

東南アジアのマイクロファイナンス、マイクロ保険における営利と非営利 —— フィリピン、カンボジア、インドネシアの動向から ——

雨森孝悦*

要 旨

本研究では、東南アジアの3つの国において、保険を含むマイクロファイナンスの事業主体が非営利から営利、また政府から民間へとシフトする傾向が見られるかどうかを、文献と聞き取りによって調査した。全般的にマイクロファイナンスでも「官」から「民」へのシフトが見られるが、インドネシアでは政府系の金融機関がなお大きな役割を果たしている。「民」の中では営利の比重が高くなっているが、フィリピンでは非営利組織の役割が大きい。

目 次

- 1 はじめに
 - 1.1 目的
 - 1.2 調査手法
- 2 フィリピンのマイクロファイナンス、マイクロ保険の動向
 - 2.1 マイクロファイナンス発展の経緯
 - 2.2 マイクロファイナンスの普及状況
 - 2.3 政府の方針と指導監督
 - 2.4 マイクロ保険
 - 2.5 小 括
- 3 カンボジアのマイクロファイナンス、マイクロ保険の動向
 - 3.1 マイクロファイナンス発展の経緯
 - 3.2 マイクロファイナンスの普及状況
 - 3.3 マイクロファイナンスに関する制度、政策と指導監督
 - 3.4 マイクロ保険
 - 3.5 小 括
- 4 インドネシアのマイクロファイナンス、マイクロ保険の動向
 - 4.1 マイクロファイナンス発展の経緯
 - 4.2 マイクロファイナンスの普及状況
 - 4.3 マイクロファイナンスに関する制度と政策
 - 4.4 マイクロ保険
 - 4.5 小 括
- 5 結論と将来展望

キーワード：マイクロファイナンス、マイクロ保険、セクター、事業主体

* 日本福祉大学通信教育部

1 はじめに

1.1 目的

低所得者層向けに小規模金融サービスの提供を行うマイクロファイナンス¹は、バングラデシュやインドなど南アジアだけでなく東南アジアでも広く普及しており、貧困緩和に貢献するものとして注目されている。その組織形態はかつての日本の頼母子講のようなものから大規模な金融機関にいたるまでさまざまであり、営利・非営利、あるいは政府・民間を問わず広がっている。

マイクロ保険は、政府機関が運営に直接関与することが少額融資や預金の場合に比べて少ないと思われるが、この分野でもやはり営利・非営利の境界を越えてさまざまな組織がサービスを提供している。

マイクロファイナンス、マイクロ保険の事業主体はこのようになり多様であるが、それらは営利 非営利という軸、および政府 民間という軸で区切られた領域において、一定の方向にシフトする傾向が見られるのであろうか。つまり、営利企業の参入や NGO の営利転換、さらには営利組織による NGO の買収等によって非営利から営利の方向への移行が顕著になったり、政府系金融機関の民営化の推進などにより、運営主体が政府から民間へと変わったりする動きが顕著に見られるだろうか。それとも、そのような傾向はあまりはっきり表れず、さまざまなセクターの主体が今後とも並存していくのだろうか。これが本稿の問題意識である。

このような問題意識を持つようになったのは、筆者が過去 20 年にわたってフィリピンのあるマイクロファイナンス機関にかかわり、観察する機会を得てきたからである。そのマイクロファイナンス機関は、当初は海外からの助成金に依存する小さな NGO にすぎなかったのだが、現在では NGO、銀行、共済組合、保険代理店、財団など多様な組織からなる社会的企業グループに成長している。このようなことが広く見られる傾向なのかどうか、著者は非営利組織の研究者としての立場から見ていきたい。

1.2 調査手法

ここではフィリピン、カンボジアとインドネシアという 3 つの国を例として取り上げ、それぞれの国におけるマイクロファイナンス、マイクロ保険の発展の経緯、制度、政府の関わり、主な事業者について、文献、インターネットおよび聞き取り調査によって情報を収集した。

この 3 カ国のうち、フィリピンとインドネシアはともに OECD の開発援助委員会 (DAC) が中所得国に分類している国であり、NGO が活発に活動してきた国でもある。長い植民地時代と

1 マイクロファイナンスは、貸付と貯蓄から始まったが、現在では少額保険 (マイクロ・インシュランス) などの業務を含む。ここではマイクロファイナンスを狭義にとらえて少額貸付・預金を指す用語として用い、少額保険はマイクロ保険と記して両者を区別することにする。

「開発独裁」を経験したという点でも共通している。しかし、草の根の組織のあり方や文化、主要な宗教は両国で異なる。

カンボジアは DAC でいう低所得国で、内戦や独裁の支配による国土の荒廃の影響が強く残る国である。本稿では、そうした性格や歴史の異なる国ぐにのマイクロファイナンスとマイクロ保険のセクター動向を、発展の経緯、現在の普及状況、政府の関与の視点から比較しつつ見ていく。

2 フィリピンのマイクロファイナンス、マイクロ保険の動向

2.1 マイクロファイナンス発展の経緯

フィリピンでマイクロファイナンスが開始されたのは 1980 年代末頃である。それ以前にも NGO が村落部で独自に融資プロジェクトを実施するケースもあったが、小規模なものに留まっていた。このため、1989 年に農業省下の農業金融政策評議会 (ACPC) は、バングラデシュで大きな実績を上げつつあったグラミン・バンクのノウハウを導入することを意図してスタディ・ツアーを組織した²。このツアーに 27 の NGO の関係者が参加し、帰国後グラミン・バンク方式のマイクロファイナンスのプロジェクトを開始したことが、フィリピンで本格的なマイクロファイナンスが発達するきっかけとなった。融資の返済率は概ね高かったが、マイクロファイナンスはバングラデシュほど速く発展せず、経営の安定も遅れた。

アキノ政権とそれに続くラモス政権時代には、海外からの NGO 向けの援助が急増し、マイクロファイナンスの育成政策がとられて実施組織の数や規模も拡大した。1996 年には主要なマイクロファイナンス NGO が、低所得層へのサービスの拡大と組織としての持続可能性を高めるために、USAID (米国国際開発庁) の支援を受けて共同で業績標準の策定を行った。また、財務省傘下の連絡調整機関として 1993 年に設立された全国金融評議会 (National Credit Council = NCC) は、1997 年に全国マイクロファイナンス発展戦略を策定し、マイクロファイナンスを公式に認知した。この発展戦略では、収益性と持続性のある民間マイクロファイナンス市場の育成を目指すとされた。さらに、2000 年ごろには NCC の主導により、主要なマイクロファイナンス機関と支援組織が、業態を超えてマイクロファイナンス評議会 (Microfinance Council of the Philippines) を結成した。

制度金融の側でもマイクロファイナンスへの関心が高まった。農村銀行協会 (Rural Bankers Association) は、1998 年に零細企業向けの金融サービス戦略を打ち出し、80 を超える農村銀行がマイクロファイナンスに参入するようになった。2000 年には銀行法 (general banking law) が改正され、フィリピンの中央銀行がマイクロファイナンス業務の規制と指導に関わるための法的基礎がつけられた。

2 その背後には、貧困層への融資を試行していた NGO の働きかけがあった。

2.2 マイクロファイナンスの普及状況

フィリピンには3つの主要なタイプのマイクロファイナンス機関 (MFI) がある。1つは協同組合であり、Charitonenko (2003) はその数を 2,865 としている。Banking with the Poor Network (2006) によると、4,579 の貯蓄・信用協同組合がマイクロファイナンス業務を行っている。また、900 あるとされるマイクロファイナンス NGO のうち、500 は実際に小口金融取引を行っているという。2005 年 12 月の時点では 195 の銀行が何らかの形でマイクロファイナンス業務を行っていたが、このうち thrift bank という形態の銀行 4 行と農村銀行 (rural bank) 4 行がマイクロファイナンスに特化しており、残りは業務の一部として小規模金融を扱っていた (Banking with the Poor Network, 2006)。

