

論文

スリランカの雇用システム

—低地シンハラ人社会の伝統的権益の保全—

山崎 幸*

要旨

低地シンハラ人社会の労働市場は、政府、民間、農村の3つの部門に大別され、それぞれの部門は自己の権益を政治的に拡大・保全してきた。各部門の内部では共同体的な相互扶助を形成し、部門間では対抗性を形成していることがスリランカ労働市場の特徴をよく表している。

研究の背景

1960年代まで比較的安定した経済成長を遂げたスリランカ⁽¹⁾は、その後混乱が続いている。国民の生活は、外政的というより内政的な事情で混乱すると考えられる。内政的な事情として、世銀は労働政策や土地問題に言及しているが、今回伝統的な社会構造が労働市場を支配していることが明らかとなった。

1 はじめに：概要

スリランカでは1970年代に社会主義政策に基づく労働者保護政策が強化された。その結果、低地シンハラ人⁽²⁾社会の労働市場は3つの部

門（政府、民間、農村）の雇用システムに政治的影響を与えている。

政府部門Public Sector Employmentは、公務員（教員、看護師・助産師を含む）、公営企業の職員（管理職を含む）、警察官、軍人等、全公務部門の労働者で構成される [Dept. of Census and Statistics 2011: 43]。

民間部門Private-Formal Sector Employmentは、主に都市部に本社・本店を置く企業を中心に、10人以上の事業所の労働者と経営者で構成される。政府、民間部門とも、植民時代以来に在地官僚や実業家等として経済的に台頭した一族の実績を継承している場合がある。また両部門とも、労働者保護法制が身分、労働権等を保障している。

農村部門Informal Sector Jobs and/or Employmentは、社会保障を規定するEmployees' Provident Fund Act（以下EPF）の適用を受けない職種あるいは労働者である。農村部門は農業の他、政府、民間部門への労働力の供給源でもある。地域としての農村は、常勤の雇用機会が少なく労働者保護政策による労働市場の硬直化もあり、労働市場に吸収されない多数の労働人口（失業者）を有する特徴を持っている。

*早稲田大学大学院社会科学研究科 博士後期課程1年

1980年代以降、政府は農村部門の労働者（以下農村出身者）を対象に、大統領選挙や総選挙時等の選挙戦略として、政府部門への大量雇用を公約とするようになった。基本的な人員計画は策定せず、選挙が行われる数年ごとに募集と採用を行う政治的な雇用慣行を形成した。

民間では、身内の推薦やエリート校と言われる特定校の同窓生を通じた人材紹介が雇用を大きく左右する。植民地時代に遡る一族の（在地官僚や実業家らの）ネットワークは、一部の低地シンハラ人のアイデンティティと言える小さな社会を形成している。農村出身者は、原則としてこの内輪的な社会（労働市場）からは排除されている。

農村部門の特徴として、雇用部門として分類されていないが、農地保有者としての仏教寺院が、農地の維持管理のため、伝統的な労働力を必要としている事実がある。

仏教寺院は、代表僧侶と檀家代表が伝統的な制度により親族関係にある。檀家代表は、寺院が有する農地の実質的な管理者であり、政府も民間も、個人レベルで檀家代表に就任し、寺院を繁栄させつつ、農村の伝統的支配的地位を維持し、収穫等の既得権益を得ている。

3部門の関係は、農村がInformalセクターにとどまることによって可能となり、農村部門の秩序が農村特有の労働システムの上下関係によって支配されることで成り立っている。

本稿では、労働市場の3部門が、農村での伝統的な権益を有利に維持するために、3者が内部的な相互関係を形成し、仏教寺院を通じて共同体的かつ対抗的な関係も形成していることを、労働市場の特徴として以下に示していく。

2 南西部地方と低地シンハラ人

スリランカの南西部地方は植民地時代に現在の政治経済の基礎となる機能が形成された地域である。同地方は首都圏のある西部州と、伝統的な産業（自給自足的農業と地産地消的な魚業）に依存⁽³⁾する南部州等がある。南西部の沿岸一帯は低地地方Low-countryと呼ばれる。低地地方と呼ぶ場合は北部や南部の低地部ではなく南西部の低地地方を指し、一般的に低地シンハラ人の住む地方を意味する。

低地地方は正式に定められた境界線がなく、Kemper [1980: 7] や Ryan [1953: 104] は西部州Negomboから南部州Tangallaまでの沿岸地域を南西部地方と捉えている。Jiggins [1979: 129] は南西部沿岸に多い特定のシンハラ系のカーストが集中する地域を南西部と呼んでいる。本稿では南西部のシンハラ人を全般的に対象とするため、シンハラ人の人口規模、宗教、労働力等を統計で参照できる西部州と南部州を南西部または低地地方と定義する。

表1 地方別、都市・農村別人口と割合

	都市部	農村部
西部州	1,643,493人 30.5% (21自治体)	3,691,893人 68.6% (27村議会)
南部州	195,853人 8.6% (7自治体)	2,043,218人 89.7% (42村議会)
全国*	2,467,301人 14.6% (64自治体)	13,547,710人 80.0% (271村議会)

*北部州、東部州、プランテーション人口を除く。

() 内は居住(行政)別地区数⁽⁴⁾

Dept. of Census and Statistics 2001

西部州には、行政区分上の都市部と農村部⁽⁵⁾がそれぞれ21地区と27地区存在する。南部州にはそれぞれ7地区と42地区がある。この数に基づく西部州の都市部の割合は約44%、農村部は56%で、農村部がやや多い。2001年国勢調査では、西部州の都市部の人口は約30.5% (約164万人)、農村部の人口は68.8% (約370万人)で、農村人口は都市人口の2倍以上である (表1)⁽⁶⁾。同様に、南部州の都市区分としての割合は約14%で、都市人口としては約8.6% (19万6,000人)、農村区分としての割合は約86%で、農村人口は約90% (約204万人)であり、南西部は南部州を中心に、行政区分、人口ともに農村部に存立基盤を持つと言える。

