

# Takesra/Kukesra の事例分析から見るグラミン方式小規模融資プログラムの成功条件

高 篠 仁 奈\*

はじめに

インドネシアでは、1970年代に起きた緑の革命により農村部における経済成長が続いたが、2002年の貧困者率は全人口の16.0パーセントを占め、貧困削減は引き続き重要な政策課題である [Leith et al. 2003]。この課題に対し、これまで多くの金融機関が貧困削減を目的とした小規模融資を供与してきたが、商業的農村金融機関が零細起業への融資に成功を収める一方で、貧困層を対象とした政策的融資プログラムは、返済率が低く持続的ではない [Afwan and Charitonenko 2003]。本稿では、1994年第6次5カ年計画で貧困削減政策の一環として導入された貯蓄融資プログラム Takesra/Kukesra (Tabungan Keluarga Sejahtera (Takesra) dan Kredit Usaha Keluarga Sejahtera (Kukesra)) に焦点を当てた事例分析により、小規模金融の課題を探る。

Takesra/Kukesra は、貧困削減を目的として実施された全国規模の融資プログラムであり、一定の基準を満たした貧困層に融資を限定していた。貧困層は十分な物的担保を保有しないため、個人ではなくグループを対象に連帯責任による融資を行うというグラミン方式を採用していた。融資は金融機関および地方自治体を通じて貸し出されたが、返済にかかわる借手の選別や監視などの貸出業務は、融資業務に不慣れな地方自治体職員が行っていた。このような特徴を持つ Takesra/Kukesra は、貧困層への到達度が高い一方で、融資返済率は低かった [Afwan and S.

---

\* 神戸大学大学院国際協力研究科学生

Charitonenko 2003]。このような失敗にもとづき、YDSM は2001年に Takesra/Kukesra を廃止し、後継プログラム Program Pembinaan Usaha Keluarga Sejahtera Mandiri (PUNDI) に移行された。PUNDI では貸出業務を商業的な金融機関に委託しており、収益性を重視した貸し出し基準となっている。このため、Takesra/Kukesra と比較して貧困層のアクセスが減少した可能性がある。<sup>1</sup>

小規模融資の問題について議論する際には、その持続性と効率性、貧困層への到達度、という3つの目標の間でのトレードオフ関係がしばしば問題となるが、Takesra/Kukesra は到達度を確保したものの効率性および持続性が伴わなかった。ここで問題は、到達度を確保した上で可能となる効率性が限界まで追求されていたのか、ということである。本稿は、小規模融資の有効性をめぐる理論的理解と農村調査に基づいて、Takesra/Kukesra の融資手法が機能しなかった理由を探り、小規模融資プログラムの設計についての課題を指摘するものである。

本稿の構成は以下の通りである。2章では、分析の背景として、Takesra/Kukesra 導入の経緯（1節）と、融資プロセス（2節）、他プログラムとの相違点（3節）について確認する。3章では、Takesra/Kukesra が採用していたグラミン方式について、グループ融資の連帯責任制から派生する成功理由（1節）、およびその他の手法の利点（2節）に関する既存研究を整理する。第4章では、調査集落の概要を述べ（1節）、借手グループ

の事例を集落ごとに検討する（2節）。第5章では、第3章で整理した分析視点を踏まえ、第4章で確認された事例の成功要因について考察し、第6章で結論を述べる。

## 背景

### 1. 導入の経緯

Takesra/Kukesra が導入される以前にも、インドネシアではさまざまな小規模融資政策が実施されていた。1965年に開始された小農融資制度ピマスケジット（Bimbingan Massal, BIMAS）は、インドネシア庶民銀行（Bank Rakyat Indonesia, BRI）の村落レベルでの機関であるユニットデサ（Bank Rakyat Indonesia Unit Desa, BRI-UD）を実施機関としたが、返済率が低くプログラムは失敗であった〔米倉1990〕。BIMAS の失敗を受けて1983年に行なわれた金融改革によって、BRI-UD は収益性を重視した運営を行うこととなり、BIMAS の後継プログラムである農事クレジット（Kredit Usaha Tani, KUT）が導入される。この改革の結果、BRI-UD は1986年から利益をあげており、1987年からは補助金を受け取らず独立経営を続けている。<sup>2</sup> BIMAS および KUT は農業用に限る融資プログラムであったが、1984年には小規模企業を対象とした融資や農村一般クレジット（Kredit Umum Pedesaan, KUPEDES）が BRI の郡レベルの支店で導入され、経済活動が活発な貧困層と低・中所得層向けに、農業に限らず一般的な使用目的について融資が行われている。

KUPEDES では、十分な指導を受けたスタッフが債務者を選択するため、運営は効率的であり返済率は高い [Robinson 2002, pp166-215]。インドネシアには伝統的な自助グループが多く存在するが、インドネシア銀行 (Bank Indonesia, BI) は、1989年から1996年にかけてドイツ技術協力機関 (German Agency for Technical Cooperation, GTZ) と協力しながら、銀行と自助グループとの連携プログラム (Pengembangan Hubungan Bank dengan Kelompok Swadaya Masyarakat, PHBK) を行った [Robinson2002, pp127-130]。また、1990年に導入された信用プログラム (Kredit Usaha Kecil, KUK) は、全ての銀行に20パーセント以上の貸付を小規模企業向けとすることを義務付けている。

このように、多くの信用プログラムが実施されたにも関わらず、インドネシアにおける貧困は撲滅されておらず、貧困削減は今なお重要な政策課題である [Leith et al. 2003]<sup>3</sup>。Leith et al. (2003) によれば、インドネシア政府による貧困削減への取り組みは、大きく分けてスハルト体制初期 (1960年代~1993)、スハルト体制終期 (1994~2000)、ワヒド体制以後 (2001~) の3つの時期に分けられる。スハルト政権下ではさまざまな貧困削減プログラムが実施されたが、これらにより一定の貧困削減に成功し、1981年に人口の26.9パーセントであった貧困者数は、1990年には15.1パーセントと減少している。

Takesra/Kukesra は、第6次5カ年計画の一環として1994年に実施された小規模融資

プログラムである。第6次5カ年計画では、以下に示す複数のプログラムが政府主導で実施され、1996年には貧困者率が11.3パーセントに減少するという成果を挙げている [Leith et al. 2003; Suryahadi and Sumarto 2003; 米倉 2003]。

