

## NPOバンクの現状と課題<sup>1</sup>

国民生活金融公庫総合研究所 主任研究員  
鈴木 正 明

### 要 旨

1998年に特定非営利活動促進法が制定されて以降、特定非営利活動法人（NPO 法人）数は急速に増加しており、2006年12月末現在で約2.9万に達している。生活に密着した分野を中心に、公共性が高いサービスを提供する担い手として、NPO に対する期待は高い。

従来、NPO は活動するために必要な資金を寄付や会費などで調達してきた。しかし、事業の規模や範囲が拡大するにつれて、融資を必要とするところが増えている。しかし、採算ベースに乗りにくいことから、民間金融機関はNPO に対する融資には消極的だった。

こうした状況のなか、90年代半ば以降「NPO バンク」が生まれている。NPO バンクは、市民やNPO などから無利子・無配当で集めた資金を原資として、社会性が高い事業に限定して融資している。2006年末時点ですでに融資事業を行っているNPO バンクは全国に五つある。これらのNPO バンクはボランティアが中心となって運営されている。

融資実績を見ると、多いところで年間20～30件程度、数千万円である。融資先の返済能力を的確に見極めていることやきめ細かなモニタリングを行っていることなどから、ヒアリングなどによると、ほとんどのNPO バンクでは不良債権は発生していない。

NPO バンクは、融資という資金調達の道をNPO に拓いたり、NPO に対する融資の重要性を社会に対して訴えたりするなど、重要な役割を果たしてきた。半面、ボランティアの確保や融資規模の拡大などの課題も抱えている。

近年、一部の民間金融機関もNPO への融資を始めている。しかし、民間金融機関がこうした融資を大きく拡大していくとは考えがたい。NPO の社会的、経済的役割が今後高まると予想されるなか、NPO の資金需要はさらに増加するものとみられることから、NPO バンクにはこうした資金需要を満たしていくことが期待される。行政は、ソフト面を中心に意義深いバンクの活動を支援していくべきではないかと思われる。

<sup>1</sup> 本稿は、「NPO バンクの現状と課題」（国民生活金融公庫『調査月報』第546号（2006年10月））に加筆・修正したものである。

## はじめに

民間非営利組織 (NPO) というとボランティアを思い浮かべる人は多い。しかし、一部の NPO は、福祉や教育などの分野において活発な活動を行っており、事業資金の融資を必要とするところは少なくない。

しかし、従来、民間金融機関は NPO に対する融資には積極的に取り組んでこなかった。こうした状況のなかで、90年代半ば以降、NPO に円滑に資金を供給するために、NPO バンクが設立されるようになってきている。

本稿は、NPO バンク (以下バンク) の現状と課題について論じる。まず、バンクの主たる融資先である NPO の現状を概観するとともに、どのような資金需要が発生しているのかを整理する (第1節)。続いて、バンクの概要を概観する (第2、3節) とともに、融資の実績 (第4節) を紹介する。そのうえで、活動の意義と課題を論じ (第5節)、バンクの今後を展望する (第6節)。なお、補論では、2006年に制定、改正された二つの法律がバンクの運営にどのような影響を与える可能性があるのかをまとめている<sup>2</sup>。

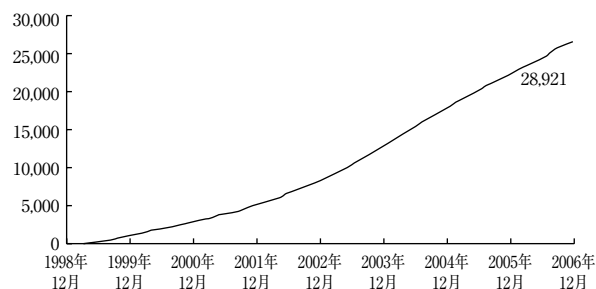
## 1 NPO バンクが生まれた背景

### (1) 増加する NPO

はじめに、バンクの主たる融資先である NPO の現状を見てみよう<sup>3</sup>。

1998年に特定非営利活動促進法 (NPO 法) が制定されて以降、企業数が減少しているのとは対

図一1 NPO法人数の推移



資料：内閣府ホームページ

(注) 法人数は認証数から解散数を差し引いたもの。

照的に、特定非営利活動法人 (NPO 法人) 数は急速に増加しており、2006年12月現在で約2.9万に達している (図一1)。

次に、経済産業研究所「NPO 法人アンケート調査」(2005年) に基づき、主な活動分野 (単一回答) を見ると、介護事業や障害者の雇用を提供する小規模授産所などの「保健、医療、福祉」が全体の38.7%と最も多く、リサイクルや森林保全などの「環境の保全」(12.4%)、博物館やスポーツ教室などの「学術、文化、芸術、スポーツの振興」(10.6%)、町並み保全や村おこしなどの「まちづくり推進」(10.0%)、認可保育園や学童保育など「子どもの健全育成」(8.2%) と続く (図一2)。生活に密着した分野を中心に活動していることがうかがえる。

では、NPO の事業規模はどれくらいなのだろうか。前述の経済産業研究所のアンケートによると、「収入総額」(当期収入額+前期繰越金) は、1,000万円未満が6割を超えるものの、3,000万円以上が16.4%、5,000万円以上も10.2%となっている (図一3)。小企業と変わらない規模で事業を行っている NPO も少なくないことが分かる。

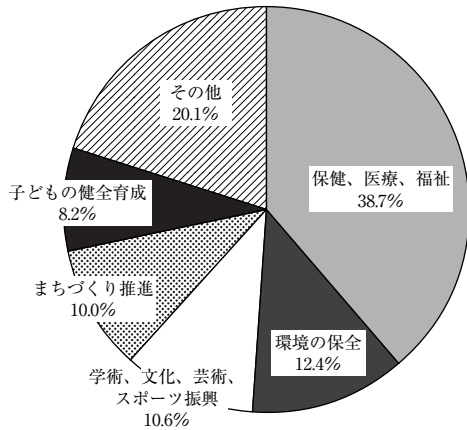
収入総額の内訳については、「事業収入」(介護

<sup>2</sup> NPO バンクに関する調査研究はすでにいくつか存在する (石塚 (2004)、澤山 (2005) など)。本稿の特徴は、バンクの経営に重点を置いて論じていること、民間金融機関の融資姿勢を踏まえバンクの今後について展望していることなどである。

<sup>3</sup> NPO には法人格を有しない団体 (任意団体) も含まれるが、バンクの融資先はほぼすべてが法人格を有している。このため、以下で NPO とは、断りが無い限り NPO 法人を指す。

