

市場原理・公的扶助・労働規律に基づく福祉志向型開発： スリランカにおけるジャナサヴィヤ・プログラムのケース

花 田 昌 宣

この試論的研究ノートの目的は、スリランカにおいて1989年から95年にかけて展開された救貧の開発プログラム Janasaviya Programme の紹介と検討を行うことにある。先に発表した研究で展開した方法論に立つ本格的な調査研究に先立ち、さしあたり核心点と問題圏を示すことにする⁽¹⁾。

はじめに

1957年ヒックスはスリランカ経済の将来について次のように予言していた。

「セイロンの発展にとって基本的に必要なのは拡大する人口に雇用を供給する必要である…。(…)というのは、この国には、近隣諸国に存在するとき貧困と栄養不良との圧倒的な大問題は存在しないからである。」

そして、発展＝開発が、既に確立している制度や方法の変化を伴いそれが攪乱を生むのであるが、その攪乱と生活水準の向上とが人々にどのように受け入れられるかが問題であるとする。スリランカにとっては、「次代を担う青年層の要求が絶対的である…しかし、セイロン経済には(…)その勤め口が存在しないであろう。(その勤め口のために)発展が必要なのである。」⁽²⁾

その理由は、人口増加に対して応えるには、耕作面積の増加が必要なのであるが、収穫低減が働くので、水平的拡大では不十分である。かといって、農業生産力の急速な上昇が望まれるわけでもない。さらに農業拡大による雇用の拡大は資本費用が高額になる。

人口増加に対して耕作面積の増加に関して言えば、じっさいには、1946年

から1981年にかけて人口は2.23倍増加したのだが、米作面積は1.35倍しか増加していない。また、農業生産力は人口増加を賄うようには上昇しなかった。スリランカの農業は米作を別にと労働集約的プランテーションが主であり、生産力の上昇が期待されるものではない。また、同時期、紅茶、ゴム、ココナツのいずれにおいても耕作面積は減少しているのである⁽³⁾。

だからといって、ヒックスは、直ちに、スリランカ経済は、人口増加を賄うには、産業開発を必要とするとは結論づけない。当時の議論では、スリランカの生活水準の高さの背景にはスリランカの生産能率が高いのだという暗黙の前提があったのだが、ヒックスは、そうではなかろうと看破する。そこで、まず農業の生産力上昇をはかるべきであると提言する。その上で産業生産力を高め、さらに輸出産品からの収入を、新産業の創出とその生産物に対する市場の創出に向けるべきであろうとする。

きわめて素朴な議論であるが今日からすれば世界経済が成長に向かう中では的を得た議論ではあった。ところが、スリランカ経済は、産業発展に向かうことなく、社会政策にウエイトをおく政策（教育費が高等教育まで無償、医療費の無償化、など）を取り続ける。ゴムや紅茶などの輸出産業が好調でスリランカ経済を支えている時代においてはこの社会支出主導型の政策がスリランカの社会進歩に貢献する。

スリランカが工業化による開発戦略に与することなく、社会福祉政策志向の成長を選んだ理由は、国内の政治システムからある程度は理解される。1931年英国の統治下において普通選挙制度が導入され、農村部人口が大きな政治的力を有するようになる。特に戦後の農村大衆の生活向上の要求実現が経済発展政策の根幹に据えられる。右派政党であれ左派政党であれ、政権党は政権交代を経験しても、選挙ポピュリズムをベースにおく以上、社会政策における発展を強化することはあっても削減することはなかった。選挙によって選ばれる政府は、教育・医療などの社会サービスの無償化、食糧給付、公共交通機関の発展と低廉な価格での提供など、常に発展させ続けてきた。

