

地域コミュニティにおける金融のあり方についての考察¹

前 田 拓 生

A Consideration of Financial methods in an Area and the Community

Maeda Takuo

はじめに

「政策金融のあるべき姿」については、2002年12月13日経済財政諮問会議で議論され、小泉政権等によって政策金融改革が行われた。その結果、2008年10月に政策金融を担っている金融機関（日本政策投資銀行など）を株式会社化し、その後5年から7年の間に完全民営化を達成する予定であった。ところが、このような「政策金融改革」には、特に中小企業金融に問題があるという指摘があり、完全民営化への疑問が従来から存在していた²。このような反対意見は、2007年夏ごろの米国サブプライム・ローン問題が顕在化し出した時から高まりつつあったが、2008年9月に発生したリーマン・ショックにより、当該政策金融機関等を活用した危機対策を政府自ら打ち出したことから、当初の計画は崩れ、現状においては、政策金融機関等の「完全民営化」の撤回自体を考えざるを得ない事態になってきている³。

しかし、中小企業金融を含めた地域コミュニティを支える金融というものは、「官か民か（公益か私益か）」という問題だけではなく、「共益」という概念が非常に重要なのであり、その点についての考慮なしに、金融制度を議論しても、解決策は出てくることはないと思われる。また、Allen・Gale（2001）が言うように日本は Bank-Oriented-Systems であり、米国や英国のように直接金融ルートが発達しているわけではない⁴。その上、現状、日本では「銀行等がリスクテイクできる領域」と「銀行等がリスクテイクできないことから直接金融ルートが担うべき領域」との間には、民間の貸金業者（ノンバンク）しか存在しないため、銀行等で資金提供を受けられない主体は、

1 この研究は、NPO法人ローカルアクションー シンクボッツ・まち未来（通称「NPOまちぽっと」）の「非営利金融・アセット研究会」、および、市民がつくる政策調査会（通称「市民政調」）の「コミュニティ・バンクに係る政策・制度設計調査委員会報告～地域コミュニティ再生のための非営利金融機能の提案～」での議論の一部をまとめたものである。

2 吉野・藤田（2007）pp155-173、pp202-210を参照。

3 2009年6月26日に改正日本政策投資銀行法が参議院本会議で可決された（2009年6月27日付日経新聞朝刊）。

4 Allen・Gale（2001）pp34-44を参照。

直接金融ルートでも資金調達ができないことから、社会的に排除されかねない状態になっている。この点を支えているのが、政策金融であり、協同組織金融機関であるが、規模の経済性や情報の非対称性、預金取扱の問題点などを考慮すると、現在の日本の金融制度では地域コミュニティへの金融が十分とは言えず、政策的な補完も含め、さらに議論を発展させる必要があると思われる。

以上のような認識の下、本論文では、「共益を含めた便益の特性（公益、共益、私益）」と「日本の現状に合わせた金融リスクの評価の困難性」という2つの軸を用いて、金融サービスの特性を整理することにより、地域コミュニティ金融の特性や現状の問題点を明確にするとともに、米国の地域コミュニティ金融の取り組みについても概観することで、日本における地域コミュニティを支える金融のあり方についての考察を行った。

I 政策的介入の必要性

1. 政策金融の位置づけ

平成14年12月13日の経済財政諮問会議において「政策金融改革について」が議論され、「民間部門の自由かつ自発的な活動を最大限引き出す方向での政策金融の抜本的改革が必要である」ということから、平成19年度末までに「別添1の基準に則って、……、国として政策金融の手法を用いて真に行うべきものを厳選する」ということが決まった⁵。ここで別添1の基準を表にまとめたものが図表1である。

図表1 政策金融の対象分野に関する基準

大 ↑ 公益 性 ↓ 小	(B)政策介入の必要性に乏しい と考えられる領域	(A)政策金融固有の活動領域	
	(C)政策的介入は必要ないと考 えられる領域	(D)政策金融ではなく、民間の 金融市場の整備を図る必要が あると考えられる領域	
	小 ←	金融リスクの評価等の困難性 →	大

出所) 経済財政諮問会議（平成14年第40回）配布資料を元に筆者作成

5 「経済財政諮問会議（平成14年第40回）議事次第」<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2002/1213/agenda.html>より。

