



Title	スリランカの農村組織「サナサ」の開発における役割
Author(s)	荒井, 悦代
Citation	アジア経済 41.7 (2000.7): 32-55
Issue Date	2000-07
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/655">http://hdl.handle.net/2344/655</a>
Rights	

**IDE-JETRO** 日本貿易振興機構 (ジェトロ)  
アジア経済研究所

## スリランカの農村組織「サナサ」の 開発における役割

あら 井 えつ よ  
荒 井 悦 代

はじめに

- I サナサの生成と拡大
- II サナサの組織的發展
- III 1次組合の特質
- IV サナサの農村金融機関としての役割  
まとめ

### はじめに

サナサ(注1)は農村における貯蓄・融資を扱う農村組織のひとつである。制度化した組織は不確実性を減少させ、1個人では困難な事業を可能にする[North 1990]。とくに農村組織は、不完全な市場におかれた途上国の農民たちをまとめ、地位向上に寄与することが期待されている。

ところが、過去のスリランカの経験からすると、農村組織の有効性は惨憺たるものだった。政府の指導で作られた協同組合は政治目的で利用され、既得権益保守の温床となって、非効率的な資源配分を招いた。また開発事業を任せられるはずだった農村開発組合は、既得権益者とそうでないものの格差を拡大させるだけだった[Silva 1997]。まれに腐敗しない組合があって村人に有益な組織と見なされていても、活動的な核となる人物がいなくなるとたちまち形骸化してしまった。これらの組織は、政府の事業であるか政府の強力な後押しのもとに推進されたものであり、農村に住む住民の自主的な動

機がきっかけとなって設立されたものではなかった。事業の実行者に主体性や責任感がなく、計画も政府や役所の作成したもので柔軟性がなく、各々の地域の現状を考慮することもなかった。

スリランカの農村は、構成する村民の均質性に乏しく、経済的な格差が大きいうえに、土地・水利・雇用など希少な資源・機会を巡っての競争が激しく、農村組織は地域の開発には役に立たないという指摘もある[Morrison, et al. 1979](注2)。

一方、サナサは、1970年代後半にある村で始まった自主的な活動が各地で取り入れられ、急速に普及していった。1995年の組合数は7900あまりで、北・東部の紛争地域を除く全土に広がっている。1970年代後半の設立当初に政府の後押しがあったものの、それは強制・義務を伴う通達や指導ではなく、後見のようなものであった。

運営資金のほとんどは、組合員の出資金および動員した貯蓄である。農村セクターにおける貯蓄の約20%(1995年)がサナサによって動員されている[Central Bank of Sri Lanka 1996]。一方、農村セクターに対する融資額の52%がサナサを経由している。

末端の1次組合の運営に当たる役員らは基本的には無給である(注3)。にもかかわらず、全土で72万人あまりが出資金を出して組合員とな

り [TCCS 1996], 約5万人が無給で働いている。運営は、上位の組織から大まかな指導を受けるものの、基本的には各組合ごとに組合員と役員等が話し合い、貯蓄・融資に関して独自のルールを決定するなど、民主的に行われている。

サナサは、農村における広範な貯蓄動員と融資供与、開発への参加を促した。本論文では農村組織としてのサナサがどのような動機付けのもとにつくられ、運営され、どれほど制度化されたのかを追いながらスリランカの社会経済発展にサナサのような農村組織が果たす役割を検討したい。また、サナサの自助精神に基づいた金融活動を経由した農村開発の今後の展開が期待されているが、その効率性および可能性についても検討したい。

## I サナサの生成と拡大

サナサは、1970年代後半を境に急速に普及したが、それ以前は地味で不活発な存在であった。

サナサの歴史は古い。1907年に農村銀行委員会が農村の貧困・多重債務問題を調査し、その勧告に基づき、1911年のセイロン協同組合令が公布された。サナサはこの目的の一環であり、協同組合活動の最も初期に設立された。無限責任、出資金も少額で、配当もなかった。

初期のサナサは、加入者が余裕のある資金を出資金として提供できる層に限られていた。融資は確実な担保を提供できる組合員に限って提供されたが、サナサで動員された資金が生産的な活動に投資されることはなかった。なぜなら、裕福な組合員は資金需要が低く、資金需要の高いその他の層、および貧困層・若者・女性にはメンバーの資格がなかったからである [Inter-

national Development Support Service 1990, Maga Institute 1974, 17]。融資を行わなければ利益も生まれず、預金に対する利子もほとんどゼロに近く、魅力的ではなかった。つまり、資金需要の高くない村の有力者や老人等を中心に運営されていたサナサは当然、不活発であり、高金利・多重債務に苦しむ農村の貧困解決という本来の設立目的を達成することはなかったといえる。

ただ、運営や融資にあたって、政府の介入はほとんどなく、あっても登録と監査のみであった。運営の基本として、施しや救済機関としてではなく、あくまで自助機関たるべきであるという方針が設立当初からあった [International Development Support Service 1990, 10]。また、イギリス植民地政府の勧告によって作られた組合であるが、実際の村での運営では瞑想などの宗教活動も主催されていたようだ。

このように貯蓄・信用協同組合活動としてのサナサの活動自体が不活発だったことは確かだが、協同組合活動の主流と周囲の関心も変化していった。1930年に新憲法のもとに協同組合省が創設され、協同組合活動は農業全般と土地問題も扱うようになった。1942年には、第2次世界大戦下で物資の配給を効率化するために、全国ネットの消費協同組合、農業生産・販売組合 (Agricultural Production and Sales Societies) が政府のイニシアチブで設立され、全土に急速に広まった。これは1947年の食糧不足の折には改組され、政府はこの組合を経由して農民らに融資を提供しようとした [Maga Institute 1974, 20]。

1957年より多目的協同組合 (Multi Purpose Co-operative Societies, MPCs) が卸売り、小

売り、流通を任された。この MPCCS には米の配給、食糧切符の配布、農業信用の審査・配分などの政府による農村・農業への介入に関する中心的な役割が与えられた<sup>(注4)</sup>。

一方、協同組合省には、サナサの他に漁師組合、機織職人組合、手工芸職人組合など数種の組合が存在した。しかし、MPCCS に政治的な力点が置かれたために、資金・関心の欠如からこれらの活動はおしなべて下火になってしまった。1950～60年代には全国に4000以上もあったサナサの組合も1978年の時点で1298にまで減っていた。

サナサが政府の重点項目とする協同組合活動の主流とならなかっただけでなく村の住民からも忘れられていたのは、次のような理由による。サナサは村のある程度地位のある人々の小規模な集まりと見なされたこと、古めかしいイメージがあって政治家やローカル・エリートの興味を引かなかったこと、などである [Hulme and Montgomery 1994, 35-55]。スリランカ農村では利益誘導型の選挙が展開され、大衆動員が政治家にとって価値のあることとなっていた。

サナサは古めかしいイメージ、土着のイメージがあったがゆえに1970年代後半まで放置された。しかしこの土着の要素がかえって後に再び活性化して農民の実質的な需要を満たす機能を備えるようになってから、サナサが全土に普及するのを助けた。また、放置されているあいだに、政府の行う農業融資プログラムが政治化されていったのに対して「サナサは政府の干渉から自由である」との一般の認識が醸成されたため、政府や外部の機関から一定の距離を置くサナサの方針が自然と受け入れられるようになった<sup>(注5)</sup>。

以上のように1970年代後半までは不活発なサナサであったが、その後、社会活動家のキリワデンिया (P. A. Kiriwadeniya) という人物 (以下キリと呼ぶ) がサナサに注目し、彼の出身地のクルネーガラ (Kurunegala) 県ヴァリガマ (Walgama) 村の組合活動を再活性化することで転機が訪れる。この成功を周囲にアピールすることで活動が徐々に広範囲に受け入れられていった。

キリは、「サナサの基本的な目的は、仏教の相互信用・相互理解・参加を基本とし、農村の低所得農民の真の必要性を満たすことである」

[International Development Support Service 1990] と明確に定義した。前述のように、当時のサナサの役員は老人らによって構成され、休眠状態にあった。キリは宗教活動や瞑想など、できる限り役員らと行動を共にし、役員らの信頼を得、話し合いを持った。その結果、役員ら自身はキリのような若者からも尊敬される存在であり、開発に関与すべきであると自覚するようになった。村人たちにも村の現状を分析させ、進むべき方向が模索された。そしてサナサの存在意義を「預金を集め、管理し、融資するという機能からすれば銀行に他ならない」と自覚するに至った。

自信と動機付けを与えられた村人たちはサナサの活動に活発に取り組み、活動開始から1年のうちに組合の看板を立て、事務所を作り、事務員を雇い、組合員拡張、預金獲得にいそしみ始めた。役員らのみならず、学校の教師、親たちが子供に1ルピーでも2ルピーでもと預金を勧めた。外部からの財政的援助なしに目に見える成果を早期に提示できたことが、ヴァリガマでの成功の秘訣だった。

