

ジンバブエにおける貧困層向け小口金融と支援のあり方

「貧困層貸付アプローチ」から「金融システムアプローチ」へ

Microfinance for the poor and Its Assistant Programs in Zimbabwe

From Poverty Lending Approach to Financial System Approach

栗野 晴子*
Haruko AWANO

杉原 ひろみ**
Hiromi SUGIHARA

要 約

貧困層向け小口金融（マイクロファイナンス、以下MF）は、貧困削減や女性のエンパワーメント等に効果を持つとして、多くの機関やドナーが取り組んでいる。日本もその貧困削減効果を評価し支援を強化する方向で、1998年より草の根無償資金協力による小規模機関への原資供与も可能となった。

一方、MFに関しては、貧困層へのターゲットと融資による効果を重視する「貧困層貸付アプローチ」に対し、MFを持続的な金融機関として確立していくべきとする「金融システムアプローチ」が特にドナー側より強調されてきている。

南部アフリカのジンバブエでも、1990年代後半より、MF支援の主流は前者から後者のアプローチに移行し、MF機関（以下MFI）を金融機関として確立することを目指し、多様なMFIへの支援が模索されている。そこには、多くの貧困層が携わる零細小事業の融資需要とMFIの融資供給に大きなギャップがあり、ドナーや政府の資金援助のみでこのギャップを埋めるのが困難であること、サービスの拡大と継続には、MFIが自立的に運営できる金融機関になる必要があるとの認識があった。また、ドナー協調も活発化し、商業銀行の参入など新たな潮流も見られる。ただ、効率を重視するこのアプローチで、多くの貧困層を抱え初期条件の悪い農村部への進出が可能かといった課題も残る。

本稿では、まず上記の2つのアプローチを比較検討し、ジンバブエの貧困層および零細小事業の状況、MFおよびドナーの支援状況とアプローチの変化を分析する。その上で、日本による効果的かつ効率的なMF支援のためには、援助戦略の中での位置付けや支援アプローチの明確化、技術協力など制度構築のための支援、また他のドナーとの協調が重要であることを述べる。

Abstract

Many aid organizations and donors have been implementing microfinance(MF) for the poor, considering it effective in reducing poverty and empowering women. Japan, like other donor countries appreciating its poverty-reduction effect and aiming at strengthening support, has started financing for small-scale organizations through grassroots grant assistance since 1998.

Regarding MF approaches, the "financial systems approach," which articulates the es-

* 神戸大学大学院国際協力研究科博士課程
PhD Candidate, Graduate School, Kobe University

** ロンドン大学大学院農村開発修士課程
Post Graduate Diploma Student, The Imperial College, London University

establishment of MF as sustainable financial institutions, has become emphasized, especially by donors, as counter-proposition to the "poverty lending approach," which advocates the effect of financing targeted at the poor.

In Zimbabwe, in southern Africa, the dominant approach to MF has shifted from the latter to the former since the late 90s, and various ways to support MF institutions (MFIs) have been sought in order to establish MFIs as financial institutions. This is because it was recognized that i) a considerable gap exists between the demand for financing on the part of microenterprises, in which many poor people are involved, and the supply from MFIs; ii) it is difficult to fill the gap only by financial assistance from donors and governments, and iii) MFIs need to become self-sustaining financial institutions in order to expand and continue services. Also, new trends can be seen, such as progress in donor coordination, and entry of commercial banks in this area. But a challenge remains as to if this efficiency-oriented approach can work in rural areas, which are inhabited by many poor people and have unfavorable initial conditions.

This report compares and examines the above-mentioned two approaches, and analyzes the situations of the poor and microenterprises in Zimbabwe, as well as MF and assistance from donors, and the shift in approaches. Based on these analyses, the report points out that clarifying MF's position in aid strategy and the assistance approach, assistance for institution-building such as technical cooperation, and coordination with other donors, are important for Japan's effective and efficient support for MF.

はじめに

途上国の貧困層は、さまざまな経済活動を行うにもかかわらず、融資へのアクセスが高利のインフォーマル金融に限られ、他市場との相互連関契約による仲買人などからの搾取や^{注1)}、借入コストの高さが、収益向上や事業拡大を阻んでいる。親類縁者などからの借り入れも小額短期となりがちで、事業用の借入ニーズを満たすことは難しい。マイクロクレジット(貧困層向け小口融資)は、このような貧困層に融資を与えることで、貧困削減や女性のエンパワメント等に効果を持つとして、多くの機関やドナーが取り組んでいる。また近年は、貧困層の貯蓄ニーズの高さも注目され、融資のほかに預金も行う小口金融(マイクロファイナンス、以下MF)に焦点が当てられている。貯蓄手段を得ることで、貧困層は、病気等の不慮の事態等への支出や農作物の不作などによる所得の急減に対し、消費の変動を抑制することができるのである。

