

市民設立による「NPOバンク」の必要性についての考察¹

前 田 拓 生

A Consideration of Necessity of “NPO bank” by a Civic establishment

Maeda Takuo

はじめに

ここではリーマン・ショックによって世界的に不況感が高まる中、日本においてもますます深刻になるであろう「金融的弱者」への資金供給についての考察を行った。ここで金融的弱者とは、創業間もない企業や新しい分野への参入を志す企業などの他、所得が不安定な自営業者、多重債務者など、一般に貸し手である金融機関がリレーションシップを取ったとしても情報生産に困難が生じようとする主体を想定している。このような金融的弱者への資金供給となると株式会社組織金融機関（一般の銀行など）では利潤極大化の観点等から難しいが、協同組織金融機関（信用金庫や信用組合など）でも、経営の健全性と信用秩序の維持の観点から資金供給できないことが考えられる。

そのために政府金融のような公的な機関が存在するが、公的金融においても目利き能力の問題や信用保証におけるモラルハザードなどの問題が発生する可能性がある。その意味で市民が自発的に設立させる「NPOバンク²」が必要になるのであり、その重要性について考察を行った。

1. リーマン・ショック以降、顕在化した金融システムの問題点

1.1 経済状況と銀行貸出

1.1.1 リーマン・ショック以降の世界経済

2008年9月に起こった、いわゆる「リーマン・ショック³」直後から、米国政府は信用収縮が広

1 この研究は、NPO法人ローカルアクション・シンクボッツ・まち未来（通称「NPOまちほっと」）の「非営利金融・アセット研究会」での議論の一部をまとめたものである。

2 この点については田中（2008）が詳しい。但し、ここで「NPO」を冠しているが、NPO、つまり、特定非営利活動法人（いわゆる「NPO法人」）のみに融資を行う主体とは限らないという点には注意が必要である。この場合、非営利（Non-profit）として設立された組織（Organization）であることのみを示しているのが、NPOバンクでは、（自分たちで決めたポリシー・理想に合う）通常の事業会社への貸出の他、資金供給を受けづらいう意味で女性への融資を目的としている主体なども存在する。現在、全国に10団体ほどが存在し、全国ネットの組織としては「全国NPOバンク連絡会」がある（<http://npobank.net/index.html>）。

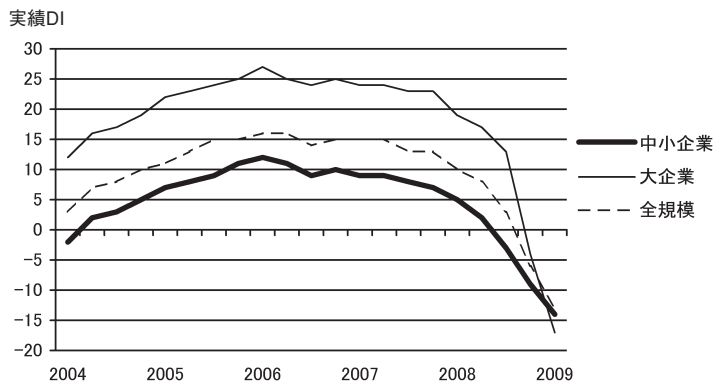
3 2008年9月15日に発生したアメリカの大手投資銀行リーマン・ブラザーズの経営破綻のこと。

がらないように銀行等への公的資金投入を含む、矢継ぎ早な対策を実行した⁴。ところが、その後も金融市場が混乱する中、实体经济の冷え込みが予想以上に深刻な状態になり、金融機関の貸出が急速に不良債権化した。そのため、再度、銀行等へ公的資金投入を行わざるを得ない状況に陥った。当初は、日本が不良債権処理に要した期間よりも早く処理が進むものと期待されていたが、結局は対策自体が常に後手に回る形になり、現在もなお信用収縮が続き、不安定な経済状態を招く結果となっている。しかも、現在のようにグローバル化した社会においては、一国の金融危機が当該国内だけに留まるわけもなく、世界中に信用収縮の波が押し寄せることになる。特に、今回の金融危機はアジア通貨危機⁵などとは異なり、世界の基軸通貨の供給地である米国発の危機だけに、世界貿易や金融決済にも多大な影響を与える結果となった。

1.1.2 日銀短観からみた企業の資金状況

当然その影響は日本国内にも及んでいる。市場で資金調達が可能であるような企業であっても、証券市場そのものがパニック症状に陥っていることから発行市場が機能せず、上場企業であっても預金取扱金融機関（以下「銀行等」）からの融資に頼らざるを得ない状態になっている。

図表1 金融機関の貸出態度（日銀短観）



注) このDIは「金融機関の貸出態度」が、「緩い」と回答した割合から「厳しい」と回答した割合を引いたものである。
出所) 日本銀行『企業短期経済観測調査』

しかし、図表1からわかるように、銀行等の貸出態度はリーマン・ショック（08年第4四半期）以降、急激に厳しさを増し、また図表2より、CPの発行環境も苦しい状態になっていることから、大企業といえども資金繰りに窮する状態になってきていることがわかる。このような状態だけに中小企業の資金繰りはさらに厳しさを増していると考えられる（図表2）。また、図表2の内容を詳しく見てみると、中小企業の資金繰りはリーマン・ショックよりも前のサブプライム・ローン問題

4 当初は銀行への公的資金投入を目的とした法案ではなく、米国版RTCともいえる「不良債権買取り」のスキームだったものの、それを拡大解釈したものと考えられる。

5 1997年7月にタイ・バーツが暴落したことを契機に起こった世界的な経済危機のこと。スティンブリッツ（2002）pp135-19などを参照。

図表 2

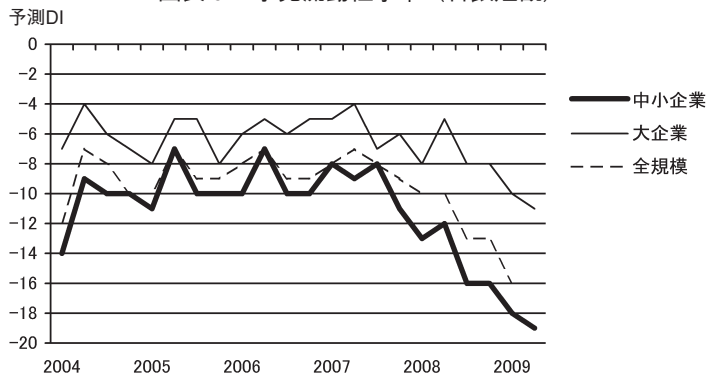
	資金繰りDI*1			CPの発行	
	全規模	環境DI*2		(大企業)	
		大企業	中小企業		
2006	1Q	7	22	-1	3
	2Q	8	22	0	2
	3Q	7	21	-2	2
	4Q	8	21	-1	4
2007	1Q	6	21	-2	4
	2Q	8	22	0	4
	3Q	6	21	-1	4
	4Q	6	20	-3	5
2008	1Q	2	18	-7	3
	2Q	2	18	-8	3
	3Q	0	15	-11	1
	4Q	-6	7	-15	-20
2009	1Q	-15	-4	-23	-24

