

2014 年 10 月 9 日

政策研究レポート

どう活かす？休眠預金

～“民による社会課題の解決”を支える仕組みをつくるために～

ソーシャルエコノミー研究センター [東京] 副主任研究員 水谷衣里

【概要】

- 転居や結婚、死去など何らかの理由で使われなくなった預金口座。こうした口座に預けられた「休眠預金」の活用に向けた動きが加速している。この春国会には議員立法を目指す超党派の議員連盟が発足した。休眠口座国民会議をはじめ、民間側も積極的な世論喚起に努めている。
- 休眠預金は、銀行等金融機関において年間約 850 億円程度発生し、預金者に 350 億円が払い戻されていると推計されている。いつでも払い戻し請求に応じられる体制を維持しながら、残る年間 500 億円を社会的に活用するための方策を考えようというのが、休眠預金活用に向けた議論のあらましである。
- 海外においては、休眠預金を社会的目的に活用している例が見られる。
- 英国では、休眠口座検索システムを新設した上で、「請求基金」と呼ばれる休眠預金を一括して管理する組織を設置。さらに「ビックロッタリーファンド」と「ビックスサエティキャピタル」という 2 つの組織を活用し、現場のチャリティ団体やコミュニティ利益会社等に資金を提供することで、社会的課題の解決を促進している。
- 韓国では、微笑金融中央財団が中心となり、休眠預金を活用したマイクロクレジット事業を展開し、福祉事業者の支援を行なっている。
- 今後、休眠預金の活用推進に向けて、法制化を含む議論が活発化すると考えられる。資金管理という側面を超えて、柔軟に、かつ実際の社会的課題解決に寄与する仕組みをどう構築してゆくかが課題となる。
- また、各地域の実情に合わせて、きめ細かく資金供給量や供給先を調整できる体制づくりが求められる。その意味では各地域で既に活動している地域の資金仲介組織と連携・協力しながら運用を行なうことが重要となる。またその際には資金仲介側の組織の担い手の成長機会を創出する取り組みが求められる。
- さらには既存の助成制度に多く見られる「支出管理重視」ではなく、「成果重視」、すなわち「得られた資金で何を生み出したか」に注目する制度設計が求められよう。そのためには、ソーシャルインパクトや社会的リターンを投融資先、助成先に求めると共に、その仕組みづくりを行なう必要がある。
- 世界では社会的投資の振興に向けた議論が盛り上がりを見せている。休眠預金を呼び水として民間企業や個人からのさらなる投資や寄付などを促進させる仕組みを構築することも重要だと考えられる。
- 休眠預金は一人ひとりの預金者が預けた民間の資金である。眠れる資金を国庫に納入するのではなく、民間の財源として活用する以上は、必要な説明責任を果たしながら、従来の仕組みでは支援の手が行き届かなかった対象者をサポートする機会を創出することや、支援者側の力量を向上させ社会課題をより良く解決するモデルづくりの機会となることが大切だと考える。

1. 再び広がる休眠預金活用に向けた論議

転居や結婚、死去など何らかの理由で使われなくなった預金口座。こうした口座に預けられた「休眠預金」の活用に向けた動きが加速している。この春国会では議員立法を目指す超党派の議員連盟が発足した。5月中旬には民間有志で設立された「休眠口座国民会議」の主催によるフォーラムが、6月には名古屋・大阪・福岡・仙台を巡る全国キャラバンが開催された。今後は議員立法による法制化を目指すという。

本稿では、議論が再び活発化を見せる休眠口座・休眠預金について、現在までの議論の推移を追いながら、制度設計に向けて必要な論点を整理したい。

2. 休眠預金・休眠口座とは何か

休眠預金とは、金融機関に預けられたまま長期間取引のない預金を指す。銀行は、原則10年以上取引が無く、預金者と連絡が取ることが出来なくなった口座を休眠口座として管理している。

典型的な例としては、①預金者が口座開設時の住所から、転居手続きを経ないまま転居し連絡が取れなくなるケースや、②相続人に預金の存在を知らせないまま預金者が亡くなってしまうケース、③口座に遺された預金が相続の対象となったが、複数の相続人が存在しており、相続人全員の上承が取れず引き出しを諦めるケース、などが考えられる。

休眠状態と位置づけられた預金は、税務当局の方針に基づき金融機関の利益として計上される。全国銀行協会では「睡眠預金」という用語を使い、休眠（睡眠）預金を図表1のように規定している。但し休眠扱いとなった後でも、所定の手続きを踏めば引き出しは可能である。

図表1 全国銀行協会における休眠預金（睡眠預金）の定義と金融機関における取扱い

最終取引日以降、払出し可能の状態であるにもかかわらず長期間異動のないものを睡眠預金という。

- ・ 最終取引日以降10年を経過した残高1万円以上の睡眠預金については、最終取引日から10年を経過した日の6か月後の応答日までに、各預金者の届出住所宛に郵送による通知を行うものとする。
- ・ 郵送による通知が返送された睡眠預金および通知不要先のうち預金者が確認できなかった睡眠預金については、その通知または確認手続を行った日から2か月を経過した日の属する銀行決算期に、利益金として計上するものとする。
- ・ 最終取引日以降10年を経過した残高1万円未満の全ての睡眠預金については、最終取引日から10年を経過した日の6か月後の応答日の属する銀行決算期までに、利益金として計上するものとする。

（預金保険機構 ウェブサイトから引用¹⁾）

¹ 預金保険機構ウェブサイト <http://www.dic.go.jp/katsudo/chosa/yohokenkyu/200611-7/7-5-1.html> （2014/05/26）