その中で、MFに関しては、貧困層へのターゲットと融資による貧困削減効果を重視する「貧困層

貸付アプローチ」に対し、持続的に金融サービスを提供する制度の確立によって貧困削減を目指す「金融システムアプローチ」が、特にドナーより強調されてきている。

南部アフリカのジンバブエでも、1991年からの経済構造調整後、インフォーマルセクターの拡大とともにMF機関(以下MFI)が増加している。「貧困削減」や「零細小事業育成」の戦略でMFを支援してきたドナーも、近年は、MFIの持続性の向上と金融サービスの拡大が上記の目的達成に重要であるとの観点から、制度構築のための技術支援が活発化し、支援の主流は、「貧困層貸付アプローチ」から「金融システムアプローチ」に移行している。そこには、多くの貧困層が携わる零細小事業の融資需要とMFIによる融資供給とに大きなギャップがあり、これをドナーや政府の資金で埋められないこと、サービスの拡大と継続には、MFIを金融機関として確立すべきとの認識があった。

本稿ではまず、上記の両アプローチを、目的、対象、市場への姿勢、評価基準、サービス内容、財務自立性等から比較し、その利点と限界を検討した後に、ジンバブエの零細小事業、MFIおよびドナーの支援状況とアプローチの変化を分析する。

表 - 1 「貧困層貸付アプローチ」と「金融システムアプローチ」の比較

	貧困層貸付アプローチ	金融システムアプローチ
目標	貧困削減	貧困削減
目的	零細事業育成, 貧困層のエンパワーメント	金融制度の確立 零細事業育成, 預金での消費平準化
対象	最貧困層を含めた貧困層をターゲット	融資は活発に経済活動を行う貧困層 預金はすべての貧困層
主な評価基準	どれほど貧困な層に到達できるか 融資による所得向上効果	到達できる貧困層の数 組織の財務自立性
金融サービス	融資が貧困削減の重要なツール (貧困層への一方向の資金の流れ)	融資と貯蓄動員の双方を重視 (金融仲介機能を構築していく)
非金融サービス	技術や経営に関する訓練などを含めた「統合アプローチ」をとる場合も多い	金融サービスに限定する「最小限アプローチ」
市場への姿勢	供給主導型	需要主導型
金利	低利融資も認める	コストをカバーできる金利(少なくとも市場金利の採用)
実施機関	NGO, MF専門機関など	MF専門機関, 既存金融機関との連携
財務自立性	補助金は継続的に必要	効率重視による財務自立性の達成 貯蓄動員や市場からの資金調達を志向
長所	・ 貧困層に絞ったサービスの実施 ・ 包括的なサービスが可能	・ 持続的な制度作りが実施される ・ 多くの貧困層へのサービス拡大
短所	・ 財務自立性の低さから、原資が減少する可能性あり ・ 多くの貧困層への拡大が困難	・ 貧困指向が薄れる(最貧層の排除の可能性) ・ 農村, 辺境地への進出が困難か

(出典) H. Gulli, M. Berger (1999) 他注2)の文献他を参考に作成。

特に、「金融システムアプローチ」に移行した背景や支援姿勢を分析し、実際の支援形態として「融資先行型」「貯蓄先行型」「銀行との連携型」の3つの型を紹介する。そして日本のMF支援に関し、援助戦略での位置付けや技術協力等の課題を挙げる。

I MFをめぐる主要な2つのアプローチ

1. 「貧困層貸付アプローチ」と「金融システムアプローチ」^{注2)}

表 - 1にて、「貧困層貸付アプローチ」と「金融システムアプローチ」の2つのアプローチの特徴をまとめた。

「貧困層貸付アプローチ」は、貧困層に対し零細事業用の融資を行うことで、貧困削減とエンパワーメントを目指す。最貧層でも、融資や必要なサービスが供給されれば、起業や事業拡大により所得が向上し、それが地位の向上にもつながると考える。主に援助資金を貧困層に貸し付ける一方向の資金の流れであること、後者に比べより貧困な層への到達を目指し所得や土地所有で貧困層を選別するターゲティングを行うこと、融資による

受益者へのインパクトを重視し、訓練等の非金融サービスを含める「統合アプローチ」をとる場合が多いことが特徴である。貧困層への融資という社会的な目的のためには、運営費用を含めた補助金の投入は必要と考え、低利融資も認める。

一方、「金融システムアプローチ」は、前者でのサービス拡大に限界があったため、焦点を零細事業から金融サービスの継続的な供給に移している。貧困層のニーズに応えるには、まずは預金を含めた金融へのアクセスの保証が重要だとし、MFIが財務自立性を達成し、貯蓄動員も行う金融仲介機関として金融制度の一部となることを目指す。融資対象は活発に経済活動を行う「働く貧困層」で、成功者にもサービスを継続する。財務自立性の向上には、サービスを金融に限る「最小限アプローチ」の採用が必要として、専門機関の設立・強化や既存金融機関の参入を促している。

後者が出てきた背景には、NGOの融資プログラムの多くは援助依存度が高く継続性と運営能力に懸念があったことと、インドネシアの庶民銀行のように、多数の貧困層に融資と預金サービスを提供しかつ財務自立性を達成するモデルの出現が

