

株式会社商工組合中央金庫における危機対応業務の実施状況等について

1 検査の背景

(1) 商工中金及び危機対応業務の概要等

株式会社商工組合中央金庫(商工中金)は、中小企業等協同組合その他主として中小規模の事業者を構成員とする団体及びその構成員に対する金融の円滑化を図るために必要な業務を行うことを目的として設置されている。

(2) 危機対応円滑化業務及び危機対応業務の概要等

危機対応円滑化業務は、株式会社日本政策金融公庫法(日本公庫法)に基づき、危機対応円滑化業務並びに当該業務に係る財務及び会計に関する事項の主務大臣である財務大臣、農林水産大臣及び経済産業大臣(これらを「危機対応円滑化業務の主務大臣」。また、財務省、農林水産省及び経済産業省を「危機対応円滑化業務の主務省」)が、内外の金融秩序の混乱又は大規模な災害等の危機事象によって、一般の金融機関が通常の状態では事業者が受けた被害に対処するために必要な資金の貸付け等を行うことが困難であり、かつ、危機対応円滑化業務の主務大臣が指定する金融機関(指定金融機関)が危機対応業務を行うことが必要であると認定(危機認定)する場合に、株式会社日本政策金融公庫(日本公庫)が、指定金融機関に対して信用供与(ツーステップ・ローン及び損害担保)や利子補給金の支給を行うなどするものである。

また、危機対応業務は、指定金融機関が、日本公庫から上記の信用供与等を受けて、危機事象で受けた被害によって業況や資金繰りが悪化している事業者に対して、必要な資金の貸付けや利子補給を行うなどするものである。日本公庫法の規定により指定を受けたものとみなすこととされている商工中金及び株式会社日本政策投資銀行(政投銀)が、指定金融機関として危機対応業務に係る貸付け(危機対応貸付け)等を行っている。

日本公庫から利子補給金の支給を受けた指定金融機関は、事業者に対して利子補給を行っており、これにより、事業者における金利を実質的に引き下げることになる。商工中金が行う主な利子補給のうち、雇用維持利子補給は、雇用の維持又は拡大に取り組む事業者に対して行われるもので、貸付日からおおむね6か月の間に常時使用する従業員数が減少した場合、利子補給を取り消すことなどとなっている。また、経営支援型利子補給は、債務負担が重く経営の改善を迫られている事業者であって、指定金融機関等の経営指導を受けて事業計画を作成する者に対して行われるものである。

政府は、危機対応貸付けの事業規模拡大の中でその円滑な実施を図るため、商工中金の財政基盤の確保を目的として、平成21年度補正予算により1500億円を商工中金に出資し、商工中金は、同額を危機対応準備金として計上した。商工中金は、事業年度ごとに、事業年度経過後3か月以内に危機対応準備金の額の見直し及びその根拠について経済産業大臣及び財務大臣に報告することとなっており、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こととなっている。

(3) 危機対応業務の要件確認における不正事案の判明及びその後の対応等

商工中金は、28年11月に、鹿児島支店において、危機対応貸付けの要件を確認する際に、一部の職員が事業者から受領した試算表等を自ら書き換えて対応した事態(鹿児島事案)が判明したことなどについて公表し、この事態を調査するための「危機対応業務にかかる第三者委員会」(第三者委員会)を設置した。29年4月に商工中金が公表した第三者委員会の調査報告書には、調査対象とした27,934件の危機対応貸付けのうち760件で不正が行われていたことや、鹿児島事案の公表前にも、池袋支店において、試算表の自作・改ざんが行われた疑義があることを把握しながら、不祥事性は見られないなどとして処理していたことなどが記載されている。また、商工中金は、第三者委員会による調査未実施分の危機対応貸付けについて継続調査を実施するなどして、28年11月

までに貸付けを行った219,923件のうち4,609件で不正が行われており、そのうち要件充足が確認できなかった危機対応貸付け(要件非該当貸付け)が3,255件あることなどを記載した調査報告書を29年10月に公表した。

2 検査の着眼点

本院は、危機対応円滑化業務の主務省は危機事案の認定、継続及び解除並びに危機対応業務の制度運営を適切に行っているか、商工中金による危機対応業務における不正等の要因は何か、商工中金は危機対応貸付けの審査を適切に行ってきたかなどに着眼して検査した。