休眠預金は、銀行等金融機関においては年間約 850 億円程度発生していると推計されており、これは口座数で言えば約 1,300 万口座にあたる。このうち金額でみると約 40%にあたる 350 億円、口座数でみると約 6%にあたる 75 万口座が払い戻されている。

また農漁協系統金融機関においては年間約 24 億円程度発生し、そのうち 25%にあたる約 6 億円が払い戻されていると推計されている²。

図表 2 年間の休眠預金の発生・払い戻し状況（推計値）

A：銀行等金融機関

	発生	払い戻し (b)	払い戻し率 (b) / (a)
金額ベース	約 850 億円	約 350 億円	約 40%
口座数ベース	約 1,300 万口座	約 75 万口座	約 6%

(注) 銀行等金融機関：銀行・信用金庫・信用組合・労働金庫

非公表データからの年間実績に基づき推計

(口座数ベースは 22 年 3 月末を基に推計)

発生口座の 1 口座あたりの平均額：約 6,500 円

払戻口座の 1 口座あたりの平均額：約 47,000 円

B：農漁協系統金融機関

	発生	払い戻し (b)	払い戻し率 (b) / (a)
金額ベース	約 24 億円	約 6 億円	約 25%
口座数ベース	約 58 万口座	約 4 万口座	約 7%

(注) 23 年 3 月期の非公表データ

発生口座の 1 口座あたりの平均額：約 4,100 円

払戻口座の 1 口座あたりの平均額：約 15,000 円

前掲の図表 1 で記した通り、金融機関は長期間異動のない休眠預金が発生した場合、預金残高 1 万円以上の口座に対しては預金名義人が届出た住所等に郵送による通知を行う。しかしそれでも預金者が確認出来なかった場合は、税務会計上の必要性から然るべき決算期に銀行側の利益金として計上する。結果として、例えば銀行等金融機関においては、1 年で休眠預金扱いとなる預金の総額 850 億円から、預金者あるいは相続人の請求に基づき払い戻される 350 億円を引いた年間 500 億円が、金融機関の利益金として処理されていることになる。これについて、いつでも預金者からの払い戻し請求に応じられる体制を維持しながら、社会的に活用するための方策を議論しようというのが、休眠預金活用に向けた議論のあらましである。

² 内閣府・金融庁 平成 26 年 4 月 24 日公表資料から

3. 休眠預金活用に向けた議論の経緯

休眠預金の活用について、議論の推移を見てみたい。

まず政府の動きについて。民主党政権下で設置されていた「新しい公共」推進会議において、民間からの提案³をもとに、諸外国の事例をもとに休眠預金の活用について検討を進められないか議論がなされた。例えば2011年7月に公表された「政府と市民セクター等の公契約のあり方等に関する専門調査会」の報告書では、「休眠預金の活用」について言及された。また最終提案には掲載されなかったが、東日本大震災の発生後に設置された「震災支援制度等ワーキング・グループ」にて、震災復興のために休眠口座基金を創設し活用出来ないか検討がなされた。このように新しい公共推進会議では、会議中複数回にわたり本件について議論がなされている。

また、2012年に民主党政権下で設置された「成長ファイナンス推進会議」では、休眠預金を成長マネーの資金供給源として有効活用することについて議論が進められた⁴。加えて、同年7月末日に閣議決定された「日本再生戦略」では、休眠預金の活用が金融戦略の重点施策のひとつとして盛り込まれた。その後、国家戦略担当大臣の私的懇談会（休眠預金の活用にかかる意見交換会）において関係者との議論が行われるも、国家戦略室の廃止に伴い検討は中断してしまう⁵。

自民党への政権交代後、暫くは議論が沈静化していたが、水面下では民間からの提案や模索が続いていた。2013年に公表された自民党の総合政策集 J-ファイル 2013 では、休眠預金の活用について言及がなされ⁶、9月には内閣府の西村副大臣が英国の休眠預金活用機関の中核を担う「ビッグ・ソサエティ・キャピタル」の幹部と会談し、2014年度の立法化に向けた意欲を表明した。2014年4月には冒頭記した通り“休眠預金活用推進議員連盟”が発足。自民・公明両党が休眠預金の活用に向けた方針を固め、議論が再度活発化している。

次に民間の動きについて。民間側では、休眠口座の活用の推進を目指す「休眠口座国民会議」が2012年に発足した⁷。その後、11月には「休眠口座白書」を作成・公開したり、ノーベル賞受賞者であるムハメド・ユヌス氏を迎えたシンポジウムを開催するなどして世論の喚起に努めてきた。休眠預金活用推進議員連盟の発足後は、議連議員を招いたシンポジウムを開催。さらには各地の意見を吸い上げ政策に反映させるべく、愛知・大阪・福岡・仙台の4箇所を縦断する全国キャラバンを展開した。

金融機関側は当初、休眠預金の活用について実務的な多くの問題がある限り好ましくないとしていた⁸。しかしその後①預金者の払い戻し要求には応じること、②過去の休眠預金には遡らないこと、③法的措置を講じることの3点を原則とし、対応する姿勢を示している。

³ 民間からの提案は、NPO法人ETICが展開していたプロジェクト“Social Agenda Lab”等の活動を通じてNPO法人フローレンス代表理事の駒崎氏が中心となり取りまとめられた。同提案では、海外の休眠預金活用の状況の整理や今後の制度設計に必要な提案などが記されている。

