

マイクロファイナンスによる移民・難民の社会的包摂

明治大学経営学部 小関 隆志

報告要旨

本報告は、アメリカにおいて移民・難民の社会的包摂に対しマイクロファイナンスが果たす役割を明らかにする。筆者はニューヨーク、ワシントンなどでマイクロファイナンス機関(MFIs)の担当者に聞き取り調査を行った。

アメリカで少数人種は学歴、就職、起業で不利といわれる(NCRC, 2004; Robb et al., 2009; Rubin, 2011)。しかし、少数人種だけではなく、移民・難民も社会的排除を受けやすい。移住して間もない移民・難民は、法規制や金融制度に関する知識が不十分なためである。

MFIs は、移民・難民の経済的自立を促すため融資、貯蓄、金融知識教育、英語教育、経営支援などのサービスを提供している(FIELD, 2012)。MFI セクターはクリントン政権下で 1990 年代以降拡大した(Bhatt et al., 2002)。MFI は移民・難民の社会的包摂に一定の役割を果たしているといえる。

This report aims to clarify the role of social inclusion for immigrants and refugees that microfinance plays in the US.

The author conducted interviews with microfinance institutions (MFIs) program officers in New York and Washington, D.C.

Racial minorities have disadvantage in educational attainment and employment (NCRC, 2004; Robb et al., 2009; Rubin, 2011). However, not only race but also immigration status can affect the extent of social exclusion. Immigrants and refugees who recently came to a new country are not likely to have sufficient literacy on legal regulation and financial system.

MFIs provide loans, savings, financial literacy education, English language and business support to help them become economically independent (FIELD, 2012). MFI sector has grown from 1990s in the US under Clinton Administration (Bhatt et al., 2002). MFIs play key roles of social inclusion for immigrants and refugees in the US.

1. 研究の目的と方法

(1) 問題の所在

「人種のるつぼ」ともいわれるアメリカは、ヨーロッパやアジア、アフリカなど世界各地から大量の移民を受け入れてきた。アメリカ大使館によれば、アメリカは年間 70 万人近く、計 5000 万人と、世界のどの国よりも多くの移民を受け入れてきたという（アメリカ大使館 <http://aboutusa.japan.usembassy.gov/j/jusaj-portrait-usa01.html>）。難民についても 1 年間に 5.5 万人を受け入れ（2010 年）、世界最大の難民受け入れ国となっている（国連難民高等弁務官事務所 <http://www.unhcr.or.jp/html/2011/03/ws110328.html>）。

アメリカは多くの移民・難民を受け入れてきたが、移民・難民がアメリカ国内で経済的に自立して社会生活を営むには、さまざまな困難が立ちはだかっているのも事実である。祖国と異なる言語、文化、価値観、慣習、法制度などにより、不利益をこうむることもある。こうした社会的排除をいかにして解消するか、言い換えれば社会的包摂をいかに進めるかが、多くの移民・難民を抱えたアメリカにとって社会政策の大きな課題となっていることは想像に難くない。むしろ、こうした社会的包摂は政府だけの仕事ではなく、民間の役割も少なくない。

従来、アメリカでは人種差別の歴史から、マイノリティ（特に黒人）の社会的排除問題に強い関心が向けられ、数多くの実証研究の蓄積もあるが、それに対して移民・難民の社会的排除にはさほど関心が向けられてこなかったように思われる。

筆者はアメリカに 2 年間滞在し、アメリカ国内のマイクロファイナンスの実態調査を進めるなかで、移民・難民はマイノリティとは異なった社会的排除問題を抱えていることを認識するようになった。

(2) 研究の目的

本研究の目的は、アメリカにおいて移民・難民の社会的包摂に対しマイクロファイナンス（以下 MF と略称）が果たす役割を明らかにすることにある。社会的包摂も多様であるが、本研究では特に金融の社会的包摂（＝金融包摂）に焦点を当てる。

本研究の目的に関連して、社会的排除／社会的包摂（特に金融排除／金融包摂）や MF に関する説明が必要となるが、これは節を改めて述べることにしたい。

日本では、アメリカに比べて移民・難民の数が圧倒的に少なく、したがって移民・難民の社会的包摂というテーマは、現時点では社会全体の議論になり得ない。日本に住む移民労働者や難民を支援する一部の労働組合や市民団体が実践しているにとどまる。しかし、日本においても 1990 年代以降在留外国人数は急増しており（法務省「在留外国人統計」、難民認定申請数も増加傾向にあることから、将来的には移民・難民の定住者が増えることが予想される。したがって、本研究はアメリカの研究ではあるが、日本にも示唆をもたらすと思われる。

(3) 研究の方法

本研究はアメリカの MF に関する文献の収集に加えて、2011 年から 2012 年にかけて、移民・難民を対象としてサービスを提供しているマイクロファイナンス機関（以下 MFI と略称）の幹部スタッフへの聞き取り調査を行った。以下のリストは調査対象の MFI の名称と、所在地、聞き取り調査の実施日である。なお、聞き取りをしたスタッフ個人の名前は公表を控えたい。

- FINANTA ペンシルバニア州フィラデルフィア市；2011 年 10 月 5 日・11 月 21 日
- Accion East and Online ニューヨーク州ニューヨーク市；2012 年 2 月 1 日
- Business Center for New Americans (BCNA) ニューヨーク州ニューヨーク市；2012 年 1 月 10 日
- Business Outreach Center Network (BOCNET) ニューヨーク州ニューヨーク市；2012 年 1 月 12 日
- Chinatown Manpower Project (CMP) ニューヨーク州ニューヨーク市；2012 年 10 月 9 日
- East Harlem Business Capital Corporation (EHBCC) ニューヨーク州ニューヨーク市；2012 年 1 月 25 日
- Grameen America ニューヨーク州ニューヨーク市；2012 年 8 月 7 日
- Renaissance Economic Development Corporation (REDC) ニューヨーク州ニューヨーク市；2012 年 10 月 16 日、10 月 27 日
- ECDC Enterprise Development Group (ECDC) ヴァージニア州アーリントン市；2012 年 2 月 6 日、2 月 21 日
- Latino Economic Development Corporation (LEDC) ワシントン特別市；2012 年 2 月 8 日
- Entrepreneur Works ペンシルバニア州フィラデルフィア市；2011 年 10 月 19 日
- Women's Opportunities Resource Center (WORC) ペンシルバニア州フィラデルフィア市；2011 年 10 月 18 日
- Ceiba ペンシルバニア州フィラデルフィア市；2011 年 11 月 9 日

(4) 問いと仮説

本研究は上記の研究目的に沿って、以下の問いと仮説を立て、調査によって検証する。

- (a) 問い：移民・難民対象のマイクロファイナンスは社会的包摂に向けてどのような役割を果たしているか？
- (b) 仮説：移民・難民は、マイノリティー一般とは異なる独自の社会的排除の課題とニーズを抱えており、MFI にもそのニーズに対応する専門性が求められるはずである。

2. 社会的排除・金融排除

(1) 社会的排除における金融排除の位置づけ

社会的排除をめぐる議論は、貧困や失業の文脈で語られることが多かった。多くの先行研究では、貧困問題や、安定的な労働市場からの排除（すなわち失業や不安定雇用）が社会的排除の主要な課題として取り上げられてきた（たとえば、貧困問題を排除として捉える再分配主義言説や、労働市場の問題を排除として捉えるギデنزの社会統合主義言説。福原宏幸 [2007, 24]）。

確かに貧困や失業は社会的排除の中でも重要な位置を占めるものだが、それらにとどまるものではない。バラ・ラペール [1999=2005, 21] は社会的排除の概念を「経済的な次元」「社会的な次元」「政治的な次元」の 3 側面に分類し、貧困や失業にとどまらない多様性を示している。これまで多く語られてきた貧困や失業の問題が「経済的な次元」に位置づけられるのに対し、「社会的な次元」は(1)社会サービスへのアクセス、(2)労働市場へのアクセス（雇用の不安定さ）、(3)社会参加の度合い、の 3 つの側面からなる [バラ・ラペール, 1999=2005, 25]。バラ・ラペールはさらに、排除の 3 側面のそれぞれについて具体的な指標を挙げている [バラ・ラペール, 1999=2005, 63]。特に社会サービスへのアクセスについては、出生時の推定寿命、幼児死亡率、成人の識字率あるいは中等学校への入学率などを指標の例として提示する。

バラ・ラペールは、金融排除については特段の言及をしなかったが、貧困と失業以外の多様な社会排除の側面を示した点で重要といえる。金融は公共の財とサービスの機能の一つであることから、金融排除は「社会サービスへのアクセス」のひとつに位置づけられる。

さて、社会的排除の主要な特徴のひとつに「多角的アプローチ」がある [バラ・ラペール, 1999=2005, 35]。多角的アプローチとは「相互に関連している経済的要因、社会的要因、政治的要因を組み合わせ」、複数の要因が相互に影響を強めあいながら「累積的な不利益」へと導き、「脆弱性と排除の状態へと押しやる」ことである。貧困や失業はこれ自身が排除の結果としての「状態」であるとともに、他の排除を引き起こす「要因」でもある。バークマンの整理にもあるように、社会的排除の概念は静態的な結果ではなく、むしろ動態的な過程を含意している。

