

地域金融機関が資金分配する休眠預金活用の実態

—京都府北部地域を事例として—

Actual status of utilization of dormant deposits distributed by regional financial institutions : Case study of Northern Kyoto Area

杉岡 秀紀

Hidenori Sugioka

要旨

2018 年 1 月に施行された「民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律」に基づき、2009 年 1 月以降で 10 年以上入出金等の取引（異動）がない預金等は「休眠預金」として預金保険機構に移管されたのち、日本民間公益活動連携機構および資金分配団体のマッチングにより、①子供及び若者の支援、②日常生活を営む上で困難を有する者の支援、③地域活性化等の支援を促進する民間公益活動などに活用されることになった。

一方、現行の休眠預金の資金分配は都市部中心であり、京都府北部地域のような人口減少地域での分配事例は少なく、資金分配団体空白地も存在する。

そこで本論では、京都府北部地域で取り組まれた休眠預金活用を事例に、地域金融機関が資金分配する休眠預金の実態についてその意義と課題の整理を行う。最後に、その実態も踏まえ、休眠預金全体のあり方についてささやかながらの政策提言を行う。

キーワード：休眠預金、休眠預金等活用法、地域活性化、地域金融、京都府北部地域

Keywords: dormant deposits, act on utilization of funds related to dormant deposits to promote public interest activities by the private sector, regional revitalization, regional finance, northern kyoto area

1. 研究目的

京都府北部は日本海と丹波丹後の山々に囲まれた地域で、福知山市、舞鶴市、綾部市、宮津市、京丹後市、伊根町、与謝野町の 5 市 2 町（人口 279,126 人¹。2020 年国勢調査）から構成される。この地域は古くから海を通して大陸との関係が深く、豊かな環境を大きな資源として、生活のなかから個性あふれる多くの文化を育み、独自の地域づくりを展開してきた。

しかし、京都府北部は、毎年若い世代が都市部へ流出することに加え、近年は少子高齢化かつ人口減少が進んでいる。その他、耕作放棄地や限界集落の増加、空き家・空き店舗・廃校の増加、買い物難民、中心市街地の衰退、地域コミュニティの衰退など、地域課題に苦しむ全国の縮図とも言える課題が山積している。

一方、2015年には京都府北部地域の5市2町による広域連携組織である「京都府北部地域連携都市圏形成推進協議会」、2016年には京都府北部地域の5市2町の観光協会等による広域連携組織である「海の京都 DMO（一般社団法人京都府北部地域連携都市圏振興社）」が創設されるなど、これまでにはない新たな枠組みでの議論や地域活性化の実践も拡がりつつある。

そうした中、本論で取り上げるのが、休眠預金を活用した地域活性化の動きである。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のことで「睡眠預金」とも呼ばれる。この言わば、「忘れられたお金」は親が子供のために作ったものの親も子も忘れてしまうケース、学生がアルバイトの給料の振り込みのために口座を作ったものの就職後忘れてしまうケース、預金者本人が亡くなりそのまま放置されるケースなどがあり発生する（山口 2014）。

周知の通り、2018年1月に施行された「民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律」（以下、「休眠預金等活用法」）に基づき、2009年1月以降で10年以上入出金等の取引（異動）がない預金等は「休眠預金」として預金保険機構に移管されたのち、2019年に指定活用団体として指定された一般財団法人日本民間公益活動連携機構（Japan Network for Public Interest Activities。以下、JANPIA）、および資金分配団体のマッチングにより、①子供及び若者の支援、②日常生活を営む上で困難を有する者の支援、③地域活性化等の支援を促進する民間公益活動などに活用されることになった。

京都府北部地域においては、2022年度に京都北部信用金庫とプラスソーシャルインベストメント株式会社による京都北部地域金融価値創造協議会が、JANPIAが実施する「休眠預金等活用法におけるコロナ禍の影響により新たな支援のニーズに対応するための対応緊急支援助成（京都府北部地域におけるコミュニティ支援事業）」の資金分配団体に選定され、北部地域の社会課題の解決を目指す事業に助成することとなった。

そこで、以下では、京都北部信用金庫及び採択された6つの事業者（実行団体）へのヒアリング調査を通して、京都府北部地域においては休眠預金が実際にどのように活用されたのかという実態を把握すると共に、今後の休眠預金の活用全体について論点の整理を行う。

2. 休眠預金の概要と先行研究

（1）休眠預金の法制化までの流れ

休眠預金とは先述の通り、「預金等であつて、当該預金等に係る最終異動日等から10年を経過したもの（法2条6項）」のことである。対象となるのは、銀行の普通預金、定期預金、ゆうちょ銀行

の通常貯金、定期貯金、定額貯金、信用金庫の普通預金などで、毎年約 850～1,200 億円ほど発生し、うち払い戻された分を除き、残りの 500～700 億円程度がこれまで金融機関の利益になっていた。ちなみに法的には預金契約は金銭消費寄託契約であり、預金債権も民法上の消滅時効にかかる。時効期間は銀行の場合は 5 年、協同組合組織金融機関の場合は 10 年である。しかし、民法では時効は援用しなければ、その効果が発生せず、金融機関は通常、預金者に対して時効を援用していない。したがって、時効期間が経過しても、預金債権は消滅せず存続していると解釈される（生田 2014:68）。つまり、10 年が経過し、休眠預金となった後も、預金者が引き出す意思さえあれば引き出せる制度となっている。また、休眠口座の 9 割は 1 万円以下の口座である（鶴尾 2014:58）。

なお、日本における休眠預金総額は海外に比べても稀にみる規模になっている。どれくらいの規模感かという、例えば、京都北部地域で最大の歳入額である福知山市の一般会計は約 476 億円（2022 年度）である²。また、国内最大の公益助成団体である日本財団の年間助成額は約 413 億円である。これらの額と比較しても休眠預金の規模がどれくらい大きいかが推察できよう。

日本において休眠預金の存在が注目されるようになったのは、金融機関破綻時の名寄せの迅速性、確実性を妨げる可能性があるとの問題意識から、2006 年に預金保険機構の内部で休眠預金の整理と一元化に関する諸外国の事例の調査が行われたのが嚆矢とされる（生田 2014:71）。続いて、2010 年に国民新党・新党日本（当時）の田中康夫代表が衆議院本会議にて景気回復と財政再建のための安定的な財源の 1 つとして金融機関の休眠預金の有効活用を提言³したことで政治の分野で休眠預金についての議論が始まった（村山 2012a:77、同 2012b:82）。次に銀行や政治の分野を超えて、行政含む政府全体で民間公益活動への休眠預金活用の議論がスタートしたのは、民主党政権下の 2010 年であった（水谷 2015:44）。具体的には「新しい公共推進会議」にて委員で特定非営利活動法人フローレンス代表理事の駒崎弘樹氏が「毎年、金融機関の不労所得になる資金の 30%（300 億）を活用するだけでも、災害救助や雇用促進など多くの支援活動に役立てられる」と諸外国の休眠預金を公益目的で活用する例を紹介したところから政策実現に向けた本格的な検討が始まったとされる（山本ほか 2016:3）。実際、2011 年に公表された「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「休眠預金の活用」について言及されている。この提言を受け、単純計算でも 20 年で 1 兆円ほどになる休眠預金を召し上げられることになる金融機関側は預金者の同意なく預金を外部に流出させることを問題視し、政府への申し入れをした。しかし、3 月 11 日の東日本大震災を受け、同年 4 月には被災地の復興支援などに活用する予算として休眠預金の活用の議論が再燃した。最終的には全国銀行協会と政府の間で、①法的措置に基づく仕組みとすること、②過去の休眠預金は活用の対象としないこと、③休眠預金の移管後も預金者から請求があれば払い戻しが可能とすることを原則にすることで折り合いがついたようである。

その後、翌年 2012 年の「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が議論された。そして、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一つとして盛り込まれた。

ただし、その後、民主党から自民党への政権交代が起き、休眠預金の議論は一時沈静化した。しかし、民間からの提案や模索により議論が続いたことを受け、菅義偉官房長官（当時）や山本朋広衆議院議員が興味を持ったこともあり、2013年の自民党の総合政策集 J-ファイルでは休眠預金の活用について言及されている。そして2014年には内閣府の西村康稔副大臣（当時）がイギリスの休眠預金活用の中核を担う Big Society Capital (BSC) の幹部と会談したことを皮切りに立法化の動きが加速し、超党派による「休眠預金活用推進議員連盟」や、民間による「休眠口座活用国民会議」など休眠預金のための団体が設立された。休眠預金活用推進議員連盟では、総会を9回、実務者会議を16回、法案打ち合わせを44回開催したという。なお、休眠口座活用国民会議は同年11月には民間主導で「休眠口座白書」を発行したほか、10数カ所の全国キャラバンを行い普及啓発に努めたとのことである（山本ほか2016:3-4）。

また、この時期、国際的にはG8先進首脳国首脳会議の議長国であったイギリスのキャメロン首相（当時）の呼びかけにより「社会的インパクト投資タスクフォース」が誕生し、日本でも「国内諮問委員会」が発足し議論が重ねられた。その議論を踏まえ公表された「社会的インパクト投資の拡大に向けた提言書」の中でも休眠預金の活用について触れられている。こうした国際的な後押しも法制化を加速化させることにつながったのだろう。

ともあれ、以上のような経過を経て、2016年の第192回国会において「休眠預金等活用法」が成立し、2018年1月から施行されるに至った。担当省庁は金融庁と内閣府で、本格的に休眠預金を活用した助成事業が始まったのは2019年度である。

