

大規模災害時におけるマイクロファイナンス機関の対応

—— フィリピン・レイテ島における CARD MRI の事例から ——

雨森孝悦*

要 旨

本稿は2013年11月にフィリピン中部を襲った超大型台風の救援活動を行った同国の大手マイクロファイナンス機関の事例調査を整理したものである。本部における幹部と被災地におけるスタッフと利用者に対する聞き取りと資料分析から、以下のような結果を得た。この組織は災害発生直後に最高幹部が被災地を視察するとともに災害対策委員会を立ち上げ、その後被災したメンバー、スタッフの安否確認や物資の配布などの救援活動で大規模に行った。その際、担当外のスタッフやメンバーがボランティアとして参加した。金融機関としては債務返済の一時猶予、債務減額、災害特別融資も実施した。また、通常業務の再開を急ぎ、マイクロ保険等の保険金支払い、預金引き出しへの対応を行った。一方、地域の一般の人びとに対しては例外を除き、救援物資を配布しなかった。他のマイクロファイナンス機関で独自に救援活動を行った組織はなかった。全国規模で事業を展開しているマイクロファイナンス機関として、そのネットワークを活かして地域全体の救援・復興を行う社会インフラになることは当面期待しにくいことがわかったが、今後の災害に備えて大手マイクロファイナンス機関が合同で基金を設立する計画は立ち上げられた。

キーワード：マイクロファイナンス機関、災害救援、復興支援

1. 背景

2013年11月8日、超大型台風ヨランダ¹がフィリピン中部を襲った。この台風は観測史上まれにみる勢力²で上陸したため、レイテ島、サマル島をはじめフィリピン各地に甚大な被害を及ぼした。

* 日本福祉大学福祉経営学部（通信教育）

1 被災地を含めフィリピンでは Yolanda（ヨランダ）という名称が使われているが、国際的には Haiyan（ハイエン）、日本では台風30号と称されている。本稿では対象をフィリピンに限定しているため、ヨランダという名称を採用した。

2 気象庁によると、この台風の最低気圧は895ヘクトパスカル、最大風速は毎秒90mであった。上陸時の勢力も同程度とされている。これは日本に上陸した台風の中で最も大きな被害をもたらした室戸台風（1934年）や伊勢湾台風（1959年）の上陸時の気圧よりもさらに低い。

フィリピンの国家災害リスク削減委員会 (NDRRMC³) は、フィリピンにおける被災者の総数が 3,424,593 家族 (16,078,181 名)、死者 6,300 名、行方不明者 1,061 名、被災家屋が 1,084,762 棟だとしている⁴。この大災害に対して、アメリカをはじめ各国が軍隊を派遣し、また国際赤十字、国連児童基金 (UNICEF)、世界食糧計画 (WFP)、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) などの国際機関、国境なき医師団 (MSF) やセーブ・ザ・チルドレンなどの NGO、その他多くの組織が救援に駆けつけた。日本からは国際緊急援助隊 (JDR)、自衛隊が現地に派遣され、NGO も救援・復興活動に取り組んだ。著者が調査を行った 2014 年 3 月末の時点では、まだいくつかの NGO が現地で活動を行っていた。

レイテ州の州都タクロバンでは、市街地が壊滅状態となったため地方行政の機能が停止状態となり、行政による迅速な救援活動は期待できないありさまであった。そうした中で、本稿で事例として取り上げるマイクロファイナンス機関の CARD MRI⁵ は、早い段階で救援活動を開始した。

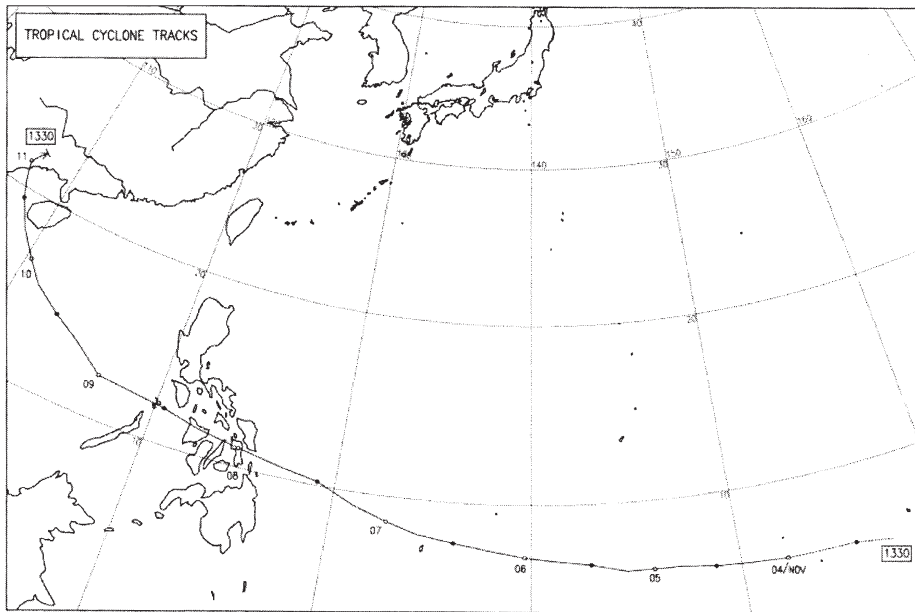


図1 台風ヨランダ (30 号) の経路図

(出所) 気象庁 http://www.data.jma.go.jp/fcd/yoho/typhoon/route_map/bstv2013.html

3 National Disaster Risk Reduction and Management Council の略称。

4 2014 年 4 月 17 日発表の DRRMC Update より。

5 正式名称は Center for Agriculture and Rural Development Mutually Reinforcing Institutions。この名称には相互に強め合う組織群という意味合いが込められている。通常は略称の CARD MRI もしくは CARD が使われている。本論文ではグループの総称として CARD MRI もしくは CARD グループを用いる。

