

(研究ノート)

## マイクロファイナンスの法制度に関する比較

— バングラデシュとカンボジアを例に —

A Comparison of Microfinance Regulation

-In case of Bangladesh and Cambodia-

頼 藤 瑠璃子

Ruriko, YORIFUJI

### はじめに

マイクロファイナンス (Microfinance : 以下 MF) は長い年月をかけて、貧困削減の有効なツールになり得るという信頼感を培ってきた。国際社会に幅広く醸成されたその観念は今や盤石で、揺るぎようもない。加えて MF は、従来の対面による貸付だけでなく、預金や携帯電話を用いた、新たなサービス・新たな貸付手法を確立しようとしている。それらは、MF の歴史の中でも比較的新しいものである一方、明らかなニーズに基づいており、これからも拡大を続けるであろうことは想像に難くない。所得獲得による貧困削減を目的として登場した MF は、今や貧困層の金融手段の一環として存在を受け入れられつつあると言える。

それと同時に登場したのは、MF に関する法整備の重要性に関する主張である。過去、MF が融資のみを提供するマイクロクレジット (Microcredit : 以下 MC) であった頃にあまり取り沙汰されなかったこの議論は、MF の存在感が増すにつれ、必須となった。そこには、MF への急速な資金流入に伴って起きた商業主義への転換に関する批判も含まれている。すなわち、MF は貧困削減という大義を失ってしまったという論調である。しかし、MF はもはやこうした議論によって足止めを受けるには大きすぎる存在になった。であればこそ、MF が貧困削減の有効なツールでありつづけるために、どのような法整備が必要であるか考えられなくてはならない。

本稿は、こうした問題意識の下、MF の法制度についての考察を目的とする。第 1 節で MF の法整備について先行研究を振り返り、続く第 2 節と第 3 節でバングラデシュとカンボジアにおける法整備を分析する。最後の 4 節では両国の比較を行うことで、現状の把握と今後必要とされる制度について考察を試みたい。

## 第1節、マイクロファイナンスの法整備

貧困層に少額の貸し付けを行い、さらに少額の返済を定期的に行うことで、所得の増加と生活改善を目指すという MF の取り組みは、貧困削減の手段の一つとして広く普及している。始まりは、バングラデシュでグラミン銀行（Grameen Bank：以下 GB）を設立したムハマド・ユヌスによる試みであった。自らが行っている事業に必要な原材料を調達することができない資金不足の女性に、必要とされる少額を貸し付け、グループを組むことでお互いに助け合いながら返済していくシステムは、多くの予想を裏切って高い返済率を保ち続けた。1981 年に GB が銀行として正式に発足して以降、MF の有効性は世界で認められ続けている。例えば、GB の借り手を対象にしたルウィン・頼藤（2010）では、借り手の多くが所得を底上げし、より高い所得を得るようになった借り手が登場したことを明らかにした。また、カンボジアで農村居住者向けに MF を提供する AMK は 2007 年と 2012 年、自身に所属するメンバーとメンバーでない世帯を対象に比較調査を行い、メンバー世帯の貧困状態が、メンバーでない世帯に比べて緩和したと述べている<sup>1</sup>。

しかし一方で、MF が必ずしも貧困を削減するものではないという指摘も存在する。ディヒター（2007）は金融の歴史を振り返りつつ、大衆向けの融資とは経済発展の結果にもたらされるものであって、しかもそれは消費金融でしかないと述べる。すなわち、MF は事業投資には使われないという主張である。

また MF が拡大するにつれて、その存在意義を貧困層からの寡奪に変えるのではないかという懸念も囁かれるようになる。その背景には、貧困層に高額な利子を科す MFIs の登場や、ベンチャーキャピタル<sup>2</sup>やプライベートエクイティ<sup>3</sup>からの投資の増加、さらに、2010 年にインドで起きた MF 利用者による自殺がある。これらはまとめて MF の商業化の一環であると考えられ、経済的に脆弱な貧困層を資本市場に取り込むことへの是非について批判的な眼差しが注がれるきっかけの一つとなった。このころから、礼賛一辺倒であった MF に対して明確な翳りが生じたとも言えるだろう。同時にこの事件が借り手に対する過剰な取り立てを理由にしているとの認識から、MF の法整備の重要性についての認識も高まった。

とはいえ、MF に関する法律は容易に整備されるものではない。例えば GB はバングラデシュ

---

<sup>1</sup> AMK, 2014. pp6-8.

<sup>2</sup> ベンチャービジネスに対し株式購入という形で出資を行い、後の株式上場などの際に利益を得ることを目的とする投資会社。資金投資以外にも、社外取締役を派遣するなど経営に関する関与も行う。

<sup>3</sup> 複数の投資家などから集めた資金を投資し、後に投資先を売却して利益を上げることを目的とする投資ファンド。ベンチャーキャピタルと同様、経営に関する関与を行う。

マイクロファイナンスの法制度に関する比較 ―バングラデシュとカンボジアを例に―  
A Comparison of Microfinance Regulation -In case of Bangladesh and Cambodia-

