

低所得者を対象とした金融機関の発展による 零細企業育成と貧困緩和

ーアプローチをめぐる争点の整理ー

かつま やすし
勝間 靖

(ウィスコンシン大学マディソン校グローバル研究所マッカーサー財団研究員)

1997年2月にワシントンDCで開催された小口融資サミット (Microcredit Summit) は、「2005年までに100万人の貧困層 (特に女性) に対して、自ら事業を起すために必要な小口融資を供与する」という地球規模の運動を宣言して閉会された。低所得者による零細企業を対象とした金融機関の重要性を開発課題の前面に押し出したという点で評価されるべきであろう。しかし、零細企業育成における小口融資の重要性については合意があるものの、その実施に向けたアプローチをめぐる見解の隔たりがみられる。本稿の目的は、そうした零細企業育成および金融サービス提供へのアプローチをめぐる争点を整理することである。

本稿では、特に議論のすれ違いがみられる次の6つの争点を取り上げる。

第1の争点は、零細企業の育成は、貧困緩和を目的とすべきか、あるいは経済活動における民間部門の強化を目指すべきか、という目的をめぐるものである。

第2の争点として、零細企業育成に向けて、総合的に取り組むべきか (統合的アプローチ)、あるいは金融サービスに焦点を当てるべきか (最小限アプローチ) という見解の対立がある。

第3に、零細企業へ金融サービスを提供する際に、その対象を最貧困層に絞るべきか (貧困層貸付アプローチ)、あるいは市場に任せるべきか (金融システム・アプローチ)、という意見の違いがある。

第4に、零細企業へ金融サービスを提供するための方法論として、小口「融資」を中心としたプログラムの充実に力を入れるべきか、あるいは金融仲介プロセスの一環として小口融資だけでなく小口貯蓄を含めた小口「金融」機関の整備を進めるべきか、という対立がある。

第5の争点は、貸し手の組織形態はどれが最適かという意見の違いであり、第6の争点は、借り手の組織形態をめぐる見解の対立である。

以上の6つの争点について、これまでの議論を整理し、今後の検討課題を提示することが、本稿の目的である。

はじめに

正規雇用の機会が限られ、自助努力が唯一残された道とされる途上国においては、零細企業こそ多くの低所得者にとっての生存手段となっている。その結果、零細企業の育成が、貧困緩和のた

めの重要なアプローチとして浮上してきた。

1997年2月にワシントンDCで開催された小口融資サミット (Microcredit Summit) は、世界各地から2000人もの政治家、援助機関担当者、現地実施機関担当者、非政府組織 (NGO) 実務者、研究者を集めた。3日間の会議日程を終え、「2005年までに100万人の貧困層 (特に女性) に対して、自

ら事業を起すために必要な小口融資を供与する」という地球規模の運動を宣言して閉会された^{注1)}。低所得者による零細企業を対象とした金融機関の重要性を開発課題の前面に押し出したという点で評価されるべきであろう。現在のところ、600億ドルとも推定される世界の開発援助予算のうち小口融資の割合は2%にしかすぎないという報告もある^{注2)}。より多くの開発援助を小口融資へ、という大きな潮流がつくり出されたといえる。

小口融資サミットは、零細企業育成における小口融資の重要性についての国際的なレベルでの合意を象徴するものといえる。しかし、その実施に向けてのアプローチに関しては、いくつかの点で見解の隔たりがみられる。本稿では、特に議論のすれ違いが著しい次の6つの争点を取り上げ、その議論を整理することにする。

第1の争点は、零細企業の育成は、貧困緩和を目的とすべきか、あるいは経済活動における民間部門の強化を目指すべきか、という目的をめぐるものである。前者は、最貧困層の自助努力を直接的に支援し、生計の向上に寄与すべきだという立場である。これに対して後者は、ある程度うまくいっている既存の零細企業を育成して民間部門の雇用を増やすことを通して最貧困層に賃金収入の機会を拡大する、という間接的な貧困緩和を主張する。

第2の争点として、零細企業育成に向けて、総合的に取り組むべきか、あるいは金融サービスに焦点を当てるべきか、という見解の対立がある。前者は、統合的 (integrated) アプローチと呼ばれており、金融サービスと非金融サービスの一括パッケージによるプログラムを推進する。これに対して後者は、最小限 (minimalist) アプローチと呼ばれており、金融サービス、中でも融資の供与のみに焦点を当てる。

第3に、零細企業へ金融サービスを提供する際に、その対象を最貧困層に絞るべきか、あるいは市場に任せるべきか、という意見の違いがある。前者は、土地所有や所得などの基準によって最貧困層のみを借り手として選別するという立場であ

り、貧困層貸付 (poverty lending) アプローチと呼ばれている。後者は、多少高く設定された金利を支払う用意があれば、ほかに金融機関へアクセスがない低所得者を借り手として融資していくという金融システム・アプローチである。

第4に、零細企業へ金融サービスを提供するための方法論として、小口「融資」を中心としたプログラムの充実に力を入れるべきか、あるいは金融仲介プロセスの一環として小口融資だけでなく小口貯蓄を含めた小口「金融」の整備を進めるべきか、という対立がある。この、「融資」か「金融」かという論争は、公平性と効率性の概念を軸に行われることが多い。

第5の争点は、貸し手の組織形態はどれが最適かという意見の違いである。銀行、信用組合、NGO、革新的な金融機関といった多様な貸し手組織がみられるが、そのどれが零細企業へ金融サービスを最も効果的に提供できるかという論争が行われている。

第6の争点は、借り手の組織形態をめぐる見解の対立である。個人、借り手グループ、村「銀行」のどれが融資の対象として適切かについて、意見の違いがみられる。

以下において、上記の6つの争点について、順番に議論を整理していくことにする。

I 貧困緩和か、民間部門強化か？

零細企業の育成は、低所得者の経済活動を促進するような組織の整備または強化にかかわる。正規の雇用が限られているところでは、零細企業の育成が特に重要である。零細企業育成は、金融サービス、訓練、技術移転、マーケティング、ビジネス・インフラストラクチャー整備などを通して低所得者による自助努力を支援する。