ここで CARD MRI のことをもう少し詳しく説明しておこう。CARD MRI は、1986 年に非営利法人として政府に登録された Center for Agriculture and Rural Development, Inc. (CARD) を中核組織として発展してきた。当初、CARD は農村の土地なし住民を組織化し、農業指導や貸付等によってその生計向上を図る NGO であったが、1990 年頃にはマイクロクレジット事業を行うようになった。これが次第に成長すると、CARD は NGO としてマイクロファイナンス事業を拡大しつつ、別途マイクロクレジット専門の CARD Bank という銀行やマイクロ保険を扱う共済組合の CARD MBA⁶ を設立し、これらを母体の NGO と一体的に経営するようになった。CARD グループは、現在では中小企業専門銀行、経営開発財団、保険代理店、リース会社、薬局チェーンを含む 11 の組織からなるソーシャル・ビジネス集団に成長している。メンバーの数は合計で 200 万人を超えており、フィリピンにおけるマイクロファイナンス系の事業体としては最大級である（表 1）。グループ全体を統括しているのは、創設者であるハイメ A. アリップ代表⁷ を議長とする執行委員会である。本部はルソン島のラグーナ州サンパブロ市に置かれている。

表 1 CARD グループのメンバー数

組 織 名	純預金者を含むメンバー数 (人)	融資を受けているメンバー数 (人)
CARD Inc.	868,930	689,280
CARD Bank	1,130,477	436,569
CARD SME Bank	180,177	106,568
Rizal Rural Bank	27,938	21,113
合 計	2,207,522	1,253,530
CARD MBA (共済組合)	組合員数 1,886,323	

(注 1) 2014 年 3 月現在、Rizal Rural Bank と CARD MBA は 2014 年 2 月現在の人数。

(注 2) CARD グループの他の組織は CARD MRI Insurance Agency (保険代理業)、CARD MRI Development Institute (教育・研修)、CARD Business Development Service Foundation (ビジネス支援)、CARD MRI Information Technology (IT システム構築)、BotiCARD (薬局チェーン)、CARD Leasing and Finance Corporation (ノンバンク) である。

(出所) CARD MRI

CARD MRI は主な被災地であるサマール島、レイテ島に 29 万名にのぼるメンバーを有していたことから、災害発生後ただちに実態把握に乗り出し、その後救援活動を展開した。2013 年 12 月 20 日現在の被災者は、CARD MRI のメンバー、スタッフとその家族を合わせると 179,388 名、うち死者は 326 名、行方不明者は 170 名と報告されている（表 2）。

6 正式名称は CARD Mutual Benefit Association, Inc.

7 肩書きは専務理事 (managing director) であるが、実質上は強大な発言権をもつ CARD グループの最高意思決定者であるため、以後はアリップ代表という表現を用いる。

人的被害だけでなく、物的損害もきわめて大きかった。被災者たちは大なり小なり家屋、家財道具、生産用具の流失や損壊といった被害を受けた。また傷病や失業による収入の途絶、盗難、物価の急上昇、公的サービスの停止などによる二次的被害も発生した。

CARD MRI という事業体としては、建物や車両、備品などの物的損害、活動停止や融資の返済の滞りに伴う損失の他、多額の保険金支払いや預金引き出しによる現金流出のリスクに直面した。対応を間違えば、これらは経営危機に繋がりがねない要因である。

表2 CARD MRI メンバー等の被災者、死亡・行方不明者数

組 織	業 態	主な業務	被災者数 (人)	死者 (人)		行方不明者 (人)	
				本人	家族	本人	家族
CARD Inc.	NGO	マイクロファイナンス	91,644	50	61	22	25
CARD Bank	銀行	マイクロファイナンス	79,385	105	108	57	61
CARD SME	銀行	中小企業金融	174				2
提携組織	NGO, 銀行	マイクロファイナンス	8,040			1	1
スタッフ			145	1	1		1
総 数			179,388	156	170	80	90

(注) 2013 年 12 月 20 日現在, CARD MRI 集計による

(出所) CARD MRI (2014) "Ang Pagtingdog: Report on the CARD MRI DisasterResponse Efforts" より作成

CARD は今回初めて災害救援を行ったわけではない。大きな災害があったときには、従来も救援活動を展開してきた。台風ヨランダ襲来前の少し前の 2013 年 10 月にボホール島、セブ島で起きたマグニチュード 7.2 級の地震に際しても、救援活動を実行している。著者の印象に残っているのは、2009 年 9 月 26 日および 10 月 3～6 日に 2 つの台風（オンドイ、ペペン）が連続してルソン島を襲った時の CARD グループの対応である。この時の被災地は主にルソン島の北・中部で、豪雨と洪水により 12 の州で 86,013 名のメンバーが被災した。そのような大きな災害であったが、10 月 16 日すなわち台風が去ってから 2 週間もたたない時点で、救援に要した費用や共済による保険金の払い戻し額が関係者に対してメールで克明に報告された。これは、短期間に救援物資の配布や保険金の支払いがかなり進み、実施状況がしっかり把握されていたことを示している。

過去にこうしたことがあったため、それよりはるかに被害の大きかった台風ヨランダの災害に際して、CARD グループがどのように対応したのか、著者は大きな関心を抱くようになった。

2. 調査の目的と方法

バングラデシュのように洪水や台風による大災害が頻発する国では、マイクロファイナンス機関は繰り返し救援活動、復興支援を行うことを余儀なくされてきた。災害対応のノウハウもある

