

ラージャパクサー族の 選挙と政治手法

荒井 悦代

はじめに

スリランカは1978年に議院内閣制から大統領制に移行した。大統領制の比較研究においては、大統領制は、国民の直接選挙で選ばれ、議会の多数派に依存しない大統領制と、議会の多数派の信任に依存する首相および内閣が並立する半大統領制に分類され、また後者は大統領がもつ制度上の権限はさほど多くないとされる（粕谷 2010）。三輪（2010）は、スリランカ国内のメディアや知識人はスリランカの大統領は非常に強い権限を有し、行使することができていると主張することを紹介した。そしてスリランカでは大統領が閣僚の任命権、最高裁判所や高等裁判所の判事の任命権、憲法等に規定されているさまざまな内容や、所属政党の党首としての権限等を政治的に活用することによって、憲法で規定されている以上に大きな権力をもつことを示した（三輪2010）。

三輪が研究対象としたのは、おもにマヒンダ以前の大統領とマヒンダの第1期政権までであった。マヒンダ第2期政権以降、大統領の権限強化の傾向は非常に強くなった。はたしてラージャパクサー族の政治基盤はどのようにして形成されたのであろうか。本章では、マヒンダのパーソナリティ、選挙戦略および憲法改正を含む政治手法の3つの観点から検討する。

第1節では、ラージャパクサー族政治の中心にいるマヒンダの経歴を検討する。内戦終結のヒーローとして熱狂的な支持を獲得する時期よりも前の、大統領に上りつめるまでのマヒンダの経歴を考察することでラージャパクサー族の政治的資

源を明らかにする。

第2節では、マヒンダが選挙をどのように利用してきたのかを考察する。そして本来ならば弱いはずのスリランカの大統領がどのような手段を用いて権限を強めていったのかを論じる。大統領の権限を強化したため、国会での法案の審議や議論は形式だけで、承認するための単なるゴム印になってしまったという指摘もある (Ivan 2020)。ただ総論で述べたように、スリランカは最近まで¹⁾選挙によって政権交代・指導者交代してきた国であり、選挙および国会に対する国民の信頼は厚かった。国会が単なるゴム印になっているという批判があるにせよ、ラージャパクサ政権下では、自らが直接選挙で選ばれた大統領であること、国会で多数の議席を確保していたことを根拠に国民に選ばれた大統領・議員であることを国内だけでなく海外にも喧伝していた²⁾。そして立法過程や国会運営を円滑にできるため、強大大統領権限を行使できるラージャパクサ政権であっても選挙での実績や与党議員の議席数を重視した。

ラージャパクサ政権では、選挙だけでなく、党籍替え (クロスオーバー) を招く、ラージャパクサ政権に批判的な議員の追放などで党内政治を操作し、国会に確実に支持者を増やした。これによって大統領の権限を強化するための憲法改正や中央集権的な法案など立法や人事を恣意的に運用したことを第3節で示す。しかしこの手法によって支配しようとしていた国会議員らの扱いが困難になった事例を紹介する。

1) 例外としては、任期中の指導者の死去や2018年のシリセーナ大統領によるラニル首相解任や2022年の反政府運動アラガラヤをきっかけとした首相、大統領の交代がある。

2) 内戦末期の政府軍による戦争犯罪や人権侵害が国連などで問題視されており、それに反論するために国内における支持を得ていることを示す必要があった。

1 大統領就任以前のマヒンダ・ラージャパクサ

1-1 南部出身

マヒンダの父親ドン・アルヴィン・ラージャパクサ (Don Alwin Rajapaksa) の兄ドン・マチュー・ラージャパクサ (Don Mathew Rajapaksa) はハンバントタ³⁾の国会議員を務めていたが、1945年に死去した。ドン・マチューの息子たちはまだ若く、地元の支持者らはドン・アルヴィンに地盤を引き継ぐよう要請した。ドン・アルヴィンは政治に関心が薄かったが出馬し、1945年の補欠選挙において無投票で当選する。当初は統一国民党 (United National Party: UNP) に所属していたが、1951年、S・W・R・D・バンダーラナーヤカとともにUNPを離れた。その後、S・W・R・D・バンダーラナーヤカはスリランカ自由党 (Sri Lanka Freedom Party: SLFP) を創設する。ドン・アルヴィンもスリランカのSLFPの創設メンバーであった。独立以降のスリランカはUNPとSLFPが選挙のたびに政権交代をしており、ドン・アルヴィンは当選と落選を繰り返し、党内で目立つ存在ではなかった。選挙活動の資金繰りのため土地を売却してしのいだことや1965年の選挙費用は自家用車を売って工面したといったエピソードも紹介されている (Padmakumara 2010, 67)。

