

マイクロファイナンスの日本導入に向けて  
NPO バンクの生活困窮者向け貸付の現状と課題

---

一橋大学国際・公共政策大学院  
公共経済プログラム修士2年

長山 紗己

2015/07/09

## 要約

国立市におけるマイクロファイナンス導入に向けて、海外におけるマイクロファイナンスの現状と国内の NPO バンクの現状を文献調査とヒアリング調査に基づく事例研究によって、成功要因やマイクロファイナンス機関の持続可能性を阻害する要因を明らかにした。

本報告書では、はじめにマイクロファイナンスの発展の経緯を確認する。次に、先進国におけるマイクロファイナンスの政府による制度的な支援を確認し、先行研究を通じて公的支援の果たすマイクロファイナンス機関の持続可能性を確認する。そして、日本国内における生活困窮者への支援策を確認する。

次に、NPO バンクの現状について整理し、生活困窮者向けの事業の発展可能性を探る。特に、個人向けの貸し付けを行っている組織に着目し、その特徴、利点、課題などについて、ヒアリングをもとに確認する。そのうえで、生活困窮者向けの貸付ならびに生活支援を行うに当たり、実際に行われている生活再生事業の事例研究をもとに課題を整理する。

最後に、以上の事例から得られた結果を基に、今後新たなマイクロファイナンス機関を設立するに当たり、いかにして事業の持続性を高めていくか検討する。

## 目次

### 第1章 貧困の概要

第1節 貧困とは何か

第2節 貧困の推移

第3節 貧困削減へ向けての動向

### 第2章 マイクロファイナンスの概要

第1節 マイクロファイナンスの変遷

第2節 事例研究:グラミン銀行

第3節 事例研究:先進国における動向

第4節 社会開発との関連

第5節 日本への示唆

### 第3章 マイクロファイナンスの日本への導入

第1節 日本における貧困の現状

第2節 生活保護受給者の推移

第3節 ワーキングプアの現状

第4節 セーフティネット

第5節 NPOバンクの現状

第6節 事例研究から判明したこと

第7節 マイクロファイナンス導入における課題

### 第4章 NPOバンクの生活困窮者向け貸付の普及・持続性向上に向けて

はじめに

世界では、約 12 億人の人が一日わずか 1.25 ドル<sup>1</sup>で生活し、貧困に喘いでいる。近年、異常気象による干ばつや洪水によって被害を受け、生活を脅かされるものや、紛争によって命や生活の糧を奪われ、貧しい中生きていかねばならない人が増えている。国連を先導として貧困削減を推進しているが、その道は困難である。世界銀行は目標として、①2030 年までに 1 日 1.25 ドル未満で暮らす最貧困層の数を世界全体で 3%まで減らすこと、②途上国において所得の下位 40%の層の所得拡大を促進することを掲げている。しかし、援助や先進国主導の貧困対策は、持続的なものではなく長期的な貧困削減への効果は弱いのではないだろうか。真に貧困から抜け出すためには、一人一人が自立することが一番なはずである。自立ということを考えると、従来の援助のほかにマイクロファイナンスが一つの貧困削減策として有効なのではないかと考えられる。また、貧困層の人々は自身の能力云々で貧困に陥ったのではなく、圧倒的な機会の欠如によって貧困に陥ったのではないかと考えると、融資による機会の拡大は貧困を削減する一助になるのではないかと推測する。

## 第 1 章 貧困の概要

### 第 1 節 貧困とは何か

サックス<sup>2</sup>によると貧困は3つに分けられる。すなわち、絶対的貧困、中程度の貧困、相対的貧困である。絶対的貧困の概念を最初に定義したのはラウントリー<sup>3</sup>とされており、貧困を「第 1 次貧困(primary poverty):総収入が単に肉体を維持するだけの最低限度にも満たない状態」と「第 2 次貧困(secondary poverty):総収入が他のことに支出が振り分けなければ肉体を維持出来る」という 2 つに分けている。一般的に認知されている絶対的貧困は、生存するのに最低限のものを得られない状態のことを指し、世界銀行の定義では、1 日 1.25 ドル未満で生活する人のことを指す。以前は 1993 年の購買力平価で 1 日 1 ドル未満で生活している人を絶対的貧困と定義していたが、2008 年に現在の値に変更した。つぎに、中程度の貧困とは基本的な欲求は満たされているものの、余裕がない状態を指す。また、相対的貧困とは主に先進国における貧困問題を議論する際に使用するためにもうけられた定義である。先進国においては、途上国のように絶対的貧困層は存在しないとの前提があるため、他者と比較して貧困度合いをはかる必要がある。OECD(経済協力開発機構)が用いる相対的貧困率は、等価可処分所得(世帯の可処分所得を世帯人数の平方根で割って算出)が全人口の中央値の半分未満の世帯員を相対的貧困者としている。

こうした貧困の定義からさらに進んで、UNDP ではより多面的な観点から貧困をとらえるために様々な指数を定義した。まず、人間開発指数を 1990 年刊行の『人間開発報告』の中で用いて、人間開発の 3 つの基本的側面、すなわち①寿命、②知識、③生活水準を総合して各国の達成度を測定・比較可能にした。指数の算出方法としては、①平均寿命指数、②教育指数(成人識字率と初等・中等・高等教育就学率)、③GDP 指数(1 人あたり実質 GDP)について、最大値を 1、最小値を 0 として算出し、3 つの平均値をとる。

さらに、人間貧困指数(HPI)を定義し、基本的な人間開発の剥奪状況を HDI と同じ側面について測定している。HPI は、それぞれの国の平均値によって、①寿命、②教育、③GDP 指数所得の 3 つの側面から総体的な貧困状態を描き出す指標として登場したが、特定の個人や世帯、他の集団の多次的な貧困状態を把握出来ない点が課題として存在し、課題解決のために多次元貧困指数(MPI)が新たに定義された。

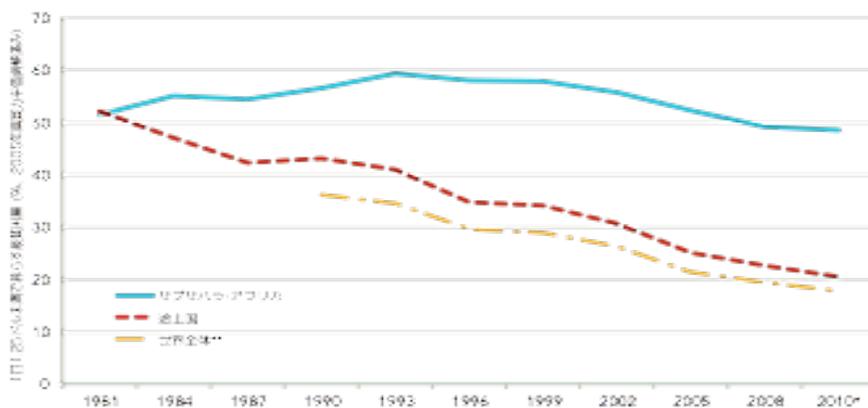
多次元貧困指数は、保健、教育、所得という HDI の要素に関して、世帯内で複数種の貧困がどの程度重なり合っているかを表している。また、多次的貧困の発生率(多次元貧困状態にある人の割合)と強度(貧困形態の平均数)を測定する指数であり、貧困状態の人々の生活実態の全体像を把握することができる。

### 第 2 節 貧困の推移

2011 年に計測された最新のデータによると、1 日 1.25 ドル未満で生活する人は途上国の 17%を占めており、1990 年度比で 43%、1981 年度比で 52%低下した。2011 年現在、10 億人以上が 1 日 1.25 ドル未満で生活しており、1990 年の 19 億 1 千人、1981 年の 19 億 3 千人と比較するとかなり減少したことがわかる。しかし、それでも世界で貧困に喘ぐ人々が多く存在していることは確かで、今後も引き続き貧困削減のための対策をとることが必要である。

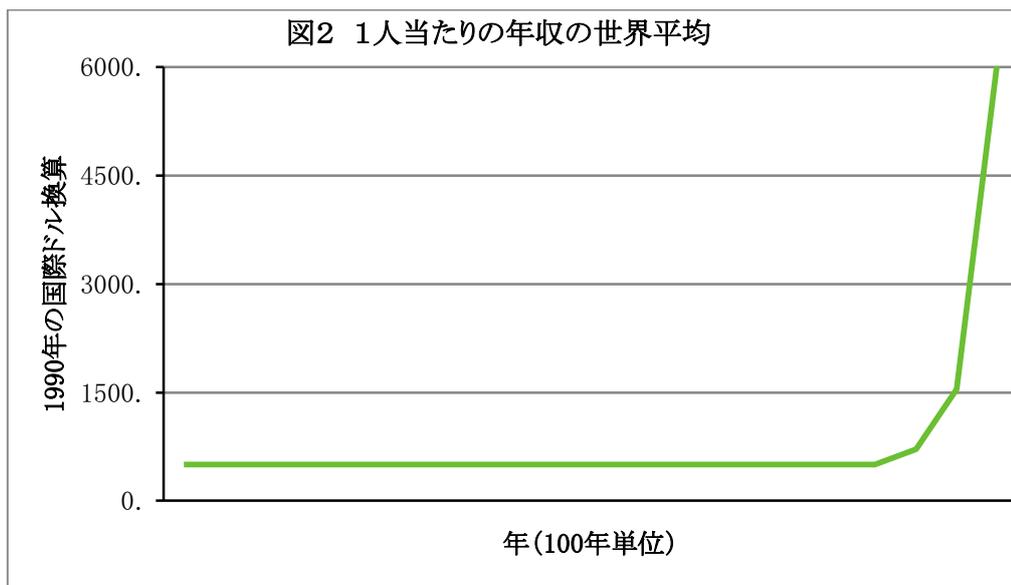
### 図 1 極度の貧困の推移

<sup>1</sup> 世界銀行では 2005 年の購買力平価(PPP)に基づき、国際貧困ラインを 1 日 1.25 ドルと設定している。



出所:世界銀行データベース(各国の世帯調査に基づく)

また、今日見られるような貧困問題を理解するために、近代経済の成長過程を振り返ることは重要である。図2から判明するように、近代に突入して一人あたりの所得も急激に成長した。1800年代から2000年までで9倍近く上昇していることから、この時期の成長の力強さがうかがえる。したがって、1800年代以前は大多数の人が同じような生活をし、比較的貧しい生活を送っていたと考えられる。しかし、経済成長により貧富の差が広がり今日においても、一部の者が貧しい状態にとどまっているということがここから明らかとなる。



出所:Maddison Project Database より筆者作成

## 第2章 マイクロファイナンスの概要

### 第1節 マイクロファイナンスの変遷

マイクロファイナンス(以下 MF)とは、菅(2009)によると「担保となるような資産を持たず金融サービスから排除された貧困に苦しむ人々のために提供する小額の無担保融資や貯蓄・保険・送金などの金融サービス」を指す。マイクロファイナンスの前進としてマイクロクレジットが挙げられるが、これは小口融資のことを指す。MFは単なる貧困削減のための慈善活動ではなく、利益の最大化を追求はしないものの事業の持続可能性をはかるためのビジネスであり、貧困削減の手法の中にビジネスの手法を導入し、私的利益と社会的利益の両立を追求する。

1990年代はMFの貧困削減に対する期待が高まり、一大ブームを巻き起こした。その流れの中、1997年にマイクロクレジットサミットがアメリカのリザルト教育基金(REF)によってワシントンDCで開催された。同サミットには、世界137か国から2900人を超える人々が参加した。サミットの目的としては、2005年までに世界中の貧困に苦しむ1億人の人々に融資やその他の金融サービスを提供して自立できるようにすることを掲げ、2007年には当初の目標を達成した。国際連合もミレニアム開発目標(MDGs)達成のために2005年を「マイクロクレジット国際年」と宣言し、翌2006年には、グラミン銀行の創設者であるムハマド・ユヌス氏がノーベル平和賞を受賞したことにより、一段とMFへの関心が高まった。

## 第2節 事例研究:グラミン銀行

### 1. グラミン銀行の変遷

世界におけるマイクロファイナンスの流れを生み出した存在として、バングラデシュのグラミン銀行の果たした役割は大きいと考え、グラミン銀行の変遷について説明することとする。

グラミン銀行は1983年に、バングラデシュのチッタゴン大学で経済学部長として教鞭を振っていたムハマド・ユヌス教授によって設立された。設立の契機としては、当時飢饉がバングラデシュを襲ったことと、ユヌス氏がボケットマネーからジョブラ村で竹の腰かけを作る女性らに27ドルを貸したことに始まる。2014年現在、152億3500万ドルを861万人に融資をしている。グラミン銀行は、8万以上の村に合計2567の支店を構えている。さらに、バングラデシュにとどまらず100カ国以上の国でグラミン方式のマイクロファイナンス事業を提供している。

グラミン銀行は、グラミン(=ベンガル語で村を意味する)という名の通り、村でしか活動を行えないのだが、JICA(2012)によると、バングラデシュでは45%以上の人々が農業に従事しており、農村における貧困率は35.2%にも上り、都市部の21.3%と比較すると農村における貧困が目立つことが判明している。したがって、農村の貧困削減を重点的に行うことに意味はあるだろう。

一方、マイクロファイナンスの貧困削減効果に対する懐疑的な意見も多数ある中で、とくに最も貧困に喘いでいる物乞い層の人々へは融資がなされていないとの批判がある。そこでグラミン銀行ではStruggle Member Programを開始し、物乞い層の人々に対する融資を無利子で提供している。

さらに子どもの教育にも力を入れており、借り手には積極的に子どもの教育を受けるように奨励している。Higher Education Loanを導入し、高校や大学進学を促進し、貧困から抜け出すことを目標としており、今までに5万2761人の生徒が融資を受けている。さらにグラミン銀行は奨学金制度も設けており、2014年4月までに2万852人が総額437万ドルの奨学金を受けている。

