

第 4 章 「金融制度上の論点整理と今後の課題」

本章は、以下の構成としている。

I. リポートにおける論点

金融分野を専門とする 3 人の識者に依頼し、金融制度上の観点からの労働金庫としての課題、法制度上のポイント、労働金庫の特徴、今後のビジネス展開等についてリポートを求めたものを論点整理した。

(原文については、付属資料として発行している研究リポートを参照)

II. 研究会論議における論点整理

研究会を通じて議論された意見や問題提起からの論点を明示した。

III. 今後の課題

I.～III.で整理したものを一括して最終項に取りまとめた。

I. リポートにおける論点

1. 全国統合と労働金庫法上の課題

青山学院大学名誉教授
法学博士 関 英昭氏

(1) 労働金庫法上の地区の意義とその概念

- ① 労働金庫法には、「地区」という用語が数か所存在し、重要と思われるのは 2 点。会員たる資格に関する規定（11 条）と、「定款」記載事項の規定（23 条の 2）である。労働金庫法は「会員」の範囲に関する規定であるのに対し、協同組合法は「組合員」の範囲に関する規定である。労働金庫法上には「会員」は存在するが、直接の「組合員」は存在しない。
- ② 労働金庫法第 11 条において、会員資格があるのは原則として団体で、例外的に同条第 2 項において「労働者」個人にも会員資格が認められており、地区と会員の資格と結びつけている規定である。
- ③ 労働金庫法 23 条の 2 第 1 項では、定款の絶対的記載事項として、「事業、名称、地区」等を記載しなければならないとしている。この「地区」の法的意味も、当該金庫の会員資格を確定することにある、と理解される。そのように考えると、労働金庫法 11 条と 23 条の 2 で規定する二つの「地区」は同じ内容であることになり、労働金庫法上の地区の意味は「会員資格」を決定するもので、事業活動の範囲としての「地区」を決定するものではないと解される。
- ④ 労働金庫法は、第 1 条において「労働者の経済的地位の向上に資する」ことを目的としており、大企業の事業活動が全国展開している現状をみれば、会員に従事

する労働者の移動が全国規模になっている。労働金庫の実質的組合員が労働者であることを考慮すれば、地区の範囲は広く解してもよいと思われる。

- ⑤ その根拠は、労働金庫の法的性質が協同組合であり、利益を上げることが目的ではなく、組合員たる労働者が相互に助け合うこと、その結果として経済的地位を高めることにあるからである。

(2) 協同組合の地域規制

- ① 協同組合活動の基本は、協同組合とその組合員の自由に任せるべきである。それが、生協法第1条の、「国民生活の安定と生活文化の向上を期する」ことに役立つものと思われる。我が国は、狭い国土に47に区分された都道府県の境界線がある。この境界と生協の活動区域がどのような関係性を持つかは、法律的には根拠がない。
- ② 組合員の相互扶助を目的とする生協の活動領域がどの程度であるべきかは、生協活動の合理的判断によって自ずと定まるものであり、現在見られる事業連合の活動領域を見れば、そのことは明らかである。
- ③ 社会や経済の変化の激しさと、そのスピードは著しい。法制度はその変化の内容や速度に追いついていない。国民の利益を基本に考えれば、法の見直しには社会や経済の変化を反映するものでなければならない。
- ④ 「新しい公共」の時代には、新しい民主主義が前提でなければならない。それは、国民の主体性を信頼することであり、国民の利益を導くことである。地域規制を離れた生協活動が一般企業と競争すること、生協がそのカウンターパワーを持つこと、それがわが国の協同組織としての存在価値をより明確にするための政策として必要であり、一つのビジネス・モデルとして成立するのではないか。

(3) 労働金庫の地区規制

- ① 東日本大震災で経験したことは、協同組合の相互扶助が、地域社会に根差したものであることを証明した。と同時に、信用・共済における相互扶助の事業領域は、特定の地域に限定されることなく全国的規模で相互に負担される必要性があることも証明された。活動領域の法的規制は国民の利益、すなわち「公共の利益」に結びつかないばかりでなく、このような国民の結びつき、助け合いを遮断する。
- ② 法律は、時代とともに変化させる必要があり、その典型例を会社法に見ることができる。企業の事業活動は時代のニーズに呼応する形で変化する。それが時代の発展に限りなく結びつく。労働金庫といえども企業である以上、時代とともに変化しなければならない。ただし、そのルールは会社法のルールと同じものではなく、協同組合の原理で変化するものでなければならない。