その他、質屋や lending investor と称される小規模な金融機関もマイクロファイナンス的な資金を供給している。最近では大手の商業銀行も参入の機会をうかがっている。

NGO のうち、大手マイクロファイナンス NGO とされるものは CARD, TSPI Development Corporation, Negros Women for Tomorrow Foundation をはじめ 30 ほどである。その中には、営利転換したり、CARD³ のように NGO を残しながら別組織として農村銀行を設立したりするものもある。CARD グループの利用者数は 2009 年 7 月に 100 万の大台を超え、業界最大手となっている。

協同組合は 1990 年施行の協同組合法により、土地の購入、組合員の預金受け入れ、貸付ができるようになった。所轄庁は 1990 年設立の協同組合庁であり、すべての種類の協同組合がここに登録されている。協同組合の総数は約 66,000 であるが、そのうち機能しているのは半数にすぎないといわれる。経営規模は概して小さく、平均的な協同組合のマイクロファイナンス利用者は 500 から 5,000 の間と見られる。最大のマイクロファイナンス協同組合は CCT Credit Cooperative で、63,000 ほどの利用者を有する。

なおフィリピン中央銀行によれば、国内の金融機関の数は以下のとおりである。

表 1 フィリピンの金融機関の数

種 類	数
総合銀行, 商業銀行	852
Thrift Bank 貯蓄銀行	82
Rural Bank 農村銀行	732
ノンバンク	6,485

注) 本店の数による。2007 年 9 月現在
 (出所) Bangko Sentral ng Pilipinas website, "Number of Financial Institutions"
<http://www.bsp.gov.ph/statistics/spei/tab23.htm> (2008.3.27)

3 Center for Agriculture and Rural Development の略称。CARD NGO と CARD Rural Bank は、組織形態は違うが地域を変えて同じ業務を行っている。

2.3 政府の方針と指導監督

フィリピンではマイクロファイナンスに関する政策と監督体制が比較的整っている。マイクロファイナンスに関する基本的な方針は、1997年の全国マイクロファイナンス発展戦略に述べられているように、自由な市場経済のもとで持続発展性のある民間マイクロファイナンス市場を形成することである。主役は民間セクターであり、政府の役割は市場が効率的に機能するように支援的政策環境を整えることであるとされている。したがって政府の各省庁は原則としてMFIへの信用供与や保証に直接携わることをしない。しかし資金面での間接的支援は行っており、前述のACPCの他、フィリピン土地銀行（その傘下の組織を含む）、フィリピン開発銀行といった政府系の金融機関がマイクロファイナンス機関にまとまった資金を供給している。このほか、政府の貧困緩和に関する調整を担当する貧困対策委員会（Anti-Poverty Commission）が、貧困緩和の観点からマイクロファイナンス機関との接点をもつプログラムを運営している。

マイクロファイナンス系の銀行を含むすべての銀行はフィリピン中央銀行であるBangko Sentral ng Pilipinasの規制・監督を受ける。中央銀行は、MFIの創設や強化を支援するための通達を出している。その監査はかなり厳格なものだとされる。しかしNGOについては、特定の所轄庁が監督するという体制になっていない。このためマイクロファイナンスNGOの正確な数すら把握されていない。証券取引委員会（SEC）は非営利・非出資型の法人を登録する機関であり、登録されている団体の総数は30,000以上とされているが、この委員会はNGOから財務に関する監査済みの年次報告書を受け取るだけで、実効性のある指導監督を行っているわけではない。中央銀行は金融秩序の維持という観点から、NGOが公衆から預金を預かることを表向き禁じているが、ほとんどのマイクロファイナンスNGOはメンバー（利用者でもある）に貯蓄を義務付けている。中央銀行も、メンバーからの預金であること、それが貸付と相殺される資金であることなどからその黙認を続けている。

財務省は一定の要件を満たすNGOに税制上の優遇を付与している。個々のNGOが優遇にふさわしいかどうかの認定は最終的には財務省が行うが、認定のための審査は民間団体であるPCNC（Philippine Council for NGO Certification）が実施している。協同組合に関しては、協同組合庁がすべてのタイプの協同組合の所轄庁となっている。同庁に対して協同組合は年次報告書を提出するが、協同組合の育成と規制の両方に関わることの難しさや組合数の多さもあって、監督が不十分であるとの見方が支配的である。

2.4 マイクロ保険

フィリピンでマイクロ保険が普及しはじめたのは21世紀に入ってからである。マイクロファイナンス機関のCARDが、メンバーのために創設した共済基金を1999年に非営利法人の共済組合（MBA = Mutual Benefit Association）として分離したことが、マイクロ保険の認知が進む大きなきっかけとなった。それ以前にも生命保険会社や共済組合は存在していたが、マイクロ保険を取り扱うものはなかった。

保険事業者になれるのは株式会社、共済組合、および協同組合である。生命保険事業者のうち、営利企業は2006年末現在で37社存在し、保険料収入は合計554億ペソ、日本円にして1,400億円以上に達する（Insurance Commission, 2007, ウェブサイト）。保険会社はフィリピンである程度発達しているとみてよい。しかし従来、それらの顧客は低所得層ではなく、上中流層に偏っていた。最近では民間の営利的な保険業者のうち、6社がマイクロファイナンスの定義に当てはまる保険商品を出すようになっている。

共済組合（MBA）は保険法にもとづく非営利目的の会員制組織である。協同組合に似ているが、協同組合と異なり非出資型の組織である。一般に、共済ではすべての組合員が同額の保険料を支払い、同額の給付を受けるので、低所得層の助け合いに適した組織形態だといえる。しかしMBAはもともと数が少ないうえに、その多くは政府職員、警察官、教員や公社職員によって作られ、貧困世帯向けにマイクロ保険を提供するものはCARD MBAを除いてほとんどなかった⁴。CARD MBAは前述のようにCARD MRIというマイクロファイナンスを中核事業とするグループの一翼を担う共済組合である。グループ内外の組織との連携によって組合員数を95万人⁵に伸ばしており、フィリピンのマイクロ保険業界で突出して大きな存在となっている。

フィリピンには、この他に協同組合法に基づく協同組合があり、その中には保険業務を行っている信用協同組合が含まれている（Almazan, 2005）。また、法律の規制外にあるインフォーマルなマイクロ保険事業者も数百存在するといわれるが、いずれもごく小規模なものである。

フィリピンはマイクロ保険の制度化が進んでいる数少ない国のうちの1つとされている。同国の保険法では営利の生命保険事業者、非生命保険事業者（損害保険等）、複合保険事業者、および非営利の共済組合、という4種の保険事業者を規定している。財務省の下に置かれている保険委員会（Insurance Commission）が免許の交付を行うとともに、被保険者の保護とMBAの健全育成の見地からの指導監督を行っている。協同組合の監督官庁は財務省の協同組合開発庁である。

保険委員会は低所得層の保険への実効ある参加、および保険産業の安定と健全な発展のためにマイクロ保険の支援的政策環境を整える、という考え方を基本に据えており、CARDグループ

表2 フィリピン保険法の定める最低資本金

種 別	金額 (万ドル)	
生命保険、非生命保険事業者 (新規)	2400	協同組合は半額可
総合的保険事業者	4800	
MBA (新規)	300	
MBA (既存)	30.5	
マイクロ保険型 MBA (新規, 既存)	12.2	当初のみの特例措置

(出所) 2006年5月15日付の保険委員会覚書をもとに筆者作成

4 2006年3月現在で全国に34団体しか存在しなかった。

5 CARD MRIのニューズレター Kilapsaw vol. 1, no. 1による数字。

をはじめとする事業者と対話を行いながら政策を推進している。逆にいえば、民間側が政府の政策に対して一定の影響力を持っているといえる。たとえば、保険法の定める最低資本金は、マイクロ保険型 MBA にとってかなり有利な額となっている（表 2）。資本（出資金）の最低額を低く設定し、後から徐々に積み上げることが可能にしているのであるが、これは民間非営利の事業者との対話によって決められた措置だとみてよい⁶。

