

# 参加型農村開発の可能性ースリランカ南部総合農村開発計画の事例からー

谷口 佳子\*

## 1 はじめに

この論文の目的は、スリランカ南部のマータラ総合農村開発計画Matara Integrated Rural Development Programme（以後MIRDPと記す）の一環として1989年以来実施されてきた社会的動員計画Social Mobilization Programme（以後SMPと記す）を総合的に把握することである。

SMPの基本的理念はもともと1960年代から70年代にかけて南アジアで開始された参加型開発アプローチの理念を基盤としている。このアプローチは、インフラ整備を中心とするマクロ経済開発主流モデルに代わるオータナティブな開発を求める動きの中から生まれたものであり、技術中心ではない人間中心の開発を目指している。「団結は力である」という考えのもとに、広範な人々の参加を確保しながら、農村の貧困を軽減し、生活の質を改善することを主な目標に掲げている。ラクシュマンによれば、この種の参加型開発プログラムに共通する特徴として (1) 外部者エージェントを導入したグループ組織化、(2) 意識覚醒を基盤としたメンバー間の協力と貯蓄の促進、(3) 小規模自営起業による所得向上などを通して、ベーシック・ヒューマン・ニーズ Basic Human Needs（以後BHNと記す）を充足する、という3点をあげることができる（Lakshman: 2）。

この論文で具体的に検討するMIRDPのSMPもまた上記3点の特徴を備えており、外部者エージェントとしてのソーシャル・モビライザー Social Mobilizerが、住民の参加を促しながら女性自営起業グループを組織して、女性たちの所得創出活動を通して貧困軽減を図り、農村生活の質を改善しようとするプログラムである。

そのような特徴に加えて、SMPはやや趣きの異なるもう一つの特徴を兼ね備えていた。すなわち単に住民参加を基盤にしてBHNの充足を目指すだけでなく、より積極的に市場経済体制下で通用する女性企業家や家内生産者を育成することを目標に掲げていた。スリランカ政府が1977年に開放経済政策に転換して以来、今日まで一貫して追究してきた、マクロ経済レベルの構造調整政策Structural Adjustment Policy（以後SAPと記す）を反映する形で、SMPは市場経済体制下での農村経済振興政策という側面をも併せもっていたのである。一言で言えば、農村の生活改善と経済活性化を同時に実現しようとする開発事業計画であった。そこには二種類の開発戦略、すなわちBHN重視の社会福祉優先戦略と市場主義的経済成長戦略が共存しており、両者は相互補完的でありながらも、現実の開発場面では往々にして実施事業の優先順位や強調点が矛盾しがちである。その意味でSMPはいわば2足のわらじを履いたプログラムであると言える。

MIRDPは開始後20年を経て2000年に終了したが、その中心的事業であったSMPに対しては、「社会的側面」（＝住民参加を基盤とした貧困軽減）に関して一定の肯定的評価を得たのに対して、「経済的側面」（＝市場経済体制下での農村経済の活性化）については、「目標を達成できなかった」と否定的に評価されている。というのも、SMPの実施にともない、農民の消費水準は向上し飢餓のような絶対的貧困はなくなったが、所得水準の向上は見られず、女性たちが市場に参入する例はごく限られたものでしかなかったからである。その点をめぐってさまざまな批判が寄せられている（Lakshman, Jayawardena, Hettige, Moore）。

私は1990年以来、数度にわたってマータラ県内KS村で参与観察を行う機会に恵まれ、SMPの自営起業グループ活動に参加する女性たちの生き生きとした姿に継続的に接してきた。なかでも彼女たちが主体的に生産活動に従事し、たとえ僅かな収入であっても自分の労働の成果を自分で管理することを通して、経済力や自信を付けて物心両面で自立していく現象（＝エンパワーメント）に強い印象を受けてきた。それ故、現時点において彼女たちの活動が農村経済全体へ与える波及効果は小さくとも、今後、彼女たちが徐々に農村社会・経済を活性化していく可能性を否定しきれないと考える。その可能性に注目しながら、引き続き女性のエンパワーメント Empowerment<sup>1)</sup> とジェンダーの様態を観察していきたいと願っている。

その前提として、この論文で社会・経済両面にわたるSMPの評価と存在意義を再検討する。まずスリランカにおける農村開発の歴史的背景、MIRDPとSMPの概要を把握したうえで、KS村で展開された女性グループ活動の実態を紹介し、女性たちのエンパワーメントや農村地域開発の展望について考えていく。

## 2 スリランカ農村開発政策の変遷

### 2.1 開放経済政策と農村貧困問題

スリランカの一人当たり国民総生産は約600ドルであり、経済的には低所得国に分類される。しかし独立（1948年）以前より今日に至るまで、保健医療、教育、食料などの基本的な生活を保障する社会福祉政策を重視しており、社会・教育関連指標の良さは同程度の所得水準の国々と比較すると一頭地を抜いている。例えば、早くも1945年には幼稚園から大学までの教育を無償化し、それ以降現在に至るまで無償教育制度を維持・継続している。その結果、就学率、識字率ともに高く、就学率に関する男女間格差は見られず、成人女性識字率も良好である。医療に関しても独立直後から無償医療制度が定着しており、平均余命（71.9:1992年）、乳児死亡率、妊産婦死亡率は近隣諸国よりはむしろ先進国に近い水準にある（国連開発計画:176）。全般的にスリランカの福祉水準は、所得水準との関係で見るとかぎり「例外的に良好」であると言える（絵所：95）。

1) 主体的選択可能性を拡大する基盤となる、主観的／客観的力を身につけること。エンパワーメントの捉え方については、開発関係者の間でも、それぞれの立場に応じて微妙なニュアンスの相違が見られる。その点については谷口（1997）を参照。

