論　文

スリランカの農村秩序

― 仏教徒資産法，土地改革法，農地開発法と稲作農業 ―

山　崎　　幸*

論文の構成

はじめに
１．問題の所在と先行研究サーベイ
２．仏教徒資産法
３．農地改革と農村社会
（1）1970年代の土地改革法
（2）2000年制定の農地開発法
おわりに

はじめに

スリランカでは1977年以来外国企業に同国への積極的投資が呼び掛けられている。同国は1983－2009年に民族内戦（シンハラ人の政府軍対タミル人の分離独立派）を経験し，2004年の大津波など大規模な自然災害にも見舞われ，その度に経済の立て直しを迫られてきた。こうした中で，海外の経済協力を受けながら1990年代には年間平均４％台の経済成長率を維持し，内戦終結後も７～８％台の成長率を実現した。

その一方で，人口の約８割が集住する「農村部rural sector」は，低所得者層で占められている(1)。経済成長戦略は農村部の発展を常に課題としているが，農村部の所得水準と都市部との格差は一向に縮小する傾向にない。少なくとも1948年の独立以来60年以上を経た現在も未だにこの問題が提起されるのは，政策決定者がこの事実を問題視していないためであると考えられる。本稿は，農村部を規定する慣行・法律に焦点を当て，土地保有等についてなぜ抜本的な改革が実施されないのか，その理由を考察することを目的としている。

１．問題の所在と先行研究サーベイ

スリランカは1977年に「開放経済」（open economy）政策を提唱し，以来それを経済成長戦略の基本としてきた。しかし，一方で「開放経済」以外の政策である企業の国営化や土地収用など政府が介入する社会主義的経済政策の見直しは行われていない。つまり，「開放経済」政策は，それまでの社会主義政策を侵害しない範囲で行われているといえる。

「農村部」の特徴の一つは土地の保有形態にある［World Bank 2000: 17］。国土全体の約82％は国有地（state land）で，このうちの３分の２は農村部の個別農家が耕作権を有する農地である［Ibid］。耕作権は権利の譲渡など個別間取引が禁止され，原則として親から子に継承されている。耕作権の身内への継承は「農地開発法（Agrarian Development Act, ADA）」で定

＊早稲田大学大学院社会科学研究科　博士後期課程４年（指導教員　畑　惠子）

められ（第１条E（1））[2]，耕作権は保有権と置き換えられる同質の権利である。

一方「都市部」の土地は，大コロンボ圏の場合，72.2%が私有地（private land）であるのに対し21.8%が国有地，5.5%は地方自治体保有地（municipal land）で，個人の保有地が大半を占めている［Padco 1990: 18］。

都市部の土地の大半が私有地であるのは，イギリス植民地政府に重用された在地閣僚や高級官僚が報酬として土地を与えられたことや，植民地経済の発展とともに財を成した実業家が土地を購入し，これらの土地が現在も子孫に受け継がれていることによる[3]。これらの子孫一族からは，独立後も政治家や実業家が輩出され，有力家族間の婚姻が図られている。政治一族は経済基盤を強化し，実業家側も政治への発言権を強め，このような関係は一族の共通利益である私有地を国有化から阻止することに成功してきたと考えられる。

農村部と都市部の経済格差の主たる要因の一つは，土地の保有形態の違いにあることが推測できる。というのは，保有権が耕作権と一体化した農村部においては，農業あるいは付加価値の低い非農業における就業機会しか選択できないからであり，そのことが農村部の問題を慢性化していると考えられるからである。

では，農村部の土地保有について先行研究を見てみよう。

農地開発法（ADA）は内戦中の2000年に前身となる複数の法令を一元化し，戦闘地域外のシンハラ人の水田・農地で慣習的に行われてきた農地保有や紛争解決の方法などを統合的に制度化したものである。統合された主な法令は，1956年制定の灌漑法（Irrigation Ordinance），1958年制定の水田法（Paddy Lands Ordinance），1960年制定の土地開発法（Land Development Ordinance），1972年制定の農業生産法（Agriculture Productivity Act），1973年制定の農地法（Agricultural Lands Act），1979年制定の農地サービス法（Agrarian Services Act）などである[4]。これらの法令の一つ一つは農地保有や耕作労働に関する慣例を明文化したものである。ADAそのものについてはほとんど研究が行われていないが，伝統的慣行についてはイギリス統治時代の農業政策研究や［Farmer 1957］，［Leach 1971］，［Tambiah 1963］，［Tambiah 1985］，1980年代から1990年代にかけて行われた日本人らの研究がある［足立 1989］，［Thilakarathne 1997］。これらの研究とADAを照らし合わせると，統治時代から現代まで農地の保有権や労働慣行はほとんど変化していないことがわかる。保有権の相続，栽培作物の変更を禁じる非弾力的な農地利用，耕作労働を規定する封建的な上下関係は，農村部の社会秩序を反映するように合法化されて，近代化や経済発展を普及しにくいものとしている。農地の国有化を目的とした1972年と1975年の土地改革法（Land Reform Act）については，スリランカ人自身が次のように批判的な視点から研究を蓄積している。

