

III. 参加者のレポート

韓国の民間マイクロファイナンス機関の可能性

立命館アジア太平洋大学

上原優子

2014年8月25日から9月4日にかけて韓国に赴き、マイクロファイナンスの現地調査に参加する貴重な機会を得た。韓国のマイクロファイナンス機関の調査ははじめての経験であり、短期間の調査で得た情報のみで「韓国のマイクロファイナンスは～である」と結論づけるのは烏滸がましいのは重々承知しているが、本調査期間に得た雑感を今後の研究の発展に向け記しておくたい。

現在、韓国のマイクロファイナンスは主に微小金融（ミソ金融）を中心に政府主導で展開されている。金融危機等の影響による厳しい経済環境の中、李明博政権下で低所得層の支援策の1つとして設立されたのが微小金融である。これに伴いそれまで保健福祉部が実施していた自活センターにおける融資事業や、雇用労働部が行う社会的企業への融資事業は微小金融に統合された。さらに民間のマイクロクレジット機関は微小金融から低利で原資を借入し、微小金融の基準に沿った融資事業を実施するという体制が構築された。

しかし始動してから数年を経た現在、微小金融を巡ってはさまざまな批判が生じている。政治家との癒着の噂などもその1つであるが、一番の問題はマイクロファイナンスの「実効性」にあると思われる。低所得層支援のために導入された制度でありながら、画一的な厳しい融資審査によって実需要者が排除されている現実がある。政府主導で展開される以上、公平性の観点からやむを得ない部分はあるが、低調な融資実績、民間マイクロクレジット機関の相次ぐ微小金融からの撤退という現状は、現在の政府主導のマイクロファイナンス体制の限界を示していると思われる。より低所得層の実態に即した融資が実行可能なのは柔軟な活動を実施できる民間マイクロクレジット機関であり、韓国でマイクロファイナンスが有効に機能するためには、政府の取り組むべき課題と民間マイクロファイナンス機関の活動が効果的にバランスされることが必要である。

民間のマイクロクレジット機関が低所得層に対して弾力的な融資を行うための課題の1つは資金調達であると考えられる。政府の鳴り物入りで微小金融が設立された結果、企業の寄付金の多くが微小金融に流れた。民間マイクロクレジット機関が安定的に低所得層へ融資を行うためには、当該機関の活動に共感する個人から寄付をどれだけ得られるかが1つの重要な鍵となると言えるだろう。そのような観点から眺めたとき、今回の調査対象の1つである「美しい財団」は、民間マイクロクレジット機関の理想的なあり方の1つを示唆するものと思われる。

美しい財団は2000年に設立された、韓国の非営利組織の中でも財政の安定性が高い、比較的規模の大きな団体である。財団の主な財源は寄付金（基金）と基金の運用益であり、財団の活動に対する賛同者を得るために創意工夫に富んださまざまな取り組みが行われている。

例えば寄付制度も寄付者の状況を考慮したユニークなものが多数用意されている。1%分かち合い基金は、毎月の給与などの1%を分かち合うというコンセプトから生まれ、日常生活の小さな節約で寄付による社会貢献ができる魅力がある。追慕基金は亡くなられた方を追慕し善行を施すという意味を持つ。寄付は現金だけでなく不動産や株式でも受け入れる。

また寄付者のパーティーへの招待や充実した活動報告の作成が実行され、さらに韓国社会に本質的な寄付文化を定着させるために寄付文化研究所の設立にも力を注ぐ。このような多様な取り組みの結果得られた寄付により、美しい財団は政府からの財源に依存することなく理想とする活動に注力することを可能にしている。

財団の活動の1つとして取り組まれているのが、マイクロファイナンスによる創業支援、「希望の店」事業である。融資対象者は首都圏の25歳以下の子どもを扶養する一人親・女性世帯主である。単に創業資金を提供するだけでなく、マーケティングや会計・広報などの経営支援も実施する。また心理的不安を持つ融資対象者のための心理相談の場や、知識・技術習得のために学校に通う機会の提供など、融資対象者の可能性を高める多様な手段を用意している。

一般に先進国でマイクロファイナンス事業が成功するには、単に資金を提供するだけでなく、マーケティングや会計などの専門知識を提供することが不可欠であると言われる。専門知識の提供は、通常融資事業をコスト高なものにすると懸念されるが、美しい財団には知識の提供だけでなく、融資対象者の心理的側面にまで寄り添う姿勢が見られる。

美しい財団のこれらの独創的な取り組みは高い評価を得ている。財団は過去10年の活動を報告書にまとめているが、これによると希望の店事業は106億ウォンの社会的価値を生み出している。

韓国は自営業者割合が多い国である。美しい財団のように自営業を志す低所得層に柔軟な融資を実行し、融資後の細やかな総合的サポートを有する団体が増えることは、韓国社会において非常に大きなインパクトを持つと考えられる。

美しい財団と同水準の経営が可能な組織が韓国内にどの程度存在するかは不明であり、同財団が民間マイクロファイナンス機関の実態を代表する団体であるとも言えない。しかし一方で、韓国では民間寄付活動が促進され、2000年以降個人寄付の割合が企業を上回るようになった実態がある。個人寄付が着実に伸びている現状は、民間マイクロファイナンス機関のさらなる普及と拡充に向けて大いに期待できる要素である。政府と民間マイクロファイナンス機関が相互にその使命を果たし、またマイクロファイナンス制度が柔軟かつ機動的なものへと進化する中で、一層多くの低所得層への希望へと繋がることが期待されている。

韓国マイクロファイナンス調査に参加して

－日韓のマイクロファイナンスの発展のために－

立命館アジア太平洋大学 国際経営学部

LEE Seungjoon

2014年8月25日から約2週間、韓国でのマイクロファイナンスの調査に参加した。今の資本主義社会に理想と疑問を感じながら生活していたある日、マイクロファイナンスの調査を韓国で行うと聞き、この調査に関わることに自然と魅かれ、半分好奇心半分ある種の恐れを抱きながら参加することになった。

マイクロファイナンスの調査は2014年9月3日の韓日社会的金融シンポジウムまで参加した。それから2ヶ月近く経った今、事前調査や韓国現地の調査を手伝わせていただく中で、思わぬ出会いと未知への発見が続いたと感じている。

話題を少し変えて、私の話をしてみたい。私の父は昔会社を経営していたが、1997年代のアジア通貨危機で倒産してしまった。当時はまだ幼い子供であった私だが、「借りたお金」の恐ろしさを知るには十分であった。この事件の後、私は借りたお金は必ず返すようにし、自分で返せないお金は借りないようにした。

なぜこの話を持ち出したかと言うと、今回の調査を通して「借りたお金」への自分の考えが少し変わったからである。お金の運用次第である人には毒になるかもしれないが、ある人には希望の種にもなり得るということを実感したのである。お金が「ある人には毒になるかもしれないが、ある人には希望の種にもなり得る」という考えは、マイクロファイナンスの中核にある考えでもあると思う。いわゆる金融疎外階層の人々に無担保でお金を貸し、かつ利子を極力減らすという考えにも通じる。マイクロファイナンスがあることで、これまでの金融機関では援助してもらえない人々が、新しい生き方をするためのシードマネーを得て、それを使うことが可能となる。そのことに気が付いたとき、初めて私はお金が汚くないと心から思った。

