

## 地域づくりと資金調達

戦略調査第一グループ 主任研究員 山口 まみ

### はじめに

地域づくり、まちづくりにおいて、大きな課題のひとつが資金調達である。これらの事業は短期間では効果が出にくいものや、収益性の低い事業も多い一方で、設備投資等を伴うなど大きな資金を必要とする場合も少なくない。しかし、特に事業の担い手が企業でなく NPO 等の場合、信用・担保能力等の問題で金融機関からの融資は難しく、事業資金の十分な調達が困難になりがちである。

東京商工会議所が 2005 年に実施したまちづくり団体に対して実施したアンケート<sup>1</sup>では、「設立時に困ったこと」「今後の課題」において「資金」を挙げた団体は 64.0%、69.3% との結果が出ている。事業を始めるにも、安定的に継続するにも資金が重要な課題であることがわかる。

このような課題解決のため、最近では市民活動も含めて多様な資金源が誕生しつつある。本稿では、まちづくり活動全般における外部資金調達支援の仕組みについて概観したうえで、筆者も参加している「コミュニティファンド研究会」にて検討中の事項の頭出しをしてみたい。

### 米英における資金調達支援の概要

我が国のまちづくり団体は、米国のまちづくり NPO であるコミュニティ・デベロップメント・コーポレーション(CDCs)や、英国のデベロップメント・トラスト(DTs)としばしば比較される。これらの団体に関する詳細な説明は本稿では省略するが、両者とも地域の改善・再生のために極めて有効に機能しており、その理由として、資金を確保するための社会的なシステムが十分に整えられていることが挙げられていることを述べておきたい。

米国 CDCs に対しては、連邦政府からの包括補助金、地方政府による各種プログラム、民間からの投融資呼び込みのための仕組み(コミュニティ再投資法(CRA)による低所得コミュニティへの投資や、タックス・クレジット(投融資減税。例えば低所得者用住宅税制控除:LIHTC)等)、民間財団やインターメディアリーによる

助成・融資、501(c)(3)団体(内国歳入庁による免税対象の非営利組織)であることにより受けられる税制面での特典など、様々な資金調達の仕組みが用意されている。

また、英国<sup>2</sup>でも、衰退したインナーシティの改善・再生に大きな役割を果たしている DTs を資金的に支える多様な仕組みが用意されている。包括補助金、単一再生予算(SRB、2001 年で終了)民間からの投融資呼び込みの仕組み(コミュニティ開発金融機関支援施策等)、チャリティ団体への寄付税制と、寄付税制を背景とした中間支援団体による助成等が挙げられる。また、起業時や初期期の活動に利用される長期的な資金「ペイシャント・キャピタル」の必要性が提唱されており、デットの場合無利子融資・元利金の支払い猶予、エクイティの場合議決権が小さいもの、売却益を期待しないものが挙げられている。さらに資金面での支援とは異なるが、中央政府・地方政府からの不動産の譲渡・長期低額貸与「アセット・トランスファー」は、DTs の収益基盤安定化に重要な役割を果たしている。

翻って見ると、我が国では米国 CDCs や英国 DTs への支援に見られるような多様なまちづくり事業資金供給の仕組みが、十分に整備されているとはいいがたいが、徐々に整いつつあることも事実である。以下、我が国における、まちづくりに対する資金調達支援について概観する。

### 資金調達支援の仕組み デット

採算に乗りにくい、あるいは利益を生むまで時間がかかるまちづくり事業においては、事業者の担保能力が脆弱である場合は特に、既存の金融機関からの融資による資金調達のハードルは高い。外部資金調達に頼れない状況では、例えば少数人数私募債等により事業の関係者等から調達することはよく見られる。

この金融システムの未整備を解決すべく、市民の出資金を集めて、地域の課題解決に取り組む団体に融資をしていく市民金融の仕組み(非営利バンク)が全国各地で生まれている(図表 1)。また、行政や一部の金融機関も、

