

【研究ノート】

自然災害とスリランカ社会 ——貧困とジェンダーに注目して——

川 島 耕 司

目 次

はじめに

- 1 気候変動と災害
- 2 貧困と災害リスク
- 3 災害とジェンダー
- 4 サムルディ計画による貧困削減
- 5 マイクロファイナンス事業と防災

おわりに

はじめに

ドイツを拠点とする NGO ジャーマンウォッチは世界各国の災害指標を毎年公開している。この報告によると 2010 年から 2019 年のスリランカは世界で 23 番目に気候リスク指標が高い国であった¹⁾。実際、洪水、地滑り、干ばつ、あるいは疫病などによる被害をこの国はきわめて頻繁に受けている²⁾。こうした災害多発国スリランカにおける防災のあり方はどのようなものでありうるのだろうか。本稿ではこの点を主に貧困とジェンダーに関わる問題との関連で考えてみたい。現在大きく経済成長を遂げているものの、この国には深刻な貧困問題が存在する。ジェンダーに関しても大きな問題を抱えている。そしてこれらと災害は深く結びついていると考えられている。

災害に関する見方は脆弱性 (vulnerability) という概念への注目が高まるなかで近年大きく変化してきた。災害のリスクは、自然の加害力 (hazard)

のみによって生じるのではなく、その力と社会の脆弱性との相乗作用で生じるものだと考えられるようになってきたのである³⁾。ワイズナーが指摘しているように、「自然の加害力がどれほど大きくても脆弱性がなければ災害は起こりえない」のである。社会階層、職業、カースト、人種、ジェンダー、あるいはネットワークの質と大きさなどは脆弱性をもたらす主要な要因であると指摘されている⁴⁾。

本稿においてもこの脆弱性という概念に注目したい。そして、脆弱性をもたらす諸要因の中でもスリランカにおいてきわめて重要であると思われる貧困とジェンダーに関わる問題を中心に考察する。その上で、今日貧困削減策として大きく注目されているマイクロファイナンス事業を取り上げたい。この事業はジェンダー格差の是正やソーシャル・キャピタルの形成とも深く関連していると考えられている。その導入状況、基本的特徴、効果、問題点、そして災害との関連について考察したい。

1 気候変動と災害

アメリカ合衆国国際開発庁（USAID）によれば、スリランカにおいても地球温暖化の影響は確実に現れ、1961年から1990年にかけての年間平均気温は10年あたりにすると0.2度上昇した。昼間の平均最高気温に関していえば、1961年から2001年にかけて約1度上昇している。海面上昇は、アジア一般では20世紀を通じて1年あたり1.7ミリメートルから2.4ミリメートルであったとみられている。1993年から2003年に限った計測では1年で3.1ミリメートルとなっており、明らかにその上昇率は高まっている。海面上昇はスリランカにも深刻な影響をおよぼすと考えられている。この国は1340kmの海岸線を持ち、人口の25%が海岸線から1km以内に住んでいる。海面が上昇することで、漁業、観光業、米やココナツの生産に悪影響がおよび、沿岸住民の移住をもたらす可能性がある⁵⁾。観光業への気候変動の影響に関して言えば、スリランカの観光地の大きな部分は海岸沿いにあり、土壌

浸食、暴風雨、洪水、酷暑などの影響をより受けやすくなる。観光インフラはスリランカ東岸では今日の海岸線から 37 m から 262 m 後退することになりうるとも考えられている⁶⁾。

洪水はスリランカにおいてもっとも頻繁に発生する災害である。実際、2000 年から 2013 年までのわずか十年余りの間に 25 の大規模な洪水が起こり、500 万人がその影響を受けた。早期警戒システムや救援体制の拡充にもかかわらず、近年通常みられないほどの降雨量を経験し、死者数は増加傾向にあると言われる。洪水は主にモンスーンによる二つの雨期における豪雨によってもたらされる。5 月から 9 月にかけての南西モンスーンは南部州とサバラガムワ州にもっとも多くを降らせる。12 月から 2 月にかけての北東モンスーンによる雨期には、東部州、北部州、北中部州に多くの雨が降る。モンスーンによる洪水以外にもベンガル湾で発生するサイクロンによって激しい雨がもたらされることもある⁷⁾。今後、地球温暖化の進行のなかで河川の氾濫がますます頻繁に発生し、2030 年までには毎年最大 2 万 6000 人が被災するという予測もある。また、南アジアや東南アジアでは、1.5 度レベルの温暖化によって 100 年に一度規模の河川の氾濫は 50 年に一度、あるいは 25 年に一度になりうるとも指摘されている⁸⁾。

大量の降雨は多くの地滑りをももたらしている。スリランカ国土の 2 割に地滑りの危険があるとされている。地滑りは内陸部における茶のプランテーションのように排水システムが不適切なまま放置されたり、急斜面を切り開いて住宅や道路がつくられたりした地域で多発している⁹⁾。さらに、洪水の頻発は水や媒介動物による病気のリスクをも高める。実際、2017 年には前例がないほどのデング熱の流行が起こった¹⁰⁾。

干ばつもまた近年のスリランカでは大きな問題となっている。隣国インドでは 2014 年から 15 年の干ばつにより、約 3 億 3000 万人が影響を受けた。パキスタンでも 1999 年から 2002 年まで干ばつが続いた。バングラデシュは平均して 2 年半に一度の割合で深刻な干ばつを経験している¹¹⁾。スリランカにおいて干ばつの被害を受けやすいのは、ドライゾーンと呼ばれる地域に