3 検査の状況

(1) 危機認定等

危機対応円滑化業務の主務省は、政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議の決定事項を踏まえるなどして経営環境変化に対応する事案等の危機認定を行っていたが、危機認定の要件である「一般の金融機関が通常の条件では事業者が受けた被害に対処するために必要な資金の貸付け等を行うことが困難」であることについては、一部の危機事案を除き、危機事象による中小企業への資金繰りへの影響を確認するにとどまっていた。また、危機認定の継続に際しても、一般の金融機関の貸付けの状況等について一般の金融機関からの聞き取りによる調査は行っていなかった。

(2) 危機対応業務の実施状況

ア 不正事案に係る本院の検査

商工中金による鹿児島事案の公表後、本院は、第三者委員会や商工中金による調査等と並行して不正事案に係る会計実地検査を行った。検査に当たっては、商工中金本店及び12支店^(注)で行われた危機対応貸付けから、第三者委員会により不正が行われていたと判定されたもの及び不正の疑義が払拭できなかったとされたものや、会計実地検査と並行して行われていた商工中金の調査により抽出時点で不正の疑義があるとされていたものを除外するなどして計876件の危機対応貸付けを抽出して検査したところ、新宿、池袋、福岡、鹿児島各支店の計21件において不正が行われていた可能性がある事態が見受けられた。そして、商工中金がこれらを踏まえて継続調査を行うなどした結果、新宿、池袋、鹿児島各支店における計13件について、商工中金の調査報告書において不正があると判定された。そして、鹿児島支店の大部分の貸付けにおいて、雇用維持利子補給における従業員数の連続性に着眼した調査が行われていなかったことが判明したことから、商工中金は、同様の状況が見受けられた一部の支店も含めてこの着眼点から改めて2,681件について調査を行い、その調査結果について自らの調査報告書に反映させた。

また、商工中金の調査報告書が公表される直前に、札幌、高松両支店において、商工中金が不正の疑義がないとしていた危機対応貸付けから計141件を抽出して検査したところ、両支店において1件ずつ不正が行われていた可能性がある^(注)と認められる事態が見受けられた。そして、商工中金は、これらの2件に関連した追加調査を実施し、その結果、不正が行われていた危機対応貸付けの件数が、前記の4,609件から、これらの2件を含めて22件増加して4,631件となったなどとする旨を30年3月に公表した(前掲166ページ参照)。

(注) 12支店 新宿、東京、池袋、横浜、熱田、津、大阪、堺、神戸、岡山、福岡、鹿児島各支店

イ 不正事案の状況

(ア) 評価制度

貸付件数に対する不正が行われていた貸付けの比率が高い営業店の営業店業績評価の総合評価結果は、不正事案が多く発生していた25、26両年度において、その他の営業店を上回る状況となっていた。また、支店長の評価については、営業店業績評価の結果が賞与考課にそのまま反映されていた。

(イ) 商工中金における統制の状況

25年11月、長野支店において、少なくとも8件の貸付けで雇用維持利子補給に係る不正が行

われていた可能性が高いことを組織金融部及び長野支店は認識していたが、改ざんなどを行ってはいけないという認識が著しく欠けていたことから、調査の内容は雇用維持利子補給の要件に該当しているかどうかの確認に終始して、不正が行われていたかどうかについての判断は行わず、改ざんなどが行われていたものの、雇用維持利子補給の要件に該当していると判断したものについては、事業者から新たに資料を入手するなどして不備を補完したとしていた。そして、組織金融部は、取締役会、監査部等に報告を行っておらず、他の営業店で同様の事態がないかの調査も行っていなかった。また、28年7月に実施した内部監査等により、東京、池袋両支店における危機対応貸付けに関する疑義事案が発覚したが、調査の結果が取締役会やコンプライアンス会議において報告されていないなどしていた。