しかし、世界経済が危機に突入していくなかでは、ヒックスが予言したよ

うに、福祉志向政策は高学歴失業者群を作りだしていくのである。しかし、それはスリランカの政策の失敗というよりは、70年代の世界経済危機とそれによって影響を受けた小国スリランカ経済が、新たな経済発展モデルを構想することなく、構造調整プログラムの波に飲みこまれたことの代償であり、帰結であった。80年代後半、スリランカにおいては、後に述べる食糧給付制度の失敗を受けて、国際開発援助を受けての参加型開発が模索される。世界銀行とドイツ政府の援助を受けて策定されたのが、ジャナサヴィヤ・プログラム Janasaviya Programme (JSP) であった。これはその始点と終点において、いかにもスリランカという国の政治的・社会的・経済的特質を示すような出来事であった。1989年、貧困を根本要因とした JVP (Janatha Vimukthi Permana 人民解放戦線) の反乱制圧後の秩序回復とともに開始され、大統領の暗殺とその後の選挙による政権交代とともに終結するのである。旧政権の選挙マシンになっていると批判され終焉したこの「参加型開発」は、Welfare Policy Oriented な経済社会運営を基軸にすえた「調整様式」の発現形態でもあった⁽⁴⁾。その意味するところを簡単に整理しておこう。

1. Janasaviya Programme (JSP) とは何であったか

1-1. Janasaviya Programme (JSP) の目的と言説

Janasaviya とは「人民の力 (Strength of People)」とでもいう意味のシンハラ語で、1989年から開始された貧困改善を目的とする参加型開発プログラムであった。

スリランカにおいては、戦後一貫して、食糧給付がユニバーサルに実施されていた。しかし、1972年、財政負担の肥大化にともない、課税対象者が食糧給付の対象から外された。しかし、当時人口の半数近くが低所得で非課税となっており、大きな影響はなかったといわれる。1979年に、フードスタンプ・スキーム (Food Stamp Scheme, FSS) が導入される。それ以前の食糧給付が現物給付の形をとっていたのに対し、この FSS では名目価格での食糧引換券 (Food Stamp) が家計単位で給付されることとなった。月当たり95ル

ピー程度であり、物価上昇があってもわずかしき見直されることはなかったので、国家の財政負担は軽減されるものの受給者にとっての実質価値は低下していくこととなり、貧困層の生活レベルの低下が著しくなっていく⁽⁵⁾。この方式の見直しを含めて実施されたのが JSP なのであった。

JSP が最初に登場するのは1988年であり、これは、政府の High Level Committee が提起した People based programme のなかで、貧困改善 (Poverty Alleviation) プログラムとして取り上げられていたものである。このレポートにおいて掲げられ、Janasaviya Programme の基本的方向性を示すことになる考え方は次の5点であった (Indraratna, A.D.V・de S., 1998)。

- 1 プアピープルファースト
- 2 人間が第一の資源
- 3 Self Reliance とボトムアップ
- 4 文化的に調和的
- 5 全島ベースで実現

この点は、1989年に実施に移された JSP の以下の六つの原理に受け継がれる。

- 1 人民、とりわけ貧しい民への信頼
- 2 人民が決定し実行する。他はそれをサポートする。
- 3 貧しい人々は別個に組織されるべきである。
- 4 常に公正かつ正義 (just and right) たることを行う。
- 5 Learning by Doing の全国的プロセスであること。
- 6 全ての手続きはオープンかつ隠し事なく行われること。

このような言説は政策担当者のたんなる選挙公約スローガンとして語られた美辞麗句としてみすごすことは出来ない。このプログラムは、1987年から89年にかけての数万人の死者を出したといわれる JVP の反乱⁽⁶⁾とその制圧以降の秩序回復策としての意味を有していたのであり、プログラム自身とそ

の遂行主体たるプレマダサ政権を正統化 (legitimate) するために極めて重要な意味を持っていたのである。

この点は後に立ち戻ることにするが要点だけを記しておけば、貧困という社会的コンフリクトの原因に村人が自ら参与して解決を行う（上記原理の1と2）、その際、プログラムの遂行過程は「政治化」しないこと（原理の4と6）、これである。これまで、福祉政策は村落レベルにおいてとりわけ、政権政党支持者と野党支持者との間には公然と格差があり、Clientelism が横行していた。全国的な混乱の正常化と秩序回復策の正統性確保においてはこのような言説が必要であり、それはプレマダサ大統領のカリスマ性とともになりの程度受入れられた。

