

信用金庫と独占禁止法適用除外問題の検討

高砂 謙二

A study on *Shinkin banks* and Antimonopoly Act

Kenji TAKASAGO

目次

- I. はじめに
- II. 原始独占禁止法の成立背景と協同組合
- III. 現行独占禁止法の協同組合に対する適用除外
- IV. 協同組合の独占禁止法適用除外の意義の検討
- V. 小括と今後の問題提起
- VI. 信用金庫の普通銀行転換事例の検討と制度改革における法的制度設計の必要性

キーワード：独占禁止法適用除外 協同組織金融機関 普通銀行転換 信用金庫 金融制度

<要約>

第三次安倍内閣は、これまで渋っていた農業協同組合に改革に着手した。これまで幾度となく制度の見直し議論がなされても協同組織金融機関への改革が行われなかったため、今後同種の信用金庫も改革議論の対象となるものと予想される。信用金庫は、特に銀行に近い業務内容を営んでおり、銀行との同質化が指摘されている。本稿では、信用金庫と独占禁止法適用除外問題について法的な内容を整理し、今後の信用金庫の制度改革議論への法制度設計の必要性について提言を行うこととしたい。

I. はじめに

政府は新成長戦略に、グループの司令塔である全国農業協同組合中央会を「自律的な新たな制度に移行」し、農産物の販売などを担う全国農業協同組合連合会を株式会社にできるようにすることを盛り込んだ。農業協同組合法¹の改正案を2015年の通常国会に提出することも明記

¹ 以下、「農協法」と略す。

し²、農業協同組合³の改革が開始されることとなった。

農協改革の骨子は、全国農業協同組合中央会が、農協法に基づいて、これまで独占してきた農協の会計監査と業務監査を廃止し、会計監査は公認会計士による監査を義務付け、業務監査は必要な時にそれぞれの農協が自由にコンサルを選ぶことができるようにしている⁴。預金量が200億円を超える金融機関は、銀行、信用金庫、信用組合に関わらず、すべて公認会計士による会計監査が義務付けられており、信用事業を行う農協も、他の金融機関と同じ会計監査を受けること⁵が求められる。政府は、全国に703ある地域農協を束ねてきた全国農業協同組合中央会が農協法で認められている監査権などを全てなくし、「解体」する方針を固め⁶、これまで決っていた協同組織金融機関への改革に着手した。

2008（平成20）年3月から計16回にわたり、金融審議会金融分科会第二部会協同組織金融機関のあり方に関するワーキング・グループ（座長 神田秀樹 東京大学大学院法学政治学研究科教授）は、協同組織金融機関のあり方について審議を行い、2009（平成21）年6月29日「金融審議会 金融分科会第二部会 協同組織金融機関のあり方に関するワーキング・グループ中間論点整理報告書」が取りまとめられ、公表された⁷。

本報告書では、協同組織金融機関の本来的な役割について、相互扶助という理念の下、中小企業及び個人への金融仲介機能を専ら果たしていくことと捉え、その役割を阻害する要因の特定及びその一層の役割の発揮を促すための方策や制度・環境整備のあり方等を検討の視座として定めた上で、個別の論点（1. 地域金融・中小企業金融において協同組織金融機関が果たす役割、2. 業態別のあり方、3. ガバナンスのあり方、4. 業務等のあり方、5. 連合会（中央機関）のあり方）について提言が行われた⁸ものの、協同組織金融機関への改革は見送られていただけに、今後は信用金庫・信用組合においても改革の議論が再燃する可能性がある。そこで本稿では、信用金庫と独占禁止法適用除外問題について整理したい。

わが国独占禁止法の適用除外規定（要件および但書）は、米国の反トラスト法における適用除外規定がより厳格にわが国に適用されることによって成立したものである⁹。

原始独占禁止法¹⁰の成立過程では、協同組合の適用除外に関する定めはクレイトン法（The Clayton Act, 1914）6条（15 U.S.C. sec.17）とカップパー・ボルステッド法（The Capper-

² 朝日新聞 2014（平成26）年7月9日 朝刊「1経済」参照。

³ 以下、「農協」と略す。

⁴ 河野太郎「農協改革とは」衆議院議員 河野太郎公式サイト 2015年02月10日 <http://www.taro.org/2015/02/post-1573.php>参照。

⁵ 河野「前掲資料」参照。

⁶ 千本木啓文「農協改革の本丸「全中解体」へ地域農協の自由度を高める」DIAMOND online 2015年1月15日 <http://diamond.jp/articles/-/65117?page=2>参照。

⁷ 金融庁「金融審議会金融分科会第二部会協同組織金融機関のあり方に関するワーキング・グループ「中間論点整理報告書」の公表について」金融庁ホームページ 2009（平成21）年6月29日 http://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20090629-1.html参照。

⁸ 金融庁「前掲資料」参照。

⁹ 堀越芳昭「独占禁止法適用除外制度に関する資料（増補）」2003.6No.131『協同の発見』50頁。 <http://jicr.roukyou.gr.jp/hakken/2003/131/131-horikoshi.pdf>

¹⁰ 西村暢史・泉水文雄『原始独占禁止法の制定過程と現行法への示唆』（2006）競争政策研究センター共同研究参照。 <http://www.jftc.go.jp/cprc/reports/index.files/cr-0206.pdf>

Volstead Act, 1922) 第1条 (7 U.S.C.sec.291) を模範にしたものであることは周知の事実である¹¹。

協同組合が存在するのは、自由競争によって生ずる経済的弱者と経済的強者との経済的格差は資本主義経済の高度化とともに顕在化し、形式的な自己責任の原則だけでは実質的な平等が損なわれ公正な社会の実現が難しいからであり、協同組合が独占禁止法の適用除外となる所以である¹²。

