

地域の課題解決と地域金融機関経営を両立する ビジネスモデルの在り方についての一考察

Consideration about the way of balancing local finance institution's business model and local problem solution

藤 木 秀 明
FUJIKI Hideaki

要 旨

本論文では、地域金融機関が地域活性化により貢献していくための方途について、PPP（公民連携、Public Private Partnership）の観点から考察した。リレーションシップバンキング（地域密着型金融）の経緯、地域金融機関を取り巻く環境の変化を整理し、地域金融機関が地域の課題解決に向き合う必要があることを明らかにした。

併せて、ペストフのトライアングルを日本のPPPの現状に適用できるように修正・拡張した「PPPのトライアングル」を用いて、地域金融機関自身と地域の接点を可視化することによって、日常の営業活動と地域の課題解決が結び付いていることを明らかにした。

それらを踏まえ、地域の課題解決と金融機関経営を両立するビジネスモデルの在り方として、事業再生ノウハウの公共セクターへの応用、多様な金融手段（証券子会社の活用、セール&リースバック取引、不動産の流動化、動産担保融資（ABL）等）の活用、クラウドファンディングを活用した預金者との連携を提案した。

Abstract

In this paper, I examined the ways for regional financial institutions to contribute to regional revitalization from the perspective of PPP. I clarified that there is a need to face local problem solving of the region after explaining the circumstances of relationship banking (community-based finance), the change of the environment surrounding regional financial institutions.

At the same time, by using "triangle of PPP" which was modified and expanded in order to apply a triangle of Victor Pestoff to the current state of Japanese PPP, I made it clear that a problem solution in a local area is related to daily business operation by visualizing the point of contact of the regional financial institution itself with the region.

Based on the above, as a way to solve regional problems and manage financial institutions, a business model that combines business revitalization know-how to the public sector, various financial means (utilization of securities subsidiaries, sale & leaseback transactions, liquidation of real estate, use of personal property collateral loan (ABL), etc.) and a collaboration with depositors utilizing crowd funding has been proposed.

キーワード：地域金融機関、リレーションシップバンキング（地域密着型金融）、PPP（公民連携）、クラウドファンディング

Keywords : regional financial institutions, relationship banking (community-based finance), PPP (Public/Private Partnership), crowd funding

はじめに

本論文では、地域金融機関が地域活性化により貢献していくための方途について、PPP（公民連携、Public Private Partnership）の観点から考察する。

第1章では、現在の地域金融機関の経営監督のルーツとなっているリレーションシップバンキング（地域密着型金融）の経緯を整理する。

第2章では、第1章の経緯を経た現在の地域密着型金

融の下で抱える地域金融機関の現状と課題（預貸率の低下等調達・運用面での課題、公共体向け与信への依存）、外的環境の変化（公共体の財政問題等）等を整理する。

第3章では、第2章の認識を踏まえ、筆者の属する東洋大学PPP研究センターが使用している「PPPのトライアングル」を用いて、地域金融機関自身と地域の接点を可視化し、日常の営業活動と地域の課題解決がどのように結び付くかを整理する。

第4章では、全体のまとめとして、地域の課題解決と金融機関経営を両立するビジネスモデルについて考察する。

I リレーションシップバンキング

1. リレーションシップバンキング施策の背景

バブル崩壊後の金融不安は、コスモ信用組合、木津信用組合の2信組の経営不安・破綻問題を切り口に、兵庫銀行の破綻、それらはその後続く、山一証券、北海道拓殖銀行、日本債券信用銀行、日本長期信用銀行などの破綻と続いていき、バブル崩壊後の日本経済の建て直しに「金融システム不安」が阻害要因と認識された時代が1990年代後半にかけて続いた。

金融システム不安については、対処を巡る路線対立(いわゆる「ハードランディング論」と「ソフトランディング論」の対立)など様々な紆余曲折を経て、竹中平蔵金融担当大臣による、金融システム不安に対する対応方針が策定された。具体的には、平成14年10月30日に公表された「金融再生プログラム—主要行の不良債権問題解決を通じた経済再生—」(〔金融庁2002〕)及び平成15年3月28日に公表された「リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム—中小・地域金融機関の不良債権問題の解決に向けた中小企業金融の再生と持続可能性(サステナビリティ)の確保—」(金融庁〔2003a〕、以下「第1次アクションプログラム」)、の2つの方針に示された。後者については平成15年3月27日に金融審議会第二部会から報告書「リレーションシップバンキングの機能強化に向けて」(金融庁〔2003b〕)が提出されており、この報告を受けた具体策と位置づけられている。

この2つの方針により、大手行と地域金融機関は同じアプローチを取らずに区別して対応すること、特に地方金融機関については金融庁〔2003a〕の「平成16年度までの2年間を地域金融に関する『集中改善期間』とした上で、それぞれの中小・地域金融機関が本報告書の提言に沿ってリレーションシップバンキングの機能を強化し、中小企業の再生と地域経済の活性化を図るための各種の取組みを進めることによって、不良債権問題も同時に解決していくことが適当と考えられる。」という方針に沿って「リレーションシップバンキング」の推進を通じて与信管理や収益改善の取組みがされることになった。

2. リレーションシップバンキングの取組みの推進

前節で説明したとおり、金融庁は、地域金融機関の不良債権問題の解決の行政手法を主要行とは異なる対応を採用し、第1次アクションプログラムで定められた方針に従い、地域金融機関への経営改善の取組みを行うよ

う指導した。

具体的には、地域金融機関に平成15年度から16年度の「集中改善期間」における中小企業金融の再生と地域経済の活性化に向けた取組みについて機能強化計画を策定させ、進捗状況を毎年度報告する必要がある、加えて計画書・報告書ともホームページ等で公表させるものであり、国民の監視の下で地域金融機関の経営改革を実現しようとしたものだと考えられる。

リレーションシップバンキングは、平成15年度から16年度の2年間を集中取組期間としていたが、平成16年12月24日に公表された「金融改革プログラム」(金融庁〔2004〕)の方針を反映し、平成17年度から18年度までの2年間を対象とした「地域密着型金融の機能強化の推進に関するアクションプログラム」(金融庁〔2005〕、以下「第2次アクションプログラム」)を策定し、引き続きリレーションシップバンキング施策を継続した。すなわち、第1次、第2次にわたり、平成15年度から18年度までの4年間、集中改革が実行されたことになる。

3. 金融審議会 第二部会報告書(平成19年4月)

2. で説明した、リレーションシップバンキングの総括を行う時期であった平成19年4月5日に、金融審議会第二部会が第2次アクションプログラム後のリレーションシップバンキング施策のあり方について報告書「地域密着型金融の取組みについての評価と今後の対応について—地域の情報集積を活用した持続可能なビジネスモデルの確立を—」(金融庁〔2007〕)を提出した。

この報告書では、平成18年度までの取組みによって不良債権比率が低下したため「緊急時」から「平時」対応へと転換するとしながらも、プログラム形式をとらず「恒久化」すること、リレーションシップバンキング施策を通じて地域金融機関に改善を求めた点や前述した利用者アンケートでの消極的評価が上回った点については引き続き取組みを求めている。

