

社会デザイン学会

ファイナンシャル・インクルージョン研究会 公開勉強会

「持続可能な貧困削減モデルを目指す JICA がホンジュラスで取り組む『卒業プログラム』とは？」

2019年3月31日（日）13:30～16:30 アジア文化会館 129室

参加者 14名

【内容】

1. 開会あいさつ 田中和夫氏（研究会代表） --- 1
2. 講演 プレゼンター 大石航平氏（JICA） --- 2
3. コメンテーター 辻 一人氏（埼玉大学・研究会顧問） ---7
4. 質疑応答 --- 8
5. 結びあいさつ 田中和夫氏（研究会代表） --- 12

1. 開会あいさつ 田中和夫氏（研究会代表）

今日のテーマは「持続可能な貧困削減モデルを目指す JICA がホンジュラスで取り組む「卒業モデル」とは」である。

卒業プログラムという言葉を知っている会員は多いとしても、その詳細な内容を知っている人は少ないだろう。本日は大石様からお話を聞く貴重な機会を楽しみにしている。

辻先生にはだいぶ以前にコンセプトをお聞きしたことがあるが、かなりのエネルギーが必要だとのことである。本日の参加者は少ないが、その理由の一つは日本にとってホンジュラスはあまりなじみがないということかもしれない。

本日はスライドを配布していないが、希望者には後日データを送る。

2. 講演 プレゼンター 大石航平氏 (JICA)

本研究会では、昨年夏に続いて 2 回目の発表となる。今回は、JICA プロジェクトとして実施している「卒業プログラム」を紹介する。

【最貧困層に対するこれまでのアプローチ】

これまでは貧困ピラミッドで、最貧困層の人口が最も多いという図式的な認識が一般的だったが、その下に **Extreme Poor** という取り残された層が存在することが分かってきた。最貧困層に対してはこれまで、社会保障として現金給付や医療といったプログラムがあったが、短期的な緊急時のニーズには効果があった半面、貧困からの脱却には効果がなかったという課題がある。

貧困線より上の階層はマイクロファイナンスや生計向上の施策によって、経済包摂の文脈で支援されてきたが、最貧困層はこれらの支援策の対象からは漏れていた。「卒業プログラム」は、最貧困層に対する社会保障、経済包摂、金融包摂を統合し、最貧困層からの脱却と持続的な生計の向上を目的としたものである。

【最貧困層に対する「卒業プログラム」とは】

社会保障、経済包摂、金融包摂それぞれを順序立て中長期的に続けることが卒業プログラムの趣旨である。まずは現金給付によって生計を安定させるとともに、フォーマルな金融サービスを利用して生活を持続的に回していく。次に生計向上技術の習得や事業開始・拡大用の資産供与を行う。この全過程を通じてコーチングを提供することで、研修効果を維持し、顧客それぞれが抱える課題への対応を行い、モチベーションを維持することができる。これらを 24-36 か月の期間実施する(それぞれのコンポーネントの介入のタイミング、期間はスライド p.3 を参照)。

【CGAP/FORD 財団によるモデル検証】

卒業プログラムは、もともと 1985 年に BRAC が自身のプログラムとして行っていたが、効果が高いということから 2006 年から 2016 年にかけて CGAP とフォード財団により 8 か国でインパクト評価を行った。定量的効果が表れ、また 7 年後も持続的に効果がみられ、投入 1 ドルあたりの効果は充分だった。

その後、卒業モデルは各国に普及。政府だけでも 34 か国 (ホンジュラスを含む)、NGO も含めると 40 か国以上で実施されている。また、最貧困層だけでなく、難民や女性などにも対象が拡大されている。

【ホンジュラスの概況と課題】

ホンジュラスは中米の最貧困国の一つだが、同国政府の統計局は貧困層と最貧困層に分けて統計をとっている。1 日当たり 1 人の平均所得は農村部 1.7 ドル、都市部 2.26 ドルで

ある。同国の人口は 900 万人だが、全世帯の 38%は最貧困状態にあり、貧困ライン以下は 61%程度で過半数を占める。こうした状況から、政府は社会保障の観点から条件付き現金補償プログラム（CCT）を 2010 年から実施している。最貧困層の女性で、子どもがいて、妊娠時に保健所に行き、子どもが学校に 8 割以上出席していることなどを給付の条件にしている。給付額は世帯 1 か月分の収入に相当する。