協同組合は、有効な競争単位として公正かつ自由な競争秩序の維持促進に積極的に貢献するということに協同組合の独占禁止法適用除外の趣旨を理解する伝統的な観点がある¹³。今日のように巨大化した協同組合は独占禁止法の適用除外から除外すべきであろうと思われる。

協同組合の行為について、独占禁止法の適用除外を定めた第22条の規定は、原始独占禁止法の制定以降、改正されることなく今日に至っている。これまで独占禁止法と協同組合の適用除外問題で議論の中心になっていたのは、農業協同組合であるものの、事業量や規模等の視点から問題点の指摘が多く、確信に迫るような内容となっていない。

また、これまで農業協同組合が議論の対象となった背景には、農業協同組合の事業の特殊性に起因すると思われる。農業協同組合の事業は大きく大別すると、金融事業と物品販売事業が存在するため、事業量や規模等の視点で問題点が露呈しやすい。ところが今後検討を加えたい信用金庫は、農業協同組合と同じ協同組織金融機関であるにも関わらず、独占禁止法適用除外の問題が大きく取り上げられることが少なかった。

ここでは、今後の研究に資するように、協同組合の適用除外規定についての内容を整理し、今後の信用金庫の制度改革議論への提言を行うこととしたい。

Ⅱ. 原始独占禁止法の成立背景と協同組合

(1) 戦後の三大改革と原始独占禁止法の特徴

第二次大戦後、わが国はアメリカ軍を中心とする連合国総司令部 (GHQ) の占領下に置かれた。連合国総司令部による対日経済管理の基本三原則は、経済の非軍事化、平和的経済の確立および経済の民主化にあった。財閥解体をはじめとする競争政策のための諸措置、農地の解放および労働運動の解放の三大改革といわれる戦後改革が実施されたのは、とりわけ経済の民主化のためであった¹⁴。

わが国の経済の民主化のために、米国の反トラスト法をモデルとして1947 (昭和22) 年に独占禁止法が制定されることとなった。競争を基本とする経済運営は、日本の伝統的な社会的価値である和や協調、あるいは明治以来慣れ親しんできた国家主導型ないし官民協調型の経済運

¹¹ 明田作「協同組合の独禁法適用除外問題についての一考察」2010.7『農林金融』(5-367) - (6-368) 頁。

¹² 明田「前掲論文」(3-365) 頁。

¹³ 明田「前掲論文」(3-365) 頁。

¹⁴ 根岸哲「経済法の歴史的展開」2002年10月 (三省堂) 日本経済法学会『経済法講座Ⅰ 経済法の理論と展開』3頁。

営とは相容れない、独占禁止法は戦勝国が敗戦国に押し付けた懲罰的措置であるなどという批判に加え、アメリカでも理想的過ぎるとして実現しなかった極めて厳格な内容を当初の原始独占禁法に盛り込んでいたこともあり、以降緩和的改正が行われることとなった¹⁵。

(2) アメリカの反トラスト法と関連法の構成

アメリカでは各州とも独自の反トラスト法を有するが、連邦の反トラスト法は、①取引を制限するカルテル・独占行為を禁止し、その違反に対する差止め、刑事罰等を規定したシャーマン法 (Sherman Act, 1890)、②シャーマン法違反の予防的規制を目的とし、競争を阻害する価格差別、不当な排他的条件付取引の禁止、合併等企業結合の規制、三倍額損害賠償制度等について定めたクレイトン法、③不公正な競争方法を禁止し、連邦取引委員会の権限、手続等を規定した連邦取引委員会法 (Federal Trade Commission Act, 1914. 通称FTC法) およびこれらの修正法から構成されている¹⁶。

協同組合に対するシャーマン法適用の問題が数多く提起されており、この問題に対する解決策として採られた方法は、判例法におけるシャーマン法解釈における「合理性の原則」(行為の当不当の判断は、その行為が市場に与える反競争的效果の有無によりケース・バイ・ケースに行うという原則)の採用であり、もう一つは法的安定性を確保するための適用除外立法で対応していた¹⁷。

(3) アメリカの反トラスト法における適用除外制度 その1

シャーマン法は、不法な制限および独占に対して、取引および商業を保護する法律で、農業協同組合は同法によって嚴重に適用された。しかし反トラスト法としての実効はなかなかあがらなかった¹⁸。

そこで、1914年にクレイトン法 (Clayton Act) が制定された。同法の目的は、競争を本質的に制限する価格差別化、拘束契約などを禁止して、不法な取引制限および独占をその発端において禁止しようとするものであった。シャーマン法は、農業協同組合の発達を阻止したので、同クレイトン法第6条¹⁹は、法律上明文を設けて一定の要件をもつ農業協同組合には適用されないことを明らかにした²⁰。

ここにおいて、①相互扶助目的であること、②資本金をもたないこと、あるいは「営利を目

¹⁵ 根岸「前掲論文」7頁。

¹⁶ 明田「前掲論文」(6-368)頁。

¹⁷ 明田「前掲論文」(6-368)頁。

¹⁸ 堀越「前掲資料」50頁。

¹⁹ 人間の労働は、商品もしくは商業の客体ではない。反トラスト法は、相互扶助 (mutual help) の目的のために設立され、かつ、資本金を有せず (not having capital stock)、もしくは営利を目的としない (not conducted for profit) 労働、農業、または園芸団体の存在および運営を禁止し、またかかる団体の各構成員がその適法な目的を適法に遂行することを禁止し、また制限するものと解してはならない。また当該団体もしくはその構成員を、反トラスト法による取引制限の違法な結合 (combinations) または共謀 (conspiracies) とみなしてはならない。

²⁰ 堀越「前掲資料」50頁。

的としなない」こと、といった要件をもった協同組合は反トラスト法の適用を除外されることになったが、営利を目的としなないことの意味が不明確かなため、相互扶助目的の非出資組合は間違いなく適用除外となったが、出資組合で「制限配当」をするものについても営利とされる可能性があり、1922年、出資組合も反トラスト法の適用除外とすることを可能とするカップパー・ボルステッド法（Capper Volstead Act）が制定されることとなった²¹。