1. 貧困村対策プログラム (IDT)
2. 社会基盤開発プログラム (P3DT)
3. 都市貧困削減プログラム (P2KP)
4. 家族厚生改善貯蓄／融資プログラム (Takesra/Kukesra)
5. 小規模農家および漁家のための所得向上プログラム (P4K)
6. 郡開発プログラム (PPK/KDP)

これらのうち、Takesra/Kukesra だけでなく、IDT と P4K も融資に関連するプログラムであった。IDT は国家開発企画庁 (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, BAPPENAS) によって運営され、後進村のインフラ整備などを通じた所得向上を目的とした集落への融資を行った。資金は補助付の低利子 (年間6パーセント) で融資され、1997年までに120,000のグループ、330万人が融資を受けた [Conroy 2001]。P4K (小規模農家および漁家のための所得向上プログラム、Pembinaan Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil) は、インドネシア政府およびアジア開発銀行 (ADB)、国際農業開発基金の資金に基づき、BRIの支店を通じて小規模起業家へ融資を行っている [Afwan and Charitonenko 2003]。

Takesra/Kukesra は、1994年の財務省に

よる規制および1995年の大統領令により収集された基金、Yayasan Dana Sejahtera Mandiri (YDSM) を資金源としていた。政府は、国有企業に対して利益の5パーセントを小規模企業の支援と貧困削減に使用することを義務づけ、大規模な私企業については貧困削減のために2パーセントを寄付するように求めた。YDSMは、これらの寄付金からスハルト大統領が設立した基金である。<sup>4</sup>

## 2. Takesra/Kukesra の融資プロセス

YDSM から与えられる Takesra/Kukesra の基金は、メガラインドネシア銀行 (BNI) から郵便局を通じて貧困家計グループへと供与され、融資審査や返済に関わる業務は、実施機関である国家家族計画調整委員会 (Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional, BKKBN) によって行なわれた。貯蓄 (Takesra) 利子率は年間6パーセント、貸出 (Kekusra) 利子率は12パーセントであった。<sup>5</sup> Takesra/Kukesra は家計に焦点をあて、約20世帯から形成されるグループを対象とした融資を行った。対象が家計であるという点で、村落ごとに信用供与を行うプログラムであった IDT とは異なる。融資対象は貧困家計に限られており、そのターゲティングは次のような家計厚生水準の5分類に基づいていた。

- ① 貧困家計  
(KPS, *Keluarga Pra Sejahtera*)
- ② 非貧困家計 レベル I  
(KS I, *Keluarga Sejahtera I*)

- ③ 非貧困家計 レベル II  
(KS II, *Keluarga Sejahtera II*)
- ④ 非貧困家計 レベル III  
(KS III, *Keluarga Sejahtera III*)
- ⑤ 非貧困家計 レベル III+  
(KS III+, *Keluarga Sejahtera III+*)

1 番目の水準 (KPS) に分類される家計が貧困家計とすることを原則としながら、場合によっては KPS と KS I の両方を含めて貧困家計と定義することもあった。BKKBN の支部員は、家計への訪問や隣人グループ (RTs および RWs) の長への聞き取りにより、次の5つの条件のうちいずれかを満たさない家計を KPS に分類した。

- ① 全ての家族が宗教的義務を実践する。
- ② 全ての家族が最低1日に2回の食事をとる。
- ③ 全ての家族が仕事と学校、訪問時のための衣服を別々にもつ。
- ④ 家屋の内、最も広い部屋が土 (地面のまま) ではない。
- ⑤ 病気および避妊を要する家族が近代的な医療サービスを使用している。

BKKBN の審査により融資資格を得た借手は、はじめに Takesra/Kukesra の基金に2,000ルピア (0.75ドル) の貯蓄をしなければならない。その後、一人当たり20,000ルピア (9ドル) を上限とする最初の融資を受けるが、この時に融資の1割を貯蓄に加えなければならない。貯蓄は合わせて4,000ルピアとなる。毎月の返済は10ヶ月間に渡り、利子率は月2パーセントであった。このプログラ

ムは逐次的融資拡大手法を採用しており、最初の融資を完済した場合には、40,000ルピアを上限とする第2の融資が受けられ、順調に返済を繰り返して行けば最終的な限度額は360,000ルピア（約160ドル）まで増加する<sup>6</sup> [Priyono 1999]。

融資業務は、BKKBNの普及員により行なわれていた。普及員は、融資促進のために各集落を訪問してプログラムの説明を行い、融資対象の資格審査や返済勧告などの業務を担当した。具体例として、調査対象に含まれるプルオサリ郡 (Purwosari Subdistrict) について見ると、郡レベルで3人の普及員が5つの村を担当し、一人当たり平均で約20グループの融資について監督を行っていた<sup>7</sup>。

このようなプロセスにより Takesra/Kukesra は実施されたが、全国的に返済率は良好とはいえず [Afwan and S. Charitonenko 2003]、スハルトの退陣とともにプログラムの終了を迎え、より融資審査基準が厳しい PUNDI へと移行している。

### 3. 他の融資プログラムとの比較

以下では、2004年にプルオサリ郡の郡役場および地域開発銀行 (Bank Pembangunan Daerah, BPD) の支店、BRI-UD の支店で行った聞き取り調査に基づき、Takesra/Kukesra と他の融資プログラム (PUNDI および P4K、KUPEDDES) とを比較する。

まず、デフォルト率についてみると Takesra/Kukesra は、プルオサリ郡内で参加した98グループの内、1度目の融資で17グ

ループが返済不履行となった (デフォルト率17.35パーセント)。これに対して、BRI-UD で実施されている政府プログラムである P4K は低いデフォルト率を達成している (2004年7月時点で、が4.77パーセント)。また、KUPEDDES のデフォルト率も1.61パーセントと低い水準であった<sup>8</sup>。

Takesra/Kukesra は最貧困層に融資を行うことを最優先課題としたため、融資対象の選別基準は貧困であるか否か、であった。そのため、商業的な小規模融資プログラムとは異なり、収入証明や担保の提出は必要とされなかった<sup>9</sup>。このような貧困者を対象とした選別に対して後継の PUNDI は、より収益性を重視した選別を行っている。例えば、プルオサリ郡で実施されている PUNDI の場合は次のような条件を挙げている。

