

WORKING PAPER #2

# INNOVATIONS IN FINANCIAL INCLUSION:

ファイナンシャル・インクルージョンにおけるイノベーション  
日本社会が米英の先行事例から学ぶもの

特定非営利活動法人 日本 NPO センター

2016 年 6 月

3 要約

4 1. はじめに

6 2. 概念の革新に関するおもな学び

2.1. アンダーバンク

2.2. ファイナンシャル・セキュリティ

2.3. ファイナンシャル・ヘルス

13 3. 金融教育とサービスの革新に関するおもな学び

3.1. 金融能力に注目する

3.2. 統合サービス・デリバリー（ISD）アプローチ

3.3. テクノロジーとその利用における革新

15 4. 結論と提言

18 資料：インタビュー 一覧と内容

## 要約

日本NPOセンターでは、ファイナンシャル・インクルージョン（日本語では金融包摂という用語が使われる）に関するワーキング・ペーパー 1<sup>1</sup>において、日本の金融にまつわる状況分析を試みた。本ワーキング・ペーパー 2においては、米国や英国でのこの分野における取り組みを調べることで、日本におけるファイナンシャル・インクルージョンやその対概念である金融排除に関する理解を深め、今後の政策論議を進める材料としたいと考えた。

私たちが学んだ内容と提言は、以下の通りである。

- 英語圏においては、ファイナンシャル・インクルージョンに加え、「アンダーバンク<sup>2</sup>」、「ファイナンシャル・セキュリティ」、「ファイナンシャル・ヘルス」などの用語が使われ始めている。これらの概念・用語のうち、日本社会で増大するニーズを適切に捉えるものとして、どれを活用していくべきか。導入・流通させるべき用語の検討を進めるべきである。特に金融制度の谷間<sup>3</sup>に関する現在のニーズの全貌をとらえるためには、狭義のファイナンシャル・インクルージョンや金融排除に注目するだけでなく、より広い視野で現状を把握し、政策立案も含めた対策を考えていくべきだろう。
- 日本においては、十分な金融サービスを受けられていない層、いわゆる「アンダーサーブド<sup>4</sup>」の広がりが増え、この層に関するベースライン調査の蓄積が求められる。米国において、「アンバンク<sup>5</sup>」や「アンダーバンク」の層を抱える諸問題が、これらの層のベースライン調査を通じて浮かび上がってきた経緯があり、これは日本にとっても参考となる。ファイナンシャル・インクルージョンの現状に関する基本情報の欠如が、総合的な対策の形成を妨げる主要な原因となるため、戦略性をもって情報とデータを蓄積していくことが有益といえる。
- ファイナンシャル・インクルージョン、ファイナンシャル・セキュリティ、ファイナンシャル・ヘルスの問題について、民間主導の政策議論の機会をつくり、問題の理解を深めるとともに政策提言につなげるという方途は有用なアプローチと考えられる。
- 金融コーチングと相談対応を兼ね備えた貸付制度である「統合サービス・デリバリー（Integrated Service Delivery: ISD）」アプローチは役に立つと考えられ、日本での体系だった導入を検討すべきだろう。
- 情報通信技術（ICT）を利用した金融サービスモデルは有効活用できるだろう。

ワーキング・ペーパー 1で触れたように、ファイナンシャル・インクルージョンの概念は、日本の政策立案者や金融セクター、マスメディアなど、現段階では一般に広く理解されていない。現在、米国や英国ではファイナンシャル・セキュリティやファイナンシャル・ヘルスなど、「包摂」の対象となる層がより広い用語が使われており、繰り返すが、日本の状況で活用できる適切な用語はなにか、試験的に異なった用語の流通を試みるとよいと考えられる。

1 日本NPOセンター「ワーキング・ペーパー1：ファイナンシャル・インクルージョンと日本社会」2016年3月

2 "underbanked" 銀行口座を持っていても、十分な金融サービスを利用できない人

3 以下の「はじめに」、ならびに「ワーキングペーパー1(p.20)」を参照。

4 "underserved" 十分な金融サービスを受けていない人

5 "unbanked" 銀行に口座を開設できない人

# 1. はじめに

日本NPOセンターは、ファイナンシャル・インクルージョンに関するワーキング・ペーパー 1 のなかで、ファイナンシャル・インクルージョンの概念についてほとんどの日本人は知らないものの、金融排除の危機にある人たちは増加の一途をたどっている現状を指摘した。「1億総中流社会」と言われた時代は終わり、昨今は新聞で生活困窮者の話題が定期的に報道され、「子どもの貧困」がさまざまな場面で取り上げられるなど大きな問題となっている。日本社会における貧困や不平等についての書籍も、毎月のように出版されている。

ワーキング・ペーパー 1 では、女性、若者と子ども、高齢者、在日外国人を金融排除の対象になる可能性の高い層として注目した。政府、NPOや生活協同組合、その他の事業者など民間セクターの対応についても記述した。特に、2013年に制定され2015年に施行された生活困窮者自立支援法は、生活保護などの福祉政策の対象とはなっていない脆弱層の支援を強化する総合的な法制度として紹介した。また、ワーキング・ペーパー 1 において、金融機関の通常のサービスにアクセスできる高・中間所得層と生活保護の対象となる低所得層との間に、「制度の谷間」にはまってしまう層があることを指摘したが、このような層に関する議論は、ファイナンシャル・インクルージョンを考える上での重要な考察につながると考える。

