

## ファイナンシャル・インクルージョン研究会第3回勉強会概要

平成 28 年 2 月 11 日

演題:「米国における金融包摂政策の展開」

日時:2016 年 1 月 23 日(土) 午前 11:00 ~14:00

講師: 小林立明 日本公共政策研究機構主任研究員

会場: 東京都 文京区小石川運動場会議室

出席者: スカイプ 2 名を含め、20 名

### 1. 田中代表

FI 研究会は、FI に関する文献紹介や翻訳に取り組む一方、FI 分野での先駆的講師を招いた勉強会を実施しており、昨年は、本分野の第一人者であるスチュワート・ラザフォード教授やコンパルタモス銀行の高金利問題に焦点をあてて論文を執筆された岡本真理子教授をお招きして、有意義な勉強会を開催し、その成果をウェブ上でも公表している。本日は、途上国のみならず米国等先進国でも深刻化している社会的弱者の金融包摂について、日本公共政策研究機構の小林立明主任研究員を講師にお迎えし、第三回 FI 研究会を開催できることをうれしく思う。なお、当研究会の活動に寄与していただいている明治大学小関先生の出版記念の講演会が、当研究会共催で 2 月 22 日開催予定であり、実施要領固まり次第ご案内する予定。

### 2. 小林立明講師プレゼン骨子

(主要なメッセージ)

- ★口座開設(アクセス)のみならず、金融のツールを使いこなすための能力構築の重要性
- ★金融能力を高めるためのファイナンシャル・コーチングの重要性
- ★社会的弱者を包摂していく仕組みや工夫とそれを実現するイニシアティブの重要性
- ★日本でも「下流老人」が話題になっており、老人をはじめ社会的弱者の金融アクセスを確保していくために米国や途上国での先駆的な事例から学ぶことの重要性

#### (1)はじめに

●金融包摂(Financial Inclusion)とは、人々が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(Financial Exclusion)」の状況に陥るのを未然に予防し、また金融排除に陥った場合には、彼らに利用可能な形でフォーマルな金融サービスを提供することにより、金融排除の状態を脱することを支援する一連の取り組み。

●金融排除に陥った人々は、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、時には多重債務に陥るなどのリスクを抱えるようになる。こうした貧困や

社会的排除の再生産サイクルを断ち切り、排除された人々を社会的に包摂するツールの一つが金融包摂。途上国のみならず先進国の社会的課題にも適用可能。

●今回の発表では、金融包摂を政策課題の一つに据えている米国の事例分析を行うことで、先進国における金融包摂に向けた取り組みのあり方について検討する。

## (2) 米国における取り組み

米国の金融包摂に向けた取り組みは多岐にわたるが、概要は以下の通りである。

### 1) 政府レベル

●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。

●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、金融教育などを実施。

●商品開発・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い、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推進。

●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。

●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を支援。

### 2) 民間レベル

●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。

●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、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)が発展に活動。

●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。

●その他、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 Iによるアプリを活用した金融包摂支援など、多様なプログラムを開発。

## (3) 将来に向けて

●昨年末、ホワイトハウス主導で新たなイニシアチブが発表されている。たとえば、①ミシシッピ川デルタ地域におけるコミュニティ開発金融機関の新設、②米国南東部における若者・女性向け金融教育プログラムの新設、③低所得者向け金融サービス開発を支援するカタリスト

基金の設立、④金融包摂に向けた新たなテクノロジーの開発に携わるベンチャー企業向けの資金提供プログラムの設置、⑤クレジット履歴がないためにクレジット・カードを使用することの出来ない低所得者層向けの新たなクレジット・スコア構築システムの開発など。

●米国における金融包摂に向けた取り組みは、従来のコミュニティ開発金融や金融教育、消費者保護、資産形成などから、さらに一歩進んで、テクノロジーを活用した新たな包摂的な金融サービスの開発へとその領域を広げていくことが予想される。

