

協同組織金融機関の「地区」に関する考察

流通経済大学 神吉正三

2006 年 6 月

要 旨

協同組織金融機関の定款には、「地区」を定めなければならない。そして、組合員・会員は、地区内に居住するなど、地区と一定の関わりのある者である必要がある。このように、地区は組合員・会員の資格を制約する要因となり、協同組織金融機関が事業を行う地域を間接的に制約する効果を持つ。また、地域金融機関においては、貸出先が特定の業種に偏りやすいとの指摘があり、協同組織金融機関が特定の地域を基盤として金融事業を行うことは、経営の健全性維持の観点から潜在的に問題を含むと見ることもできる。本稿では、明治 33 年に成立した産業組合法に関する文献を手がかりとして、信用組合に地区を定めることが求められた当初の理由を明らかにする。その理由として、①協同組織金融機関としての組織に内在する要請に基づく側面、②行政監督・金融監督の側面の二つを指摘することができる。①はさらに、協同組織としての人的結合の確保に関する側面と、融資運営の厳格化に関する側面の二つに分けられる。産業組合法は、信用組合に「区域」を定めることを求めることにより、協同組織としての人的結合の拠り所を地縁に求めるとともに、無担保融資を的確に行うために必要となる定性的な情報を確実に収集することを担保し、融資の事後管理にも万全を期したのである。そして、この理由に照らして、現在の多くの協同組織金融機関にとって、地区を定めることの必要性が消滅していることを主張する。

RIETI ポリシーディスカッションペーパーは、現在われわれが直面するさまざまな政策課題に強い関連を持つタイムリーな論文を収録しています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、(独)経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

協同組織金融機関の「地区」に関する考察

流通経済大学 神吉正三

1. 問題の所在
2. 協同組織金融機関法の沿革と協同組織金融機関の基本理念
3. 「地区」の意義
4. 「地区」を定めることが求められる理由
5. 「地区」を定める必要性の検討
6. 今後の「地区」の取扱い
7. 結語

1. 問題の所在

わが国には、協同組織の形態をとる金融機関¹として、信用金庫、信用組合、労働金庫、農林系統金融機関の4つの業態が存在する²。このうち信用組合（信用協同組合）³は、中小企業等協同組合法に準拠して設立される協同組合の一つである。中小企業等協同組合法 5 条 1 項によれば、協同組合は、①組合員または会員の相互扶助を目的とすること、②組合員が任意に加入し、または脱退することができること、③組合員の議決権および選挙権が平等であること、④組合の剰余金の配当について限度が定められていること、の四つの要件を備えていなければならない。これが、協同組合 4 原則と呼ばれるものであり、他の協同組織金融機関である信用金庫、労働金庫、農林系統金融機関も、これら四つの要件を備えている⁴。そして、協同組織金融機関は、組合員または会員の相互扶助を基本理念とする

¹ 本稿において金融機関とは、預金取扱金融機関を指す。

² 平成元年 5 月 15 日金融制度調査会金融制度第一委員会中間報告「協同組織形態の金融機関のあり方について」第 1 章第 1 節 1. 参照。鹿野〔2001〕13 頁、335 頁も参照。農林系統金融機関には、農業協同組合、漁業協同組合の 2 つの業態が存在する。

³ 本稿においては、原則として「信用組合」と呼ぶこととするが、一部で信用協同組合と記述する場合がある。

⁴ 独占禁止法の適用除外に関する規定である同法 22 条は、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（1 号）、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（2 号）、③各組合員が平等の議決権を有すること（3 号）、④組合員に対して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（4 号）、という 4 つの要件を備え、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が適用されないと規定している。この 4 つの要件は、中小企業等協同組合法 5 条 1 項が規定する 4 つの要件とほぼ同じである。相互扶助を理念とすることについて、各協同組織金融機関法に明確な規定のない場合があり、そのための手当てが次のように行われている。信用金庫法 7 条 1 項は、同項一号の要件を備える信用金庫をもって、独占禁止法 22 条 1 号に掲げる要件を備える組合とみなすと規定している。労働金庫法 9 条は、労働金庫法に基づいて設立された労働金庫をもって、独占禁止法 22 条 1 号および 3 号に掲げる

非営利法人である⁵。一定の制約はあるものの、業務の範囲が組合員や会員に限定されていないため、公共性を有する金融機関でありながら、相互扶助を目的とする協同組織としての性格を併せ持つという、相反する性格を備えている点に特徴がある⁶。

また、協同組織金融機関は、地方銀行や第二地方銀行とともに、地域金融機関と呼ばれることがある。地域金融機関とは、「一定の地域を主たる営業基盤として、主として地域の住民、地元企業及び地方公共団体等に対して金融サービスを提供する金融機関」であると定義されており⁷、特定の地域に根ざした金融機関である点に特徴がある。しかし、わが国に「地域金融機関」という業態の専門金融機関が制度として存在するのではない。地域金融機関という呼称は、特定の地域を事業の基盤としているという、あくまでも、これら金融機関の経営の実態に着目したものである。ところが、地域金融機関の中でも、株式会社の形態をとる地方銀行や第二地方銀行の営業区域⁸が各銀行の営業政策によって自由に決定できる⁹のに対して、協同組織金融機関の事業区域は制約される。

協同組織金融機関の事業区域が制約されることの根拠を信用金庫について見てみると、信用金庫の定款に「地区」を記載しなければならないこと（信用金庫法 23 条 2 項 3 号）と、この「地区」が会員の資格を制約する要因となること（同法 10 条 1 項）とに求められる。信用金庫の会員としての資格を有する者は、①信用金庫の地区内に住所または居所を有する者、②地区内に事業所を有する者、③地区内において勤労に従事する者¹⁰であって、定款

要件を備える組合とみなすと規定している。さらに、農業協同組合法 9 条および水産業協同組合法 7 条もまた、これらの法律に基づいて設立される組合が、独占禁止法 22 条 1 号および 3 号に掲げる要件を備える組合とみなすと規定している。したがって、それぞれの協同組織金融機関法に、それぞれの組合が組合員または会員の相互扶助を目的とする旨の明確な規定がない場合も、これらの組合が相互扶助を基本理念とする点で共通している。

なお、本稿では、信用金庫法、中小企業等協同組合法といった各協同組織金融機関の設立を根拠付ける法令を協同組織金融機関法という。なお協同組織金融機関法には、後述の明治 33 に成立した産業組合法など、現時点では廃止された法令も含めることとする。

⁵ 西原〔1968〕45 頁、上柳〔1960〕18 頁～20 頁、日本銀行金融研究所〔1995〕323 頁参照。

⁶ 協同組織金融機関が金融機関性と協同組織性という、相反する性質を有する点については、全国信用金庫協会〔2003〕15 頁～16 頁参照。

⁷ 平成 2 年 6 月 20 日金融制度調査会金融制度第一委員会中間報告「地域金融のあり方について」第 2 章第 1 節 3 参照。

⁸ 本稿で私は、金融機関が事業（営業）を行う地理的範囲の意味で「区域」という言葉を用いる。さらに、金融機関が営利法人の場合には「営業区域」といい、非営利法人の場合には「事業区域」という。ただし、法令や文献を参照・引用した場合は、原義に従う。なお、本稿において「地域」とは、他の文献を引用・参照した場合を除いて、「区域」を地理的に包含しうる広がりのある概念として用いる。

⁹ 大蔵省が銀行監督を担当していた時代にみられた競争制限的規制の一つである店舗規制は廃止され、店舗の設置は届出制になっている。銀行法 8 条 1 項参照。本稿 5. (2) も参照。

¹⁰ 信用金庫法 10 条 1 項 4 号の規定に基づき、信用金庫法施行規則 1 条によって、信用金庫の地区内に事業所を有する者の役員および信用金庫の役員についても会員資格を有するが、本文に記載した 3 つが会員資格の原則である。

で定める者である。このように、信用金庫の会員は、信用金庫の「地区」と一定の関わりを持つ者に限定されている。そして、信用金庫の預金業務については、預金者に関する資格の制約はいっさいなく、誰からでも預金の受入れが可能である（信用金庫法 53 条 1 項 1 号）が、信用金庫が会員以外の者に対して行う貸付けと手形の割引については、当該信用金庫の貸付けと手形の割引の総額の 20%に制限されている（信用金庫法 53 条 2 項、信用金庫法施行令 8 条 2 項）。信用金庫は相互扶助を目的とするから、会員との取引を原則とすべきである。これを明確にするため、法律においても、員外取引に対して明確に一定の制限を設けているのである。したがって、信用金庫の事業は、「地区」と密接な関わりを持つこととなる。協同組織金融機関が定款に当初定めた「地区」をその後の地域情勢の変化や経営方針の変更によって柔軟に変更できるのであれば、「地区」を定めることをもって協同組織金融機関の事業活動上の制約と捉えることはできない。しかし、第二次世界大戦後、長年続いた金融機関に対する競争制限的規制の一つである店舗規制によって、柔軟な「地区」の変更ができなかったのならば、協同組織金融機関が定款に「地区」を定めることは、協同組織金融機関の事業活動にとっての制約であると捉えることができよう。

信用組合、労働金庫、農業協同組合、漁業協同組合の組合員資格についても信用金庫とほぼ同様の規制があり¹¹、員外取引についても、業態と取引種別に応じて何等かの規制が設けられている¹²。なお、信用金庫の定款は、信用金庫の事業の免許を内閣総理大臣に対して申請する際の添付書類の一つであるとともに（信用金庫法 29 条 2 号）、信用金庫が定款を変更しようとするときには、内閣総理大臣の認可を必要とする（同法 31 条）。したがって、信用金庫が自由に「地区」を決定、変更できるものではない。信用組合、労働金庫、農業協同組合、漁業協同組合の定款の取扱いについても、同様である¹³。

このように、協同組織金融機関は、「地区」を自ら定め、その地区内に居住するなど、地区と一定の関わりのある者を組合員または会員として金融事業を行う¹⁴。このことから明らかなように、協同組織金融機関が事業を行う区域は、それぞれの協同組織金融機関法によ

¹¹ 信用組合については、中小企業等協同組合法 33 条 1 項 3 号・8 条 4 項、労働金庫については労働金庫法 31 条 3 号・11 条 1 項、農業協同組合については農業協同組合法 28 条 1 項 3 号・12 条 1 項、漁業協同組合については水産業協同組合法 32 条 1 項 3 号・18 条 1 項参照。

¹² 労働金庫法 58 条 4 項・労働金庫法施行令 3 条、中小企業等協同組合法 9 条の 8 第 2 項 5 号・中小企業等協同組合法施行令 7 条、農業協同組合法 10 条 26 項・農業協同組合法施行令 1 条の 2、水産業協同組合法 11 条 10 項・水産業協同組合法施行令 1 条参照。なお、信用金庫以外の業態の協同組織金融機関においては、預金業務についても、員外取引の制限がある。

¹³ 信用組合の定款に「地区」を記載すべきことと、定款の変更に行政庁の認可を必要とすることについては、中小企業等協同組合法 33 条 1 項 3 号・51 条 2 項参照。

¹⁴ 農業協同組合および水産業協同組合の場合、組合員の資格は、組合の地区に加えて特定の業域に限定されている。

って直接規制されているのではなく¹⁵、協同組織金融機関自らが、組合員・会員の資格を制約する効果を伴う「地区」を定めることを通して、間接的に制約を受けることとなる。

ところで、協同組織金融機関は金融機関であるから、経営の健全性を維持することが求められる、経営破綻という事態の起こることは極力回避されなければならない。預金保険法が信用金庫、信用協同組合、労働金庫を同法にいう「金融機関」と定め、預金保険法による破綻処理や金融危機への対応の対象としていることは、この証左である（預金保険法 2 条 1 項参照）。農林系統金融機関に対してもまた、農水産業協同組合貯金保険法によって、預金保険法と同様の対応がとられている。地域金融機関としての協同組織金融機関は、特定の地域に深く根ざして金融事業を行っているため、その経営は、地域経済の動向の影響を強く受ける。そして、場合によっては、地域経済低迷の深刻な影響を受けることともなる。一例として、新日本製鉄釜石製鉄所の高炉休止と 200 海里問題が地域経済に壊滅的な打撃を与え、その影響を一因として、結果的に 1993 年に経営破綻に至った釜石信用金庫の例が挙げられる¹⁶。地域金融機関においては、貸出先が特定の業種に偏りやすいと指摘されており¹⁷、協同組織金融機関が特定の地域を基盤として金融事業を行うことは、融資資産のポートフォリオ管理、さらには金融機関としての経営の健全性維持の観点から、潜在的に問題を含むと見ることもできる。

それでは、協同組織金融機関は、金融機関としての経営の健全性を維持する上でマイナスの影響を受ける可能性のある「地区」を、なぜ定めなければならないのだろうか。第二次世界大戦後のわが国において、金融行政は長年、大蔵省が担ってきた。銀行法をはじめとする金融法に関する戦後のわが国における研究は、大蔵省が有権解釈を示す形で、もっぱら大蔵省職員の手によって行われ、民間の研究者によってはほとんど行われてこなかった。このことを証明するように、本稿でとり上げる問題を直接扱う第二次世界大戦後の文献はごく限られたものであるとともに、それらは大蔵省職員の手によるものである。そこで本稿では、協同組織金融機関の定款に「地区」を定めることが求められる理由を歴史的に明らかにするとともに、その理由に照らして、現代の協同組織金融機関が「地区」を定めることの必要性について考察することとする¹⁸。

¹⁵ 1993 年 3 月末に廃止された相互銀行法の 8 条は、下記のとおり、相互銀行の営業区域自体を直接規制していた。

第 8 条 相互銀行は、定款をもつて、その営業区域を定めなければならない。

2 相互銀行は、その営業区域外で、業務を営むことができない。

3 相互銀行は、その営業区域を変更しようとするときは、大蔵大臣の認可を受けなければならない。

¹⁶ 釜石信用金庫の経営破綻と破綻処理については、「釜石信金、岩手銀行等へ事業譲渡」金融財政事情 1993.5.31 号 14 頁～15 頁、「釜石信用金庫清算 混乱回避に東奔西走した 6 日間」金融財政事情 1993.6.14 号 14 頁～19 頁参照。

¹⁷ 平成 15 年 3 月 27 日金融審議会金融分科会第二部会「リレーションシップバンキングの機能強化に向けて」2.(1)①参照。

¹⁸ 本稿は、協同組織金融機関が定めた「地区」と店舗配置の現状を調査することにより、

2. 協同組織金融機関法の沿革と協同組織金融機関の基本理念

協同組織金融機関の定款に「地区」を定めることが求められる理由を歴史的に明らかにするためには、協同組織金融機関法制定の歴史と協同組織金融機関の基本理念について明らかにしておく必要があると考えられるため、まず、これらについて検討する。