表2 西部・南部州の宗教別人口と割合

	人数 ('000人)	割合 (%)
西部州	5,865	100
	3,942	73.2
	721	13.4
南部州	2,494	100
	2,159	94.7
	14	0.6

上段：人口，中段：仏教徒，下段：キリスト教徒
Central Bank of Sri Lanka 2011

西部州と南部州の2州には、全国の人口 (約2,280万人⁽⁷⁾) の約60% (約1,368万人) が集中し、その内シンハラ人の人口は、西部州では84.1%、南部州では94.8%を占める⁽⁸⁾。仏教徒もそれぞれ73.2%と94.7%を占めており、南西部地方は主にシンハラ人仏教徒の地方でもある⁽⁹⁾ (表2)。西部州にはキリスト教徒が1割以上存在するが、その中には植民地時代に在地方官、実業家等として植民地政府とともに発展し、社会的地位を得た一族がある。彼らの一部

は現在もその地位と職業を継承し、政界、経済界の指導者として国家運営に携わっている⁽¹⁰⁾。

3 労働市場の概要

i FormalセクターとInformalセクター

スリランカ政府の労働力調査は、労働者をFormalとInformalセクターに分類する (表3)。Formalセクターの労働者は、軍人を含む政府部門全般の労働者と、民間部門はEPFあるいはInland Revenue Departmentに登録された事業所、所定の手続きで収支報告を行う事業所、10人以上の常勤労働者の事業所の労働者を分類する (経営者を含む)。

表3 セクター別労働力と割合：2010年

	農業	非農業	計
Formalセクター	13.5	49.0	37.4
	339	2,540	2,879
Informalセクター	86.5	51.0	62.6
	2,180	2,645	4,826
計	100.0	100.0	100.0
	2,519	5,186	7,706

上段：(%), 下段：('000人)

Dept. of Census and Statistics 2011

Informalセクター労働者は、Formalセクター以外の民間事業所の労働者か、常勤の雇用主が不在の労働者で、主に自給自足農家、林業、漁業の労働者、日雇い・家事労働者等で構成されている⁽¹¹⁾。

FormalとInformalセクターを合わせた全労働力のうち、政府と民間のFormalセクターが占める割合は、2006年時点で政府は13.4%、民間は20.3%である (表4)。Formalセクターに限定した割合は、政府は39.8%、民間は60.2%で

ある。世銀は、国際比較での政府労働者の割合が高いことを、非効率な生産性の要因として指摘している⁽¹²⁾。

表4 政府・民間別労働力の割合: 2006年

Formalセクター・政府部門	(%)
全就業者に占める割合	13.4
Formalセクターに占める割合	39.8
Formalセクター・民間部門	
全就業者に占める割合	20.3
Formalセクターに占める割合	60.2
Informalセクター	66.3

Gunatilaka et al. 2010

表5 非農業・Informal労働力の割合: 2010年

	割合 (%)
西部州	44.6
南部州	52.5
全国	51.0

Dept. of Census and Statistics 2011

2010年の政府調査年次報告書では、全労働者に占めるInformalセクター労働力は62.6%で、農業従事者の86.5%はInformalセクター労働者である(表3)。人口のほぼ90%が農村人口の南部州では(表1)、農業以外の労働者も半数以上がInformalセクター労働者である。また、Informalセクターの非農業労働者は、西部州でも44.6%に達している(表5)。農業労働者のうちサービス業は、全国労働者数の43.1%であり(表6)、卸売業・小売業、民宿・食堂、自動車等修理業、運輸・通信業等を営んでいる⁽¹³⁾。Informalセクターのほとんどは家族経営等の零細事業所である。彼らが潜在的労働者、臨時労働者、専業あるいは兼業であるかは統計からは確認できない。

表6 産業・地方別労働者数と割合: 2010年

	西部州	南部州	全国
農業	182	350	2,519
	7.9	37.1	32.7
工業	761	240	1,866
	33.0	25.5	24.2
サービス業	1,364	353	3,319
	59.1	37.4	43.1
計	2,308	943	7,706
	100	100	100

上段: ('000人), 下段: (%)

Dept. of Census and Statistics 2011

表7 失業率: 2004-2010年 (%)

年	全国	西部州	南部州
2004	8.3	8.1	9.8
2006	6.5	5.7	9.0
2007	6.0	5.6	8.5
2008	5.4	4.4	8.1
2009	5.8	4.4	9.4
2010	4.9	3.7	7.8

Sri Lanka Labour Force Survey 2004, 2006-2010

南部州は全国の平均水準より失業率が高く継続していることも特徴である(表7)。失業率は全国的に減少傾向にあるが、15才から24才の失業率は、全国、2州とも高く(表8)、南部州は州全体の失業者の約60%はこの年齢層に属する。25才から29才までの失業者を合わせると、南部州の15才から29才までの失業者は、全体の70~80%に達している⁽¹⁴⁾。

表8 年齢層別失業率 (%)

年	(才)	全 国	西部州	南部州
2004	全 体	8.3	8.1	9.8
	15-19	28.3	34.9	30.8
	20-24	25.9	24.9	32.4
	25-29	11.4	8.9	17.2
	30以上	2.3	2.4	2.4
2006	全 体	6.5	5.7	9.0
	15-19	23.1	20.3	30.8
	20-24	21.0	16.7	30.1
	25-29	11.0	8.7	13.8
	30以上	2.0	2.1	2.6
2007	全 体	6.0	5.6	8.5
	15-19	21.6	24.0	29.9
	20-24	21.1	17.5	31.1
	25-29	9.4	7.0	15.4
	30以上	2.0	2.4	2.6
2008	全 体	5.4	4.4	8.1
	15-19	20.7	21.7	32.0
	20-24	18.1	12.8	25.6
	25-29	9.5	7.2	16.5
	30以上	1.8	1.7	2.9
2009	全 体	5.8	4.4	9.4
	15-19	20.3	15.1	29.9
	20-24	10.3	13.2	28.0
	25-29	3.7	6.3	16.6
	30以上	1.4	1.5	2.7