含まれる北中部、南東部、北西部である。3、4年ごとに深刻な干ばつが起こっているが、近年ではその頻度や深刻さが増していると言われる。特に、2016年から17年にかけて過去40年間で最悪の干ばつが発生した。この時は20の県と180万人が影響を受けた¹²⁾。

地球温暖化による気温の上昇は貯水池や水田での蒸発散量を増加させる可能性があり、水不足をさらに悪化させようと考えられている。この影響は従来灌漑に頼っていた地域のなかでも、特に南東部のタナマルウイラ（モナラーガラ県）、北西部のアーナマドゥワ（ブッタラム県）、北中部のホロウポターナ（アヌラダプラ県）で深刻であるとアメリカ合衆国国際開発庁（USAID）は指摘している。これらの地域は、高い貧困率、干ばつの多発、農業への大きな依存のため水不足の影響を大きく受けると考えられている¹³⁾。

2 貧困と災害リスク

スリランカでは洪水や干ばつなどをもたらす自然の加害力（hazard）は明らかに大きい。しかし、すでに触れたように、災害の程度は被災する人々の災害脆弱性によって異なる¹⁴⁾。世帯の資源、災害に対する意識、ジェンダー、エスニシティなどによっても大きな違いが生まれるのである。そしてこれらの中でも貧困は明らかに脆弱性をもたらすきわめて大きな要因の一つである。貧しい人々は洪水や地滑りや干ばつに大きく晒されやすい。たとえば、農村地域における低所得世帯はその収入を農業のみに頼っていることが多いため、洪水や干ばつの影響を強く受けがちである¹⁵⁾。

また、経済の発展とともに、多数の人々が農村から都市部に移住しつつあるが、彼らの多くは、洪水や地滑りが起こりやすい地域、かつては居住に不向きであると考えられた地域に住まざるを得ない¹⁶⁾。たとえばコロンボは経済の中心地であるため地価は高い。そのため一般に「インフォーマル市街地（informal settlements）」と呼ばれる地区に住むことになる人々も多い。

インフォーマル市街地とは、正規の土地所有権がない、あるいは正規の開発手続きに則らずに開発された地区を指す。アフリカ諸国やインドでは、急増する都市人口の受け皿としてインフォーマル市街地が拡大することがスラム化の一因になっていると言われる¹⁷⁾。スリランカにおいては、コロombo周辺のケラニ川流域に広がる貧困層の居住地がその代表である。この地域は洪水に対してきわめて脆弱である¹⁸⁾。

地滑り災害も貧困と深く関連している。先に触れたように不適切な排水システムや急斜面を切り開いてつくられた住宅や道路で地滑りは起こりやすいのであるが、困窮した人々はこうした地域に住まざるを得ない。また、畑として利用するために従来の植生が失われた場所で地滑りはより発生しがちである。それは一つには、その場所がいかにハイリスクであったとしても、商品作物に収入の主要な部分を依存する貧しい農村の人々はそうした場所で作業を続けざるを得ないからである¹⁹⁾。

貧しい農民はレジリエンス（回復力）の点でも大きな困難を背負っている。被災した人々は食事を切り詰めがちにならざるを得ず、その結果、子どもを含めた家族の栄養水準は低下する。彼らはまた家具、家畜、自転車、宝石などを売ってその場をしのごうとするため、ますます深刻な貧困に陥ることにもなる。2004年の津波被害の際にも多くの人々がこの貧困化の悪循環に陥り、災害からの回復は著しく困難であったと報告されている²⁰⁾。

気候変動もまた貧困層に対して明らかにより深刻な影響をおよぼす。それは一つには、激しい肉体労働は一般にもっとも低賃金の労働であるが、こうした労働は暑さの影響を大きく受け、生産性は低下するからである。また、農民はさまざまな手段によって気候変動がもたらす新しい環境に適応しなければならないが、貧困はそれをより困難にする。さらに、食料品の価格上昇は貧困層にますます大きな痛手を与える²¹⁾。

このように貧困層が自然災害、あるいは気候変動に対してきわめて脆弱であることは明らかである。それゆえ、貧困削減に向けた取り組みは間違いなく重要な防災戦略の一つとなりうる²²⁾。

3 災害とジェンダー

自然の加害力に対する脆弱性を高める要因として貧困とともに大きく注目されているものの一つにジェンダーの問題がある。一般に女性は男性より災害により強く晒されると考えられている。犠牲者数においても女性が上回ることが多い。他の南アジア諸国に比べればスリランカ女性を取り巻く状況が比較的良好であることは確かである。この国では男女平等の参政権が1931年から導入された。世界で最初の女性首相が誕生したことで知られている。しかし政治的に女性の地位が高いとは決して言えない。たとえば女性の政治家はきわめて少ない。スリランカ議会における女性議員の割合は2021年2月の段階で5.4%であり、世界での順位は182位である²³⁾。労働組合も伝統的に男性が支配的である²⁴⁾。