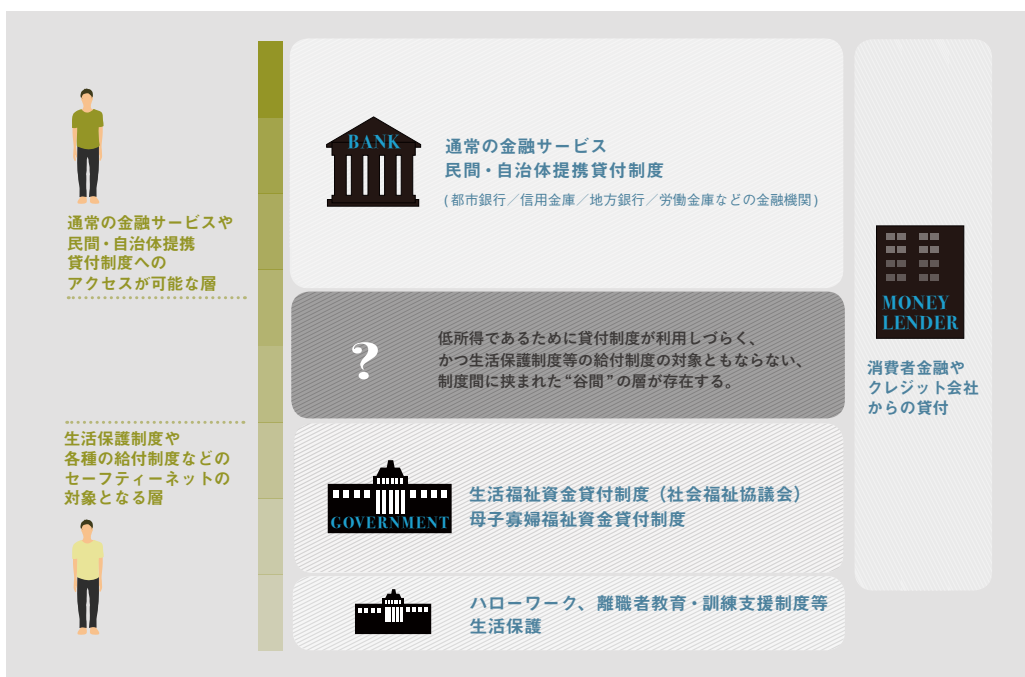


図 1：現行の貸付・給付制度と制度の谷間

本ワーキング・ペーパー 2 においては、米国や英国でのこの分野における取り組みを調べることで、日本におけるファイナンシャル・インクルージョンやその対概念である金融排除に関する理解を深め、今後の政策論議を進める材料としたいと考えた。特に、私たちの関心は、どのようにすれば、この問題に関する議論が政策決定者や一般の間で進み、日本政府が進める政策

方針のなかに入るようになるかという点にある。ワーキング・ペーパー 1 では、金融制度の谷間について触れたが、その存在をいかに実証するか（あるいは反証するか）、そしてもしそれが存在するなら、谷間に潜む無数の問題を掘り起こし、解決に導く方法は何なのか。現行の法・政治制度によって扱われている問題が何で、扱われていないものは何かなど、答えの見つかっていない問題も多く残されている。本ワーキング・ペーパー 2 では、こうした質問に対する答えを提供するには至らないが、少なくとも日本におけるファイナンシャル・インクルージョンにまつわる社会状況をよりよく理解するための材料を作り出し、それがのちの政策論議につながっていくと、私たちは考えている。

以上のような出発点から、本ワーキングペーパーでは、2つの主要な設問からの考察を試みている。

- i ファイナンシャル・インクルージョンに関する多種多様な問題が発生している日本社会において、人々が問題の諸側面を効果的に把握できるような概念整理はどのようなものか。
- ii 日本におけるファイナンシャル・インクルージョンの問題の解決に結びつくような、いかなるツールや施策が海外に存在するか。

これらの視点を念頭に、米国と英国の事例を見てみたい。

## 2. 概念の革新に関するおもな学び

### 2.1. アンダーバンク

米国では、連邦預金保険公社 (Federal Deposit Insurance Corporation: FDIC) と消費者金融保護局 (Consumer Financial Protection Bureau: CFPB) の2つが、ファイナンシャル・インクルージョンに係わる主要な連邦政府機関である。

伝統的にFDICの焦点は、金融サービス・商品の分野における消費者の保護にあり、消費者の支援と情報提供、金融教育と金融リテラシー、地域活動の3本の柱を据えている。FDICには「EconomicInclusion.gov」というウェブサイトがあり、以下の複数の取組を行っている。

a) 貸付のパイロット・プロジェクトの開発、b) 多様な委員会やネットワークを通じたファイナンシャル・インクルージョン政策の推進、c) マネー・スマート (賢いお金の使い方) オンライン・プログラムを通じた人々の金融知識を向上させる金融教育、d) アンバンクとアンダーバンク世帯に関する全国調査や代替金融サービス (ノンバンクなどによるサービス) の研究など、ファイナンシャル・インクルージョンの現状調査。

2008年の世界的金融危機を受けて、金融サービス消費者を保護するために設立されたのがCFPBである。CFPBの使命は、「より効果的な規則を作り、その規則を継続的、公平に施行し、消費者が自らの経済生活をコントロールできる力を付与することによって、消費者金融市場が機能するよう支援すること」である。その目的を達成するために、CFPBは以下の分野で活動している。a) 貸付プログラムのモニタリング、注意喚起と普及、苦情処理を通じた公正な貸付の推進、b) 金融教育と理解の促進のための多様な指針やレポートの出版、c) 各種資料の発行を通じた消費者の金融能力の向上。

FDICとCFPBは、特に金融排除の問題に対処するために設立されたわけではないが、この領域での仕事は増大しつつあるし、ファイナンシャル・インクルージョンに関する政策はますます多様化してきている。アスペン研究所ファイナンシャル・セキュリティ・プログラムによると、米国の現在のファイナンシャル・インクルージョン政策は、消費者保護や金融業界の規制のみならず、退職年金や失業・健康保険、住居、福祉に関連する問題まで含んでいる。つまり、保険福祉省、労働省、住宅都市開発省、退役軍人省、内国歳入庁、財務省、連邦準備銀行、米国証券取引委員会など、多くの連邦省庁や政府系機関が、ファイナンシャル・インクルージョン政策に取り組んでいるということになる。

2009年にFDICは「アンバンクとアンダーバンクに対する銀行の取り組みに関するFDIC調査」<sup>6</sup> というレポートを出した。2005年連邦預金保険改革適合化等に関する改正法 (改革法) の第7項にアンバンクに対する銀行の取り組みを調査することが義務づけられており、FDICが調査を実施した結果がこのレポートとしてまとめられた。その要約では、以下のように定期的な調査の必要性が強調されている。

何百万人というアメリカ人 … (中略) … がアンバンクまたはアンダーバンク状態にあり、銀行との取引ができず、主流の金融システムに部分的にしか参加できずにいる。

6 [http://www.fdic.gov/underbankedsurveys/underbankedstudy/FDICBankSurvey\\_ExecSummary.pdf](http://www.fdic.gov/underbankedsurveys/underbankedstudy/FDICBankSurvey_ExecSummary.pdf)

米国におけるアンバンクトやアンダーバンクトにある人々の数や世帯数に関する統計はほとんどないが、10パーセント近くの世帯がアンバンクト状態で、かなり多くの人々がアンダーバンクト状態であるという概算も示されている。

FDICは、「これらの調査結果が、政策立案者や産業界にとって、経済インクルージョン問題に関する有用な情報となること、そしてすべてのアメリカ人が最低限かつ安全で手頃な銀行サービスを利用できるようにするという目的に向けて着実に前進していくこと」<sup>7</sup>を願っていると述べている。

2005改革法においては、アンバンクトについてのみ規定されていたが、この調査は「アンダーバンクト」にまで対象を広げて実施された。レポートでは以下のように記載されている。<sup>8</sup>

