
第6章 貧困削減におけるマイクロファイナンスと ソーシャル・キャピタル

1. 貧困削減ツールとしてのマイクロファイナンス ーその課題とソーシャル・キャピタル

1-1 マイクロファイナンスにおける課題の構造

マイクロファイナンス（主に貧困層・低所得層を対象とする小規模金融）は、多くの援助機関より、貧困削減に欠かせないツールの1つと見なされている¹。

1997年にワシントンで開催された第1回マイクロクレジット・サミットの頃までは、貧困層の収入向上活動に必要な資金を供給するための「マイクロクレジット（＝小口信用貸付）」が重視されていたが、貧困に関する研究が進むにつれ、認識が変化してきた。

すなわち、貧困層はわずかな資産しか持たないため、天候不順や病気などのショックへの対応力が弱く一層の苦境に陥りやすい。こうした場合に、わずかな土地や家畜といったなけなしの生産財を手放さずにすむよう「貯蓄・融資・保険」という金融サービスが利用できればよいのだが、貧困層は一般銀行に相手にされず、割高な高利貸しに頼らざるを得ない。それゆえ、貧困層が必要なときに適正なコストで利用できる小規模な金融サービスを持続的に行う機関が必要なのだが、現状ではまだ不十分である。このような認識の下、主要援助機関は、貸付原資の提供よりもマイクロファイナンス機関の制度能力育成に力点を置くようになってきた。

マイクロファイナンス実施機関のアプローチは以下の2種類に大別される。

¹ マイクロファイナンスの詳細については、岡本・栗野・吉田(1999)を参照。

最小限アプローチ(金融システムアプローチ)

マイクロファイナンスのみを行うもので、世界銀行やUNDP等の援助機関はこのアプローチをとる機関を支持している。より多くの貧困層が金融へのアクセスを得られるようにするためには、マイクロファイナンスに特化した機関が実施する方が効率的で、機関の財務的自立性も確保できるからである。金融制度の確立を重視するので、金融システムアプローチといってもよいだろう。こうした援助機関の意向をうまく反映し、規模拡大に成功してフォーマルな銀行へと変化したのが、ボリヴィアのソリダリオ銀行やカンボディアのACLEDA銀行である。

統合的アプローチ²

マイクロファイナンス以外に技術支援や教育・保健など社会開発プロジェクトも併せて行うもので、このアプローチをとり続けるNGOも少なくない。バングラデシュで活動するシャプラニールもこの範疇に入る。活動目的が社会開発であり、その一環としてマイクロファイナンスを取り入れているNGOにしてみれば、自らの財務的自立性確保のために、マイクロファイナンスに特化してしまえば、ミッションやアイデンティティの喪失につながりかねない。ただし、ワークショップ等での情報交換を通じて、「チャリティとは一線を画して適正金利で貸付を行うべき」といった基本的な考え方は浸透しつつある。

1-2 マイクロファイナンスとソーシャル・キャピタルの関係

マイクロファイナンスの実施者や支援者の目標は、大別すると「世帯・個人の貧困を削減すること」と、「マイクロファイナンスを持続的に提供する制度を確立すること」である。従って、本稿ではこれらの目標とソーシャル・キャピタルとの関係に着目する。

前者の「貧困削減」という目標に関しては、各世帯が貧困を削減していくプ

² 金融システムアプローチに対峙する用語として「貧困貸付アプローチ」があるが、統合的アプローチをとるNGOがすべて貧困貸付アプローチをとるわけではないので、ここでは使用しない。この分類については、栗野・杉原(2001)を参照。

プロセスで活用・形成されるソーシャル・キャピタルが注目されるが、最小限アプローチと統合的アプローチとでこのプロセスのとらえ方が異なる。

また、後者の「持続的な制度確立」には、返済の規範やグループの結束といったソーシャル・キャピタルが重視される。さらに、最小限アプローチの場合は、金融制度の一部門としてマイクロファイナンスを位置づけているため、マイクロファイナンスを成功させるには適切な環境づくり(法整備や金融政策)が重要になる。従って、マクロレベルのソーシャル・キャピタルとの関連も検討していくべきだろう。

1-2-1 貧困削減プロセスにおけるマイクロファイナンスとソーシャル・キャピタル

ここでは、主にDFIDの定義・アプローチを参考にして、貧困削減に果たすマイクロファイナンスの役割を整理する³。

DFIDは、貧困削減を開発援助の主目標に掲げており、そのツールとして「持続的な暮らしのための枠組み(Sustainable Livelihoods Framework)」を提示している⁴。貧困層の資産や稼口手段に影響を与える外的要因を「脆弱性の背景(vulnerability context)」と定義し、人口増などの「長期的変化」、自然災害や病気などの「ショック」、作物価格等の「季節的变化」を挙げている。これに対する貧困削減戦略として、脆弱性の構造・発生プロセスに介入して変化させること(政策変更等)、及び貧困層の資産蓄積を支援することにより貧困層自身の外的変化への対応能力を強化することを提示している。

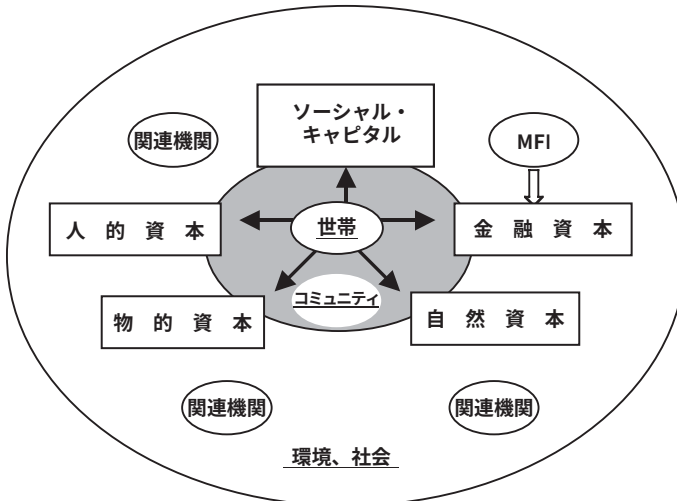
DFIDの定義では、暮らしを支える資産は人的資本、ソーシャル・キャピタル、物的資本、金融資本、自然資本の5つに分類され、相互に関係しており、1つの資産が複数の恩恵をもたらす。例えば、土地は自然資本だが、土地を担保に融資(金融資本)を受けることができる。また、病気の際には、薬を買う資金(金融資本)がなくても、冠婚葬祭等を通じて強化された親族関係(ソーシャル・キャピタル)に頼ったりすることができる。

