

平成 20 年度
円借款事業事後評価報告書
スリランカ (III)

平成 22 年 1 月
(2010 年)

独立行政法人国際協力機構
(JICA)

委託先
(株) かいほつマネジメントコンサルティング

評価
JR
09-24

序文

政府開発援助においては、1975年以來個別プロジェクトの事後評価を実施しており、その対象を拡大させてきました。また、2003年に改訂された「ODA大綱」においても「評価の充実」と題して「ODAの成果を測定・分析し、客観的に判断すべく、専門的知識を有する第三者による評価を充実させる」と明記されています。

こうした背景の中、より客観的な立場から事業の成果を分析し、今後の類似事業等に活用できる教訓・提言の抽出を目的として、主に2007年度に終了した円借款事業の事後評価を外部評価者に委託しました。本報告書にはその評価結果が記載されています。

本評価から導き出された教訓・提言は、国際協力機構内外の関係者と共有し、事業の改善に向けて活用していく所存です。

終わりに、本評価にご協力とご支援を頂いた多数の関係者の皆様に対し、心より感謝申し上げます。

2010年1月
独立行政法人 国際協力機構
理事 黒田 篤郎

本評価結果の位置づけ

本報告書は、より客観性のある立場で評価を実施するために、外部評価者に委託した結果を取り纏めたものです。本報告書に示されているさまざまな見解・提言等は必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可なく、転載できません。

スリランカ

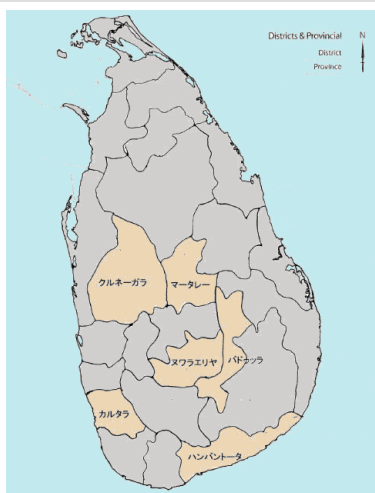
貧困緩和マイクロファイナンス事業

評価者：かいはつマネジメント・コンサルティング

田村 智子

調査期間：2009年5月～2009年6月

1. 事業の概要と円借款による協力



事業地域の位置図



本事業が支援した収入増加活動
(素焼きの鍋の生産)

1.1 背景

本事業の対象国であるスリランカは、インドの南方30kmにある島国で、わが国の北海道の約8割の面積をもつ。本事業の主な対象地域である6県は、スリランカの西部・中央・北西部・ウヴァ・南部州に位置する。

スリランカでは、保健や教育などの社会指標は低所得国の中でも比較的高い水準にあったが、全人口における貧困層の割合が高いことが問題とされていた。この問題を解決するため1990年代には、貧困削減のための小口の金融サービス（マイクロファイナンス）を提供する「零細農家・土地なし貧困層への小規模融資事業（Small Farmers and Landless Credit Project (SFLCP)）」が国際農業開発基金やカナダ国際開発庁の支援により実施された。同事業は、受益者の8割以上が貧困から脱却し、また高い返済率を達成しているなど、大きな成果を挙げていた。

JICAが円借款により従来から実施してきた地方インフラ整備やプランテーション改善事業、中小企業育成事業などの開発金融スキームによる地方開発や貧困緩和政策と併せ、上述のSFLCP事業をより広範囲に拡大することによって、貧困緩和に直接効果をもたらすべく本事業が実施された。

1.2 目的

通常の金融機関による融資へのアクセスのない貧困層に対して、マイクロファイナンスの提供および関連機関・受益者へのトレーニングを実施することにより、貧困層の自助努力による所得水準向上への支援を図り、もって地域開発の促進及び貧困緩和に寄与する。

1.3 借入人／実施機関

スリランカ民主社会主義共和国／スリランカ中央銀行(Central Bank of Sri Lanka (CBSL))

1.4 借入契約概要

円借入承諾額／実行額	13億6800万円／13億6800万円
交換公文締結／借入契約調印	1999年7月／1999年8月
借入契約条件	金利1.8%、返済30年（うち据置10年） 一般アンタイド
貸付完了	2006年12月
本体契約	なし
コンサルタント契約	なし
事業化調査	1998年：案件形成促進調査（Special Assistance for Project Formulation）

2. 評価結果（レーティング：B）

2.1 妥当性（レーティング：a）

本事業の実施は、審査時及び事後評価時ともに開発ニーズ、国家政策と十分に合致しており、事業実施の妥当性は高い。

2.1.1. 国家政策との整合性

審査時、事後評価時ともに、貧困対策はスリランカ国家政策において重要な位置を占めており、本事業の国家政策との整合性は高い。

審査時、スリランカでは低所得国の中では比較的高い社会指標水準を達成していたものの、貧困層の割合が約22%と依然として高い状況にあり、貧困対策はスリランカ国家政策において重要な位置を占めていた。主な貧困対策としては、90年代前半に実施された「ジャナサビア計画¹」や後継施策である「サムルディ計画²」が挙げられ、いずれも家計への所得移転が主な目的であった。

事後評価時においてもスリランカ政府は、貧困削減に優先的に取り組んでおり、現政府の開発政策である「マヒンダチンタナ(2006-2016)」においても貧困対策は重要視されている。前政権の政策を引き継いだ「サムルディ計画」に加えて、特に貧困率の高い農村部の

¹ 本計画では、食糧スタンプ受給世帯および月収700ルピー以下の世帯に対し、1世帯に月額2,500ルピーが支給された。また零細自営業支援、村落レベルでの共同作業への支援などが実施された。本計画により約50万世帯が給付を受けた。

² 本計画では審査時、月収1,500ルピー以下の世帯に対し、月額140ルピーから1,000ルピーが支給されていた。支給額は世帯人数や収入状況によって異なるが、最も一般的なのは600ルピーであった。審査時において約100万世帯が支給対象であり、トレーニングやローンの供与による自立促進策も導入された。

インフラ整備に重点をおく「ガマネグマ」事業が主な施策である。

2.1.2. セクター施策との整合性

審査時、事後評価時ともに、マイクロファイナンスは貧困対策の有効な手段とみなされており、本事業のセクター政策との整合性は高い。

審査時、上述のような所得移転を中心とする貧困対策への財政支出は GDP の 1.0% を占め、財政圧迫の要因となっていた。そのためスリランカ政府は、貧困対策における所得移転の役割を小さくし、経済開発による雇用の創出と貧困緩和を促す必要を認識していた。マイクロファイナンスは、このような経済開発による貧困緩和実現のための有効な手段であるとみなされ、当時さまざまなプログラムが実施されていた。NGO や協同組合がマイクロファイナンスの実施・支援機関として活発に活動しており、また、政府主導のマイクロファイナンス事業としては上述の「零細農家・土地なし貧困層への小規模融資事業」や、世界銀行の融資により国家開発信用基金 (National Development Trust Fund) が実施した事業が代表的なものであった。

事後評価時においてもスリランカ政府は、貧困対策における経済開発の重要性を強調しており、上述の「マヒンダチンタナ」においても、マイクロファイナンスは経済開発の重要な手段とみなされている。同政府は、マイクロファイナンスへの投資規模を 2009 年末までに 356 億 99 百万ルピー、2016 年末までに 1,379 億 74 百万ルピーにまで引き上げ、この成果として失業率や貧困率を 2% 程度引き下げることが目標としている。これを実現すべく同政府は、2009 年末には各銀行の総融資額の 10% が農業部門やマイクロファイナンスへの融資になるよう指導している。

2.1.3. ニーズとの整合性

審査時、事後評価時ともに、貧困層のマイクロファイナンスへの資金需要は高く、本事業のニーズとの整合性は高い。

審査時「零細農家・土地なし貧困層への小規模融資事業」が高い実績をあげていたことから、通常の金融機関による融資へのアクセスがない貧困層のマイクロファイナンスへの資金需要は高いと判断され、同プロジェクトの対象県以外の地域における資金需要にも応えるため当事業が実施された。

2008 年 4 月の GTZ (ドイツ技術協力局) の調査では、マイクロファイナンスの資金需要は依然として高く、供給は重要に追いついていないと分析されている。また同調査では、すでにローンを借りた経験のある世帯の多くが、今後もマイクロファイナンスを借りる必要があると述べており、その需要の高さを示している³。

2.2 効率性 (レーティング : b)

事業費は計画内に納まったものの、事業期間が計画を若干上回ったため (計画比 116%)、効率性についての評価は中程度と判断される。

³ “Outreach of financial services in Sri Lanka”, GTZ, 2008.

2.2.1 アウトプット

当事業は、本報告書の7ページの図2に示すように、JICAがCBSL(スリランカ中央銀行)に円借款を供与し、CBSLが地方開発銀行などの参加金融機関に貸付を実施し、参加金融機関がNGOなどのマイクロファイナンス支援機関に貸付を実施し、マイクロファイナンス支援機関がエンドユーザー(受益者/地域住民)に貸付を実施するというフォー・ステップで実施された。また、参加金融機関は、マイクロファイナンス支援機関を通さず直接受益者に貸付を実施することもできた。受益者にはローンの供与のほか、供与の条件となる受益者グループの形成への支援、同グループの能力強化、ローン借用の目的である収入増加活動実施のための技術トレーニングなどを供与し、生計向上を効果的に促す計画であった。