* 1：資金繰りDIは、資金繰りが「楽である」と答えた割合から「苦しい」と答えた割合を引いたものである。

* 2：CPの発行環境DIは、CPの発行が「楽である」と答えた割合から「苦しい」と答えた割合を引いたものである。

出所) 日本銀行『企業短期経済観測調査』

図表 3 手元流動性水準（日銀短観）



注) このDIは、今後の「手元流動性水準」が「増加する」と回答した割合から「減少する」と回答した割合を引いたものである。

出所) 日本銀行『企業短期経済観測調査』

が顕在化し出した頃（07年第4四半期）から厳しさが増してきていたことがわかる。さらに図表3より、手元流動性も07年第4四半期から「今後減少する」という回答の割合が急激に増加している。つまり、中小企業については、すでに07年の夏ごろから銀行等による「貸し剥がし」「貸し渋り」が始まり出した可能性があることが窺える。

1.1.3 銀行の自己資本規制と預貸率

以上のように、中小企業はサブプライム・ローン問題が顕在化したころ（07年第4四半期）からすでに銀行等の融資態度が厳しくなり、手元流動性も減少していたということになる。したがって、現状、銀行等の融資態度が厳しくなっているのは、不況期における不良債権の増加を懸念したため

の「貸し剥がし」「貸し渋り」ではない可能性が考えられる。なぜなら、本来「サブプライム・ローン問題」は証券化のトレーサビリティや格付け審査における不備の問題であり、銀行の不良債権問題とは本質的には異なる性質の問題だからである⁶。つまり、銀行等の本業としての企業貸出ではなく余資運用としての証券投資における問題が顕在化したのが、この「サブプライム・ローン問題」なので、この問題の顕在化によって本業たる貸出を縮小したということは本末転倒の感が否めない。このようなことになった要因としては、BIS（Bank for International Settlements：国際決済銀行）基準の存在が考えられる。とはいえ、BIS基準の存在は預金の取扱いがポイントになるので、その点から考察する必要があるだろう。

そもそも、銀行等は主に預金を使って資金調達をしているが、預金者側からすれば、預金そのものは決済性資金として活用できることから「通貨」として機能することになる。預金が通貨である以上、常に通貨として流通することが担保されている必要がある。つまり、決済資金として預金を差し出された場合に、受け入れ側が安心して受け入れることが出来なければ、通貨としての流通に支障をきたすことになる。そのため制度的に、決済性預金については預金保険機構が上限なしに、また、通常の預金の場合であれば1000万円までの元利金を保証することにより、通貨としての一般的受領性を担保することになっている。また、預金保険機構の保証を必要とする事態が起こらないようにするためには、銀行経営が常に健全でなければならない。

ところで銀行経営の健全性とは、貸倒損失等によって経営上のロスを出さないようにするというところに他ならないが、経営上のロスというのは経済状況によって不可抗力的に発生することでもあり、経営リスクを完全にコントロールすることは困難であるといえる。しかし、銀行の取扱っているものが通貨である以上、銀行が1行でも突然に破たんするような事態に陥れば、たとえ預金保険機構が対処するとしても、連鎖的に資金繰りが難しくなる主体が発生することも考えられ、経済的な混乱を招かないとも限らない。

そのような意味から、銀行経営の健全性を担保させるために各国とも、政府や中央銀行が銀行等に対する規制を作るとともに検査などを行うことになっている。特に銀行等が債務超過に陥ることになれば「通貨としての信頼性（信用秩序の維持）」が揺らぐことになるので、経営上のロスに対する緩衝材（バッファ）となる銀行等の自己資本に注目することになっている。このようなことから、金融が実物経済以上にグローバル化が広がっていることもあり、国際的にもBISによって基準が作られ、各国は自国の事情に合わせて銀行規制を行っている。日本では、国際的業務を行う銀行等について「自己資本比率8%」、国内のみでの業務に限られる銀行等について「自己資本比率4%」という規制が代表的であり、これを銀行の自己資本規制（BIS規制）という。

このような基準があるため、この比率を高めようとする分母にあたるリスク資産を圧縮することが合理的となる。ここでリスクアセットは、資産の種別に定義づけられたリスクによって加重平

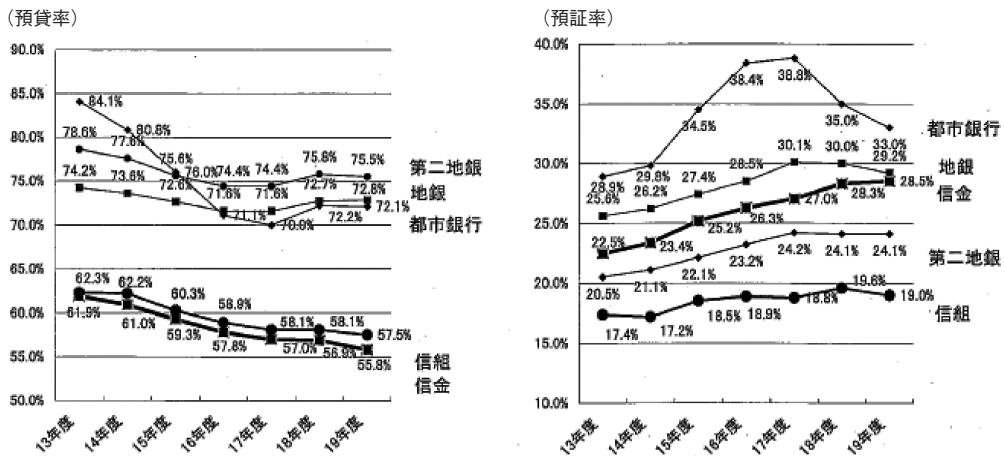
6 この点については池尾・池田（2009）が詳しい。

市民設立による「NPOバンク」の必要性についての考察（前田）

均されているため、よりリスク度の低い資産（例えば、貸出債権のようなリスク度の高い資産を、日本国債などのようにリスク度の低い資産）にすることによって、リスクアセットを圧縮することができる。したがって、企業貸出のようにリスク度の高い行動をするよりも、余資運用として格付けの高い証券に投資する方が、BIS基準における健全性の観点からは正当化されることになる。