### 2. グラミン銀行の仕組み

#### ① 資本

グラミン銀行の資本は、借り手による出資と政府による出資からなる。1980~1990年代までは約1.5億ドルの融資や国連農業開発基金、ノルウェー、スウェーデン、オランダ等からグラントを受けていたが、1995年以降は自己資本で運営している。融資原資はグラミン銀行への預金から調達しており、2007年現在7億5893万ドルの預金を記録している。

#### ② 融資

融資対象者は、担保のない貧しい人々であり、通常の銀行の顧客になれない人に対して融資を行っている。なお、借り手の97%は女性である。

#### ③ 借り手との関係

信頼関係を構築するため、グラミン銀行の職員は借り手に助言をしたり、技術的な支援を行っている。さらにセンターミーティングが毎週開かれており、センターマネージャーが借り手の状況を把握しやすいようにされている。

#### ④ 融資規模

平均融資規模は390ドルで、最大融資額は2万3200ドルである。

#### ⑤ 融資形態

5人1組のグループレンディングシステムを導入している。グラミンIの制度下では、最初メンバーのうち2人が融資を受け、その1ヶ月後に他の2人が融資を受け、さらにその1ヶ月後に最後の一人が融資を受けるといって、2:2:1方式をとっていた。2002年からは、メンバー全員が同時に融資を受けることが可能になった。この新たなシステムはグラミンIIと呼ばれ、以前よりも柔軟な融資を提供し、返済も以前より緩やかとなった。

#### ⑥ 貸付金利

貸付金利は、事業資金ローン20%、住宅ローン8%、教育ローン5%、物乞いローン0%。

#### ⑦ 担保

無担保・無保証。連帯責任を課すことにより、返済率を高めている、ただし、返済義務は借りて本人にありメンバーにはない。

⑧ 債権管理

グラミン銀行は法的な契約で借り手を縛ることはない。したがって、警察や法律家に頼ることはない。グラミン銀行の成功は顧客との信頼関係の強さにかかっている。

⑨ 返済期間

返済期間は1年以内と短くなっており、借り手は毎週返済する義務がある。返済は、融資を受けた1週間後に開始される。毎週2%の返済を行い、50週間で完済することになっている。グラミンⅡのもとでは、より返済も融通が利くようになり、初めて融資を受けた場合のみ1年以内に完済する義務があるが、その後は返済期間を3年にまで延ばすことができる。

⑩ 返済率

2011年現在、返済率は97%である。

表1 グラミン銀行と通常の銀行比較

グラミン銀行	通常の銀行
貧困者のみ対象	貧困者は対象外
銀行(行員)が借り手を訪問する	借り手が銀行に訪問する
借り手によって所有されている	政府、公共によって所有されている
融資に際し、無担保、無保証でよい	融資に際し、担保、保証が必要
活動地域は農村	活動地域は都市部
5人1組にグループローンとして融資	個人向け融資
女性を主な顧客としている	女性を顧客とすることに積極的でない
借り手になる前に7日間のトレーニングプログラムに参加する必要がある	借り手になる前にトレーニングをうける必要はない
97%の従業員は村で働いている	ほぼ100%の従業員は都市部で働いている
毎週返済	月毎または年毎の返済
毎週の返済状況確認・管理	ローンの管理・監督はない
物乞いへの利子はゼロ、メンバーの子供への教育ローンあり	物乞いへの無利子貸付やメンバーの子供への教育ローンはない

出所:Grameen Bank home page より筆者作成

### 第3節 事例研究:先進国における動向

1990年代以降、先進国においてもマイクロファイナンスが通常の金融サービスを受けられない貧困層を対象に導入された。このような先進国におけるマイクロファイナンス導入の背景として、①小さな政府志向、②競争原理による格差拡大の2点が挙げられる。

アメリカにおいては、レーガン政権下の小さな政府志向に伴い、金融の自由化によるコミュニティバンクの空洞化が問題となった。そこで、貧困者の金融排除への対策として、クリントン政権下では、①既存金融機関のコミュニティ向け融資の強化、②地域資金循環のためのローンファンドを地域開発金融機関(CDFI)として設置した。

イギリスにおいては、サッチャー政権下による競争原理による市場主義が台頭し、その結果社会において格差が拡大した。この社会格差は、金融排除や社会排除をもたらし、貧困層の自立を困難なものとした。市場の機能や政府による扶助による救済は不十分、また制約があるとしてイギリスでもブレア政権の下でマイクロファイナンス機関であるCDFIの仕組みを導入し、貧困脱却を促進した。

フランスにおいては、1980年代に失業率が上昇したことが大きな社会問題として台頭し、その解決策の一つとしてマイクロファイナンスが導入された。1975年には3.5%だった失業率が80年代には9%を超えた。その後、失業率が低下した時期もあったが、金融危機後の影響も重なり2009年12月末には9.6%まで上昇した。特に24歳以下の若年層の失業率は24%と極めて高いものになっている。そうした一連の流れから2000年の欧州議会による「企業と企業家精神、特に中小企業のための多年度計画」において、マイクロクレジットの重要性が公的に示された。途上国と違って先進国では、マイクロファイナンス導入を阻害するような法制度などが多数存在していることから、政府が協調ないし率先してマイクロファイナンス導入に向けて動くことが多い。

EUは2000年にも貧困層の金融への社会排除や失業問題への対策手法としてMFを導入し、中小企業振興5カ年計画の中にマイクロクレジットを盛り込んだ。

2003年には、ヨーロッパ委員会がマイクロクレジットの促進を謳う報告書を刊行し、翌2004年にはマイクロクレジットをテーマに国際会議を開催するなど、意識的に行動している。

なお、マイクロファイナンス事業の評価基準は、サービスのアウトリーチ(対象者の広がり)と深さとMFIの持続可能性(収益性と返済率)で図られるのが一般的だが、先進国においてMFIは補助金、寄付金なしの独立採算で運営することは困難であるため、途上国と同じように効果測定を行うことはできない。よって、今後先進国に適合する評価基準を設定する必要がある。

さらに先進国においては、インフォーマルセクターの規模が小さいことや共同体が希薄であると言った特徴があるため、途上国型マイクロファイナンスをそのまま導入することは現実的でなく、先進国の実情に合わせた独自のマイクロファイナンスを導入していく必要がある。

### 第4節 社会開発との関連

#### 1. 社会開発の概要

「社会開発」は「経済開発」の対をなす概念として1950年代より国連で使われ始めた。経済開発だけでは解決出来ない問題(貧困や環境汚染、格差など)の存在により、その必要性が論じられるようになってきた。特に、社会開発は貧困削減の方策として論じられることが多く、途上国のみならず、先進国においても用いられ始めている。

小関(2011, p11)によると、社会開発は「コミュニティから排除された周縁の人々(エスニック・マイノリティ、路上生活者、先住民など)に対して社会サービスを提供するのみならず、彼らを組織化し、力を与え、コミュニティの意思決定への参加を促してきたのであり、社会開発(特にコミュニティ開発)は社会包摂の具体的な方法論として位置づけられる」としている。

また、社会開発は①生活基盤、②コミュニティ開発、③人間開発という3領域で捉えることが可能としており、これらが連携し合うことで、地域住民の生活の質が向上すると考えられている。

表2 社会開発の3領域

	コミュニティ開発	生活基盤	人間開発
構成の側面	ソフト	ハード	ヒューマン
内容	住民の組織化、住民の自 助・互助活動	診療所や保健所等の生 活環境を整備する事業	識字教育、職業訓練等を 契機とした自己変革

出所:恩田(2001)より筆者作成

小関(2011、p14)は、金融の社会開発に果たす役割として、コミュニティ開発金融を紹介している。コミュニティ開発金融とは、コミュニティレベルでの社会開発を支える金融サービスのことを指しており、資金提供に寄付や助成金ではなく「金融」を選択していること理由としては、①公的資金の限界、②事業性の高い社会サービスは金融が適するという性格、③経済開発との調和を挙げている。

まず、①公的資金の限界については、我が国においては国の借金が1000兆円を超えるなど、非常に厳しい財政難を抱えており、社会開発に公的資金を投入することは困難な状態であるため、政府の代わりに一定程度の民間の資金を活用せざるを得ないと言える。

つぎに、②事業性の高い社会サービスは金融が適するという点に関しては、近年事業型のNPOや企業、マイクロファイナンス機関が増加していることから、事業に要する資金を出資、融資によって集めることが可能な点が挙げられる。

最後に、③経済開発との調和については、経済開発と社会開発の連携を金融を通して行い、社会開発に投資した資金が、地域社会を循環することで地域が活性化されることが示されている。

また、コミュニティ開発金融の方法論としては、①マイクロファイナンス、②NPO融資、③コミュニティ投資を取り上げている。

①マイクロファイナンスは既に説明した通り、貧困削減や生活の質の向上を目的として、貧困層に金融サービスを提供することである。

②NPO融資は、MFIなどの社会開発に取り組む機関への資金提供のことであり、資金を通して課題解決に取り組む。

③コミュニティ投資は、政府や金融機関、個人などの外部から資金を調達する方法のことで、コミュニティとは通常自治体等の小規模のものが多いため十分な資金を得ることができない。したがって、外部から資金流入の仕組みを作り、活動資金に充てるというものである。

## 2. イギリスにおける非営利セクター支援

イギリスでは、非営利セクターが社会サービスを供給する民間の担い手として長らく活動してきた歴史がある。こうした背景に加え、イギリスの非営利セクターは政府から公式に「パートナー」として位置づけられており、単なる民間の社会サービス機関を越えて活動している。ボランティア・コミュニティセクター(以下VCS)が政府との間にパートナーシップを形成した経緯は1919年の「全国ボランティア・サービス協議会」にまでさかのぼる。この協議会の目的としては、当時の社会サービス協議会、地方開発協議会のネットワークを拠点として、イギリスにおけるボランティア活動のコーディネートを果たすことであった。さらに、ボランティア・コミュニティセクターの振興にむけた政策として、政府による「新チャリティ法」が2006年に制定され、各ボランティア・コミュニティ組織が十分な能力を発揮出来るように法規制を現代化し、活動の基盤としてのインフラストラクチャーを提供することを決定した。

新チャリティ法に付随して、チャリティの公益性の証明が要件として求められるようになり、公益性テストが導入された。この公益性テストにより、チャリティ資格の厳格化を図り、問題のあるチャリティをスクリーニングし、チャリティに対する信頼性を高めることにつながっている。

## 3. アメリカにおける非営利セクター支援とマイクロファイナンス機関

### 3.1. 非営利セクター支援

#### (1)地域開発金融機関(CDFI)

コミュニティ開発を目的とする金融仲介組織のことで、コミュニティ開発金融機関とは、エスニック・マイノリティや低所得者、女性などに融資・出資する金融機関のことである。コミュニティ開発金融の役割は、上記に挙げたような人々の暮らす地域の経済的自立を促すことである。小関隆志氏によると「コミュニティ開発金融機関というのは、基本的に民間の金融機関で多くはNPOですが、こうした非営利組織の金融機関が何の政府の支援策もなく、単独に存在することはあり得ません。政府からの強力な後押し、支援があって初めて成り立っています」とされており、政府によるバックアップが重要な役割を果たしていることが伺える。政府、銀行、財団等から資金を調達し、獲得された資金をもとにNPOや社会的起業等に融資を行い、間接的にコミュニティ開発を促進することを目的とした機関を指す。

CDFIプログラム:CDFIへの直接投資ならびにCDFIの機能強化を目的とした補助金制度のことで、財政支援と経営支援からなる。財政支援は、CDFIファンドによる認定を受けたCDFIを対象とした資金提供のことで、

CDFI の融資の原資となる。経営支援は、認定 CDFI 及び認定 CDFI を目指す団体を対象とした資金提供であり、CDFI の機能強化を行うための助成金のことを指す。

## (2)地域再投資法(CRA)

CRA とは、銀行が地域に対し優先的に融資をし、貧困地域の経済的な活性化・自立を図るものである。銀行に対するペナルティに、CRA に違反すると統合合併する際に政府からの許可をされない、新規支店を出すことができないといったものが挙げられる。ただし、統合合併・新規支店開設をすべての銀行が頻繁に行うわけではないので、ペナルティ自体はそれほど大きいとは言えない。それでも 96% の銀行が CRA の格付けに合格するなど、遵守されている。

表 3 CDFI に関する資金の多様性

資金提供者の多様性	お金の種類の多様性	用途の多様性
政府(CDFI ファンドほか)	寄付	融資(施設建設・取得・改装資金、機器購入費、つなぎ資金、運転資金、創業支援、他地域展開)
州	補助金	コンサルフィー
その他自治体	信用枠	実践経営塾(座学)
財団	融資	プラン作成支援
金融界	出資	仲介業
個人	投資	
	PRI	

出所:アメリカ・コミュニティ開発金融機関(CDFI)最新調査報告書(2010)より筆者作成

## 3.2. アメリカにおけるマイクロファイナンス機関

### ①アクション

1961年に設立されたNPOで、1973年に初めて小口融資を行った。これまでに32か国で63のマイクロファイナンス機関(以下MFI)の設立を補助してきた。アクションは、マイクロファイナンスのネットワークとして最大規模であり、1991年には、途上国のみならずアメリカ国内の貧困に苦しむ人に対しても、アクションUSを設立し、MFの提供を開始した。貸倒率は3%で、途上国に対しては1998～2008年の間で234億ドルを770万人以上に貸し付けた。また、アメリカ国内では2009年現在18万5千人に1億1500万ドルを融資している。

### ②KIVA

2005年にマット・フラネリー、ジェシカ・フラネリー夫妻により設立されたNPOで、インターネットを介して資金を収集し、途上国の貧困者に融資している。融資は、1口25ドルから募っており、提携している他国のMFIを通してMF申請者に融資される仕組みである。最新の情報によると、これまでに125万8603人に約6億7100万ドルを融資し、一人当たり平均417ドルの融資を受けている。