表1に示したように、審査時の計画値のないものもあるが、総合的に判断して、計画されたアウトプットは概ね達成されたと考えられる。

表1: アウトプットの計画・実績比較

	審査時計画	実績(事業終了時(2006年12月末))
グループ形成	計画値なし	<ul style="list-style-type: none"> 形成グループ数: 19,516* 登録グループ数: 13,131* 調査対象村落数: 7,289* 開発組合形成数: 123*
クレジット	<ul style="list-style-type: none"> ローン借入者数: 35,000人 ローン貸付数: 計画値なし ローン貸付金額: 6億5500万円 ローン平均単価: Rs.9,900 リファイナンス⁴金額: 計画値なし 開発組合⁵へローンの供与: 計画値なし 	<ul style="list-style-type: none"> ローン借入者数: 51,992人 ローン貸付数: 53,027 ローン貸付金額: 11億5900万円(11億4500万ルピー) ローン平均単価: Rs,21,601 リファイナンス金額: 10億3200万ルピー 開発組合へローンの供与: 実績なし
研修	<ul style="list-style-type: none"> 受益者研修(グループ形成、企業家育成、会計、技術指導等) 職員研修(リーダーシップ養成、審査・管理能力育成等) 	<ul style="list-style-type: none"> 受益者研修: 合計1,737コース 職員研修: 合計13コース
機材調達	車両および機材の調達	ピックアップトラック7台/ワゴン車1台/ミニバス1台/バイク48台/事務機器(計画通り)
事業管理支援	プロジェクト中央事務所および6つのプロジェクト県事務所に勤務する事業管理担当職員を雇用する。	<ul style="list-style-type: none"> 国際・コンサルタント: なし ローカル・コンサルタント: 2,688MM (事業管理支援とコンサルティング・サービスの合計)
コンサルティング・サービス	<ul style="list-style-type: none"> 国際・コンサルタント: 22MM ローカル・コンサルタント1,128MM <ul style="list-style-type: none"> - 財務管理(4分野) - プロジェクト県事務所支援(2分野): - 収入増加活動(5分野) 	<ul style="list-style-type: none"> <プロジェクト中央事務所> 各28MM <ul style="list-style-type: none"> 研修・組織強化(1名)/研修調整(1名)/事業管理(1名)/事務員(1名)/運転手(2名) <プロジェクト県事務所> 各168MM <ul style="list-style-type: none"> モニタリング(6名)/研修(6名)/事業管理(6名)/コンピュータオペレータ(6名)/フィールド・オフィサー(48名)/タイピスト(6名)/運転手(6名)/事務員(6名)

*対象6県の実績(北東部ではグループや開発組合の形成などは行われなかったため)

(出所: 案件形成促進調査報告書、事業完了報告書、審査資料、CBSL提供資料より評価者が作成)

⁴ 参加金融機関の受益者への貸付実績をCBSLが承認した後、CBSLが参加金融機関へ供与する貸付。

⁵ 近隣の受益者グループが複数集まって形成する組合。法人登録をすることにより、株を発行したり、組合内で貯金や貸付の制度を運用したりできる。当事業では、事業の持続的効果を高めるために同組合の結成を奨励する計画であった。

アウトプットの計画と実績には以下のような差異があるが、これは後述のように事業進捗の遅延によりローン貸付の開始時期が遅れたことが主な原因であった。

- 「ローン貸付金額」の実績が計画を大きく上回っているのは、「ローン平均単価」が計画を大きく上回ったためである。ローン単価の増額は、貸付開始の遅れにより貸付時期が計画より約2年間ずれ⁶、インフレの影響が強まったことが主な原因である。
- 開発組合へのローンの供与の実績がなかったのは、同組合の形成が遅れ、事業終了時に組合の成熟度が低かったためである。

なお、事業管理支援とコンサルティング・サービスへの予算を活用し、プロジェクト中央事務所およびプロジェクト県事務所の職員が雇用された。コンサルティング・サービスの主なTORは融資スキームの監理、トレーニング計画立案、収入増加活動の支援であった。実績はこれらのTORに加えて、事業モニタリングおよび、対象村の調査・受益者の啓蒙やグループ形成などのフィールドワークがコンサルティング・サービスにより実施された。なお、外国人コンサルタントが雇用されなかったのは、ローカルの人材が活用できたためである。

2.2.2 期間（レーティング：b）

事業期間は1999年8月から2005年12月までの77カ月を予定していたが、実績は、1999年8月から2006年12月までの89カ月（計画比116%）であり、計画を若干上回った。

図1が示すように、プロジェクト県事務所職員・コンサルタントの雇用・トレーニングの実施が約4年、受益者グループの形成や受益者への貸付の開始が1~1.5年遅延した。

関係者へのインタビューによれば、上述の遅延の主な原因は以下の通りである。

- 事業期間の初期、CBSL幹部の本事業へのコミットメントが十分ではなかった。
- プロジェクト中央委員会が設立されたが、委員会は頻繁に開催されず、事業進捗の促進に十分貢献しなかった。
- どのような形式で職員を雇用・契約するかについて審査時に十分な検討がなされていなかったため、プロジェクト中央・県事務所への職員の配置に予想以上に時間を要した。

⁶ 審査時には2000年から2004年までを貸付期間と想定していたが、実際は2002年から2006年までが主な貸付期間となった。遅れの原因については2.2.2に記した。

活動項目	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
プロジェクト中央事務所と県事務所の設立	■		■					
プロジェクト県事務所職員雇用		■	■	■	■	■	■	■
コンサルタントの調達		■	■	■	■	■	■	■
職員と受益者のトレーニング		■	■	■	■	■	■	■
受益者グループの形成		■	■	■	■	■	■	■
受益者調査(基本データの収集)		■	■	■	■	■	■	■
受益者グループへの貸付		■	■	■	■	■	■	■
開発組合*への貸付			■	■	■	■	■	■
								未実施

■ 計画 ■ 実績

図 1 事業工程の計画・実績比較

(出所：審査資料・事業完了報告書・CBSL 提供資料より評価者が作成)

2.2.3 事業費（レーティング：a）

事業費は当初 16 億 1000 万円を計画していたが、実績値は 14 億 8700 万円（計画比 92%）であり、計画を下回った。円借款部分の実績は計画通りであったが、スリランカ政府の支出部分の実績が計画を下回っているため総事業費が減少した。審査時における同政府の支出項目は「税金と管理費」となっている。税金については車両の税金が値上げされたため実績が計画を上回っているが、管理費の実績が計画を下回ったことが、総支出の減少の原因である⁷。

なお、ローン平均単価の増額に伴い、事業期間の後半、クレジットへの予算を段階的に増額した。増額分は、トレーニング、実施体制支援、コンサルティング・サービス、予備費から充当し、増額されたクレジットの予算はすべてディスバースされた。

また、2005 年、北東部州へ対象地域が拡大され合計 1 億 100 万ルピーのローンが当地域の住民に供与された。

2.2.4 実施体制・融資スキームの効率性

審査時に計画された実施体制・融資スキーム(図 2)にもとづき事業が実施された。事業実施期間中に、大きな変更は行われなかった。

⁷ 審査時における管理費の支出計画が入手できなかったため、同実績が計画を下回った原因について分析することはできなかった。

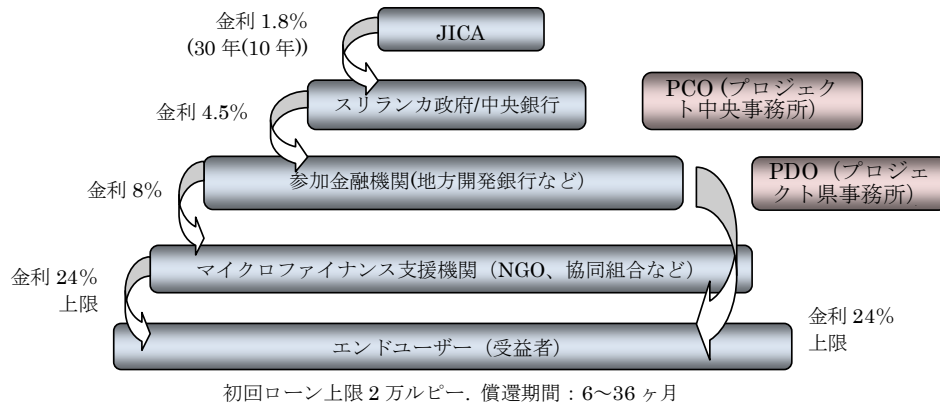


図 2 実施体制・融資スキーム（審査時計画）

（出所：審査資料に基づき評価者が作成）

受益者へのローン金利は 24%を上限と計画されていたが、事業としての一貫性を保つため一律 20%に設定された。また、プロジェクト県事務所の支援による受益者グループの形成およびローン貸付が成功した場合には、参加金融機関はプロジェクト県事務所にローン金額の 6%を手数料として支払う計画であったが、これは実施されなかった。プロジェクト県事務所の経費が事業経費にまかなわれたため、手数料支払いの必要性が見出されなかったためと考えられる。

なお、参加金融機関・マイクロファイナンス支援機関・受益者は、以下に記す通り、本事業の諸条件や制度は効率的に設定されていたと述べており、特に問題点の指摘はなかった。このような関係者の発言から、当事業の実施体制や融資スキームは概ね好ましいものであったと推測できる。

① 参加金融機関

受益者グループの形成や指導といったフィールドワークにかかるコストや担保のない貸付というリスクを考慮しても、以下のような条件や効果は高く評価できる、と参加金融機関は述べている。

- 15.5%の金利マージン（受益者への直接貸し付けの場合）と CBSL からの 100%のリファイナンスが他の資金源と比較して好条件である。
- 農村や遠隔地における顧客を増やす良い機会である。
- 本事業の顧客は銀行へ愛着を持っており、長期・将来の大口顧客として期待が持てる。
- 受益者のグループ貯金やローン・セキュリティ⁸としての貯金を運用できる。

② マイクロファイナンス支援機関

本事業にマイクロファイナンス支援機関として最後まで参加していた 3 団体は、12%の金利マージンは好条件であること、会員（顧客）数の拡大につながることから、本事業の融資スキームの収益性は高く、事業の諸条件は効率的であったと評価している。

⁸ 受益者がローンを借り入れる際には、ローン金額の 5%が差し引かれ、当該銀行の受益者の口座に貯金された。受益者はこの貯金を引き出すことはできない。

なお、マイクロファイナンス支援機関は、新聞広告により募集され、事前に設定された審査基準に沿って10団体がCBSLに承認された。そのうち事業に参加したのは6団体であったが、うち3団体は初期の段階でドロップアウトし⁹、事業期間の最後まで活動を継続したのは3団体のみであった。事後評価では、承認されたが参加しなかった団体や、参加したがドロップアウトした団体にインタビューすることができなかつたため、そのような団体が本事業の融資スキームについてどのような意見を持っているかについては明らかにできなかった。

