による損失補てん及び利子補給が行われるため、民間金融機関と競合するような状況で実施されると、民間金融機関とのイコールフットイングとならず、民業を圧迫するおそれがある。

このため、27年改正により追加された商工中金法附則第2条の5では、「・・・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環境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」と定められており、危機対応業務を行う当金庫は、まずもってその制度趣旨に沿った運用とともに、適正な競争環境を確保することが求められている。

今回の不正行為事案を踏まえ、危機対応業務の運用について確認したところ、以下のような、制度趣旨の観点から不適切な運用事例が認められた。

2. 不適切な運用事例

(1) 他行競合

危機対応業務において、とりわけ民間との競合を惹起するのは利子補給制度であるが、当金庫は、適正な競争関係を確保するために、市場規律を歪めるような融資は厳に慎むべく営業店に周知を図り、地域金融機関との連携を業務運営の1つと位置付け、その取組みを強化してきた。

しかしながら、運用の実態を確認したところ、例えば、業績良好で実質無借金であったが危機対応業務の定量基準に該当した取引先に対して、他行が長期融資を提案しているにもかかわらず、他行と同率の金利で危機対応融資を提案し、0.2%の利子補給後の実質金利では他行の提案金利を下回り融資実行を行っている事例が見られた。

(2) 制度趣旨を逸脱した取扱い

(ア) 要件認定、資金算定にかかる不適切な運用

危機対応業務について、主務省からの通知文で規定されている「社会的、経済的環境の変化等外的要因により、一時的に、売上の減少等業況悪化を来たしている事業者

¹⁴ 危機による被害に対処するために必要な事業資金をいう。

であって、中長期的には、その業況が回復し、かつ、発展することが見込まれるもの」といった要件を当金庫全体で安定的・統一的に運用できるように、対象先の具体的な要件や手続きについて通牒やQ & A、危機要件への合致を確認するチェックシート等を整備してきた。

しかしながら、運用の実態を確認したところ、円高、原材料高、デフレといった危機事象との因果関係が不明であるにもかかわらず、一時的かつ形式的に危機対応業務の要件に該当していることをもって要件認定している事例や、危機事象に比して資金算定（貸出金額）の妥当性を欠いている事例が見られた。

(イ) 経営支援型利子補給制度

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、危機対応融資とともに、「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が平成 25 年 3 月に創設された。

しかしながら、本制度についても形式的な要件に該当していることをもって要件認定を行い、業種特性から表面的に債務負担が重くなっている銀行系のリース会社に対しても危機対応業務を行っていた。これら取引先は、業況が良好、かつ、財務内容にも特段の問題がない企業であり、当金庫が経営指導を行い経営改善を図るとの制度趣旨にそぐわない事例が見られた。

また、不正行為者の自主申告の中で、経営改善計画に顧客の押印はあるものの、十分な説明を行わずに押印してもらう等、実質的には職員の自作であるとの申告があり、経営支援型利子補給制度を利用している顧客に対し制度の利用状況について調査を行ったところ、計画について取引先が認識していないケースがあるなど同制度の趣旨にそぐわない事案も多数判明した。

なお、危機対応融資は、一時的に業況悪化をきたしている事業者への融資もあるため、信用格付区分を要件とはしていないが、28 年度までに経営支援型利子補給制度を適用した 2.3 兆円のうち、要注意先への融資は約半分であり、約 3 分の 1 の融資が信用判定上「業況が良好であり、かつ財務内容にも特段の問題がないと認められる債務者」のうち上位 A～C 格の取引先に対して実行されている。

<図表 8> 経営支援型利子補給制度の信用状況別実績

(金額単位：億円)

	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	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

※28 年度は継続調査対象期間である 28 年 11 月までの実績

第2章 問題の所在と根本原因の特定

以上の調査結果及びその分析、主務省検査、並びに第三者委員会報告書から、当金庫における危機対応業務に関する不正事案の問題の所在と根本原因は以下にあると考える。

第一 問題の所在

1. 危機対応業務における内部統制の未整備と過度な業績プレッシャー

以下のとおり、経営陣及び本部は、危機対応業務の実績の維持・拡大を図るため、要件・ルールの緩和等により営業現場の裁量を拡大する一方、危機対応業務における適切な内部統制を整備することなく過度な業績プレッシャーをかけてきたことが、制度趣旨を逸脱した取扱いや民業圧迫を引き起こし、ひいては一連の不正を発生させる要因となった。