金融機関に共通して取組みを求める内容としては、地域密着型金融の本質に係わる、①ライフサイクルに応じた取引先企業の支援強化、②事業価値を見極める融資手法をはじめ、中小企業に適した資金供給手法の徹底、③地域の情報集積を活用した持続可能な地域経済への貢献、の3点に限定し、具体的取組み方法は各金融機関に委ねる形となっている。(図表1)

地域活性化の金融機関の役割として注目されるのは、前述「③地域の情報集積を活用した持続可能な地域経済への貢献」についての対応策である。(図表1) 対応策としては、大項目として「地域の面的再生」「地域活性化につながる多様なサービスの提供」「地域への適切なコミットメント、公的部門の規律付け」の3点が挙げられている。

図表1 金融審議会 第二分科会報告書（平成19年4月）
の具体的な取組み内容

【推進のための具体的な取組み】

1. ライフサイクルに応じた取引先企業の支援強化
 - 中小企業様々な成長段階にあわせた審査・支援機能の強化。
 - 事業再生
 - ・ 事業価値を見極める地域密着型金融の本質に係わる一番の課題。
 - ・ 企業価値が保たれているうちの早期再生と再生後の持続可能性ある事業再構築が最も重要。
 - ・ 外部からの経営者の意識改革を促せるのは地域金融機関。
 - ・ 中小企業再生支援協議会、ファンドの一層の活用。
 - ・ アップサイドの取れる新たな手法、DIPファイナンスの適切な活用等。
 - 創業・新事業支援
 - ・ ファンドの活用、産学官の連携、再挑戦支援の保証制度の活用等。
 - 経営改善支援
 - 事業承継（地域企業の第4のライフステージとして明示的に位置づけ、支援）
2. 事業価値を見極める融資をはじめ中小企業に適した資金供給手法の徹底
 - 事業価値を見極める融資＝不動産担保・個人保証に過度に依存しない融資の徹底
 - ・ 「目利き機能」の向上（特に、中小零細企業）。
 - ・ 定性情報の適正な評価、定量情報の質の向上。
 - ・ 動産・債権譲渡担保融資、ABL（Asset Based Lending）、コベナンツの活用等。
 - その他中小企業に適した資金供給手法の徹底
 - ・ ファンドやアップサイドの取れる投融資手法の活用など、エクイティの活用によるリスクマネーの導入等。
 - ・ CL0 やシンジケートローンなど、市場型間接金融の手法の活用。
3. 地域の情報集積を活用した持続可能な地域経済への貢献
 - 地域の面的再生
 - ・ 調査力、企画力を活かした、ビジョン策定への積極的支援。
 - ・ 「公民連携」への積極的参画
 - － 官と民が役割分担、地域の全プレーヤーがビジョンを共有、連携した取組み。
 - － 「リスクとリターンの設計」、「契約によるガバナンス」が重要。金融機関には、コーディネーターとしての積極的参画を期待。
 - 地域活性化につながる多様なサービスの提供
 - ・ リバースモーゲージなど高齢者の資産の有効活用、金融知識の普及等。
 - ・ 多重債務者問題への貢献、コミュニティ・ビジネス等への支援・融資（特に協同組織金融機関）。
 - 地域への適切なコミットメント、公共部門の規律付け
 - ・ コスト・リスクの適切な把握による緊張感ある関係。地方財政の規律付けの役割。

出所：金融庁ウェブサイト

(http://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20070405/01.pdf)

地域活性化と金融機関の役割について考察する観点から注目されるものとして、「地域の面的再生」については、地域金融機関に調査力や企画力を活かしたビジョン策定への積極的支援をすること、「公民連携」への積極的参画をすること、金融機関にはコーディネーターとしての積極的参画を期待することが盛り込まれており、公民連携（PPP）推進の担い手として期待が盛り込まれている。

また、「地域活性化につながる多様なサービスの提供」については、リバースモーゲージなど高齢者の資産の有効活用、コミュニティ・ビジネスへの支援・融資などが盛り込まれている。

さらに、「地域への適切なコミットメント、公共部門の規律付け」については、地方公共団体の財政悪化、近年特に深刻な問題として社会全体に認識が共有されてきた「社会資本（公共施設・インフラ）の老朽化」に伴う財源不足の問題が顕在化してきたことを考え合わせれば、

地方公共団体の「メインバンク」として、責任ある関わり方が模索されるべきところとなっているところである。（詳細については第2章にて後述する。）

以上のように、平成19年4月の金融審議会第二部会報告書について、9年を経た執筆時点においても、地域活性化に関連した政策対応としては適切であったと評価できる。しかしながら、現状において、地域金融機関がこれらの提言に沿った新たなアクションを取った事例について具体的に列挙していくことを試みると、残念ながら、実践された好事例は限られているのが現状である。この間にも地域金融機関は毎年度「地域密着型金融推進計画」の進捗状況をホームページ等において公表しながら着々と進めているはずであるが、目指すべき姿と地域金融機関が対応できることのギャップを縮めていくよう政策対応を進めていく必要があると考えられる。

なお、近年、政府が進める「地方創生」に関する政策に関連して、地域で産（産業界）学（学界）公（行政）民（民間企業）金（金融機関）の連携が望まれると示され、国からの支援を受ける要件としてこの「産学公民金」の協議会やプラットフォームを設立することがあげられた結果、地域からの要請によって否応なしに巻き込まれるケースが増えているようであるが、第2章以下で述べる地域金融機関を取り巻く環境の変化を踏まえれば、受動的な取り組みでは、得られる効果は限られよう。

II 地域金融機関を取り巻く環境の変化

1. 預貸率の低下

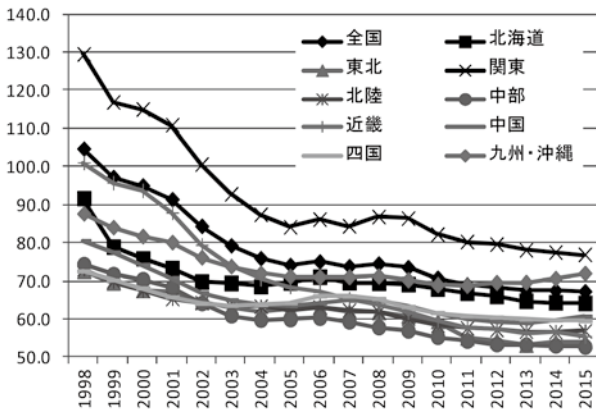
地域金融機関を取り巻く環境の変化について考察する上で、先ず、地域内での資金循環や還流の度合いを示す代表的な指標である「預貸率」の変化を確認する。

日本銀行の統計「地域別預金・貸出残高」より作成した、地域別の預貸率（預金及び貸出の年度別平均残高により算出）の推移を見ると、全国的に預貸率が低下傾向にあり全国平均では67.2（2015年）となっている。（図表2）

地域別預貸率が低下している背景には、分母となる預金が増加しているのに対し、分子となる貸出金が減少していることの双方が影響していると言えよう。図表3及び4は、1998年平均を100として指数化したものであるが、預金は全国平均で148.1（2015年）にまで増加しているのに対し、貸出金は95.1（2015年）と伸び悩んでいる。程度の差はあれ、預金の増加に対して貸出が伸び悩んでいるのは共通した特徴である。