政府の制定した「Grameen Bank Ordinance」によって成り立っているが、それは翻れば MF が従来の金融機関を対象とした法律では規定出来ないことの表れである。なぜなら MF は誕生の瞬間から「貧困層のための」という、いわば社会的な使命を背負っており、かつ、その規模も小さく、安定した経営も難しい。道義的にも物理的にも、既存の法制度への統合を躊躇わせる要素を含んでいる。また、MFIs の存在する国の既存の金融法との兼ね合いや、債務者の状況、その国における MFIs の位置づけによって必要とされる内容が異なることは言うまでもなく、さらに、MFIs も貧困削減を主目的とするものから、今や低所得者向けの金融手段としての存在を確立したものまで、その内実は多様である。したがって、MFIs 全体を貫く共通の一貫した法規制を整備することは難しい。

では、MF にはどのような枠組みが考えられるだろうか。Meagher(2002)は3つの観点を提供する。すなわち、一般的な分析枠組みとしての「階層化」、「MF の定義」、「規制の対象と主体」と、「健全性規制と監督」及び「市場参入・操業・卒業」である。「階層化」とは MF の特徴による分類のことで、例えば経営状態や規模のような経済的バックボーンによる位置づけを意味している。「MF の定義」では、その MFIs がどういった金融サービスを提供しているかを指し、「規制の対象と主体」ではどのような MFIs がどのような組織によって管理されるかを見ている。これらは対象を明確化し、必要とされる制度を確定するために欠かせない。なぜなら、貧困削減を主目的に農村で活動する小さな MFIs と、純粋に経済活動を促進している大規模 MFIs では守られるべき法律に違いが生じるのは当然だからである。

MFIs の経済的体力に焦点を当てた「健全性規制」も、例えば少額の貸し付けのみを提供する MFIs と預金業務も行う MFIs では、より厳しい条件が後者にあてられるべきであることはいうまでもない。Rosenberg, Lyman, and Ledgerwood(2003)も、貸付だけを行う MF 機関 (Microfinance Institutions: 以下 MFIs) へ健全性に関する厳しい規制を課すことは難しいが、預金サービスを提供する MFIs へは必要であるとする。「市場参入・操業・卒業」とは、MFIs が事業開始許可を得るにあたっての要件や利子率・報告の義務、及び、別階層への移動のための法整備を意味する。

加えて、MFIs は今や融資だけでなく、保険や国内外への送金といった、多岐にわたる金融サービスを提供している。それらは、MFIs の口座間だけで完結するものだけではなく、携帯電話を用いたモバイルバンキング(Mobile Banking: 以下 MB)の登場と普及にもつながった。2017 年 12 月現在、世界中で取引されている MB の口座数は 6 億 9,000 万で、総取引額は 18 億 US ド

ルに上る<sup>4</sup>。MB は貧困層に、時間や場所を問わない自由な金融取引を可能にするものの、一方で通信における安全性やマネーロンダリングの可能性などの懸念も残る。

また、現在なによりも必要とされているものの一つは多重債務防止の取り組みだろう。すでに述べたように、MF は今、貧困層を食物にするのではないかという猜疑の目にさらされている。しかし、MF は貧困層の所得向上を目的として誕生した。現在世界各地で活動している MFIs の中にもその理念を受け継いだものは多数存在する。そうであればこそ、MF を真に、貧困削減の有益なツールとして機能させるために、なにより利用者の保護を念頭に置いた法整備がされなくてはならない。

こうした問題意識に基づいて、本稿では「階層化」、「MF の定義」、「規制の対象と主体」、「健全性規制と監督」、「市場参入・操業・卒業」、「MB」、「商業化」、「多重債務」に焦点を当てる。分析の対象にバングラデシュとカンボジアを選んだのは、バングラデシュが MF のパイオニアであり、かつカンボジアも MF については古い歴史を有するためである。

## 第2節、バングラデシュにおける法整備

バングラデシュは、1975 年から国連開発委員会によって後発開発途上国に分類されている、世界でも貧しい国の一つである。2017 年時点における GDP は約 2,497 億 US ドルで、1 億 6,467 万人という人口の多さを反映して、一人当たり GDP は 1,517US ドルであった<sup>5</sup>。2010 年時点におけるバングラデシュ国内の貧困率は、国の定める貧困線以下で 31.5%に上る<sup>6</sup>。極めて多くの貧困層がバングラデシュ国内に存在していることが容易に想像されるだろう。

既に述べたように、バングラデシュは MF が広く認められるきっかけとなった国である。発端である GB は、政府の正式な認可を受けた商業銀行であるが、その後、数多くの NGO や援助機関がバングラデシュ国内の農村地域で MF 活動を行うようになった。MFIs を管理している Microcredit Regulatory Authority (以下 MRA) によれば、2018 年 9 月 18 日の時点で報告された MFIs の数は 708 団体に上る<sup>7</sup>。MIX Market<sup>8</sup>によれば、1999 年から 2017 年の間に報告された MFIs の総ローンポートフォリオはおよそ 74 億 6,000 万 US ドル、活動している借り手の

---

<sup>4</sup> GSMA(2018), p4

<sup>5</sup> World Bank Open Data より。

<sup>6</sup> 同上。

<sup>7</sup> Microfinance Regulatory Authority, 2018 より

<sup>8</sup> MIX Market とは、Microfinance Information Exchange 社によって運営される情報プラットフォームであり、MF に関するデータや分析方法などを広く提供している。

マイクロファイナンスの法制度に関する比較 ―バングラデシュとカンボジアを例に―  
A Comparison of Microfinance Regulation -In case of Bangladesh and Cambodia-

