

信用金庫のガバナンス（１）

Corporate Governance of Community Bank (1)

木内 清章 Seisho KIUCHI

概要

信用金庫は、地域における相互扶助を実現するための協同組織金融機関である。しかし地方銀行と比較すると、第一に、株式会社ではなく出資証券を発行する社団法人であること、また第二に、出資者の議決権は出資持分によらず一人一票であることなどの特性を持つ。さらに、会社法は企業統治(コーポレート・ガバナンス)を強化するために、社外取締役の設置を企図していることに対し、信用金庫法では、3分の2以上の理事が会員の中から選出されるものとしている。

本稿では、信用金庫の資金規模と業務の公共性の高さを考慮し、社外理事を法定化する必然性があることを論じる。信用金庫においては、会員(出資者)の関心は、理事を監督することよりも、資金を借り入れることにある。また出資持分は上場されておらず価格変動も生じないため、株主と比べて出資者には、企業統治へのインセンティブが働きにくい。この点を、会員とは異なる価値観を持つ社外理事が補完していくことが、中小規模の信用金庫も含めて有益と考えられる。

キーワード

信用金庫	the community bank
準組合法理	the law theory of a quasi-partnership
社外取締役	the outside director
出資持分	the equity interest
議決権	the voting right

目次

- 1 はじめに
- 2 信用金庫の特性
- 3 信用金庫のガバナンス
- 4 社外理事モデルに関する検討
- 5 小 括

1 はじめに

信用金庫は、株式会社である地方銀行と同じく地域金融機関として、相当額の資金を運用する法人としての側面がある。同時に、協同組織金融機関として、出資会員のための閉ざされた組織としての側面もある。この二面性は、信用金庫のガバナンスにも影響を与えている。

出資者は一人一票の議決権を平等に有するため、大株主による支配がない。また出資証券は特定地域

内で流通すればよい非上場であり、いわゆる市場の規律にさらされることもない。しかし一方で、金融機関という公共性の高い業務を営み、相当規模の資金量を有しているため、理事会・監事会を主体とした機関設計は、株式会社と同質の規律を前提としている。

では信用金庫の経営組織は、かかる二面性のうち、どちらに重きがおかれるべきであろうか。本稿は、このような特性をもつ信用金庫にとっての最適なが

バナンスモデルを考察するものである。

具体的な考察の手順としては、まず第2章で、信用金庫の特性、具体的には相互扶助性と総代会制度について整理する。次に第3章では、比較対峙する株式会社に対して、会社法が示すガバナンスモデルを概観する。そしてこれを、信用金庫法の規律と比較してみる。また、信用金庫の二面性を理論的に裏付ける準組合法理が、信用金庫法にも反映されていることを確認する。これらをふまえて、第4章では、信用金庫にとってのガバナンスモデルを検討する。主となるのが、社外理事の法定化である。会社法上の委員会設置会社をモデルとし、社外理事を主体として、代表理事に対する牽制を強化することが骨子である。ここでは、公開会社のモデルが信用金庫に適用できるのか、中小規模の信用金庫にとっては過剰な組織設計ではないか、といった懸念に対しての見解も示してみた。筆者は信用金庫顧問を10数年間勤めているが、本稿により、この特異な組織について、法的側面から議論を提起するものである。

2 信用金庫の特性

2.1 協同組織金融機関としての性格

信用金庫は協同組織金融機関の一形態であり、相互扶助性と非営利性が組織の特徴とされる。このことは、金融審議会⁽¹⁾の報告で確認されるほか、最高裁判例⁽²⁾の中にも示されている。ここでいう相互扶助性とは、地域の小規模事業者および個人が構成員となり、一般の銀行から融資を受けにくい者への資金融通を図る機能をもつことをいう。金融サービスを受ける者は同時に出資者でもあるため、預金・出資金として調達された資金が構成員向けの貸出金となる枠組みが基本的に維持される⁽³⁾。また信用金庫はたしかに利益をあげて剰余金を計上するが、それは組織を維持するための内部留保であり純粋な利益追求とは画されること、実際にも高い配当性向を維持していることから、非営利性も認められる。

協同組織金融機関は、地域内の資金循環を目的として事業区域が制限される。信用金庫においても、定款に事業を行なう地区を記載し、その地区内に居住する・事業を営む・勤労に従事する等の何らかの要件を充たす者だけが、会員となる資格を有することとなっている(信用金庫法第10条)。つまり、会員相互には地区を介した人的結合があり、このことが

株式会社である一般銀行との相違点として重要である。

また会員の出資は、金融サービスの利用権を確保する目的が基礎にある。協同組織の原始的な姿はゴルフなどのクラブ財であり、協同組織金融機関についても、会員となり融資という金融サービスを受取るクラブと解することができる⁽⁴⁾。この出資者の目的は、株式会社である銀行の株主となり、配当および株価の値上がりによる経済的利潤を追求したい、あるいは単独株主権もしくは少数株主権の行使によって経営を監督したい、といった動機とは性格を異にする。株主が会社の所有者であることに対して、出資者は信用金庫というクラブ財の利用権を取得することが第一義である。したがって、会員相互が平等に財を利用するという観点から、意思決定機関である総会での議決権は、出資額に関わらず一人一票とされるのである。

2.2 総代会制度

ほとんどの信用金庫においては、意思決定機関として、会員全員を対象とした総会を開催する代わりに、会員の代表である総代を構成メンバーとした総代会を設置している。総代会は定款の定めによって設置され、総会に代わる決議機関であることが信用金庫法(以下“法”とする)49条によって定められている⁽⁵⁾。