ただし、休眠預金活用法が制定した際に「施行から5年後に幅広く見直しを行う」との付帯決議がなされた。その意味では、いよいよ施行段階、社会実験段階から本格運用へと移行していく時期が到来しているのが今と言える。

（2）海外の事例

ところで、海外の休眠預金活用はどうなっているのでしょうか。西畑・西垣（2006）によれば、休眠預金そのものは、アイルランド、イギリス、アメリカ、カナダ、オーストラリア、韓国、香港など多くの国ですでに活用が進んでいる。特徴的なのは、北米・オセアニアは休眠預金の実質的に銀行収益になることへの反発から活用の動きが広がったものの、欧州は第二次大戦犠牲者の預金を正面から取り扱うことから議論がスタートしたことである。その中でも特に日本が影響を受けただけでなく、世界でも最も進んでいる事例と考えられるのがイギリスの休眠預金活用の事例であるので、以下、概要を紹介する。

水谷（2015）によれば、イギリスでは労働党のゴードン・ブラウン財務相が2006年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を表面化したのが嚆矢とされる。この方針を受け、2007年には英国銀行協会（The British Banker's Association/BBA）と英国住宅貯蓄貸付組合協会（the Building Societies Association/BSA）が政府と協力しながら休眠預金についての実務的な議

論を開始し、2007 年に休眠資産慈善団体連合が設立されるに至った。そして、2008 年には、BBA、BSA、国民貯蓄投資機構（National Saving & Investments/NS&I）の協力のもと、この 3 機関に休眠預金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が構築され、休眠預金の社会的活用をするための「銀行・住宅貸付組合休眠口座法（Dormant Bank and Building Society Accounts Act）」が成立した。2010 年の総選挙で政権は労働党から保守党・自民党連立政権に交代したが、休眠預金については政策継承され、2012 年に休眠預金の社会的活用促進の受け皿となる Big Society Capital（BSC）が発足した。具体的には、慈善団体、教育や雇用、社会起業家支援等の分野への休眠預金活用が始まった。小立（2020）によれば、イギリスのソーシャル・ファイナンス市場の発展にとっては、この BSC が重大な貢献をしているという。

以上を踏まえ、イギリスの休眠預金の特徴を整理すると、①オンラインで自分の休眠預金を無料で検索できる「休眠口座検索システム」、②休眠預金を管理するための「請求基金（Reclaim Fund）」、③慈善団体へ助成する「ビックロータリーファンド（Big Lottery Fund）」、④休眠預金を梯子に社会的投資の促進を目指す「ビックソサイエティキャピタル（Big Society Capital）」の 4 つを 1 つの仕組みとして連動させた事例と小括できよう。

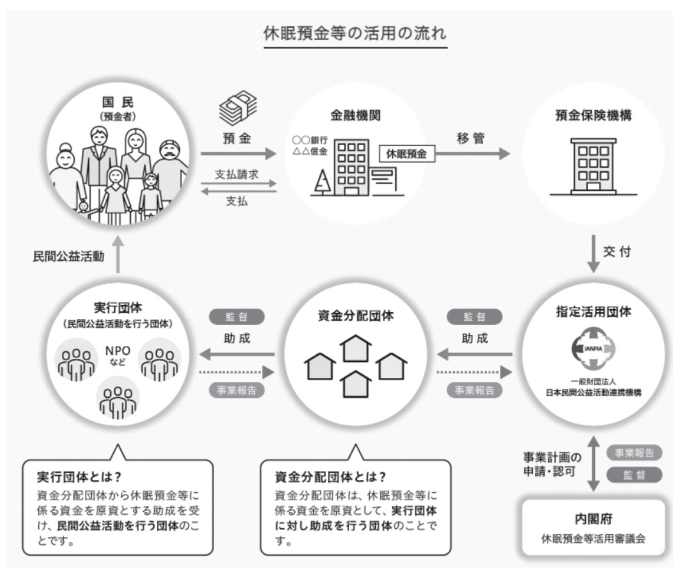
なお、日本で休眠預金となる期間は 10 年だが、イギリスでは 15 年間出し入れがない口座を「休眠預金」（約 530 億円規模）としている。また、香港などは 6 ヶ月で、韓国は 5 年（保険は 2 年、郵政では 10 年）、アメリカは 3～7 年（州別に規定）、オーストラリアは 7 年、カナダは 10 年、アイルランドは 15 年と実に多様である。

（3）休眠預金の活用の流れ

休眠預金の活用の流れは図 1 の通りである。まず国民の休眠預金は金融機関から預金保険機構に移管される。そして、そのお金が指定活用団体である JANPIA に交付される。その後、公募によって決定した資金分配団体（休眠預金に係る資金を原資として実行団体に助成を行う団体）のマッチングにより、実行団体（資金分配団体から休眠預金に係る資金を原資とする助成を受け、民間公益活動を行う団体）に助成される。

なお、資金分配団体および実行団体は法人格の有無を問われず、NPO 法人、一般社団法人、公益財団法人等のほか、株式会社や任意団体も選定の対象となる。ただし、JANPIA が定めるガバナンス・コンプライアンス体制の要件を着実に満たす必要がある。そのため資金分配団体については、地域の寄付の出し手と受け手の仲介などの中間支援機能を担うコミュニティ財団などが採択されるケースが多い。

図1 休眠預金の活用の流れ



(出典) 日本民間公益活動連携機構 (JANPIA) (2024)

休眠預金を活用できる分野（公益に資する活動）は、休眠預金等活用法（第17条第1項）で定められており、①子ども及び若者の支援に係る活動⁴、②日常生活又は社会生活を営む上での困難な状況を有する者の支援に係る活動⁵、③地域社会における活力の低下その他の社会的な困難な状況に直面している地域の支援に係る活動⁶、の3分野となっている。

中川内（2021）によれば、日本の休眠預金活用制度の特徴は4つある。具体的には、①民間主導の徹底、②伴走支援の重視、③社会的インパクト評価の実施、④複数年度にわたる支援・助成である。なお、社会的インパクト評価とは「短期、長期の変化を含め、当該事業や活動の結果として生じた社会的、環境的な変化や便益等のアウトカムを定量的・定性的に把握し、当該事業や活動について価値判断を加えること」のことである。

(4) 休眠預金の助成状況と資金分配団体・実行団体数

先述の通り、休眠預金の助成は2019年度から始まった。ただし、この年度は新型コロナの世界的蔓延が始まった頃とも重なるため、2020年度からは「通常枠」に加え、「新型コロナウイルス緊急支援枠」が設けられた。各資金分配団体への助成額は最大1～2億円で、期間はいずれも最長3年となっている。制度開始初年度の2019年度は、通常枠で全24事業、計22の資金分配団体を選定し、約29億8,000万円が助成された。2020年度は通常枠全20事業、計20団体に総額28億円が助成されると共に、新型コロナウイルス緊急支援枠で全20事業、計20団体に総額16億円が助成された。

JANPIA（2024）によれば、この4年間で資金分配団体及び実行団体の総数については、表1のような状況となっている。本論で取り上げる京都北都信用金庫についても、全国61団体のうちの1つであり、同じく本論で取り上げる実行団体は全国500団体のうちの6つということになる。

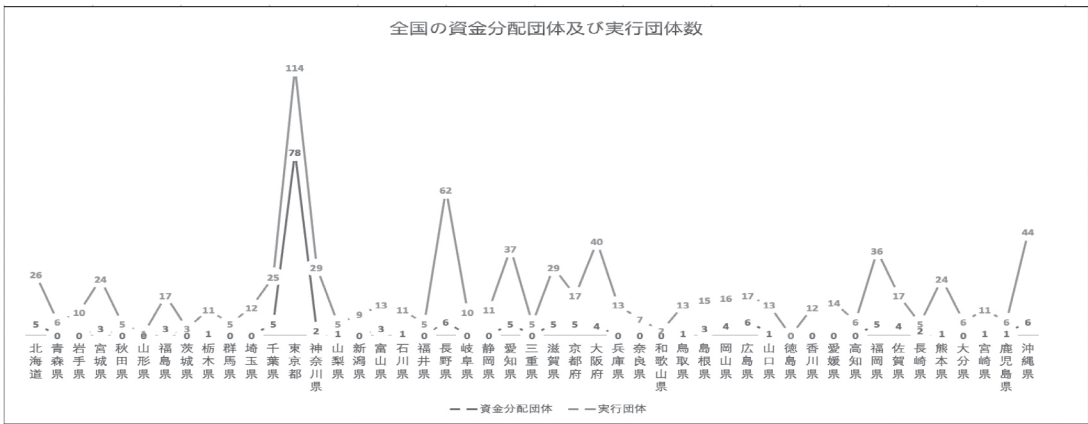
表1 2019年度～2022年度の資金分配団体及び実行団体について

	登録事業数	実施数	完了数
資金分配団体	170	98	72
実行団体	1043	443	600

（出典）JANPIA（2024）

一方、筆者が JANPIA の公表資料から集計した結果、資金分配団体も実行団体も圧倒的に東京都に集中していることが分かる（図2）。徳島県に至っては残念ながら資金分配団体も実行団体も0となる「空白地」となっている。