### ③マイクロファイナンス・インターナショナル・コーポレーション

枋迫篤昌氏が2003年に設立したもので、主にアメリカ在住の出稼ぎ移民等の低所得層に対するリテール金融サービスの提供を行っている。特に米国金融機関に対する送金に力を入れており、2010年にはKDDIが出資、筆頭株主となり、携帯電話を利用した金融サービス拡充を目指している。

## 第5節 日本への示唆

イギリスやアメリカは、エスニック・マイノリティのように人種に起因した貧困層の金融排除やスラム地区の問題への対応策として政策立案をしている。日本においては、人種差別に基づいた金融排除やスラム地区の問題は生じておらず、地域経済の衰退や後に紹介する生活保護世帯の増加や非正規雇用者・母子家庭の増加等に代表される貧困問題に焦点が当てられると考える。政府による支援政策を考える際、対象となる社会的弱者・地域の選定や共通認識を持つことが必要となる。さらに、CDFI プログラムに代表されるように、政府による地域金融への支援がイギリスやアメリカなどでマイクロファイナンスの活動を促進していることを踏まえると、日本においても公的機関による支援の必要性があると考えられる。

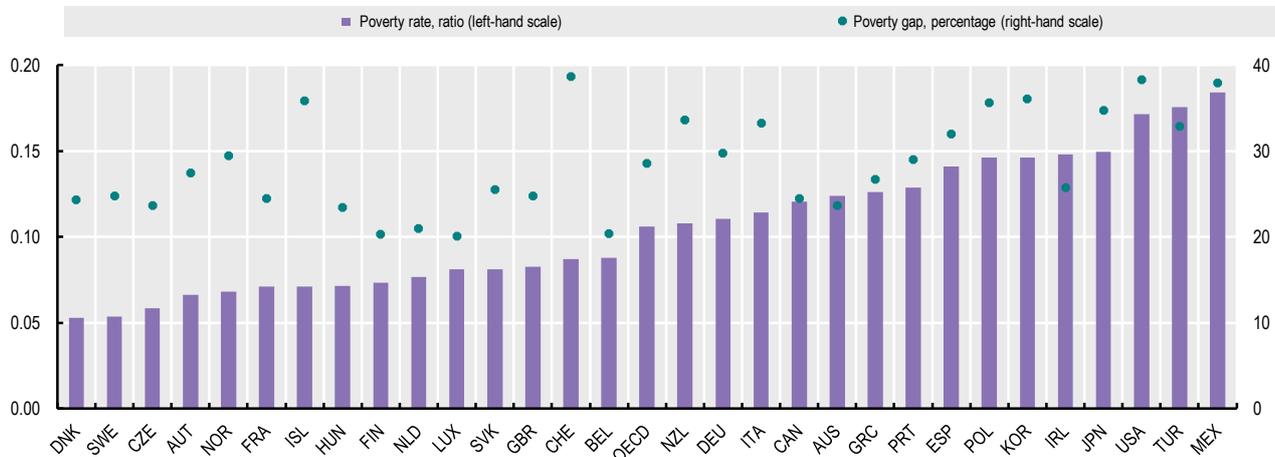
## 第3章 マイクロファイナンスの日本への導入

### 第1節 日本における貧困の現状

未曾有の超高齢化社会への突入を避けられない日本においては、今後大規模な社会構造の変化が到来することは想像に難くない。厚生労働省(2014)の「国民生活基礎調査」によると、相対的貧困率は16.1%であり、18歳未満の子供を対象にした「子どもの貧困率」は16.3%となり過去最悪を記録した。つまり、日本国民の約6人に1人が相対的な貧困層に位置することを意味している。ここで相対的貧困率とは、等価可処分所得の中央値の半分に当たる貧困線に満たない世帯割合を示しており、2012年では122万円が貧困線となっている。さらに、「子供がいる現役世帯」に注目してみると、15.1%が相対的貧困状態にあることが判明した。そのうち、「大人が一人」の世帯員では54.6%、「大人が二人以上」の世帯員では12.4%と一人親世帯の貧困化が深刻なことが見てとれる。貧困率が悪化した要因としては、デフレ経済による所得低下や、母子家庭の増加、非正規雇用の増加などが考えられる。

また、国際比較で見ても日本の貧困率は高くなっている。OECDの統計によると日本は加盟国30カ国のうちでは、1位がメキシコで約18.5%、2位がトルコで約17.5%、3位がアメリカで約17%、そして4位が日本で約15%となっており、相対的貧困率が国際的にも高いことが判明した(図3)。

図3 貧困率と貧困ギャップ



出所:OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics より

### 第2節 生活保護受給者の推移

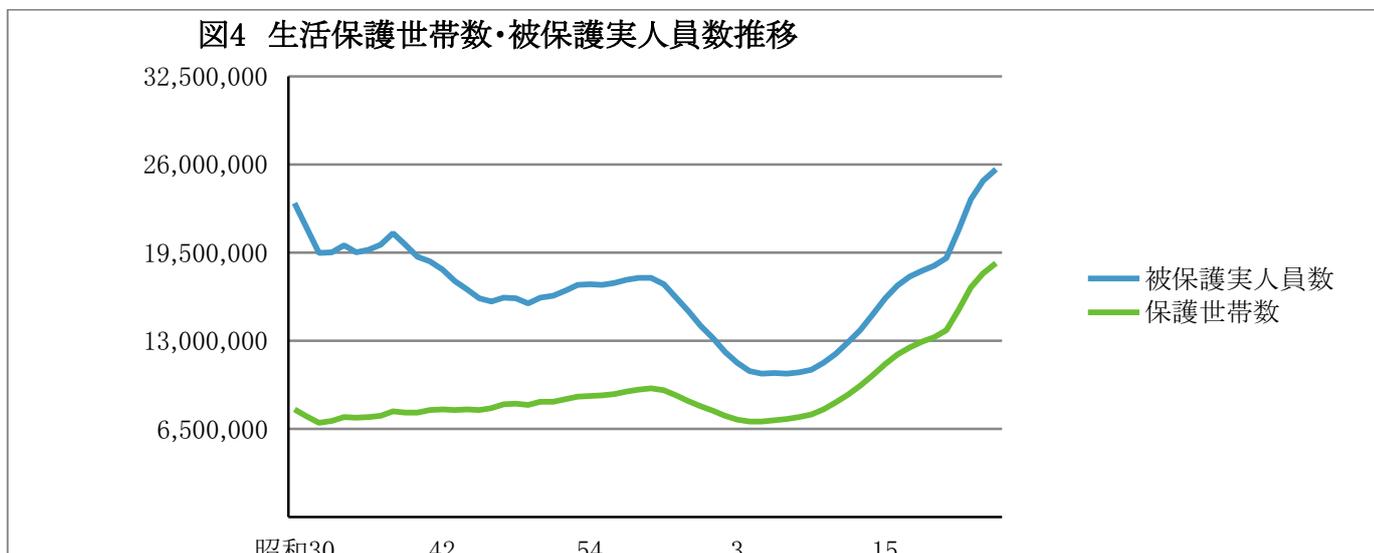
厚生労働省の『社会福祉行政業務報告書』によれば、2008年の1か月平均の生活保護費保護人員は159万2620人(前年度比4万9299人、3.2%増)である。被保護世帯数は114万8766世帯(前年度比4万3491世帯、3.9%増)である。図4のとおり、生活保護被保護人員及び被保護世帯数は近年増加している。

保護の開始理由としては、傷病によるものが41.9%、働きによる収入の減少・喪失が19.7%、貯金等の減少・喪失が17.4%となっている。

また、2008年の保護廃止の主な理由としては、死亡が31.1%、失そうが13.6%、働きによる収入の増加が13.5%となっており、生活向上によって廃止に至るケースが極度に低いことが判明した。

なお日本弁護士連合会によると、生活保護の捕捉率は18%程度にとどまっており、生活保護を受ける水準の生活をしていても保護を受けずに苦しい生活を送っている人がかなりの数存在することが判明している。

さらに、図5からも明らかなように日本の社会扶助費のGDPに占める割合は、他先進国と比較した場合、著しく低いと言える。つまり、現段階では「健康で文化的な最低限度の生活」を営むための最後のセーフティネットが十分に機能していないことになる。



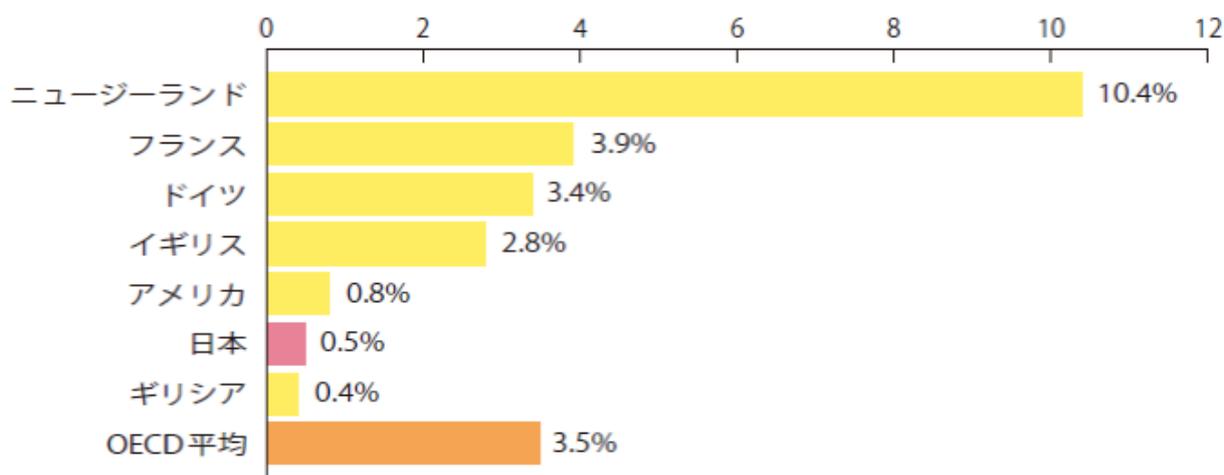
出所:国立社会保障・人口問題研究所『生活保護』に関する公的統計データより筆者作成

表4 利用率・捕捉率の比較(2010)

	日本	ドイツ	フランス	イギリス	スウェーデン
人口	1億2700万人	8177万人	6503万人	6200万人	941万5570人
生活保護利用者数	199万8957人	793万5000人	372万人	574万4640人	42万2320人
利用率	1.6%	9.7%	5.7%	9.27%	4.5%
捕捉率	15.3~18%	64.6%	91.6%	47~90%	82%

出所:日本弁護士連合会「今、ニッポンの生活保護はどうなっているの？」

図5 各国の社会扶助費のGDPに占める割合比較(1995年)



出所:日本弁護士連合会「今、ニッポンの生活保護はどうなっているの？」

### 第3節 ワーキングプアの現状

現代を代表する問題として、ワーキングプアが挙げられる。ワーキングプアとは、一般的には、「労働力人口のうち貧困線以下の者」と定義しているが、ワーキングプアに該当する所得がいくらかということに関しては確立した数値基準はない。そのため、正確なワーキングプアの人数を把握することが困難である。ただ、世間の合意として年収200万円以下をワーキングプアと考える例が多いことから、本論文では年収200万円以下をワーキングプアの想定範囲として設定する。

総務省統計局「労働力調査年報」によると、2013年現在、年収200万円未満の雇用者数は正規・非正規雇用合計で1833万人に上る。

また、女性の非正規の職員・従業員の年間年収は100万円未満が47.1%であることから、とくに女性の貧困が深刻であると考えられる。年間収入階級別割合を男女別に見ると、男性の正規の職員・従業員は2013年平均で500～699万円が21.7%、300～399万円が20.4%となっている。一方、非正規の職員・従業員は100～199万円が31.4%、100万円未満が26.3%となった。女性の正規の職員・従業員は200～299万円が28.2%、300～399万円が21.3%となっている。一方、非正規の職員・従業員は100万円未満が47.1%、100～199万円が38.5%となった。

表3 雇用形態別年収別の雇用者数

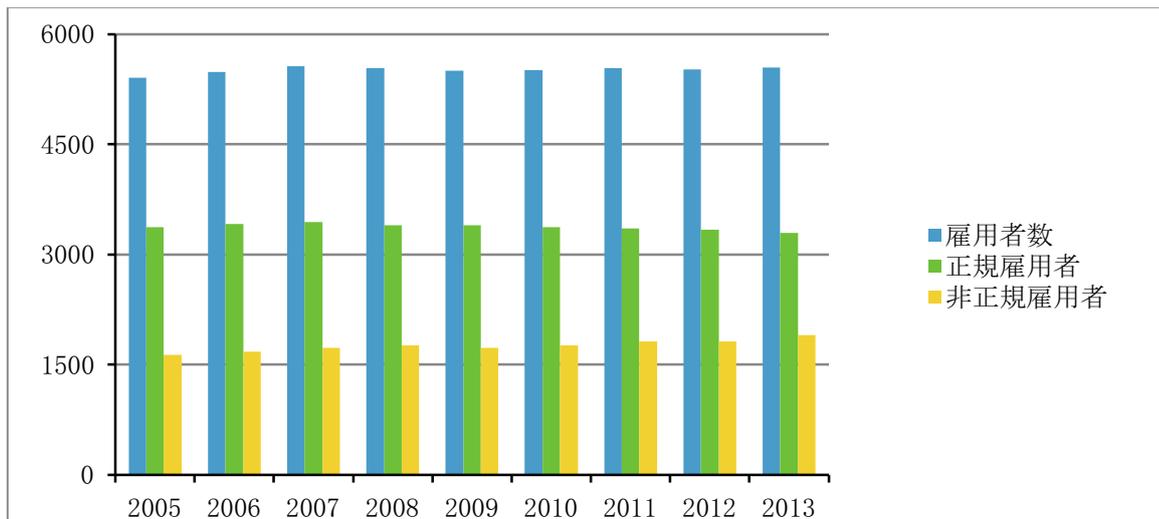
年収(万円)		正規職員(万人)	非正規職員(万人)
男	100未満	30	156
	100～199	130	186
	200未満(小計)	160	342
	200位上	2045	251
	小計(男)	2205	593
女	100未満	58	596
	100～199	190	487
	200未満(小計)	248	1083
	200以上	742	183
	小計(女)	990	1266
計	100未満	88	752
	100～199	320	673
	200未満(小計)	408	1425
	200以上	2787	434
	男女計	3195	1859