総代の選出方法は定款で定めることとされている(法49条3項)から、地区全体をどのような選任区域に分割するか、その各区域の総代定数を何名ずつとするか等は、任意に定めることができる。また多くの定款例では、会員の中から選ばれた選考委員が総代候補者を選出し、この候補者に対する会員からの異議が一定割合に達しなければ、そのまま総代として選任されることとされている。この選考委員がどういった基準で選任しているのかが不透明である点や、立候補が認められていない点、また総代任期は3年以内とされている(法49条4項)が、重任により長期化している点などが、本制度の課題として指摘されている⁽⁶⁾。

総会は、定款の変更・解散または合併・会員の除名・事業の全部譲渡・役員等の責任免除などの重要事項についても、特別決議によって決議でき(法48条の3)、総会に関する規定は総代会についても準用される(法48条5項)。ただし上記のうち、解散または合併と事業の全部譲渡に関しては、総代会の決議

から1ヶ月以内に、総会員の5分の1の同意による請求で臨時総会を招集し(法50条1項)、その臨時総会決議によって、先の総代会の決議を不承認として失効させることができる(同条2項)。これは、総代会の権限に一定の歯止めをかける趣旨と考えられる。

2.3 エージェンシー問題

株式会社におけるステークホルダー(利害関係人)とは、出資者及び債権者(純粋預金者および外部債権者)である。会社の所有者(株主)は企業経営を取締役に委任しており、これをエージェンシー関係というが、ここで株主にとっての最大限の利益が経営者のそれと合致しない場合がある。このような利害相反の状況をとらえて、エージェンシー問題が発生する。

これを信用金庫になぞらえて考えると、まず前述の通り、総代会が理事会を牽制する機関構成が備わっている。しかし、この総代会による規律が弱ければ、経営者は利益追求のためにリスクの高い融資を進めるなど、金融機関としての経営の健全性が軽視されるおそれがある。また信用金庫には、融資は受けず預金のみ取引を行なっている、いわば債権者も多数存在する。これら債権者とリスクの高い融資を承認された会員との間にも、利害が相反する状況は考えられる。

株式会社であれば、経営者を牽制する手段として、大株主による取締役の解任請求、あるいは株式譲渡がある。特に後者は、投資ファンドが株式を買い集めて大株主となり、経営改善についての様々な要求を経営者に行なう事例も少なくない。しかし信用金庫においては、出資持分は上場されておらず、また一人一票の制度により、持分の譲渡支配が行なわれるおそれを経営者への牽制とすることができない。そこで、信用金庫についてはどのような方策を検討すべきか。総代会と理事会の構成メンバー・権限について、いずれを優先すべきか。次章以降では、信用金庫のガバナンス体制について焦点をあてて、検討を進めていく。

3 信用金庫のガバナンス

3.1 コーポレートガバナンス

コーポレートガバナンスの和訳は企業統治とされるが、その中心概念は、一つには企業経営が法令をはじめとする様々なルールに対して、適法適切に企

業経営がなされているか監督することにある。また一つには、経営を担う専門家が、企業の所有者に対して最適の業務運営を行なうことであろう。このどちらか一方が満たされるために他方が不十分とならないよう、すなわち経営の萎縮も権限濫用も生じさせない仕組み作りが企業統治の要諦であり、この仕組みは企業組織の規模と環境によって異なる型が選択されるものである。

所有と経営が分離している一定規模以上の会社において、コーポレートガバナンスの実現を三つの観点に整理する考え方がある⁷⁾。すなわち、①業務執行者自身が、権限濫用や不適切な業務執行を行なわないように自己抑制を図ること、そして②他者がこれを牽制する仕組み、さらに②が不十分な場合に③所有者である株主が自ら牽制を行なうこと、の三点である。

コーポレートガバナンスにおいて中心的な位置を占めるのは、②に係る機関設計のあり方であり、次節でもこの点を考察するが、その前に①と③について簡潔にふれる。まず①のため、業務執行に不適切な者を就任させないための欠格事由(会社法331条)、兼任の制限(同333・335条)、任期の制限(同332・336条)などの規定がおかれる。また、競業取引や利益相反取引への制限(同356条)、会社および第三者への任務懈怠責任(同423・429条)などの枠組みもおかれている。

一方、③株主による牽制は、株主総会を通じた権限行使と、それが十分に機能しない場合の訴えの2段階に分けられる。前者の代表的な規定としては、株主総会の招集権(同297条)、株主提案権(同303条)などがある。そして例えば、ある取締役の解任議案を出しても多数株主によって否決されたときの解任の訴えの提起(同854条)、あるいは株主総会決議取消しの訴えの提起(同831条)などが、後者に関する規定である。後者の訴えは、少数株主権と単独株主権に分かれるが、この点は信用金庫出資者の一人一票と対比されるポイントの一つである。

3.2 会社法による規律

上記②の観点での株式会社の機関設計としては、従前から監査役(会)設置会社と指名委員会等設置会社を中心であった。監査役(会)設置会社においては、代表取締役と該当する業務執行取締役が業務執行を行ない、これを他の取締役および取締役会がまず監督する。そしてさらに、監査役(会)が監査する構造

となっている。取締役会は、代表取締役の選定・解任に関する決定権を持っている。しかし取締役同士がなれ合いに陥ったりしないように、監査役がチェックをかけ、また取締役の違法行為に対する差し止め権限も有している。