図表1の「公益性が大である（つまり、上方向）」とは、①「政府の介入によって明らかに国民経済的な便益が向上する（社会的な便益が社会的な費用を上回るため、政策的助成により「高度な公益性」が発生する）」という状況を意味する。また、「金融リスクの評価等の困難性が大である（つまり、右方向）」とは、②「情報が乏しいこと、あるいは不確実性や危険性が著しく大きいことによって、リスクの適切な評価等が極めて困難なため、民間金融による信用供与が適切に行われな（金融機能面における「リスク評価等の困難性」ゆえに資金不足が生ずる）」という状況を意味する。

この基準に従えば、(A)の領域では、①および②が共に該当することから「政策金融固有の活動領域」と判断されることになる。次に(B)の領域は、①には該当するものの、②には該当しないことから「金融手段による政策介入の必要性は乏しい」と判断されることになる。そのため当該諮問会議では、政策金融と補助金などの他の政策手段と比較し、「コスト最小化の観点から、不断に厳格な検証を行うことが必要」となる領域として位置付けている。(C)の領域は、①および②いずれも該当しないことから、「政策的介入は必要ない」と判断されることになる。最後に(D)の領域は、②には該当するものの、①には該当しないことから、「金融手段による政策介入の必要性は乏しい」と判断されることになる。そのため当該諮問会議では「むしろ、リスク負担を行う民間の貸手が登場するように、民間の金融市場の整備を図ることが重要」となる領域と位置付けている⁶。以上から、政策金融が必要な領域は(A)だけということになり、(B)～(D)については、政策的な介入の必要性が乏しいことから「民営化が好ましい」という結論に至っている。

確かにこの中で(C)については、民間が行うべきであり、現状においても銀行等を中心に民間が行っている。しかし、(D)において「金融市場の整備を図る」べきであると明記されているが、現実の日本の金融市場は、例えば、株式市場に見られるように、米国に比べて発展が著しく遅れている。

図表2⁷より、日本で株式を上場・公開することによって資金調達ができる企業は、4200社程度である。現在、日本には420万企業⁸があるとされていることから、株式市場で資金調達が行えるのは0.1%に過ぎないことになる。他方、米国では約25000社が株式市場で資金調達ができるので、単純に規模の点からいっても、米国株式市場は日本の5倍あるということになるが、中でも注目すべきは「創業時でも公開できる市場の数⁹」である。日本のそれは500社にも満たないが、米国では

6 以上のような方針に基づき、政策金融改革が行われ、2008年10月には日本政策投資銀行等を株式会社化し、当初の計画では、今後5年から7年の間に「完全民営化」を達成する予定であった。

しかし、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（いわゆる「リーマン・ショック」）により、当該政策金融機関等を活用した危機対策を政府自ら打ち出したことから、当初の計画は崩れ、しかも、政策金融機関等の「完全民営化」の撤回も考えざるを得ない事態になってきている。そういう意味では、小泉純一郎政権による「構造改革」の一環で行われた「政策金融改革」というものが、現在、岐路に立っていると考えることができよう。