労働環境においても女性は不利な条件の下にある。採用や昇進においても格差があり、たとえばコロombo株式市場に上場された企業の役員のうち女性はわずか6.1%である。労働条件に関しても、女性は不安定な単純労働に就くことが多く、労働時間は長くなりがちである。男性は、管理職、専門職、技術職に就きがちなのに対して、女性は半熟練労働に就くことが多い。失業率もまた女性の方が高く、その差は2倍ほどであると言われる²⁵⁾。茶などのプランテーションにおいても女性は不利な条件の下にある。プランテーションでは男女が雇用されているが、女性の賃金はより低く、労働時間はより長い²⁶⁾。

貧困層の女性たちの生活条件をさらに悪化させているのは、アルコールに依存する配偶者による暴力（DV）と家計資源の浪費である。虐待の直接的な原因はアルコールや個人的なめめ事であるが、その背景には非対称なジェンダー格差、あるいは権力や権威を維持しようとする男性の欲求があると考えられている。こうした配偶者からの暴力に加え、レイプやセクシャル・ハラスメントも大きな問題となっている²⁷⁾。

ジェンダーの不平等と災害脆弱性との間には強い相関がある。ジェンダー差別が許容される国では女性は自然災害に対してより脆弱であると指摘されてきた。一般に災害に際しての女性の死亡率は高くなりがちである。たとえば、1991年にバングラデシュをサイクロンが襲った際、12万人の死者が出たが、そのきわめて多くは女性であった。すべての年齢層で女性の方が死亡率は高く、20歳から49歳の女性の死亡率は男性の4~5倍になったとも言われている。インドネシアのアチェにおける津波被害の際には地域によっては8割の犠牲者が女性であった²⁸⁾。ミャンマーからの報告でも、女性が世帯主である家庭がもっとも洪水による被害を受けたとされている²⁹⁾。阪神・淡路大震災においても、震災一年後の死者数データから、男性よりも1000人近く多くの女性が亡くなっていたことが分かっている³⁰⁾。

国連開発計画（UNDP）の報告書も、1981年から2002年の間に災害に見舞われた141の国々のデータから、災害は女性の余命を男性よりも短くすると指摘している。ハリケーン・カトリーナに見舞われたニューオーリンズにおける犠牲者のほとんどはアフリカ系アメリカ人女性とその子供たちであった。また、災害に見舞われた多くの国々では女性の死亡率が高いだけでなく、性犯罪やDVの発生率も高くなっている。性暴力は多くの女性たちが避難所を使うことを避ける理由になっていると報告されている³¹⁾。

伝統的な性別役割分業が被災後の女性たちにさらなる負担を強いているとも指摘される。災害時においては家族の世話をしたり、水や食料を提供したりする無給の労働を女性たちが担うことになり、その負担は過度なものになりがちである。そしてそれが女性の犠牲者を増やす一因でありうると考えられているのである³²⁾。女性たちが災害時において不利な状況に置かれるのは、災害リスク削減に関する政策作成や意思決定プロセスから彼女たちが排除されがちであるからでもある³³⁾。その結果、救援や復興における女性のニーズが見落とされがちになる。さらに女性たちが排除されることで、女性の能力や技能が有効に使われないという問題も生じている。女性たちは地域社会に関する知識や強い社会的ネットワークをもち、家族の中で中心的な役

割を担っているからである³⁴⁾。

それゆえ、女性の地位を上げ、ジェンダーの不平等を解消することが防災のためのきわめて重要な施策の一つとなりうることは明らかである。以下においては、スリランカの貧困問題への取り組みを概観し、その中でも特に女性の社会的、経済的地位の向上をもたらすものとしても近年大きく注目されているマイクロファイナンス事業を中心に、貧困とジェンダーの問題などと災害との関連を考えていきたい。

4 サムルディ計画による貧困削減

スリランカは、サムルディ救済計画と呼ばれる社会保障プログラムをもっていることで知られている。これは、貧困層のための所得補助、老齢保険、教育および医療の全国民への提供などを行おうとするものである³⁵⁾。このプログラムは、南アジアにおけるもっとも大規模な貧困削減のための施策であると言われる。スリランカでは、開放経済政策の導入とともにほとんどの消費補助金制度が廃止された。その後、ジャナサヴィヤという名の下に1989年から貧困削減政策が導入された。それが改定されてサムルディ計画となったのである。これらの施策は貧困層に向けての大きなセーフティネットであり続けてきた。その目的には二つあると言われている。一つは現在の生活水準のさらなる悪化を防止することであり、もう一つは貧困層の収入を貧困線上に引き上げることである³⁶⁾。

サムルディとは繁栄を意味し、サムルディ省の下で、生活費補助、農村インフラ開発、マイクロクレジットを利用した所得向上と雇用の促進が行われている。この政策は、母子家庭や夫が働けない世帯、不安定就労に従事する世帯などの貧困層を対象としたものである。村のサムルディ委員が対象者を選考し、郡のサムルディ事務所の承認によって決定される。サムルディ計画における生活費補助は、食糧や生活必需品と交換できるサムルディカードと呼ばれる金券、強制貯金、保険の積み立て、宝くじ代がある³⁷⁾。生活費補

助の支給額は諸条件によって異なるが、もっとも一般的なものは月額 600 ルピーであったという報告もある³⁸⁾。受給者には農村インフラ開発を中心とする労働が課せられおり、村の道路、井戸、灌漑用水、橋の建設などに従事することになっている。ただこの種の労働の頻度は減少しており、特にインフラが整備されている都市部ではほとんど実施されていない³⁹⁾。