- ③ 1953年の通達では、労働金庫の地区は「現状では都道府県の地域が望ましい」とある。それは、「会員の資格要件」であると同時に、当時の現状では「事業活動の範囲」は「都道府県の地域」が望ましいと考えたこと、それが真意であると思われる。労働金庫の活動範囲を決めたとしても、間接構成員が県域外に住所を有する場合、事業活動は自動的に県域外に及ぶことになる。このことは労働金庫法は、いずれは会員資格を「地区」に限定しないことを予定していたとも解される。

2. 労働金庫らしさの拡充に向けて

茨城大学人文学部 教授
商学博士 内田 聡氏

(1) 商品提供のあり方とサービス提供

- ① 労働金庫が、どのような金融機関を目指すのかが重要となる。例えば、リレーションシップバンキング（リレバン）は、金融取引全般にかかわる取引手法だが、労働金庫が販売する住宅ローン（や自動車ローン）は、リレバンが成り立つのか。通常、住宅ローンは典型的なトランザクションバンキング（トラバン）と考えられるが、リレーションシップによる顧客との関係づくりは行われているだろうか。
- ② ある労働金庫の顧客アンケート等の結果では、金利や手数料の条件はもちろん大切だが、真の意味でのリレーションシップが不足している、あるいは望んでいる組合員がいるように受けとめられる。「お金全般に関して安心して長期的に相談できる相手」へのニーズに応える、あるいはこうした活動を通じて、労働金庫と会員・組合員との信頼関係を作り出していくことが必要である。
- ③ 会員労働組合による「職場推進機構」が労働金庫事業を展開する上での特徴の一つであるが、これに頼りすぎるあまり、職員・労働金庫像が「人柄はいいが、あまり頼りにはならない（大切なことの多くを頼ることはできない）」ということになってはいないだろうか。

(2) 顧客の対象範囲～共生社会での役割～

- ① NPOバンクなどのソーシャルファイナンス（市民金融）が一定の役割を果たし始めており、これと並んであるいは協力して取り組んでいくことが必要となるが、リスクの問題がある。融資対象のリスクに応じて、適切な手段で対応しなければならない。ソーシャルファイナンスの分野は、預金を直接原資とする方法や機関による貸出ではリスクが大きすぎ、預金原資では対応できない領域がある点には注意が必要となろう。

- ② 共生社会での役割を考える際は、一つのモデルとしてクレジット・ユニオン（CU）があるが、低所得者層を中心に活動している CU は組合数では 5% 強にすぎない。参考にすべきは、地域開発金融機関に認定された CU では、組合員以外からの資金調達が認められるといった仕組みである。
- ③ アメリカの方法で検討する場合、預金を原資として貸し出す、あるいはファンドを労働金庫（グループ）内に設定して投融資することが考えられる。一部の労働金庫のように、NPO バンクなどとの連携を強化していくのも方法（情報を持っている NPO バンクにリスク判断を任せ、労働金庫が資金提供を行う）であり、NPO バンクの選別を通じて、労働金庫でのノウハウの蓄積と NPO バンクの機能拡充が期待される。

(3) 組織モデルの考え方

- ① 労働金庫らしさの拡充に向けた構成要素として、コントラクティング問題の抑制、利便性の拡大、経営効率の向上、リスク負担、セーフティネットの存在などが課題となる。
- ② 組織規模が大きく階層が多いほど伝達の段階が多くなり、ソフト情報の質が劣化しやすく、リレバンの実施が困難になる。こうしたコントラクティング問題の解決には小規模な組織での運営が考えられ、労働金庫では現状の 13 の労働金庫体制が相対的に向いている。
- ③ 一方、13 労働金庫間で取り組みに差が出る可能性があり、これを改善する仕組みが必要になる。利便性の拡大、経営効率の向上、リスク負担の観点では、全国統合が向いているが、コントラクティング問題を引き起こしやすくなる。大規模組織での同問題の軽減には、現場で融資権限を維持しながら組織全体として管理することが一層重要になる。

