

第3章 実態調査

I. 地域金融機関と中間支援組織、自治体との連携

1. 実態調査における問題関心

1.1 課題の所在

民間非営利活動の存在意義の上昇と絶対数の増加に伴い、金融機関による民間非営利活動を対象とする融資や市民ファンドも増加を見せている。

これには社会情勢の変化としていくつかの理由が考えられる。

ひとつには、近年企業の社会的責任（CSR）は日本でも重要な経営課題となっているが、金融機関においてもコンプライアンスや危機管理だけでなく、未だ顕在化していない社会のニーズや価値観に積極的に反映させようという能動的な挑戦から、金融機関においても積極的なイニシアティブが重視されるようになったことが挙げられる。

また、こうした金融機関の取り組みを後押しするものとして、自らの資金の行き先に関心を持つ預金者や個人投資家の存在も挙げられる。こうした層は、これまでの預金者が預金金利に関心を払うのに対して、資金の行き先（どの企業に融資されるのか、どの地域に投資されるのか、どの分野を活性化させるものなのか、など）に視点が及んでいる¹⁶。

だが一方で、金融機関の現場では、債務保証がつかない、金利が低い、手間がかかる、リスクが高いなどの点から、民間非営利活動への融資（特にNPO法人に対する融資）に躊躇するケースも少なくない。また、NPOの実態がよくわからない、金融機関では財務以外の社会的な価値を判断するのが難しいなどの問題も挙げられている。

1.2 調査の仮説

そこで、本調査では仮説として、『地域金融機関と自治体、中間支援組織がそれぞれの持つリソースを提供し、協働することで、それぞれの主体の持つ課題が解決し、制度がより有効に機能する』との認識の下、自治体との連携や中間支援組織とのコラボレーションにより融資を実施している金融機関の融資制度を先進事例として抽出・分析することを通じて、よりよい仕組みの構築に向けた将来像を検討する。

1.3 調査の対象

調査では、金融機関によるNPO法人等への融資制度のうち、中間支援組織や自治体との協力が見られる事例についてヒアリング調査を行う。具体的な調査の対象は、図表3-1の通り。

¹⁶ 例えば、国際協力NGO、A SEED JAPANでは、「口座を変えれば世界が変わる」をキャッチフレーズに、環境や人権にやさしい「エコ貯金」に関するキャンペーンを実施しているが、ここでは預貯金型エコ貯金、出資型エコ貯金、投資型エコ貯金の3つの視点から、消費者に向けた啓発を行なっている。預貯金型エコ貯金では、経営方針、環境、地域経済、社会的な事業への融資の有無、情報公開の5つの視点から金融機関を主体的に選択することを訴えている。

なお調査の際は、1つの事例につき、貸し手側（制度の運用主体）、制度運用上の協力者、資金の受け手側のそれぞれの主体にヒアリングを行なう。

図表 3-1 調査対象（地域金融機関と中間支援組織、自治体との連携）

類型		制度および 設置主体の名称	ヒアリング先
I. 地域金融機関と 中間支援組織、 自治体との連携	中間支援 組織との 連携が 見られる もの	きょうと市民活動 応援融資制度	・きょうと NPO センター
			・京都労働者福祉協議会
			・近畿労働金庫
	自治体との 連携が見ら れるもの	しんさん都岐沙羅 起業家応援ローン	・都岐沙羅 パートナーズセンター
			・村上信用金庫
			・近畿労働金庫
		・大阪府商工労働部産業労働企画室総 務企画課	

2. 実態調査の報告

2.1 きょうと市民活動応援提携融資制度

2.1.1 制度概要

きょうと市民活動応援提携融資制度とは、近畿労働金庫（本店大阪府中央区）、京都労働者福祉協議会、きょうと NPO センターとの3者連携によって創設された、京都府内の NPO・市民活動を対象とする融資制度である。

新規融資枠は5,000万円、1件あたりの融資枠は500万円以内、返済期間は5年に設定されており、資金使途は設備資金・運転資金・立ち上げ資金である。現在までにきょうと NPO センターでの融資相談件数は25件、このうち5件は実際に融資を受けた。実際に融資に至った資金としては、運転資金、設備資金としての需要に対応したものが多い（図表 3-2）。

図表 3-2 制度概要

名称	きょうと市民活動応援提携融資制度
融資対象者	きょうと NPO センター内に設置する「公益性審査委員会」による事業プランの公益性審査を経て、融資申し込みの推薦を得た京都府内の NPO 法人（事業歴・活動分野は問わない）
資金使途	1. 設備資金 2. 運転資金 3. 立ち上げ資金
金利	近畿労働金庫所定の融資金利
1件あたりの融資限度	500万円以内
総融資枠	5,000万円
返済期間	1. 証書貸付 / 5年以内 2. 手形貸付 / 1年以内
担保	不要
保証	個人保証 原則として法人代表者、他連帯保証人1名

（資料）きょうと市民活動応援提携融資制度チラシ

2.1.2 制度発足の背景

上記3者の連携によって本制度が発展した背景としては、3者がそれぞれ以下のような課題を抱えていたことがあった。

(1) 京都エリアでの事業型 NPO¹⁷の増加

1999、2000年（平成11、12年）頃は、介護保険の導入、COP3の京都開催など、社会的にも事業型 NPO の誕生や活動の活発化を促す要因が続き、京都府内においても、慈善活動や批判・要求だけでなく、事業収益を得ながら社会的サービスを提供する事業型 NPO が次々に誕生していた。だが実際に事業を始めようとする、有限会社や株式会社であれば問題ない事

業であっても、NPO 法人は金融機関の融資の対象とならない現状があった。

また、NPO にとって助成金は大きな心強い存在であるが、社会的事業をビジネスとして担おうとする事業型 NPO の場合、ボランティア団体を想定した従来の助成プログラムの場合、対象とならないことも多かった。このため、事業型 NPO の資金需要を満たしていく必要が生じていたという状況があった。

時期を同じくして京都労働者福祉協議会においては、協議会内の社会貢献基金をより積極的に活用していく方策が課題となっていた。

(2) NPO 事業サポートローンとその限界

2000 年（平成 12 年）4 月、労働金庫は、金融機関としては初めての NPO 法人向け融資制度として、「NPO 事業サポートローン」の取扱いを旧東京、旧群馬、近畿の 3 金庫で開始した（2001 年（平成 13 年）8 月に関東エリア 8 金庫は中央労働金庫として合併）。

