

出資・貸付けの実現による資金的支援の多様化（案）

2022年10月6日
内閣府休眠預金等活用担当室

目次

○ 休眠預金事業における出資の目的・意義	1
○ 休眠預金事業における出資の実現を求める声	2
○ 休眠預金を活用した英国の先行事例	3
(参考資料) 英国の休眠預金の流れ	4
○ 国内における出資類例 (東京都)	5
国内における出資類例 (独立行政法人中小企業基盤整備機構)	6
○ 休眠預金法の規定及び運用実態	7
I. 現行法における出資に係る課題整理	9
【課題1】 JANPIAの組織体制と出資の審査・監督	10
【課題2】 出資の具体的な制度設計 (対象範囲・規模・期間、出口戦略等)	11
【課題2】 出資の具体的な制度設計 (各団体が得る利益等の取扱い)	12
II. 指定活用団体からの出資創設に係る課題整理	13

休眠預金事業における出資の目的・意義

休眠預金事業において、民間資金を補完するための資金供給の一環として、出資を実施することにより、民間資金の呼び水効果を一層発揮し、社会の諸課題解決を図る事業への資金量の増大を図る。具体的には、

- (1) 民間資金の呼び水効果等により、当該事業への資金量の増大が図られるとともに、
- (2) 団体の自立化促進や経営基盤強化等の資金面以外の強化も図られる。

出資を行う側の意図

- (1) 社会の諸課題の解決を図る事業への資金供給の拡大（呼び水効果、利益等の再利用など資金供給の強化）**
 - 出資により、事業をビジネスモデルとして確立し、民間資金を呼び込み投資先団体の資金拡大を図る。
 - 利益等を休眠預金の原資として再利用することで、社会の諸課題の解決への継続的な取組が可能。
- (2) 団体の自立化促進（助成支援からの脱却への環境整備）**
 - 返済義務や出資リターンは、投資先団体にとって投資コストの回収や休眠事業の持続性の確保をしようとする努力を促す契機となり、団体の自立した仕組みへの移行を後押し。

出資を受ける側の関心

- (1) 社会の諸課題の解決を図る事業への資金調達の拡大（ソーシャル・スタートアップの資金不足への対応）**
 - 利益等を次の社会課題の原資にしたり、共同投融資が呼び込まれ、より多くの資金が社会課題に投入。
 - 特にソーシャル・スタートアップは経済的リターン確保までの期間がかかり、民間投資を受けにくい。
- (2) 経営支援（技術・ノウハウ移転の促進）による団体の経営基盤の強化**
 - 一般に、企業支援において、出資者による効果的な経営支援は有用。出資者の持つ経営資源の共有・伴走支援により、事業の収益・持続性を確保でき、団体の経営基盤の強化が可能。

休眠預金事業における出資の実現を求める声

現場からは、休眠預金事業における出資の実現により、

- (1) 出資を行う資金分配団体としては、社会の諸課題の解決を図る事業に対して民間資金を呼び込み、支援団体の多様化・裾野の拡大につながる。また、支援団体の自立を促し、創業期のスタートアップが成長するエコシステム形成の起爆剤となる、
- (2) 出資を受ける実行団体としては、経営の意識向上や経営基盤・組織能力の強化につながる、といった声がある。

[団体 A]

- 出資を行う側としては、①資金が還流され、次の社会課題への解決の原資となる、②呼び水効果が生まれ、より多くの資金が社会課題に対し投入される、③社会課題解決を担う団体の多様化・裾野の拡大を図ることができる、④助成において消極的になりやすいインパクト測定・マネジメントが、実行団体が新たな投資を受ける際に有用となるため、その実効性を高めることができる、というニーズがある。
- 出資を受ける側としては、①経営規律を導入することで成果志向となる、②経営基盤・組織能力の強化につながる、というニーズがある。

[団体 B]

- インパクトスタートアップ（社会課題解決を創業目的、手段として経済成長を達成しようとするスタートアップ）について、資金調達過程の初期段階（シード期・アーリー期）における伴走支援（経営支援等）とセットとした出資のニーズが存在。出資を行う側としては、団体の自立を促し、創業期のスタートアップが成長するエコシステムの形成を起爆剤として加速させることができる、という声がある。
- 出資を受ける側としては、創業期において、①経営や事業規模の拡大に意識が向く（経営の意識向上）、②必要な知識・人脈（経営支援）を得ることができる、というニーズがある。