現代の金融システムを考えると、私たちは大きなジレンマに陥る。お金の価値は今日と明日では違っている。明日には存在しないかもしれないお金を今日与えることの危険性に誰が責任を取るか？現代のシステムでは担保と利子がこの危険性の責任に代わるものであると言っている。この定型化した答え（資本主義の限界）を崩していくためには、人々の意識の変革と、行政の支援や巨大資本が必要であり、それなしでは社会的金融を維持しにくいのではないだろうか。

韓国で参加した韓日社会的金融シンポジウムで、ハンヤン大学のキム・ジョンゴル教授は「韓国には政策があり、日本には運動がある。」と述べた。これは言い換えれば、韓国には先走りすぎた行政の結果、未成熟な基盤の弱い社会的金融制度があり、日本の場合はまだ行政が力を注ぐ程度まで社会的金融の重要性に対する認識が広まっていないという意味であると私はとらえている。

現厚生労働事務次官である^{むらきあつこ}村木厚子氏は、「ゼロを1にするのは、制度がない時に新しいことを始める NPO の仕事。1 を 10 にするのは理論武装をする学者の仕事、それを事業化してペイする範囲の 50 までは企業でもいける。しかし、ペイしないところも含めて最後 100 にするのが行政の仕事だ」と述べている¹。この言葉を借りるならば、日韓両国ともに、行政の機能と社会機能が社会的金融の場合は働いてないと思われる。

問題の中心に「国会の意思決定」があると私は考えている。議員立法の性向が強い韓国と、内閣立法の性向の強い日本の状況で説明できる。韓国の場合、それぞれの議員が支持基盤となる地域の利害の代表者として国会で議論を進めている。一方、日本の場合には多数の国民の支持を得た議員が内閣総理大臣を中心に議論を進め、官僚の意見に耳を傾ける。従ってこの両国の意思決定の違いから、韓国では選別的福祉が生み出され、日本は普遍的福祉社会を作り上げたと感じている。

今回の調査では、現代の経済システムの限界と政治的限界を超えようとしている多くの人々の努力を見ることができた。しかしその実用性に疑問がないわけではない。村木厚子氏の言葉で言うなら、日韓とも 1 までのプロセスは十分に達していると思う。しかしながら 1 を 10 にするための学問や技術的な支えが要求される大切な局面が、現在の状況と言えるのではないか。つまり、私たちのような一般人や学者が今後のプロセスを共に築きあげてゆくべき重要な時期であることを実感したのである。

¹ 朝日新聞 DIGITAL－「村木厚子が語る仕事 4－組織で本気を磨く（2012年 03月 25日更新）」
(<http://www.asakyu.com/column/?id=1121>) ,2014年 10月 24日アクセス

2014年韓国マイクロファイナンスの研究および調査を通して

立命館アジア太平洋大学 国際経営学部

Park Joonyoung

立命館アジア太平洋大学国際経営学部に所属している私は、これまでの授業で社会的金融や社会貢献をする組織に接する機会はあまりなかったが、前セメスター行われた特集講義で社会的企業やさまざまな NGO、NPO 団体に初めて接する機会を得た。授業ではマイクロファイナンスが紹介され、マイクロファイナンス事業を行う機関について研究発表をする機会もあり、その中でマイクロファイナンスに関する多くの知識を得ることができた。資本主義的観点から行われる授業が多く、なかなか社会的な分野について考える機会がなかった私は、講義をきっかけに社会的課題の解決に強い関心を持つことになった。そしてその講義を担当された先生に相談し、今回の韓国マイクロファイナンス研究に自発的に取り組み、調査に参加したのである。

マイクロファイナンス調査は約 2 週間行われた。韓国現地の調査はソンミサンマウルの訪問から始まり、9 月の 3 日に行われた韓日社会的金融シンポジウムまで参加させていただいた。

今回の調査を通して私は大きく 2 つのことに感じた。1 つ目はマイクロファイナンス事業をするにあたって、目に見えないところでも一生懸命努力している方々がいるということだった。調査では社会連帯銀行の RM (Relationship Management) の方々と融資先に訪ねる機会があった。RM の方の活動は、ある信念がないと仕事としてはできないぐらいの業務量であり、また給料であると私は感じた。しかし彼らは融資先の方の仕事を自分の仕事のように考え、一生懸命取り組んでいた。社会連帯銀行のマイクロクレジット利用者は皆 RM の方と深い信頼関係を築いていた。

その例として、マイクロクレジット利用者であった寿司屋のオーナーは、自分の収益の一部を社会連帯銀行に寄付していた。そして社会連帯銀行はこれに対し、感謝状を送っていた。社会連帯銀行がさまざまな人へ資金を貸し出し、RM の方は一緒に悩みながら経営を立て直し、その一部を寄付してもらうという好循環を重ねることによって、事業が継続していることに強い感銘を受けた。

2 つ目に感じたのは、韓国政府の政策が韓国の社会的機関の事業に大きく影響を及ぼすということだった。近年話題になっているイジョンス (現韓国社会投資代表) 代表が考案した約 4,000 億ウォン相当の休眠預金を利用したマイクロクレジット事業は、政府主導により 2009 年 12 月から‘ミソ金融財団’という形で事業を進めることになった。このミソ金融財団について社会連帯銀行のキムヨンドク代表常任理事は、“ミソ金融財団は、あまりにも資本主義的な考え方で、マイクロクレジット利用者の実情をはっきり把握できていない”“このまま事業を進めていくと、きっといい方向には行けない”、と述べている。

政府主導で事業を進めることで生じるメリットは、ある程度安定した資金調達や事業運営ができることであると言えるだろう。しかし、デメリットとして先走った制度を作ってしまう可能性が高いということも言える。マイクロファイナンスが必要となる現場の声をしっかり聴かないまま事業を進めることによって、利用者のニーズを完全に理解することができなくなるのだ。

現在、ミソ金融の貸出支援者の基準は信用等級7以下であるが、実際には等級がそれより高い人でも非常に厳しい状況に陥っている人々がいる。私はこれまでそのような問題を承知しておらず、ミソ金融の方針が実態にあっていないこと、ある意味無理な事業を進めていることについて憂慮を感じた。

そして私は今回の研究で訪問した‘美しい財団’のことを思い出した。財団の運営資金の9割以上は一般寄付および会社からの株式から構成されていた。財団はそれを運営・管理し、マイクロクレジット事業に使っていた。今回の調査で訪問した機関の中で、個人的には‘美しい財団’が一番、政策の影響を受けずに事業を行っていると感じ、また、韓国のさまざまな社会的機関の中で最も寄付に関するプロジェクトが進んでいる機関ではないかと思えた。例えば、黄色い封筒プロジェクトや芸能人の寄付行列プロジェクト、“あなたの1パーセント”など魅力的なプロジェクトがあり、安定的な寄付を促している。これは政府ではおよそ真似のできない素晴らしい発想のプロジェクトではないかと思う。