NPO 事業サポートローンとは、原則として任意団体期間を含め 2 年以上活動（事業）を行っている福祉系特定非営利活動法人を対象に、無担保の場合 1,000 万円以内、有担保の場合、担保評価の範囲内で融資を行うもので、資金使途は、運転資金、設備資金となっている¹⁸。

NPO を対象とする融資制度として着実な成果を挙げている NPO 事業サポートローンであるが、一方で制度運用上の課題も残されている。

1 つは、融資対象が、基本的には福祉事業に限定されていたことである。労働金庫は、そもそも労働組合・生活協同組合の運動を出発点として設立され、これらの諸団体を会員とする協同組織であるが、2000 年当時の NPO 事業サポートローン制度発足時は、員外融資の対象を定める大臣告示に掲げられた「住民の福祉の増進を図ることを目的とする法人」に NPO 法人を読み込む形で制度が発足した。そのため当初は福祉目的の事業以外はローンの対象として認められなかった。2002 年（平成 14 年）の大臣告示改正により、福祉目的以外の NPO 法人を本ローンの対象とすることが可能となり、実績をあげるための試行錯誤中であった¹⁹。

もうひとつは、融資の対象として、原則として 2 年以上の事業歴を掲げていることである。したがって、最も需要の高い立ち上げ時の融資について、融資を行うことが出来ず、京都の例のように、事業型 NPO が誕生しつつあった状況への対応は難しかった。

そこで登場したのが、京都労働者福祉協議会の預金をもとに、包括的な保証制度を構築、きょうと NPO センター内に公益性審査委員会を設置し事前審査を行う本制度である（図表 3-10 にて整理）。

¹⁷ 事業収益を得ながら社会的サービスを提供する NPO 法人を事業型 NPO と呼ぶこととする。

¹⁸ 基本制度の場合。ほかに当座貸越融資、つなぎ融資の 2 制度がある。

¹⁹ 「特集 NPO 施策と労働金庫」、RESEARCH 第 15 号、2004、労働金庫研究所

2.1.3 本制度の特徴

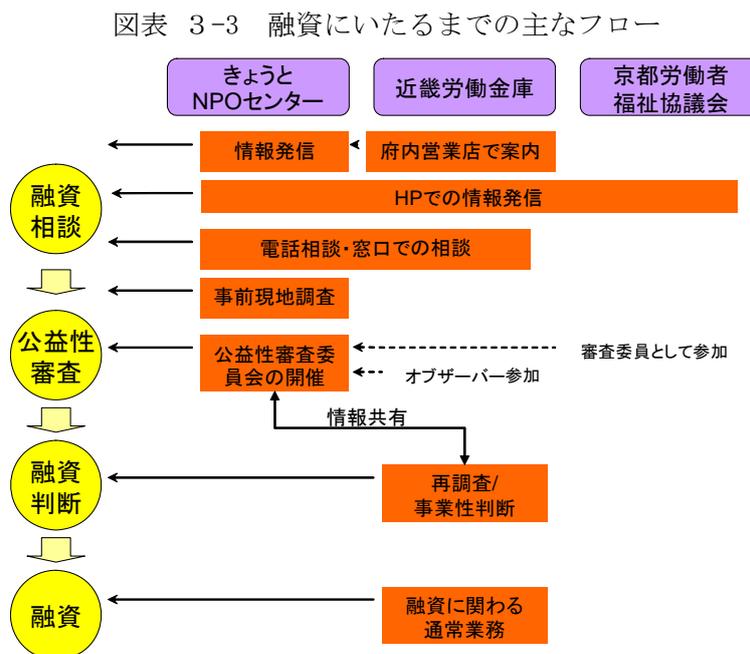
本制度の特徴は、きょうと NPO センター、近畿労働金庫、京都労働者福祉協議会という非営利組織がそれぞれの組織の持つ資源を持ち寄り、制度を構築している点にある。

(1) 融資に至るまでの主なフロー

本制度については、地域共生推進センターおよび、京都府内の近畿労働金庫営業店、ローンセンターで案内を行っている。また、きょうと NPO センター、近畿労働金庫はそれぞれ HP で制度を紹介している。融資にいたるまでの大まかなフローは、次の通り。

まず、きょうと NPO センターないしは近畿労働金庫に対して、NPO から融資相談が入る。口頭での説明・相談後、融資に該当する案件であると認識できれば、書面を提出してもらう。事前の現地調査の後、公益性審査委員会を開催し、公益性についての判断を行う。

公益性審査委員会を通過した案件に関しては、近畿労働金庫による融資審査に進む。融資実行後の全てのやりとりについては、全て近畿労働金庫が担い、きょうと NPO センターが融資先に対して事業遂行上の側面支援を担う（図表 3-3）。



(資料) ヒアリングより三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

2.1.4 制度構築上のポイント

(1) 公益性審査委員会による審査

公益性審査委員会とは、近畿労働金庫における事業性審査に先立ち、NPO 側の視点から融資に相当する案件であるかどうか、審査を行うことを目的としている。審査委員会は、きょうと NPO センターが事務局としての役割を担っている。

審査委員は、税理士資格も持つ弁護士 1 名、きょうと NPO センター常務理事 2 名、労働者

福祉協議会から1名のほか、近畿労働金庫がオブザーバーとして参加している。審査委員会は、実際に委員を招集し開催するケースと、申請書類の回覧により行うケースがある。またきょうとNPOセンターでは、原則として公益性審査委員会の開催前に現地調査を実施している。

公益性審査は、申請された事業がNPOとして行う意味がある事業であるかという点と、当該事業にとって、適切なタイミングの資金支援であるかという点から判断される。

審査の際は話し合いによる検討が中心であり、審査基準に沿って点数付けを行うスタイルはとっていない。

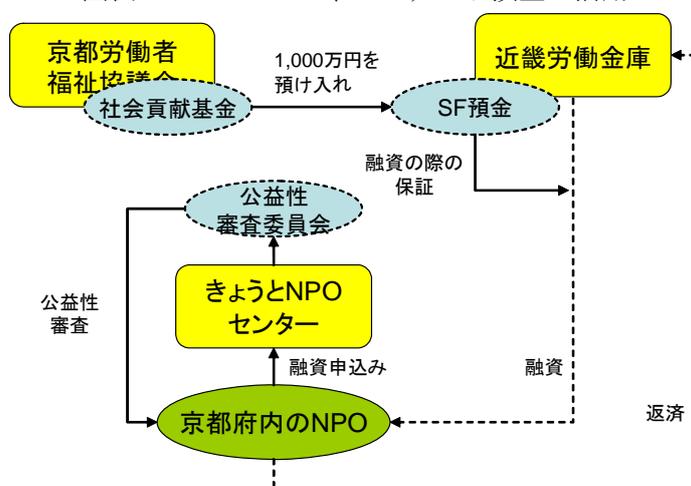
(2) ソーシャルファンド預金制度の活用

ソーシャルファンド型の預金とは、「市民事業を応援するために、労働金庫の市民事業向け融資の担保として活用されることを予定した社会的な意思を持った預金」のことを総称した労働金庫での呼び方である。