⁴ 成長ファイナンス推進会議とりまとめ <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy09/pdf/20120709/shiryo1.pdf> (2014/05/26)

⁵ 「日本再生戦略～フロンティアを拓き、「共創の国」へ～」(平成24年7月31日閣議決定公表資料)P41「重点施策：国民の金融資産の形成支援を通じた成長マネーの供給拡大」として言及。

⁶ 自民党 J-ファイル 2013 総合政策集 http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/sen_san23/j-file-2013-06-27-1.pdf
P63に「291：休眠預金の活用 預金者等の権利の保護や払い戻し手続きにおける利便性等に十分に配慮しながら、長期間にわたり入出金等がない、いわゆる「休眠預金」を、金融機関から適切な機関に移管し、有効に活用することを検討します。」と記述された。

⁷ 休眠口座国民会議 <http://kyumin.jp/>

⁸ 例えば「新しい公共による被災者支援活動等に関する制度等のあり方について(主査提案)に対する意見」などを参照。
<http://www.zenginkyo.or.jp/abstract/opinion/entryitems/opinion230530.pdf>
同提案に対するパブリックコメントとりまとめ資料 <http://www5.cao.go.jp/npc/shinsai/5kai/pdf/s-1.pdf>

図表 3 休眠預金を巡る議論の時系列整理

西暦	和暦	月	できごと
2011	平成 23 年	7 月	新しい公共推進会議「政府と市民セクター等の公契約のあり方等に関する専門調査会」報告資料にて、休眠預金の活用について言及
2012	平成 24 年	3 月	休眠口座国民会議が発足
		7 月	成長ファイナンス推進会議とりまとめ公表 -「休眠預金を成長マネーの資金供給源に」と言及
		7 月	日本再生戦略が閣議決定 -休眠預金の活用が金融戦略の重点施策のひとつに
			国家戦略担当大臣の私的懇談会（休眠預金の活用にかかる意見交換会）開催
			国家戦略室が廃止に
2013	平成 25 年	6 月	自民党、総合政策集 J-ファイル 2013 を公表、休眠預金について言及
		9 月	内閣府の西村副大臣が「ビッグ・ソサエティ・キャピタル」の幹部と会談、2014 年度の立法化に向けた意欲を表明
		1 月	自民・公明両党が休眠預金を公益活動支援に活用する方針を固める
		4 月	超党派の国会議員連盟が結成
		6 月	休眠口座国民会議が全国キャラバンを実施

（各種資料を参照し筆者作成）

4. 海外における休眠預金活用例

こうした休眠預金は海外でどのように活用されているのだろうか。実際に社会的目的に絞って休眠預金を活用している英国と韓国の例を見ていきたい。

4.1 英国

4.1.1 時系列による整理

英国では、2006 年度の予算案演説の中で休眠預金を慈善事業に活用する方針が財務相によって表明された。方針表明に先立ち、政府は金融業界との意見交換を実施したが、議論の焦点は「休眠」をどう定義づけるかという点であった。結果としては「15 年以上取引がない預金」が「休眠預金」として定義づけられた（西畑・西垣、2006）。方針表明の後、英国銀行協会（the British Bankers' Association／BBA）と英国住宅貯蓄貸付組合協会（the Building Societies' Association／BSA）は、政府と協力し休眠預金の扱いを巡る実務面の検討を開始した。翌年にあたる 2007 年には休眠資産慈善団体連合が設立され、英国における休眠口座の総額が明らかとなった。2008 年に英国銀行協会と英国住宅貯蓄貸付組合協会、国民貯蓄投資機構（National Savings & Investments／NS&I⁹）が協力し、上記 3 機関に存在する休

⁹ NS&I は元々英国郵政省が行っていた郵便事業・電気通信事業・貯金事業のうち、貯金に関する事業のみを National Saving & Investment（国民貯蓄投資機構）として独立行政法人化し分離独立されたものである。

眠口座をオンライン上で一元的に誰もが無料で検索できるサイトを構築した¹⁰。その後、法案“Dormant Bank and Building Society Accounts Act 2008¹¹”が英国議会を通過し、「請求基金（Reclaim Funds）」に関する法案が公表された。請求基金とは、15年以上取引がなく預金者とも連絡が取れない休眠口座の預金を管理する基金を指す。

その後、2010年春の総選挙によって労働党から保守党-自民党連立政権へと交代、政権交代後に保守党のマニフェストに最重要政策の1つとして掲載されていた「Big Society」を具体化させることを目的に、Big Society Bankの設立が目指された。

2010年7月には、Co-operative Financial Services（The Co-operative BankやThe Co-operative Insuranceを含む英国最大の協同組合系金融総合グループ¹²）が、Reclaim Fund（請求基金）の管理機関に指定され、英国金融庁の管理下に置かれた。基金設立後には休眠口座の移管が実施された。その後、同じく英国内で活動するBig Lottery Fund¹³内に投資委員会を発足させ、2011年度中に合計5件の投資を実施した。2012年度には、Big Society Capital¹⁴が創業し、投資委員会の業務はBig Society Capitalに引き継がれた。

4.1.2 休眠預金活用のスキーム－主体別の整理

（1）休眠口座検索システム(mylostaccount.org)

英国の場合、預金者は口座検索システム「mylostaccount.org」によって、休眠口座の情報をウェブから検索することが可能である。「mylostaccount.org」は、英国銀行協会と英国住宅貯蓄貸付協会、国民貯蓄投資機構によってサイト構築費用が負担され、その後の運用も担われている。この口座検索システム自体はとても簡素なもので、サイト内に個人情報や蓄積されているということではなく、各銀行と預金者とは繋げる役割を果たしているのみである。預金者が口座を検索する際、サイト利用料は発生しない。