最後に参加した韓日シンポジウムでは、想像していた以上の方が参加され、社会的金融およびマイクロファイナンス事業に興味を持つ人々が急速に増えていることを実感した。全体的に感じたのは現在の韓国のマイクロファイナンスはさまざまな不備があり、なお一層の議論が必要であるということであった。以前受講した特集講義で紹介された **GrameenBank** の創業者 **Muhammad Yunus** 氏は、社会的考え方と資本主義的な思考を融合したマイクロファイナンス事業を考案した。私はこの事業が非常に魅力的であると感じ、韓国政府がこのような融合した制度を民間と共に開拓していくべきであると思った。9月3日に開かれたシンポジウムのように日韓の社会的金融のあり方の共有を通して、一層改善された法律や制度を整備していくことが重要であると感じている。

IV. 解説 韓国マイクロファイナンスの背景・現状・課題

明治大学経営学部
准教授 小関隆志

はじめに

本報告書は韓国のマイクロファイナンスに焦点を当て、調査結果をまとめたものであるが、そもそもなぜ韓国のマイクロファイナンスに着目したのかを説明したい。

マイクロファイナンスといえばインドやバングラデシュなど途上国における活動が大部分を占めているが、欧米など先進資本主義諸国においても貧困層や金融排除層を対象としてマイクロファイナンスを導入する動きが1990年代以降活発化してきた。東アジア諸国の中では、後に説明するように韓国が1999年以降にマイクロファイナンスを導入し、その後政府が主要政策の一つとしてマイクロファイナンスを強力に推進するようになった。それに対し日本では、マイクロファイナンスの動きは全体として極めて微弱である。先進資本主義諸国は金融の制度が高度に発達しており、大多数の国民が便利な金融サービスの恩恵にあずかれるが、そうした金融サービスを利用できずに不利益を被る金融排除層も一部生み出される。金融排除問題は、ごく例外的な人々だけに当てはまる些細な問題ではない。不況や金融危機、あるいは政策的失敗によって、大量の金融排除層が生み出される。また金融排除を原因とする就職難など、他の社会的排除問題とも密接にかかわっている。

筆者はこれまでアメリカやイギリスにおけるマイクロファイナンスの現状を主に調査してきたが、日本に国情のより近い韓国の事例は、日本にとって参考になる点が多いのではないかと考えられる。

また、韓国のマイクロファイナンスをめぐっては、始まってから年数が浅いこともあって、ほとんど研究が進んでいない。韓国内ではマイクロファイナンスを対象とした研究論文がいくつか発表されているが、日本では紹介されていない。

筆者自身、韓国のマイクロファイナンスに関する本格的な訪問調査を行ったのは今回が初めてであり（2010年5月に予備的な調査を行った）、論文や資料の渉猟や分析も、現時点で必ずしも十全に行ったとは言えない。しかし、韓国のマイクロファイナンスの実践は極めてダイナミックに進んでおり、短期間に大きな変化を見せていることから、まずは今回の訪問調査の結果を報告書の形で公開し、極めて部分的ではあるが、韓国における現状を知ってもらうことを意図した。

日本ではイギリスや韓国における先進例を参考に、休眠預金の活用を法制化しようとの動きが顕著になっている。イギリス・韓国における休眠預金を紹介した調査レポートも公刊されているが、法律や組織などのガバナンスに関する説明が中心で、実際に休眠預金がどのように使われて成果を挙げているのかといった面には言及されていない。本調査のテーマであるマイクロファイナンスは韓国において休眠預金の活用と密接に関連していることから、本報告書でも休眠預金に関する話題が度々登場する。日本における休眠預金の議論にも参考になるのではないと思われる。

1. 先行研究の動向

(1) マイクロファイナンス、社会的金融

韓国マイクロファイナンスに関する先行研究は、大部分が韓国語で書かれた論文で、最近10年以内に公開された新しいものである（巻末「**韓国マイクロファイナンスに関する参考文献**」参照）。

これらの研究は、①マイクロファイナンスの事例研究と、②政府の政策に対する批判的検討の2つに大別される。①については、たとえばジョン・ヨンテ（2010）は済州島におけるマイクロクレジットのニーズ調査、キム・ジョンウォン（2007）は代表的なマイクロクレジット機関として楽しい組合と社会連帯銀行の2事例の比較を行い、それぞれの機関の特徴を描き出した。また②については、微小金融に焦点を当てた研究が目立ち、たとえばイム・ウニ、パク・ウンジュ（2013）は微小金融が李明博政権の主要政策に至った過程について、キム・ジョンホ（2012）は微小金融の法制度とガバナンスについて、イ・ソンウン（2010）は微小金融のサービス内容とそれに関する問題点について、チョン・ヒョンス（2010）は微小金融が信用協同組合にもたらす影響について、それぞれ批判的に論じている。

これらの研究はマイクロファイナンスの一部分に着目したものであり、韓国のマイクロファイナンス全体を捉えてその歴史的経過や現状を明らかにした研究ではない。またマイクロファイナンス以外の社会的金融に関しては、筆者の管見の限りでは先行研究が見当たらなかった。

(2) 社会的企業・社会的協同組合

韓国の社会的企業・社会的協同組合と、その支援政策については、2007年以降日本でも多くの著書・論文で紹介されている。その大多数が社会的企業に関するものであるが、日本語・英語の論文では①社会的企業の概論、②社会的企業育成法や支援政策に関する論考、③社会的弱者の雇用に関する論考、④社会的企業の事例研究、⑤協同組合基本法の紹介に大別される。

①については、主な文献として姜乃榮（2009）、チョン・ソンヒ（2009）、チャン・ウォンボン（2009）、秋葉（2009）、李恩愛（2010）、李美順（2012）、Park（2013）などがある。いずれも社会的企業の歴史的背景、沿革と現状、社会的企業に関する法・支援制度、課題などを包括的に述べたものである。

②については、社会的企業育成法の内容をいち早く紹介した岡安（2007）をはじめ、社会的企業の認証制度をめぐる論争を整理した金才賢（2010）、法制度を詳述した内閣府（2011）、イギリス・イタリアとの比較により韓国の社会的企業政策の特徴を描き出した米澤（2012）、育成法の制定過程を詳述した文京洙（2012）、社会的企業育成政策の課題を明らかにした金才賢（2012）、中央政府と地方政府における政策の関係に着目した加藤（2013）、イギリスの社会的企業政策との比較を行った Park & Wilding（2013）などが挙げられる。

③社会的弱者の雇用については、韓国では失業者対策の一環として社会的企業が導入された経緯から雇用政策との関連で社会的企業の意義や課題が論じられることが多い（北島、2008；橋本、2011；金成垣、2012）。福島（2009）や金早雪（2011）は青年の失業問題に特化して社会的企業が雇用創出に果たす役割を論じ、佐伯ほか（2012）や宋（2012）姜・落合（2011）は障害者の雇用の観点から社会的企業の制度や事例の分析を行っている。

④社会的企業の事例研究としては、真島（2009）、イ・ドンヒョン（2012）、ホームレス資料センター（2013）、明治大学非営利・公共経営研究所（2013）などがある。