- ① 1～5人の小規模企業を行うメンバーで構成されるグループであること。
- ② グループは議長と書記、会計からなる委員会を構成すること。
- ③ 全てのメンバーが同意すること。
- ④ 定期的なミーティングを開催すること。
- ⑤ BPD にグループで預金をすること。
- ⑥ 会計帳簿をつけること。
- ⑦ 債務不履行をしないこと。

Takesra/Kukesra の基準と比べると、貧困層を対象とするというよりは、収益性を重視した貸付基準となっている。BPD 職員によれば、土地や収入証明、推薦状などを担保としており、貸出の際には Takesra/Kukesra で成功したグループや、良好なビジネスを持

つ借手が融資対象となっているとのことである。このように貸付基準が厳しくなった結果、PUNDI の返済率は良好（ブルオサリ郡のBPD 支店では100パーセント）であるが、最貧困層への融資の減少が懸念される。調査の対象となった地域では、すべての標本集落から Takesra/Kukesra からの借入実績が報告されたが、PUNDI からの借入は全くなかった。

Takesra/Kukesra の特徴は、BKKBN の普及員が融資を実行する点にある。BKKBN のオフィスは遠隔地にも存在するため、広範な貸付が可能となるという利点があったが、その一方で、融資に関する知識を持たない普及員による貸出業務は、他の商業的な小規模融資プログラム（たとえば BRI の P4K）と比較すると不十分であった可能性がある。この反省から、Takesra/Kukesra の後継プログラムである PUNDI では、融資の実行を BPD などの商業的な金融機関に委託し、普及員の監督を行っている。また、貸手の責任について、Takesra/Kukesra では債務不履行が起こったとしても普及員に対する罰則などはなかったため、普及員の借手の選別やモニタリングに対する誘引は低かったといえる。これに対して PUNDI では、不履行が起った場合は BPD などの各実施機関が補填しなければならず、債務不履行を防ぐ誘引が高いため、借手の選別も慎重である。

融資条件について見ると、Takesra/Kukesra の利子率は、月 2 パーセントであるが、これは他の小規模融資プログラムと比

較しても標準的な利子率であり、例えば KUPEDES の利子率は300万ルピア以下の融資の場合は月1.5パーセントである。しかし、融資期間については、Takesra/Kukesra は固定的であり、融資期間は1サイクル（借入から返済まで）が12ヶ月（初回のみ10ヶ月）と設定されており変更は不可能であったのに対し、BRI-UD が実施している KUPEDES では、返済期限は3カ月から24カ月までとなっている。

返済を促進するインセンティブとして、Takesra/Kukesra は完済した場合に次回以降の融資額を増額し、不履行の場合には以後の融資を打ち切るという措置をとっていた。このような工夫は KUPEDES でも行われており、期限内に返済したものは前回の2倍の融資が受けられるようになっており、さらに全ての返済が期限内に行われた場合には、月に0.5パーセントの払い戻しがされるが、逆に返済が遅れた場合は次回の融資限度額が低下し、最終の返済が2カ月以上遅れた場合は次回の融資が受けられないようになっている。

#### 分析視点：グラミン方式の成功要因

Takesra/Kukesra はグラミン方式に基づいたプログラムであった（ただし、本稿ではグラミン方式を『連帯責任性に基づき、個人ではなくグループを対象に融資を行い、逐次的融資拡大と分割払いを採用する融資手法』と定義する）。グラミン方式は以下のメカニズムによって情報の非対称性から生じる債務不履行や逆選択、モラルハザードの問題を克

服すると考えられている [Morduch 1999; 黒崎2003]<sup>10</sup>。

## 1. グループ融資

### (1) 相互選抜

貧困層への無担保融資を行う際、貸し手が借り手に関する情報をもっていないために逆選択の問題が生じる。これは、社会的にはリスクの低い借り手が融資を受けることが望ましいにも関わらず、貸し手がリスクの高い借り手とリスクの低い借り手の見分けがつかないために、低リスクの借り手が融資を受けられなくなるという問題である。グラミン方式では、グループ融資の連帯責任性を採用することにより、グループ形成時に情報を共有する借り手間で高リスクの借り手が排除され、逆選択の問題を克服すると考えられる [Ghatak 1999]。

### (2) 相互監視

グループ融資は、融資を受けた後で努力を怠ったり危険なプロジェクトを選んだりして意図的にプロジェクトを失敗させ、利子の支払いを免れるというモラルハザードの問題も克服可能である。これは、貸し手が借り手の契約後の行動を監視することができないために生じる問題であるが、グループ融資では他のメンバーが失敗した場合に連帯責任費用を支払わなければならないため、自分が安全なプロジェクトを選ぶ場合には、連帯責任費用を支払う確率を下げるために他のメンバーが危険なプロジェクトを選ぶのを阻止するはず

である。また、自分が危険なプロジェクトを選ぶ場合には、他のメンバーに安全なプロジェクトを選択させることはできないが、連帯責任費用が十分大きければ、安全なプロジェクトが選ばれるということが理論的に示されている [Stiglitz 1990, Banerjee et al. 1994]。

### (3) 履行強制

相互選抜や相互監視によって返済に十分な収益が得られたとしても、プロジェクトの収益を隠して返済しないという、収益実現後の戦略的債務不履行の問題がある。この問題も、上述の相互監視と同様に貸し手が借り手のプロジェクトに関する情報を持たないために生じるモラルハザードの問題であり、法制度による立証・罰則が十分に機能しない途上国では特に深刻である。しかしながら、グループ融資ではメンバー間の社会的な懲罰が有効であれば、社会的関係は物的担保の代わりとなり、返済率は高くなる [Besley and Coate 1995; Karlan 2005]。

## 2. その他の手法

### (1) 逐次的融資拡大

最初は少額だけ融資をし、返済が滞りなく終了した場合には次回の融資の上限を引き上げるという方法を、逐次的融資拡大と呼ぶ。これにより、リスクの高い借り手は融資額の小さい段階で発見されるため逆選択の問題が緩和され、将来融資額が増えることを考慮すると、リスクの高いプロジェクトを選ぶ誘引が減少するため、モラルハザードも緩和され

