

調査報告書

平成29（2017）年4月25日

株式会社商工組合中央金庫

危機対応業務にかかると第三者委員会

委員長 弁護士 國 廣 正

委員 弁護士 小 澤 徹 夫

委員 弁護士 竹 内 朗

目 次

I. 第三者委員会	1
第1. 第三者委員会設置の経緯	1
第2. 調査スコープ	1
1. 当初の調査スコープ	1
2. 調査スコープの拡大（池袋事案）	1
第3. 当委員会の構成	1
1. 第三者委員会	1
2. 調査担当弁護士	2
3. 調査補助者	2
(1) 専属の調査事務局（4名）	2
(2) 稟議書等調査チーム（20名）	2
(3) 調査補助弁護士チーム（42名）	2
(4) データ調査チーム（3名）	3
(5) 池袋事案の調査	3
第4. 日本弁護士連合会の「第三者委員会ガイドライン」との関係	3
第5. 調査方法等	3
1. 調査期間	3
2. 当委員会が実施した調査の概要	3
(1) ヒアリング	3
(2) データ調査	3
(3) 各種資料の検証	3
3. 使用時間	3
第6. 公的機関とのコミュニケーション	4
II. 危機対応融資について	5
第1. 制度の説明	5
1. 危機対応融資とは	5
2. 危機対応融資の事業規模と貸出実績	5
3. 危機対応融資と公的資金	6
4. 危機対応融資を実行するための要件（危機要件）	6
第2. 当委員会が認定した「不正行為」について	8
1. 不正行為の例	8
2. 不正行為の有無と危機要件充足性	8
III. 調査により確認された事実	9

第1章 商工中金及び危機対応業務について	9
第1. 商工中金について	9
1. 商工中金の概要	9
2. 商工中金の経営体制	9
(1) コーポレートガバナンス	9
(2) 組織	11
3. 商工中金の業況	13
4. 商工中金の民営化	13
(1) 平成20年10月商工中金法改正	13
(2) 平成27年商工中金法改正	13
第2. 商工中金の行う危機対応業務について	14
1. 危機対応業務	14
(1) 意義及び内容	14
(2) 制度の枠組	16
(3) 5つの主要な「危機」	18
2. 商工中金による危機対応業務の実施	22
(1) 規程	22
(2) 危機対応融資の要件の具体化	23
(3) 危機対応融資の実行手順	26
(4) 文書保存	28
3. 商工中金における危機対応業務の推進	28
(1) 経営方針	28
(2) 計画の設定と業績評価	31
(3) 商工中金における危機対応融資の実施実績	39
4. 小括	39
第2章 調査結果（不正行為の認定）	41
第1. 調査結果	41
第2. 不正行為調査の目的とその手順	42
1. 調査の目的	42
2. 調査の対象	43
(1) 商工中金により行われた調査結果の（適切性を確認した上での）活用（ α ）	43
(2) リスクベースアプローチの手法による調査（ β ）	44
(3) 全店無作為サンプリング（ γ ）	45
3. 調査の手順	45
(1) 稟議書の収集	45
(2) 稟議書等の外形審査（ $\alpha \cdot \beta \cdot \gamma$ 共通）	46

(3) 稟議書等の外形上疑義があるものと判定された案件の調査 (α・β・γ 共通)	47
.....
第3. 調査結果の分析	50
1. 調査方法ごとの調査結果の分析	50
(1) リスクベースアプローチの調査結果	50
(2) 全店無作為サンプリングの調査結果	50
(3) 監査部による特別調査を活用した調査の結果	51
(4) 組織金融部による全店調査を活用した調査の結果	51
(5) 組織金融部による条件変更案件に対する調査を活用した調査の結果	51
2. 危機対応融資の要件充足性について	52
3. 不正の手口について	52
(1) 日付の改ざん	52
(2) 金額の改ざん	52
(3) 自己作成 (自作)	53
(4) 虚偽の顧客ヒアリングによる試算表の修正	53
(5) 人数の改ざん	54
4. 小括	54
第3章 支店における不正行為の実態	55
第1. 鹿児島支店	55
1. 支店の概要	55
2. 調査経過	55
3. 調査結果	56
4. 不正行為の手口	57
(1) 試算表・雇用維持エビデンスの切り貼り	57
(2) 試算表・雇用維持エビデンス (データ) の自作	57
(3) 危機要件チェックシートへの不正入力	57
5. 不正行為の背景・動機・原因等	57
(1) 不正行為の多発による規範意識の低下	57
(2) 支店長による過度の業績プレッシャー	59
(3) 上長の関与・認識について	60
(4) 動機について	61
第2. 池袋支店	63
1. 支店の概要	63
2. 調査対象	63
(1) 過去の不正疑義事案に対する調査	63
(2) 組織金融部の書面調査により発見された疑義案件	63

(3) アンケートにより発覚した疑義案件.....	64
3. 調査結果.....	64
4. 不正行為の手口.....	65
(1) 試算表の自作・改ざん.....	65
(2) 試算表・雇用維持エビデンスの切り貼り等.....	65
(3) 雇用維持エビデンス（給与集計表）の自作.....	65
(4) 自作・改ざんの発覚を防ぐための工夫.....	66
5. 不正行為の背景・動機・原因等.....	66
(1) B課長の影響.....	66
(2) G課長の影響.....	67
(3) 上長の関与・認識について.....	68
(4) 動機について.....	68
第3. X支店.....	69
1. 支店の概要.....	69
2. 調査経過.....	70
3. 調査結果.....	70
4. 不正行為の手口.....	70
(1) 試算表（データ）の自作.....	70
(2) 顧客からの試算表データの入手及び改ざん.....	71
(3) 簡易な比較表の自作.....	71
(4) 試算表・雇用維持エビデンスの切り貼り.....	72
5. 不正行為の背景・動機・原因等.....	72
(1) 営業△課の特殊性.....	72
(2) 上長の関与・認識について.....	73
(3) 動機について.....	75
第4. 個々の職員の不正行為.....	76
1. はじめに.....	76
2. 単独で行われた不正行為の事例.....	77
(1) プレッシャーを主たる要因とする不正行為.....	77
(2) 同期との情報交換を契機とする不正行為.....	78
3. 単独で行われた不正行為の動機等について.....	79
(1) プレッシャーに関するもの.....	79
(2) 自らの業績や手続き省略のためといった安易な動機に関するもの.....	80
(3) 上長の認識に関するもの.....	81
(4) その他.....	81
第4章 池袋事案.....	83

第1. はじめに.....	83
第2. 調査の端緒.....	83
1. 事案の概要.....	83
2. アンケート調査における情報提供.....	83
3. 当委員会による調査の実施.....	84
第3. 調査により確認された事実.....	84
1. 改ざん疑義発覚と支店調査.....	84
(1) 自店監査専担班の指摘.....	84
(2) 支店調査.....	85
2. 本部における対応方針の決定.....	85
(1) 支店からの報告と本部次長会での情報共有.....	85
(2) 役員への報告と対応方針の決定.....	86
(3) 役員、関係部室の経営幹部の共通認識.....	88
(4) 監査役への報告（12月26日）.....	88
3. 平成26年12月の本部対応.....	88
(1) 司令塔なき対応.....	88
(2) 関係部室の役割とスケジュール.....	89
(3) コンプライアンス統括室による不祥事件該当性の検討.....	89
(4) 監査部による特別調査.....	91
(5) 中小企業庁金融課への第一報.....	93
4. 平成27年1月の本部対応.....	93
(1) コンプライアンス統括室による不祥事件該当性回避のための監査部への再度の要請.....	93
(2) 組織金融部による危機要件充足判定に向けた対応.....	95
(3) 組織金融部による全店調査.....	97
5. 監査部の特別調査報告書を基礎とした不祥事件非該当の判定.....	97
(1) 特別調査の結果.....	97
(2) 弁護士意見書と不祥事件非該当の判定.....	98
6. 役員等への結果報告.....	99
(1) 社長、副社長への報告.....	99
(2) 監査役への報告.....	99
(3) 社外取締役への報告.....	100
(4) 取締役会への報告.....	100
(5) 経営会議への報告.....	100
(6) コンプライアンス会議への報告.....	100
7. 中小企業庁金融課への報告.....	101

(1) 途中経過	101
(2) 1月19日の特別調査結果の報告	101
8. その後の社内対応	101
(1) 社内周知と注意喚起	101
(2) 再発防止策	102
(3) 関係者の人事処分	103
9. 池袋事案の対応終了	103
第5章 内部統制及びガバナンスの状況	104
第1. はじめに	104
第2. 内部統制及びガバナンスの状況	104
1. 危機対応融資に対する統制	104
(1) 営業店による統制	104
(2) 本部部署による統制	105
(3) 各種会議体による統制	107
(4) ガバナンス組織による統制	110
2. 危機対応融資に関する過去のリスク事象	111
(1) 平成25年11月 長野支店（エビデンス改ざん）	111
(2) 平成26年6月 組織金融部サンプリング調査（平成25年度分）	111
(3) 平成26年9月 本店営業部（エビデンス改ざん）	112
(4) 平成26年12月 池袋支店（エビデンス改ざん）	112
(5) 平成27年5月 組織金融部サンプリング調査（平成26年度分）	112
(6) 平成28年1月～2月 主務省検査	112
(7) 平成28年5月 組織金融部サンプリング調査（平成27年度分）	112
(8) 平成28年7月 池袋支店（エビデンス改ざん）	113
(9) 平成28年11月 業務推進部・審査部による指摘事例	113
第3. 内部統制及びガバナンスの状況の問題点	115
1. 業務開始時のリスク管理	115
2. リスク事象把握時のリスク管理	115
3. 審査権限の支店への移管	115
4. ガバナンスの観点	116
第6章 役職員アンケート	117
第1. 質問内容	117
第2. 集計結果	119
第3. アンケート結果（自由記載欄から）	123
1. 制度設計上の問題	123
2. 危機対応業務の割当て、予算消化に対する意識等	124

3. 現場へのプレッシャー等について	125
4. 本部を含む組織全体の責任	127
5. 危機対応業務の「商品化」	129
6. 政府系金融機関としての意識	130
7. ある経営幹部の認識	131
8. 危機対応業務の必要性・社会的意義	131
9. その他	132
IV. 原因分析	133
第1. 危機対応融資の「遺漏なき実行」	133
1. 商工中金の「存在意義」としての危機対応融資	133
2. 「存在意義」の発揮 = 「遺漏なきこと」（量的側面と質的側面）	133
第2. 「業務目標の達成」の問題（量的側面）	133
1. 危機対応融資の「事業規模」の現実	133
2. 「事業規模必達」 + 「実需に沿わない割り当て」 = 「過大なノルマ」	134
(1) 事業規模必達	134
(2) 計画値の営業店への機械的な割り当て	135
(3) 過大なノルマが「不正の要因」になっていたこと	135
3. 公益性と営利性	136
4. 企業風土の問題（声をあげない現場）	136
5. 本件の原因についての経営陣の認識	137
(1) 森英雄元副社長	137
(2) 杉山秀二元社長	138
(3) 菊地慶幸元組織金融部長（現副社長）	138
6. 危機対応融資という業務特有の問題	139
(1) 危機対応融資の本来の趣旨からの逸脱	139
(2) 「危機要件」認定の問題点	139
第3. 池袋事案での危機管理の致命的な誤り	141
1. 商工中金に求められていた危機管理	141
2. 池袋事案における商工中金の隠ぺい行為	141
(1) 試算表の偽造の否定	141
(2) 危機要件を充足するという結論の作出	142
3. 池袋事案の誤った対応をもたらしたもの	142
(1) 客観的な悪質性	142
(2) 商工中金の対応の分析	142
(3) 池袋事案における経営幹部の誤った対応をもたらしたもの	144
4. 考察	146

V. 再発防止に向けた提言.....	147
第1. はじめに.....	147
第2. 再発防止に向けた提言.....	147
1. 危機対応融資の予算と割当の見直し.....	147
(1) 現場の実需に根差した合理的な割当.....	147
(2) 予算・割当が未達になることの肯定.....	147
2. 内部統制の強化とコンプライアンス意識の向上.....	148
(1) 支店における内部牽制の強化（「1.5線」の配置）.....	148
(2) 本部における内部牽制の強化（「異質」な存在の容認）.....	149
(3) 「性弱説」に立脚した内部統制の確立.....	150
(4) 事後検証を可能とする体制の整備.....	150
(5) 人事処分の厳格化.....	151
(6) 中間管理職に対するマネジメント教育.....	151
(7) 過度な業務負担への目配り.....	152
3. 存在意義の再確認.....	152
(1) 危機対応融資の公共的価値の再確認.....	152
(2) 中小企業金融を支えるという存在意義の再確認.....	152
4. 有事におけるガバナンス機能向上.....	153
第3. 商工中金が実施及び実施予定の再発防止策について.....	153
第4. さいごに.....	155

I. 第三者委員会

第1. 第三者委員会設置の経緯

平成28(2016)年10月、株式会社商工組合中央金庫(以下「商工中金」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事案が多数存在することが発覚した。

事態を重く見た商工中金は、監査部による特別調査を実施するとともに、11月22日、「危機対応業務における不適切な手続きによる貸付について」と題するプレスリリースを行った。

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、商工中金は、独立した調査主体による公正かつ徹底した調査を実施して事案を解明し、ステークホルダーに対する説明責任を果たすことが必要であるとして、12月12日、「危機対応業務にかかる第三者委員会」(以下「当委員会」という)を設置した。

第2. 調査スコープ

1. 当初の調査スコープ

当委員会の調査スコープは、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することであり、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であった。

2. 調査スコープの拡大(池袋事案)

当委員会は、調査を進める過程で、平成26年12月から平成27年1月にかけて行われた商工中金池袋支店での不正疑義案件に対する監査部による特別調査で、複数の営業担当者による110件の試算表の自作・改ざんを把握しながら、最終的には「不正行為は認められない」として単なる内部規定違反として処理されていたことを、役職員を対象とするアンケート調査などにより把握した。

そこで、当委員会は、当時の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スコープを拡大した(以下「池袋事案」という)。

第3. 当委員会の構成

1. 第三者委員会

当委員会は、商工中金の経営から独立した立場で公正かつ客観的な調査を実施するため、商工中金と利害関係のない以下の弁護士を委員として設置された。

委員長 弁護士 國 廣 正 (国広総合法律事務所)

委員 弁護士 小澤 徹 夫（東京富士法律事務所）
委員 弁護士 竹内 朗 （プロアクト法律事務所）

2. 調査担当弁護士

当委員会は、調査担当弁護士として、以下の6名を指名した。

弁護士 五味 祐子（国広総合法律事務所）
弁護士 中村 克己（国広総合法律事務所）
弁護士 増成 由佳（国広総合法律事務所）
弁護士 池田 晃司（国広総合法律事務所）
弁護士 足立 学（東京富士法律事務所）
弁護士 大野 徹也（プロアクト法律事務所）

3. 調査補助者

当委員会は、以下のとおり調査補助者を置いた。

(1) 専属の調査事務局（4名）

商工中金のコンプライアンス部門の職員で、当委員会の指示により各種連絡等を行った。

調査事務局には、商工中金との間で、本件についての厳格な情報隔壁を設け、調査過程で知りうる情報についての守秘義務を課した。

(2) 稟議書等調査チーム（20名）

商工中金の職員で、当委員会の指示により稟議書等の調査を行った。

稟議書等調査チームには、商工中金との間で、本件についての厳格な情報隔壁を設け、調査過程で知りうる情報についての守秘義務を課した。

(3) 調査補助弁護士チーム（42名）

アンダーソン・毛利・友常法律事務所所属の宮野勉弁護士、小舘浩樹弁護士、島田充生弁護士は、当委員会の指示に基づき、ヒアリング録の作成、稟議書等調査チームの作業指導等を行ったが、別途、同事務所所属の弁護士計39名が役職員を対象とするアンケート（受領総数4878通）の集計・分析作業を行った。

同事務所は、商工中金と継続的な契約関係にあるため、商工中金との間で、本件についての厳格な情報隔壁を設け、調査過程で知りうる情報についての守秘義務を課した上で、当委員会の指示のみに従って作業を行うこととした。なお、本件が平成28年10月に発覚するまでの間、同事務所が本件事案（池袋事案を含む）に関するアドバイスをしたことはない。

(4) データ調査チーム (3名)

株式会社 KPMG FAS のディレクター堀田友行氏ほか 2 名で、池袋事案に関連する各種データ調査を行った。

(5) 池袋事案の調査

池袋事案の調査については、事案の性質を考慮して、もっぱら委員と調査担当弁護士のみが調査に従事し、KPMG FAS を除き、調査補助者は関与させなかった。

第 4. 日本弁護士連合会の「第三者委員会ガイドライン」との関係

当委員会は、その独立性を確保し、実効的な調査を実施するため、商工中金との間で、日本弁護士連合会の「企業等不祥事における第三者委員会ガイドライン」に準じた調査活動を行うことに合意した。

第 5. 調査方法等

1. 調査期間

当委員会は、平成 28 年 12 月 12 日から平成 29 年 4 月 24 日までの間、調査を行った。

2. 当委員会が実施した調査の概要

(1) ヒアリング

当委員会は、関係者 79 人に対して、合計約 155 時間のヒアリングを実施した。

(2) データ調査

当委員会は、専門の調査会社（株式会社 KPMG FAS）を利用して、池袋事案に関係する関係部門のサーバに保存されたデータの調査を行った。

(3) 各種資料の検証

当委員会は、危機対応業務にかかる手続要領、各支店の顧客ファイル内の資料、危機対応業務で稟議に使用された試算表などの各種エビデンス、商工中金が実施したヒアリングの記録、監査部による特別調査の記録等の調査を実施した。また、取締役会議事録、経営会議議事録、社長決裁案件資料、各種規程類等の調査も実施した。

3. 使用時間

当委員会の委員（3 名）及び調査担当弁護士（6 名）が調査に費やした時間は、合計で約 3,300 時間である。

第6．公的機関とのコミュニケーション

当委員会は、第三者委員会調査の目的を阻害しない範囲で、公的機関と必要なコミュニケーションを行った。

II. 危機対応融資について

第1. 制度の説明

1. 危機対応融資とは

危機対応融資は、我が国経済の基盤を支えている中小企業が、リーマンショックや大震災に見られるような外部的要因により一時的な危機的状況に陥った場合、そこに必要な資金を供給してこれを助けるための公的な制度融資である。

「危機認定」は、主務大臣により「一般の金融機関が通常条件により特定資金の貸付け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業務を行うことが必要であると認めたとき」に、「対象とすべき事案及び実施期間等を定めて」行われる。

リーマンショック時の危機認定から一例を示すと次のようなものである。

「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であって、中長期的には、その業況が回復し、かつ、その事業が発展することが見込まれるもの」に対する「経営環境変化対応資金」の貸付

2. 危機対応融資の事業規模と貸出実績

危機対応融資の「事業規模」とは、措置される国の予算額から算定される、実施可能な危機対応融資の総額をいう。すなわち、危機による影響を受けた事業者を対象とするものの、融資額全額が回収され、結果として予算の執行を伴わないという場合も少なくないから、貸出可能な危機対応融資の総額は、措置された予算を大幅に上回ることとなる。そこで、平均貸出期間、想定貸倒れ率、損害担保率（80%）等の係数を用いることにより、措置される予算との関係で、実際に貸出可能となる危機対応融資の額を「事業規模」と呼ぶ。

危機対応融資の商工中金の事業規模、貸出実績の主なものは、下記のとおりである。

- ① 国際的な金融秩序の混乱（リーマンショック）
 - ・平成20年12月6日危機認定～平成23年3月
 - ・事業規模5兆6,000億円
 - ・貸出実績4兆7,700億円

② 東日本大震災

- ・平成 23 年 3 月 12 日危機認定 ～ 現在
- ・事業規模 3 兆 5,000 億円
- ・貸出実績 2 兆 2,000 億円

③ 円高等対策

- ・平成 22 年 2 月 15 日危機認定 ～ 平成 26 年 2 月
- ・事業規模 3 兆 3,000 億円
- ・貸出実績 2 兆 3,600 億円

④ 原材料・エネルギーコスト高及びデフレ脱却等対策

- ・平成 26 年 2 月 24 日危機認定 ～ 現在
- ・事業規模 4 兆 5,000 億円
- ・貸出実績 2 兆 8,600 億円

⑤ 熊本地震

- ・平成 28 年 4 月 15 日危機認定 ～ 現在
- ・事業規模 1,000 億円
- ・貸出実績 250 億円

3. 危機対応融資と公的資金

危機対応融資には、元本の 80%に株式会社日本政策金融公庫（以下「公庫」と言う）の補償が付けられる。

危機対応融資には、公庫から一定額（例えば、年 0.2%～0.3%など）の利子補給が行われる。

したがって、危機対応融資先の中小企業が破綻した場合の補償実行額と利子補給額が国庫からの支出となる。

4. 危機対応融資を実行するための要件（危機要件）

危機対応融資を実行するためには、

（当該危機）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
--

という要件（危機要件）を充たさなければならない（この、（当該危機）の主要なものが、前述の「国際的な金融秩序の混乱」、「東日本大震災」、「円高等」、「原材料・エネルギーコスト高及びデフレ脱却等」ないしは「熊本地震」等となる）。

商工中金は、通牒（内部通達）において、危機要件の「(当該危機)により」という部分については、

(当該危機の) 直接被害及びこれに準ずるものを含む

とし（因果関係要件）、

危機要件の「一時的に売上の減少その他の業況の悪化」という部分については、

売上の減少、収益（粗利益、営業利益、経常利益または当期利益）の減少、取引条件等の悪化により資金繰りに著しい支障をきたしているまたはきたすおそれがある場合

とし（売上等減少要件）、

この売上等減少要件に該当する事例として、

売上、粗利益、営業利益、経常利益または当期利益が直近3か月、前年同期比、前々年同期比いずれかで5%以上減収または減益している者等

としている。

したがって、例えば、売上、粗利益、営業利益、経常利益または当期利益が直近3か月、前年同期比、前々年同期比いずれについても5%以上の減収、減益が認められない場合には「危機要件」を充たさないことになり、危機対応融資を実行できないこととなる¹。

¹ 厳密にいうと、この要件（5%減収、減益）を充たさなくても他の要件を検討することにより危機要件を充たすことができる場合があるが、営業現場においてはこの要件が事実上、絶対視されていた。

第2. 当委員会が認定した「不正行為」について

1. 不正行為の例

当委員会が認定した「不正行為」とは、危機対応融資において、営業担当者が、稟議書に添付する顧客から受領した試算表や雇用維持証明書などのエビデンスを自作し、それらの数字を改ざんするなどして、事実を反する証明力を作出する行為をいう。

(例1：試算表の改ざん)

営業担当者が「危機事象に起因する減収、減益」を理由に危機対応融資を実行しようとする場合、顧客から受領した試算表では「減収、減益」という危機要件を充たさない場合(例えば、増収、増益であるなど)、試算表を自作し、それらの数字を改ざんして、あたかも「減収、減益」であるかのように装い、この試算表を稟議書に添付して危機対応融資を実行する行為。

(例2：雇用維持証明書の改ざん)

利子補給を受けるためには「雇用維持」(例えば、危機対応融資実行の6か月後に従業員数が減少していないことなど)が条件として付されることがあるが、実際に顧客の従業員が減少している場合に、利子補給の条件を充たしていることを装うために、顧客が提出した雇用維持の証明書の従業員数を書き換える行為。

なお、当委員会が「不正行為」としたのは、エビデンスの自作・改ざん等であり、顧客の業況の悪化が実際に「危機事象」により生じたものか否か(因果関係要件の充足性)については調査していない。

2. 不正行為の有無と危機要件充足性

危機要件は、売上、粗利益、営業利益等、様々な数値の比較により認定しうるので、営業担当者が危機要件を充足できないと考えて不正行為をした場合であっても結果的には他のエビデンスから要件充足性が認められる場合がある。

そのため、不正行為の有無と危機要件の充足性は必ずしも連動しない。

当委員会は、当委員会において不正があると判定した口座が、結果的に、危機対応融資の要件を充足するか否かの調査を行っていない。

危機対応融資の要件充足性は、商工中金の監査部及び組織金融部による調査が行われた後、最終的に主務省による確認が行われている。

当委員会は、その調査結果に依拠することとした。

当委員会が商工中金より報告を受けた、不正があると判定した口座における要件非充足口座数、当該要件非充足口座に関する融資実行額、商工中金が既に受領した公庫からの補償金額、利子補給金額は、後述のとおりである。

III. 調査により確認された事実

第1章 商工中金及び危機対応業務について

第1. 商工中金について

1. 商工中金の概要

商工中金は、昭和11年、国と中小企業組合の共同出資により設置された金融機関であり、平成19年5月に成立（平成20年10月施行）した株式会社商工組合中央金庫法（以下「商工中金法」という）に基づき、協同組織金融機関から同法に基づく株式会社へと組織変更した特殊会社（特別の法律に基づく株式会社）である。

商工中金は、その完全民営化の実現に向けて経営の自主性を確保しつつ、中小企業等協同組合その他主として中小企業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営むことを目的とし（商工中金法1条）、融資、預金、債券、資金証券、国際業務その他の金融サービスを総合的に提供している。

商工中金法により、商工中金の株主資格は政府、中小企業組合、株主である中小企業組合の組合員に限定されている。資本金2,186億円のうち、政府出資が1,016億円（46.5%）、民間1,170億円（53.5%）であり、政府（財務大臣）を含めた株主数は25,810名となっている。資金量は、預金51,648億円、譲渡性預金1,269億円、債券48,168億円であり、貸出金額は95,395億円となっている（いずれも平成28年3月末現在）。

商工中金は、商工中金法に基づく特殊会社として、主務大臣（経済産業大臣、財務大臣及び業務の一部につき金融庁長官）による一般的な監督に服するものとされているほか、株主資格の制限（前述）、議決権5%以上の保有を認可対象とする議決権保有制限、政府保有株式への配当特例（民間保有株式への配当の3分の1）、貸出先の制限（株主である中小企業団体とその構成員）、特別準備金4,008億円及び危機対応準備金1,500億円の積立て等の規制が課されている。

2. 商工中金の経営体制

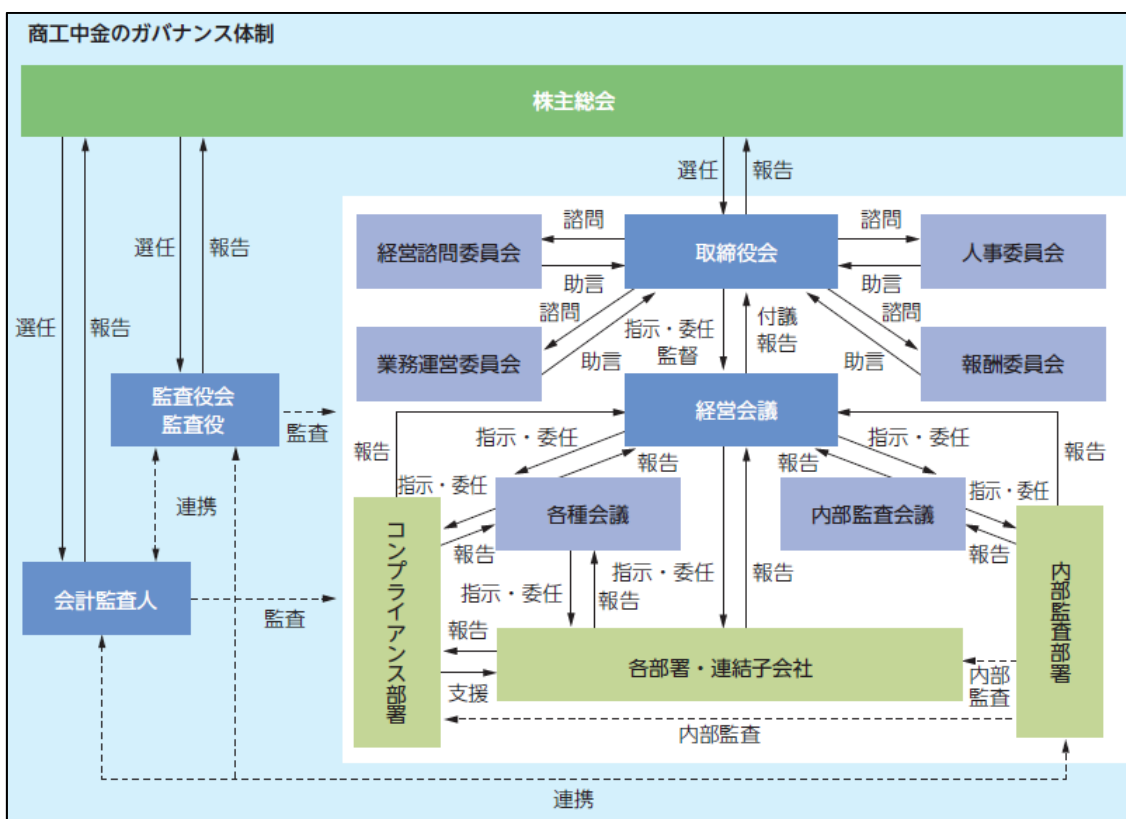
(1) コーポレートガバナンス

商工中金のガバナンス体制は下図のとおりである。商工中金は商工中金法及び会社法に基づき、取締役会（取締役10名（うち社外取締役2名））、監査役会（監査役4名（うち社外監査役2名））及び会計監査人を設置している（平成28年6月末現在）。

その他、コーポレートガバナンスの補完等を目的として、中小企業団体と中小企業の意向を経営に反映させるため、顧客中小企業の代表者で構成される「経営諮問委員会」、役員人事に関する中小企業の意見や助言を経営に反映させるため、顧客中小企業の代

表者や外部有識者で構成される「人事委員会」、役員報酬（制度）及び退職慰労金に関する中小企業の意見や助言を経営に反映させるため、顧客中小企業の代表者や外部有識者で構成される「報酬委員会」、他の事業者との適正な競争関係の確保の状況及び地域金融機関との多様な連携・協調の在り方等の助言を経営に反映させるため、中小企業金融に関係する者及び学識経験者等で構成される「業務運営委員会」を設置している。

また、業務執行に関する基本的事項に関する意思決定等を行う「経営会議」、内部監査制度に関する審議等を行う「内部監査会議」等各種会議体が設置されている。



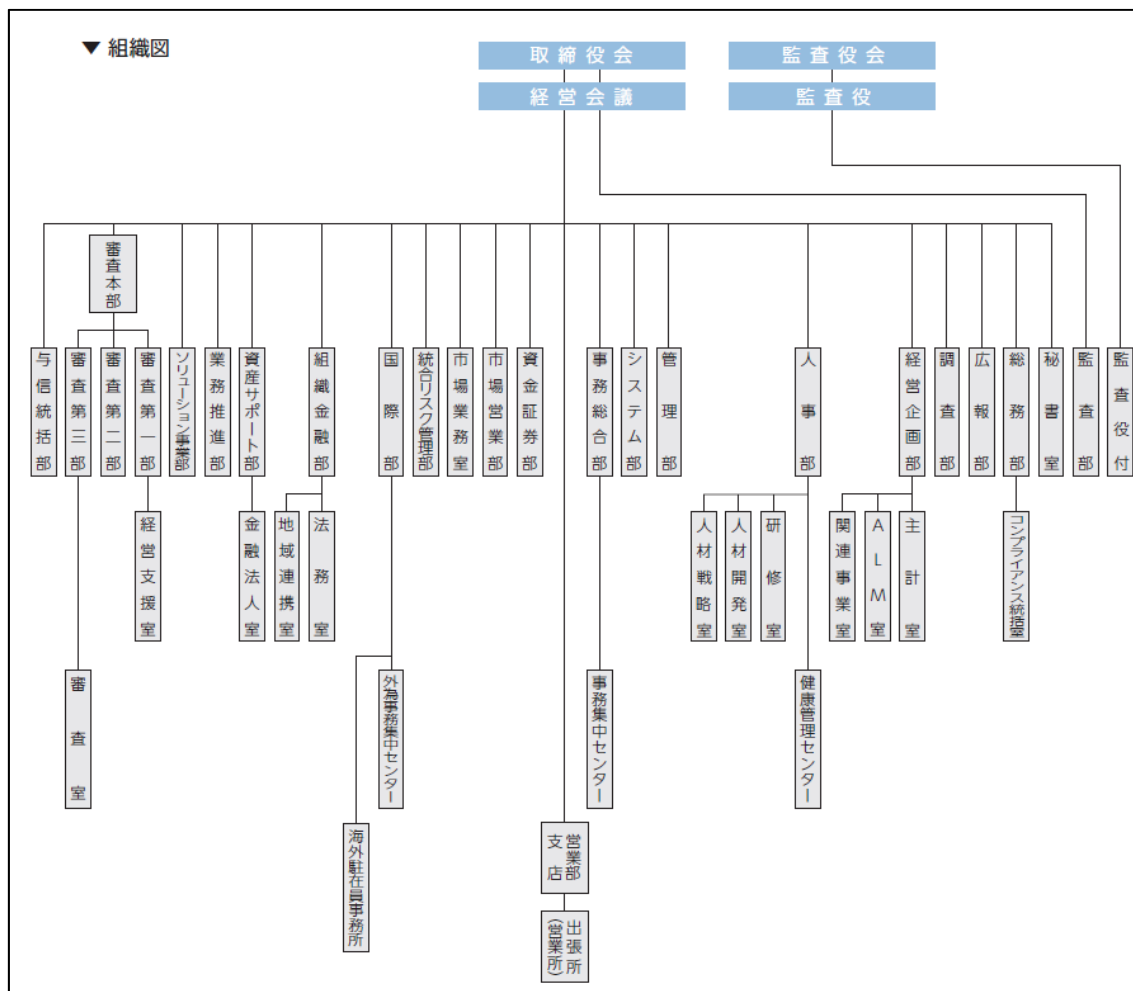
(商工中金「ディスクロージャー誌 2016年3月期」より)

平成20年度以降の商工中金の代表取締役は下図のとおりである。薄橙色は官庁出身、青色は商工中金プロパー出身、黄色は民間企業出身である。

	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度
代表取締役社長	関 哲夫 H20.10.1~					杉山 秀二 H25.6.21~			安達健祐H28.6.23
代表取締役副社長	杉山 秀二 H20.10.1~					森 英雄 H25.6.21~			稲垣光隆H28.6.23
代表取締役副社長	木村 幸俊 H20.10.1~								菊地 慶幸H28.6.23
代表取締役専務	法師人 稔 20.10.1~		安倍 保 H22.6.22~H25.6.21						

(2) 組織

商工中金の組織は下図のとおりである。その職員数は合計 3,924 名であり、店舗数は国内 100 店舗、海外 4 店舗である（平成 28 年 3 月末現在）。



(商工中金「ディスクロージャー誌 2016 年 3 月期」より)

本件に関連する各部署の分掌業務は以下のとおりである。

ア 組織金融部

組織金融（貸出等、預金、内国為替、株式の取得、委託代理貸付及び受託業務）に関する基本的事項の企画並びに営業施策の企画、制度、手続の企画及びこれに関する営業店の指導、商品開発等の各業務を統括している。

後述する危機対応業務の統括部署でもある。

イ 業務推進部

業務推進部は、営業店業務の総合的推進及び営業店の総合管理、営業店業務計画の策

定、推進及びその管理、営業店業績の検討、総合評価及び表彰等の各業務を統括している。

ウ 事務総合部

事務総合部は、営業店及び事務集中センターの事務合理化に関する基本的事項の企画及びその管理、事務手続及び帳票の制定、改廃並びにその管理等のほか、事務リスク、情報セキュリティリスクの管理及びこれに付随する事項、部内監査に関する助言及び調整並びに自店監査の企画及びその管理等の各業務を統括している。

エ 総務部

総務部は、本部各部室所管事項の総合調整等のほか、主務省の認可等を必要とする重要事項に関する各部間の総合調整並びに提出資料の統括及び主務省との折衝、国会、会計検査院等に提出する資料の統括及び折衝等の各業務を統括している。

オ コンプライアンス統括室

コンプライアンス統括室は総務部に設置されており、コンプライアンスに関する基本的事項の企画及びその管理、規程及び重要通牒の審査、顧客保護等管理に関する基本的事項の企画及びその管理等の各業務を統括している。

カ 監査部

監査部は、内部監査にかかる方針・計画の企画、管理及びその実施、業務にかかる不祥事件等の調査解明、財務報告にかかる内部統制の有効性評価の各業務を統括している。

キ 支店

支店には管理職として支店長、(一部大規模支店では部長)、次長が配置されており、営業を担当する営業課には、営業課長の下、調査役、書記が配属されており、次長が複数の課を統括・管理している。本件に関わる支店の組織体制については、第3章の項目において触れる。

3. 商工中金の業況

商工中金の業況は下表のとおりである。

<主要勘定>

区分	26/3 期	27/3 期	28/3 期	増減
貸出金	94,884	95,031	95,395	363
債券発行高	48,252	48,335	48,168	▲167
預金	48,574	50,191	51,648	1,456

(単位：億円)

<収支状況>

区分	26/3 期	27/3 期	28/3 期	増減
業務粗利益	1,517	1,496	1,413	▲82
業務純益	766	740	652	▲88
経常利益	267	360	335	▲25
税引前当期純利益	264	359	332	▲27
当期純利益	125	156	115	▲40

(単位：億円)

4. 商工中金の民営化

(1) 平成 20 年 10 月商工中金法改正

商工中金は、いわゆる政策金融改革の一環として、平成 19 年 5 月成立の商工中金法により平成 20 年 10 月に株式会社化した。これに伴って、当時約 8 割を占めていた政府出資が 5 割弱へと引き下げられ、中小企業組合及びその構成員が出資の過半を保有することとなり、さらに、株式会社化時点（平成 20 年 10 月）から概ね 5～7 年後を目処に、政府保有株式の全部を処分して完全民営化することとなった。

この政府保有株式の処分期限に関しては、平成 21 年にはリーマンショックを理由に起算点（当初平成 20 年 10 月）が 3 年半延長され、平成 23 年には東日本大震災への対応を理由として起算点がさらに 3 年延長された。

(2) 平成 27 年商工中金法改正

平成 27 年、経済危機時の安定的な資金供給に万全を期し、中小企業者の潜在的な成長力を引き出すことを目的とした商工中金法改正が実施され、商工中金が、「危機対応業務を行う責務を有する」旨が規定されるとともに（商工中金法附則 2 条の 2）、危機対応業務に関する事業計画の作成義務（同 2 条の 4）、他の事業者との間の適正な競争関係の確保義務（同 2 条の 5）が課されることとなった。

また、政府は、当分の間、指定金融機関（株式会社日本政策金融公庫法（以下「公庫法」という）11条2項に規定する指定金融機関（後述。現時点では、商工中金と株式会社日本政策投資銀行のみ）にかかる制度の運用の状況、商工中金法附則2条の6第1項の危機対応準備金にかかる商工中金に対する出資の状況、商工中金による危機対応業務の実施の状況、商工中金の財政基盤、株主となる中小企業団体及びその構成員の資金の余力、社会経済情勢の変化等を勘案し、商工中金が危機対応業務を的確に実施するために必要な株式を保有していなければならないものとされ（同2条の3）、政府保有株式の処分に関しては、「（商工中金）の目的の達成に与える影響及び市場の動向を踏まえつつその処分を図り、できる限り早期にその全部を処分するものとする」（同2条1項）として、具体的な処分期限の定めが削除された。

衆議院経済産業委員会は、上記改正法の決議に際して「民間金融機関が危機対応業務を担えるようになるまでは、商工中金が危機対応業務を的確に実施できるよう万遺漏なきを期するとともに、これを担保すべく政府が株式を保有することにより、商工中金が他の金融機関と比して競争上著しく優位となり民業圧迫とならないよう、政府によるガバナンスの在り方について適切な対応を行うこと」との附帯決議を行っている（参議院経済産業委員会も同旨附帯決議を行っている）。

第2. 商工中金の行う危機対応業務について

1. 危機対応業務

(1) 意義及び内容

危機対応業務とは、内外の金融秩序の混乱、大規模な災害等に対応するため、危機対応業務にかかる主務大臣（財務大臣、農林水産大臣及び経済産業大臣）による危機認定がなされた場合に、「指定金融機関」が、公庫からの信用供与を受け、事業者に対する必要な資金の貸付け等を行う制度であり、平成20年10月施行の商工中金法改正により導入されたものである。

危機対応業務としての指定金融機関の事業者に対する貸付け態様には以下の3つがあり、単独または複数の組み合わせによって実施される。これらは「危機対応業務にかかる融資」と総称されるものであるが、本報告書では、専ら損害担保貸出を指す趣旨で「危機対応融資」と呼称することとする。

ア 損害担保貸出

指定金融機関が、公庫からの信用補完（損失額の一部補償）を受けて、特定資金（内外の金融秩序の混乱または大規模な災害、テロリズムもしくは感染症等による被害に対処するために必要な資金であって政令で定めるもの（公庫法2条4号））の貸付を行

うものであり、商工中金においては「損担」（そんたん）などとも呼称されている。

指定金融機関は、融資先から全部または一部の返済を受けられなかった場合、所定の補償割合（融資先が中小企業者の場合は 80%、中堅企業者の場合は 70%）について、公庫から補てんを受けることができる。なお、指定金融機関は、公庫に対して一定の補償料を支払う。

イ ツーステップ・ローン

公庫から財政投融資貸付け等を原資としたバックファイナンスを受けて、特定資金の貸付けを行うものである。指定金融機関は、危機対応業務を行うために必要な資金を公庫から借り入れ、これを顧客に貸し付ける。

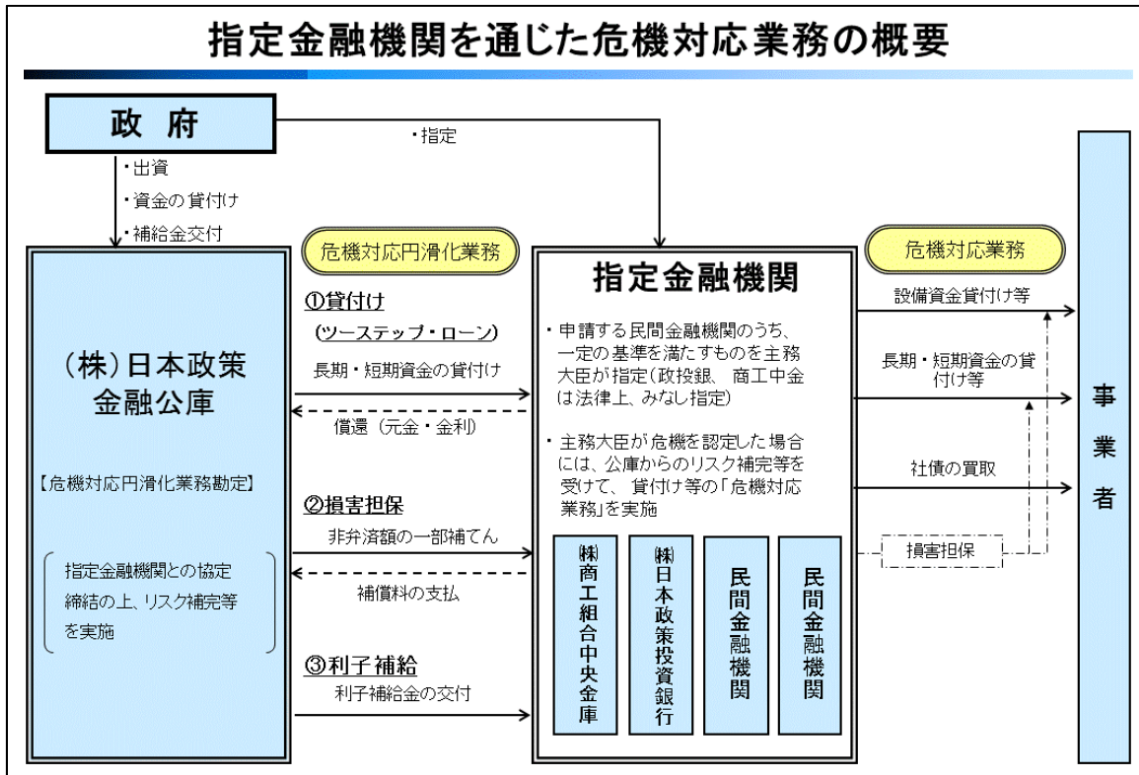
主として指定金融機関による貸出を資金調達面から担保するものであるが、商工中金の主たる貸出先は中小企業であり、融資額も一定程度に留まるため、商工中金がツーステップ・ローンを利用して資金調達を必要とする場面は少なく、実際の実行実績も極めて少ない。本件における不正は、ツーステップ・ローンの利用そのものに関連するものではないため、以下では特に必要がない限り、言及しない。

ウ 利子補給制度

公庫から利子補給を受けることを前提に、指定金融機関が、顧客に特別利率での貸付を行い、あるいは、顧客に対し、貸出は通常利率で行い、後日、利子の一部を利子補給金の形で支払うものである。利子補給金は、まずは公庫から指定金融機関に対して支払われ、指定金融機関から顧客に対して支払われる。

危機対応業務制度開始直後は特別利率での貸付が行われていた時期があるが、その後、後者の利子補給方式のみが実施されている（以下当該制度に基づいて実施される利子補給を単に「利子補給」という）。

利子補給を単独で利用することはできず、損害担保貸出またはツーステップ・ローンを利用することが前提となる。



(財務省ウェブページより転載)

(2) 制度の枠組

危機対応業務の枠組みは公庫法によって規定されている。

ア 指定金融機関の指定

危機対応業務を行おうとする者は、主務大臣に申請し、指定を受けなければならない、この指定を受けた金融機関を「指定金融機関」という(公庫法 16 条)。一般の民間金融機関も公庫法所定の要件を充足すれば指定金融機関の指定を受けることができるが、指定金融機関として指定されているのは、平成 20 年の制度開始から現在に至るまで、商工中金と株式会社日本政策投資銀行の 2 社に留まっている。