CCT の給付対象は 40 万世帯（全 70 万世帯中）である。給付条件に子どもの就学や保健サービスの利用、消費活動の向上が含まれていることから、これらの向上の効果はあるものの、対象世帯の貧困状態の緩和といった効果はあまりない。国全体としても近年貧困率の減少が見られず、CCT だけでは貧困削減に不十分である点が認識されている。

【金融包摂を通じた CCT 受給世帯の生活改善・生計向上プロジェクト】

同プロジェクト（現地愛称 ACTIVO）は 2015 年に始まり来年（2020 年）4 月まで実施される予定である。JICA プロジェクトとして、ホンジュラス政府の社会統合副省をパートナーとし、同国における CCT 受給世帯等を含む最貧困層の持続的生計向上のモデル構築とその制度化を目指している。モデル構築のため、国内 5 都市をパイロット地域に選定し、RCT を含むインパクト効果検証も進めている。

【ホンジュラス版卒業モデル「ACTIVO」とは】

卒業モデルの具体的内容について。ACTIVO は「よりよい生活のための貯蓄、家計管理、労働活動、収入」の意味のスペイン語の頭文字をとったものである。0 ステップの現金給付は図で省略してあるが、第 1 ステップ（家計管理導入）、第 2 ステップ（貯蓄の実践）、第 3 ステップ（生計向上）、卒業段階（極貧脱出）となっている。モデル都市では 14 か月かけて卒業できるように設計されている。

家計簿研修は 2 時間程度集まってもらい、教材を用意して、収入・支出の家計簿をつける。また、金融サービスの利点について模造紙に絵をかいて説明する。家計管理研修では、金融機関の職員が講師となり、受益者向けに提供できるサービスを紹介したり、質問に答える場合もある。

第 3 ステップの生計向上については、各地でバラエティがある。農村部と都市部では必要とされる技術や、マーケットのニーズが異なるが、食品加工や利用技術、調理・軽食、美容の研修などで、企業や政府の職員が講師になることもある。

資産を供与して生計向上するという段階では、生産用資産（養豚・簡易灌漑設備）や事業用シードキャピタルの提供などがある。

【ACTIVO モデルの担い手：各自治体毎の地域別チーム】

実施主体は中央政府、地方政府、コミュニティリーダー、金融機関の 4 種類で、既存のリソースを活用した効率的な運営体制であることが特徴となっている。中央政府が持つて

いる人的なリソースや財的な資源を活用してプログラム用のパッケージを作る。地方政府も同様に既に研修を実施しているため、各地域でローカルのチームを結成し、ACTIVO の顧客に適切な段階で順次提供している。金融機関は家計管理研修や貯蓄などのサービスを提供する。

コミュニティリーダーについては、成功した零細企業者や年配者などコミュニティにおけるリーダー的人物が、無償でコーチングを行うことが想定されている。

【ACTIVO モデル：3つの意義】

ACTIVO モデルはプロジェクト単体として、あるいはプログラムのモデルを作るためではなく、国の制度として CCT 受益者に提供することを目的としているので、そもそも効率的でないと全国展開ができない。一つの機関だけが全てのサービスを提供するのは負担が大きすぎるので、各機関が既に提供するサービスをこのプログラム向けにアレンジする。

【ACTIVO モデルのインパクト評価】

ACTIVO モデルは 2015 年に始まったが、最初は計画段階で、2016 年から本格的に実施している。2017 年に 5 つのモデル都市からそれぞれ 200 世帯ずつ計 1000 世帯の介入群と対照群をそれぞれ用意し、インパクト評価を行った。

その後、①1 期目に介入した 1000 世帯（介入群）、②1 期目の対照群で、2 期目に介入した 1000 世帯、③モデル 5 都市で 2 期目に自治体が独自に介入した 1400 世帯、④別都市で 2 期目に自治体が独自に介入した 800 世帯、⑤別都市で介入のなかった世帯の中から 500 世帯を抽出し、簡易インパクト評価を行った。