る [黒崎 2003]。

## (2) 分割払い

グラミン方式では、融資の開始後すぐに返済が始まり、毎週・毎月といった高い頻度での分割払いによる返済がおこなわれる。これにより、貸し手は借り手の行動を監視することができ、情報の非対称性を緩和することができる [黒崎 2003]。また、投資の収益が発生する前に返済を開始することにより、貸し手は借り手の融資プロジェクト以外での収入について把握することができるという利点も考えられる [Aghion and Morduch 2005]。

## 事例の比較検討

### 1. 調査地の概要

以下では、記述統計を用いて調査集落の概要を示す。データは、2002年から2004年夏季

に行われた JSPS-DGHE Core University Program の調査によって得られた。調査は、インドネシアの中部ジャワ、ジョグジャカルタ特別州の首都、ジョグジャカルタ市近郊農村に位置する、A、B、C、D という4つの集落で行われ、家計の特徴および Takesra/Kukesra の借手グループについて質問表による聞き取りを行った。標本家計は、所得層ごとにランダムに選ばれた。

4つの調査集落は、地理的な特徴から2つのグループに分けられる(表1)。集落AおよびBは、市街地から30~40km離れた山間部に位置し、灌漑は整備されておらず水利条件が悪い。そのため農業は主として天水に依存し、農業の生産性、農外就業機会ともに低く生活水準は低い。主要な作物は、キャッサバ、大豆、コーン、などの高地作物であり、米の比重は低地に比較すると低い。ほぼ全て

第1表 調査集落および標本家計の概要

集 落	A	B	C	D
集落の特徴				
地理条件	山間部	山間部	低地	低地
市街地への距離 (km)	40	32.4	10	10
人 口	622	641	604	430
家計数	115	130	163	97
平均家計構成員	5.41	4.93	3.71	4.43
平均農地面積 (ha)	1.1	1.28	0.14	0.32
標本家計の特徴				
標本数	30	30	30	29
平均所得 (Rp)	7,469,165	5,073,485	10,127,941	13,442,572
所得構成 (%)				
農 業	65.1	61.8	40	48.2
非農業	25.2	32	55.7	43.7
地 代	0	0	1.7	3.5
送 金	9.7	6.1	2.7	6.5
貧困者数	14	18	11	3
貧困者率	0.47	0.60	0.37	0.10

出所) JSPS-DGHE Core University Program 農村聞き取り調査より筆者作成。

第2表 標本家計の信用取引（2000年10月から2002年9月）

集 落	銀 行	信用組合	親戚・友人	講
借入件数	19	23	26	42
平均借入額（ルピア）	3,410,526	908,696	947,200	105,357
平均利率／月（％）	2.15	2.41	0.46	4.17
担保件数／全体	0.95	0.65	0.12	0.02

出所) JSPS-DGHE Core University Program 農村聞き取り調査より筆者作成。

の家計が農業を営んでいるが、作物生産の生産性が低いため、薪炭、木材の売買も重要な収入源となっており、また、牛やヤギといった家畜を育てて非常時に備える家計が多い。これに対して、集落 C および D は、市街地から10kmの低地に位置しているため、市街地への通勤が可能であり、私企業での雇用や工場での労働など非農業所得の占める割合が高い。また、両集落とも灌漑が整備されているため水利条件がよく、作物生産の生産性は比較的高い。主要な作物については、山間部の集落と比較すると米の比率が高く収量も高い。

4集落の貧困者率は、上述の地理的・経済的条件の差異を反映して、山間部で高い割合を示している。集落 A および B の貧困者率（47パーセントおよび60パーセント）は、全国の農村部平均（23パーセント）の倍以上であり、貧困問題の深刻な地域といえる。一方、平地の集落 C および D は灌漑や非農業所得へのアクセスなどの影響から、比較的貧困率は低い（37パーセントおよび10パーセント）。

調査集落では、さまざまな方法で信用取引が行われている（表2）。標本集落における農村家計は、BRI-UDなどの銀行やKUD（Koperasi Unit Desa、村落組合）などの

信用組合といったフォーマル金融に加え、講（ジャワ語で arisan、英語で Rotating Savings and Credit Associations、ROSCAs）が行う融資活動や、地縁・血縁による個人間のインフォーマルな信用取引も行っている。

フォーマル金融機関は月間利率が約2パーセントであるが、手続きが複雑で担保が必要であるため小額の融資には使用されることはなく、主に中規模以上の投資資金として使用されている。調査集落での観察によれば、BRI-UDなどの制度金融機関から借入は、大規模な土地を有する富裕農家やバイク・車など多くの固定資本を保有する事業家の投資や、安定的かつ高い収入を得ている公務員や教職員、私企業での雇用者などの教育投資などが多く見られた。

これに対して、インフォーマル金融は手続きが簡略であるため、所得層を問わず小額融資が頻繁に取引されている。調査集落で観察された講の多くは、ミーティングごとに抽籤によって資金を配分するだけではなく、融資のための貯金積立も行っている。この講からの借入は、月あたりの利率が約4パーセントと高い水準になっているが、借入手続きの簡便さといつでも返済ができるという高い利便性から、頻繁に借入が行われている。使用

目的は、日常的な消費や小規模の投資が多い。また、講のみならず、友人や親戚といった個人間の貸し借りもしばしば観察された。

## 2. 調査集落の経験

調査集落では、集落 A および B はともに集落内で 4 グループずつ、集落 C および D では集落内で 1 グループずつが Takesra/Kukesra に参加した (表 3)。これらのグループは、それぞれに独自の方法で融資の借入・返済を行ったが、その経験を比較することにより、グループ融資の課題を検討する。

### (1) グループ A (集落 A)

前述のように山間部での貧困問題は深刻で

あり、集落 A が属する村では全ての集落が Takesra/Kukesra プログラムに参加していた。住民は普及員からプログラムについて説明を受けた後、リーダーが人を集めて集落内で 4 つのグループが形成され、115 世帯中 100 世帯が参加するという高い参加率となった。以下ではこのうち 1 つのグループをとりあげ、リーダー (以下、リーダー A) への聞き取り調査を基に融資の経緯をたどる。

リーダー A は、小学校教師 (男性) であるが、普及員が集落に説明をしに来たことでプログラムの概要を知り、リーダーをすることとなった。<sup>11</sup> リーダー A は集落内で融資を受けたい人を募り、グループを形成した。このグループのメンバーは、正式には集落内に