NPOバンクの現状と課題

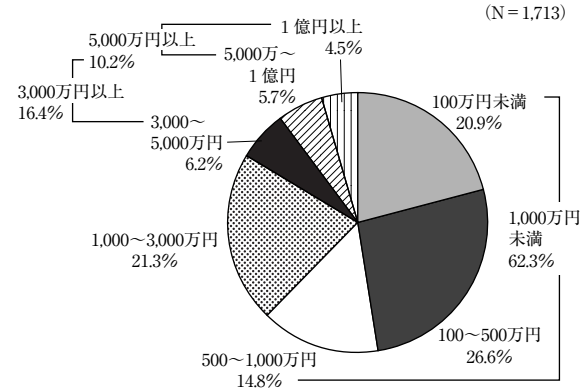
図一 2 主な活動分野



資料：経済産業研究所「NPO法人アンケート調査」(2005年)  
 (注) 1 アンケートは2005年11月実施。調査対象は12,000のNPO法人で、有効回答数は2,344、有効回答率は21.4%。  
 2 「その他」には、NPO法で規定する17の活動分野のうち、独立して掲載している5つを除く12の活動分野が含まれる。

保険などの認可事業、行政、民間の委託事業、自主事業などの合計)が全体の64.3%と最も高い(表一1)。NPOは主な収入を事業活動によって得ているといえる。

図一 3 収入総額



資料：図一2に同じ。  
 (注) 収入総額とは「当期収入額」と「前期繰越金」の合計である。

上述した五つの「主たる活動分野」について事業収入の割合を見ると、「保健、医療、福祉」で74.2%と特に高いが、その他の分野でも50%を超えている。

NPOというイメージがある。しかし、事業活動を通じてさまざまな社会的な課題を解決しようとする「事業型」も少なくないといえるだろう<sup>4</sup>。

表一 1 主たる活動分野別収入の内訳 (構成比)

(単位：%)

主たる活動分野	会費・入会金収入	事業収入	事業収入の主な内訳				補助金・助成金収入	寄付金・協賛金収入	その他	前期繰越収支差額	(参考) 平均収入総額
			認可事業	行政の委託事業	民間の委託事業	自主事業					
分野計 (N=1,713)	5.6	64.3	28.8	8.9	3.1	16.4	9.5	7.7	2.4	10.5	2,011万円
保健、医療、福祉 (N=698)	3.0	74.2	48.9	4.9	2.2	9.7	8.0	3.6	2.0	9.2	2,852万円
環境の保全 (N=205)	7.9	55.7	0.1	21.5	6.0	21.2	11.9	9.9	3.0	11.6	913万円
学術、文化、芸術、スポーツ振興 (N=170)	10.0	53.5	0.7	9.8	1.9	35.1	8.0	14.2	3.3	11.0	1,549万円
まちづくり推進 (N=174)	9.6	55.4	3.2	20.1	5.8	20.7	10.7	7.4	6.0	10.9	654万円
子どもの健全育成 (N=127)	9.5	52.1	1.3	7.8	1.6	28.8	19.5	7.8	3.4	7.8	1,352万円

資料：図一2に同じ。  
 (注) 1 「事業収入」の内訳については、無回答がある。このため、内訳の割合の合計と「事業収入」の割合とは一致しない。  
 2 「分野計」には上記5分野以外に、NPO法に規定されているすべての活動分野(17)を含む。

<sup>4</sup> 谷本(2004)はNPOを以下の三つに分類する。  
 ①慈善型(「寄付やボランティアをベースに、ローカル/グローバル・コミュニティでチャリティ活動を行う団体」)  
 ②監視・批判型(「企業や政府・国際機関の活動を監視・批判したり、政策提言活動を行ったりする団体」)  
 ③事業型(「有料・有償で社会的サービスの提供、情報の分析・提供、コンサルティングといった活動を社会的事業として行う団体」)

## (2) NPO の資金需要

事業を行うためには資金が必要である。ここでは、ヒアリングなどに基づき、NPO の主な資金需要を整理しておこう。

第1は、開業資金である。特に、介護施設や認可保育園を開設する場合には数百万円、土地を購入したり建物を建築したりするのであれば数千万円を調達しなければならないこともある。

第2は、事業を拡大するための資金である。増加運転資金や設備投資が必要となるのは一般の企業と変わらない。

第3は、行政からの委託事業にかかるつなぎ資金である。

近年、財政状況の悪化や「官から民へ」という流れなどを背景に、森林管理や起業セミナーの企画運営など多様な事業を行政がNPOに委託するようになってきている<sup>5</sup>。内閣府が実施したアンケートによると、回答したすべての都道府県と7割の市町村がNPOと「協働」しており、「協働」している都道府県のすべて、市町村の80.9%が事業を委託したことがあるとしている（内閣府（2004））<sup>6</sup>。

一般に、行政からの受託が増加するとつなぎ資金の需要が発生する。受託事業の場合、事業が完了した後でなければ支払いを受けられないことが多く、先行する支出を賄うための資金が必要となるからである。特に、「環境の保全」や「まちづくり推進」では「行政の委託事業」の割合が約20%と他の活動分野に比べて高いことから、つなぎ資金の需要が比較的大きいとみられる（前掲表—1）。

NPOの資金調達の方法には、寄付金や助成金、会費などがある。しかし、一般にこうした方法で調達できる金額は小さく、しかも必要なときにす

ぐ調達できるとは限らない。

これに対して、融資であればより大きな金額をよりタイムリーに調達できる。一般の企業と同様、融資を必要としているNPOは少なくないとみられる。

## (3) 民間金融機関の融資姿勢

資金需要が増加しているにもかかわらず、民間金融機関はNPOへの融資に対して消極的だった。

その理由としてまず挙げられるのが、多くのNPOの事業基盤が脆弱だったことである。しかし、それとともに、民間金融機関にとって、NPOに対する融資が採算ベースに乗りにくいことも大きな理由として指摘できる。

収入総額から判断すると、一般的な融資単価は数百万円程度である。小口融資であるため審査コストを賄うだけの収益を得ることが難しい。しかも、原則として信用保証協会の保証を受けることはできないうえ、担保となる資産に乏しいことも多い分、貸し倒れが生じるリスクも高い。

もう一つの理由は、NPOが社会のなかで重要な役割を果たすようになると十分に認識していなかったことである。例えば、澤山（2005）は、地域金融機関にはNPOが「台頭してきていることへの認識」が不足していたと指摘する。