土地改革法は当時の左派政権（統一戦線United Front, UF）が制定した法律で，SamaraweeraやPierisらは収用された土地とその再配分の効果を検証した。Samaraweeraは土地改革法が農村部の生活水準を改善せず，都市部との経済格差を縮小しなかった理由として，UFが社会主義を掲げながら土地・農地の公平な保有に関する具体策を計画せず，「革命的な社会主義」の名の下に抜

本的な土地改革の姿勢すら示さず，その必要性を訴えた農村部の要望を政治課題として取り上げなかったためであると述べている［Samaraweera 1982: 105］。

Samaraweeraらはシンハラ人であるが，タミル人のPonnambalam は土地改革法の制定過程や成果について，シンハラ人とは別の見解を示している。Ponnambalamは収用した土地の配分先が与党政治家の選挙区に集中し，恩恵を受けた土地無し農家数がわずかであったことを指摘し，ADAが野党に対抗する人気取りに過ぎない法律であり，地主層であった政治家が，農村部の小規模農家に自分の農地を隷属的に耕作させ続ける本来の目的だったと指摘している［Ponnambalam 1981: 116-121］。

都市部と農村部の経済格差については，日本や世銀など経済協力を提供する国・機関が調査を行っている。農村部の協力について日本の外務省は，2008年「ODA評価スリランカ国別評価」において，国際開発課題，外交政策との整合性，スリランカ国家開発計画との整合性に則した支援として，貧困緩和（地方開発・社会開発）を重点分野に位置付けた［外務省 2008: 56, 60］。具体的な活動は草の根事業としてNGOなどの外部団体に委託されたが，目標の達成状況についての評価はほとんどない。2012年農林水産省の委託事業報告書「スリランカに対する我が国援助の方向性」では，都市部と農漁村地方部の経済発展の格差の広がりを指摘しつつも，農業協力については作物の品種改良や灌漑施設の整備や道路・橋梁の建設によるインフラ支援などに力点が置かれており［マリノフォーラム 2012: 30］，共同研究や公共事業の調査が中心に行われ，農村部の経済発展や所得水準向上の協力とは性質の異なる取り組みになっている。

これに対し，世銀は農村部の問題の原因の一つが土地問題にあると指摘している。2008年の“Land Reforms of Sri Lanka: A Poverty and Social Impact Analysis（PSIA）”では，土地規制の緩和が農村部の貧困削減と経済発展に直接寄与すると指摘し，規制を解除しない場合，農業以外に産業が奨励されていない農村部では疲弊が進み，都市部との経済格差が一層拡大すると警告している［World Bank 2008: 13-14］。世銀は1996年の報告書“Sri Lanka Non-Crop Sector Policy Alternatives”においても土地問題が農業の生産性を低下させ，農家の所得水準を向上させることがないと指摘し，政府に集中する土地保有の現状が有効な土地利用計画を生み出さず，農家の最後の生計手段である農地の保有権（耕作権）すら手放させていると述べている［World Bank 1996: 25-27］。

先行研究は，古い稲作労働や土地制度が農村部の所得水準の低迷や都市部との格差を引き起こすことを示唆している。しかし，経済成長を目指すスリランカがこれらの要因を見直していない理由については十分な説明が行われてきた訳ではない。

農村部には，土地の保有形態以外に，水田と仏教寺院が併存しているという特徴がある。FAOはスリランカの農業社会を「寺院と溜め池（Temple and Tank）」の文化であると述べ，Warnapalaらも各農村には旧王朝や地元住民によって建立された寺院（仏教寺院）があり，稲作を管理するための官職が村の要職として形成されたと述べている［Warnapala et Woodsworth 1987: 71-82］。農村における寺院の社会的営み

については，Evers［1967, 1969］，Kemper［1980, 1982］，Gombrich［1988］などが詳細な研究を行っている。いずれも代表僧侶と檀家代表が一部の特定寺院を除き，同じ一族の出身者であり，それぞれの後継者が同じ一族から選出され，寺院とともに農地を含むその資産が同じ一族によって代々管理されていることを指摘している。

Eversは内陸部や中部以北などの旧王朝系の寺院，Kemperは植民地統治が浸透した南西部と南部の篤志家らが建立した比較的新しい宗派の寺院を研究しているが，ともに寺院の存在が基本的に地主と農家の労働上の上下関係を形成していることを明らかにした。Gombrichはその理由として，古来信徒が信仰の証と功徳の積み重ねとして，寺院の農地に耕作労働を提供したことが稲作労働と信仰を結びつけ，やがて稲作を仏教の伝統を象徴する存在にしたと述べている。

代表僧侶と檀家代表が持つ寺院の資産管理に関する権限は，1931年制定の仏教徒資産法Buddhist Temporalities Ordinance, BTOで定められている。しかし，寺院の資産が代表僧侶や檀家代表一族の独占的な管理の下に置かれていることはEvers，Kemper，Gombrichらによって寺院に関する内規“The Book of the Discipline”の規定事項であることが明らかにされただけである。

先行研究は，寺院の資産が特定の一族の意向と裁量で運用されている事実を浮き彫りにした。しかし，それが農村部を小規模農家の集団とさせ，農家や農村部を低所得者層に押しとどめる経済的な要因となっていることは今まで検証されていない。だがADAの条文からは，こうした事実を合法化し，農家を小作労働に従事させることによって，今日の農村部を小規模農業だけによる仏教的な農村社会に秩序立てていることが読み取れる。本稿ではこれまで十分に検証されてきたとは言えない「仏教徒資産法」，「土地改革法」および「農地開発法」と農村秩序の関係を考える。