休眠預金を活用した英国の先行事例

英国では、**社会的インパクト投資市場の形成を目標**として、Big Society Capital (BSC、2012年設立) が、休眠預金を活用し、社会的投資を行う金融仲介機関であるファンドに対し、出資等の資金提供を実施。**民間資金による共同投資は拡大**しており、**BSCの市場形成活動の成果が見られる**。

- **英国**の休眠預金活用は、**社会的インパクト投資市場の形成を目標に出資・貸付から助成へと業務の裾野を拡大する方向**に進んでいる (**日本は逆**の状況)。

※BSCは、休眠預金約4億2500万ポンド(700億円)と銀行出資2億ポンドを合わせた6億2500万ポンド(1,030億円)を原資にした5.4億ポンドの投資実行金額をもとに、**約2.5倍の民間資金を呼び込み**、全体で19億ポンドの投資を実現。

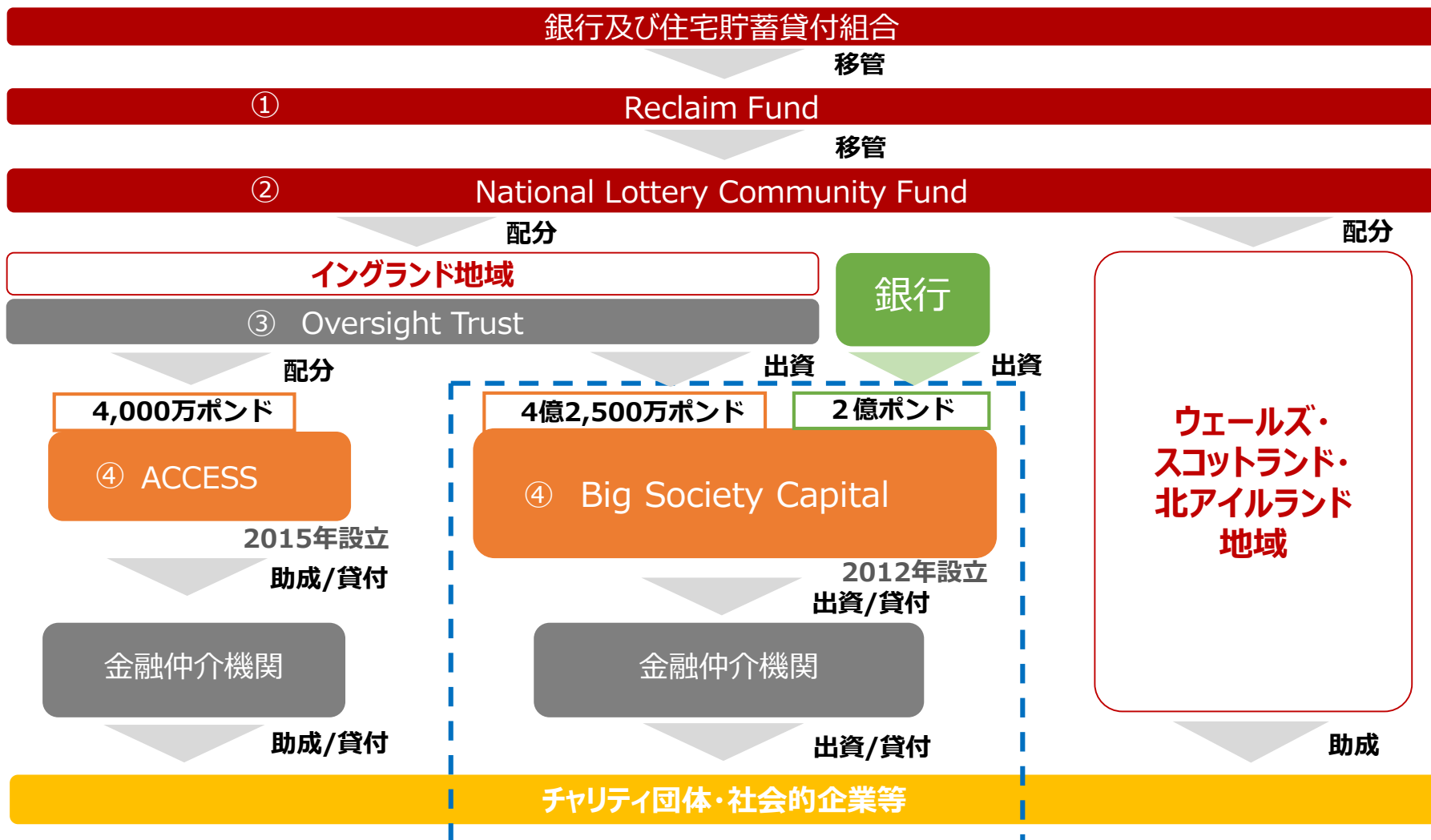
	投資約束金額	投資実行金額
BSC	8.3億ポンド (1,370億円)	5.4億ポンド (890億円)
BSC及び共同投資の合算額	26億ポンド (4,290億円)	19億ポンド (3,135億円)