図2 全国の資金分配団体及び実行団体数



（出典）日本民間公益活動連携機構（JANPIA）（2024）より筆者作成

（5）先行研究

休眠預金に関する先行研究は、大きく①国内の休眠預金について取り扱ったもの、②海外の休眠預金について取り扱ったもの、③その両方について取り扱ったものに大別される。

まず①では、山口聡は、報道の立場から休眠預金という概念を紹介し、その活用の制度化を提案した（山口 2014）。川村英二は、休眠預金活用法を受け、弁護士の立場から銀行実務への影響について考察した（川村 2017）。松尾博憲も、法曹の立場から金融機関として必要な実務対応や金融実務上の諸問題について整理した（松尾 2017）。木田翔一郎は、休眠預金活用法が施行されてすぐの段階で活用法の概要や今後のスケジュールについて省察した（木田 2018）。小笠原由佳は、資金分

配団体のインパクト・オフィサーという立場から今後の休眠預金のあり方について提言を行った（小笠原 2022）。中川内克行は、休眠預金の制度や概要を概説した上で 3 つの活用事例の考察を行っている（中川内 2021）。柴崎順也は、休眠預金の概要を整理するとともに、特に社会的インパクトに焦点を当て、制度開始から 2 ヶ年の資金分配団体を整理した（柴崎 2021）。更生保護法人日本更生保護協会は、更生保護団体という特定分野で実際にどのように休眠預金を活用しているのかについて考察した（更生保護法人日本更生保護協会 2022）。足立渉は、京都府北部地域における休眠預金活用について信用金庫の担当者の視点から考察を行っている（足立 2023）。

次に②では、西畑一哉・西垣裕は、日本で休眠預金の議論が起こるはるか前からイギリス、米国、カナダ、オーストラリア、アイルランド、香港といった諸外国における休眠預金の概要について紹介し、日本の制度導入についての示唆を整理した（西畑・西垣 2006）。白石喜春は、イギリスのチャリティ法における市民社会組織と休眠預金の関係について論じている（白石 2017）。小立敬は、休眠預金の先進事例国であるイギリスの事例も踏まえ、日本の休眠預金についてソーシャル・ファイナンスの視点から提言を行った（小立 2020）。

続いて③では、村山敦は、海外の休眠預金活用の事例も引きながら、政府の諮問機関における休眠預金に関する検討の状況や休眠預金の可能性について論じた（村山 2012a、村山 2012b）。土屋伸雄はアメリカ、イギリス、韓国の事例紹介し、日本における休眠預金活用の必要性について提言を行っている（土屋 2013）。生田秀は、休眠口座国民会議のメンバーとして、また弁護士の立場として休眠預金の概要を法的に整理した上で、海外の休眠預金の活用例を紹介した（生田 2014）。鶴尾雅隆はイギリス、韓国の休眠預金制度を紹介しつつ、日本の休眠預金活用、とりわけ社会的投資市場への期待について考察した（鶴尾 2014）。水谷衣里は、日本における休眠預金等活用法までの政策過程について紹介した上で、イギリスをはじめとする海外の休眠預金の事例を踏まえ、法制化に向けた具体的な提言を行っている（水谷 2015）。馬場英朗は、インパクト評価に焦点を当てながら、休眠預金の先進事例国であるイギリスにおけるインパクト評価の論点を整理しつつ、日本におけるインパクト評価のあり方について考察した（馬場 2019）。また、馬場英朗・青木孝弘・今野純太郎は、助成に偏る日本の休眠預金に問題意識を持ち、イギリスの社会的投資市場と日本の休眠預金市場の差異を整理しながら、休眠預金の投融資の可能性について論じている（馬場・青木・今野 2022）。

いずれにしても、以上の先行研究はどちらかと言えば、制度を概説するものや海外の事例を紹介するもの、あるいは日本と諸外国との制度の比較検討をするものが多く、足立（2023）を除けば、非都市型の地域に照射し、かつ地域金融機関の視点から論じたものは皆無である。この点が本論の執筆動機であり、かつ研究的意義となっている。

3. 事例研究: 京都府北部地域における休眠預金活用事例

(1) 調査目的

京都府北部地域の休眠預金活用事例を調査対象として取り上げる理由は大きく2つある。1つは休眠預金を活用する事例を都道府県別に見た際、休眠預金を活用できる分野（公益に資する活動）として地域の活性化が謳われているにも関わらず、先述の通り、そのお金は圧倒的に一部の都市に流れている現状があるためである。京都府も御多分に洩れず「資金分配団体が5団体、実行団体が17団体」と決して受け皿となる団体は多くはない。しかも、実際採択された資金分配団体もそのほとんどが京都市に住所を置く団体ばかりである（表2）。その意味において、本論で取り上げる事例は、京都府内における非都市圏に休眠預金が流れた初めての事例となる。その希少性に注目した訳である。

表2 京都府内の資金分配団体

団体名	採択年	テーマ	枠の種類	団体所在地
公益財団法人信頼資本財団	2019年度	孤立状態の人につながりをつくる	通常枠	京都府京都市
プラスソーシャルインベストメント株式会社	2020年度	アディクション等を対象とした緊急支援事業	緊急支援枠	京都府京都市
公益財団法人信頼資本財団	2020年度	近畿圏における生活支援助成事業	緊急支援枠	京都府京都市
有限責任事業組合まちとしごと総合研究所	2022年度	京都の若者へ寄り添うアプローチによる生きる基盤支援事業	緊急支援枠	京都府京都市
京都地域創造基金	2023年度	京都の若者の段階的就労支援プロジェクト	通常枠	京都府京都市
京都北都信用金庫（プラスソーシャルインベストメント株式会社との共同申請）	2023年度	京都府北部地域におけるコミュニティ支援事業	緊急支援枠	京都府宮津市

（出典）JANPIA（2024）より筆者作成

いま1つは休眠預金の活用において、本事例は地域金融機関が資金分配団体となった日本初の事例であり、その取組みの価値はおそらく全国の金融機関、とりわけ地域に根ざした信用金庫や信用組合の参考となると考えられるからである。現に馬場英朗らは「2022年4月には京都北都信用金庫が、金融機関としては初めて資金分配団体に選定され、福知山市を含む京都府北部5市2町において、限界集落での空き家や耕作放棄地を生かした再活用、新たな特産品や食品開発、廃校を活用した地域コミュニティの創出などに助成を行う予定となっている。休眠預金等活用を投融資に活用することによって、既存の金融機関とソーシャル・セクターの接点がさらに増える機会となれば、社会的投資市場の新たな資金需要が掘り起こされる可能性にも期待できるのではないだろうか」（馬場・青木・今野2022:29）と述べている。ちなみに信用金庫は現在全国に254、信用組合は143存在

し、535 ある農業共同組合（JA）や 272 ある証券会社に次いで、日本で 3 番目に多い金融機関となっている⁷。したがって、今後地域金融機関が休眠預金活用事業に参加するか否かを判断するためにも、この検証は重要であり、社会的意義があると考えられる訳である。

（2）調査手法

調査手法は文献レビューとヒアリング調査の 2 つである。文献レビューは、主に京都北都信用金庫の足立渉（2023a、2023b）による「地域元気宣言の京都北都信用金庫 地域金融機関の休眠預金活用の取組み」及び「京都北都信用金庫による休眠預金活用と地域活性化の取組み」を参照した。

ヒアリング調査は、実行団体の担当者向けに 2024 年 1 月 14～17 日実施した。なお、ヒアリング調査は質問紙を用いた非構造化インタビューを採用した。

（3）調査結果

a) 資金分配団体：京都北都信用金庫⁹

京都北都信用金庫は 1901 年（明治 34 年）に保証責任宮津信用金庫が設立されたことに端を発し、信用金庫の中では 3 番目に古い歴史を持つ。設立後は組織改組や信用金庫への改組を経て、1970 年に宮津・岩滝信用金庫が合併し、北京都信用金庫となった。そして、平成に入り、1996 年に北京都信用金庫・丹後中央信用金庫・網野信用金庫・丹後織物信用組合の 3 信用金庫 1 信用組合が合併し「京都北都信用金庫」となり、2002 年にはさらにその京都北都信用金庫と福知山信用金庫・東舞鶴信用金庫・舞鶴信用金庫・綾部信用金庫の 5 信用金庫が合併し、現在の「新生・京都北都信用金庫」となった。本店は京都府宮津市に置き、2023 年 3 月現在で、店舗数は 38 店舗、役職員数は 605 名、会員数 58,879 名、出資金 104 億円、預金は 8,024 億円、貸出金は 3,748 億円となっている。営業エリアは京都北部地域の 5 市 2 町が中心であり、このエリアにおける預金シェアは 50%を超える（足立 2023a、京都北都信用金庫 2023）。

京都北都信用金庫は、2015 年 4 月に「10 ヶ年長期経営計画」を策定し、そこで長期ビジョンとして「地域活性化の実現とほくとしんきんブランドの確立」を掲げている。そこでのキーワードは「地域元気宣言」であり、2018 年～2020 年は「地域元気宣言 NEXT」、2021 年～2023 年は「地域元気宣言 innovation」という 3 ヶ年の中期経営計画を発表している。2015 年 10 月には「地域創生事業部」を設置し、地域創生の後押しと顧客の経営課題解決を積極的に支援するための体制を確立した。そして、この事業部が休眠預金活用の司令塔（窓口）となった。

