

バングラデシュ第二世代マイクロファイナンスの課題

— ガバナンスの視点から —

萱野智篤

目次

はじめに

I. マイクロクレジットをめぐって

- (1) 村の銀行の働き方と理念
- (2) インパクト
- (3) 評価

・「第二世代」の課題

- (1) 財政的自立
- (2) 一般金融市場との統合
- (3) 社会開発か社会統制か

・公的規制をめぐって

- (1) 規制の主体

結びにかえて - 草の根からのガバナンス

はじめに

グローバル化が進む21世紀の世界で、一日1ドル以下の収入で暮らす貧困層は、約11億人と見積もられている。貧困の解決は今日の国際社会における喫緊の課題である。国連は、そのミレニアム開発目標において2015年までにこの貧困層を半減させることを具体的な数値目標に掲げ、各国政府・国際機関・NGO、市民社会の協力を呼びかけている。

貧困解決に向けてのこのような国際的な取り組みの中で、その有効な手段として注目を浴びているのがマイクロクレジットあるいはマイクロファイナンスと呼ばれる⁽¹⁾小規模融資プログラムである。その代表的な成功例とされるのがバングラデシュのグラミン銀行であ

り、バングラデシュでは多くのNGOも、このプログラムの有効性を認め、その活動に取り入れている。

バングラデシュにおけるマイクロクレジットの成功は国際的な関心を呼び、1997年にはワシントンD.C.で、そして2004年にはダカでこれらのプログラムの知識・経験を分かち合い、さらに発展させることを目指してマイクロクレジット・サミットが開かれ、各国の政策責任者やNGOの代表が集った。国連ミレニアム開発目標年まで10年となる2005年は、国際マイクロクレジット年とされ、さらにその普及・啓蒙が図られている。マイクロファイナンスは、貧困解決の有効な手段として、国際的に大きな期待が寄せられているのである。

本稿の目的は、マイクロファイナンスの発祥地とも言えるバングラデシュにおいて昨今行われている議論に注目して、第二世代のマイクロファイナンスの課題を検討し、さらにその議論が行われている政治的な領域の特徴をガバナンスの視点から再考することにある。バングラデシュのマイクロファイナンスは、その手法の革新性と急速な拡大が世界的な注目を集めた1990年代後半までを第一世代とするならば、21世紀に入って、さらにその拡大と深化を目指した第二世代の発展期に入っている⁽²⁾。

第二世代のマイクロファイナンスにおいては、それまでのマイクロクレジットの画期的

キーワード：マイクロファイナンス、バングラデシュ、ガバナンス

な成果が認められる一方で、様々な課題が指摘され議論が闘わされている。そして、これらの議論は、単にアカデミックなサークル内の議論にとどまらず、現実の政策上の選択肢をめぐる多様なアクター間の異なる利害とヴィジョンをも反映している。具体的な論点としては、最貧困層への到達度、実施機関の財政的自立、一般金融市場との統合、社会開発プログラムとの関係、公的規制の問題等が挙げられる。これらの論点をめぐって、マイクロファイナンス実施機関・NGO・バングラデシュ政府、市民社会、そして援助国・援助機関が活発な議論を展開し、1つの政治的な問題領域を形成している。

以下の論述においては、第1章において第一世代のマイクロファイナンスの代表的な実施形態を紹介し、その貧困解決へのインパクト、その評価をめぐる議論を検討する。続く第2章では、第二世代のマイクロファイナンスをめぐる代表的な論点を挙げ、それぞれの背景と多様なアクターの関わりを分析する。第3章では、第二世代の論点の中でも中心をなす、公的規制の問題を取り上げて論ずる。結びでは、それまでの分析を踏まえて、第二世代のマイクロファイナンスを取り巻く状況をガバナンスの視点から再検討し、末端の借り手や貧困層自身を主体として取り込む必要を論ずる。

I. マイクロクレジットをめぐって

現在はその実施形態において、様々なヴァリエーションが存在するものの、マイクロファイナンスは、担保となる土地がないために商業銀行の融資の対象にならない貧困層に、小規模の融資や貯蓄等の金融サービスを行う事業であることが共通の特徴となっている。

ここでは、第一世代のマイクロファイナンスの代表的なモデルとしてバングラデシュの多くのNGOが取り入れ、また「グラミンモ

デル」として世界的に知られるグラミン銀行の事業実施形態を紹介し、その貧困解決へのインパクトと評価をめぐる議論を検討する。

(1) 村の銀行の働き方と理念

グラミンとはベンガル語で「村の」という意味である。グラミン銀行はその名の通り、一般の銀行の事業形態とは大きく異なるいくつかの特徴を持っている。

グラミン銀行の活動の中心となるのは、融資を受ける会員が週一回集まるミーティングである。銀行員は、集落ごとのセンターで開かれるこのミーティングに出張する。グラミン銀行の融資は、0.5エーカー未満の土地しか所有しない土地なしの貧農を対象に行われる。融資を希望する者は、まず自発的に5人組のグループを結成し、融資を申し込む。担保は必要とされない。最初に5人のうちの2人に融資が行われ、返済が順調にされれば次の2人に、そして最後にリーダーへの融資が行われる。返済期間は50週(約1年)、融資を受けた翌週から元本の50分の1を毎週返済してゆく。名目金利は年20%、初回の融資の平均額は1000タカ - 2500タカ(約2,000円から5,000円)である。このような用途を特定しない一般ローンのほかにも、住宅を建設するための住宅ローン(2万5千タカ:約5万円、返済期間10年)や、メンバーの子弟の高等教育への進学を助ける教育ローン等がある。

