

様式E 終了時評価表

<b>1. 案件の概要</b>	
事業名（対象国名）：ミンダナオにおける零細農民の金融アクセス改善プロジェクト（フィリピン）	
事業実施団体名：特定非営利活動法人 プラネット ファイナンスジャパン	分野： 貧困削減
事業実施期間： 2011年9月1日～2014年8月31日（3年間）	事業費総額：67,078,685円
対象地域：ミンダナオ	ターゲットグループ：ミンダナオ東部の20～40歳代の零細農民
所管国内機関：東京国際センター	カウンターパート機関：MMC（Mindanao Microfinance Council）
<p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>ミンダナオは人口の3分の1が農民であり、その多くが貧困に苦しむ零細農民である。所得に季節変動がある彼らに、適切な金融サービスを既存の貸金業者より低金利で提供することで、家計における金利負担が減り貧困削減の一助となることが見込まれるが、貧困削減をミッションに掲げ、既存業者より低金利で金融サービスを提供するマイクロファイナンス機関（以下 MFI / Micro Finance Institute）の普及はフィリピン全土に比べて遅れている。事業者はいるものの多くは経営能力が乏しく、同地域の貧困問題の解決には、零細農民の小規模金融（以下 MF）へのアクセスの改善・普及が急務である。</p>	
<p>1-2 協力内容</p> <p>（1）上位目標</p> <p>プロジェクト対象 MFI のマイクロファイナンスを利用している零細農民の生活が向上する。</p> <p>（2）プロジェクト目標</p> <p>プロジェクト対象 MFI において、マイクロファイナンスを利用する零細農民の人数が増加する。</p> <p>（3）アウトプット</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 零細農民のニーズに適したマイクロファイナンス商品が設計・導入検証される。</li> <li>2. プロジェクト対象 MFI に金融リテラシー研修を提供する能力が備わる。</li> <li>3. 零細農民の金融知識の向上によって金融商品の選定能力や返済能力が向上する。</li> <li>4. マイクロファイナンス機関が社会性を意識した経営を継続的に実施する基盤を作る。</li> </ol> <p>（4）活動</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1-1. 零細農民のニーズ調査の準備を行う</li> <li>1-2. パートナー MFI の職員と共同でニーズ調査を実施する</li> <li>1-3. 調査結果を分析し報告書にまとめる</li> </ol>	

- 1-4. 調査結果に基づき、商品設計を検討する
- 1-5. 商品設計の導入プランを策定する
- 1-6. 商品の実証試験の実施の支援を行う
- 2-1. 零細農民の金融知識実態調査を実施する
- 2-2. 金融リテラシー研修のプログラムを設計し教科書・ワークブック等を作成する
- 2-3. 金融リテラシー研修のパイロットテストを実施する
- 2-4. パイロット研修受講者に講義についてのヒアリングを行う
- 2-5. モジュールの評価改善を行う
- 2-6. パートナーMFI の職員に対して研修の講師養成トレーニングを実施する
- 2-7. パートナーMFI の講師にフォローアップ研修を実施する
- 2-8. MMC とプロジェクト終了後の展開計画について協議する
- 3-1. パートナーMFI と共同で金融リテラシー研修を実施する
- 3-2. 研修後にテストを実施し、受講者の理解度をはかる
- 3-3. 顧客の返済能力からみて、妥当な商品を選んでいるかをモニターする
- 4-1. MFI の経営陣に対する社会性ミッションの確認、社会性を考慮した経営コンセプトについての研修実施
- 4-2. 社会性を考慮した経営を MFI の経営戦略、オペレーションマニュアルに統合するための研修実施
- 4-3. オペレーションマニュアルの実行
- 4-4. 社会的パフォーマンスを測定し、財務的パフォーマンスとともに情報システムに記録し報告する

## 2. 評価結果

### 妥当性

本事業は、以下のとおり、プロジェクト目標、それに対する事業計画およびアプローチの設定は妥当であった。また現地の治安状況悪化に対して、概ね適切に対処したものと考えられる。

