

農村開発信用事業（グラミン銀行）

第三者評価実施者： シャプラニール= 市民による海外協力の会
大橋 正明氏、長畑 誠氏

評価報告：2002年3月
現地調査：2001年8～11月

1. 事業概要と円借款による協力

1.1 背景

バングラデシュは、国民の半数近くが貧困層であり、貧困緩和は国家政策の最重要課題の一つである。同国における貧困層の大半を占める機能的土地無し農民（0.5エーカー未満の土地を所有する農民）は、全農家世帯の約6割に達し、公的な金融機関にアクセスできず、低水準の生活を余儀なくされていた。

グラミン銀行は、1983年にグラミン銀行法に基づき設立された特殊銀行である。同行は、五人一組の連帯保証に基づく貸付方式により無担保にて少額資金貸付（マイクロクレジット）を行っている。また、同行の融資対象は94%が女性であり、同行の活動はバングラデシュの女性の地位向上にも貢献していると評価されている。

1.2 目的

本事業は、井戸、生産機器等の生産財に対する融資を無担保にて供給することにより、バングラデシュ農村部における土地無し貧困層の生活・生産活動を支援するとともに、資金調達と融資条件がミスマッチとなっている建屋ローンを中心としてグラミン銀行の財務体質強化にも貢献せんとするものである。

1.3 事業範囲

本事業は、グラミン銀行を通じて土地無し貧困層への融資を行う開発金融借款であり、サブ・ローンは、グラミン銀行の貸付制度のうち、建屋ローン（家内制手工業など活動の場）および、Tubewellローン（井戸建設資金）・Sanitaryローン（衛生設備簡易トイレ・建設資金）・Leasingローン（資本財購入資金）の3種類から成る中長期ジェネラル・ローン（General & Collective Loan、以下G & Cローン）を対象とする。

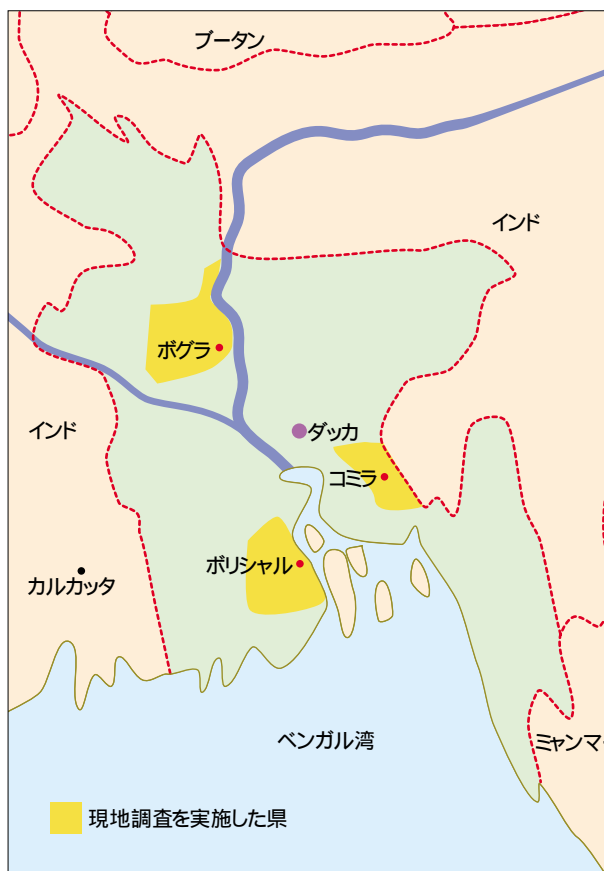
1.4 借入人/実施機関

バングラデシュ人民共和国大統領/グラミン銀行

1.5 借款契約概要

借款概要

円借款承諾額/実行額	2,986百万円 / 2,986百万円
交換公文締結/借款契約調印	1995年6月28日 / 1995年11月13日
借款契約条件	金利1.0%、返済期間30年(うち据置10年)
貸付完了日	1998年6月2日