このように相対的に良好な生活の質を維持しえたのは、プランテーション作物（とくに紅茶）の創り出した余剰が福祉政策の財源を供給してきたからである。その一方で、プランテーション産業に過度に依存し続けたことにより、代替的な雇用機会の創出や工業化は進展しなかった。とりわけ1970年からのスリランカ自由党（Sri Lanka Freedom Party: SLFP）政権下で推進された社会主義的福祉政策は、福祉支出に見合うだけの経済成長を達成することができなかった。というのも1970年代に第一次産品の国際市場価格が急速に下落する状況下で、国内的には公企業を中心とする輸入代替型の工業化戦略の限界が明らかになったからである。こうした経済停滞状況を背景として、1977年に政権の座に就いた統一国民党（United National Party: UNP）のジャヤワルダナ大統領は、従来の統制的・拝外的経済政策を改め、新たに市場開放・経済開発優先政策へと劇的な転換をはかった。これがスリランカ経済史上初の構造調整政策である。この経済改革は (1) 「自由化」（貿易政策の自由化、価格統制の撤廃、外国民間投資奨励など）、(2) インフラ開発（マハヴェリ開発促進プログラム、住宅・都市開発プログラム、自由貿易地帯の設置などの大規模公共投資プロジェクト）、(3) 社会福祉プログラムへの支出削減、という特徴を持っていた（絵所：61-66）。以上のような背景のもとに、階層間格差・地域間格差が拡大した。そこでマハヴェリ、自由貿易地帯、都市開発計画等の恩恵を得られなかった地方農村の開発を進め地域間格差を是正するために、総合農村開発計画 Integrated Rural Development Programme（以後IRDP）が外資援助を得てさまざまな地域で開始され、以後今日まで20年間の長期にわたり実施されてきた。

その結果、政策転換当初は経済成長率が上昇し失業率は低下するなど顕著な成果をあげた。しかし、1983年以降シンハラ人とタミル人の対立抗争が激化するにともない、農業生産、観光、外国民間投資の減少により成長率が低下し、軍事費の膨張と財政悪化によりマクロ経済不均衡が拡大し、失業率が増大して失業問題がさらに深刻化していった。こうした政治経済危機に対処するために、スリランカ政府はプレマダーサ政権のもとで1988年から第二次構造調整プログラムに着手し、マクロレベルでは行財政改革や公企業の民営化を通して資本蓄積と生産性向上に努めた。他方では社会的・経済的弱者に対する悪影響を緩和するために、貧困軽減、雇用促進、栄養改善を目的として、SMP、ジャナサヴィア・プログラム<sup>2)</sup>（1989-1994）などの社会福祉的要素をもつプログラムを充実させて積極的に展開していった。その路線はサムルディ運動<sup>3)</sup>（1944-）に継承され今日に至っている。

2) プレマダーサ政権下で1989年に導入されたプログラム。ジャナサヴィアとは「民衆の力」を意味する。2年間にわたって毎月2500ルピーを月収700ルピー以下の貧困家族に支払うという計画である。支給額は「消費部分」（1458ルピー）と「投資部分」（1024ルピー）に分けられており、消費部分はクーポンで支払われ、投資部分は郵便局の口座に強制的に積立預金される。その他に受給者は毎月最低24時間の労働を「訓練・生産プログラム」に提供しなければならない。2年後に実行可能な投資事業を計画した家族に対して、積立金全額（25000ルピー）が贈与される。

3) サムルディ制度は、単なる貧困救済に留まらずにより積極的に低所得者の収入向上をはかる目的で、チャンドラ・クマラトンガ大統領が政権獲得後、1994年に新たに制定した制度である。月収700ルピー以下の貧困世帯を対象としてサムルディ・カードを発行して500ルピーの助成金を与えるが、そのうち100ルピーの積立と20ルピーの保険料支払が義務づけられている。カード発行のほかにもこの制度のもとでさまざまな運動が展開されている。例えば、自営起業グループ活動をとおして貧困層の組織化と生活水準の向上を図る一方で、失業青年を「サムルディ・ニヤマカ Samurddhi Niyamaka」と呼ばれるソーシャル・ワーカーとして雇用することによって、現政権の支持基盤を強化しようとする施策がとられている。

## 2.2 総合農村開発計画（IRDP）ーインフラ整備プロジェクトから参加型アプローチへ

上述したように、スリランカでは1948年の独立以来、国民の約8割が暮らす農村社会・経済に配慮して、BHN重視の開発戦略が採られてきた。スリランカは歴史的に農村地域の社会福祉優先戦略が重視されてきた特異な途上国であり<sup>4)</sup>、地方分権体制のもとで、地域間格差の少ないバランスのとれた開発を目標とするさまざまな農村開発事業が実施されてきた。それらの中で、中心的な事業となったのがIRDPである。

IRDPは1979年に世界銀行の資金援助によってクルネーガラ県でまず最初に開始され、それ以来1999年までに17のIRDP が州または県単位で実施されてきた。そのうちクルネガラ県、マータレ県、プットナム県などでは灌漑施設などの生産基盤整備計画を中心として、そのほかに換金作物栽培プロジェクトなどが実施されている。それに対してハンバントータ県、モレネガラ県、マータラ県などでは小規模金融プロジェクト、自営起業活動、生活環境改善事業などを中心として、現地住民の自主的活動を側面から支援するさまざまな参加型開発プロジェクトが実施されている。

これまでに実施されたIRDPは、農村地域の生産・生活基盤整備という点においては一定の貢献をしたが、雇用創出、食糧増産、貧困の解消などにおいては、満足の行く成果をあげられなかった。その原因として、マハヴェリ河川開発計画に代表される国家的な大規模農村開発・インフラ整備事業の理念を踏襲して、IRDPにおいても、その大半がトップダウン型の事業を最優先して、対象住民が主体的に参加するような取り組みを軽視してきたことが指摘されている（中村：149, Jayawardena:13-14）。そのような反省に基づき、現在実施されているIRDPでは、ほとんどの事業で住民参加型のアプローチを取り入れるようになったが、その成果に関しては必ずしも肯定的評価を得られたとは言えない。

## 3 マータラ総合農村開発(MIRDP)におけるSMPー試行錯誤から参加型アプローチへの転換

### 3.1 MIRDPの歴史の変遷<sup>5)</sup>

トップ・ダウンでインフラ整備を進めるIRDPが多いなかで、MIRDPは開始当初から住民参加型アプローチを取り入れ、あくまでも現地住民の自主的活動を側面から支援することを目標としてきた。開発資金の90%をスウェーデン政府の無償援助で、残り10%をスリランカ政府が負担するかたちで、1979年に開始された。以下に現在に至るまでの経過を簡単に振り返ってみよう。

4) 昨今の構造調整プログラムにおいても、BHN重視の社会福祉政策や農村開発は、経済成長・構造調整プログラムによって引き起こされる「歪み」を相殺するものとして位置づけられる。