NPO 等に対するつなぎ資金、運転資金、設備資金等の融資制度を整えつつある。最近では、単なる無担保融資・低利融資に留まらず、コベナンツによりモニタリングを強化した仕組みや、第三者担保融資の仕組みを構築する等、支援の方法も多様化している。

非営利バンク (NPO バンク)

非営利バンクは、市民が地域の課題解決に取り組む活動団体 (= 事業者 = 市民) を金融面で支援するものである。この仕組みを支える背景には、市民による「既存の金融機関によって自らの意に沿わない運用をされるのではなく、自分の望む社会を、未来を創るために、自ら望んで自分のお金の運用先を選ぶ」という意思がある。

貸金業登録を行った NPO 法人や有限責任中間法人が市民から集めた資金を、既存金融機関から融資の受けら

れない事業者へ、物的担保は不要とし、その代わり人的担保として連帯保証人をつけることにより、小口で融資する。融資にあたっては審査を行い<sup>3</sup>、貸し倒れのリスクを軽減している。なお、NPO 法人は出資金を扱えないため、出資金を扱える任意組合等からの融資の形をとる必要がある (図表 2)。ただし、非営利バンクにおいて、融資先が見つからない、あるいは資金ニーズに対応できるほどの出資者が見つからないというミスマッチが生じているケースが散見されており、その解消が課題となろう。

非営利バンクに対して自治体が融資や出資によって支援するケースもある。例えば NPO 夢バンクへの長野県からの融資、北海道 NPO バンクへの北海道からの出資 (財団法人へ助成を行い、財団から出資) 等があげられる。

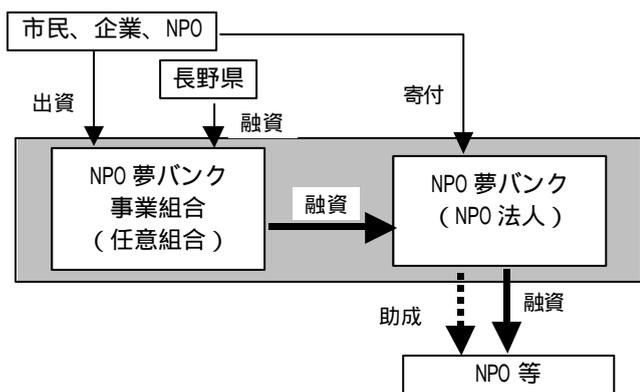
なお現在、貸金業参入規制案として財産的基礎要件の引き上げ (法人 500 万円 1,000~3,000 万円) や、貸金業協会への強制加入等が検討されているが、これらの参入規制により財務基盤が磐石とは言えない非営利バンクの活動が停滞する恐れがある。高金利をベースとした消費者金融と、低利貸付・低収益の非営利バンクの違いに配慮し、規制の適用除外がなされるべきではないかと考える。

図表 1 全国の非営利バンク



出所：各種資料より価値総合研究所作成

図表 2 非営利バンクのスキームの例 (NPO 夢バンク)



出所：長野県 NPO センターHP より価値総合研究所作成

きょうと市民活動応援提携融資制度

近畿労働金庫 (近畿労金) 京都労働者福祉協議会 (京都労福協) 特定非営利活動法人きょうと NPO センターの 3 者が連携して創設した NPO 向け融資制度。京都労福協という第三者による「市民活動を応援する」志のある預金 (ソーシャルファンド預金) を担保として、包括的な保証のしくみを作ったことで、融資条件緩和や低利融資を実現しているという点に特色がある。

京都労福協が、近畿労金に、融資債務保証資金として 1,000 万円を預金。この預金を担保として、近畿労金が 5,000 万円の融資枠を設定している。万が一 NPO への融資が焦げ付いた場合は、近畿労金がソーシャルファンド預金を取り崩すことになる。