（4）アメリカの反トラスト法における適用除外制度 その2

カップパー・ボルステッド法は、アメリカの協同組合大憲章（COOP MAGNA CHARTA）とも称されている協同組合の基本法に相当するものである。

同法第1条²²では、このように、①生産者組合員の相互利益を目的とすること、②議決権平等（一人一票）、③出資配当の制限（8%以下）、④員外利用の制限（50%以内）、を反トラスト法の適用除外とする要件とし、非出資組合でも出資組合であっても認められることになった。ただし、②と③はいずれかを満たすだけでも認められたし、員外利用制限は50%以内というかなり緩やかな要件であった。ただし、同法2条においては、組合が独占または制限して農産物の価格を不当に高めたとされた場合、農務長官は一定の手続きによって、その差し止めを命ずることができるとしている。差し止め命令者が農務長官であるというように、これも緩やかな規定であるが、不当な取引を容認するものでない。この点は、わが国の原始独占禁止法第24条但書とも一致している²³。

（5）協同組合の適用除外制度の意義（原始独占禁止法24条）

わが国の原始独禁法24条は、協同組合に対する独占禁止法適用除外について本文²⁴で定める一方、適用除外の範囲または限界については、但書²⁵に定めていた。この原始独禁法24条の内容は、実質的に変更されることなく今日に至っている²⁶。わが国の立法関係者は、適用除外の趣旨について、「小規模の事業者が相互扶助を目的として協同し、市場において大規模の事業者と競争し得る体制を整えることは、公正且つ自由な競争の促進・事業活動の活発化に資する」

²¹ 堀越「前掲資料」51頁。

²² 農業者、栽培者、牧畜農民、酪農家、果実農民といった農産物の生産に従事する者は、組合（associations）、会社（corporate）もしくはその他の形態で、出資組合であろうと非出資組合であろうと、生産物を協業により加工し、市場に供給し、処理し、州際および海外との取引を協同して行うことができる。このような組合は、共同して販売機関をもつことができる。当該組合およびその構成員は、その目的を実現するために、必要な契約（contracts）や協定（agreements）を結ぶことができる。ただし、当該組合は、生産者としての組合員自身の相互利益（mutual benefit）の為に活動し、次の要件の一つもしくは両方に適合しなければならない。★第1.組合の構成員は、自己の有する出資額により一票以上をもつことはできない。★第2.組合は年8%を超える出資配当をすることができない。★第3.組合は組合員によって取引される価額以上の員外利用を行うことができない。

²³ 堀越「前掲資料」51頁。

²⁴ 「この法律の規定は、左の各号に掲げる要件を備え、且つ、法律の規定に基づいて設立された組合（連合会を含む。）の行為には、これを適用しない」（本文）

²⁵ 「不公正な競争方法を用いる場合又は一定の取引分野における競争を実質的に制限することにより不当に対価を引き上げることとなる場合は、この限りでない」（但書）

²⁶ 1953年独禁法改正で「不公正な競争方法」から「不公正な取引方法」に改められた。

が、「組合を作って共同行為をすることは、多くの場合第4条に、又、時には第3条に抵触する」ので、協同組合についてこの法律の適用を除外したと述べている。立法関係者は、当時の独禁法が事業者規制のみ（14条を除く）であったので、協同組合の行為を組合員の共同行為ととらえ、独禁法4条、3条が適用されるおそれがあるところから、適用除外が必要であると考えたようである²⁷。

Ⅲ. 現行独占禁止法の協同組合に対する適用除外

(1) 協同組合に対する適用除外の意義

独占禁止法22条は、小規模事業者または消費者の相互扶助を目的とする協同組合の行為に対する独禁法の適用除外を規定している。これにより、中小企業を組合員とする中小企業協同組合、農業者を組合員とする農業協同組合、あるいは消費者を組合員とする消費生活協同組合（以下、「生協」と略記）などが、組合員のために行う共同購入・共同販売事業などの行為に対しては、一定の要件と範囲の下で独占禁止法の規定が適用されない。

協同組合が独禁法の適用除外を受けることについては、大企業による産業支配の排除を目的としており、協同組合の取引者および競争者としての地位を積極的に評価したものであると説かれている²⁸。

協同組合に対する適用除外の意義付けは、同時にその限界・範囲を示している。それは、独占禁止法22条の本文・但書、および各号の要件に的確に表現されている。このうち、22条各号の要件は、いずれも19世紀の中頃に欧州で成立した、いわゆる「協同組合原則」をそのまま取り入れたものである。これに対し、その他の要件は、その後の各国における経験をふまえ、各分野ごとに協同組合法を制定して最小限の規制を加えていることとの調整を図り、同時に独占禁止法との整合性をとる趣旨で定められている²⁹。

(2) 適用除外される協同組合

適用除外を受ける協同組合は、「法律の規定に基づいて設立された組合（組合の連合会を含む。）」でなければならない。ここで「組合」とは、本条の立法趣旨、および本条各号掲記の要件から明らかなように、民法上の組合あるいは商法上の匿名組合などを意味するものではなく、「法律の規定に基づく」協同組合、すなわち諸協同組合法に基づき設立の認可を受けたものに限られる（「適格組合」と呼ばれる）。この「法律」には、前出の生協法の他、中小企業等協同組合法（中協法）、農業協同組合法（農協法）、水産業協同組合法（水協法）、信用金庫法、森

