

コミュニティ・バンクに係る政策・制度設計調査 報告書

～地域コミュニティ再生のための
非営利金融機能の提案～

2009年6月

(特非) 市民がつくる政策調査会

コミュニティ・バンクに係る政策・制度設計調査委員会

目 次

要 旨	3
I 社会の変容と『金融的弱者』の発生、地域社会を支える基盤作り	5
II 現在の金融システムと地域金融	8
III 非営利金融の枠組み	12
IV 市民設立による非営利金融機関	16
V 海外で行われている非営利金融制度	21
VI 提 案 わが国での non-profit 金融機能の創出の必要性	26
○巻末資料	28

○要 旨

本調査委員会は、現在、日本各地で顕在化し、今後さらに大きな問題に発展する可能性の高い『金融的弱者』を対象とした新たな非営利金融システムを築くための政策提案を目的として、現状の調査及び論点の整理等の取組みを行った。

その結果として本報告書を作成し、第1章（Ⅰ）では、わが国が社会構造の変化によって地域社会の基軸となる様々なサービスが衰退している現状、それに対応すべき政府、企業、市民セクターが直面している課題、その中でNPOなどの市民が担う非営利事業の台頭、について記した。本報告書では『金融的弱者』を、「社会状況の悪化に伴って必要な金融サービスを受けることができず、生活困窮の負の連鎖から脱出できない存在」、として定義する。その対象は、個人だけではなく非営利事業も含む。『金融的弱者』の増大は、単に個人の経済的問題としてだけではなく、地域社会の活力の低下、相互の信頼感の欠如、安心・安全社会の崩壊、未来の展望の喪失等にもつながる。問題を解決するためには、新たな金融の仕組みとして、「非営利金融機能」を社会の中に組み込む必要があることを指摘した。

第2章（Ⅱ）では、既存の金融業態である営利金融機関、協同組織金融機関、公的金融機関の3つの機関について、地域金融の視点から分析した。その結果、既存の金融業態だけでは、『金融的弱者』問題を解決していくことは困難であることを浮き彫りにした。

第3章（Ⅲ）では、『金融的弱者』への融資の現状を分析した後、非営利金融機関を持続可能なくみにするためには、既存の金融機関とは異なり、経済的利益を追求しない「non-profit型の非営利金融機関」が必要であることを示した。同時に、既存の地域金融機関を、『金融的弱者』対応を含む地域の営利・非営利両面のニーズに対応できるようにするためには、営利の金融機関にも「non-profitの金融機能」を組み込むような、制度的裏づけの導入が有効であることを示した。

第4章（Ⅳ）では、第2章（Ⅱ）で取り上げた既存の金融機関とは別の第4の機関としての「市民金融」を取り上げる。1990年代から、日本各地で自然発生的に生まれて、活動している多様な「市民設立による非営利金融」を紹介するとともに、現行法がこれらの市民による非営利金融活動の存在を想定していないため、現実に起きている法的な課題への問題提起を行った。

第5章（Ⅴ）では、米英で先駆的に取り組まれている非営利金融機能としてのCDFI（地域開発金融機関）制度や、そうしたCDFIを支える公的助成ファンド、非営利金融機関への税制優遇の仕組み、非営利金融機能を包括的に担保するCRA法（地域再投資法）等を紹介する。その中から、日本社会にふさわしい政策対応措置の可能性を推察した。

結論として、私たちは「non-profit金融機能」を今後の日本社会に早急に位置づけるこ

とが必要であると考ええる。そのためには、以下の政策の検討を行なうべきである。

● 「non-profit 金融機能」を社会的機能として位置づける枠組みの構築

1. 「non-profit 金融機能」を担保する政策
2. 「non-profit 金融機能」を支える公的助成ファンドの設立
3. 非営利の市民金融機関を設立し易くする法整備
4. 減税等による非営利金融への民間資本の誘導
5. 人材育成支援

● 日本版CRA法の検討

この提案の実現により、地域社会とそこで暮らす市民自らが、持続可能性のある金融機関としてセーフティネットを創出し、可能な限り『金融的弱者』が存在しない社会状況が作られることを期待するものである。

I 社会の変容と金融的弱者の発生、地域社会を支える基盤作り

1. 地域社会における構造変化と、社会的事業の役割

日本の総人口は2005年に1億2776万人となった。前年2004年より2万2000人減少し、人口減少時代に入った。その中で、65歳以上の高齢者は全体の20.2%を占め、高齢化率では世界のトップをいく。一方、15歳未満の子ども世代の割合は13.8%で世界最低である。

少子・高齢化問題だけではない。20世紀後半からの世界的な温暖化問題、2008年に顕在化した世界同時不況の影響等の余波を受け、日本経済そのものの弱体化が顕著である。国内的には派遣問題に象徴される新しい格差問題が、社会基盤の制度疲労として起きている。生活をする上での基本的なセーフティネットそのものも揺らいでいる。

中央と地域の関係も、東京への人口一極集中や、グローバル化により、資金の流れが、東京中心、あるいはグローバル投資への偏在化が加速している。65歳以上の高齢者の割合が50%を超える集落の数は全国で8000近くに増えている。都市部でも老朽団地に取り残される高齢者と、偏在が加速するマネーの流れの対照的な動きが、日本社会の疲弊を象徴し、未来への不安要素を高めている。

このように、大きな構造変化に対応する社会の基盤に関する整備と修正は、本来、政府の施策によって解決されるべき性質のものである。しかし、わが国政府は、2009年4月現在で、地方を含む日本全体の債務残高が788兆円、借入金も含めた債務残高は1082兆円にまで膨れ上がる。GDPの1.7倍となり、先進諸国では最悪の財政赤字となる。

地域社会での社会的サービスは、一部営利セクターによっても行われてはいるが、基本的に営利事業者は「利益を出す」ことが目的であることから、収益が確保される社会的サービスに事業は限定される。

一方、近年、このような地域社会における多様な課題に対して、地域で生活をする市民自らが事業を行って、問題の解決を目指そうという特定非営利活動法人（以下、NPO）などの動きが活発に行われている。NPO法人の数は2009年4月で3万8千に上る。しかし、現在のところ、多くのNPOは、規模的にも、内容的にも、社会的サービスの提供主体として十分なレベルに育っていない。その背景には、NPOの事業経営に関する人材、ノウハウなどの蓄積の不足とともに、事業に必要な資金が十分に得られないという課題がある。

非営利活動も、一定規模の事業を行なう場合には、運転資金、設備資金などの一定の資金が必要となる。NPOなどの場合、出資による資金調達ができないこと、また多くの場合、非営利という事業の特性から収益性が低いために、営利の銀行等からの融資が受けられないなどの阻害要因が存在する。

最近のもう一つの変化は、バブル崩壊以後の経緯の中で、市民の間から、自分たちの預貯金を地域社会のために投融資する金融機関を選ぼうという動きが出はじめたことである。自らが預ける「お金の行く先」を意識した行動だ。預貯金金利の高さという経済的リターンだけで金融機関を選んできた従来の個人の姿勢が、自分のお金が社会的リターン、環境リターン等を生み出すことを見据えて、金融機関を選ぶ方向にシフトしつつあるともいえる。中には、武器製造や、グローバルな環境破壊にくみする巨大企業への融資を忌避する動きもある。

行き過ぎたグローバル化による地域経済の疲弊と生活基盤の崩壊を、普通の市民が気づ

き、それに対して、小さいが自らの意志をお金に込めて、金融機関を動かそうとしているわけだ。それは、提供した自らの資金に伴って、市民が資金の用途に対する発言権を意識し、さらには資金の回収の可能性にも目を配るものである。その意味で、従来の寄付とも異なる市民による新しい形の金融活動といえよう。

ただ、こうした市民の意志を受けて金融を仲介する機関も仕組みも、現時点では、不完全であり、一部ではミスマッチも生じている。こうした自然発生的な金融への新しい動きは、地域社会そのものを活性化し、未来に向けて豊かさを高める可能性を秘めていることは間違いない。従って、個人の善意の行動に留めるのではなく、公共・公益性を前提とした政策面でのインセンティブを加えて、大きな社会的な流れに育てる必要がある。そのことが、個人の心の豊かさにもつながり、地域社会のセーフティネットの信頼度を高めることにもつながると考えられる。

2. コミュニティの弱体化と、新たな『金融的弱者』を支えるための金融制度

日本のコミュニティの変化は急速で、急激である。これまでの日本社会では、各地に町内会や集落を中心としたコミュニティが存在した。日本の伝統的コミュニティの評価には様々な論点があるが、本報告書の論点に限ると、そこでは相互の助け合いや学び合いが育まれ、個人や家族の枠を超えた信頼関係と支援・協力の交流が保たれてきたといえる。

しかし、そうした伝統的なコミュニティは、地方、都市部を問わず、少子高齢化、産業の空洞化による雇用機会の喪失、サラリーマンの長時間労働、男女・年齢・人種等の各種差別、個人を疎外する偏った教育・評価制度の蔓延等によって、維持が困難になっている。

その結果、地方でも都市においても「人の孤立」が進み、育児放棄、孤独死、老老介護、若年自殺など、様々な社会的問題が発生している。だれもが当たり前だと思っていた「生活基盤に関わるサービス」を受けることが困難になりつつある。これは言い換えれば、新たな「格差社会」と「社会的弱者」が発生しつつあるということでもある。

その一方で、自らの参画による「まちづくり」、「福祉サービスの提供」、「環境問題への取組み」など様々なテーマ性のある新しいタイプのコミュニティが、NPOやボランティアなどの活動という形で、各地で自然発生的に生まれている。中には、地域コミュニティ自身も、行政も、提供を放棄してしまった、きめ細かい地域内サービスや、生活の相互扶助の提供を目的とする団体も多い。これをボランティアではなく、また営利事業でもない、「非営利事業」として位置づけることができる。

実際に、ホームレスの支援を生活保護費や寄付などで行なうNPOや、限界集落の地域で自然エネルギーをもとに「まちづくり」を行なうNPO、また多重債務者へ融資を行なうとともに生活再建のお手伝いをするNPO、老老介護の世帯を支援するNPOなど、身近な社会課題に市民による非営利事業を提供する非営利組織は、地域の中に多数、存在する。

収益を求めることを第一義としない非営利事業者は、社会的な弱者をサービスの対象とし、その活動資金や支援を市民からの寄付やボランティア活動などで受けていることや、事業収益の一部を公的資金から得ていることが多いのが特徴である。

ただ、こうした非営利事業は、経済的リターンを生み出して持続することは容易ではない。その結果、このような事業体には事業を遂行するに足る人材が十分に集まらず、従っ

て、活動のミッションと実態が乖離することも起きがちである。非営利事業の有益性を考える時、こうした事業を定着させ、事業を担う人材の活動に見合った成果を供給していくためには、何らかの新たな枠組みの構築が必要になる。