第 3 表 事例の比較

集 落	A	B	C	D
メンバー数	正式には 25 人	20 人	9 人	22 人
メンバーの選出	希望者は全員	リーダーの主観	普及員が選抜	普及員が選抜
メンバーの性別	正式には女性	女性	女性	女性
リーダーの選出方法	義務	立候補	選挙	普及員が選抜
借手の決定方法	緊急度による	返済能力を考慮	全員同額	全員同額
融資の対象	各メンバー	一部グループ使用	各メンバー	各メンバー
使用目的	消費も含む	小規模起業	小規模起業	小規模起業
ミーティング	リーダー間	普及員とメンバー	メンバー間	なし
普及員モニタリング	3 ヶ月に 1 度	毎月	2 ヶ月に 1 度	2 ヶ月に 1 度
返済歴	4 年目に不履行	終了後も継続	不履行なし	不履行なし
不履行時の処置	代わりに返済なし	リーダーが警告	代わりに返済あり	不明

出所) JSPS-DGHE Core University Program 農村聞き取り調査より筆者作成。

第 4 表 Takesra/Kukesra と講 (アリサン) の比較

	Takesra/Kukesra	講
融資額	20,000~160,000ルピア	平均約 100,000ルピア
利率	月 2%	月平均 4%
支払い方法	毎月分割	随時一括
融資期間	12 ヶ月 (初回は 10 ヶ月)	短期 (1 週間~25 ヶ月)
メンバー	貧困家計	地縁・血縁

出所) JSPS-DGHE Core University Program 農村聞き取り調査より筆者作成。

居住する25人であったが、実際にはそれ以上であり、他の集落からの参加者もいた（正式なメンバーと非メンバーの比率は1:3）。また、登録されていたメンバーは25人とも女性であったが、実際には夫が使用する場合もあった。Takesra/Kukesra は、手続きが簡便で利子率も低かったため、多くの人が参加したが、リーダー A はこの参加を拒否できず融資資金は不足した。貸し出しの優先順位は、①病人がいる世帯、②教育費の支払い、③投資、④冠婚葬祭における贈答品、⑤消費、となっており、収益性よりも相互扶助的価値観を重視した基準に基づき資金の分配が行われた。

このグループは3回目のサイクルまで順調に融資の返済を行っていたが、4回目で農村物価格の下落の被害を受け、返済不履行となっている。リーダー A は、返済不履行の理由について、担保がなく注意を受けるだけだから不履行者の返済への意欲は低かったと答えている。リーダーは、不履行者が返済困難であることを理解し、返済が不可能となったメンバーを強く批難することはなかった<sup>12</sup>。連帯責任制を想定する場合には、メンバー間での個人的・社会的関係が担保の代わりとなり、社会的制裁が返済圧力となると考えられているが、このグループでは社会的関係がむしろ逆の効果をもたらしたと言える。また、ローンの額が小さく、1回のサイクルが10~12ヶ月と長いため、融資が継続しなくなっても大きな損失とは捉えられていなかったことも不履行の大きな要因である。さらに、連帯責任

という方法について、理解が浸透していなかったことも要因として挙げられる。リーダー A は、返済ができなくなった個人の代わりに他のメンバーが返済をするという方法を認識しておらず、「なぜ、代わりに返済をしようとしなかったのか」という問いに対し、「確かにそうすれば良かった」と回答している。このような事実から、普及員の指導が不十分であった可能性がある。

村役場でリーダーを集めたミーティングが、35日ごとに行われたが、普及員の関与は頻繁ではなく、3ヶ月に一度村役場を訪れるのみであったと述べている。また、グループ内でのミーティングは行われることはなかった。リーダー A は、Takesra/Kukesra が終了した影響について、終了後に講の活動が増えたことを挙げ、講と Takesra/Kukesra とを比較すると、Takesra/Kukesra は一回の融資サイクルに1年かかるが講は短い周期（多くの場合は35日）で借入・返済が可能だから、講の方が生活への影響は大きいと述べている（表4）。

## (2) グループ B (集落 B)

集落 B も、集落 A と同様に貧困者が多いため、集落内のグループ数は5つと多く、ほぼ全ての家計が Takesra/Kukesra に参加した。しかしながら、融資に関する取り組み方はグループ A とは大きく異なっており、成功を収めている。集落 B 内のあるグループ（グループ B とする）は、開始当初のメンバーは20人であったが、そのうち10人ずつが2チー

ムに分かれ、毎週会議を開いて活動していた。メンバーには商人も含まれ、始めの融資額60万ルピアの内、半分の30万ルピアはグループ全体で行うテンペ（納豆のようなもの）作りに使用され、残りの30万ルピアは、各メンバーへの融資に使った（各メンバー1万5,000ルピアで、月3パーセントの利子）。

グループBのリーダー（女性）は、集落全体の利益を追求することに喜びを感じるため、1978年以来インフォーマルなリーダーとしてさまざまな活動をしており、勤勉で責任感が強いから自らリーダーに志願したという。彼女は、グループ形成の段階では、収益性を考慮するというよりもむしろ、自らの主観的選好によりメンバーを選別し、グループを形成した。融資額は各自がその時に必要なだけ貸し出されたが、リーダーBは各自の返済能力を考慮した上で借手および融資額を決定しており、毎月の返済にもし遅れれば直接警告をするつもりであった。しかしながら、このグループではこれまで返済不履行は起きていない。返済は毎月であったが、そのたびに普及員も交えてメンバー間でのミーティングが開かれていた。

このグループは毎週会議を開いていたが、その際、講で行われるような抽籤も行われ、メンバー間での結束を高めている。この集落では、これ以外にも多くの講グループが形成され、積立貯蓄を資金源とする融資活動を行っているが、リーダーBは講の方が簡易で頻繁だが、利子率が月5パーセントと高いため、Takesra/Kukesraのような低利子での融資

は重要であると考えている。

グループBでは、毎月各メンバーに収益を平等に分配していたが、プログラム実施期間中に資金が増加したため、プログラムが終了後の2004年現在でも100万ルピアを保有しており、1対2の割合でテンペ作りとメンバーへの融資に活用している。<sup>13</sup>

### (3) グループC（集落C）

集落Cは、集落AおよびBと比較すると平均的に生活水準が高いため、貧困者と特定される家計が少なく、集落内には1グループ（グループC）のみがTakesra/Kukesraに参加した。このグループのメンバーは9人で、全員が集落内の女性であった。5年間不履行なしでプログラムの終了と同時にグループの活動も終了している。