1. 貧困緩和としての零細企業育成

貧困緩和は、途上国の抱える最も重要な開発課題のひとつである。雇用の機会に恵まれない場合、生存のために自ら事業を起さざるを得ない。結

果として、未登録の自営業を含めた非公式な零細企業は、多くの低所得者にとって唯一の生活手段となっている。零細企業の育成は、低所得者の自助の機会を広げる効果がある。

低所得者の自助努力の支援は、その実施に政治的な障壁はないものの、ローカル・レベルにおいて支援組織の整備または強化を必要とすることから、中期的な視野に立った取り組みが必要とされる。これらの中期的なプログラムは、政治的に実現可能なだけでなく、経済発展のための投資として経済的に正当化しやすいことから、多くの開発機関によって奨励されている。

一部においては、零細企業育成は、低所得者の所得向上を実現させる「特効薬」として扱われがちである。しかし、低所得者層を企業家精神に富んだ貧困者 (the entrepreneurial poor) とそうでない貧困者 (the non-entrepreneurial poor) に二分できるとすると、零細企業の育成によって直接的に所得向上が期待されるのは、企業家精神に富んだ貧困者のみである^{注3)}。したがって、零細企業の育成だけでは、貧困緩和の決め手にはならないといえる。

企業家精神の欠如した貧困層、さらには社会構造に起因する貧困を視野に入れた総合的な貧困緩和のためには、零細企業育成以外の貧困緩和政策が必要となる。開発機関が貧困緩和における役割を模索する中で、いくつかの政策が提案されてきた。途上国が採用できる政策の選択肢として、零細企業育成のほか、価格調整補助金、福祉援助、土地改革、人的資源開発といった貧困緩和の政策が挙げられる。これらは相互補完的であり、排他的に扱われるべきではない。場合によってはいくつかの政策を同時に採用することによって、より効果的かつ効率的に貧困緩和を達成することができると期待されている。

2. 貧困緩和に向けた他の政策

価格調整補助金は、生活必需品を低所得者の手の届く価格範囲に維持する政策である。たとえば、低所得者の支出において大きな割合を占める食料

品の価格を低く維持するため、政府が補助金を交付する場合がある。これは、補助金による便益が低所得者のみにもたらされる場合に最も効果的である。しかし、そのような厳密に対象を絞った価格調整補助金は難しく、実際には便益の一部が非低所得者にもたらされるため、無駄な費用を伴う政策だといえる。また、このアプローチは規制などによって価格を調整するため、市場介入を嫌う新自由主義的な政策決定者からは敬遠されている。

福祉援助は、自耕自給農民や特定の民族など絞られた受益者に所得移転したり、経済的弱者に社会的安全網 (social safety net) をかける政策である。低所得者に対する食糧切符の配給はこの一例である。これは短期的に実施することが可能であり、その実施に当たっても政治的な障壁は比較的少ない。しかし、財政赤字に苦しむ途上国にとって、この政策による継続的な援助には限りがあるといえる。

土地へのアクセスは、一般的に土地配分が不平等な途上国に住む多くの農民にとって死活にかかわる重要な問題である。土地改革は、土地再配分を含めた改革によって農民の土地へのアクセスを確保することを目指す。この政策は、特に村落地域における貧困緩和に効果的である。しかし、政治的発言力を持つ大土地所有者の反対と、途上国農民の政治参加の未成熟を考えると、大規模な土地再配分の実施は長期的に取り組む必要がある。

人的資源開発は、初等教育や基礎保健などの充実を目指すものである。高等教育や先端医学でなく、初等または基礎レベルに重点を置くことにより、低所得者に便益が届く可能性が高まる。これを通して、低所得者の認識能力および肉体的能力が高められ、経済活動への参加がより生産的になり、より高い所得をもたらすことができると期待されている。

以上の多様な貧困緩和政策からもわかるとおり、必ずしも零細企業育成が唯一最適な貧困緩和政策ではない。零細企業の育成によって直接的に所得向上が期待されるのは、企業家精神に富んだ貧困者のみだとすれば、その貧困緩和における役割は

非常に限られたものだといえる。企業家精神の欠如した貧困者、さらには社会構造に起因する貧困を視野に入れた総合的な貧困緩和のためには、零細企業育成以外の貧困緩和政策がより重要な場合がある。

3. 民間部門強化としての零細企業育成

零細企業育成を、貧困緩和としてでなく、民間部門の強化として位置づける考え方も根強い。国営企業の民営化と公共部門の縮小による正規雇用の減少という途上国全般における潮流の中で、底辺からの民間部門の活性化および強化に向けて零細企業の育成が奨励されている。

零細企業の育成に関して、形成、拡大、変容の3つのレベルに分けて考えることができる^{注4)}。零細企業の「形成」のレベルは、生計のすべを持たない低所得者層が自助努力による経済活動を始められるよう支援する。これは、まさに最貧困層を対象とした貧困緩和につながるといえる。これに対して、零細企業の拡大と変容は、すでに零細企業を運営している低所得者層を対象としている。零細企業の「拡大」のレベルでは、すでに立ち上げられている零細企業がより効率よく運営されるように支援する。また、さらにうまくいっている零細企業については、零細から小企業へと「変容」できるような支援が考えられる。これらの後者2つのレベルの零細企業に携わる低所得者は、貧困ラインより高い所得を持つ場合が多い。このように、零細企業といっても多種多様であり、貧困緩和という概念のみで零細企業育成をとらえることには無理があるともいえる。

II 零細企業育成への「統合的アプローチ」と「最小限アプローチ」

低所得者による零細企業は幅広い問題に直面している。たとえば、資本の不足、マネージメント能力の欠如、職業技能の不足、技術の不適正、市場に関する情報不足、ビジネス・インフラストラクチャーの未整備などが挙げられる。しかし、零

細企業主に言わせると、最も差し迫った問題は資本不足である^{注5)}。

低所得者は、材料や商品の一括購入といった運転資金や、ミシンや回転のこぎりの新規購入といった投資資金の不足に悩まされているが、その資金に充てるための融資を受ける機会が著しく制約されている。銀行を含めた多くの公式の金融機関は、融資の供与に当たって、最低貸出金額を設定しているだけでなく、返済を保証するため担保を必要とする。これらの金融機関は、担保能力がない低所得者に対して少額の融資をしようとはしない。親戚や友人、個人の金貸し、または経済講 (rotating savings and credit association) といった非公式な貸し手からの小口融資は可能だが、資金が必要なときに必ずしも融資を受けられるとは限らない。