このため、事業基盤がしっかりしているNPOでさえ、融資を受けることは難しかった。「融資の相談に行っても、NPOというだけで門前払いされた」と語る経営者は少なくない。先の経済産業研究所のアンケートでも、「民間金融機関からの借入に関する問題点」として、62.7%が「NPOの事業や役割への理解が足りない」を挙げている（図—4）。

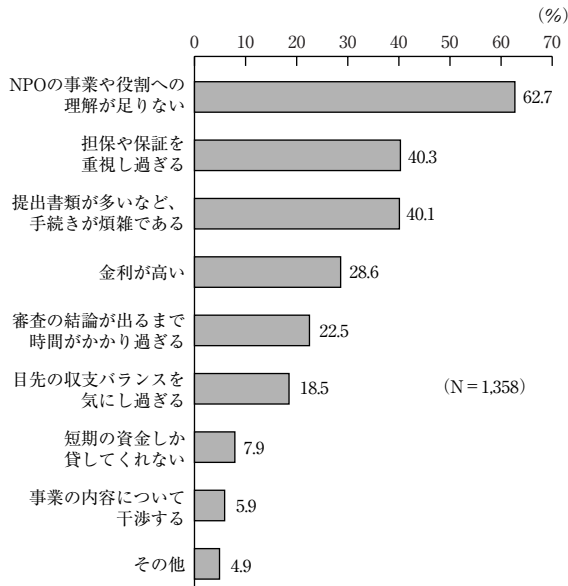
<sup>5</sup> 2003年には、地方自治法の改正によって「指定管理者制度」が創設された。この結果、従来、第3セクターなど公的機関が独占していた公の施設の運営・管理の業務をNPOが受託できるようになっている。

<sup>6</sup> アンケートは2004年2月に実施し、40都道府県、429市町村から回答を得ている。同アンケートにおける「NPO」には任意団体も含まれる。また、「協働」には、「事業委託」のほか、「事業の企画立案等への参加、協力」や「情報交換・意見交換」などを含む。なお、データの出所である内閣府（2004）は、NPOと協働している市町村の割合を概数でしか掲載していない。



## NPOバンクの現状と課題

図一 4 民間金融機関からの借入に関する問題点  
(複数回答)



資料：図一 2 に同じ。

(注) それぞれの項目を挙げたNPOの割合を示している。

こうした状況で、NPO に対して円滑に資金を供給する仕組みをつくらうとする動きが起こってきた。そして、バンクが生まれたのである。

## 2 NPOバンクの概要

### (1) 設立状況

本稿では、バンクを主として、地域で集めた資金を基に、その地域で活動する NPO に対して融資するノンバンクと定義する。新聞報道などによると、2006年12月現在すでに融資業務を行っているバンクは五つある(表一 2)<sup>7</sup>。

日本で初めて設立されたのは東京都の未来バンク(94年設立)である。98年には神奈川県で女性・市民信用組合設立準備会(WCC)が活動を開始している。

表一 2 日本の NPOバンク

名称	所在地	設立年月	理念	組織形態
未来バンク	東京都	1994.4	自ら未来を作り上げようとする市民たちの未来への芽・試みを支援し、大切に育てる。	事業組合
女性・市民信用組合設立準備会(WCC)	神奈川県	1998.1	地域社会を豊かにし、地域経済を活性化している、NPO やワーカーズ・コレクティブなどの市民事業に対して資金を供給する。主として女性の活動を支援している。	任意団体
北海道 NPOバンク	北海道	2002.1	NPO等に対する資金面での支援、特に資金融資等を通して、事業の基盤強化、事業遂行力の向上に繋がる経営全般サポートを行う。	NPO 法人
NPO 夢バンク	長野県	2003.8	自らの意思でさまざまな課題に取り組み、地域を豊かにしたいと活動する県内 NPO を支援する。必要な人材の紹介、物資等の提供も行う。	NPO 法人
東京コミュニティパワーバンク(東京 CPB)	東京都	2003.9	市民が地域を豊かにするために必要な、社会的事業を応援する。	任意団体

資料：各 NPOバンクホームページ、新聞報道等により筆者作成。

(注) 2006年12月現在で融資を行っている NPOバンクを掲載した。このほか、すでに設立され近い将来融資を開始する予定の NPOバンクが岩手、新潟、愛知などにある。

<sup>7</sup> 「NPOバンク」について共通した定義はない。このため、本稿で取り上げた五つの団体以外にもバンクと呼ばれることがある。

そうした団体の一つが、日本における「市民金融」の嚆矢として有名な「市民バンク」(89年設立)である。しかし、市民バンクは、提携金融機関が行う「市民事業」への融資について、融資審査とモニタリングを共同で行っている。自らが集めた資金で融資していないことから、本稿ではバンクに含めていない。

また、坂本龍一氏ら3人のアーティストが環境関連のプロジェクトに融資することを目的として設立した APバンクも「NPOバンク」と呼ばれることがある。しかし、APバンクは3人の設立者だけで融資の原資を拠出しているうえ、全国の NPO等に融資を行っているため、本稿では除外した。

21世紀に入ると、2002年には北海道 NPO バンク、2003年には NPO 夢バンクと東京コミュニティパワーバンク（東京 CPB）が相次いで創設された。さらに、2005年には岩手、新潟、愛知の3県にもバンクが発足し、近い将来、融資事業を開始する予定である。90年代に始まった動きが、近年広がりつつある。

すでに融資を行っている五つの先駆的なバンクの組織形態を見ると、NPO 法人が二つ、事業組合が一つ、任意団体が二つとなっている。いずれも貸金業法に基づき法人または個人で登録している。

## (2) 設立者

バンクの創設者は大きく二つに分類することができる。第1は、環境保全や高齢者福祉などに取り組んでいる市民グループである。

例えば、未来バンクは、環境問題に取り組んでいたグループが自分たちの貯蓄を環境保全のための事業を行う NPO などに融資することを目的としている。また、WCC はワーカーズコレクティブの活動に参加していた人たちが主に女性の行う事業を、東京 CPB は東京生活クラブ生協関連の福祉活動などを行っていた人たちが地域に必要な事業を支援することを目的に設立されている。

第2は、NPO 支援センター（以下「センター」）である。

「センター」とは、助成金や制度変更などの情報の提供やネットワークづくり、コンサルティングなどを通じて、NPO の設立や運営を支援する機関である。日本 NPO センターのホームページによると、2006年7月現在、全国で161の「センター」が存在する。

「センター」が設立したバンクには、北海道 NPO バンクと NPO 夢バンク、今後融資事業を開始する新潟や岩手のバンクがある。近年設立されたバンクの多くは、「センター」が母体となっているといえる。経営指導などソフトな支援だけでなく、資金を供給していくことも NPO を育成するためには必要という認識が「センター」の間で高まっていることがうかがえる。

