

## 新しい公共を資金面から支える仕組みを考える

### ～CDFI を参考事例に～

明治大学経営学部 小関 隆志

#### 1. 日本における NPO 融資の現状

##### (1) 労働金庫、信用金庫、地方銀行

###### ①労働金庫

- ・東京・群馬・近畿で 2000 年 4 月に NPO 法人を対象とした融資制度「NPO 事業サポートローン」を開始。
- ・現在、全国 13 の労働金庫全てがこの融資商品を取り扱っている。
- ・500 万円以下は無担保。500 万円超は不動産・預金などを担保。資金使途は運転資金と設備資金で、融資期間は 5～10 年以下と設定しているものが多い（融資条件詳細は三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング[2009:267-269]）。
- ・近畿労働金庫は、プロパーの融資事業に加えて、「障害者市民活動支援融資（ゆめのたね）」と「きょうと市民活動応援提携融資制度」も実施（詳細は近畿労働金庫ウェブサイト）。

###### ②信用金庫

- ・2000 年に奈良中央信用金庫が NPO 向けの融資制度を開始。2004 年までに多数設立。
- ・現在、272 ある信用金庫のうち、NPO やコミュニティビジネスに融資する制度を備えている信用金庫は 26 ある（三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング[2009:266]）。
- ・NPO 法人への支援を主眼とした融資制度と、NPO 法人やコミュニティビジネス、ベンチャービジネス、社会福祉法人などを包括的に対象とした融資制度がある。
- ・300～500 万円以下は無担保
- ・プロパー融資する事例も少なくないが、正確な件数は把握されていない。

###### ③地方銀行

- ・NPO 融資制度を持つ地方銀行（地銀、第 2 地銀、その他）は 7 行ある（小関[2008]）。
- ・西京銀行の「しあわせ市民バンク」は市民バンクと提携し、市民事業への融資を行う。

###### ④信用組合

- ・独自の NPO 融資制度を持つ信用組合はない。
- ・江東信用組合と青和信用組合は市民バンクと提携。大分県信用組合は「やさしさライブビジネス支援基金」として、社会性のある事業に 1000 万円以下の無担保融資。

## ⑤地方自治体

・北海道、長野県、福島県、群馬県、神奈川県などが、従来の補助金・助成金とは別に、NPO 法人やコミュニティビジネス対象の融資制度、利子補給、融資保証などの制度を新設。

## ⑥NPO/コミュニティビジネスへの融資制度が 2000 年以降急増した背景

・2000 年以降、公的介護保険サービス事業に参入し、ヘルパー人件費、施設改装費、福祉車両購入費などのつなぎ資金、設備資金が必要になった。

・政府・自治体から NPO 法人への委託事業や指定管理事業（2003 年～）が増えて、人件費等のつなぎ資金需要が高まった。

・地域経済活性化のために、コミュニティビジネスやベンチャービジネスなど、地域経済活性化事業の立ち上げ・拡大に投資する動きが現れた。

・リレーシヨシップ・バンキング政策（2003～04 年度）、地域密着型金融推進政策（2005～06 年度）による影響があった。

## ⑦NPO 融資制度の課題

・全体として NPO への融資件数は極めて少ない。また、融資実績が減少していると答えた金融機関のほうが多い（2008 年聞き取り調査による）。

・労働金庫：近畿労働金庫が 52 件・4.9 億円で最も多く、件数・金額ともに増加している（2007 年時点）が、その他の労働金庫はいずれも 10 件以内、金額も最大で 6200 万円。

・信用金庫：全体を包括したデータはない。NPO 融資に力を入れている信用金庫においても、累計で 10 件程度の実績にとどまる。制度はあっても、実績ゼロというケースも多い。

・地方銀行：全体を包括したデータはない。融資制度を持つ銀行自体が少ない。山梨中央銀行は累計 20 件で比較的多い。

・地方自治体：融資件数は極めて少ない。北海道では 2007 年度に 6 件。

・「融資件数は少なく、融資先は固定化している」「当初はもっと多くの件数を想定していた」「最近では NPO からの申請があまりない」といった声も聞かれる。

## (2) NPO バンク

### ①NPO バンクの意義

・既存の金融機関ではなく、市民が自ら設立・運営する「手作り金融」（藤井良広）

・環境や福祉などの市民事業に融資する非営利金融機関の総称。融資対象は、環境・自然エネルギー、ワーカーズ・コレクティブ、NPO 法人、地域おこし・まちづくり事業など。

