

日本版 CRA（地域再投資法）で「公益」と「民益」の協働環境の整備を進め、地方の隅々にまで再生の機会を

下田 知行

（お断り）

本稿は個人の立場で執筆したものであり、日本銀行の政策や公式見解とは一切関係ありません。

(要旨)

「地方創生」「地方再生」は人口減少、高齢化に直面する日本にとって最大の課題の1つといってもいい。地方の中核都市を除く地域は、働き手が急速にいなくなり、高齢者だけでコミュニティを維持する困難に直面している。農地は荒廃し、空き家、廃屋が目立つようになり、自治体の財政も国への依存を深めるばかりだ。こうした悪循環を打破する1つの手掛かりは、地域で事業を立ち上げる起業家とそれを資金的に支える金融機能を支援することだ。その役割を公益法人が担うこともできる。実際、公益法人には「地域社会発展」を事業目的に挙げる先も多い。

一方、地域金融機関は上記の構造問題に加え、低金利環境の長期化で再編・合理化を進めている。その結果、金融サービスへのアクセスが限定的になる「金融過疎地」も生まれつつあり、地方再生の難易度は上がっている。

日本のこれまでの「地方創生」は、①自治体の横並び意識と独自性に乏しい再生計画、②支援案件が地方中核都市に偏りがち、③政治・行政主導のトップダウンアプローチが主流、④短期志向で事業の新奇性が重視されがち、⑤成果を評価する枠組みに欠けるといった問題点がある。さらに、「地方中核都市を中心とした再生」か「国土の荒廃を防ぐために過疎地に手厚い再生」かという2つのアプローチの中でどう均衡点を見出すかも曖昧だ。

米国で1977年に制定されたCRA(地域再投資法)は、「地域内資金循環」(金融の地産地消)と地域開発の担い手になるCDFIやCDEと呼ばれる組織の制度化に特徴づけられる。非営利(公益)団体も含む多様な組織・個人が地域開発を担えるようになった。

CRAの制度設計に当たっては、非営利組織の活動の場を広げる巧みなインセンティブ付けがなされており、地域内で持続的に地域開発に取り組む主体を実績や地域に与えたインパクトを重視しながら支援する枠組みとなっている。

こうしたCRAの巧みな制度設計は日本でも適用できるものが

多い。日本版 CRA は、過疎地でも事業を起こそうとする民間組織を営利・非営利問わず実績重視で支援し、過疎地の経済的フロンティアを可能な限り広げることで、資源制約の下で「地方中核都市を中心した再生」という現実論から、「過疎地を見捨てない再生」という理想論にできるだけ近づけようとするものといえる。

リモートワークの進展や脱炭素など、過疎地を含む地方再生にとって追い風となる動きもある。イノベーションを生かしながら地域に根差した民間主導の地域再生を実現するうえで、公益法人が果たす役割は大きい。日本版 CRA は「公益」（非営利組織）と「民益」（営利組織）の協働環境の整備を行うことで、地方の隅々にまで再生の機会を与えるものといえるだろう。

## 第 1 章 問題意識

### 1-1 地方再生に公益法人の関心は高い

「地方創生」「地方再生」は人口減少、高齢化に直面する日本にとって最大の課題の 1 つといってもいい。各地方の中核都市を除く地域は、働き手が急速にいなくなり、高齢者だけでコミュニティを維持する困難に直面している。農地は荒廃し、空き家、廃屋が目立つようになり、自治体の財政も国への依存を深めるばかりで、自立した自治体運営は事実上絵空事といってよい。こうした衰退・荒廃を逆転するために不可欠な若い働き手は、都市部からの移住促進を働き掛ける施策は打たれているものの、決定打にはなり得ていないのが実情だ。

もちろん希望がないわけではない。環境や働く環境（ワーク・ライフ・バランス）に敏感な若者層の中には地方への移住に関心を寄せる者も相応にいる。特に、コロナ禍でリモートワークが一般化してからは、企業の中にも優秀な人材確保を狙って、フルリモートワークを打ち出す先も出てきている。職種がある程度限られるとはいえ、住居費を含め生活コストが低く、自然環境にも恵まれた地方で生活し、仕事をしたいと考える一定層はいるだろう。

とはいえ、自然だけで都市部から若者を呼び寄せるほど簡単でないことは明らかである。保育所・学校などを含む社会インフラはもちろんのこと、商業施設や飲食店、生活関連サービスも一定水準必要となる。こうしたサービス業が雇用を生み、さらに移住者が増える、地元の人にも働く場ができる、といった好循環も構想することは可能であるが、実現はそう容易ではないだろう。

こうした好循環を生むには、地域で（小規模でも）事業を立ち上げる起業家とそれを資金的に支える金融機能が不可欠である。起業家の中にはいわゆる社会起業家も含まれるだろう。特に、地域の高齢者が持つ経験や知識をうまく生かしながら地域に必要なサービスを提供する社会起業家の存在は、ビジネス機会が豊富な都市部とは違って、過疎化が急速に進む地域では不可欠なもの

となる。社会起業家が営利企業を営むこともあるだろうが、公益法人を通して事業を進めたいと考える社会起業家も多いとみられる。

実際、公益法人には「地域社会発展」を事業目的に掲げる先も多い。内閣府の「令和2年『公益法人の概況及び公益認定等委員会の活動報告』」（令和3年12月10日）によると、公益目的事業23事業（「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」（平成十八年法律第四十九号）第二条関係別表に掲げる23事業）のうち、「地域社会発展」を掲げる公益法人は全体の34.6%で目的別でみてトップである（続くのは「児童等健全育成」の21.3%、「高齢者福祉」の17.7%）。