出所:総務省統計局『平成25年 労働力調査年報Ⅱ(詳細集計)』(p.5)より筆者作成

以上から女性の所得年収が男性と比較して低いことを確認し、女性の貧困が深刻なのではないかと推測する。厚生労働省の発表によると、平成 25 年 6 月 6 日現在、全国の世帯総数は 5011 万 2 千世帯となっており、内訳としては、『夫婦と未婚の子供のみの世帯』が 1489 万 9 千世帯、「単独世帯」が 1328 万 5 千世帯、「夫婦のみの世帯」が 1164 万 4 千世帯となっている。世帯類型別にみると、「高齢者世帯」が 1161 万 4 千世帯で、「母子家庭世帯」が 82 万 1 千世帯となっている。母子家庭の割合は全体としては低い傾向にあるが、母子家庭世帯数が年々増加していることと所得が低い傾向にあることから、母子家庭をいかに保護するかが重要となる。母子家庭で母親が非正規の職員・従業員である場合の所得は低いことから、貧困が子どもにも及び、貧困の連鎖が続く可能性が高い。

また、ワーキングプアの状態に陥っている人のすべてが非正規労働者とは言えないが、非正規労働者の所得が低い傾向にあることから、相関があることは確かである。

図 5 分類別雇用者推移



出所:総務省統計局「労働力調査年報(詳細集計)」より筆者作成

#### 第 4 節 セーフティーネット

以上見てきたように、日本においても貧困は確実に広がりつつあるが、日本国憲法第25条に「すべて国民は、健康的で文化的な最低限の生活を営む権利を有する」とあり、生活の困窮した者に対しても上記のような生活を保障するために生活保護制度が制定されている。公的なセーフティネットに①生活保護、②社会福祉協議会の生活福祉資金が存在する。しかし、生活保護の捕捉率は低く、十分に機能しているかという点については疑問が残る。以下では、各セーフティネットについて紹介することとする。

##### 1. 公的なセーフティネット

我が国におけるセーフティネットとしては、①生活保護、②社会福祉協議会の生活福祉資金、母子・寡婦福祉資金がある。以下で詳細を確認することとする。

##### (1) 生活保護

制度趣旨:生活保護制度は、生活困窮者に対し、困窮の程度に応じた保護を行うことで、健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに、自立を助長することを目的としている。

保護の要件:生活保護は世帯単位で行い、世帯員全員が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することが前提であり、また、扶養義務者の扶養は、生活保護法による保護に優先する。

資産活用:預貯金、生活に利用されていない土地・家屋等があれば売却等し生活費に充てる。

能力活用:働くことが可能な方は、その能力に応じて働く。

あらゆるものの活用:年金や手当など他の制度で給付を受けることができる場合は、活用する。

扶養義務者の扶養：親族等から援助を受けることができる場合は、援助を受ける。そのうえで、世帯の収入と厚生労働大臣の定める基準で計算される最低生活費を比較して、収入が最低生活費に満たない場合には保護が適用される。

保護の種類、内容：生活扶助、住宅扶助、教育扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助

## (2)生活福祉資金貸付

実施主体：都道府県社会福祉協議会

貸付対象：低所得者世帯、障害者世帯、高齢者世帯

このうち、低所得者世帯は市町村民税非課税など、必要な資金を他から借り入れることが困難であることが必要である。障害者世帯は、身体障害者手帳、療育手帳、精神障害者保健福祉手帳の交付を受けたものの属する世帯であること。高齢者世帯は65歳以上の高齢者の属する世帯であるなどの要件が満たされる必要がある。

連帯保証人：原則必要だが、連帯保証人を立てない場合も貸付可能。

貸付金利子：連帯保証人を立てる場合は無利子。連帯保証人を立てない場合は年1.5%。また、緊急小口融資や教育支援金は無利子である。

生活福祉資金貸付の前身として「世帯更生貸付基金」が生活保護法改正による低所得者の生活困窮を防ぐことを目的に1955年に創設された。その後、事業拡張のために幾度か制度改正を経て、1990年に生活福祉貸付金制度が創設された。

2001年には、離職者支援を目的として「離職者支援資金」が導入され、リーマンショック後に「総合支援資金」の導入でさらに拡充された。総合支援資金の対象者は、「失業者等、生活全般に困難を抱えており、生活の立て直しのために継続的な相談支援(就労支援、家計指導等)と生活費及び一時的な資金を必要とし、貸付を行うことにより自立が見込まれる世帯」となっている。

社会福祉協議会の生活福祉資金は、全国の市区町村でアクセスできる点で有用性が高く、生活困窮者向けの貸し付けの土台となっているが、その反面、利用出来る対象者や資金使途に限度がある。また、社会福祉協議会ということで福祉の分野での貸付のため、生活再生を目的とした貸付としては不十分である。

なお低所得者向けの貸付を行う生活福祉資金は、本来生業費(起業支援や事業支援)向けの貸付がメインだった。つまり、グラミン銀行のように貧困からの脱却のため、起業によって収入を増やすことが目的だった。日本総合研究所(2013)によると「創設年である1955年度の貸付実績を見ると、6,007人の借受人に対し総額2億円を貸し付けており(一人あたり33万円)、その98%(金額ベース)が「生業資金」である。「生業」の内訳は、「卸・小売業」が3割以上(34.7%)を占め、「製造、加工修理業」(16.6%)、「養鶏、養豚、漁業」(7.3%)がそれに続く(昭和31年版「厚生白書」)とされており、現在の状況と異なり、生業費の割合が著しく高いことが分かる。貸付に関しては、集落の連帯責任のもとに貸し付けたことから、日本においてもグラミンモデルに近い制度が存在したことが判明した。さらに、生活福祉資金の前身である世帯更生資金は、技能習得資金が用途に含まれており、自立支援としての役割を果たしていた。

## (3)母子・寡婦福祉資金

母子・寡婦福祉資金は、母子家庭・寡婦の経済的自立を目的に資金の貸付を行う制度である。貸付の目的としては、「配偶者のない女子の経済的自立の助成と生活意欲の助長を計り量り、あわせてその扶養している児童の福祉を増進する」ことを掲げている。

貸付主体は、都道府県、指定都市、中核都市であり、資金の種類としては①事業のためのもの(事業開始・継続資金)、②教育・就職のためのもの(修学、修業、技能習得、就職支度、就業支度資金)、③生活のためのもの(医療介護、生活、子供の結婚資金)、④住宅のためのものがある(住宅・転宅資金)。連帯保証人を立てた場合は無利子であり、保証人を立てられない場合は年利1.5%と生活福祉資金と条件は同じである。償還期間は資金の種類により異なるが、3年から20年である。

## (4)教育一般貸付

日本政策金融公庫から「教育一般貸付」制度として、融資対象となる外学、高校、光線、予備校等に在学または入学する人の保護者の年収が一定以内の場合を対象として融資が行われている。詳しい要件は、子供一人につき300万円以内、返済期間は15年以内で、在学中は元金据置である。保証の条件としては、連帯保証人を立てるか、教育資金融資補償基金の保証をつけることが必要である。

## 2. 民間のセーフティネット

### (1) 生協による貸付

民間によるセーフティネットの一種として、生活協同組合による活動がある。たとえば、1988年に福岡県で設立されたグリーンコープは、「自然と人の共生」「人と人の共生」「男と女の共生」「南と北の共生」からなる「四つの共生」を理念として掲げ、「支え合って共に生きる」という生協の相互扶助の精神を基礎に事業を行っている。グリーンコープは2004年に生活再生事業の検討を開始した。背景に、当時社会問題となっていた多重債務やホームレスの存在があり、金融危機後増加したホームレスや自殺の原因に多重債務問題があり、自己責任では処理しきれない社会問題であると認識したことが生活再生事業につながっている。

生活再生事業は、「金銭教育事業」「消費生活支援事業」「生活再生相談事業」「生活再生貸付事業」を4本の柱として行われている。教育や啓発を通じた予防策として「金銭教育事業」と「消費生活支援事業」があり、問題解決に向けて「生活再生相談事業」と「生活再生貸付事業」が存在する。

「生活再生相談事業」は、相談支援、家計簿診断、ライフプランニングを通して相談者の生活再生を支援する。具体的な方針として、①債務整理は法的救済を優先する、②解決策決定後も相談者と並走して生活が軌道に乗るよう支援する、③家族の話し合いの場を設ける、④DVや児童虐待、離婚などの問題は専門機関等とともに解決策を検討することを掲げている。

上記の相談の中で、解決策として貸し付けが有効な場合は、調査をしたうえで貸付を行う。「生活再生貸付」は、金利が9.5%（年利）、原則60か月以内の月払い返済、1回につき150万円前後の貸付限度を条件に貸付を行っている。貸し付けは無担保で行われるが、家族等の連帯保証人を必要としている。また、契約にあたっては定期的な面談を3年間継続することを義務とし、定期的に面談をすることで、相談者の現状把握・フォローにつながり、貸し倒れの発生を防ぐ確立を上げている。

### (2) 信用金庫・信用組合・労働金庫の取り組み

多摩信用金庫では、社会問題である多重債務解決に向けて「個人支援ローン『リンク』」を開始し、さらに弁護士会等と連携し、全店舗に相談窓口を設置するなど積極的に取り組んでいる。

静岡県労働金庫では、「本人及びその家族の生活再建」を目的に融資、相談、教育を通して多重債務問題へ取り組んでいる。

### (3) NPOバンクによる貸付

日本においてはMFIに近い存在としてNPOバンクが挙げられる。NPOバンクとは、市民事業に融資を行う非営利金融機関のことを指す。全国NPOバンク連絡会によると、「①市民が自発的に設立する、②社会的人も止められているニーズに対して融資を行う（交易、共益（相互扶助）、の区別は厳密には問わない。また「社会的に求められているニーズ」は事業向けでも個人向けでもよい）、③非営利である（法的に認められている程度の出資配当はOK）、④市民からの出資を融資の原資とする。」と定義されている。

現在活動を行っているNPOバンクは、個人向けより地域のNPO法人向けの融資が目立ち、第2章第4節のNPO融資に該当すると考えられる。しかし、事業目的としては生活困窮者向けの貸付も含まれているので、民間のセーフティネットとして機能しうると考えられる。

## 第5節 NPOバンクの現状

### 1. NPOバンク設立の背景

NPOバンクが誕生した背景に、自分たちの貯金の使われ方への関心の上昇が存在する。1994年に設立された全国初のNPOバンクである未来バンク事業組合によると、「郵便貯金であれば、大蔵省の管理する財政投融资資金となり、国内では原発・リゾート開発・ダム・取水堰・空港・高速道路・スーパー林道などの公共事業に、海外では乱開発 ODA・第三世界の累積債務を作った世界銀行やIMF(国際通貨基金)などに融資されています。また、銀行預金であれば、企業などに融資されたり、株式として投資されたりしています。これが、バブル経済の原因となった土地取り引きなどの資金になったことは言うまでもありません。」として、自らの預金の使途への関心から、自ら信用とコミュニティを広範に創っていく必要があるとし活動を開始した。全国NPOバンク連絡会に登録するNPOバンクは14存在する(表5)。その他、連絡会に登録していないNPOバンクに、新潟コミュニティーバンク、ふくしまNPOバンクツルミン・バンク、丹波古民家再生プロジェクト、宮崎アースコミュニティバンク、くまもとソーシャルバンクなどがある。

### 2. NPOバンクの形態

NPOバンクを設立するに当たり、NPOバンク独自の制度は整備されていないことから、既存の制度を事業の目的に合わせて利用している。貸金業法の特例を受けるために、非営利性を担保する必要などがある。環境省(2010)によると、「非営利」とは「営利を目的としない」ということであり、換言すれば、出資者等の「個人的な儲け(私益)」のために事業を行っているのではなく、共益(または、公益)のために事業を行っているということを意味します。従って、貸出原資として市民から出資された資金には「配当がつかない」、または、「配当上限に規制がかかっている」とされており、担保するために考えられる事業スキームは、①特定非営利活動法人(NPO法人)、②一般社団法人/一般財団法人、③協同組合が考えられる(表6)。

しかし、非営利性を有する法人格でNPOバンクを設立するのは困難であり、現状としては多くのNPOバンクでは、組成の容易さという点で「組合」形式を用いてNPOバンクを設立することが多い。表7から非営利性を担保できるのは、任意組合くらいであることがわかる。匿名組合は、「営利の分配」を想定しているため、要件に満たない。また、投資事業有限責任事業組合(LPS)の場合は、営利ファンド組成を目的として作られた事業スキームのため、非営利性を担保できるか議論が分かれている。さらに、LPSは外部監査を要し監査費用が高額になることから、NPOバンクの費用負担が重くなり、現実的には選択されにくいという性格を有する。したがって、貸金業法の特例を受けてNPOバンクを設立する場合考えられる事業スキームとしては、①任意組合(民法上の)、②有限責任事業組合(LLP)の2つが挙げられる。特に定款に「無配当」、「残余財産の剰余金の分配はしない」ことを記載すれば、貸金業法の特例を受けることができることになっている。

