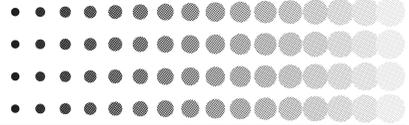


# ODA とマイクロ・ファイナンス



浜松学院大学学長  
近藤 健彦



## ODA の新状況

本年は、1954年に日本がコロンボ計画への加盟を決定し、東南アジアに ODA（政府開発援助）をはじめて供与してから、ちょうど50年目にあたる。日本の ODA はもともと東南アジア向けだった。日本の東南アジア諸国に対する円借款を通じた資金協力が、これら諸国の経済のインフラ部門の整備に寄与し、「アジアの奇跡」を生む重要な一因になったことは多くの識者の一致するところである。日本の ODA の成功体験である。

ところがここ数年、ODA をめぐる国内の政策環境は様変わりになってきている。

ODA について政府の予算は連年にわたってディーパー・カットとなり、これを反映してわが国の ODA 実績（支出純額ベース）は2002年に92億ドル台に落ち込んでいる。1991年からずっと維持して来た ODA 年間供与実績世界一の座を01年からは米国に明け渡している。この点について ODA の関係者は危機感をつのらせている。しかし、これが短時日に逆転する可能性は、高齢化社会の到来による社会保障費の財源確保のために近い将来増税が不可避と考えられる現下の日本の財政事情からして、まずありそうにない。中国向けの日本の ODA が減少の典型で、現状すでに新規供与額と既存の返済額がほぼ同額で、ということはネットではほぼゼロになっている。

ODA の増額には国民的な熱い支持もない。内閣府が03年10月実施した ODA に対する意識調査によると、ODA は「現在程度でよい」と答えた人が全体の43%で、「積極的に進めるべきだ」と答えた人は19%と26年前の42%の半分以下となり、「なるべく少なくすべきだ」と答えた人が25%と26年前の3%の7倍増になっている。これは関係者が ODA の国民への広報を十分にやってこなかった「つけ」でもある。

その中で、日本の ODA 政策は、現実的には、国際比較した ODA の供与額とシェアを競うのではなく、これまでの金額のはるインフラ支援から留学生受け入れなど人材育成へと、ハードからソフトへと中心を変更していかざるをえない。しかしそうした ODA 政策担当者に必要なマインド設定はいまだ充分になされていない。ODA 政策は、経済の他の面と同じく、過去の「右肩上がり」の幻想をひきずって、何でもありの総花状態が続いている。その中で、アフガニスタンやイラクに対する「平和構築」に向けてのものとか、アフリカ諸国に向けた「人間の安全保障」の視点からの ODA の新たなニーズが大きくなってきているというのが現状である。そこで従来型のインフラに対する ODA は、要はメリハリの利いたつぽをおさえたものに向かわざるをえない。

## マイクロ・ファイナンス概観

こうした ODA の近年における変化の文脈の中で、本稿で指摘したいポイントは ODA の当局者たちが、マイクロ・ファイナンスを本格的にとりあげるべきではないかという点である。周知のようにマイクロ・ファイナンスは銀行融資にアクセスのない貧困農民層、実際の中心は農民女性、の起こす小規模な企業活動に対して行う無担保での小規模貸付を行うものである。

日本では、筆者は寡聞にして日本の援助政策の当局者や学者がマイクロ・ファイナンスこそは21世紀の開発戦略と知っているのを聞いたことがない。なぜそうなのかと言うと、筆者の勘ぐりだが、ODA 供与世界一位を誇った日本の ODA の実務家たちにとっては潤沢な ODA の消化のみに頭が行って、少ない予算の中でどう効率的に援助するかという視点が不在だったからである。日本で、マイクロ・ファイナンスの話が出るときまっけて、ODA を途上国の政府や金融機関に供与して、そこから最終資金需要者に融資をおこなう「ツール・ステップ・ローン」の話になる。しかし日本の「ツール・ステップ・ローン」は、世界の標準のマイクロ・ファイナンスから見ると、金額が大きすぎて、議論がかみ合わないのである。マイクロ・ファイナンスは UNDP のようないわばカネのない国際機関が知恵で開発して来た開発政策であるだけにまずカネがかからない。しかし効果の点では評価が高い。

国際的にはヒラリー・クリントン夫人などの要人がこれにかかわっていることはよく知られているが、近年になって、政策的にも、とりわけ、フィリピンでは、2001年7月の教書においてアロヨ大統領がマイクロ・ファイナンスを「貧困との戦いにおける柱石 (CORNER-STONE)」と位置づけた。またパキスタンの