各村落のセンターで週1回行われるミーティングには、融資を受けているその地域の6 - 8グループの30 - 40人のメンバーと出張してきた銀行員が一同に会する。ミーティングの主要な働きは、融資を受けているメンバーからの返済金を徴収することと、新規融資の承認である。5人組の誰かの返済が滞っている場合には他のメンバーが肩代わりして返済する。ミーティングにおいて新規融資が提案された場合には、他のグループから融資に伴うリスクが問われ、それに応えることによって

始めて新規融資が承認される。行員は、メンバーの収入向上活動や新規事業の機会について最小限のアドバイスを与える。また、グループのメンバーには共同貯蓄とグラミン銀行の株の購入が義務付けられている。

グラミン銀行は以上のような事業形態をとることによって、農村の貧困層にそれまでは縁遠いものであった金融サービスを享受する道を開いた。そして、グラミン銀行の独特の事業形態 - 担保を取らない代わりに五人組の連帯責任によって返済を確実なものとし、さらに新規融資のための審査を借り手の集団に行わせる - は、融資にかかる審査費用を最低限のものにして、活動地域を広げることが可能にした。

グラミンモデルの根底には、「貧しい人々は貧困を脱出するのに必要な技術・知識をすでに持っている。彼らに欠けているのは、収入向上を可能にする資本であって、融資さえ与えられれば彼らは貧困から脱することができる」という理念がある。この理念によれば、貧困解決を妨げそれを永続化しているのは、貧困層への金融サービスの提供を拒絶する既存の金融システムに他ならない。クレジットは人権であり、それを拒むのは経済的差別（ファイナンシャル・アパルトヘイト）である、とされる。貧困が世界の各地にはびこり、貧困層が経済システムから阻害されている限り、「マイクロクレジットは世界のほとんどあらゆる場所で適用され、クレジットが人間の可能性を開放するための全世界的な道具になりうる。」[ユヌス、ジョリ、1997：252] というのがグラミンモデルの発する明確なメッセージである。

（２）そのインパクト

グラミン銀行はその創設者のモハメド・ユヌスの個人的なプロジェクトとして開始されたが、1983年に政令によって特殊銀行となり、徐々にその活動範囲を拡大し、現在は320万

人のメンバーに対し、約3億7千万ドルの融資を行っている。メンバーの95%は女性で、融資の返済率は99%に達する⁽⁴⁾。グラミン銀行の1年サイクルのローンを2年から3年繰り返すことにより、徐々に資産が形成され、貧困脱出に到る所得向上効果が認められるといわれる。

グラミン銀行の成功は、バングラデシュの農村地域で貧困解決のための活動を行ってきた多くのNGOにも大きな影響を与えた。それまで、識字教育、保健衛生サービスの普及といった社会開発分野で活動してきたNGOの中には、マイクロクレジットを活動の支柱としてクレジット供与機関に特化するものも現れた。バングラデシュのNGOの中でも規模の大きいNGOは、実施方式に多少の違いはあるものの、クレジットの供与を活動の中に取り入れている。

（３）評価

グラミン銀行を代表とする、第一世代の革新的なマイクロクレジットは、バングラデシュの農村で貧困にあえぐ人々の生活に大きな変化を生んだ。マイクロクレジットの成果をめぐっては、既に多くの実証的・理論的な研究が蓄積されている。以下それらの研究を振り返りつつ、第一世代のマイクロクレジットをめぐっての評価を整理してみよう。

所得向上効果

グラミン銀行の融資による貧困世帯の所得向上効果は実証研究によっても確認されている[伊東1999、藤田1999等]。しかし、その所得向上に至る方法については、一般的に信じられているように、融資を受けたメンバーが新規事業を起こし、市場における経済活動に新規参入することによって所得を向上させるといったような方法が主流とは言えない。融資の使い道は、それぞれの世帯のおかれた状況によって多様であり、それが一律に生産目的のための投資に回されるわけではないの

である。⁽⁵⁾ グラミン銀行の融資は、バングラデシュの個別の農村が置かれた伝統と個別の世帯が置かれた状況に応じて、様々な用途に使われ、その結果として所得向上効果が生まれている。

女性のエンパワメント

グラミン銀行をはじめとする、第一世代のマイクロファイナンスのめざましい成果として、所得向上効果と並んで指摘されるのが女性のエンパワメント効果である。グラミン銀行の会員の95%以上を女性が占めているように、マイクロクレジット融資の直接の受け手は女性が大半を占めている。それまで、バングラデシュの農村の伝統的な社会関係においては、活動空間を家の中に制限され家庭内の地位も低かった女性に、マイクロクレジットはセンターという社会的な活動空間を与え、家計に外部からの資金をもたらすものとして家内における新たな役割を与えた。女性達は、こうしてもたらされた新たな空間と立場を生かし、能動的な活動を展開して行くことが可能になった。こうしてマイクロクレジットは、女性の能動的な活動力と自信を向上させるエンパワメント効果をもった。⁽⁶⁾ 新たな活動力と自信を得た女性たちの活動は政治の分野にまで広がり、グラミン銀行の会員が、選挙において自主的に投票キャンペーンを実施して選挙への参加を呼びかけ、独自候補を立てて応援するなどの活動も報告されている。