だが、実例を見ると大半のNPOバンクの事業スキームは任意組合であることがわかる。任意組合を選択した理由としては、他の事業スキームは法的な制約があるため、NPOバンクの事業スキームとの整合性が低いことが挙げられる。特に、出資のみの組合員を認めている点で広く出資を受けやすいことが、より自由度の高い活動を行うことにつながり、任意組合を選択する要因の一つになっている。こうした事業スキームの自由度の高さから、任意組合を選択するNPOバンクが多く存在するが、一方で組合員は活動に関して無限責任を負うことが問題として存在している。

また、既存のNPOバンクの中には一般社団法人として活動をしているところもある。一般社団法人の形で事業を行う場合は、メリットとして①公益認定が認定NPO法人よりも容易にできる、②貸金業規制法の適用除外、③みなし寄付金を受けられることが挙げられる。一方でメリットとしては、①監督官庁宛報告、特に決算広告などの不可が高い点、②設立費用に11万円かかることや国や自治体に対して継続的に手続きが発生することから、事務手続きに関するコストが高い点の2点が挙げられる。

表 5 全国の NPO バンクの現況

2014.3.31 現在単位:千円

組織名	設立年	融資対象	出資金	融資累計	融資残高	その他
未来バンク	1994	環境、福祉、市民事業	158,248	1,062,291	56,022	金利:2% 上限:300万円 最長5年
女性・市民コミュニティバンク	1998	神奈川県内在住の出資者の団体、個人(対象は限定)	114,180	554,465	58,762	金利:1.8~5.0% 上限:1,000万円 最長5年
北海道 NPO バンク	2002	NPO 団体、ワーカーズ・コレクティブ	43,474	339,270	32,475	金利:2~5% 上限:200万円 最長2年
NPO 夢バンク	2003	長野県内に主たる事務所を置く非営利組織	13,780	259,950	38,744	金利:2~3% 上限:500万円 最長5年
東京コミュニティパワーバンク	2003	東京都内の特定非営利活動促進法別表に該当する分野で活動する団体	95,750	254,338	30,613	金利:1.5~2.5% 上限:1,000万円 最長5年
ap bank	2003	自然エネルギーなどの環境を対象にしたプロジェクト	非公開	208,460	非公開	活動休止中
コミュニティ・ユース・バンク momo	2005	NPO 法20分野の NPO 法人、個人事業主、任意団体、株式会社など	51,726	104,950	21,179	金利:2.5%(つなぎ融資 2.0%) 上限:500万円(原則) 最長3年(原則)
(一社)ムトス 飯田市民ファンド	2008	主たる事業所が飯田市内にある特定非営利活動法人	7,001	13,000	0	金利:無利子 上限: 200万円(最長:1年) 100万円(最長:2年)
もやいバンク 福岡	2009	福岡県内および隣接地域で活動する NPO や社会企業家など	13,160	30,220	10,263	金利:1.5~3.0% 上限:300万円 最長5年
信頼資本財団	2009	個人、法人不問。法人格不問。活動地域不問。	0	75,570	21,406	金利:0% 上限:300万円 最長2年
ピースバンク いしかわ	2010	石川県内で活動する NPO 法20分野の活動をする NPO 法人、個人事業主、任意団体など	10,631	20,207	5,930	金利:3.0% (つなぎ融資 1.0~3.0%) 上限:300万円 最長5年
(公社)難民起業サポートファンド	2010	日本在住の難民による事業	3000	1500	1000	金利:3.0~7.5% 上限:100万円 最長:5年
はちどり BANK とやま	2011	富山県内に事業所のある個人/団体、もしくは富山県内を活動の対象とする個人/団体	7710	3500	2000	金利:1~2.5% 上限:300万円 最長:3年
天然住宅バンク	2008	NPO 法 20 分野の NPO 法人または個人	64,520	53,104	12,797	金利:0~2.0% 上限:300万円 最長10年

出所:全国 NPO バンク連絡会公開文書より筆者作成

表 6 非営利の法人格とその問題点

事業スキーム	特定非営利活動法人(NPO 法人)	一般社団法人/一般財団法人	協同組合
根拠法	特定非営利活動促進法	一般社団法人及び一般財団法人に関する法律	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農業協同組合法 (農業協同組合)</li> <li>・ 水産業協同組合法 (漁業協同組合)</li> <li>・ 消費生活協同組合法 (生活協同組合) など</li> </ul>
非営利性	配当なし/残余財産の分配なし	配当なし/残余財産の剰余部分の分配については定款により「なし」を規定可能	配当あり、ただし、上限規定がある
制約	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 出資の受け入れができない</li> <li>・ 「公益」が目的</li> <li>・ 法律により特定非営利活動が限定列挙されている</li> </ul>	基金は増加させることは出来るが、減らすことができない	根拠法により、設立の規定が違うものの、設立にはハードルが高い

出所:環境省(2010)ファンド設立マニュアルより筆者作成

表 7 NPO バンク事業スキーム

	任意組合	匿名組合	有限責任事業組合(LLP)	投資事業有限責任組合(LPS)
根拠法	民法第 667 条	商法第 535 条	有限責任事業組合契約に関する法律	投資事業有限責任組合契約に関する法律
非営利性の担保	定款または組合員規定などにより規定可能	根拠法において「営利の分配」を想定している	定款または組合員規定などにより規定可能	定款または組合員規定などにより規定可能
問題点	当該組合の組合員は無限責任である	根拠法により「非営利」で用いるのは困難	組合員は全員、何らかの業務を行うことになっている(つまり、資金拠出だけの組合員は存在しない)	会計士による監査が義務付けられているため、監査費用がかかる

出所:環境省(2010)ファンド設立マニュアルより筆者作成

### 3. NPO バンクの個人向け貸付の現状

全国 NPO バンク連絡会によると 2009 年現在、NPO バンクの個人向け貸出総額は 3 億円となっている。ただし、ほとんどが法人向けの貸出であるため個人向け融資はさらに少ない。現在、個人向け貸付を行っている NPO バンクは神奈川の女性・市民コミュニティバンクが行っている個人向け奨学金、自然エネルギー設置のための資金のみである。さらに生活困窮者向けの貸付けとなると、一般財団法人生活サポート基金しか事例は見当たらない。

表 8 個人向け融資(女性・市民コミュニティバンク)

大分野	小分野	金額
個人	教育ローン	4,160 万円 (39 件)
個人	候補者応援ローン	365 万円 (6 件)
個人	太陽光発電パネル設置費用	1,100 万円 (6 件)

出所:女性・市民コミュニティバンク HP より筆者作成

#### 4. 事例研究

##### 事例研究 1: 東京コミュニティパワーバンク

###### (設立の目的)

市民の意思あるお金で、NPO やワーカーズ・コレクティブを支援、成長させ、市民が主役の社会をつくることと、既存の金融機関では、自らのお金に意思をのせることは不可能となっているので、市民のお金で新しいお金の流れをつくるという 2 点を目的としている。

###### (設立の背景)

生活クラブ・東京の運動グループの「21 世紀型地域機能づくり構想」で市民主体の地域社会を作り出そうという動きがあった。

###### (市民事業を阻むもの)

経営スキルの欠如、資金調達の困難が事業を阻む要因として挙げられる。経営スキルについては、NPO 法人「コミュニティファンドまち未来」を設立し、NPO やワーカーズ・コレクティブに融資するために東京コミュニティパワーバンクを設立した。

###### (融資対象)

東京 CPB の会員で、東京都内一円の社会的企業(NPO、ワーカーズ・コレクティブなど)の 特定非営利活動 20 分野(特定非営利活動促進法別表)に該当する事業。なお、生活向け融資は行っておらず、理由としては、生活の改善がないといけませんが、リスクが高く支援することが困難であり、過去に団体向けで一件焦げ付きが発生したため慎重にならざるを得ないことが挙げられる。現在は、生活サポート基金に間接的に融資を行い、個人向け融資をサポートしている。

###### (融資条件)

融資額は出資の 10 倍までで 1000 万円以内を融資。つなぎ資金としての融資は、出資金の 30 倍までで 1000 万円以内を融資。金利は 1~5%で、返済期間は最長 5 年であり、つなぎ資金に関しては 1 年以内とする。原則、無担保で連帯保証人 2 名以上を要件とする。

手数料:書類申請手数料が 5,000 円。審査料が 10,000 円(融資金額が 200 万円以下の場合には不要)。

###### (返済方法)

元利均等月賦返済で 1 年以内のつなぎ融資の場合は、一括返済も可。

独自の仕組み:ともだち融資団。融資を受ける NPO などが事業への賛同者を集めることで融資を受け易くなる仕組み。設立のためには、4 名以上の賛同者に出資者となってもらい、東京 CPB に「ともだち融資団設立申請書」を提出する。メリットとしては、出資金調達の困難な NPO 等団体が賛同者の協力を得ることで出資金を用意することが可能になる点と賛同者が多数いることを評価され、金利が通常の 0.5%低く融資を受ける点が挙げられる。

###### (融資先の判断基準)

定性、定量的観点から判断。①ミッションの明確性、②財政状況(過去3年間の財務書類)、③NPO内で融資に対する合意形成が出来ているか、④地域のネットワークの有無(地域で根付いているか)、⑤情報公開をしているか

(他機関との連携)

設立時は、全国NPOバンク連絡会(以下バンク連)などが協力して支援を行う。プロボノの弁護士等がバンク連に参加し、アドバイス等を行っている。

(組織の強み)

地域にワーカーズ・コレクティブなど市民活動のネットワークがあり、信用できる情報を無料で獲得することができる。融資の申請があった場合、申請者の活動地域で関係者に問い合わせ、評判を聞いている。

(運営上の課題)

- ・融資先を探すときに困難な時がある。
- ・人件費の獲得が難しく、若手の専門家を雇うことが出来ず、ボランティアベースでの運営となっている。

(今後の目標)

次世代の育成を促進していきたいと考えている。そのためには、運営費用を賄うためにも専門性をさらに向上させ、融資先からコンサルティーを得て支援を行えるようにする必要がある。

表9 融資実績 2015年2月28日現在

・会員数・出資金 個人会員数:603名 団体会員数:47団体 出資金:1億510万円
・融資・社会的投資(2014年度) 融資件数:8件 融資残高:5,486万円 累計融資件数:65件 融資累計額:2億8,463万円 社会的投資額:2,300万円
・サポート会費 団体:1件 個人:52名 計227,000円

出所:東京コミュニティパワーバンク資料より筆者作成

## 事例研究2:一般社団法人生活サポート基金

(概要)

生活サポート基金は、2004年に岩手県消費者信用生協と同様な事業設立に向けて検討を開始し、翌2005年に有限責任中間法人生活サポート基金として設立された(2009年に公益法人改革に伴い法人名を一般社団法人生活サポート基金に改称)。2006年より貸金業を開始。コミュニティ・ファイナンスを目指し、多重債務者

や生活困窮者の生活再生を目的として活動をしている。主な事業内容としては、生活相談事業、生活再生ローン事業、個人再生ファンド事業、東京都多重債務者生活再生事業の相談業務の受託が挙げられる。他の NPO バンク等と違い、従業員はボランティアではなく正規の社員である。

#### (業務内容)

##### (1) 生活再生のための生活相談事業

生活再生に向けた相談を行う。具体的には、債務整理、家計管理、公的支援の紹介、不動産関連、住居移転関連、依存症問題、家族関連、職場に関する事、契約に関する事、生活保護申請、相続・財産管理、弁護士会・司法書士会等の紹介など多岐に渡る。

##### (2) 福祉事業

生活困窮者に対する福祉事業として①施設事業、②アパート管理・運営を行っている。施設事業に関しては、神奈川県内に 6 名の障がい者のグループホームとして「アネックス鶴見」を所有し、NPO 神奈川県生活サポートに運営を委託している。アパート運営に関しては、杉並区で「荻久保アパート」を所有し、生活再生・自立を目指す人々へ住居を提供している。敷金・礼金・保証金は必要なく、保証人がいない場合は生活サポート基金が保証している。さらに地元のワークーズと連携して定期的な見守りを行うことで、継続して自立をサポートしている。

##### (3) 生活再生ローン

貸付内容: 消費者金融からの債務整理のための資金を貸付、公共料金等の滞納整理の資金貸付、個人情報により金融機関から借り入れが不可能な場合の生活資金貸付、債務整理後の自立支援用貸付、一時的な生活資金貸付、生活の再建が見込める場合の生活再建用貸付

対象者: ローン利用により日常生活の再建が可能なる者、助け合いの精神に基づいた貸付を理解し、生活再建に向かえる者、貸金業法適用の範囲内の者、原則無職の者は対象外だが、収入のある家族への貸付は検討可。

連帯保証人: 必要

返済期間: 1 ヶ月～120 ヶ月、1 回～120 回

融資利率: 年 12.5%以内(延滞損害金利率年利 14.6%)

担保: 連帯保証人 1 名以上、必要に応じて動・不動産

返済方式: 元利均等、元利一括

貸付限度額: 顧客の要望による

##### (4) 個人再生ファンド

多重債務者、生活困窮者に対する生活再生資金のことで、マイクロファイナンスの考え方を取り入れ、生活困窮者に対して無担保で少額融資を行う。生活サポート基金が出資者と「匿名組合契約」を結び、集まった資金を多重債務者や生活困窮者に融資する。融資に際しては、相談員によるカウンセリングのもと多重債務者から融資金の返済が行われ、決算期ごとに投資者に配当金を分配する。

##### (5) 東京都多重債務者生活再生事業

独自の貸付制度である「生活再生ローン」は、民間版セーフティネット貸付として、2006 年(平成 18 年)9 月に開始したものである。「金融排除にあっている方の、生活再生や資金的援助」を目的としているため、貸付の対象となるのは、東京都多重債務者生活再生事業による貸付や社会福祉協議会の生活福祉資金に条件面で合致せず、金融機関からも融資が受けられない者で、エリアは東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県である。