サムルディ計画の問題点の一つは、受給者選考が公正に行われて来なかったことである。誰を支援するのかの決定段階において差別や政治的干渉があり、その決定は恣意的なものになることがあった⁴⁰⁾。その結果、もっとも支援を必要とするきわめて多くの世帯が取り残されることになった。計画全体の 8 割を占める「食糧切符」に関しては、「もっとも貧しい 2 割の世帯の中の 4 割に行き届かない一方で、予算のおよそ 44% が上位 6 割の世帯に回っている」という報告もある⁴¹⁾。世界銀行もまた、サムルディは貧困削減にある程度の役割を果たしてはいるものの、効果的な援助計画とはなっておらず、その資源の大きな部分是非貧困層に渡っていると記している⁴²⁾。

配分の不公正に加え、慢性的な依存を促進する福祉制度であるとしても国連食糧農業機関 (FAO) などの国際的な団体からサムルディ計画は批判されてきた。長期的に持続することが困難な取り組みであるとされたのである⁴³⁾。実際、この施策への出費は GDP の 1% を占め、財政圧迫の要因ともなっていた⁴⁴⁾。

こうした中で近年大きく注目され始めたのが、貧困層の自助努力により所得水準の向上を目指すマイクロファイナンス事業である⁴⁵⁾。次節では、この事業がスリランカにどのように導入され、いかなる成果を上げ、またどのような問題を抱えているのか、そして災害への対処においていかに有効であると考えられているかといった点を中心に見ていきたい。

5 マイクロファイナンス事業と防災

マイクロファイナンス事業は 1980 年代半ばごろから世界的に注目され始

めた比較的新しい貧困削減のための取り組みである。一般に貧困層が従来型の金融機関を利用することはかなり困難であったため、彼らでも利用可能な金融サービスとして考案され、その規模を拡大してきた。過去数十年の間にますます多くの非政府、政府、あるいは民間のマイクロファイナンス機関が貧困層の需要に応えるために設立された⁴⁶⁾。

マイクロファイナンスとマイクロクレジットはしばしば同義のものとして扱われるが、正確に言えば異なる。マイクロクレジットは基本的に少額の貸し付けを指す。それに対してマイクロファイナンスには、貸し付けと、それを補完するための貯蓄、保険、送金などの金融サービス、さらにはさまざまなアドバイスや技術サービスの提供が含まれる⁴⁷⁾。単に貸し付けのみでなく、さまざまな金融サービスに加え、スキル開発、トレーニング、教育活動、マーケティング支援などの非金融サービスが付随して与えられるのである⁴⁸⁾。このようなアプローチはクレジットプラスとも呼ばれる。

スリランカにおけるこのアプローチの有効性についての研究を行ったヘラートは、クレジットプラス・サービスとともに貸し付けを受けた世帯はクレジットプラス・サービスなしで貸し付けのみを受けた世帯に比べて所得の増加に大きな違いがあったと指摘している⁴⁹⁾。スリランカではマイクロファイナンスの事業有効性が認められたこともあり、2000年代から2010年代にかけてこの事業は急速に拡大した。たとえば2008年から2016年にかけて融資件数は約10倍、融資金額は約14倍になっている⁵⁰⁾。実際、マイクロファイナンスの資金需要は高く、供給は需要に追いついていないという状況であった⁵¹⁾。

マイクロファイナンス事業には、NGOや協同組合が関わるもの、政府主導によるもの、あるいは世界銀行の融資による基金によって行われるものなどがある。日本のJICA（独立行政法人国際協力機構）が関わるこの事業に関する報告によれば、輸出用ココピートの加工、カシューナッツの加工、レンガ生産、オイルランプの芯の生産、酪農、細流灌漑設備の導入による高原野菜栽培、輸出用キンマの葉の生産といった事業が行われた⁵²⁾。スリラン

カのマイクロファイナンス事業においては、受給者に対するローン供与のほか、クレジットプラスとして、受益者グループ形成への支援、その能力強化、収入増加活動のための技術トレーニング供与などが行われている。起業家育成が目指され、帳簿の付け方、農業や食品加工などの技術研修も行われた⁵³⁾。

JICA が関係するマイクロファイナンス事業に対する評価によれば、この事業の受益者には、高齢者、寡婦、低カースト・コミュニティの人々も含まれており、多くの社会的弱者がその恩恵を受けている⁵⁴⁾。女性のエンパワーメントに関してもマイクロファイナンス事業の貢献は明らかに大きい。田村智子はこの点に関して次のように記している。

例えば、事業開始当時、集会に男性と女性が出席していると、女性は後方に座っており、発言も少なかったが、事業の後半ごろからは、女性も前に座るようになり、積極的に発言するようになった。事後評価時に評価者が参加した集会などでも、このように女性が積極的に発言をする例を観察することができた⁵⁵⁾。

実際、収入増加活動の成功により女性受益者の社会的地位が向上し、彼女たちが地域の催しや行事において中心的な役割を果たすようになったり、受益者グループにおけるリーダーシップが認められ、地域の開発委員会や檀家組合などの役員に選出されたりしている。2017年にJICAが関係するマイクロファイナンス事業の評価を行った大西由美子もまた、受益者の大半が女性であること、受益者グループや開発組合の幹部には女性が多く就任していること、こうした活動を通じて多くの女性がリーダー・スキルや交渉能力を獲得したことを指摘している⁵⁶⁾。