⑤協同組合基本法については、栗本（2012）、李幸郁（2012）、金應圭（2012）、金亨美（2012）が協同組合基本法の内容を紹介しているが、同法で新たに規定された社会的協同組合を正面に据えた研究はまだ見当たらない。

社会的企業や社会的協同組合をめぐるのは、法制度・支援政策や雇用促進の研究は多いが、企業経営や資金調達に関する研究は、社会的企業をビジネスモデル理論に当てはめて事例研究した真島（2009）や李美順（2012）などを除き、あまりない。社会的企業の資金調達が困難を抱えていることは金才賢氏が講演の中で指摘しているが（明治大学非営利・公共経営研究所、2012）、社会的企業や社会的協同組合の資金源として、マイクロファイナンスをはじめとする社会的金融が果たす役割は大きい、社会的企業を社会的金融との関連で認識した研究が見られないのは残念である。

（3）休眠預金

日本で休眠預金を活用しようという動きが近年高まってきたことから、海外の先進事例の一つとして韓国の事例も日本でしばしば紹介されるようになった。学術論文はまだ見当たらないが、レポートや参考資料の類としてはいくつか見受けられる²。

2. 韓国マイクロファイナンスをめぐる歴史的経過

韓国のマイクロファイナンスは、1990年代末のアジア通貨危機（韓国ではこれを「IMF事態」と呼ぶことが多い）を契機に始まり、2000年代末の金融危機を契機にさらなる発展を遂げたが、自活支援、失業対策、零細事業者支援、金融包摂という互いに異なる4つの潮流に細分化されるとというのが、筆者の現時点での認識である。

（1）貧困：自活支援

文京洙（2012）によれば、1990年代初頭にソウル首都圏の貧困地域で起きた生産共同体運動が、社会的企業の出発点であったという。生産共同体運動とは、都市の貧困層の経済的自立（＝自活）を促すため、労働者協同組合を参考に「生産共同体」を組織して自己雇用を進める運動であった。金泳三政権（1993-1998年）は生産共同体運動による脱貧困の取り組みに着目して「自立支援政策の一環として生産共同体モデルを導入した生産的・予防的福祉を構想」し、1996年に保健福祉部が自活支援事業を始め、全国5か所に地域自活支援センターを設置した。

1997年末から1998年にかけて発生したIMF事態により、多くの企業が倒産し、町に失業者があふれた。従来の生活保護法は生活保護の対象を障害者や高齢者などに限定し、14歳以上の労働可能な年齢層を対象としてこなかったが、多くの中壮年世代が失業して生活に困窮したため、韓国政府は1999年に国民基礎生活保障法（国基法）を制定し、全ての年齢層を生計保護の対象に含めた（李恩愛、2012）。国基法の制定にあたって、自活事業が国基法の中に組み込まれ制度化された。すなわち、労働可能な人が国基法によって生活保護を受ける場合、自活事業に参加して就労するという条件付きで受給できる（＝条件付き受給者）ことになった。生活保護の一般受給者や、生活保護の対象に含まれない人も任意で自活事業に参加できるが、実質的に自活事業は生活保護の一制度に再編された（中央自活センターのインタビュー記録を参照）。

各地域自活センターは自活支援事業として企業等への就職や創業の支援を行う。創業に関しては参加者が訓練の後に「自活企業」を共同で創業することになっており、自活企業に対する創業や経営の支援を行っている。

保健福祉部は2005年から自活企業に対して、民間のマイクロファイナンス機関を通して無担保・無保証融資を始めた（＝希望を育てるバンク）。しかし、李明博政権によって2009年に設

² NPO法人フローレンス駒崎弘樹、プロボノ リサーチチーム「[日本における休眠口座基金の創設プランの策定中間調査報告書](#)」2011年／国家戦略室「[休眠預金関連資料](#)」2012年／休眠口座国民会議「[休眠口座白書](#)」2012年／水谷衣里「[どう活かす？休眠預金](#)」三菱UFJリサーチ&コンサルティング2014年など。

立された微小金融に、この融資事業が統合されたため、保健福祉部の融資事業による新規の貸付は2008年度で終わった（**保健福祉部のインタビュー記録**を参照）。

(2) 失業：雇用創出

アジア通貨危機により韓国の失業率は1997年の2.62%から1998年には6.95%に急増し、町に失業者があふれた。この大量失業は「失業大乱」とも呼ばれた。失業率はその後徐々に減少し2002年には3%台に落ち着くが、1990年代末の大量失業によって労働市場が世紀と非正規に両極化し、非正規雇用や長期失業者などの問題が顕在化するようになった（李恩愛、2012）。こうした構造的な失業問題に対処すべく経実連、韓国労総、民主労総など様々な社会運動団体が失業克服運動に結集し、1998年に失業克服国民運動委員会が設立された（李恩愛、2012；ともに働く財団ウェブサイト）。同委員会はわずか1年間で1400億ウォンの寄付金を集め、この寄付金を基金として、介護事業や環境事業、NPOなどの雇用創出事業を展開した。2003年には財団法人「失業克服国民財団共に働く社会」に改組して社会的企業や社会的な働き口の支援事業を開始した。2008年には財団法人「ともに働く財団」に改称し、現在に至る（以下の記述は組織名称の表記を「ともに働く財団」で統一する）。

ともに働く財団は失業問題を背景に設立されたこともあり、設立当初より労働部との関係が強かった。同財団は労働部や韓国銀行などからの資金をもとに、2003年以降失業者の起業に対する支援事業の一環として融資を始めた。同財団は2006年の社会的企業育成法設立に際して中心的役割を担ったこともあり、社会的企業にも融資しているが、近年は社会的企業の中間支援組織が多数できたために、若者の失業対策に重点を移しつつあるという（**ともに働く財団のインタビュー記録**を参照）。

韓国の社会的企業はもともと失業対策として導入されたという経緯、脆弱階層の雇用を条件とする社会的企業が56.9%と最大の割合を占めるという現状（李美順、2012）、社会的企業の大多数が小規模零細企業である（雇用者数は1企業平均28.1名）ということなどから考えて、社会的企業への融資は雇用の創出・維持を主眼に置く零細事業融資としての性格を色濃く持つものといえよう。

(3) 零細事業者・自営業者：経営支援

自営業者数は、アジア通貨危機後の1998年から急増し、1998年の5616千人から2002年の6190千人に増加した。この増加は、失業の増加に伴い、「自営業部門はリストラされた労働者の『雇用吸収弁』の役割を行った」ため、「IMF経済危機以降、失職者、特に男性が生計維持を目的とする創業が大幅に増加した」のである（朴昌明、2013）。韓国はもともとOECD諸国の中で自営業者をはじめとする非賃金労働者の割合が相対的に高いが、自営業者の生存率が低く「長期間の事業存続が難しい」こと、自営業者の所得が低く「低所得水準に止まる零細自営業者が多数存在する」（朴昌明、2013）ことなどから、自営業者の多くは厳しい経営を迫られていることがうかがえる。

他方、通貨危機によって庶民金融機関の経営が悪化し、中小企業への融資（特に少額信用貸付）が困難となった（**韓国金融研究院のインタビュー記録と添付資料**を参照）。