ムシャラフ大統領もその重要性を強調し、今や、マイクロ・ファイナンスはアフリカでもアジアでもラテン・アメリカでも貧困対策の主流になっている。

マイクロ・ファイナンスは貧者に金を貸すと返らないという伝説を覆した。「借りたものは返さなくていけない」という意識を毎週の例会で徹底させることで返済率をほぼ100%に引きあげた。この背景には貧者にとって、貧困を克服するためには、例え金利が高くても、貸付を得られることがどうしても大切なのだという事情がある。また、担保なしの貧民への貸付が銀行のビジネスになるはずがないと考えられてきたが、マイクロ・ファイナンス事業者の中には、事業として立派にたちゆき、中には NGO から出発して、地方銀行に成長するものが現れている。

マイクロ・ファイナンスというと、1976年にバングラディッシュに始まったグラミン銀行の方式、同じくバングラディッシュに発生した ASA 方式が世界的に著名であるが、グラミンは伝統的モデルを開発した点で歴史に残るが、現状、実態は大きくなりすぎ、ある意味巨大な不良債権グループになってしまっているとの酷評が国際機関の関係者にはある。むしろ今の時点で世界のマイクロ・ファイナンスのモデルとして検討すべきは、グラミンの伝統方式を極力取り入れつつ、より効率的にビジネス・モデルとして純化・発展させ、結果として慈善的性格をより少なくし、市場指向的性格をより多くしたフィリピンのカード銀行ではないかと思われる。

特筆すべきは、マイクロ・ファイナンスは途上国の開発策ではあるが、外国からの資金援助に必ずしも依存するものではない。現に後に見るカード銀行は、外国からの援助資金に全く依

存していない。その意味で彼らのマイクロ・ファイナンスは、従来型の援助資金、つまり海外貯蓄で、途上国の国内貯蓄の不足を補おうとするものではそもそもない。マイクロ・ファイナンスは、ミクロの小企業が自らの努力で所得を生み出し、その一部を（強制的ないし自発的に）貯蓄にして更なる所得を生み出すというメカニズムを内在しており、基本的に自国通貨と人々の自助努力を重視する開発戦略である。こうした点からみると、マイクロ・ファイナンスは貯蓄と自助努力を中心とする日本型の経済開発の理念の原点に近い。

日本の経済協力政策としても、例えば JICA を通じる ODA の 3 国間技術協力として、フィリピンのすぐれたマイクロ・ファイナンスのノウハウを ASEAN の中でも後発のミャンマー、カンボジア、ラオスといった国の貧困対策とする可能性にもっと大きな関心と重点が向けられるべきであろう。

#### フィリピンのカード銀行のケース

マイクロ・ファイナンスの分野では、諸国のなかでもとりわけフィリピンでの動向に注目したい。同国は、他国にさきがけ、政府が自ら、マイクロ・ファイナンスに積極的に関与して、規制・監督の枠組み作りを進めている。

沿革的には、フィリピンのマイクロ・ファイナンス重視政策は農民向け制度金融政策の失敗からきている。同国では、1970年代および80年代において貧困対策として市中金利が14-16%のときに6%の低金利で農民に融資する、農民向けに制度金融が策定されたが、これがうまく機能しなかった。こうした制度金融による融資に対して農民は金利を支払おうとせず、また地方の行政当局が個別の融資案件に介入し、実際には地方の政治力ボスの補助金獲得手段になっ

てしまつて資金が貧困農民に届かず、しかもその支払い不能によって財政負担がかさんだ。また制度金融の盛行によって、低利の資金が政府からはいる間は、地方銀行は貯蓄を集める真剣な努力を怠って、結果は国の貯蓄全体を弱めることになった。

以来、同国では、政府によるマイクロ・ファイナンス発展のための環境作り、ことに持続的マイクロ・ファイナンス事業者を育成するための法的枠組み作りが積極的におこなわれている。

現状、フィリピンでは、財務省が事務局をつとめ、関係政府機関とマイクロ・ファイナンス事業者の代表をメンバーとする国家信用協議会がマイクロ・ファイナンスの政策方向の調整にあたっている。

フィリピン中央銀行にはマイクロ・ファイナンス担当の副総裁がおかれている。同中銀はマイクロ・ファイナンスの事業を行う銀行を店舗行政において優遇している。

現場のマイクロ事業者からなる協会では、メンバー間で経営基準指標を設けてマイクロファイナンス事業技術を共有・改善し、ベスト・プラクティスに収斂させていこうとする動きが活発である。

