

休眠預金活用法の成立に向けて

一民間公益活動促進のための新たな制度

本誌編集部

1. はじめに

先の第190回国会で継続審議扱いとなった「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案」（以下、休眠預金活用法案）を、次の臨時国会（16年9月26日召集～12月上旬予定）で成立させるために、本件に積極的に関わってきた方々にお集まりいただき、これまでの経緯と概要、今後の展開等について、その課題面をふくめて、広く公益法人関係者に周知していく意味合いをこめて、質疑応答、意見交換していただいた。

参加者

- ・山本ともひろ（自民党衆議院議員、休眠預金活用推進議員連盟事務局長）
- ・鵜尾雅隆（特活）日本ファンドレイジング協会代表理事）
- ・駒崎弘樹（認定特活）フローレンス代表理事）
- ・木村真樹（公財）あいちコミュニティ財団・（特活）コミュニティ・ユース・バンクmomo代表理事）
- ・太田達男（公財）公益法人協会理事長、モデレーター）

2. 法律案国会提出までの経緯

民間側の仕掛け人、オルガナイザーとして

太田 まず、休眠預金活用構想について、それのお立場から取り組まれてきた経緯について



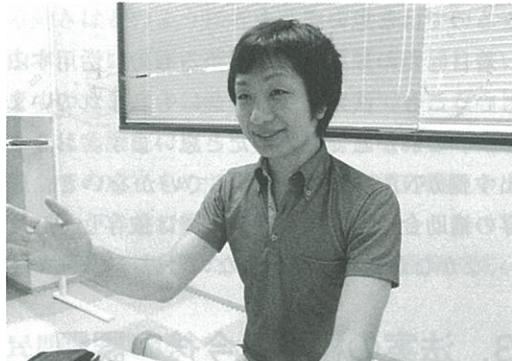
成立に向かって力をあわせ

て、ご説明をお願いします。駒崎さんは確かに2009年ごろから休眠預金の口座基金という構想について提案・提唱しておられたと承知しています。

駒崎 フローレンスという子育て支援のNPOをしていく中で、子どもや一人親の貧困という問題に直面しました。特に母子家庭では平均年収が220万円前後で、そのうちの54%、20代の一人親の8割が貧困という状況です。これはなんとかしたいと悩んでいたところ、韓国のNPOの方が、韓国の休眠預金の仕組みについて教えてくださったということがひとつのきっかけになりました。

銀行に埋もれていたお金を社会福祉のために使うことは、誰も損しない、困っている人たちは助かる、預金者もお金は戻ってくる、国民全体として国民に返ってくるわけですから「これはイイ」と思いました。

民主党政権当時、「新しい公共」推進会議で東日本大震災の復興支援に活用してみようという



駒崎氏

提案をしてみました。古川元久内閣府特命担当大臣らが関心をもち、閣議決定までいきましたが政権交代。自民党政権になると、菅義偉議員（現内閣官房長官）が注目してくれました。そこから菅議員の右腕である山本議員たちが熱心に関わってくださって、党内での議論が進み、そこから超党派（休眠預金活用推進議員連盟）へと広がっていましたというのが、この5～6年の流れです。

その間、民間でも、鵜尾さんをはじめ様々な方々が力を出し合い、ある種、官民を越えた渦になってきているという認識で見ています。みんなで作ってきたという印象を持っています。

太田 きっかけは駒崎さんの提唱で、そこから民間による「休眠口座国民会議」を立ち上げるなどして、さらに大きな議論に広げていった役割を担った鵜尾さんはいかがでしょうか。

鵜尾 最初に駒崎さんから話を聞き、自分自身、韓国や英国の制度を知るにつけて、これはやはり日本にとって非常に可能性のある仕組みだと思い「休眠口座国民会議」の立ち上げに関わりました。NPO関係者だけではなく、企業やジャーナリスト、メディアなど多方面の方たちが集まって、いろいろな切り口からさまざまな議論をしていくということを一緒にしてきたという経緯があります。

たとえば、これまで10数回の全国キャラバンを行い普及啓発につとめました。キャラバンについては、議員の皆さんにも協力していただき、地域地域で課題解決に取り組んでいる人たちの意見を集約していき、それを提案していくよう