ドン・アルヴィンは土地・土地開発省の政務官、農業土地大臣、国会副議長を務めたものの1965年の選挙で落選したのち1967年には病没した。大黒柱を失ったラージャパクサー族は経済的に苦労したという。

マヒンダは1945年11月18日生まれで9人兄弟である。地元に近いゴールのリッチモンド・カレッジで初等教育を受け、中等教育はコロンプのナーランダ・カレッジ (Nalanda College) およびサースタン・カレッジ (Thurstan College) で受けた。

マヒンダは父の地盤を引き継ぎ、1970年7月総選挙にSLFPから出馬し、24才6か月で初当選した。国会議員を務めながら法律を学び、弁護士資格を得た。1977年選挙ではSLFPは168議席中わずか8議席にとどまり、大敗を喫した。敗北のおもな理由は1970年代前半にSLFPが進めた輸入代替工業化の失敗である。この選挙

3) スリランカ南部に位置する県、おもな産業は農業、漁業、塩田など。サファリや仏教・ヒンドゥー教の聖地カタラガマなどがある。

でマヒンダも議席を失った。

国会の6分の5を得たUNPのJ・R・ジャヤワルダナ (J.R. Jayewardene) は、新憲法の制定により大統領制を導入し、自ら大統領に就任した。ジャヤワルダナ大統領は、圧倒的与党であることと大統領という地位を利用し、短期間に憲法改正を繰り返し、大統領の権限を強めた。第4次憲法改正により国会の任期が6年延長されたため、総選挙は1989年まで延期され、1977年7月の選挙から12年以上もUNP政権が続いた。

1-2 人権活動家

在野にあった10年以上の間、マヒンダは弁護士として活動するなかで、人権活動家として評価を得た。弁護士として活動していたマヒンダのもとにはしばしば地元の問題などがもちこまれ、それに精通していった。マヒンダは南部の住民に寄り添い、南部の政治的混乱⁴⁾で息子を失った母親たちの嘆きに耳を傾け、1988年に母親戦線に参加した。

1990年にマヒンダは国内の人権侵害（人民解放戦線 (Janatha Vimukthi Peramuna: JVP) やJVPを平定しようとするスリランカ警察などによる行方不明や殺人) に関するデータや多数の署名を集め、基本的人権を守る議員連盟の1人として、強制的または非自発的失踪に関する国連の作業部会の第31回会合にあわせてジュネーブ行くために空港に向かった⁵⁾。しかし空港で警察官に書類を没収されてしまう。それでもマヒンダは、機転を利かせて警察官に詳細な「没収品リスト」を作成させた。

この空港でのエピソードはマヒンダの人権活動家の一面を紹介するものである⁶⁾。その一方で2010年以降のマヒンダが、内戦末期の政府軍による戦争犯罪 (LTTE戦闘員だけでなくタミル民間人がいるとわかっていながらの攻撃、白旗を掲げるLTTEメンバーの銃撃など) に目をつぶり、タミル人の行方不明者の家族に積極的に対応することはなく、国際社会から手厳しい批判を受けているのとは対照的である。

4) シンハラ人青年らを中心としたマルクス主義を標榜する人民解放戦線 (JVP) による反乱。1970年代はじめと1980年代後半に反政府暴動を組織した。荒井 (2003) も参照。

5) 実際には会議に招待されていたわけではない。

6) マヒンダの自作自演という説もあるが、それが真実なら政界における駆け引きのうまさ象徴する出来事である。

1-3 反プレマダーサの先鋒

1989年総選挙で国会に復帰したマヒンダは、SLFPのなかで頭角を現すが、その1つの理由が、1988年大統領選挙で大統領に就任したUNPのラナシンハ・プレマダーサ (Ranasinghe Premadasa) に対する反対運動の急先鋒となったことである。

プレマダーサ大統領は、スリランカの伝統的な政治エリートが高いカースト出身(ゴイガマ)であったのに対して、洗濯屋カースト出身であった。プレマダーサは、貧困層向けの住宅建設や多数の衣料工場建設など大胆な政策で人気を博した。