²⁷ 高瀬雅男「協同組合と独占禁止法の新段階」2002年10月（三省堂）日本経済法学会『経済法講座Ⅰ 経済法の理論と展開』86-87頁参照。

²⁸ 根岸哲・舟田正之『独占禁止法概説』2010年7月（第4版）有斐閣 396-397頁。

²⁹ 根岸・舟田『前掲書』397-398頁。

林法などがある³⁰。

適用除外される協同組合は、①小規模の事業者又は消費者の相互扶助を目的とすること、②任意に設立され、かつ、組合員が任意に加入し、又は脱退することができること、③各組合員が平等の議決権を有すること、④組合員に対する利益分配を行う場合には、その限度が法令又は定款に定められていることの要件を備え、かつ、法律の規定に基づいて設立された組合の行為には、独占禁止法を適用しないことを定めている³¹。

(3) 組合の行為

独占禁止法22条でいう「組合の行為」とは、各根拠法によって認められた事業に関する行為でなければならないとされている。したがって、それを逸脱する行為には独占禁止法が及ぶことになる³²。

具体的に説明すると、独占禁止法の適用除外される「組合の行為」は、各協同組合法に基づく行為のみを指し、それ以外の協同組合の行為は含まれない、と介するのが多数説である。また、「組合の行為」は、各協同組合法が定める各協同組合が行うことのできる事業に限らず、実質的にみて、あるいは協同組合の理念と照らし合わせて判断すべきであるという立場もある。これによれば、法形式上は協同組合の行為であっても、独禁法が協同組合を適用除外している趣旨を踏まえ、その経緯、運営方法の実態等から協同組合の行為ではないと判断される場合には、独禁法を適用すべきであると主張されている³³。

Ⅳ. 協同組合の独占禁止法適用除外の意義の検討

(1) 協同組合の独占禁止法適用除外の背景

わが国の独占禁止法は、アメリカの反トラスト法とカップパー・ボルステッド法による適用除外制度の考え方を継承していることから、協同組合の適用除外は、有効競争単位の形成にあるのではないため、協同組合によって市場における有効競争がもたらされるという論理的必然性はそもそも存在しない³⁴。協同組合を通じてなされる、事業者や消費者の共同行為が、取引分野における競争を実質的に阻害することを当然の前提として認めた上で、このような小規模事業者や消費者が、個々の事業者としての主体性や独立性を失わずに規模の利益およびコンビネーションとネットワークの利益を享受できる手段として、協同組合の存在を認めた点に存在意義があると解すべきである³⁵。

³⁰ 根岸・舟田『前掲書』398頁。

³¹ 佐藤一雄・波光巖・栗田誠『テキスト独占禁止法』[再訂二版]2010年4月 青林書院 86-88頁。

³² 岸井大太郎・向田直範・和田健夫・内田耕作・稗貫俊文『経済法』<第6版>有斐閣2010年3月145頁。

³³ 根岸哲[編]『注釈独占禁止法』2009年12月(有斐閣)556-557頁。

³⁴ 明田「前掲論文」(9-371)頁。

³⁵ 明田「前掲論文」(9-371) - (10-372)頁。

(2) 協同組合の適用除外の考え方

協同組合の適用除外は、その力点をどこに置くかによって、以下に示す二つの考え方に分けられる。①競争原理を重視する立場からは、市場における有効な競争単位の確保が協同組合の適用除外の目的となり、それによると所得分配の不正を是正することや市場の失敗を是正することは直接の目的ではなく、協同組合の規模それ自体が問題となる。②市場原理を重視する規制緩和論者による協同組合の適用除外の主張の立場からは、協同組合の構成員、それは一面では相互に競争者でもあり、そうであれば協同組合を通じて、共同（協同）行為を行うというのは、とりもなおさず個々の事業者の競争を実質的に制限することにほかならず、競争原理を重視する立場からは、そのこと自体が問題であるということになる。協同組合の適用除外には、この二つの考え方が存在するものの、協同組合によって市場における有効競争がもたらされるという論理的必然性はそもそも存在しない³⁶。

(3) 協同組合法と独占禁止法の関係

市場経済とは自己責任の原則によって成り立っているものの、資本主義のもとでの形式的な自由競争による経済的強者と経済的弱者との格差拡大によってもたらされる社会的・経済的な弊害は市場原理に委ねるだけで解決されることにならない。したがって、社会的正義と公正に照らし法的規制が加えられなければならないのは当然であり、独占禁止法はこうした社会的要請に基づくものである。そして協同組合もまた、資本主義社会の進展に伴う矛盾・弊害を解決するために発展してきたものであり、それを法的に支援するものが協同組合法である。したがって、両者の究極の目的は共通するものがある一方で、その目的を達成するための手段・手法が異なる。それ故に、同じ経済法・社会法の分野で共存するためには、今後の各種調整や改変、見直し等が必要になると考えられるのである³⁷。

V. 小括と今後の問題提起

(1) 信用金庫の現状認識

信用金庫は、独占禁止法の適用除外で問題視される農業協同組合と同じ協同組織金融機関である。独占禁止法の適用除外問題については農業協同組合と同様に各種問題が存在するにも関わらず、各種問題を取り上げられることが少ない。信用金庫は、銀行の約2倍の数を有しており、信用金庫業界団体の政治力が強く影響しているものと推察される。

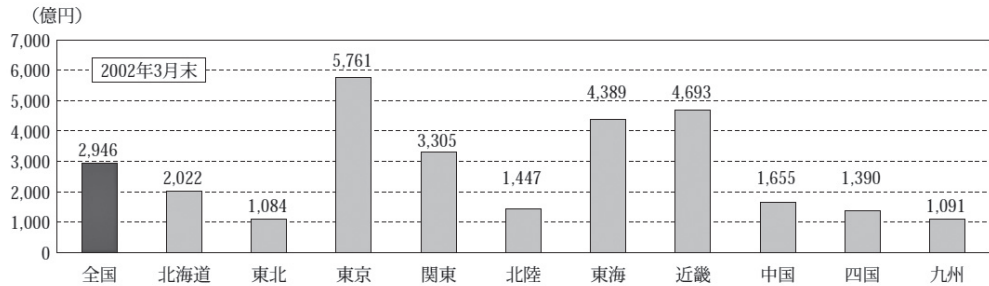
1990年代以降、信用金庫の「数」が減少する反面、1金庫当たりの預金量でみた「規模」は拡大を続けている。信用金庫業界全体の預金量は、1990年3月末には約75兆円だったが、2002年3月末時点では約103兆円と、この間に37%増加している。一方、信用金庫数は、1990年3

