

英米のコミュニティ開発金融政策と、日本に与える示唆

2010年11月1日(月)

明治大学経営学部准教授 小関 隆志

報告要旨

アメリカ・イギリスにおいては、コミュニティ開発金融を促進する政策として、コミュニティ開発金融機関(CDFI)への補助制度や、投資家への減税制度などがある。日本においても、こうした制度を取り入れることが有効ではないか。

1. アメリカ・イギリスの事例

(1) コミュニティ開発金融とは

- ・コミュニティ開発：コミュニティが自らの力で直面する課題に立ち向かえるよう、コミュニティに統制力を持たせる。(※エスニック・マイノリティや低所得階層、低所得地域の経済的自立や地域再生という意味合いが強い)
- ・コミュニティ開発金融：貧困地域の活性化や、貧困層の経済的自立を図るために必要な資金を、投融資などの形で提供する。
- ・コミュニティ開発金融政策：コミュニティ開発金融を実施する民間の金融機関や投資家に対して政府が支援・促進を行う。

(2) アメリカのコミュニティ開発金融政策

①地域再投資法(CRA)

・地域再投資法(Community Reinvestment Act of 1977; 以後CRA)：銀行がコミュニティ(特に中低所得層)の信用需要に積極的に応えることを促すのが目的。大銀行(総資産10億ドル以上)に対しては「融資テスト」「投資テスト」「業務展開テスト」の3方面から、定期的に審査し、格付けを行う。「合格」に達しなければ銀行の買収・統合・支店開設などの認可が下りないことがある。

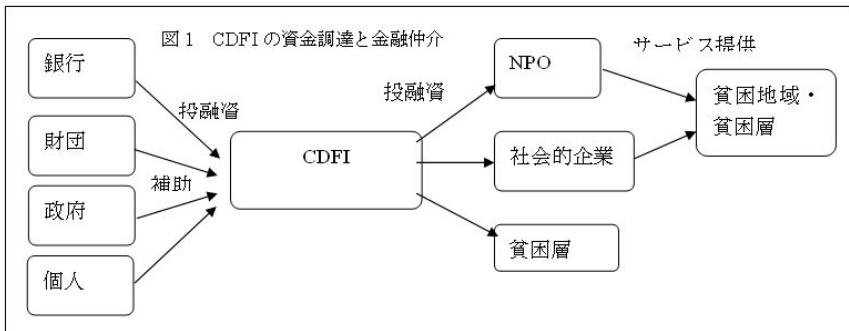
⇒CRAはペナルティをもって、銀行に対してコミュニティ開発金融を促す

・銀行がCRAを遵守するための基盤整備：約96%の銀行はCRAを遵守し「合格」以上。CRAが実効性を保つ要因の一つは、金融仲介組織を通じたコミュニティ開発金融を促進したことにある。金融仲介組織のCDFIは、銀行にとって低コスト・低リスクの投資先。また銀行監督官庁は、コミュニティ開発金融の機械に関する情報提供を積極的に行う。

⇒CRAはペナルティだけでなく、投資の受け皿の用意など、銀行への支援も行う

②CDFI支援政策

・CDFI：コミュニティ開発金融機関(Community Development Financial Institution)。政府や銀行、財団などから資金を調達し、得られた資金をNPOや社会的企



業、零細企業などに融資することにより、コミュニティ開発を促進する（図1）。

CDFI は、CDFI データプロジェクトの調査によれば、アメリカ全体で 1,235 団体（2007 年時点）。CDFI の融資残高は全体で 110 億ドル、資産額は 160 億ドル。法人格は多様。一定の基準を満たしたものが CDFI ファンドによって認定される（＝「認定 CDFI」）。

・CDFIプログラム：CDFIに対する直接投資および、CDFIの力量形成を目的とした補助金制度。CDFIに対する財政支援(FA)と経営支援(TA)からなる。

FAは、CDFI ファンドが認定した CDFI を対象に提供される資金で、融資の原資となる。

2009 年度は 59 団体に対して計 9000 万ドルを提供（1 団体平均 152 万ドル）。

TAは、認定CDFIおよび認定CDFIを目指している団体を対象に提供される資金で、力量形成を行うための補助金。新しいコンピュータの購入、コンサルタント委託料、職員の人材育成、市場調査、戦略計画の立案など幅広く使える。2009 年度は 28 団体に対して計 246 万ドルを提供（1 団体平均 8.8 万ドル）。

・銀行補助金：コミュニティ開発・経済発展に融資する金融機関(銀行、貯蓄金融機関)を支援するための補助金制度。銀行などがCDFIへの投融資を増やしたり、衰退地域での住宅融資や小企業融資などを行った際に補助金を支給する。2008 年度は 60 の銀行が 3.5 億ドルを投資して補助金を申請。52 の銀行に 2010 万ドルの補助金（1 行平均 38.7 万ドル）。

