

上からのマイクロクレジット

—IDT (インドネシア貧困村撲滅計画) の教訓—

木村 宏 恒

Microcredit from above

—Lessons of IDT (Instruction to Isolated Villages) in Indonesia—

KIMURA Hirotsune

Abstract

In recent years, the microcredit, which encourages the development of self-employment businesses, has been found to be the most important prescription for one billion people living in poverty in developing countries. In 1994, seeing twenty-six million people (13% of the population) still below the poverty line, the Indonesian government started IDT (Inpres Desa Tertinggal : Presidential Instruction to Isolated Villages) from 1994. More than twenty thousand villages (about one third of total villages) were requested to identify poor people and to organize POKMAS (Kelompok Masyarakat : social associations). POKMAS members, after consultation and discussion, got credit without collateral to start their small businesses like goat breeding, small trades, bamboo craft etc.

Eventually, many success stories were circulated about those who have received and used the credit, and the project became very popular among poor people ; however, massive maltreatment and disappearance of fund have been reported, and there are some who say the project has been the waste of money. While collecting data from government institutions, the author entered into two IDT villages three times to study the actual role of microcredit. He concluded that the better the village administrative and social organizations are, the better the POKMAS are. As the microcredit is the major strategy for the alleviation of poverty, projects should be evaluated in order to overcome various shortcomings and to promote success stories.

1. はじめに

インドネシアにおけるスハルト政権の32年間は、政治的には非常に抑圧的であったものの、経済的には顕著な成長を遂げた。貧困層は、1970年の60%から90年には15%に低

下した。それでもなお総数で2700万人という膨大な貧困層を抱えていることに対応するために、インドネシアは、1994年からはじまった第6次5カ年計画において、貧困層の撲滅を掲げた。その具体的政策となったのがIDT (Inpres Desa Tertinggal : 貧困村にたいす

る大統領指令)であった。この政策は3つの柱からなっていた。

- (1) 貧困村を特定し、1994年から3年間、毎年貧困村の各村に一律2000万ルピア(約100万円)の貧困層用マイクロクレジットを国家予算から供与する。
 - (2) その資金が貧困層の所得向上事業に効率的に使われるように、相談員制度を設ける。
 - (3) 貧困村からの市場経路を確保するために道路・橋などのインフラ対策事業を行う。
- (3)のインフラについては、世銀とOECD(日本の海外経済協力基金)が資金を供与し、95~98年の間に7500の村にインフラ予算をつけることになった。

インドネシアの約2700万人(93年2581万、96年2245万)の貧困層のうち、900万は都市部に、1700万が農村部に住んでいる(1993年現在)。1995年における都市人口比率は35%なので、都市と農村における貧困層の割合はほぼ同じということになる。ジャカルタでも11の町内が「貧困村」に入っている。ただし、インドネシアの「都市(urban)」の半分以上は、行政上の都市領域の外に広がっている。統計上全国で最小行政単位である村/町内は、その一つ一つが商店や学校など都市的建造物の所在などを基準に「都市」か「農村」か分類されるので、主要国道筋や、県/郡役場所在地およびその周辺で都市計画に入っているところでは純農村地域でも都市に分類されている。したがって、都市の貧困層といっても、必ずしもスラム住民に代表される訳ではない。国土面積8%のジャワには人口の60%が住んでいるが、貧困層も半分がジャワに住んでいる。貧困層は都市でも農村でも雑業層に代表される。農村では土地を持たないか、猫額大の土地しかもたない、農村

雑業層に代表される。農業労働者という言葉が広く使われており、インドネシア語でもburuh taniと分類されているが、行商や食品加工やかご作りなど非農業部門での就業機会の大きさからして、農業労働者ではなく複数の現金収入の道を模索している、あるいは家族が複数の職業に従事している農村雑業層とするほうが妥当である。なお都市と農村の雑業層以外の形態の貧困層としては、山間地に焼畑などで入植している人たち、漁村で、近代的な資本力ある漁船におかれて、小船でより少なくなっていく漁獲量に依拠している人たちがいる。