1-2. Janasaviya Programme (JSP) の制度機構

JSP がいかなるプロジェクトであるのかについては、具体的にはよく分からない。直接 JSP に関わった政策担当者や研究者のいくつかの論考がありアウトラインは押さえることが出来るものの、詳細にわたると文献によって説明も具体的制度既述もかなり異なっている。これは、中央政府の策定したプログラム自体が、進行とともに修正されたこと、中央レベルでのプランと地域での実行プランとの間にはずれがあること、また実際の運用に当たっては、中央のトレーナー（あるいはプランナー）と地域 (Division) のトレーナー（あるいはプランナー）の能力や姿勢等から地域や村ごとにかなりの違いがあること等に起因するものであると思われる。そこでおおかたのところを簡単に整理しておくことにする。

1-2-1. JSP の行政機構

JSP は中央政府におかれた Janasaviya Commissioner's Department および世界銀行やドイツ政府の援助を受けて設置された Janasaviya Trust Fund がマクロレベルでの制度機構である。1992年には Janasaviya Ministry が設置される。中央から派遣される Trainer と地域における Divisional Trainer とが共同で JSP の推進に当たる。村落における実際の JSP の遂行に当たっては、それに以前から活動している NGO 等のグループがサポート

に当たる。なお、最終的には全島をカバーする計画であり、89年より2年を単位とするラウンドによって、徐々に進められた。しかし、94年には、大統領暗殺、政権交代により、実質的にストップし、全国をカバーするはるか以前に終了してしまった。

1-2-2. JSP の対象

JSP によるサポートは、FSS と同様に個人ではなく家計を単位としている。対象となるのは the poorests of the poor とされ、明らかに貧困層にターゲットを絞ったプログラムである。対象者は Food Stamps (受給には所得制限が課せられている公的食料扶助で人口の3-4割が対象となっている)を受けているものから選ばれ、スクリーニング時点で月所得が700ルピーをこえないものとされている。なお、対象者の決定においては、村落において候補者が公示されるといった、村人の承認を得るというプロセスがインプットされている。

1-2-3. JSP の課題と目的

JSP の課題としては、貧しい村人自身のスキル改善（人的資源開発）への投資による Quality of Life の向上が第一のものとして揚げられている。このスキル開発の目的に添い、政府は2年間のプログラムの期間中、受給対象家計に食糧を支給する。すなわち、2年間の期間中に家計の「食糧の安全保障」を確保することを通して、対象者の能力（capabilities and capacities）の向上・強化を図る為のさまざまなプロジェクトを実施するというものである。

JSP の主要目的は、以下の4点に集約される。

- 1 対象家計自身の所得の増加
- 2 貧困水準を超える生活（livelihood）を得る
- 3 生活水準の向上を目指す能力を維持する
- 4 国家の福祉に依存しないで自立できるようにする

1-2-4. JSP と所得移転

プログラム対象者は2年間にわたり毎月2500ルピーの所得移転を受ける。この金額がいかなる基準によって定められたかを明示した資料には出会えなかった。他にスキームとの連関の上で定められたものと思われる。ただし、2500ルピーというのは象徴的な意味以上のものではなく、実際には1458ルピープラス貸付けの権利発生と理解されるべきものである。この点は言説分析との関連も含めて今後の課題である。

つまり2500ルピーは1458ルピーの消費部分と1052ルピーの貯蓄（あるいは投資）部分の二つの部分 components に分けられる。実際には貯蓄部分は所得移転ではなく、名目上 Janasaviya Trust Fund に貯蓄したという形式をとったに過ぎず、実際にそれに見合う預金がなされていたとは考えられない。それぞれを見ていこう。

《消費コンポーネント》

JSP の所得移転のうちの一つは、Consumption Component あるいは Human Development Component と呼ばれるもので、一ヶ月1458ルピー（29米ドル）支給される。支給期間は二年間（24ヶ月）で、村落の協同組合店舗（cooperative outlets）における食料や最低生活必需品の購入権である。これら購入できる財はあらかじめ指定されている。