その答えの一つが非営利金融事業である。コミュニティが疲弊していても、金銭的に余裕のある人は、個別に社会的サービスの供給を受けることができる。高齢者の場合も優良老人ホームへの入居も可能だ。しかし、金銭的に余裕のない高齢者はそうしたサービスを受けることができない。といって公共サービスは常に供給不足であり、機械的ですからある。

『金融的弱者』は老後も格差の中で、すべなく立ち尽くさざるを得ないのだ。

ここで、『金融的弱者』とは、生活や自らの事業運営に際して、金融機関から融資等の一般的な金融サービスを受けることを事実上、拒否されたり、避けられたりする主体を指す。その場合、対象は個人だけではなく、NPOや小規模事業者なども含む。

例えばイギリス等での『金融的弱者』とは、金融サービスを受ける以前に銀行口座が持てない等の個人を指す。この問題は、多重債務者やホームレスが増加している日本社会でも増えていくことが想像できる。またシングルマザーの家庭や、派遣労働者など、定期的な収入のない個人に対して、既存の金融機関が住宅ローンなどを提供しない例は少なくない。銀行から融資を断られた人々は、金利の高い貸金業者から借入れを行なうことになり、非常な苦勞を強いられている。まさに『金融的弱者』である。このように個人等が金融から疎外されるケースは、戦後の復興期にも、高度成長期にも、バブル崩壊後も、起きている。特徴的なのは、そうした事例が近年ますます増大し、各地で拡大しつつあることだ。

こうした問題を解決するには、金融機能を非営利の事業として提供する活動を制度的に普及させることが一つの答えになるのではないか。すでに、そうした活動は市民の手によって自然発生的に各地で起きているが、そうした市民の意志を汲み取って、さらに大きな活動に発展させるためには、政策面での手当てが求められる。市場原理に任せるだけの政策ではなく、知恵を絞り、法制度や税制、金融行政等を駆使し、お金の流れを非営利の事業に導く制度作りの政策を打ち出すことが急務なのである。

本報告書では、こうした『金融的弱者』の問題を解決するために、日本の非営利金融の現状や海外事例を検証し、その中から、これからの日本にふさわしい非営利金融機能の枠組みについて提案する。

II 現在の金融システムと地域金融

現在の日本の金融業態を大別すると、商業銀行等の営利金融機関、信用金庫や農業協同組合等の協同組織金融機関、そして日本政策金融公庫等の政府系金融機関がある。以下では、特に地域における『金融的弱者』への対応という面から、これらの機能について考えてみたい。

1. 営利の金融機関と協同組織金融機関

1) 規模の経済性を求める銀行

金融取引には通常、「規模の経済性」が働く。このため、銀行などの伝統的金融機関は、小口の融資案件を狭い営業エリアで行なうよりも、広範囲の営業エリアを持って、大口の融資案件を求める傾向が強い。一方で、金融取引には貸し手と借り手の間に情報のギャップ(非対称性)が存在する。貸し手は借り手の情報を十分に把握仕切れないという問題である。情報ギャップは、大企業の借り手との間でも存在するが、一般的には小口の融資案件における情報ギャップを是正するためのコストと煩雑さから、大手の金融機関になればなるほど、大口の融資案件にシフトしがちとなる。営利の金融機関も、金融機関としての公共性を備えてはいるが、本来的に、収益を上げて株主に応える株式会社であるだけに（特に上場している場合）、こうした傾向が大きく変わるとは予想しにくい。

むしろ、こうした傾向は最近、加速されている。1990年代後半から2000年代初めにかけて、わが国が直面した金融危機の過程で、多くの営利の金融機関が、経営の安定性を求める視点からも、規模の経済性を求める行動を採用してきた。さらに、信用金庫、信用組合等の協同組織金融機関も、組織維持のために、相互の合併等を経て、拡大化を進めてきた。結果として、個人や、零細・小口の事業等への円滑な資金供給のパイプは、以前に比べて、細る構造になっているともいえる。

こうした構造的課題は、銀行の規模が相対的に小さく、銀行数も限定されている地方経済において、より顕著に表れている。その結果、日本国内での資金の流れに偏在が起きているということだけでなく、とりわけ地方に存在する規模の小さな事業主体等は、本来の活力を発揮しづらい構造になっているといえる。

2) 協同組織金融機関の現状

日本では株式会社組織の銀行等とは別に、協同組織金融機関として協同組合を母体として設立された金融機関が存在する。「信用金庫」「信用組合」「労働金庫」「農業協同組合」「漁業協同組合」などである。これらの機関はその根拠法は違うが、それぞれ相互扶助を目的に設立されており、組合員間での資金的な融通が主な役割である。また、営業範囲や融資対象者などが制限されている点で、株式会社の金融機関とは異なる存在といえる。

例えば信用金庫は、営業エリアが一定の地理的範囲で決められ、融資対象も、基本的に個人事業者の場合は従業員が300人以下、法人の場合は資本金9億円以下または従業員300人以内の事業者、という枠がある。（この枠を超えた融資先がないわけではない）

したがって、営利の株式会社組織の銀行のように、大口の融資先を選別して貸出を行なうというスタイルではなく、組合員となる中小零細の事業者に対して、リレーションシップを取って、少額で多くの事業者に貸出を行なう。

協同組織金融機関は、基本的に協同組合の形式を取り、利潤追求を第一義としていない。出資者である組合員（会員）の組合における議決権は一人一票であり、株式会社とは違って投下資本の多少には関係しない。剰余利益があれば会員に分配するが、上限規定があり、出資者側には、利潤を多くしてメリットを得ようというインセンティブは限られる。貸出先のリスク以上に高い金利を設定して貸出を行なうインセンティブも生まれにくい。

このように、配当（剰余財産部分も含む）を行なう時の上限があり、会員間の相互扶助を目的とすることから、協同組織金融機関は「非営利性」を有するとみられている。

従って、協同組織金融機関は、株式会社の銀行等からは融資を受けることのできない主体に、その協同組合性やリレーションシップを生かし、相互扶助として金融仲介活動を行なう機能を持っている。

2. 非営利セクターに対応する協同組織金融機関

1) 信用金庫の取組み

協同組織金融機関は、その協同組合としての性格から、非営利性を有する。しかし、このような金融機関であっても、融資を求める経済主体の全てに応えることはできないのは当然だ。協同組織金融機関といえども、過度のリスクをとることは許されない行為であり、金融庁の規制で、自己資本規制等は株式会社の銀行等と同様に扱われるなど、金融機関としての健全性維持を重視しなければならない。

このような中であっても、本来の地域性と、さらには非営利性を兼ね備えていることを踏まえて、それぞれの地域で、独自のリレーションシップバンキングのあり方を構築し、実践している協同組織金融機関も多い。以下に、そうした活動を行っている信用金庫の事例の一部を紹介する。

	地域・所在地	金融機関名	種類・名称
1	北海道	渡島信用金庫	ベンチャー企業支援資金
2	東北	那須川信用金庫	新事業育成資金
3	首都圏	水戸信用金庫	NPO事業サポートローン
4	東京	多摩信用金庫	NPO事業支援ローン
5	東京	西武信用金庫	西武コミュニティローン
6	甲信越	長野信用金庫	しんきんNPOローン
7	中部	岐阜信用金庫	ぎふしん地域活性化支援ローン
8	関西	永和信用金庫	えいわNPOローン
9	中四国九州	大分みらい信用金庫	創業サポートローン

例えば、東京の西武信用金庫（西武信金）は、現在のところ全国の信用金庫の中で、もっとも多くの非営利事業向け融資の実績を上げている。同信金は、信金のリレーションシップバンキングの基本とされてきた「集金」業務を全面的に廃止し、それに代わる独自のリレーションシップを実践している。「集金業務を止めることによって捻出できる時間を、本当の意味での顧客とのリレーションシップをはかる時間に充てる」という考え方を打ち出している。

具体的には、集金業務を廃止することで生まれる時間を利用して、職員が、主な顧客で

ある中小企業の抱える問題を聞き出し、その解決方法をお互いに検討する。そうした解決に必要な資源（人材、設備、情報）などを調査・紹介し、それらを顧客側に提供することで、相手との情報ギャップを埋める。情報生産機能とともに、リレーションシップを再構築する。

2) 情報ギャップを縮小する情報のハブ機能

西武信金の実践結果で重要なことは、金融機関の担当者個人や金融機関自身が全ての問題を解決するのではなく、個々の中小企業から提起された問題は、自らが持つ専門家などのネットワークにつないだり、独自の情報を提供したり、取引先を結びつけたりという工夫の中で解決を図る点だ。顧客が必要とするソリューションを金融機関の外にも求め、自らは「情報のハブ」となっている部分に独自性がある。

同信金は、NPOなどの非営利事業に対しても、同様の視点で取り組んでいる。その結果、他の協同組合金融機関と比較してNPO融資が多い。このことは、「事業そのものは大きくする考えがない」、「儲からない事業をあえて行なう」など、非営利事業ならではの指向性を持つ団体に対しても、地域に近い場所で、地域内の様々なネットワークを活用すれば、融資事業の対象になりうることを示している。

こうした活動は、同じ協同組合金融機関である労働金庫（労金）も手がけている。労金は労働組合等の団体を会員として、基本的に労働者個人との金融取引を行なう組織だが、労働者の働く職場以外の、生活の場である地域における金融活動を意識してきた。2000年春には、全国の金融機関に先駆けて、中央労働金庫（当時は東京労金・群馬労金）などが、NPO事業サポートローンを始めた。

労金のNPOローンは現在では全国で取り組まれており、融資総額は24億円を越えている。労金も、情報のハブ機能を独自に開発し、様々な非営利事業へ融資している。

しかし、情報のハブ機能を活用する協同組織金融機関でも、自ずと「貸せる主体」と「貸せない主体」は存在する。協同組織金融機関は、確かに株式会社での営利の銀行等よりも、「融資しにくい主体」への融資をしやすいとはいえるが、自らの活動の維持のために、事業の収益性も踏まえないといけない。このため、非営利分野への資金供給は自ずと限定されてくる。

3) 公的金融機関による対応

『金融的弱者』へ金融の機会を提供するもう一つの主体として、公的金融機関が存在する。日本では日本政策金融公庫等があり、民営化されたが政府が100%株主の日本政策投資銀行もそうした活動の一部を担っている。

実際に、これらの公的金融機関は、『金融的弱者』を含む非営利主体への融資を実施している。ただ、そうした主体は地域や社会状況によって多種多様であり、大規模で均一的な金融面からの対応は、不況下などの緊急措置としては欠かせないが、平常時の一般的措置として活動することは、営利活動自体を阻害するリスクもある。

公的な金融の仕組みとして、公的保証制度もある。これは、借り手の評価を銀行等に委ね、その信用リスクを公的に担保する仕組みだ。緊急時の策としては理由があっても、常態化すると、営利主体である銀行等が最終的なリスク負担を免れることで、借り手と貸し手の双方にモラルハザードを生じさせる可能性がある。結果として、本当に金融的支援が必要とされる『金融的弱者』への活用が二の次になるリスクを抱えている。