この点は金融排除の特徴や意義を考える上で欠かせない。というのは、金融は貧困や失業を引き起こす要因となり得るとともに、貧困や失業からも影響を受けるといった相互依存の関係にあるためである。たとえば銀行で適切な条件で資金を借りられずに、高金利の貸金業者から搾取され、家計が破綻することもある。また失業によって収入を失い、借金の返済が行き詰ることもある。

これまでの社会的排除の研究においては必ずしも注目されてこなかったが、金融排除は所得や労働以外にも教育や住宅など多様な社会サービスからの排除と密接な関係にあり、影響力が大きいのではないかと考えられる。

(2) 金融排除の歴史と現状

社会的排除の一形態として金融の社会的排除（金融排除；**financial exclusion**）がある。金

融排除とは、地理的、属人的、ないしは社会的な条件等により金融サービスにアクセスできない状態[岡村, 2007]である。上記の定義でいう「金融サービスにアクセスできない」というのは、銀行およびクレジットユニオンが提供する様々な金融サービス（口座の開設、預金、融資、小切手の換金、決済、小為替、送金など）を利用できないことを意味しており、金融排除層は銀行・クレジットユニオン以外の金融機関（代替金融機関 **Alternative Financial Services: AFS** と総称される）を利用することになる。代替金融機関には、貸金業者、質屋、小切手換金業者、送金業者などがある。金融排除層は代替金融機関を利用して金融のニーズを満たすことができるが、銀行・クレジットユニオンの利用に比して金利や手数料が高額であり、信用履歴の構築にとって不利になる。

金融排除は 1990 年代半ば頃、貧困層や社会的弱者が銀行やクレジットユニオンなど主流の金融機関にアクセスできないことを意味する用語として、イギリスで用いられ始めた。イギリスでは金融ビッグバンにより、民間金融機関は貧困地域で支店数を減らし、1994 年には低所得層を中心に約 20%の世帯が銀行口座を持たない状況になった[村上, 2004]。そのためイギリス政府は 1997 年、金融排除の解消の取り組みを始め、金融排除に関する研究も発表されるようになった。金融排除の解消を「金融包摂」と呼ぶが、日本でもイギリスの金融包摂が注目された[寺地, 2004; 大江, 2004; 岡村, 2007]。

アメリカでは、金融排除問題は 1960 年代にさかのぼる。1960-1970 年代に大都市中心部（インナーシティ）がスラム化し、こうしたインナーシティには貧しい黒人の集住する地区が多数生まれた。銀行は都市の黒人居住地域を赤線で囲み、融資対象から除外する「レッドライニング」という差別を行った[大塚, 1994; 柴田, 1997]。黒人居住地域の多くは貧困に苦しんでいた。公民権運動の高まりのなかで、政府はレッドライニングをはじめとする差別を禁じ、特に貧困地域への金融サービスを促進することを目的として、地域再投資法（**Community Reinvestment Act of 1977**）を制定した。地域再投資法は「融資」「投資」「業務展開」の観点から、銀行が貧困地域に金融サービスをどれだけ提供したかを評価し、情報公開するとともに、一定の基準に満たない銀行に対して、銀行の統合や支店の開設を制限するものである。1980 年代末以降の金融自由化とともに、金融機関の合併や支店の統廃合が進むと、支店の統廃合に反対する地域住民との間でトラブルが続発した。そのため政府は 1990 年代以降、地域再投資法の規制を次第に強化していった。

このようにアメリカの金融排除問題は黒人に対する人種差別とのかかわりで発生したことから、現在でもなお、マイノリティ（すなわち白人以外）が白人に比べて金融排除を受けやすいという指摘がある。たとえば全国地域再投資連合（**NCRC**）は住宅融資における人種間格差を分析し（**National Community Reinvestment Coalition** <http://www.ncrc.org/resources/reports-and-research>）、またマイノリティの所有する企業は資本へのアクセスの面で不利だと主張している[NCRC, 2004]。

ただし、こんにちのアメリカにおける金融排除問題は、単なる人種差別にとどまらず、より複雑な状況を呈している。地域再投資法の規制や NGO の圧力もあり、人種や住所による

あからさまな差別は影をひそめた。しかしながら、金融サービスへのアクセスには大きな格差が依然として見られることも確かである。

連邦預金保険機構(Federal Deposit and Insurance Corporation; FDIC)の推計によれば、2011 年時点で約 1000 万世帯・1700 万人（全世帯の 8.2%）が銀行口座を持っておらず、また 2400 万世帯・5100 万人（全世帯の 20.1%）が銀行口座を持っていても、銀行以外の金融サービスを利用している[FDIC, 2012]。銀行口座を持たない者を **Unbanked**、銀行口座を持っていても銀行以外の金融サービスを利用する者を **Underbanked** と称するが、**Unbanked** は 2 年前に比べて 82 万世帯（0.6 ポイント）増加した。**Unbanked** と **Underbanked** をあわせて、全世帯の 28.3%が金融排除層とされている。

黒人やヒスパニックでは、**Unbanked** が 20%以上と高い割合を占めていることから、人種と金融排除の間に一定の関連があると考えられる。人種・民族間での金融排除については統計や研究がある一方で、移民・難民の金融排除については統計や研究があまりない。移民・難民の金融排除と、金融包摂の必要性、MF による移民・難民の金融包摂については、節を改めて検討する。

金融排除が生じる原因は何か。連邦預金保険機構の調査[FDIC, 2012]では、**Unbanked** の人々が銀行口座を持たない理由として挙げる最大の理由が「お金がない」ことであり（32.8%）、所得水準が銀行口座の有無に影響していると考えられる。年収 1.5 万ドル以下の低所得世帯では、**Unbanked** が 28.2%もの高い割合となる。多くの銀行は、一定額以下の残高の預金口座に対して口座維持手数料の支払いを要求する。クレジットスコアの低い消費者や、信用履歴や銀行履歴に問題のある消費者に対して、口座の開設を拒否する銀行も多い。また、貧困地域には銀行の支店が比較的少ないという指摘も聞かれる。

しかし、多くの金融排除層が銀行を利用しないのは、低所得や信用履歴などの経済的な要因だけではない。連邦預金保険機構の調査によると、銀行口座を持たない理由には「口座を持つ必要がない・持ちたくない」（26.0%）、「身分証がない・信用履歴の問題がある」（7.6%）、「銀行取引を好まない・銀行を信頼していない」（7.1%）など、非経済的な要因も含まれている[FDIC, 2012]。

「金融排除」という語には、本人の意思にかかわらず金融サービスから強制的に締め出され、不利益を強いられているという印象が強い。しかし、**Unbanked** の理由は必ずしも強制的な締め出し（銀行口座の開設を拒否された）だけではなく、本人が主体的に選び取った結果（銀行口座を持ちたくない、銀行を信頼しないなど）も少なからず含まれている。はたして本人の主体的な選択が「排除」に当たるのかどうか、あるいは **Unbanked** のすべてを金融排除層とみなしてよいのか、議論の余地のあるところであろう。

この点は、どのレベルまでを「排除」とみなすかという問題である。たとえば身分証の欠如や信用履歴、クレジットスコアの不足といった理由で銀行から口座開設を明示的に拒否されるケースだけを「排除」とみなすこともできる。他方、表面的には本人の主体的な選択ではあっても、その背後には金融知識の欠如ないし不足があり、誤解に基づく銀行への拒否

感があるかもしれない。また語学力の不足や特定の文化・価値観が銀行へのアクセスを妨げることもあり得る。居住地域に銀行の支店の数が極めて少ない場合も、銀行へのアクセスを妨げることになり得る。金融知識の欠如や語学力の不足などにより銀行を利用せず、代替金融サービスを利用して結果的に不利益をこうむるとしたら、それも広い意味で「排除」に含めることができる。後述のように移民・難民の金融排除を考察するにあたっては、広い意味での「排除」を念頭に置く必要があるというのが、筆者の立場である。

もう一点、金融排除の指し示す範囲について確認すべきことがある。Unbanked の概念は銀行口座の有無を金融排除の基準としていた。だが銀行口座の有無は重要な基準のひとつではあるものの、それが全てではない。口座を持っていても、銀行から融資を受けられるとは限らない。口座を持てること、融資を受けること、その他のサービスを受けることは、それぞれ異なる基準があり、金融排除の質やレベルもまちまちである。言い換えれば、金融排除は白か黒かの単純な二者択一ではなく、白と黒の間に多くのグレーゾーンを抱えているといえる。

(3) 移民・難民の社会的排除

移民や難民は、国内の貧困層や失業者、不安定雇用労働者などの社会的排除層と異なり、「外で排除される非一市民」として位置づけられる[亀山, 2007, 90]。亀山は社会的排除の類型として「職を失った男性稼ぎ手、経営難の自営業者」「女性、低技能の若年者、高齢者、障害者」「外国人労働者、移民、難民」「破綻国家の住民」の4類型を挙げており、移民・難民の特徴としては「外で排除される非一市民」であり、国籍の取得や政治への参加から排除された存在とされている。そして、こうした「非一市民」に対しては、包摂的シティズンシップの立場から、市場やコミュニティへの平等な参加を保障する「トランスナショナルな包摂」が求められるという[亀山, 2007, 92]。