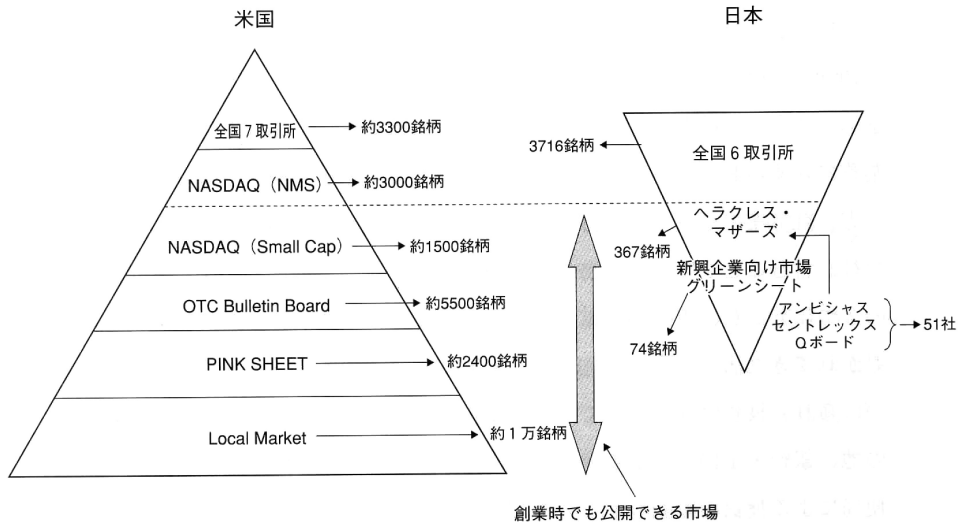
7 日本証券業協会（平成21年版）『外務員必携1』p46。図表5-1。

8 中小企業庁「日本の中小企業」<http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/chousa/chushoKigyozentai9wari.pdf>より。

9 図表2より、米国ではNASDAQ（1500）、OTC Bulletin Board（5500）、PINK SHEET（2400）、Local Market（10000）、日本ではヘラクレス・マザーズ（367）、アンビシャス・セントレックス・Qボード（51）、グリーンシート（74）。但し、（ ）内は銘柄数。

2万社近くに及んでいる。国民性にも依存するのかもしれないが、創業時でも公開できる市場の数が日本の20倍という数字を考えれば、米国市場は、創業時の企業であってもリスクテイクできるような仕組みが金融市場に内在しているものと推測できる¹⁰。これだけの違いを埋めるためには、制度や金融システムの大掛かりな改革が必要と思われるが、金融システム等は「改革をした」からといって、すぐに機能するものではなく、制度的にワークするにはそれなりの年月が必要である。

図表2 日本と米国の証券市場の違い



出所) 日本証券業協会 (平成21年版)『外務員必携1』p46

実際、現状の日本のクレジット市場は、吉野・藤田 (2007) の分析より、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¹¹。このような現実を考慮すれば、図表1の横軸 (②: 金融リスクの評価等の困難性) は、「大」「小」だけでなく、その中間的なものも考慮して、3つに分類する方が適切だと思われる。

2. 「公益」と「共益」

さらに図表1の縦軸は、「国民経済的な便益の向上」という意味から「公益性」をとっているが「何をもって公益とするのか」という問題が存在する。近年においては国土交通省等で使われるよ

¹⁰ この点についても詳しい分析が必要であるが、ここでは地域コミュニティにおける金融をテーマにしているため、この点についての考察については、改めて研究することにする。

¹¹ 吉野・藤田 (2007) p238を参照。

うになった「新たな公」という考え方もあり、一概に「公益」を定義することは困難になってきているように思われる。ところで、この「新たな公」とは「従来、主として行政が担ってきた地域づくりについて、①行政だけでなく、多様な民間主体を地域づくりの担い手としてとらえ、②これら多様な民間主体と行政の協働によって、③従来の公の領域に加え、公と私の中間的な領域にその活動を広げることできめ細かなサービスを提供する」¹²という概念として定義されるものである。つまり、従来の「公の領域」を拡大解釈し、地域コミュニティといった民間をも巻き込んだ領域を「新たな公」と定義しているといえよう。

しかし、「地域づくりの担い手」となっている「民間主体」は数多く存在し、その多くの主体は、「私益（つまり、己の利益）」のために行動するのではなく、「地域コミュニティのため」という意味での「共益」のために行動している。したがって、この「共益」のために行動をする主体は、必ずしも「行政と協働する」とは限らないので、「公」という意味での「国民経済的な便益の向上」を目的としているわけではない。けれども、行政と協働しなくても、「地域コミュニティの便益の向上」に寄与している場合、それらを「公益性の小さいもの（つまり「私益」）」として分類してしまうのは問題があるように感じる。

3. 「共益」を加えた分類

以上から、図表1の横軸の程度を3つに区分するとともに、縦軸を「公益」「共益」「私益」に区分したのが図表3である。

ここで（i）は上述の「新たな公」のような領域であり、第3セクター方式等を利用することにより、ある程度カバーできるものと考えられる。また、（iv）についても「金融リスクの評価等の困難性」が小さいということから、通常は銀行等による資金提供を受けることが可能と考えられる。実際、共益の部門であれば、協同組織金融機関によってカバーされていることから、特段の問題がない領域といえよう。