きょうと NPO センター中心に構成する審査団と、近畿労金の 2 段の審査を経て NPO への融資を決定している。

「環境コベナンツ契約」

滋賀県の第二地銀であるびわこ銀行では、環境問題をビジネスとして捉え、銀行経営の柱と位置づけているが、「環境コベナンツ (特約条項) 契約」はその一つである。これは環境貢献度の達成状況によって優遇利率を適用することで、環境対策に取り組む企業を金融面からサポートする、預貯金型 SRI (社会的責任投資) である。コベナンツをつけることで、地域金融機関として、融資がどのように使われ、活かされているかについての検証機能を重視するという面もある。

第1号案件は、大津板紙(株)に対して実行した融資(2億円)で、温室効果ガス削減率の達成状況 光熱費削減率達成状況の2つを評価項目とし、1項目達成すると利率を一定率引き下げ、2項目とも達成した場合はさらに一定率引き下げというコベナンツをつけている。

## 資金調達支援の仕組み エクイティ

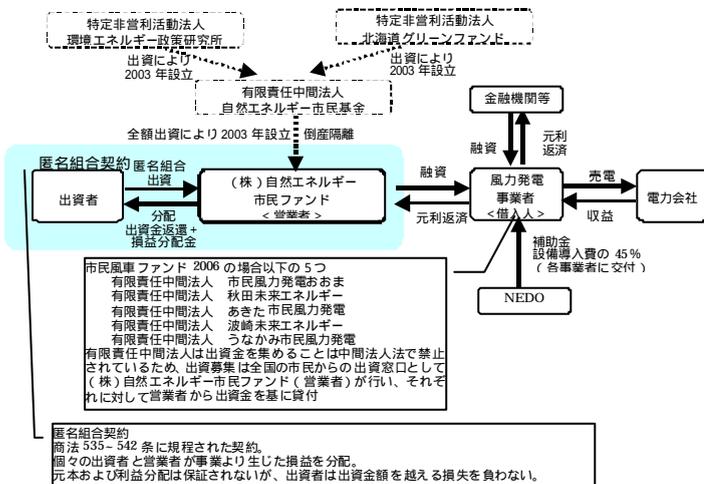
資金需要の全てをデットで調達することは難しいが、リスクマネーであるエクイティでの調達はさらに困難である。しかし市民が特定の事業に対して出資する「市民ファンド」の仕組みが出てきている。

### 「市民風車ファンド」(市民出資)

NPO法人が市民風車サポート組織、事業監視機関として、有限責任中間法人自然エネルギー市民基金を設立。有限責任中間法人は出資金を集めることを中間法人法で禁止されているため、中間法人の全額出資により設立された株式会社自然エネルギー市民ファンドが匿名組合出資の受け皿となり、事業者へ貸付を行っている(図表3)。

なお、配当実績がある。

図表3 「市民風車ファンド」の資金調達スキーム



出所：(株)自然エネルギー市民ファンド「市民風車ファンド2006(大間・秋田・波崎・海上)匿名組合出資のご案内」及び同匿名組合「目論見書」より価値総合研究所作成

## 資金調達支援の仕組み 補助金・助成金等

我が国のまちづくりの事業において、行政及び民間の助成団体からの補助金・助成金による支援は大きな役割を果たしてきた。しかし現在、国の施策は財政難を背景とした「集中と選択」のキーワードのもとに転換され、行政による補助金・助成金等の支援は削減・絞込みに入る時代に

なっている。需要が少なく、採算性の低い地方都市などにおいてこそ、まちづくりへの支援はより一層必要であるはずであるが、地方自治体が厳しい財務状況を抱える中で、このような直接的な支援は限界に来ていることも確かである。

限りある行政資源を有効に使うべく、地域への資金投入は基本的に行政の補助金・助成金で賄うという考え方から、官民の協働により資金をミックスする方向へ変化しつつある。行政や民間の補助金を入れることにより、事業採算上一種の「ゲタ」を履かせることで、地域の多様な主体 - 金融機関、企業、団体、市民 - による資金を積極的に呼び込むための「呼び水」的役割を果たす効果が期待される。地方公共団体等とのリスク分担は、地域の資金を引き込むポイントの一つとなりえるだろう。