公益法人が地方再生に高い関心を持っている現状を踏まえると、そうした活動をいかに支え、活動を行う公益法人をいかに増やしていくかは大切な政策課題となる。本稿は、そうした公益法人の環境整備、制度的な支援をいかに行うかを検討したものである。

## 1-2 地域金融機関の再編で難易度を増す地方再生

地方再生を考えるうえで、見落としとしてはいけないのは地域の金融機能である。どんなに意欲的な起業家がいても、公益事業であれ、営利事業であれ、事業に必要な資金を提供する主体がなければ、持続的な事業運営はできない。近年はクラウドファンディングのような地理的制約をなくした新たな資金調達方法も生まれているものの、地域に根を張り、零細な先にも地域の事情に応じてきめ細やかな金融機能を提供できる地域金融機関（地銀、信用金庫、信用組合、農協など）が必要である。この地域金融機関にも再編の波が押し寄せている。

地域金融機関は都市部への経済機能の集中と人口減少により事業機会が減少するという構造的な問題を抱えている。さらに、20年以上にも及ぶデフレに対応する金融緩和の長期化によって

低金利環境が定着し、収益基盤も厳しさを増している。統廃合を含めた再編・合理化が避けられない状況だ。

実際、金融庁・日銀は地域金融機関の再編を促す立法措置や政策的なインセンティブ付与を行っている。例えば、日銀は一定以上の経費率の引き下げを実施した金融機関に対する優遇措置を実施している。経費率を引き下げするための施策は多岐にわたるが、支店の統廃合も有力な選択肢だ。

支店の統廃合を含む経費率の引き下げによる収益性の改善は、地域金融機関が存続していくためには必要な措置といえるが、金融機関の支店が農協以外にはない（地域によっては農協すらない）「金融過疎地」を多く生む可能性がある。これが、地方中核都市以外の地域にとって、特に過疎化が進んだ地域では再生の強い逆風になる可能性がある。

もちろん、地域金融機関の多くは、場合によってオンラインなどデジタル技術も活用しながら、支店の統廃合をしたとしても金融過疎地を生まないための努力を続けるとしている。ただ、そもそも事業機会の乏しい過疎地で融資案件の掘り起こしを行うことができる余力を持った金融機関は少なくなっているのは厳然たる事実であろう。金融サービスへのアクセスが制限されることで、地域の再生がますます困難化する懸念は決して「狼少年」ではない。

### 1-3 日本版 CRA で地域の隅々まで再生の機会を

そこで本稿が提案するのが、日本版 CRA（地域再投資法）による地域の隅々にまで再生の機会を与える制度的な支援環境の整備である。CRAとは Community Reinvestment Act の略で米国で1977年に制定されている。CRAには米国社会の複雑な事情が反映されており、日本人が細部まで正確に理解することは決して容易ではないが、そのコンセプトの柱の1つが（現代風にいえば）「金融の地産地消」である。

詳しくは第3章で説明するが、金融機関の収益機会は様々な事業が展開される都市部に多いのは確かであるから、特に全国で事業を展開する大手金融機関は「地方で預金を集め、都市で貸す」ビジネスになりやすい。地方の預金がある程度は地方で貸し出されないと地域の衰退が進んでしまう。そこで地域で集めた預金の一定割合はその地域への貸し出しに使われるように義務付けることで、地方の「金融過疎化」「金融排除」が進まないようにするというアイデアである。

日本でも、信用金庫や信用組合など地域に根差した金融機関はともかく、多くの地銀は大都市での融資を増やしている。また、地銀が本拠とする都道府県でも過疎地域で集めた預金を県庁所在都市などの地方中核都市で貸し出すことはごく普通に行われていることである。地域をどれだけ細分化してみるかにもよるが、例えば、郡などの広域地域単位で同一都道府県をメッシュ化すれば「金融の地産地消」を適用することのイメージが湧きやすい。

また、米国 CRA のもう 1 つの大きな特徴は、事業機会が乏しいとみられる地域でも（事業規模が零細なものを含む）起業家やスタートアップを支援するために CDFI（Community Development Financial Institutions）や CDE（Community Development Entity）と呼ばれる組織の概念を CRA の立法を通じて「作り出し」、そこに認証制度などの制度的なお墨付きを与えて、その発展を促した点だ。そして、CDFI や CDE は営利組織だけでなく、非営利（公益）法人としても設立できる。

すなわち、公益法人を地域発展の重要な担い手と位置づけ、「公益」（非営利組織）と「民益」（営利組織）が共存・協働することで、多様な組織形態を柔軟に使い分けながら地域の発展を促す金融面での環境整備を行うことが米国 CRA の肝といえる。

これは、公益法人による柔軟で機動的な活動を通じて地域再生という公益の増進を図る考え方と通底するものがあり、大きな示唆を与えてくれる。日本版 CRA でも「公益」と「民益」の協働環

境の整備を進めることを制度創設の柱とすることが考えられるだろう。

#### 1-4 本稿の構成

本稿は次の5章で構成される。地方再生にかかわる筆者の問題意識を整理した第1章に続き、第2章では、日本のこれまでの「地方創生」の問題点や課題を整理する。第3章では、米国CRAの概要を紹介し、第4章で米国CRAを参考に日本版CRAの制度設計を考える。第5章では、日本版CRAで実現できる地域再生の姿を具体例を通じて構想してみることにする。