2．仏教徒資産法

仏教徒資産法BTOは，特定の大寺院とそれ以外の一般的な国内各地の寺院について，僧侶の私有物・供物の取り扱いの他，代表僧侶，檀家代表および土地・農地を含む資産の管理運用，僧侶や資産の次世代への相続・継承などの事項を定めている（第20条）[5]。BTOはイギリスが植民地支配を開始してから間もない19世紀初頭に，仏教寺院の所領の境界を確定し，その所領や生産物に対する特別免税措置を施す過程で制定され，1931年制定の現行法は，1809年制定の「規則第８号（Regulation No. 8 of 1809）」[6]をはじめ，寺院の資産の扱いに関する諸法制をイギリス植民地政府が統合したものである。

イギリスが寺院の領地や資産を優遇したのはいくつかの理由がある。重要なのは，仏教を保護した旧シンハラ王朝が1815年にイギリスによって滅亡した後，1817年から1848年にかけて王朝派（貴族）が画策したイギリス打倒の武装蜂起を抑止するため，治安維持が急務となったことにある。その抑止策の一つが仏教の保護であったことは1818年制定のProclamation第２条から確認できる[7]。植民地政府は仏教界の最高聖職者の選出権限を従来通りに仏教界に委ねることを明言し，寺院に対する課税も原状通り免除した[8]。仏教界の独立性と資産に対する非課

税を維持する政策は今日も続いており，1972年制定の憲法は国家の義務として仏教を保護することを明記している[9]。

このように，シンハラ王朝滅亡後も仏教は保護され，王族に連なる貴族階級出身者が高僧や檀家代表に選任されたことにより，檀家代表や代表僧侶を選出した旧貴族階級が没収を免れた寺院の資産を管理したために，寺院は社会的に高い地位を維持し続けた。

他方，植民地支配が浸透した南西部と南部の仏教は王朝の保護を受けられず，植民地経済によって富裕となった実業家が19世紀になって仏教の再興・保護に乗り出した。実業家らは貴族階級出身者ではなかったが，地域のために高僧育成の修学資金を支弁し，寺院を建立し，土地を寄進した。創始された宗派の傘下には多くの実業家が寺院を建立し，それぞれが各寺院の檀家代表に就任した［Kemper 1980: 31-34］。富を蓄積した寺院は，王朝系の寺院においては貴族階級が，それ以外の寺院は実業家が世俗の代表として仏教を祀る役割を果たし，仏教徒資産法がその資産と檀家代表の地位を保全してきた。

EversとKemperによれば，代表僧侶は原則として代表僧侶または檀家代表の身内・一族から選出され，かつ代表僧侶と檀家代表は同じ一族出身者である。代表僧侶あるいは檀家代表は代表僧侶の後継者を育成するため，候補者を身内の子どもから選抜し，代表僧侶になるための修行を積ませる［Evers 1967］［Kemper 1980: 35-36］。つまり，一般的な寺院は代々同じ一族が独占的に営む施設なのである。

地主層としての寺院と農家の関係は，原則として王朝のしきたりを受け継いだ貴族（領主）と農民（領民）の封建的な主従関係を耕作労働

表1　耕作労働の種類

耕作労働の種類	内　　容
責任を伴う労働交換（attam[10]）	Attamは労働交換を意味する。コメの収穫作業の初日に農民が話し合いで収穫の段取りを決定する。例えば農民Aは，少なくとも他の1農家の収穫を手伝わなければならない。もし手伝えない場合，Aは人を雇って労働を補完しなければならない。
グループの労働共有（kaiya, muttetuwa[11]）	Kaiyaは農地の保有者が旧知の農家に収穫作業の参加を呼び掛けるシステム。希望者は合意の上で作業日を定めて労働する。その日は特別な食事が提供され，その食事がkaiyaと呼ばれる。
臨時労働（ad-hoc labor）	日雇い労働。労働希望者が現場で斡旋人から労働内容，賃金支払いなどの指示を受ける。
契約労働（contract labor）	労働斡旋人が労働希望者と労働時間や賃金等について合意した作業を労働希望者に斡旋する。斡旋人は仕事を時間内に終了させることに対して雇い主（水田保有者）に責任を負う。
季節労働（seasonal hired labor）	短期労働など一定期間の雇い入れの労働形態で，時給あるいは日給と労働期間について合意した上で行う。自給自足農家で活用され，賃金は相対的に低い。多くの自給自足農家は農繁期に季節労働を活用する。一部の季節労働者は次の農繁期まで都市部に移動する。
家族労働（family labor）	家族労働は自給自足農家の特徴である。家族労働が不足した場合は表の上記で示した他の労働方法が選択される。

（出所）足立（1989），Thilakarathne（1997）から作成

に再現した構造にある。農家は地主から貸与された水田を複数の方法で耕作しているが，その種類は足立やThilakarathneらが明らかにしている（表１）。耕作労働の特徴は，耕作労働の対価が収穫の割当，昼食やたばこといった嗜好品の現物で支給される点にある。足立によれば，農家が相互に自己水田を耕作しあうattamは最も一般的で，農家間の相互扶助的な労働である。労働を提供してくれた農家に対し，受け手は短期間内に労働を「返却」する。Attamは日単位の作業であり，村や地域のほとんどの世帯がattamを行うことになり，病気や怪我などで不足の事態にも対応する相互の助け合いを支えるシステムである［Thilakarathne et al 1997］，［足立 1989］。