必要なときにタイミングよく受けられる融資は、零細企業の経済活動を促進し、低所得者の所得の向上に寄与することが期待されている。融資へのアクセスによって、零細企業がより効率的に運営されるようになる。融資を受けることで材料や商品の一括割引購入が可能となり、運転費用を下げることができる。また、特に製造業者は、商品が売れて費用が回収されるのを待つことなく、次の製造作業に進むことができ、不完全就業の問題を解決できる。さらに、ミシンや回転のこぎりなどへの投資によって技術水準を高め、零細企業の生産性を高めることも可能となる。以上の理由から、融資へのアクセスは零細企業の育成に必要と考えられており、特に正規雇用の機会が限られている地域では不可欠とされている。

零細企業育成の方法として、融資や貯蓄といった金融サービスの提供による支援と、訓練、技術移転、マーケティング、ビジネス・インフラストラクチャー整備など非金融サービスによる支援とを区別することができる。零細企業育成の実践の場においては、金融サービスへのアクセスのみに焦点を当てるべきかどうかの違いにより、大きく分けて「統合的 (integrated) アプローチ」と「最小限 (minimalist) アプローチ」という2つのアプ

ローチが見いだされる^{注6)}。「統合的アプローチ」は、金融サービスと非金融サービスの一括パッケージによるプログラムを推進する。これに対して「最小限アプローチ」は、金融サービス、中でも融資の供与のみに焦点を当てる。小口融資サミットに対しては、その会議名のとおり、金融サービスの役割のみに焦点が当てられたという「統合的アプローチ」からの批判がある。

1. 「統合的アプローチ」による零細企業育成

すでに述べたとおり、零細企業は、資本の不足、マネージメント能力の欠如、職業技能の不足、技術の不適正、市場に関する情報不足、ビジネス・インフラストラクチャーの未整備など幅広い問題に直面している。その幅広い問題すべてに対処するため、「統合的アプローチ」は、金融サービス、訓練、技術移転、マーケティング、ビジネス・インフラストラクチャー整備などの一括パッケージによるプログラムを推進する。このアプローチにおいては、金融サービスと、他のビジネスおよび社会支援といった非金融サービスとの連繫を強調する。

しかし、実践においては、単一の実施機関が複数のサービスを提供する零細企業育成プログラムは失敗することが多かった。多くのプログラムは、政府または援助機関からの公的資金を失い、運営できなくなった。さらに重要なこととして、独立採算であるべきの融資が赤字となり、全体のプログラム運営の破綻に拍車がかかった。また、プログラムの対象となったのは一部の零細企業にすぎず、零細企業全体に対するインパクトは非常に限られていた。これまでの「統合的アプローチ」の失敗から、次のような教訓を学ぶことができる。

- ①零細企業育成プログラムは、外部からの資金への依存が少なく財務効率がよい機関によって実施されるべきである。
- ②少なくとも初期段階においては、それぞれの実施機関は1つのサービス供与に特化するべきである。
- ③持続可能な形で金融サービスを提供するため

には、独立採算性を維持できる組織づくりが必要である。

- ④零細企業育成プログラムは、できるだけ多数の零細企業にサービスを供与できるように企画されなければならない。

2. 「最小限アプローチ」による零細企業育成

零細企業育成に向けた「最小限アプローチ」は、金融サービスに焦点を当てる。融資のみに特化する場合もある。このアプローチによれば、金融サービスへのアクセスこそが零細企業育成のカギとなる。実践においては、融資のみに絞った零細企業育成プログラムの「成功」が多く報告されている^{注7)}。

しかし、「最小限アプローチ」では金融サービスを受けた零細企業の数によってその「成功」が語られることが多く、零細企業の成長という観点からの評価がされない場合が多い。「統合的アプローチ」の擁護者からみれば、零細企業が抱える幅広い課題は「最小限アプローチ」による金融サービスのみでは解決されない。「最小限アプローチ」によって対応できない問題点として以下のものが挙げられる。

- ①零細企業に携わる低所得者のほとんどは基礎的なマネージメント技能を持たないため、受けた融資が効率的に用いられない場合がある。
- ②金融サービスのみでは零細企業の生産性を向上させるのに不十分である。零細企業の長期的な成長のためには新しい技術の導入が必要である。
- ③零細企業が成長する上での制約として、投入市場および産出市場へのアクセスの問題がある。零細企業へのマーケティング支援が必要である。

3. 2つのアプローチを超えて

「最小限アプローチ」は、零細企業の金融サービスへの障壁を取り除くという点において成功してきた。しかしながら、マネージメント能力の欠如、職業技能の不足、技術の不適正、市場に関する情

報不足、ビジネス・インフラストラクチャーの未整備など、零細企業の成長にとって残された課題は多い。生存のための手段としての零細企業から、経済発展の中核としての零細企業へと成長するためには、「統合的アプローチ」の擁護者が指摘するとおり、これらのすべての課題が解決されなければならないだろう。

上に述べたとおり、実践においては「統合的アプローチ」による零細企業育成は財務的に破綻する場合が多かった。しかし、これは「統合的アプローチ」そのものの欠陥というよりも、その適用に問題があったという観点から、「統合的アプローチ」を見直す論者もいる。

「統合的アプローチ」による零細企業育成プログラムの問題は、補助金による非金融サービスと独立採算で運営されるべき金融サービスとの同一組織内での両立がマネジメントの上で困難なことであった。したがって、組織づくりにおける革新が必要であろう。つまり、零細企業が抱える幅広い課題に取り組む上で、単一の実施機関が複数のサービスを提供するべきではない。これまでの実績をみると、すべての課題に対応しようとする包括的なプログラムは失敗に終わる場合が多い。むしろ、1つの組織単位が1つのサービスに特化するほうが、マネジメントの面で効率が良い。

特に、金融サービスについては、補助金による非金融サービスとは別組織によって運営されるべきである。一般的にいて、金融専門の実施機関に任せるほうが独立採算性を維持する上で有利であろう。しかし、プログラム自体が小規模なときには、金融サービスを独立採算部門として非金融サービス部門から組織上区分することにより、複数のサービスを単一の実施機関によって持続的に提供することも可能だと考えられる。