数は約 2,600 万人で、人口の 15.7%が何らかの MFIs から融資を受けている計算である<sup>9</sup>。また、預金に限れば約 48 億 8,500US ドルで、預金者数は約 2,403 万人と人口のおよそ 14.6%であった<sup>10</sup>。World Bank(2018)によれば、バングラデシュでは 2017 年時点で成人人口の半数が MFIs を含む銀行口座へのアクセスを持っていない。このような状況において、MFIs への期待はますます高まると考えられる。

こうした状況の元、バングラデシュでは前述した MRA によって MFIs の活動が管理されている。MRA は 2006 年、Microcredit Regulatory Authority 2006（以下 MRA2006）という法律の下発足した。その目的は、「MF の環境整備を通じてバングラデシュの貧困削減に寄与し、持続的な発展を育成すること<sup>11</sup>」にある。同時に MRA は NGO によって運営される MFIs(以下 NGO-MFIs) の活動の透明性と責任を確約するため、次のような 5 つの目標を設定した<sup>12</sup>。

- 1, MFIs の透明な金融システムとグッドガバナンスを確保するために政策を策定し実施すること。
- 2, 貧困緩和に対する政府戦略との一致を念頭に、政策を政府に提供し、MF の抱える問題に対する充実した調査を行うこと。
- 3, 持続的なリソースと効率的なマネジメントの促進を目的に NGO-MFIs にトレーニングを提供し、幅広い金融マーケットとのつながりを構築すること。
- 4, バングラデシュの経済発展のため、貧困層にもアクセス可能な金融市場を構築するための政府活動を支援すること。
- 5, MRA の社会的責任の達成を目標に、政策指針と情報提供のため MF セクターの優先的課題を明らかにすること。

これら 5 つの目標からは、MRA が政府の定める政策を単に実行するだけでなく、自ら政策の策定を行い、政府に対してそれを提言し、NGO-MFIs にもトレーニングや他金融機関とのつながりを提供するなど、重要な役割を担っていることがわかる。

加えて MRA は、自らの担う責任として優先的機能が 3 つあると述べる<sup>13</sup>。1 つは MFIs の認可で、MRA は法に従い、申請された MFIs の情報に基づいて活動の許可を与える。2 つ目は MFIs の監督で、MFIs が活動を行うために必要な要件を満たし続けているかどうかを確認する。

<sup>9</sup> MIX Market, “Bangladesh”より。

<sup>10</sup> 同上。

<sup>11</sup> Microcredit Regulatory Authority, “About Us”より。

<sup>12</sup> 同上。

<sup>13</sup> 同上。

最後は罰則の実施で、MFIが認可要件やMRAの指示に従うことが出来ないときに実施される。すなわちMRAは現在、バングラデシュ国内で活動するMFIの管理に主眼を置いていえるだろう。

MRAのベースとなっているMRA2006は、2006年6月16日に発布された。バングラデシュ国内の全MC機関（Microcredit Institutions：以下MCIs）が従う義務を持つこの法律は、全52条のうち、29条をAuthorityの運営条件と16をMCIsのシステムに費やしている。MRA2006によれば、MCとは小規模起業のためのローンであり（第2条22項）、MCIsは基本的に預金収集とローンの提供を行う（第2条第21項）存在である。

同時にMCIsは、MCプログラム運営の免許を取り（第15条）、年会費を払い（第18条）、積立金のための口座を維持し（第30条）、Authorityに年次報告書を出してその指示に従う義務を負う（第22条第2項及び第3項）。また、MCIsは銀行からお金を借りたり、債務者から預金やサービス料を受け取ることも可能で、Authorityの許可があれば余剰分を投資に回すこともできる（第24条第2項）。さらに、保険サービスや社会志向のローンの提供も許されているが（第24条第2項）、一方で、許可の無い配当金の提供は禁止されている（第31条）。

一見する限りMRA2006では、特に組織としてのMCIsやauthorityに関するものに焦点が注がれていた。MCIsに関する法整備の初めての試みであったため、まずはMCIsに確たる形を定め、それに従うよう求めている印象を受ける。

それから4年後の2010年12月19日、Microcredit Regulatory Authority2010（以下MRA2010）が発布された。MRA2010は49条から成っており、MCIsの運営や活動についてMRA2006よりも細かく規定が記されている。例えば、MCIsをメンバー数によって4つに分類し、免許料と年間の会費を定めた（第15条）。また、MRA2006でMCとは小規模起業家のためのローンであり、MCIsは預金収集とローン提供を行うとされていたが、MRA2010ではそれに保険の提供も加わった（第2条第14項、第15項及び第25項）。MCIsの運営に関しては、CEOのサラリー上限や資格、メンバーによって構成される意思決定機関の設置・構成に関するルールが設けられた（第7条から第10条）。

MFについて、高すぎるとしばしば議論的となる利子率については、政府とAuthorityが定めるサービス料に従うように定められている（第26条第1項）。従ってMCIs自身は自分で自由に利子率を決めることはできない。また積立金として、新たに所得収支の10%を指定の銀行の口座に預けるよう義務づけられた（第20条第1項及び第3項）。さらに、Authorityの許可のもと、MCIに資本市場を用いて証券化を通じた資金調達を可能にしたというのも注目すべき点であろう（第18条第1項）。