●米国の新たな動きは、今後、日本を含めた他の先進諸国の金融包摂政策に対しても影響を与えていくものと思われる。

### 3. 辻顧問コメント(埼玉大学教授、CGAP 経営委員長)

米国等における金融包摂の進展と、途上国との共通点ならびに違いについて整理して紹介する。

#### (1) 米国等における金融包摂の進展

米国においては、既に 19 世紀後半に金融包摂の試みが始まっている。当初は、貧困者向けの取り組み(信用金庫、貯蓄銀行、住宅銀行、モリス銀行等)としてスタートしたが、規模の拡大に従って、利益中心主義に変化していくことが多かった。戦後、地域コミュニティに根差した金融機関が活躍したが、80 年代以降、大規模商業金融機関の寡占状態となり、これらに吸収合併されたり、廃業したりすることになった。今、コミュニティ機関の再活性化が求められている。その一環で、かつて途上国のマイクロファイナンス(MF)のモデルとなったグラミン銀行の支部が活動しており、また、ウォルマートも貧困層向けの金融サービスを提供している。プリペイドカードの活用や、途上国の経験に学ぶモバイルの利用、あるいは KIVA を嚆矢とするネットを利用した P2P 融資サービスも展開されている。郵貯銀行は、1871 年に提唱され、当時商業銀行がこぞって反対したため、法制化されたのは 1910 年であった。貧困層へ金融サービスを提供し、大恐慌時代を支えたと言われている。役割を終えたとして 1966 年に廃止されたが、再活性化すべきとの見解もある。

これらは、Mehrsa Baradaran, “*How the Other Half Banks: Exclusion, Exploitation, and the Threat to Democracy*” October 2015, Harvard University Press という著書に詳しく記載されているので参照を。

次に、数年前、サンフランシスコ連邦準備銀行が主催した APEC 専門家会合で示された議論を紹介する。サ連銀は若年層を対象にした貯蓄増進活動を、熱心に紹介していた。これは、若者が大学に進学するか否かは、もちろん家庭環境や所得の影響はあるものの、それらを同一とすれば、若者が 10 代のころ、貯蓄を行ってきたか否かが大きな要因となることが、調査結果として示されているからだ。去年米国でベストセラーになった、Robert D. Putnam, *Our Kids: The AMERICAN Dreams in Crisis*, 2015, New York での議論にも通じるものだろう。去年

3月のAPEC 会合では、たまたま英国の金融規制当局の幹部と席をならべたが、金融包摂についてはフィリピン等の途上国の経験に学びたいと強調していた。また、国連金融包摂特使であるオランダのマキシマ王妃は、様々な機会に、欧州の若者の失業率が非常に高く、更に、移民・難民が押し寄せるような状況では、大企業による雇用だけでは不十分で、マイクロビジネスを拡大して雇用のニーズに応えていかざるを得ないと述べておられる。

第二に、先進国が途上国の経験に学ぶべき点について、整理する。

①**金融サービスをビジネスとして成立させることの重要性**: 途上国では公的な財政支援自体が不足し、人的資源も必ずしも十分ではない。そのような環境の下では、**金融サービスをビジネスとして成立させることが持続性確保の観点から重要であり、何でも政府財政に要求して政府債務を積み上げてきた先進国は、この途上国経験を学ぶべきである。**

②**コミュニティ(金融)の再活性化**: 途上国には、地域コミュニティの力が残っているところが多い。先進国でもコミュニティ金融を再生し、地域で助け合う仕組みを再構築出来たらと思う。地域の人々が集まり易い場所での金融教育も有効だろう。

③**社会福祉政策と金融との接点**: 途上国では、**生活保護のための補助金(グラント)**を現金配布から振り込みに転換する過程で、貯蓄など貧困層向け金融サービスへのアクセスを確保する、更に効果的な活用を図る試みが広く行われている(JICA のホンジュラス向け技術協力等)。先進国でも、福祉と金融との協働を検討すべきだろう。

④**移民や難民を対象とした多様な金融サービス**: たとえば、フィリピン人がシンガポールで働いて、そこから本国の家族に送金するような場合、2 地点の両側でそれぞれ金融サービスを提供するビジネスが、フィリピンの金融機関によって既に行われている。受け取り側は、消費目的だけではなく、生産的な事業に再投資する機会を求めている。送金する側は、送金以外の様々な金融サービスを求めている。同様のビジネスは欧米でも需要が増えるだろう。

⑤**FINTECH**: モバイル等を活用したデジタル金融サービスは、ケニアやパキスタンをはじめ既に100か国以上で開始されている。サービスには、送金、融資、貯金、保険を含む。銀行口座を持っていなかった人々も、携帯電話で口座を設けることができ、安価に金融サービスを受けられる。これが先進国の貧困層にも広がって欲しい。革新的取組みを促進する規制枠組みや、データ、ソーシャルメディアの活用など、途上国に学ぶ点は多い。