ただ、マイクロファイナンスの有効性に関する否定的な議論もかなりの程度あることもまた事実である。多くの事例において、マイクロファイナンスのプログラムからは最貧困層は排除されており、貧しい人々は豊かな人々は

ど金融サービスを使いこなせず、あるいはマイクロファイナンスが日々の消費を満たすために使用され、借り手に債務をもたらすというマイナスの影響があることなどが指摘されてきた⁵⁷⁾。実際、たとえば社会経済的にかなり不利な状況にあるタミル人農園労働者の受益者は比較的少ないとも報告されている。タミル人農園労働者たちは定収入を得ているという理由で除外されたり、シンハラ人フィールドオフィサーがタミル語を話せないといった理由から積極的な働きかけがなかったりすることなどもその理由だとされている⁵⁸⁾。

また、現在行われているマイクロファイナンス事業の形態は一様ではなく、なかには受益者グループの形成や数ヶ月の貯金という過程を踏まず、通常の手続きなしに融資する金融機関もある。そうした金融機関が高金利で貸し付けを行い、悪質な手口によって債権回収を行うといった問題も発生している。実際、多重債務に陥ってしまったり、自殺に追い込まれたりする者もあり、社会問題化している⁵⁹⁾。近年特にそれが問題となっているのは、内戦終了後の北部や東部に住むタミル人やムスリムの女性たちの間においてである。インドやカンボジアなどでも起こっていることだが、マイクロファイナンスは万能薬であるという安易な見方が広がる中で、十分な規制がないままに多くの営利団体が参入することになり、「エンパワーメント債務」に陥る事例が後を絶たないのである⁶⁰⁾。

このように、マイクロファイナンス事業が問題を抱えていることは確かである。しかし、多くの研究が明らかにしてきてように、この事業が家計収入の増加をもたらし、受益者の社会経済的状態が改善されたという事例が数多く存在すること、特に多くの貧しい女性たちが収入を得る能力を獲得し、それによって地位向上のための力を身に付けたこともまた事実である⁶¹⁾。特に、先に述べたヘラートの研究からも示唆されるように、適切なクレジットプラス・サービスとともに提供されるマイクロファイナンス事業にかなりの効力があることは間違いないように思われる。

それではマイクロファイナンス事業は災害に際してどのように働きうるの

だろうか。まず、言うまでもないことであるが、マイクロファイナンス事業は貧困層の自立を支援し、収入を増加させうる。また雇用の機会を創出し、ジェンダーの不平等を緩和しうる。こうした点で災害に対して特に脆弱である貧困層や女性たちに力を与えうるものであることは確かであろう⁶²⁾。

また、より直接的には、マイクロファイナンス機関は被災者への財政的援助を行う組織になりうる。たとえば2015年のネパール地震においては多くのマイクロファイナンス機関が災害発生時に現物支給や緊急援助ローンを行った⁶³⁾。さらに、平常時においてもマイクロファイナンス機関は災害リスク管理のトレーニングや意識改革を行う主体となりうる。通常、マイクロファイナンス機関は強制貯金と自発的貯金を提供しているが、多くの場合災害時には会員が強制貯金にアクセスしうるようになっている。こうした緊急対応以外にも、災害リスクに対する備えとしての貯蓄や保険を提供する機関ともなりうる。シムカダとオザキのネパールに関する報告によれば、ますます多くのマイクロファイナンス機関が作物および家畜保険や災害保険などを提供するようになっている⁶⁴⁾。

さらに、マイクロファイナンス事業に関わるグループのメンバー間には協力と信頼という絆、あるいはコミュニティというより大きな感覚が生まれうると指摘されている⁶⁵⁾。つまり、マイクロファイナンス事業にはソーシャル・キャピタルの形成を促進するという側面をもっているのである。そしてそれは明らかに災害に際しても有効に働きうる。さらにソーシャル・キャピタルの拡充はさまざまな領域における社会変容をもたらす。たとえば女性の結婚許容年齢、DV、ダウリに関わる問題に対する人々の意識を変えうるとも考えられている⁶⁶⁾。もちろんそうした意識変化は女性のエンパワーメントにつながり、災害リスクの削減にも寄与することになりうる。

災害後の回復力（レジリエンス）においてもソーシャル・キャピタルが有効に作用しうるのがますます多くの人々によって指摘されるようになってきている。たとえば阪神淡路大震災後には、市民参加、あるいは積極的な市民性が、被災者の立ち直りのための触媒となった。またハリケーン・カトリ

一ナ後の回復力に関する研究では、組織やクラブへの参加と地域の人々との回復との間には強い関係があることが示されている⁶⁷⁾。実際ソーシャル・キャピタルは被災における相互支援を促し、情報や資金面での援助や身体的支援を促進してきた。人々は友人や近隣住民間で、情報、物資、住居、その他の援助を提供し合った。また新たなソーシャル・ネットワークが形成され、フォーマルな機関から提供される資源やアイデア、情報の入手経路を提供することになった⁶⁸⁾。