この仕組みでは、まずNPOや社会的事業体を支援することを意図する個人や団体が、自らの資金を拠出し、専用融資制度の担保・保証のための預金として労働金庫に預ける。労働金庫では、これを担保として、自らの信用創造機能を活かして市民事業を支える専用融資枠を創設するというものである。

きょうと市民活動応援提携融資制度では、京都労働者福祉協議会が、社会貢献基金として積み立てた4,000万円のうち、1,000万円をソーシャルファンド型の預金として労働金庫に預け入れた。近畿労働金庫は、融資の包括的な担保・保証を担うこの預金を担保にしてその5倍の5,000万円の専用融資枠を創設し、きょうとNPOセンターと協力して、融資先を選定、市民事業に融資を実行するというものである。融資枠内での融資案件については、ソーシャルファンド型預金による一部保証が包括的に付与されていることとなる。その結果、近畿労働金庫の通常商品であるNPO事業サポートローンに比べ、低利かつ緩やかな保証要件で融資を行うことができる。(図表 3-4)。

図表 3-4 ソーシャルファンド預金の活用



(資料) RESEARCH 第15号およびヒアリングより、三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

2.1.5 他制度との比較（NPO バンク構想と提携融資制度）

（1）当初の検討

当初は各地で NPO バンクが誕生していたことから、京都でも NPO バンク形式での資金システムを検討していた。だが、各地の状況を見る中で、結果としてバンクではなく、ソーシャルファンド型預金制度を活用した形式へと着地を見せた。これには主に2つの理由がある。

1つは貸金業法や金融商品取引法による規制強化の動きなど、当時の NPO バンクが制度的な困難に直面していたことである。現在は金融商品取引法については NPO バンクの適用除外が、貸金業法は国会の附帯決議により移行期間内の再検討がそれぞれ決定し、一時的な沈静化を見せているが、京都で制度を検討していた当時は、これらの課題について、予断を許さない状況であった。

もうひとつは、時期を同じくして労働者福祉協議会で、社会貢献基金の使い道を検討していたことである。京都労働者福祉協議会と近畿労働金庫とは、従来から関係性が深かったこと、労働金庫内部でソーシャルファンドについても既に検討があったことから、包括保証制度を活用した提携融資の制度へと構想がシフトしていった。

（2）提携融資の長所

本制度の構想にあたっては、NPO バンクに比して、次のような長所があると考えられていた。

1) 信用創造

仮にきょうと NPO センターが自分達だけで出資金を集めるとすると、元本分以上の融資は不可能である。一方、今回の制度は、民間の資金をリスク分散の手立てとして活用し、金融機関の信用創造機能と組み合わせることで、元本の数倍の融資枠を用意することができる。

2) NPO の専門性と金融機関の専門性の組み合わせ

本制度では、中間支援組織の専門性と、金融機関の専門性の両者を組み合わせた審査を行っている。

NPO の専門性は、公益審査委員会の場で、NPO 側の視点から事業の公益性を審査することで発揮される。近畿労働金庫は、最終的な融資判断を金融機関としての客観性、専門性を発揮し実施する。こうした2段階の審査を踏むことで、NPO バンクでしばしば課題とされる、金融面での判断についての弱さを補強するとともに、「市民活動応援」という商品の意図と、融資先の事業性判断の両者のバランスをとった融資制度としている。

3) 中間支援組織の体力と金融機関の信用力

きょうと NPO センターとしては、事業型 NPO が次々と登場する中で、早急に資金支援の新たなスキームを構築することが肝要と考えていた。だが、当時の段階では、自らの団体が一度制度を始めたなら数年間続くことが予想される、融資に関わる業務や審査に関わる金融的な機能を、持続的に担い続けられるかどうか疑問があったという。こうしたことから金融機

関との提携融資制度は、きょうと NPO センターの体力やノウハウの面からして、現実的な選択であった。

また、資金の貸し借りをを行うという事業の性質から考えて、中間支援組織が単独で事業を行なうよりも、信用力のある金融機関との提携した上で事業を行なうほうが、透明性確保や信頼性という意味でもプラスであると考え、提携融資に至ったという。

2.1.6 各主体における本事業の位置づけ

(1) きょうと NPO センター

今回の制度では、きょうと NPO センターに対する金銭的なリターンは特にもたらされていない。だがきょうと NPO センターとしては、京都府下におけるこうした実験的な取り組みは意義深く、中間支援組織が汗をかき、制度を運用していく意味はあると感じている。中間支援組織による相談業務は、通常 NPO からの資金的なリターンが見込めないという難しさがあるが、今後は中間支援組織として制度の持続可能性を再検討することが必要だと感じている。

(2) 近畿労働金庫

今回の融資制度は、ソーシャルファンド預金を活用することにより、金融機関側のリスクの分散を可能にしている。一方で、商品設計や金庫内の融資関連業務は、近畿労働金庫のプロパー融資制度である NPO 事業サポートローンと基本的には変化がなく、近畿労働金庫としても取り組みやすい内容となっている。

こうしたことから、勤労者の資金を預かる労働金庫として、慎重にならざるをえなかった、事業歴の浅い団体・個人および社会的意義の高い事業に対する融資など、近畿労働金庫単独で行う融資制度からさらに一步踏み込んだ融資を実現できたことに、地域発の市民事業を支える金融機関としての意義を感じている。

さらに今回の制度創設の意義は、単に新たな融資制度の創設という視点だけに留まらない。近畿労働金庫では、多様な市民（今回の場合は京都労働者福祉協議会）の「自分たちのお金を社会をより良くすることに活かしたい」という社会的意思を有する資金を、融資制度の仕組みづくりにつなぐという役割に意義を見出している。「社会的責任投資型の市民のお金を、地域を支える資金循環の創造につなぐ」と言う金融仲介機能そのものが、「社会的価値ある金融」をめざす労働金庫の今後のあり方と可能性の一つを実践的に指し示すものとなっている。