(1) 制度趣旨を逸脱した取扱い

① 要件・ルールの緩和

危機対応業務は、その融資審査のみならず危機要件認定・利子補給要件認定を当金庫自身が実施することに加え、損害担保及び利子補給があることにより、競争上優位性のある商品として活用されやすい性質を有しているという潜在的なリスクがある。それを踏まえると、同業務を取り扱う当金庫は、その制度趣旨に沿った運用とともに、適正な競争環境を確保することが求められるが、経営陣・本部は危機対応業務を武器として認識し利用した。

危機対応業務の開始当初は危機要件適合性の認定を全件本部協議とする等厳格な仕組みとしていたが、リーマンショックや東日本大震災といった大規模かつ突発的な危機事象に際し、顧客への迅速な対応を図るため、危機要件認定の緩和や営業店の与信権限の拡大を図り、営業現場の裁量を拡大した。

しかしながら、その後の危機事象との明確な因果関係を示すことが容易ではない場合もある円高等、原材料・エネルギーコスト高及びデフレ脱却等の制度について、環境変化を踏まえた権限縮小等必要な見直しを行わず、逆に、危機対応業務の実績の維持・拡大を図るため、数次にわたり手続き要領等を改正し、営業店の与信権限の拡大、対象者要件等を緩和・簡素化する等の対応を行う一方、適切な内部統制を整備することなく業績プレッシャーをかけてきたことが、営業現場における制度趣旨を逸脱した取扱いや民業圧迫を引き起こし、ひいては一連の不正が発生する一因にもなった。

② 形式的・表面的な要件認定

危機対応業務は、主務省からの通知文で規定されている危機事象要件を当金庫全体

で安定的・統一的に運用できるように、対象先の具体的な要件や手続きについて通牒やQ & A、危機要件への合致を確認するチェックシート等を整備してきた。

しかしながら、本部は、危機対応業務の実施にあたって、一時的な業況悪化等の形式的・表面的な要件合致を優先し、営業現場に対して、制度趣旨を逸脱した案件であっても形式的・表面的に当てはめる運用を慫慂し、又は過度なプレッシャーをかけつつ黙認してきた。

本部はこうした形式的・表面的な側面にとらわれ、サンプリング調査等で制度趣旨に照らし不適切な記載を作文で糊塗するような指導を繰り返してきたほか、会計検査院の検査の際にも、営業店に書類の差替えを指示していた。

(2) 要件確認用エビデンス等の脆弱な管理手続き

危機対応業務は、当初は簡明な仕組みで開始されたが、東日本大震災以降、多様な利子補給制度が創設された。こうした流れの中で、本部は、現場での運用を円滑かつ迅速に対応可能とするため、営業店の与信権限の拡大、要件・事務手続き等の緩和・簡素化を図ってきた。

具体的には、危機要件・利子補給要件の確認資料として、正規の試算表だけでなく、震災対応として緊急避難的に導入した簡易な業況確認資料(手書き資料でも代用可)を現在も認めている。また、雇用維持利子補給の要件確認において、ルールとして、従業員数等の内訳を顧客へのヒアリングのみで確認することを認めていた。

このように要件の確認に厳格な疎明を求めている中、過去に不正行為も発覚している。本部はこうした不正の発覚を受けて制度上の問題を把握していたにもかかわらず、大きな不正の端緒となる問題を矮小化し、その場凌ぎの対応を行ってきた。こうした対応が不正行為を助長した一因となった。

2. 不正行為を惹起した本部や経営陣の姿勢とコンプライアンス意識の低下

多くの職員が不正行為に至っており、危機対応業務以外でも改ざん等の不正事案が発生していることも踏まえると、当金庫全体で改ざん等に対する規範意識の低下があったと言わざるを得ない。

