

〈研究ノート〉

スリランカにおける貧困削減政策の問題点

中 村 尚 司

目 次

- | | |
|--------------|-------------------|
| 1. はじめに | 4. 構造調整政策とジャナサヴィヤ |
| 2. 福祉制度の出発点 | 計画 |
| 3. 政権交代と食糧政策 | 5. サムルディ計画の政治的な役割 |

1. は じ め に

2001年12月の総選挙の結果成立したラニル・ヴィクラマシンハ政権（統一国民戦線）は、2002年12月に“Regaining Sri Lanka”と題する中長期開発戦略を決定した。その一部として貧困削減戦略（PRSP）に相当する“Connecting to Growth: Sri Lanka's Poverty Reduction Strategy”を策定し、貧困削減のための諸施策を具体化した。2003年4月にこのPRSPを踏まえてIMFがスリランカ政府へ貧困削減政策融資を、また6月に世銀が貧困削減戦略融資（PRSC）を、それぞれ理事会で承認した。PRSCはPRSPの目標と優先事項を念頭に、①経済成長の促進と民間セクター開発支援、②公的セクターのガバナンス強化と福祉制度の改善に係る諸改革の支援、を主軸としている。同国政府及び世銀は、PRSCが今後北東部復興を進めることにより、和平進捗を図るための経済的基盤を固めるものであるとして、同国の最大ドナーでもある日本の支援を求めてきている。一方世銀はPRSCの改革プログラムの組成にあたって、他の改革政策も反映すべきであろうとみなしている。

スリランカにおける貧困削減政策の柱となっているサムルディ計画は、2000年において政府福祉予算の14%（117億ルピー）を占めて、その対象者も2百万人に達した。対象階層の選定とその効果、政治的な圧力による偏向、制度の永続性等において問題が指摘されている。対象選定の問題としては、同計画の予算の80%を占めるFood Stamp Programが貧困層の6割しかカバーせず、逆に富裕層にも資金が流れていること、北部がカバーされていないことなどがある。政治的圧力としては、時の政権が支持や後援を確保するために利用し、3万5千人にのぼるサムルディ開発職員等を特定政党の支持者から任命していること等が指摘されている。さらに、予算の8割以上が所得移転に充当されていることや、膨大な人件費と運営コスト、フェーズアウト方法の未定など多くの問題がある。

ラニル政権の PRSP においては、これまでのサムルディ計画等の社会福祉制度の問題点を認識した上で、福祉プログラムの透明性・アカウンタビリティを高めるため、対象者のターゲティング・対象者の資格取得および修了メカニズム・政治の介入・運営に係る行政コスト等の改善を目的とした改革の実施に取り組んできた。2002年10月には Welfare Benefit Law が制定され、2004年の予算教書においても、同法に基づいた改革の実施が謳われた。

2004年4月の総選挙の結果成立したクマラトゥンガ政権（人民連盟と人民解放戦線との連立）は、前政権の“Regaining Sri Lanka”を全面的に否定し、“Creating Our Future, Building Our Nation”と題する新たな経済政策の枠組みを策定している。しかし、議会では少数与党である事情から、他の諸党派と連合を拡充する必要がある、貧困削減政策の改革とその具体化にはさらに時日を要するであろう。この機会に、スリランカにおける貧困削減政策がどのような背景を持ち、どのように展開してきたかを振り返り、どのような問題点を抱えているか検討したい。

2. 福祉制度の出発点

スリランカは、インド洋の小さな島国である。北海道の8割位の面積に、2千万人近くが住む多民族社会である。最も古くから住んでいたウェッジ人は、農耕を営まずジャングルで狩猟採集生活を送っていた。20世紀に入ってから徐々に、固有の言語と生活様式を失いつつある。多数民族であるシンハラ人は、高地シンハラ人と低地シンハラ人とに分かれる。高地シンハラ人は、英国領になる1815年まで、中央山地の旧キャンディ王国領内に住み、ウダラタ法という身分法の適用を受ける。シンハラ王国時代の伝統的な生活文化を、現代まで継承している。仏教徒が多く、仏歯寺のあるキャンディ市が、その中心地である。沿海地方の旧オランダ東インド会社領土内の住民で、ローマン・ダッチ法が適用される低地シンハラ人は、西洋文化を積極的に受け入れた。1505年から1948年まで、ポルトガル、オランダ、イギリスの順で続いた長い植民地支配の影響を、最も強く受けている。

少数民族の中で、最大の勢力はタミル民族である。シンハラ人と同じ頃に、南インドから渡来した。現在ではヒンドゥ教徒が多く、北部州と東部州に集住している。タミル民族の中で最も多いスリランカ・タミル人の生活文化は、南インドのケーララ州住民と共通する点が多く、テサマライ法の適用を受ける。北部のジャフナ市が、彼らの文化の中心地である。南インドのタミル語とは、発音や語意がかなり異なる。東部州に住むスリランカ・タミル人は、北部州のタミル人と同じくらい古い来歴を持つが、方言や生活文化に若干の違いがある。中央山地にある紅茶やゴムのプランテーションで働く、インド・タミル人は19世紀半ば以降に南インドのタミル・ナードゥ州から、出稼ぎ労働者として移住した人々の子孫である。同じタミル人でもその出自や文化が違い、相互の交流が乏しい。ヒンドゥ法の適用を受け、スリランカ・タミル人との通婚関係は、ほとんどみられない。