指定金融機関は、危機対応業務の実施体制及び実施方法その他の主務省令で定める事項を定めた業務規程を定めた上で、主務大臣に提出し、認可を受けなければならない(公庫法 16 条、20 条)。主務大臣は、指定金融機関に対して監督上必要な命令をすることができ(公庫法 24 条)、指定の取消または業務停止を命ずることができる(公庫法 26 条)。

イ 公庫と指定金融機関の協定書締結

危機対応業務は、指定金融機関が公庫からの損害補てんや利子補給金の支払等を受

けて、事業者に対する必要な資金の貸付けを行う制度であるため、指定金融機関は、公庫との間で、危機対応業務の具体的な実施方法を定める「危機対応業務に係る協定書」（以下「協定書」という）を、主務大臣の認可を受けて締結する（公庫法 21 条）。

商工中金も公庫との間で協定書を締結しており、同協定書では、商工中金が公庫からの信用供与を受けるための具体的な条件、手続、遵守事項が定められている。本件との関係で重要な規定は以下のとおりである。

危機対応業務に係る協定書（抄）

第 5 条（貸付け等の償還期限、限度額及び償還方法等）

2 乙（当委員会注：商工中金）は、貸付け等を行う場合、危機対応業務の趣旨を踏まえ、実施方針、業務規程及び本協定の定めに従い、適切な審査を行うよう努めなければならない。

第 16 条（免責）

1 甲（当委員会注：公庫）は、次の各号に該当するときは、乙に対する損害担保取引の履行につき、その全部又は一部の責を免れるものとする。

三 前二号に掲げるもののほか、第 5 条第 2 項に規定する審査を行わなかった場合その他乙が本協定の各条項に違反したとき。

第 17 条の 2（期限前弁済及び利子補給金の返還）

2 乙は、利子補給の対象となった貸付け等について、債務者に資金使途違反若しくは債務者からの虚偽報告による利子補給の支給条件違反が判明した場合…（中略）…は、判明した事項を甲が別に定めるところにより甲に報告するものとし、かつ、原則として、その違反等の範囲内において債務者に対し全部又は一部の繰上償還の請求を行うものとする。

3 前項の場合において、乙は、当該債務者に対し、既に甲から交付を受けた利子補給金に相当する金額（前項の違反等の範囲内に限る。）の支払い請求を行うものとし、乙は、当該請求に基づき、当該金額の全部又は一部を受領したときは、甲が別に定めるところにより甲に対して報告するものとし、かつ、当該請求に基づき債務者から受領した金額を甲が別に定めるところに従い、甲に対し返還するものとする。

4 第 2 項の場合において、当該違反等が乙の故意又は重過失によるものであることが判明したときその他乙が本協定の各条項に違反したときは、乙は、当該貸付け等について甲から交付を受けた利子補給金に相当する金額（同項の違反等の範囲内に限る。）を、債務者からの支払の有無にかかわらず、甲が別に定めるところに従い、甲に対し返還するものとする。

6 乙は、利子補給の対象となった貸付け等を行う場合は、第 2 項及び第 3 項の措置を行う旨を、債務者に対し、十分説明しなければならない。

ウ 主務大臣による「危機認定」

主務大臣は、一般の金融機関が通常の条件により特定資金の貸付け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業務を行うことが必要であると認めたときは、その旨を認定（以下「危機認定」という）し、対象とすべき事案及び実施期間等を定めて指定金融機関及び公庫に通知するとともに、官報で公示する（公庫法 22 条。以下「危機認定通知」という）。また、主務官庁は、危機認定通知の内容を補足・補充する「要綱」（以下「要綱」という）を併せて交付する場合がある。

危機認定通知には実施期間が定められているが、実施期間中に新たに危機認定がなされたり、危機認定が取り止められた場合には、改定された危機認定通知が再度発布される。

危機認定の対象となる危機は多岐にわたり、後述する主要な危機の他にも、地震、台風、大雪、噴火、鳥インフルエンザ等が「危機」として認定されている。危機認定は、平成 20 年 10 月から平成 27 年 5 月末までで 58 回となっている。

平成 20 年 10 月の法施行と同時に最初の危機認定通知がなされて以降、現在に至るまでの間、危機の内容に変化はあっても、危機認定通知の実施期間が途切れたことはない。

エ 危機対応業務の実施と要件

主務大臣から危機認定通知を受けた公庫及び指定金融機関は、当該危機にかかる「特別相談窓口」を設置し、事業者に対して、①危機対応融資（損害担保貸出）、②ツーステップ・ローン、③利子補給制度を利用した融資を実施する。適用可能な制度とその条件は、危機認定通知によって危機毎に定められる。

指定金融機関は、公庫との間の協定書に定められた「適切な審査」を実施し、事業者が危機認定通知に定められた要件を充足することが確認できた場合に、危機対応融資等を実施する。

オ 危機対応業務と予算

危機対応業務は、国の公庫に対する出資等を原資とするから、政府は、危機認定通知を実施するにあたり、その原資となる予算を措置する。危機対応業務のための予算措置には、各年度の当初予算で措置される場合と、補正予算で措置される場合とがあるが、これまで大規模に実施された、次に述べる主要な危機対応業務の大半は、補正予算の措置が取られている。

（3）5つの主要な「危機」

平成 20 年以降に実施された危機認定のうち、補正予算の措置が取られたものは、以下の 5 つである。

ア 国際的な金融秩序の混乱（リーマンショック）

平成 20 年 12 月 6 日付危機認定通知より開始され、平成 23 年 3 月まで実施された、「国際的な金融秩序の混乱に関する事案」（リーマンショック）を対象とする危機対応業務である。商工中金の「事業規模」（その意義については後述する）は総額 56,000 億円、貸出実績は 47,700 億円であり、平成 28 年 9 月末時点の貸出残高は 2,250 億円である。実施された危機対応融資及び利子補給の対象者及び内容は次のとおりである。

（ア）危機対応融資

以下の各事業者に対して、各記載の資金につき、危機対応融資が行われた。

- 「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であって、中長期的に、資金繰りが改善し、かつ、経営が安定することが見込まれるもの」に対する「金融環境変化対応資金」の貸付
- 「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であって、中長期的に、その業況が回復し、かつ、その事業が発展することが見込まれるもの」に対する「経営環境変化対応資金」の貸付
- 「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であって、中長期的に、経営が安定することが見込まれるもの」に対する「取引企業倒産対応資金」の貸付

（イ）利子補給

危機対応融資の対象者を対象に、以下の利子補給が実施された。

- 設備資金等にかかる貸付につき 0.5%の「設備資金利子補給」

イ 東日本大震災

平成 23 年 3 月 12 日付危機認定通知より開始され、現在まで継続されている、「東日本大震災」を対象とする危機対応業務である。商工中金の平成 28 年 9 月末までの事業規模は総額 35,000 億円、貸出実績は 22,000 億円であり、同時点の貸出残高は 3,350 億円である。実施された危機対応融資及び利子補給の対象者及び内容は次のとおりである。

（ア）危機対応融資

以下の各事業者に対して、各記載の資金につき、危機対応融資が行われた。

- 「東日本大震災により被害を受けた中小企業者等」に対する「災害復旧資金」の貸付
- 「東日本大震災の影響により、一時的に売上の減少その他の業況の悪化を来してい

る中小企業者等であって、中長期的には、その業況が回復し、かつ、その事業が発展することが見込まれるもの」に対する「セーフティネット資金」の貸付

(イ) 利子補給

危機対応融資の対象者を対象に、以下の利子補給が実施された。

- 災害復旧資金にかかる貸付につき、3年間最大1.4%、4年目以降最大0.5%の「激甚災害利子補給」
- 災害復旧資金のうち、「設備資金」にかかる貸付につき、2年間0.5%の「設備資金利子補給」
- 災害復旧資金のうち、「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%の「雇用維持利子補給」
- セーフティネット資金のうち、通知文所定の売上等減少があるものに対する貸付につき、0.3%の「売上等減少利子補給」
- セーフティネット資金のうち、「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%の「雇用維持利子補給」
- セーフティネット資金のうち、「設備資金」にかかる貸付につき、2年間0.5%の「設備資金利子補給」

ウ 円高等対策

平成22年2月15日付危機認定通知により当初「生活対策」として開始され、平成24年3月30日付危機認定通知によって事業規模が大幅に拡大され、平成26年2月まで実施された、「円高等対策」を対象とする危機対応業務である。商工中金の平成28年9月末までの事業規模は総額33,000億円、貸出実績は23,600億円であり、同時点の貸出残高は6,600億円である。実施された危機対応融資及び利子補給の対象者及び内容は次のとおりである。

(ア) 危機対応融資

以下の事業者に対して、同記載の資金につき、危機対応融資が行われた。

- 「社会的・経済的環境の変化等の外的要因（円高等の影響（中小企業者等にあっては、デフレ不況、世界景気の減速等の影響を含み、中堅企業等にあっては、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であって、中長期的には、その業況が回復し、かつ、その事業が発展することが見込まれるもの」に対する「経営環境変化対応資金」の貸付

(イ) 利子補給

危機対応融資の対象者を対象に、以下の利子補給が実施された。

- 通知文所定の売上等減少があるものに対する貸付につき、0.3%の「売上等減少利子補給」

- 「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%の「雇用維持利子補給」
- 「設備資金」にかかる貸付につき、2年間0.5%の「設備資金利子補給」
- 「経営指導を受けて事業計画を作成するもの」に対する貸付につき、0.4%の「経営支援利子補給」

エ 原材料・エネルギーコスト高及びデフレ脱却等対策

「円高等対策」を引き継ぐ形で、平成26年2月24日付危機認定通知より開始され、現在まで継続されている「原材料・エネルギーコスト高対策」「デフレ脱却」を対象とする危機対応業務である。商工中金の平成28年9月末までの事業規模は総額45,000億円、貸出実績は28,600億円であり、同時点の貸出残高は18,150億円である。実施された危機対応融資及び利子補給の対象者及び内容は次のとおりである。

(ア) 危機対応融資

以下の事業者に対して、同記載の資金につき、危機対応融資が行われた。

- 「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であって、中長期的には、その業況が回復し、かつ、その事業が発展することが見込まれるもの」に対する「経営環境変化対応資金」の貸付

(イ) 利子補給

危機対応融資の対象者を対象に、以下の利子補給が実施された。

- 「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%の「雇用維持利子補給」
- 「経営指導を受けて事業計画を作成するもの」に対する貸付につき、0.4%の「経営支援利子補給」
- 「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%の「利益率悪化利子補給」

オ 熊本地震

平成28年4月15日付危機認定通知に添付された要綱より開始され、現在まで継続されている「熊本地震」を対象とする危機対応業務である。商工中金の平成28年9月末までの事業規模は総額1,000億円、貸出実績は250億円であり、同時点の貸出残高は250億円である。実施された危機対応融資及び利子補給の対象者及び内容は次のとおりである。

(ア) 危機対応融資

以下の事業者に対して、同記載の資金につき、危機対応融資が行われた。

- 「熊本地震による災害により被害を受けた中小企業者等」に対する「災害復旧資金」の貸付
- 「熊本地震による災害の影響により、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であって、中長期的には、その業況が回復し、かつ、その事業が発展することが見込まれるもの」に対する「セーフティネット資金」の貸付

(イ) 利子補給

危機対応融資の対象者を対象に、以下の利子補給が実施された。

- 災害復旧資金にかかる貸付につき、3年間最大0.9%、4年目以降最大0.5%の「激甚災害利子補給」
- セーフティネット資金のうち、通知文所定の売上等減少があるものに対する貸付につき、0.3%の「売上等減少利子補給」

2. 商工中金による危機対応業務の実施

商工中金は、以下の体制により危機対応業務を実施している。

(1) 規程

ア 業務規程

商工中金は、指定金融機関として、「業務規程」(公庫法16条2項)を策定し、危機対応業務を適正かつ確実に実施するための商工中金の体制、危機対応業務の実施方法その他危機対応業務の迅速かつ円滑な実施に必要な事項を定め、当局の認可を受けている。業務規程には、危機対応業務の実施手順について、以下の定めが置かれている。

業務規程(抄)

第2条 危機対応業務を統括する部署(以下「統括部署」という。)を本店に置く。

2 統括部署は、危機対応業務の迅速かつ円滑な実施のための総合調整、企画・立案及び監督を行うとともに、株式会社日本政策金融公庫(以下「公庫」という。)との間で必要な連絡調整を行う。

第3条 危機対応業務の統括部署に危機対応業務責任管理者(以下「管理者」という。)を置く。(以下略)

第4条 実施部店には危機対応業務主任者(以下「主任者」という。)を置く。(以下略)

第5条 監査部は、危機対応業務が、適正に運営されているかについて監査を行う。

第12条 事業者の財務状況、資金使途、返済財源等を的確に把握し、適切な審査に努める。

第 20 条 公庫法 23 条に規定する帳簿、危機対応業務に係る契約書類、債務者の審査に要した資料その他危機対応業務を実施するために要した資料を適切に管理する。
2 前項の資料（契約書類を除く。）は、危機対応に係る取引終了後 5 年間保存する。

イ 通牒（社内通達）

商工中金は、危機対応業務の具体的な取扱要領を、「危機対応業務の取扱い」「危機対応業務にかかる手続要領（営業店編）」「危機対応業務にかかる当面の運用について」「危機対応業務にかかる Q&A」等の各通牒（内部通達。以下「通牒」または「Q&A」という）に規定している。

ウ チェックシート

商工中金は、危機対応融資の要件充足性を確認するためのツールとして、エクセルの「チェックシート」を設けており（以下「チェックシート」という）、営業担当者が、チェックシートに顧客にかかる売上等のデータを入力していくと、危機対応融資の売上等減少要件（後述）の充足性が「○」「×」で直ちに判定できる仕組みになっている。

危機対応融資の稟議に際しては、チェックシートを出力して添付すべきものとされており、決裁者も、危機対応融資の要件充足性を確認するに際しては、このチェックシートを参照している。

（2）危機対応融資の要件の具体化

危機対応融資の対象となる事業者の範囲や、利子補給の対象となる事業者の範囲は危機認定通知に定められているが、その要件は概括的・抽象的な記載となっている。そこで商工中金は、危機認定通知に定められた要件を、通牒において、以下のように具体化している。

ア 危機対応融資

危機対応融資の要件は、危機認定通知や貸出対象となる資金毎に異なるが、本件との関係で問題となるのは、危機認定通知に定められた「経営環境変化対応資金」「セーフティネット資金」にかかる危機対応融資の要件であるところの、

【危機認定通知上の要件】

（当該危機）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であって、中長期的には、その業況が回復し、かつ、その事業が発展することが見込まれるもの

という要件である（この、（当該危機）の主要なものが、前述の「国際的な金融秩序の

混乱」、「東日本大震災」、「円高等」、「原材料・エネルギーコスト高及びデフレ脱却等」ないしは「熊本地震」等となる)。もっとも、同要件は抽象的であり、何をもって「(当該危機)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であって、中長期的には、その業況が回復し、かつ、その事業が発展することが見込まれる」とすべきであるのか、明確にはされていない。

そこで商工中金は、通牒において、危機認定通知が「(当該危機)により」とする部分については、

【商工中金の通牒上の基準／①因果関係要件】

(当該危機の) 直接被害及びこれに準ずるものを含む

ものと解釈してその旨規定している (因果関係要件)。

また、危機認定通知が「一時的に売上の減少その他の業況の悪化」とする部分については、

【商工中金の通牒上の基準／②売上等減少要件】

売上の減少、収益（粗利益、営業利益、経常利益または当期利益）の減少、取引条件等の悪化により資金繰りに著しい支障をきたしているまたはきたすおそれがある場合

をいうものと解釈し、通牒にその旨規定している。さらに、商工中金は、この②売上等減少要件に該当する事例として、

【商工中金の通牒上の②売上等減少要件への該当例】

売上、粗利益、営業利益、経常利益または当期利益が直近3か月、前年同期比、前々年同期比いずれかで5%以上減収または減益している者等

という例を通牒に挙げている。これを受けて、チェックシートの仕組み上、直近の売上、粗利益、営業利益、経常利益または当期利益（以下「売上等」という）と、直近3か月、前年同期または前々年同期の売上等を担当者が入力すると、比較対象時期から直近の売上等の減少率がエクセルの計算機能によって即時に計算され、その減少率が5%以上の場合には上記の要件充足性にかかる判定が「○」と表記され、減少率が5%未満の場合には「×」と自動表示される仕組みとなっている。

そのため、商工中金においては、「売上、粗利益、営業利益、経常利益または当期利益が直近3か月、前年同期比、前々年同期比いずれかで5%以上減収または減益しているもの」が、危機対応融資の事実上の基準として機能している。

以上を整理すると、下図のとおりとなる。

＜危機認定通知上の要件と、商工中金の事実上の基準の比較＞

【危機認定通知上の要件】

（当該危機）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であって、中長期的には、その業況が回復し、かつ、その事業が発展することが見込まれるもの

【商工中金の事実上の基準】

- ① 因果関係要件
（当該危機の）直接被害及びこれに準ずるものを含む
- ② 売上等減少要件
売上、粗利益、営業利益、経常利益または当期利益が直近3か月、前年同期比、前々年同期比いずれかで5%以上減収または減益しているもの等

この売上等減少要件について、「業務規程」は、「適切な審査に努める」べきことを規定するに留まり、商工中金の通牒上も、具体的にいかなる方法で要件充足性を確認すべきかについての規定はない。しかし、商工中金の定める Q&A やチェックシートには、試算表（決算期直後で決算書が作成されている場合には決算書）の使用を前提とした記述があり、商工中金の営業現場においては、売上等減少要件の充足性を、顧客の試算表（決算期直後で決算書が作成されている場合には決算書）によって確認している。

他方、因果関係要件の確認方法については、特段の定めは置かれていない。

イ 利子補給—雇用維持利子補給

利子補給の具体的な要件は危機認定通知や貸出対象となる資金毎に異なるが、本件との関係で問題となる要件は、危機認定通知に定められた「雇用維持利子補給」の要件であるところの、

【危機認定通知上の要件】

雇用の維持または拡大を図る者

という要件である。もっとも、同要件は抽象的であり、何を以て「雇用の維持または拡大を図る者」とすべきであるのか、明確にはされていない。

そこで商工中金は、通牒において、

【商工中金の通牒上の要件】

実行後概ね6か月後において、実行時の従業員と、貸付日から概ね6か月後の従

業員数との比較について「雇用維持報告書」を受領し確認…雇用維持報告書により 6 か月後に計画通り雇用維持拡大が確認された場合

をいうものと解釈し、その旨規定している（なお、従業員には役員、アルバイトを含まないものとしている）。

これは要するに、融資実行時と融資 6 か月後の従業員数（役員、アルバイトは含まない）を比較して、後者が前者と同数以上であることを要件とするものであるが、さらに商工中金は、Q&A において、6 か月後の確認時に従業員数が減少していた場合であっても、顧客が求人を実施するなど雇用維持意思を有している場合には、実行日から最長 1 年間フォローし、フォロー期間中に従業員数が融資実行時と同数以上に回復した場合には要件充足と判断する旨を規定している。この雇用維持要件について、通牒は、給与台帳や給与・社会保険料等の公的機関への提出書類の控えによって従業員数を確認すべきものとしており、融資 6 か月後に計画通り雇用維持拡大が確認された場合は、要件確認作業を完了させるべきものとしている。

さらに、商工中金は、Q&A において、融資 6 か月後の従業員数の確認ないしはその後のフォローにおいて、従業員数の減少が認められた場合、当該事業者は「雇用の維持または拡大を図る者」には該当していなかったものとして、以後の利子補給を打ち切ると共に、支払済の利子の返還を顧客に求めるべき旨を定めている。この点に関し、公庫との協定上、利子補給の対象となった貸付け等を行う場合は、上記について債務者に対し、十分説明しなければならないものとされており、これを受けて、商工中金は通牒において、利子補給を併用する場合については必ず実行時まで重要事項を説明し、先方の了解を得るとともに、利子補給にかかる「説明書」を申込書とともに受領すべき旨を定めている。しかし、この説明書である「〇〇関連利子補給制度に関するご説明」のフォームには利子補給金の返還義務に関する記載はなく、「借入申込書」の裏面に「ご申告いただいた内容と相違する場合、制度条件違反となる可能性があります。その場合残元金を期限前弁済していただきます。また利子補給をご利用される場合、ご融資当初に遡り、利子補給金を返還頂くとともに、残元金を期限前弁済して頂きます」という程度の記載があるのみであり、融資実行から 6 か月後の従業員数の確認ないしはその後のフォローにおいて従業員数の減少が認められると以後の利子補給が打ち切られ、支払済の利子の返還義務を負う旨は明記されていない。

（3）危機対応融資の実行手順

危機対応融資は、通牒上、以下の手順で実施すべきものとされている。

- ① 営業担当者が顧客から「借入申込」を受ける。
- ② 営業担当者は、当該借入申込にかかる危機対応融資の具体的内容を記載した「相談メモ」を作成し、営業店長まで回付する。

- ③ 営業店長は、相談メモ記載の危機対応融資の内容を、必要に応じて「貸出実行予定額集計」に計上する。
- ④ 営業担当者が顧客から関係資料を受領する。
- ⑤ 審査部による事前審査が必要な場合、審査部による事前審査を受ける（後述）。
- ⑥ 営業担当者が貸出稟議書を起案して支店長の決裁を得る。貸出稟議書には、チェックシート、危機対応融資の要件を確認するために必要な試算表、決算書、雇用計画書等を添付し、「取引先ファイル」（顧客毎に作成されるファイルで、当該顧客から過去に受領した決算書等、当該顧客にかかる関係書類一式がファイリングされている）に綴じ込んで稟議に付する。
- ⑦ 稟議が通って決裁が下りた場合、稟議書に基づいて契約書を作成し、調印・実行する。
- ⑧ 雇用維持利子補給については、融資後、6 か月後の従業員数の確認等を実施する。

しかし、当委員会の支店職員に対するヒアリングの限りでは、少なくとも近時は、顧客の方から危機対応融資を求められることはほとんどなく、以下のとおり、営業担当者が、自身に課された貸付額等の目標値を達成するために、融資を提案する先を予めリストアップした上で、積極的な提案活動を行っているケースが大半となっているとの供述が多かった。

- ① 営業担当者が、今後、危機対応融資の提案を予定する先について、「相談メモ」を作成する。この時点では、危機対応融資の要件は未確認である場合が少なくなく、当該顧客先へのアプローチ自体が開始されていない場合が少なくない。
- ② 「相談メモ」について、課長・次長の承認を得た上で、支店長の承認を得る。「相談メモ」の承認によって危機対応融資の実施が事実上決定され、支店の計画として計上されることとなる。
- ③ 営業担当者が顧客にアプローチし、危機対応融資の案内、提案とあわせて試算表等の提出依頼を行う。
- ④ 顧客が危機対応融資を受ける意向を示した場合、顧客から危機対応融資の要件を確認するために必要な試算表、決算書、雇用計画書等の提出を受け、前述の基準に従い、危機対応融資の要件充足性を確認する。
- ⑤ 危機対応融資の要件を充足しないなど、「相談メモ」どおりの融資が困難となった場合には、「相談メモ」を改訂し、改めて、課長・次長の承認を得た上で、支店長の承認を得る。
- ⑥ 危機対応融資の要件充足性が確認できた場合、営業担当者が稟議を起案し、課長・次長の承認を得た上で、支店長の決裁を得る。
- ⑦ 稟議書に基づいて契約書を作成し、調印・実行する。

⑧ 雇用維持利子補給については、融資後、6 か月後の従業員数の確認等を実施する。

商工中金は、融資にかかる審査手順を通牒で定めているが、危機対応融資の要件を確認するために必要な試算表、決算書、雇用計画書等の真正性に着眼すべき旨は定められていなかった（本件発覚後に実施された措置については後述する）。

（4）文書保存

商工中金は、業務規程において、危機対応業務に関する帳簿、契約書類、審査に要した資料その他危機対応業務を実施するために要した資料は適切に管理し、危機対応にかかる取引終了後 5 年間保存すべき旨を定めている。

3. 商工中金における危機対応業務の推進

（1）経営方針

ア 中期経営計画

商工中金は、平成 20 年 4 月に策定した第一次中期経営計画以降、3 年ないし 4 年おきに中期経営計画を策定している。危機対応業務が開始された平成 20 年 10 月以降の中期経営計画においては、危機対応業務ないしセーフティネット機能について、以下の記載が見られる。

（ア）第一次中期経営計画（平成 20 年 4 月）

「使命実現の枠組み」

「Ⅰ 中小企業の企業価値向上」

1 取引先の持続的成長支援～使命実現に向け発揮すべき機能・領域

1. 1 長期的な取引スタンスに基づく安定的な資金供給とセーフティネット機能の発揮

（イ）第二次中期経営計画（平成 24 年 4 月）

「取り組み方針」

② 使命である中小企業の持続的成長支援に向けた取り組み強化

○引き続き、中小企業からのニーズが強い「セーフティネット機能の発揮」に注力するとともに、「中小企業の企業価値向上に向けた取り組み」を強化する。

○特に、平成 23 年 5 月の商工中金法改正の趣旨等を踏まえ、危機対応業務を最大限活用して、東日本大震災や円高対応等に万全を期して取り組む。

(ウ) 第三次中期経営計画（平成 27 年 4 月）

「取り組み方針」

- ② 使命である中小企業の企業価値向上に向けた取り組み強化、地域活性化への貢献

○地域経済の活性化が日本経済の成長にとって重要な位置づけとなる中、当金庫は総合的な金融機能をフルに生かし、地域金融機関と協調しつつ、引き続き「セーフティネット機能の発揮」に注力すると共に、中小企業の企業価値向上に向けた取り組み強化を通じ地域活性化に貢献していく。

イ 業務運営

商工中金は、中期経営計画を実現するため、年度毎に「総合計画」を策定している。

「総合計画」の中では、当該年度の業務運営のあり方を規定する「業務運営」が規定されており、当該年度の「業務運営の基本方針」または「業務運営の基本的な考え方」が定められている。平成 21 年度以降における「業務運営の基本方針」または「業務運営の基本的な考え方」の主たる内容は次のとおりである（以下抜粋）。

(ア) 平成 21 年度

21 年度においてはまずもって、「セーフティネット機能の発揮に万全を期し、中小企業との強固な信頼関係の下でその企業価値向上に向けた取組みを強化する」、「利益計画を確実に達成することで株主・投資家等からの信頼の向上を図り、将来に向けた資本・調達基盤を盤石なものとする」、この二点を同時に実現させる。

(イ) 平成 22 年度

引き続き中小企業の金融円滑化に向け、危機対応業務を中心に、新たに創設されたデフレ対策利子補給制度等も活用のうえセーフティネット機能を的確に発揮するとともに、新たな成長分野を視野に入れた取引先の成長戦略へのサポート等中小企業の企業価値向上に向けた取組みを一層強化し、当金庫自身の安定した経営基盤に繋げる。

(ウ) 平成 23 年度

まずもって未曾有の大規模災害の復旧・復興に向け組織をあげて最優先で取り組むとともに、引き続き「セーフティネット機能の発揮」と「中小企業の企業価値向上への取組み」を業務運営の二本柱とし、内外の構造変化に対する中小企業のチャレンジを支援する。

(エ) 平成 24 年度

引き続き「セーフティネット機能の発揮」と「中小企業の企業価値向上に向けた取組み」を強化し、中小企業からの確固たる信頼確立に向けて、常にお客様ニーズを起点に物事を考え、行動し、中小企業の経営ニーズを徹底して支援する。

(オ) 平成 25 年度

引き続き「セーフティネット機能の発揮」と「中小企業の企業価値向上に向けた取り組み」を強化し、中小企業からの確固たる信頼確立に向けて、常にお客様ニーズを起点に物事を考え、行動する。平成 25 年度は、「セーフティネット機能の発揮」、「成長と再生支援の強化」、「情報提供力・提案力の強化」に取り組むこととし、そのためにも中小企業者等の経営ニーズに対し、政府・地域金融機関との連携を一層深め、組織的かつ迅速に徹底して支援する。

(カ) 平成 26 年度

中小企業からの確固たる信頼確立に向けて、職員一人ひとりが常にお客様ニーズを起点に物事を考え、自らのスキルを高め、迅速に実行かつ行動する。平成 26 年度は、引き続き「セーフティネット機能の発揮」、「成長と再生支援の強化」に取り組むとともに、各地域の特性に応じた地域活性化支援への取り組みを一層強化する。地域の特性やお客様のニーズにきめ細やかに応じていくためにも、人材育成等「リレバン（当委員会注：relationship banking）推進力の強化」を図り、政府・地域機関との連携を一層深めつつ、組織的かつ迅速に徹底して取り組んでいく。あわせて、法令等遵守や顧客保護等の内部管理態制の高度化を着実に図り、「自らの強靱な経営基盤」を構築することで、お客様の信頼並びに当金庫の存在意義を確固たるものとする。

(キ) 平成 27 年度

中小企業や地域から信頼され選ばれる金融機関としてさらに成長していくため、組織を挙げて人材育成等を通じ、当金庫の特色であるリレバン推進力の一層の強化に取り組む。また、地方公共団体・地域金融機関等との連携を一層深め、中小企業の金融円滑化や企業価値向上に向けた取り組みを通じて地域活性化に最大限貢献する。そして、この実現のため、自らの強靱な経営基盤を構築していく。

(ク) 平成 28 年度

中小企業や地域から信頼され選ばれる金融機関として更に成長していくため、引き続き組織を挙げた人材育成等を通じ、当金庫の特色であるリレバン推進力の一層の強化に取り組む。また、地方公共団体・地域金融機関等との連携を一層深め、中小企業の金融円滑化や企業価値の向上に向けた取り組みを通じて地域活性化に最大限貢献する。そして、この実現の為、自らの強靱な経営基盤を構築していく。特に本年度は、取り巻く環境はこれまでと一変し、厳しい状況が足元より続くことを十分に認識し、これまで以上に組織全体で危機感と緊張感を共有するとともに、競争環境が激化する中、将来に向けた経営基盤の維持・強化を強く念頭に置き、徹底した顧客志向の下、総合金融サービスの展開に総力を挙げて取り組むこととする。こうした環境変化に対応するため、第三次中期経営計画の方針の下、更なる顧客とのリレーション強化、取引基盤の維持・拡充、BSC 等収益強化、調達戦略の見直し、業務効率化など追加施策パッケージの検討を行う。

(2) 計画の設定と業績評価

商工中金は、以下に述べるとおり、

- ① 主務省に対する予算要望を行い
- ② ①を元に当該年度に実行すべき危機対応融資の額を「フレーム」（全社計画）として定め
- ③ ②を営業店に「営業店計画」として割り振り
- ④ ③を営業店内の各営業課への割り振りを経て、各担当者に「(担当者) 目標」として割り振り
- ⑤ ②の達成度に応じて営業店の業績評価を行い、③の達成度に応じて各担当者の人事考課を行っていた。

ア 主務省に対する予算要望

危機対応業務は、政府予算の執行を伴うため、危機認定通知にかかる危機対応業務を実施するためには、予め必要な予算措置が講じられている必要がある。そこで、商工中金は、危機対応業務にかかる予算を確保するべく、毎年、主務省との間で、以下のような折衝を行っている。

この折衝は、「事業規模」ベースで行われている。事業規模とは、措置される予算額から算定される、実施可能な危機対応融資の総額をいう。すなわち、危機対応融資は、危機による影響を受けた事業者を対象とはするものの、融資金が回収されることにより、結果として予算の執行を伴わないという場合も少なくないから、貸出可能な危機対応融資の総額は、措置された予算を大幅に上回ることとなる。そこで、平均貸出期間、想定貸倒率、損害担保率（70%ないし 80%）等の係数を用いることにより、措置される予算との関係で、実際に貸出可能となる危機対応融資の額を算定し、これを「事業規模」と呼称して、その金額をベースに折衝が行われていた。なお、政府の設定する「事業規模」は、指定金融機関が行う危機対応融資全体の総額が、これに相当することとなるが、現状、指定金融機関は商工中金と株式会社日本政策投資銀行のみであり、中小企業向けの危機対応融資の大半は商工中金のみが実施していることから、主務省から示される事業規模のうち、中小企業向け危機対応融資の事業規模は、事実上、商工中金が実施可能な事業規模にそのまま相当することとなっている。

(ア) 平成 20 年度第二次補正予算（事業規模 9,000 億円）

平成 20 年 10 月、商工中金は、主務省から、リーマンショック対策として「事業規模」を拡大する方針が示されたことを受け、中小企業向け危機対応融資の見込額を平成 20 年度下半期までに 1,000 億円、平成 21 年度末までに 10,000 億円とする試算を主務省に示すなどした。

同年 12 月、政府は、同補正予算により、リーマンショック対策にかかる中小企業

向け危機対応融資の事業規模を 9,000 億円（平成 21 年度末まで）追加する旨決定した。

(イ) 平成 21 年度第一次補正予算（事業規模 17,000 億円）

平成 21 年 2 月、商工中金は、主務省から補正予算の編成準備を開始する旨の連絡を受け、平成 20 年 10 月～平成 21 年 2 月 17 日の中小企業等向け危機対応融資の実績を 687 億円と報告し、同年 2 月以降の見込額は 1 か月当たり 1,500 億円であり、平成 21 年度末までの見込額合計は合計 21,000 億円となるため、現状では平成 21 年度末までに 12,000 億円が不足する（21,000 億円－措置済 9,000 億円）との試算を主務省に示すなどした。

同年 4 月、政府は、同補正予算により、リーマンショック対策にかかる中小企業向け危機対応融資の事業規模をさらに 17,000 億円（平成 21 年度末まで）追加する旨決定した。

(ウ) 平成 21 年度第二次補正予算（事業規模 16,000 億円）

平成 21 年 8 月、商工中金は、平成 22 年度の中小企業等向け危機対応融資の見込額を 17,000 億円とする試算を主務省に示すなどした。

平成 22 年 1 月、政府は、中小企業向け危機対応融資にかかる平成 21 年度末までの事業規模 26,000 億円に対し、実施見込額が 19,000 億円に留まる見通しとなったことから、残余の 7,000 億円の事業規模を平成 22 年度に繰り越し、同補正予算により、追加で 9,000 億円の事業規模を措置することで、リーマンショック対策にかかる平成 22 年度の事業規模を合計 16,000 億円とする旨決定した。

(エ) 平成 22 年度第一次補正予算（事業規模 4,000 億円）

同補正予算により、リーマンショック対策にかかる中小企業向け危機対応融資の事業規模がさらに 4,000 億円（平成 22 年度末まで）追加された。

(オ) 平成 23 年度第一次補正予算（事業規模 7,500 億円）

平成 23 年 3 月、商工中金は、主務省から、東日本大震災対策として事業規模を拡大する方針が示されたことを受け、東日本大震災にかかる中小企業向け危機対応融資の見込額を平成 23 年度末までに 12,000 億円とする試算を主務省に示すなどした。

平成 23 年 4 月、政府は、同補正予算により、東日本大震災対策にかかる中小企業向け危機対応融資の事業規模を 7,500 億円（平成 23 年度上半期分）とする旨決定した。

(カ) 平成 23 年度第三次補正予算（事業規模 14,050 億円）

平成 23 年 6 月、商工中金は、平成 23 年度第二次補正予算の東日本大震災対策にかかる事業規模として 12,500 億円を追加するよう、主務省に要望するなどした。

平成 23 年 11 月、政府は、同年度第三次補正予算により、東日本大震災対策にかかる中小企業向け危機対応融資の事業規模を 14,000 億円（平成 23 年度 11,000 億、平成 24 年度 3,000 億円）、海外展開支援にかかる同事業規模を 50 億円（平成 23 年

度分) 追加する旨決定した。

(キ) 平成 23 年度第四次補正予算 (事業規模 17,500 億円)

平成 23 年 8 月、商工中金は、「中小企業における円高影響について」と題する資料を用いて、円高が中小企業に与える影響度合いに関する調査結果を主務省に報告した。調査は商工中金の顧客 2,000 先を対象とするものであり、円高の影響ありと回答した中小企業は、7 月は 11.1%、8 月は 13.6%であった。

同月、主務省は、商工中金に対し、新たに「円高対応」を危機認定通知の対象とし、同対策として 13,000 億円の事業規模を措置する方針を示したが、第三次補正予算での措置は見送られた。同年 12 月、商工中金は、「円高に関する事案」につき、事業規模 20,000 億円 (平成 23 年度 3,000 億円、平成 24 年度 17,000 億円) を追加するよう、主務省に「お願い」をした。

平成 24 年 2 月、政府は、同補正予算により、円高対策にかかる中小企業向け危機対応融資の事業規模を 17,500 億円 (平成 23 年度 3,000 億円、平成 24 年度 14,500 億円) とする旨決定した。

(ク) 平成 24 年度当初予算 (事業規模 1,500 億円)

同当初予算により、東日本大震災にかかる中小企業向け危機対応融資の事業規模がさらに 1,450 億円 (平成 24 年度分)、海外展開支援にかかる同事業規模を 50 億円 (平成 24 年度分) 追加された。

(ケ) 平成 24 年度補正予算 (事業規模 18,440 億円)

平成 24 年 12 月、商工中金は、平成 24 年度補正予算に関し、「円高の影響により一時的に業況が悪化している中小企業者に対して、引き続き円滑な資金供給を行うべく、前回補正予算で措置された同規模の十分な支援措置の確保が平成 25 年度にも利用できるような形で必要」などとして、円高対策として 15,000 億円の事業規模を主務省に要望するなどした。

平成 25 年 1 月、政府は、同補正予算により、円高対策にかかる中小企業向け危機対応融資の事業規模を 16,500 億円 (平成 25 年度分)、東日本大震災にかかる同事業規模を 1,940 億円と決定した。また、同年 3 月、主務省は、危機の内容に「デフレ不況及び世界経済の減速等の影響による業況悪化」を要綱改定の方法で追加した。

(コ) 平成 25 年度補正予算 (事業規模 18,895 億円)

平成 25 年 8 月、商工中金は、平成 25 年度補正予算の編成作業の本格化に備えて「当金庫としての『要望事項』を整理」するための内部検討を開始した。その中で、商工中金は、「円高対策」にかかる危機対応融資は「概ねイーブンピッチ」であるものの、「決算好転等の影響から利用水準はやや減速の傾向」との認識を示した。他方で、「近時の為替動向を勘案」して、「円安による原材料の仕入れコスト上昇等の影響を受けるもの」を危機対応融資の対象者に追加することを要望事項に加えることとした。

平成 25 年 9 月、商工中金は、「ユーザーの意見・要望」を主務省に伝えるため、顧客に対するアンケート調査を実施した（回答 567 件）。その中で、「円高、デフレ、世界景気の減速以外の影響により業況悪化を来している」かどうかを問うたところ、「原材料高騰による影響」と回答した者は 15 件（2.6%）、「円安による影響」と回答した者は 7 件（1.2%）であった。

同月、商工中金は、主務省に対して「補正要望」を提出し、「引き続き中小企業者の経営環境は厳しく…円高等対策特別相談窓口について十分な規模の事業枠の確保が必要」として、16,500 億円（平成 25 年度 2,000 億円、平成 26 年度 14,500 億円）を要望しつつ、危機対応融資の対象者の拡充が必要であるとして、「円高等対策特別相談窓口の対象に、原材料高騰・急激な為替変動・消費税増税の影響を受けた中小企業を追加」することを要望した。同「補正要望」には、原材料高騰や、円安による影響を受けている旨の「ユーザーの生の声」がそれぞれ 2 社分ずつ記載されているが、回答率は記載されていない。

平成 26 年 2 月、政府は、従前の「円高等対策特別相談窓口」を「原材料・エネルギーコスト高等特別相談窓口」「デフレ脱却等」に変更させ、同補正予算により、同危機にかかる事業規模を 18,500 億円（平成 25 年度 2,000 億円、平成 26 年度 16,500 億円）、東日本大震災にかかる同事業規模を 395 億円とする旨決定した。

(サ) 平成 26 年度補正予算（事業規模 14,150 億円）

平成 26 年 9 月、商工中金は、主務省からの補正予算の検討が開始する可能性がある旨の連絡を受けて、要望事項の内部検討を開始し、業務推進部から、「26 年度 4-9 月の中小企業向け損担長期は事業規模比約 50%の執行を見込んでおり、今年度の事業規模を消化できるピッチで推移している」（傍点は当委員会）として、事業規模 15,000 億円を要求すべきとの見解が示された。同年 10 月、商工中金は、主務省に対し、「景気が緩やかに回復しつつあると言われるが、中小企業においてデフレが解消しているとは言い難い」として、事業規模合計で 15,000 億円の「措置をお願いしたい」とする旨の要望文書を提出した。

平成 27 年 2 月、政府は、同補正予算により、「原材料・エネルギーコスト高対策」「デフレ脱却等」にかかる中小企業向け危機対応融資の事業規模を 14,000 億円（平成 27 年度末まで）、東日本大震災にかかる同事業規模を 150 億円とする旨決定した。

(シ) 平成 28 年度当初予算（事業規模 11,150 億円）

平成 27 年 10 月、商工中金は、主務省からの補正予算の検討が開始する可能性がある旨の連絡を受けて要望事項の内部検討を行い、「原材料・エネルギーコスト高が継続し、人件費上昇の下支えが必要」として、前年度と同規模の 14,000 億円を要望する旨の要望書を主務省に提出した。

平成 28 年 1 月、政府は、（平成 27 年度補正予算ではなく）平成 28 年度当初予算により、「原材料・エネルギーコスト高対策」「デフレ脱却等」にかかる中小企業向け

危機対応融資の事業規模を 11,000 億円（平成 28 年度）、東日本大震災にかかる同事業規模を 150 億円とする旨決定した。

(ス) 平成 28 年度補正予算（事業規模 8,318 億円）

平成 28 年 7 月、商工中金は、主務省から、EU 問題等により、補正予算の検討が早期に開始される可能性がある旨の連絡を受けて要望事項の内部検討を行った結果、「複数のマクロ計量モデルを組み合わせることにより、中小企業者に対する影響額を試算したところ、円高での中小企業者への影響額は 3 年間で約 26,000 億円と推計される」「今回の英国の EU 離脱は中小企業者に多大な影響を与える可能性が大きいことから、危機対応制度の拡充等、経済産業省のご支援をお願いしたい」とする旨の要望書を主務省に提出した。

平成 28 年 10 月、政府は、同補正予算により、「デフレ脱却・世界経済の減速対応」にかかる中小企業向け危機対応融資の事業規模を 7000 億円、東日本大震災にかかる同事業規模を 150 億円、「熊本震災対応」にかかる同事業規模を 1,168 億円（平成 28 年度 577 億円、平成 29 年度 591 億円）とする旨決定した。

(セ) 当初予算

上記の各予算のほか、政府は、その他の災害にかかる中小企業向け危機対応融資に関し、当初予算として、平成 20 年度は 125 億円、平成 21 年度は 500 億円、平成 22 年度以降は毎年 250 億円の事業規模に相当する予算を措置している。

(ソ) 当委員会による事実の考察

以上の折衝経過を概観すると、平成 20 年 10 月に危機対応業務が開始されて以降、リーマンショック、東日本大震災といった危機が発生していた平成 23 年度ころまでは、主務省が、必要な予算措置を講ずるため、中小企業を顧客とする商工中金から、中小企業の資金需要を聴取・把握するという形で折衝が行われているが、東日本大震災への対応が一段落し、「円高等対策」が危機に加えられた平成 23 年度第四次補正予算のころから、商工中金が事業規模を確保するため、積極的な要望を行うようになっていく様子が見える。

特に、平成 25 年度補正予算にかかる折衝経過をみると、足元で「円高対策」にかかる危機対応融資が「概ねイーブンピッチ」で実行されているにも関わらず、「円安による原材料の仕入れコスト上昇等の影響を受ける者」を危機対応融資の対象者に追加して、従前と同規模の事業規模を確保すべき旨の要望を行っている。その根拠として自ら実施した顧客調査において、「円安の影響」を受けていると回答した事業者が 1～2%程度に留まったにもかかわらず、その割合を明示しないまま、当該事業者の回答内容を「ユーザーの生の声」として主務省宛の要望書に記載するなどしており、商工中金が、危機事象と事業規模の確保に努めている様子が見える。

平成 26 年度補正予算にかかる折衝経過においては、「今年度の事業規模を消化できるピッチで推移している」として、「事業規模」が「消化」すべき数値として明確

に捉えられており、以後は、前年と同規模程度の事業規模を特段の根拠を示さず要望している様子が伺える。

イ 商工中金による「(全社)計画」の決定

補正予算等の決定によって「事業規模」が確定すると、商工中金は、商工中金全体として次年度に実施すべき危機対応融資額を、「フレーム」(全社計画)として確定し、当該年度における商工中金の各種目標を定めた「業務計画」に組み込む。

この「フレーム」は、「事業規模」をやや下回る数値が設定されている。平成28年度の「フレーム」は、事業規模を大幅に下回る数値が設定されているが、商工中金によると、マイナス金利政策により、危機対応融資に対するニーズの大幅な低下が見込まれたことによるとのことである。

ウ 商工中金による「営業店計画」の決定

(ア) 危機対応融資の計画値の営業店への割り振り

業務推進部は、業務計画を達成するため、半期に一度、各営業店が実施する危機対応融資の計画値を「営業店計画」として各営業店に割り振り、担当取締役の決裁を得た上で、「業務計画の通知」として各営業店に示達している。この営業店計画の総額は、事業規模を超過することがないように、「フレーム」の7~8割を目安に設定されていた。

