

1. はじめに

労働金庫は、労働組合並びに関連団体が出資・運営している日本のユニークな金融機関である。労働金庫は、約70年前に労働組合と消費生活協同組合（生協）によって設立された。当時、金融セクターから排除されていた労働組合員や生協組合員に金融へのアクセスを可能にするためである。労働金庫は、労働組合を基盤とした協同組合型の金融機関として、会員並びにその間接構成員に幅広い金融商品・サービスを提供するとともに、多年に渡り、変化する社会経済環境と勤労者のニーズ（住宅ローンや貯蓄プラン、消費者ローン、教育ローン、債務整理、金融リテラシー教育、債務返済に関する相談、適切な金融法制を求める提言活動等）に適応してきた。2018年3月末現在、労働金庫は全国13の金庫から成り、会員は51,000団体以上、間接構成員は1,100万人以上に上り、日本全国に627店舗を有している。

協同組合型組織²として、労働金庫は会員団体と間接構成員である勤労者の利益促進に注力してきた。労働金庫は会員による活動推進の仕組みを持ち、労働組合との緊密な連携のもと、職場において労働金庫の商品・サービスに対する勤労者の認知を高め、勤労者からのフィードバックを求める活動を行っている。この仕組みは会員による参加と労働金庫の業績の向上に貢献してきた。

加えて、金融へのアクセスが全ての勤労者のニーズを満たすことができなかったことを意識して、労働金庫は、勤労者全体の福祉を向上させる官民ネットワークと一体となった取組みを進めてきた。

労働金庫には長い歴史があるが、課題にも直面している。少子化、高齢化、貧困と不平等の増大、非正規勤労者・未組織勤労者（労働組合に未加入の勤労者等）の増加、金融セクターでの競争激化、フィンテックの到来、頻発する気候変動による災害等が労働金庫の運営に直接影響を与えており、「社会的に弱い立場にある勤労者に奉仕する」という労働金庫の本来のミッションを果たす能力が問われている。労働金庫は、「仕事の未来」（ILO「仕事の未来世界委員会報告書」より）に関連するこれらの課題に対応するためのステップを踏み出しており、労働組合や他の協同組合組織、またNPOとの協力を通じて、恵まれない立場にある勤労者の金融アクセスを改善しようとしている。しかし、労働の世界が変化する中で提起された課題に効率よく対処するために、取組みの強化が求められている。

社会経済的環境および歴史的な発展経路が異なるため、労働金庫モデルを他の国でそのまま真似るのは現実的ではない。しかし、労働金庫の経験は、労働組合員の金融アクセスの向上を願い、社会的排除という課題と向き合う世界中の労働組合とその他組織に多くの示唆を与えてくれるものとする。

² 協同組合は「共同で所有し民主的に管理する事業体を通じ、共通の経済的・社会的・文化的ニーズと願いを満たすために自発的に手を結んだ人々の自治的な組織」として定義される(ILO 2002)。

1. INTRODUCTION

Rokin Banks are unique financial institutions owned and controlled by trade unions and related organizations in Japan. They have been established nearly 70 years ago by trade unions and consumer co-operatives to enable their members to access finance at a time workers were excluded from the financial sector. They have evolved into union-based cooperative financial institutions that provide a wide range of financial products and services to their member organizations and the constituent workers. Over the years, they have constantly adapted to the changing socio-economic environment and the workers' needs (from housing loans and savings plans, consumption and education loans, debt consolidation, to financial literacy and debt counselling and advocacy for adequate financial regulations...). In 2018, Rokin Banks form a network of 13 banks, serving over 51,000 members and 11 million individual indirect constituents, and operating all across Japan through 627 branches.

Being co-operative organizations², Rokin Banks focus on promoting the interests of their member organizations and constituent workers. They have set up a member promotion scheme in which they collaborate very closely with trade unions to raise workers' awareness on their products and services at the workplace and to collect workers' feedback on the same. This scheme has contributed to enhancing member participation and improving the performances of Rokin Banks.

In addition, conscious that access to finance could not address all workers' needs, Rokin Banks are an integral part of a network of public and private organizations that work toward improving the overall workers' wellbeing.

Despite its longevity, Rokin Banks are facing challenges. The shrinking and aging of the population, the increasing poverty and inequalities, the greater number of non-regular and non-unionized workers, the stiffer competition in the financial sector and the advent of fin-tech, the frequent climate-related disasters, are directly impacting its operations and are questioning its capacity to pursue its original mission, which is to serve vulnerable workers. Rokin Banks have already taken initial steps to address these challenges and improve access to finance for less privileged workers in collaboration with unions, other cooperatives and non-profit organizations. Additional efforts are nevertheless needed to upscale the initiatives and tackle efficiently the challenges posed by the changing world of work.