(1) 協同組織金融機関法の沿革

わが国における協同組織金融機関の淵源は、明治 25 年に設立された掛川信用組合（静岡）に求められ、法律制度としては、明治 33 年（1900 年）に成立した産業組合法（明治 33 年 3 月 7 日法律第 34 号）にさかのぼる¹⁹。産業組合法によって信用組合制度が創設されたのである。ここでは、産業組合法が、現行の協同組織金融機関法にどのように受け継がれてきたのかを概観する。

わが国における信用組合制度の成立には、報徳社、頼母子講または無尽五人組、社倉、義倉などの先行信用組合類似組織の存在が有力な素地となったと言われている²⁰。当時存在した銀行は、概ね豪商・鉦工業者の金融機関であり、中産以下の人々のために便益を供するものではなかったこと²¹などの理由により、信用組合制度の創設は、明治時代の早い段階から望まれていた。しかし、後述するように、産業組合法は、明治 24 年に帝国議会で提出された信用組合法案、同 30 年に提出された第一次産業組合法案という二つの法案の不成立を経て、明治 33 年ようやく成立した。

その後、産業組合法は大正 6 年（1917 年）に一部改正され、都市における信用組合の発達促進を狙いとして、市街地信用組合制度が創設された。市街地信用組合制度は、組合の区域²²が市または主務大臣の指定する市街地に属する信用組合に対して、定款の定めるところにより、手形の割引と、組合の区域内に居住する組合員外の貯金の取扱いとを認めるも

協同組織金融機関の新規出店余地の有無に関する実証的かつ網羅的な調査結果を踏まえた問題意識を出発点とするものではない。サンプル調査を実施した東西の二大信用金庫である城南信用金庫と京都中央信用金庫について、調査の結果を記載しておく。

城南信用金庫の未出店地区（市区郡単位） 東京都江戸川区、葛飾区、足立区、荒川区、墨田区、台東区、江東区、北区、板橋区、練馬区、豊島区、新宿区、文京区の各区、狛江市・町田市・稲城市を除く東京都の市と郡のすべて、神奈川県伊勢原市、綾瀬市、平塚市、秦野市、茅ヶ崎市、鎌倉市、高座郡、愛甲郡、津久井郡

京都中央信用金庫の未出店地区（市区郡単位） 京都府乙訓郡、船井郡、滋賀県守山市、栗東市、滋賀郡、大阪府枚方市、交野市、三島郡、奈良県奈良市、生駒市

このように、これらの信用金庫における出店余地は、まだかなり大きいと判断できる。

¹⁹ 日本銀行金融研究所〔1995〕324 頁、松本〔1964〕311 頁。協同組織金融機関法の変遷については、日本銀行金融研究所〔1995〕325 頁の図表、全国信用金庫協会〔2002〕10 頁の図表も参照。

²⁰ 産業組合史編纂会〔1965〕99 頁～100 頁。

²¹ 三瀧〔大正 15〕9 頁。

²² 産業組合法では、現行の協同組織金融機関法上の「地区」を「区域」と称していた。後述の 2. (3) 参照。

のであった。貯金について、員外取引に対する道を開いた点が注目される。

次に、昭和 18 年（1943 年）には、重要な改正が実施されている。市街地信用組合およびこれに準じる信用組合を産業組合から分離することを狙いとして、市街地信用組合法が制定されるとともに、産業組合法による組合のうち、農業関係の組合を農業団体として分離・改組することを狙いとして、農業団体会法が制定された。農業団体会法は、昭和 22 年（1947 年）に制定された現行の農業協同組合法へと受け継がれている。また、重要輸出品工業組合法を母法として昭和 6 年に改称された工業組合法と、商業組合法による組合を統制組合・施設組合に改組することを狙いとする商工組合法が、昭和 18 年に制定されている。商工組合法は、第二次世界大戦後の昭和 21 年に制定された商工協同組合法に受け継がれ、現行の中小企業等協同組合法制定までの間、商業・工業・鉱業を行う者の協同組織の根拠法となった。

昭和 24 年（1949 年）には、産業組合法、市街地協同組合法、商工協同組合法の 3 つの法律を統合する形で、現行の中小企業等協同組合法（昭和 24 年法律第 181 号）が制定され、市街地信用組合法による市街地信用組合のすべてと、産業組合法により信用事業を営む信用組合の大部分は、信用組合に改組された。協同組合による金融事業に関する法律（昭和 24 年法律第 183 号）も、中小企業等協同組合法と同時に制定された。

信用金庫法（昭和 26 年法律第 238 号）は、中小企業等協同組合法の制定を受けて、信用組合の多くがこの法律に基づく信用組合に再編された後、信用組合制度の合理化・近代化のための法律として、さらには金融機構整備の一環として制定された²³。信用金庫法制定の背景についてみると、信用金庫制度創設前の信用組合には、第一に、地区内の一般大衆すべてを組合員とすることができ、一般的金融機関としての機能を果たす類型の組合と、第二に、地区内の特定の事業者または勤労者のみを組合員とし、これらの組合員の相互扶助的な利用を目的とする純然たる協同組合としての組合の 2 つの類型があった²⁴。そこで、信用組合を 2 つの方向に分離することとなり、公共性ある金融機関として必要な信用の維持と預金者の保護を徹底するために信用金庫制度が創設され、信用組合は、原則として組合員のみを取引の対象として員外預金を取り扱わない純然たる協同組合とするとともに、監督を簡素化し、できるかぎり自主的な業務の運営を行わせることとなったのである。

労働金庫は、労働者の生活向上を図る上で必要となる信用組合として、中小企業等協同組合法に基づいて設立されていたが、1953 年の労働金庫法の制定によって、労働金庫として改組された。

漁業協同組合は、昭和 23 年に制定された水産業協同組合法を根拠法とする。漁業協同組合の制度は、産業組合法に基づく信用組合から分離・独立する形ではなく制度が生まれている。具体的には、明治 35 年（1902 年）制定の漁業法および大正 10 年（1921 年）制定

²³ 松本〔1964〕311 頁。

²⁴ 松本〔1964〕314 頁。

の水産会法を統合して昭和 18 年（1943 年）に水産業団体法が制定されるとともに、漁業法及び漁業組合法による組合が水産業団体に改組された。その後、水産業団体法を受け継いで昭和 23 年に現行の水産業協同組合法が制定された。ただし、漁業法が制定された明治 35 年には、上述のとおり産業組合法がすでに成立しているから、産業組合法が漁業法に何らかの影響を与えたのではないかと考えられる。

以上に概観したように、わが国の協同組織金融機関の淵源は、明治 33 年に成立した産業組合法によって創設された信用組合に求められる²⁵。

(2)産業組合法の成立過程

ここでは、産業組合法の成立過程を概観する。

わが国の信用組合制度の創設には、品川弥二郎、平田東助の両氏が大きな役割を果たした。産業組合法の先駆けとなる信用組合法案は、明治 24 年に内務省から第二帝国議会議に提出された。この信用組合法案は、品川氏が内務大臣就任後、法制局部長であった平田氏によって立案されたものである²⁶。信用組合法案は、協同組合のうち、信用組合のみを対象として法制化を図るものであった。同法案は、品川・平田両氏が明治 4 年にドイツに留学し、信用組合制度の研究を行った成果を結実させたものである²⁷。

19 世紀のドイツでは、ヘルマン・シュルツェ・デーリッツ（Hermann Schulze Delitzsch）とフリードリッヒ・ウィルヘルム・ライプハイゼン（Friedrich Wilhelm Raiffeisen）によって、二つの異なった類型の近代的協同組合が創設され、それがその後の全世界の類似組織創設のモデルとなった²⁸。品川・平田の両氏が参考としたのは、シュルツェの信用組合であった²⁹。これら二類型の信用組合の違いを端的に捉えるならば、シュルツェの組合は商工業者を基盤とし、ライプハイゼンの組合は農民を基盤とするものであった³⁰。さらに、ライプハイゼンの組合は組合員の出資が不要であり、組合が事業を行う区域が比較的狭く限定されるのに対し、シュルツェの信用組合は出資を必要とし、区域を限らない、などの違い

²⁵ この節の論述に際しては、個別に引用しなかったが、日本銀行金融研究所〔1995〕324 頁～327 頁、上柳〔1960〕5 頁～6 頁の注 6 を参考とした。なお、金融史研究は、それ自体が独立した専門の研究領域を形成している。金融史を専門としない筆者にとっては、本文の記述に歴史事実の認識をも含めて、重大な誤りのあることを恐れている。

²⁶ 産業組合史編纂会〔1965〕155 頁。

²⁷ 産業組合史編纂会〔1965〕147 頁参照。信用組合法案提出の年に公刊された平田＝杉山〔明治 24〕は、平田氏と品川氏が考える信用組合制度をわが国に詳細に紹介することを目的とする資料であるとともに、わが国における信用組合制度に関する詳細な研究書と位置付けられるものである。

²⁸ アシュホフ／ヘニングセン〔1990〕9 頁・10 頁。

²⁹ 産業組合史編纂会〔1965〕150 頁。平田＝杉山〔明治 24〕35 頁では、ドイツの信用組合として、まずシュルツェの信用組合を紹介している。

³⁰ 小平〔昭和 11〕152 頁も、「両氏は其の根本の思想に於て、シュルツェは全く個人主義的で、且つ都会的であるに反し、ライプハイゼンは全然博愛主義的で、宗教的で、且つ農村的である。」とする。なお、引用に際しては、旧字体を新字体に改めた。

があった³¹。このように、二類型の信用組合は、制度の拠って立つ経済基盤や思想的背景を異にするものであった。

明治政府における信用組合ないし協同組合の制度研究は、内務省における品川・平田両氏による信用組合制度の研究のほか、農商務省においても行われた。農商務省では、信用組合を農村振興のために創設するなら、わが国固有の習慣に適合するライフアイゼンの方式にならうべきであり、信用組合のみならず、生産および経済組合をも認め、農商務省をもって主務官庁とすべきとの結論に達し³²、信用組合法案に対する反対論がまとめられた³³。

信用組合法案は、結局、衆議院の解散により審議未了に終わった。そして、以後、信用組合制度の創設に関する政府内の所管は、農商務省に移った。信用組合法案は審議未了となったものの、組合設立の根拠法を欠く状態の下で、各地で信用組合の設立が相次いだ。

その後、明治 30 年に農商務省から第一次産業組合法案が第 10 帝国議会に提出された。第一次産業組合法案は、農商務省農務局農事課長渡辺朔および参事官織田一が、1889 年にドイツで公布された協同組合法（Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften）を参考として立案に当たった³⁴。第一次産業組合法案は信用組合法案とは異なり、信用組合、購買組合、販売組合、製産組合、使用組合の 5 種の組合を認めるものであったが、これは、近時の協同組合法、参考とされたドイツの協同組合法よりも範囲の狭いものであったと評価されている³⁵。第一次産業組合法案をめぐっては、信用組合以外の組合の設立を認める産業組合法の制定そのものの可否をめぐって意見が対立し³⁶、これまた審議未了に終わった。

次に、明治 33 年に、政府は第二次産業組合法案を第 14 回帝国議会に提出した。同法案は、農商務省によって、第一次産業組合法案に若干の修正を加えて起草されたものであつ

³¹ 全国信用金庫協会〔2002〕12 頁では、シュルツェの組合の特徴として、①組合員出資、②組合を解放し、職業による差別をしない、③信用事業のみに限定し兼業を禁止、④剰余金配当の実施、⑤専業の有給理事による運営、⑥組合への加入・脱退の自由、⑦組合員権利の譲渡売買の自由、の 7 点を挙げ、ライフアイゼンの組合の特徴として、①無出資による設立、②無限責任制、③組合員の職業と地域の限定、④貯金の重視、⑤兼営主義、⑥組合員権利の譲渡禁止、⑦組合役員の無給制、⑧配当の否認、の 8 点を挙げる。二つの類型の組合の相違点については、小平〔昭和 11〕153 頁～158 頁も参照。

³² 産業組合史編纂会〔1965〕159 頁。

³³ この立場からの信用組合法案に対する反論をまとめた書籍として、高橋＝横井〔明治 24〕がある。なお、この書籍は、農商務省の渡辺朔が執筆し、後述する産業組合法案の基礎理念をなしたとされている。産業組合史編纂会〔1965〕182 頁参照。

³⁴ 産業組合史編纂会〔1965〕283 頁。ただし、シュルツェの考えは、わが国産業組合制度の母体となったと指摘されている。中小企業庁振興局振興課〔1949〕12 頁。

なお、ドイツの協同組合法においては、定款に組合員の資格を記載することが求められるとともに、組合員は特定の地区内の住所に収入と生活の基盤（Fortdauer）のあることが求められる。vgl. Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften § 8(1)2.