2.5 小 括

これまで見てきたように、フィリピンではマイクロファイナンスを NGO すなわち非営利の社会開発組織がリードしてきた。同国ではもともと NGO や協同組合が発達していたという背景のもとで、民間非営利の主体がバングラデシュの事業モデルを取り入れてマイクロファイナンス機関となっていった。NGO の 1 つである CARD が 1997 年に銀行を設立し、その経営を軌道に乗せた後は、農村銀行など営利企業の間にもマイクロファイナンスが広まっていった。その結果、協同組合を入れると数千の組織がマイクロファイナンスに参入し、全国の貧困世帯 290 万世帯のうちの 3 分の 1 がマイクロファイナンスのサービスを利用できるまでとなっている（Banking with the Poor Network, 2006）。

このように、フィリピンでは非営利的なマイクロファイナンス機関が健闘している。しかし NGO であっても規模の大きいものは経営組織やビジネススタイルが企業にきわめて近くなってきている。例えば、CARD グループの NGO と CARD 銀行は実質的に同一の経営者をもち、給与体系も揃えている。両者の間での人事異動も常時行われており、一体的に経営される双子組織のようなものである。企業文化に NGO 的なところが両者にはっきりと残っているものの、組織の性格は非営利組織から営利企業、柔軟なボランティア的組織から官僚組織へと移行しているように感じられる。

マイクロ保険では、やはり CARD グループに属する CARD MBA という民間非営利の共済組合が先行し、この事業領域でのリーダーになっている。そして単に市場占有率が高いだけでなく、政府との政策対話を積極的に行い、政策的な影響力をも有している。また、CARD は MBA モデルを普及させるために国内外のマイクロファイナンス機関に共済組合の設立のための技術協力を行っており、これまで 8 つの MBA を誕生させている。さらに、CAMIA (CARD MRI Insurance Agency, Inc.) という非営利法人の代理店を新たに設立して損害保険を取り扱い始めた。その提携先は営利形態の保険会社である。

マイクロ保険がいわゆる BOP 市場⁷において有望であることがわかった現在では、保険会社

6 筆者は CARD の最高責任者と保健委員会のコミッショナー（当時）の会合場面を何度か目撃している。

7 Bottom of the Poor すなわち最底辺もしくはそれに近い貧困層を購買層とした市場のこと。C. K. ブラハラードの『ネクスト・マーケット』という著書で使われた用語。

によるマイクロ保険への参入が増えるものと思われる。事実、Micro Insurance Agency という会社も現れている。これは Micro Insurance Agency Holdings LLC という保険代理店の子会社という形をとっており、パートナー組織と連携してマイクロ保険を扱い始めた。契約者およびその家族を合わせた被保険者総数は 113.5 万人と、かなりの規模に達している。

このように、非営利 営利の軸については、マイクロ保険でも非営利組織に営利組織が追いつくという図式が見てとれる。では、官 民の軸についてはどうだろうか。

融資に関しては、かつて 1970 年代から 1980 年代にかけて、中央政府が農村銀行、政府系の開発銀行などに補助金を出して農村貧困世帯への低利の融資を促した時期がある。しかし貧困でない層に融資先が偏ったり、腐敗、低返済率といった問題が発生したりして失敗に終わっている。こうしたこともあって、マイクロファイナンスでは政府が直接、小口の融資を行うことを控えるようになってきている。したがって末端の利用者との取引のレベルでは官から民へのシフトがあったと見るべきである。マイクロ保険では動きがより複雑である。マイクロ保険そのものではマイクロファイナンス同様、政府は支援的環境を整備するに止める姿勢を明確にしている。しかし CARD グループや TSPI (NGO を中核とするグループ) のような民間事業者は、低所得層のリスクをより広くカバーするために、公的な社会保険機関との連携を始めている。健康保険は貧困層にとっても非常にニーズの高いものであるが、医療システムと密接に絡んでいるため、民間でこのサービスを供給するのはなかなか難しい。一方、公的な健康保険機関の PhilHealth は、より効率的に被保険者を増やしたり保険料を徴収したりしたいと考えている。両者の利害が一致したところで提携の試みが進んでいる。将来、社会保険の充実が進むと、社会保険とマイクロ保険(とくに生命共済)との間で競合が生じることも考えられる。

3 カンボジアのマイクロファイナンス、マイクロ保険の動向

3.1 マイクロファイナンス発展の経緯

カンボジアでマイクロファイナンスが開始されたのは比較的遅く、1990 年代に入ってからである。国連カンボジア暫定統治機構 (UNTAC) が活動を開始した前後から海外の NGO がマイクロファイナンスを実施するようになったのである。1991 年に GRET, 1992 年に World Relief, 1993 年に ACLEDA = Association of Local Economic Development Agencies), CRS (Catholic Relief Services) といった組織が相次いでマイクロファイナンスを始めている。

当時は銀行業自体がカンボジアで未発達であったため NGO が現金輸送まで自ら行わなくてはならないような状態であった。しかしマイクロファイナンスの普及はかなり早く、1994 年に 4 万 4000 人にすぎなかった利用者総数は、1998 年ごろには早くも 20 万人を超えた。カンボジア政府も金融制度の整備に努め、1999 年に銀行業務と金融機関に関する法律を制定した。その目的は金融機関に対する信頼を高めるために運営と監督に関する枠組みをより厳格にすることであった。2000 年にはマイクロファイナンスの免許と登録に関する規則 (Prakas) が定められた。こ

れは 2002 年に追加された規則とともに、マイクロファイナンスの商業化と制度金融への統合を推し進めるものであった。また、1998 年には農村金融、マイクロファイナンスへの資金供給量を増やすために、国有の金融機関として農村開発銀行が設立された。

2004 年頃にはマイクロファイナンスが「産業」の域に達したといわれる (Alip and David-Casis, 2008)。正式の免許を得たマイクロファイナンス事業者は 2007 年 8 月までに 17 を数えるようになった。その他に 30 の NGO が中央銀行に登録をしてマイクロファイナンスを運営していた⁸。さらに、中央銀行への登録もしていない一般の NGO や協同組合の中にもマイクロファイナンス業務を行っているものが存在した⁹。

3.2 マイクロファイナンスの普及状況

カンボジアにおけるマイクロファイナンスを行うことのできる事業者は 商業銀行 (commercial bank)、 専門銀行 (specialized bank)、 狭義のマイクロファイナンス機関 (micro-finance institution)、 登録 NGO である。このうち ~ までは中央銀行からマイクロファイナンス事業者としての免許を交付されている。2008 年 7 月には商業銀行 18 行、専門銀行 7 行、免許マイクロファイナンス機関 16、計 41 の免許事業者、および 26 の登録 NGO が存在した (Ho, 2008)。約 1 年前には免許事業者が 17 であったから、早いペースで増えていることがわかる。ただし、これらのすべてが実際にマイクロファイナンスを実施しているわけではない。商業銀行や専門銀行の大部分はマイクロファイナンスに参入していない。

現在、約 70 万世帯が農村金融にアクセスできている。しかし、制度金融にアクセスできていない世帯は農村部で 40% にのぼる (Ho, 2008)。これは、銀行がブノンペンをはじめとする都市部に集中しており、農村部での支店網の展開が遅れていることによる。また、融資に比べて貯蓄の増加が遅れていることも指摘されている。農村部では中央銀行に登録していない開発 NGO、金貸し、為替商、tontine (無尽講) などによる制度外の金融がなお盛んである。