こうした状況から、資金繰りに苦しむ自営業者や零細事業者に無担保で少額を融資するマイクロファイナンスの需要が高まった。これが、1999年に韓国で初めてのマイクロファイナンス機関である「楽しい組合」(Joyful Union: JU)の設立と、翌2000年の「社会連帯銀行」(Social Sodararity Bank: SSB)の設立の背景である。要するに、元来自営業者割合の高かった韓国において、通貨危機の影響によりさらに自営業者数が増加し、さらに事業の資金繰りが困難になるという背景から、既存の金融機関の枠外で零細事業融資が求められ、マイクロファイナンスの導

入に至ったといえる。なお、韓国では融資から始まったという経過もあり、マイクロファイナンスではなく「マイクロクレジット」という表現が一般的であるが、現実には韓国内でも融資だけでなく貯蓄や助成などもみられるため、本報告書はそれらの金融手法を総称してマイクロファイナンスと称している。

楽しい組合は設立当初、グラミン銀行の韓国支部として発足し、主に農村部において融資と貯蓄を組み合わせた手法で、共同創業を支援していた。他方、社会連帯銀行は設立当初から主に都市部において個人の創業を支援するという点で、楽しい組合とは対照的な手法を採っていた（キム・ジョンウォン、2007）。

楽しい組合は2000年代後半から次第に都市部に活動の拠点を移し、貯蓄制度もやめて融資に特化したことから、社会連帯銀行との違いは以前に比べて明確ではなくなっている。また、両者とも政府から社会的企業支援事業を受託しており、マイクロクレジット事業は組織全体の一部分という位置づけに変わりつつある。例えば、楽しい組合の2013年度決算をみると、事業費12億3506万ウォンのうちマイクロクレジット事業は68.6%、社会的経済事業費（社会的企業支援など）が30.5%といった割合である（楽しい組合「第7次定期総会資料」2014年2月）。

楽しい組合と社会連帯銀行がマイクロファイナンスを主な事業目的として設立された組織であるのに対し、その後に登場した美しい財団のケースは大きく異なる。美しい財団(The Beautiful Foundation)は市民運動家・弁護士の朴元淳氏（第35代ソウル市長、2011年～）によって2000年に設立された、寄付文化創造のための財団である。財団の主な事業は寄付の啓発、募集、配分等であるが、事業の一つとして「希望の店」というマイクロファイナンス事業を2004年に始めた。「希望の店」事業は子どもを持つ女性世帯主を対象に起業支援を行うという対象限定型の独自のサービスという点でも、貧困層を対象とする楽しい組合や社会連帯銀行と異なる（楽しい組合、社会連帯銀行、美しい財団のインタビュー記録を参照）。共通点としては、大企業からの寄付金を主な財源としていること、また資金面の支援だけでなく経営面の指導助言、ネットワークキングなど非財務的な支援も手厚く行い、利用者との密接な関係を重視していることである。利用者に対する支援は、社会連帯銀行のRelationship Manager (RM)に象徴されるように、日頃から利用者との連絡を取り合い、頻繁な電話や訪問を通して状況を把握するとともに、相談に乗ったり手伝ったりして、利用者を精神的に支えることに努めている点が印象的である（マイクロクレジット融資先の3事例を参照）。

(4) 金融疎外：金融包摂

韓国ではアジア通貨危機に際して、IMFの指導下で経済活性化を目的に1998年、利子制限法を撤廃したことから、略奪的な超高金利の消費者金融（韓国では「私金融」と呼ばれる）が横行した。1999年には規制緩和極端なクレジットカード（韓国では「信用カード」と呼ばれる）の利用促進政策が始まった。政府はカード取引の規制を緩和するとともに、減税と宝くじによってカードの利用を促進した。クレジットカードは短期間に韓国社会に浸透し、2001年には民間消費支出に占めるカード利用割合が6割と、世界最高となった。消費者はカードで気軽にキャッシングを行い、キャッシングの高金利を返済できなくなる者が続出し、「2003年カード大乱」と呼ばれた（日本弁護士連合会消費者問題対策委員会「韓国金利事情調査報告書」2005年）。30万ウォン以上の借金を3か月以上延滞している者を「信用不良者」と呼ぶが、2004年には信用不良者が361万にまで増えた。政府は2002年10月「貸付業の登録及び金融利用者保護に関する法律」（貸付業法）を急ぎ制定して月額利用限度額を設定し、カード取引の規制を復活させたが、クレジットカードの信用不良者は新規借り入れを禁じられたため、彼らはより高金利の私金融市場に流れていった（日本弁護士連合会消費者問題対策委員会「韓国金利事

情調査報告書」)。1990年代末から2000年代初めにかけて発生した多数の多重債務者の存在は、韓国内での金融排除問題（韓国では「金融疎外」と呼ぶ）を顕在化させるものとなった。

私金融やクレジットカードで多額の負債を抱え、銀行などの金融機関からの借入れができない金融疎外階層が多数発生したことから、韓国政府は2004年に信用等級制度を導入した。信用等級とは、信用評価会社が個人の信用状態を評価するために定めたもので、信用度が最も高い1等級から最も低い10等級まで10段階に区別される（金明中、2013）。延滞率や延滞額、貸付額、取引期間などを評価項目とし、7等級以下は一般に「低信用等級」と呼ばれる（シンシアリーのブログ「信用等級7以下の人にはクレジットカードの新規発給を停止」2011年12月）。坂野（2012）によれば、韓国の家計貸付の信用等級別顧客構成をみると、銀行の顧客のうち7等級以下は10.5%しかいないのに対し、キャピタル会社の場合は7等級以下が35.1%、カード会社は42.2%、貯蓄銀行は57%とかなりの割合を占めており（2008年6月15日残高基準）、低信用等級の消費者が銀行ではなく他の貸付金融会社を利用せざるを得ない。

韓国の貸付業者の上限金利は次第に引き下げられ、2014年7月に利子制限法改正により30%から25%になった（**第1部シンポジウム記録**のキム・ホンキル氏発言を参照）。債務不履行者（以前の「信用不良者」を改称）数も2003年をピークに年々減少の傾向にある（金明中、2013）。しかし、家計債務は2002年以降増え続けており、深刻な社会問題である。韓国の家計債務は2002年の464.7兆ウォンから2012年の963.8兆ウォンに、家計債務額の対可処分所得比は2003年の106.7%から2012年の135.6%へと悪化した。多重債務者（3か所以上の金融機関から借りている者）も増加傾向にあり、2012年6月末に316万人に達した（金明中、2013）。

多額の負債が家計を圧迫し、経済停滞をもたらしていることへの危機感から韓国政府は2000年代初頭から信用回復支援委員会や個人再生制度などの施策を導入してきた。

こうした施策の一つが微小金融や国民幸福基金であった。2009年李明博政権によって導入された微小金融は低信用階級層（7等級以下）を対象に年4.5%以下の低金利で融資するマイクロクレジット制度である（**微小金融中央財団のインタビュー記録**を参照）。また、国民幸福基金は2013年朴槿恵政権によって導入された債務調整機関であり、家計負債を国家が一部肩代わりする制度である。重い家計負債の解消が喫緊の政治課題であったことから朴大統領が政権の公約に掲げ、従来の信用回復基金を改組して国民幸福基金の設置に至った。債務調整自体はマイクロファイナンスではないが、債務調整と少額貸付は密接な関係にあることも確かである。実際、国民幸福基金の事業の中には、低金利融資への切り替え（パゴドリム（借り換え）ローン）、信用回復中の者に対する少額貸付事業も含まれている（**国民幸福基金のインタビュー記録および添付資料**を参照）。微小金融との重複が生じていることもあり、朴政権は庶民金融政策の整理統合のため2015年に微小金融と国民幸福基金の組織統合を予定しているという。