- 米国では、概算で7.7パーセントにあたる約900万世帯がアンバンクト状態にある。これらの世帯では、当座預金口座や普通預金口座をもっていない。
- 米国では、アンバンクト世帯に加え、概算で17.9パーセントにあたる約2100万世帯が、アンダーバンクト状態にある。これらの世帯は、当座預金口座や普通預金口座はあるものの、代替金融サービスに依存している状況だ。特にアンダーバンクト世帯では、ノンバンク為替、ノンバンク小切手現金化サービス、ペイデイローン（給与を担保にした短期小口ローン）、購入選択権付賃貸契約、質屋（少なくとも年に1～2回利用）、払戻予測型ローン（過去5年間に少なくとも1回利用）を利用している。（下線は追記）

このレポートが、政策立案者や産業界に対しファイナンシャル・インクルージョン問題に関する情報を与えるのに有効に作用しているという認識もあり、FDICはこれ以降同様の調査を隔年で実施し始めた。2013年のレポートでは、「アンダーバンクト」世帯について「口座はあるものの、ノンバンクなど代替金融機関の金融サービスや商品を過去12カ月以内に使ったことがある者」との新たな定義が記されている。<sup>9</sup> 統計情報もアップデートされ、7.7パーセントにあたる960万世帯、概算で大人1670万人と子ども870万人がアンバンクト状態にあり、20パーセントの世帯、概算で大人5090万人と子ども1660万人がアンダーバンクト状態にあるとされている。

これを見てわかることは、米国におけるファイナンシャル・インクルージョンの政策と施策の範囲が、アンバンクトからアンダーバンクトに拡大しているということだ。この観点から見ると、この問題の解決を目指すために取り上げられるべき金融サービス・商品は、銀行口座やローンに限定すべきではなく、クレジットカードや金融取引、住宅・教育ローン、保険、年金なども含まれる。米国内のいくつかの研究によると、金融リスクの高い人は、ペイデイローンやその他の少額貸付サービス、多目的に使えるプリペイドカードなど、ノンバンクの高リスク、高コストで持続的でない商品やサービスを利用する傾向にあるという。この新たな状況から、ファイナンシャル・インクルージョンに関する取り組みは、広がりを見せるニーズに対応した手頃で包摂的なサービスにまで広がっていく必要があると認識されている。

7 <http://www.fdic.gov/HOUSEHOLDSURVEY/2009/index.html>

8 2005年連邦預金保険改革適合理化等に関する改正法 <http://www.ncia.gov/Resources/Documents/LCU2006-05ENC2.pdf>

9 <https://www.fdic.gov/householdsurvey/2013report.pdf>



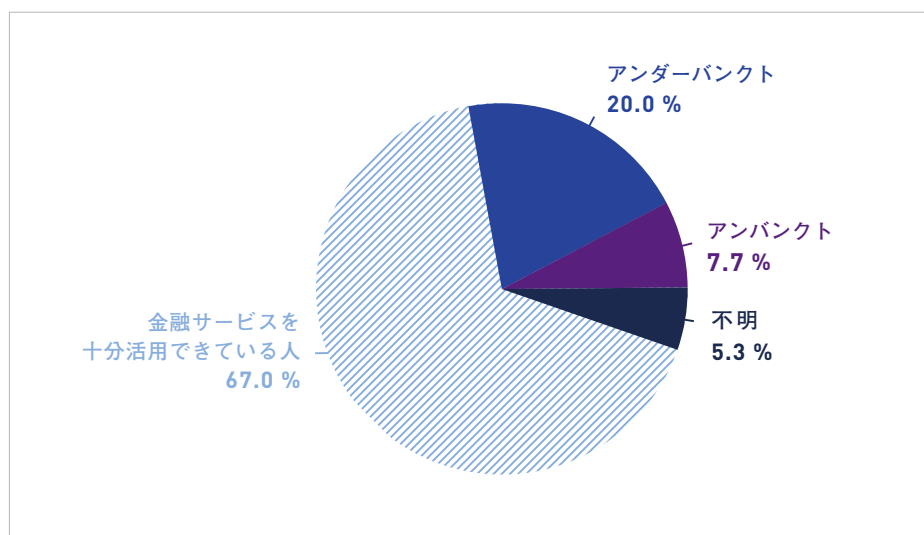


図2：米国世帯の金融状況、2013年

## 2.2. ファイナンシャル・セキュリティ

アンダーバンク概念が普及するのにもない、米国のファイナンシャル・インクルージョン政策ならびに施策は、より狭い層であるアンバンクを超えて対象となる層が広がり始めている。これと並行して、アスペン研究所のファイナンシャル・セキュリティ・プログラム（資料参照）は、2004年設立以来、ファイナンシャル・セキュリティという概念を広めようとしてきた。そのプログラムの説明は、以下のようにある。

当プログラムでは、対話の機会、報告や出版物などを戦略的に活用することによって、産業界、政策立案者、社会のリーダー間でのコンセンサス作りを進め、それによって勤勉な家庭がより強靱になり、教育や住宅の所有、退職後の保障など、長期的金融目標を達成できるように支援する。アスペン・ファイナンシャル・セキュリティ・プログラムは、マルチステークホルダー・ダイアログを通じた問題の所在の発見を超えて、問題解決に向けた集中的な論議を実践している。その目的は、効果的な公共政策を推進し、急速に進展する金融システムの体制作りを助けることで、すべてのアメリカ人のファイナンシャル・セキュリティと健全な資金繰りを向上させることにある。<sup>10</sup>

アスペン・ファイナンシャル・セキュリティ・プログラムの主要事業のひとつに「ファイナンシャル・セキュリティ・サミット」がある。ファイナンシャル・セキュリティに関係する政府、財団、シンクタンク、非営利セクターの要人を集めて、経済の不均衡や格差の拡大、ファイナンシャル・インクルージョンといった政策課題と、子どもの預金の促進や老後の備えの確保といった実践的課題を主要議題として取り上げている。注目すべきことは、このような民間主導の「サミット」が、ファイナンシャル・インクルージョンやファイナンシャル・セキュリティに関する重要な政策論議の場となっていることである。こういった場での議論などをもとに、今日の米国のファイナンシャル・セキュリティ政策が形成されてきていると言えるが、それらは以下のような特徴を含んでいる。

10 <http://www.aspeninstitute.org/policy-work/financial-security/who-we-are>



- 2008年の金融危機は、米国民のファイナンシャル・セキュリティに深刻な被害を与えた。その結果、退職年金、住宅ローン、健康保険といった分野でのファイナンシャル・セキュリティに関する新しい政策が導入された。
- 主な対象者は、アンバンクとアンダーバンクの人々である。問題に対処するための金融サービスや商品には、銀行口座に限らず、金融取引や預貯金、ローン、クレジットカード、年金、保険など、さまざまなものが含まれる。
- 今日、少額貸付を主たる業態とする産業が出現し、新商品やサービスが導入されているが、なかにはかなり高利のものもある。この新しい産業の商品が公平で手頃なものであるように、監督官庁が注意を払っている。
- ファイナンシャル・インクルージョンやファイナンシャル・セキュリティに関する現政策の最優先課題は、金融セクターを規制し、手頃な貸付を供給し、対象者の金融リテラシーと能力を向上させることである。同時に、政府が変化する市場トレンドを監視し、商品やサービスの手頃さを確保する基準を設定する必要があるとの見解が広まってきている。

