

社会デザイン学会ファイナンシャル・インクルージョン研究会勉強会
「勤労者にアフォダブルな金融サービスを提供する銀行—日本の労働金庫の経験から—」
概要報告

2019年8月05日

講師：小関隆志 明治大学経営学部教授

実施日時：7月14日 午後1時半～4時半

場所：JICA研修所（市ヶ谷）地球広場600会議室

参加者： 11名

1. 田中代表冒頭発言

本日は、2019年3月に発行されたILOのワーキング・ペーパーである「労働金庫：日本において70年にわたり勤労者への金融アクセスを強化することで、包括的な社会を構築してきた取組み」の著者のひとりで、当研究会のメンバーでもある小関隆志明治大学教授を講師に迎え、日本の労働金庫の歩み、課題と途上国への応用の可能性をプレゼンしていただく非常に貴重な機会である。出席者のみなさまとの活発な議論を期待したい。本日は、事前の案内にあったコメンテーターを予定していた辻一人埼玉大学教授は、都合で出席できなくなったことをお断りしておく。

2. 小関講師によるプレゼンのポイント

- 多くの途上国では労働組合が労働者向けの金融サービスを既に提供しているか、提供しようとしている。
- 1920年代に欧米で労働銀行を設立した歴史があった。日本の労働金庫は現在も存続する世界でも数少ない労働銀行であることから、ILOが労働金庫の経験を紹介することとなった。
- 労働金庫は、多重債務問題にいち早く対応し、また各種のセーフティネット貸付を行うなど、ソーシャル・ファイナンスの取り組みを進めてきた。
- 労働金庫がその独自性を保ちながら今まで存続した背景としては、労働組合の統制・関与や、構成労働者による監督、労働者自主福祉運動のネットワークがあった。
- 労働者個人への融資だけでなく、労働者の生活を丸ごと支援するような金融が求められる。

(参考)

2-1 発表の経緯

① 2011年にILOは、「労働金庫：ファイナンシャル・インクルージョンを推進し、成功を収めている労働者組織の物語」というワーキング・ペーパーを発行。それは、日本の労働組合と労働組合主導の金融機関が勤労者への金融アクセスを促進した経験をまとめたも

のであった。

②2018年6月、ILOのソーシャル・ファイナンス部門よりワーキング・ペーパー改訂版執筆の要請

③2018年9月、ILOのシニア・テクニカル・オフィサーであるバレリー・ブレダ (Valerie Breda) 氏が来日し、全国労働金庫協会の協力により、1週間現地調査。共同執筆者である栗本昭氏 (法政大学大学院教授) と小関氏が現地調査に同行。

④2018年8~11月 栗本氏、小関氏がワーキング・ペーパーの原稿執筆。その後、バレリー氏が監修・編集。

2-2 ILO ワーキング・ペーパーのタイトル

栗本昭、小関隆志「労働金庫：日本において70年にわたり勤労者への金融アクセスを強化することで、包括的な社会を構築してきた取組み」(Rokin Banks:70 years of efforts to build an inclusive society in Japan through enhancing worker's access to finance)、ILO 社会的金融プログラム、一般社団法人全国労働金庫協会発行 (ILO ワーキング・ペーパー 76号)、2019年6月 (英語版は、2019年3月)

関連サイト：http://www.ilo.org/tokyo/information/pr/WCMS_710153/lang--ja/index.htm

2-3 ILO のワーキング・ペーパー刊行の意図

- ① 途上国の労働機関による金融機関の設立が相次ぐ (中南米は特に高い割合)
- ② 日本は、労働銀行が生き残った世界でもまれな国 (欧米は、1920年代がピークで、ほとんど消滅。日本でも欧米とほぼ同時期、労働銀行が設立されていた。100年後まで生き残った理由にILOは関心を有している)
- ③ 最初のワーキング・ペーパー刊行 (2011年) から時間が経過。データ更新の必要性。
- ④ ILO 設立100周年記念事業 (2019年) の一環に位置付けたい。
- ⑤ ILO「仕事の未来」の具体策を見出したい—雇用のあり方の変容に対するILOの危機感

