

調 査 報 告 書

(要約版)

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
II. 危機対応融資について	2
第1. 制度の説明	2
1. 危機対応融資とは	2
2. 危機対応融資の事業規模と貸出実績	2
3. 危機対応融資と公的資金	3
4. 危機対応融資を実行するための要件（危機要件）	3
第2. 当委員会が認定した「不正行為」について	4
1. 不正行為の例	4
2. 不正行為の有無と危機要件充足性	5
III. 調査により判明した事実	6
第1章 商工中金及び危機対応業務について	6
第2章 調査結果	6
第1. 調査結果	6
第2. 不正行為調査の目的とその手順	7
1. 調査の目的	7
2. 調査の対象	8
3. 調査の手順	8
第3. 調査結果の分析	8
1. 調査方法ごとの調査結果の分析	8
(1) リスクベースアプローチの調査結果	8
(2) 全店無作為サンプリングの調査結果	8
2. 危機対応融資の要件充足性について	9
3. 不正の手口について	9
(1) 日付の改ざん	9
(2) 金額の改ざん	9
(3) 自己作成（自作）	10

(4) 虚偽の顧客ヒアリングによる試算表の修正	10
(5) 人数の改ざん	10
4. 小括	10
第3章 支店における不正行為の実態	11
第1. 鹿児島支店（詳細は「調査報告書」55 ページ以下参照）	11
1. 不正行為の手口	11
2. 不正行為の背景・動機・原因等	11
(1) 不正行為の多発による規範意識の低下	11
(2) 支店長による過度の業績プレッシャー	11
(3) 上長の関与・認識について	11
(4) 動機について	12
第2. 池袋支店	12
第3. X支店（詳細は「調査報告書」69 ページ以下参照）	12
1. 不正行為の手口	12
2. 不正行為の背景・動機・原因等	12
(1) 営業△課の特殊性	12
(2) 上長の関与・認識について	12
(3) 動機について	13
第4. 個々の職員の不正行為（詳細は「調査報告書」76 ページ以下参照）	13
第4章 池袋事案について	14
第1. はじめに	14
第2. 不正行為の実態	14
第3. 調査により確認された事実	14
1. 試算表の自作・改ざん疑義の把握と支店調査	14
2. 本部対応方針の決定	15
(1) 本部内での報告	15
(2) 社長への報告と対応方針の決定	15
(3) 本部関係者の共通認識	15
3. 平成26年12月の本部対応	15
(1) コンプライアンス統括室による不祥事件該当性の検討	15
(2) 監査部による特別調査	17
(3) 中小企業庁金融課への報告	19
4. 平成27年1月の本部対応	19
(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	19
(2) 組織金融部による危機要件充足判定に向けた対応	21

(3) 組織金融部による全店調査.....	22
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	23
(1) 特別調査の結果.....	23
(2) 弁護士意見書と「不祥事件」非該当の判定	23
6. 役員等への結果報告.....	24
(1) 社長、副社長への報告	24
(2) 監査役への報告.....	24
(3) その他の報告	24
7. 中小企業庁金融課への報告	24
8. その後の社内対応	25
第5章 内部統制及びガバナンスの状況	26
第1. 内部統制及びガバナンスの状況集計結果.....	26
第2. 内部統制及びガバナンスの状況の問題点.....	26
1. 業務開始時のリスク管理.....	26
2. リスク事象把握時のリスク管理.....	26
3. 審査権限の支店への移管.....	26
4. ガバナンスの観点	27
第6章 役職員アンケート.....	28
IV. 原因分析	29
第1. 危機対応融資の「遺漏なき実行」	29
1. 商工中金の「存在意義」としての危機対応融資	29
2. 「存在意義」の発揮 = 「遺漏なきこと」（量的側面と質的側面）	29
第2. 「業務目標の達成」の問題（量的側面）	29
1. 危機対応融資の「事業規模」の現実.....	29
2. 「事業規模必達」 + 「実需に沿わない割り当て」 = 「過大なノルマ」	30
(1) 事業規模必達	30
(2) 計画値の営業店への機械的な割り当て	31
(3) 過大なノルマが「不正の要因」になっていたこと	31
3. 公益性と営利性.....	32
4. 企業風土の問題（声をあげない現場）	32
5. 本件の原因についての経営陣の認識.....	33
(1) 森英雄元副社長.....	33
(2) 杉山秀二元社長.....	34
(3) 菊地慶幸元組織金融部長（現副社長）	34
6. 危機対応融資という業務特有の問題.....	34
(1) 危機対応融資の本来の趣旨からの逸脱.....	34

