

産業発展とコミュニティ開発のジレンマ

—スリランカ 紅茶プランテーション農園における NGO の住民支援の変遷とこれから—

栗原 俊輔

はじめに

本稿では、スリランカ中部高原地帯の紅茶プランテーション農園内で活動する現地および国際 NGO の活動上の制約と問題、そして今後の課題を探る。

プランテーション農園にはタミル系住民である、エステート・タミル（農園タミル）が居住しており、貧困や行政サービスへのアクセスの脆弱さ、若者の農園労働離れと風紀の乱れなどの問題を抱えている。NGO によるプランテーション農園での支援活動は、1990 年代初頭に本格的に始まったため、まだ 20 年程度の歴史しかない。これは職住一体のプランテーションという特殊な環境で、NGO のような外部からの支援が入ることが、プランテーションが民営化される 1992 年まで困難であったことが最大の理由である。

19 世紀にイギリスにより開拓されたスリランカのプランテーション農園には、南インドのタミルナドゥ州から労働力として導入されたタミル人の子孫が現在でも居住している。1988 年、2003 年と段階を経てスリランカ市民となり、現在はエステート・タミル（農園タミル）と呼ばれるが、彼らの居住するプランテーション農園はその成立経緯からも特殊な産業・社会構造となっている。

もともとプランテーションとして宗主国イギリスへの農産物を生産するための場所であり、エステート・タミルはその労働力であったため、現在でもその名残が多い。

現在スリランカには 286 の紅茶プランテーション農園がある¹。1992 年に民営化され、23 のプランテーション経営会社（RPC: Regional Plantation Companies）に分割されたが、現在でも土地は国有のままであり、RPC 各社にリースという形式をとっている。よって、農園に居住するエステート・タミルは、民間企業の私有地の中に居住して

いることになり、これが様々な問題をいまだに起こしている要因の一つである。

しかし、現在では農園労働に就く住民が減少しており、農園に居住しながら農園外に職を求める人が増えていることなど、必ずしも農園居住者全員が農園労働者とは言えない状況になっており、プランテーション本来の前提である農園労働者のための居住施設という体裁は変化している。

このような特殊な生活環境に置かれているエステート・タミルへの貧困削減等の支援活動を実施している NGO には、通常のコミュニティでの活動とは違った困難および課題が多い。事業実施に先立っての問題分析と計画立案、そして事業開始後の日々の活動上での各関係者との調整等、RPC との複雑なプロトコルを理解した上で支援を行う必要がある。高度な問題分析能力と計画立案能力、スリランカの紅茶プランテーション農園の知識、そして実質上の現場での権威者であるプランテーション農園マネージャーとの交渉・調整能力がなければ支援活動も実質上不可能または持続性に欠けてしまう。

プランテーションという私有地で活動をしているため、民間企業である RPC の意向が NGO の活動方針・内容に反映される傾向がある。しかし、それが必ずしも住民の意向・ニーズと合致するとは限らない。すなわち、NGO の支援活動が紅茶プランテーション産業の発展の妨げになっていないか、農園居住者が労働者として能力を向上できるのかが、RPC 側の判断基準であり、これを外れる支援を NGO には許可しない。しかし NGO 側は市民としての生活権が保障されるべきであるという視点のもと支援を進めたい。両者の方向性をすり合わせることは困難であるが挑戦すべきことではある。

実際にプランテーション農園で活動する現地

NGOにインタビューを実施し、その結果を参照しながら、これまでの支援の経緯、課題、そして今後の方向性を探るとともにNGOによるエステート・タミルへの支援への新たな問題提起を試みる。

1. プランテーション農園とNGO支援

1.1. プランテーション農園と住民への支援

スリランカの紅茶、天然ゴム、ココナツなどのプランテーション農園に居住する労働者コミュニティは、現在でも非常に前近代的な生活環境に置かれている。プランテーション農園内の居住区住民はすべて農園労働者とその家族であるという前提で設定された地域である (Kurihara 2014)。

イギリス植民地時代に、中部高原地帯の山々の多くがプランテーション農園へと開拓されていき、まずはコーヒー農園が開拓され、1800年代半ばにコーヒー農園がコーヒーさび病により壊滅的打撃を受け、紅茶に植え替えられ、その後世界的な紅茶の産地となった。その結果、莫大な富をイギリスへともたらした。しかし当時のセイロン島の人々へはほとんどその利益は届かなかった (Hollup 1994)。プランテーション制度は、大規模単一作物生産制度として19世紀ごろから世界的に機能してきていた。その生産体制は、生産地ではなく、ヨーロッパの宗主国へと莫大な利益をもたらした。よって、必ずしも生産地の人々がプランテーションの利益の恩恵に与っているわけではなかった。

スリランカのプランテーションの経営者はイギリス植民地時代から数度に亘り変わってきたが²、エステート・タミル自身もそれに合わせて、社会的地位の変化を経験してきた。

1945年以降、最終的には30万人以上のエステート・タミルが、インドに帰還をしたが、これによりエステート・タミルの総人口は大きく減少した。スリランカ政府は1988年、2003年と段階的にエステート・タミルに市民権を与えたのだが、本来であればそれにより行政サービスに対する予算や人員などが増加するべきであるが、そうはならなかった (Kurihara 2014)。