III 借り手をめぐる貧困層貸付アプローチと金融システム・アプローチ

零細企業へ金融サービスを提供する際に、その対象となる借り手について、最貧困層に絞るべき

か、あるいは市場に任せるべきか、という意見の違いがある。前者の貧困層貸付アプローチは、貸し手による選別(targeting)によって借り手を決める方法である^{注8)}。これに対して後者の金融システム・アプローチは、金利を判断材料とした借り手自身による自己選択(self-selection)によるものである。前者が社会的目的に沿った公平性を重視するのに対して、後者は効率性を追求するアプローチである。

1. 貧困層貸付アプローチ

貧困層貸付アプローチでは、貸し手の側が、土地所有や所得といったあらかじめ定められた基準に従って最貧困層の借り手を選別する。たとえば、バングラデシュのグラミン銀行は、「機能的な土地なし農民」という基準によって、借り手を選別している。

このアプローチは、最も貧しい人々に経済的機会を提供するという観点から、公平性の概念にかなっている。しかしながら、融資を希望してきた者が本当に最貧困層かどうかを実際に確認する作業には費用がかかる。また、確認作業をしても最貧困層以外に貸し付けている例も報告されている。特に、市場より低い金利で貸し付けるときには、非低所得者による介入を招き、実際には低所得者さえも融資が受けられないことがあった。

2. 金融システム・アプローチ

過去において、市場より低い金利で融資が供与されることが一般的であった。これは4つの問題を引き起こした。第1に、実際には融資が低所得者に行き着かない場合が多かった。第2に、融資が生産活動に用いられない場合があった。第3に、外部からの資金が途切れなくつぎ込まれない限り、低金利による融資サービスは財務的に持続しなかった。第4に、融資を受けることができる零細企業の数に限られていた。これらの問題は、適正な金利を設定することによって克服される。以上の点を整理すると、次のようになる^{注9) 10)}。

①低金利による小口融資サービスは、返済の見

込みのない者だけでなく、面倒な手続きをいとわなければ非低所得者にとっても魅力的だった。融資申込者の中から低所得者を選別することが重要な作業だったが、これは必ずしも達成されなかった。小口融資サービスの持続性に必要とされる若干高めの金利を設定することによって、既存の金融機関にアクセスがある者は関心を持たなくなる。

②低金利による小口融資サービスは、生産活動に用いられない場合があった。低金利の融資を受けた借り手は、別の人へ市場金利で又貸しするだけで、利ざやを稼ぐことができた。適正な金利の設定によって、収益性の高い事業に営む零細企業主に借り手を絞ることができる。

③低金利による小口融資サービスは、費用を賄うことができない赤字運営だった。適正な金利の設定により、財務的な独立採算性を維持することができる。

④低金利による小口融資サービスは、融資を受けられる零細企業の数と地理的範囲の上で、初期の設備投資によって制約されていた。適正な金利の設定により、独立採算性を維持するだけでなく、留保所得を使って運営を拡大できるようになる。

まとめると、適正な金利を設定することにより、非低所得者による介入を防ぐと同時に、収益性の高い事業を営む零細企業主による自己選択を促す、というのが金融システム・アプローチの立場である。さらに、適正な金利によって持続可能な組織づくりが可能となり、より多くの低所得者に貸し付けられるようスケール・アップが図られるといえる。

IV 小口「融資」か、小口「金融」か？

小口融資サミットに対しては、小口「融資」に過度な重点が置かれて、貯蓄について十分な議論が行われなかったことという批判もあった^{註11)}。これについては、NGOの参加が多かったことからみ

て、当然予測されたことである。しかし、NGOの中でも、長期的な観点からみた場合、小口「融資」にとどまるのか、あるいは小口「金融」への発展を目指すかという点での論争がある。

1. 小口「融資」の調達

小口融資は、貸し手から借り手への一方的な資金の流れによって特徴づけられる。低所得者層へ融資を調達するという社会的な目的によって運営される。小口融資機関は外部からの資金に依存しており、それが途絶えると活動を停止せざるを得ないという意味でアド・ホックに設置されている。その組織的な持続可能性については十分に配慮されない場合が多い。

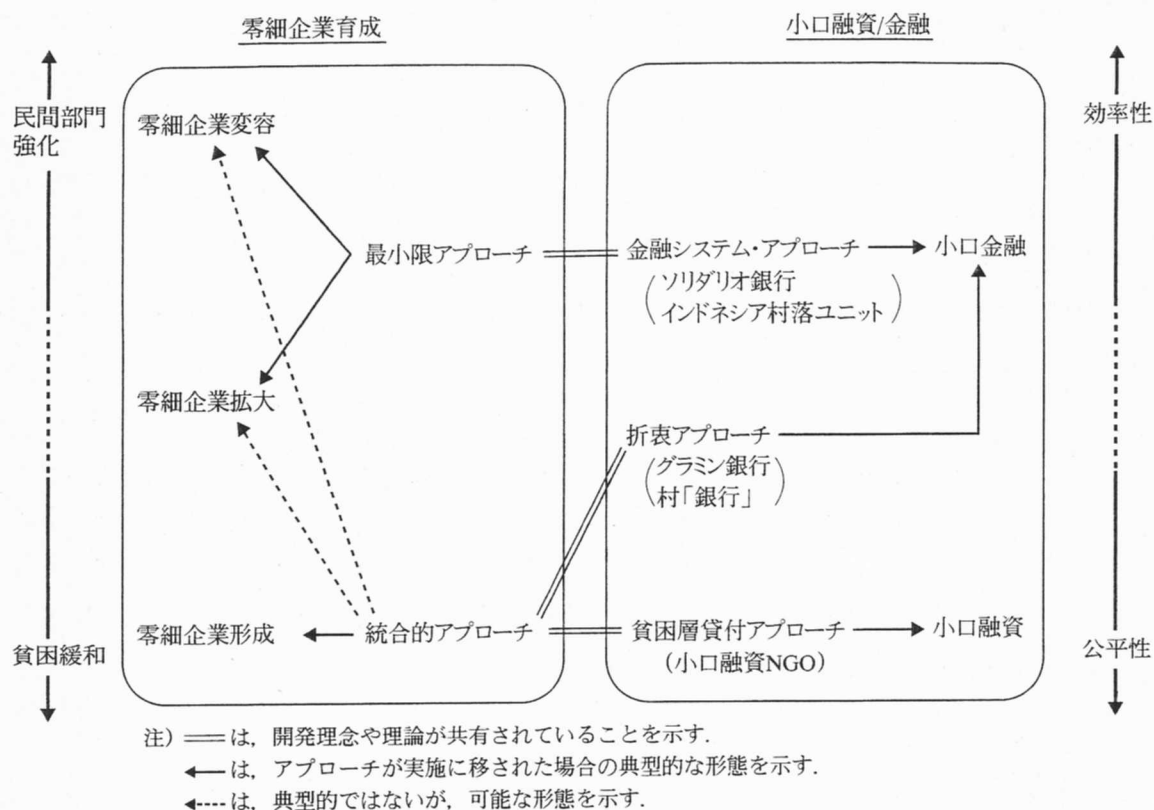
原則として、金融サービスは融資に限られ、貯蓄の機会が提供されない。特にNGOの場合、貯蓄の機能が法律上認められていない国がほとんどである。しかし、強制的「貯蓄」と呼ばれる機能がある場合がある。これは、事実上の貸付金保険といえ、小口融資が返済されない場合に緩衝帯の役割を果たす。この方法では、すべての借り手から融資の一部が自動的に差し引かれ、小口融資機関の保険基金または緊急基金に積み立てられる。