マイクロファイナンスの法制度に関する比較 ―バングラデシュとカンボジアを例に―  
A Comparison of Microfinance Regulation -In case of Bangladesh and Cambodia-

多重債務に関しては、2つ以上の MCIs から借り入れないよう規定が行われた（第 17 条）。これが本当に守られているなら、少なくとも MCIs をまたいだ多重債務は起きないだろうと考えられる。全体的に MRA2010 は、MRA2006 に比べ具体的に項目を設けて MCIs を監督しようとしていると言えるだろう。

これら 2 つがバングラデシュにおける MF の法整備の大きな枠組みであるが、他にも 2014 年に”Depositors' Safety Fund Rules, 2014”（以下 DSFR2014）が發布されている。この法律では基本的に MCIs の経営的健全性に主眼が置かれ、MRA の定める商業銀行に一定額を保証金として納めることが定められた（第 5 条）。加えてその額も、毎年 6 月時点の情報に基づいて 4 段階で判断され、経営が安全であると認められた順に預金額の 0.06%、0.1%、0.15%、0.2%に分かれている（第 6 条第 1 項）。こうして集められた保証金は一定の期間の後 MCIs に返還される（第 6 条第 2 項）。

MB についても、バングラデシュ銀行（Bangladesh Bank：以下 BB）によって 2011 年に”Guidance on Mobile Financial Services(MFS) for the Banks”が發布された。17 条から成るこの法律の中で MF に言及したものはないが、MB の活動目標の 1 つを「特に貧困層と銀行口座を持たない人々に、適切なコストで正規の金融サービスへのアクセスを促進すること」とであると定めている（第 2 条第 4 項）。また、2018 年には新たに 18 条から成る”Bangladesh Mobile Financial Services(MFS)Regulations, 2018”が制定された。この法律の第 3 条では、通常の金融取引と同様、MF 活動にも携帯電話を用いた操作を許可している。サービスの合法化と規制によって、多くの国民がより安全に MB による MC を利用出来るようになるだろう事は想像に難くない。

バングラデシュにおける MF の法整備は、未だ始まったばかりである。MRA2006 も MRA2010 も共に、数多くの条項を設けて MFIs を監督しており、その内容もより具体的になった。MRA2010 発布後も新たに DSFR2014 が施行され、MCIs を借り手にとってより安全な存在にすることにバングラデシュ政府は注力している。加えて、MB に MF への参入を許すことで、より包括的に貧困層を金融手段に取り込むよう試みが為されていることは明らかであろう。

### 第3節、カンボジアにおける法整備

カンボジアもバングラデシュと同様、国連開発委員会によって後発開発途上国に分類されている。2017 年時点における GDP は約 221 億 US ドルで、一人当たり GDP は 1,384US ドルであ

った<sup>14</sup>。2012 年時点におけるカンボジア国内の貧困率は、国の定める貧困線以下で 17.7%に上る<sup>15</sup>。

雨森（2010）によれば、カンボジアにおける MF の取り組みは国連カンボジア暫定統治機構の活動前後である 1990 年代に遡る。その始まりは海外 NGO によるもので、紛争終結とともにカンボジアで活動を開始した MF は、2007 年 9 月には主要 12MFIs だけでも約 73 万人の借り手を抱えるようになった<sup>16</sup>。当時の人口が約 1,375 万人であったことを考えると、国民の約 5.3%が MF を利用していたことがわかる<sup>17</sup>。また、2017 年時点で、カンボジアで活動を行っている MFIs は、76 機関に上った<sup>18</sup>。それらはカンボジア全土に 1,617 のオフィスと 2 万 8,302 名のスタッフを保有している<sup>19</sup>。MIX Market によれば、2012 年から 2017 年の間に報告された MFIs の総ローンポートフォリオはおよそ 83 億 7,100 万 US ドル、活動している借り手の数は約 320 万人と、人口およそ 1,600 万人のうち 20%が何らかの MFIs から融資を受けている計算である<sup>20</sup>。また、預金に限れば総額は約 60 億 1600 万 US ドルで、預金者数は約 573 万人と人口のおよそ 35.8%であった<sup>21</sup>。MF 躍進の発端となったバングラデシュ以上に、カンボジアにおける MF への依存度は高いといえるだろう。

こうした状況のカンボジアにおいて、法規制の主体はカンボジア国立銀行（National Bank of Cambodia：以下 NBC）である。NBC は大臣令（以下 Prakas）を發布し、国内における MF の活動を規制、監視している。カンボジア国内における全てのフォーマルな金融機関は、基本的に 1999 年に発行された“Law on Banking and Financial Institutions”という法律の下にあるが、2002 年の大臣令では、カンボジア中央銀行への登録のみで活動可能な小規模 MFIs と、中央銀行からのライセンスを必要とする大規模 MFIs の二つに分けた<sup>22</sup>。加えて 2007 年の大臣令では、中央銀行からの許可の下 MFIs が預金業務を行うことも可能にしている<sup>23</sup>。この預金業務を許可された MFIs は Microfinance Deposit Taking Institutions（以下 MDIs）と呼ばれており、2017 年段階で 76 の MFIs と 7 の MDIs がカンボジア国内において活動を行っている<sup>24</sup>。

これまで MF に関して發布された Prakas は修正案を含めて 20 本で、そのうち直接 MFIs と

---

<sup>14</sup> World Bank Open Data より。

<sup>15</sup> 同上。

<sup>16</sup> MIX Market, 2007. p5.