Sri Lanka Labour Force Survey 2004, 2006-2009

ii 政府と民間部門の処遇比較

南部州のような農村では、常勤の賃金労働の機会が少なく、政府部門のFormalセクターはgood jobsと呼ばれている〔World Bank 1999: 11, 15, 26〕。政府部門の賃金水準と賃金以外の労働条件は、就労者本人と生計を共にする家族（配偶者、子ども）も年金支給対象となるなど、民間より優れた保障がある（表9、表10）⁽¹⁵⁾。

賃金水準の比較では、民間の月平均賃金は全体平均の約83%（6,955ルピー）にとどまり、政

府部門の月平均賃金（12,660ルピー）の55%にとどまっている（表9）。

時間給の平均も、政府部門はFormal, Informalセクターとも上級、中間、下級職層で民間より高く（表10）、政府部門への就労希望者は多いと判断できる。

表9 政府・民間の月額賃金：2006年

	月平均賃金
全 体*	8,379ルピー
政府部門	12,660ルピー
民間部門	6,995ルピー

*Informalセクター労働者を含む。 1ルピー≒1円。

Gunatilaka et al. 2010

表10 政府部門, Formal, Informal別
平均時間給：2006年 (ルピー)

	政府	Formal (民間)	Informal
平 均	72.4	43.7	31.5
上級職層	120.4	84.5	54.7
中間職層	67.3	30.4	26.6
下級職層	29.5	16.0	13.0

Gunatilaka et al. 2010

4 雇用システム

i 政府部門

中央官庁の公務員人事（採用、任官、昇進、配置、解雇、服務規程等）は、政策方針が政治的であること示している。国家公務員人事は、Public Service Commission（以下PSC）が所管するが、PSCは大統領が直接任命した9人の委員によって構成され、PSCの委員長も大統領が9人の中から任免する⁽¹⁶⁾。

PSCは、地方公務員の幹部官僚の管理全般も所掌するが、中央省庁の事務次官、局長、部長級の幹部、管理職の官僚人事は、内閣が所掌

する⁽¹⁷⁾。2010年、国家公務員の幹部職の人事権は、さらに各省の大臣に移した⁽¹⁸⁾。各省の大臣は、大統領が直接任免を行うため、幹部公務員の人事も実質的に大統領の意向が反映する構造にある⁽¹⁹⁾。

州政府Provincial Councilの公務員人事（採用）も同様に州のPSCが所管する。州の知事Governorと筆頭次官Chief Secretaryは大統領が任免権を持つ。州知事は、州大臣Board of Ministers（定員4人）と州の上級公務員の人事権者であるが⁽²⁰⁾、知事はその人事権を州のPSCに委譲でき、州のPSCはさらにその権限を中央のPSCに委譲できる⁽²¹⁾。州のPSC委員は知事が任命権者であるため、州政府の官僚人事も中央政府（大統領）の人事方針が反映される構造にあると言える。

上級公務員を除く地方公務員のうち、専門職や管理職、村落レベルでの村議会議長、教師、農業官、保健衛生従事者、郵便局員、鉄道駅員等の各職種、政府系企業等の専門職、管理職等の採用権、任免権は、州のPSCが指定した各組織の人事権者にある。これらの政府部門の職種は、農村の高卒以上の多くの若者が希望する職種である。公務員への就職を確実にするため、求職者は国会議員や大臣の信書（推薦状）を入手し内定の確保に努める [World Bank 1999: 25]。この就職活動はchit systemと呼ばれ、公務員の採用の政治化を促進する要因の一つとされている⁽²²⁾。

南部州などの農村の若者にとって、近年政府部門への貴重な就職機会となっているのは、大統領選挙、総選挙、州議会選挙の実施である。政府は中央集権的な人事管理やchit systemの批判をかわすため、1980年代から高卒以上の若者

を対象に政府部門への大量採用を選挙公約として掲げるようになった⁽²³⁾。1988年から1994年にかけて、訓練実績がなく、免許、資格の無い者が、国内各地の学校教員として欠員や補充計画のない学区に大量に採用された [World Bank 1999: 23]。採用の規模は、1995年には35,000人、1998年には12,000人に上り、1998年から1999年にかけては約30,000人が貧困対策ワーカーとして臨時採用され、その中から約半数が正式に雇用された。1999年は、大統領令によって大卒の若者約8,000人が港湾庁、石油公社等の政府系企業に採用された。2005年の大統領選挙では、予め研修を受講した臨時雇いの大卒者約42,000人が正職員に身分変更した [World Bank 2010: 117-118]。

ii 民間部門

選挙時の大量雇用は、労働者保護を目的としたTermination of Employment of Workmen Act（以下TEWA）の迂回策と言える。TEWAは労使間の合意とは別に、労働者解雇の最終的な権限を政府に付与し、労働長官Commissioner of Labourに解雇条件を判断させた⁽²⁴⁾。TEWAの目的は主に地方や農村出身者の雇用対策として解雇に厳しい条件を付し、求職者と都市との経済格差の不満を緩和することにある。労働長官の任免権も大統領に帰属するため、TEWAは政治的に運用されると言える。TEWAの対象企業は15人以上の事業所であるが⁽²⁵⁾、実際には15人未満の事業所も適用を受ける⁽²⁶⁾。 [World Bank 1999: 16] はTEWAの改定後は15人以上の事業所が増加せず、新規の雇用が抑えられ一般的に労働市場が硬直化したと指摘している。

民間の雇用機会がほとんど創出されない中で、農村出身者に対してはむしろ顕著な採用差別が表面化した⁽²⁷⁾。民間企業はTEWAの影響を最小限に抑えるため、解雇や労働争議のリスクが少ない人材を企業幹部の知人や身内等から補充した [Gunatilaka 2010: 9]。都市部の多くの民間企業は伝統的に一族経営でビジネスにイギリスモデルを採用しており、実務に必要な英語能力と社会的（文化的）習慣の属性を企業体質として重視した。このためイギリスモデルと疎遠な地方商業圏や農村出身者に対し、閉鎖的（排他的）な雇用姿勢を示すようになった⁽²⁸⁾。