2-4 日本の労働銀行による金融サービスの特徴

- ① 労働金庫は、19.7兆円 (2018年3月時点) の預金残高 (日本の銀行で11番目)。うち、定期預金は71%。大部分は、労働組合との連携で集めた財形貯蓄。
- ② 労働金庫の設立当初は、労働組合や生協への融資が大きな割合を占めたが、1970年代以降は、個人向けが主流となり、現在、融資残高の9割弱は、個人向け住宅ローンに依存。
- ③ 労働金庫は、「団体構成主義」をとっており、勤労者個人は、「間接構成員」。個人ではなく団体が1票。会員の76%が労働組合。生協の会員はわずか1%。労働金庫の店舗数は、全国で627。会員は、51,845。間接構成員は、1,100万人に達する。
- ④ 労働金庫は、労働組合との「二人三脚」で労働金庫の活用を促しており、労働組合が業務の代替・補助を行い、省力化できているものの、労働組合の協力度に左右される面有り。主要な労働組合には、労働金庫の営業担当が常駐し、顔の見える関係が築かれている。
- ⑤ 戦後、労働組合は、「福祉はひとつ」のスローガンのもと、各地に「労働者福祉協議会」(労福協) を設立し、全国組織として、「労働者福祉中央協議会」を設立。「労福協」は、

労働組合と労働金庫、全労済、生協、地域福祉団体等をつなぐ「橋渡し役」の機能を担っている。但し、「労福協」という労働者福祉運動のゆるやかなネットワークは、日本独自の形態であり、途上国がすぐに真似ができるような「モデル」の一般化は容易ではない。

⑥労働金庫は、長年多重債務問題に取り組み、「労福協」や労働組合、全労済、生協、市民団体と連携して、貸金業の金利上限引き下げの要求運動に関わり、その成果は、2006年の貸金業法改正に結実した。同改正で、貸付けの総量規制も導入され、年収の1/3まで制限されることになった。

⑦労働金庫は、一部で非正規労働者への融資等を開始（新潟労働金庫の自動車・教育ローン、長野の労働金庫のシングルマザー向け無担保融資やパチンコ「ダイナム」ユニオンの中央労働金庫によるサービス提供例）しており、ILOも「仕事の未来」の観点から、非正規労働者への金融サービスに注目しているが、連合系労組は、正規労働者中心であり、現実には、大多数の未組織労働者にとっては、アクセスが困難になっている。

⑧労働組合の組織率は、20%以下にまで低下してきており、労働金庫の生協、NPOへの金融の重要性が増している。持続可能性追求の観点からも、労働者の職場のみならず、地域で生活を支える必要性が増している。

2-5 労働金庫から得られる教訓と勧告

①労働金庫は、企業別労働組合を通じた財形貯蓄、正規雇用の世帯主を前提とした住宅ローンの提供で成功してきた。その背景には、労働組合の関与・協力、金融庁・厚労省双方の監督、労働者自主福祉運動のネットワーク、職場での労働者との「顔の見える関係」があった。

②今後、労働者の生活丸ごとを支援する組織間ネットワーク創設、労働組合以外に協同組合やNPOに会員枠を広げて、労働者の生活を間接的に支援することが重要になる。

③新たな労働銀行を設計する際に考慮すべきポイントは、明確なミッションとビジョン、良質なガバナンス、マーケティング戦略、ミッションと慎重さのバランスが必要になる。

3. 質疑応答

Q1. ILOのバレリー氏の狙いは、世界の途上国に労働銀行のモデルを示すことにあるとのことだが、途上国では貧困者に対して、連帯保証をつけて共同で融資するパターンが適当ではないかと思料するが如何。

A 労働金庫が提供する金融には、以前労働組合が保証をつけていたが、今はないと承知。途上国の労働組合の実態はわからないが、日本の労働金庫の経験を学びたいのは、連帯保証をつけたグループ・レンディングではないと思料。

Q2. 日本の金融サービスのつまずきは、大手の貸金業者の審査の甘さにあったと思料。日本の労働金庫は、顔がみえて、労働組合丸抱えで、審査能力も徹底していることが成功の背景と考えてよいか。

A 労働組合によって、リーダーと組合員の関係の濃さに違いがある。リーダーは困ってい

る労働者から借金について個別の相談を受け、労働金庫への相談を勧める場合もあれば、チラシを配って終わりの場合もある。顔のみえるしっかりした関係が築かれていることが重要であると思料する。