一方、指名委員会等設置会社は、平成14年商法改正によって導入された比較的新しいガバナンスモデルである。そのポイントとしては、取締役ではなく(代表)執行役が業務執行を行ない、取締役会は業務執行者のモニタリングを行なうことにある。これを具体的に行なうため、取締役会には指名・報酬・監査の三委員会が設置される。この各委員会の委員の半数は、社外取締役であることが定められている。

各委員会の役割であるが、指名委員会は、取締役の選任・解任議案を株主総会に提出する。報酬委員会は、執行役・取締役の報酬を決定する。また監査委員会は、執行役・取締役の職務の執行について監査を行なう。そのため、監査役(会)が存在しないことが特徴といえる。ただし逆に、会計監査人の設置は必須とされている。

わが国の伝統的な機関設計である監査役(会)設置会社では、取締役会の議論のウエイトが業務執行の決定に偏りがちとなり、代表取締役等の職務執行に対する監督が手薄になるおそれがある。これを補完するのが監査役(会)の機能ではあるが、監査役(会)は代表取締役の選定解職の人事権限を有していないため、その実効性には限界もある。

この問題意識を取り上げたのが、指名委員会等設置会社ともいえる。まず、業務執行の決定権限を代表執行役とすることで、取締役会の機能はその監督にウエイトをおくことができるようになった。また、指名委員会が取締役の解任議案を株主総会に提出することができるため、ある程度の人事権限を有したものとともいえる。この機関設計の要諦は、各委員会の構成メンバーの過半数を社外取締役とすることで、独立した立場から重要事項への決議権を行使し、また経営者を監督することができる。しかし、社内役員側の側からすれば、人事と報酬という最も関心の高い事項への権限が、それぞれの委員会に委ねられることから、現実的には指名委員会等設置会社を採用する上場企業はきわめて少なかった⁽⁸⁾。そこで、次項の通り、第三の制度としての監査等委員会設置会社の法定を中心とする会社法改正が行われた訳である。

3.3 平成26年会社法改正による規律

監査等委員会設置会社は、監査・監督の任にあたる者が取締役であること、監査役が設置されないことは、指名委員会等設置会社と同様である。しかし、次の各点は異なる。すなわち、①同委員の株主総会における選任は他の取締役とは区別され、また解任については特別決議を要すること、②任期は2年(他の取締役は1年)であること、③報酬も、他の取締役と別枠で決定すること、などである。①および③は、監査役(会)設置会社の監査役と同様であるが、②については監査役の4年よりも短い。この趣旨は、監査等委員も取締役であり、取締役会において議決権を行使する立場にあることから、監査役と同じ4年ではなく、前項2つの機関設計の中間的な位置付けと定めたものと解されている。

また、④業務執行は、取締役会によって選任される執行役ではなく、代表取締役等が行なう点も異なっている。これは、過半数が社外取締役で構成される指名・報酬各委員会が設置されない分、取締役会への牽制が弱くなり、もって業務執行者への監督が弱まることへの懸念によるものである。つまり、業務執行者が株主総会で選任した取締役の中から選出されるようにすることで、株主総会のコントロールを効きやすくする意図である。この点は、従前の監査役(会)設置会社と同じ発想になる訳であり、この点からも機関設計としての中間色がうかがわれる。

前述のとおり、法改正による監査等委員会設置会社の制定には、社外取締役登用の推進という問題意識がある。このため、改正要綱案を議論する過程では、社外取締役の選任義務化が提言された。しかし、社外監査役と機能が重複し、人材確保の観点でも過度な負担を課すおそれがあること、一律の義務付けは各会社の個性に応じた最適なガバナンス選択を阻害するおそれがあることなどの反対意見も強く、要綱案に盛り込むことは見送られた。

ただし、公開会社かつ上場会社である監査役会設置会社で、有価証券報告書提出義務を負う株式会社に対しては、社外取締役が存在しない場合には「社外取締役を置くことが相当ではない理由」を、株主総会において説明し、総会参考書類に開示することが義務付けられた⁽⁹⁾。そしてさらに、改正法の施行後2年を経過した時点で、企業統治に係る制度のあり方に検討を加え、必要があると認めるときは社外取締役設置の義務付け等の措置を講ずるとする見直し条項が、改正法附則に盛り込まれている。

3.4 信用金庫法による規律

前項までにみた会社法における規定に対して、信用金庫法(以下、“法”とする)はどのような規定を用意しているであろうか。同法では、第四章(管理)が主に対応関係にあり、役員・理事会・総会・総代会等に関する規定がおかれている。これらの中には、会社法の準用規定もあり(法 35 条の 6、35 条の 7、38 条の 3、48 条の 8 等)、またその他の規定についても類似するものは少なくない。これは、信用金庫においても会員から選任された理事が理事会を構成し、業務執行の決定と理事の職務執行への監督がなされること、さらに監事・会計監査人等がおかれることなど、機関設計の基本的な姿が共通するからであろう。しかし、協同組織金融機関としての特性から、会社法との相違点も見られる。本項では、この点を中心に確認してみたい。