この割り振りは、震災にかかる危機(東日本大震災、熊本地震)を除き、原則として営業店の貸出残高を担当地域のマーケット規模であると考えて、これに応じて行われており、当該営業店の担当地域における危機(円高、デフレ等)の影響度は、考慮することは現実的に困難であるとして、考慮されていなかった。

そのため、結果として、例えば、ある営業店の担当地域では円高やデフレ等といった危機の影響が小さいにも関わらず、当該営業店の規模に応じて計画値が機械的に割り振られる結果、営業店による危機対応融資の計画達成に窮するという状況が生じていた。

(イ) 業績評価制度

商工中金では、半年に1度、業務推進部が「営業店業績評価・表彰要綱」を立案し、営業推進会議の決定を得た上で、営業店に示達している。同要綱は、各営業店の規模に応じて各営業店を5ないし6のグループに分類した上で、営業店の業績評価方法と、営業店の表彰制度について定めている。

同要綱は、営業店業績評価として、「評価項目」を掲げた上で、その評価項目毎に配点を実施している。配点の合計点は概ね100点前後となっている。

このうち、「危機対応業務関連貸出」(危機対応融資の新規貸出実績)、「運用総量(月次)末残」(各月末における貸出等運用総量の残高)及び「新規先末残」(新規貸出先

にかかる貸出等運用総量の残高)については、以下のとおり、平成21年から平成22年をピークに、平成25年ころまで高水準の配点がなされていた。

<配点推移>

期	21	21	22	22	23	23	24	24	25	25	26	26	27	27	28	28
	上	下	上	下	上	下	上	下	上	下	上	下	上	下	上	下
危機対応業務関連貸出	3	12	12	8	8	8	7	7	8	8	5	4	3	3	1	3
運用総量(月次)末残	6	3	3	4	4	4	5	6	6	7	6	6	6	6	6	6
新規先末残	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	4	4.5	4.5	4.5	4.5

この配点に、営業店の「(営業店)計画」の達成率や偏差値を乗じた数値が、当該営業店舗の獲得点数とされている。例えば、ある年の上期の損害担保長期貸出に対する評価項目の配点が「8点」で、ある営業店の損害担保長期貸出の計画値が「50億円」であった場合、実績が40億円(達成率80%)であれば6.4点(8点×80%)が、実績が50億円であれば8点(8点×100%)が、当該営業店の業績評価として配点されていた。

営業店の業績評価は、このような点数の積算によって半期ごとに実施されていた。

(ウ) 表彰制度

商工中金は、同要綱に基づき、通期の業績評価に個別表彰結果(毎年設定される個別の表彰項目による表彰)を加味して、最優秀賞5店舗程度、優良賞10店舗程度、努力賞5店舗程度を選定し、表彰していた。

(エ) 「(全社)計画」と「(営業店)計画」の位置づけに関する当委員会による事実の考察

商工中金の経営陣や本部の管理職は、当委員会に対し、「(全社)計画」や「(営業店)計画」の位置づけについて、政府によって措置された予算を超過しないよう、専ら貸出額の上限を管理することを目的として設定したものであって、営業店に「達成」を求める趣旨ではなかったと説明する。

しかし、「(全社)計画」は業務運営及び業務計画の一部として位置づけられるとともに、主務省に対する予算要望の際にも「今年度の事業規模を消化できるピッチで推移している」などとしていたのであり、営業店においても、「(営業店)計画」は達成すべき目標として認識されていた実態がみられ、現に、「(営業店)計画」の達成率によって営業店の業績評価が実施されていた以上、「(全社)計画」や「(営業店)計画」は、それ自体が「業績目標」であったことは明らかであり、専ら貸出額の上限を管理することを目的として設定されたものであったと認めることはできない。

エ 各営業担当者への割り振りと業績評価

業務推進部から「(営業店)計画」を示達された営業店は、その計画を実現し、もって営業店が高い業績評価を得るために、営業店内の各営業課に計画値を割り振り、各営業課は各営業担当者に計画値の割り振りを実施していた。各営業担当者による計画値の達成状況は、人事考課制度及び目標管理制度によって評価されている。

(ア) 人事考課制度

商工中金の人事考課制度は、年次考課(職員の昇格・昇給・昇進・配置等の基準)と賞与考課(賞与支給額の基準)によって構成されている。

賞与考課及び管理職に対する年次考課においては、目標管理制度における目標達成度を中心とする「役割の達成度合い」による評価が実施されており、これに基づいて、賞与支給額及び管理職の昇格・昇給・昇進・配置等に関わる評価が実施されている。

(イ) 目標管理制度

商工中金では、組織目標を達成するために、個々の職員に「役割責任」に基づく自らの目標を設定させ、かかる目標に基づいて効果的に自分の仕事または部下の仕事をマネジメントする仕組みとする、目標管理制度を設置している。

職員は、半期ごとに、「プランニング：ビジョン・理念・計画」「人材の育成」「適正収益」「資産の健全性」「独自性のある商品・サービス」「業務の遵法性・正確性・信頼性」「経営効率向上」「行政・業界・社会との関係」「ステークホルダー(株主・お客様・子会社等)との関係」という9つの役割責任領域から6つ程度の領域を自ら選択し、各領域に成果目標を掲げて、直属の上長との面接を通じて確定し、これを「マイジョブ・マネジメント・シート」に記載する。

半期が終了すると、役職員は各領域毎に4段階で自己評価を行った上で直属上長と結果評価面接を行い、直属上長は結果評価面接を踏まえて最終的な評価結果を決定し、当該役職者にフィードバックする。

貸出実績等の営業成績は上記9つの役割責任領域のうち「適正収益」の項目に属するが、商工中金が「マイジョブ・マネジメント・シート」の記載例として役職員に交付している「目標事例集」においては、「基幹職：営業窓口担当」の「適正収益」の目標事例として、以下の事例が紹介されている。

- 自分の担当先の主要A・B・C・D社の貸増を、総合保全を現状以下に落とすことなく、4社計〇〇〇百万円行う。
- 以下の利鞘改善を行う。①大口かつ利鞘が適正でないE社・F社の利鞘平均を0.2%引上げる。②①を主たる手段とし、担当先全体で0.15%引上げる。
- 以下の計画について達成する。①A～F先以上の貸出平残純増を〇〇〇百万円以上、②新規取引につき「件数=〇〇件以上」かつ「片道実行金額=〇〇〇百万円以

上、③〇〇制度融資「件数、金額、=〇〇件、〇〇M」

(3) 商工中金における危機対応融資の実施実績

商工中金における危機対応融資の実施実績は次ページの表のとおりである。

商工中金の融資残高に占める危機対応融資の割合は平成 24 年末時点で 43%にまで達しており、以後、徐々に減少してはいるものの、平成 28 年度上期末時点でも 32%を維持している。

4. 小括

危機対応融資は、我が国経済の基盤を支えている中小企業が、リーマンショックや東日本大震災に見られるような外部的要因により一時的な危機的状況に陥り、「一般の金融機関が通常の条件により特定資金の貸付け等を行うことが困難であるとき」、国が信用を補完したり、税金を投入することによって必要な資金を供給する公的な制度融資である。

危機対応融資は、平成 20 年 10 月に商工中金法の改正により導入され、商工中金は株式会社化と同時に指定金融機関となった。制度開始に前後して、リーマンショック、東日本大震災という未曾有の「危機」が相次いで発生し、(制度設計時には想定されていなかったであろう)巨額の予算が措置されることとなった。商工中金は、中小企業向け危機対応融資の事実上の唯一の担い手として、全社を挙げて危機対応業務を実施し、資金難に陥った中小企業の救済に取り組んだ結果、融資残高に占める危機対応融資の割合は最大 43%にまで増大した。東日本大震災への危機対応業務が一巡して以降も、「円高等対策」「原材料・エネルギーコスト高及びデフレ脱却等対策」といった新たな危機認定が実施されることにより、商工中金は危機対応融資の貸出実績を維持してきた。

商工中金は、平成 20 年の法改正から 5~7 年後に完全民営化されることが決まっていた。しかし、相次ぐ危機対応業務を遺漏なく実施するため、商工中金の民営化は先送りされることとなった。結局、「民間金融機関が危機対応業務を担えるようになるまでは、商工中金が危機対応業務を的確に実施できるよう万遺漏なきを期する」として、平成 27 年の法改正で商工中金の政府保有株式の具体的な処分期限の定めが削除され、危機対応業務の実施が商工中金の「責務」であることが法文に明記された。

以上の経緯により、商工中金にとって、危機対応業務はその存在意義に関わる重要な業務となっている。

危機対応業務 主要な危機の実行実績

危機	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(4~9月)		累計		
	件数	実行額	件数	実行額	件数	実行額	件数	実行額	件数	実行額	件数	実行額	件数	実行額	件数	実行額	件数	実行額	件数	実行額	
①リーマン	利子補給			466	309	4,084	2,444												4,550	2,753	
	有																				
	無	5,865	3,849	30,845	22,953	31,678	18,368												68,388	45,170	
	小計	5,865	3,849	31,311	23,263	35,762	20,812												72,938	47,923	
②東日本大震災	有					56	33	21,302	12,363	4,415	2,743	427	280	185	96	102	51	39	18	26,526	15,584
	無					60	30	9,800	5,080	1,895	1,135	105	139	30	58	21	8	8	4	11,919	6,454
	小計					116	63	31,102	17,444	6,310	3,878	532	419	215	153	123	59	47	21	38,445	22,038
	有					17	10	186	137	17,522	9,460	17,752	9,061							35,477	18,668
③円高・デフレ	無					328	196	336	177	3,981	1,907	5,650	2,690							10,295	4,970
	小計					345	206	522	314	21,503	11,368	23,402	11,750							45,772	23,638
	有											3,091	1,639	16,664	8,482	17,901	8,543	3,498	1,635	41,154	20,298
	無											1,151	509	8,500	3,747	5,390	2,171	3,259	1,350	18,300	7,778
④原材料・デフレ	小計											4,242	2,148	25,164	12,229	23,291	10,714	6,757	2,984	59,454	28,076
	有											0						472	234	472	234
	無											0						82	37	82	37
	小計											0						554	271	554	271
⑤熊本地震	有					3	1					0				2		4	0	9	1
	無	42	16	25	18	62	28	41	25	114	53	27	15	4	2	7	2	25	19	347	177
	小計	42	16	25	18	65	29	41	25	114	53	27	15	4	2	9	3	29	19	356	178
	有			466	309	4,160	2,488	21,488	12,501	21,937	12,203	21,270	10,979	16,949	8,578	18,005	8,594	4,013	1,887	108,188	57,538
⑦合計	無	5,907	3,864	30,870	22,971	32,128	18,622	10,177	5,281	5,990	3,095	6,933	3,353	8,534	3,807	5,418	2,182	3,374	1,410	109,331	64,585
	合計	5,907	3,864	31,336	23,280	36,288	21,110	31,665	17,782	27,927	15,298	28,203	14,332	25,383	12,385	23,423	10,775	7,387	3,296	217,519	122,124
	⑧危機対応 融資残高(各年度末)	5,907	3,846	33,885	23,015	58,795	33,447	80,473	39,510	98,774	41,527	111,738	40,249	113,114	36,865	113,626	33,829	108,422	30,700		
	有	—	—	466	309	4,543	2,584	25,497	13,782	44,611	21,619	62,034	25,862	73,951	26,428	84,965	26,060	81,129	23,272		
無	5,907	3,846	33,419	22,706	54,252	30,862	54,976	25,728	54,163	19,909	49,704	14,387	39,163	10,438	28,661	7,769	27,293	7,429			
⑨当在庫融資残高(各年度末)																				95,031	95,395
⑩比率(⑧/⑨)																				42%	35%

* 預金当座は件数・金額ともカウント外。

第2章 調査結果（不正行為の認定）

第1. 調査結果

当委員会は、商工中金が危機対応融資を実行した 220,945 口座（融資実行額：12,401,120,974,544 円）の約 12.6%にあたる 27,934 口座について調査を実施した。その結果、疑義口座（後に定義する）として抽出した 1,364 口座のうち、最終的に不正があると判定した口座は 760 口座、不正の疑義が払拭できなかった口座は 141 口座、不正がないと判定した口座は 463 口座となった。不正行為件数は 816 件、不正行為者は 99 名、不正が行われた支店は 35 支店となった（詳細は別紙「調査結果一覧表」参照²⁾）。

当委員会は、商工中金より、不正があると判定した口座 760 口座のうち、危機対応融資の要件を充足しなかった口座（以下「要件非充足口座」という）は 348 口座（約 45.7%）であり、当該要件非充足口座に関する融資実行額は 19,823,913,000 円、商工中金が既に受領した公庫からの補償金額はなく、利子補給金額は 130,696,906 円との報告を受けている。また、不正の疑義が払拭できなかった口座 141 口座のうち、要件非充足口座は 75 口座（約 53.1%）であり³⁾、当該要件非充足口座に関する融資実行額は 3,618,500,000 円、商工中金が既に受領した公庫からの補償金額は 56,265,600 円、利子補給金額は 26,319,494 円との報告を受けている。

	不正があると判定した口座	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
口座数	760 口座	141 口座	463 口座
不正行為件数	816 件	—	—
不正行為者数	99 名	—	—
支店数	35 支店	—	—
(要件非充足口座数)	(348 口座)	(75 口座)	—
(融資実行額)	(19,823,913,000 円)	(3,618,500,000 円)	—
(既受領補償金額)	(0 円)	(56,265,600 円)	—
(既受領利子補給金額)	(130,696,906 円)	(26,319,494 円)	—

²⁾ 「口座」とは危機対応融資の件数であり、同じ顧客についても複数の口座が存在し得る。また、1つの口座について不正行為が複数行われている場合もあるため、不正行為件数は不正があると判定された口座数よりも多い。さらに、同一の職員が転勤して複数の支店で不正を行った場合には、それぞれの支店を計上している。なお、危機対応融資の実行時に不正行為を行い、さらに 6 か月後に雇用維持の要件を確認する際にまた不正行為を行うなどの場合、同一口座について 2 件の不正行為があったものとしてカウントしている。

³⁾ 例えば、要件充足性の判断においては、不正の疑義が払拭できなかったエビデンスは判断材料としないため、要件非充足となる場合がある。

第2. 不正行為調査の目的とその手順

1. 調査の目的

危機対応融資における不正の実態を明らかにするためには、実行された危機対応融資の全件について不正の有無について調査することが本来望ましい。

しかし、危機対応融資を開始した平成20(2008)年10月から平成29(2017)年2月⁴までの間に、商工中金は、220,945口座について危機対応融資を実行している。他方、当委員会は、その人員(委員3名、調査担当弁護士6名、専属の調査事務局4名、稟議書等調査チーム常時20名、調査補助弁護士3名(役職員を対象とするアンケート集計・分析のためのみに関わった人員を除く。))と調査期間(約4か月)に限界があり、当委員会が、全口座を調査することは不可能であった。

ところで、当委員会の目的は、「①危機対応融資における不正の実態を明らかにすること」、「②不正行為が行われた原因を究明すること」及び「③再発防止のための提言を行うこと」であるが、この目的を達成するためには、当委員会が全口座(220,945口座)の調査を行うことは必ずしも不可欠ではないと考えられる。当委員会が、「不正の大きな固まり」や「単発の不正」を具体的に示し、その発生経緯、不正行為に及んだ営業担当者の心理、上長の関与などを明らかにすることができれば、危機対応融資における不正の実態は十分把握でき、そこから原因の特定とそれに基づく提言も可能になるからである⁵。

そこで、当委員会は、調査範囲を合理的に設定しつつ、しかし不正の実態に迫ることができるように、商工中金により行われた調査結果について適切性を確認した上で活用すると共に、当委員会の独自調査においてはリスクベースアプローチの手法⁶を採用することとした。また、当委員会のリスクベースアプローチの手法の適正性を検証することを主たる目的として、全店無作為サンプリングによる調査も実施することとした⁷。

具体的には、当委員会は、過去の危機対応融資の実行案件のうち、原則、貸出残高が残っている口座(以下「非完済口座」という)103,286口座に対して⁸、次のとおり絞り込み

⁴ 当委員会による調査は、平成29年2月末までに稟議書が決裁された危機対応融資を対象としている。

⁵ 商工中金には、危機対応業務を対象に、当委員会による調査方法を参考として、原則として全口座についての不正調査を、合理的な時間と資源を割いて行う必要があることは当然である。

⁶ 不正行為を発生させる要素が何かを考察し、その要素が存在する領域を重点的に調査する手法。

⁷ 当委員会のリスクベースアプローチの手法が不適切であれば、リスクベースアプローチを行った領域での不正案件の発生割合と無作為サンプリングによる不正案件の発生割合に大きな差異が生じないなどの結果が表れると考えられる。

⁸ すでに貸出債務が完済されている案件(以下「完済案件」という)117,659口座を、原則として、当委員会による調査範囲から外したのは、①商工中金では融資に関するエビデンスの保存期間が貸出債務完済後5年間とされているため、完済案件は、不正行為を裏付けるエビデンスを確認できる可能性が相対的に低いこと、②顧客との取引が既に終了して

を行い、結果として、27,934口座（危機対応融資を実行した220,945口座の約12.6%に相当）を調査した。

当委員会の調査対象を図示すると、概要、以下のとおりである。

危機対応融資の実行口座 (220,945口座)	非完済口座 (103,286口座)	当委員会による調査対象 (27,934口座)		
		商工中金調査 (α)	リスクベース (β)	無作為抽出 (γ)
	完済口座	調査範囲外 (75,352口座)		
		原則調査範囲外 (117,659口座)		

α 商工中金により調査が行われた口座（結果の適切性を確認した上での活用）

β リスクベースアプローチの手法により抽出された口座

γ 全店から無作為に抽出された口座

なお、当委員会は、不正行為に関与したのは支店の営業担当者に限られるのか、それとも上長による関与があるのかという点（縦の広がり）にも注目して調査した。

2. 調査の対象

(1) 商工中金により行われた調査結果の（適切性を確認した上での）活用（ α ）

当委員会による調査に先行または並行する形で、商工中金による社内調査が行われた。当委員会は、社内調査の手法及び結果について、逐一報告を受けており、一定程度の信頼性が認められると判断した。そこで、当委員会は、商工中金が行った社内調査の結果を当委員会における不正行為の認定に有効活用することとした。

もっとも、当委員会が調査の視点とする「縦の広がり」、エビデンスの真正性の確認の程度などについて、社内調査では不足している部分もあったことから、当委員会は社内調査の結果に対して独自の観点から検証を加えた。当委員会が（適切性を検証した上で）活用した商工中金による調査は、次のとおりである。

① 監査部による特別調査⁹

いる場合等、顧客に反面調査できる可能性が相対的に低いことなどから、調査の効率性を考慮してのことである。なお、完済案件については不正調査が不要ということではなく、商工中金による調査は可能な限り行われる必要がある。

⁹ 商工中金は、鹿児島支店の危機対応融資で稟議に使用する試算表の改ざん等の不正事案が多数存在することが発覚したことを受けて、鹿児島支店、名古屋支店、松本支店、岡山支店及び船場支店において、概要、以下の範囲で監査部による調査を行った。

① 鹿児島支店

平成20年10月から平成28年9月までの間に実行された危機対応融資すべて（完

- ② 組織金融部による全店調査¹⁰
- ③ 組織金融部による条件変更案件に対する調査¹¹

(2) リスクベースアプローチの手法による調査（β）

当委員会は、リスクベースアプローチの手法による調査として、下記ア～オに着目して調査を行った。

ア 不正案件の営業担当者に対するヒアリング等により得られた情報

例えばヒアリング結果で「不正行為について同期入社集合研修時の雑談で話した」または「同じ支店の課員は不正行為を行っていると思う」などの情報があった場合、当該研修でこの雑談に参加した者や不正を行っていると思われる者の担当した案件では不正行為が行われているリスクが高いと考えた。

イ 動機としての「上長の過度のプレッシャー」

不正案件の実行者に対するヒアリングにより、その上長（支店長、次長、課長）による業績達成への過度のプレッシャーが動機（の一部）になっていると認められた場合、そのような上長の他の部下が担当した案件でも不正行為が行われているリスクが高いと考えた。

ウ 直近退職者

商工中金では、鹿児島支店での不正行為が発覚した後（平成 28 年 11 月から平成 29 年 3 月まで）に退職を申し出た社員数が通常より多かったため¹²、これらの者の担当した案件では、不正行為が行われたリスクが高いと考えた。

済口座を除く。）

② 名古屋支店

平成 28 年 1 月から同年 11 月までの間に実行された危機対応融資すべて及び不正行為を行ったまたはその疑義がある営業担当者に関連する口座

③ 松本支店・岡山支店・船場支店

不正行為を行ったまたはその疑義がある営業担当者に関連する口座

¹⁰ 商工中金は、鹿児島支店の危機対応融資で稟議に使用する試算表の改ざん等の不正事案が多数存在することが発覚したことを受けて、平成 28 年 4 月から同年 11 月までの間に実行された危機対応融資すべてについて、組織金融部による調査を行った。

¹¹ 条件変更案件とは、貸出期限の延長や分割返済金額の軽減等の貸出条件の変更のことである。条件変更は、顧客の業況が悪化し、公庫から補償を受ける可能性が高まったことを意味するものといえる。そのため、商工中金は、不正があった危機対応融資について公庫による補償がなされることの無いように、平成 28 年 10 月から平成 28 年 11 月までの間に発生した条件変更案件すべてにつき、組織金融部による調査を行った。

¹² 任意退職者数（総合職）は 3 月を除き 10 名を超えることはほとんどないが、平成 28 年 12 月の任意退職者（総合職）は 17 名と例年より多かった。

エ 役職員に対するアンケート調査

当委員会は、商工中金の役職員から幅広く不正行為に関する情報を収集するため、取締役及び監査役を除く役職員 4,887 名を対象とするアンケート調査を行った（回答率 99.8%）。アンケートは記名式としたが、その送付先は当委員会委員長の法律事務所宛として、回答内容について商工中金への守秘を確保した。

アンケートの案内文には、「なお、アンケートにおいて、危機対応業務に関して自主申告した事項に処分の対象となり得る事項があった場合であっても、自主申告によって調査に協力していただいたことを積極的に評価し処分の減免が行なわれます。逆に、後日の調査において虚偽申告や新たな不適切行為が発覚した場合には、処分の対象となり得ますので、ご注意ください」と記載することで、誠実な回答を促している。

当委員会は、アンケート調査での情報提供を分析し、それを端緒として調査を行った¹³。

オ 当委員会専用の内部通報窓口への通報

当委員会は、当委員会専用の内部通報窓口を設置し、匿名での連絡も可能であることを案内した。

内部通報窓口には複数の情報が提供され、当委員会は、それを端緒とする調査を行った。

(3) 全店無作為サンプリング (γ)

特段のリスク要因と関連づけずに、商工中金の危機対応融資全体における不正行為の発生確率を把握し、また、当委員会のリスクベースアプローチの手法の適正性を検証するとともに、前述(1)(2)の調査によっても発見されない不正行為を補充的に発見することを目的として、全店に対する無作為サンプリングによる調査を行った。

3. 調査の手順

(1) 稟議書の収集

当委員会は、調査対象とする口座に関する稟議書¹⁴について、まず外形上の不備をチェックするべく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）の収集を行った。収集した危機対応融資の稟議書等は、全て商工中金本店に集めた。そのロジックは以下のとおりである。

¹³ アンケートを端緒とした調査の過程においては、アンケートの分析の中で必要と判断された場合、既に退職している元職員に対してもヒアリングを実施している。

¹⁴ なお、商工中金において貸出にかかる稟議書は、取引先毎に作成されたファイルに連続されており、稟議書の収集にあたっては、同じ取引先に対する他の貸出の稟議書等との比較が可能となるよう、取引先毎に作成されたファイルをそのまま収集するよう指示した。

ア 商工中金により行われた調査結果を活用する場合（ α ）

商工中金が行った調査結果を活用することとしたものについては、商工中金が調査した稟議書等を必要に応じて取り寄せ、その適切性を検討することとした。

イ リスクベースアプローチの手法による調査分（ β ）

リスクベースアプローチの手法による調査分については、前述2.（2）の端緒から抽出された案件を、①個人による不正が疑われる場合と②特定の課の上長の関与が疑われる場合に分け、それぞれについて以下のように範囲を決めて稟議書等を収集した。

① 特定の個人による不正が疑われる場合には、当該個人が担当した危機対応融資の稟議書等（後述のとおり期間限定）

② 特定の課の上長の関与が疑われる場合には、当該上長のラインに属する営業担当者が担当した危機対応融資の稟議書等（後述のとおり期間限定）

①及び②について、更に、貸出の実行時期に基づいて期間を限定した。

①については、原則として、平成25年4月1日以降に危機対応融資が実行されたもの（完済口座を除く。）と限定した。これは、「平成25年頃から特に危機対応融資の要件を充たすことが難しくなった」旨の複数のヒアリング結果を得たことによる。

②については、関与が疑われる上長が当該支店に属していた最後の半期（6か月）に実行された危機対応融資案件から20%を無作為に抽出した。最後の半年間という限定を付したのは、一度不正行為を行った者は規範意識が鈍麻して不正行為を繰り返す傾向が認められるため、同じ上長のラインの下でも、その最後の時期には不正行為が最も頻繁に行われている可能性が高いと考えたためである。

ウ 全店無作為サンプリングの手法による調査分（ γ ）

全店無作為サンプリングの手法による調査分については、制度創設以降の危機対応融資（平成20年10月分から平成29年2月分まで）の稟議書等を対象とし、調査対象を10,000件（これまでに実行された危機対応融資の総件数220,945件の約4.5%）とすることを目安として、無作為抽出した。この調査においては、全92か店における年度ごとの貸出実行案件の分布状況に比例するように案件を無作為に抽出し、稟議書等を調査した。

このため、リスクベース調査で対象とされた口座が無作為サンプリングでも対象として抽出されることもある。

（2）稟議書等の外形審査（ $\alpha \cdot \beta \cdot \gamma$ 共通）

当委員会は、当委員会の調査補助者となる監査部を中心とした稟議書等調査チーム（常時20名）を組成し、稟議書等調査チームにおいて、集めた稟議書等につき外形審査（外形上の不備のチェック）を行わせた。

チーム組成にあたっては、社内調査の過程で培われた不正発見のノウハウを活用し、また、各調査補助者の調査手法等が平準化するように、監査部の責任者による調査手法や着眼点についてのレクチャーが行われた。

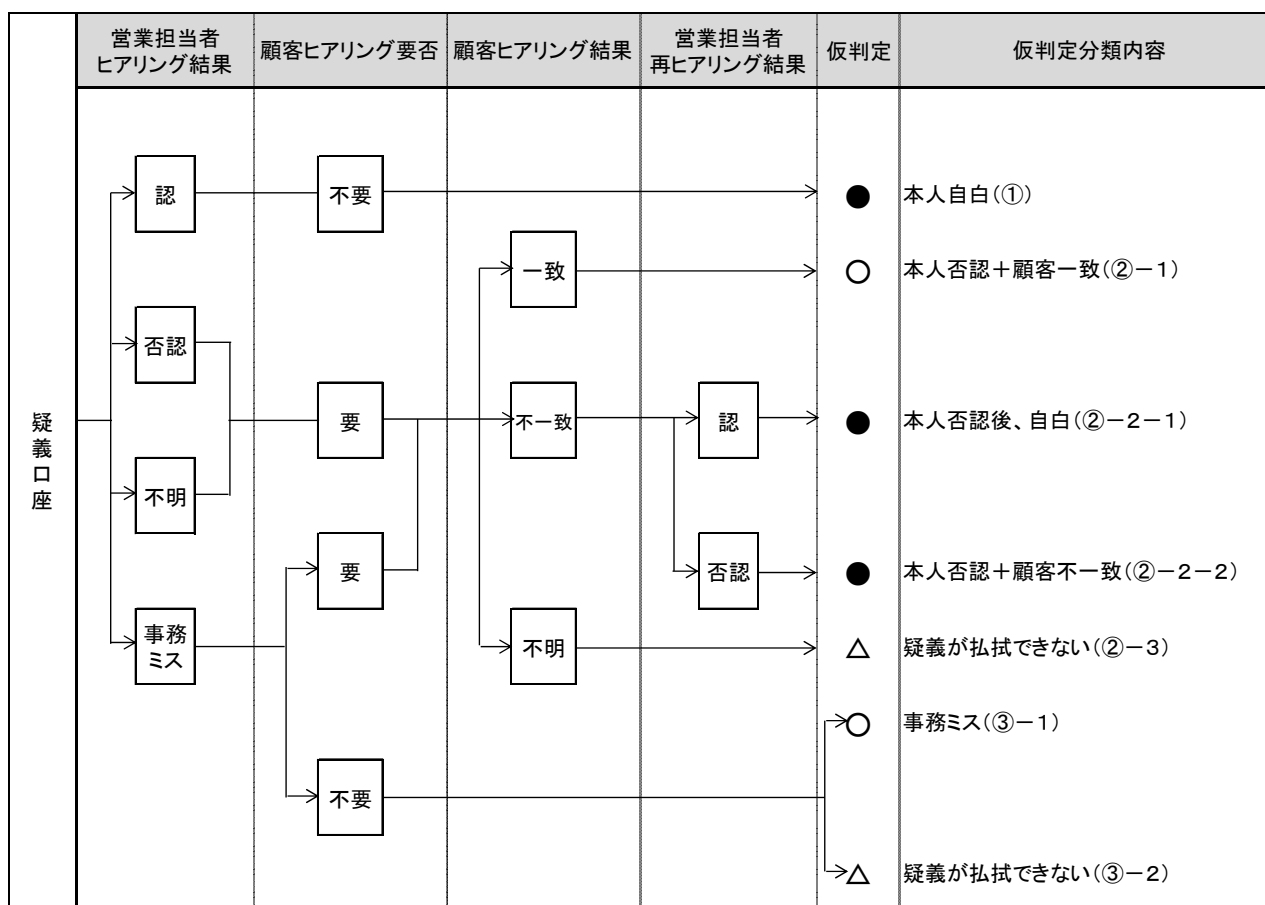
稟議書等調査チームによる外形審査は、平成 29 年 1 月初旬から約 2 か月間にわたって集中的に行った。商工中金が行った調査結果を活用することとしたものについては、監査部または組織金融部において行われた外形審査の検証を行った。

なお、全店無作為サンプリングの手法による調査分については、稟議書等調査チームによる外形審査前に各営業店において 1 次スクリーニングを行っている。各営業店における 1 次スクリーニングは、当委員会から各営業店に対し、事前に改ざん等の手法を記載した調査のチェックポイントを通知した上で、営業店の管理職（支店長及び次長）が行った。

(3) 稟議書等の外形上疑義があるものと判定された案件の調査（ $\alpha \cdot \beta \cdot \gamma$ 共通）

ア 調査フロー

当委員会は、外形審査の結果、稟議書等の外形上疑義があるとされた口座（以下「疑義口座」という）について調査を行い、以下の「調査フロー図」にしたがって不正行為の有無についての「仮判定」を行った。



(注：●…不正あり、○…不正なし、△…不正の疑義が払拭できない)

疑義口座については、当該危機対応融資の稟議を起案した営業担当者に対するヒアリングを行った。ヒアリングは、原則として、同一の営業担当者で疑義案件が5件以上ある場合には監査部が行うこととし、5件未満の場合には各営業店の支店長または次長が行った。

- ① ヒアリングの結果、営業担当者が改ざんを認めた場合には「不正あり」(調査フロー図●(本人自白))と仮判定した。
- ② ヒアリングの結果、営業担当者が改ざんを認めない場合またはあいまいな回答(良く覚えていない等)の場合には、顧客(危機対応融資を実行した先)に対する確認(ヒアリング等)を行うこととした。
 - ②-1 顧客に対する確認により改ざんのないことが判明した場合は「不正なし」(調査フロー図○(本人否認+顧客一致))と仮判定した。
 - ②-2-1 顧客確認によって顧客の下にある資料と不一致であることが判明し、

15 改ざんが疑われた稟議書添付の試算表と取引先にある試算表が一致した場合や雇用維持のエビデンスに記載されている従業員数と同時期の顧客の従業員数が一致した場合等。

その点について合理的な理由もない場合¹⁶、営業担当者に対する再ヒアリングを行った。この段階では、営業担当者が改ざんを認めたか否かに関らず、営業担当者の供述以外の証拠から不正の認定が可能であるが、再ヒアリングの結果、営業担当者が改ざんを認めた場合には「不正あり」と仮判定した（調査フロー図●（本人否認後、自白））。

- ②-2-2 営業担当者の再ヒアリングの結果、なお営業担当者が改ざんを認めない場合またはあいまいな回答を行った場合にも「不正あり」と仮判定した（調査フロー図●（本人否認+顧客不一致））
- ②-3 顧客確認によっても、改ざんの有無が明確にならない場合¹⁷には、「不正の疑義が払拭できない」と分類することとした（調査フロー図△（疑義が払拭できない））。なお、商工中金によって行われた監査部による特別調査など、当委員会による調査フロー確立前に顧客確認を行った案件（主に鹿児島支店）については、その後の顧客確認と統一的な確認方法がとられていなかったものもあった¹⁸が、再度の顧客確認が困難なものについては、一部を「不正の疑義が払拭できない」（調査フロー図△（疑義が払拭できない））に分類している。
- ③ 前述のほか、営業担当者へのヒアリングの際、稟議書に添付された危機要件の認定のためのエビデンスと顧客の下にある資料の不一致について営業担当者が改ざんではなく「事務ミス」とであると述べる場合もあった¹⁹。営業担当者が事務ミスと述べたもののうち、
 - ③-1 顧客に対する確認が改ざんの有無の判定に有効とはいえないもの（単純な転記ミス等）のうち、当該不一致が危機要件の認定の可否に影響しないものは、改ざんの動機が乏しいこと等から、単純な事務ミスとして「不正なし」（調査フロー図○（事務ミス））と仮判定し、
 - ③-2 危機要件の認定の可否に影響するものについては、改ざんの可能性を否定できないことから、「不正の疑義が払拭できない」とした（調査フロー図△

¹⁶ 顧客において決算補正のため試算表を事後的に修正したと述べる等の事情がない場合や雇用維持のエビデンスに記載されている従業員数と同時期の顧客の従業員数が異なる場合等。

¹⁷ 顧客の下に試算表が保管されておらず、代表者や経理担当者の記憶もはっきりしない場合や顧客が事業を停止しており確認が困難な場合等。

¹⁸ 真正な試算表の提出を求めず、当時の業績からして危機要件を充足することに違和感がないか確認する（例えば、売上高が減少傾向だったことを口頭で確認する）にとどめる等。

¹⁹ 具体的には、試算表の数字のチェックシートへの転記を誤った、誤って異なる時期の試算表を比較して危機要件の認定をしてしまった、誤って異なる時期の雇用維持エビデンスを稟議書に添付してしまっただといったものがある（多くは、本来、稟議の過程で判明すべきものである）。

(疑義が払拭できない)。

イ 当委員会による直接ヒアリング

調査フロー図に沿った調査の過程において、当委員会は随時報告を受け、個別に仮判定の妥当性について検討を行った。

また、必要に応じて、委員または調査担当弁護士が直接営業担当者に対するヒアリングを行った²⁰。

ウ 最終判定

以上の調査を経て、不正行為の有無について、委員会による最終判定を行った²¹。

なお、当委員会は、最終判定までのプロセスを明らかにするべく、調査を行ったすべての案件について個別にシートを作成し、疑義や調査の内容を整理している。

第3. 調査結果の分析

1. 調査方法ごとの調査結果の分析

(1) リスクベースアプローチの調査結果

当委員会がリスクベースアプローチの手法により抽出した調査対象口座 5,765 口座のうち、疑義口座は 770 口座となり、そのうち最終的に不正があると判定した口座は 463 口座、不正の疑義が払拭できなかった口座は 67 口座、不正がないと判定した口座は 240 口座となった。

リスクベースアプローチの手法により特定した調査対象口座数における不正の発生割合は、約 8.03%である。後述のとおり、リスクベースアプローチの調査による不正の発生割合は、全店無作為サンプリングによる不正の発生割合(約 0.56%)に比べ、14倍以上と有意な差が認められる。この結果は、当委員会が設定したリスクベースアプローチの手法が適切であることを裏付けるものといえる。

(2) 全店無作為サンプリングの調査結果

当委員会が全店無作為サンプリングの手法により抽出した調査対象口座 10,000 口座のうち、疑義口座は 144 口座となり、そのうち最終的に不正があると判定した口座は

²⁰ 特定の課において複数の営業担当者による改ざんが疑われた場合や客観的には改ざんが強く疑われるにもかかわらず営業担当者が否認している場合等であるが、このヒアリングは、原因究明及び再発防止措置の検討にも有用なものであった。

²¹ 委員会による最終判定は、担当する委員及び調査担当弁護士を決めた上で、週に1度のペースで最終判定会議を行い、追加調査が必要な場合には追加調査を指示し、判定が困難な場合には委員3名で協議して行った。

56 口座、不正の疑義が払拭できなかった口座は 17 口座、不正がないと判定した口座は 71 口座となった。

全店無作為サンプリングの手法により特定した調査対象口座数における不正の発生割合は、約 0.56%である。

なお、当委員会が調査を行わなかった口座における不正の発生割合は、特段の事情がない限り、全店無作為サンプリングの手法により特定した調査対象口座数における不正の発生割合と近似したものになるものと考えられる。

	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	計
口座数	268	1,425	1,651	1,441	1,271	1,283	1,155	1,066	440	10,000
不正口座数	0	0	0	5	7	20	18	6	0	56
発生率	0.00%	0.00%	0.00%	0.35%	0.55%	1.56%	1.56%	0.56%	0.00%	0.56%

(3) 監査部による特別調査を活用した調査の結果

当委員会が監査部による特別調査を活用して特定した調査対象口座 3,238 口座のうち、疑義口座は 512 口座となり、そのうち最終的に不正があると判定した口座は 275 口座、不正の疑義が払拭できなかった口座は 64 口座、不正がないと判定した口座は 173 口座となった。

(4) 組織金融部による全店調査を活用した調査の結果

当委員会が組織金融部による全店調査を活用して特定した調査対象口座 9,300 口座のうち、疑義口座は 63 口座となり、そのうち最終的に不正があると判定した口座は 40 口座、不正の疑義が払拭できなかった口座は 2 口座、不正がないと判定した口座は 21 口座となった。

(5) 組織金融部による条件変更案件に対する調査を活用した調査の結果

当委員会が組織金融部による条件変更案件に対する調査を活用して特定した調査対象口座 2,159 口座のうち、疑義口座は 16 口座となり、そのうち最終的に不正があると判定した口座は 9 口座、不正の疑義が払拭できなかった口座は 4 口座、不正がないと判定した口座は 3 口座となった。

2. 危機対応融資の要件充足性について

当委員会は、当委員会において不正があると判定した口座が、結果的に、危機対応融資の要件を充足するか否かの調査を行っていない。

危機対応融資の要件充足性は、商工中金の監査部及び組織金融部による調査が行われた後、最終的に主務省による確認が行われている。

当委員会は、その調査結果に依拠することとした。

当委員会が商工中金より報告を受けた、不正があると判定した口座における要件非充足口座数、当該要件非充足口座に関する融資実行額、商工中金が既に受領した公庫からの補償金額、利子補給金額は、前述のとおりである。

3. 不正の手口について

当委員会では、調査を通じ、様々な種類の不正の手口を把握した。

そこで、代表的な不正の手口を紹介するとともに、そのような手口が、外形上の疑義ありとして認識された例を紹介する。

なお、(1) から (4) までは試算表に関する改ざんの手口であり、(5) は雇用維持エビデンスに関する改ざんの手口である。

(1) 日付の改ざん

危機要件の認定のエビデンスとなる 2 時点の試算表の日付を入れ替えて日付箇所を改ざんするという手口である。

具体的には、試算表の日付部分をはさみで切って貼りかえるといった手法がとられており、印字がずれている、枠の一部が消えている等、目視で切り貼りの跡がわかるものもあった。また、別の稟議書に添付してある真正な試算表と内容が異なることや、前月や翌月の試算表と並べると繰越利益等が連続しないことなどから日付の改ざんの疑義ありとされたものもあった。

(2) 金額の改ざん

試算表の売上高や粗利益といった危機要件の認定に影響する部分の金額を別の試算表の数字と入れ替えてしまうという手口である。

これについても別の試算表の金額部分をはさみで切って貼りつけるという手法がとられており、目視でわかるものもあった。また、試算表のうち、一部分のみの金額を入れ替えるため、縦列の合計金額が整合しない（例えば、売上高の金額を切り貼りした場合、各項目別の売上高を足しても総売上高の金額と合わない）または横列の合計金額が整合しない（例えば、売上高の当月の残高欄の数字を切り貼りした場合、売上高にかかる前月の数字、当月の借方及び当月の貸方の合計が当月の数字と合わない）ということなどで疑義ありとされたものもあった。なお、稟議の決裁に際しては、危機要件の認定に必

要な数字と、試算表中の当該数字を照合するだけで、試算表内の数字が整合しているか等の検算は行わない上長が多いことから、このような操作も発覚せずに稟議を通過していた。

(3) 自己作成（自作）

エクセル等のアプリケーションを用いて、試算表を自ら作成してしまうという手口である。

この手法については、極めて簡易な様式の試算表を自己作成している場合（一見して手作りであることがわかるもの）、顧客が使用している会計ソフトのフォーマットに似せて作成している場合、全く様式の異なるフォーマットを用いて作成している場合等、いくつかのパターンがあった。これらは、同じ顧客に対する別の融資稟議書添付の試算表と様式が異なる試算表が発見されたことから疑義があるものとされた。

また、試算表の形すらとらず「推移表」と称して試算表の中から危機要件認定のために必要な数字だけを書き出した簡便な表を稟議のための資料することが一部の支店では盛んに行われており（商工中金の内規でも明示的には禁止されていない。）、これを顧客からのヒアリングに基づいたものとして自己作成するという手法も行われていた。なお、このような推移表を用いるときには、顧客から確認のための捺印を受けることになっていたが、顧客も手元にある試算表等と照合せずに、適当に押印している例が見られた²²。

試算表の入手が可能である場合には、試算表を危機要件認定のエビデンスとすべきであるところ、簡便な推移表が多用されていることから疑義を生じたものである。

(4) 虚偽の顧客ヒアリングによる試算表の修正

顧客から受領した真正な試算表に、顧客からヒアリングした内容として手書きで危機要件を充たすよう数字を書き込んでしまうという手口である。

具体的には、例えば、試算表上、買掛金として 20,000,000 円と記載されている場合に試算表の欄外に「買掛金のうち金 10,000,000 円は未払金 H27.10.1 社長ヒアリングにより確認」等と手書きで追記し、危機要件の認定に際しては、買掛金を 20,000,000 円ではなく、10,000,000 円にしてしまうというものである。このような方法は、実際に顧客へのヒアリングを反映したものである場合には、問題はない（例えば、買掛金の回収が長期にわたって行われていない場合、実質的に貸付金として計上するのが相当として、買掛金からは外すというのは、正当な処理である。）が、実際には、顧客に確

²² 推移表には顧客による確認を証する捺印があるため、担当者が自白しない限りは、不正であると認定し難いのではないかという問題がある。これについては、委員または調査担当弁護士がヒアリングを行った結果、推移表と顧客の元にある資料が不一致であった例の数の多寡や、ヒアリングにおける担当者の対応、説明の合理性などを総合的に考慮して、不正の有無を判断している。

認することなく営業担当者が勝手に記載しているケースがあった。

このような不正については、同じ顧客に対する別の融資稟議書添付の試算表には内訳の記載がないこと（金額の内訳の記載がある場合とない場合とがあること）から疑義があるものとされた。

（5）人数の改ざん

危機対応業務のうち、雇用維持に関する利子補給制度は、従業員が減少した場合には一定の要件の下、補給を受けた利子を返還しなければならないものとされている。そのため、従業員が減少した場合（貸出を実行してから6か月経過後に確認することとされている）、雇用維持を確認するエビデンスの人数を改ざんする（従業員数が減少していないように見せかける）ことも行われていた。

これも人数部分にはさみで切り取った数字を貼りつけるという手法がとられることが多かったが、手書きで「6」を「8」に書き換えてしまうといった方法もとられていた。切り貼りの跡があることや手書きされた字体が不自然であることから、目視により疑義があるものとされた。

4. 小括

以上、当委員会は、調査対象とした27,934口座の調査を通じて、危機対応融資における不正の実態を相当程度明らかにすることができたものと考えている。

第3章 支店における不正行為の実態

商工中金の営業現場では、一体いかなる経緯・理由・背景により、また、いかなる形で不正行為が行われていたのか。本章では、この点を明らかにするべく、以下の二点の問題意識も踏まえつつ、具体的な不正事案について論じる。

①多数の不正が認められた「支店」には、どのような背景・要因があったのか（支店からのアプローチ）

<対象支店>

- ・当委員会設置のきっかけとなった鹿児島支店（不正行為者数最多）
- ・第4章で詳述する池袋支店（不正口座数最多）
- ・関東地方のX支店

②「個々の職員」が不正行為に手を染めるに至った経緯・理由は何か（行為者からのアプローチ）

第1. 鹿児島支店

1. 支店の概要

鹿児島支店は、窓口サービス課、営業企画課、営業第一課～第四課という組織体制で、窓口サービス担当者が合計10名弱、営業担当者（管理職、営業企画含む）が合計30名弱という規模の支店である（平成28年10月1日現在）。

鹿児島支店の平成28年3月末の貸出残高は約1,415億円、預金残高は593億円、平成28年度上期（平成28年4月1日～9月30日）における損害担保付長期貸出の実績は累計55億4,500万円（いわゆる「割当」に対する計画達成率156%）であった。