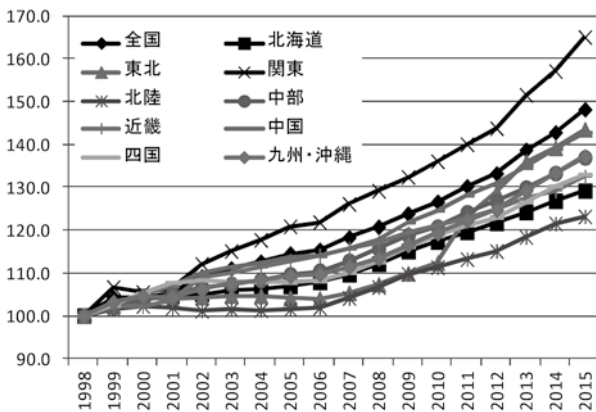
多くの地域金融機関の使命として「地域への貢献」が掲げられていることを考えれば、特に貸出について地域内で運用されることが望ましいが、全体として低下傾向にあることが課題となっているところである。（注1）

図表2 地域別預貸率の推移



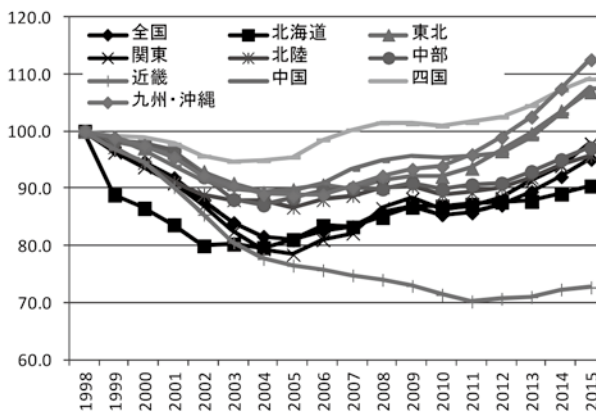
出所：日本銀行「地域別預金・貸出残高」より作成

図表3 地域別預金の推移



出所：日本銀行「地域別預金・貸出残高」より作成

図表4 地域別貸出金の推移



出所：日本銀行「地域別預金・貸出残高」より作成

2. 地域の公共体向け融資の増加

1. の結果は、地域内での預金と貸出がミスマッチを反映していると言え、その内容を見ていくと、地域の

公共体向け融資が顕著に増加している。図表5は、日本銀行「業種別貸出金」をもとに、前掲図表と同様に、1998年平均を100として、総貸出、地方公共団体向け貸出、中小企業向け貸出を指数化したものであるが、地域金融機関の中核的な貸出運用手段と考えられる中小企業向け貸出が74.6（2015年）と3割近く減らしているのに対し、地方公共団体向けは317.1（2015年）と3倍以上に増えている。（図表5）

図表5 地方公共団体及び中小企業貸出残高の推移

	総貸出	地方公共団体	中小企業
1998	100.0	100.0	100.0
1999	99.0	99.5	94.7
2000	95.3	98.6	96.4
2001	91.3	101.7	89.8
2002	86.7	114.8	81.9
2003	92.9	124.4	76.2
2004	80.2	134.5	73.9
2005	79.8	147.5	73.3
2006	81.3	160.5	76.5
2007	82.1	172.6	76.2
2008	84.6	199.7	74.9
2009	84.9	227.7	73.4
2010	83.6	248.4	71.7
2011	83.8	260.5	70.5
2012	85.2	277.7	70.1
2013	87.4	291.3	70.8
2014	90.1	305.6	72.3
2015	93.1	317.1	74.6

出所：日本銀行「業種別貸出金」より作成

民間の大手信用会社の1社である株式会社東京商工リサーチは、地方公共団体向けの貸出金残高について、銀行を対象に継続的なアンケート調査を行っている。「地方公共団体・中小企業等貸出金残高」調査（東京商工リサーチ [2016]）によると、「銀行112行の2016年3月期の地公体向け貸出金残高は28兆3,708億円で、前年同期（27兆4,442億円）より3.3%（9,266億円）増加した。112行のうち、地公体向け貸出が前年同期を上回ったのは71行（構成比63.3%）だった。内訳は大手2行、地銀41行、第二地銀28銀行。前年同期は79行（同70.5%、大手行2行、地銀50行、第二地銀27行）で、8行減少した。

総貸出金残高に占める地公体向けの貸出比率は6.60%で、前年同期比0.05ポイント上昇した。調査を開始した2010年3月期以降、3月期では6年連続で前年同期を上回り、貸出比率は最高を記録した。」と評価し、地方公共団体の貸出金の増加基調にあることを指摘している。また、貸出金に占める地方公共団体の比率が高い銀行について、「112行のうち、地公体向け貸出比率が前年同期を上回ったのは57行（構成比50.8%）で、前年同期（53行）より4行増加した。

地公体向け貸出比率のトップは、青森銀行の34.1%

(前年同期34.5%)で、2年連続でトップとなった。次いで、北都銀行32.1%(同33.9%)、北洋銀行25.1%(同24.0%)、岩手銀行23.8%(同23.5%)、福島銀行23.3%(同18.1%)の順。

地公体向け貸出比率上位10行のうち、6行で前年同期より貸出比率が上昇した。また、上位10行のうち、6位の鳥取銀行を除き、9行が東北、北海道だった(前年同期8行)。域内企業の資金需要を喚起できず資金運用先が地公体向け貸出に向かっている可能性もある。」と述べており、産業基盤が弱い地方の金融機関において、地方公共団体に資金運用を依存しており、平均(前出の通り6.60%)の5倍近くの割合に達する銀行も存在することが明らかになっている。

3. 財政悪化のリスク

2. で地方公共団体向けの貸出が増加していることを整理したが、これが地域金融機関経営において肯定されるのは、地方公共団体及びその信用補完をしていると考えられる我が国の財政が健全であり、BIS規制が定める通り政府(国及び地方公共団体等)の与信が真に低リスクであることが前提である。BIS規制上、国や地方公共団体向けの貸出に対するリスクウェイトは0%と低く評価されており、増加する預金を企業向け貸出で運用することが難しい状況においては、国債など証券投資による運用を強化(結果として前出の通り預貸率は低下する)と併せて地方公共団体向けの融資を増加させざるを得なかった側面がある。

しかしながら、我が国の債務残高の対GDP比を国際比較すると、232.4%(財務省[2016])に達しており、OECD諸国と比較して極めて高い水準にある。

財政悪化に伴う国債の信用低下(金利上昇)及び国債価格の低下という事態は、目下の金利水準を見る限り顕在化していないものの、万が一の事態が発生すれば国債の評価減、地方公共団体向けの貸出のリスクが顕在化した場合に大きな影響を受けることが避けられない状況にある。

4. 社会資本の維持更新に伴う財政需要とリスク

さらに、公共施設やインフラの老朽化に伴い、社会資本の維持・更新に膨大な費用を要することが見込まれ、その対応の在り方は財政の制約、金融手法の開発等多面的な問題解決のアプローチが必要となる。(根本[2011b])