実際、図表4からわかるように2002（平成14）年10月の「金融再生プログラム⁷」以降、銀行等の各業態とも預貸率が低下し、預証率が上昇していることがわかる。これは主要行において「不良債権比率を半減させる」という目標が課せられていたことから、各行それぞれ不良債権処理を積極的に行うとともに、さらなる不良債権の発生を引き起こさないように貸出を減らし、余資運用を増加させた結果と考えられる。ただ、主要行以外の信用金庫および信用組合については、主要行に課せられた「不良債権比率を半減させる」という目標はなく、リレーションシップバンキングの推進を積極化させる方向で政策が行われた⁸。しかし一方で、金融庁は自己資本比率規制の厳格な適用を求めることから、金融機関の中には「信用秩序の維持」を盾にして貸出債権を絞り、総資産を圧縮することで自己資本比率の向上を図る主体も存在したものと考えられ、それが図表4に現れる結果になったと思われる。

図表4⁹



（出典）全国銀行協会「全国財務諸表分析」等

7 金融再生プログラムについては金融庁のHPなどを参照。http://www.fsa.go.jp/policy/kinsai/index.html

8 信用金庫等の地域金融機関については「多面的な尺度からリレーションシップバンキングのあり方を検討すべき」という旨が明記され、それによって、2003年3月に金融庁から「リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム」が発表された。これに基づいて各地域金融機関は、リレーションシップバンキングの機能強化のために地域金融機関が取り組む具体的な項目等を明示するとともに、その進捗を報告することになった。しかし、そもそも地域金融機関はリレーションシップバンキングを実践している主体であり、ほぼすべての地域金融機関で「リレーションシップ」の重要性は認識されているといえよう。そのような中で、従来から行われている「リレーションシップ」の方法を、単に「継続」または「強化」しただけでは、不況下において金融機関として生き抜くことは困難であることが予想できる。

9 金融庁、第10回金融審議会金融分科会第二部会「協同組織金融機関あり方に関するワーキング・グループ」（平成21年1月30日）参考資料（10-3）

1.2 不況期における銀行行動

1.2.1 景気変動と銀行貸出

このように銀行等は、自己資本比率などの数値を堅持し、経営の健全を保持しながら、自己の裁量で貸出業務を行うことになる。この場合、銀行等の自身の自己資本が潤沢にあり、外部環境が良好であるような時、例えば、景気に下振れリスクがあまりないような時期（好況期）においては、銀行等は積極的に貸出を増加させる方向に経営の舵を切ると考えられる。なぜならば、景気に下振れリスクがあまりないような時期であれば、一般的にも貸倒れリスクが小さく、経営リスクが生じにくい時期と考えられることから、経営資源としての貸出を増加させ、収益の増加を図るものと考えられるからである。

他方、銀行等の自身の自己資本が潤沢にあったとしても、景気に下振れリスクが増大した場合（不況期）には、実際には自己資本規制比率の問題が生じないような時でも、銀行等は貸出手控えようとする可能性は否めない。なぜならば、銀行等の自己資本は総資産に対して非常に少ない割合しかなく、総資産の内でも多くを占める貸出のわずかな変動でも、自己資本比率に影響を与えるからである。また、そもそも日本の銀行等の自己資本比率は、欧米のそれに比べれば高くない上に、価格変動の激しい株式保有の割合が高いことから、自己資本比率に対しては保守的に経営を行っている可能性も考えられる。

1.2.2 不況期における「貸し剥がし」「貸し渋り」

このように銀行等は、経営の健全性の観点から、特に、不況時においては、総資産における貸出の割合を低下させようとする行動を起こしやすい主体と言える。さらに日本では平成不況時において不良債権についての定義が曖昧であったことが原因で、邦銀は海外からの信頼を失い、1998年の金融危機においては、いわゆる「ジャパンプレミアム」と呼ばれる上乗せ金利を支払わないと資金調達が出来ない状態に追い込まれた経験があり、不良債権の査定については金融庁からかなり厳しいルールが課せられるようになっている。

このルールについては、銀行等の業態や規模などを勘案しているとはいえ、不況時においては銀行等の行動を制約するものとなり、積極的な貸出は手控えられるとともに、健全先から転落してくる貸出相手先についての契約継続を拒否（いわゆる「貸し剥がし」）したり、追加融資についてはそれを受け付けない（いわゆる「貸し渋り」）場合も増加してくることになる。

このような行動は、銀行等そのものの「経営の健全性」の観点からみて、非難されるに値するようなものではなく、預金通貨の安定的な供給（つまり、信用秩序の維持）という観点から、むしろ、正当な行動と言わざるを得ないのである。とはいえ、不況期に資金的な供給を受けることが出来なければ、当該主体は経営を継続することができず、破たんには追いやられ、失業者の増加とともに、ますます景気を悪化させる要因となろう。しかし、「だから」といって、そのような主体に積極的に資金供給を行うことは、銀行等の健全性、強いては金融システムにおける「信用秩序の維持」の

観点から問題となろう¹⁰

1.2.3 金融緩和政策と銀行行動

他方、中央銀行は景気の下振れリスクが高まると、金融緩和政策を行うことによって短期市場金利を低めに誘導し、資金が市中に回るように政策を行う。けれども、中央銀行が取引を行うのは市中銀行等の金融機関であり、資金自体が事業法人等に直接流れるシステムにはなっていない¹¹。そのため、市中銀行等に日銀当座預金のような資金が潤沢にあったとしても、景気変動等に伴う経営リスクが高水準である場合には、銀行等が積極的に貸出を行うとは限らず、金融緩和政策下においても、実体経済では資金がタイトになっている場合が存在することになる。

実際、現状のように世界同時不況に陥った状況においては、金融緩和政策の効果から短期金融市場（無担保コール翌日物）は低めに推移しているものの、「CP・社債の信用スプレッドは拡大した状態が続いている¹²」ため、貸出市場においても非常にタイトな状態にあることが窺われる。しかし、銀行等の経営においても取れるリスクであれば、できるだけ多く貸出を増加させる方が銀行等の収益の面では良いはずである。とはいえ、現下の経済を考えれば、信用秩序の維持の観点から貸出を増加させるのは問題であり、経営の健全性を十分に考慮すべき時という判断が正当化されることから、預貸率を引き下げ、保守的な経営を行うことになろう。