## 第2章 日本の「地方創生」の問題点と課題

### 2-1 これまでの「地方創生」の問題点

地方の再生自体は、人口の都市集中が進み「国土の均衡発展」が政策課題となった70年代から続く政策課題といってよい。特に、2012年の第2次安倍政権発足以降は「地方創生」が政権のキャッチフレーズの1つとなり、地方創生担当相も置かれるようになった。交付金などの財政的措置も実施され、「地域経済活性化支援機構」(REVIC)などの支援機関も設置された。地方自治体には地域再生のための計画策定が求められた。

しかし、筆者の実感としては「地方創生」がダイナミックに進んでいる印象はない。もちろん、よく目を凝らせば、上記に挙げたような公益法人の動きも含め、前向きの動きもあるのだろうが、全体として地方が再生するモメンタム(勢い)が生まれているとはいえないだろう。これはなぜだろうか。筆者の主観が中心になるが、以下のような問題点があるように思う。

#### (1) 自治体の横並び意識と独自性に乏しい再生計画

自治体の中にはユニークな計画を打ち出す先もある。網羅的に見たわけではないが、筆者が知っているものでいえば、徳島県神山町は「神山まるごと高専」を新設(2023年4月開校予定)し、これを核とした全く新しい地域づくりを志向している。この高専は4人の起業家が発想し、これを自治体がサポートして新設に漕ぎつけた20年ぶりの新設私立高専である。この事例は第5章で詳しく検討したいと思うが、こうしたユニークな例は少数にとどまり、大部分の再生計画は地域ごとに「固有名詞」の違いこそあれ、独自性に乏しい総花的なものが多いのが実情だ。

「固有名詞」だけが異なる総花的な似たような再生計画が乱立する背景には、自治体の横並び意識があるように思う。さらにいえば、自治体の政策立案能力に限界があるということだろう。地域住民の参加もボトムアップで計画を立案する例は少数派で、せ

いぜい住民代表を加えた協議会、あるいは計画の住民説明会の開催などにとどまっているのが現状である。

自治体の政策立案能力の乏しさをむしろ事業機会と捉えたコンサルティング会社や地域金融機関が計画策定を助言することも多い。ひどい場合は、コンサルに事実上丸投げする例も相応にあると聞く（実際、主要なシンクタンクやコンサルは地域再生の助言を専門的に行う部門を持っている）。こうした助言が有害であるとはいわないが、「計画を作ることが目的の計画」が多くなるのもまた事実であろう。実効性・実行力を伴わないみかけだけスマートな計画が地域にとって何の意味を持たないことは明らかである。

## （２）REVIC の支援案件は地方中核都市に偏りがち

REVIC は地域の中小企業等の事業再生の支援と地域経済の活性化に資する事業活動の支援を行う政府設立の株式会社である。前身の企業再生支援機構（2009年10月設立）を2013年3月に改組している（第2次安倍政権の発足直後に改組）。また、機構には地銀など地域金融機関から職員の派遣を受けていて、地域金融機関とのつながりも深い。

同機構の最新の「業務実施状況報告」（令和4年6月23日）によると、2013年の改組から本年3月末までの中小企業等に対する事業再生支援件数は累計で86件である。また、事業再生・地域活性化ファンドの運営は6件（うち清算終了1件）、専門家の派遣230件となっている。

中小企業等の事業再生案件は、中小企業とはいってもほとんどが地方中核都市に所在する一定規模以上の企業に集中しており、零細な先まできめ細かい支援が行える体制にはなっていない。専門家の派遣先は地理的には比較的分散しているが、その多くは地方自治体が設立した地域振興会社であり、自治体の政策立案能力の限界を補う役割に留まっている（機構は派遣される専門家の

顔ぶれや属性を公表していないが、コンサルや金融機関関係者が多いと想定される)。

少なくとも REVIC の支援は過疎地を含む地域の隅々まで目が届くきめ細かいものにはなっていない。その前身が企業再生支援機構であることからしても、REVIC にそれを望むのはむしろ酷なのかもしれない。

### (3) 政治・行政主導（「上から」のトップダウンアプローチ）

耕作放棄された農地、空き家や廃屋が目につき、高齢化が急速に進む過疎地の危機感は強いと思われるが、いくつかの目立つ再生事例を除いて、多くの地域では決定打がみつからないまま、茫然と地域の荒廃を眺めるしかないケースも多いと思われる。

現在の政治主導の「地方創生」のアプローチは、地域に広く交付金を渡しながら、その中で興味深い取り組みをした自治体の事例を「好事例」として紹介することで、取り組みが遅れている自治体に発破をかける、というアプローチである。

一方、やや先取りになるが、米国 CRA のアプローチは、実績のある、あるいは実績を残せると見込まれる組織を直接助成・支援するものである。すなわち、自治体単位ではなく、地方再生に貢献できる能力のある組織を営利・非営利を問わず、直接支援する競争的アプローチである。

日本でも公益法人を含む民間組織が実力を身につけ、実現可能なプロジェクトの提案を競うことで地域再生が進む「下から」のボトムアップアプローチの余地を広げ、それを主流にしていく取り組みを進める時期に来ているように感じる。

### (4) 事業の新奇性が重視されがち（短期志向）

トップダウンで「地方創生」を進める場合、(3)で説明したようにどうしても目立つ「好事例」に注目することになる。その場合、事業の新奇性が重視されやすい。コンサルが得意とするスキ