(2)「危機要件」認定の問題点.....	35
第3．池袋事案での危機管理の致命的な誤り	36
1．商工中金に求められていた危機管理.....	36
2．池袋事案における商工中金の隠ぺい行為.....	37
(1) 試算表の偽造の否定.....	37
(2) 危機要件を充足するという結論の作出	37
3．池袋事案の誤った対応をもたらしたもの.....	37
(1) 客観的な悪質性.....	37
(2) 商工中金の対応の分析	38
(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.....	39
4．考察.....	41
V．再発防止に向けた提言.....	43
第1．はじめに.....	43
第2．再発防止に向けた提言	43
1．危機対応融資の予算と割当の見直し.....	43
(1) 現場の実需に根差した合理的な割当.....	43
(2) 予算・割当が未達になることの肯定.....	43
2．内部統制の強化とコンプライアンス意識の向上.....	44
(1) 支店における内部牽制の強化（「1.5 線」の配置）	44
(2) 本部における内部牽制の強化（「異質」な存在の容認）	45
(3) 「性弱説」に立脚した内部統制の確立.....	46
(4) 事後検証を可能とする体制の整備	46
(5) 人事処分の厳格化	47
(6) 中間管理職に対するマネジメント教育	47
(7) 過度な業務負担への目配り	47
3．存在意義の再確認	48
(1) 危機対応融資の公共的価値の再確認.....	48
(2) 中小企業金融を支えるという存在意義の再確認.....	48
4．有事におけるガバナンス機能向上	48
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.....	49
第4．さいごに.....	51

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、「危機対応業務に係る第三者委員会」（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

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）

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况に陥った場合、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」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、下記の通りである。

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。

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、事実と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

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。

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、商工中金の組織金融部及び監査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おり、当委員会は、その調査結果に依拠することとした。

Ⅲ．調査により判明した事実

第1章 商工中金及び危機対応業務について

「調査報告書」9 ページ以下参照

第2章 調査結果

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、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。

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³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。

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⁴を採ることとした。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⁵。

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、次のとおり絞り込みを行い、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。

³ 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。

⁴ 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。

⁵ 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。

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)
		調査範囲外 (75,352 口座)		
	完済口座	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

「調査報告書」43 ページ以下参照

3. 調査の手順

「調査報告書」45 ページ以下参照

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 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%

2. 危機対応融資の要件充足性について

「調査報告書」52 ページ参照

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。

(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。

（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。

（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。

（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。

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を明らかにするため、具体的な不正事案について論じている。

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（詳細は「調査報告書」55 ページ以下参照）

鹿児島支店は、当委員会設置のきっかけとなった支店である。鹿児島支店は、不正行為者数が19名と最多で、不正行為が行われた口座数も239口座と極めて多数である。

1．不正行為の手口

鹿児島支店での不正行為の手口は、試算表・雇用維持エビデンスの切り貼り、試算表・雇用維持エビデンスの自作、危機要件チェックシートへの不正入力などであった。

2．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、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、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。

（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、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。

（3）上長の関与・認識について

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、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

職場環境、プレッシャーに加え、高い業績を維持したいという意識も不正行為の動機となっていたと考えられる。

第２．池袋支店

本調査報告書（要約版）の 14 ページ以下（第 4 章 池袋事案）で述べる。

第３．X 支店（詳細は「調査報告書」69 ページ以下参照）

X 支店（営業△課）では、不正行為者数が 5 名で、不正行為が行われた口座数は 21 口座である。

１．不正行為の手口

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。

顧客からの試算表データの入手及び改ざん、簡易な比較表の自作や試算表・雇用維持エビデンスの切り貼りなども行われていた。

２．不正行為の背景・動機・原因等

（１）営業△課の特殊性

営業△課においては、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。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

営業△課の課長 H と I は、「部下の不正行為について何も知らなかった」とするが、その供述は信用できず、両名とも、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ものと認定する。

(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。

- ・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。X支店に来て、(周囲の職員が)改ざんしているところを見て、改ざんは普通のことなのかと思った。
- ・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。
- ・課長の言い方は威圧的な、パワハラの的なものではない。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。「(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。忘れた記憶なので。

第4. 個々の職員の不正行為(詳細は「調査報告書」76ページ以下参照)

鹿児島支店、池袋支店、X支店は、多数の不正行為が認められる支店であるが、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。

こうした単独の不正行為事例について、各不正行為者が不正行為に及んだ経緯、理由について、当委員会のヒアリングで述べられた事情をあげる。

- ・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。
- ・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。
- ・次長から「損担要件にあてはまらないということはない」「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。
- ・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。
- ・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できると考えていた。