1.3 期待される協同組織金融機関

1.3.1 株式会社組織金融機関と協同組織金融機関

ところで、金融取引では「規模の経済性」が働くため、銀行等は融資先の規模を大口化しようとする傾向がある。加えて、狭い営業エリアで融資活動を行うよりも広範囲の営業エリアで活動する方が、地域的にも、また、産業的にも貸出債権を分散化しやすくなることから、安定した経営を行うことができる。それゆえ、銀行等は合併等を繰り返し行い、規模の経済性を享受しようとする。実際、メガバンクといわれる銀行持ち株会社は、規模の経済性を求めて合併を繰り返し、現在では三大メガバンクにまで集約されることになった。けれども、金融取引には「情報の非対称性」の問題もあることから、広範囲で営業を行う場合には、顧客とのリレーションシップが取れる範囲に数を絞り、できるだけ大きな融資案件に絞って経営資源を投入することが、経営効率の面で合理的となる。しかし、すべての銀行等がこのような行動を取ると、小規模な借り手はますます融資を受け

10 ここでは個別銀行等の健全性および信用秩序の維持などを議論しているため、マクロ経済政策や地域活性化等の観点における議論とは意味合いが異なる。マクロ経済政策や地域活性化などに対処するためには、網羅的な制度（米英のCommunity Development Financial Institutionsや米国のCommunity Reinvestment Act）が必要であり、そのための議論が必要になる。しかし、ここではNPOバンクの必要性についての議論にとどめているので、マクロ経済政策や地域活性化等の観点における制度についてはここでは行わず、別の機会に論じる予定である。

11 現在では社債などの買い取りオペも行っているが、これもあくまでも、銀行等保有のものだけであり、社債市場から直接買い取るものではない。

12 日本銀行「金融政策決定会合（2009年1月21、22日開催分）」の議事録より。

られなくなってしまうことになる。

そのため日本では、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。この金融機関に属するものとしては「信用金庫」「信用組合」「労働金庫」「農業協同組合」「漁業協同組合」などが存在する。これらの機関はその根拠法は違うものの、それぞれ相互扶助を目的に設立されたものであり、組合間の資金的な融通の仲介を主な役割として活動を行っている。また、営業範囲や融資対象者の制限が細かく設定されている点で株式会社組織の金融機関とは異なった存在といえる。例えば「信用金庫」という主体は、営業エリアが具体的に地理的な範囲で決められ、融資が可能な対象は、基本的に「個人事業者にあつては従業員が300人以下、法人にあつては資本金9億円以下または従業員300人以内の事業者」という枠が決められている¹³。したがって、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うというスタイルではなく、中小零細の事業者に対して、丁寧に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うという活動になる。

1.3.2 協同組織金融機関に期待されること

大口融資先は、それなりに財務基盤がある上に、財務書類等の形式においても、ある程度会計原則に則って作成されている場合が多いことから、貸し手である銀行等にとっても情報の非対称性が少なく、貸倒リスクという意味でも比較的小さい主体であると考えられる。他方、中小零細の事業者となると、財務基盤が脆弱である上に財務関係資料においても正確性に欠けるなど、大口融資先に比べれば、情報生産の面で問題が多い主体であり、貸倒リスクについても比較的高い主体であると考えられる。つまり、協同組織金融機関が対象とする融資先は、株式会社組織の銀行等の融資先に比べて情報の非対称性が高い主体である場合が多いと考えられる。

そういうことから協同組織金融機関は、それ自体が利潤を求めることを第一義としないようにするために、協同組合の形式をとっている。つまり、出資者たる会員から資金の拠出を受けるものの、組合における議決権は一人一票であり、金額に関係しないことになっている上に、剰余利益があれば、それを会員に分配することになるが、上限規定を設けているため、利潤を多くしても出資者のメリットは限られることになっている¹⁴。さらに融資を受ける場合、基本的には、会員に限られている。そのため、法人として過剰に利潤があつても、特定個人に多く配分されるということがないので、貸出先のリスク以上に高い金利を設定して貸出を行うというインセンティブは生まれにくいことになる。

このように配当（剰余財産部分も含む）を行う時でも、上限が制限され、会員間の相互扶助を目的としていることから、一般には「非営利金融機関」と認知されている。このような非営利金融機

13 いわゆる「卒業金融」が存在するため、この枠を超えた融資先がないわけではない。

14 最終的に剰余財産に剰余利益が含まれたまま解散をした場合にも、当該剰余利益は国等に寄付されるため、資金拠出者の利益にならないように設計されている。

関たる協同組織金融機関は、株式会社組織の銀行等だけでは融資を受けることのできないような主体に、その協同組合性を活かして、また、リレーションシップを武器にして、相互扶助として金融仲介活動を行う主体であるといえる。換言すれば、本来ならば情報生産に人件費等が多大にかかり、貸出を受けることのできないような主体（例えば、中小零細の事業者など）でも、営利を目的としないゆえに、その分、厚めに情報収集が可能となることから、融資を行うことが可能になる主体ともいえる。

実際、信用金庫等は長年積み上げられたソフト情報によって、株式会社組織の銀行等では貸出を行えないような先でも問題なく貸出を行い、地域貢献に役立っていることも多い。また、営業エリアや融資対象先が決まっているため、地域コミュニティの経済的な基盤の良し悪しそのまま、当該金融機関の業績に直結することになる。それだけに協同組織金融機関は当該地域コミュニティとの連携関係は非常に強く、情報交換も密に行っている。そのような行動が、さらなるソフト情報の強化にもつながることもある。

2. 預金取扱金融機関と市民設立によるNPOバンク

2.1 預金取扱金融機関の限界

協同組織金融機関は、その協同組合性を活かして、また、リレーションシップを武器にして、株式会社組織の銀行等だけでは融資を受けることのできないような主体に対して、融資を行う金融機関であることは上述の通りである。しかし、融資を求めてくる主体全てに融資を行うことはできないのは当然である。それにもかかわらず、協同組織金融機関が株式会社組織の銀行等が対象にできない融資先に融資を行えるのは、長年、蓄積されたソフト情報があるからという面もあろうが、利潤として外部の株主に配当するはずの剰余利潤を支払わなくてよい分、情報生産、特にリレーションシップにかかる費用に振り向けることが可能であるからという面も大きいと考えられる。

とはいえ、協同組織金融機関も預金取扱金融機関である以上、預金をリスクに晒すことは許されないので、当然、自己資本規制等の銀行規制を受けることになる。なぜなら、廣住（2004）が指摘するように、協同組織金融機関も「預金」を取扱っていることから「預金金融機関に対しては株式会社や協同組織といった組織形態を超えた統一の基準により個別金融機関の財務の健全性や経営の安定性が全体に対するリスクという観点から判断される」部分が存在する¹⁵からである。つまり、