まず一点は、役員の資格に関する規定である。法 32 条 4 項では、理事の定数の少なくとも 3 分の 2 は会員又は会員たる法人の業務を執行する役員でなければならない、と定めている⁽¹⁰⁾。これは、前述したように株式会社が社外取締役の登用を進めている動向と相反するともいえる。会員による協同組織性を確保することが優先される訳だが、一方で、信用金庫の事業規模や金融システムへの影響力をふまえたコーポレートガバナンスの構築、そのための機関設計も勘案されるべきであろう。この点については、次章であらためて考察する。

なお、法 32 条 5 項で、監事については 1 人以上を会員外から選任するものとし、かつその者が就任の前 5 年間は当該信用金庫の理事・職員等でなかったことを求めている。理事の多数が会員となることとのトレードオフとしての規定振りともいえるが、会社法改正にみるガバナンス強化の視点からは、最低限度の充足に過ぎないとされるであろう⁽¹¹⁾。

次の点は、出資者から経営に対する牽制に係る規定である。信用金庫法は会社法を準用することによって、株主による取締役の行為への差止請求権(法 35 条の 6)、役員等の責任を追及する訴え(法 39 条の 4)などが確保されている。また、総会員の 5 分の 1 以上の同意による臨時総会の招集請求権(法 43 条 2 項)、役員解任請求権(法 35 条の 8)なども定められている。

ここで問題となるのが、「総会員の 5 分の 1」との規定である。前述のとおり、大半の信用金庫においては、総会に替えて総代会をおく機関設計を採って

いるが、これは大多数に及ぶ会員を意思決定のために束ねることの困難さが理由と考えられる。そうであれば、上述のような牽制機能の行使に関する意思決定も、総代に委ねることが効果的とも思われる。この点、法 49 条 5 項は「総代会については総会に関する規定を準用する」としているが、これを「総会員を総代」と読み替えるものと当然に解釈することはできない。総会員に対して少数会員権を認めるのは、会員の基本的権利である共益権を確保するためであり、機関設計として総代会をおくこととは峻別されるものであろう。

しかし、それでは結果的に、監督権限をもつ総代会の牽制力を弱くしてしまうおそれがある。役員解任請求権についても、さらに総代会における決議プロセスを経るものであるし、少数総代による権限濫用のおそれはなく、むしろ役員へのガバナンス機能確保のため、少数会員権を総代に読み替え適用すべきとの説もある⁽¹²⁾。

信用金庫の出資者である会員は、融資を主とした金融サービスを受けることを目的としてこの協同組織に入ってくる。その出資持分の換金価値が、株式のように増加することは想定しがたい。このため、株主が取締役等に期待する観点と同等のそれが出資者にあるとは言えないであろう。しかし、適正なガバナンスなくしては、組織の発展ひいては金融サービスが損なわれることもまた事実である。信用金庫が要求されるガバナンスモデルは、株式会社のそれにとどこまで接近させるべきであろうか。次章での考察の前提として、株式会社の中でも非公開会社についての組織法理を概観する。

3.5 非公開会社の法理

非公開会社とは公開会社の反義であり、すべての株式についての譲渡制限が定款に定められている会社である。また、新株発行手続における既存株主への引受権の授与も、取締役会に委ねられるものではない。すなわち、株式が閉鎖性の強い集団によって保有され続ける性格をもち、わが国の多くの中小企業にみられる原始的な機関設計⁽¹³⁾を有することが多い。

非公開会社であってもそれは社団法人であり、出資者とは別の法人格が生成され権利義務の主体となる⁽¹⁴⁾。法人の出資者が多数存在するとき、彼らの人的結合が問題とされず、多数決によって意思決定を行なうこと、そして出資者相互は法人を通じて間接

的に結合するのみと考えることが、社団法理の特徴といえる。

しかし、非公開会社の出資者相互には、人的結合が認められるのが実際である。もちろん、財産の帰属主体は法人であり、また出資者は有限責任であることから、組合とは異なる法的存在である。それでも、法人内部の社員間の権利義務関係をもう一つの規律として認識する、いわゆる準組合法理⁽¹⁵⁾に着目する必要性は高い。

元々この法理は、英国で株式会社が発展していく過程にみることができる。英国ではまず18世紀頃から、組合(パートナーシップ)の一部が、特許状を取得したジョイント・ストック・カンパニー⁽¹⁶⁾へと発展した。しかしこれは少数であったため、1844年会社法により、設立証書(deed of settlement)を登記することによって法人格を取得できることとされた。特許主義から準則主義への移行である。さらに同法は、1855年改正で社員の有限責任制、1856年改正で定款⁽¹⁷⁾による登記手続を規定している。そして1907年改正では、公開株式会社(public limited company)と別の類型として、非公開会社あるいは私会社(private company)の存在が法律上明確にされたのである。

準組合法理は、この私会社に適用できる。すなわち、法人格を得た会社と社員(株主)の間に法律関係が生じることに加えて、従前からのパートナー相互間の法律関係も継続すると考えるのである。たしかに、会社設立を発起人による合同行為ととらえれば、会社設立によって社員相互の法律関係は存在しなくなる。しかし、その実態が依然として組合に類似しており、所有と経営が分離していない会社への規律としては、社員相互の内部関係にも着目する必然性があるといえよう。

この法理を具体化する手段が、定款である。定款は、会社における基本的な法律関係を定めるものであり、その具体的な内容は、株式に関する事項・会社の意思決定や業務に関する事項などである。前者に関しては、特に非公開会社であれば、株式の譲渡制限、これに伴う買取請求権などが代表的な条項である。