普及員が集落を訪問しプログラムの参加を促した際には多くの参加希望者がいたが、9人だけが貧困家計の条件を満たし借手となり、リーダーCはメンバー内での投票により選ばれた。当初、郵便局を通じて一人当たり500,000ルピアを借り入れ、資金は個別にビジネスに使用した。主なビジネスは菓子作りや野菜の売買などで、大半は市場での小規模商業に使用されたとのことである。

このグループでは、毎月メンバー間でミーティングを開き、不履行時には他のメンバーが代わりに返済したこともあった。リーダーCもやはり、講の利便性を認めながらも、Takesra/Kukesraは低利子であり、参加者の多くが生活水準の向上に寄与したと感じて

いたため、Takesra/Kukesra の再開を願っている。

#### (4) グループ D (集落 D)

集落 D も、集落 C と同様に比較的生活水準が高いため、集落内で 1 グループ (グループ D) のみが参加した。グループ D は、プログラムの導入期から参加しており、ミーティングで普及員がメンバーに対して融資のルールを説明した後、融資が開始された。このグループでは、メンバーの選抜は普及員が行い、リーダーも普及員によって選ばれた。22人のメンバーは全員が集落内に居住する女性で、互いに良く知っていた。また、ほぼ全員が他の融資プログラムで 1 つのグループを形成していた。4 年間不履行はなく、リーダー D はなぜプログラムが終了したかは知らされておらず、早く再開してほしい、との感想を述べている。

メンバー間のミーティングはなく、各メンバーは毎月リーダーの家に返済金を持参し、リーダーは集めたお金を郵便局に届けていた。融資の使用目的は、テンペ作りやナマズ売りなどの小規模な商売などであった。メンバーの年齢構成は多様で、若年層から老人まで参加していたが、老人はジャムー (伝統的な飲み物) を作って売るなどして、小規模起業が可能であったという。普及員は、2 ヶ月ごとに集落を訪れていた。

リーダー D は、Takesra/Kukesra と講との違いについて、両者のメンバー構成の違いを挙げている。集落内の富裕層も参加可能な

講と比較すると、Takesra/Kukesra は貧困層のみが参加可能であるから、貧困層が確実に借りられるため重要であったと指摘している。

### プログラムが機能する条件

以下では、分析視点で述べたグループ融資の成功要因に焦点を当て、Takesra/Kukesra が機能するために必要な条件について考察する。

#### 1. メンバーの選抜方法

Takesra/Kukesra では、借り手グループは集落内で形成されていたため、メンバー間では互いのリスクに関する情報を有していた。しかしながら、グループ C や D の事例が示すように、グループ形成がメンバーによって決定されず、普及員によって外生的に決定することもあった。また、借手がグループ形成を行なった場合においても、グループ A のように、リーダーがグループ形成に際して強いリーダーシップを発揮できず、実質的には誰でも参加できる場合もあった。これらのグループと同様の事態は、調査集落以外でも起きていた可能性があり、その場合には、リスクの高い借り手がメンバーから排除されず、Ghatak (1999) が想定する相互選抜が機能しないケースも多かったと推察される。

Ghatak (1999) の議論では、相互選抜の利点にのみ焦点が当てられているが、グループ A の事例は、相互選抜の費用についても考慮が必要であることを示している。

Ghatak によれば、自己利益を追求する借手が、不利益をもたらす危険のあるメンバーを排除すると想定されたが、実際には、融資の良好な返済と融資継続により得られる自己利益よりも、排除される借手との関係悪化など、他の借手を排除することによる不利益の方が大きい可能性がある。したがって、Ghatak (1999) の議論は必ずしもジャワ農村には当てはまらず、グループ融資が有効である要因にならないと推察される。

## 2. モニタリング

調査集落で観察された Takesra/Kukesra での相互監視の状況は、グループによってさまざまである。相互監視の機能に影響を与える要因として、ミーティングの有無や、グループの人数が挙げられる。ミーティングについては、グループ B および C では頻繁にミーティングが行われ、相互監視が機能した可能性が高い。一方、グループ A、D ではメンバー間のミーティングは行われなかった。しかし、グループ A が不履行したのに対して D は不履行を起こしていない。これは、前者のメンバーが集落外の住民も含む多人数であるのに対し、後者は集落内に限る比較的少人数であったことが一因である、と推測される。グループ A では、多人数を監視することが困難であったのに対し、集落 D では Takesra/Kukesra とは別の目的で頻繁に集落レベルでの集会が開かれていたため、Takesra/Kukesra のためのミーティングがなくても監視が十分であった可能性がある。

したがって、Banerjee et al. (1994) が想定するような相互監視は、ミーティングを行なうことや、グループメンバー数が十分に少ないことなど、条件付きで返済に貢献すると考えられる。

上述のグループ間の監視状況の違いは、実際の運営が各グループに一任されていたために生じているが、返済の可能性に大きく関わるミーティングの実施などについては、メンバー間での情報交換が不十分である場合には義務づけなければならない。また、モラルハザードの回避については、普及員の監視も重要であったと考えられるが、普及員には熱心に監視をする誘引がなかったことも、返済率に悪影響を及ぼしたであろう。

## 3. 履行強制

事例では不履行がグループ A のみであったが、この事例は履行強制における社会的担保について、興味深い事実を示している。Besley and Coate (1995) によれば、グループ融資ではメンバー間の社会的な懲罰が有効であれば、社会的関係は物的担保の代わりとなり、社会関係が密接なほど返済率は高くなると考えられる。しかし、Besley and Coate の議論は、社会的懲罰は不履行者にのみ負効用をもたらすと想定しており、社会的懲罰を行なうことの懲罰実施者に対する負効用が考慮されていない。グループ A の事例は、社会的関係が密接であるからこそ融資の存続よりも不履行者との関係を優先し、社会的懲罰を実施せず、懲罰が有効でない事例である。

これは、融資存続の場合の将来効用が、社会的懲罰を行うことの負効用を上回らなかったと解釈することができる。したがって、この問題を回避するためには、融資額の増加や融資期間の多様化など、融資存続への誘引を高めることが必要である。