第4章 池袋事案について

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. 不正行為の実態

当委員会は、池袋支店の不正行為についても調査した。その結果、行為者12名、276口座について不正行為が認められた。平成26年12月の監査部の特別調査で抽出した110口座については、106口座について不正行為が認められ、3口座について疑義が払拭できない口座と認められた。

池袋支店での不正行為の手口は、顧客から受領した試算表データを用いた改ざん、試算表の自作、試算表・雇用維持エビデンスの切り貼り、雇用維持エビデンス（給与集計表）の自作などであった。

不正行為の原因・背景については、営業●課では、課長自身が営業担当時代からエビデンスの自作・改ざんを行い、部下にも指南していた。「皆がやっている」という認識から規範意識の低下を招き、営業担当者全員がエビデンスの自作・改ざんに及ぶ結果となった。営業■課でも、営業担当者のエビデンスの自作・改ざんが行われたが、同課課長の指南が強く疑われている。

各不正行為者は、不正行為に手を染めた理由について、当委員会に対して、「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」「トップクラスの支店として数字を維持したい」「できれば割当を上回る数字で達成したい」などと述べている。こうした支店の雰囲気の下で、多数のエビデンスの自作・改ざんが行われたことがうかがえる。

第3. 調査により確認された事実

1. 試算表の自作・改ざん疑義の把握と支店調査

平成26年12月19日、池袋支店の自店監査において、営業●課の営業担当者3名が担当する顧客3社に対する危機対応融資のエビデンスである顧客名義の試算表について、同一様式が使用されていること、日付に誤りがあることなどの不自然な点が発見された。これにより、当該営業担当者らについて、試算表の自作・改ざんの疑いがあることが判明した（以下「本件疑義」という）。

この報告を受けた支店管理職は、営業●課の課長及び営業担当者 3 名（以下「本件行為者ら」という）が担当した危機対応融資の稟議書類、取引先ファイルを調査したところ、13 件の疑義口座を把握した。本件行為者らは、支店管理職に対して、試算表の自作・改ざんを認めた。

支店長は本部組織金融部に、12 月 22 日、本件疑義を一報し、同月 24 日までに、本件行為者らが試算表の自作・改ざんを認めたこと、疑義口座が合計 41 口座である旨を報告した。

2. 本部対応方針の決定

（1）本部内での報告

12 月 22 日及び 24 日に、支店報告は、本部関係部室の次長、各部室長に報告され、試算表の改ざん疑義があるとして重く受け止められた。そこで、監査部の特別調査の実施に向けて、本件疑義が各担当役員に報告された。12 月 24 日から 25 日にかけて、森副社長、木村副社長に順次本件疑義を報告し、それぞれから監査部の特別調査の実施について了承を得た。

（2）社長への報告と対応方針の決定

12 月 25 日、コンプライアンス統括室担当役員である佐藤常務らが杉山社長に対して、本件疑義を報告した。杉山社長からは、「指定金融機関を剥奪されるような最悪の事態を想定」すべきであるとして、第三者委員会の設置や、自らが委員長となり、社外監査役を委員とする特別調査委員会を設置したい旨の発言があった。木村副社長、森副社長も会議に加わり、両名は、まず社内で事実調査を実施する適切である旨を述べた。

三者の議論の結果、①事実関係の調査は監査部の特別調査で行う、②組織金融部が顧客対応を行う、③組織金融部が全店調査を行う、④年内に主務省に一報する方針となった。

そこで、社内規程等に基づき、コンプライアンス統括室が「不祥事件」該当性を検討・判定し、監査部が特別調査を実施し、組織金融部が危機要件充足性を検討・判定し、総務部が主務省への報告を行うことになった。

（3）本部関係者の共通認識

本部経営陣及び経営幹部の共通認識は、「危機要件非充足案件が確認されなければ、顧客名義の試算表の自作や危機要件に無関係の数値の改ざんは、さほど重大ではない」というものであった。本部関係部室は、この共通認識を持って、それぞれの立場において本件疑義対応を進めた。

3. 平成 26 年 12 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 日午前に顧問弁護士に相談し、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、本件行為者らが、
 - 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佐藤常務と森副社長に対して、私文書偽造罪の構成要件を整理したペーパーをもとに、顧問弁護士の助言の内容を報告した。

（２）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

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る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⁶。

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」⁷と記載されていたものであるが、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」

⁶ 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。

⁷ 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。

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和らいだ。

（３）中小企業庁金融課への報告

12月26日夕方、総務部長から中小企業庁金融課長に対して、第一報をメールで送信した。12月29日午後、総務部長らは中小企業庁金融課長らに面談して、同様の説明を行った。