このように，特別な地位を与えられた仏教について，BTOは寺院の資産を伝統的な規範通りに維持することを保障した。しかし，資産の中には水田・農地といった有形資産に加え，それを耕作する無形資産的な労働も含まれている。さらに資産管理人である檀家代表や代表僧侶は同じ一族出身であり，それぞれの後継者も身内から選任する。こうした実態は，公的に優遇される寺院の資産を私的（一族支配的）に管理することを可能としている。耕作労働は地域農村の農家によって提供されているが，労働する権利（耕作権，借地権）もBTOに基づいた権利であるため，仏教寺院の存在は，農業を通じて農家や農村秩序を支配する存在にもなっていると言える。

３．農地改革と農村社会

（1）1970年代の土地改革法

農村部は，農業と農家を顧客とする各種の修理業やよろず屋など零細なサービス業を主な産業とし，その所得水準は全国平均を下回っている。主力の稲作は水田に関する各種の権利や耕作の方法などの制約によって，市場原理や個別努力で農家が所得水準を改善することが困難な状況にある。零細なサービス業も国内で製造された生活品や手工業品の小売や修理などの自営業がほとんどで，農村部の農業はサービス業とともに未組織セクター（informal sector）に分類される。その労働者は公的なセーフティネット（年金，退職金，扶養手当，住宅手当，通勤手当，有給休暇など）から除外され，労働実態は本質的に日雇い労働と変わりない。

水田の保有制度と耕作労働を規定しているのは法律と慣行である。例えば1972年の土地改革法（Land Reform Act）は，土地改革委員会（Land Reform Commission, LRC）を設立し，25エーカー（約10ヘクタール）を超えた分の個人の水田・農地と50エーカー（約20ヘクタール）を超えた団体保有の農地を強制的に収用し，その利用と再配分に関する決定権をLRCに与えた［Samaraweera 1980: 104］。1975年の同法改正法は，紅茶プランテーションなど欧米の外資系民間企業を国営化し，その農地を収用した。この２つの土地改革によって，国内の農業用地は寺院の保有地を除き，原則として全農地が国有化された。

LRCは収用した土地を基礎に，土地無し農家には水田を配分し，国内各地に設立した公共団体には，住宅建設や農道整備など農村部の低所得者向けの村落改善プログラムを促進した。しかし，問題となるのは土地改革により小規模農家の発生に拍車がかかったことであり，都市部と農村部あるいは農業と非農業人口の土地保

有に不平等な権利関係を生み出したことである。

2003年の農業省の報告によれば，国土の約３分の１は農地で，その61％（約138ヘクタール）は国有地，残り39％（88万332ヘクタール）は私有地（private land）である［IFAD 2003: 4］。都市部は土地改革の対象とならず，大コロンボ圏の場合72.7％が私有地であるのに対し，21.8％が国有地，5.5％は地方自治体所有地（municipal land）で私有地が大半を占めたままの状態になっている［Padco 1990: 18］。

都市部で私有地の割合が多いのは，前述した通り，イギリス植民地政府に重用された在地閣僚や高級官僚が報酬として土地を与えられたことや，植民地経済の発展とともに財を成した実業家が土地を購入し，どの土地も子孫に受け継がれているためである。Senanayake元首相，Bandaranaike元首相，Jayawardene元大統領，Wickremasinghe現首相などはこれらの一族の子孫であり，独立後も政治力や経済力によって私有地を収用対象から除外させてきたと推測できる。

土地改革法が実施された1970年代は，人口増加に伴って求職者や失業者あるいは土地無し農家が急増した時代で，そうした中で土地改革は雇用対策および食糧対策として実施された。特に就業経験や職業スキルの未熟な若者を農業に就業させ，土地無し農家に水田を与え，あわせてコメの自給率を高めるため，世帯あたり５エーカー（約２ヘクタール）を上限に内陸の灌漑水田への入植を含めた土地が配分された［World Bank 1996: 25］。土地改革は，比較的新しい内陸の水田にも着実に小規模農業を拡大した。

表２　小規模農家数と面積（市場向け生産農家）

	小規模農家戸数	農地面積（ha）
ha	計1,787,370	計1,499,342
＜0.4	564,379	118,969
0.4－0.8	541,203	283,986
0.8＞	681,788	1,046, 388

（出所）［Agriculture and Environmental Statistics Division 2002］

他方で土地改革は人口増加と食糧対策だけでなく，低所得者層の支援策としての意味合いも持った。2002年の農業センサスは，プランテーションを一区画あたり20エーカー（約8.1ヘクタール）以上の農地に10人以上の労働者が生活する農地，小規模農業はそれ以外の農地と規定し，農村部の人口や労働力調査をプランテーションから切り離して行った。そのため，農村部のデータは小規模農業と未組織労働者の実態を反映している。この農業センサスでは，小規模農家の全世帯数約326万5,000のうち，45％の約147万7,000は自給自足農家で，残り55％の約178万8,000は市場向け生産農家である。これらの農家を合わせた農家あたりの農地面積は0.8ヘクタール未満で（表２），農家が自己保有田だけで生業を営むことは困難なことを示している。