2. 小口「金融」による金融仲介

小口融資は、小口貯蓄を含めた小口金融による金融仲介プロセスの一部として位置づけられるべきだという立場である。資金があるが投資機会のない者が貯蓄し、それを投資機会があるのに資金不足の者に融資するという、市場原理による効率性を達成することが目的である。貯蓄を融資に充てるという意味で、基本的に組織が自律しており、金融インフラとして持続可能性を持っている。

貯蓄は融資と同様に重要であるが、途上国の低所得者は安全にインフレ防衛できる貯蓄の機会を持たない場合が多い。したがって、小口融資だけでなく、低所得者を対象とした小口貯蓄をも発展させる必要がある。小口金融の発展によって、低所得者の貯蓄の機会が広がり、投資に必要とされる貨幣が創出され、低所得者が融資を受ける機会

図-1 零細企業育成アプローチと小口融資／金融アプローチとの関係



が広がる。金融サービスへのアクセスが低所得者にとって容易になることで、ローカル・レベルにおいて金融仲介が発展し、零細企業の経済活動がより効率的に行われると期待される。実際には、小口金融に携わる銀行は少ないが、信用組合という形態で数多くみられる。

これまでの議論を図表化すると図-1のようになる。

V 貸し手の組織形態

零細企業育成のための金融サービスは、いくつかの種類の小口金融機関によって提供されることができる。親戚や友人、個人の金貸し、または経済講などの非公式な貸し手も重要であるが、本稿では援助機関にとって支援しやすい対象である公式な金融機関に焦点を当てる。これらの小口金融機関は、銀行からNGOと幅広い種類がある。地域の金融をめぐる環境や、零細企業の性質の違いにより、推進されるべき小口金融機関の種類も違ってくると考えられる。

1. 銀行

銀行は、金融当局によって認可を受け、監督される法律上の預託金融機関である。預託金融機関として、融資と貯蓄の両方の金融サービスを提供できる。信用組合やNGOと比較すると、銀行は資金調達の点で優位に立つ。

バングラデシュのグラミン銀行やインドネシア庶民銀行 (Bank Rakyat Indonesia) の村落ユニット (Unit Desa)^{注12)} は、それぞれ200万人以上の村落に住む低所得者にサービスを提供しており、最も成功している小口金融プログラムとして有名である。また、ボリヴィアのソリダリオ銀行 (Banco Solidario、通称 Banco Sol) は、都市に住む低所得者を対象としており、6万人の顧客を持つ^{注13) 14)}。

グラミン銀行とソリダリオ銀行が借り手グループの仕組みを利用するのに対して、インドネシア庶民銀行の村落ユニットは個人へ貸し付けを行う。グラミン銀行は、顧客による株式取得が進み、そのほとんどが零細企業主によって所有されているが、バングラデシュ政府によって資金協力を受けている。インドネシア庶民銀行の村落ユニットは

国有の商業銀行であるが、ソリダリオ銀行は民間の商業銀行である。先進国の援助機関がこれらの小口金融機関に資金協力を行う場合、その資本構成によって違ったアプローチが必要であろう。

インドネシア庶民銀行の村落ユニットやグラミン銀行のように途上国政府から資金協力を受けている場合、その途上国政府に対して先進国が資金協力することができる。しかし、ソリダリオ銀行のように途上国政府からの資金協力を受けていない場合、別のアプローチが必要となる。たとえば、途上国政府を通さず、民間部門開発を目的とした直接投資によって払込資本を追加させることが考えられる。

2. 信用組合

信用組合は、法律上の預託金融機関として、融資と貯蓄の両方の金融サービスを提供できる。ほとんどの国の場合、信用組合は協同組合法によって認可されている。信用組合は個々の会員に金融サービスを提供するが、その会員自体が信用組合の所有者となっている。したがって、外部の株主は存在しない。それぞれの会員は、信用組合の方針、人事、運営などについて一票の投票権を持つ。世界各地における信用組合運動を支援する会員組織である信用組合世界評議会（World Council of Credit Unions）は、アメリカ合衆国ウィスコンシン州マディソン市にある。この資料によると、1989年時点において、信用組合世界評議会に加盟している信用組合は67カ国の途上国に1万7000ほど存在し、870万人の会員に金融サービスを提供している^{注15)}。

先進国の援助機関が途上国の信用組合へ協力する場合、資金協力はなじみにくい。本来、信用組合は会員による貯蓄によって主導されるため、外部からの資金調達を受け入れる体制がない場合がほとんどである。技術協力については、信用組合世界評議会が途上国において数多くの支援プロジェクトを手掛けている。

3. NGO

NGOの活動は多種多様であるが、低所得者の生計を向上する目的で金融サービスの提供に重点を置いたNGOが数多く存在する^{注16) 17)}。途上国ではNGOが財団または非営利団体として登録されており、厳密には金融機関とは区別される。この分野へのNGOの進出は近年特に著しい。これをめぐっては賛否両論あるが、従来の金融機関がカバーできていない低所得者層を融資の対象とすることにより、金融市場のすき間（niche）を埋めようとする点で積極的に評価できる。