³⁵ 産業組合史編纂会〔1965〕284 頁。

³⁶ 産業組合史編纂会〔1965〕294 頁～296 頁。

た³⁷。産業組合法案は、第一次産業組合法案とは異なり、信用組合、販売組合、購買組合、生産組合の4種の組合をもって産業組合とするものであった（産業組合法1条）。法案の提出理由は、和田彦次郎政府委員によって次のように説明されている。

「我国ノ農工業者一般ノ事情ニ付キ觀察スルニ中産以下ニ於テハ資本ノ供給ニ不便ナルカ為事業ノ発達ヲ見ルコトヲ得サルノ現状ナリ。獨逸ノ農工業ノ発達、英国ノ今日ノ盛大ヲ来セシ所以ハ此ノ組合法ヲ実行シタルニ依ル。～～日本ニ於テモ国情ニ適當スル本案ヲ出シテ、中産以下ノ資金ヲ信用組合ニ依リテ積立シメ、且其ノ運用ニ依リテ、低利ノ資本ヲ得ルノ途ヲ講セシメタシ。」³⁸

このように、第二次産業組合法案の立法目的は、小農工業者に対して低利の金融の途を開くことにあった。

2月に提出された同法案は、産業組合法（明治33年3月6日法律第34号）として成立し、9月1日に施行された。信用組合法案の帝国議会提出から産業組合法の成立までに、9年の歳月を要したことになる。

（3）信用組合法案、第一次産業組合法案および産業組合法における「区域」の取扱い

現行の協同組織金融機関法における「地区」は、産業組合法では「区域」として規定されている。そして、これら二つの言葉の意味は、現行の協同組織金融機関法の系譜や、それぞれの法律における「地区」および「区域」の解釈からみて、同じであると考えられる。ここでは、信用組合法案、第一次産業組合法案、産業組合法において、信用組合の「区域」がどのように取り扱われていたのかを見ておく。

まず、信用組合法案における信用組合の「区域」の取扱いについて見る。

同法案5条1項は、「組合ノ区域ハ一市町村内ニ限ル但シ町村組合ニシテ組合会ヲ設ケ其ノ町村一切ノ事務ヲ共同処分スルモノハ一町村ト同視ス」³⁹と規定し、同条2項は「他ノ市町村又ハ其ノ一部ヲ合シテ組合ヲ設立セントスルトキハ地方長官ノ認可ヲ受クヘシ組合員ハ同一ノ組合区域内ニ住居スル者タルヘシ」と規定していた。組合の区域を原則として一市町村内に限定することを法律で定め、組合員は組合の区域内に居住する者に限定するという考え方がとられていた。さらに、9条2項柱書は、「定款ニハ此ノ法律ニ規定スルモノノ外左ノ事項ヲ掲クルコトヲ要ス」と規定し、同項4号で「組合ノ区域」と規定していた。さらに、10条は、「定款ハ組合長ヨリ地方長官ヲ經由シテ内務大臣ニ差出シ認可ヲ受クヘキモノトス其ノ定款ヲ改正スルトキ亦同シ」と規定し、定款の内容を組合の自治に全面的に

³⁷ 第一次産業組合法案と第二次産業組合法案との相違点については、産業組合史編纂会〔1965〕298頁～300頁参照。

³⁸ 三瀧〔大正15〕95頁。引用に際しては、旧字体を新字体に改めた。

³⁹ 条文の引用に際しては、旧字体を新字体に改めた。以下に検討する第一次産業組合法案および産業組合法を引用する場合も同様である。本稿において、信用組合法案、第一次産業組合法案、産業組合法の条文の典拠は、三瀧〔大正15〕による。

委ねることなく、内務大臣の認可を必要とするとしていた。これは、内閣総理大臣に対する信用金庫の事業免許の申請に際して、定款を添付文書とすることを規定する現行の信用金庫法 29 条、さらには、定款の変更に内閣総理大臣の認可を必要とすることを規定する同法 31 条と同様の対応である。

信用組合法案は、15 条によって組合員に加入金の払込みを求めたことにも見られるように、シュルツェの信用組合に倣ったものだが、組合が事業活動を行う区域については、シュルツェの信用組合とは異なって、これを限定するという考えをとったことになる。

次に、第一次産業組合法案における「区域」の取扱いを見ておく。

同法案 4 条は、「組合ノ区域ハ一市町村以上ニ互ルコトヲ得ス但シ土地ノ状況ニヨリ此ノ制限ニ依ラサルコトヲ得」と規定し、組合員の資格については 5 条で、「組合員ハ其ノ組合ノ区域内ニ住居スル者ニ限ル」と規定していた。さらに、定款の記載事項に関する規定である 10 条 2 項柱書は、信用組合法案と同様、「定款ニハ此ノ法律中別ニ定ムルモノノ外左ノ事項ヲ掲クルコトヲ要ス」と規定し、同項 4 号で「組合ノ区域」と規定していた。さらに、9 条は「組合ヲ創設セントスル者ハ定款ヲ議定シ地方長官ヲ經由シテ農商務大臣ノ認可ヲ受クヘシ」と規定するとともに、11 条 2 項は「定款ノ変更ハ農商務大臣ノ認可ヲ受クヘシ」と規定していた。組合の「区域」については、信用組合法案とほぼ同様の規定ぶりであったことが分かる。

信用組合法案および第一次産業組合法案においては、「区域」の取扱いにほとんど違いはなかったが、産業組合法では、これら 2 法案との違いが認められる。

定款の記載事項に関する規定である 9 条は、1 項柱書で「定款ニハ本法ニ規定スルモノヲ除クノ外左ノ事項ヲ記載シ設立者之ニ署名捺印スヘシ」と規定した上で、9 号で「組合員タル資格ニ関スル規定」と定め、2 項では、「信用組合ノ区域ハ市町村ノ区域内ニ於テ之ヲ定メ定款中ニ記載スヘシ但シ特別ノ事由アルトキハ地方長官ノ認可ヲ得テ此ノ区域ニ依ラサルコトヲ得」と規定していた。そして、8 条は「組合ノ設立者ハ定款ヲ作り之ヲ主タル事務所々在地ノ地方長官ニ差出シ許可ヲ請フヘシ」と規定し、定款の変更については 39 条 2 項で、「定款ノ変更ハ地方長官ノ認可ヲ受クルニ非サレハ其ノ効力ヲ生セス」と規定していた。

組合の区域は市町村内に定めることを原則とし、広域的な組合の設立を認めないとする点で、産業組合法は信用組合法案および第一次産業組合法案と同じである。しかし、信用組合法案および第一次産業組合法案に見られたように、組合員の資格を組合の区域内に居住する者に限定する旨の規定は見当たらない⁴⁰。ただし、定款記載事項である組合員の資格として、「組合の区域内に居住するものなること」、といった定めを置くことが考えられてい

⁴⁰ 産業組合法で、組合員の資格を組合の区域に居住する者であることを求める規定が削除された経緯については、調査できなかった。ただし、母法となったドイツの協同組合法における協同組合が地域的団体であったことを引いて、産業組合を一定の区域内に居住する者の結合体であるとみる見解がある。蓮池〔昭和 9〕58 頁。

た⁴¹。なお、「区域」を定款に記載することが求められたのは、同法成立時には、4種の組合のうち信用組合のみであった⁴²。

このように、産業組合法における「区域」は、現行の協同組織金融機関法における「地区」と同様に、組合員の資格を制限する地理的範囲の限界として扱われていたものと考えられる。

(4)信用組合とは何か

産業組合法は、1条1項柱書において、「本法ニ於テ産業組合トハ産業又ハ経済ノ発達ヲ企図スル為左ノ目的ヲ以テ設立スル社団法人ヲ謂フ」と規定し、同項1号で「組合員ハ産業ニ必要ナル資金ヲ貸付シ及貯金ノ便宜ヲ得セシムルコト（信用組合）」と規定しているのみで、産業組合が相互扶助を目的とする団体であることといった産業組合の本質について、何ら規定を置いていなかった⁴³。産業組合法の下で、信用組合に「区域」を定めることが求められる理由を明らかにする上で、産業組合や信用組合をどのような団体であると理解するかが重要であると考えられるため、ここでは、あくまでも「区域」を定めることが求められる理由を明らかにする上で必要な範囲に限って検討する。

平田＝杉山〔明治24〕は、「信用組合は、中産以下人民の団結に成れるが故に、其資本を貸附するや対人信用に由るを主となす。～中産以下の人民は人身上の徳義を以て資本を借入るの基礎となすべきこと当然なり。」⁴⁴とするとともに、信用組合が「人の結合体」であるとしている⁴⁵。信用組合は、中産以下の人民に対する対人信用を行う人的結合体であるということになる。平田＝杉山のいう「対人信用」とは「人身上の信用」と説明されており、無担保融資を意味する⁴⁶。また、「人身上の徳義」については、「人身上の徳義、即

⁴¹ 小平〔昭和14〕125頁の注14では、組合員の資格の例として、①組合の区域内に居住するものなること、②独立の生計を営むものなること、③農事実行組合その他法人を加入せしむるときはその種類、④もし一定の工場従業員または一定の官庁の職員を組合員とする場合には、その範囲等が包含せられるとしている。

⁴² 大正6年の第三次産業組合法改正に際して、9条1項は改正され、3号ノ2に「区域」との規定が追加され、すべての種類の組合の定款に区域を記載することが求められることとなった。これにより、9条2項は「信用組合ノ区域ハ特別ノ事由アル場合ヲ除クノ外市町村ノ区域内ニ於テ之ヲ定ムヘシ」と改正された。

⁴³ この点について、小平〔昭和14〕8頁の注5は、「産業組合が相互組織の人的要素を原則とすることは、法律の規定に依り明かであるが更に進んで産業組合が相互扶助、隣保共助の精神的団体であることに付ては、法律には何等の規定もない。」と指摘している。引用に際しては、旧字体を新字体に改めた。以下の引用に際しても同様。

⁴⁴ 平田＝杉山〔明治24〕27頁～28頁。

⁴⁵ 平田＝杉山〔明治24〕33頁。これに対して、純然たる法人をもって、財産の結合体であるとする。同34頁参照。

⁴⁶ 平田＝杉山〔明治24〕34頁。平田＝杉山は、信用組合を「財産を担保とし資本を貸附する銀行の営業」（34頁）と対比し、「保証人は、対人信用の構成上欠くべからざるの要素なり。」（72頁）と説明しており、信用組合の行う融資は、保証人を付した無担保融資を原則とすると考えていたことが分かる。

ち勤儉、励精は中産以下人民の最重要なる生産力」であると説明している⁴⁷。組合員相互が自然人たる組合員の日常の勤勉な生活態度と、それによって実現されるであろう生産力そのものとを評価し、物的担保を徴求することなく融資するという制度が考えられていたのである。

産業組合法成立後の明治 33 年に初版が出版された平田〔明治 38〕では、「信用組合は各組合員に於て払込みたる出資を合一して更に信用を以て之を組合員に貸付け其の資金にして不足を生ずるときは組合の信用を以て外部より資本を誘致し之を組合員に貸付くるを目的とすると同時に組合員に勤儉貯金の美風を訓致せしむる為めあらゆる手段を与うるものなればなり」⁴⁸としている。信用組合が、組合員に対して信用供与をする金融機関であるだけでなく、組合員の道徳的な側面を強化する教育的な機能を有するとされている点が注目される。

柳田〔明治 35〕では、第一篇第一章「産業組合の概念」の冒頭で、「産業組合とは、同心協力に由りて、各自の生活状態を改良発達せんが為めに結合したる人の団体なり。」⁴⁹と定義し、産業組合が人の結合した団体であることを明らかにする。さらに、第二章「産業組合の種類」の冒頭で、「資本の力に乏しき所謂中産以下の農工業者が、相助の方法を以て、各自其の生活状態を改良せんが為めに、共同して営み得る業務の種類の数甚だ多く」⁵⁰と述べ、産業組合が農工業者のための団体であることを示す。さらに、第三章第一節「組合員」では、「産業組合は人の集合体なり。法律上、人には自然人と無形人即ち法人との二種あり。上乗の説明に於ては常に自然人、即ち耳目手足を有する普通の人と称する者をのみ想像せり。」⁵¹とする。柳田は、産業組合をもって中産以下の農工業者に対して相互扶助の精神で事業を行う人の集合体たる団体であると考えるとともに、組合員として、自然人を考えていたことが分かる。ただし、法人が産業組合の組合員となることの可否について、柳田は、法人の種類を問わず、「法律に依りて認められたる其の法人の生存目的にして、各種の産業組合に加入し、組合員として行動することを其の範囲内に包容し得る限りは、随意に産業組合の設立者となり、又は其の設立後、之に加入することを得べしと信ず。」⁵²と述べており、法人であっても、産業組合の設立者、組合員になれると解している⁵³。

⁴⁷ 平田＝杉山〔明治 24〕 33 頁。

⁴⁸ 平田〔明治 38〕 17 頁～18 頁。引用に際して、旧字体は新字体に改めた。以下の引用に際しても同様。

⁴⁹ 柳田〔明治 35〕 18 頁。

⁵⁰ 柳田〔明治 35〕 24 頁。

⁵¹ 柳田〔明治 35〕 32 頁。

⁵² 柳田〔明治 35〕 32 頁～33 頁。

⁵³ この見解に対して、産業組合が人的結合体であることを根拠として「法人は原則として産業組合の組合員たることを得ない。」（蓮池〔昭和 9〕 61 頁）とする見解も見られる。なお、現在の信用金庫の会員資格については、信用金庫法 10 条 1 項 1 号および 2 号に掲げられた者には、個人と法人とを含むと解されている。青山〔1951〕 63 頁、磯部〔1952〕 67 頁参照。

佐藤〔大正 11〕では、「信用組合は産業組合の一つで、組合員に最も手軽な方法に依りて低利の資金を供給し、兼ねて組合員の勤勉を奨むるものである」⁵⁴と説明している。さらに、信用組合を機能面から、①金融機関、②貯蓄機関、③資金の地方分散機関、の 3 つの側面から捉える。金融機関としての信用組合の特色として、第一に、組合員限りの銀行であること、第二に、少産者を相手として対人信用を与えること、の 2 点から説明している⁵⁵。

佐藤〔大正 14〕では、「信用組合は人の結合である。人々間の精神上並に道德上の結合である。殊に農村に於ては先祖以来住み馴れた土地に於ける、極めて親密な間柄の同志者の結合である。」⁵⁶と述べ、農業が土地と緊密に結びついた産業であって農業従事者も極めて親密な関係にあり、信用組合が精神的かつ道德的な人の結合であるとしている。

小平〔昭和 11〕では、信用組合の行う金融業務とその原則について、16 項目を挙げて解説しており、その 4 番目に「信用組合の行ふ産業組合金融は、無担保の対人信用を原則とす。」⁵⁷と明言している。

上記の諸見解をまとめると、信用組合は、相互扶助の精神で、組合員の勤勉な生活態度を評価して、無担保の金融事業を低利で行う人の集合体たる団体である、ということになる。なお、組合員としては、中産以下の農工業を営む自然人が想定されていたと考えられるが、中でも農民が想定されていた。

3. 「地区」の意義

(1) 検討

ここでは、協同組織金融機関における「地区」の意義について検討する。

信用金庫法に「地区」に関する定義規定はない。同様に、中小企業等協同組合法、労働金庫法、農業協同組合法、水産業協同組合法にも、「地区」に関する定義規定は見当たらない。協同組織金融機関の「地区」の意義は、解釈に委ねられていることになる。現行の協同組織金融機関法における「地区」に関する諸見解について、産業組合法における「区域」に関する見解も含めて検討する。

柳田〔明治 35〕は「区域の意義たる、組合の活動をして此の範囲を出でしめず、手広く其の事業を営むを制限するものに非ず。組合の取引きは如何なる遠隔の地と之を為すも勝手なれども、唯其の組合に加入する者は、必ず其の区域内に住所を有する者ならざるべからず。信用組合に在りては、組合の区域は一市町村より大なること能わず。即ち市、町、村、区、大字又は小字を以て区域と為すべく、市と村とを合せて区域とし、又は数町村乃至郡等を以て区域とする能わず。……要するに産業組合の区域は、組合員の資格に加え

⁵⁴ 佐藤〔大正 11〕 23 頁。

⁵⁵ 佐藤〔大正 11〕 32 頁～33 頁。

⁵⁶ 佐藤〔大正 14〕 38 頁。

⁵⁷ 小平〔昭和 11〕 169 頁。引用に際しては、旧字体を新字体に改めた。以下の引用に際しても同様。

たる唯一の例外にして、法律上、之を定款中に予定するを必要とするは～信用組合に限るなり。～～～又信用組合にても特別の理由あり、例えば地勢上、二以上の町村の関係全く一箇の公共団体の如くあるとか、或いは旧来の経済関係より附近の一、二の村落を市の区域に附加するの必要あるが如き場合には、其の理由を申立て、特に地方長官の見込みにて大区域を認可することもあるなり。」⁵⁸と説明する。信用組合の区域を、組合員の資格を制限するための地理的限界であると捉えている。また、すでに見たように、産業組合法には組合員の資格を組合の区域内に居住する者に限定する規定はないが、上記引用のように、柳田は、組合員は組合の区域内に住所を有する者でなければならないと解している。