そうした規範意識の低下の原因は、職員に対しての規範意識の教育が十分行われてこなかったことによる。つまり、行動規範遵守に関する経営陣からのトップメッセージや支店マネジメントから職員に対する働きかけが十分でなく、コンプライアンス意識の喚起・徹底ができていなかったことである。中でも、経営陣及び本部は、職員に対して、危機対応業務の制度趣旨を踏まえた適切な運用を徹底すべきところ、形式的又は表面的に危機要件へ当てはめる運用を慫慂又は黙認し、そうした姿勢が、コンプライアンス意識の低下を招き、多数の不正行為をもたらした。

さらに、過去の改ざん等の不正行為事案等に際し、本部が調査スコープを限定して

対応するなどにより問題を矮小化して処理しており、こうした本部の姿勢が組織全体のコンプライアンス意識の低下に繋がっている。加えて、過去、改ざん等の不正行為事案に対する人事処分に関し、就業規則外の処分の決定プロセスが曖昧であったことや、処分内容の職員への周知が不十分であったことも、改ざん等に対する規範意識の徹底を図ることができなかった一因である。

不正行為が多数発生している営業店においては、職場内での手口の共有化が行われ、他の職員も不正行為を行うに至っている。一部の職員の規範意識の低さが全体に波及する構造が認められ、不正行為の広がりがあったにもかかわらず、上司がその実態を把握できていない。中には、上司自ら不正行為を指示・示唆していたことが認められ、本来高い規範意識を持って部下の指導・育成にあたるべき上司自身のコンプライアンス意識の低さもあった。

また、不正行為者からの申告によれば、顧客サポートの一環として、顧客の書面作成を手伝うといった実務の延長で、一線を超える形で改ざん等の不正行為に至ったという側面もある。

3. ガバナンス態勢の欠如

(1) 取締役会の不十分な機能発揮

危機対応業務は、1.(1)のとおり、潜在的なリスクをはらむものであるから、通常業務よりも厳正な牽制体制を整備する必要があったにもかかわらず、当金庫では、それが行われていなかった。

当金庫では、経営上の重要課題についての実質的な議論と事実上の決定及びそれに基づく執行は業務に精通するプロパートップ¹⁵を頂点とする組織運営で行い、取締役会や経営会議は、形式的な報告や儀礼的な追認の場となっていた。また、ビジネス戦略の方向性、予算要望、池袋事案など、今回の問題に関する重要な案件の審議は、非公式の関係役員会で行い、経営会議や取締役会の議案としていなかった。

また、社外取締役に対して、その役割を明確にしておらず、中小企業金融や当金庫業務に対する理解を深めるための研修や現場の実地訪問・意見交換等の機会を設けることも不十分であり、社外役員から耳の痛い意見や問題意識を経営に取り入れる方策を図っていなかった。このように、当金庫では、社外取締役に対する情報提供及び社外取締役からの問題提起の機会を含め、自由闊達で建設的な議論・意見交換を尊ぶ気風が欠けており、取締役会の審議を活性化する取組みが不十分であった。

(2) 脆弱なリスク管理態勢

当金庫のリスク管理態勢は、まず営業店のチェック・自店監査があり（第一線）、そ

¹⁵ 商工中金に新卒採用で入社し、営業や本部業務を担当した上で、代表取締役となった者。

の次に、業務主管部及びコンプライアンス統括部（室）による営業店の自店監査の結果の調査・確認があり（第二線）、最後に、監査部による内部監査（第三線）が置かれる構造となっている。

① 営業店のチェック・自店監査（一線）

危機対応業務にかかる貸出稟議の決裁において、チェックシートによる危機要件等の確認は、課長の検証力に依存していたが、チェックシートの確認項目(106項目～156項目)が多岐にわたっており、業務繁忙もあったことから、実質的に検証力が働いていなかった。また、現場の決裁ライン(営業店長、次長、課長)は、今回の継続調査の中では外見上明らかに不自然なものとして疑義を指摘された稟議資料について、稟議時の決裁において不正の痕跡を見抜けなかった。こうした現場の決裁ラインのチェックの甘さが行為者に不正の機会を与え、長期間にわたる不正行為とその件数の増加を招いた。