問題となる領域としては（ii）（iii）（v）である。まず、「共益」という領域は「私益」の領域とは違い、社会的利益を中心としているため、金銭的・物質的な効用を高めることを目的としない場合が多いことから、株式会社組織の金融機関は参入しづらい領域といえる。特に（ii）は、地域コミュニティ開発の領域ではあるが、「金融リスクの評価等の困難性」が高く、金融市場の整備がされていないため、協同組織金融機関においてもリスクを転嫁できないことから参入できない領域になっている。また、「金融リスクの評価等の困難性」において中程度の領域というのは、日本において非常に広い範囲に及ぶが、そもそもこの範囲に存在する金融機関というのは、実際には、高い金利を設定している「営利の貸金業者」だけであるという点が問題である。つまり、銀行等が貸出を手控えるようなりすかクラスの主体に対しては、高い金利を受け入れる以外に、どこからも

¹² 国土交通省『「新たな公」の考え方を基軸とする地域づくりのシステム』http://www.kokudokeikaku.go.jp/share/doc_pdf/3187.pdfより。

資金提供を受けることができないことになる。したがって、(iii) や (v) においても、政策的な介入が必要になると考えられる。

図表3 地域コミュニティを加えた政策金融の対象分野

↑ 公益 ↓	(B)政策介入の必要性に乏しい と考えられる領域	(i)	(A)政策金融固有の活動領域
↑ 共益 ↓	(iv)	(iii)	(ii)
↑ 私益 ↓	(C)政策的介入は必要ないと考 えられる領域	(v)	(D)政策金融ではなく、民間の 金融市場の整備を図る必要が あると考えられる領域
	小	← 金融リスクの評価等の困難性 →	大

出所) 経済財政諮問会議 (平成14年第40回) 配布資料を元に筆者作成

4. 私益領域でも政策的な介入が必要な理由

ここで (v) は私益にかかわる領域であり、「政策的介入の必要があるのか」という疑問もあろう。しかし、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場合、これらが成長することによって、イノベーションが起こるのであり、将来的には社会的な利益として「国民経済的な便益の向上」につながると考えられる¹³。また、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るような主体(以下、「金融的弱者」という)の場合、これらの主体が増加することは、治安の問題や地域コミュニティの崩壊等につながるため、社会的な利益を大きく損なわせる要因になる。

さらに現状、小泉構造改革等の影響もあり、日本では二極化が進んでいる上に、リーマン・ショック以降、失業者が増加しつつある。このような経済状況においては、(v) のような創業者や金融的弱者等への政策的介入も「国民経済的な便益の向上」につながると考えられることから、たとえ私益の領域であっても、政策的な介入をすべき領域が存在すると考えるべきであろう。

13 米国のように創業者のための市場が多く存在しているのであれば、政策金融として行う必要もないが、日本では図表2のような状態であるため、このような創業者金融も政策金融として位置付ける必要があると思われる。

Ⅱ 地域コミュニティにおける金融の制度的な位置づけ

1. 米国の取り組み

以上から、現在の日本経済において図表3の(ii)(iii)(v)の領域に存在する主体に対しては、資金が非常に流れにくい状態になっていることから、政策的に介入する必要があることがわかった。つまり、(ii) 地域コミュニティに対する開発等に係る資金や (iii) 地域コミュニティの維持、または、(v) 地域コミュニティの崩壊を防ぐために行う金融的弱者への金融支援などの制度的な対策が重要であるということになる。

この点に関して、米国での取り組みが参考になる。

以下では「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）」¹⁴を元にして、米国の政策事例を紹介する¹⁵。

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う仕組みを構築している。ここで地域コミュニティへの資金供給を担う主体のことを「CDFI（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。

図表4 CDFIの分類

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。

14 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」http://www.env.go.jp/policy/community_fund/index.htmlより。

15 この事例研究については、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報告～地域コミュニティ再生のための非営利金融機能の提案～」を参考にするとともに、一部抜粋したものである。