(3) 京都労働者福祉協議会

京都労働者福祉協議会では、ソーシャルファンド預金の原資として、組織内の社会貢献基金を活用した。社会貢献基金については、内部に設置された社会貢献基金運営委員会で利用方法が議論され、労働者福祉協議会の理事会で最終的な決定がされる。

今回の制度の対象は組合員に限定されておらず、より広い NPO 一般を対象としたものである。団塊の世代の大量退職などを背景に、組合員が地域社会でよりよい暮らしや自分たちの能力・活力を生かせるためのプラットフォームを築く必要があり、今回のような制度を通じて、社会にとって大切な組織を育てる意義は大きいこと、NPO 団体と恒常的なパートナーシップを

結べたことは、労働運動が果たすべき社会的役割を見直し、自己改革を進める契機となり得るものと感じている。

また、1,000万円を寄付してしまえばそれで終わってしまうが、金融機関の信用創造機能を使い、有効活用することに対しても、積極的な意義を感じている。こうしたことから、今回の制度の原資として活用することに対して、内部での大きな反対意見は特になかった。

2.1.7 今後の展望

(1) 本制度の今後について

きょうと NPO センターとしては、今後の信用保証関連制度の制度変更（信用保証の対象として NPO 法人が想定されるなど）が本融資制度の動向に強い影響を与えることを想定しているが、対象の拡大があったとしても、融資の対象となる事業は、ビジネス要素の強い事業などにある程度集中するとの考え方を持っている。

しかし、きょうと市民活動応援提携融資制度は、そもそも社会にとっては大変重要だが、ビジネスモデルとして金融機関では融資しにくい分野に対し資金循環を促す仕組みとして設計されており、信用保証協会が今後 NPO 法人も対象とするようになったとしても、やはり意義があるものであると捉えている。

(2) その他の制度による補完（コミュニティ・ファンド構想）

きょうと NPO センターでは、現在京都府内の複数の自治体と共に、コミュニティ・ファンドの設立を検討している。設立にあたっては、自治体からの資金の一次的な拠出も想定している。

これは、既にある NPO 事業サポートローン、きょうと市民活動提携融資制度に加えて、新たにコミュニティ・ファンドを加えることで、対象団体の熟度や事業内容に応じて、地域の中で多様な資金の流れを生み出すことができるという考え方からである。

これらの制度は、それぞれ目指すものや資金源、サポートする NPO の熟度や新規性といった事業の性格により異なる。多様な制度を設計することで、地域の中で制度が相互に補完しあうことが重要だと考えている。

2.1.8 総括

本制度の意義について総括的に述べると、民間で非営利ベースの組織体同士が集まり、制度を具体化できたことに集約される。信用保証協会の場合、制度的な後ろ盾を行政が担っているわけだが、労働組合のような非営利の財源を活用し、制度のバックボーンを構築したことに、本制度のもつ新規性、独自性、社会的意義が感じられる。

2.2 しんきん都岐沙羅起業家応援ローン

2.2.1 制度概要

しんきん都岐沙羅²⁰起業家応援ローンとは、村上信用金庫（本店新潟県村上市）、によって創設された、NPO・市民活動を対象とする融資制度である。2001年（平成13年）の2月より運営を開始した。

本制度では、岩船地域の住民活動支援の中間支援組織である都岐沙羅パートナーズセンターが運営する起業助成制度「元気づくり支援事業」の支援対象者に限定してローンを提供する。都岐沙羅パートナーズセンター及び「元気づくり支援事業」は、新潟県の広域市町村圏を単位とした地域活性化事業「ニューにいがた里創プラン」の一環として運営されている制度である。

融資条件は以下の通りである（図表 3-5）。現在利用は3件あり、金額は比較的小さい。

図表 3-5 制度概要

名称	しんきん都岐沙羅起業家応援ローン
融資対象者	岩船地域ニューにいがた里創プランの「都岐沙羅の元気づくり支援事業」の公開審査で助成対象に選ばれた活動。法人格の制限はない。NPOも任意団体も、個人による利用が可能
資金使途	1. 設備資金 2. 運転資金
金利	新長期プライムレート連動型（現在は2.875%）
1件あたりの融資限度	500万円以内
返済期間	1. 設備投資/8年間（据置期間1年間含む） 2. 運転資金/6年間（据置期間1年間含む）
担保	不要
保証	法人／代表者とその会社役員 個人／その事業所の従業員またはその事業所以外の第三者

（資料）村上信用金庫ホームページより（<http://www.murakami-shinkin.com/>）

²⁰都岐沙羅（つきさら）とは日本書記に記載のある当該地域の「磐舟柵」の別名と思われる名称「都岐沙羅柵」から引用された名称。現在では村上市、山北町、朝日村、神林村、関川村、荒川町、粟島浦村で構成される岩船地域の愛称として用いている。

2.2.2 制度設置の背景

(1) 新潟県「ニューにいがた里創プラン」²¹

「ニューにいがた里創プラン」は、構成市町村が住民と一体となり、ソフトおよびハード事業を組み合わせ、個性的なプロジェクトを展開することで、新潟県独自の施策として、全国に先駆け1994年（平成6年）にスタートした。広域連携と地域活性化を目指すこのプランは、柏崎（1市2町1村）、五泉（1市3町2村）、十日町（1市4町1村）、岩船（1市2町4村）、糸魚川（1市2町）、新井・頸南（1市2町2村）の6広域市町村圏で進められた。

(2) 岩船地域における「ニューにいがた里創プラン」^{22 23}

岩船地域では、1996年（平成8年）から正式に里創プランの検討を開始し、2000年（平成12年）3月に「都岐沙羅ふれあいのまち基本計画」を策定した。この計画では、岩船地域の持つ魅力や活力等を「都岐沙羅の元気」と言う言葉に集約し、この元気を高めるようなコミュニティ・ビジネスの起業支援や官民協働のまちづくりを「都岐沙羅の元気づくり」と呼んでいる。都岐沙羅パートナーズセンターはこの元気づくりを広域的に連携させ、支援する仕組みとして段階的、総合的に整備する運営主体として設置された。

都岐沙羅パートナーズセンターでは以下の4つの活動を軸に里創プランの「都岐沙羅の元気づくり」を推進している。

1) 住民活動の支援

地域の潜在能力を引き出し、実力を培い高めていくために、新しい起業家やまちづくり団体などを多方面で支援する。具体的には起業家への資金助成を行う「都岐沙羅の元気づくり支援事業」や知恵の助成をする「都岐沙羅起業塾」の運営、またはまちづくり団体などへの情報の提供などを行う。そして、これらをスムーズに進めていくための支援拠点の整備なども行っている。