株式会社の金融機関も、金融事業そのものに備わった公共性を有し、企業の社会的責任（CSR）活動を展開しているが、本来的に営利を追求する（for-profit）。これに対して協同組織金融機関は営利最優先ではない（not-for-profit）。しかし、営利を否定する存在でもない。公的金融機関は営利を求めない。その意味で、非営利性の強い事業や個人向けの資金供給手段となる。しかし、その活動領域や期間等は、政策によって決定されることから、金融事業の永続性が確保されない。さらに、営利、非営利を問わず、貸し手と借り手の間でネックとなる情報のギャップの解消にはつながらない。

こう考えると、非営利性を重視した金融の「不在」が浮かび上がる。生活は楽ではないが返済能力のある個人、小さいが地域に根ざした家業を継続している店主、新たに地域に根ざした起業を目指す若者、多重債務問題や地域教育・介護・医療等のコミュニティ活動を実践するNPOやボランティア団体等。こうした非営利事業や『金融的弱者』へのファインダンスを率先して担う金融組織（non-profit）を位置づける必要性が出てくる。

III 非営利金融の枠組み

1. 『金融的弱者』の位置づけ

1) 『金融的弱者』

『金融的弱者』という言葉は、日本ではまだなじみがない。本報告書はすでに前段でその定義を以下のように説明した。「社会状況の悪化に伴って必要な金融サービスを受けることができず、生活困窮の負の連鎖から脱出できない存在」、「生活や自らの事業運営に際して、金融機関から融資等の一般的な金融サービスを受けることを事実上、拒否されたり、避けられたりする主体」。

こうした『金融的弱者』も、コミュニティの一員であり、景気の変動、不慮の事態等で、一般の人々も、そうした立場に陥る可能性は常にある。さらに、こうした「弱者」だけではなく、コミュニティには、営利性はないが地域社会の持続性、豊かさの増進等のために、欠かせない事業がたくさんある。教育、文化活動、介護・医療サービスの提供、自主的な治安・安全性の維持、上記の『金融的弱者』を支援する活動、地域を維持するうえで必要な多様な活動等。いずれも非営利事業としてくることができるといえる。

ただ、『金融的弱者』や非営利事業への融資であっても、「融資」である以上、寄付とは違って、返済を条件とする。返済された資金は、再び、コミュニティの他の弱者や非営利事業に融資される。こうした非営利分野での資金循環を確保できるかどうか、コミュニティの豊かさを測る目安の一つにもなるといわれる。『金融的弱者』や非営利事業が借りたお金を返済するということは、弱者が生活力を高め、非営利事業が持続性を高めるということによって、初めて現実化される。非営利金融（non-profit）は、そうした成果を得ることで、社会的 profit と自らの活動の持続可能性を手にすることができる。

非営利金融のもう一つの特徴は、個別の非営利事業や『金融的弱者』に対して融資する活動に、当の地域コミュニティ内の市民が参画する仕組みが求められる点だ。市民の参画は、非営利金融の原資となる出資の形のほか、融資活動そのものへの参加、あるいは融資対象者の持続性を増進するためのサポート等、多様に期待される。

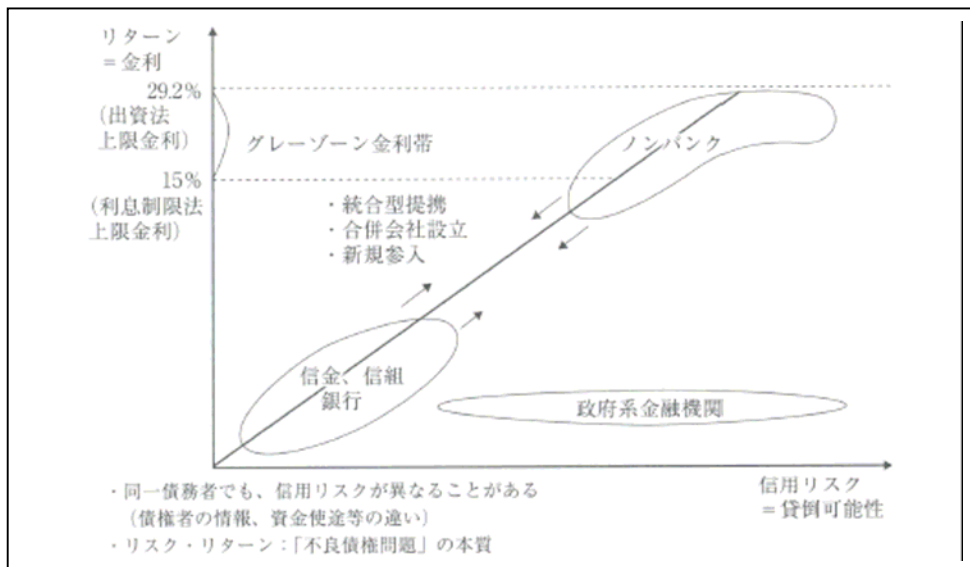
非営利金融は、一般の金融機関が対応しにくい領域へのファイナンスであるため、融資活動そのものにはかなりの困難が伴う。しかし、地域コミュニティの市民が関与していくことでリスクが軽減され、社会性も強まる。こうした活動を持続可能にしていくためには、国や自治体等の支援が必要と思われるが、そうした政策判断をする上でも市民の参加が重要なカギとなる。

2. 営利金融と非営利金融の違い

それでは、非営利金融はわが国の金融業態の間で、どのようなになっているのだろう。以下では、「貸出金利」と「貸倒れリスク」から、日本の金融機関がどのような分野を対象としているのかをみる。

図表1より、営利の銀行等や協同組織金融機関は、低リスク・低リターン（固有の情報生産能力を活かして選別を行なうため、結果として、リスクの低い主体に低い貸出金利を提供できる）の部分のカバーし、それよりもリスクが高く、事業性が乏しい主体は、一部を公的金融機関がカバーしているものの、カバー漏れするところが多くあることがわかる。

○図表 1 金融機関のポジショニング



出所）吉野直行・藤田康範編『中小企業金融と金融環境の変化』慶応義塾大学出版、2007年、p 238

このような中で銀行等の融資審査で対象外となった事業主体は、資金調達を継続する場合は、高金利の貸金業者に向かう以外に手段はない。こうした事業主体は、そもそもの手持ち資金も少なく、事業や生活が軌道に乗るまでに、ある程度の時間を要することから、高い金利負担を耐えることは難しいのが現実である。

信用金庫および信用組合などの協同組織金融機関は、本来は、組合員中に含まれるそうした事業主体に対して資金供給を行なうが、地域によっては合併等で営業エリアが拡大した結果、きめの細かい地域コミュニティのニーズに応えきれなくなっている側面もある。そもそも、創業間もない企業や新しい分野への参入を志す企業、所得が不安定な自営業者や多重債務者などは、そのリスクを判断することは困難であり、貸出を決定することは難しい。

つまり、日本においては、中くらいのリスクに見合った金利設定で貸出を行なうような金融機能がない。その結果、実は事業主体の間でも、潜在的に金融的に疎外された主体（『金融的弱者』）が、かなり多数存在すると予想できる。

3. non-profit と not-for-profit の2つの非営利金融

こうした現実の中で、非営利分野への金融供給を拡大するためには、大きくみて二つの機能が考えられる。一つは、本来、非営利性を有し、地域コミュニティに根ざしてきた協同組織金融機関に、その寄って立つ基盤を再認識させることである。

ただ、協同組織金融機関は、非営利性を有するとはいえ、非営利金融機関そのものではない(not-for-profit)。その非営利性も原則は組合員に限られる。また特に地域金融の場においては、銀行等の営利金融機関との競争は激化の一途を辿っているという現実もある。協同組織金融機関といえども、「利益を求めない」わけではないことを考慮する必要がある。

もう一つの機能は、非営利金融を目的(non-profit)として事業を興すNPOバンク等の活動である。NPOバンクのような非営利の市民金融の多くは、市民からの出資に対して配当を行わず、ボランティアベースで人件費を抑え、回収した資金を再び、地域に投じるという形で、経済的リターンよりも社会的リターンを最優先している。なぜならば、活動目的が「利益を求めない(non-profit)」からである。

ただし、わが国での現状の市民金融は、規模が小さくリスクを取る余裕がないこと、またボランティアベースとはいえ、細かい手当てが必要な『金融的弱者』へ融資を行なうためにはコストがかかることなどから、コミュニティに必要な十分な機能を発揮しているとはいえない。

さらにいえば、後述するように、米国ではコミュニティ再投資法(CRA)によって、営利の金融機関も地域コミュニティへの非営利性の投融資を義務付ける規定がある。こうした法的規定を受けて、米国では非営利金融を担う地域開発金融機関(CDFI)の活動を、CRAによって地域活動を義務付けられた営利銀行が、低利資金の融資等で支える関係が築かれている。つまり、for-profitの資金も、non-profitの活動に誘導されている。

ここでのポイントは、非営利金融の促進と、営利金融からの資金誘導に法規制という政策判断が活用されている点である。non-profit活動の持続可能性を維持するためには、市民の支援とともに、明確な政策判断と手段が必要だというのが、米国の経験から学べる教訓である。

4. non-profit 金融機能への政策誘導

わが国で進行する地域社会・個人生活の疲弊に歯止めをかけ、多様な事業機会と、雇用・活動機会を高めていくためには、現在の金融業態をどう改変すればいいのだろうか。金融庁は、昨年来、金融審議会内に「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」^{注)}を設け、協同組織金融機関の見直し作業に取り組んでいる。協同金融組織本来の、地域、組合員等に立脚したnot-for-profitの金融活動を再生しようという狙いであろう。

協同組織金融機関の活性化は必要である。特に現行のような信金、信組、労金、農協等、縦割りの組織構造は、それぞれがつながるコミュニティが地域の中で一体化すると同時に疲弊化が進行している現状を踏まえれば、「コミュニティ協同金融組合(仮称)」のような一つの概念でくり直す段階にきているのではないかと思える。ただし、ここではその議論にまでは踏み込まないでおくこととする。

もう一つの方法は、市民の手によって立ち上げ、発展してきているNPOバンクなどの非営利金融機関を金融業態の一つとして認識し、金融政策の枠組みの中に、位置づけることである。すでにこの方法は、米国で大々的に取り組まれており、米国の成功をみて、英国も導入している(第5章(V)に後述)。我々は、わが国もこうした市民に支えられた非営利金融の仕組みを、導入すべきであると考ええる。

この方法は、メガバンク等の営利金融機関が行っているCSR活動を通じた非営利金融分野への資金供給の受け皿にもなり得る。また地域コミュニティにおいては、地元の協同組織金融機関と協働して、市民の持つ情報のハブ機能の活用や、市民ボランティアのサポート等のつなぎ手にもなれる。非営利金融機関自体が、営利の銀行や協同組織金融機関の活動の改革にも資する機能を果たす可能性が生まれる。