③ 受益者

受益者を含む関係者へのインタビューから、受益者は本事業の以下のような制度や条件を有用であると認識していることがわかった。

- 参加金融機関やマイクロファイナンス支援機関の職員、特にフィールド・オフィサーから助言や指導が受けられる。
- 他の融資制度で必要となる公務員の保証や一定の預金額、事業登録証がなくても融資が受けられる。
- 受益者グループのメンバーからの励ましや助言が受けられる。
- 貯金やローン返済のために銀行に行く必要がない。
- 金利が低い。

一方、「きちんと返済しているつもりだが、返済期間を過ぎても返済が終わらない。ローンの返済方法が不明確」との懸念が複数の受益者から表明された。これは、主に以下の理由によるものと考えられる。

- ローンを供与する際に返済遅延にかかる利子についての十分な説明を参加金融機関が受益者にしておらず、受益者は同利子分を返済しなければならないという意識が薄いため。
- 本事業の受益者のローン返済方法には元金均等返済¹⁰が適用されているが、参加金融機関は受益者が元金均等返済の仕組みを理解し得ないと考え、ローン供与時に元利均等返済¹¹で計算した返済スケジュールを説明し、混乱を招いたため。

2.2.5. 各機関の効率性

本事業に関わった各機関が期待された役割と責任を果たしたか、また、事業の効率的な運営に貢献したかについて検証した。プロジェクト中央委員会およびプロジェクト中央事務所は、事業の効率性に十分な役割を果たしたとは言えないが、プロジェクト県事務所、参加金融機関、マイクロファイナンス支援機関は、期待された役割と責任の大部分を果たし、事業の効率的な推進に貢献したと評価できる。

⁹ うち1団体は参加金融機関から借り入れた資金を当事業の目的以外の活動に不正使用していたことが発覚し失格となった。残り2団体がドロップアウトした詳しい理由は不明であるが、おそらくマイクロファイナンス支援機関としてのキャパシティが十分でなかったことが原因と思われる。

¹⁰ 元金部分は返済回数による均等額を支払い、利息部分はその元金残高に利率を乗じて算出し、その合計額を毎月の返済額とする方法。借入金残高の減少に伴い返済額の利息部分が減少する。

¹¹ 毎回の返済額が均等になるよう元金部分と利息部分を組み合わせて返済する方法。元金部分の割合は利息の減少に従って増加していく。

① プロジェクト中央委員会とプロジェクト中央事務所

図1で示したように、予定されていた主な活動の中には約4年間遅延したものもある。プロジェクト中央委員会およびプロジェクト中央事務所は、事業の進捗管理に責任をもち、事業進捗のモニタリングを強化したり、遅延の原因に対する適切な処置をほどこしたりすることにより、遅延を防止・短縮するべきであったが、実現しなかったと思われる。このことから、同委員会と同事務所は期待された役割を十分果たしたとは言えない。

② プロジェクト県事務所

プロジェクト県事務所は積極的にグループ形成や収入増加活動の促進を実施し、事業の効率的な進捗に貢献した。同県事務所は、参加金融機関からリクエストがあった場合にグループ形成を「支援する」計画であったにもかかわらず、独自にグループを形成する傾向が強かった。グループ形成やローンの供与を促進したという意味では、このような県事務所の積極的な働きは評価に値する。

しかし、県事務所が形成したグループとコミュニケーションがあったのは、フィールドワークを実施した県事務所であり、参加金融機関は同グループとの接触がなかった。そのため事業期間終了とともに県事務所が閉鎖された後、参加金融機関が、これらの受益者グループのメンバーを探し出したり、活動内容を把握したりするのに困難をきたした。その結果、県事務所が形成した受益者グループの多くは、事業終了後数ヶ月間、モニタリングやフォローアップが受けられず、活動が不活発になった。このように、県事務所が独自にグループを形成したことは、事業効果の継続性に問題を残した。

③ 参加金融機関

参加金融機関として本事業に参加したのは各県の地域開発銀行（Rural Development Bank）のみであった。具体的には、カルタラ県のサバラガムワ開発銀行、クルネーガラ県のワヤンバ開発銀行、マータレー県とヌワラエリヤ県のカンドウラタ開発銀行、バドゥッラ県のウヴァ開発銀行、ハンバントータ県のルフナ開発銀行が参加金融機関として本事業に参加した。CBSLは参加金融機関を選出する際、本事業を通じて地域開発銀行のマイクロファイナンス実施能力を強化する意図から、その他の銀行に事業への参加を打診しなかった。

参加金融機関の実績は県によってばらつきがあるが（表2参照）、予定された貸付予算が全額ディスバースされていることから、ほとんどの参加金融機関は受益者へのローン供与に関して期待された役割を果たし、事業の効率的な実施に貢献したと判断できる。なお、先行事業である「零細農家・土地なし貧困層への小規模融資事業（SFLCP）」に参加していた地域開発銀行の職員が本事業にも参加しており、それら職員の経験や技能が本事業にも活かされた。しかし、参加金融機関の幹部職員の中には、担保のない貸付や貧困層の返済能力に関するリスクやフィールドワークのコストを懸念し、本事業に積極的になれなかったものもあった。

また、計画では、参加金融機関の役割はローンの供与と返済のフォローアップが中心であったが、実際は、特に事業期間の後半、受益者グループ形成や貯金活動、収入増加活動

の支援などのフィールドワークも積極的に行った。

表 2 事業期間終了時における県別の実績

県	グループ 形成数	登録グループ 数	グループ貯金総額 (ルピー)	ローン承認数	ローン承認額*
バドゥッラ	2,064	1,801	23,351,449	4,951	83,557,100
ハンバントータ	2,737	1,770	29,233,203	8,755	176,549,500
カルタラ	3,313	2,668	40,529,786	11,054	233,538,850
クルネーガラ	4,356	3,157	28,988,942	12,466	282,408,845
マータレー	3,746	2,184	39,296,517	8,450	161,303,830
ヌワラエリヤ	3,300	1,551	16,501,528	6,316	121,094,802
合計	19,516	13,131	177,901,425	51,992	1,058,452,927*

*注：当金額（10 億 5800 万ルピー）は対象 6 県におけるローン承認額であり、表 1 における 11 億 4500 万ルピーは対象 6 県および北東部地域におけるローン貸付金額である。

（出所：本事業のプログレスレポートより評価者が作成）

図 3 が示すように、事業期間の最後の 2 年間である 2005 年と 2006 年にローン供与額合計の 50%以上がディスバースされている。この時期、ローン供与数や額といった数量的な目標を達成するために、受益者の選定や収入増加活動の形成が急いで行われ、受益者の啓蒙や支援といった質的なインプットの供与がおろそかになったという意見も関係機関から聞かれた。しかし、どの程度このような現象が起きたのかについて数値データが入手できなかったため、実際にどの程度質的なインプットが減少し、それが事業の効率性にどのような影響を及ぼしたかについて事業評価時に確認することはできなかった。

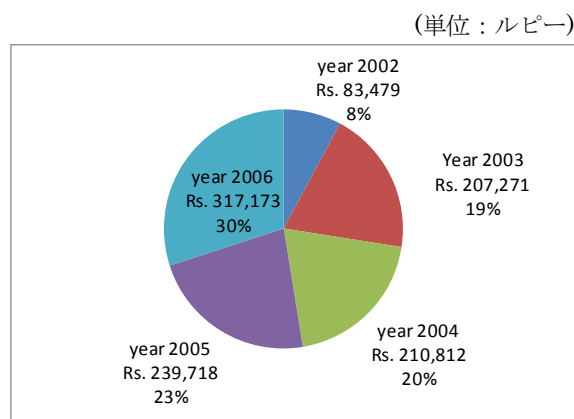


図 3 対象 6 県における各年の受益者へのローン供与額

（出所：本事業のプログレスレポートから評価者が作成）

④ マイクロファイナンス支援機関

2.2.4.②で記したように、事業期間の最後まで活動を継続したマイクロファイナンス支援機関は 3 団体であり、審査時の予想より少なかった。前述のように、同支援機関は新聞広告により公募され、CBSL 内に設置された評価委員会により、あらかじめ決められた評価基準に沿って選定されており、選定方法や経緯に関して特に問題があったとは思われない。

しかし、結果として、参加しなかった団体やドロップアウトした団体が複数あったことを勘案すると、CBSLは選定時に、候補団体のキャパシティやコミットメントに関してより慎重に検証する必要があったといえる。

最後まで活動した3団体の名前と活動地域は以下のとおりである。どの団体も積極的に受益者グループを形成し、また参加金融機関から借用したバルクローン¹²を全額返済しており、事業の効率的な実施に貢献したと評価できる。参加金融機関も同団体の実績を評価している。

- SEEDS（サルヴォーダヤ経済事業開発サービス）：全6県で活動
- アルタチャリヤ基金：クルネーガラ県で活動
- サマスタランカ住民開発フォーラム：カルタラ県とハンバントータ県のワラスムッラ郡で活動

なお、事業期間の後半には、参加金融機関からマイクロファイナンス支援機関へのバルクローンの供与額が制限される傾向にあった。上述のマイクロファイナンス支援機関3団体は、十分な額の融資が受けられず、受益者の要望に応えきれなかったと述べている。マイクロファイナンス支援機関への融資額が制限された主な理由は以下の通りである。

- 前述のように、事業の計画段階においては、参加金融機関の役割はローンの供与と返済のフォローアップが中心とみなされていた。しかし事業期間の後半になって、参加金融機関は受益者のグループ形成や貯金活動支援などのフィールドワークを積極的に実施し、受益者に直接融資をするようになった。そのため、参加金融機関にとって、マイクロファイナンス支援機関を活用する必要性が少なくなった。なお、参加金融機関がこのように受益者へ直接融資を実施するようになったのは、受益者グループへの支援を自ら実施した場合のコストやリスクを勘案しても、マイクロファイナンス支援機関にバルクローンを供与するよりも直接受益者に貸付をしたほうが利益が大きいと判断したことが背景となっている¹³。
- 参加金融機関である地域開発銀行には、「一人の顧客の最大貸付額は資本金の33%を超えない」という規定があり、マイクロファイナンス支援機関からの貸付要求が規定額を超える場合、要求に応えることができなかった。