以上のような成果を、マイクロクレジットの光の部分とするならば、他方ではマイクロクレジットを貧困解決の万能薬として捉える傾向に警鐘を鳴らす指摘も行われている。いふならばマイクロクレジットの影を巡る議論と言えよう。ここではその中から、排除問題と債務の女性化の問題を取り上げる。

排除問題

グラミン銀行の融資方式における、借りた翌週からの一定額の返済は、何らかの形で定期収入を持つ世帯の場合には比較的容易だろ

うが、定期収入を持たずあるいは収入自体が極めて乏しい世帯の場合には困難な条件となる。また、融資はあくまでも借り手が自発的に結成する5人組のグループの結成を待って行われることになっているが、前記のような厳しい条件にある世帯は、この段階で5人組のグループを結成できずに排除される可能性が高い。例えば、主たる家計支持者を失った母子家庭や寡婦世帯がこれにあたる。貧困層の中でも、その最底辺をなすこれらの人々は、グラミン銀行の恩恵を受けることが極めて困難な人々ということが出来る。グラミンモデルのマイクロクレジットでは、貧困層の中でも最も困難な立場に置かれた人々が排除される問題が生ずる。これが、いわゆる排除問題である。⁽⁷⁾

マイクロクレジットを実施している NGO の中には、グラミン銀行のように融資の提供のみを行う最小限アプローチに対して、職業訓練や技術指導を含めて融資を行う統合型アプローチと呼ばれる方式を採用している組織もある。これは、クレジット・プラスの要素を加えることにより最小限アプローチからは排除されてしまうような階層もカバーしようとする試みであるが、プログラムの実施にかかるコストを上昇させることになる。後で述べるように、NGOがマイクロクレジットによる収入増加を組織の財政的自立のために優先させた場合には、最貧困層への到達が、組織の財政的自立の犠牲にされる場合もありうる。マイクロクレジット実施機関としての持続性の確保と取引コスト削減の要請が、最貧困層への到達の壁となっているのである。⁽⁸⁾

債務の女性化

これは、マイクロクレジットの金融制度としての側面のみ注目している限りは注目されることが少ない問題である。しかしながら、グラミン銀行のマイクロクレジットの高い返済率は、5人組の連帯責任という相互の心理的プレッシャーによって支えられていること

を考えると、心理的・文化的側面からマイクロクレジットの実態を分析することは不可欠である。

文化人類学の視点から、グラミン銀行の借り手と銀行員、そしてグループの他のメンバーとの心理的力関係を分析した Rahman [1999] は、グラミン銀行の高い返済率がバングラデシュの農村女性の従順さによって支えられていることを指摘している。家父長制が根強く残るバングラデシュの農村においては、融資された資金の使い道を定める権限は家長にある。だとすれば、女性はグラミン銀行を通じて外部資金を家計にもたらず新たな役割を得たとしても、それは債務を女性化し、抑圧された状況にある女性の立場を一層苦しいものにするようになってしまっているのではないかという疑問が生ずる。また、すでに、シャドウワークとしての家内労働に忙殺されている女性がマイクロクレジットを得てその返済のために付加労働に従事しなければならないとすれば、それは、女性からの新たな搾取の開始ということもできる。

以上にあげたようなマイクロクレジットの光と影を巡る議論から推測されるのは、まず第1に、マイクロクレジットが確実にバングラデシュで農村の人々の生活に変化を生み、社会関係の変化が生じてきているという事実である。しかし、その変化はすべての人々に一様に起こっているわけではない。より物質的に豊かになるケースがある一方で、変化からは取り残される、あるいは窮乏化が進むケースさえ考えられる。マイクロクレジットの効果は決して一様ではなく、それぞれの世帯あるいは地域が置かれた条件により、その効果は大きく異なる⁽⁹⁾と言えよう。

マイクロクレジットが貧困解決に成果を収めているとしても、それは決して唯一の万能薬ではない。チェンバース [1995: 216 - 263] は、貧困を、単なる物質的な要素によって決定されるものではなく、それぞれの世帯の構

成員の身体的弱さ、不測の事態に対する脆弱性、政治力・交渉力のなさ、孤立性などの複合的な要因が複雑に絡み合う相互作用の中で進行するものと定義した。マイクロクレジットが、このような貧困の多元的な見方において、どれだけ個々の要素を解消する効果を持つのかは、個々の世帯とそれぞれの地域がおかれた状況から多元的に考察する必要があるだろう。

クレジットが人権だとしても、それは人権の全てではない。クレジットが人権として保障されたとしても、そのほかの基本的な人権が確保されない状況では、根本的な貧困の解決は期待できない。貧困解決のための方策がすべてクレジットに収斂してゆくような状況においては、貧困層を取り巻く社会環境に歪が生ずる危険性があることを、マイクロファイナンスの光と影をめぐる議論は示している。