図6-1で示したように、DFIDは、貧困層の金融資本の強化を支える一手

³ 詳細は本報告書の総論編 pp.16-18 を参照のこと。

⁴ DFID (1999)

図 6-1 暮らしを支える資産 (Livelihood Assets) と
マイクロファイナンス



注) MFIはマイクロファイナンス機関 (Microfinance Institution) を指す。
出所: DFID の Livelihood Assets の定義を参考に筆者作成。

段としてマイクロファイナンスを位置づけている。貧困層への直接的な資金提供は行わず、マイクロファイナンス機関 (Microfinance Institution: MFI) の能力育成という形で支援している。ソーシャル・キャピタル形成をマイクロファイナンス支援の直接的目的としているわけではなく、グループ活動やトレーニングを通じて、間接的に人的資本が増大する、という立場をとる。最小限アプローチを支持しているといえよう。

一方の「統合的アプローチ」をとる団体は、教育や保健分野など人的資本に直接働きかけるプロジェクトや、組合育成活動などソーシャル・キャピタルの形成を重視した活動を行っている。

1-2-2 マイクロファイナンスの制度づくりとソーシャル・キャピタル

マイクロファイナンスは、小規模であるがゆえに人件費やモニタリングのコストが相対的に大きくなる。そこで、既存の信頼関係や規範(=ソーシャル・キャピタル)を前提とするコミュニティ活用型の貸付・貯蓄方法が情報

収集等のコストを削減する。しかも、返済不履行が借り手グループやコミュニティの不利益につながるような貸付方式を採れば、返済率は高くなる。

さらに、マイクロファイナンスの良好なパフォーマンスは、貧困層向け金融への評価を高め、金融制度全体に影響をもたらす。ちなみに米国のシティバンクは、中南米でマイクロファイナンスに参入している。

ノースの言葉を借りるならば、制度と組織は相互作用によって変化する⁵。インフォーマルな制度(規範、ルール)がやがては法律という制度として整備されていくのである。マイクロファイナンスという介入についても、ミクロレベルにおけるソーシャル・キャピタルの形成や活用を、長期的・マクロレベルの制度的変化との関連で評価していく姿勢が必要である。

1-2-3 概念整理の具体的活用例

以上の2つの観点を反映した概念整理の枠組みとして、世界銀行の Social Capital Assessment Tool (SCAT) を援用する⁶。SCATは、ソーシャル・キャピタルをマクロとミクロに分類している。マクロレベルのソーシャル・キャピタルとは組織が活動をする上での制度的コンテキストであり、法制度や政治体制が含まれる。ミクロレベルのソーシャル・キャピタルは、「認知的 (Cognitive) ソーシャル・キャピタル (= 信頼や団結等の価値観、規範)」と「制度的 (Structural) ソーシャル・キャピタル (= 各機関の組織構造や意思決定プロセス等)」とに分類される⁷。

表6-1は、マイクロファイナンスの代表事例であるグラミン銀行とソーシャル・キャピタルの関係を分析したDowla (2001) の研究をSCATの概念的枠組みに従ってまとめたものである。

Dowlaによれば、グラミン銀行は、ソーシャル・キャピタルの形成を直接の目的としているわけではない(=最小限アプローチ)が、貧困層(特に女性)に対する貸し出しプロセスは社会的脈絡の中に埋め込まれるべきだとしており、貸付プロセスを確立することが究極的にはメンバーの生活を質的に変化

⁵ ノース (1994) pp.109-120

⁶ Krishna and Shrader (1999)

⁷ 詳細は本報告書の総論編 p.43 参照のこと。

表 6－1 グラミン銀行の形成したソーシャル・キャピタル

SC の分類		SC の具体例
マクロ		・「貧困層には融資を返済できる能力がある」という（借り手に対する）信頼をバングラデシュの農業信用分野に築いた（それ以前は、「貧困層に借金を返済させるのは倫理的に間違っている」という認識だった）。 ・「貧困層を対象とする金融機関が、貧困層を排除せずにサービスを提供できる」という（貸し手に対する）<u>信頼</u>をバングラデシュに築いた（それ以前の政府融資プログラムは富裕層を利するばかりだった）。 ・多数のメンバーが地方選挙に立候補するに至った。
ミクロ	認知的	・融資返済に関する規範の形成（貧困層だからといってチャリティは行わない、債務軽減もしない、期限を守る） ・グループ貸付の規範形成＝社会的担保 ・「16条の決意（子どもを学校に通わせる、ダウリを行わない等という<u>行動規範</u>）」⁸ ・センター・ミーティングへの出席を通じた<u>規範の形成</u>（村の中を歩いてミーティングに行く、親族以外の女性と同席する、現金を扱う等） ・名前を呼ばれる（貧しい女性のアイデンティティを確立） ・女性の資産所有権という規範を形成
	制度的	・透明性と説明責任の確保（メンバーの目前での金銭のやりとり、メンバーによるグラミン銀行株式保有） ・センター・ミーティングを通じた家族親族以外のメンバーとのネットワーク ・社会的・政治的エンパワメント（ネットワークやブランド力を活かして、行政サービス（子どもや家畜の予防接種等）を要求

注）SC は Social Capital の略

出所：Dowla (2001) を基に筆者作成。

させるのだと考えている。確かに、表6－1でまとめたように、ミクロレベルでの貸し出しプロセスという制度的ソーシャル・キャピタルと認知的ソーシャル・キャピタルとは相互に影響を与えあって形成されてきたと思われる。そして、グラミン銀行に代表される成功例の影響で、国内のみならず世界中でマイクロファイナンスが実施されるようになった。さらにこの流れを受けて、援助機関では、マイクロファイナンスを持続的な制度とするために、実施国の法整備の方向性についても提言している。正にミクロレベルのソーシャル・キャピタルの蓄積がマクロレベルの認識にも影響を与えたといえよう。

⁸ 「この決意は形ばかりで、メンバーは実際にはダウリ等が続けている」との指摘もある。

1-2-4 どのようなソーシャル・キャピタルが重要か？

次に、マイクロファイナンスの実施にあたっては、どのようなソーシャル・キャピタルが重要になるのかを具体的にみていく。

1-1で述べたように、最小限アプローチと統合的アプローチとでは、その目的も方法も異なるので、重視されるソーシャル・キャピタルとその役割も異なってくる。「最小限アプローチ」においては金融機関としての制度の持続性を重視するため、融資や貯蓄サービスを効率的かつ低コストで提供する上でソーシャル・キャピタルが重要である。「統合的アプローチ」においては、マイクロファイナンス機関としての持続性よりも、貧困層の能力育成を重視し、彼らを組織化することで(=ソーシャル・キャピタルを形成)、金融資本のみならず、人的資本や物的資本の形成を図ろうとするものである。

p.258の図6-2は、それぞれのアプローチでどのソーシャル・キャピタルが重視されているかを示したものである。

図6-2のSC①は、**グループやコミュニティ内部のソーシャル・キャピタル**である。これにはメンバーの共有する規範や信頼関係という「認知的ソーシャル・キャピタル」と、グループの結束を高める「制度的ソーシャル・キャピタル」が含まれる。このソーシャル・キャピタルは、統合的アプローチが最も重視するソーシャル・キャピタルであり、例えば、シャプラニールの「ショミティ(組合)」づくりはグループの結束や「協力する」という価値観の形成そのものが正にプロジェクト目標となっている。このアプローチをとる機関の多くは、マイクロファイナンスを目標達成の手段の1つと位置づける。このソーシャル・キャピタルが強化されれば、教育や保健など様々な社会開発のプロジェクトを実施していくことができるからである。