15 「銀行の特殊性」について廣住（2004）は「主な債権者は預金者であり、銀行と預金者との間の情報の非対称性が極めて大きいことが挙げられる。このため、預金者は情報の非対称性に起因する『囚人のジレンマ』に陥りやすいと考えられており、極度に経営悪化に関する風評に敏感な状態では連鎖的『取り付け』が生じる可能性がある」とされている。このことが、規制当局による各種介入を正当化すると考えられている。しかし、この『公共の利益』はあくまで“公共”の利益であり、銀行の株主や他の直接的ステークホルダーの利益には必ずしも直結しない。ただし、預金者をステークホルダーとしてとらえ、その利益を経営において考慮する仕組みが銀行の長期的な経営安定性をもたらすと考えるのは、事業会社およびその商品と消費者とのブランドイメージを介した関係と同じである。このように考えれば、銀行が業務の『公共性』を重視するのは、銀行サービス市場を通じて経営に対して大きな影響を与えうるからであると考えられるであろう」（p26）と述べている。

「たとえば、自己資本比率は国際的な合意に基づく規制が行われており、そこには組織形態や営利・非営利の別による特例的な扱いは存在しない」のだから、協同組織金融機関としても「金融システムの一員としてとどまるだけの信認を得るためのコストとして本来、会員に還元されるべき利益を内部留保として確保するか、非会員にもサービスを開放することにより収益基盤の拡大と会員向けの利益還元水準の維持を図ることを選択する」ことになる¹⁶。ところがここで、「非会員にもサービスを開放」し、収益基盤の強化を図るという方向に経営の舵を取ったとすると株式会社組織金融機関と同じであり、協同組織金融機関としてのメリットを活かせなくなってしまう。そのため、協同組織金融機関における「節約された利潤の社会的再分配をうけている（つまり、会員の多くが同一コミュニティに帰属するため会員企業のソフト情報の入手を容易にうけることができる）」としても、会員企業である「組合員に分配（つまり、株式会社金融機関であれば実現不可能な「低い貸出金利（リスク調整後）」を提示）」をせずに、内部留保として積み立てることを選択することになる。

このように、そもそも協同組織金融機関も預金取扱金融機関なので、協同組織金融機関が「預金通貨の供給」を行うのであれば、その機能に応じた規制に従うのは当然であり、自ずと単に「資金の媒介（＝貸金業など）」を行う主体よりも厳しい規制が課せられるのは致し方ないことといえよう。この点にも関して原（1976）は、金融流通は①商業資金金融流通、②運転資金金融流通、③設備資金金融流通の三種類に分類できるが、「このうち、商業銀行が信用創造の可能な要求払預金によって吸収した資金で供給しうるのは①と②」であり、「商業銀行の貯蓄性預金といえども、それは要求払預金と結びつくので、同じような運用に限定されることが望ましく」、「③は、その他一つつまり信用創造能力を全然もたない—金融仲介機関によって供給されることが望ましい」¹⁷と指摘している。

2.2 「金融的弱者」への対処法

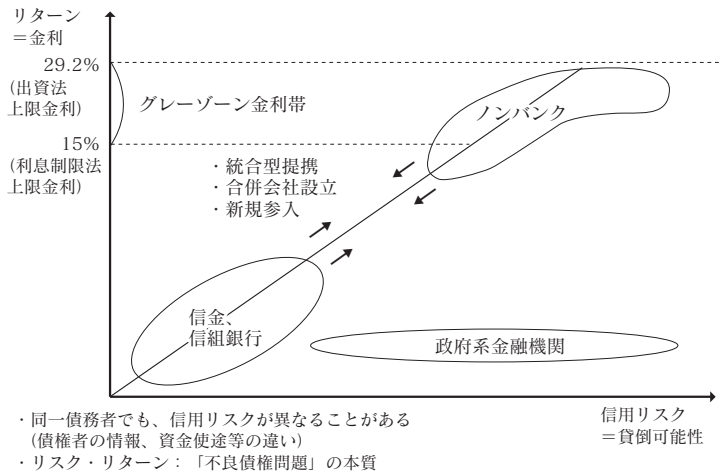
2.2.1 「貸出金利と貸倒れリスク」からみた我が国の金融制度の問題点

図表5より、株式会社組織の銀行等や協同組織金融機関は、低リスク低リターン（情報生産能力を活かして選別を行うため、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）の部分をカバーし、それよりもリスクが高く、事業性が乏しい主体に対しては、一部政府系金融機関がカバーしているものの、大半がカバーしきれていないことがわかる。さらに90年代後半以降、信用金

16 廣住（2004）p45参考

17 原（1976）pp36～37引用。この記述はガーレイ・ショウの理論とアッシュハイムの理論の相違について書かれたものであるが、特に、ガーレイ・ショウの理論である「金融仲介機関にも貨幣の新創造がなされる」という主張に対して、その問題点を指摘している。ここで「商業資金金融流通」とは「商品が仕入れられて販売されるまでの間の金融」であり、「運転資金金融流通」とは「運転資金として流動資産を買入れるために金融され、そして、生産過程が終わり、新しい生産物が販売されると、また、その資金は還流することになる、という一連の流れ」であり、また、「設備資金金融流通」とは「企業の固定設備の買入れのための資金を供給するので、その資金は耐用年数を経過して漸く全額還流してくることになる、という一連の流れ」であるとしている。

図表 5



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、p238

庫および信用組合を中心として経営基盤の強化を目的とした合従連衡が起こり、地理的な営業範囲が非常に広い協同組織金融機関が出現するようになってきている。経営の健全性の観点からは好ましいことではあるものの、きめ細やかな顧客とのリレーションシップという面からは問題があるようにも感じられる。

このような中で（協同組織金融機関を含む）銀行等の融資審査から漏れてしまった主体が、それでも資金を調達しようとした場合、民間の貸金業者以外に、かなり高利の金利を要求されることになろう。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うような主体がないことから、金融的に疎外された主体が、かなり多数存在することになることを意味している。また、信用金庫および信用組合も、上述の通り、合従連衡によって営業エリアが大きくなり、地域コミュニティのニーズに、必ずしも、応えきれていない可能性がある。特に、地域コミュニティにとって融資をする必要性が高い場合であっても、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、多重債務者などにおいては、容易に貸出を決定することは難しい。とはいえ、このような主体は、そもそもの手持ち資金も少なく、事業が軌道に乗るまでは、ある程度、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。