## 2.3. ファイナンシャル・ヘルス

英国の文献を概観すると、2000年代頃からファイナンシャル・インクルージョンの概念が前面に押し出されてきており、政策形成もなされるようになってきている。その主な内容には、以下が含まれる。a) 政府内のファイナンシャル・インクルージョン・タスクフォースによって、統合的な政策の枠組が作られたこと、b) さまざまなプログラムに財政支援を行うファイナンシャル・インクルージョン基金が設立されたこと、c) 低利の貸付プログラムとファイナンシャル・アドバイザー・プログラムへの支援が行われたこと、d) 社会的投資のエコシステム確立に向けた幅広い取り組みがなされ、それが後にマイクロファイナンス機関の拡張につながる大きな要因となったこと。このように、英国において、低利の貸付プログラムの拡大が、政府の資金援助と規制の枠組を変えることで可能になったことは注目すべきだ。2011年に新連立政権が成立すると、ファイナンシャル・インクルージョン・タスクフォースは解散し、直接支援から規制と税の刺激策へと政策変更が行われた。

2015年、新たに設立されたファイナンシャル・インクルージョン委員会は、「ファイナンシャル・インクルージョン～国家のファイナンシャル・ヘルス向上のために～」と題するレポートを発行した。<sup>11</sup> この委員会は、1) ファイナンシャル・インクルージョンを優先政策として推進すること、2) 政策立案者や幅広い関係者と共に政策提言をすること、を目的に作られた。<sup>12</sup>

このレポートには、以下の記述が見られる。

ファイナンシャル・インクルージョン委員会は、すべての大人や子どもがまっとうな「ファイナンシャル・ヘルス」を謳歌できる金融包摂のなされた英国を実現したいと考えている。私たちはアクセス可能で、使いやすく、生涯を通して人々のニーズに合った金融サー

11 [http://www.financialinclusioncommission.org.uk/pdfs/fic\\_report\\_2015.pdf](http://www.financialinclusioncommission.org.uk/pdfs/fic_report_2015.pdf)

12 <http://www.financialinclusioncommission.org.uk/about>

ビスを求めている。私たちは人々が金融サービスを使うためのスキルとモチベーションを身につけ、金融サービスから有意義な恩恵を受けられるよう願っている。

つまり、私たちが目指しているのは以下のような英国の姿だ。

- すべての大人が、自らの取引口座にアクセスし、それを十分に使いこなす能力を身につけているという意味において、銀行の仕組みをしっかりと活用できる。
- すべての大人が、必要なときに、責任ある貸し手からの信用貸し（クレジット・サービス）が利用できる。
- すべての大人が、少額でも不定期でも貯蓄をすることが奨励され、実際に貯蓄できる。それによって貯蓄文化の重要性が示され、金融ショックに負けない強さと退職後に必要な資金の補充を可能にする。
- すべての大人が、自分のニーズに合った適切な保険に、妥当な金額で加入できる。
- すべての大人が、それぞれにあったルートを通じて、クレジット、借金、貯蓄、年金に関する客観的でわかりやすいアドバイスを受けることができる。
- すべての大人と子どもが、それぞれのニーズに合った金融教育を小学校から生涯を通じて退職後まで受けることができる。そして、ファイナンシャル・ヘルス（金融健全性担当）大臣のリーダーシップのもと、政府、規制当局、金融サービス業界、市民社会が一体となって2020年の総選挙前にこのビジョンを実現させる。

このレポートが「すべての大人（と子ども）」に焦点を合わせ、金融システムと手頃なクレジットのみならず、保険やアドバイス、金融教育にまで言及していることに留意したい。それぞれが「ファイナンシャル・ヘルス」なのである。問題は、金融排除を受けている人々を金融システムに包摂するというものにとどまらないという認識がここにはある。社会には金融弱者が存在するが、「すべての大人（と子ども）」の誰もが場合によってはいつ何時金融弱者になるかもしれないということなのだ。英国におけるファイナンシャル・ヘルス状況について、レポートは以下のように指摘する。

- 英国には、銀行口座を持たない大人が約200万人いる。
- 金融排除されている人々は、各種金融サービスから除外されているために、結果として毎年1300ポンド相当の「貧困割増料金」を払っているといえる。
- 他のクレジットを使えなかったがゆえに、2012年には概算で200万人の人が高額なローンを使った。
- 880万人の人が支払う能力を超えた負債を抱えている。
- 300万人の人が、収入が25パーセント削除されたら1カ月暮らせるだけの十分な貯蓄がない。
- 収入分布の下半分のうち50パーセントの世帯は、家財保険に入っていない。
- 1500万人の人（人口の31パーセント）に、経済的に困窮している症状が1つ以上見られる。

レポートでは「アンダーバンク」という言葉は使用されていないが、「アンダーサーブド（十分なサービスを受けられていない人々）」について以下のように書かれている。

当委員会は、独立・民間のシンクタンクを設立し、そこを拠点に金融排除状態にある消費者の利益になるような革新を推進していくよう提言する。これについては、米国の金融サービス・イノベーション・センター（Center for Financial Services Innovation: CFSI）が参考にできる。CFSIは高品質の金融商品・サービスへのアクセスを増やすことで、強健で革新的な金融サービス市場を作り、特にアンダーサーブドの人々のファイナンシャル・ヘルスを改善することを使命としている。CFSIは、金融業界全体に行き渡るネットワークに成長し、米国で初めてアンダーサーブド市場の大きさを測定し、ファイナンシャル・ヘルスの概念を一般化させたのである。

実際、CFSI（資料参照）は、ファイナンシャル・ヘルスという言葉を使い、それを広めている。2015年に出された2ページの案内文<sup>13</sup>では、ファイナンシャル・ヘルスが以下のように記載されている。

ファイナンシャル・ヘルスとは富のことではない。それは金融商品と金融行動を人生に役立てることで、出費、貯蓄、借入、人生設計に関するあなたの能力のことである。ファイナンシャル・ヘルスを測ることは、信用スコアといった限られた測定ではなく、あなたのお金に関する状況の全体像を見る方法であり、すなわち21世紀の手段と言える。

また、個人のファイナンシャル・ヘルスの「状態」は、以下の8つから測定できると説明している。

1. 出費が収入以下か同程度に抑えられている。
2. 各種料金を期日通りに支払うことができる。
3. 定期的に貯蓄をする。
4. 借金は支払い可能な範囲に抑えられている。
5. 多少の収入の上下に耐えられる。
6. 短期、長期的な出費の計画を立てている。
7. 金融を理解し、使いこなしている。
8. 金融に対し、肯定的な態度と見方ができる。