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。

図表4より、①および②は預金取扱金融機関であり、①が「(ii) 地域コミュニティに対する開発等に係る資金を提供している」のに対して、②は「(v) 地域コミュニティの崩壊を防ぐために行う金融的弱者への金融支援」を行っている。③～⑤は独自に資金調達をし、③は「(ii) 地域コミュニティに対する開発等に係る資金や (iii) 地域コミュニティの維持のための資金提供」を行い、④は「(v) 地域コミュニティの崩壊を防ぐために行う金融的弱者への金融支援」を行い、⑤は「(ii) 地域コミュニティに対する開発等に係る資金や (iii) 地域コミュニティの維持のための資金提供」を行っている。なお、⑥は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が、「(ii) 地域コミュニティに対する開発等に係る資金や (iii) 地域コミュニティの維持、または、(v) 地域コミュニティの崩壊を防ぐために行う金融的弱者への金融支援」を行っている。

以上のようにCDFIは図表3の(ii)(iii)(v)の領域に対して資金が供給することを目的とした組織といえる。とはいえ、CDFI自体に資金が流れる仕組みを作らなければ、地域コミュニティ等へは資金が流れなくなってしまう。そこで、このようなCDFIに対して、米国政府は政策的支援を行っている。主な政策的支援として、CDFIファンド(Community Development Financial Institution Fund：地域開発金融機関基金)と、CRA(Community Reinvestment Act：地域社会再投資法)がある。

まず、CDFI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 CDFI に資金支援を行うファンド¹⁶である。つまり、財政資金（公的資金）を使って CDFI を支援するための政策といえる。他方、CRA とは1977年に制定された法律であり、地域内で集めて調達した資金は「当該地域に再投資するために使用されるべきである」という考え方に基づいている¹⁷。したがって、経済的に活性化していないために事業収益率が低い地域であっても、その地域で集めた資金は、原則、その地域に再投資することを要請されることになる。

とはいえ、「要請するだけ」では効果は上がらないことから、CRA の趣旨に基づき監督官庁が、金融機関（特に銀行）をどのようにその地域の資金ニーズにに応じているかについて、常に監視し、その結果を基に当該地域への貢献度合いをランク付け（レーティング）をしている。これは、金融機関が当該地域内において施設等を拡大させるための申請などを行う際に、それまでの当該地域における貢献度合い（つまり、監督官庁が公表するレーティング）が重要な要件となることを意味している。このことから、金融機関が当該地域内で営業活動を行うためには、その地域で調達した資金を、たとえ金銭的、または物質的な利益が低くても、当該地域に再投資することを優先しなければならないことになる。このような仕組みになっているので、金融機関が集めた預金を当該地域の資金ニーズを無視して、グローバル展開のために使用することはできないようになっている。つまり、CRA 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. 米国と日本の地域コミュニティ金融についての相違

以上のように米国では、地域コミュニティに対して円滑に資金を流すために、CDFI という組織を利用するとともに、米国政府が政策的に介入することで、当該組織に効率的に資金が流れ込む仕組みを構築していることがわかる。

日本においても協同組織金融機関が存在しているのであり、これらを活用するとともに、CDFI ファンドや CRA などの政府による政策的な介入を行うことで、地域コミュニティへの資金供給がスムーズに行われる可能性もある。しかし、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が、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

16 このファンドの業務としては以下の通りである。

- ・ CDFI プログラム：Community Development Financial Institutions Program
CDFI 基金によって認定された CDFI に対して、Financial Assistance（財政的支援）と、Technical Assistance（技術的支援）を行う。
- ・ NMTC 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、CDFI 基金が認定した Community Development Entities（CDEs）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。CDEs とは、低所得のコミュニティに対して、社会的投資を行う組織を指す。
- ・ 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う。

17 CRA 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。

「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的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¹⁸からである。つまり、「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¹⁹。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。実際、米国でも「③コミュニティ開発ローン・ファンド」「④コミュニティ開発ベンチャーファンド」「⑤零細企業開発ローン・ファンド」は、預金取扱金融機関ではなく、財団や基金、機関投資家、政府などから資金を調達した資金により、地域コミュニティへ資金を供給している。

そのような意味で言えば、市民が独自に設立した「株式会社自然エネルギーファンド」²⁰や日本各地に設立されている「NPOバンク」²¹などは、まさに、預金取扱金融機関ではない、地域コミュニティのための資金供給の組織であることから、「日本版CDFI」と考えることが可能である。

18 「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。

19 廣住（2004）p45を参照。

20 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している。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ている。