この点は、実際の運用形態を詳細に調査しなければならないが、現金給付の形をとった（そのかぎりでは Market Friendly な）ものでありながら、購入機関や消費品目が指定されていることから、事実上は現物給付であったと理解されるべきであろう。と同時に、FSS と同様名目価格が固定されていることもあわせて考えると、政府の統制は現金給付に比べてはるかに利きやすくなる。市場原理の導入の形をとりながら、実際には政府介入型であるというアモルファスな性格がここにも現れている。

この1458ルピーは3つの部分に分けられる。500ルピーが2週間ごとに支給され、458ルピーが別に支給される。この458ルピーは貯蓄するか消費するか、

受給者が決定する。この部分は給付を受けるものが自発的に貯蓄をするような誘因を働かせるためである。

ただしこれには、一ヶ月当たり20日の労働ないしはトレーニングを義務づけられている。20日間の労働はプライベートなものコミュニティレベルのものがある。前者は家屋の改良ないし新築及び便所の改善ならびに新築であり、後者は農業用井戸や飲料用井戸の設置、道路・運河・運動場の改善、寄合所等の建設など社会的なインフラ整備である。また、トレーニングの内容は、自らの生活そして貧困の原因や解決策について共同で学ぶために行われる。

この消費部分は、最低限のベーシックニーズを保障し、その間生存のための闘争から解放され、自らの人的資源を生産的に発展させるためのものとされる。

ここに、このプログラムの正確が如実にあらわれている。最低限の生活保障のかわりに労働を強制する、そして近代的秩序に統合しうる規律と能力を身に付けさせようとするといったような、あたかも、救貧法時代に戻ったかのような観を呈している。ただ、念のために述べておけば、このような仕組みは今日のヨーロッパにおいてもみられる。フランスやイタリアで1980年代後半、長期失業者で雇用も所得もない人々（the poorest of the poor）へ最低賃金の8割程度の金額の最低生活保障を行い、かわりに職業訓練を受けさせ、労働世界にあらためてインテグレートさせようという制度が新設されたのがそれである。

村落においては、最貧層が、自らの位置と貧困の意味を自覚し、近代的労働規律とはいえないにしても、日々の糧を得るためのその日暮らしから脱却し、社会性を再獲得させ、規律と秩序を内在化させようとするものであったといえよう。

しかしながら、この部分は、Food Subsidies 以来の Welfare としての分配としての性格も色濃く残していることは否定できない。

《投資＝貯蓄コンポーネント》

もう一つの部分は Investment Component あるいは Saving Component と呼ばれるもので、25000ルピー（500米ドル）を上限とする貸付けを受けることが出来る権利である。

形の上では、月々1042ルピーを24ヶ月貯蓄するというようになっている。2年後に、25000ルピーを貯蓄したものは、国立銀行から特別信用制度へのアクセスを得る。すなわち、政府保証債25000ルピーが対象者に発行されるのである。

この投資部分は既に所有している土地や資産といった資源の生産性を強化する起業投資による所得獲得能力向上のための資本へのアクセスを提供する、というのがプログラムに記された原則である。じっさいにおいては、これは、給付を受ける家族が、所得を生み出すような貸付けに値するプロジェクトを策定したときに利用できる。また、受給家族が希望すれば、月当り利子250ルピーに当たる部分を投資目的で引きだす（借り出す）ことも出来る。つまり、24ヶ月の期間中に、個人あるいは共同でプロジェクトを作り（つまり起業プロジェクト）、認められれば、融資を受けることが出来るというものである。

プロジェクトの内容は、多種多様であるが、基本的には雑業である。日用品の製造あるいは食品加工を行いそれを販売したり、道路際によく見られる屋台の食品・雑貨屋を開業したり等がよく見られるものである。スリランカ南部のハンバントータ（Hanbantota）県では女性が中心になって頼母子講（バングラディッシュのグラミン・バンクに似た機構）の様な制度を JSP の枠内で作り上げた例もある。

1989年開始から1993年11月までの段階で、JSP は全国301ある郡(Division)の内、99において JSP が実施され、455132家族がその対象となった。この段階での国家支出は総額126億5千万ルピー（2億5千3百万米ドル）である。ちなみに1993年度の単年度の政府支出は1043億ルピーである。なお、貸付け