また、営業店における自浄作用機能である自店監査(個別貸出金監査)で、危機対応融資に関し、多くの不備が指摘されており、中には、改ざん等の端緒が発見されたものもあった。にもかかわらず、管理職はリスク認識が甘く、発生原因の分析や資料の補完等を含めた再発防止への取組みが不十分であった。このように自店監査のルールの不備や自店監査不備指摘に対する取組みの甘さも、不正行為者に対し、不正をしても見付からないという意識を醸成させ、不正の機会を与えた。

② 本部のモニタリング（二線）

危機対応業務に関し、多くの自店監査の不備指摘や内規違反が本部に報告されていたが、組織金融部等の業務主管部及びコンプライアンス統括室等のリスク管理部署は、主として過失による事務ミスに着目し、その課題把握と再発防止に終始していた。さらに、改ざん等の不正行為が起り得ることについての認識が甘く、抜本的な再発防止策を打つことなく不正の兆候を看過した。過去にも複数の営業店¹⁶で改ざん等の不正行為の端緒が把握されていたにもかかわらず、本部はその重大性を看過し、広がり調査や根本的な原因の究明が不十分で、全営業店に対する注意喚起や再発防止策等の徹底がなされず、不正行為が拡散する一因となった。

また、本部が内部規定違反、自店監査不備等と判断した案件については、経営陣に対して、不備件数や主な不備内容、及び過失による事務ミスの観点での課題把握や再発防止の報告をするに留まっており、また、本部が不祥事と認定しない事案は報告がなされないなど、経営陣にリスクを認識させるだけの十分な報告がなされず、対応策

¹⁶ 池袋事案の他、例えば、A支店において雇用維持エビデンスの改ざん行為が判明したが、情報が組織金融部とコンプライアンス統括室に留まり、監査部や人事部との情報共有はされなかった。

を講ずるタイミングを遅らせることとなった。

③ 内部監査（三線）

監査部は、営業店の業務監査において、画一的で網羅性を重視した監査を行っていたが、監査対象口座は、課毎の事務不備や内部規定違反の発生件数に応じたリスクベースによる抽出となっておらず、またエビデンスの真正性の観点からの検証も行っていなかった。業務監査において、危機対応業務を含め改ざんに類する事象も発見されていたが、不正としての問題認識が低く、これらを単なる事務不備として認識し、業務主管部等に報告するのみで、経営陣への報告を含む問題提起やフォローが不十分であった。現に、第三者委員会調査や継続調査において多数の不正行為の存在が認定されている営業店について、従前の業務監査において、それらが全く指摘の対象とされていなかった。

本部室の部署別監査においても、業務執行状況のモニタリング、取り組むべき課題への対応状況のフォローを重視したものとなっていなかった。また、オフサイトモニタリングも、各種会議資料の査閲や内部規定違反の発生状況等の把握に留まり、監査対象部署のリスク変化を把握するに十分な内容となっていなかった。

さらに、取締役会、監査役会への十分な報告体制も整備されておらず、経営に対する正確かつ十分な情報提供という、監査部に求められるガバナンス上の役割を発揮できていなかった。

以上の二線・三線の問題で見られるように、本部や内部監査部門において、リスク認識が甘く、問題を矮小化する等、表面を取り繕うような対応をとってきたことが、現場で不正行為が蔓延する温床となった。

（３）不祥事件対応等のコンプライアンス体制

コンプライアンス統括室は、一線である自店監査の実施状況や二線である業務主管部のコンプライアンス違反への対応状況のモニタリングが不十分で業務主管部まかせとなっており、不正の兆候把握や再発防止策の実施ができなかったことに加え、不祥事件対応について以下の問題がある。

コンプライアンス統括室は、不祥事件を商工中金法の不祥事件報告と同義と定義しており、不祥事件該当は、同報告への該当性、事案の広がりや業務への影響等により判断するため、改ざん等の不正が発生しても、広がりがなく、あるいは業務への影響がなければ、不祥事件に該当しないと判断していた。このため、経営上重大なリスク（あるいはその端緒）を看過する原因となった。