案内書の見出しには、「アメリカ人は、危ない金融の道を歩いている。1億3800万人がファイナンシャル・ヘルスを失っている」とある。CFSIの調査によると、米国の57パーセントの人々がファイナンシャル・ヘルスを保つのに苦しんでいる。「この人たちは、低所得世帯の人ばかりではなく、中間所得層や高額所得世帯も含まれる。事実、年間10万ドル以上を稼いでいる世帯の3分の1が、ファイナンシャル・ヘルスを失った状態である」とされている。

---

13 <http://www.cfsinnovation.com/Document-Library/Consumer-Financial-Health-Brief=Measuring-What-Mat>

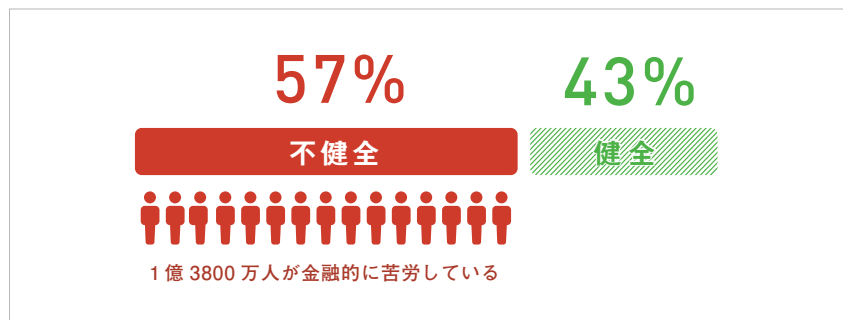


図3：米国におけるファイナンシャル・ヘルス（CFSIファイナンシャル・ヘルス調査報告）

「年間10万ドル以上を稼いでいる世帯の3分の1が、ファイナンシャル・ヘルスを失った状態である」と読むと、いささか驚くが、上記の8つの状態を厳密に当てはめると、そのような観測が可能になるのだろう。

CFSIは別の案内書において、下の図のように、アンダーバンクとアンダーサーブド、「ファイナンシャル・ヘルスに苦しんでいる人々」の大きさを表している。<sup>14</sup> 上記の通り「ファイナンシャル・ヘルスに苦しんでいる」人々は、アンダーバンクやアンダーサーブドの人たちより広い概念になる。英国のファイナンシャル・インクルージョン・タスクフォースが「すべての大人（と子ども）」に言及しているように、ファイナンシャル・ヘルスの概念の対象は、十分な金融サービスを受けていない特定層よりもずっと広いといえる。

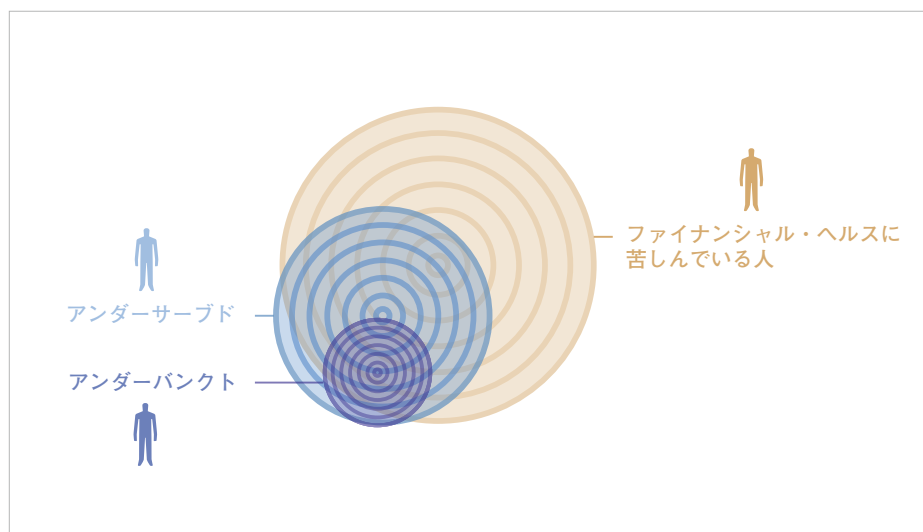


図4：アンダーバンク、アンダーサーブド、ファイナンシャル・ヘルスに苦しんでいる人

14 2013年金融アンダーサーブドの市場規模  
<http://www.cfsinnovation.com/CMSPages/GetFile.aspx?guid=c032e4aa-039b-4723-8f2d-4fb7fc0eb19>

## 3. 金融教育とサービスの革新に関するおもな学び

### 3.1. 金融能力に注目する

行動経済や関連分野における革新はいま、これまでの教室で教える形の知識偏重の金融教育・金融理解アプローチには限界があることを示している。それに代わり、例えばCFSIでは、金融能力や行動変容に重点を置いた新たなアプローチを採用している。そこでは、金融コーチングや教育ゲームといったツール、テキストやEメールのアラート、個人金融管理インターフェイスなど新たなテクノロジーの活用が見られる。米国では、特にリスクの高い若者などの支援を必要とする層を対象としたプログラムが数多くできつつあり、これら新たなアプローチを利用して増大しつつあるニーズに対処し始めている。また、エビデンスに基づいたモニタリングや長期の行動変容管理システムが金融教育・理解プログラムに活用され、結果として金融能力中心の考え方の実践に役立っている。これらは、例えばLISC（地域イニシアティブ・サポート法人）金融機会センター（FOC）の事例に見られる。（資料参照）

### 3.2. 統合サービス・デリバリー（ISD）アプローチ

LISC金融機会センターのプログラムはこれまで数々の成功を収めてきたが、それは「統合サービス・デリバリー（ISD）アプローチ」がばらばらのアプローチよりも効果的であることの証左である。金融コーチングだけでは、就職斡旋や公的給付支給などのサポートをすることはできない。その意味で、ファイナンシャル・インクルージョン政策とその実施は、ソーシャル・インクルージョン（社会包摂）政策やその実施とより体系的に緊密な連携をとっていくべきである。それによって、ファイナンシャル・インクルージョン政策とその実施がより幅広いアプローチのなかで機能する役割を特定でき、その効果が増大することに多くの人が気づき始めている。

### 3.3. テクノロジーとその利用における革新

ファイナンシャル・インクルージョン分野における際立った新しいトレンドのひとつが、テクノロジーの革新とその利用である。金融教育分野では、魅力的なオンライン・ゲームやエンターテインメント・コンテンツを用いたプログラムで若い世代を引きつけるさまざまな試みをしている。（資料のD2D基金とCFSI参照）。加えて、金融コーチング分野には、モバイル・テクノロジーをフル活用したアプローチで革命的に変わる大きな可能性がある。多種多様の金融管理ツールとコーチング、モニタリング等のアプリが、ハッカソンやその他の支援プログラムにより開発されている。昨今の研究によると、高リスク層の大半は自分の金融管理をするためにモバイル・サービスや商品を利用しており、従来の金融制度の使い方はしていない。こういった層に働きかけるのに最も効果的なのは、モバイル・ツールであるのは明らかだ。