なことをやってきました。

法案作成者から、資金の受け手から

太田 政権交代があったわけですが、「休眠預金活用推進議員連盟」（以下、議連）も結成され、前回の190回国会では衆議院の財務金融委員会で議論がなされ、継続審議扱いになっています。その辺りの経緯を、与党として、議連としてどういう考え方で取り組んでこられたか、山本議員よりお話しください。

山本 2012年12月に自民党が政権復帰し、その後の13年4月に、まず自民党・公明党・民主党の3党で休眠預金に興味のある人が集まりました。

民主党政権下で「休眠預金を社会のために活用しよう」と閣議決定されていたのですが、具体的にどういう方法でどんな形で活用するかはまったく議論されていませんでした。たたき台がなければまとまりそうもないというのが率直な感想でした。

特に人様のお金（休眠預金）をあつかうのは初めてのことですし、各党それぞれの価値観がありますので、大前提となる部分から一から議論をはじめました。

まず1年半、総時間83時間をかけて基本計画を考え、たたき台を作りました。議員間の勉強会を56回、内閣法制局、金融庁、内閣府など省庁協議を41回など計118回の会合をもうけました。そのうえで、さらにこれについて議論する場として、2014年に、超党派による「休眠預金



山本議員

活用推進議員連盟」を立ち上げました。議連の総会を9回開催・約9時間、超党派実務者会議を16回開催・約16時間、法案打ち合わせとして44回開催・約22時間かけました。

共産党をのぞく各党が参加し、侃々諤々の議論の後、実務者協議に切り替え、法案を固めて議連のホームページからパブリックコメントを募りました。結果、10代～80代まで66件のコメントをいただき、それを反映させた法案が、今年の190回通常国会で衆議院の財務金融委員会における質疑を終局し、あとは採決というところまできております。

太田 次に、この制度活用が実現すれば、休眠預金から資金を受け「資金分配団体」として、地域における民間公益活動を行う団体へいかに助成をしていくかという立場になるであろう木村さんは、いつ頃から休眠預金については認識しておられましたか。また、助成団体として今までどのような対応をしてこられたのかを教えてください。

木村 私は現在、愛知でNPOバンクである「momo」と、公益法人である「あいちコミュニティ財団」という2つの資金仲介組織をやっています。NPOの事業化を応援する融資を行うmomoと、寄附によってNPOの成長を育んでいくような財団です。

やはり地域における問題の解決にはどうしても財源が必要だということがあります。今までは行政が税金を財源としてやってきたことが少しずつ難しくなっていきました。もうこれは民間のお金の流れを作っていくしかないということで、融資と寄附という2つの仕組みをやっています。

休眠預金国際議連が立ち上ると聞き、こういう政策提言的な動きは東京の人たちが中心になるものですが、これは地域でいかに生かすかという話だと思います、現場の声を上げていかなくてはと最初からこの会議に関わらせていただいています。

金融機関出身ならではかもしれません、私は地域にお金はあるのに融通されていないことを肌で感じていましたので、休眠預金の活用は、地域にあるお金をさらに加速させていく動きに

なるのではと思いました。

着目したのは、成果を求めるものに活用すること。法案の基本理念にも含まれていますが、これがとても大事だと思います。お金を出す側がNPOに成果を求めていかないと、既存の補助金や助成金の仕組みでは依存てしまい、なかなか変わらないと思っています。

3. 法案の概要と今後の課題

法案の概要と今後の見通し

太田 では、法案の内容を簡単に紹介ください。

山本 休眠している預金は、毎年800～1,000億円にのぼると言われています。預金者等に払い戻す努力をしたうえで、社会全体へ効果の大きい民間公益活動の促進に活用することで一般の方々へ還元し、国民生活の安定や社会福祉の増進になるよう法律案をつくりました。

休眠預金等の交付金にかかる資金の活用に関する基本理念としましては、国や自治体が対応することが困難な社会的課題の解決を図る民間の団体が行う公益に資する活動、これが成果をおさめることを目指しております。具体的には、子ども支援、社会的弱者支援、地域活性化支援などです。

その他まとめてみると、次のようにになります。
①民間公益活動の自立した担い手の育成と、活動に係る資金を調達することができる環境の整備を促進する。②多様な意見が反映されるよう、その活用の透明性の確保を図る。③大都市、特定地域に集中しないよう配慮する。④複数年度にわたる助成、成果目標に着目した助成など、民間団体の創意工夫が發揮されるよう配慮する。