あった^{注3)}。これを推進する理由に、次の4点が挙げられている。第1に、援助資金にも限界があり、補助金依存型の融資プログラムでは全世界の小口融資への需要を満たせず、サービスの継続も難しい。第2に、高利のインフォーマル金融に依存する貧困層は、貸付コストをカバーする金利を支払う能力があり、商業ベースでのMF運営は可能である。第3に、貧困層の貯蓄ニーズと能力は高く、その貯蓄動員から貸し付ける金融仲介機能が持続的な制度確立のためにも望まれる。第4に、融資は上記の「働く貧困層」に対して最も効果的で、食糧や雇用への支援が必要な最貧層には他の援助がより効率的であるというものである^{注4)}。市場を重視するが、初期の資金援助や技術支援等の外部介入は必要としている。

2. 両アプローチの利点と限界

「貧困層貸付アプローチ」では、より貧困な層に到達でき、訓練など包括的なサービスを提供できる利点があり、最貧層の起業を含めより直接的に貧困層を支援する効果を持つ。しかし、組織の持続には外部資金の継続的な投入が必要であり、業務費用への支援が不十分だと原資が枯渇していく。また、最貧層をターゲットに置いた供給主導型の貸し付けには、審査の甘さによる返済実績の悪化や、最貧層の負担を高める危険もある。さらに、訓練等の非金融サービスをMFが実施するのは、機関のコストを高め、持続的な経営を困難にする可能性がある。

一方、「金融システムアプローチ」は、機関の財務自立性の向上と持続的な制度の構築を重視する。財務自立性と顧客や地域の拡大には強い相関があり、財務自立性が高まればより多くの貧困層にサービスを拡大できる可能性も持つ。このアプローチには、貧困指向や貧困削減効果が薄れるとの批判があるが^{注5)}、先述のように、最貧層には他の援助スキームが効果的だとしている。金融制度の確立が、大多数の「働く貧困層」の所得向上や地域経済の活性化など全体の底上げに必要で、雇用拡大等の効果が最貧層にも波及すると考えるの

である。ただし、効率を重視する中でどう貧困指向を維持するか、農村や辺境地への拡大が可能かという課題が残る。貧困削減を最終目的とするこのアプローチも、「効率性」と「公平性」の間のジレンマを抱えていると言えよう。

II ジンバブエにおけるMFの状況、およびドナーの支援と課題

1. MFを取り巻く社会・経済的背景

ジンバブエでは、1991年に経済構造調整計画による経済自由化と規制緩和が開始された。公企業の民営化や価格統制の解除、貿易自由化後の競争激化により失業率の増大や実質賃金の減少も起こり、貧困世帯の割合も95年に61%と上昇、農村部では75%を占める^{注6)}。この中で、参入容易な零細小事業部門は都市を中心に急速に成長した。98年の調査では、労働人口の6割以上の380万人（件数は130万件）が、商業、製造業、サービス、作物栽培や畜産等の零細小事業に携わると推計され、農業部門が220万人、44万件を占める。それらは、市場の需要不足や競争激化、運転資金・投資資金の欠如、技術不足、インフラ未整備等の問題を抱えるが、融資にアクセスがあるのは1割に過ぎない^{注7)}。

このように、零細小事業部門は、経済自由化に伴う「成長」と、他に選択肢を持たない人々の生存手段の確保という「貧困削減」の2つの要素を兼ね備えており、政府やドナーはこの零細小事業部門を重視するようになり、その育成手段として90年よりMFを導入する動きが高まった。ただ、農村部では高利貸し等の民間信用市場が未発達で、金利を伴う借入経験の無さなどの問題があり、特に最貧層は返済能力を危惧してMFからの借り入れを躊躇する傾向が見られる^{注8)}。

2. MFの状況

初期は政府機関に加えて、福祉的な観点でMFを開始するNGOが多かったが、近年は民間企業や商業銀行の参入も始まっている^{注9)}。MFは大きく

表 - 2 ジンバブエにおける MFI の種類と規模

種類	機関数	実施機関	貸付残高(百万Z\$)	顧客数(概数)	返済率	問題点
政府機関	2	農業金融公社(AFC)	35 (貸付高)	N/A	50~65% (98年)	返済率 非効率な業務 財務状況の悪化
		小企業開発公社(SEDCO)	20	3,550	不良債権率 20~40%	
貯蓄・貸付組合	41	ジンバブエ全国貯蓄貸付 組合連合の加盟組合	137	30,200 (会員数)	N/A	財務管理・経営 返済率
民間MFI	27	NGO 民間企業	84	32,500	60~100%	財務管理・経営 運営コスト
商業銀行	1	CBZ	7	2,400	94%	運営コスト

注) 数値は貯蓄・貸付組合(1997~99年)を除き99年のもの。
(出典) International Capital Corporation (ICC): *Review of Zimbabwe's Financial System: Identifying Gaps and Opportunities for Microfinance*, 2000; ICC: *Supporting a Viable and Sustainable Microfinance Industry in Zimbabwe*, 1999より作成。