・NPO バンクの意義：既存の金融機関から融資を受けられない NPO や社会的企業に対して無担保・低利で融資することが可能となる。一般市民も、出資を通して社会変革に参加することができる。地域経済観点から見れば、地域の中で資金循環を促すことで、地域経済活性化につながる。

## ②NPOバンクの概要

- ・1994年に未来バンク事業組合設立。98年に女性・市民信用組合設立準備会設立。2000年以降、北海道、東京、長野、名古屋など各地で設立が相次ぐ。
- ・狭義のNPOバンクは13。多重債務者の生活再生事業や、共済組織など広義のNPOバンクを含めると20組織を数える（詳細は全国NPOバンク連絡会ウェブサイト）。
- ・融資額は団体によって大きく異なるが、200～1000万円で、無担保（連帯保証人あり）、年利1～3%が多い。2010年に融資事業を始めた公益財団法人信頼資本財団は金利0%。
- ・13のNPOバンクの現況は、出資金累計5億3930万円、融資累計21億6700万円、融資残高2億170万円。2009年度の新規融資額は1億8847万円（2010年3月末現在）。13団体のうち2団体は融資実績がなく、1団体は融資残高・出資金ともに非公開）。

## ③NPOバンクの課題

- ・市民から出資金を集めるのが容易ではない
- ・融資件数・金額が極めて小さいため、活動範囲が制約される。

## 2. アメリカCDFIの概要

### ①コミュニティ開発金融機関（CDFI）の意義

- ・(Community Development Financial Institutions; CDFI)とは、コミュニティ開発を主な使命とする民間の金融仲介組織の総称（CDFI Coalition ウェブサイト）。
- ・CDFIはアメリカのコミュニティ開発金融とコミュニティ投資において、極めて重要な役割を担っている。政府・銀行・財団・個人など多様な資金提供者から資金調達するとともに、集めた資金を低所得層・地域に投融資するという資金仲介機能。
- ・専門性を有する資金仲介組織が介在することにより、政府の失敗・市場の失敗を回避し、低所得層・地域に資金を流して、コミュニティ開発を推進することが可能となる。

### ②CDFIの諸類型と共通性・多様性

- ・アメリカのCDFIは以下の4種類に大別される(CDFI Data Project[2006], McLenighan and Tholin[1997])。

- a)コミュニティ開発銀行
- b)コミュニティ開発クレジット・ユニオン
- c)コミュニティ開発ローンファンド
- d)コミュニティ開発ベンチャーキャピタルファンド

- ・共通点：経済発展の遅れた地域や低所得層の住民に対して、発展の機会を提供する。資金提供を通じて環境の改善、雇用・住宅の創出など、コミュニティの発展に資する。訓練等のサービスを提供し、資金を有効に活用できるようにする。など

・それぞれの CDFI は異なった文脈や歴史的背景のもとで生成・発展してきたものであり、多様性に富んでいる。

### ③ CDFI の歴史的発展

・コミュニティ開発クレジット・ユニオンの源流は 1960 年代の反貧困政策に遡る。また、1960 年代後半から 70 年代前半にかけて、コミュニティ再生を目的とした CDC（コミュニティ開発法人）が族生。CDC に資金提供するために 1980 年代後半以降、ローンファンドが多数設立されるようになる。

・1994 年、クリントン政権が「コミュニティ開発銀行および金融機関法」で、初めて CDFI を法律上に位置づけた。CDFI の要件の一つに「投資対象地域または標的とする人々に奉仕する」（事業の 60%以上が条件）。対象となる CDFI に対しては連邦政府が認定し、補助金の支給、経営支援などを行う[Mendez,1997]。