II. 「第二世代」の課題

以上のような第一世代のマイクロファイナンスをめぐる議論を踏まえて、第二世代のマイクロファイナンスにおいては、マイクロファイナンスの拡大と深化が課題とされている。グラミン銀行がその活動地域を増やし、他のNGOがマイクロファイナンスに活動を広げても、広大な貧困の海にもたとえられるバングラデシュでは、海に浮かぶいくつかの島を作ることは出来ても、全体を底上げして豊かな大地を浮上させることは容易ではない。また、もし、ひとつの地域に複数のマイクロファイナンス実施機関が活動を展開したとしても、排除問題が生じているならばその地域の最貧困層は、マイクロファイナンスの恩恵にあずかることが出来ない。第二世代におけるマイクロファイナンスの拡大と深化とは、その活動地域を広げつつ、最貧困層への到達度を深化させることを目指したものといえよう。

昨今バングラデシュにおいて、マイクロファ

イナンスをめぐる提起されている論点は、この拡大と深化という課題に対する回答の多様性を示したものとも言えるだろう。このような観点から以下、財政的自立の問題、一般金融市場との統合の問題、社会開発プログラムとの関係の問題をこの章で検討し、さらに章をあらためて公的規制の問題を検討する。

(1) 財政的自立

マイクロファイナンス実施機関は、グラミン銀行のように個人的なアクションリサーチから始まったものから、既存の NGO の活動の一部として始められたものまで様々であるが、その活動の開始段階においては、政府あるいは援助機関等外部からの資金に大きく依存している⁽¹⁰⁾。財政的自立は、このような外部資金への依存を脱し、マイクロファイナンス実施機関が、自立した持続的な活動を可能にすることを目指す目標である。

また、財政的自立は、マイクロファイナンス実施機関を支える援助機関の側でも、望ましいものとされて称揚されている。援助する側にしてみれば、財政的自立の達成とは、被援助側の運営の効率性が確保され、最終的には被援助側の自立という形で援助の効果が持続したものとなることに他ならない。こうして、財政的自立という目標は、援助側・被援助側の双方の利害が一致した形で追及されている。また、政府にとっても、マイクロファイナンス実施機関の運営の透明性と効率性が確保される限り、財政的自立は望ましいものといえよう。

財政的自立の追及は、次に述べる一般金融市場との統合をも視野において、「マイクロファイナンスの商業化 (Commercialization of Microfinance)⁽¹¹⁾」というスローガンで提唱されている内容の1つでもある。

(2) 一般金融市場との統合

バングラデシュで、マイクロファイナンス

が開始されたきっかけは、一般商業銀行の融資の対象とならない人々に融資の機会を与えることにあった。グラミン銀行のようなマイクロファイナンス実施機関は、そもそも既存の一般金融市場からは阻害された人々に、一般の金融市場とは別個の新たな金融システムを立ち上げてサービスを提供することを目指したものである。マイクロファイナンスは、それまでは高利貸し等のインフォーマルな金融システムに頼らざるを得なかった人々に、彼ら自身のために制度化された金融サービス利用の道を開いた。グラミン銀行の創立者であるユヌス氏の言葉を借りるならば、「ファイナンシャル・アパルトヘイト」は、「貧困者のための銀行」という新たな金融システムによって打ち破られようというわけである。

現時点では、グラミン銀行をはじめとするマイクロファイナンス実施機関の多くは、会員による株式所有や政府からの補助によってその活動資金を確保している。しかしながら、一般金融市場からの資金調達の方法は開かれていない。いうなれば、バングラデシュのマイクロファイナンスセクターは、貧困層に対する経済的差別を解消するために生み出されたものの、そのセクター自体は一般金融市場とは切り離された「ゲッター」的な性格を持っていると言えよう。

しかしながら、その「ゲッター」の規模と金融システムとしての機能性を省みるならば、それはすでに「ゲッター」という形容がふさわしくない程度に達している。

バングラデシュの代表的なエコノミスト、R. ソバン⁽¹²⁾によれば、これまでグラミン銀行の融資を利用してインフォーマル金融から脱却した人々の数は約1,500万人で、この数はバングラデシュの一般銀行の利用者数に匹敵する。また、グラミン銀行の総融資額は、バングラデシュの中でも最大規模の商業銀行の融資額に匹敵する。また、この融資の返済率を見るならば、不良債権の割合が10%以内に

留まっているというのは、グラミンのような貧困者のための銀行が、一般商業銀行と比べてそれに勝る競争力を持つことを示している。

このような視点からすると、マイクロファイナンスがそれ自体独立したセクターとして発展することを目指すのではなく、バングラデシュのマクロレベルの金融システムの中に、そのしかるべき地位を占めて、一般金融市場の資金へのアクセスを得て、市場において他の金融機関との競争関係の中でその発展を図ってゆくのの方がより望ましいという議論ができる。このような立場からすると、マイクロファイナンスセクターのマクロ金融システムへの統合は、貧困緩和への積極的政策として、政府が行うべき金融制度改革の課題のひとつとされる⁽¹³⁾。