国全体の更新需要推計を行った事例としては、2010年4月19日に開催された内閣府PFI推進委員会の会議資料として、委員である東洋大学教授根本祐二氏が提出した資料「社会資本老朽化に伴う更新投資財源不足問題とPFI/PPPの活用の提案」[根本2010b]がある。[根本

2010b]には、「公共施設(=ハコもの。学校・病院・公営住宅・庁舎・社会教育施設など)、道路、橋りょう、上水道、下水道の現在のストックを50年間(道路舗装は15年間)で更新するための更新投資額をおおまかに試算すると、総額337兆円、8.1兆円/年となる。」と記されており、わが国全体での公共施設・インフラの老朽化に要する将来負担が膨大な金額であることを示した。

また、神奈川県秦野市や千葉県習志野市、さいたま市など先進的な地方自治体が、現在保有する公共施設の現状と課題を明らかにした「公共施設白書」を作成し、「公共施設再配置計画」等の名称で長期的な対応策を策定しており、公共施設の老朽化と将来負担のリスクを現実的に解決する取り組みとして注目されている。

国レベルでも平成25年11月に内閣官房で「インフラ老朽化基本計画」が策定されたものに続き、地方公共団体での推進を目的として、平成26年4月に総務省が地方公共団体に対して「公共施設等総合管理計画」の策定を要請した。この要請は、公共施設のみならず、道路、橋りょう、上下水道等、地方公共団体が管理する社会資本全体を対象に、長期的な人口や財政の視点を踏まえて策定するよう求めている。総務省の要請を受けて、(先に挙げた先進的な地方自治体の問題意識や計画の洗練度では及ばない例も少なくないものの、)殆ど全ての地方自治体が公共施設・インフラの老朽化の現状を把握し、長期的な政策課題として捉え、解決するために公共施設の統廃合や複合化を行う計画の策定(注2)や、予防的保全を行うことによるコストの縮減など、ファシリティマネジメント(FM)の取組を進めつつある。

以上を考慮すれば、地域金融機関は、地方公共団体に対して、「公共施設等総合管理計画」の実行で発生する公共事業の資金需要に応えることが求められることになる。前述したとおり財政状況が我が国全体として悪い状況にあることを考えれば、「公的部門に対する規律付け」を意識した対応、すなわち、公共施設老朽化に関する財政需要の抑制、効率化する手段としてのPPP/PFIの活用といった従来地方公共団体の内部のみで検討されてきた上流段階の検討についても、地域金融機関がファイナンスの実現性の観点から点検・評価し、必要に応じて助言することも必要になるものと考えられる。

5. 地域課題に向き合うことの必要性

本章で地域金融機関を取り巻く課題について整理してきたが、地域金融機関の預貸ギャップに対応した運用面での課題(1.)、運用先としての地方公共団体の信用の実態面の課題(2., 3., 4.)に整理できる。そして、運用先としての地方公共団体の信用の実態面の課題について、財政面について大きな課題があることが明らかとなった。

ここで、第1章で整理した、第2次アクションプログラム後のリレーションシップバンキング施策のあり方について提出した報告書『地域密着型金融の取組みについての評価と今後の対応について』（平成19年4月5日）との関係を整理すると、金融機関に共通して取組みを求める①ライフサイクルに応じた取引先企業の支援強化、②事業価値を見極める融資手法をはじめ、中小企業に適した資金供給手法の徹底、③地域の情報集積を活用した持続可能な地域経済への貢献、のうちの③に関連することが確認できる。③の具体的な施策は、第1章で整理したように、「地域の面的再生」（地域金融機関に調査力や企画力を活かしたビジョン策定への積極的支援をすること、「公民連携」への積極的参画をすること、金融機関にはコーディネーターとしての積極的参画を期待すること）、「地域活性化につながる多様なサービスの提供」（コミュニティ・ビジネスへの支援・融資等）、「地域への適切なコミットメント、公共部門の規律付け」などが盛り込まれていた。

しかしながら、これまで検討した預貸率の低下、政府向けの与信拡大（国債・地方債への運用依存）等をみればこうした役割を果たしているとは言い難く、金融庁[2007]で求められていた「地域の情報集積を活用した持続可能な地域経済への貢献」を実現する手段としての、「地域の面的再生」「地域活性化につながる多様なサービスの提供」「地域への適切なコミットメント、公的部門の規律付け」の3点を実現し、地域の課題解決と金融機関経営とを両立するビジネスモデルのあり方が模索されるべきと考えられる。

III 地域金融機関と地域社会の接点の可視化

第3章では、地域の課題解決と金融機関経営とを両立するビジネスモデルのあり方を検討するために、地域金融機関と地域社会の接点の可視化を試みる。

可視化にあたって、筆者がリサーチパートナーとして研究協力を行う関係にある東洋大学PPP研究センター（センター長：根本祐二東洋大学経済学部教授）において、PPPのアクターとなる政府、市場、地域との関係の可視化の手法として概念整理を行った「PPPのトライアングル」を使用する。そのため、1.において概念を説明し、2.以降でPPPのトライアングルを使用した可視化を行う。

1. PPPのトライアングル

PPPのトライアングルは、PPP研究センター長である東洋大学経済学部根本祐二教授がディスカッションペーパー「公民連携における官民公私の関係に関する一考察」（根本 [2010]）において発表し、論文「PPP 研究の枠組みについての考察（2）」（根本 [2012]）においてPPP研究における枠組みの中で位置付けたものである。

以下、根本 [2012] をもとに、PPPのトライアングルの概念を説明する。

(1) PPPのトライアングルの定義

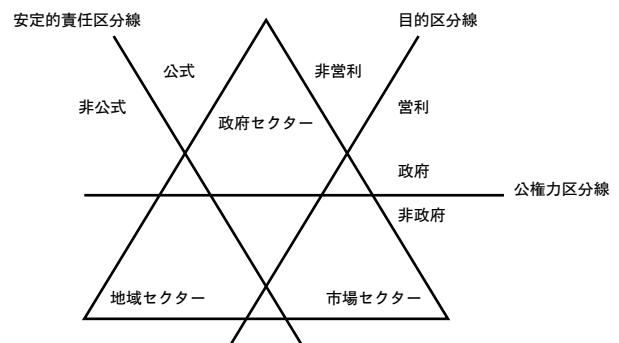
根本 [2012] は、PPPのトライアングルの定義について、「公共サービスの提供等を誰が担うのかを示すツールの一つがPPPのトライアングルである。これは、スウェーデンの政治学者ビクター・ペストフ氏が、社会福祉サービス分野における地域内のボランティア、民間の有料サービス、政府の公的扶助などの相互関係を明確に記述したものを原型として、筆者が日本のPPPの現状に適用できるように修正・拡張したものである。」と説明している。

また、その効果として「これにより、現実の公共サービスがどのような仕組みで実施されているかを把握することができる。」（根本 [2012]）と説明している。

(2) PPPのトライアングルの仕組み

PPPのトライアングルは、図表6のように表現される。

図表6 PPPのトライアングル



出所：根本 [2012]