2) 新しい地域資金システムの構築

起業と展開への資金面における支援や、地域内の財やサービスの循環を活発化する、新しい地域資金システムを準備している。具体的には、新たな住民事業支援基金（コミュニティ・ファンド）の設置や、地域独自の通貨制度（地域通貨）の導入など、初動時期の事業を資金面で支援する仕組みを検討している。

²¹ <http://www.pref.niigata.jp/chiikishinko/murakami/kikakushinko/risoplan/index.html> (2007.02.23)

²² <http://www.pref.niigata.jp/chiikishinko/murakami/kikakushinko/risoplan/index.html> (2007.02.23)

²³ <http://www.iwafunekouiki.murakami.niigata.jp/tukisara/index.htm> (2007.02.23)

3) パートナースプロジェクトの実施

圏域内の行政機関が住民と連携して、パートナーシップのもとに進めるプロジェクトである。

4) 普及啓発

岩船地域内の住民へこの事業を広く理解してもらうとともに、地域外へも積極的にアピールし、新しいネットワークをつくり事業に活かしていくことを目的に進めている。

(3) 「都岐沙羅の元気づくり支援事業」²⁴

既述の「住民活動支援」において、もっとも重要な活動の一つがコミュニティ・ビジネスの起業に対する助成事業、「都岐沙羅の元気づくり支援事業」である。

1) 事業概要

「住民活動の支援」の活動では、岩船地域の魅力を向上させるためには、『民間の発意・発想を活かし、地域のためになる活動を始めること』が大切だと考え、「都岐沙羅の元気づくり支援事業」を実施している。この支援事業では、岩船地域の元気につながる起業プラン『都岐沙羅の元気づくり事業』を募集し、資金助成を行うとともにアドバイザーを派遣による経営支援を行っている。

資金助成は、それぞれ起業のステージに分けて審査している。なお、2003年（平成15年）では「種まき部門」「発芽部門」「開花部門」に分けて実施した（初年度は「はじめの一步部門」、「元気づくり部門」の2部門）。

(例)

「種まき部門」(2003年(平成15年))

アイデア段階の企画を実験を支援し助成を行う。初めて事業を展開する団体・個人が対象。

- ・助成金 一律5万円(総額50万円)
- ・アドバイザー派遣費 上限10万円(総額100万円)

「発芽部門」(2003年(平成15年))

本格的な起業に向けて商品やサービスを実験的に販売、組織づくりの実施に対して助成を行う。

- ・助成金 一律20万円(総額100万円)
- ・アドバイザー派遣費 上限20万円(総額100万円)

「開花部門」(2003年(平成15年))

実際に事業計画を作成し、事業の立ち上げの活動に対して助成を行う。

- ・助成金 上限300万円 下限100(総額900万円)
- ・アドバイザー派遣費 上限25万円(総額75万円)

(資料)「平成15年度都岐沙羅の元気づくり支援事業申請の手引き」

²⁴ <http://www.iwafunekouiki.murakami.niigata.jp/tukisara/index.htm> (2007.02.23)

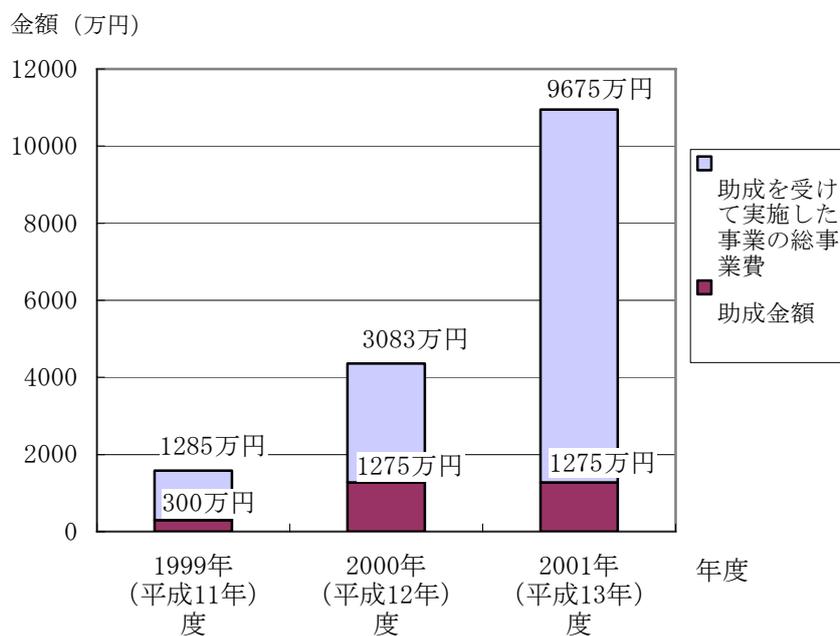
図表 3-6 これまでの申請件数の推移

部門	1999年 (平成11年)度	2000年 (平成12年)度	2001年 (平成13年)度	2002年 (平成14年)度	2003年 (平成15年)度	2004年 (平成16年)度	2005年 (平成17年)度
種まき	18	19	18	6	5	8	-
発芽	-	-	-	6	6	-	-
開花	10	8	13	6	5	6	4

(平成11年の部門名は「はじめの一步部門」と「元気づくり部門」)

(資料)「都岐沙羅パートナーズプレス NO.25」

図表 3-7 3年間の助成金を受けて実施した事業費の推移



(資料)「都岐沙羅の元気づくり (2003年 (平成15年) パンフレット)」

2.2.3 実施フロー

(1) 公募、申請

都岐沙羅パートナーズセンターが地域の情報に基づいて、直接申請の呼びかけも行う。また、申請書の内容に関しても審査前に内容についてのヒアリングを行ったり、アドバイスを行ったりしている。

(2) 公開審査会

公開審査会は、来場者の前で申請者が申請内容のプレゼンテーションを行い、審査員がその場で審査を行う。公開審査方式を行うことで、審査の公平性が保たれるとともに、申請者にとっては審査員による企画の評価やアドバイスを得られる機会となっている。また、申請者同士が直接顔をあわせることで、情報交換ができ、事業の実現化に向けたネットワークの

場となっている。

応募されたテーマに応じて都岐沙羅パートナーズがアレンジするため、審査員は年度によって異なる。

(3) 申請者の活動支援

助成の対象となった団体は、それぞれの分野で活動する。都岐沙羅パートナーズセンターを中心に、その活動を支援するため、アドバイザーの派遣やイベント等の参加呼びかけ、活動情報の発信等、多方面からの活動支援を行う。