【ACTIVO モデルのインパクト】

評価結果について、介入群と対照群とでは顕著な差が出ていることが分かった。③、④、⑤の世帯については、最貧困層だけを対象としているわけではないものの、有意な差が認められた。

家計管理習慣が役に立ったこととして、意識調査したところ「無駄遣いの軽減」を答えた人が最も多く、家計管理改善に効果があったことが分かる。金融機関口座数については、都市部では介入群と対照群の違いはほとんどなかったのに対し、農村部では 2 倍近くの効果があった。都市部にはもともと金融機関が多かったが、農村部にはあまり金融機関がなかった。農村部では金融サービスについてきちんと説明することによってサービスの利用が増えたものと思われる。

金融機関の預金額は急増した一方で、農村部のタンス預金額も増えた。これは、農村部では金融機関が少なく、利用可能性が限定的だったためと思われる。金融機関に対しては、潜在的なニーズが大きいことを示す材料になり得るだろう。預金残高を過去 12 か月で増加できた世帯は、まったくサービスを受けなかった世帯を除き、いずれも多かった。

都市部では、零細事業の競争が厳しいため、研修を受けてもすぐに生産・労働活動の種類を増やすことは難しい。農村部は畜産など、すぐに始められる事業の選択肢があったので、活動の種類が少し増えた。

資産形成効果についてみると、都市部では自営業棚卸資産額や口座預金残高が増えているが、農村部では養豚・養鶏などの畜産での資産形成が増えている。ACTIVO のサービスを受けた世帯は、既存の経済活動を強化し、新たな経済活動を開始できている。独自適応群（非対象市）は後から参加したので、効果が出るまでまだ時間がかかりそうだ。

ACTIVO モデルのインパクトは4段階のステップを踏んでいるのかを検証するため、家計管理、金融利用、生計向上の各ステップが本当に相関しているのかを統計処理すると、相関係数は高いことがわかった。生計向上のためにはまず家計管理をして、金融サービスを利用する必要があるということが分かった。

「金融機関職員が講師になった場合」「自治体職員が講師になった場合」「対照群」の3つを比較すると、金融機関職員が講師になると具体的なサービスのイメージをしやすくなること、講師とのコミュニケーションで利用可能性を確信できることなどから、大きな効果があった。

【ACTIVO モデル構築における JICA 専門家の役割】

JICA 専門家の果たした役割は主に2つで、ACTIVO を機能させるためのファシリテーションと、各パートを実施するアクターに対する力量形成である。

- ファシリテーション：ACTIVO は、社会保障、金融包摂、生計向上の3つを行うためにアクターに参加してもらう必要があるため、モデルの意義・効果を訴求し、参画を求める。実施については、各地で順々に研修を実施するので、連携体制を調整する。インパクトの共有・インセンティブの維持：効果を示すとともに、金融機関にとってのインセンティブを共有している。
- 力量形成については、研修ガイドラインを作り、中央政府・市政府へのトレーニングを行ったり、近隣国（パラグアイ、エルサルバドルなど）での事例研修をしたりする。近隣国の事例を参考にして自国の最貧困層向けのサービスを設計・改善する。

【2018 年末時点の拡大状況】

プログラムに参加している金融機関は現在 36、新たなサービスは 8、新たなサービスを利用した顧客数は 50000。モデル都市も 5 都市から 10 都市に広がった。

【金融機関のモデル組み込みによる意義】

ACTIVO の意義は、コスト効率的な方法を通して全国的に拡大する可能性があること。また、ACTIVO を通じ、多くの金融機関が ACTIVO 対象者層に向けたビジネスモデルや商品を策定することで、ACTIVO の介入が終了した後も、継続的に（より多様な）金融サービス

を受けることが可能になる。これは、顧客の持続的生計向上の観点からも重要だ。

【ACTIVO の更なる改善と、持続性の確保に向けて】

ACTIVO はあと 1 年間あるが、さらに改善するためのポイントとしては、都市部におけるより多様な生計向上施策の提供、金融機関の限られた農村部でのモバイルマネーの活用が求められる。