バングラデシュのマクロ金融市場は、政府に寄生する政商と農村の富農の利益を強く反映している。農村の貧困層は、この市場へのアクセスは実質的に拒否されてきた。また、この市場では、政府に対する支持をつなぎとめるために、時の政権が債務を取り消しにする徳政令を度々発し、市場の健全な発達を進んでいない。

一般金融市場との統合の議論には、これまでで貧困解決という課題には貢献することなく、富裕層の利益と権力拡大にのみ奉仕してきたバングラデシュの金融市場を、貧困解決の方向に大転換し、市場の健全な発達を促すという壮大なねらいが含まれている。言い換えると、これは市場を通じた金融資源の再配分ということもできよう。

一般金融市場との統合が実現すれば、それまでは政府からの補助や援助組織の支援と、メンバーの貯蓄とローンの利息によって運営を続けてきたマイクロファイナンス実施機関は、一般金融市場のより広範な資金を利用することが可能になる。また、メンバーの貯蓄を、一般金融市場における収益性の高い事業への投資に向けて、さらに貧困層の利益を図

ることも可能となる。

一般金融市場との統合は、バングラデシュの中でも、大手のマイクロファイナンス実施機関とそれらの支援に積極的な援助国・援助機関によって提唱されている。

(3) 社会開発か社会統制か

マイクロファイナンスが、多くの特に大手の NGO にとって欠かせないプログラムとなっていく一方で、マイクロファイナンスは、社会統制の色彩が濃く、農村社会における社会統制の強化を生んでいるという批判が、主に中小 NGO から行われている。

バングラデシュの NGO は、1980年代にマイクロファイナンスが主流になるまでは、パウロ・フレイレらの方法論の影響を受けた農民の意識化と組織化を貧困解決の主要なアプローチとしていた。そこでは識字教育と、ショミティ（組合）を中心とした農民の組織化と、保健衛生・医療等の社会開発分野でのサービス提供がその主要な活動とされていた。このアプローチにおいては、農民の直接的な収入向上よりも、意識化と組織化を通じて農民の主体的な活動能力を育て、社会変革を通じて貧困解決を図る過程が重視されていた。

しかしながら、1980年代から広まり始めたマイクロファイナンスは、このような迂遠な社会変革のプロセスではなく、計測可能な個々の世帯の収入向上を最終的な結果として重視している。そこでは社会開発プログラムも、ローンを受けた世帯の事業収入を拡大することを目的としてマイクロファイナンスの融資に先行あるいは並行して行われる、副次的な活動として位置づけられている。貧困層が新規に市場に参入して事業活動を行う能力は重視されるものの、意識化・組織化のアプローチで重視されていたような、貧困農民の主体的な活動能力・組織能力や、収入向上以外の分野での社会変革に結びつく活動は、あくまでも付随的な結果として生ずるものとされる⁽¹⁴⁾。

むしろ、返済率の確保を第1の関心とした画一的な規則の適用やグループの形成は、貧困層に対する社会的な統制を強めるものといえるだろう。そこにおいては、融資を受けたメンバーを、生活世界における活動主体(agency)としてとらえ、その包括的な活動を支援するという視点は弱い。マイクロファイナンス実施機関が、金融仲介機関としての専門性を強め、財政の自立・効率性を優先課題として追及することになれば、融資を受けるメンバーはますますその経済主体としての側面のみが注目され、マイクロファイナンス実施機関の経営の視点から統制される存在となりかねない。

バングラデシュの中でも、中小 NGO の中には、大手の NGO やグラミン銀行のマイクロファイナンスとは一線を画し、活動主体としての貧困農民の包括的な活動能力に注目し、それに対する有効な支援を模索する、NGO がある。⁽¹⁵⁾

Ⅲ. 公的規制をめぐる

これまでバングラデシュにおいては、マイクロファイナンス実施機関を一般的なカテゴリーとして公的に認知し統制する法的な枠組みは存在していなかった。政令による特殊銀行として設立されたグラミン銀行はその例外と言えるが、これはあくまでも個別の銀行に関する公的規制の枠組みであって、それが他のマイクロファイナンス実施機関に適用されているわけではない。つまりグラミン銀行に続いて急速に広まった他の NGO 等を主体とするマイクロファイナンスは、これまで、公的な規制の枠組みが不在の領域でその活動を展開してきた。

第二世代の課題である財政的自立と一般金融市場との統合は、いずれもマイクロファイナンス実施機関にその運営の透明性の確保と公共的責任の遂行を求める。マイクロファイ

ナンスに対してどのような公的規制の枠組みを適用するかは、第二世代のマイクロファイナンスをめぐる重要な争点である。規制の主体とその方法、すなわち誰がマイクロファイナンスの手綱を握り、それをどのように制御するかという問題は、マイクロファイナンスがこれだけ広く普及したバングラデシュにおいて、避けて通ることの出来ない公共的課題となっている。

(1) 規制の主体

マイクロファイナンス実施機関に対する公的規制の内容としては、一定の基準を設け、それに合格する機関に承認を与える認可の機能が考えられる。つまり、誰が、どんな基準で誰にお墨付きを与えるかが問われる。