(4) つきさら収穫祭と成果発表会

中間発表会として秋に行うつきさら収穫祭と春の成果発表会&交流会で各事業の成果物を持ち寄り発表し合う。ここでは審査員が、発表された活動に対しての評価を行うと共に、それ以降の活動アドバイスも行う。また参加者は、活動を通じて生まれたネットワークや、新たな事業展開等をその場で知ることができ、次のステップへ踏み出すきっかけにもなっている。

2.2.4 村上信用金庫と「岩船地域ニューにいがた里創プラン」との関わり

村上信用金庫は「岩船地域ニューにいがた里創プラン」策定の際、地域独自の新しい資金システムを考えることを目的に設置された「地域資金システム研究会」のメンバーとなっていた。「地域資金システム研究会」は、主にコミュニティ・ファンドの検討や地域通貨の研究を行った。

また、1999年（平成11年）の「都岐沙羅の元気づくり支援事業」第1回公開審査では、審査員に村上信用金庫の佐藤英明理事長が参加していた。このように、里創プラン及び都岐沙羅パートナーズセンターとの関係は深く、活動への理解は高かった。

なお、「地域資金システム研究会」では、一般的な融資制度や創業支援の枠組みの問題点を検証や、助成を受けた団体にヒアリングをして助成後のニーズを調べるなどして、融資制度の含めた資金調達の枠組みを検討していたが、特に村上信用金庫に対して融資制度の創設を依頼した経緯はない。

他方、村上信用金庫は、地域の共同組織金融機関としてどのように地域に貢献をしていくかを考えていた村上信用金庫が、都岐沙羅パートナーズセンターの活動に大きな触発を受けたとして、地域のコミュニティ・ビジネスを支援する制度の開発を、金庫内で自主的に行い、本制度を商品化するに至った。

2.2.5 「しんきん都岐沙羅起業家応援ローン」の特徴

本制度の特徴は信用金庫の融資の対象が中間支援組織の運営する助成制度の対象者である点である。結果として、審査や与信管理を中間支援組織と金融機関が分担している形になっている。

(1) 融資実行に至るまでの主なフロー

本ローンでは「都岐沙羅の元気づくり支援事業」で助成を受けた団体に対して融資を行っている。また、どの部門で助成を受けても融資の資格を得ることができる。

一度、助成対象となった団体には、特に期限の制限を設けてはおらず、当該団体は必要に応じて融資の申し込みをすることができる。

融資の申し込みの際には「都岐沙羅の元気づくり支援事業」の申請書類が必要となる。この書類は、融資対象者の実態把握の資料としてだけでなく、本制度についての金融庁等当局への対応のために集めている意味合いが強い。

審査は、村上信用金庫の融資所管部と推進所管部が、申し込みを受けて審査会を設けて合議で行う。通常の審査と異なり、対象の信用力よりも融資した資金が将来的に活かされるのかどうか資金使途に重点を置いて審査を行う。

審査過程においては、「都岐沙羅の元気づくり支援事業」が公開審査を行っていることと、助成対象の団体について地域からの情報を予め収集できることから、審査に関する労力は比較的低い。また、これによって迅速に融資を実行することができる。現在までの融資先は副業としての事業であることが多いこと、また、団体の代表者の本業では既に村上信用金庫と取引がある場合が多いことから、比較的融資先の実態把握は容易であるとのことであった。

(2) 制度構築上のポイント

1) 中間支援組織の助成金に併せた融資

「しんきん都岐沙羅起業家応援ローン」の場合、NPO やコミュニティ・ビジネスについてなじみがうすいと考えられる信用金庫が、NPO の中でもリスクの高い創業段階に対する融資制度を構築できたのは、融資対象が NPO やコミュニティ・ビジネスに関する知見を持つ中間支援組織によって、助成事業をはじめ幅広い支援を行っていることによる影響が強い。つまり、審査と融資実行後の与信管理に関して、中間支援組織のノウハウを活かすことで、結果として融資先の与信リスクコストを小さくすることができていると捉えることができる。具体的に見ていきたい。

2) 中間支援組織による厳格な審査と指導

「しんきん都岐沙羅起業家応援ローン」では「都岐沙羅の元気づくり支援事業」の助成対象として選定されることが必要になるが、この「都岐沙羅の元気づくり支援事業」の申請には3ヶ年の事業計画を含む10ページ以上の申請書が必要である。申請にあたっては、都岐沙羅パートナーズセンターおよび専門家から作成支援のアドバイスを受けることができる。ま

た審査においても、毎年応募されるテーマに応じた、専門家が審査に当たるため、事業の実現性について実践的なアドバイスを受けることができる。

こうしたことから、「都岐沙羅の元気づくり支援事業」の助成対象団体は、現実的な事業計画を持つことができる。

3) 助成後の支援と団体同士の交流

「都岐沙羅の元気づくり支援事業」で助成を受けた団体は、事業に関して専門のアドバイザーの派遣を受け、また「つきさら起業塾」をはじめとする各種の勉強会等へ参加する。

また、勉強会だけでなく、中間成果発表会「つきさら収穫祭」や成果発表会で助成を受けた団体同士が交流することなどによって、起業直後の不安を和らげ、モチベーションを高める効果もある。

一般的な創業支援の場合、金融機関は例えば、営業支援や経営ノウハウの伝授といったテクニカル・アシスタンスなど、融資後事業が軌道に乗るまでの不安定な時期を手厚く支援することが必要である。また、経営の状態のモニタリングと経営者のモチベーションを維持するためにも金融機関は頻繁に支援対象と接触をしていく必要がある。この場合、こうした支援を中間支援組織が担うことで金融機関は比較的融資に前向きに取り組むことができる。

2.2.6 本制度における各主体の役割

(1) 村上信用金庫

村上信用金庫は、本制度において融資を実行する主体であり、制度の設計及び、個別の案件の最終的な審査を行った。

本制度の与信リスクは村上信用金庫が負っており、貸し倒れた場合の負担は全て村上信用金庫が負う。村上信用金庫は自己資本比率が20%を超えており、財務面においては、「しんきん都岐沙羅起業家応援ローン」における利用額に関して、通常の引当準備以外の特別な対応はしていない。