NGOによる金融サービスについては、貯蓄の機能は法律の上で認められていないが、融資については許されている場合がほとんどである。また、女性への融資を強調するプログラムが多いのも、NGOによる小口融資プログラムの特徴である^{注18)}。

先進国の援助機関がこれらの金融サービスに重点を置いたローカルNGOに協力する場合、個々のローカルNGOへの直接的な資金協力はモニタリングの点で難しいだろう。したがって、グラミン銀行の信託基金などを通して間接的に資金協力するほうがより現実的であろう。また、二国間および多国間援助機関によって構成される最貧困者支援諮問グループ（Consultative Group to Assist the Poorest: CGAP）^{注19)}も同様の試みを始めているので、CGAPを通じたローカルNGOへの間接的な資金協力も考えられる。

これらのローカルNGOのうち財務的に独立採算に近づいているものについては、融資のみのNGOから銀行や信用組合といった預託金融機関へ転換させる可能性がある。NGOによる小口融資プログラムを銀行へ転換させた実例としては、ボリヴィアのソリダリオ銀行やロス・アンデス民間金融基金がある^{注13) 14)}。こういった場合、先進国の援助機関は、銀行への転換に際して必要とされる払込資本の調達に資金協力することができる。

VI 借り手の組織形態

小口融資サミットに対して、小口融資の方法論

として「借り手グループへの貸し付け」が唯一最良の方法と扱われがちで、他の貸付方法の有効性が十分に検討されなかったという批判がある^{注20)}。グラミン銀行や、アメリカ合衆国のNGOであるアクション・インターナショナル (ACCION International) と提携しているラテン・アメリカのローカルNGOが有名なため、借り手グループを利用した融資方法に注目が集まりがちである。

確かに借り手グループへの貸し付けによる小口融資サービスの成功例が多数報告されているが、この貸付方法が唯一最良のものとは限らない。零細企業主が土地や家屋などを所有している地域では、担保保証による個人を対象とした貸し付けも可能であろう。また、コミュニティを基盤とした村「銀行」と呼ばれる革新的な方法もある^{注21)}。この貸付方法では、小口融資サービスの支店レベルにおける運営が、それぞれの村で民主的に選ばれた村委員会に任される。返済の保証は、村人の社会的なきずなによって確保される。これ以外にも、地域を絞った信用組合による零細企業への貸し付けの成功例も報告されている^{注22)}。

1. 借り手グループを対象とした貸し付け

途上国の零細企業のほとんどは、小口融資サービス機関へ返済を保証できるような担保能力を持たない。この問題を解決するために用いられる一般的な方法は、バングラデシュのグラミン銀行を例とした「借り手グループへの貸し付け」である^{注23)}。数人の零細企業主が借り手グループを自発的に形成し、小口融資サービス機関は、その借り手グループに対して融資を供与する。同じ借り手グループを構成する零細企業主は、それぞれに互いの返済を保証し合う。この連帯保証の仕組みを導入することによって、小口融資サービスは、担保能力のない零細企業からの返済を保証することができる。

数多くのNGOはグラミン銀行の模倣を目指している。グラミン銀行ネパール、ベトナムのCEP (Capital Aid Fund for Employment of the Poor) 基金、ボリヴィアのプロ・ムヘール (ProMujer) な

どのようにグラミン銀行の信託基金によって支援されているものもある。ラテン・アメリカにおいては、アメリカ合衆国のNGOであるアクション・インターナショナルが多くのローカルNGOを支援しており、それにはボリヴィアのPRODEM (Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Microempresa) やコロンビアのアクトゥアル (Actuar) などが含まれる。これらの実施機関は、借り手グループへの貸し付けを融資方法として採用している。

個人を対象とせず、借り手グループに対して貸し付けることにより、小口融資サービス機関は、逆選択 (adverse selection) や道徳的危険 (moral hazard) などの貸し手と借り手との間の情報の非対称 (asymmetric information) に伴う問題を解決するためにかかる費用を借り手グループへシフトできる^{注24)}。

逆選択とは、信用リスクの高い者ほど積極的に融資を得ようとする傾向を指す^{注25)}。低所得者の個人信用情報が欠如している途上国において、小口融資サービス機関にとって融資申込者の信用調査には費用がかかりすぎる。零細企業主に自発的に借り手グループを形成させることにより、この問題の解決は零細企業主に任されることになる。零細企業主は返済の見込みのない者を、自分と同じ借り手グループの仲間に入れたくないので、信用リスクの高い者は小口融資サービスの対象から排除される可能性が高い。

道徳的危険の問題は、貸し手側からみると望ましくない活動に借り手が従事する危険を指す。供与した融資が当初の目的どおりに使われているかどうかを継続的に確認する作業は、小口融資サービス機関にとって負担が大きい。ある程度は小口融資サービス機関によって解決できる。たとえば、2週間おきの分割払い計画を立て、定期的に割賦返済がなされるかどうかによって借り手の経済状態を推定できる。これに加えて、借り手グループへ貸し付けることにより、同じグループ内の仲間に相互の活動を監視させることができる。この仲間うちのモニタリングにより、受けた融資の有効

利用が奨励される。もし、だれかが無責任な資金運営をしていることがわかると、次の新規融資申込みの際に、他のメンバーによって借り手グループから追い出されることもある。

2. 村「銀行」

アメリカ合衆国の NGO である国際コミュニティ支援財団 (Foundation for International Community Assistance : FINCA) と提携しているローカル NGO は、村「銀行」と呼ばれる融資方法を採用している^{注 26) 27)}。この融資方法では、実施機関であるローカル NGO は、民主的に選出された村委員会へ融資を行う。そして、そして村委員会が、個々の村のメンバーに対して金融サービスを提供する。ローカル NGO は村委員会に対して融資しかできないが、非公式の機関である村委員会は、個々の村のメンバーに対して融資だけでなく貯蓄のサービスも提供できる。この借り手の組織形態は、国際コミュニティ支援財団のほかに、セーブ・ザ・チルドレン (Save the Children)、フリーダム・フロム・ハンガー (Freedom from Hunger)、カトリック救援サービス (Catholic Relief Service)、適正技術インターナショナル (Appropriate Technology International) といった多くの NGO が採用している。