また、池袋事案に見られるように、不祥事件の該当を判断するために特別調査を行う等の初動時の対応に関して、コンプライアンス統括室は実質的に代表取締役及び監

査役のみに報告を行うに留まり、外部取締役を含め取締役会には報告がなされず、リスク事象の共有や調査範囲等の妥当性チェックが不十分であった。

加えて、特別調査はコンプライアンス統括室から監査部に依頼することとなっており、同室が調査手法の決定に関与するなど、監査部の独立性を阻害していた。

営業店におけるコンプライアンスの実施状況やコンプライアンス意識の定着状況、レベル感の把握も不足しており、コンプライアンスの重要性にかかる職員への周知や遵守すべき規範等（改ざんとは、何が許されないか等）の周知徹底等ができておらず、また、内部通報制度についても、職員への周知等が不足し十分に機能してこなかった。

以上のコンプライアンス統括室の対応が、現場で不正行為が蔓延する温床となった。

（４）本部の一方的かつ縦割りの業務運営

今回の危機対応業務の不正行為事案を踏まえ、営業店の実情を把握するため、役員と営業店職員との意見交換や本部と営業店若手職員との意見交換等を実施したところ、今回の不正行為事案の原因として、業績目標達成への過度なプレッシャーについて多くの意見が寄せられている。業務全般に渡って、本部が営業店の実情を理解することなく、貸出運用未残等の業績目標に対し過度なプレッシャーを営業店に与えたことが、現場における不正行為に繋がったと考えられる。

また、通常貸出に比し手間がかかる危機対応融資や事後フォローが増加したことに加え、業績評価項目も年々増加し、営業店の繁忙感も増すこととなった。加えて、営業部門の人員構成も課長数が減少し、担当者の若年化が進む等、担い手の人員構成上の問題が生じていたこともあり、現場の処理能力を超える多大な業務負担が生じていた。

このような現場の業務繁忙を助長した原因として、本部の縦割り意識から現場の声を拾う仕組みが不十分であったばかりでなく、本部の一方通行的な指示・統制により、本部と現場の適切なコミュニケーションが欠如していたこともあげられる。縦割りの業務運営の結果、本部各部それぞれが独自の業績評価項目を、現場の声や営業店ごとの特性を反映させることなく年々追加して営業店に押し付ける形となった。また、それらすべてを達成しなければならないとして、部下にプレッシャーをかける等、一部営業店管理職の不適切な対応もあり、現場の業務に余裕を失わせしめ、不正の誘因となった。

加えて、現場の処理能力を超える過度な業務負担（業績目標達成のプレッシャー、作業負担等）が発生していたにもかかわらず、適切な人員配置・業務配分、業務サポート施策といった組織的対応が講じられず、さらに、本部は現場で生じていた不適切な上司マネジメントも看過していた。また、人事部は業務量の増加や繁忙度合いの実態を踏まえた施策を実施できていなかった。

このような本部の縦割り組織の弊害が、業務の繁忙化につながり、営業現場におい

ては、いかに要領よく業績目標を達成するか、逆に言えば、業績目標以外のことはやらない行動様式が植えつけられることとなり、顧客ニーズに沿った営業を行う視点が疎かになっていた。

4. 池袋事案における不適切な対応

第三者委員会報告書において指摘された、平成26年末から平成27年にかけての池袋支店における危機対応融資に係る不正とその事後処理について、第三者委員会の調査結果を踏まえて改めて調査を行った。

当金庫に残存する当該事案の関連書面(ファイル30冊)を精査し、事実関係の整理を行った。また、現代表取締役等が元代表取締役等や池袋事案の関連部署の当時の管理職等に事実関係の聴取(計18名、延べ21回、20時間35分)等を行い、当時の経営陣による明示的あるいは具体的な隠ぺい指示の有無等について確認を行った。

第三者委員会の調査結果や当金庫の独自調査、主務省の指摘事項を総合的に勘案した池袋事案の対応に関する検証結果は以下のとおりである。

(1) 経営陣の問題

池袋事案発生当時の代表取締役社長は、事案発生第一報の打ち合わせの際に、関係部に対し危機対応業務の指定金融機関を剥奪される最悪の事態も想定する必要があるとの強い危機感を共有させた。