なお、マイクロファイナンス支援機関の形成した受益者グループの成功率や持続性が、参加金融機関の形成したグループの成功率や持続性よりも優れているのであれば、上に述べたようなマイクロファイナンス支援機関へのバルクローンの融資の制限は、事業の効率性や有効性などにマイナスの影響を及ぼしたという評価になる。しかし、本事後評価では、二つの機関が形成したグループを比較検討するに足りるデータを入手することができなかったため、当件に関する評価をするには至らなかった。

¹² マイクロファイナンス支援機関は参加金融機関からバルクローンを借用し、受益者へローンを供与した。バルクローンとはこのように、ローン仲介機関が複数の受益者への貸付にあてるために上位金融機関から借り入れるまとまった金額のローンを指す。

¹³ 参加金融機関が直接受益者に貸し付けた場合の金利マージンは15.5%、マイクロファイナンス支援機関に貸し付けた場合の金利マージンは3.5%であった。

2.3 有効性（レーティング：a）

本事業の実施により概ね計画通りの効果発現がみられ、有効性は高い。

審査時には、マイクロファイナンス事業に関する事前評価の方法が JICA 内で確立されていなかったことから、運用効果指標や目標値は事業実施期間中に設定される予定であった。しかし事業実施中にもこれらは設定されなかったため、事後評価では、審査時の関連資料などから、当時、想定されていた本事業の効果について下記の通り分類し、それぞれについて受益者調査¹⁴にて実績を調査のうえ有効性を検証した。

- ① 経済状況・収入・住宅環境の改善状況
- ② ローンの効果
- ③ トレーニングの効果
- ④ グループ貯金の効果

受益者調査の結果から、本事業の実施が受益者の経済社会状況の改善に大きく貢献した可能性が高く、また、グループ貯金が受益者に社会的・心理的なプラスの効果を与えたと判断できる。一方、ローンとトレーニングの受益者の社会経済状況向上への貢献度を客観的に測定することはできなかった。また、対象地域や受益者の選定方法や結果はおおむね適切であったと考えられる。

2.3.1. 運用効果指標

① 経済状況・住宅環境の改善状況

本事業の実施は、かなりの数の受益者の経済状況の改善に貢献したとみられる。質問票調査にて受益者に「本事業の実施によってあなたの経済状態は改善したと思うか」と尋ねたところ、90%が「はい」と答え、「いいえ」と答えたのは8%、「わからない」と答えたのは2%であった。一方、質問票調査の回答者には約28%の割合で、収入増加活動に失敗した受益者が含まれていた。これらのことがらを考え合わせると、収入増加活動のみならず、受益者グループによるその他の活動、例えば、貯金活動、節約の奨励¹⁵、開発組合の融資制度などが受益者の経済状況の改善に貢献したと推察される。

しかし、受益者の経済状況の改善への貢献度合いについて、客観的な検証に足りるだけの数値データは入手できなかった。例えば、受益者のベースライン・データ¹⁶と当事後評価の受益者調査のデータを比較すると、受益者の世帯月収は約10倍になっているが、本事業の効果に加えて、物価の高騰、家族の成長、他の社会経済施策の効果などの影響が大きい¹⁷ため、これらデータの比較をもって、本事業の効果を測定することは難しい¹⁷。また、受益

¹⁴ 受益者調査としては、(a) 各県50名、合計300名の受益者を対象とした質問票による調査、(b) 活動が成功しているグループと停滞しているグループそれぞれを対象としたフォーカスグループ・ディスカッション、(c) 収入増加活動が成功した受益者のケーススタディの3種を実施した。

¹⁵ 受益者グループの活動の一環として、家庭菜園、共同購入、省エネバルブの導入などによる節約が奨励された。

¹⁶ 受益者の収入、土地所有、家財道具などを調査したデータ。受益者の所属するグループをCBSLに登録する際に収集された。なお、受益者グループの登録はローン供与の前に行われた。

¹⁷ 受益者の社会経済状況のみでなく、事業に裨益しないが受益者と同程度の社会経済状況にある「コントロール・グループ」の社会経済状況がプロジェクト開始時および事後評価にも調査されていれば、「事業に裨益した (with)」場合と「事業に裨益しなかった (without)」場合を比較することにより、事業の貢献度合いを客観的に測定できた可能性がある。

者のベースライン・データと質問票調査の結果を比較すると、受益者の土地・住宅所有、住宅の床・壁・屋根の状態などの住宅状況に改善が見られたが、上記同様の理由で、改善が本事業の効果であるかどうかについての客観的な検証は困難である。

②ローンの効果

事業完了報告書および受益者調査によれば、ローンの用途は、事業期間終了時と事後評価時のどちらにおいても農業、製造業、商業の順に多い(図 4・5 参照)

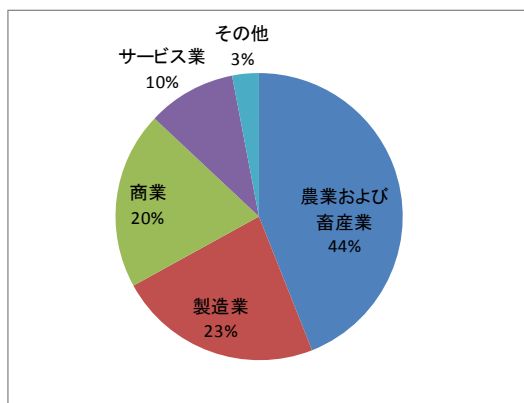


図 4: 事業終了時におけるローンの用途
(出所: 事業完了報告書)

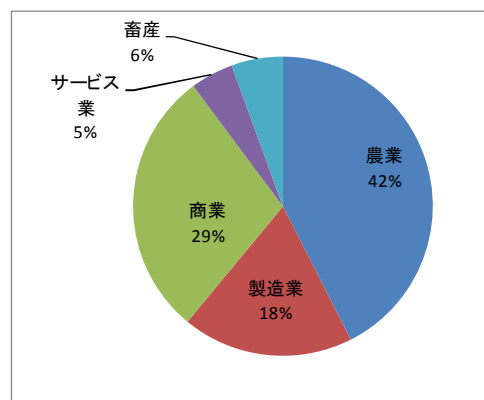


図 5: 事後評価時におけるローンの用途
(出所: 受益者質問票調査)

当事後評価では、ローンの供与により、受益者の収入増加活動がどの程度の割合で成功しており、また失敗しているかについて、客観的な判断材料を入手することはできなかった。事業期間終了時における受益者のローン返済状況は、収入増加活動の成功を測る指標として参考になるが、71%~99%と参加金融機関によってばらつきがあること、持続性の欄で後述するように事業終了後に返済状況が悪化していることから、これらをもった判断も困難である。

今後の教訓を得るために、収入増加活動が成功または失敗した受益者に共通する意見や経験について検証すべく、各県において成功・失敗したグループをそれぞれ 1 組ずつ対象にし、フォーカスグループ・ディスカッションを実施した。その結果、収入増加活動が成功しているのは、「クレジット・プラス¹⁸」のアプローチによるフィールド・オフィサーからの助言や支援、およびグループ融資制度が効果的に機能した場合に多くみられることがわかった。フィールド・オフィサーからの助言や支援の具体例としては以下のようなものが多かった。

- 収入増加活動を始めるようアドバイスをもらい動機づけられた。
- 収入増加活動の事業計画作成や収入・支出分析を支援してもらった。
- ローン申請書の記入の際に手伝ってもらった。

¹⁸ 「クレジット・プラス」のアプローチとは、ローン(クレジット)を提供するだけでなく、各種の啓蒙活動・トレーニング、助言や支援により受益者の能力開発を行う方法を指す。本事業ではこの「クレジット・プラス」のアプローチが採用された。

- 収入増加活動の利益率や商品の品質の向上、マーケティングに関する問題に直面した際に支援や助言を受けた。
- 各種トレーニングや視察プログラムへ参加する機会を与えられた。

また、「受益者グループ制度が励みとなった」と述べた受益者は具体的に、「問題に直面した際にグループのメンバーが助け合った」、「収入増加活動実施に際して問題を共有し経験を分かち合った」、「一人では収入増加活動や貯金はできなかったが、グループだからできた」などを例として挙げている。

同様に失敗要因を分析したところ、「クレジット・プラス」が不在の場合に収入増加活動が失敗に終わる場合が多いようであった。具体的には以下のようなことがらが失敗の背景となっている。

- 収入増加活動の計画が貧弱であった。受益者とフィールド・オフィサーまたは参加金融機関の職員が同活動の計画について十分に話し合わないままにローンが供与された。
- マーケティング、商品の品質、原材料費に関する問題、天候や害虫などによる農産物の不作（耕作ローンの場合）により収入増加活動がうまくいかなかった際に受益者へのフィールド・オフィサーからの助言や支援がなかった。
- 収入増加活動実施に必要な技能トレーニングがなかった。
- 所属する受益者グループの活動が停滞し、収入増加活動への意欲が喪失した。
- 参加金融機関職員やフィールド・オフィサーの不親切な態度や言葉づかいに収入増加活動継続への意欲が喪失した。
- 予想外の不幸の影響（家族や本人のけが・病気、配偶者との死別・離婚など）。

③ トレーニングの効果

調査期間が限られていたため、当事後評価ではトレーニングの効果に関する詳細な調査を実施することはできなかったが、関係者への聞き取り調査を参考にすると、受益者グループの啓蒙やリーダーシップ育成などのソーシャル・モビライゼーションや企業家精神育成のコースは受益者の自立心の育成や意識付け、収入増加活動の奨励に一定の効果があったが、収入増加活動に関するニーズに即した技能トレーニングは十分ではなかったと思われる。技能トレーニングが十分に実施できなかったのは、トレーニング機関の選定が約 4 年遅延し、トレーニングの実施期間が 27 カ月しかなかったため、グループ形成や収入増加活動の開始に必要なソーシャル・モビライゼーションなどの基礎コースが先立って実施され、その後に実施すべき技能研修実施のための時間が十分なかったためである¹⁹。