図表6の政府セクター、市場セクター、地域セクターは公共サービスの提供主体である。政府セクターは、国、地方自治体などの公権力を有する機関である。市場セクターは民間企業である。NPOでも営利事業を行う場合は市場セクターの領域に位置すると考える。地域セクターは、家庭内の自助、近隣の共助の他、ボランティアを含んでいる。NPOの非営利活動はこの領域に位置する。

3つの主体の性格をより分かりやすく把握するには3本の補助線が有効であり、根本 [2012] は、以下のよう

水平方向の線は、立法、徴税などの公権力を有する【政府】かそうでない【非政府】かという「公権力区分線」である。政府セクターは当然公権力を有

するので【政府】であり、市場セクターと地域セクターは【非政府】である。

右上がりの線は、【営利】か【非営利】かという「目的区分線」である。市場セクターの目的は【営利】であり、政府セクターと地域セクターは【非営利】である。

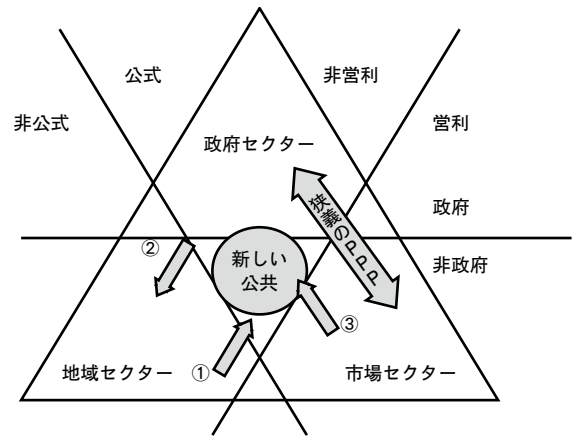
右下がりの線は、【公式】と【非公式】を区別している。具体的には、公共サービスを安定的に提供する義務を負うかどうか、特に、資金調達を自立的に行えるかどうかの「安定的責任区分線」と定義付けている。政府セクターと市場セクターは法的義務を負って活動している【公式】の存在であり、常に安定的にサービスを提供する責任が求められる。これに対して地域セクターは、必ずしもそうではない(=【非公式】)。近所のお年寄りを時々買い物に連れて行くのは善意に基づく好ましい行為であるが、都合が悪くなって連れていけないからと言って約束違反で訴えられるものではない。仮に訴えられるなら、料金を受け取る有償サービス(図6では市場セクターの活動)に変えざるをえない。その場合、サービスの本質はまったく別物になっている。

3つの補助線(公権力区分線、目的区分線、安定的責任区分線)により、3つのセクターは、「政府・非営利・公式」を特徴とする政府セクター、「非政府・営利・公式」を特徴とする市場セクター、「非政府・非営利・非公式」を特徴とする地域セクターに整理することができる。

利・公式」である。根本[2012]では、政府が推進していた「新しい公共」に関連し、地域セクターが公式のハードルを超えた場合(例としてPFIや指定管理者に参加する場合、図表6の①)、公式のハードルを下げる場合(例としてアドプト制度、同②)、営利目的である市場セクターの行動原理を維持したまま、目的を非営利に移動させる場合(例として社会的企業、同③)の3つを挙げている。

なお、平成22(2012)年に政権が再交代し、政府は「新しい公共」に代わり「共助社会づくり」を使用しているが、PPPのトライアングルにおける含意は同様に考えることが可能である。

図表7 PPPのトライアングル(2)



出所：根本[2012]

(3) 狭義のPPP

PFIや指定管理者制度など、契約によるPPPは、政府セクターと市場セクターの間の矢印により表現することができる。(図表7)

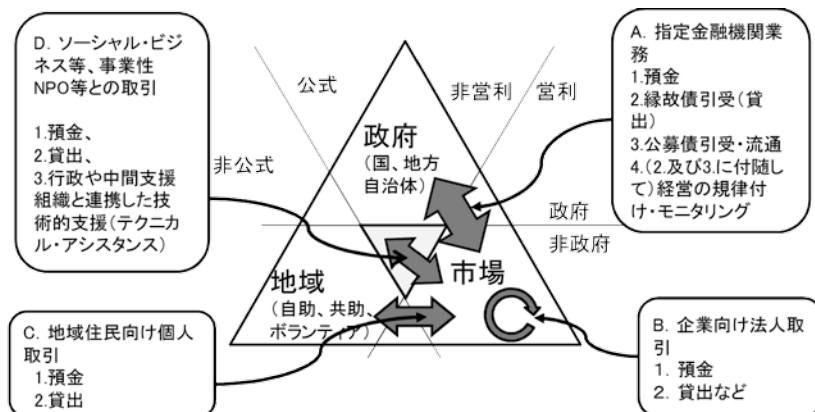
(4) 新しい公共・共助社会づくり

中心部分の逆三角形の部分の性格は、「非政府・非営

2. 地域金融機関と地域社会の接点の可視化

1. で説明したPPPのトライアングルをもとに、地域金融機関が持っている地域との接点のイメージの可視化を試みた。(図表8)

図表8 地域金融機関と地域社会の接点の可視化



出所：藤木[2012]をもとに筆者作成

金融機関自身は、企業であるので、「市場」の一員である。政府セクター及び地域セクター、市場セクターとの取引や関わりを色の付いた矢印で表現している。

政府（国、地方公共団体）との取引は、指定金融機関業務であると考えられ、預金、地方債の引受・流通に関する業務であると考えられる。地方債の引受到付随して、近年深刻化している地域の自治体の財政問題への対応、経営の規律付け・モニタリング等経営改善に関する業務も含めて考えることができる。公務金融渉外において接点があると考えられる。（図中A）

地域の企業はどの取引は、「市場」の域内で完結しており、預金、貸出などの取引である。営業店にて接点があると考えられる。（図中B）

地域との取引は、地域住民向けの個人取引については、預金及び貸出（ローン）取引である。本部のCSR担当や営業店で接点があると考えられる。（図中C）

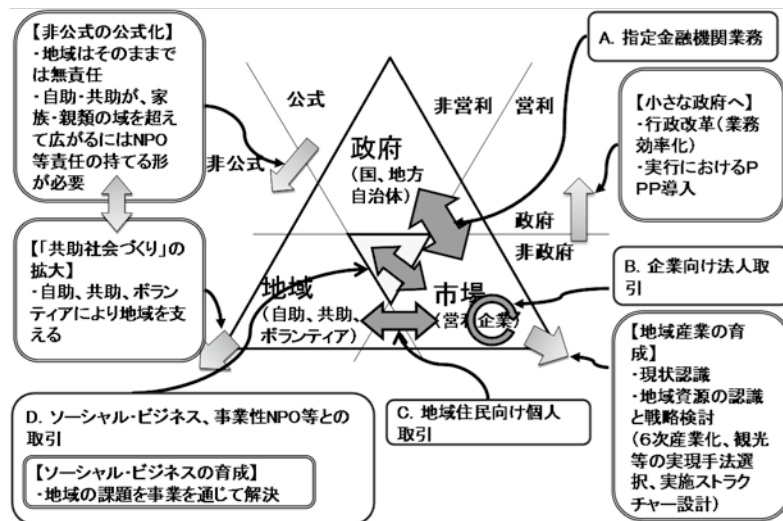
ソーシャル・ビジネスや事業性NPOなど、「共助社会づくり」や「新しい公共」の担い手向けの取引は「市場」と「中心の空白部分」との間の取引であると考えられる。（図中D）「公式化」がされていない任意団体として活動している段階では、「地域」と「市場」の間の取引となるが、預金の受入れはできても貸出取引は難しいであろう。「共助社会づくり」や「新しい公共」の担い手は、財務基盤が全般的に弱いベンチャー企業としての側面を持つことを考えれば、預金及び貸出取引に加え、行政や

