

セーフティネットは 誰が張るのか

——労働金庫を例として

猪木 武徳

(国際日本文化研究センター教授)

目次

- I はじめに
- II 労働金庫の歴史と性格
- III 活動の現況
- IV 新たな労働金庫の政策課題
- V むすびにかえて——セーフティネットのレベルを考える

I はじめに

現代の経済学は、大企業や労働組合のような、国家と個人の間が存在する「中間的な組織」の機能や作用に十分な注意を向けず、高度に発達した産業社会を、「独立した合理的な個人」の市場競争と「国家」による統制と介入という二元的な対立図式で特徴づける場合が多い。本セッションの「市場原理とセーフティネット」という二者択一の問題の立て方にも、そうした見方が読み取れる。しかし現実の経済社会の動きや政策問題を考えるとき、こうした特徴づけが必ずしも適切でないことは、もっと強調されてしかるべきであろう。

「個人」の主体的選択と競争というモデルは、経済学者が分析のために単純化した理論的枠組みにすぎない。個人や企業が自らの効用や利潤を極大化するように行動するといっても、現実には個人や企業を取り巻く環境は時々刻々変化しており、効用の体系や利潤とリスクに対する態度も、所与のものとして外生的に与えられているのではなく、内生的に形成され変化する。加えるに、現実の経済システムには、経営者団体、労働組合、消費者

団体をはじめ、数多くの（国家と個人の間が存在する）「中間的な組織」の動きに規定されている。それは政治の世界でも、「一人一票の投票をベースにした多数決の原則」によって実際の政治のダイナミクスを説明することができないのと同じである。それは議会制民主政の下における「政党」の意味と役割を考えれば明らかであろう。

仮に、自己の効用の極大化という「私的利益の追求」に明確な意味が与えられるとしても、ケインズが「自由放任の終焉」(1926)の中で強調したように、世界は私的利益と社会的利益とが常に一致するように、天上から統治されているわけではない。そしてその一致のために「啓発された利己心 (enlightened self-interest)」がつねに作用するかどうかは、経済学の諸原理から正しく演繹されるわけでもない。政府が私的利益と公共の利益を必ず一致させる能力と強さを持つことは、リベラル・デモクラシーのもとにあっては確実に保障されていないばかりか、一種のフィクションにすぎないと考えられる。

したがって、単なる利己心 (self-interest) から出る競争の厚生極大効果を過度に重視することは、中間的な準自発的組織 (semi-autonomous bodies) による協力 (cooperation) や団結 (combination) の要素を含む現代の産業社会の本質を見誤る危険性がある。競争を無条件に賛美したり、逆にその弊害のみを強調し、現代経済社会の理念である経済的自由 (economic freedom) の本質を見失うことになるからだ。ケインズがいみじくも指摘したように、支配と組織の単位の理想的な規模は、個

人と国家の中間のどこかにある。

大企業、労働組合、各種職能団体、消費者団体などの中間組織が、それぞれのメンバーの利益を公共性になじむものへと転化していくという機能は、市場経済において無視することはできない。こうした組織が、民主制と市場経済において果たす役割は今後極めて重要になろう。その最大の理由は、おそらく巨大化し、複雑化した現代の経済は、その全領域を private と public という二つの局面で区切るだけでは不十分となってしまった点にある。いまや人間の社会生活には private (個人) でも public (国家) でもない、あるいは private にも public にも統制できない局面が生じており、それを common (共同) という中間領域として位置づけ、公共の利益の増進に結びつける努力が求められているのではないか。

本稿の目的は、「市場原理とセーフティネット」という問題を考えるとき、「市場における私的選択と競争」に対する「国家による社会政策的対応」という二元的な発想ではなく、リベラル・デモクラシーのもとにおける「中間的な組織」の持つ可能性を改めて強調することにある。勤労者の生活の安定と最低限の保障についての議論を具体的にするため、私的配慮と国家による社会政策を越えたところの「中間的な組織」の例として、労働金庫の持つセーフティネットとしての可能性の問題を取り上げたい。

II 労働金庫の歴史と性格

労働金庫は、協同と民主制の原理(ロッテデル原則)の理念に立脚しつつ自立共助と連帯性を重視して、会員全体に直接奉仕することを目的とする金融機関である。運営方針としては、非営利の原則、直接奉仕(事業で直接奉仕して、特定の会員の利益を目的としない)の原則、政治的中立の原則の三つを掲げている。労働金庫の前身として、大正期の信用組合東京労働金庫をあげることもできるが、現在の労働金庫自体は、戦後労働者の地位向上のために、岡山、兵庫などで発足した労働金庫運動を、1953年の労働金庫法を根拠法として法的性格を整備・付与することによって誕生し