2. 調査経過

鹿児島支店では、平成28年10月24日に行われた営業第■課の打合せで、ある次長から試算表が自作された疑いがあるとして差し戻された稟議書について、課長が課員全員に確認したところ、営業担当者2名から試算表の改ざんを行ったとの発言があった。この2名が平成27年度及び平成28年度に起案した危機対応融資実行案件の稟議書に添付されている試算表を確認したところ、複数の口座で顧客から受領している試算表と異なる様式の試算表があることが判明した。

同日、支店長からコンプライアンス統括室に一報がなされ、同月26日にはコンプライアンス統括室が社長に概要を報告するとともに、監査部に特別調査を依頼した。

監査部は、同年10月27日から同年12月9日まで鹿児島支店に対する特別調査を行った。平成20年10月の危機対応業務創設時から平成28年9月30日までの危機対応融資実行口座3,080口座から、完済案件で利子補給金も補償金の受領もない口座を除いた2,171口座を対象として、稟議書に添付されたエビデンスに外形上不備がないかを検証し

た。さらに、外形上不備があった 462 口座について担当者ヒアリングや顧客ヒアリングを行い、その結果、営業担当者 11 名が 185 口座で不正行為を行っていたと結論づけた。

当委員会は、この特別調査の手法及び結果について詳細に報告を受け、主務省に提出した調査報告書も受領し、その信頼性を独立の観点から検証した。また、必要に応じて営業担当者ら関係者に対して直接ヒアリングを行い、不正行為の内容、手口、動機、現在の心境などを聴取した。その結果、以下の不正行為を認定した。

3. 調査結果

当委員会が認定した鹿児島支店における不正行為者は 19 名で、その口座数は 239 口座であり、その詳細は以下の図表のとおりである。

No.	営業担当者	調査対象口座数	不正口座数
1	■	254	85
2	■	122	47
3	■	180	6
4	■	75	36
5	■	167	7
6	■	102	11
7	■	86	8
8	■	94	5
9	■	52	7
10	■	26	7
11	■	46	1
12	■	51	4
13	■	77	2
14	■	25	6
15	■	46	1
16	■	25	1
17	■	138	1
18	■	36	1
19	■	3	1
20	行為者特定できず ²³	2	2
合計	19 名	1,607 口座 ²⁴	239 口座

²³ 「行為者特定できず」とは、試算表や雇用維持エビデンスの改ざん等の不正行為が認められたが、担当者の変更等により不正の実行行為者が特定できなかった件である（以下の表においても同じ。）。

²⁴ これ以外に 564 口座（33 名分）も調査対象となったが不正は発見されなかった。当該

半期	H20/下	H21/上	H21/下	H22/上	H22/下	H23/上	H23/下	H24/上
	0	0	0	0	0	4	2	7

半期	H24/下	H25/上	H25/下	H26/上	H26/下	H27/上	H27/下	H28/上
	22	40	45	41	25	20	16	17

4. 不正行為の手口

鹿児島支店では、以下のような手口によって、実際には危機要件を充足していないにもかかわらず、これを充足しているかのように偽装し、危機対応融資を実行するといった不正行為が幅広く認められた。

(1) 試算表・雇用維持エビデンスの切り貼り

顧客から受領した紙媒体の試算表や従業員台帳等の雇用維持エビデンスの日付や数字（人数・金額）を切り貼りによって改ざんする²⁵。

(2) 試算表・雇用維持エビデンス（データ）の自作

顧客から受領したエビデンスを参考に、エクセルを利用して、（実際とは異なる）顧客名義の試算表や雇用維持エビデンスを自作する。

(3) 危機要件チェックシートへの不正入力

顧客から受領した試算表と異なる数値を、危機要件チェックシートに入力してしまう。

これらの手口は不正行為者間で口頭により伝承されていた。また、不正行為者の中には、「自作は発覚しやすいので、顧客から受領したエビデンスを精巧に切り貼りするなどして改ざんした」という職員もいれば、「そんなことに手間暇をかけるのはバカらしいので、体裁をさほど気にせず安直に自作した」という職員もいた。

5. 不正行為の背景・動機・原因等

(1) 不正行為の多発による規範意識の低下

鹿児島支店では、課によって多少の偏りはあるものの、全ての営業課で不正行為が行

の口座数もあわせた調査対象口座数は合計で 2,171 口座である。

²⁵ 切り貼りによって、異なる 2 時点の試算表の日付の前後を入れ替えることで、上昇している業況を下降しているように見せるといった改ざんも行われていた。

われていた。

期間的にも、平成 23 年度上期から平成 28 年度下期に不正行為が発覚するに至るまでの間、途切れることなく不正行為が継続されていた。不正口座件数のピークである平成 25 年度下期には、融資実行された危機対応融資 189 口座のうち 45 口座で不正行為が認められ、その占有率は 23.8%にも上る。

鹿児島支店の管理職、企画担当を除いた営業担当者数は合計約 15 名であるところ、その半数程度の職員が不正行為を行っていたという状況で、不正行為の存在自体は、営業担当者間で周知のことだったと認められる。

不正行為者らは、営業課や営業担当者に割り当てられた危機対応融資実行額のノルマ達成に追われる中、飲み会の席や喫煙所などで、「なかなか危機要件に該当する案件を見つけるのが難しい」という悩みを持ち寄り、「危機要件に該当するようにエビデンスを改ざんすれば、稟議が通って割当がこなせる」という手口を共有し、各人が実行に移した。不正行為者らは、自席でハサミとノリを使って紙の試算表を切り貼りしたり、エクセルで試算表を自作するなどしており、そうした姿を同じフロアで働く他の営業担当者が目にすることもあった。

当委員会のヒアリングでは、各職員は、支店内のだれが不正行為を行っていたかを漠然と把握している様子も見られた。不正行為を行わなかった職員が、不正行為を行っていた職員との間で、「自分はそういうことは嫌だからやらない」「それで割当がこなせずに上長から怒られても仕方ない」といった会話を交わしていたこと、逆に、不正行為を行っていた職員らの間では、不正行為を行わずに割当がこなせない職員らを指して「正直者がバカを見る」と評するような風潮があったことも、当委員会のヒアリングで確認された。

このように、鹿児島支店では、不正行為が数多く、そして幅広く行われていたことから、不正行為の存在が営業担当者間で周知のこととされ、そのことが「みんなやっている」という意識となって各職員の規範意識の低下を招いていた。当委員会のヒアリングでは、不正行為者がどのように規範を乗り越えたのかという心情を知るため、不正行為に手を染めた最初の案件はどれかを質問した。すると、月末や期末の割当の達成に追い詰められて規範との葛藤を乗り越えて不正行為に走った当時の心情を克明に語る職員も存在したが、逆に、さほどの葛藤もなく安易な気持ちで（あたかも先輩から教わった職場の知恵やノウハウのように）不正行為を始めたので最初の案件がどれかは思い出せないと述べる職員も複数存在した。

不正行為が周知のこととされて規範意識が低下している支店環境の中で、不正行為を行うかどうかは、各人の姿勢やスタイル（あるいは要領の良さ）に委ねられていたというのが、当時の鹿児島支店の実情であったと見受けられる。不正行為の多発が規範意識の低下を生み、規範意識の低下がさらに不正行為を促進するという負の連鎖が働いていたものといえる。

(2) 支店長による過度の業績プレッシャー

鹿児島支店で四つの営業課を跨いで不正行為が多発した要因の一つとして、平成 24 年 7 月に赴任した A 支店長が、「業績の悪い支店を立て直しに来た」「支店の数字は達成して当たり前」「支店長には与えられた数字を守る責任がある」という方針の下、支店業績達成のプレッシャーを次長、課長及び営業担当者に対して過度に与えたことが挙げられる。

鹿児島支店の業績評価は、A 支店長赴任前の数年間は「B 上」から「C」の評価だったが、A 支店長赴任直後の平成 24 年度下期と平成 25 年度上期は連続して「A」評価となった。平成 25 年度下期と平成 26 年度上期は連続して「B 上」評価だったが、平成 26 年度下期には「C」評価に転落した。平成 27 年度 3 月に A は非営業部門に転出した。前述の不正行為件数の推移を見ると、A 支店長の赴任直後から不正行為件数が増加していることが分かる。

A 支店長のマネジメント手法は、次長や課長という中間管理職を飛ばして、営業担当者に直接案件に関する指示を出したり、業績達成度の低い営業担当者や営業課から案件を取り上げて業績達成度の高い営業担当者や営業課に回すといった、強引なものであった。このため、鹿児島支店では、健全なモチベーションを維持できない営業担当者の退職が増え、そのしわ寄せがさらに業績達成度の高い営業担当者や営業課に向かった。周囲から支店のエース格と目されていた営業担当者は、自身及び所属課に対する周囲の期待に応じて支店業績を支えたいという動機から、結果として最も多くの不正行為を働くこととなった。結局のところ、当時の支店業績は、多くの営業担当者による多くの不正行為によって支えられていたことになる。

また、前述した A 支店長の強引なマネジメント手法は、課長の権限を実質的に剥奪し、中間管理職とその部下、特に課長と営業担当者とのコミュニケーションを阻害するという効果をもたらした。そのため、営業担当者が「なかなか危機要件に該当する案件を見つけるのが難しい」という悩みを抱えていても、これを直属の上長である課長に相談して解決策を模索するという本来の行動につながらず、営業担当者間で不正行為の手口を共有して実行するという誤った解決策が促進されることになった。当委員会がヒアリングした営業担当者は、異口同音に、課長が頼りなくて相談できなかった、まともに相談に乗ってもらえなかった旨述べていた。

このように、A 支店長の強引なマネジメント手法が、営業担当者に業績達成の過度のプレッシャーを与えると同時に、課長と営業担当者との間にコミュニケーション不全を生ぜしめた。このことこそが、鹿児島支店で A 支店長在任中に不正行為が多発した要因であったといえる。

もっとも、厳密に言えば、鹿児島支店における不正行為は、A 支店長赴任前の平成 23 年度上期には始まっているので、A 支店長の強引なマネジメント手法は、不正行為の発生原因というよりも、不正行為の促進要因と評価すべきものである。

なお、当委員会は、A支店長が鹿児島支店の前に支店長を務めていた支店についても不正が行われていた可能性が高いと判断し、当該支店についても全店無作為サンプリングを行った。しかし、同調査では不正行為は検出されなかった。

(3) 上長の関与・認識について

鹿児島支店で不正行為が発覚したのは、次長から試算表が自作された疑いがあるとして稟議書が差し戻されたことが契機である。その後の監査部の特別調査では、前述したとおり、調査対象 2,171 口座に対し、外形上不備があったのは 462 口座（出現率 21.2%）、不正行為があったのは 239 口座（出現率 11.0%）といずれも高い確率であった。そして、当委員会が直接目視した試算表などのエビデンスの中には、精巧に細工されたものもある一方で、だれが見ても一見しておかしいと分かるものも含まれていた。

そうすると、これまで稟議書の審査を行ってきた課長・次長・支店長らは、こうした外形上の不備や不正行為に気づけなかったのか、気づいたけれども「黙認」して来たのか、あるいはより積極的に不正行為を「指示」していたのか、という疑問が生ずる。この点は、鹿児島支店における不正行為が「組織ぐるみ」だったかどうかを判断する上で、重要な材料である。

この点に関する当委員会のヒアリングに対し、不正行為を行った営業担当者らは、次のように述べた。

「当然気づいていたと思う」

「だれが見てもおかしいと分かるはず」

「改ざんをしろとは言われないが、何とかしろと言われた」

「何とかしろと言われて、改ざんをして稟議書を上げると、何も言われずに稟議が通った」

「食事の席で『要件に当たらなくても何とかするんだろうな、俺たちは』と言われた」

「自分は課長にすべて伝えており、『試算表自作の時間も含めてあと 3 時間で稟議書を上げます』と言ったこともあるが、何も言われなかった」

「支店長や次長は分からないが、少なくとも課長は知っていたはず」

「この人だけは知らないはずという課長を挙げることはできない」

これに対し、当委員会のヒアリングを受けた課長・次長・支店長らは、「外形上の不備に気づけなかった」「エビデンスが不自然と感ずることもなかった」「危機要件に該当することを示す数値がエビデンスに記載されていることは確認したが、エビデンス自体が真正かどうかは確認しなかった」「エビデンスの真正性を確認せよとは当時のマニュアルには書いてなかった」「気づいていたら差し戻したはず」などと述べ、多くの者が不正行為の認識や関与を否定した。

もっとも、ある課長は、当委員会のヒアリングで、次のように、より率直に当時の心境を吐露した。「営業担当者から改ざんをしていますと言われても困る。その解決方法

を求められても困る。課長にやれと言われたなどと営業担当者に言われると困るので、改ざんをしると指示したことは一度もない」「危機要件の数値以外は見ないようにしていた。営業担当者が苦勞して要件に当てはめているのは知っているのに、よく見つけてきたねという心境だった」「エビデンスの改ざんを見抜いて案件を差し戻せば、そこで穴が開いた割当数字を別の案件で埋めざるを得ず、自分で自分の首を絞めることになるという発想は、普段は意識していなかったが、深層心理の中にはあったと思う」「でもさすがに、ある営業担当者が顧客資料を修正ペンで消して数値を書き直し、そのコピーでなく原本の方を稟議添付してきたときには、これはダメだろうと差し戻した。この案件がその後稟議を通ったかは覚えていない」。

当委員会の調査では、稟議書やエビデンスなどの客観的な証拠から、上長の黙認や指示を裏付けることはできなかった。しかし、上長が置かれていた客観的状況について検討すると、①支店業績達成のプレッシャーを受けるのは、営業担当者だけではなく、課長も次長も、また、支店長でさえも同じである、②稟議書の不備を指摘して差し戻すことは、その案件の融資実行を見送ること、あるいは先送りすることを意味し、支店業績達成のためにはその欠落分を穴埋めする別の融資案件を捻出せざるを得ない状況に自分自身を追い込むことになる、③稟議書の不備を見逃して融資を実行しても、もともと信用力のない顧客に不正融資するわけではないから回収可能性は確保されており、顧客にとっても支店にとっても喜ばしい話であって、だれも困らない（という正当化がなされていた）、ということになる。このような客観的状況からして、課長・次長・支店長らには不正行為を黙認する動機があった（差し戻す動機はなかった）といえることができる。

したがって、当委員会としては、具体的に特定の課長・次長・支店長が営業担当者の不正行為を黙認していたとまで認定することはできないものの、前述した営業担当者及びある課長へのヒアリング結果にも照らすと、課長や次長の多くは、不正行為に気づきながらこれを黙認していた可能性が高いと認定する。

（４）動機について

鹿児島支店の各不正行為者は、当委員会に対し、不正行為に手を染めた理由について、以下のように述べている。

ア 職場環境に関するもの

- ・鹿児島支店では、数名を除いてほぼ全員が不正行為をしていた。
- ・飲み会の席で、「なかなか要件に当てはまらない」というと、「こうすればいいんだよ」というふうに試算表を改ざんする話などが出ている。全員で大っぴらにというわけではないが、あまり相手を選ばずに話していた。
- ・〇〇さんは、「自分はそういうのは嫌いだから」といって改ざんをしなかった。

でも割当がこなせずに上長から「話が違ುದろ」「ふざけん」と怒鳴られ、干されていた。自分たちは「改ざんすれば怒られなくて済むのに」「正直者がバカを見る」「要領が悪い」という見方をしていた。

- ・営業担当者同士が仲良く、頻繁に飲みに行っていた。課長は頼りにならず、ラインへの信頼が崩壊していた。
- ・課長に「要件に当てはまらない」という相談をしても、「知らねえよ」「上手くやっつけ」と言われた。試算表が直近のものだけで過去のものでないといふと次長に相談したときは、「何とかするしかないだろう」と言われた。
- ・鹿児島から別の支店に異動すると、だれも改ざんをしていないのに驚いた。課長も一緒になって客先を回り、営業トークを教えてくれるなど親身に指導してくれた。こっちの支店が先だったら、と悔やんだ。鹿児島にいるときは何が普通か分からなかった。

イ プレッシャーに関するもの

- ・月初に貸計表²⁶に見込み案件を載せて毎週進捗を報告する。載せる案件が少ないと怒られるので、ほぼ無理だろうという案件も無理して載せておく。次週まで進捗がないと「これどうすんだよ」「お前やるって言ったよな」「やるんだよな」と詰められる。
- ・できる営業担当者に割当が寄せられるので、相当なプレッシャーだった。でも自分が期待されている、支店の業績を支えている、期待に応えたいという気持ちで不正を重ねてしまった。
- ・月末になってある案件を落としてしまい動揺した。できないという「顧客管理ができていない」「この時期になって取り返しがつかない」「店全体が迷惑する」と怒られる。別の顧客を訪問して何とかお願いして当座貸越を利用してもらったが、よく説明が伝わっておらず、翌月初の返済期日に利息分が残高不足となった。焦って自分で利息分を立替えて顧客になりすまして入金したが、その後顧客からクレームになって発覚した。自分、ラインの課長、次長、支店長が「人事部長名での口頭注意（就業規則外）」を受けた。この件は危機対応融資案件ではないが、同じく割当プレッシャーから出たものだった。この件が発覚した後も、その前からしていた危機対応融資での改ざんはやめなかった。

ウ 高い業績を維持したいという意識

- ・ A 支店長は、「業績の悪い支店を立て直しに来た」「支店の数字は達成して当

²⁶ 月次で作成される融資見込案件の一覧表であり、実現可能性に応じて A から E にランク付けされる。

たり前」という方針で、強いプレッシャーをかけてきた。営業を無理して一時は高い支店評価をとったが、その後は貸し出す先がなくなるタマ切れの苦しい状態になった。

エ その他

- ・自分たちは「損担世代」と呼ばれ、公庫の補償が8割付く損担ばかりやってきたので、本来の銀行員としての「審査力」が不安視されている。
- ・ごく一部の狂った社員が不正に走ったという見られ方は我慢できない、白状せずに嘘をついている職員もいる、白状してバカを見るようなことはおかしい、第三者委員会にはぜひとも公正な調査をしてほしい。

第2. 池袋支店

1. 支店の概要

池袋支店は、窓口サービス課、営業企画課、営業第一課～第五課という組織体制、窓口サービス担当者が合計約15名、営業担当者が合計約25名という規模の支店である（平成28年10月1日現在）。

池袋支店の平成28年3月末の貸出残高は約1,800億円、預金残高は1,150億円、平成28年度上期（平成28年4月1日～9月30日）における損害担保付長期貸出の実績は累計37億900万円（いわゆる「割当」に対する計画達成率76%）であった。

2. 調査対象

(1) 過去の不正疑義事案に対する調査

池袋支店において、平成26年12月、当時在籍していた営業課長1名（B課長）及び営業担当者3名について（C、D、E）（以下B課長、C、D、Eを併せて「B課長ら」という）、試算表の自作・改ざんを行った疑いがあることが発覚した。B課長らが担当した110口座について、危機対応融資の稟議書のエビデンスである試算表に改ざん等の疑義があるとされたが、監査部の特別調査により、110口座すべてについて自作・改ざんはなかったとの判断がなされた（池袋事案。第4章で詳述する）。

しかしながら、110口座の稟議書に添付された試算表には自作・改ざんされた疑いがあり、B課長らが不正行為を行っていた疑いがある旨の情報が得られたため、当委員会では110口座について調査を行った。

(2) 組織金融部の書面調査により発見された疑義案件

平成28年10月から11月の間に条件変更申請のあった危機対応融資に対する組織

金融部の書面調査（前述第2章参照）において、池袋支店において疑義のある試算表が発見されたため、当委員会は、当該危機対応融資を担当した営業担当者が平成25年4月以降に担当したすべての危機対応融資の口座について調査を行った。

（3）アンケートにより発覚した疑義案件

当委員会が実施した役職員向けアンケート（第6章参照）において、複数の職員から、「（池袋支店の）営業第■課（以下「営業■課」という）で試算表の自作を指示されたことがある。営業第●課（以下「営業●課」という）も自作した試算表で融資を行っていた模様である」、「（池袋支店において）危機対応業務貸出及び利子補給要件を充足させるため、試算表の作成・改ざんを行った。他の課でも（試算表の自作が）行われていた」という趣旨の、試算表の自作に関する情報が得られた。当委員会による上記回答者へのヒアリングにより、不正行為を行っていた疑いのある営業担当者を選定し、同担当者が過去に担当したすべての危機対応融資の口座について調査を行った。

3. 調査結果

当委員会は、上記2（1）（2）（3）の他、「不正案件の担当者に対するヒアリング等により得られた情報」、「直近退職者」に着目したリスクベースアプローチ調査及び全店無作為サンプリング等で抽出した件も含めて調査を行った。その結果、認定した池袋支店における不正行為者は12名で、その口座数は276口座であり、その詳細は以下の図表のとおりである。（「（）」内に記載したものが、上記の110口座にかかる件数である。）

No.	営業担当者	調査対象口座数	不正口座数
1	■	159(21)	42(21)
2	■	102(34)	48(32)
3	■	81(44)	48(42)
4	■	73(9)	38(9)
5	■	87	33
6	■	81	21
7	■	79	9
8	■	78	21
9	■	3	2
10	■	10	1
11	■	1	1
12	行為者特定できず	15(2)	12(2)
合計	11名	769口座	276口座

【注】No.8の不正口座21口座のうち、2口座については同一口座で2名の不正行為者が判明している。従って、不正行為者数の合計は12名。

4. 不正行為の手口

池袋支店においては、以下のような手口によって、実際には危機要件を充足していないにもかかわらず、これを充足しているかのように偽装し、危機対応融資を実行するといった不正行為が認められた。

(1) 試算表の自作・改ざん

ア 顧客から受領した試算表データを用いた改ざん等

- ・ 顧客から受領した試算表のデータを利用して、そこに記載されている金額を改ざんする。
- ・ ある顧客から受領した試算表データを流用して、他の顧客名義の試算表を作成する。

イ 試算表の自作

- ・ 顧客から紙媒体で受領した試算表に似せる形で、エクセルで試算表を一から自作する²⁷。

(2) 試算表・雇用維持エビデンスの切り貼り等

ア 切り貼り等による改ざん

試算表・雇用維持エビデンスの数字の切り貼りや修正テープで数字を消した上で別の数字を記入するなどの方法により、日付や勘定項目の数値を改ざんする。

イ 雇用維持エビデンスへの書き込み

雇用維持エビデンス上の従業員数の数字が、コピーなどの結果、薄く写っている場合に、その上から別の数字を直接書き込んで改ざんする²⁸。

(3) 雇用維持エビデンス（給与集計表）の自作

顧客から雇用維持エビデンスを受領できない場合に、顧客維持エビデンス（従業員人数が記載された給与集計表）をエクセルで自作して人数を偽る²⁹。

²⁷ 事務担当者に依頼して、エクセルで試算表を作成させていた職員もいた。このようにして作成された試算表データが、更に他の顧客の試算表の自作に利用される場合もある。

²⁸ 薄くなった数字を、見易くするように鉛筆等でなぞる行為自体は正当な行為としても行われる。不正行為においては、別の数字（例えば「6」から「8」）に書き換えて雇用維持要件を充足させている。

²⁹ このような給与集計表を利用した営業担当者は、当委員会によるヒアリングにおいて、「支店内で出回っているエクセル表の給与台帳を利用した」「(別の課で) 使用していたも

(4) 自作・改ざんの発覚を防ぐための工夫

池袋支店においては、試算表の自作・改ざんの発覚を防ぐため、顧客から受領した真正な試算表（紙媒体）を破棄し、不正な試算表と混在しないようにする、試算表のエクセルデータは複数の様式を用意し、顧客毎に使い分けることで怪しまれないようにする、自作・改ざんした試算表を客先に持参し詳しく説明をせずに、どさくさに紛れるようにして社判を押印させ、これを顧客作成資料に見せかけるなどの工夫をする営業担当者もいた。

なお、池袋支店における不正行為（自作・改ざん）の特徴としては、不正行為に用いるためにエクセルで作成された試算表のデータが、営業担当者間で共有され、その様式の「使い回し」により自作を行っていた点があげられる。例えば、営業担当者が、顧客の試算表（紙媒体）に似せた試算表のデータをエクセルで自作し、これを支店の共有フォルダ内に設定された当該顧客のフォルダへ保存する（稟議書には、そのプリントアウトを添付する）。他の営業担当者から、別の顧客の試算表の自作のために利用できるエクセルデータがないか、といった問い合わせを受けた場合に、自らが過去に自作したエクセルの試算表を保存してある顧客フォルダ名を教えることで、当該他の営業担当者に、エクセルの試算表を利用させ、当該他の営業担当者はその試算表の様式を流用し、そこに自ら適当と考える数字を記入する、というものである。

5. 不正行為の背景・動機・原因等

(1) B 課長の影響

B 課長は、営業▲課での営業担当時代、営業●課での課長時代いずれの期間においても、試算表の自作・改ざんを行っている。B 課長は、当委員会によるヒアリングにおいて、試算表の自作・改ざんを始めたきっかけについて、「要件に合致しないにもかかわらず、危機対応融資は推進しなくてはならないという状況におかれていたときに、周囲もやっていると聞いていたのでやってしまった」旨を述べている。

B 課長は、平成 24 年 7 月に営業▲課から営業●課へ異動した。営業●課は、トップクラスの営業成績である池袋支店の中でも成績優秀と評されており、営業●課の目標を達成するのみではなく、他の課の目標未達分についてもカバーするなどしていた。営業●課のラインでない次長は、当委員会によるヒアリングに対し、「支店の業績が苦しくなっていく中で●課だけが数字を作っていてすごいなと思っていた。ただ、なんで最後（月末）に伸びるんだろうという違和感があった。何億足りないと言えそれを埋める」と述べており、営業●課が池袋支店の目標達成に大きく貢献していたことが分かる。

のを、（その課の）後輩から融通してもらった」と述べている。なお、当委員会の調査において、最初にこのようなデータを作成した者は特定されなかった。

しかしながら、こうした貢献は、B 課長以下、C、D、E、F のすべての営業担当者による試算表の自作・改ざんに支えられたものに過ぎなかった。

C、D は、いずれも、当委員会によるヒアリングにおいて、試算表の自作・改ざんを始めたきっかけについて、B 課長に危機要件が当てはまらない件の相談をしたところ、試算表を修正すれば当てはめが可能である、他の課や支店でも行っているとのアドバイスを受けたと述べている。また、B 課長自身も、当委員会によるヒアリングにおいて、これと合致する供述をしている。

E は、自作・改ざんを始めたきっかけとして、当委員会によるヒアリングにおいて、「自分の担当する先ではなく、先輩 (C) の稟議を手伝う中で、『作っという』と言われた記憶」「営業担当者になる前からそのようなこと (試算表の自作) が行われていることは分かっていた」旨、及び「B 課長に要件にあてはまらないと伝えたときに『じゃあ、作るしかないな』と言われたので、そういうものなのかな、と思った」旨を述べている。

試算表の自作を始めた頃の心境につき、当委員会によるヒアリングにおいて、E は、「東京ではこんなことをしているんだと驚いた」ものの「当時、東京に出てきて間もない頃で、右も左も分からない状態であったので、(B 課長から) そのように言われれば、そういうものかなと思ってしまった。あまり悩むこともなかった」旨を述べている。他方、C は「最初に実行したときは悩んだが、B 課長に (改ざんを) 皆やっていると聞いてからは、周囲がやっているのが見えて来て、結局自分もやってしまった」、D は、「自分でも、こういう方法を取れば要件を充たすことができると気づいていたが、課長から (自作を) 言われるまでは、まずい、と思っていた」「動機は、正しいかどうかは別として、みんなやってるじゃん、ということ」など当委員会によるヒアリングで述べている。

これらの供述からは、鹿児島支店と同様に、池袋支店においても、周囲で試算表の自作・改ざんが行われているという認識から規範意識の低下を招き、B 課長の影響と相まって、営業●課において営業担当者全員がエビデンスの自作・改ざんに及ぶという結果に至ったものと推認される。

以上より、営業●課においては、営業担当者時代に試算表の自作を始めた B 課長から派生する形で、試算表の自作・改ざんが蔓延したと考えられる。

(2) G 課長の影響

営業■課においても、営業担当者によるエビデンスの自作・改ざんが行われていた。当委員会によるヒアリングにおいて、同課の営業担当者は、「池袋第◎課から■課へ平成 23 年 10 月に異動したところ、当時の課長 (G 課長) が自作しているのを見たのが改ざんのきっかけ」である旨を述べている。また、当委員会によるヒアリングにおいて、同課の別の営業担当者は、「G 課長に、(要件合致が難しくなってきたことについて) どうしたら良いか相談したところ、『何とか要件にあたるようにするんじゃないか』、『(試

算表などを) 作ってでもやるんじゃないか』というようなアドバイスを受けた。・・・『そういうことは既にやっている奴もいる』と言われた」旨を述べている。

G 課長は既に退職しているため、同課長への当委員会によるヒアリングは実施できていないこと、G 課長のこれらの発言を裏付ける客観証拠がないことをふまえても、2名の課員が同様の供述をしており、虚偽の供述を行う理由も見あたらないことからすると、これらの供述については、一定の信頼性があるものといえ、少なくとも、営業■課におけるエビデンスの自作・改ざんについて、G 課長が影響を与えた疑いが強いといえる。

(3) 上長の関与・認識について

前述のとおり、B 課長は、自らエビデンスの自作・改ざんを行い、部下に対し、自作・改ざんを指南している。G 課長も、エビデンスの自作・改ざんを行い、部下による改ざんにも影響を与えた疑いが強い。

兩名以外の課長及び次長以上の上長について、不正行為を自ら行ったり、部下に不正行為を指示・示唆したり、部下の不正行為を故意に見逃したことを示す証拠はない。したがって、これらの者が不正行為に関与したり、認識していたとは認定できない。

(4) 動機について

池袋支店の各不正行為者は、当委員会に対し、不正行為に手を染めた理由について、以下のように述べている。

ア 職場環境に関するもの

- ・東京ではこんなことをしているんだ、と驚いた。〇〇支店のときは、こんなやり方を聞いたことがなかった。
- ・最初は、いいのかな？と悩んだと思うが、周りがやっているからいいや、と思ったのだと思う。すぐに慣れてしまった。
- ・当初は、改ざんは明らかに悪いことだとわかっていたが、正直、1年目で数字が達成できなくて悩んでいた点が解消でき、また、周り（同じ課員）もやっているのでもいいだろうという気持ちがあった。
- ・営業1年目で、改ざんに関して上に報告や相談しようなどとは怖くてできなかった。

イ プレッシャーに関するもの

- ・池袋支店に改ざんが多い原因としては、やはり上長にあるように思う。上長に「やれ！」と言われなければ、そこまで数字を追いかけるようなことはしない。入社したての自分の力を上回る水準の数字が課せられるので、(改ざんを含め)

やれることは全部やらないと・・・とってしまった。

ウ 高い業績を維持したいという意識

- ・池袋支店の業績は支店の中でもトップで、これが改ざんの要因の一つだと思う。特に営業●課は目標以上に数字を達成することを求められていた。
- ・池袋支店は3年連続でAランクを取っており、支店長・次長も「次も一位になる」「池袋はどんどんやる」と煽っていた。数字優先主義だった。本部からの割当も、どんどん増えていって、火の車だと思っていたが、上から（数字をやれという）指示があった。
- ・池袋支店は、評価項目の全項目を達成するという要求が強くあった。割当についても、割当以上をやらなければ駄目。支店長がプレッシャーをかけているというより、やって当たり前、という雰囲気が存在していた。

エ その他

- ・一つの取引先に割くことのできる時間も短くなってきていて、説明が不十分だったり、資料収集に時間をかけられなくなっていることも不正の原因の一つ。特に若手は、顧客に対する事前の説明不足のせいで、利子補給をした後、フォローの結果、一旦交付した補給金を返還してくれと言えなくなり、雇用維持エビデンスを改ざんするなど。
- ・様式が余りに簡素で、自店監査ですすがにこれはばれるかな、と思ったものもあったが、ばれなかった。

池袋支店においては、特定の上長から数字必達のプレッシャーをかけられたために担当者が追い詰められて自作を行ったというよりも、むしろ、「皆がやっている」、「トップクラスの支店として数字を達成したい（できれば割当てを上回る数字で達成したい）」という雰囲気の下、エビデンスの自作・改ざんが行われていたことがうかがわれる。

第3．X支店

1．支店の概要

関東地方のX支店は、窓口サービス課、営業企画課、営業第一課～第五課という組織体制、窓口サービス担当者が合計約10名、営業担当者が合計約40名という規模の支店である（平成28年10月1日現在）。

X支店の平成28年3月末の貸出残高は約2,100億円、預金残高は1,200億円、平成28年度上期（平成28年4月1日～9月30日）における損害担保付長期貸出の実績は累計

71億4,400万円（いわゆる「割当」に対する計画達成率130%）であった。

2. 調査経過

当委員会が実施した役職員向けアンケート（後述第6章参照）において、かつてX支店営業課に在籍していた職員から、「(X支店の)営業第△課（以下「営業△課」という）で試算表の自作が行われていることを同課の職員から聞いたことがある。当該職員は、上長や課の同僚から指示を受けて、顧客の試算表に似せた試算表をエクセルで作成していた。同課では、担当者全員が日常的に試算表を自作し、課長もそれを分かっていた上で決裁していたと聞いている」旨の情報提供があった。こうした情報提供を受け、当委員会は、上記回答者から直接事情を聴取するとともに、退職した元職員の協力等も得て、不正に関与していた疑いのある各職員の担当案件について書面審査を行った。さらに、X支店の共有サーバに保存されていた試算表データ（作成者・更新者・作成更新時期等）を検証するなどした上で、疑義が認められた件について担当者ヒアリングや顧客への反面ヒアリングを行った。

3. 調査結果

当委員会が認定したX支店における不正行為者は5名で、その口座数は21口座であり、その詳細は以下の図表のとおりである。

No.	営業担当者	調査対象口座数	不正口座数
1	■	37	1
2	■	34	1
3	■	17	4
4	■	28	11
5	■	6	4
合計	5名	122口座	21口座

4. 不正行為の手口

X支店では、以下のような手口によって、実際には危機要件を充足していないにもかかわらず、これを充足しているかのように偽装し、危機対応融資を実行するといった不正行為が認められた。

(1) 試算表（データ）の自作

営業△課では、取引先から入手した試算表の一部数字だけを切り貼りで改ざんすると全体的な数字が合わなくなる（＝不正が発覚する可能性がある）との理由により、エクセルで、顧客の試算表に似せて一から自作する（顧客から紙でもらった試算表をベースにして、要件に合致するような試算表を新たにエクセルで作成する）という手法を取

っていた職員が複数存在した。こうして作成された試算表のデータには計算式が入力されており、危機対応融資の要件に合致させるために特定の勘定項目の数字を変更（改ざん）した場合、その変更は関連する勘定項目全てに反映される（例えば、損益計算書の売上高を変更すると、売上総利益、営業利益、当期利益等の金額が全て自動的に変更される）。したがって、一部分の切り貼りによって発生する「タテ算やヨコ算が合致しない」ことが起こらないという点で、単純な切り貼りによる改ざんと比較して、不正が発覚する可能性は低い。他方、こうした手法は、取引先が実際に作成している試算表に似せて作成するという点で一定程度のスキルが必要であるし、顧客から受領した試算表の数字を全て一から入力しなければならないという点で時間もかかるものであった。

なお、こうした手法により、ある職員が作成した試算表データが、他の職員に共有され、当該データを用いて作成された試算表が別の不正案件に利用されていたこともあった（こうして作成された試算表は、他の顧客で実際に利用されている試算表とは形式が異なるものになるが、顧客から受領した実際の試算表は廃棄（シュレッダー）されるため、簡単には発覚しない）。

こうした手法について、当委員会に対し、ある職員は「客によって異なる様式の試算表を自作する『アート』」、「行われたことは『完全犯罪』」だと思う。1 から試算表を作って、客からもらった試算表はすべてシュレッダーにかけるので直接客に確認しないとわからない」、また別の職員は、「『改ざんをやるならうまく隠さないとな』」という感覚もあったし、同僚ともそういう会話をしたと思う」旨述べている。

他方、一から試算表を自作するという手法は、他の手法と比較して相当に手間と時間がかかることもあってか、営業△課では、以下のような、より簡易な手法も用いられていた。

（2）顧客からの試算表データの入手及び改ざん

営業△課では、顧客担当者から、もっともらしい理由をつけて試算表を書面ではなくデータの形式（エクセル等）で入手し、当該データの数字を改ざんしてエビデンスとするといった手法も取られていた。本手法は、上記（1）のような手間がかからない上、不正発覚の可能性も極めて低い³⁰。

（3）簡易な比較表の自作

上記Ⅲ. 第1章で述べたとおり、例えば「直近3か月の売上等が前年同期比、前々年同期比いずれかで5%以上減少している」ことが危機対応融資の要件であるところ、職員が直近3か月及び前年同時期の売上高を抜粋した簡易な比較表を作成し、これに危

³⁰ 他方、特定の会計システム専用のデータを利用している顧客については、商工中金側で数字の改ざんができないため、こうした手法を利用することはできない。

機対応融資の要件を充足するよう虚偽の数字を記入する、その上で比較表に顧客の押印をもらって、危機対応融資のエビデンスとする、といった手法も用いられていた。こうした「自作の簡易な比較表」+「顧客の押印」という資料は、その内容が正確であり、かつ、顧客の真意に基づく承認（押印）がなされているのであれば不正行為にはあたらない。しかしながら、ある職員は、顧客が（商工中金の職員を疑っていないこともあって）こうした資料について、内容をよく精査することなく押印することを利用して、内容虚偽の比較表を作成し、これを危機対応融資のエビデンスとしていた。

（４）試算表・雇用維持エビデンスの切り貼り

営業△課では、他支店と同様に、顧客から受領した紙媒体の試算表や雇用維持エビデンスの日付や数字を切り貼りによって改ざんするといった原始的な手法も用いられていた。

5. 不正行為の背景・動機・原因等

（１）営業△課の特殊性³¹

当委員会がヒアリングを行った職員は、不正に嫌気が差して商工中金を退職した元職員も含め、異口同音に「職場の雰囲気（風通し）はよかった。分からないことは上長や同僚に聞くことができた」、「業績に対する支店長のプレッシャーを自分たちが直接受けることはなかった。課長は、案件の進捗管理によってプレッシャーをかけるようなことはしていなかった」旨供述している。

また、各職員へのヒアリングによると、平成 21 年 3 月から平成 25 年 3 月まで営業△課の課長であった H 課長の時期には、優秀とされるベテラン・若手職員が揃っており、同課は他課の不振をカバーするなど実績を上げている課であったとのことである³²。

しかしながら、当委員会が認定した不正行為においては、

- ①営業△課に異動して危機対応業務を担当するようになってから、半年も経たないうちに不正行為に手を染める、
- ②以前の支店における不正行為については強く否定しつつ、営業△課に異動してか

³¹ X 支店の営業△課以外の営業課については、前述の全店無作為サンプリングが実施されているが、特に不正行為は発見されていない。なお、ある職員は、当委員会に対し、「他の 3 つの営業課の職員に改ざんの話をしたと思う。話をしたときには、びっくりしていたので、(X 支店の) 他の課では改ざんは行われていなかったのだろうと思う」旨供述している。

³² この点について、当委員会に対し、ある職員は「営業△課は知能犯が揃っていた。必ずノルマを達成する課だった。期待以上にやろうとする課だった」、また別の職員は「営業△課がやらないと支店として目標を達成できない、ということは、みんな言っていた。営業△課は成績優秀者が集まっている。I など、全国でもトップクラスと言ってよいと思う。他の職員も優秀」と述べている。

ら不正を実行したことを認める

といった職員の存在が認められる。こうした職員は、営業△課で不正に手を染めた理由について、「東京に来て、(周囲の職員が) 改ざんしているところを見て、都心では改ざんは普通のことなのかと思った」、「試算表の改ざんについては、他の銀行でもよくある、普通のことだと思った。先輩に相談した時も、『この数字をこのようにいじれば、こういう数字になる』というロジックを示してくれる。最後に裁量判断するのが自分であるものの、そういった(改ざんが行われる) 雰囲気、自分も流されてしまったと思う」、「(上長は) 暗にそういつている(注: 改ざんをするようにと言っているという趣旨) ようにも思えるが、強要しているようにも思えなかった。最後は担当の自分の判断として改ざんを行った。そもそも、そういう『文化』なのかなと思った。自分の中のハードルも下がってしまっていた」などと供述している。

こうした供述に照らして考えると、営業△課においては、職場の雰囲気や風通しはよかったが、不正に対する規範意識が極めて希薄であり、そうした「不正へのハードルの低さ」が職場の良好な人間関係や風通しの良さを通じて、新たに配属された職員にも伝播していくといった状況にあったものと推認される。こうした環境が、(当委員会が把握した限りにおいても) 担当者 5 名による 21 件の不正案件という結果につながったものと言える。組織の一員として働くうえで、一個人の矜持によってこうした環境に抗うことは必ずしも容易ではなく、「試算表の改ざんは、銀行員としてあり得ないこと。この人たちは頭がおかしいのではないかと思った」と不正に強い抵抗感を示していた職員でさえ、後述する課長からのプレッシャーもあって、不正に手を染めることとなった。

(2) 上長の関与・認識について

当委員会が認定した不正行為は、平成 22 年 10 月から平成 25 年 6 月にかけて実行されたものであるところ、その間、営業△課の課長は H (平成 21 年 3 月～平成 25 年 3 月) と I (平成 25 年 3 月～平成 27 年 3 月) であった。

課長として営業△課における不正を認識していなかったのかという点について、H 課長は部下の不正は一切認識していなかった旨、I 課長は営業△課の調査役であった時期に自身が不正に手を染めたことについては認めたものの、課長としては、部下の不正について一切認識していなかった旨供述しており、両名とも部下による不正の認識については、これを強く否定している³³。

しかしながら、H 課長については、

- ①課長であった期間中(約 4 年間)に部下であった 5 名が不正を行っていたこと、
- ②課長の席は営業△課のシマの中央にあり、対面の職員との間には仕切りがあった

³³ ある職員は、当委員会に対し、「H 課長は改ざんの証拠は残しておらず、委員会がヒアリングをしてもしらを切ると思う」、「I 課長もバレてもしらを切りそう」と供述している。

ものの、隣の職員との間には仕切りもなく、各職員の言動や職員同士のやり取りは十分に把握できる位置であったところ、Iを除く不正行為者4名は、(a)課内で不正行為が行われていることについては他の職員も認識していた、(b)課の打ち上げなどで不正行為に関する会話がなされることがあった旨述べていること、

③5名の不正行為者が、稟議申請時に自身の不正行為がH課長に発覚するかもしれないというおそれを抱いていた様子はおおよそ窺われないこと、

④不正行為者の中には、(a)入社数か月の時点で不正を行っているところ、こうした不正行為についてH課長の指導・指示によるものであった旨明言している者、(b)「H課長は、自分が危機対応業務の要件に当てはまらないと伝えているのに、意図としては『うまくやってね。』ということを言うてくる。その後エビデンスを改ざんして要件を充たすように見せかけた危機対応業務の稟議を上げた時点で、本来であればおかしいと気づくはずだが、H課長は何も聞いてこない」、「(不正について)H課長は見て見ぬふり、触れないようにしており、直接的な指示はなかった」と供述している者、(c)自分たちが残業中に、数字の改ざんについて話をしているのをH課長が聞いていたこともあったが何も言われなかったと供述している者がいること、

が認められる。

以上からすると、部下の不正行為について何も知らなかったとするH課長の供述を直ちに信用することはできず、当委員会は、H課長は、部下が不正行為に手を染めていること、あるいはその可能性があることを認識しながら、見て見ぬふりをしていた可能性が高いものと認定する。

次にI課長についても、

⑤H課長が営業△課の課長に着任するより以前から営業△課に配属されており、H課長以上に同課における不正行為を見聞きする機会があったことが強く推認されること、

⑥I課長は、営業△課の課長に昇進する直前の平成25年1月、他の職員が不正を実行するために自作したa社の試算表データを流用して、自身が担当していたb社名義の試算表を自作し、これを使って不正な危機対応融資を実行しており、こうしたデータのやり取りを通じて他の職員が不正な試算表の自作を行っていたことは把握していたはずであること、

などからすれば、I課長も部下が不正行為に手を染めていること、あるいはその可能性があることを認識しながら、見て見ぬふりをしていた可能性が高い。

なお、H課長及びI課長の上長である次長、支店長については、営業△課の不正行為を認識していたことを疑わせるような事情は確認できなかった。

(3) 動機について

営業△課の各不正行為者は、当委員会に対し、不正行為に手を染めた理由について、以下のように述べている。

ア 職場環境に関するもの

- ・〇〇支店のときはやっていない。なぜやらなかったのかというと、〇〇では周りでやっている人がいなかったから。その頃は、試算表を自作するという発想もなかった。東京に来て、(周囲の職員が) 改ざんしているところを見て、都心では改ざんは普通のことなのかと思った。
- ・営業△課は知能犯が揃っていた。必ずノルマを達成する課だった。期待以上にやろうとする課だった。
- ・営業△課のなんでもやるという雰囲気の中で、「クロ」と「危ない橋」の区別がつかなくなってしまった。
- ・(営業△課内には) 改ざんをするような雰囲気はあったと思う。誰がどうこうではなく、それが当たり前のような雰囲気。直接的には言わないが。
- ・数字の切り貼りは聞いたことはあった。一番シンプル。具体的には、試算表に影響のある部分を貼りかえる。この方法は、営業△課で聞いたように思う。配属されて間もない頃のように思う。こういった話も改ざんをする雰囲気を作っていた一要素だと思う。
- ・(改ざんの) 雰囲気は、I 課長よりも H 課長の時期の方が強かった。
- ・(上長が不正を) 強要しているようにも思えなかった。最後は担当の自分の判断として改ざんを行った。そもそも、そういう「文化」なのかなと思った。自分の中のハードルも下がってしまっていた。
- ・課長ではなく、先輩に相談したときにも同じような話(この数字がこうなればできるよなという話)をされたことがあった。そのため、そういう雰囲気(改ざんをするような雰囲気)を感じていた。
- ・試算表の改ざんについては、他の銀行でもよくある、普通のことだと思った。先輩に相談した時も、「この数字をこのようにいじれば、こういう数字になる」というロジックを示してくれる。最後に裁量判断するのが自分であるものの、そういった(改ざんが行われる)雰囲気、自分も流されてしまったと思う。
- ・試算表を1から作るのは結構大変だったが、危機対応業務の割当が増えている中で、他の店でも改ざんしていると聞いていたし、営業△課でもやっている感じだったので、安易な気持ちでやってもいいのかなと思って試算表を作成した。