³⁶ 明田「前掲論文」(9-371)頁。

³⁷ 明田「前掲論文」(10-372)頁。

月末の454金庫から2002年3月末には349金庫に減少しており、1金庫当たりの平均預金量は、この間に1,654億円から2,946億円へと78%拡大している³⁸。(資料1参照)

<資料1>信用金庫の地区別平均預金量



金額

(単位：億円)

年月末	全国	北海道	東北	東京	関東	北陸	東海	近畿	中国	四国	九州
1980.3	680	555	330	1,174	679	380	1,009	986	352	406	329
85.3	1,029	753	460	1,694	1,071	605	1,609	1,543	529	644	472
90.3	1,654	1,004	629	3,064	1,761	810	2,568	2,583	764	862	647
95.3	2,236	1,346	872	3,830	2,610	1,119	3,473	3,504	1,151	1,109	855
2000.3	2,643	1,668	1,079	4,800	2,909	1,229	4,109	4,298	1,548	1,228	966
02.3	2,946	2,022	1,084	5,761	3,305	1,447	4,389	4,693	1,655	1,390	1,091

出典：井上有弘「信用金庫の規模の経済性と合併効果」2003年2月『信金中金月報』6頁

信用金庫の現況を簡単に説明すると、全国に268の信用金庫が存在しており、金融機関の規模を示す預金量は402億円から4兆1329億円と規模の格差は拡大している。また、銀行と変わらない業務内容から、銀行との同質化の議論があるものの、信用金庫が相互扶助の非営利組織であることから、法人税や固定資産税などの税制優遇がなされている点に特徴がある。現行、銀行の法人税率（国税）は大企業と同じ25.5%に対し、信用金庫は20.9%となっており、事業を営む者にとって、5%近い税率の優遇は相当大きいといえる。

そのため、預金量上位の信用金庫の業務内容や財務状況等は、地方銀行と比べても引けを取らないような大型信用金庫が誕生し、地方銀行との競争に大きな影響を及ぼしているものの、一般的に預金量が3000億円未満の小規模の信用金庫が全体の過半を占めるため、地方の高齢化問題等の影響を小規模な信用金庫ほど流出の影響を受けやすく脆弱な財務体質に危機感を強めており、経営内容にも格差が増大している。このような経営の先行きに対する危機感が業界全体を覆う中で、信用金庫の大再編を模索する動きも出始めているものの、特に問題となるのは、預金量上位の信用金庫と銀行との競争環境の不公平な税制優遇の部分についてであり、この検討がなされる必要性を強く感じる。

³⁸ 井上有弘「信用金庫の規模の経済性と合併効果」2003年2月『信金中金月報』第2巻第3号（通巻357号）5頁

(2) 信用金庫の銀行同質化への動き

協同組織金融機関の使命は、地域密着型金融の推進にあるものの、地域密着型金融とは一線を画し、新たな経営方針を示した信用金庫も現れた。高知県に所在する高知信用金庫は、巧みな有価証券運用を行い、収益を計上している³⁹。債券貸借取引市場から、時に600億円を越す資金を調達し運用に回すなど、そのアグレッシブな運用姿勢から、市場関係者からは「信金業界のヘッジファンド」と呼ばれている⁴⁰。

協同組織金融機関は、地域密着型金融を推進し、地域の会員から集めた資金を地域の会員への貸出を行うことで、地域を金融面で活性化させるところに存在意義があるものの、地域金融ではなく、有価証券運用にて多額の収益計上を行うことに問題が内在しているといわざるを得ない。

また、2008年3月に始まった金融審議会の「協同組織金融機関のあり方に関するワーキング・グループ」で信用金庫の抜本的な制度改正の議論の発端も、信用金庫が2000年以降、融資対象企業の要件緩和や社債の発行等の業務規制緩和と要望が相次いだことに起因している。このように、信用金庫は規制緩和を望み、銀行同質化を望みつつも、協同組織金融機関の非営利組織であるからこそ享受している法人税や固定資産税などの税制優遇⁴¹については、撤廃されることに強く反発するという矛盾を抱え込んでいるのである。

(3) 業界を取り纏めできない業界中央機関

全国268の信用金庫には、業界中央機関としての信金中央金庫が存在している。信金中央金庫は、協同組織金融機関の中央機関として制度面で、他の協同組織金融機関の中央機関と比べるとその弱さが如実に表れている。信金中央金庫と類似した組織系統を持つ農林中央金庫は、農林中金法という法律で組織の立ち位置が明確に規定され、さらに信用事業再編強化法によって、各農業協同組合（JA）への指導・監督権限や罰則が裏づけされている。

しかし、信金中央金庫は信用金庫の中央機関でありながら、農林中央金庫のような指導・監督の権限を裏づけるような法律的裏付けが存在していない。法律制定の機運が、これまで全くなかったわけではないが、全身の全国信用金庫連合会（全信連）から名称を変更するとき、「中央金庫」を名乗るのであれば、制度面での権限強化に向けた根拠となる法律の制定についての議論があったものの、各信用金庫からの反発を敬遠して、内閣法制局の厳しい審査が不要な議員立法を使い、名称変更だけを押し通している⁴²。

また、信金中央金庫は協同組織金融機関として唯一優先出資証券を東京証券取引所に上場を

³⁹ 2013年9月期の仮決算で、高知信用が計上した純利益は実に205億円。預金量約6300億円の信用金庫が、預金量約12兆円のふくおかFGと、ほぼ変わらないような純利益を計上したことで、業界に驚きが広がった。