検索により自らの休眠口座を発見した場合、預金者は休眠口座の払い戻し申請を各金融機関に行う。預金者は従来どおり、各金融機関から預金の払い戻しを受ける。

（2）請求基金（Reclaim Fund）

請求基金とは、Dormant Bank and Building Society Accounts Act 2008によって成立した15年以上取引がなく預金者とも連絡が取れない休眠口座の預金を管理する基金である。同法によって請求基金は法的に位置づけられているが、金融機関と請求基金は個別にlegal agreement（法的拘束力のある契約）を結んでおり、これによって休眠預金は請求基金に移管されている。請求基金に移管されるのは資金のみであり、預金者の個人情報等は一切移管されず、預金者の個人情報は引き続き銀行が管理している。

¹⁰ 例えば英国政府が公開している次の資料にその経緯が詳しい。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmtreasy/533/533.pdf>

実際のウェブサイトは以下。これによって英国銀行協会に加盟する36の銀行口座、住宅金融組合協会に加盟する全ての金融機関の口座、郵便貯金を含む全ての国民貯蓄口座の口座が検索可能となっている。

<http://www.mylostaccount.org.uk/aboutus.htm>

¹¹ 法案の詳細は次を参照。<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/31/contents>

¹² The Co-operative Financial Services はその後2011年にCo-operative Banking Groupに組織改編されている。

¹³ 宝くじを原資とし、環境活動や教育、健康増進等の慈善的目的をもつコミュニティ活動への資金助成を行う英国の組織。

¹⁴ 2010年当時Big Society Bankと呼称し構想されていたものが、Big Society Capitalとしてスタート。

同法では、請求基金の第一義の目的を預金者の保護、第2の目的を請求基金が管理する資金を社会的目的のために活用することとしている。従っていくら社会的目的のためであっても、預金者の保護が担保され得ない程度に、請求基金が休眠預金を過剰に活用することはない。

金融機関は、3～4ヶ月に1回程度、請求基金に対して預金者からの払戻し申請の合計額を請求する。請求基金は金融機関に対して払い戻す可能性のある請求額の見込みを算定しながら、残金分を社会的目的のために活用する。

(3) ビックロットリーファンド (Big Lottery Fund)

ビッグロットリーファンドとは、National Lottery（英国の宝くじ）の資金を原資に設立されたファンドで、休眠口座・休眠預金の活用を目的に新たに設立されたものではない。

ビッグロットリーファンドは、2004年の設立以降、教育や環境保全、健康増進等の活動やチャリティ団体に対して助成金を拠出してきた。特に地域コミュニティの再生に焦点を当て助成を行っているのが特徴である。

休眠預金の活用方法を定める上での根拠法は Dormant Bank and Building Society Accounts Act 2008 で、同法では、先に述べたとおり休眠預金を請求基金に移管することを定めている。同法は同時に請求基金に移管された休眠預金を、ビッグロットリーファンドに拠出することも定めている。またビッグロットリーファンドからは、(4)で詳細を述べるビックソサエティキャピタル (Big Society Capital) に資金が拠出されている。

ビッグロットリーファンドは、英国国内のうちウェールズ、スコットランド、北アイルランドの3地域で活動する団体に対して、助成金の形式で資金を提供している。

(4) ビックソサエティキャピタル (Big Society Capital)

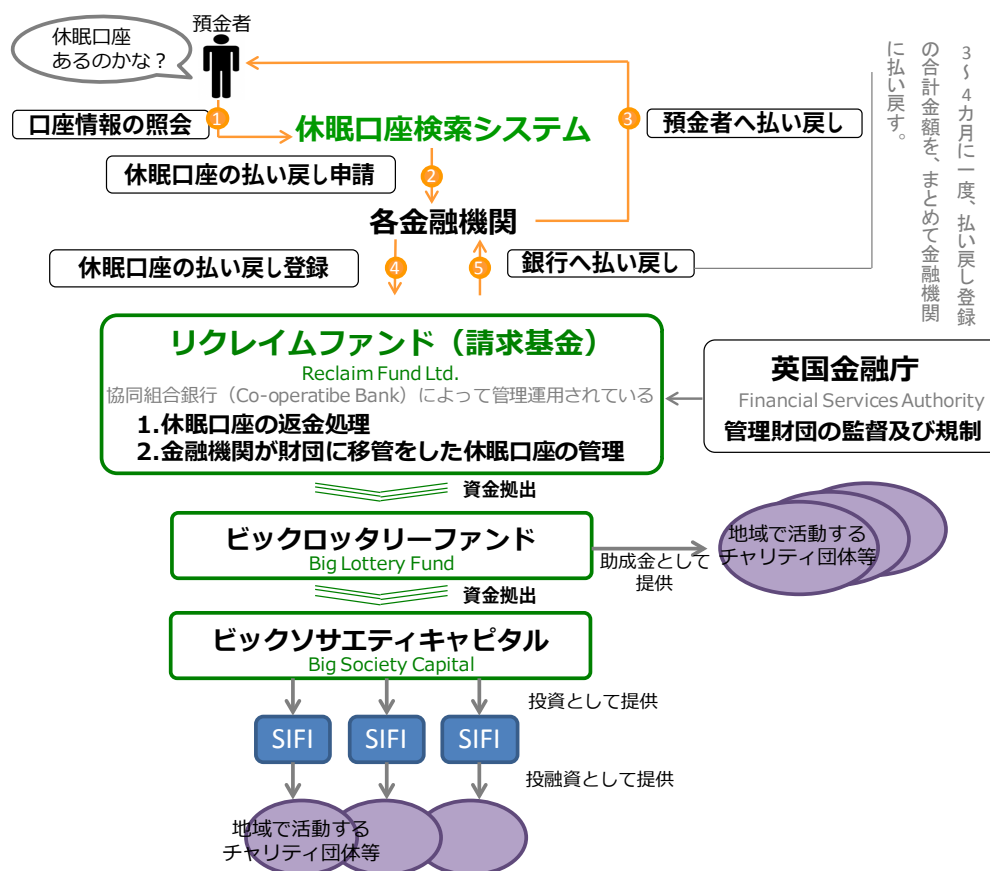
ビックソサエティキャピタルは、休眠預金・休眠口座の活用の際に新たに立ち上げられた組織である。

