

中小企業庁説明資料

(商工中金改革について)

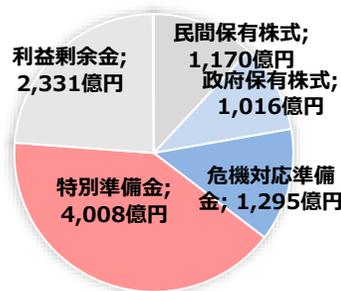
商工中金の概要

- 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。その後、政策金融改革の議論を踏まえ、**2008年10月1日に株式会社化**。
- 商工中金は、国内に99店舗を構えており、全国ネットワークを展開（公庫：152店舗）。

株主構成

政府が46.5%、中小企業組合等が53.5%の株式を保有。
全国約3.5万の中小企業組合のうち、約1.9万組合が株主。
その傘下には、約200万の構成員企業が存在。

資本構成



商工中金の自己資本は9,809億円。

- 特別準備金：株式会社化時に資本充実のため導入（政府出資分等を振り替え）
- 危機対応準備金：危機対応業務の円滑な実施のため導入（2009年）

資金調達構造

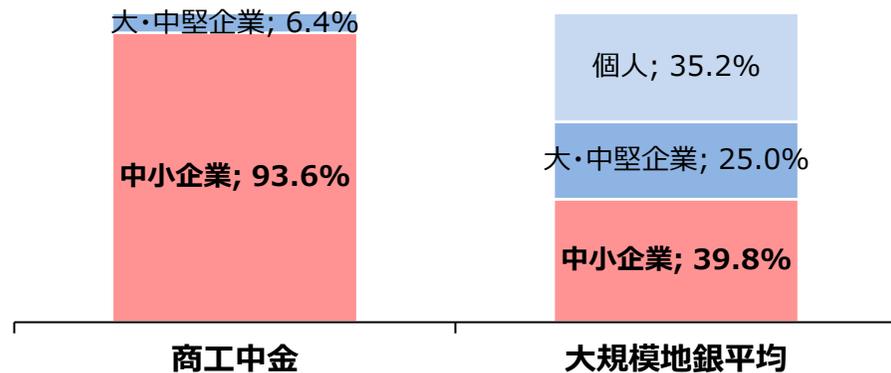
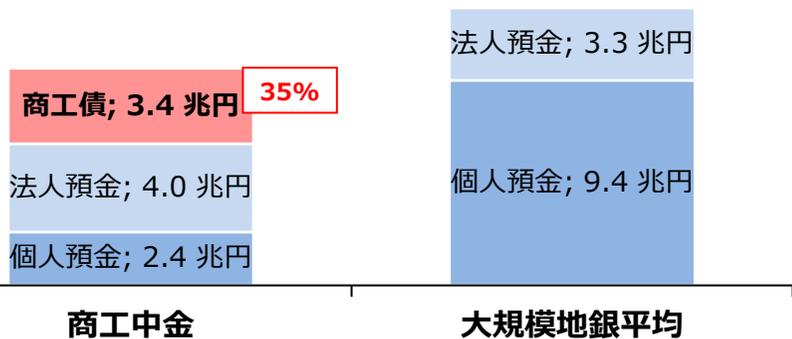
商工中金は、資金の4割を商工債によって市場調達。
大規模地銀は、すべて預金によって資金を調達。