④ グループ貯金の効果

グループ貯金制度の事業終了時の合計額は約 1 億 7800 万ルピーである。これは受益者が 10 ルピーから 35 ルピー程度を毎週貯金した結果である。受益者の努力が継続し、このような多額の貯金となったことは評価に値する。

¹⁹ 受益者を対象に実施された研修のうち 1,539 コース(89%)がソーシャル・モビライゼーション、企業家精神育成、リーダーシップなどの啓蒙関連の基礎コースであり、技能研修は 198 コース(11%)であった。

受益者調査の結果によると、ほとんどの受益者が当貯金制度を好意的に評価している。質問票調査では、95%の回答者が「本事業により貯金の大切さを学んだ」と回答し、また65%の回答者が「本事業に啓発されて（グループ貯金に加えて）自主的に貯金を始めた」と回答している。また、フォーカスグループ・インタビューでも、貯金があることで「安心感が生まれた」「自信がもてた」「老後の生活資金として期待している」などの意見が多く、また「容易に引き出せないこと、グループで貯金したことが、貯金継続への良い強制力となった」と述べた者も多かった。一方、当貯金制度に否定的な意見はほとんど聞かれなかった。これらのことから、当貯金制度は受益者にとって「社会的・心理的」なプラスの効果があったと評価できる。

なお、当貯金制度は、グループの一員がローンを借りているうちは引き出すことができない。貯金を引き出すことができるのは、受益者グループのメンバーのすべてがローン返済を完了し、これ以上ローンを借り入れる意思がない場合のみである。しかしこのような例は受益者調査においては見当たらず、したがって、受益者が当貯金を引き出し有効に活用した例を確認することはできなかった。

また、ローン返済期間は3年間のものが一般的であることから、当貯金は概ね3年以上の預け入れとなるが、当貯金制度には普通預金の金利である5-6%が適用されていた。

以上のように、貯金が引き出され有効活用されていないこと、金利が低かったことから、グループ貯金制度が受益者にとって経済的に有益であったかどうかについては疑問が残る。

2.3.2. 対象地域の選定と結果

審査時、経済の中心地であるコロンボから遠距離にあり、貧困層が多く、マイクロファイナンスへの資金需要が見込まれること、NGOが活発に活動していることなどから対象6県が選ばれた。本事業のSAPROFでは、1985/6年の「労働力と社会経済調査²⁰」を引用し、同6県の平均世帯月収がいずれも全国平均より低いことを示しており、この指標が主な選定基準として使われたことがわかる。ただし、各県の指標が示されていないので、これらの県の平均世帯月収が最も低かったかどうかは不明であり、また、県内に貧富の格差が大きい場合は、平均月収による貧困度の測定は不適である。このような問題はあるものの、審査時に入手可能であった貧困に関する情報を最大限に活用して同6県が選択されたと思われることから²¹、対象地域の選定はほぼ妥当であったと評価する²²。

2.3.3. 受益者の選定と結果

審査時に提案されていた受益者の選定基準は以下の通りであり、貧困者を取り巻く状況の変化に応じて見直される予定であった。

- 世帯月収 3,000 ルピー以下
- 自動車を所有していない

²⁰ Labor force & Socio Economic Survey, 1985/6, Department of Census & Statistics, Sri Lanka.

²¹ スリランカに貧困指数や貧困ラインなどの概念が導入されたのは2002年である。

²² 「コロンボから遠距離」とあるが、コロンボに隣接するカルタラ県が選ばれていること、スリランカでは全国的にNGOが活発に活動しており、同6県において特にNGOが活発であるという認識は一般にはないことから、これら2つの選定基準が選定経緯においてどれだけ尊重されたかははっきりしない。

- 他のマイクロファイナンスから融資を受けておらず、未返済のローンがない

実際には上記の選定基準のほかに、定収入がない、家族に公務員がいないことも選定基準として適用された。また、グループ形成から約3ヵ月間、毎週のミーティングと週貯金活動へ7割以上参加しているか、住宅環境や家族状況はどうか、収入増加活動への意欲があるか、などが参加金融機関やマイクロファイナンス支援機関の職員により観察されたうえで、ローンが供与された。

なお、自己申告による収入額の信頼性が低いこと、上限額以上の収入があっても社会経済的に貧しい家庭も見られること²³から、収入の上限については受益者の選定の絶対的な条件とはみなされなかった。また、事業期間の後半、世帯月収の見直しを実施した県もあったようであるが、詳細な記録はない。

これらの選定方法からは、本事業は「少額の融資を借り入れる意欲と、収入増加活動を実施する企業家精神があり、ミーティングや貯金活動を継続する協調性やモラルがあるが、他のフォーマルな金融商品へのアクセスがない低所得層」を対象者として定義・選定していたことがわかり、「貧困層」に属することが必ずしも最優先されてはいなかった様子がうかがえる。

また、本事業の追加事業完了報告書の添付資料においても「受益者はもともと（貧困ラインより）収入が高かった可能性があり、最貧層はターゲットとされていなかった可能性もある」と記されている。この報告および上述の対象者の定義を考え合わせると、本事業では下図のように、貧困層に加えて中所得層の下部が受益した可能性が高い。

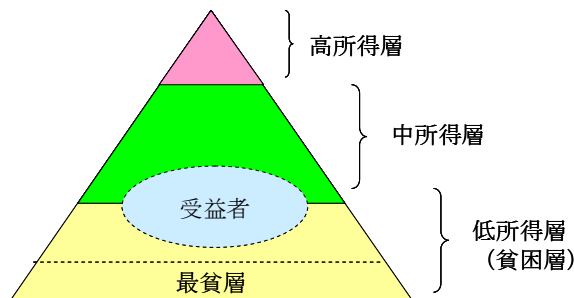


図6 本事業の受益者の位置づけ

(出所：評価者が作成)

しかし、貧困層を収入だけで選択することは困難なこと、最貧層は福祉政策レベルでありマイクロファイナンスの対象とはなりにくいこと、本事業の効率性や継続性を高めるためには、受益者のモラルと一定のローン返済能力が不可欠であったことを考慮すると、上述の受益者の選定はほぼ妥当であったと判断できる。しかし、本事業の審査時に、貧困層を優先的に受益させるような諸施策がより積極的に採用されていれば、貧困層の受益が拡大したと思われる(施策の詳細については「提言」欄にて後述)。

²³ 息子が軍隊に従事している、娘が縫製工場で働いている、などといった場合、世帯収入としては上限以上となるが、両親(受益者)はそれらの収入を使おうとせず自らの日雇い収入に依存して生活している、家族に障害者や重病人がおり出費が多い、家族の人数が極端に多い場合など。

2.4 インパクト

本事業の実施により貧困削減、女性のエンパワメント、雇用創出など期待したインパクトが発現していると考えられる。

なお、審査時や事業実施中にインパクトの指標や目標値が定められていなかったため、事後評価では、審査調書などを参考にして、下記①～⑥の項目を「期待されたインパクト」として想定し、受益者調査の結果などからそれらの発現状況について検証を行った。

2.4.1. 対象地域及び対象者への裨益

① 貧困削減への貢献

受益者質問票調査の結果によれば、回答者の 69%が「本事業への参加時点で自分の家庭は貧困であった」と認識しており、また図 7 が示すように、そのうちの 73%は、「本事業の実施が貧困からの脱出に大きな助けとなった」とし、21%は「ある程度の助けとなった」と認識している。

また、受益者質問票調査では、本事業に参加した時点と事後評価時において当人の家族が貧困層を対象とした「サムルディ・プログラム」の受給者であったかどうかについて質問した。その結果、サムルディ・プログラムの受給者が当事業の受益者に占める割合が 50%から 30%へと大きく減少していることがわかった。これらのことから、本事業は貧困削減に一定の貢献があったと判断できる

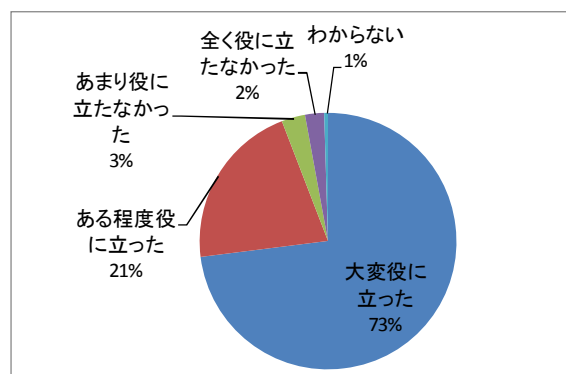


図 7 本事業の実施は貧困からの脱出に役に立ったか
（「本事業への参加時点で自分の家庭は貧困であった」と答えた 206 名への質問）
（出所：受益者調査）

②女性のエンパワメント

本事業の受益者やローン借入者などにおける女性の割合を調べると、いずれも 75%以上であり、本事業における女性の参加率は高いといえる。しかし、一般的にスリランカの地域開発事業において女性の参加率が高いこと、参加とエンパワメントは同義ではないことから、同参加率をもって女性のエンパワメントが実現したとは言えない。一方、本事業による女性のエンパワメントに関するデータは入手できなかった。そのため、CBSL への聞き

取りと事後評価における観察、受益者調査の結果を参考に、女性のエンパワメントについて検証した。

CBSLは本事業のモニタリングを通じて、リーダーシップ、積極性、社会活動への参加、発言力、行動力、周囲の認知度などの面で女性のエンパワメントが実現した例を観察している。例えば、事業開始当時、集會に男性と女性が出席していると、女性は後方に座っており、発言も少なかったが、事業の後半ごろからは、女性も前に座るようになり、積極的に発言するようになった。事後評価時に評価者が参加した集會などでも、このように女性が積極的に発言をする例を観察することができた。

また、女性受益者が、収入増加活動の成功により社会的地位が向上し、地域の催しや行事にて中心的な役割を果たすようになったり、受益者グループにおけるリーダーシップが認められ、地域の開発委員会や檀家組合などの役員に選出されたりしている。受益者調査のケーススタディにおいても、女性受益者が本事業のグループ活動や収入増加活動を通して社会性を身につけ、地域社会で重要な役割を果たすようになった例が観察された。