#### 4. リーダーおよび普及員の役割

4つのグループを比較すると、リーダーの選出方法に大きな違いが観察される。リーダーの選出において重要なのは、リーダー自身のプログラム継続に対する誘引である。なぜなら、リーダーが融資継続への誘引が大きいほど、グループ融資の利点であるメンバーの相互選抜や相互監視、社会的懲罰の効果も高いと考えられるからである。この点について、グループ A は他のグループと比較し、リーダー A の誘引は低かったと推察される。なぜなら、リーダー A は安定した収入を持つ小学校の教員であり、自身は小規模融資に対する需要が低いためである。

返済率の低さの背景には、普及員の関与が、こうしたリーダーの誘引や資質といった条件にまでは及ばなかったことがあると考えられる。リーダーの選出だけでなく、小規模グループ融資における普及員の役割は大きい。返済率を向上するためには、グループ B のように、生産活動に関する助言を与えるなどして、グループの収益性を高めるような関与が必要である。また、グループ A のような失敗を防ぐためには、連帯責任制度の活用について助言を与えるなどのリーダーに対する支援が

求められる。

#### おわりに

Takesra/Kukesra の分析を通して明らかとなった小規模融資の課題について、以下で整理する。まず、Takesra/Kukesra の制度的な問題点としては、貸手である普及員に債務回収に対する責任および誘引がなかったことが挙げられる。これに派生して、借手グループのリーダーの指導や育成が十分に行われず、グループ融資の利点（連帯責任性による相互選抜や相互監視など）が十分に生かされなかったと考えられる。また、融資の返済期間が固定的であったことにより、Takesra/Kukesra から持続的に借り入れを行うことに対する誘引が削がれ、不履行がおこったという要因も考えられる。これらの点を考慮することで、プログラムの効率性と持続性は大幅に改善されるであろう。

本稿の分析により、Takesra/Kukesra の実施上の問題点が明らかとなったが、以上のような問題を抱え、既存研究が指摘する機能が有効でなかったにも関わらず、標本借手グループは4グループ中3グループが4年間不履行なしであり、4年目に不履行となったグループについても3年間は順調に返済が行なわれた。これは、他地域と比較すると例外的に返済率が高かったといえる（プルオサリ郡内で参加した98グループの内、1度目の融資で17グループが返済不履行となっている）。しかしながら、上述のように相互選抜や相互選択、社会的懲罰といった既存研究が指摘す

る要因は、その返済誘引を十分に説明することができない。したがって、調査集落での成功理由は、既存研究が指摘する要因以外の何かであったと考えられる。このような潜在的成功要因が明らかとなれば、最貧困層のアクセスと高い返済率を両立する融資手法の設計に貢献するであろう。したがって、調査集落での成功要因の解明は、引き続き今後の研究課題とする。

#### 注

- 1 本稿の調査集落では、以前は広範に供与されていた Takesra/Kukesra からの借入がなくなり、より貸出基準が厳しい PUNDI からの借入は、移行後3年経過した2004年現在でも観察されていない。
- 2 ただし、米倉 (2003) によれば、KUT については延滞率が高く、ピマスケジットに比して改善されたわけではない。また、KUT は2000年に終了後、KKP へと移行している [ルクマ 2004]
- 3 Leith et al. (2003) によれば、インドネシア政府が一人当たり消費量に基づき設定する貧困ラインは、1999年時点で一人一ヶ月あたり Rp 94,507 あるいは US\$ 10.60 (都市部)、Rp 74,405 あるいは US\$ 8.40 (農村部) となっている。内訳は、2,100カロリーを含む食料が Rp 70,741 (都市部)、Rp 58,917 (農村部)、非食料が Rp 23,766 (都市部) Rp 15,488 (農村部) となっている。2002年の貧困者率は全人口の16.0パーセントだが、都市部での貧困者率7.5パーセントに対して農村部では23.1パーセントと高くなっており、農村部での小規模金融が果たす役割は重要である [World Bank 2006]。また、地域的には本研究の対象であるジャワ島 (バリ島も含む) に貧困者が集中しており、2000年時点では貧困者数のうちジャワ島は59パーセントを占めている [Leith et al. 2003]
- 4 プログラム開始後1年半が経過した1997年7月時点で、YDSM によって集められた資金は、約7,650億ルピア (約2億5,000万ドル) であった [Priyono 1999]。ただし、農村部の金融機関の運営能力の低さから資金を完全に受け入れることができず、約2,230億ルピアのみが銀行に吸収された。さらに、融資対象であった貧困層は投資機会が限られているため、全て借入者に貸し出されたわけではなく、銀行に受け入れられた資金の内73.25パーセント分にあたる約1,640億ルピアだけが借り手に吸収された [Priyono 1999]。その後、BKKBN から貸し出された小規模融資の額は、1997年12月には3,170億ルピア、1998年12月には7,680億ルピア、1999年3月には Rp 9,000億 (約1億2,000万ドル) へと増加した [Timberg 2000]。
- 5 BNI 職員へのインタビューによれば、BNI は、資金とともにコンピューターなどの設備を実施機関である BKKBN に提供し、実際の融資に関わる運営 (借手の選別など) は BKKBN が行っていた。また、利子収入の内、6パーセントが YDSM の取り分であり、BNI および BKKBN、保険会社である Jasa Asuransi Indonesia (Jasindo) への報酬がそれぞれ4パーセント、0.5パーセント、0.5パーセントであった。
- 6 調査集落での聞き取り調査によれば、1回目は10ヶ月間の融資で2回以降は一年間の融資であった。融資額は、3回目の融資が一人当たり80,000ルピア、4回目は160,000ルピアであった。
- 7 ブルオサリ郡では、利子率の設定やグループの形成方法などについては、国家レベルで規定されたルールに従った貸付を行っていた。借手は20から30人ずつのグループを形成しており、この単位は必ずしも RT と呼ばれる自治グループと一致していなかった。メンバーの内だれが実際に借手となるかといったグループ内での資源配分については特に規制がなく、普及員は各グループに実際の借手の選択を委任しており、全てのメンバーは借りる権利を有するが、不要である場合には他のメンバーに融通することもできた。普及員へのインタビューによれば、毎月借手は利子と元本を返済するが、不履行が起きてグループリーダーでは対処できない場合には、普及員がメンバーを集めて会議を開いた。
- 8 ルクマ (2004) は、BRI-UD の高い返済率の要因として、管轄地区の事情に詳しい職員の、借り手に関する高い情報収集能力を挙げている。
- 9 例えば、KUPEDES の融資対象者は、収入源の証明、事業の免許を提出できる個人で、融資を受けるためには土地などの何らかの担保を必要とする。
- 10 Ahlin and Townsend (2003) は、これらのメカニズムの内どの要因が返済率に影響を与えているか、タイの農業協同銀行 (BAAC) のデータを用いて実証的に検証している。また、Rai and Sjostrom (2004) は、グループ融資が個人融資よりも効率的であるかについて理論的に検討し、肯定的な結論を導いている。グラミン銀行の融資の実際については、中村 (1999) が詳しい。
- 11 聞き取りによれば、リーダー A は、教師などのインフォーマルなリーダーにとってこのようなプログラムのリーダーを務めるのは暗黙の義務とされており、立候補せざるを得ないと感じ