(出展) Big Society Capitalウェブサイト(2022年9月閲覧)、1ポンド165円換算

- BSCは、社会的企業等に直接出資等を行わないことや、**民間投資家が増えた場合は投資を引き下げ**、民間投資家の参入余地を作るといった運用により、**民間金融仲介機関との競合を回避**。
- ACCESSは、社会的投資における需給のギャップ解消を目的とし、**助成と貸付けを組み合わせるBlended Finance**や、慈善団体や社会的企業が**社会的投資市場にアクセスするための支援**を実施。
- **成熟度の高いマーケットへはBSCが出資・貸付け**、**低いマーケットやマーケットが存在しない領域へはACCESSがBlended Financeを提供する等の棲み分け**により、資金提供先の成熟度に応じた資金提供を実施。

(参考資料) 英国の休眠預金の流れ

- ※① 銀行等の休眠預金は、「Reclaim Fund」に移管され、同ファンドが預金者への払い戻し対応を実施。
- ② 余剰金が「National Lottery Community Fund (NLCF)」へ移管。
- ③ NLCFから各地域へ分配される際、イングランド地域へは「Oversight Trust」を経由。
- ④ OTから「Big Society Capital」や「ACCESS」等へ資金提供。



(注)各機関の休眠預金の出資額及び配分額は2021年3月時点

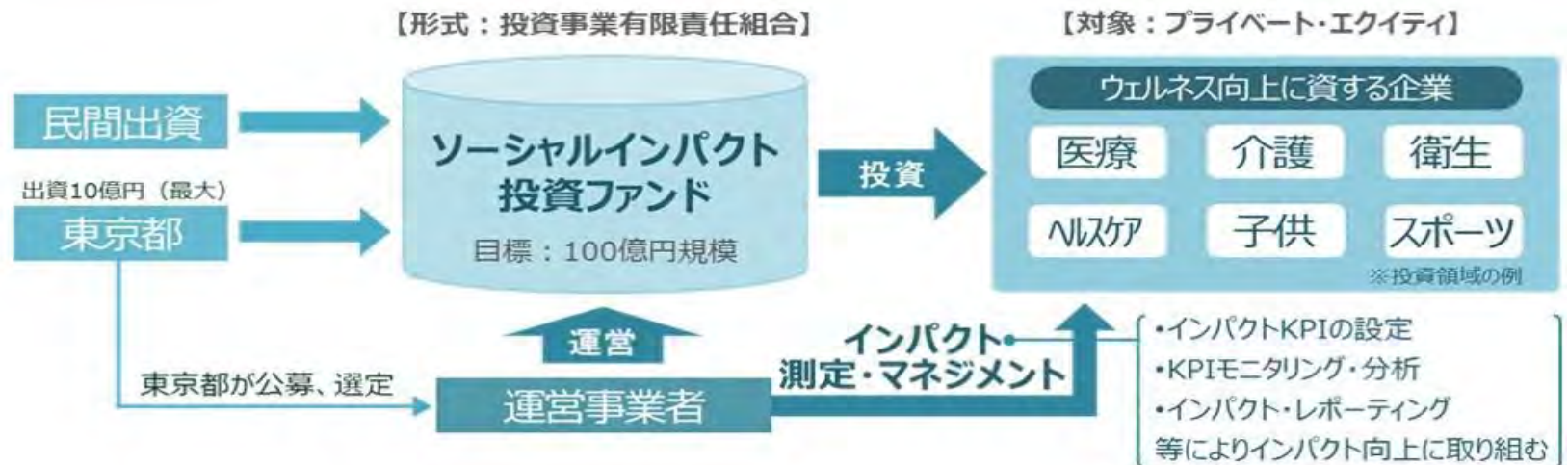
(出典)内閣府委託調査「平成30年度社会的課題の解決に寄与する活動に対する資金提供に関する海外調査報告書」、Reclaim Fund「Dormant Assets Information Guide」より作成。

国内における出資類例（東京都）

現場の事業活動に出資を行う国内類例としては、例えば、東京都や中小企業基盤整備機構では、リスクマネーの呼び水効果を企図して、現場事業を支援する事業者に対する出資（間接出資）の形態を利用する制度が存在。