➤ミンダナオ島は、首都マニラのあるルソン島に次ぐ2番目に大きな島で、フィリピンの中ではその地理的位置から台風の影響が比較的少なく、また肥沃な土地に恵まれているため、バナナやパイナップルといった農業で有名な地域であり、フィリピンの農作物の多くがこの地域で生産されている。しかしながら、ミンダナオにおけるイスラム教徒グループと政府間の独立問題をめぐる長年の対立・紛争の影響等を受け、フィリピンの中でも貧困率の高い地域であり、特に、輸出用の高付加価値作物の生産は植民地時代のプランテーションを受け継いだ一部の大規模農家に集中しているため、多くの小規模な農家は大変厳しい生活を余儀なくされているという現状がある。これら小規模農家が直面している課題は様々であるが、その深刻なものとして、彼らが農

業に従事するにあたって資金調達（金融アクセス）手段が限られていることや、彼ら自身の金融に対する知識（預金、ローン、投資等の考え方）が大変乏しいという点が挙げられる。地域に存在するマイクロファイナンス機関（MFI）の小規模農家に対するサービスも限られており、結果として、十分な知識のないままに身近な高利貸し（その多くは農作物の仲買人でもある）から法外な金利条件のローンを借りざるを得ないことが常態化していた。

このような対象地域の状況にあって、零細農民の金融アクセスを改善するために、「対象 MFI においてマイクロファイナンスを利用する零細農民の人数が増加する」ことをプロジェクト目標とし、(1) 零細農民向けの農業マイクロファイナンス商品（AMF）の開発、(2) MFI による金融リテラシー研修を通じた零細農民の金融知識の向上、(3) MFI の社会的パフォーマンス（社会的責任）の強化、を 3 つの柱として本事業の活動に取り組んだことは、現地のニーズに極めて合致しており、また適切な事業設計・計画であったと考えられる。特に、農業マイクロファイナンス商品は、これまでも零細農民から高い要望があったにもかかわらず、無担保・低金利といったその条件設定の難しさから地元の MFI として商品化に踏み切れないでいたが、本事業で技術的支援を得た MFI により商品開発が行われ、実際に小口融資が開始されたことで、これを待ち望んでいた多数の零細農民に裨益することが出来たものと考えられる。

また、支援対象とした MFI は、ミンダナオにおける地域バランスや社会的パフォーマンスへの取組み意欲等の基準により、事業当初にカガヤンデオロの Aakay Ang Milamdec Microfinance Foundation Inc.（以下 Milamdec）、バンサランの Bansalan Cooperative Society（以下 BCS）の 2 機関を対象とし、また後述のとおり、研修開催地をミンダナオ以外に移したタイミングの 2013 年 10 月に北コタバトの Cooperative Bank of Cotabato（以下 CBC）を追加対象とした。

以上のとおり、ターゲットグループや対象地、支援対象機関（MFI）の選定、現地ニーズの把握、計画・アプローチなどの観点から、総合的に妥当であったと判断される。

➤他方、事業の最終年度（第 3 年度）に入ろうとする 2013 年 8 月頃より、事業対象地であるミンダナオの治安が渡航制限が課せられるほど悪化し、その後暫くは事業が停滞し、また実施団体（PFJ）の業務従事者のミンダナオ渡航も不可能となった。このため、特に農業マイクロファイナンス商品の実証試験開始直後の重要な時期に、当初計画していた現地でのモニタリング活動と MFI に対する追加的技術支援が十分に行えない状況に至ったが、この対応として、JICA と PFJ との協議の上で、ミンダナオに於けるモニタリング活動等は現地 C/P である MMC を通じて行うこと（PFJ はマニラから遠隔指導）に変更し、更に、MFI 幹部・職員を対象とした各種研修・ワークショップについては、開催場所をミンダナオからセブ及びマニラに移して実施することとした。

## 実績とプロセス

本事業は、以下のとおり、現地の治安状況悪化に対処しつつ、概ね適切に実施されたものと考えられる。

➢前述のとおり、本事業はミンダナオにおいて零細農民を支援対象とする事業であり、(1) 零細農民向けの農業マイクロファイナンス商品の開発、(2) MFI による金融リテラシー研修を通じた零細農民の金融知識の向上、(3) MFI の社会的パフォーマンス（社会的責任）の強化、の3点を活動の柱とし、これらを通じて地域の零細農民の生活改善を目指すものである。