1つの成功は村人たちを鼓舞して好循環を生んだ。ヴァリガマの周囲の数村で成功した後、キリは各村や協同組合省に連絡を取り、サナサの成果を発表するセミナーを開催することにした。セミナーには大臣や州知事などの有力者、79の貯蓄組合の代表者らが招かれ、招待客の世話も組合員がやって出た。

このイベントはヴァリガマの組合員にさらなる自信を育てたにとどまらなかった。感銘を受けた参加者らはセミナー後、自分の村でサナサを再活性化・育成しはじめた。協同組合省もサナサの成功と有効性を認め、サナサの再活性化・新規育成に助力した。サナサはこれ以降、表1に示したように急速に拡大する。

この段階での成功の背景は4つある。

1つは、まさにサナサの提供するサービスが村の需要を満たしていたからである。当時の状況として農村には、生産、消費、住宅建設などに対する資金需要はあるのに、流動性が不足していた。そのために借金をしなければならない。しかし、公的な農村金融は真に農民の需要を満たさない。農民も長年の経験から返済の意志がない。また、政府の提供する融資は多くが米生産農家向けであり、その他の村人にとってアクセスが難しかった。一方、一般の商業銀行にとって、農民に対する融資は個々の融資額が少額で、情報も不足していたことから危険性が高く、魅力的ではなかった。農民にとっても、担保、保証人、条件の面からして一般の商業銀行の融資を受けるのは困難だった。サナサでは商業銀行よりも低い利率で貸し出し、貯蓄に高い利率を供することも組合員にとって魅力であった。これらの魅力的な貸し出しを実現させたのは、商業銀行よりもサナサの人件費や運営費が

はるかに低いことにあった。

第2は、組合活動の拡大に当たり、新しいサナサは組合員資格の枠を拡大して、村の中下層、女性や若者、子供<sup>(注6)</sup>にも参加を促したことである。出資金240ルピーは分割払いが認められた。サナサは社会的に地位の高い人々の集まりであるとの見方をする人々たちにとって、女性の参加は快く受け入れられなかったが、結果として、女性は男性よりも貯蓄に熱心で、全体的な貯蓄額の増加、財務基盤の強化に結びついた。

貯蓄の増加により、インスタント・ローンの導入など融資の種類が増加、融資額の引き上げ、条件の緩和など、組合員にとって利便性が増した。また、半失業状態にあった村の、比較的教育レベルの高い青年層を取り込んだことも大きい。彼らはサナサの意義を理解し、無給で熱心に働いた。

第3は、各組合のリーダーの育成に力を入れたことである。ヴァリガマで用いた手法で、仏教の対話による自己分析を用いた<sup>(注7)</sup>。分析により、各組合のリーダーらはリーダーとして選ばれた理由を自覚し、組合の発展のために何をすべきかを考えるようになった。組合運営の技術も身につけ、長期的な計画も立てるようになった。次の段階として、これらの思考方法・技術を組合員に伝達することも怠らなかった。また、リーダーの資質といえば、このときの成功がキリの社会活動家としての手腕・能力にかかっていたことは認めざるを得ない。キリはサナサの活動を始める以前、スリランカで最も知られる農村開発NGOであるサルボダヤで活動していた経歴がある。

第4は、協同組合省や地方行政組織、すなわち政府機関を取り込んだことである。サナサは

表1 活性化以降のサナサの

	組合数	組合員数 (人)	1組合当 り組合員数 (人)	組合員内訳			出資金
				男性(人)	女性(人)	女性比%	100万 ルピー
1978	1,298	209,416	161				42
1980	1,315	209,823	160				59
1982	1,537	154,729	101				54
1984	1,776	233,633	132				129
1986	4,406	448,343	102				339
1988	5,885	568,320	97				388
1990	6,821	675,000	99	303,760	371,240	55	491
1991		702,238		345,442	356,796	51	
1992	7,682	729,653	95	358,499	371,154	51	622
1993		711,948		361,443	350,505	49	
1994	7,681	719,692	94	354,428	365,264	51	1,736
1995	7,992	726,277	91	352,773	373,504	51	2,037
1996	8,340	768,061	92	362,993	405,068	53	2,422

(出所) TCCS (1996) より。

(注) 1992年以前は県ユニオン経由で統計を集めていたが、1993年以降は、1次組合から直接集められるように

NGOであるが、政府に活動内容を知らせることで不信感を払拭することができた<sup>(注8)</sup>。それだけでなく、あたかも政府の後ろ盾を得た恰好になった。また、キリをはじめとするリーダーたちは政府の開発プログラムを積極的に取り入れた。

サナサの運動の量的展開を語る上で、1985年はサナサにとって1つの転機となる。組織を拡大しパフォーマンスも良好だったサナサは、当時の政府にとって開発政策の実施主体として適切なものと見なされた。当時の政府はUSAIDの援助を受け、故プレマダーサ大統領が主導して100万戸建設計画(Million Houses Program, 以下MHPと略)というポピュリスト的な政策が実施されようとしていた。サナサ内部では、協同組合やさまざまな農村組織が政策実施主体として導入され失敗してきた経緯から、MHPの実施母体となり政府に取り込まれることに反

対する議論もあった。しかし結局、組合の新規増設、組合員増加は今後の発展の要となると考え、MHPの実施主体となった。サナサでは政府の資金を得て住宅建設のための融資を組合員に対して行うことになった。

これを契機にサナサの組合数は1984年の1776から1986年の4406へ、組合員数は23万人から44万人へと急激に増加した。とはいえ、これらの新規加入組合員のすべてにサナサの理念を正しく普及させることはできず、融資を受けたものの、返済の意志のない組合員が多かった。結局、1988年、政府は債務の帳消しをせざるを得なくなった。組合員のモラルが低下し、1989年のJVP(Janatha Vimukthi Peramuna, 人民解放戦線)の反乱で治安が極度に悪化したのをきっかけに、休眠状態に陥る組合も散見された<sup>(注9)</sup>。

このように、一時期不活発になったサナサの活動であるが、1990年代前半の中間組織の強

拡大（1次組合、1978～96年）

と預金額 組合員当たり ルピー	総融資額		フルタイム従業員		女性参加	
	100万 ルピー	組合員当たり ルピー	1次組合 (人)	県ユニオン (人)	女 性 組 合 数	女性の役員数 (人)
201	89	424	20	1		
283	106	507	64	8		
352	279	1,805	124	10		
553	207	887	210	28	6	34
755	127	283	340	38	213	440
683	594	1,045	440	168	820	575
727	448	664	320	562	1,841	925
853	645	883	1,662	942	1,863	4,275
2,412	1,270	1,765	2,799	1,163	2,855	14,931
2,805	1,678	2,310	3,027	1,322	2,224	16,771
3,153	1,913	2,491	3,080	1,233	2,226	19,336

なり、より正確である。

化、外部の機関からの技術的な支援などによって再び盛り返してゆく。

## II サナサの組織的発展

表1に見たように、1980年代半ばから組合数および組合員数は急速な発展を遂げた。数量的拡大に伴い、上位組織の設立、中間組織の設立など、運営面での強化および機能の多様化がすすんだ。

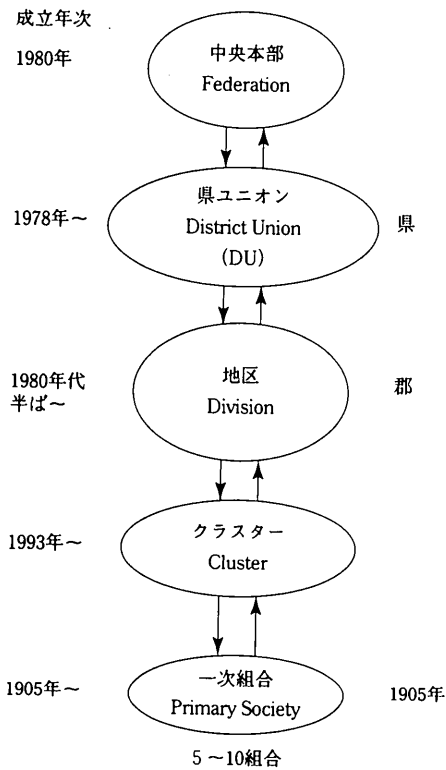
当初は各村に設立される1次組合（Primary Society, PS）が個別に貯蓄・融資活動に従事しており、相互の連携はなかった。そのため個々の組合および組合員にとって全国的組織の1つに属するというような帰属感はなかった。しかし、活動を広げるにあたって、組合員の教育・訓練、相互貸付などにおいて限界が生じていた。

1978年には初めてケーガッラ県に県ユニオン（District Union）を設立させ、教育、訓練など個々の組合の能力を超えた事業に取りくむ必要性をセミナーを通じて他県にも伝えた。その結果、1980年には5つの県ユニオンが設立された