一方、後者に関しては、非公開会社であれば、意思決定の主体が株主総会におかれることである。民法上の組合は、組合員の合意で意思決定がなされ、各自が業務執行の権限を有する。株主がこれと同様の権限を確保しようとするとき、定款がその根拠と

なる。また、取締役の3分の2は株主から選任する等の規定も想定される。これに類する規定が信用金庫法第32条4項には定められているが、多種多様な形態の会社を包摂する会社法では、定款に委ねるべき事項であろう。

ところで、信用金庫の機関設計には二面性があり、これが準組合法理と関連するところである。すなわち、社団法理と組合法理の共存した二重性格の組織特性を有している。まず一面では、取締役会・監査役会に対応する機関を有し、会計監査人による監査も実施される。この点では、公開会社である地方銀行等と同様である。しかし、理事の過半が出資者(会員)から選出されることにみられるように、所有と経営の分離は不完全である。出資者が意思決定に参画することが容易である点は、信用金庫が組合的性格を有する側面と言えるだろう。

信用金庫は、その資金規模と公共性の高い業務の性格から、株式会社形態をとる地方銀行と同様に、経営に対する監督を行なわなければならない。この観点からは、信用金庫は社団法人であり、公開会社と同質の規律と機関設計が要求される。しかしまた同時に、信用金庫はその営業エリアを特定し、その地域内での金融サービスに特化している。つまり、信用金庫の行なう業務によって便益を享受する者は限定されるため、その地域内の者による監督が施されれば、ガバナンスとしても満足されるものとも考えられる。このため信用金庫法には、準組合法理が反映されている。典型的な規定としては、上述の第32条4項(理事の3分の2以上は会員とする)、第12条(総会における会員議決権は、一人一票とする)などがあげられる。

しかし、上述した信用金庫の規模と業務内容に鑑みるに、地方銀行などの公開会社と同水準のガバナンス体制を構築する必要性もあると考える。その具体的な手法としては、社外理事の法定化、および監督と業務執行の分離がある。自金庫の業務に精通した者が業務執行を行なうことはよいが、それを監督する者の過半は社外人材として、ガバナンスの高度化を図ることが目的である。

株式会社においても、社外取締役の設置が求められているのは上場公開会社が主流が大半である。それは、株主数が不特定大多数におよび、経営監視への必然性が高いからである。このガバナンス形態を信用金庫に適用しようと考えすることは、組合法理に基礎をおく信用金庫法に、社団法理の要素を強めて

いくことにつながる。その必然性は、上述の通り、信用金庫が上場公開会社と同じく、金融機関として社会的影響力が高い存在であるためであるが、かかる発想が信用金庫という組織、および業法である信用金庫法の法理と整合していくであろうか。この点を主体に、次章では考察を進めていく。

4 社外理事モデルに関する検討

4.1 商法改正上の経緯

株式会社等を規律するわが国商法は、ガバナンスと社外役員の関係についても、いくつかの法改正によって問題意識のあるところを示してきた。まず、平成5年改正では、大会社に社外監査役導入が定められた⁽¹⁸⁾。これは、昭和49年改正・昭和56年改正と続いた監査役機能の強化をより進めるものであった。次いで、平成13年改正では、監査役の半数以上を社外監査役とすることが定められた⁽¹⁹⁾。

しかし、社外監査役は取締役会での議決権がなく、また業務執行の妥当性監査機能としては限界がある。この問題意識から、平成14年改正によって、3.2. にみた委員会等設置会社制度が創設された。業務執行と分離して、監督機能を担う委員会の構成メンバーの過半数を社外取締役とすることで、外部有識者の特性を活かす制度と評価できよう。

その後の進展の概略は、3.3. に記した通りであるが、商法から会社法へと改正を重ねていく過程で、社外の定義も変遷している。平成14年改正時点では、過去において当該会社および子会社の業務を執行する役員または使用人ではなかったことが要諦であったが、これでは重要取引先や経営者の親族・友人が、社外要件を充たすこととなってしまう。この点をふまえたのが平成26年改正であったが、かかる問題意識は信用金庫の現行の社外監査役にも共通する。実際、選任される社外監査役は会計士など専門職であるが、信用金庫の営業地域内に拠点を置く者であることが大半である。よって、経営者も社外監査役も同一の地域内にあり、何らかの人的つながりが生じている可能性は、株式会社である地方銀行以上に高いのである。信用金庫の新たなガバナンス体制を模索するにおいて、社外取締役を義務化することに加えて、この社外要件を見直すことも重要と考える。

4.2 株主と異なる出資者

信用金庫は、2.1. でも論じた相互扶助性が、様々なルールや組織設計の基礎にある。出資者になろうとする者は、その地域に所在し、金融サービスの供与を受けることが基本的な動機である⁽²⁰⁾。一方、株式会社である銀行の株主の大半は、融資等の金融サービスを受けることを動機として株主になっている訳ではない。自らが金融サービスの享受主体となるとしても、そのこととは切り離して、当該株式会社の市場価値が向上し、保有する株式評価が上がるのが目的であろう。したがって、株主が適正と評価する業務執行の意思決定は、社外取締役の判断基準と方向性を同一にする。このため株主は、ガバナンスの多くを社外取締役に委ねることができる。

一方、信用金庫の出資者にとっては、自らが融資を好ましい条件（金額・金利・担保・償還年限等）で受けることが優先順位として最も高い。時として、その条件が信用金庫の業務執行としては問題があるとしても、同じであろう。また、特定の信用リスクに属する出資者群を母集団とした与信判断も、組織全体の妥当性から抑制すべきとの結論も出てくるだろう。このため、出資者の追求する方向性を修正すべき役割が、社外取締役に求められるのである。