政治手法についても独特で、『アジア動向年報』(アジア経済研究所 1993, 514)によれば「パースカリンガム大蔵省事務次官を頂点とする特定の有能な官僚群が、この直接統治を支えている。国際通貨基金や世界銀行の構造調整政策を具体化し、公企業の民営化などの行政改革を実施する。先進工業国や国際機関の信認を得て、外国投資を導入し、経済成長を実現しようとする手法である。効率的な直接統治をとり、前政権時代に創設された多くの省庁に巣くう、長老政治家たちは無用の長物になる。」そのため、自身が所属するUNP党内に反プレマダーサ・グループがあり、弾劾動議も提出されたが、否決された。プレマダーサは彼に対抗しそうな若手の有力政治家を党から除名するなどして、権力基盤を強化した。

マヒンダは、プレマダーサの推進する民営化やインフレに抗議する人々の先頭に立った。プレマダーサは貧困対策に熱心ではあったが、政治手法は独裁的で自身の所属するUNPから弾劾決議が提出されるなど反発するものも多かった。造反者を党から追放するなど、強権を振るうプレマダーサに対してUNP党内には無力感のようなものがあつた。その膠着した状況に風穴を空けたのがマヒンダたちの野党グループだった。1992年3月、マヒンダはコロンボから南部の宗教的な聖地のカタラガマまでの280キロメートルを18日間かけて移動する大行進(パダ・ヤトラ)を組織した。行進中にマヒンダの父親ドン・アルヴィンがかつて身に着けていたクラッカ(シコクビエ)で染められた赤茶色の肩掛け(サタカヤ)を仲間から送られ、以降彼や一族のトレードマークになっている⁷⁾。

7) マヒンダのほかチャマル、バジル(バシルと表記されることもある)、ナマールは白いサロン(腰巻)と上着にサタカヤを着用するが、ゴタバヤは西洋風のシャツやズボンを身に着けていることが多い。

1-4 SLFP党内で頭角を現す

長らく野党にあった期間、マヒンダの所属するSLFP内部ではバンダーラナーヤカー族内での主導権争いがあった。創設者のS・W・R・D・バンダーラナーヤカの妻シリマヴォの後継者をめぐる息子アヌラ・バンダーラナーヤカ（Anura Bandaranaike）と娘チャンドリカ・クマーラトゥンガ（Chandrika Kumaratunga）の争いである。二人の不仲は、SLFPの政党としての機能不全を招いた。スリランカを代表する二大政党のひとつであるにもかかわらず数年間にわたり党年次大会が開催されなかった。リーダー不在および党の機能不全のなかで、マヒンダはSLFP所属の国会議員であったものの、党の主導権争いとは距離をおいた。マヒンダは個人的にはアヌラと親密で⁸⁾あったが、党の主導権争いでアヌラにつくことはなかった。マヒンダはコロンボで行われていた党内の伝統的エリート間の主導権争いにあえて参加せず、自分の強みは南部出身であること、南部の人々が圧倒的に農村に住むシンハラ人仏教徒であることを自覚し、支持基盤を強化することに尽力した。

1993年の州評議会選挙以降、クマーラトゥンガがSLFPを率いることになり、マヒンダも1994年に入閣を果たす。しかし、クマーラトゥンガは、マヒンダを過激なシンハラ・ナショナリストとみなしており、政権中にマヒンダを優遇することはなかった。

マヒンダは1994年には労働・職業訓練大臣に就任するも、ポジションに不満だった。しかし労働者憲章⁹⁾や労災に対応する病院をつくるなど、創意工夫で支持基盤を拡大して労働者の支持を得る。しかし1997年にジュネーブ出張中に労働・職業訓練大臣の職を解かれ、漁業大臣となる。ここでも漁場に漁師のための休憩・宿泊施設などを建設することで、漁民らの支持を固めただけでなく、党内における存在感を高めた。漁業大臣であった時期は、話し合いによる政治的な内戦解決を指向するクマーラトゥンガ大統領と意見を異にする仏教僧らの支持を得るようになった（Perera 2017, 84）。

マヒンダは党内で頭角を現すようになったにもかかわらず、クマーラトゥンガとの考え方の違いが大きかったため、2004年の国会議員選挙後、クマーラトゥン

8) マヒンダの結婚式の花婿介添人(ベストマン)はアヌラであった。

9) 在任中に実現することはなかった。

が大統領が首相に指名しようとしたのは、ラクシマン・カディルガマル (Lakshman Kadirgamar) であった。カディルガマルはタミル人で1994年の国会議員選挙でナショナル・リスト (いわゆる比例) で政界入りした。その後、外務大臣としてLTTEを国際的に活動禁止団体とすることに貢献しており、政治手腕に関しては申し分ない。しかしタミル人であるカディルガマルの首相起用は仏教の高僧らが反対した (*News First* 2019)。僧侶らは、マヒンダが首相に指名されなければ反乱を起こすと脅したという (Keethaponcalan 2022, 110)。最終的にマヒンダが首相に指名された。