【東京都】 ソーシャルインパクト投資ファンド

- ① インパクト投資を促進し、社会課題の解決に官民協働で取り組む新しい金融の流れを加速すること、
- ② 「東京で暮らす人々のウェルネス」を向上し誰もが心身ともにいきいきと暮らせる社会づくりに貢献すること、の2点を目的に、最大10億円の出資を呼び水にしたファンド（目標100億円規模）の仕組みを創設。

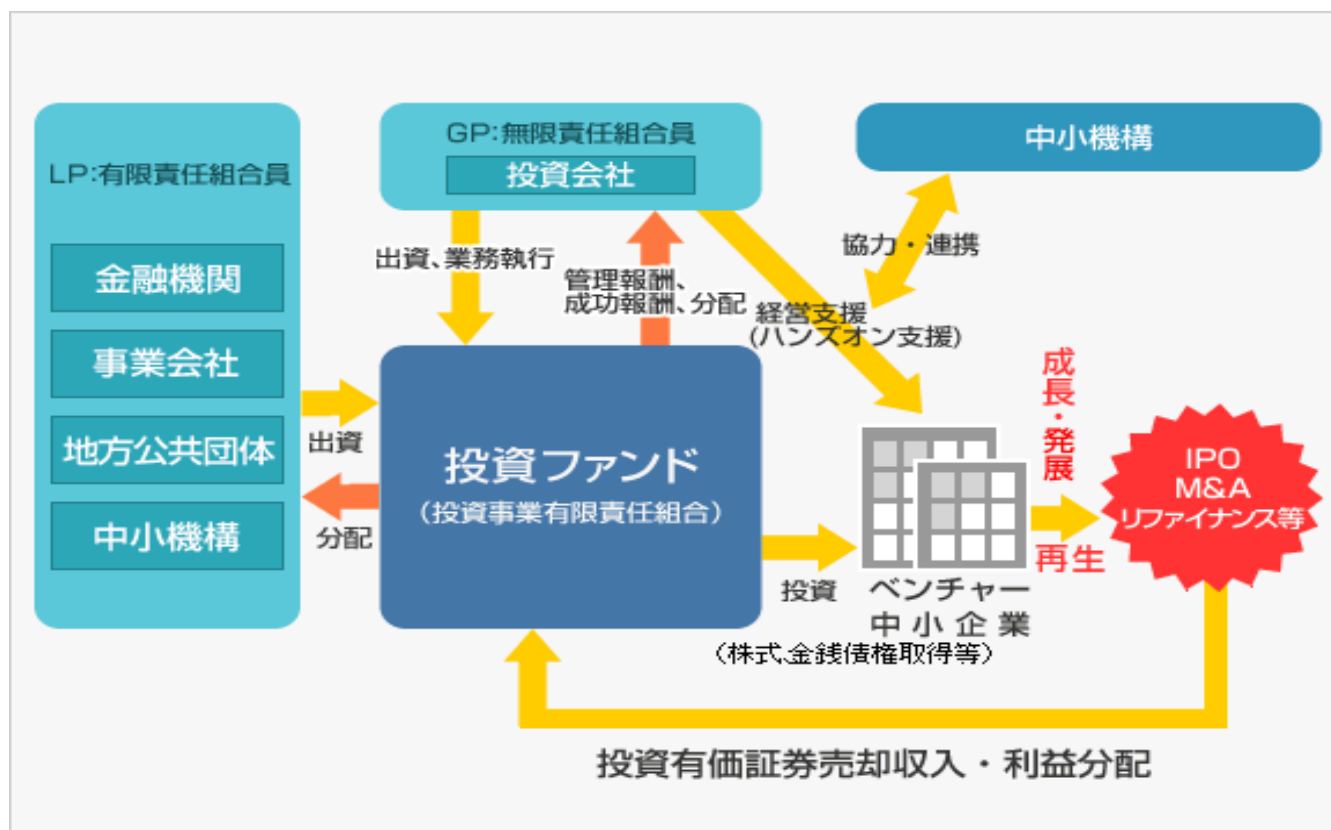


出典：東京都HP

国内における出資類例（独立行政法人中小企業基盤整備機構）

【（独法）中小企業基盤整備機構】起業支援ファンド・中小企業成長支援ファンド

- 中小機構では、設立5年未満の創業・成長初期段階のベンチャー企業への投資を目的とした「起業支援ファンド」、新事業展開等により新たな成長・発展を目指す中小企業等への投資を目的とした「中小企業成長支援ファンド」に対して出資を実施（中小機構の出資限度額は80億円以内、かつ、ファンド総額の1/2以下（コロナ対応部分を除く。））。