商工債（利回り：0.25%）は、社債と異なり、証券会社を介さないため
機動的に発行できるといったメリットあり。

貸出先の状況

商工中金は、貸出先（7.4万社）の残高9割が中小企業向け。
貸出先は、法律で原則、株主たる組合、その組合の組合員企業に限定。

（※組合員企業には、一部大企業・中堅企業を含む）



(*) 商工中金・大規模地銀とも、2023年3月期決算より作成。

株式会社商工組合中央金庫法の改正概要

中小企業のための商工中金改革【株式会社商工組合中央金庫法・中小企業信用保険法】

- 商工中金は、1936年に国と中小企業組合の共同出資により設立された「**中小企業による中小企業のための金融機関**」（株主資格は組合・組合員等に限定）。
- 株式会社化（2008年）以来、法目的に「完全民営化」と規定（2008年から5～7年後を目途）。2015年に完全民営化時期を明記しない形（「できる限り早期」）に改正。2016年には、危機対応業務で不正事案が発覚（危機対応業務に依存したビジネスモデル）し、改革に着手（「解体的出直し」）。2018年以降、経営改革を断行し経営の立て直しに成功。
- **コロナ禍からの立ち直りや事業転換支援が急がれる中、商工中金の事業再生等のノウハウを1日でも早く活用する観点から、「中小企業による中小企業のための金融機関」との位置づけを更に明確化**（民間金融機関とは異なり、住宅ローンなどの個人向け融資を行わない独自のビジネスモデル）しつつ、「**半官半民**」の弊害を除去して再生支援等において幅広く柔軟な支援を可能とする**制度改革**を行う。政府保有株式の処分には一定期間を要することから、この方針を「今」、法制化し、**法案成立**（公布日：2023年6月16日）から**2年以内**に**業務範囲の見直し・政府保有株式の全部売却等を含む改革を実施**する。

（1）コロナ禍からの地域経済再生のための業務範囲等の

見直し【平時】

- 組合金融の円滑化という目的の範囲内で**業務範囲の制約等を見直す**。
 - － 商中本体から再生企業への出資上限を、現行の10%から銀行同様、100%に緩和
 - － 投資専門子会社経由の再生企業出資の対象に、第三者関与の再生計画策定企業を追加
 - － サプライチェーンの再構築等（ビジネスマッチング）を支援する地域商社の子会社としての保有可等
- 銀行と同水準の規制も導入（例：金融分野の裁判外紛争解決制度（金融ADR）等）。

（2）地域金融機関との連携・協業の強化【平時】

- 業務を行うに当たり、**地域金融機関と連携を図ることを法律上も明記**。
- **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）は**存置**。

（3）「中小企業のための金融機関」の維持【平時】

- 議決権保有株主資格の制限や**特別準備金**（4,008億円）の制度は**維持**。

（4）危機対応を的確に実施するための措置【危機時】

- 政府保有株式全部売却後も、**危機対応業務を実施する責務**を課す。
- 同一の危機事象について危機対応業務と危機関連保証が発動されている場合、商工中金の危機関連保証の利用を認めない。【中小企業信用保険法】

（5）政府保有株式の売却等

- 商工中金の財務状況が大きく改善し、信用力が向上したため、意義は低下した**政府保有株式を全部売却し、議決権保有株主資格の対象から政府を削除**。

※株主資格：中小企業組合及びその構成員に限定、中央会等の中小企業関係団体にも拡大

- 政府株式売却に伴う措置（新株発行時・代表取締役選定時^(※)の大臣認可の廃止）。

※大臣認可＋違法行為時の解任命令から届出＋解任命令に移行

（6）将来的な完全民営化の勘案要素

- 特別準備金の状況を含む自己資本の状況、ビジネスモデルの確立状況、危機対応業務の在り方等を勘案し、完全民営化の実施（商工中金法の廃止等）を判断。

商工中金改革の趣旨（商工中金法の一部を改正する法律案提案理由）

- 株式会社商工組合中央金庫については、その財務状況が大きく改善し、信用力が向上したことにより、政府が株式を保有する意義が低下していることも踏まえ、「**中小企業による中小企業のための金融機関**」としての位置づけをより明確化し、事業再生支援等において幅広く柔軟な支援を可能とすることが急務となっています。加えて、コロナ禍のような危機時の資金繰り支援の更なる円滑化を図る必要があります。
- 第一に、コロナ禍からの地域経済の再生等に当たり、株式会社商工組合中央金庫の事業再生等のノウハウを広く活用するため、その業務範囲の制約等を見直すための措置を講じます。
- 第二に、株式会社商工組合中央金庫と地域金融機関の連携を強化するための措置を講じます。
- 第三に、**政府が保有する株式会社商工組合中央金庫の株式を全部処分し、その議決権株式の株主資格の有資格者から政府を削除する措置を講じます。**
- 第四に、**株式会社商工組合中央金庫の「中小企業のための金融機関」という性格を維持するため、議決権株式の株主資格の制限や特別準備金の制度は存置します。**
- 第五に、株式会社商工組合中央金庫による危機対応業務の的確な実施を担保するため、政府が保有する同社の株式を全部処分した後も、同社に危機対応業務の実施を義務付ける措置を講じます。
- 第六に、株式会社商工組合中央金庫の完全民営化については、同社の特別準備金の状況を含む自己資本の状況、ビジネスモデルの確立状況、危機対応業務の在り方等を勘案し、改めてその実施を判断することとします。