さらに2005年の大統領選挙でも、現役首相が次期の大統領候補となるのが順当であったが、前任者のクマーラトゥンガはマヒンダ首相をSLFPの大統領選挙候補者にすることを渋り、マヒンダに対してネガティブな発言をしていた。クマーラトゥンガと親しいSLFPの古参議員らも、積極的にマヒンダを支持していなかった (Padmakumara 2010, xiv)。民族紛争を交渉によって解決しようとしていたクマーラトゥンガを、マヒンダは首相であったにもかかわらず積極的に支持していなかったからである。

マヒンダは選挙キャンペーン中に、大統領に選ばれたならば、アヌラを首相にすると述べたが、当選後に首相に指名したのは党の年長者ラトナシリ・ウィクレマナーヤケ (Ratnasiri Wickremanayake) であった。マヒンダの経歴や過去の活動の検討を通じて明らかになったことを整理すると次の通りである。

第1は、マヒンダをはじめとするラージャパクサー族の最大の特徴はスリランカの伝統的な政治エリートではないという点である。独立以降ジャヤワルダナまでの政治家は名門に生まれ、コロンボなど大都市で育ち、英語で教育を受けたエリートが首相や大統領になった。

マヒンダの生い立ちや生まれ育った環境は、当時の政治エリートと異なる。マヒンダに関する本でも、筆者のパドマクマールは冒頭で「スリランカ内外の多くの人が、彼が国の指導者の座につくとは予想していなかった」(Padmakumara 2010)と述べている。プレマダーサという先例がすでにあっただにもかかわらず、またその時点で首相でかつ十分な政治経験をもつマヒンダの大統領就任が予想外とされたのは、スリランカの人々にとって、国の指導者は政治エリート出身であるべき、という強い固定概念があったためだ。そのようないわば逆風のなかで地位を固めて、大統領に就任したマヒンダは、徐々に権限を強化していった。

第2に南部の農村出身であることを強調する点である。スリランカ政治の中心は植民地時代も独立後もコロomboであったが、ラージャパクサの出身は南部であった。そしてマヒンダは自らのアイデンティティを南部に求めた。LITEとの戦闘や交渉の過程で、タミル人の多く住む「北部・東部」に対してシンハラ人の住むのは「南部」である、として「南部」が意識されるようになっていた。もちろんこの用語が使われる南部は、北部・東部以外の広い地理的な範囲を意味しコロomboも含まれるが、本来の意味での南部出身者が大統領に選出されるべきであるという雰囲気生まれつつあった。マヒンダはスリランカ最南端ハンバントタ県出身であったため名実ともに条件を満たしている。

第3に、マヒンダがシンハラ仏教徒であることを強調しているという点である。スリランカにおいて、シンハラ人の多くは仏教徒であり、多数派である。クマラトungaが進めた内戦の政治的解決には、シンハラ人の譲歩が求められることになるが、それに反対する勢力は無視できない。特に仏教僧侶らの影響力は大きかった。マヒンダは有力な仏教僧の支持を得て同時に仏教徒の支持も得た。またこれは将来の内戦の軍事的解決への道を準備することにもなった。

マヒンダは、当時の伝統的な政治家や政敵と同じことをしても勝ち目がないという理由から、活動する分野や地域を見極めていた。弁護士として母親戦線のために尽力したことやパダ・ヤトラの運営はプレマダーサに対抗する可能性を示した。つまりマヒンダは何をすると支持が高まるか・次の選挙で得票できるか、自分の強みやリソースを見極めた。その結果、大統領になる前のマヒンダは大統領就任後とはかなり違う側面があったといえる。動員できるリソースが小さかったからである。リソースを動員するタイミングも考慮しなればならなかった。

本節でマヒンダの過去の活動について概観した理由はもうひとつある。マヒンダが野党議員としてあるいは在野の一介の弁護士として、より強い政治権力とまさに当事者として対峙した経験があることを示せると考えたからである。かつては弱い立場にいて、仲間を募ったり知恵をしばったりしながら生き延び、党内でステップアップしてきた。マヒンダは、十数年後に戦争を終わらせた英雄となり、大統領として強大な権力をもつようになっただけでなく、それを拡大するようになった。マヒンダは、アラガラヤにかつて自分が中心となって組織したパダ・ヤトラの記憶が蘇ったのではないか。

2 なぜ選挙に強いのか

マヒンダやゴタバヤは自ら喧伝するように、直接選挙で選ばれた大統領であり、国会で多数の議席を確保したこと、国民の支持を集めたことがその権力の基盤となった。はたしてマヒンダやその一族は、どうして選挙に強かったのでしょうか。本節では、マヒンダやゴタバヤの選挙公約、選挙キャンペーンを検討する。