協同組織では、出資者は提供される商品サービスの利用者であり、出資者と利用者(顧客)の利益対立は発生しない。よって、緊張関係が緩和されているとするガバナンス内在化論⁽²¹⁾がある。これが、3.5. でみた信用金庫法第32条4項(役員3分の2は会員から選任する)の法理を基礎付けているのであろう。しかし、信用金庫のステークホルダーは多数の純粹預金者をはじめ、他金融機関も含むため、融資を受ける出資者のみを視座に置いたガバナンス内在化論は成り立たないのではないか。ここに、信用金庫も総代会(出資者)とは別に、経営者の業務執行を監督する機能、すなわち社外役員を設置義務化を検討する必要があると言える。

4.3 社外理事導入モデルの可能性

現在、信用金庫法第32条5項によって、監事については1人以上が会員外から選任されるべきこと、いわゆる社外監事についての法定化がなされている。しかし、監事の役割は株式会社の監査役と同じく、理事の職務執行全般の適法性および手続面の公正性の監査が主体である。換言すれば、上述した特定の信用リスクに属する出資者への融資など理事の行な

う業務執行の妥当性に対する抑止力は限界的である。また、理事の行なう重要な業務執行には、余資運用に係る投資、ALMなどモニタリング体制の高度化、人事組織改革などがあるが、これらが適法公正に行なわれることには問題はないであろう。むしろ、代替案との比較検証を含めた妥当性が問われるのである。

このことが社外人材を理事に加える意義となる訳であるが、一般的に社外人材は信用金庫内部の事情には疎く、情報収集能力も限られている⁽²²⁾。また、理事は監事とは異なり独任制ではないため、理事会で多数決による決議がなされることによって、社外理事の意見が封殺されるおそれも少なくない。

そこで、社外理事の監視チェック能力を活かすガバナンスモデルとして、会社法上の委員会等設置会社が検討される。指名・報酬・監査の各委員会とも、構成メンバーの過半数が社外理事となるため、多数決によって常勤理事の意見に押し切られるおそれはない。また各委員会の職務は、代表理事など意思決定者への監督であるから、業務執行に関する見識や情報収集が直接的なハンディにならないであろう。これらの観点から、社外人材を登用しやすいモデルといえる。

一方、このモデル提言に対しては、次の点が問題としてあげられるであろう。

(1) 役員人数の少ない中小規模の信用金庫において、このような機関設計は過大ではないか？

(2) 準組合法理が反映される信用金庫に、公開会社のガバナンスモデルが整合するか？

以下、この各点について考察をこころみる。

まず第一の点であるが、小規模な組織なればこそ、常勤役員数が少なく、理事メンバーの入れ替え頻度も限られてくる。この結果、理事会が代表理事を中心としたサークル化するおそれも生じてくる。これを牽制する手段が、各委員会である。委員に選任される社外理事は、業務執行には携わらないため、信用金庫の業務運営において過剰感が出る懸念は小さいと思われる。また、もとより社外役員の報酬は常勤役員よりも相当に低いことが一般的であるから、社外理事数が増大しても、報酬を抑えて負担を小さくしていけるはずである。少人数の常勤役員によるインナーサークル化した理事会に社外理事が加えられても、実質的に意見表明する機会は少ない。むしろ、委員会という法的枠組みをつくり、その中で機能させることの方が有効と考える。

次に第二の点であるが、3.5.でみたように信用金庫の出資者は、法人とのつながり（社団法理）と出資者相互のつながり（組合法理）の二面性を有している。ここで、クラブ財⁽²³⁾を利用する主体としての後者の立場においては、一人一票による監督権限に問題はないだろう。クラブ財の費用はクラブ員が平等に負担し、その費用はクラブ員数の増加に伴い低下するからである。

しかし、法人そのものの組織運営を牽制するという前者の観点からは、一人一票が最適であろうか。一人一票は、必然的に大多数の議決権者をかかえることになる。そのため、信用金庫においては既述のとおり、相当数におよぶ出資者の中から、地区ごとに総代を選出し、これによる総代会が出資者総会に代替する機関とされる。この総代会の経営監視機能が、株主総会と比べて劣後しているとの指摘もある⁽²⁴⁾。信用金庫の総代選出プロセスにおいては、そもそも立候補制度がなく、理事会が委嘱した選考委員によって候補者が推薦される。この候補者は、再び理事長に対して報告された上で、各地区の出資者が信任して決定するのである。このため、経営者（理事長）が自らにとって好ましい者を優先して推薦するリスクが避けられない。平成28年になって、80歳以上の総代ならびに5期15年を超える70歳以上の総代について、重任制限をおく業界申し合わせが公表された。これは、総代の固定化を多少なりとも抑制するものと評価できる。しかし、上記の理事による推薦を変えていかない限り、抜本的な改善にはつながらないであろう。

このように、総代会の構成メンバーをより公正中立に選定していくことが万全ではないため、一方で、理事会の構成メンバーに社外理事を登用していく意義も大きい。特に、非会員・非金庫利用者の意見を採り入れていこうとすると、総代ではなく社外理事の存在が必要となってくる。ガバナンス設計として、総代会と理事会の改正は二者択一ではなく、相互補完の効果が期待できる。信用金庫法上も、金融機関業務に関わる重要な意思決定の大半は理事会の決定事項となるため、まずこれを決定する理事への人事・報酬面を含めた評価や監督を社外理事に担わせることで、社団に対するガバナンスを強化する。その一方で、地域のクラブ財としての信用金庫に対して、利用者の視点からチェックをかける役割が総代に求められる。これは、地域内の会員・利用者という定義に従って選任することが妥当である。