商工中金の株主構成

- **商工中金の株主資格は、中小企業組合とその構成員に限定。政府が46.5%、中小企業組合等が53.0%の株式を保有。全国約3.5万の中小企業組合のうち、約1.9万組合が株主。その傘下には、約200万の構成員企業が存在。**
- 今般の法改正を踏まえ、株主構成の多様化を図る観点から、政令を改正し、**中小企業を支援する機関も株主資格の対象に追加。**

商工中金の株主構成

区分	株数(千株)	持株比率
政府	1,016,000	46.5%
中小企業等協同組合	664,194	30.5%
事業協同組合・同連合会	600,130	27.6%
信用協同組合・同連合会	62,258	2.9%
企業組合	1,803	0.1%
協業組合	6,204	0.3%
商工組合・同連合会	23,501	1.1%
商店街振興組合・同連合会	1,685	0.1%
生活衛生同業組合・同連合会	3,835	0.2%
酒類業組合・同連合会	580	0.02%
内航海運組合・同連合会	3,217	0.1%
輸出組合・輸入組合	4	0.0%
中小企業組合の構成員	453,362	20.8%
その他(注)	3,239	0.1%
自己株式	10,704	0.5%

上位株主（民間）

- 全日本火災共済協同組合連合会:0.42%（930万株）
- 中部交通共済協同組合:0.37%（808.5万株）
- 関東交通共済協同組合:0.3%（663.9万株）

株主資格の追加（2023年7月）

- 全国中小企業団体中央会・都道府県中小企業団体中央会とその直接・間接の構成員
- 日本商工会議所・商工会議所
- 全国商工会連合会・都道府県商工会連合会・商工会

(注) 組合の構成員ではない無議決権株式（所属していた組合が解散し、無資格者となった構成員が保有する株式等）

(参考) 商工中金改革に関するこれまでの経緯①

- ① **商工中金**は、小泉政権の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）。**商中法**（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**。（※）商中法では、政府保有株式の売却（46.5%/1,016億円）+根拠法の廃止が盛り込まれている。
- ② その後、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を2度延期。2015年には、政府が株主であることで信用力が高まり、その結果として市場から安定的な資金調達が可能となること等を踏まえ、危機対応業務実施の責務を課した上で**将来の完全民営化方針は堅持しつつも具体的な民営化時期は撤廃し、政府は「当分の間」必要な株式を保有することを規定**。また、**完全民営化のタイミングは「できる限り早期に政府保有株の全部を処分」と規定**。
- ③ ただし、2016年に**危機対応業務の不正事案**発覚（職員が要件を満たすように書類を書換え）。
- 危機対応融資22万件の全件調査の結果、不正口座数は4,609件（全体の2%）、不正行為者は444名、**国内100営業店のうち97店舗で発生**。不正行為者、監督者、本部職員の計813名を処分。
 - 不正の背景には、以下の原因が存在。
 - (i) **危機対応業務（低利）を民間金融機関との競争上の「武器」として利用**し、貸出残高の2割、業務粗利益の3割を危機対応業務に依存（2017年度実績）しているビジネスモデル
 - (ii) **過度なプレッシャー**をかけて不正行為を惹起した本部・経営陣の姿勢
 - (iii) 取締役会が形式的な報告や儀礼的な追認の場となるなど、**ガバナンスの欠如**

(参考) 商工中金改革に関するこれまでの経緯②

- ④ 不正事案を踏まえて設置された「**商工中金の在り方検討会**」(大臣直属、フルオープン)の**提言**(2018年1月)取りまとめ。

(提言ポイント)

- (i) **新たなビジネスモデルの構築**：地域金融機関が対応できていない課題解決型提案、事業再生等に重点化。
- (ii) **危機対応業務の抜本的な見直し**：危機対応業務は、発動を真の危機時に限定するなど抜本的に見直し。
(※) 発動要件を、自然災害では東日本大震災など、経済事象ではリーマンショック級の信用収縮に限定。
- (iii) 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**」