ルであるが、インパクトや見た目を重視する代償として、地域に根付いた地道で零細な再生プロジェクトへの支援が手薄になる可能性がある。

空き家の再生プロジェクトを例にすると、コンサルが有名デザイナーを使って話題になるような流行りの内装を施したカフェを「モデルハウス」のように作る。交付金の使い道として自治体やコンサルは満足であろうが、地元で運営能力を持った組織が存在しないため、話題性が薄れるとそれで終わる一過性のものになってしまう。

持続性のある事業に取り組む組織を育成することが、長い目で見た場合、地域再生に役立つことは多くの人々が理解しているが、こうした長い時間軸が必要な取り組みよりも、短期的に成果が出るプロジェクトに目が行きがちである。本来、日本は長期的な視野を大切にしてきたはずであるが、現実には短期志向になってしまっていることを考えると、政策や制度のインセンティブを長期志向にデザインし直す必要があるだろう。

#### **(5) 成果を評価する枠組みに欠ける**

上記(4)とも関係することだが、プロジェクトが地域にどのようなインパクトを与えたのか、どれだけの長期的な雇用を生んだのかを可視化することは、アドホックには行われることがあっても、継続的に実施する枠組みはないようにみえる。すなわち、成果の評価枠組みに欠ける点も問題である。

行政の予算が単年度主義であることに起因するのか、行政官が2年程度で頻繁に異動することに起因するのか、日本人の飽きやすい国民性に起因するのか分からないが、一般に成果を評価する頃には世間の注目も低下しているため、評価という地道な作業に対する関心は薄い。

本来は、事業を持続的に運営できる能力があるかどうかを識別するシグナルは「計画」ではなく「実績」なのだが(株式会社の

経営陣の評価軸が「事業計画の目新しさ」にあるのではなく「実際に計画を実行して期待通りの収益を上げたか」にあることと同じである）、「計画」が過度に重視される結果、資金が派手だが一過性のプロジェクトに流れるという、資源配分のミスマッチが起こりやすくなっている。

## 2-2 明示的に議論されにくいもう1つの論点

筆者は、日本の地方再生を議論するうえで、本来は避けては通れないが、現実には避けられてきた重要な論点が1つあるように感じている。それは、「地方中核都市を中心とした再生」か「国土を荒廃させないために過疎地に手厚い再生」かの選択である。理想としては後者であるのは明らかであろう。ただ、人口減少、高齢化、財政状況が悪化する中での社会インフラ維持負担など構造的な問題を考えると、現実的な対応は前者であるとの考え方も無視できない。前者は「効率」を重視した考え、後者は「(コストをある程度度外視した) 公平」を重視する考え方といえる。

前者のアプローチを表立っていえる政治家は少ないだろうが、実際の政策をみると徐々に前者に誘導しようとしているようにもみえる。現実的な資源制約がある中では、両者の均衡点を探るしかないことになる。

筆者が提案する日本版 CRA は、過疎地でも事業を起こそうとする民間組織を営利・非営利問わず実績重視で支援し、持続的な再生を実現しようとするものであるから、可能な限り後者のアプローチを実現しようとするものと位置づけることができる。言い換えれば、過疎地の経済的フロンティアを可能な限り広げることで、資源制約の下での均衡点をできるだけ後者に近づけようとするアプローチといえるだろう。

## 第 3 章 米国における CRA の実践

### 3-1 米国 CRA の出発点

CRA (Community Reinvestment Act) は長い歴史のある法律だ。1960 年代の公民権運動後も人種差別は根深く残っており、例えば、白人居住地区に黒人が住宅を建てようとしても銀行が黒人に住宅ローンを提供しないことで事実上排除すること (redlining) が横行していた。redlining とは、当該地域が地図上赤線で囲まれていたことからこの名がある。また、銀行は黒人や低所得者から預金を集めてもそれを収益性の高い高所得地域のプロジェクトに融資するため、黒人居住区や低所得地域の開発が進まずスラム化する問題も深刻化していた。

1977 年に就任した民主党のカーター大統領はこうした「金融排除」を是正するため同年に CRA を制定した。基本的なアイデアは低所得地域や経済困窮地域の預金をその地域内での投融資に使う「地域内資金循環」(金融の地産地消) を確保することだ。

CRA の支援対象は低所得地域もしくは低所得者・小企業に対する投融資であるが、ある程度の類型化も行われている。①低所得者が購入しやすい廉価住宅 (affordable housing) の建設および住宅ローンの提供、②地域開発の核となる商業施設等の建設、③低所得者の創業支援、④小企業や小規模農家の事業拡大である。商業施設等の建設などを行う地域開発事業体 (CDE、Community Development Entity) も CRA の支援対象である。

1993 年に就任した民主党のクリントン大統領は CRA の強化に乗り出す。同政権の CRA 強化策には 2 つの大きな柱があった。1 つは、銀行の CRA の遵守状況について監督当局の検査を強化し、検査結果を開示する。遵守状況について格付けを行い、一定以上の格付けでなければ、銀行の支店開設、州際業務、持株会社化、合併・買収などの業務拡張を認めないという規制強化だ。もう 1 つは、地域開発金融機関 (CDFI、Community Development

Financial Institutions) の設立を全国各地に促し、CRA 遵守に向けた銀行や CDFI の活動を支援する CDFI Fund を財務省の傘下に設置し助成等を行わせる支援強化策だ。

いわば、既存の金融機関に対しては規制強化で CRA の遵守(=地域内資金循環を実践させること)を求め、遵守できない場合には事業拡大に制約を与えるという銀行経営者には無視できないムチを振る一方で、地域で活動する民間組織(営利、非営利)には実績次第で支援を強化するアメを与える政策である。インセンティブ構造としてよく考えられた強力な政策である。