また2014年度の労働力調査報告書によれば，全労働者約842万人のうち農業労働者は約29％の約240万人，未組織労働者は約60％の約502万人で，未組織労働者のうち農業労働者は約90％の約215万人である［“Labour Force Survey 2015: 17-18, 30-31］。調査年は異なるが，土地改革後30年以上を経た2007年の農業省のまとめでは，全国約90万ヘクタールの農地のうち，83％にあたる約75万ヘクタールでコメが栽培され，約

表３　水田保有権の種類と概要：1982

	保有数（件）	面積（ha）
単独保有	170万	72.9万
土地開発庁*	52万	32.4万
Ande	40万	16.2万
無許可	13万	9.7万
共同保有	13万	8.1万
Tattumaru	10万	4.1万
借地	5万	3.2万
Kattumaru	3万	2.0万
Bethma	2,200	1,057

*土地開発法の水田(12)。

（出所）［Department of Census and Statistics 1982］

180万人が従事した。つまり土地改革によって個別農家に国有地が配分されても，農家は未組織セクターの小規模農家にとどまり，所得水準の向上を見込めない脆弱な経済セクターとなっていたことがわかる。

水田には保有形態や労働形態が複数存在している。それは，農家が長い年月をかけて生活上の困難を相互に補い合う仕組みを生み出してきたためと推察できる。例えば，保有形態には単独保有の他，共同保有，借地権があり，それらにはさらにそれぞれいくつかの形態がある（表３）。半数近くの農家は水田を単独保有しているが，それ以外の形態で保有される水田面積の合計は単独保有よりも広い。このことは0.8ヘクタール未満の小規模農地に複数のシステムが混在することを意味している。

共同所有にはtattumaru，kattumaru，bethma，badu，ukasがある。Tattumaruは複数の農家が特定の水田を共同で保有し，輪番で耕作するシステムである。例えば，農家A，B，Cが共同保有者である場合，農家Aはある年の耕作権（栽培権）と収穫権を専有し，翌年は農家Bが，さらにその翌年には農家Cがその権利を独占する。輪番の期間は保有者間で合意する。

Kattumaruは複数の耕作地を複数の農家が共同で保有する制度である。耕作機会が全員に平等に振り分けられるように，担当の水田と耕作期間を合意に基づいて割り振りが行われる。例えば，農家A，B，Cが耕作地X，Y，Zを保有する場合，３つの水田を１年ごとに交替で耕作するなどの取り決めがなされる。

Bethmaは天水の溜め池農業において，貯水量が不十分な作付期に共同保有者が全員で確実に得られる水量を予測し，耕作面積を決定の上，収穫を分け合うシステムである。近年は新たな灌漑施設の導入が進みbethmaは減少しつつある。

Baduは借地を意味し，農家が一定期間水田を借り上げる。収穫量にかかわらず，農家が保有者（地主）に定期的に借地代を支払う。

Ukasは抵当を意味する。債権者は債務期間中，債務者の耕作地を栽培し収穫を得ることができる。また債務者が債務返済不履行に陥った場合は，債権者に耕作権が移転する。

土地無し農家が小規模ながら水田保有者となり，その保有権を代々世襲する権利を与えられても，土地改革は国内経済の基盤を強化したとは言えない。2002年の農業センサスによれば，国内の農地全体（約90万ヘクタール）のうち約83%（75万ヘクタール）は水田であり［Muthukuda et Wijerathne 2007: 5］，農地の８割以上が小規模な稲作農家であったことを示している。政府は農村部の所得水準が都市部の水準と乖離し，農業労働者など個人労働者の平均所得が自営業者の平均を下回っていることを認識しているはずであるが（表４），2000

表４　月別平均賃金（Rs.）：2013

Gross wage/salary	都市部	農村部
全職種	29,642	23,030
小規模自営業者	57,860	51,877
小作等個人労働者	23,833	15,959

*Rs.≒１円（2013スリランカ中央銀行年次報告書）
（出所）［Department of Census and Statistics 2014: 19］

年に農地開発法ADAを施行し，2004年に「政府経済政策骨子：強い国家経済のための新経済秩序（The Economic Policy Framework of the Government of Sri Lanka: A new economic order for a strong national economy）」において小規模農業が経済発展にとって理想的な農業であることを改めて表明した(13)。それは政府の農村政策の方針に変更がないことを意味している。すなわち，土地改革は農村部の小規模農家を無計画的に増加させただけでなく，伝統的な土地保有形態と一体化した伝統的な労働形態を農家に義務付けた。その結果，農村部の農業生産性と農家の所得水準の向上において，経済成長戦略は効果を発揮することができなかったと言える。