## 3 経営資源の調達

### (1) 融資の原資

バンクが事業を行うためには、融資の原資を調達するとともに、人材を確保することが必要である。

まず、調達した資金の規模を見ると、未来バンクや WCC では1億円を超えている（表—3）。これに対して、北海道 NPO バンクでは4,500万円、NPO 夢バンクでは2,500万円にとどまっている。創設者が市民グループであるバンクの方が、大きな資金を集めているといえる。

資金調達の主な方法は、出資の募集である<sup>8</sup>。出資者の構成は、「個人」が7～8割程度、残りの2～3割が NPO や労働組合、生協など「団体」と「企業」というところが多い。これに対して、北海道 NPO バンクは、北海道（1,500万円）と札幌市（500万円）からの出資も受けており、二つの自治体で出資額の4割を占めている。

出資は請求すれば返還されるものの、元金は保証されていない。また、バンクは従来から資金的に余裕があれば配当を支払うのではなく貸出金利を低くしたいとしていたが、2006年に金融商品販

<sup>8</sup> NPO 法には、出資に関する規定がないことから、NPO 法人組織のバンクは、出資を受け入れるために民法上の事業組合（第667条）を設立している。事業組合が集めた資金は劣後ローンとして NPO 法人に転貸されている。

こうしたやり方での資金の受け入れには、①事務手続きが煩雑になること、②事業組合への出資者は、事業組合が第三者に与えた損失に対して無限責任を負わなければならないこと、という問題点が指摘されている（ただし、②については、事業組合でも法人と変わらない実態であれば「権利能力なき社団」とみなされ、出資者の責任は有限という見方もある（第2回 NPO バンクフォーラム実行委員会（2006）、pp.67-69参照）。

NPOバンクの現状と課題

表一 3 事業実績と融資条件

名称	出資状況		融資条件				融資実績				
	出資件数	出資残高	限度額	金利 (年率)	返済 期間	保証人	累計	2005年度 実績	融資単価	融資残高	主な融資先
未来 バンク	415 (2006.3)	1億 5,818万円 (2006.3)	300万円か つ出資額の 10倍	3%	10年 以内	必要	約280件、 6億8,630万円 (2006.3)	24件、 6,406万円	266.9万円	6,330万円 (2006.3)	環境関連
WCC	498 (2006.11)	1億 3,535万円 (2006.11)	1,000万円	2～5%	5年 以内	理事、役員 の保証。10 人を限度。	80件、 3億3,200万円 (2006.3)	8件、 2,663万円	332.9万円	36件、 6,339万円 (2006.11)	高齢者福祉、 保育、リサ イクル
北海道 NPO バンク	220 (2006.5)	4,597万円 (2006.6)	200万円か つ出資額の 100倍	2～3%	1年 以内	代表者を含 む2名	82件、 1億3,207万円 (2006.6)	22件、 3,700万円	168.2万円	2,793万円 (2006.5)	小規模作業 所、高齢者 福祉
NPO 夢 バンク	63 (2006.5)	2,539万円 (2006.5)	300万円	2～3%	3年 以内	代表者を含 む2名	22件、 5,200万円 (2007.1)	8件、 2,120万円	265.0万円	1,640万円 (2006.5)	宅幼老所、 森林保全
東京 CPB	491 (2006.4)	9,280万円 (2006.4)	1,000万円 かつ出資金 の10倍	2.5% 以上	5年 以内	代表者を含 む2名以上	8件、 2,860万円 (2006.7)	2件、 560万円	280.0万円	1,259万円 (2006.4)	高齢者福祉、 託児所

資料：表一 2 に同じ。

- (注) 1 融資実績にはNPO以外への融資も含む。  
 2 出資状況と融資実績欄の( )内の数字は時点(年と月)を示す。  
 3 融資条件は原則であり、事業年数や資金使途などによって異なる。

売法が制定された結果、法的にも支払うことができなくなった(詳細は補論を参照)。損をすることはあっても、得をすることはないのでバンクへの出資である。出資者は、金銭的なリターンを求めるというのではなく、社会的に意義がある事業を育てたいという思いで資金を提供していることがうかがえる。

出資以外の資金調達方法には、寄付金の募集がある。ただし、寄付金による調達は年間数十万円程度というところが多く、出資に比べるとごくわずかである。

また、一部のバンクは融資を受けて資金を調達している。例えば、2006年7月現在、NPO夢バンクは長野県から1,000万円の無利子融資を、WCCは関連団体などから1,300万円の低利融資を受けている。

(2) 人材

次に、バンクの運営を支えているスタッフにつ

いて見ていこう。主なスタッフは、事務局員、審査委員、理事である。

事務局員は、出資の受け入れや融資相談、返済金の入金など、日常的なさまざまな事務を処理する。融資審査の面談や稟議書の作成まで行うこともある。

事務局員の人数は1～3人程度である。WCCのように専任の事務局員を雇っているところもあるが、関連団体から派遣してもらったり、「センター」の職員が兼任していたりするところが多い。ちなみに、事務局のオフィスは関連団体の一部を安い家賃で借りているというのが一般的である。

融資審査を担当する審査委員と、組織の運営方針を策定する理事については、ほぼ全員が無給のボランティアである。本職は、公認会計士・税理士、民間金融機関の現役の職員や退職者、NPOの経営者、大学教授などで、設立準備段階からバンクに関わってきた人が多い。審査委員と理事の人数は、それぞれ5～10人である。

このように、バンク自らは常勤のスタッフをほとんど雇用していない。ボランティアが支えている小さな組織といえるだろう。

## 4 融資の実績

### (1) 融資制度の概要

ここでは、融資事業の現状を見ていくこととする。まず、融資制度を概観しておこう。

1件当たりの融資限度額は、200～1,000万円となっている(前掲表―3)。金利は固定で、2～3%程度というところが多い。返済期間は1～10年と、バンクによって違いがみられる。

債権保全については、不動産等の物的担保は求めているが、すべてのバンクは保証人を徴求している。保証人の人数は代表者含め2名というのが一般的だが、場合によっては、すべての理事の保証を求めるケースもあるという。債権保全に十分配慮していることがうかがえる。

また、すべてのバンクは融資先を出資者に限定している。講や無尽のように、仲間内で資金を融通しあう互助の精神に基づいて運営されているといえる。

### (2) 融資審査

次に、融資の流れを見てみよう。

申し込みを受けると、事務局員や審査委員が面談する。面談の回数は融資相談を含めて3～4回程度というのが一般的である。面接後には現場の雰囲気や従業員の様子などを確認するため、融資申請者の事業所を訪問する。

