

## 8. 教訓および勧告

---

### 8.1 労働金庫の経験からの主な教訓

労働金庫は、労働組合と生協によって設立された銀行という稀な事例であり、世界中でも極めて独自の存在である。労働銀行の設立は、貧しい勤労者が割安な金融サービスにアクセスできなかった 20 世紀初頭に広くみられたが、その多くは失敗に終わった。ではなぜ日本の労働金庫は今日でも成功を収めているのだろうか。

その理由は、単にガバナンスや経営技術の良さということではない。労働金庫は政府の政策や社会の必要性に絶えず適応してきたことで成功したのである。労働金庫は 1950 年代、貯蓄および融資のサービスを勤労者と労働組合、生協に提供するために設立された。当時、勤労者は労働金庫から比較的少額の生活資金を借りていた。1970 年代には労働金庫の主力の融資商品は住宅ローンになったが、それは政府の持ち家政策に沿ったものであった。財形貯蓄や住宅ローンは政府の政策や日本の福祉レジームを踏まえていた。

1990 年代初頭までの日本の福祉レジームは、エスピン＝アンデルセンの分類に従えば、自由主義レジームと保守主義レジームの混合型だと言われてきた。それはすなわち、最小限の福祉国家と、企業主導の福祉制度の発達、職場単位の社会保障制度、家族主義の強さという特徴を有する。労働金庫はこうした福祉レジームを事業運営の枠組みとしてきた。

この福祉レジームは 1990 年代以降自由主義レジームへと変化した。社会福祉サービスは、社会福祉基礎構造改革によって商業化し、政府は社会サービスの予算を削減した。非正規勤労者の増大により企業主導の福祉制度は不安定となった。家族主義モデルも、女性が労働市場に組み入れられ始め、変化しつつある（伊藤 2008）。個人の自己責任論の風潮が支配的で、人々の孤立が進んでいる中で、多様な背景を持つ社会的に弱い立場にある勤労者が互いに連帯する道を見出すことはますます難しくなっている。

労働金庫はこうした変化に適応しつつある。2011 年に労金協会は労働金庫の将来に関する一連の研究会を開き、その成果をもとに 2014 年の 2025 年に向けたろうきんビジョン策定に至った。労働金庫は、特に勤労者の身分にかかわらずあらゆる勤労者の連帯を促進しながら、絶えず変化する社会の必要にどう対応するか、明確な見解を有している。

労働金庫は日本独自の福祉レジームの下で成功を収めてきたが、以下の特徴が労働金庫の成功に導いた。

- ・**勤労者の利益のための経営とリーダーの尽力**：労働組合は労働金庫の意思決定に強い影響力を有し、労働金庫職員は常に職場で勤労者のニーズに基づいた仕事をしている。
- ・**独自の規制の枠組み**：労働金庫は金融庁と厚生労働省の双方から監督を受けている。この複数の監督は複雑だが、金融機関に義務付けられる財務実績と、公益目的の両面をもたらしている。

## 8. LESSONS LEARNT AND RECOMMENDATIONS

### 8.1. MAJOR LESSONS LEARNT FROM ROKIN BANKS' EXPERIENCE

Rokin Banks seem to be quite unique in the world, as they are a rare case of banks founded by trade unions and consumers' cooperatives. Establishing labour banks was commonly seen in the early 20th century, when poor workers could not access affordable financial services. Most of them failed. Then why do Japanese Rokin Banks thrive till today?

It is not just because of good governance and management skills. Rokin Banks were successful at adjusting themselves constantly to government policies and social needs. Rokin Banks were founded to provide savings and credit services to the workers and their trade unions as well as to lend to consumers' cooperatives in the 1950s. Workers borrowed relatively small amounts for their living expenses from Rokin Banks at that time. The housing loan became Rokin Banks' main loan product in the 1970s, along with the government's policy to promote house ownership. The Zaikei savings product and housing loan were in line with the government policies and Japanese welfare regime. The Japanese welfare regime was said to be a mixture of liberal regime and conservative regime according to Esping-Andersen's classification until the early 1990s, which was characterized as minimized welfare state, developed employer-led welfare system, workplace-based social security system and strong family-based assistance. Rokin Banks went along with that welfare regime as a framework for its operations. That regime has shifted to liberal regime since the 1990s; social welfare services were commercialized by the basic welfare structure reform; the government cut down budget on social services; the growing number of non-regular workers made employer-led welfare system unstable; the family-based assistance model is also changing as women started to enter the labour market (Ito 2008). Under the dominant atmosphere of individual responsibility and advancing isolation among people, it is getting harder for diverse profiles of vulnerable workers to find a way to unite themselves.