3.3 マイクロファイナンスに関する制度、政策と指導監督

1999 年の銀行業務・金融機関法では、金融機関として一般の商業銀行、専門銀行、狭義のマイクロファイナンス機関の 3 種類を規定している。

商業銀行はマイクロファイナンスを含む金融取引全般を行う免許をもつ。マイクロファイナンスで群を抜いて大きなシェアをもつ ACLEDA は商業銀行であり、メンバーでない公衆からの預金受け入れ、大型の融資、為替などの業務を行うことができる。専門銀行は免許に記載される特定分野の事業のみを行う。専門銀行も免許に記載されていればマイクロファイナンスを取り扱うことができる。免許マイクロファイナンス機関はマイクロファイナンスに特化した金融機関であ

8 この場合の NGO は非営利組織として内務省に登録されている団体を指す。

9 2007 年 8 月カンボジアでの聞き取りによる。

る。ACLEDA を除く大手のマイクロファイナンス機関はこのカテゴリーに属する。その大部分は有限会社の形をとっているが、CCSF のように信用組合連合会の場合もある。NGO などの形をとる小規模なマイクロファイナンス機関は、免許を取得しなくても中央銀行に登録するだけでマイクロファイナンス事業を営むことが許されている。

10 億リエル¹⁰以上の貸出資産をもつ組織は、会社または協同組合、NGO としてマイクロファイナンス免許を取得しなくてはならない。1 億リエル超 10 億リエル未満の貸出ポートフォリオをもつ組織は中央銀行に登録するだけでよい。この他に任意預金の残高（または預金者数）、株主構成、最低資本金、流動性比率、準備金、中央銀行への報告頻度などについても規定がある。中央銀行に登録されていない NGO については法的な規制枠組みがなく、データも整備されていない。これらの NGO の活動を社会開発分野における人道的支援、社会福祉その他公益的な活動に限定する法案が準備されているともいわれている（Alip and David-Casis, 2008）。

カンボジア政府は NGO から免許マイクロファイナンス機関、さらに商業銀行への転換を推進する政策をとっている。ちなみに最大手の ACLEDA BANK は 1993 年に NGO としてマイクロファイナンスを開始したが、2000 年にマイクロファイナンス専門銀行となり、2003 年に商業銀行に転換している。VisionFund Cambodia, Hattha Kaksekar Ltd (HKL), CHC Ltd, SEILANITHIH Ltd などは免許マイクロファイナンス機関となっているが、これらは NGO のマイクロファイナンス部門が制度発足後、会社組織に転換したり分離独立したりしたものである。このように、カンボジアのマイクロファイナンスでは、政策的な方向づけもあって非営利から営利へのシフトが明瞭である。ただし、政府は金融セクター開発戦略計画（Financial Sector Development Strategy 2006-2015）において、マイクロファイナンスの融資対象者とはならない極貧層が NGO の支援を受けて融資対象者に包摂されるよう、未登録 NGO の強化を図るとともに、それらと正式なマイクロファイナンス機関との連携を支援すべきだという考えも示している。

政府セクター自身は直接、マイクロファイナンス業務に手を下すことは控え、支援的環境の整備、たとえば法的規制、中央銀行による指導監督、資金供給源の整備といったことに役割を限定している。

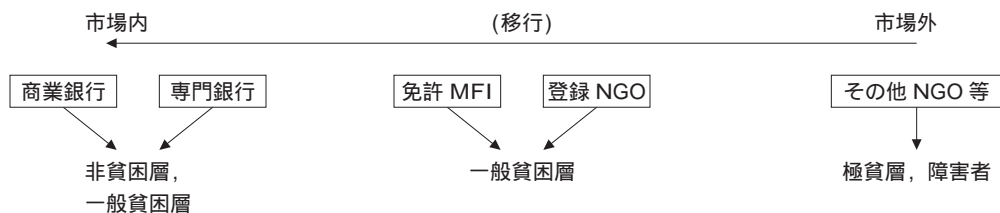


図1 カンボジアのマイクロファイナンス実施機関の位置づけ

(出所) 筆者作成

10 10 億リエルは 246 万ドルに相当（2008 年の平均レート、カンボジア中央銀行による）。

カンボジアのマイクロファイナンス機関は一般に図1のように理解することができる。商業銀行や専門銀行は、おもに貧困でない顧客や一般貧困層を顧客とする市場内のプレイヤーである。その他 NGO は多くの場合、極貧層や障害者を支援の対象として市場外で活動する。免許マイクロファイナンス機関や中央銀行登録 NGO はその中間に位置する。

3.4 マイクロ保険

カンボジアには 2008 年 7 月現在、マイクロ保険に関する正式な制度は存在しない。そもそも保険自体がまだ普及していないのが実情である。保険に関する法律がこの国で制定されたのは 2000 年のことである。2001 年には国営保険会社の CAMINCO ただ 1 社が存在したにすぎない。

2007 年 8 月の時点でも保険会社はわずか 4 社しかなく、生命保険を扱う会社はそのうち 1 社もなかった。なお CAMINCO と国営の再保険会社として設立された Cambodia Re は、その後民営化されている。

保険が普及していない理由としては、経済水準がなおきわめて低い国であること、非識字者が多く保険の説明が難しいことが挙げられている。ただし、近年は経済成長率がかなり高い水準で推移していることから、保険がこの国においても次第に普及することが予想される。

マイクロ保険は、いくつかの組織によりパイロット・プロジェクトとして実施されている。フランス系の NGO である GRET は、SKY¹¹ という健康保険プロジェクトを 1998 年という早い時期に始めている。このプロジェクトは GRET のマイクロファイナンス・プログラムを補完する目的で開始されたもので、都市部と農村部の貧困世帯を対象としている。加入世帯数は 2008 年 12 月現在で 7,000 世帯、カバーされるのは一定範囲の入院、出産、医薬品の費用とプライマリーヘルスケアである (AMIN, 2009)。免許マイクロファイナンス機関である CHC は、やはり融資とリンクさせた形で生命保険 MEADA (Micro Insurance for Economic and Accelerated Development for All) を 2007 年 1 月に開始した。CHC のマイクロファイナンス利用者のおよそ 4 分の一がこの融資保険に任意加入している¹²。NGO であるワールドビジョンの設立したマイクロファイナンス機関である Vision Fund Cambodia も同年に融資とリンクさせたマイクロ保険の実験を開始した (Alip and David-Casis, 2008)。いずれも明確な法的裏づけのない試行的なプロジェクトとして黙認された状態であり、本格的なマイクロ保険の展開は政府による制度化を待たなくてはならない。

2000 年の保険法は、保険一般を管轄するのは経済財政省金融産業局だとしている。同省はマイクロ保険事業に関する省令 (Sub-decree) を 2006 年 12 月に発表した。その後、改訂案も発表されているが、正式なものとはなっていない。一時期、マイクロ保険が営利組織のみを念頭に置いて制度化される可能性が高いと思われたが、2008 年 5 月の案では、実施主体としてコミュニ

11 クメール語の「我々の家族のための保険」の頭文字。

12 対象となるのは融資額が 1,000 米ドルを超えていない顧客のみである。

ティに基礎をおく保険（CBI）の事業者について言及がなされている。しかし民間非営利組織としてのマイクロ保険の推進を図る立場に立つ Alip and David-Casis (2008) は、その案では CBI の設立、運営、モニタリングや評価についての規定が不十分だとしている。

マイクロ保険の有用性自体は経済財政省内でも認識されている。カンボジア政府が打ち出した金融セクター開発戦略計画 2006 - 2015 においては、短期的に優先される事項としてマイクロ保険の導入が挙げられている。経済財政省が 2007 年 8 月 13 日にフィリピン系 NGO の RIMANSI と共催したフォーラムには同省の高官が出席し、保険業すなわちマイクロ保険の所轄庁である金融産業局の次長が報告を行っている。そのなかで、次長はマイクロ保険の必要性に触れ、それが（社会的に）排除されている人びとに社会的な保護を広げる方法であること、保険業界にとって新しい市場となりうることを、の 2 点を挙げ、その 2 つが両立しうるものだとした。