⑥**顧客中心主義**: 貧しい顧客に自分たちが有している権利を伝える金融教育は重要だが、そもそも貧困な顧客は、既に、インフォーマルだが非常に複雑な金融取引を行っている。その行動パターンを金融商品開発に活かすべきだし、また、一方的なアドバイスではなく、コンサルテーションやカウンセリングを通じて人生設計を助け、行動変容を促すことが効果的だし、ビジネス機会に繋がる。

⑦**行動経済学**: 社会的実験等で明らかになってきたのは 一見非合理的な行動であってもそれなりの理由がある、人間に合理性を求めるのではなく、制度や商品の側を改めるべき、という

こと。ビッグデータを集め、アルゴリズムを使えば、貧困層を含む顧客の金融行動のパターンが見えてくるはずだ。

⑧**高齢者対策**: 高齢者は銀行口座をもっている、物理的に銀行へ行けない、あるいは認知症でお金を引き出せないといった事態に直面する恐れがある。そのような人々を排除しない対策を講じる必要がある。先進国・途上国共通の課題だ。

#### 4. 質疑応答

Q1 (プレゼンの中で)米国企業が提供している革新的サービスが紹介されており、その中で口座を持っていない人を対象に、KIOSK をアクセスポイントにして、送金等の金融サービスを提供しているものの、手数料が高いということであったが、今後、KIOSK を使わずに安価にサービスを提供しようということであれば、どのようなところを窓口にするのか。

A 基本的には、スマートフォンなどの携帯端末や非営利のコミュニティ金融が想定されている。米国では、銀行に口座をもたない unbanked の人々が KIOSK の送金サービスを利用している。いわば、私的な手形決済のようなものである。但し、銀行に正式な口座を持って、送金する人に比べれば当然手数料は割高になる。オンラインを使って手数料を削減するメリットは大きく、Core Innovation Capital が参入する余地は大きい。

Q2 金融教育では何を教えるのか。FIにどのように役に立つのか。

A 金融教育では、口座の開設、貯蓄、人生の各段階でどのような資金需要があるのか、また、保険の役割といった金融サービスの種類のほか、投資とは何か、リターンとはどういうことで、リスクがあるのか、更にはローンと借金、クレジット・ヒストリーが個人の金融サービスの活用にどう影響するのか等を教授する。リスクが高まっているシニア向けの金融教育も重要性を増しており、老人向けに対応するNPOも現れてきている。金融教育も成熟度に応じて、コンサルティングからコーチングにシフトしていくことが求められており、金融能力を如何に構築するかが新たな領域になってきている。

Q3 日本では戦後、貯蓄奨励政策の一環として「こども銀行」運動があったが、米国の Child Development Account(CDA:子供の成長支援口座)のシステムについて、説明してほしい。

A CDA は米国籍の子どもに、強制的に銀行口座を作らせて、たとえば子供が成人する時点まで、政府がマッチング・ファンドを提供することによって若者の資産形成に資することを目的として昨年12月に成立した。背景として、児童手当等が支給されても往々にして子どもではなく、親が家計の足しに使用することもあり、そういうことがないように子どものための資産形成という意味を有している。

Q4 資産形成を法制化した背景

A1 シェラドンという研究者が Individual Development Account (IDA: 個人成長アカウント) の必要性を訴え、1997 年連邦政府が IDA を法制化した。シェラドン等の研究者グループは、IDA に参加した個人のデータを蓄積し、IDA が資産形成において効果的であることを、エビデンスに基づき実証した。エビデンスに基づく議論は米国人にアピールする。

米国では低所得者に対して給付が行われても、同時に資産制限も課されるので、(貧困から脱却することは容易でなく) 結局は、貧困を再生するだけになることが懸念されている。

A2 生活困窮者に対する社会的給付には資産制限が課せられるが、たとえば貯金を取り崩したり車を売ることを余儀なくされれば、社会的給付を受ける生活困窮者は貧困から抜け出せなくなる。たとえば、米国では、資産制約で、車を持たないと生活できないという事態に直面する。これでは貧困の拡大再生産にしかならない。むしろ、生活困窮者の資産形成を促進し、これに基づいて自立化を促して、貧困からの脱却を目指すべきである。日本国内でも今後、「下流老人」という層が支配的になっていくと予想される。貯蓄を活用し、どう浮かび上がるのか、ワーキング・プアからどう脱却するのか重要となる。