### 「住民参加型まちづくりファンド」

図表4 住民参加型まちづくりファンド



出所：(財)民間都市開発推進機構ホームページ [http://www.minto.or.jp/pdf/h18fund\\_info.pdf](http://www.minto.or.jp/pdf/h18fund_info.pdf)

(財)民間都市開発推進機構が、地域で作ったファンドに対して助成を行う制度。「まち再生総合支援事業」関連事業。事業立ち上げ時の資金不足の解消、ハード整備実現へのテコとなるような資金として想定されている。

地域のまちづくりのため、地方都市に滞留している資金を地縁により調達し、まちづくり活動へ助成等の支援を行う公益信託、公益法人(財団法人、社団法人) = 「住民参加型まちづくりファンド」に対して資金拠出する(図表4)。地域密着型のファンドに一定の信用力を与えることにより、民間資金を出しやすくするとともに、各地域におけるソフトの提案事業を増やし、新規事業規模の拡大につなげることを狙っている。

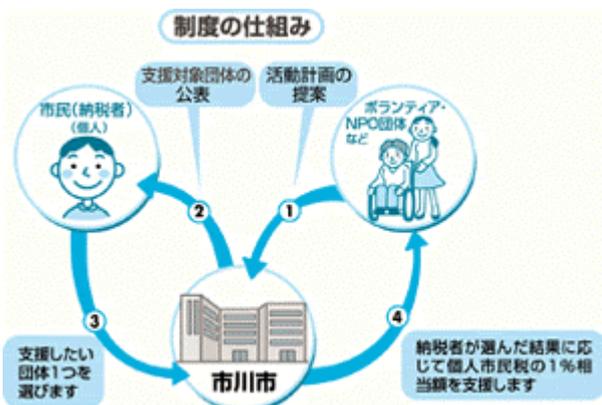
受け皿は地域住民・地元企業等によるまちづくり事業への助成金を行う公益信託または公益法人 地方公共団体から資金拠出が行われている 募集等によって当該まちづくりファンドに地域住民・地元企業が資金拠出されていること(予定を含む)の3つが必須要件。

### 市川市「市民活動団体支援制度」(1%支援制度)

ハンガリーの「パーセント法<sup>4</sup>」にヒントを得て作られた制度。NPO等に「市民の手による地域づくり」の主体である市民活動団体(ボランティア団体やNPO等)に対して、個人市民税納税者が支援したい1団体を自ら選び、個人市民税額の1%相当額(団体の事業費の2分の1

が上限)を支援金として給付できる(図表5)。市民活動団体の財政基盤の強化による活性化と、税の使われ方を自分で決めることによる納税者意識の高揚を狙っている。実際には市長の予算案について議会決議を経て、補助金としての予算措置を行い、補助金の使途を納税者の選択により決定、各団体へ支援金が交付されている。

図表5 市川市「市民活動団体支援制度」(1%支援制度)



支援金交付希望団体は活動(事業)計画を市に提出  
市民活動団体支援制度審査会で要件を満たしていると判断された活動(事業)を広報特集号及び市のHPで公表。  
個人市民納税者が支援したい団体一つを選択。  
市は納税者の選択結果を集計、審議会に諮ったうえで支援金の交付決定を行い、各団体へ支援金が交付される。

出所：市川市ホームページ

「助成」のいずれにも柔軟に対応可能な仕組みを検討中である。「融資」においてはメザニン型に近いリスクの高い劣後ローン、「出資」においては事業者と共に最劣後出資を引き受けられる仕組みを検討中である。資金提供に際しては、地域における社会的評価と共に事業性の評価を厳正に行い、資金提供後についても、例えばコベナンツの導入によるモニタリングや、第三者による地域評価を実施することで事業の実現と持続性をサポートする仕組みも念頭に置く。

これら多様な仕組みを実現するファンドの受け皿としての最終形としては「公益法人+匿名組合営業者」の二つを組み合わせることを想定する。公益法人は補助金・助成金及び、個人、企業、団体等からの寄付の受け皿となり、匿名組合営業者はそれ以外からの受け皿となる。補助や助成は、公益法人の体制を整える中で実施することとし、まずは匿名組合の形態での資金募集及び融資の実行を目標にする等、段階的な成長を見込む。