中間支援組織と連携した技術的支援（テクニカル・アシスタンス）が業務となると考えられる。

なお、地域金融機関の中には、シンクタンクや研究所、コンサルティング部門を擁している場合がある。このような部門を有している場合には、図中A, B, C, Dのいずれにも関与することが可能である。金融機関としての取引の実需がなくとも対応が可能であること、金融機関自身の責任を伴わず比較的自由に活動ができることを活用すれば、地域課題の発掘から解決策の構築及び実行までの全体にわたり、資金調達（投資・融資の実行）そのもの以外は幅広く関与することは可能と考えられる。

金融機関は、地域貢献として地域のプロジェクトへの貢献を要請されやすい立場であり対応に苦慮しがちである。しかしながら、金融取引と地域との関係を意識した対応体制を取ることによって、地域の課題を解決する金融ソリューションを提供の提供をより効果的に行える可能性はあるものと考えられる。また、地域の再生や活性化を意図するプロジェクトへの事業採算性、事業リスクを低減する取り組みを融資相談が来る前の企画段階から応じることで、金融機関として支援可能（Bankable）形として仕立てることで、地域として必要な公共性のあるプロジェクトやサービスを、地域の企業や市民が連携したソーシャル・ビジネスとして維持・拡大する選択肢が広げられる。

図表9 地域課題と解決の方向性



出所：藤木[2012]をもとに筆者作成

3. 地域課題と解決の方向性

図表8に、地域金融機関と地域に関連した視点から重要と考えられる地域課題と解決の方向性を書き加えたものが、図表9である。

政府の課題は、財政の悪化であり、解決の方向性は「小

さな政府へ」の変革等と考えられる。具体的には、一般的に「行政改革」と呼ばれる業務の効率化、行政改革の実行において求められるPFIや指定管理者制度、民間委託などのPPPの導入が課題である。地域金融機関には、これらのPPPの導入に先立つ調査、PPPが実現した場合

のファイナンスによる支援を行うことが期待される。

市場の課題は、地域産業の育成等と考えられる。財政状態の悪化により、従来のように税金を原資とした支援策が難しくなることを考えれば、地域金融機関には、現状を適切に認識すること、地域資源を活用した6次産業化、観光、再生可能エネルギー（太陽光、風力、地熱、バイオマス、小水力等）の活用など有望な手法や実施ストラクチャーを設計することが期待される。

地域の課題は、「共助社会づくり」の推進、地域課題に対し税金を原資とせず事業を通じて解決するソーシャル・ビジネスの育成等と考えられる。政府の財政が悪化し、税金を原資とした問題解決が難しくなる事態に対して、地域の課題を、住民との協働、ボランティア、自助・共助を通じて解決していく必要性は広く共有されているところであるが、ソーシャル・ビジネスのように事業を通じて解決していくこともまた同様に期待されているところである。ソーシャル・ビジネスをはじめとした「共助社会づくり」の担い手を増やしていくためには、自助・共助の社会化、責任ある担い手とするための公式化（一つの例として法人化が挙げられる）が課題となっていると考えられる。地域金融機関には、事業化への支援（テクニカル・アシスタンス）や融資による支援が期待される。

上記で指摘した地域金融機関の対応策は、全て2.で述べた地域金融機関が持っている地域との接点において実際に行っているビジネス活動の範囲内であり、実行することは十分可能であると考えられる。

IV 地域の課題解決と金融機関経営を両立するビジネスモデルの在り方

第4章では、本稿のまとめとして、地域の課題解決と金融機関経営を両立するビジネスモデルの在り方を提案する。

1. 事業再生ノウハウの公共セクターへの応用

第1章で検討したように、地域金融機関はバブル崩壊以降、金融庁によるリレーシヨシップバンキングの推進、2次のアクションプログラム後の地域密着型金融の推進により、大きな環境変化を経験した。リレーシヨシップバンキングの推進においては、大手行とは異なるアプローチにより、リレーシヨシップバンキングの機能を強化し、中小企業の再生と地域経済の活性化を図るための各種の取組みを進めることによって、不良債権問題も同時に解決していくことが適当という姿勢で進められた。

本稿では地域活性化と地域金融機関の役割の全体像を論じるため詳細には触れなかったが、リレーシヨシップバンキングの推進を通じて、中小企業の再生すなわち事業再生のノウハウが地域期金融機関においても蓄積されてきているものと考えられる。そのノウハウを公共セクターに応用して、財政難にある地方公共団体の経営改善の提案、実行における各種金融支援を行うことがビジネスモデルとして考えられる。

東洋大学PPP研究センターでは、PPPを「公共サービス型PPP」、「公有資産活用型PPP」、「規制・誘導型PPP」の3類型に分類している。分類は、①対象となる事業が公共サービスか民間サービスか、②その事業が行われる空間が公有か民有かの2点により行っており、図表10のように整理される。（根本[2011a]）

図表10 東洋大学PPP研究センターのPPPの分類

	公共サービス型	公有資産活用型	規制・誘導型
対象となる事業	公共サービス	民間サービス	民間サービス
その事業が行われる空間	原則、公有地・公有建物	原則、公有地・公有建物	原則、民有地・民有建物
主な形態	PFI、指定管理者、市場化テスト、民営化など BOT、BTO、DBなどを含む	公有地活用、公有建物活用	企業誘致、まちづくり、商店街再生、観光振興、地場産業振興など 構造改革特区・地域再生・都市再生
関連法規	PFI法 地方自治法 公共サービス改革法	国有財産法 地方自治法	構造改革特区法 まちづくり三法 地域再生法 都市再生特別措置法

出所：根本[2011a]

この3つの分類のPPPについて、民間企業の事業再生の取組みで一般的にとられる着眼点と対比して説明する。一般的に、民間企業が経営不振に陥った場合には、「コ

スト削減を通じた利益の確保」、「資産リストラ（売却など）」、「売上拡大」の3つの着眼点で検討するのが一般的である。自治体の場合には、これらの着眼点を、(A)

「コスト削減を通じた地方債償還財源の確保」、(B)「財務体質の改善、経営改革原資の確保」、(C)「税収の増加」という表現に置き換えることが可能である。(図表11)