面談や訪問が終わると、聞き取りや提出書類などにに基づき、審査委員などが稟議書を作成する。その稟議書をまず審査委員会、次に理事会で討議

し融資の可否を決定する。

審査に当たって検討するのは、地域社会への貢献など社会性が高い事業を行っているかどうか、返済能力があるかどうか、保証人の保証能力が十分かどうかなどである。バンクは、返済能力がないNPOに融資はしないものの、社会性に乏しければ返済能力があっても融資しないとしている。社会性を重視する点は民間金融機関と比較したバンクの特徴といえるだろう。

審査委員会や理事会の開催頻度は、毎月と高いところもあれば、四半期に1度と低いところもある。開催頻度が低い理由の一つとしては、審査委員や理事が多忙であることが挙げられる。このため、いくつかのバンクは、融資の申し込み時期を年4回程度、1回当たりの募集期間を約1カ月に限っている。融資申し込みから実行までの期間は1～2カ月というところが多い。

では、申し込んできた案件のうちどれくらいに融資を実行しているのだろうか。

ヒアリングによると、認可率(審査委員会にかけられた申し込みのうち融資を認可された件数の割合)は7～9割程度である。ただし、つなぎ資金の認可状況は100%に近いと考えられることから、中長期の融資の認可率は上記の数字よりも低いと考えられる。

### (3) 融資先の概要

設立以来の融資を累計すると、未来バンクが約280件、6.8億円と最も多く、WCCが約80件、3.3億円、北海道NPOバンクが約80件、1.3億円と続く<sup>9</sup>。

年間の融資実績(2005年度)は、多いところで24件、6,400万円程度である。同年度の実績を基に融資単価を計算すると、最も大きいWCCで約330万円、最も小さな北海道NPOバンクでは約170万円である。融資単価は総じて小さいといえ

<sup>9</sup> 未来バンクはソーラーパネルなどの環境グッズを一般の家庭が購入するための融資、WCCは教育資金なども行っており、実績にはこうした融資も含まれる。しかし、これらのバンクでも融資のほとんどはNPO向けである。



るだろう。

融資先の活動分野を見ると、未来バンクでは約9割の融資先が環境関連となっている。これに対して、北海道NPOバンクでは小規模授産所（一般の企業等で働くことの困難な障害のある人に働く場を提供するための施設）、NPO夢バンクでは宅幼老所（高齢者のデイサービスと子供の保育を同じ場所で行う小規模な施設）がそれぞれ全体の約6割を占める。また、WCCでは、デイサービスやリサイクルショップ、認可保育園などが多い。バンクの融資先は福祉と環境関連が中心といえるだろう。

ほとんどのバンクは融資先の名前や事業内容、融資条件などをホームページや出資者向けのニューズレターなどで公表している。資金がどのように役立っているのかを出資者に報告するためである。

資金使途を見ると、WCCでは長期の運転資金や設備資金が大半を占めているが、その他のバンクでは短期のつなぎ資金の割合が比較的高い。例えば、北海道NPOバンクでは件数の約6割がつなぎ資金である。また、開業資金を融資したという事例もあるが、総じて件数は少ないようである。

#### (4) 融資残高と不良債権の現状

ここでバンクの融資残高を確認しておこう。バンクのなかで融資残高が大きいのは未来バンクとWCCで、ともに約6,300万円となっている。逆に、設立後比較的に日が浅いところでは、一千数百万円にとどまっている。

では、融資残高のなかで不良債権はどれくらいあるのだろうか。

公開情報やヒアリングなどによると、貸し倒れが発生したバンクはほとんどない。これまでのところ、バンクは不良債権の発生を抑えている。

不良債権が少ない第1の理由は、融資先の返済能力を的確に見極めていることである。バンクは、決算書や資金繰り表を基にした定量面だけではなく、定性面の分析にも力を入れている。

例えば、バンクは、協力者がどれくらいいるのかを重視している。無償で働いたり、家賃を免除したりしてくれる人がいれば、業況が一時的に厳しくなっても、資金繰りをつけることができる。相談に乗ってもらえる理事がいれば、経営者が一人で悩んでいるよりも、状況を打開する方法も見つかりやすい。このため、協力者が多いNPOの場合、期日どおりに返済される可能性が高いという。

バンクの審査委員や理事は、多くの知り合いに電話をするなどして、融資申請者に関するうわさや評判などを入手している。手間暇かけてさまざまな情報を収集していることが、不良債権の少なさに結びついているといえるだろう。

不良債権が少ない第2の理由は、きめ細かなモニタリングを行っていることである<sup>10</sup>。

バンクのスタッフは、融資後、定期的に融資先を訪問したり、総会に出席したりして、融資先の経営がうまくいっているかどうか確認している。返済期日の管理もしっかり行っており、例えば、WCCでは返済当日の午前中までに入金がなければ電話等で督促している。初回の返済日の前には、返済を必ず行うよう電話をかけるという念の入れようである。

第3の理由は、しっかりとした債権保全策を講じていることである。

不動産等の担保は徴求しないものの、すべてのバンクは、代表者だけではなく、理事や役員などの保証を求めている。融資金額が少額であるだけに、万一事業が順調ではない場合でも保証人から回収することが比較的容易ではないかと考えられる。

<sup>10</sup> この点に関連して、「信頼の年輪」があるから不良債権が発生しにくいと指摘するバンクの関係者も多い。「信頼の年輪」とは、資金繰りが厳しいとき、信頼を失いたくない相手に優先して借金を返済する姿勢の比喩である。信頼の年輪の内側にいるので返済してもらいやすいというのがバンク関係者の見方である（第2回全国NPOバンクフォーラム実行委員会（2006）、p.25）

他方、未来バンクでは不良債権が発生しているようである。同バンクの事業報告書によると、2003年3月末には約220万円だった1年以上延滞している債権が、2006年3月末には約1,300万円へと急増している<sup>11</sup>。

だからといって、未来バンクの融資審査が甘かったとはいえないだろう。事業開始以来同バンクは累計で約6.8億円を融資してきたことや、初めて発生したのが11年目であることを勘案すると、これまで不良債権の発生をしっかりと抑えてきたとみることもできる。

どれほど慎重に融資審査を行ったとしても、貸倒れの発生を完全に防ぐことはできない。他のバンクも含め、事業を長く続けるにつれて、不良債権を抱える可能性は高まるであろう。