・投資減税制度 (NMTC)：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。CDFIファンドは、CDEからの申請に基づいて各団体に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当額の範囲内で投資を集める。投資された資金は低所得地域において、製造業、サービス業、小売業、住宅、保育施設、チャータースクールなどに幅広く活用できる。

CDE に投資した投資家は 7 年間累計で投資額の 39%相当分を減税される。2001～2008 年までの累計割当額は 210 億ドル。2009 年は 50 億ドルを割り当てた。

・地方政府による支援制度：連邦政府だけでなく州政府や市政府も自らのコミュニティ開発政策にCDFIを組み込み、CDFIへの支援を通して低所得地域の経済活性化を進める。

（例）ペンシルバニア州政府は CDFI に補助金または融資を提供。若者の非行・暴力を減らす地域活動や、地域活動に資金を提供する CDFI や NPO に補助金を出している。

⇒エスニック・マイノリティの貧困層を主な対象に想定し、政策を組み立ててきた。

⇒CDFI の投融資対象となる事業は、幅広く存在している。

⇒投資減税だけでなく、補助金など多様な仕組みを組み合わせることで効果を発揮。

⇒CDFI には融資原資だけでなく、力量形成などに補助金を提供している。

(3) イギリスのコミュニティ開発金融政策

①アメリカの政策の模倣と、CRA の欠如

・労働党ブレア政権が 1997 年以降、アメリカの政策を参考にしてコミュニティ開発金融政策を強力に推進した。

・当初はアメリカの CRA に倣って類似の制度の導入を検討したが、実現せず。銀行に対する強制力がないため、CDFI が銀行から資金集めをすることが難しい。

⇒減税や補助金などの「アメ」だけでなく、罰則等の「ムチ」も必要な要素

②CDFI 支援政策

・CDFI：イギリス全体で 68 団体が実質的に活動（2009 年時点）。資産額は 7.8 億ポンド（1 組織平均 1239 万ポンド）。法人格は多様（ただし 2001 年以降、一定の条件を満たせばチャリティとしての地位を得られる）。アメリカのような CDFI 認定制度はないが、投資減税の基準を満たした CDFI を投資対象として認定している。

・フェニックス・ファンド：CDFI に融資原資を提供する補助金制度。1999～2008 年の時限制度。終了までに 1100 万ポンドを支給した。

2006 年以降は全国に 9 つある地方開発局に補助金業務を移管し、現在は地方開発局と地方自治体がそれぞれ CDFI に補助金を提供。補助金額は減少している。

・投資減税制度 (CITR)：職業・革新・技能省 (BIS) によって認定された CDFI に投資した場合に、投資家に 5 年間で投資額の 25% 相当分を減税する。投資額は 2002～2007 年の累計 7000 万ポンド。

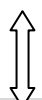
⇒エスニック・マイノリティの貧困層を主な対象に想定（＝アメリカと同様の背景）。

⇒補助金制度の変更・縮小により CDFI は打撃。2005 年をピークに数も減少。

2. 日本への政策的示唆・含意

(1) どのような社会的弱者・地域のために制度を設計するのか

・**英 米**：エスニック・マイノリティが直面する「金融の社会的排除」、貧困層の集住するスラム地区（インナーシティ）の問題が背景。マイノリティの貧困層を念頭に政策立案。



社会的・歴史的背景の違い

・**日 本**：人種差別に基づく「金融の社会的排除」やインナーシティ荒廃の問題はない。他方、商店街の衰退、農山村の高齢化、中山間地域の限界集落、地域経済の衰退。生活保護世帯急増やホームレス、ネットカフェ難民に象徴される貧困の問題などが焦点の一つ。

⇒どのような社会的弱者・地域のために制度を設計するか、共通認識をもつ必要

(2) 政策のパッケージ化

- ・コミュニティ開発金融は一般に高リスク・低リターン。市場原理だけでは成り立たない
⇒政策による促進・支援の必要がある
- ・単独の政策だけでは限定的な効果しか期待できない。多様な要素の政策を組み合わせ、パッケージ化することで相乗効果を期待できる

- ・「アメ」と「ムチ」と「受け皿」によって、銀行は資金提供や支援に動く（図2）

図2 「アメ」と「ムチ」と「受け皿」の3要素

- ・「アメ」の要素（補助金、減税など。例：NMTC）＝経済的インセンティブ付与
- ・「ムチ」の要素（監視、ペナルティ。例：CRA）＝ペナルティを受けるリスク回避
- ・「受け皿」の要素（情報提供、有望な投資先。例：CDFI）＝コストやリスク削減

(3) 持続可能な収益事業のモデルを創出

- ・CDFIは低所得地域で製造業、サービス業、小売業、住宅、保育施設、チャータースクールなどに幅広く投融资（中低所得者向けのアフォーダブル住宅が比較的多い）。これらの投融资先は、政府からの認定、委託料、補助金と結びつき、持続可能な収益事業が成立
⇒CDFIは安定的に融資先を確保し、金利収入を得られる