なお、受益者質問票調査における女性回答者は284名であり、そのうち70%が、本事業の影響で「社会経済的に夫など家族の他のメンバーへ依存する状態から脱出できた」と回答しており、主観的な判断とはいえ、本事業の影響でエンパワメントが実現したと認識している女性が多く存在することがわかった。

以上のことから、本事業は女性のエンパワメントに貢献があったと判断する。

③地域産業の振興

地域産業の振興に本事業が貢献した例が事後評価の際に見られた。以下はクルネーガラ県の例であるが、これらはいずれも地域の特産品や資源を生かした産業であり、上限5万ルピーという本事業の既定のローン金額で初期投資が可能であった。またこのうちのいくつかは、小集団での加工に適する産業であり、本事業のグループローン制度を効果的に活用するに適するものであった。プロジェクト県事務所では、本事業による借入れを利用して、特定の地域の受益者の多くがこれらの地域産業に従事するようになったことを観察しており、このことから、本事業は地域産業の振興にある程度の貢献があったと考えられる。

- 輸出用ココピートの加工（ココピートは、同県で多く収穫されるココナツの皮のダストを箱形にしたもので園芸用製品として輸出される）
- カシューナツツの加工（カシューナツツは同県を含む北西部州の特産品）
- レンガ生産（同県には粘土質の土壌の地域が多い）
- オイルランプの芯の生産（女性の内職として人気がある）
- 酪農（本事業のローンの限度額である5万ルピーで子牛が買えた）
- 細流灌漑設備の導入による高原野菜栽培（5万ルピーで設備が導入できた）
- 輸出用キンマの葉の生産（中東へ輸出するマーケットが同県内にある）

④雇用創出

質問票調査にて、収入増加活動実施により誰かを雇用したかと尋ねたところ、家族や親類をパートタイムあるいはフルタイムで雇用した受益者はそれぞれ103名（34%）、91名

(30%) おり、また家族や親せき以外の者をパートタイムあるいはフルタイムで雇用した受益者はそれぞれ 66 名 (22%)、27 名 (9%) あった (回答者数合計 300 名)。これらの結果から、本事業が支援した収入増加活動は、雇用創出にインパクトがあったと評価できる (雇用創出の具体例については以下のケーススタディを参照のこと)。

ケーススタディ：バドゥッラ県

セメントブロック作製

- 本事業から2度借用、野菜栽培をするが不作。ローンはなんとか返済。
- 次に同じく本事業から22,000ルピーを借入、セメントブロック作りを始める。最初に購入したのは型と材料。仕事は順調。
- 上記ローンの借入先であるウヴァ開発銀行の工業ローン制度より 92,000ルピーを借入し返済済み。次に150,000ルピーを借入し事業を拡大、現在順調に返済中。



ブンニャダーサー一家

- ✓ 最初の借入の失敗にもかかわらず再挑戦
- ✓ 今では当事業の「卒業生」
- ✓ 努力が実り仕事は順調
- ✓ 仕事場をもう一か所増やした
- ✓ 若者を2名雇用した

⑤ 民族別の裨益状況

本事業の受益者の民族構成に関する資料はないが、事業関係者の認識によれば、対象 6 県における受益者の大多数はシンハラ人である。対象 6 県のうち、紅茶農園の労働者であるタミル人のコミュニティが多く居住するヌワラエリヤ県およびバドゥッラ県の一部においてもタミル人の受益が比較的少なかった。これは主に以下の理由による。

- 受益者選定の際に収入を調査した場合、定収入を持たない農村地帯のシンハラ人低所得層のほうが、現金収入（月収）を得ているタミル人農園労働者よりも収入が低いという結果が出がちであるため、選定においてタミル人農園労働者が優先されにくかったこと。
- プロジェクト県事務所のフィールド・オフィサーにタミル語を話すものが少なかったため、タミル人コミュニティへの啓蒙策導入が積極的になされなかったこと。
- 農園労働者の居住地域におけるいくつかの受益者グループへの融資が労働組合の介入により混乱し、返済不履行となったため同地域への融資に参加金融機関が消極的になったこと。

なお、同地域のタミル人コミュニティの教育や保健などに関する社会経済指標は、紛争地帯であったスリランカ北東部を除く他の県と比べると最も低く、マイクロファイナンスの効果的な実施による社会経済状況の改善が望まれる。当事業では、審査時に同地域のタミル人コミュニティへの裨益がインパクトとして設定されておらず、同コミュニティが優先的に受益するような策も導入されなかったため、上述の結果となったことはある程度や

むを得ないが、CBSLではこれを反省し、本事業のリボルビング・ファンド制度を活用し、スワラエリヤ県のタミル人コミュニティへの受益を今後優先的に推進していく意向である。

また本事業は2005年に対象地域をスリランカ北東部州に拡大し、主にアンパーラ、バウニヤ、ジャフナ、トリンコマリーの4県にローンが供与された。この北東部への事業地域の拡大は、当時スリランカ政府がLTTE²⁴と和平交渉を進める中、日本政府がスリランカの平和構築への支援を表明するための積極的なメッセージとしてのインパクトがあり、また、平和の恩恵を北東部の人々が享受するための時機を得た策として評価に値する。なお、北東部地域における本事業のインパクトについては資料がなく、また時間の制限により外部評価者が同地域を訪問することができなかつたため不明である。

⑥ 社会的弱者への裨益

高齢者、未亡人、低カーストコミュニティなど社会的弱者も本事業の受益者となっていることが、ケーススタディやフォーカスグループ・ディスカッションを通してわかった。特にスリランカは将来高齢化社会を迎えるため、以下のケーススタディのような高齢者の経済的自立へのインパクトは注目に値する。

ケーススタディ：ハンバントータ県

酪農と養鶏

- 2003年に2万ルピーを借用
 - 2009年に2万ルピーを借用
- ↓
- ✓ 4匹の子牛を育てて売った
 - ✓ 牛乳を大手業者に契約販売
 - ✓ 鶏卵を地元の業者に販売



ミシノーナさん (75歳)

- 年配の女性の経済的・社会的自立が実現
- 以前のグループはメンバーが引越し、解散したため、若い人たちに呼び掛けて新しいグループを形成。
- 陽気でしっかり者のおばあさんのリーダーシップに村の若い女性は好意的

- いつでも手元にお金がある。
- 孫に本を買ってあげたりもする。
- お寺に寄付ができるのが誇らしい。

2.5 持続性 (レーティング：b)

本事業の資金を活用した「リボルビング・ファンド」制度が健全かつ積極的に運用されていること、CBSLが参加金融機関へ事業の管理面の責任と役割を移行しつつあることは、持続性を高めるものとして評価できるが、貧困削減事業としての本事業の効果の維持・拡大に関する懸念があるため、持続性に関する評価は中程度と判断する。

²⁴ Liberation Tiger of Tamil Eelam (タミル人解放のトラ)。スリランカにおけるタミル人国家の分離独立を主張するグループ。2009年5月までスリランカ北東部地域で武装闘争を行っていた。

2.5.1 実施機関

①運営・維持管理の体制

2006年12月末、事業期間終了とともに各県のプロジェクト県事務所が閉鎖された。その後、2007年4月にリボルビング・ファンド制度が導入され、2007年7月には、CBSLはコーディネーターと2-3名の職員を各県に雇用しプロジェクト県事務所を再開するとともに、コミュニティ・デベロップメント・アシスタントを95名雇用し、各参加金融機関に派遣した。

その後CBSLは、2009年6月末でプロジェクト県事務所を閉鎖した。これは、リボルビング・ファンド制度の管理経費および、参加金融機関のCBSLへの依存度を削減するためである。プロジェクト県事務所が行っていた事業モニタリング、受益者や職員のトレーニング、開発組合の登録といった役割は2009年7月以降、参加金融機関が担っている。

現在、持続性を高めるために各地域開発銀行は行内に「マイクロファイナンス・ユニット」を設立したり、リーダー格の受益者を採用し、受益者のサポートを担当させたりしている。また、CBSLは今後も参加金融機関の指導と監督を継続するとともに、トレーニングへの資金提供や啓蒙活動への支援を参加金融機関の希望に応じて実施する予定である。

なお、リボルビング・ファンド制度には以前から参加していた地域開発銀行に加え、政府系商業銀行であるバンク・オブ・セイロンとピープルズ・バンク、開発銀行であるSANASA開発銀行および商業銀行であるハットン・ナショナル・バンクとサンパット・バンクが参加金融機関として参加している。また、紛争の影響の比較的大きかった3県を除き全国22県に活動が拡大した。リボルビング・ファンド制度においては、農村地帯に店舗数の多いピープルズ・バンク、SANASA開発銀行、バンク・オブ・セイロンといった参加金融機関の貸付実績が高い。

②運営・維持管理における技術

本事業で導入された、受益者の選定手法やローンの審査法はリボルビング・ファンド制度にも継続的に採用されている。また、参加金融機関は、会計の研修教材を事業終了後にも増刷し活用している。

一方、本事業で導入・蓄積された技術や知識の多くは属人的であり組織化されていないことから、経験豊かなフィールド・オフィサーが転勤すると、同オフィサーのもとに指導を受けていた受益者グループの活動が停滞するような事例が多くみられる。現場での引き継ぎが十分でないこともこれに影響を与えている。

③運営・維持管理における財務

リボルビング・ファンド制度の運用に関して、2007年と2008年にスリランカ財務省からCBSLに配分された予算は合計10億ルピーであり、2009年6月現在、CBSLは同予算のほぼ全額を参加金融機関にディスパースした。この間のローン供与数は27,582である。本事業の実施期間であった6年間で供与された額とほぼ同額が、リボルビング・ファンド制度では約2年間で供与されたことになり、リボルビング・ファンドへの需要の高さがうかがえる。また、CBSLのリボルビング・ファンド制度の運用状況を調査した結果、同制度

は積極的かつ健全に活用されていることが分かった。

対象 6 県における受益者のローン返済状況について検証するため、本事業の参加金融機関である地域開発銀行の最新のデータを調べたところ、表 3 が示すように、地域開発銀行によってかなりばらつきがあることがわかった。返済状況が良好な地域開発銀行は返済率 94~96%、停滞債権額比率²⁵8-9%を保っている一方、返済率が 84~87%、停滞債権額比率が 40~80%と多くの停滞債権を抱える地域開発銀行もある。