It is not realistic to replicate the Rokin Banks model in other countries due to the different socio-economic environment and the historical path dependence, however Rokin Banks' experience is a true inspiration for trade unions and other organizations around the world that wish to improve their members' access to finance and combat with social exclusion.

² "A cooperative is defined as an "autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social and cultural needs and aspirations through a jointly owned and democratically controlled enterprise" (ILO 2002).

本報告書では、まず、1950年代初頭に遡り労働金庫の歴史を簡単に説明する。第3節では労働金庫の制度的枠組みについて説明し、第4節と第5節では労働金庫の組織体制と事業運営について詳述する。第6節では社会的金融と国連の「持続可能な開発目標」とILOの「仕事の未来」に関する議論に対し、労働金庫がどのように貢献しているかに焦点を当てる。第7節では労働金庫が直面している課題について述べ、第8節では労働金庫の経験から学ぶべき主要な教訓と、世界中の労働組合への勧告について述べる。

2. 労働金庫の歴史概要

2.1 労働金庫の始まり

労働金庫の歴史は1950年に遡る。日本には、主に中小企業にサービスを提供する協同組織金融機関の事業モデルがすでに確立されていた。1900年に、ドイツのライファイゼンモデルに倣って産業組合法が制定されたが、この法律は高利貸しに苦しむ農民に貸付を行うものであった。1917年に本法が改正され、都市部での信用組合組織の設立が可能となった。その後、1943年に市街地信用組合法が別途制定され、都市型の協同組合法型組織を統轄し、戦時経済において国民貯蓄の動員が強化されることとなった。

1945年の敗戦後、日本経済を立て直すことが急務となったため、金融機関が顧客や組合員から集めた資金は国営企業や民間企業に投資され、勤労者に貸し出されることはなかった。勤労者や個人は、金融機関ではなく高利貸しや質屋に頼ることを余儀なくされ、高い金利負担や厳しい取り立てに苦しむことになった。

このような背景のもと、生協と労働組合が勤労者と消費者のための銀行を作る取組みを始めた。1945年11月に日本協同組合同盟（日協同盟）が設立された。これは、戦前の協同組合運動の指導者が結集して行ったものである。日協同盟は生協発展のための制度的枠組みを確立するために奮闘した。すなわち、それまでは認可された機関にのみ限定されていた食料配給・卸売の取扱免許を取得し、政府預金部資金を手に入れ、根拠法を制定するために尽力し、1948年の消費生活協同組合法（生協法）の制定に繋げたのである。しかし、熱心な働きかけにもかかわらず、日協同盟は生協法の中に生協が信用事業に関わる条項を盛り込むことや、国庫（政府預金部資金）へのアクセスを可能にすることができなかった。このため、日協同盟は労働組合に働きかけ、共同で労働金庫を設立することにした。一方、勤労者の側からみると、1945年に成立した労働組合法により、勤労者が労働組合を組織することが可能となり、ハイパーインフレーションや緊縮財政政策に伴うデフレーション、賃金遅配や大量の失業等の課題に際し声を上げることができるようになった。1949年に日本労働組合総同盟が勤労者による自律的な保険と銀行の設立を目指す運動を開始し、1950年に日本労働組合総評議会（総評）がその発足会議にて、ストライキのために資金を集める勤労者のための銀行を設立する方針を決議した。

This report starts with the brief history of Rokin Banks from its foundation in the early 1950s. Section 3 describes the institutional framework of Rokin Banks. Sections 4 and 5 elaborate on Rokin Banks' organizational structure and business operations. Section 6 highlights the contributions of Rokin Banks to social finance, the United Nations' Sustainable Development Goals and the ILO's Future of Work discussions. The challenges facing Rokin Banks are discussed in section 7. Finally, section 8 presents the major lessons to learn from Rokin Banks' experience and some recommendations to trade unions around the world.

2. BRIEF HISTORY OF ROKIN BANKS

2.1. ORIGIN OF ROKIN BANKS

The history of Rokin Banks goes back to 1950 but other financial cooperative models were already in place in Japan, serving mainly small and medium-sized enterprises (SMEs). The Industrial Co-operative Act was enacted in 1900 following German Raiffeisen model to finance farmers who suffered from usurious lending. The Act was amended in 1917 to allow the establishment of urban credit co-operative societies. Then, a separate Urban Credit Co-operative Societies Act was enacted in 1943 to regulate specifically the urban credit cooperative societies and enhance the mobilization of savings under the wartime economy.

After the country's defeat in the World War II in 1945, Japan was in a rush to rebuild its economy, and much of the savings that financial institutions mobilized from clients and members was invested in the nationalized industries and private corporations, leaving none to be lent to workers. Workers and individuals had no recourse but to borrow from loan sharks and pawnshops at high interest rates and had a hard time with interest burdens and harsh collection methods.