その後、近隣の自治体や大学との包括協定を積極的に締結したり、2019 年には全国の信用金庫で初めて職員・嘱託職員・パート職員向けの副業・兼業の運用を開始したりと地域活性化や地域創生につながる動きはより活発化する。本論ではこれ以上掘り下げないが、この副業・兼業の活用については、金庫内だけでなく、京都北都信用金庫や各市町の商工会議所・商工会、5 市 2 町が連携して副業人材活用を進めるための組織「海の京都未来共創ネットワーク」の設立へとつながり、現在

は、北部5市2町で水平展開されている⁸。また、2021年度からは京都信用金庫・湖東信用金庫・京都北都信用金庫等が都道府県を超えて連携し「ソーシャル企業認証制度（S認証）」を創設し、ESG経営や社会課題解決を目指す企業を認証する取り組みも推進する¹⁰。こうした都道府県の枠を超えた信金同士の連携もほぼ前例がなく、日本初である。こうした事例からも分かるように京都北都信用金庫は前例にとらわれず、0から1の事業に挑戦する風土があり、これが休眠預金にも応募した背景となっていると推察される。

いずれにしても、こうした背景で、2022年1月にJANPIAから公募があった新型コロナウイルス対応支援助成「随時募集」に資金分配団体としての実績を持つプラスソーシャル株式会社（京都市）と「京都北部地域金融価値創造協議会」という協議会形式で共同申請し、2022年3月に採択されるに至った。採択額は1.3億円である。事業名は、公募の条件として「特に新型コロナウイルス感染症の影響により、困難にある限界集落や地域コミュニティの住民の暮らしや仕事を支援する先駆的なモデルになる事業を優先的に採択する」とあったこともあり、「京都府北部地域におけるコミュニティ支援事業」という名称になっている。採択決定後は助成の公募が実施された。公募期間は2022年4月14日～5月16日の約1ヶ月で、説明会には52団体の参加があった。参加者の属性は表3の通りであるが、この参加者数及び幅広い属性は想定を超えるものであり、事業責任者であった足立氏は「地域の中で地域課題の解決に向けて、自業者の方を含めて多様な方々がアクションを起こそうとしている証左であり、地域金融機関の信用金庫として、一定程度の地域の動きを把握していると思っていたが、我々が知っているのはほんの一部に過ぎないことを改めて感じさせられた」と振り返る。説明会を経て、実際の申請は26件あった。その後、書類審査と第三者メンバーによるプレゼン審査を経て、以下、6団体の採択が決まった。なお、スケジュール的には8月2日に記者発表を兼ねたキックオフイベント、途中では中間報告会、翌年3月23日には成果報告会がリアルで開催されている。

表3 説明会に参加した法人属性

法人格の種類	割合
株式会社	35%
有限会社	2%
合同会社	12%
一般社団法人	13%
公益社団法人	2%
NPO 法人	2%
個人事業主	10%
組合	4%
自治会	2%
行政	4%
その他（個人・団体等）	13%

（出所）京都北都信用金庫ヒアリング資料（2024）

表 4 採択団体一覧

団体名	事業名	採択額	実施エリア
株式会社百章	農泊プラットフォーム事業	8,570,000 円	京都府宮津市
株式会社エーゲル	つくるでつながる「とかいと田舎」大作戦	6,630,000 円	京都府京丹後市
株式会社かわい	旧川合小学校活用事業	14,720,000 円	京都府福知山市
志摩機械株式会社	「奥上林地区」における地域課題解決事業	40,000,000 円	京都府綾部市
一般社団法人 KOKIN	team.m(mama&maizuru)	10,080,000 円	京都府舞鶴市
一般社団法人 Design Week Kyoto 実行委員会	京都府北部地域における「オープンファクトリー2.0」の実現	20,000,000 円	京都府北部 5 市 2 町

(出典) 足立渉 (2003b) より筆者加筆・修正

それでは、地域金融機関が資金分配団体を担った特徴はどこにあったのだろうか。大きくは 3 点ある。

まず第 1 は「日常の協働性」についてである。此度の休眠預金活用で共同応募したプラスソーシャルインベストメント株式会社との連携は、2020 年のわがまち基金を活用した「ソーシャルインパクト創出事業」を京都信用金庫・湖東信用金庫・京都北都信用金庫で実施していた縁に遡る。プラスソーシャルインベストメント株式会社はこの事業の事務局を務めていた。その後、この座組みから翌年の地域企業のソーシャルグッドな取り組みを可視化する S 認証という取り組みが生まれている。すなわち日常の協働性が此度の申請のベースとなっていたことが分かる。

第 2 は「融資と助成金の使い分け」である。今回採択された 6 団体のうち 4 団体は株式会社である。これには明確な意図がある。言うまでもなく、地域金融機関にとって融資は最もベーシックな企業支援の方法である。しかし、融資のみを受ければ、当然のことながら企業は利子をつけて返済をしなければならない。此度の助成では最小で 663 万円、最大で 4,000 万円のお金を実行団体に渡しているわけであるが、もしこれが融資ということであれば実行団体は手を上げなかった可能性が高い。現に事業責任者であった足立渉は「地域課題に対するビジネスにおいては、自己資金が脆弱な事業者の場合も多く、またビジネスモデルも総じて収益性が低いものになり、当金庫の融資で支援することが難しい場合や、融資が可能であっても事業者にとって融資の返済負担が重くなることで事業者自身が事業を断念するケースもある」「この問題を解決するために（中略）事業開始の初期段階では「自己資金＋助成金」で地域課題に取り組む事業者を支援し、一定のビジネスモデルを構築した次の段階の支援を「融資」で対応する仕組みを構築することで（中略）地域活性化につながるものと考えた」と述懐する（足立 2023b:3-4）。このことからお金を融通して事業者を支援するという意味では共通点はあるものの、その手段は「融資」に留まらず、むしろ「融資の呼び水となる種まきのような手段」として休眠預金に注目していることが分かるだろう。

第3は、「伴走支援」である。具体的には、京都北都信用金庫はこの休眠預金の活用の際に、実行団体毎に営業店の伴走支援担当者を決め、毎月実行団体の進捗状況のモニタリングを行った。事業責任者であった足立渉はこのことについて、「休眠預金事業における資金分配団体の役割や、「資金の助成」だけでなく、経営・人材支援等の「非金銭的支援」を伴走型で実施することが求められている。(中略)他の資金分配団体においては、スタッフの人的余裕がなく、伴走支援への負担が大きいという話を聞くが、当金庫は、通常は店舗で営業係を行なっている「営業担当者」を伴走支援担当者としたことで、よりきめ細やかな支援が可能となった」(足立 2023b:5)と振り返る。もとより計画の実行責任は実行団体側にある。しかし、事業を成功裡に導くためには外部(他者)の視点の有効であり、とりわけ地域金融機関の職員はお金のプロであり、広いネットワークを持つ。すなわち、経営者の事業パートナーに近い「壁打ち役」に京都北都信用金庫の職員は最も相応しい人材と言え、この専門性を最大限活用したのである。しかし、このことは京都北都信用金庫から見てもメリットがあり、ヒアリングによれば、「地域創生事業部の職員だけでなく、現場における地域創生のための人材育成の機会にもなっていた」とのことであった。

一方、課題は2点ある。第1は支援の継続性である。具体的には2023年度についてはJANPIAの公募(通常枠)には残念ながら採用されず、休眠預金を活用しての支援の連続性が途絶えてしまった。もとより支援の形は休眠預金だけではない。しかし、せっかくどの事業も此度の休眠預金活用で機運が盛り上がっているだけに、今後も何かしらの継続的な支援が望まれよう。

第2は、組織内部の休眠預金に係る理解者や伴走者の増加である。2022年度の休眠預金活用でも各支店の職員の巻き込みを重視してきたわけであるが、実際に関わった職員数は限定的である。すなわち全職員数から見ればまだまだ伸び代があるということである。ヒアリングの中でも、地域のソーシャルキャピタルを醸成するためには、持続可能なビジネスの手法で地域課題を解決する団体を増やさなければならない、ということを強調していた。その理想を実現するためには、外部のネットワークの深化はもとより組織内の理解者や伴走者をもっと増やさねばならないだろう。

b) 実行団体①：株式会社百章¹¹

株式会社百章は、2021年に宮津市出身で代表取締役社長の関野祐と同副社長の矢野大地が宮津で立ち上げた地域企業である。「土を耕し、文化を醸す」をキーワードに、①宮津のレモンを使ったレモネード専門店の経営、②WEB・SNSなどによる広報支援やイベントの企画・運営、③移住支援・空き家対策といった事業を展開している。

休眠預金活用については、新型コロナウイルスの感染拡大により、さらに深刻化した過疎・限界集落における人口減少、空き家問題、耕作放棄地の増加に対処するための農家民泊のプラットフォーム事業が展開された。助成額は857万円で、主な使途は物件の改修費用、プラットフォームのための宿泊サイト「みやづくしの宿」の作成費、人件費などであった。

ヒアリングによれば、応募に至った契機は、たまたま説明会に参加した農家民泊の事業者からの

情報提供だったという。休眠預金活用の最大の成果は、これまでバラバラだった地域の農家民泊事業者がこの休眠預金活用事業をきっかけに、HP だけでなく、物理的・精神的距離としても近づくきっかけとなり、まさにプラットフォームができたことにあったことである。

一方、苦労した点は、公募から応募までの期間が短かったため、応募資料のための素材集めに苦労したことに加え、実行団体として求められる各種の規程の整備に苦慮したとのことであった¹²。ただし、この点については月 1 でコミュニケーションしていた京都北都信用金庫の担当者の伴走支援が有り難かったという。