21 NPOバンクとは、市民等から受けた「配当を行わない出資金」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り、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、10団体以上が存在している。

3. 日本版 CDFI の制度的な問題

しかし、日本ではこのような団体に対して、金融商品取引法上の問題点や組織形態についての問題などがあり、地域コミュニティへ広がらない状態になっている。金融商品取引法上の問題点とは、市民金融であっても配当を出すようなファンドである場合、法律上、そのような証券は「集団投資スキーム持ち分」とされ、業者登録が必要とされている。その登録の際のハードルが高いため、志があったとしても、参入することは難しい状態になっている。また、組織形態としての問題点としては、例えば NPO バンクは貸金業であるため、有限責任である法人格を取得することが望ましいが、非営利で行うとなると事業型の法人と同じ困難があり、法人により設立するのは難しいと言わざるを得ない。したがって、組合形態で考えることになるが、そうした場合、資金の調達という意味では投資事業有限責任組合（LPS）が優れている。特に、出資における責任において、責任者たるジェネラルパートナー以外はすべて出資の範囲での有限責任であり、組合としてのデメリットの一つがクリアーされている（ジェネラルパートナーは無限責任である）。しかし、LPS は会計監査が必須になっているため、公認会計士による監査を受けなければならない。この監査は通常多額の費用がかかるので、その費用分を金利に乗せるとなった場合には、低利貸出しが難しくなる。そのため、現行法上では民法上の任意組合による設立となってしまう場合が多い。任意組合であることが問題というわけではないが、ガバナンスにおいても、資金管理においても確固とした形があるわけではなく、信用の面で問題になるため、当該組合自身の資金調達が難しい状態になる可能性があるという問題が考えられる。

まとめ ー日本の地域コミュニティ金融のあり方ー

このように日本では、市民風車プロジェクトや NPO バンクのような「日本版 CDFI」が存在するものの、制度的な問題から、積極的に設立すること自体が困難になっていることがわかる。そのため、地域コミュニティへの資金供給については協同組織金融機関のみが担っているが、協同組織金融機関といえども、預金取扱金融機関である限り、金融的弱者への資金提供は難しいのが現状である。また、信用秩序の維持の観点からも、そのような機関に全面的に金融的弱者への資金提供を委ねるわけにはいかないことから、米国のような CDFI ファンドや CRA などの政府による政策的な介入を行ったとしても、日本の場合には、地域コミュニティに資金が行き届かないことが考えられる。

そのような中であって、市民が中心になって設立する「日本版 CDFI」は、制度的な問題が解消されたとしても、スキルのな面や人材確保などの問題があるので、一朝一夕に各地で設立されるようなものではなく、また、公的な機関で代替できるものでもないことから、「日本版 CDFI」の設立に関する制度的な障害を取り除き、市民が自由に設立できるような制度設計を急ぐべきであろう。

そして、その上で、または、それと同時に米国のような CDFI ファンドや CRA などの政府による政策的な介入を推し進めることにより、地域コミュニティに対する資金供給がスムーズに行われる基盤ができるものと考えている。

(まえだ たくお・本学非常勤講師)

参考文献

- Allen Franklin and Gale Douglas, *Comparing Financial Systems*, The MIT Press, 2001, pp30-39
- 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」http://www.env.go.jp/policy/community_fund/index.html
- 菊池道夫・前田拓生（2007）「金融機関における余剰金の配分に関する考察」『中央学院大学商経論叢』中央学院大学商経論叢編集委員会
- 経済財政諮問会議（平成14年第40回）議事次第 <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2002/1213/agenda.html>
- 国土交通省『「新たな公」の考え方を基軸とする地域づくりのシステム』http://www.kokudokeikaku.go.jp/share/doc_pdf/3187.pdf
- 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報告～地域コミュニティ再生のための非営利金融機能の提案～」
- 中小企業庁「日本の中小企業」<http://www.chusho.meti.go.jp/koukai/chousa/chushoKigyousentai9wari.pdf>
- 日本証券業協会（平成21年版）『外務員必携1』
- 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』
- 前田拓生（2008）「生活経済学からみた事業型非営利法人についての考察」『茨城大学人文学部紀要（社会科学論集）第46号』茨城大学人文学部
- 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