この点に関して指摘したいのは、バンクでは、融資の可否を決定するに当たり、審査委員などが個人的に収集した情報の役割が特に大きいことである。融資が少ないうちは、比較的多くの情報を得ることができる「身内」が融資先の中心となる。しかし、事業を続けているうちに、情報を収集しづらいNPOへの融資が増えていく可能性が高い。実際、「未来バンクも最初の頃は内輪、代表の田中優の知り合いに貸していると言うパターンが多かったんです。それがまあ安心して確実だなと、いま原点回帰に戻ろうかと、戻るかまあどうしようか、(中略)壁にぶつかっております」という未来バンクの理事の発言も聞かれる(第2回NPOバンクフォーラム実行委員会(2006)、p.78)。

これまでバンクは、金利収入と寄付金、劣後出資などを原資として、貸倒引当金を積んできた。しかし、すべてのバンクが十分な額を積んでいるわけではないかもしれない。NPOの資金調達の悩みが、高金利ではなく資金の Availability であるとすれば、金利を若干引き上げても貸倒引

当金の財源を確保することを検討すべきではないかと思われる。

## 5 活動の意義と抱える課題

### (1) バンクの功績

ここで、バンクの活動の意義についてまとめておきたい。第1は、融資という資金調達の道をNPOに拓いたことである。

長野県で2005年11月にデイサービスを開業したOさんは、八つの金融機関に開業資金の融資を申し込んだがすべて断られた。その後、わらをもつかむ思いでNPO夢バンクに申し込んだところ、300万円の融資を受けられ、開業にこぎつけることができたという。

このように、バンクがなければ、事業を始めたり、拡大したりすることができなかったというNPOは少なくない。この点はどれほど評価してもし過ぎることはないだろう。

第2は、NPOに対する融資の重要性について、社会の関心を高めたことである。バンクの活動が多くの子供たちで取り上げられたこともあり、資金調達に悩んでいるNPOに対して、円滑に資金を供給する仕組みをつくるべきだと考える人はかつてに比べると増えている。

第3は、社会的に意義がある事業を支援したいという人たちに新たな投資先を提供したことである。

バンクの出資者には、地域に必要な事業を育てるのに役立ててもらおうと、銀行から資金を預け換えたという人が少なくない。資金の有意義な使い道を探していた人たちを、資金を必要とするNPOに結び付けたという点でもバンクの活動は評価できるだろう。

<sup>11</sup> 未来バンクの事業報告書(2005年度)は、返済が遅延している債権のうち、「実質的には返済の可能性が乏しい債権が300万円含まれている」としている。

第4は、融資先のマネジメントを改善するという副次効果をもたらしたことである。

例えば、あるリサイクルショップの経営者は、融資を申し込んだ際、バンクに指導を受けながら初めて資金繰り表を作成した。その後も継続的に作成することで、厳密に資金を管理できるようになったという。

また、ある小規模授産所では、融資を受けたことがきっかけで、従来形骸化していた理事会での議論が活発になったという。運営を改善するための提案を理事が積極的に行うようになったのである。この授産所の事務局長は「返済が滞ることがないようにと、経営している店舗のレイアウトや商品構成についてまで有益なアドバイスをもらえるようになった」と語る。

このように、バンクの活動には数多くの意義がある。先駆的な活動の意義は高く評価されるべきであろう。

## (2) 課題①～ボランティアの確保

他方、バンクはいくつかの課題も抱えている。その一つは、低コストを維持するために、新たなボランティアを確保していくことである。

バンクの事業モデルは、無配当の出資を集めて、低利で融資するというものである。最大の収入源である金利収入は、大きなところでも年間200万円程度、少ないところでは数十万円程度とみられる。資金調達コストがほぼゼロであるとはいえ、「粗利益」はきわめて小さい。

それでも、民間金融機関では難しいNPOへの融資を継続して行えるのは、事務経費をほとんどかけていないからである<sup>12</sup>。特に、審査委員をはじめ多くのボランティアを確保して人件費を抑えていることが大きい。しかも、これらのボランティアが手間をかけた審査やモニタリングを行ってき

た結果、不良債権の償却費もほとんど発生していない。

しかし、忙しいなか時間を割いてバンクの活動に協力している審査委員は少ない。また、現在の審査委員には50、60歳代の人も多い。個々の審査委員の負担を減らしたり、将来の世代交代に備えたりするために、さまざまなネットワークを活用し、審査委員などを引き受けてくれる新たな人材、特に若い人材を見つけていく努力が求められているといえるだろう。

## (3) 課題②～融資規模の拡大

もう一つの課題は、融資規模を拡大することである。バンクのスタッフの多くは、「潜在的な資金需要は大きい。融資はもっと伸ばせるはずだ」と指摘する。

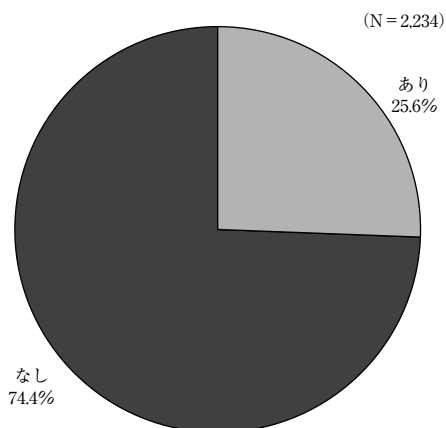
では、なぜこれまで融資が伸び悩んできたのだろうか。第1の要因は、借入に対するNPOの慎重な態度である。融資を受けるくらいなら自分の資金を投入して資金繰りをするというNPOの経営者や理事は少ないという。

前述の経済産業研究所のアンケートを見ても、融資を受けているNPOは全体の25.6%だが、そのうちの71.0%は「個人」から借り入れている(図一5、6)。民間金融機関からの借入が難しいこととともに、「個人」以外から融資を受けることにNPOが慎重であることも背景にあると考えられる。

私財を投入して資金繰りをすることは一概に否定できないが、個人からの借入だけに頼っている事業を拡大するにも限度がある。また、特定の理事から継続的に借り入れている場合には、その理事の発言力が強くなり過ぎたり、退任したときに事業が継続できなくなったりする可能性も否定できない。健全な発展のためには、外部から融資を