Q5 まず 2 点コメントしたい。第一に、日本では、貧困問題に取り組む現場の方々の間でも、生活困窮者が貯蓄を通じて貧困からの脱却する重要性は認識されつつあり、この意味で今の説明は多くの貧困者の置かれた状態を改善することにつながる議論である。第二に、日本でも信用生協(岩手県等)やグリーンコープ生協(福岡県等)のように、多重債務者をはじめとした貧困層に、家計相談を通じて必要な場合は貸付けを行う取り組みがある。彼らの活動は家計相談だけではなく、家計の問題の背景にあるさまざまな問題(家庭の問題、就労、障がい等)をコツコツ解いて、時間がかかるものの、顧客に対する課題解決を図っている。こうしたきめ細かいサポートで顧客自身の問題解決能力向上を図るという点では、信用生協等の取り組みは実質的に金融コーチングに近い部分がある。しかし現在の信用生協等の取り組みは、現場で家計相談を担う支援員の方々の力量に大きく依存している感がある。金融コーチングの概念化は、支援員の方々のノウハウを一般化し、さらに広げることにつながる議論である。この点で、「金融リテラシー」と「金融能力」との間でどういう違いがあるのか質問したい。

A 金融リテラシーは、金融教育を通じて金融に対する知識を高め、金融排除層が積極的に金融商品・サービスを活用するよう促すことで、彼らが金融排除の状態から脱却することを目指した。しかし、長期にわたる実証研究の結果、金融リテラシーが向上しても、これが必ずしも個人の行動の変化に結びつかないことが分かってきた。また行動経済学の発展により、個人の行動は伝統的な経済学が想定するような合理的なものではなく、それぞれの知識や所属する社会的文脈に強く影響され、限られた選択肢の中でしか行動できないことも明らかに

なった。こうした知見の蓄積を踏まえ、金融能力の構築が求められるようになった。金融能力の構築分野においては、介入する側が、定期的に顧客に会い、モニタリングし、エンゲージし、顧客の行動の判断にも適切に介入することで、ポジティブな行動変容をもたらそうとする。

Q6 先ほど、米国では underbanked が千万人規模、潜在的リスク層は、6 千万人規模という話があったが、日本で FI から排除された人々の規模感を出せるものか。

A 米国では、連邦預金保険公社(FDIC)による unbanked と underbanked に関する国民調査が実施された。日本では、このような調査は実施されておらず、規模感のはっきりしない。

(コメント)G20、CGAP は、グローバルフィンデックス・パートナーシップ(GFP)という家計行動調査を実施しており、日本の状況を各国と比較することが可能になっている。

(辻)世銀等のデータは、登録された金融機関(商業銀行でも、MFI でも、協同組合でも、NGO でも構わない)に口座を持っているか否かという、アクセスを把握しようとするもの。世銀は、2030 年までに全世界の 15 歳以上が、全員金融口座を持てるようにすることを目標にしている。これはあくまでもアクセス・レベルにとどまっており、実際に口座が使用されているかどうか、金融サービスが顧客に価値を生み出しているかどうかは、その先の課題である。質的な面を考慮すると、先進国のデータもかなり怪しいのではないか。

Q7 中国では中小零細企業が融資を受けようとすればまともな利率で借りることは困難となっている。国有企業はフォーマルな金融機関から一桁の利率で借りることができる一方で、中小企業はいわゆるシャドーバンキングから資金調達をし、その利率は20%を超えるケースもある。米国では、シリコンバレーのヴェンチャー・キャピタルばかりが注目されがちだが、中小零細企業への融資を行う際の条件、資金調達を促進する仕組みはどうなっているのか。

A 米国では 1972 年にコミュニティ再投資法が成立し、貧困コミュニティへの資金が流れる仕組みができた。すなわち、主要な金融機関が、貧困コミュニティ地区に支店を開設するとき、一定額をこの地域の中小零細企業に融資することが義務づけられた。同法の下では、金融機関は企業に直接融資を実施する代わりにコミュニティ開発機関に貸付けて、そこから中小零細企業に貸し出すことも認められている。