結局、農園内での行政サービスは現在でも限定的である。これは、プランテーションが国有

地をRPCにリースした私有地扱いの敷地のため、行政でさえも農園内に入り自由な活動が困難なためである。スリランカの法律では、Pradeshiya Sabha Act No.15 of 1987によって、私有地でのサービスはその義務を負わないと規定されていることが、その根拠となっている一方で、行政としては市民への公平なサービス提供の困難という矛盾も抱えている。

プランテーション民営化以降、労働者の人口は減少している。しかし、エステート・タミルの人口はむしろ増加している。これは、プランテーション農園に住みながら農園外で働くエステート・タミルの割合が増加したということを意味し、行政によるエステート・タミルへのサービス提供は本来であればより一層求められているはずである (表1)。

表 1: Worker population against the whole population of Estate Tamils

Year	Total Population	Total Workers	% of workers
1992	838,518	343,536	41
1995	849,646	294,532	35
2001	895,446	269,039	30
2003	892,979	253,151	28
2005	917,103	246,325	27
2007	939,283	230,259	25
2009	952,135	212,601	22

Source: Plantation Sector Statistical Pocket Book 2008, Ministry of Plantation Industries, compiled by the author

スリランカ政府は、エステート・タミルに市民権を付与した後も、中部高原地帯などエステート・タミルの多い県での行政区画の変更や、タミル語のできる行政官を増員する動きを特に活発化させてはいない。プランテーションという「私有地」の内部に居住している人々へのサービス提供は後回しになっているのが現状である。

一方でスリランカのプランテーションにおいても、以前のような低賃金労働者に依存した生産体制からの脱却を図るべく、労働環境の改善もみられるが³、その成果はあまり見られず、住民はいまだに貧困に苦しんでいる。

表 2: Housing condition of Sri Lanka

Sector	Re-roofing	Toilet for Exclusively for Household	Electricity	Safe water
Jul-06				
Sri Lanka	82.9	89.1	80.9	84.8
Urban	89.1	86.5	94.9	97.7
Rural	85.7	90.9	78.5	85
Estate	22.7	67.7	62.3	46.2
Oct-09				
Sri Lanka	86	89.5	85.3	87.7
Urban	91.1	86.4	95.6	97.4
Rural	88.9	90.9	84.1	87.6
Estate	23	74	76.9	60.3

Source: Economic and Social Statistics of Sri Lanka 2012, Central Bank of Sri Lanka

現在では、設備によってはいくらかの改善は見られるが、屋根の葺き替え、トイレ、電気の普及率、安全な水はすべて最下位となっている(表2)。1988年までエステート・タミルが無国籍であり、スリランカ政府にはその責任がなかったことが大きく影響している。

スリランカにおいてエステート・タミルはいまだに最も弱い立場にある人々であるが、特に社会福祉等の公共サービスおよび様々な生活情報へのアクセスが極端に欠けている。プランテーションという特殊な環境と歴史のため、市民が当然の権利として享受してきたサービスから最も遠い人々ということである。

1.2. プランテーション民営化とPHDTの設立

1992年のプランテーションの民営化に伴い、外部からのNGOの参入が本格化した。それまで国営のプランテーション公社として経営してきたものが民営化されることにより、農園居住者への社会福祉の提供の責任・権威者が誰になるのか、スリランカ政府とRPCそして労働組合との間で協議されてきた。これは、RPC各社が、農園居住者への社会福祉を任されることに難色を示したためである。

協議の結果、スリランカ政府とRPC各社および労働組合は、農園労働者への社会福祉サービスを提供する第三セクターを立ち上げることで最終合意に至る。スリランカ政府からの予算およびRPC各社の売上拠出金をその活動資金としたのである。

その結果、1992年に Plantation Housing and

Social Welfare Trust (PHSWT) が設立された。名前の通り、労働者住居の改善と社会福祉の提供をおもな目的とされた組織である。現在は Plantation Human Development Trust (PHDT) と名称を変更しているが、組織の使命は同じである。PHDTの設立当時から2000年代までの主な事業は表3の通りである。

表 3: Past Projects of PHDT

Donor	Duration	Major Activities	Funds (Rs. Million)
Government of Netherlands & Norway	1994-1997	New Housing Re-Roofing Latrines Construction Water supply CDC upgrading	1,079.23
Government of Sri Lanka	1998-1999	New Housing Re-Roofing Latrines/ Sanitation Water supply CDC upgrading	65.87
Governments of Netherland & Norway	1998-2005	New Housing Latrines/sanitation Water CDC upgrading	1,320.15
Government of Sri Lanka	2004-2010	New Housing Latrines/sanitation Water CDC upgrading	938.57
Japan Bank for International Cooperation (JBIC) and Asian Development Bank (ADB)	2004-2010	Re-Roofing Latrines Water supply CDC Factory Rest Rooms Field Rest rooms Play Grounds Factory Upgrading Concrete Foot Paths Gravel Roads	1,817.33
Government of Sri Lanka	2007-2009	Re-Roofing Latrine construction Water supply CDC upgrading	308.18
UNICEF	2009	CDC	4.42
World Health Organization	2009	Latrines	1.51
Government of Sri Lanka	2011	Concrete Road Bridges New Housing Latrines Play Ground Re-Roofing Water supply	638.52