・ CDFI が法的に認知されて以降、1990 年代後半は CDFI の数が急増。

### ④ CDFI の現状

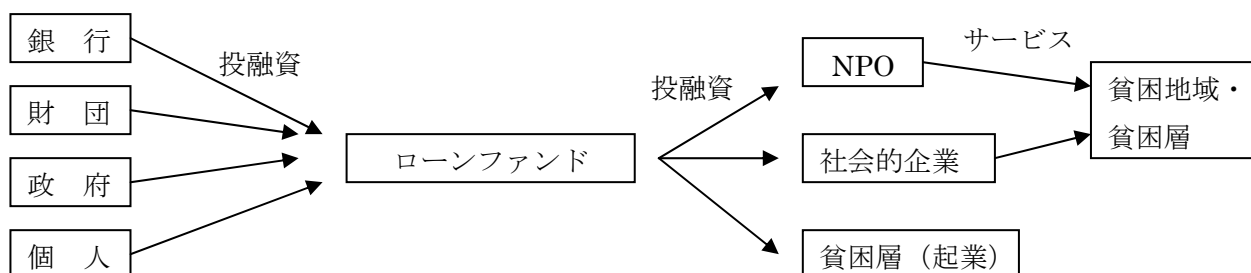
・アメリカ全体で 1235 の CDFI があると推計[CDFI Data Project,2007:7]。うち、連邦政府から認定された「認定 CDFI」は 834（2009 年 12 月末時点）。

・「認定 CDFI」834 のうち、補助金を申請したのは 135、受給したのは 49。

・ CDFI の資産額は 1 組織あたり 700 万ドル（中間値；2007 年度）。ただし銀行は 1 億 4200 万ドル、ローンファンドは 800 万ドル、クレジット・ユニオンは 300 万ドルと差が大きい。

・銀行は主に預金、ローンファンドは銀行などからの借入金、クレジット・ユニオンは組合員からの出資金（シェア）と、資金源も大きく異なる。

### ⑤ ローンファンドの資金調達と金融仲介



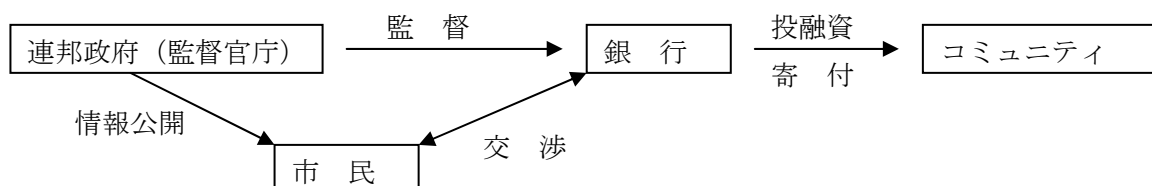
・銀行：CRA 格付け、投資減税制度、銀行の社会的責任、間接融資によるリスク回避

・財団：事業関連投資（PRI）による資産運用、間接融資によるリスク回避

・個人：社会問題に関心のある個人（資産家）、投資減税制度

#### ⑥地域再投資法（CRA）

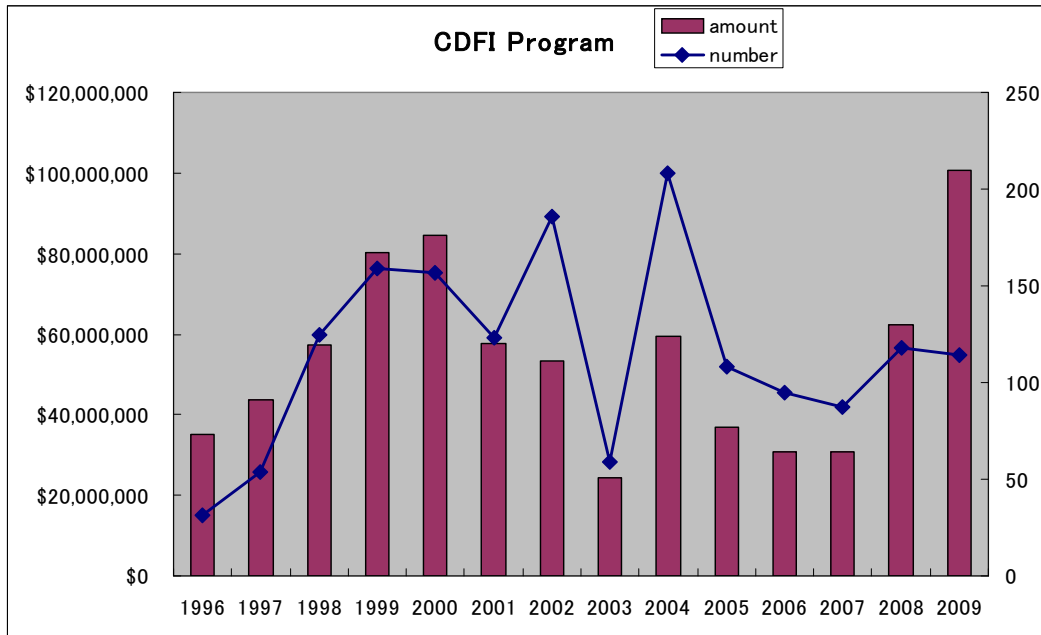
- ・地域再投資法(Community Reinvestment Act of 1977; CRA)：銀行がコミュニティの信用需要に積極的に応えることを促す。銀行が CRA の格付けで「合格」以上に達しない場合、銀行の買収・統合・支店開設などの認可が下りないことがある。
- ・監督官庁は格付け結果を一般に公開する。市民団体は銀行に対して、コミュニティ開発へのより積極的なコミットメントを要求し、個別に交渉して要求を勝ち取ることがある。