<sup>17</sup> World Bank Open Data より。

<sup>18</sup> National Bank of Cambodia.2017a. p6

<sup>19</sup> 同上。

<sup>20</sup> MIX Market, “Cambodia”より。人口のみ World Bank Open Database より。

<sup>21</sup> 同上。

<sup>22</sup> National Bank of Cambodia, 2002.

<sup>23</sup> National Bank of Cambodia. 2007.

<sup>24</sup> National Bank of Cambodia. 2017a. p6



マイクロファイナンスの法制度に関する比較 ―バングラデシュとカンボジアを例に―  
A Comparison of Microfinance Regulation -In case of Bangladesh and Cambodia-

MDIs を対象とするものは 15 本、他 5 本は MFIs と MDIs を含む全ての金融機関を対象としたものであった。また、20 本のうち、金融的健全性に対して 9 本、免許に関しては 6 本、会計ルールと報告について 3 本、利子率について 2 本が発布されている。

Prakas において MF とは「貧困層や低所得世帯、極小企業を対象としたローンや預金などの金融サービス」(Prakas 2002, 第 2 条)であり、貯蓄サービスの提供は MDIs のみに限られる(Prakas 2007, 第 1 条)。NBC は登録が必要な MFIs の条件として、1 億リエル<sup>25</sup>以上のローンポートフォリオを持つ組織や、貯蓄サービスを利用するメンバーが 100 名以上もしくは貯蓄額が 100 万里エルを越える組織を挙げる (Prakas 2002b, 第 3 条)。また、MFIs や MDIs に四半期に一度の免許料の支払いと (Prakas 2004, 第 3 条および Prakas 2008, 第 3 条) 年に複数回の報告書提出(Prakas 2006, 第 1 条)を義務づけた。

さらに、MFIs や MDIs の流動性比率<sup>26</sup>を最低でも 100%に定めたり (Prakas 2002a, 第 1 条) や支払い準備能力の割合<sup>27</sup>(Prakas 2007b, 第 1 条)について独自の算出方法に言及する (Prakas 2007c, 第 1 条) など、金融的体力にも焦点を置いている。

2001 年の Prakas では利子率は、減債式でなければならない(Prakas 2001, 第 2 条)と定められていたが、2017 年には新たに 18%を越えてはならないという規制も加わっている(Prakas 2017b, 第 4 条)。MB に関しては、銀行からの信託を受け、かつ NB から許可を得た第三者が提供可能(Prakas 2010, 第 3 条第 1 項)である一方、デリバティブや外貨による金や貴金属・原料の先物取引 (Prakas 2000)、債権の取引など(Prakas 2012)は禁止され、MF の商業化に関しては歯止めを試みていると言うことができるだろう。さらに、2011 年には Credit Reporting System (CRS) を設立し、債務不履行に陥りそうな借り手やクレジットリスクに関する情報収集や共有および監視を始めている (Prakas 2011)。同時に翌年の 2012 年 3 月 19 日には、NBC やカンボジア銀行協会、カンボジア MF 協会、国際金融公社の協力の下、Credit Bureau Cambodia(以下 CBC)が正式に発足した。CBC の目的は MFIs や MDIs、及び、借り手に対して個々人の金融サービス利用に関する情報を提供し、多重債務に陥る借り手の発生を抑えることにある。2017 年には銀行や MF、リース会社、農村の融資業者を含む 150 の機関がメンバーとして加盟した<sup>28</sup>。

Prakas の本数のみを概観すると、NBC はなによりも MFIs と MDIs の金融的体力に注意を

<sup>25</sup> カンボジアの通貨。カンボジアでは日常生活で米ドルを使う習慣があり、為替レートとは別に 1 ドルおよそ 4,000 リエルで計算されている。

<sup>26</sup> 流動性比率とは短期に換金可能な流動資産と負債の割合を示す。流動性比率が高ければ高いほど、その組織の経営は安定的であると見なされる。

<sup>27</sup> 短期負債や長期負債に占める純収益や減耗分の割合のこと。この割合が低い組織は負債に占める返済能力が弱く、デフォルトの可能性が高いと見なされる。

<sup>28</sup> Credit Bureau Cambodia “Company Profile”より。

払っているような印象を受ける。事実、世界中で多くの MFIs が誕生からこれまで外部からの資金援助を受けてきた。それは翻れば、MFIs の活動が、資金を盾に外部者によって左右され、貧困削減という組織の社会的な目的を揺るがすことにも繋がりがねない。同時に、MFIs の経済状態が不安定であれば、投資を行った外部の団体も資金を回収出来ず、総じて MF 業界自身への不安と成長の阻害にも繋がりを。NBC が MFIs 及び MDIs の確固とした経済状況を求めるのは自然なことであると言える。