Source: Compiled by the author, based on the PHDT web page of each organization

この第三セクター機関の設立当初の主要な事業には、水、保健・衛生、住宅改修などの基礎インフラ等、住民の生活全般に関するセクターを網羅したものとなっており、植民地時代から変わるこ

とのなかった農園内労働者居住施設のレベルを上げることを目的としていた。

しかし、設立後の20年でPHDTの置かれている状況は大きく変わった。表4は現在実施されている事業の状況である。

表 4: On-going projects 2014/ 2015

Donor	Major Activities	Funds (Rs. Million)
Government of Sri Lanka	New Life Housing	108
Government of Sri Lanka	Water Supply	7
Government of Sri Lanka	Sanitation	35
Government of Sri Lanka	Water Supply Volley Ball Court Children Park Construction Bridge Road & Fence other Projects	54

Source: Compiled by the author, based on the PHDT web page

この表から分かる通り、PHDTへの海外ドナー機関からの資金援助はなくなった。現在ではスリランカ政府からの予算とRPC各社からの売上拠出金だけに依存して事業を実施していることになる。

しかし、これはプランテーション農園の住環境が改善されたために予算が減少したわけではない。表2にある通り、2009年においても、農園における電気の普及率、安全な水へのアクセス、トイレの普及など、多くの指標がスリランカ国内において最低レベルであり、その多くが7割前後にとどまっている。これは、2008年のリーマンショックなどの世界的不況による海外からの資金援助の減少が数値としては大きいですが、根本的な問題として、当初第三セクターで設立されたPHDTが、20年以上経った現在においてもスリランカ政府からの予算とRPCからの売上拠出金だけでは十分なサービスを提供できていないところにある。現状のままだと、今後も十分な事業実施は困難であり、農園に居住するエステート・タミルへの社会福祉サービスの提供は質・量ともに十分ではない。

これに加えて、PHDTが担っている基礎社会サービス、通常行政が提供する教育、保健・衛生、社会福祉プログラムなどは、農園に居住しつつも労働者でないエステート・タミル、いわゆるノン・ワーカー（非労働者）と呼ばれる人々は、そもそも対象ともなっていない。そのため、農園労働者

の比率が減少した現在、RPCやPHDTと行政サービスの双方から社会福祉サービスを受けられない住民が増えていることは、今後のPHDTおよび行政の役割を考えるにおいて、重要な点である。

1.3. NGOによる支援のはじまり

現在までにエステート・タミルへ支援を行ってきた組織は、国際NGO、現地NGOそして国連機関およびドナー機関などである⁴。

NGOが農園内で活動を本格的に開始したのは、おもに1992年のプランテーションの民営化前後である。これは、スリランカ政府が設立した公社によるプランテーション経営が長年続き、外部者には農園内部の様子が伝わってこなかったこと、スリランカ政府が、国連・NGO等の外部組織が入ることにより農園に居住する労働者が様々な権利を主張しはじめるのではないかという懸念があったことが挙げられる。

一部の国際機関や国際NGOはプランテーションが民営化される1992年よりも以前にその支援を開始したが、当時はプランテーションというよりは、農園に隣接する村落を中心に実施しており、たとえばUNICEFは栄養プログラムをスリランカ全土で実施し、その一環として農園内に居住する人々にも支援をしていたにすぎず、プランテーション農園に居住するエステート・タミルの社会的の向上や市民権付与への支援などがその活動目的とはなっておらず、これは同時期にプランテーション農園でも活動をしていたCAREなどの国際NGOも同様の背景である。

1990年代のNGOによる支援はコミュニティ開発を含むエステート・タミルの生活環境の改善および農園での労働環境と労働者としての生産性向上のための労働者の質の向上が主流であった。

ドナー機関より資金を受け入れて活動を行っている国際NGOには、生活環境改善や生活環境改善と労働環境改善の両方を実施していた組織が多い。

スリランカのプランテーションが民営化された背景には、すでに莫大な赤字を出していた国営のプランテーション公社を民営化することにより、プランテーション経営を再び軌道に乗せることが大きな目的のひとつであった（Kularatne and Takeya 2003）。そのためプランテーション作物で

ある、紅茶や天然ゴムの生産高はもとより生産性をも改善を迫られることになる。それには労働者の質の向上が大きな課題であり、時を同じくして民営化直後のプランテーションへ支援を模索していた国際 NGO や各国ドナー機関などは、労働者の質の向上に着目したのである。

すなわち、国際 NGO の支援が労働者の質の向上を目指す研修プログラムや教育、生計向上やコミュニティ開発などを行うことにより、PHDT が行っている基礎インフラを中心とした事業と結果的に協調・協働する立場にあったと言える。

