平成26年度 国土政策関係研究支援事業 研究成果報告書

「地域まちづくりにおける
市民ファンドの役割とその促進策の検討」

＜代表研究者＞
永 富 聡（株式会社エックス都市研究所）

＜共同研究者＞
藤木 秀明（東洋大学）
古賀 崇史（株式会社エックス都市研究所）
目次

I. 要旨 ………………………………………………………………………………………………………… 4
II. 本編 ……………………………………………………………………………………………………… 5
O. 本研究の目的 ………………………………………………………………………………………… 5
0-1 本研究の目的・意義 ………………………………………………………………………………… 5
0-2 研究項目 …………………………………………………………………………………………… 5
1. 地域まちづくりにおける市民ファンドの役割検討 ………………………………………………… 7
1-1 市民ファンドが求められる背景 ………………………………………………………………… 7
1-2 市民ファンド関連用語の検討 ……………………………………………………………………… 10
(1) 市民ファンド ……………………………………………………………………………………… 10
(2) NPO バンク ………………………………………………………………………………………… 10
(3) コミュニティ財団（基金） ………………………………………………………………………… 11
(4) ソーシャルバンク …………………………………………………………………………………… 13
1-3 市民ファンドの役割検討 …………………………………………………………………………… 14
(1) 市民ファンドの定義・範囲 ………………………………………………………………………… 14
(2) 社会全体における市民ファンドの位置づけとその役割 ………………………………………… 15
2. わが国における市民ファンドの現況課題整理 …………………………………………………… 17
2-1 市民ファンドの分類 ………………………………………………………………………………… 17
2-2 市民ファンドを捉える視点 ………………………………………………………………………… 17
2-3 市民ファンドの事例検討 …………………………………………………………………………… 18
(1) まちづくりファンド A の事例 …………………………………………………………………… 18
(2) まちづくりファンド B の事例 …………………………………………………………………… 21
(3) パートナーシップファンド A の事例 ……………………………………………………………… 23
(4) 市民エネルギーファンド A の事例 ………………………………………………………………… 25
(5) コミュニティ財団 A の事例 ……………………………………………………………………… 27
(6) NPO バンク A の事例 ……………………………………………………………………………… 29
(7) NPO バンク B の事例 ……………………………………………………………………………… 32
(8) NPO バンク C の事例 ……………………………………………………………………………… 34
2-4 市民ファンドの課題整理 …………………………………………………………………………… 35
3. 市民ファンド促進策の検討 ……………………………………………………………………………… 37
3-1 海外における市民資金の地域還流の仕組みの検討 …………………………………………… 37
(1) 米国の例 …………………………………………………………………………………………… 37
(2) 英国の例 …………………………………………………………………………………………… 39
(3) オランダの例 ……………………………………………………………………………………… 41
3-2 市民ファンドを取り巻く最近の動き ……………………………………………………………… 45
<table>
<thead>
<tr>
<th>図表</th>
<th>内容</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>図表 1</td>
<td>研究項目</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 2</td>
<td>わが国の NPO 法人数の推移（単位:千団体）</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 3</td>
<td>地域別預貸率（年度平均）の推移</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 4</td>
<td>地域別預金の推移（1998年度=100）</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 5</td>
<td>地域別貸出金の推移（1998年度=100）</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 6</td>
<td>本研究における市民ファンドの定義・範囲</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 7</td>
<td>社会全体における市民ファンドの位置づけ</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 8</td>
<td>市民ファンドの分類</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 9</td>
<td>市民ファンドに対するヒアリング項目</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 10</td>
<td>まちづくりファンド A の基本的なスキーム</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 11</td>
<td>まちづくりファンド B の基本的なスキーム</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 12</td>
<td>パートナーシップファンド A の基本的なスキーム</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 13</td>
<td>市民エネルギーファンド A の基本的なスキーム</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 14</td>
<td>コミュニティ財団 A の基本的なスキーム</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 15</td>
<td>NPO バンク A の基本的なスキーム</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 16</td>
<td>市民ファンドが抱えている主な課題</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 17</td>
<td>米国における市民資金の地域還流の仕組み</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 18</td>
<td>英国における市民資金の地域還流の仕組み</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 19</td>
<td>オランダにおける市民資金の地域還流の仕組み</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 20</td>
<td>NPO 法人の資金借入先</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 21</td>
<td>ふるさと納税実績額（都道府県・市区町村に対する寄付金総額）</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 22</td>
<td>ふるさと納税による寄付額の上位 10 都道府県（2011年〜2013年）</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 23</td>
<td>2014年度ふるさと納税寄付額 上位 10 地方自治体</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 24</td>
<td>市民ファンド促進のあり方</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 25</td>
<td>市民ファンドの促進策に関する主な意見</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 26</td>
<td>市民ファンドの促進策</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 27</td>
<td>地域金融機関の市民ファンドへの一定投資の義務化</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 28</td>
<td>認定制度の創設など市民ファンドの知名度を高める取り組み</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 29</td>
<td>ボランティア・社会貢献に関する教育</td>
</tr>
<tr>
<td>図表 30</td>
<td>地域における市民ファンド機能の充実</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Ⅰ．要旨

地域課題が多様化するなか、ソーシャル・ビジネスに対する期待が高まっており、こうした社会的に有益な活動・事業に対して資金やサービスを提供するひとつの仕組みとして「市民ファンド」に注目が集まっている。わが国において市民ファンドは着実に増加してきたものの、地域社会における存在感は依然として薄く、また、ファンド自体も様々な課題を抱えている。本研究では、地域まちづくりにおける市民ファンドの役割を整理するとともに、ファンドが抱えている課題を踏まえ、その促進策を検討した。

市民ファンドの役割検討では、まず、市民ファンドが求められる背景を、①市民活動の活発化、②公共サービスの担い手としての市民への期待の高まり、③地域における金融機能の弱まりの3つの側面から整理した。次に、先行研究から市民ファンドやその関連用語の定義について調査し、市民ファンドが「市民が公益的・社会的な事業や活動に資金提供を通じて参加・協力するしくみ」と捉えられることとした。そして、本研究でとりあげる市民ファンドの範囲を定め、市民ファンドが社会全体において地域、NPO等、市場にまたがる仕組みとして位置づけられ、今後の地域活性化、地域産業の発展とともに政府・自治体が持つ機能を支えていく重要な役割を持つことを確認した。

市民ファンドの現況課題調査では、わが国の複数のファンドに対してヒアリング調査を実施した。その結果、各種市民ファンドでは、①行政関与のあり方、②まちづくり活動の成熟度、③組織マネジメント、④資金調達などが主な課題となっていることが明らかになった。①行政関与のあり方は、特に行政関与の強いファンドにおける課題であり、強い行政関与から脱却し、市民による自立的運営をどのように進めていくかが課題となっていた。また、②まちづくり活動の成熟度については、市民ファンドへの応募数の少なさ、地域まちづくり活動の事業性・持続性の向上に関する意見などが聞かれた。③組織マネジメントは、ファンド運営組織の関係者間の将来ビジョンの不一致、人的基盤・財政基盤の脆弱さ、今後の事業拡大・展開の難しさなどが課題となっていた。さらに、④資金調達について、寄付金の集まりにくさ、資金の出し手のバラエティの乏さ、認知度・知名度が低いことなどの声が聞かれた。これらの課題については、市民ファンド自身の自助努力での解決が難しいものも多く、市民ファンドが果たすべき役割に照らせば、その促進はわが国における喫緊の課題と考えられるよう。

市民ファンド促進策の検討では、まず、海外における市民資金の地域還流の仕組みを調査し、海外では政府の果たしている役割が日本と比較して大きいことを明らかにした。次に、最近ファンドの重要な資金源になりつつあるふるさと納税制度及びクラウドファンディングについて触れ、わが国における市民ファンド促進策のあり方と、政府・自治体、金融機関、一般市民・企業、市民ファンドそれぞれが取り組んでいくべき事項を整理した。

最後に国土政策への示唆として、①地域金融機関に対する市民ファンドへの一定投資の義務化、②認定制度の創設など市民ファンドの知名度を高める取り組み、③ボランティア・社会貢献に関する教育、④地域における市民ファンド機能の充実という政策を提案した。
Ⅱ．本編
〇．本研究の目的
0-1 本研究の目的・意義
地域課題が多様化するなか、自治体の財政状況の悪化を背景に、NPO等による公的サービス提供や、税金を原資とせずに地域課題を解決するソーシャルビジネスに対する期待が高まっている。こうした社会的に有益な活動、事業に対し、資金やサービスをまとめて提供するひとつの仕組みが市民ファンドである。市民ファンドは社会の余剰な資金、資源を営利セクター、行政セクター以外に再配分する社会的機能を持つことから、地域まちづくりにおいてその重要性は今後も増し続けると考えられる。
こうしたなか、市民ファンドに関する学術研究例は次第に増加してきたものの、その多くは、①政治学・行政学の立場から市民ファンドの社会的意義を大きく論じた研究、②特定の地域やファンドを対象とした事例研究にとどまっており、地域まちづくりの実践的有用性はあまり高くないといえる。さらに、実際の市民ファンドは着実に増加してきたものの、地域社会における存在感は依然として薄く、また、市民ファンド自己もその組成や運営に様々な課題を抱えていると考えられる。
そこで、本研究では、地域まちづくりにおける市民ファンドの役割を整理するとともに、ファンドが抱えている課題を踏まえ、その促進策を検討することを目的とした。

0-2 研究項目
研究項目は、地域まちづくりにおける市民ファンドの役割検討、「市民ファンドの現況課題調査」、「市民ファンド促進策の検討」の大きく3つに分かれる。研究項目の詳細は、以下に示す通りである。

<table>
<thead>
<tr>
<th>図表 1 研究項目</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>【地域まちづくりにおける市民ファンドの役割検討】</td>
</tr>
<tr>
<td>〇文献・資料調査による情報収集</td>
</tr>
<tr>
<td>市民ファンドに関する文献調査、資料収集により、地域まちづくりにおけるファンドの意義や役割に関する議論をまとめる。</td>
</tr>
<tr>
<td>〇市民ファンドの役割検討、整理</td>
</tr>
<tr>
<td>収集した情報をもとに、地域まちづくりにおける市民ファンドの役割を検討、整理する。</td>
</tr>
</tbody>
</table>

【市民ファンドの現況課題調査】
〇ヒアリング調査による課題収集
市民ファンドの運営主体等にヒアリング調査を行い、ファンドが抱えている諸課題を把握する。調査対象はファンド運営主体の区分等のバランスを考慮して確定する。
○市民ファンドの現況課題の整理
収集した各市民ファンドの現況課題を整理する。整理の際には、ファンドの組成・運営
にかかる人材面や資金面とともに、ファンドを取り巻くステークホルダーとの関係性に
ついてもとりあげる。

【市民ファンド促進策の検討】
○既存の市民ファンド促進策の整理・評価
各種文献・資料調査を通じて、既存の市民ファンド促進策を収集・整理する。そのうえ
で、市民ファンドにとっての有用性の面から、各促進策に対する評価を行う。

○現況課題を踏まえた今後の市民ファンド促進策の検討
既存の市民ファンド促進策の評価と市民ファンドの現況課題を踏まえて、今後の市民
ファンド促進策を検討する。
1. 地域まちづくりにおける市民ファンドの役割検討

1-1 市民ファンドが求められる背景

はじめに、わが国で市民ファンドが求められるようになってきた背景を整理する。

市民ファンドの必要性が高まる背景として、第1に、市民活動が活発化してきたことが挙げられる。

かつて住民運動として展開されてきた市民活動は、特定非営利活動促進法、いわゆる NPO 法が施行された 1998 年以降、着実にその存在感を高めてきた。実際にわが国の NPO 法人数は増加を続け、2014年3月末時点では49.3千団体に達している。

また、近年の情報技術の進展も、市民にとって各種情報へのアクセスをより容易なものとし、市民活動の活発化を後押ししてきたと考えられる。

市民活動が活発化するにつれて、活動規模を大きくしようとする動きが強まり、諸団体にとって活動拡大に際して資金的基盤を強化する必要性が高まってきた。

図表 2 わが国の NPO 法人数の推移（単位：千団体）

（注）上記には各年の3月末の数値を示している。
（出典）内閣府「NPO 法人ポータルサイト」

また、第2に、公共サービスの担い手としての市民に対する期待が高まってきたことが挙げられる。

市民ニーズが多様化するなかで、政府・自治体は財政難を背景に従来通りの公共サービスを維持し、充実させていくことが困難になってきた。そこで、公共サービスを担う主体のひとつとして市民が注目され、公共サービスに市民参加や協働といった手法が積極的にとり入れられるようになり、それと同時に、政府・自治体が公共サービスの担い手として市民活動を育んでいくとする動きが強まってきた。
そして、第3に、地域における金融機能の弱まりが挙げられる。

地域における金融機能は、域内における資金循環や還流の度合いを示す代表的な指標である預貸率（預金に対する貸出金の割合）で表現することができる。この預貸率（年度平均）を地域別にみると、全ての地域で2000年度前後に比べて預貸率が大幅に低下していることが確認される。

この背景には、預金の増加に対して貸出金の増加が伸び悩んでいることがあり、地域における資金の還流度合いは薄まってきているといえる。そのため、市民の資金を活用しながら、地域の金融機能を回復していこうとする動きが起こってきた。

図表3 地域別預貸率（年度平均）の推移

（出典）日本銀行「地域別預金・貸出残高」より作成
以上みてきたように、①市民の活動拡大の資金的基盤を強化する、②公共サービスの担い手としての市民活動を育成する、③地域の金融機能を強めるために市民資金を活用するという3つの側面を背景に、市民ファンドはわが国でその必要性を高めてきたと考えられる。
1-2 市民ファンド関連用語の検討

次に、市民ファンドの定義・範囲を検討するために、市民ファンド、NPO バンク、コミュニティ財団（基金）等の関連用語について先行研究をもとに整理する。

(1) 市民ファンド

市民ファンドとは、狭義には、税制優遇を受けられる法人格を持ち、市民や地域企業から集めた寄付中心の原資をNPOに分配する仕組みといわれている。

日本政策投資銀行（2007）によると、市民ファンドには次の特徴があるとされる。
① 事業や活動の特定性：市民が自ら共鳴する公益性・社会性の高い特定の事業や活動に対して、資金が活用されることを前提として資金を提供すること
② 市民の参加意思：資金を提供する市民が、自らの選択と責任のもと、資金を提供する公益的・社会的な事業や活動に参加・協力するという主体的な意思を有すること
③ 社会的リターン期待：市民が資金を提供する見返りには利息・配当等による経済的リターンと社会的価値や公益の実現という社会的リターンがあるが、このうち少なくとも社会的リターンを得ることを求めるものであること