関係部は役割分担を行い、コンプライアンス統括室は不祥事認定の是非、組織金融部は危機対応業務の要件充足性の可否、監査部は特別調査の実施、をそれぞれ担うことになった。事案発生当初から、関係部は、事案の対応や進捗状況を随時経営陣に報告を行う等、関係部の独自判断というよりは、経営陣の指示・反応に留意しながらの対応を行っており、当時の経営陣は事案の対応に深く関与していた。各部室は近視眼的に都合の良い結果のみを収集し、真の根本原因の追究・再発防止策の策定等を怠る結果を招いたが、上記のような代表取締役による関係部に対する強い危機感の醸成が、各部室の冷静な判断を歪め、各部室が都合の良い結果のみに着眼するように誘引し、事案全体の問題点を矮小化に向かわせた側面も否定できない。

さらに、代表取締役社長・副社長やコンプライアンス担当取締役、組織金融部担当取締役は、事案発生直後の関係部からの報告や上記の第一報の打ち合わせにより、試算表の改ざん・自作の可能性を認識していたにもかかわらず、不祥事ではなく内部規定違反と位置付けた特別調査の結果を受け入れた。関係部からは、特別調査や要件充足性確認の進捗状況、不祥事件該当性の検討状況の随時報告を受けており、事案の対応に経営陣が関与していた。不祥事を隠ぺいする旨の明示的または具体的な指示は認められなかったものの、特別調査の不自然ともいえる結果に対する適確な検証の指示や疑問を提示することはなく、その結果に健全な懐疑心を持つこともなく、また、大局的な判断もせずに了承した。

(2) 関係部の問題

事案発生第一報の代表取締役社長との打ち合わせで共有された強い危機感を受けて、不祥事にしたくない、危機要件の合致に関する規定問題に止めれば良いとの誤った認識を持った。そのため、特別調査の本来の目的を逸脱し、不祥事を内部規定違反に矮小化する調査を行った。

① 監査部

監査部は、特別調査において、専ら「ヒアリングにより作成した」かどうかの確認に終始した。本来であれば、行為者の話をじっくり聞くことができる面談調査こそが、本事案の経緯や動機、当該行為の有無を知る端緒となるはずである。しかし、監査部は、支店からの報告により改ざん・自作の可能性を認識していたにもかかわらず、「顧客へのヒアリングにより作成した」との行為者の発言を十分に検証せず、改ざん・自作ではなく試算表は内部資料として作成したとする特別調査報告書を作成した。

後に多くの不正事案が発覚する等、特別調査における店内の広がり調査も不十分であった。

② コンプライアンス統括室

コンプライアンス統括室は、不祥事該当性の有無を、私文書偽造罪等に該当するかどうかにフォーカスをあて、その構成要件上の論点を、顧客の承諾の有無、顧客名義資料か否か等に絞りこんだ。コンプライアンス統括室は、中立的な使命にもかかわらず、この点を踏まえた調査を行うよう監査部に依頼し、監査部の調査範囲を狭めることに繋がった。さらに、不祥事件該当性を否定するような誘導ペーパーを作成して監査部に行為者に対するヒアリングを依頼した。

改ざん・自作の可能性を認識しているにもかかわらず、特別調査の結果を受けて、不祥事案を内部規定違反と結論付けた。

③ 組織金融部

組織金融部は、危機要件の充足性を満たしているかどうかについて、通常の基準である内部規定ではなく、主務省からの通知にある「社会的、経済的環境の変化等外的要因により、一時的に、売上の減少等業況悪化を来たしている事業者であって、中長期的には、その業況が回復し、かつ、発展することが見込まれるもの」という内容に基づいて判断を行った。主務省通知に基づいて要件を満たすかどうかの判断を行うことは、利子補給や損害担保の関係において国費を不正に使用したかどうかの基準にはなり得るが、他方、通常であれば当金庫の規定上対象外となる顧客に対し、当金庫側に不適切な行為があった場合にのみ条件を緩和する運用であり、適切な対応であったとは言い難い。