個人の生活の安定や、地域コミュニティの活力の回復等は、結局は、営利のビジネスを

下支えし、地域経済を発展させることにつながるはずである。その意味で、機能性の高い非営利金融機関をどう育み、根付かせていくかということは、経済政策そのものである。

そう考えると、非営利金融については、市民の自発的な意志に委ねた「無策」の金融政策では、展望は開けない。単に非営利金融機関に、公的資金で補助金をつけるだけではなく、市民の持つ「志のある資金」や、営利金融機関の一定の資金を、恒久的に社会分野へ流れるように誘導する政策インセンティブを整備する必要がある。こうした政策誘導によって導かれる仕組みが備わると、非営利金融機関の信用力が増し、企業、財団、個人等からの寄付資金も調達しやすくなり、社会全体で、営利を求めたお金の流れと、非営利を支えるお金の流れが、効率的になることが期待される。

注) 金融審議会金融分科会第二部会「協同組織金融機関のあり方に関するワーキング・グループ」は、平成 21 年 6 月 29 日に『中間論点整理報告書』を公表した。その中で、当報告書と同様の問題意識に基づいた以下の報告がなされている。

※中間論点報告書(2009 年 6 月 29 日)における「新業態」記述(報告書 6～7 ページ)

2. 業態別のあり方

(4) 新たな形態の可能性

貧困や格差が大きな社会問題となる中、小規模の事業者や消費者のうち、比較的风险が高い層に対する使い勝手のよい金融サービスが手薄であるとの指摘がある。

小規模の事業者・消費者の相互扶助を使命とする協同組織金融機関の原点に立ち返り、例えば、小規模の事業者や消費者の生活支援に特化し、協同組織性を発揮する新たな金融機関の設立・活用について検討することが望ましい。

その際、例えば、業務内容については必要最低限のものとする一方で、行為規制は軽減する等の枠組みも視野に入れた制度的な検討を行っていくことが考えられる。

金融庁HPより http://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20090629-1.html

Ⅳ 市民設立による非営利金融機関

1. 地域金融と、第4の機能としての市民金融

2章(Ⅱ)で見たように、日本の金融業態は、銀行等の「営利金融機関」、信用組合や農業協同組合等の「協同組織金融機関」、日本政策投資銀行等の「政府系金融機関」に大別される。しかし、『金融的弱者』への対応という視点から見ると、第4のファクターとして地域性を持った「市民による非営利金融」を取り入れることは重要な意味を持つ。

既存金融機関の『金融的弱者』への課題は、営利最優先であるがゆえの営利金融機関の限界性、組合員を対象とすることによる協同組合金融の限界性また画一的な対応を基本とし永続性に欠ける行政系金融機関の限界性のよう、それぞれの特性に由来するものである。それに対して、住民に近く、環境や社会的弱者に意識的な市民による非営利金融は、これらの限界性を突破できると同時に、既存金融機関との連携の中で、さらに大きな役割を担うことができるだろう。

当然のことながら、地域社会における既存金融機関の価値は、市民金融の発展によって減ぜられるものではない。むしろ『金融的弱者』への支援という面では、地域の中で新たな役割を期待される。

以下では、市民金融の特性を整理するため、地域内で小規模事業者や個人に対して融資を行なう非営利協同組織金融機関「信用金庫」「信用組合」と、一般の「貸金業者」、そして「既存の金融機関が融資しない(しにくい)非営利事業や個人」へ融資することを目的に近年設立が相次いでいる市民金融、「NPOバンク」(非営利貸金業者)を比較する。

図表2 信金・信組と、営利貸金業者・非営利貸金業者の比較

	信用金庫	信用組合	貸金業者	NPOバンク
根拠法	信用金庫法(1951)	中小企業等協同組合法(1949)、協同組合による金融事業に関する法律(1949)	貸金業法(1983)	(同左)
組織	会員の出資による協同組織の非営利法人	組合員の出資による協同組織の非営利法人	制限なし	営利を目的としない法人(実態上は協同組織的な運営を志向している場合もある)
最低出資金 (純財産)	1億円(東京都特別区及び指定都市は2億円)	1,000万円(東京都特別区及び指定都市は2,000万円)	5,000万円	500万円(「規則」ロ)
脱退者の持分所得	定款で定める範囲で可能	組合の持分所得の禁止	—	出資の払込みを受けた額を超える払戻しを行わないこと
出資配当	制限あり	制限あり	会社法等による	禁止

業務 (1) 預金積金	自由	ア 組合員 イ 組合員と生計を一にする配偶者、その他の親族 その他	禁止	禁止
(2) 貸出対象	会員 (従業員300人以下又は資本金 (出資金) 9億円以下)	会員 (従業員300人以下又は資本金 (出資金) 3億円以下)	制限なし	個々の定款等に基づく。
金利等	出資法・利息制限法による制限	出資法・利息制限法による制限	出資法・利息制限法・貸金業法による制限	出資法・利息制限法・貸金業法による制限の他、上限金利は年7.5%。

※仔細は巻末資料1 参照

このように、地域金融を中心的に行っている金融機関にも特徴があり、NPOバンクは預金機能がない、厳密な非営利性を持つ貸金業者であるといえる。

2. 市民設立による非営利金融

市民が行なう非営利の社会的事業の拡大や、多重債務者をはじめとする個人の『金融的弱者』の新たな発生などと同時に、その資金需要も拡大してきている。この問題に既存の金融機関が対応しきれない現状と、お金の流れそのものを見直そうという市民の動きによって、近年、様々なタイプの市民出資の非営利金融機関が日本でも誕生してきた。

それらは以下のように、投資型非営利金融、融資型非営利金融、個人の債務問題に特化した融資型非営利金融の3つに、大きく分類できる。

1) 投資型非営利金融

ここまでは、間接金融としての融資型を中心に述べてきたが、市民がファンドを設立して直接的に事業へ出資する以下のような投資型非営利金融も、近年設立が続いている。

① 株式会社自然エネルギー市民ファンド

2003年設立。市民が参加する自然エネルギーの普及を全国的に推し進めることを目的とする。事業内容は、各地の市民風車プロジェクトに係る匿名組合出資の募集や運営管理など。株式会社という形態を取っているが、いくつかのNPO法人が全額出資した有限責任中間法人を介して設立された。

各市民風車プロジェクトに対する市民出資は、多くの資金を集めるため少額の配当を行っているが、同様の志を持つ市民が代替エネルギーの開発と発展を支援し、地球温暖化問題の解決を目指すという意味で、協同組合型金融機関と類似した非営利性をもっている。

② 市民バンク

1989年に東京に設立された市民バンクは、当初、起業を目指す市民向け融資を中心にしていたが、その後、出資方式に切り替え、島根県民ファンド、地域維新グループ、石見銀山ファンドなどを立ち上げている。

③ NPO法人菜の花トラスト in 横浜町

2002 年設立。青森県横浜町で、休耕地や耕作放棄地への菜の花の作付けと、そこから生産される「御なたね油」の販売などで、農村部の文化や経済をはぐくむ事業を行っている。

事業に必要な資金を集めるため、地域内だけでなく活動に共感している全国の市民を対象にした擬似私募債を発行している。

2) 融資型非営利金融

NPOバンクとは、市民等から受けた「配当を行なわない出資金」を原資にして、非営利事業や個人に低利で融資をする市民金融で、近年、日本各地で設立の動きがある。後述する、米英のC D F I（地域開発金融機関）の日本版ともいえる。

「全国NPOバンク連絡会」によれば、NPOバンクの定義は以下のようなものである。

『NPO バンクは、市民が自発的に出資した資金により、地域社会や福祉、環境保全のための活動を行なうNPO や個人などに融資することを目的に設立された「市民の非営利バンク」のことで、「金融NPO」「市民金融」などとも呼ばれる』。

わが国で最初のNPOバンクは、1994年に設立された「未来バンク事業組合」（東京都）で、以後全国各地に誕生している。NPO バンクは、趣旨に賛同する市民やNPOが組合員となり、1口1万～数万円単位の出資を行い、それを原資に地域のNPOや起業家、個人などに低利（1～5%程度）で融資する。出資者にとって、目に見える形で自分のお金が運用される魅力がある半面で、元本保証がない、出資金を自由に引き出せない、などのデメリットもある。

融資審査は、バンクの運営者のほか、税理士などの専門家が加わり、財務面や事業の社会性やオリジナリティなどを多様な角度から評価して決める。融資申込者とバンクの間での「顔の見える」関係づくりが特徴だ。このため、NPO バンクの貸し倒れ発生率は、営利の金融機関に比べてかなり低い。

NPOバンクは、設立されたばかりで融資を開始していないものも含めると、2009年4月現在で12団体が存在している。

- 1 未来バンク事業組合（1994年設立、東京都）
- 2 女性・市民信用組合（WCC）設立準備会（1998年設立、神奈川県）
- 3 北海道NPOバンク（2002年設立、北海道）
- 4 NPO夢バンク（2003年設立、長野県）
- 5 東京コミュニティパワーバンク（2003年設立、東京都）
- 6 ap bank（2004年設立、東京都）
- 7 新潟コミュニティ・バンク（2005年設立、新潟県）
- 8 コミュニティ・ユース・バンクmomo（2005年設立、愛知県）
- 9 いわてNPOバンク（2006年設立、岩手県）
- 10 くまもとソーシャルバンク（2008年設立、熊本県）
- 11 天然住宅バンク（2008年設立、東京都）
- 12 もやいバンク福岡（2009年設立、福岡県）

各NPOバンクは、それぞれ固有のミッションとそれに基づく融資方針を持っている。また、融資を行なう対象についても環境保全、女性の起業、まちづくり、NPO法人など様々である。2007年12月現在で、全体の出資総額は5億7,931万円、これまでの融資金

額の累計は 16 億 2,230 万円となっている。

このほかに NPO バンク 立ち上げの準備をしている地域として、福島、金沢、大阪、兵庫、宮崎などがある。

3) 多重債務者問題に特化した融資型非営利金融機関

NPO バンクでは、社会的事業を中心にして、団体によってはミッションに応じた個人融資も行なっている。しかし、多重債務者問題に対応できる NPO バンクはない。

多重債務者問題の金融による解決は、日本共助組合が、日本のカトリック教会内を中心として約 50 年前から取り組んでいる。また、岩手県消費者信用生活協同組合（岩手信用生協）が地域のお金を活用しながら 20 年間に渡って融資と支援を同時に行い、その動きがここ数年で東京や福岡などに広がってきた。

① 日本共助組合

1960 年活動開始。全国に 22 の支部を持ち、2006 年 3 月末の組合員数は約 4000 人、貸出残高は 541 件、5 億 7 千 800 万円である。日本共助組合は、カトリック教会内で、いわゆる「サラ金」に苦しむ信者が多重債務に陥らないようにするための、相互扶助の活動として始まった。

この活動は、海外ではクレジット・ユニオンという名称で教会の枠を超えて地域社会に発展している。しかし日本では 1980 年以降、新しく生まれていない。その原因は、当時の大蔵省による行政指導によって、相互扶助の取組みが「サラ金」と同じ枠で扱われることになり組織内の求心力が低下したことの影響が大きい。さらにその後、「貯蓄を促す」ために出資金に対して少額の配当を行なうことが、金融商品取引法で問題になったことも、同組合の活動の阻害要因の一つになっている。