#### 第4節、マイクロファイナンスの法制度の比較

表 1：両国における法制度の比較

	バングラデシュ	カンボジア
階層化	債務者数によって 4 段階	MFIs と MDIs
MF の定義	小規模起業家のためのローン	貧困層や低所得世帯、極小企業を対象としたローンや預金など
規制の主体/対象	MRA/全ての MCIs	NBC/多額の貸し付けや債務者を持つ組織
健全性規制/監督	積立金の義務/年に一度定められた書式での報告	流動性比率や支払い能力等/定期的な報告
市場参入/操業/卒業	免許取得や費用/利子率に関する規定	免許取得や費用/利子率に関する規定
MB	MF にも適用可能	銀行の信託及び NBC の許可が必要
商業化	許可の下、資本市場や債券化を通じた資金調達が可能	債権化の禁止
多重債務	二つ以上の MCIs からの借り入れ禁止	CBC による情報収集や共有、監視

表 1 は、カンボジアとバングラデシュの法律を比較したものである。まず「階層化」に着目すると、バングラデシュでは債務者数によって 4 段階に分かれている一方で、カンボジアでは預金を取扱うかどうかで分けることができるだろう。「規制の主体と対象」については、バングラデシュで全ての MCIs を MRA が、カンボジアでは 1 億リエル以上のローンポートフォリオを持つ組織や、貯蓄サービスを利用するメンバーが 100 名以上もしくは貯蓄額が 100 万里エルの組織が NBC によって MFIs として管理される。また「健全性規制」に関しては、バングラデシュで MCIs に積立金の準備を義務づけ、カンボジアでは MFIs の流動性比率や支払い能力に着

マイクロファイナンスの法制度に関する比較 ―バングラデシュとカンボジアを例に―  
A Comparison of Microfinance Regulation -In case of Bangladesh and Cambodia-

目していることがわかる。「監督」についても、定期的に MRA や NBC への報告を課していた。さらに「市場参入・操業・卒業」に関しては、卒業を除き、同様の規定を行っていることが明らかにになった。利子率については、バングラデシュでは MRA や政府が定めるものの、カンボジアでは 18%以下で、かつ減債式でなければならない。「MB」ではバングラデシュにおいて MF にも適用が可能であるとしている一方、カンボジアでは銀行及び NBC によって管理が行われている。「商業化」については、バングラデシュでは資本市場を用いた、または証券化による資金調達は許されているものの、カンボジアでは先物取引や証券化は禁止されていた。最後に「多重債務」に関しては、バングラデシュでは二つ以上の組織からの借入を禁じる一方で、カンボジアでは専門の機関を立ち上げて情報の収集や共有、監視を行っていた。

上記のように両国とも様々な法整備を行っているが、特に多重債務の面について不安が残る。バングラデシュでは二つ以上の組織からの借入を禁じているが、例えばそれが破られた場合の罰則規定などは明記されておらず、申告の義務についても言及した項目はない。従って、債務者が現行の負債を MFIs に隠したまま新たに融資を受ける状況は十分に起こりえる。バングラデシュもカンボジアと同様、債務者の情報を集め、共有し、監督していくようなシステムが必要ではないだろうか。同時にカンボジアも、情報機関の設置だけでなく、法律を整えなくてはならない。その際には、情報を故意に隠した事に対する何らかの処置が盛り込まれるべきであるし、例えば債務不履行に陥った場合に債務者や MFIs が取るべき対応や、債務者が受け取るローンの上限を定めた総量規制なども考慮されるべきであろう。

加えて、両国の法律とも「債務者」、「MFIs」、「監査機関」に関する言及はあれど、MFIs に資金提供を行う「ドナー」についての項目は見られない。既に述べたような商業化の端緒は、利潤追求を第一義とした融資ファンドからの資金流入もその理由の一つであったと考えられる。今後、MF はそうしたファンドからの投資を無条件に受け入れてもよいのだろうか。しかしもし仮に、ドナーの対象からファンドを排除したり、受入額について制限を設けたとして、それが許される理論的根拠を提示することは難しい。また、何の規制も行われなかったとして、その時、MF は貧困削減という題目をどのようにして守るべきであろうか。

この問いのヒントとなり得るのが、MF の展開かもしれない。MF はその誕生を貧困削減にすることができ一方で、昨今ではすでに、低所得者向けの便利な金融サービスとして社会の中で重要な位置を占めている。こうした、いわば新しい金融インフラとしての MF はもはや貧困削減を主目的にしていらない。この二者間で異なる法整備が行われることは十分考えられうる。とはいえ、貧困削減を謳う MFIs が真にそうであるかを見極めることは難しく、結果バングラデシュでは全ての MCIs、カンボジアでは大規模 MFIs という枠組みの中で管理を行っているというのが

現状であると言えよう。

## おわりに

MF の法制度に関する重要性は長い間叫ばれ続けてきたものの、実際に制度が始まったのは最近のことで、その影響や成果が表に出るまでにはまだ時間を必要とするだろう。さらにクレジット（融資）からファイナンス（金融）へという歴史を持ち出すまでもなく、MF は時間と共に変化しており、その度に定められる法律も様々であろう。この分野における研究はこれから深く突き詰められていかなければならない。本稿はその足がかりについて考察を行うべく、バングラデシュとカンボジアにおける法制度を比較した。結果、両国において様々な法整備が行われているものの、多重債務の阻止やドナーの受け入れに対して、不安が残ることを明らかにしている。しかし、今回分析の対象にした MRA や Prakas は MRA や NBC のホームページ上で公開されているものであり、これら以外にも MF について定めた法律が存在する可能性は十分にある。今後はそうした情報を積極的に収集し、分析の対象として加える必要があるだろう。