(A) に対しては、公共サービス型PPPを検討することが可能である。市場化テスト、PFI、指定管理者制度などが考えられる。(B) に対しては、公有資産活用型PPPを検討することが可能である。PRE戦略、公共施設再配置等により生じる公的不動産(PRE)の有効活用に関するPPPが考えられる。(C) については、規制誘導型PPPが考えられる。地域の魅力を維持向上し、産官学金が連携した取組みを、従来から取り組んでいる個々の地域企業の経営改善と併せて行うことでより一層の地域活性化に資すると考えられる。

地域金融機関にとっての含意は、これら(A)、(B)、(C)のいずれの政府の場合となったとしても、PPPプロジェクトの推進に伴う事業機会が存在するという点である。(A)の場合には、公共サービス型PPPであり、PFI/PPP事業への投融資機会が存在する。また、PFI/PPP事業化に伴う検討段階で発注者である官(政府・地方自治体)に対するフィナンシャルアドバイザー業務のみならず、

応札する民間事業者に対しても同様にフィナンシャルアドバイザー業務の事業機会が創出される。(B)の場合においては、公有資産活用型PPPであり、不動産プロジェクトのノウハウを活用して対応することが可能である。PFI/PPP事業の場合には、(A)と(B)の両方の性質を併せ持つプロジェクトとなる場合もありうる。

一方(C)の場合には、規制・誘導型PPPであるため、金融機関自身のみならず、自治体やそれに準じる公的団体(例、商工会議所など)とのパートナーシップが欠かせないものと考えられる。事業構想の策定、関係者や市民を巻き込んだワークショップによるビジョンの共有を通じて基本計画や実行計画を策定し、それらの計画が具体化結果生まれたプロジェクトが投融資機会となりうるという点が異なる。そのため、営業部門のように短期で投融資金額や収益の目標を実現することを使命づけられた部門では対処することが難しいと考えられ、金融機関の企画部門やシンクタンクなど長期の視点で地域のビジョンを考えるミッションを負える部門で体制を組み、構想段階から関与することが望ましいと考えられる。

図表11 公民連携(PPP)活用の視点

企業の場合の着眼点	政府の場合の表現	利用される行政改革手法、PPPの手法と類型	事例
1. コスト削減を通じた利益の確保	(A) コスト削減を通じた地方債償還財源の確保	市場化テスト、PFI、指定管理者制度、業務委託の活用 →公共サービス型PPP	刑務所PFI、すべての町道の維持管理補修事業を対象とした指定管理制度導入(26%削減、北海道清里町)、市業務のアウトソーシング会社設立(愛知県高浜市)
2. 資産リストラ(売却など)	(B) 財務体質の改善、経営改革原資の確保	PRE戦略(公共施設白書の作成、公共施設の再配置) →公有資産活用型PPP	ヤマト運輸のコールセンター誘致(新潟県南魚沼市、三重県名張市)、公有温泉の民営化、奈良県「養徳学舎」の建替え
3. 売上の拡大	(C) 税収の増加	地域自体の魅力を維持向上や地方再生の取組み→規制・誘導型PPP	大分県豊後高田昭和のまちづくり

出所：藤木[2012]

2. 多様な金融手段の活用

金融支援の手法についても従来型の融資を中心とした支援に留まらず、多様化した金融技術を活用することが可能である。

融資は貸借対照表(B/S)の右上部分(負債)に支援するファイナンス手法であるが、より右下部分の資本への支援(出資)、資本と負債の中間部分(メザニン)への支援が考えられる。出資については、金融機関が直接行う方法に加え、証券子会社やファンドを使う方法も考えられる。また、2014年の金融商品取引法の改正により制度化された「投資型クラウドファンディング」を活用することで、金融機関の預金者とともに支援する形態も取りうる。(5-3にて詳述)

また、貸借対照表(B/S)の左側の資産を活用した資金調達手段として、「セール&リースバック取引」をなど不動産の流動化や、売掛債権の流動化動産担保融資

(ABL)も一般的になってきている。

本稿で述べた深刻な財政状況などを考えれば、地方公共団体が保有する資産に注目し、「セール&リースバック取引」による不動産の流動化など公共サービスとしての利用を担保しながら資金調達手法としても活用することが検討の俎上に乗る可能性はありうるものと考えられる。

売掛債権の流動化や動産担保融資(ABL)についても、金融機関の既存の取引先の間で展開するのにとどまらず、新たなベンチャー企業として側面を持つ地域活性化のプロジェクト(6次産業化等)を支援する仕組みとして活用が広がれば、事業拡大を行うための運転資金支援を広げることが可能と考えられる。

3. クラウドファンディングを活用した預金者との協働・連携による支援

本稿では地域金融機関を対象に論じてきたが、地域活性化や、既存の金融機関の融資が受けにくい事業（コミュニティ・ビジネス等）の支援のために、市民自身が「志ある資金」を集めてファンドやNPOバンクを設立したり、少人数私募債や匿名組合出資を活用した投融資を行ったりする動向がある。また、近年ではインターネットを活用して匿名組合出資を仲介するサービス（ミュージックセキュリティーズ社「セキュリティ」等）や、寄付のマッチングサービス（「Ready For?」等）が生まれてきている。

クラウドファンディングは、上記のようなサービスが匿名組合出資など既存の金融手法の中で行われてきたところであるが、第二次安倍政権において政府が成長戦略を実現するための政策の1つとして位置づけられ、成長戦略を纏めた文書「日本再興戦略－JAPAN is BACK－」（平成25年6月14日閣議決定）に、「また、ベンチャーなど新規・成長企業と投資家をインターネット上で結び付け、多数の投資家から少額ずつ資金を集める仕組み（クラウドファンディング）について検討し、本年中に制度改正が必要となる事項を整理する。」（p.12）と書き込まれたことを機に政府による環境整備の取組が加速的に進められた。翌年の平成26年5月23日、「金融商品取引法等の一部を改正する法律」（以下、金商法等改正法）が参議院本会議で可決され、成立した（衆議院本会議では5月13日に可決）。国会での動きと並行して、政府側では、内閣官房地域活性化統合事務局（現内閣府地方創生推進室）が「ふるさと投資」連絡会議を設立（内閣府[2014]）し、クラウドファンディング事業者のみならず、関係省庁、地方自治体、地域金融機関、証券業界が一同に会し連携して、クラウドファンディングを活用し、上述のプレーヤーが連携して地域活性化を支援する「ふるさと投資」の案件形成を進めるための取り組みを始めた。

クラウドファンディングは、一般に、出資者に対するリターンの類型により、「寄付型」、「購入型」、「投資型」の3類型に分類される。その特徴は、「寄付型」はリターンの提供は行われない（例：ウェブサイト上で寄付を募り、寄付者向けにニュースレターを送付する等）、「購入型」は金銭以外のリターンの提供（例：購入者からの前払いで集めた代金を元手に製品を開発し、購入者に完成した製品を提供する等）、「投資型」は金銭によるリターンの提供（例：運営業者を介して、投資家と事業者との間で匿名組合契約を出資し、出資を行う等）に整理できる。

金商法の改正では、「投資型」のクラウドファンディングに関する規制緩和が行われており、「寄付型」「購入型」と併せて活用していくことができれば、従来は地域金融機関と距離があった「志ある資金」の活用と協働・