2. 評価結果

2.1 計画の妥当性

第5次5ヶ年計画（1997～2002年）においては、過去の開発計画から継続して、農村開発とマイクロクレジットを通じての貧困緩和の達成が目標の一つに掲げられている。 Bangladesh では人口の約80%が農村部に居住し、その多くが貧困層である。 Bangladesh 政府は、機能的土地無し農民を優先的に対象として、職業訓練、意識改革、マイクロクレジットなどを導入し、生計向上と小規模事業の振興を図っており、マイクロクレジットへの支援は、現在も Bangladesh 政府にとって優先課題である。以上のとおり、本事業は、上位政策とも整合性があり、妥当性は保持している。

表：資金使途別サブ・ローン実行状況（実績）

	サブローン件数 (件)	実行金額 (百万円)	内、グラミン分 (百万円)	内、円借款分 (百万円)
建屋ローン	114,370	1,314	493	821
中長期G&Cローン	62,640	375	94	281
Tubewell Loan	27,410	89	2	87
Sanitary Loan	24,510	22	3	20
Leasing Loan	10,720	264	90	174
計	177,010	1,690	588	1,102

出典) グラミン銀行

2.2 実施の効率性

本事業により、114千件の建屋が建設され、24千個の簡易トイレ、27千個の井戸が設置され、11千件のリーシング・ローンが供与された。

当初計画では、借款額の約95%が建屋ローンに割り当てられる予定であったが、実際には約75%程度であり、代わりにリーシング・ローンの実績が計画比増加している。リーシング・ローンは、アプレイザル時には実験段階にあり資金需要については少なく見積もられていた。しかし、その後円借款契約調印までの間に、グラミン銀行側より資金需要の大幅な増加の可能性が示唆され、結果的にリーシング・ローンは、当初の見込を大きく上回り実行されている。

2.3 効果

第三者評価参照。

2.4 インパクト

第三者評価参照。



ローンを受ける女性たち

2.5 持続性・自立発展性

同調査対象地域での、建屋ローンにより改善された住宅の耐久性・維持管理状況に関しては、特段の問題は見られなかった。

グラミン銀行は、従来の支店数の拡大・メンバー数の拡大という、水平方向の拡大から、一人当たり貸付金額の増額、資産の質の向上といった、垂直方向への拡大に移行してきている。比較的譲許的な条件で資金調達を行ってきたこと、業務は労働集約的であり人件費の割合が大きいことなど、財務状況の大幅な変化は無いものと思われる。今後、市場からの調達・預金の増加に伴い資金調達コストは若干の上昇、平均貸付金額の増額に伴い営業費用は若干の減少が予想される。また、延滞状況は、2001年に入り、改善傾向にはあるものの、ローン・システムの変更と共に、引き続き注意が必要と思われる。

主要計画 / 実績比較表

項目	計画	実績
事業範囲	建屋ローン	
	中長期G&Cローン	
	(1) Tubewell Loan	同 左
	(2) Sanitary Loan	
	(3) Leasing Loan	
貸付実行期間	1995年7月～1996年6月	1995年7月～1998年6月*
事業費		
外貨	2,986百万円	2,986百万円
内貨	0百万円	0百万円
合計	2,986百万円	2,986百万円
うち円借款分	2,986百万円	2,986百万円

*建屋ローンの貸付実行期間は1996年1月～1998年6月

3. 第三者による事業インパクト評価

3.1 背景と経緯

1995年10月、国際協力銀行（JBIC、当時は海外経済協力基金=OEFC）はバングラデシュ政府との間で総額29億8,600万円の借款契約を締結し、同国におけるグラミン銀行による農村開発信用事業に対して融資を行った。これはグラミン銀行が行う事業のうちで特に建屋等の生活・生産基盤を建設するための、中長期のローンの原資となるものであった。