移民・難民は、表面的には国籍や政治参加から排除された存在であるとしても、それにとどまらない多くの側面での社会的排除の対象となり得る。居住国の公用語の語学力の程度、学歴、文化・価値観の違いなどが要因となって、正規の職に就けない、公的な社会サービスにアクセスできない、コミュニティに参画できないなどの排除が生じる。移民・難民が仮に国籍や政治参加の権利を得たとしても、語学力や知識などの点でハンディを負うため、結果的に社会的排除を受けやすい存在であり、彼らのおかれている状況やニーズに対応した社会的包摂の政策が必要となる。日本においても近年、外国人労働者の増加を背景として、移民に対する情報提供の充実や生活相談、日本語教育の強化、医療・年金等の社会保障制度の改善、政府・自治体による積極的・包括的な支援措置が必要だという認識が生まれつつある[三本松, 2011, 371]が、三本松が指摘するように、移民が「ニーズに応じた制度の利用を可能にするためには、ニーズの生じる背景にある複数の潜在的な生活課題に対する洞察力と、生活課題の複合性に着目した効果的な支援」が求められる[三本松, 2011, 379]。金融サービスは基本的な生活ニーズの一部であるが、日本ではこれまで教育や医療などの陰に隠れて、充

分に注目されてこなかった。アメリカやイギリスの社会的包摂の政策では、金融サービスが重要な柱として位置づけられている[野田, 2013]。

日本ではこれまで、イギリスの労働党政権が 1990 年代末から推進した社会的包摂の政策と、フランス的な社会的包摂の議論が対置される形でしばしば紹介されてきた[福原, 2007; 中村, 2007; 野田, 2013]が、他方でアメリカにおける社会的排除・社会的包摂については、ほとんど着目されてこなかった。宮島編[2009]は、フランスにおける移民の社会的排除と、「共和国モデル」と呼ばれる画一的なシティズンシップの矛盾に着目し、いかにして移民の実質的な社会的包摂を進めるべきかを論じている。アメリカはフランスと異なり、移民・難民に対する社会的包摂の働きかけを明示的に行ってきた例として、いわばフランスの「共和国モデル」と対極にある。

本研究は、これまで注目されてこなかったアメリカにおいて、移民・難民という「非—市民」の社会的排除・社会的包摂について、金融の側面から明らかにしようとするものである。

(4) マイクロファイナンスの現状

(a) マイクロファイナンスの概要

マイクロファイナンスとは貧困層を対象に、非常に少額の融資や預金を取り扱う金融[岡本, 2008]であり、金融による社会的包摂の方法である。1980 年代以降、アジア、アフリカ、中南米諸国などで貧困層への起業資金融資が「マイクロクレジット」として普及したが、その後預金、送金、保険も登場したため、マイクロクレジットを含め各種の金融サービスを包括した「マイクロファイナンス」(MF と略称) という用語が用いられるようになった。1990 年代以降、アメリカやヨーロッパでも、途上国を参考に MF が広がり始めている。

アメリカでは MF が一般には途上国支援を連想させ、国内の貧困層や社会的弱者に対する金融包摂の方法論を意味する用語として市民権を獲得したとは言い難い面がある。そのためアメリカ国内におけるマイクロファイナンス機関 (MFI と略称) の範囲についても、社会全体として認識が十分に共有されている段階ではない。しかし、Carr and Tong [2002] や Bhatt [2002] をはじめとする先行研究ではアメリカの MF の現状や課題が途上国との比較の観点から分析されてきた。またアメリカの MF は、零細企業の育成・支援 (Microenterprise Development) の隣接領域として、雇用や経済活性化などにもたらす効果が注目され、実証研究が重ねられてきた (たとえば FIELD による一連の調査研究など)。少なくとも一部の研究者や活動家の間では MF に関する認識の共有があるといえる。

途上国とアメリカを比べると、さまざまな違いがみられる。途上国では零細企業融資が 1 件当たり数十ドル～1000 ドル台であるのに対し、アメリカでは 1 件 500 ドル～50,000 ドルで比較的大きい。また途上国では最貧困層を主な利用者のターゲットと設定するのに対し、アメリカで

は貧困層だけでなく移民・難民、マイノリティ、女性などを対象とすることが多い[Bhatt et al., 2002]。途上国では資金提供が中心だが、アメリカでは資金提供よりも起業講座や経営

コンサルティング、金融教育など非財務的なサービスに重点が置かれる [Servon, 2002] といった特徴がある。

アメリカの主な MF の担い手としては、零細企業育成組織 (Microenterprise Development Organization; MDO) が挙げられる [Servon, 2002; Julik, 2005]。零細企業育成組織は、零細企業に融資、助成、起業講座、コンサルティングなどの経営支援を提供する民間組織で、その多くが非営利の組織形態である。もっとも、零細企業育成組織のなかには資金提供を行わず、起業講座やコンサルティングのみを行う組織も少数含まれるが、大部分 (91%) は何らかの資金提供を行っている [FIELD, 2013]。

零細企業育成組織に関する調査研究機関である FIELD (Microenterprise Fund for Innovation, Effectiveness, Learning and Dissemination) の調査 [FIELD, 2013] によると、2011 年のアメリカの零細企業育成組織は 816、利用者数は 36 万人、新規融資は 2.4 万件・1 億 7545 万ドル、融資残高は 2 億 7398 万ドルと推計されている。アメリカの事業融資全体のなかではごく微々たる量でしかないが、利用者数や融資件数などは年々増加しており、需要が増加していることは確かである。

(b) 主な金融サービス

零細企業育成組織が提供する金融サービスは、以下の種類が挙げられる [FIELD, 2013]。

- 1) 事業用小額融資 (5 万ドル以下。零細企業育成組織全体の 60% が提供)
- 2) 小企業融資 (5 万ドル超。零細企業育成組織全体の 29% が提供)
- 3) 事業用個人開発口座 (IDA) (零細企業育成組織全体の 28% が提供)
- 4) 信用形成融資 (Credit-Builder Loans) (零細企業育成組織全体の 21% が提供)
- 5) その他の小額融資 (零細企業育成組織全体の 15% が提供)
- 6) 小額助成金 (零細企業育成組織全体の 11% が提供)
- 7) 少額出資 (零細企業育成組織全体の 3% が提供)
- 8) その他の MF サービス (零細企業育成組織全体の 9% が提供)

上記の調査は、中小企業庁 (Small Business Administration: SBA) による小額融資事業 (Microloan Program) の定める上限額を基準として、事業用小額融資 (Business Microloan) を 5 万ドル以下、小企業融資 (Small Business Loans) を 5 万ドル超としている。現在、アメリカの MF の上限額は 5 万ドルとされているが、これは 2010 年の小企業雇用法 (Small Business Jobs Act of 2010) により、それまでの 35,000 ドルから引き上げられたものである。そのため本研究でも 5 万ドル以下の融資を MF の範囲とみなす。ただし、実際の融資額では、2011 年度の 1 件あたりの融資額は平均 15,832 ドル、中間値 13,955 ドルで、上限額よりもはるかに低い。MFI 組織あたりの年間融資件数は平均 171 件、中間値 21 件で、年間新規融資額は平均 94 万ドル、中間値 26 万ドルであった。アメリカ全体では、年間融資件数が 24,708 件、融資額が 1 億 7545 万ドル (平均 7100 ドル) と推計されている。

個人開発口座 (Individual Development Account: IDA) とは低所得者の資産形成を目的として、

連邦政府および州政府が提供する補助金制度である。IDA の利用者が銀行やクレジットユニオンの口座に預金すると、その預金額と同額（またはその数倍）の補助金が利用者に支給される。利用者は預金を住宅購入や高等教育、起業などの目的に限り使うことができる。上記の事業用個人開発口座(Business IDA)は、起業・事業拡大を目的としたものである。

IDA は 1993 年にアイオワ州政府が初めて導入して以来、現在は 33 州およびワシントン市とプエルトリコが IDA の制度を有している。連邦政府も個人責任および就労機会調整法(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996)で制度化した。

IDA にはいくつかのプログラムがあるが、低所得者を対象とした Asset for Independence (AFI)プログラムでは、対象者は貧困家庭向け一時援助金制度(Temporary Assistance for Needy Families: TANF)の受給条件を満たしているか、あるいは世帯の資産が 1 万ドル以下かつ年間所得が貧困線(Poverty Line)の 2 倍以下または勤労所得控除対象者である。利用者の預金に対して、連邦政府は 2 千ドルを上限として補助金を支給する。AFI の運営団体は全国に 275 あり、2011 年時点で 2 万人が預金目標を達成し、1.3 万人が預金中であった(The Corporation for Enterprise Development (CFED), “2010-2011 IDA Program Survey” 2011 http://cfed.org/assets/pdfs/2010_2011_IDA_Program_Survey.pdf)。使途は住宅購入が 87%と最も多く、次いで高等教育(81%)、起業・事業拡大(77%)である(The Corporation for Enterprise Development (CFED), “Results from the 2013 IDA Program Survey” 2013 http://cfed.org/assets/pdfs/2013_IDA_Program_Survey_-_Key_Findings.pdf)。また、難民を対象とした IDA プログラムの場合、対象者は資産が 1 万ドル以下かつ年間所得が貧困線の 2 倍以下となっており、預金額と同額の補助金が 2 千ドルを上限として支給される。