「政府機関」「貯蓄・貸付組合」「民間MFI」「商業銀行」の4つに分けられる(表-2を参照)。

政府機関では、農業金融公社(Agricultural Finance Corporation: AFC)^{注10)}、小企業開発公社(Small Enterprise Development Corporation: SEDCO)、社会開発基金(Social Development Fund: SDF)等が小農や零細事業者、貧困層に融資を行ってきたが、運営能力不足や非効率さ、返済率の低さ、財務状況の悪化、政治的介入等が問題となっている。それらを改善するため、SDFは、融資を零細事業に直接供与する形から、民間MFIに原資を低利融資する手法に政策転換している。

貯蓄・貸付組合は、貸し付けの100%を貯蓄動員で賄う金融仲介機関であり、総計約3万の会員を有する。しかし、現在の協同組合法では監視体制や預金保護等の枠組みが欠如しており、財務管理能力も低く、返済率の悪化から経営難に陥っている組合も多い。また、管轄省の権限が強く、組合内部の構造が民主的でないため、政治的な干渉を受けやすいことも指摘されている。

民間MFIは、活動内容に応じて「トラスト法」「会社法」「民間ボランティア組織法」のいずれかに登録する機関で、「貸金業・金利法」で資格を取得して貸付業務を行うが、預金を動員しそれを元に貸し付けることはできない^{注11)}。多くはNGOが主体で、他の機関に比べ貧困指向が強く、平均して返済率も高い。しかし、1990年代後半に設立された新しい機関が多く、小規模で、財務・運営両面でドナーへの依存度が高い。多くが都市と近郊

に集中し、農村部への進出が遅れていることも課題である。

一方、商業銀行は、取引費用の高さと収益性の低さから、貧困層向けの融資に消極的であったが、後述するように、顧客拡大を狙う商業銀行CBZ(Commercial Bank of Zimbabwe)が、ドナーからの融資保証や技術協力を受けて、貧困層向けのコミュニティ銀行プログラムを開始した。

これらMFIの総顧客数は約7万と推計され、零細小事業件数130万と比べて大きな需給ギャップがあることがわかる。ドナーや政府がMF拡大の必要性を強調する理由がここにあるのである。

3. ドナーのMFIへの支援

1) 「貧困層貸付アプローチ」から「金融システムアプローチ」への移行

当初、ドナーのMFに対するとらえ方は社会的動機が強く、貧困層の救済措置として、または貧困層に到達する手段のひとつとしてMFIを支援してきた。しかし90年代後半以降、支援の主流は「金融システムアプローチ」に移行している。これを明確にしたのは、後述するDFID(英国国際開発省)のCRISP(Credit for the Informal Sector Project)プログラムと、USAID(米国国際開発庁)とDFIDが中心になって作成したドナーガイドラインである。そこには、ドナーの支援が打ち切られた後も、サービスを継続できるMFIの構築という重要な点が見過ごされてきたとの反省と、サービス拡大の必要性を認識したことがあった。以下の理由が挙

表 - 3 MFIの4つの発展段階

項目 \ 段階	1 (設定期)	2 (確立期)	3 (拡大期)	4 (商業化)
資金調達	贈与・現地の貯蓄	贈与・現地の貯蓄・ソフトローン	現地の貯蓄・贈与・ソフトローン・株式	資本市場からの借入・株式・現地の貯蓄
財務自立性の目標	高い返済率の確保・業務費用はまだ贈与に依存・	不良債権 5%以下、収益で業務費用をカバー・	贈与よりもソフトローンに依存・	収益で資金・業務費用をカバー・民間銀行への転換・
支援のあり方	MFI 職員 の 訓練 や 事業 計画 など 通常 業務 を 含めた 技術 支援 も 重視 ・	通常 業務 へ の 支援 から は 撤退 ・ 情報 管理 , 経営 強化 , 内部 監察 制度 など 制度 の 強化 ・ ソフトローン 調達 ・	支店 拡大 など の 拡大 戦略 へ の 資金 ・ 技術 協力 ・ 資本 市場 から の 資金 調達 に 向けて の 戦略 策定 ・	MFI へ の 資本 参加 ・ 民間 銀行 転換 に対する 経営 基盤 強化 へ の アドバイス ・

(出典) ZCMD and ZAMFI: *Investor Guidelines for Selecting and Supporting Microfinance Intermediaries: Best Practices*, 2000. より作成 .