Rokin Banks are adapting to such changes. In 2011, the NALB conducted a series of study meetings on the Rokin Banks' future that led to the formulation of the Rokin Banks' vision towards 2025 in 2014. Rokin Banks now have a clear view on how to meet ever-changing social needs, in particular promoting solidarity among all workers, independently of their status.

While Rokin Banks have thrived under the unique welfare regime in Japan, the following features clearly contributed to their success:

- Management and leadership commitment to the cause of the workers: Trade unions have a strong influence on decision-making of Rokin Banks, and Rokin Banks' staff always work based on workers' needs at their workplace.
- Unique regulatory framework: Rokin Banks are supervised by both Financial Services Agency (FSA) and Ministry of Health, Labour and Welfare (MHLW). While this dual supervision is complex, it brings together the financial performances required by a financial institution and the public interest purpose.

- ・ **全国の福祉制度への統合**：労働金庫は勤労者の相互扶助システムの主要な担い手であり、労福協の下で全労済、生協、市民団体とともに活動している。勤労者の相互扶助システムは企業の標準的な福利厚生制度を補完ないし代替することを目的とした。
- ・ **労働組合との強い協力関係**：労働金庫は労働組合の関与により勤労者に働きかける。労働組合のリーダーが労働金庫の理事を務めているため、労働金庫の元来のミッションが今でも生き続けている。
- ・ **便利さと人間味**：労働金庫は職場で金融サービスを提供し、勤労者と対面して相談を受けている。会員の推進委員会は、労働金庫と労働組合を繋げて、労働金庫・労働組合・勤労者間の直接のコミュニケーションを続けるうえで、重要な役割を果たしている。
- ・ 商品やサービスを、変化する勤労者のニーズに絶えず適応させている。

## 8.2 勧告

労働金庫が成功したのは、1950年代に勤労者が金融排除にあっていたという特殊な背景があったこと、労働者福祉運動や独自の福祉レジームがあったことが原因であり、こうした複合的な要因があったため、現在の環境で安易に複製や一般化はできない。

しかしながら、ドミニカ共和国やコスタリカ、ホンジュラス等多くの国で労働組合が組合員勤労者に対して金融サービスを提供し始めている（ILO 2016）。タンザニアの教員組合は近年、労働銀行を設立した。2013年のILO調査で報告されたように、労働組合の3分の2は金融サービスの提供を開始または改善するための支援を要請している。こうした文脈において、日本の労働金庫の経験からいかなる勧告を一般化し得るのだろうか。

第1は、勤労者の生活を丸ごと支援するような組織間ネットワークを創造することである。勤労者は生活の過程で、住宅、教育、雇用、健康、家計等複合的で複雑な問題に直面する。労働組合は金融機関や協同組合、共済組織、NPOと連携しながら、こうした問題の解決を支援することができる。日本の労働者福祉運動における協働は労働金庫の成功の鍵であった。また、労働組合と労働組合員の信頼関係が緊密であれば、労働組合と労働銀行との「win-win」の協力関係も強まるであろう。

第2は、労働組合以外に協同組合やNPOにも会員を広げて、勤労者の生活を間接的に支えることである。労働銀行はヨーロッパのソーシャル・バンクのように、協同組合や高齢者福祉施設、病院、保育所、学校、保養施設、市民団体等に金融サービスを供給できる。生協やNPOとの信頼関係を築くにはかなりの努力を要するということを、日本の労働金庫の経験は物語っている。

- Integration in the national welfare system: Rokin Banks are key actors of the workers' mutual assistance system, working with Zenrosai, consumers' cooperatives and civil organizations under the network of Rofukukyo. This workers' mutual assistance system aims to complement and/or offer an alternative to the standard corporate fringe benefit system.
- Strong partnership with trade unions: Rokin Banks reach out to workers through their engagement with trade unions. Trade union leaders are on the Rokin Banks' board of directors in order to keep the Rokin Banks' initial mission alive.
- Convenience and human touch: Rokin Banks provide banking services at the workplace and face-to-face consultations to the workers. The member promotion committees play an essential role in bridging Rokin Banks to trade unions and keep direct communication between Rokin Banks, trade unions and workers.
- Constant adaptation of products and services to the changing needs of workers.