信用形成融資(Credit-Builder Loans)とは、信用履歴を改善するために 500 ドル程度の小額融資を繰り返す融資手法である。FIELD 前ディレクターの Elaine L. Edgcomb 氏からの聞き取り(2012 年 6 月 18 日)によれば、信用形成融資は 2008 年の金融危機以降に増加する傾向にある。アメリカでは個人の信用履歴に瑕疵がありクレジットスコアが低いと銀行からの融資が受けにくい。金融危機に伴い、信用履歴に問題を抱えた人々が急増したことから、信用形成融資の需要が増加した。

なお、クレジットスコア(credit score)とは消費者個々人の信用履歴を点数化したものである。銀行を通して支払いや融資返済などの金融取引を行うと、その記録が信用履歴として信用調査機関(credit bureau)に蓄積され、スコアが変動する。銀行口座の開設、融資、クレジットカードの作成、就職などの際にスコアの多寡が影響を及ぼす。Fair Isaac 社の提供する FICO Score はアメリカで最も一般的に用いられているクレジットスコアで、300 点-850 点の範囲で点数を算出する。スコアは費用の支払い状況や信用履歴の長さなどに基づいて算出され、たとえばクレジットカードの支払いが期限を過ぎるとスコアが下がる。銀行での金融取引を行わない消費者や、信用履歴の短い消費者にはスコアが算出されない。アメリカ全国民の平均値は 750 点(2012 年)である(Money-Zine.com <http://www.money-zine.com/Financial-Planning/Debt-Consolidation/FICO-Credit-Scores/>)。

(c) 利用者の属性

MF の利用者の属性については、FIELD[2013]の調査では性別、人種・民族、所得の 3 種類で明らかにされている。これは、性別では女性が、人種・民族ではマイノリティが、所得では低所得者が金融排除の対象となりやすく、多くの MFI がこれらの金融排除層を主要なターゲットと見定めているという背景に基づくものである。

性別：女性 56%、男性 43%

人種・民族：白人 40%、ヒスパニック 27%、黒人 18%、アジア人 3%、先住民 3%

所得：貧困線(HHS 100%)以下 41%、貧困線の 1.5 倍(HHS 150%)以下 58%、地区平均世帯所得の 80%(HUD 80%)以下 71%、貧困家庭向け一時援助金制度(TANF)受給者 6%

上記の統計調査から、マイノリティは MF の利用者の大半を占めていることがわかる。他方、上記の調査には「移民・難民」の項目は含まれていないため、移民・難民が MF の利用者の中でどれほどの割合を占めているのかは不明である。

3. 調査結果

(1) 移民・難民の金融排除

前節では、マイノリティに対する金融排除と、マイノリティが MF の主な利用者となっていることが明らかとなった。だが、移民・難民に対する金融排除と、金融包摂に対する MF の役割についてはどうであろうか。以下、移民・難民を主な利用者とする MFI への筆者の聞き取り調査結果と、統計資料を中心に検討を進める。

まず、移民・難民はどの程度、金融排除の対象となっているのか。また、金融排除の理由は何か。前述のように、本研究において金融サービスからの排除は、銀行から明示的に拒否されるという狭い意味の「排除」にとどまらず、金融知識の不足や語学力、文化・価値観などが銀行へのアクセスを妨げる場合も含めるといふ、広い意味での「排除」を含意している。

2007 Survey of Business Owners (SBO)の統計によると、移民(外国生まれ)の起業家と、移民以外(アメリカ国内生まれ)の起業家を比較したところ、移民の起業家の 14.6%が創業資金として銀行から融資を受けたのに対し、移民以外の起業家の 17.9%が銀行から融資を受けた(表 1)。また移民の起業家の 12.9%が事業拡大資金として銀行から融資を受けたのに対し、移民以外の起業家の 19.4%が銀行から融資を受けた(表 2)。創業資金および事業拡大資金の融資で、移民の起業家は不利益をこうむっていることになる。なかでも黒人は銀行から事業拡大資金の融資を受ける割合が 4.3%と格段に低くなっている。こうした銀行融資へのアクセスの格差は、金融排除の現われのひとつと見ることができる。

移民になぜ金融排除が生じるのか。

MFI のスタッフの指摘から、移民・難民に金融排除が生じるのは大別して 5 つの背景があると考えられる。

- 1) 語学力: ニューヨーク市で中国人移民の零細事業者を支援する REDC からの聞き取りによると、中国などからの貧しい移民の多くは高卒未満など、十分な教育や職業訓練を受

けずにアメリカに渡り、英語を話せないために良い仕事に就けないという。ニューヨーク市のイースト・ハーレム地区でヒスパニック移民の零細事業者を支援する EHBCC からの聞き取りによると、メキシコから移住したヒスパニック移民の中には標準のスペイン語さえも話せず、方言のみを話す者も多い。そのため英語とスペイン語の双方を教える必要があるという。主にアフリカ諸国からの難民を支援する ECDC からの聞き取りによると、アフリカ諸国の中でも英語を公用語とする国、フラニ語など英語以外を公用語とする国があり、言語の壁は出身国によって異なる。英語を話せない企業所有者は、英語を話す者に比べて、創業資金や事業拡大資金を得にくい（表 1・表 2）。マイノリティが集住する地域の銀行支店では、スペイン語や中国語を話せる職員を雇用し、英語を話せない顧客を友好的な態度で迎える銀行が少数ながら現れるようになった（ECDC、LEDC からの聞き取りによる）。しかし、英語のみの銀行がいまだ大半であり（FINANTA からの聞き取りによる）、移民の零細事業者が英語を話せなければ、銀行に行くうえで心理的な抵抗も少なくないだろう。

- 2) 身分証：移民の中には、メキシコなど中南米諸国からの密入国・不法滞在の者や、納税者番号を持たない者が少なくない。不法移民は社会保障番号(Social Security Number: SSN)を取得できない。戸籍制度のないアメリカでは、社会保障番号が個人を特定する番号として、生活の様々な場面で用いられており、LEDC からの聞き取りによれば、社会保障番号を持たないと多くの場合、銀行に融資申請する資格がないという。また、FINANTA によれば、ヒスパニック移民の零細事業者のなかには、インフォーマル・ビジネスを行う者、納税や事業者保険を逃れるために複数の事業者名を使い分ける者が少なからず存在する。Accion East and Online からの聞き取りによると、移民は納税者番号を持たないために銀行から融資を受けられないとのことである。

インフォーマル・ビジネスとは、事業者としての資格取得や、行政機関への登録、納税手続き、正規の雇用契約などを行わずに営まれる事業のことである。インフォーマル経済の規模はアメリカの国内総生産の 15-25%に相当すると推計されており [Malm, 2003]、移民がインフォーマル・ビジネスの主な担い手とみなされている。事業者がインフォーマル・ビジネスを営む理由は様々だが、移民とのかかわりでは、公的規制を経ずに移民コミュニティの中で安価な労働力を調達でき、安価に商品やサービスを提供できること、不法移民が身分証や英語の語学力なしで起業・就労できること、銀行口座を持たず現金取引を好み、簿記や納税などの管理業務を避けること、などが挙げられている [Malm, 2003]。

正規の身分証の欠如、事業者登録や資格取得がないこと、納税者番号の欠如と脱税などの理由により移民がインフォーマル・ビジネスを営み、銀行の金融サービスを受けられずにいるという状況は少なくない。金融機関としては、インフォーマル・ビジネスを顧客とした場合に責任が問われることになるので、通常は MFI もインフォーマル・ビジ

ネスにただちに融資したりはしない。しかし、こうした問題を単に「移民の自己責任」として片付けることは金融排除問題の解決につながらない。フォーマル化する用意のあるインフォーマル・ビジネスは少ないが、零細企業育成組織はフォーマル化に向けて支援する必要があると Thetford and Edgcomb[2004]は指摘している。

ニューヨーク市で中国系移民などに対して職業訓練・職業紹介を行う NPO の Chinatown Manpower Project (CMP) によると、低所得者の多くは銀行口座を開かずに自宅に現金を隠し持つ。消費者であれば、銀行口座の開設が個人にとって得になるか損になるかは個々人の状況次第だが、零細事業者としては銀行口座の開設が有利だということ (CMP からの聞き取り)。