農村部の貧困層の所得向上は、灌漑や農産物増産を促す補助金や政府金融など、これまでの農業政策では果たせない。灌漑整備=二期作などのように農業雇用機会の増大という波及(trickle down)的な効果はあるが、土地以外での小規模畜産や農村における非農業分野の就業機会拡大で対応して行く必要がより大きい。人口増大で相続を重ねた結果、今日では農家一戸当たりの農地はどんどん狭くなり、貧困層だけではなくほぼ全農家が農業だけでは生計をたてられなくなっている。筆者が調査したM村の土地所有資料を見せてもらって驚いたが、1000m²(1反)ほどの農家が大部分である。ある大字長に「もし農地だけの収入で生活し、子ども達を大学にまでやるとすれば、どれ位の農地所有が必要か」と聞くと「まあ7ha(7万m²)」という答が返ってきた。このような状況の下で、農村では畜産や非農業セクターが村の経済でますます大きな比重を占め、いまや農村開発は農業開発中心ではありえず、各種レベルの地方都市と結びついた地域開発として展開するようになっていく、村全体が雑業化、あるいは産業

の多様化が進んでいる。しかしそれ以上に、農家の基本戦略は子どもたちに学歴を与えて村外に就職させる脱農戦略となっていることは、海田能宏や北原淳や筆者が書いている(海田 1991, 北原 1998, 木村 1998)。

脱農戦略や地域開発は一国の経済成長に左右される。貧困層の所得向上も、その基本は、経済成長→雇用拡大→関連産業への波及のなかで果たされて行くことを承知する必要がある。しかしながら、波及効果は非常に跛行的に進み、学歴/就業機会の少ない貧困層ほど波及しにくいので、この部分には独自の所得向上政策が必要という2本足路線を志向する必要がある。

非農業小規模ビジネスには「インフォーマル・セクター」という言葉がよく使われるが、いかにもネガティブな用語であり、中企業を含んだり、underground 経済(麻薬、密輸、売春など)を含まなかったりして混乱していると考えるので、よりポジティブな用語として「Self-employment セクター」を使うほうがいいと思う。いずれにせよこの部門での所得向上を図る政策の基本は、低利の小規模金融である。ただしこれまでの政府金融は担保を当たり前にしてきたので、土地やバイクなどの抵当を用意できるもの=財産のあるものしか利用できず、貧困層は排除されてきた。農村振興のための低利の政府金融は「存在するが接近困難 (available but inaccessible)」という言葉に集約されてきた。今日流行のマイクロクレジット運動は、貧困層が利用できるものにするために、抵当を取らないのが原則である。その代わりに、小グループを組んで連帯責任を取らせる、あるいは協同組合を通じて一つのコミュニティの中で運用するのが基本である。そのために戦略的に必要なも

のは、今日の開発政策の定式に従えば、参加型で、ボトムアップ方式で、貧困層に活力を与える (empowerment, capacity building) ような金融政策が望ましい。

抵当なしで小グループの連帯責任制を導入したマイクロクレジット運動が貧困層の所得向上に画期的な効用があることを世界に知らせたのは、バングラデシュのグラミン (Grameen は農村) 銀行運動である。指導者の元チッタゴン大学教授モハマト・ユヌス (Mohammad Yunus) 教授は、貧困層にビジネスの機会を与える、「融資は人権である」という信念をもち、貧困層 (大部分は女性) に特定した会員制のグラミン銀行を 230 万人 (1998 年) という世界最大の NGO に膨れ上がらせた。その成功によって世界にマイクロクレジット運動が広がった。1997 年 2 月にはアメリカでマイクロクレジット・サミットが開かれ、10 億人の貧困層のうち 2005 年までに 1 億人にマイクロクレジットを広め、Self-employment Project を画期的に拡大させることが決議された。なお、開発途上国におけるマイクロクレジット (小規模金融) については、岡本真理子の優れたまとめがあるので参照されたい (岡本 [1995])。