ついで有力なマラッカラム人（ムーア人）には、イスラム法が適用される。10世紀以降に、ア

ラブ諸国から直接、もしくはインドを経由して渡来したといわれている。ほとんどのマラッカラム人が、タミル語を母語としている。東部州に多く住み、バッティカロア県では多数民族である。宝石の採掘や販売の主たる担い手である。このほかヨーロッパ系渡来人の子孫であるランシー人、19世紀から植民地政府の警察官や軍人として雇用されたマレー人、20世紀初頭に中国の各地から来た行商人たちの子孫が定住している。

欧米列強による植民地統治はインド洋海運の支配と、シナモンを中心に香料、次いで真珠、象牙、コーヒー、紅茶、ゴム、ココナツなどの特産物の採取と輸出を目指してきた。行政、司法、港湾、道路、鉄道、郵便、通信制度などもまた、この島に住む住民の生活の必要とは関係なく、輸出経済の必要から整備されてきた。20世紀中葉まで、島民の生活必需品の供給や生活困窮者を対象とする福祉制度は、植民地行政の関心外であった。

1942年に南進する日本軍は、シンガポールの英軍基地を陥落させ、ビルマを軍事占領した。大英帝国の東南アジア軍司令本部はシンガポールからスリランカに移ったものの、英軍の銃後を支えるはずの島民生活は、極度の不安と混乱に陥っていた。ビルマからの食糧輸入が途絶えたからである。輸出作物の生産と輸送にばかり力を入れてきた植民地政府は、プランテーション労働者や鉄道や港湾で働く都市住民の食糧は、もっぱらビルマからの輸入に頼っていたのである。

同年4月、アンダマン・ニコバル諸島から出撃した南雲航空兵団のコロンボとトリンコマリー空襲はスリランカ島民の厭戦気分を強め、植民地政府が社会平等党などの反戦運動家を一齐に検挙しなければならないほど事態であった。この事態に対応するために始められたのが、すべての住民に食糧を配給する制度である。これが社会福祉制度の出発点であり、その基本的な性格は21世紀のサムルディ事業にも継承されている。現代スリランカ社会における貧困削減計画の根幹でもある。植民地行政にとっていかに大きな負担であっても、食糧配給を行わなければ植民地統治そのものが瓦解する恐れがあるため、効率性を度外視して実施されたものである。

農村人口の比重が高いスリランカで政権維持を図るには、最低限度の生活を保障する福祉政策が政権維持の鍵である。人口の75パーセントが住む農村地域には、貧困層の85パーセントが集中している。貧困から抜け出すために村を捨てて都会で暮すには、英語が話せなければならない。英語が話せないのに無理して都会に出ると、電気もガスも水道も使えないスラム生活を余儀なくされる。農村生活の相互依存システムから切断されたスラム生活は、プランテーション労働者の長屋生活と対応している。都市では、英語を話せないほどみじめなことはない。英語を媒介にして都市へ移住する人は、村でマハートゥと呼ばれている。官吏、医師、法律家、上級学校の教員、プランテーションの支配人、企業の幹部職員、軍の将校などである。移住したとはいえ、村を捨ててしまったわけではない。たいていがココナツ園や水田の不在地主であり、年に数回は村に戻ってくる。水田の場合、10エーカー以下の零細地主が多く、戦前の日本のような巨大地主はいない。

村の住民は少数の在村地主（自作農でもある）、自作農、自小作農、小作農、農業労働者、雑貨商人、手工業者、教員、洗濯屋、僧侶、星占師などである。ほとんどの村民が何らかの形で食

糧生産に参画している。カースト制度は存在するが、インド農村に比べてカーストの分業種が少ない。同じカーストの者が集まって村を構成している場合が多いので、村内の住民は血縁関係の網の日で結ばれている。在村地主、自作、小作、労働者という階層秩序も、固定的ではない。家族構成員やライフ・サイクルに従って変動している。土地所有による序列が、そのまま階層的な秩序であった日本の村とはずいぶん異なっている。百万人と推定されている失業者も、村に住んでいるはずである。しかし、村に住んでいる限り、完全失業はない。誰もが何らかの仕事を分担している。ほとんど全村民が完全就業とはいえない中で、村から出て農業以外の職に就きたいと望んでいる人が失業者ということになる。たとえ不完全就業であっても、村内に留まっている限り、同じカーストの村民の間に強い一体感がある。

村に住む人たちにとって、無償の食糧、無償の医療および無償の教育という三大福祉政策の意義は、都市の中産階級の場合と大きく違っている。三大福祉政策のうち、医療は高度な手術であっても無料であるが、高度な医療が可能な病院はコロンボのような都市に集中している。大学で西洋医学を学んだ医師は、農村に住むことを極度に嫌う。農村で医療に従事するくらいなら、海外に職を求めて行く。スリランカで登録されている医師が欧米に研修に行くと、帰国しないで働き続ける。日本のODAによる医学教育施設は、英国やオーストラリアの患者に対する援助になりかねない、という医療関係者もいる。