- 3) クレジットスコア：クレジットスコアは信用履歴の期間が短いと算出されないかあるいは低く計算されるため、アメリカに来て間もない移民・難民には不利になる。銀行は一定水準以下のクレジットスコアの場合には一律に口座開設や融資を拒否する。クレジットスコアの欠如または不足が原因で移民が銀行から借りられないという点は、BCNA、ECDC、LEDC、Accion East and Online などでの聞き取りにより明らかになった。

- 4) 金融知識の欠如と恐怖心：移民・難民はアメリカの金融の仕組みや、アメリカでの商取引の方法について知識を持たない。金融の基礎知識(financial literacy)の欠如により、銀行に対する誤解や恐怖心を抱くこともある。

アフリカからの難民を利用者として多く抱える ECDC によると、彼ら難民はアメリカに来てからクレジットスコアをはじめとする金融の仕組みについて学ぶ必要があるという。それは、クレジットスコアが就職、融資、クレジットカードの作成など様々な場面に影響するからである。ヒスパニック系移民を対象とする LEDC によれば、彼ら移民は金融の基礎知識がなく、クレジットカードの欠如や信用履歴の短さもあって、クレジットスコアはきわめて低い。加えて銀行での融資申請の方法も知らないため、銀行での融資はおぼつかないという。同じくヒスパニック系移民を対象とする Accion によれば、移民はアメリカの金融の仕組みを知らないために高利貸しに高い手数料と金利を支払う結果になっていると指摘する。

他方、多様な移民・難民を利用者として受け入れている BOCNET からの聞き取りによれば、移民・難民は「銀行に口座を開くと、個人情報に政府に通報され、トラブルに発展するのではないか」と恐れているという。同様の指摘は ECDC からも聞かれた。実際には、銀行が預金者の個人情報を政府に通報することはないが、移民・難民は身分証や納税などの情報を政府に通報されるのを恐れ、公的機関とのかかわりを避けていると考えられる。

- 5) 文化・価値観の相違：特にアフリカや中央アメリカなどからの移民・難民は現金取引を

好み、銀行への預金や信用取引を避ける（BCNA、BOCNET、ECDC、Accion からの聞き取り）。「アフリカ移民は銀行口座や信用制度ではなく現金で取引する傾向にある。中央アメリカからの難民はクレジットカードを好まない」（ECDC からの聞き取り）といった指摘がある。

また、途上国の移民のなかには、祖国やアメリカで銀行に関する否定的な経験（腐敗や倒産など）をしたため、銀行全般に対して不信感を抱く者や、書類の手続きが煩雑であるとして嫌う者もいる。「最近、あるコミュニティ銀行が閉鎖されたことから、移民が銀行そのものへの不信感を強めた」（BOCNET からの聞き取り）、「アフリカ移民、ラテン系移民、アジア系移民は、祖国で多くの銀行が潰れたことから、ある日突然自分の口座の預金が消えてしまうのではないかと恐れている」（ECDC、LEDC からの聞き取り）。現金取引の選好は文化の相違(Cultural Difference)と呼ばれている。

これら文化・価値観の相違は必ずしも金融知識の欠如・不足によるものではないが、結果的に銀行の金融サービス利用を制約し、不利益につながっていると考えられる。

上記のほかにも、ボストン市を事例とした調査により、移民の集住地域には銀行の支店が少なく、小切手換金業者や質屋が多いという指摘がある[Joassart-Marcelli and Stephens, 2010]。銀行サービスの地域偏在が金融排除を生み出すという問題は、レッドライニングの時代から今でも続いているのではなかろうか。

移民・難民は銀行から明示的に利用を拒否され差別の対象となっている、というわけではない。筆者の聞き取りでは、「差別はない。銀行はスペイン語を話す顧客に対して友好的である」（Ceiba での聞き取り）、「人種差別はみられない」（Accion East and Online での聞き取り）、「銀行は近年、外国語を話す従業員を雇用して顧客の拡大を図っている」（ECDC での聞き取り）など、MFI のなかでは、移民やマイノリティに対する明示的な差別はないとする見解が一般的であった。しかし、語学力、身分証、クレジットスコア、金融知識の欠如、支店の立地などを要因として、結果的に金融排除の現象が生じているといえる。前述のように銀行やクレジットユニオンの金融サービスを利用せず（ないし利用できず）代替金融サービスに高い手数料や金利を支払い、また信用履歴を構築できないため本人が意識すると否とにかかわらず、将来的にも様々な不利益をこうむり続けることになる。

社会的排除の特徴である「多次的アプローチ」については前述したが、金融排除についても同様に多次的アプローチの視点から捉えることができる。金融排除は経済的要因のみならず社会的要因・政治的要因と相互に影響しあいながら引き起こされ、また金融排除が要因となって別の社会的排除が引き起こされる。金融排除は社会的排除の結果としての「状態」（金融サービスを利用できないこと）であるとともに、他の排除を引き起こす「要因」でもあるのだ。

(2) 移民・難民の金融包摂の必要性

こうした不利益を金融排除の問題であるとすれば、金融包摂は具体的に何を行うことで問題解決を図るのか。そもそも、如何なる状態をもって金融包摂の目的が達せられたとみなすのだろうか。

銀行口座の有無を基準として考えれば、口座を持たない人々（Unbanked）が口座を開設・保有するようになれば、それで金融包摂が達成されたことになる。しかし、口座を開設しても、融資を受けられるとは限らないし、金融の基礎知識を得て金融サービスを適切に利用できることも限らない。

したがって、金融から排除された人々（金融排除層）に対して、口座の開設だけにとどまらず、彼らが必要とする金融サービス（融資など）を、銀行や代替金融サービス以外の金融機関が提供し、金融排除に伴う不利益を解消することが、金融包摂の主要な内容となり得る。本研究は、MF を金融包摂の担い手の一つとして役割を果たし得るのではないかと、という仮説に基づいている。

ただし、MF が仮に役割を果たし得るとしても、前述の統計で明らかなように、アメリカ国内における MF の規模は小さく、また提供可能な金融サービスの種類に限界があるため、MF が銀行と互角にわたり合せて、銀行と同じレベルで金融包摂の機能を発揮することはおのずから無理がある。それは、MF が銀行法上の銀行ではなく貸付基金（Loan Fund）であるため、預金を扱うことができないという点をみれば明らかである。

そのため、MF が利用者を抱え込んで、銀行にとって代わる存在として金融包摂を目指すのではなく、将来的には銀行への包摂、すなわち利用者が銀行のサービスを適切に利用できるように促すことが、金融包摂として望ましいと考えられる。

(3) 移民・難民を対象とした MF の事例

(a) グループ融資手法の適用——Grameen America

グラミン・アメリカ(Grameen America)は、バングラデシュのグラミン銀行(Grameen Bank)の成功を基礎として、それと同様の MF の手法をアメリカに適用すべく設立された MFI である。グラミン・アメリカはグラミン銀行の関連組織として 2008 年、ムハマド・ユヌス氏によってニューヨーク市に設立された。その後、事業を急拡大させ、2014 年 4 月現在ではサンフランシスコ市、ボストン市、ロサンゼルス市など全米 10 都市に事業所を展開し、累計で利用者は 23,525 名、融資額は 1 億 4281 万ドルに達した（Grameen America <http://grameenamerica.org/>）。Micro Tracker のデータ <http://microtracker.org/>によると 2012 年 1 年間の融資件数は 17,500 件、融資額は 34,479,000 ドルで、融資件数・融資額ともに、これまで全米 1 位だった ACCION US Network (Accion East and Online, Accion Texas, Accion Chicago, Accion New Mexico-Arizona-Colorado, Accion San Diego) の 5 団体の合計、融資件数 2,595 件・融資額 31,313,704 ドル) をしのいで一位になった。1 件当たりの融資額は平均 1,970 ドルで、Accion US Network の融資額平均 12,066 ドルに比べて極めて少額である。

グラミン・アメリカの利用者は、他の MFI には見られない特徴がある。利用者は 100%

女性である。制度上は男性も融資の利用申請ができることにはなっているが、これまでのところ男性からの申請は全くなかったという（グラミン・アメリカからの聞き取り）。筆者が聞き取りを行った 2012 年 8 月時点で、利用者の平均年齢は 37 歳、利用者の 90% はシングルマザーで、多くの場合はすでに学齢期の子どもを養育している。また、利用者の大半がヒスパニック系であるという。こうした利用者の属性は、Foroohar and Ramirez [2010] にも「利用者の多くは最近の移民とマイノリティで多くのシングルマザーを含む」と、共通の指摘がある。

グラミン・アメリカの融資手法も、他の MFI と違って特徴的である。途上国のグループ融資の手法を取り入れており、グラミン・アメリカからの融資を希望する者は 5 人単位で 1 つのグループを作ってから申請する。その後 1 週間にわたる講座で融資、預金、信用履歴などを学んでから、提携先の銀行で預金口座を開設する。その後に 1 人あたり 1,500 ドルの融資を受けて零細事業の資金に充てる。融資後はメンバーの自宅などで毎週ミーティングを開き、その場で融資の返済や預金を集め、またメンバー間の関係強化を図る（グラミン・アメリカのウェブサイト <http://grameenamerica.org/model>）。Foroohar and Ramirez [2010] によるとメンバーは毎週の会合で 30 ドルの元本と 3 ドルの金利（利率 15%）を支払い、グラミン・アメリカのセンターのマネージャーも会合に参加して返済を受け取る。