こういった流れに乗り、ファイナンシャル・インクルージョンを進めるために新たなテクノロジーを有効活用していくことができる。個人の金融管理サポートや金融教育用アプリの開発は、そのよい例である。オンライン・ゲームやマンガのキャラクターを利用することで、金融教育そのものに関心のない若者を引きつけることもできる。最近、利便性に焦点を当てた新たな動きとしてフィンテックが注目されているが、これも、その副産物としてのファイナンシャル・インクルージョン分野への波及効果が一定程度は期待できる。

また、民間金融機関のもっている力を活用することは、米国においてファイナンシャル・インクルージョン・プログラムを成長させていくうえで欠かせないものである。たとえば、D2D基金の賞金付貯蓄プログラムの成功事例がある（資料参照）。「セーブ・トゥ・ウィン（貯めて勝つ）」と名付けられたプログラムはD2D基金とミシガン州の信用組合が開発したもので、5万件を超える口座と9400万ドル以上を生み出した。このプログラムは、ファイナンシャル・インクルージョンに民間金融機関が関わったよい例である。加えて、「セーブ・トゥ・ウィン」プログラムの成功が、アメリカ貯蓄推進法の制定につながり、この法により、現金賞金付くじが合法化された。これにより、銀行と信用組合が率先して現金賞金付の宝くじを始めることができたのである。

## 4. 結論と提言

本ワーキングペーパーにおいて、私たちははじめに2つの設問を提示し、ワーキング・ペーパー1で示した日本におけるファイナンシャル・インクルージョンや金融排除の状況をより深く理解することを試みた。ここまでの記述で明らかになったことをもとに、以下にいくつかの提言を示し、それらをもってこのワーキング・ペーパーを締めくくりたい。

最初の問いである「ファイナンシャル・インクルージョンや金融排除に関する多種多様な問題が発生している日本社会において、人々が問題の諸側面を効果的に把握できるような概念整理はどのようなものか」に対する答えとして、私たちは以下のことを提言する。

### » いくつかの概念や用語を試してみること

「アンダーバンク」、「ファイナンシャル・セキュリティ」、「ファイナンシャル・ヘルス」ならびに「ファイナンシャル・インクルージョン（金融包摂）／ファイナンシャル・エクスクルージョン（金融排除）」の概念のなかから、日本社会でのニーズの高まりを的確に捉えるのに最もふさわしい概念と用語を検討するとよいだろう。私たちが予備的に概観してきた米英の現状から言えることは、日本における金融制度の「制度の谷間」を含む現在のニーズの全貌をとらえるには、おそらく狭義のファイナンシャル・インクルージョン概念が捉える包摂／排除よりも広い概念を活用するのがよいだろうということだ。米国の政策は既にファイナンシャル・セキュリティに焦点を当てているが、もっとも包括的なファイナンシャル・ヘルスの考え方をもとにした本格的な政策枠組みはまだ米英でもできていない。「すべての大人（と子ども）」を対象とするファイナンシャル・ヘルス概念を活用することは、私たちがワーキング・ペーパー1で試みた金融弱者層である「アンダーサーブド」を特定しようとするより、日本の状況には合っているのかもしれない。

### » ベースライン調査により基礎情報のギャップを埋めること

米国では、アンダーサーブドに関するベースライン調査が、アンバンクとアンダーバンクに対する施策を形成するのに役立った。ファイナンシャル・インクルージョンや金融排除に関する基礎情報の欠如が、総合的な対策の形成を妨げる主要因のひとつとなっており、戦略性をもった情報・データ収集が必要になっている。日本でも官民協働などにより、前述のように概念・用語の整理を経て集中的な論議を進めることができるのではないだろうか。同時に、対象群の行動変容の分析を、長期かつ包括的な経時調査を重ねることによって、どのような施策が効果的かを測定し、知見を蓄積していくことが可能となると考えられる。

米国のCFSIが行っているアンダーサーブド層の研究とファイナンシャル・ヘルス調査は、民間機関が政府の補完的役割を果たしているよい例である。CFSIによるアンダーサーブド市場の草分け的研究によって、ファイナンシャル・インクルージョン分野の政策立案者、資金提供者、実践者のあいだで市場のトレンドについての理解が深まった。リスク層などの行動変容に



関する基礎調査は、いかなる政策介入をするにも必ず必要なものであり、日本にとっても参考になるはずだ。

#### » 民間主導の政策論議の場の創設

米国民間機関、特にシンクタンクの重要な役割のひとつに、特定の分野での草分け的研究をし、政策提言書にまとめ、政府と一般社会に示し、課題を政策に落とし込むことがある。アスペン・ファイナンシャル・セキュリティ・プログラムが主催するファイナンシャル・セキュリティ・サミットは、社会課題を政策論議に落とし込むフォーラムとして有効な役割を果たしている。サミットでは、政策立案者も財団や非営利組織の関係者も、すべての参加者がファイナンシャル・セキュリティ問題について持っている情報を互いに共有し、徹底的に話し合い、学び合い、コンセンサスを作る機会となっている。さらに、アスペン・ファイナンシャル・セキュリティ・プログラムは定期的にファイナンシャル・セキュリティに関する政策提言書を刊行している。この提言書は、世間にこの問題を気づかせ、政策立案者の間により深い政策議論のための共通理解を作る上で、重要な意味がある。

2つめの問いである「日本におけるファイナンシャル・インクルージョンや金融排除の問題の解決に結びつくような、いかなるツールや施策が海外に存在するか」に対する私たちの提言は、以下の通りである。

#### » 「統合サービス・デリバリー」(ISD)アプローチの具体化

日本では、ワーキング・ペーパー1で見えてきたように、低利の貸付プログラムもあり、消費者生活協同組合などが始めたサービスは、適正な支援があれば規模を拡大できる可能性がある。特に、金融コーチングと家計相談を組み合わせた貸付事業を展開していくというアプローチは、得られる学びも大きく他でも再現できるものになるはずだ。

米国の事例は、ISDアプローチがばらばらのアプローチより効果的であることを示している。似たようなコメントは日本の実践者からも聞かれており、家計相談を含む相談事業と使い勝手のよい貸付プログラムを組み合わせる活用することの必要性が言われ始めている。生活困窮者自立支援法の枠において、家計相談事業が新たに導入されたものの、まだその導入は部分的なものにとどまっている。金融コーチングの潜在的ニーズがある幅広い層にサービスが行き渡っているとはいえ、相談員もニーズに応えられるだけの専門的なスキルと知識を十分兼ね備えていない場合も多いようである。政府はすべての家計相談員を対象にした研修プログラムを始めたが、さらに人数を増やし相談サービスの質を向上させる努力が求められる。