このように政府主導で低信用階級・債務不履行者など金融疎外階層への救済策（金融包摂政策）としてマイクロファイナンスが大規模に導入されてきたが、他方で純民間のマイクロファイナンス機関が貧困層に生活費（事業資金でなく）を融資する例も近年現れるようになった。2012年に活動を開始した社団法人「共に生きる人」は債務不履行者を含む貧困層に対して最高100万ウォンを1年間、無利息・無担保・無保証で融資しており、2014年7月までに累計342件・1億4500万ウォンを融資したという（同法人常任代表イ・チャンホ氏による）。

3. 韓国マイクロファイナンスおよび社会的金融の現状

(1) マイクロファイナンス

今回の訪問調査で主な話題の一つは、民間マイクロクレジット機関の法的根拠であった。日本ではNPOバンクが（公益法人や生協を除き）貸金業者登録を義務づけられている。韓国の民間マイクロクレジット機関はそもそもいかなる法的根拠に基づいて融資事業を行えるのか。

保健福祉部の行政官によれば、非営利法人の貸金業者は「貸出業等の登録及び金融利用者保護に関する法律施行令」第2条で、「民法その他の非営利法人が定款で定めた目的の範囲で貸す場合」規制対象外とされた（**保健福祉部のインタビュー記録**を参照）。したがって、非営利の民間マイクロクレジット機関は貸付業法の規制を一切受けずに、定款の範囲内で自由に融資事業を展開できることになる。ただし、政府や財団などから補助金や事業委託などを受けているため、定期的に業務監査が入り、チェック体制は構築されている。営利金融と非営利金融の区別ができない日本の貸金業法とは対照的である。

韓国のマイクロファイナンスの全体像を明確に示すことは、現時点では残念ながら不可能である。というのは、そもそも韓国国内におけるマイクロファイナンスの定義・範疇がまだ明確になっておらず、欧米の制度・事例を韓国国内に紹介した文献が刊行されるにとどまっている。マイクロクレジットとは、韓国では少額信用貸付事業（信用貸付とは無担保融資）のことと解されているようである。融資事業を行うマイクロクレジット機関にしても、前述の楽しい組合や社会連帯銀行などが事例研究の対象になるにすぎない。微小金融の設立時に、20のマイクロクレジット機関が集まって韓国マイクロクレジット協議会を発足させた（イム・ウニ、パク・ウンジュ、2013）が、同協議会は現在あまり活動しておらず（**楽しい組合のインタビュー記録**を参照）、マイクロクレジット機関によるネットワークが弱いように思われる。社会連帯銀行および韓国社会投資の創設者で、韓国のマイクロファイナンス業界の先駆者であるイ・ジョンズ氏が中心となり、韓国社会投資が2013年に社会的金融セミナー、2014年に社会的経済アカデミーと題して連続セミナーを開催しており、マイクロファイナンスをはじめとする社会的金融関係者のネットワークの機能を果たしている。その意味で韓国社会投資は韓国国内のマイクロファイナンスや社会的金融に関する情報の拠点といえるが、韓国社会投資の幹部も韓国国内のマイクロクレジット機関の全貌を把握しきれていない（韓国社会投資でのインタビュー）。

代表的なマイクロクレジット機関としては、最初に設立された楽しい組合、最大規模の社会連帯銀行、さらに、ともに働く財団、美しい財団の「希望の店」事業が挙げられる。社団法人一緒に作る世界・社会連帯銀行は、総資産357億ウォン（2013年12月末）、年間収入155億ウォン（2013年）（社会連帯銀行ウェブサイト）。楽しい組合は、総資産53億ウォン（2013年12月末）、年間収入35億ウォン（2013年）（楽しい組合第7次定期総会資料、2014年2月）。ともに働く財団は、年間収入182億ウォン（2012年）（ともに働く財団ウェブサイト）。美しい財団は、総資産682億ウォン（2013年12月末）、年間収入98億ウォン（2013年）

（美しい財団ウェブサイト）といった組織規模である。融資実績に関しては、楽しい組合の場合は2013年の1年間に29億8050万ウォンを融資した。このうちソウル市の委託事業である創業貸付事業についてみると、264名の申請者があり、102名に対して合計21億8500万ウォンを融資した（1名平均融資額2142万ウォン）。また、アイコープ生協からの委託事業である生計資金貸付事業についてみると、53名の申請者があり、11名に対して4400万ウォンを融資した（1名平均融資額400万ウォン）（楽しい組合「第7次定期総会資料」2014年2月）。

微小金融と提携する「民間福祉事業者」は、社会連帯銀行や楽しい組合のほか、「分かち合いと喜び」「一緒に働く人々」「釜山福祉開発院」「韓国法務保護福祉公団」「小商工振興院」「ハンマウム金融」「一緒に働く財団」「実分かち合い財団」「民生経済政策研究所」が微小金融中央財団ウェブサイトに掲載されている。これらの組織は微小金融中央財団から資金を無利息で借り受けて低所得層の創業支援や信用回復支援、社会的企業支援のために融資していることから、概ねマイクロクレジット機関に含まれるとみてよいのではないと思われる。

他方、政府系マイクロクレジットの微小金融に関しては、金融委員会のウェブサイトに融資実績を公開しているが、パク・チャンギョン教授によれば微小金融は設立後4年間で1000億ウォン以上を融資したとのことである（**微小金融中央財団のインタビュー記録**を参照）。

もつとも、マイクロクレジット機関を民間と政府系に峻別することは難しい面もある。韓国社会投資のイム・チャンギョ氏はシンポジウムのプレゼンテーション資料で民間と政府系にマイクロクレジット機関を分類しているが、民間マイクロクレジット機関の多くは政府と強いつながりを持ち、微小金融や労働部、保健福祉部、ソウル市などからの委託金や補助金が収入のかなりの割合を占めている。マイクロクレジット機関の絶対数が限られ、政府にもマイクロクレジットの知見が蓄積されていないために、政府から代表的なマイクロクレジット機関に依存しがちになる。また民間マイクロクレジット機関としても政府は主要な財源である。そのため政府の庶民金融政策の受け皿として民間の機関が位置づけられている面がある。