5) この節の記述は、主として、SIDAの政策立案アドバイザーとしてMIRDPの企画立案・実施にあたったムーア氏 (Dr. John E. Moore) から聴取した資料にもとづく。

第1期（1979－83）当初は、IRD Pの理念や実施方法がまだ明確に把握されておらず、まず最初に各分野でどのような困難に直面しているのか、どのような開発課題が存在するかを明らかにすることから始めた。とりあえず従来どおりの分野別プロジェクトを実施していたが、事業の実施自体は比較的容易であった。というのも、各プロジェクトを管轄する地方自治体の大臣や省庁は明確に定められており、既存の行政組織、従来の方法、前例等に準じて計画を実施すればよかったからである。また現地の人々にプロジェクトへの参加を呼びかけてみたが、開始当初はかろうじて村内有力者の協力を得られるだけで、貧困層が開発の恩恵に浴することはほとんどなかった。実際にプロジェクトを実施する際に、村の人々の活動を監督・指導する人材が不足していたことが、住民参加を得られない最大の原因であった。

第2期（1984－87）は計画立案・実施の両面で深刻な問題に直面した時期である。試行錯誤を重ねた結果、住民参加、なかでも社会的・経済的弱者の参加を最優先するという基本方針が確立し、参加型開発に適合する課題やターゲットを改めて設定し直すこととした。ただし基本理念は徐々に明確になってきたものの、具体的な計画立案手法やターゲット・グループの選定基準はまだ十分に明確になっていなかった。そこで試行錯誤しながらとりあえず59のターゲット集落を特定して、住民に生計維持・生活改善の手段や機会を与えることから始めた。それが第2期の最終的成果であると言える。

第3期（1988－92）に至っても、開発理念を実現する具体的方法が確立したとは言えないが、何よりもまず食糧切符（Food Stamp）受給者<sup>6)</sup>、僻地の住民<sup>7)</sup>、プランテーション労働者<sup>8)</sup>が重点的に開発の恩恵を受けられるようにした。そこで貧困者が多く開発を必要とする159集落を中心に、教育・保健を重点開発分野として、その他、多分野にわたる小規模プロジェクトを集中的に実施した。集落によっては合計40事業を展開している所もある。さらに1989年には、それまでの経験を活かし、より精緻な住民参加アプローチのプロジェクトとしてSMPを開始した。以前から行われていた福祉と経済生産活動をミックスした所得創出活動を継承・発展させて、SMPのもとでさらに女性グループの組織化に力を注ぎ、マイクロ・クレジット制度（Community Credit Service、以下CCSと記す）を整備・強化した。具体的には、SMP活動参加者を組織的に動員するために「サマージャ・ニヤマカ *Samaja Niyamaka*」と呼ばれるソーシャル・モビライザーを採用して住民に働きかけ、参加者に優先的にローンを提供して自営起業活動を促し収入向上を目指した。またその活動によって蓄積された貯蓄を、CCSのメンバー、すなわち、女性グループ活動参加者が主体的に運用できるような民主的な信用金庫体制に改変した。その仕組みを図示すると以下の通りである。

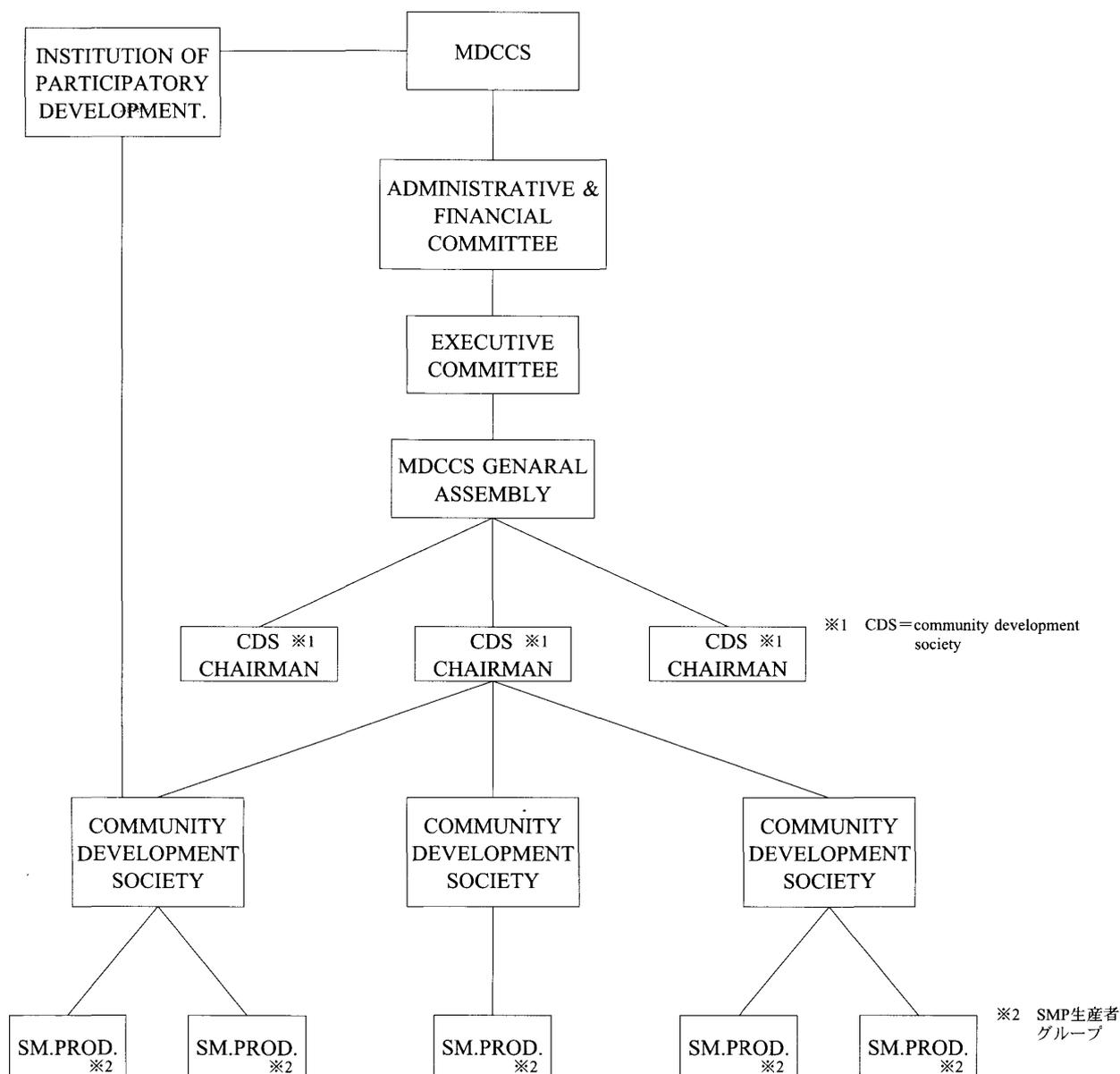
6) 食糧切符制度はジャヤワルダナ政権下で、それ以前の食料配給制度（全国民対象）に代わり導入された。月収300ルピー以下の世帯を対象に食糧切符が給付されており、世帯構成員数、年齢などに応じて支給額が決定される。当時マータラ県住民の60－65%が食糧切符受給者であり、彼ら全員を開発計画の対象とするのは不可能であったため、特に貧困が集中している地域を優先的に取り上げて、実施順位を決定した。