たものである。その時代背景として、銀行が勤労者に融資を行わず、勤労者は質屋や高利貸しに頼らざるをえなかった当時の社会状況があったことは無視できない。

会員資格は労働組合、消費生活協同組合、公務員団体、健康保険組合、共済組合など、労働者を主体として構成される団体を中心となっている。労働者個人も会員になりうるが、議決権は持たない。設立の目的は、「会員の福利共済活動のために金融の円滑化を図り、その健全な発達を促進するとともに労働者の経済的な地位向上に資すること」にある。主な事業は、会員から預金・定期積金を受け入れ、会員へ貸付、手形割引などを行うことである。貸付として、労働組合への闘争資金、争議中の生活資金、労働者への住宅資金や日常消費資金の供給などがある。

『全国労働金庫五十年史』(2002)から、労働金庫の注目すべき事業の歴史的事例をピックアップすると次のようになる。

- 1952年 電産・炭労ストに際しての生活資金融資実施
- 1954年 日鋼室蘭争議に際し生活資金融資実施 他業態に先がけ住宅ローンの取り扱い開始
- 1964年 新潟地震災害特別融資を実施
- 1972年 財形取り扱い開始
- 1978年 教育ローン取り扱い開始
- 1980年 機関保証による幅広い勤労者への融資を目的とした日本労働者信用基金協会
- 1986年 全国労金預金保険機構へ加入
- 1988年 財形住宅取り扱い
- 1995年 阪神・淡路大震災特別融資実施
- 1998年 勤労者生活支援特別融資制度取り扱い開始

しかし以上のような、勤労者にとって重要な社会経済活動を行う労働金庫の存在意義が、公の場で議論されることはあまりない。むしろ残念なことに、2002年7月末に、労働金庫が業界団体である「全国労働金庫協会」へ基金名目で、年間1

億円の裏金をつくり、政治家のパーティー券購入などに充てていたことが問題になるなど、マイナス・イメージを与えるような事件が話題になった。国税当局は裏金をプールしていた「中央労働金庫」など21金庫に対し、計約10億円の申告漏れを指摘、このうち約6億円は悪質な所得隠しと認定し、重加算税を含め約4億円を追徴課税したことも報道された（『日本経済新聞』2002年7月31日朝刊）。この種の報道は、労働金庫の負のイメージを強めることはあっても、この金融機関の持つ社会経済的な機能の積極的な可能性を見逃しかねない。本稿では、労働金庫の現況をもう少し詳しく見ることによって、この組織のもつセーフティネットとしての可能性を探ってみたい。それは同時に、これからの労働者福祉が、市場原理なのか、国家の張るセーフティネットなのかという議論に、いまま少し現実性と具体性を与えることになると考えられる。

Ⅲ 活動の現況

必ずしもその活動のすべてを筆者が十分把握できているわけではないが、活字でわかる範囲での労働金庫の現況を要約しておこう。周知のように、労働組合組織率は低下の一途をたどっているが、労働金庫の取引先会員数は、90年代を見ると、97年まで増加、以後やや減少したものの90年代全体を通してみると増加し、団体会員数（ほとんどが労働組合）は6万7897会員に上っている（2003年3月末現在）。間接構成員数（大体顧客数と考えてよい）約1000万人のうち労働組合員数は940万人で、9割以上を占める。「組織化されている」という点では、メンバーはかなり同質性の高い労働者であると考えられる。「友の会」組織数は90年代に442から667に増加、会員数も8万5000から21万3000へと飛躍的に増大している。

預金残高を、都市銀行、地方銀行、信用金庫などの業態別合計から見ると、労働金庫は1桁低く12兆円前後（2003年現在）である。しかし全国の労金の総資金量は、日本の金融機関中の順位としては15,6番目辺りに位置しており、かなり大きいといえる。預金残高、融資残高の過去10年の

増加率の平均は、他の業態が長引いた不況ゆえゼロ%辺りを低迷しているのに対して、労働金庫はそれぞれ6%、8%という高水準の平均増加率を記録してきた点も注目に値する。

使途別融資割合は、勤労者が住宅購入や増改築等を行うときの「一般住宅資金」が5兆2000億円で全体の7割近くを占めている。そして教育ローン、自動車ローン、カードローン等の「生活資金」への融資は、25%程度である。他に「福利共済資金」（労働組合等の日常活動、物資の共同購入、設備建設などの資金）が4%程度を占め、全体の財務体質は、個人リテールに特化しており、きわめて健全である。しかしリテール市場での今後の競争がどうなるかによって労働金庫の経営の将来が決まるといふ側面もある。