It is in this context that consumer cooperatives and trade unions initiated the creation of banks to serve specifically workers and consumers. The Co-operative League of Japan (CLJ) was set up in November 1945 by gathering the pre-war cooperative leaders. In just a few years, CLJ made strenuous efforts to establish the institutional framework for the development of consumer cooperatives, through getting trading licenses for food rationing and wholesaling which had been mostly limited to authorized enterprises, obtaining financial resources and the passing of the Consumer Co-operative Act (enacted in 1948). Despite its campaigning efforts, CLJ did not succeed in having the Act include a provision for consumer cooperatives to engage in credit activities and get access to the public treasury (Trust Fund for fiscal investment and loan). As a result, CLJ approached the trade unions to create jointly workers' banks. On the workers' side, the Trade Union Act of 1945 enabled workers to organize and raise their voice about the challenges that they were facing in this post war period, including hyperinflation and ensuing deflation after the austerity policy, delay in paying wages and massive unemployment. The Confederation of Trade Unions (CTU) started campaigns to establish autonomous workers' insurance and workers' banks in 1949. In its inaugural conference in 1950, the General Council of Trade Unions, as a successor of the CTU, resolved to raise funds for strikes and establish workers' banks.

このような状況下において、岡山県の生協連合会と兵庫県の労働組合総同盟では、個々に勤労者のための銀行を設立する取組みを始め、1950年に初めて岡山県に一行、続いて兵庫県に一行ずつ勤労者のための銀行が設立された。その後、労働省（現：厚生労働省）の旗振りのもと、地方自治体の労政事務所が好意的であったこともあり、他県の労働組合もこれに倣った。一方で、1950年から1965年の間、生協の財務基盤は強化の途上であり、労働金庫を支援し、メインバンクとして利用する状況にはなかった。

最初は中小企業等協同組合法に則り、信用組合としてこれらの労働銀行は設立された。1951年に6つの労働者銀行が業界団体である労金協会を設立し、より適切な法整備を求めていくこととなった。日本生活協同組合連合会（日本生協連）は、日協同盟の後身として法案準備並びにその採択に協力した。その結果、労働金庫法が1953年に制定され、厚生労働省と大蔵省（後に金融庁）が所轄官庁となった。

労働金庫法の制定後、信用組合は労働金庫になった。また、1955年には労働金庫連合会（労金連）が設立され、労働金庫の中央銀行の役割を果たすことになった。1966年までに、労働金庫は47都道府県すべてに設立された。

2.2 労働者福祉組織の創設

同時期に、労働組合や協同組合運動に後押しされ、勤労者のための福祉組織も数多く設立された。1949年には産業別組合の福祉活動について、ナショナルセンターを超えて協調し、相互扶助の機能を強める労務者用物資対策中央連絡協議会が設立された。これは、勤労者のための社会保障制度の設立を目指す公共政策を後押しすることにより、勤労者の福祉を向上させることを目的としていた。この団体が後に改称し、労働者福祉中央協議会（中央労福協）となった。

勤労者を様々なリスク（老齢、貧困、疾病、障害、死亡、事故等）から守ることを目指し、1951年に労福協の前身が労済と呼ばれる保険協同組合の設立推進を決議した。日本生協連は1952年に協同組合保険業に関するガイドラインを提案した。これを受けて労働組合は労済を組織し始め、1954年、大阪で火災共済を目的とした初めての労済が設立された。設立当初の労済は、被災者に支払う共済金の原資を十分集めきれていなかったにもかかわらず、大火事に見舞われるという苦難を克服しなければならなかった。このような出来事により、リスクに備えて原資を拡充する必要性が明確になり、1957年に労済の全国連合会（労済連）が再保険機関として設立された。労済連は各都道府県で労済の結成を加速し、1964年には米国統治下にあった沖縄県を除く全都道府県に結成し、1971年には沖縄県にも労済が設立され全国展開が完了した。その後、1976年に労済連は40の労済と統合し、全労済と名前を変えている。

It was under these circumstances that the Consumer Co-operative Union in Okayama Prefecture and the Confederation of Trade Unions in Hyogo Prefecture made separate calls for establishing banks for workers, leading to the establishment of the first two workers' banks in Okayama and Hyogo prefectures in 1950. Trade unions in other prefectures followed suit under the favourable attitude of local governments' labour offices encouraged by the Ministry of Labour (today's Ministry of Health, Labour and Welfare). On the cooperative side, the financial base of consumer cooperatives was still building up in the 1950-1965 period and they were not in a position to support the Rokin Banks and use them as their own main banks.

At first, the workers' banks were set up as credit cooperatives in accordance with the Small and Medium-Sized Enterprise Co-operatives Act. By 1951, six workers' banks set up the National Association of Labour Banks (NALB) as a trade association and campaigned for a more appropriate legislation. The Japanese Consumer Co-operative Union (JCCU) as a successor of the CLJ joined the campaign and collaborated in drafting and passing the bill. As a result, the Labour Bank Act (LBA) was enacted in 1953 to be regulated by the Ministry of Labour (later the Ministry of Health, Labour and Welfare) and the Ministry of Finance (later Financial Services Agency).