この借款を開始する一方JBICは、グラミン銀行自体の評価を行い、かつ本事業に関するモニタリングを継続的に実施するための基礎データを収集するため、1996年7月から97年3月の期間、ベースライン調査を実施した。この調査では、建屋ローンの持続可能性を検討するとともに、事業の効果を継続的にモニタリングインパクトを将来測定するために、グラミン銀行が活動する農村地域3カ所でベースラインデータの収集作業を行った。

そしてこのベースライン調査から5年後の2001年、JBICは同3地域における農村世帯の生活状況の変化を把握し、農村開発信用事業の生活向上についての効果を測定するため、第三者による事後評価調査を実施することにした。この調査は、グラミン銀行のローンが受益者世帯にどれだけのインパクトを与えたか、グラミン銀行のローンがどのような経済社会状態においてその効果をより発揮するのか、グラミン銀行のローンが個々の受益者にとって「成功」や「失敗」の分かれ目となる要因は何か、といった点について、定量的・定性的両面から分析するものである。

定量的調査は、1996年に行われたベースライン調査をもとに、同じ時期に同じ村で同じ世帯を対象に、ほぼ同じ内容の質問を行うものである。これにより、グラミン銀行メンバーとそれ以外の世帯の間で5年間の変化や現状にどのような差があるかを中心に、定量的な把握を行う。なお当該地域ではグラミン銀行以外にも複数のNGOがグラミン銀行と同種のマイクロクレジット活動を開始しており、それらマイクロクレジット（MC）機関メンバーも分析対象とした。

定性的調査は、定量的調査を実施した3つの村において、定量的調査結果の再確認と、グラミン銀行のインパクトに関する質的な把握を目的として、インタビューやケーススタディ、フォーカスグループディスカッションやその他参加型手法による調査を行うものである。なお同じ地域で活動するグラミン銀行以外のMC機関についても分析の対象とした。

この事後評価調査の対象となったのは、1996年のベースライン調査の際に対象として選定されたボグラ県、コミラ県、ポリシャル県の3つの村である。ボグラ県は「農業生産は進んでいるが、非農業活動が遅れた地域」、コミラ県は「農業生産、非農業活動とも進んだ地域」、ポリシャル県は「農業生産、非農業活動とも遅れた地域」とされる。異なる特徴をもつこれら3地域の調査結果の差異を比較することで、グラミン銀行やマイクロクレジット全般のインパクト発現のメカニズムを探る目的である。なおそれぞれの村は、「世帯数が100～200あること」「グラミン銀行が活動していること」「交通の便がよいこと」「他のNGOによるマイクロクレジット活動の重複が少ないこと」といった基準で選定されている。

本調査は2001年8月末～9月にかけて定量的調査、同年11月に定性的調査が行われた。定量的調査では日本人7名を含む64名が、3村それぞれを担当する3つのチームに分かれ、質問票を使って世帯主や女性世帯メンバーに対する訪問面接調査を行った。調査を担当したのは現地で活動するNGOに所属するソーシャルワーカーたちで、日頃から村人たちと話し合う経験が豊富な人材であった。定性的調査チームは日本人リーダー1名とローカルコンサルタント、現地PRA実践家、それに現地NGO職員によって構成された。調査対象の3村を順番に回り、グラミン銀行やその他マイクロクレジット機関のメンバーを対象としたフォーカスグループディスカッションやインタビューを実施した。村人に本音を語ってもらうため、参加型調査手法を適宜応用した。また村のリーダー層や、マイクロクレジット機関のメンバーとなっていない貧困層からの聞き取りも行っている。