程度蓄積されており、その一部は公開されている。たとえば BRAC は、1998 年と 2004 年の大洪水の際の対応と、そこから得た教訓を報告書にまとめている (Akter, 2004)。CGAP (Consultative Group to Assist the Poor) などマイクロファイナンス支援機関のウェブサイトにも、関連の文献が散見される。CGAP の発行したニュースレターの中には、災害や紛争に巻き込まれた地域で事業を行っているマイクロファイナンスに対して支援機関がどのように対応すべきか書かれたものもある (Bauchet et al., 2011)。スウェーデン政府の唱導・支援によって設置された国際機関である Commission on Climate Change and Development が開催した「災害リスクの減殺と気候変動への適応のために保険が果たせる役割」に関する会議では、災害が発生する前にリスクの移転を行う場合、貧困層をいかに包摂するかが課題であるとされた (Arnold, 2008)。しかし、災害に際してマイクロファイナンス機関が具体的にどのように動いたかを記した文献は多くはなく、しかも大部分はバングラデシュに関するものである。フィリピンについての研究はほとんど見当たらない。

こうしたことから、大災害に際してマイクロファイナンス機関がどのような救援活動を行うのかについて、フィリピンでの事例を取り上げて調査することにした。調査に際しての問題意識は次のようなものであった。

- ・台風による被害が発生してから、CARD MRI はどのように救援活動を組織し、活動を展開したのか。
- ・今回の災害発生前から救援活動の専門部署が置かれたり、物資がストックされたりするなど、災害対策がある程度整備されていたのか。
- ・CARD グループの利用者や会員のみを対象を限定して救援が行われたのか、それとも被災地の住民一般に対しても救援物資の配布等がなされたのか。
- ・災害救援は、フィリピンでは CARD 以外のマイクロファイナンス機関も実施したのか、それとも CARD が例外だったのか。
- ・マイクロファイナンス機関は今後、災害対応やリスク・マネジメントの体制を強化することで、防災・救援の社会的インフラとして役割を果たすこともありうると思われるが、この点について CARD MRI としてどのような考えをもっているのか。

聞き取り調査は、救援活動が一段落し復興段階に移行した 2014 年 3 月 27 日から 4 月 1 日にかけて、被害のとくに大きかったレイテ州の州都タクロバン市とパロ町で実施した。タクロバン市では CARD Bank タクロバン地域マネジャーと支店の職員、CARD MBA (共済組合) タクロバン事務所の職員、タクロバン市内の 3 つのセンターのメンバー、パロ町では balan-gay・コゴンの議長、CARD Inc. (NGO) 事務所の職員、および 2 つのセンターのメンバーから聞き取りを行った。また、ラグーナ州で CARD MRI のハイメ A. アリップ代表にも話をうかがった。さらに、調査の全期間を通じて CARD MRI の救災害対策委員会次長からさまざまな情報を得た。現地調査の直前に CARD MRI が発行した資料からも多くを学んだ。

3. 主な調査結果

3-1 初期対応

台風ヨランダがサマール、レイテ地方に上陸したのは11月8日未明のことであった。その前日、本部は台風の通過が予想された地域のスタッフに対して避難所に行くよう指示したが、CARD 共済組合のスタッフは食料を買い置きした程度で、いつもどおりタクロバン市内の事務所に寝泊まりした。そこを高潮が襲い、水が事務所の2階に達したため、スタッフは屋根に登ってかろうじて難を逃れたという。むろん、事務所のすべての機能は停止した。マスコミやネットで超大型台風の襲来が報じられていたにも関わらず、スタッフが事態を甘く見たということは、防災意識の徹底が不十分だったことを示唆している。

一方、ルソン島中部のサンバプロ市に所在する本部は、台風の被害を受けなかった。しかしCARD MRIの最高責任者のアリップ代表は海外出張のため災害発生当時、不在であった。11月7日の時点で南アフリカに滞在しており、9日にルクセンブルグで開かれる討論会に出席する予定だったのである。アリップ氏は災害発生の知らせを受けて急遽フィリピンに帰国し、11日には本部に災害対策委員会を立ち上げるとともに、自ら被災地の視察に赴いた。

災害対策委員会の任務は、すべての被災地域における災害対応、関係諸機関との連絡・調整にあたることとされた。海外からの寄付等の受付もこの委員会が担当した。委員会の長にはCARD MRI本部のコミュニティ開発室長（執行委員会メンバー）が任命された。コミュニティ開発室は平常、最貧困層向けの特別プログラムや子どもの奨学金などの社会貢献活動、募金を担当する部署である。アリップ代表名で関係者に発信された2013年11月26日付のメールによると、台風ヨランダの襲来以前から災害対策チームの設置、総合的な災害対策計画やマニュアルの作成が行われていた。末端においても、メンバーを対象としたかんたんな防災教育が行われていた。しかし、台風ヨランダによる災害の規模はそれらの想定をはるかに超えていた。

災害対策委員会の次長によると、従来はマイクロ保険の組織であるCARD 共済組合が災害救援にあたっていた。保険金の支払いの際には、それに先立って被保険者（家族を含む）の死亡、後遺障害やその原因の確認を行う必要のあることから、同時にお見舞い品（救援物資）を届けることは理にかなっていたともいえる。しかし台風ヨランダによる災害の規模が大きかったため、共済組合だけに救援活動を任せることができず、形のうえでは以前から存在していた災害対策委員会（チーム）があらためて立ち上げられた。したがって設置の規定をあらためて行う必要はなく、実情に合わせてメンバーの構成や活動内容を決めただけだといってよい。