おわりに

図-1 からわかるとおり、零細企業育成や小口融資／金融をめぐるアプローチは、理念の違いと、それに伴った対象にしようとする零細企業のレベルを反映している。つまり、公平性や貧困緩和という理念に基づき、生計の手段を持たない最貧困層が零細企業を形成できるよう支援する場合、そのアプローチは、貸し付けの対象を貧困層に絞ったものとなり、零細企業育成の観点からは統一的になる。このアプローチの実施に当たっては、NGO が適役ということになる。反対に、効率性や民間部門強化といった理念に基づき、収益性の高い事業に営む零細企業の拡大および、その小企業

への変容を支援する場合、そのアプローチは、貸付対象を市場原理に任せ、金融サービスに焦点を当てた最小限のものとなる。このアプローチの実施については、銀行などの専門の金融機関がふさわしいといえる。

どの理念、アプローチを開発の実践において優先していくべきかという点での政策論争は、簡単に収束する気配はない。しかし、同じ零細企業といっても、支援の対象となる零細企業のレベルが若干異なるわけであるから、両者が役割分担をしながら共存していく可能性があるといえる。

未解決の問題が2点ある。第1に、最貧困層を対象として貧困緩和を目指す場合、零細企業の育成や小口融資がどれほど効果的かという疑問である。特に、企業家精神に欠ける貧困層や、社会構造に起因する貧困については、他の貧困緩和政策のほうが望ましい場合もあるのではないと思われる。第2に、収益性の高い零細企業の拡大および変容を支援する場合、雇用の増加などによって最貧困層の貧困緩和が間接的に達成されるかどうかという疑問である。こうした波及効果が起きるかどうかについて、さらに実証的な研究が必要だと思われる。

謝 辞

本稿は、財団法人国際開発高等教育機構の平成7年度高等教育学位プログラム研修における成果の一部である。研究上の支援をいただいている The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation にこの場を借りて感謝する。

本稿は、1997年2月14日にウィスコンシン大学マディソン校社会学部主催の「経済変容の社会学コロキウム」で発表した内容に加筆および修正を行ったものである。途中の段階で、ウィスコンシン大学マディソン校グローバル研究所のワークショップ参加者から貴重な意見をいただいた。その後、9月7日に国際開発高等教育機構で開催されたマイクロ・クレジット研究会、9月22日に海外コンサルティング企業協会で開催された社会開発部会で発表し、それぞれの参加者より有益なコメントを受けた。

注 釈

- 1) Microcredit Summit : The Microcredit Summit (Feb. 2-4, 1997) Draft Declaration. Washington, D.C., Aug. 1996.
- 2) Micro-Loans for the Very Poor. The New York Times, Feb. 16, 1997.

- 3) Garson, J. : Microfinance and Anti-Poverty Strategies : A Donor Perspective. United Nations Capital Development Fund, Washington, D. C., 1996.
- 4) Boomgard, J. : A.I.D. Microenterprise Stocktaking : Synthesis Report. US Agency for International Development, Washington, D. C., 1989.
- 5) Devereux, S., Pares, H., Best, J. : Credit & Savings for Development, Oxfam, Oxford, 1990.
- 6) 別の方法で類型化することも可能である。たとえば、金融サービス、技術支援、訓練、社会福祉促進の4つの要素を使って次の6つのモデルに類型できる。①個人を対象とした金融サービスのみのプログラム、②個人を対象とした金融サービスと訓練および社会福祉促進の統合プログラム、③個人を対象とした金融サービスを供与した後、技術支援と訓練を行うプログラム、④個人を対象とし訓練と技術支援を行った後、金融サービスを供与するプログラム、⑤借り手グループを形成して金融サービスを供与した後、訓練をオプションとするプログラム、⑥訓練のみのプログラム。Grindle, M., Mann, C., Shipton, P. eds. : Seeking Solutions : Framework and Cases for Small Enterprise Development Programs, Kumarian, Connecticut, 1989.
本稿でいう「最小限アプローチ」には、①に加えて、⑤のうち借り手グループに対する金融サービスのみに焦点を当てるものが含まれる。
- 7) Tendler, J. : Whatever Happend to Poverty Alleviation? Microenterprises in Developing Countries, Levitsky, J. ed., Intermediate Technology, London, 1989.
- 8) Malhotra, M. : "Poverty Lending" and Microenterprise Development : A Clarification of the Issues, GEMINI, Maryland, 1992.
- 9) Adams, D., Graham, D., Von Pischke, J. eds. : Undermining Rural Development with Cheap Credit, Westview Press, Colorado, 1984.
- 10) Von Pischke, J., Adams, D., Donald, G. eds. : Rural Financial Markets in Developing Countries : Their Use and Abuse, Johns Hopkins University Press, Maryland, 1983.
- 11) 米国オハイオ州立大学の村落金融プログラムが主宰する Development Finance Network における小口融資サミットをめぐる議論をみると、この点での批判が圧倒的であった。
- 12) Mosley, P. : Indonesia : BKK, KURK and the BRI Unit Desa Institutions. Finance against Poverty, Hulme, D., Mosley, P. eds., Vol 2. Routledge, London, 1996.
- 13) Katsuma, Y. : Transforming an NGO into a Commercial Bank to Expand Financial Services for the Microenterprises of Low-Income People : PRODEM and Banco Solidario (BancoSol) in Bolivia. Technology and Development, No.10, 1997.
- 14) 勝間清 : 貧困層による零細企業を対象とした金融サービスを拡大するための NGO から銀行への転換 : ボリヴィアのソリダリオ銀行. 国際協力研究, 12(1), 1996.
- 15) Magill, J. : Credit Unions : A Formal-sector Alternative for Financing Microenterprise Development. The New World of Microenterprise Finance : Building Healthy Financial Institutions for the Poor, Otero, M., Rhyne, E. eds., Kumarian, Connecticut, 1994.
- 16) Remenyi, J. : Where Credit is Due : Income-Generating Programmes for the Poor in Developing Countries, Intermediate Technology, London, 1993.
- 17) Drake, D., Otero, M. : Alchemists for the Poor : NGOs as Financial Institutions, ACCION International, Massachusetts, 1992.
- 18) インドの自営女性協会 (Self Employed Women's Association : SEWA) がよく知られている。
Buechler, S. : Case Study : Self Employed Women's Association (SEWA) Cooperative Bank. Women's World Banking, International Coalition on Women and Credit, New York, 1995.
Rose, K. : Where Women are Leaders : The SEWA Movement in India, Zed Books, London, 1992.
女性の金融サービスへのアクセスの重要性を強調する代表的な文献として以下のものがある。
Buechler, S. : Best Practices in Financial Services to Microentrepreneurs. Women's World Banking, International Coalition on Women and Credit, New York, 1994.
Hilhorst, T., Oppenorth, H. : Financing Women's Enterprises : Beyond Barriers and Bias, Royal Tropical Institute, Amsterdam, 1992.
Holts, S., Ride, H. : Developing Financial Institutions for the Poor and Reducing Barriers to Access for Women, World Bank, Washington, D. C., 1991.
United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women (INSTRAW) : Women and Credit, INSTRAW, Santo Domingo, 1990.
- 19) The Consultative Group to Assist the Poorest : A Micro-Finance Program. Focus, No.1, 1996.
- 20) Zeller, M., Sharman, M., McClafferty, B. : Commentary : Making Rural Microcredit Work for the Poor. IFPRI Report, 19(1), 1997.
- 21) Holt, S. : The Village Bank Methodology : Performance and Prospects. The New World of Microenterprise Finance : Building Healthy Financial Institutions for the Poor, Otero, M., Rhyne, E. eds., Kumarian, Connecticut, 1994.
- 22) Magill, J. : Credit Unions : A Formal-Sector Alternative for Financing Microenterprise Development. The New World of Microenterprise Finance : Building Healthy Financial Institutions for the Poor, Otero, M., Rhyne, E. eds., Kumarian, Connecticut, 1994.
- 23) 借り手グループを使った貸付方法の例として有名なのは、バングラデシュのグラミン銀行である。ラテン・アメリカでは、アメリカ合衆国の NGO であるアクション・インターナショナルによって支援を受けているローカル NGO や金融機関が代表的である。
グラミン銀行の貸付方法については次の文献を参照。
Fuglesang, A., Chandler, D. : Participation as Process: Process as Growth, Grameen Trust, Dhaka, 1993.
Bornstein, D. : The Price of a Dream, Simon & Schuster,