[International Development Support Service 1990, 16]。1980年にはそれらの統轄本部である中央本部（Federation）ができた。中央本部では、県ユニオンや1次組合の経営管理の技術的援助や監査、訓練方法の改善などに重点が置かれた。政府や外部の援助団体との交渉なども中央本部が当たることになった。

1980年代半ばには組合員が大幅に増え地域的にも拡大したため、より緊密な情報の交換が必要になって、県ユニオンと1次組合のあいだに地区（Division）が設立された。そして1993年より、隣接する5～10個程度の1次組合が「クラスター」という単位にまとめられた。1つの

図1 サナサの組織図



クラスターでは県ユニオンが任命するクラスター・オフィサー (Cluster Officer: CO) が担当して連絡・指導に当たる。図1に現在のサナサの組織図を示した。

これらの組織の活動範囲は、地方行政組織の管轄範囲とほぼ重なっている。サナサが農村開発に関与する際に政府組織と密接な連携をとったほうがよいと判断した結果である。県ユニオンは県ごとにおかれ、地区のおかれている郡 (Assistant Government Division) は政府の開発行政の末端である。協同組合省の事務所も郡を拠点としている。

相互の連携を見ると、各々の1次組合は総会でクラスター、地区、県ユニオンへの代表を承認する。任期は1年が原則である。県ユニオン

の代表が中央本部のボードを構成する。1次組合からの代表は役員による選挙、組合員による選挙などによって選出される。

設置当初から現在に至るまで、中央本部や県ユニオンでは機能の面で変化も見られた。中央本部や県ユニオンは当初、連絡や広報、訓練のための組織であったが、1980年代半ば頃から余剰資金を持つ1次組合から預金を集め、資金の足りない組合に貸し出す銀行の機能もあわせ持つようになった。地区はCOに組合員の訓練、監査、地域開発に関する業務を任せ、主に銀行業務、COと県ユニオン間の連絡に重きを置いている [Tilakaradne, et al. 1994, 21]。サナサの活動の核となるおのおのの1次組合に直接県ユニオンや地区からの情報を提供したり、1次組合からのフィードバックを受けるのは、COである。

これらの組織は、図1ではあたかも上位・下位の指示系統のようになっているが、1次組合の独立性は非常に高い。1次組合は融資・貯蓄において独自の規則を制定し、運営している。県ユニオンや中央本部はあくまで1次組合でまかなえない訓練や相互融資、政府・外部機関との交渉を分担する組織とされている。実際、1次組合は県ユニオンに活動の報告・監査報告などを送ることになっていたが、COや地区ができるまで、遅れがちな組合が多かった。

制度化は、組合員のあいだにより大きな組織としてのサナサへの帰属感を生じさせ、安心感を与え、貯蓄動員に貢献した。また、制度化の進行によって法的な障害が取り除かれた。すなわち県ユニオンや中央本部は法人格を得て、必要ならば人民銀行からの融資を受けられるようになった。1次組合は無限責任から有限責任へ

と移行して、組合員勧誘が容易になった。1985年には県ユニオンが銀行を設立している。

### III 1次組合の特質

筆者は、キャンディ県の60の1次組合から役員および組合員250人を抽出して面接調査を行った<sup>(注10)</sup>。キャンディ県は首都コロンボの北東約90キロの中央山間部に位置する。調査によって明らかになった組合の共通の特徴を記述する。

1次組合運営の特徴の第1は、民主的、自主的な点である。組合は村単位に構成され、各々の組合はおおよそ100人前後の組合員からなる [International Development Support Service 1990, 47]<sup>(注11)</sup>。役員会は、議長、副議長、書記、会計とその他3人の、計7人の村人で構成される。240ルピーの出資金を拠出して組合員資格を得る。出資金の分割支払いも可能である。出資金を拠出しない非組合員にも預金は可能だが、融資を受けることはできない。

寺院・学校・公共の集会場などで月に1回の集会と年に1回総会を開催することになっている。キャンディ県では、半数以上の組合が定期的に集会をもっている。必要に応じて月に1回以上集会が開かれることもある [筆者調査による]。集会への出席が融資の条件となっていることが多いので、出席率は往々にして良い。

サナサの運営は話し合いをベースに行われる。役員を選出も、1人1票の選挙や推薦による。組合ごとの規則を決定するのも各組合の総会である。したがって預金・貸し出し利子率や条件、メンバーの責務など規則の内容は各々の組合によって異なる。たとえ経営の安定した組合でも、慎重な組合員の多い組合ではより厳しい条件で

表2 調査組合における男女別組合員数

年	男性	女性	合計	女性比率 (%)
1990	3,476	3,152	6,628	47.6
1991	3,701	3,365	7,066	47.6
1992	3,809	3,632	7,441	48.8
1993	4,312	4,179	8,491	49.2
1994	4,687	4,456	9,143	48.7
1995	4,804	4,445	9,249	48.1
1996	4,952	5,005	9,957	50.3

(出所) キャンディ県60組合を対象にした筆者調査による。

表3 組合員の年齢構成

年齢層	割合%
18~24歳	6.1
25~34歳	22.7
35~44歳	26.4
45~54歳	23.8
55~59歳	10.8
60~64歳	6.6
65歳以上	3.6
全	100.0

(出所) 筆者調査。

の融資となる。組合員の職業構成の違いも融資条件の違いなどに反映して、商業に従事する組合員の多い組合では、貸出し上限額が他の組合より高い。各組合の特殊性・自主性が重んじられていることがわかる。

運営に必要なコストは、役員らが無給で働いていることで最低限に押さえられている。表1に示したように1次組合にもフルタイムの従業員が増えつつあるが、役員は基本的に無給である。銀行や事務所を持つ場合、組合員を業務に従事させ、月に500ルピーほどの手当を支給する場合があっても、それらは有給職員とは見なされない。調査組合では、45組合が67人に何ら

表4 組合員の雇用状況

	(%)
農業	18.0
主婦	16.9
日雇い労働	16.6
年金生活など	14.9
小売り・卸売り	10.6
求職中	10.3
技術者	3.6
手工業	2.9
教師	2.4
地主	2.1
事務員	1.1
僧侶	0.6
全	100.0

(出所) 筆者調査。

表5 組合員と役員の月収分布

月収基準	組合員 (%)	役員 (%)
Rs. 2000 以下	36.9	38.3
Rs. 2000~3999	32.2	40.0
Rs. 4000~5999	21.3	17.4
Rs. 6000 以上	9.6	4.3
全	100.0	100.0

(出所) 筆者調査。

かの手当てを支給していた。具体的には、主婦や若い半失業中の女性が銀行業務などに従事している場合が多かった。まれに役員にいくらかの手当が支払われるケースもあった。低コストは一般の商業銀行よりも高い預金利率で貯蓄を預かり、低い貸出し利率で融資を提供できる根拠のひとつとなっている。

次に役員会・組合員の構成について詳細に検討する。まず、組合員については表2に示したように、男女比では徐々にではあるが女性の参加が増えており、1996年には女性の数が男性を上回った。表1に示した全国の数値からすると、キャンディ県では女性の参加のペースは遅い。

1993年の組合員増加率がその前後よりも大きいことと、女性の参加が増加しているのは、COの呼びかけの結果であると見られる。

組合員の年齢構成は表3に示したように、かつてのサナサが老人のサークルであったのとは対照的に、20代半ばから40代半ばの層で半数近くを構成している。18~24歳の層については、サナサでは将来の活動の核となる層として積極的に組合に取り込もうとしているが、6.1%にとどまっている。この層では未だに求職中のものが多く、村外に職を求め、村に生活の拠点を置くことを決めかねている状態にある。

また組合員の教育水準は、スリランカの農村部の平均値とほぼ同じで、中学レベルの学校を卒業したものまでが85%を占めていた。

調査組合全体の組合員の雇用状況を表4に示した。農業に従事する組合員が18%と最も多かったが、それに次ぐのは主婦、日雇い労働、年金生活者、および求職中のものとなっており、定期的で安定した収入のない層がサナサの組合の大半を占めている。また、農業といっても、所有する土地面積は、キャンディ県が山がちな地形であるため、0.5エーカー以下と小規模である場合が多い。

収入面でみても(表5)、月収2000ルピー以下が36.9%、2000~3999ルピーが32.2%と、組合員の7割がスリランカ農村部の下層、中間層以下で占められている。

次に、役員についてみる。役員は組合員による選挙で選出される。まず、年齢は、年長者を重んじる習慣があること、定年退職した教員・銀行員などが役員になるケースが多いので、役員は壮年以上で構成されがちであるが、その他の役員や会計係には意図的に青年層を配して

活性化を図ろうとする試みもあるので、平均年齢をとると低くなる。

調査した60組合のうち、女性の議長を選出していたのは7組合のみであり、最も責任の重い部署（あるいは名誉的な部署）には男性を配する傾向が見られた。サナサが村の広い層を取り込んで発展しており、エリート中心を脱したといっても、役員はやはり一部の層から選出されていることを示している。ただ、役員の出身が特定の階層や家族に限られている、と答えたのは250人中わずか8人とどまっていることから、役員が経済的・政治的インセンティブから村の特定層に独占されることはまれと思われる。