返済期間は収入に応じて設定(最長 120 回)し、年利 12.5%以内、原則として連帯保証人 1 名以上を要する。貸金業法上の貸金業者として事業を行うため、上限金利や貸付総額に関する規制が適用される。

現在、プロパー事業である生活再生ローンの原資は、匿名組合出資による「個人再生ファンド」を通じて調達しており、個人(106 名)、パルシステム生活協同組合連合会、生活クラブ生協・東京、未来バンク事業組合、東京コミュニティパワーバンク、他法人が出資している。

##### (6) 相談者の背景

生活サポート基金に訪れる相談者の背景としては、経済的背景と非経済的背景の 2 つに分けることが出来る。経済的背景としては、①家賃、住宅ローンによる生活の圧迫、②給与の未払い、不安定、③債務整理の資金不足などの問題を抱えている。また、非経済的背景としては、①家族関係の問題として、家族構成員の不仲や虐待、DV など、②家計管理がうまくいっていないなどの問題を抱えている。生活サポート基金によると、抱え

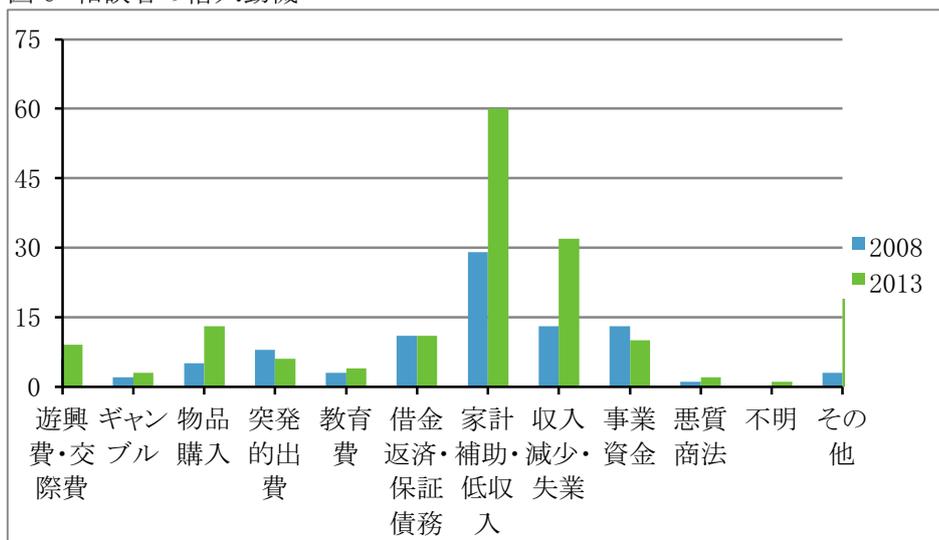
る問題を把握出来ていない相談者が多く、相談を通して、問題の確認・解決の優先順位を整理することが可能になるとしている。とくに、家計表を作成することで長期的な家計管理の習得を図り、生活改善を促進している。

表 10 プロパー事業相談貸付実績 貸倒率 0.14%

	3期(07年 12月～08 年11月)	4期(08年 12月～09 年11月)	5期(09年 12月～10 年11月)	6期(10年 12月～11 年11月)	7期(11年 12月～12 年11月)	8期(12年 12月～13 年11月)	9期(13年 12月～14 年11月)
相談者数 (人)	774 都事業含 む	862 都事業含 む	203	128	142	354 神奈川含 む	322 神奈川含 む
前期貸付 残高(千 円)	102,973	158,920	158,822	173,125	214,539	227,268	239,756
当期貸付 金額(千 円)	172,561	83,876	90,220	140,660	118,000	125,110	100,588
当期貸付 残高(千 円)	158,920	158,822	173,125	214,539	227,268	239,756	253,710
貸付件数 (件)	108	130	198	215	217	222	221

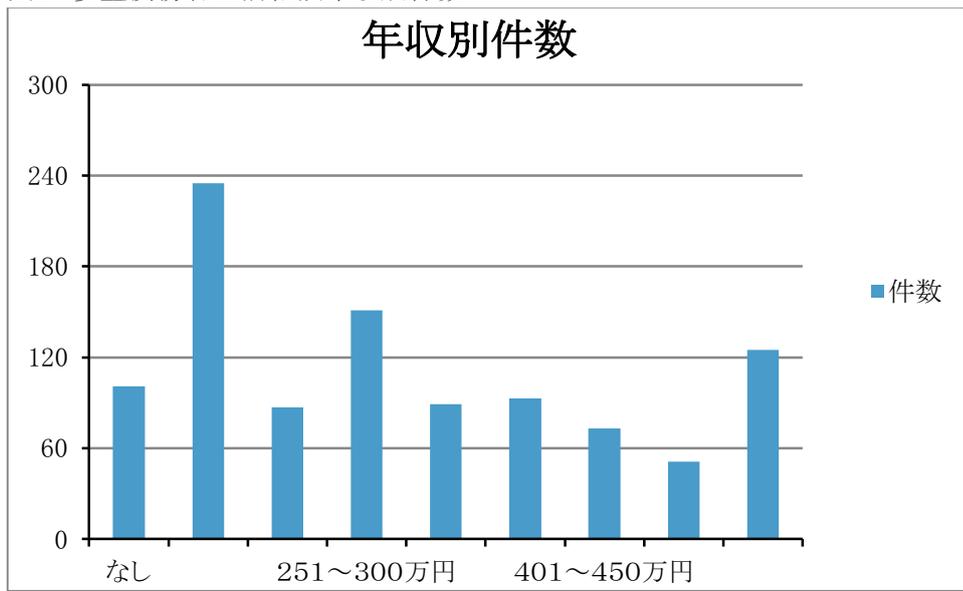
出所：一社生活サポート基金資料より筆者作成

図 6 相談者の借入動機



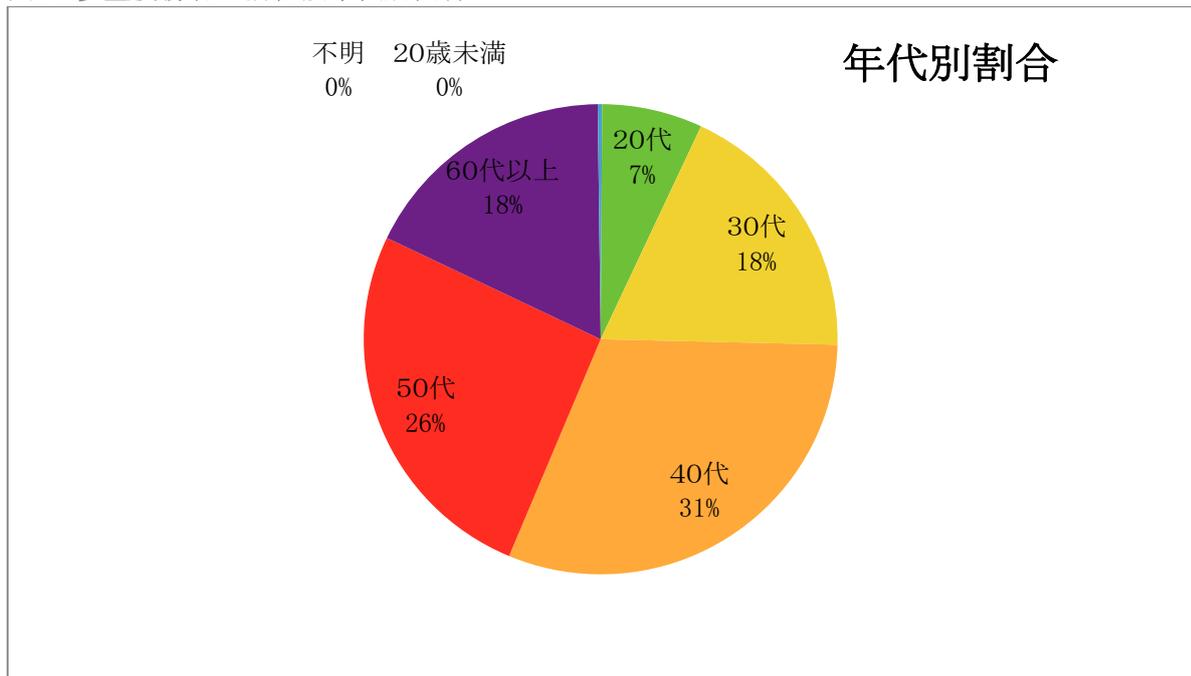
出所：一社生活サポート基金資料より筆者作成

図7 多重債務者生活相談年収別件数



出所:一社生活サポート基金資料より筆者作成

図8 多重債務者生活相談年代別割合

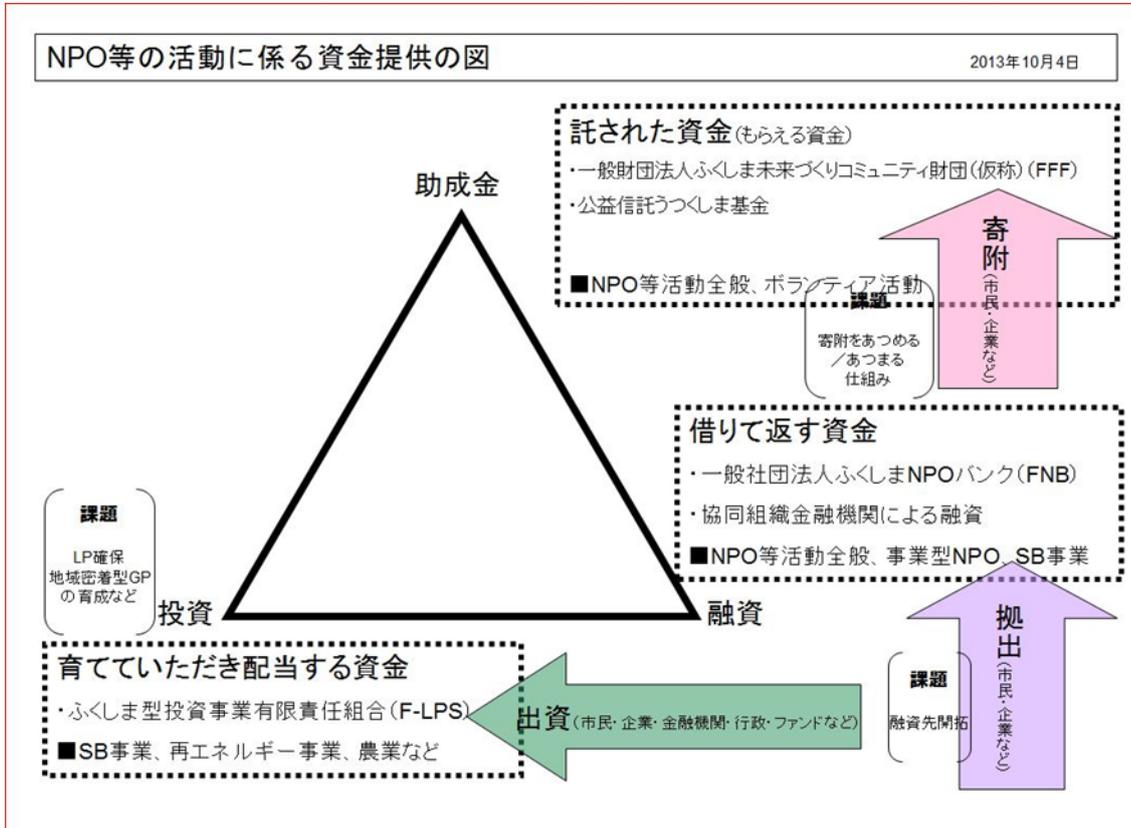


出所:一社生活サポート基金資料より筆者作成

事例研究 3: 一般社団法人ふくしま NPO バンク  
(設立の背景)

NPO 法人うつくしま NPO ネットワーク(2007 年 10 月 4 日設立)は、設立当初から、福島県が設置した公益信託うつくしま基金(信託先: 三菱 UFJ 信託銀行株式会社)の申請と活用のサポート組織として、「NPO 活動に関わる資金」について問題意識を持っていた。

図 6 資金提供に対する問題意識



出所: ふくしま NPO バンク、NPO 等の活動に係る資金提供

(設立に向けた経緯)

上記のような問題意識を抱いていた際に、NPO バンクの存在を知り、オブザーバーとして全国 NPO バンク連絡会に参加した。さらに、2008 年 6 月より、ふくしま NPO バンク設立に向け研究会を発足し、目的達成のため 3 回勉強会を開催した。研究会を通して、「NPO 活動と資金」について理解を深めたのち、ふくしま NPO バンク設立研究会を組織し、2009 年 9 月まで計 10 回の研究会を開催し、設立に向けた知識を深めると同時に全国の NPO バンクとのネットワーク構築をはかった。

せ

(特徴)

多くの NPO バンクとは異なり、一般社団法人ふくしま NPO バンクでは、直接融資を行わず、ふくしま NPO バンクが 100%保証、福島県商工信用組合が融資をするという仕組みを取っている。この仕組みは、全国で初の仕組みであった。また、組織形態は一般社団法人であり、基金制度を利用している。

(一般社団法人のメリット)

- ・公益認定が認定 NPO 法人よりも容易にできる。
- ・貸金業規制法の適用除外
- ・みなし寄付金を受けられる

(基金制度利用のメリット)

- ・基金は無配当の出資金として扱われる

- ・基金は減資出来ないため、社会的信用につながる
- ・企業が寄付と比べて、資金を拠出しやすい

#### (融資詳細)

融資対象は、NPO 法人に限定している。融資保証を行うに当たり、融資保証審査委員会を設置(NPO 活動をしている学識者、金融機関での支店長経験者、経営コンサルタントの 3 名で構成)し、融資保証の判断をする。保証審査は、NPO 法人を育成・発展させる観点から行い、可能な限り融資保証をすることとしている。