村の病人が都市の病院や診療所に足を運ぶことは少なく、昔ながらの民間療法をつづけている村のアユルヴェダ医（兼業農家）に診てもらう。その薬代や診療費は、無料ではなく応分の謝礼をしなければならない。医療の無償化によって、最も大きな便益を得ているのは、都市の中産階級である。僻地の住民ほど、西洋医の無償診療とは無縁になる。

同様のことは、無償教育についてもいえる。村の学校は5学年までしかなく、資格のある教員や施設が乏しい。そればかりでなく、村の子供たちは10歳以上になると、学校へ行く時間もないくらい働かなければならない。両親の農作業の手伝い、家畜の世話、子守りなどである。高等教育を受ける以外に、村から出て社会の上層にのぼる道はない。誰もがそう考えている。息子や娘のうちせめてひとりだけは上級学校へ入れよう、そう思って水牛を売ったり、水田を質に入れたりする。授業料は不要でも、6学年以上の町の学校に進学させようとする、村の学校と違って、はだしで通わせるわけにゆかない。学用品、教科書、交通費、下宿代など、現金収入に乏しい農家にとっては大変な負担である。多くは途中で脱落してしまう。とりわけ北東部では、西側の人権運動家が強調する少年兵問題以上に、児童労働が重要である。

1960年代に入ってから、文科系の学科ではシンハラ語やタミル語のコースでも大学を卒業できるようになり、農村からの進学熱は急速に高まった。私が留学したころ（1965-69年）のセイロン大学は、農村出身の学生（田吾作というような感じのハラマーニスという呼び名であざけられていた）の急増期にあたっていた。オックスフォード大学のセイロン分校を作りたいという願望から出発したこの貴族的な大学では、英語を日常語とする学生とハラマーニスとの社会的格差が大きかった。便所のない家から来たハラマーニスが、水洗式の便器で顔を洗ったとか、食事のマ

ナーがでたらめだという話や、高い寮費が払えず、学業を続けられないと自殺した話が、ひそひそと伝えられていた。ようやく卒業しても、待っているのは失業だった。英語を話せないハラマーニスなど、使いようがないというのである。両親や郷党の期待を裏切ることになるが、村に帰って農作業の手伝いでもするよりほかない。

吐きだす場のない若者たちの無念、憤懣がどれほどの激しさか測りがたい。ひとたび時を得ればたちまち紅蓮の炎と燃え上がることを私は見てきた。1971年4月のジャナタ・ヴィムグディ・ペラムナ（人民解放戦線、以下 JVP と略称）を中心とする十万人近くの農村青年が、武装蜂起した時、その原動力はハラマーニスとその予備軍であると認めざるを得なかったのである。この反乱は、無償の高等教育の受益者が、農村の住民ではなく、都市の中産階級にほかならぬことを露わにしてしまった。いかに軍事的に鎮圧しても、ルサンチマンともみえる JVP や「タミル・イーラム解放の虎（以下 LTTE と略称）」の運動が、民衆の根強い支持を集め無視できない政治的な勢力になるのは、無償の医療や教育便益が地域住民大衆に届かないからである。

3. 政権交代と食糧政策

独立後のスリランカでは、長く食糧、教育および医療が無償で供給されてきた。これをもってスリランカは世界で最も進んだ福祉社会である、と主張する人もいる。政府もあらゆる機会をとらえて、経済政策の目標が、労働者・農民の福祉の向上であると強調している。しかし、貧困削減という西欧で形成された既存の概念でとらえようとすれば、なにものかであるようにみえながら、概念の枠からはみ出て、なにものでもなくなってしまう部分がある。

戦後のスリランカ政治は、都市エリートであるセーナナーヤカ派とバンダーラナーヤカ派との政権交替史である。後者がひきいたスリランカ自由党は、社会主義を党是とし、常にマルクス主義諸政党の支援を得て、前者の統一国民党に対抗してきた。現大統領の父親であるバンダーラナーヤカ首相は、英領時代から自治政府の有力閣僚であり、独立後も統一国民党の院内総務として、初代首相セーナナーヤカに次ぐ地位にあり、統一国民党から分裂して自由党を結成するまでは、セーナナーヤカ首相の後継者とみなされていた。したがって、両党は同根であるといえる。保守派とみられる統一国民党も、決して社会主義を否定しているわけではなく、メーデーの集会やデモ行進には、同党支持の労組とともに社会主義的なスローガンを揚げたり、ストライキも指導したりしている。

スリランカでは日常生活に英語を使う階層が、総人口の5パーセントにも満たない。しかし、二大政党とも英語を話す階層によって担われているので、公権力の行使に参画できない地域住民に訴える政策は、福祉政策の拡充に向かいがちである。なかでも米穀の無償配給は、医療と教育の無料サービスに比べて、より実質的な内容をもっている。長く米の生産者にも無償で配給されてきた。それゆえ、食糧配給問題は最も重要な経済政策として、総選挙のたびに大きな争点となった。村には「米の配給を除いたら、私たちの生活は政府と何の関係もない」とまでいう人も

いる。1965年、セーナナーヤカ内閣は、IMFと世界銀行の勧告を受入れ、それまでの配給量週4ポンド（0.5ルピー）を、2ポンドに削減するかわりに価格を無料とし、全体として食管赤字の圧縮をはかった。マーケットで買える自由米の価格は、2ポンドで1.5ルピーだったので、非常に評判が悪かった。1970年の総選挙で左翼統一戦線は、配給量を4ポンドに回復することを公約した。この公約によって、農村部の選挙区でほとんどすべての議席を獲得したといわれている。