イ プレッシャーに関するもの

(ア) 業績のプレッシャー

- ・改ざんをやったのは、やはり膨大な割当があったから。
- ・課員が損担の割当で苦しんでいることはH課長も認識していた。
- ・改ざんをしないで割当を達成するのは難しかったと思う。
- ・ノルマについては、達成するために色々苦勞した。簡単なものではない。
- ・営業△課の成績自体は良かった。他の課のカバーもしていたかもしれない。営業△課が期待されていた面はあった。

(イ) 上長のプレッシャー

- ・課長は相当な切れ者。商工中金の事務手続きは膨大だが、その穴を見つけて何かをするのが得意。仕事はできてマネジメントも上手。うまく追い込んでやらせる。
- ・課長の言い方は威圧的な、パワハラ的なものではない。課長は狡猾なので、こちらがその方法(改ざん)を取るしかないように上手に追い込む。こちらが「(要件に)あてはまりません」と言っているのに、「要件にあてはまらないの？」と同じことを何度も言われた。「皆やっている」と言われたような気もするが、はっきりしない。忘れたい記憶なので。
- ・こちらから要件にあてはまらないと言った場合、課長はその場では何も言わない。そして、後で「何とかなるよね」と言う。問いに答えるというのではなく後で言う。その間に営業担当が自分で考えて(改ざんを)やってしまう感じ。
- ・課長から職員に対し、直接的に改ざんをやれよと言うことはなかったと思う。「何とかうまくやれよ」、「なんでできないんだ」というような会話はあった。

ウ その他

- ・監査部監査、自店監査でも、そんなとこまで見ないと思っていたので、ばれるわけないと思っていた。ばれることについて深く考えていなかった。

第4. 個々の職員の不正行為

1. はじめに

ここまでは、多数の不正行為が認められる支店に着目して、その背景・要因を検証した。しかし、それ以外にも、個々の営業担当者が単独で不正行為に及んでいた事例も数多く見られた³⁴。

³⁴ なお、不正行為を行った営業担当者が配属されていた支店の規模は様々であり、必ずしも大規模支店に集中していたわけではない。

以下、こうした事例に着目して、各不正行為者が不正行為に及んだ経緯、理由について考察する。

2. 単独で行われた不正行為の事例

単独で行われる不正行為は、様々な要因に基づくものであるが、業績プレッシャーまたは上長からのプレッシャーが主たる要因と考えられるものが多く見られた。また、そこまで強いプレッシャーを受けていたわけではないが、自らの業績達成のため、あるいは必要な手続を省略するため（＝手を抜くため）に安易に不正行為に及んでいたと考えられるものも見られた。

以下、当委員会がヒアリングを実施した事案から、いくつかの実例を紹介する。

(1) プレッシャーを主たる要因とする不正行為

ア 不正行為に至った経緯

中部地方 Y 支店の営業担当者 J は、平成 27 年 5 月頃、危機対応融資の要件にあてはまる内容の試算表を自作した。

顧客は大口の融資先 c 社であり、J の所属する課では、月末に数字が足りない場合、毎朝開かれる課内の会議において、必ずと言って良いほど c 社の名前が挙がっていた。なお、c 社は手元資金が潤沢で融資を受ける必要などない会社であったため、この融資は、商工中金からお願いする形で c 社に借りてもらっていたものであり、融資実行月の翌月初めには返済を受けるということを繰り返していた。

c 社が試算表を作成するのは、半年に 1 回であったところ、融資実行のタイミングでは c 社の試算表は作成されていなかった。そのため、J は、自らの課の月末の融資残高を積み増すために、c 社の試算表を自作して危機対応融資を実行するに至った。

J は、他にも試算表の自作を行っている。別の案件では、相談メモを上げる時点では、当該メモに「要件に合致すれば危機対応融資を実行したい」と記載していた。しかし、実際に試算表を取得すると危機対応融資の要件を充足しないことがわかり、月末になってどうしようもなくなって試算表を自作してしまったというものである。

なお、J は、試算表の自作という手口を自ら思いついたということであり、他の担当者から指南や何らかの影響を受けたという事実は認められなかった。

イ J が受けたプレッシャー

J は、本人が上長から直接パワハラのプレッシャーを受けていたわけではない。しかし、J が所属する課の K 課長は、その上長から強いプレッシャーを受けており、J はそれを目の当たりにしていた。

当調査委員会のヒアリングに対し、K 課長は以下のように述べている。

「毎月 5 営業日くらいまでに課員から出た数字を集めて営業推進会議の前の下打合せで次長にあげる。課の中では『これでは次長に怒られるから、会議が紛糾するから数字をプラスしよう』と言って数字をプラスしていたが、それでも足りず、割当に比して大幅なマイナス。次長からは、『全然話にならない』と言われる。『これでは会議に出せない』と言われる」

「コミットした数字でも足りない。ここまでやれと言われる。わかっているけど、実態としてはできない。課長になってからは、会議が嫌で嫌で仕方がなかった」

「営業推進会議では、部下もいる前でコミットする。大声で叫ばされるわけではないが、『〇課は 1 億積み上げます』と出来レースのように言う。部下が、課長がそういう風に詰められているのを見て、『頑張ろう』と思うならば、その会議は成功」

「怒るのは次長。次長の言葉は厳しかった。大声でどなる感じだった」

「毎朝課長以上の会議も行う。それが終わった後、課に戻った課長が自分が言われた厳しい言葉を課員に言うケースもあると思う。そのような場面を見たこともある。しかし、自分は課員に迫力ある言葉を言えなかった。部長、次長からは、もっと課員に強く言えと言われていた」

J は、自らが直接的なプレッシャーをかけられていたわけではないが、上記のような K 課長の様子を見て、間接的なプレッシャーを感じ、なんとかして課の割当金額を達成しなければならぬと考えたのではないかと推測される。

(2) 同期との情報交換を契機とする不正行為

ア 不正行為に至った経緯

Y 支店の L による不正行為は、試算表の日付の切り貼りとページの差し替え（試算表の損益計算書の一部のページのみ別年度の損益計算書のページと差し替えたというもの）である。

L は、平成 27 年 7 月頃、同期が集まる研修会において、研修施設のロビーで同期数名と話をする中で、「最近、損担の要件が当てはまらないんだよね」と話を振ったところ、ある同期から「当てはめるんだよ」、「先輩とかがやっている改ざんする方法があるんだよ」という話を聞き、そこで切り貼り等の手口も話題になったとのことである。また、その場にいた他の同期も「自分も（改ざんについて）聞いたことがある」といった話をしていたとのことである（なお、当委員会の調査の結果、L 以外にもこの話に加わっていた同期の中に自ら試算表の改ざんを行った者がいたことが明らかとなっている）。

L は、この研修会に参加した後に、試算表の改ざんに及んでいる。その方法は、試算表の日付の切り貼りであり、具体的には、平成 26 年 7 月の試算表と平成 27 年 7 月の試算表の日付箇所をそれぞれ切り貼りして入れ替え、実際には業況が上昇傾向であっ

たものを下降傾向に見せかけたというものである。

イ 改ざんが安易に行われたものであること

Lは、同期の研修会において改ざんの話聞き、安易に実行に及んだ。Lは、上記研修会で改ざんの話聞くまでは、そのような不正の手口を思いつかなかったが、不正の話聞いたときには、「なるほど」と思ったと述べている。そして、不正について尋ねると「葛藤はあったが、皆これくらいやっているからいいよな、という気持ちはあった」「仮に日付の切り貼りがばれたとしても、滅茶滅茶軽い処分で済むと思っていた」「今回の行為が、正直、どうしてこんな大事になっているのかという感覚はある」「鹿児島案件の発覚を聞いたとき、ついにばれたと思う一方、何を今更こんなに騒ぐんだという感想を持った」等と述べており、Lは「皆やっている」という意識の下、極めて安易な気持ちで改ざんに及んでいたことがわかる。

3. 単独で行われた不正行為の動機等について

上記事例のほか、不正行為者は、それぞれ異なる状況のもとで、同様の改ざん行為に及んでいた。以下では、不正行為の動機、背景を明らかにするべく、各不正行為者の発言内容の一部を示す。また、上長のなかには、不正行為を指示したことはなく、不正行為に気づいてはいなかったと述べるものの、不正行為の発生を認識または予見しえたことをうかがわせる発言もあったため、その内容についても紹介する。

(1) プレッシャーに関するもの

ア 業績のプレッシャー

- ・商工中金には「必達」という言葉がある。東芝の「チャレンジ」よりもきつい言葉。さすがに、皆の前で罵倒されたり、晒し者にされたりということは、パワハラになるので行われていなかったが、「必達」のプレッシャーは大きかった。特に自分より下の若手職員にとってはそうだったと思う。
- ・営業として2店舗目のときで、「自分がやらねば」という気持ちがあった。
- ・課の数字、ひいては自分の割当が一番のプレッシャー。
- ・不正行為には抵抗があった。しかし、12月は第三四半期の末月であり、ここで割当の目標を達成できないということは言いたくなかった。
- ・上長に相談しても「他で埋めてくれ」と言われるだけなので、相談できずにやってしまった。
- ・顧客とも握っていたし、実行すれば新規の数字にもなる。改めて試算表をもらって要件に当てはまらないということになると、顧客への説明も必要になるし、支店の数字も上がらなくなるので、(試算表の日付の切り貼りを) やってしまっ

た。

イ 上長のプレッシャー

- ・「数字はやって当たり前」というようなことを厳しく言われ、よく覚えている。
- ・貸計表は、月初はEランク（まだ交渉を開始していない見込み先）だらけ。課長が勝手にランクを上げてしまうことがあり、「いただきにされる」（実際にはEランクの見込み先に過ぎないにもかかわらず、融資を行うことができる先に分別されてしまうという意味）と呼んでいた。一度Dランクに上げられると、その後できないとなったときに、「やれるって言ったのに何でできないの？」と言われる。
- ・次長から「損担要件にあてはまらないということはありません」「無理やりでもあてはめろ」と言われた。それを聞いて、そういうことなのかなと思った。自分から次長に対し、「買掛金の内訳の記載を勝手に書けばいいと思います」と提案した。次長は平然として聞いていたが、今から尋ねれば、「そんなことは聞いていない」と言うだろうと思う。
- ・次長の課長に対する叱責は、人の尊厳を傷つけるようなものもあった。「無能」とか「他の会社に行けば」といった汚い言葉も使われている。朝から罵声が飛んでいない時間の方が短いと感じられるほど。それを部下の前でやられるので、部下は、何とか課長を守ってあげようという気持ちになった。
- ・数字を達成できないと支店長室に呼ばれて叱咤激励される。成績の悪い営業担当者が支店長室に呼び出されて1時間くらいもどってこないというような様子を見ていた。

(2) 自らの業績や手続き省略のためといった安易な動機に関するもの

- ・顧客からもらった試算表を並べて見ているうちに、新旧の順番を入れ替えれば要件を充たすことに気がついて日付の切り貼り（入替）をしてしまった。
- ・改ざんすれば、当座のところはしのげるという気持ちでやってしまった。
- ・すべてが追いつめられてやったというわけではない。もらった試算表をみて、要件に合わず、もらい直すのが面倒なので改ざんしてしまったというものもある。
- ・雇用維持のエビデンスの人数の切り貼りは、悪いことだとは思ったが、業務円滑推進のためにはやむを得ないと思っていた。発覚したらどうなるというようなことも考えていなかった。
- ・事務処理に追われている中で、（雇用維持エビデンスの）人数が減ったからといって本部に相談しようということにはならなかった。そんなこと一々やられてられないよという感じ。

- ・改ざんを行ったときには、こんなに大事（おおごと）になるとは思わなかった。
- ・大切な顧客なのでトラブルは起こせず、後から利子補給金の返還の話は言い出しづらかった。自分の説明不足ということへの後ろめたさもあった。
- ・上長からのプレッシャーで不正に走ることもあり得る。しかし、自分の場合、自身の営業評価という点が大きかったように思う。
- ・（危機対応業務は）手続が面倒、しかし、数字はやらなければならないということで、改ざんした。

（３）上長の認識に関するもの

- ・最近では危機といっても、実際はそのような状況にはない。誰が見てもそういうところがあった。
- ・円高の影響を受けている可能性が高くなくても、数字の要件に合致するとなれば後は作文をしていた。私自身も笑いながら脚色や作文を指導していたのは事実。そういう雰囲気の中で一線を越えてしまった（担当者が改ざんを行ってしまった）のではないかと思う。そういう雰囲気は会社全体にあったと思う。
- ・危機対応融資を実行した当該顧客が業績の良い会社という認識はある。十分な預金があって資金需要はない顧客である。対外的なストーリーとしては、「月末払いが嵩むので一時的に資金需要がある」ということにすれば何とかないと考えていた。

（４）その他

- ・平成 26 年から平成 27 年くらいは、要件にあてはめるのが厳しくなっていた。
- ・はっきり言って、不正は見つかりっこないと思った。課長は、業務に忙殺されている中で、数値や過去のエビデンスとの整合性などチェックできず、一見して形が整っていれば、バレっこないと思った。
- ・改ざんしたら、その都度、「忘れよう、忘れよう」「自分の中でなかったことにしよう」と考えるようにしていた。
- ・「こういう風な試算表だと融資ができるのだが」と言って、顧客を誘導したことは少なからずある。その結果、顧客から出てきた試算表の数字が要件を充たすものであった場合、要件の判定に必要な数字を拾うだけで、真正な数字かどうかは特に気にしていなかった。
- ・支店には、雇用が維持されるのは当たり前という雰囲気がある。常に顧客が雇用を維持できているのはおかしくないか、という疑問が、支店長を含め、職員から出てくること自体がない。
- ・自分のいた支店は、「その場がよければそれでいい」という雰囲気だった。言い換えると、「目の前のことが第一優先」という空気だった。

- 自分だけが特殊とは思わないし、苦しい状況は皆共通。改ざんは特段の技能や発想を要する話でもないので、他の支店で行われていたとしても不思議ではない。自主申告がされていないだけのことだろう。
- 不正は避けようと思えば避けられるが、エネルギーが追いつかない状況だったように思う。不正をしないために、顧客と接触する労力は多大であり、苦勞しても報われるとは限らない（要件に当てはまるエビデンスが手に入るのか分からない）反面、営業の時間は確実に削られてしまう。

第4章 池袋事案

第1. はじめに

当委員会は、調査を進める過程で、平成26年12月から平成27年1月にかけて行われた商工中金池袋支店での不正疑義案件に対する監査部による特別調査で、複数の営業担当者による110件の試算表の自作・改ざんを把握しながら、最終的には「不正行為は認められない」として単なる内部規定違反として処理されていたことを、役職員を対象とするアンケート調査などにより把握した。

そこで、当委員会は、当時の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を行った。

第2. 調査の端緒

1. 事案の概要

平成26年12月19日、池袋支店の自店監査で、営業●課の複数の営業担当者による試算表の自作・改ざんの疑いが発覚した。支店管理職が調査した結果、当該営業担当者らが試算表の自作・改ざんを認めた案件が複数確認され、支店管理職はその旨を本部に報告した。その後、同支店に対して監査部の特別調査が実施され、110口座が疑義口座として抽出された。しかし、監査部は110口座全てについて、「内部資料として、顧客からのヒアリングにより顧客の合意に基づいているとの認識の上で作成」と認定し、危機要件も充足しているものと結論づけた。商工中金は、かかる監査部の特別調査の結果に基づき、経済産業省・財務省・内閣府関係株式会社商工組合中央金庫法施行規則（以下「商工中金法施行規則」という）90条4項に定める「不祥事件」に該当しないものと判断して主務省に届出を行わず、内部規定違反として処理した。

2. アンケート調査における情報提供

当委員会は、当初、池袋事案は内部規定違反の問題であり、鹿児島支店等で発覚した試算表の改ざん等の不正事案とは異なる事案であると認識していた。

しかし、役職員アンケートにおいて、池袋支店で多数の試算表の改ざん等の案件が存在するなどの情報提供があり、監査部の特別調査の対象者による改ざんの自主申告もあった。

そこで、当委員会は、役職員アンケートに具体的事実を記載していた複数の回答者に確認したところ、平成26年12月の池袋事案の調査の際、営業担当者らが試算表の自作・改ざんを認める供述をしていたとの情報を得た。

3. 当委員会による調査の実施

当委員会は、役職員アンケートにおける情報提供を踏まえ、池袋事案の処理の適切性に疑義があるものと判断し、調査を実施することとして、当時問題なしとされた 110 口座について不正事案が含まれていないかを確認した。

その結果、110 口座について、本部関係部室が、不祥事件該当を回避するためのロジックを構築するなどして試算表の「改ざん」を否定するとともに、危機要件非充足を回避するためのロジックを構築して、危機要件を充足するとの結論を導き出したことが判明した。

しかし、当委員会の調査の結果、110 口座のうち 106 口座について不正行為が認められ、3 口座については疑義が払拭できない口座と認められた。さらに、商工中金が当該 109 口座について改めて危機要件充足性を判定したところ、52 口座について危機要件非充足であると判定された。

以下では、当委員会の調査により確認された事実について述べる。

第3. 調査により確認された事実

1. 改ざん疑義発覚と支店調査

(1) 自店監査専担班の指摘

平成 26 年 12 月 19 日、池袋支店の自店監査専担班は、営業●課に在籍する営業担当者 3 名（C、D、E）が担当する顧客 3 社の危機対応融資（同年 11 月実行分）の稟議に使用した顧客名義の試算表について、以下の不自然な点を発見した。

- ・ 顧客 3 社の会計事務所が異なるにもかかわらず、3 社の試算表の様式が同一であること
- ・ 3 社の試算表には月末でない日付（8 月 30 日、10 月 30 日）が記載されており、会計事務所がこのような誤りをすることは考えにくいこと
- ・ うち 1 社については、試算表の数字が、当該顧客の「取引先ファイル」に保管されていた顧客名義の試算表の数字と異なること

自店監査専担班が 3 社の試算表の数値の「タテ算、ヨコ算」をしたところ、危機要件の判定と無関係な勘定科目の数値の計算が合わないことが判明した。そこで、自店監査専担班は、同日午前中、同支店管理職（次長）に対して上記 3 社の試算表のコピー等を渡して、営業●課在籍の営業担当者複数名による試算表の自作・改ざん疑義（以下「本件疑義」という）があることを報告し、支店調査等を要請した。

(2) 支店調査

当該次長は直ちにパソコンで、指摘された営業担当者らの顧客別フォルダを確認したところ、上記 3 社以外の複数の顧客別フォルダに、上記 3 社の試算表と同一様式の試算表が存在していることを発見した。続いて営業●課以外の営業課に在籍する営業担当者のフォルダを複数確認したが、同一様式の試算表は発見されなかった。

当該次長は支店長に本件疑義を報告したところ、支店長の判断で、支店管理職 3 名が調査を実施して早期に全容を把握することとし、12 月 19 日夕刻から、書類調査（稟議書と取引先ファイルの精査）を開始した。

それ以降 12 月 21 日までの書面調査の結果、B 課長及び営業担当者 3 名（以下、まとめて「本件行為者ら」という）が稟議申請した 13 口座について、取引先ファイル内の別資料との不整合や同一様式の試算表の使用など試算表の自作・改ざんの疑義があることを発見した。

支店長らは、12 月 22 日朝から本件行為者らを一人ずつ呼び、試算表の自作・改ざんについて追及した。当初、本件行為者らは事前の口裏合わせにもとづいて、「顧客からもらった試算表である」「知らない」などと述べて否認したが、支店長らが 13 口座についての書類上の不整合や矛盾点等を示して追及したところ、本件行為者ら全員が、試算表の自作・改ざんを認めた。

当該次長は、13 口座のそれぞれにつき疑義事象及び本件行為者らの供述をエクセルシートにまとめて、これを本部に提出した。

支店調査は 12 月 24 日まで継続され、最終的には、対象者 4 名（B 課長、C、D、E）、調査対象 75 口座（平成 26 年 4 月から 11 月までに営業●課で実行された危機対応融資）、疑義案件 41 口座と本部に報告された。

2. 本部における対応方針の決定

(1) 支店からの報告と本部次長会での情報共有

ア 支店から本部への第一報（12 月 22 日）

12 月 22 日 12 時頃、支店長は本部組織金融部次長に対して、上記 3 社の試算表のコピーを提出し、本件疑義を報告した。

組織金融部次長は事態を重く見て、速やかに部長に報告するとともに、不祥事対応の統括部室であるコンプライアンス統括室とその情報を共有し、本部対応について協議、確認した。さらに、本件疑義に関連する本部の関係部室（監査部、総務部、コンプライアンス統括室、経営企画部、人事部、事務総合部、業務推進部）の次長等にメールで第一報を入れた上で、同日夕方、次長会を開催して、本件疑義の情報を共有した。本件疑義は、次長から各部室長に報告された。

同日夜、支店長は組織金融部次長に対して、本件行為者らが試算表の「数字の改ざんや架空の数字での作成を認め」、件数は、B課長が2件、Cが4件、Dが4件（うち1件は未遂）、Eが5~10件であるとの報告をした。

イ 支店報告の続報と次長会

12月24日朝、組織金融部次長は関係部室の次長等に対して、上記支店長の報告をメールで共有し、同日11時30分頃から次長会を開催した。次長会では、本件疑義が重大な事態となる可能性があり、主務省への届出が必要な不祥事件（商工中金法施行規則90条4項・5項）に該当する可能性があることから、監査部の特別調査を実施する方向で調整することとし、早急に関係部室の担当取締役と三役（社長、副社長2名の代表取締役3名）に報告して対応を進めることとなった。当委員会のヒアリングにおいて、次長会の出席者の一人は、「池袋事案のような犯罪のようなものは、それまで殆ど発生していなかったのので、対応ノウハウが蓄積されておらず、相場観もなかった。手探りで、みんな『えらいこっちゃ』と右往左往している感じだった。その中で、最終的には最悪のケースを想定し、まず事案の内容を調査し、結果を踏まえて判断を下さなければならぬ」として、監査部の特別調査を実施することになった旨を述べている。

(2) 役員への報告と対応方針の決定

ア 担当役員報告（12月24日）

コンプライアンス統括室長は担当役員である佐藤昌昭常務（以下「佐藤常務」という）に対して、組織金融部長は担当役員である藤田巳幸常務（以下「藤田常務」という）に対して、本件疑義の内容と監査部の特別調査を実施する旨を報告した。佐藤常務、藤田常務はいずれも、事実関係を「しっかり」調査するよう指示し、監査部の特別調査の実施を了承した。

他の関係部室長も各担当役員に対して同様の報告を行った模様である。

イ 森英雄副社長への報告（12月24日）

引き続き、佐藤常務、組織金融部長、組織金融部次長、コンプライアンス統括室長、同室次長らは、商工中金プロパーのトップである森英雄副社長（以下「森副社長」という）に対して本件疑義を報告し、監査部の特別調査の実施について了承を求めた。報告時に使用した資料には、試算表の「自作」、「改ざん」といった記載はなかったが、森副社長に対して、試算表の自作・改ざんの疑いがあり、危機要件非充足が確認される可能性があることは口頭で報告されており、森副社長もその認識であった。

森副社長は、監査部の特別調査を了承するとともに、池袋支店の営業●課以外の課や全国支店への「広がり調査」の実施、情報管理の徹底、不祥事件該当性についての顧問

弁護士への相談など具体的対応を指示した。

ウ 杉山秀二社長への報告（12月25日）

12月25日13時20分頃から、社長室において、佐藤常務、組織金融部長、コンプライアンス統括室長、内部監査部長、秘書室長らが杉山秀二社長（以下「杉山社長」という）に対して本件疑義について報告し、監査部の特別調査の実施について了承を求めた。

これに対し、杉山社長は佐藤常務に対して、「何やってんだ」と激怒し、危機要件非充足があるとすれば指定金融機関を剥奪されるような最悪の事態を想定すべきであること、第三者委員会の設置やマスコミ公表が必要であり、それが経済産業省事務次官経験者としての相場観であることなどを述べた。しかし、佐藤常務を始め出席者は、「うーん」と反応し、まずは監査部の特別調査によって事実関係を把握したい旨を述べ、杉山社長の方針に難色を示した。そこで、杉山社長は、副社長2名を交えて議論するとして副社長を呼ぶよう指示し、森副社長、木村幸俊副社長（以下「木村副社長」という）が会議に加わり、議論が行われた。社長報告は15分程度の予定であったが、約1時間20分にわたり、杉山社長、木村副社長、森副社長の代表取締役3名を中心に本件疑義への対応方針が議論された。

杉山社長は、徹底的に事実関係の調査を行うこと、「隠すと後でボロがでる」こと、自身の「クビや報酬返上もいとわないこと」、同日中に社長が委員長となる特別調査委員会を設置し、社外監査役（弁護士）2名も委員とすることなどを述べた。

これに対して、森副社長は、不祥事件届出期限が30日以内であり、年末年始も挟むことから委員選定に時間を要する第三者委員会の設置に賛同せず、まずは社内で事実確認を行うのが先決であるとして、監査部の特別調査実施が適切である旨を述べた。木村副社長も、まずは社内で事実確認をすべきであるとして森副社長の意見に賛同した。こうした議論の結果、以下の対応を進めることとなった。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">①監査部が特別調査を実施し、事実関係を把握し、原因究明を行う。②組織金融部が顧客対応につき検討を行う。③組織金融部が特別調査の結果を踏まえて全店調査の方法を検討する。④主務省（中小企業庁金融課）に年内に第一報を行う³⁵。 |
|--|

第三者委員会や特別調査委員会の設置については、監査部の特別調査の結果を見てから検討することになった。

³⁵ 杉山社長は、当委員会のヒアリングにおいて、12月25日の会議では、社内から事実関係が明らかになってから主務省に第一報を行うとの意見が出たが、自分が封じ、主務省に年内に第一報を入れるよう指示した旨を述べている。

(3) 役員、関係部室の経営幹部の共通認識

社長報告の出席者が、12月25日の社長報告の際の議論の内容について「会議録」という表題の書面を残している³⁶。その書面には、「指定金融機関を剥奪される最悪の事態も想定」する旨が記載されており、当時、杉山社長が本件疑義報告を受けて、強い危機感を抱いていたことがうかがえる。

この危機感は、危機要件非充足案件が確認されれば、指定金融機関の信用に係る大変な事態となるというもので、顧客名義の試算表の自作・改ざんそのものは、それに比べて重要な問題として認識されていなかった。この点について、当委員会のヒアリングにおいて、ある役員は、「要件確認は国との約束なので、プライオリティは国との約束である要件確認が優先される、要諦である。危機要件を充たさなかったら、公庫との契約を解除して、商工中金が持ち出しで対応しなければならない。そうなれば、指定金融機関として大変な問題となり、対外公表を行わなければならない。他方、試算表の改ざんについては、悪意の場合にはこれを放置することはできないが、内部規定違反にすぎない。国の予算に関わる不正である要件非充足と悪意の内部規定違反では次元が違う」旨を述べていた。池袋事案の処理に関与した他の役職員は、ほぼ同様の供述をしており、「危機要件非充足案件が確認されなければ、試算表の自作や要件に無関係の数値の改ざんはさほど重大ではない」というのが商工中金の役職員の共通認識であった。

そのため、特別調査委員会や危機管理委員会などの司令塔不在のまま、この共通認識に基づいて、コンプライアンス統括室、監査部、組織金融部等関係部室は、それぞれの役割において本件疑義への対応を進めていった。

(4) 監査役への報告（12月26日）

コンプライアンス統括室長は、12月26日、常勤監査役に対して、本件疑義の内容と監査部の特別調査が開始された旨を報告した。

この時点では、常勤監査役は社外監査役に対して当該報告を伝達していない。社外監査役への第一報は、平成27年1月13日の監査役会においてであった。

3. 平成26年12月の本部対応

(1) 司令塔なき対応

本件疑義の対応は、社内の特別調査委員会や第三者委員会を設置せずに関係部室において行われ、全体をコントロールする司令塔が置かれないままであった。

コンプライアンス統括室は、不祥事対応の統括部室である。しかし、業務の役割分担とスケジュール管理などの「とりまとめ」は行ったものの、全体方針を策定し、情報を

³⁶ 「会議録」と題する書面は3種類存在しており、それぞれ危機感や対応等についてのニュアンスは異なるが、これは、その中の1種類である。

集約して指示を出すといった機能は持たない。したがって、本部の関係部室が、必要に応じて情報共有するなどしながら、それぞれの立場で対応を進めた。

(2) 関係部室の役割とスケジュール

関係部室の役割は、商工中金の社内規定に定められている。

不祥事件該当性の検討・判断はコンプライアンス統括室が担当し、危機要件充足性の確認・判定は危機対応融資の業務主管部である組織金融部が担当し、不祥事件該当性の判定の基礎となる事実関係の調査は監査部の特別調査により実施された。

スケジュールは、不祥事件届出に係る「30日ルール」(本件疑義については平成27年1月20日期限)を前提としたことから、概ね以下のスケジュールで進めることになった。

〈関係部室の役割〉	
・ 監査部	特別調査
・ コンプライアンス統括室	不祥事件該当性の検討、判断
・ 組織金融部	危機要件充足性判定、広がり調査(全店調査)
・ 総務部	主務省報告 (不祥事件に該当する場合はその届出)
〈スケジュール〉	
・ 12月29日から30日頃までに、監査部の特別調査の目処をつけ、コンプライアンス統括室による不祥事件該当性の検討を進める。	
・ 特別調査の結果及び不祥事件該当性の検討状況を踏まえて、組織金融部が危機要件充足性の判定を開始し、1月以降には全店調査を実施する	
・ これらの結果をもとに、監査部が特別調査報告書を作成し、その内容を基礎としてコンプライアンス統括室が不祥事件該当性の判定を実施する。	
・ 不祥事件に該当する場合には、経営会議に諮り(1月13日想定)、1月20日までに総務部が主務省に不祥事件の届出を行う。	

(3) コンプライアンス統括室による不祥事件該当性の検討

ア 不祥事件の定めと本件疑義対応における論点

商工中金法施行規則90条4項には不祥事件について定められているところ、池袋事案で検討されたのは、以下の1号該当性及び5号該当性である。その内容は概ね以下のとおりである。

〈1号〉

業務において詐欺、横領、背任その他犯罪行為を行った場合

〈5号〉

その他業務の健全かつ適切な運営に支障を来す行為またはその恐れがある行為であり、前各号に掲げる行為に準ずるもの

本件疑義は、顧客名義の試算表の自作・改ざん疑義であることから、1号該当性については私文書偽造罪の成否が主論点となる。また、支店報告において疑義口座が41件と多数にのぼること、危機要件非充足案件が発生する可能性があったこと、課長を含む複数名による自作・改ざん疑義であったことから、「その他業務の健全かつ適切な運営に支障を来す行為またはそのおそれがある行為であり、前号に掲げる行為に準ずるもの」として5号該当性が問題となった。

イ 1号該当性を回避するためのロジックの検討

コンプライアンス統括室は、1号該当性について、12月25日及び26日午前に関問弁護士に相談し、その助言を踏まえつつ、12月26日中には、私文書偽造罪の成否について以下のように整理した。

- ・私文書偽造罪は、①他人名義の文書を、②名義人の承諾なく作成することにより成立する。したがって、顧客名義の試算表を、顧客の承諾なく作成した場合、私文書偽造罪が成立する。
- ・しかし、私文書偽造罪は故意犯であるため、行為者の内心について検討しなければならない。つまり、行為者が、①他人名義の文書を、②名義人の承諾なく作成したと認識していること（そのように思っていること）が必要である。
- ・そのため、本件行為者が、
 - ①顧客名義の試算表について、「商工中金作成（名義）資料」（＝商工中金内部資料）と認識して作成していた場合、故意がないため、私文書偽造罪は成立しない。
 - ②試算表の自作について「顧客の承諾を得ていたと思っている場合」や「顧客の承諾を得られると思っている場合」には、故意がないため、私文書偽造罪は成立しない。

ウ 当時の客観的状況

この時点で把握されていた疑義口座にかかる大半の試算表はいずれも「商工中金様式の試算表」ではなかった。商工中金の役職員であれば、これらが「商工中金様式の試算表」でないことは一見して明らかである。また、本件行為者らは、「顧客名義の試算

表」と偽って稟議申請しており、上長も、これらを顧客から受領した「顧客名義の試算表」と誤認して決裁していた（①の論理による回避は不可能）。

しかも、支店調査では、顧客の承諾なく自作したというヒアリング結果が複数得られていた（②の論理による回避は不可能）。

こうした当時の客観的状況からすると、この時点で、不祥事件該当性を否定することはできない状況であった。

しかし、後述するとおり、商工中金は、このロジックに依拠して、疑義口座 110 件すべてについて、1号該当性を否定したものである。

エ 佐藤常務及び森副社長への報告

12月26日午後、コンプライアンス統括室は、まず、佐藤常務に対して、続いて森副社長に対して、私文書偽造罪の構成要件を整理したペーパーを使用して不祥事件1号該当性についての顧問弁護士の助言の内容を報告した。

森副社長は、当委員会のヒアリングにおいて、「内部文書と思ったか否かといった話が出ていて、内部文書と認めればセーフとと思っていた」「(改ざんしたとの)自供がなければ刑法犯と認めるのは無理だ。自供をとらないと偽造と認定できないということだった。監査部には、自供を取るようにと指示したが、自供を取れなかったとのことだった」旨を述べている。また、当該報告に同席した職員は、当委員会のヒアリングにおいて、「森副社長が、『偽造罪の構成要件にデジタルに適用するのではなく、可罰性を考慮すべきであり³⁷、偽造罪の成立は難しい』などと発言した」旨を述べている。

(4) 監査部による特別調査

ア 調査の概要

監査部は、12月25日付コンプライアンス統括室の依頼に基づき、特別調査班を編成して、同日から平成27年1月16日までの間、特別調査を実施した。

①書面調査

稟議書類と取引先ファイル等を調査し、疑義口座110件（いずれも本件行為者らについて）を抽出した。

②本件行為者らに対するヒアリング

12月26日から開始した。

③組織金融部による危機要件確認結果の精査

組織金融部が実施した110口座の危機要件充足性判定結果を精査した。

④特別調査報告書の作成

³⁷ なお、「可罰性」の議論は、検察庁が起訴するか否か、あるいは裁判所が有罪判決を下すか否かの問題であり、不祥事件1号該当性の判断とは別問題である。

1月16日、これらの結果について特別調査報告書を作成し、コンプライアンス統括室に提出した。

イ コンプライアンス統括室によるヒアリング事項の要請

監査部の特別調査班は、12月26日に本件行為者らに対する1回目のヒアリングを実施し、12月29日から、疑義口座110件についての具体的なヒアリングを開始した。しかし、特別調査班は、何を、どのように、どの程度ヒアリングすべきか判断できなかった。

コンプライアンス統括室としては、不祥事件該当性の判定の基礎となる事項について、特別調査班のヒアリングにより本件行為者らからの回答を得る必要があった。そこで、同室次長らは、12月28日か29日、監査部の特別調査班を訪問して、顧問弁護士の助言を踏まえて整理した私文書偽造罪の構成要件を口頭で説明した上で、本件行為者らに対するヒアリングにおいて、試算表を①当金庫作成資料として作成したか否か、②顧客の承諾を得たか否かについて質疑応答を行うよう要請した。

しかし、コンプライアンス統括室の要請意図を十分に理解しなかったため、当初、本件行為者に対するヒアリングにおいて、同室が要請した質疑応答を行わなかった。

ウ 監査部によるヒアリングの実施

監査部の特別調査班は、12月29日から、疑義口座110件について、案件ごとに本件行為者らのヒアリングを実施した。

質疑応答の大半は、「誰が作成したのか」「作成した場合にはどのように作成したのか」という2つの質問と、「顧客ヒアリングにより自分が作成した」との回答のみであり、コピー&ペーストでこの質疑応答が繰り返し羅列されている。

例えば、ヒアリング録によると、上記の質疑応答が、わずか35分間のヒアリングで35口座（1口座あたり1分間）について行われたものもあり、具体的な作成経緯、顧客ヒアリングの具体的状況についての質疑応答は行われていない³⁸。

本件行為者らの特別調査班に対する回答は、大半が「顧客ヒアリングにより作成した」という内容であるが、支店報告に記載された本件行為者らの供述とは矛盾している。つまり、支店報告では、「試算表を受領したが、要件に合わず、自分で損益計算書を作った。内容は顧客に見せていない」「何度か（顧客に）電話したが試算表は作らないと聴取。先方から速報ベースの数値をヒアリングしたが、要件に合わないと思い、自分で試算表を作った。様式は別の取引先から提出された書式を流用した」³⁹と記載されていた

³⁸ 同一顧客について様式が異なる2種類の試算表が存在している疑義口座についても、誘導的な質疑応答を実施しただけであり、事実関係を追及し、実態を解明しようとした形跡はない。

³⁹ 支店報告に記載された本件行為者らの供述内容は具体的である。

ものであるが、特別調査班はこうした矛盾について、本件行為者らに説明を求めることなく、支店報告を無視した。

以上の監査部ヒアリングは、形式的かつ不十分なものであり、具体的な作成経緯、顧客とのやりとりを追及して、実態を解明しようとした形跡はない。

エ 監査部の特別調査の途中経過報告

監査部特別調査班のヒアリングにおいて、本件行為者らが『顧客ヒアリング』により試算表を作成した」「効率化のため」「客に負担を掛けないため」といった供述をし、「改ざん」を否定したとの情報が、12月29日か30日までには、コンプライアンス統括室、組織金融部、総務部等関係部室に共有された。

この情報を受け、コンプライアンス統括室、組織金融部などの経営幹部は、支店報告と異なる供述であることに、不安や疑問を感じつつ、その疑問を口に出した者はいなかった。当委員会のヒアリングにおいて、「改ざんという言葉が消えたが、大丈夫かな。（支店報告と監査部特別調査班の）どっちが本当なのかな、大丈夫かな、と思った。入り口と全然違うと思った記憶があるが、なんとなく不祥事件にしたくないと当時も思っていたので、大丈夫かなとの不安や疑問を感じたが、監査部が調べているのだから大丈夫だろうと思った」旨を述べている。

監査部特別調査における本件行為者らの供述内容は、佐藤常務、藤田常務を含む各担当役員、杉山社長、木村副社長、森副社長にも報告された。この報告により、第一報による強い危機感はやわらいだ。

(5) 中小企業庁金融課への第一報

ア メール報告（12月26日16時25分）

総務部長は杉山社長の指示を受け、中小企業庁金融課課長に対して、12月26日夕方、本件疑義についての第一報をメールで送信した。

イ 面談報告（12月29日14時30分）

12月29日午後、総務部長らは中小企業庁金融課を訪問して、金融課長、課長補佐に面会し、12月26日と同様の説明を行った。これに対して、金融課長は、必要な調査の徹底と年明け早々の調査結果の報告を求め、総務部長らはこれを了承した。

4. 平成27年1月の本部対応

(1) コンプライアンス統括室による不祥事件該当性回避のための監査部への再度の要請

平成27年1月に入ってから、コンプライアンス統括室は、監査部が、私文書偽造罪

の成立を否定するために必要な「商工中金作成資料と認識して作成していたこと」「顧客の承諾があったこと」という二点についての明確な回答を本件行為者らから得ていないことを認識した。そこで、コンプライアンス統括室は、1月6日頃、私文書偽造罪の成立を否定し、1号該当性を回避するために、本件行為者らに対する誘導質問の方法を記載した以下のペーパー（以下「誘導質問ペーパー」という）を作成した。

同室次長は、室長の了解を得て、改めて、1月6日頃、監査部の会議室にて、特別調査班のメンバーにこれを交付して、「うまく聞いてください」というようなことを述べて、本件行為者らに対するヒアリングをこの内容にしたがって実施するよう要請した。

（以下は「誘導質問ペーパー」の転記）

【質問1】

- ・顧客作成資料として作ったものか、それとも要件確認のための当金庫作成資料として作ったものか？

【回答】

パターン①

- ⇒ 当金庫作成資料としてです。
- ⇒ 同じ様式を使用しているのはどうしてか？
- ⇒ 見易くするために共通の書式を使用しました。

パターン②

- ⇒ 顧客作成資料としてです。
- ⇒ ヒアリングに基づいて作成した資料なんだよね。それって顧客が作成した資料としてではないのでは？
- ⇒ 当金庫作成資料としてです。
- ⇒ （以下パターン①に同じ）

【質問2】

- ・顧客の承諾は得ているか？

【回答】

パターン①

- ⇒ 承諾を得ています。

パターン②

- ⇒ 承諾は得ていません（わかりません）。

or 得ているものもあれば得ていないものもあります。

⇒ 承諾を得ていないものは、日常のリレーションの中で、売上等はこの程度かなと思
った数字であり、顧客に伝えてもきっと承諾してもらえらと思っていたのかな？

⇒ はい。

- ・ 事実を正確に確認するために聞いているので、正確に思い出して欲しい。
間違っことを言ってしまうと、場合によっては犯罪行為と成り得ることもある。
(間違ってしまわないように、救うために聞いているのだよ)

特別調査班班長は、内部監査部長の了承を得た上で、1月7日、本件行為者らに対し
て、各人数分間ずつ、全件についてまとめて、誘導質問ペーパーに従ったヒアリングを
行い、これに沿った回答を得た。これらのヒアリング録はコンプライアンス統括室に送
付され、同室は本件行為者らから明確な回答を得られたことを確認した。

コンプライアンス統括室次長は、当委員会のヒアリングにおいて、誘導質問ペーパー
について、『当金庫作成資料として作成したか、顧客になりすまして作成したか』とい
う質問は、ヒアリングを実施する監査部も十分理解できないだろうし、質問される本件
行為者らも質問されても意味がよく分からないだろうと思ひ、論点を明確にするため
に作成したものであった。本件行為者らに対して、回答を強制する意図はなかった」旨
を述べている。しかし、この誘導質問ペーパーには、本件行為者らが、同ペーパーのシ
ナリオに従わなかった場合の帰結についての記載がない。そのことから、単なる論点
整理や想定問答ではなく、最終的にシナリオに乗せた回答を得ることが目指されたも
のであることは明白である。

本件行為者らの上記回答を得たことにより、コンプライアンス統括室は 110 口座に
ついて、本件行為者らによる試算表の改ざんは認められないと結論づけた。

(2) 組織金融部による危機要件充足判定に向けた対応

ア 組織金融部の危機要件判定ロジックの構築

組織金融部は監査部の特別調査の状況及び顧問弁護士の助言を踏まえ、12 月末頃か
ら 1 月 7 日頃にかけて、疑義口座 110 件について、危機要件を充足させるための方法
を検討し、その結果、下記の判定ロジックを構築した。

- ① 既存資料（取引先ファイルに綴じられている他の試算表や決算書等）により、危
機要件充足性を判定する。

- ② ①で判定できない案件については、組織金融部が「顧客ヒアリング」を実施する。「顧客ヒアリング」では、自作試算表の数値が「事実と大きく異なるものではないか」という抽象的な聴き方をし、顧客が「事実と大きく異なるものではない」と回答した場合、危機要件を充たすものと判定する。
- ③ ②で顧客から「事実と大きく異なるものではない」との回答を得られなかった場合、顧客から別の資料（稟議実行後の決算書等）を受領し、それらをもとに判定する。

上記①及び③においては、

- ・ 既存資料または別資料で稟議時の危機要件とは異なる危機要件を充たすものは可とする
 - ・ 稟議実行後の決算書等により、遡って稟議時の減収または減益が認定できれば、それにより危機要件を充たすものと判定する
- という対応が取られた。

イ 危機要件判定結果

組織金融部は、まず、①の方法により、既存資料により 44 件について危機要件を充たすものと判定した。

残りの 66 口座については、平成 27 年 1 月 9 日から 13 日までの間、組織金融部及び支店管理職らが「顧客ヒアリング」を実施した。その結果、②の方法により、すなわち、顧客から「事実と大きく異なるものではない」との回答を得て、22 口座について、危機要件を充たすものと判定した。

残り 44 口座については、顧客から「事実と大きくことなるものではない」との回答を得られなかったため、③の方法、すなわち別の資料を受領するなどにより、危機要件を充たすものと判定した。

以上のプロセスを経て、組織金融部は、110 件の疑義口座全てについて危機要件を充足するものと判定した。監査部は、その判定結果について問題なしと判断した。

しかし、今回、組織金融部が改めて 109 件の疑義口座について危機要件充足性を判定し直したところ、52 口座が危機要件を充たさないものと判定された。その内訳は、上記判定ロジック①で要件充足と判定された 44 件中 15 件、ロジック②については 22 件中 12 件、ロジック③については 44 件中 19 件が、危機要件非充足とされた⁴⁰。