上述したように、米国のLISC金融機会センターは、就労支援サービスや収入支援付の金融コーチングと金融教育を組み合わせた革新的なアプローチを実践している。この統合的なアプローチは、金融排除層に大きなインパクトを与えた。LISC金融機会センターがもしサービスをばらばらに行っていたら、このプログラムのインパクトは限定的だっただろう。また、相談者の金融サービス利用歴に関するきめ細かい追跡を含むモニタリング・システムこそが、ファイナンシャル・インクルージョン・プログラムを成功させるために重要であることが、LISC金融機会センターの「家庭金融成果追跡(Family Financial Tracking - Efforts to Outcomes:FFT-ETO)」システムによって示されている。

## » ICTと資金調達にイノベーション(新制度)を利用すること

米国のD2D基金のプログラムは、モバイル・アプリやゲームの利用、金融エンターテインメントなどによって、ファイナンシャル・インクルージョンの分野、特に金融教育と金融コーチングにおいて、技術革新の余地があると示したものだ。この種の技術革新と近いものが、CFSIがカタリスト基金や金融能力イノベーション基金などのさまざまな支援スキームを通じて示したアプローチと概念の革新である。またCFSIは、D2D基金と金融能力開発コンペや他のハッカソンでの協働を推進することによって、モバイル・アプリの開発に寄与している。このような取り組みにおいて、なんらかの金銭的インセンティブを付与することは革新を呼び込むうえでも重要な点だ。

ワーキング・ペーパー1で触れたように、ファイナンシャル・インクルージョンの概念は、日本の政策立案者や財政セクター、マスメディアなど、現段階では一般に広く理解されていない。適切な用語がないゆえに、ファイナンシャル・インクルージョン問題を一貫した理解と論理で叙述する文書がほとんど存在しておらず、結果として処方箋が散発的・部分的なものになっている。ワーキング・ペーパー1で記した「制度の谷間」問題については、経済的困窮者問題に直接取り組む関係者には理解してもらえるものの、一般の理解はまだ限定的であり、それがこの問題に対処するための総合的な手段の形成を妨げている。現在米国と英国では、ファイナンシャル・セキュリティやファイナンシャル・ヘルスに代表されるようなもっと広い範囲を表す言葉が使われている。ファイナンシャル・インクルージョンを今後検討していくうえで、私たちは、こうしたさまざまな用語のうちどれが日本の状況にもっともふさわしいか、吟味することから始めてもよいのではないだろうか。

## 資料 インタビュー一覧と内容

1. アспен研究所ファイナンシャル・セキュリティ・プログラム
2. LISC（地域イニシアティブ・サポート・法人）金融機会センター
3. 金融サービス・イノベーション・センター（CFSI）
4. D2D（玄関から夢へ）基金
5. 英国ファイナンシャル・インクルージョン・センター
6. 英国フェア・ファイナンス

\* すべてのインタビューは、2015年7月から9月のあいだに実施された。

\* すべてのインタビュー・メモは、日本NPOセンターで作成したものであり、誤りはすべて日本NPOセンターの責任である。

### 1. アспен研究所 ファイナンシャル・セキュリティ・プログラム

事務局長 アイダ・ラデマッカー氏

#### インタビューの目的

米国におけるファイナンシャル・インクルージョンの現状を確認し、特に重要な政策課題と、米国を代表する非営利シンクタンクとして、ファイナンシャル・インクルージョン研究を進めて来た取り組みについて聞く。

#### 概要

2004年12月にアспен研究所のプログラムとして始まった。金融サービス業界と公共政策専門家向けのパートナーシップ・プログラムとして、米国の世帯におけるファイナンシャル・セキュリティ問題を扱う。

#### 主な業務

1. ファイナンシャル・セキュリティ・サミット
  - 政府、財団、シンクタンク、非営利団体など、ファイナンシャル・セキュリティ関連のキーパーソンが参加し、毎年集中した議論が行われる。主な議題は、経済の不均衡や格差の拡大、ファイナンシャル・インクルージョンといった政策問題と、子ども貯金の促進や老後の備えの確保といった実践的課題である。
2. 研究と政策提言
  - 2007年生活のための貯蓄：すべてのアメリカ人のためのファイナンシャル・セキュリティへの道（レポート）
  - 2008年変わるチャンス：次期大統領に向けた貯蓄に関する覚書
  - 2009年ウォール街/メイン・ストリート：オバマ時代のファイナンシャル・セキュリティ確立への課題（2008年の金融危機後に出された、金融改革を目的とした緊急政策提言）
  - 加えて、退職年金や住宅ローン、金融教育、子ども貯金の促進など、さまざまな分野の研究や提言をしている。

## 2. LISC（地域イニシアティブ・サポート・法人）金融機会センター

プログラム・ディレクター キム・セウン氏

### インタビューの目的

LISCは、米国の地域支援団体のひとつで、就労支援サービスとファイナンシャル・コーチングを組み合わせたユニークなビジネスモデルを展開している。そのなかの金融機会センターの現状を知ること、将来日本に応用できるモデルを探る。

### 概要

LISCは非営利団体で、1979年にフォード財団の支援によって設立された。ニューヨークに拠点を置き、現在350人程度のスタッフを擁する。LISCの主要目的は、米国において持続可能な地域社会を生み出すことである。FOC（金融機会センター）は、2004年にLISCが立ち上げた全国ネットワークで、低所得層のための金融相談と就労支援を行っている。FOCは2010年オバマ政権によって作られた社会イノベーション基金の支援を受けていることもあって、10都市に45センターを数えるにまで広がっており、さらに2015年には33都市75センターまで成長することを見込んでいる。

### 主な業務

- 就労支援  
各種研修、証明書の発行、職業斡旋、キャリア・コーチングなど、多彩な事業がある。
- 金融コーチングと金融教育  
信用の形成、貯蓄計画、税務申告準備の支援サービスと、主要金融サービス機関の革新的な商品の紹介をしている。
- 政府収入支援プログラムへのアクセス支援  
フードスタンプや公的健康保険、公共料金補助など政府収入支援制度へアクセスできるよう支援を行う。また、ガソリン・スタンプやバス券、ビジネス服購入券、資格試験を受験するための手助けなど、就業のための支援もしている。
- 上記3つのプログラムの統合的融合  
FOCは、上記3つのプログラムを統合的に融合することによって、低所得者の生活を最大限改善することを目指している。
- 成果追跡、実績管理、継続的なプログラム改善
- 家庭金融成果追跡（FFT-ETO）システムを開発し、相談者の基本情報とプログラムの成果や「実話」を定量的に管理している。こうして効果的な支援を提供しながら、プログラムの向上にもつなげている。