こうした中で、フィリピンのマイクロ・ファイナンス事業者の代表格になっているのが、カード銀行 (CARD Bank) である。

カード銀行のマイクロ・ファイナンスはいずれもフィリピン大学出身のエリートで知識人であるアリブ (Jame Aristotie B. Alip. 農務省の高官でフィリピンの農地改革を手がけた) とリヤント (Girberto M. Llanto. アロヨ大統領と大学が同級で、同政権下で Under Secretary of National Economic and Development Authority をつとめたこともある) の二人が、

実践と改善を積み重ねてきたものである。

カード銀行の事業開始は1980年代の後半にさかのぼる。マルコス政権後の1986年に NGO として、マニラ郊外のサンパブロ市の市場の裏にオフィスを設け、事業開始当初は15人の貧困農民に対する 5 ペソ（1 ペソ約 2 円）、期間 1 週間の貸付を供与することから始めた。当初はいろんな種類の貸付を手がけ、そのいずれも成功しなかった。が、その後急成長して、注目されるようになった。

2002年央の資金供与者は65000人、2001年 1 月現在の貸付残高342百万ペソ、2000年貸付デスバース額は832百万ペソ、返済率99・95%、預金受け入れ残高167百万ペソ、貸付収益金利はきわめて高く42%、収入金額に対する人件費などのオペレーション・コストは22%、テクニカル・オフィサーなどスタッフは総勢400人、テクニカル・オフィサー 1 人当たりの担当顧客数は338人、1 人当たりの貸付額2.8百万ペソ。これらがカード銀行の主要な活動実績である。

同行はこれまで海外の資金を当てこんで苦い経験をした。過去 2 回、外国の金融機関が資金提供を約束しながら実行しなかったケースがあり、そのたびに流動性問題が発生し、経営危機に陥った。また海外の援助ドナーは大きくて名の通ったマイクロ・ファイナンス機関しか相手にしない。現にカード銀行は米国 AID から相手にされなかった。こうした経験から、頭取のアリブは「マイクロ・ファイナンス事業といえども無制限に外国金融機関に依存すべきではないし、ビジョンを共有する機関とのみ協力すべきである」ことを学んだという。

同行は1997年には地銀のステータスを取得するまでにいった。現在、カード・グループは地銀と NGO の両方の形態をとっている。2002年現在、NGO の店舗数20、銀行の支店数 7 で、

財務的には税金対策に困るぐらいの大幅な収益が出ている。こうした実績に米銀の大手が注目して、近時、有力米銀からの資金提供などの打診もある。しかし、カード銀行は、外資をあてにせず、外国人の株主を受け入れるつもりはない。マイクロ・ファイナンス事業を持続させるには決して海外ドナーをあてにした経営をしてはいけないというのがカード銀行の経営哲学である。現在カード銀行には政府からの補助金はまったくない。しかし、アロヨ大統領が同行を訪問するなどマイクロ・ファイナンス事業者としての国内の地位は高い。同行は、将来像として、時間をかけて、マイクロ・ファイナンス事業の「完全に持続可能な地方銀行」になることを目指している。

カード銀行によると、同行の融資を受けた者の30%が貧困から脱却し、土地、住宅、自動車を保有するにいたっている。同行の経験からすると、一般には貧困から救い上げるには、最短 3 年、平均 5 年、最長 8 年かかり、またその後も支援を続けなくてはならない。

アリブ頭取によると、マイクロ・ファイナンス事業は貯蓄を集めない限り、資金的に大きく (outreach) はなれない。また金利が高くない限り、経営が持続可能 (sustainable) にならない。この両要素を同行は念頭においている。

マイクロ・ファイナンス事業が大きくなるには貯蓄受け入れがいる。それには銀行形態をとらないといけない。

また高い金利が取れるためには国内で金利規制がないことが前提になる。忘れてはならないのは、フィリピンでは、すでに1980年代央にアキノ政権によって金融改革がおこなわれ、預金・貸付とも金利が自由化されていることである。金利が完全に自由化されているお国柄が、

カード銀行のようなアジア他国にみられないマイクロ・ファイナンス事業の発展を可能にしている。フィリピンを評して、西欧の悪いところだけを集めた国と酷評する向きがある。しかしマイクロ・ファイナンスに関する限り、米国的な金利自由化がなければカード銀行モデルはできなかつただろう。またカード銀行モデルをそのままアジア他国に適用しようとしても、それらの国の金利規制のゆえになかなか適用できない。しかしそのことはカード銀行モデルが進んだマイクロ・ファイナンス・モデルであることをなんらくつがえすものではない。