#### ⑦CDFI に対する支援政策

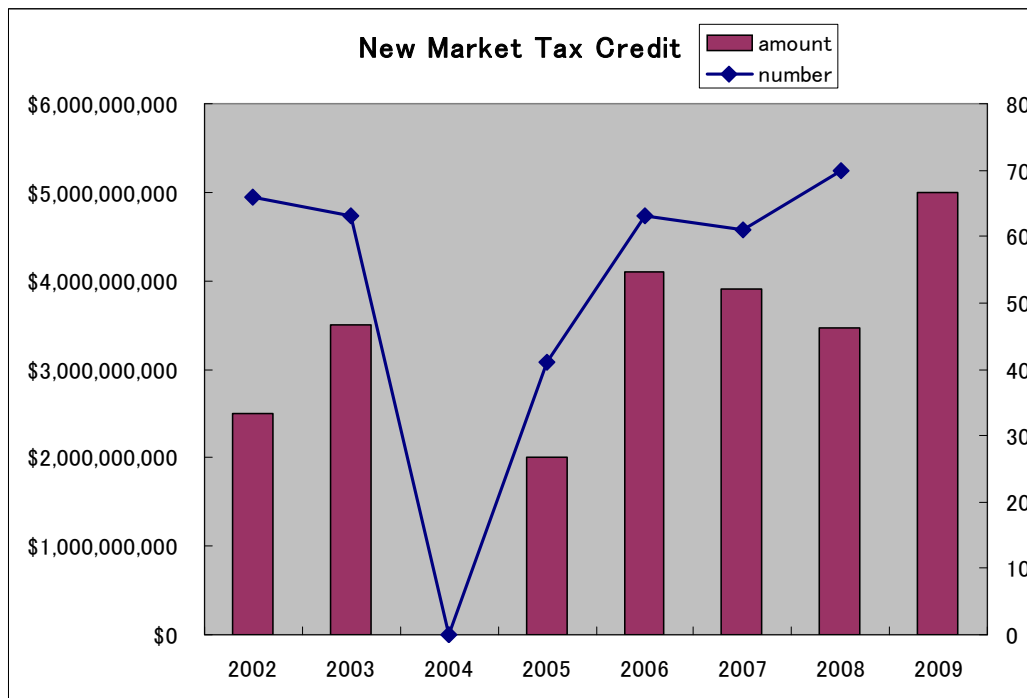
- ・CDFI プログラム：1996 年開始。連邦政府（CDFI Fund）から CDFI への支援制度。融資原資を提供する財政支援（FA）と、CDFI の力量形成を目的とした経営支援（TA）とがある。FA は申請額最大 200 万ドルで、マッチングファンド方式のためレバレッジ効果が期待できる。59 団体に計 9000 万ドルを提供（1 団体平均 152 万ドル）（2009 年度）。他方、TA は申請額最大 10 万ドルで、全額補助金。28 団体に計 246 万ドルを提供（1 団体平均 8.8 万ドル）（2009 年度）。
- ・銀行補助金制度(Bank Enterprise Award; BEA)：1996 年開始。銀行などが CDFI への投融资を増やした際に連邦政府(CDFI Fund)が支給する補助金。52 の銀行が計 2010 万ドルの補助金（1 行平均約 38.7 万ドル）の補助金を受給した（2008 年度）。
- ・投資減税制度(New Market Tax Credit; NMTTC)：2001 年開始。コミュニティ開発団体（CDE）に投資した納税者に対して、連邦所得税を軽減する制度。連邦政府（CDFI Fund）は CDE（必ずしも CDFI とは限らない）からの申請に基づき、投資減税額を割り当てる。割り当てを受けた CDE は、その後 5 年間のうちに、銀行や財団などから割り当て額の範囲内で投資を集める。投資された資金は全て、低所得地域に再投資される必要があるが、製造業、サービス業、小売業、不動産取得、オフィスビルや倉庫の取得、事業所・住宅開発、保育施設、チャータースクールなどのコミュニティ施設に幅広く活用できる。投資家は 7 年間類型で投資額の 39%相当分を減税される。70 の CDE が計 34.6 億ドルを割り当てられた（2008 年度）。2001～08 年度割り当て額累計 210 億ドル。
- ・地方政府による支援策：州政府・市政府などが、CDFI への補助金、融資、融資保証や、CDFI と協働してコミュニティ開発関連の事業（住宅開発など）を行う事例が多い。
- ・CDFI は、投資減税だけでなく、CDFI プログラムによる補助金・融資、州政府・市政府の補助金・融資保証など、多様な資金源を組み合わせながら資金調達を行っている。