➢そのうち(1)に関しては、3機関でそれぞれの地域性や農作物に合わせたAMFが開発された。これまでは信用力もなく仲買人からの高利での貸付に頼らざるを得なかった零細農民が、新しく開発されたAMFにより低利での借入が可能となった。

各MFIの指標達成状況としては、融資顧客数の増加については、①Milamdecは天候不良の影響で農作物の作付が遅れたことやMFIとしての資金調達力の不足等の影響で、顧客数は目標数（500人）にはやや届かない400人程度となり、②BCSは目標数（200人）を超える230人程度の顧客にAMF貸付を行い、米以外の作物への拡大にも着手している状況であり、③事業後半から支援対象とされたCBCは、中央銀行からのAMFの承認手続きが遅れたために事業期間中には実際のリリースには至っていない（金融商品自体に問題ない旨は中央銀行よりコメントを得ている）など、機関ごとに状況が異なる状況である。しかしながら、融資後の定期モニタリングの効果もあり、1日以内の延滞率はMilamdecで約4%、BCSで約1%と極めて低い状況（通常は1ヵ月以内で5%以下であれば健全とされる）に抑えられており、本事業で開発された金融商品が零細農家の資金ニーズに合った適切な内容であることが確認された。

➢(2)の金融リテラシー研修に関しては、農家が正しい金融知識を持つことにより、貯蓄を含む適切な家計管理を行い、貧困から抜け出すことを図るものであり、目標を大きく上回る約1,900人の農民が研修に参加した。参加した農家からは、「当初は時間も参加を躊躇していたがMFIの融資担当に促されて出向いたところ、将来を考えることや家計に計画性を持つことの大切さを学び、貯蓄を始めた」との声も寄せられ、高い理解度・満足度を得ることができたものと判断される。農民を対象としたアンケートでも100%近い満足度が確認された。

また、各MFIにおいても、本研修を実施できる内部職員の育成が行われ、PFJからの技術支援（講師育成支援）では各機関10名（計30名）が育成の対象とされていたが、組織内部のToTを通じて約190名まで育成されており、これに比例して農家に対する金融リテラシー研修も引き続き拡充されていくことが期待できる。

➢(3)の社会的パフォーマンス強化に関しては、貧困層に留まる顧客の生計向上を目指すというMFIの元々のミッションを改めてレビューし、本来支援対象とすべき顧客層の明確化・基準化、ひいては組織戦略や人材育成方針、実際の金融商品への反映を行おうとするものであるが、トップ層を巻き込んだ各MFIにおける取組みにより、組織のミッションや対象顧客の見直しがなされた。また、各顧客が貧困レベルから改善されていることを測るツール（PPI）も導入された。

➢他方、事業を円滑に実施する上での阻害要因としては、前述のとおり、ミンダナオ地域の治安状況の悪化による実施団体（PFJ）の渡航制限が挙げられるが、事業関係者間での協議の結果、ミンダナオで行う事業モニタリングについては C/P の MMC を通じて行うものとし、また各 MFI を対象とした研修やワークショップは、ミンダナオからセブ・マニラに場所を移して実施することにより必要な対処を行った。事業の中盤から終盤に至るまで、PFJによる現地での直接のモニタリングや指導ができなかったことは、開発された農業マイクロファイナンス商品の顧客へのデリバリー及び各 MFI が実施する金融研修等の活動において少なからずの影響があったものと考えられる。（ここでいうモニタリングは、各 MFI の活動の進捗を確認・記録するだけでなく、問題を発見した場合にその場で何らかの補足的なワークショップやファシリテーションを行う等、一定の知識・経験が求められる。）

尚、この見直しによる副次的効果として、元々は3つの MFI を対象に個々に研修・ワークショップを実施する予定であったところ、セブ・マニラに場所を移し3機関合同で開催する方法に変更したことにより、他の MFI の参加者と情報交換・意見交換する機会が生まれ、お互いの成功事例や教訓を学び合うことができるようになった点が挙げられる。