げられている^{注12)}。

- (1) 福祉指向が強いプログラムでは、「融資」が「贈与」ととられかねず、MFIの融資管理が不十分であったり、顧客の返済インセンティブが低くなる。
- (2) 統合アプローチを取る場合、MFは数ある活動のひとつに過ぎず、財務管理が分離できない、金融に関する専門性が欠ける、MFにコミットできる範囲が限定される等の問題がある。
- (3) ターゲット型またプロジェクト指向型の支援アプローチでは、MFIの対象者やサービス内容をドナーが限定する等の問題が見られ、MFIは収益性を上げるのが難しい。

そして、MFが収益を上げるビジネスとして確立できれば、商業銀行や民間企業の参入が促進され、サービスの拡大が進む、持続的にサービスを供給する機関として、MFIの自主性や独立性が達成できる、と考えている。

ドナーは、過去の経験と貧困層のニーズを把握する中で、持続的なMFIの構築とサービス拡大の必要性を認識し、市場を重視する金融システムアプローチに移行したと言える。ただこのアプローチには楽観的な面もあり、貧困層の多い農村部にどこまで進出できるかは検討課題である。

2) MFIの制度構築に対する姿勢

次に、MFIの制度構築への姿勢を、「MFドナー協議会」と「MFI連合」の取り組みから検討する。MFドナー協議会（The Zimbabwe Consortium of Microfinance Donors: ZCMD）^{注13)}は、ジンバブエ

のMFを支援するドナーのインフォーマルな協議会で、支援政策の協調や情報の共有等を目的にする。その一環として、支援原則、MFI選定プロセス・評価・報告義務の基準化等を含むガイドラインを作成した^{注14)}。MFIが一定期間内に「規模の経済（借り手の拡大）効果や収益率の向上から財務自立性を達成することを原則に挙げ、これに焦点を当てて支援を行う^{注15)}。MFIの発展段階を4つに分け、段階的に資金調達源と財務自立性達成の目標を変え、最終的には商業化を目指す（表 - 3 参照）。

表 - 3 に従えば、ジンバブエのMFIのほとんどは1か2の段階にある。顧客を1.3万に拡大した民間MFIのZambuko Trust^{注16)}が、ようやく運営自立性（業務費用を収益でカバー）を達成したことを考えると、第2の確立期に運営自立性を達成するのは容易でない。また、MFIが設定期より貯蓄動員を行うには、法的環境の整備も必要となる。

一方、MFI連合（Zimbabwe Association of Microfinance Institutions; ZAMFI）が、1998年にUSAID等のドナーの出資により設立され、MFIの能力強化や専門化、環境整備に向けてのアドボカシーを目的として活動を始めた^{注17)}。ZAMFIも、MFの市場指向と財務自立性を強調する国際機関SEEPネットワーク（Small Enterprise Education and Promotion Network）の財務評価基準を採用しており、福祉指向の強い機関の理事会への訓練など、MFIのビジネス指向化を進めている^{注18)}。

3) 金融システムアプローチによる3つのモデル
ドナーガイドラインでは、MFIの発展を4段階に分けていたが、実際の支援形態は、MFIの種類

表 - 4 金融システムアプローチによる支援方法

	融資先行型	貯蓄先行型	銀行との連携型
対象組織	民間 MFI	貯蓄貸付組合、村落銀行	商業銀行
サービス	融資	融資、貯蓄	融資、貯蓄
原資調達	贈与、ソフトローン	組織内部の貯蓄	市場資金、貯蓄
長所	外部資金による融資拡大が可能。	地域で貯蓄を動員するため、地域密着型で自主性が高まる。借り手の情報を集めやすい。	確立された組織の活用。貸付資金を有する。
短所	ドナー主導になりやすい。	組織の経営能力不足。	地域・対象者層（より貧困な層）の拡大が困難。
採用ドナー	USAID, AusAID, Sida, UNDP 他	CARE (試験的導入)	DFID, USAID, HIVOS

注) Aus AID (Australian Aid), HIVOS (Humanist Institute for Cooperation in Developing Countries)
 (出典) ICC, *op.cit.*; ZCMD: *Status Report of Donor Support for Micorfinance*, 1999。および、ドナーへの聞き取りを元に作成。

別に「融資先行型」、「貯蓄先行型」と「銀行との連携型」の3モデルに分けられる。(表 - 4 参照)

(1) 融資先行型

ジンバブエで最も多い支援形態で、民間MFIで貯蓄動員ができない機関に原資を供給し、融資プログラムから開始するものである。先述のZambuko Trustは、貸し付けおよび運営のための資金や技術協力など包括的な支援をドナーから受け、規模を拡大し商業銀行への転化が視野に入るまでになった。UNDPの「マイクロスタートプログラム」も、主に民間MFIの融資プログラムを対象としている。多くのドナーがある程度確立されたMFIを支援しているのに対し、設立期のMFIを3~6選り、長期戦略計画の策定を含め、専門家による技術協力を中心に支援する。貧困層のアクセス拡大には、MFIの数の増大が必要だと考えからである。

(2) 貯蓄先行型

まずは貧困層が貯蓄を行い、その貯蓄から貸し付けるMFIを支援するもので、貯蓄貸付組合など協同組合法に登録しているMFIが主な対象となる。貯蓄貸付組合は貸し付けの100%を貯蓄動員で賄う金融仲介機関で地域に根差しており、効率的に機能した場合、他のモデルと比較してその持続性は高い。しかし、法整備や組織能力、政治的介入等の問題から、ドナーはその潜在性を認めるものの、現時点では貯蓄貸付組合と連携することに対して消極的である。一方、新たな挑戦として1999年に国際NGOのCAREが試験的に始めた「農