(4) 組織モデルとセーフティネット

- ① 完全な全国統合
 - ア．現行の全国労働金庫協会、労働金庫連合会、13 の労働金庫を合併して、一つの労働金庫を設立するものである。コントラクティング問題との関係では、完全な全国統合（および②の 13 統合労働金庫）でも、労働金庫には会員労働組合が担う「職場推進機構」という他の金融機関にはない組織が存在し、この機構が同問題を軽減できる可能性がある。
 - イ．一方、共生社会における役割（未組織勤労者への対応）では、NPO バンクなどの「間接的な地域推進機構」への対応を行うことが考えられる。取り組みの程度にもよるが、リスク処理は情報を有する現場で行う必要がある一方で、リスクを請け負う組織は、そのリスクの高さから、大ぶりの組織である必要がある。
 - ウ．完全な全国統合によって、現行の「労働金庫相互支援制度」による、「モニタリ

ング」と「金融機能を活用した支援」からなるセーフティネットにも変更が生じる。モニタリングについては、本部機能の強化によって、労働金庫全体および営業店ベースでの対応を充実していく必要があるだろう。金融機能を活用した支援については、これを維持するのであれば、別の基金を設立して収益の一定部分をプールしておくことも考えられる。

② 系統上部機関と統合労働金庫

- ア. 現行の労働金庫協会と労働金庫連合会を合併した系統上部機関のもとに、13労働金庫を合併した統合組織をおくものである。アメリカのCUでは、全国クレジットユニオン管理庁(NCUA)内に、個別組合の任意出資で運営されるセントラル・リクイディティ・ファシリティー(CLF)という流動性供給機能は存在するものの、傘下金融機関の信用確保機能は存在しないが、二層構造からなるセーフティネットを維持するのであれば、この組織モデルが考えられる。
- イ. 系統上部機関の機能は、現行の労働金庫協会と同連合会を足し合わせた機能から、余剰資金運用などの機能を除いたものになる。セーフティネットは「相互」ではなくなり、「金融機能を活用した支援」については、基金を系統上部組織内に設立することで、その機能の多くは維持される。
- ウ. 広報や研修などの業務は統合労働金庫に移行する一方で、系統上部機関は一定の検査・監督を担うことも考えられる。アメリカのCUの系統上部機関は検査・監督を担っていないが、欧州の協同組織金融機関のシステムには系統上部機関にこれらを担うものもあるが、この組織モデルでは、系統上部機関と統合労働金庫の関係は法的に明確化することが必要となる。

③ 持株会社的な組織

- ア. 二層構造からなるセーフティネットの維持は、地域を単位とした子会社を有し、全体として統合された持株会社的な組織も選択肢の一つ。現行の組織との関係では、労働金庫協会や労働金庫連合会の機能を親会社に移行して、13労働金庫がそれぞれ子会社として存在する。
- イ. 親会社は持株会社全体の経営の意思決定という現行より広い役割・権限を担い、子会社へのセーフティネットの提供や余剰資金の運用などを担う一方で、地域単位での子会社では「労働金庫らしさ」を発揮できる組織規模と融資権限等を持つことが期待される。

(5) ガバナンス

- ① 総会・議決権については、全国統合した場合でも、電子的方法による投票も併用することで、総会を維持していくことが考えられる。総代会を用いる場合は、現行の13労働金庫のうち総代会を実施している労働金庫の総代選任方法などを参考に、会員の意志を十分に反映した形で運営していくことが必要となる。

- ② 総会・理事会などのあり方は、労働金庫の目的（労働金庫らしさ）が組織として遂行（機能）しうることを意図するものであり、そのように機能していることが間接構成員にまで理解できるような工夫が必要となる。

(6) コモンボンド

- ① 既存のコモンボンドがなんであるのかも大事だが、コモンボンドが存在する意味は何か重要となる。求められるのは、リレーションシップをベースとした金融の遂行であり、労働金庫で言えば、共生社会への対応も含めて、「商品の提供の仕方（サービス）」に表れるべき「労働金庫らしさ」の形成・維持にある。