② 生活サポート生活協同組合・東京

2006 年設立。岩手信用生協の活動を参考にしながら、多重債務者が日本で最も多い東京で、それらを市民が支援する試みとして始まった。同時に、一般社団法人生活サポート基金を立ち上げ、2 つの組織を活用しながら、多重債務者や生活困窮者の生活再建を目的とした貸付事業やカウンセリング等を行っている。

融資を行なう原資を集めるため、少額の配当を行なう「個人再生ファンド」というファンドを作り、市民から資金を集めている。現在では、東京都と連携した多重債務者生活再生事業も行っている。東京以外でも、グリーンコープ生協ふくおか、同くまもと、などで、同様の活動が行われている。

3. 市民による非営利金融の発展を阻害している課題と限界性

社会的・経済的な状況は違うが、市民による非営利金融の動きは、ノーベル平和賞を受賞したバングラデシュのグラミン銀行等、世界で起こっている市民金融の設立と共鳴する形となっている。目の前で起こっている社会課題に応じて、市民自身が非営利金融機関を設立することは、現代社会の必然的な流れである。

こうした動きは、今後の日本社会において極めて重要な意味を持つ可能性がある。しかし、営利金融を前提に作られている現在の法制度を「営利をその目的としない市民金融」

に対しても、一律に適用しようとする以下の3つの規制によって、日本共助組合やNPOバンクは活動を大きく阻害されてきた。

① 出資の募集に関する問題（金融商品取引法の問題）

金融商品の購入という形で、出資を行なう消費者を保護するための金融商品取引法の規制が、NPOバンクなどの出資金の募集にも適用されている。その結果、利益配当を禁止する以外のスキームでは、ほとんどの社会的事業には過重な財産要件や人的要件を必要とする金融商品取引業者としての登録が要求され、それが非営利で公益/共益を目的とする社会的事業の発展の大きな妨げとなっている。

金融商品取引法では「配当のない出資」は投機性がないとして適応除外となっている。しかし出資である以上、そこに出資元本が減損するというリスクが生じる。そしてリスクだけが存在し、それに対して何の保障もない出資に多額の資金が集まることは考え難い。

② 市民金融に適した法人格の問題（出資と法人格における問題）

NPO法人、新しく始まった財団・社団とも、実質的に出資を認めておらず、出資とそれに応じた決定権を持つ非営利・公益/共益の法人格が存在しない。このことによって、充分な自己資金を非営利事業が持つことは極めて困難になっている。

さらに市民金融の場合は、市民から集めた出資金を融資の原資にしていることから、非営利活動を行っているにもかかわらず「非営利法人格」を取ることができない。

③ 資金の貸付けに関する問題（貸金業法の問題）

NPOバンクのような間接金融の場合は、主に出資金を融資という形で、市民事業や、人権・環境などのテーマに応じた個人へ貸付けることになる。その場合、貸金業法により貸金業者として登録を受けなければならず、指定信用情報機関への強制加入と融資先の個人情報提供など、消費者金融の枠内で、いわゆるサラ金業者と同一の扱いを受け、社会的評価を損ねることとなっている。

この問題については、2006年秋の国会の付帯決議の中で「市民活動を支える新たな金融システムを構築する観点から、法施行後二年六月以内に行われる見直しに当たり、非営利で低利の貸付けを行なう法人の参入と存続が可能となるよう、法律本則に明記することなど必要な見直しを行なうこと」とされている。「非営利の市民金融」は、その社会的役割の違いによって営利の消費者金融と別の法体系の中で位置づけられるべきものである。

また、多くのボランティアによって支えられている市民金融機関は、事業を行なう上での限界性が存在する。市民金融機関の主な融資対象は、一般の金融機関では融資を受けられないが、将来は返済が可能である団体や個人である。このような対象に市民の資金を永続的に提供し続けていく「社会的機能」であるためには、市民金融機関自身が、低金利で融資することを続けながら、何らかの収益構造を持ち、自らのスタッフを雇用する安定的な事業体であることが必要になる。

もう一つの課題は、意思ある市民によって作られることの限界性である。それは、「意思ある市民」の存在しない地域ではこのような機能が存在しないという形で現れるだろう。仮に今後、非営利の市民金融を日本社会における新しい機能として位置づけるとすれば、市民の自主性を尊重しながらも、何らかの形での社会的要請や支援を行なうことが不可欠である。

V 海外で行われている非営利金融制度

以下では、環境省の「平成 19 年度コミュニティ・ファンド等における先進的取組事業選定及び実施状況調査業務報告書（平成 20 年 3 月）」を元にして、日本で金融的弱者に対応する non-profit 金融を位置づけるうえで参考となる米英の政策事例を紹介する。

1. 米国政策の紹介

米国では、1950 年代から 60 年代にかけて都市部の荒廃地域を中心に融資における差別的行動が頻発していた。この問題の是正を図るために多くの立法措置が取られるとともに、そもそも米国では規模の小さい商業銀行が多数存在していたことから、これらの銀行を活用して地域コミュニティへの資金供給を行なう仕組みを構築している。

1) 6 種類の C D F I（地域開発金融機関）

地域コミュニティへの資金供給を担う主体のことを C D F I（Community Development Financial Institution/地域開発金融機関）というが、地域コミュニティの形態や資金供給の方法などの違いから、大きく 6 つの類型に分類できる。

① コミュニティ開発銀行 Community Development Bank

低所得コミュニティの再興のための資金提供を行なう金融機関。経済性が優先される営利企業（商業銀行および貯蓄貸付機関など）の形態で社会的な総合金融サービスの提供を行なう。スタート時にはある程度原資が必要であり、必要預金を広く一般から集め、企業や不動産開発業者、個人の住宅資金などに対して貸し出しの形態で資金提供を行なう。営利企業・株主・地域代表によって構成される組織などがオーナーシップを有する。

② コミュニティ開発クレジット・ユニオン Community Development Credit Union

マイノリティである低所得コミュニティに対して金融サービスを提供する。組合員から預金を広く集め、組合員に対して貸し出す金融機関。主に個人である組合員に貸し出しを行なうことで、コミュニティの資産や預貯金のオーナーシップを促進させることを意図している。原資は組合員の預金为主だが、一部に社会的投資家や政府の資金も含まれている。

③ コミュニティ開発ローン・ファンド Community Development Loan Fund

社会投資家および財団や基金、機関投資家、個人などから資金を調達し、非営利である地域組織や社会的サービスを供給する主体、スモールビジネスに対して、債券発行や借り入れなどで資金供給する。立ち上げ要件は比較的緩やかである。

④ コミュニティ開発ベンチャーファンド Community Development Venture Capital Fund

財団や基金、機関投資家、政府などから資金を調達し、急速な成長が見込める衰退地域において、雇用の創造が見込める中小規模の事業に対して出資の形態で資金を供給する。低所得層および低所得コミュニティに対する資金提供が主。営利企業・非営利企業・地域組織の代表者などがオーナーシップを有する。

⑤ 零細企業開発ローン・ファンド Micro enterprise Development Loan Fund

従来の金融サービスを利用できない零細事業や自営業者・起業家を対象に、ローンや技術支援を通じて、社会開発事業促進を支援する。原資は財団等の基金や政府による。

⑥ コミュニティ開発企業 Community Development Corporations

インナーシティの衰退や住宅補助政策の縮小を背景に、都市内の衰退しつつある地域など低所得者が多い特定の地域を対象に、コミュニティの再生及び地域経済の活性化を目的として住宅供給、商工業開発、雇用開発などさまざまな事業を住民参加により進める機関。上記の類型と異なり、金融的なサービスとしての資金供給のみを行っているわけではないため、類型から外して整理する考え方もある。

以上がそれぞれの分類と概要であるが、様々な C D F I が、多様な活動を展開することで、若者や移民、女性などの自立促進や、地域振興が行われてきたと考えられる。

このような各 C D F I に対しては、米国政府としてもさまざまな支援を行っている。主な政策的支援として、C D F I ファンド（Community Development Financial Institution Fund/地域開発金融機関基金）と、C R A 法（Community Reinvestment Act/地域社会再投資法）がある。

2) C D F I ファンド（地域開発金融機関基金）

C D F I ファンドとは、米国財務省が管轄する基金で、融資・補助・出資などの形態で、認定された各 C D F I に資金支援を行なっている。その主な業務は以下の通りである。

○ C D F I プログラム Community Development Financial Institutions Program

C D F I 基金によって認定された C D F I に対して、Financial Assistance（財政的支援）と、Technical Assistance（技術的支援）を行なう。

○ N M T C プログラム New Markets Tax Credits Program

2000 年に新たに付け加えられたプログラムで、C D F I 基金が認定した Community Development Entities（C D E s）と呼ばれるコミュニティ開発主体に対して投資を行った場合、一定金額の税額控除を認める制度である。C D E s とは、低所得のコミュニティに対して、社会的投資を行なう組織を指す。

○ バンク・エンタープライズ・アワード・プログラム Bank Enterprise Awards Program

1994 年に作られた制度で、コミュニティの経済的発展やコミュニティへの金融サービスを進める一般の金融機関を対象に表彰を行なう。

3) C R A 法（地域再投資法）

地域再投資法（C R A 法）は、1977 年に制定された法律である。地域コミュニティの良好な発展のため、地域の金融機関に対し、資産の一定割合をその地域コミュニティのために投融資しなければならないと規定している。

また、地域のクレジットニーズへの対応を金融機関の義務として定め、その達成状況を

評価することを金融機関監督機関に課している。その結果、各金融機関のC R A活動は一般に公開されていることになっている。

C R A法はその後、1995年のクリントン政権下において改正された。改正のポイントは、地域開発を主目的とする機関に対する投融資を、地域開発に資する活動とした点である。この改正により、金融機関の地域貢献を査定する制度として活用されるようになった。

具体的には、金融監査当局が、1年半ごとにC R Aについて検査を行い、その評価に基づき、金融機関は、「優良：Outstanding」、「満足できる：Satisfactory」、「改善必要：Needs to Improve」、「著しい基準未達：Substantial Noncompliance」の4段階で評価される。その評価は貸し出し、投資、サービスの3つの部門にわけて行われ、3つの総合により最終的な評価が決定される。

金融機関は、この検査の評価結果によって、店舗の増設や移転、買収・合併などの事態に直面した際に条件をつけられる場合がある。

実際に米国では、低所得者向けの住宅等を建設する際に、金融機関のC R A活動による資金を活用することが多く、N P O等がこうした資金を活用し、低所得者向けの集合住宅や商業施設の建設を行い、地域を再生させようとしている事例も多く見られる。

このように、C D F I ファンドが、財政資金（公的資金）を使って非営利金融部門を支援するための政策であるのに対して、C R A法は、民間資金の非営利金融部門に対して資金の還流を促すための政策であるといえる。