#### (融資保証の条件)

- ①融資対象 福島県内の NPO 法人
- ②融資金額 50～300 万円(10 万円単位)
- ③融資期間 1 年以内
- ④融資利率 年 5%(保証料率含む)
- ⑤資金使途 運転、設備、つなぎ融資他
- ⑥返済方法 一括返済または元金均等分割返済
- ⑦保証人 NPO 法人の理事長
- ⑧対象範囲 福島県に本店を置き、実質的に稼働している NPO 法人  
但し、相双信用組合様と五城信用組合様合併後はその限りでない。

#### (他機関との連携)

2010 年に「ふくしま NPO 元気支援ローン」を開始して以来、福島県商工信用組合と提携していた。<sup>2</sup>その後、2011 年から 2012 年 3 月まで、福島県より避難者への支援事業として「頑張ろうふくしま!“絆”づくり応援事業」を受託し<sup>3</sup>、県内の 4 つの信用組合の職員が NPO と連携し、金融相談会を開催するなど、融資以外でも連携を図った。さらに、福島県信用組合協会などで NPO についての勉強会やふくしま NPO バンクが取り扱う「ふくしま NPO 元気支援ローン」の実績報告を行うことで、2013 年からは県内の 3 つの信用組合(会津商工信用組合、相双五城信用組合、いわき信用組合)も同ローンを取り扱うことにつながった。

信用組合との連携に関しては、全体としては、福島県信用組合協会の定例会で年に 2 回ほど、NPO の動向、資金めぐりに関する情報交換を定期的に行い、連携の強化を図っている。個別に関しては、4 つの信用組合それぞれと、担当役員との情報交換を行っている。

#### (福島県商工信用組合側のメリット)

信用組合は、地域に密着した協同組織金融機関であることから、NPO や社会的企業と同じ性格を有する。「ふくしま NPO 元気支援ローン」に取り組むことで、単なるボランティア活動を越えて、金融機関ノウハウを生かし、社会貢献や新しい共助社会づくりにつながり、新たな融資機会の獲得する機会が増加している。また、福島県で行われている NPO 関連の委員会や公助社会づくりの会議に召集されるなど、県内での NPO 関連分野において金融機関のリーダーとして活動することが可能となっている。

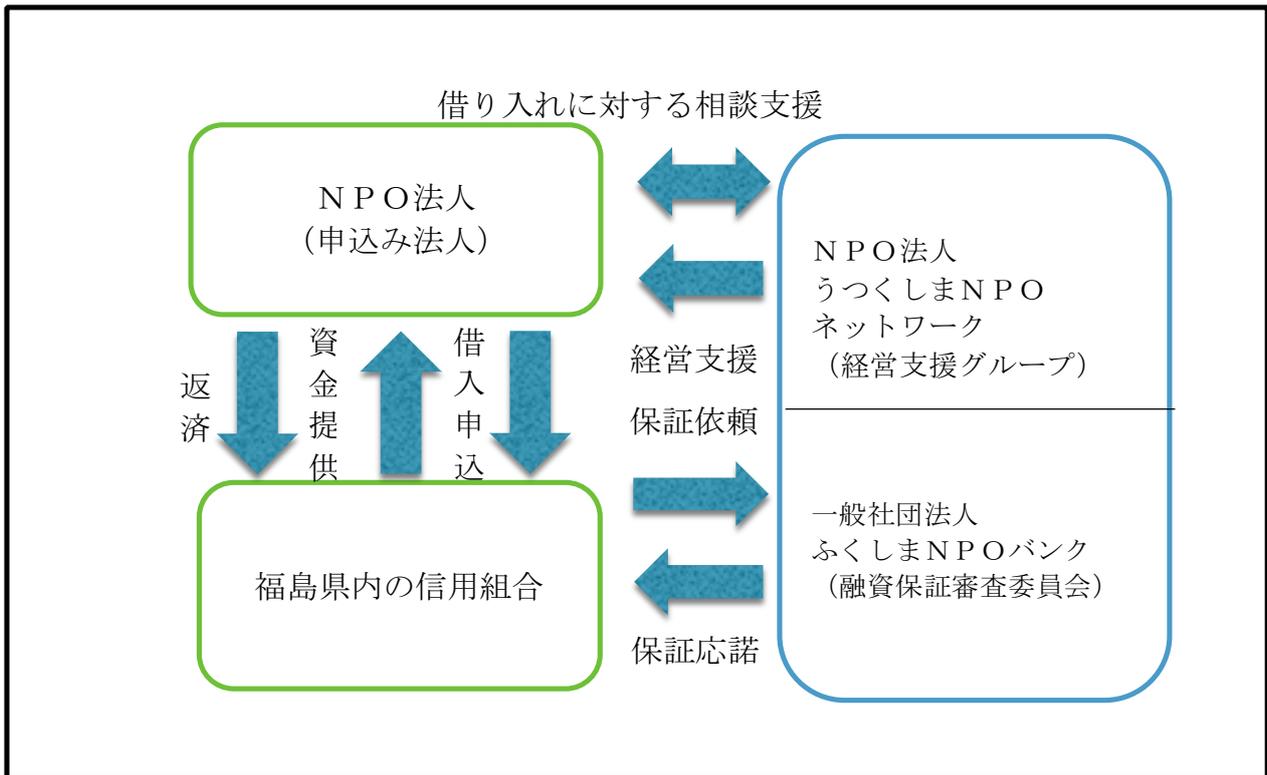
#### (課題)

- ・借り手の開拓
- ・ソーシャルビジネス事業者含む、次行型 NPO の育成

<sup>2</sup>福島県内にある 4 つの信用組合で最大手。

<sup>3</sup>NPO 法人うつくしま NPO ネットワークが福島県より受託したものである。

図7 ふくしまNPO 元気支援ローンの流れ



出所:一般社団法人ふくしまNPOバンクHPより筆者作成

表7 融資実績

<p>■ふくしまNPO 元気支援ローン融資実績 (融資実績) 件数: 35件 融資総額: 約6,500万円</p> <p>【資金使途】 主に、事業収入や委託金などの入金があるまでの「つなぎ資金」</p> <p>【貸倒件数】 件数: 1件 金額: 約200万円 (現在の残高は、約150万円)</p> <p>【処理】 福島県商工信用組合へ一般社団法人ふくしまNPOバンクから代理弁済し、バンクが債権を引き継ぐ。 借り手と新たな返済計画を作成し、運営・経営なども支援しながら、借り手がバンクへ返済している。</p> <p>【貸倒の理由】 借り手の、許認可を必要とする福祉事業が、当初の事業計画通り進まなかったこと。 そのことについての、バンクとしての目利きが甘かったこと。</p>
--

出所:一般社団法人ふくしまNPOバンクヒアリング回答より筆者作成

## 第6節 事例研究から判明したこと

### 1. 運営上の課題

多くのNPOバンクは社会的課題の解決を事業目的としているため、事業の達成状況を公表する必要がある。運営資金の大半を寄付で賄っている以上、事業の透明性の担保という観点からも情報の開示が求められている。しかし、現状としては事業の達成状況の測定基準が存在しておらず、定量的にはかることは出来ていない。測定基準がないことにより、目標を達成できなかつたり、実績を伴わないような組織が淘汰されない可能性が考えられる。

また、現在は比較的NPOバンクの規模が小さいため、既存の法制度のもとでも組織の運営が可能となっているが、今後規模が拡大すると予測すると、新たな制度設計の必要が生じるだろう。大和総研(2013)によると、金融機関や機関投資家が活動の関与をしていく場合、投資家・預金者保護やトラックレコードの整備や開示が必要となるとしている。

### 2. NPOバンクの抱える課題・規制

#### 1. 法的制約

現在、NPOバンク独自の制度がないため、既存の制度を利用して事業を行っているがその際に法的な制約を受けることが多い。法的制約は以下の2つが課題となっている。

##### ①金融商品取引法

2006年に投資家保護を目的として交付された。この金融商品取引法により、ファンドに対する情報開示、業者登録が義務化された。また、適用を受けた場合は監査費用に年間数十万円かかるため、NPOバンクにとって費用負担が厳しい。現在NPOバンクは、同法の適用除外を受けているが制約として、出資に対する配当を行わないことを条件づけられている。

##### ②貸金業法

日本の金融機関は、業務内容によって差異はあるが、主として銀行法、金融商品取引法、貸金業法等の規制が課されており、さらに一定の資本金や組織の体制整備が要求されるなど参入のハードルが高い。

NPOバンクの場合は、貸金業登録が必要となっているが、2006年の改正貸金業法により①財産的要件を純資産5000万円へ引き上げ、②貸金業界、個人信用情報機関への実質的強制加入による会費負担、③貸金業登録手数料(15万円、3年更新)等の負担が課されることとなり、存続の危機を迎えた。NPOバンクはボランティアによって成り立っていることから、貸金業法の改正によって、事業が成り立たなくなる恐れがあった。こうしたNPOバンクの存続の危機に対し、全国NPOバンク連絡会などが規制の緩和に向けて行動をした結果、改正貸金業法のNPOバンクに対する対応として「改正貸金業法に関する内閣府令の改正(案)」が金融庁より出され、以下の対応が取られることとなった。

表 6 NPO バンクへの対応

<p>(i) 貸付業務経験者の確保義務の免除</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 一定の要件を満たすNPOバンクについては、代替的な体制整備を要件として、初回の登録については、貸付業務経験者の確保義務を免除する取扱いを認める。</li> </ul> <p>(規則第5条の3の2、第5条の4の2、第26条の25の2第2項、第26条の26の2第2号から第4号まで、第26条の27の2第2号から第4号まで、第26条の29の2)</p> <p>(ii) 指定信用情報機関の信用情報の使用・提供義務の免除及び総量規制の適用除外</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ NPOバンクの活動を支援する観点から、以下の要件を満たす貸付けを行う者として届出をしたNPOバンクの当該貸付けについては、</li> </ul> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 指定信用情報機関の信用情報の使用・提供義務の免除</li> <li>② 総量規制の適用除外</li> </ol> <p>とする。</p> <p>(規則第1条の2の3、第5条の3の2、第10条の16の2、第10条の21の2、第10条の24の2、第10条の25の2、第26条の25の2第3項、第26条の26の2第2号・第5号・第6号、第26条の27の2第2号・第5号・第6号、第26条の29の2、第30条の12の2、第30条の14の2)</p> <p>(i)以下の要件を満たすNPOバンクが行う貸付けであること</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 非営利、② 低金利(7.5%以下)、③ 貸出目的の公益性、④ 貸付内容等の情報開示等</li> </ol> <p>(ii)生活困窮者(注)向けの貸付けであること。</p> <p>(iii)他の貸金業者等からの借入れ等の状況を把握する措置を講じること。</p> <p>(iv)上記を踏まえた生活再建のための計画の策定を行うこと。</p> <p>(v)上記計画の進捗状況を定期的に把握し、必要に応じ、生活再建が図られるよう、助言又は指導が行われること。</p> <p>1. 生活困窮者向けの貸付け</p> <p>(i)以下の要件を満たすNPOバンクが行う貸付けであること</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 非営利、② 低金利(7.5%以下)、③ 貸出目的の公益性、④ 貸付内容等の情報開示等</li> </ol> <p>(ii)生活困窮者(注)向けの貸付けであること。</p> <p>(iii)他の貸金業者等からの借入れ等の状況を把握する措置を講じること。</p> <p>(iv)上記を踏まえた生活再建のための計画の策定を行うこと。</p> <p>(v)上記計画の進捗状況を定期的に把握し、必要に応じ、生活再建が図られるよう、助言又は指導が行われること。</p> <p>(注)生活困窮者とは、収入をもって最低限度の生活を維持するために必要な費用及び債務の弁済の費用を賄うことができない個人をいう。</p> <p>2. 特定非営利活動として行われる貸付け</p> <p>(i)以下の要件を満たすNPOバンクが行う貸付けであること</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 非営利、② 低金利(7.5%以下)、③ 貸出目的の公益性、④ 貸付内容等の情報開示等</li> </ol> <p>(ii)特定非営利活動(注)として行われる貸付けであること。</p> <p>(iii)他の貸金業者からの借入れ等の状況を当初より定期的に把握し、必要に応じ、借り手に対し、貸付残高が過剰とならないよう、助言又は指導が行われること。</p> <p>(注)特定非営利活動法上の17事業(環境保全、福祉、まちづくり等)として行う活動を指す。</p>
--

出典:金融庁、改正貸金業法に関する内閣府令の改正の概要より筆者作成

## (2) 経済面での課題

NPOバンクにおける経済面での課題としては、①貸し倒れリスク、②運営面のコストの2点が挙げられる。とくに、貸し倒れリスクを抑えて事業を行う事は重要である。生活困窮者向け貸付けを行う場合、家計管理に対する意識が低かったり、不得意であるといった対象が想定されるので、計画通りに返済できない可能性が高まる恐れがある。

さらに、ケーススタディでもみられたようにNPOバンクによる現行の融資額は300万円～500万円程度と1件あたりの融資金額規模が小さく、金利も低い。このように考えると、NPOバンクによる貸金業として人件費等の組織運営費用を得ることは容易とは言えない。このような課題があるために職員数は必要最小限に抑え、無償のボランティアによる運営を行うNPOバンクが多く存在している。こうした状況に加え、個人向け貸付けにおける貸し倒れリスクを抑えるために細かな相談業務等を行うとなると、人件費等さらに費用が増大する。したがって、今後はいかに財源を獲得し、運営していくかが鍵となる。

## (3) 技術面での課題

国内においては、個人向け貸付けを行っているNPOバンクはほとんどなく、リスクの高い個人向け貸付けに対するノウハウの不足が課題として挙げられる。現状として、人件費を賄う事が難しいとするNPOバンクが多く、専門性の高い職員を確保することは困難となっている。