また、内閣府において、基本方針・基本計画を策定します。一般財団法人を指定活用団体として指定し、事業計画の認可・監督を行うこととしております。

太田 前回、継続審議となったわけですが、次の臨時国会になるのでしょうか。本法案をめぐ

る動きはどのように考えていますか。

山本 幸い前回の通常国会で質疑は終局していますので、次の臨時国会で採決していただき速やかに参議院に送って質疑の時間も確保し臨時国会での成立をめざします。超党派の議連のメンバーが各党で働きかけをして、できるだけ早く参議院に送付したいというのが現段階です。

民間側の課題

太田 その辺りをふまえて民間側でやるべきことをどのように考えているか教えてください。

駒崎 一方で、参議院の財政金融委員会の議員の方々にも、ご理解、納得いただく必要がまたあります。その時に、どれだけ国民の声があるのかということが重要なと思っています。ですので公益法人界からも幅広く声かけをお願いしたいところです。

本法案のような議員立法は全会一致が望ましいというのがありますので難しいところがあります。

鶴尾 国会にとどける声として、メディアをはじめとして今でもタイムリーに発信していただいているが、民間非営利セクターからも機運をつくっていく。この対談然り、法人格を超えて数多くの団体にひろく理解をいただきたい。全国キャラバンなどもしていますが、まだまだ十分届いているとは言えません。

駒崎 休眠預金の活用については、よくNPO団体にお金をばらまくといった批判がありますが、そうではありません。社会で困っている人たち、公的サービスでひろえない人たち、はざまにいる人たちを助けていくための制度です。地域のNPO団体、民間、行政が関わっていくという考え方があることを強調しておきたいと思っています。

4. 休眠預金の移管・管理・活用の仕組み

審議会～指定活用団体

太田 休眠預金の移管・管理・活用の仕組みについてですが、私が懸念していることや疑問点についてこれから皆さんにご質問します。まずポンチ絵(次頁参照)に示している内閣の審議会、あるいは指定活用団体の委員構成や事務局体制はどのように想定していますか。官僚で固める、官僚の天下り先になる、不必要な経費を使われるようなことはないのかが懸念されます。できるだけ民間の非営利セクターの実務家のような方々から構成していただきたいのですが。

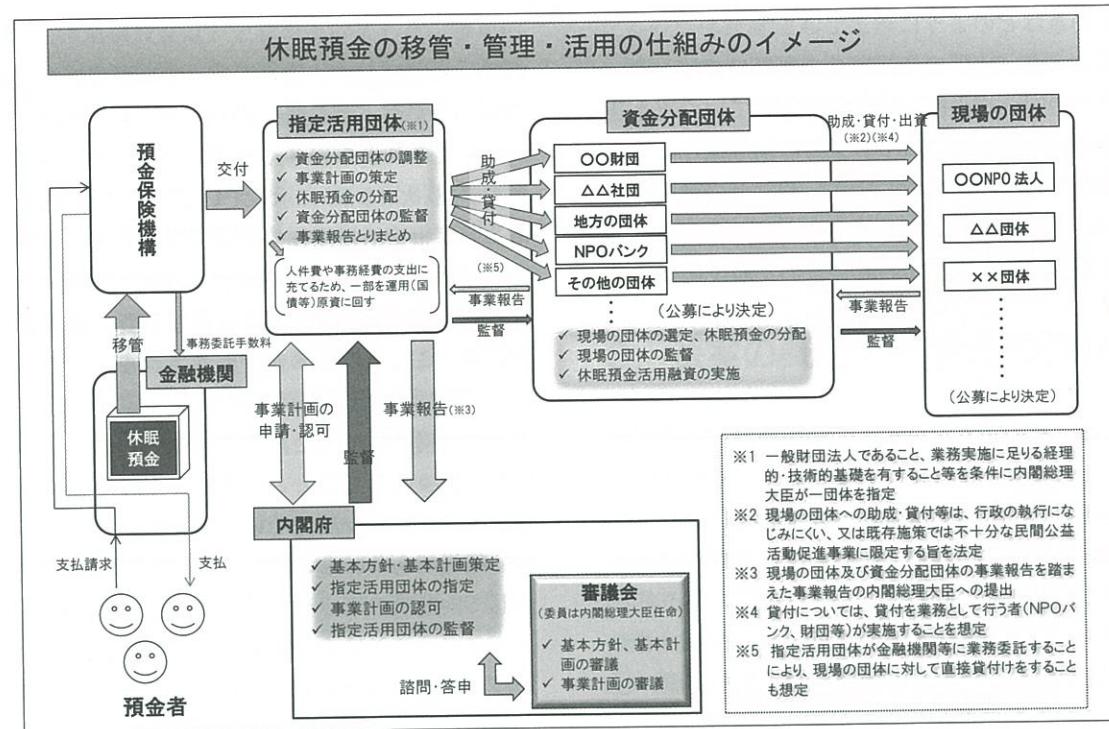
山本 我々としても、この審議会が肝になってきます。休眠預金制度そのものをハンドリングする組織であり、ここで基本方針や基本計画に對して内閣府のほうへサジェストする形になるので、ここはオールジャパンで参加していただこうと思っています。