## 8.2. RECOMMENDATIONS

Rokin Banks thrive because of the specific background of financial exclusion of the workers in the 1950s, the existence of workers' welfare movement and a unique welfare regime – this combination of factors does not allow for an easy replication or generalization in the contemporary circumstances.

However, many trade unions started to offer financial services for their member workers in many countries, such as Dominican Republic, Costa Rica and Honduras (ILO 2016). A teachers' union in Tanzania recently founded a worker's bank. A 2013 ILO survey reported that two thirds of unions requested assistance to start or improve the provision of financial services. In this context, what recommendations can be generated from the Japanese Rokin Banks?

The first point is to create or build on a network of organizations that support workers all through their lives. In the course of their working lives, workers may face multiple and sometimes complicated issues related to housing, education, employment, healthcare and household finance. Trade unions can help workers to address those issues, closely working with financial institutions, cooperatives, mutual aid societies and non-profit organizations. The collaboration in the workers' welfare movement in Japan was key to the success of the Rokin Banks. In addition, the tighter a trustful relationship between trade unions and member workers is, the stronger win-win partnership between trade unions and worker's banks will be achieved.

The second point is to diversify its membership beyond trade unions by reaching out to cooperatives and non-profit organizations to indirectly support workers' lives. A worker's bank could hence provide financial services to cooperatives, nursing homes, hospitals, childcare centres, schools, recreational facilities as well as civil society organizations, like European social banks. Japanese Rokin Banks' experience implies that it requires much effort to build trust with consumers' cooperatives and non-profit organizations.

先進国においては協同組合銀行やクレジットユニオンが数多くある。これらの銀行はもともと、大手の銀行から相手にされなかった貧しい職人や農民に奉仕していたが、その後は社会の変化に適応し、伝統的な銀行に極めて似通ってきた。金融業界が成熟し、金融サービスが幅広く浸透した状況からすれば、金融機関の同型化は不可避のようにもみえる。しかし、現代的な方法で当初のミッションを活性化しようとしている協同組合銀行もあり、マイクロファイナンス機関を通じて起業家に少額の融資をしている。このように、金融業界が進化している中でも、労働組合と労働銀行は当初のミッションを常に念頭に置きながら、社会的に弱い立場にある勤労者（退職者を含む）に対する金融包摂を拡大し、貧困を緩和することが望まれる。

新たに労働銀行を設計する際に考慮すべき点を以下に挙げておきたい。

- (1) **明確なミッションとビジョン**：労働銀行のミッションとビジョンは、その銀行が勤労者によって勤労者のために設立されるものであることを明確に規定しなければならない。このように明文化したミッションとビジョンによって、労働銀行は伝統的な銀行との差別化を図り、創設者の引退後も当初の理念を維持することができる。各職員・理事には、その銀行のミッションとビジョンをしっかりと教えなければならない。さらに、労働銀行は設立後に年数が経ったら、対象とする人々のニーズの変化や経営環境の進化を考慮に入れて、ミッションとビジョンを見直すことが重要である。例えば労働金庫は、最初にミッションを決めてから約30年後の1997年にミッションの見直しを行った。
- (2) **良質なガバナンス**：労働銀行は良質なガバナンスでミッションを守らなければならない。労働組合や協同組合、NPO、社会的な動機をもった人々が労働金庫の意思決定過程に参加し、関わり続けることが重要である。良質のガバナンスは組織が本来の目的から逸れること（ミッション・ドリフト）のリスクを最小化する。ミッション・ドリフトでは、例えば利益至上主義の投資家が銀行の買収に意欲を示し、その銀行のミッションを変えてしまうといったことが生じ得る。ただし、社会的な動機をもった中心的なステークホルダーが労働銀行の経営に過度に干渉するようなことは当てはまらない。ステークホルダーは労働銀行の理事として政策の作成に関わり、労働組合員に代わって勤労者の利益を擁護するが、銀行の財務管理に関しては銀行の専門家の見解を尊重して任せるべきであろう。
- (3) **マーケティング戦略**：労働銀行はミッションに基づいたマーケティング戦略を開発すべきである。労働金庫が設立された時は、低所得の勤労者に割安な金融サービスを提供する競合はなかったため、マーケティング戦略等は必要なかったが、1970年代以降金融業界が成熟してくると、労働金庫は他との差別化を迫られた。労働金庫は労働組合という独自のチャネルを通して、勤労者への住宅ローンの提供に特化してきた。