一方、現地 NGO の活動はプランテーションの民営化以前より実施していた組織も見られるが、活動規模および範囲が限定的であった。現地 NGO は活動範囲が2、3の農園で行うところが多く、また現地コミュニティともすでに見知った関係、もしくはその農園出身者が NGO のメンバーであるなど、私有地であるプランテーション農園内にて活動する場合も、経営者である RPC 本社や各農園マネージャーと特に覚書等を交わすことなくコミュニティ・レベルで農園に入っている場合が多かった。スリランカ高原地帯の紅茶プランテーション農園で活動している主な現地 NGO は表5の通りである。

表 5: Major local NGOs active in the plantation sector

Organization	Year founded	Major activities
PREDO	1989	<ul style="list-style-type: none"> Basic human rights promotion Adult education Social justice
Institute of Social Development (ISD)	1991	<ul style="list-style-type: none"> Advocacy for human rights Address rights-based issues
Satyodaya	1972	<ul style="list-style-type: none"> Education Women's development
Human Development Organization (HDO)	N/A	<ul style="list-style-type: none"> Social empowerment Human rights education Environment education
PALM Foundation	1987	<ul style="list-style-type: none"> Advocacy Child care Gender Livelihood Education
Eksath Lanka Welfare Foundation	2005	<ul style="list-style-type: none"> Saving Gender
MJF Charitable Foundation	1988	<ul style="list-style-type: none"> Education Sports events

Compiled and developed by the author from web page of each organization

プランテーション民営化以前から活動していた SATYODAYA や PREDO、HDO は、農園に居住する人々の生活環境、生計確保、基本的な生活権の確保などを推進すべく、農園居住者への教育やキャンペーンなどを実施し、これは現在でも続いている。

一方で国際 NGO や各国ドナーは、農園に居住する人々を農園労働者のコミュニティとして捉え、労働環境改善やその結果としての生産性の改善を目的とする組織が多かった。特に民営化直後は、スリランカのプランテーション産業を立て直していくことに向けてスリランカ政府、国際機関なども協働を模索していた時期でもあった。たとえば1997年から2002年にアジア開発銀行と国際協力銀行の協調融資で実施された、Plantation Reform Project (PRP I, II) は、プランテーション民営化を支援する借款事業であったが、事業コンポーネントには産業再生・再建を目的とした紅茶工場機械や施設などの改修、新設や茶木植え替え等以外にも、ソフト・コンポーネントとして農園住居の設備改修・新設、そして労働者の意識向上や生活習慣改善なども含まれ、国際、現地 NGO に当該コンポーネントが委託された。尚、この場合の事業対象者はあくまでも農園労働者であり、農園に居住していても労働者でない住民は対象とはされず、後に多くの NGO が支援方針、方向性を見直すきっかけにもなった。

国際 NGO の場合は、その組織の規模から、そして海外からの支援、特に先進各国ドナーから受け入れている資金もあり、正式な交渉ルート、プロトコールを通して事業を実施することが一般的であり、コロombo等都市部にある各 RPC 本社での交渉を経て覚書を結んだ後に現地のプランテーション農園にて活動を開始することが多い。このプロセスを通すことにより、農園住民の貧困削減や社会正義的見地からの市民としての基本的権利の確保等をおもな活動として実施することは困難になり、結果的に活動内容に RPC の意向を受けて労働環境の改善を含める、またはそれのみを行う組織が多く見られた。

一方現地 NGO は現在農園に住む人々をひとつのコミュニティとして、住民の権利についての教

育、情報共有などを研修やミーティングなどを通して長期的視野で実施し、住民レベルでの声をあげることを支援してきた。

2. NGO支援の現状と課題

2.1. NGOによる支援の現状

エステート・タミルが現在も直面している問題の一つに、行政サービスの欠如や関連情報へのアクセスの少なさが挙げられる。しかし、支援開始当初は、NGOなどの支援組織はこの点に関しては見過ごしていた（Kurihara 2014）。

事業実施に先立って、RPCとの交渉に時間と労力が取られた上、RPC側の要望をその交渉過程で受け入れる、または譲歩することにより、事業自体が労働者の質の向上を含む労働環境の改善が中心になってしまったことにより、行政サービスの問題にはあまり注意が払われなかったと言える。これは、NGO等支援機関が、経営側であるRPCとの関係や距離感についても学ぶのにも時間がかかってしまったということでもある。

それではプランテーションでの支援が本格的に開始された1990年代初頭と比べて、現在はどうのような状況なのであろうか。

表 6: Major International NGOs active in the plantations in the 2010's

NGOs	Donors	Major activities	Note
CARE International	Oak Foundation	<ul style="list-style-type: none"> Empowerment Gender equality 	Neighboring villages involved
World Vision	Child sponsorship	<ul style="list-style-type: none"> Water and sanitation 	
WUSC	CIDA	<ul style="list-style-type: none"> Community development Worker education 	Ended in 2014
Plan International	Child sponsorship	<ul style="list-style-type: none"> Education Water and sanitation Child protection 	
Child Fund	Child sponsorship	<ul style="list-style-type: none"> Health Education 	

Compiled and developed by the author from web page of each organization

多くのNGOが事業を開始した1990年ごろから約20年経った、2010年以降の国際NGOのプランテーションの支援状況を見ると、まずその事業実施団体の減少が目をひく（表6）。現在国連機関やドナー機関による支援やNGOへの活動支