村金融プロジェクト」がある。グループを基本単位とし、金融活動を3段階に分けて行う。最初にグループ内で貯蓄を動員し、その貯蓄をグループのメンバーに貸し付ける内部融資を行う。その後、CAREが貸付資金をグループに融資、グループはこの外部資金による貸し付けを実施する。将来は、現在のグループを貯蓄貸付組合に発展させるか既存組合との連携を図るといった議論がなされている。農村部で貯蓄クラブを促進してきたSHDF (Self Help Development Foundation) も、融資前に1年の預金実績を要求する点で貯蓄先行型だが、現在はNGOであるため、金融法上、貯蓄動員からの貸し付けはできない^{注19)}。

(3) 銀行との連携型

貸付資金を市場から調達できる商業銀行を活用し、ドナーが支援するのがこのモデルである。商業銀行がインフォーマルセクターに融資する場合、銀行の高い取引費用、顧客が担保を持たずリスクが高いこと、零細事業者との取引経験の無さや情報不足、顧客へのアクセス、顧客の帳簿管理など経営管理能力の不足等が障害となる^{注20)}。これらの問題をドナーが補うことで商業銀行によるMF参入を可能にするというものである。DFIDが1995年に開始したCRISPプログラムでは、商業銀行のCBZ内にコミュニティ銀行プログラムを設置し、都市・都市周辺の貧困層に、グループ貸付による融資(CBZが貸付資金調達)を行い、DFIDが融資保証を行う。当初は、貸し倒れの100%をDFIDが保証していたが、今は60%のみをカバーしてい

る。返済遅滞率も6%と低い。またCAREが、職員への訓練や情報管理等の技術協力を行っている。地域の拡大が今後の課題であるが、おおむね順調に進んでいる理由として、銀行経営陣のプログラムへのコミットメントの高さが挙げられている。

III 日本におけるMF支援の可能性

1. 日本のこれまでの小口融資への支援

日本は、アジア諸国において、貧困層の生産手段の確保と拡充や所得向上等を目的に、有償資金協力による小口融資への支援を行ってきた^{注21)}。有償資金協力の場合、比較的大規模なプロジェクトを対象とし、政府間貸付に限定される。しかし、MFIは小規模なNGO等が多いため、支援を充実するには草の根無償資金協力の適用が妥当だとされ、98年度より比較的規模の小さいMFIへの原資供与が始まった。これまで、フィリピン、モロッコ、南アフリカ、ジンバブエ等6カ国の機関が、このスキームによる支援を受けている。

2. より効果的な支援を目指して

草の根無償資金協力による支援が始まって間もないが、より効果的かつ効率的な支援を行うに当たり、先のジンバブエでの支援状況の考察より、留意する点を5つ挙げる。

第1に、アプローチの明確化である。これは支援対象のMFIの選定基準の1つとなり、他の関係機関のコンセンサスも得やすくなる。草の根無償資金協力の「マイクロクレジット支援」のスキームでは、比較的少額の原資しか供与できないため、訓練等の非金融サービスも行い、継続的な補助金の供与が必要な「貧困層貸付アプローチ」での支援は難しい。したがって、このスキームでは、「金融システムアプローチ」の採用が妥当であると考えられる。

第2に、支援項目の見直しである。一般にMFに対する支援項目には、原資、技術協力(MFIの業務・制度への支援)、機材供与、運営資金の4つがあり、ジンバブエで活動するドナーもこ

れらを包括的なパッケージにして3年から5年の支援計画によって実施する機会が多い。草の根無償が対象とするMFIは発展途上である場合が多く、エンドユーザーまで確実に融資が行き届き、返済率を高めるには、MFIの制度構築に必要な上記の ないしは、 の支援も望まれる。

第3に、他のドナーとの協調である。先に支援項目の見直しを提案したが、現実には上記4項目を包括的に支援するのは資金的・人的にも難しく、技術協力や運営資金等を提供する他のドナーとの協調が考えられる^{注22)}。ジンバブエでも、複数のドナーから支援を受けるMFIも多い。これらドナーが協調して支援項目の重複を避け、支援姿勢や報告基準を統一し、支援効果を上げMFIの負担を軽減する必要がある。日本が参入する場合も、他のドナーとの協調が重要になってくる。

第4に、他のプロジェクト・スキームとの連携である。たとえば、1999年に試験的に導入されたILOの「金融との連携プログラム」では、金融はMFI専門機関が、顧客への職業訓練はそれを専門とするILOのプログラムが実施し、国際NGOが全体を調整することで、零細事業育成という共通目標の達成を目指している^{注23)}。このように、ある分野に特化した組織と連携するのも有効であろう。