さらにソーシャル・キャピタルは人々をさまざまな市民的活動へと動員することを容易にした。阪神淡路大震災後には耐久性の高い住宅建設を進めるために住民たちが協調した。メキシコ震災の後には恒久的な住宅を建設することを政府に求める動きが起こった。ハイチでは盗難から身を守り、人々の安全を確保するために自主的な監視委員会が立ち上げられたという⁶⁹⁾。

ただ、強固なソーシャル・キャピタルが、社会に存在する偏見と結びついた場合、特定の集団のみに奉仕し、それ以外の人々を排除する側面をもっていることにも十分に注目すべきである。たとえばインドでは女性、ムスリム、あるいは最下層カーストとされるダリトの人々が、災害からの復興の過程でひどい差別を受けた⁷⁰⁾。明らかにソーシャル・キャピタルは諸刃の剣的な性格をもっている。しかし災害リスクの削減に関して大きな役割を担いうるものであることは間違いない。そしてそのソーシャル・キャピタル形成を促す要因になりうるという点においてマイクロファイナンスが災害への対処において有効であるとみなしうるのである。

おわりに

スリランカにおいても、貧困が自然の加害力への暴露を増大させ、回復力を低下させることで災害に対する脆弱性を高める重要な要因の一つとなっていることは間違いない。たとえば、現在もっとも大きな被害をこの国にもたらしている災害は洪水であるが、その被害をきわめて大きく受けるのは、洪

水の多発地帯につくられた地域に住まざるを得ない貧困層である。また貧しい人々の多くは地滑りが多発する地域であっても居住せざるを得ない。さらに災害からの回復力という点においても貧困層は著しく不利な条件下にある。それゆえ、貧困削減は明らかに防災のための重要な施策となりうる。貧困削減に関しては、サムルディというかなり体系的な貧困削減策をスリランカ政府はとってきたが、配分や持続性の点で問題がある。こうした中で今日特に大きな注目を集めているのがマイクロファイナンス事業である。

マイクロファイナンス事業はクレジットプラスとも呼ばれる非金融サービスを組み合わせることで、貧困削減のみでなく、ソーシャル・キャピタルを増大させたり、女性の自立を促進したりする効果があると考えられている。それゆえ、今後ますます強まると予想される自然の加害力の中で災害リスクを低減させるための重要な手段にこの事業がなりうることはおそらく間違いない。女性たちは災害において特に脆弱であると指摘されており、多くの女性たちの参加がみられるこの事業の進展にはその点でも期待しうる。実際、この事業は貧困削減に加えてジェンダー平等の促進にかなりの効果があるという報告がなされている。

ただ、十分に規制されないこの事業が多重債務を生み出すなどの問題を抱えていることもまた事実である。マイクロファイナンス事業の現状や今後の展開、あるいは防災との関連に関しては明らかにさらなる研究が必要であると思われる。また、スリランカにおいて深刻な問題となっている宗教や民族の問題と災害脆弱性との関連については本稿ではほとんど論じることができなかった。この点も解明されるべき重要な課題であると思われる。

注

- 1) David Eckstein, Vera Künzel and Laura Schäfer, *Global Climate Risk Index 2021: Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-related Loss Events in 2019 and 2000 to 2019* (Bonn: Germanwatch, 2021), p.44, 46, https://germanwatch.org/sites/default/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202021_2.pdf (2021年6月21日に閲覧)。この報告では日本は57位となっている。

- 2) UNDRR, *Disaster Risk Reduction in Sri Lanka: Status Report 2019* (Bangkok: United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2019), p. 13, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/68230_10srilankadmstatusreport.pdf (2021年6月21日に閲覧)。
- 3) hazard は「自然力」、「外力」などとも訳される。牛山素行『豪雨の災害情報学(増補版)』古今書院、2012年、2頁。
- 4) ベン・ワイズナー編『防災学原論』渡辺正幸、石渡幹夫、諏訪義雄他訳、築地書館、2010年、29、55頁。
- 5) USAID, 'Climate Risk Profile: Sri Lanka', December 26, 2018, p.1, https://www.climatelinks.org/sites/default/files/asset/document/Sri%20Lanka_CRP_Final.pdf (2021年6月21日に閲覧)。
- 6) The World Bank Group and the Asian Development Bank, *Climate Risk Country Profile: Sri Lanka* (Washington: World Bank Publications, 2020), p. 21, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/653586/climate-risk-country-profile-sri-lanka.pdf> (2021年7月22日に閲覧)。
- 7) UNDRR, *Disaster Risk Reduction in Sri Lanka*, p. 10.
- 8) The World Bank Group et al., *Climate Risk Country Profile*, p. 15; Homero Paltan et al., 'Global implications of 1.5°C and 2°C warmer worlds on extreme river flows', *Environmental Research Letters*, 13 (9), August 2018, p. 9.
- 9) UNDRR, *Disaster Risk Reduction in Sri Lanka*, p. 10.
- 10) USAID, 'Climate Risk Profile: Sri Lanka', p. 3.
- 11) Saran Aadhar and Vimal Mishra, 'High-resolution near real-time drought monitoring in South Asia', *Scientific Data*, 4, 170145 (2017), p. 2, <https://www.nature.com/articles/sdata2017145#Sec2> (2021年6月21日に閲覧)。
- 12) M.M.G.T. De Silva and Akiyuki Kawasaki, 'Socioeconomic Vulnerability to Disaster Risk: A Case Study of Flood and Drought Impact in a Rural Sri Lankan Community', *Ecological Economics*, 152, 2018, p. 132, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S092180091731604X> (2021年6月21日に閲覧); UNDRR, *Disaster Risk Reduction in Sri Lanka*, p. 10.
- 13) USAID, 'Climate Risk Profile: Sri Lanka', p. 3.
- 14) 池田恵子「災害リスク削減のジェンダー主流化——バングラデシュの事例から」『ジェンダー研究』15、2012年、74-75頁；ワイズナー編『防災学原論』29、55頁。
- 15) UNDRR, *Disaster Risk Reduction in Sri Lanka*, p. 12.
- 16) UNDRR, *Disaster Risk Reduction in Sri Lanka*, p. 11.
- 17) 小野悠、城所哲夫「インフォーマル市街地における開発形態の特質——ナイロビのインフォーマル市街地における空間マネジメントに関する研究(1)」『日本建築学会計画系論文集』83、743、2018年、83頁；Haruka Ono, 'Considering the Appeal of Cities through Informal Settlements', *TUT Research*, No. 21 May 2020, p. 4, <https://>