7) 僻地集落では、まず始めに公衆衛生施設改善事業が実施された。

8) マータラ県内には農園労働者が約2万3千人いる。そのほとんどがプランテーション内のバラックに住むインド・タミル人である。バラックの排泄施設の改善など、生活基礎施設建設計画を無償援助で重点的に実施した。

図1 CCS組織図

MATARA DISTRICT COMMUNITY CREDIT SERVICE (MDCCS)  
ORGANISATION CHART-EXISTING STRUCTURE



(出典：Matara District Integrated Rural Development Project: A Guide to the Social Mobilization Programme)

第4期（1993-1996）では引き続き自営起業・雇用創出プロジェクトをMIRDPの中心に据えて積極的に活動を推進し、その結果、メンバーが起こす新規事業に投資するための資金がCCSに蓄積されていった。しかし問題は、十分な預金残高が準備されているにもかかわらず、需要を期待できるような新たな生産物や商品を容易に見出せないことであった。そのため生産投資が満足に行われずに貯蓄だけが增加するという停滞状況が続き、活動参

加者の企業家精神や経営販売能力に対する不信や落胆が、政府関係者・政策立案者間で強まっていった。それにともない、この頃からSMPグループより規模の大きい組織や中小企業の生産活動を奨励し、より速効性・実効性のある農村経済振興策を求める気運が高まることになる。

第5期（1997-2000）は目前に迫ったMIRDPの終了に向けて種々の調整や事務処理がなされた期間である。CCSの経営を名実ともに組合員へ移行するためのさらなる機構整備や、MIRDP終了時に職を失うソーシャル・モビライザーに対する処遇、および、その他の事後処理に忙殺されつつ現在に至っている。ちなみに1999年にかつてのソーシャル・モビライザーたち54名が共同出資してワーカーズ・コレクティブ型の私企業を創設した。主としてかつての女性グループ・メンバーが生産した商品の販売にあたっている。しかし彼らの意識は私企業の共同出資労働者というよりは社会活動家のそれに近く、そのことが災いして、いまだに市場経済体制下で順調な企業経営を確立できずに苦勞しているようである。

以上20年間にわたるMIRDPの歴史やSMPについて簡単に振り返ってみると、この論文の冒頭で述べたように「社会的側面」に関する肯定的評価と、「経済的側面」に関する否定的評価が妥当することが分かる。しかしそのような両義的評価の背景には、プランテーション作物に過度に依存してきた経済構造が崩壊しつつあるにもかかわらず、それに代わる十分な雇用吸収力と外貨獲得力を備えた新規産業が育っていないという、スリランカ経済全体の根本問題が横たわっている。したがって農村経済活性化に至らなかった原因を、MIRDPやSMPのみに、あるいは参加型開発の理念や女性グループの企業家精神の欠如のみに求めるのは酷であろう。いたずらにMIRDPやSMPの限界を指摘するよりはむしろ、肯定的に評価された「社会的側面」の諸要素、とりわけ所得創出活動に参加した女性のエンパワーメントや、従来とは趣を異にするワーカーズ・コレクティブ型の組織が、今後の農村開発に与える影響を長期的に見据えていくことが重要であろう。

そこで次章では、今後の影響について考える基礎資料の一つとして、KS村で展開されてきた農村開発活動と女性グループ活動の具体的事例を紹介する。

## 4 KS村の女性グループ活動

### 4.1 KS村の設立と村落開発活動

マータラ県（Matara District）マータラ郡（Matara D.S. Division）のKS村は、職業、出身地、カーストを異にする土地なし農民の入植によって、1961年に設立された新規開拓集落である。1997年当時、県内は14の郡（Divisional Secretary Division）に区分されていたが、それぞれの郡内には20前後の新規開拓集落が存在する。それらの大半は1977年以降に実施された一連の住宅政策にのって建設された。しかしマータラ郡は県庁所在地であるマータラ市に隣接する人口過密地帯であったので、すでに1960年代初期より新規開拓地への移住政策が進められていた。したがってKS村（面積116km<sup>2</sup>）は郡内でも最も初期に

開拓された集落の一つである。1961年に政府がシナモン農園を購入して、マータラ郡内出身の非土地所有世帯に20パーチ（1/8エーカーに相当する）あるいは40パーチ（傾斜地の場合は1/4エーカー）ずつ宅地として分配した<sup>9)</sup>。耕地は与えられず、他に移住者の生計確保に関する施策を講じないままに入植が開始された。その結果、移住者のなかには生計維持が困難となり、不法に土地を売買したり、あるいは放棄するなどして離村する者が続出し、その数は2～3割にのぼった。また生活上の不安、不便が引き金となって風紀が退廃して、周辺の従来型農村の住民から差別視される原因ともなった。以上のような経緯から、KS村は隣村の従来型農村であるD村東部地区および西部地区に比べて、一戸当たりの宅地庭園面積が狭く、住民（人口は2930名:1995年）の大半は賃金労働に従事し、食糧切符<sup>10)</sup>やサムルディ・カードSamurdhi Card<sup>11)</sup>の給付を受けている貧困世帯の比率も高い（表1参照）。