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

⇒ 承諾を得ていません（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。
間違った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。
（間違ってしまったないように、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い、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「事実と大きく異なるものではない」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 口座について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⁸。

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。

- ・ 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⁹。

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。

⁸ 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。

⁹ 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。

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。

- 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。
- 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。

(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。

本件弁護士意見書は、1号該当性及び5号該当性を否定するものであった。結論部分の要旨は、以下のとおりである。

- ①1号該当性について
試算表が、本件行為者らが「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」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、110口座は営業●課に限定されたこと、本件行為者ら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。

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、特段の疑問や問題の指摘をしていない。

1月19日から20日にかけて、監査部長らは、森副社長、木村副社長、杉山社長に対して、順次、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。いずれからも、結果について、特段のコメントはなかった。

(2) 監査役への報告

12月26日、コンプライアンス統括室は常勤監査役に対し、本件疑義の第一報を報告し、常勤監査役は、1月13日の監査役会において、社外監査役に報告した。

1月20日、監査部長、コンプライアンス統括室長らが、特別調査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。

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。

2月2日、監査役会において、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) その他の報告

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。また、取締役会、経営会議においても、本件疑義について一切報告されていない。

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、実態は報告されなかった。

7. 中小企業庁金融課への報告

総務部長らは、数回、中小企業庁金融課に対して、経過報告を行った。1月19日、総務部長らは、中小企業庁金融課長らに口頭で、特別調査結果と不祥事件非該当である旨の報告を行った。

8. その後の社内対応

池袋事案については、部店長会議においても内部規定違反として説明され、支店長に対しても、実態は周知されなかった。

また、本部は再発防止策が講じたが、本件疑義の実態を踏まえたものではなかった。本件行為者らに対する人事処分は、3月2日、「人事部長名での厳重注意（就業規則外）」と決定された。

平成27年3月20日、コンプライアンス統括室は、本件疑義の対応を終了した。

第5章 内部統制及びガバナンスの状況

第1. 内部統制及びガバナンスの状況集計結果

「調査報告書」104ページ以下参照

第2. 内部統制及びガバナンスの状況の問題点

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¹⁰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。

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

¹⁰ 「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。

する不正行為に対する十分な牽制機能は期待し難い。

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、支店に牽制機能に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

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下記の通り実施した。

- 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%

自由記載欄への有意な回答数は1,500件を超え、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。

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、感じているかを知るために、是非、ご一読されたい（調査報告書119ページ以下）。

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¹¹。

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¹²。

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に存在したため、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

¹¹ 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。

¹² 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。

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。

(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。

(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¹³。

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なければならぬ。そして、現場の状況を見殺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。

¹³ 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労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、どの支店だって苦労している」と述べる者もいる。

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、公的性格がひととき強い業務であるが、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ところに、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想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」に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わからない、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のように思うか?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なくて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（中小企業者等にあつては、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ことにつながっていた。

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）の通りである。

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」と言いさえすれば、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¹⁴。

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¹⁵。

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。

¹⁴ なお、当委員会は 110 件中 106 件を不正行為と認定した。

¹⁵ 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。

（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）で詳細に示した通り、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じ空気。上から（もみ消せと）言われて、もみ消さねば、となったのではなく、空気で“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したが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（少しづつの）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られる。

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、場の空気に身を委ねて、間違った方向に進んでいかないよう、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¹⁶。

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

¹⁶ 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、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。

うことで了承し、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、商工中金の本部中核部門における「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いて、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。もっとも、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¹⁷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。

¹⁷ 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

（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思っても、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することができる。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。

もっとも、こうした営業担当者を生み出したのは、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」であると述べるとおり、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、②⑤⑪⑫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. リスク管 理態勢の 強化	④危機対応業務の 業務手続きの変 更	お客様からの受領書類（試算表等）にお客様と管理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	実施済 (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事ができた。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。

別紙 調査結果一覧表

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)		
札幌	310	26	10	3	10	(8)	(2)	2	14
函館	126								
帯広	186	1	0					0	1
旭川	82								
青森	97								
八戸	84								
盛岡	173								
仙台	575	5	0					1	4
秋田	104								
山形	153	1	0					0	1
酒田	54								
福島	138	1	0					0	1
水戸	188								
宇都宮	143	1	1	1	1	(0)	(1)	0	0
足利	73								
前橋	291	11	0					1	10
さいたま	295	8	4	1	4	(4)	(0)	0	4
熊谷	95	1	1	1	1	(1)	(0)	0	0
千葉	297								