援はほとんど無いと言ってよい。1990年代初頭に多く見られた、ドナー機関による支援はすでにほとんどが終了し、その後の継続案件もない。NGOによる支援も各団体が独自に実施しているチャイルド・スポンサーシップを資金源としている団体が目立つ。

例えば、1990年代に見られた職業訓練関連の事業はすでにほとんどが終了している。ノルウェーの政府系援助機関であるNORADの資金による事業は、農園の青年層への職業訓練を通して農園内の未就労青年層に就労機会を増やす試みであったが、現在は行われていない。RPCとしては、生産性向上のために、青年層に農園労働に就いてほしいという狙いがあったが、職業訓練事業が成功してしまうと、未就労青年層が農園労働をさらにしなくなる可能性が高く、RPCとしては、労働力調整という意味での職業訓練は問題ないが、未就労者層に真の意味で選択肢を増やすことになってしまうと、プランテーション内での労働力調整が不安定になってしまうという懸念が出てきた。結局RPC側は、このような事業を行うことによる、産業側が変化への対応を強いられる上に、構造改革等のリスクが伴うことに気づき、このような事業は徐々に減少した。

また、労働者の質の向上を通してプランテーションの生産性の向上を目指した労働者への教育プログラムなどは、NGOにとってはプランテーション産業発展のための支援であり、必ずしも農園の住民であるエステート・タミルの市民としての能力向上にはつながらないことや、産業発展に利用されるだけの危惧もあること、そして、労働者の質の向上はそもそも民間企業であるRPCの担うべき責任であることであると結論され、労働者の質の向上のみを行うNGOは減少していった。

結局、2010年の状況を見ると、国際NGOによるエステート・タミルへの支援は、保健衛生、水等セクター別の直接サービスのみになったといえる。すなわち、農園住民が抱えている貧困問題を根源から対応するようなものではなく、表面に浮かび上がっている問題だけを対処することに終始し、プランテーションという文脈をも変えることになる根本的要因である制度等ガバナンスの問題や権利の問題には触れずに終わってしまってい

る。

1990年代のプランテーション民営化以降、紅茶農園に居住するエステート・タミルは農園労働以外にも様々な職種を農園外に求めるようになってきた。特に青年層においては、その就業先は実に様々であり、プランテーション農園労働はもはや第一の就業先ではなくなっている。

これは、外部から定期的に訪れる国際 NGO のスタッフや地元出身の現地 NGO スタッフの農園内外の行き来、そして PHDT スタッフによる定期訪問など、農園外の人々との交流が増加し、農園外の状況および情報が農園内のエステート・タミルにも入ってくるようになったことが大きい。1992年頃は、エステート・タミルには国民 ID カードを取得している人がまだ少なかったこと、当時はまだスリランカが内戦中であったため、スリランカ国内は各所に検問所が設置されており、特にタミル系住民には往来に困難が伴うこと、そしてタミル系住民への差別も少なくなかったことなどもあり、農園に居住するエステート・タミルが農園外に出ていく機会はまだ少なかった。しかしこの結果、農園内における Community Based Organization (CBOs) 等住民組織の形成が大幅に進むことになり、農園外から入っている NGO の活動と結びつくことになった。

現地 NGO は当初から農園に居住する人々との密接なつながりを強みとして、その問題解決のために、そして行政サービスの手薄な部分を補完する役割を担ってきたが、プランテーション民営化後の人々の流れの変化が現地 NGO の活動に更なる発展を促したといえる。

現地 NGO の4団体にインタビューを実施したが、彼らの活動状況とその特色・課題をまとめると以下ようになる(表7)。

表7: 現地 NGO の活動と特色・課題

	対象者	重点分野	課題	その他
Sevalanka	農園住民	女性のエンパワメント	女性の参加率の低さ	
Satyodaya	農園住民	若年・青年層への教育	活動資金不足	
Eksath Lanka	農園住民	マイクロ・ファイナンス、農園のエステート・タミルと農園外のシンハラ人のつながり	国際 NGO とのパートナーシップが終了する資金調達困難(結果的に国際 NGO の方針に従ってしまふ)	
MJF (紅茶販売会社 Dilmah の所有する慈善団体)	労働者のみ	茶を購入している農園労働者への還元	特になし	コミュニティ開発は行わない旨 RPC との間で合意書

* インタビューをもとに筆者作成。2015年8月から9月にインタビューを実施

事業対象者は、MJF 以外、ほとんどの現地 NGO が労働者と非労働者を分け隔てなく、事業の対象者としている。

また、多くの現地 NGO が RPC 本社は通さずに、現地の各農園マネージャーと交渉し事業を実施しているが、これはあくまでも現地農園マネージャー各々の判断である。NGO を入れている農園は、マネージャーの判断で実質上黙認ということになるが、本社レベルでも全く知らないわけではない場合が見受けられる。RPC 本社としても NGO の活動に関して全て本社を通して判断をするとすると、多大な作業量と時間となり、国際 NGO 等大規模事業および、海外とのつながりの強い現地 NGO などを中心に管理しているのが実状である。

プランテーション農園における現在の NGO の支援の状況を見ていくと、このように、国際 NGO が多くの困難を抱えている一方で、現地 NGO による農園での活動はより柔軟に、そして活発になってきているが資金不足と活動規模の小ささが課題である。