- www.tut.ac.jp/english/newsletter/contents/2020/21/no21.pdf#page=2 (2021年4月17日に閲覧)。
- 18) UNDRR, *Disaster Risk Reduction in Sri Lanka*, p. 11.
 - 19) UNDRR, *Disaster Risk Reduction in Sri Lanka*, p. 12.
 - 20) Kanchana Wickramasinghe, 'Role of Social Protection in Disaster Management in Sri Lanka', *Sri Lanka Journal of Social Sciences*, 35/36 (1&2), January 2013, p. 4.
 - 21) The World Bank Group et al., *Climate Risk Country Profile*, p. 22.
 - 22) Wickramasinghe, 'Role of Social Protection', p. 2.
 - 23) 'Women in national parliaments: Situation as of 1st February 2019', <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. (2021年4月18日に閲覧)。
 - 24) Asian Development Bank, 'Sri Lanka: Country Gender Assessment - An Update', August 2015, p. 6, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/172710/sri-lanka-country-gender-assessment-update.pdf>. (2021年7月19日に閲覧)。
 - 25) Asian Development Bank, 'Sri Lanka: Country Gender Assessment', pp. 20, 22, 25.
 - 26) Asian Development Bank, 'Sri Lanka: Country Gender Assessment', p. 22.
 - 27) Asian Development Bank, 'Sri Lanka: Country Gender Assessment', p. 27.
 - 28) 池田恵子「災害リスク削減のジェンダー主流化」74頁: Mirza Ali Ashraf and Abul Kalam Azad, 'Gender Issues in Disaster: Understanding the Relationships of Vulnerability, Preparedness and Capacity', *Environment and Ecology Research*, 3 (5), September 2015, p. 139.
 - 29) FAO, 'A gender-responsive approach to disaster risk reduction (DRR) planning in the agriculture sector, 2016', p.6, <http://www.fao.org/3/i6531e/i6531e.pdf> (2021年7月19日に閲覧)。
 - 30) 寺崎里水、中島ゆり「災害リスクを軽減する防災教育の検討——ジェンダーの視点から」『生涯学習とキャリアデザイン』14 (1)、2016年、148頁。
 - 31) UNDP, 'Gender and Disasters 2010', Bureau for Crisis Prevention and Recovery, 2010, <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/disaster/7Disaster%20Risk%20Reduction%20-%20Gender.pdf> (2021年4月18日に閲覧)。
 - 32) FAO, 'A gender-responsive approach to disaster risk reduction (DRR) planning in the agriculture sector, 2016', p. 2. <http://www.fao.org/3/i6531e/i6531e.pdf> (2021年7月19日に閲覧)。
 - 33) FAO, 'A gender-responsive approach', p. 3.
 - 34) Ashraf and Azad, 'Gender Issues in Disaster', pp. 136, 140.
 - 35) Wickramasinghe, 'Role of Social Protection', p. 4.
 - 36) Asian Development Bank, 'Sri Lanka Poverty Assessment: Background Paper for the Country Partnership Strategy, 2012-2016', Colombo, 2011, p. 26, https://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/cps-sri-2012-2016-oth-05_0.pdf. (2021年7月19日に閲覧)。