第5に、援助戦略におけるMF支援の位置付けの明確化である。たとえばジンバブエでは、USAID、DFID、Sida(スウェーデン国際開発庁)等は、MF支援を零細・中小企業または民間セクター開発の手段と考え、その結果として貧困削減ができるとの立場を取っている。一方、UNDPは、政府の「貧困削減行動計画」の一環としてMF支援を行っている。日本は、貧困層が集中する農村部の農業開発を重点項目のひとつに挙げているが、その戦略の中で、対象地域の小口農業金融制度の整備を促進すれば、農業投入財や機材の購入を促し、農業生産の拡大と貧困削減に相乗的な効果が期待できる。

ただ、草の根無償資金協力だけでなく、MF支援において日本のとるアプローチについては、さらなる検討と調整が要求される。なぜなら、両アプ

ローチの支援対象や目的は若干異なるため、両者が役割分担したり、また「貧困層貸付アプローチ」が「金融システムアプローチ」に移行する場合も考えられるからである^{注24)}。その社会での貧困層のあり方に応じた取り組みが必要であろう。また、世界的に市場化・経済自由化が進む中、MF支援でも市場を重視する「金融システムアプローチ」が広がりつつあり、このアプローチを採用する他のドナーとの協調も重要になっている。筆者は、ジンバブエの貧困層とその多くが携わる零細小事業、MFI およびドナーの支援状況を分析する中から、「金融システムアプローチ」への移行は、より多くの貧困層に金融サービスを拡大し継続するために必要だと考える。また、最貧層を含め貧困層の中でも貯蓄講や葬式講は活発で、その貯蓄ニーズと能力から、MFI が金融仲介機関として発展する可能性もある。豊かな層からの所得配分への期待など金融ルールの執行への阻害要因があり、援助依存が懸念される社会では、内部の資源と努力を活用する取り組みも要求される^{注25)}。しかし、効率を重視する「金融システムアプローチ」には、初期条件の悪い農村や辺境地にも進出可能かという課題が残るため、より長期の動態的な観点からの支援が検討されるべきである。

おわりに

ジンバブエでは、初期のMF支援は貧困層の救済措置としての福祉指向が強く、訓練など非金融サービスを含めた「統合アプローチ」の採用も多く見られた。しかし、この「貧困層貸付アプローチ」では、MFIの返済率の向上、組織能力の強化、財務自立性の達成、またサービス拡大が困難だった。その中で、支援の主流は「金融システムアプローチ」へ転換し、持続的なMFIの制度構築を重視してきている。貧困削減には、継続的な金融サービスの供給が必要だと立場を取るのである。

今後、日本がより効率的・効果的にMF支援を行うには、援助戦略での位置付けや採用するアプローチを明確にし、原資だけでなくMFIの制度構

築に必要な技術協力や運営資金の補助も考慮することが重要であり、継続的な支援ができる体制作りも要求される。MFの有効性と限界を理解し、地域全体の経済開発の視点も入れて支援すべきなのは言うまでもない。

謝 辞

本稿作成では、資料提供や調査に協力してくださった、在ジンバブエの各援助機関、国際NGO、MFI連合の方々、また有益なご意見をくださった神戸大学大学院国際協力研究科助教授・高橋基樹氏、甲南大学経済学部講師・岡本真理子氏、国際金融公社(IFC) 畑島宏之氏に、この場を借りて感謝したい。

注 釈

- 1) 原材料購入用の運転資金を仲買人から前借りするため、最終製品が安く買い叩かれる場合など。
- 2) 「貧困層貸付アプローチ」と「金融システムアプローチ」を比較したものに、Gulli, H., M. Berger: “Microfinance and Poverty Reduction: Evidence from Latin America,” *Small Enterprise Development*, 10(3): 16-28, 1999や、勝間靖: 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: アプローチをめぐる争点の整理・国際協力研究, 14 (1): 77-89, 1998. 「金融システムアプローチ」の説明では、Otero, M., E. Rhyne, eds.: *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, Kumarian, Connecticut, 1994. や、Robinson, M.S.: “Microfinance: The Paradigm Shift from Credit Delivery to Sustainable Financial Intermediation,” Kimenyi, M.S., et. al. ed.: *Strategic Issues in Microfinance*, Ashgate, Hants, 1998. が挙げられる。
- 3) MFの歴史的な流れや議論は、岡本真理子, 他編: マイクロファイナンス読本: 途上国の貧困緩和と小規模金融, 明石書店, 1999. の2章および3章を参照。
- 4) Robinson, op.cit.
- 5) たとえば、統合アプローチを支持する意見として、中村まり: バングラデシュにおけるマイクロクレジット政策の理念と現実・アジア経済, XL(9・10): 134-164, 1999. がある。
- 6) Ministry of Public Service: *Labour & Social Welfare in Zimbabwe: Poverty Alleviation Action Plan: An Update and Synthesis of Additional Financial Requirement 1999-2000*, 1998. ここでの貧困層の定義は、1人当たりの総消費額が年間2,132.33Z\$以下のものを指す。
- 7) USAID: *Zimbabwe: A Third Nationwide Survey of Micro and Small Enterprises*, USAID, 1998. 零細小事業は従業員50名以下の事業と定義されるが、都市では6割が1名の個人事業である。
- 8) 筆者の1998年および1999年の現地調査より。