国際 NGO の多くは、RPC とのプロトコールを順守するあまり、団体としての活動方針との整合性や、合理性とのすり合わせ、矛盾にどう対処していくかという点に多大な労力と時間を取られ

る。手法や知見・蓄積などは非常に高いレベルではあるが、小回りが利かない。現地 NGO は小回りが利き、臨機応変に現場の状況に対応しているが、活動資金が比較的小規模または資金が常に不足している団体も多い。また手法等の開発で必要な技術、蓄積を持ち合わせていない団体も多く、波及および普及という観点から見ると、どうしても活動規模が小さい。国際 NGO と現地 NGO の利点をうまく組み合わせることが今後の鍵となるであろう。

2.2. NGO間のネットワーク連携

紅茶プランテーションで活動している現地 NGO を中心に、近年ネットワーク・ミーティングが立ち上がっている。

PCDP (Plantation Community Development Partners) は現地 NGO である Palm Foundation が中心になり、現地および国際 NGO がメンバーとなり四半期ごとにネットワーク会合を開催。参加団体は 10 団体前後であるが、流動的である。ネットワーク会合においては、プランテーション農園で活動をする各団体の事業実施上の課題や問題点の共有およびプランテーション産業関係者、行政関係者を招いての研究会なども実施している。

しかし、各 NGO とも事業実施方針に違いがあるのはもちろんのこと、RPC との関係やプロトコルの問題等足並みは必ずしもそろっているとは言えないが、プランテーションのような特殊な環境での事業を実施している NGO にとっては非常に有効なネットワークとなっている。現時点では、協働事業立ち上げのような流れはまだできていない。

ECS (Estate Community Solidarity) は、カトリック教会の神父が発起人となり、2009 年ごろから現地 NGO を中心に集まるようになったものを正式にネットワーク型ミーティングとして開催している会合である。PCDP とは違い、現地 NGO が参加団体の中心であり、また NGO という形式をとらなくとも市民団体、有志団体レベルで農園にて活動しているエステート・タミルのグループなども不定期に参加しており、PCDP よりもかなり現地に密着したネットワークである。

また、労働組合や教会関係者などを出席するこ

ともあり、NGO の活動促進などを協議するというよりは、プランテーションのエステート・タミルの生活全般、市民としての権利の向上等々をエステート・タミルの視点から行うことを目的としている。

2.3. RPCの過剰な介入

NGO が直面している、問題分析、事業案件形成上の困難と挑戦はすでに述べたが、プランテーションという私有地という特殊性のもと、NGO にとっては経営者側である RPC 各社とのプロトコルと NGO 活動への過剰な介入と干渉は現在でも大きな問題である。特に国際 NGO が直面しており、事業実施にあたって各 RPC と交渉を重ね合意を得た上で覚書や協定などを交わし、事業を実施している団体が多く、逆に現地のネットワークを使って直接農園内に入り活動している現地 NGO にはこのプロトコルに沿っている組織は少ない。

農園労働者への社会福祉サービスは実質的に農園経営者が担い、プランテーションという敷地における権威者は RPC およびその現地責任者である農園マネージャーということになる。よって、正式なプロトコルを経てプランテーション農園内で NGO 活動をするのであれば、農園経営者である RPC の許可を取る必要がある。

正式なプロトコルを通して、問題の根本に対処する事業を行うことは、RPC との交渉プロセスの中で合意形成をすることにより、理論的には可能かもしれない。しかし実際にはそのような組織は現在までいない。RPC との交渉自体が時間のかかるプロセスであり、事業実施期間の決まっているドナー資金で事業を行うことの多い国際 NGO の多くは、RPC との交渉にかかる期間と事業実施方針とのバランスを考えつつ、RPC が合意しやすい、保健・衛生や水、教育など、本来であれば行政または RPC が担うべき役割を支援することにおさまっているとも言える。

一方で、現在はプランテーション・セクター全般において資金獲得が難しい状況である。特に先進諸国のドナー機関からの事業に対する資金は非常に少ない。これは、このような事業実施上の困難や持続性への疑問、そして RPC が本来全うす

べき責任を肩代わりしているだけに終わってしまうリスクが認識され始めてきたからである。

3. まとめ： これからのNGOの役割

プランテーションという特殊な環境にて支援を行う NGO のこれまでの支援の変遷と課題を追ってきた。支援の対象である紅茶プランテーション農園に居住するエステート・タミルおよびプランテーションの経営体制も、その成立から現在に至るまでイギリス人の経営、民営、国営、そして再民営化と変遷を経てきた。移り変わる文脈の中で、NGO もその支援の方向性を模索し続けている状況である。

現在では労働者人口も減少し、労働者人口は最盛期の半分程度となっている。すなわち、残りの居住者は農園労働者ではないため、農園には住んでいるものの、RPC からは特に社会福祉サービスも受けていない。しかし、現在はスリランカ市民であるエステート・タミルへ行政サービスを届けるべき地方・中央政府は、プランテーションが私有地という扱いのため、現時点では積極的な動きを見せていない。