たと述べている。

- 12 リーダー A によれば、不履行者よりもむしろリーダーが批難されるとのことである
- 13 現在は、集落内で5つのグループが異なる商品を作っているが、グループリーダー間での話し合いは特になく、同じ商品を作る場合には集落長が許可しないとのことである。5つのグループが行うビジネスは、ムリンジョ（種子が食用となる樹木）、バナナの栽培、豆菓子、テンペ、ココナッツオイルとコーンチップの加工販売、の5種類である。これらのビジネスについて、普及員は必要な備品を提供している。

### 参考文献

- B. A. de Aghion and J. Morduch, *The Economics of Microfinance*, MIT Press, Cambridge, 2005
- I. Afwan and S. Charitonenko, *Commercialization of Microfinance Indonesia*, Asian Development Bank, 2003
- Banerjee, A. V & Besley, T & Guinnane, T. W., "Thy Neighbor's Keeper: The Design of a Credit Cooperative with Theory and a Test," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.109, No.2 (1994), pp.491-515.
- Besley, T and Coate, S., "Group Lending, Repayment Incentives, and Social Collateral," *Journal of Development Economics*, Vol.46 (1995)
- J. D. Conroy, "Indonesia", in *The role of central banks in microfinance in Asia and the Pacific*, Asian Development Bank, 2001, pp.91-125.
- Ghatak, "Group lending, local information and peer selection", *Journal of Development Economics*, Volume 60, Issue 1 (1999), pp.27-50
- D. S. Karlan, "Using Experimental Economics to Measure Social Capital and Predict Financial Decisions", *The American Economic Review*, Vol.95, No.5, (December 2005), pp.1688-1699
- 黒崎卓「マイクロ・クレジットの経済学」、黒崎卓、山形辰史編著『開発経済学貧困削減へのアプローチ』、日本評論社、2003年、第9章
- J. Leith, C. Porter, SMERU Institute, P. Warr., "Indonesia rice tariff", Poverty and Social Impact Analysis March, 2003, [http://www.odi.org.uk/prspsynthesis/Indonesia\\_Final\\_PsIA.doc](http://www.odi.org.uk/prspsynthesis/Indonesia_Final_PsIA.doc)
- Morduch, Jonathan, "The Microfinance Promise", *Journal of Economic Literature*, Vol.37, No.4 (1999), pp.1569-1614.
- 中村まり「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、第40

- 巻9・10号 (1999年9・10月)、134～64ページ
- Prijono Tjptoherijanto, "Pupulation Issues in the Economic Development" Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta 1999.
- M. Robinson, *The microfinance revolution. Volume 2: Lessons from Indonesia*, World Bank and Open Society Institute, 2002
- ルクマ アルワンドゥリジャ「通貨危機と農村金融システムの構造変化」、本台進 編著『通貨危機後のインドネシア農村経済』、日本評論社、2004年、第3章
- J. E. Stiglitz, "Peer Monitoring and Credit Markets" *World Bank Economic Review*, vol.4, No.3 (1990), pp.351-66.
- A. Suryahadi, S. Sumarto., "Poverty Mapping Efforts in Indonesia", The SMERU Reserch Institute, 2003. <http://www.Smeru.or.id>
- Timberg, T, "Bank Perkreditan Rakyat (BPR): Regulation, Economic Need Test, Competition Versus Regulation." Draft paper. Partnership for Economic Growth, Jakarta, 2000.
- World Bank, "Indonesia social indicator", 2006 <http://www.worldbank.org/>
- 米倉等「現代インドネシアの農業金融問題——ピマスケジットの展開とその意義——」、アジア経済、第31巻6・7号 (1999年)、97～121ページ
- 、2003。「構造調整から見たインドネシア農業政策の展開——80年代中葉からの稲作と米政策を中心に——」、アジア経済、第44巻2号、2～39ページ

### <謝 辞>

本稿の作成にあたり、Hartono 先生（ガジヤマダ大学）、岩本純明先生（東京大学）、福井清一先生（神戸大学）をはじめとし、JSPS-DGHE Core University Program の先生方には暖かいご指導を賜りました。記して謝意を表します。

\*投稿受付 2006年3月13日  
最終稿受理 2006年8月1日

# The Lessons from Microfinance Program: The Case of Takesra/Kukesra in Rural Java

TAKASHINO Nina\*

## Abstract

In Indonesia, poverty alleviation is still one of the main political goals and micro credit programs play important role in achieving the goal. The aim of this paper is to find out the fact why a group lending credit program, Takesra/Kukesra, could not be sustainable. For this purpose, first I confirm the advantages of group lending credits reviewing theoretical works. Then, I compare the loan experience of four borrower groups in rural Java to clarify the problems in managing the program.

Although Takesra/Kukesra could provide loan source to the poorest, the program could not keep a high repayment rate. The evidence in rural Java shows some borrower groups could manage profitable investment under appropriate instructions of the lender. However, other groups could not use the advantages of group lending program such as peer selection, peer monitoring, and peer pressure because of poor program design and the inefficient management. This study shows the main reasons of the failure are as follows: (1) the lender did not have enough incentive to instruct and monitor borrowers to pay back; (2) loan condition, such as small loan amounts and fixed term of repayments, decrease borrower's incentives to repay. If these conditions are improved, the program might have been able to achieve both efficiency and sustainability.

---

\*Graduate Student, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.