- ⑤ 提言を踏まえ、**上記検証に重要な役割を發揮する組織**として、外部有識者から成る「**評価委員会**」を設置。

<参考：評価委員会メンバー>

(委員長) 川村 雄介	(一社) グローカル政策研究所 代表理事	伊東 眞幸	(株) フィンクロス・デジタル 代表取締役社長
翁 百合	(株) 日本総合研究所 理事長	川崎 修	(株) 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

- ⑥ 2018年3月に、**民間企業での経営経験を有する関根社長**が就任。「検討会」提言を踏まえて中期経営計画を策定(2022年3月末まで)。
- ⑦ **4年間の中期経営計画期間が2022年3月末で終了**。
- ⑧ 中期経営計画の期間終了を踏まえ、「**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**」、「**当面は、引き続き危機対応業務を実施する責務がある**」とする報告書を取りまとめ(2022年8月3日)。
- ⑨ その上で、「検討会」の提言も踏まえ、政府として「**完全民営化の実行への移行を判断することが必要**」。
- ⑩ 西村大臣の下、「**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(2022年12月16日)。「**業務範囲の拡大と合わせて政府保有株式は全部売却**」とする報告書を取りまとめ(2023年2月17日)

(参考) 商工中金の経営改革の結果

経営改革前		現在の状況
<ul style="list-style-type: none"> ① 危機対応業務に依存したビジネスモデル ② 事業性評価は停滞 (経営者保証なしの新規融資:36% (18年度)) ③ 高コスト構造 (OHR^(*) :71% (18年度)) (*) Over Head Ratio。業務粗利益に占める営業経費の比率。 	ビジネスモデル の状況	<ul style="list-style-type: none"> ① 経営支援型、事業再生・経営改善、高リスク事業に対する融資でビジネスモデルを確立 ② 事業性評価は大きく進展 (経営者保証なしの新規融資:64% (22年度)) ③ 経営合理化は進展 (OHR:57% (22年度))
<ul style="list-style-type: none"> ① 利益剰余金：1,119億円 (15年3月期) ② 商工債依存度：49% (同上) 	財務基盤	<ul style="list-style-type: none"> ① 利益剰余金：2,331億円 (23年3月期) ② 商工債依存度：35% (同上) ③ 劣後債も発行：800億円 (23年3月期)
<ul style="list-style-type: none"> ① ノルマ主義 ② 取締役会は形骸化 	ガバナンス	<ul style="list-style-type: none"> ① ノルマ主義廃止 (個人の目標に定量目標を入れることを禁止) ② 取締役会の活性化 (社外取締役が過半、審議時間が3倍増 (22年度/16年度))
<ul style="list-style-type: none"> ① JCR：政府の特別の支援のない商中単独での格付評価なし ② R&I：リスク耐久力はAゾーン上位の民間金融機関と同水準 	マーケットからの 評価	<ul style="list-style-type: none"> ① JCR：商中単独の格付けであっても、AA-相当と評価 ② R&I：リスク耐久力はAAゾーンの民間銀行と同等の水準

(参考) 中小企業を取り巻く課題と商工中金への期待

中小企業を取り巻く課題

コロナからの回復・立ち直り

民間ゼロゼロ融資の返済が本格化。当面は借換保証で支援するが、今から2～3年後には再生支援も本格化。

アフターコロナでの成長

事業再構築投資やスタートアップの促進。経営者が思い切った事業展開や前向きな投資を実行できる環境の整備。

環境変化を踏まえた産業構造転換

域内市場縮小に直面する中で、GXやDXなどの時代の変革も踏まえ、経営環境の変化に対応していく必要あり。

経営者の高齢化

経営者の高齢化の進展による全国大でのM&Aニーズの高まり。

商工中金が有する強み

再生支援のノウハウ（2004年に日本初のDDSを実行。中小企業活性化協議会への持ち込み件数（60件、2021年度）は金融機関の中でトップ）

経営者保証に依存しない融資（経営者保証を徴求しない新規融資比率（61%）は地域金融機関トップクラス（北國銀行85%、南都銀行67.8%）

産業転換支援を促す長期の信用供与の仕組み（商工中金の融資の約5割は貸付期間5年以上）

設立以来の中小企業専門金融機関であり、全国ネットワーク保有（全国大のマッチング）

ただし、商工中金が専門性を有していても、

- ① 例えば、再生企業やスタートアップ企業への出資機能（出資比率・期間）は、民間金融機関と比較して制約あり。
- ② 加えて、商工中金の株主の過半は民間であるにも関わらず、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で、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など、「半官半民」の弊害あり。