上記の②「市民の参加意思」、③「社会的リターン期待」に相応して、奥田（2011）は市民ファンドを「市民が公益的・社会的な事業や活動を支援するためにお金を拠出して形成した、営利をその目的としないファンド（基金）」と定義している。
また、国土交通省（2006）は、市民ファンドを「地域の活性化やまちづくりを目的として地域住民や地元企業などから寄付金を募り、住民グループなどの活動や事業などを助成するもの」と位置づけた上で、風力発電事業等の公共性や社会性の高い特定の事業に対して市民が出資するという①「事業や活動の特定性」にも言及している。

(2) NPO バンク

NPO バンクとは、市民の出資金を原資として コミュニティや福祉、環境問題等に取り組むNPOや個人への融資を専門に行う仕組みのことを指す。融資という形態をとるため、NPO バンクには事業性があることが求められる。

全国NPOバンク連絡会website（2014）によると、NPO バンクとは、「市民が自発的に出資した資金により、地域社会や福祉、環境保全のための活動を行うNPOや個人などに融資することを目的に設立された『市民の非営利バンク』」の総称であり、「金融NPO」「市民金融」とも呼ばれている。

NPO バンクは銀行法上の銀行ではないため、貸金業にあたる預金を扱うことはできず、法的には消費者金融と同じ分類である。元本保証はなく、原則配当も行わない仕組みで、事業の趣旨に賛同する市民やNPOが組合員として小額のお金を出資し、それを個人やNPOに1〜5%の金利で貸し出す。
わが国には2013年10月時点で23のNPOバンクがあり、現在設立準備中の団体や、設立希望の声も全国に広がっている（全国NPOバンク連絡会 2013a）。最新データでは、主要なNPOバンクへの出資残高は約5.9億円であり、NPOバンクからの融資累計は27億円を上回る規模となっている（全国NPOバンク連絡会 2013b）。

具体的には以下の4つの要件がNPOバンクの基準とされている（全国NPO連合会2013a）。
① 市民が自発的に設立する。
② 社会的に求められているニーズに対して融資を行う。
③ 非営利である（法的にも求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。

また、NPOバンクは、独立型と、地域行政や既存の金融機関と何らかの形で協同した連携型に分けることができる（大坂2012）。
これに基づくと、NPOバンクは、「行政関与の度合いが中庸あるいは弱く、かつ出資者に対しの金銭的リターンが実際に存在、あるいはリターン提供を制度的には行うことが可能なタイプの地域資金還流の仕組み」といえよう。
NPOバンクの運営上の特徴は、趣旨に賛同する市民やNPOが組合員として一口数万円の出資を行い、これを原資としてNPOや個人に低金利（1〜5％程度）で融資する、というところにあり、これは出資者にとっては元本保証がないなどのデメリットの反面、自身のお金が社会的意義のために可視的に運用されるというメリットを持つ（全国NPOバンク連絡会website）。
資金を提供してくれる預金者と、自らの知見や経験、能力を活かして事業を行う事業者、そして両者をつなぐ金融機関として存在するNPOバンクであるが、この社会的ニーズと市場性のバランスを取りながら集めた資金を循環させるという役割において、NPOバンクと一般銀行との違いは一体何だろうか。それは、田中（2008）が指摘するように、「資金の貸し手（出資者）、借り手（事業者）、貸し手（NPOバンク）の三者に、社会を良くしたいという明確な意思が有る点」であり、この「志のネットワーク」を形成しているという点において、NPOバンクの社会的意義は大きいと考えられる。

(3)コミュニティ財団（基金）
コミュニティ財団（基金）の始まりは、1914年、米国のオハイオ州クリーブランドで設立されたクリーブランド財団（The Cleveland Foundation）であるとされる。コミュニティ財団とは、コミュニティが抱える諸問題を解決するため、またはコミュニティ内の市民の生活を向上するため、企業や市民から広く寄付を募り、そのコミュニティの市民の運営によって、NPO等に地域密着型の資金配分（助成）を行う仕組みのことを指す。
全国コミュニティ財団協会（website）によると、コミュニティ財団とは、「地理的な「コ
コミュニティ＝地域」を特定して、複雑かつ重層的に絡み合う地域の諸課題を包括的な視野にたって事業対象とし、「予防的な対応を含む有効な事業に対して、資金をはじめとする資源を仲介・提供し、ひいてはその地域内の多様な背景を持つ住民の暮らしを高めるために貢献する組織」とされる。

また、三島・大坂コミュニティ財団編（1996）は、次のようにコミュニティ財団を定義する。「地域社会に対する知識を持ち、公的関心を代表する者として選ばれた市民により構成される役員会が運営する公共的な社会貢献機関であり、個人、企業、団体その他から寄付され、寄贈された多数の個別基金を管理する。コミュニティ財団は、寄付者、非営利セクター、地域社会という3つの公的立場に全体に奉仕する。各コミュニティ財団は、この3者のうちのいずれかを他の2者よりも重視することはできるが、その組織上または規定上、常にこの3者に奉仕することを忘れてはならない。」

以上を踏まえて、岡本（2012）と日本で最初のコミュニティ財団である大坂コミュニティ財団（website）を参考として、コミュニティ財団を以下の特徴を持つ助成団体と分類することができるだろう。

① コミュニティに密着し、主に特定コミュニティ内での助成を行う
② 助成対象の多目的性（助成対象分野が限定されない）
③ 寄付者が幅広く企業や個人に開かれている（寄付者の一般性・広範性）
④ コミュニティの事情に精通した、公的立場にある市民の市民によって運営されている（役員や評議委員には、公共団体や公益法人の代表者など、公的立場にある人物が就任）

つまり、コミュニティ財団とは、①助成対象が特定分野に固定されることなく、また、②コミュニティの発展・改善のために資するという目的・意義のみならず、運営面や助成先においても「地域性」や「公共性」を持つ、という特徴をより明確化・強調するために使用される定義といえる。

その意味で、狭義の市民ファンドとコミュニティ財団はともに、「市民による市民のための基金」（樋口 2009）として、市民主体で市民活動支援のための資金供給を行うが、コミュニティ財団では公的立場にある市民が運営に携わるため、より「公共性」が強く、また助成先について「多目的性・一般性」を持つといえるだろう。

また、コミュニティ財団は市民主体のため行政関与の度合いは弱く、助成という形を取るため、NPOバンクのような金銭的リターンは存在しない。

なお、「コミュニティ財団」の類語である「コミュニティファンド」はわが国においては投資を行うものをさす場合が多い（岡本 2012）。

以上のように、市民ファンドに定まった定義はなく、その範囲も明確化されていないものの、本研究では、市民ファンドをNPOバンクやコミュニティ財団（基金）を含むものとして
広義に捉え、「市民が公益的・社会的な事業や活動に資金を提供を通じて参加・協力するしくみ」と定義するものとする。

(4) ソーシャルバンク

そこで、この定義には、日本のNPOバンクに機能面で類似しているとされ、欧州のオランダ、ドイツ、イタリア等で発展してきた「ソーシャルバンク」（社会的銀行）も含むものとする。

ソーシャルバンクとは、金融面での利益以上に、既存の営利銀行が取り組んでこなかった「社会的意義」を重視する銀行のことを指す。例えば、有機農業・環境保全型農業など、コミュニティに必要な事業にのみ融資を行うことを念頭に、融資先を情報誌やインターネットで公開し、出資者グループの参加による審査を行い、貯金する時には融資分野を指定できる（向田 2008）。

英国のコミュニティ開発金融協会（CDFA: Community Development Finance Association）はコミュニティ開発金融（CDFI）を5種類に分類しており、ソーシャルバンクはそのひとつである。出資分野は、社会的な協同、文化・福祉、国際的な協同、環境、住宅、教育などである（小関 2005、2008）。

ソーシャルバンクの仕組みにおいては、一般の預金者から集めた資金を融資するが、出資配当はない、あるいはあっても小額で預金年利も低いのが特徴である。

代表的なソーシャルバンクとしては、トリオドス銀行(オランダ)、倫理銀行(イタリア)、オルタナティブ銀行(スイス)、GLS コミュニティ銀行(ドイツ)、ラシュフ銀行(スペイン)、エコバンク(スウェーデン)、等がある。

ソーシャルバンクの成長率は高く（例：トリオドス銀行 15〜20％）、加えて不良債権率も低い（向田 2008）。配当金や金利といった金融面でのインセンティブ以上に「社会的意義」が、顧客にとって魅力となっています。

このように欧州のソーシャルバンクは、営利を目的とする一般銀行と比較すると、「社会的意義ある事業への支援を行う、社会的存在感のある非営利金融機関」と特徴づけることができ、「市民が公益的・社会的な事業や活動に資金を提供を通じて参加・協力する仕組み」を具体化している金融機関といえよう。
1-3 市民ファンドの役割検討

（1）市民ファンドの定義・範囲

前述の通り、市民ファンドはその活動・事業の社会的意義が根幹をなしており、その促進はソーシャル・ビジネスの活発化につながると考えられる。

経済産業省（2008）においては、近年、社会的課題を解決するために、従来の市民ボランティアや慈善型NPOといった存在に加え、「市民自らが当事者意識を持ち、ビジネスとして積極的に事業性を確保しつつ解決しようとする活動が注目されつつある･･･「社会的企業家」、「社会的起業家」、「ソーシャル・ビジネス」等と呼ばれ、地域の及び地域を超えた社会的課題の事業性を確保しつつ解決しようとする主体が期待されている。」と言及されている。

ソーシャル・ビジネスは、社会的課題の解決やまちづくりをボランティアではなく、ビジネスの形で行うことを目指し、事業体のコアミッションそのものを収益事業とするビジネスモデルである。

また、ソーシャル・ビジネスのなかでも、特定の地域に根ざした社会的課題をビジネスとして解決する活動を「コミュニティ・ビジネス」として使い分ける場合もある（経済産業省2008）。つまり、活動領域や扱う社会的問題に一定の地理的制約が存在するのが「コミュニティ・ビジネス」といえよう。

図表6 本研究における市民ファンドの定義・範囲

<table>
<thead>
<tr>
<th>日本</th>
<th>コミュニティ財団</th>
<th>まちづくりファンド</th>
<th>市民エネルギーファンド</th>
<th>NPOバンク</th>
<th>コミュニティファンド</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>欧米</td>
<td>コミュニティ財団（基金）</td>
<td>コミュニティ開発金融機関（CDFI）</td>
<td>コミュニティ開発金融機関（CFDI）</td>
<td>ソーシャルバンク</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

（注）その他の鍵言葉として政府発行の国債であるソーシャル・インパクト・ボンド1があるが、本研究の範囲には含まない。

1 ソーシャル・インパクト・ボンドは、英国において2012年、世界で最初に導入されたもので、国債（ボンド）という形で、行政の強い関与を受けかつ投資者への金銭的リターンを有する社会的責任国債のことであり、松尾（2013）によると、ソーシャル・インパクト・ボンドとは、ソーシャル・インパクト、つまり社会に対する積極的な貢献を目的に、貨幣のみならず社会貢献や環境改善をリターンとしてとらえた社会貢献型投資のことをさす。例として、英国において短期受刑者の社会復帰を目指して2012年に起債されたインパクトボンド（世界初のSIB）や、ゴールドマンサックスの刑務所受刑者更正プログラムがある。
この観点に照らせば、市民ファンドのなかで地域性をより重視したものがコミュニティ財団やまちづくりファンド、社会性をより重視した主体がNPOバンク等に相当する。そして、前者の促進がコミュニティ・ビジネス、後者の促進がソーシャル・ビジネスの活性化につながると捉えることができ、これらはいずれも社会的変革、すなわちソーシャル・イノベーションをもたらす源泉となる可能性を秘めていると考えられる。

(2) 社会全体における市民ファンドの位置づけとその役割

市民ファンドは活動・事業の社会的意義がその根幹となっており、社会の構成員（政府、市場、地域、NPO等）と様々な接点を持っていると考えられる。以上の認識のもとに、根本（2010）がベストフのトライアングルを元に考案した「PPPのトライアングル」を基調とした図に市民ファンドを位置づけた図を下に示す。

図表7 社会全体における市民ファンドの位置づけ

上図は、社会全体をベストフに倣って三角形でとらえ、政府／非政府線、営利／非営利線、公式／非公式の3つの線により、政府、市場、地域、NPO等など多様な主体を視覚的に示すことができる特徴を有している。ベストフは中央の逆三角形部分（非営利・非政府・公式）をassociationと呼んでいる。

政府が推進している「新しい公共」との関係では、「地域」というプレーヤーに、「政府」、「市場」同様の「公式」性を求める動きと解釈できる「新しい公共（狭義）」と、「新しい公共宣言」の文言から読み取れる「政府」、「市場」、「地域」全体の関係性を改める動きと解釈できる「新しい公共（広義）」も表現することが可能である。奥野・栗田（2012）は「新しい公共」の活動領域として、①行政機能の代替、②公共領域の補完、③民間領域での公共性発揮、④中間支援機能の4つを挙げている。

このなかで市民ファンドは、地域、NPO等、市場にまたがる仕組みとして位置づけられる。
わが国の金融機関が市場のなかに位置づけられ、指定金融機関業務で政府、法人取引で市場等と関わっているのに対し、市民ファンドはNPO等とも関わっている。
そして、市民ファンドはその促進により中央の逆三角形部分を中心とした拡大を後押しし、今後の地域活性化、地域産業の発展とともに政府が持つ機能を支えていく重要な役割を果たしていくべきものと捉えられる。
2. わが国における市民ファンドの現況課題整理

2-1 市民ファンドの分類

わが国における市民ファンドの位置づけを行政関与度合いの強さと金銭的リターンの有無の2つの軸で整理した。

そのもとで、各種ファンドの分類は、次のようになる。

- まちづくりファンド・パートナーシップファンド：行政関与の度合いが強く、市民への金銭的リターンがない。
- コミュニティ財団：行政関与の度合いが弱く、市民への金銭的リターンがない。
- NPOバンク：行政関与の度合いが弱く、市民への金銭的リターンがある（リターン率は低め）。
- 市民エネルギーファンド：行政関与の度合いが弱く、市民への金銭的リターンがある（リターン率は高め）。