Following the enactment of the LBA, the credit cooperatives became Rokin Banks. In addition the National Federation of Rokin Banks (Rokinren) was set up as a central bank for Rokin Banks in 1955. By 1966, Rokin Banks were established in all 47 prefectures.

2.2. CREATION OF WORKERS' WELFARE ORGANIZATIONS

At the same period, a number of other workers' welfare organizations were established, promoted by trade unions and the cooperative movement. In 1949 the Central Council for Securing Worker's Goods was set up to coordinate industrial union's welfare activities beyond affiliated centrals, promote workers' welfare by activating mutual aid functions and push public policies for establishing social security systems for workers. It was renamed as National Council of Workers' Welfare (Rofukukyo).

Aiming at protecting workers against the risks (old age, poverty, diseases, disability, death, accidents etc.), the predecessor of Rofukukyo resolved to promote the establishment of worker's insurance cooperatives, called Rosai, in 1951. The JCCU proposed the guidelines of cooperative insurance business in 1952. Trade unions then started to organize Rosai and the first Rosai for fire insurance was founded in Osaka Prefecture in 1954. In the formative period, Rosai had to overcome difficulties caused by big fires when they had not yet accumulated necessary funds to make the payment of the insurance claims to victims. Such events made apparent the need to have a larger pool of resources against risks and led to the creation of the National Federation of Rosai (Rosairen) as a reinsurance agent in 1957. Rosairen accelerated the formation of Rosai in each prefecture in 1964 except for Okinawa which was still under the US rule and where Rosai was set up in 1971 to complete the nationwide deployment. Rosairen was then composed of 40 prefectural Rosai and was renamed to Zenrosai in 1976.

労働金庫は1950年代に勤労者向けの住宅融資をはじめ、1958年に日本労働者住宅協会を設立した。同時に、勤労者の住宅に関するILO勧告（1961年）や、生協法に基づき、協同組合の運動が住宅生協の設立を後押しし、1969年には全国住宅生協連合会（全住連）が設立されている。しかし、主に地価の変動の激しさにより、事業の大幅な縮小を余儀なくされた。1971年に勤労者財産形成促進法が成立した。これは、西ドイツモデルに従い、賃金からの天引きで勤労者の個人口座に積立が行われるという資産形成（財形貯蓄）を一般的な貯蓄目的の他に年金、住宅取得の目的で行えるというものであった。一般的な貯蓄目的を除き財形貯蓄口座は550万円まで非課税である。労働金庫と労福協は仕組みの改善を強く求め、要求がいくつか織り込まれた時、労働金庫はこの仕組みを推進することを決めた。労働金庫は「虹の預金」の名で1972年にこの商品を全国展開し、「虹の預金」は財形貯蓄商品として日本で最も成功を収めた商品となった。

加えて、1980年に日本労働者信用基金協会（日本労信協）が公益法人として設立した。これにより、労働金庫が未組織勤労者にも住宅ローンを提供できるようになった。この保証の仕組みは、後に労働組合に属する勤労者にも未組織勤労者にも提供されることになった。日本労信協は、全ての労働金庫から住宅ローンの融資を受けている借りに保証を提供している。

2.3 金融の自由化と労働金庫の再編

1980年代以降、グローバル化と規制緩和という世界の潮流に乗るため、政府は金融の自由化と日本円の国際化を追求した。銀行法は1981年に抜本改正され、国内銀行が証券業務を含めて事業範囲を拡大することが可能になり、外国銀行の支店、また海外法人に関する条項が追加された。この結果、金融市場の競争は一層激化した。自己資本比率に関するBIS³規制（Basel I）が1988年より適用されることとなった。このような状況下、大蔵省の金融制度調査会は1989年に協同組織金融機関に関する報告書を発表した。本報告書は、協同組合組織という体制と特殊性を、協同組織金融機関の存在意義として認識するものであった。「日本型ビッグバン」と呼ばれる大規模な金融制度改革が行われ、1996年以降、従来の大蔵省主導の「護送船団方式」から「自由で公正、かつグローバルな原則」に則った競争を促す方式に転換した。しかし、日本で起きた金融危機により、1997年から1998年にかけて主要銀行や証券会社が破綻するに至った。このような苦難の時期、労働金庫は投機的な貸出に手を出していなかったため、健全な財政状態を維持した。

³ 国際決済銀行

Rokin Banks started lending for workers' housing in the 1950s and created the Workers' Housing Foundation in 1958. In parallel, the cooperative movement encouraged the setup of housing cooperatives based on the Consumer Co-operative Act and following the ILO's recommendation on workers' housing (1961). The National Federation of Housing Co-operatives (Zenjuren) was established in 1969. However these housing cooperatives had to reduce their activities due to the volatile land price. In 1971 the Government enacted the Worker's Property Accumulation Promotion Act. Based on the West German model, the Act intended to help workers build assets (Zaikei) through savings for general purpose, pension and housing deducted from wages and deposited onto workers' personal account. The accounts were tax-exempt up to ¥5.5 million. Rokin Banks and Rofukukyo strongly advocated for improvements in the scheme. When some of their requests were incorporated, Rokin Banks decided to promote the scheme by starting a nationwide product named "Rainbow Saving" in 1972. As a result Rokin Banks became the most successful promoters of Zaikei saving in the country.