被災地の状況把握のためスタッフとともに現地に向かったアリップ氏は、サンバプロ市からマニラ空港まで車で移動し、そこから民間航空機でセブまで飛んだ。しかしセブから先の航空便が確保できなかったため、船でレイテ島のオルモック市に渡り、その先は陸路でタクロバン入りした。アリップ氏一行とは別に、直属の上司の指示を受けたCARD 銀行の中堅幹部が、やはりセ

ブ、オルモックを経由して現地入りを果たした。しかしもっとも早く現地に到着したのは、サンパブロ市の本部から陸路ピコール地方を通して11月11日にタクロバン入りしたスタッフであった。幾手にも分かれて被災地の状況把握を行うようにしたのは、道路や交通手段の状況がつかめなかったためである。

この時期は、道路や港湾、通信網、電力といったインフラの損壊が甚だしく、治安も乱れていた時期で、危険を冒しての視察であった。アリップ氏は、政府社会福祉開発省から、いったいどのようにして現地入りを果たしたのかと聞かれたほどだと語っている。

アリップ代表は、2009年の台風被害の時など、大規模な災害が発生した時にはこれまでも自ら最前線に赴き、状況を把握して対応の陣頭指揮を執ることにしてきた。CARDグループの各組織の最高幹部も、それにならって早い時期に被災地に入ることとされていた。これは被災したメンバーを安心させ、勇気づけるためであるとアリップ氏は説明している。マイクロファイナンスやマイクロ保険という事業分野は、社会にまだ十分には根付いていないだけに、非常時にCARDグループの存在を明確に示すことは、顧客離れを防ぐうえでも重要だったに違いない。加えて、被災して意気消沈していたスタッフをトップマネジメントが激励することも必要であった。

3-2 救援活動

当初はスタッフも離散していたため、まずスタッフとメンバーの安否確認と被害状況の確認から手が付けられた。被災地に住む家族のことが心配なスタッフは本部の方針で無理に出勤させず、食料や水を持たせて安否確認にあたらせた。家族の無事が確認できたスタッフは数日後、職場に復帰した。

本部では災害対策委員会、CARD MRIの執行委員会およびグループ各組織が毎週会議を開き、情報交換と以後の方針について話し合いを行った。救援活動の主な担い手は、新たに立ち上げられたサマール・レイテ災害対応特別チームであった。このチームのリーダーにはCARD保険代理店の総支配人が任命された。本部からは毎週、交代要員が被災地に送られた。1週間ごとにチームのメンバーが交代するシステムにしたのは、安否確認や救援活動によるスタッフの消耗が激しかったからである。新しく被災地に送られたチームは水、食料、燃料を持参して現地のスタッフに届け、そのスタッフを経由してメンバーやその家族にも配布した。

救援物資としては米3キログラム、魚の缶詰、乾燥麺、ビスケット、医薬品、蚊帳、金づちと釘などを袋詰めにしたセットが1家族に1つずつ配布された。袋詰めの拠点ははたいてい被災地の近くに設けられたが、被災の激しかったサマール、レイテの両地域向けの物資は当初、遠くセブやミンダナオで調達・袋詰めされて現地に送られた。詰め替え作業を行ったのはスタッフ、メンバー、提携先の団体、市民グループのボランティアなどである。このほか、各地から寄付された中古衣類なども配布された。

配布地域はサマール、レイテの両島以外にセブ、パナイ、ネグロス、パラワン、ミンドロ、マ

表 3 被災者への緊急支援（金額換算）

組 織	ユニット数	被災者数（人）	緊急援助額（ペソ）
CARD Inc.	145	91,644	36,657,600
CARD Bank	149	79,385	31,754,000
CARD SME	8	174	69,600
協力組織	2	8,040	3,216,000
スタッフ		145	58,000
合 計	304	179,388	71,755,200

（注 1） 2013 年 12 月 20 日現在，CARD MRI 集計による

（注 2） ユニット数とは事務所や支店の数のことを指す

（出所） CARD MRI（2014）"Ang Pagtingdog: Report on the CARD MRI DisasterResponse Efforts" より作成



図 2 救援物資の袋詰め風景（写真提供：CARD MRI）



図 3 救援物資の一部（写真：著者撮影）

リンドウケの諸島，さらには南カマリネス，アルバイ，ケソン，ラグーナ，バタンガス，カヴィテ，東ミサミス，ダバオ，北コタバト，サンボアングの諸州にまで及んだ。これらの地域では，11月22日までにおおむね救援物資の配布が完了した。サマール，レイテでは輸送路や人手不足等の問題のため配布に時間がかかったが，サマールでの配布も11月末には完了した。レイテでは12月に入ってからでも物資の配布が続けられた。他地域に避難した等の理由で不在だった家族にも割り当てがあったため，一部の家族は2月，3月になっても救援物資を受け取ることができた。

ところで，CARD グループは救援の対象を原則としてメンバーとスタッフに限定し，一般の人々は救援物資の配布対象としていない。マイクロファイナンス機関としては当然のことだが，困窮する事態の下では，メンバー以外から物資の配布を求める声が出ることも予想された。このため，物資の配布はできるだけ夜間に目立たないように行った。当時の状況から見ても，無差別に配布する能力はCARD グループになかったと思われる。ただし，民間財団など提携機関の要請があった場合には地区全体に救援物資の配布が行われた。

医療チームの派遣も行われた。サマール島とパナイ島では，災害発生の数日後，計3カ所で「コミュニティ保健の日」というイベントが，CARD と3つのマイクロファイナンス機関の共催により開催された⁸。このイベントは一般の人びとにも開かれ，合計3,407名が診療を受けた。1月にはセブ，レイテ地域で「コミュニティ保健の日」がCARD MRI 単独で複数回開催され，合計856名が診療と医薬品の無料配布を受けた。また，CARD グループの開発研修所（CMDI）は，被災地のスタッフとメンバーへのメンタルサポートを担当した。