確かに、このような主体は貸倒リスクが高く、それがために協同組織金融機関も含めた銀行等が融資を行えない場合が多いのであるが、例えば、事業関係であれば、事業の将来性或顧客ニーズの展望について相当な知識があれば、将来性に照らして貸倒リスクを低く見積もれる可能性もある。また、多重債務者の場合でも、多重債務者向けの金融教育プログラムを持ち、当該人に対して適切にコンサルタントが出来る体制があれば、貸倒リスクをかなり軽減できると考えられる。

2.2.2 「貸せない主体（金融的弱者）」の存在

このように、貸倒リスクについては個別に資金需要者の状況を詳しく斟酌すれば、表面的なリスク・プレミアムよりも少なく見積もることが可能な案件も存在すると思われる。実際、協同組織金融機関の多くは、その点の対応において株式会社組織の銀行等よりもきめ細やかに対応をしている場合が多い。また、融資対象先に対しても相手の立場に立った対応を行っている協同組織金融機関が多いことも事実である。しかし上述の通り、預金を取扱っている以上、コストに見合ったリスクテイクを求められることから、「取れないリスク」は必ず存在することになる。「コストに見合ったリスクテイク」でなければ、貸出によるロスが生じるため、自己資本を毀損してしまうことになるからである。ここが協同組織金融機関の限界といえるが、その結果、「貸せない主体」が発生することになる。

しかし、このようにして発生した「貸せない主体（以下、「金融的弱者」）は、必ずしも、極めて高い貸倒リスクがある主体とは限らない。つまり、融資元である金融機関に、もう少し情報生産能力があるか、または／かつ、リスクテイク能力（リスク容認度）が高ければ、融資を受けることのできた主体があるはずなのである。しかも、そのような主体は銀行等から融資を受けることができなければ、日本では一般の貸金業者から借り入れざるを得ない。しかし、一般の貸金業者の金利は非常に高いことから、借入そのものを断念してしまう主体もあると考えられる。実際に「断念してしまった」という数を実証的に割り出すことは難しいが、銀行等や政府系金融機関からの借入が出来ない場合、その資金需要を賄えるのが一般の貸金業者だけであるということになれば、事業からのリターン等の関係で断念せざるを得ないのは当然であろう。

現状のリーマン・ショックの影響は、しばらく続く¹⁸ものと思われ、金融的弱者の数は増加して行くことが見込まれる。また、「このような経済不況だから」というのではなく、二極化が進む経済状態の中で現行の金融システムのままであれば、金融的弱者はますます増加することになる。しかし、このような金融的弱者の中には今後の日本の支えるようなイノベーションの担い手や地域活性化のために必要な事業者などが多く含まれることから、金融的弱者に資金が流れないとすれば、社会的な損失を招くことにもなる¹⁹。とはいえ、金融的弱者という存在そのものが問題なのであり、絶対数を減らすことが重要である。そのためには、協同組織金融機関を含めた銀行等よりもリスク容認度の高いものの、一般の貸金業者の提示するような高い金利ではなく、貸出金利を抑えられる主体の存在が必要になる。

18 2009年4月17日の日銀支店長会議で白川総裁は以下のように述べている。「国内民間需要については、企業の厳しい収益・資金調達環境が続き、雇用・所得環境も厳しさを増すもとの、設備投資が大幅な減少を続け、個人消費も引き続き弱まっていくとみられる。このため、わが国の景気は、当面、悪化を続ける可能性が高い」<http://www.boj.or.jp/type/release/adhoc09/siten0904.htm>

19 多重債務者も金融的弱者と考えられるが、この場合でも、この人々に貸出を行うとともに金融教育を施し、多重債務状態から救済することができれば、その人たちは社会復帰が可能であり、社会的に貢献できることになる。

2.2.3 公的金融とその問題点

このような主体として、まず考えられるのは政府系金融機関なので、政府系金融機関としての日本政策金融公社等の活用方法について考える必要があるのかもしれない。ところが、実際に融資を行うとなると、このような金融的弱者はそれぞれ多種多様であり、現場のことをよく知らない公的金融では「目利き能力」という観点において十分とはいえない。例えば、中小企業の創業時の貸出において宮川／川上（2006）の研究結果から「政府系金融機関からの借入は、将来の生産性に対してマイナスに寄与している」ことが窺え、「政府系金融機関が比較的パフォーマンスの悪い企業に貸付承諾を与えている」可能性を示唆している²⁰。つまり、公的金融仲介機関や公的機関からの直接融資の場合には、（社会的収益はともかく）私的収益の面で劣っていることから、民間金融機関が参入しないような投資案件に対して直接融資を行うものの、そもそもの「審査が緩かった」²¹などのために、プロジェクトの維持管理から生じるコストが収益を上回るなどによって破綻に至るケースが多いと考えられる。

このようなことから、公的金融等の直接融資ではなく、信用補完などの間接的な方法も考えられる。例えば、村本（2005）は「貸出段階でのリスクの引受・管理を外部化することを担う」役割をするのが「公的な信用補完制度」であり、「信用リスクが生じたときに一定の契約に基づき、貸出債権の代位弁済を行なうことによって、リレーションシップバンキングの遂行を円滑化する」²²と指摘している。また村上（2005）は、フランスにおいては公的機関が信用格付けをしていることもあり、格付け機関から最高格付けを取得した小規模企業は借入がスムーズになっている事例を紹介している²³。このように中小企業金融において行われている公的機関による「信用保証制度」のような信用補完を行うことにより、金融弱者への民間金融機関を呼び込むことが可能になると考えられる。しかしここにおいても、プロジェクトの維持管理から生じるリスクの軽減になるか否かは不明といわざるを得ない。例えば、信用補完されていることを前提に民間金融機関が参入しているとすると、モニタリング等の費用が削減できるというメリットによって融資を実行していることになり、融資後、事業の執行者に対するモニタリングをする誘因が弱くなり、公的資金投入の時と同じ結果になることが考えられる²⁴。このように、目利き能力を銀行等に依存する公的保証制度の場合には、少なからずモラルハザードの問題が発生する可能性があり、その対処のために制度的な制限が加えられると、本当に必要となる主体に資金が行き届かない可能性も否めない。ここまでは中小企業金融を中心に見てきたが、今後増加が見込まれる失業者への資金的なサポートや多重債務者へ