表1 人口、世帯数、村域

|               | KS                 | DW         | DE         |
|---------------|--------------------|------------|------------|
| 人口(1992)      | 2109               | 1408       | 1189       |
| (1995)        | 2930               | 1667(M798) | 1273(M615) |
| (1997)        |                    | (F869)     | (F658)     |
|               |                    |            | 1360(M730) |
|               |                    |            | (F630)     |
| 世帯数           | 546                | 318        | 295        |
| 食糧切符受給世帯      | 552 (93.7%)        | 212 (67%)  |            |
| Samurdhi card | 495 (84%)          | 157 (49%)  |            |
| 村域            | 116km <sup>2</sup> | 249        | 168        |
| 宅地            | 107km <sup>2</sup> |            |            |

KS：調査対象集落 DW：隣接村西部地区 DE：隣接村東部地区

しかし集落建設後すでに約40年を経た今日では、生活水準もある程度まで向上し、コミュニティ意識も醸成されてきた。その背景として、入植後第2世代の教育水準の向上が所得の向上や落ち着いた生活習慣の確立をもたらしたことがあげられる。それとともにKS村の開発活動が村落の統合に大きな影響をおよぼしたことを指摘することができる。村民が共同で行う地域社会活動への参加を通して仲間意識が芽生え、徐々に地域の統合がもたらされたことを看過できない。

KS村では三つの農村開発団体 Rural Development Society<sup>12)</sup> をはじめとする種々の住民

9) 入植地の所有権は国家にあり、入植者はあくまでも国有地の用益を認められた permit holder にすぎない。届出により相続人を指定して用益権を譲渡することはできるが、金銭の授受をともなう土地の取得は認められない。しかし実際には約2割程度の土地が非合法的な売買によって譲渡されているという（土地管理官 Land Officerより聴取）。

10) KS村では1994年当時9割強の世帯が受給していた。

11) 1997年当時KS村のサムルディ・カード受給世帯数は495世帯（全世帯の6割強）である。

12) 農村開発団体は1930年代に導入・開設された制度であり、以後現在に至るまで全国各地で自助努力による地域開発を目指して、村びとの自発的な無償労働奉仕によって、道路、井戸、排水溝などの生活/生産基盤を整備してきた。KS村では1969年以降に、順次、3団体が設立された。

組織が無償労働奉仕、すなわち、シュラマダーナ *Shramadana* (=労働の分かち合い)<sup>13)</sup> に基づく開発活動を展開することをとおして、村落の統合を確保してきた。入植後集落の人々が最初に取り組んだのは仏教寺院の建設である(1964年)。村人ほぼ全員が参加してカジャンス小屋<sup>14)</sup>を作り、寺の住職となる僧侶に来てもらった。当時この活動に参加した青年たちの情熱を支えていたのは、教養のある村人を育て健全で平穏な暮らしを維持するためには、村民の心の拠り所として仏教寺院が必要であるという思いであった。続いて貯水地の修復(1964年)、共同井戸の設置、幼稚園の建設(1968年)と改築(1991年)、寺院改築(1969年)などに取り組んだ。その過程で1969年に最初の農村開発団体が組織され活動の中核となった。この頃までは諸機関から助成を受けることもなく、資材を持ち寄り労力はシュラマダーナで集落の生活基盤整備を進めていった。その一方で1969年頃を境として、徐々に、政府等から助成金を獲得する術を修得していくようになった。またKS村の農村開発団体は他の集落の類似組織に比べて活動が活発であるとみなされるようになり、1970年代後期になると頻繁に政府の補助金を支給されるようになった。例えば数度にわたる道路建設や、共同井戸、排泄設備の建設(労力はシュラマダーナを基盤とする。材料と昼食を政府、IRDPその他が提供)、日曜学校建設(1977年)、運動場整備(1977年)などを行い、小学校開設運動にも成功を収めるまでになる(1978年)。その後も集会所を建設し(1991年)、他の集落より早く電気・電話線を設置してもらい、現在に至るまで種々の補助金を活用した個人の住宅建設・改築が進んでいる。

女性たちもまた当初からこのような「コミュニティ」開発活動に積極的に参加してきた。とりわけ幼稚園建設の際には子供をもつ母親たちが熱心に運動に参加し協力し合ったという。また開拓後10年を経る頃からは、男性よりはむしろ女性の方がより積極的・持続的にシュラマダーナに参加し続け、それにより農村開発官やIRDP関係者の信頼を得ていく。それに対して男性は、直接的に現金収入をもたらす賃金労働や村内政治活動に気をとられて、活動参加意欲が薄れていく。

以上のようなKS村の開発活動を従来型農村の開発と一括して論じることはできない。ウーストやフレルクスによれば、従来型農村におけるシュラマダーナはしばしば村内政治権力構造における伝統的人間関係を再確認し強化する機能を果たしたという(Woost: 245-249, Frerks: 24-62, 155-187)。それに対してKS村の初期のシュラマダーナは、貧しい人々が何もない集落の生活基盤を整備していくために不可欠な自発的行為であったし、またシュラマダーナをとおして初めて住民の一体感が芽生え村落の統合が可能になったことがわかる。その意味でKS村の初期の基盤整備事業は、他の従来型村落でしばしば見受けられるように、「参加」の美名のもとで、実際には上から押しつけられて動員された村人が、仕方なしに労力を提供するような受け身の開発事業ではなかった。この時期のシュラマダーナは、

13) スリランカでは植民統治時代から、労働交換(アッタン *attan*)の慣習が存在したと報告されている。また親しい農家同士の間では、ときには返済を期待しないで無償労働奉仕を行うことがあり、このような行為をシュラマダーナとよんでいた。1930年代以降、農村開発団体の活動が全国各地で展開されるようになり現在に至っているが、その過程で「シュラマダーナ」という言葉が頻繁に用いられるようになり、草の根の農村開発を象徴する合い言葉となる。この言葉はアジアでも最大規模のNGOであるサルヴォダヤ・シュラマダーナのなかにも取り入れられて、国際的に注目を集めるようになる。

14) 屋根や壁などにバナナの葉などを用いて作った仮小屋。最初の仏教寺院は粗末な小屋であったが、1966年および1991年と2度の改築を経て、現在ではセメント・モルタル造りの寺院が建立されている。

あくまでも住民の切実な要求に基づく自発的で共同的な開発活動であったと言える。

しかしその後の運動の過程でKS村の人々は補助金獲得のノウハウを見につけ、それとともに村内に政治的派閥が形成されていった。また助成金の有無やその獲得が農村開発活動の展開や村内政治権力構造に影響を与える最大の要因になった。このような段階では、ウーストやフレルクスが主張するように、開発を村内政治権力構造を構成する一つの要素ないしは価値と捉えて、それを自己の目的実現のためにいかようにでも活用する個々人の行動に注目して分析したほうが、農村開発活動の実態をより正確に把握できるものと思われる。