次に、産業組合法の逐条の解説書である小平〔昭和 14〕では、『区域』とは当該産業組合の成立区域を指称する。此の区域に依り当該産業組合の組合員たり得る資格、その他産業組合法の規定に依り組合の業務を区域内に限定せる場合の区域が定まる。即ち組合員予約加入者となり得る者、法人団体貯金、員外貯金、員外利用の範囲等は此の区域に依りて限定せられる。」⁵⁹としている。

信用金庫法に関する立法担当者による詳細な解説法である青山〔1951〕では、「金庫がそれを基盤として事業を行おうとする一定地域であつて、信用金庫にあつては、その内に住所、居所、事業所又は勤務先を有する者が会員たる資格をもつこととなり、また事務所もこの地区内に設けられる。信用金庫の地区はその地方の金融経済の事情及び金融機関の分布状況に照らし、その信用金庫が事業を行うのに適切なものと認められるものでなければならず、又他の信用金庫の地区との競合は定款作成に当つて特に注意すべき点の一である。但し、信用金庫の性格上、従来の信用協同組合について一般的に認められていた地区よりも若干広地域の地区が認められることとなろう。」⁶⁰としている。

他に、熊田〔1954〕のように、「会員の資格を決定する地域的限界であるとともに、信用金庫の事業活動の地理的範囲である」とする見解⁶¹や、これとは反対に、森井〔2003〕のように、信用金庫の「地区」を信用金庫の営業区域であると解することはできず、会員を構成する区域であり、そこから信用金庫の成立区域であるとする見解⁶²がある。

以上のように、協同組織金融機関における「地区」は、「地区」が組合員・会員の資格を限定するための一定の地理的範囲であるところから、協同組織金融機関の成立する一定の地理的範囲を意味する概念であると解されているということになる。

(2) 協同組織金融機関の「地区」と事業区域との関係

次に問題となるのは、協同組織金融機関の「地区」と協同組織金融機関が事業を営む地理的範囲との関係である。全国信用金庫協会〔2003〕は、「信用金庫の事業が会員を主たる対

⁵⁸ 柳田〔明治 35〕 31 頁。

⁵⁹ 小平〔昭和 14〕 120 頁の注 7。

⁶⁰ 青山〔1951〕 89 頁～90 頁。

⁶¹ 熊田〔1954〕 17 頁。

⁶² 森井〔2003〕 3 頁。

象としており、その会員たる資格はこの地区を前提として定められている（信金法 10 条）こと、また店舗を地区外に設けることや地区外で事業活動を行うことはできないと解されており、事実上地区とは、信用金庫が事業活動を行うことができる地理的範囲、すなわち事業区域を意味している。」⁶³と説明している。協同組織金融機関が地区外に店舗を設けることはできないことは疑いないが、地区外で事業活動を行うことはできないのだろうか。

協同組織金融機関法では、相互銀行法⁶⁴ 8 条にみられるように、協同組織金融機関の事業区域を直接規制していない。金融機関の「地区」が制限される場合として、二つの種類があると説明されている。第一は、協同組織金融機関における「地区」であり、第二は特殊の株式会社組織の金融機関の営業区域である⁶⁵。第二の例として、さらに①農工銀行、②無尽会社および相互銀行の二つが挙げられている。相互銀行は、無尽会社を受け継いだものであり、無尽会社の営業区域を限定した無尽業法 7 条の趣旨について、長谷井〔1952〕は、「定型的な無尽は、相互に契約者が団をつくってその組の契約者がお互いに掛金を払込むことによつて、その組の契約者に抽せん入札によつて給付が行われ、その地域的な還元が継続的に運営される。協同の組合的なものから漸次営業無尽化した沿革から考慮するならば、この組の制度が地域を限定する理由となると同時に、監督の側からは、この地域の相互金融性というか相互信頼に立つ金融制度というものを無限定に拡大することは、信用保持上制限しなくてはならないとされて来る。」⁶⁶と説明する。

このように、協同組織金融機関における「地区」は、歴史的にも制度的にも相互銀行の営業区域とは異なる。したがって、協同組織金融機関の「地区」をもって協同組織金融機関が事業を行う地理的範囲であるとするのは適切ではない。協同組織金融機関が事業を行う区域は、協同組織金融機関の「地区」に限定されないと考えるべきである⁶⁷。

このように見てくると、大蔵省銀行局事務官の肩書きで書かれた熊田〔1954〕にみられ

⁶³ 全国信用金庫協会〔2003〕 52 頁。

⁶⁴ 相互銀行は、1989 年 2 月以降、「金融機関の合併及び転換に関する法律」に基づいて普通銀行への転換が進み、1992 年 4 月の東邦相互銀行と伊予銀行との合併によって普通銀行への転換がすべて完了した。これを受けて、相互銀行法は 1993 年 3 月末に廃止された。以上、鹿野〔2001〕 309 頁参照。

⁶⁵ 長谷井〔1952〕 6 頁。

⁶⁶ 長谷井〔1952〕 7 頁。

⁶⁷ すでに引用したように、柳田〔明治 35〕 31 頁が「区域の意義たる、組合の活動をして此の範囲を出でしめず、手広く其の事業を営むを制限するものに非ず。組合の取引は如何なる遠隔の地と之を為すも勝手なれども、唯其の組合に加入する者は、必ず其の区域内に住所を有する者ならざるべからず。」と述べているように、協同組織金融機関の事業区域は協同組織金融機関の「地区」に限定されないと解するのが、産業組合法に忠実な解釈であると考えられる。また、磯部〔1952〕 114 頁は、中小企業等協同組合法における「地区」をもって、「組合が事業を営む区域をいうのではない。」と明言する。

また、インターネットの発達に見られるように、企業活動の地理的範囲は、かつて考えられなかったほど広がっている。協同組織金融機関の事業活動の範囲を地区内に押しとどめることは、協同組織金融機関の存在自体を時代遅れの遺物にしてしまうおそれもある。

のように、協同組織金融機関の「地区」を協同組織金融機関の事業区域と解する見解は、協同組織金融機関が「地区」外で事業活動を自由に行えると解した場合に、金融機関に対する店舗規制がしり抜けとなるところから提唱されたものであり、協同組織金融機関に対する金融監督を強化する立場から打ち出された見解なのではないかと考えられる。このような見方を裏付けるように、中小企業庁〔1952〕では、「地区を定めることの法的な意味は、地縁団体たる組合の特質にかんがみ地区内の者でなければ加入を認めないという点と、組合の地区によつて行政庁の所管区分を決定するということの二点にある。（中略）組合が地区外で事業を行いうることは勿論である。」⁶⁸（下線は引用者による）と説明しているが、下線部の記述は、中小企業庁〔1971〕では削除されている⁶⁹。

4. 「地区」を定めることが求められる理由

協同組織金融機関は、人的結合を基盤とするものであり、その人的結合の範囲が一定の地域に限定されるべきことが法定されている点に信用金庫法をはじめとする協同組織金融機関法の特色があると指摘されている⁷⁰。では、協同組織金融機関は、なぜ、定款に「地区」を定めることが求められるのだろうか。その理由は、大きく2つの側面に分けて説明することができる。第一は、組織に内在する要請に基づく側面であり、第二は、行政監督・金融監督としての側面である。第一の側面は、さらに、協同組織としての人的結合の確保に関する側面と融資運営の厳格化に関する側面の2つに分けて説明することができる。以下では、第一と第二の側面に分けて、その理由を明らかにする。

(1) 組織に内在する要請に基づく側面

a. 文献の引用

産業組合法の下で、信用組合の定款に「地区」を定めることが求められる理由について、組織に内在する要請に基づく側面から論じた産業組合法に関する文献を中心に引用する。

平田＝杉山〔明治 24〕では、「人身上の徳義は相識、近交の間柄にあらざれば知るべからず。其集て組合を組織するや、人に附随するの徳義は之を遠きに輸すべからず。之に資本を貸附するや、遠隔の地に住するものの人身上の徳義の厚薄は、決して判別すべからざるなり。故に、人の結合体たる組合は、経済上、社会上、近交、相識の人より成立すべきこと其本来の性質なるを以て、組合員ならんと欲するものの居住区域を定むるは、止むを得ざる必要の件なり。又た、組合より資本を貸附せんとするや、主として人身上平素の生産力を以て信用の基礎となるが故に、資本需要者と組合は亦た相識、近交の間柄ならざるべからず。蓋し人身上の信用、即ち対人信用は変化を免れず、勤儉にして生産力に富むもの、一朝にして遊惰、不生産の人に化すること予め測るべからず。組合にして人身上の徳義に信用を置き、資本を貸附し其危険を免れんと欲せば、組合員外に資本の貸附をなすべから

⁶⁸ 中小企業庁〔1952〕203頁。

⁶⁹ 中小企業庁〔1971〕235頁。

⁷⁰ 熊田〔1954〕16頁。

ざるや、理の最も親易きものなり。之を要するに、組合は一地方土着の人の結合に由り成立し、其営業も又た一地方土着の人の外に拡張すべからざるを其本来の性質なりとす。是れ財産を担保とし資本を貸附する銀行の営業、又は財産を以て結合する諸会社と区別ある所以なり。」⁷¹と説明する。さらに、この説明を補充するように、「組合員は、平素の交通上相識、親和の人ならざれば、共に団結して相互の利益を図ること甚だ困難なるべし。例えば、対人信用に由り組合員に資本を貸附するに当り、地理上の距離大にして平素の交通疎遠なるときは、其人の徳行、勤儉等信用の最要条件を知ること難渋なるべし。且つ、人の信用、即ち経済上、徳義上の景状は変化し易きものなり、親和、相識の間柄なれば、此等の変化を知ること容易なるも、遠隔の地に住する者に至ては此事至難なるや頗る明白なり。左れば、組合員たるものは可成の一自治区又は数町村にても、平素の交通余り疎隔ならざるの区域内に住するものに限るを必要とす。」⁷²と、その意義を詳細に説明している。

平田〔明治 38〕では、「信用組合は信用を以て其の組織の骨子となすものなるを以て其の組合員たるものは相互の信用を重んじ産業に勤勉なる者にあらされは到底其の目的を達するを得ざるなり仮りに組合員中一人にても放漫怠惰なる者ありとせんか之が為に組合の財本を危くし啻に共同の利益を挙ぐる能わさるのみならず遂には組合解散の不幸を見るに至るの虞なきを保せず故に信用組合を組織するに当りては可成之か規約を嚴重にし専ら確實なる人のみを択ひて組合員とせざるべからず此れ産業組合法第九条第二項に信用組合の区域に関する特例を掲げ組合員は市町村の区域内に住居する者ならざるべからざることを規定したる所以にして信用組合の各員は互に相知ることを必要とし平素に於ける勤惰の如何及び財産上の実情如何を常に熟知することを得て以て其の間に十分の信用を保つに非されは組合の基礎を鞏固にすることを得ざるを以てなり」⁷³と説明する。

柳田〔明治 35〕では、産業組合法が組合員の資格に関する規定を設けておらず、必要に応じて定款をもって組合員資格を定めることができることを明らかにした上で、「組合員の資格に法律上の制限無しという事には、信用組合に於て一つの例外の存するものあり。信用の制度の文明社会の利器にして、而も中産以下の徒には之を利用することの困難なるは、曾て之を言えり。今、組合協力の方法を以て其の弱点を補い資金の融通を自由ならしめんとせば、勤めて結合力の鞏固なるを期せざるべからず。故に産業組合法は、特に信用組合に限り設立の際より其の区域を定め、之を定款に明記せしむ。」とする。そして、信用組合の「区域小なるときは交通も容易に、常に組合員又は組合員たらんとする者の行状、資力を熟知し、怠惰にして業を衰えしめ、粗暴にして産を傾けんとする者あらば、予め警戒を加え、又は相当の匡正方法を設けて、組合全体が外部より不評判、不信用を蒙るの害を免ることを得なければなり。」と説明する⁷⁴。

⁷¹ 平田＝杉山〔明治 24〕 33 頁～34 頁。

⁷² 平田＝杉山〔明治 24〕 44 頁。

⁷³ 平田〔明治 38〕 18 頁。

⁷⁴ ここまでの引用部分は、柳田〔明治 35〕 30 頁～31 頁。

佐藤〔大正 11〕では、「信用組合は其の微力を以て中小産者を相手とし、之に対人信用を与えることの出来るは、如何なる理由に基くのであろうか。これは甚だ重要な問題といふべきであるが、其の理由は甚だ簡単である。信用組合は其の組合所在地の局部的事情に精通し居ることと、組合員の内情を洞察し得る点にある。信用組合は地方に存在する地方の自然的事情より、経済的事情にも、又慣習にも習熟し居り、且つ組合員各自の気質も事業も生活の状態も、平常之を明瞭に知り得らるる地位にあるからである。夫れ故に貸金に対して抵当を取らずとも、間違いなく返済を受け得ることを貸付当時に於て知ることが出来る。よしんば万一、返済を受くる事が六ずかしいという場合があつても、予め之に対して備えを為すことが出来るのである。組合員にとっては又、一度組合に対して返金の義務を怠ったということがあれば、朝夕顔を合して居る組合役員や他の組合員に対して迷惑をかけた許りでなく、其の村に於ては最早信用を失って相手にする者は無く、延いては其の者の親戚、友人迄も甚だ迷惑を被る訳であるから、かかる事情の下に在って、組合より貸付を受けた所の組合員は、期日に至って其の義務を果すということは言う迄もないことである。夫れ故に、組合が其の組合員の局部的事情に精通し得る区域に在るならば、誰れ彼れの別なく、信用の高低に依って相当の金額迄は、何時にても無抵当で貸すことが出来るのである。」⁷⁵と、信用組合がなぜ無担保融資を行えるのかという点から説明する。