図表 8 市民ファンドの分類

本研究においては市民ファンドを公益的・社会的に不可欠なしくみとして広義に捉えるため、各分類をカバーするようにヒアリング調査を実施するものとした。具体的なファンドは「地域まちづくり」という観点から、特定地域に根ざした活動を行っている先を選定した。

2-2 市民ファンドを捉える視点

ヒアリング調査は2014年7月から2015年1月までの期間において8つのファンドに対して実施し、ファンドの組成の経緯や現況課題、今後の展望等を尋ねた。具体的なヒアリング項目は、次の通りである。
図表 9 市民ファンドに対するヒアリング項目

- ファンドの目的・取り組み概要
- ファンドの成り立ち（設立時期やファンド組成の背景等）
- ファンドの運営体制、人員構成
- ファンドを取り巻くステークホルダー
- ファンドに市民からの出資を取り入れた理由
- ファンドの抱えている課題
- ファンドの地域社会における意義
- 望ましいファンド支援策に対する考え
- ファンドの今後の取り組みの見通し など

2-3 市民ファンドの事例検討
ここでは、ヒアリング対象としてとりあげたまちづくりファンド2件、パートナーシップファンド1件、市民エネルギーファンド1件、コミュニティ財団1件、NPOバンク3件の8つの市民ファンドをとりあげ、その基本的なスキームや、実績、主な課題等を述べることとする。

(1) まちづくりファンドAの事例
まちづくりファンドAが立地しているエリアは、参加型まちづくりの先進地域として広く知られている。このエリアで1992年に始まったまちづくりファンドは、まちづくりの市民参画型ファンドである。同ファンドは、まちづくりファンドの中では全国で19番目に立ち上げられた。このファンドは一般財団法人を通じて運営されており、市民の創意と工夫に溢れたまちづくりを促進し、誰もが安心して暮らせる人間性が豊かで魅力的なまちこそ創造することを目的としている。

まちづくりファンドAは行政関与型のファンドであり、市民・企業からの寄付を資金として、地域のまちづくり活動に対して助成を行っている。

○基本的なスキーム
同ファンドは中立的な立場から柔軟に市民のまちづくりを支援する仕組みとして、出損金300万円により設定されたファンドである。
同ファンドの基本的なスキームをみると、行政からの出損金と市民・企業からの寄付が同ファンドの原資となり、集められたお金が地域のまちづくり活動への助成に充てられてい る。

まちづくりファンドAは、行政からの補助金を原資とする一般財団法人からの出損金により設立された公益信託である。その委託者は財団法人、運営委託者は銀行であり、受託者で
ある同銀行が、まちづくりという公益的な目的のために、財産の運用益を利用して一部を切り崩したりして、住民の主体的なまちづくり活動、あるいはそれを援助する活動に助成を行っている。

図表 10 まちづくりファンドAの基本的なスキーム

行政による一般的なまちづくり活動への資金面での支援策といえば、補助金や助成金が一般的であるが、なぜ、公益信託制度が採用されているのだろうか。

それは、補助金や助成金の場合、行政の定めた補助要綱の趣旨や内容に厳格に適合する活動にのみ資金支援が行われることになるという限界が生じてしまうからである（日本政策投資銀行地域企画チーム 2007）。

これに対して、公益信託制度は行政主導の支援ではないため、行政・住民・企業が対等な立場に立ち、公正かつ柔軟に資金支援を行うことができる（日本政策投資銀行地域企画チーム 2007）。

応募団体は、申請内容に関して模造紙一枚と口頭でプレゼンテーションを行うことに加え、助成団体となった場合には、年度末の報告書の提出ならびに中間発表会、最終発表会でもプレゼンテーションを行うことが求められる。また、財団法人の中には「まちづくりセンター」があり、同センターは運営委員会と企画運営において協働しながら、実質的な事務局の役割を担っている。さらに、信託管理人も存在し、信託法上の権限行使、重要事項の承認が行われている。
○実績
まちづくりファンド A は、1 億円を超える規模を持つ。
助成対象としては、設立当初は「はじめの一歩部門」、「まちづくり活動部門」、ネット文庫製作部門」、「まちを元気にする地域づくり部門」の4部門が存在したが、改編を経て、現在は「はじめの一歩部門」、「まちづくり活動部門」、「まちを元気にする地域づくり部門」、「10 代まちづくり部門」、「災害対策・復興まちづくり部門」の5部門となっている。
「はじめの一歩部門」では立ち上がり期の助成、「まちづくり活動部門」では地域の住み良い環境づくりを目指す活動への助成、「まちを元気にする地域づくり部門」では地域の多様なネットワークを形成し、環境共生や地域共生やコミュニティ課題の解決力を高める拠点づくりへの助成を行う。
助成件数は、毎年30件程度で、助成金額は総額で毎年500万円程度となっている。
2013年度の助成実績は44件、また2014年には43団体が申請を行い、40団体が採用されている。2014年に申請、採用数ともに一番多いのは、まちづくり活動部門であり、31の申請団中、29団体が採択された。続いて、はじめの一歩部門で5団体、災害対策・復興まちづくり部門で4団体、10代まちづくり部門で2件が採択されている。
助成事業の具体例として、2013年に「災害対策・復興まちづくり部門」で採択された「遊びとまち研究会」の「学校を核とした子どもの視点からの復興まちづくりの支援」事業がある。本事業は、被災地、仙台に居住する子どもの震災後の時間経過に伴うニーズを見出し、他地域に活かせる教訓を学ぶことを目的とした事業である。
この助成金を活用して活動を行った結果、2014年5月25日に行われた「災害対策・復興まちづくり部門」の活動報告において、遊びとまち研究会から「避難所や仮設住宅への子どもの広場の設置」、「学校の避難所運営マニュアルで想定外の事柄への対策（トイレ問題、帰宅困難者、外国人、ホームレス等）」、「広域非難場所への避難道路の改善」、「中学生の役割について自覚できる教育を」という4つの政策提言が行政に対して行われた（遊びとまち研究会 2014 年）。
このファンドの効果として、ファンドへの関心の向上や、まちづくりに対する関心の高まり、参加型・協働型まちづくり活動の顕在化、行政の財政負担の軽減などが挙げられている（日本政策投資銀行地域企画チーム 2007）。
また、荒俣ら（2002）は特に「はじめの一歩部門」の役割・意義に着目している。彼らによると、当部門の設立により多くの団体が気軽に応募できるようになったことから応募団体数、助成団体がともに増加し、加えて助成団体の約4分の3が何らかの形で助成活動を続けているなど、活動団体の新たな育成に貢献しているとされる。

○主な課題
同ファンドの主な課題として、まず、寄付金の集まりにくさが挙げられる。
実際、日本政策投資銀行地域企画チーム（2007）は、当ファンドにとって、住民・企業か
の寄付金が減少傾向にあり、基金の取り崩しも視野に入れるべきがあるなど、公益信託の持続・拡大が最大の課題となっていると指摘する。これに対して、同ファンド関係者へのヒアリング調査では、全体に寄付するのではなく、それぞれの活動ごとに寄付するメニューをつくるという話も上がっているという話が聞かれた。

次に、市民による自立的な運営も課題として挙げられる。

ともと行政主導で立ち上げられた同ファンドは、NPO数の拡大や、市民の手による地域再生への機運の高まりなどを背景に、市民による自立的な運営が求められてきた。実際、同ファンドでは自立的な運営行政からの補填的・位置づけの資金を入れないとする決断が数年前に行われており、行政側と市民側が両輪で進める関係は新たな段階に入っているという。そのため、現在は過去の積み立てを大きく取り崩して助成を実施しているため、かつてに比べて助成額自体は膨らんでいるという。

また、市民活動の事業性・持続性向上に対するサポートという課題もある。

この地域のまちづくりでは行政と市民をつなぐコーディネーターの役割を強調され、その存在が先進的と言われてきたことも事実であるが、まちづくりファンドではつなぐ機能でなく、助成対象の市民活動の事業性や持続性を支えるサポート機能の充実を重視しようとしている。

（2）まちづくりファンドBの事例

まちづくりファンドBは離島地域のファンドであり、町民、企業、団体のまちづくり活動を支援し、地域を活性化することを目的に、2013年に行政が運営主体となって設立したファンドである。

まちづくりファンドBには、町民を対象とし、町民活動の支援を行う「町民活動支援ファンド」と、地域企業を対象にその事業支援を行う「事業者支援ファンド」の2つが存在する。また、同ファンドは、県の産業支援センター等の助言を受け、地域における雇用創出と人口回復を目指す構想でもある。

このファンドは、行政の全面的な関与を受けるタイプで、まちづくり分野に市民が寄付を通じて協力する助成型のファンドである。

基本的なスキーム

まちづくりファンドBの主な原資はふるさと納税によって集積されてきた基金である。この基金を通じて集められたお金の一部がファンドに活用され、地域の住民や企業の活性化を支援するための助成に充てられている。

まちづくりファンドBの特徴として、助成対象団体の活動実績は問わず、また地域の住民、企業が構成する団体は、任意の団体であっても助成対象となることが挙げられる（助成額の上限は1件あたり20万円である）。
基金の規模は約2,800万円であり、助成金額は1件あたり20万円までである。
創設初年度に当たる2013年度の助成実績は「食育の会」、「自治公民館連絡協議会」、「いとなみネットワーク」の3件である。
例えば、食育の会では、子どもたちに農園での島野菜づくりを実践できる機会を提供する。
実際に野菜作りや、調理方法等を学ぶ中で、子どもたちに作る喜びや食べる楽しさ、農業の厳しさを学んでもらうという、島野菜等の普及・地域活性化の取り組みである。一方、いとなみネットワークは、この地域と台湾の交流・交流促進を目的とする。
両国の交易・交流の歴史を学び、国内外の地域との交流方法を考える中で、自立した地域づくりを目指すこととしている。

図表11 まちづくりファンドBの基本的なスキーム

○主な課題
まちづくりファンドBが抱える主な課題として、寄付額と助成総額のギャップの大きさが挙げられる。
ふるさと納税を原資とする基金の規模が約2,800万円である一方で、2013年度の助成実績は3件のみであり、3件ともその助成額は20万円以下である。この数値をみると、寄付額と助成総額のギャップが非常に大きいことがわかり、まちづくりへの貢献を願って寄付を行った市民の意思が、助成という形で正確に反映されているとは言いがたい。
また、行政関与の強さも課題として挙げられる。
人口減などの諸問題を抱えるこの地域では、行政が主導してこのようなファンドを設立するという流れからも、国内のその他の地域と比較すると、当地ではまちづくり活動団体の

注）「食育の会」は、「食育農園整備事業」に200,000円、自治公民館連絡協議会は「町の地域文化を象徴する御獄の現状調査および管理修復事業」に185,000円、いとなみネットワークは「台湾との交流の歴史を知り、地域のこれからを考える事業」に111,000円が助成されている。
規模が未だ小さく、行政が主導せざるをえない状況がある。それでも、実際にファンドの運営を市民側に移していくことについての議論が行政内部でなされており、ファンドの望ましい姿と地域の現実とのギャップを中長期的にどう埋めていくかが今後の課題となっている。

(3) パートナーシップファンドAの事例
パートナーシップファンドAは、2010年にスタートした市民ファンドである。
大都市の行政が運営する同ファンドの目的は、地域の多様な課題に対して市民と行政が互いの資源を持ち寄り、協働して地域または社会の課題解決を図ることにある。
このファンドは、まちづくりファンドBと同様に政策全面関与型のファンドであり、市民からの寄付がファンドの原資の一部となる。

○基本的なスキーム
この地域では、前市長のマニフェストに「市民活動を支援する基金設置」が掲げられていたことから、2007年から構想が本格検討に入り、2009年3月に同基金が設置された。そして、現市長のマニフェストに「基金を活用した行政と市民のマッチングファンドの創設」が掲げられたことから、同年5月にファンドを創設された。
米国のシアトルに2007・08年頃、ニバーフッド・マッチング・ファンドの視察を議員団が行ったことも、ファンド創設への大きな後押しとなった。マッチングファンドとは、市民が協働事業に提供する資源（市民活動団体の自己資金、市民からの寄付、市民から提供される無償の労力）と同額（マッチング）の市の資源から成る基金を活用して、市民活動を支援するものである。
すなわち、同ファンドの原資は、行政からの拠出と市民からの寄付からなり、集めたお金は、行政との協働を前提とした市民活動の助成に充てる。そして、市民活動団体の自己資金、一般市民の寄付、市民活動団体の労力を考慮した金額を行政側が負担する仕組みとなっている。
同ファンドの具体的な目的は、①市民活動に参加しやすい環境を整備すること、②市民と市と協働の機会を拡大すること、③市民活動及び協働の推進で活力ある地域社会を創造することの3つである。その特徴は、①市民寄付を受け入れる基金を持っていること、②市民の労働力をカウントしていることである。
助成金事業には、団体希望助成事業（寄付金を財源とし、市民活動団体の公益的な事業に助成）と、一般助成事業（寄付金に市の財源を加えて、協働事業に助成）の2種類ある。
具体的には、市民団体が25万円の自己資金で事業を実施したいとした場合に、それと同額の25万円を一般市民からの援助（市民寄付を受け入れる基金）、市民団体の労働力をカウントした分の25万円の合計75万円を市の財源とみなし、それと同額の75万円を市の一般財源から出すことになっている。従って、市民団体は25万円の自己資金で最大100万円の
助成を受けられることになる。
同ファンドの運営には行政職員2名が関わっているが、実質的には年間0.5名程度であるという。

図表 12 パートナーシップファンドAの基本的なスキーム

○実績
同ファンドの規模は、年間200～300万円で、助成金額は1件あたり50万円以下である。
同ファンドへのヒアリングによると、ファンドの実績は2010～2012年度の3年間で14事業、約600万円の助成にとどまっているという。また、2013年度には「パパスクール」、「三世代子育て応援」、「食育のための農業体験」、「水辺、緑地の管理方策検討」の4事業を採択したが、これは申請のあった事業全てを採択したという。