最後に休眠預金活用事業を振り返っての課題については、事業期間の短さの 1 点に尽きることであった。

c) 実行団体②：株式会社エーゲル¹³

株式会社エーゲルは、2007 年に代表取締役の伊豆田千加が京都市で立ち上げた地域企業である。「ヒト、モノ、企業と未来のミリオクをアゲル」をキーワードに、一般企業、商店、行政、教育機関、NPO 団体等、さまざまな業態の団体を顧客向けに、①映像、②WEB、③印刷、④イベントなどのプロモーションの事業を展開している。そして、2021 年度からは京丹後市にある森林公園スイス村の運営管理事業を行っている。

休眠預金活用については、「つくる楽しみでつながる「都会と田舎」大作戦」という事業名で、具体的には、①干し柿の工程の一部を買い手に楽しんで携わってもらう「干す柿」の商品化、②京丹後の森林保全団体が産出する山林の間伐材や端材を原材料にした「KYOTO えんぴつ（モリシルペンシル）」の製造体制の構築、の 2 事業が展開された。助成額は 663 万円で、主な使途は「干す柿」のための機械購入、「KYOTO えんぴつ（モリシルペンシル）」のための製造費用などであった。

ヒアリングによれば、応募に至った契機は、たまたま伊豆田氏がインターネットで公募情報を見つけたという。休眠預金活用の最大の成果は、積年の団体の目標であった鉛筆づくりに着手できたこと、とのことであった。また、この事業をきっかけに他の休眠預金活用団体とのネットワークができ、助成期間終了後も繋がりは生きているという。加えて、京丹後の市民の方との繋がりが広がったことも手伝って、代表の伊豆田は京都市から京丹後市に住民票を移した点も特筆すべきであろう。

一方、苦労した点は、コロナの煽りを受け部品不足が起きたことで「干す柿」の機械の入手に時間を要したこと、そして実行団体として求められる各種のコンプライアンス・ガバナンス関係規程の整備に苦慮したとのことであった¹²。ただし、後者については月 1 でコミュニケーションしていた京都北都信用金庫の担当者による伴走支援が助かったという。

最後に休眠預金活用事業を振り返っての課題については、休眠預金全体の活用をもっと質量（額や採択数など）ともに広げるべきとのことであった。

d) 実行団体③：株式会社かわい¹⁴

株式会社かわいは、2015年に代表取締役の土佐祐司により株式会社みわという名称で設立され、2022年に株式会社かわいに名称変更された。名称変更の理由は2015年に廃校となった旧川合小学校の活用を事業の中心に据えるためのある種の決意表明である。したがって、法人そのものは株式会社であるが、体外的な説明をする際には「地域のための非営利型株式会社」であることが強調される¹⁵。

株式会社かわいは「川合がいつまでも川合であるために」をキーワードに、①廃校施設の管理及び運営事業、②テナント等の募集及び管理、③イベントの企画及び運営、④防災及び避難所運営、など旧川合小学校の活用事業を展開している。特徴的なのは、廃校活用にあたっては株式会社かわいだけでなく、「カワイリバースプロジェクト」という地元住民、元公務員、元中学校教諭、NPOスタッフ、コピーライター、大学教員等有志による任意団体を立ち上げ、具体的な事業の組み立てや事業実施はそのプロジェクトメンバーと対話・協働していることである。

休眠預金活用については、「旧川合小学校活用事業」という事業名で、具体的には、旧川合小学校を再び子供の声が響く場、地域住民交流の場、新しい発想・連携創出の場、大規模災害発生時の緊急避難の場として活用する事業が展開された。助成額は1,472万円で、主な使途はWi-Fi環境の整備、壁面補修、トイレの改修、エアコンなどの空調や照明の設備工事などハード整備などであった。

ヒアリングによれば、応募に至った契機は、京都北都信用金庫の職員にお金の工面について相談している際に休眠預金の公募情報を教えてもらったという。休眠預金活用の最大の成果は、トイレやWi-Fiを整備できたことでグランドの恒常利用者であるキャンプ利用者の満足度も上がり、空き教室の貸し館が増えたこととのものであった。また、休眠預金活用事業者による中間報告会を旧川合小学校で実施できたことも思わぬ副産物だった事であったという。

一方、苦労した点は、申請書類やコンプライアンス・ガバナンス関係規程の整備に苦慮したとのことであったが、カワイリバースプロジェクトに行政経験者がいたこと、また地元商工会のバックアップにより、無事乗り切れたとのことであった。また、月1でコミュニケーションしていた京都北都信用金庫の担当者の伴走支援については心強かったという。

最後に休眠預金活用事業を振り返っての課題については、やはり事業期間の短さに尽きるが、枠組みそのものの新型コロナウイルス対応支援のための緊急枠なので致し方ないだろうとのことであった。

e) 実行団体④：志摩機械株式会社¹⁶

志摩機械株式会社（代表取締役社長：志摩敏樹）は、1946年に舞鶴で創業し、従業員は180名を超える中規模の地域企業である。中丹だけでなく、南丹地域や兵庫県、福井に12の営業所を持つ。グループ会社も17社にのぼる。「幸せを願い未来をクリエイト」をキーワードに、土木建築機械及

び建設資材の販売やレンタル、仮設ハウスや農業用機械の販売など多様な事業を展開する。

そして、グループ会社であるシマフィルムが 2020 年に配給した映画の舞台がたまたま綾部市奥上林であったことをきっかけに、綾部の奥上林地域の地域活性化事業の取り組みが始まり、その活動の拠点づくりの整備のために休眠預金に応募するに至ったという。

休眠預金活用については、「奥上林地区における地域課題解決事業」という事業名で、具体的には、綾部市奥上林地区における①農業再生事業（耕作放棄地を活用した農業の事業化、営農指導、農産物の販売等）、②農業等体験事業（農業体験、昆虫採集、e バイク活用等）、③地域活動支援事業（移送サービス、買い物代行、除雪作業等）、④イベント事業（農業イベント、文化芸術イベント、旧奥上林小学校活用等）といった事業が展開された。綾部市と奥上林地域振興協議会との包括協定も締結済である。2021 年度には地域の公民館的な役割を兼ねた「二王の栖（すみか）」がオープンし、日々賑わっている。助成額は 4,000 万円で、この額は 6 件の中の最高額である。主な使途はコンバインや除雪車、地域交通に使うマイクロバス、e-bike の購入などであった。

ヒアリングによれば、応募に至った契機は、京都北都信用金庫で窓口になっている職員から休眠預金の公募情報を教えてもらったという。休眠預金活用の最大の成果は、此度の拠点整備を経て、奥上林の住民の皆さんに志摩機械が地域活性化をしようとする本気度が伝わったことで、休耕田や車両を置くための車庫の貸与などの話も一気に進んだり、農泊のための物件が増えたこととであった。また、2023 年には綾部市から委託を受け、空白地有償運送事業も始まっている。

一方、苦労した点は、応募までの期間が短期間であり書類の作成に苦慮したが、コンプライアンス・ガバナンス関係規程などは志摩機械本社の総務部門のスタッフによる最大限バックアップがあり、現場の負担はほぼなかったという。また、月 1 でコミュニケーションしていた京都北都信用金庫の担当者の伴走支援や助言も助かったとのことであった。

最後に休眠預金活用事業を振り返っての課題については、やはり事業期間の短さとのことであった。

f) 実行団体⑤：一般社団法人 KOKIN¹⁷

一般社団法人 KOKIN は、2012 年に大滝工務店の代表取締役の大滝雄介が舞鶴でまちを楽しむチームとして立ち上げ、2019 年に法人化した団体である。「まちを楽しむチームから、地域の未来クリエイターへ」をキーワードに、①古民家を活用したゲストハウスの宿運営、②シェアスペースやカフェの運営、③ふるさと納税の仲介事業、④レトロ銭湯の応援事業などを展開している。

休眠預金活用については、「team.m mama&maizuru」という事業名で、主に子育て中のママに対し、企業から仕事を請け負い、チーム制で業務を遂行するマッチングプラットフォーム事業が展開された¹⁸。助成額は 1,008 万円で、主な使途は拠点整備とホームページの制作などであった。

ヒアリングによれば、応募に至った契機は、京都北都信用金庫の職員から情報提供があったとのことであった。休眠預金活用の最大の成果は、まずは単純に登録する子育て中のママさんが 50 名か

ら 105 名と増えたこと、そして、新規受託案件が 19 件と前年の 2 倍に伸びたことが挙げられた。しかし、それ以上に成果が出たのはむしろ助成が終わった後で、この休眠預金活用に採択されたことをきっかけにこれまで KOKIN の 1 プロジェクトであった team.m が、組織として自立する方向（2024 年度中の株式会社化）に議論が進んだことだという。

一方、苦労した点は、実行団体として求められる各種のコンプライアンス・ガバナンス関係規程の整備にとにかく苦慮したとのことであった。この点については休眠預金のためのスタッフと共に月 1 でコミュニケーションしていた京都北都信用金庫の担当者の伴走支援に助けられた面もあったという。

最後に休眠預金活用事業を振り返っての課題については、各種規程の整備に相当時間を要した点と事業期間の短さの 2 点とのことであった。

g) 実行団体⑥：一般社団法人 Design Week Kyoto 実行委員会¹⁹

一般社団法人 Design Week Kyoto 実行委員会は代表理事である北林功がモノづくり現場や工程を国内外の多様な人に知ってもらい、新たな販路や協業関係の創出を目指すオープンファクトリーイベントを実施するために 2016 年に始めた「DESIGN WEEK KYOTO」のための実行組織である¹⁹。京都北部地域においては 2021 年に初めて実施された。