先に駒崎さんがNPOへのばらまきという誤解があるというように、この審議会へNPOやNGO関係者ばかりを呼んでくると、国民の理解は得られません。各界の人たちに来ていただきます。

NPOやNGO関係者に入っていたらと利益相反のことが出てきますが、完全に入れないとなると、まったく実態を分かっていない人たちだけでは机上の空論となってしまいます。

また、この制度を走らせるためにお金がかかるという話になってしまふと、本来届けるべきお金が減っていきますので、それは最小限にとどめてやるという制度設計を考えています。今後も休眠預金が、毎年多額のものが出てくるという確証はありません。あくまでも預金は預金者のものですから、世のため人のために休眠預金を使おうということは、ある意味、預金者に對してご自分のお金はきちんと管理してくださいというアナウンスになり、いずれ減っていくだろうと思っています。

そうなると将来、子どもたち、困っている人たちへ休眠預金による恩恵がなくならないようにもしないといけません。後世でも続けられる



制度設計をつくりつつありますので、無駄にお金がかかったりするということにはならないようにしています。

指定活用団体もまた、経済界、労働界も参加するオールジャパンとなるような各分野の英知を結集した組織を新たにつくり、指定すべきものと考えています。法案で新たな組織をつくるわけにはいきませんが、できるだけ新たな組織を指定したい。既存の団体ですと、どうしてもその団体の色があまりにも濃く出てしましますので。ここは議連のメンバーで各界の方にお願いして組織をつくり、それを首相に認めていただくという考えをもっています。

資金分配団体～現場の団体

太田 次は資金分配団体についてですが、それを選定するのは指定活用団体です。公募で決定される仕組みになっていますが、選定基準はどのように考えておられますか。

山本 資金分配団体は、地域の実情にくわしく実績のある中間支援団体を想定しています。既

存の団体でいえば、全国的に助成事業を展開している日本財団のような助成財団や中央共同募金会、また地域住民から寄附をつり助成をおこなうコミュニティ財団や市民ファンド、あるいはmomoのようなNPO法人等が考えられます。

資金分配団体もまた肝でして、さまざまな分野で今まで実績のある既存の団体、助成も融資もやってきて、もっと資金があればかゆいところに手が届くような、他の悩んでいる人にも資金を流せるような団体に積極的に参画していただきたいと思っています。

太田 地域のことをよく知る中間支援組織もあるが、全国規模で歴史もありその分野の知見と専門性をもっている団体もふくまれるということですね。

さて、この制度がはじまると、今まで考えられない多額の金額が、資金分配団体へ流れることになります。そのお金を公正に使い、地域や、専門分野で成果をあげられるような団体を選び、単にお金を出しちゃなしではなく、助成した団体を評価し、今後も継続して自立して活動していくように支援することが必要だと思います。

ます。資金分配団体自身も、ガバナンスがととのい、高い透明性とコンプライアンスがしっかりとしていないといけません。そこで現在、それだけの信頼性や現場の団体を多面的に支援できるキャパシティーをもった団体が地域に果たしてどれだけあるでしょうか。

木村 確かにおっしゃるとおりです。たとえば、コミュニティ財団は全国に60あると言われていますが、立ち上がって3～4年といったところがほとんどです。

こうした制度に対応するために「全国コミュニティ財団協会」を立ち上げ、各地の知見を共有できるようにしています。トヨタ財団や日本財団から支援をいただき、コミュニティ財団の組織基盤強化につとめるなど急ピッチで準備をすすめています。すでに同じ課題認識をもちながらアクションを起こしています。