蓮池〔昭和 9〕では、「産業組合の区域に就ては其の目的の異なるに従ひ又地方の地理的経済的事情に依り、組合の目的遂行上組合員として相結合し相協力し組合の存立発展に参加することを必要とする者の居住する地域を適宜決定し、之を其の区域として定むべきものであるけれども、各組合員間に於ける環境の近似並に相互認識と云う相互組織の本質的要因を没却することのない限度に於て之を定むべきものである。」⁷⁶と説明し、さらに、「信用組合に関しては特に其の区域決定の基準を規定し、特別の事由ある場合の外市町村の区域内に於て之を定むべきものとなしてゐる（法第九条第二項）。蓋し信用組合は直接地方産業及経済に重大なる影響を及ぼすべき事業を為すものであるから其の区域は組合員の相互認識を推定するに十分な市町村の区域を超えざる範囲に於て之を定め、区域内居住者の組合加入密度を高め、以て組合の人的結合の力を鞏固ならしめると共に其の事業分量も充実せしむるを適當とするからである。」⁷⁷と説明する。

佐藤〔昭和 12〕では、「本来信用組合の区域は如何にすべきであらうか。其の大市街地内に存在するものを除くと、斯組合は対人信用を与へることを以て原則と為すべきである。対人信用は組織の間から発生するものであるから、組合の理事者はよく組合員を知り、組合員の家族の情態を知り、其の事業の内容をも知ることが肝要である。同時に組合員も互に相識り合ふことが肝要である。殊に無限責任、又は保証責任を以て連帯責任を有するに於ては如何なる人々が運命を同じうする者なるかを知らねばならない筈である。相互に知

⁷⁵ 佐藤〔大正 11〕 36 頁～37 頁。

⁷⁶ 蓮池〔昭和 9〕 109 頁～110 頁。

⁷⁷ 蓮池〔昭和 9〕 111 頁。

り、相互に識り合ふ為には、組合員互に相接触するの機会を有することを条件とすべく、而も相互に遠からざる地方に居住し、及び其の居住を続けてゐることが肝要である。此の種の関係は自治団体を同じうするが如き場合に最も好都合の条件が現れる。同一町村に於て、同一小学校に於て同一教師の下に於て習学したことや、寺参りや宮相撲、名刺交換会、農会の集会等は町村を同じうするが為めに相識り会ふ機会を得るに止らず、先祖代々同一町村に住馴れたといふが如き事情は、伝統的に親み合ふ鞏固な素因となるのであるから、対人信用を起すに足る要素が備はる次第である。是れ我が国に於ては信用組合に対し原則として其の区域を一市町村以下に限定した所以である。」⁷⁸と説明する。

熊田〔1954〕では、「信用金庫は～あくまでも会員のための金融を本趣とするのであるからそこには組合組織としての強靱性と相互金融の適正化を最終的に確保するための手段として地縁的要素が不可欠とされ、こゝに会員の資格に地域的な限界が設けられているのであると思われる。」⁷⁹と説明する。

b. 人的結合の確保に関する側面

まず、上記の文献から、協同組織金融機関の定款に「地区」を定めることによって、組合員がお互いに知っている状態を確保する目的の存在を読み取ることができる。産業組合法の下における信用組合が、相互扶助の精神で、組合員の勤勉な生活態度を評価して、無担保の金融事業を低利で行う人の集合体たる団体であると考えられていたことは、すでに述べた。信用組合が相互扶助の精神を発揮する上で、組合員相互の人的結合を確保することは不可欠の要素である。産業組合法は、信用組合の人的結合の拠り所を地縁に求めたものと考えられる。一市町村内に「地区」を定めることを求めることにより、組合が組合員を知っている状態と、組合員がお互いに知っているという状態とを確保することが可能となり、ひいては信用組合としての人的結合が確保されと考えられたのであろう。とくに、後者の組合員がお互いに知っている状態を確保することに重点があったように文献を読み取ることができる。

なお、ここでいう、知っている状態とは、単に面識があるという状態を意味するのではないことは当然である。平田＝杉山〔明治 24〕のいう、「人身上の徳義」、つまり「勤儉、励精」の程度を判断しうるだけの相互認識のある状態を指す。これをさらに具体的に説明すると、生活態度や仕事ぶりが分かっている状態を指す。

すでにみたように、信用組合の制度創設の意義は、中産以下の農工業者に低利の金融の道を開くことにあった。とくに農業は、土地との結びつきが極めて濃密な産業である。現在と違って農機具が未発達時代にあっては、近隣で相互に作業を助け合うということが日常的に行われていた。このような共同作業や地域内の諸行事、修学の間を通して、近隣に居住する者同士がお互いに知っているという状態が、現在とは違って濃密に形成される。

⁷⁸ 佐藤〔昭和 12〕 47 頁～48 頁。

⁷⁹ 熊田〔1954〕 17 頁。

交通と通信の手段が未発達時代にあっては、遠隔の地にある多数の者同士がお互いに知っているという状態を確保することは困難であると考えられる。そこで、徒歩で行き来できる程度の範囲内と考えられる一市町村内に「区域」を定めることを求めて、人的結合を確保することが企図されたのであろう。

なお、信用組合の定款に「区域」を定めることが求められたのは、組合員資格に関する産業組合法制定時における信用組合のみに対する規制であった。金融事業を行う信用組合については、地縁を人的結合の拠り所とすることがとくに企図されたのであろう。

c. 融資運営の厳格化に関する側面

次に、協同組織金融機関の定款に「地区」を定めることによって、協同組織金融機関が融資運営を厳格に行うことを担保する目的の存在を読み取ることができる。これについては、さらに、融資実行時と融資実行後の事後管理の二つに分けて説明することができる。

一つ目は、協同組織金融機関が組合員・会員に対して融資を行う際に、融資判断を行うために必要となる情報を確実に収集することを担保する目的である。産業組合法における信用組合が組合員に対する低利の無担保融資を行うことが想定されていたことは、すでに見たとおりである。無担保融資を行う以上、融資審査は、詳細かつ豊富な情報に基づいて、厳格かつ的確に行う必要がある。融資判断を誤って貸倒が頻発すれば、組合の破綻を招くことは説明を要しない。産業組合法上の信用組合が行う融資は、前述のとおり、自然人たる組合員に対して行うことが想定されていた。平田＝杉山〔明治 24〕もいうとおり、自然人、とくに農工業者に対する融資は、「人身上の徳義」、すなわち「勤儉、励精」を評価し、それを担保として融資するものである。言い換えれば、定性的な情報を確実に収集し、それを的確に判断して融資を行うことが必要となる。明治時代であるから、自然人に関する融資判断情報は、定性的な情報が中心となる。定性的な情報は、定期的な面談・接触や、日常の側面調査の積み上げから得られるものである。したがって、交通と通信の手段が未発達である当時の状況の下では、広範囲に居住する者を組合員として組合の存続を認めることは、組合にとって定性的な情報の収集が必ずしも十分に行えない可能性が生じ、結果的に健全な融資運営が行えない可能性が生じる。明治時代には、信用組合の組合員として、せいぜい徒歩で行き来できるような限られた地理的範囲に居住する者を組合員の対象とすることによって、定性的な情報の収集を確実にできる前提条件を整えることこそが、信用組合が金融事業を健全に行う上で必要であると考えられたものと思われる。

二つ目は、融資の事後管理のために、組合員の日常の生活態度を組合員が相互に監視することを担保する目的である。この目的を上記の引用文献から読み取することは、容易でないかもしれないが、平田〔明治 38〕が、「信用組合の各員は互に相知ることを必要とし、平素に於ける勤惰の如何及び財産上の実情如何を常に熟知することを得て、以て其の間に十分の信用を保つに非ざれば、組合の基礎を鞏固にすることを得ざるを以てなり。」と説明している点に読み取ることができよう。つまり、組合員がお互いの勤勉ぶりや財産の実情を熟知し、そして、常時、相互に信用を保つことこそが組合にとって必要であるとしている点

である。また、柳田〔明治 35〕は、より直接にこの目的を指摘する。「粗暴にして産を傾けんとする者あらば、予め警戒を加え、又は相当の匡正方法を設けて、組合全体が外部より不評判、不信用を蒙るの害を免ることを得なければなり。」としている点がそれである。組合員が粗暴であれば、警告を加えて匡正方法を設けることもあるというのである。組合員の勤勉ぶりを組合だけではなく、組合員相互が常時チェックし、組合員として勤勉な資質を維持するとともに、それを向上させることが組合の存続のために必要であると考えられていたことが分かる。信用組合が組合員に対する教育的な機能を果たす存在であったことも、このような目的の存在を裏付けよう。

(2)行政監督・金融監督としての側面

次に、産業組合法の下で、信用組合の定款に「地区」を定めることが求められる理由について、行政監督・金融監督の側面が存在する。

協同組織金融機関は、組合員または会員の相互扶助を目的とするから、本来、組合員または会員以外の者との取引は予定されていない⁸⁰。このことは、これまでに見た諸文献の記述からも明らかであるし、佐藤〔大正 11〕が、「信用組合の事業は、其の組合員のみを相手とするを以て原則とするものであって、殊に我が国の組合は組合員以外の人に対して、組合の目的たる貸付事業の便益を及ぼし得ない。」⁸¹と明言しているところからも明らかである。協同組織金融機関が組合員または会員のみを対象として事業を行うならば、管理は協同組織金融機関の自治に全面的に委ねるという考えも成り立ちうる。しかし、産業組合法 59 条は、「産業組合ハ主務大臣、地方長官及郡長之ヲ監督ス」と規定するとともに、60 条および 61 条に監督に関する規定を置いていた。また、中小企業庁〔1971〕では、「地区を定める法律上の意味は、組合員資格にかかる点と、所管行政庁を定める一つの要素となる点とにある。」⁸²と説明し、中小企業等協同組合に「地区」を定めることが求められる理由として、行政監督としての側面の存在することを指摘する。中小企業等協同組合法 111 条は、組合の所管行政庁に関する規定を置いている。

では、産業組合法における信用組合が、組合員を対象として金融事業を行う組織であるにもかかわらず、組織の管理を信用組合の自治に委ねることなく、行政監督を必要とすることにしたのはなぜだろうか。

柳田〔明治 35〕では「組合が法規の条文に掲げたる義務を遵奉し、其の範囲内に在りて其の行動を為せりや否やは、是非とも組合の上に立ちて之を注意し監督する者無かるべからず。又関係の複雑にして、一つの法文のみにては其の常規を定め難きものに対しては、各場合に就きて其の事情を参酌し、此の如きは然るべし、此の如きは然るべからずという判断を下すの必要あり。此の二つの目的の為に、法律は或る種の国の機関を以て産業組

⁸⁰ 協同組織金融機関に対して員外取引が認められるに至った理由については、そのこと自体に興味を持たれるものの、本稿ではこの問題を扱わない。

⁸¹ 佐藤〔大正 11〕 32 頁。

⁸² 中小企業庁〔1971〕 235 頁。

合の監督機関と定め、組合をして法の規定に服従すると同時に、又其の機関の指揮の下に行動せしむることとせり。」⁸³と説明する。

佐藤〔大正 11〕は、信用組合に対する行政監督について、「信用組合の目的とする所は組合員の福利を増進し、其の産業及び経済の進歩、発達を企図せんとするに在るが、果して、此の目的通りに個々の組合が活動するの能力を有するか。又は活動しつつあるか。各組合の機関が法律、命令に違反する様のことはないであろうか。組合員又は組合員外の者の貯金を預りながら、損害を与うるが如き危険がないであろうか。其の他各種の方面に亙りて、組合の円満なる発達を図らんが為めには、種々の方面より之を監督するの必要がある。」⁸⁴と説明する⁸⁵。

小平〔昭和 14〕では、「国家の監督行為は、産業組合をして、其の事業の完璧を期せしむるが為めに行ふものであると同時に、産業組合の行為に依り第三者に著しき損害を及ぼすが如き一般公益を害することなからしむるが為めに発動するものである。」⁸⁶と説明する。

以上のとおり、産業組合法に基づく信用組合に対して行政監督が必要であると考えられた理由については、組合の事業が適正に行われていることを第三者の立場から監督する必要のあること、法令の解釈・適用について行政当局の有権解釈の必要のあること、の 2 点を指摘できる。

産業組合法の下で、信用組合に対して、すでに行政監督の必要性が認識されていたことを踏まえて、行政監督の側面から協同組織金融機関の「地区」がどのように取り扱われたのかについて検討する。

協同組織金融機関の「地区」と行政監督との関係については、協同組織金融機関の「地区」が定款の記載事項であり、免許申請と定款の変更に際して、それぞれ行政庁による認可を必要とする点にある。第二次世界大戦後、大蔵省が金融監督の権限を担っていた時代には、金融機関に対する金融監督の手段として競争制限的規制が重視されてきたこと⁸⁷は周知の事実である。第二次世界大戦後は、協同組織金融機関の持つ協同組織としての側面と金融機関としての側面のうち、金融機関としての側面が強く意識され、金融監督の対象とされてきたものと思われる。まず、大蔵省の通達に基づいて、信用金庫の「地区」に関する大蔵省の考え方を見てみる。

「信用金庫の監督について」（昭 34.8.15 蔵銀 1196 号）の「第 1. 事業免許」の「1. 方

⁸³ 柳田〔明治 35〕 55 頁～56 頁。

⁸⁴ 佐藤〔大正 11〕 183 頁。

⁸⁵ 大正 6 年の産業組合法の改正によって、市または主務大臣の指定する市街地を組合の区域とする信用組合（いわゆる市街地信用組合）に限り、一定の範囲で組合員以外の者の貯金を取り扱うことができるようになったことについては、本稿 2. (1) 参照。昭和 18 年に成立した市街地信用組合法においては、組合員以外の者の貯金の取扱いの範囲がいっそう拡大されたことが、この部分の記述の背景である。

⁸⁶ 小平〔昭和 14〕 253 頁の注 1。

⁸⁷ 鹿野〔2001〕 35 頁参照。

針」では、「信用金庫の事業免許については、現在の金融情勢及び中小金融機関の分布状態からみて特に慎重な態度で臨むものとする。」とし、新規事業免許の交付に対して極めて抑制的な態度で臨むことを明らかにしている。また、この通達では、「第3．地区に関する定款変更」で、地区に関する定款変更の取扱いについても詳細な規定を設けているが、別の通達である「信用金庫の地区に関する定款変更の取扱いについて」（昭37.4.2 蔵銀370号）が発遣されているので、地区に関する定款の変更については、この通達の内容を見ておく。

この通達では、「本通達の運用に当たっては、とくに、安易に地区拡張が行われ、不当な競争問題を惹起し、さらには、信用金庫全般の健全な発展を阻害することなどのないよう慎重を期せられたい。」との注記文言を記した上で、次のような規定が置かれている。

「1．基本的留意事項

(1)信用金庫の地区拡張に関する定款変更

申請については、当該地域の経済状況、資金の需給関係、申請金庫の経営内容および既存地区内の深耕度合、他金庫との競争関係等からみて、取引者の便益を増進し、かつ、信用金庫の健全な発展に資する確実な見通しのある場合についてせん議するものとする。