総選挙後の故バンダーラナーヤカ首相の命日（9月26日）から配給量が4ポンドに回復した。しかし、追加分の2ポンドは無料ではなく、0.75ルピーと定められ。その後もJVPの反乱、異常気象による国内生産の不振、輸入米価格の高騰を理由に、追加分の配給価格を1ルピー、次いで1.6ルピーと上げた。それでも、外貨危機はますます深刻になり、輸入米の手当ができなくなり、IMFや世界銀行から融資を得やすくする必要もあって、1973年11月から配給量を4ポンドから一挙に1ポンドに削減してしまった。野党の統一国民党は、すかさず配給量を週6ポンドに増やすと言明した。補欠選挙が行なわれるたびに、野党議員が当選しているので、次の総選挙で勝つための公約である。

英語のできる都市中産階級の生活領域と農村の住民のそれとは、日常的に分離されている。もし接触する必要があるとすれば、たいてい後者の方から前者へお願いにあがる、という形になる。なにかの事情で訴訟事件に関係すると、法律はすべて英語で書かれているから、裁判も英語で行なわれる。被告になろうと、原告になろうと、自分の知らない言葉で裁かれる。私の調査村では、村内の農家間の水争いが裁判になり、町の弁護士に半日出廷してもらうだけで、双方とも三月分の生活費に相当する額を、弁護士料として支払っていた。労働争議の際も折衝は英語ですることが多い。労組の指導者はたいてい死ぬまで賃労働に縁のない、裕福な政治家、弁護士、医師などである。

村で暮らしてみるとよくわかることだが、政治家が農村社会に近づくのは、地場の有力者である在村地主、僧侶、在村の教員、末端の行政官、商人、建設業者、治安判事などを通じてである。全体としてスリランカ農村は、日本農村のような安定した秩序の体系をもっていない。とくにプランテーションの多い地域では、万事が流動的である。どれかのルートを使えば、完全にコントロールできるという体制にない。常時自由党と統一国民党とがしのぎをけずって、支持者の争奪戦を演じている。村の人にとっては、既成の秩序は現実を支えきれなくなっているのに、新しい秩序が形成されないという状態が常態であるらしい。

したがって、クマラトゥンガ現大統領（自由党）がなにか超越的な権威をもっているというわけでもない。なるほど彼女はゴイガマ・カースと中でも最上位のラダラという賓族的なサブ・カーストの出身であり、大地主の家系であることは誰でも知っている。母親の実家であるラトワッタ家の祖先は、最後のシンハラ王朝が英国に併合された1815年、その併合条約に調印した地方長官であつた。父親のバンダーラナーヤカは、旧オランダ東印度会社領で最も勢力のある門閥の出身であり、祖父は植民地体制のもとで現地行政の統括者であり、総督の副官でもあつた。こ

これらの事実が、農民に対して統合力を発揮しているかといえば、必ずしもそうではなく、むしろ自分たちとは異質の存在だという受けとり方をしている。

1970年に JVP が武装反乱に決起したのは、自由党を主体とする左翼統一戦線のバンダーラナーヤカ政府によって、約五千名の主要メンバーが逮捕状もなく無期限に拘留されることになったからである。反乱軍が農村部の制圧に成功した時点で政府がとった最初の措置は、全島に外出禁止令を出すとともに、英、米、ソ連、インドなどの大国に軍事援助を要請することであった。反乱軍の鎮圧に成功した後、政府は1972年土地改革法を制定した。前からの公約でもあったが、反乱によってその緊急性があらためて確認されたものとみられる。しかし、その内容は公約を骨抜きにしていた。結果として、プランテーションも寺領地も水田地主もほとんど影響を受けなかった。小作制度があるのは、ほぼ水田に限られているが、これも変らなかった。村の農業は現状でさえ、水利用ひとつとっても完全に個別的にいとまれているわけではない。農作業も労働力を出し合って行なうことが多い。集団化に積極的な賛意を表明する農民は少なくない。

4. 構造調整政策とジャナサヴィヤ計画

古代シンハラ文明が、貯水灌漑システムに基礎をおいて発展した史実を振り返り、独立の達成をめざしたシンハラ民族主義者たちの夢は、食糧自給であった。祖国スリランカの真の独立と繁栄は、灌漑農業による食糧自給の実現と不可分である、と独立運動の指導者たちは信じていた。ヨーロッパ人が開いたプランテーション農業ではなく、古代の灌漑施設の復旧とその近代化こそ、スリランカの経済自立を支える大事業であるという。自由党政権の食糧政策に対する民衆の不満を背景に、1977年の総選挙に勝利したジャヤワルダナ政権は、マハヴユリ水系開発計画をわずか数年で完了できるよう加速しようとの野心をもち、強引に推進した。シンハラ社会にはインドのようなバラモン階層がなく、最高位のカーストは農耕を意味するゴイガマである。伝統的な価値体系に忠実であろうとすれば、農耕者の地位向上が最大の政策課題になるのも当然である。灌漑農業への投資には、あらがいがたい魅力を感じる社会的な条件があった。