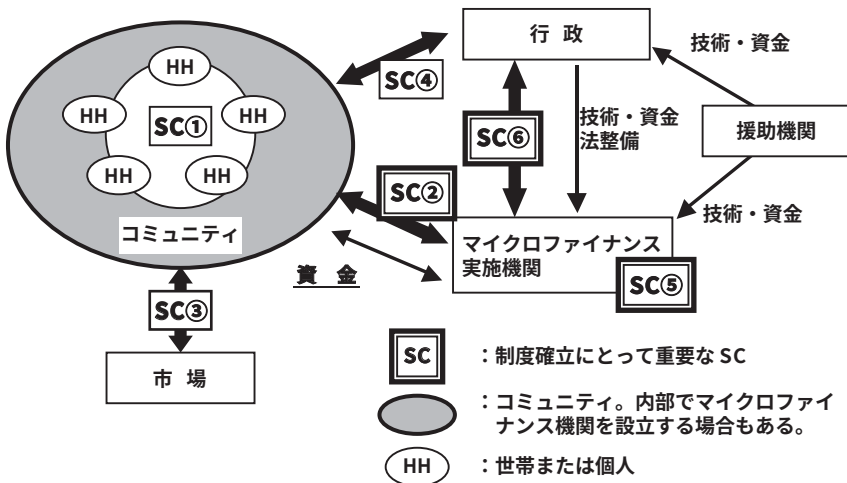
一方の最小限アプローチにとっては、グループの結束や規範が、高い返済率を維持したり、コスト削減につながるという観点から重要である。

SC②は、**グループと外部機関であるマイクロファイナンス機関とをつなぐ、橋渡し型・制度的ソーシャル・キャピタル**である。外部から融資資金を投入する場合はもちろん重要だが、コミュニティ内で貯蓄・貸付活動を行う場合にも、持続的な金融制度づくりのためには、外部からのアドバイスやフォーマルな金融機関との協力が欠かせない。

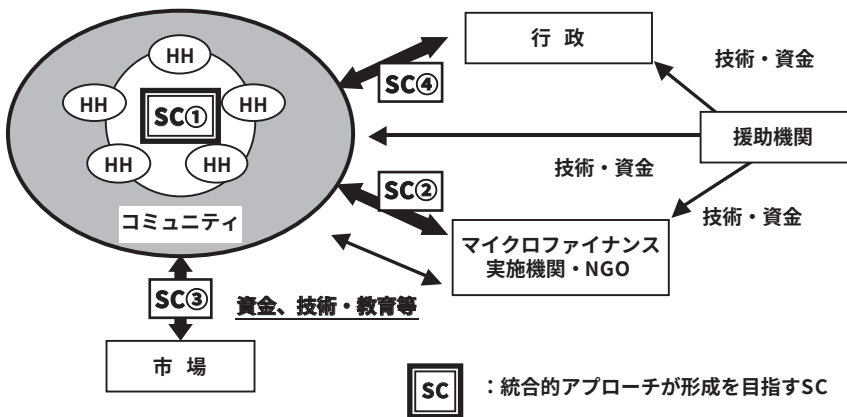
SC③は**グループや各世帯と市場とをつなぐ橋渡し型・制度的ソーシャル・**

図6-2 マイクロファイナンス実施体制において注目される
ソーシャル・キャピタル

1) 最小限アプローチの場合(主として金融機関の制度確立を重視)



2) 統合的アプローチの場合(主として社会開発・住民組織づくりを重視)



注) SC は Social Capital の略

出所：筆者作成。

表6-2 マイクロファイナンス実施体制において注目される
ソーシャル・キャピタル

	ソーシャル・キャピタルの 機能	1) 最小限アプローチ	2) 統合的アプローチ
		MFIへの直接的効果	社会開発への直接的効果
SC ①	グループ内の結束を高める (構造的・内部結束型)	融資・貯蓄のコスト削減	様々な活動の基盤となる組織
	融資返済の規範・相互信頼 (認知的・内部結束型)	返済率向上	社会開発活動促進
SC ②	MFIとのつながり(制度的・橋渡し型)	金融資本へのアクセス	金融資本や教育(人的資本強化手段)へのアクセス
SC ③	貧困層が経済活動に参加 (制度的・橋渡し型)	返済率向上	—
SC ④	貧困層が行政への発言力を 高める(制度的・橋渡し型)	—	行政サービスの要求
SC ⑤	MFI内の人材育成・活用制 度(制度的・内部結束型)	MFIの能力強化	—
	貧困層志向(認知的)	ミッションの維持	—
SC ⑥	MFIの支援・監督・法整備 (マクロ)	制度を持続させる環境づく り	—

注) SCはSocial Capital、MFIはMicrofinance Institutionの略。

出所：筆者作成。

キャピタルである。具体的には、貧困層が金融へのアクセスを得て、また技術や自信を身に付けて経済活動に参加できるようになることである。これが、融資返済率を高めることにもつながる。

SC ④は行政とグループをつなぐ橋渡し型・制度的ソーシャル・キャピタルである。マイクロファイナンスの活動を通じて、貧困層が社会的能力を高め、行政機関への発言力を増加させる。通常、統合的アプローチでより重視される。

SC ⑤は、マイクロファイナンス機関内部の結束を高める内部結束型・制度的ソーシャル・キャピタルと、機関内部の規範という認知的ソーシャル・キャピタルを含む。機関の持続性を重視する最小限アプローチでは、財務的自立性を図りつつ、職員のモラルや貧困層志向を維持する組織カルチャーとしてのソーシャル・キャピタルが重要となる。統合的アプローチの場合、プ