#### 4.2 女性グループ活動とエンパワーメント

KS村では、MIRDPが開始されてからも保育所兼集会所建設計画、住宅建設計画、宅地庭園内茶樹栽培計画などが実施されてきたが、それらの活動に加えてさらに1989年以来SMPを開始して、女性たちを中心としたさまざまな自営起業活動が積極的に展開されるようになった。この種の活動は、「開発と女性」の分野では、一般に収入向上ないしは所得創出プロジェクト(Income-generation/Self-employment)と呼ばれるものであり、低所得者層の農村女性グループを組織化して、技術訓練を行い少額の資金を貸し与えることによって生産資源や信用へのアクセスを確保して、小規模な事業を創出・拡大することによって、貧困を緩和していくことを目的としている。1970年代以降、住民の主体的参加を促す施策としてグラミンバンク型の小規模融資プロジェクトと連動して実施され、1980年代後半以降は、住民参加型開発に不可欠な要素として、IRD Pに組み入れられるようになった。活動参加者はまず10人内外のグループを作って、1、2週間に1度、積立金の徴収を兼ねて会合を開き、各自何をするか事業の内容を詰めていく。積立金はIRD Pから開設資金を得て設立された参加者信用金庫に預金される。そのような活動の継続、実績が認められると、信用金庫(CCS)から少額の資金を借り受け事業を拡大・継続していく。返済はグループの連帯責任という条件で、無担保、低利の融資を受けることができる。

MIRDPの調査報告書によれば、KS村では1992年当時19グループ120名が雇用創出・自営起業活動に参加していた(表2参照)。また私が最初にKS村を訪れた1990年当時、女性たちは次のような事業を起こしていた。

表2 貯蓄・貸付(Community Credit Service)

|                 | KS村東部   | KS村西部   | D村東部   | D村西部    |
|-----------------|---------|---------|--------|---------|
| グループ数           | 10      | 9       | 3      | 4       |
| メンバー数           | 59      | 61      | 26     | 30      |
| グループ基金(ルピー)     | 122,364 | 117,376 | 42,240 | 39,555  |
| その他の貯蓄(ルピー)     | 24,325  | 36,247  | 0      | 224     |
| 預金(女性グループ)(ルピー) | 59,477  | 89,525  | 4,550  | 14,692  |
| 預金(その他)(ルピー)    | 14,725  | 33,221  | 2,540  | 3,630   |
| グループ基金より貸与(ルピー) | 304,062 | 297,733 | 34,943 | 167,020 |
| (件数)            | (484)   | (503)   | (187)  | (231)   |
| CCCより貸与※(ルピー)   | 444,400 | 171,500 | 17,000 | 144,600 |
| (件数)            | (177)   | (83)    | (23)   | (57)    |

(出典: Resource Survey and Mapping of Matara District)

### (1) 茶封筒作成

ゴール港にあるセメント会社からセメント運搬用の空き袋を購入し、それを数枚に剥いで大小さまざまな茶封筒を作成する。最小の封筒1枚が約60セント。大小取り混ぜて封筒500枚ほどを作成するのに必要な紙代は約250ルピーで、売上は510ルピーである(1990年当時1ルピーは約2円)。1日8時間作業すれば1人で500枚作成することができる。

### (2) 花崗岩破碎

花崗岩の大きな塊をハンマー(人力)で丹念に砕いて、やや大きめの砂利石大にしたものを建築資材として売却する。1日5時間作業して3週間くらいで売却可能な大きさになる。売り値は1300ルピーで、花崗岩の購入代金は800ルピーである。

### (3) 手編み

ニット製品製造工場から排出される毛糸屑や切断部分を譲り受け、それをほぐし繋ぎなおして、乳児用の帽子、靴下を編みあげる。1カ月間の売上は約1000ルピーほどである。

### (4) ナッツ袋詰め

ナッツ、胡椒、タマリンドなどを口紅大のビニール袋に詰めて、朝食の食材として販売する。ナッツなどを少量にわけて筒状のビニールに入れ、その両端にろうそくの火で温めた針金状の器具をあてて、熱で溶かして袋状に綴じる。ナッツ1kg分の材料費が48ルピー、ビニール代金が12ルピー、売却価格80ルピーで、利益は20ルピーとなる。1kgの材料を袋に詰めるには半日を要する。

さらに私は1997年から2000年にかけてKS村を再訪し、KS村の東部地区、西部地区あわせて106名の女性と、隣村であるD村東部地区、西部地区あわせて46名の女性たちより情報を収集した。そのなかには、IRDPが主導する自営起業・所得創出活動への参加者(以後サマージャ・グループと記す)のほかに、サムルディ運動の一部をなす類似の活動の参加者(同じくサムルディ・グループと記す)も含まれている。参加者には40才代の女性が多く(44.1%)、一般教育資格試験に合格した者が全体の35.8%を占める(活動参加者の年齢、学歴、収入などについては表3参照)。

表3 グループ活動参加者の年齢、学歴、収入など

|       |        |       |         |      |       |
|-------|--------|-------|---------|------|-------|
| 年齢別構成 | 19歳以下  | 0.7%  | 世帯収入の用途 | 食料   | 52.9% |
|       | 20~29歳 | 7.9%  |         | 衣服   | 9.6%  |
|       | 30~39歳 | 21.7% |         | 家具   | 3.7%  |
|       | 40~49歳 | 44.1% |         | 教育   | 11.7% |
|       | 50~59歳 | 15.1% |         | 冠婚葬祭 | 5.5%  |
|       | 60~69歳 | 9.2%  |         | 医療・薬 | 10.5% |
|       | 70歳以上  | 1.4%  |         | その他  | 6.1%  |