(2)信用金庫の地区の範囲は、当該地域の経済状況等からみて、地縁的金融機関としての機能を十分発揮しうる程度のものであり、信用金庫制度の本旨にもとるような地区拡張が行われることのないよう留意するものとする。この場合、信用金庫の地区は、必ずしも行政区劃と一致しなくても差し支えないものとする。

(3)信用金庫の地区拡張に関する定款変更申請のせん議に際しては、とくに、当該拡張先の地域を地区とする信用金庫に与える影響等についても周到的配慮を払うこととし、その影響度、見通しおよび拡張の成果等をみきわめつつ、漸次拡張を認めることに留意するものとする。」

以上のとおり、大蔵省は、信用金庫の新設、定款の変更による地区の拡張について、極めて抑制的な態度で臨んでいたことが分かる。競争制限的規制がいかに強いものであったかを示すものといえよう⁸⁸。

協同組織金融機関は、定款に地区を記載することが求められる。この理由については、これまでの検討の結果から明らかなように、行政監督・金融監督としての側面というよりも、協同組織金融機関としての組織に内在する要請に基づく側面にこそ、その本来の意味があると考えべきである。しかし、第二次世界大戦後は、協同組織金融機関が「地区」をどのように定款に記載するかということと「地区」を変更することが金融監督の対象となっていることを通して、むしろ、行政監督・金融監督としての側面が強調されてきたのでは

⁸⁸ 協同組織金融機関が「地区」を定款に記載することが協同組織金融機関の事業活動の制約要因となったというためには、信用金庫の「地区」の拡張申請が大蔵省によってどのように取り扱われてきたのかに関する実証研究によって、この通達の運用実態を明らかにする必要があるものの、本稿の目的の範囲を超えるため、本稿では扱わない。

ないかと考えられる。

5. 「地区」を定める必要性の検討

ここでは、協同組織金融機関の定款に「地区」を定めることが求められた当初の理由に照らして、現在の協同組織金融機関が「地区」を定めることの必要性について、協同組織金融機関の現状を踏まえつつ、2つの側面に分けて検討する。

(1)組織に内在する要請に基づく側面

a. 信用金庫・信用組合の現状

a-1 会員・組合員構成の現状

はじめに、信用金庫および信用組合の会員数、組合員数における個人と法人の構成比を見てみる。

表1によれば、信用金庫の会員数に占める法人の構成比は、昭和40年3月の12.6%から平成13年3月の16.2%へと上昇している。16.2%という構成比を高いと捉えるか低いと捉えるかは、主観の違いもあって断定しがたい。しかし、産業組合法の下における信用組合の融資対象先として、自然人が想定されていたことは、すでに見たとおりであり、信用金庫の会員構成における法人の割合は、高いと見るべきであろう。

【表1 信用金庫の会員数】

	会員数 (千人)	個人 %	法人 %
昭和40年3月	2,586	87.4	12.6
昭和50年3月	4,257	85.2	14.8
昭和60年3月	6,209	84.8	15.2
平成8年3月	8,309	84.4	15.6
平成13年3月	8,941	83.8	16.2

(資料) 全国信用金庫協会〔2003〕253頁

(注) 原資料では、構成比は小数点第一位まで記載されている。本表以外の表および本文中の記述においては、筆者が算出した小数点第二位までの構成比を記載している。

信用組合をみると、平成6年3月末における組合員の構成は、組合員総数3,922千人に対して、個人組合員は3,571千人（構成比91.03%）、法人組合員は352千人（同8.97%）である⁸⁹。信用金庫に比して組合員構成における法人化の程度は低いものの、法人組合員は1割弱存在する。

a-2 貸出先の業種構成の現状

⁸⁹ 全国信用組合中央会〔1994〕6頁。なお、平成7年以降の信用組合全体の状況は、把握できない。

次に、信用金庫と信用組合の貸出先の業種構成を見てみる。なお、農業協同組合および水産業協同組合の組合員は、農業、水産業に従事する者であることが原則であるから、組合の融資がこれらの者に対する融資となるのは、法制度上、当然である。

信用金庫の組合員の業種別貸出残高構成をみると、表 2 の通りである。

【表 2 信用金庫の業種別貸出残高（2004 年 3 月）】

	先数（先）	構成比%	残高（百万円）	構成比 %
製造業	256,587	4.05	8,204,326	13.18
農・林・漁・鉱業	24,267	0.38	459,460	0.74
建設業	260,339	4.11	6,189,943	9.95
電気・ガス・熱供給・水道業	1,925	0.03	28,870	0.05
情報通信業	8,600	0.14	182,825	0.29
運輸業	32,641	0.51	1,242,968	2.00
卸売業	86,949	1.37	3,305,276	5.31
小売業	198,481	3.13	3,736,076	6.00
金融・保険業	5,002	0.08	575,019	0.92
不動産業	106,597	1.68	8,239,459	13.24
各種サービス業	348,545	5.50	8,414,149	13.52
地方公共団体	2,444	0.04	1,693,256	2.72
個人（住宅・消費等）	5,009,095	78.99	19,926,734	32.02
合計	6,341,473	100.00	62,236,325	100.00

（資料）信金中央金庫総合研究所〔2004 年〕 97 頁

ただし、一部の業種については、業種を統合して表記し、数値を合算した。

表 2 から、農工業に当たると考えられる製造業および農・林・漁・鉱業をみると、先数で 4.43%、金額で 13.92%を占めるにすぎない。個人に対する融資は、先数・残高とも、比較的高い割合を占めているとみることができる。ただし、ここで注意しなければならないのは、現代社会において「個人」とは、職場と居住地とが分離したサラリーマンの割合が高いのではないかと考えられることである⁹⁰。ただし、この点は、上表における「個人」の勤務形態について、さらに分析した統計が存在しないため、あくまでも推測の域を出ない。

信用金庫のこのような数値から、協同組織金融機関全体としての傾向を読み取ることはできないし、すでにみたように、信用金庫は、信用組合から一般的金融機関としての機能を果たすべき組織を分離独立させたものであるから、業種構成の広がりが見られるのは当然

⁹⁰ 平成 12 年の国勢調査によれば、わが国の従業者総数は 62,977,960 人で、うち雇用者が 48,763,386 人と、全体の 77.4%を占める。総務省統計局〔2003〕 10 頁参照。

といえば当然である。そこで、次に、信用組合の業種別貸出残高をみてみる。

【表 3 信用組合の業種別貸出残高（1994 年 3 月）】

	先数（先）	構成比%	残高（百万円）	構成比 %
農業	18,209	1.46	115,390	0.64
林業・狩猟業	1,339	0.11	19,275	0.11
漁業・水産養殖業	5,420	0.44	43,167	0.24
鉱業	993	0.08	53,352	0.30
建設業	65,047	5.23	1,938,074	10.79
製造業	69,553	5.59	1,796,218	10.00
卸売業・小売業	140,004	11.25	2,339,900	13.03
金融・保険業	3,808	0.31	933,502	5.20
不動産業	17,720	1.42	2,582,444	14.38
運輸通信業	10,752	0.86	303,591	1.69
電気・ガス・水道・熱供給業	3,299	0.27	48,629	0.27
サービス業	88,630	7.12	3,385,771	18.86
その他の産業	54,991	4.42	791,605	4.41
（小計）	479,766	38.55	14,350,924	79.92
地方公共団体	430	0.03	62,021	0.35
雇用促進事業団	7	0.00	147	0.00
個人（住宅・消費等）	764,467	61.42	3,543,403	19.73
合計	1,244,670	100.00	17,956,496	100.00

（資料）全国信用組合中央会〔1994〕23 頁

表 3 からは、信用組合においても、信用金庫とほぼ同様の傾向が読み取れる。なお、信用組合には、①「地区」内に所在する中小企業者、勤労者等を対象とする地域信用組合、②同一業種の人から構成される業域信用組合、③会社または官庁等の職場内の勤労者を対象とする職域信用組合の 3 つが存在し⁹¹、この中でも地域信用組合の比重が高い。このことは、表 3 において、地域信用組合の先数が 1,112,360 先（構成比 89.37%）、貸出金額が 17,214,775 百万円（同 95.87%）を占めることから裏づけられる。

このように、信用金庫と信用組合における業種別貸出残高構成が第一次・第二次産業を中心とするものとなっていないことは、農業者のための協同組織金融機関として農業協同組合が、漁民及び水産加工業者のための協同組織金融機関として漁業協同組合が、それぞれ存在することの当然の帰結といえるかもしれない。

⁹¹ 鹿野〔2001〕342 頁。

a－3 貸出金の担保

最後に、信用金庫の担保別貸出金残高を見てみる。

【表 4 信用金庫の担保別貸出金残高（1999 年 3 月）】〔単位：百万円、％〕

	金 額	構成比
当金庫預金積金	4,757,451	6.68
有価証券	130,654	0.18
動産	63,072	0.09
不動産	32,604,495	45.79
その他	370,683	0.52
信用保証協会・信用保険	13,030,829	18.30
保証	8,947,368	12.57
信用	11,300,455	15.87
合計	71,206,079	100.00

（資料）全国信用金庫協会〔2002〕976 頁～977 頁

表 4 からは、信用金庫が無担保融資を行う金融機関でないことは明らかである。

産業組合法の下における信用組合は、相互扶助の精神で、組合員の勤勉な生活態度を評価して、無担保の金融事業を低利で行う人の集合体たる団体であると考えられていた。しかし、その後の時代の変遷により、現在の協同組織金融機関の姿は、産業組合法によって制度設計された当初の信用組合の姿とは、相当異なったものになっているといえよう。

b. 検討

4. では「地区」を定めることが求められる理由として、協同組織金融機関の組織に内在する要請に基づく側面のあることを指摘し、さらにこれを人的結合の確保に関する側面と融資運営の厳格化に関する側面に分けて説明しているので、2 つに分けて検討する。

第一に、人的結合の確保に関する側面について、現在、どう考えるべきか。

産業組合法の下での信用組合においては、協同組織としての人的結合の拠り所を地縁に求めて制度設計がなされたと考えられることはすでに述べた。現在のわが国で、果たして、地縁が人的結合の拠り所となり得るだろうか。わが国全体として見た場合には、むしろ、なり得ないと考えられる。都市部に典型的に見られるように、たとえ隣人であってもほとんど接触がなく、お互いが誰であるのかさえ分からないという状態が多いことは、ここであらためて説明するまでもない。また、地方であっても、明治時代とは比較にならないほど、人の移動が活発化している。「地区」を定めることによって、地区内の組合員・会員がお互いに知っている状態を確保するということは、現在では、その実現が非常に困難になっているといえる。また、現行の協同組織金融機関法においては、「地区」を一市町村内に

限定するといった、「地区」を比較的狭い範囲に限定することによって組合員・会員がお互いに知っている状態を高めるであろう効果を果たす規定は存在しない。広い地理的範囲に「地区」を定めたとしても、何らかの機会や場がないかぎり、「地区」を定めること自体によって、組合員がお互いに知っているという状態は生じ得ない。

このように、人的結合の確保に関する側面から見た場合、協同組織金融機関が「地区」を定める必要性は、わが国全体としては、消滅していると見ることができる。

第二に、融資運営の厳格化に関する側面について、現在、どう考えるべきか。

まず、現在の金融機関が行う融資判断においては、法人に対する融資を典型として、財務諸表に代表される定量的な情報が欠かせないものとなっている。個人に対する融資においても、納税申告書の写しや源泉徴収票といった一定の書類から得られる定量的な情報を活用して融資判断が行われる。ただし、法人・個人とも、現代の融資判断において、定性的な情報の必要性がなくなっているわけではない。協同組織金融機関が融資対象とする中小企業については、財務諸表に対する信頼性に問題があることと、定量的な情報が乏しいことが指摘されており⁹²、このような中小企業の定量的な情報の抱える問題やその不足を、定性的な情報によって補う必要があるからである。このように、定性的な情報の重要性は否定できないものの、協同組織金融機関が組合員・会員の定量的な情報に現れた重要な問題点を無視して融資判断を行うことは、金融機関としての経営の健全性維持の要請や、協同組織金融機関に対する理事の法的責任の観点から見ても、現在では困難である。相互扶助を理念とする協同組織金融機関であっても、慈善事業として金融事業を行うわけではないから、定量的な情報から返済可能性がないと判断される融資案件を実行することは認められないと考えられるとともに、整理回収機構による破綻金融機関の役員に対する責任追及に関する訴訟に見られるように、金融機関の役員に対する法的責任の追及が実際に行われるようになっているからである。そして、定量的な情報は、「地区」を定めなくとも、相手方からの書類の提出や協同組織金融機関の独自の調査によって確実に入手することが可能である。

次に、貸出先の業種構成にかなりの広がりが見られる点について、どう考えるべきか。土地との結びつきが極めて濃厚な農業を前提とした場合には、比較的狭い範囲に「地区」を定めることによって、協同組織金融機関が定性的な情報を確実に収集することを担保できよう。しかし、第三次産業のように、そもそも土地との結びつきが希薄な産業の場合、組合員・会員の事業活動の地理的範囲は、協同組織金融機関の「地区」に限定されることなく広がり得るから、「地区」を定めてみても、定性的な情報を確実に収集することが確実に行えるわけではない。

また、現在の協同組織金融機関において、無担保の融資はむしろ少なくなっている。融資

⁹² 平成15年3月27日金融審議会金融分科会第二部会「リレーションシップバンキングの機能強化に向けて」2.(2)および4.(1)イ(ア) 参照。

実行の際の担保の徴求は、債務者の信用を補完するための手段として行われる⁹³。わが国の金融機関は担保価値の範囲内で融資を行う担保金融会社ではないから、担保提供の見返りとして融資が行われることはない。しかし、無担保融資の際に実施する融資審査と、保全措置が講じられることが予定された融資審査とでは、実施される審査の厳格さに違いがあるのは、むしろ当然である。無担保融資が貸倒となった場合、貸倒損失の発生に直結する可能性が生じるから、無担保融資の融資審査は、担保付の融資審査に比して厳格に行われる。担保の徴求を前提とすれば、融資判断を行うために必要となる情報を確実に収集することを担保するために、組合員の資格を組合の「地区」と結び付けて制限するという方法によらずとも、貸倒損失の発生を回避するということが十分に可能となる。

融資の事後管理のために、組合員の日常の生活態度を組合員が相互に監視することを担保する目的について、どう考えるべきか。現在では、組合員・会員の人的結合の拠り所を地縁に求める考え方自体が機能しえなくなっていると考えられるところからすれば、「地区」を定めることによって、このような効果を期待することもできない。したがって、融資の事後管理のために協同組織金融機関が「地区」を定める必要性も、現在では消滅している。