- 1996.
- Counts, A. : Give Us Credit, Times Books, New York, 1996.
- アクション・インターナショナルと提携しているラテン・アメリカの機関の貸付方法については次の文献を参照.
- Olivares, M. : ACCION International/AITEC : A Methodology for Working with the Informal Sector, ACCION International, Massachusetts, 1989.
- Berenbach, S., Guzman, D. : The Solidarity Group Experience Worldwide, ACCION International, Massachusetts, 1992.
- 24) Stiglitz, J. : Peer Monitoring and Credit Markets. The Economics of Rural Organization : Theory, Practice, and Policy, Hoff, K., Braverman, A., Stiglitz, J., eds., Oxford University Press, New York, 1993.
- 25) Mishkin, F. : The Economics of Money, Banking, and Financial Markets (4th ed.), Harper Collins, New York, 1995.
- 26) Buechler, S. : Case Study : Foundation for International Community Assistance (FINCA). Women's World Banking, International Coalition on Women and Credit, New York, 1995.
- 27) Holt, S. : The Village Bank Methodology : Performance and Prospects. The New World of Microenterprise Finance : Building Healthy Financial Institutions for the Poor, Otero, M. Rhyne, E. eds., Kumarian, Connecticut, 1994.
- 開発フロンティアへの挑戦, 海外コンサルティング企業協会, 1995. (共著)
- 入門社会開発 : 住民が主役の途上国援助, 国際開発ジャーナル社, 1995. (共著)
- ピーター・オークレー : 国際開発論入門 : 住民参加による開発の理論と実践, 築地書館, 1993. (共訳)
- 開発の社会的側面に光りを. 国際開発ジャーナル, 4月号, 1993. (共著)
- 我が国の援助とジェンダー分析手法に関する調査 : 地方道路プロジェクトのためのチェックリスト (外務省委託調査報告書). 海外コンサルティング企業協会開発研究所, 1993. (共著)
- 途上国における貧困問題解決にむけた参画型開発の研究. 外務省委託開発援助研究報告書, 1993. (共著)
- 途上国における防災体制の整備促進調査報告書 (国土庁委託調査報告書). 海外コンサルティング企業協会開発研究所, 1993. (共著)
- ロシア極東地域総合開発計画基本構想策定調査報告書 (通商産業省委託調査報告書). 海外コンサルティング企業協会開発研究所, 1993. (共著)
- 途上国の教育に対する日本の協力・援助手法に関する研究. 外務省委託開発援助研究報告書, 1992. (共著)

勝間 靖 (かつま やすし)

米国カリフォルニア大学サンディエゴ校留学を経て国際基督教大学教養学部卒. 大阪大学法学部卒 (国際関係法学専攻). 同大学大学院法学研究科修士課程修了 (国際関係論専攻). 米国ウィスコンシン大学マディソン校開発研究プログラムより Ph.D. 取得 (開発社会学および開発経済学専攻). 社団法人海外コンサルティング企業協会 (Engineering Consulting Firms Association : ECFA) 開発研究所研究員 (社会開発ユニット).

現在、米国ウィスコンシン大学マディソン校グローバル研究所マッカーサー財団研究員.

〔著作・論文〕

The Role of Credit in Microenterprise Development: Banco Solidario's Microfinance Services for the Small-Scale Manufacturing by Low-Income People in Cochabamba, Bolivia, 博士論文, University of Wisconsin-Madison, UMI Dissertation Services, Ann Arbor, Michigan, 1997.

世界におけるマイクロクレジットへの取組 (外務省委託調査報告書). 海外コンサルティング企業協会開発研究所, 1997. (共著)

Transforming an NGO into a Commercial Bank to Expand Financial Services for the Microenterprises of Low-Income People: PRODEM and Banco Solidario (BancoSol) in Bolivia. Technology and Development, No.10, 71-83, 1997.

貧困層による零細企業を対象とした金融サービスを拡大するための NGO から銀行への転換 : ボリビアのソリダリオ銀行. 国際協力研究, 12(1) : 41-53, 1996.