（2）2000年制定の農地開発法

スリランカの主食はコメであり，稲作は古来仏教とともに営まれてきた最も重要な伝統である。コメ農家が小規模であるのは伝統を重視した稲作が継承されているためである。農地開発法ADAは，水田以外にも畑地，畜産用地を含む農地全般の管理，相続の手続きなどを定めているが，特筆すべきは，前項で示したさまざまな水田保有の形態を正当化し，農地利用や労働力の動員方法など伝統的な稲作の慣行を合法化している点である。ADA第７条（1）と同改正法第１条D（1）は，農村部の個別農家に水田の保有権や借地権・耕作権を与えること，および権利保有者にはその権利を世襲的に継承させることを規定している(14)。また継承に伴う相続税は発生しない（2011年ADA改正法第１E条（4））。つまり，ADAは小規模農家が借地で耕作することを前提に，コメや水田を取引対象とさせない伝統稲作の慣行を包括的に定め，親から子に水田権を継承させ，その土地に代々同じ一族が耕作することを奨励しているのである。

ADAによって小規模農家は水田の恒久的な保有権を保障されたが，資金力のない個別農家は機械化や近代化を図ることはできず，農村部全体が伝統的な低技術の農業に押しとどめられている。稲作がADAに則して行われている限りにおいて，内陸の入植地においても相対的に貧しい農村社会が広がっていくことになり，近代的な灌漑が整備されたとしても農家の所得を必ずしも向上させることにつながっていない。

ADAは，第９条で農家が支払う借地権や耕作権料の決定権を農業長官（Commissioner-General）に与え，第35条では水田におけるコメ以外の作物の栽培を事実上禁止している。つまり，農家は原則として農業長官の許可なく水田を統合して耕作面積を拡大することはできず，コメ以外の作物栽培も禁止している。このため農家は付加価値の高い換金作物への転換や，耕作地の経済性を最大化する権利や選択肢を持つことができない。またADA第13条（2）は耕作地が耕作されなければ，農家を処罰の対象とすると定めており，申告通りに収穫を開始せず，収穫量の報告を怠れば，耕作権は剥奪される可能性が高くなる。失った権利の回復に関する規

表５　業種別平均賃金（Rs.）：2013

	月払い平均	日払い平均
農業	15,911	11.532
サービス	26.229	15,489
工業	21.049	16.304

*Rs.≒１円（2013スリランカ中央銀行年次報告書）
（出所）［Department of Census and Statistics 2014: 19］

定はなく，また農業以外に主だった産業のない農村部において，新たな職を見つけることは難しい。すなわち耕作権を失った農家は貧困に陥る危険に直面することになる。

このように，土地改革と同様に，ADAも農家の所得水準の改善に十分な効果を発揮していない。2014年度の政府労働力調査では，農家や農村部の個人労働者の月平均月賃金が小規模自営業者の３分の１未満の水準にとどまり（前出表４），農業労働者全体としての平均賃金も月払・日払ベースともにサービス業並びに工業労働者の平均賃金を下回っている（表５）。個人労働者や自営業者に対する公的保障や諸手当の適用がないことが，業種別賃金格差の一つの要因であるとしても，農家の農地保有面積の狭隘性と保有形態とが農村部と都市部の所得水準の格差と相関関係にあることは否定できない。それにもかかわらず，政府が小農地ばかりを増やす土地政策を励行する背景には，小規模農家を自己保有田の耕作人として必要とする地主層の存在があると考えられる。地主層は仏教寺院や政治家など王朝時代やイギリス時代に特権階級として社会的に高い地位を占めた旧支配階級であり，政治過程においては「伝統」の継承者として農村部を伝統的な稲作に従事させ，収穫の一部を獲得し，先祖が形成した既得権益を保全してきた。つまり伝統を尊重する政治は，地主層が農村部と都市部の土地・農地を保有し，耕作労働を確保するために，農業や零細サービス業の就業機会しか選択できない農村部の問題を慢性化させていると考えることができる。

４．おわりに

仏教徒資産法は寺院の地主としての地位を盤石にし，その資産管理人として寺院の代表僧侶あるいは檀家代表を定め，寺院に対する安定した収入源を保障してきた。寺院は旧王族・貴族や富裕な篤志家の実質的な保護を受け，その身内から代表僧侶や檀家代表を選任した。そのような伝統から，寺院は徳の高い高貴な存在として大衆の信仰を集め，国は1972年に憲法で仏教を義務として保護することを定めるに到った。

伝統の象徴である仏教とともに営まれる稲作は，伝統に従い小規模農家のみが従事し，水田の管理や労働形態も古いしきたりに則して行われている。しかし，農村部の小規模農業経済は，政府の発展戦略の受け皿となる技術や競争力に乏しいため，経済発展の効果を十分に受益できないままである。都市部との経済格差は改善せず，イギリス統治時代に開始した水田開発やその後の国際協力による農村部支援も，土地・農地に関する規制緩和や農業以外の産業育成の勧告に終始してきた。だが，非生産的な小規模農業がなぜ継承されてきたのか，という理由については検証・解明されてこなかった。それどころかスリランカ政府は1970年代に実施した２つの土地改革法と2000年に制定した農地開発法によって，小規模農業を基本政策として推進する姿勢を明確にしているのである。

政治が伝統を重視する理由の一つは，仏教徒資産法が与党の有力政治家を身内に持つ地主一

族が専有的に管理する寺院の資産を公的に保護することにある。仏教徒資産法は，元々イギリス植民地政府が寺院の財産状況を把握し，税制上の優遇対象資産を確定するために制定された。しかし独立後に政治を継承したスリランカ人指導者とその一族は，檀家代表や代表僧侶を輩出する一族でもあり，仏教徒資産法の対象となる資産を相続する一族である。