このように、融資運営の厳格化に関する側面から見た場合、協同組織金融機関が「地区」を定める必要性は、現在では、完全に消滅していると見ることができる。

c. 業態別の検討

以上の検討を踏まえれば、協同組織金融機関の定款に「地区」を定めることが求められる理由のうち、第一の側面としての組織に内在する要請に基づく側面から見た場合、少なくとも信用金庫においては、現在、地区を定める必要性は消滅していると考えられる。信用金庫は、自らが定めた「地区」のみを人的結合の拠り所としていると考えられ、現在、「地区」が人的結合の拠り所とはなりえないことに加え、融資運営の厳格化のために「地区」を定める必要性も消滅していると考えられるからである。

ただし、協同組織金融機関の業態によっても違いがある。

農業協同組合と漁業協同組合については、組合員として、農業者、漁民および水産加工業者を対象としている点と（農業協同組合法 12 条 1 項 1 号、水産業協同組合法 18 条 1 項 1 号参照）、農業と漁業が耕作地や漁港という特定の土地と深く結びついた産業であるという特徴を踏まえれば、農業協同組合と漁業協同組合においては、現在もなお、「地区」を定める必要性は認められると考えることができる。ただし、これらの協同組織金融機関においては、人的結合の拠り所を地縁よりも業域に求めており、人的結合の広がりを超えて地理的に画するという従たる目的のために「地区」を定めることが求められていると考えることが可能であろう。

信用組合についてはどうか。3つの種類ごとに異なると考えられる。まず、地域信用組合

⁹³ 三菱銀行〔1983〕75頁は、信用調査面で問題があったとしても貸出の回収性は堅持されなければならない、この現実と原則とのギャップを補完するものが担保・保証であると説明する。

については、信用金庫と同様に考えることができ、「地区」を定めることが求められる理由については、組織に内在する要請に基づく側面から見た場合、現在、地区を定める必要性は消滅していると考えられる。職域信用組合については、地縁を人的結合の拠り所として存在しているのではなく、むしろ、特定の職場や官庁という職域を人的結合の拠り所として存在していると考えることが可能である。「地区」を定めることが求められるのは、人的結合の広がり限界を地理的に画するという従たる目的のためであると考えられることができる。業域信用組合は、同一の業種に従事する者が組合員である。業域信用組合は、業域を人的結合の拠り所としておりと考えられる。そして、業域信用組合がどのような業域を対象としているかによって、「地区」を定める必要性の有無は異なりうる。遠隔の組合員であっても、同一の業種に従事するということによって、組合員がお互いに知っている状態が確保でき、さらに信用組合が組合員に関するさまざまな情報を容易に入手し得るならば、「地区」の範囲を狭く限定する必要はないし、また、「地区」を定めなくともよい場合もあろう。個々の信用組合によって状況は異なりうるものの、少なくとも「地区」の範囲を柔軟化することは可能であろう。

最後に、労働金庫の場合はどうか。労働金庫は、労働金庫の「地区」に事務所を有する①労働組合、②消費生活協同組合および同連合会、③一定の条件を満たす国家公務員・地方公務員の団体、健康保険組合および同連合会、国家公務員・地方公務員の共済組合および同連合会、日本私立学校振興・共済事業団、④労働者の経済的地位の向上を図ることを目的とする団体およびその連合団体、を会員とする（労働金庫法 11 条 1 項）。労働金庫の定款に定めがあれば、一定の条件を満たす労働者も会員となることができる（同 11 条 2 項）ものの、会員としては団体が予定されている。したがって、協同組織金融機関の定款に「地区」を定めることが求められる理由のうち、組織に内在する要請に基づく側面については、労働金庫については、そもそも、その必要性が認められないのではなかろうか。「地区」を定めなくとも、団体同士がお互いに知っているという状態を確保することは、交通と通信の手段が発達した現在においては、仮に遠隔地であっても可能であると考えられるからである。労働金庫が「地区」を定める目的は、「地区」を定めることによって会員資格が限定されることを通して、労働金庫が事業を営む地理的範囲が結果的に制約されることに求めべきであろう。

以上のように、協同組織金融機関の定款に「地区」を定めることが求められた当初の理由に照らして、組織に内在する要請に基づく側面から見た場合、現在の多くの協同組織金融機関にとって、「地区」を定めることの必要性は消滅していると見ることができる。

(2)行政監督・金融監督としての側面

協同組織金融機関の定款に「地区」を定めることが求められることが、行政監督・金融監督としての側面から見た場合、とくに第二次世界大戦後、競争制限的規制を実現するための手段の一つとして、監督当局によって利用されてきたことはすでに見たとおりである。

ところで、信用金庫法施行規則 3 条 2 項 1 号イ・ロは、信用金庫が信用金庫法 31 条の規

定に基づいて定款変更に関する認可の申請をした場合に、信用金庫法 88 条の規定に基づいて認可の権限を内閣総理大臣から委任された金融庁長官等が実施する審査の基準について次のように規定している。

「イ 定款の変更が地区の拡張に関するものである場合には、現在の地区及び拡張しようとする地区の経済の事情に照らし、地区の拡張が必要であると認められ、かつ、当該金庫が当該地区において事業を的確、公正かつ効率的に遂行することができること。

ロ 定款の変更が地区の縮小に関するものである場合には、縮小しようとする地区における会員その他の顧客に係る取引が他の金融機関へ支障なく引き継がれるなど当該地区における会員その他の顧客に著しい影響を及ぼさないものであること。」

これと同旨の規定は、労働金庫については労働金庫法施行規則 1 条の 5 第 2 項 1 号イ・ロに見られ、信用組合については金融庁が平成 17 年 12 月に公表した「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」の「IV－3－1－3 認可事項の審査に際しての留意点」の(2)・(3)にも見られる。

銀行に対する店舗規制の現状についてみると、銀行の営業所に関する規定である銀行法 8 条は平成 14 年に改正され、銀行の営業所の新設や変更については、認可制から届出制に変更された。銀行の営業所の設置やその変更は、銀行の自主的判断に全面的に委ねられることとなり、これらの行為は銀行からの届出だけで済むこととなった⁹⁴。競争制限的規制の代表例であった店舗規制は、完全に廃止されたのである。

なお、協同組織金融機関については、「地区」だけではなく、事務所の名称や所在地についても定款の記載事項であり⁹⁵、定款の変更には行政庁の認可を必要とする。上記の協同組織金融機関法および監督指針の規定ぶりから見れば、協同組織金融機関においては、いまだ店舗規制が存続しているようにも見えるが、そうではないと考えるべきであろう。なぜなら、店舗規制自体がすでに廃止されていることに加え、金融機関相互の自由な競争を徹底して抑制することによって業界内に落伍者が生じることを防止することを目的とした、いわゆる「護送船団行政」は終わっており、現在の金融監督は、市場による規律をも併用した誘因両立的規制を重視した事後規制型の監督へと大きく方針転換されているからである。

このような監督当局の監督方針の大幅な変更と店舗規制が廃止された点を踏まえれば、監督当局は、協同組織金融機関の「地区」の拡張と縮小に関する定款変更の認可申請に際して、競争制限的観点から審査を行うことはできないと考えるべきである。

⁹⁴ 小山〔2004〕102 頁参照。

⁹⁵ 信用金庫および労働金庫は「事務所の名称及び所在地」（信用金庫法 23 条 2 項 4 号、労働金庫法 31 条 4 号）が、信用組合、農業協同組合および漁業協同組合は「事務所の所在地」（中小企業等協同組合法 33 条 1 項 4 号、農業協同組合法 28 条 1 項 4 号、水産業協同組合法 32 条 1 項 4 号）が、それぞれ定款の記載事項である。

以上のように、現在において、行政監督・金融監督の側面から見た場合、協同組織金融機関にとって「地区」を定める必要性は消滅していると見ることができる。所管の行政庁を決定する際には、協同組織金融機関の本店の所在地を基準にすれば十分であろう。

6. 今後の「地区」の取扱い

(1) 2つの方向

今後の「地区」の取扱いについて、どのように考えるべきか。これについては、「地区」を定める当初の理由を踏まえてその目的を徹底する方向と、「地区」の概念を廃棄するという2つの大きな方向が考えられる。

平成元年5月15日付け金融制度調査会金融制度第一委員会中間報告「協同組織形態の金融機関のあり方について」では、「第3章 協同組織金融機関の組織のあり方」の「第2節 基本的考え方及び検討の方向」で「地区」について、次のように答申している。

「2. 組織のあり方に関する具体的な事項については、今後、改めて検討を行うこととするが、基本的な検討の方向としては、次のように考えられる。

(1) 地区

① 人的結合体としての協同組織の基本的な性格に照らし、信用金庫、地域信用組合及び農林系統金融機関のように地域を基盤とする金融機関の性格が強いものにあっては、地区の範囲は、人的結合体としての統合の基盤を成す同質的な地域経済の圏域の中に限定するのが合理的である。

② 地域経済の発展に伴い、地域経済の圏域が拡大していく場合、又は地域経済が構造的停滞下にあり、その地域に地区が限定されているために、経営面で困難な状況が生じているような場合においては、必要性について十分検討した上で、地区の範囲を弾力的に扱うことが適当である。」

この報告書では、協同組織金融機関が人的結合体であるとの認識を根底にすえて、「地区」を同質的な地域経済の圏域の中に限定すべきであるとの考えを示すとともに、それによってもたらされる弊害は、事後的に「地区」の範囲を弾力的に取り扱うことで解決すべきとの考えを示している。いわば、現行制度の維持を前提としつつ、「地区」の広狭を当事者の自治に委ねる考えである。しかし、とくに「地区の範囲は、人的結合体としての統合の基盤を成す同質的な地域経済の圏域の中に限定するのが合理的である。」としている部分は、現在においても、地縁が人的結合の拠り所となり得るとの考えを示しているようにも読めるところから問題である。

ここに、1991年4月に信用金庫から普通銀行に転換した八千代銀行の例がある。同銀行は普通銀行への転換を決断した理由として、①会員組織の形骸化、②自己資本充実のための策が極めて限られていることなどを踏まえ、顧客ニーズに対応するための量の確保、③制限を受けながら税法などの恩典を受けるよりも自由裁量を望むこと、④中央機関の傘下

から離れ、独立独歩の道を歩みたいと考えたこと、⑤人材の育成と確保、の5点を挙げる⁹⁶。さらに、協同組織金融機関における会員組織の形骸化について、「現在の協同組織は、本来、協同組織は、小地域とか職域とか小さく限定されたところであれば意義があるのだろうが、地域が広範になるにつれ、相互連帯性は薄くなり、どうしても協同組織はくずれてくる。」⁹⁷と説明している。

人的結合の拠り所を地縁に求めつつ、協同組織であることを徹底しようとするれば、確かに「地区」を狭い範囲に限定するという方向が指向されよう。しかし、金融機関としての経営の安定性を確保するためには、ある程度の資金量を確保する必要があるから、「地区」をあまりに狭く限定することは、金融機関としての経営の健全性維持、とくに融資資産のポートフォリオ管理の点からはマイナス面の影響が無視できない。冒頭にも紹介したとおり、深刻な地域経済低迷の影響を受けて経営破綻に至った釜石信用金庫の例は、協同組織金融機関の事業活動の地理的範囲を特定の地域に限定することによって起こる弊害を如実に示す貴重な例である。

「地区」を定める当初の理由を踏まえてその目的を徹底するという方向は、明治時代からの時代の変遷とこの間の社会情勢の大きな変化を踏まえれば、わが国全体として見た場合に、現実的な選択肢とはなりえないと考えられる。また、「地区」の範囲を狭く限定することを各協同組織金融機関に求めることも、現在では、その実現可能性の観点から、現実的ではない。そこで、「地区」の概念を廃棄するという方向が指向される。「地区」の概念が廃棄できるか否かは、「地区」を定めることによって達成しようとする目的が「地区」の概念を廃棄した場合に達成できないのかどうかという問題と、「地区」を定めることによって得られるメリットとデメリットとの比較衡量に関する問題となる。

(2)検討

協同組織金融機関に「地区」を定めることが求められるのは、協同組織金融機関としての組織に内在した要請に基づくものであると考えるべきであり、行政監督・金融監督としての側面から捉えるべきでないことは、すでに述べた。組織に内在する要請に基づく側面については、協同組織としての人的結合の拠り所を何に求めるべきかが重要な問題となる。人的結合の拠り所を地縁に求める考えは、現代社会では現実的ではなく、むしろ職域や業域といった地縁以外の要素をもって人的結合の拠り所とするのが現実的である。このように考えれば、「地区」の概念を廃棄することは可能である。ただし、人的結合の拠り所を地縁以外の要素に求めた上で、なお、人的結合の地理的範囲の限界を画するという、従たる目的のために「地区」を定めておくということは、協同組織金融機関の業態によっては、なおその必要性が認められる場合があろう。

融資運営の厳格化に関する側面については、現在、「地区」を定めるという方法によらず

⁹⁶ 八千代銀行〔1992〕16頁～32頁。

⁹⁷ 八千代銀行〔1992〕8頁。

とも、定量的な情報を融資判断に高度に活用したり⁹⁸、担保の徴求を併用するなどといった他の手段によって目的を達成することが十分に可能である⁹⁹。

このように、「地区」の概念を廃棄したとしても、「地区」を定めることによって達成しようとする目的は、達成可能であると考えられる。そして、「地区」の概念を廃棄してもなお、一定の地理的範囲に協同組織金融機関の事業活動の範囲が集中するかどうかは、各協同組織金融機関の経営方針に関する問題となる。たしかに、定性的な情報を有効に活用することによって、他の金融機関と差別化した事業を展開する協同組織金融機関が存在してよい。定性的な情報の収集と活用の巧拙は、これからの協同組織金融機関の経営の格差につながる重要な問題となろう。定性的な情報を確実かつ濃密に収集することを重視する協同組織金融機関は、事業活動の範囲を比較的狭い地域に集中するであろう。しかし、定性的な情報を協同組織金融機関が確実に収集することを担保するために、協同組織金融機関に「地区」を定めることを求めるというということは、現時点では、協同組織金融機関の経営への過剰な介入である。

「地区」を定めることによって得られるメリットとデメリットについてはどうか。現代のわが国において、協同組織としての人的結合の拠り所を地縁に求めることはできず、融資判断情報も定量的な情報を活用することができると考えれば、協同組織金融機関の事業活動の地理的範囲を地区内に押しとどめておくような制度の運営をすることは、金融機関としての経営の健全性維持や、融資資産のポートフォリオ管理の観点から見て、メリットは認められず、むしろデメリットの方が大きいと考えられる。また、インターネットの発達にみられるように、金融事業に活用できる社会システムや高度な金融技術を協同組織金融機関の事業に活用する道を閉ざし、結果的に、協同組織金融機関の経営を時代遅れのものとしてしまう可能性もある。