また役員になるために必要な教育として、平均的であれば良しとしている。現に書記・会計など実質的な役員に関しては、女性が3割いる。役員の中でもその他では4割が女性である。一般の女性組合員に役員にならない理由を問うたところ、多忙で、夜間に開かれる役員会への出席が困難なことなどを挙げ、女性であるから役員になれないという諦めはなかった。活性化以前のサナサのエリート的な特徴はなくなっており、なかには積極的に女性や青年層を役員に据えようという組合もある。県ユニオンやCOは長期的な観点に立って、女性の役員への積極的な参加を1次組合に呼びかけている。

調査した組合のデータからすると、役員の所得は一般の組合員よりも若干低めである（表5）。しかしこれは一般の組合員から、役員は何らかの利益を得ているのではないかとの疑念を持たれることもあるらしく、役員らが低く申告しているのではないかと思われる。

役員の任期は、基本的に1年となっている。実際、調査した4割強の役員が1年以内に任命

されていた。1990年以降に就任した役員を合わせると7割となる。一方で、1980年以前に初めて就任して継続中の役員は2.8%いる。なるべく多くの組合員に役員を経験させて活動に関する理解を深めることが大事なのは言うまでもないが、1人の人物が長期にわたって議長をつとめている組合があるのも事実である。組合員の信頼が厚く要請されて長年議長をつとめている場合とか、逆に組合の活動が下火で他になり手がないなど、理由はさまざまであるようだ。

調査した組合の中には、役員を親族で固めているところや、役員が経理を操作して組合を私利私欲のために利用しているケースもあった。しかしそのようなケースはまれで、多くの役員は無給で家事や仕事の合間にサナサの業務をこなしていた。

1次組合には役員会の他に女性組合ももうけられている。サナサ全体では2226（1996年）の組合に女性組合が存在し、調査組合でも28の女性組合が組織されていた。地域によっては女性組合の活動が活発な組合もあるようだが〔Jayasekera, et al. 1996, 50〕、往々にして活動レベルは低い。11組合は特に活動をしておらず、女性の自営を援助するためのプログラムを組んでいるケースが6件ほど見られたが、資金不足に直面していた。

サナサのその他の活動としては、共同作業で道路などの補修工事を行う（シュラマダーナ）、主な福祉活動としては葬儀の際に500ルピーほどの見舞金を出し手伝いを出すなどである。その他、あまり一般的ではないが環境保全のための知識普及、幼児教育などを手がける組合もある。

#### IV サナサの農村金融機関としての役割

サナサは、従来の農村金融機関とはすでに見た運営方法の他、貯蓄や融資の方法・種類などで異なっている。外観の相違も組合員にとって重要であると思われる。なぜならば、農村金融・インフォーマル金融の借り手にとってより重要なのは、利子率よりもアクセスのしやすさだからである [Ghate, et al. 1992]。単に、近くに存在して交通費がかからないというだけでなく、サナサの銀行や事務所には威圧感がほとんどない。待ち時間も短い。

ほとんどの1次組合は、サナサの存在を示す

看板を持つ。シンハラ語の「サナサ」の文字の下に組合の名前と設立年が書かれている。幹線道路沿いに立てられており、必ずしも役員の家や事務所の近くにあるとは限らない。だからといって、組合員等にとって不便であるとは言えない。組合員は村内の住人に限られるので、彼らにとっては事務所がどこにあるか、今期の役員の家はどこにあるかなど明らかである。したがって、サナサの看板は、組合員や関係者に場所を知らせるものというよりも、組織としての組合の体裁を整えるものという意味合いが強い。主要幹線道路には必ず頻繁に見られるサナサの青い看板は、貯蓄動員に必要な、組合員のサナサの運営に対する信用を確立するのに無

表6 商業銀行と農村金融機関の預金の種類別預金高 (1996年)

(単位：100万ルピー、かっこ内は支店数)

	商業銀行 (1046)		NSB (97)		農村金融機関										合計	
					CRBs (1225)		ASCs (17)		RRDB (175)		サナサ* (7681)					
	普通	固定	普通	固定	普通	固定	普通	固定	普通	固定	普通	固定	普通	固定		
1986			4,326	9,827	1,122	174			16	5			1,138	179		
1987	14,504	25,377	5,172	11,181	1,371	189			44	9			1,415	198		
1988	17,971	25,388	6,381	11,634	1,713	195	160	20	90	14			1,963	229		
1989	22,513	27,741	7,790	11,970	2,023	189	178	25	145	31			2,346	245		
1990	27,312	36,352	9,527	13,529	2,279	218	173	24	277	37	493	21	3,222	300		
1991	33,509	47,771	11,637	16,130	3,133	314	194	26	388	50	548	40	4,262	431		
1992	43,602	57,897	12,224	20,605	3,930	402	244	43	589	79	644	53	5,407	577		
1993	58,397	69,522	16,371	25,736	4,665	531	324	43	979	120	1,288	128	7,255	822		
1994	73,357	79,244	19,966	33,312	5,551	807	323	43	1,254	227	1,607	128	8,735	1,205		
1995	87,227	102,751	20,942	36,726	7,500		471		1,603	342	1,558	178	11,652			
1996	102,315	115,502	24,537	42,201	7,927		na		1,618	417	1,783	267	12,012			

NSB=National Savings Bank, CRBs=Co-operative Rural Banks, ASCs=Agricultural Service Centers, RRDB=Regional Rural Development Banks.

(出所) Central Bank of Sri Lanka, Annual Report 各年版。商業銀行とNSBおよびCRBsについては1996年版, Table 10およびTable 117より; 支店数は, 1996年版Table II-4より算出。

(注) \*サナサの数字は1995年。商業銀行は外国銀行(8銀行, 38支店)の預金高も含む。サナサの特別預金は普通預金に算入した。

視できない役割を果たしたと言える。組合員の中に大きな組織の構成員であるという自覚が生じ、返済の義務感も強まるようだ。このような意識は、組合内の小グループによる相互信用・監視体制を強化するものである。

1次組合は、固有の事務所や銀行を持つ場合（賃貸もしくは自己所有）と、役員の1人の自宅でまかなう場合が見られる。調査した60組合のうち13組合は固有の事務所を持ち、28組合が固有の銀行を持っていた。固有の銀行は現地語で通常の銀行と同じ単語で呼ばれるが、建物はフォーマルな銀行に比べると外観は簡素なものである。内部は、机とイス、スチール製の書類棚が入るだけの、せいぜい6畳ほどの小さなスペースである。業務は普段着の係員が1人でこなす。この係員も同じ組合の組合員である。少額の預金を持参する組合員にとっても敷居が高くない。

事務所や銀行は村内にあり、徒歩で行ける範囲である。組合銀行は毎日・終日開いているわけではない。週3日で午前中だけなど、限られた時間である。係員は他に仕事を持つこともあるので、毎日・長時間銀行に詰めていることはできない。何より毎日・長時間営業しなければならないほど銀行そのものに対する組合員の需要は高くない<sup>(注12)</sup>。なぜなら銀行の営業時間以外でも、緊急の場合には組合員は役員に直接会うなどして、用事を済ますことができるからである。銀行を持たない組合では、貯蓄や融資は1月に1度開かれる会合で受け付ける。個々の持つ通帳に係員が手書きで記帳し、帳簿に転記している。

### 1. 貯蓄

スリランカの金融機関分類は、国営のセイロ

表7 預金の利率別にみた1次組合数  
(1996年調査時)

利率率	組合員預金		子供 預金	非組合員預金	
	固定	普通		固定	普通
8~10%	...	5	5	1	2
11~13%	2	30	21	1	18
14~16%	19	24	23	6	20
17~19%	10	1	3	5	...
扱わない	29	...	8	47	20
合計	60	60	60	60	60

(出所) 筆者調査。

ン銀行、人民銀行の他に、商業銀行、日本の郵便貯金のシステムに似た国民貯蓄銀行(National Savings Bank, NSB)<sup>(注13)</sup>と農業銀行に分けている[Survey Department 1988, 126]。このほかに外国資本の銀行がある。政府の支店増加政策により、1950年代はじめには2万7400人に1店舗しかなかった商業銀行は1985年には2400人に1店舗にふえた。

一方、農業銀行は農村協同組合銀行(Co-operative Rural Banks, CRBs)、農業サービスセンター(Agricultural Service Centers, ASCs)、地域農村開発銀行(Regional Rural Development Banks, RRDB)、サナサから構成される。各銀行の1996年の時点での支店数および預金額は表6のようになっている。一般商業銀行は主要都市部に支店を設けている。農村金融機関の支店数は極めて多く、サナサとCRBs、RRDBなどが狭い範囲で競合するケースも珍しくない。人口密度の低い地域で1万人当たりの銀行数は最大になっている[Survey Department 1988]。

商業銀行と農村金融機関との明らかな違いは、商業銀行やNSBでは固定預金に預金が集まっているが、農村金融機関では普通預金が預金を

表8 NSBと商業銀行の預金利率 (%)

	NSB		商業銀行	
	固定	普通	固定	普通
1990	17	16.2	11~21	5~14
1991	17	14	10~20	6.5~14
1992	17	14	13.5~20	6.5~14
1993	16	14	13.5~17	5.5~14
1994	16	14	9~17.5	5.5~14
1995	14~16	12	10~17.5	5.5~13
1996	15~16	12	10~17.75	4.5~13

(出所) Central Bank of Sri Lanka (1996, Table 11, 112).