民間雇用が進まない他の要因として、政府部門より見劣りする賃金等の処遇格差や労使間対話が不活発な企業風土の存在も考えられる。

2003年、コロンボ大学は15才から24才の就業者450人（政府、民間とも）を対象に、就職活動と採用プロセスの実態調査を行った。その結果、一族・親族のネットワークや社会的つなが

りで就業した者は63.8%に上った（表11）。またほぼ4人に一人は直接使用者から採用されたと回答した。

政治的な介入による就職が0.7%であることについて、コロンボ大学は、政治力を行使した就職の割合が小さいことはよい傾向であるが、本調査が従業員数の少ない企業⁽²⁹⁾の調査であるため政治的な介入の影響度を確認できないと述べている⁽³⁰⁾。友人や一族の紹介で63.8%以上の若者が就労したことが政治的介入の必要性の低下を示したとも分析しているが、一族経営やイギリスモデルの企業は身内や知人の人材登用を志向するため、政治的属性は問題になりにくい構造にあると言える。

企業の国有化を実施した社会主義政権が敗退した1978年以降は、経済開放政策によって首都圏や南部州を中心に設置された輸出加工区Export Processing Zone（以下EPZ）に海外企業が相次いで進出した。1978年のEPZ開設当

表11 就職した若者（15才～24才）の就職手段：2003年 (%)

就職手段	男	女	計
Directly Recruited by Employer	25.6	22.0	23.8
Individual Agent/Contractor	2.6	3.6	3.1
Private Agency	3.1	1.8	2.4
Recommendation of Friends/Relatives	63.0	64.6	63.8
Answering an Advertisement	1.3	1.3	1.3
Through Education/Training Institute	1.3	2.2	1.8
Through Political Contacts	0.4	0.9	0.7
Government Employment Service	0.9	1.8	1.3
Job Fairs	0.9	0.4	0.7
Other	0.9	1.3	1.1
計	100	99.9	100
調査人数	227人	223人	450人

表12 輸出加工区進出企業の業種別割合：1980-2005年

(%)

	1980	1990	2000	2003	2006*
Food, Beverage & Tobacco	11.9	4.8	6.9	6.0	6
Textile, Wearing Apparel & Leather	79.7	64.4	46.3	49.8	50
Chemicals, Petroleum, Coal, Rubber & Plastic	2.3	4.8	16.0	12.9	12
Non-Metallic Minerals Products	0.2	10.3	4.8	3.5	4
Other Manufactured Products	2.1	6.8	13.4	8.4	8
Services Including Agricultural Projects	3.8	4.5	10.5	11.5	12
Others	0.0	4.4	2.0	7.9	8

*[Sivananthiran 2008: 9]

Aggarwal 2005

表13 労働者数別民間企業数の平均割合：

1995-2003年

(%)

	10人未満	10-49人	50人以上
非EPZ	69	20	11
EPZ企業	17	26	57
計	68	20	12

Abidoye et al. 2009

初から（当時はFree Trade Zone）、労働集約型企業（繊維産業）が多く進出し（表12）、石油化学、ゴム・プラスチック製品、食品加工企業などの単純労働型企業で雇用が進んだ。1995年から2003年にかけて、EPZの50人以上の企業数は民間全体の57%を占め、一定の雇用機会の創出に成功した⁽³¹⁾（表13）。EPZ企業は通常の民間企業よりも多くの労働力を必要としたため、一族・親族、社会的ネットワークよりは、人材仲介業や広告等の一般的手段による労働者募集が行われた。世銀によれば、EPZにおける雇用機会はgood jobsへの志向が高い高卒以上の若年層の雇用の改善には結実しなかった [Gunatilaka et al. 2010: 7]。

iii 農村

農村人口が多い南西部では、農業労働者は西部州では全労働力の7.9%、南部州では37.1%である（表6）。非農業を含むInformalセクター労働者は、両州とも半数近くを占め（表5）、農業分野以外の労働者が多く存在することがわかる。また南部州を中心に若年層の失業率が高いことから、失業者だけではなく、多くの潜在的失業者の存在も指摘できる。

農業分野では全労働者の86.5%がInformalセクターに属し、南西部では80%以上の農家が小規模農家small holdingsに分類されている（表14）⁽³²⁾。小規模農家の85%以上（2州では90%以上）が稲作農家である（表15）。

FAO [2008: 19-29] は、水田の耕作者は必ずしも農家Agricultural Operatorに分類されておらず、耕作人らを取りまとめる立場の者が農家に分類されていると指摘している。Kumara [1999: 77] によれば、弁護士、地方官僚、商人、教師、村長など、植民地統治下でさまざまな賃金所得の職業に就いた者が農地の保有者となり、代々不在地主として農地を継承している。特に南部州では、農地の維持のために現場監督

表14 地域別農地と農地保有戸数：2002年

	全 国	西部州	南部州
0.1ha未満（主に自家消費農地）			
戸数	1,462	512	172
面積 ha	81	25	9
0.1ha以上（主に市場向け農地）			
戸数	1,783	192	286
面積 ha	1,475	132	213
8 .ha以上（Estateセクター*）			
戸数	6	0.817	0.852
面積 ha	384	40	36
全国（計）			
戸数	3,252	705	320
面積 ha	1,942	198	259

戸数：（'000戸）、面積：（'000ヘクタール）

*主にココナツ、ゴム等のプランテーション。

Dept. of Census and Statistics 2002

表15 地域別稲作地保有戸数と面積：2002年

	全 国	西部州	南部州
1 ha未満			
戸数	732	80	100
面積 ha	257	22	35
1 ha～2 ha			
戸数	139	2	13
面積 ha	163	3	16
2 ha以上			
戸数	24	0.677	1
面積 ha	73	2	5
計（計は一致しない。）			
戸数	897*	83*	115*
面積 ha	493	28*	56