行政監督・金融監督の側面から「地区」を定めることが必要でないことは、すでに述べた。競争制限的規制のために「地区」を定めることを求める必要性は、なくなっている。

このように考え、さらに協同組織としての人的結合の拠り所を地縁以外の何らかの要素に求めることができるのであれば、「地区」の概念を廃棄することは十分に可能である。そして、地縁以外に人的結合の拠り所を見出せない協同組織金融機関は、協同組織性の形骸化によって、もはや協同組織金融機関たりえなくなっていると見ることも可能である。このような協同組織金融機関にあっては、組合員・会員の人的結合を確保するために、何らかの対策を講じるか、「金融機関の合併及び転換に関する法律」に基づいて、業態転換を図ることが検討されてもよいであろう。

⁹⁸ 財務に関する標準指標との比較分析、倒産予知分析といった方法は、現在、定性的な情報の活用とともに、各金融機関で実施されているであろう。

⁹⁹ 担保に依存した融資運営をせよ、ということを主張するものではないことは、強調しておかなければならない。担保は、あくまでも最終的な回収不能を回避するための補完的な手段である。

ただし、「地区」の概念を廃棄するという、大胆な制度変更を実施することが現実的でないとの反論があるかもしれない。その場合は、次のように考えるべきであろう。

相互扶助を目的とする協同組織としての性格を維持することと、金融機関としての経営の健全性を維持することの二つ目的を実現するために、「地区」について、協同組織金融機関の自主的な判断を尊重するという解決の方向が考えられる。この場合にも、まず、協同組織金融機関の事業活動の地理的範囲が地区内に限定されないことを明確にしておくべきである。地縁が人的結合の拠り所とはなりえなくなっていると考えられる以上、協同組織としての性格を徹底するために、「地区」の範囲を狭く設定することの必要性はなくなっている¹⁰⁰から、「地区」の広狭は柔軟化して考えることが可能である。そこで、「地区」をどのように設定するかを基本的には協同組織金融機関の自主的な判断に委ね、行政庁による定款変更の認可は、後見的な機能に徹することを原則とするということが考えられる。

また、「地区」について協同組織金融機関の自主的な判断を尊重するとしても、「地区」を定めたり、それを変更することには行政庁の認可を必要とするから、行政庁の認可が円滑に得られなければならない。これに対しては、「地区」を定めたり、それを変更することに行政庁の認可を必要とすることを逆手にとって、「地区」の変更に抑制的な金融監督の態度をとることは、時代錯誤であるとの批判が成り立つ。

さらに、中小企業に対する融資の適正な配分という観点を重視すれば、「地区」の変更を協同組織金融機関の自主的な判断に委ねることに反対があるかもしれない。しかし、協同組織金融機関の自主的な判断を尊重せずに政策判断を優先させることは、協同組織金融機関に政策遂行の機能を担わせるとともにその責任をも負わせるものであり、適当とは考えられない¹⁰¹。協同組織金融機関の「地区」変更の結果、金融機関の空白地域が生じるといった事態については、別途、中小企業向けの公的金融制度を整備・充実するといった方法によって問題を解決すべきである。

7. 結語

本稿では、協同組織金融機関の定款に「地区」を定めることが求められる理由を明治 33 年に制定された産業組合法にさかのぼって明らかにした。本稿における考察の結果は、以下のとおりである。

¹⁰⁰ 神田〔1995〕35 頁は、協同組織金融機関であるとともに地域金融機関でもある信用金庫の将来の課題として、「地域制については制度的な基盤をいま以上に強化することはできないことだと思います。定款に地区を書くのが現在の制度ですが、これを一段と強めるようなことは現在の時代の流れに反するように思います。」とする。

¹⁰¹ 護送船団行政の時代には、金融機関の側が大蔵省の意向に従った経営をすることによって、大蔵省による各種の認可権限の行使に手心を加えてもらえるのではないかという期待が働いたり、経営危機に瀕した場合には、合併先や救済先を大蔵省に「斡旋」してもらえらるであろうという期待が金融機関の側に働いたのではないだろうか。このような、行政庁と民間金融機関とがもたれ合う時代は、すでに終わっている。

産業組合法の下における信用組合は、相互扶助の精神で、中産以下の農工業者に対して、組合員の勤勉な生活態度を評価して無担保の金融事業を行う人の集合体たる団体として制度設計された。産業組合法に基づく信用組合は、その定款に現行の協同組織金融機関法における「地区」と同義である「区域」を定めることが求められた。その理由は、二つの側面から説明することができる。第一は、協同組織金融機関としての組織に内在する要請に基づく側面であり、第二は、行政監督・金融監督の側面である。第一の側面は、さらに、協同組織としての人的結合の確保に関する側面と、融資運営の厳格化に関する側面の2つに分けて説明することができる。

第一の側面のうち、協同組織としての人的結合の確保に関する側面については、協同組織金融機関が「地区」を定めることによって、組合員がお互いに知っている状態を確保するという目的が認められる。相互扶助を目的とする協同組織金融機関にとっては、人的結合を図ることが不可欠であり、産業組合法は、協同組織金融機関の人的結合の拠り所を地縁に求めたものと考えられる。信用組合の組合員として当初想定されていたのは、農工業者である。とくに農業は、土地と深く結びついた産業であり、人的結合の拠り所を地縁に求めることは、明治時代においては合理的な考えである。第一の側面のうちの融資運営の厳格化に関する側面については、融資判断に必要な定性的な情報を確実に収集する目的と、融資実行後、組合員が相互に監視する目的の存在を指摘できる。

第二の行政監督・金融監督の側面については、第二次世界大戦後、大蔵省が金融行政の権限を握ってきた時代に、金融機関の店舗規制にみられる競争制限的規制を徹底するための手段として利用され、強調されるようになったものと思われる。協同組織金融機関が「地区」を定款に定めなければならず、定款の変更に行政庁の認可を必要とすることが、金融監督、とくに競争制限的規制を実現するための手段として利用されてきたものと考えられる。

ただし、協同組織金融機関の定款に「地区」を定めることが求められる理由としては、協同組織金融機関としての組織に内在する要請に基づく側面にこそ、その意義が認められるというべきである。

協同組織金融機関の定款に「地区」を定めることが求められる当初の理由に照らして協同組織金融機関の現状を見てみると、現在の多くの協同組織金融機関にとって、「地区」を定めることの必要性は消滅している。とくに、現在のわが国において、地縁に人的結合の拠り所を求めても、わが国全体から見た場合に、意味を持たないと考えられる。人的結合の拠り所を何に求めるかが重要であり、職域や業域などの地縁以外の要素にこれを求めて、「地区」の概念を廃棄することも可能である。ただし、協同組織金融機関の業態によって、置かれた状況はさまざまであり、「地区」を定める必要性が消滅していない業態もある。

「地区」の概念を廃棄することが現実的でないとするのなら、今後は、「地区」の範囲の取扱いを弾力化し、「地区」をどのように定めるか、そしてそれをどのように変更するかについて、協同組織金融機関の自主的判断を尊重するということが考えられる。行政庁による

定款変更の認可は、後見的な機能に徹することを原則とすべきである。

最後に、残された課題について一言する。本稿では、協同組織金融機関の「地区」について考察したにすぎない。協同組織金融機関の「地区」について考察することは、協同組織金融機関の存在意義や、そのあるべき姿について考察することにつながるが、本稿ではこれらの点について考察していない。とくに、人的結合の拠り所を何に求めるのかが、現在の協同組織金融機関にとって極めて重要な問題である。地縁が協同組織としての人的結合の拠り所とはなり得ないと考えられる現代においては、「地区」を定めること自体によって、協同組織金融機関が協同組織であり続けることはできないのではなかろうか。各協同組織金融機関には、地縁以外の何かに人的結合の拠り所を見出すことが求められるといえよう。金融再編が進む中で、今後とも協同組織金融機関の存在意義が問われることとなろう。

【参考文献】 （第二次世界大戦以前の資料の刊行年については、和暦にて表示した。）

〔書籍・論文〕

青山保光〔1951〕『信用金庫法の解説』（大蔵財務協会）

青山保光〔1953〕「信用金庫法」大蔵省銀行局編『金融関係法Ⅰ』（日本評論新社）199 頁～348 頁

グンター・アシュホフ／エックハルト・ヘニングセン（東信協研究センター訳）〔1990〕『ドイツの協同組合制度』（日本経済評論社） 本稿では、訳書からの引用とした。

磯部喜一〔1952〕『中小企業等協同組合法』（有斐閣）

上柳克郎〔1960〕『協同組合法』（有斐閣）

神田秀樹〔1995〕「協同組織金融機関の法制的基礎と課題－信用金庫の場合を中心として」COFIS 研究会レポート（全国信用金庫協会企画部）1 号 26 頁～36 頁

熊田淳一郎〔1954〕「信用金庫の地区について」信用金庫 8 巻 11 号 16 頁～19 頁

小平権一〔昭和 11〕『産業組合金融 上』（高陽書房）

小平権一〔昭和 14〕『産業組合法』（日本評論社、再版）

小山嘉昭〔2004〕『詳解銀行法』（きんざい）

佐藤寛次〔大正 11〕『信用組合論』（産業組合中央会、再版）初版は大正 7 年

※本稿における引用は、すべて、佐藤寛次『協同組合の名著 第 4 巻』（家の光協会、1971 年）3 頁～472 頁に再録された二次資料による。なお、以下個別に記載しないが、このシリーズの書籍は、再録の対象となる原著の書誌事項の記載が不完全であり、出版社、版表示が不明の場合がある。また、このシリーズの書籍では、仮名遣いが現代仮名遣いに改められており、また、漢字については当用漢字が用いられているなど、表記は原著のとおりではない。

佐藤寛次〔大正 14〕『新訂産業組合講話』（成美堂書店）初版は大正 2 年

佐藤寛次〔昭和 12〕『産業組合経営（下）』（高陽書院）

産業組合史編纂会（代表 小平権一）編〔1965〕『産業組合発達史 第1巻』（産業組合史刊行会）

三瀨彦太郎〔大正15〕『日本産業組合史』（産業組合中央会）

鹿野嘉昭〔2001〕『日本の金融制度』（東洋経済新報社）

信金中央金庫総合研究所〔2004〕『全国信用金庫統計』（信金中央金庫総合研究所）

全国信用金庫協会編〔2002〕『信用金庫50年史』（全国信用金庫協会）

全国信用金庫協会編〔2003〕『信用金庫読本〔第7版〕』（金融財政事情研究会）

全国信用組合中央会〔1994〕『全国信用組合決算状況平成5年度』（全国信用組合中央会）

※この資料は全国銀行協会の図書館で閲覧したものだが、平成6年度以降の資料は、発行主体である全国信用組合中央会の要請により、一般の閲覧者に対しては非開示である旨の説明を受けた。刊行から時間がかなり経過しているが、信用組合の状況については、この資料に依らざるを得なかったことをお断りしておく。

総務省統計局編〔2003〕『平成12年国勢調査報告 第4巻その1全国編』（総務省統計局）

高橋昌＝横井時敬〔明治24〕『信用組合論』（出版社不明）

※本稿における引用は、平田東助ほか『協同組合の名著 第1巻』（家の光協会、1970年）145頁～182頁に再録された二次資料による。

中小企業庁振興局振興課編〔1949〕『中小企業等協同組合法の解説』（商工協会）

中小企業庁編著〔1952〕『定本 中小企業等協同組合法詳解』（学陽書房）

中小企業庁編著〔1971〕『中小企業等協同組合法逐条解説』（中小企業調査協会）

西原寛一〔1968〕『金融法』（有斐閣）

日本銀行金融研究所編〔1995〕『新版わが国の金融制度』（日本信用調査）

蓮池公咲〔昭和9〕『産業組合法通義』（高陽書院）

長谷井輝夫〔1952〕「相互銀行とその営業区域」相互銀行8号6頁～9頁

平田東助＝杉山孝平〔明治24〕『信用組合論』（楽善堂）

※本稿における引用は、平田東助ほか『協同組合の名著 第1巻』（家の光協会、1970年）3頁～143頁に再録された二次資料による。

平田東助〔明治38〕『産業組合法要義』（大日本産業組合中央会、再版3版）

※初版は明治33年であるが、本稿では、明治38年の再版3版からの引用とする。

松本久男〔1964〕「信用金庫法」高橋俊英編『金融関係法I』（日本評論社）309頁～437頁

三菱銀行〔1983〕「信用調査、担保・保証の徴求」鈴木禄弥＝竹内昭夫編『金融取引法大系 第4巻 貸出』（有斐閣）61頁～85頁

森井英雄編〔2003〕『四訂信用金庫法の相談事例』（経済法令研究会）

八千代銀行〔1992〕『八千代銀行 普銀転換への軌跡』（八千代銀行）

柳田国男〔明治35〕『最新産業組合通解』（出版社不明）

※本稿における引用は、柳田国男ほか『協同組合の名著 第2巻』（家の光協会、1971

年) 3 頁～173 頁に再録された二次資料による。

〔報告書・大蔵省通達・雑誌記事〕

平成元年 5 月 15 日金融制度調査会金融制度第一委員会中間報告「協同組織形態の金融機関のあり方について」

平成 2 年 6 月 20 日金融制度調査会金融制度第一委員会中間報告「地域金融のあり方について」

平成 15 年 3 月 27 日金融審議会金融分科会第二部会「リレーションシップバンキングの機能強化に向けて」

※上記 3 件の報告については、信用金庫研究会編『信用金庫便覧 2004』

(金融財政事情研究会、2004 年) に収録済。

平成 17 年 12 月金融庁「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」

<http://www.mof.go.jp/>

「信用金庫の監督について」(昭 34.8.15 蔵銀 1196 号)

「信用金庫の地区に関する定款変更の取扱いについて」(昭 37.4.2 蔵銀 370 号)

「釜石信金、岩手銀行等へ事業譲渡」金融財政事情 1993.5.31 号 14 頁～15 頁(無名記事)

「釜石信用金庫清算 混乱回避に東奔西走した 6 日間」金融財政事情 1993.6.14 号 14 頁～19 頁(無名記事)

〔付記〕

私(神吉)は、2005 年 9 月 1 日に開催された地域金融研究会において、本稿の草稿を基に、植村修一経済産業研究所上席研究員(現日本銀行金融機構局参事役・上席考査役)を討論者として中間報告を行った。植村氏をはじめとして、研究会のメンバーである安孫子勇一近畿大学教授、内田浩史和歌山大学助教授、家森信善名古屋大学教授、筒井義郎大阪大学教授、渡部和孝大阪大学講師(現東北大学助教授)の各氏(発言順)から有益なご教示を賜り、本稿の内容を見直すことができた。また、筒井教授からは、本稿の内容の最終的な確定に向けて、貴重なご指摘を多数賜った。記して心から感謝申し上げるしだいである。もとより、本稿にありうべき誤りは、すべて私の責に帰すべきものである。