プロジェクトの主体はコミュニティや貧困層であり、NGOなど実施機関は、コミットメントが前提であるので、注目されることは少ない。

SC⑥は、マイクロファイナンス機関と行政をつなぐ橋渡し型・制度的ソーシャル・キャピタルである。また次節の事例でみるように、個々の機関と行政との良好な関係という機能だけでなく、法整備といったマクロレベルの制度と、マイクロファイナンス機関のパフォーマンスが相互作用している例もみられる。

このように最小限アプローチと統合的アプローチでは、同じソーシャル・キャピタルでもその活用目的も重視される機能も大きく異なる。

ただ、どちらにも共通しているのは、援助機関(二国間、多国間)が、直接的に住民に対して働きかけるといった事例は多くない。行政(中央・地方政府)が住民に直接融資を行うことも、金融の観点からは評価されない。行政の役目は環境整備、後方支援で、あくまでも実施の主体はマイクロファイナンス機関(政府系金融機関も含む)やNGO、そして住民自身である。

以下の事例では、カンボディアの2つのマイクロファイナンス(主要援助機関に支援されたカンボディア人による最小限アプローチ、日本のNGOによる統合的アプローチ)を取り上げ、ソーシャル・キャピタルの形成に注目する。さらにJOCVによるスリ・ランカのマイクロファイナンスを既存のソーシャル・キャピタル活用例(最小限アプローチの初期段階)として取り上げる。

2. カンボディアのマイクロファイナンス機関ACLEDAにおけるソーシャル・キャピタルの形成・活用⁹

カンボディアは、1976～79年のクメールルージュ政権下で知識人や宗教者の虐殺、恐怖政治による相互信頼の喪失、コミュニティの崩壊、その後の10年を越える内戦を経験した。その間に伝統的な村落協同体内のソーシャル・キャピタルも、国家のあらゆる制度も破壊され、ゼロあるいはマイナスからの再建を進めている。このような国においては、限られた資源を利用し

⁹ ソーシャル・キャピタルの概念を用いたプロジェクトの分析・記述は、本研究会の委員として執筆者が行うものであり、必ずしもすべてのプロジェクト関係者のコンセンサスを得ているものではないことを最初にお断りしておく。

つつ、新たなソーシャル・キャピタルを形成していくことが重要である。

1991年のパリ和平協定後に急速に拡大した海外からの復興開発援助はあらゆる分野にわたる。日本を含め海外 NGO が ODA に先行して活動を開始し、今日に至るまで様々な活動を行っている。一方で、政府の人材・政策実施能力は限られており、民間が先行する活動を政府が追認するといった現象も生じている。

マイクロファイナンスについても、1990年代前半から多くの団体が取り組み、連絡協議会を設立し、時には政府に助言を行ったりしてきた。本節で取り上げる ACLEDA (The Association of Cambodian Local Economic Development Agencies) はこうした活動の中心的存在であり、2000年に制定された農村小規模融資銀行令に基づき、最初にライセンスを取得した。ACLEDAは最小限アプローチをとり、財務的自立を前面に掲げるマイクロファイナンス機関である。

一方で、農村の総合的開発の一環としてマイクロファイナンスを実施する団体もある。次節で取り上げる「るしな」プロジェクトもその1つである。クメールルージュ政権下での仏教弾圧や内戦時代の大量難民流出で崩壊した伝統的村落共同体の復興を活動の目的としており、現金だけでなく米銀行や牛銀行も活動に取り入れている。

両者の活動が掲げる中心的目標は異なり、前節で既に示したように期待されるソーシャル・キャピタルの機能も異なるが、どちらもカンボディアの復興には欠かせないものであろう。

2-1 ACLEDA の概要

(1) ACLEDA の背景・目的¹⁰

ACLEDA の母体は、UNDP が資金を拠出して ILO が実施した「零細事業・インフォーマルセクター推進プロジェクト」(1992～95年)である。このプロジェクトの下、9つの州で LEDAs (Local Economic Development Agencies) が設立され、これらが連合して、1993年に NGO の ACLEDA が結成された。その後、UNDP、ILO、USAID、世界銀行等からの支援を受けて急速に成長し、

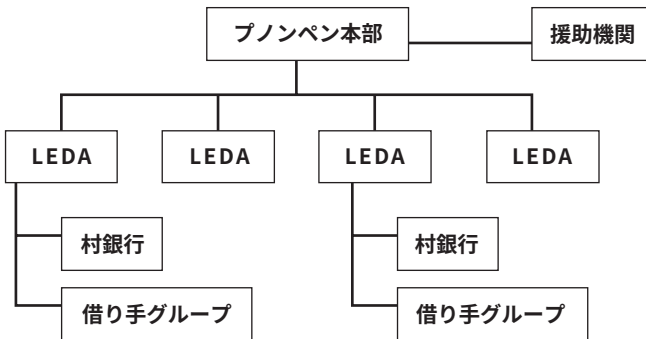
¹⁰ 吉田(1996)、ACLEDA(2000)

2001年2月には政府認可銀行に転換した。

小規模の事業による経済活動の推進を通じて、貧困層の生活を向上させることを目指す。特に女性や難民、障害者を重視しており、顧客の70%は女性。ビジネスの経営指導、融資、村銀行の設立等の活動を行う。

(2) 活動概要

図6-3 ACLEDAの組織形態



出所：筆者作成。

1) マイクロビジネス貸付

村銀行を設立し、村からスタッフを選出してトレーニングを行う。

3～10人でグループをつくり、連帯補償貸付。3～12か月の返済期間。融資規模は最大\$400。2001年11月現在、顧客数は65,072名、担当スタッフ数は181名。

2) スモールビジネス貸付

担保による個別貸付。融資規模は\$300～4,000。3)とあわせて、顧客数15,892名、担当スタッフ数は72名。

3) 小規模事業貸付

担保による個別貸付。\$4,000～70,000。

2-2 ACLEDAのスキームと貧困削減効果

ILOの報告ではプロジェクト実施期間の1995年末までにACLEDAは1万

人の顧客に融資を行い、所得向上に貢献した(零細事業者で平均45%、小企業で平均65%向上)¹¹。

ACLEDAは金融サービスの提供に特化しているためか、ソーシャル・キャピタルやその他の資産の変化などに関する調査報告は入手できなかった。

2-3 ACLEDAにおけるソーシャル・キャピタルの活用・形成

ACLEDAは活動開始当初、統合的アプローチを実施していたが、1995年には金融サービスに特化する方向に転換した。従って、資金貸付に関しては帳簿の付け方など資金管理方法についての指導に時間をかけるが、個々のビジネスに関する技術指導(縫製技術など)は行わない。

p.259表6-2で整理したソーシャル・キャピタルがどのように活用・形成されたかをみていく。

まず、1)のマイクロビジネス貸付においては、SC①のグループ内の結束や相互信頼のソーシャル・キャピタルが重要である。村出身をスタッフとして雇用し、その指導の下で融資利用希望者はグループを形成し研修を受ける。担保の代わりにグループ連帯責任制を採用して返済の規範を形成する(SC①)。ここでソーシャル・キャピタルは、マイクロファイナンス機関のコスト削減・返済確保に役立ち、資金規模が小さい利用者の融資へのアクセスを容易にしている。ただし、このマイクロビジネス貸付は土地や家屋などの担保を要求しないスキームであるがゆえに、スタッフによる借り手の見極めが推奨されている¹²。これらの担保を持たない者が返済を履行しない場合の社会的・経済的コストが比較的低いゆえに、夜逃げや返済不履行が起こりやすいと考えられる¹³。

