

「金融包摂」を通じた社会デザインの可能性 ---米国における事例分析を中心に---

小林立明

KOBAYASHI Tatsuaki

はじめに

2008年の金融危機を契機に、国際社会では金融サービスがもたらすリスクに対する関心が高まっている。金融サービスをより社会に貢献できるように改革していくことは可能だろうか。近年、開発途上国のみならず、主要先進諸国においても、社会的包摂を推進するツールとして注目を集めている「金融包摂」は、この問題を考える上で重要な示唆を与えてくれる。

金融包摂（Financial Inclusion）とは、何らかの理由により、フォーマルな金融サービスを使用することが出来ない（＝金融排除）人々に対して、彼らが利用可能な形でフォーマル金融サービスを提供することにより、彼らの生活水準の向上を目指す取組を指す。対象となる金融サービスは、銀行口座、ローン、決済、保険、クレジットカード、貯蓄などである。金融排除層は、インフォーマル・セクターの高リスク・高コストの金融サービスの使用を余儀なくされるため、金融面で脆弱な状態に陥り、時には多重債務に陥るなどのリスクを抱えることになる。

1. 政策課題としての金融包摂

「金融包摂」は、現在、国際的な政策課題となっている。G20は、2010年に「金融包摂に向けたグローバル・パートナーシップ（GPII）」を設立し、「G20金融包摂行動計画」に基づいて金融包摂の促進に取り組んでいる。これを受けて、世界銀行は、Global Findex というデータベースを開発し、世界各国の金融包摂の状況を分析している。EUは、2007年に「金融サービスの提供と金融排除の予防」という調査報告を公表し、加盟各国に対して金融包摂に向けた取り組みを促している。これに先立ち、英国政府は、2005年に金融包摂タスクフォースを設立し、金融包摂の推進に取り組んできている。

開発途上国における金融包摂の政策課題は、貧困問題と持続可能な開発の問題が中心だった。これに対して、先進国では、当初、低所得コミュニティの開発や低所得者の生活向上支援が中心だった。近年は、度重なる金融危機による多重債務者や貧困層の拡大と、彼らをターゲットとした Payday Loan などの短期・少額貸し付けサービスの急成長などに対応するかが主要な政策課題となっている。

このように、国際的に取り組みが進められている「金融包摂」の施策は多岐にわたる。主要領域としては、（1）金融教育を通じた金融リテラシーや金融能力の向上、（2）消費者保護と金融排除防止を目的とした金融サービスの監督・規制、（3）より包摂的な金融サービス・商品の開発と普及、（4）その他、調査研究や技術開発などである。

2. 米国における取り組み

（1）政府レベル

米国は、1970年代より、金融包摂の担い手として、クレジット・ユニオンの基盤整備やコミュニティ開発金融機関の育成に取り組んできた。この成果を踏まえ、近年、連邦政府レベルでは、金融教育分野において、2011年に米国財務省が金融リテラシー・教育委員会を設立し、金融リテラシー向上のための国家戦略を策定している。消費者保護分野では、2011年に、金融危機を踏まえて新たに米国消費者金融保護局（CFPB）が設立され、金融セクターにおける消費者

保護という観点から、悪質な短期・少額貸し付けサービスのモニタリングと規制や、消費者の金融能力強化に向けたトレーニング、金融教育などを行っている。包摂的な金融サービス・商品の開発・普及分野では、連邦預金保険公社（FDIC）が、小規模貸付のパイロット・プログラムの開発を行っており、また、全米クレジット・ユニオン管理庁が、コミュニティ開発クレジット・ユニオンと共に、低所得者向けの短期少額貸し付け・貯蓄推進プログラムを進めている。最後に、調査研究の分野では、FDIC が銀行口座を持っていない層（Unbanked）や十分に活用していない層（Underbanked）に対する全国調査を実施している。

また、州政府レベルでは、Bank On プログラムを通じて Unbanked や Underbanked 層に対する金融教育と銀行口座開設支援が進められている。

（２）民間レベル

金融機関では、クレジット・ユニオン以外に、多様なコミュニティ開発金融機関が、個人・零細企業向けの金融サービスを提供している。政策分野では、アスペン・インスティテュートがファイナンシャル・セキュリティ・イニシアチブを設立しており、また、専門的なシンクタンクとして、金融サービス・イノベーション研究所（CFSI）が活発に活動している。財団では、フォード財団、シティ財団、オミディア・ネットワーク、メットライフ財団などが金融包摂プログラムを立ち上げて内外で支援を行っている。これ以外にも、全米消費者連盟などの市民団体による消費者金融教育、非営利組織の Earn によるマイクロ貯蓄推進、LISC 金融機会センターによる統合型サービス提供、D2D Fund によるアプリを活用した金融包摂支援など、多様なプログラムが開発されている。

3. 日本における「金融包摂」の可能性

日本では、金融包摂は主として 2000 年代初頭に注目を集めた多重債務者問題の解決に焦点が置かれた。利息制限法の導入や貸金業法の改正などにより、この問題は収束しつつあるが、生活困窮者自立支援法や子供の貧困対策推進法の成立などに見られるように、格差・貧困の問題が重要な政策課題として浮上しており、また、高齢化の進展に伴う引退世代の経済的な安定性の確保など、金融包摂の手法を通じて取り組むべき課題は多様化している。マイクロファイナンス機関の可能性については、すでに日本総合研究所が政策提言を発表しているが¹、この調査は、第二のセーフティネットとしての生活困窮者に対する家計再生貸付に焦点を絞っており、より包括的な政策課題として金融包摂を検討する必要があるだろう。

日本においては、金融教育や金融機関の監督・規制分野の取り組みが既に進められている。また、生活困窮者自立支援法の施行に伴って導入された家計相談支援員制度は、日本型の金融コーチング事業として、今後、重要なツールの一つとなることが期待される。今後は、金融包摂の核となる包摂的な金融サービス・商品の開発と担い手の育成、予防的なマイクロ貯蓄推進や金融能力の向上、さらに、難民、DV 被害者、日雇い労働者などに対する施策、およびこうした施策の基礎となる日本の金融排除に関する包括的な調査の実施などが求められるだろう。

[参考文献]

1. 日本総合研究所（2013）「我が国におけるマイクロファイナンス制度構築の可能性及び実践のあり方に関する調査・研究」事業報告書
-