鵜尾 この法律ができるから3年、実際にお金が流れはじめる前にコミュニティ財団はじめ資金分配団体のところがどれだけ育っていくかが非常に重要になってくると思います。それには同時に、きちんとした成果評価ができるような実績もつんでいかねばなりません。

また、この春、日本にはまだなかったNPO団体等のガバナンスを評価する機関「非営利組織評価センター」が立ち上りました。休眠預金活用制度が実現する頃に、こうしたチェック機能もさらに強化されていると思います。

太田 資金分配団体から、次のいわゆる現場の団体とされるところについての話にうります。

現場の団体とは、助成・貸付・出資してもらう側の団体です。指定活用団体が資金分配団体を監督するのと同様に、資金分配団体が現場の団体を監督するとなっています。ただ、ここについては限界があるよう思えます。立入検査など法律的に担保するようになっているのでしょうか。

確かに助成金をもらうと、その使い道、使い方についての監査はあります。しかし、受け手である現場の団体の全般的な経営、ガバナンス、



木村氏

情報公開など透明性というところまで含んでいいかどうか。それを資金分配団体が見ることができるかということです。

木村 これについては特に“伴走支援”というのがキーワードだと思っています。コミュニティ財団ですと物理的な距離が近く、地域の団体に寄りそなうことができます。

私たち、助成先すべてに月次報告をもらって、一緒にふり返り作業をやるところだけに助成金を出しています。

また、これからは非営利組織評価センターのようなところでしっかりと評価を受けた団体しか受けられない助成プログラムをつくったり、情報開示をしていなければ応募申請もできないといった仕組みもあり得ると思います。

このように伴走や仕組みによって解決できることも、NPO法人やコミュニティ財団であればあるだろうと感じています。

太田 その通りですね。それは全国的な助成財団にしても助成先団体（現場の団体）の能力を開発していく必要があります。それらを含めた監督をぜひしていただきたい。

山本 本法案での、監督に係る第一義的な責任は、休眠預金交付金に係る資金の活用に関する事業の実施主体である指定活用団体が負うこととしています。

具体的に言いますと、①監査のほか、必要に応じ報告収集や立入検査も実施、②事業報告書を提出させること、③不正や目的外使用があつ

た場合には返還させることなどにより監督を行うこと、を予定しています。

なお、資金分配団体に対しても、現場の団体に助成等をする際には同様の監督を行うことを求める予定です。

鵜尾 ここが非常に重要だと思います。指定活用団体がその責務が果たせるように法律に定めておくことが大切です。一方で、現場の団体に関して細かく法律で規定すると実態が回らなくなってしまいます。実態に応じて、毎年の政府の基本方針で定める形になっています。

太田 この現場の団体ですが、法人格は問わないのでしょうか。

山本 法案には書いていません。ここは資金分配団体が法人格のない団体へは助成できないとするのかどうするのか、どういった計画を出してくるのかに大きく関わってくると思います。

それも含めて、内閣府に設置する審議会が基本方針を示すことになると思います。想定としては、法人格がなくとも実績を報告できるような組織であれば、町内会でも、街の美化清掃団体でも、できるだけ手が差し伸べられるべきと考えます。

つまり、自助・共助・公助があって、休眠預金の活用というのは、公助である既存の制度で手当てがなされているものではなく、共助や自助の部分で、もう少し手を貸してもらえば改善できる分野で活動している団体にお金が届けば、もっと世のため人のためになる。有効にそのお金が使われて、社会がよくなる豊かになるということで法律をつくっています。おそらくこの現場の団体で法人格がないからダメであるということにはならないと思っています。

法案における民間公益活動

太田 大変いいお考えだと思います。さて、統いては事業目的についてです。

子ども支援、社会的弱者・貧困、地域支援と3分野が示され、その他内閣府令で定めるもの

としています。たとえば、祭りや芸能といった伝統文化継承といったものや地域の環境保全といったものは府令で対象にするよう広くとらえているのでしょうか。あるいは3分野にプライオリティーがあるのでしょうか。