VisionFund International の Rommel Caringal は、カンボジアにはソーシャル・キャピタルが乏しく人々への信頼関係が薄いこと、アソシエーションを形成する土壌がなく、フィリピンの共済組合（MBA）のような助け合いの仕組みがなじまないとしている¹³。

けっきょく、マイクロ保険がカンボジアでどういう制度として具体化されるのか、果たしてマイクロ保険がカンボジアで成功するのは流動的である。しかし制度が近く発足することはほぼ間違いない。

3.5 小 括

カンボジアにおけるマイクロファイナンスは、当初は海外からカンボジアに入った外国系 NGO によって始められたが、現在の主力は商業銀行や免許マイクロファイナンス機関の形をとるフォーマルな民間営利事業者である。前述のように、これは政府の政策的な意図に沿ったものである。しかし、カンボジア政府は同時に、コミュニティに基礎を置く非登録の NGO などの組織がマイクロファイナンスの制度に多様性と柔軟性をもたらすとして、それらに対する支援能力を強化すべきだとしている。

マイクロ保険は、海外 NGO 等の技術的、資金的な協力のもとにパイロット事業が実施されている段階である。カンボジアでは、マイクロ保険が生命保険や長期貯蓄として供給されるというよりは融資や保健教育などと組み合わせて提供されている。事実、MEADA や Vision Insurance は融資保険として事業化されており、マイクロファイナンスの借り手の死亡等による貸し倒れリスクに備えるという性格が強い。もっとも、これは借り手にとってもメリットがあり、万一の場合家族に迷惑をかけたくないというニーズに対応している。

マイクロ保険の正式な制度については、その必要性は理解されていることから、マイクロ保険の経験を積み重ねたうえで、他国やドナーの意向も踏まえて方向性が打ち出されるだろう。政府自身は、金融セクター全般について言えるように、マイクロ保険の直接の供給主体とはならず、

13 2007 年 8 月 14 日に筆者が行ったインタビューによる。

支援的な環境を整備に留まる可能性が強い。これに関連して、公的な社会保険についても触れておく必要がある。カンボジアでは社会保障法が2002年に公布されており、本格的に実施に移されると労災保険、年金、被用者の医療保険の3つの柱を持つことになる。しかし当初は労災保険のみからスタートしており、カバーされる地域もプノンペン他2カ所に限定されている。対象は労働法に規定されるすべての労働者となっている。社会保障制度は、この国の経済力からいって、整備に時間がかかると思われる。したがってマイクロ保険等、民間による生活上のリスク低減の仕組みを早急に整備させる意味は大きい。

4 インドネシアのマイクロファイナンス、マイクロ保険の動向

4.1 マイクロファイナンス発展の経緯

インドネシアは商業ベースでの小規模金融の長い歴史をもつ。1世紀ほど前にはすでに Badan Kredit Desa (BKD = 村の金融組織) と呼ばれる村有の「銀行」が貸付を行っていた。BKD は今日でも多数存在する。インフォーマルな金融としては arisan と呼ばれる無尽講、農民グループや宗教をベースとした協同組合、家族計画センターなどが各地にあり、農村部では今にいたるまで利用されている。

NGO は「開発独裁」のスハルト政権下でもかなり活発に活動していたが、マイクロファイナンスへの関与は相対的に乏しかった。そのなかでよく知られているのは大手 NGO の Bina Swadaya と Yayasan Sugya Pranata である。Bina Swadaya は、支部を通じて農民等の自助グループを支援するという形で1970年代から小規模金融を実施してきた。1988年には銀行と自助グループとの間の橋渡し役になることにより、小規模金融を受益者の間に広めた。さらに、その後は自ら4つの銀行を民衆信用銀行 (BPR) の形で設立し、2002年には ASA 方式のマイクロファイナンスを導入している¹⁴。中部ジャワのスマランを本拠地とする Yayasan Sugya Pranata も、筆者が1984年に NGO 調査のため訪問した時にはすでに貧困層を対象に融資を行っていたから、やはり早い時期から小規模金融を実施していたといえる。当時の代表はオランダ人の牧師で、貧困層といえども無償で資金を渡すのはよくないという信念から貸付を行っていた。この NGO は1990年に地元で商業銀行を設立している。また、ロンボク島東部の LP2SD という NGO は貯蓄・貸付のための協同組合を設立している。このほかにもマイクロファイナンス業務に携わってきた NGO が存在するが、規模は小さく経営が安定しているとはいえない (Charitonenko and Afwan, 2003)。

インドネシアでも、フィリピン同様、グラミン・バンク方式のマイクロファイナンスを導入する試みがなされた。その目的は貧困対策である。最初に設立された Karya Usaha Mandiri

14 ASA はバングラデシュの大手マイクロファイナンス NGO の1つ。合理的な事務手続きと連帯責任制によらない個人貸しの仕組みにより、後発ながら利用者を急増させた。

(KUM) は、農業省社会経済農業研究センター、LPPI (Indonesian Banking Development Institution インドネシア金融開発研究所)、APDC = アジア太平洋開発センター¹⁵ が協力して 1989 年にパイロット・プロジェクトとして立ち上げたものである。1993 年からは LPPI が実施機関となり現在に至っている。対象はボゴール郡の最貧困層に設定された。現在この組織は民衆信用銀行 (BPR) となっており、2008 年 6 月末現在のメンバー数は 6,711 人である。

Lembaga Pengembangan Pembiayaan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (LPP-UMKM) は、2003 年にボゴール農業大学を実施機関として開始されている。2007 年からはタンゲラン県政府が運営している。しかしこれもあまり大きく発展しなかった。

3 つ目の例は Ganesh Foundation である。この NGO は 2003 年にオランダの NGO の支援で設立されている。2009 年 10 月現在で 13 万 5000 人の利用者を持ち、インドネシアのグラミン・バンク方式によるマイクロファイナンスのうちでは最大のものとなった。しかし 2001 年制定の財団法¹⁶により、NGO が貸付業務を禁じられることが懸念されたため、ベンチャー金融会社に転換し、名称も PT Mitra Bisnis Keluarga Ventura に変更した。

インドネシアの小規模金融でもっとも大きな役割を果たしているのは、じつは NGO ではなく Bank Rakyat Indonesia (BRI) という政府系の商業銀行だといわれる。BRI の歴史は 19 世紀まで遡ることができる。オランダ統治時代は長らくヨーロッパ流の協同組合銀行であったが、インドネシアの独立後は国立の商業銀行となった。1970 年代には村々に 3,600 のユニット (村の銀行と称された出張所) をもち、政府の BIMAS 計画のもとで米の大増産のための低利融資のパイプとして使われた。BIMAS 計画はあまり成功しなかったため 1980 年代に中止され、1984 年に BRI に抜本的改革が施された。その後は郡レベルで設置されているユニット (4 人程度の人員を配置した営業所) が独立採算制のもとで農村のマイクロファイナンスのネットワークとして機能するようになった。これが現在では好採算の小規模金融となっている。BRI は 1992 年に有限会社となり、2003 年には株式を公開している。政府も株式を所有しているが、運営スタイルは民間企業的なものに変わっている。

Bank Perkreditan Rakyat (BPR, 民衆信用銀行) も、小規模な金融において大きな役割を果たしている。BPR は広義には免許を有していない公的金融機関も含め、インドネシアにおける小規模な金融機関全般を指し、その歴史は古い。狭義には 1992 年の銀行法による免許をもつ地方金融機関 (民間中心) を指す。本稿では BPR をおもに後者の意味で使う。