Q8 日本国内のリスク層の規模という質問があったが、日本では、現在非正規の労働者の割合が4割に達しようとしている。これらの層の多くは、年収200万円以下と考えられる。高度経済成長を経験した段階の世代が年金生活に入った状況で、これだけ「下流老人」が話題になっている現状にかんがみれば、日本国内において危機的な状況が迫っており、今から対策を講じていかないと間に合わなくなりつつあると考えるべきである。日本では「国民総活躍社会」

という政策が打ち出されているが、英語に訳せば、realizing an inclusive society ということのようにであり、弱者が排除されない社会を目指すべきである。先ほど Mission Asset Fund (MAF) は誰がどのような規模で、どのようなネットワークを構築して実施しているのか質問したい。

A MAF の運営母体は、株式会社であり、同社が問題を抱えている人々によびかけてサークルを構成し、互助的に融資し合う制度であると理解している。

(辻) 途上国ではコミュニティの中で貯蓄をし融資を受けるためのグループ形成の例が広く存在し、また、日本でもかつての「講」はそのようなグループと考えられる。この仕組みは、人のつながりが活きている社会ではよくみうけられるが、米国のように、人のつながりが希薄になった社会では、株式会社形態でネットワーク形成を再生しようということであろう。

Q9 福祉と金融包摂の関係如何。

A1 福祉政策と金融包摂は連携させることによってより効果を発揮する。たとえば、低所得者向けの住宅政策の一環として、資産形成を助ける仕組みを取り入れて、優遇金利で資金を貸し付けることによって住宅の取得を可能にすることが考えられる。

(辻) 福祉とビジネスは、途上国だけでなく先進国でも、往々にして区分があいまいになりがちであるが、両者を明確に区別しつつ連携していくことが重要である。

A2 米国ではオバマケアの導入により、既往症があっても民間保険会社は保険加入を拒否できなくなった。日本では既往症があると、都民共済のような共済組合でも加入を拒否される。これは、金融排除である。金融包摂とは、こうした金融排除を取り除いていこうという試みである。たとえば、日本でも認知症向けの保険商品が販売されることになり話題を呼んでいる。今後、たとえば結婚の資格がないとして金融サービスから排除されてきた LGBT の人たちを対象とした金融商品を開発することで、金融排除されている人々に対する金融包摂を進めていく必要がある。そのためには、一定の公的支援も求められる。

Q10 リスク層が債務不履行等を起こした場合に、復帰できる機会はあるか。また、リスク層は 6 千万人という数字があげられたが、うちどれくらいにアウトリーチしているのか。

A クレジット・ヒストリーに基づき、サービスが拒否されると履歴抹消に長時間を要する。また、自己破産してしまえば、復帰の可能性はほとんどなくなる。プレペイド・カードも通常の口座活用の場合に比べて割高につき、貧困を再生することになる。アウトリーチに関しては、いろいろな行政の窓口を利用することが考えられるが、行政機関よりも、NPO が間に入って、ワン・ストップ・サービスを提供することが望ましい。

Q11 米国では、デジタル・デバイドの問題をどのように扱い、解決しているのか。デジタル・デバイドは、特にシニア層が取り残されやすい。最近では、金融分野でも対面サービスがどんどんなくなってきている。シニア層は、PCも使えず、携帯さえ持っていない人が多い。

A BankingUp サービスのサイトでは、ユーザーを、スマートフォンを活用する人、PCを活用する人、デジタルを使用していない人に分類し、デジタルを使用しない人たちには紙ベースで対応している。デジタルを使用できないケースでも、サービスを提供する側が、iPadに顧客情報を登録し、顧客の便宜を図っており、また、セキュリティに留意する必要があるが、顧客の中には、知人の機器を借りたり、ネットカフェを利用して、オンライン・サービスを活用しているようである。

(辻) JICAのアルバニア向け協力の例では、クレジット・ユニオン(信用組合連合)のスタッフがiPadを携帯して、農民にアクセスし、必要な情報を入力できるようにしようとしている。ザンビア等では、携帯電話金融での取引情報を、財務諸表に自動転換するシステムを開発・販売している企業がある。デジタル・デバイド化されやすい人々に対しては、自分たちが金融サービスをコントロールしているのだという心理的印象を持ちやすいよう、機器やシステムのデザインを改良する試みもなされつつある。従って、自分はこの問題に楽観的な見方をしている。(了)