貸出資金の使途を見ると、賃金手当対策資金、すなわち企業の業績不振による賃金遅欠配等への対応資金が、（2002年3月末のデータでは）全体の0.03%ときわめて小さい。これは融資に対する法的規制があつてこれほど小さくなっているのか、あるいは労働金庫の融資政策そのものの直接的な反映なのか、その詳細はわからない。融資に対する規制としては、員外融資額を融資総額の20%以内にとどめること、会員・間接構成員以外の融資先としては、その家族、地方公共団体、公益法人、NPO法人などに限定していることは明示されている。リスクの低い貸し出しが中心になっている。言い換えれば、労金は融資・貸し出しにおいて、安全かつ良質な債権を保持しているということになる。融資の種類と対象者をどのように選択するかという辺りにも、労働金庫という「中間的組織」が張るセーフティネットの役割と機能の今後の可能性が存在するのではないだろうか。賃金手当対策資金がいま少し増えても、財務内容が急速に悪化するという恐れはない。

Ⅳ 新たな労働金庫の政策課題

セーフティネットを国が（法律によって）張らねばならないという分野・対象は確かに存在する。例えば倒産企業の未払い賃金（定期給与・退職金）確保の問題に対しては、「賃金支払確保法」（労災

福祉事業)、「破産法」が問題となろう。前者に関しては、立替払い限度額の引き上げ、後者に関しては租税債権を労働債権より優先させている現行法を、逆に労働債権のほうを優先させるべきであるという法務省案も出た。また、労働組合が、毎月の経営状況をモニターする仕組みを、法的に整えるということも、重要なセーフティネットとなりうる。

また、失業者に一定の手当を支給するほか、雇用安定・能力開発・雇用福祉の三事業を行うための公的保険である「雇用保険」が、伝統的なセーフティネットであることは周知の通りである。そしてこの種のセーフティネットは今次の不況期においてさらに広く深く張り巡らされた感がある。2001年12月に成立した緊急雇用対策法によって、訓練延長給付を拡充して再就職のための2回目の訓練期間中も失業手当が受けられるようになったことなどは、その例である。

このような失業対策をはじめとする社会保障制度が、国民の生存権、すなわち健康で文化的な生活を営む権利を実現するために存在するという基本的思想があるため、失業時の生活費の給付は国家による社会保障制度を根拠として、国家が支給すべきものだという考えが強い。もちろん現行の雇用保険制度自体には保険機能が組み込まれているから、本人による保険料の一部支払いがあり、給付のすべてが国家によるわけではないが、それでも国家がその保険制度の中心的な役割を果たしていることは否定できない。

しかし単なる財政的な負担の問題を超えて、すべてを国家に任せることで問題の解決となるのだろうか？ 私的保険によってリスクを回避・解消することだけでは問題は解決しない。要は、同種・同程度のリスクをもつ人々を会員とする団体が中間的な組織運営によって、時代とともに変化する問題に性質に応じて適切に対応できるようなセーフティネットが必要だということである。労働金庫はそのメンバーが「組織された労働者」であるという点でも、この条件を十分な程度満たしている。労働者全員をカバーする国の保険としては、リスクの分散が大きすぎる。私的保険はリスク管理が行き届きすぎて、「逆選択」が起こる可能性

がある。労働金庫はちょうどその中間に位置すると考えられる。

また、一昔前に比べて銀行が融資先を変えただけだけでなく、現代の社会経済的な問題自体の性格が徐々に変わってきたことを考えると、労働金庫がその社会的機能と事業内容の見直しを行うことも必要になろう。実際、1998年度に創設された「勤労者生活支援特別融資制度」は、企業業績の悪化や自然災害等の理由によって収入の減少した勤労者、あるいは失業を余儀なくされた労働者を対象に、「ろうきんローン」の返済条件を緩和し、他行住宅ローンの「ろうきんローン」への借り換えを行えるようにする制度として動き始めている。また2002年からは、職業能力の自己開発の費用、自然災害などによる住宅修繕費用にも対応できるようになった。2002年12月末現在では、この制度による融資実績は件数で311件、残高では27億円を超えている(多賀(2003))。

また、「ろうきんNPO事業サポートローン」も新たな事業展開のひとつと考えられている。労働組合がNPOとの協同事業に取り組み始めた背景として、労働組合員が地域やそのほかのNPO活動に参加して、みずからの生活の質を変えて行こうという姿勢があった。そこで、NPOと労働金庫がネットワークを作り、資金面での連携を深めようとし始めたのである。NPO法に基づくNPO法人のうち、一定の条件(事業歴2年以上、労働金庫の審査基準)を満たすものに対して、運転資金、設備資金(開業資金は除く)を融資しようというのである。融資額、担保の有無、融資の利率と形式などについてはここでは省略するが、審査・評価のノウハウをどのように確立するかが今後の課題として指摘されている(多賀(2003))。