2017 年のインパクト評価は費用も掛かるし、現地関係者だけで評価を実施することは困難なので、結果を測定するためのデータを簡易に取得する方法を検討中である。

各種機関（金融機関連盟組織、監督機関、市政府連合会など）とのリンケージを築き、国レベルのモデル事業を継続していく必要がある。

3. コメンテーター 辻 一人氏（埼玉大学・研究会顧問）

事業の状況や現時点で明らかになっているインパクトについては、彼が説明した通り。

少し広い観点で説明する。貧困削減、とりわけ最貧困層へのアプローチは世界中のドナーの究極の課題。最貧困層、障害者、難民など取り残された人々。

ドナーができることは限られていて、ほとんどのことは当該国政府が行わなければならないが、ホンジュラスを含めて多くの国で貧困層向けプログラムは、実は数多く存在している。あるものは生計向上だけ、あるものは金融関係だけ、あるいは生活改善や、かまどやミシンなどの資産提供だけを、予算の範囲内やドナー支援でバラバラにやっていて、なかなか効果が出てこない。そこで、卒業プログラムを CGAP からスピニアウトした Partnership for Economic Inclusion (PEI)が推進しているのは、一定の順番と組み合わせで統合して実施できないかという観点からである。

それに対してドナーがどのように取り組むのか。社会保護のように給付で行う部分と、経済包摂・金融包摂（自立支援）を結びつけるべき。ドナーもバラバラの立場でそれぞれ行っており、部署が縦割りになっているので、それらを統合したい。対象者（女性、高齢者、障害者など）ごとに、適応したプログラムも必要だろう。

かつてミレニアム・ビレッジで、特定のモデル地域に全てを包含したパッケージを投入するという方法があったが、サステナブルではない。大量の投入が行われている間は良いが、持続しないし、他の地域はどうなるのか。ドナーの丸抱え・大規模な追加投入では、持続性もスケールも確保できない。

相手国の予算や力量の肩幅に合わせた支援が必要だ。ドナーが新たなものを加えるのではなく、既に行われているプログラムをうまく組み合わせて、低コストで卒業プログラムにする。JICA が負担したのは専門家の費用だけで、それ以外は相手国の予算で実施する。モデル地域だけがピカピカに改善されても、周辺には普及しない。全国普及させるには、モデルを豪華・高コストにしないことが大切。

本事業は、6年前にプログラムを設計し始めた時から既に2回、中央政府が政権交代しているが、地方政府を巻き込んでいることもあり、プログラムは一層発展して続いている。

家計管理研修から生計向上に結び付ける過程で、フォーマルな金融口座に貯金した人とタンス預金した人とを比較し、口座に貯金した人の方が生計向上に結び付きやすいことがデータで示されている。これはローンではなく貯蓄である。対象者はローンを借りられる状況ではないし、借りたいとは思っていない。それだけでは金融機関にとって利益にはならないが、将来の顧客になり得るという判断で、顧客にサービスを提供している。パラグアイの先行事例を参考にしたこともあり、金融機関が自らの将来の利益を見込んで、積極的に貯蓄商品や金融教育を提供するようになった。さらに、モバイルマネーも導入して、全国展開を一層容易にすることを目指したい。

4. 質疑応答

質問 タンス預金について、タンス預金をなるべく金融機関に預けたほうが安全だが、私が調査した MFI の場合、MFI から借りても高利貸しから借りたケースがあった。MFI への返済のために高利貸しが増えたという論文もある。現地に行ってみると、急な支出の必要の場合、MFI は時間がかかるので、タンス預金はリスク回避のためにあるのではないか。

そこにモバイルマネーが入ってくると、タンス預金をしなくても急場をしりぬけるようになり、タンス預金を持つことのリスクも下がるのではないか。

大石 ホンジュラスでは安全リスクが高く、タンス預金の即時性を考えても口座に預ける利点は訴求できる。

辻 地方においても都市部の方が治安は悪い。ホンジュラスは、人口当たりの殺人件数が世界最高レベルの国である。地方でも農村部はやや治安が良い。私が聞いた限りでは、住民はできれば金融機関に預けたいと言っていた。