|                 |               |        |                     |                   |        |       |
|-----------------|---------------|--------|---------------------|-------------------|--------|-------|
| 教育終了年次・<br>教育資格 | 就学せず          | 7.4%   | グループ活動に<br>よる収入(月収) | 0(無)              | 36.8%  |       |
|                 | 2学年次まで        | 3.2%   |                     | 1-199ルピー          | 19.7%  |       |
|                 | 3学年次まで        | 7.4%   |                     | 200-499ルピー        | 17.1%  |       |
|                 | 4学年次まで        | 4.2%   |                     | 500-999ルピー        | 14.5%  |       |
|                 | 5学年次まで        | 12.6%  |                     | 5000ルピー以上         | 9.9%   |       |
|                 | 6学年次まで        | 6.3%   |                     | 不明                | 2.0%   |       |
|                 | 7学年次まで        | 4.2%   |                     | グループ活動収入<br>／世帯収入 | 0%     | 39.5% |
|                 | 8学年次まで        | 8.4%   |                     |                   | 1-10%  | 10.5% |
|                 | 9学年次まで        | 4.2%   |                     |                   | 11-20% | 11.2% |
|                 | 10学年次まで       | 6.3%   |                     |                   | 21-30% | 18.4% |
|                 | G.C.E(O.L.)取得 | 27.4%  |                     |                   | 31-40% | 11.8% |
| G.C.E(A.L.)取得   | 6.3%          | 41-50% | 3.3%                |                   |        |       |
| S.S.C.取得        | 2.1%          | 51-60% | 0.7%                |                   |        |       |
| 世帯全体の収入<br>(月収) | 500ルピー以下      | 28.4%  | 61-70%              | 1.3%              |        |       |
|                 | 501-100ルピー    | 38.8%  | 71-99%              | 0.0%              |        |       |
|                 | 1001-5000ルピー  | 32.2%  | 100%                | 3.3%              |        |       |
|                 | 5000ルピー以上     | 4.6%   |                     |                   |        |       |
|                 |               |        |                     |                   |        |       |

(調査票回答集計)

上述したように、この種の活動に対しては、その持続性、経済的波及効果、過重労働などをめぐってさまざまな批判が寄せられている。持続性について言えば、マータラ開発計画の実施担当者たちも1990年当時すでに不安を表明していた。その不安を裏付けるように、1997年に私がKS村を再訪した際には、1990年当時存在していた村内西部地区の8つのサマージャ・グループのうち2グループがすでに消滅し、新たに3グループが結成されていた。また経済的波及効果の点でも十分な成果をあげたとは言い難い。この7年間に借入金の返済が滞る例はきわめて稀であったが、返済後に新たな事業展開への投資を可能にするほどの資金が女性たちの手元に残ることは皆無であった。融資を受けた資金が実際は事業のためではなく、家具や自転車の購入、教育費、食費その他の日常経費に費やされることも珍しくなかった。世帯の収入総額の2～3割を女性の事業収入が占める例がほとんどであるが(表3参照)、プロジェクトに参加することによって各人の家計の状況が著しく好転したとは言えない。その意味で冒頭で述べた批判は的を射ている。

## 5 まとめに代えて—SMPと女性のエンパワーメント

しかし、女性たちは活動を通して確実に力を付けており、1990年当時も現在も、自分で始めた事業で得たわずかな利益の中から誰にも遠慮せずに子供の衣服や学用品を購入できるという自信や、家族内での発言権が強くなったことへの満足感、またグループの仲間との話し合いから得た刺激や、行政関係者から得た情報の有効性などについて、生き生きと楽しげに語る。またプロジェクト参加後の意識の変化について次のように述べている。たとえば「昔からそうしてきたのだから仕方がない、自分が何をやっても世の中たいして変わらない」という諦観から、あるとき「ほんとうにやる気になれば何とかなる、皆で力を

合わせればやれるものだ」という気持ちに転換することがあるという。この転換をエンパワメントの出発点と捉えることができる。また協働の重要性に気づき積極的に評価している。そのことは次のような発言にも表れている。すなわち「貧しい女性は一人では何もできない。でも仲間が集まって話していると何か新しいことが出来そうな気がしてくる」という発言も聞かれた。また、実際に事業を起こし継続していく経験を通して「実行可能な計画と不可能な思いつきの区別がつくようになった」うえに、ジェンダーに関しても「積立金を捻出するのは一苦勞だが、夫に払ってもらおうようなことはしたくない。私は夫に依存しない自立した生活を目指しているのだから」と考えるようになる。

この活動は、集落全体で行う無償労働奉仕とは異なり、あくまでも個々人が気心の知れた仲間を選択して協働する機会を、初めて女性たちに与えることになった。気心の知れた仲間同士が10年近くにわたって定期的に集まり続け、その時々で直面する問題や今後の課題を共有し合い、主体的に生産活動を進めてきたことの意義は大きい。地域社会のジェンダー構造の中で、今まで他者による社会経済的評価を伴う任意集団活動（女性が集団の成員としての権限と責任を担い、自己裁量可能な収入を始めとする種々の価値を生み出す活動）に従事したことがなかった女性たちに、この活動が結果的にそのような機会を提供することになった。また個人の労働が有償というかたちで評価され、女性たちはその報酬に対して自己裁量権をもち、公的な場面で自己を表現し、社会的に認められるようになった。グループ活動への「参加」が女性たちに、従来とはひと味違った近代的個人としてのエンパワメントをもたらし、労働の喜びや主体性の確立につながる可能性を示したと考えられる。

以上の諸点は隣接するD村の女性たちの状況を比較対照して考えたときにより鮮明となる。従来型農村であるD村にはKS村の女性グループに匹敵する主体性を感じさせるグループ活動は存在しない。また自営起業活動で得た収入額を比較しても、この種の運動に参加した経験年数に応じて開きがある。その差はKS村の女性とD村の女性間の収入格差として顕現する（表4参照）。KS村ではサマージャ・グループとサムルディ・グループの両方に加入している者もいる（サムルディ・グループ成員の3～4割）。D村で活動しているのはサムルディ・グループのみである。D村ではグループ活動年数が短いのでまだ収入を得られない者が多く、平均活動収入額はわずかにすぎない。