この調査の主要な結論およびそこから導き出される主な提言の要約は次の通りである。



訪問面接調査の様子

3.2 グラミン銀行のインパクト

1) 経済的な向上

定量的調査ではグラミン銀行受益者を含むマイクロクレジット（MC）受益者は非受益者よりも「生活が良くなった」「現金収入が増えた」と答えた率が高いという結果がでた。またグラミン銀行受益者は「所有する家畜の市場価格」で他の世帯を上回るという結果になった他、マイクロクレジット受益者全体で、「家畜の数の増加」「生産資産の増加（一部地域のみ）」「一部家財道具の所有数の増加」において、非受益者より上回る数値となっている。一方、定性的調査におけるケーススタディからは、MCの投資によって得た収入によって、「満足な食事を摂れるようになった」「家が良くなった」「子どもを上級の学校に送れた」「土地を買った」「アヒルやニワトリが増えた」と答えた世帯が多い。もちろん失敗例もいろいろあるが、多くのケースでMCが受益者世帯の収入の増加につながっていることは明らかである。なおこれについては、グラミン銀行メンバーとその他MC機関メンバーとで、大きな違いはない。

2) 貯蓄の増加

グラミン銀行は借入れと同時に貯蓄の積み立てを義務づけており、結果的に受益者世帯は貯蓄を増やしている。定量的調査によるとその額は地域によって差があるが、平均して2,000～5,000タカに達しており、これは貧困世帯の1～3ヵ月分の収入に相当する。これら「強制的な貯蓄」に加えてMC受益者の中では貯蓄を重視する傾向が広がっており、グラミン銀行が始めた定期貯蓄や定額積み立て貯蓄（ペンスキーム）の加入者が増加している。また定性的調査では「もうローンは必要ないが、貯蓄を続けていきたい」という語るメンバーも複数おり、貯蓄へのニーズは今後さらに高まると考えられる。

3) 農村金融の変化

MCは貧しい村人が容易にアクセスできる金融システムである。グラミン銀行やその他MC機関の登場もあって、伝統的な高利貸しは後退を余儀なくされている。一部ではまったくなくなり、残っているところでも利率が大幅に下がる等の変化が起きている。MCによって余裕ができた村人が親類縁者に無利子で緊急用の資金を用立てる例もあり、MC資金の流入で金融の形にも変化が現れているといえる。

4) 女性のエンパワメント

グラミン銀行メンバーの女性たちに共通しているのは、「以前より積極的になった」という点である。



グラミン銀行の資金で開店した雑貨屋

親類縁者以外の男性に対して物怖じせず話ができるようになったのは、グループのミーティングで男性フィールドワーカーと毎週話をする機会があるからだ、という。女性の行動範囲も少しずつ広がっている。グループのセンターに毎週通い、ローンを受け取りにグラミン銀行の支店まで出向くだけでなく、ユニオンのオフィスや保健所にも行くようになった。定量的調査ではコミラのMCメンバーが非メンバーよりもマーケットへの外出回数が多いという結果も出ている。

家庭内での地位についても、多くのMCメンバーの女性が「夫と協力するようになった」「ローンの使い道を二人で相談している」「ローンを受ける名義が自分なので、家庭内で地位があがった」と語っている。MCによって世帯の経済的状況が向上するにともない、女性の地位も上がっていると考えられる。しかし一方で、グラミン銀行によるものを含むMCは殆どすべてのケースで男性世帯メンバーが活用しており、女性がイニシアティブをとり、自分自身が中心的に経済活動を担うケースは例外的という結果も出ている。

5) 緊急時の対応能力

ボグラでは1991年の米価暴落や94年の干ばつで農家が大きな打撃を受けた際、MCメンバーも収入が減って返済がたいへん困難になったという。一方、1998年に大洪水がコミラやポリシャル地域を襲った際、増水のため農業に打撃があったにもかかわらず、大量の返済困難者は生じていない。グラミン銀行やその他一部のMC機関は返済の繰り延べ措置を行ったが、それ以上の救済は必要なかった。コミラやポリシャルの場合、MCメンバーが農業以外の投資に力を入れており、自然災害の影響をそれほど受けなかったのではないかと考えられる。MCを農地以外に投資することで、この国に頻発する洪水・サイクロン・干ばつ等の自然災害の影響を軽減できるといえよう。