安否確認と家屋等の損害状況の確認も引き続き行われた。11月10日に発表された数字を見ると，会員（利用者）の死者，行方不明者，被災者数がすべて12月20日付の数字を上回っており，当初は不正確な数字が上がっていたことがわかる。12月20日をもって救援活動は一応終了している。救援の総額は約7176万ペソ（約1億6500万円）⁹である。

被災地域では行政を含む多数の組織が救援活動を行った。したがってCARD MRIのメンバーも多様な支援を受けている。CARD MRIの救援活動は，その一部にすぎないと見るべきである。

3-3 保険金の支払い，債務救済と復興支援

（保険金の支払い）

被災の程度が比較的軽かった地域では，災害発生の数日後にはCARD（NGO）の事務所が営業を再開した。被害の大きかったサマール，レイテ地域における事務所がすべて復活したのは，

8 共催団体はASA Philippines, KFI Center for Community Development Foundation, Negros Women for Tomorrow Foundation. いずれもマイクロファイナンス機関である。

9 以下では原則として1ペソ=2.30円の交換レートを適用する。これはフィリピンの中央銀行が発表している2013年11月から2014年3月までの月間平均クロスレートの5カ月平均をとった数値である。

それより3週間後のことである。CARD 共済組合は事務所が破壊されたにもかかわらず、被災後数日にして業務を再開した。また、高潮で1階が損壊したCARD 銀行タクロバン支店も、災害発生24日後の12月2日には営業を再開し、預金引き出しやローン返済などに応じるようになった。タクロバンの銀行の中ではもっとも営業再開が早い方だったといわれる。どの事務所も、電力が復旧するはるか前に、ソーラーライトや自家発電機を使って仕事を始めている。

被災したメンバーは低所得層に属する人たちであり、ただでさえ生活が楽ではないのに、災害によっていよいよ追い込まれた。こうした世帯に対してマイクロファイナンス機関が本業としてできることは、保険金の支払い、預金の払い戻し、既存の債務の減額や返済猶予、緊急融資、などである。

CARD グループには大きく分けて2つの保険の仕組みがある。1つはCARD 共済組合の生命共済（マイクロ保険）である。生命共済は、週15ペソの掛け金で組合員やその家族の死亡、後遺障害の場合に一時金が支給される制度で、補償額は本人の場合最高10万ペソ（約23万円）となっている。CARD グループのメンバーは、原則として共済組合に加入することになっている。

共済とは別に、CaMIA と略称される保険代理店が設立されており、その災害保険に加入すると、死傷の際に最大10万ペソを受け取ることができる。葬祭費も支給される。さらに、家屋の再建費用の一部として最大1万ペソの保険金が入り下りる。こちらは任意加入で、掛け金は従来年額250ペソ（掛け捨て）であったが、台風ヨランダ後値上げに追い込まれ、年額450ペソとなった。

これらの支払い状況を見ていこう。アリップ代表名による11月15日付の公開用メールには、27名に対して総額790,000ペソの支払いが行われたと書かれており、大災害発生後の早い時期から支払いが開始されていたことがわかる。被災したにもかかわらず、スタッフ4人のうち3人は1週間以内に出勤し始めたためだろう。約2週間後、11月30日付のメールでは支払い済みの金額が1,251,000ペソ、12月10日メールでは同2,019,861ペソとなっており、その後の歩みはあまり早くない。しかし12月20日付の集計では、死亡が確認された326名に対して総額6,213,854ペソ（約1429万円）、また行方不明と確認された5名に対して合計65,914ペソ（約15.2万円）の支払いがなされたことが示されている。表1に記載されている死亡者の合計が326人なので、災害発生後1カ月強の間にその全員に生命共済の保険金が入り下りたということになる。

CARD 共済組合は、死亡した事実とその原因が明確であり、本人確認ができれば、できるだけ早く保険金を支払うよう従来から努めてきた。2004年に外部の研究者が死亡日と保険金支払いの日の間の期間を計算したところ、平均値が13日、中間値が9日、最頻値が6日であった（McCord and Buczkowski, 2004, p.37）。平時でもそれぐらいの日数がかかること、災害後の保険金請求の処理はスタッフ一人あたり1日5件が精いっぱいであったことを考え合わせると、今回の大災害における保険金支払いのスピードは速かったといえる。台風ヨランダの被災者については政府保険委員会も規制を緩めたことが、保険金支払いを加速させたものと思われる。行方不明者の確認はさすがに難しかったと見えて、表1では行方不明者の合計が170人なのに対し、保険金が入り下りたのはわずか5人である。

その後3カ月あまりたった3月28日にタクロパンのCARD共済組合の事務所で聞き取りを行った際には、合計369人に対して約6600万ペソの保険金の支払いが行われたと伝えられた。12月20日以後はあまり増えていないことがわかる。残る行方不明者のほとんどが海に流され、死亡の確認が困難であったためだと思われる。査定のスピードを重視しつつも、厳格さを犠牲にしなかったという見方もできるが、残された家族は気の毒である。

CaMIAによる災害保険からの支払いは、11月15日付、26日付、30日付、12月10日付の各メールで、それぞれ1,951件、3,050件、3,061件、4,102件、5,769件であったことが報じられている。そして12月20日の時点では10,427件、総額53,182,282ペソ（約1億2331万円）の保険金が支払われている（表4）。やはり12月になって査定済みの件数が急増したこと、全体としても支払いが迅速に行われたことがわかる。1件あたりの金額は約5,100ペソ（約1万1730円）と計算される。これは屋根用のトタン板が10枚買えるほどの金額だという。