また、今回は「階層化」、「MF の定義」、「規制の対象と主体」、「健全性規制と監督」、「市場参入・操業・卒業」、「MB」、「商業化」、「多重債務」の 8 つの観点から分析を行った。これまで MF は開発アプローチの文脈から語られることが多く、その内容も貧困削減効果の検証のような研究が盛んであった。しかし、MF が貧困削減の垣根を越えて社会に存在している現状において、金融という視点からの分析も欠かすことは出来ない。例えば日本や北側諸国の経験してきた金融法の変遷を辿り、MF との比較を行うような研究も今度の取り組みとして考える必要があるのではないだろうか。

## 《参考文献》

- AMK. 2014. “Study Findings -Positive.” *Client Change Story 2012*. AMK. pp6-8.
- Bangladesh Bank. 2018. “Bangladesh Mobile Financial Services (MFS) Regulations, 2018.”
- National Bank of Cambodia. 2017a. “Major Development of Banking Sector.” *Annual Supervision Report*. National Bank of Cambodia. pp1-8.
- 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」、『日本福祉大学経済論集』、日本福祉大学経済学会、第 41 号、65-86 頁。
- ディヒター、トーマス、2007、「マイクロファイナンス再考 ―経済史における信用貸付と成長の順序―（頼藤瑠璃子訳）」、熊本学園大学経済論集、第 22 巻第 3-4 合併号、367-89 頁。
- マングマングルウィン、頼藤瑠璃子、2010、「グラミンバンクメンバー世帯の経済状態に関する一考察」、海外事情研究、第 38 巻第 1 号、21-36 頁。
- Bangladesh Bank. 2011. “Guidelines on Mobile Financial Services (MFS) for the Banks.” [https://www.bb.org.bd/aboutus/draftguinotification/guideline/mfs\\_final\\_v9.pdf](https://www.bb.org.bd/aboutus/draftguinotification/guideline/mfs_final_v9.pdf) (September 26, 2018).
- Credit Bureau Cambodia. “Company Profile.” <https://www.creditbureau.com.kh/about-us/company-profile/> (September 26, 2018).
- GSMA. 2018. “2017 State of the Industry Report on Mobile Money.” [https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2018/02/GSMA\\_State\\_Industry\\_Report\\_2018\\_ExSum\\_WEBv1.pdf](https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2018/02/GSMA_State_Industry_Report_2018_ExSum_WEBv1.pdf) (September 26, 2018).
- Meagher, P. 2002. “Microfinance Regulation in Developing Countries: A Comparative Review of Current Practice.” IRIS Center. University of Maryland. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.202.662&rep=rep1&type=pdf> (September 26, 2018).
- Microcredit Regulatory Authority. 2006. “MRA Act 2006.” [http://www.mra.gov.bd/images/mra\\_files/mra\\_act\\_2006\\_english.pdf](http://www.mra.gov.bd/images/mra_files/mra_act_2006_english.pdf) (September 26, 2018).
- Microcredit Regulatory Authority. 2010. “Microcredit Regulation Authority Rules 2010.” [http://www.mra.gov.bd/index.php?option=com\\_content&view=article&id=83&Itemid=117](http://www.mra.gov.bd/index.php?option=com_content&view=article&id=83&Itemid=117) (September 26, 2018).
- Microcredit Regulatory Authority. 2018. “List of Licensed MFIs as of Sep 18, 2018.”

[http://www.mra.gov.bd/images/Licensed\\_NGO\\_MFIs/lic18092018en.pdf](http://www.mra.gov.bd/images/Licensed_NGO_MFIs/lic18092018en.pdf) (September 26, 2018).

Microcredit Regulatory Authority. “About Us.”

[http://www.mra.gov.bd/index.php?option=com\\_content&view=article&id=37&Itemid=111](http://www.mra.gov.bd/index.php?option=com_content&view=article&id=37&Itemid=111)

MIX Market. 2007. “Cambodia Trend Report 2003-2007.”

[https://www.themix.org/sites/default/files/publications/Cambodia%20Trend%20Report%202003%20-%202007\\_0.pdf](https://www.themix.org/sites/default/files/publications/Cambodia%20Trend%20Report%202003%20-%202007_0.pdf) (September 21, 2018).

MIX Market. “Bangladesh.”

[https://www.themix.org/mixmarket/countries-regions/bangladesh?order=fiscal\\_year&sort=desc](https://www.themix.org/mixmarket/countries-regions/bangladesh?order=fiscal_year&sort=desc) (September 26, 2018).

MIX Market, “Cambodia.”

[https://www.themix.org/mixmarket/countries-regions/cambodia?order=fiscal\\_year&sort=desc](https://www.themix.org/mixmarket/countries-regions/cambodia?order=fiscal_year&sort=desc) (September 26, 2018).

National Bank of Cambodia. 2000. “Prakas on the Licensing of Microfinance Institutions.”

[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/acc\\_e/khm\\_e/WTACCKHM3A3\\_LEG\\_35.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/khm_e/WTACCKHM3A3_LEG_35.pdf)  
(September 26, 2018).

National Bank of Cambodia. 2001. “Prakas on the Calculation of Interest Rate on Microfinance Loans.”

<https://www.mftransparency.org/wp-content/uploads/2012/05/MFT-BRF-303-EN-Cambodian-Law-on-the-Calculation-of-Interest-Rate-on-Microfinance-Loans-2011-10.pdf>  
(September 26, 2018).