を受けた家族数は23889にのぼるが、返済したものの比率は地域により30%から95%とばらつきがある。

これが「参加型開発」の内実である。村人が訓練を受け、プロジェクトを作り、貸付けを受け、自己と村落の開発を進めるといったほどの意味である。実際には、JSPの枠内で様々なサブ・プロジェクト（例えば15000住宅建設プロジェクトとか）が策定されている。というのも、JSP以前にもさまざまなミニ農村開発プロジェクトがなされており、それと並行して進められたケースもままあるからであり、JSPがそれらを統合する形で展開されたのであろう。その実態の調査は今後の課題である。

2. JSPの展開とその意味

2-1. スリランカ「福祉」指標の高さと福祉政策

スリランカは独立以来、少なからぬ政権交代を経験してきたが、そのキーイシューはつねに Welfare であり、食糧扶助(Food Subsidies)、医療や教育などのサービスの無償提供、公共交通機関の低額での保証などはいずれの政権であれ、維持ないし発展させ続けてきた。これは、政治的暗殺はあるものの軍事クーデターと独裁を経験しなかったこの国における選挙＝集票機構を通して検証される国民的な共通理解であった。

そのことが、よく知られているように、平均寿命、乳幼児死亡率、識字率などに見られる低開発国では例外的な「人間開発指標」の高さを可能にしていたのである。

2-2. ユニバーサルな福祉政策とその転換

この Welfare Policy は1979年の Food Stamp Scheme 導入までは、ユニバーサルであったことは特筆すべきことである。すなわち、いわゆるミーンズテスト（所得調査に基づく受給対象者の決定）を経ることなく、所得税課税対象者以外にはあまねく「Welfare」が保証されていたのであり、それが人口の過半に及んでいたのである。なお、ミーンズテストを実施するには、か

なりの予算と行政機構（調査、判定、追跡調査、異議申し立て機構など）を必要とする。スリランカの場合のように、Welfare がある種の国民的合意となっており、実質上予算制約が少なかった場合においては、必要としなかったと考えたほうがいいであろう。

開発途上国のいくつかで開発と絡めた福祉政策 (Poverty Reduction、あるいは Poverty Alleviation Programme) が70年代に入って取り組まれるようになったが、そこでは Targeted Poor ではなく Universal に Subsidies がなされる場合が見られる。

2-3. 福祉対象の限定と市場原理の導入

60年代までは、この「福祉」支出は、紅茶、ゴムなどのプランテーション作物の輸出収入によってある程度まで賄われていた。ところが、70年代の世界経済の危機への突入と輸出価格の低下は、交易条件の悪化とそれによる対外収支の赤字の増大と財政赤字を急速な拡大をもたらし、Welfare Policy の見直しを余儀なくされた。そこで、1972年、ユニバーサルな給付を廃止し、年間所得の上限設定による受給権を定めた Food Subsidies が導入されたのである。1979年には Food Stamp Scheme が導入されるが、この Scheme は単に、所得制限を設けただけではなく、それまでの現物支給から、現金支給（有価チケットによる食料購買権）への転換をも含んだものであった。この転換によって、スリランカ社会政策は、Market Friendly なものへと方向転換を遂げることとなる。これは、単に経済危機がそれを強制したというだけではなく、折からの世界的なネオリベラルの流れと構造調整政策に典型的に見られる第三世界援助・開発政策の便宜を享受する条件でもあった。

2-4. 経済危機と成長体制の転換—構造調整政策とその代償

この Welfare 政策の転換は、財政赤字の削減を目的としていただけではなく、Welfare に向けられていた資源を輸出主導型成長へと振り向けることを可能にするはずであった。70年代末以降の、自由化政策、フリートレードゾーンの設置、産業政策の実施、観光開発はその表現である。

ところがこうした成長＝開発政策は、生活水準の傾向的低下という痛みを

伴うものであった。私は必ずしも成功したとは思っていないが、よしんば成功するにしても、成果が上がり、国民への富の分配にいたるまでには一定のタイムラグあるのは、理論上も実際上も自明ことである。