(補足) 職場環境はさまざまで、労働組合のリーダーと組合員が家族的で、生活相談が出来、若い人が入ってきても、財形貯蓄や労働金庫に関する相談がしっかり行われている組織もあれば、ベテランが引退し、若い執行部が無関心で、やりにくくなっている組織もある。

Q3 労働金庫の金融は、民間や都市銀行がローンを出す前の段階で、労働者に金融サービスを提供するという金融包摂における歴史的意義があったと思料。しかし、非正規労働者を排除する労働金庫モデルが果たして金融包摂を果たせるのか疑問である。労働金庫の収入・収支モデルは、ある職場に長くいる労働者から財形で資金を集め、生涯にわたって必要となる住宅用のローンを提供することで、長期的リスクを軽減し、成長するビジネス・モデルを提供してきたと理解。正規の労働者から得た収入の一部を非正規労働者用に回すということでは、スケールアップのしようがない。非正規雇用者に必要なのは生活資金であると思料。ILOは労働者へのどのような金融サービスモデルを見出そうとしているのか。

A ホンジュラス、ルワンダ、南アフリカ、タンザニア、マレーシアなどの中進国においてターゲットが正規労働者なのか、非正規労働者なのかという厳密な区別はない。ただ、これら諸国の労働者にとって、必要なのは生活資金とみられ、直ちに日本の労働金庫がモデルになるわけではない。長期的には、日本のモデルが活用できる可能性はある。

Q3 関連 中進国では、中間層が大きくなっている。中間層は住宅が必要だが現金では購入できない。ローンが必要になるので、労働金庫モデルの意味があるのではないか。

A 労働金庫モデルは、長期的に同じ職場所属が前提となる。労働流動性が高い職場では、労働金庫モデルは適用できない。非正規労働者用にはモデルが存在しない。ILO のバレリー氏は、日本での調査開始後、「仕事の未来」の対応策との関連で、非正規労働者に適用できるモデルを探求し始めた。金融排除層対策としては、タイの屋台商人組合は、組合員に保険をはじめとする金融サービスを提供している例がある。ILO は貸金体系が脆弱な非正規労働者に対して、共済組合的に健康保険や年金や短期の資金需要に応え得るモデルに関心を持ち始めている。住宅資金については、将来の課題である。

(補足) タンザニアの教職員労働組合は労働銀行を設立したことから、労働金庫モデルの経験を今すぐにも知りたいとのことであった。

Q4 バングラデシュの NGO である BRAC は、様々な層のニーズを満たすためのフォーカスド・アプローチをとっている。労働金庫モデルだけでは、不十分なのは明らかである。

A 労働金庫は、一県一行主義で設立され、スケールメリットを得られたことで、他行との競争の中で存続し得た。これにより、ひとつのマーケットの規模を維持している。また、いくつかのネットワークに利用して、ニーズに対応している。

Q5 自己破産件数は高そうだが、労働金庫の貸倒率如何。

A ワーキング・ペーパー56頁の自己破産件数は、最大で25万件、最低で5万件規模であるが、これは日本全体の件数で、労働金庫の破産件数ではない。労働金庫の貸倒率は、0.59%で一般銀行よりも低い。途上国の主要マイクロファイナンス機関の貸倒率も2-3%であると承知している。労働金庫のリスク管理がしっかりしていること、多重債務が少ないためである。融資担保をとらないマイクロファイナンス機関でも、強制預金あるいはそうでなくとも預金を進めているところがほとんどで、預金が融資の原資になっている。因みに連帯責任を問う旧グラミンモデルを採用するマイクロファイナンス機関は減少していると承知している。

Q6 労働金庫のガバナンスについて。30年前に労働金庫理事長は、中央省庁の天下りポストだったが、今も厚生労働省の役人が天下りしているのか。

A 労働金庫のプロパーが経営のトップとなる。理事や監事という役員は労組幹部出身者。東京労働金庫の理事長は、金融庁出身。因みに、労働金庫は、金融庁と厚生労働省の両方から監督を受けている。

Q7 日本の労働金庫は、非営利団体扱いとなっているが、活動の制限如何。

A 勤労者の福祉が目的であり、営利企業への融資はできない。融資先は、労組、生協、官公庁の労組、福祉団体、NPO、労働者個人である。出資に基づく権利は、会員である一団体一票。出資配当はあるが、低く抑えられている。労働金庫の貸付金利は、一般銀行と比べて必ずしも低いわけではない。住宅ローンについては、労働者は金利の上下だけでなく、顔のみえる関係を重視する傾向にある。一般銀行は、利ざやより、手数料収入を重視している。