In addition, the Japan Worker's Credit Fund Association (Roshinkyō) was set up as a public corporation in 1980 to enable Rokin Banks to avail housing loans to non-unionized workers. The guarantee mechanism later expanded its function to both unionized and non-unionized workers. It now provides guarantee for all Rokin Banks' housing loans.

2.3. LIBERALIZATION OF THE FINANCIAL INDUSTRY AND ROKIN BANKS' CONSOLIDATION

Since the 1980s, the Japanese government pursued the liberalization of the financial industry and the internationalization of Japanese Yen to meet the globalization and deregulation trend. The Banking Act drastically amended in 1981 allowed domestic banks to expand the scope of businesses including securities business and introduced provisions for foreign banks' branches and companies incorporated abroad. It resulted in the stiffer competition in the financial market. The BIS³ regulations on capital adequacy ratio (Basel I) was applied since 1988. Under such circumstances, the Financial System Research Council of the Ministry of Finance published a report on cooperative financial institutions that recognized the cooperative structure and specialty as their *raison d'être* in 1989. The large-scale reform of the financial system called Japan-style "big bang" was introduced to shift from traditional finance ministry-led "convoy system" to pro-competition system based on "free, fair and global principles" since 1996. However the financial crisis in Japan led major banks and securities firms to bankrupt in 1997-1998. During this tormented period, Rokin Banks managed to maintain a healthy financial position as they did not engage in speculative lending.

³ Bank for International Settlements

労働金庫は、1996年に「ろうきん・21世紀への改革とビジョン」を策定し、5つの主要課題に取り組むこととした。すなわち、①会員団体による活動推進の仕組みを通じて労働組合との関係を強化する、②多様化した勤労者のニーズを満たすためタイムリーに商品・サービスを開発する、③専門家を育成する、④新しい情報システムを導入する、そして⑤規模の経済を求めて労働金庫を再編する、である。この間に、労働金庫は銀行業務インフラの近代化に投資を行った。労働金庫は1984年に全国銀行データ通信システムに加盟、1985年にATMを設置、1990年にMICS（複数統合現金サービス：都銀、地銀とのオンライン業務提携）に参加、2001年にインターネットバンキングの取り扱いを開始した。

また、労働金庫は合併を行い、地域単位の金庫を8金庫設立した。

1998年に近畿労働金庫発足（大阪、関西、京都、兵庫、滋賀、奈良、和歌山）

2000年に東海労働金庫発足（愛知、三重、岐阜）

2001年に中央労働金庫発足（群馬、栃木、茨城、埼玉、千葉、東京、神奈川、山梨）

2001年に四国労働金庫発足（香川、愛媛、徳島、高知）

2001年に九州労働金庫発足（福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島）

2001年に北陸労働金庫発足（石川、富山、福井）

2003年に東北労働金庫発足（青森、岩手、秋田、山形、宮城、福島）

2003年に中国労働金庫発足（山陰、岡山、広島、山口）

北海道、新潟、長野、静岡、沖縄の労働金庫は独立した労働金庫として残った。このため、全国47都道府県の労働金庫は13になった（地域を統轄する金庫が8つと、都道府県単位の金庫が5つ）。各労働金庫は独立運営をしているが、同じ情報システムを使い、同じATMネットワークに属しているため、各金庫のデータと業績は労金協会と共有され、また労金連による系統中央金融機関としての機能を活用している。

2.4 金融排除への対応

労働金庫は様々な分野で社会的金融に関与している。1995年に神戸を中心とする大地震が起こった際、何百万人ものボランティアが被災地に駆けつけ、被災者の救助や再建支援にあたった。後にこれは「ボランティア革命」と言われたが、そこには支援を継続するための制度的・組織的な支援がなかった。このため、1998年に全政党からの賛成を得て満場一致で特定非営利活動促進法が成立した。その後、非営利活動法人（NPO）の数は50,000にも増えたが、個々の規模が小さかったため、銀行からの融資が受けられないという課題に直面した。入念な準備と政府の指導の後、東京労働金庫・群馬労働金庫（後に合併して中央労働金庫）、および近畿労働金庫がパオニアとしてNPOに貸付を行い、NPOの発展を支援する活動を2000年に始めた。