ウ チェックシートとエビデンスの差し替え

110 口座の危機要件充足性を判定した後、組織金融部は支店管理職に対して、110 口座について、以下の差替作業を指示し、支店管理職はこの指示に従った。

⁴⁰ 残る 6 件は、当時判定の対象とならなかった、利子補給にかかる要件非充足であった。

- ・ 稟議書類から、稟議時の危機要件チェックシートと試算表等を抜き取る。
- ・ 抜き取った稟議時のチェックシートとエビデンスを別のファイルに綴じて、組織金融部に提出する。
- ・ 新たに認定し直した危機要件のチェックシートに、当初の稟議時の日付を入力して作成し、これに当初の稟議時の担当者、決裁者に押印させ、当該危機要件のエビデンス（試算表等）とともに稟議書類に添付する。なお、差し替え後のエビデンスには、当初稟議時に存在していなかったものも含まれている。

この作業により、110件の稟議書類は、差し替え後の危機要件で当初から稟議申請されていたかのような外形が作出された。

抜き取られた110件の危機要件チェックシートと試算表等は、組織金融部に保管された。

(3) 組織金融部による全店調査

1月6日、組織金融部は、広がり調査として全店調査を実施した。

組織金融部は、全支店に対し、管理職限りのメールを発信し、平成26年10月から12月に実行された危機対応融資(6,519口座)の貸出稟議書添付の試算表について、同種事案の有無に関する書面調査を実施し、1月9日までに、その結果を報告するよう指示した。

調査の結果、ある支店の1名の営業担当者について「要確認」口座が2件抽出された。本件では、試算表の使い回しが疑われ、当該営業担当者の供述にも不自然な点があった。しかし、組織金融部は、当該支店に対して、これらの点について事実関係の確認を求めず、当該2口座についても問題ないものと判断した⁴¹。

1月13日、組織金融部は、全店調査の結果、「同種事案」なしと結論づけた。

5. 監査部の特別調査報告書を基礎とした不祥事件非該当の判定

(1) 特別調査の結果

監査部は、特別調査の結果、110口座全件について、試算表の改ざんについても、危機要件充足性についても「問題なし」と判断した。

調査結果は、監査部長名の1月16日付「池袋支店の危機対応業務にかかる事案」に関する特別調査報告書にまとめられ、コンプライアンス統括室に提出された。特別調査報告書の結果のポイントは、以下のとおりである。

⁴¹ 当該営業担当者については、当委員会の調査において、31口座につき不正行為が認定された。

- ①当事者全員が内部資料として、顧客からのヒアリングにより顧客の合意に基づいているとの認識の上で作成している。
- ②危機認定は事後の調査結果から問題はみられない。
- ③動機は、試算表の作成スキル等に限界ある中小企業に対して、内部作成によりサポートしたいという意識と危機対応業務を通じて、セーフティネット機能を発揮したいという強い思い⁴²。
- ④支店管理職の内部管理の甘さを指摘。
- ⑤原因は、チェックシートの要件確認手続きに対する正しい理解不足等にある。

なお、特別調査報告書の「調査に至る経緯」に記載された支店からの報告内容は、以下のとおりであり、実際の支店からの報告内容とは異なっている。

(平成 26 年 12 月 22 日)

支店管理職が、課長及び担当者（以下「当事者」という）にヒアリング等内部調査を行ったところ、稟議書添付の試算表の一部が「顧客から提出されたものではなく、顧客からのヒアリング等に基づき内部で作成した試算表（顧客の確認印等のない状態）であった。内部規定（原則顧客から提出された決算書や試算表等を添付）に沿わないものであったことから、支店長からコンプライアンス統括室へ報告。

(2) 弁護士意見書と不祥事件非該当の判定

1月9日、コンプライアンス統括室は顧問弁護士に対して、不祥事件該当性についての意見書の作成を依頼した。顧問弁護士からは、特別調査報告書に記載された事実関係を前提とした平成27年1月16日付意見書（以下「本件弁護士意見書」という）が提出された。

本件弁護士意見書の不祥事件該当性に関する結論部分は、概略以下のとおりである。

①1号該当性について

試算表が、本件行為者が「他の融資案件等において商工中金内部で使用していた様式」⁴³に統一されており、内部資料として顧客からのヒアリングにより顧客

⁴² 特別調査報告書に記載された本件行為者らの「動機」は、本件行為者らの生の言葉ではない。当委員会のヒアリングにおいて、当該調査報告書の起案を担当した者は、「行為者がそう思っているだろうなど（自分が）思ったことを記載した」旨を述べている。「動機」の記載部分は、顧問弁護士が意見書において、不祥事件5号非該当と判断した根拠の一つとして挙げている。

⁴³ 特別調査報告書には、本件行為者が自作した試算表等が3種類添付されている。しかし、これらは、「商工中金様式」の試算表ではない。本件行為者が他の顧客から受領し

の合意に基づいているとの認識で作成したものであること、また、顧客の承諾があることから、偽造に該当しない。したがって、不祥事件 1 号に該当しない。

②5号該当性について

本件行為者による試算表の作成は改ざんに当たらないこと、110 口座全てについて危機要件を充足したこと⁴⁴、110 口座は営業●課に限定されたこと、本件行為者の試算表の自作は自己の利益を図るものではないことから、不祥事件 5 号に該当しない。

コンプライアンス統括室担当役員である佐藤常務は、1 月 16 日、特別調査報告書及びこれを基礎とした本件弁護士意見書を参考として、不祥事件に該当しない旨を判定した。

6. 役員等への結果報告

(1) 社長、副社長への報告

1 月 13 日、監査部長は速報ベースで、森副社長、木村副社長、杉山社長に対して、順次、110 口座全てについて問題はなかったとの結果報告を行った。いずれの役員も、これに安堵し、特段の疑問や問題指摘をしていない。

1 月 19 日、監査部長は、森副社長に対して特別調査結果を正式に報告し、110 口座全てについて問題がなかったこと、不祥事件に該当しないことを報告した。森副社長は特別調査結果を了承した。同日午後、総務部が主務省と面談して特別調査結果を報告する予定であったため、森副社長は、主務省面談で特段の問題指摘等がないことを確認してから、木村副社長と杉山社長に報告するよう指示した。

1 月 20 日、監査部長と特別調査班班長は、木村副社長に特別調査結果を正式に報告したが、特段のコメントはなかった。引き続き、杉山社長にも報告したが、特段のコメントはなかった。

1 月 21 日、22 日、コンプライアンス統括室長と総務部次長は、森副社長、木村副社長及び杉山社長に対して、順次、再発防止策等を説明し、了承を得た。

(2) 監査役への報告

ア 特別調査結果と不祥事件非該当の報告

1 月 20 日、監査部長、特別調査班班長、コンプライアンス統括室長らが、特別調査

た試算表等のエクセルデータをコピーするなどして、事実上使い回していたものである。
⁴⁴ 弁護士意見書においては、110 口座全てについて危機要件を充足することが、不祥事件 5 号非該当と判断するための重要な根拠とされた。

結果の概要を常勤監査役に報告した。常勤監査役からは、110口座の危機要件充足性についての確認があったほか、外部への報告、当事者の処分について質問があったものの、その他についての問題指摘等はなかった。

さらに、1月22日、コンプライアンス統括室長が監査役報告として、常勤監査役に対して、池袋事案の概要、主務省報告、再発防止策等を報告した。常勤監査役からは、「取引先から受領した資料を当金庫が改ざんしたものではないという理解でよいか」との質問があり、同室長は「そのとおりである」と回答した。コンプライアンス統括室は、監査役の求めに応じて、不祥事件に該当しないとの本件弁護士意見書を監査役会に提出した。

イ 社外監査役への報告

1月13日の監査役会において、議長である常勤監査役は、本件疑義についてコンプライアンス統括室から受けた第一報を報告した。社外監査役からは、個人的な行為か組織的に行われたものかにつき質問があった。これに対し、議長は、現在特別調査中であり結果は今後報告される見込みで、現段階では不適切な行為は支店全体ではないようだが、当該課内では行われていた可能性が高いようである旨回答した。

2月2日、監査役会において、議長の常勤監査役から、特別調査の結果概要の説明が行われた。社外監査役から、「危機要件充足性について確認できたことをもって問題なしとの結論に至ったのか」との趣旨の質問があり、議長は「そのとおり」と回答した。

(3) 社外取締役への報告

本件疑義の支店から本部への第一報、対応経過及び対応結果のいずれについても、社外取締役2名には報告されていない。

(4) 取締役会への報告

本件疑義の支店から本部への第一報、対応経過及び対応結果のいずれについても、取締役会において報告されていない。

(5) 経営会議への報告

経営会議には、第一報、途中経過及び結果報告のいずれについても報告、審議は行われていない。

(6) コンプライアンス会議への報告

池袋事案発生後、最初に開催された平成27年2月のコンプライアンス会議では、本件疑義について「内部規定違反」と報告され、具体的内容は報告されなかった。

7. 中小企業庁金融課への報告

(1) 途中経過

総務部は、中小企業庁金融課の求めに応じて、1月に入ってから、数回、対応経過の報告を行った。

(2) 1月19日の特別調査結果の報告

総務部長らは、1月19日午後、金融課長らと面談し、池袋事案について口頭で、営業●課について110口座が「要確認」口座として抽出されたこと、特別調査の結果の概要、危機要件非充足案件は確認されなかったこと等を報告した。

これに対して、主務省からは、危機要件充足性について問題なしとした具体的な確認方法等について、突っ込んだ質問があり、具体的確認方法についてサンプルの提示を求められた。

これを受けて、組織金融部が110口座のうち7口座を匿名化した「危機要件確認例」（各社7~8行の説明）と題するペーパー2枚を作成し、コンプライアンス統括室が内容を確認した。総務部長は、1月30日頃、中小企業庁金融課長にこれを提出して、内容を説明した（当該7社の試算表等が中小企業庁金融課長に提示または提出されたかは不明である）。

8. その後の社内対応

(1) 社内周知と注意喚起

ア 部店長連絡会

2月6日、部店長連絡会が開かれ、佐藤常務及び組織金融部長が池袋事案を踏まえた注意喚起を実施した。しかし、試算表の自作・改ざん疑義に関する具体的な説明は全くなされなかった。そのため、全国の部店長は、池袋事案の実態やエビデンスの真正性チェックの必要性を認識することができず、各支店での不正防止に活かすことができなかった。

イ 池袋支店

池袋支店においては、監査部の特別調査、組織金融部による要件確認手続が行われたにもかかわらず、支店長を初め支店管理職から支店職員に対して、本件疑義についての説明は一切行われなかった。この点について、支店管理職の一人は、当委員会のヒアリングにおいて、「おおごとにするなど本部から言われていた」「こういうことがあったということは、なかったことになったので（支店で）総括はしていない」「要するに、店

の中では何もなかったという扱い」などと述べている。

また、当委員会のヒアリングにおいて、本件行為者らは、「他の課から『営業●課は運が悪いね、大変だね』と言われた」「営業●課だけが調査の対象となった。自分が悪いことは分かっているので仕方ないと思ったが、スケープゴート感があった」「営業●課が改ざんをやったという話になった途端、皆関わり合いにならない様に避けられた」旨を述べている。

(2) 再発防止策

ア Q&A の追加

2月13日、組織金融部は、再発防止策として、「エビデンスに係る Q&A」に以下の Q&A を追加し、全支店向けに注意喚起を実施した。

【Q5-3】・・・売上等減少確認資料について③

試算表を作成していない債務者が、更に売上減少等の確認資料も作成出来ない状況にある場合、どのように確認すればよいか？

<A>

- ・原則決算書や試算表のエビデンスが必要です。また、試算表以外の債務者が作成した社内資料に印鑑を押印（社判または届出印）したもので代用することも例外として認めています。
- ・但し、例えば災害により本社事務所が被災して資料を作成出来る環境にない等、債務者が社内資料を作成出来ない事情があることもあります。その場合は事情を記録に残し、当金庫職員がヒアリングした内容により資料を作成し、その資料に債務者が印鑑を押印（社判または届出印）したもので代用することも、営業店長の判断により特例として認めます。判断に迷う場合は組織金融部に照会ください。

イ 自店監査専担班会議

2月23日、事務総合部は、個別貸出金監査チェックリストを改正し、危機要件のエビデンスの監査方法を明記した。

しかし、自店監査専担班会議において、本件疑義の実態や特別調査報告書の内容について共有はなされなかった。

ウ 池袋支店における再発防止策

2月6日、組織金融部は池袋支店長宛に注意喚起を実施し、再発防止策を記載した顛末書を2月13日までに提出するよう指示した。

2月13日、池袋支店長は、本件事案の原因及び再発防止策を記載した顛末書を組織

金融部に提出した。そこには、再発防止策として、営業●課の次長の入れ替え、顧客から受領する試算表に可能な限り顧客の押印を受けること、個別貸出金監査対応を次長対応とすることなどの店内ルール制定を記載した。

(3) 関係者の人事処分

3月2日、人事部担当役員は、本件行為者及び関係上長の処分を決定した。人事部は支店長に対して、本件行為者ら及び関係上長の始末書案を送付し、自筆で書き写させ提出させるよう指示した。

本件行為者ら向けの始末書案には、以下のとおり記載されていた。

わたしは、危機対応業務における制度要件確認資料について通牒に定められた顧客提出資料を受領せず、顧客へのヒアリングにより確認資料を自ら作成するという内部規定に違反する行為を複数回行ないました。

かかる行為は、法定の指定金融機関として危機対応業務を実施している当金庫の社会的な信用失墜につながるおそれのある行為であり、誠に申し訳ございません。

ここに深く反省し、心からお詫び申し上げます。

今後はかかることのないよう、職務の励行に全力を尽くす覚悟でございます。

本件行為者ら及び関係上長は、当該始末書案の内容を自筆で書き写して押印し、支店長を通じて人事部長宛に提出した。

本件行為者らは、「人事部長名での厳重注意（就業規則外）」とされ、賞与が減額された。関係上長は、「人事部長名での口頭注意（就業規則外）」とされた。

9. 池袋事案の対応終了

平成27年3月20日、コンプライアンス統括室は、商工中金のコンプライアンス違反報告ツールの「発生報告」に、特別調査結果報告書のサマリーを添付して、本件疑義対応を終了した。

第5章 内部統制及びガバナンスの状況

第1. はじめに

商工中金の危機対応融資において多数の不正行為が行われたこと、本部において池袋事案の隠ぺいが行われたことは、商工中金のこれまでの内部統制及びガバナンスに不備があったことを示唆するものである。

当委員会は、商工中金の内部統制及びガバナンスの状況について調査を行った。その結果は、以下のとおりである。

第2. 内部統制及びガバナンスの状況

1. 危機対応融資に対する統制

商工中金は、以下の体制で危機対応融資にかかる業務を統制している。

以下はいずれも、鹿児島支店で不正行為が発覚する前の統制状況である。

(1) 営業店による統制

ア 営業店管理職による統制

営業店管理職（支店長、（一部支店では部長）、次長、課長⁴⁵）は、通牒に従って危機対応融資の実行の可否についての稟議を審査し、決裁を行っている。

営業店管理職による審査手順については、前述した危機対応業務にかかる各種の通牒に定めがなされているほか、「営業店における審査手順及び審査体制」と題する通牒によって審査の着眼点が定められている。しかし、エビデンスの真正性を検討すべき旨の記述はなされていない。エビデンスの改ざんをしないということは、当然のこととして考えられ、特に手当はされていなかった。顧客から提出されたエビデンスの内容の正確性を確認することは想定されていても、真正性を疑うという場面はなかった。

イ 自店監査による統制

商工中金は、通牒（「自店監査専担班の設置について」及び「自店監査マニュアル」）に基づき、営業店の内部管理の状況をモニタリングする目的で、毎月、営業店毎に「自店監査」を実施している。

一般に、自店監査とは、各営業店が自店の監査を実施することを指すが、商工中金においては、自店監査の効率性の観点から、全国8カ所の拠点に自店監査専担班を設置

⁴⁵ 労働基準法上の管理監督者という意味では、商工中金における管理職は次長以上である。しかし、稟議の決裁者という意味では、課長も営業担当者を監督することが想定されており、管理職と考えることが相当である。

し、監査対象となる営業店において、その店長の指揮命令の下、自店監査業務に専担することとしている。

危機対応融資及び利子補給の要件充足性に関しては、以下の監査を行うべきことが規定されているに留まる。

＜要件確認＞

○役員・パート・派遣社員等の確認は適切に行われているか。

○6か月後の確認は適切に行われているか（確認時期・資料等）。

＜稟議手続き＞

○貸出前チェックシートとエビデンスに基づき、危機認定が適切になされているか。

自店監査専担班による「個別貸出金監査」の結果は、当該営業店の営業企画課長がとりまとめて自店監査統括次長（営業店の営業企画担当次長）に報告し、同次長が他の監査項目にかかる結果を含めた「自店監査結果報告まとめ表」にとりまとめた上で、翌月10日までに支店長宛に報告する。支店長は、年2回、事務総合部宛に「自店監査結果の報告について」（自店監査の実施状況、今後6か月間の取組方針、過去6か月間の不備傾向と対策を記載）を提出して報告する。

なお、池袋事案は自店監査専担班が発見した事案である。

（2）本部部署による統制

ア 統括部署（組織金融部）による統制

業務規程においては、危機対応業務の迅速かつ円滑な実施のための総合調整、企画・立案及び監督を行うとともに、公庫との間で必要な連絡調整を行うための「統括部署」を本店に置き、統括部署に危機対応業務責任管理者を置く旨が定められており、「危機対応業務の取扱い」において、組織金融部が「統括部署」に、同部長が「管理者」に指定されている。

組織金融部は、統括部署として、前述した危機対応業務にかかる各種の通牒を策定することにより（一部は事務総合部と共同して策定）、営業店による危機対応業務を統制している。

また、組織金融部は、平成25年度以降、危機対応業務貸出の適切な運用及び事務処理への対応として、稟議書のサンプリング調査を行っている（その結果については後述）。但し、同調査結果は、平成28年まで、危機対応業務・金融円滑化会議や経営会議等には報告されていなかった。

イ 審査部門（審査部）による統制

商工中金では、営業店長による専行権限を越えた融資が行われる場合、審査部が融資

に係る審査を実施している（専行権限の範囲内で実施された融資も審査部によるモニタリングの対象とはなる）。危機対応融資に対する審査部の審査手法自体は通常の融資（以下「プロパー融資」という）に対する審査と同様であるが、以下の点で審査プロセスが緩和されている。

(ア) 審査部による審査（事前協議）の要否の閾値

危機対応融資においては、危機対応業務の迅速性を確保する観点から、営業店長の専行権限が拡大されている。したがって、プロパー融資であれば審査部による審査が必要となる場合であっても、危機対応融資であれば営業店長の専行権限の範囲に留まる結果、審査部による審査を経ないで融資が実行できる場合がある。

(イ) 与信許容限度

商工中金においては、融資先毎に、信用度に応じた融資限度額（与信許容限度）を設定している。

危機対応融資においては、融資先から全部または一部の返済を受けられなかった場合、所定の補償割合（中小企業者については 80%）について公庫から補てんを受けることとなるため、商工中金としては、融資額 80%は確実な担保があることになるので、少なくとも額面上は、商工中金固有の与信範囲となる融資額の 20%に相当する額のみが、融資限度額の利用範囲となる。

すなわち、与信許容限度が 5,000 万円である融資先に対して 5,000 万円の融資を行う場合、プロパー融資であれば 5,000 万円の融資によって残余の融資限度額が 0 円となるが、危機対応融資であれば、その 20%である 1,000 万円のみを与信許容限度の利用と捉えることが可能となり、さらに 4,000 万円の追加貸出が可能となり得る（もっとも、実際には、単純に融資可能額が 5 倍になるわけではなく、当該顧客についての様々な指標を勘案して限度額が導かれる）。

ウ 内部監査部門（監査部）による統制

監査部は、内部監査規程に基づき、商工中金及び子会社等におけるすべての部署・業務を対象に内部監査を実施している。また、監査部は、業務規程に定められた内部監査部署として、危機対応業務が適正に運営されているかについて監査を行うものとされている。

監査は、毎年 3 月に策定される翌年度の内部監査方針に基づいて実施され、内部監査会議及び経営会議において原則毎月 1 回と、取締役会において年 2 回、取組状況、改善状況のフォロー結果等が報告されている。

監査計画においては、平成 20 年度以降、危機対応業務が重点監査項目として掲げられているが、危機対応業務にかかる特段の指摘はなされていない。池袋事案をはじめとする各種のリスク事象発生後も、当該リスク事象にフォーカスを当てた監査方針が策定されたり、監査手法の見直しはなされていない。

監査部によると、危機対応業務に対する営業店監査の手法としては、営業担当者1名に付き1件強程度の割合で稟議書を抜き取り、必要書類の添付の有無、数値の整合性、危機認定の因果関係要件の記載の十分性等を確認することとどまり、エビデンスの真正性の確認は実施されていない。

エ 内部通報窓口による統制

商工中金は、コンプライアンス実施要領において、商工中金の役職員等を対象とする内部通報制度を定めており、役職員等が商工中金法のほか各種法令及び当金庫の内部規定に違反し、または違反しようとしている場合（そのおそれがある場合も含む）における当該事実について、コンプライアンス統括室（通報内容が同室に関するものである場合は監査部）または外部通報窓口に通報することができるものとしている。

内部通報の件数及び概要は、コンプライアンス会議に報告されているが、平成20年度以降の通報件数は年間0~2件程度であり、本件発覚までの間、危機対応業務に関する通報は見られない。例えば、鹿児島支店では、営業担当者のほとんどが不正行為の存在を見知っていたと思われるが、そこから内部通報がなされるようなこともなかった。

(3) 各種会議体による統制

ア 経営会議

商工中金は、業務執行に関する基本的事項に関する意思決定等を行う「経営会議」を設置しており、概ね週1回開催されている。同会議には、議長である代表取締役社長のほか、代表取締役副社長（経営企画部担当）、常務執行役員、執行役員（総務部、経営企画部担当）及び議長が指名する者が出席しており、事務局は経営企画部が務めている。

平成19年4月から本件発覚直前の平成28年10月までの経営会議議事録によると、危機対応業務に関する議題が審議されていることもあるが、危機対応業務自体の開始及びこれに伴うリスク、新たな危機認定通知に基づく危機対応業務の開始及びこれに伴うリスク、危機対応業務に係る後述の各リスク事案については審議がなされていない。

本件については、平成28年11月14日開催の経営会議で最初の審議が行われ、以後は継続的に審議が実施されている。

イ 危機対応業務・金融円滑化推進会議

商工中金は、平成21年2月、危機対応業務に係る総合的な施策、情報の収集・一元化、関係部の連携・調整、その他必要とする事項を審議するため、危機対応業務推進会議（平成22年1月に金融円滑化推進が目的に加えられたことにより、危機対応業務・金融円滑化推進会議に名称を変更している）を設置しており、当初は概ね月1回

開催されていたが、平成 25 年度には年 8 回、平成 26 年度以降は概ね年 4 回の開催頻度となっている。同会議には、議長である代表取締役副社長（経営企画部担当）のほか、組織金融部担当取締役または担当常務執行役員、審査本部長、常務執行役員、執行役員（総務部、経営企画部担当）及び議長が指名する者が出席しており、事務局は組織金融部が務めている。危機対応業務・金融円滑化推進会議の審議結果は経営会議に報告されている。

平成 24 年 7 月から平成 28 年 4 月までの間は、危機対応業務に係る審議・報告が一切なされておらず、金融円滑化推進に係る審議・報告のみが実施されている。平成 28 年 1 月から 2 月にかけて実施された主務大臣検査（後述）の過程で、危機対応業務・金融円滑化推進会議に対する組織金融部の危機対応業務に関するモニタリング状況を含めた取組状況の報告が不十分と指摘されたことを受け、平成 28 年度に入ってから毎回危機対応業務に係る審議・報告がなされるようになってきている。

その報告内容についてみると、平成 21 年 2 月から平成 24 年 7 月までは、危機対応業務に係る実施実績が報告されている。平成 28 年度以降は、主務大臣検査での指摘事項に対する改善状況等（研修等の実施、業務推進部、組織金融部によるモニタリング状況（後述））が報告されている。

ウ オペレーショナル・リスク管理会議

商工中金は、オペレーショナル・リスク管理に関する基本的事項、オペレーショナル・リスクの把握及び評価、オペレーショナル・リスクの発生状況の定期報告、及び発生防止に関する主な対応策等に関する審議を行う「オペレーショナル・リスク管理会議」を設置しており、概ね年 6 回開催されている。議長である代表取締役副社長（経営企画部担当）のほか、事務総合部担当取締役または担当常務執行役員、常務執行役員、執行役員（総務部、経営企画部担当）及び議長が指名する者が出席しており、事務局は事務総合部が務めている。オペレーショナル・リスク管理会議の審議結果は経営会議に報告されている。

平成 19 年 4 月から本件発覚直前の平成 28 年 10 月までのオペレーショナル・リスク管理会議議事録によると、同委員会では、事務リスク及びシステムリスクの管理にかかる取組状況として、「重点管理する内規違反」の件数が報告されている。危機対応業務（危機対応認定、制度要件違反等、公庫の実施要項に抵触する事案）に係る内規違反は、重点管理する内規違反の一つに位置付けられており、その件数も報告されている。

平成 20 年度以降、同委員会に報告されている重点管理する内規違反の件数と、これに占める危機対応業務にかかる内規違反の件数は、以下のとおりである。

- 平成 20 年度 重点管理する内規違反 434 件、うち危機対応業務 20 件
- 平成 21 年度 重点管理する内規違反 586 件、うち危機対応業務 162 件
- 平成 22 年度 重点管理する内規違反 552 件、うち危機対応業務 113 件

- 平成 23 年度 重点管理する内規違反 557 件、うち危機対応業務 136 件
- 平成 24 年度 重点管理する内規違反 602 件、うち危機対応業務 161 件
- 平成 25 年度 重点管理する内規違反 978 件、うち危機対応業務 172 件
- 平成 26 年度 重点管理する内規違反 839 件、うち危機対応業務 101 件
- 平成 27 年度 重点管理する内規違反 814 件、うち危機対応業務 94 件

なお、平成 27 年 2 月開催の同会議では、池袋事案が「危機対応要件認定のエビデンス確認が不十分な事案が判明（平成 26 年～平成 27 年 1 月監査部特別調査実施）」「エビデンス確認に係る Q&A を改正し、全店宛注意喚起を実施。あわせて個別貸出金監査等への管理職の十分な関与についても注意喚起実施（平成 27 年 2 月）」として資料中で簡潔に報告されている。

エ コンプライアンス会議

商工中金は、平成 20 年 10 月、業務監査委員会を改組して、コンプライアンスに関する必要な事項等に関する審議を行う「コンプライアンス会議」を設置しており、概ね年 4 回開催されている。議長である代表取締役副社長（経営企画部担当）のほか、コンプライアンス統括室担当取締役または担当常務執行役員、常務執行役員、執行役員（総務部、経営企画部担当）及び議長が指名する者が出席しており、事務局はコンプライアンス統括室が務めている。コンプライアンス会議の審議結果は経営会議に報告されている（コンプライアンス・プログラムの策定及び取組状況は取締役会で審議・報告されている）。

平成 19 年 4 月から本件発覚直前の平成 28 年 10 月までのコンプライアンス会議議事録によると、同委員会では、コンプライアンス・プログラムの策定及びその取組状況、事件・事故の発生状況、内部通報の発生状況、疑わしい取引の発生状況、訴訟等事案の報告等と、顧客保護等に関する取組状況等が審議・報告されている。

コンプライアンス・プログラムについては、毎年、策定と取組状況の報告がなされており、その内容は、概ね、体制整備、研修等の実施、モニタリング、自店監査、新設・改正法令等への対応、子会社等のコンプライアンス実施状況、取締役会等への報告等によって構成されている。同プログラム上、危機対応業務特有のリスクに着目した記載は見られない。

同委員会では不祥事件、法令違反、内部規定違反等、コンプライアンスの観点から問題のあった事案が、年間 2,000～3,000 件前後発生している旨が報告されているが、その大半が内部規定違反（全体の約 8 割）、顧客苦情（全体の約 1～2 割）及び金融円滑化関連であり、その余の不祥事件、コンプライアンス違反、顧客情報漏えいの事案は毎年 20 件程度に留まっている。このうち、危機対応融資の要件に関連した不正事案としては、以下の報告がなされている。

- 平成 22 年 7 月判明 営業担当者が、顧客から受領した支払確認に係る疎明資料の

日付を改ざんし損害担保貸出を実行。監査部が特別調査を実施し、全営業店に対する注意喚起及び人事上の措置が実施された。

- 平成 26 年 12 月 危機対応要件認定のエビデンス確認が不十分な事案。特別調査を実施。エビデンスに係る Q&A を改正し、全店宛注意喚起を実施。個別貸出金監査等への管理職の関与強化の注意喚起を実施（池袋事案）。
- 平成 27 年度第 1 四半期「危機対応貸出に係る対象業種の不適切事案」（詳細不明）。
- 平成 28 年 7 月 危機対応貸出、利子補給確認資料不備。全店宛注意喚起実施予定。通牒改正予定。

本件については、平成 28 年 11 月開催の同会議で最初の審議が行われ、以後は継続的に審議が実施されている。

（４）ガバナンス組織による統制

ア 取締役会による統制

商工中金は、概ね毎月 1 回、取締役会を開催している。

取締役会は、平成 20 年 10 月、「内部統制システムの基本方針」を決定し、「取締役会及び経営会議等は、全体のリスク及び個別のリスクに関する報告を受けると共に、必要な決定を行う」旨を定めている。しかし、危機対応業務自体の開始及びこれに伴うリスク、新たな危機認定通知に基づく危機対応業務の開始（但し、平成 28 年 6 月の「熊本地震」と「三菱自動車」については報告がなされている）及びこれに伴うリスク、危機対応業務に係る後述の各リスク事案については審議がなされていない。

本件については、平成 28 年 11 月開催の取締役会で最初の審議が行われ、以後は継続的に審議が実施されている。

イ 監査役会による統制

商工中金は、概ね毎月 1 回、監査役会を開催している。

危機対応業務に係る監査は本部監査及び営業店監査の対象とされており、平成 19 年 4 月から本件発覚直前の平成 28 年 10 月までの同監査記録役会議事録（平成 20 年 9 月までは監事会議事録）によると、本部監査及び営業店監査の監査結果は四半期に一度、監査役会で報告されているが、同監査の結論である「監査意見」は全て「格別問題となる点はなかった」とするものであり、同監査記録と監査意見は、そのまま代表取締役宛にも報告されていた。なお、本件発覚後である平成 29 年 1 月以降の監査意見では「格別問題となる点はなかった」との記述はなくなっている。

平成 26 年 12 月に発覚した池袋事案については、平成 27 年 1 月 13 日開催の監査役会において、社外監査役による「本件は個人的な行為か、組織的に行われたものか」との質問に対して、監査役会議長から、本件は現在特別調査中であり結果は今後報告され

る見込みだが、現段階では不適切な行為は支店全体ではなく当該課内では行われていた可能性が高いようであるという旨の回答がなされている。

また、同年 2 月 2 日開催の監査役会においては、議長より池袋事案の調査結果の概要説明がなされ、社外監査役からの「すべての対象案件について危機対応業務としての要件認定が充足されているのが確認できたのでこのような結論になったということか」との質問に対し、議長が「ご指摘のとおりである」と回答している。

なお、監査役は、平成 27 年 1 月 30 日に監査部、平成 27 年 2 月 19 日にコンプライアンス統括室、平成 27 年 6 月 4 日に組織金融部に対する定例の本部監査を実施しているが、池袋事案に関する質疑は行っていない。

本件については、平成 29 年 1 月 16 日開催の監査役会で最初の審議が行われ、以後は継続的に意見交換が実施されている。

2. 危機対応融資に関する過去のリスク事象

商工中金は、これまで危機対応融資を行ってきた過程で、少なくとも、以下のリスク事象を認知している。以下、時系列に沿って各リスク事象を適示する。

(1) 平成 25 年 11 月 長野支店（エビデンス改ざん）

平成 25 年 11 月、長野支店の職員が、雇用維持利子補給を実施するに際し、顧客の従業員数が記載されたエビデンスを改ざん（融資実行時に取得したエビデンスを、融資 6 か月後の従業員数の確認の際に日付を改ざんして流用）していた事実が発覚した。

組織金融部は、当該職員の稟議を点検した結果、少なくとも 3 件の改ざんが確認され、当該改ざんに係る顧客から利子補給金の返還を受けた。この際、他の職員による不正の調査（広がり調査）は実施されなかった。

(2) 平成 26 年 6 月 組織金融部サンプリング調査（平成 25 年度分）

組織金融部は、平成 25 年度以降、危機対応業務貸出の適切な運用及び事務処理に係る対応として、稟議書のサンプリング調査を行っている。このサンプリング調査は、主として経営支援型利子補給制度の運用の適切性を確保するために実施されているものであるが、「当該利子補給制度以外の部分」で不適切・不十分な事例が、以下のとおり、極めて高率で発見されている。

平成 25 年度については、2,866 件中、当該利子補給制度以外の部分で“アドバイス”（指導には至らない指摘、という趣旨）を行ったものが 317 件あり、その主な事例として、以下の事例が指摘されている。

- ・危機事象と業況悪化の因果関係の説明が十分行われていない
- ・取引条件の悪化で危機認定を行っているが、具体的な取引条件の悪化内容が説明されていない

- ・実行額に対し、危機認定における資金繰影響額が些少で、大半を手元資金として採上げしている

(3) 平成 26 年 9 月 本店営業部 (エビデンス改ざん)

平成 26 年 9 月、本店営業部において、営業担当者が危機対応業務の要件確認に必要な試算表の日付を改ざんしていた事実が、他の営業担当者の目撃により発覚した。当年と前年の試算表の日付を入れ替えたもので、貸出実行前に発覚したため、貸出自体が中止された。本店営業部は、当該職員が本店営業部異動後に関わった全貸出 10 件の稟議書を調査したが、他にエビデンスの改ざん等の不適切事案は発見されなかった。

また、当該職員が、本店営業部の職員に対し「本店営業部では改ざんしていないのか？」と尋ねていたことがあるとの供述もあったことから、本件が初めてではない懸念があった。しかし、当該職員が札幌支店（前任地）在勤中の稟議書 51 件分も調査したところ、債務者提出の試算表が当金庫様式に移記されていたもの、チェックシートへの数字の移記に誤りがあったものは発見されたが、エビデンスの改ざん等の不適切事案は発見されなかった。

組織金融部は、札幌支店による調査により、過去に同様の改ざんを行っていないことが確認できたとして調査を終え、本件は未遂事案でもあり、当該職員も反省しているなどとして、本件を「内部規定違反」の事案と位置づけ、他の職員による不正の調査（広がり調査）は実施されなかった。

(4) 平成 26 年 12 月 池袋支店 (エビデンス改ざん)

前述の池袋事案である。

(5) 平成 27 年 5 月 組織金融部サンプリング調査 (平成 26 年度分)

平成 26 年度については、1,182 件中、当該利子補給制度以外の部分で“アドバイス”を行ったものが 562 件あり、その主な事例として、以下の事例が指摘されている。

- ・危機事象と業況悪化の因果関係の説明が十分行われていない
- ・取引条件の悪化で危機認定を行っているが、具体的な取引条件の悪化内容が説明されていない
- ・実行額に対し、危機認定における資金繰影響額が些少で、大半を手元資金として採上げしている

(6) 平成 28 年 5 月 組織金融部サンプリング調査 (平成 27 年度分)

平成 27 年度については、900 件中、外部検査（主務省検査）での論点などを踏まえて“アドバイス”を行ったものが 547 件あり、その主な事例として、以下の事例が指摘されている。

- ・金利ワークシート、金利協議書等に「他行積極対応」「他行対抗上」などの記載があるため、他行対応可能で危機対応資金を使う必然性がないと誤解を受ける可能性がある
- ・危機事象と業績悪化の関連性の説明が不十分。例えば「原材料高」による認定だが、収支は人件費上昇による減益
- ・取引条件悪化の比較月が異なっていると、季節的要因と看做されるおそれがあり更に説明が必要

(7) 平成 28 年 7 月 池袋支店 (エビデンス改ざん)

平成 28 年 7 月に実施された監査部の池袋支店に対する業務監査において、6 か月後の従業員数確認のためのエビデンスの従業員数に改ざんが発見された。当該職員が、先輩職員(退職済)に手口を教わった旨を供述したため、監査部は、これら 2 職員の担当先で雇用維持利子補給のある貸出のうち、2 職員が雇用維持確認を行った 160 件を調査したところ、上記 1 件のほか、先輩職員の担当先でも 2 件(平成 24 年 8 月、平成 26 年 12 月)の改ざんが発見された。組織金融部は、平成 26 年度に池袋支店において実行した雇用維持利子補給のある貸出 242 件のうち、監査部により確認が行われたものを除く 205 件を調査したが、上記以外に同種事案は発見されなかった。

さらに、全店における広がり調査として、平成 27 年 1 月～3 月に実行した雇用維持利子補給貸出全口座 1,639 件について、支店管理職による調査を実施したところ、東京支店分 109 件のうち、同支店所属職員の担当先で、2 件の同種事案が発見された。そこで、当該職員が平成 26 年 4 月～12 月に実行した雇用維持利子補給貸出全口座 23 件(大分支店所属当時を含む)、同職員所属営業部が平成 26 年 4 月～12 月に実行した同口座 117 件、他営業部が平成 26 年 9 月～12 月に実行した同口座 50 件の追加調査を実施したが、同種事案は発見されなかった。なお、商工中金の調査によれば、上記 3 件は、結果として、雇用維持の要件が充足されていたとのことである。

組織金融部は、平成 28 年 8 月、「危機対応業務に係る注意喚起」を営業店に通知して注意喚起を行うとともに、「危機の要件を確認するための試算表や、従業員数を確認するためのエビデンスには社判を受けたものを受領する(社判を受けたもののコピー・FAX は不可)」「雇用維持報告書を顧客から受領する」「雇用維持計画書及び雇用維持報告書における従業員数の補足説明(役員・パート等の控除)は顧客が記載するよう様式を改正する」こととし、その旨、関連通牒を改訂した。

(8) 平成 28 年 11 月 業務推進部・審査部による指摘事例

商工中金は、前述主務省検査の結果を受けて、平成 28 年度以降、業務推進部が営業店から金利協議を受ける際や、審査部が営業店から事前協議を受ける際、金利や審査の観点のみならず、危機対応融資の要件に関する不適切な記載内容についても指導・是正

を実施することとした。

その結果、平成 28 年 4 月から同年 9 月までの間、1,012 件中 50 件の指導が実施され、その結果が同年 11 月に開催された危機対応業務・金融円滑化推進会議に報告された。

以下はその主な指導事案であるが、営業店にヒアリングをした結果、そのいずれもが制度趣旨（危機対応融資の要件）に合致するものであったと結論付けられている。

指導：世界経済の減速と当社の業績悪化の因果関係の説明が不十分

結論：当社がターゲットとしていたマーケットに他業界の参入があり、従来の価格維持が難しくなっているデフレ影響での業績悪化によるもの。制度趣旨に合致。

指導：大口販売先から受取サイトの長期化を要請されていることについての記載が不十分

結論：アルミニウム相場の上昇影響を大口販売先が受けており、資金繰り援助・販売価格の維持という観点から、当社が受取サイトの長期化を要請されているもの。制度趣旨に合致。

指導：新規先であり、「基礎部分の年間返済には対応してもらえる」との話を聴取し、これをもって（他行）積極セールスと記載

結論：実際は、危機で生じた資金について積極セールスを受けているわけではないもの。制度趣旨に合致。

指導：危機認定及び資金算定の適切性の記載が不十分

結論：受取条件の長期化のみをもって資金算定しているが、支払条件も長期化しており、支払条件長期化分を控除して資金算定を実施する必要あり。控除後も必要資金の算定として認定できる水準であり、制度趣旨に合致。

指導：危機事象と当社の業況悪化との因果関係の記載が不十分

結論：当社取扱商品（食料品）は、スーパーや外食産業。現行の価格設定では消費者に受け入れられないというデフレ影響認められ、制度趣旨に合致。

第3．内部統制及びガバナンスの状況の問題点

以上を踏まえて、危機対応融資に対する商工中金の内部統制・ガバナンスの問題点を以下に指摘する。

1．業務開始時のリスク管理

業務開始時から、危機対応融資に対する一定の統制が存在したことは認められる。しかし、本件のようなエビデンスの改ざんという不正行為は想定されておらず、これに対する有効な統制は存在しなかった。そのため、営業店による統制でも、自店監査による統制でも、監査部による監査でも、この点に着目した統制・監査が行われず、多くのエビデンス改ざんが見逃されてきた。実際、不正行為を行った職員らは、課長・次長・支店長による稟議や、自店監査や監査部監査でも見つかる可能性は低いと考えていた旨述べている。

商工中金では、不正リスクを想定した内部統制を整備しておらず、「性善説」に立った内部統制が志向されてきた。そのことが、今回のような不正行為を想定した内部統制を整備することを妨げてきた。

2．リスク事象把握時のリスク管理

前述のとおり、エビデンス改ざんという行為は、過去においても複数回認められており、これを契機にエビデンス改ざんに対する統制を実施していれば、その後の不正行為の増大を未然に阻止することができた。しかし、こうした契機をとらえてエビデンス改ざんに対する統制は実施されず、内規違反⁴⁶という軽微な取扱いと、通牒等の一方的な発出にとどまった。

池袋事案に対する本部部署の対応は、前述のとおりである。

3．審査権限の支店への移管

平成20年の危機対応融資の開始当初は、危機要件充足性の認定は全件本部の組織金融部が行うこととされていたが、同年9月のリーマンショック、そして平成23年3月の東日本大震災と立て続けに危機事象が発生し、危機対応業務の需要が高まったことを受け、危機要件充足性の認定の権限を支店管理職に移管し、以後、営業担当者が上げてくる稟議書を、課長・次長・支店長が審査し決裁するという業務フローに移行した。

しかし、本部の組織金融部が業績達成のプレッシャーを受けない部署であって、業績達成のプレッシャーに起因した不正行為に対する有効な牽制機能を期待できるのに対し、支店管理職はまさに業績達成のプレッシャーの渦中にあり、業績達成のプレッシャーに起因する不正行為に対する十分な牽制機能は期待し難い。

⁴⁶ 「内規違反」にも様々なものがあり、その中には軽重があるものの、結果として「内規違反」という表現で処理がされる結果、そのリスクの正確な把握が妨げられることとなり、また、あくまで内部的な違反行為と言う矮小化された印象を与えることにもなった。

もとより、全ての業務執行に対する牽制機能を本部部署に集中させることは必ずしも合理的とは言えず、業務執行の効率性・迅速性の観点から、一定程度の牽制機能を支店に移管すること自体は悪いことではない。

問題は、支店に牽制機能を移管するのであれば、そのことによって業績達成のプレッシャーに起因する不正行為に対する牽制機能が確実に弱まるであろうことを見越して、これを補完する統制を整備し、全体としての統制の有効性を確保しておくべきだったのに、これが実施されなかったことである。

4. ガバナンスの観点

危機対応融資は、商工中金にとって「責務」「使命」「レゾンデートル」「一丁目一番地」などと役職員が自認し、一時期は貸出残高に占める危機対応融資残高の比率が 43%にも達する商工中金の基幹業務であった。

重要な基幹業務において不正行為が行われることは、商工中金の業務執行における重大なリスクである。そして、前述のとおり、危機対応融資におけるリスク事象は何度か現れていた。

しかし、こうしたリスク事象は、取締役会に上がる前の段階で、付議報告基準に該当しないものとして対応されたため、取締役会の場にこうしたリスク事象が伝えられ、ガバナンスの観点から分析検討がなされる機会はなかった。しかし、このこと自体をもってガバナンス体制の不備とまで言うことはできない。

もっとも、池袋事案におけるガバナンス機能については問題があった。

稟議書添付書類の改ざんのおそれがあるという第一報を聞いた杉山社長が、「指定金融機関を剥奪されるような最悪の事態を想定すべきである」「第三者委員会の設置やマスコミ公表が必要である」と発言して危機感を顕わにしたことは、今となっては正しい指摘であった。

しかし、杉山社長をはじめとするトップマネジメントらは、一度は重大な危機感を共有したにもかかわらず、その後の監査部による特別調査が適正に進められているかどうかを検証することなく、問題とされた 110 件の案件が一つ残らず危機要件を充足した、不祥事件の届出も不要となった、という特別調査の結果を聞き、これをそのまま了承した。

この段階で、健全な懐疑心を持っていれば、110 件について、1 件の例外もなく危機要件が充足され、不祥事件にも該当しなかったという不自然な結果をそのまま了承することは考えられないところであるし、もし、そのような懐疑心が特別調査の内容の検証につながっていれば、判で押したようなヒアリングメモなどの不自然さに気付いた可能性があった。

これを有事の危機管理の一場面と見ると、社長以下トップマネジメントの対応には不十分な点があったと認められる。

第6章 役職員アンケート

第1. 質問内容

当委員会は、商工中金の役職員を対象に、不正行為に関するアンケートを実施した。

- 実施期間 平成28年12月21日～平成29年1月6日
- 対象者 4,887名
- 回収総数 4,878通（平成29年4月24日確定）
- 回収率 99.8%