プランテーション民営化とともに本格的に始まった支援も、当初は労働環境改善が目的で、これには国際 NGO がその大きな役割を果たしたが、現在では NGO としての存在意義を再検討し、ほとんどの国際 NGO が農園労働者だけでなく農園の住民へセクター別の直接サービスを届けることに方向転換している。

一方で現地 NGO はその支援の方向性も大きく変わらず、農園に住むエステート・タミルの生計向上、生活環境改善を、農園マネージャーが便宜的に参入を許可し、支援を継続しているが、小規模の活動な上その資金は常に不安定である。

これらを鑑み、今後 NGO にとって効果的な活動をするには、以下の可能性を追究する必要がある。

1) 労働者だけのコミュニティという考え方からの脱却とプロトコールの再定義

プランテーション農園での支援で一番の混乱は、誰が支援の対象者なのか、ということである。現在では労働者の人口が2割程度となり、プラン

テーションを産業として捉えた支援は、もはや意味をなさないレベルである。しかし、居住労働者の包括管理を基本としているプランテーション制度はいまだに継続されている。

制度が実情に合っていないのは明らかであり、このような状況下で活動する NGO にとって最も大切なのは、支援対象者の正確な把握と適切な支援内容である。プランテーション農園はもはや労働者だけのコミュニティではなく、同じルーツを持つ人々のコミュニティであるということが一つの共有されている価値であり、もはや労働者という価値は共有されていない。すなわち、農園に住む人々はプランテーション経営者側とはほとんど関係のない人々が占めており、経営者と住民の関係には、つながりが希薄になってきている。代わりに、行政が入るべき時期に来ていると言え、そのためには中央政府レベルでの、プロトコール改訂の可能性を協議することが望ましい。

私有地に市民が居住し、市民としての権利を遂行できない状況は不自然である。エステート・タミルが市民としての選択肢を行使するために農園を出ることは、歴史的経緯からも、もともとインドから連れて来られた人々の子孫であり農園外にはつながりがなく、困難である場合が多い。また、プランテーションが開拓され、エステート・タミルが住み始めてすでに150年以上が経ち、コミュニティとしての認識も強い。スリランカ政府とRPC、そして市民も交え、農園内居住区の管轄者の変更等、今後の農園のプロトコールを真剣に考える時に来ていると言える。

2) NGO間ネットワークの活性化

PCDP や ECS のようなネットワーク会合は、国際 NGO と現地 NGO をつなぐ重要な橋渡しとなり、各団体の活動状況と課題は勿論のこと、プランテーション産業の状況や政府の動向など情報共有のプラットフォームとすることが可能である。また、現地の大学関係者がネットワークに参加することにより、プランテーションの文脈のもとでは産業側と相対する立場と捉えられる場合もある NGO とは違う立場で、客観的に状況分析を可能にすると思われる。

プランテーション産業と NGO という2極から

3 極化することにより、文脈をより冷静に判断することが可能である。

3) 国際 NGO と現地 NGO とのパートナーシップの効果的な活用

現在のプランテーションの文脈においては、国際 NGO と現地 NGO 双方に利点と課題がある。効果的に住民への支援を行うのであれば、パートナーシップは非常に効果的なアプローチである。

NGO が住民の様々なニーズに応えるためには、やはりコミュニティから適切なルートを経て適切な方法で、中央政府レベルへ建設的に声をあげるべきである。そして、これが行えるのが現地 NGO であり、側面支援ができるのが国際 NGO と言える。

国際 NGO は農園で支援を行うためには正式なプロトコルに沿って RPC との交渉を経て支援内容を決めるため、社会的に不公正や、行政サービス導入のための支援などは困難であり、代わりに RPC から要望される労働環境の改善や労働者の意識向上などを支援に含める団体があることはすでに述べた。その一方で現地 NGO は農園レベルの交渉で支援を行っている団体が多い。しかし現地 NGO は慢性的に資金不足であるところも多い。

パートナーシップを通して、国際 NGO が資金と開発手法、現地 NGO が現地での知見、蓄積を駆使することが効果的である。国際 NGO が構築した中央政府や RPC 本社などとのコミュニケーションのルートも現地の声を政府や RPC に伝える有効なツールである。

また、国際 NGO には事業成果とスリランカのプランテーション農園の状況を海外へと発信するという重要な役割を担っている。紅茶という嗜好品を通して、先進諸国や日本等国際 NGO の所在する国々での消費者へ、紅茶生産国での状況を発信することは、消費者の関心を高めるためにも有効である。

紅茶プランテーション農園のエステート・タミルがスリランカ市民となった今、プランテーション制度は彼らの市民としての権利を遂行する環境には対応していないことは明らかである。

スリランカ政府、プランテーション産業関係者、

そして NGO にとっても複雑であるのは、職住一体となった環境においての、その役割と責任の明確化である。民間企業であるプランテーション会社にとっては、労働者の確保が大きな課題である。労働者人口は減少しているが農園の人口はむしろ増加している。そのため、産業としての魅力、労働環境の改善が求められる。NGO も労働環境改善への協力が可能であるはずだが、現状はプランテーション会社も NGO に対して必ずしも協力的ではない。