(注) 固定預金の金利は1年。

集めている点である。農村で固定預金よりも金利の低い普通預金に預金が集まる理由は、農民の手持ち資金の少なさが原因である。農民が貸出金利の高いインフォーマルセクターに融資を頼らざるを得ないケースは、緊急に用いることのできる手持ち資金が少ないためである場合が多い [Sanderatne 1991, 2-4, 15-16]。とすると、金利が数パーセント高いとしても緊急の際に引き出しのできない固定預金に預ける余裕はない。後に見るように、サナサでは普通預金でさえ一般の商業銀行と比べても金利がある程度高いので、緊急に資金需要が生じた場合を見越して普通預金に預金するのが通常である。

人口の78.5% (1981年センサス) が農村に居住するスリランカであるが、農村金融への預金の規模は、表6に示したように農村金融機関の預金高を合計しても、商業銀行の足元にも及ばない。サナサは、農村金融機関の一部を構成するに過ぎず、サナサの貯蓄や融資がマクロ面と与える影響力を論じられるほど規模が大きなものではない。

サナサの預金の種類としては、組合員・非組

表9 組合員1人当たりの出資金、預金額 (単位: ルピー)

年	出資金	固定預金	普通預金	合計
1990	148.8	40.1	545.5	734.4
1991	227.2	81.1	615.8	924.0
1992	224.3	115.0	989.4	1328.7
1993	182.8	195.2	786.8	1164.7
1994	250.3	218.4	925.9	1394.7
1995	310.2	288.9	1021.7	1620.8
1996	388.2	506.4	973.8	1868.5

(出所) 筆者調査より。

合員別にそれぞれ固定と普通預金がある。表7に示したように、最も普及しているのは組合員の普通預金で、預金額が最も多い。固定預金は半数の組合に普及しているだけだが、近年預金額がのびている。子供預金は組合員普通預金に次いで普及している。子供預金を推進することで、幼少時からの儉約・貯蓄習慣を身につかせようとのねらいである。

固定預金を受け付けている組合が少ないのは、固定預金は組合員にとって流動性が低くなってしまいうので需要がない、組合経営からすると、より高い利率を支払わなければならないという理由がある。一方、種類が多いほうが、組合員にとっての利便性が増し、貯蓄動員にも有効であるなど利点が多い。活発な組合ほど固定預金などの動員額も大きくなる傾向がある。

サナサの預金利率は種類別に見ると一部の例外を除いて、約半数の組合がNSBや一般商業銀行と同じかやや高めに設定している (表7および表8) (注14)。高い金利を提供できるのは、サナサが低いコストで運営されていることによる。商業銀行よりも高い預金金利を提供しない

表10 農村部門の貯蓄と融資額

(単位：100万ルピー)

	CRBs		ASCs		RRDBs		サナサ	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996
総貯蓄額	7,500	7,927	197	234	1,945	2,035	2,038	2,397
総融資額	805	1,068	83	101	2,020	2,295	1,677	1,888
融資内訳								
農業	106	94	45	45	321	267	208	259
畜産	29	35	1	1	30	24	43	38
漁業					15	25		
小工業	40	43	3	6	130	201	126	99
電化・水道	385	584	5	9			156	179
商業	104	158	15	24	1,087	1,064	732	649
その他	141	154	14	16	437	714	412	664

(出所) Central Bank of Sri Lanka (1996, Table 10.10).

(注) 銀行名の略記は表6参照。

組合では、融資利子はその分低く設定されており、組合員の意欲をそがないようになっている。これも組合における組合員間の話し合いによって決定される事項である。

預金額を見てみると(表9)、組合員1人あたりの預金額は普通預金で1000ルピー程度と少額であるが、低・中所得者層が組合員の大半を占めていることを考慮する必要がある。調査組合における組合員1人当たり預金額は組合員増加率を上回るペースで着実に増えている。組合員250人を対象に行った調査でも、9割がサナサの活動に参加することで貯蓄する習慣が強化されたと答えている。1993年の組合員1人当たり出資金・預金額の低下は、COの勧誘により新規組合員が増えたが、出資金未払いの発生や初期の預金が少なかったことなどがあつたと考えられる。

預金増には以下のような背景がある。第1に、個々の1次組合、CO、地区などによる組合員・役員教育の効果である。教育では、村の資

源を村内で有効に活用することが強調されており、サナサへの預金の意義が教えられる。その他にシーツツと呼ばれる伝統的な講の活用や預金コンクール、集団預金プログラムなどが行われている。

第2は、預金は融資を受けるための必要条件だからである。サナサに加入する動機の第1は融資を受けることである。ある程度の預金があれば、融資の条件に抵触することなく迅速な措置を期待できる。より多額の融資を受けるためには預金額を増やさなければならない。

組合員の中には、サナサに預金せずに一般の銀行を利用しているものもある。その理由としては、サナサ設立以前からのつきあい、利率の良さ、金融機関としての信頼性、属する組合が不活発であることなどが挙げられている。サナサでは外部に預金する組合員対策として、金融機関としての信頼性の強化、制度化などによって対応する必要性を認めている<sup>(注15)</sup>。

## 2. 融資

一方、融資に関しては農村部門でのサナサの役割は大きい。表10に示したように、政府のRRDBに次いで融資額が大きい。また、他の機関と比較すると、融資／貯蓄比率が非常に高い。RRDBが外部の資金を利用してこの数字を達成しているのに対して、サナサでは自己の資金を用いていることが特徴的である。確かにサナサではDUが外部から提供された資金を相互貸付という形式で1次組合に貸し付けているが、多くは自己資金である。協同組合系の農村金融機関であるCRBsで動員された貯蓄が都市部に流出しているのに対して、サナサでは農村内で動員された資金が再び農村に還流している様子が見て取れる。

商業銀行では情報不足、顧客当たりの融資額の小ささなどがネックになり、農村の人々に貸付を行うことは少なかった。政府が後押しして、特定の産業を育成しようと特別スキームを組むことはあっても申請・審査が困難で実際に活用されにくかった。また銀行や政府は、農村の人々にとって最も必要とする消費目的のローンを設定していなかった。アクセスの困難さと使用目的の相違から、現在でも銀行・政府ローンが有効に利用されているとは言い難い。

従来農村向けの信用供与は、政府が主に米生産に対して耕作貸付を行ってきてその歴史は長く、供与された金額も大きい。しかし、そのパフォーマンスは決して優れたものではなかった。耕作貸付は協同組合を経由して供与されていたが、協同組合は貸付前の審査や貸付後の監視に無関心だった。貸付も農民が必要とする時期に適切に行われることは少なかった。農民側には、天候不順、所有規模からくる非効率性などの返

済を難しくする不可避な障害もあったが、融資を別の目的に用いるなど、返済する意志の全くないものもいた。返済しない借り手は融資受給資格を失ったが、それにより資格者が減少し、結局は債務帳消しになり、新しい耕作貸付スキームが始まるが、少しすると同じように不払いが多発するというサイクルをとった [Senderne 1977, 1-19]。現在の包括的農村信用計画 (Comprehensive Rural Credit Scheme) では、1995/96年の貸付が5億8800万ルピー、返済率61%だったのに対して、サナサでは95年に16億7700万ルピー、96年には18億8800万ルピーの貸付を行っている。

サナサが活動を開始する以前、農業や事業、日常生活で発生する資金の不足に対応するため、農村の人々は親戚や友人、店でのつけ、高利貸しなどから融資を得ていた。あるいは投入物を用いない、減らすなどして対応していた [Jayasekera, et al. 1996, 33 および筆者調査より]。

サナサでは、預金と同様に信用供与に際しても組合ごとに種類・条件が様々に異なる。融資の使用目的ごとに組合員に必要とされる条件を表11にまとめた。条件として最も一般的なのは、保証人である。同じ組合に属する組合員を保証人としているので、ある種の相互監視となっている。そのほか、強制預金、集会参加率、出資金額、組合員期間などが審査の対象となる。預金が条件となる場合は、融資額の10~30%が要求される。これらの条件は一般の銀行の融資条件よりも組合員にとってクリアするのが容易である<sup>(注16)</sup>。一般の商業銀行からの融資では、融資条件として必要な所得証明書が提出できないなどの障害があり、必要なときに融資を受けら