Q8 ILOから今回のワーキング・ペーパー作成事業をどのようにして受注したのか。

A プロポーザルを出して、競争入札の結果受注したわけではない。ILOと交流があった栗本昭氏から自分（小関氏）に声がかかり参加することになった次第。スカイプでのミーティングもたびたびあった。

Q9 労働金庫立ち上げのそもそもの発端は、労働争議で給与等の問題を抱える労働者への支援と理解したが、先進国の中で労働者のデモや労働争議が目立つのは、仏ぐらいである。仏には労働金庫に相当する金融機関はなかったのか。コメントとしては、労働金庫が、労福協ネットワークに所属し、労働組合、全労済、生協、地域福祉団体等をつなぐ「橋渡し」の機能の橋渡しが単なる金融機関以上の存在として、ILOへの提言の意味があると思われる。

A 労働金庫は今や欧米にはほとんど存在しない。仏や韓国は、今でもストが多いが、労働争議に参加する労働者のための資金提供のための資金をプールする銀行が設立されたという話は聞かない。タンザニアでは、最近教職員組合が労働銀行を設立しており、中南米でも労働組合が金融サービスを提供するケースが増えてきている。

Q10 労働者福祉協議会とは何か。具体的に教えてほしい。銀行業務だけでなく、社会運動もやり、相談業務もやっているというところが、一般銀行との違いなのか。

A 労福協は、ネットワーク組織である。労金、共済、生協、住宅生協、医療生協等の橋渡し役である。1950年頃は、国の福祉政策も、企業の福祉体制も整っていなかったため、労働組合主導で福祉のネットワークを作り上げた。例えば、奨学金ではこういう政策をやってほしいと、政府への提言を行ったり、生活相談を受けたりしている。

人々が困っているのは、お金だけでなく、子育て、高齢者介護等支え合うつながりが求められる。但し、全部を対象にすることはハードルが高い。つながりができるための入り口、すなわち相談できることが重要。お金や住宅は労金、仕事は職業訓練所や労組というように振り分けられるネットワークが望ましい。労福協は、幅広く相談を受け付けるに越したことはないが、それにはコストがかかる。コストをだれが負担するのか。2015年の困窮者自立支援事業には公的資金が投入された。ネットワーク内の組織間の信頼関係構築も必要になる。

(補足) 労福協には、ばらつきがあるが、生活に関する相談を受け付けている。ライフサポートセンターは、静岡県が活発。相談事業はモデル化できる可能性がある。

(コメント) フィリピンの CARD・MRI は、融資から就職あっせん、学校、職業訓練も併設し、生活に関するあらゆるサポートを行っており、成功事例のひとつ。

終わりに 田中

三連休の真ん中の貴重な日に充実した研究会が開催できて嬉しい。

このテーマで調査・研究を推進した ILO および労働金庫協会に敬意を表したい。

日本における労働金庫の発展と活動が国際的な視点で詳細な分析がなされ、貴重な成果を伴う研究として纏められた栗本・小関両教授の努力を評価したい。

研究会立ち上げメンバーでもある小関教授から直接報告の機会が得られたことに感謝する。日本国内では、多くの有意な活動が運営されているにも関わらず、事後の第三者評価が実施されることは極めて限られていることから、経験の積み上げや基礎的な分析が共有されにくい状況にあることを残念に思っていたが、今回の報告書は懸念を一掃したものと評価する。

今回報告された労働金庫の取り組みがそのまま途上国の FI の発展に寄与するものではないと思うが、報告書が英語で作成・発表されていることから、国際的な研究者やコンサルタントに対して多くのヒントやアイデアを提供すると思う。

将来、諸外国での成果から労働金庫が学ぶ事例も期待できるのではないだろうか

ファイナンシャル・インクルージョン研究会では CGAP のウェブサイトに掲載されている英語のオリジナル研究論文を日本語に翻訳してオリジナルの横に掲載する活動を継続している。本日出席の岩井享氏は熱心な活動家の一人で、直近でも数件の重要な論文の翻訳を完遂した。大変意義深く、有難い。他の方もぜひ参加して欲しい。