後述するように微小金融と民間マイクロクレジット機関との間で生じている軋轢も、こうした政府と民間との関係性が背景にあるといえる。

(2) マイクロファイナンス以外の社会的金融

マイクロファイナンス以外の社会的金融については、筆者の管見の限りでは、体系的な情報がない。韓国社会投資が2013年に開催した「社会的金融セミナー」は「インパクト投資」「クラウドファンディング」「社会的企業支援」「協同組合金融」「共同体基金」「マイクロクレジット」の6回シリーズで構成されていた。「インパクト投資」の回では、社会的企業に投資するD3 Jubileeやsopoongの事例、「クラウドファンディング」の回では、社会的プロジェクトの資金調達を手掛けるWADIZやユーキャンファンドの事例、また「共同体基金」の回では、地域共同体基金に寄付・融資する社会投資支援財団や富川希望財団の事例が紹介された。このセミナーの構成と事例紹介をもって韓国の社会的金融の全体像を示せるというわけではないが、一定のヒントを与えてくれると思われる。協同組合金融に関しては、チョン・ヒョンス(2010)によれば信用協同組合は1990年代末の通貨危機以降、組合員数や出資金額が減少し、預貸率も下がり、また住宅ローン中心の事業展開で、マイクロクレジットの需要に応えられていないという。韓国社会投資のイム・チャンギョ氏も一部の組合を除き「信用協同組合は…あまり社会的な金融を行っているところがない」と評価している(韓国社会投資のインタビュー記録を参照)。本調査で訪問したドンジャク信用協同組合は、社会的金融に関心を持ち、地域貢献に積極的な信用協同組合の一例である(ドンジャク信用協同組合のインタビュー記録を参照)。

韓国社会投資は2012年に設立された財団法人で、ソウル市と民間組織が共同出資し、主にソウル市社会投資基金の運用・実行機関として、社会的企業や社会的プロジェクトへの投融資、社会的価値評価(SROI)、ソーシャル・インパクト・ボンド(SIB)などを行っている(第1部シンポジウムのイム・チャンギョ氏資料、同ムン・チョルウ氏資料および韓国社会投資のインタビュー記録を参照)。

ソウル信用保証財団は特別法によって設立された信用保証機関で、日本の信用保証協会にあたる。ソウル市内の中小企業・零細事業者への信用保証を目的に1999年に設立された。アジア通貨危機直後の不況期、マイクロファイナンスの導入と同じ年に設立されたわけで、当時の中小企業・零細事業者の資金繰りがそれだけ厳しかったことがうかがえる。信用保証財団はマイクロファイナンス機関ではないが、民間マイクロクレジット機関と提携して利用者の融資保証を行っており、重要な役割を担っている(ソウル信用保証財団のインタビュー記録を参照)。

日本との比較で興味深い点は、韓国では最近、非営利の社会的企業への融資も信用保証の対象に含まれるようになったということである。日本では非営利組織が信用保証協会の保証対象外となっていることから、韓国の事例は参考になると思われる。

(3) 休眠預金と微小金融

休眠預金とは金融機関に預けられたまま長期間取引のない預金を指す（水谷、2014）。日本では銀行で毎年約 850 億円の休眠預金が発生し、払い戻し分約 350 億円を差し引いた残り約 500 億円が銀行の利益金として計上される。この休眠預金を活用しようという議論が 2011 年頃から活発化し、イギリスや韓国など諸外国の事例も紹介されるようになった。だが休眠口座の管理スキームの説明が中心で、資金活用の実態や課題はほとんど知らされていない。

韓国では 2007 年に休眠預金管理財団設立などに関する法律が公布され、2008 年に休眠口座管理財団が設立された。2009 年には李明博政権（2008－2013）下で微小金融中央財団に改称されて現在に至る。韓国の場合は休眠口座の中に休眠預金だけでなく休眠保険金も含まれている。

微小金融中央財団は休眠口座の管理・返金処理に加えて、休眠口座の資金を活用したマイクロクレジット事業を営む。韓国社会投資のイ・ジョンズ氏によれば、休眠口座を活用したマイクロクレジット事業のアイデアは、イ・ジョンズ氏をはじめとする民間マイクロクレジット機関から当時の盧武鉉政権（2003－2008）に提案され、それをもとに休眠預金法が制定されたという。だが李明博政権に代わり実現した制度は、民間側の構想とは裏腹に、政府主導で中央集権的な色彩の濃いものとなった（イム・ウニ、パク・ウンジュ、2013）。

微小金融中央財団の下に、「微小金融地域財団」「民間福祉事業者」「企業・銀行」の 3 種類の組織があり、異なるスキームで事業を行っている（**微小金融中央財団のインタビュー記録**を参照）。「地域財団」は、中央財団から休眠預金を財源とする補助金を配分されて融資事業を行う直営部門である。「民間福祉事業者」は民間マイクロクレジット機関が中央財団から休眠預金を財源とする無利息融資を受けて融資事業を行う、いわばフランチャイズ部門である。また 6 大企業・5 大銀行から成る微小金融財団は休眠預金ではなく各企業が自らの拠出する寄付金を用いて融資事業を行う独立採算部門である。休眠預金と、企業・銀行からの寄付金をあわせて、2020 年までの 10 年間で 2 兆ウォンを造成する計画であるという。

ただし、パク・チャンギョン教授によれば、2012 年に休眠預金法が改正され、休眠預金の元本の所有権は 5 年経過後も銀行に移行しないこととなった。そのため微小金融の財源に組み入れて活用できる資金は利息部分のみ（年間 200－300 億ウォン程度）となった。この法改正により微小金融の事業計画にも大きな影響が及ぶことは間違いないだろう。

微小金融の意義について、パク・チャンギョン教授は、政府の力によって安定した大規模な財源が確保できた点を指摘する。他方、課題としては、マイクロクレジット事業における硬直的な運用と、民間マイクロクレジット機関の排除を指摘している。これらの課題については、民間マイクロクレジット機関からも同様の指摘があった。参加者のレポートにも微小金融をめぐる問題が複数言及されている（**第 III 部参加者のレポート**を参照）。

民間マイクロクレジット機関の排除に関しては、上記の地域財団と民間福祉事業者の間で差別的な扱いが懸念されている。地域財団は中央財団から運営費全額と貸倒損失を補助金として受け取れるのに対し、民間福祉事業者は、利用者から徴収する金利収入（年 4.5%）で運営費を賄い、貸倒損失のほとんどを自己負担しなければならない（想定貸倒率は 5%以内）。パク・チャンギョン教授は、融資額の 25%程度の運営費が必要と試算しており、また実際の貸倒率は 5%よりはるかに高い。そのため社会連帯銀行や、ともに働く財団、各地の地域自活センターなどはいずれも微小金融中央財団からの資金提供を断念したという。

微小金融ができる前は、大企業・銀行は CSR（企業社会責任）の一環として民間マイクロクレジット機関への支援を積極的に行っていたが、微小金融ができて大企業・銀行が軒並み微小金融の枠組みに参加するようになると、民間マイクロクレジット機関は大企業・銀行から独自に支援を得られにくくなったという。結局のところ、民間マイクロクレジット機関は微小金融のために、休眠預金と大企業・銀行という 2 つの主要な財源の選択肢を失いつつあるのである。