CRA がカーター政権で制定され、クリントン政権で強化されたのでも分かるように、CRA は民主党政権好みの政策である。低所得者が多く住む地域に希望を与えようとする政策であるから当然ともいえる。実際、共和党政権の下では揺り戻しともみえる運用も行われた。しかし、「金融排除」が進むことを許すような政策は共和党政権の下でも政治的にもたない。CRA はよく考えられたインセンティブ構造と政治的な大義をもったことで、今日まで生き延びてきた。

現在、CRA は規制の見直しの最終段階にある。すなわち、本年 5 月に見直しの最終案が提示され、8 月 5 日を期限にパブリックコメントの手続きを実施した。現在はそれらのコメントを踏まえた見直しの最終版が取り纏められている段階にある。興味深いのは、今回の見直しが共和党のトランプ政権の下で開始されたことである。今回の見直しは評価対象となる活動の明確化、実績評価のアップデートを目的にしたもので、客観性、透明性が向上する一方で、大銀行を中心に規制負担の増大につながるものである。トランプ政権がどのような思惑で規制の見直しを始めたのか、筆者はよく理解していないが、いずれにせよ、トランプ政権で作業を開始し、バイデン政権で完成させるという奇妙な共同作業が本件については実現したことになる。

### 3-2 CRA の鍵となる CDFI、CDE

クリントン政権の下で行われた 1993 年の法改正の目玉は、銀行に対する CRA 遵守義務の強化とともに地域において地域開発の担い手になる CDFI の制度化である。CRA の支援対象の 1 つである CDE とともに、非営利（公益）団体も含む多様な組織・個人が地域開発を担うことができるようになった。

CDFI とは、「経済困窮地域や低所得者に対する金融サービスの提供を専門的に行う金融機関」であり、ユニークかつ重要な特徴として、投融資などの金融サービスと経営指導や金融教育などの非金融サービス（これを「地域開発サービス」と呼ぶ）の両方を提供する点にある。CDFI には財務省の認証（certification）制度があって、実績や運営能力のある CDFI には政府のお墨付きが得られる。

財務省は傘下に CDFI Fund を作り、CDFI の認証や資金援助等の実務に当たらせている。認証に当たっては金融サービスと地域開発サービスの両方の提供実績や提供能力（スタッフの経験や専門性など）が厳しく審査される。2021 年 3 月現在、認証を受けた CDFI は全米に 1,237 ある。そのうち、半分強の 649 先が預金も取り扱う従来型の金融機関形態をとっており、残りの 588 先が Loan Fund（572 先）や Venture Capital Fund（16 先）と呼ばれる預金を受け入れず、預金以外の方法（大部分が銀行からの融資）で資金調達し、専ら投融資を行う形態となっている。

認証 CDFI になると、CDFI Fund から補助金などの財政支援、技術支援（CDFI 職員の能力開発や一部は給与支払いや福利厚生に充てることができる）、研修・教育訓練など各種支援策への応募資格が得られる。

支援には厳正な審査があり、認証を受けても自動的に支援を受けられるわけではない。例えば、CDFI の財政基盤強化に充てることのできる最大 2 百万ドル（約 2.8 億円）の Financial Assistance は、2020 年は全体の 2 割に満たない 230 の CDFI のみに提供さ

れ、総額 1.45 億ドル（約 200 億円）、1 先平均 63 万ドル（約 8.8 千万円）となっている。しかも、助成に当たっては同額以上の民間資金の導入が条件となっており、実績を積み民間からも資金調達できる CDFI でなければ応募資格すらない。行政丸抱えでは存続できないのである。

認証 CDFI といえども、規模は小さい。2017 年に CDFI Fund から何らかの支援を受けた 298 の CDFI でみると、信用組合形態の CDFI（47 先）の平均資産額は 6 億ドル（約 840 億円）であるが、中央値では 1.1 億ドル（約 150 億円）となっており、一部の大手先で平均額は底上げされているものの、大部分の信用組合形態の CDFI は、日本の信用組合と比べてもかなり小さい。Loan Fund 形態（232 先）はさらに小さく、平均資産額は 0.4 億ドル（約 56 億円）、中央値でみると 0.12 億ドル（約 17 億円）となっている。

### 3-3 非営利組織の活躍の場を広げる CRA の巧妙な仕掛け

CRA のインセンティブ付けの巧妙なところは、大銀行は CRA の対象地域や対象企業等への融資を増やすだけでなく、CDFI への融資を増やすことでも CRA の規制をクリアできることである。すなわち、CDFI は銀行から資金融通を受けやすく、地域を知悉したスタッフは、資金調達に必要以上の労力をかけることなく、地域への融資先の開拓や支援に専念できる。

大銀行にとっても、CRA の支援地域や支援先は小規模で貸出実務のコストが高い割には収益性に劣る。貸し倒れのリスクも高く、CRA がなければ事業展開を行わない地域であることが多い。大銀行の代わりに小回りがきき、地域を知悉した CDFI が融資を行う方が合理的である。大銀行は CRA の規制クリアのために CDFI に（好条件で）融資を行うインセンティブがあり、CDFI は地域を知っている分、大銀行よりも貸し倒れのリスクを抑えた融資を上手に行うことができる。もちろん、CDFI から融資や経営指導を