同組織は、英国におけるソーシャルインベストメント（社会的投資）の拡大を目指す独立した金融組織である。実際にソーシャルインベストメントを行うほか、ソーシャルインベストメントの知見共有やメインストリームの金融とソーシャルインベストメントとの連携を促進させるというミッションも掲げている。法人形態としては a company limited by shares（有限責任株式会社形式）を採っている。

同組織は4億ポンドを超える資金を請求基金からビッグロットリーファンドを経由して得ているほか、英国内の4つの大手金融機関から少なくとも5年間で2億ポンドの投資を受けている。

(3)で述べたビッグロットリーファンドが、地域コミュニティの再生に取り組む団体に対し助成金により資金を提供しているのに対し、ビックソサエティキャピタルは、Social investment Finance Intermediaries (SIFIs／社会的投資を行う中間支援・仲介組織) に対して投資の形式で資金を提供している。ビックソサエティキャピタルから融資を受けた SIFIs は、イングランドで活動するチャリティ団体やコミュニティ利益会社 (Community Interest Company/CIC) を始めとする現場の個別団体に対し、投融資の形式で支援を行う。

図表 4 英国の休眠口座・休眠預金のスキーム図



（休眠口座白書（休眠口座国民会議作成）をもとに、筆者加工・修正）

図表 5 ビックロタリーファンドとビックソサエティキャピタルの対照表

	ビックロタリーファンド	ビックソサエティキャピタル
資金の調達方法	請求基金より直接的に資金拠出を受ける	ビックロタリーファンドを経由して資金を調達する
（休眠預金以外に組織として行なっている資金調達の方法）	（宝くじによる資金）	（英国内の4つの大手金融機関からの投資）
資金の提供先	地域で活動するチャリティ団体等に直接的に提供	SIFI（社会的投資を行なう中間支援・仲介組織）を経由して地域で活動するチャリティ団体等に提供
資金提供の際の手法	助成金	融資

（各種資料を参照し筆者修正）

4.2 韓国

4.2.1 時系列による整理¹⁵

韓国では、2003 年に休眠口座に関する国民の問題関心が高まり、納税者連盟やその他の市民団体側から金融機関に対するインターネット上での照会システムの設置要求が高まった。

2004 年 11 月には金融監督院から「休眠口座還給手続き改善法案」が提起された。また与野党議員から「休眠口座を活用して福祉財団を設立する法案」が提起されるなど、法案化の動きが活発化した。

2005 年には、休眠口座の照会システムの構築をめざし、生命保険協会、損害保険協会、銀行連合会による検討委員会が設置された。委員会での議論を経て、2006 年には休眠口座の統合照会システムが稼動を始めた。

2007 年には「休眠口座の処理および社会貢献基金設立法」の制定案が財政経済委員会を通過。同年 8 月には「休眠預金管理財団設立などに関する法律」が公布され、9 月には、休眠預金管理財団設立委員会が構成された。2008 年には休眠口座管理財団が設立された。同年 6 月末には、社会福祉事業への資金提供を祝うセレモニーが、11 月にはマイクロインシュランスに関する事業開始を祝うセレモニーが開催されている。

同財団は 2009 年 9 月に名称が変更され、現在は微笑金融中央財団/Smile microcredit Bank として活動を行なっている。

4.2.2 休眠預金活用のスキーム

(1) 預金者サイドから見た整理

韓国では、休眠口座を「金融機関の口座の中で、関連法規の規定または当事者の約定により債権または請求権の消滅時効が完成された口座」と定義されており、銀行の場合は 5 年、保険では 2 年、郵政では 10 年と定められている。また「2003 年から発生した休眠口座に適用するが、それ以前に発生した休眠口座に対しても、金融機関が時効利益を放棄する場合、効力を持つ」としている。韓国における休眠口座は総額 102 億円で、そのうち 17.3%は預金者に返金されているという。

韓国でも、預金者が口座情報をオンラインで紹介できる一元的な検索システムが設定されている。これによって預金者は、休眠口座の有無を確認することが出来る。また窓口に行き口座情報を照会することも可能である。

(2) 微笑金融中央財団 (Smile microcredit Bank)

微笑金融中央財団 (Smile microcredit Bank) とは、休眠預金の効率的で公正な管理・運用を遂行するために設立された財団で、預金者保護を図ると同時に、市民の生活の安定および福祉の向上を図ることを目的としている。設立根拠は 2007 年 8 月に制定された「休眠預金管理財団設立などに関する法律」で、主要な事業は①休眠預金の返金処理、②休眠預金を活用したマイクロクレジット事業、③福祉事業者の支援、の 3 つである。