3. 諸外国法制におけるコモンボンド観念の採否、変容及び今日的意義

協同総合研究所 主任研究員
法学博士 島村 博氏

(1) 協同組合・金融法制の多様性と変容

① 1990年代における大転換

- ア. 労働金庫法の会員資格（労働金庫法第11条）は、諸外国のクレジット・ユニオン法によると複合コモンボンドとして説明できそうだが、労働金庫は、労働組合、生協法人等の社団のほか、労働者（労組法第3条）である自然人に会員資格を与えても、社団の他には共益権の行使を認めず、団体のみを組合員としており諸外国に例をみない。
- イ. アメリカ合衆国議会では、連邦認可の単一のクレジット・ユニオンにおいて組合員資格を複数の団体に認めた。（複数コモンボンドの合法化）
- ウ. 「ドイツ協同組合銀行の転換法」に従い合計371行の協同組合金融組織の株式会社法人への転換が有効とされ、各行は「ドイツ協同組合銀行・株式会社」を組合名称に付すことになった。会社転換にもかかわらず協同組合銀行の名称を保存している。

② クレジット・ユニオン法制の二つのタイプ

- ア. ライヒ協同組合法はすべての協同組合の形式（労協、生協、農協等）を想定し設計された統一協同組合法である。協同組合とは、「組合員数が限定されず、組合員の産業又は経済（節約）を共同の事業により促進することを目的とする」としている。
- イ. ライヒ協同組合法には組合員資格規定が存在しない。本質規定で協同組合の意義を提示しているが、コモンボンドが検出される地区・職域をもって組合員資格を限定する手法を採用せず、組合員資格を組合の設立要件とする発想にも立っていない。

ウ. アングロ・サクソン諸国は、20世紀初頭よりクレジット・ユニオンの組合員資格はコモンボンドに拠るとし、それを法律事項としてきた。英国の現行法も、「適切な組合員資格」を特定し、定款所定の組合員資格においてコモンボンドが見出されるか否かを設立申請の認定要件としている。

③ 地区に係わる法的処理の多様性

ア. 「事業地区」については、諸国の法制度は画一的ではなく、「地区」をコモンボンドに拠り法定するのは、コモンロー系諸国（英米法系）である。

イ. フランスはドイツと同様、協同組合基本法水準で組合員資格を法律事項とはせず、「地区」の文言を使用しない。

④ 根拠法と定款の関係

ア. 我が国の協同組合法は、すべて事業認可法であるのに対し、欧州諸国の協同組合法は「準則主義」に拠る組合の設立を認める。

イ. 準則主義では、行政庁は模範定款例を作成しない。単位組織が連合組織に加盟する場合、連合組織（ドイツ、オーストリア、イタリア、スイス・ライファイゼン銀行、オランダ・ラボバンク等）が模範定款例を作成している。

(2) 諸外国のコモンボンド概観

① コモンボンド（共通の絆）とは、法律事項としての事業領域（地区）を確定する上で採用された手法である。コモンボンドの存否は行政が認定し、認定は法定された組合員資格の定款規定への合致如何においてなされる。地区、組合員資格、認定制度が不可分に連関し合う概念である。

② こうしたアプローチに立つ国は、イギリス、アメリカであって、英米法（コモンロー）圏ということになる。ドイツやフランスでは、協同組合法人は準則主義により設立され、地区、組合員資格、認可制度の不可分的連関は存在しない。

③ 協同組合の本旨は組合員の資格制限、事業地区の限定といった技術的な定めにより担保されるものではなく、技術的な定めは協同組合の信用を確保する性格のもので、それは、組合は事業を行う社会のありようと深く関連している。英米型のコモンボンドは、それが社会経済制度に埋め込まれて存在している事情（労使関係、社会保障制度、家族制度、金融制度など等）を欠いて論じ得ない。

(3) 労働金庫への提言

① 現在の社会は、格差社会であり非正規労働者が増大（下流階層）している。また、少子高度高齢社会の到来は、労働金庫の会員基盤が労働組合、生協組織、公務員共済組合等に特定されていることによって、事業基盤となる会員・間接構成員の減少を引き起こすリスクが相応に高くなる。こうした事業・経営環境は労働金庫法の制定当時において予想されておらず、労働金庫に求められている役割がアイ