このように、信用金庫の二面性を勘案し、社团的側面から社外理事、組合的側面から総代をそれぞれ適切に選任することが、ガバナンス強化に資するものと考えられる。

4.4 社外の定義

現行の信用金庫法において定められている員外監事の定義は、現に信用金庫の会員あるいは会員である法人の役員・使用人以外の者であることが一つである。またもう一つには、その就任の前5年間、信用金庫の理事・職員、あるいは信用金庫の子会社の役職員ではなかったことである。一方で、改正会社法における社外監査役の要件としては、過去要件が10年に伸長されたことも一つであるが、当該会社の取締役等の配偶者あるいは2親等内の親族ではないことが加えられている。この血族近親者に関する定義追加は、経営者への牽制要素として評価できる。

たしかに、信用金庫は上述の協同組織クラブ財としての側面からみると、地域で共存する者を社外理事として迎え入れることが好ましいかもしれない。しかし、たびたび論じてきたように、その資金規模と公共性の高い業務内容の側面からは、上記の血縁はもとより、地縁を絶つことも有益と考える。

株式会社においては、株主が望むことは市場価値の向上であり、社外取締役の判断基準と方向性が一致していると言える。これに対して、信用金庫の総代をはじめとした会員が望むことは、自身への金融サービスが第一であり、これは本来のガバナンス要件とは異なっている。よって、信用金庫の社外理事には、会員と同質の価値観で判断をしないことが求められる。そのためには、営業地区内への金融からは何らの利益を持たない、地域の枠外の人材が望ましいのである。

5 小 括

本稿では、まず会社法が定める株式会社に対するガバナンスモデルを取り上げ、これと信用金庫法におけるガバナンスとの異同を整理した。この背景には、社団法理と組合法理を併せ持つ信用金庫の二面性が高いことが分かった。実際、信用金庫法には、第12条(一人一票)・第49条(総代会)など、特定地域におけるクラブ財としての特性に根拠をもつ規定があり、これらは組合法理と結びつくものである。

しかし一方で、信用金庫は株式会社組織である銀行と同様に、準公共財としての側面も大きい。金融行政の問題意識としても、預金者保護を確実にする健全経営と、そのためのガバナンス態勢が強く求められているといえよう。

信用金庫の出資者・総代会は、株式会社の株主・株主総会と比べて、いくつかの要素から、経営者に対する抑止力が弱い。これは一つには、出資者持分は非上場で流通性がないため、支配株主の出現や市場リスクにさらされる危機感を、経営者にもたすことができないことである。またもう一つには、総代の選考過程で、選考委員への委嘱や候補者の報告など、経営者の関与が避けられないことである。

このため、総代会とは別の監督機能が求められる。それが社外理事である。中小規模の信用金庫になるほど、常勤理事の人数が少なく、その交代頻度も低い。結果として、理事会がサークル化、すなわち意思決定の硬直化・密室化、を招くおそれがある。しかし、単に社外理事を投入しても、多勢に無勢となるならば、その実効性には疑問がのこる。そこで本稿では、会社法上の委員会等設置会社をモデルとして、社外理事が過半数で構成される委員会を設けることを検討した。社外理事の職責を、法的な枠組みの中で保護することが必要と考えた訳である。

これには、特に中小規模の信用金庫にとって、公開会社を前提としたガバナンスモデルは過剰ではないか、との批判が考えられる。しかし、中小規模の組織ほど、上述のサークル化の懸念が高い。また一般的には、社外理事の報酬は低く、この点での過剰感も軽減されるだろう。

以上のガバナンスモデルについて、研究の次段階としては実証的考察が不可欠であろう。具体的には、信用金庫の理事・監事・社外理事・総代などへのヒアリングである。上述の中小規模組織への適合性もそうだが、社団・組合の二面性の中で何に優先順位をおくべきかには、様々な見解が考えられる。これらを収集分析する中で、より適切なガバナンスモデルを模索していきたい。

注

- (1) 例えば、2007年報告「リレーションシップバンキングのあり方に関するワーキング・グループ」、2009年中間論点整理報告会「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」にみるように、相互扶助を理念とし、非営利という特性を有するものと位置付けられることが示されている。