制度としての BPR は 1978 年に中央銀行によって創設された。しかし 1988 年の金融改革後に導入された金融機関も同じ名で呼ばれるようになったために混乱しがちである。

ノンバンクとして重要なのは「官営質屋」の Perum Pegadaian である。この国営質会社はオランダ統治時代の 1901 年に遡る歴史をもっている。また、協同組合もこの国で長い歴史をもつ

15 マレーシアのクアラルンプールに本部をもつ国際機関。

16 2002 年施行、5 年の移行期が設けられた。

ている。その淵源は、植民地時代の KUD (Koperasi Unit Desa) だとされる。協同組合はかつて政治化された存在で、スハルト時代には村落部の人びとの統制と農業生産目標を達成するための手段として使われた。

その他のノンバンクとしては Lembaga Perkreditan Desa (LPD) (後出) と Badan Kredit Desa (BKD) と呼ばれる農村信用機関がある。BKD はジャワ島とマドゥラ島に存在する村有の金融機関で、これまた 1 世紀以上の古い歴史をもつ。第二次世界大戦前の最盛期には 1 万 3500 を数えたが、戦後急減しスハルト政権時代を通じて停滞した。BKD は村のリーダーたちによって運営され、通常週 1 回、貯蓄 (任意貯蓄は不可) と貸付を行う。融資は無担保で金額も小さい。一般に小規模でマネジメント能力が低く業績はよくないとされる。BKD は現在なお 5,000 あるとされている。

4.2 マイクロファイナンスの普及状況

商業銀行 (後出) の中にはマイクロファイナンス業務を行うものがある。136 行のうち、政府が所有しているのは 36 (地方開発銀行 26 行を含む数字, 2003 年末) である。少額の預金・貸し出しを行う商業銀行の中では Bank Rakyat Indonesia (BRI) が圧倒的に大きなシェアをもつ。その特徴は、4000 あまりのユニットでマイクロファイナンス業務を行っていることである。貸出額は 2 万 5000 ルピアから 2500 万ルピアまでの間、融資期間は 1 カ月から 3 年の間、顧客総数は約 3,000 万人、融資を受けている人の数は 310 万人となっている (Banking with the Poor Network, 2005)。顧客数が多いのは預金者数が多いためである。BRI は物的担保をとり、平均の融資額も比較的大きい。とくに貧困層を対象としているわけでもないが、顧客のうち貧困層の中上位の層を広く覆っている。現在、BRI はそのユニットを通じてマイクロ保険も取り扱っている。

BRI の小規模金融の成功を見て、他の商業銀行も直接あるいは民衆信用銀行を通じてマイクロファイナンスに参入するようになった。その方法は多様で、もともと協同組合が母体である Bank Bukopin は、Swamitra というプログラムを支店で展開し、各地の協同組合の組織強化、支援を通じて小規模融資を行っている。Bank Danamon は本体に貯蓄貸付部門をもち、小規模金融業務を行っている。

一般にインドネシアでは、小規模で金融商品の種類も限定されている地方銀行を Bank Perkreditan Rakyat (BPR, 民衆の信用銀行) と呼んでいる。その中には前述のように銀行の免許をもつ金融機関ともたない金融機関がある。前者つまり狭義の BPR は 1992 年の銀行法の基準を満たすもので、2004 年に 2,148 行を数えた。後者は村有金融機関 BKD (主にジャワとマドゥラ島に所在) と Lembaga Dana dan Kredit Pedesaan (LDKP) という、多くは州政府の所有し監督する金融機関からなる。数は 9,000 近い。LDKP は狭義の BPR への転換を推奨されたが、大部分はそうしていない。

バリには、Lembaga Perkreditan Desa (LPD) という慣習法による村 (自然村で行政村と区

別される)が所有する金融機関がある。これはノンバンクに分類され、LDKP(後出)のバリ版である。これらはバリ地域開発銀行の監督を受けている。バリの自然村の94%に存在し、その数1352とされる(GTZ, 2008)。なおBPRも一般に担保をとる。

かつて2000年に、筆者は南スラウェシ州でGerbang Masa DepanというBPRを訪問したことがある。この銀行は1996年に有限会社の形で設立され免許を得たBPRである。訪問当時は本店のみの小規模な銀行であった。株主構成は日本で言えば地域活性化のための第3セクターのような構成で、純粋な民間組織でもなければ公的金融機関ともいえない、地元密着の銀行であった¹⁷。設立にあたって熱心に中央政府に働きかけたのは南スラウェシ州の地元NGOで、沿岸漁民が高利貸しからの借金のために所得が上らないという問題を解決するために、零細なビジネスを営むための金融機関の創設を提案し、タカラール県当局の賛同を得た。これは金融機関のでき方としてはやや例外的かもしれないが、BPRが貧困層を含む庶民の金融ニーズに対応するという意味でマイクロファイナンス機関の一種だということは見て取れる。

ノンバンクで重要なのはPerum Pegadaianという国有の大規模な質会社である。他国であまり見られないこの質会社は、812の支店を通じて一種のマイクロファイナンス・サービスを行う(Banking with the Poor Network, 2005)。質屋なのでもちろん担保をとるが、1500万人以上の低所得層に資金を貸し、BRIや民衆信用銀行(BPR)とともに小規模金融の3本柱の1つだとされる。

協同組合は小規模だが数は多い。協同組合のうちでマイクロファイナンスを行うのは貯蓄貸付協同組合と多目的協同組合の貯蓄貸付ユニットの2種類である。大部分の協同組合は非効率で手厚い補助を受けているが、中には高い業績を上げているものもある。

4.3 マイクロファイナンスに関する制度と政策

インドネシアでは、1983年までは国が金融を直接担ったり介入したりすることが多かった。しかし1984年以後は自由化が段階的に進められ、現在は考え方としては市場主義的になっている。

小規模金融にかかわるインドネシアの金融機関、ノンバンク等は、インドネシアにおける金融の複雑な歴史を反映してかなり多様である。

商業銀行は、総合銀行として多様な金融商品を扱う中でマイクロファイナンスも扱うことができる。マイクロファイナンスと呼べるものを扱う主な銀行を表3に掲載した。これらはすべて大手の銀行である。商業銀行は、当然ながら中央銀行であるBank Indonesiaの監督を受ける。

民衆信用銀行(BPR)は、預金受入れはできるが、支店展開の地理的範囲、機能、ポートフォリオ構成の点で制約がある。

17 48人の個人が52.5%、地元の郡役所が25%、州立商業銀行12.5%、その他自助グループ、村の4つの協同組合、NGOが少しずつ出資している。

協同組合については、法的枠組みは存在するものの、協同組合中小企業省の能力の限界もあって、有効な指導監督ができていないとされる。協同組合は1995年に定められた国の規則と1998年の省令により規制される。信用協同組合または多目的協同組合の特定部門のみが貯蓄貸付を行うことができ、最低資本金の規制も存在する。

いくつかのNGOは自らBPRを設立したり、商業銀行を設立したりしている。これは2001年の財団法により、NGOが収益事業や経済活動を営むことができなくなったことに対応した動きだと見ることができる。この法律により、マイクロファイナンスを実施していた団体は金融事業をやめるか、協同組合、民衆信用銀行をつくることを迫られたからである。

その他、すでに言及したノンバンクを含め、小規模金融にかかわるインドネシアの機関を表3に整理して掲載した。

マイクロファイナンスに関連する法律の1つは零細・中小企業法(2008年第20号)である。この法律では、零細企業を個人企業または民間企業で以下の基準を満たすものと規定している。