V むすびにかえて——セーフティネットのレベルを考える

近代的制度として社会保障が体系化されてきた歴史を考えると、慈恵の救貧制度の流れとは別に、日本の場合、国家責任による最低生活の保障の原則、保護請求権無差別平等の原則などを中心とした生活保護制度が確立され、さらに戦後日本にお

いては、国民皆保険、皆年金体制が国家の政策として確立された。

日本の大企業の福利厚生が手厚いのは、国家による社会福祉が手薄であり、その制度的確立が遅かったからだとしばしば指摘される。この議論はその前提自体が事実と反している。日本の大企業の福利厚生は、ヨーロッパと（賃金支払いと非賃金支払いとの比率で）比較すると低い。そして、一部のヨーロッパの国々（例えばデンマーク）における企業の福利厚生費の割合が低いのは、国家による社会保障の支出が大きいからである。つまりヨーロッパ内でも、企業か、国家か、という選択は行われてきたのである。

企業（あるいは経営者団体）、労働組合が、中間的な組織として雇用と賃金をどう守るのかという発想こそ、単なる「市場原理と国家によるセーフティネット」という二項対立を越えるものなのである。

現代の日本社会でしばしば論じられる政策課題として、1) 地方を活性化するために地方分権をいかに確立するか、より具体的には、税源の地方への委譲や中央政府から地方政府への人材の「天下り」をどう考えるかという問題、2) 国民の司法への参加をいかに実現するか、3) NPO や NGO と呼ばれる自発的な中間組織が、いかに国民の利害と要求を調整できる力量を持つまでに成長しうるのか、といった問題がある。

これら三点は、トクヴィルが170年も前に、『アメリカの民主政治』の中で指摘した「多数の専制を回避するために、アメリカのデモクラシーはどのような装置を組み込んでいるのか」という論点と重なる。民主制は、すべての人々に社会的・知的・政治的栄達の道を開いているが、結局のところ人々をアトム化し、孤立させ、社会的・政治的紐帯を切断してしまい、個人主義の究極的な形としての利己主義を蔓延させる、とトクヴィルは指摘した。この無責任な利己主義が生み出す「多数の専制」を回避するために、アメリカ社会は、地方自治の確立、陪審制度による司法への参加、自由な結社（voluntary associations）の三つの装

置を民主制の中に組み込んだというのである。このトクヴィルの洞察は現代の民主制と市場機構にもそのまま当てはまる。個人の自助努力にすべての期待をかけることはできない。しかし、かといって国家は個人の経済的困窮に対して、いかなる時、いかなる場合にも救いの手を差し伸べるだけの経済的な体力をもはや持ち合わせてはいない。こうした事情を考えると、個人でもなく、国家でもない、中間的な「自由な結社」のもつ経済的・社会的可能性を具体的に検討することはきわめて重要だと思われる。その意味でも、労働金庫のような存在を、有効に活用する余地を検討することが重要と考えられる。

参考文献

- Keynes, J. Maynard (1926) (宮崎義一訳『説得論集』『ケインズ全集』第9巻, 東洋経済新報社, 1981).
- 多賀俊二 (2003) 「労働金庫と SRI・CSR」第3回企業の社会的責任と新たな資金の流れ研究会資料 (2003年5月19日).
- 室屋有宏 (2003) 「労働金庫の経営戦略1」『金融市場』2003年7月号.
- 全国労働金庫協会・三十年史編纂委員会 (1981) 『全国労働金庫三十年史』.
- 全国労働金庫協会・五十年史編纂委員会 (2002) 『全国労働金庫五十年史』.
- 全国労働金庫協会編 (1977) 『労働銀行の金融機能とその社会的役割』.
- 大阪労働金庫30年史編纂委員会 (1982) 『大阪労働金庫三十年の歩み』.
- 京都労働金庫30年史編纂委員会 (1984) 『京都労働金庫三十年の歩み』.
- 東京労働金庫20年史編纂委員会 (1974) 『東京労働金庫20年史』.
- 猪木武徳 (2001) 『自由と秩序』中央公論新社.
- 猪木武徳 (1995) 「企業内福利厚生国際比較に向けて」猪木武徳・樋口美雄編『日本の雇用システムと労働市場』, 日本経済新聞社.
- Marshall, T. H., (1975) *Social Policy in the Twentieth Century* (New Edition) Hutchison University Library.
- Toqueville, Alexis de, *Democracy in America* (2000) translated, edited, and with an introduction by Harvey C. Mansfield and Delba Winthrop, The University of Chicago Press.

いのき・たけのり 国際日本文化研究センター教授。最近の主な著作に *College Graduates in Japanese Industries*. (co-authored with K. Koike) The Japan Institute of Labour, 2003. 労働経済学専攻。