バングラデシュとの違いは、ホンジュラスでは商業銀行や貯蓄信用組合を活用していること。国の規制によっては、MFI に預金が認められていなかったり制約があったりするが、ホンジュラスのように銀行か信用組合が中心であれば、預金の受け入れは問題無い。バングラデシュは MFI の預金受け入れに制約がある。これは法規制上の問題。

質問 既存のリソースをいかに利用するかがポイントだ。貯蓄銀行が最貧困層を対象として預金を受け入れ、貸し付けるインフラを整備し、好循環が生まれているのか。また、保険の機能があるのか。

大石 保険は黎明期なのであまりない。人口当たり普及率は 0.4%。

質問 産業の資金ニーズがあれば、貧困層から預金を集めて産業に貸し付ける動機があるが、そういう需要はあるのか。

辻 ホンジュラスの基幹産業はコーヒー。コーヒー以外の産業は未発達。預金保護はされている。マイクロ保険はまだまだ。店舗やレストランなどの開業資金は貯蓄か親戚からの借り入れだが、CCT から卒業するくらいになると、運転資金を金融機関（商業銀行や貯蓄信用組合など）から借り入れることになる。預金によって金融機関は貸し易くなり、資金の好循環が生まれることを期待している。

質問 卒業の基準は、CCT からの脱却なのか。

大石 卒業水準は 4 つある。家計管理強化、金融利用行動、生計活動強化、生計の持続性

の全部を達成すれば卒業、1及び3を達成すれば「導入達成水準」とみなす。

辻 CCT の受給の可否はホンジュラス政府が決めることだが、本事業に基づく「卒業」水準の定義を提案しているところ。

質問 卒業できない人に対しては、いつまでもプログラムをし続けるのか。

辻 介入群の全員が卒業できるわけではないので、卒業できなかった人にはホ側による何らかのフォローアップが必要になるだろう。卒業を保証できるわけではない。機会を提供する。

質問 数値目標はあるのか。プログラムの最終目的は。

大石 社会開発包摂省が政府の事業として ACTIVO を位置づけ、予算化されることが目的であり、貧困率削減などのインパクト目標は設定していない。

辻 本事業でモデルの効果を立証し、全国展開に向けたガイドライン・マニュアルを策定し、ホ政府の公式の政策として採用されることが目標。もう一步の所まで来ている。

質問 収入水準などのデータは今後も継続的に測定するのか。貧困率はどの程度下がったのか。

大石 17年のインパクト評価時では、まだ所得に係る優位な差は確認できず、18年の簡易インパクト評価では所得の定量値を測定していないので、貧困率の変化は不明だが、介入群の世帯の半分は CCT の受給から外れており、一定の効果があつたことが分かる。

辻 当然測定するし、ホ側で継続できるようにせねばならない。ただ、所得向上の効果が明確に出るには一定の時間がかかるだろう。

質問 1年間の介入の後に「介入ゼロ」ということだが、JICA 専門家の介入以外に現地自治体の介入もゼロだったのか。

辻 1期目の RCT の処置群は 1000 世帯で、その世帯だけをいつまでも対象にし続けるわけにはいかない。ホ側としては、少しでも多くの世帯に広げていかなければならないので、現地自治体の介入もゼロだったと思われる。

質問 所得のパイが増えなければ、貯蓄も増えないはずだ。生計向上の前に貯蓄促進をしても、無駄遣いを減らすなど効果は限定的だったのではないか。

大石 家計管理によって食費が減ったようである。

辻 計測時には、生計向上プログラムも既に始まっているので、無駄遣い削減にとどまらず、所得向上による貯蓄増が起きていたと思われる。

質問 どの段階で生計向上プログラムが始まったのか。

辻 卒業プログラムのスライドの通り。ヒヤリングによれば、初めに家計管理研修を受けて、貯蓄を始め、生計向上策訓練に参加し、貯蓄や親戚からの借り入れや、供与資産ないしシードマネーをもとに生計向上策を開始し、軌道に乗ったところで運転資金の銀行借り入れを申請する、といったパターンが多かった。