・日本：公的介護保険サービスや障害者自立支援事業などの認可事業、政府による委託事業、指定管理者などにおいて、収益事業が成立。事業者は融資を受けられる。

（例）長野県：宅老所を開設する事業者を経費の半額を上限に補助する制度。この補助制度を活用したNPO法人等が宅老所を開設。

（例）横浜市：独自の保育所支援制度（「横浜市保育室」）を設け、基準を満たした認可外保育施設に補助金を支給。企業やNPO法人等が融資を受け、保育所を経営。

⇒政府・自治体が補助制度や委託事業を増やすことで、投資機会を増やすことが可能（図3）

図3 持続可能な収益事業モデルの創造

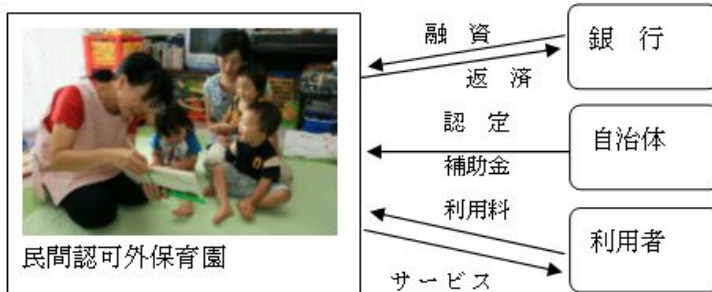
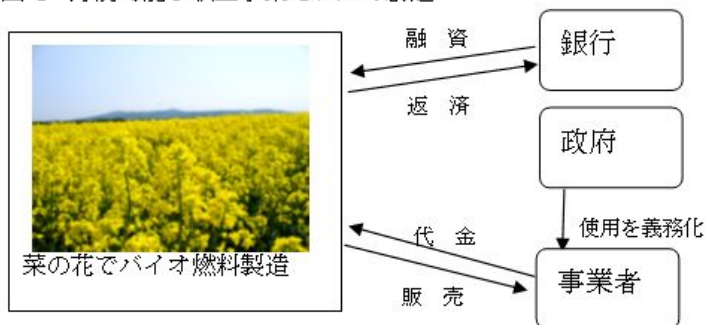


図4 持続可能な収益事業モデルの創造



- ・政府が何らかの環境規制を導入することで、新たな市場を生み出すことも可能（図4）。

(例) 東京都環境局：都内の事業所に対して CO2 の排出を規制することで、CO2 削減対策の市場が生まれる。グリーン購入制度なども市場を生み出す。

(例) ドイツ：ガソリンへのバイオ燃料の 5%混合を定めたことで、バイオ燃料市場が生まれる。

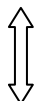
(4) 金融仲介組織に対する育成・支援

・金融仲介組織（CDFI、NPO バンクなど）は、コミュニティ開発金融において中核的な位置を占める（図 1）。

・コミュニティ開発金融においては、単に資金を貸すだけでなく、融資先の発掘や啓発活動、融資先の企業や NPO に対して、きめ細かい経営面での指導・助言、モニタリングが必要とされる。経営支援によって融資先の事業が成功する確率が高まり、ひいては金融仲介組織の経営安定にもつながる。

・他方、こうした経営支援などの活動にはコストがかかる。またスタッフには、地域の実情をよく知り融資先の事業を育てることのできる高い専門性が求められる。他方、高い金利を設定できず、金利収入は少ないため、金融仲介組織の経営は厳しい。組織自体やスタッフの力量形成に充てられるリソースは必ずしも十分ではない。

・**アメリカ・イギリス**：CDFIの経営を支援するための補助金など、**CDFIに対するさまざまな支援制度**が整っている。CDFIにはボランティアもいるが、フルタイムのスタッフを少なくとも数名は抱えて事業を展開している。



・**日本**：NPOバンク等が金融仲介組織としての機能を担っているが、人件費をねん出することは極めて難しく、ほとんどはボランティアの有志に依存せざるを得ない。各地に新たなNPOバンクが設立されつつあるが、組織の設立・運営にかかる費用はほとんどメンバーの持ち出しであるため、**設立そのものも容易ではない**。

・NPO バンクは、2010 年 6 月の改正貸金業法完全施行において、指定信用情報機関の加入・利用義務など一部で適用除外となった。しかし、それだけでは必ずしも十分とは言えない。金融商品取引法では、出資を募集する場合に第 2 種業者登録が必要となるが、NPO バンクはこの登録から適用除外されるため、出資金に対する配当をゼロにせざるを得ない。そのため、出資金も集まりにくいという弊害がある。NPO バンクに対する政策的支援は、国レベルではまだ何もないのが現状である。

・NPOバンクなどの金融仲介組織に**新たな法人格を付与する、あるいは貸金業法、金融商品取引法の適用除外とする、投資減税の対象として認定するなどの支援策**が考えられる。