まさに、Welfare を享受した世代が、低開発国にしてみれば高い教育を受けつつ膨大な失業者層あるいは雑業層として増加していたのであった。それが、1983年のシンハラ人によるタミール人攻撃という大暴動の背景となる。また、1987年から89年にかけての JVP（人民解放戦線）による武装反乱はさらに直接的に経済・社会危機の表現であった。

2-5. スリランカ史上初めての福祉政策と開発政策の結合

これらの歴史的な経験の上に立ち、かつ JVP 反乱制圧後の秩序回復手段として、かつ財政赤字削減という制約の上で、しかも Welfare を巡る国民的コンセンサスを根本的には維持しつつ、しかもそれを開発政策（ならびに開発ディスコース）と結びつけながら生み出されたのが Janasaviya Programme にほかならない。Poverty Alleviation 政策が、Welfare 政策の中に位置づけられただけではなく、スリランカの歴史の上で、初めて、ミクロ・マクロのリンクした開発政策として位置づけられたのである。

ただ、JSP をめぐる言説は多様な面を持っており、一様均質なものではなく、またプログラムの進行とともに変化する。世界銀行における報告⁽⁷⁾においては、しばしばセーフティネット・プログラムとして位置づけられている。

念のために指摘しておけば、ここにおける開発政策は、これまでのいわゆる工業化政策ではなく、一方における内生的成長理論に基づく人的資源の最適化と他方におけるセンの潜在能力アプローチ (Capability Approach) をないまぜにしたものを、理論的バックボーンとして、資源有効活用型の農村開発政策であった。もっと正確に言うと、この二つの「理論的フレームワーク」をディスコースとして掲げることによって開発援助を活用するという、国家の開発官僚による援助獲得戦略が働いているのである。

2-6. JSP と国民的コンセンサスの維持

とはいうものの、この Janasaviya Programme は、それ以前の Food Sub-

sidies や Food Stamp Scheme と同様の公的生活物資扶助と同様の色合いも強く持っている。逆に言えば、この公的扶助という性格を取り除いては、大衆迎合的選挙システムを維持する低開発国にはまれな民主主義的政治システムを有するスリランカにおいては開発政策は受け入れられようもなかったのである。スリランカの戦後を支えた国民的合意形成システムがなお機能しているのである。

2-7. JSP と社会的コンフリクト

Jana Saviya という名前は、プレマダサ政権が発案したのではなく、前史がある⁽⁸⁾。

社会開発センター (Socio-Economic Development Centre, CEDEC) の神父ヴィンセント・デブとピーター・チャールズ・フェルナンドが始めた Jana Saviya Movement に由来する。

しかしながら、1989年に開始されたこのプログラムはこの運動に由来するものではなく名前だけを借りたに過ぎないようだ。さらにいうと、ボトムアップ型の、草の根的なプロジェクトである言説を補強するために採用された名前であると考えるのが相応しい。

このプロジェクトは、JVP の反乱とそれに対する弾圧という極めて政治的な文脈の中で、しかも拙速に打ち出されたものであり、社会的政治的対立に対する政権の回答という性格を持っている。それを如実に表わしているのが1992年に出版されたスリランカ中央銀行の報告書である⁽⁹⁾。プレマダサ政権の三年間の経済政策の到達点を示すこの文書の中で、Janasaviya Paogramme は、社会福祉 (Social Welfare) の章でもなければ、経済開発 (development) に関する章の中でもなく、政治的發展 (Political Development) 章で取り上げられている。JVP 反乱の1987-89期の混乱と法と秩序の再建を解説した直後、JAP ならびに JST が解説されているのである。じつはこの章においては、簡単ではあるが医療や教育も取り上げられており、社会政策がいかに統治課題の枢要であると認識されているかが見て取ることが出来る。