具体的な質問内容は以下のとおりである。

- 1-1 （すべての方にうかがいます）これまでに、危機対応業務に係る貸出等の手続きにおいて、顧客から提出を受けるべき試算表等を自作した、顧客から提出を受けた試算表等を改ざんした、利子補給に関連して従業員数の維持に係る証憑（6か月後のフォローアップ資料等）を改ざんした、危機対応業務に関するチェックシートに顧客から受領した数値と合致しない数値を敢えて記入したなどの行為をしたことがありますか。該当する番号に○をつけてください。
- ① はい
 - ② いいえ
- 1-2（①「はい」の場合）改ざん等を行った案件について、支店、顧客、時期、行為内容などを可能な限り具体的にご教示ください。
- 1-3 （すべての方にうかがいます）これまでに、1-1のような行為が行われたという話（他店舗に関する話も含みます。）を聞いたことがありますか。該当する番号に○をつけてください。
- ① はい
 - ② いいえ
- 1-4（①「はい」の場合）ご記憶にある範囲で結構ですので、聞いた話の内容についてご教示ください。
- 2-1 （すべての方にうかがいます）これまでに、危機対応業務に係る貸出等の手続きにおいて、審査を通すために、または融資額を増やすために、顧客に対して、実態と異なる内容の顧客提出資料の作成・提出、資料の改ざん等を行うように指

導、助言、要請したことがありますか。該当する番号に○をつけてください。

- ① はい
- ② いいえ

2-2 (①「はい」の場合) 改ざん等の指導等を行った案件について、支店、顧客、時期、行為内容などを可能な限り具体的にご教示ください。

2-3 (すべての方にうかがいます) これまでに、2-1のような行為が行われたという話(他店舗に関する話を含みます。)を聞いたことがありますか。該当する以下の番号に○をつけてください。

- ① はい
- ② いいえ

2-4 (①「はい」の場合) ご記憶にある範囲で結構ですので、聞いた話の内容についてご教示ください。

3-1 (課長以上の方にうかがいます) これまでに、自分の部下に、上記1-1から2-4のようなことがあるかも知れないという意識をもって、審査資料を確認していましたか。該当する番号に○をつけてください。

- ① はい
- ② いいえ

3-2 (課長以上の方にうかがいます) これまでに、自分の部下に、上記1-1から2-4のようなことがあると知りながら、又は相当な疑いを持ちながら、問題にせず、検印、審査を通したことがありますか。該当する番号に○をつけてください。

- ① はい
- ② いいえ

3-3 (①の場合) その案件について、支店、担当者、顧客、時期、行為内容などを可能な限り具体的にご教示ください。

4-1 (すべての方にうかがいます) これまでに、危機対応業務に係る貸出等の手続きにおいて、危機要件該当性を確認するための資料として顧客から提出された資料について、実態と異なる内容と知りながら、問題にせず審査を通したことがありますか。該当する番号に○をつけてください。

- ① はい
- ② いいえ

4-2 (①の方) その案件について、支店、担当者、顧客、時期、顧客提出資料(実態と異なる内容の資料はどれか)などを可能な限り具体的にご教示下さい。

5 (すべての方にうかがいます) 今回起きた問題(顧客から提出を受けるべき試算表等を作成した、顧客から提出を受けた試算表等を改ざんしたなど)について、どのような要因があると思いますか。該当する番号に○をつけてください。(複数回答可)

- a) 危機対応業務の業務計画や個々の人の目標値の達成率を少しでも上げるため
- b) 自分の評価を上げるため
- c) 危機対応業務の融資を広く利用してもらえよう、無理をしても要件を充足させるため
- d) 危機対応業務に関する審査は、通常の審査に比してより迅速さが求められるため
- e) 要件を満たしていないとしても一定の危機に直面している顧客に対し、迅速に融資することが先決であるため
- f) 自分の作業負担を少しでも減らしたいため
- g) 人手不足で厳密な審査をする時間が取れなかったため
- h) 支店長その他上司のプレッシャーが大きかったため
- i) 支店長その他上司の指示があったため
- j) 発生店舗特有の問題があったため(発生店舗特有の問題を具体的に下記自由記載欄にご記入下さい)
- k) 顧客との親密な関係から、有利な条件での融資をするため
- l) その他(自由記載)

6 (すべての方にうかがいます) 上記の質問(1-1から5)以外に、危機対応業務について問題意識を持たれているところがありましたら、ご教示ください。(自由記載)

第2. 集計結果

アンケートの集計結果は以下のとおりである。自由記載については、2,000件を超える意見・コメント等が寄せられた。自由記載欄に記載された事項については、本報告書において適宜引用するほか、調査の端緒として利用した⁴⁷。

⁴⁷ 具体的には、新宿支店、池袋支店、東京支店、札幌支店及び岐阜支店などの調査の端緒となった。

1-1 (すべての方にうかがいます) これまでに、危機対応業務に係る貸出等の手続きにおいて、顧客から提出を受けるべき試算表等を自作した、顧客から提出を受けた試算表等を改ざんした、利子補給に関連して従業員数の維持に係る証憑(6か月後のフォローアップ資料等)を改ざんした、危機対応業務に関するチェックシートに顧客から受領した数値と合致しない数値を敢えて記入したなどの行為をしたことがありますか。該当する番号に○をつけてください。

① はい
② いいえ

はい	いいえ	記載なし
26	4,840	12

1-3 (すべての方にうかがいます) これまでに、1-1のような行為が行われたという話(他店舗に関する話も含みます。)を聞いたことがありますか。該当する番号に○をつけてください。

① はい
② いいえ

はい	いいえ	記載なし
616	4,251	10

2-1 (すべての方にうかがいます) これまでに、危機対応業務に係る貸出等の手続きにおいて、審査を通すために、または融資額を増やすために、顧客に対して、実態と異なる内容の顧客提出資料の作成・提出、資料の改ざん等を行うように指導、助言、要請したことがありますか。該当する番号に○をつけてください。

① はい
② いいえ

はい	いいえ	記載なし
5	4,825	48

2-3 (すべての方にうかがいます) これまでに、2-1のような行為が行われたという話(他店舗に関する話を含みます。)を聞いたことがありますか。該当する以下の番号に○をつけてください。

① はい
② いいえ

はい	いいえ	記載なし
112	4,721	45

3-1 (課長以上の方にうかがいます) これまでに、自分の部下に、上記1-1から2-4のようなことがあるかも知れないという意識をもって、審査資料を確認していましたか。該当する番号に○をつけてください。

① はい
② いいえ

はい	いいえ	記載なし
250	836	3,792

3-2 (課長以上の方にうかがいます) これまでに、自分の部下に、上記1-1から2-4のようなことがあると知りながら、又は相当な疑いを持ちながら、問題にせず、検印、審査を通したことがありますか。該当する番号に○をつけてください。

① はい
② いいえ

はい	いいえ	記載なし
2	1,062	3,814

4-1 (すべての方にうかがいます) これまでに、危機対応業務に係る貸出等の手続きにおいて、危機要件該当性を確認するための資料として顧客から提出された資料について、実態と異なる内容と知りながら、問題にせずに審査を通したことがありますか。該当する番号に○をつけてください。

① はい
② いいえ

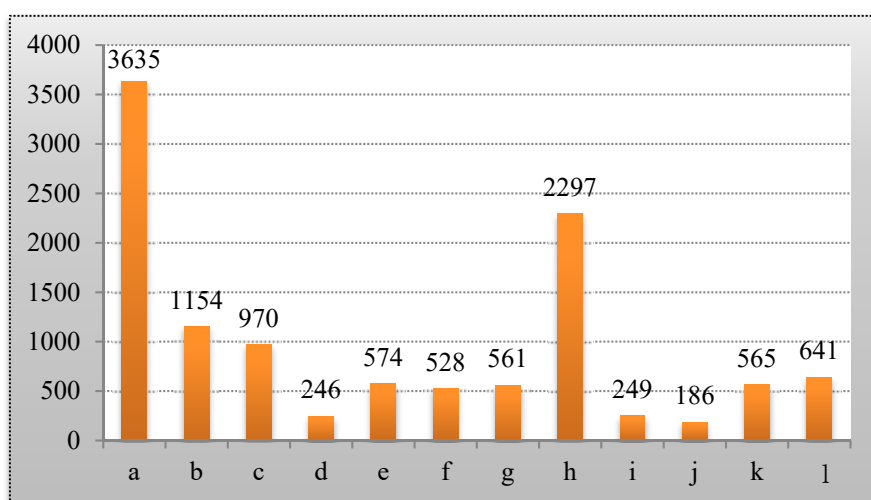
はい	いいえ	記載なし
7	4,795	76

5 (すべての方にうかがいます) 今回起きた問題(顧客から提出を受けるべき試算表等を自作した、顧客から提出を受けた試算表等を改ざんしたなど)について、どのよう

な要因があると思いますか。該当する番号に○をつけてください。(複数回答可)

- a) 危機対応業務の業務計画や個々の人の目標値の達成率を少しでも上げるため
- b) 自分の評価を上げるため
- c) 危機対応業務の融資を広く利用してもらえよう、無理をしても要件を充足させるため
- d) 危機対応業務に関する審査は、通常の審査に比してより迅速さが求められるため
- e) 要件を満たしていないとしても一定の危機に直面している顧客に対し、迅速に融資することが先決であるため
- f) 自分の作業負担を少しでも減らしたいため
- g) 人手不足で厳密な審査をする時間が取れなかったため
- h) 支店長その他上司のプレッシャーが大きかったため
- i) 支店長その他上司の指示があったため
- j) 発生店舗特有の問題があったため（発生店舗特有の問題を具体的に下記自由記載欄にご記入下さい）
- k) 顧客との親密な関係から、有利な条件での融資をするため
- l) その他（自由記載）

a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l
3,635	1,154	970	246	574	528	561	2,297	249	186	565	641



第3. アンケート結果（自由記載欄から）

当委員会は、アンケートを4,887人に対して配布したが、自由記載欄への有意な回答数は1,500件を超えた。その中には、本件の原因や問題点について、真摯に向き合い、自分なりに考えた回答が多数見受けられた。

以下、商工中金の役職員が、本件の原因や問題点についてどのように考え、感じているか、アンケート自由記載欄の中から一部を引用して紹介する。なお、以下の引用においては、アンケートに記載された回答内容をそのまま転記している。

1. 制度設計上の問題

- ・ 東日本大震災やリーマンショック等大規模な経済事象による中小企業への影響は説明し易く、危機対応業務の活用汎用性は高いと思います。但し、「平時」において「危機」対応業務の予算消化を割り当てるのは、無理が生じており、現場職員による数値改ざんに走らせたものと推測します。
- ・ 当金庫の顧客基盤は、過去の数ある経済危機、大規模災害時に迅速かつ的確にセーフティネット機能を発揮し、信頼を得てきたことで成り立っている。危機対応制度はリーマンショック直後に創設されたが、大企業でさえ資金繰りに窮する状況を目の当たりにし、職員は使命感を持って個々の役割に応じ業務遂行していた。その後の東日本大震災や超円高時の対応も同様である。中小企業は経済金融環境変化への耐性が弱く、以降も、原材料・諸資源価格の乱高下や長引くデフレにより、中小企業の経営環境に大きな影響を及ぼしていることは紛れもない事実であるが、危機の深度の点で差があることは否めない。制度改廃の都度、研修等を実施してきたが、制度が8年に亘り継続する中、制度の意義・趣旨に関する理解・認識が希薄になっていたことが想定され、特にここ数年で入庫してきた職員にその傾向が顕著であったと思っている。
- ・ 危機対応業務は、リーマン・東日本震災といった、大きな「危機」を想定されて設計されました。にも拘らず政治家、省庁、当金庫のそれぞれの思惑が絡んで「平時」と思われる昨今も存続し続けてきました。「平時」には、従って、要件合致企業を見出すことが、なかなか難しくなり、現場前線の販売は、大変苦勞することになりました。そうした中で、要件具備のために、今般の様は行動に出る職員が残念ながら生まれてしまったのだと思います。危機時に機動的に発動させ、危機収束とともに円滑にソフトランディングさせる仕組みを当該業務に持たせることを考えないといけないと痛切に思います。
- ・ 利子補給（＝税金による補填）のある国の制度融資を、当金庫の本来の業務（融資未残の増加や手数料収入確保等）と同じレベルで各支店に割当を行い、数字を競わせることにつき違和感があった。震災融資のように緊急性を要するようなものは、スピードが重

要であり被害事象も明確なことから各支店に大幅な権限譲渡をして対応しなければならないと思う。だが、円高・デフレ・原料高については、緊急性が高いとは言えず、また、各支店の置かれた地域性等（同規模の支店に比べ取引先に輸出関連企業が多い少ないなど）を十分に加味し割当をしなければ、採上げした案件の中身にバラつきが生じるのは当然と思われ、早くから通常の業務とは一線を引いた形で、今回創設された危機対応業務室のようなセクションを設置し、対応すべきだったと思う。

2. 危機対応業務の割当て、予算消化に対する意識等

- ・ 危機対応業務を割当化すること自体がおかしかった。制度要件の危機認定がどんどん複雑化し合致する取引先が少なくなるのに、危機対応業務の割当は減らなかった。
- ・ 要件の合致が大前提の制度融資に対して、割当て(ノルマ)があるのはおかしいと思う。
- ・ 取引先の業績が改善し、要件にはまらないケースが増えているのに、割当の数値は減らないので、無理をしても要件に当てはめようとするのは自然な心理だと思います。
- ・ 危機対応の予算は消化して当たり前との雰囲気根付いており、未達は許されないという意識が全職員にある。
- ・ 予算の上限があることは仕方がないが、計画目標を設定することで、無理に当てはめることが必要となっているのではないかと。影響の少ない地区・業種に対しても一律で計画目標があるため、無理をして要件を満たす必要が出てしまったのではないかと。
- ・ 危機対応業務は担保に依存しなくてよい融資であり、要件を充足すれば顧客に支援ができるという点では良い制度ですが、業務計画を達成することに重点を置いてしまって、今回調査のような事案が発生してしまったのではないのでしょうか。平常時に要件が充足しなくなり、一方で業務計画はなくなる、この点に問題があるのではないかと思います。
- ・ 直近の熊本震災にかかる危機対応について、全国の支店に対して貸出目標（割当）を設けるのはナンセンスだと感じました。正直、影響が無い地域の方が多いです。
- ・ 危機対応業務は当金庫が指定金融機関として、中小企業に必要な資金を供給するものであり、計画数値を与えられて、取り組むべきものではないと思います。
- ・ “セーフティネット機能”を各支店の「計画」値と称して割当することがおかしい。

- 政府から予算がつけられているから、予算を消化するためにやらなければならないという感じが続いていた。
- 予算（国の）は消化すべきという発想がそもそもおかしい。
- 本来、国の制度融資というのは **must** 意識や達成意識をもってやるものではないのではと思う。
- 一旦、政府が融資規模を決めると、その実行を担わされるのが商工中金ということになり、商工中金は政府から一定以上の融資の実行を暗に求められる立場となります。これは、政府から公式に、或いは制度的義務として求められるということではありませんが、これまでの政府と商工中金の関係から、政府が決定し予算（利子補給分など）を確保した「枠」に出来るだけ満額に近く消化しなければならないというプレッシャーを商工中金は感じるようになります。商工中金が営業店に目安を設定したり、あるいはそれをノルマと感じたりするという背景にはこうした事情もあるかと思えます。

3. 現場へのプレッシャー等について

- 危機対応業務については、本店からの指示もあり当然「必達」が要求されており、実質ノルマ化されていた。
- 商工中金として、取引先に対する金融支援はもちろん重要だが、危機対応は文字通り「危機」への「対応」であり、それが常態化して経営の目標となっていること、営業店に必達の「計画」としてプレッシャーを与えている現実には強い違和感を感じる。
- 簡単に達成出来るノルマではない為、ひたすらセールスをして案件に結び付けている感じになっており、顧客にとっては、「商工中金に助けてもらった」というより「商工中金のセールスに応じてあげた」という感覚なのでは、と思っている。本来の主旨と離れているのではないかと感じる。
- 当該業務を業務計画上の数値目標として設定していることが、今回の不適切事案発生の遠因となったのではないかと考えます。ここ数年、業務計画全体に占めている危機対応業務の割合は縮小傾向にありますが、依然数値目標があることに変わりはなく、数値目標のプレッシャーが本事案対象者に書類の改ざんをさせた側面もないとは言いきれません。
- 業務計画は必達が基本です。策定者は「コンプライアンスに違反してまでやりなさいと

は言っていません」と言うと思いますが、現場の担当者は「計画をやらないと有形無形の圧力を加えて現場を追い込むくせに、都合のいいように言わないでください」と感じていると思います。計画策定者と現場担当者の意識の違いはあると思います。

- ・ 危機対応業務は、特別相談窓口にお客様からの相談があり、当金庫の審査・危機認定を経て貸出が行われる制度です。つまり、お客様から相談が無ければ貸出に至らないのです。然るに、支店ごとに目標が設定され、目標達成率で評価される社内制度に一番の問題があったと考えます。上司は支店の目標達成のために部下を叱咤し、追い込まれた部下が不正を働くという構造があったと思います。部下が「目標達成のためにA社で危機対応をやりたい。でも要件に合わないから試算表を改竄したい」と相談すれば、上司は「ダメ」と答えるでしょう。しかし上司は同時に「目標は必達だから、A社がダメなら他の先で探せ」と指示するでしょう。目標は半期毎に設定され、本部には毎月の実行見込み額を報告します。部下が「今月は目標に届きません」と相談しても、上司が「絶対にやれ。どうやったら出来るか考えろ」と言えば、追い込まれた部下が不正を働くケースも発生するでしょう。この場合、上司は不正を指示していません。「部下が無断でやった」となります。
- ・ 当金庫の伝統的な体質として目標達成への個々の意欲は高く、反面、プレッシャーも非常に強いものがある。特に支店長をはじめとする管理職の店舗のガバナンス次第では、目標達成に脅迫感を覚えることもある。過去の経験からも、パワハラ的な店舗経営や会議等で目標達成率の低い担当者を晒し者にするような管理職は少なからずいた。
- ・ 「できるだけやれ」であって「ここまでがんばったからもういいよ」と言える人は支店にも本部にもいません。
- ・ 私はできないものはできないと主張し、はじかれてきましたが、そうなかなか開き直れない人も多いかと思います。昇進等を考えれば。今回の事案は個人のモラルの問題もありますが、危機対応業務に依存した経営を行ってきたボードの責任は大きいと思います。
- ・ プレッシャーは大きいと思います。危機対応業務は、役所⇒役所窓口部署⇒業務計画の策定・推進部署⇒営業店管理職⇒現場担当者の流れで、やらなければならない計画値が現場まで下りてきます。計画を設定することは普通の会社でもすることなので、そのこと自体が悪いとは思いませんが、困ったことは計画値の算出にあたって、その達成可能性があまり考慮されていないように感じることです。危機対応業務は、「政策性の発揮」という言葉を錦の御旗にして、会社内外に対する体面を維持するため、達成可能性の議

論よりも体面を維持する計画値を設定し負荷・圧力をかける、という歴史であったように思います。

- ・ 「コンプライアンス意識の徹底」や「コンプライアンス態勢の強化」などはこの問題の解決にあまり役に立たないような気がします。なぜなら現場の担当者はコンプライアンスを守ろうという意識が高い（政府系ということもあり、他行に比べてもまじめな職員が多いと思います）のですが、危機対応業務の計画値に関する会社全体の雰囲気、まじめな現場の末端担当者の心に負担を与え、誤った判断（自分が清濁併せ呑めば、顧客も上司も同僚も本部も外部もみんなうまくいく）へと導いてしまうからです。コンプライアンス意識が低いのではなくて、恐らく追い込まれているのです。
- ・ 今回起きた問題の当事者をかばう気持ちはありませんが、営業として、計画値の達成が使命である中、プレッシャーに負けてしまった部分もあるのだと思います。
- ・ 厳格に対応すべき業務であるとは承知しているが、チェック項目が多く、かなりの時間がかかりすぎるため、ノルマとの間に挟まれるのではないかと。
- ・ 割当達成のプレッシャーが大きく、作業負担もぼう大であることから、追い込まれてしまう営業が多いのではないかと考えられる。
- ・ 日々、業務内容が複雑化、繁忙化する一方で時間外削減が求められます。そのような中で数値目標を達成しようとするプレッシャー、責任感から発生したと考えます。
- ・ 何を優先課題として取り組むべきなのか「選択と集中」の概念が欠けています。営業店の営業窓口はやらなければならない業務が毎年増え続ける一方、廃止される業務は全くありません。営業の現場がオーバーフローするのは当然だし、割当をやらなければ恫喝されるのだから、どんな手段を使ってでもやろうと考える訳です。恫喝されたくないからです。わが社では顧客のカネを横領するような不祥事が起こらないのに、今回のような不祥事が起こるのは今述べた根本的な組織としての問題があるからだと思います。

4. 本部を含む組織全体の責任

- ・ 業務計画の目標値が金融環境に比して高く設定されていたと思います。本部でも、サンプル調査を行えば外部検査にも十分耐えられるような業績・危機影響の先がどの位あるのか知っていたはずにも関わらず、予算の消化や当金庫の決算を良くするために現場に過大な目標を課した本部、経営陣に問題があったと思います。経営陣が実際にサンプル

調査を行わずに高い目標設定をしていたのならば、判断として重大な誤りですし、十分なサポートもせずに危機影響や資金算定を現場に丸投げしたことも問題であったと思います。

- 通常の運転資金融資の大半が危機対応であることは異常な状況であり、本部（組織金融部、業務推進部初め各部）も支店が無理やり「危機対応に当てはめている」状態であることは十分認識していたはず。毎月の監査班による個別貸出金監査においても、危機対応の「資金算定不備」、「制度要件不備」は大量に指摘されており、組織金融部にも内容の報告は上がっていたはず。不備補完が不能な場合でも、本部（監査班、組織金融部）は管理、監督、指導することもなく、支店担当者の補完任せであった。
- 確かに誰も（本部も支店の管理職も）不正をしてまで達成するようには言ってません。しかし不正の道へ逃れざるを得ないように感じた職員が出たからといって彼らの責任に全て押しつけることでは今回の結論教訓とはなりません。関与する立場にない職員としてはやっぱり組織全体の問題として責任を取る姿勢が必要だと思います。
- 将来的な完全民営化を控え、収益性を高めたい（保全率が高く粗利の確保できる危機対応を推進することによって）との組織・会社全体の方向性が、誤った事象を引起こした一つの要因であったことは否定できないと思います。良く言えば生真面目、悪く言えば一部で見られる反対意見を言いにくい組織風土・カルチャーも含めて、要因を探らないと同様の問題はまた発生する可能性が高いと思います。
- 危機対応業務は、特に外部要因を主因として危機に直面した企業に対して、「支援」を目的とした制度です。利益追求も目的としているプロパー融資とは全く異なる制度だと思います。こうした制度に対して目標値を設定する場合（本当は設定すべきかという思いもありますが）危機がどの程度発生しているのかを、詳細に検討した上で、目標値を大幅に減額することも冷静に考えるべきだと思います。少なくとも現時点において、オーバーバンキングの状況なので、いわゆる「危機」的な事象はほとんど存在しないはず（正確には危機は生じていても支援する必要性が少ない）。今回の事案については、絶対に許されないことではありますが、その責任は個人ではなく「目標値」に関する組織的な認識違いに起因するものだと感じています。個別事案の犯人を追求すれば、個々の責任という場合も当然ありますが、今回の事象を耳にして、ほとんどの営業窓口は驚きではなく「やはり起ってしまったか」という感想をもったと思います。
- 株式会社化による民営化への危機感から、危機対応業務を推進することで「政府系」の色をより鮮明に出したいという経営側の強い意向が根底にあると思います。それは制度

が正常且つ的確に運用されるという条件の下では問題ないと思いますが、そもそも危機対応業務において計画値が設定され、その達成度合いを店舗評価に反映させることに疑問を感じていました。「危機」はあくまでも中小企業者の「危機」であって、お取引先からの相談があつてはじめて対応を検討すべきものが、計画値を与えられたことであつても「危機」に直面していない先にも危機認定をしようとしたからではないでしょうか。多くの職員は制度の趣旨と経営方針のギャップに矛盾や違和感を抱いていたのだと思います。一方、経営側の意を受けた主管部は効率化ということでチェックシートや付表のデジタル化を行った結果、現場では従来に比べて銀行員としての審査判断が純化してしまったことは否めないと思います。入庫後1年で現場に出され、金融のいろはも分からない若い人たちが多いことから、組織としてはやむを得なかつたのかも知れません。ただ、最近窓口担当と窓口事務という分業制とシステム化の中で「稟議の決裁を受けて実行すれば終わり」とか「自分の仕事は数字を達成すること」という後工程を考えない風潮が強くなっていると感じます。「取引先を知り、共に歩む」、「揺り籠から墓場まで」というような銀行員としてのマインドも欠如している中で、計画数字や上司、取引先からのプレッシャー等に促成栽培された人たちの理性が働かなかつた、しかも上司のチェックも働かなかつたということなのではないかと思います。また、上述したように利子補給により民間銀行との競争に勝てる、数字が伸ばせるという誘惑に駆られ、越えてはいけない一線を越えてしまった部分もあると思います。

5. 危機対応業務の「商品化」

- 国の委託を受けた、重要な業務である、という意識が、組織として薄らいでしまつていた（他の一般業務では不正を行つて良いという意味ではないが、「単なる業務の一つ」という意識が、どこかにあつた、発芽してしまつていたのではないのでしょうか）。
- 危機対応業務＝政策融資という意識が薄れ、保全を図れる貸出という、戦略的融資という意識に融資の現場の意識が変わつたことが、今回の事案を生んだ一つの原因だと思う。
- 危機対応業務開始から約8年経過していく中で危機対応業務の貸出について一般貸出よりも安易に貸出が出来るという意識が営業推進していく上で商工中金全体にあつたと思います。
- 「損担だからまあいいか」「保全が無いから損担でしか貸せない」など、貸出を伸ばすための貸出という意識が強くなり、政策的業務という観点が薄れたことで、審査のバーが下がつていたことで、「何が何でも要件に当てはめねばならない」という意識になつたのだと思う。

- ・ 制度創設当初「特別」であったはずの危機対応業務が時間を経ていつしか「通常」の商品となってしまった。
- ・ 危機対応業務を一つの商品と誤認している職員もいると思います。
- ・ ここ数年、危機対応融資に頼り過ぎた感がある。
- ・ 通常のプロパー融資では対応できないが「危機対応なら OK」という審査判断も蔓延しているのも要因と思われる。
- ・ 危機対応であれば決裁が通り易いため、営業担当者は同制度の利用を前提に考えざるを得ない。
- ・ 利子補給をある種の武器としてみている現在の商品性も見直し、真に資金繰りに困っている企業に対応する制度へ変えていくべきであると考えます。

6. 政府系金融機関としての意識

- ・ 本部各部が中小企業庁や経済産業省の官僚たちに「我が社は政策金融機関としてこれだけ頑張っているんですよ」とアピールする為の実績づくりが目的としか思えません。民営化議論が繰り返され、政府系の看板をはく奪されることを恐れ、当金庫の有用性を過剰にアピールしようとする様になったのかも知れません。セーフティネット機能である筈の危機対応業務に割当をかけるというのは本末転倒ではないでしょうか？
- ・ 商工中金は、民営化議論の中で、自らの政策的有用性を示すことが求められた結果、政策的に必要な量以上の資金供給を愚直に達成しようとしたため、ひずみが生まれてしまったのではないかと考えています。
- ・ 民営化し顧客第一をより推進する（建前）と叫びつつ、経営陣は政府系金融機関で有り続ける事に全力を注いでいる（本音）ように感じます。商工中金が政府系であり続ける為、役所に対して存在意義・利用価値をアピールするための手段として、危機対応業務を推進している印象を受けます。結果、取引先と接する現場と、役所と接する本部という形で本部と現場に乖離生じ、組織的に色々な矛盾が発生しているように感じます。
- ・ 顧客のために利子補給が使われている印象はなく、商工中金の利益になっている。主務省や外部への存在意義をアピールするためのツールであり、本当の意味での中小企業の

ためになっていない。

7. ある経営幹部の認識

- ・(今回の原因は) 認識の甘さ、ではないか。自分の行為を正しく評価できていないからだとしか言いようがない。私文書偽造により、要件を偽り融資や利子補給といった利益を受けることが犯罪だという認識があれば、絶対にやらないと思う。改竄しようと想いに至った背景は知る由もないが、本件によって当該職員が得られる利益などないと思うと理解に苦しむ。軽い気持ちで踏み外したことが、悪循環に陥ってしまったのではないか。危機対応業務については、数値目標を持って取り組んでいることは事実だが、仮に目標が達成できないからといって叱責されたり、評価を下げるといったことはない。営業の数値目標は多岐に亘っており、目標という意味では **one of them** に過ぎない。改竄までやって達成しなければならぬ動機付けはないと思う。また、コンプライアンスの重要性は常日頃から繰り返し指導されており、危機対応業務の厳正な運用は、支店長会議はもちろん、都度都度指導されていることであり、各営業店でも同様に指導が行われていたと思うし、集合研修等でも必ず指導があったはずだ。そうした環境下で、「軽い気持ち」がどうしておこったのか、本当に理解できない。

8. 危機対応業務の必要性・社会的意義

- ・ 中小企業の継続支援の観点から見れば、当該制度融資の必要性はまだ十分にあると思われる。よって制度要件の抜本的見直しにより、真に(制度)融資を必要としている中小企業者により多く対応できるようにするべきと考えております。
- ・ 本件不祥事を受け、万が一危機対応業務が消滅ないし縮小するとすれば、一番影響を受けるのは顧客企業です。現在の経済環境を踏まえた危機対応業務の要件認定をご検討ください幸いです。
- ・ リーマンショック時や経済環境の悪化で思うように資金調達できない企業に融資し、大変感謝されたことを思うと、社会には必要な制度だと感じます。これで助かった企業はたくさんあると思います。そんな中で今回のようなことが起こったのはとても残念です。
- ・ 危機対応業務は社会的に意義のある制度だと思います。再発防止策をしっかりと講じつつ、東日本大震災やリーマンショックのような災害や危機の際に迅速に対応できる制度として今後も役に立てる形で存続させてほしいと思います。
- ・ 多少金融環境が緩やかになっているとはいえ、中小企業にとって外部環境の変化に即応

することは難しい。その点で危機対応業務の必要性は高い。当金庫がこれからも危機対応業務を継続していくには適正な手続きと迅速な対応の両立が必要と考えられる。

- ・ 危機対応業務については、業務開始から10年が過ぎた状況で、引き続きその必要性はあると感じますが、必要とされるボリュームの増減については、経済状況等に合わせ、より柔軟性があって良いのではないかと思います。
- ・ 危機対応業務が中小企業の経営の支えとして如何に有効に機能してきたかを数多く経験し、多くのお客様から謝意を頂戴している。これは制度の素晴らしさだけでなく、80年に渡って中小企業に寄り添い、信頼を得てきた当金庫だからこそ、有効な制度運営をできたとの自負もっている。そういった中で、こうした不祥事案が起きたことは慙愧に堪えない。金融機関の職員として、ルールを大きく逸脱した行為、認識の不十分さの背景に何があったのか。われわれ支店トップとして、制度趣旨、厳正な運用、ベースとなるコンプライアンスの重要性を常に指導していたつもりだったが、何が足りなかったのか。今回の事案を機会として、あらゆるステークホルダーから信頼される組織風土、ガバナンス、チェック体制など見直していく必要があると認識している。そうでなければ、中小企業者にとって、本当の損失となってしまうと考える。

9. その他

- ・ 危機対応業務を通しお客様の力になりたいという営業担当者の思いは誠実であったと思います。
- ・ 40年近く当金庫に勤務してきて、こんなアンケートを書くのははじめてであり、非常に残念な気持ちで一杯である。
- ・ 今回は危機対応業務に係る案件であったが、原因を真につきとめないと他の業務でも同様に起きる可能性があるのではないのでしょうか。

IV. 原因分析

第1. 危機対応融資の「遺漏なき実行」

1. 商工中金の「存在意義」としての危機対応融資

危機対応融資は、我が国経済の基盤を支えている中小企業が、リーマンショックや東日本大震災に見られるような外部的要因により一時的な危機的状況に陥った場合、そこに必要な資金を供給してこれを助けるための公的な制度融資である。

危機対応融資は、国の税金が投入される制度融資で、「一般の金融機関が通常の条件により特定資金の貸付け等を行うことが困難であるとき」に実施されるセーフティネット業務であって、商工中金の本来業務・責務であると位置づけられる。

このため危機対応融資は、商工中金ならではの公共性の高い重要業務であり、その「存在意義」を示すものとなっている。

2. 「存在意義」の発揮 = 「遺漏なきこと」(量的側面と質的側面)

商工中金では、危機対応融資がその存在意義を示す極めて重要な業務と位置づけられていたが、民営化圧力がある中で、危機対応融資を「遺漏なく行うこと」が何よりも優先されるという意識が共有され、高まっていたと推測される。

ここでいう「遺漏なく行う」という意識には、「量的側面」と「質的側面」がある。

量的側面は、危機対応融資の事業規模に応じた「事業計画の必達」という形で、現場に対する過度の業績プレッシャーとなり、不正行為が全国的に広がる要因となっていた。

質的側面は、「危機対応業務で間違いがあってはならない」という心理、つまり不祥事に対する強い怖れにもつながり、池袋事案における隠ぺい行為の要因になったと考えられる。これについては、第3. で述べる。

第2. 「業務目標の達成」の問題(量的側面)

1. 危機対応融資の「事業規模」の現実

危機対応融資は、中小企業に「危機事象に起因する業況の悪化等に基づく資金需要」が存在し、これに迅速に対応するための制度である。

事業規模(及びそれに応じた国の予算措置)は、想定される危機事象が深刻化した場合でも対応可能となるように十分な余裕をもって設定される。この意味で、事業規模は、本来、危機対応融資の実行額の「上限」を画するものである。危機事象のインパクトが弱まり(例えば、円高が危機事象とされているが、為替が円安方向に動いている場合など)、危機事象に起因する資金需要が低下してきた場合には、事業規模は無理に達成しなければならないものではない。

しかし、これはあくまで「原則論」であって、実際に融資実行額が事業規模を下回るようであれば、商工中金に対しては「責務を果たしていない」という非難が各方面から加えられ、次年度の予算（事業規模）も削られてしまうという（暗黙の）認識が、商工中金には存在した⁴⁸。

このため、商工中金では、自らの存在意義を示すには、事業規模に応じた危機対応融資の実行は「必達」というのが共通認識になっていた⁴⁹。

2. 「事業規模必達」＋「実需に沿わない割り当て」＝「過大なノルマ」

（1）事業規模必達

当初、リーマンショック、東日本大震災などの危機事象に対しては、大きな資金需要が現実存在したため、無理なく事業規模に達する危機対応融資を実行できた。

しかし、その後の「円高対策」（平成 22 年 2 月危機認定～平成 26 年 2 月まで：事業規模 3 兆 3,000 億円）、「原材料・エネルギーコスト高及びデフレ脱却等対策」（平成 26 年 2 月～現在まで：事業規模 4 兆 5,000 億円）などでは、これらの危機事象に起因する業況悪化事例の減少により業績目標に見合った危機対応融資を実行することが困難な場面も多く見られるようになった。

一方で、商工中金の本部は、事業規模確保のための積極的な要望を行うようになっていた。この時期の状況は、次のとおりである。

・・・リーマンショック、東日本大震災といった危機が発生していた平成 23 年度ころまでは、主務省が、必要な予算措置を講ずるため、中小企業を顧客とする商工中金から、中小企業の資金需要を聴取・把握するという形で折衝が行われているが、東日本大震災への対応が一段落し、「円高対策」が危機に加えられた平成 23 年度第四次補正予算のころから、商工中金が事業規模を確保するため、積極的な要望を行うようになっている様子が伺える。

特に、平成 25 年度補正予算にかかる折衝経過をみると、足元で「円高対策」にかかる危機対応融資が「概ねイーブンピッチ」で実行されているにも関わらず、「円安による原材料の仕入れコスト上昇等の影響を受ける者」を危機対応融資の対象者に追加して、従前と同規模の事業規模を確保すべき旨の要望を行っている。その根拠として自ら実施した顧客調査において、「円安の影響」を受けていると回答した事業者が 1～2%程度に留

⁴⁸ この認識が、「現実の正しい認識」なのか、「思い込み」なのかは、評価が分かれる。しかし、仮にこれが現実であるとしても、そのような現実は改められなくてはならない。しかし、商工中金の中には、「現実に対するチャレンジ」の声をあげる者はいなかった。

⁴⁹ 逆に、「業績目標を達成していること」が「実需が存在していること」の根拠とされていた。

まったにもかかわらず、その割合を明示しないまま、当該事業者の回答内容を「ユーザーの生の声」として主務省宛の要望書に記載するなどしており、商工中金が、危機事象と事業規模の確保に努めている様子が伺える。

平成26年度補正予算にかかる折衝経過においては、「今年度の事業規模を消化できるピッチで推移している」として、「事業規模」が「消化」すべき数値として明確に捉えられており、以後は、前年と同規模程度の事業規模を、特段の根拠を示さず要望している様子が伺える。

(本調査報告書 35～36 ページ)

(2) 計画値の営業店への機械的な割り当て

「事業規模の数字」は、各支店に割り当てられた。そして、その数字の達成は営業店及び各営業担当者の業績評価の指標とされていた。その状況は次のとおりである。

業務推進部は、業務計画を達成するため、半期に一度、各営業店が実施する危機対応融資の計画値を「営業店計画」として各営業店に割り振り、担当取締役の決裁を得た上で、「業務計画の通知」として各営業店に示達している。この営業店計画の総額は、事業規模を超過することがないように、「フレーム」の7～8割を目安に設定されていた。

この割り振りは、震災にかかる危機（東日本大震災、熊本地震）を除き、原則として営業店の貸出残高を担当地域のマーケット規模であると考えて、これに応じて行われており、当該営業店の担当地域における危機（円高、デフレ等）の影響度は、考慮することは現実的に困難であるとして、考慮されていなかった。

そのため、結果として、例えば、ある営業店の担当地域では円高やデフレ等といった危機の影響が小さいにも関わらず、当該営業店の規模に応じて計画値が機械的に割り振られる結果、営業店による危機対応融資の計画達成に窮するという状況が生じていた。

(本調査報告書 36 ページ)

(3) 過大なノルマが「不正の要因」になっていたこと

商工中金による危機の実態（実需）に沿わない割り当てと業績評価は、現場に対する過大なノルマ、プレッシャーとなっていた⁵⁰。

組織に業績目標は必要であり、商工中金において危機対応業務の業績目標が定められたこと自体はただちに不適切とはいえない。しかし、その業績目標は合理的なもので

⁵⁰ 商工中金の本部幹部の多くは、当委員会のヒアリングに対して、「業績目標は目安であり、ノルマではなかった」と述べる。しかし、現場の受け止めは全く異なる。さらに、経営中枢の幹部の中にも、当委員会のヒアリングで「本部の人たちも割り当てはノルマだと思っている。そうではないと述べている人は嘘をついているだけ。支店長の中に損担でさほど苦勞していないと述べる人もいると聞いたが、それも嘘。良い景気が続けば、どの支店だって苦勞している」と述べる者もいる。

なければならない。そして、現場の状況を見逃した過大なノルマが不正を発生させる要因となることは、監査論における常識である。

このように商工中金においては、過大なノルマが、現場に「不正の要因」を作り出していた。

3. 公益性と営利性

商工中金は、平成 20 年 10 月に株式会社化されたが、商工中金法に基づく特殊会社として、発行済株式の 46.5%を政府が、残りを民間が保有している。その目的は、日本の経済の基盤を支える中小企業に対する金融の円滑化を図るために必要な業務を営むことが目的とされており、公的な性格を色濃く残す金融機関であり、事実上、自由に営利を追求することができるわけではない。しかし、株式会社である以上、営利を追求し、株主（過半数を占める民間の株主を含む。）の利益の最大化を目指すことは当然に要求される。これは株式会社としての正義である。かたや、上記のとおり、危機対応融資は、国の税金が投入される制度融資で、公的な性格がひときわ強い業務であるが、それは民間の金融機関が積極的に融資を行わない（行いたくない）状況にある中小企業の顧客に対して融資を実行することが求められるものであり、大きな利益を期待できるものではなく、そもそも営利を第一義に考えて実施されるべきものではない。それが商工中金の本来業務・責務であると位置づけられる点に、商工中金という存在の抱える矛盾がある。

株式会社として利益追求を要求される場所に、危機対応融資を行わせれば、本来これを利益追求の手段とするべきではないという制度趣旨があったとしても、現場がこれを顧客にとって有利な商品の一つとして営業することになること、また、支店や課への割当が、営業ノルマとして認識され得ることは、容易に想像ができることである。制度の導入時に、そのような状況が生じ得ることに思いが至らなかったとするならば、それは想像力の欠如とリスク認識の甘さとして批判されてもやむを得ない。

特に、近年、営業担当者の若年化が進行し、株式会社化後に入社した者が営業活動を担っているが、彼らは初めから利益追求という株式会社の正義を当然のこととして受け入れている。それらの者に危機対応業務の制度趣旨を理解させ、これを営利追求の手段として用いさせないためには、「株式会社としての正義を上回る制度の危機対応融資の大義」を徹底することが必要なはずである。本件の不正事案の大量発生に鑑みるならば、この点が不十分だったと判断せざるを得ない。

4. 企業風土の問題（声をあげない現場）

当委員会の役職員向けアンケートでは、200 名を超える者が、自由記載欄で危機対応融資のノルマの不合理性、問題性を指摘している。

しかし、当委員会の調査が開始される以前に、（仲間内の飲み会での愚痴のレベルを超えて）そのような声が上げられ、本部に届けられることはなかった。

平成 20 年度以降の内部通報件数は年間 0～2 件程度であり、本件が発覚するまで、危機対応業務に関する通報は 1 件もない。

多数の不正行為が行われた鹿児島支店で不正行為を行ったある営業担当者は、当委員会のヒアリングにおいて、改ざん行為に手を染めなかった営業担当者について、次のように述べている。

「〇〇さんは、“自分はそういうのは嫌いだから”とって改ざんをしなかった。でも割当がこなせずに上長から“話が違うだろ”“ふざけんな”と怒鳴られ、干されていた。自分たちは“改ざんすれば怒られなくて済むのに”“正直者がバカを見る”“要領が悪い”という見方をしていた」

また、改ざんに手を染めなかった営業担当者も、「自分はそういうのは嫌い」とつぶやくだけで、「おかしい」と声を上げることもなかったし、内部通報制度を利用することもなかった。これは、同人も、銀行員としての基本的価値観を無力化する鹿児島支店の「空気が」押しつぶされていた現実を表している。

5. 本件の原因についての経営陣の認識

当委員会のヒアリングで経営陣は次のように述べている。

(1) 森英雄元副社長

Q このような多数の改ざんが発生した要因をどのように考えるか？

A 要因としては 3 つあると思う。

①全体としてマイナス計画でも、店としてはプラスになるよう数値を設定する。アロワンスがなければ全体の計画を達成できない。しかし、数値ができないからアウト、とかセーフとか言っていない。コンサルに依頼して成果主義人事制度を導入したが、プロセス評価とセットにした。ただ、上がそこまで思っていないくても、(不正の) 要因の一つとなった可能性はある。

②危機対応融資は制度運用が複雑。他の融資の何倍もの手間がかかり、煩わしさがあるため、(手続を) はしょってしまうこともありうる。

③内部統制が甘かった。危機対応業務は新業務だったので、制度導入当初は全件を本部チェックとした。リーマンショックの時、顧客に迅速に対応する必要があったため、一定額以上を本部のままとし、小口は支店決裁とした。その後の東日本大震災で、資料はないが、やる気があって再生しようという顧客に融資しようというスタンスとした。支店長が顧客に会いに行き判断すべしということで支店に権限を与えた。ここで、事前チェックから事後チェックに切り替えた。支店権限を与えたにもかかわらず、(支店職員への) コンプライアンス意識、スキルの研修が十分でなかったかもしれない。

Q アンケートの記載を見ると、現場から、苦しいという記載が多くあがっている。本部からの数値は現場にノルマと受け止められている。本部は上限に過ぎないという。ギャップがある。支店職員のスキル、倫理観の問題で済むのか？

A 指摘されたことはよくわかる。東日本大震災の後、西日本はだんだんと（危機要件該当先を見つけるのが）大変になっていった。しかし、本部は、店の実態を踏まえた数字をはりつけているわけではない。杉山社長からは、（役所から）数字が降ってくるが、執行は7～8割でよいぞ、全額やらなくてよいと言われていた。しかし計画執行セクションは、請け負った数字はどうしてもやりたいとなってしまう。ただ、若手職員は、営業推進の仕方が分からない、社長（顧客）とどう話をしてよいか分からない、そのため、お客さまのニーズの捉え方についての訓練は必要。やはり、研修やスキルの問題はある。

（2）杉山秀二元社長

Q このような多数の改ざんが発生した要因をどのように考えるか？

A 本部の役員、部長に言わない要望、不満を私に言ってきたが、危機対応業務のプレッシャーを感じてノルマで苦しいという話は一件も聞かなかった。その声を聴くために支店行脚をしていたのだが……。一件でもあれば、私は各部長に話をして、考えろと指示したはず。

危機対応業務の予算数字は、行政府と立法府の意思として執行しろというものなので、商工中金も政府系金融機関として、行政と立法の考え方をきちっと受け止め、その意思に沿うよう執行することは必要だと思っていた。でも、全部やれ、とか、予算を使い残してはダメということは言ったことはない。本部として支店に対してギューギューやれとしたことはない。

Q 多数の「悲鳴を上げたい職員」からの声が届かなかった理由は どうしてだと思いませんか？ある若手職員は、「改ざんするんだと言われてやったが、他の支店に異動したら、やらなくていいということが分かり、やらなくていいんだと思った」と話している。

A 何で言ってくれなかったのかなあ……

（3）菊地慶幸元組織金融部長（現副社長）

Q このような多数の改ざんが発生した要因をどのように考えるか？

A 銀行員としての「一線を越える行為（エビデンスの改ざん）」をする者が多数存在するとは想定できなかった。「よもや、そんなことはないだろう」という思い込みがまずかった。「いかなることもあり得べし」と考えるべきだった。