土地・農地などの資産規模が大きければ，それだけ多くの農家が耕作に従事していることを意味する。資産の規模に比例して寺院側の収入が増減する仕組みは，資産規模が大きいほど寺院や地主の収入を増加させ，小規模農家を地主層にとってますます必要な存在としている。

1972年と1975年に制定された土地改革法は，地主と小作の経済格差を緩和し，国民が富を平等に受益するために実施された農地の収用と再分配に関する法律である。しかし，土地無し農家に与えられた農地は２ヘクタールから10ヘクタールであり，農地は相続の度に細分化され，小規模農家をさらに小規模化している（現在はADA改正法第１条E（1）により分割相続はできない）。地主層と小規模農家の関係も王朝時代の領主と領民の封建的主従関係を再現したものに近く，権限を持つ地主層に力のない小作が従う構造が潜在している。地主層には農家に耕作権を貸与する権限があるが，農家は自ら所得を向上させる制度的な選択肢を持たない。それゆえに農家は日常生活において相互に支え合う伝統的な耕作労働や，水田を平等に耕作・共有する権利を農村部の規範として培い，生計を営んでいるのである。

地主層の重要な役割には，地元の寺院の施設・資産管理と僧侶の育成がある。その役割を代々担ってきたのは檀家代表を務める地域の有力一族である。寺院の保護と農地の保有者が同じ地主である仕組みは，仏教が農村社会にとって重要な要素であり，地主層が農家から労働の提供を受け，農家を寺院に役立つ行為（積徳）に参加させる機会も提供している。地主層と農家の関係は，仏教徒である両者にとって信仰の体現において互換的であり，小規模農家にとっては寺院の水田を耕作することに一定の意味がある。他方，スリランカ政治を主導する仏教徒の政治家にとって小規模農業は経済的地位を確保する源泉であり，それを支えるためにも仏教徒資産法と農地開発法は不可欠な法制なのである。そしてこのような互恵的な関係のもとで，農業従事者が据え置かれてきたと結論づけることができよう。

〔投稿受理日2015. 12. 19／掲載決定日2015. 12. 22〕

注

(1) 政府の人口調査，労働力調査は，居住区分を「都市部urban sector」（municipalityとurban councilの所管区域），「農村部rural sector」（都市部及びプランテーション以外），「プランテーションplantation / estate」（１区画８ヘクタール以上の農園に10人以上が居住する地域）の３区分に分けている。

(2) ADA第１条E（1）では「小作人は共同あるいは輪番で他の小作人と水田を耕作する場合を除き，その家人を小作権の継承者として指名する」と定めている。

(3) Bandaranaike，Jayawardena，Wijewardena，Corea，De Mel一族など。

(4) Ordinanceは1972年に共和国となる前に制定された法律，actはそれ以後に制定された法律。

(5)「寺院に属する全ての動産および不動産並びに賃貸料，資産，収入，寄進物等は，個別に寄進された僧侶専用の供物を除き，信託人あるいは代表僧侶が管理する。」とされている。

(6) 規則では「（寺院に属するパラウェニ）農地の保有権は登録され，譲渡あるいは侵害されてはなら

ない。」とされている。

(7) 「1817年10月発生の反乱を踏まえ，仏教の聖職者，信仰の地の保護と維持に最大限に「留意する。」」と記されている。

(8) 1819年のProclamation：届出された寺院の土地は課税されない。[Ralapanawe 2011: 15].

(9) 第６条「スリランカ共和国は仏教に最優先の地位を与え，仏教の保護と扶養を国家の義務とする。」と定めた。1978年再制定の現行憲法では第９条が定めている。

(10) 足立（1989）によれば，attamは最も一般的な労働の扶助形態で，日々の農作業に用いられる。Attamを受けた場合，同じ作業で同じ量の労働扶助を短期間のうちに返す。Attamを組織する世帯は各農家から最適な人数を集めるが，これは世帯対世帯の個人的な取り決めである（ある程度固定したメンバー）。昼食の他，午前，午後の休憩に紅茶と安価な葉巻の類を出すことが習慣で，低カーストとの共食を好まない上位カースト世帯は彼ら同士でattamを組織する。カーストによる壁はあるが，attamは二者間に基づく一時的な労働交換であるため，その村や地域のほとんどの世帯と交換関係が成立でき，大きな労力動員が可能となる。

(11) “Muttetuwa”は，労働と物の交換。昼食の他，病気や事故に見舞われたときに農作業を完遂させる協働労働の場合もある。

(12) 土地開発令で配分された耕作地は，共同所有と分割相続が禁止されている。[World Bank 2008: 6].

(13) 政府経済骨子では「紅茶，ココナツ及び稲作等は我が国の国民的作物であり，概ね小規模農業として行われている。それは成長と平等にとって理想的な農地の保有構造を提供している。」と述べられている。

(14) 第７条（1）：他人の水田を耕作する耕作人（a tenant cultivator）はその権利を侵害されない。水田保有者（landlord）は耕作人から賃貸料等の支払いを請求してはならない。第１条Ｄ（1）：耕作人は耕作が疾病等で永久に耕作不可能となった場合，配偶者か，配偶者が不在の場合は子ども１人に対して耕作権を移譲することができる。

参考文献

足立明（1989）「シンハラ農村の労働交換体系」国立民族学博物館研究報告13巻３号517-581

外務省（2008）「第３章：日本の対スリランカ援助政策の妥当性」『ODA評価有識者会議：スリランカ国別評価』46-60

社団法人マリノフォーラム21（2012）「第４章：スリランカに対する我が国援助の方向性」『農林水産省海外水産業協力基礎調査委託事業スリランカ民主社会共和国調査報告書』30-37

Agrarian Development Act, No. 46 of 2000, Gazette of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, Colombo.