- ・5千万ルピア以下の純資産をもつもの。ただし土地及び営業用建物を除く。
- ・3億ルピア以下の純収入をもつもの。

この法律だけではマイクロファイナンス機関の組織強化には不十分であり、マイクロファイナンス機関法が必要だとされている。その理由は、マイクロファイナンスの法的根拠があいまいなためアカウントビリティの欠如、腐敗を招いていること、銀行にアクセスできない人たちが協同組合のメンバーでない人たちにも融資機会を与えるべきだからである(Kusumaatmadja, 2008)。政府のマイクロファイナンスに対する姿勢は消極的であるとの批判もある。マイクロファイナンス機関法は法案としては存在しているが、上院も審議に熱心でないとされる¹⁸。

なお、インドネシアには、シャリーア法(イスラーム法)に考え方の基礎を置く金融機関が存

表3 小規模金融にかかわるインドネシアの金融機関、ノンバンク等

種 別		略称	現地の一般名称または実名	備 考
銀 行	商業銀行	BRI - -	Bank Rakyat Indonesia Bank Bukopin Bank Danamon	国営。ユニットが実施 協同組合と連携 貯蓄貸付部門をもつ
	民衆信用銀行	BPR	Bank Perkreditan Rakyat	(一般名称)
ノ ン バ ン ク	マイクロ 金融協同組合	BKD	Badan Kredit Desa	(一般名称)
		KSP	Saving and Loan Cooperative	(一般名称)
		LDKP	Lembaga Dana dan Kredit Pedesaan	(一般名称)
	国有質会社	-	Mitra Bisnis Keluarga Ventura Perum Pegadaian	ベンチャー金融会社
ノン ブ ラ ン ク	民間非営利団体	BMT	Baitul Maal wat Tamwil	イスラーム法に準拠した 貯蓄貸付組合
		NGOs	Non-Governmental Organizations	(一般名称)

(出所) 筆者作成

在する。商業銀行には一般の商業銀行とは別にイスラーム商業銀行が3行ある。民衆信用銀行(BPR)にもイスラーム式とそうでないものが存在し、前者は2008年5月現在で120行に達している。さらに、一般の銀行でシャリーア部門をもつものも増えている。

イスラームの原理に基づくノンバンクとしては、BMTやLAZISと略称される小規模金融機関や協同組合がある。BMTは、直訳すると「(社会的)財産と零細企業の家」で、地域の人々から資金を集め、零細事業を実施するための組織である。貸し出しというよりも投資を行うといったほうが適切だろう。BMTは、もともとはグラミン・バンクのようなものをインドネシアに普及させたいと願ったイスラーム指導者たちの発案による。こうした小さな組織を中央から支援する機関として、PINBUKと略称される零細事業開発センターが、1995年にハビビ元大統領らによってNGOとして設立されている。PINBUKの資金源の1つはイスラーム商業銀行の社会貢献活動である。

4.4 マイクロ保険

ドイツ技術協力公社(GTZ)、保険会社のAllianz社とUNDPが2005年6月にとりまとめた報告書によると、インドネシアには2003年時点で173の保険事業者が存在した。しかしその中で低所得層の市場を開拓している事業者はほとんどなかった(MacCord et al, 2005)。

インドネシアでは、従来から小規模保険がなかったわけではない。各地の*arisan*(無尽講)によっては独自の保険プログラムをもつものもあり、地域の上層や宗教者によって支持されてきた。事実上のマイクロ保険事業者もいくつか存在するが、その多くは小規模融資に伴って借入手を生命保険に加入させるものである。つまり一種の融資保険である。任意加入者は少ないといわれる。

現在のところ、インドネシアにはマイクロ保険を律する法律はない。フィリピンのように共済組合に関する制度も存在しない。共同で所有される形態の保険事業者としてはBumiputeraがあり、保険法のもとで保険事業を行っている。

2008年に入り、マイクロ保険がアリアンツ社によって展開されつつある。世界第二位の保険会社であるアリアンツ保険の現地法人Asuransi Allianz Life Indonesiaは2006年8月に同国初と銘打ったマイクロ保険を実験的に発売し、その後2008年1月に、本格的に展開を始めた。イスラーム法に準拠したPayung Keluarga(家族の傘)という保険商品も発売している。同社は2008年末までに10万人、2010年末までには30万人の契約者を獲得する目標を立てている。

フィリピンのCARDはスマランに事務所を置き、同地のNGO系銀行Purba Danartaと提携して試験的にマイクロ保険を扱っている。こちらはフィリピンで実績のあるMBA方式の導入を試みている。

インドネシアでのマイクロ保険はまだ始まったばかりであるが、ニーズは高いとみられており、今後、既存の金融機関のネットワークを利用する形で急速に普及するものと思われる。

4.5 小 括

インドネシアのマイクロファイナンスの特徴は次のように整理することができる。

第一に、制度金融が小規模金融の大半を占めており、NGO、ノンバンク（国営質会社を除く）などのシェアが比較的小さいということが言える。商業銀行の一部や民衆信用銀行は、マイクロファイナンスの機能を果たしているが、それらは一部の例外を除いてNGOから発達して銀行になったわけではない。バングラデシュ、フィリピン、カンボジアで見られるような、典型的なマイクロファイナンス機関はあまり見られず、むしろ同国の土着の金融機関や協同組合がマイクロファイナンス的になったと見たほうが良さそうである。これが第二の特徴である。第三に、金融の自由化、民営化が推し進められてきたため、政府はかつてのように金融事業に直接かかわったり、強く介入したりすることはなくなっているが、国営の銀行や質会社は今なお小規模金融で大きな存在であり続けている。第四に、イスラーム法に依拠する金融機関や協同組合が、まだ割合として小さいとはいえ、徐々に伸びてきている。

マイクロ保険では、海外から入ってきた多国籍保険会社やNGOがシェアを競いつつ、今後、急速に低所得層向けの保険を普及させていこう。その場合の提携相手となるのは、既存の銀行である。

5 結論と将来展望

これまでフィリピン、カンボジア、インドネシアという東南アジアの3カ国のマイクロファイナンスとマイクロ保険について、運営主体が「官」から「民」、その中でも「非営利」から「営利」の形態に移行する傾向が見られるかどうかを吟味してきた。

かつて（1980年代半ば）までは、フィリピンでもインドネシアでも、政府が協同組合をつくらせ、それらに市場金利よりはるかに低利の資金を政策的に流してきた。しかし、その成果は芳しいものではなかった。その反省と、世界的な市場化の流れを受けて、両国とも金融の自由化を推し進め、現在は政府の金融市場への介入はできるだけ少なくしている。そして金融機関などの事業環境を制度、政策面で整備することに重点を置くようになっている。これはマイクロファイナンスについてもいえる。

金融経済で基本的に市場を重視するという姿勢は、カンボジアにも共通している。同国はポルポト政権による大量殺戮、内戦、他国による支配等により国土の荒廃が進み、そこから抜け出たばかりであるが、基本的には民間企業を中心とした経済活力を生かす方向をとっており、経済金融も安定してきている。

しかし、いくつかの点で3国の間に違いも見られる。マイクロファイナンスについていえば、インドネシアではフィリピンやカンボジアと違って、今も国営の銀行や質会社が大きな役割をもっている。地方レベルでも州、県や村などの地方政府が地域コミュニティとつながって小規模金融にかなりかかわっており、「官」から「民」への流れがかならずしも明確ではない。しかし「民」

の中では「営利」形態の事業者が明らかに優位だといえる。これは、もともと同国において NGO があまり金融事業に携わってこなかったという歴史的な経緯から来ている。グラミン・バンク方式のような「典型的な」マイクロファイナンスは、同国への導入が試みられながら、しっかり定着したとはいえない。その反面、イスラーム金融の形でマイクロファイナンスが普及する可能性もある。これはマイクロ保険についてもいえる。

「非営利」から「営利」への流れは、カンボジアで明瞭である。同国では当初、海外系の NGO によって小規模金融が始められたが、あまり成功しなかったといわれる。このため、政府は国際援助機関等のアドバイスも得ながらマイクロファイナンスの登録・免許制度を定め、実施機関のレベルアップを誘導した。こうした政策により既存の NGO が営利形態の会社を設立するようになり、現在では大手のマイクロファイナンス実施組織のほとんどは営利形態となっている。