On the other hand, there are many cooperative banks and credit unions in developed countries. While these banks originally served poor craftsmen and peasants who were excluded from high street banks, they adapted to social change and became quite similar to traditional banks after some time. Isomorphism seems to be inevitable for financial institutions, given the maturity of the financial industry and the high penetration of financial services. However, some cooperative banks try to reactivate their original missions in a modernized way, such as providing microloan fund to entrepreneurs via microfinance institutions. Thus, trade unions and worker's banks should always keep in mind their original missions and thrive to enhance inclusive finance for vulnerable workers (including retired workers) and to alleviate poverty despite the evolution of the financial sector.

There are several points to consider when designing a new worker's bank.

- (1) A clear mission and vision: The mission and vision of a worker's bank must clearly define that the bank is established by workers and for workers. These clearly stated mission and vision will enable the worker's bank to differentiate itself from traditional banks and to keep its original ethos alive after its founding members leave or retire. It implies that every staff and board member should be well informed about the bank's vision and mission. Moreover, it is important for a worker's bank to review its mission and vision as the time goes in order to take into account the changing needs of its target groups and the evolving environment in which it operates. For example, Rokin Banks revisited their mission in 1997, some 30 years after the original mission was defined.
- (2) Good governance: A worker's bank must protect its mission through good governance. It is essential for trade unions, cooperatives, non-profits and socially motivated individuals to be involved and to remain involved over time in the decision-making process of the worker's bank. This good governance will minimize the risk of moving away from the organization's initial mission (=mission-drift) that may happen for example when profit-seeking investors express interest in taking over the bank and thereafter change its mission. However, it does not mean that the socially motivated core stakeholders overly intervene in the management of the worker's bank. They may be involved in the policy making of worker's banks as board members, advocating for workers' interest on behalf of trade union members, nevertheless they should respect and rely on the views of the banking experts when it comes to the financial management of the bank.
- (3) A marketing strategy: A worker's bank should develop its marketing strategy based on its mission. When Rokin Banks were established, they did not have to have a marketing strategy because there were no competitors providing affordable financial services to low-income workers. However, Rokin Banks had to differentiate themselves from other banks when the financial sector matured after the 1970s. Rokin Banks specialized in housing loans for workers, using a unique channel of trade unions.



(4) ミッションと慎重さのバランス：労働銀行は金融機関としての監督下にあり、組合員や顧客の預金を保護するため、健全な経営と十分なリスク管理を保たねばならない。他方でミッション主導の銀行としては、自らの利益やリスク回避よりも、勤労者の金融ニーズや利益の実現のために貢献すべきである。労働銀行はリスク管理と勤労者のニーズの両面を考慮しながら、融資審査におけるガイドラインやプロセスを明確に定める必要がある。労働の世界の進化に伴い、多くの勤労者が非標準型の雇用に従事し、貧困と不平等が増大することは、労働銀行にとっても容易な状況ではない。労働銀行は、失業によって返済ができなくなった組合員や顧客に融資できるのか。労働銀行は、低所得のパートタイム勤労者に住宅ローンを貸せるのか。これらの疑問は、労働銀行に事業の方法を再考させることになる。もし労働銀行が勤労者のニーズに応え金融包摂を促進することを主な目標としていれば、ミッションと慎重さのバランスをとりながら、革新的な金融サービスへのアクセスを創り出すことが期待される。そうした金融サービスはあらゆる勤労者、特に不安定で低所得な勤労者で、資産が限られ、担保（土地や住宅）を持たないような人々を対象としたものである。