金庫はあくまで資金を出す主体であるとの理由から、本制度の利用者に融資後の事業面でのサポートといったテクニカル・アシスタンスは特に行っていない。

村上信用金庫が本制度を推進するインセンティブは直接的な収益への期待は薄いものの、地域に密着した地域金融機関として、こうした創業支援が将来的に金庫の事業の継続に不可欠であると考えからである。また村上信用金庫は創業支援で若者を雇用する場を確保して将来の取引先を育てることにしても必要性を感じている。

(2) NPO 法人 都岐沙羅パートナーズセンター

しんきん都岐沙羅起業家応援ローンは「都岐沙羅の元気づくり支援事業」の助成対象者に限定されるが、NPO 法人都岐沙羅パートナーズセンターは、その「都岐沙羅の元気づくり支援事業」の運営主体である。

都岐沙羅パートナーズセンターではこの助成制度だけでなく、地域の活動の裾野を広げる

ための様々な活動を行っている。例えば、講師を呼んでコミュニティ・ビジネスのノウハウに関する講座を行う都岐沙羅起業塾をはじめとする各種交流会やアドバイスなどの支援制度、地域の財の利用促進を進めるための地域通貨キサラの運営など、地域でコミュニティ・ビジネスが活発に活動する素地を作っている。

助成制度に関して、人材やビジネスの掘り起こしから、公募、説明会、審査会などの実際の運営や申請書類の作りこみや助成を獲得するための事業計画作りの支援、助成決定後は団体の事業のサポートなど細かい支援を行っている。

2.2.7 今後の課題と展開

(1) 課題

1) 助成制度を前提とした仕組み

本制度は、そもそも「岩船地域ニューにいがた里創プラン」での「都岐沙羅の元気づくり支援事業」を前提としている。そのため「しんきん都岐沙羅起業家応援ローン」は、本制度終了に伴い、新規融資の取り扱いは行っていない。

これは、村上信用金庫が、融資先に対する信頼性を、NPO 法人都岐沙羅パートナーズセンターによる事業支援と助成プロセスによって担保するものとしていることによる。

本制度は村上信用金庫が、コミュニティ・ビジネスやNPOといった分野に対して目を向けた初めての取り組みであり、村上信用金庫のこうした分野に対するの最初のステップとして位置づけることができよう。

2) 中間支援組織の持続可能性

本事例の場合、中間支援組織は、新潟県からの総合補助制度による委託金を直接的な原資としている。NPO 法人都岐沙羅パートナーズセンターは、助成先団体の育成に向けて時間や手間、人手といったコストを相当程度かけてきた。また助成金は、新潟県からの総合補助制度なしには成立しえない状況にある。

一方で、「しんきん都岐沙羅起業家応援ローン」は、「元気づくり支援事業」による審査の信頼性をベースに、村上信用金庫が独自で設計した商品である。

したがって、現時点で村上信用金庫と中間支援組織であるNPO 都岐沙羅パートナーズセンターは、運用面での関係性はあるが、金銭的な関係性はなく、中間支援組織の持続可能性という観点からすれば、起業家育成に向けたケアなどのプロフェッショナリズムに対する対価は必要なものと考えられる。

(2) 新たな資金循環の仕組みづくりに向けた展開

1) 新たな融資制度

現在、村上信用金庫では、地域貢献活動に活用するための積立金である「地域奉仕積立金」を活用した融資商品の開発（例：積立金を担保とした融資商品など）を検討している。こうした制度の開発に向けては、地域で起業家支援を5年にわたり実施してきたNPO法人都岐沙羅パートナーズセンターとの連携も視野にいれている。

2) 他制度による補完（コミュニティ・ファンド構想）

「都岐沙羅の元気づくり」事業では、かねてからコミュニティ・ファンドとなる住民事業支援基金の設置について検討を行ってきた。検討は「地域資金システム研究会」において進められ、研究会には、村上信用金庫も参加をしている。

NPO法人都岐沙羅パートナーズセンターでは、コミュニティ・ビジネスや企業は、住民による小さな活動から芽吹くものと捉えていることから、初期段階での少額助成と、新たな融資制度を組み合わせることで、より多くの起業が生み出されるものと認識している。

2.3 大阪府コミュニティ・ビジネス創出支援融資制度

2.3.1 制度沿革

(1) 概要

コミュニティ・ビジネス創出支援融資は、2002年（平成14年）から大阪府商工労働部を中心に取組まれてきたコミュニティ・ビジネスによる起業に関連する施策の1つとして、大阪府商工労働部と近畿労働金庫との協働により2003～2004年（平成15～16年）に実施された融資制度である。

本制度は、助成事業である「大阪府コミュニティ・ビジネス創出支援事業」に応募した事業者のうち、大阪府によって応募書類が受付・受理されたNPO法人が対象となっている。

貸付限度は400万円で、資金使途はコミュニティ・ビジネスの創出に関わる運転資金および設備資金である。両者とも事業立ち上げ時の資金として利用することが可能で、年利は1.95%、担保は原則不要である（図表3-8）。

図表 3-8 制度概要

名称	大阪府コミュニティ・ビジネス創出支援融資事業
融資対象者	大阪府のコミュニティ・ビジネス創出支援事業について、大阪府に公募申し込みを行い、府が申し込みを受け付けたNPO法人
資金使途	1. 設備資金 2. 運転資金 (いずれも事業立ち上げ時の資金を含む)
金利	年1.95%（固定）
1件あたりの融資限度	400万円以内
総融資枠	1億円
返済期間	1. 証書貸付 / 7年以内 2. 手形貸付 / 1年以内 但し運転資金は原則5年以内
担保	不要
保証	1. 大阪府による損失補償 2. 個人保証 原則として法人代表者および連帯保証人1名

（資料）ヒアリング資料から三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

2.3.2 制度設置の背景

(1) 大阪府の政策

1) コミュニティ・ビジネスへの注目

大阪府では、2002年（平成14年）からコミュニティ・ビジネスに対する施策が本格化した。これは下記の2つの計画が契機となっている。

① 「12万人緊急雇用創出プラン」

大阪府では、長びく不況の中、1999～2001年（平成11～13年）までに延べ6万人の雇用を創出すべく、施策を進めてきたが、依然として厳しい雇用情勢が続いていた。

これを受けて、2002年（平成14年）に大阪府・大阪労働局・連合大阪・関西経営者協会等で構成する大阪雇用対策会議において、「12万人緊急雇用創出プラン」を新たに策定、2002～2004年（平成14～16年）にかけて雇用の創出、特に既存中小企業等への支援強化と大阪の産業の構造転換の推進に取り組んできた。