2. 英国政策の紹介

ヨーロッパ各国における社会的事業への支援策は、欧州全体における中・長期的な社会政策を背景に展開されてきた。しかし、保守党政権が続いてきた英国では、欧州の他の諸国に比べて、社会的企業育成や、そのためのソーシャル・ファイナンスの展開に関する諸政策は遅れていた。そのような中、1997年の総選挙において、トニー・ブレア党首がニュー・レイバー（新労働党政権）として「第三の道」路線を提示して以降、その動きが本格化した。

ブレア政権は、米国のC D F I 制度を英国に導入、政府肝いりでC D F I を各地で育成した。英国のC D F I の平均融資額（2007年）は、零細企業に対しては8,520ポンド、小規模企業に対しては28,000ポンド、社会的事業に対しては66,500ポンド、個人に対しては635ポンドとなっている。なお、英国でも認定C D F I 制度が設けられ、2007年度で74団体が認定C D F I として活動を行っている。

英国では、C D F I を政策的に支援するため、政府による強力なイニシアチブによって以下のような様々な支援策が展開された。

1) フェニックス・ファンド

貿易産業省中小企業サービス局によって設置されたファンドで、3つの部門からなる。

- ① 荒廃地域での起業を直接支援する「フェニックス・ディベロップメント・ファンド」である。これは、地元の非営利組織と協力して、こうした地域での起業を直接的に支援するスキームを指す。
- ② 地域の起業支援の核となるC D F I を資金的にサポートする仕組みである。

③起業家の活動を持続的に育成するためのボランティア・メンター（助言者）の全国ネットワーク化である。

しかし、財政的な問題などがあり、フェニックス・ファンドは 2006 年 3 月から新規の資金提供を停止している。

2) C I T R（地域投資優遇税制）

政府に認定された C D F I に投資を行なうものに対して、税制上の優遇措置を与える制度であり、投資家たる個人の所得税および、企業の法人税に適用される。

具体的には、政府により認定された C D F I に対して投資を行った場合に、最大で投資額の 25%、5 年にわたり 5 % ずつの税率軽減がされる。所得税が高率な個人の場合、年間総額で 8.33%、標準税率の場合は 6.41% が減税となる。また、法人の場合は 7.14% の減税となる。

この C I T R 制度によって、投資家は社会的・財政的メリットを得ることができる。ここでいう「社会的メリット」とは、投資家が投じた資金が社会的事業に活用されることで商品・サービスの提供や雇用の創出といった社会的メリットを生み、コミュニティ活性化を実現することを意味する。

3) C D F A と キャパシティ・ビルディング・ファンド

C D F A（Community Development Finance Association、C D F I の全国組織）自体が、政府による支援策のひとつであり、英国貿易産業省および、Barclays や NatWest、Royal Bank of Scotland などの金融機関の支援によって財源を調達している。

そもそも英国には、以前より社会的事業に対して資金供給を行なう組織はあったが、活動の規模は小さく、団体数も少なかった。そこで、政府は、「キャパシティ・ビルディング・ファンド（Capacity Building Fund）」を立ち上げ、新しく C D F I を設立する際や、借入れの需要のあるファンドに対して資金を融資している。

また、C D F A は資金以外の支援も行っており、例えば融資審査の方法や資金調達手法、人材研修、成功例の普及などに携わっている。研修やコミュニティファイナンス開発会議などのイベントや研修は年間を通じて実施されている。

3. 英米の事例から得られる政策的インプリケーション

米英で活動している C D F I は、主に貧困地域等の開発を目的とした金融機関である。その活動目的は、当報告書のテーマである、『金融的弱者』を対象とした非営利金融機能と類似している。

日本では新しく銀行や協同組合金融機関を設立することは、資金要件等で、容易ではない。既存の協同組織金融機関についても、健全性の観点を最優先することを経営の軸に置くよう、金融庁からの監督規制がかかっており、非営利性の高い金融活動には制限がかかっている。そのため、わが国で、『金融的弱者』を対象とした非営利金融を広げるには、まず市民金融機関の設立を容易にすることによって、3 章で述べたような、「非営利金融機能」を生かせる主体を各地域で作り出すことが必要だと思われる。

ただし、その際、C D F I のような非営利金融機関の設立を最優先するか、あるいは、それらが持つ非営利金融の「機能」を政策として位置づけ、営利や協同組織形態の様々な

金融機関も、それらの機能を発揮していくことに道を拓くか、硬直的に考えずに、現実的で効率的な選択をする必要がある。

英米の政府による様々な施策は、以下のように整理できる。これらの政策を応用することは、日本においても有効であると思われる。

- 認定されたC D F I（非営利金融機関）に対して、資金面、人材面、財政面など、多様な手法で行政が支援を行なう。
- C D F I の機能を持続可能なものとするための、公的支援ファンドを設立する。
- 一般の個人や企業がC D F I へ投資または出資する際に税額控除を行なうことで、民間資金を非営利金融機関へ誘導する。
- 営利の金融機関が、non-profit 金融機能へ投融資をすることを義務化する。

その他にも、以下のような示唆を得ることができる。

- 認定による社会的信用力の寄与

英米では、認定を受けることで社会的信用力をつけ、民間から寄付金を受けやすくすることも重要な要素になっている。そのため、C D F I 側も積極的に外部監査を受けている。日本で非営利事業が公的な認定を受けようとする、様々な規制や監査費用などが要求される、マイナス面に感じられることのほうが多い。何らかの認定を受けることが、本来の活動の幅を狭めるのではなく、むしろ広げるための弾力的な制度運営が日本でも必要である。

- 金融機能によるコモンボンドの育成

コモンボンドとは、「共通する絆」という意味であり、それは職域、地域、業種、宗教などによる、組織と個人の関係性によって成り立っている。そのため、それぞれのコモンボンドは固有の性格・性質を持ち、一定の排除性も存在する。C D F I は、金融機能であると同時に、地域のコモンボンドとして排除性を極小化し、開かれた地域コミュニティを作る機能を持っている。日本の地域コミュニティが崩壊しつつある現在、このように金融機能を活用して地域における人と人のつながりを再生することは、極めて重要な意味を持つ。

VI 提案 「わが国での non-profit 金融機能の創出の必要性」

1. 提案の趣旨

我々は、以上の分析を元に、以下の提言をする。日本社会は、経済的にも、社会的にも、これまでの知恵と工夫の結晶として蓄積した約 1400 兆円の個人金融資産を抱えている。こうした経済的富を次世代の発展に活用し、さらに物質面だけではなく、心の豊かさ、思いやりのある社会へとつなげていくために、新たな決意が求められている。

それは、経済的富を、営利のためだけではなく、社会のため、隣人のため、未来のために、活かしていく仕組みづくりに着手することである。それは、人類の富を、欲望と、市場の恣意性にのみゆだねるのではなく、自らの意思で、お金の行く先を定め、市民の意思で社会的リターンを築き上げるための仕組みである。そうした仕組みづくりには、市民の決意と、政策の知恵と、営利金融機関の社会的責任とを、つなぎ合わせる必要がある。その作業を円滑に進め、持続可能な非営利金融の市場を作り上げるために、大きく二つの枠組みの整備を提案したい。

■「non-profit 金融機能」を社会的機能として位置づける枠組みの構築

①「non-profit 金融機能」を包括的に支える政策

non-profit の非営利金融は、市民の自主的な活動のほか、営利金融機関においても CSR（企業の社会的責任）として、協同組織金融機関の非営利的活動等として、取組みが可能である。こうした取組みの機能を、包括的に支える政策面の枠組みを築く必要がある。米英の C D F I 制度がそのモデルとなろう。

②枠組みの軸となる公的支援ファンドの設立

非営利金融の機能を持続可能なものにするには、立ち上げ資金、運転資金の両面で、公的な支援制度を導入することが望ましい。米英ではそれぞれ「C D F I ファンド」、「フェニックス・ファンド」といった公的支援ファンドが創設されている。ファンドによる資金供給は無償の補助金であるが、公的な支出を大きく上回る民間資金獲得のレバレッジ効果を生み出す。結果的に、地域社会の N P O 活動や、ボランティア、社会活動等を金融面から支えることに使われるため、政策効果としても公的支援額を上回る効果が期待できる。その結果、公的資金で直接そうしたコミュニティ向けの事業を実施するよりもはるかに費用を軽減した形で、さらには質を高めた形で、コミュニティサービスを持続できる。

③市民金融法人の新設

非営利の non-profit 金融の担い手は、プロの金融機関だけでなく、市民の自主的な活動も認める。そのために、金融業務を専門とする金融 N P O ないしは、市民金融法人(仮称)の設立を認める。こうした市民金融の担い手は、出資者から得た資金を自らの判断で、地域コミュニティにおいて、『金融的弱者』の立場に置かれている個人や社会福祉活動を手がける N P O、零細な企業、新たな起業家等を、非営利性を重視して資金面から支援する。

市民金融法人は、以下のような性質を持つべきであろう。

- ・ 市民金融法人の場合、その運営は出資金額に応じた議決権を認める
- ・ 融資利率は貸金業法の最高利率を下回る一定利率以下とし、同法の規制とは別に扱う

- ・ 出資者に一定率以下の配当を自主的判断で行なえる
- ・ 金融庁に届けることで、金融商品取引法や貸金業法などの適用除外を受ける
- ・ 公的支援ファンドの無償資金の提供等を受ける場合は、同ファンドが定める認定要件を満たす必要がある

④non-profit 金融への税制優遇措置の提供

非営利金融機関は、投融資活動に伴い営利金融機関以上のリスクを負う。その一方で、同機関の活動は、公共性、社会性が極めて高い。このため、前記の公的支援ファンドによる資金面の支援に加えて、非営利金融機関に対して資金出資する個人、企業、投資家に対して、税額控除などの一定割合の税制上の優遇措置を講じる。こうした措置は、単に非営利金融機関の負担軽減にとどまらず、出資者側のインセンティブを高めることから、営利金融市場と非営利金融市場をつなぐ資金パイプの役目を果たす効果も期待できる。

NPOバンクを活用した巻末資料「社会的投資減税制度（社会的エンジェル減税制度）の導入」のモデルが、その参考になると思われる。

＊巻末資料2 参照

⑤人材育成支援活動

非営利金融の担い手は、既存金融機関の経験者、市民活動家、自治体関係者等、幅広い可能性がある。ただし、仮に営利金融の専門家にとっても、審査過程で非営利性を評価することは、これまでに経験のないことでもある。営利金融の審査・管理プロセスのノウハウと、非営利金融の運営方法等を、実務に生かすための人材育成支援措置が必要になる。こうした活動は、自治体単位等で実施し、先駆的に活動してきたNPOバンクや非営利性を兼ねた協同組織金融機関の経験者等の協力が求められる。非営利金融の人材市場は、新たな雇用機会を提供する場でもある。