表 3 事後評価時点での受益者のローン返済率

参加金融機関	県	(a) 停滞債権額比率	(b) 停滞債権数比率	(c) 返済率	備考
フルナ開発銀行	ハンパントータ	8%	14%	94%	2009年6月30日現在
ワヤンバ開発銀行	クルネーガラ	9%	資料なし	96%	2009年6月30日現在
カンドゥラタ開発銀行	ヌワラエリヤ	21%	24%	92%	2009年4月30日現在
カンドゥラタ開発銀行	マータレー	20%	21%	91%	2009年4月30日現在
サバラガムワ開発銀行	カルタラ	40%	51%	87%	2009年4月30日現在
ウヴァ開発銀行	バドゥッラ	80%	78%	84%	2008年3月31日現在

(出所：各参加金融機関提供資料)

注：(a) 停滞債権額比率＝停滞債権額 / 債権残高×100

(b) 停滞債権数比率＝停滞債権数 / 債権件数×100

(c) 返済率＝返済額 / 期日到来分債権額×100

返済状況の良い地域開発銀行では、幹部職員が事業実施に高いコミットメントを示している。また、事業終了後、リボルビング・ファンドの運用が開始されるまでの間も、他の資金源を活用した受益者へのローン供与や、受益者グループへの訪問を継続し、受益者が収入増加活動やローンの返済を継続するようフォローアップを実施したことが功を奏した。一方、返済状況の悪い地域開発銀行では、同混乱期に他の資金源を活用して受益者への融資を継続しなかったこと、受益者への訪問が途絶えがちになったこと、および、受益者とのコミュニケーションやフォローアップ不足が停滞債権増加の主な原因となっている。なお、18ヶ月以上返済が停滞しており、開発銀行の定義によれば「不良債権」となる債権数が全停滞債権数に占める割合をみると、サバラガムワ開発銀行では 61%、ウヴァ開発銀行では 66%であり、これらの銀行における返済停滞の深刻さがわかる。

リボルビング・ファンド制度では今後、リファイナンス回収額が順次、年間予算として充当される予定である。2010年については約 3 億 8500 万ルピーを予定している。このように、2010年以降は 2007・8年と比較すると予算が少なく、多額の資金需要に応えることはできない。物価上昇とともにローン単価が徐々に上昇することを考え合わせると、今後リボルビング・ファンドによるローン供与数や受益者数は減少する。

そのため CBSL では、対象 6 県において最も開発の遅れた地域に今後リボルビング・ファンド制度を活用する計画である²⁶。また CBSL は今後、他の資金源を活用して既存の受益

²⁵ 地域開発銀行では返済が 3ヶ月以上停滞している債権を「停滞債権」と区分している。

²⁶ 例えば前述のように、事業実施中あまり積極的に働きかけることができなかったが、社会経済開発が遅れ

者へのローンの供与を継続するよう参加金融機関に指導している。これに対して、バンク・オブ・セイロンやピープルズ・バンクのような大手銀行は今後自己資金でローンの供与を行う方針であり継続性に期待がもてる。一方、これらの銀行に比べると資金調達力の弱い地域開発銀行が今後、既存の受益者グループへのローン供与を継続できるかについては懸念が残る。

また、スリランカでは内戦後の復興事業などへの政府支出の増大が見込まれるが、財政状況は厳しい。このような状況の中でリボルビング・ファンド制度を今後も継続するためには、CBSLはその必要性や効果を積極的に財務省にアピールし、予算を優先的に確保していく必要がある。

2.5.2 運営・維持管理状況

①2007年前半の状況—活動の停滞と受益者の混乱

関係者からの聞き取りからは、事業期間終了後から、プロジェクト県事務所が再開する2007年7月までの約半年間、受益者が混乱したり、かなりの数のグループの活動が停滞したりしたことがわかった。例えば、「事業が終了しプロジェクト県事務所が閉鎖されたのでローンを返済しなくてもよい」という噂が受益者の間に流れたり、前述のようにプロジェクト県事務所が形成したグループへの支援が滞ったり、また本事業からはローンを借入する期待がもてないと判断した受益者が別のマイクロファイナンス制度に移ったりした。

参加金融機関は、プロジェクト県事務所の閉鎖後、同事務所の形成した受益者グループを引き続き支援しようとしたが、2.2.5②に記したように、フォローアップ作業は困難をきたした。また、事業終了からリボルビング・ファンド制度開始まで各銀行の他の資金源により受益者へのローン供与を継続した参加金融機関もあったが、幹部の意識や資金繰りが十分でないため継続しなかった参加金融機関もあった。

また、同期間、参加金融機関からマイクロファイナンス支援機関へのバルクローン提供が停止した。SEEDSとアルタチャリヤ基金は受益者グループを同団体のグループに吸収し、他の資金源からローン供与を継続した。しかしサマスタランカ住民開発フォーラムはこれら2団体のような調整を行うことができなかつたため15ヵ月の間、受益者へのローン供与が停滞した。

CBSLは、2006年末で事業が終了すること、参加金融機関はプロジェクト県事務所の役割を引き継ぐこと、事業終了後からリボルビング・ファンド制度開始までは他の資金源にて受益者へのローン供与を継続する必要があること、などの指示を関係機関の責任者に与えていた。それにもかかわらず、上述のような混乱や停滞が起こったのは以下の理由によるところが大きい。

- 参加金融機関は事業期間の終わり頃、多数のローン申請書の処理業務に忙殺されており、プロジェクト県事務所の役割や同事務所が形成したグループを引継ぐ余裕がなかった。
- 15名いた県事務所の外部契約職員がすべて一度に退職したため、それら職員が担って

ているヌワラエリヤの農園地帯など。CBSLは同地域で事業を開始するため、タミル語を話すフィールド・オフィサー数名にトレーニングを実施した。

いた役割を参加金融機関の引継ぐのに困難をきたした。

- 参加金融機関・マイクロファイナンス支援機関・プロジェクト県事務所の責任者に伝えられた上述のような CBSL の指示が、各支店・各県の職員にまで適切に伝えられなかった。また、職員の中には、受益者の意識の低下を恐れて、事業が終了するというメッセージを受益者に伝えなかったものもいた。
- 審査時には、「各県事務所に勤務するコンサルタントが技術移転を行うことにより県事務所の（CBSL や参加金融機関の）職員の管理能力が高まり持続性が確保される」ことが期待されていたが、県事務所の職員は CBSL もしくは地域開発銀行の職員である「県コーディネーター」1名以外は、全員コンサルティング・サービスの予算によりローカル・コンサルタント会社を通じて雇用した契約職員であったため、技術移転が実現できる状況にはなかった。

なお、事業期間中および事業終了後、CBSL や参加金融機関の職員が県事務所における事業の推進にどのように関わるかについて、審査時にはっきりした取り決めはなかったようであるが、上述のように技術移転が期待されたことから、各事務所に CBSL や参加金融機関の複数の職員が長期にわたって勤務することが前提であったように推測される。結果としてこれは実現せず、外部契約職員が県事務所に勤務したが、このような職員が事業終了とともに退職した後、誰にどのようにその役割を引き継ぐのか、参加金融機関に引き継ぐのであれば、引き継ぎを成功させるためには同機関のキャパシティをどのように向上させるべきか、といった事業効果の継続を考慮に入れた「撤退戦略」が事業実施中に十分検討・実施されていなかったようである。

②2007 年後半以降の状況—リボルビング・ファンド活用の本格化

その後、プロジェクト県事務所が再開され、リボルビング・ファンドの活用も本格化した。事業終了後から 2009 年 6 月までの間に対象 6 県で新しく登録された受益者グループ数は合計 12,283、開発組合の数は 190 にのぼる。質問票調査によると、受益者はリボルビング・ファンド制度のもと 2 度目 3 度目のローンを借用している。

この時期、事業効果の持続性を高めるため、近隣の受益者グループの集合体である開発組合の形成が奨励された。開発組合は、組合のメンバーを対象に株を発行し資本を形成するほか、独自の預金・貸付制度を運営することができる。また、組合の代表者は、組合を構成している受益者グループの活動をモニタリング・監査する役割を持つ。そのほか、共同購入・販売や社会福祉活動を行っている組合もある。図 8 は、事業終了後の各県の開発組合の登

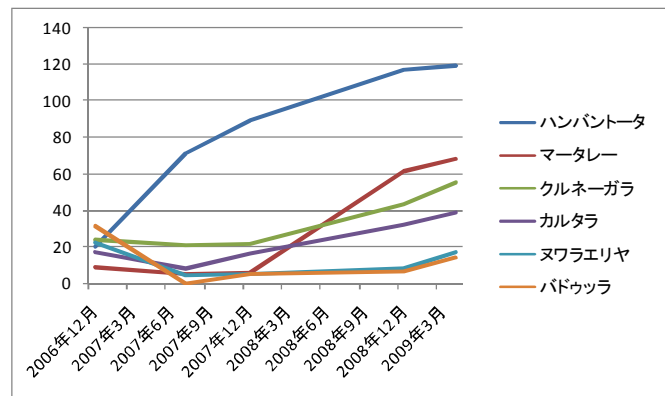


図 8 事業終了後の開発組合の登録数の推移

(出所：リボルビング・ファンド制度のプロGRESSレポートより評価者が作成)

録数の推移を示す。開発組合の登録数はハンバントータ県を除くすべての県において 2007 年 7 月までは停滞または減少傾向にあるが、その後プロジェクト県事務所が再開された後は徐々に増加している。なお、他の県とは違いハンバントータ県では事業終了後にプロジェクト県事務所の役割の地域開発銀行への引き継ぎが比較的スムーズに行われた。このことが功を奏し、同県では開発組合の数が順調に増加している。

開発組合が形成されると参加金融機関の職員は、個々の受益者グループの会合に参加せずとも、開発組合の月次会合に参加するだけで受益者グループの管理やローンの回収が行えるため、管理コストが削減するという利点がある。しかし、地域開発銀行の中には開発組合の形成にあまり積極的でないところもあり、その主な理由は、開発組合が形成され独自の貯金・貸付制度が機能し始めると、地域開発銀行からの借り入れや貯金をしなくなることで、つまり独立性が強まり、「銀行離れ」をする場合があることである。