表11 サナサの融資条件 (1996年)

(件数=複数回答, カッコ内は設定組合数)

		農 業 畜 産 (56)	工 業 (50)	商 業 (48)	教 育 (19)	住 宅 (44)	消 費 (14)	その他 (45)
(1) 担保	保証人2人	45	41	36	18	12	12	40
	預金	9	12	8	5	6	6	5
	資産	4	7	11	5	3	3	2
	強制預金	13	4	5	2	-	-	2
	合計	71	64	60	30	21	21	49
(2) 上限	Rs.5000	9	5	6	7	5	5	36
	Rs.10000	18	15	14	6	15	5	6
	Rs.15000	12	8	7	2	13	2	1
	Rs.20000	11	13	12	-	4	1	1
	Rs.25000	6	9	9	4	7	1	1
(3) 利子率	16%以下	4	2	2	2	5	1	29
	16~18%	26	23	24	9	18	7	7
	18~20%	7	7	5	5	5	4	5
	20~22%	16	17	15	3	14	2	3
	22~24%	3	1	2	-	2	-	1
(4) 返済期間	1年以下	2	-	-	-	-	-	-
	1年	3	2	1	1	1	2	42
	2年	7	7	5	2	3	1	3
	3年	40	36	36	12	29	8	-
	5年以上	4	5	6	4	11	3	-
(5) 据え置き期間	3カ月以内	3	2	3	1	4	1	3
	3カ月以内	17	7	8	2	3	3	6
	6カ月	7	8	7	3	6	1	3
(6) 出資金・拠出額	Rs.100~250	39	36	34	12	29	8	34
	Rs.250~500	9	6	7	4	9	4	8
	Rs.500~1000	-	-	-	2	2	1	2
	Rs.1000 以上	3	4	2	1	1	-	1
	ローン額の10%	5	4	5	-	3	1	-
(7) メンバー期間	3カ月以内	2	1	4	1	1	1	2
	3カ月	15	13	11	4	10	2	14
	6カ月	37	33	32	14	32	11	28
	1年	2	3	1	-	1	-	1
(8) 集会出席率	~25%	13	1	12	4	11	3	10
	26~50%	20	13	18	6	17	6	17
	50~75%	15	33	11	7	11	2	13
	75~100%	8	3	7	2	5	3	5

(出所) 筆者調査。

表12 組合員融資状況

(単位：ルピー)

	1993	1994	1995	1996
サナサ融資総額	163,200	721,250	1,331,900	976,900
1人当たり融資額	2,331	8,485	12,807	10,735
CRBs	16,000	80,000	2,000	20,000
商業銀行	56,000	61,000	142,500	124,000
金貸し		2,000	3,500	500
店・地主		3,000	11,500	
友人・親戚	17,000	12,000	22,250	3,250
サナサ以外合計	89,000	158,000	181,750	147,750
非制度金融合計	17,000	17,000	37,250	3,750

(出所) 筆者調査より。

れないことが多かった。サナサでは、役員は村内に住む組合員の事業内容を知っているの、一般の銀行のような、条件を満たすのが難しい保証人は要求されない。所得証明などの書類も必要とされずに、適宜融資を受けられる点が組合員に歓迎されている。

融資の承認は、役員会で行われる(60組合中58組合。2組合のみが総会で承認)。役員会や総会で融資申し込みが拒否される場合もある。調査組合の中で、1995年と96年はそれぞれ3.6%、2.7%の融資申し込みが拒否されている。拒否の理由としては、申込者に融資の条件を満たすだけの預金がないこと、保証人が適切でないこと、返済可能性の見通しが低いこと、前回の融資が返済されていないなどがあげられている。申込者の日頃の行い、人柄なども検討されているようだ。

申し込みから融資の実行までの期間は組合によって1週間以内から4週間以内と幅があった。急を要する融資には、インスタント(緊急)・ローンが利用されている。インスタント・ローンの多くは500ルピーを上限とし、月利5%と

金利面で高めだが、少額であることと手続きが簡便であることから組合員間で利用頻度が高い。調査組合では、平均して年間50件ほどの融資申し込みを受けている。

融資の種類は豊富で、組合の需要に柔軟に応じている。調査した250人の組合員のうち、1993年から96年の3年間で216人が融資を受けたことがあり、融資が組合員に広く浸透していることが分かる。

1993年から96年までの組合員250人の融資状況を表12に示した。1人当たり融資額は1万ルピー前後となっているが、消費目的のインスタント・ローンの上限が500ルピーで利用頻度が高いことを考慮すると、生産目的の融資に対してサナサはより多額のローンを与えていることになる。表11でも商工業ローンの上限は他の分野よりも高めである。

サナサ以外の制度金融および非制度金融から融資を受けている組合員もいる。制度金融を利用する場合、1件当たりの融資額は比較的大きい。所属するサナサの財政力が無い場合や、財政力はあっても組合員間の決定で上限を低く設

表13 融資使用目的別分類 (件数)

(1) 農業	
香辛料・野菜など	21
米	10
畜産	3
小計	34
(2) 商工業	
ドレスメーカーを含む自営	39
小売・卸売	20
商工業	15
その他	8
小計	82
(3) 消費	
住宅修理・建設	66
冠婚葬祭	19
緊急	15
電気	4
家財道具	1
小計	105

(注) 重複回答。

(出所) 筆者調査より。

けている場合、組合員と商業銀行との個人的な関係が密接であることから制度金融が活用されているケースもあった。農民の非制度金融の利用は、サナサの活動によっても完全に断ち切られた、というわけではないようだ。それでもサナサ全体の融資額と比較するとごく僅かの組合員が利用するにとどまっている。

融資を使用目的別に分け表13に示した。一般商業銀行が主に商取引・工業 [Central Bank of Sri Lanka 1997, Table 16] であるのと対照的に、住宅修理・建設のための融資が最も多かった。農業融資も、政府が独立以前から米生産農家への融資を重視してきたのに対して、米以外の野菜や香辛料の生産に対する融資が求められていることが分かる。

女性の融資申し込みも積極的で、それに対する審査も分け隔てなく行われている。組合員

調査では女性の69%が融資を受けた経験をもった。COからの働きかけの成果で必要時に融資を受けることに対して抵抗が少なくなっている [Jayasekera, et al. 1996, 45]。

融資の返済率が高い。期間内の返済は90%以上、期間を過ぎて返済されたものを含めると、96%に達する [Central Bank of Sri Lanka 1996]。返済しない組合員に対しては利子率を高くする、次回の融資を受け付けない、督促状を出すなどの手段で対抗している。近年ではCOの指導により法的な手段をとることも考慮されている。

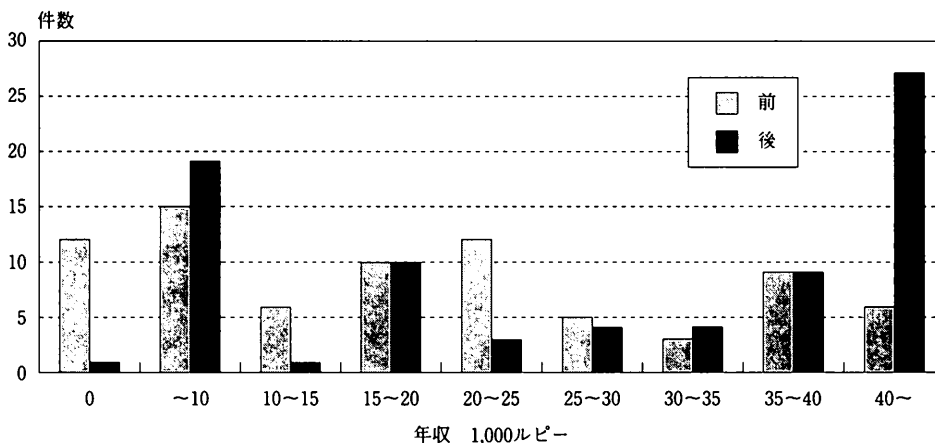
### 3. 融資の効用

比較的大規模に米生産に従事する組合員の多い地方の組合では、融資を用いて投入物を増やし、規模の利益を生かし拡大再生産を行い、共同で貯蓄倉庫を建てる、販売ルートを確保するなどの利用により、組合全体の生活水準の向上に貢献していた [Jayasekera, et al. 1996, 32]。しかし、調査した地域では、農業に従事する組合員の所有する土地は小規模であった。また、組合員の職業も多種多様であったため、そのような事例は観察できなかった。だが、サナサの活動全体について見れば、前者のような華々しい事例よりも後者の方が一般的なように思える [Morison, et al. 1979]。

表13に見たように、農業や商工業目的の融資よりも住宅の修理・建設や緊急、冠婚葬祭などの消費目的に融資を受ける組合員が多い。消費目的の融資は所得の向上に直結しないが、生活の安定に寄与するところが大きい。