休眠預金活用については、「京都府北部地域におけるオープンファクトリー 2.0 の実現」という事業名で「DESIGN WEEK KYOTO 2022 in 丹後・中丹」が展開された。25 の現場にリアル訪問者が 425 名、オンライン訪問者が 166 名、期間中には周遊地域の魅力に触れるツアーを 8 本実施したほか、地域との繋がりを案内できるコーディネーター的な中間人材を育成する「京都府北部地域におけるクロスカルチャーコーディネーター育成講座」が実施された。助成額は 2,000 万円で、主な用途は、DESIGN WEEK KYOTO のための費用とクロスカルチャーコーディネーター講座に係る費用などであった。

ヒアリングによれば、応募に至った契機は、もともと京都北都信用金庫が DESIGN WEEK KYOTO のスタッフによる伴走があったという経過もあり、京都北都信用金庫の職員から休眠預金に係る公募情報の提供があったという。休眠預金活用の最大の成果は、長年懸念であった人材育成に取りかかれたこととのことであった。一方、苦労した点は、事業期間が短かったため、DESIGN WEEK KYOTO のための準備と「京都府北部地域におけるクロスカルチャーコーディネーター育成講座」の準備が重なり、事務局が忙殺されたことという。ただし、この点については月 1 でコミュニケーションしていた京都北都信用金庫の担当者ほか担当以外の職員の伴走支援に助けられたとのことであった。

最後に休眠預金活用事業を振り返っての課題としては、事業期間の短さの 1 点に尽きることであった。したがって、現在は次の事業展開のための予算を現在探している最中であるという。

(4) 小括

以上から、6団体ともに休眠預金を活用して、それぞれの実行団体のミッションはおおむね達成出来たと言える。何より特徴的だったのは、休眠預金の活用が契機となり、団体同士のネットワークが構築されたり（エーゲル）、団体の自立化が進んだり（KOKIN）、地域の信頼度が高まったり（志摩機械）、と想定した以上のアウトカムが確認できたことである。

もちろんこの大部分は実行団体の努力による訳であるが、今回の資金分配団体である京都北都信用金庫が各支店ごとに休眠預金のためのスタッフを置き、実行団体との壁打ち役を務め続けたことも大きい。すなわち、本事例は、信用金庫が全国で初めて資金分配団体になった事例になった訳であるが、他の地域金融機関が水平展開する際の貴重な示唆や知見は十分得られたと思われる。

一方、6団体から異口同音に聞かれた課題は、①ガバナンス・コンプライアンスへの対応への苦慮、②支援期間の短さであった。①については、民のお金とはいえ公共性が高い財源であり、かつJANPIA そのものの共通ルールのために如何ともし難い課題であろう。ただし、ヒアリングの中でも確認されたように、当事者周辺や伴走機関のバックアップ体制があれば、これは十分乗り越えられそうである。②については、新型コロナウイルス緊急支援枠であったこともあり、致し方ない面もあるが、通常枠であれば3年間の活用ができただけに、非常にもったいない結果となった²³。ぜひ制度そのものの改正が望まれる。加えて、独自に資金分配団体自らが現場でできることを模索することも併せて検討すべきであろう。たとえば、休眠預金のためのスタッフを置き、実行団体との壁打ち役を務め続けた仕組みなどは、地銀やJA、商工会議所や商工会、自治体の産業政策担当者などと連携し、さらに強力なチームとして伴走するのも一案である。助成期間終了後も実行団体同士の定期的な交流や発表の機会を作り、団体同士のコミュニケーションの架け橋役になるなど、追加の費用を大幅にかけずともできることがあると思われる。

いずれにしても、今後もこうした金銭的アプローチと非金銭的アプローチを組み合わせ、地域を活性化するという方向性は、地域金融機関の本質であり、全国の信用金庫をはじめ地域金融機関にとっても参考になるとと思われる。

4. 政策提言

これまでの先行研究や京都北部地域における休眠預金活用の実態も踏まえ、最後は日本における今後の休眠預金全体のあり方について、ささやかながら政策提言を行いたい。大きくは5点ある。

(1) 資金分配団体の継続応募の許諾

第1は、資金分配団体の継続応募の許諾についてである。現行の制度では、1実行団体への助成は最長3年となっているものの、資金分配団体だけは2年連続で同一事業に応募できないルールがある。実際、本論で取り上げた京都北部地域の休眠預金活用事業も1年間の短期で終了したため、結

果として、6つの実行団体も1年間限りの活動で終了してしまった。しかし、ヒアリングの中で明らかになったように「1年という短期では成果を出しにくい」という声が多勢である。その意味では、新たな資金分配団体を地域で増やすことも重要であるが、伴走の継続性も考えれば、せめて3年程度は同一の資金分配団体が継続支援することが望ましいと考える。当然のことながら、そのためには資金分配団体自身のガバナンス能力のさらなる向上（水谷 2015:51）、地域内ネットワークのさらなる進化や深化、伴走人材のさらなる育成などが不可欠であることは言うまでもない。

（2）活用方途の拡大及び予算の拡大

第2は、活用方途の拡大と予算拡大についてである。すでに述べたように、現在の休眠預金は「助成」が中心である。2023年度からようやく「出資」による活用が始まったが、まだ実績がなく、また未知数である。一方、海外ではすでに「貸付」をしている国もある。周知の通り、日本の現行法の中でも「貸付」は可能である（小笠原 2022:24）。その観点から言えば、日本の休眠預金についても分配方法を「助成」と「出資」だけに限るのではなく、「貸付」にも拡大すべきであろう。予算的にも2021年度のJANPIAの助成総額は77億円と全体の1割程度しか活用しておらず、財源の余裕はあるはずである。

その際、本論で取り上げたような金融のプロである地域金融機関が資金分配団体となる、あるいは資金分配団体のパートナーとなり伴走する事例を増やすことは有効だろう。実際、資金分配団体にはなっていないものの、資金分配団体と地域金融機関が包括連携協定を締結し、助成期間終了後に伴走する事例もある（同掲:24）²¹。いずれにしても、最終的にはイギリスの事例で見た、休眠預金を梯子に社会的投資の促進を目指す「ビックスサイエティキャピタル（Big Society Capital）」のような組織もいずれはわが国でも必要になるのではないだろうか。

（3）休眠預金の地方分散への仕掛け

第3は、休眠預金の地方分散への仕掛けである。先述の通り、現在資金分配団体、実行団体については東京はじめ都市への集中傾向が強い。本論で取り上げた京都においても、これまでの資金分配団体は全て京都市の団体であり、京都北部地域において休眠預金の活用が始まったのは、2019年度、すなわち休眠預金活用の制度がスタートしてから4年後であった。

繰り返しになるが、休眠預金を活用できる分野は、休眠預金活用法が定める、①子ども及び若者の支援に係る活動、②日常生活又は社会生活を営む上での困難な状況を有する者の支援に係る活動、③地域社会における活力の低下その他の社会的な困難な状況に直面している地域の支援に係る活動の3分野である。この問題意識から言えば、地方や周辺部こそ地域課題のデパートであり、より休眠預金を活用した地域問題の解決が望まれる。そのためにも地方における資金分配団体のさらなる発掘・育成が不可欠である。本論で取り上げた信用金庫を中心とする地域金融はもとより、たとえば日頃補助金や助成金獲得のための仲介や伴走をしている商工会議所や商工会、社会福祉協議会、

商店街組合、農協（JA）、地域メディアなども公共性が高く、受け皿になり得るかもしれない。地方にいけば行くほど、NPO 法人や一般社団・公益法人などこの四半世紀で増えた法人格よりも、伝統的な団体の存在感は強いものである。こうした地域性の強い団体にこそ伴走できる実行団体もきっとあるはずである。その際、1 団体だけで心許なければ、本論で取り上げたように都市部と地方の資金分配団体同士が連携して、共同申請するのも一案かもしれない。いずれにしても、休眠預金活用の「地方分散」あるいは「地方分権」がより必要である。

（4）評価方法の多様化・多層化

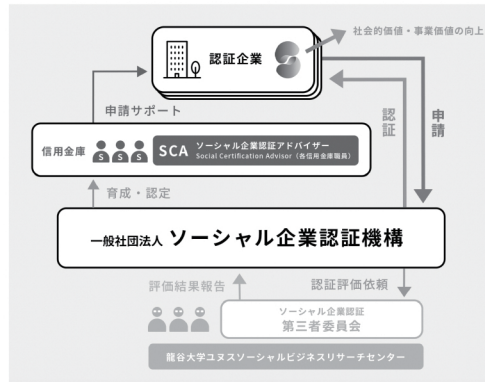
第 4 は、評価方法の多様化・多層化についてである。先述の通り、現在、休眠預金の活用にあたっては社会的インパクト評価、すなわち「短期、長期の変化を含め、当該事業や活動の結果として生じた社会的、環境的な変化や便益等のアウトカムを定量的・定性的に把握し、当該事業や活動について価値判断を加えること」が求められている。一方、政府（内閣府）が「社会的インパクトと評価の具体的な実施方法や内容は、分野や個々の組織・団体が実施する事業、評価の目的、利害関係者のニーズ等によって多種多様である」（内閣府 2018:28）と認めているように、制度から 5 年経った今でもその実施方法は定まっていない。実際、資金分配団体ごとに評価方法はバラバラである。また、休眠預金の先進地であるイギリスの評価方法を水平展開しようと考えても、イギリスは投融資が中心、日本は助成が中心となっており、直接の参考にはなりにくい。