さらに、原資調達の困難性が挙げられる。預金のような低利の資金調達手段を持たないNPOバンクにとって、低コストで貸付原資を調達する方法が課題となる。基本は、市民からの出資や寄付がベースとなるが、まかないきれない部分は金融機関からの融資に頼らざるを得ないだろう。したがって、その際発生する金利が負担となる可能性は高い。

## 3. 課題に対する対処

上記に挙げた①法的規制、②経済面での課題、③技術面での課題に対して考えうる対処法を実際の事例等を参考に検討する。

### (1) 法的規制に対する対処

法的規制に関しては、すでに紹介したように特例を受けるなどして規制は緩和している。しかし、NPOバンクに代表されるような社会的意義の高い金融機関と消費者金融では、性格が違ってもかかわらず、適用する法は同じである点にそもそもの問題がある。NPOバンクは、既存の法の隙間を縫って活動をしているような状態であり、やはり活動目的の違いからもNPOバンクに適した法整備が必要なのではないか。

## (2) 経済面での課題

### (貸し倒れに対する債務保証)

貸し倒れに関しては、相談業務の充実もさることながら債務保証をもとに対応している例がある。国内では、ふくしまNPOバンクによる保証制度がある。海外においては、イギリスのクレジットユニオンによる生活困窮貸付けへの保証、アイルランド(MABS=国の相談支援機関)による債務保証、フランスの債務保証が例として挙げられる。イギリスとアイルランドでは、100%の債務保証を行っているが、モラルハザードが起きる可能性から債務保証のことは借り手には伝えられていない。なお、フランスの債務保証は政府が50%保証し、残りを民間の銀行が参加して保証するという体制をとっている。これは、政府による保証割合を50%に限定することで、モラルハザードの発生防ぎことを目的としている。

### (運営費の補助や税制優遇)

NPOバンクの参入が運営費の確保が困難なことが原因の一つだとすれば、人件費や運営費に係る費用を、補助や税制優遇といった形で支援することで、参入を促すことが期待できる。運営費の補助に関しては、国内では福岡県や熊本県がグリーンコープから生活再生事業に係る運営費を委託費として支払うことで、人件費を賄っている。そのほかの例では、生活サポート基金では東京都の多重債務者生活再生事業において、東京都社会福祉協議会から相談員の人件費を補助されている。

海外では、イギリスやアメリカを中心として、クレジットユニオンやCDFIといった生活困窮者向け貸付けを行う団体に対して、経営基盤強化のために助成を行っている。

## (3) 技術面での課題

ノウハウ獲得にあたっては、関連する他機関との連携を図ることである程度の効果があげられることが考えられる。イギリスでは、非営利金融機関の能力強化を目的として、雇用・年金省が、金融包摂の一環として「金融包

撰成長基金 (Financial Inclusion Growth Fund)」を設立し、2006年6月から2011年3月に渡って展開した。具体的には、クレジットユニオンに代表される非営利金融機関に対して貸付原資と運用コストを提供することで、低所得世帯に手ごろな信用を供与している。期間は限られたものだったが、この取り組みの結果、ノウハウの不足していた非営利金融機関の個人向け貸付けの理解を深めることにつながったという。実績としては、制限入札方式で参加貸付期間の募集を募ったところ、約150のクレジットユニオン等が400の都市、郊外、農村で事業を開始することとなった。2010年9月現在、32万件、1.37億ポンドの貸付が実行された。

#### 第7節 マイクロファイナンス導入における課題

これまでの調査結果から、日本においては、未だに貧困対策とりわけ経済的な自立への道筋が立っていないことが判明した。NPOバンクや生活協同組合のような地域に根ざした組織はあるが、生活困窮者向けの融資はまだ例が少なく、開拓の余地がある。

現在、日本においてMFIを設立する場合は上記に挙げたNPOバンクの形態を取ることが想定される。ただし、NPOバンク設立に関しては①法的規制、②経済面での課題、③技術面での課題などが横たわっており、生活困窮者向け貸付けを行うには基盤を整える必要があることが判明した。

なお先に確認したように、欧米先進国のマイクロファイナンスの事例を見ると、政府による支援が存在していることが判明しており、CGAPもマイクロファイナンスを導入する際には政府による支援が重要であると提言している。提言の中で、①金融への受け入れ体制として適正な環境規制と法整備、②民間セクターからの投資を促進するインセンティブを付与できるインフラ整備の2点を挙げている。ここからも明らかなように、先進国においてマイクロファイナンスを導入するに当たり、環境整備が重要であることは疑いようがない。

#### 第4章 NPOバンクの生活困窮者向け貸付の普及・持続性向上に向けて

本稿は、国内における貧困率の上昇に対し既存のセーフティネットのみでは、生活困窮者を支援しきれない現状に着目し、民間による貸付としてNPOバンクの現状を明らかにするとともに、その課題について考察を試みたものである。その結果、①法的規制、②経済面での課題、③技術面での課題が存在することが判明した。しかし、社会への共感と理解を深め、さらに都や各関係機関と連携して事業を行うことで、生活困窮者への自立を後押しすることが可能であることが事例研究から示唆された。

今後、民間からの生活困窮者自立支援を促進するに当たり、①法的規制、②経済面での課題、③技術面での課題に対処し、組織の持続性自体を向上させていく必要があると考える。

本来ならば、生活困窮者への支援は政府が行う義務があるため、日本においても他の先進国のように、民間による社会保障の実施を促進するような制度を整備されることが望ましい。しかし、長きにわたる財政難などにより、十分な保証を行うことが出来ていないのが現状である。さらに、生活困窮の内容も非常に細かなものとなり、単一的な制度や対応では対処しきれない。そこで、今後はより広い支援を行う必要があるだろう。国が行えることとしては、制度設計、運営費用補助、啓発活動などが考えられる。さらに下部の自治体では、コミュニティづくり、生活困窮者自立支援事業の支援体制整備などが期待される。

公的な制度支援以外には、各関連機関との連携の強化が考えられる。特に、ヒアリングでも声が上がったように福祉と金融の結びつけを行うことで、サービス・持続性の向上が見込まれる。連携の例としては、貸付期間、福祉機関、相談機関のように役割ごとに分類し、適宜協力することが考えられる。貸付機関は、信金、信組、労金、農協、生協、福祉機関は、市町村社協、労福協、市町村福祉担当、福祉事務所、相談支援は、社協職員、消費生活相談員、市町村多重債務担当、弁護士会、法テラスといった仕組みが考えられる。この場合、NPOバンクは貸付機関に該当する場合もあれば、相談支援に該当する場合もあるなど柔軟に対応することが可能だろう。

しかし、政府による制度構築には時間が要することが想定されるので、まずはNPOバンクや生活困窮者を取り巻く状況について社会の認知度・理解度を高めることが第一歩であると考えられる。

## 参考文献

### 日本語文献

- 池田栄治「コミュニティ・ファイナンスの本質と最適化ビジネスモデルの活用」日本総合研究所  
[http://www.ibi-japan.co.jp/japf/pdf/files/06\\_01.pdf](http://www.ibi-japan.co.jp/japf/pdf/files/06_01.pdf)
- 泉留維「コミュニティ・ボンドの概要について」  
<http://izumi-seminar.net/sites/default/files/imported/pdf/communitybond.pdf>
- 伊藤正晴・小黒由貴子・鈴木裕・中里幸聖・太田珠美・奥谷貴彦(2013)「ソーシャル・ファイナンスについて」大和総研  
[http://www.dir.co.jp/research/report/esg/esg-report/20130228\\_006879.pdf](http://www.dir.co.jp/research/report/esg/esg-report/20130228_006879.pdf)
- 岩谷賢伸(2008)「欧米で活発化するマイクロファイナンス投資」資本市場クォーターリー2008  
<http://www.nicmr.com/nicmr/report/repo/2008/2008aut23.pdf>
- 恩田守雄(2001)『開発社会学—理論と実践—』ミネルヴァ書房
- 株式会社日本総合研究所(2013)「我が国におけるマイクロファイナンス制度構築の可能性及び実践の在り方に関する調査・研究事業」<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/column/study/pdf/6809.pdf>
- 環境省(2010)ファンド設立マニュアル  
[https://www.env.go.jp/policy/community\\_fund/pdf/fandmanual.pdf](https://www.env.go.jp/policy/community_fund/pdf/fandmanual.pdf)
- 菅正広(2008)『マイクロファイナンスのすすめ』東洋経済新報社
- 菅正広(2009)『マイクロファイナンス貧困と闘う「驚異の金融」』中央公論新社
- 菅正広(2014)『貧困克服への挑戦 構想グラミン日本』明石書店
- 金融庁「改正貸金業法に関する内閣府令の改正の概要」  
[http://www8.cao.go.jp/jisatsutaisaku/suisin/k\\_10/pdf/ss2-5.pdf](http://www8.cao.go.jp/jisatsutaisaku/suisin/k_10/pdf/ss2-5.pdf)
- 厚生労働省「生活福祉資金貸付制度」  
[http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/seikatsu-fukushi-shikin1/index.html](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatsu-fukushi-shikin1/index.html)
- 厚生労働省「生活保護制度」  
[http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/seikatsuhogo/index.html](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatsuhogo/index.html)
- 厚生労働省「平成 25 年 国民生活基礎調査の概況」  
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/>
- 国立社会保障・人口問題研究所「『生活保護』に関する公的統計データ一覧」1 被保護実世帯数・保護率の年次推移、16 被保護実人員・保護率の年次推移  
<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>
- 小関隆志(2010)「アメリカ・コミュニティ開発金融機関(CDFI)最新調査報告書 社会的企業を支える非営利金融最前線」  
<http://www.kisc.meiji.ac.jp/~koseki/results/CDFIreport.pdf>
- 小関隆志「多重債務者へのマイクロクレジット～先進国・仏に学ぶ日本」2010年3月29日  
[http://news.searchina.ne.jp/disp.cgi?y=2010&d=0329&f=column\\_0329\\_004.shtml](http://news.searchina.ne.jp/disp.cgi?y=2010&d=0329&f=column_0329_004.shtml)
- サクセスJ(2006)『貧困の終焉—2025年までに世界を変える—』早川書房
- JICA「第3章 貧困指標」  
[http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC\\_and\\_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/field/pdf/200803\\_aid02\\_03.pdf](http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/field/pdf/200803_aid02_03.pdf)
- 消費者信用生活協同組合ホームページ  
<http://www.iwate-cfc.or.jp/baibai.html>
- 世界銀行「極度の貧困の撲滅と繁栄の共有」World Bank Booklet 2013
- 世界銀行「世界の貧困に関するデータ」<http://www.worldbank.org/ja/news/feature/2014/01/08/open-data-poverty>
- 全国 NPO バンク連絡会「NPO バンクについて」  
[http://www.npobank.net/npo\\_バンクについて/](http://www.npobank.net/npo_バンクについて/)
- 総務省統計局「平成 21 年 労働力調査年報(詳細集計)」  
<http://www.stat.go.jp/data/roudou/report/2009/index.htm>
- 総務省統計局「平成 25 年 労働力調査年報 II(詳細集計)」  
<http://www.stat.go.jp/data/roudou/report/2013/pdf/summary2.pdf7>
- 高野久紀、高橋和志(2011)「マイクロファイナンスの現状と課題—貧困層へのインパクトとプログラム・デザイナー—」『アジア経済』2011年6月第52巻第6号

田中知美「貸し付けに経済効果なく、岐路に立つマイクロファイナンスー改革のカギは効果が高い貯蓄事業の拡大ー」日経ビジネス ONLINE, 2014 年 4 月 15 日  
<http://business.nikkeibp.co.jp/article/report/20140411/262730/?rt=nocnt>  
日本共助組合支部ホームページ  
<http://www47.tok2.com/home/kawagoe-saitama/church/7kyoujokumiai.html>  
日本経済新聞、2010 年 12 月 13 日「KDDI、国際送金に参入 米社と提携」  
[http://www.nikkei.com/article/DGXNASDD1305X\\_T11C10A2000000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASDD1305X_T11C10A2000000/)  
日本弁護士連合会「今、ニッポンの生活保護はどうなっているの？」  
[http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/publication/booklet/data/seikatuhogo\\_qa.pdf](http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/publication/booklet/data/seikatuhogo_qa.pdf)  
nippon.com (2014)「悪化する日本の貧困率」  
<http://www.nippon.com/ja/features/h00072/>  
ふるさと融資ホームページ  
<http://www.furusato-zaidan.or.jp/yushi/>  
松浦大(2013)『「マイクロファイナンス」の幻想と真実ー貧困層支援協議グループの CEO に聞くー』東洋経済 ONLINE、2013 年 4 月 8 日  
<http://toyokeizai.net/articles/-/13572>  
UNDP (2011)「人間開発報告書 2011」『多次元貧困指数とは』  
[http://www.jp.undp.org/content/tokyo/ja/home/library/human\\_development/human\\_development1/hdr\\_2011/QA\\_HDR3/](http://www.jp.undp.org/content/tokyo/ja/home/library/human_development/human_development1/hdr_2011/QA_HDR3/)

## 英語文献

ACCION ホームページ  
<https://www.accion.org/about-us>  
Bateman, M. “Microfinance Myths and Realities.” Why Doesn’t Microfinance Work? The Destructive Rise of Local Neoliberalism. Zed Books. pp.28-59.  
Communitiy Development Financial Institution Fund“About the CDFI Fund”  
[http://www.cdfifund.gov/who\\_we\\_are/about\\_us.asp](http://www.cdfifund.gov/who_we_are/about_us.asp)  
KIVA ホームページ  
<http://www.kiva.org/about>  
Maddison Project  
<http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>  
microcredit summit 18th  
<http://www.microcreditsummit.org/about-the-summits.html>  
World bank “THE DEFINITIONS OF POVERTY ”  
<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1124115102975/1555199-1124115187705/ch2.pdf>  
Yunus, Muhammad. Building Social Business, Grameen Bank, 2010.  
Yunus, Muhammad. Creating a World Without Poverty, Subaruna, 2008