出典：中小機構HP

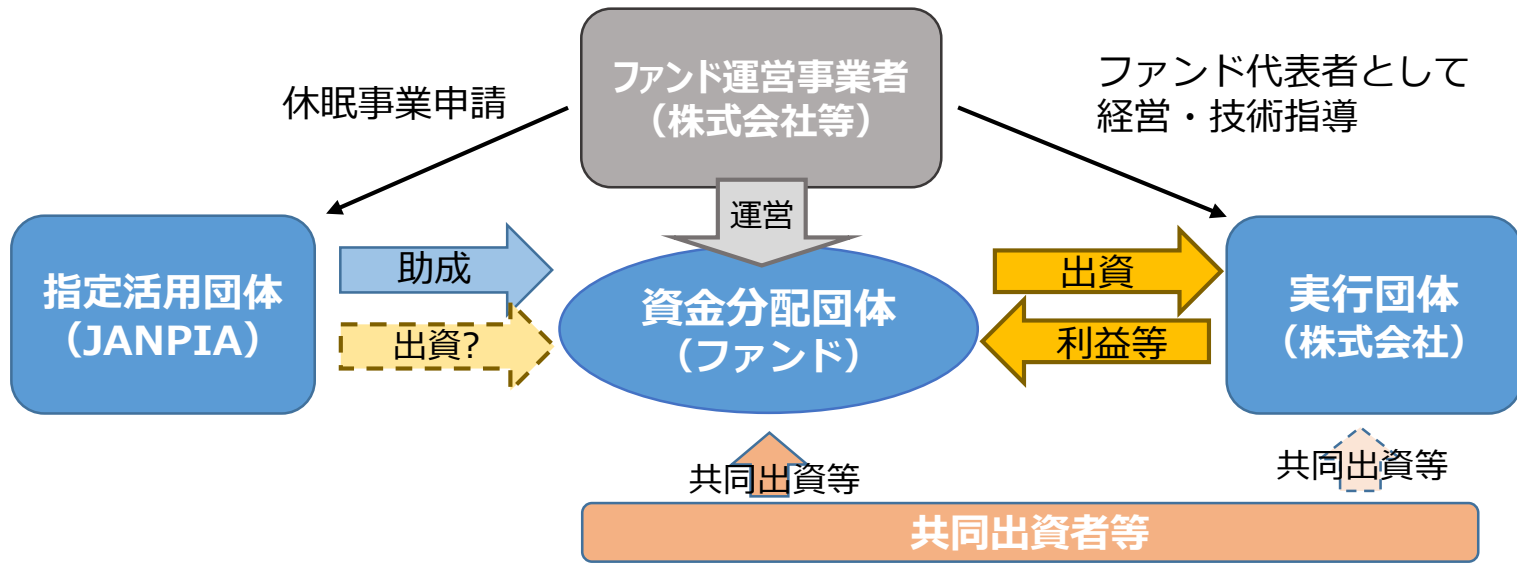
休眠預金法の規定及び運用実態

- I. 現行の休眠預金法に規定されている資金分配団体から実行団体に対する出資を解禁する。
- II. 更に、現行法では規定されていない指定活用団体からの資金提供手段としての出資についても、実現可能となるよう法改正を行う。