図 CDFI プログラムの年次推移(件数・金額)



出典：CDFI Fund <http://www.cdfifund.gov> をもとに筆者作成

図 投資減税 NMTC の年次推移(件数・金額)



出典：CDFI Fund <http://www.cdfifund.gov> をもとに筆者作成

### ⑧政策・制度の背景と効果

- ・一連のコミュニティ開発金融政策は、黒人などマイノリティの貧困層が金融サービスから排除され、特定の貧困地域に集住しているという問題に対する解決策として導入された。いわば、アメリカ固有の社会問題に根ざして発展してきた政策・制度だといえる。
- ・補助金給付ではなく、投融資によって貧困問題を解決しようとする姿勢が特徴である。その場合、ビジネスとして一定の収益が上がる事業を行うことが前提となる。
- ・主な投資先として、アフォーダブル住宅や保育園、チャータースクール、公的施設管理、高齢者福祉施設や学童保育など。政府からの委託事業・補助事業など、何らかの公的資金を活用した事業が大部分を占める。その際、政府からの支払いが返済原資となる。(独自事業もある)
- ・事業資金の需要があるところには、CDFIの資金は大きな効果をもたらしている。(コミュニティ開発金融政策の詳細は、小関[2010]参照)

### 3. 日本へのCDFI的仕組みの導入可能性

#### ①アメリカの経験から

- ・金融からの社会的排除層(マイノリティの貧困層、NPOなど)の存在が、政策・制度の大きな原動力となっていた。
- ・ビジネスとして成り立つ事業(アフォーダブル住宅、保育園、チャータースクールなど)があり、起業意欲も高く、そのために必要な資金需要も大きい。(先に事業ニーズが存在し、金融は後からついてきた)
- ・多様なコミュニティ開発金融政策が重層的に存在し、相互に関連しながら効果を発揮。銀行にとってCRAや市民団体は「ムチ」、投資減税や補助金が「アメ」、CDFIが「受け皿」。連邦政府+州政府+市政府の多様な財政支援策により、初めて事業が実現できている。
- ・アメリカの銀行の大多数は地域に根ざしている。全国銀行も支店単位で地域へのコミットメントを要求される。