「+」部分、すなわち、資金面以外のサポートとしては、事前相談、事業育成、フォロー等、各ステップにおいて、計画策定、人材、情報、広報等、多面的な支援を行うことを目標としている。

研究会では「マスターファンド(仮)」構築に向けて早急に実現化したいと考えている。「まちづくり」に関わる多くの方からご意見を頂戴できれば幸いである。

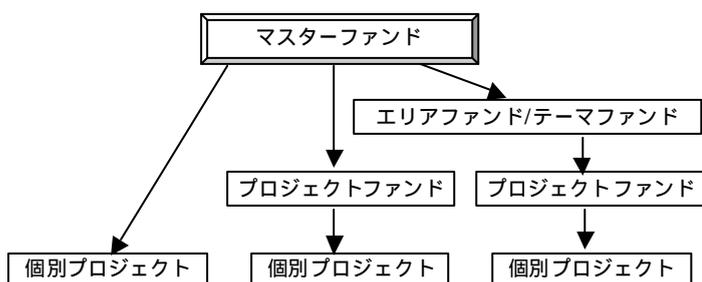
## 「マスターファンド(仮)」構築にむけて

最後に(社)コミュニティネットワーク協会を事務局とした「コミュニティファンド研究会」において検討中の、地域づくり・まちづくり活動への資金面+ から包括的に支援する仕組みである【マスターファンド(仮)】について、叩き台となる概念をご紹介しておきたい。ただし議論は現在進行形であり、ここで記載したものが確定ではないことをお断りしておく。

資金支援先としては個別事業以外に、事業を支える個別のプロジェクトファンドや、エリアファンド、あるいはテーマファンド等を念頭に置いている(図表6)

支援先または支援先事業の性格に応じて、「融資」「出資」

図表6 支援先のイメージ



- 東京都内のまちづくり団体(NPO、財団法人、任意団体等)1,654団体を対象として、まちづくり団体の活動状況・活動における課題などに関する調査を実施。有効回答数336団体(有効回収率21.8%)
- なお、英国においては、社会的企業のための新たな法人格である「コミュニティ利益会社」(CIC: Community Interest Company)が創設され、エクイティ調達の可能性を開いている。
- 必ずしも会計士等専門家による融資審査とは限らない。
- パーセント法とは、ハンガリーで1997年に施行された、一般納税者が所得税の特定の割合に相当する額を特定の非営利組織等に提供する事を可能にする法律。ハンガリーでは1%を非営利組織等に、1%を教会もしくは政府の特別事業に提供している。この仕組みはスロバキア、リトアニア等の周辺国に移転されている。

### 参考文献

- (社)コミュニティネットワーク協会「マスターファンド創設に関する基礎調査」2006年3月
- 宮本愛「地域を再生する新しい企業と資金」『特集1 コミュニティのためのファンド&バンク』季刊まちづくり9 0601(学芸出版社)2005年12月
- 小泉秀樹「まちづくりNPOは社会的企業になれるか?」『特集1 コミュニティのためのファンド&バンク』季刊まちづくり9 0601(学芸出版社)2005年12月
- 長野県総務部地域振興課「(仮称)NPO 夢バンク支援事業の概要について(案)」2006年7月
- 長野県NPOセンターホームページ
- 近畿ろうきん「きょうと市民活動応援提携融資制度」パンフレット
- (財)民間都市開発推進機構「平成18年度『住民参加型まちづくりファンド』への助成について 募集のご案内」2006年4月
- 市川市ホームページ「市民(納税者)が選ぶ『市民活動団体支援制度』あなたの気持ちを市民活動へ」「不思議なお金」domingo vol.2(技術評論社)2005年4月
- 東京商工会議所「まちづくり支援組織『地域創造センター』事業ビジョン 地域創造センター運営協議会報告書 概要」2005年3月
- びわこ銀行プレスリリース「びわこ銀行が環境コベナンツ契約を締結」