デンティティ規定（労働金庫法第 1 条）に反映されていない不備を補う必要がある。

- ② 労働金庫法では、第 1 条（目的規定）は 1953 年制定のままであるが、目的を達成するための事業（第 58 条・事業規定）は数次にわたって、会員団体の行う福利共済活動のための「金融の円滑化」を通じて労働者の経済的地位の向上のために改正されてきた。事業規定に照らして、目的規定を充実させることで整合を図る必要がある。
- ③ 労働金庫の事業そのものは、数次の法令改正等により広範囲なものとなっている。拡大した事業範囲からすれば、労働金庫の受益者はもはや会員団体の労働者に限定されない。受益者の一般性、および会員資格と受益資格の一体性確保の必要性を考慮し、金融の相手方とその活動、受益者の範囲等、現状の事業活動に照らした改正の必要があると認識する。

Ⅱ. 研究会議論における論点

1. 協同組織における非営利性の考え方

- (1) 営利と非営利の区分を考えると、ア.利益をあげるかどうか、イ.利益を配当するかという二つの観点がある。利益を上げること自体は、協同組合立法の過程で問題とはならない。
- (2) 営利、非営利の区分は、「出資に配当することを第一義の目的にしない」ということで整理されているのではないか。
- (3) 欧州では、協同組合の剰余金処分において単に出資に配当することを劣後とするのではなく、起業に対する資金融資などに使うための積立金を法律で制度化するようになっているが、国内ではこうした考え方を進められるか。
- (4) 社会的、公共目的のために使う積立金を法律で義務付けることで、非営利性をより積極的に担保し、非組合員の事業支援等のために使うところに、協同組合の役割を見出すことができるのではないか。社会目的積立金（非組合員の事業支援等）の導入等を検討できないか。

2. 市民ファンドと労働金庫の創発的関係の構築

- (1) 市民ファンドに投資する人の主たる目的は応援であるが、金融機関が市民ファンドをどう見つめ、どうその特徴を取り込んでいくか課題となる。
- (2) 労働金庫の事業そのものが働く人に夢を与えるものでなければ意味がない。労働金庫にしかできない社会貢献策を具体化し、働く人のために何をするかという観点から金融の仕組み、サービス、商品をもう一度作り出してみてもどうか。

- (3) 働く人のためという目的でも、就労支援のために補助金を出すとか職業訓練学校を作るといったものではなく、働く人にもっと軸足をしっかりとおき、幅広いリターン、様々な分野が関わってくるような社会活動の支援のあり方が、労働金庫の役割となる。

3. 労働金庫の会員組織

- (1) 労働組合の組織率が低下しており、労働組合は必ずしも労働者全体を代表していない。ステークホルダーとしての構成員は、労働金庫がどういう協同組織金融機関なのかによって影響を受ける。ダイレクトに労働組合を対象としている場合と、労働組合を介しているという現在の仕組みが、労働金庫の課題となる。
- (2) 協同組織金融機関全体が持っている課題と、労働金庫という個別協同組織金融機関が持っている課題とを峻別できるのか否か。課題が同じならば、地域でさらに大きなコモンボンドを作るような仕組みに変えていくことも考えられる。
- (3) 労働者を軸に労働者の生活基盤を含めて広げていく（今やっていることの強化）とすれば、労働金庫の存立基盤の変容と他の協同組織金融機関の存立基盤がどう違うか、その点は今後の労働金庫法制や事業のあり方に大きく影響する。