約20億ドルの総工費をかけた、加速化事業による主要なダム群の建設は、1987年までにほぼ完成した。1ヘクタールあたりの投資額は、地域によって異なるが、多目的ダムの建設費を除外すると、86年価格で1万ドル（約30万ルピー T）から1.5万ドルと推定されている。楓の政府買い上げ価格が、1ブッシェルあたり70ルピー（88年より80ルピー）である。仮に、ヘクタールあたり21トン（約100ブッシェル）の高収量が得られても、経済性を正当化できる事業ではない。

用排水の維持管理費だけでも、エーカーあたり300ルピーのコストを費やしているのに、政府の徴収する水利費は100ルピーにすぎない。その水利費でさえ、納入しない農民の方が、圧倒的に多い現実である。このままでは、入植地が増えれば増えるほど、政府の財政負担も増えることになる。入植地の拡大が引き起こす問題は、これだけではない。当初のマスター・プランの重要な目的は、北中央幹線水路によって、北部州と東部州のタミル人居住地区に、灌漑用水を導くこ

とであった。それがジャヤワルダナ政権下の加速化計画では除外され、入植事業はもっぱらシンハラ人のためにすすめられることになった。この計画変更がタミル民族主義運動の大きな反発を招き、内戦激化の主要な原因になっている。

マハヴェリ水系開発事業への投資額は、1982年と83年とにピークをむかえ、スリランカ政府の財政投資額全体の41.6%を占めるまで拡大した。これにともない稲作生産も上昇し、翌84年には粗で181万トン記録した。この生産水準は、米消費水準とみあい、100年来の夢である自給を実現した。

これ以上の増産があっても、スリランカ産米を海外に輸出することはできない。価格のうえでも品質のうえでも、国際市場で競争にかてないからである。そこで、パン食を米食に切り替えるよう呼びかけたり、野菜や豆への転作を奨励したりした。しかし、消費者や農民の反応は思わしくなかった。スリランカで消費される小麦の多くは食糧援助の一貫として輸入されるので、米穀生産より財政負担が少なくてすむ。また、農民の方からいえば、価格保証をはじめ手厚い保護が加えられている水稻をやめて、売れるかどうかかわからないような作物に転換することはできない。

低カースト出身のプレマダーサ大統領（統一国民党）は、それまでの指導者のような狂熱的な開発理念の価値観のとりこにはならない。巨大な水利事業への投資がいかに非効率的であるか、十分に認識していた。独立後の農業開発政策が、異常なほど灌漑事業に偏っていたにもかかわらず、農村住民の生活向上への貢献が少なく、工事関連事業によって富を蓄積した特定の階層を生み出すにとどまった。IMFの構造調整融資を受けるために、肥料等の農業補助金を廃止したり（1989年12月）、市場メカニズムの導入を図ったり（砂糖の価格等）しているが、それだけでは農村開発の見とおしが立たない。社会の最下層から労働運動に身を投じて、権力への道を昇りつめたプレマダーサ大統領は、西洋風の教育を受けたゴヴィンダ・カーストのエリート政治家とはまったく逆の発想をもって、従来だれも試みなかったような農村開発を進めようとした。

このままでは、再び自由党に政権を譲らなければならなくなる。農村の支持票を獲得する福祉政策を掲げることにしたのである。マハヴェリ水系開発加速化計画における入植世帯あたりの事業費は、およそ30万ルピーである。その5分の1の資金を村の最下層世帯に支給する方が、より大きな経済効果を得られるのではないかと、いう発想である。月に2500ルピー（約1万円）を2年間支給すれば、世帯あたり6万ルピーの資金が必要になる。マハヴェリ開発加速化計画の総工事費は、約20億ドル（1989年の交換レートで800億ルピー）である。約133万世帯の下層細民に、平均的な公務員の所得を2年間にわたって保証できる金額である。この資金を元手に、個々の細民が経済的な自立の道を企てる方が、諸外国の建設会社へ開発資金を還流させるよりも望ましい。

133万世帯というのは、スリランカ人口の約4割を占め、月に350ルピーの食糧切符を受給する世帯の数に照応する。マハヴェリ水系開発のピーク時には、公的投資額の4割以上が支出されていたので、同じ資金を零細な事業活動に投下しても、インフレにならないであろう。このようなアイデアから、ジャナサヴィヤ（人民の活力）計画が立案され、プレマダーサ大統領の選挙公約となり、当選後は最重要の経済政策となったのである。

この政策提案は、伝統的な開発理論になじまず、珍奇な印象を与え、経済学者だけではなく、官僚、銀行家、労働組合等の強い批判を受けた。なかでも、IMF・世界銀行や西側諸国の経済協力担当官に反対され、実施を思いとどまるよう勧告を受けた。マハヴェリ水系開発の事業費と同じ資金源を期待していただけない、国際機関やスリランカ援助国会議の支持が得られないと、計画そのものがつまづいてしまう。

指摘された問題とその回答は、およそ次のように要約できる。

(1) 貧困世帯の選択基準が曖昧である。

プレマダーサ大統領によれば、ジャナサヴィヤ計画の対象になる世帯を選ぶのは、政治家や官僚ではなく、地域住民の共同の意志である。約150世帯の集落を単位に、女性と村レヴェルの役人を含む5人委員会を組織し、その主催のもとに公開の集会で受給対象者選びをすることが求められる。政府が決める基準は、月収700ルピー以下の世帯ということだけで、あとは地域住民の判断に委ねるのである。