## 効果

本事業の有効性及びインパクトは、以下の点により認められる。

➢前述のとおり、事業対象地域には、零細農民のニーズに対応した農業マイクロファイナンス商品（特に小口融資）に対する強い需要があったものの、そのリスクの高さから多くの MFI が開発に踏み切れない状況があった。事業開始にあたり実施団体は、MFI や農民を含む関係者との協議や個別インタビュー等による綿密な情報収集および市場調査を行い、団体を中心としたプロジェクトチームによる高度な技術支援を通じて、零細農民の需要に合致した適切な商品を開発した。これらの金融商品は担保を取らない農業マイクロ融資であり、かつ、零細農民のキャッシュフローに合わせて収穫後の一括返済が可能となっており、多くの顧客に長く望まれていた商品であったと言える。米などの作物の作付から収穫に至るキャッシュフローに基づき融資条件が設定されているため、MFI としても高い返済率を維持しやすく、零細農民にとっても返済が容易となった。結果として、上述のとおり、本事業で開発した小口融資は、極めて低い延滞率を示しており、その適切さが確認されている。顧客増加数において指標が未達成であった Milamdec と CBC においても、事業終了後も本融資を引き続き提供することを組織としてコミットしており、今後も継続的な効果発現が期待できる。

➢金融リテラシー研修においても、従来の研修モジュールと異なる「貧困者のマインドセット」に着目した効果的なモジュールを開発することによって、零細農民の金融リテラシーを大きく向上させることができたと考えられる。研修を受けた零細農民からの、「自分は貧しい家に生まれたため十分な教育を受けることができず、一生貧しいままだと思っていた。しかし自分が適切にお金を扱い、貯蓄を重ねていけば、一生このままではなく、いつか自分の夢をかなえることができ

と思えるようになった。」というコメントが象徴的であるように、単に家計簿等のツールやノウハウを提供するだけでなく、お金や貧しさに対する彼らの考え方そのものを変えるアプローチを導入することにより、貧困緩和に向けてより効果的な研修とすることが可能となった。また、金融リテラシー研修の実施方法も、センターミーティングと呼ばれる顧客（農民）が週に1度融資返済等のために集まる機会を捉えて行うことにより、対象者である零細農民の研修参加への負担を減らす等、様々な工夫や配慮がなされたことも効果を高める一因であったと考えられる。

➤本事業では、対象となる3つのMFIにおいて、社会的パフォーマンスの重要性を組織内に浸透させ、また金融リテラシー研修を顧客に提供する能力を向上させることに大きく寄与した。これらMFIが事業後も提供していく農業マイクロファイナンスは、零細農民が貧困から脱却することに持続的に貢献するものであり、併せて組織としても社会的責任を果たし、組織の財政基盤を支えていくことに寄与するものと考えられる。

## 持続性

本事業の持続性は、以下の点により認められる。

➤3つのマイクロファイナンス機関ではすべて、本事業の3つのコンポーネントを事業終了後も継続することをコミットしている。事業終了前の2014年7月にセブで実施した最終報告会では、本事業の成果を継続するための予算を翌年度より持続的に配分していくことが各MFIの幹部により報告された。

➤本事業の農業マイクロファイナンス商品は米を対象作物として開発されたが、MilamdecとBCSにおいては、前述のとおり延滞債権率が低く、零細農民側の高い需要が確認できたことから、米以外のトウモロコシ等に対応した融資商品の実証試験も開始し、結果が得られ次第商品化していく計画である。団体を中心としたプロジェクトチームは、MFI側のリスク回避をしながら零細農民の需要に合った商品を如何にして開発するかに着目し、融資期間、融資時期、利率の設定、オペレーション方法等に亘る様々なノウハウを提供しており、またMFI職員にはそれを十分に活用できる能力が備わったため、米以外を対象とする融資商品の開発にMFI自ら取組むことが可能となったものと考えられる。

➤金融リテラシー研修においては、前述のとおりプロジェクトチームによる講師養成研修の後、各MFIの中で他職員に対する養成研修（ToT）を行っており、組織として金融リテラシー研修を継続するための能力・ノウハウが身に付いたものと思料。また、本事業の全てのコンポーネントの基盤となる社会的パフォーマンス経営においても、全てのMFIの理事長、CEOといったトップ層から、「単に融資をするだけでなく、融資がどのように使われたか、またその融資によって顧客の生活がどのように変化しているのかといった視点がどれほど重要であったかということに気付かされた。」といったコメントが得られたように、トップ層の強いコミットメントが確認されたところ、今後の継続した取り組みが十分期待できる。