預金の払い戻しは、この調査ではあまり話題にならなかった。銀行の営業再開と同時にメンバーが急いで預金の引き出しを行ったという話は、スタッフからもメンバーからも聞かなかった。

表4 保険金支払い額

組 織	CARD MBA（生命共済）				CaMIA（損害保険）	
	死 亡		行方不明		家屋再建	
	(人)	支払額 (ペソ)	(人)	支払額 (ペソ)	(件)	支払額 (ペソ)
CARD Inc.	111	1,885,041.00	5	65,914.25	6,720	33,438,982.00
CARD Bank	213	4,298,813.90			2,445	13,611,000.00
CARD SME					16	34,700.00
提携組織					101	93,500.00
スタッフ	2	30,000.00			194	1,461,700.00
CARD 以外					951	4,542,400.00
総 数	326	6,213,854.90	5	65,914.25	10,427	53,182,282.00

(注) 2013年12月20日現在、CARD MRI集計による

(出所) CARD MRI (2014) "Ang Pagtingdog: Report on the CARD MRI DisasterResponse Efforts" より作成

マイクロファイナンスにおいては、既存の債務の減額や返済の猶予は、その後の債務返済の規律を損なうおそれがあるため、避けるべきだとされる (Mathison, 2003)。しかし台風ヨランダに際しては、CARD グループは特例として被災者全員に2カ月の返済猶予（モラトリアム）を認めた。サマール、レイテ地域の被災者の一部に対しては、ガイドラインに基づき債務の9割減額も行われた。見方を変え、1割は返済させる方針をとったということである。どんなに困った状況に置かれた人に対しても完全な債務帳消しは行わないというのは過酷のように思えるが、これも債務返済規律を保つための措置だと思われる。

なお死亡した融資利用者については共済の融資保険が適用される。融資保険は、融資を受けた

メンバーの死亡、重度後遺障害に際して返済が確実に行われるための仕組みであり、CARD グループの場合は融資時に加入が義務付けられる。保険料は融資期間や借入金額によって異なる。この仕組みでは、融資した側が元金を回収できるだけでなく、借り入れ側にも利用者の遺族に既返済額と同額の見舞金が支払われるので、双方にメリットがあるとされる。

(緊急融資)

台風ヨランダの被災者に対しては緊急融資も実行された。これは家屋再建もしくは生計の立て直しのための低利融資で、金利が通常の 30% から 9% に抑えられている。一般の融資にはない据え置き期間も設けられた。借り入れの上限は 10,000 ペソである。被災地における CARD グループのメンバーの 8 割は緊急融資を受けたという。借り手にとってはありがたいが、貸し手にとっては単独では採算がとれない金融商品であるため、利用者との長期的な関係を維持するための一時的な優遇である。

3-4 メンバーの災害対応

本調査では、CARD 銀行および CARD (NGO) のセンター集会に立ち会い、そこに集まったメンバーたちに集団での聞き取りを行った。

最初に訪れたタクロバン市サンホセ地区は海に近く、被害の大きかった地区である。ここで 2 つのセンター¹⁰を訪れた。最初のセンターの集会所は仮の建物あった。30 数人いるはずのメンバーのうち 19 人しか出席していなかった。予定されていた議題と報告、現金の授受、記帳が終わったあと、災害後どのような支援を受けたかをちょっと聞かせてほしいと著者からお願いした。すると、異口同音に「私たちは生き残った」という趣旨の "survive" ということが発せられた。続いて、それまで快活にしていた女性が悲惨な被災体験を語り出し、それにつられてあちこちからすすり泣きの声が聞こえた。慰めようもなかった。しかししばらくすると、さきの女性がまた冗談を言ったり笑顔を見せたりするようになった。

彼女たちは日頃は食品の行商、野菜の売買を行っているという。夫たちの仕事は建設労働、自転車タクシー漕ぎなどである。さまざまな救援団体の名前が挙がったが、行政はあまり支援してくれないという声も上がった。

2 カ所目のセンターの集会は、センター長の自宅で開かれた。床上浸水し、屋根も吹き飛ばされたが、トタン板をもらって修理したという。集会を再開したのは 1 月に入ってからで、当日もメンバーは 8 人しか集まらなかった。仕事は野菜売り、零細雑貨店の経営などである。折り畳み傘を売り歩く女性もいて、1 本 300 ペソでさっそく仲間にも買ってもらっていた。300 ペソというのは低所得の人たちにとっては高価のように思えたが、こともなげに売り買いしていた。支援に

10 センターというのは、CARD 銀行や CARD (NGO) のメンバーによって組織される最少単位のことである。1 つのセンターに所属するメンバーは 30 人前後で、毎週定例的に会合を開く。



図4 お祈りから始まるセンターミーティング
(写真：著者撮影)

ついては、台湾系のある NGO が行った現金給付がいちばんよかったという女性がいた。CARD からキャッシュを期待したが、緊急融資だけだった（ので期待がはずれた）とその女性は語った。

タクロバン市内ではもう 1 カ所、ゆるい坂を上った所にある別のセンターも訪問した。その地域も高潮に襲われたという。集会に使った仮設の建物は、バランガイ議長¹¹が寄付したそうだった。中に Oxfam America の救援プロジェクトの大きな看板が掛けられていた。登録メンバーは 31 人であるが、定刻に集まったのは 12 人だった。後から遅刻者が次々に現れて、最終的には 27 人にまでなった。このような規律の乱れは、平常は見られない。やはり災害の影響なのだろうか。