Agrarian Development（Amendment）Act, No. 46 of 2011, Parliament of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, Colombo.

Buddhist Temporalities Ordinance, No. 19 of 1931, Parliament of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka.

Department of Census and Statistics（2002）“Agriculture Census 2002”, Ministry of Finance and Planning, Sri Lanka（最終アクセス2015年12月３日）

—— Department of Census and Statistics（1982）“Agriculture Census 1982”, Ministry of Finance and Planning, Sri Lanka（最終アクセス2011年11月２日）

——（2014）“Sri Lanka Labour Force Survey”, Ministry of Finance and Planning, Sri Lanka.

Evers H-D.（1967）“Kinship and Property Rights in a Buddhist Monastery in Central Ceylon”, *American Anthropologist*, New Series, Washington, D. C., Vol. 69, No. ６ , pp. 703-710.

——（1969）““Monastic Landlordism” in Ceylon: A Traditional System in a Modern Setting”, *Journal of Asian Studies,* Vol. 28, No. 4, Cambridge University Press, UK, pp. 685-692.

Farmer, B. H.（1957）“Pioneer Peasant Colonization in Ceylon: A study in Asian agrarian problems”, Oxford University Press, UK.

Gombrich, R. F.（1988）, “Theravada Buddhism, A social history from ancient Benares to modern Colombo”, Routledge and Kegan Paul, Ltd., UK.

International Fund for Agricultural Development（2003）“Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, Country Strategic Opportunities Paper”, Executive Board 78th Session, Rome, Italy.

Kemper, S.（1980）“Reform and Segmentation in Monastic Fraternities in Low Country Sri Lanka”, *The Journal of Asian Studies*, Cambridge University Press,

Vole 40, No. 1, pp. 27-41.

—— (1984) "The Buddhist Monkhood, the Law, and the State in Colonial Sri Lanka", Comparative Studies in Society and History, Cambridge University Press, pp. 401-427.

Kumara, K. K. (1999) "Agrarian Change in the Peasant Economy of a Paddy Producing Village n the Southern Dry Zone of Sri Lanka: The Gambaraya System in Transition", Vol. 22, No. 1, 2, *The Sri Lanka Journal of Social Sciences,* Colombo, pp. 77-114.

Leach, E. R. (1971) "Pul Eliya, A Village in Ceylon, A Study of Land Tenure and Kinship", Cambridge University Press, UK.

Muthukuda, D. H. et Wijerathne, P. M. (2007) "FAO/ Government Cooperative Programme, The status of the PGRFA in Sri Lanka", Department of Agriculture, Sri Lanka.

Padco, Inc. (1990) "Urban Sector Study in Sri Lanka", Prepared for Mission Housing Advisor USAID in Sri Lanka and Rhudo, Asia, Washington, D. C.

Pieris, G. H. (1978) "Land Reform and Agrarian Change in Sri Lanka", Modern Asian Studies, Vol. 12, No. 4, Cambridge University Press, UK, pp. 611-628.

Ponnambalam, S. (1981) "Dependent Capitalism in Crisis: The Sri Lankan Economy, 1948-1980", Zed Press, London, UK.

Ralapanawe, M. (2011) "Buddhist Temporalities Ordinance, Inception, Evolution, Present and Future", Sarasavi Publishers, Nugegoda, Sri Lanka.

Samaraweera, V. (1982) "Land Reform in Sri Lanka", *Third World Legal Studies,* Vol. 1, Article 7, International Third World Legal Studies Association, Valparaiso University Press, Indiana, USA, pp. 104-122.

Tambiah, H. W. (1985) "Survey of Laws Controlling Ownership of Lands in Sri Lanka", *International Property Investment Journal*, Vol. 2, Harwood Academic Publishers, Switzerland, pp. 217-246.

Tambiah, S. J. (1963) "Ceylon", The Role of savings and wealth in southern Asia and the West, UNESCO, Paris, pp. 44-125.

Thilakarathne, L. et al. (1997) "Land and Labor Use Pattern of Paddy Farming Practices in Sri Lanka Peasant Farm Sector", *Research Bulletin*, Faculty of Agriculture, Gifu University, No. 62, Gifu, pp. 33-43.

Warnapala, W. A. W. et Woodsworth, D. E. (1987) "Welfare as Politics in Sri Lanka", Monograph Series, No. 22, Centre for Developing Area Studies, McGill University, Canada.

World Bank (1996) "Sri Lanka Nonplantation Crop Sector Policy Alternative", Report No. 14564-CE, Washington, D. C., USA.

—— (2000) "Sri Lanka Recapturing Missed Opportunities", Report No. 20430-CE, Washington, D. C., USA.

—— (2008) "Land Reforms in Sri Lanka: A Poverty and Social Impact Analysis (PSIA)", Washington, D. C., USA.