(2) 月に2500ルピーという支給額は、国内の賃金水準からみて高すぎ、労働市場における賃金圧力を高める。

月額2,500ルピーのうち1,042ルピーは、国内貯蓄銀行に2年間の強制貯蓄が求められ、現金では支給されない。これを元手にして、恒常的な収入の得られる経済活動を行うことが期待されている。残りの1,458ルピーが消費生活に支出される。うち1,000ルピーは、地域の協同組合の商品を購入する金券で支給される。458ルピーだけが自由に使える部分であり、望めば貯金することもできる。これはたんなる生活保護手当ではなく、受給世帯は月に24日間の生産労働をしなければならない。

自由貿易地域の外国企業で働く労働者の賃金水準が、当時月額約1,000ルピーであり、賃上げ要求の大きな根拠になった。プレマダーサ大統領は、賃金水準が低すぎるとみているらしく、ジャナサヴィヤ計画発表後、公営バス、病院、公立学校等の職員に賃上げが行われた。そのさいの基準は、やはり月額2,500ルピーである。

(3) 受給者と非受給者との間に、大きな社会的不公正が発生する。

スリランカ議会は、ジャナサヴィヤ法案を満場一致で可決し、1989年6月29日に全国の食糧切符受給者（月収700ルピー以下の世帯）に、有資格証明書が発給された（総数230万通）。この有資格者の中から対象世帯が選ばれる。受給者を選ぶのは、村落やスラムの地域社会である。およそ150の全世帯が出席し、合意のうえで選ぶ過程をとり、しかも相互扶助の慣行が生きているので、著しい不公正が発生したときは、相互に調整することが可能である。

(4) ジャナサヴィヤ計画は2年間に限って実施される政策である。しかし、スリランカ社会の貧困を除去する経済過程はもっと長期間を必要とするので、このままではあまりに近視眼的な施策である。

特定の受給世帯にとっては、期間を2年に限った計画である。しかし、社会全体の貧困を除去するのは長期的な事業であり、試行錯誤を重ねながら、必要に応じて計画変更を行い、

継続的に実施したい。その意味では、あらかじめ到達点や到達期間を明示しない開かれたプロジェクトである。

- (5) 対象世帯に選ばれなかったが、ジャナサヴィヤ計画実施後に貧困に陥った世帯を救済する方法が示されていない。

ひとまず対象に選ばれた世帯についてのみ実施し、その成果を見ながら、選ばれなかった世帯や選定作業後に貧困に陥った世帯の救済方法を考える。ジャナサヴィヤ計画は、中央行政機関が、国民に押しつける事業ではなく、地域住民の自発性を極度に尊重する方針なので、そのような問題についても、地域社会の弾力的な対応に期待するところが大きい。

いろいろと問題点の多いプロジェクトではあるが、当初、選挙目当ての人気取り政策で現実性がない、と批判していた野党の諸党派が、議会ではジャナサヴィヤ法案に賛成することに決めた事実も興味深い。プレマダーサ大統領は、1989年度予算にジャナサヴィヤ事業費を100億ルピー計上し、全国いっせいに実施する方針を立てていた。しかし、この事業を実施する直前に来島したIMF・世界銀行の強い勧告を受け入れ、限られた地域で試験的に実施する案に縮小した。与党支持者の間では、IMFの内政干渉であるとの批判の声があがっていた。マハトマ・ガンデイの誕生日である10月2日に、最初のジャナサヴィヤ計画が実施されたのは、全島の約10%の地域である。全国にある25行政県から、最も貧困が深刻であるとみられる郡を1または2カ所えらんで、計28郡で試験的に実施した（273のウパ・デイスーパーティ・コッターサヤは県の下にある行政単位）。

ジャナサヴィヤのような貧困除去政策はIMFと世界銀行とが期待する構造調整政策に対立する。IMFの構造調整融資を受け、世界銀行の主催する援助国会議を納得させるために、ジャナサヴィヤ計画を縮小したり、その実施を延期したりしている。そして、国際収支の赤字と財政収支の赤字を少なくするため、通貨を1ドル40ルピーの水準まで切り下げ、IMF・世界銀行と構造調整政策に関する協議を重ねた。妥協の産物としてまとめられたのが、次の6項目からなる政策大綱である。

- (1) 財政赤字と国際収支赤字を国内総生産の10%以下に抑え、インフレも7%に抑える。
- (2) 省庁を半数に削減し、公務員も25%削減する。
- (3) 公企業の再編と民営化を推進する。
- (4) 食糧や肥料補助金を削減する。
- (5) 関税率の引き下げ等の税制改革を行う。
- (6) 経済成長率を3%台に引き上げる。

スリランカ経済に関心を持つものの目には、IMFが期待するような構造調整政策を整合的に行なうことは、ジャナサヴィヤ計画の実施よりもはるかに非現実的であった。もともとできないことを承知の上で、スリランカ政府は外圧をしのぐためやむをえないジェスチャとして受け入れているようにみえたものである。