## 9. 結論

---

本報告書は労働金庫の経験、すなわち日本で 1950 年代以来勤労者に金融サービスを提供してきた労働組合主導の協同組織金融機関を検証した。労働金庫の永年にわたる成功は、支援的な規制の枠組みや急速に変化する社会経済環境への労働金庫の絶え間ない適応能力、労働金庫理事会や労働者利益擁護、金融サービスの設計、勤労者への供給等あらゆるレベルでの労働組合の強い関与、そして協同組合や共済組織、NPO、政府機関との協働といった数多くの要因に裏付けられていることを、この分析で浮き彫りにした。労働金庫は 70 年にわたって多くの困難を成功裏に克服してきたが、さらに多くの困難が現れてきている。近年労働金庫は特に、社会的に弱い立場にある勤労者の課題に取り組み始めている。世界中のより多くの勤労者が経済的な不安定さに直面しながら生きている。彼らは経済不況や不安定な雇用環境、自然災害、病気等の個人的な状況の影響を受け易い。雇用保険や健康保険、生活保護、割安な金融サービスへのアクセスといった有効なセーフティネットの恩恵を受けていない、社会的に弱い立場にある勤労者は、借金の畏すなわち多重債務に陥るリスクが高い。多重債務は多くの国で見られる悲劇である。伝統的な金融機関は自動化された意思決定のアルゴリズムを用いており、一人一人の顧客のニーズに合わせた柔軟なサービスを提供して、最も社会的に弱い立場の人が多重債務に陥った際に支援するようなことは通常ない。労働金庫は人間味のある、顧客に合わせた働きかけをして、深刻な債務や自己破産に陥ることを防ぐ、労働者の銀行であることを示してきた。

(4) Balance between mission and prudence: As a regulated financial institution, a worker's bank must keep its managerial soundness and good risk management to protect its members' or customers' deposits. On the other hand, a mission-led bank should contribute to addressing workers' financial needs and interests, instead of prioritizing its own profit and risk-aversion. A worker's bank is to have clear guidelines and processes in place to assess loan applications, looking at both risk management and the needs of the workers. The evolution of the world of work with a greater number of workers engaged in non-standard forms of employment, increasing poverty and inequality does not make it easy for worker's banks. Can a worker's bank lend to a member/customer who failed to repay another loan because he or she lost his or her job? Can a worker's bank provide a housing loan to a low-income part-time worker? These questions require worker's banks to rethink the way they operate. If their main goal is to address workers' needs and enhance financial inclusion, they are expected to create, balancing their mission and the required prudence, innovative mechanisms to enable all workers, in particular, those with unstable and/or low income, limited assets and no collateral (such as land or house) to access their services.

## 9. CONCLUSION

This report examined the experience of Rokin Banks, Japanese trade-union led cooperative financial institutions, in providing financial services to workers since the 1950s. The analysis highlighted that the success of Rokin Banks over the years lies in a number of factors including a conducive regulatory framework, the capacity of Rokin Banks to adapt constantly in a fast changing socio-economic environment, a strong involvement of trade unions at all levels including on Rokin Banks' board of directors, to protect workers' interests, design adapted financial services and deliver them to the workers, and key partnerships with cooperatives, mutual aid societies, non-profits and government institutions. Rokin Banks have successfully overcome many challenges during its 70 years of existence, yet more have appeared. In recent years, Rokin Banks have started to explore and test ways to address the challenges caused by the increasing number of vulnerable workers in Japan. More and more workers around the world live facing economic uncertainty. They are likely to be affected by economic downturn, unstable job situations, natural disaster and any other personal situations such as illness. Vulnerable workers who do not benefit from viable safety nets such as unemployment insurance, health insurance, welfare and from an access to affordable finance tend to rely on high interest loans to meet their financial needs. Consequently, they have a higher risk of falling into a debt trap—over-indebtedness. Over-indebtedness is a tragedy that can be seen in many countries. Traditional financial institutions, with their automated decision-making algorithms, are usually not flexible enough to provide customized services to meet the needs of each and every one of their customers, and to support the most vulnerable ones when it comes to over-indebtedness. Rokin Banks have demonstrated that worker's banks, with human-touch and a customized approach can be a bulwark to serious indebtedness and insolvency.



労働金庫のモデルを今日の状況下で他国でそのまま真似ることは現実的ではないが、先進国でも途上国でも、労働銀行や協同組合銀行やクレジットユニオンが、社会的に弱い立場にある勤労者の生活を支えるための手頃な金融を提供するうえで、主要な役割を果たすことをこの分析で示した。

日本の労働金庫のユニークな経験は、勤労者への金融アクセス拡大を願う労働組合、金融機関、その他の団体に素晴らしい閃きをもたらすものと言える。

Replicating the Rokin Banks' model does not seem to be realistic in today's context. Nevertheless the analysis showed that worker's banks as well as cooperative banks and credit unions have a key role to play in providing affordable finance to support vulnerable workers' lives in both developed and developing countries.

Rokin Banks' unique experience can serve as a great inspiration to trade unions, financial institutions and other organizations that wish to enhance access to finance for workers.