以上見たように、カード銀行の方式は、伝統的なグラミン方式をコアにしつつ、伝統モデルから一歩踏み出し、貯蓄強化、市場指向によって収益性を高め、持続可能でかつ拡大的なマイクロ・ファイナンス・ビジネスモデルを確立しようとしているものといえよう。

#### カード銀行の教訓

カード銀行の理論的支柱であるリヤント(1999)は、以上のカード銀行の経験をふまえて、マイクロ・ファイナンスについて次のように一般化する。

第1に、国の補助金付ないし政府主導型の資金貸付、つまり制度金融は、返済しないことへのインセンティブとなる。これらの計画が失敗した理由は、政治の関与、官僚の非効率やインセンティブの歪みによる。政府が金融市場にあまりに深く関与すると金融制度を歪め、社会的・政治的に影響力のある非貧困の借入者が貸付補助金を手にする結果になり、貧困者の金融サービスへのアクセスを否定することになってしまう。持続可能なマイクロ・ファイナンスは貸付に対し補助金がない政策環境においても

ともよく育つ。

第2に、低インフレと財政赤字削減に焦点をあてたマクロ経済・金融政策がマイクロ・ファイナンスが効率的に機能する前提として必要である。

第3に、金利の自由化、金融市場における競争また安定した環境が、貧困借入者のために金利を低下させ、また貧困者が貸付にアクセス可能になるためには重要である。

第4にマイクロ・ファイナンス事業者の免許・規制についての法的枠組みを整備することがその成長と持続性を促す重要な要素である。

第5に、途上国政府は地方経済を強くした地方住民が貸付を受けられるようにするため、道路、橋、水道、衛生、基本的教育といった基本的インフラ作りに政策の焦点を当てるべきである。

第6に、マイクロ・ファイナンス事業者は、貧困者層への貸付を拡大すべく「持続力」をつけようと努力している。政府の補助金をもらわなくてもマイクロ・ファイナンスを持続できる力のある事業者のみが貧困層に金融サービスへのアクセスを可能にする。このことが繰り返し強調されなくてはいけない。成功しているマイクロ・ファイナンス事業者は当初から長期的持続性を目標にしている。そういう事業者は政府から何の補助金ももらわずに事業を開始し持続している。そういう事業者が強い支持を得る。政府のマイクロ・ファイナンス事業者に対する援助は資金援助ではなく、マイクロ・ファイナンスの適切な規制を整備する技術援助を中心にすべきである。

第7に、マイクロ・ファイナンス事業者に対する外国からの援助資金については懸念がある。外国からの資金は、補助金つきマイクロ・ファイナンス貸付の原資として使うよりもマイク

ロ・ファイナンス事業者の資質と能力向上に充てるべきである。外国の援助提供者はその地のマイクロ・ファイナンス事業者の採用する貸付方式についてあれこれ口出しすべきではない。なぜならそれは地域差や借入者の特徴に依存することが大きいからである。

こうしてリヤントはマイクロ・ファイナンス事業者にとって重要なこととは、儲かり、かつ、政府から距離をおくことで、これが成功の条件であるとする。

### 結びにかえて

マイクロ・ファイナンスは多面的分析されるべき問題である。この多面的性格の故にマイクロ・ファイナンスは多くの人をひきつける。

マイクロ・ファイナンスは、貧困対策として実効が挙げられているが故に魅力的である。もう一つマイクロ・ファイナンスは理論的な魅力をもつ。

ある意味、マイクロ・ファイナンスは従来の途上国援助ないし開発理論のこれまでの理論の根底を覆しかねない面を持つと筆者は考える。マイクロ・ファイナンスの成功の示唆するところは「金融論のオーソドックスな理論にしたがうことが開発を実効的にさせることになるのではないか」ということである。もしこの推論が理論的に正しいとすれば開発経済学と正統的経済学の差はぐっと縮小することになるだろう。

ある意味で世界はマイクロ・ファイナンスによってはじめて貧困問題解決への具体的方策にたどり着いたといえるのではなかろうか。また貧困問題に限らず、広く開発政策に自助努力と、ある意味冷徹なまでに金融原理の徹底を求めることで、諸国の開発政策に一種パラダイムシフトを引き起こしつつあるのではなかろうか。そ