○主な課題
同ファンドが抱える課題として、プロジェクト提案数の少なさがあげられる。
前述したよう実績の少なさの背景には、そもそも市民団体からの申請が少ないことがあるという。
また、寄付金の集まりにくさも課題として挙げられ、実際の寄付金は、年間20～30万円程度しか寄付が集まっているという。
この背景として、市民活動団体への支援とはいえ、団体関係者以外が関心が薄いことが指摘できる。
同ファンドはクラウドファンディング団体のFAAVOからも以前、協働の依頼がもたられたこともあるが、具体的な取り組みにおける折り合いがつかなかったという。しかし、寄付が集まらないと基金の原資がなくなってしまうため、今後、いかに市民からの寄付を募ることができれるのかという点は大きな課題である。
さらに、行政側が市民団体との協働事業を敬遠する風土が根強いことが挙げられる。
市民団体からの申請予定が水面下であがってきたとしても、所管課が人を割けないといった理由で、事業実施に最初から協力的でない場合があるという。したがって、共働に対して、行政内部での理解を浸透させることもまた必要であると考えられる。
最後に、無報酬で労力を提供する市民の参加をいかに促進していくのかという点も課題として挙げられる。市民が他の市民の活動に共感し、何らかのアクションを行うような形を地道に作るとともに、事業拡大を行っていかなければならないという担当者からの話も聞かれた。

(4) 市民エネルギーファンドAの事例
市民エネルギーファンドAは、一般社団法人が事業の運営主体となって2014年に設立されたファンドである。同ファンドは前述の3つの市民ファンドとは異なり、市民主導型のものである。
もともと同ファンドの創設の背景には、地球温暖化問題や原子力発電所の事故、津波や豪雨などの大規模災害を受けて、安心・安全な電力やエネルギーを自分たちでつくり出し、地球・地域の未来に貢献したいという人々の増加があった。
しかし、2012年7月に施行された再生可能エネルギー特別措置法により、それ以前と比べて太陽光発電などの再生可能エネルギーの普及が採算性を伴って進めることが可能となった。しかし、住宅用の太陽光発電に必要とされるイニシャルコスト負担の重さや、日当たりの良い屋根の必要性等を理由に、一般家庭にとっては手軽な取り組みとはいえない。
そこで、生まれたのが市民エネルギーファンドAである。
同ファンドは、1口の金額を一般の人も参加しやすい額（10万円）に設定し、自然エネルギーの利用促進・普及を図るとともに、中長期的な収益配当の獲得を目指す仕組みである。
ファンドの具体的な事業内容として、建物屋上における太陽光パネルを設置し、太陽光発電事業（50KW）の実施を行う。
同ファンドは、市民が行う出資が事業用資金に利用される特定プロジェクト利用型であり、出資した市民にはリターンがある。

○基本的なスキーム
一般社団法人は、上記の目的を果たすために手はじめに建物の屋根で市民参加型の太陽光発電事業を行う目的で組織された組織であり、市民参加を遂行するために地域における各分野のキーマンを組織のメンバーに加えて結成された。
アースソーラーの原資は市民からの出資にある。市民は1口10万円を出資し、集められたお金は建物で太陽光発電事業に融資される。
ソーラーパネルを利用して得た電力は売電され、売電による利益はファンドを通じて出資者である市民の出資に応じた配当が還元される。つまり、特定のプロジェクト（太陽光発
市民出資事業の総事業費は1.8千万円、2014年2月～3月中旬まで全額を目標に市民からの出資が募集され、信託期間は2014年4月から2029年5月までの約15年である。
事業主体の一般社団法人が金融機関に資金集めを委託し、市民から集めた投資金が受託者の金融機関から一般社団法人に融資される。そして、建物所有者と発電契約をもって設置されたソーラーパネルで発電が行われ、得られた電力は電力会社に売電される。
ここで得られた利益が、元利金として一般社団法人から金融機関に支払われ、金融機関から出資者への元本償還および収益配当が行われる。

○実績
ファンドの規模、すなわちプロジェクトの規模は、1,800万円である。また、出資の申し込み単位は一口10万円で、予定配当率は年1.25％とされる。
当初の資金集めの難しさを経ながらも第1号案件は一端落ち着き、発電した電力の買い取り価格が36円で、事業採算性にも問題はない状況となっている。なお、一般社団法人によると、例えば2014年6月～10月までの発電量をみた場合、5ヶ月間いずれも予測値を上回る発電量を達成しており、10月においては予測値の150%の電気を創り出している。

○主な課題
同ファンドの課題として、出資者の多様性が挙げられる。
同ファンド関係者によると、出資者は一般財団法人の関係者が中心であり、地域の一般市民が広く出資している状況にはないという。
また、今後の事業拡大についても課題として挙げられる。
前述したとおり、第1号案件に関しては事業が終了し、事業採算性にも問題はない状況となっている。しかし、その後は、第2号以降の案件をどうするかが大きな課題となっている。具体的にファンド関係者からは、発電事業を実施する新規の候補地が絞り込めないこと、仮に場所がみつかり事業採算性がとれる計算になっても市民出資自体のスキーマや委託先を検討し直す必要性があることなどの意見が聞かれた。
また、関係者間のビジョン共有も重要である。
第1号案件の実施を目的にして組織を組成し、メンバーを急遽集めたため、今後の事業拡大について関係者間の考え方の不一致があり、まとまって検討が進まないことがあるう。このため、組織のマネジメントのあり方を見直し、組織の目的に沿った事業展開を図っていくことが今後強く求められると考えられる。

(5) コミュニティ財団Aの事例
コミュニティ財団Aは、まちづくりのための市民ファンドを運営している。
市民ファンドという言葉の定義が現状として曖昧で、事業や投資を連想させてしまう側面があるため、この財団では自らを融資中心のNPOバンクとは一線を画すものとしている。
コミュニティ財団Aのファンド（基金）は市民主導型であり、同基金は市民からの寄付を地域課題に取り組むNPOの事業に助成することを目的として設立された。

○基本的なスキーム
設立のきっかけは、NPOセンターにおいて地域のNPO支援を強化するために別の受け皿が必要という議論があがったことである。コミュニティ財団Aは、300人からの市民寄付300万円（1万円×300人）のもと2009年に設立された。
同組織は、独自の寄付・助成の仕組みを生み出すことで、寄付者の意思を反映できるNPO・市民活動への資金循環をつくり、市民による公益活動を支えることを目的としている。具体的には、市民・企業からの寄付金が基金の原資となり、市民・企業から集めたお金は、地域課題の解決につながる活動への助成等に充てられている。助成団体であるため、市民からの寄付にはリターンは伴わない。
コミュニティ財団Aは自らを「市民コミュニティ財団」と位置づけ、「市民コミュニティ財団」について5つの要件を定義し、この要件に合う団体との連携強化を図っている。
この要件には、以下の項目が含まれる。
・ 市民の発意によって結成され、市民などの寄付によって基本財産が形成されている。
・ 地域社会に根植した存在であり、地域の課題を多角的・総合的に捉え、地域の多様な資源をつなぎ、地域社会にある民の力を引き出す存在である。
・ 税制優遇を預かっている自覚と責任を持ちかつ、助成方針などに独自のポリシーを持ち、政府からのコントロールを受けない自立的な運営が行われている。
同ファンドは助成を行う組織であるため、融資・出資等は地元の信用金庫と連携し、実際
の融資・出資は信用金庫が行っているという。

同ファンドの具体的な事業としては、基金をもとにした助成制度の運用のほか、企業との協働による寄付込み商品の開発、新しいテーマ（例：過疎・高齢化が進んだ農山支）の課題解決型基金の展開、遺産や相続財産を地域社会に活かす信託商品の開発、各地のコミュニティ財団の設立支援のノウハウ共有、チャリティイベントの実施、市民を対象とした各種セミナーや相談会の実施、行政への政策提案など多岐に及ぶ。

例えばその一例として、財団を介してどのNPOに寄付するかを市民・企業が選べる仕組み（事業指定型寄付）が挙げられる。

この目的は、①信頼あるNPOの可視化、②寄付者の税制優遇、③ファンドレイズ支援、④寄付者への成果報告、⑤寄付者・社会とのコミュニケーションにある。

この制度では、市民からの資金的支援を必要とするNPOに関する情報を財団を介して市民が知り、市民は自分の意思に応じて、信頼できるNPOに対する寄付を財団を介して行う内容となっている。

図表14 コミュニティ財団Aの基本的なスキーム

○ファンドの実績

コミュニティ財団Aの年間の事業規模は2013年度で約6,500万円、2009年の設立から2014年11月末時点での寄付総額は約2.2億円、助成総額は約180事業に総額約1.5億にのぼる。寄付額は2011年度に約7千万円弱と急増したもので、2012年度、2013年度はその半額程度の水準となっている。

メインの事業は「事業指定型寄付」であり、具体的には、市民が財団を介してどのNPOに寄付をするかを選べる仕組みのことをさし、寄付を行った市民は寄付控除が受けられることが大きな特徴である。

寄付は各団体に充てられているが、単にエントリーしているだけで周知等の努力を怠る
NPOに寄付は集まらない傾向があるという。
2015年1月8日時点で、事業指定型寄付の総額は78,812,502円であり、2,134人の寄付からなっている。
コミュニティ財団Aのスタッフは常勤4名、非常勤4名の体制であり、常勤のうち1名は行政からの出向者である。

○主な課題
主な課題として、①認知度の低さ、②財団の運営資金の捻出の2点が挙げられる。
前者については、既存団体に比べて知名度が低いことから、寄付集めにも多大な労力がかかる点がネックとなっているという。
後者については、政府の緊急雇用やソーシャル・ビジネス系の補助金に頼ってきた側面があり、今後の方向を模索しているという。
今後については、コミュニティ財団Aは、地域における課題提案等を受けてプロジェクトやファンドを積極的に設置して、マルチステークホルダー型で課題を解決していく方向に足を移していくこととしているという。

(6)NPOバンクAの事例
NPOバンクAは、近年、高い注目を集めているNPOバンクである。
NPOバンクAは一般金融機関からお金を借り入れることのできないNPOを支援したいとの想いから2005年に20~30代の若者を中心に設立された市民ファンドであり、持続可能な地域社会を目指して、市民からの出資金を原資に、NPOやコミュニティ・ビジネスなどの地域を解決する事業に対する融資を行っている。
同ファンドの第1の特徴は、「お金の地産地消」をモットーにしていることである。地域通貨はお金をつけず役割のみであるが、このファンドはお金をまわして仕事をつくることを理念としている。
また、第2の特徴は、若者の参画を前面に打ち出していることである。
同ファンドはコミュニティ・ビジネスへの「融資」のみならず、①情報発信（ネットワークを活用して、融資先情報提供を行う）、②場づくり（出資者と融資先との対話の場をつくる）という融資後の「非資金的な支援」にも取り組むなど、コミュニティ事業の持続性や発展性等を促進する仕組みを持っている。
NPOバンクAの融資を支えているのは市民出資であり、市民からの出資金にリターンはないものとしている。

○基本的なスキーム
NPOバンクAは、個人から集めた無配当の出資金を元手に、1件500万円以内で融資を行い、貸し出し金利は年2.5%（つなぎ融資の場合は2.0%）の固定金利としている。
1口1万円で、個人は1口以上、法人は5口から出資することが可能であり、配当はなく、元本も保証されないが、ニュースレターによる融資先情報の公開や、融資先訪問ツアー開催などが行われることから、自分のお金が地域に貢献しているという実感が得られるのだという。

出資者は2014年12月時点で500人を超え、20〜30代の若者が多いのが特徴である。
同ファンドは特に金融機関と連携した地域での資金循環を図るため、2011年より「プロボノプロジェクト」を導入している。
この設置背景として、民間金融機関には、金融商品があっても使われず、お金の流れを作れないという悩みがあった。
そこで、NPOバンクAが民間金融機関（2つの信用金庫）と連携してNPO融資に関する研修を実施し、参加行員は延べ101名にのぼっている。
金融機関にとっては地域貢献をしているということで、良い宣伝になっており、また、決算書を超えた地域の価値をどう評価し、定量化するかといったことが行員のテーマ・関心事になっているという。
同ファンドの対象は愛知・岐阜・三重の東海3県における個人、任意団体、NPO法人、中間法人、有限会社、株式会社、生活協同組合などであり、どの法人形態であっても、個人の連帯保証を2名つけることが要件となる。企業資金、設備資金、運転資金などが資金使途として想定され、返済期間は最長3年、毎月返済が期待される。
融資の条件としては、①市民性、②独自性、③継続性、④地域性、⑤成長性、⑥発展性、⑦浸透性の7つの審査ポイントがある。
融資申込者は書類審査の後に、面談、訪問調査を経て金融機関職員や公認会計士、税理士、NPO専門家などからなる融資審査会で審議され、最終的に理事会において決定される。
正会員がメンバーとなり毎年1回開催される総会では、出資口数に応じた議決権が付与され、ここで事業報告や決算の承認、役員の選出などが行われる。
理事会は、総会で選ばれた理事が正会員（出資者）の代表として運営責任を担っており、20〜30代の若者が運営の中心となるように、年齢構成や性別が考慮されている。また、運営事務局として、若者を中心とした約34名のボランティアスタッフ（2013年12月末現在）が運営の中心的役割を担い、出資者と融資先をつなぐ役割を果たしている。
所属先が民間企業（金融、コンサルティング、建設・不動産、会計、法律）、官公庁、NPO、大学（院）生など多岐にわたるボランティアスタッフは、Webサイトやニュースレター等による情報発信、イベントの企画・運営などの非資金的支援の役割を担うのである。
NPOバンクAの特徴は、融資のみならず、多様な人的支援も行い、融資後も継続的に事業を発展できるようにしていくことにあり、具体的には、非資金的支援として、情報発信と場づくりを行う。
情報発信では、会員用メーリングリストやニュースレターなどによる「内部者向けの情報発信」とプレスリリースなどによる「外部者向けの情報発信」を通じて、融資先の取り組みを積極的に紹介する（信用金庫2013）。また、場づくりとしては、融資先にとって最も有効な人材が適切な支援を行うよう、融資先のニーズをテーマに出資者などと直接対話を通じて会議やイベントを企画・運営している（信用金庫2013）。
ここでは、どの融資先も完済時には必要経費を自力で集められるようになることが目的とされ、審査段階からその成長イメージを描き、融資実行後もその仮説を出資者とともに検証していく（信用金庫2013）。
さらに、前述したように、地域金融機関との人事交流や、人材育成、商品開発も行う。例えば、地域金融機関の職員が講師やアドバイザーやを務める「集合研修」や「仮想理事会」の実施、信用金庫・労働金庫（16金庫）とNPOの問題意識や取り組みを学ぶ「検討会」の実施がある（信用金庫2013）。
これにより、NPO側の精神的、経営的支援のまなならず、地方金融機関にNPOへの融資のノウハウを伝えることも可能になっている。
単なるお金でのサポートのまなならず、地域に精通した金融専門家のアドバイスや、ステークホルダーを広くつなぐネットワークを提供するなど、NPOバンクAは出資者、融資先の両者にとって持続性・成長性の高い地域資金還流の仕組みを具体化しているといえよう。