National Bank of Cambodia. 2002a. “Prakas on Liquidity Ratio Applicable to Licensed Microfinance Institutions.”

[https://www.nbc.org.kh/download\\_files/legislation/prakas\\_eng/6793B7-02-48.pdf](https://www.nbc.org.kh/download_files/legislation/prakas_eng/6793B7-02-48.pdf)  
(September 26, 2018).

National Bank of Cambodia. 2002b. “Prakas on Registration and Licensing of Microfinance Institutions.”

[http://www.nbc.org.kh/download\\_files/legislation/prakas\\_eng/8621B7-02-49.pdf](http://www.nbc.org.kh/download_files/legislation/prakas_eng/8621B7-02-49.pdf)  
(September 26, 2018).

National Bank of Cambodia. 2004. “Prakas on License Fees for Bank and Financial

Institutions.” [http://www.nbc.org.kh/download\\_files/legislation/prakas\\_eng/5950B7-04-](http://www.nbc.org.kh/download_files/legislation/prakas_eng/5950B7-04-)

マイクロファイナンスの法制度に関する比較 ―バングラデシュとカンボジアを例に―  
A Comparison of Microfinance Regulation -In case of Bangladesh and Cambodia-

*205.pdf*(September 26, 2018).

National Bank of Cambodia. 2006. “Prakas on Reporting Data for Microfinance Institutions.” [http://www.nbc.org.kh/download\\_files/legislation/prakas\\_eng/6729B7-06-212.pdf](http://www.nbc.org.kh/download_files/legislation/prakas_eng/6729B7-06-212.pdf)(September 26, 2018).

National Bank of Cambodia. 2007a. “Prakas on Licensing of Microfinance Deposit Taking Institutions.”  
[http://www.nbc.org.kh/download\\_files/legislation/prakas\\_eng/33.pdf](http://www.nbc.org.kh/download_files/legislation/prakas_eng/33.pdf)(September 26, 2018)

National Bank of Cambodia. 2007b. “Prakas on Microfinance Institutions’ Solvency Ratio.”  
[https://www.nbc.org.kh/download\\_files/legislation/prakas\\_eng/3999B7-07-133.pdf](https://www.nbc.org.kh/download_files/legislation/prakas_eng/3999B7-07-133.pdf)  
(September 26, 2018).

National Bank of Cambodia. 2007c. “Prakas on the Calculation of Microfinance Institutions’ Net Worth.”  
[https://www.nbc.org.kh/download\\_files/legislation/prakas\\_eng/5174B7-07-132.pdf](https://www.nbc.org.kh/download_files/legislation/prakas_eng/5174B7-07-132.pdf)  
(September 26, 2018).

National Bank of Cambodia. 2010. “Prakas on Third Party Processors.”  
[http://www.nbc.org.kh/download\\_files/legislation/prakas\\_eng/47.pdf](http://www.nbc.org.kh/download_files/legislation/prakas_eng/47.pdf)(September 26, 2018).

National Bank of Cambodia. 2011. “Prakas on Credit Reporting.”  
<http://creditbureaucambodia.com/about-us/prakas-on-credit-reporting.php> (September 26, 2018).

National Bank of Cambodia. 2012. “Prakas on Prudential Limits and Regulatory Requirements Applicable to Banking and Financial Institutions Trading in Securities.”  
[https://www.nbc.org.kh/download\\_files/supervision/press\\_eng/Prakas\\_B7\\_012\\_184\\_Prorkor\\_ENG.pdf](https://www.nbc.org.kh/download_files/supervision/press_eng/Prakas_B7_012_184_Prorkor_ENG.pdf)(September 26, 2018).

National Bank of Cambodia. 2017b. “Prakas on Interest Rate Ceiling on Loan.”  
[https://www.nbc.org.kh/download\\_files/legislation/prakas\\_eng/Prakas-on-Interest-Rate-Cap-Eng.pdf](https://www.nbc.org.kh/download_files/legislation/prakas_eng/Prakas-on-Interest-Rate-Cap-Eng.pdf)(September 26, 2018).

National Bank of Cambodia. 2018. “Supervision Annual Report 2017.”  
[https://www.nbc.org.kh/download\\_files/supervision/sup\\_an\\_rep\\_eng/Annual\\_Report\\_2017\\_Final\\_EN.pdf](https://www.nbc.org.kh/download_files/supervision/sup_an_rep_eng/Annual_Report_2017_Final_EN.pdf)(September 26, 2018).

Rosenberg, R. Lyman, T. and Ledgerwood, J. 2003. “Regulation and Supervision of Microfinance.”

*<https://www.microfinancegateway.org/library/regulation-and-supervision-microfinance>*  
(September 26, 2018).

The World Bank 2018, “The Global Findex Database 2017.”

*<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29510/211259ov.pdf>*  
(September 26, 2018).

The World Bank. “World Bank Open Data.”

*<https://data.worldbank.org/>* (September 26, 2018).

Microcredit Regulatory Authority. 2014. “Depositors’ Safety Fund Rules, 2014 (in Bangla).”

*[http://www.mra.gov.bd/images/mra\\_files/Regulations/dsfrules2014.pdf](http://www.mra.gov.bd/images/mra_files/Regulations/dsfrules2014.pdf)* (September 26, 2018).