また、危機要件の充足性の認定における顧客確認作業に際し、自作した試算表を顧客に示さずにヒアリングのみで済ませる等確認作業が不十分であった。

さらに、後に多くの不正事案が発覚する等、全店への広がり調査が不十分であり、また、事案終了後の再発防止策の有効性も不十分であった。

(3) 結論

前述の通り、事案発生当初から、関係部は、事案の対応や進捗状況を随時経営陣に報告を行う等、関係部の独自判断というよりは、経営陣の指示・反応に留意しながらの対応を行っており、事案の対応について当時の経営陣は深く関与していた。

明確な「隠ぺい」の指示や文書等の証左は確認できず、経営陣をはじめとした当事者は、事案全体の処理を明確な隠ぺい行為であるとは認識していないと述べているが、経営陣の意向を受けて、不祥事にしたくない、危機要件に合致すればよいとの誤った共通認識のもとで事案が処理されており、関係部は特別調査における行為者ヒアリングや危機要件の該当性の認定手続き等において、重大性を薄め、問題を矮小化し、内部規定違反と位置付けた。こうした処理は、その当時は経営陣や関係者において隠ぺい行為であると意識していなかったとしても、現時点で評価すれば「組織的な隠ぺい」との指摘も否定できないと考える。

第二 根本原因

「第一 問題の所在」を踏まえた、根本原因は以下の4つにあると考える。

1. 危機対応業務における内部統制の未整備と過度な業績プレッシャー

公的金融である危機対応業務は、本来、これを担う当金庫の利益追求の手段ではなく、当金庫は、公益性と営利性を両立する内部統制環境を整備する必要があった。しかしながら、経営陣及び本部は、こうした内部統制環境を十分整備することなく、危機対応業務を主要な業務と位置付け、危機対応融資に係るニーズが減退している時期にも事業規模を維持することを企図し、予算を営業店の業績評価に組込んで過度な業績プレッシャーをかけた。

2. 危機対応業務の「武器」としての利用

危機対応業務には、いわゆる民業補完¹⁷としての役割が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ツール（「武器」）として認識し、収益や営業基盤の維持・拡充に利用するとともに、実績を残すことによって政策性の発揮を示す等、危機対応業務を過度に推進した。

3. 不正行為を惹起した本部や経営陣の姿勢とコンプライアンス意識の低下

経営陣及び本部は、職員に対して、制度趣旨の徹底や行動規範遵守の働きかけをすべきところ、形式的又は表面的に危機要件へ当てはめる運用を慫慂し、又は過度なプレッシャーをかけつつ黙認してきた。そうした姿勢が、コンプライアンス意識の低下を招き、多数の不正行為をもたらした。

4. ガバナンス態勢の欠如

経営上の重要事項が、副社長以下のプロパーによる非公式の関係役員会で決定され、取締役会は、形式的な報告や儀礼的な追認の場になっており、社外役員によるけん制機能を含め、取締役会の機能発揮が不十分であった。また、不正を防止するための態勢整備が不十分であり、本部の縦割り統制による現場業務の繁忙化などについて適切な統制が図れなかったこと等、ガバナンス態勢が欠如していた。

また、池袋事案では、本部は特別調査や危機要件の該当性の認定等において、重大性を薄め問題を矮小化して事案を処理し、その過程に経営陣も深く関与していた。

¹⁷ 商工中金法附則において、「政府出資がある当分の間、他の事業者との間の適正な競争環境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」と規定している。

＜参考資料＞主な危機対応業務の制度概要

1. 国際的な金融秩序の混乱（リーマンショック）

＜危機対応融資＞

制度	対象	実施時期
経営環境変化 対応資金	国際的な金融秩序の混乱に伴う景況悪化により、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者等	平成 20 年 12 月 ～平成 23 年 3 月
金融環境変化 対応資金	行政庁から業務停止命令等を受けた金融機関を取引金融機関とする中小企業者等または取引金融機関から総与信高の減少等を要求された中小企業者等	
取引企業倒産 対応資金	国際的な金融秩序の混乱による関連企業の倒産により、一時的に経営に困難を来している中小企業者等	