➤尚、C/PであるMMCに関しては、ミンダナオのMFIをネットワークする唯一のNGO組織であ

ることから本事業の C/P とされ、本事業を通じて MFI に対する技術支援のノウハウを学んだが、職員は数名程度と小所帯にも関わらずここ数年で人材の入れ替わりが重なり、3 年間の事業期間で移転されたノウハウが組織に十分に蓄積されていない面が否めない。MMC の事務局長を中心に、今後も他の会員 MFI に技術移転を図るとの意向が表明されたが、限られた人員の中で実施していくためには、例えば、本事業では支援を受ける側であった 3 つの MFI からの協力を得る等の方策も必要になるものと思料される。

### 3. 市民参加の観点からの実績

➢ 本事業の期間中、日本の市民向けに通算 6 回のマイクロファイナンス (MF) セミナーを実施し、団体のミッションでもある「日本国内に向けた MF の普及・啓蒙活動」が大いに促進された。また、事業終了時には、国内の NGO 等を対象とした MF の基礎的な勉強会を開催 (JICA が共催) し、草の根技協事業を始めとする途上国でのプロジェクト実施等において MF を効果的に活用する方法をワークショップ形式で学ぶ機会とした。

➢ 団体は本事業を契機に、年次報告書の毎年の発行、ブログを開設、ホームページを充実させ、草の根および MF に関する情報発信の場として役立てた。

➢ 本事業が日本の ODA 事業であることは、国内外でのセミナー等の度に意識的に伝えられた。フィリピンでの研修・ワークショップの際のプログラム、横断幕等には必ず JICA のロゴを入れ、日本からの支援事業 (市民参加協力事業) であることを事業関係者に広く浸透させた。

### 4. グッドプラクティス、教訓、提言等

➢ 前述の最終報告会 (於セブ) は、農業マイクロファイナンスの顧客や、金融リテラシー研修を受講した顧客も参加し、受益者である零細農民の直接の声を聞く機会とされた。金融リテラシー研修に関しては、「これまでは米が売れて収入があったら、すぐに必要な物や欲しい物を買って、それで終わっていた。今は、収入があったらまずは将来の蓄えにいくらか回し、その次に物を買うようにした。例え貧しくても、将来に小さな希望を持てるようになった」、「計画的に貯蓄をすることで子どもを学校に行かせることができた」といった顧客からの生活の変化に関する報告がなされた。また、農業マイクロファイナンスに関しては、「以前は、自分は農民のため担保がなく、ローンを借りることができなかったが、今では担保がなくても借りられる商品ができてとても嬉しい。農業技術者が毎週自分の農耕地に足を運んでアドバイスをくれるので、収穫した米の質が上がり、今までより高値で売却することができた」といった声が寄せられた。単に MFI において金融商品を開発して実行するのではなく、顧客である零細農民に対しても基本的な金融知識を提供し賢い利用者となって貰うことで、MFI および顧客 (農家) 双方へのアプローチによる相乗効果を生むことができたものと考えられる。

➤本事業は、フィリピンの中でも特に貧しく、また MF に対するニーズの高いミンダナオを対象に計画・実施された。計画時点においては紛争が続くミンダナオ西部を事業対象地から除くことでリスク対策を図ったが、結果的には前述のように事業の中盤から後半の重要な時期に事業対象地を含めて治安が想定していなかった程度まで悪化し、団体関係者の渡航制限、及びそれによる事業計画の変更等の対応が必要となった。対象 MFI 及び C/P の MMC への木目細かい支援を前提としていた本事業において、係る状況の変化は成果の達成において大きな影響を及ぼすことになった。計画当時の外部条件の見極めとしては適切であったと思料されるが、団体の力の届かない範囲でこのような事態となったことは、改めて、紛争周辺地域での事業実施の難しさを浮き彫りにしたものと思料する。

(以上)