フィリピンでは「非営利」から「営利」への流れが他の2国ほどはっきりしていない。1つには、同国で NGO の活動が活発で力をもっており、マイクロファイナンスでも実績を上げてきたためだろう。今なお大手のマイクロファイナンスの中で NGO の占める割合は高い。

マイクロ保険の分野でも、フィリピンでは非営利組織が健闘している。これはマイクロ保険でもっとも先行している CARD MBA が、共済組合という非営利組織の形をとっていること、それだけではなく内外に共済を普及させるべく技術支援を行っていること、政府がマイクロ保険の正式な制度を立ち上げるにあたり共済を優遇したことと関係している。インドネシアやカンボジアではマイクロ保険に関する制度が固まっていないため、営利事業者が市場を押さえるか否かはまだわからない。しかし、どちらかというといくと保険会社がマイクロ保険の市場を支配する可能性の方が高い。

NGO は世界的に見てもマイクロファイナンスで発達・普及に大きな役割を果たしてきた。しかし非営利形態では、一般大衆からの預金受け入れが禁止されている、商業ベースでの借入れが企業より難しいなど、貸出原資を低コストで大量に調達し規模の拡大を図るうえでの制約も多い。バングラデシュやフィリピンでマイクロファイナンス NGO が大規模化したのは、1つには政府・中央銀行がこれまで NGO の金融行動を厳しく規制してこなかったからである。今後、当局が預金者保護等のため預金に関する規制を強めたり、NGO に対する課税を営利企業なみに強化したりすれば、NGO の営利シフトがそれらの国でも進むだろう。

今回の調査であらためて感じたのは、形式的に民間部門が拡大しているとか営利企業が増えているということとは別に、全体として商業化と官僚組織化が進んでいることである。非営利組織や国営企業においてもビジネス志向が強まり、効率や収益が重視されるようになってきているためだろう。また、NGO が大規模化するにつれてヒエラルヒーやルールが支配するようになってきていることも指摘できる。低所得層に属する利用者を増やすこと、「業界」での競争力を保ち、利益を確保して組織の持続可能性を高めること、制度金融として政府機関の指導監督を受けることで預金者を保護し信用を高め、投資を引き付けること、それらはすべて大事なことに違いないが、そのことで失われるものもあるだろう。

金融保険業は規模の経済が強く働く。大きいほうがコスト、信用、サービスの多様性、リスク対応等の面で一般に有利なので、セクターに関係なく市場占有率や順位を争いがちになる。いずれ寡占状態になることも十分考えられる。その時、顔の見える関係、助け合いの精神がはたして維持されるのか、見守っていききたい。

文 献

- 雨森孝悦 (2009) 「自立的セーフティネットとしてのマイクロ保険」二木立代表編者『福祉社会開発学』、ミネルヴァ書房。
- 佐藤百合 (2004) 「第4章 銀行再編と金融制度改革」佐藤百合編『インドネシアの経済再編』、アジア経済研究所研究双書 537。
- C. K. プラハラード著 (2005) 『ネクスト・マーケット「貧困層」を「顧客」に変える次世代ビジネス戦略』、英治出版。
- Alip, Jaime B. Aristotle, and David-Casis, Ma. Chona (2008), *Microinsurance in Cambodia*, Rimansi.
- Almazan, Rainier V. (2005), "Microinsurance and Mutual Benefit Associations as a Solidarity Based Social Protection System for the Informal Sector: The PAKISAMA Mutual Benefit Experience", *CSWCD Development Journal 2005 Issue*, College of Social Work and Community Development, University of the Philippines Diliman.
- Allianz-Year in Review 2009
http://www.allianz.com/en/press/news/company_news/history/news_209-12-23.html
- Arifianto, Alex (2006), "The New Indonesian Social Security Law", *ASEAN Economic Bulletin* 23.1 (2006) 57-74, The Institute of Southeast Asian Studies,
http://muse.jhu.edu/journals/asean_economic_bulletin/v023/23.1arifianto.html
- AMIN (Asia Microinsurance Network) (2009), "Micro-insurance Briefs: GRET-SKY Health Insurance Scheme, Cambodia-2009". <http://www.ilo.org/gimi/amin/ShowMainPage.do>
- Banking with the Poor Network (March 2005) "Microfinance Indonesia Country Profiles"
<http://www.bwtp.org/country-profile-indonesia>
- Banking with the Poor Network (March 2006), "Philippine Country Profile on Microfinance"
<http://www.bwtp.org/country-profile-philippines>
- Charitonenko, Stephanie (2003), "Commercialization of Microfinance. The Philippines" Asian Development Bank.
http://www.adb.org/Documents/Reports/Commercialization_Microfinance/PHI/default.asp
- Charitonenko, Stephanie, and Afwan, Ismah (2003), "Commercialization of Microfinance. Indonesia", Asian Development Bank.
http://www.adb.org/Documents/Reports/Commercialization_Microfinance/INO/default.asp
- Fernando, Nimal A.,(2004), "Micro Success Story? Transformation of Nongovernmental Organizations into Regulated Financial Institutions", Asian Development Bank, Regional and Sustainable Development Department.
<http://www.adb.org/Documents/Studies/microfinance-success.pdf>
- GTZ, "Lembaga Perkreditasi Desa in Bali", Seminar material, Asia Pacific Regional Microcredit Summit, Bali, Indonesia, 2008.
<http://www.bi.go.id/web/en/Publikasi/Kertas+Kerja+dan+Materi+Seminar/Materi+Seminar/>
- Ho, Phan (2008) "Transformation of MF Operations from NGO to a regulated MFI while Maintaining Social Missions", Seminar material, Asia Pacific Regional Microcredit Summit, Bali, Indonesia, 2008.
<http://www.bi.go.id/web/en/Publikasi/Kertas+Kerja+dan+Materi+Seminar/Materi+Seminar/>
- Insurance Commission (2007) Tentative Ranking of Life Insurance Companies according to Premium

Income.

http://www.insurance.gov.ph/_@dmin/upload/statistics/Premium%20Income%2020.06.pdf

Ismawan, Bambang (2008), "Microfinance in Indonesia: Chance & Challenge".

<http://www.bi.go.id/web/en/Publikasi/Kertas+Kerja+dan+Materi+Seminar/Materi+Seminar/>
Kusmuljono, B.S. (2008), "Strategic Policy for Development of Microfinance to Accelerate Poverty Alleviation in Indonesia", Seminar material, Asia Pacific Regional Microcredit Summit, Bali, Indonesia, 2008.

<http://www.bi.go.id/web/en/Publikasi/Kertas+Kerja+dan+Materi+Seminar/Materi+Seminar/>
Kusumaatmaja, Sarwono (2008), brief note, Plenary Session on Microfinance Development in Indonesia, Seminar material, Asia Pacific Regional Microcredit Summit, Bali, Indonesia, 2008.

<http://www.bi.go.id/web/en/Publikasi/Kertas+Kerja+dan+Materi+Seminar/Materi+Seminar/>
MacCord, Michael, Ramm, Gaby, and McGuinness, Liz (2005) "Microinsurance. Demand and Market Prospects Indonesia" The Microinsurance Centre.

<http://www.humanitarianinfo.org/sumatra/reliefrecovery/livelihood/docs/MicroinsuranceIndonesiaPaper-151205.pdf>

Royal Government of Cambodia (2007), *Financial Sector Development Strategy 2006 - 2015*.

Syukur, Mat (2008), "Developing Sustainable MFI", Seminar material, Asia Pacific Regional Microcredit Summit, Bali, Indonesia, 2008.

<http://www.bi.go.id/web/en/Publikasi/Kertas+Kerja+dan+Materi+Seminar/Materi+Seminar/>