予兆に対する反応もまずかった。例外事象としてしか理解しておらず、制度の運用の

問題と捉えていなかった。

6. 危機対応融資という業務特有の問題

(1) 危機対応融資の本来の趣旨からの逸脱

本来、危機対応融資は、顧客を起点とする「危機事象に起因する資金需要への対応」でなければならない。

しかし、実際には営業担当者がノルマを達成するために、「顧客に頼み込んで危機対応融資を実行させてもらう」ことが行われていた。

また、危機対応融資は、営業現場から見ると、8割の元本分の補償があることから、信用枠を大きく使わずに実行でき、本部による審査を受けずに融資できる金額を増やせるという利点がある。このため、営業現場としては、プロパー融資よりも危機対応融資を優先的に実行したいという意識が高まっていた。

さらに、利子補給があることにより、営業担当者には、危機対応融資が他の金融機関との関係で「優位性のある商品」であるという意識が生じる。当委員会のヒアリングにおいても、危機対応融資が商工中金の「武器」であったと述べる者が相当数存在した。

このように、商工中金の現場では、危機対応融資が「営業成績を上げるためのツール」「優位性のある商品」という意識が広く存在し、これに「危機対応融資は商工中金の使命」というスローガンが相まって、安易な形での不正行為を助長したと考えられる。

(2) 「危機要件」認定の問題点

ア 「因果関係要件」認定の問題点

危機対応融資を実行するためには、危機（例えば、円高）と業績悪化の「因果関係要件」と「減収、減益要件」の双方を充足しなければならない。

「因果関係要件」は、定性的なものであり、例えば「円高対策」の主務大臣の危機認定通知では、「社会的・経済的環境の変化等の外的要因（円高等の影響（中小企業者等にあっては、デフレ不況、世界景気の減速等の影響を含む）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」というものになっている。

そこで、一例をあげれば、次のような「風が吹けば桶屋が儲かる」式の「因果関係要件」が通用していた（関東地方の医療法人の例）。

「世界経済の減退に伴い、海外向け製品等の受注量も減少している。これを受け〇〇市の各輸出企業における労働者の減少が目立つ環境下にある。当病院においては上記企業労働者を主体とした医療提供が大きな収入になっており、医療収入の伸び悩みが発生し、減収減益が余儀なくされ、粗利率も減少する見込み」

組織金融部のサンプリング調査などでも、「危機事象に起因した実需に応じた融資実行か」ではなく、「危機事象と関連づけて稟議書が書けているか」の指摘に止まっている場合も多い。

ある営業担当者は、当委員会のヒアリングにおいて、「業績が右肩下がりの理由については、危機との因果関係の説明について苦慮していた。それは自分だけのことではない。円高の影響があるデフレということになると、デフレ=不景気という捉え方をしていた。特に内需型産業の場合には理由付けに困ってしまう」「このような“作文”については、融資実行の翌月の監査（個別貸出全監査）で指摘がされることもある。これは研修などでフィードバックされる」と述べている。

このような「作文」の横行は、営業担当者に「稟議には真正なエビデンスが必要」という意識の低下につながっていたものと考えられる。

イ 「減収、減益要件」の問題点

「減収、減益要件」の充足性は、顧客の試算表などによって判断される。ところが、中小企業では、決算書と異なり、試算表を毎月作成しない者もある。

そこで、商工中金では、①経営指導の一環として顧客の試算表作成を手伝う、②顧客からの聴き取りにより商工中金様式の試算表を作成して稟議に用いる、といった実務が行われている（このこと自体は不当なことではない）。

しかし、①は顧客が作成した試算表に手を加える（改ざんする）ことに対する抵抗感を弱め、②は顧客の試算表を勝手に自作（改ざん）することの正当化につながっており、このような実務は、営業担当者による「越えてはならない一線を越えた」改ざん行為に対する心理的ハードルを下げるにつながっていた。

第3. 池袋事案での危機管理の致命的な誤り

「遺漏なきこと」の質的側面、すなわち「危機対応業務で間違いがあってはならない」という心理は、池袋事案の隠ぺい行為という形で現れた。

1. 商工中金に求められていた危機管理

池袋事案の事実経過は、前述（Ⅲ. 第4章）のとおりである。

池袋事案は、商工中金の存在意義を揺るがしかねない大規模な不祥事であるから、商工中金には断固とした危機管理対応が求められていた。

危機管理で求められることは、①徹底した調査を行って事実関係を正確に把握し、②把握された不祥事を克服するための断固とした対応をステークホルダーに対する説明責任を果たしつつ実行すること、すなわち透明性のプロセスを確保した自浄作用の発揮である。

ところで、不祥事が発生した場合、誰もが「現実から目を背けたい」「現実を小さく見せたい」という気持ちになる。不祥事が重大であればあるほど、そのような気持ちは増幅される。これは自然な心情であるが、この心情に従えば、不祥事はうやむやに処理される。しかし「目を閉じれば世界はなくなる」わけではない。問題解決の先送りは、後日必ず発覚して、傷口をさらに拡大させる。

したがって、危機管理では、事実を正面から見据え、透明性をもって解決するという姿勢が不可欠である。そして、それを可能にするのは、危機管理を実行する者の強い意思とリーダーシップである。

しかし、商工中金では、そのような危機管理は行われなかった。

2. 池袋事案における商工中金の隠ぺい行為

(1) 試算表の偽造の否定

池袋事案の本質は、「顧客名義の試算表を勝手に自作して稟議のエビデンスにしてよいのか」という極めてシンプルな問題である。

しかし、コンプライアンス統括室は、弁護士のアドバイスを金科玉条にして、「商工中金の内部文書を作るつもりだったと言えれば、私文書偽造の故意を欠き、犯罪にならない」という「机上の法律論」を構築した。

監査部は、コンプライアンス統括室が作成した「誘導質問ペーパー」に沿った営業担当者ヒアリングを行い、「疑わしきは罰せず」という原則論を隠れ蓑にして、「商工中金の内部文書を作るつもりだった」と言わせて 110 件の全てについて、故意を欠くので偽造でないとした⁵¹。

このような対応は、不十分な事実調査というレベルの問題ではなく、事実を覆い隠す

⁵¹ なお、当委員会は 110 件中 106 件を不正行為と認定した。

ための積極的な虚偽証拠の作出行為と評価するほかない。

(2) 危機要件を充足するという結論の作出

組織金融部は、危機要件充足の有無を判定するための調査を行ったが、それは「どういうエビデンスを新しく揃えれば危機要件を充足したことになるか」というものであった。これは結論から遡った事後的な証拠の作出行為と評価するほかない対応であり、この結果、110件の全てについて危機要件充足とした⁵²。

3. 池袋事案の誤った対応をもたらしたもの

(1) 客観的な悪質性

池袋事案の実務対応（危機管理）には、コンプライアンス統括室、監査部、組織金融部、総務部などが当たり、森副社長が統括していた。

池袋事案の処理は、110件もの試算表の偽造を「なかったこと」にし、50件以上の危機要件の非充足案件を「充足していたかのように装う」ことにより、主務省に対する不祥事件届出を回避したというものであり、客観的に見れば、極めて悪質である。

そして、当委員会の第一印象は、明確な指揮・命令に基づいた組織的な隠ぺい行為が存在しているはず、というものであった。

しかし、調査の結果、池袋事案対応で実際に行われたことは、そのような第一印象とは異なるものであったことが明らかになった。

(2) 商工中金の対応の分析

ア 指揮命令の不在、空気の支配、「決断」なき実行

本調査報告書（Ⅲ．第4章）で詳細に示したとおり、池袋事案で行われた隠ぺい行為に対して、経営陣による直接的な隠ぺい指示、指揮命令の存在は認められない。そして、実際の状況は次のようなものであった。

本件の対応に当たったある幹部は、当委員会のヒアリングで次のように述べている。

「上から、“不祥事にするな”とは言われていない。ただ“不祥事にしたくないよね”という雰囲気は組織全体にあった。“不祥事にならないといいよね”“できればしたくないよね”“そのためには努力もする（試算表を客先から新たにもらおう）”という空気感があった」

「はっきり誰かと話したのではないが、資料のやり取りも、要件確認にあたるのも同

⁵² なお、今回の再調査（主務省による確認済み）では、110件中52件が要件非充足とされた。

じ空気。上から（もみ消せと）言われて、もみ消さねば、となつたのではなく、空気では「これはまずいよね」とみんなが感じた。なんとなくそうになっていた」

むしろ、当初、関係者は一様に、深刻な事態として受け止めていたものが、「要件確認をやり直せば、かなり救えそう」という報告で光明を見出し、それが次第に「無理をしても、何とか救いたい」という「空気」となり、「全件偽造なし」という結論に向けて各自の行動を規定していくことになった。

このように池袋事案の本部対応は、「空気」が支配する状況で、「なんとなく」進んでいったもので、「ある時点での組織としての決断」は存在していなかった。

イ 明確な意思の不存在、(少しずつの) 自己欺瞞、ネグレクト、もたれ合い

当委員会は、池袋事案に関わった商工中金の幹部、実務担当者の多くからヒアリングを重ねた。しかし、「明確な意思をもって隠ぺいを図った」と答える者は存在しなかった。これは自己弁護のために当委員会に虚偽の回答をしているというよりは、ある意味で率直な気持ちを答えているものと思われる。

しかし、明確な隠ぺい意思を持たなかったとしても、その意識の中には、「見たくないものから目を反らす」ための自己欺瞞が潜んでいた。

例えば、コンプライアンス統括室の幹部が顧問弁護士の助言を受けて行った整理では「偽造罪の成立には故意が要件」「故意が立証できなければ犯罪は成立しない」とされており、これ自体は法的には正しい整理である。しかし、実際には「営業担当者が“ノー”と言さえすれば故意は否定される」→“ノー”と言うように誘導する」というように、法律論の衣をまとったすり替え・ごまかしが行われていた。

監査部も「予断を持たない中立的な調査」という一見もつともな理屈で、試算表の偽造をはっきりと認めた池袋支店でのヒアリング記録を無視（ネグレクト）し、コンプライアンス統括室が法的に整理した質問フローに従ったヒアリングを行って、偽造は1件も認められないという結論を導いている。

ここには明確な形での他者を欺く行為が存在しているわけではないが、各部門の(少しずつの) 自己欺瞞が存在している。

また、皆が、多少なりとも「おかしい」と感じながらも、「他部門の結論には口を出さない」という、一見すると他部門を尊重する形での「もたれ合い」も存在していた。

ある幹部は、当委員会のヒアリングで、次のように述べている。

「弁護士見解に従った分岐点を記載したペーパーは、私文書偽造にあたるかどうかという整理だったと思うが、違和感があった。コンプライアンス部門ではない私が言うてはいけないのかもしれないが、本当にこれが論点なのか？事の本質として論点はそっちなのか？と思った。本当なのかな？との思いもあったが、リーガルの観点からはそ

うなのだろうと思った」

別の幹部は、次のように述べている。

「最初の池袋支店ヒアリングでは“危機要件が合わないので改ざんした”だったのに、監査部では、“顧客ヒアリングして”“効率化のため”“客に負担をかけない”というように、改ざんという言葉が消えた。どっちが本当なのかな、大丈夫かな？と思った。入り口と全然違うと思った記憶。ただ、なんとなく不祥事にしたくない、と当時も思っていたし、大丈夫かな？と思いつつ、監査部が調べているのだから大丈夫だろう、と思った」

(3) 池袋事案における経営幹部の誤った対応をもたらしたもの

ア 幹部のマインドの「同質性」

池袋事案における誤った対応をもたらした大きな要因として、当委員会としては、商工中金幹部の「同質性」の問題があると考えます。

商工中金幹部たちは、「言葉に出すまでもなく、阿吽（あうん）の呼吸で」「それぞれの持ち場から出ることなく」「互いの対応に持たれ合いながら」「違和感を持ちつつも、それを表明せず」「期待バイアスに基づく根拠のない安心感」と「場の空気」に身を委ねて、間違った方向に、集団的に突き進んでいった。

ここには「危機を乗り越えるという目的を共有しながら、種々の選択肢をあげて異論・反論の議論を闘わせる」という姿勢や「ステークホルダーに対して誠実に説明責任を果たす」という意識は全く見られない。

誰か1人が「このような処理はおかしい。ステークホルダーに説明がつかない」「正直に事実に向き合った上で、不祥事に立ち向かおう」と声をあげていれば、事態は変わった可能性がある。しかし、そのような「声をあげる異分子」は存在しなかった。

その結果、商工中金は、「越えてはならない一線」を、組織としての明確な決断のないまま、無自覚に踏み越えることになった。

イ 役員について

(ア) 森副社長

森副社長については、部下に対する具体的な隠ぺいの指示や示唆は認められない。しかし、森副社長は、商工中金の「空気」を最もよく知る者であった。

この意味で、森副社長は、取締役副社長として、職員たちが、場の空気身に委ねて、間違った方向に進んでいかないように、正しい舵取りをすべき立場にあった。

にもかかわらず、実際には、森副社長は「同質集団の長」として、皆と同じ方向を

目指して走っていた。

森副社長は、組織金融部の危機要件認定作業での 1 件 1 件のごまかしを認識していたわけではないだろう。監査部がヒアリングで使用した「誘導質問ペーパー」も見せられていないだろう。しかし、森副社長が個別具体的な隠ぺい行為を認識していたか否かは本質的な問題ではない。

最も大きな問題は、取締役副社長の立場にありながら、重大な危機管理の局面において、「不都合な真実から目を反らさず、事実を徹底的に究明し、透明性をもって解決する」という危機管理のあるべき方向に向けた強いリーダーシップを発揮する代わりに、同質集団の空気にどっぷりひたったまま、目先の実務対応に奔走していたという点にある。

この結果として、商工中金は、「越えてはならない一線」を越えた隠ぺい行為に走ってしまったのである。

(イ) 杉山社長

商工中金において、数少ない同質性を欠く存在は、杉山社長であった。

杉山社長は池袋事案の報告を受けるや、激しく副社長以下の幹部を叱責し、「商工中金の存立に関わる事態」「自分自身のクビは（どうなっても）構わない」「自分が委員長となり、社外監査役を委員にした特別調査委員会、あるいは第三者委員会の立ち上げが必要」などと発言している。この方向性は、今から振り返ると正しい方向性であった。

しかし、このような社長の発言は、同質集団である副社長以下の幹部に、社長を納得させるためのロジックと材料集めの必要性を、より強く認識させることはあっても、率直に事実に向き合おうとする意識を持たせる方向には作用しなかった⁵³。

結局、杉山社長も、「第三者委員会設置には時間がかかる。まずは特別調査で・・・」ということでした承し、最終的には、特別調査の収まりの良い結論を受け入れた。

ウ 危機対応融資での不祥事に対する過度の怖れ

危機対応融資が商工中金の存在意義を示す重要な業務であることは、商工中金の本部中枢部門における「危機対応業務で間違いがあってはならない」という思い込み、不祥事に対する強い怖れにつながっていた。この思い込みと怖れが、誤った対応をもたらしたと考えられる。

商工中金の民営化問題に関連する政治的プレッシャーも一つの要因になっていたと推測される。商工中金は、平成 20 年 10 月に株式会社化し、その後も民営化の議論が続き、平成 27 年の商工中金法改正により、商工中金は、「危機対応業務を行う責務を有

⁵³ 当委員会のヒアリングにおいて、社長の発言が、副社長以下を萎縮させ、かえって「重大な事態になるのを何とかして回避したい」という気持ちを高めることになったのではないか、という見解を述べる者もある。反対にこのような見解を否定する者もいる。

する」とされるとともに、政府保有株式の処分に関しては、具体的な処分期限の定めが削除されたという政治状況が存在した。このような商工中金の民営化を巡る一連の状況も、商工中金幹部に「危機対応融資で間違いが、あってはならない」「政治問題化させてはならない」という強い心理的プレッシャーとなっていたと思われる。

4. 考察

池袋事案における本部の対応は、前述のとおり、明確な形での決断や指揮命令のないまま「場の空気」で「なんとなく」行われる「集団的」な隠ぺい行為であった。

当委員会は「組織的隠ぺい」という場合の「組織的」という意味を「組織の指揮命令系統に沿った指示が認められる場合」と理解している。そうだとすると、池袋事案は「組織的隠ぺい」とは認められない。

しかし、だからといって、池袋事案の重大性は、いささかも減じられるわけではない。当委員会の調査で明らかになった本店幹部による誤った処理は、極めて悪質かつ深刻である。そして、これは経営中枢で発生した不祥事として、全国的な試算表等の改ざんと並んで、商工中金に重大なダメージを与えるものである。

明確な決断に基づく組織的隠ぺいであれば、その元凶となるリーダーを捕らえて処罰すれば、原因が除去される。これに対して、池袋事案型の不祥事は、法律構成要件的に「犯人」を捕らえることは困難である。無理矢理「犯人」を捕らえたとしても、不祥事を起こした元凶は除去されない。なぜなら、不祥事の元凶は「空気」であり、「空気」は処罰できないからである。

当委員会は、このような形での隠ぺい行為は、商工中金だけに発生する特殊・例外的な事案ではなく、日本型不祥事の典型であると考える。

この種の日本型不祥事は、同質集団が罪の認識を欠くまま進行していく。自ら止まることもなければ、それを止める人もいない。その結果、自覚症状のないまま、いつの間にか組織は蝕まれ、致命的な状況にまで至ってしまう。この意味で、決断に基づく悪事に比べてより性質が悪い。

商工中金には、池袋事案の深刻性を十分に理解し、本質的、根源的な対応をとることが求められる。

V. 再発防止に向けた提言

第1. はじめに

当委員会は、商工中金の危機対応融資に対する今回の調査の結果、①各支店における不正行為の多発、②本部における池袋事案の隠ぺい、という2つの問題行為を認定した。

本項では、原因分析を踏まえて、今後の再発防止に向けた提言を述べる。

第2. 再発防止に向けた提言

1. 危機対応融資の予算と割当の見直し

(1) 現場の実需に根差した合理的な割当

商工中金では、平成23年頃までは、中小企業の資金需要を聴取・把握した上で予算折衝を行っていたが、平成25年頃からは、事業規模を確保するための積極的な予算要望を行うようになり、中小企業の資金需要と危機対応融資の予算・割当との乖離が生じていった。平成25年と平成26年に不正行為の発生率がピークを迎えていることは、支店が把握する中小企業の実需と支店への機械的割当との乖離に苦しんだ営業担当者らが、その乖離を不正行為で埋めようとしていたことを窺わせる。

危機対応融資は、危機事象に因る資金需要の発生という外部環境に大きく依存する事業である。支店がどれほど営業努力を重ねても、割当の前提となる外部環境が整っていないければ、割当を達成することは極めて困難となる。

本部が、現場の実需を把握せず、積極的な予算要望により獲得した予算を支店に機械的に割り付けるだけの割当を繰り返し、不合理なノルマを支店に与え続けたことが、現場を不正行為に追い込んだ大きな要因である。

本部の役職員は、獲得した予算を支店に機械的に割り付けるこれまでの態度を改め、現場の声に真摯に耳を傾け、現場の実需に根差した合理的な割当を行うべきである。

(2) 予算・割当が未達になることの肯定

危機対応融資の事業規模は、危機事象に因る将来の資金需要を想定した「予算枠」であり「上限」であって必達目標ではないというのが主務省の見解であるが、商工中金はこれを消化しなければならない予算と理解しており、そこには認識の相違が見られた。

これと相似形をなすのが、商工中金における本部と支店の認識の相違である。本部は割当をあくまで「目安」「上限」であり必達目標ではないと弁解するが、支店は割当を必達目標と理解しており、そのことは本部も熟知していた。

危機対応融資の事業規模が、危機事象に因る将来の資金需要を想定した「予算枠」であり「上限」であるのなら、想定した危機事象に因る将来の資金需要が生じることなく

予算が未達で終わったとしても、憂慮すべきことではない。

危機対応融資が危機事象に因る将来の資金需要を想定した「予算枠」であり「上限」であるという本来の制度趣旨に即した理解を、主務省から商工中金の本部、そして支店の営業担当者までが一貫した共通理解とすることにより、予算・割当が未達になることを肯定する制度運用を行うべきである。

2. 内部統制の強化とコンプライアンス意識の向上

(1) 支店における内部牽制の強化（「1.5線」の配置）

不正行為が起きた各支店で見られたように、現場がおかしいと声を上げることのできない企業風土が、不正行為を促進した要因のひとつである。鹿児島支店では、不正行為の存在は営業担当者の間では周知のことであったが、これに異を唱える者も、内部通報制度を利用する者もいなかった。「みんながやっている」ことが規範意識を低下させ、むしろ不正行為をしていない者が疎外感を味わうことすらあった。

課長・次長・支店長は、本来であれば、稟議決裁の過程で、営業担当者の不正行為を予防・発見することで内部牽制を効かせる職責であったが、実際には、この内部牽制が脆弱化していた。その理由は、営業担当者のみならず、課長も次長も支店長もみな、危機対応融資の割当を受けて支店業績を達成するというプレッシャーの渦中におり、稟議書の不備を指摘して差し戻し、目の前の危機対応融資案件を見送らせる動機がなかったからである。

支店における内部牽制を有効に効かせるためには、こうした要因を克服する施策を講じていく必要がある。

具体的には、支店業績達成のプレッシャーの外に身を置き、内部牽制だけを職責とする存在を置くこと、例えば自店監査の機能を強化することが考えられる。もともと、自店監査は、融資実行後に事務手続の観点から事後牽制を効かせるものであり、不正リスクを未然に防止することはできない。

多くの銀行や証券会社では、支店ごとにコンプライアンス・オフィサーや内部管理責任者といった職位を配置し、その職場での業務執行に対する内部牽制機能を担わせている。これは、「3 Lines of Defense」理論⁵⁴において、現場部門（1線）の中に管理部門（2線）の人材を常在させるという「1.5線」と呼ばれる手法である。

こうした人材を支店に配置することで、支店において有効な内部牽制を効かせることが考えられる。全ての支店にこうした職位を配置することが難しいようであれば、例

⁵⁴ 現場部門（1線）、管理部門（2線）、監査部門（3線）という3つのディフェンスラインで内部統制を行うというモデルで、COSO報告書改訂版に言及がある。八田進二＝箱田順哉監修『内部統制の統合的フレームワーク・フレームワーク篇』（日本公認会計士協会出版社、2014）183頁以下

えば、自店監査を行う地域ごとにエリア・コンプライアンス・オフィサーのような職位を配置し、事務手続のみならず不正リスクの観点からも内部牽制を効かせることが考えられる。

(2) 本部における内部牽制の強化（「異質」な存在の容認）

一般的に、新卒採用・終身雇用が大半を占める組織の中では、組織の中でどのように生きていくかが個々の業務判断に色濃く反映される。上長や周囲の判断が間違っているとんでも、これに逆らって組織の中で居場所をなくすことは避けたいという心情から、唯々諾々と従うという思考停止に陥りやすく、こうした役職員の意識と行動が組織の内部牽制を脆弱化させる。

商工中金は、中小企業向け金融サービスを全国規模で提供するという、他に類を見ない独自のビジネスモデルを持つ。役職員らは、中小企業金融を支えているという自負と誇りを持っており、中小企業金融に取り組むためにメガバンクではなく商工中金を就職先として選んだという役職員も多い。

こうした背景からか、ヒアリング等を通して商工中金の役職員は強い「同質性」を持っているように感じられた。「同質性」は、組織が一丸となって正しい目標に向かうときには強みとなるが、逆に、組織が間違った方向に進むときには、自ら軌道修正できず、自浄作用を働かせることが難しくなるという弱みに転化する。この弱みが典型的に露呈したのが、池袋事案における本部の対応であった。

商工中金が同じ過ちを繰り返さないためには、このような現実を理解し、本部において過度の「同質性」を克服する施策を意図的に講じていく必要がある。

もちろん、商工中金には、主務省から迎えている社長・副社長がおり、また社外取締役・社外監査役もいる。しかし、率直に感じたところを言えば、これらの存在だけで過度の「同質性」を克服することには限界がある（これらの存在がかえってプロパー組織の同質性を促進している面もあるのではないかという推論も働く）。プロパー組織の中に常在し、個々の業務判断の過程に深く関与する「異質」な存在を、組織において意図的に容認し、外部から取り込み、あるいは内部で育成していく必要がある。

それがどのような施策なのかを、当委員会が具体的に提言することは難しい。

示唆があるとすれば、何らかの「職業倫理」に裏打ちされた確固たる判断軸を持ち、組織の論理に流されることなく、違うものは違うと言い切ることのできる存在が考えられる。そして、この存在は、「〇〇委員会」のような組織体ではなく（委員会にすると得てして権限も責任も不明確になることが多い）、何らかの「職位」に強い権限と責任を付与することが考えられる。

本部の各部署において縦割り意識が強くなると、所属部署の業務には関心を持つが他部署の業務には無関心となり、「部署最適」を優先し「全社最適」を劣後させるような業務運営に陥るおそれがある。こうした縦割りの弊害を除去するために、本部内に業

務リスク管理を統括する（横串機能を果たす）職位ないし機能を置き、各部署から業務リスクに関する情報を集約し、これを還元することにより、各部署が常に全社最適の視点を持ちながら日々の業務リスク管理を行っていけるようにすることも考えられる。

欧米企業に見られるジェネラル・カウンセルのような職位は、ひとつのイメージかもしれない。ジェネラル・カウンセルとは、欧米企業に見られる職位であり、業務執行部門の最高権限者である CEO に対して、直接法的な助言をすることで内部的な牽制を効かせる。そのために、ジェネラル・カウンセルには、適切な判断をして助言ができるように、他の部門から正しい情報が集められることが重要となる。ジェネラル・カウンセルが承認をしない案件を執行することは CEO にとっては重大な注意義務違反を生じさせることから、事実上不可能となる。

（3）「性弱説」に立脚した内部統制の確立

商工中金の内部統制は、不正リスクの存在を前提とせず、「性善説」に立った内部統制であったということが出来る。その背景には、やはり過度の「同質性」があり、同じ組織の中で生きていく身内に疑いを抱くようなことはできないというメンタリティが垣間見える。

しかし、「性善説」に立った内部統制の失敗が今回の事態を招いたことは明らかである。とはいえ、「性悪説」に立つことが商工中金に相応しいとも思えない。

そこで、「性弱説」、つまり職員は元来弱い存在であり、不正のトライアングル（①動機ないしプレッシャー、②機会、③正当化理由）が揃うと弱い社員は不正に走ってしまうので、不正のトライアングルが揃うのを阻止し、弱い社員を不正に走らせない施策を講じることが必要である、という考えに立脚した内部統制を確立すべきである。

これなら、商工中金の役職員のメンタリティにもマッチし、身内から不幸な職員を出さないための施策として納得しながら進められることが期待される。

（4）事後検証を可能とする体制の整備

当委員会が調査を進める過程で困難を感じたのは、商工中金では役職員間で送受信されるメール（社外とのメールを除く）が 65 日間で自動的に削除されるシステム設定になっており、メールのやりとりの事後検証が不可能になっていることであった。

こうしたシステム設定の理由については、膨大なメールデータをサーバーに長期間保存しておくコストを節減するためとの説明であった。

しかし、社内で何らかのリスク事象が顕在化したときに、これに関わる事実関係を事後検証する必要に迫られることは、どの企業でも等しく経験することである。高い精度で事後検証を行うことができなければ、ステークホルダーに対する対外的な説明や、関係者の処分等の対内的な説明の際に、合理的な材料を整えることができず、十分な説明責任を果たすことができない。

当委員会による池袋事案の調査においても、わずか 2 年余り前の出来事であるにもかかわらず、当時の社内意思形成のプロセスを裏付ける確実な記録を入手することが難しく、断片的な記録を足掛かりに多くの関係者を繰り返しヒアリングすることで、ようやく正確な事実関係を把握することができた。

事後検証を困難にする体制は、役職員の行動から責任感を削ぎ、無責任な行動へと駆り立てる素地ともなり得る。商工中金は、過去の事実に関する健全な説明責任を果たすために、事後検証を可能とする体制を整備すべきである。

(5) 人事処分の厳格化

当委員会が調査を進める過程で強い違和感を覚えたのは、商工中金における過去のコンプライアンス違反事例に対する人事処分が、驚くほど甘いことであった。その背景には、やはり過度の「同質性」があり、同じ組織の中で生きていく身内同士でかばい合うというメンタリティが垣間見える。

職員のコンプライアンス意識を改善向上するには、経営者が率先垂範して、このようなメンタリティを打破して行かなければならない。人事処分には、経営者の姿勢が色濃く表れる。コンプライアンス違反を犯した役職員を今後は厳格に処分することにより、経営者がコンプライアンスに真剣に取り組んでいることを役職員に示すべきである。

(6) 中間管理職に対するマネジメント教育

融資の稟議書のエビデンスとして顧客から受領した資料に無断で手を加えたり、あるいは顧客の同意なく顧客名義の資料を自作するような行動は、常識的な銀行員のメンタリティからすれば、明らかに「一線を越えた」行動と映るはずである。

このような不正行為は、たとえ 1 件でも重大な問題であるところ、そのような営業担当者が約 100 名も存在したということは、商工中金の営業担当者のコンプライアンス意識が危機的な水準まで落ち込んでいるおそれを示しており、全職員のコンプライアンス意識の立て直しが急務である。そのために、全職員を対象とした基礎的・初歩的なコンプライアンス研修を施すことも有益である。

もともと、こうした営業担当を生み出したのは、職場の職業倫理やコンプライアンス意識に強い影響力を持つ中間管理職が、こうした営業担当者の行動を容認ないし黙認してきたからである。そして、その責任は、商工中金が中間管理職に対して有効なマネジメント教育を施してこなかったことに帰着する。

まずは、職場の職業倫理やコンプライアンス意識に強い影響力を持つ中間管理職を対象として、職業倫理とコンプライアンス意識に重点を置いた教育研修を重点的に繰り返し、ミドルマネジメントの責任を担える人材に育成することが先決である。

そして、育成された中間管理職が、日々の業務運営の中で、銀行員としての常識や倫理を営業担当者に対し繰り返し教え込んでいくことが、全職員のコンプライアンス意

識を底上げするための最も実践的かつ効果的な手法である。

(7) 過度な業務負担への目配り

不祥事に見舞われた会社がコンプライアンス体制・内部統制を強化するときには、とにかく現場に過度な事前規制と事後規制を課し、規制一辺倒で業務負担を大幅に増やして対応しようとする例が多い。

しかし、現場の受容能力を超える業務負担を課すことは、業務の機能不全を来し、現場の業務リスクをかえって高めることとなる。過度なプレッシャーが現場を潰すことは、業績プレッシャーもコンプライアンス・プレッシャーも同じである。

商工中金が今後の再発防止に取組みには、こうして点についても目配りを欠かさないうようにすべきである。

3. 存在意義の再確認

(1) 危機対応融資の公共的価値の再確認

多くの役職員が、危機対応融資は商工中金の「存在意義」「レゾンデートル」「一丁目一番地」と述べており、危機対応融資は公共的価値の高い業務であり、しかも現時点でこの業務の中心的役割を担っているのは商工中金である。

そうだとすれば、公共的価値の高い危機対応融資を、目前に迫った月末の融資残高の積み増しの道具に使う、あるいは他の金融機関に取られそうな融資案件の巻き返しの道具に使うなど、本来の制度趣旨に悖るような運用をすることは、危機対応融資の公共的価値を商工中金自身が軽んじるに等しい行為である。

商工中金は、今一度、危機対応融資が本来有している公共的価値を確認し、指定金融機関であることの誇りと重責とを再認識し、そのことを全役職員に改めて周知徹底し、今後はその誇りを持って危機対応融資を遂行していくことを確認すべきである。

(2) 中小企業金融を支えるという存在意義の再確認

商工中金は、平成 20 年に危機対応業務を開始し、その直後からリーマンショックと東日本大震災という未曾有の危機事象に立て続けに直面し、危機事象に因る中小企業の資金需要に応える形で、その存在意義を大いに示して来た。今回の不正行為が明らかになっても、そのことの価値が失われることはない。

もっとも、危機対応業務だけが商工中金の唯一の存在意義ではない。危機対応業務に過度に寄り掛かることなく適正な距離感を保つとともに、危機対応業務以外に商工中金の存在意義を示すことができる業務や商品の開発に邁進し、第二、第三の「存在意義」「レゾンデートル」「一丁目一番地」を探していくことが、今の商工中金にとって大きな経営課題である。

4. 有事におけるガバナンス機能向上

商工中金における平時のガバナンスに問題があったとは見ていないが、池袋事案における本部対応に見られたように、有事におけるガバナンスには大いに問題があった。

有事対応は、トップマネジメントしか手掛けることができない重大な業務執行であり、その対応の巧拙が将来の企業価値を大きく左右する。しかも、誰しもが有事対応の経験値を十分に持っているわけではなく、ステークホルダー目線で何が正しい行動かを冷静に判断することが難しい。だからこそ、社外取締役・監査役という健全なステークホルダー目線でガバナンスに参画している方々にありのままの現状を伝え、何が正しい行動かを一緒に考えてもらう必要がある。

今後は、重大な事態に至ってしまったものだけを社外取締役・監査役にやむなく伝えるという行動様式を改め、これが重大な事態かどうかという見立てと見極め（リスク評価）の段階から健全なステークホルダー目線で一緒に考えてもらうべく、前広に社外取締役・監査役に伝えるという行動様式に転換すべきである。そのことが、有事における商工中金のガバナンス機能を一段も二段も向上させることにつながる。

第3. 商工中金が実施及び実施予定の再発防止策について

当委員会は、商工中金から、すでに実施した再発防止策及びこれから実施予定の再発防止策は次の表のとおりであるとの報告を受けた。

その内容は概ね妥当なものと考えられ、前述した当委員会による再発防止に向けた提言の内容に沿っている内容も複数存在する（例えば、②⑤⑩⑫など）。

今後、当委員会による再発防止に向けた提言の内容を十分に咀嚼検討し、更なる再発防止策を策定し、迅速かつ着実に実施していくことを期待したい。

項目	内容	実施状況	
1. 組織体制の強化	①ガバナンス体制の見直し	コンプライアンスに係るガバナンスの強化を図るため、コンプライアンス会議を、取締役会直下の社長を議長とする経営会議に格上げ 併せて内部監査会議についても同様に経営会議に格上げ	今回実施
	②外部のチェック機能の活用と報告体制の強化	外部委員をメンバーとした「コンプライアンス委員会」を設置し、不祥事案等への対応状況をチェック、必要に応じ特別調査の実施に関与。特別調査結果については取締役会への報告も実施する	今回実施
	③危機対応業務管理室の設置	危機対応業務に係る適切性の確保を図るため、業務プロセスやリスク管理を統合的に管理する専担部署として本部内に設置	実施済 (28年12月)
2.	④危機対応業務の	お客様からの受領書類（試算表等）にお客様と管理	実施済

リスク管理態勢の強化	業務手続きの変更	職が押印する手続きに変更するとともに真正性確認フローを追加	(28年12月)
	⑤危機対応業務の要件適合性のチェック強化	本部内の専担部署である危機対応業務管理室において、全件の要件適合性の事前・事後チェックや状況のモニタリングを実施	実施済 (28年12月)
	⑥不正リスクを踏まえた管理強化	不正リスクシナリオに基づく業務の点検、モニタリングについて、事務リスクの管理プログラムに追加・実施	今回実施
	⑦営業店でのチェック機能強化	営業店における業務の適切性チェック（自店監査）の項目拡充やチェック手法の見直し、本部での再点検を実施	今回実施
	⑧内部監査の強化	内部管理態勢の適切性・有効性などを検証することを目的とした監査部による内部監査に関して、不正に係るリスク評価を見直す。本部、営業店の内部監査の強化を図る	今回実施
3. 意識改革	⑨業績評価の変更	危機対応業務を業績評価の枠組みから除外	実施済 (28年12月)
	⑩危機対応業務に係るベンチマークの活用	危機対応業務に係るベンチマークを策定し、制度趣旨等の周知、意識付けに活用。職員のモチベーション向上につなげる	今回実施
	⑪社内コミュニケーションの活性化	風通しのよい職場環境の構築に向けた管理者へのマネジメント研修の実施、若手職員等の意見を収集する仕組みや営業店のマネジメント状況のチェック・フォローの仕組みの構築風通しのよい職場環境を構築する	今回実施
	⑫コンプライアンス研修の拡充	意識の向上・定着化を図るため、階層別等の職員研修（本部研修）や各営業店での研修（職場内研修）の実施内容やフォローの仕組みを見直すとともに継続的に研修を実施	今回実施
	⑬内部通報制度の利用促進	研修を通じて制度趣旨の再徹底を図るとともに、アンケートの活用など仕組みの工夫により実効性を向上	今回実施

第4. さいごに

商工中金の役職員の方々には、およそ4か月に及んだ当委員会の調査活動に対し、真摯かつ誠実に対応していただいた。この場を借りて謝意と敬意を表したい。

ヒアリングなどの調査を通じて、当委員会は商工中金の役職員の一人ひとりの中小企業金融にかける思いを強く感じる事ができた。

また、当委員会が行ったアンケート調査に対し、1,000名を超える役職員の方々から、自由記載欄に自らの思いを寄せていただいたことから、商工中金の役職員の方々が持つ組織再生に期する強い意思を垣間見ることができた。こうした役職員の存在は、商工中金にとって貴重な財産である。

商工中金とその役職員にとって、今回の事態は、耐え難いことかもしれない。しかし、当委員会は、商工中金がこの状況を乗り越えて再生を果たし、今後もわが国の中小企業を支える金融機関としてその存在意義を示し続けていくものと確信している。

以上

支店	調査対象口座	疑義口座	不正があると判定した案件					不正の疑義が 払拭できない口座	不正がないと 判定した口座
			口座数	不正行為者数	不正行為	(試算表等)	(雇用)		
松戸	174	6	1	1	1	(1)	(0)	0	5
新木場	74								
神田	225								
渋谷	394	4	0					2	2
営業部	959	4	0					0	4
八王子	287	5	2	2	2	(2)	(0)	0	3
上野	597	17	3	1	3	(0)	(3)	2	12
大森	393	3	0					1	2
押上	505	6	0					1	5
新宿	519	38	21	5	22	(21)	(1)	6	11
深川	311	5	3	4	3	(2)	(1)	0	2
東京	765	18	9	1	9	(5)	(4)	2	7
池袋	1,102	331	276	13	307	(254)	(53)	19	36
横浜	454	35	28	1	30	(26)	(4)	1	6
川崎	352	2	0					1	1
横浜西口	467								
新潟	244								
長岡	117								
甲府	130								
長野	192	11	5	1	5	(2)	(3)	1	5

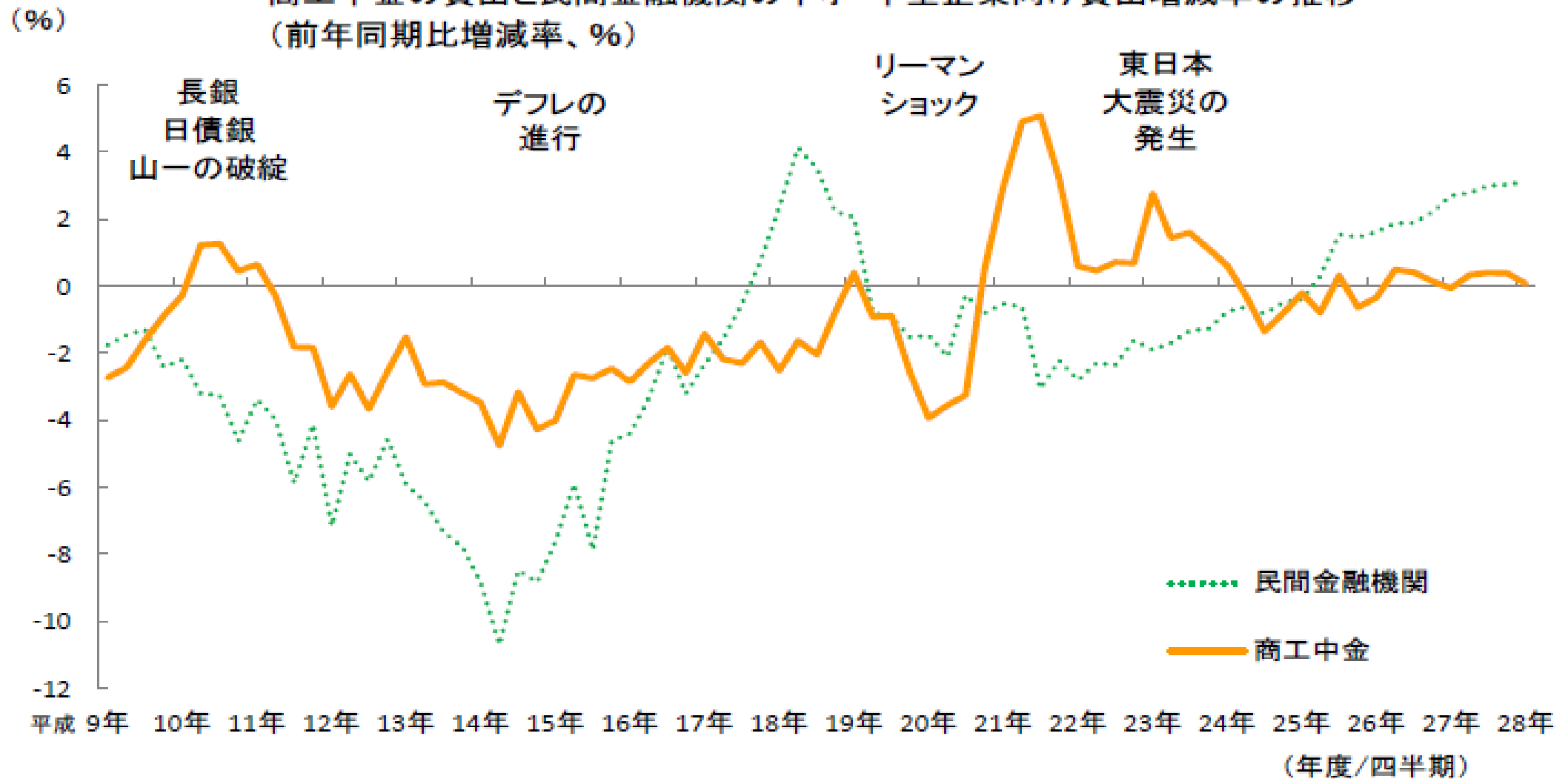
支店	調査対象口座	疑義口座	不正があると判定した案件					不正の疑義が 払拭できない口座	不正がないと 判定した口座
			口座数	不正行為者数	不正行為	(試算表等)	(雇用)		
諏訪	84								
松本	189	8	8	2	9	(5)	(4)	0	0
岐阜	387	21	8	4	8	(1)	(7)	3	10
静岡	459	13	3	2	4	(1)	(3)	0	10
浜松	399	6	3	1	3	(3)	(0)	1	2
沼津	186								
熱田	437	21	14	4	15	(3)	(12)	0	7
名古屋	1,268	39	27	5	27	(22)	(5)	1	11
豊橋	168								
津	168								
四日市	151	6	3	1	3	(3)	(0)	0	3
富山	231	4	0					1	3
高岡	49								
金沢	174	1	1	1	1	(1)	(0)	0	0
福井	140								
大津	155								
彦根	53								
京都	431	15	3	2	3	(0)	(3)	2	10
大阪	1,027	36	17	2	17	(17)	(0)	0	19
堺	400	2	0					0	2

支店	調査対象口座	疑義口座	不正があると判定した案件					不正の疑義が 払拭できない口座	不正がないと 判定した口座
			口座数	不正行為者数	不正行為	(試算表等)	(雇用)		
梅田	329	1	1	1	1	(1)	(0)	0	0
船場	516	2	1	1	1	(1)	(0)	0	1
箕面船場	68								
東大阪	172	3	2	2	2	(2)	(0)	0	1
神戸	555	3	0					0	3
姫路	156								
尼崎	189								
奈良	135	3	1	1	1	(1)	(0)	0	2
和歌山	250								
鳥取	110	2	0					1	1
米子	75								
松江	395	6	4	3	4	(0)	(4)	0	2
岡山	1,051	66	24	7	24	(12)	(12)	8	34
広島	265	1	0					0	1
福山	234								
広島西部	64								
下関	75								
徳山	52								
徳島	143	3	3	1	3	(3)	(0)	0	0
高松	337	59	20	7	21	(14)	(7)	16	23

支店	調査対象口座	疑義口座	不正があると判定した案件					不正の疑義が 払拭できない口座	不正がないと 判定した口座
			口座数	不正行為者数	不正行為	(試算表等)	(雇用)		
松山	216	2	0					0	2
高知	122								
福岡	533	1	0					0	1
北九州	254	14	2	1	2	(1)	(1)	0	12
久留米	112	2	0					0	2
佐賀	111								
長崎	111								
佐世保	79								
熊本	348								
大分	171	18	9	2	10	(9)	(1)	5	4
宮崎	171	4	3	1	3	(0)	(3)	0	1
鹿児島	2,192	462	239	20	256	(164)	(92)	63	160
那覇	62								
(総数)	27,934	1,364	760	*99	816	(590)	(226)	141	463

* 不正行為者の総数は、複数の支店で不正を行なった者（7名）の重複を控除したものである。

商工中金の貸出と民間金融機関の中小・中堅企業向け貸出増減率の推移
 (前年同期比増減率、%)



・民間金融機関は国内銀行、信用金庫、信用組合の合計。国内銀行は中小企業・中堅企業向け貸出、信用金庫は法人向け貸出、信用組合は貸出総額を用いた。平成28年度第1四半期までの推移。
 (資料)日本銀行「貸出先別貸出金」、全国信用組合中央協会