このセンターではたいていのメンバーは緊急融資を受けて資材を購入したりしたが、中には既存のローンの返済もままならないとして、緊急融資を断念した人もいた。その他の支援では、雇用と引き換えの現金給付（food for work）や、社会福祉開発省の（市を経由した）食料援助、NGO の中古衣料を受け取った人がいた。CARD の救援物資の中では医薬品がありがたかった、他より援助が早かった、それに米の質がよかった、などという声が聞かれた。女性たちの生計の糧は雑貨店、品物の売り買い、市場での小売りなどである。被災した自宅でヤシ酒を売る女性もいた。サマル島の親戚から仕入れ、1 ガロン 250 ペソで売るそうだった。仲間の経営する雑貨店でもお酒を置いてもらっていた。その女性の家は台風で柵が壊れ、泥棒に入られたという。娘さんはショッピングモールの店員をしていたが、災害でモールが閉鎖となり、失業した。

パロ町ではバランガイ・コゴンの議長から話をうかがった。以前はセンター長であったが、現在は行政職に加えて CARD（NGO）の理事も務めている実力者である。彼女によると、パロ町の 2 つのセンターには 50 人ほどのメンバーがおり、2 人が台風のため亡くなった。被災直後は

11 バランガイはフィリピンの行政の最小単位。議長ら役員は選挙で選ばれる。

食べ物がなく、精米所や倉庫にあった米を住民のために提供してもらった。その後、台湾系の NGO や教会系の団体など多数の支援団体が入るようになった。日本人のボランティアも病院や保育所を訪問して心のケアを行っている。社会福祉開発省からもらえたのはコーヒーと缶詰だけだった。受ける側が支援を積極的に申請しないと何ももらえない（のでそうしている）。援助の争奪戦になりかねない、ということでもある。CARD グループについては、蚊帳、中古衣料などを届けた、保険金を他の保険会社よりも早く払ってくれた、などと語った。ただ、葬祭組合や大手保険会社も今では支払いが早くなっており、競争は激化している。グループの保険代理店による災害保険は、保険料が災害後大幅に値上げされたにもかかわらず新規加入申込者が急増し、申込用紙 100 枚がすぐなくなったという。

パロ町では他に 2 カ所のバランガイを訪問した。そのうちの 1 カ所でインタビューした女性は、被災前に路上で揚げバナナを売っていたが、台風でバナナが手に入らなくなったため、サツマイモに切り替えた。その後、ミンダナオ産のバナナを仕入れることができ、揚げバナナが災害前の 2 倍の 1 串 10 ペソで売れたが、その後はまた 5 ペソに戻した、と語った。

4. まとめと今後の展望

マイクロファイナンスが貧困を削減する効果をもつかどうかに関しては、長く論争が続いてきた。2005 年ごろからランダム化比較試験 (RCT)¹² により、従来の手法よりも厳密な測定が行われるようになったが、この評価手法によりインドでマイクロファイナンスの貧困削減効果を調査したバナジーとデュフロは、マイクロファイナンスがうまく機能する証拠が得られたとしながらも、その効果は人々の生活を一変させるほどのものではない、と述べている (バナジー、デュフロ、2012, pp. 224-230)。RCT を用いたマイクロファイナンスの評価調査 20 件を精査した Bauchet らは、マイクロファイナンスは企業を首尾よく成長させることのできる一部の人々にとってのみ有効に機能する、と結論づけた (Bauchet et al., 2011, p. 1)。これに対し、長年マイクロクレジットの効果を検証してきた世銀エコノミストの Khandker (2014) は、自身の収集したバングラデシュのパネルデータを使ってマイクロクレジットの長期効果を分析した結果、利用者に対する融資の効果を再確認できたとしている。

マイクロファイナンスの効果をめぐる論争はまだ続いているものの、大方の研究者はマイクロファイナンスが生活の安定化に役立つという点では意見が一致している。貧困な人びとは、たんに所得が低いだけでなく、きわめて不安定な生活を送っているが、マイクロファイナンスは収入の不安定さを補ったり、不慮の出来事の衝撃を和らげたりする手段として有効である (Rosenberg, 2010, p. 2)。Khandker を厳しく批判してきたモーダックも、そうした効果を認めている

12 ランダム化対照試行ともいう。調査対象者をランダムに 2 群に分け、一方にはサービスを提供し、もう片方には提供しないこと等によって効果を検証する評価手法。

(Morduch, 1998) (Roodman and Morduch, 2009).

そうだとすると、台風ヨランダのような大災害は、個々の世帯が貯金、融資、保険などで対処するには明らかに限界がある。先進国においても、大規模な自然災害に関しては民間保険が免責条項を設け、そのリスクをカバーしないことが多い。そもそも、台風に対しては防災や専門機関による救援によって対処するのが筋であり、マイクロファイナンス機関は専門である金融業務を通じて復興支援を行うことに特化すべきだという議論もある。通常業務を早く再開するように努力し、保険金の支払いや預金の払い戻しに速やかに応じること、また債務返済猶予期間の設定、債務減額、災害特別融資の実行、特例的な措置を必要に応じてとることなど、金融・保険業務でもやれることはたくさんある。実際、台風ヨランダに際しても、CARD グループ以外のマイクロファイナンス機関はほとんど救援活動を行っていない¹³。

これに対し、CARD グループはすみやかに救援活動を決定し、メンバー、スタッフとその家族の安否確認および物資の配布を大規模に実施した。これにはマイクロ保険（共済）の保険金支払いを行わなければならないという事情も絡んでいた。救援物資は所在不明者を除き、被災地のメンバーに届けられ、利用された。それによって生活苦がどの程度軽減されたかは確認し難いが、最低限、モラルサポートになったと思われる。

CARD グループが、人びとが困った時に一生懸命支援する組織であろうとしていることは、同グループが NGO として出発した「遺伝子」を失っていないことを表している。近年、マイクロファイナンス機関はビジネス的な傾向を強めている中で¹⁴、多くの職員がボランティアとして救援活動や募金に参加したことから、そのことが窺える。