生産活動のための融資についてみると、農業では米生産に用いたのは10件のみで、米以外の野菜や香辛料などのいわゆるその他の作物およ

図2 商工業融資前後の所得



び畜産にそれぞれ21件、3件の融資が与えられている。

サナサ組合員の米の作付け面積は0.5エーカー以下が7件と最も多く、最大でも1から1.5エーカーであった。調査対象とした地域の米生産は、山がちな地形ということもあり小規模で、自家消費が主体であった。米販売で得られた利益は、融資返済や過去の借金返済や緊急のために用いられているようだ。増産による所得の向上・生活の安定はあっても、事業としての米生産を拡大させた例はなかった。サナサの農業融資はタイムリーに行われたと組合員自身により評価されている。

商工業への投資では、ドレスメーカー（ミシンの購入など）に11件の融資が行われているほか、小売・卸売、真鍮、溶接、煉瓦作り、タバコ、運輸、菓子作り、生花栽培などで、設備・用途としては、建物補強、原材料の購入、労働者の賃金等に用いられている。商工業の事業の規模は、組合員本人も含めて1～3人という家族・小規模経営が圧倒的（事業目的の融資を受けた82件中、73件）である。そのうち30件

は融資を受けて事業を開始している。

商工業者がサナサから融資を受けた場合、所得の向上は82件中78件で観察された。図2は、商工業者の所得が融資を境にしてどのように変化したかをみたものである。事業開始以前と思われる、所得をゼロと申告した組合員数が減り、幾ばくかの所得を得るようになったことがうかがえる。聞き取りに際して、所得区分の最上位として4万ルピーを設定したが、これは公務員並の所得として、目安にした。4万ルピー以上の所得を得たものは、融資前6件だったのが、27件になった。

生産物およびサービスの需要者が近隣の村人であり、需要の拡大が見込めないこと、良質な原材料が確保できないこと、低価格を強いられていることなどから、事業を順調に拡大させ、所得を大幅に増大させた組合員の例を観察することはできなかった。

組合員にとって、緊急あるいは恒常的な資金不足を高利で補うことがなくなり、事業および生活が安定した、あるいは住宅建設により生活の質が向上したようだ。生産に用いられた融資

は、無収入状態から脱却させ、すでに事業を始めていた組合員にとっては事業の安定、成長をもたらした。

#### 4. サナサの限界

組合員に広く認知され利用されているサナサの融資であるが、以下のような問題もある。

まず、サナサ以外の機関から融資を受けている組合員も存在することである。その理由として、人民銀行や国家住宅開発公社がより低利の融資を提供していることが挙げられる。しかし、これらの融資に申し込んで実際に認められるのは、経済的・時間的に余力のある場合に限られる。サナサの大部分の組合員はこれに当てはまらない。

サナサ以外から融資を得た理由について、まだ前回の融資を返済し終えていないのでサナサから新規の融資を得ることができなかった、所属する組合の融資上限が低い、などの理由をあげている。これらの組合員に対してサナサは、融資のための基金である貯蓄を増やして融資上限を緩和する、相互貸付を利用するほか、融資の種類を増やす、などの制度的な改善によって対処が可能だろう [Jayasekera, et al. 1996, 33-34]。

また、融資を受けたものに対して、融資後の監査やフォローアップはなされていない。これは、事前の審査が行われているせいもあるが、ボランティアで作業に当たっている役員らに十分な時間がないこと、組合員に信頼を置いていること、フォローアップはかえって信頼関係を崩すのではないかと役員が恐れていること、フォローアップの方法を知らない、などが挙げられている(注17)。フォローアップ・助言の方法などの技術的な指導が返済率を上昇させ、組合員

にも組合運営に対する不信任・不安感を減少させることになるだろう。

次に、融資に際して外部の資金を用いないことを自助と解釈する1次組合があり、活発な融資需要があっても、融資に上限を設けざるを得ないという問題が発生している。確かにサナサの原則は自助だが、当該組合の出資金および貯蓄以外のソースを用いることへの抵抗を減らしてゆくことが課題である。

組合以外の資金としては、外部の援助団体の資金や一般の商業銀行からの借り入れを導入することも考えられる。しかし、前者には個々の1次組合にとって交渉の機会費用が生じる。後者は割高である。これらの点を考慮すると、県ユニオンを経由した相互貸付が最も可能性が期待できるであろう。

ところが、県ユニオンとの関係が良好でない組合も見られた。県ユニオンに対する不満としては、1次組合の実状を理解しない提案・指示に対するものが多かった。なかでも預金動員に比較的的成功している、あるいは社会活動など金融活動以外にも積極的な1次組合で県ユニオンに対する不満が強かった。

なかには県ユニオンへの不信がつのった結果、余剰資金をサナサの県ユニオン銀行以外に預けている1次組合もあった [Jayasekera, et al. 1996, 22]。これは村の少ない資源を組合員のために有効に利用しようとするサナサの基本姿勢からはずれる。余剰資金を持つこと自体、少なくとも預金動員には成功している組合のほずである。地域的な広がりをもった開発という概念を組合員に対して普及させてゆく必要があり、COの活動が期待される。

また、非常に熱心なリーダーが率いており、

社会活動、環境教育、オート三輪の共同購入による事業の開始など、積極的に組合員の生活向上に取り組んでいる組合では、隣接する他の不活発な組合と連携することを拒んで、CO や県ユニオンと反目していた。

県ユニオンと1次組合には以前から距離があった。例えばCOや地区成立の背景には、独立的な1次組合と県ユニオンの間に認識面でのギャップが生じつつあったという事実が指摘できる。1次組合と県ユニオンはあくまで上下関係ではないので、活動の報告などが遅れる傾向にあったのを解決しようという意図もあった [Jayasekera, et al. 1996, 15-16]。

融資の返済に関する問題では、調査した組合は、1985年のMHP時に受け皿となるために設立された組合が多く、当時の融資に関しては返済率は良くない。ボランティアで働いている役員にとって、組合員に強く返済を迫るのは難しく、これらの回収に関しては、現在のサナサではほとんど諦めているのが現状である。

### まとめ

途上国の貯蓄動員にとって、退蔵された資産をいかに転用可能な資源に転換するかが通常の課題となる。しかし1960年代、政府主導の農村銀行が設立されたとき、少なくともスリランカの政策担当者らにとって農村における貯蓄動員に困難は伴わなかった [Malhotra (n.d.), Kahagalle 1975, Sanderatne and Kahagalle 1977, 1-43]。農村銀行設立当初は、農村における所得は少なく、所得の関数である貯蓄も当然低いと見なされていたのが、予想した以上に預金は順調に動員できた。低所得でも消費を抑

えることで貯蓄を可能にしていたことが明らかになった。貯蓄のインセンティブは結婚準備、巡礼、子供の教育、消費財、住宅建設などがあげられよう。たとえばスリランカでも講はいろいろな規模で行われてきた [Bouman 1995]。

消費財の月賦購入が可能になってからは貯蓄の動機付けがさらに強化された。一般的にインフォーマルな金融機関は、預金を受けつけない [Ghate, et al. 1992, 84]。農村銀行の設立以前は、農民は資産を講に託すか、箆筒預金したり金製品にして保管せざるを得なかった。農村銀行の設立で農村における貯蓄動員は達成できた。しかし、動員した貯蓄を還元し、農村の開発に結びつけることは難しかった。資金は都市部に流出しがちだった。

一方サナサも貯蓄動員は成功した。特にサナサの役割が認識され、全国に広まり、制度化が進むと貯蓄の規模は組合員の伸びを上回って増加した。貯蓄動員はいったん、管理のルールが決められ、組合員の中に組織に対する信頼感が生まれ、それが定着すれば、マネージメントの技術も難しいものではない。管理・経営に当たっても政治的な介入、選択、恣意性が働く余地がない。

したがって農村金融機関にとって次に問題となるのは、動員された貯蓄を融資を通じていかに預金者らのために有効利用・還元できるかである。しかし、融資となると、融資ごとに目的・期間を分類し、利率を決定しなければならない。しかも農村における個々の融資は少額である。一般商業銀行あるいは政府系の農村金融機関よりも低い取引費用しかかからないといっても、貯蓄動員に比較すると繁雑な作業を要する。また、融資者の選択に際して恣意性が発

生する余地もあっただろう。

サナサは自助と民主的な運営で政治的な介入を最小限にとどめ、村内の対立などから生じる恣意性も排除してきた。経験を積んだリーダーの育成、組合員の役員参加も促進し、融資に関する事務手続きに関する知識・技術の移転も進んでいる。海外の援助団体からの資金援助は最小限にとどめるサナサであるが、組合の運営技術などに関しては積極的に助言を受けている。この点でサナサはフォーマルな金融機関の弱点を補い、農村の生活安定に貢献していると評価できよう。