戸数：（'000戸）、面積：（'000ヘクタール）

Dept. of Census and Statistics 2002

者⁽³³⁾が備上されており、統計では現場監督者が農家として分類されている。

現場監督者は、耕作人（小作人を含む）を村落の内外から集め、農地と労働を管理する。耕作人らは現場監督者から報酬として賃金と収

穫物を得るが、Kumara [1999: 78-79]によれば、現場監督者が耕作人らから、耕作地代（借地代）、種苗代、水牛費、生活費の前貸し等の名目で、年間100%以上の利息を徴収するため、耕作人らは年間の生計を維持するための十分な収入の確保が困難となる。この結果、耕作人らは現場監督者から借金を行い [Kumara 1999: 78-79]、借金をした耕作人らは、現場監督者との労働関係を継続せざるを得なくなり、労働の強制的な主従関係を形成するようになっている。

耕作人らの耕作権、収穫権を明らかにするため、1958年に水田法が制定された。これによって法的に耕作権者と認定されたのは、現場監督者であり、耕作人らに対する土地の権利は存在しなくなり、現場監督者の日雇い労働者である身分が明確となった [Kumara 1999: 79]。耕作地での労働関係は従来通り継続され、南部州東部（ハンバントタ地区）では、耕作人の70%以上が、収穫量の4分の1か、事前に現場監督者と合意した収穫量のいずれかを徴収されている。

1972年に実施された土地改革法⁽³⁴⁾は、全国の小作人や土地無し農家等に対し、農地を無償で供与することを目的とした。1戸あたり約4 haから8 haの農地が分配され、小作人等は農地の保有者となった。しかし、農地の利用は厳しく制限され⁽³⁵⁾、かつ相続によって農地の細分化が進んだために、小作人等は日々自己保有地で農家として生業を維持することが困難となっている [World Bank 2004: 49]。彼らは日々の生計を補うために、他の労働や耕作を余儀なくされ、現場監督者への依存度を高めているが、現場監督者は、村長、農業官等の役職を与

えられ [Evers 1969: 689-690], 正当な権限行使の一環として, 小作人らに耕作地や労働力を振り分けるようになっていく。

1970年代以降は, 人口増加によって基礎教育, 高等教育を受けた若年層が成人や社会人として相次いで労働人口に参入した一方で, 農村では土地改革によって土地無し農民が増加し, 潜在的労働者数も増加した⁽³⁶⁾。南部州では, 人口増加, 高卒以上の教育の普及, 民間経済の停滞と労働市場の硬直化, 土地改革の影響等が複合的に関連し, 限られた農地に対する余剰労働力も生みだした。彼らの一部は政府, 民間, 農村のいずれにも属することができず, 幅広い年齢層の失業率を押し上げる要因の一つになったとされる [Gunatilaka et al. 2010], [World Bank 1999], [Jiggins 1979], [Kearney 1975]。

5 政府, 民間と仏教寺院の一体的関係

i 伝統的な農村統治

2004年の政府報告書は, 現在の小規模農業は理想的な小規模農業であると述べている⁽³⁷⁾。このことは, 政府が現行の水田法や土地改革法, あるいは南部州の不在地主的な農地と耕作人らの労働関係を否定せず, 法制度や労働秩序のあり方を将来的に見直す方針がないことを示している。

政府のこうした背景には, 政府が農村を統治する上で, 政治家などの指導層が, 農村に対して伝統的に継承している統治の優位性⁽³⁸⁾と, 農村から得る伝統的な既得権益を維持する動機がある。政策レベルでは, 政府は厚く敬われる仏教を保護し, 仏教寺院を基礎に広がる農村の政治的社会的な支配を行い, その手段として,

政治家個人として檀家代表に就任し, 寺院を繁栄させ, 農村での政治的優位を保っている。時に政府と民間は, 個人レベルで婚姻関係を形成し, 同族者として一族のネットワークを強化することによって, 農村に対して盤石な支配的地位を共有することもある。

また, 低地地方の特徴として, カーストが次位以下のグループの事業家が, 植民地時代に築いた経済力により農地を購入し, 現在も収穫等を受益する他, 仏教寺院も建立し, 自ら檀家代表として, 属するカースト・グループに有利な農村支配を図っている。

檀家代表は, 寺院とともに農村に農地を代々保有し, その維持に伝統的な労働システムを必要とした。通常は, 上位カーストである村の有力者が村落の労働秩序を管理するが⁽³⁹⁾, その有力者はたいてい仏教寺院の檀家(代表)でもある⁽⁴⁰⁾。

農村を取りまとめる村落の有力者は, 年単位で農家(耕作人等)の耕作場所や収穫の配分等を決定する。農家に対する報酬は, 現金ではなく収穫物の共有がほとんどであるが, 繁忙期以外でも有力者は農家やその家人に対する世話(他の労働の提供などさまざまな便宜)を行う [Sanderatne 1971: 126]。指示された労働に従わない農家には, 村落からの立ち退きなどのペナルティが課され, 暴力等のいじめも受ける。農家は村落内の労働秩序に従わざるを得ない立場にもある。

ii 農村に対する政府と民間の一体性

寺院の資産である農地は, 寺院組織や僧団ではなく, その寺院の代表僧侶個人の所有に帰属する [Kemper 1980: 35]。このため, 相続で発

生ずる資産の所有権は、寺院組織ではなく新たに代表となる僧侶個人に移転する。低地地方では、寺院の資産の相続、代表僧侶の後継者、寺院の資産と施設の運営管理、さらには僧侶自身の学問修養や留学等の活動を含む寺院運営に関する一切の決定事項は、檀家代表⁽⁴¹⁾が最終的な決定権を有している [Kemper 1980: 35; Evers 1969: 686]。