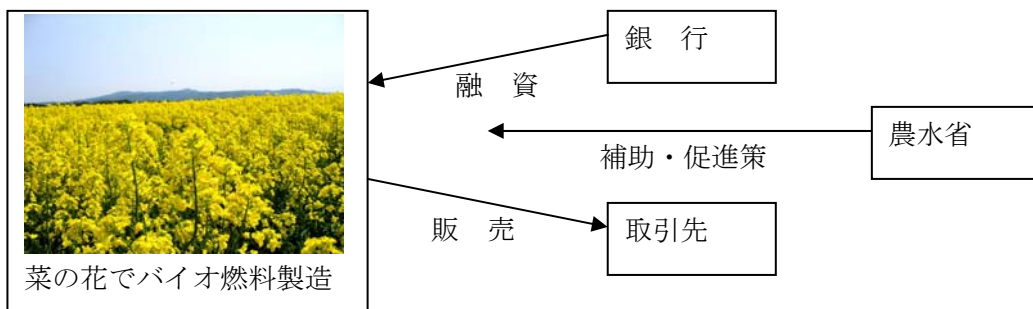
#### ②日本の現状から

- ・日本における金融からの社会的排除層とは誰か？  
日本では、多重債務者を除き、ほとんどの人が銀行から借りられる。  
⇒誰をターゲットにした政策・制度なのかを想定する必要
- ・ビジネスとして成り立つ事業は数多い？起業意欲は高い？資金需要は高い？  
NPO融資制度はあまり活用されていない現状。  
⇒資金需要のないところに融資制度だけ作っても、開店休業の恐れ
- ・銀行にとって、「アメ」も「ムチ」も「受け皿」もない状態。  
たとえば投資減税制度だけ導入しても、単独では機能しない  
⇒「金融CSR」「社会貢献」のかけ声だけでは限界がある

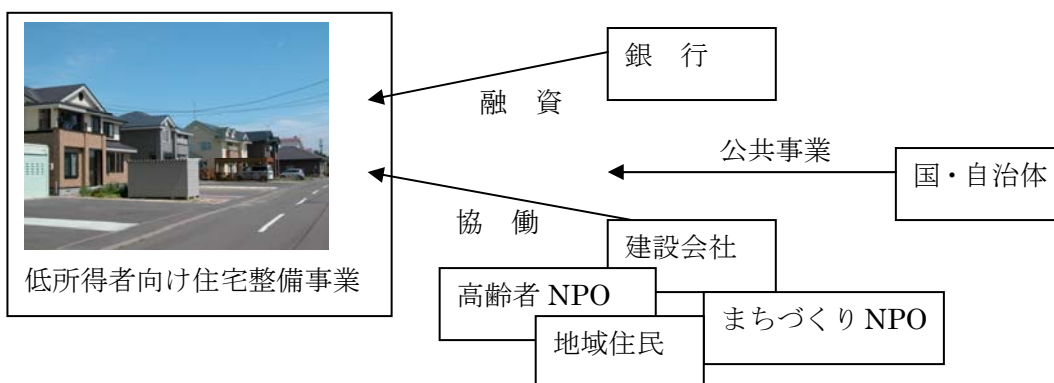
- ・地域金融機関は疲弊し、体力の余った都市銀行は地域から離れてグローバルに投資  
⇒地域金融機関だけに重荷を負わせるのは不公平

③導入のために必要な日本版 CDFI のイメージ (例)

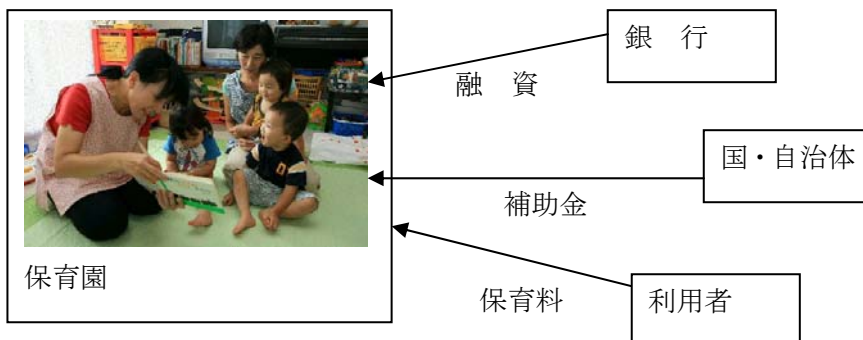
- ・ビジネスとして採算の取れる事業モデルを確立し、資金を呼び込む  
金融機関は、採算性や返済可能性を見極めて融資する。