連携して地域活性化のプロジェクトを支援することは可能である。

当学が立地する関西地区周辺においては、クラウドファンディングが制度化される以前から、「西粟倉共有の森ファンド」（平成の合併で合併を選択しない中、最適かつ効率的な森林管理を行うために、高性能林業機械の購入などの初期投資に必要な資金調達を、国内初の森林・林業支援を目的とした2009年の事例）や「黒壁ファンド」（滋賀銀行の設立したファンドが及び個人から投資を募った2011年の事例）など現在の「ふるさと投資」の理念を先取りした実績がある。現在では、多くの地域金融機関が自治体や地域企業と連携して多くの案件を掘り起こして具体化し、成果を上げていくことが求められよう。

その際には、ファンドとしての投資が適切なリターンを得ていくこともさることながら、「ふるさと投資」の案件を機にさらなる農林水産業・商工業・観光をはじめとしたサービス産業の新たなマーケットの創造に波及していくことにより、新たな投融資の需要を生み出すということに繋がることがもめられよう。また、多くの地域で課題となっている人口減少への対応についても、地域の今後を担う若い世代が結婚や出産の心配をすることなく生活できる水準の収入を得られ、彼らの子供たちがふるさとに希望と誇りをもって生きていける地域の産業基盤を再生（または再構築）していくことも求められると考えている。

おわりに

地方創生や地域活性化の実現のために、地域金融機関や金融機能への期待は高まっている。地域金融機関を取り巻く経営環境は厳しさを増している中、金融機関のビジネスの論理だけでなく、本稿が行政や市民（金融機関から見れば預金者でもある）との連携により、地方創生・活性化推進の一助になれば幸いである。

注

(1) 各種文献や関係機関ヒアリングによると、預貸率は金融機関の形態毎に分解すると差があり都市銀行を除いて考えるべきとする意見がある一方、大都市部では都市銀行が地域金融機関の役割を兼ねている実態、合併によりそれは強まっている（例、神戸銀行が合併を経て太陽神戸銀行、太陽神戸三井銀行、さくら銀行を経て現在は三井住友銀行）例もあり、都市銀行にも地域との関係性を意識する必要性はあるものと考えられ、慎重な精査が必要である。

(2) 先進例の1つとして挙げ、筆者が委員の一人として計画策定に関与した秦野市（神奈川県）の「秦野市公共施設再配置計画」は、「秦野市公共施設白書」作成を

通じた公共施設の現状と課題を整理して直ちに計画策定に着手し、40年間で公共施設の約40%を削減する数値目標を含む計画を策定した。策定後の取組では財政効果（第1期基本計画前期実行プランの5年間で10.6億円の効果）を生み出したこと等が評価され、2016年に日本計画行政学会第16回計画賞最優秀賞を受賞した。

引用・参考文献

- [1] OECD Economic Outlook Annex Tables
- [2] 金融庁 [2002] 「金融再生プログラム—主要行の不良債権問題解決を通じた経済再生—」
- [3] 金融庁 [2003a] 「リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム—中小・地域金融機関の不良債権問題の解決に向けた中小企業金融の再生と持続可能性（サステナビリティ）の確保—」
- [4] 金融庁 [2003b] 「リレーションシップバンキングの機能強化に向けて」
- [5] 金融庁 [2004] 「金融改革プログラム」
- [6] 金融庁 [2005] 「地域密着型金融の機能強化の推進に関するアクションプログラム」
- [7] 金融庁 [2007] 「地域密着型金融の取組みについての評価と今後の対応について—地域の情報集積を活用した持続可能なビジネスモデルの確立を—」
- [8] 黒川和美編著 [2006] 『地域金融と地域づくり 二層の広域連携時代における金融機関の課題と役割』ぎょうせい
- [9] 国会図書館 [2014] 「投資型クラウドファンディングの動向—JOBS法と我が国の制度案—」
- [10] 財務省 [2016] 「債務残高の国際比較（対GDP比）」
http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/007.htm
- [11] 大和総研 [2014] 「2014年金商法改正関連シリーズクラウドファンディング、金融指標などに関する金商法等改正法、成立」
https://www.dir.co.jp/research/report/law-research/securities/20140528_008581.html
- [12] 高橋克英 [2012] 『地銀7つのビジネスモデル』中央経済社
- [13] 多胡秀人 [2007] 『地域金融論—リレバン恒久化と地域金融機関の在り方』金融財政事情研究会
- [14] 滋賀銀行 [2011] 2011年5月12日付ニュースリリース「～金融機関初、「観光事業」に特化～「滋賀の魅力発信ファンド」を新設」
- [15] 東京商工リサーチ [2014] 「「地方公共団体・中小企業等貸出金残高」調査」
- [16] 内閣官房 [2014] 平成26年9月29日付報道資料「「ふるさと投資」連絡会議の設立について」
- [17] 日本銀行 統計「地域別預金・貸出残高」「業種別貸出金」
- [18] 日本経済新聞社 [2002] 『現場からの報告 日本の金融がいつまでのダメな理由』日本経済新聞社
- [19] 日本政策投資銀行地域企画チーム [2007] 『PPPの新化形 市民資金が地域を築く』ぎょうせい
- [17] 根本祐二 [2006] 『地域再生に金融を活かす—公民連携の鍵を握る金融の役割』学芸出版社
- [18] 根本祐二 [2010a] 「公民連携における官民公私に関する関係に関する一考察」、『東洋大学PPP研究センターレポート』Vol.3
- [19] 根本祐二 [2010b] 内閣府PFI推進委員会第23回委員会提出資料「社会資本老朽化に伴う更新投資財源不足問題とPFI/PPPの活用の提案」
- [20] 根本祐二 [2011a] 「PPP 研究の枠組みについての考察（1）」、『東洋大学PPP研究センター紀要』創刊号, f pp19-28
- [21] 根本祐二 [2011b] 『朽ちるインフラ』日本経済新聞出版社
- [22] 根本祐二 [2012] 「PPP 研究の枠組みについての考察（2）」、『東洋大学PPP研究センター紀要』第2号, pp.4-20
- [23] 藤井良弘 [2007] 『金融NPO』岩波新書
- [24] 藤木秀明 [2011] 「「施設白書」に求められる情報と活用方法についての考察」、『東洋大学PPP研究センター紀要』創刊号, pp.75-97
- [25] 藤木秀明 [2012a] 「金融機関と「地域」の関わりに関する一考察」、『東洋大学PPP研究センター紀要』第2号, pp.21-40
- [26] 藤木秀明 [2012b] 「東日本大震災被災地の地域金融の課題を解決するために望まれる地域金融機関及び資金供給手法についての考察」、『国際公共経済学研究』(23), pp. 221-233
- [27] ふるさと投資連絡会議 [2015] 「「ふるさと投資」の手引き」
- [28] 松尾順介 [2011] 「ファンドスキームの様々な取り組み：地域・環境再生との関連を中心に」、『桃山学院大学総合研究所紀要』第36巻3号, pp.91-110
- [29] 松尾順介 [2014] 「クラウドファンディングと地域再生」、『証券経済研究』第88巻, pp.17-39