### 3. 金融サービス・イノベーション・センター（CFSI）

アソシエート エヴァ・ワルコビッツ氏

#### インタビューの目的

米国において唯一のファイナンシャル・インクルージョンに特化した非営利シンクタンク。その活動を概観することで、日本における今後の政策提言へのヒントを探る。また、CFSIが行って来たさまざまな革新について学ぶ。

#### 概要

2004年にフォード財団の支援を受け設立された非営利シンクタンクである。その使命は、「高品質商品と実践を増やし、健全で革新的な金融サービス市場を形成することにより、アメリカ人、特にアンダーサーブドのファイナンシャル・ヘルスを向上させること」である。

#### 主な業務

##### 1. 研究調査

- 2008年に米国で初のアンダーバンクとアンダーサーブド世帯の調査を行った。
- 金融的にアンダーサーブドである人たちの市場についての調査を実施。これにより、アンダーサーブド市場の動向が確認された。
- 消費者のファイナンシャル・ヘルスについての調査を実施。これにより、金融消費者の各層の行動傾向が確認された。

##### 2. コンパス主宰

- 金融サービスへの包摂を実施するための自主的なガイドラインを策定し、会員機関にこれを遵守するよう呼びかけた。

##### 3. イノベーションの促進

- 2007年CFSIカタリスト基金の設立により、イノベーションを支援。これに基づきコア・イノベーション・キャピタルを作り、革新的な金融サービスを開発・提供するベンチャー企業を支援。
- ファイナンシャル・インクルージョンを目指したモバイル・アプリの開発のためにハッカソンを始めようと、2012年にD2D基金と協力した。
- 2010年CITI財団の支援により、金融能力イノベーション基金を設立した。金融能力向上を目的としたモデル事業を支援した。

## 4. D2D（玄関から夢へ）基金

事務局長 ティモシー・フレイキー氏

### インタビューの目的

テクノロジーとゲームなどを利用したユニークなファイナンシャル・インクルージョンを提供することを目的とした非営利団体のケースを概観する。

### 概要

バーバード・ビジネス・スクールの教授、ピーター・トゥファノ氏によって2000年に設立された非営利団体。その使命は、「新たな金融商品と政策を刷新し、育て、刺激することで、低中間所得層の金融機会とセキュリティを強化すること」。すべての家族が、持続的かつ社会的経済的な繁栄ができる金融システムがある世界を目指している。

### 主な業務

1. モバイル・アプリの開発
  - 金融能力開発コンペ、マイ・マネー・アプリ・アップ・チャレンジなどのイベントを通じたアプリの開発。
  - 2014年には、小規模企業向けのモバイル・アプリ開発促進するためスモール・ビズ・開発ハッカソンスを開催した。
2. セーブ・トゥ・ウィン（貯めて勝つ）プログラム
  - 2009年にミシガン州で開始。地元の信用組合とともに、現金賞金宝くじ付の口座を作ることで、低所得向けの銀行口座開設を促進した。現在、数種の宝くじを組み合わせたものが全米に広がっている。
3. 金融エンターテインメント・プログラム
  - 金融能力を向上させることを目的としたビデオ・ゲームの開発。これまでに全国で40万人がアクセスした。ゲームは無料でウェブサイトからダウンロードできる。
4. ゲーム活用・プログラム
  - 高校の金融教育で、ゲーム活用を通してより効果的に学ぶためのプロジェクト。サマー・クエストと呼ばれるパイロット・プロジェクトは、バーミングダムで行われた。

## 5. 英国ファイナンシャル・インクルージョン・センター

創設者・局長 ミック・マックアティアー氏

### インタビューの目的

英国の非営利シンクタンクとして、ファイナンシャル・インクルージョンについてアドボカシーと政策提言活動を行っている。インタビュー目的は、英国のファイナンシャル・インクルージョンの現状評価とシンクタンクの活動状況調査。

### 概要

英国消費者協会の主導により、非営利組織として2007年に設立された。その使命は2つある。(1) ファイナンシャル・インクルージョンの促進と消費者の金融ニーズにあったサービスの供給、(2) 公平、包括的、能率的で総合的、かつ健全な管理と責任、適正な規約に基づいた金融市場を促進すること。主に、消費者団体や労働組合、市民グループとの協働でプロジェクトを実施する。

### 主な業務

#### 1. 政策助言と提唱

- 「ファイナンシャル・インクルージョン・マニフェスト」の刊行
- 2015年以降、「ファイナンシャル・サービス・プライオリティーズ」の刊行
- 英国政府とECの金融政策に対するパブリック・コメントへの積極的な参加

#### 2. 研究と調査

- ファイナンシャル・インクルージョンに関するプロジェクト評価
- ファイナンシャル・インクルージョン状況調査など



## 6. 英国フェア・ファイナンス

CEO ファイゼル・ラーマン氏

### インタビューの目的

モデル事業として英国におけるフェア・ファイナンスについての概要調査を実施した。この団体が英国において数少ない地域開発金融機関であり、個人向けローンを提供している非営利団体であり、優れた革新的な方法を用いて事業を行っている点に注目した。

### 概要

2005年に設立された地域開発金融機関。その使命は、金融排除された人々でも手の届く低利で高品質の金融商品とサービスを提供することである。そのビジョンは、「主要金融機関が相手にしない人々と共に個人金融の改革を始めよう」。2013年英国政府からビッグ・ソサエティ賞を受賞した。ロンドンを中心に5つの支店がある。

### 主な業務

#### 1. 個人ローン

- 2000ポンドまで。利息は年99パーセントで、手数料が5パーセント。52週間まで。ローンは申し込み受付から24時間以内に融資する。

#### 2. 中小企業向けローン

- 2000ポンドから2万ポンドまで。利息は年28パーセントで、手数料は5パーセント。36カ月まで。

#### 3. 無料の負債相談

## ワーキング・ペーパー 2

# ファイナンシャル・インクルージョンにおけるイノベーション 日本社会が米英の先行事例から学ぶもの

本ワーキングペーパーは、メットライフ財団の助成金により、日本NPOセンターが作成しました。

発行日：2016年 6月 15日

協力：メットライフ財団 田代 絢子

翻訳：片岡 理智

デザイン：3onkey Design 池村 周子

執筆・発行：特定非営利活動法人日本NPOセンター

〒100-0004 東京都千代田区大手町2-2-1 新大手町ビル245

TEL: 03-3510-0855 FAX: 03-3510-0856

本ワーキングペーパーについて、感想・コメントをお寄せください。

お問い合わせも歓迎です。

連絡先：Eメール：[feedback@jnpoc.ne.jp](mailto:feedback@jnpoc.ne.jp) または FAX: 03-3510-0856

[www.jnpoc.ne.jp/](http://www.jnpoc.ne.jp/)