4. 労働金庫の中央組織の機能

- (1) 中央組織の今後の戦略としては、ア.ブランドの浸透とプロモーション、イ.ミッションの継続的な喚起、ウ.ポートフォリオの全体的構築（特に外部から資金調達する上での財務構造の的確性確保）、エ.基礎商品設計（各金庫は基礎商品に付加価値をつけて売り出す）オ.人的資源の開発・サポートが挙げられる。つまり、調整・生産能力の充実を通じて、社会における信頼性を創造することにある。
- (2) ソフト戦略では、意思疎通できるシステムの構築や各労働金庫を有機的に結びつけるような仕組み（ミーティングポイントの増加）が必要。（最近では権力分散型、分権型のネットワークの方が、ショックに対して強いと考えられている）中央組織には、権力、意思決定権限等を分散して、横のつながりを作ることが求められる。
- (3) 海外の協同組織金融機関の中央組織には、統一型（オランダ型＝単一の強力な中央機関）、分離型（ドイツ型＝協会と中央銀行が存在）、独立型（イタリア型＝中央機関は名ばかり）があり、労働金庫は分離型に該当する。
- (4) 分離型が非効率という根拠はない。但し、求められている機能から乖離して業務の重複と空白が生まれ、その結果としての非効率性も顕在化し始めている。協会、連合会は、業務区分の仕分け（業務の重複、同一名称による異なる業務、同一業務だが名称が違うもの等の整理）を行ったうえで、業務移管、スクラップアンドビルド等が求められている。
- (5) プラットフォーム型（中央組織による商品・サービス等の提供）による各労働金庫へのサービス提供を行うことで、業態内での独自性と画一性を追求する。業態全体の合意形成を要しないシステムとなるため、タイムリーな商品・サービスの開発、

提供ができるなど、環境変化に機敏に対応した組織運営が可能となる。

- (6) 協会の新しいタスクとしては、ア. 連合会（中央銀行）の監査とガバナンス、イ. 二つある意思決定システムの効率化、ウ. E-ラーニングや移動研修システム（研修所が全国を移動する仕組み）の導入による人材育成の充実が考えられる。
- (7) 労働金庫の中央組織からみたステークホルダーは各労働金庫であり、各労働金庫にとっては労働組合がステークホルダーとなる。労働組合は労働者がステークホルダーとなっており、他の協同組織金融と相違している。

Ⅲ. 今後の主な検討課題

本項目では、現行法の趣旨を踏まえつつも、労働金庫を取り巻く経済社会環境が大きく変化する中で、協同組合としてのあり方を基本に、諸外国の協同組織金融機関の動向なども参考にしながら、金融制度面から考察いただいた有識者（3人）のレポート、ならびに研究会での論議経過などを踏まえ、これからの労働金庫のあり方を考える上での金融制度上の論点整理を行った。

以下、前述の論点整理に基づき、今後の主な検討課題を整理した。

1. 非営利性の具体化

社会的・公共目的のための剰余積立金制度の創設による社会的役割発揮の具現化

欧州では、協同組合の剰余金処分において、社会的起業に対する資金融資などに使うための積立金（内部留保）を法律で制度化している協同組合銀行が存在している。

2. 市民ファンドとの連携・活用

- (1) 社会的価値観の変容を踏まえた協同組織金融機関としての事業のあり方と、公益性の具体化による役割発揮
- (2) ファンド組成（預金以外の原資）による事業展開の具体化と信用供与におけるリスクヘッジの具体化

3. 会員資格の範囲

- (1) 非正規労働者の増大等、勤労者も地域との係わりをもつ生活者であるとの視点に立った横断的な組織づくりの必要性
- (2) 社会的役割が大きくなりつつある非営利組織は、共に活力のある社会づくりを目指すパートナーであり、労働金庫会員の資格範囲を検討することによる金融円滑化の促進

4. 中央組織の機能

- (1) 中央組織（協会・連合会）の業務の見直しや機能統合、プラットフォーム構想等による労働金庫事業の推進に対するサポート態勢の充実と、機能拡大のための研究
- (2) 全国規模で事業展開を行っている企業（会員）で働く従業員（組合員）の異動や転

勤（労働金庫間の取引移動）の際における事務手続きの統一化・簡素化と全国共通取引を可能とする制度の構築

5. 組織モデルのあり方

経営の安定化と業務の円滑な運営を実践するための組織態勢のあり方を検証し、会員・勤労者の利便向上に結びつく組織態勢のあり方の検討（コントラクティング問題、リスク管理、セイフティネット等）

6. 地区規制とコモンボンド

地区規制やコモンボンドは、時代や社会環境の変化、労働金庫が担う役割によって、その妥当性を検証する必要がある。

アメリカにおけるコモンボンドは、1998年に社会経済変化や金融競争の激化に伴い、クレジットユニオンのコモンボンドを再解釈（組合員範囲の拡大）し、法定化してきた経緯がある。