4. 韓国のマイクロファイナンスの特徴

韓国におけるマイクロファイナンスは、他の先進資本主義諸国のマイクロファイナンスと比較して、どのような特徴がみられるのだろうか。

まず共通点としては、貧困層や金融排除層を対象として、金融包摂を主眼に導入されている点が挙げられる。銀行をはじめ多様な金融機関が整備され、大多数の国民が既存の金融機関にアクセスしてサービスを受けられるが、一部の金融排除層はアクセスできず不利益をこうむる。そのためマイクロファイナンスが金融排除層のニーズに応える形で登場し、金融包摂のために融資や貯蓄などの金融サービスをカスタマイズして提供するのである。

韓国の特徴の第一は、時の政権が極めて強いリーダーシップをとり、政府主導下でマイクロファイナンス事業を展開するのに対し、他の諸国は民間が主導であり、政府は側面支援の立場にとどまることである。アメリカやイギリスでは政府がマイクロファイナンス機関に投資減税や補助金を提供している（たとえばアメリカではコミュニティ開発金融機関に対して連邦政府のCDFIファンドが補助金を、中小企業庁SBAが低利融資を提供し、また地域再投資法（CRA）により銀行への規制を行っている）が、あくまでも民間主導である。韓国の場合、民間のマイクロクレジット機関が1999年に初めて登場してからわずか2-3年後に政府機関が介入を始め、労働部や保健福祉部の補助金が大量に流入する。10年後の2009年には微小金融の設立によって民間マイクロクレジット機関が政府主導の枠組みに再編・統制され、「民間福祉事業者」として政策実行部隊に位置づけられていった。しかも、民間マイクロクレジット機関は政府の政策に対してアドボカシー活動を行うという運動的な側面が必ずしも強くない。

この点では日本とも極めて対照的である。日本には生活福祉資金貸付制度という公的なマイクロクレジット制度が厚生労働省・社会福祉協議会により運営されているが、積極的に広報しないなど様々な理由により、同制度が利用されることは少なかった（**第1部シンポジウムの佐藤順子氏資料**を参照）。また、政府が民間組織を巻き込んでマイクロファイナンスを積極的に普及する政策をとっているわけでもない。

韓国の特徴の第二は、マイクロファイナンスの対象者層がごく一般の庶民で、通貨危機・金融危機に伴って短期間に大量に発生したことである。韓国では1990年代末から2000年代初めにかけての短期間に貸金業者・クレジットカードによる多数の債務不履行者・金融排除層を生み出し、また多数の失業者が街にあふれて、マイクロファイナンスの需要を一気に高めた。

欧米諸国では、金融危機などの一時的な要因も影響をもたらしていることは確かだが、より根底には移民・難民の社会的排除やエスニック・マイノリティの構造的な貧困、男女格差、若者や障害者・高齢者の失業問題などがあり、従来 of 社会福祉政策に代わって起業による雇用促進や経済的自立を促進する政策の一環としてマイクロファイナンスが推進されてきた。その意味で欧米諸国は長期的で構造的な社会的格差・社会的排除の問題と、福祉国家政策の新自由主義的変容を背景として、マイクロファイナンス促進策が生み出されてきたといえる。

この点では、日本は欧米のような移民・難民やエスニック・マイノリティの社会的排除が大きな社会問題として浮上することはなかった。韓国と同様に、エスニック・マイノリティではないごく一般の庶民が金融危機などの影響で失業して貧困層に転落し、マイクロファイナンスの利用者になる可能性は十分ある。これは、日本に受け入れた移民・難民の数が欧米諸国に比べて極めて少なかったためであろう。しかし、日本に定住する難民の中には起業を志す人もおり、難民に対する起業支援の需要は、少ないながらも確実に存在している（**第1部シンポジウムの上原優子氏資料**を参照）。

日本は、韓国で金融排除問題が顕在化するはるか以前から、長期間にわたって消費者金融の被害に苦しんできた。日本では消費者信用生協をはじめ、多重債務者救済のた低利融資事業が民間主導で行われてきた。この多重債務者救済の活動に対して政府からの支援は極めて限定的

であるが、他方では全国クレジット・サラ金被害者連絡協議会などの運動が貸金業法の改正を勝ちとるなど、アドボカシー活動の強さが日本のマイクロファイナンスの特徴の一つである。

前述のように韓国は先進国の中でも自営業者の割合が高いのに対し、日本は低いことから、起業資金の需要は韓国よりも相対的に低い。そのうえ、日本では政策系金融機関の日本政策金融公庫（日本公庫）が中小零細事業者に対する無担保融資を提供しているため、事業主向けマイクロファイナンスの需要は既にある程度満たされていると考えられる。しかし日本においても失業率が次第に高まりつつあり、政府・自治体は近年、新規起業のための支援制度を新設する動きが活発化している（たとえば中小企業庁の創業促進補助金や東京都の女性・若者・シニア創業サポート事業など）。民間の中間支援組織もこれに呼応して起業支援のコンサルティングやセミナーなどを開催し始めており、今後、零細事業者・自営業者への新たなマイクロクレジットの需要が掘り起こされる可能性もある。

韓国の特徴の第三は、財源を政府と企業に依存している点である。日本では、消費者信用生協やNPOバンクなどが市民から集めた出資金や寄付金を元手にして融資事業を行ってきた。政府や企業が支援に消極的という背景もあるが、他方では既存の金融に対抗して、助け合いの精神で市民のお金を循環させるという動機もあった。市民による出資という発想は欧米諸国でもあまり見られないので、もしかすると日本に特有なのかもしれない。政府と企業からまとまった金額を拠出して財源にする方法は極めて効率的で、短期間に大きな社会的インパクトをもたらすことが期待できる。その反面、時の政権の意向次第で大きく方向性が変わるというリスクを必然的に伴う。特に韓国は大統領の権限が強く、政権交代による影響は小さくない。

韓国のマイクロファイナンスの状況は流動的であり、今後の方向性は予断を許さないが、現状では政府主導であること、近年の通貨危機・金融危機に伴って生じた金融排除問題への対処として登場したこと、財源を政府と企業に依存していること、が特徴として挙げられるだろう。

おわりに

韓国は1990年代末のアジア通貨危機と、2008年の金融危機を背景としてマイクロファイナンスを国の主要な政策課題の一つに位置づけ、1999年の導入開始以降15年間で大きな成長を遂げた。必ずしも十分なデータが揃っているわけではないが、その経過と現状の一端を、本報告書で示せたのではないかと思う。ただ、今回訪問できた団体は一部分にとどまっており、また資料の分析はまだ途上であることから、今後も引き続き研究を進めることとしたい。

日本への示唆として一点挙げるとすれば、マイクロファイナンスを国・地方自治体の政策課題とする際に、国・地方自治体は全体のシステムの中でどのような役割を果たすべきかという問題である。マイクロファイナンスは、純粋な市場原理のみでは成り立たないため、政府による規制・促進策や、金融機関の社会責任、非営利組織による活動などを総合して資金を調達し、利用者をサポートし、発生するリスクを適切に管理しながら、金融包摂のために運営していく必要がある。その際に、政府による一定のリーダーシップは法制度制定などの面で必要としながらも、政府が一方的にシステムを設計し、硬直的に管理することは様々な弊害をもたらす恐れがある。システムの設計や管理運営、リスク・経費負担の配分などを、政府・金融機関・非営利組織などのステークホルダー間できちんと協議し、合意形成を図る必要があるだろう。