以上、ながながと考察を重ねてきたのは、現行の福祉制度の問題点を明らかにし、これまでの

改革努力の失敗要因を分析するためである。スリランカ社会が英語を話すエリートと安定的な所得源を持たない母語を話す非エリートに二分され、両者の主たる接点が福祉政策だからである。財政赤字を縮小するために福祉政策を改革しようとするれば、農村の武装反乱をもたらしたり、政権担当能力を失なったりするのがスリランカ社会の特質である。国際社会は、このような失敗の経験から学ぶ必要があるだろう。

その延長線上に、改革の進捗状況把握とその方向性や社会的影響の分析を行ない、和平プロセスへの影響も吟味したい。

5. サムルディ計画の政治的な役割

ジャナサヴィヤ計画の推進者だったスシル・シリワルダナ担当局長は、JVPの幹部として刑務所に収監されていたのを、プレマダーサ大統領が首相時代に登用した人物である。そんな経緯もあって、同局長はジャナサヴィヤ計画の政治利用をできるだけ抑制してきた。しかし、英語教育と無縁な農村住民の政治的な支持を獲得するのに、もっとも有力な方策であることは与野党ともに認めざるを得ない。国内世論の圧倒的な支持にもかかわらず、構造調整政策に反するという国際金融機関の批判を受けて、ジャナサヴィヤ計画は予定の対象地域のうち、約3割を終えただけで中断してしまった。

農村票の獲得においてプレマダーサ大統領に遅れを取った自由党幹部は、同大統領の暗殺後サムルディ計画という名称で類似の福祉政策を採用することにした。そして、1994年の大統領選挙と翌年の議会選挙の双方で勝利を収めた。ジャナサヴィヤ計画とは異なり、当初から北部州を除く全島で一斉に実施された。サムルディ計画もまた農村部における雇用創出、地方公共事業開発、失業青年の職業訓練、栄養改善などを目的にしている。大きく分けて生活保護、小規模事業の支援を主な対象とした貯蓄と信用サービス、農村インフラ整備のコンポーネントによって構成されている。

(1) 生活保護

所得月額が1,500ルピー以下の世帯を対象にして、1,000ルピーを上限にして支給される。国民の約5割を占める200万世帯が、この事業の対象者である。1,000ルピーのうち400ルピーは食糧切符で受け取り、協同組合で穀物と交換する。375ルピーは生活必需品に当てることができ、現金に換えることも認められる。25ルピーは保険料に充当する。残りの200ルピーが強制貯蓄され、将来所得向上事業に投資される。所得が6ヶ月間継続して2,000ルピーを超えるか、もしくは家族の1員が雇用所得を得るようになった時点で、保護対象から離脱する。しかし、これは建前に過ぎず、現実にはサムルディ担当官の裁量によって決まる。

(2) 小規模金融

強制貯蓄を受け入れるサムルディ銀行は、小規模金融機関である。支店数ではどの商業銀行にも負けず、全島で千店を超える。銀行を名乗っているものの、スリランカ中央銀行からは正規に銀行として承認されていない。スリランカでは最も規模の大きなマイクロ・ファイナンス事業を行い、商業銀行の融資対象にならない下層住民の組合金融である。多くのマイクロ・ファイナンス機関と同じように、5世帯が貯蓄や融資の単位となるグループを構成する。

(3) 農村整備

受益者が中心になって、技術者の助言を得ながら、農道、排水溝、井戸、便所などの建設を行う。施工の質が低かったり、維持管理が不足したりしているが、それなりに農村生活の向上に貢献している。

このサムルディ計画は、自由党が中心母体の人民連盟 PA の政治基盤に再編することを半ば公然と目指した貧困削減事業である。約3万5千名の関連職員を PA 支持者から採用し、受給者や融資を受ける対象も PA 支持者を優先した。1995年の発足以来、クマラトゥンガ政権の支持基盤として最も有力であるとみなされていた。担当大臣であるディサナーヤカ農村開発相は、国防費に次ぐ巨額の政府予算を使って政府与党の自由党内では、大統領に次ぐ権力を持つに至ったといわれる。しかし、同相が自由党から統一国民党に移り、2001年の総選挙でヴィクラマシンハ政権が成立すると、首相の強い要請にもかかわらず、クマラトゥンガ大統領はディサナーヤカ議員のサムルディ担当相就任を5回にわたって拒絶した。2ヶ月間以上経てから、ようやく任命に同意した。次の総選挙がこんなに早く来ると予期していなかったヴィクラマシンハ政権では、前政権が任命したサムルディ関連職員を統一国民党支持者に切り替えることをしなかった。それが2004年4月総選挙において、与党が敗北した主たる原因に数えられている。

IMFをはじめとする国際機関は、サムルディ計画のこのような政治的利用には強い批判を持ち、その脱政治化の必要を説き、スリランカ政府に強い要請をしている。ヴィクラマシンハ政権では、これを受けて政権や政党への忠誠とは関係なく、一定の基準を満たしたものだけが、受給できるよう改革を進めることにした。

しかし、1940年代から今日に至るまで、農村住民の生活向上をもたらす政策手段が乏しかった社会的な背景を考慮すれば、脱政治化のみを強調することは、意図せずに政権交代を促進する役割を果たすことになる。逆説的ではあるが、国際社会が脱政治化を求めれば求めるほど、貧困削減計画の枠組みを超えて全国的な政治変動の引き金を引く行為と重なるのである。