3.3 インパクト発現のメカニズム

1) 投資行動

非農業セクターや、日常的な収入が可能な畜産業への投資を行う場合、安定した利益を上げやすい。具体的にはリキシャ等を使った運輸業、小規模ビジネス、乳牛の飼育や養魚等である。また竹細工や家具づくり、大工といった世襲的な職業への投資も成功例が多い。

一方、稲作や野菜耕作等の農業への投資では利益があまり上がらないケースが多く見られた。グラミンやその他MC機関の多くは毎週毎の分割返済であり、日銭が入りにくい農業への投資では、それ以外に継続した収入源を持つかどうかで成功・失敗の分かれ目となっている。それは生産的な目的以外にローンを使ってしまった場合も同様である。

また、MCを乳牛に投資する傍ら余分な資金で土地を借りて耕作したり、木材の商売とともに小さなたばこ屋をやったり、投資先を分散させるケースも多い。自然災害や病気、生産物価格の暴落、生産手段の紛失・盗難などさまざまなリスクがある農村では、こうした形でのリスク分散が功を奏している。但し以前に経験のない事業を始める場合は失敗のリスクも大きくなる。



グラミン銀行のエンドユーザー

2) 受益者の要件

農業以外の活動に投資する場合、経験がある活動を行うことで成功したという例が多い。MC機関による研修がそれほど行われていないことから、全く未経験で新しい仕事を始めて成功させるのは難しい。新たにビジネスに参入して成功するケースもあるが、その場合は本人や男性世帯メンバーの教育程度が関係する可能性が高い。一方、商売の経験もなく、技術もなく、教育もない場合は、リキシャ等の人力による運輸関連の投資が成功する確率が高い。

定量的調査からは、MCメンバーは世帯内の稼ぎ手の人数が多いという結果が出ている。MCによって女性も家畜等を通じて稼げるようになったという面もあるが、定性的調査からは、家族に複数の男性の稼ぎ手がいるほうが、返済のための日銭を得やすく、また病気等のアクシデントにも対応しやすい、ということが判明している。

なお、成功の事例を分析すると、MCの活用について夫婦の間で話し合いがなされ、女性の側のコントロールが存在することと、その一方で男性が熱心に働くことがひとつの条件として存在するように考えられる。夫婦間の協力が壊れたり、夫が逃げてしまったり、或いは借りた金を夫が費消したりしたことが失敗の要因の一つとなっている。

また借り手の側に関するもうひとつの要件として、稼ぎ手である夫が死亡、離別、失踪しないことが挙げられる。借り手と実際に活用する人が異なるため、世帯の成人男性メンバーが健在であることが大きな条件となる。

3) 外部条件

グラミン銀行やその他NGOによるMCの成功例は、コミラとポリシャルに多く、ボグラで少ない。このことから、農業以外の経済的機会に恵まれていない場合にはMCの活用が難しいということが示唆される。但しMCの成功不成功は、非農業セクターの機会だけでなく、その地域全体の経済状態にも左右される。コミラ・グンジョール村はカンパニゴンジという商業の中心地が近く、道も整備され、さらに国境を越えたインドとの密貿易が多いという恵まれた条件がある。そして近年はそれに海外出稼ぎの急増が加わった。またポリシャル・ビールパシャ村は県庁所在地に近接しており、道も最近改修され、バザールの規模が大幅に拡大するなど、経済的な向上の余地があった。

こうした経済的な外部条件以外には、正常な投資活動がアクシデントで妨害されないこと、という点が挙げられる。バングラデシュ社会には、洪水や干ばつ等の自然災害、家畜や魚の病死などの事故、リキシャの盗難等の犯罪、財産や土地をめぐる争い等の民事事件、それに政党間の対立等によるゼネスト等の政治的不安定等、さまざまな不確定要素・不安定要因が多く存在する。これらのリスクをいかに軽減するかはMC機関共通の課題である。