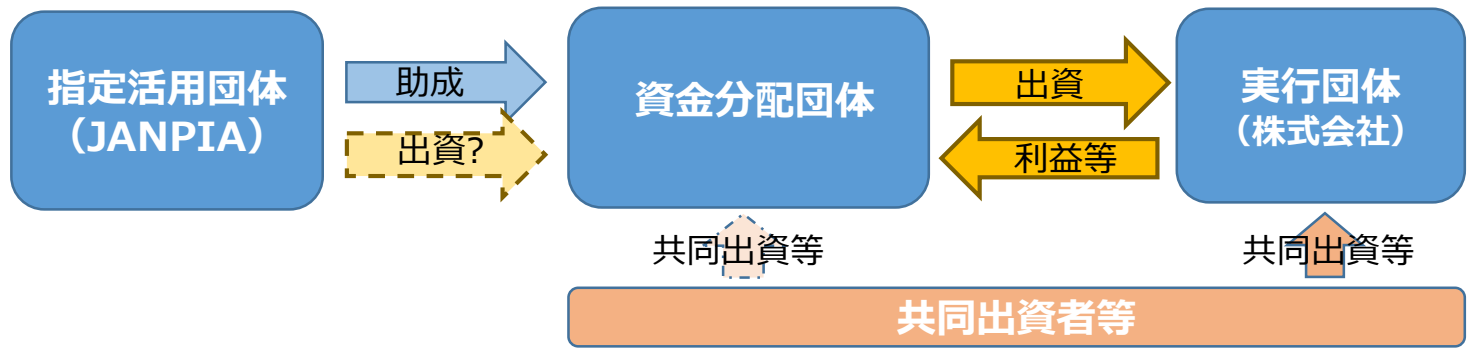


想定される出資スキーム例（イメージ）

例A 資金を集め資金分配団体となるファンドが、実行団体へ**出資**を行う場合（ファンド出資型）



例B 資金分配団体である法人が、株式会社である実行団体へ**出資**を行う場合（法人出資型）



(参考) 資金分配団体：「民間公益活動を行う団体に対し助成等を行う団体であって、…指定活用団体から…助成又は貸付けを受けるもの」（法19Ⅱ③ロ）
 実行団体：「民間公益活動を行う団体であって、民間公益活動の実施に必要な資金について、…助成等を受けるもの」（法19Ⅱ③イ）

I. 現行法における出資に係る課題整理

出資の実現にあたっては、上記国内事例等を参考にしつつ、休眠預金の制度等を踏まえ、

〔課題1〕（組織体制の肥大化を防ぐ観点から）**JANPIAの組織体制等のあり方**、

〔課題2〕（民間資金の補完的位置づけという観点から）**出資の具体的な制度設計**（例えば、**対象範囲・規模・期間、出口戦略、出資割合、利益等の扱い**等）

について、それぞれ検討が必要。

【課題1】

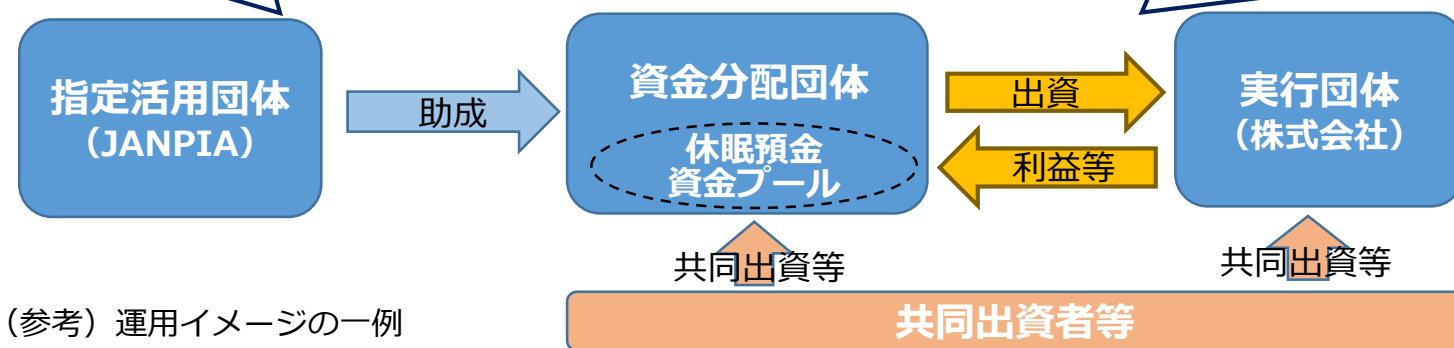
JANPIAの組織体制と出資の審査・監督

- 組織体制の肥大化を防ぐ観点から、**審査・監督体制は必要最小限**とすることを基本とするか。
- 出資に**特有な追加すべきJANPIAの審査・監督体制**として、どのようなものが考えられるか。

【課題2】

出資の具体的な制度設計（対象範囲・規模・期間、出口戦略、出資割合、各団体が得る利益等の取扱い等）

- 民間資金の補完的位置づけという休眠預金の性質や、今回初めて出資を実施すること等を踏まえ、**堅実な運用から始めることを基本とするか**。例えば、**対象範囲、規模、期間等**について、どう考えるか。
- **民間資金の受入れ先や出資割合**については、どう考えるか。
- 資金分配団体・実行団体が得る**利益等の取扱い**については、原資となる休眠預金が民間公益活動の促進に活用すべき資金であることに鑑み、**特有の制度設計**が必要と考えるか。
- 資金分配団体が得る**配当**、実行団体が得る**企業価値の増加（評価益）**について、どう考えるか。