受けられる CDE や低所得者、零細企業も受益者である。

CDFI Fund は、大銀行等が認証 CDFI に対して出資や資金融通を増やした場合等に助成・褒賞（Bank Enterprise Award）も行っている。助成は「増加計画」ではなく「実績」に対して行われ、かつ審査もあるため、増加しさえすれば自動的に助成が受けられるものではない。ただ、こうした Award を受けることは、規制・監督当局の心証も含め、大銀行にとっても助成額以上の意味があるといえよう（実際、助成額は 2020 年の総額で 25.2 百万ドル（約 35 億円）と大銀行にとっては殆ど意味をなさないほどの額である）。こうした Award の与え方も巧妙な制度設計といえるだろう。

非営利組織に対するインセンティブをさらに 2 つほど紹介しておこう。1 つは、廉価住宅供給を目的とする非営利組織に対する補助金である Capital Magnet Fund である。廉価住宅供給は CRA が制定された背景にある redlining への対応としての意味があるため、CRA においては非常に重要な意味を持つ。そして廉価住宅供給を目的とする非営利組織は数多く存在する。そうした非営利組織への補助金は政治的にも大きな意味を持つものである。Capital Magnet Fund は CDFI Fund が提供するものであるが、その CDFI Fund は原資を米国で住宅ローンを提供する主要金融機関である連邦住宅抵当公庫（Fannie Mae や Freddie Mac）に拠出させており、これも巧妙である。

さらに、CDFI Fund は、地域開発投資を実施する CDE（営利組織でも非営利組織でも可）に対して出資を行うと税額控除（New Markets Tax Credit）が受けられるという税制上の優遇措置も与えており、CDE の資金調達負担を軽減させている。

CRA の下での米国の地域（コミュニティ）開発金融の概念図を参考図表として添付した。CRA のポイントとして、① CDFI、CDE など地域内で持続的に地域開発に取り組む主体の存在、② 民間主導（行政による丸抱えは意図的に回避されている）、③ 案件の組

成（インプット）より実績や地域に与えたインパクト（雇用増、所得増）を重視、といった点を挙げることができるだろう。

## 第4章 日本版 CRA の構想

### 4-1 CRA の巧妙な仕掛けは日本でも適用できる

CRA は人種差別や極端な格差社会など米国の社会事情を反映したものであり、これをそのまま日本に適用することはできない。ただ、前述した①地域内で持続的に地域開発に取り組む主体の存在、②民間主導（行政による丸抱えは意図的に回避）、③インプットよりインパクト（雇用増、所得増）重視といった CRA の特徴点は、日本の地域金融と地方創生を考えるうえでも示唆に富む。第2章で整理したように、現在の日本の「地方創生」のアプローチは、地方中核都市はともかく、過疎化が進む地域にとっては恩恵が少ない。しかも、地域金融機関の再編や合理化が進む中では、地域開発を支える金融機能という面でも逆風は強い。

人口減少、高齢化、社会インフラの維持コストの増大などの構造的な問題に直面して、地域の中核都市への集中で効率化を図るという選択肢は正しいのであろうか。資源制約がある下では、そうした流れに向かって進むことを拒否することは難しい。

しかし、過疎地が荒廃するのを見過ごすことはできない。日本版 CRA ができれば、そうした過疎地域にも資金の融通が確保され、そうした資金を活用して自然や環境を生かした事業を展開しようとする者も出てくるだろう。そうした事業の担い手は企業だけでない。地域を知り、小回りの利く公益法人も担い手としてむしろ適格かもしれない。

非営利法人の中でも、公益認定を受けていない一般社団法人よりも公益認定を受けた公益（社団・財団）法人の方が行政による監督を受け、様々な報告等を毎年行う必要があるため、信頼性が高い（信用がある）といえる。税制上の優遇を受ける代わりに、利益や資産の分配ができないことから、持続的に地域開発、地域再生に取り組むうえでは望ましい属性を備えていると評価できる。

日本版 CRA では、営利法人だけでなく、こうした公益法人に

も米国における CDFI や CDE に当たる機能を担ってもらい、実績を挙げた先には積極的な支援を行い、事業展開を広げることも可能にすることが考えられる。

日本でも、銀行が自ら過疎地の小規模の融資案件を組成するのはコストがかかりすぎ、持続的ではない。地域の情報とニーズを知悉したスタッフがいる公益法人を含む民間組織に任せ、銀行は当該組織への資金融通を通じて支援と収益確保を図る方が現実的ではないだろうか。

例えば、地銀を退職した OB は融資実務に通じている。退職後、出身地や勤務した地域に戻れば、地域の課題にも精通した存在になる。また、企業を退職した OB の中にも事業を展開する経験や能力を持つ者もいるだろう。そうした人々が、公益法人を立ち上げ、銀行や行政の支援を受けながら、日本版 CDFI(もしくは CDE)として地域開発に取り組むことは十分に現実味があるとはいえないだろうか。

特に、日本版 CDFI に支援先への経営助言・指導機能を持たせるならば、収益に直結しない事業にも積極的に取り組むインセンティブを持つ公益法人の方が営利企業よりもより適格とさえいえる。日本版 CDFI では、米国 CDFI と異なり、こうした経営指導に特化した事業を行う公益法人も認証することも考えられる。

重要なのは、公益法人としての信用だけでなく、地域開発における実績に応じた認証を行うことである。そうした認証を受けた先には支援を行うだけでなく、事業から適正な報酬を受けられることを是とする社会的な理解を醸成することも重要だろう。銀行を退職して定型的な仕事に従事するよりも、公益を増進するやりがいを実感でき、適正な報酬を受けられる仕事に挑戦する人は必ず現れると考える。