表4 KS村、D村におけるサマージャグループとサムルディグループ(比較)

| 場所    | 紹介者        | 回答者数 | 平均世帯収入(a) | 平均活動収入(b) | (b)/(a)<br>(%) | 使途内訳      |           |           |           |             |             |            |
|-------|------------|------|-----------|-----------|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|-------------|------------|
|       |            |      |           |           |                | 食料<br>(%) | 衣服<br>(%) | 家具<br>(%) | 教育<br>(%) | 冠婚葬祭<br>(%) | 医療・薬<br>(%) | その他<br>(%) |
| KS村東部 | サマージャ・ニヤマカ | 44   | 2,019     | 706       | 36             | 51        | 8         | 5         | 13        | 6           | 11          | 6          |
| KS村東部 | サムルディ・ニヤマカ | 13   | 635       | 115       | 18             | 69        | 3         | 1         | 7         | 3           | 9           | 8          |
| KS村西部 | サマージャ・ニヤマカ | 46   | 2,259     | 303       | 14             | 50        | 14        | 3         | 11        | 6           | 11          | 5          |
| KS村西部 | サムルディ・ニヤマカ | 3    | 650       | 233       | 33             | 50        | 10        | 6         | 10        | 4           | 10          | 10         |
| KS村全体 | 両者         | 106  | 1,910     | 446       | 24             | 53        | 10        | 4         | 11        | 6           | 11          | 6          |
| D村全体  | サムルディ・ニヤマカ | 46   | 562       | 22        | 4              | 54        | 8         | 4         | 12        | 6           | 10          | 5          |

(調査票回答集計)

一般にKS村の人々は「活動的、意欲的である」とされ、現時点では政府関係者をはじめとして周辺の従来型農村の人々にまで肯定的に評価されるようになった。例えば「個人的には貧しくとも、積極的に地域活動に参加して皆で協力し合って集落の発展をもたらす生き方のほうが、裕福で安定し余暇のある暮らしより好ましい」(D村の男性の発言)、あるいは「集落発展という共通の目的に向かって協働した体験が何よりも重要である」(元農村開発官の発言)などの発言が聞かれた。その意味で、KS村における地域活動への参加は男性、女性の双方にエンパワーメントをもたらし、とりわけ女性にとってSMPグループ活動の経験は近代的個人としての主体性の確立につながる可能性を示唆したと言えるのではないか。

(2003年7月7日受付、2003年7月7日受理)

## 参考文献

---

- 絵所秀紀（1994）『開発と援助—南アジア・構造調整・貧困』同文館
- 大森元吉（1996）『強調と発展の人類学』お茶の水書房
- 国連開発計画（1995）『人間開発報告書：「ジェンダー」と人間開発』国際協力出版会
- 谷口佳子（1993）「開発と女性（WID）の成立と進展」『共栄学園短期大学研究紀要』第9号、77 - 88頁
- 谷口佳子（1997）「『開発と女性』における労働とエンパワーメント—女性の労働をどう考えるか」 川田順造編『岩波講座開発と文化3 反開発の思想』岩波書店、231 - 250頁
- 谷口佳子（1998）「農村開発と女性のエンパワーメント—女性と労働・開発」 杉本良男編『アジア読本スリランカ』河出書房新社、250 - 256頁
- 谷口佳子（1999）「農村女性の地域社会活動—ジェンダー、労働、エンパワーメント」 大森元吉編『スリランカの女性、開発、民族意識』明石書店、87 - 108頁
- 谷口佳子（2000）「労働とジェンダー開発のなかで」 青柳まちこ編『開発の人類学』古今書院、183 - 204頁
- 中村尚司（1999）「日本の経済協力と参加型農村開発」 大森元吉編『スリランカの女性、開発、民族意識』明石書店、139-154

## BIBLIOGRAPHY

---

- Danapala, A. D., C. K. Deheragoda, N. G. Samarasiri (1993)  
*Resource Survey and Mapping of Matara District*, Matara District Integrated Rural Development Project, Matara, Sri Lanka
- Ferks, George E. (1991)  
*Participation in Development Activities at the Local Level: Case Studies from a Sri Lankan Village*, Islamabad, Barqsons.
- Jayawardena, C. (1995)  
"Evolution of Regional Development Policies and Programs in Sri Lanka", in Regional Development Division, Ministry of Finance, Planning, Ethnic Affairs and National Integration, *Integrated Rural Development Programme: 15 Years Experience in Sri Lanka*, Battaramulla, Sri Lanka, pp.1-21
- Hettige, S. T.(1995)  
"Integrated Rural Development in the Context of Poverty Alleviation" in *ibid.* pp. 23-41
- Lakshman, W. D. (1994)  
*SLAE-SIDA Research Project on Self Employment within a Framework of 'Structural Adjustment': A Study in the Light of Social Mobilization Programme Experiences in the Matara District*, Colombo, Sri Lanka
- Moore, John E. (1995)  
"The Role of IRDPs in Raising the Standards of Social Conditions in the Rural Areas of Sri Lanka", in Regional Development Division, Ministry of Finance, Planning, Ethnic Affairs and National Integration, *op. cit.*, pp.89-102
- Moser, Caroline O. N. (1989)  
"Gender Planning in the Third World: Meeting Women's Practical and Strategic Needs", in *World Development*, vol.17 No.11, pp.1799-1825.
- Regional Development Division, Ministry of Policy Planning and Implementation (1991)  
*Matara District Integrated Rural Development Project: A Guide to the Social Mobilization Programme, Implementation Procedures and Issues*, Matara, Sri Lanka.
- Rosander, Eva Evers (1992)  
"People's Participation as a Rhetoric in Swedish Development Aid", in G. Dahl & A. Rabo (eds.) *Kam-App or Take-Off - Local Notions of Development*,
- Taniguchi, Yoshiko (1995)  
"Paradigmatic Review on Women and Third World Development: Feminist Perspectives on Sustainable Development", in *International Development Studies*, Nagoya, Nagoya University, pp.115-144.
- Woost, Michael D. (1997)  
"Alternative Vocabularies in Development?: 'Community' and 'Participation' in Development Discourses in Sri Lanka", in Grillo, R. D. and R. L. Stirrat eds., *Discourses of Development: Anthropological Perspectives*, Oxford, Berg, pp.229-254.

## **Abstract**

---

The purpose of this paper is an overall examination on the social mobilization programme (SMP), which has been carried out since 1989 under the auspices of the Matara Integrated Rural Development Programme in southern Sri Lanka. SMP has tried to alleviate rural poverty based on poor people's participation, and to revitalize rural economy through small enterprise development. It has often been described as the two-legged development strategy with a possible conflict between 'interests of the poor' and the 'market-oriented policies.' According to the evaluation studies so far, it is criticized that as the result of SMP, rural economy has not much expanded although the living standards of the poor have been slightly improved. In this paper, however, the author emphasizes the affirmative side of SMP based on her own field observation, such as awareness creation and empowerment of women participating in small group activities, and explores potentialities of this type of participatory development approaches.