⁴⁰ 中村正毅「信用金庫の光と影」2014年2月22日号『週刊ダイヤモンド』98頁。

⁴¹ 村本 孜「信用金庫論」2014年7月『信金中金月報』第13巻 第8号（通巻500号）12頁（図表12 信用金庫の優遇税制（試算））によると、法人税、一括評価金銭債権に関わる貸倒引当金の繰入限度額の特例、印紙税、事業税の標準税率、事業所税の課税標準の特例、固定資産税（事業用不動産（事務所及び倉庫に限る）の課税標準の特例）がある。本稿ではこれらを総称し、「法人税や固定資産税など」と表記する。

⁴² 中村「前掲記事」101頁。

しており、一部の信用金庫からは協同組織金融機関の趣旨に合わないとは批判的に受け取られている。

全国の信用金庫が厳しい経営環境に置かれ、将来のあるべき姿が問われているように、信金中央金庫もまたその役割と経営のあり方が問われている。

(4) 抜本的な検討が必要な信用金庫

前述の金融審議会での議論の本質は、「信用金庫が税制優遇をやめてでも、自由な経営を追い求めて、株式会社組織になる気が本当にあるのかということ」にあったものの、銀行と同様の融資対象企業の要件緩和や社債の発行等の業務規制緩和と要望を出した信用金庫業界には、協同組織金融機関の非営利組織であるからこそ享受している、法人税や固定資産税などの税制優遇を捨てる覚悟はなかった。さらに、世界的な金融危機の発生で、金融審議会作業部会が一時中断され、金融当局としても信用金庫のあり方を抜本的に見直すような議論には踏み込まず、「中間論点整理報告書」という中途半端なかたちで幕を閉じる結果になった。

今後の将来を見据えた信用金庫の制度検討や金融庁の指導・監督のあり方も問われている。特に信用金庫業界の置かれた状況を考えれば、制度の抜本的な見直しなくして、現実感のある長期戦略を練りにくいことを金融庁は認識している。

信用金庫の将来のあるべき姿に真正面から向き合うとき、小手先の改革では現状を打破できず、株式会社への転換といった組織のあり方を抜本的な法制度の見直し議論を進める必要があると思われる⁴³。

VI. 信用金庫の普通銀行転換事例の検討と制度改革における法的制度設計の必要性

(1) 八千代信用金庫が普通銀行転換に至る経緯

信用金庫で唯一普通銀行に業態転換したのが八千代信用金庫（現：八千代銀行）である。この事例を基に、今後の信用金庫の普通銀行転換と経営のあり方について考察する。

八千代信用金庫は、1924（大正13）年12月に有限責任住宅土地信用購買組合調節社創立に起源を持つ歴史ある信用金庫で、1988（昭和63）年には預金量1兆円を達成し、翌年の1989（平成元）年12月に融資量1兆円を達成したことから普通銀行への転換を志向した⁴⁴。

当時の日本の金融状況は、直接金融等大企業の資金調達手段の多様化が進み、競合金融機関である都市銀行等が新たな資金需要を創造するため中小企業等への積極的な営業を展開していたため、顧客も信用金庫に対し都市銀行等と同等の機能・サービスを求めるようになっていた。顧客は、信用金庫で新規融資を受ける際の出資の必要性についての認識も薄れ、その説明に苦

⁴³ 中村「前掲記事」101頁。

⁴⁴ 八千代銀行「普通銀行転換の概要と現況」2008（平成20）年5月30日 金融審議会金融分科会第二部会「協同組織金融機関のあり方に関するワーキング・グループ」（第四回）資料 3頁参照。

慮する等協同組織金融機関の特色である会員組織に対する意識が変化していた。また、金融の自由化・国際化が進展する中で、首都圏を地盤とする地域金融機関として今後想定される厳しい競争に打ち勝ち、金融業務を通じて地域社会の繁栄に貢献するとした経営理念を具現化し続けるためには、余裕のあるうちにより自由度の高い銀行への業態に転換する必要があると考えた⁴⁵。

信用金庫が税法上の優遇等を受けている以上、業務の多様化や機能の拡充に対する一定の制限を受けることはやむを得ないものの、都市銀行等との競合の激しい首都圏において、中小零細企業等に真に役立つ金融機関として成長し続けるためには、こうした制限が阻害要因に成りかねないとの危惧を抱いており、自由裁量による機能拡充を図ることで将来方向を見定めたいとの考えに至り、「信用金庫の良さを持った銀行」を目指し普銀転換を決断している⁴⁶。

(2) 八千代信用金庫の普通銀行転換理由

八千代信用金庫が普通銀行転換を決めた理由は、①会員組織に対する意識の変化、②顧客ニーズの多様化に対応した自己資本の充実、③自由裁量による機能拡充と将来方向の見定め、④関連組織・有為な人材確保、の四つを挙げている。八千代信用金庫が八千代銀行に転換しても変わらないのは、「信用金庫の良さを持った銀行」の理念が根底にある。

①会員組織に対する意識の変化

八千代信用金庫が普銀転換を決断した当時、競合金融機関である都市銀行等が新たな資金需要を創造するため、中小企業等への積極的な営業を展開しており、顧客は、信用金庫に対し都市銀行と同等の機能、サービスを求めるようになっていた。新規融資を受ける際の出資金についての必要性や認識も薄れていると感じていた⁴⁷。

②顧客ニーズの多様化に対応した自己資本の充実

国際基準行においては自己資本比率8%の達成が1992（平成4）年度より義務づけられることとなり、金融機関においては「量から質」への転換等、「収益重視の経営」が求められるようになったものの、顧客のニーズに応えるためには、業容の拡大も必要であるため、自己資本を充実させ経営体質を強化する中で、貸出金の増加を図ることを考えていたためである⁴⁸。