課題1（JANPIAの組織体制等のあり方）については、

- ・組織体制の肥大化を防ぐべきとの議論を踏まえ、必要最小限の人員・体制の確保で対応することを基本とし、
- ・不正行為等への監督や成果評価測定などは、現行の助成支援の手法を基礎としつつ、特有の対応を追加（例えば、審査会議に金融専門家を構成員に含める改組・新設するなどに対応）。

○ 資金分配団体による実行団体への出資を認める場合、資金分配団体による出資判断等に対する審査・監督に係る追加的な業務がJANPIAに生じる。

- 制度創設時におけるJANPIAの組織体制の肥大化を防ぐべきとの議論を踏まえれば、必要最小限の人員・体制の確保で対応する。
- 資金分配団体（及び実行団体）の不正行為等への監督や審査内容、成果評価測定などは、現行の助成支援の手法を基礎としつつ、出資の実現に伴う特有の対応を追加する。

例えば、JANPIAが現行運用（助成を適確に実施する団体かどうかを判断）する「審査会議」に、金融専門家を構成員に含める（投資委員会（仮称）を新設・改組する）ことで対応することが考えられる。

○ 一方、JANPIAの負担軽減を図る観点から、実行団体への伴走支援・監督は、資金分配団体（ファンド出資型の場合は、ファンド運営事業者）に、より多くの役割を担わせ、資金分配団体を通じて行うことを基本。

【課題2】出資の具体的な制度設計（対象範囲・規模・期間、出口戦略等）

課題2（出資の具体的な制度設計（対象範囲・規模・期間・出口戦略等））については、

- ・ 出資対象は、初期段階のスタートアップを基本。出資規模・期間は、数千万円程度で5年程度（ファンド存続期間は最大10年間）を目安に運用を開始。
- ・ エグジット手法は、M&AやIPOをはじめ、株式買取など多様な手法を許容。
- ・ 出資割合は、民間補完性への配慮から、休眠預金の占める割合は、原則2分の1以下を目指すものの、一律には定めない。

（1）出資対象範囲・規模・期間

出資対象となる実行団体は、民間の補完資金という休眠預金の性質を踏まえれば、民間からの出資・融資が十分ではない初期段階のスタートアップを基本（※）としつつ、今回出資を運用上初めて認めることから、まずは数千万円（5000～6000万円）、出資対象事業のステージにもよるが、出資期間は5年程度（ファンド存続期間は10年間）を目安に運用を開始することを基本。

※他のステージへの支援も、民間の補完資金であることに留意しつつ、一部可能。

（2）出口戦略

エグジット手法は、M&AやIPOをはじめ、事業の低収益性に鑑み、実行団体による株式買取など多様な手法を許容。

（3）出資割合

民間補完性への配慮から、休眠預金の占める割合は、原則2分の1以下を目指すものの、エグジットの低収益性、民間資金が十分に流入していない実態等を踏まえ、一律には定めない。