なお、参加型 (Participatory) ということがしばしば語られるのでその点について触れておこう。確かに、村落レベルでの一定の意思決定 (訓練への参加とプロジェクトの策定など) への参加は形式上も制度上もインプットされている。しかしながら、参加による成果の分け前への参加については、ほとんど触れられていない。むしろ、起業による利得の享受が謳われるものの、それはリスクへの参加でしかない。じっさい、成功したとしてプログラムの資料で引用されているのは常に2、3の同じ地域であり、おそらくJSPがなくとも、それまでのHGPの活動や村民の自助努力で成功していたのかもしれないと思わせるケースである。また、我々の簡単な調査でも成功例はほとんどきかなかった。政府や行政機構の指揮命令系統による組織的制度的強制ではないという意味での参加型のプロジェクトにおいて、成果の享受の制度的保障がなければ、それは容易に、脅迫型に転化しうる。すなわち、「参加せよ、さもなければ何も得られないであろう」というシステムである。これではとてもSustainabilityが生じようもないのである。この点に関しては、スリランカのJSPにおいては、地域や村落においてのばらつきが極めて大きかったと言える。

結論にかえて

JSPの核心点をあらためて整理しておこう。

1979年のFood SubsidiesからFood Stamps Schemeへの政策転換の延長上でのUniversal SubsidiesからTargeted Populationに対する政策への変更の上に位置づくものであるということがまず確認されよう。

第二にその意味するところは、最低生活維持のための現物給付から、現金給付類似の形態をとることで市場志向型の政策への移行を含意していた。ところが、本質においては救貧的政策であることには変わりはない。そこにこそスリランカの政治・経済・社会における社会的コンフリクトの調整メカニズムがあったからである。

しかし、その結果としては、Food Stampsの場合、受給層の多さが財政の

圧迫し続けた。それゆえ、Food Stamp の金額の改定は10年近く行われず、インフレの昂進とともに、その価値が下落した。それが社会的緊張を高める一要因となったのである。

JSP においては、この救貧的政策に、労働の義務づけをするものとしての人的資源開発、訓練、起業訓練とがミックスされ、その貸付けプログラムがインプットされたのである。

したがって基本的な考え方は、言説レベルで見れば、次の5点に集約される。

- 1 Market friendly
- 2 Targeted welfare
- 3 Self-reliance development
- 4 Bottom up
- 5 NGO mobilisation

それをさらに、縮約して、JSP の核心は何であるかといえ、**「市場原理導入」と「公的扶助の実質上の継続」と「労働規律の導入・訓練」、この組み合わせである**といえよう。スリランカにおけるはじめての参加型開発プログラムは、救貧の色彩を色濃く帯びながらも、「近代化と開発」の論理を見事に内包している。人々が如何に受け止めるかは、その人のおかれた状況や現実的なプログラム展開に規定される。現実の人々は、これらのうちの一面を語るることとなるのである。我々の村人へのインタビューの範囲内でも、「自分たちの村ではもらっていないが、隣の村には沢山もらった人がいる」（実は隣の村の住民も同様のことを語っていた。）「ジャナサヴィヤの融資を受けたがはなから誰も返す気はなかった」（プログラム自身の継続性をほとんど信じていないことの証。）「ジャナサヴィヤをもらって仕事を始めた者もいるが物売りになっただけ」（プログラムの目的を理解したうえでの、冷ややかな対応の象徴的表現。）などという語りを得ることができた。これらは、Janasaviya Programme に対する理解の低さなどではなくて、村人達がしたたかにかつ戦略的に行動していることの証左なのであった。開発ディコースと政策実施、展

開過程と制度変容、プログラム実施と村人の行動等は今後の調査を継続して発表することとする⁽¹⁰⁾。

注

- (1) この研究は文科省科学研究費「開発言説と農村開発」(1996年-1999年)ならびに「スリランカにおける小規模金融の系譜」(2001年-2002年)による調査研究に基づいている。なお、本研究の方法論については、花田昌宣「福祉政策志向成長体制と開発に欠けた環：脱『開発』の経済学研究序説」『社会関係研究』第7巻1号、熊本学園大学社会関係学会、2000年10月、において展開しているので参照されたい。
- (2) J.R.Hicks (1959) *Essays in World Economics*, Claredon Press, 大石泰彦訳『世界経済論』岩波書店1964年、第9章。
- (3) Madduma Bandara, C.M. (1998), “Land Use and Land Settelement: The Last Fifty Years and Some Thoughts on Futur Policy”, in Indratna (1998) を参照のこと。
- (4) 95年の政権交代とともにジャナサヴィヤ・プログラムは廃止され、のちに類似のサムルディ・プログラムに受け継がれていく。後者に関しては本稿の対象とはしない。
- (5) フードスタンプの名目価値は、1979年導入時に95ルピー、米の価格が二倍になった1983年においても95ルピーにすえおかれ、1987年に141ルピーに引き上げられているが、米価は79年の4倍近くの1キログラムあたり12ルピーにまで上昇している。
- (6) 足立明「スリランカー民族と暴力」中林伸浩編著『紛争と運動』(岩波講座「文化人類学」第6巻) 岩波書店、62-94頁、1997年とこの論文に引用されている文献を参考にされたい。
- (7) 例えば、World Bank (1996) *Poverty Reduction and the World Bank; Progress and Challenges in the 1990s*, Washington.D.C.
- (8) Maqsood S. and Sirivardana S. (1996) ‘Towards a new paradigm