○ファンドの実績
同ファンドの出資総額は2005年の創設当初より毎年増加しており、2013年12月時点の出資総額は51,792,600円である。ここでの出資者数は12月11日時点で530人、1人あたりの出資額は平均10万円程度である。
講演や口コミで募ったこの出資金を原資に、2014年12月11日時点で52件、1億3千万円程度の融資実績をあげている。
また、融資の申し込みや相談は年間20件ほどで、そのうち約10件に融資を行い、一件当たりの融資額は200万円～300万円程度である（川崎寛隆 2014）。融資対象は、障害者等設や有機野菜の生産者、自然の素材を使った住宅設計者など多岐にわたる。

例えば、そのうちのひとつが、精神・発達障害を持つ市民の地域支援を行っている財団法人への融資である。

先述した「プロボノプロジェクト」の「地域課題解決プログラム」として採用された財団法人は、民間金融機関から融資を受けられなかったため、NPOバンクAからの融資を受け、その資金をもとに悩みや社会的ストレスを抱える人々の地域生活の支援・社会参加を応援する場や生み出す事業を行っている。

また「プロボノプロジェクト」として、2013年度に地元信用金庫と協働して開始されたプロジェクトがある。

このプロジェクトでは、信用金庫の職員（27名）が勤務時間外に、地域金融機関での知識や経験を活かして、サステナブルビジネスをボランティアで支援する「プロボノ」として参画し、サステナブルビジネスが地域経済、社会にもたらす定性的な価値を金銭価値に換算して定量的に示す「SROI（Social Return On Investment：社会的投資収益率）」を測定する取り組みなどを始めた。また、同年2013年には20名の他の信用金庫職員が同様にプロボノとして、知見を活かした地域金融サポートを提供している。

このプロボノプロジェクトでは、以下の3つの意義が見出されている。

- 信用金庫などの地域金融機関に対し、NPOという新たな融資対象を認知してもらうこと
- NPOに精通したNPOバンクAの知見を活かして、金融機関の地域密着型金融が効率的に促進されること
- 地域金融機関職員が通常業務では得られない経験を積むことで、副次的に地域金融機関の成長可能性を高めていること

○主な課題

NPOバンクAの主な課題として、知名度のなさが挙げられる。

同バンク関係者によると、知名度がないために信用力の高い主体の力を借りざるを得ないという側面があり、このことは、行政からの委託や補助を受けるひとつの背景となっている。また、金融機関との連携も、自らの信用力を高めることにつながっているという。

そして、今後について同ファンドは、今後は信用金庫との連携を全国に広げていく方針であり、そうしたなかで、コミュニティとビジネスをつなぐ金融の新たなあり方を切り拓いていきたいという。

(7)NPOバンクBの事例

NPOバンクBは2010年に設立されたNPOバンクである。

融資対象のNPO法人の分野はまちづくり、保険・医療・福祉、社会教育、文化・芸術・ス
ポーツ、まちづくりなど多岐に及び、信用組合からの融資と NPO とをつなぐ役割を担う、市民主導型の特殊な NPO バンクである。

○基本的なスキーム

設立のきっかけは、NPO が助成金としてもらえるお金はあるが融資を受けることができないという問題を抱えているということを知り、NPO に資金を循環させる仕組みが必要であることを痛感したことである。

そこで 2006 年から 2009 年に外部の専門家などを招いた勉強会などを行ってきた。しかし、勉強会を行った結果、バンクが直接お金を集め、融資を行う貸金業は制約が多いことが判明した。

そこで、直接貸金業を行うのではなく、県内の信用組合と連携し、県内の NPO 法人と信用組合の「仲立ち」を行うことを事業の枠組みとすることを決定し、2010 年 1 月に NPO バンク B を設立した。

NPO バンク B の主な役割は、各 NPO と信用組合のマッチング、融資の際の保証、融資の審査にある。具体的には、NPO バンクの設立時に出資を受けた 1 千万円を信用組合に全額預託し、これを保証の原資に、信用組合が預託金の最大 10 倍（限度額 1 億円）を NPO へ貸し付ける仕組みとなっている。

具体的には同バンクが、融資障害審査委員会において融資申し込み NPO にヒアリングを行い、厳正なる審査のもと融資保証の決定を行う。また、バンク内の経営支援グループによって、借入前の相談や融資履行後の経営フォローが行われる。このような同バンクが、審査・保証の役割を担うことで、融資リスクを排除している。

○実績

2010 年度のローン開始年度には福祉関係など 8 件が採用され、1,600 万円の利用があった。以降もコンスタントに毎月 1 件程度の融資実績が続いており、2014 年 12 月末時点で累計 40 件（1 億円）の実績となっている。

東日本大震災のあった 2011 年に少し落ち込んだが、震災の年以外はほぼ同じような状況にあるという。

○主な課題

大きな課題は、ローンの利用者の拡大である。そのために、ローンの利用条件の緩和が必要と考えているという。

そのほかの課題として、専従職員の配置が挙げられる。

現在は、専従職員が 0.5 人であり、NPO バンクが 1 人分の人件費を賄うことができない状況にあるという。これを専従化することにより、広報活動の拡大、利用者へのフォローなどが期待できるとファンド関係者は述べていた。
また、利用者層の偏りも課題として挙げられる。
現状、ローンの利用者層が NPO バンクと関わりが深い信用組合のエリアに集中する傾向にあるという。このため、他の信用組合との関わりを深め、ローンの利用者層の偏りをなくしていくことが必要という声が聞かれた。

(8) NPO バンク C の事例
NPO バンク C は地方都市にある市民主導型のファンドである。
事業領域は、自然エネルギー事業や中小間地の活性化、勇気農業、福祉・子育て、フェアトレードであり、これらの事業へ融資を行うことで地域の中でお金の動きを目指している。

○基本的なスキーム
NPO バンク C は、現代表がフェアトレードの店舗を開設しようとした際に銀行からお金が借りられず他の NPO バンクから融資を受けたことがきっかけで 2009 年に創設された。
銀行からお金が借りられなかったにも関わらず、銀行に自分が預けているお金が地域のためにあまり使われていないならば、自分たちで銀行を作ろうという思想であった。
同ファンドでは、一般的な NPO バンク同様、市民の出資を原資とする。
よりよい地域社会づくりを望む市民がファンドに出資を行い、事業の社会性を重視してファンドがその資金の融資先（事業主）を決定する。そして、融資先が事業を通じて地域社会づくりに貢献しながら出資者である市民の期待に応えることになる。
理事会は融資対象案件について、当ファンドの融資条件に適合するかを調査し、この調査に基づいて出された理事会の決定にもとづき、運営委員会がファンドの運営を行う。運営委員会はファンドの広報、イベントなども主催する。また、出資者はファンドの運営方法への議決権を持つ。
同ファンドは、行政とのつきあいや金融機関との関係が強固ではないため、他の NPO バンクと比べて、①純粋に市民がやっているために自由度が高い、②フェアトレード・カフェを中核に据えているため人のつながりで事業をまわしている点が特徴であるという。
融資するかどうかは個別の案件ごとに判断し、採択率は概ね 6~7 割となっている。
革新性、社会性、事業性、現実性、成長性、興奮性という評価軸を持っているが、結局は、理事の誰かが融資先の経営者の人となりをよく知っている先にお金を貸すことになることが多いという。

○実績
NPO バンク B の融資は年間 4~6 件で、年間総額で 600 万円前後である（金利は 1〜3％）。
2009 年度の設立から 2013 年度までの年間での出資総額は 10,821,000 円、出資者数は 191 人にのぼるという。融資件数は 18 件、累計融資額は 20,207,000 円である。
ただ、資金ニーズは積極的に掘り起こしているわけではない。①現代表がフェアトレードの店を運営していることからカフェでの人のつながり、②マスメディア経由での申し込みの大きさに2種類に分類される。

農業法人の太陽光発電事業に融資するとともに、擬似私募債の仕組みを提案した事例が活動のなかで最もよく知られている。

融資審査時の見込みよりであった月平均1,264kWh通りの発電が達成され、また、私募債の購入者に対しては、5万円の出資に対して、現金あるいは農産物により1年に3％の利息を受け取りの配当が行われたという。

○主な課題
出資金総額は1,000万円程度と少なく、組織の資金的体力がないことが課題である。このため、事務所に常駐者がおらず、融資先を十分にフォローできないという欠点がある。

また、融資内容は、助成金が出るまでのつなぎ資金が多く、事業資金への融資が少ないこととも課題であるという。スモールビジネス振興のために、事業資金への融資を増やしていく必要があると認識していると同ファンドの関係者は述べていた。

2-4 市民ファンドの課題整理
ここで、8つの市民ファンドに対するヒアリング調査により把握したファンドの主な課題について次図表に示す。

各種市民ファンドでは、①資金の調達について、寄付金の集まりにくさ、出資者の偏りなどの課題が挙げられ、その背景として、ファンドの知名度の低さを挙げる組織がみられた。

なお、資金の出し手とファンドとの関係性について、今回のヒアリング対象先は、資金の出し手がファンドの活動に賛同している人が多く、その部分でのミスマッチについての意見は聞かなかった。

また、②資金の提供先について、提供先からの応募の少なさ、融資資金の使途がつなぎ資金にとどまるなど、ファンドと助成・投資融資のミスマッチに関する意見が多く聞かれた。

この背景には、市民ファンド自身が資金ニーズを十分に掘り起こしていなかったこと、資金が必要なNPO等がファンドの情報を知らないことなどがあると推察される。また、資金の提供先への非資金的なサポートのあり方についての課題を挙げる組織もあり、資金の提供先との関係性についての模索が続けられていることが明らかとなった。

さらに、③組織の運営について、行政の関与度合いが強いファンドでは市民による自立的な運営への模索がなされていていた。一方、行政の関与度合いが弱いファンドでは、出資型の市民エネルギーファンドを除いては、組織の運営資金の捻出や事業の安定化を課題として挙げるファンドが多かった。

これらの課題については、市民ファンド自身がその自助努力により解決していくべきものもあると考えられるものの、市民ファンドの「市民が公益的・社会的な事業や活動に資金
図表 16 市民ファンドが抱えている主な課題

<table>
<thead>
<tr>
<th>市民ファンドの抱えている課題</th>
<th>ファンド個々の課題解決の方向</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>資金の調達</td>
<td>資金の提供先</td>
</tr>
<tr>
<td>①まちづくりファンドA</td>
<td>寄付金の集まりにくさ</td>
</tr>
<tr>
<td>②まちづくりファンドB</td>
<td>－</td>
</tr>
<tr>
<td>③パートナーシップファンドA</td>
<td>寄付金の少なさ</td>
</tr>
<tr>
<td>④市民エネルギーファンドA</td>
<td>出資者の属性の偏り</td>
</tr>
<tr>
<td>⑤コミュニティ財団A</td>
<td>知名度の低さ</td>
</tr>
<tr>
<td>⑥NPOバンクA</td>
<td>知名度の低さ</td>
</tr>
<tr>
<td>⑦NPOバンクB</td>
<td>－</td>
</tr>
<tr>
<td>⑧NPOバンクC</td>
<td>－</td>
</tr>
</tbody>
</table>
３．市民ファンド促進策の検討
3-1 海外における市民資金の地域還流の仕組みの検討
ここでは、とくにわが国の市民ファンド促進策に対する示唆を得るため、非営利セクターの活動や社会的責任投資が活発に行われている米国、英国、オランダを例に市民資金の地域還流の仕組みを検討する。

(1) 米国の例
低所得者層やマイノリティの社会的排除、都市の荒廃等の社会問題が顕在化する米国では、低所得者等への雇用確保事業や住宅整備事業などが地域開発公社（CDC: Community Development Company）や NPO により推進されてきた（野村総合研究所 2006）。
このような取り組みは「コミュニティ開発」と呼ばれ、このコミュニティ開発を支援するために、大手民間金融機関に地域社会への資金提供を行うよう義務づけた「地域再投資法（Community Development Act）」が 1977 年に設置された。
地域再投資法の下では、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 分野で定期的に審査と格付けが行われ、合格に達しない場合には銀行の買収・統合・支店開設などの認可が下りないことがある（小関 2010）。すなわち、CRA 法はペナルティをもって営利銀行に対してコミュニティ開発を促進しているのであり（小関 2010）、この法整備により NPO 等の資金借入れは容易になった。
また、米国は CDFI（CDFI: Community Development Financial Institute）という地域金融の提供機関の発祥地であり、この米国モデルを参考に、英国やインド、東ヨーロッパなどの諸外国にも同様の機関が作られてきた。
CDFI は、政府や金融機関、個人（預金者・投資家）、財団等から預金、出資、あるいは融資によって資金を調達し、得られた資金を営利銀行が融資しない地域開発公社や中小企業、低所得者、NPO 等に融資することにより、まちづくりや貧困対策を促進する資金仲介機能を有する。つまり、CDFI は、従来の金融サービスのすぐ外側に位置する民間銀行であり、低所得者と貧困地域へ融資を行うことで、主流経済（一般銀行）との溝を埋めるために誕生した。
この意味で、CDFI は機能面では日本の NPO パンクと類似している。具体的には、中小企業の起業や事業拡大、住宅、あるいは子育てや地域の文化センターのような社会的・文化的な組織に対して融資を行う。
したがって、CDFI は、単なる中間組織ではなく、投資家と借り手の両者にとって付加価値を与えてくれる支援者なのである（Pinsky 2014）。
一般的に、米国の CDFI は、日本の NPO パンクのように非営利で融資する機関を意味することが多いが、「CDFI 連合」によると、次に 6 種類の CDFI があるとされている（藤井 2007）。

37
伝統的なコミュニティバンクで地域開発に特化した地域開発銀行（CDB）
伝統的なクレジット・ユニオンの地域開発型（CDCU）
地域向けに融資するローンファンド（CDLF、日本の NPO バンクに近い）
企業支援の投資ファンド（CDVC、日本における狭義の市民ファンドに近い）
零細企業開発ローンファンド（MDLF）
低所得者向けの住宅建設や地域再開発を自ら行う地域開発金融機関（CDC）