2)のスモールビジネス貸付や3)の小規模事業貸付は担保貸付を行うため、

¹¹ <http://www.ilo.org/public.english/employment/emframe/practice/policy/acleda.htm>(2001年11月閲覧)

¹² CheamTeang (2000)

¹³ この点、隣国ヴィエトナムでは、農村から都市への労働移動を抑制する社会(農村の強固な互助システムが残っている一方で、都市への流入者に対するフォーマルな社会保障は整っていない)であるため、村落内のソーシャル・キャピタルを活用したマイクロファイナンスのスキームは容易だと考えられる。吉田(2001)を参照のこと。

1)に比べると、SC①の活用は少なく、通常の銀行業務に近い。

むしろ、NGOから銀行へと転換したACLEDAのような機関にとって、より重要なのは、機関内部の価値規範や結束(SC⑤)、顧客とのつながり(SC②)、行政との協力(SC⑥)であろう。

まず、ACLEDAは有能な人材を抱え、高いモチベーションで活動している。中心的スタッフは難民キャンプからの帰還者で、内戦中に国内にとどまっていた者に比べて欧米援助機関と接する機会が多く、英語やマネジメントの研修を既に受けていた。こうした人材が長期にわたってコミットしてきたのは、ACLEDAの組織構造と関係している。ACLEDAの母体となったILOのプロジェクトは、当初から機関としての持続性(組織面、経営面、技術面、金融面)に主眼をおいていた。このため早くからカンボディア人スタッフが主体となり経営戦略を立てたため、「給料の高い国際機関に雇われている」という姿勢ではなく、より主体的なコミットメントが生まれ(SC⑤)、持続的な制度づくりへと転換していったと考えられる。

顧客とのつながり(SC②)については、貧困層志向という初期のミッションを維持するため、NGOとしてのACLEDAも残し、銀行の株式の45%をNGOが保持している。

また、マイクロファイナンスに関する政府・NGO連絡協議会等を通じて、行政との協力関係(SC⑥)も築いてきた。さらに、カンボディアの農村金融セクターに目をやると、いわゆる一般銀行がプノンペンに集中する状況の中で、地方にネットワークを広げしかもフォーマルな銀行へと転換したACLEDAの意義は大きい(マクロレベルのソーシャル・キャピタルへの貢献)。

ところで、図6-3には記載しなかったが、ACLEDAは外部援助機関とも多くのつながりをもっている(制度的・橋渡し型ソーシャル・キャピタル)。ILOやUNDPのほか、最小限アプローチを推進するUSAIDの支援も受けており、米国とのつながりも深い。1997年前後に幹部の多くがハーバード大学の民間企業育成のための金融機関(Financial Institution for Private Enterprise Development)幹部コースを修了している。

また、銀行設立後、IFCの日本基金を受けてスタンダード・チャータード銀行の元重役を経営陣に招き、預金業務やその他通常銀行業務の強化を図っ

表6-3 ACLEDAが形成・活用・変容できた／できなかった
ソーシャル・キャピタル

		ソーシャル・キャピタル	形成・活用 ・変容	○できた ×できなかった
マクロ		貧困層を対象とするマイクロファイナンス でも銀行として成り立つという認識	形成	○
		地域商業銀行の確立	形成	○
ミクロ (ACLEDA 組織内)	認知的	民主的・効率的な組織運営の規範	活用	○
		貧困層へのコミットメント	活用・維持	○
		貧困層との信頼関係	形成	○
	制度的	LEDA間のネットワーク	形成	○
		金融期間としての組織運営能力	形成	○

出所：筆者作成。

ている。現在は、支店網を駆使して海外からカンボディアの地方支店へのインターネットによる送金手続き等も取り扱っている。このように ACLEDA は、人材や組織の成長を通じて外部から信頼を受けており（橋渡し型ソーシャル・キャピタル）、これを生かして、一方的依存とは異なる関係を築きつつある。

3. カンボディアのコミュニティ統合的プログラム(通称「るしな」プロジェクト)におけるソーシャル・キャピタルの形成・活用¹⁴

3-1 「るしな」プロジェクトの概要¹⁵

(1) 「るしな」プロジェクトの背景・目的

「るしな・こみゅにけーしょん・やばねしあ(以下、「るしな」)」の日本人代表者が1993年12月に設立した民間支援団体である。1991年のパリ和平協定後、国連の支援により難民がカンボディア国内に帰還したが、新たに支給さ

¹⁴ ソーシャル・キャピタルの概念を用いたプロジェクトの分析・記述は、本研究会の委員として執筆者が行うものであり、必ずしもすべてのプロジェクト関係者のコンセンサスを得ているものではないことを最初にお断りしておく。

¹⁵ <http://lcj.press.ne.jp/index.shtml> (2001年11月閲覧)

れた土地で生活をゼロから築いていくのは非常に困難だった。そこで「るしな」は、帰還難民が多く海外からの援助が少ない北西部バットンバン州で、1994年に活動を開始した。

「るしな」は、農村コミュニティを核とした村人の参加型開発プログラムであり、様々な貸付プロジェクト(金銭、米銀行・牛銀行など)を取り入れて、農村の生活改善を目指している。また、寺院(僧侶・檀家)や協同組合を核として荒廃したカンボディアの農村共同体の自立を標榜している。

(2) 実施期間

第1期：1994～2004年 「るしな」及びコミュニティ協同組合ネットワーク(CCN)

第2期：2004年以降 CCNが中心となって活動する予定

プロジェクト資金管理のために、代表1名、会計1名、書記1名が役員となる。加入世帯の70%以上が出席する会議で選出される。村長は問題が生じた際に解決するための顧問として選任される。また、10～15世帯当たり2名のグループ代表をおく。

(3) 活動概要

<農村貸付>

協同組合設立 (Community Cooperative: CC)