- ・総合的なプロジェクト（公共事業）の中に投融資を組み込む

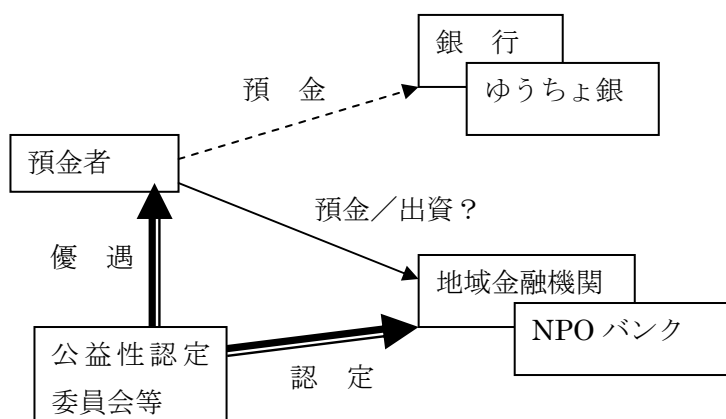
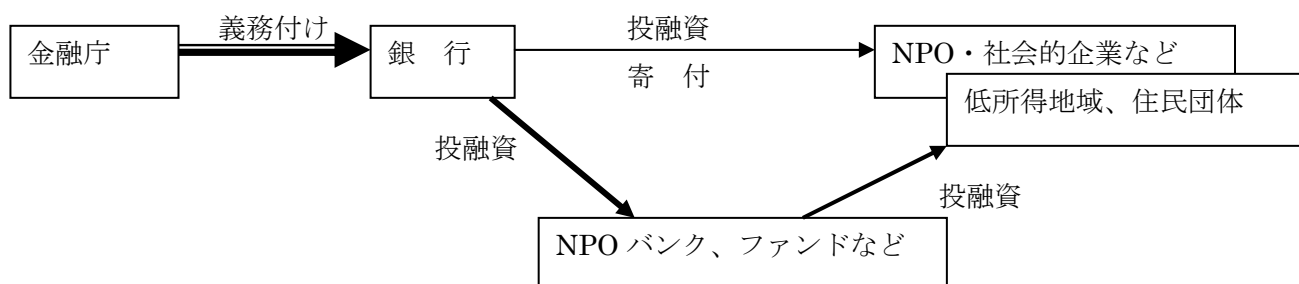


- ・委託事業、補助事業、認可事業のつなぎ資金として





・全ての銀行に平等にコミュニティ投資を義務付ける（銀行経営の安全性と健全性に反しない限りで）か、あるいは個人の預金者を対象として、地域金融機関／NPOバンク等への預け換えを促す（投資減税制度や金利優遇など）



#### 4. 「新しい公共」に対する私見

##### ① 『新しい公共』宣言（2010.6.4）

「ソーシャルキャピタルを育成するための効果的な財政支援や「投資」等の具体的方策をとる」

##### ② 『新しい公共』円卓会議における提案と制度化等に向けた政府の対応（2010.6.4）

「・ソーシャルビジネス事業者に対する金融支援の促進に向けた取り組みを実施する。併せて、社会貢献型事業を支援するため、日本政策金融公庫に平成21年度に創設した融資制度の普及を図る。（中略）

・地域金融を活用したファンド等を通じて、地域コミュニティ振興に資する「地域の志ある投資」を促進することを年内を目途に検討する。

・多様な主体が地域づくりを担っていけるよう、平成23年度から、自発的な地域づくり活動の支援の他、中間支援組織の育成支援に取り組む。」

### ③国土交通省成長戦略（住宅・都市分野）国土計画局

- ・「①の仕組み（＝多様な官民連携主体による、地域の自発的な広域的な地域戦略の提案とその推進を促すための仕組み）をコミュニティレベルでも実現するための制度（「新しい公共」の考え方に即した地域づくり活動を提案した NPO 等を地方公共団体が認定し、特例措置（規制緩和、行政との協議権、金融・税制面での支援）を付与等）を構築する。」
- ・「新しい公共」の担い手に対しては、金融・税制面での支援を行う（日本版 CDFI（コミュニティ開発金融機関）構築、税制など）。
- ・「地域の志あるお金」を「新しい公共のための基金（ファンド）」に投資し、このファンドがコミュニティ活動に投融資する。その際に、ファンドへの投資に対する税制特例を検討する。また、コミュニティ活動に中間支援組織が経営指導を行った場合、中間支援組織への補助金を予算要求することを検討する。
- ・コミュニティ活動としては、過疎集落等における社会サービスの維持・強化に関する活動、集落の統合等のための活動、水源地・森林等の適切な管理に関する活動などが挙げられている。