認定 CDFI の総数は 2013 年時点で 811 に上る（CDFA 2014）。
CDFI は、上記のような個人・社会的企業・コミュニティ組織等に対して責任融資のみならず、ビジネス・金融に関するレクチャーやカウンセリング等を行うことにより、主要営利金融機関では手が届かない市場の空白部分を埋めるという社会的な役割も担っている。
後述する英国の CDFI が、非営利組織の事業に対する融資を中心的に行うのに対して、米国では個人の住宅への融資が中心となっている（小関 2005）。
金融仲介先の CDFI の存在は、営利銀行にとって低コスト・低リスクの投資先であり、この点で、先述した CRA 法はベナリティのみならず、投資の受け皿の用意など、銀行支援も行っている（小関 2010）。
このコミュニティ開発金融への優遇措置として、政府は補助金・税控除を行っている。
CDFI プログラム（CDFI プログラム）という、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が存在し、新しいコンピューターの購入、コンサルタント委託料、職員の人材育成など、幅広く使える経営支援（TA）と、CDFI ファンド（CDFI ファンド）が認定した CDFI を対象に、融資の原資としての資金提供を行う財政支援（FA）から成る（小関 2010）。CDFI ファンドの供与先として政府に認定された CDFI は、資金面の支援のみならず社会的認知度も向上し、より一層非営利金融の提供が容易となる（藤井 2007）。
また、米国では寄付にかかわる中間支援組織の活動も活発である。個人・企業から寄付金を受け取り、助成したい分野や団体、金額に基づいて NPO 等への助成を行うコミュニティ財団や、給料天引きによって個人が選択した NPO に一定額を自動的に寄付できるよう橋渡し役を担う、ユナイテッドウェイ、オルタナティブファンド等といった中間支援団体の活動も顕著である。
図表 17 米国における市民資金の地域還流の仕組み

(出典)内閣府(2006)を参考に作成

(2) 英国の例

英国では、近年、行政のスリム化への対応や、非営利セクターのビジネス化の流れの中で、ソーシャルエンタープライズの確立を政府も積極的に支援しており、これを背景に官民共同の投資ファンドや CDFI 認定等が進んでいる（野村総合研究所 2006）。

米国と同様、英国においても CDFI がコミュニティ開発を支援・促進してきた。

金利の上限規制がない英国では、日本以上の多重債務者問題が発生し、社会的格差が拡大しつつ、生活苦に陥る「社会的排除」と、担保資産を持たないために営利銀行での融資や口座開設など、一般の金融サービスを享受できない「金融排除」という「二つの排除」が生じていた（藤井 2007）。

このような問題の解決に、低金利で融資を行う CDFI の存在は貧困問題の解決に非常に重要な役割を果たす。

小関（2005）は CDFI が誕生した背景として次のような特徴を指摘する。
① 政府からの補助金や民間財団からの助成金獲得の難化
② 政府による社会的企業の積極的な育成の流れ
③ チャリティ（イギリスにおいては NPO と同義）の分化によるチャリティと社会的企業の境界の曖昧化
④ チャリティや社会的企業、コミュニティ団体の営利銀行からの融資の困難さ

英国のコミュニティ開発金融協会（CDFA：Community Development Finance Association）は、融資対象と融資規模から、CDFI（CDFI）を 5 種類（コミュニティ融資、マイクロクレジット融資、コミュニティ投资基金、コミュニティ開発クレジット、ソーシャルエンタープライズ）に分類する。
シャルバンク）に分類している。

英国で最も長い歴史を有する CDFI は、1973 年に設立された ICOF（Industrial Common Ownership Financial Institution：産業共同所有基金）であるが、英国の CDFI の多くは 2000 年以降に設立された。

IOCF のような CDFI は、他の金融機関や、個人、公的機関から預かった資金を、金融の社会的排除に直面する社会的企業や、貧困地区の住民、チャリティなどに融資を行い、融資された資金はこれらの団体において、事業の運転資金、設備購入費用、当座貸越などに利用される（小関 2008）。

このような非営利金融機関を束ねるために、CDFA（Community Development Finance Association：コミュニティ開発金融協会）があり、大抵の CDFI が加盟している。CDFA は、加盟組織同士の交流のためにセミナーや交流会を開催するとともに、情報提供や経営指導、加盟機関を代表して政府との協議なども行う。

ここで、CDFI を支えるための公的制度を見てみると、既に述べたとおり、米国では CRA 法のもと、大手銀行が CRA の格付けを上げるために CDFI に積極的に融資している。英国ではこの CRA 法を参考に、ブレア首相が 1999 年、公的基金「フェニックス・ファンド」という、CDFI に融資資源を提供する補助金制度を設立し、社会的弱者の起業や住宅購入を支援し始める。この基金からの支援を主な財源として、CDFI は融資事業を展開することができた（小関 2008）。

また、2003 年には、投資減税制度（CITR：Community Investment Tax Relief）を施行した。これにより、CDFI への投資を促進する政策で、投資家が CDFI に投資すると、1 年あたり投資額の 5％、つまり 5 年間で 25％相当分が減税される。

この政策により、金融の社会的排除を受けている貧困地区の企業へ民間投資が呼び込まれるインセンティブとなり、CDFI にとっては、より好条件でも資金収集が可能となった（小関 2008）。

しかし、CDFI が当初期待された程度の結果を出せていないという批判を背景に、2006 年にフェニックス・ファンドは終了し、以降は地方開発局（RDA：Regional Development Agency）に移管され、現在は地方開発局と地方自治体が補助金を提供しており、その金額は減少している（小関 2008、2010）。

また、マイクロファイナンスにより資金を借りる余裕のない人・団体も存在するため、補助金・助成金を単純に融資に置き換えることは難しく、さらに手続きの複雑さから、減税制度は設立から既に短い短い経緯 CDFI の資金集めには決して有効とはいえないと指摘されている（小関 2008）。

コミュニティ開発自体が非営利であり、低収益かつ高リスクの公益事業であるため、小関（2008）の主張するように、政府による公的支援が必須であるといえる。

CDFA（2014）の最新報告書によると、2014 年に加盟 CDFI 全体で新たに 5,900 万ポンドの資金を得ており、これは 2013 年度比で 40％増である。また、CDFI から組織・個人に対
しての融資件数は合計 56,200 件、融資額の合計は（1.7 億ポンド）で、融資額は前年度比 40%増となった。
これらの融資によって、5,495 人の雇用が維持され、新たに 15,492 人の雇用を生み出した。融資額の大半を占めるのは、中小企業（一般銀行での融資が受けられないような零細企業）と社会的企業であるが、融資件数で見ると個人向け融資が 7 割を占めている。また、社会的企業への融資額の平均が 46,000 ポンドであるのに対して、個人向け融資の平均は 450 ポンドである。

CDFA 加盟組織の数・融資額は増加しているが、抱える課題は山積しており、事業経験の蓄積による組織強化、財政基盤の強化、融資を受ける社会的企業・チャリティへの経営支援・経営指導など、融資の前段階における支援、職員の人材育成などがある（小関 2005, 2008）

(3) オランダの例

オランダでは、NPO が公的サービスの提供に非常に重要かつ大きな役割を果たしており、その活動を支えるための融資等の制度や金融機関が充実している。専門金融機関と、このような公的サービスを行う非営利セクターを支える金融機関であり、預金者の社会貢献意欲に応じた預金商品の設定、投資信託業務、マイクロファイナンス業務を行っている。

専門金融機関の代表例であるトリオドス銀行は、1980 年にオランダで設立されたが、これは、1968 年、第二次世界大戦からの高度経済成長が終焉し、社会不安が広がっていたオランダで、大手銀行の経営手法に疑問を持った銀行員、エコノミスト、コンサルタント、税法の教授の 4 人が社会的に有用な資金運用に関しての研究会を作ったことに端を発する（重頭 2004; 向田 2008）。トリオドスとは、ギリシャ語で三つのアプローチという意
味を持ち、銀行業務に社会的・倫理的・金融的視点を取り入れるという意味が含有されている（向田 2008）。

トリオドス銀行は、営利よりも社会的意義と存在感を確立した銀行、つまりソーシャルバンクである。

トリオドス銀行は設立時より社会的企業や風力発電事業への融資・助成を行い、さらに1990年からエコファンドやSRI（社会的責任投資）を導入するなど、環境・社会・文化の問題解決に貢献してきた（小関 2005）。ソーシャルバンクであるトリオドス銀行は銀行であるため、個人からの預金が融資の財源である。トリオドス銀行の実績の一つが、政府と協働して創設した「グリーンファイナンススキーム」である。

トリオドス銀行、グリーンファンドスキーの中心的役割を担い、ラボバンクなどのオランダの大手銀行も参画している。

オランダ国内の「意思あるお金」を環境・社会的企業の目的で、政府が各銀行に非課税預金を認めた制度のことであり、銀行は同預金や投資信託で集めた資金を、政府のグリーン認証を受けたエコハウス事業や風力発電事業などに低利子で融資するのである（野村総合研究所 2006、藤井 2007）。

藤井（2007）によると、このスキームでは、営利・非営利の統合が、政府の減税政策を加味することで実現できたという。つまり、銀行は低利融資をするが、原資の預金が非課税措置を受けた低コスト資金であることから、通常の融資と変わらない利子を獲得できるため、収益性を維持できる。また、預金者も預金金利は低いが非課税なので、手取りの預金金利は通常の預金とほぼ変わらない、と藤井は分析する。環境問題解決のために設置されたグリーンファイナンススキームの他にも、トリオドス銀行は、以下の業務を通じて市民金融を支えている。

① 個人の社会貢献意欲に応じた預金商品設定
② 投資信託業務
③ マイクロファイナンス

①に関して例えば、グリーンバンク口座や低所得家庭の子どもの教育を支援する児童教育口座などがあり、この様な商品は通常金利よりも多少低い金利設定となっている（野村総合研究所 2006）。また、トリオドス銀行は、有機農業向けファンドや風力発電向けファンドといった特定の分野に投資信託業務も行う。途上国向けのマイクロファイナンスにも投融資を行っており、トリオドス銀行グループのトリオドス・インベストメント・マネジメント（TIM）は、25の途上国で50以上のマイクロファイナンスを支援している（藤井 2007）。

4 グリーンファンドとは、CO₂の排出を削減・抑止し、かつ地域経済の活性化に資することを目的に、「出資」という形で市民や業者、金融機関の資金を呼び込み、グリーン経済のための新たなお金の流れを創出する仕組みを指す（グリーンファイナンス推進機構 2014）。

42
図表 19 オランダにおける市民資金の地域還流の仕組み

以上の例をとりあげた。
日本の市民ファンドに機能的に相応する仕組みとして、米国・英国の CDFI、オランダについてはトリオドス銀行を概観した。

国第1の共通点は、市民が地域の抱える諸問題を解決するために活動できる範囲が広がってきたことである。

米・英・オランダでは、実際に NPO や宗教組織等が社会問題の解決や公共サービスの提供に長く重要な役割を果たしており、近年はソーシャルエンタープライズの増加と進展も顕著である。

一方、日本でも、先にみたように、1998年4月に導入されたNPO法や情報化の発展により認定NPOの数が増加し、また2011年の6月に導入された所得税の税額控除制度などにより、個人寄付額は増加した。日本ファンドレイジング協会（2013）によると、2011年度の個人寄付総額は5,182億円（震災関係の寄付を除いて）、翌年の2012年度の個人寄付総額は6,931億円で、2011年度比30%以上増となった。

海外と日本の持つ第2の共通点として、公共サービスの担い手としての市民への期待が高まってきたことが挙げられ、これは、行政のスリム化の動きと呼応する。この傾向を受けて、英国では官民協同の投資ファンドが設置されている。

また、以下では、日本と海外の相違点を、①政府、②市民ファンド、NPO バンク、コミュニティ財団・CDFI、③社会的意義ある事業への支援を行う非営利金融機関、といった市民資金の地域還流を支える3つの主体から考察する。

まず、①について、海外では政府の果たしている役割が、日本と比較して大きいことがわかる。例えば米国においてCRA法により大手民間金融機関へのCDFIへの投資が促進され、またCDFIファンド（CDFIプログラム）を通じて、政府からCDFIへの補助金や助成
が行われている。同様に、英国での投資減税制度（CITR）が導入されたことにより、CDFI
はより好条件での資金収集が可能となり、ひいてはコミュニティへの民間投資を呼びかけ
るインセンティブに至った。オランダでも、グリーンファンドスキームにおいて、政
府が導入した非課税預金が環境事業に融資されている。
つまり、政府の役割が大きい海外では、法的・制度的支援が市民ファンドの取り組みを
後押ししているといえる。
日本では、個人からの寄付によってまちづくりコミュニティを支援するコミュニティ財
団では、寄付者である個人が寄付金控除を受けられる。しかし、英米の CDFI にあたる NPO
バンクへの法的保護は現在、国内で皆無である。NPO バンク（非営利金融）は、現行の
NPO 法では、「特定」の活動として規定されていないため、「(NPO) 法人」格が認められ
ず、また NPO バンクは銀行法が適用されるわけでもないため、一般営利銀行のような預金
保険や、政府の融資、助成金、税制優遇といった支援策が存在しない（長坂 2013）。
また、②について、海外ではコミュニティ財団などの中間支援団体や、CDFI が地域に強
いインパクトを持ち、規模も大きいのに対して、日本のコミュニティ財団と NPO バンクは
未だ弱く、社会全体での組織数、寄付額、融資額、助成額、事業の認知度等の点におい
て、小規模なのが現状である。
そして③として、海外では、トリオドス銀行等のソーシャルバンクを例とした社会的意
義のある非営利金融機関が、地域再生のための資金循環に大きな役割を果たしているが、
日本ではこのような機関がそもそも存在していないといえる。換言すると、国内では、信
用金庫など、社会的・地域的存在感を確立した民間銀行が本来この役割を担うべきである
とも考えられるが、実際には担えていないのが現状である。たとえば、NPO 法人の資金の借
入先をみると、「個人」からが全体の 74.2%であるのに対し、「銀行」からが 22.5%、「信
金等」からが 11.8%となっている。
したがって、わが国では海外に比して、市民ファンドに対する政府・自治体の支援が弱
く、かつ、民間金融機関もその役割を担えていないため、現状は市民ファンドに対し、過
度な期待や大きな負担がかかっている状況とみることができる。
先にみた市民ファンドの現況課題の多くは、わが国における制度的支援の薄さと市民フ
ァンドの規模から勘案すると頑在化してきざみを得ない内容と考えられ、今後、よりいっ
そうの市民ファンドの促進が必要と考えられる。
図表 20 NPO法人の資金借入先

(注)2013年8月〜9月30日に内閣府において2013年3月末日時点の全特定非営利活動法人（47,303）を対象に調査実施（回収率29.8%）
（出典）内閣府「平成25年度特定非営利活動法人に関する実態調査」より作成