貸付け実施後に行われる自店監査による指摘等に対しても不備を補完するとして、りん議決裁時点の資料等の差替えや廃棄といった不適切な行為が行われていた。

ウ 政投銀による危機対応貸付けとの比較

政投銀における損害担保契約及び利子補給の適用割合は商工中金と比較して低いものとなっている。また、商工中金は危機対応貸付けの実績を営業店及び各営業担当者の業務目標として定めていたが、政投銀は人事考課等に組み込んでいなかった。

エ 利子補給の実施状況等

雇用維持利子補給が適用されていて、商工中金の調査報告書で不正が行われていなかったなどとされた1,603件の貸付けのうち394件(24.5%)において、貸付日からおおむね6か月後の確認以降に従業員数が減少していた。また、複数の貸付けで経営支援型利子補給の適用を受けている3,800事業者において、貸付け後1年以内に新たに同利子補給を適用した危機対応貸付けを行っていたものが5,610件(70.8%)となっているなど、短期間に繰り返し適用しているものが多数見受けられた。

商工中金の調査報告書等で不正が行われていなかったとされた貸付けで利子補給が適用された貸付け計139件のうち、一般の金融機関から通常の条件による貸付けの提案を受けていることを事業者から聞き取っていたにもかかわらず、当該事業者に対して危機対応貸付けを行っていたものが52件見受けられた。

(3) 危機対応準備金の額の見通し及びその根拠

商工中金において、危機対応業務の要件確認における不正事案が判明し、要件非該当貸付けが相当数あったことなどが明らかになったのち、商工中金は、29年6月に29年度の危機対応準備金の額の見通し及びその根拠を経済産業大臣及び財務大臣に報告していたが、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ているかについて具体的な検討を行っていなかった。

4 所見

危機対応業務は、政策金融改革の一環として創設され、業務が開始されてから約10年が経過している。この間、商工中金は、指定金融機関として危機対応貸付けを行ってきており、いわゆるリーマン・ショックや東日本大震災といった大規模な危機に対応してきている。しかし、今般、商工中金が危機対応貸付けにおいて多数の不正を行っていたことなどが判明し、商工中金において、危機対応業務を一般の金融機関との競争上優位性のある「武器」として認識し、収益等の維持・拡充に利用するなどして過度に推進したことや、社外役員によるけん制機能を含め、取締役会の機能が十分に発揮されていないなどガバナンス態勢が欠如していたことなどが明らかになったことから、商工中金は、ガバナンスの強化を図るとともに新たなビジネスモデルを構築するとしている。

については、商工中金による危機対応業務等が適切に行われるよう、商工中金及び危機対応円滑化業務の主務省において、次のような点に留意する必要がある。

ア 商工中金において、

(7) 危機対応貸付けについては、取締役会等において適切に報告を行うことや、内部監査等にお

いて改ざんなどによる不正のリスクへの対応を適切に行うことを徹底するとともに、要件の確認や、要件を確認するための資料の真正性の確認等を確実に行うことについて職員に対する研修を実施するなどして、不正等の再発防止を徹底すること。また、利子補給については、制度趣旨に十分に留意して運用すること

(イ) りん議決裁時点の資料の真正性の確保については、内部規程等を整備するとともに、職員に対して周知徹底を図ること

(ウ) 危機対応業務も含めた商工中金の業務全般においては、業務の適正な執行が確保されるよう、法令遵守やリスク管理についての態勢を強化したり、これらの重要性について職員に対して周知徹底を図ったりなどの改善に引き続き取り組むこと

(エ) 危機対応準備金については、引き続き、事業年度ごとに、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ているか具体的に検討を行うとともに、国庫納付が可能であると判断した場合は、適切に国庫に納付すること

イ 危機対応円滑化業務の主務省において、

(ア) 危機認定については、緊急性を要することから、一般の金融機関の貸付け態度や危機事象の影響を受ける事業者の資金繰りの状況等について十分に調査を行うことが困難な場合もあると考えられるが、可能な限り調査を行った上での確に判断すること。また、危機認定の継続に際しては、継続の必要性等について十分な調査を行った上での確に判断すること

(イ) 利子補給については、指定金融機関が制度趣旨に十分に留意した運用を行うよう、制度を適切に運営すること

本院としては、今後とも商工中金における危機対応業務の実施状況等について引き続き検査していくこととする。