そこで近い分野で参考になりそうな事例が 2 つある。第 1 は、自治体の「外部評価」である。というのも「短期、長期の変化を含め、当該事業や活動の結果として生じた社会的、環境的な変化や便益等のアウトカムを定量的・定性的に把握し、当該事業や活動について価値判断を加える」という社会的インパクトの考え方は、自治体に求められるロジックモデルにおけるチェック（政策評価）の考え方に近いからである。具体的には、1990 年代以降、全国の自治体に根付いた事務事業評価の延長で、市民を含む自治体の外部者に評価者（員）になってもらい、外部の視点から事務事業評価の点検を行う「外部評価」は、自己評価と外部評価の組み合わせから構成されており、自己評価の社会的インパクトを重視する休眠預金に応用できる可能性が高い。評価者の属性としては、公共政策系の学識経験者、会計の専門家、地域金融機関、地域の代表者（自治会長や自治会連合会会長）、中間支援団体のスタッフなどが想定されよう。

いま 1 つは、先にも紹介した民間だけで完結する評価手法である京都・滋賀で進む「S 認証」の活用である。この認証制度は、京都信用金庫、京都北都信用金庫、湖東信用金庫の 3 信用金庫と龍谷大学が連携し開発した評価の仕組みであり、ESG 経営や社会課題の解決を目指す企業に対し、経営方針や事業内容、社会的インパクトなどを基準に、評価・認証を行っている。2024 年 1 月 26 日現在で 1,008 団体が認証されており、都市部だけでなく、京都府北部地域でも認証企業が少なくない。S 認証の評価にあたっては、独自の第 3 者委員会を設置し、評価にあたっている。この対象を企業だけでなく、休眠預金の活用をしながら、社会の課題解決に資する取り組みを行う実行団体に

上げ、基準を休眠預金視点にアレンジすれば、新しい社会的インパクト評価として応用できる可能性があるのではないだろうか。もちろんその基準づくりにあたっては全国一律であっても良いし、地域の独自色を加えても良い。何より「民が民を支える」という考え方は休眠預金に親和性も高い。また、このことはS認証そのものの仕組みを全国に広げる契機にもなるだろう。

図3 S認証の仕組み



(出所) ソーシャル企業認証制度 S 認証ホームページ (2024)

(5) 休眠口座検索システムの構築

第5は、休眠口座検索システムの構築である。先述の通り、日本には個人の休眠口座を一括で検索できるシステムが存在しない。それゆえ10年の歳月が経ち、預金先からの連絡（郵便）が届くまではその存在を把握することが難しい。しかし、今日のスマートフォンやタブレットの普及、ペーパーレス化を含むDX化により、個人としても各銀行も紙による通帳ではなく、オンライン通帳を活用する人も多くなっている。また、すでにコンビニのATMではどの金融機関の預金であっても基本出し入れが可能となっている。加えて、マイナンバー普及率も2023年12月現在で73%²²に達している。その意味では、個人単位でウェブから自分の休眠口座検索システムを整備することは技術的にも生活文化的にも難しくないだろう。

もとよりそのシステム構築や保守のために係る巨額のコスト費用を誰が負担するかという問題を指摘する声は昔からある（村山 2012a:79）。また、休眠預金を見える化することにより、休眠預金になる前に引き出しする人が増え、活用できる休眠預金そのものが減ってしまうという懸念もある。

しかし、前者については、現在の休眠預金活用の額は1割程度であり、むしろ未活用の額の方が多い。その意味では税を投入しなくとも休眠預金だけで自己完結できるだけの財源はあるだろう。後者については、ふるさと納税やクラウドファンディング、また、災害時の寄付金などの動向を見れば、社会のために使ってほしいという人も想像以上に多いのが昨今である。いずれにしても、「忘れられたお金」を「意志あるお金」に変え、活用する社会の方がむしろ健全な社会と言えるのではないだろうか。

5. おわりに

本論では、京都府北部地域で取り組まれた休眠預金活用を事例に、地域金融機関が資金分配する休眠預金の実態についてその意義と課題の整理を行った。そして最後に、その実態も踏まえ、休眠預金全体のあり方についてささやかながら5点の政策提言を行った。

一方、本論の積み残した課題として、京都北都信用金庫のパートナーであるプラスソーシャルインベストメント株式会社へヒアリングをすることができなかった。また、実行団体それぞれの責任者の生の声はヒアリングで確認できたが、それぞれの事業に対する社会的インパクトについて掘り下げることが適わなかった。加えて、それぞれの団体の地域での受け止められ方など地元の声についても確認することができなかった。これらの点については、今後の研究課題としたい。

最後に、ノーベル平和賞を受賞した元グラミン銀行総裁のムハマド・ユヌス博士の言葉を紹介する。ユヌス博士は、2013年1月に開催された休眠預金に関するシンポジウムの中で「人間の無限の創造性を活かせば、問題は必ず克服できる。休眠口座はそのための強力なツールになる」と述べた。休眠預金全体は、社会実験に位置付けられた5年の期間を経て、2024年度からはいよいよ次のフェーズに入る。その観点からも、ユヌス博士の言葉にはこれまでの休眠預金活用のよしあしを検証し、これからのあるべき方向性を検討する際の大きな、かつ有益なヒントがあると思われる。

年々社会問題はますます複雑化、多様化、高度化、専門化、不確実化し、その問題解決のための財源のニーズも年々高まっている。その観点からも、公による税を原資とした補助金や既存の助成金だけを原資とせず、国民のお金である休眠預金をもっと国民のために活用すべきであることは言うまでもない。本論での知見が少しでもそのために役立つことを祈念し、論を閉じたい。

謝辞

本論を執筆するにあたり資料提供やヒアリング調査にご協力いただいた京都北都信用金庫の足立渉様・山口陽祐様、株式会社百章の関野祐様、株式会社エーゲルの伊豆田千加様・森淑子様、株式会社かわいの土佐祐司様、志摩機械株式会社の安平章吾様、一般社団法人KOKINの大滝雄介様、一般社団法人Design Week Kyoto 実行委員会の北林功様に、この場をお借りして深くお礼申し上げます。

《参考文献》

- (1) 足立渉 (2023a) 「地域元気宣言の京都北都信用金庫 地域金融機関の休眠預金活用の取組み」『日本 NPO 学会第 25 回研究大会企画委員会パネル 5 「休眠預金活用と地域活性化-京都府北部を事例に-」』発表資料
- (2) 足立渉 (2023b) 「京都北都信用金庫による休眠預金活用と地域活性化の取組み」『協働組合研究誌 にじ』2023 冬号、No. 686、日本協働組合研究機構、p. 1-9
- (3) 生田秀 (2014) 「銀行員が知っておきたい「休眠預金」活用 Q&A」『銀行実務』44 (5)、銀行研修社、p. 68-73
- (4) 一般財団法人日本民間公益活動連携機構 (2024) (<https://www.janpia.or.jp/>) (2024 年 3 月 4 日閲覧)
- (5) 一般社団法人 KOKIN (2024) (<https://kokin.online/>) (2024 年 1 月 26 日閲覧)
- (6) 鶴尾雅隆 (2014) 「休眠預金の社会的活用-「社会的投資市場」形成に向けて-」『三田評論』1183、慶應義塾大学出版会、p. 58-61
- (7) 小笠原由佳 (2022) 「3 年目に突入した「休眠口座」活用の成果と今後への提言」『金融財政事情』73(12)、一般社団法人金融財政事情研究会、p. 24-27
- (8) 株式会社エーゲルホームページ (2024) (<https://agelle.jp/>) (2024 年 1 月 26 日閲覧)
- (9) 株式会社かわいホームページ (2024) (<https://kawai-kyoto.co.jp/>) (2024 年 1 月 26 日閲覧)
- (10) 株式会社百章ホームページ (2024) (<https://www.hyakusho.org/>) (2024 年 1 月 26 日閲覧)
- (11) 川村英二 (2017) 「休眠預金活用法と金融機関への影響」『銀行法務 21』No. 810、銀行法令研究会、p. 4-7
- (12) 木田翔一郎 (2018) 「休眠預金等の活用に向けた取組み-休眠預金活用法の概要-」『公益・一般法人』970、全国公益法人協会、p. 29-33
- (13) 京都北都信用金庫 (2023) 『京都信用金庫ディスクロージャー2023』
- (14) 京都北都信用金庫 (2024) 「新着情報」(http://www.hokuto-shinkin.co.jp/_news/contents/15007.html) (2024 年 1 月 26 日閲覧)
- (15) 京都北都信用金庫 (2024) 「はくとしんようきんこのあゆみ」(<http://www.hokuto-shinkin.co.jp/company/company04.shtml>) (2024 年 1 月 26 日閲覧)
- (16) 京都府企画統計課 (2023) 「令和 2 年国勢調査 京都府の人口及び世帯数等に係る結果の概要」(<https://www.pref.kyoto.jp/tokei/cycle/kokuchou/kokuchotop.html>) (2024 年 1 月 26 日閲覧)
- (17) 京都北部地域金融価値創造協議会 (2022) 「2022 年度休眠預金 京都府北部地域におけるコミュニティ支援事業報告書」
- (18) 公益財団法人助成財団センター (2024) 「日本の助成財団の現状」(<https://www.jfc.or.jp/bunseki-top/>) (2024 年 1 月 26 日閲覧)
- (19) 更生保護法人日本更生保護協会 (2022) 「休眠預金等を活用した助成事業」『更生保護』73(2)、更生保護法人日本更生保護協会、p. 38-41
- (20) 小立敬 (2020) 「社会的課題に対応するソーシャル・ファイナンス-英国の休眠預金の活用に学ぶ-」『野村サステイナビリティクォーターリー』1 (3)、野村資本市場研究所、p. 53-75