Rokin Banks formulated a policy "Rokin's Reform towards the 21st Century and its Vision" in 1996 proposing to carry out five main tasks: strengthen relationship with trade unions through a member promotion scheme, develop timely products and services to meet diversified workers' needs, develop professional human resources, install new management information systems and consolidate Rokin Banks to reach an economy of scale. In the meantime, Rokin Banks invested in the modernization of banking infrastructure by joining the Data Telecommunication System of All Banks in 1984, installing ATM systems in 1985, joining the MICS (Multi Integrated Cash Service) in 1990, and starting the internet banking in 2001. Rokin Banks also carried out mergers to establish the following eight regional banks:

- Kinki Rokin Bank in 1998 (Osaka, Kansai, Kyoto, Hyogo, Shiga, Nara, Wakayama)
- Tokai Rokin Bank in 2000 (Aichi, Mie Gifu)
- Chuo Rokin Bank in 2001 (Gunma, Tochigi, Ibaraki, Saitama, Chiba, Tokyo, Kanagawa, Yamanashi)
- Shikoku Rokin Bank in 2001 (Kagawa, Ehime, Tokushima, Kochi)
- Kyushu Rokin Bank in 2001 (Fukuoka, Saga, Nagasaki, Kumamoto, Oita, Miyazaki, Kagoshima)
- Hokuriku Rokin Bank in 2001 (Ishikawa, Toyama, Fukui)
- Tohoku Rokin Bank in 2003 (Aomori, Iwate, Akita, Yamagata, Miyagi, Fukushima)
- Chugoku Rokin Bank in 2003 (San-in, Okayama, Hiroshima, Yamaguchi)

Rokin Banks in Hokkaido, Niigata, Nagano, Shizuoka and Okinawa remained independent, bringing the nationwide total from 47 prefectural banks to the current 13 banks (eight regional banks and five prefectural banks). Each Rokin Bank runs as an independent entity however they use the same management information system (MIS), they belong to the same network of ATMs, and they share their data and performances with the NALB and benefit from the central financing facility of Rokinren.

2.4. PROMOTING SOCIAL FINANCE

Rokin Banks have been involved in social finance in a variety of fields. When a great earthquake hit Kobe in 1995, millions of volunteers rushed to the devastated area to rescue victims and help rehabilitation. It is later recalled as a volunteer revolution, but they lacked institutional and organizational support to continue their activities. Therefore, the Act on Promotion of Specified Non-profit Activities was enacted with unanimous votes from all political parties in 1998. Then, non-profit organizations (NPOs) mushroomed to reach 50,000, but due their small size, they faced challenges in accessing loans from commercial banks. After careful preparations and based on the government instruction, Tokyo Rokin Bank, Gunma Rokin Bank (later on merged into Chuo Rokin Bank) and Kinki Rokin Bank pioneered in financing NPOs in 2000 to support their development.

1990年代に日本では不況が続き、非正規雇用の勤労者が劇的に増加した一方で、勤労者の賃金は抑制された。消費者金融やクレジットカード会社が大規模な宣伝を行い、借りることを容易にしたため、多くの勤労者が多重債務に陥り、自己破産に追い込まれる事態となった。労働金庫はすでに1983年から消費者団体とともにいわゆるサラ金（サラリーマンに対する消費者ローンの貸し手）対策に取り組んでおり、高利貸しの問題への取組みに引き続き注力した。労働金庫は、労福協とともにクレジットカードの利用や消費者金融に関連する問題の根絶に関する全国規模の取組みに参画し、その活動が2006年の貸金業法改正に繋がった。労福協は、このような活動を通じて、勤労者福祉の活性化に向けた関係者間のパートナーシップ（エコシステム）を創造する触媒としての役割を發揮した。

2008年にリーマン・ショックが起これ、世界経済がグローバルな金融崩壊の淵に立たされた時、労働金庫は強い耐久力を示した。労働金庫はハイリスク・ハイリターンの金融派生商品に投資をしておらず、またサブプライムローンにも関わっていなかったからである。また、不況のために大量の勤労者が解雇され、失業する事態が発生した。労働金庫は政府と連携し、失業者を支援し新しい仕事を見つけるための融資（就職安定資金融資と求職者支援資金融資）を行った。2011年に東日本大震災が発生し、東北地方の広範な地域が大規模な地震と津波に襲われた際には、労働金庫は住宅再建と生活再建のために低金利の融資を行った。これらの多様な金融商品の詳細については本報告書の第5・6章で述べる。

3. 労働金庫の制度的仕組み

第二次世界大戦後、協同組合組織を一律に規制していた産業組合法が、国の産業政策に沿って協同組合に関する複数の法律に改正された。

現在、協同組合組織全般に関する法律はないが、個々の協同組合組織を規制する法律は10以上存在している。協同組合組織型の金融機関に関する法律は以下の通りである。

- 農業協同組合法（1947年法律第132号）
- 中小企業等協同組合法（1949年法律第181号）および協同組合による金融事業に関する法律（1949年法律第183号）
- 信用金庫法（1951年法律第238号）
- 労働金庫法（1953年法律第227号）