for poverty eradication in South Asia', *International Social Science Journal*, No.168, UNESCO.

- (9) Central Bank of Sri Lanka (1992) *Three Years Sustained Achievement 1989-1994*.

- (10) なお Janasaviya Programme やそれを実施に移す種々の機関、そしてその制度、運用実態等につき、政策文書などの詳細な検討、およびインタビュー等をさらに実施する必要がある。とくに、文書は、そのほとんどが JSP にかかわった人々の手になるものだけに、興味深いのであるが、整合性にかけるところが少なくない。このノートではそれらを紹介することは出来なかったが、今後、法律、通達、プランやレポート等の詳細な比較検討をおこない、それにともなう予算執行過程を調査して、政府の意図・計画、実行過程と修正等を明らかにしていく予定である。その上で、再度のフィールド調査を行うならばこの JSP の持つ意味と現実的展開過程、さらに言説と実在世界の動態連関が明らかになるであろう。

参考文献

- Central Bank of Sri Lanka (1992) *Three Years of Sustained Achievement, 1989-1991*, Central Bank of Sri Lanka, Colombo.
- Hewavitharana B. (1993) *The Sri Lankan Approach to Poverty Alleviation in the Context of Sustainability and Pragmatism*, Paper presented at Economic Growth and Human Development with Equity, Security and Sustainability. National and Regional Perspective, Society for International Development South Asia Conference, Colombo.
- Hicks J.R. (1959) *Essays in World Economics*, Claredon Press, (大石泰彦 訳『世界経済論』岩波書店1964年)
- Indraratna, A.D.V•de S. (1998) *Fifty Years of Sri Lanka's Independence: A Socio-Economic Review*, Sri Lanka Institute of Social and Economic

Studies, Colombo.

Janasaviya Trust Fund (1991) *Janasaviya Trust Fund Annual Report '91*, Colombo.

Janasaviya Trust Fund (1992) *Janasaviya Trust Fund Annual Report '92* Colombo.

Kottegoda S. (1992) *The Janasaviya Poverty Alleviation Programme and Women: a Case Study from Pelenda Village*, Women's Education and Research Centre, Colombo.

Madduma Bandara, C.M. (1998), "Land Use and Land Settlement: The Last Fifty Years and Some Thoughts on Future Policy", in Indratna (1998).

Mahbub ul Haq (1997) *Human Development in South Asia*, 1997, Human Development Centre, Oxford University Press, Karachi.

Maqsood S. and Sirivardana S. (1996) 'Towards a new paradigm for poverty eradication in South Asia', *International Social Science Journal*, No.168, UNESCO.

Wignaraja P. and Sirivardana S. (1998) *Readings in Pro-Poor Planning Through Social Mobilisation in South Asia*, Vikas Publishing House, New Delhi.

World Bank (1996) *Poverty Reduction and the World Bank; Progress and Challenges in the 1990s*, Washington.D.C.

足立 明「スリランカー民族と暴力」中林伸浩編著『紛争と運動』（岩波講座「文化人類学」第6巻）岩波書店、62-94頁、1997年

花田昌宣「福祉政策志向成長体制と開発に欠けた環：脱『開発』の経済学研究序説」『社会関係研究』熊本学園大学社会関係学会、第7巻1号、2000年10月