一方、この期間に、解散・消滅したり、活動が活発に行われなくなったりした受益者グループもみられる。質問票調査においてその理由を聞いたところ以下の通りであった。

- グループのメンバーが活動に興味を失いミーティングが開かれなくなった。
- メンバーの一員が債務不履行になりメンバー間の信頼関係が崩れた。
- フィールド・オフィサーの支援や指導がなかった。
- メンバーのうち何人かが他のマイクロファイナンス制度に移った。
- メンバーの意識や意見がまとまらなかった。

③事後評価時における問題点

事後評価時の聞き取り調査の結果、プロジェクト県事務所の職員により、リボルビング・ファンドの運用に関して以下のような問題が観察されていることがわかった。

- 村での導入ミーティングにおいて、本事業の目的やグループ活動の意義などを十分に説明し、参加者への啓蒙を行っていない参加金融機関がある。
- 受益者グループ形成後、貯金活動、自助努力による節約、団結力やリーダーシップの育成を経ずに、すぐにローン申請書を配る参加金融機関がある。
- 受益者グループの毎週ミーティングや貯金活動をモニタリングしていない参加金融機関がある。

本事業の関係者を対象に事後評価業務の一環として実施したフィードバックセミナーにおいて、このような問題の発現は、県事務所職員ばかりでなく、本事業の関係者が共通に認識しているものであることが確認された。このような事態と、CBSL が事業の管理体制を縮小しつつあることを考え合わせると、今後、「クレジット・プラス」のアプローチが徹底されるか、貧困層が優先されるかといった点に関して懸念が残り、貧困削減事業としての本事業の効果が持続・拡大するかどうかは、今後の課題といえる。

なお、本事業の事業完了報告書によれば CBSL は毎年受益者調査を実施し、2008 年 8 月には包括的なインパクト調査を実施する予定であった。このように、CBSL は、事業のインパクトを定期的に把握する必要性を認識しているものの、実際は、調査員を確保するのが困難であるとの理由で、そのような調査は 2007 年 12 月に一度実施された後は実施されていない。

3. 結論及び教訓・提言

3.1 結論

本事業の効率性と持続性は中程度であり、妥当性・有効性は高いことから、本事業の評価は高いといえる。

3.2 教訓

今後類似のマイクロファイナンス事業を実施する際には以下の事柄が教訓となる。

- (1) ローン(クレジット)を提供するだけでなく、各種の啓蒙活動・トレーニング、助言や支援により受益者の能力開発を行う、「クレジット・プラス」のアプローチの徹底がマイクロファイナンス事業の効果発現のカギとなる。
- (2) 貧困層がより多く裨益するためには、事業実施プロセスにおいて、地理的な貧困データを用いた県内の貧困地帯のターゲティング、受益者のスクリーニングに関するモニタリングの徹底、受益者へのトレーニングや収入増加活動の計画・実施指導などの策を積極的に実施していく必要がある。
- (3) 本事業のような全国各地にまたがる事業を実施する際には、実施体制の構築方法、特に地方において事業管理を担当する職員の採用や派遣方法に関して、審査の段階から施策を確立しておくことが望ましい。
- (4) 当事業のプロジェクト中央・県事務所ように、事業運営のために新たな機関を設置する場合、事業終了後に関係機関や受益者が混乱を起こさないよう同機関の撤退戦略を十分配慮したうえで、事業の実施体制の詳細、関連機関の役割、人員配置などを取り決めるべきである。また、このような機関を閉鎖する際には、関係機関に確実に引き継ぎを行いながら徐々に撤退するのが好ましい。
- (5) 事業終了後の事業効果の持続性を高めるためには、組織・人材・財政などの面における参加金融機関の能力強化策を事業期間内に実施する必要がある（能力強化策に関しては提言欄(1)および(3)を参照）。
- (6) 本事業のリボルビング・ファンド制度では複数の参加金融機関が参加しており、競争の原理が働くなど、事業の効率性が促進されつつあることは注目に値する。一方、現場では「貧困削減事業」としての質の低下、「クレジット・プラス」アプローチの不在などの問題も観察されている。これらのことから、マイクロファイナンス事業においては、競争の原理を導入しつつ、質的な事業効果に関するモニタリングを十分行い、質と量のバランスのとれた事業実施を促進していく必要があるといえる。

3.3 提言

<対スリランカ：参加金融機関>

- (1) 貧困削減のためにマイクロファイナンスを積極的に実施することを企業方針として打ち出すとともに、行内にマイクロファイナンス・ユニットを設立し経験や知識を組織化する。
- (2) リボルビング・ファンドや本事業の後継事業（貧困削減マイクロファイナンスⅡ）の資金のみならず他の資金源や自己資金を活用して受益者へのローンの供与を積極的に行う。
- (3) 支店長やフィールド・オフィサーへマイクロファイナンス実施に関するトレーニングを積極的に実施し、人材育成に努める。
- (4) 貧困層がより多く受益するよう以下の施策を採る。
 - ① 「クレジット・プラス」のアプローチを重視し、そのための予算を確保するとともに同アプローチが実践されているかモニタリングを実施する。
 - ② 受益者選定の際に適切なスクリーニングを行う。受益者選定に関するフィールド・オフィサーの実績を頻繁にモニタリングするとともに、対象が貧困層から外れる傾向がある場合は随時指導を行う。
 - ③ 地理的な貧困データを用いて、県内のより貧困度の高い地域により多くの受益者グループを形成するよう各支店を啓蒙し、定例ミーティングなどでは地図を用いて進捗確認を行う。
- (5) 事業の効果やインパクトを測定・調査する方法を確立し、定期的なデータ収集、データのコンピュータへのインプット、それらを活用したモニタリング、2-3年に一度の受益者調査を実施する。
- (6) 受益者のローン返済についてのフォローアップ体制を強化する。
 - ① 返済が滞る傾向がみられたら、すぐに受益者の家庭を訪問し、問題解決のためにアドバイスしたり返済を奨励したりする。
 - ② 日常的に受益者と連絡をとりあい、お互いの信頼感を構築することにより、期日通りの返済への意識付けを行う。
 - ③ 少額の緊急ローンやマイクロ保険を導入し、受益者が予想外の不幸や急な出費に見舞われた場合の支援策を提供する。

<対スリランカ：CBSL>

- (1) リボルビング・ファンドを継続するために、同事業の重要性や効果をアピールできるよう、事業効果のモニタリングと参加金融機関の監理を継続する。そのためには現在各参加金融機関から収集しているデータに加えて、受益者のローン返済状況や、開発組合数へのバルクローンの支給状況のモニタリングや、随時の現場の訪問による事業効果の確認を行うことが望ましい。
- (2) 今後類似のマイクロファイナンス事業を実施する際には以下のことを十分配慮することが望ましい。

- ① 事業実施中にノウハウが参加金融機関に蓄積され、事業期間終了後に受益者が混乱しないよう、事業終了時の「撤退戦略」を十分考慮したうえで、事業の実施体制、関係機関の役割、人員配置などを取り決める。
- ② 事業進捗の遅延を防ぐために、実施体制の構築方法、特に地方で事業管理を担当する職員の採用や派遣方法に関して、審査の段階から方法を十分検討し決定しておく。また、関連機関の責任者から構成される運営委員会を有効活用し、進捗管理を適切に行う。
- ③ 貧困削減事業の場合は、競争の原理を導入しローン供与数や額が確実に増えるよう奨励しつつ、「貧困削減事業」としての質的なモニタリングを十分行い、質と量のバランスのとれた事業実施を促進していく。
- ④ 審査時から効果やインパクトの調査・評価の方法を十分検討する。例えば、指標と目標値の設定、必要なベースライン・データ収集とコンピュータへのインプット、コントロール・グループの設定、指標データの定期的な収集、定期的な受益者調査の実施など。

<対 JICA>

- (1) 今後類似のマイクロファイナンス事業を実施する際には審査時に下記のことを確認することが望ましい。
 - ① 貧困削減を目的とする事業の場合は、貧困者が優先的に受益するような方策が事業実施プロセスに盛り込むこと。
 - ② 効果やインパクトの調査・評価の方法が確立しており、定期的にインパクト調査・評価を実施する計画があること。
 - ③ 事業期間終了後に事業効果が持続するような事業実施体制となっていること。
- (2) JICA 内で評価方法が確立されておらず審査時に指標や目標値が明確に設定されていない案件の場合、中間レビューを行ってフォローアップを行うことが望ましい。

以 上

主要計画／実績比較

項 目	計 画	実 績
①アウトプット	(a) グループ形成：計画値なし (b) ローン貸付数：.69,405 (c) ローン貸付金額：6億5500万円 (d) 研修： ・ 受益者研修（グループ形成、企業家育成、会計、技術指導等） ・ 職員研修（リーダーシップ養成、審査・管理能力育成等） (e) 機材調達：車両および機材の調達 (f) 事業管理支援：プロジェクト中央事務所およびプロジェクト県事務所の事業管理担当職員の雇用 (g) コンサルティング・サービス ・ インターナショナル：22MM ・ ローカル：1,128MM	(a) 13,131(登録数) (b) 53,027 (c) 11億5900万円（11億4500万ルピー） (d) ・ 受益者研修：合計 1,737 コース ・ 職員研修：合計13コース (e) 車両および機材の調達 (f) および(g) プロジェクト中央事務所およびプロジェクト県事務所の職員の雇用 ・ インターナショナル：なし ・ ローカル：2,688MM
②期間	1999年8月から2005年12月 (76か月)	1999年8月から2006年12月 (88か月)（計画比116%）
③事業費 外貨 内貨 合計 うち円借款分 換算レート	2億800万円 14億200万円 16億1000万円 13億6800万円 Rs.1.0=¥1.85（99年1月現在）	0 14億8700万円 14億8700万円 13億6800万円 ディスバースメント時のレートを適用 （2002年から2006年までの平均は Rs.1.0=¥1.87）