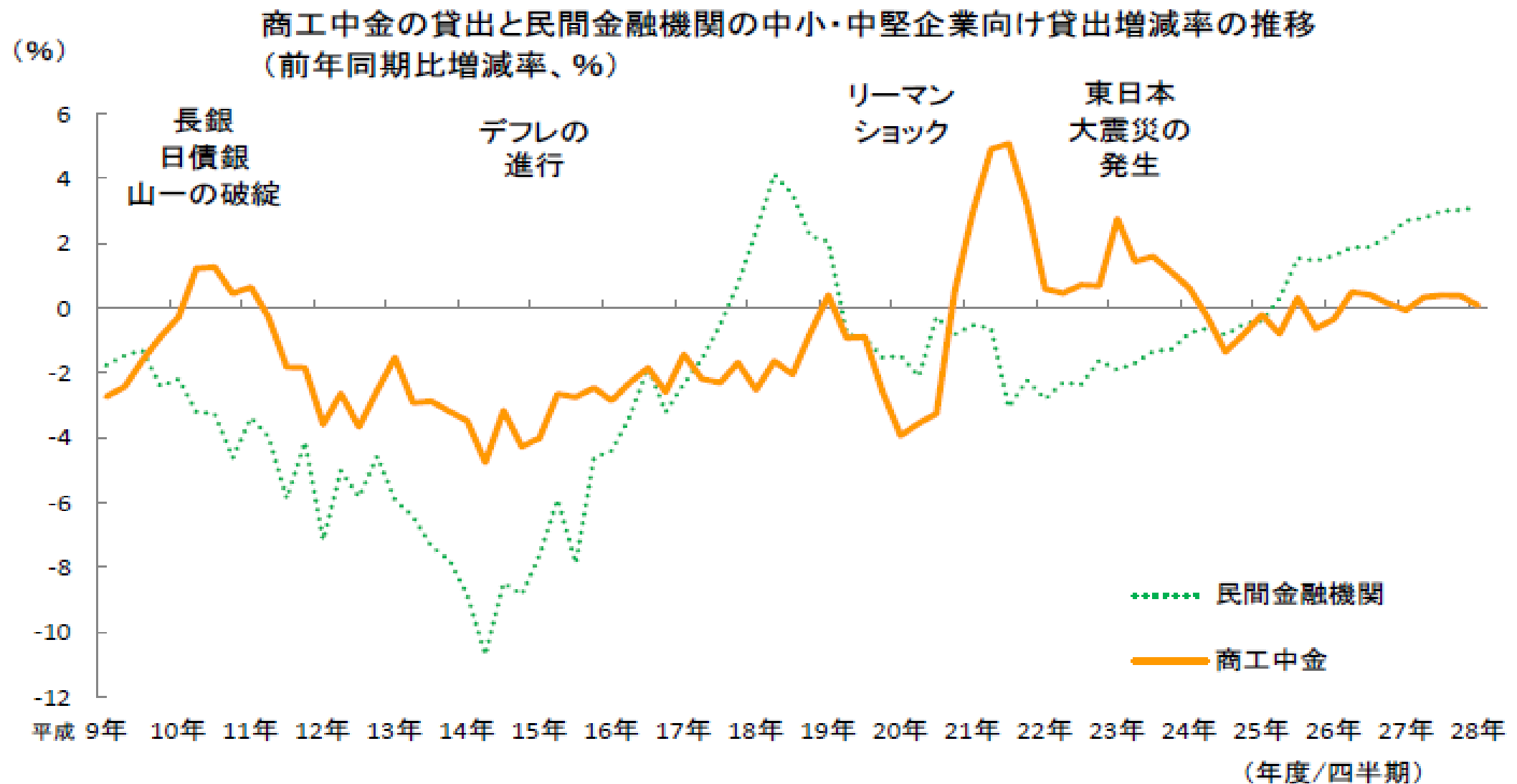
支店	調査対象口座	疑義口座	不正があると判定した案件					不正の疑義が 払拭できない口座	不正がないと 判定した口座
			口座数	不正行為者数	不正行為	(試算表等)	(雇用)		
松戸	174	6	1	1	1	(1)	(0)	0	5
新木場	74								
神田	225								
渋谷	394	4	0					2	2
営業部	959	4	0					0	4
八王子	287	5	2	2	2	(2)	(0)	0	3
上野	597	17	3	1	3	(0)	(3)	2	12
大森	393	3	0					1	2
押上	505	6	0					1	5
新宿	519	38	21	5	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。



・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