村人全世帯が加入できるコミュニティ協同組合を設立。

この協同組合に、CCN(実質的には「るしな」)がプロジェクト資金を貸与し、肥料銀行や米銀行、小額資金貸付、牛銀行などを行う。各貸付スキームの利率、貸付返済期限等は村人の会合で決定し、貸付利子収入は協同組合にプールされる。

<その他の活動>

農業普及事業、プライマリ・ヘルスケア事業、仏教的な社会教育、貯蓄推進教育、社会的弱者・貧しい女性・身寄りのない老人・孤児への援助、トンレサップ湖周辺の生態系調査、カンボディア農村の伝統的暮らし・活動の調査・記録、環境保全、人権擁護

(4) 投入と成果

- ・スタッフ：るしな：日本人1名、カンボディア人4名、実験農場スタッフ7人
- ・費用：郵政省国際ボランティア貯金、日本のNGOの寄付から
- ・成果：2002年現在、54のコミュニティで各々100～250世帯が参加

3-2 「るしな」プロジェクトにおける資産の増大

「るしな」は、統合的アプローチをとるので、以下のような活動が成果として報告されている。

表6-4 個別世帯・共同体における暮らしを守る資産の増大

	個別世帯	コミュニティ
金融資本	貸付資金へのアクセス	プロジェクトの利子収入による資金増加は3年間で平均15万円
ソーシャル・キャピタル	相互扶助の規範(表6-5参照)	相互扶助の規範(表6-5参照)
人的資本	保健へのアクセス	ドラッグポスト
物的資本	耕作牛へのアクセス 収穫時期前の米へのアクセス 井戸へのアクセス	井戸
自然資本	?	実験農場における環境保全型農業技術

出所：筆者作成。

3-3 「るしな」プロジェクトにおけるソーシャル・キャピタルの活用・形成

コミュニティ協同組合ネットワーク(CCN)の定款では、仏教理念を前面に掲げ、精神的・社会的・物質的發展を標榜している。正にソーシャル・キャピタルの形成が活動の主目的といって良いだろう。図6-2で示したソーシャル・キャピタルのうち、コミュニティ内部の信頼や規範(SC①)の育成が中心である。

「るしな」プロジェクトでは、協同組合を金融機関に転換させることは想定していない。貸付による利子流入は、コミュニティの道路整備などの基金と

して使われるので、回転基金ととらえた方がよいだろう。日本からの支援金コミュニティ協同組合に貸与されるので、これが協同組合の設立のインセンティブとなっていると考えられる。貸与された資金をコミュニティ自身がオーナーシップをもって維持管理し、村人への貸出利率も自主的に決定できる。基金を増加させるためには、ある程度の利子収入が必要で、増えた基金は村に還元されるため、村人の返済インセンティブは高まる。貸付活動がコミュニティ内部の規範を醸成し、自主管理能力を育成しているといえよう。

2002年3月現在で、54のコミュニティ協同組合のうち、貸付活動が赤字になっているのは、わずか8組合(15%)で、全コミュニティの平均収益率は39%である(コミュニティに残っている種籽もしくは現金で、学校・道路建設・冠婚葬祭への寄付などで使用した分は含まない)。

一方、行政との関係にかかる農村では、行政自体の能力が低く、共同体が行政に頼ることはできない。NGO関係者は、むしろ援助プロジェクトが行政関係者に政治的に利用されないよう、その影響力を慎重に排除することに注意を傾けている。「るしな」プロジェクトも、行政との積極的な連携は目指していない。

市場とのつながり(SC③)も、あまり重視されていない。クレジットはあくまでも、住民の厚生水準を高めることが目的であって、経済活動の行き過ぎが相互扶助などの価値観を歪めることがあってはならないと考えられている。従って、ここで掲げられたソーシャル・キャピタルは、世界銀行が定義するような「プロジェクトのコスト削減、効率化」目的には役立たないかもしれない。

外部マイクロファイナンス機関との連携(SC②)は、この場合、「るしな」プロジェクトとのつながりである。これは、日本人代表が長期にわたり現地に在住してコミットするという方法で保たれている。日本人代表も現地のレベルに合わせた生活をしているため、一般のODAプロジェクトに比べて、費用はかなり安くすんでいるといえよう。今後も現地でのコミットが続くと思われるので、「急に外国人が帰国して、資金が入らなくなったとたんに活動停止」というシナリオは、起こり得ないだろう。特に、既に収益を上げているコミュニティ協同組合は、外からの資金に依存する必要はない。

ただし、「持てるものが施すのは当然」というカンボディアの伝統的価値観

表6-5 「るしな」プロジェクトが形成・活用・変容できた／できなかったソーシャル・キャピタル

		ソーシャル・キャピタル	形成・活用 ・変容	○できた ×できなかった
マクロ		プロジェクト目標として設定せず	—	—
ミクロ (コミュニ ティ)	認知的	誠実・寛容・連帯などの価値観(仏教の影響)	活用	○
		拝金主義	変容	?
		外部者への依存	変容	?
	制度的	協同組合の民主的な決定プロセス	形成	○
		行政(村長)との連携	活用	○
		行政(高レベル)との連携	形成	?
		政治家による政治目的利用	変容	○
		コミュニティ間のネットワーク	形成	○

出所：筆者作成。

は依然として残っている。日本人代表が村落の会合などに参加すると、僧侶などからも「～が無いから支援してほしい」といわれる場合も多く、金銭面での他力本願の態度はそう簡単には排除できていないようである。

従って、政治家の介入や多額の援助流入などがあった場合、外国人の存在抜きでコミュニティが外部からの大きな圧力を跳ね返して、これまで自主管理してきた協同組合を維持しつづけることができるのかどうかは疑問である。

いずれにせよ、長期的な視点に立った取り組みが重要であろう。

4. スリ・ランカ・マータレーの Women's Saving Banking Society におけるソーシャル・キャピタルの活用・形成¹⁶

4-1 プログラムの概要¹⁷

本件は、青年海外協力隊員による地域開発活動の一環として実施されたマ

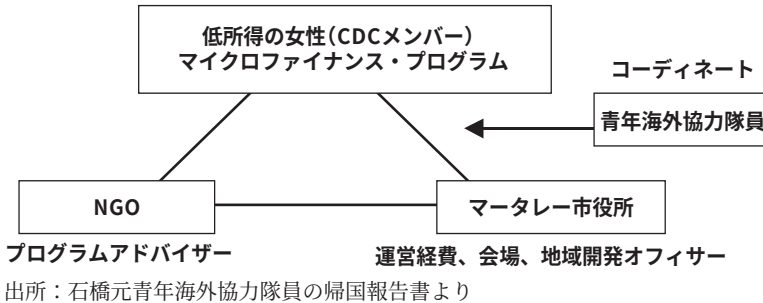
¹⁶ ソーシャル・キャピタルの概念を用いたプロジェクトの分析・記述は、本研究会の委員として執筆者が行うものであり、必ずしもすべてのプロジェクト関係者のコンセンサスを得ているものではないことを最初にお断りしておく。