そのため、国際 NGO の発信力と調整力、そして現地 NGO の現地に根差した情報収集力とコミュニティとの関係構築および RPC との関係構築がより一層求められる。

最終的には農園住民がスリランカ市民としての尊厳を持つことが大事であり、農園で生まれ育ったということに誇りを持つことが必要である。そのためにも現地 NGO と国際 NGO がプランテーション会社と協力体制を築くことが重要である。関係者が農園に住むエステート・タミルに対して共通の認識と理解を持って初めて、農園の人々に尊厳が戻り、コミュニティ再構築の一步を踏み出せることとなるであろう。

¹ ほかに天然ゴム、ココナツ、スパイスなどのプランテーション農園がある (Statistical Information on Plantation Crops, Ministry of Plantation Industries)

² まずイギリス植民地時代にイギリス人によりプランテーションが開拓され、スリランカ (セイロン) 独立後の 1975 年に国有化、そして 1992 年に再民営化というように、プランテーションの経営者は移り変わっている。

³ Plantation Reform Project (PRP) はアジア開発銀行と国際協力銀行 (現国際協力機構) の協調融資により、Plantation Development Project (PDP) は国際協力銀行の単独で、スリランカのプランテーションの民営化支援のために融資されたが、社会福祉コンポーネントにおいて、特にハウジングにおいては、計画変更を迫られるなど、多くの課題を抱えている (国際協力機構 2012)。

⁴ この論文では、国際 NGO を、本部がスリランカ国外、主に先進諸国にある NGO であり、スリランカにて活動している NGO とし、現地 NGO をスリランカ国内で設立された NGO とする。

参考文献

CARE Sri Lanka (<http://www.caresrilanka.org/>)

2015/4/29

Central Bank of Sri Lanka (2013) Economic and

- Social Statistics of Sri Lanka 2012, Central Bank of Sri Lanka
- Child Fund (<https://www.childfund.org/Sri-Lanka/>) 2015/5/15
- DILMAH (<http://www.dilmahta.com/> および <http://www.mjffoundation.org/>) 2015/3/27
- Hollup, Oddvar. (1994) Bonded Labour, Caste and Cultural Identity among Tamil Plantation Workers in Sri Lanka, Charles Subasinghe & Sons
- Human Development Organization (HDO) (<https://sites.google.com/a/hdosrilanka.org/hdosrilanka/home>) 2015/5/10
- Institute of Social Development (ISD) (<http://www.isdkandy.org/>) 2015/4/2
- Japan Bank for International Cooperation. (2002) Report of Special Assistance for Project Sustainability (SAPS) for Plantation Reform Project, Japan Bank for International Cooperation
- 国際協力機構 (JICA) (2012)「プランテーション改善事業事後評価、国際協力機構」
- Kularatne, Jagath S. and Takeya, Hiroyuki. (2003) Privatization of the Plantation Sector in Sri Lanka: financial, economic and some environmental aspects, Journal of the Rubber Research Institute of Sri Lanka
- Kurihara, Shunsuke. (2014) From labor to citizen Governance over Estate Tamils in the tea plantation community of the upcountry Sri Lanka Policy and practice for structural poverty, Upcountry Research and Documentation Center, Sri Lanka
- Ministry of Plantation Industries. (2009a), Statistical Pocket Book 2008, Ministry of Plantation Industries, Sri Lanka
- Ministry of Plantation Industries. (2012b) Statistical Information on Plantation Crops, Ministry of Plantation Industries, Sri Lanka
- Palm Foundation (<http://palmsrilanka.com/home/>) 2015/5/4
- Plan International (<https://plan-international.org/where-we-work/asia/sri-lanka/>) 2015/5/13
- Plantation Human Development Trust (PHDT) (<http://www.phdt.org/2014/public/index.php>) 2015/4/15
- PREDO (<http://www.sangam.org/2008/07/PREDO.php>) 2014/4/12
- Satyodaya Center (<http://www.satyodaya.org/>) 2015/5/1
- World University Service of Canada (WUSC) (<http://wusc.ca/en/region/sri-lanka>) 2014/4/21
- World Vision (<http://www.wvi.org/srilanka>) 2015/4/21

NGOs' Struggles between Industry Development and Community Development

History of NGO assistance to the tea plantation residents in Sri Lanka and future agenda

Kurihara Shunsuke

Abstract

Estate Tamils are one of the most vulnerable groups in Sri Lanka, whose ancestors were brought from India, residing in the tea plantations since the 19th century. Ceylon tea has been one of the top foreign currency earners for the country. Tea plantations are conventional in its system, established under the British period, with resident labors.

International and local NGOs have been active in the area since 1992, but there have been tremendous challenges against their operation, due to conflict in protocol between plantation companies as the authority and securing entitlement for Estate Tamils. International NGOs are struggling to operationalize their rationale or mission in the plantation sector, while local NGOs are facing short in their budget and professional techniques to mobilize the plantation community of Estate Tamils.

It is suggested that partnership between international NGOs and local NGOs take place as the one of the practical, potential options to overcome the challenges. International NGOs have roles of dissemination among tea consuming countries for constituency building and coordination between NGOs and the higher authorities in the plantation sector such as the plantation companies and the government.

(2016年5月31日受理)