しかし、融資を通じた農村の経済的な発展・所得向上への貢献までは達成できていない。大規模米生産に従事する一部の地域とは異なる、今回筆者が調査したような人口過密地域の組合では融資目的の多くは消費や住宅建設で、生産的な投資に結びつく融資は額・件数ともに少なかった。あったとしても、ある村の事業向けの融資目的の全てが真鍮作りやミシン購入だったことからすると多様性が少ない。村内における新規事業の創設・既存事業の拡大には限度がある。

スリランカは1977年に開放経済に移行した。開放から20年以上経過する中でスリランカは自由主義経済の辛酸をなめたが、スリランカの人口の70%以上を占める農村に住む人々にとって、経済主体としての経験はまだ十分でない。経済インフラも未整備である。このような状況の中で村人はサナサに貯蓄し、融資を受けることで生活を安定させ、ある程度の所得向上を果たすことができた。これがサナサの貢献の第1である。地味なようだが、日常的な家族生活・消費の安定がスリランカの農村に生活する人々の最

も望むものなのである [Piyadasa 1992]。

貢献の第2は、サナサの中で組合員としてあるいは役員を経験することで、より広い知識と視野を身につけることである。各々の組合の中では常に話し合いがもたれ、意思決定がなされており、組合員が主体性をもって参加しても裏切られることはない。会計や組織管理に関するセミナーなどもたびたび開催されて、組合員とくに役員の教育・啓蒙に役立っている。経済主体としての自主性が培われつつある。

サナサが地域住民に有用な組織として受け入れられ、継続していることにはいくつかの要因がある。何より貯蓄と融資へのアクセスという村人のシンプルかつ緊要な需要を満たしていたことも重要である。

サナサの戦略のなかで自助意識が最も重要であった。身近な資源と能力、可能性を見極めた運営を行うという意味で現実に根ざしている。身の丈にあった運営でありながら生活の安定という目に見える効能があった。だからこそ継続的に運営され、運動も拡大している。

しかし、この自助は安定を求める性格が強いあまり、現状を維持する限りにおいては有効だが、新しく、危険を伴う事業は苦手である。サナサは組合数、組合員数、貯蓄・融資額は増え、機構も強固なものになった。ところが、個々の1次組合を見ると活動範囲が村内に限られ、村内の事業も多様化・深化の様相を見せない。サナサ全体としては援助の受け皿として適切なように見えるため、外部の期待が膨らむ一方で、当事者としての1次組合には気負いも、ありがちな壮大なプランもない。生活の安定性、等身大の要求を基本にしたからこそ現在のように多くの農村で取り入れられてきたのではあるが、

そこに限界も見られるのである。

このような限界をもちながらも、スリランカ農村に深く浸透し、継続性をもったサナサは、長期にわたって徐々にではあるが、スリランカ農村の住民の生活向上・発展に貢献するものと期待される。

(注1) サナサは「貯蓄・信用協同組合」(Thrift and Credit Co-operative Societies: TCCS)のシンハラ語訳の略。

(注2) 2大政党が選挙の度に政権交代してきた経緯から村に政治的グループも定着している。

(注3) 後述するように、上部の組織で働く職員は給料が支給されている。また、非常にうまく運営されている1次組合の事務所などでは、職員に手当または小遣いが支給されている。

(注4) 政府が中心となって推し進めた協同組合事業であるが、1968年の協同組合運動に関する「調査委員会1968年」(Royal Commission on the Co-operative Movement of 1968)では、本来自発的運動であるべき協同組合が政府の主導の下におかれて期待された成果を上げていないと指摘している。

(注5) サナサの活動の経験を生かして村役場の正規職員にキャリアアップすることはあっても、政治的な野心を持った人物がサナサを政治的な活動の場として利用する例は、現在のように全国的な組織となっても少ない。

(注6) 18歳以上が正規の組合員となる。それ以前は子供預金というかたちで参加する。

(注7) 自己分析の内容は、誰が組合を始めたのか、それはなぜか、他の協同組合が崩壊してしまったのにサナサがこれほど長く存続し続けているのはなぜか、サナサは十分なサービスを提供してきたか、サナサに将来はあるか、など。

(注8) サルボグヤはかつて政治活動を行っているとして政府に抑圧されたことがある。また、スリランカでは独立を求めるタミル人過激派LTTE(Liberation Tigers of Tamil Eelam, タミル・イーラム解放の虎)と政府軍が内戦状態にあるが、LTTEを支援する団体が人権団体を装い政府のタミル人に対する人権侵害を批判しており、これに対して政府は神経質になっている。

(注9) JVPの反乱では、誘拐・殺人、公共施設の破壊が横行し、治安の悪化が深刻で全土に外出禁止

令が長期間敷かれていた。

(注10) 筆者の任地であるキャンディ市を中心に地区(division)ごとに組合を選定し、1996年4月～9月にかけて調査した。シンハラ語で書かれた質問票を調査協力者が読み上げ、役員・組合員に答えてもらった。必要に応じて各組合に保存されている記録帳、台帳を参照した。

(注11) 民主的な性格を保つために、サナサではウェットゾーンに位置する1組合の組合員数の上限を300人、人口密度の低いドライゾーンでは150人と定めている。

(注12) 比較的活動的な1組合で銀行に訪れる組合員はせいぜい1日10人ほどだった。全く事務のない日も少なくなかった。

(注13) 融資の大部分が政府事業に対して行われる。

(注14) 設立当初は、預金利率を一般商業銀行よりも2%ほど高く設定していたが、現在では、個々の組合における話し合いによる判断に委ねている。

(注15) Zander(1988)では、金利の高い銀行に預金し、サナサからはいざ借りるときのために最小限預金するにとどまると指摘している。

(注16) 国民貯蓄銀行(National Savings Bank)の貸出し利率は17~20%と低めだが、国民開発銀行(National Development Bank)は12.5~26.0%に、開発融資銀行(Development Finance Corporation)では20~24.0%に設定されている。

(注17) 役員に対しておこなった調査で、役に立つ訓練として「借り手に対するフォローアップ」が上位にあげられている。

## 文献リスト

- Bouman, F.J.A. 1995. "ROSCA: On the Origin of the Species." *Savings and development* 19(2).
- Central Bank of Sri Lanka 1996. *Annual Report*. Colombo.
- Central Bank of Sri Lanka 1997. *Bulletin* (October). Colombo.
- Ghate, Prabhu, et al. 1992. *Informal Finance Some Findings from Asia*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Hulme, David and Richard Montgomery 1994. "Co-operatives, Credit and the Poor: Private Interest, Public Choice and Collective Action in Sri Lanka." *Marga* 13(3).
- International Development Support Service 1990. *The Growth and Development of Sri Lanka's*

- Thrift and Credit Co-operative Societies*. Australia.
- Jayasekera, P.V.J., W.M.Tilakaratne, Y.R.Amarasinghe, M.Ranasinghe 1996. "Impact Study of the Cluster Formation in the SANASA Movement." mimeo.
- Kahagalle, Sumanaratne 1975. "An Estimate of Savings and Its Determinants in the Sri Lanka Economy, 1960~1972." *Staff Studies* 5(2) (Sept.). Central Bank.
- Maga Institute 1974. *The Co-operative System and Rural Credit in Sri Lanka*. Colombo : Swastika Press.
- Malhotra, V.P. n.d. *Report on Rural Credit in Sri Lanka* 1, 2. Colombo : Ceylon Pritas Ltd.
- Morrison, et al., 1979. *The Disintegrating Village - Social Change in Rural Sri Lanka*. Colombo : Lakehouse Investments Ltd.
- North, Douglass C. 1990. *Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Piyadasa, Ratnayake 1992. *Towards Self-reliant Rural Development: A Policy Experiment in Sri Lanka*. Colombo : Karunaratne.
- Sanderatne, Nimal 1977. "The Problem of Defaults in Sri Lanka's Small Farmer Loans." *Staff Studies* 7(1) (April). Central Bank.
- Sanderatne, Nimal and Sumanaratne Kahagalle 1977. "The Role and Performance of Co-operative Rural Banks in Sri Lanka." *Staff Studies* 7(2) (September). Central Bank.
- Sanderatne, Nimal 1991. "Banking for the Poor." *Economic Review* 17(4/5) (July/ August).
- Silva, A.T.M. 1977. *The Role of Rural Organization in Rural Development in Sri Lanka*. Colombo : Agrarian Research and Training Institute.
- Survey Department 1988. *The National Atlas of Sri Lanka*. Colombo.
- TCCS 1996. *Sanasa Statistical Report* (シンハラ語).
- Tilakaratne, W.M., Henke Op Het Veld, and George Kuttickal 1994. "Institutional Monitoring of SANASA (Thrift & Credit Co-operative Societies) of Sri Lanka." mimeo.
- Zander, Rauno 1988. "Status of Informal Finance Systems in Sri Lanka." *Economic Review* 17(10) (January).

(アジア経済研究所地域研究第1部)