- (2) 商事留置権の成否が争われた最判昭 63. 10. 18 (民集第 42 巻 8 号 575 頁) において、「……信用金庫は国民大衆のために金融の円滑化を図り、その貯蓄の増強に資するために設けられた協同組織金融機関であり……信用金庫の行なう業務は営利を目的とするものではないというべきであるから、信用金庫は商法上の商人には当たらないと解するのが相当である」との判断が示されている。
- (3) この例外とされるのが員外貸付である。員外貸付は、預金担保形式の他、従業員規模・資本金規模が基準を超えた先に対する一定期間の貸出継続 (いわゆる卒業生金融) など、いくつかの形態が定められている (信用金庫法 53 条 2 項)。
- (4) 村本孜『信用金庫論』(きんざい、2015 年) 39-40 頁参照。
- (5) 他の協同組織金融機関では、一定数以上の組合員が存することを総代会設置の要件として定めているが、信用金庫法にはそのような制限は置かれていない。労働金庫法 55 条・農業協同組合法 48 条等を参照。
- (6) 宮村健一郎「協同組織金融機関におけるコーポレートガバナンス—世襲と長期政権の問題—」(『東洋大学経営論集第 51 号』(2000 年)) 260 頁参照。なお、直近で総代の定年制を定款に定めるように、信用金庫業界内での申し合わせが進められている。
- (7) 鳥養雅夫・大堀徳人・山田洋平編著『コーポレート・ガバナンスからみる会社法—平成 26 年改正をふまえて』(商事法務、2014 年) 4-6 頁参照。
- (8) 一方で、定款に根拠を持たさず、取締役会が任意に設置する諮問機関として、第三者委員会・独立委員会は数多く設置され、その構成メンバーは社外取締役や社外有識者を主体とされてきた。しかし、かかる委員会の決定が終局的に会社を拘束するものではないため、業務執行への牽制や株主利益保護に関して、どこまで有効に機能しているかは疑問も呈されてきた。落合誠一・太田洋・森本大介編著『会社法改正要綱の論点と実務対応』(商事法務、2013 年) 7-10 頁参照。
- (9) また、東京証券取引所は上場規則を改正し、平成 27 年 6 月から上場会社に対するコーポレートガバナンス・コードを定めて適用している。この中では、取締役である独立役員を少なくとも 1 名以上確保することの努力義務をおく他、原則を実施しない場合にはその理由を十分に説明すべきとする、「Comply or Explain」ルールがひかかれている。さらにこれを受けて、金融庁も金融機関のガバナンスに関するモニタリング方針を改訂している。川西拓人「コーポレートガバナンス・コードと金融モニタリングの関連および協働」『金法』(2036 号) 32-33 頁参照。
- (10) 金庫職員が理事に昇任する場合でも、出資持分 1 口を持つことで会員となれるため、この要件を充たすことは容易である。
- (11) 家森信善・富村圭「信用金庫の理事会構成と経営の特徴—社外者理事の役割の検討—」『金融ジャーナル』(2007 年 10 月号) 83-86 頁、においては、まず信用金庫によって社外者理事の登用数には相当なバラつきがあること、全体としては約 4 割 (論文当時) の信用金庫には社外者理事はいない状況であることにふれている。そして、員外監事の機能を強化することが、非常勤理事による監視機能を高める代替策となり得る、としている。
- (12) 内藤加代子・柿田徳宏・仲江武史編著『逐条解説信用金庫法』(きんざい、2007 年) 167-8 頁参照。
- (13) 資本(株主)と経営(取締役)の分離がなされず、機関として取締役のみ、あるいは取締役と会計監査に職務を限定した監査役(会社法 389 条)により構成される型が、代表的である。
- (14) 大野正道『非公開会社の法理—社団法理と準組合法理の交錯』(システムファイブ、2007 年) 42-50 頁参照。
- (15) 大野正道博士によって提唱され、非公開会社における法律関係は、会社と社員(株主)間の関係としてとらえる社団法理だけではなく、社員相互間の関係を認識する組合法理を併せて認識すべきとの学説である。『非公開会社の法理—社団法理と準組合法理の交錯』(システムファイブ、2007 年)、『非公開会社法原理—最新会社法 II—』(北樹出版、2010 年)などの著書に、その詳細が述べられている。
- (16) ジョイント・ストック・カンパニーの生成と特性については、次の文献が詳しい。Margaret M. Blair, *Locking in Capital: What Corporate Law achieved for Business Organizer in the Nineteen Century*, 51 UCLA L. Rev. 387, 414-22 (2003). Edward H. Warren, *Safeguarding the Creditors of Corporations*, 36 Harv. L. Rev. 509, 510-12 (1922). S. R. Wrightington, *Voluntary Associations in Massachusetts*, 21 Yale L. J. 311, 315-16 (1911).
- (17) ここでは、基本定款(memorandum of association)と通常定款(articles of association)に分けられている。前者には、会社の名称・目的・資本など絶対的記載事項に相当することが定められ、後者には、会社の業務運営方法など、相対的記載事項・任意的記載事項に相当することが定められる。
- (18) 同時に、監査役の任期を 3 年に延長すること、監査役会の設置についても定められている。
- (19) 併せて、監査役の取締役会への出席義務、意見陳述義務もおかれている。
- (20) たしかに、信用金庫が提供するサービス以外に着目した動機もあろう。例えば、高い配当利回りを評価して出資者となるケースがある。しかし、配当利回りは確定したものではないし、制度的な議論においては、やはり融資を受けることを主たる動機ととらえてよいであろう。
- (21) 村本『前掲書』(注 4) 28-29 頁参照。
- (22) このことが反面で、会社法 427 条(社外取締役の責任限定契約)の法理と結びついていると考えられる。
- (23) クラブ財とは、加入メンバーであるクラブ員のみによる利用を認めることができる(排他性)が、その消費にあたっては一定水準までは競合しない(非競合性)ものである。協同組織金融機関をクラブととらえ、その会員は融資というサービスを楽しむ存在と考えるのである。村本『前掲書』(注 4) 39-41 頁参照。
- (24) 村本『前掲書』(注 4) 140 頁および 176-77 頁参照。

ここでは、相互会社形態をとる保険会社の総代会についての評価をふまえて、信用金庫のガバナンス設計にも言及している。

（原稿受理年月日 2016年11月28日）