<sup>12</sup> 事業報告書などによりバンクの事務経費を見ると、多くてもせいぜい数十万円に過ぎない。

図一5 借入金の有無



資料：図一2に同じ。

受けることも重要であると訴えていくべきだろう。

第2の要因は、バンクの存在が十分には知られていないことである。9年間活動を続けているWCCの向田代表でさえ「WCCの存在を知らないNPOは少なくない」と語る。

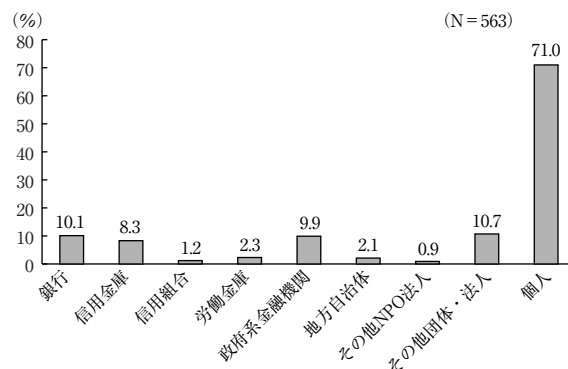
バンクのスタッフは、NPOが集まる勉強会や会合に出席したり、創業支援機関を回ったりして、知名度を高めようとしている。創業支援機関については、かつては話を聞いてもらえないこともあったが、バンクの活動に対する理解が進み、パンフレットを置かせてくれるところも増えているという。

こうした二つの要因に加えて、いくつかのバンクでは、出資が伸び悩んでいることが融資規模を拡大していくうえでの障害となりつつある。

例えば、NPO夢バンクでは2006年5月時点の出資残高と融資残高の差が1,900万円（県からの借入金を含む。）程度に過ぎない（前掲表一3）。同バンクの和田理事長は「資金調達が進まなければ、早晚原資が枯渇しかねない」と危機感を募らせる。

出資が伸び悩んでいるのは、設立直後はバンクの活動に共感する人たちから出資を集めることが

図一6 借入先（複数回答）



資料：図一2に同じ。

(注) 借入があるNPOについての集計である。

できるものの、そうした人たちは急速には増えないからである。さらに、事業規模が小さく融資を受けようと考えてはいないとか、余裕資金がないといった理由で、出資するNPOが少ないことも指摘できる。NPO夢バンクでは、県内で活動している約600のNPOのうち、出資しているのは22に過ぎない。しかもその多くは融資を受けているところである。

バンクにとって低コストの出資を集めることは事業を行っていくための生命線である。活動の意義をマスコミやホームページなどを通じて訴え、賛同者を増やすのはもちろんである。さらに、バンク同士が協力しつつ、出資や寄付に対する税制上の優遇策が講じられるよう政策当局に働きかけていくことも必要ではないかと思われる<sup>13</sup>。

## 6 NPO 融資の今後

### (1) 民間金融機関の融資の今後

近年、民間金融機関がNPO向けの融資制度を取り扱い始めている。日経金融新聞（2005年7月

<sup>13</sup> 「認定NPO」として認定されたNPO法人に寄付を行うと、一定額が寄付者の課税所得から控除される。このため、NPO法人組織のバンクのなかには認定NPOになろうとする動きもあるようである。しかし、2006年度の税制改正で緩和されたものの、直近2年度の寄付金額が総収入の5分の1以上でなければならないなど、認定を受けるための要件はまだ厳しいと指摘もある。このため、2006年12月現在、認定NPOの数は全国で49に過ぎない。



12日)は、すでに融資制度を創設した信用金庫が全国で約20に上るとする。地方銀行や第二地方銀行についても同様の動きが報じられている。

この背景には、民間金融機関がNPOに対する見方を変え始めたことがある。

例えば、全国信用金庫協会(2004)は、NPOをはじめとする市民事業を「持続可能な地域づくりにとって重要な構成要素」と位置付けている。NPOが社会的に重要な役割を果たすようになっていくという認識は間違いなく広まっている。

さらに、CSR(企業の社会的責任)という考え方が普及するにつれて、地域への貢献に取り組む民間金融機関が増えていることもNPOに対する融資が始まった背景として指摘できる。金融庁の「地域密着型金融の機能強化の推進に関するアクションプログラム」を受けて策定した「推進計画」のなかに、NPO融資の実施を盛り込んでいる銀行や信用金庫も現れている。

しかし、見方が変わったり、地域貢献が求められるようになったりしたからといって、民間金融機関がNPOに対する融資を急激に伸ばすとは考えにくい。採算ベースに乗りにくいことには変わりはないからである。NPO融資を創設したある地域金融機関の担当者は「収益性を求めてというのではなく、あくまで社会貢献と割り切っている」と語る。

実際、日本で最も早くNPO向けの融資制度を創設したといわれるある信用金庫の実績は5年間で10件にも満たない。今後も、民間金融機関から融資を受けられるNPOはそれほど増えないものとみられる。

## (2) 求められる行政の支援

本稿の最後に、今後のバンクの役割について触れておきたい。

高齢化の進展や行政による事業の民間委託の増加などを背景に、福祉や教育など公共性が高いサービスを提供する担い手としてNPOの役割が今後高まっていくことが予想される。とすれば、NPOの資金需要も増加していくであろう。

民間金融機関がNPOに対する融資を増やしていかないのであれば、こうした資金需要を満たしていくのはバンクであろう。しかし、既存のバンクが活動している地域は限られている。NPOの資金需要が満たされるよう、より多くの地域に新たなバンクが設立されていくことが望まれる。実際、既存のバンクへのヒアリングによると、現在設立を準備している「センター」がいくつか存在するという。

しかし、バンクを設立するためには、出資を集めたり、貸金業登録の手続きなどさまざまな手続きを行ったりするなど、準備しなければならないことは数多い。バンクを設立するのは決して容易なことではない。とすれば、行政が設立を支援することも必要ではないかと思われる。

財政事情が厳しいところが多いことから、行政が行えるのは、資金提供よりもソフトな支援が中心となるだろう<sup>14</sup>。設立イベントの後援や公報への記事の掲載などの方法でバンクの知名度や信用を高めたり、役所の一部を事務所として提供したりすることなどが考えられる。さらに、設立に必要な事務を手伝うために、職員をバンクに数カ月派遣することも有効な支援になるだろう。

バンクの活動はまだ黎明期にある。今後多くのバンクが設立され、NPOの発展を支援していくことを期待したい。

<sup>14</sup> 日本経済新聞(2006年12月7日朝刊)によると、東京都は2007年4月にNPO向けの信用保証制度を創設する予定である。都が指定した保証会社が、NPOに対する民間金融機関の融資を保証し、保証料の一部を都が負担するというのが現時点で予想されるスキームである。

## 【補論】 求められる法的枠組みの整備

金融機関の場合、銀行ならば銀行法、信用金庫なら信用金庫法といった具合に、それぞれの業態を規制する法律が存在する。しかし、バンクの場合、そうした包括的な法的な枠組みが整備されていない。