檀家代表が寺院の資産に絶対的な権限を有するのは、仏教寺院の代表僧侶と親族関係にあるためである。同族であることは同じカーストに属することでもあり、上位カーストが檀家代表であることは、寺院（と僧侶）も文化的社会的に農村の秩序の上位にあることを示している。檀家代表が政治家であれば、寺院を通じて農地や労働を支配するだけではなく、政府にとって優位な農村政策も策定できる。政治家には資産家でもある有力な檀家代表も存在する⁽⁴²⁾。檀家代表が資産家であれば、政治家自らも農地に対する権益を守ることができ、個人レベルで政治一族と資産家が同族であれば、農村の支配について、政府も民間も政策的に一体的な行動をとりやすい。

仏教寺院と檀家の同族性は、政府の政策と農村社会の伝統的秩序を維持するために、政府（政治家）と民間（実業家）にとって不満の少ない秩序であると言える。

6 おわりに

スリランカでは、1970年代以降、政府、民間の雇用プロセスの不正化、不透明化が進行し、政府部門では chit system 等に加えて、選挙と連動した大量雇用が常態化した。民間でも、

英語能力や出生集団の出自（地域、カースト）に基づく排他的な雇用慣行が定着し、労働法制 TEWA の見直しが逆に労働市場の閉鎖性を強めていった。

政府は多くの労働者が信仰する仏教を保護し、仏教寺院の役割と権限を通じて（檀家代表に就任し寺院を繁栄させることによって）、農村との関係を維持し、農地からの伝統的な権益を保ってきた。また、政府は農村出身の賃金労働者を TEWA によって保護し、弱者としての農村出身者に寄り添う姿勢を示している。政府レベル以外でも、地方の有識者（弁護士、地方官僚、村長等）は、檀家代表や農地保有者として代々農村に深く関わり、農村の社会秩序の上位者として労働システムを継承し、農村（農家、耕作人等）との相互依存関係を維持している。

1970年代以降の政府の労働改革は、民間の労働市場を硬直化させ、Formalセクターに参入困難な農村出身者を増加させた。農村では、水田法、土地改革法、伝統的な労働システムが、耕作人等の日雇い労働の固定化を進めた。雇用対策として政府は選挙時に公務員の大量採用を実施し、地方農村出身者の雇用機会の改善に努めたが、就職プロセスは全般的に政治化傾向を深め、その中で檀家代表である政府、民間は、仏教寺院の役割と権利を活用する形で、農村での政治的優位性と経済的権益を保っている。

[投稿受理日2012.8.24/掲載決定日2013.1.24]

注

- (1) スリランカの正式国名はスリランカ民主社会主義共和国。本稿ではスリランカで統一する。
- (2) 低地シンハラ人は、1971年までの国勢調査で分類された集団である。基本的に南西部の低地地方に住み、内陸高地地方（旧シンハラ王朝領）の高

- 地シンハラ人と区別される。低地シンハラ人は、高地シンハラ人に適用される伝統的なシンハラ法（婚姻、相続等）の適用を受けない。
- (3) 南部州を含む沿岸一帯は2004年のスマトラ沖大地震のインド洋津波で、死者、行方不明、住宅、鉄道、道路流出等の被害を受けたが、現在は、空港、港湾開発、工業団地の建設の他、海岸、自然公園等を資源とする観光開発が進められている。
- (4) [Commonwealth Local Government Forum 2009: 202].
- (5) 都市部はMunicipal CouncilとUrban Councilの所管地域。農村部はPradeshiya Sabha村議会の所管地域。
- (6) Gunasekera [2011: 6] は、都市部（Municipal CouncilとUrban Council）は行政上の区分であるが、農村部でも都市化が進行し、新たな定義の必要性を指摘している。PADCO [1990: 46-47]によれば、行政区としての都市部の指定は、自治体の申請に基づきCommissioner of Local Governmentと担当大臣が決定（却下）するが、その審査・決定基準は不定である。
- (7) [Dept. of Census and Statistics: 34].
- (8) 西部州では約453万920人、南部州では約216万2,000人（2001年国勢調査：民族別の割合。2001年国勢調査は集計終了の国勢調査としては現在では最新。2011年国勢調査は現時点で集計中）。
- (9) 西部州では約394万2,000人、南部州では約215万9,000人（同国勢調査：宗教別の割合）。
- (10) Senanayake元首相、Bandaranaike元首相（仏教に改宗）、Jayawardene元大統領等、Rajapaksa大統領等の一族。
- (11) Ibid.および“Current Situation of Informal Sector, Informal Employment Statistics and Its contribution to GDP in Sri Lanka”, Papers prepared for Workshop on Informal Employment and Informal Sector Data Collection II: Evaluation, Processing and Utilization of Data from ‘1-2’ surveys organized by UNESCAP held in May, 2008, p. 3（2012年7月5日最終アクセス）。
- (12) [World Bank 2004: 12-13; 同旨2000: 22; 同旨1999: 23].
- (13) [Dept. of Census and Statistics 2009: 4].
- (14) 南部州では1971年、失業や低賃金に不満を持つ低地シンハラ人の若者らが中心となって、雇用機会の創出と公正な雇用に主張し、反政府暴動を組織した。この組織は、1980年代から1990年代にかけて、さらに全国的な武力闘争を展開した。
- (15) [Ibid.:11, 15, 19, 26], [Tambiah 1963: 64]. 期間の定めのない雇いで賃金、退職金、賃金以外の処遇（有給休暇、短時間労働等）が保障されている。職種、職位によっては住居、交通費の支給、海外渡航（出張、研修等）の機会がある。
- (16) [Public Service Commission 2008: 2].
- (17) Public Service Commission ホームページ（最終アクセス2012年6月5日）
- (18) Ibid.
- (19) Warnapala [1973: 1187], は spoils system と呼んでいる。現Rajapakse大統領は長兄Chamalを国会議長に、次兄Gotabayaを国防次官兼警察庁兼海上保安兼出入国担当に、弟Basilを経済開発大臣兼観光兼投資促進担当に任命。いところ3人Nirupama, Jaliya Wicramasuriya, Udayanga Weeratungaをそれぞれ上下水道省副大臣、在アメリカ大使、在ロシア大使に任命。また子息ChamindaとNamalをそれぞれ大統領顧問と政府事業Tharunyata Hetak（青年の志）の最高責任者に、義理の兄弟3人Jayantha Wicremasinghe, Gamini Wicremasinghe, Nishantha Wicremasingheをそれぞれ武器調達組織の最高責任者、セイロン銀行総裁、スリランカ航空の会長に任命。この他、年長の親族を中心に政府や公企業の役職に登用。大統領自身は国防大臣、財務・計画大臣、港湾・高速道路大臣を兼任。
- (20) [Government of Sri Lanka 2010], [Commonwealth Local Government Forum 2009: 202], [United Nations 2004: 8].
- (21) [United Nations 2004: 9].
- (22) Ibid. 雇用プロセスの公平性、平等性、能力主義を損ねる悪弊として若者の不満（と暴動）の要因と指摘されている。
- (23) [World Bank 2010: 8; 同旨 2000: 16; 同旨 1999: 22-23]. 選挙時と大量採用の時期は重なっている。大統領選挙は1988年、1994年、1999年、2005年、2010年に実施。総選挙は1989年、1994年、2000年、2004年、2010年に実施。州議会選挙は2004年、2008年、2009年に実施。
- (24) 労働長官の解雇承認まで一般的に数か月から1年以上を要する。承認過程は非公開で、承認決定まで企業は身分と賃金を保障しなければならない。退職手当等も労働長官の判断に委ねられる。