20 宮川／川上（2006）pp9～10参照。

21 以下は、中小企業の創業時における公的機関に対する指摘ではあるが、「審査が緩い」という点については安田（2004）が詳しい。

22 村本（2005）p12引用。但し、これは中小企業金融についてのことであり、社会的資本の開発等に対するものではない。とはいえ、開発等の資金は、中小企業等の創業資金の同様なリスクを持っていると考えられる。

23 村上（2005）p9参照。

24 特に日本では信用保証の「保証割合」は、吉野・藤田（2007）が指摘するように、一部の例外を除いて100%になっているため、モラルハザードの問題が強く懸念される（p167）。ちなみに欧米の保証割合は、英国が75%、フランスが40～70%、ドイツが50～70%になっている。

の金融的知識教育を含めた金融的な支援体制においても、公的機関からの補助金等ではなく、公的融資を行う場合、当該貸し手の審査能力が重要であるとともに、事後的なモニタリング機能が大切になるが、事業向け貸出同様に、審査能力の面でも、モニタリングの面でも、公的金融機関および信用保証制度では問題があると思われる。

このように金融的弱者への資金供給においては、協同組織金融機関を含めた銀行等ではなく、政府系金融機関でもない、当然、一般の貸金業者でもない金融機関の存在が必要になる。つまり、原(1976)が指摘するように、このような金融的弱者への融資については「商業銀行の経営の健全性という見地から商業銀行の信用媒介機能は他の金融仲介機関の信用媒介機能とは性格が異なる」²⁵ため、「他の金融仲介機関」に供給させるシステムをつくることが重要になると考えられる²⁶。したがって、金融的弱者に対して「資金の媒介」だけを行うには、預金取扱金融機関ではない協同組織の金融機関の創設が必要になろう。このような主体としては協同組織ではあるものの預金取扱を行わないような主体が考えられる。なぜなら、協同組織金融機関のリスクテイク能力の限界は、信用秩序の維持にかかわる銀行規制にあると考えられるので、預金の取り扱いをやめれば、リスクテイク能力は当該組合自体の裁量で高めることが可能となる（銀行規制のように公的に制限を加えられることがなくなる）からである。また、協同組織であれば、株式会社組織のように利潤の極大化を目標とする必要がなく、公的金融より貸し手に近い分、目利き能力の点で優れているということも考えられる。

2.3 市民設立による「NPOバンク」の必要性

2.3.1 金融的弱者への資金供給者の必要条件

しかし一方で、預金の取り扱いを行わないのであれば、協同組織金融機関を含めた銀行等よりもリスクテイク能力が高まることが期待できるものの、「預金」という情報生産スキルがない場合、銀行等ほどのモニタリング（監視）能力が期待できないことから、それに代わる何らかのスキルがなければ、融資先のモラルハザードの発生を阻止することができなくなる。

一般の貸金業であれば、取引履歴やセグメントされた属性から判断し、統計上の計算に基づいて、融資先の平均的なデフォルトリスクを算出することによって作成された「スコアリング」などを使って貸出を行うことになることが多い。しかしこの場合には、統計上のデフォルトリスクを融資の

25 原(1976) pp36~37参照。

26 設備資金金融流通以上（創業のための資金など）の長期的な資金の貸出については、リスク計算の精緻化やアンバンドリング化により、対応可能であるとともに、株式会社組織金融機関の場合には規模や範囲の経済性を高めることで、また、協同組織金融機関の場合には当該協同組織の中央銀行機能を高めることで対応が可能であるとも考えられる。しかし、信用秩序の維持を考慮すれば、「預金通貨の供給」と金融仲介機能は峻別して考えるべきであると考えられる。早川(1988)は「不完全情報下で金融市場の失敗が生じるとき、規模の経済性を生かした情報生産者が、十分な分散投資を裏づけに間接証券（債券）を発行して金融仲介機関となることによって、資源配分の効率性回復が実現する」（p77）としている。しかし、「金融仲介機関が「十分に分散投資を行うならば」金融仲介は社会的に望ましい役割を果たし得るということであって、金融仲介機関は必ず十分な分散投資を行うという点は未だ示されていない。……金融仲介が資源配分の効率性を改善するためには、金融仲介機関による分散投資を保証する何らかのメカニズムが必要であり、そのメカニズムの欠如は金融システムの安定性を脅かすものとなる」（p78）と指摘している。ただし、この場合の「金融仲介機関」は預金通貨の供給を行う銀行を想定していることには注意が必要である。

際の金利に上乘せされる形になるため、対象先によっては大変な高利になってしまう場合が多い。特に上述の通り、金融的弱者（つまり、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、多重債務者など）は、一般にデフォルトリスクが高い主体として分類されてしまうことが多いことから、資金供給を受けることができなくなってしまう。

したがって、金融的弱者への資金供給者は、協同組織金融機関を含めた銀行等以上にリレーションシップが重要となるのがわかる。そのためには、借り入れ主体と地理的に極めて近い状態（または、地理的でなくても「共通のコミュニティ」に属している状態）にあり、または／かつ、借り入れ主体の業務内容に対して、事業の採算、もしくは、貸出した場合の資金返済の可能性について見通すことができる主体である必要がある。このような意味から、地域コミュニティの要請に応じて市民が独自に設立する金融機関が、金融的弱者への資金供給者としてふさわしく、必要になることが理解できよう。

2.3.2 NPOバンクとは

このような金融機関として、現在、日本においては「NPOバンク」という組織が存在する。これは「市民金融の趣旨に賛同した市民・団体の出資により組合を作り、融資を行う」ものであり、「原則無担保で低金利、融資を受けるには融資を受ける市民・団体自身が出資していることが条件となることが多い」²⁷というものである。つまり、「融資を受ける市民・団体自身が出資していることが条件」ということから協同組織であり、出資形態で資金を集めていることから「預金通貨の供給」には当たらない²⁸。また、構成員は、同一地域に居住するか、あるいは同一の業種において経済活動を営むような（つまり、「共通のコミュニティ」の属する）市民・団体であるため、人縁・地縁のネットワークが形成され、それに基づいて、貸出審査等を行っている。このようにしてリレーションシップ貸出を行っているものであり、地域に根差した銀行と同程度のソフト情報を持つことも可能な主体であるといえる。この組織にとっての資金調達、出資とはいえ、事実上は「経済的なリターン」を望んでいるわけではなく、ガーレイ・ショウ（1967）のいう「友愛に基づく効用」²⁹をその保有動機にしていると考えられる。

このようなNPOバンクといわれる組織は、それぞれ設立の形態は異なる³⁰ものの、社会に対する思い入れの強い人々によって自然発生的に設立され、協同組織金融機関を含めた銀行等からの借入が困難な主体（つまり、金融的弱者）を主に対象としている場合が多い。また、預金が取扱えるほ