③自由裁量による機能拡充と将来方向の見定め

金融の自由化等に伴い競争環境が厳しくなる中、信用金庫が税法上の優遇等を受けている以

⁴⁵ 八千代銀行「前掲資料」4頁参照。

⁴⁶ 八千代銀行「前掲資料」5頁参照。

⁴⁷ 金融庁「金融審議会「協同組織金融機関のあり方に関するワーキング・グループ」2008（平成20）年5月30日（第4回）議事録 参照 http://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/dai2/gijiroku/20080530-2.html参照。

⁴⁸ 八千代銀行「前掲資料」5頁参照。

上、業務の多様化や機能の拡充に対する一定の制限を受けることはやむを得ない状況であったものの、都市銀行等との競合の激しい首都圏において、中小零細企業等に真に役立つ金融機関として成長し続けるためには、こうした制限が阻害要因に成りかねないとの危惧を抱いていたことから、自由裁量による機能拡充を図ることで将来方向を見定め、税法上の優遇放棄による利益の減少を、収益力の強化によりカバーできる経営体質の実現を考えていた⁴⁹。

④ 闊達な組織・有為な人材確保

金融の自由化の進展により多様化した顧客のニーズに積極的に応えるためには、柔軟な思考力を有する若手行員を確保することがこれまで以上に重要となっていたが、信用金庫当時の学生の認識は高くなく、こちらが希望する質を備えた学生を一定数採用することは難しい状況にあった。また、企業規模の拡大による飛躍を考えた場合、企業組織を支える人材の育成が課題となっていた⁵⁰。

(3) 普通銀行転換のメリット・デメリット

① 普通銀行転換のメリット

一つ目に、ステークホルダーの評価を反映した経営の実践が挙げられる。顧客や株主、投資家のほか、さまざまな関係者からの評価を常に意識した経営が実践されており、緊張感のある経営管理体制の構築でき、株式上場後は、株価にも反映され、透明度の高い経営が行われている。二つ目に、資本政策の柔軟性の確保が挙げられる。増資による資本増強、営業譲り受け等による営業基盤の拡大、住友信託銀行等との業務・資本提携による企業価値向上が実現している。三つ目に、取引先の多様化が挙げられる。信用金庫時代は、融資先の企業規模等の制約があったものの、普銀転換により、取引先層の拡大が可能となったので、地域のすべての顧客を対象とした営業の展開、大企業、中堅企業との取引の拡大も行われている。四つ目に、行員のモラルの向上と優秀な人材の確保が挙げられる。株式会社化並びに株券の上場による知名度の向上から、優秀な一定数の人員を確保することが可能となった⁵¹。

② 普通銀行転換のデメリット

一つ目は、コスト負担が挙げられる。税法上の優遇の放棄、また出資から株式への転換による株式事務の費用コスト、或いは上場の費用、また転換時の看板の撤去或いは看板の塗りかえ、通帳等の変更費用等のコスト負担が大きかった。二つ目は、共同事業からの脱退と自行による運営が挙げられる。それまでは信用金庫の傘のもとで運営していた年金基金、健康保険組合、保証会社、クレジット会社等は脱退することになり、自行で運営することから、コスト負担が

⁴⁹ 八千代銀行「前掲資料」5頁参照。

⁵⁰ 八千代銀行「前掲資料」6頁参照。

⁵¹ 金融庁「前掲議事録」参照。

増加している。三つ目は、非営利組織から株主も考慮した経営の転換が挙げられる。営利組織として、一定水準の利益の確保と配当の還元等が求められている。四つ目は、信用金庫の様な経営体制では考えられないが、株式を上場すると、敵対的買収の対象となる⁵²。

(4) 経営面での比較検討

信用金庫であった最後の1991（平成3）年当時と現在を比較すると、金利水準が大きく違っており、単純な比較は困難なもの、結果的には業務純益等は信金時代の方が良く、税引前利益及び税引後利益は現在の方が良いという結果になっている。

具体的に幾つかの特徴的な項目を説明すると、金融機関向貸付・短期資金は、信用金庫時代の収益が221億600万円と、多大な金額となっており、平残が2,983億円、運用利回りが7.4%と非常に高い利回りとなっている。これは当時の貸出金利回りが7.47%で、貸出金利回りと遜色のない利回りとなっている。一方で、直近3月期の利息収益は14億8,200万円、短期資金平残、2,034億円、運用利回りが0.72%となり、この差異は206億2,400万円の減少となっている。

役務取引等利益は、信用金庫時代は7億4,600万円の収益に対し、直近では25億7,600万円、18億3,000万円増加しており、金融リスク商品の収益も増加している。

人件費を比較すると14億3,500万円減少している。従業員の平均人員が435名減少したことが主な要因となっている。

物件費は、信用金庫時代は土地建物賃借料が3億2,500万円、預金保険料が1億3,300万円だったものが、直近では土地建物の賃借料が14億800万円と大きく増加している。これは、国民銀行の譲り受けに対して賃貸する店舗が増加したことが影響している。また、預金保険料の算出方法が変化しており、預金保険料の負担が15億3,800万円、物件費全体で、32億4,000万円の負担増となっているが、結果として、当期純利益、11億1,300万円の増加となっている⁵³。（資料2参照）

八千代銀行は、協同組織金融機関の税制優遇の面を収益性の向上でカバーしていることがこの資料から理解できるものの、普通銀行転換以降赤字決算時代があり、転換に当たっての税制の優遇が占める比重について、若干重いと感じることはあるものの、大きく重いと認識していないと回答しており、信用金庫が普通銀行転換する際の足枷とは考えにくい⁵⁴。