In the lingering recession since the 1990s, the non-regular employment has dramatically increased while worker's income has been restrained. The consumer finance and credit card companies made a massive publicity to ease borrowing while a large number of workers fell into over-indebtedness and personal bankruptcy. Rokin Banks had already joined the campaigns against the so-called Sara-Kin (providers of consumer loan for salaried workers) together with consumer organizations in 1983, and they have continued efforts to tackle the issue of loan sharks. They joined the national campaign for eliminating problems connected with the use of credit cards and consumer loans together with Rofukukyo and led to the revised Money Lending Business Act in 2006. Through these activities, Rofukukyo has played a role of catalyst of joint actions creating an ecosystem for workers' welfare.

When the Lehman shock brought the world economy to the brink of global financial meltdown in 2008, Rokin Banks had demonstrated strong resilience since they had not invested in high-risk high-return financial derivatives nor involved in the subprime loans. However, a large number of workers were laid off and lost employment due to the economic downturn. Rokin Banks provided loans to help the unemployed persons to train and find jobs under the government scheme (loan for stabilizing jobs and for supporting job-seekers). When the East Japan Earthquake and Tsunami hit a large part of Tohoku region in 2011, they provided low-interest loans to rehabilitate housing and normalize life. Details on these various financial products will be given in subsequent sections 5 and 6 of this report.

3. INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF ROKIN BANKS

After the Second World War the uniform Industrial Co-operative Act was replaced by separate cooperative laws that were enacted mainly in line with the industrial policies. There is no general law on cooperatives while more than ten special laws regulate single types of cooperatives. The laws regulating cooperative banking institutions are as follows;

- Agricultural Co-operatives Act (No.132 of November 189, 1947)
- Small and Medium-Sized Enterprise Cooperatives Act (No.181 of June 1, 1949) and Act on Co-operative Banking (No.183 of June 1, 1949)
- Shinkin Bank Act (No.238 of June 15, 1951)
- Labour Bank Act (No.227 of August 17, 1953)

表 1：銀行機関の法的枠組み

	労働金庫	農業協同組合	信用組合	信用金庫	銀行
準拠法	労働金庫法	農業協同組合法	中小企業等協同組合法、 協同組合による 金融事業に関する法律	信用金庫法	銀行法
組織	会員の出資による 協同組織の非営利 法人	会員の出資による 協同組織の非営利 法人	会員の出資による 協同組織の非営利 法人	会員の出資による 協同組織の非営利 法人	株式会社
監督機関	内閣総理大臣 (金融庁長官) および厚生労働大臣	内閣総理大臣 (金融庁長官) および農林水産大臣	内閣総理大臣 (金融庁長官)	内閣総理大臣 (金融庁長官)	内閣総理大臣 (金融庁長官)
地区の制限	あり (定款で定める)	あり (定款で定める)	あり (定款で定める)	あり (定款で定める)	なし
会員 (組合員) 資格	労働組合および その他組織	農家、住民	住民、中小企業	住民、中小企業	会員制度なし
預金	原則として 会員(間接構成員)を 対象*	原則として 組合員を対象*	原則として 会員を対象*	無制限	無制限
貸出	原則として 会員(間接構成員)を 対象*	原則として 組合員を対象*	原則として 組合員を対象*	原則として 会員を対象*	無制限

*組合員・会員（間接構成員）等以外の預金・貸出は組合員利用額または貸出預金総額の20～25%まで

労働金庫法は、労働金庫のための組織法である。その目的は「労働組合、消費生活協同組合その他労働者の団体が協同して組織する労働金庫の制度を確立して、これらの団体の行う福利共済活動のために金融の円滑を図り、もつてその健全な発達を促進するとともに労働者の経済的地位の向上に資すること」である。労働金庫法は、非営利目的、会員への直接奉仕、および政治的中立性の原則を定めている。同法の規定によれば、労働金庫は、内閣総理大臣（金融庁長官）と厚生労働大臣の免許を受けて事業を行う。また、勤労者の団体が主な会員となっているが、個々の勤労者は間接構成員となることは可能だが、議決権を持たない。また、労働金庫は各都道府県に設立されているが、監督機関の認可を受けた場合、他の労働金庫と合併することができる。また、連合会を設立することもできる。配当の上限割合を定めた細則に基づき、労働金庫は出資額あるいは利用高に基づき剰余金を配分する。ガバナンス体制については、各労働金庫に総会、理事会、監事会が存在し、また会計監査人による外部監査を受けることになっている。