- 9) 民間企業としては、消費金融会社の参入例が挙げられる。
- 10) AFC は 2000 年に商業銀行となり、小口農業融資は土地農業省の農業開発支援基金 (Agricultural Development Assistance Fund, ADAF) に引き継がれた。ADAF は民間 MFI の活用も検討する。
- 11) ただし、融資額の一定割合を強制貯蓄として担保にとることは、広く行われている。
- 12) ZCMD and ZAMFI: *Investor Guidelines for Selecting and Supporting Microfinance Intermediaries: Best Practices*, 2000. ZAMFI, USAID, DFID 他からの聞き取りより。
- 13) MFI ドナー協議会は、政府機関の SDF, USAID や DFID 等 9 のドナー、2 つの国連機関 (ILO, UNDP), 2 つの国際 NGO からなる。これらドナーは、ジンバブエの MFI に総計 11 億 Z\$ (約 3.6 億円) の支援 (原資, 技術協力, 運営資金を含む) を実施してきた。(ZCMD: *Status Report of Donor Support for Microfinance*, p1, 1999. および ZCMD and ZAMFI, *op.cit.* p1)
- 14) このガイドライン (ZCMD and ZAMFI, *op.cit.*) は、世銀主導で設立された援助機関のネットワーク CGAP (The Consultative Group for Assistance to the Poorest) のアプローチに基づく。
- 15) MFI は 3 年から 7 年間で運営費用を収益でカバーできるように計画すべきで、借り手を 1 万に拡大しないと財務自立性の達成は難しいとしている。
- 16) Zambuko Trust は、1992 年に設立され、首都と地方都市の零細事業者向けに融資を行う。99 年 10 月の貸付残高は約 3600 万 Z\$ (約 1 億円)、貸付件数は約 1 万 3000 件である。ドナーの贈与のほか、近年は、政府からのソフトローンを受け、USAID の保証のもと商業銀行からも借り入れている。
- 17) 1999 年 10 月現在 24 の MFI と技術支援を行う国際 NGO の 9 団体が加盟している。
- 18) ZAMFI: "Papers on Conference on Standards and Code of Conduct for the Microfinance Institutions of Zimbabwe," 1999.
- 19) SHDF は 1963 年より貯蓄クラブを推進し、全国に約 20 万の会員を持つ。融資プログラムは 96 年に CARE 他 の支援を得て開始、2000 年 9 月末での累積融資件数は 1 万 1340 件である。
- 20) 表 - 2 出典の ICC 資料より。
- 21) 日本の有償資金協力による MC 支援実績には、バンラデシュのグラミン銀行に対する 30 億円、タイの BAAC (タイ農業・農協銀行) に対する約 562 億円、インド小企業開発銀行がある。
- 22) ジンバブエでは他のドナーも、CARE など現地の国際 NGO に技術協力を依頼する機会が多い。これら NGO は事前調査から事業計画、情報・財務管理制度の導入など広範囲での指導を行う。
- 23) 東・南部アフリカ ILO 地域事務所 (在ジンバブエ) では、ウガンダ、ザンビア、ジンバブエの 3 国を対象に、零細事業育成のためのマネージメント訓練等を行うプログラムが実施されている。
- 24) 勝間靖の前出論文、岡本他の前出書を参照。たとえば、

村落開発の一環として MF を採用し金融機関を目指さない NGO には、MF 制度確立のための組織作りなど社会的媒介の役割が期待される。

- 25) 栗野晴子: アフリカの農村小口金融における課題と取り組み: ジンバブエの貯蓄クラブを事例として, アフリカレポート, No.31, アジア経済研究所, 2000.

栗野 晴子 (あわの はるこ)

1956 年生まれ。立命館大学国際関係学部卒。神戸大学大学院国際協力研究科修士課程修了。

現在、神戸大学大学院国際協力研究科博士課程在籍。

[著作・論文]

マイクロファイナンス読本: 途上国の貧困緩和と小規模金融, 明石書店, 1999. (共編著)

インド SEWA 協同組合銀行にみる低所得層向け小口金融: 地域の金融仲介機関として. 国際開発研究, 7 (1): 91-107, 1998.

アフリカの農村小口金融における課題と取り組み: ジンバブエの貯蓄クラブを事例として, アフリカレポート, No.31, 2000.

杉原 ひろみ (すぎはら ひろみ)

1967 年生まれ。東京外国語大学外国語学部卒, ロンドン大学 (SOAS) 大学院開発学修士課程修了。ジンバブエ日本国大使館専門調査員。

現在、ロンドン大学大学院農村開発修士課程在籍。

[著作・論文]

Industrial Policy of South Korea: A Case Study of the Electronics Industry (Dissertation, The School of Oriental and African Studies (SOAS), University of London), 1996.