■日本版CRA法の検討

上記で列記した非営利金融の支援策は、それぞれ単独でも実施可能であり、あるいは自治体レベルでも取組みが望まれる。その一方で、こうした政策的の枠組みの効果を高め、発展させるには、米国のCRAのような包括的な法制度の導入が考えられる。非営利金融を、営利金融とは別枠の社会福祉や、チャリティ活動等として限定するのではなく、銀行等の営利の金融市場と連動した金融の有力な一分野として捉える必要もある。営利の銀行の非営利金融への資金提供の内容などが公表されれば、それを参考として預金に預け入れ先を決めるという形で、市民が資金の出し手として、営利の銀行を活用して非営利の金融に意思を反映できる方策となる。

また、世界中の営利の金融市場には年間190兆ドルに及ぶ膨大な資金が流通している。こうした資金を非営利金融の市場につなげることは、非営利市場への資金の流入を確保するばかりか、営利金融の市場にも、一種の倫理性をもたらせる効果も期待できる。この国の金融を本気で活性化する決意があるならば、日本版CRAの法制化はその軸の一つになるであろう。

【巻末資料 1】

信金・信組とNPOバンク・貸金業者の比較

	信用金庫	信用組合	貸金業者	NPOバンク
1. 根拠法	信用金庫法 (1951)	中小企業等協同組合法 (1949) 協同組合による金融事業に関する法律 (1949)	貸金業法 (1983)	(同左)
2. 組織	会員の出資による協同組織の非営利法人	組合員の出資による協同組織の非営利法人	制限なし	営利を目的としない法人(「規則」イ)(実態上は民法上の組合などによって出資を募り、融資を受ける際にも会員資格を求めるなど、協同組織的な運営を志向している場合もある)
3. 地区 (営業地区)	あり (定款で定める)	あり (定款で定める)	なし	なし (実態上は貸出対象地区を決めている場合もある)
4. 最低出資金 (純財産)	1億円 (東京都特別区及び指定都市は2億円)	1,000万円 (東京都特別区及び指定都市は2,000万円)	5,000万円	500万円 (「規則」ロ)
5. 会員 (組合員) の出資最低限度	5,000円 (東京都特別区及び指定都市は1万円)	1口 (金額は定款で定める)	制限なし	制限なし (実態上は1～10万円程度を最低出資額にしているところが多い)
6. 会員 (組合員) 資格 (地区内に…)	ア 住所又は居所を有する者 イ 事業所を有する者 ウ 勤労に従事する者 (事業者の場合の制限) 従業員300人以下又は資本金 (出資金) 9億円以下 (政令) の事業者 エ 地区内に事業所を有するものの役員及びその信用金庫の役員	ア 住所又は居所を有する者 イ 事業を行う小規模の事業者 ウ 勤労に従事する者 (事業者の場合の制限) 従業員300人以下又は資本金 (出資金) 3億円以下 (政令) の事業者 (卸売業100人以下又は1億円、小売業50人又は5,000万円、サービス業100人又は5,000万円) エ 地区内に事業所を有するものの役員及びその組合の役員	—	—
7 脱退者の持分所得	定款で定める範囲 (出資総口数の100分の5を限度) で可能 (信金法16条、施行令5条)	組合の持分所得の禁止	—	出資の払込みを受けた額を超える払戻しを行わないこと (「規則」イ (1))
8 出資配当	制限あり (信金法57条等)	制限あり (中企法59条2項等)	会社法等による	禁止 (規則ニ (1))
9 総代会の特別議決事項	①定款変更②解散又は合併③会員の除名④事業の全部譲渡 (信金法48条) ⑤理事及び監事の事後免責 (信金法35条4項及び39条)	①定款変更②解散又は合併③会員の除名④事業の全部譲渡 (中企法53条) ⑤理事及び監事の事後免責 (中企法38条の2第5号及び42条)	—	—

10 監督官庁	金融庁	金融庁	金融庁又は都道府県	金融庁又は都道府県
11 資格者の配置	なし	なし	営業所ごとに貸金業務取扱主任者の配置が必要	同左
12 行為規制	出資法、金融商品取引法等による規制	同左	ア 適合性原則 イ 書面交付義務・説明義務 ウ 勧誘禁止、取立規制等	同左
13 金融検査マニュアルによる資産査定等	あり	あり	なし	なし
14 情報開示	開示項目が法令で詳細に定められている。(信金法89条1項、銀行法21条、信金法施行規則132条等)	開示項目が法令で詳細に定められている。(事業に関する法律(協同組合による金融事業に関する法律)6条1項、銀行法21条、事業に関する法律施行規則69条等)	業務帳簿の備え付け、閲覧に関する規制(貸金業法19条、19条の2等)はあるものの、銀行や信用金庫・信用組合のような詳細な情報開示規制はない。	同左 (実態上は、貸出先の名称、貸出額等を開示しているところがある)
15 業務				
(1) 預金積金	自由	ア 組合員 イ 組合員と生計を一にする配偶者、その他の親族 ウ 国・地方公共団体及び非営利法人 エ 組合員以外の者(イ及びウを除く。預金積金総額の20%まで)	禁止	禁止
(2) 貸出	会員(従業員300人以下又は資本金(出資金)9億円以下)	会員(従業員300人以下又は資本金(出資金)3億円以下)		個々の定款等に基づく。
ア 対象				各事業年度における当該収入額に占める特定非営利活動に係る事業に対する貸付け又は生活に困窮する者を支援するための貸付けによる利息の収入額の割合が百分の五十を超えていること
(ア) 原則	①預積金担保貸付	①預積金担保貸付		
	②卒業生金融	②小口員外貸出		
	③小口員外貸出	③地方公共団体貸付	制限なし	
(イ) 員外	④地方公共団体貸付	④財形促進法11条による雇用・能力開発機構等向貸出		
	⑤財形促進法11条による雇用・能力開発機構等向貸出	⑤地方住宅供給公社等貸出		
	⑥地方住宅供給公社等貸出	⑥金融機関向貸出		
	⑦金融機関向貸出	(注) ①～③及び⑤は総貸出(⑥を除く)の20%まで		
	(注) ①～③及び⑥は総貸出(⑦を除く)の20%まで			

イ 信用供与制限	①与信側単体 受信側単体:単体自己資本の額×25% 受信側合算:単体自己資本の額×40% ②与信側連結 受信側単体:連結自己資本の額×25% 受信側合算:連結自己資本の額×40%	同左	①総量規制 ②返済能力調査義務 ③リボルビング契約における制限(最低返済額の自主規制ルール、途上与信調査義務) ④指定信用情報機関への全件登録義務	同左
ウ 金利等	出資法・利息制限法による制限	出資法・利息制限法による制限	出資法・利息制限法・貸金業法による制限	出資法・利息制限法・貸金業法による制限の他、上限金利は年7.5%。〔「規則」ホ(1)〕
(3) 為替取引	ア 内国為替 イ 外国為替	同左	禁止	禁止
(4) 代理業務	ア 国民生活金融公庫 イ 内閣総理大臣の指定するもの	同左	法で特に制限されたものの(銀行代理業、有価証券の売買等)を除き、制限なし。 別に、「金銭の貸借の媒介」が可能。	同左
(5) 保護預かり	ア 有価証券 イ 貴金属 ウ その他の物品	同左	法で特に制限されたものの(有価証券の売買等)に関してその証券の預託を受けること等)を除き、制限なし。	同左
(6) 有価証券の貸付	・有価証券の貸付け(会員ののためにするもの、その他の内閣府令で定めるものに限る) (信金法58条③(3)、施行規則第8条②)	・有価証券の貸付け(組合員ののためにするもの、その他の内閣府令で定めるものに限る) (中企法9条の8、事業に関する省令1条)	(不明)	(不明)
(7) 両替	(信金法53条③(10))	(中企法9条の8②(15))	法で特に制限されたものの(為替業務に該当する場合等)を除き、制限なし	同左
(8) 余裕金の運用制限	自由	同左	同左	同左
(9) 日本銀行との当座取引	自己資本比率4%以上	—	—	—
(10) 債務の保証又は手形の引き受け	・債務の保証又は手形の引受(信金法53条③(1)、施行規則8条①)	組合員ののためにするものその他の内閣府令で定めるもの(中企法9条の8②(6)、事業に関する省令1条①)	制限なし	制限なし
(11) 国債等の引き受け、募集の取扱(窓販)	(信金法53条③(4))	(中企法9条の8②(9))	禁止	禁止
(12) 金銭債権の取得または譲渡	譲渡性預金証書その他の内閣府令で定めるものを含む(信金法53条③(5)、施行規則8条①)	譲渡性預金証書その他の内閣府令で定める証書をもって表示されるものを含む(中企法9条の8②(10))	有価証券に該当しない限り、制限なし	同左
(13) 特定社債の引き受け、募集の取扱	(信金法53条③(5)の2))	(中企法9条の8②(10)の2))	禁止	禁止

(14) 有価証券の私募	(信金法53条③(6))	(中企法9条の8② (11))	禁止	禁止
(15) 国債等のディーリング・投信の窓販	(信金法53条⑥)	(中企法9条の8⑦)	禁止	禁止
(16) 信託業務	(信金法53条⑦)	(中企法9条の8⑧)	禁止	禁止
(17) 債権の募集または管理の受託等	地方債若しくは社債等の募集・管理受託又は担保付社債信託業務(信金法53条⑧、施行規則8条の2)	地方債若しくは社債等の募集・管理受託又は担保付社債信託業務(中企法9条の8⑨、中企法施行令1条の8、事業に関する省令2条)	禁止	禁止
(18) 金融先物取引等	(信金法53条③(11))	なし	禁止	禁止
(19) 金融先物取引等の受託等	(信金法53条③(12))	(中企法9条の8② (16))	禁止	禁止
(20) 金融等デリバティブ取引	(信金法53条③(13))	(中企法9条の8② (17))	禁止	禁止
(21) 金融等デリバティブ取引の媒介、取次ぎまたは代理	(信金法53条③(14))	(中企法9条の8② (18))	禁止	禁止
(22) 有価証券関連店頭デリバティブ取引	(信金法53条③(15))	(中企法9条の8② (19))	禁止	禁止
(23) 有価証券店頭デリバティブ取引の媒介、取次ぎまたは代理	(信金法53条③(16))	(中企法9条の8② (20))	禁止	禁止
(24) 有価証券の売買、有価証券関連デリバティブ取引、有価証券指数等先物取引、有価証券オプション取引又は外国市場証券先物取引	(信金法53条③(17))	(中企法9条の8② (7))	禁止	禁止
(25) 国、地方公共団体、会社等の金銭の収納その他金銭に関する事務の取扱	(信金法53条③(2))	(中企法9条の8② (13))	法で特に制限されたものの(為替業務に該当する場合等)を除き、制限なし	同左
(26) その他(いわゆる他業規制)	他業規制あり(法で規定された業務および附随業務以外は行うことができない)	同左	他業規制なし(法で特に禁止されていない限り、法で規定された業務以外も自由に営むことができる)	同左