②の休眠預金を活用したマイクロクレジット事業は、主に既存の金融機関からの融資を受けることが難しい低所得者等が、自ら事業を立ち上げる際の創業資金や運転資金の貸付け、事業を行なう

¹⁵ 韓国に関する現状整理は休眠口座白書及び Smile Microcredit Bank 発行のパンフレット（作成年不明）を参照し作成した。

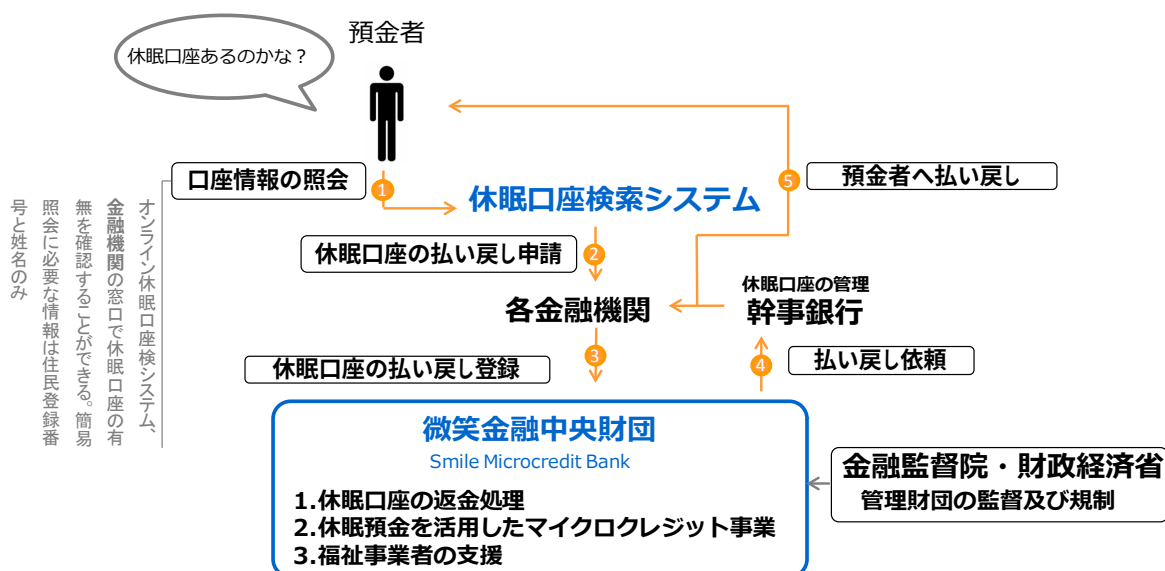
際の妥当性分析やコンサルティング等を指している。

③の福祉事業者の支援は、主に社会的目的を持つ福祉事業者に対して、無利子融資を行なうことを通じて、社会的弱者を支援することを目的としている。

重要なこととして、韓国の場合、各金融機関は休眠預金を管理団体である「微笑金融中央財団」に寄付する形式を採ることが挙げられる。つまり寄付の判断は金融機関によってなされる。

微笑金融中央財団は、金融監督院および財政経済省の監督および規制を受ける。

図表 6 韓国の休眠口座・休眠預金のスキーム図



(休眠口座白書をもとに、筆者加工・修正)

5. 休眠預金をどう活用するか

以上、休眠口座をめぐる我が国の議論の推移と英国・韓国の取り組みを概観してきた。では我が国で休眠預金を活用する上で、考慮すべきポイントは何か。ここからは議論を踏まえながら、現時点で有力視されている枠組みを整理した上で、休眠預金をよりよく活用するためにどのような取り組みが必要か、筆者なりの考えをまとめてみたい。

5.1 制度設計について

5.1.1 資金管理面からの制度設計 ～預金保険機構における資金管理～

制度設計については、既に自公案を含め複数案が提示されているが、資金管理の一翼を担う組織として、預金保険機構の活用が有力視されている。具体的には、法施行後新たに発生する休眠預金を預金保険機構に移管し、移管元の金融機関の貸借対照表からは資産及び負債（預金債務）を両建てで減額（消滅）させる形式である。実際の預金者への払戻し手続きは、預金保険機構が各金融機関に事務委託を行う。これによって、預金者は今まで通り各金融機関の本店・支店で払戻しの請求を行い休眠状態となった自らの預金を引き出すことが可能となる。

5.1.2 活用面からの制度設計 ～独立した民間組織の必要性～

預金保険機構はあくまでも資金管理上必要な機能であると考えられるが、実際の資金活用については、独立した民間団体が組織され、規制や監督を受けつつも、社会目的のためにより良く休眠預金が活用される制度設計が求められる。具体的には、預金保険機構から社会的目的のために休眠預金を一括して受ける組織（ここでは仮に「休眠預金活用推進組織」と称す）と、その資金を現場のNPOやソーシャルビジネスを始めとする受益者サイドに立った個別の事業者に助成や融資、投資といった形式で提供する組織（ここでは仮に「資金仲介組織」と称す）が想定される。これらについて、英国の例で言えば、休眠預金活用推進組織にはピックロッタリーファンドやピックソサエティキャピタルが、資金仲介組織にはSIFIsが該当する。