途上国のグループ融資は連帯保証で、グループ内で返済できない者がいると他のメンバーが代わりに返済しなくてはいけない、というように一般には理解されてきたが、途上国でも近年はそうした古典的な意味でのグループ融資から、個人融資に移行しつつあると聞かれる。筆者の聞き取りによれば、グラミン・アメリカでは、借りた個人が返済責任を負うのでグループの他のメンバーが連帯保証する必要はないが、返済の遅滞や貸し倒れが生じると、グループのメンバーは今後、グラミン・アメリカから融資を受けられなくなる。そのためグループ内での圧力（ピア・プレッシャー）が働き、グラミン・アメリカから返済の督促がなくても自発的に返済しようとするインセンティブが働く仕組みである。

途上国に比べてアメリカは格段に個人主義が強いとされ[Ahsan, 2011]、アメリカではグループ融資の試みがほとんど失敗に終わってきた（たとえば Working Capital の例）。グループ融資を行っている MFI は全体の 7% しかない[FIELD, 2013]。グループ融資が困難とみられてきたアメリカにおいて、グラミン・アメリカがグループ融資の手法を前面に掲げて、2008 年の設立以降ごく短期間にアメリカ最大規模の MFI にまで成長を遂げるとは、誰が予想しただろう。グラミン・アメリカが途上国からの移民を主な対象としているからグループ融資が成り立つのか、それともグラミン・アメリカ独自のビジネス・モデルによるものなのかは、まだ明らかになっておらず、今後の課題である。

(b) ROSCAs を通したグループ形成と金融教育——FINANTA

中南米やアフリカ諸国からの移民は、ROSCAs と呼ばれる伝統的な庶民金融になじみが深い。ROSCAs (Rotating Savings and Credit Associations) は、「回転金融講」「貯蓄貸付回転基

金」などと訳されるが、これは「参加者が毎回同額の掛け金を持ち寄って基金を作り、そのうちの一人だけに全額を提供し、順次取得者を替えながら全員が取得した時点で終了する金融仲介組織」（岡本, 2003, 21）であり、近代的な金融制度がなかった時代や地域において広くみられた。ROSCAs が現在の信用組合やマイクロファイナンスの原型となったという説もある（Armendariz and Morduch, 2005）。アフリカや中南米諸国をはじめとする途上国には現在でも、庶民金融として残っている。

フィラデルフィア市内で主にヒスパニック系移民を対象とする FINANTA は、1996 年に設立された中堅規模の MFI で、当初は市内の工業地帯アメリカン・ストリートで活動していたが、次第に市内全域へと事業区域を拡大し、2011 年には 31 件・44.2 万ドルを融資した。活動の中心部であるアメリカン・ストリート周辺はヒスパニック系移民が集住する地域である。

2011 年 9 月、同市内にある Entrepreneur Works と共同で、ROSCAs を通して、利用者に小額のお金を借りる経験をさせる実践的な教育プログラム“Circles of Success”を始めた。ヒスパニック系移民にとってなじみのある ROSCAs の慣習を利用しながら、お金を借りて返す経験を積み、あわせて金融教育を施すことを目的としている。

具体的には、FINANTA が 15-30 名の利用者を 1 つのグループとして、そのグループのメンバーに 1 人あたり毎週 100 ドルずつ融資する。仮に 1 グループに 30 名いれば、30 週間で計 3000 ドルを借り、その後全額まとめて返済することができる。グループの人数が多いほど借りられる金額が大きく、また返済期間が長くなるので、グループの仲間を増やそうというインセンティブが働く。あわせて、グループ内のメンバーは相互に融資の保証をするので、返済できないメンバーがいた場合は、他のメンバーが代わって返済することになる。メンバー間の相互保証という点では途上国の MF にみられるようなグループ融資の手法を用いているが、グループ融資にしているのは教育目的と、ソーシャル・キャピタルの醸成を目指しているためである。つまり、メンバーが少額を借りて、期日までにきちんと返済することのトレーニングと、グループ内部での信頼関係の構築を意図している。また、毎週メンバーが集まる際に、FINANTA のスタッフがワークショップを開き、基礎的な金融知識を教育する。例えば、メンバーがインフォーマル・ビジネスを営んでいる場合、事業を登録してフォーマル化し、将来は銀行から融資を得られるようにする必要を説く（以上、FINANTA からの聞き取り）。この ROSCA 事業に注目したシティグループの Citi Community Development は、事業の運営資金を助成することにした（“Citi grants to local immigrant lending circles,” The Philadelphia Inquirer, Sep. 29, 2011）。

(c) 難民への個人開発口座と保育所起業支援——WORC

低所得者を対象とした個人開発口座（IDA）と類似した制度で、難民を対象とした個人開発口座 IDA プログラムがある。難民のための個人開発口座は、保健福祉省（HHS）の難民再定住室（Office of Refugee Resettlement: ORR）がプログラムを管轄する

(<http://www.acf.hhs.gov/programs/orr/resource/individual-development-accounts-idas>)。個人開発口座のプログラムに参加できる難民は、年間収入が貧困線の 200%以下で、かつ、住居と自家用車 1 台を除く資産が 1 万ドル以下であることが条件となっている。プログラム参加者は貯蓄の目的と目標額を定め、毎月定額を自らの口座に預金する。個人の場合は 2,000 ドル、世帯の場合は 4,000 ドルが預金の上限額である。貯蓄の目的は住宅の購入、零細事業の資本、高等教育ないし職業訓練、就業に必要な場合は自動車の購入という 4 種類に限られており、参加者はこのうちいずれか 1 つを選ぶ。貯蓄が目標額に達した際は、預金額に対し 1 対 1 の割合を上限として政府の補助金が支給される。したがって、例えば参加者が 2,000 ドルを預金した場合、最大でその倍額の 4,000 ドルを得て、当初の目的に預金を使い、資産形成に役立てることができる。なお、参加者は毎月の預金に加えて、アメリカの金融制度や予算組み、貯金、信用制度を理解するための金融基礎教育を受講し、資産の購入・運営に必要な情報を得ることが義務づけられている。

連邦政府の難民再定住室(ORR)から委託されて個人開発口座プログラムを実施している団体は 2014 年 4 月現在 22 団体で、政府から計 194.4 万ドルの補助金を得て事業を行っている（実施団体一覧は <http://www.acf.hhs.gov/programs/orr/resource/individual-development-accounts-grants>）。これらの実施団体は参加者の募集・管理、金融基礎教育の実施、補助金の支給を行うが、銀行ではないので預金を扱うことができない。そのため参加者は提携先の銀行やクレジットユニオンに口座を開き、預金する。

2005 年～2010 年まで 6 年間の累計の実績(ISED Solutions, “Individual Development Accounts Results: Office of Refugee Resettlement IDA project 2007-2010”. [http://www.isedsolutions.org/sites/default/files/\(7\)%20IDA%20Report%20Final.pdf](http://www.isedsolutions.org/sites/default/files/(7)%20IDA%20Report%20Final.pdf))によると、口座を開設した参加者は 4742 名、参加者 1 名当たりの貯蓄額は平均 2,801 ドル、参加者の貯蓄額の実績は約 900 万ドルであった。参加者のうち 1099 名(23%)は住宅の購入、1309 名(28%)は零細事業、827 名(17%)は高等教育、1507 名(32%)は自家用車の購入とほぼ 4 等分されている。個人開発口座に参加できるのは低所得者に限定されているが、この制度を利用すれば預金額とほぼ同額の補助金を得られるうえに、難民のニーズに即した金融基礎教育を無償で受けられ、しかも定期的な預金の習慣も身につけられることから、融資よりもはるかに条件が良く（融資の場合は金利を支払わなければならない）、参加者にとって資産増加や所得増加、雇用条件の改善、金融機関との関係強化など、利点が大きいと指摘されている [Losby, 2011]。

Women`s Opportunities Resource Center (WORC)も、難民用の個人開発口座プログラムの実施団体の一つである。WORC は 1993 年に設立された中堅規模の MFI で、フィラデルフィア市を中心にペンシルバニア州南東部で活動する。団体名にもあるように、WORC は主に経済的に不利な状況にある女性とその家庭を対象に、社会的・経済的自立を促すことをミッションとしているが、利用者の約 3 割は男性である。WORC の場合、移民・難民を主なターゲットとしているわけではないが、利用者の人種構成では 90%が黒人である。これは、