公的規制の主体として最も一般的なのは、国民に対して責任を負う政府である。しかし、政府の中でも、どの組織がその機能を担当すべきかには議論がある。現在バングラデシュでマイクロファイナンスの規制に携わる政府機関として候補に上がっているのは、財務省と中央銀行である。しかし、これらはどちらも、それ自身がマイクロファイナンスに関わった経験を持たない主体であり、バングラデシュ政治社会の構造的問題の影響をもろに受ける危険がある。

それに対して、規制の主体を政府に限定せずに、新たな規制主体を設ける選択は、その規制内容がマイクロファイナンスという新しい領域に関わる活動であることを考えると一定の合理性がある。現在バングラデシュにおいては、援助機関と NGO の間でツーステップローンの仲立ちをしている半官半民的な PKSF や、マイクロファイナンスを実施している NGO のモニタリングとアドボカシー活動を行っている NGO の連合体として CDF (Credit and Development Forum) といった政府以外のマイクロファイナンスに関わる専門組織がある。

長年、農村開発の専門家としてバングラデシュの農村を観察し続けてきた Wood [Wood and Sharif, 2001] は、規制の主体としてマイクロファイナンス実施機関自身による「クラブ」の形成を提案している。マイクロファイナンスの規制が、現時点で政府の手にゆだねられてしまうのは、政府機関がマイクロファイナンスに関して十分な知識と経験を持たず、またその政策が、時の政権の利益誘導に左右されやすいことを考えるとふさわしくない。むしろ、マイクロファイナンスの現場を知るグラミン銀行や NGO 自身が、それまでの経験の上に立って公共的な観点から運営の健全性や貧困解決への貢献度を評価し、そのサークルへの入会資格を判断するいわば会員制のクラブ的な機能を果たすことによって、市民社会の手による公的規制を実現することを Wood は提言している。

バングラデシュにおいては、マイクロファイナンスがまだ発展途上であり、多様な形態と実験的な試みが行われていることを考えると、既存の金融システムの論理で安易に公的規制をマイクロファイナンスセクターに適用することは、マイクロファイナンスの拡大と深化を妨げ、当初の意図とは別の方向へ導くことにもなりかねない。

最近のバングラデシュにおいては、「国家の逆襲」とでも言うべき、NGO に対する政府の引き締め⁽¹⁶⁾の動きが見られる。Wood らが提案する、マイクロファイナンス実施主体自身の「クラブ」による公的統制すなわち、市民社会による解決というアイデアは、このような政府の動きを見ると首肯される選択肢と考えられる。

結びにかえてー草の根からのガバナンス

誰がマイクロファイナンスの手綱を握るべきかは、規制によって誰が利益を得、あるいは失うことになるのかという政治経済学的な

視点だけでなく、最終的なマイクロファイナンス利用者对生活世界に対する影響を十分に配慮して、慎重に考えられるべき問題である。このことは、バングラデシュでマイクロファイナンスに関わる様々な主体が常に省みるべき事項ではないだろうか。

バングラデシュにおいて、マイクロファイナンスの発達と将来は、それに関わる様々な主体の協力と調整に依存している。バングラデシュのマイクロファイナンスは、一個人や NGO 等の非国家主体のイニシアチブによって開始され、その発達には国境を超えた援助機関・政府や国際 NGO の支援が大きな役割を果たした。現在はそのさらなる発展を図る上で、政府の公共政策の中にそれをどう位置付けるかが課題となっている。マイクロファイナンスをめぐる政治空間には、国家、非国家、国内、国外のセクターや国境を超えた様々な主体が存在している。そして、これらの様々な主体の中で、単独でマイクロファイナンスへの統制能力を持っている主体は存在しない。バングラデシュにおけるマイクロファイナンスは、まさに、「私も公も」、「個人と機関」も関わって、それらの調整と協力によって秩序が作りだされる共治 = ガバナンスが行われている領域⁽¹⁷⁾だと言える。

バングラデシュの政治経済が援助に大きく依存した構造を持ち、しかも政府の政策形成・実施能力が低いことに注目した場合には、これはガバナンスの脆弱性とみなされようが、国境を超えた地球規模でのガバナンスを想定する視点からすれば、バングラデシュのマイクロファイナンスは貧困解決と言う地球規模の問題の解決に向けて、セクターや国境を超えた様々なアクターが相互作用を繰り返している問題領域として捉えなおすことができる⁽¹⁸⁾。

マイクロファイナンスがその発端から現在に至るまで、その存在理由としているのが貧困解決と言う目標であることを考えるならば、この問題領域に関わるガバナンスには、当事

者として貧困層自身が主体として関わることにさらに求められている。マイクロファイナンスにおける末端の借り手の視点、さらにそのシステムから排除されている人々の視点を、マイクロファイナンスの将来の議論に取り入れることによってこそ、第二世代のマイクロファイナンスの課題とされる「拡大と深化」は果たされるのではないだろうか。

末端の借り手の視点、システムから排除される人々の視点を取り入れる必要は、特にこれまでマイクロファイナンスの発展を支えてきた援助国・援助機関の側に必要とされる。

マイクロファイナンスがドナーの支援の対象として注目を浴びた背景には、援助国における「援助疲れ」の傾向の中で、支援の成果が顕著に表れ、しかも被援助側に自立を促す効果を持つ点が注目を浴びた事情がある。また、個人の経済活動への参加による収入向上を直接的な成果とするマイクロファイナンスは、今日の先進国社会のイデオロギーである新自由主義とも親和性を持つものだった。