一括して受け取る組織については、社会的・公益的目的を果たし、情報公開や透明性を担保しやすい法人形態・組織形態であることが望ましい。例えば、民間が主導し公益法人を設立、政府サイドからは「評議員」の一員として関係者を迎え入れ、組織のマネジメントを行なう形式が考えられる。公益法人の活用はあくまでも一案であるが、休眠預金活用推進組織の設置にあたっては、行政機構から必要な監査等を受ける形式を担保しながらも、独立した民間の組織として活動できる組織形態を選択することが重要である。勿論、独立した民間組織においては、自らの情報公開を積極的に行うことも併せて重要である。

5.1.3 地域の現状や社会課題の実態に知見をもつ資金仲介組織との連携

前述した通り、英国のうちイングランドでは、ピックソサエティキャピタルからSIFIsに対して資金が提供され、実際の地域社会で活動する個別のチャリティ団体や社会的企業に対して資金が提供されている。

休眠預金は金額的にも規模が大きく、我が国のソーシャルセクターの今後の資金流入のあり方を大きく変える可能性がある。従って各地域の実情に合わせて、きめ細かく資金供給量や供給先を調整できる体制づくりが求められる。

その意味では、各地で既に活動している市民コミュニティ財団やNPOバンクをはじめとする資金仲介組織と連携・協力しながら運用を行なうことが重要となる。また地域で活動する金融機関も、連携の対象となる可能性はある。こうすることで、量的（具体的には資金供給量）にも質的（具体的には助成や投融資といった資金供給の手段や回収に対する考え方、ソーシャルインパクトの捉え方などが想定される）にも地域ごとの実情に合致した形式で資金を供給することが可能となろう。

資金仲介組織は、休眠預金の活用に際して一定の説明責任やガバナンス上の要件を求められることが想定され、そうした条件をクリアできる組織に資金を提供することになろう。一口に市民コミュニティ財団やNPOバンクといっても、助成状況や貸出状況、対象、組織的基盤の状況は様々であり、一律に捉えることは難しい。こうしたことから、休眠預金の活用開始にあたっては、全ての地域や組織形態で一律にスタートさせるのではなく、資金仲介組織の体制が整ったところから順次、資金を拠出する方式を採る必要があると考えられる。

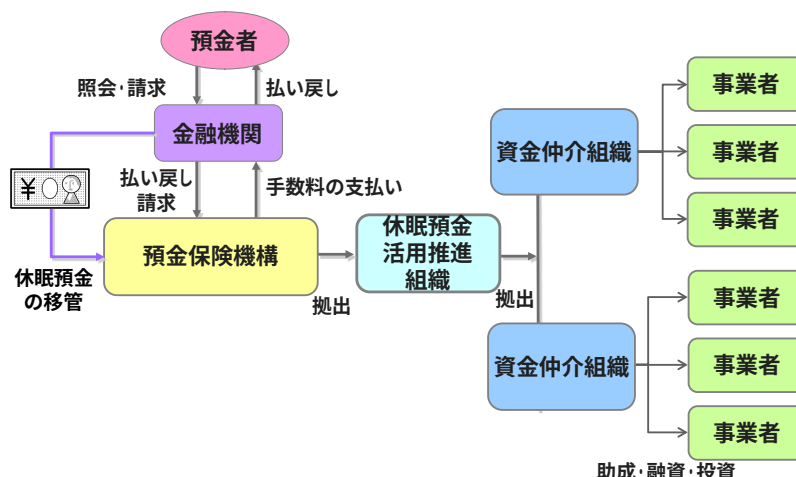
但し、これが資金仲介組織の単純な選別主義に繋がることは避けるべきだと考える。むしろ資金仲介組織側の成長意欲に応える必要もあろう。そのためには、こうした組織のキャパシティ・ビルディングの機会を創出したり、資金仲介組織相互の地域内連携、ないしは地域を超えた連携促進によって知見の共有を図り、資金仲介組織内の担い手の成長機会を創出する取り組みが求められるのではないかと。

5.1.4 「使う」ことではなく「成長させる」資金としての位置づけ

制度設計の際には、拠出額を毎年「使い切る」ことを是とするのではなく、社会的課題の解決の担い手の持続的な成長を促す財源として位置づける必要がある。当然、本来貸し出すべき、あるいは助成すべきでない対象に資金が過剰に供給されることは避けられるべきである。持続的な成長のためには、事業の成長を支援するアドバイザーを派遣する、或いは支援者相互が知見を共有できる機会を創出する、といった取り組みも必要となろう。筆者の私見ではあるが、現状としては、そうしたアドバイス機能を果たせる人材が不足している状況にあると考えられ、資金仲介組織を中心としながらも、例えば産業振興を目的とする意欲ある財団等やコンサルタント、地域金融のノウハウ・知見を持つ人材等を含めて幅広くソーシャルセクターの成長を支えるコミュニティを創出することが必要なのではないかと考える。

また既存の助成制度に多く見られる「支出管理」、すなわち「得られた資金を何に使ったか」に注目するのではなく、「成果重視」、すなわち「得られた資金で何を生み出したか」に注目する制度設計が求められよう。そのためには、ソーシャルインパクトや社会的リターンを投融資先、助成先に求めると共に、その仕組みづくりも行なってゆく必要があるのではないかと考える。

図表 7 休眠預金活用に関わるスキームのイメージ



（自公有志案や関係者へのヒアリング、その他各種資料を参照し筆者作成）

5.2 休眠預金の減少に向けた取り組みの必要性

ここまで休眠預金の「活用」という側面から議論を展開してきたが、それと同時にそもそもの休眠預金の発生を可能な限り減少させる試みも必要だと考えられる。休眠預金は本来、預金者の元で活かされるはずだった資金であり、休眠預金を社会的目的に利用する上では、一般市民に対して「休眠預金」という存在を意識付ける取り組みを、同時並行的に行う必要があると考えられる。