(注1) 「規則」：貸金業の規制等に関する法律施行規則の一部を改正する内閣府令第2条による貸金業法施行規則第5条の3第2項第2号

(注2) 信用金庫・信用組合については、『信用組合便覧』による。

【巻末資料 2】

社会的投資減税制度（社会的エンジェル減税制度）の導入

NPOまちぼっと 非営利金融・アセット研究会
公認会計士 加藤俊也

近年、NPO法人などによる非営利・公益/共益の市民事業が発展してきたが、規模的にも内容的にも、十分なレベルに至っているものは数少ない現状である。その原因は、事業経営の人材、ノウハウなどの蓄積の不足とともに、事業に必要な資金の不足にある。

一方、市民の間には、バブル崩壊以後の経緯の中で、自分たちの預貯金が、武器製造や環境破壊を行なう巨大企業への融資や無駄な公共事業に使われてしまうことの不信感や、行き過ぎたグローバリゼーションによる地域経済と生活基盤の崩壊に対する危機感が生まれ、その結果、使い道が目に見える形で、自分の望む事業や地域内の生活に関わる社会的事業に個人の資金を提供したい、というニーズが発生してきている。

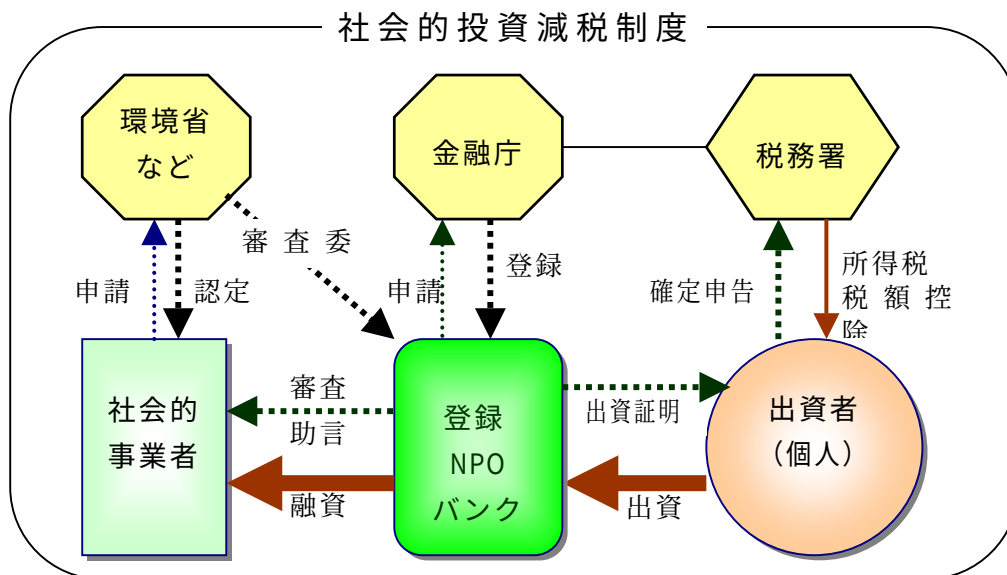
こうした問題を解決する方策として、投資に対する税額控除により、非営利・公益/共益の社会的事業への市民からの投資を促進する社会的投資減税制度（社会的エンジェル税制）を提案する。

事業の有効性、信頼性を評価した対象事業の選定と継続的な経営への助言についても民間の経験とノウハウを活用し、また、対象事業体の資金の受入れ実務を軽減するため、こうした業務に実績を持つNPOバンクに対する「対象事業融資を条件とした出資(プロジェクト・ファイナンス)」というスキームを採用する。こうした取組みの例として、昨年度の環境省「コミュニティ・ファンド等を活用した環境保全活動促進事業」があり、四つのNPOバンクが、CO²削減や環境保全に役立つコミュニティビジネスへの経営への助言を含めた融資を行った。例えば、高性能の木質ペレットストーブの製造・販売や、国内産の木材を使用した健康で長期（300 年）耐用可能な住宅建設などの事業者への経営支援と融資が実施されており、税額控除と組み合わせることにより、より多くの事業や融資を可能にすることができると思われる。

1. 金融庁は、利益配当の禁止、低利融資などの一定の条件を備えたNPOバンクを、申請により社会的投資減税制度(以下、制度という)の対象となる団体として登録する。
2. 制度の対象となる社会的事業を実施しようとする団体は、事業の目的に応じて環境省や厚生労働省など（あるいは全て金融庁）に事業計画書などを添えて適用申請を行なう。
3. 環境省、金融庁などは、審査業務を登録NPOバンクに委託し、対象事業の認定を行なう。例えば、全国で 20 事業。1 事業への融資額 5000 万円を限度とする。事業の審査委託料は、1 事業当たり 200 万円の予算措置とする。
4. 登録NPOバンクは、認定事業への融資を目的としたNPOバンクへの出資を募集し、出資を行った個人に出資証明書を交付する。出資には金銭配当を行なわないこととし、原則として 10 年間、出資の払戻を禁止する。
5. 出資を行った個人は、出資証明書を添付して確定申告を行い、所得税の税額控除

を受けることができる。

6. 税額控除は、出資後5年間、毎年、出資額の10%(ただし、1年に10万円を限度)とする。



【社会的事業者のメリット】

中～大規模の社会的事業に対し無担保・低金利で、高額な融資が可能になる。社会的に認知されたというブランドを得られる。社会的事業経営への助言が得られる。以上により、社会的に有用な事業を地域に提供でき、環境の保全や、地域の活性化、雇用の創出などを生み出すことができる。

【登録NPOバンクのメリット】

審査事業の受託資金により、十分な審査と対象事業への経営助言が可能となり、社会的事業を育成するためのノウハウの蓄積や人材の確保が可能となる。NPOバンクの認知が高まり、社会的機能が明確になる。以上により、制度外での出資や融資が拡大することが期待できる。

今回の提案では、現在のNPOバンクの許容量から対象事業の数を限定しているが、この制度の実施により、NPOバンクの認知度が向上し、新規設立によるNPOバンクの増加が対象事業の拡大を生む、という好循環が期待できる。

【出資者のメリット】

金銭的メリットだけでなく、プロジェクトを目に見える形で応援でき、CO²削減などの社会的事業への関心が高まる。5年間で出資額の半分が戻るなので、出資の返金額が半減しても、元本は取り戻したことになる、事業の失敗による金銭的リスクが軽減できる。

【行政のメリット】

最小限のコストで社会的事業へ民間資本を誘導できる。審査認定、助言、監理などの業務をNPOバンクへ、貸し倒れリスクを出資者個人へ転化できる。

全国で20事業の場合の財政出動（行政による全額融資）との比較
A 融資額：20事業×融資額5000万＝10億円（出資額50万円×2000人）
B 減税額：10億円×10％＝1億円
C 審査委託のための予算措置：20事業×200万＝4000万円
単年度：A－B－C＝8億6000万円
5年間：A－B×5年－C＝4億6000万円

※ 登録NPOバンクの要件としては、貸金業登録の財産要件の特例が参考となる。

貸金業登録の財産要件の特例（改正貸金業法施行規則第五条の三第2号）の概略

- ① 営利を目的としない法人であること。
- ② 特定非営利活動（特定非営利活動促進法第二条第一項に規定する特定非営利活動をいう。）に係る事業に対する貸付け又は生活に困窮する者を支援するための貸付けを事
- ③ 業の主たる目的とし、その旨を定款又は寄附行為において定めていること。
- ④ 定款又は寄附行為において、次に掲げる事項を定めていること。
 - イ 剰余金の分配及び出資の払込みを受けた額を超える払戻しを行わないこと。
 - ロ 解散時の残余財産をハに規定する貸付けの事業を行うことを主たる目的とする者又は国若しくは地方公共団体に帰属させること。
- ⑤ 年七・五パーセント以下の融資利率とすること。
- ⑥ 特定非営利活動（特定非営利活動促進法第二条第一項に規定する特定非営利活動をいう。）に係る事業に対する貸付け又は生活に困窮する者を支援するための貸付けを50％以上とすること。
- ⑦ 各事業年度の事業報告書、財産目録、貸借対照表及び収支計算書など決算に関する書類、その他を備え置き、債務者等その他利害関係人から閲覧の請求があつた場合には、これを閲覧させること。

○おわりに

本調査は短期間の集中審議でとりまとめたものであり、論点の抽出と課題から見た提案に絞って実施した。そのため、非営利金融の全体像を概観したわけではない。当報告書の結論をさらに生かしていくためには、引き続き調査・研究を行なうことが必要である。

○「コミュニティ・バンクに係る政策・制度設計調査」委員会メンバー（＊座長）

- ＊藤井 良広 上智大学大学院地球環境学研究科教授
- 奥田 裕之 NPO法人ローカルアクション-シンクポッツ・まち未来
（NPOまちぼっと）スタッフ
- 加藤 俊也 公認会計士／NPO会計税務専門家ネットワーク専務理事
- 多賀 俊二 全国NPOバンク連絡会事務局
- 前田 拓生 中央学院大学商学部講師／高崎経済大学経済学部等非常勤講師
- 水谷 衣里 NPO法人まちづくり情報センターかながわ（アリスセンター）理事
／三菱UFJリサーチ&コンサルティング

○あとがき

強大な権力により、時に人は戸惑い、政治や政府までも動かし、社会をも脅かすものとなる。その権力の源となる要素のひとつとして“資金力”が存在する。当然、“お金”は、現代の社会生活において必要不可欠なものでもある。昨今、その“お金”の使い道が問われ、その先にはこれからの市民社会のあり方が問われているようである。

今回の調査は、NPOバンクをはじめ非営利金融の活動が活発化しつつあり、しかしその制度的課題は多く山積し、地域金融の担い手のひとつであった信用金庫や信用組合は地域から離れたものとの印象が強く、そのあり方を今一度整理すること。また、NPO法人は増加し、地域コミュニティの活性化・再生化のための取組みも多く見られる。その接点を見出し、コミュニティ・バンクをひとつのテーマとして、そのしくみについて検討していただいた。

その方向性については、提案のひとつとして本調査報告書をご一読いただき、具体的な制度設計については、今後の課題として多方面でさらなる検討が重ねられることを期待するものである。

最後に、本調査委員会メンバーのみなさまには、短期間にも関わらずご参加いただき、また本報告書をまとめていただいたことに感謝し、ここに御礼申し上げる次第である。

(特非) 市民がつくる政策調査会
事務局長 小林 幸治

お 願 い

本報告書の内容を引用される場合は、その内容、掲載部分等を下記あてにご送付ください。

「コミュニティ・バンクに係る政策・制度設計調査」係
102-0083 東京都千代田区麴町 2-7-3-302 号 市民がつくる政策調査会
TEL:03-5226-8843 FAX:03-5226-8845

◎2009 年 6 月 15 日

○民主党委託調査事業報告書

◎「コミュニティ・バンクに係る政策・制度設計調査」 報告書

○民主党企業団体対策委員会（NPO担当）

〒100-0014 東京都千代田区永田町 1-11-1

TEL○03-3595-9988（代表）

◎事務局

○特定非営利活動法人 市民がつくる政策調査会

102-0083 東京都千代田区麴町 2-7-3-302 号

TEL○03-5226-8843 FAX○03-5226-8845 E-mail○shimin@c-poli.org