ムブヤルト (Mubyarto) ガジャマダ大学教授で貧困緩和/格差解消担当バペナス (国家開発企画庁) 副長官兼国務相補佐官が企画し、インドネシア政府が採用した IDT 政策はそのような状況の中で、NGO 運動としてではなく「上からのマイクロクレジット」として、その規模において「国民運動」(国家開発企画庁の表現) として展開された。

2. IDT 政策の実施過程

インドネシアの貧困層は全国に散らばっている。政府は政策遂行上および財政上の理由から、まず貧困村を特定し、貧困村の貧困層から手をつけようとした。インドネシアには約6万4404の村(都市部の町内5556を含む)があるが、どの村を貧困村と認定するかは、中央統計局(Biro Pusat Statistik : BPS)の手に委ねられた。中央統計局では、農家数、教育施設、医療施設、市場のあるなし、住民の社会経済状況、電気・電話・テレビのある世帯数、自動車・バイクの数、交通の便等20項目ほどを勘案して、1994年には2万633村/町内を、95年には基準項目の若干の変更で2万2094、96年には2万8376の貧困村/町内を認定した。各貧困村には年2000万ルピアづつが3年間政府予算から供与された(BPS, 1995, BAPPENAS, 1998a)。貧困村以外にも貧困層はいるわけだが、それは予算上後回しにされた(96年から Tekesra《Tanggung Keluarga Sejahtera 家族福祉預金》, Kukesra《Kredit Usaha Kesejahteraan Keluarga 家族福祉努力融資》として支援事業が始まった。ただし資金は企業献金に頼り、一人当たりの融資額は1000~2000円程度と少なかった)。

貧困村に指定された各村では、村長が総責任者となり、村の下の行政組織である大字(Dusun), 字(Rukun Warga), 隣組(Rukun Tetangga)という系列を通じて「相互扶助」的にIDT政策を実行し、村の有力者で構成されるLKMD(Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa 村落社会強靱性委員会), 村の役職者の妻を中心にヒエラルヒー的に構成される婦人組織PKK(家族福祉運動)によって支援

されることになっている。監督官庁はバペナス(国家開発企画庁), 内務省, 財務省の3つで、計画段階ではバペナスが調整役となり、実行段階では内務省が調整役となる(BAPPENAS, 1994)。

実際には、大字(dusun)長が中心となって字毎に貧困家庭を特定し、ポクマス(Pokmas : Kelompok Masyarakat 社会集団)をつくる。ポクマスは「30戸を基準とし、講(arisan)や家族計画団体など既存の組織を再編するのによい」と『実施指針』には書かれている(BAPPENAS, 1994, p. 16)。こうして全国に335万戸(1戸平均家族数は5.9人であるから約2000万人か?)の貧困層をメンバーとする12万のポクマスがつくられた(ただし州によっては、ポクマスの形成は遅々としたものであった。西ヌサトゥンガラ州では、94年のポクマスは706, 95年806, 96年になって1555に増えている。ジャワでもっとも成績の悪い西ジャワ州の場合、スカブミ県では、ポクマスの形成は94年256, 95年322, 96年313という状況であった)。

インドネシアでは貧困層を2600万人などと算定しているが、それは、全国の州、県/市、村/町内で全戸を5段階の繁栄段階に分類し、最下位の2階層(繁栄前段階と繁栄第1段階)を貧困家庭と認定している数字を集積したものである。どの村に行っても大字毎に全戸を5段階に区分けした表がある。この基準では、家の状態が大きな比重を占めている。すなわち、床が土間である。電気が来ていない。来ていても近隣の家から私的に電線を引いて電気を買っている。MCK(水浴, 洗い場, 便所)がない。室内の通風が悪い、といった基準である。もう一つの基準は経済的なもので、耕地がないか、あっても非常に小