- 37) 山田千春「貧困世帯の教育費調達におけるマイクロクレジットの役割と課題——スリランカのサムルデイ計画の調査を中心に」『北海道大学大学院教育学研究院紀要』105、2008年、95頁。
- 38) 田村智子「スリランカ——貧困緩和マイクロファイナンス事業」かいほつマネジメント・コンサルティング、JICA、2009年、2頁、https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2008_SL-P64_4_f.pdf (2021年6月28日閲覧)。
- 39) 山田「貧困世帯の教育費調達」96頁。
- 40) 高橋義博「データでみるスリランカ経済の現状と課題」『専修大学社会科学研究所月報』675・676、2019年9月・10月、31頁。
- 41) Centre For Public Impact, 'The Samurdhi Programme in Sri Lanka', 30 May 2017, <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/samurdhi-programme-sri-lanka> (2021年7月20日に閲覧); 'Poverty alleviation programmes ineffective – CEPA', *Financial Times*, 42 (22), 28 October 2007, <https://www.sundaytimes.lk/071028/FinancialTimes/ft3018.html> (2021年6月28日閲覧)。
- 42) 'Targeting subsidies', *Business Times*, 17 April 2011. <https://www.sundaytimes.lk/110417/BusinessTimes/bt08.html> (2021年6月28日閲覧)。
- 43) Centre For Public Impact, 'The Samurdhi Programme', Annex 3 (C), Sri Lanka Case Study, FAO, n/d. <http://www.fao.org/3/Y5030E/y5030e17.htm> (2021年6月28日閲覧)。
- 44) 田村「スリランカ——貧困緩和マイクロファイナンス事業」3頁。
- 45) 田村「スリランカ——貧困緩和マイクロファイナンス事業」2-3頁。
- 46) J.K.M.D. Chandrasiri and B.A.D.S. Bamunuarachchi, *Microfinance Institutions in Sri Lanka: Examination of Different Models to Identify Success Factors*, *Research Report No: 190 January 2016* (Colombo: Hector Kobbekaduwa Agrarian Research and Training Institute, p. 1, http://www.harti.gov.lk/images/download/research_report/new1/190.pdf (2021年6月28日閲覧)。
- 47) Chandrasiri and Bamunuarachchi, *Microfinance Institutions in Sri Lanka*, p. 1.
- 48) H.M.W.A. Herath, 'Impact of Microfinance on Poverty Reduction: Evidence from Sri Lanka', *Modern Sri Lanka Studies*, VI, 01, 2015, p. 80, <http://arts.pdn.ac.lk/main/publications/files/msls/msls1-4new.pdf> (2021年6月28日閲覧)。
- 49) Herath, 'Impact of Microfinance', pp. 80, 96.
- 50) 大西由美子「2017年度 外部事後評価報告書——円借款『貧困緩和マイクロファイナンス事業(Ⅱ)』」アイ・シー・ネット株式会社、JICA、https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2017_SL-P94_4_f.pdf (2021年6月28日閲覧)。
- 51) 田村「スリランカ——貧困緩和マイクロファイナンス事業」3頁。
- 52) 田村「スリランカ——貧困緩和マイクロファイナンス事業」3、4、18頁。
- 53) 田村「スリランカ——貧困緩和マイクロファイナンス事業」4頁；大西「2017年度 外部事後評価報告書」10頁。
- 54) 田村「スリランカ——貧困緩和マイクロファイナンス事業」20頁。

- 55) 田村「スリランカ——貧困緩和マイクロファイナンス事業」18頁。
- 56) 大西「2017年度 外部事後評価報告書」15頁。
- 57) Herath, 'Impact of Microfinance', pp. 80-83.
- 58) 田村「スリランカ——貧困緩和マイクロファイナンス事業」19頁。多くのエリート・タミル人たちは独立後長く無国籍状態におかれ、今日においても経済的、社会的、政治的にもっとも周縁化されたコミュニティであると言われる。彼らもまたマイクロファイナンスの恩恵を受けるべき人々であることは間違いない。Rehana Mohammed, Sakeena Razick, Rashmi Dias, Amal de Chickera, Gehan Gunatilleke, 'Hill Country Tamils of Sri Lanka: Towards Meaningful Citizenship', The Institute on Statelessness and Inclusion and Verité Research, 2019, p. 12, <https://archive.veriteresearch.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/1196/20190925LegalBFTW02HilCountryTamilsFINAL.pdf?sequence=1&disAllowed=y> (2021年8月3日に閲覧)。
- 59) 大西「2017年度 外部事後評価報告書」6頁。
- 60) Samantha Gunawardana, 'Rethinking Microfinance in Post-War Sri Lanka: Mobilisation And Call For Reform', Progress in Political Economy, University of Sydney, April 14, 2020, <https://www.ppesydney.net/rethinking-microfinance-in-post-war-sri-lanka-mobilisation-and-call-for-reform/> (2021年7月31日に閲覧)。
- 61) Herath, 'Impact of Microfinance', pp. 82-83.
- 62) Chandrasiri and Bamunuarachchi, *Microfinance Institutions in Sri Lanka*, p. 6.
- 63) Nara Hari Dhakal, Nav Raj Simkhada and Mayumi Ozaki, *Microfinance for Disaster Recovery: Lessons from the 2015 Nepal Earthquake*, Asian Development Bank, 2019, p.17, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/502256/swp-065-microfinance-disaster-recovery-nepal-earthquake.pdf> (2021年6月28日閲覧)。
- 64) Dhakal et al., *Microfinance for Disaster Recovery*, p. 18.
- 65) Chandrasiri and Bamunuarachchi, *Microfinance Institutions in Sri Lanka*, p. 6.
- 66) Chandrasiri and Bamunuarachchi, *Microfinance Institutions in Sri Lanka*, p. 6.
- 67) D・P・アルドリッチ『災害復興におけるソーシャル・キャピタルの役割とは何か——地域再建とレジリエンスの構築』石田祐、藤澤由和訳、ミネルヴァ書房、2015年、17頁。
- 68) アルドリッチ『災害復興におけるソーシャル・キャピタル』65頁。
- 69) アルドリッチ『災害復興におけるソーシャル・キャピタル』68、69頁。
- 70) アルドリッチ『災害復興におけるソーシャル・キャピタル』18頁。