＜利子補給＞

制度	対象、利子補給率	実施時期
経営環境変化対応資金、金融環境変化対応資金、取引企業倒産対応資金		
設備資金 利子補給制度	設備資金にかかる貸付につき 2 年間 0.5%	平成 22 年 2 月～ 平成 23 年 3 月

2. 東日本大震災

＜危機対応融資＞

制度	対象	実施時期
災害復旧資金	東日本大震災により被害を受けた中小企業者等	平成 23 年 3 月～
セーフティ ネット資金	東日本大震災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者等	

＜利子補給＞

制度	対象、利子補給率	実施時期
災害復旧資金		
激甚災害 利子補給制度	(直接被害者)3 年間最大 1.4%、4 年目以降最大 0.5% (間接被害者)3 年間最大 0.9%	平成 23 年 5 月～
売上等減少 利子補給制度	(間接被害者)所定の売上等減少がある者に対する貸付につき 0.3%	平成 23 年 5 月～
雇用維持 利子補給制度	(間接被害者)雇用の維持または拡大を図る者に対する貸付につき 0.2%	平成 23 年 5 月～
設備資金 利子補給制度	(直接・間接被害者)設備資金にかかる貸付につき 2 年間 0.5%	平成 23 年 12 月 ～平成 25 年 3 月
セーフティネット資金		
売上等減少 利子補給制度	所定の売上等減少がある者に対する貸付につき 0.3%	平成 23 年 5 月～
雇用維持 利子補給制度	雇用の維持または拡大を図る者に対する貸付につき 0.2%	平成 23 年 5 月～
設備資金 利子補給制度	設備資金にかかる貸付につき 2 年間 0.5%	平成 23 年 12 月 ～平成 25 年 3 月

3. 円高等

<危機対応融資>

制度	対象	実施時期
経営環境変化 対応資金	社会的・経済的環境の変化等の外的要因(円高等の影響(中小企業者等はデフレ不況、世界景気の減速等の影響を含み、中堅企業等は当該影響を除く)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事業者	平成 22 年 9 月～ 平成 26 年 2 月

<利子補給>

制度	対象、利子補給率	実施時期
経営環境変化対応資金		
売上等減少 利子補給制度	所定の売上等減少がある者に対する貸付につき 0.3%	平成 24 年 2 月～ 平成 25 年 3 月
設備資金 利子補給制度	設備資金にかかる貸付につき 2 年間 0.5%	平成 24 年 2 月～ 平成 25 年 3 月
雇用維持 利子補給制度	雇用の維持または拡大を図る者に対する貸付につき 0.2%	平成 24 年 2 月～ 平成 26 年 2 月
経営支援型 利子補給制度	経営指導を受けて事業計画を作成する者に対する貸 付につき 0.4%	平成 25 年 3 月～ 平成 26 年 2 月

4. 原材料・エネルギーコスト高及びデフレ脱却等

<危機対応融資>

制度	対象	実施時期
経営環境変化 対応資金	社会的・経済的環境の変化等の外的要因により、一時的に売上の減少その他の業況の悪化を来している事業者	平成 26 年 2 月～

<利子補給>

制度	対象、利子補給率	実施時期
経営環境変化対応資金		
雇用維持 利子補給制度	雇用の維持または拡大を図る者に対する貸付につき 0.2%等 (平成 26 年 2 月～平成 26 年 3 月:0.2%、平成 26 年 4 月～平成 27 年 3 月:0.1%、平成 28 年 10 月～:0.2%)	平成 26 年 2 月～ 平成 27 年 3 月 平成 28 年 10 月 ～
経営支援型 利子補給制度	経営指導を受けて事業計画を作成する者に対する貸 付につき 0.4%等 (平成 26 年 2 月～平成 28 年 3 月:0.4%、平成 28 年 4 月～:0.2%)	平成 26 年 2 月～
利益率低下型 利子補給制度	最近における売上高総利益率または売上高営業利益 率が前期に比し 5%以上減少している者に対する貸 付につき 0.2%	平成 27 年 2 月～ 平成 28 年 3 月