3-2 市民ファンドを取り巻く最近の動き

こうしたなか、市民ファンドを取り巻く最近の動きとして、ファンドの重要な資金源となる「ふるさと納税制度」及び「クラウドファンディング」について述べる。

(1)ふるさと納税制度

ふるさと納税とは、ふるさと（自分が貢献したいと思う都道府県・市町村区）への寄付金のうち、2,000円を超える寄付について一定限度額まで、所得税・個人住民税から全額が控除される制度のことをいう。納税者が、地域再生のために税金の使途を指定できる仕組みである。

ふるさと納税は、地方格差や過疎などのよる税収の減少に悩む自治体に対して格差正を図るため、前安倍政権のもと立ち上げられた構想である（ふるさと納税−ふるさとチョイス website）。2008年の税制改革の一環として、2008年4月に「地方税法等の一部を改正する法律」が公布され、ふるさと税制が創設された。正確な名称を「ふるさと寄附金」という。

ふるさと納税の特徴として、以下の点が挙げられる。
①寄付の対象となる地方公共団体の選択の自由
　ふるさと納税は、納税者の居住地に関係なく、自由に地方公共団体に寄付できる制度であり、その寄付先は生まれ故郷にも限定されない。
②寄付金の使途の選択の自由
　例えば「A市の子育て支援のための基金」や、「B町の震災復興に向けた○○の建設」
など、寄付金がどのように使われるのかを指定することが可能であり、日本で唯一、税金の使途が指定できる制度である。

寄付金の使い道としては、自然保護、高齢者、観光、伝統文化・技術等の維持、医療・福祉、音楽など、多岐に渡る。

③税金控除

前述した通り、都道府県・市区町村に対する寄付金（ふるさと納税）のうち、2,000円を超える部分については、一定の上限まで所得税・住民税から全額控除される（総務省website）。

④特産品の受け取り

ふるさと納税を行うと、その寄付先の地方公共団体のまちづくりに貢献できるだけでなく、その地の特産品などを寄付の御礼として郵送してくれる地方自治体もある。

総務省「都道府県・市区町村に対する寄付金に係る寄付金税額控除に関する調」を参照すると、2009年～2013年において、全都道府県・市区町村の寄付金総額は次のように推移している。2012年の寄付総額が約10倍に跳ね上がったのは、2011年の東日本大震災の影響であると考えられる。2008年のふるさと納税設置以来2011年まで、毎年約70～80億円の実績を上げており、震災発生直後の寄付金増額以降の2013年にても、約130億円安定した寄付金が集められたことが見受けられる。

これより、ふるさと納税が、地域再生と市民の寄付を通したまちづくり参加にとって、重要な意義と規模を持つようになってきたことがわかる。

図表21 ふるさと納税実績額（都道府県・市区町村に対する寄付金総額）

(出典)総務省自治税務局(2014a)、(2014b)、(2014c)、(2014d)、(2014e)より作成

46
また、2011年、2012年、2013年のふるさと納税による寄付金額の上位10県は、次の通りである。

図表22 ふるさと納税による寄付額の上位10都道府県（2011年～2013年）

<table>
<thead>
<tr>
<th>県名</th>
<th>2011年百万円</th>
<th>2012年百万円</th>
<th>2013年百万円</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>東京都</td>
<td>1,685</td>
<td>21,341</td>
<td>3,375</td>
</tr>
<tr>
<td>大阪府</td>
<td>521</td>
<td>4,226</td>
<td>1,468</td>
</tr>
<tr>
<td>福岡県</td>
<td>465</td>
<td>3,715</td>
<td>613</td>
</tr>
<tr>
<td>北海道</td>
<td>408</td>
<td>3,715</td>
<td>594</td>
</tr>
<tr>
<td>千葉県</td>
<td>349</td>
<td>2,950</td>
<td>530</td>
</tr>
<tr>
<td>神奈川県</td>
<td>349</td>
<td>2,890</td>
<td>668</td>
</tr>
<tr>
<td>愛知県</td>
<td>304</td>
<td>2,631</td>
<td>505</td>
</tr>
<tr>
<td>兵庫県</td>
<td>282</td>
<td>2,424</td>
<td>300</td>
</tr>
<tr>
<td>埼玉県</td>
<td>198</td>
<td>1,764</td>
<td>296</td>
</tr>
<tr>
<td>群馬県</td>
<td>141</td>
<td>1,293</td>
<td>258</td>
</tr>
</tbody>
</table>

（出典）総務省自治税務局（2014a）、（2014b）をもとに筆者作成

さらに、西日本新聞経済電子版による2014年度のふるさと納税寄付額の上位10自治体は以下の通りである。長崎県平戸市が全国の自治体で初めて、寄付総額が10億円を超えている。

図表23 2014年度ふるさと納税寄付額 上位10地方自治体

<table>
<thead>
<tr>
<th>県名</th>
<th>寄付額百万円</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>平戸市（長崎県）</td>
<td>1,024</td>
</tr>
<tr>
<td>玄海町（佐賀県）</td>
<td>874</td>
</tr>
<tr>
<td>上士幌町（北海道）</td>
<td>829</td>
</tr>
<tr>
<td>榎町（宮崎県）</td>
<td>710</td>
</tr>
<tr>
<td>浜田市（鳥取県）</td>
<td>542</td>
</tr>
<tr>
<td>天童市（山形県）</td>
<td>420</td>
</tr>
<tr>
<td>米子市（鳥取県）</td>
<td>413</td>
</tr>
<tr>
<td>境港市（鳥取県）</td>
<td>364</td>
</tr>
<tr>
<td>都城市（宮崎県）</td>
<td>359</td>
</tr>
<tr>
<td>小城市（佐賀県）</td>
<td>356</td>
</tr>
</tbody>
</table>

（出典）西日本新聞経済電子版 2014年12月23日付
なお、ふるさと納税のまちづくりへの活用の一例として、ふるさと納税寄付額で全国地方自治体中 7 位となった鳥取県米子市では、ふるさと納税として集めた寄附金を積み立てて、2014 年に「がいなよなご応援基金」を設置している。この基金を財源として、寄附の際に指定された 5 つの使い道（「輝く子ども応援団」、「中海再生応援団」、「地域の力応援団」、「歴史・文化応援団」、「がいなよなご応援団」）に沿って、まちづくりを行っている（米子市ふるさと納税サイト website）。

2013 年 8 月に米子市立図書館がリニューアルオープンされた際には、「輝く子ども応援団」と「歴史・文化応援団」に沿う形で、新たに購入した書籍約 16,000 冊のうち、約 10,000 冊が「がいなよなご応援基金文庫」として整備された。また、この他にも、日本最大級の汽水湖であり、ラムサール条約にも登録されている中海の自然環境を保全していくために、小学生に対して環境学習を行うなど（なかうみ環境学習支援事業）、市民の資金を通した協力のもと、地域に根ざしたまちづくりが行われている。

(2) クラウドファンディング

また、最近では、クリック募金やポイント還元などのオンライン寄付、あるいは SNS（Social Networking Service）と連動して寄付を募る新たな寄付活動も多くみられるようになってきた。

Facebook、GREE、Myspace、Mixi、Twitter 等の SNS を通したクラウドファンディングによる寄付集めは国内でも浸透してきており、事例として「READYFOR?」といった website がある。「READYFOR?」では、音楽、映画、アートなどクリエイティブな活動と、貧困、教育、環境といった社会性の高い活動を中心としたクラウドファンディングが行われており、2013 年 3 月時点での支援金総額は約 1 億 4,200 万円である（READYFOR? website）。

他にも、2012 年 6 月に FAAVO 宮崎として立ち上げられた、「FAAVO」が挙げられる。FAAVO とは、地域の起案者（プレーヤー）が地域で行われる多様な地域活性化プロジェクトを FAAVO のサイト上で発表し、その取り組みに共感した全国の市民（サポーター）から支援金を募る、地域型のクラウドファンディングである。

あくまで単純寄付ではなく、「購入型」クラウドファンディングであるため、目標金額に達した場合には、起案者は事前に設定したリターン（プロジェクトを通じて完成する商品や地元の特産品など）をサポーターにお返しすることが条件となる。

FAAVO は現在、新潟、埼玉、石川、熊本、沖縄、北海道など全国約 22 の県に拡大している。発端である FAAVO 宮崎だけで、2012 年の創設から 2013 年 6 月までの 1 年間で総額 4,563,616 円の資金と、のべ 720 人のサポーターを集め、成功プロジェクト数は 21 に上る（FAAVO 宮崎 website）。

ソーシャル高感度層、身の丈ソーシャル層をはじめとして、日本人の間で社会に役立ちたいという意識が高まってきており（日本ファンドレイジング協会 2013）、また情報技術や様々なツールの発展も相まって、今後 FAAVO のようなクラウドファンディングはますます
浸透・成長していくと予測される。

ふるさと納税及びクラウドファンディングは市民ファンドの重要な資金源となりつつあり、前者は政府による制度整備、後者はファンド側の資金調達の選択肢拡大の動きとみることができる。各市民ファンドがこれらを上手く活用していくことが望まれる。

3-3 市民ファンド促進のあり方

市民ファンドは地域、NPO等、市場にまたがる仕組みであり、海外では前述の通り、政府の法的・制度的支援が市民ファンドの取り組みを後押しし、また、ソーシャルバンクを例とした金融機関が市民資金の地域循環に大きな役割を果たしていることを確認した。

こうしたなか、ふるさと納税制度、クラウドファンディングなど市民ファンドを取り巻く状況は変化してきており、市民ファンドの促進は、社会全体で政府・自治体、金融機関、市民ファンド自身等の主体それぞれが取り組んでいくべき事柄と考えられる。

その場合、政府・自治体は市民ファンドに対する直接的・間接的な支援、金融機関は市民ファンドの理解促進やファンドとの連携、一般市民・企業は市民ファンドの認知や理解の促進、市民ファンド自身はさらなる発展に向けた自助努力を進めていくべきと考える。

そして、社会全体のなかで市民ファンドと政府・自治体、市民ファンドと金融機関のそれぞれが連携を深め、地域まちづくり活動への資金供給を厚くし、諸活動の活発化により地域創生につなげ、地域全体の資金循環を強め、円滑化していくことが期待される。

（出典）名古屋市市民活動促進基本方針（2011年12月）中には図を一部改変
3-3 市民ファンドの促進策

これまでの調査結果を踏まえ、政府・自治体、金融機関、一般市民・企業、市民ファンド自身それぞれが取り組むべき事項について述べる。

なお、市民ファンドの促進策は、下表に示す有識者4名へのヒアリングと各ファンドからの提案事項も考慮した。

| ①有識者 A | 市民の意思がなくても社会潮流として取り組まざるを得ない事項に取り組む市民ファンドも必要 |
|  | まちづくりにおける面的サービスのあり方に対応した市民ファンドを検討すべき 等 |
| ②有識者 B | 市民ファンドとファンドへの参加者が一体となった社会への働きかけが重要 |
|  | 市民ファンドの高い専門性を活かして一般市民にファンド教育を行うことが重要 等 |
| ③有識者 C | 市民ファンドにおけるプログラム・オフィサー機能を強化していくことが重要 等 |
| ④有識者 D | 市民ファンドと金融機関が一体となった日本型 CDFI を模索する必要性 |
|  | 市民ファンドを支える税控除等の制度の創設 |
|  | まちづくりにおける市民債の創出や活用 等 |

各ファンドからの提案事項

| 金融庁の規制を緩和して欲しい。 |
| 市民ファンドの知名度アップを支援して欲しい。 |
| 市民ファンドの持つ専門機能を活用して欲しい。 等 |

(1) 政府・自治体の取り組み

政府・自治体は市民ファンドに対する直接的・間接的支援を進めていく必要がある。

この直接的な支援として、ファンドの諸活動を制約する金融制度の緩和、休眠口座を活用した制度改革、市民ファンドのプロジェクト・オフィサー機能の強化を支援などが考えられる。また、間接的な支援として、地域金融機関に対する市民ファンドへの一定投資の義務化認定制度の創設など市民ファンドの知名度を高める取り組み、地域における市民ファンド機能の整理・統合などが挙げられる。

(2) 金融機関の取り組み

金融機関は市民ファンドの理解促進やファンドとの連携を深めていく必要がある。

具体的には、金融機関、特に信用金庫等は地域活性化のためという本来の目的に立ち返り、
NPO等に関する勉強会・研究会を実施したり、市民ファンドと連携して新たな商品開発を進めていったりすることなどが考えられる。

(3) 一般市民・企業の取り組み
一般市民・企業は市民ファンドの認知や理解の促進を図っていくことが望まれる。
一般市民・企業が公益的・社会的な事項に理解を示し、積極的に諸活動に取り組んでいかなければ市民ファンドがその機能を発揮して地域が活性化することは想定しにくい。このため、今後、ボランティア・社会貢献活動・活動がより高まることが求められ、そのためには、ボランティア・社会貢献に関する教育がとくに重要と考えられる。

(4) 市民ファンド自身の取り組み
市民ファンドは自らの発展に向けた自助努力を進めていくことが求められる。
具体的には、地域における資金ニーズを掘り起こし、地域まちづくりにおける目利き能力を向上させていくことが重要と考えられる。また、円滑な組織マネジメントを実施し、自らのマーケティング能力を向上させていくことも市民ファンド自身の発展には欠かせない。
こうした取組を政府・自治体、金融機関、一般市民・企業、市民ファンド自身が積極的に進め、政府・自治体−市民ファンド−金融機関の連携を深めるとともに、一般市民・企業が公益的・社会的活動に積極的に取り組む基盤を形成し、地域における資金循環を強め、円滑化していくことが期待される。