- (25) 15人未満の事業所は、事実上のInformalセクター企業と考えられるが、例外的にFormal企業も含まれる。
- (26) [UNCTAD 2004: 38].
- (27) [Gunatilaka et al. 2010: 9, 137, 203-204, 208], [World Bank 1999: 25].
- (28) 農村出身者の英語能力は、ビジネスでは不十分と見なされ、農村出身の労働者は、英語を社会から農村を切断するkaduwa (シンハラ語で刀の意) と呼ぶ。
- (29) 5人以上50人未満の事業所。[Hettige et al. 2004: 55].
- (30) [Ibid.: 62].
- (31) Aggarwal [2005: 44] によれば、外国企業の占める割合は投資額の比率において1982年は86.3%で、その後微減しつつも2003年は82.1%を占める。
- (32) 農地は8 ha未満のsmall-holdings とそれ以上のestate or large holdings の2つに分類される [Dept. of Census 2002]。
- (33) “Gambaraya” (現場監督者) システムと呼ばれる。
- (34) 農地に関する法令は、地方や保有形態等によってさまざまな法令が存在する。プランテーション農地に関するものを除き、法令はほぼ全て小規模農地に関するものである。これらの法令では、農地のまた貸し、認められた場合を除く共同保有、転売等を禁止している。各地の農地は境界線が不明確で、他人の農地や近隣の森林等への不法侵犯、占拠が発生し、係争、土地の没収、農地の放棄等が行われ、耕作面積や収穫量の変動の一因とされる。
- (35) 農家は自由に栽培作物を選択できない。また農地の売却、合併等も禁止されている。
- (36) World Bank [2009: 15] によれば、0.4ha以下の耕作地を有する農家の戸数は、1982年には全体の42%であったが、2002年には62%に増加した。
- (37) Tea, coconut and paddy as well as medicinal and aromatic plants and a large number of spices which are our national crops are largely smallholder activities and provide an ideal ownership structure for growth and equity” [Ministry of Finance and Planning, Colombo 2004: 14].
- (38) イギリス植民地政府は、地方統治の行政官僚に、主に在地の有力者である上位カースト者を任命し

た。

- (39) 祭礼のとりまとめや民事的な判断など村落の社会生活全般を管理する。
- (40) 政治家や檀家代表の親を持つ者同士等が婚姻によって一族となり、政治的影響力と資産を有する檀家代表となった例もある (バンダラナイケ家とラトワッタ家等)。
- (41) [Kemper 1980: 35-36]. 低地地方では檀家代表は檀家個人ではなく檀家代表組織が実質的な権限を有する場合が多い。
- (42) ラトワッタ家 (バンダラナイケ夫人元首相の実家) 等。

参考文献

- Abidoye, B., Orazem P. F., and Vodopivec, M., 2009. “Firing Cost and Firm Size: A Study of Sri Lanka’s Severance Pay System”, Social Protection Discussion Paper, No. 0916, World Bank, Washington, D. C.
- Aggarwal, A., 2005. “Performance of Export Processing Zones: A Comparative Analysis of India, Sri Lanka and Bangladesh”, Working Paper No. 155, Indian Council for Research on International Economic Relations, New Delhi.
- Bureau of Census, U. S. Department of Commerce, 1977. “Country Demographic Profiles Sri Lanka”, ISP-DP 8, Washington, D. C.
- Central Bank of Sri Lanka, 2011. “Economic and Social Statistics of Sri Lanka 2011”, Colombo.
- Commonwealth Local Government Forum, 2009. “Country Profile: Sri Lanka”, Commonwealth Local Government Handbook 2010-2011, UK, pp. 201-205 (2012年6月5日アクセス).
- Department of Census and Statistics, 2001. “Brief Analysis of Population and Housing Characteristics”, Population and Housing Census in Sri Lanka, Ministry of Finance and Planning, Colombo.
- , 2002 “Census of Agriculture 2002”, Number and area of Agriculture holdings by all sectors and by district, Colombo (2012年7月5日アクセス).
- , 2009. “National Definition of the Informal/Formal Sector Employment in Sri Lanka”, Papers prepared for Regional Workshop on Measurement of Informal Sector and Informal Employment organized by UNESCAP (2012年7月5日アクセス).