フィラデルフィア市には黒人を中心として低所得のマイノリティが集住しているためである。

事業内容は零細事業への融資が中心で、信用形成融資、起業講座の開催、個別の経営コンサルティング、難民用の個人開発口座プログラムなどを実施している。難民再定住室は 2011 年に難民の起業支援を始めたことから、WORC もその実施団体として名乗りを上げた。難民向けの起業支援とは、難民が自宅を利用した保育事業（日本でいう、いわゆる家庭的保育事業ないし保育ママ事業）を起業する際に必要な資金として 15,000 ドルを融資し、あわせて経営支援や訓練を提供するプログラムである。2014 年 4 月現在、22 団体が政府から計 199.4 万ドルの補助金を受けて実施している（実施団体の一覧は <http://www.acf.hhs.gov/programs/orr/resource/microenterprise-development-grants-0>）。難民のなかには英語を話せないなどの理由から、一般企業での就労が困難な者も少なくない。他方で、難民は同じ民族どうしでコミュニティを形成して集住し、互いに助け合うことが多い。その場合には一般企業での就労よりも、自宅で起業するほうが容易である。また同じ民族であれば言語や文化を共有しているので、コミュニティ内での保育事業であれば言語や文化の障害もなく、需要も高い。こうした背景から、自宅を利用した保育事業が難民にとっては受け入れられやすいと考えられる。他方、自宅を利用した保育事業といっても、州政府の定める保育基準は児童数（定員 3 名～12 名）に応じた床面積や安全対策、厨房設備など厳しく、保育事業者として認可されるには基準を満たすための改装工事が必要となる。起業のための融資は主として改装工事費に充てられる。

WORC は保育事業の起業のための融資に加えて、保育事業の起業講座を開催している。第 1 段階は教育学に基づく児童発達論で、8 時間の講義である。第 2 段階は保育事業で、12 時間にわたり経営とマーケティングに関する内容を講義する。第 3 段階は安全に関する内容で、市役所の担当者が講師となり、5 時間の講義を受け持つ。第 4 段階は州政府の担当者が講師となり、6 時間にわたり、政府による規制（健康、法律、児童数の割合、火災など）を教える。全体で 30 時間を超える講座なので、開講時に 100 名近くの参加者がいても、修了できるのはそのうち 1 割程度にとどまる（WORC での聞き取り、2012 年 8 月 10 日）。

難民が零細事業を起業するには、資金の調達や事業に関する知識の習得、資格取得や事業者登録など、様々なハードルがあり、難民がひとりでハードルを乗り越えていくのは極めて難しい。WORC のような MFI はこうした課題を克服するため、政府の補助金を活用しながら、難民にアウトリーチし、資金だけでなく起業に必要な知識とスキルを伝授し、経済的自立を促しており、小規模ながら実績を蓄積している。

(d) 難民への金融基礎知識提供——BCNA

BCNA (Business Center for New Americans) は 1997 年に設立された中堅規模の MFI で、ニューヨーク市で難民・移民を主な対象として、零細企業融資、難民向け個人開発口座 (IDA)、経営コンサルティング、金融教育を提供する。New York Association for New Americans

(NYANA; 1949 年設立) を母体とし、当初は親組織の一部門として発足、後に独立した。2012 年には 216 件・110 万ドルを融資した。

BCNA の全利用者は 2013 年 5 月時点で 1909 名、そのうち難民向け IDA の利用者が 1364 名 (71%) と難民の割合がきわめて高い。他方で零細企業融資の利用者は 881 名 (46%) で、IDA のほうが利用者が多い。融資に限ってみると、利用者の約半数 (51%) が移民、残りの約半数 (49%) が難民となっている。一部の難民の利用者は IDA と融資の両方を使いながら事業資金を得ている [Koseki and Strong, 2013]。移民・難民の大多数は、リベリア、モーリタニア、ギニア、シエラレオネ、セネガルなどギニア湾岸の西アフリカ諸国出身である（ほかにラテンアメリカ、南アジア）。

IDA は定期貯金に加えて、利用者には金融基礎知識講座の受講が義務付けられている。アメリカの金融制度に疎い難民は、こうした講座の受講によって知識を身につけ、トラブルを解決し、企業に至ることができる。BCNA からの聞き取りによれば、金融基礎知識の一例として、個人識別番号の盗難 (ID theft) という問題があり、たとえばあるタクシー運転手が納税者番号の盗難の被害に遭い、信用履歴に「問題あり」と記載され、そのため銀行からの融資を受けられなくなった。盗難被害自体は被害者の責任ではないものの、信用履歴を開示してもらって修正を申請しない限り融資を受けられないままである。信用履歴の開示や修正の申請といった方法を学ぶことが必要である。利用者へのアンケート・インタビュー調査によれば、融資や個人開発口座の利用による所得・資産の増加に加えて、金融知識教育、IT・ソーシャルメディア関連の支援、経営指導・支援が役に立ったと回答している [Koseki and Strong, 2013]。金融知識教育や IT 支援、経営指導などはほぼ無料で提供されている。BCNA は西アフリカ諸国からの移民・難民が特に多いことから、フランス語スタッフを雇用し、英語の話せない利用者の需要に答えている。

4. 考察：移民・難民対象の MF が果たす役割

前節でみたように MF は、移民・難民が資金を得て零細事業を起業し、事業を維持・拡大するのを支援している。他の MF と共通する面も大きいですが、移民・難民の抱える独自のニーズに応じて言語や金融知識、コンサルティングなどを提供している。

Fairlie [2012] によれば、移民は企業への就職よりも自己雇用を選ぶ、すなわち自営業に多く就く傾向にある。

自営業や零細企業の経営で得られる収入は極めて限られたものである。2010 年時点で、零細企業育成組織の利用者 34.7 万人のうち 53% はマイノリティ、56% は低所得者層（地域の平均世帯所得の 80% 以下）であり、零細事業者は利用者の 70% を占める [FIELD, 2011]。零細事業者の 46% は、その収入が全国の最低賃金（時給換算 7.25 ドル）を下回る。アメリカでは兼業の零細事業者が多く [Edgcomb and Klein, 2005]、零細企業育成組織の利用者の 56% は兼業で生計をやりくりしている [FIELD, 2011]。そのため、MF が提供する零細事業の資金は利用者の日々の就労と生計維持にとって欠かせない。

MF は銀行へのアクセスが困難な人に対する金融サービスであり、MFI は零細事業の創業や事業拡大への融資や貯金（IDA）などを提供することで、銀行でもなく代替金融サービス（AFS）でもない第三の選択肢として、金融包摂の役割を果たしている。MFI は利用者の当面の資金需要に応えるとともに、利用者が将来的に銀行を利用できるように、クレジットスコアの改善や金融知識の獲得を支援している。当面の資金提供とともに、将来的な金融包摂の双方を視野に含めている。

特に移民・難民を対象とした MFI では、彼らのおかれた事情とニーズをよく理解し、資金の提供だけでなく経営支援や金融知識教育などを提供し、他の金融機関にはまねのできないきめ細かなケアを行っている。

5. 結論

本研究はアメリカにおいて移民・難民の社会的包摂、特に金融包摂に対し、マイクロファイナンス（MF）の役割を明らかにすることにあつた。

いくつかの事例からわかるように、移民・難民は言語や文化の違い、金融知識の欠如などから、アメリカにて零細事業を起業し、生計を立てることに困難を抱えている。そうした問題を解決し、移民・難民が経済的に自立できるよう、融資や個人開発口座を通して資金を提供するとともに、金融知識教育や起業講座などを提供して促している。

本稿は調査を行った全ての MFI の事例を紹介するだけの紙幅の余裕がないが、移民・難民が置かれた困難やニーズをくみ取り、アメリカで出生した人を対象とした場合とは異なり、多言語で講座を開催するなどきめ細かな配慮をみせている。

MFI の数も規模も極めて限られていることは確かだが、移民・難民の金融包摂、ひいてはより広い文脈での社会的包摂（就業、所得向上など）にも一定の役割を果たしていることが明らかになった。

参考文献

- Armendariz, Beatriz and Jonathan Morduch, 2005, The Economics of Microfinance, second edition, Cambridge, MA, The MIT Press.
- Ahsan, Rahnuma, 2011, “Cultural Aspects of Credit Risk Management,” The CPA Journal, August, 56-59.
- バラ, アジット・S., フレデリック・ラペール, 1999=2005, 福原宏幸・中村健吾監訳『グローバル化と社会的排除——貧困と社会問題への新しいアプローチ』昭和堂。
- Bhatt, Nitin, 2002, Inner-City Entrepreneurship Development: The Microcredit Challenge, Oakland, ICS Press.
- Bhatt, Nitin, Gary Painter and Shui-Yang Tang, 2002, “The Challenges of Outreach and Sustainability,” in Carr, James H. and Zhong Y. Tong (eds.), Replicating Microfinance in the United States, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press, 191-221.

Carr, James H. and Zhong Y. Tong (eds.), 2002, Replicating Microfinance in the United States, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press.

Edgcomb, Elaine L. and Joyce A. Klein, 2005, Opportunities, Building Ownership: Fulfilling the Promise of Microenterprise in the United States, FIELD at the Aspen Institute.
<http://fieldus.org/Publications/FulfillingthePromiseExecSum.pdf>

Fairlie, Robert W., 2012, Immigrant Entrepreneurs and Small Business Owners, and their Access to Financial Capital, Small Business Administration, Office of Advocacy.

Federal Deposit Insurance Corpor

ation (FDIC), 2012, 2011 FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households, FDIC.