- (21) 柴崎順也（2021）「民間公益活動を促進するための資金活用-休眠預金等で社会的課題、資金調達環境整備-」『公益法人』50（10）、公益法人協会、p.12-17
- (22) 志摩機械株式会社ホームページ（2024）(<https://shimakikai.co.jp/>)（2024年1月26日閲覧）
- (23) 白石喜春（2017）「英国における資金調達規制機関の設立と休眠預金活用の対策の現状」『公益法人』46（6）、公益法人協会、p.26-30
- (24) 関野祐（2023）「天橋立もある宮津、宮津といえば「農泊」」『日本 NPO 学会第 25 回研究大会企画委員会 パネル 5 「休眠預金活用と地域活性化-京都府北部を事例に-」』発表資料
- (25) ソーシャル企業認証制度 S 認証ホームページ(2024) (<https://besocial.jp/>)（2024年1月26日閲覧）
- (26) 総務省（2024）「マイナンバーカードの交付状況について」(https://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/kofujokyo.html)（2024年1月26日閲覧）
- (27) 土田伸雄（2013）「休眠預金の実態と活用法-今こそ、日本の未来を創る「休眠預金」の活用が望まれる-」『第三文明』641、第三文明社、p.41-43
- (28) DESIGN WEEK KYOTO ホームページ（2024）(<https://designweek-kyoto.com/>)（2024年1月26日閲覧）
- (29) 土佐祐司（2023）「地域金融機関の休眠預金活用の取組み」『日本 NPO 学会第 25 回研究大会企画委員会 パネル 5 「休眠預金活用と地域活性化-京都府北部を事例に-」』発表資料
- (30) 内閣府(2018)「休眠預金等交付金に係る資金の活用に関する基本方針」
- (31) 中川内克行（2021）「休眠預金で地域課題を解決：民間公益活動を推進、SDGs 達成に貢献」『日経グローバル』405、日経産業消費研究所、p.20-29
- (32) 西畑一哉、西垣裕（2006）「諸外国における休眠預金の一元管理について」『預金保険研究』、預金保険機構、p.57～69
- (33) 日本金融通信社（2024）「最新の業態別金融機関数」(<https://www.nikkin.co.jp/link/number.html>)（2024年1月26日閲覧）
- (34) 馬場英朗（2019）「休眠預金活用における社会的インパクト評価の論点整理-イギリスにおけるインパクト評価との相違点-」『関西大学商学論集』第 64 巻 3 号、関西大学商学会、p.43-56
- (35) 馬場英朗・青木孝弘・今野純太郎（2022）「休眠預金等の投融資への活用に関する考察」『関西大学商学論集』第 67 巻 2 号、関西大学商学会、p.17-30
- (36) 福知山市（2024）「令和 4 年度決算概要」(<https://www.city.fukuchiyama.lg.jp/uploaded/attachment/37808.pdf>)（2024年1月26日閲覧）
- (37) 松尾博憲（2017）「休眠預金等活用法の概要と施行に向けた金融機関の実務対応等」『金融法務事情』No.2077、金融法務事情研究会、p.6-15
- (38) 水谷衣里（2015）「休眠預金のより良い活用に向けて～法案制定を見据えた論点整理～」『季刊 個人金融』10（2）、一般財団法人ゆうちょ財団、p.42-54
- (39) 村山敦（2012a）「政府で議論が進められる休眠預金活用の行方」『近代セールス』57（11）、近代セールス社、p.76-79

- (40) 村山敦（2012b）「成長投資の財源として注目される「休眠預金の活用」は実現するか」『近代セールス』57（16）、近代セールス社、p. 82-85
- (41) 山口聡（2014）「休眠預金を社会のために活用しよう」『租税研究』777、公益社団法人日本租税研究協会、p. 1-3
- (42) 山本ともひろ・鶴尾雅隆・駒崎弘樹・木村真樹・太田達男（2016）「休眠預金活法の成立に向けて-民間公益活動促進のための新たな精度-」『公益法人』45(10)、公益財団法人公益法人協会、p. 2-9

《注》

- (1) 内訳は、福知山市 77,306 人、舞鶴市 80,336 人、綾部市 31,846 人、宮津市 16,758 人、京丹後市 50,860 人、伊根町 1,928 人、与謝野町 20,092 人。
- (2) 正確には、歳入決算額は 475 億 4801 万 5,542 円で、歳出決算額は 458 億 489 万 7,697 円。
- (3) 「休眠口座の預貯金を金融機関から国家へと委譲する法改正を行い、それを元手に新しい公共政策を展開する英国を見習うべきだ」と指摘した。
- (4) 具体的には、①経済的困窮など家庭内に課題を抱える子どもの支援、②日常生活や成長に困難を抱える子どもと若者の育成支援、③社会的課題の解決を担う若者の能力開発支援など。
- (5) 具体的には、①働くことが困難な人への支援、②孤独・孤立や社会的差別の解消に向けた支援、③女性の経済的自立への支援など。
- (6) 具体的には、①地域の働く場づくりや地域活性化などの課題解決に向けた取組の支援、②安心・安全に暮らせるコミュニティづくりへの支援など。
- (7) 日本金融通信社の調査によれば、日本の銀行は現在、都市銀行 5、信託銀行 3、地方銀行 62、第二地方銀行 37、その銀行 15、信用金庫 254、信用組合 143、労働金庫 13、農業協同組合 535、証券会社等 272、生命保険 42、損害保険 29 となっている。
- (8) 2021 年度からは中小企業庁の「中核人材確保支援能力向上事業」に採択され、北部 5 市 2 町が後援。募集 23 社に対して、20 名の副業人材をマッチングしている。
- (9) 2024 年 1 月 17 日にオンラインビデオツール（zoom）にて、京都北都信用金庫の常務理事の足立渉氏、山口陽祐氏にインタビューを実施した。
- (10) 2024 年 1 月 26 日現在で 1008 件認証している。
- (11) 2024 年 1 月 15 日にオンラインビデオツール（zoom）にて、株式会社百章代表取締役の関野祐氏にインタビューを実施した。
- (12) 休眠預金の活用にあたり策定が求められた規程は、①賃金規程、②謝金に関する規程、③コンプライアンス規程、④利益相反規程、⑤内部通報者保護規程、⑥企業倫理規程、⑦経理規程、⑧役員規程、⑨株主総会規程、⑩情報公開規程、⑪休眠預金を原資として支払う人件費水準など多岐に渡る。
- (13) 2024 年 1 月 15 日にオンラインビデオツール（zoom）にて、株式会社エーゲル代表取締役の伊豆田千加

氏、事業担当者の森淑子氏にインタビューを実施した。

- (14) 2024 年 1 月 17 日にオンラインビデオツール（zoom）にて、株式会社かわい代表取締役の土佐祐司氏にインタビューを実施した。
- (15) 例えば、土佐祐司（2023）「地域金融機関の休眠預金活用の取組み」『日本 NPO 学会第 25 回研究大会 企画委員会パネル 5「休眠預金活用と地域活性化-京都府北部を事例に-」』発表資料など。
- (16) 2024 年 1 月 17 日にオンラインビデオツール（zoom）にて、志摩機械株式会社の安平章吾氏にインタビューを実施した。
- (17) 2024 年 1 月 15 日にオンラインビデオツール（zoom）にて、一般社団法人 KOKIN 代表理事の大滝雄介氏にインタビューを実施した。
- (18) 案件は紙資料のデータ化、パソコンを使った入力作業、商品の検品・封入といった手作業、システムバグやエラーチェック、スーパーマーケットの商品棚企画、YouTube 用の動画撮影や編集など。案件毎にプロジェクトマネージャーがつき、企業との窓口や納品物の品質管理、ママたちの稼働調整をクライアントに安心を与えている。こうすることで、子育て中のママにとっては突発的な子供の病気など家庭の事情を優先することができ、それでいて複数名と協働することで新たなコミュニティが生まれ、かつ様々な仕事を通して自身のキャリア形成を目指すという一度食べて三度美味しい設計となっている。
- (19) 2024 年 1 月 14 日にオンラインビデオツール（zoom）にて、一般社団法人 Design Week Kyoto 実行委員会代表理事の北林功氏にインタビューを実施した。
- (20) そのルーツは北林功が「元々地場産業が持っている知恵や地域で使われてきたものを、広く世界に知ってもらうことができれば、社会はもっと良いものになる」という思いから、現場のメッセージを発信したり、商品を海外に紹介していく会社を 2013 年に創業したのが嚆矢である。
- (21) SIIF（社会変革推進財団）は、信金中央信用金庫や京信キャピタル、興能信用金庫、但馬信用金庫と連携し、休眠預金事業の終了後の資金調達や評価に関わってもらっている。
- (22) 有効申請受付申請数では、79%に達している。
- (23) 現在は新型コロナ対策に加えて原油価格・物価高騰対策など緊急支援枠がある。