- , 2012. "Population of Sri Lanka by District", Preliminary Report (Provisional) – 1, Census of Population and Housing 2011, Enumeration Stage February – March 2012, Colombo.
- , 2011. "Sri Lanka Labour Force Survey Annual Report 2010", Colombo.
- Department of National Planning, 2002. "Employment and Unemployment of Youth in Sri Lanka", Ministry of Finance & Planning, Colombo.
- Evers, H-D., 1969. "Monastic Landlordism in Ceylon; A Traditional System in a Modern Setting", *Journal of Asian Studies*, Vol. 28., No. 4, Cambridge University Press, pp. 685-692.
- FAO, 2008. "Metadata for National Agricultural Statistics, Sri Lanka", Bangkok (2012年7月5日アクセス).
- Ganeshan, P., Balendira, S., Dassanayake, M. D., 1995. "Sri Lanka: Country Report to the FAO International Technical Conference on Plant Genetic Resources (Leipzig 1996)", Department of Agriculture, Sri Lanka.
- Gunasekera, H. R., 2011. "Some Improvements to 2011 Population and Housing Census in Sri Lanka", Paper Presented to the 25th Population Census Conference, Seoul, Korea.
- Gunatilaka, R. et al., 2010. "The Challenge of Youth Employment in Sri Lanka", World Bank, Washington, D.C.
- Gunawardena, C., 1993. "Employer Expectations and Equity in Education in Sri Lanka", *International Journal of Educational Development*, Vol. 13, No. 2, Pergamon Press, Oxford, pp. 125-130.
- Heintz, J., 2010. "Defining and Measuring Informal Employment and the Informal Sector in the Philippines, Mongolia, and Sri Lanka", Working Paper No. 3, United Nations Development Account Project: "Interregional Cooperation on the Measurement of the Informal Sector and Informal Employment" 2006-2009, UNESCAP, New York.
- Hettige, S. T., 1995. "Economic Liberalization and the Emerging Patterns of Social Inequality in Sri Lanka", *Sri Lanka Journal of Social Sciences*, Vol. 15, No. 1 & 2, Sri Lanka, pp. 89-115.
- Hettige, S.T., Mayer, M., Salhi, M., 2004. "School-to-work transition of youth in Sri Lanka", Employment Strategy Papers, Employment Policies Unit, Employment Strategy Department, University of Colombo, Sri Lanka.
- Jiggins, J., 1979. "Caste and family in the politics of the Sinhalese 1947-1976", The Cambridge University Press.
- Kearney, R. N., 1975. "Educational Expansion and Political Volatility in Sri Lanka: The 1971 Insurrection", *Asian Survey*, Vol. 15, No. 9, Cambridge University Press, pp. 724-744.
- Kearney, R. N. and Jiggins, J. 1975. "The Ceylon insurrection of 1971", *The Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, Vol. 13, No. 1, Routledge, London, pp. 40-64.
- Kemper, S., 1980. "Reform and Segmentation in Monastic Fraternities in Low Country Sri Lanka", *The Journal of Asian Studies*, Vol. 40, No. 1, Cambridge University Press, pp.27-41.
- Ministry of Finance and Planning, 2004. "The Economic Policy Framework of the Government of Sri Lanka, A new economic order for a strong national economy", Colombo.
- Ministry of Labour Relations and Manpower, Central Bank of Sri Lanka, Department of Census and Statistics, 2009. "Labour and Social Trends in Sri Lanka 2009" With Technical and Financial Support from ILO, Sri Lanka.
- Nanayakkara, A. G., 2004. "Employment and Unemployment in Sri Lanka – Trends, Issues and Options", Department of Census and Statistics Sri Lanka, Colombo.
- Obeyesekere, G., 1974. "Some Comments on the Social Backgrounds of the April 1971 Insurgency in Sri Lanka (Ceylon)", *Journal of Asian Studies*, Vol. 33, No. 3, Cambridge University Press, pp. 367-384
- Public Service Commission of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, 2009. "Annual Report 2008", Colombo (2012年6月5日アクセス).
- Roberts, M., 1974. "Problem of Social Stratification and the Demarcation of National and Local Elites in British Ceylon", *Journal of Asian Studies*, Vol. 33, No. 4, Cambridge University Press, pp. 549-577.
- Ryan, R., 1953; reed., 1993. "Caste in Modern Ceylon", Navrang, New Delhi.
- Sanderatne, N., 1971. "Tenancy in Ceylon's Paddy Lands: The 1958 Reform", PB-223757, prepared for Agency for International Development, Department of State, Washington, D. C.
- Samaranayake, G., 1999. "Patterns of political violence and responses of the government in Sri Lanka, 1971-

- 1996”, *Terrorism and Political Violence*, Vol. 11, No. 1, Routledge, London, pp. 110-122.
- Sivananthiran, A., 2008. “Promoting Decent Work in Sri Lanka”, InFocus Initiative on Export Processing Zones, Social Dialogue, ILO, Geneva (2012年7月12日アクセス).
- Tambiah, S. J., 1963. “Ceylon”, *The Role of savings and wealth in southern Asia and the West*, Lambert et al, UNESCO, Paris, pp. 44-125.
- UNCTAD, 2004. “Investment Policy Review Sri Lanka”, Geneva.
- UNESCAP, undated. “Country Reports on Local Government Systems: Sri Lanka”, updated version. (2012年6月5日アクセス).
- United Nations, 2004. “Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, Public Administration Country Profile”, New York.
- USAID/Sri Lanka, 2006. “Jobs for the 21st Century: Sri Lanka Assessment”, Prepared for USAID Asia and Near East Bureau (2012年5月12日アクセス).
- Warnapala, W. A. W., 1973. “The New Constitution of Sri Lanka”, *Asian Survey*, Vol. 13, No. 12, University of California Press, pp. 1179-1192.
- World Bank, 2008. “Land Reforms in Sri Lanka”, A Poverty and Social Impact Analysis, A Discussion Paper, South Asia Agriculture and Rural Development Unit, Washington, D. C.
- , 1999. “Sri Lanka A Fresh Look at Unemployment”, Report No. 19609-CE, Poverty Reduction and Economic Management Unit, South Asia Region, Washington, D. C.
- , 2004. “Sri Lanka Development Policy Review”, Report No. 29396-LK, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit, South Asia Region, Washington, D. C.
- , 2000. “Sri Lanka, Recapturing Missed Opportunities”, Report No. 20430-CE, Poverty Reduction and Economic Management, South Asia Region, Washington, D. C.