サムルディ計画における生活保護と小規模金融や農村整備とは、相互に密接に関連している。生活困窮者といえども、しかしながら、いつまでも生活保護をもらい続けるわけにはゆかない。所得源を確保できる経済活動が必要である。その意味で就業機会を増やし、起業活動を支えるような事業が重要である。将来、この分野はますます重要性が増すと思われる。日本における戦後復興プロセスの経験が、この分野でも役立つことであろう。

生活保護にかかわる分野では、サムルディ計画による所得移転とは別に、他の省庁や自治体で取り組まれてきた負傷兵支援、心身障害者支援、北東部の帰還難民への配給等との統合が図られつつある。財源との関連もあり一本化には時間がかかるという話であった。

所得の向上を目指す自立支援の分野では、サムルディ事業の貯蓄支援、NGO と違って全国展開のマイクロ・ファイナンス事業、就業者を増加させる職業訓練、起業家の支援などが行われている。国家レベル、県レベル、郡レベル、ゾーン・レベル、サムルディ単位レベルという5段階で組織され、相互の連絡や協力が可能であり、特定の地域だけを限定的に対象とする民間団体に見られない強さがある。

サムルディ計画全体で90億ルピー（2003年度）だが、他の生活保護スキーム全ての事業を合計すると予算規模は約175億ルピーに達する。実際には下位40%の支出階層にあたる貧困世帯において56%のみが対象となり、上位60%の支出階層の44%が対象となっている。国際機関の眼には、最貧困層の一部が対象外になったり、富裕層をカバーしたりしているのは、ターゲットの失敗と映るかもしれない。しかし、特定政党の支持基盤を固めるという当初の目的に照らせば、必ずしも失敗とはいえない。

現在進められている改革は、正確な受益者ターゲティングと効率的かつ透明性のある実施体制の確立である。どこまで達成できるかは今後の政治課題でもある。生活保護という視点からみれば、全国民の3割程度を占める貧困層への直接支援の必要性は高く、総額は変えないでインフレによる実質的な財政負担軽減をめざしている。

2002年10月に福祉受益法（Welfare Benefit Act）が制定され、1年後に同法に基づき福祉受益理事会（Welfare Benefit Board）が設置され、各委員が任命された。それにともない、受益者の選定委員会や異議申し立て委員会も設置された。申請フォームも完成し、選定基準を設定して（コンピュータ化）、現在4万世帯にパイロット事業として実施中である。総選挙で敗北したラニル政権のもとでは、2005年1月から新ターゲティング方式が採用される予定であった。

将来、北東部を対象に含める方法の検討する際、1980年代末にインド平和維持軍の支配化で進められた国内避難民支援の経験が、その失敗も含めて参考になるだろう。いずれにせよ、将来は共通のスキームで取り組む必要があると思われる。北東部に対して別の福祉プログラムが実施されている状態が長期化することにより、分離独立の可能性を高めることにつながる可能性がある。ノルウェー、EU、米への対応を勘案すると、スリランカ政府から日本政府に対し一層和平プロセスへの積極的関与を期待される可能性が高い。シンハラ仏教徒や仏教寺院の僧侶の間には、ノルウェーをはじめとするキリスト教国の支援が、仏教徒の改宗を同時に進めるのではないかとはいう疑惑が強い。

総選挙の結果、人民連盟と人民解放戦線の連合による新政権が誕生し、IMF、世銀等の勧めた改革に対する強い反対のため、改革は中断している。総選挙直前に現地を訪ねたサムルディ Kaduwela・ゾーン（コロombo県）でのサムルディ職員は、聴き取りをした約20名全員が、人民解放戦線と連合したクマラトゥンガ政権を支持していた。一般的に言えば、人民解放戦線も

LTTE も、仏教国日本に対する反感はほとんどなく、都市エリートよりも下層住民の方が日本に親近感を持っている。日本の ODA が、スリランカの貧困削減政策にどのような形で参加するか、与野党ともに注視している。

参 考 文 献

- 朽木昭文著『貧困削減と世界銀行：9月11日米国多発テロ後の大変化』，アジア経済研究所刊，2004年。
- Government of Sri Lanka, *Regaining Sri Lanka: Vision and Strategy for Accelerated Development*, Colombo, 2002.
- Ministry of Finance, *The Economic Policy Framework of the Government of Sri Lanka: A New Economic Order for a Strong National Economy*, Colombo, 2004.
- R. Gunatilake and R.Salih, *How successful is Samurdhi's Saving and Credit Programme in Reaching the Poor in Sri Lanka*, Institute of Policy Studies, Colombo, 1999.
- N. Shanmugaratnam, 2002a, *Challenges to Peacebuilding and Development in the Interim Phase: A Political Economic Perspective*, Paper presented at the Conference on the Role Transitional Arrangements in Negotiating a Political Settlement in Sri Lanka, Murten, Switzerland, 15-17 April 2002.
- W. D. Lakshman (ed.), *Dilemmas of Development: Fifty Years of Economic Change in Sri Lanka*, Sri Lanka Association of Economists, Colombo, 1997.

（受付 2004年11月30日）