12万人緊急雇用創出プランでは、重点施策の1つとして「NPOの活動基盤強化」が取り上げられ、雇用創出の手段の1つとして、コミュニティ・ビジネスに注目が集まった。

② 産業再生プログラムの策定

大阪府商工労働部では、2000年（平成12年）に「大阪産業再生プログラム（案）」を策定した。この中でコミュニティ・ビジネスは、初めて産業振興策として位置づけられた。同プログラムでは、「商店街の空き店舗を活用し、地域に健康福祉関連サービスについてコミュニティ・ビジネスの振興を図る」ことや、介護保険導入等により、主に健康福祉関連分野の新たな市場が開拓されることから、福祉分野の新たな公共サービスの担い手として、コミュニティ・ビジネスが取り上げられている。

2) 大阪府によるコミュニティ・ビジネス支援策の開始

① 大阪府コミュニティ・ビジネス創出支援事業の開始

「12万人緊急雇用創出プラン」および「大阪産業再生プログラム（案）」の策定を受けて、大阪府商工労働部では、2002年（平成14年）からコミュニティ・ビジネスの支援事業に取り組んだ。

大阪府では、コミュニティ・ビジネス支援策を実施するにあたり、モデルとなるコミュニティ・ビジネス事例を府下から広く発掘し、伝えることが必要だと考えた。

そこで2002年（平成14年）から、「大阪府コミュニティ・ビジネス創出支援事業」、2003～2004年（平成15～16年）には「コミュニティ・ビジネス起業家応援事業」を実施し、地域に潜在するコミュニティ・ビジネスのニーズを顕在化させることとした。

大阪府コミュニティ・ビジネス創出支援事業とは、コミュニティ・ビジネスの事業プラン

を広く募集し、優秀な事業プランに対しては、「事業化奨励金」として助成金を交付、コミュニティ・ビジネスの立ち上げを支援するものである。具体的には、立ち上げ経費の1/2、100万円程度を提供するとともに、一定の要件を満たす新規雇用の人件費について、1/3程度、20万円を支援、また合わせて経営サポートをおこなうものである。

2002年（平成14年）には、「大阪府コミュニティ・ビジネス創出支援事業」として、5件の助成を行なった。2003～2004年（平成15～16年）には、テーマを定めず、自由に事業プランを募集する「先導的コミュニティ・ビジネス創出支援事業」と、環境・まちづくり・子育て支援等、コミュニティ・ビジネスの開花を期待する分野について、全庁的にテーマを募り、設定したテーマに沿って事業プランを募集する「モデル提案型コミュニティ・ビジネス創出支援事業」の2つに分野を分け、3年間で合わせて100件の事業プランに対して助成を行った。

図表 3-9 コミュニティ・ビジネス創出支援・公募事業（事業化奨励金による助成）

事業名	コミュニティビジネス創出支援・公募事業
公募内容	高齢者生活支援や子育てサービス、教育、環境などの分野で、地域のニーズに対応した事業プランを募集
要件	① 有償で実施される事業であること ② 事業内容が、事業主体だけの利益ではなく、コミュニティの利益になる目標設定や事業計画であること ③ 事業の担い手側に、労働の対価を得られるメンバーがいる事業であること ④ 立ち上がり後も継続して実施される事業であること
応募可能な主体	大阪府内に活動拠点を置き、大阪府内を活動地域として、新たにコミュニティビジネスを実施しようと考えているグループ <ul style="list-style-type: none"> ・ 特定非営利活動法人 ・ ボランティアグループ ・ 株式会社 ・ 合資・合弁会社 ・ 個人 / 等 ・ 社団・財団 ・ 任意団体 ・ 有限会社 ・ 組合
事業化奨励金	1グループあたり100万円を限度 事業の立ち上げ経費の1/2を限度
アドバイザーの派遣	支援期間中、事業運営や経営面に関して専門家によるアドバイスを受けることができる
雇用奨励金	1グループあたり20万円を限度
選定	選考委員会により交付額を決定
選考方法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1次選考（書類審査） ・ 2次選考前確認（事務局確認） ・ 2次選考（面接審査）10分程度のプレゼンテーション

（資料）大阪府ヒアリング資料より

② NPO に対する融資制度の必要性の認識

一方で大阪府は、奨励金では補いきれない資金ニーズを満たすために、金融機関と連携した融資制度を新たに構築することが必要だと考え、かねてより NPO 事業サポートローンを商品化していた近畿労働金庫と共に、大阪府からの損失補償の提供を前提とした、NPO 法人によるコミュニティ・ビジネスの創出に関する新たな制度融資についての検討を行なった。

(2) 近畿労働金庫の考え方

労働金庫は、既述のとおり、金融機関としては初めての NPO 向け融資制度として、「NPO 事業サポートローン」の取扱いを開始していた。近畿労働金庫にとって通常商品である「NPO 事業サポートローン」であるが、創業時の支援についてはリスクの面から融資の対象としていなかった。

しかし、本制度については、大阪府からの損失補償制度が約束されていること、また本制度は府知事直下の事業であり、雇用創出・地域活性化といった施策の目的が近畿労働金庫のミッションと合致すること、近畿労働金庫としても中期経営計画で掲げている「共生事業の展開」に向けて、府との政策連携が見込めることから、創業時も含めた NPO 向け融資制度の創設に踏み切った。

本制度の運営にあたっては、NPO 事業サポートローンを、創業融資というコンセプトに合致するよう一部リニューアルし、独立した制度とすることとした。

また、大阪府は、当初から NPO 支援に関しても、積極的な考え方を持っていたため、近畿労働金庫としても協働できそうだと実感できたことも、制度構築を後押しするものとなった。

(3) 本制度の特徴

本制度の特徴は、大阪府の実施する「大阪府コミュニティ・ビジネス創出支援事業」に応募した NPO 法人のみが融資の対象となっている点にある。

大阪府コミュニティ・ビジネス起業家応援事業の場合、応募者の法人格に制限はない。だが労働金庫による融資には、労働金庫法により員外融資の法人格に制限があり、NPO 法人のみを対象としている。したがって、融資制度は、大阪府コミュニティ・ビジネス起業家応援事業の申請者のうち、NPO 法人格を有する団体のみを対象とした。

府の助成金審査から洩れた団体を対象とするべきかどうかについては議論が分かれたが、助成としての審査と、融資としての審査には視点の違いがあるため、助成対象から漏れた団体も融資の対象に含めることとした。融資を受けた 6 件のうち、少なくとも 2 件は助成を受けていない団体となった。