質問 そもそも収入が全くないとか、生活が厳しい人だとプログラムに乗るのが難しいのではないか。

大石 実家に戻って実家の家業の手伝いをするなどの人が多かった。全く収入手段のないという人はいなかった。

質問 利用者の年齢層は？

大石 子どもの年齢層に制限があるので、高齢者や未婚世帯は対象外となっている。参加者の多くは30-40代であり、生産活動への参加には支障ない。

辻 重い障害を負った方や路上生活者・乞食、高齢の寡婦など、一層厳しい状況にある人々まで、全てにこのモデルが有効だと言っている訳ではない。厳しければ厳しいほど社会保護の割合が大きくならざるを得ないだろう。ただ、経済包摂のチャンスを与えられるべきだし、政府財政支出には限界がある。先進国でも、まだ有効な策は見つかっていないはず。どのような対応が適切なのか、世界各地で実験が行なわれている。

質問 この事業が国際的に注目されているポイントは何か。

辻 各国では中央政府主導のケースが多いが、本件は市当局を巻き込んでいる点が、PEIで高く評価されている。また金融機関を早い段階から巻き込むことで、彼らのビジネス機

会になり得ることを示した点である。

最貧困層には給付するしかないという発想の国際機関やドナー職員が多いので、最貧困層にもビジネス機会を与えることが有用だと説得しなければならない。

当該国の政治家にとっては、新たなプログラムの開始や予算の投入ではなく、既存のプログラムの統合整理なので、自分の功績にならないと感じ、歓迎しない怖れがある。

質問 ホンジュラスにはモバイルマネーがあまり普及していないのはなぜか。

大石 携帯電話自体は普及しているが、モバイルマネー口座の普及率は4%にとどまる。

辻 中央銀行とモバイルマネー企業との対立があり、長年、中央銀行が規制改革をしてこなかったのが、普及が遅れている。本事業でパラグアイの事例を見て、漸く動き始めた。

質問 JICA 撤退後に誰がイニシアチブをとって統合するのか。

辻 統合する役割を担うのは、中央政府の本事業担当部局。このモデルが正式に採用されて、JICA の撤退後はその役所が中心母体となる。

大石 社会保護を担当している中央政府。中央政府主導に頼り切るのではなく、地方政府連盟があり、地方政府どうしの学びあいや、地方政府主導のプログラムの拡大もねらっている。

質問 ホンジュラスは農業国なので農村部が中心になるだろう。私は2年間ボランティアでホンジュラスにいたが、農村部は都市部までの距離がネックになる。交通手段を持たない農民が多数いるのでタンス預金をしていると思われる。今後、農村部の最貧困層へのアプローチとして考えはあるか。

大石 CCT 受給者数を見ると、都市部の最貧困層と農村部の最貧困層は人口がほぼ同じである。都市部ではより多様なニーズに合った生計向上研修の策定が課題で、農村部は金融へのアクセスが課題だ。

辻 ホンジュラスはギャングがカリブ海沿岸部を支配しているので、難しい国ではあるが、農村部では多くのものが不足しているので、ビジネスが比較的成立しやすい。都市部は競争が激しい。

農村部でも、農業収入より非農業収入の方が大きいケースが、世界各地で多く見られる。農業以外のビジネス・現金収入機会を創出することが重要。農村部だから農業へのテコ入

れだというのは、半分しか当たっていない。

福田 アメリカの PBS（公共放送）で昨日、ホンジュラスのことを放送していた。

荒井 私は 2 年間ホンジュラスの農村で、農村金融を支援するボランティア活動をしてきた。

質問 家計簿の指導は、決まったフォームを使っていたのか。参加者から家計簿を集めて定量分析しているのか。

大石 貯蓄の種類や目的を教えて、家計管理実習をしていた。用紙を配るのではなく、模造紙を各自が書き写していた。各自の家計簿の状況を分析するのはコーチングの役割になる。

辻 キャピタル財団がホンジュラスでも金融教育をしているが、全てタブレットを使っている。利用者の教育水準にもよるので、タブレットには限界がある。対面と IT のベストミックスを見つけなければならない。

5. 結びあいさつ 田中和夫氏（研究会代表）

本日は年度末ということもあり、少人数ではあったが、内容の濃い意見交換ができた。後日 CANPAN のブログサイトに本日の資料を公開したい。

本日はご参加いただき有難うございました。