山本 この法律案において、民間公益活動は、①子どもおよび若者の支援に係る活動、②日常生活または社会生活を営むうえでの困難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、その他の社会的に困難な状況に直面している地域の支援に係る活動、④①～③に準ずるものとして内閣府令で定める活動としています。

なぜ、この3分野に絞られたかといいますと、議連での議論の中で、近年の社会的課題に着目し、社会全体への波及効果が大きく、国民一般の利益の一層の増進に資する3分野に集約することが適当であるとの判断に至りました。また、①～③の支援を対象とした活動であれば、従前から行ってきたさまざまな公益活動についても、その多くは包括されるものと考えています。

いずれにしましても、実際の具体的な活動内容が、法律の要件に該当するか否かを判断されることとなり、その上で支援対象は休眠預金活用交付金に係る資金の活用の開始後に公募を通じて決定されることとなります。

ですので地域の伝統文化などは③に入つてくと私は理解しています。

当初はもっと特定の分野で使えという声も多かったところを、国民の休眠預金を活用する以上できるだけ多くの人に、広く活用してもらおうという意思をもっています。

4. 法案成立にむけて

太田 法案を読みますと、指定活用団体から直接現場の団体へ貸付ができるようになっていきます。ポンチ絵のほうではそうなっていないよう見えますが、この直接現場の団体と結びつくような形は好ましくないように思えますが、ど



鵜尾氏

のようにお考えですか。

山本 ポンチ絵では※5として、指定活用団体が金融機関等に業務委託することにより、現場の団体に対して直接貸し付けをすることも想定するとしています。

たとえば、地方銀行や信用金庫が資金分配団体として手を挙げてくる場合も一応考えておこうということで法案の中に入れてあるのです。

木村 こうした制度や仕組みに金融機関がチャレンジできるように、momoでは金融機関の職員にNPOへ関わっていただく研修なども進めています。これは金融機関もふくめた資金循環の仕組みなんだと、この法案を読み解いています。

太田 最後にひとつ。山本議員は、マイナンバー普及などで今後は休眠預金が徐々に少なくなっていくと予測しておられますか、そのこと自体はいいことだと思います。今後、預金者が払い戻しに気付くような機会を金融機関から積極的にPRすることが必要なことだと思います。

休眠預金口座の検索システムが、イギリスや韓国にはあるようです。日本でも払い戻しの努力を金融機関が尽くすことは、一方で本制度の広報にもなる、一般の休眠預金者からも国民がらも理解いただけるだろうと思います。

山本 検索システムをつくることは法案には入っていませんが、休眠預金を制度化して活用することを広報して周知させることは法案にも書き込んであります。

そこは政府も努力しないと、知らないうちに

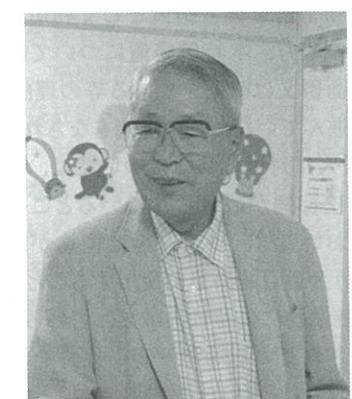
お金をとられてしまったという人たちが出てくると困ったことになります。指定活用団体がお預かりをしているだけで、10年先、20年先に取りに来られたら利息を含めてお戻しするという制度設計にしています。ここはしっかりアナウンスしないといけません。

政府はいよいよ予算が足りなくて、人の懐まで手を突っ込んでくるのか、といった話になってしまわないように、注意深く、啓蒙活動を含めて、情報発信していかねばなりません。

鵜尾 課題先進国の日本で、新しい時代の新しい解決策を、民間非営利セクターと政府、行政と連携してすすめていく幕開け、チャレンジの可能性がここにあると思っています。なんとか実現していきたい。今のうちから準備をして、まずは成就させる。成就させた後も、これを契機に私たち民間非営利セクター自身が成長するという覚悟が非常に重要になります。

山本 衆議院の財務金融委員会の質疑終局というところまでできています。なんとか法案は生きていますので、これを成立させて、システムを構築したり、広報したりするのに2年はかかるのに2年かかることがあります。法案はもうできていますので、後は通すだけです。民間のお力もお借りして、機運を盛り上げて、気持ちよくこの制度をスタートできればと思っています。よろしくお願ひいたします。

一同 みなさん頑張りましょう。



太田理事長