#### 4-2 日本版 CDFI の具体的な構想

その上で、米国 CRA を参考にしながら、日本版 CDFI を具体的

に設計してみると、以下のようなになるだろう。

- 日本版 CDFI とは、「金融過疎地域において金融サービスと地域開発サービスの両方を提供し、地域開発（住宅、商業施設）や創業支援を行う組織」と定義
- ノンバンク、ファンド、「地域社会発展」で公益認定を受けた公益法人（規制負担を減らすため預金取扱金融機関とはしない）
- 公益法人には経営指導や創業支援を中心とした地域開発サービスを専ら行う CDFI を認め、銀行や他の CDFI が同サービスを当該公益法人に委託することを認める
- 地域のステークホルダーによるガバナンス（個別案件を審査する投融資委員会は地域を知悉する金融実務経験や事業経験がある者を中心に構成）
- 雇用創出や地域の経済活動、人口動態に与えた影響（インパクト）を定期的に評価、開示
- 地銀等の地域金融機関は CDFI への出資、資金融通、CDFI が提供できない預金サービス等の提供、CDFI の地域開発サービスの助成、サポート等を行い、活動実績の開示を行う
- 行政は CDFI の組織運営能力（投融資委員会メンバーやスタッフの能力評価を含む）やサービスの提供実績を厳正に評価し、適格認定を行う専門機関を設置
- 適格認定は定期的に更新し、不適切な運営や実績不足の場合は認定の取消を行う
- 適格認定を受けた CDFI は具体的な用途を明確にしたうえで財政支援の競争的獲得に応募できる
- 政府は適格 CDFI に対する地域金融機関の資金融通に政府保証（部分保証）や利子補給などの財政支援や税制上の優遇措置を行う

適格認定を行う専門機関としては、REVIC よりも地域での小企業への融資実務に通じた日本政策金融公庫の方が相応しいかも

しれない。同公庫は、飲食業やサービス業などの地道な小規模開業案件を丹念に拾い、経営指導をセットにサービスを提供している。ただ、同公庫といえども、金融過疎地域にどこまできめ細かいサービスが提供できるは疑問であるし、地域に意思と能力を持った民間組織が立ち上がればそれを支援する役割に回るのが政策金融機関としての役割であろう。

地銀など地域金融機関も ESG（環境・社会・ガバナンス）を重視した経営にシフトさせていく要請が高まっている。CRA の「金融の地産地消」の発想は「S（社会）」を重視する発想と通底する。日本版 CRA は ESG 経営の要請にも沿うものといえる。

## 第5章 日本版 CRA が生きる過疎に負けない事業はある

民間ビジネスの経験のない筆者が具体的なビジネスプランを語るのには説得力がないかもしれない。それを承知で、これからの日本において、地域開発・地方再生で公益法人が担うに相応しい事業を考えてみたい。すなわち、日本版 CDE の事業分野として何が考えられるかということである。

こうした観点で筆者が勇気づけられた事例の1つに、第2章でも触れた徳島県神山町の「神山まるごと高専」がある。神山町は吉野川に並行して流れる鮎喰川上流に位置する人口が5千人程度の小さな町である。県庁所在地の徳島市からは車で40～50分。すだちの生産で有名。人口減少のペースが速く国から過疎地域の指定を受けている。その神山町が2019年度から人口増加に転じた。その背景は、町の集合住宅などを活用したサテライトオフィスを開設したこと。東京のIT上場企業である Sansan が高速インターネットと自然環境に着目してサテライトオフィスとして「神山ラボ」を開設。その後20近いIT企業がサテライトオフィスを開設することになった。

「神山まるごと高専」はそうしたIT企業の起業家などが「15歳から、テクノロジーとデザイン、起業家精神を一度に学ぶ」をコンセプトに開校した20年ぶりの私立の新設高専。中学を卒業した学生は5年間でプログラミングを中心とした情報工学とIoTを理解するための電子工学を1時限90分の大学と同様の講義・演習形式でじっくり学ぶことができる。

この「神山まるごと高専」で注目すべきは、こうした高専開設のアイデアがサテライトオフィスに入居するIT企業の起業家から生まれたことである。実際、人口5千人の町に行政主導で高専を開設することは難度が高いとみられる。民間主導で資金も民間が拠出したからこそ実現できた事業といえる。

本案件は、東京で事業を行っているIT企業の起業家が参画している点で、日本版 CRA がイメージしている地域開発事業から

みれば、特殊な例ということかもしれない。しかし、その起点が過疎化に危機感を抱いた町のサテライトオフィスの誘致だった点は注目に値する。こうしたアイディアは、必ずしも行政起点である必要はなく、意欲と能力を持った公益法人を含む民間でも十分可能である。

例えば、デジタル化の進展もあって、都会のオフィス並みの執務環境を地方でも実現できるようになったこともあって、リモートワークを自然環境が豊かで生活費の安い地方で行いたいと考える人は若者層を中心に一定数いるだろう。その場合のネックは、質の高い学校（教育サービス）、商業施設（小売サービス）、そしてレストランやカフェなどの飲食サービスなどの欠如。こうしたサービスを都会並みに提供することは難しいにしても提供する人が現れ、それを日本版 CDFI が支援する。あるいは日本版 CDE がそうしたサービスを提供する。そうした事例を地域に根付いた組織からのボトムアップで日本の各地で見ることができるようになるために、日本版 CRA は役立つのではないだろうか。