しかし、それと同時に、ソーシャル・ビジネスとしてのしたたかな計算も働いたと思われる。頼りになる組織であるという認識が利用者間、さらには地域全体に行き渡れば、顧客基盤がさらに強化される見込みがあるからだ。マイクロファイナンス機関どうしの競争が激化している今日、競争相手から顧客が乗り移ってくることも期待できる。逆に、大災害に際して漫然と構えていれば失望を生み、職員は士気を失い、組織が崩壊する危険性すらある。今回の災害においてスタッフに手厚い支援を行ったことは、組織維持を重視したことを裏付けるものである。このように考えると、救援・復興に大きな力を割いたとしても不思議ではない。もちろん、CARD グループが大手のマイクロファイナンス機関として相応の体力があり、財務内容が優れていること、大規模な企業集団であるにもかかわらず、機動力を有していることなど、組織としての力量がそれを可能にしたことも否定できない。

筆者は、CARD グループのように全国に 900 を超える支店や事務所を有し、日頃から規律正しく行動する訓練を受けている多くのスタッフやメンバーのいる組織は、非常時にそのネットワー

13 すでに述べたように、例外として一部の組織が共同で巡回医療を行った。

14 (雨森孝悦, 2010) はフィリピン、カンボジア、インドネシアのマイクロファイナンス機関の間でそのような傾向が見られることを指摘している。

クを活かして地域全体の救援・復興に一定の役割を果たしうるかもしれないと考えた。しかし今回の調査で、そうしたことは当面、期待しにくいことがわかった。

ただ、今後も大小さまざまな災害の発生が予想されるため、フィリピンの五大マイクロファイナンス機関が合同で大規模な基金を設立し、非常時に速やかに使用できるようにする構想も立ち上がった。台風ヨランダの被災者支援のために、国内外から CARD グループのようなマイクロファイナンス機関に多額の寄付が集まったことから、フィリピンの財界や海外の支援機関にも寄付を呼び掛けて共同の基金をつくることにしたのである。支援対象者はメンバーとスタッフに限定されるであろうが、災害への対応力が強化されることは間違いない。個々の組織も、メンバーやスタッフに対する防災教育をさらに進めているところである。

謝辞

この調査は CARD MRI のアリップ代表の尽力と、全行程に同行して案内、通訳してくれた救災害対策委員会のクレオ・フィグラシオン次長の助力、およびメンバー、関係者の協力がなかったら実現できなかった。ここに感謝の意を表したい。

文 献

- Akter, Nasima (2004). "BRAC's Experience on Flood Disaster Management", BRAC. http://research.brac.net/reports/brac_flood_disaster_exp.pdf (2014. 5. 29)
- Arnold, Margaret (2008). "The Role of Risk Transfer and Insurance in Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation", Policy Brief for the Commission on Climate Change and Development. <http://www.microfinancegateway.org/p/site/m/template.rc/1.9.51568/> (2014. 5. 29)
- Bauchet, Jonathan, Cristobal Marshall, Laura Starita, Jeanette Thomas, and Anna Yalouris (2011). "Latest Findings from Randomized Evaluations of Microfinance", Access to Finance Forum, CGAP. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.55766/> (2012. 4. 28)
- Bruett, Tillman, (2004). "Supporting Microfinance in Conflict-Affected Areas", "CGAP Donor Brief No.21", Consultative Group to Assist the Poor. <http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Donor-Brief-Supporting-Microfinance-in-Conflict-Affected-Areas-Dec-2004.pdf> (2014. 4. 25)
- CARD MRI (2014). "Ang Pagtindog: Report on the CARD MRI Disaster Response Efforts", mimeo. (下記ウェブサイトからダウンロード可)
www.cardmri.com/wp-content/uploads/2014/03/Disaster-Management-Report-Ver-20140321.pdf
- Khandker, Shahidur R, and Hussain A. Samad (2014). "Dynamic Effects of Microcredit in Bangladesh", Policy Research Working Paper 6821, The World Bank. <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-6821> (2014. 5. 29)
- Mathison, Stuart (2003). "Microfinance and Disaster Mangement", The Foundation for Development Cooperation. <http://ebookbrowse.net/microfinanceanddisastermanagement-fdc-wva-pdf-d290214924> (2014. 5. 29)
- McCord, Michael, and Grzegorz Buczkowski (2004). "CARD MBA: The Philippines", CARD MRI Occasional Paper No. 2, Laguna, Philippines: Center for Agriculture and Rural Development, Inc.
- Morduch, Jonathan (1998). "Does Microfinance Really Help the Poor? New Evidence from Flagship Programs in Bangladesh" http://www.nyu.edu/projects/morduch/documents/microfinance/Does_Microfinance_Really_Help.pdf (2014. 5. 29)

- Roodman, David, and Jonathan Morduch (2009). "The Impact of Microcredit on the Poor in Bangladesh: Revisiting the Evidence", Working Paper Number 174, Center for Global Development. http://www.cgdev.org/files/1422302_file_Roodman_Morduch_Bangladesh.pdf (2014. 5. 29)
- Rosenberg, Richard (2010). "Does Microcredit Really Help Poor People?" CGAP Focus Note, Consultative Group for Assisting the Poor. <http://www.cgap.org/publications/does-microcredit-really-help-poor-people> (2014. 5. 29)
- アピシット・V・バナジー, エスター・デュフロ (2012). 『貧乏人の経済学 もういちど貧困問題の根っこから考える』 みすず書房.
- 雨森孝悦 (2010). 「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」, 『日本福祉大学経済論集』第 41 号.