3.4 問題点と課題

1) マイナスのインパクト

グラミン銀行をはじめとするMC機関は、上述の

ように多くのプラスのインパクトをもたらしている。しかし今回の調査では、MCがネガティブな影響を与えているケースも判明した。具体的にはMCによって経済的向上を果たした世帯において女子の嫁入りの際の持参金の額が上昇している事例、およびMCメンバーの間で返済を巡って関係が悪化するケースである。前者については必ずしもMCメンバー世帯だけに見られる傾向ではないが、持参金の額の多寡によって婚家で女性の置かれる立場が左右され、虐待にもつながる問題であることから、人権や女性のエンパワメントの側面で問題である。後者はMCが個々人の経済的な利益追求を第一に置く態度を促進することで、地域の相互扶助的な動きに対して影響を与えている可能性に留意すべきだろう。

2) 残された問題

グラミン銀行やその他のマイクロクレジット機関を貧困削減という視点から見ると、経済的向上およびエンパワメントという2つの側面で課題を残している。

経済面ではまず、寡婦や家族に成人男性がいない最貧困層の世帯は殆どMCに加入できていないという状況がある。これらの世帯はMCに限らず殆どの開発援助からも弾き出されており、生活は最悪の状態にある。またそこまで極貧ではないが、土地無し層で商売やリキシャ業等の機会も少ない世帯は、収入が不安定でMCの分割返済が難しく、ドロップアウトするケースも少なくない。これらの人々にとっては、MCは経済的な向上の機会となっていない。さらに今回の調査地域の中では、農業への依存度が高いボグラにおいてMCの成功例が少ないことが判明している。非農業セクターの機会が少ない地域でMCがどのようにその効果を高めるか、今後検討を要する課題である。

次にエンパワメントの側面については、女性の地位の向上に役立っていることは確かであるが、それは主に家庭内のことで、社会における女性の参加を大きく広げているとは言い難い。特にMCが殆どの場合男性世帯メンバーによって活用されている事実は、ジェンダー平等の視点から今後の課題といわざるをえない。また村に正義がない、貧しい人々にとって公正な仲裁や裁判が望めない、地域行政機関の機能不全、といったGood Governanceの問題についてもMCは有効なインパクトを持ち得ていない。むしろ地域における相互扶助組織の育成を阻害することで、貧しい人々が共同して正義や公正の問題に取り組もうとする妨げになっている可能性もある。

3.5 提言

1) 金融機関としてのグラミン銀行や その他MC機関への提言

現在グラミン銀行がとっているMCのスキームについては、リスクをカバーする保険システムの整備、複数のMC機関から重複して借りている返済不能/困難者への対処方法、借り手の状況に応じた貸し出しスキームの多様化、といった課題がある。また主要な収入源である商業や製造業にMCを役立てている世帯が増えてきている状況では、いわゆる「マイクロ」レベルのローンでは不十分であり、中規模の新しいローンスキームが必要とされるだろう。その一方で貯蓄を重視する貧困世帯も増加しており、ローンを頻繁に借りなくても貯蓄を続けていける方式を今後とも強化していくべきだろう。

2) 貧困削減の視点からみたMCに関する提言

貧困層及び女性のエンパワメントに対するアプローチを強化すべきである。具体的には男性の世帯構成員に対する働きかけを通じて女性の地位向上につながることで、女性スタッフを強化してMC機関の運営における女性参加を強化すること、そして貧困層による自主的な共同活動を促進するようなMCの活用方法を模索することである。エンパワメントは単に経済的向上のみでは達成できないことが明らかであり、より多角的な視点からMCを位置づけることが大切である。

また調査結果から、MCを有効に活用するためには一定の諸条件が満たされる必要が明らかになった。たとえば伝統的な農業以外の現金収入の機会があること、市場へのアクセスが保証されていること、世帯に成人男性の働き手が(できれば複数)いること、等である。だがこうした条件を満たさない地域や世帯も存在しており、その多くは社会で最も底辺に位置している。MCはこうした人々にとって「貧困脱出」の有効なツールとはなっていない。これら「取り残された層」へのアプローチをどうするか、MC機関やNGOが「貧困削減」を目指すのであれば、避けて通れない問題である。