また、脱炭素においても地域が果たす役割があると考えられる。国・地方脱炭素実現会議（政府が設置した協議体）は、昨年「地域脱炭素ロードマップ～地方からはじまる、次の時代への移行戦略～」（令和3年6月9日）を発表している。筆者の感想としては、このロードマップ自体はやや総花的で具体的な実現性の検討が不十分と感じられるが、脱炭素に向けて地方が果たすことが役割、展開できる事業のアイディア集とみれば興味深い。

ロードマップでは、農山村で展開できる脱炭素の取り組みとして「園芸施設等での木質バイオマスエネルギー利用」「農業用水路等を活用した小マイクロ水力発電」「地熱資源の活用」「木質ペレット」「廃棄物の広域処理等による廃棄物処理施設を核とする地域のエネルギーセンターの構築」「荒廃農地やため池を活用した太陽光発電設備の設置」「営農型太陽光発電」「家畜排せつ物のエネルギー利用」など様々なアイディアが列挙されている。

こうした脱炭素の取り組みが事業としての採算として乗るかは、今後のイノベーション次第という側面も多いだろうが、小規模でも小回りが利く民間組織が自立的に展開できる事業が現れる可能性は十分にあると考える。公益法人が脱炭素で活躍できる未来はそう遠くないだろう。

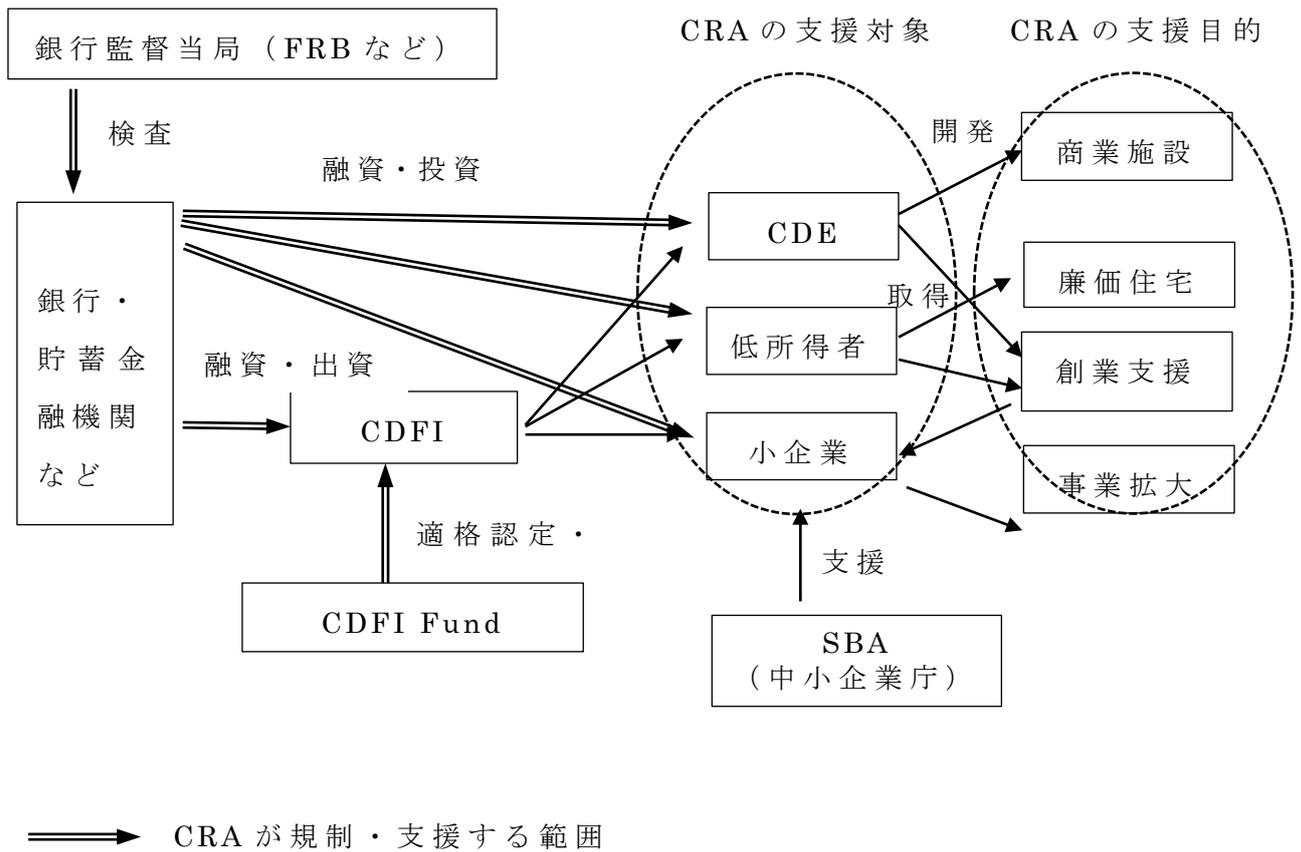
（参考文献）

本稿は、事実をベースに筆者の構想を展開したもので、特に参照した文献等はありません。データ等の出所は適宜本文中に明記しています。

なお、筆者はポスト・コロナ後の金融サービスを展望する観点から「日本版『地域再投資法』で地銀再編と地方創生の両立を図れ」（「金融財政事情」2021年5月4日号）という小論を発表しています。本稿の第3章や第4章を中心に、同小論で展開した議論をベースとした議論を展開している箇所がありますが、本稿では大幅な加筆・修正を行っています。

(参考図表)

### CRA をベースとした米国の地域（コミュニティ）開発金融



(出所) FRB 資料などを基に筆者作成