れゆえに、日本の ODA 政策としても、マイクロ・ファイナンスにもっと大きな関心と重点が向けられるべきであろうと思うのである。

その意味でマイクロ・ファイナンスとは「開発政策における金融原理の活用である」と定義してもよいかと思われる。現代社会においては金融へのアクセスがあるということが個人のレベルでの事業の展開にとって、また国のレベルでの経済開発にとって、それほどまでに重要なのである。この点についてマイクロ・ファイナンスの本質を認識しない者は多い。そういう人たちは、マイクロ・ファイナンスはなぜ額がこんなに少ないのか、なぜ期間がこんなに短いのか、なぜ金利がこんなに高いのかと疑問を呈する。

たしかにマイクロ・ファイナンスは金融・資本市場としてみるとなお未成熟・不安定である。一方で、持続可能性に問題のあるマイクロ・ファイナンス NGO が多数、今後とも市場に参入する可能性がある。他方で持続可能性のあるマイクロ・ファイナンス事業者は通常は地方銀行になってマイクロ・ファイナンスを卒業していく可能性がある。現実のマイクロ・ファイナンスはこの両極端の中間にあり、それゆえ実際には金融ビジネスとしてみると常に経営の脆弱性が伴う。その間の舵取りには、結局のところ、フィリピンの例に見るように、政府・中央銀行の積極的関与が必要になろう。しかしながらマイクロ・ファイナンスと国家との関係がいかにあるべきかについては理論的にまだ精緻化されていない。おそらく公的当局の役割は、金融機関の健全性規則をマイクロ・ファイナンス機関に適切に適用すること、それに、大胆な私見であるが、マイクロファイナンスについての事業所得課税を全面非課税にする（そうでないと税制上有利な NGO のステータスに流れて

しまう)というのが大まかな方向ではなかろうか。

マイクロ・ファイナンスは何よりも民間主導の金融原理と地域コミュニティ情報を基礎にした小規模貸付によって貧困を軽減し、経済開発を進めようとするものである。マイクロ・ファイナンスはこうして途上国の開発戦略の一環である。マイクロ・ファイナンスがなければ地方の遊休労働力は、おそらくは低賃金の都市での労働に向かうしかないであろう。

マイクロ・ファイナンスは、金融へのアクセスを提供することによって、貧困層の労働力を、所得を創出する小型企業に向けさせ、企業が本来持つ創意・工夫への意欲をひきだすことによって、自由主義的に、資本主義的に経済開発を進める性格をもっている。しかし目下のところ農村部の貧困対策にとどまり、都市部の貧困対策にまではなっていない。

以上で筆者がなぜマイクロ・ファイナンスにひきつけられるかを理解していただけるかと思う。

筆者の理解では、マイクロ・ファイナンスの成功の示唆する最大のものは、カネをばら撒くことが究極の貧困対策ではなく、『ベニスの商人』以来ユダヤの、いわば金持ちの冷酷な論理と考えられてきた「金融の基本的な論理」(たとえば「借りたカネは返さなくてはならない」)を貫くことが実は開発の役に立つのだ、といっているのではないかということである。これは一方で、金融の論理が、決して金持ちの先進国の論理にとどまらないことを示唆する。また21世紀の開発政策が ODA という政府介入での市場金利を無視した一種の補助金政策によるのではなく、金融の論理を尊重するとの方向をとって行くのではないかということをも示唆する。

この一見逆説的な展開は、ある意味で20世紀型の多数の開発経済学者のよって立つ論理構成に対する基本的な挑戦ではなかろうか。

(参考資料)

Gallardo, Joselito, “A Framework for Regulating Microfinance Institutions: The Experience in Ghana and the Philippines” (The World Bank, Financial Sector Development Department October 2001)

Kondo, Takehiko, “Micro finance: A new approach to poverty reduction” (The Japan Economic Review, May 15, 2002)

Llanto, Gilberto M. “Risk-Based Supervision of Banks Involved in Microfinance”. (Policy Notes No.2001-01, Philippine Institute for Development Studies, 2000.)

Llanto, Gilberto M. “Philippine Credit Policy and Microfinance Institutions: Some Lessons from the Latin American Experience”. (Philippine Institute for Development Studies, 1999.)

Myanmar Study Group, “Lessons Learned from Philippine Experiences in Microfinance” (JICA Myanmar-Japan Program for Structural Adjustment of the Myanmar Economy, Monetary and Fiscal Policy Working Group, July 22, 2002)