¹⁷ 石橋元青年海外協力隊員の報告書と聴き取りによる。

マイクロファイナンス・プログラムである。青年海外協力隊員がマータレー市役所との協力で、既存の住民組織(Community Development Council: CDC)のリーダー達を集め、地域開発NGOのファシリテーションで開催したワークショップにおいて、「小口融資制度」へのニーズが認識された結果、CDCのリーダーが中心となり、青年海外協力隊員やNGO、行政機関(市役所)が支援する形で活動が開始した。

- 2000年 1月 プログラム実施の合意形成
- 2月 定款作成(既存の貯蓄グループのリーダーが経験を基に草案作成)
- 3月 プログラムの普及開始(貯蓄グループ形成)
普及活動継続、女性銀行やNGO訪問
- 6月 第1回グループリーダー会議にて Women's Saving Banking Society の名称決定、以後毎月リーダー会議開催
- 2001年 3月 一周年記念祭(青年海外協力隊員交代後も継続)

図 6-4 プログラムの組織形態



4-2 Women's Saving Banking Society の貧困削減効果

設立間もない組織ではあるが、メンバーの女性たちは貯蓄を習慣化し、融資へのアクセスを得た。融資の用途は、教育費、家の修繕費、病気の治療費等である。

4-3 Women's Saving Banking Society におけるソーシャル・キャピタルの活用・形成

このプログラムはまだ始まったばかりだが、女性たち自身の貯蓄・貸付のニーズから活動が始まり、今後の組織強化(中央銀行設立)を目指していることから、信用組合のような組織(最小限アプローチ)に発展していく可能性がある。

短期間でこのように組織基盤が整ったのは、既存のソーシャル・キャピタルが豊富で、これを活用したからである。スリ・ランカでは地域開発活動が盛んで、マイクロファイナンスも数多く実施されている。マイクロファイナンスという用語は知らなくても、「貯蓄活動」という単語は知られている。また、識字率も高いので、自主的な資金運営を行いやすい。

プロジェクト地域に限ってみても、ソーシャル・キャピタルや人的資本、金融資本等の資源が既に存在し、これを有効に活用することができたのである。マータレー市役所管轄地域には、低所得者を中心に生活向上を目的として形成された住民組織(CDC)が存在する。10年ほど前に UNICEF のプログラムの中で形成されたもので、毎月1回ミーティングを開き、地域の問題や行事などについて話し合っている(SC①内部結束型ソーシャル・キャピタルの存在)。この中には、既に自分たちのグループだけで貯蓄活動を続けているグループもあった(SC①内部結束型・認知型ソーシャル・キャピタルの存在)。この貯蓄グループをもつCDCのリーダーには資質があり、またマイクロファイナンスの研修でインドに行った経験をもっていた(人的資本の存在)。

また、CDCのミーティングには市役所から地域開発オフィサーが(Community Development Officer: CDO)が参加し、市役所と住民との橋渡し役となっている(SC④橋渡し型ソーシャル・キャピタルの存在)。従って、マイクロファイナンスの活動開始にあたっては、市役所による運営経費や会場、CDOの支援、NGO(SEWANATHA)によるアドバイスを受けることができた(既存の資源の活用)。

当初は、グループ内で貯蓄・融資が完結する方法(グループのメンバーの貯金をメンバーに融資する)のみだったが、より高額のニーズに応えるため、

グループ間で資金を運用するため中央銀行の設立準備中である。

このように地域内の金融資本や人的資本を活用し、足りない技術や資源は、既存の橋渡し型ソーシャル・キャピタルを活用して、市役所や NGO から引き出してきた結果、外部者への依存という負のソーシャル・キャピタルを変容することができた。また、自信を高めた女性たちが、他の活動にも関与していく可能性もあり、地域のソーシャル・キャピタルが強化されたといえるだろう。

こうしたプログラム形成過程で、コーディネーターに徹した青年海外協力隊員の功績は大きい。

表 6－6 Women's Saving Banking Society で形成・活用・変容できた／できなかったソーシャル・キャピタル

		ソーシャル・キャピタル	形成・活用・変容	○できた ×できなかった
マクロ		マイクロファイナンスへの認知（用語は知らなくとも「貯蓄活動」という単語は知られている）	活用	○
		マイクロファイナンスが数多く実施されている社会状況	活用	○
		識字率の高さ	活用	○
		活発な地域開発活動	活用	
ミクロ	認知的	貯蓄活動習慣	形成	○
		外部者への依存	変容	○
		自主的活動への自信	形成	○
	制度的	CDC の存在	活用	○
		グループ貯蓄活動経験のある CDC の存在	活用	○
		リーダーの存在（長い活動経験、資質）	活用	○
		市役所との協力関係	活用・強化	○
		外部 NGO との協力関係	活用	○
		青年海外協力隊員との協力関係	活用	○

出所：筆者作成。

5. JICAの貧困削減分野(特にマイクロファイナンス)における協力へのソーシャル・キャピタル活用 (提言)

マイクロファイナンスの本質は、貧困層に金融資本へのアクセスを提供することである。従ってソーシャル・キャピタルは、その目的達成のために活用され、あるいは形成されていくものである。

冒頭で述べたように、多くの援助機関が最小限アプローチを支持しているのは、「マイクロファイナンスの制度」確立を通じ、貧困層の金融資本のアクセス改善を目指しているためである。

一方、ソーシャル・キャピタルの形成を第一目標に掲げ、マイクロファイナンスをツールとして利用するのであれば、規模の大きいODAの場合は特に、金融の本質を損なわないような配慮が必要である。

現時点のJICAのスキームにおいては、明確にマイクロファイナンス支援を掲げているプロジェクトはないものの、様々な分野でマイクロファイナンスに関連する取り組みは行われているようである。これらについて、以下のような協力のあり方が考えられる。

5-1 金融制度整備支援

現在、金融改革支援や中小企業振興支援などの目的で銀行出身者やマイクロファイナンス研究者が専門家として派遣され、中央銀行や政府系金融機関でアドバイザーを務めているようである。今後、途上国への理解と金融業務の経験とを兼ね備えた人材をさらに発掘し、マイクロファイナンス制度を持続させる環境づくりなどを通じて、長期的にマクロレベルのソーシャル・キャピタル形成を支援していくことが望まれる。冒頭でも述べたように、マイクロファイナンスを、金融システムにおける1つのスキームと位置づけるのが、主要援助機関の潮流であるので、個別プロジェクトがこの潮流と齟齬を生むことがないような配慮が必要だからである。