27 阿部（2006）p252引用。現在、NPOバンクは全国に設立準備に入っているものも含めれば10団体ほどある。

28 この団体は、ほとんどが拠出された資金より貸出していることから、一般の営利ノンバンクとは違い、借入コストもかからない。また、活動自体がボランティアで行っていることから、人件費等も非常に低く抑えられているところに特徴がある。このため、営利ノンバンクでは実現不可能な低金利融資が可能となる。

29 ガーレイ・ショウ（1967）p180参照。保有理由としては「地域に貢献するなら」「環境保全に使われるなら」「ボランティア支援に資するなら」などが考えられる（唐木（2007）p177より）。

30 現在、会社法上の問題点もあり、民法上の任意組合や特定非営利活動法人（いわゆる「NPO法人」）での設立が多い。しかし、いろいろな問題があるので、このような組織を作りやすくするような制度的な枠組みを考える必要があると思われる。この点に関しては別の機会に考察を行う。

どの出資規模ではないので、預金取扱金融機関になることはできないが、まさに借入主体と地理的に極めて近い（または、地理的でなくても「共通のコミュニティ」に属している状態）状態にあり、または／かつ、借入主体の業務内容に対して事業の採算、もしくは、貸出した場合の資金返済の可能性について見通すことができる主体であることが多い。事業としての組織形態は、会社法等との関係から、多くは民法上の任意組合の形態で設立をしている。ただ、預金を取扱わず、組合形態であることから、当該組合のリスクテイク能力は、銀行規制のように公的に制限を加えられることなく、自身の裁量で高めることが可能となる。そういうことから当該組織は定款によって、それぞれが活動範囲を決め、金融的弱者への資金供給を行っている。

とはいえ、融資を組織として実行するのであれば、融資した資金の回収可能性が重要になる。もし、返済されない、または、返済の可能性が極めて疑わしいような主体に融資を実行しつづければ、当然、組合員共通の資産が大きく毀損し、そのうちに融資そのものが出来なくなってしまう可能性がある。したがって、当然、融資を実行する際には慎重になる。そういう意味で、NPOバンクであっても、必ずしも銀行等よりも貸出対象先が広くなるとは限らないともいえる。しかし、NPOバンクが存在することで、協同組織金融機関を含む銀行等だけの金融システムよりも、金融的弱者への貸出チャンネルが増加するのは確かであり、その意味においてNPOバンクの存在意義は大きいと考えられる。

2.3.3 NPOバンクに対する制度的課題

ところが、ここで問題点としてはこのような市民設立によるNPOバンクから融資を受ける事業者や個人は、一般の貸金業のような高利では返済ができない主体が多いだけに、NPOバンクとしては相対的に低利で融資を行っている場合が多い。そのため、当該バンクは貸倒の引当原資となる内部留保などを十分に積み立てるには、それなりの時間がかかる上に、スキル向上のためのスタッフの教育も難しい状態にある。また、市民設立だけに当該組合の拠出者に対しては、金融商品取引法との関係もあり、無配当で資金を受け入れていることが多いが、そうなるとう資者は「損はするものの、儲かることのない資金」を提供することとなり、資金を集めるのが非常に難しい状態になる。

現状、それでも資金が集まっているのは、日本において低金利状態が続いているという事実が大きく寄与していると思われ、今後、市場金利が上昇するようになれば、このような事業者の資金調達はおお一層困難な状態に陥るものと思われる。さらに市民が自主的に設立するNPOバンクは、金融的弱者への資金供給者としては機能するものの、ボランティアベースの活動が多く、財務的な基盤もしっかりしていない点が問題であるといえる。この点に関しては、制度的に補完すべきであり、欧米で行われているCDFI（Community Development Financial Institutions）などが参考になる。また、地域に資金を還流させるためには米国のCRA（Community Reinvestment Act：地域再投資法）などが有効だと思われることから、法制度全体の中でNPOバンクを位置づける方向で検

市民設立による「NPOバンク」の必要性についての考察（前田）

討する必要がある。但し、制度的な問題については、この他にも議論すべき余地があるので、別の機会に考察を行うこととする。

ともかく、以上のようにNPOバンクは、潜在的には、銀行等以上に特化した目利き能力や地域コミュニティのつながりを利用したりレーションシップによる情報生産ができる主体であるだけに、実務的に協同組合組織金融機関を含む銀行等から融資を受けることのできないような金融的弱者への資金供給が促進される可能性が高いといえよう。そういう意味で市民設立によるNPOバンクの必要性は、今後、ますます高まるものと思われる。

（まえだ たくお・本学非常勤講師）

参考文献

- 阿部圭司（2006）「第10章 コミュニティ・ビジネスのためのファンディング・システム」、高崎経済大学付属産業研究所『事業創造論の構築』日本経済評論社
- 池尾和人・池田信夫（2009）『なぜ世界は不況に陥ったのか』日経BP社
- J・G・ガーレイ／E・S・ショウ 桜井欣一訳（1967）『貨幣と金融（改訂版）』至誠堂
- ジョセフ・E・スティングリッツ（著）／鈴木主税（訳）（2002）『世界を不幸にしたグローバリズムの正体』徳間書店
- 田中 優（編著）（2008）『おカネが変われば世界が変わる』コモンズ
- 塚本一郎・柳澤敏勝・山岸秀雄（編著）（2007）『イギリス非営利セクターの挑戦』ミネルヴァ書房
- 早川英男（1988）「金融仲介の経済理論について」日本銀行金融研究所『金融研究』第7巻第1号
- 原 司郎（1976）『現代金融論』日本経済評論社
- 廣住 亮（2004）「協同組織金融機関のコーポレート・ガバナンスに関する一考察」『信金中金月報』2004.3増刊号】
- 宮川 努／川上淳之（2006）「新規参入企業の生産性と資金調達」、経済産業研究所『RIETI Discussion Paper Series 06-J-027』
- 村上義昭（2005）「フランスの中小企業金融」国民生活金融公庫『調査季報 第74号』
- 村本 孜（2005）「イノベーションと中小企業金融—ベンチャー・ファイナンス、信用補完、市場型間接金融—」、中小企業金融公庫総合研究所『中小企業総合研究 第3号』（2005年11月）
- 安田武彦（2004）「創業時の流動性制約と創業動機、政策金融の効果」、経済産業研究所『RIETI Discussion Paper Series 04-J-032』
- 吉野直行・藤田康範（編著）（2007）『中小企業金融と金融環境の変化』慶応義塾大学出版