貧困解決を目標として掲げつつ、財政的自立を求め、マイクロファイナンスの商業化を唱える援助国・援助機関は、それらの要求や提言が、最終的目標であるべき貧困解決とどのような関係を持ちうるのかを、末端の借り手や被排除層の視点から注意深く見て行く必要がある。⁽⁹⁾ 性急な財政的自立の要求や末端の借り手の実態を無視した商業化は、かえって貧困解決を困難にする危険性もはらんでいる。

[謝辞]

本稿は、平成14・15年度科学研究費基盤研究A「地球市民社会の政治学」(中村研一研究代表)の研究成果の一部である。またバングラデシュのマイクロファイナンスの資料収集に際しては、特定非営利活動法人シャブラニール＝市民による海外協力の会の筒井哲郎氏と長畑誠氏の協力を得た。ここに記して深く感謝したい。

[注]

- (1) マイクロクレジットは貧困層に対する小規模金融の中でも、一般に担保をとらない信用に基づく融資を指す。マイクロファイナンスはこれより広く、貯蓄などの金融サービスの提供も含む。[岡本他, 1999: 5]
- (2) 世代の分類については、[勝間, 1998]が、1970年代から行われた政府系金融機関による農業融資プログラムを第一世代、グラミン銀行を含む革新的マイクロクレジットを第二世代としているが、本稿では、革新的マイクロクレジットの第一世代、第二世代を論ずる。
- (3) この他にも、起業に成功しより多くの資金が必要となった会員のための小企業ローン(平均融資額2万2千タカ:約4万4千円, 最大記録100万タカ:約200万円)がある。
- (4) グラミン銀行のHP, 2004年1月の状況。
<http://www.grameen-info.org/bank/GBGlance.htm>
- (5) 土地の耕作権の獲得, 病気の治療, 親戚の接待, 賄賂の支払い, 古い融資の支払い等が報告されている[伊東 1999]
- (6) アマルティア・センは、グラミン銀行やNGOのBRACのマイクロファイナンスが女性のエンパワメントに貢献し、バングラデシュにおける出生率の抑制にも好影響を与えたと論じている。[セン, 2000: 229-230]
- (7) マイクロクレジットを取り入れたNGOの中には、融資の前に職業訓練や技術訓練を取り入れて収入向上活動を支援する(BRACの融資プログラム, 後述する統合型アプローチ), あるいは、グラミン銀行の返済方式を個人のニーズに合わせて緩和することなど(ASAのマイクロクレジット)でこの問題に対処しているケースがある。
- (8) [中村 1999]は最小限アプローチと統合型アプローチのそれぞれの貧困層への到達度と組織の自立性を検討している。
- (9) 個々の世帯に関するものとしては、定期収入の有無, 新規事業を起こす技術・知識・経験の有無, ローンに付加できる投入可能な既存の

資本の有無、新規事業に投入できる余剰労働力の有無等が考えられる。また、その地域がおかれた社会経済的な条件、たとえば市場へのアクセスの困難度や自然災害に対する脆弱性、あるいはその地域の伝統的な金融慣習の違いなどによってもマイクロクレジットの効果には違いが生じるだろう。

- (10) バングラデシュ政府は、マイクロファイナンスを実施する NGO に低利で資金を貸し出す村落事業支援基金 (Pali Karma Sahayak Foundation : 略称 PKSF) を設立し、世界銀行、アジア開発銀行、アメリカ国際開発庁の資金を受け入れて、ツーステップローンを実施している。
- (11) 例えば、ADB(アジア開発銀行) の報告書 [Charitonenko, Rahman 2002] がバングラデシュのケースを論じている。ラテンアメリカのケースを論じたものとして [Drake and Rhyné 2002] がある。
- (12) R. ソバンの略歴、90年代半ばまでの活動、開発議論については、[萱野 1995]を参照。
- (13) 以上の議論の検討においては、[Sobhan 2002 a,b,c] を参照した。
- (14) 坪井 [2002] は、ネットワーク分析の手法を用いて、グラミン銀行の借り手集団のインフォーマル構造を分析し、リーダーシップ機能を十分にもつリーダーが育成されていないことを示している。
- (15) [Huq, 2001] は、自身が創設し、1987年以来バングラデシュの小村で活動している NGO での経験を通して村の女性の生活世界におけるマイクロファイナンスの機能を描き出し、旧来のトップダウン方式のプログラムに代わる、住民が主体となったプログラムの必要を主張している。また、バングラデシュで長年にわたって活動を続けている日本の代表的な NGO シャプラニールからも、コミュニティー組織を主体としたマイクロファイナンスの提言 [長畑, 2003] や、社会開発の重要性の再評価 [筒井, 2003] が行われている。