### ④「日本版 CDFI」に対する私見

#### a)地域内資金循環、地域経済活性化のための積極的な対策

- ・アメリカの投資減税制度 NMTC に倣った、日本初の**社会的**投資減税の構想といえる。
- ・リレーションシップ・バンキング政策や地域密着型金融推進計画とは異なり、減税という経済的インセンティブを用意した点が前進と考えられる。
- ・社会的に必要な活動・事業でありながら、市場経済に任せているには必要な資金が集まらないものに対して、投資減税を通して資金が集まりやすくなるかもしれない。特に過疎地や高齢化の進んだ地域において、地域内資金循環や地域経済活性化を進める積極的な対策である点を高く評価したい。
- ・地域金融機関や NPO バンク、コミュニティビジネスなどにとって、今後の発展のためのワンステップになり得る。

#### b)資金需要のないところに制度だけ作っても機能しない

- ・補助金ではなく投融資である以上、ビジネスとして採算が合う必要がある。
- ・日本における NPO/社会的企業の融資需要は、現時点では低い。NPO 融資制度もほとんど機能していない。そもそも、返済・成長を見込める事業があまりないからである。
- ・融資制度ではなく事業のモデルが先にあって、そこから生まれてくる資金ニーズに融資制度を対応させるべきではないか。
- ・国土交通省の成長戦略では過疎集落や水源地・森林などを投資対象に考えているが、有望なビジネスになり得る可能性はあるのか。どのような事業ニーズ・資金ニーズがあるの

かを、しっかり調査してみてもどうか。

- ・政府が事業のニーズを意図的に作り出す（例えば自然エネルギー電力の買い取り枠を増やすとか、宅老所に補助金を出すなど）ことによって、資金ニーズも高まり、投資減税も生きてくるだろう。

c)投資減税だけでは動かない

- ・投資減税制度で最大の恩恵をこうむるのは大口の機関投資家（銀行や年金基金など）。機関投資家からの投資額が大きな割合を占めると予測される。

- ・銀行にとっては、資金を出させるために「アメ」だけでなく「ムチ」が必要。

- ・投資減税のほかに、仲介役となる地域金融機関等への補助金・経営支援や、投資対象となるコミュニティ活動へのさまざまな便宜など、総合的な政策が重要。投資減税だけでは、地域金融機関にとってインセンティブがないし、持ち出しが増えるばかりである。

d)地域金融機関の力量がキーポイント

- ・仮に資金が地域金融機関に集まったとしても、それだけで自ずとコミュニティ活動が活性化し、利益が出るとは限らない。

- ・地域金融機関が地域の実情に精通し、行政や地元企業、NPO、市民団体などに太い人脈を持ち、融資の申請に対して成功の可能性を見極め、きめ細かな指導・助言を行えることが不可欠。担保至上主義で融資している金融機関には無理ではないか。

- ・NPO や社会的企業に対して融資してきた市民団体である NPO バンクには、これまでの経験の蓄積から、ある程度そうした力量が備わっていると思われる。

- ・ただし、既存の地域金融機関（信金、信組、労金など）だけに資金が流れてしまうと、規模の小さな NPO バンクを育てるところか、NPO バンクに対して壊滅的な打撃を与える恐れがある。

【参考文献】

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング[2009]『平成 20 年度コミュニティ・ファンド等を活用した環境保全活動の促進に係る調査検討業務報告書』（平成 20 年度環境相請負業務）環境省総合環境政策局環境計画課

小関隆志[2008]「日本における NPO 融資の現状と課題」（日本 NPO 学会第 10 回年次大会報告）

小関隆志[2010]「アメリカのコミュニティ開発金融政策と CDFI」明治大学経営学研究所『経営論集』57(3)

全国 NPO バンク連絡会 <http://npobank.net/>

CDFI Coalition <http://cdfi.org/>

- CDFI Data Project [2006] “Providing Capital Building Communities Creating Impact”, Fiscal Year 2006 Sixth Edition. [http://cdfi.org/uploads/other/CDP\\_fy\\_2006.pdf](http://cdfi.org/uploads/other/CDP_fy_2006.pdf)
- CDFI Data Project [2007] “Fiscal Year 2007, Seventh Edition; Providing Capital, Building Communities, Creating Impact”.  
<http://opportunityfinance.net/store/product.asp?pID=165>
- Mclenighan, Valjean and Kathryn Tholin [1997] “Partners in Community Building: Mainstream and Community Development Financial Institutions”, Woodstock Institute. <http://www.woodstock.org>
- Mendez, Fred [1997] “Community Development Financial Institutions: A Primer”, *Community Investments*, Volume 9, No.2, Spring.