もちろん、現在の休眠預金活用に関わる議論では、預金者の権利が保護されることが大前提とされており、政府による議論においても民間からの発信の際にも繰り返し強調されている。また今回の議論を機にマスメディア等で休眠預金について報道される機会が増えたことは事実であり、その存在を改めて認識した一般市民も以前より増加したのではないかと推察できる。

英国、韓国の両国の例ではともに、休眠預金の活用開始に先立ち、休眠口座の情報を一元的に照会できるオンラインシステムを整備した。わが国ではこの点について、現時点では大きな議論は起こっていないように伺えるが、既存の金融機関の事務手続きとの整合など事務的な実現可能性を確認するなどし、より深い議論が必要なのではないかと考えられる。

6. おわりに～休眠預金の活用を梃子とした、社会的投資の拡大に向けて

最後に、休眠預金の活用に向けた制度設計から、さらに将来の展望を述べて論を終えたい。

本レポートでは、焦眉となっている休眠預金にスポットを当てて議論の推移や他国事例、わが国における制度設計について私論を述べてきた。しかし少し視野を広げると、世界では社会的投資の振興に向けた議論が盛り上がりを見せており、またわが国においても、実践例が生まれている。

英国においては、2000 年以降民間資金を活用した低開発コミュニティの振興や金融包摂を主要な課題として社会的投資に関する議論が行なわれてきた。また Social Impact Bond (SIB: 社会的インパクト債)¹⁶と呼ばれる新たなスキームも誕生を見せている。また米国においては SIB の波及はもとより、CDFI (コミュニティ開発金融機関) の長い歴史やベンチャー・フィランソロピー等の実践もある。議論の高まりを受けて、2013 年には英国キャメロン首相の呼びかけにより、「G8 社会的投資タスクフォース」が設立された。G8 サミットに先立って、英国政府主催で「G8 社会的インパクト投資フォーラム」が開催されるなどの動きもある。既に世界ではソーシャルビジネスやインクルーシブビジネス、BoP ビジネスを成長させると共に、より良い行財政支出のあり方を模索する上で主要先進国が一致して社会的投資を発展させることが合意されていると言えよう。

我が国においても、G8 社会的投資タスクフォースに関連して、国内諮問委員会が立ち上げられ、まさに議論が進行中である。またソーシャルベンチャーパートナーズ東京¹⁷や ARUN 合同会社¹⁸、日本ベンチャー・フィランソロピー基金¹⁹などのチャレンジングな実践例も生まれている。こうした動きは民間の自発性と共感性に支えられながら、日本の現状に新しい風を送り込んでいる。また休眠預金の活用方策の 1 つとして、SIB にも注目が集まっている。休眠預金の活用にあたっては、休眠預金を呼び水として民間企業や個人からのさらなる投資や寄付などを促進させる仕組みを構築することも重要だと考えられる。

我が国は 20 年以上に亘る長期的な経済的な低迷を経験し、中央・地方ともに財政が危機的状況を脱する兆しは未だ見えない。雇用や社会保障、家族や地域をめぐる諸条件が大きく変化する中で、社会環境の変容に対して必要なセーフティネットを官の力だけでは構築出来ないことは一層明白になっている。休眠預金については、今後法案制定を含め議論がいつその深まりを見せると考えられるが、社会変容の結果産まれてしまった「セーフティネットのほころび」を紡ぐ力、また民間ならではのアイデアや挑戦を、社会課題の具体的な解決に繋げる力を、休眠預金を活かす側が身につけることを意識し、長期的な視野に立った制度設計を行なうことが求められよう。

休眠預金は一人ひとりの預金者が預けた民間の資金である。眠れる資金を国庫に納入するのではなく、民間の財源として活用する以上は、必要な説明責任を果たしながら、従来の仕組みでは支援の手が行き届かなかった対象者をサポートする機会を創出することや、支援者側の力量を向上させ社会課題をより良く解決するモデルづくりの機会となるのが大切だと考える。ⁱ

¹⁶ ソーシャルインパクトボンドとは、官民が連携した社会的投資のスキームの一種である。具体的には、公共性の高い事業を実施する際、民間から資金を募り、事業実施によって政府の財政支出が削減されれば削減相当分が政府から事業実施主体に提供され、資金提供者に対する元本の返済や配当などが行われる仕組みである。

¹⁷ <http://www.svptokyo.org/> (2014/08/18)

¹⁸ <http://www.arunllc.jp/> (2014/08/18)

¹⁹ <http://www.jvpf.jp/index.html> (2014/08/18)

(参考資料)

Big society capital (2013) 「SOCIAL INVESTMENT FROM AMBITION TO ACTION annual review 2013」

休眠口座国民会議 (2012) 『休眠口座白書』

西畑一哉、西垣裕 (2006) 「諸外国における休眠預金の一元的管理について」『預金保険研究』第7号

ⁱ 本レポートの作成にあたっては、休眠口座国民会議事務局/日本財団の和田 真氏にヒアリングや各種資料提供等々でご協力頂いた。また日本ファンドレイジング協会代表理事 鶴尾雅隆氏、事務局次長 鴨崎貴泰氏からは勉強会ははじめディスカッションの機会を通じて多様な示唆を頂いた。記して謝意を表したい。

－ ご利用に際して－

- 本資料は、信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一的な見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所:三菱UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要です。当社までご連絡下さい。