⁵² 金融庁「前掲議事録」参照。

⁵³ 金融庁「前掲議事録」参照。

⁵⁴ 金融庁「前掲議事録」参照。

<資料2>

(単位:億円)		普銀転換直前期 (平成3年3月期)	直近決算期 (平成20年3月期)	差異	
業務粗利益	40,667	PH:18百万円	38,106	PH:21百万円	▲ 2,561
業務純益	13,422		9,271		▲ 4,151
コア業務純益	13,320		9,614		▲ 3,706
資金利益	38,854		35,829		▲ 3,025
預貸金利息	11,946	貸出金利回:7.47% 預金利回:4.96%	28,808	貸出金利回:2.54% 預金利回:0.28%	16,862
金融機関向貸付短期資金	22,106	平残:2,983億円 利回:7.40%	1,482	短期資金平残:2,034億円 短期資金運用利回:0.72%	▲ 20,624
有価証券利息	8,680	平残:1,387億円 利回:6.22%	5,379	平残:4,499億円 利回:1.19%	▲ 3,301
役員取引等利益	746	為替手数料収益:816百万円	2,576	為替手数料収益:1,879百万円	1,830
その他業務利益	1,067		▲ 300		▲ 1,367
一般貸倒引当金		貸倒引当金として臨時費用に計上	0	戻入益として特別利益に計上	-
経費	26,100		28,835		2,735
人件費	17,105	常勤従業員平均人数2,171名	15,670	常勤従業員・行員平均人数:1,736名	▲ 1,435
物件費	8,461	土地建物賃借料:325百万円 預金保険料:133百万円	11,701	土地建物賃借料:1,408百万円 預金保険料:1,538百万円	3,240
税金	532	固定資産税:182百万円、印紙税:188百万円 事業所税:24百万円(合計394百万円)	1,463	固定資産税:222百万円、印紙税:382百万円 事業所税:57百万円(合計661百万円)	931
臨時損益	▲ 2,117	貸倒引当金:846(貸出金の3.48/1000)	▲ 2,156		▲ 39
経常利益	10,867		7,115		▲ 3,752
特別利益	558		4,437	貸倒引当金戻入益:21億円 償却債権取立益:15億円	3,879
特別損失	654		724		70
法人税・住民税・事業税	4,124		822		▲ 3,302
法人税等調整額	0		2,245		2,245
当期純利益	6,647		7,760		1,113

市場運用の利回りの格差が収益に大きく影響

金融リスク商品収益8億円

平均人員435名減
有人店舗:26か所増
無人店舗:28か所増
対象税金267百万円増

出典：八千代銀行「普通銀行転換の概要と現況」2008（平成20）年5月30日 金融審議会金融分科会第二部会「協同組織金融機関のあり方に関するワーキング・グループ」（第四回）資料 12頁

(5) 制度改革の再議論と法的制度設計の必要性

自由民主党は、日本経済再生のために以下のような主張をし、政策を推し進めている。各地方の強みを生かすことによる、日本の総力を挙げた成長加速が欠かせないこと。地域経済再生の方策として、各地域の強みやニーズに対応した成長政策、観光産業や地方サービス業の振興、農業再生、産業の国内回帰などが必要であること。地域の強みや変化に対応した成長政策の実現には、それぞれの地域のニーズやアイデアを中央政府の政策に迅速に生かす仕組みを作っていく必要があることなどである。

さらに地方経済を再生するためには、戦略的、長期的な視点から地域企業をリードする、地域金融機関の様々な機能強化が不可欠であると考え、地域の中小企業の再生のため、地域金融機関の刷新と機能強化を実現するよう、①地域にふさわしい産業を育成する力、②企業を指導・育成するための強力な専門性（目利き）、③経営人材の育成・供給力、④戦略的な長期資金の供給力、⑤地域金融機関の広域での提携・再編等を通じた、県境も超える広域的な営業活動に

よる企業・産業サポート力向上、など重層的な機能強化の取組みを期待し⁵⁵、そのために、地域金融機関の再編促進が必要であると「中間提言」を取りまとめた。

今後、わが国の経済情勢が安定化すれば、2009年6月29日に金融審議会金融分科会第二部会「協同組織金融機関のあり方に関するワーキング・グループ」が公表した「中間論点整理報告書」の中で、「金融を巡る情勢が安定してきた段階で」、「根本に遡り、多面的に議論していくことが考えられる」と議論が先送りされた「協同組織金融機関（信用金庫・信用組合）に関する法制の見直し」の議論も再燃することが想定される。

政府は、全国に703ある地域農協を束ねてきた全国農業協同組合中央会が農協法で認められている監査権などを全てなくし、「解体」する方針を固め⁵⁶、これまで渋っていた協同組織金融機関への改革に着手した。さらなる協同組織金融機関の制度改革議論を見据えつつ、特に問題となる信用金庫の新たな法制度設計についての検討が求められる。

金融審議会金融分科会第二部会「協同組織金融機関のあり方に関するワーキング・グループ」で議論されている当時の各種メディアの報道では、金融庁が信用金庫と信用組合の業務規制上の垣根を撤廃する方向で検討に入るとし、中小・零細企業などに顧客を限定しているそれぞれの枠組みを一本化したうえで、新しい金融サービスを提供できるよう規制を緩和する案が軸となる見通しで、業態を超えた競争を通じ、経営体力の弱い信金・信組の淘汰・再編を促し、規模の拡大化で経営改善が進めば、地域経済への資金供給の円滑化を後押しすることになると考えられる⁵⁷であろうことから、信用金庫も「営業地域や貸出先に原則規制をかけない地銀型と、これまで通りの地域中小零細企業対象の地域密着型に再編する方向で再度検討すべきである」と考えられる。その際、根拠となる法制度を設計することが望まれる。

⁵⁵ 自由民主党日本経済再生本部「中間提言」2013（平成25）年5月10日★http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/pdf100_1.pdf 参照。

⁵⁶ 千本木啓文「農協改革の本丸「全中解体」へ地域農協の自由度を高める」DIAMOND online 2015年1月15日 <http://diamond.jp/articles/-/65117?page=2> 参照。

⁵⁷ 日本経済新聞朝刊「信金・信組の区分撤廃」2007年6月22日。