Table 1. Legal framework of banking institutions

	Rokin bank	Agricultural Cooperative	Credit Cooperative	Shinkin bank	Commercial bank
Governing law	Labour Bank Act	Agricultural Co-ops Act	SME Co-ops Act, Act on Co-op's Banking	Shinkin Bank Act	Banking Act
Corporate status	Not-for-profit cooperative owned by members	Not-for-profit cooperative owned by members	Not-for-profit cooperative owned by members	Not-for-profit cooperative owned by members	Joint stock company
Supervisor	Premier (FSA Commissioner) and MHLW Minister	Premier (FSA Commissioner) and Farm Minister	Premier (FSA Commissioner)	Premier (FSA Commissioner)	Premier (FSA Commissioner)
Operating area	Defined by bylaws	Defined by bylaws	Defined by bylaws	Defined by bylaws	Unlimited
Membership	Trade unions and other organizations	Farmers, residents	Residents, SMEs	Residents, SMEs	No membership
Deposit	Members in principle*	Members in principle*	Members in principle*	Unlimited	Unlimited
Loan	Members in principle*	Members in principle*	Members in principle*	Members in principle*	Unlimited

* Non-member use is allowed up to 20-25 per cent of the whole or member's trade.

The Labour Bank Act (LBA) is an organization law specified to the Rokin Banks. Its purpose is "to establish the Rokin Bank's institution jointly organized by trade unions, consumer cooperatives and other related workers' organizations, and facilitate smooth financing for welfare and mutual aid activities conducted by these organizations, thereby to promote Rokin Bank's sound development and contribute to the workers' enhanced economic position." The LBA provides for principles of not-for-profit purpose, direct service to members and political neutrality. The law stipulates that the Rokin Banks operate with licenses issued by the Financial Service Agency (FSA) Commissioner and the MHLW Minister; their membership consists mainly of workers' organizations. Individual workers can become members, but they don't have voting rights. In addition, the Rokin Banks are set up in each prefecture and can merge with other Rokin Banks pending the regulators' approval. They can form federations. Rokin Banks distribute surpluses based on share (dividend) or trade (patronage refund) in accordance with the provisions set by their bylaws including that of maximum rate of dividend. The governance structure of each Rokin Bank is made up of the general assembly, the board of directors and auditors. Rokin Banks are subject to external audits.

また、労働金庫法では、労働金庫が従事できる銀行業務についても定めている。すなわち、会員団体からの預金の受け入れ、会員団体への融資、そして会員団体に対する手形割引等である。このため、労働金庫は原則として会員団体のために銀行業務を提供するが、会員団体に加盟する個人（勤労者、消費者等を含む）もまた間接構成員として金融サービスにアクセスすることができる。また、労働金庫の預金・貸出残高全体に占める割合の20%まで、非会員（公益法人、社会福祉法人等）にも労働金庫のサービスを提供することができる。このような組織固有の規制のほか、金融機関に課される一般的な法律も労働金庫には適用されている。具体的には、銀行法、金融商品取引法、保険業法等の多くの条項が、必要な変更を加えたうえで労働金庫法で準用されている。また、少なくとも2つの法律において、労働金庫のような協同組合組織に対して、適用除外、あるいは特別条項があることにも留意しておくべきだろう。例えば、独占禁止法は協同組合組織には不適用である（同法第22条〔適用除外〕）。また、法人区分によって、法人税法では税率が異なる。協同組合等の法人税率は、通常の事業会社よりも低くなっている。しかし、1984年から2016年の間で、税率の違いは12.3%から4.4%に縮まってきている。監督機関について述べると、労働金庫はその銀行業務および組織関連の事項について金融庁（FSA）および厚生労働省の監督下にある。

The LBA enlists the banking activities that Rokin Banks can conduct: accepting members' deposit, availing loans to members and discounting drafts for members. Thus, it provides that banking activities are carried out to serve members in principle, however individuals belonging to them (including workers, consumers, etc.) can access the financial services as indirect constituents. It also allows some non-members (public interest corporations, social welfare corporations, etc.) to use the services up to 20 per cent of Rokin Banks' total deposits/loans. Apart from these organization -specific regulations, the general business law for financial institutions is applied to Rokin Banks. In fact, a large number of provisions in the Banking Act, the Financial Instruments and Exchange Act, the Insurance Business Act etc. shall apply to the Labour Bank Act. It is also to be noted that exemptions or specific provisions for cooperative organizations such as the Rokin Banks are included in at least two business laws. For example, the Anti-Monopoly Act does not apply to cooperatives (Article 22 on Exemptions) and the Corporation Tax Act provides for different tax rates in accordance with corporation's status. Cooperatives are taxed at lower rate as compared to conventional business organizations although the difference in rates has been being reduced from 12.3 per cent to 4.4 per cent during 1984-2016 period. Rokin Banks are subject to the supervision by the Financial Service Agency (FSA) for the banking business-related matters the MHLW for organization-related matters.