【課題2】出資の具体的な制度設計（各団体が得る利益等の取扱い）

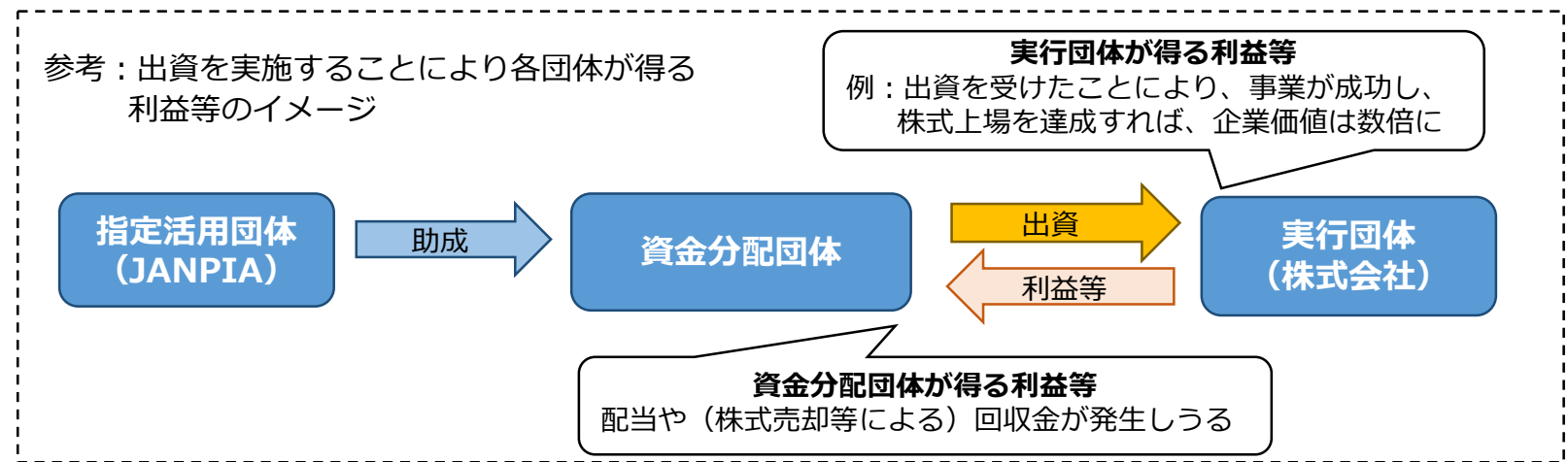
課題2（出資の具体的な制度設計（利益等の取扱い））については、

- ・ 休眠預金事業には、原資が休眠預金であることに配慮した特有の制度設計が必要。
- ・ 具体的には、資金分配団体が得る利益等は、社会課題解決を目的とする同種の休眠預金事業への再出資・助成とする。

（4）出資により得られる利益等の取扱い

休眠預金事業は、原資が休眠預金であることに配慮した特有の制度設計が必要。

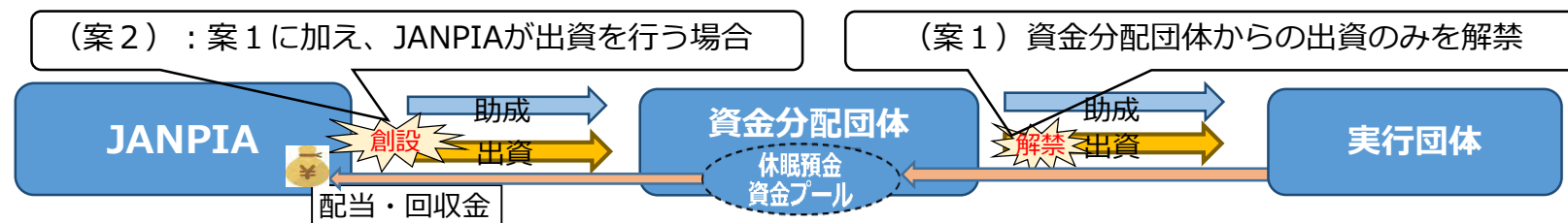
- ・ 原資となる休眠預金が民間公益活動の促進に活用すべき資金であることに鑑み、資金を還流させることで、社会課題解決への継続的な取組を可能とすべく、資金分配団体が得る利益等は、社会課題解決を目的とする同種の休眠預金事業への再出資・助成とする。
- ・ 実行団体が得る企業価値の増加（評価益）は、資金分配団体が当該出資割合分を回収。



II. 指定活用団体からの出資創設に係る課題整理

指定活用団体（JANPIA）が資金分配団体に出資を行う場合、法改正事項ではあるが、

- ・ JANPIAの組織体制等（課題1）は、設計内容次第では（ファンド出資型を活用すれば）、組織体制の肥大化は相当程度抑制可能。
- ・ 出資の具体的な制度設計（課題2）は、特に利益等の取扱いの検討・課税面においては、国内の類似の出資スキーム（ファンド出資型）を参考とした整理が可能。



	JANPIAの組織体制	制度設計
案1	<ul style="list-style-type: none"> ● JANPIAからは、従来と同様、助成支援であるため、<u>組織体制の強化は極力抑制することが可能</u>。（但し、一定の金融人材の確保は必要） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 資金分配団体に投資の利益等（配当・回収金）が蓄積される場合があるため、<u>資金分配団体の出口戦略の構築を検討する必要</u>。利益等の再投資・助成の仕組みは休眠預金制度特有。 ● 資金分配団体が株式会社である場合、JANPIAからの助成は資金分配団体の益金となり、<u>課税され得る点が課題</u>（実効税率約30%）。
案2	<ul style="list-style-type: none"> ● 案1と比べて組織体制の強化が必要。 ● 但し、<u>設計内容次第では</u>（JANPIAが自らファンド運営せず、ファンド運営者を選定する場合等は）、<u>組織体制の強化は、相当程度抑制可能</u>。（一定の金融人材確保は案1と同じ） 	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>類似の出資スキーム（東京都・中小機構）と整合的</u>。 ● <u>利益等は、JANPIAに還流</u>するため、<u>案1における課題（資金分配団体の出口戦略や課税問題）は類似の出資スキームと同様の整理が可能</u>。 ● <u>法改正事項</u>。