5-2 プロジェクトの一環としてマイクロファイナンス的要素を採用

灌漑プロジェクトにおける水利組合、農村生活改善のための貯蓄・貸付活動、農業技術普及のための融資、ヘルス・センター維持のための回転資金、保健プロジェクトの一環としての牛銀行などは、すべて広義のマイクロファイナンスととらえることもできよう。この場合、最小限アプローチほど明示的に「金融機関としての財務的自立」が目標として設定されないため、実施・運用主体の行動規範を維持する工夫が必要になる。すなわち、「資金は外部からもらえるから返済不要」というような「負のソーシャル・キャピタル」が形成されることのないよう、配慮が必要なのである。

(1) ソーシャル・キャピタル形成を目的とする場合

地域開発プロジェクトは、地域住民自身が開発を進めていく能力の育成（ソーシャル・キャピタルの形成）を目指す、この中でマイクロファイナンスを活動に取り入れることがある。小口の資金需要（消費、小規模事業への投資）を持つ住民自身からの要望で始まることもしばしばある。

この場合、資金需要の規模にもよるが、できるだけ地域内の資金・資源を動員するべきである。具体的には、貯蓄グループを形成してプールした資金で貸付を行う、足りない資金は複数グループ間のネットワークを活用して融通しあう、管理運営者も地域内の人材を活用する、などの方法である。これにより住民のオーナーシップが高まり、融資返済という規範形成が容易になる。スリ・ランカの事例でみるように、外部者は活動のファシリテーターに徹する方法が望ましい。

しかし、カンボディアの農村のように、収穫期前に村全体が困窮するような地域では、外部から資金・資源を投入もやむを得ない。ただし、依存体質を生むような大規模な投入ではなく、「るしな」プロジェクトのように、不正を防ぎ、自意識の育成を促進する小規模な投入が望ましい。この際、外部者がソーシャル・キャピタルの形成のファシリテーターになり得る。「るしな」プロジェクトでは、日本人主体のNGOだが、現地のNGOでも、青年海外協力隊員でもよいだろう。

いずれにせよ、きめ細かなケアの伴わない資金投入だけでのマイクロファイナンス支援は不要である。

(2) プロジェクトの効果や持続性を高めることを目的とする場合

ヘルス・センターの回転基金、農業技術普及のための融資などがこれにあたる。今後のJICAのプロジェクトの中でマイクロファイナンス的要素が取り入れられるのは、この形態が最も多いだろう。現在のスキームにおいては当然の傾向となりつつあるが、規模の大きいプロジェクトに金融的要素を取り入れるには、過去の経験を踏まえた周到な配慮が必要だということを、まず明記しておきたい。

農業振興などのプロジェクトの1要素としてのクレジット（農業組合を通じた信用貸付など）の歴史は古く、実はそのパフォーマンスの悪さへの反省から、マイクロファイナンスが評価されるようになったのである。すなわち、政策実施のための低利融資は、誰にとっても魅力的なので富裕層が借りてしまい貧困層には結局いきわたらないこと、しばしば政治目的に利用されて債務削減が繰り返されるため融資返済率が低いこと、などが批判されたのである。

これらへの反省を踏まえ、さらに革新的な方法を取り入れて、パフォーマンスを向上させた政府系農業金融機関がある。インドネシアの庶民銀行（Bank Rakyat Indonesia）がその一例で、支店ごとに独立採算性を取り入れ職員の待遇向上に力を入れたこと、融資審査に地域の有力者の意見を参考にしたこと（「借り手の返済が滞ると、融資を承認した有力者の面子がつぶれる」という価値観＝ソーシャル・キャピタルを利用）などが評価され、「成功したマイクロファイナンス機関」として引き合いに出されている。もちろん、この成功は小規模とはいえ経済活動の活発な世帯の需要に支えられていることはいうまでもない。

さて、JICAのプロジェクトにおいては、プロジェクトの効果や持続性を高める配慮で、外部資金の投入による「信用貸付」や「住民管理による回転基金」が増えていくだろう。しかし、「マイクロファイナンス的だからうまくいくだろう」という楽観論に陥ってはならない。地域特有の社会的特徴に着目し、プロジェクトに対しては、どのソーシャル・キャピタルがプラスまたはマイ

ナスの影響をもたらすのかを見極めて、それらを活用あるいは排除していくために、マイクロファイナンスが培ってきた様々な制度的工夫を取り入れていくべきだろう。

例えば、ヴェトナム(北部)は、階層格差が少なく地域コミュニティ内の内部結束型ソーシャル・キャピタルが強い一方で、国家の金融制度への信頼というマクロレベルの認知的ソーシャル・キャピタルは弱い。従って、内部結束型ソーシャル・キャピタルを活用して、プロジェクトのパフォーマンスを高め、これを積み重ねてマクロレベルのソーシャル・キャピタル形成につなげるという戦略が考えられる。

南アジアのように地域内の階層間格差が著しく(負のソーシャル・キャピタル)、その是正が重要な要素となる地域では、富裕層のみを利することのないような制度的工夫が必要であろう。

参考文献

(日本語文献)

- 岡本真理子・粟野晴子・吉田秀美編(1999)『マイクロファイナンス読本』明石書店
- ダグラス・C・ノース、竹下公視訳(1994)『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房
- 吉田秀美(1996)「グラミン銀行の経験の移転可能性について」『開発援助研究』96/3-1
- (2001)「社会関係資本とマイクロファイナンスーヴィエトナムを事例に」佐藤寛編『援助と社会関係資本』アジア経済研究所

(外国語文献)

- ACLEDA BANK (2000) *Annual Report*, ACLEDA BANK Limited.
- Cheam Teang (2000) *ACLEDA Microfinance Institution*, presented at the Regional Workshop on Microfinance for East Asia and the Pacific, Manila.
- Dowla, Asif (2001) "Building Social Capital by Grameen Bank," *Grameen Dialogue* 48.
- Krishna, A. and Shrader, E. (1999) *Social Capital Assessment Tool*, Washington D.C.; The World Bank.
- Nandasiri, Gamage (2000) *Guidelines for Formation of Women's Help Groups and Community Banks*, Sri Lanka Women's Developmental Services Cooperative Society (Women's Bank) Limited.
- Prins, Hendrik (1996) *Rural credit review: Cambodia*, Asian Development Bank.

(参考ホームページ)

- 世界銀行 <http://poverty.worldbank.org>
- 「るしな」プロジェクト <http://lcj.press.ne.jp/index.shtml>
- ACLEDA <http://www.acledabank.com.kh/default.asp>