FIELD (Microenterprise Fund for Innovation, Effectiveness, Learning and Dissemination), 2011, "Micro Jobs Fast Facts: Do microenterprises provide employment beyond the business owner?," FIELD at the Aspen Institute. <http://fieldus.org/Publications/TrendlinesMicroJobs.pdf>

FIELD (Microenterprise Fund for Innovation, Effectiveness, Learning and Dissemination), 2013, "U.S. Microenterprise Census Highlights Size of the Industry:2011," FIELD Trendlines Series, 5, 1-13.
<http://fieldus.org/Stories/CensusHighlights2012.pdf>

Foroohar, Rana and Jessica Ramirez, 2010, "It's Payback Time," Newsweek, Vol. 156, Issue. 4.

福原宏幸, 2007, 「社会的排除／包摂論の現在と展望」福原宏幸編著『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社, 11-39。

Joassart-Marcelli, Pascale and Philip Stephens, 2010, "Immigrant banking and financial exclusion in Greater Boston," Journal of Economic Geography, 10, 883-912.

Julik, Nancy C., 2005, Bootstrap Dreams: U.S. Microenterprise Development in An Era of Welfare Reform, Ithaca, Cornell University Press.

亀山俊朗, 2007, 「シティズンシップと社会的排除」福原宏幸編著『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社, 74-100。

Koseki, Takashi and Owen Strong, 2013, Exploring the Social and Economic Outcomes of Microfinance: A Case Study with West African Refugee Entrepreneurs Served by the Business Center for New Americans, Business Center for New Americans (BCNA).

Losby, Jan L., 2011, "Evaluation of the Office of Refugee Resettlement's Individual Development Account Program: How Are Former Participants Doing?," ISED Solutions.
[http://www.isedsolutions.org/sites/default/files/\(6\)%20ORR%20IDA%20Longitudinal%20I%20evaluation%20Summary%20\(delete%20references\).pdf](http://www.isedsolutions.org/sites/default/files/(6)%20ORR%20IDA%20Longitudinal%20I%20evaluation%20Summary%20(delete%20references).pdf)

Malm, Erika T., 2003, "The Informal Economy and Microenterprise in the United States," FIELD forum, 14: 1-12. http://fieldus.org/Publications/Field_Forum14.pdf

宮島喬編, 2009, 『移民の社会的統合と排除——問われるフランスの平等』東京大学出版会。

村上敬進, 2004, 「金融排除・経済成長および厚生」『龍谷大学経済学論集』43(4), 55-70。

中村健吾, 2007, 「社会理論からみた『排除』——フランスにおける議論を中心に」福原宏幸

編著『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社, 40-73。

National Community Reinvestment Coalition (NCRC), 2004, Inequalities in Small Business Lending by Income and Race of Neighborhood, NCRC.

野田博也, 2013, 「イギリス政府による金融包摂策のアジェンダ設定——社会的排除対策室の取り組みに着目して」『人間発達学研究』（愛知県立大学）4, 35-46。

岡本真理子, 2003, 「回転講の利子率計算方法と主観的割引率」『日本福祉大学経済論集』26, 21-33。

岡本真理子, 2008, 「都市貧困問題に立向かうマイクロファイナンスの課題」『都市問題』99(5), 76-82。

岡村秀夫, 2007, 「金融排除への取り組み」『関西学院大学経営学論集』54(4), 61-80。

大江宏子, 2004, 「地域の自立化と社会資本ネットワークの活用」『個人金融』19, 193-224。

大塚秀之, 1994, 「レッドライニングと居住地の人種隔離」『研究年報』（神戸外国語大学）31, 193-224。

三本松政之, 2011, 「多文化社会の福祉コミュニティ形成」『法学研究』（慶應義塾大学法学研究会）84(6), 361-387。

Servon, Lisa J., 2002, “Fulfilling the Potential of the U.S. Strategy,” in Carr, James H. and Zhong Y. Tong (eds.), Replicating Microfinance in the United States, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press, 169-190.

柴田武男, 1997, 『地域再投資法入門』日本太平洋資料ネットワーク（JPRN）。

寺地孝之, 2004, 「e エコノミーと金融排除」『関西学院大学経営学論集』51(3), 33-60。

Thetford, Tamra and Elaine L. Edgcomb, 2004, “Microenterprise in the U.S. Informal Economy: Summary Research Findings,” FIELD forum, 15: 1-16.
http://fieldus.org/Publications/Field_Forum15.pdf

表 1 創業資金源（ペンシルバニア州・2007 年）^a

創業資金源	回答者数	本人の 預金	その他本 人の資産	住宅資産	クレジッ トカード	銀行から の融資	家族・友人 からの融資	不要
合 計	53,172	55.5%	7.9%	6.4%	8.4%	15.7%	3.3%	17.9%
人種・民族								
黒人	1,615	51.2%	7.2%	4.6%	9.6%	6.9%	1.9%	23.6%
アジア人	2,408	59.8%	8.3%	6.6%	9.4%	13.6%	4.7%	14.0%
ヒスパニック	1,115	52.6%	9.0%	7.8%	11.7%	10.8%	3.7%	18.1%
非ヒスパニック系白人	48,024	55.5%	7.9%	6.4%	8.2%	16.2%	3.3%	18.0%
出 生								
アメリカにて出生	39,468	59.2%	8.5%	6.9%	8.8%	17.9%	3.6%	16.1%
アメリカ以外で出生 ^b	4,258	63.0%	8.1%	7.5%	9.0%	14.6%	4.1%	13.2%

黒人	257	60.7%	7.8%	8.6%	13.6%	7.8%	2.7%	16.7%
アジア人	1,766	66.0%	8.4%	7.8%	9.2%	16.1%	5.4%	10.9%
ヒスパニック	381	58.3%	8.4%	9.4%	12.1%	13.9%	3.4%	14.7%
非ヒスパニック系白人	1,818	61.6%	7.6%	6.8%	7.4%	14.2%	3.2%	14.7%
言語 ^c								
英語	50,611	57.9%	7.9%	6.6%	8.8%	16.4%	3.4%	18.4%
英語以外	2,561	9.4%	7.8%	2.9%	1.7%	2.1%	1.6%	8.4%

a) この数字は、各々の資金源を用いたかという設問に対して、企業所有者が「はい」と答えた割合を示している。たとえば、非ヒスパニック系白人の企業所有者の 55.5% は本人の預金を創業資金に用いている。したがって、この割合は金額の割合ではない。企業所有者は通常、複数の資金源を組み合わせる用いることから、各資金源の割合の合計は 100% と一致しない。b) 本研究では、アメリカ以外で出生した者を移民とみなし、法的な移民の地位の有無や種類を問わない。c) 「言語」とは、事業を営む際に使用する言語を意味する。「英語以外」は、「事業で英語を用いるか」との設問に対して、企業所有者が「いいえ」と答えた割合を示している。

出典 2007 Survey of Business Owners (SBO) Public Use Microdata Sample (PUMS), US Census Bureau をもとに筆者作成

表 2 事業拡大資金源（ペンシルバニア州・2007 年）

事業拡大資金源	回答者数	本人の預金	その他本人の資産	住宅資産	クレジットカード	銀行からの融資	事業利益	資本へのアクセスなし	事業拡大せず
合計	53,172	24.1%	3.7%	4.9%	10.6%	16.6%	15.1%	1.2%	38.7%
人種・民族									
ヒスパニック	1,115	25.7%	5.0%	5.6%	13.7%	11.1%	10.5%	1.5%	35.1%
黒人	1,615	26.1%	3.6%	3.9%	10.7%	6.4%	7.6%	2.4%	40.2%
アジア人	2,408	30.8%	4.5%	5.7%	10.3%	9.8%	9.7%	1.7%	32.6%
非ヒスパニック系白人	48,024	23.7%	3.6%	4.8%	10.6%	17.4%	15.7%	1.1%	39.0%
出生									
アメリカにて出生	39,468	25.3%	3.8%	5.2%	11.4%	19.4%	17.5%	0.9%	38.5%
アメリカ以外で出生	4,258	30.5%	4.6%	6.0%	11.1%	12.9%	12.8%	1.1%	34.6%
黒人	257	31.5%	5.4%	7.8%	12.8%	4.3%	8.2%	1.6%	38.9%
アジア人	1,766	34.4%	4.8%	6.6%	10.7%	11.3%	11.2%	0.8%	31.9%
ヒスパニック	381	25.7%	5.0%	5.8%	15.2%	15.0%	11.5%	1.3%	37.0%
非ヒスパニック系白人	1,818	27.6%	4.1%	5.3%	10.3%	15.1%	15.2%	1.4%	36.3%
言語									
英語	50,611	25.1%	3.7%	5.0%	11.1%	17.4%	15.8%	1.2%	40.3%
英語以外	2,561	4.3%	4.1%	1.8%	2.1%	1.8%	1.5%	1.5%	7.4%

出典：2007 Survey of Business Owners (SBO) Public Use Microdata Sample (PUMS), US Census Bureau をもとに筆者作成