図表26 市民ファンドの促進策

<table>
<thead>
<tr>
<th>政府・自治体</th>
<th>市民ファンドに対する直接的、間接的な支援</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>直接的な支援</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>✓ ファンドの集活動を制約する金融制度の緩和</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>✓ 神殿化、業務の合理化</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>✓ 市民ファンドのプロジェクト・オフィサー機能の強化を支援等</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>間接的な支援</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>✓ 地域金融機関に対する市民ファンドへの一定投資の義務化</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>✓ 認定制度の創設など市民ファンドの知名度を高める取り組み</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>✓ 地域における市民ファンド機能の整理・統合等</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>金融機関</th>
<th>市民ファンドの理解促進、市民ファンドとの連携</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>✓ NPO等金融制度等に関する懇談会・研究会の実施</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>市民ファンドとの新たな商品開発等</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>一般市民・企業</th>
<th>市民ファンドの認知・理解の促進</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>✓ ボランティア・社会貢献に関する教育</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>✓ ボランティア、社会貢献活動・活動の実施等</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>市民ファンド</th>
<th>発展に向けたいっそうの努力</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>✓ 地域における資金ニーズの掘り起こし</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>✓ 地域まちづくりにおける目利き能力の向上</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>✓ 円滑な組織マネジメントの実施</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>✓ マーケティング能力の向上等</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
今後の展望
本研究は、地域まちづくりにおける市民ファンドの役割を整理するとともに、ファンドが抱えている課題を踏まえ、その促進策を検討した。
そのなかでは、研究対象とする市民ファンドの範囲を広範に捉え、まちづくりファンド・パートナーシップファンド、市民エネルギーファンド、コミュニティ財団、NPO バンクに対するヒアリング調査を行い、現況課題を把握した。また、海外における市民資金の地域還流の仕組みを調査し、わが国における市民ファンド促進のあり方と促進策についての示唆を得て、政府・自治体、金融機関、一般市民・企業、市民ファンドそれぞれが市民ファンドの促進に向けて取り組むべき事項を概観的に検討した。
この調査におけるヒアリング数は十分とはいえないと、それぞれの分野において現在注目を集めているファンドをとりあげており、各組織から最新の課題認識や政策アイデアの情報を頂戴した。あわせて、学術面を補強する意味でベテランの有識者 4 名へのヒアリングも追加的に実施し、大所高所からのアドバイスを頂きながら研究を進めた。
本研究では、とくに下記の 3 点が残された課題である。本研究では市民ファンドの範囲を広範に捉えたために調査サンプル数の問題があり、今後、サンプル数を増やして市民ファンドの類型別の傾向把握を詳細に捉えていく必要があると考えられる。
- 市民ファンドのさらなる調査サンプルの収集
- 市民ファンドの類型別の傾向把握
- 市民ファンドへの資金の出し手に関する検討

また、研究過程では、市民ファンドの豊かな可能性への期待感が高いことが確認された。市民ファンドは市民の自発的意思にもとづき展開・拡大していくべきものであるが、そうした意思を社会全体にうまく取り込んでいくという視点も政策的には求められるように思われる。このため、今後、筆者らは下記のようなテーマで市民ファンドの検討を深めていく予定である。
- 市民ファンドによる地域社会のセーフティネット形成
- 市民ファンドによる人口減少社会下のインフラの維持・管理
- 地域における市民ファンドの自治体による活用促進
- 地産地消の地域づくりの中核としての市民ファンドの可能性
- 市民ファンド発展を支える地域のソーシャル・キャピタル維持・醸成

なお、本研究の成果は、研究代表者、共同研究者の方々、株式会社エックス都市研究所に 2015 年 2 月末まで在籍した湖山彰愛氏（現、SI-UK Education Council）の貢献によるものであり、ここに改めて謝意を表する。
Ⅲ. 調査結果を踏まえた国土政策への示唆

最後に、国土政策への示唆として、具体的な4つの政策提案を行う。

①地域金融機関に対する市民ファンドへの一定投資の義務化

政府・自治体の間接的な支援策として、地域金融機関に対する市民ファンドへの一定投資の義務化を掲げる。

海外には地域金融機関が市民ファンドの機能を持つ主体にお金をまわす仕組みが存在するものの、わが国にはそうした仕組みは存在しない。このため、地域金融機関が持つ地域の活性化という目的を遂行するという観点から、地域金融機関から市民ファンドにお金が流れる仕組みを創設し、市民ファンドが調達する資金を厚くすることが地域の資金循環の強化・円滑化に有効と考えられる。

図表27 地域金融機関の市民ファンドへの一定投資の義務化

<table>
<thead>
<tr>
<th>政策提案①：地域金融機関に対する市民ファンドへの一定投資の義務化</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>• 地域金融機関の課題：低利貸下、金利低下により「低リスク・低リターン」ゾーンでの競争が激化 ⇒収益環境の厳しさ、人口減少など存立基盤の見直しの厳しさから、再編が必要との見方が根強い ⇒地域社会の課題を解決する機会については、ソーシャル・ビジネス等を支援する投資で支援することが望まれるものの、バンキングビジネスでの自社的組合を作る必要に迫る ⇒預金受入れに応じた立地地域への社会貢献を義務化し、一つ一つとして市民ファンドへの投資を推奨</td>
</tr>
</tbody>
</table>

＜具体策案：日本版CRA（地域再投資法）の導入＞

・米国のCRA（地域再投資法）は、その設立された地域での信用需要に積極的かつ継続的に寄与する義務を課す法律
・地域の金融ニーズ（特に中低所得層）への対応状況（貸出、投資、サービス）を定期的に評価
・検査結果は金融機関の合併・買収、支店開設等の審査にあたって重要視される
・日本版CRAの検討にあたっては、「低リスク・低リターン」のゾーンに機能を果たしているために地域の再生や社会的使命を果たすリスクからハリスク管理として成立しないが社会的に必要な社会への資金供給を広める観点が必要
⇒後述政策提案②（認定制度の創設、等）の取組の一環として、預金受入れに応じた立地地域への社会貢献を義務化するとともに、社会貢献の一つとして市民ファンドへの投資を推奨
⇒市民ファンドのガバナンスが高くなる新たな効果も期待される

（出所）日本金融機構評価研究会：金融機能の多様化に対する地域金融機関の役割に関する調査報告書（平成29年3月）
②認定制度の創設など市民ファンドの知名度を高める取り組み

市民ファンドの課題として知名度の低さが多く挙げられ、そのことが市民ファンドの資金調達や資金提供の難しさにつながっていると考えられる。このため、政府・自治体の間接的な支援施策として認定制度を創設して市民ファンドにお墨付きを与え、その信用力を高める取り組みが必要と考えられる。

図表28 認定制度の創設など市民ファンドの知名度を高める取り組み

<table>
<thead>
<tr>
<th>政策提案②：認定制度の創設など市民ファンドの知名度を高める取り組み</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>• 市民ファンドの課題⇒「認知度」「信用力」の向上（民間が管理されず、資金が集まらない）</td>
</tr>
<tr>
<td>• 市民ファンドの要望⇒「一般金融機関との差別化」（地域貢献等を加味し、インセンティブを）</td>
</tr>
<tr>
<td>⇒これら課題・要望への対応から、国等による「認定制度の創設」が有効。</td>
</tr>
</tbody>
</table>

＜具体策＞
- 一定の条件を満たす市民ファンドに対し、国や都道府県等が認定制度を創設
- 認定を受けることで認知度、信用力が高まる
- 認定制度と合わせ、市民ファンドの活性化に繋がるインセンティブ施策を実施、更なる活性化へ

（インセンティブ施策として認定されるメニュー）
- 国や都道府県等のHP等、広報の実施
- 国を経由する認定マーク等の提供
- 国や都道府県から認定市民ファンドへの低利率付制度導入
- 認定市民ファンドの機能向上（経営支援等）促進策の実施

など
③ボランティア・社会貢献に関する教育

一般市民の市民ファンドの認知・理解を促進するため、ボランティア・社会貢献に関する教育を実施していくことが重要と考えられる。具体的には、海外のシティズンシップ教育などを参考として、市民ファンドが持つ専門機能を活用しながら教育を実施し、わが国において一般市民・企業が公益的・社会的活動に積極的に取り組む基盤を形成していくことが望まれる。

図表 29 ボランティア・社会貢献に関する教育

政策提案③：ボランティア・社会貢献に関する教育

☑ 日本の低い寄付額とボランティア参加率
・日本の個人寄付総額（2012年）：6,931億円
・日本の法人寄付総額（2011年）：7,168億円
・米国の個人・法人寄付総額（2012年）：約25兆2,011億円
・英国の個人寄付総額（2012年）：約1兆1,597億円
・日本のボランティア活動者数（2012年）：63.6％

☑ 若者の政治的無関心

☑ コミュニティ・市民社会の発達の重要性

○シティズンシップ教育（市民教育）の重要性
社会的に積極的に参加し、責任と良識ある市民を育むための教育

○寄付文化的推進

＜具体策案＞
・小中等教育でのシティズンシップ教育の導入
・企業、経営者、金融機関、専門家、マスコミ、市民の寄付やボランティア、NPOに関する理解・関心を深めるためのワークショップやフォーラム等の開催（全国の関連団体や市民ファンドの主催・共催による）

＜シティズンシップ教育の例＞
① 英国の生徒主導による「地域を20マイル完歩」による募金案内
② お茶の水女子大学附属小学校の「市民」科
④地域における市民ファンド機能の充実

地域における市民ファンド機能を総合的に高めるため、現在、ファンドごとにバラバラに実施されている取り組みなどを集約し、市民ファンド機能が十分に発揮できる環境を地域ごとに整備していくことが有効と考えられる。そのひとつのアイデアとして、地域基金を創設して資金を市民ファンドに分配してファンドの資金面を厚くするほか、地元の大学・研究機関が市民ファンドと連携して、地域のまちづくり活動を支援していくことが考えられる。

図表 30 地域における市民ファンド機能の充実

政策提案④：地域における市民ファンド機能の充実

- 地域における課題の掘り起こしや目利き機能の向上、市民ファンドの円滑な運営のため、地域基金を創設。
- 地域基金が集めたお金は、各市民ファンドに分配し、ファンドは地域まちづくり活動に助成・融資。
- 地域まちづくり活動、ファンド運営のフォローアップはヘルプデスク（専門家機能）を設置。

これら4つの政策提案を参考に、政府・自治体、金融機関、一般市民・企業、市民ファンドがそれぞれの役割を果たすことにより、政府・自治体—市民ファンド—金融機関の連携が深まるとともに、一般市民・企業が公益的・社会的活動に積極的に取り組む基盤が形成され、地域における資金循環がより円滑化していくことが期待される。
IV. 参考文献
遊びとまち研究会 (2014) 「学校を核とした子どもの視点からの復興まちづくりの支援
2014 年 5 月 25 日 世田谷まちづくりファンド「災害対策・復興まちづくり部門」活動報告参考資料」。

荒俣桂子・西村幸夫・北沢猛 (2002) 「日本のまちづくりファンドにおける初動期支援制度
の役割に関する研究：「世田谷まちづくりファンド」を事例として」『都市計画論文集』
vol.606, pp.445-450。

一般社団法人グリーンファイナンス推進機構 (2014) 『グリーンファンドについて 201404ver.』
一般社団法人グリーンファイナンス推進機構。

一般社団法人地域エネルギー未来奈良 「恋の窪未来発電所@ならコープの発電量 10 月分
(http://nara-renergy.org%E6%81%8B%E3%81%AE%E7%AA%AA%E6%9C%AA%E6%9D%A5%E7%99%BA%E9%9B%BB%E6%89%80%EF%BC%A0%E3%81%AA%E3%82%89%E3%82%B3%E3%83%BC%E3%83%9710%E6%9C%88%E5%88%86/) 2014/01/09。

一般社団法人世田谷トラストまちづくり（http://www.setagayatm.or.jp/trust/fund/outline.html）
2015/01/07。

大坂紫 (2012) 「NPO バンク 山内直人・田中敬文・奥山尚子編『NPO・NGO 辞典』大阪大学大学院国際公共政策研究科 NPO 研究情報センター。

岡本仁宏 (2012) 「コミュニティ財団」 山内直人・田中敬文・奥山尚子編『NPO・NGO 辞典』
大阪大学大学院国際公共政策研究科 NPO 研究情報センター。

奥田裕之 (2011) 「新しい公共」における市民ファンドの可能性」、『都市社会研究』 pp.55-70。

奥野信宏・栗田卓也 (2012) 『都市に生きる新しい公共』岩波書店。

川崎寛隆 (2014) 「ソーシャルファイナンスの可能性を探る NPO バンク「コミュニティ・
ユース・バンク momo」「志金」循環モデルを浸透させ持続可能な地域を目指す」『近代セールス』2014.7.1 号, pp.86-89。
京都地域創造基金（2014）「京都地域創造基金－設立から5年間とこれからの役割」2014/11/26ヒアリング時配布資料。
京都地域創造基金（http://www.plus-social.com/index.html）2015/01/13。

グリーンファイナンス推進機構（2014）『グリーンファンドについて 201404ver.』。

経済産業省（2008）『ソーシャルビジネス研究会報告書 平成20年4月』。

公益財団法人大阪コミュニティ財団（http://osaka-community.or.jp/contents/fin/index.htm）2014/12/12。

国土交通省（2006）『都市構造再編に伴う土地利用転換手法調査の結果 自立的まちづくりと資金確保』。

小関隆志（2005）イギリスにおける非営利組織金融システム、明治大学経営学研究所『経営論集』vol.53, no.1, 2, pp.85-114。

小関隆志（2008）「第4章 世界に広がるNPOバンク 2.イギリスのコミュニティ開発金融機関」田中優編『おカネが変われば世界が変わる 市民が創るNPOバンク』コモンズ。

小関隆志（2010）「米英のコミュニティ開発金融政策と、日本に与える示唆国土審議会政策部会国土政策検討委員会 新しい公共検討グループ（第3回）2010年11月1日 参考資料」。

コミュニティ・ユース・バンク momo（2010）『出資のてびき』コミュニティ・ユース・バンクmomo。

コミュニティ・ユース・バンク momo（2014）『融資のあゆみ 2013』コミュニティ・ユース・バンクmomo。

さいたま市民活動支援室（2010）『さいたまマッチングファンドニュース』2010年8月発行 創刊号。

重頭ユカリ（2004）「ヨーロッパにおけるソーシャル・ファイナンス」『農林金融』2004.6, pp.324-338。


全国 NPO バンク連絡会（http://npobank.net/）2014/12/11.


田中優（2008）「第 1 章 おカネの奴隷からの開放」田中優編『おカネが変われば世界が変わる 市民が創る NPO バンク』コモンズ.


三島祥宏・大阪コミュニティ財団編著（1996）『コミュニティ財団のすべてー篤志家とNPO（非営利組織）に奉仕する』清文社。

向田映子（2008）「第4章 世界に広がるNPOバンク 1 ヨーロッパの社会的銀行」田中優編『おカネが変われば世界が変わる 市民が創るNPOバンク』コモンズ。


CDFA（2014）Inside Community Finance: The CDFI industry in the UK 2014. CDFA

FAAVO宮崎（https://faavo.jp/1st_anniv）2014/12/25。


READYFOR？（https://readyfor.jp/）2014/12/25。など