(参考) 各機関における現行の政府関与について

- 政府保有株式の全部売却に伴い、新株発行時の大臣認可の廃止とともに、中小企業によるガバナンスを徹底する観点から代表取締役選定時の大臣認可も廃止（中小企業によるガバナンスが根付くまでの2年間を移行期間と設定）。
- 他方で、商工中金法を残し、特別準備金を維持することから、剰余金処分・定款変更時の大臣認可や一般監督権限は存置。

		農林中金	銀行	商工中金（現行）	商工中金（改革後）
政府出資		0%（1959年全額償却）	—	46.5%	0%
主務大臣の認可事項	役員の選解任 （普通決議）	届出事項 （民営化の2年後に届出事項に 改正） 違法行為時の解任命令	届出事項 違法行為時の解任命令	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 （政府保有株売却後2年以内に 届出に移行） 違法行為時の解任命令
	剰余金の処分 （普通決議）	—	届出事項	認可事項	認可事項
	定款の変更 （特別決議）	認可事項	届出事項	認可事項	認可事項
	新株の発行 （特別決議）	—	届出事項	認可事項	届出事項
	資本金額の減少 （特別決議）	認可事項	認可事項	認可事項	認可事項
	解散（特別決議）	認可事項	認可事項	認可事項	認可事項
一般監督権		有 （農水大臣、内閣総理大臣）	—	有 （経産大臣、財務大臣）	有 （経産大臣、財務大臣）
報告徴収/業務改善命令		有	有	有	有
株主資格制限		有（会員資格は農協等に限定）	—	有（政府・中小企業組合等）	有（政府は削除）

(参考) 商工中金法の改正のイメージ【株式会社商工組合中央金庫法】

現状

1. 業務範囲・政府の関与等

① 業務範囲は銀行法より制約

- 本体業務（例：登録型人材派遣、システム販売等）
- 子会社規制（例：地域商社等の高度化等会社）
- 出資規制（例：再生企業、投資専門子会社経由の出資）

② 銀行法と比べて緩やかな規制

- 銀行は金融分野での裁判外紛争解決制度（金融ADR）を措置
- 大口信用供与：銀行は自己資本の25%まで、商中は40%まで

③ 危機対応業務実施の責務

④ 民業圧迫回避規定（「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」）

⑤ 政府の関与（各種大臣認可、一般監督権限）

⑥ 株主資格制限（政府、中小企業組合と構成員に制限）

2. 資金面の措置

① 政府保有株（46.5%）

② 特別準備金（4,008億円）

③ 危機対応準備金（1,295億円）

④ 商工債（資金調達の36%）

改正後

1. 業務範囲・政府の関与等

① 左記業務など、コロナ禍の立ち直り・中小企業の変革支援に必要な範囲で、業務範囲を見直し

※個人向け融資や、中小企業支援の観点から、現時点でニーズの小さい事項（持株会社、子銀行保有等）は措置しない。

② 金融ADRの創設、大口信用供与規制等の強化

③ 存置

④ 「民業圧迫回避規定」存置 「連携・協業を進める規定」創設

⑤ 縮小

- 新株発行の大臣認可を廃止
- 代表取締役等の選任認可＋解任命令は、届出＋解任命令に移行
- 定款変更・剰余金処分の認可や一般監督権限は維持

⑥ 存置（政府を削除、中小企業関係団体に拡大）

2. 資金面の措置

① ゼロ

② 存置（返納規定を危機対応準備金と揃える）

③ 存置（1. ③とセット）

④ 存置（依存度低下）

(※)特別準備金の状況を含む自己資本の状況、ビジネスモデルの確立状況、危機対応業務の在り方等を勘案し、完全民営化の実施（商工中金法の廃止等）を判断。