こうしたなか、2006年にはバンクの活動に大きな影響を与える可能性のある二つの法案（「金融商品販売法」の制定と「貸金業法」の改正）が国会で可決された。補論では、これらの法案が可決されたことによって、バンクの運営にどのような影響を与える可能性があるかについて詳しく見ていくこととする。

### 1 金融商品販売法の制定

金融商品販売法は、投資家保護を徹底することを目的として2006年に制定された。金融商品によって異なっていた規制体系を一本化したものである。

金融商品販売法は、従来不透明だった投資ファンドの実態を明らかにするという目的で、一定の要件に該当する民法上の組合に対して、会計監査や官庁への届け出など、継続的な情報開示を義務付けた。一定の要件には、①50人以上に出資を募集しており、かつ1年間に1億円以上の出資を受けた、または②2004年12月1日以前に結成された組合について2006年6月1日時点で組合員数が500人以上いる、という二つがあるが、いくつかのバンクは②に該当する。

しかし、継続的な情報開示のためのコストは大きく、特に、会計監査を受けるには数百万円かかるともいわれる。収入規模が小さなバンクがこれだけの費用を負担することは事実上不可能である。

金融商品販売法の制定に関する議論が始まって以降、同法の適用除外とするよう、全国NPOバンク連絡会<sup>15</sup>は金融庁などに請願活動を行った。その結果、国会での審議などを経て、利潤追求を目的とした投資ではないという理由で、バンクへの出資は金融商品販売法の適用除外となった。

しかし、適用除外となるためには、出資額を超える金銭の支払いを行わないことが条件とされたことから、バンクは法的に配当を支払うことができなくなった。このため、金融商品販売法の制定後、いくつかのバンクは、配当を行わない旨、また解散時の残余財産の分配は出資額を上限とする旨などの規約改正を行っている。

バンクへの出資者の多くは配当を目的に出資しているわけではないだろうが、配当ができなくなったことが出資の募集にプラスに働くことはないだろう。例えば、配当がないにもかかわらずある団体がバンクに大口出資しているとすれば、そうした出資を行うことの是非について構成員のコンセンサスが得られないということも考えられる。このため、金融商品取引法の制定が、バンクの資金調達に何らかの影響を与える可能性は否定できないように思われる。

### 2 貸金業法の改正

多重債務問題の解決などを目的として、2006年の第165回国会において、貸金業規制法（現在の名称は貸金業法）が改正された。バンクの経営に影響を及ぼすと考えられる主な改正点は以下の3点である<sup>16</sup>。

第1は、参入規制が強化されたことである。こ

<sup>15</sup> 請願活動などを行うために、バンクが集まり組織した団体。本稿で紹介した五つのバンクなどが加盟している。

<sup>16</sup> ここでの議論は、全国NPOバンク連絡会「貸金業規正法の適用除外を求める要請書」、金融庁「貸金業法等改正の概要」などを参考としている。

の結果、貸金業を開始するために必要な純資産額が、従来の500万円から、個人の場合で1,000万円、法人の場合で5,000万円へと2年程度かけて段階的に引き上げられることとなった。

このため、純資産額が5,000万円に達していないバンクについては、貸金業登録を更新できない可能性が指摘された。さらに、毎日新聞（2006年11月17日夕刊）によると、2006年秋に融資事業を開始する予定だった新潟コミュニティ・バンクは、600万円の出資を集めたものの、5,000万円に達しなかったことから、貸金業登録を見合わせる事となった。

第2は、借り手の総借入残高を把握できるようにするため、「指定信用情報機関」への加盟を貸金業者に義務付けたことである。指定信用情報機関とは、「貸金業者等から借り手の信用に関する情報を集め、貸金業者に提供する信用情報機関のうち、法案で求める一定水準以上の情報管理・交流の体制整備等の要件を満たす信用情報機関として金融庁が指定した機関」である<sup>17</sup>。

全国NPOバンク連絡会によると、ある信用情報機関に加盟するには入会金として50万円、定額の利用料が月2,500円かかる。信用情報機関に加盟するコストは小さくない。しかも、他の貸金業者とは融資対象とする顧客層がまったく異なることから、指定信用情報機関に加盟するメリットがバンクにはない。

#### 参考文献

- 石塚貢子（2004）「拡がる市民金融の波」『たあとる通信』No.16、pp.10-16  
植村修一（2006）「金融機関からの借入れが困難なNPOの資金調達実態」『金融財政事情』第57巻第12号、pp.27-31  
NPOバンクフォーラム実行委員会（2004年）「第1回NPOバンクフォーラム報告書」  
澤山弘（2005）「NPO・コミュニティビジネスに対する創業融資」、信金中央金庫『信金中金月報』第4巻第9号（2005年9月）、pp.56-73  
全国信用金庫協会（2004）『市民事業を支える地域金融の可能性を拓く』

第3は、法令遵守のための助言・指導を行う「貸金業務取扱主任者」という資格の保有者を営業所に配置することを義務付けるとともに、資格取得要件を研修の受講から資格試験の合格に変更したことである。常勤の事務局員がいない多くのバンクにとっては、資格取得者を配置することが事務的に大きな負担となる可能性がある。

貸金業法の改正についても、2006年11月に衆議院で貸金業法案が成立した際、「法施行後2年6月以内に行われる見直しに当たり、非営利で低利の貸付けを行う法人の参入と存続が可能となるよう、法律本則に明記することなど、必要な見直しを行う」という付帯決議が可決されたことで、バンクが運営できなくなるという最悪の事態は回避されそうである。今後、全国NPOバンク連絡会は、付帯決議の内容を具体化するために、金融庁と交渉を続けていくこととしている。

2006年に成立した二つの法案は、そもそもバンクの活動を直接規制しようとしたものではない。にもかかわらず、バンクは思いもよらない余波を受けたのである。

二つの法案が審議される過程で、バンクに関する法的な枠組みが未整備であることが明らかになった。今後バンクの活動が発展していくためには、法的な枠組みを整備していくことが不可欠であるといえるだろう。

<sup>17</sup> 金融庁「アクセスFSA」第48号

第2回全国NPOバンクフォーラム実行委員会(2006)「第2回全国NPOバンクフォーラム報告書」  
谷本寛治(2004)「事業型NPOの特徴と今後の課題」、国民生活金融公庫『調査月報』第518号(2004年6月)、  
pp.34-39  
内閣府(2004)『国民生活白書』  
藤井良弘(2005)「金融を手作りする」、日本経済新聞2005年4月4日～28日

このほか、各NPOバンクのホームページを参考としている。