- (16) 2004年2月バングラデシュ政府は、NGO の会計の不規則性に対する制裁と政治的活動の禁止を強化する法案を国会に提出した。この法案に対する批判については、[Kibria, 2004] 参照。NGO に対する政府のこのような姿勢は、マイクロファイナンスに対する政府の統制の動きとなって現れている。2004年2月にダカで開催されたアジア太平洋地域マイクロクレジット・サミットにおいて、バングラデシュ政府関係者は、融資利率の統制を提起した。
- (17) ここでのガバナンスの定義は、グローバル・ガバナンス委員会報告書『地球リーダーシップ』(1995 NHK 出版) を参考にしている。
- (18) ガバナンスという用語を用いてはいないが、[延末 2001] は同様の視点に立って、バングラデシュの NGO セクターを分析している。
- (19) マイクロファイナンスに対する介入の影響は、単に融資を受けた世帯の収入向上の成果や、返済率の高さによって計られるべきものではない。マイクロファイナンスの影響は、融資を受けた世帯と受けなかった世帯、受けたもののその成果をあげられなかった世帯との相互の社会関係を変えて行くものでもある。これまで、マイクロファイナンスのインパクトの計測やその評価においては、それらの世帯間の社会関係について、十分な検討が行われてきたとは言いがたい。この点において、融資の受け手を包括的な活動主体 (agency) として捉え、その活動能力に注目する視点は重要である。

[参考文献]

- アマルティア・セン [2000] 『自由と経済開発』
日本経済評論社
- 伊東早苗 [1999] 『グラミン銀行と貧困緩和』
『マイクロファイナンス読本』 明石書店
- 岡本真理子他 [1999] 『マイクロファイナンス読本』 明石書店
- 勝間靖 [1998] 『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：アブ

- ローチをめぐる争点の整理」『国際協力研究』
第14巻 1号
- 萱野智篤 [1995] 「援助依存構造からの自立」
『北大法学論集』第46巻第3号
- キャサリン・H・ラベル [2001] 『マネジメント・
開発・NGO』新評論
- グローバル・ガバナンス委員会[1995] 『地球リー
ダーシップ』NHK 出版
- 佐藤宏編 『バングラデシュ：低開発の政治構造』
[1990] アジア経済研究所
- 重富真一編著 [2001] 『アジアの国家とNGO』明
石書店
- 筒井哲郎 [2003] 「シャブラニールのマイクロファ
イナンス」マイクロファイナンス支援に関わ
るNGO・ODA 合同ワークショップ
- 坪井ひろみ [2002] 「グラミン銀行における借り
手集団の相互信頼関係」『アジア経済』XLIII -
9
- 中村まり [1999] 「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
- 西川麦子 [2001] 『バングラデシュ/生存と関係の
フィールドワーク』平凡社
- 延末謙一 [2001] 「バングラデシュ - 広大なるサー
ドセクターと巨大NGO」『アジアの国家
NGO』明石書店
- 藤田幸一 [1999] 「グラミン銀行をめぐる一考察」
『マイクロファイナンス読本』明石書店
- ムハマド・ユヌス, アラン・ジョリ [1998] 『ム
ハマド・ユヌス自伝』早川書房
- ロバート・チェンバース [1995] 『第三世界の農
村開発』明石書店
- Jahan, Rounaq. [2000] *BANGLADESH Promise and
Performance*, UPL
- Kibria, Shah A.M.S. [2004] "Farewell to NGOs: Their
days in Bangladesh are over? *The Daily Star*, 6
February 2004
- Nagahata Makoto [2003] "Lecture note for Seminar
on Microfinance Development from a grass-roots
point of view", mimeo
- Sobhan, Rehman, [2002a] "Mainstreaming Poverty
Eradication: Moving from A Micro to Macro
Policy Agenda", Centre for Policy Dialogue
- [2002b] "The Incapacity of Structural
Adjustment Reforms to Eradicate Poverty: An
Agenda for Change", Centre for Policy Dialogue
- [2002c] "Guaranteeing Basic Income Through
Correcting Structural Injustice", Centre for Policy
Dialogue
- Rahman, Aminur [1999] *Women and Microcredit in
Rural Bangladesh* Westview Press
- Wood, G.D. and Sharif, I.A. ed. [1997] *Who Needs
Credit?* Zed Books
- [2001] *Challenges for Second Generation
Microfinance* UPL
- Charitonenko S. and Rahman S.M. [2002]
Commercialization of Microfinance: Bangladesh,
Asian Development Bank
- Drake D. and Rhyne E. [2002] *The Commercialization
of Microfinance*, Kumarian Press
- Huq, Hamidul [2001] *People's Practices*, Community
Development Library

[Abstract]

Agendas for Second Generation Microfinance in Bangladesh: From a Governance Perspective

Tomoatsu KAYANO

Microfinance in Bangladesh is now entering into its second generation after the innovative approaches by Grameen Bank and major NGO's were widely acknowledged in the Microcredit Summit held in Washington D.C. in 1997. This paper discusses agendas for second generation microfinance in Bangladesh. These agendas include such issues as reaching to the poorest sections of the society, financial sustainability of the Microfinance institution, linkage with commercial capital market, and public regulations. The discussion of these topics is not limited within academic circles, but it also concerns the policy options represented by different stakeholders. After examining the discussion of the above topics using the concept of governance, the author proposes a grass roots point-of-view of the microcredit borrowers and the poorest sections of the society to realize the prime objective of poverty eradication.

Key words: Microfinance, Bangladesh, Governance