2-1 選挙公約

マヒンダとゴタバヤは、選挙で何を主張したか。ここでは直接選挙である大統領選挙をみてみよう。マヒンダは大統領選挙に3回（2005年、2010年、2015年）出馬し、ゴタバヤは1回（2019年）出馬している。彼らは農村出身のシンハラ仏教徒であることをことのほか強調している。公約もシンハラ仏教徒にアピールするようなストーリーが好んで用いられている。

マヒンダは、2005年大統領選挙の公約であるマヒンダ・チンタナ（マヒンダの考え）を発表した。その後、2010年には「明るい未来——将来のためのビジョン」、2015年には「成功への道のり——安全な国家・より明るい未来」を、ゴタバヤは2019年に「繁栄と栄光の展望」を公約として発表した。その時々状況にあわせてターゲットとなる対象や重点となる分野は若干異なり、マヒンダとゴタバヤのパーソナリティや経歴の違いによって相違がある。しかし公約の背後にあるストーリーはほぼ同じである。基本構造は以下のとおりである。①スリランカ人にとって、村¹⁰⁾の生活は重要である。自分は村の出身で村のことをよく理解している。②美しい村は破壊されてしまった。③村を発展させて国を強くする。④多様な宗教や民族の価値観と倫理を共有して発展する。

①では、スリランカの人口の80%ほどが居住する村や村の生活を重視する姿勢をみせることで、村に住む人々にアピールしている。多数派に訴えかけることは選挙に勝利するための必須条件といえる。同時に都市に居住する伝統的なエリート政治家とは異なると主張している。②しかし、美しい村は破壊されてしまった。

10) ここでの村は、都市部以外の居住地一般。

③政権についたらまず村を復興・発展させて、村の集合体である国全体を強くすると主張する。④その際に用いるのは、スリランカの多民族・多宗教のなかで培われ・共有された価値観と倫理であるという。

マヒンダやゴタバヤの実際の言動や政治・経済の中心地コロomboおよび西部州の一極集中を鑑みると、彼らの公約には違和感がある。確かにシンハラ人の意識のなかには学校教育などを通じてスリランカの村3点セット（仏教寺院の仏塔、灌漑池、水田）が定着しており（Hennayake 2006）、世代を問わず村の生活に対して憧憬のようなものが共有されている。シンハラ人仏教徒の心情に訴える手法は、南部のシンハラ仏教徒を自認するラージャパクサー族にとっては、きわめて自然であるように見える。内戦後の村の開発に関しては、確かにバジル¹¹⁾・ラージャパクサが多方面にわたる道路開発事業などを展開した（Amarasinghe and Kahandawaarachchi 2009a）。

しかし多宗教や多民族の価値観と倫理を共有して発展するという筋書きは少数派のタミル人やムスリムにとって大いに違和感があった。違和感の根拠は内戦終結後に多発した急進的な仏僧によるイスラム教徒やキリスト教徒襲撃がある（第3章参照）。これらの騒動や襲撃のなかで扇動的な演説をするなど、中心的な役割を果たしているのはボドゥバラセーナ（仏教勢力軍、Badu Bala Sena: BBS）という仏教徒の集団である。そしてそれを裏で支援しているのはゴタバヤであると信じられている（第3章参照）¹²⁾。襲撃に関してラージャパクサー族が積極的に手を下しているということではできないものの、これらの襲撃行為を警察が見て見ぬふりをするなど、指導者らの意図があると疑わざるを得ない状況がある。

2-2 選挙制度と選挙運動

次に、選挙制度の変化、特に比例代表制の採用と州評議会選挙の国政との結びつきが深まるなかで、ラージャパクサー族が台頭してゆく。

スリランカには国会議員、大統領選挙のほか、州評議会および地方自治体選挙がある。州評議会は、1987年11月の第13次憲法改正によって導入された。同年に締結されたインド・スリランカ和平協定に沿ったもので、県（District）をいくつ

11) バシルと表記されることもある。

12) ゴタバヤのBBS支援は、スリランカ国内ではかなり信ぴょう性が高いが、Kamal Gunaratna (2020)によればゴタバヤは、彼らのセレモニーに招かれ一緒に写真撮影をされただけで主張している。

か合わせた9つの州 (Province) を設立し、各州にある程度の自治権を付与することが目的であった。これによってタミル人が多く居住する北部州と東部州が設立され、タミル人の自治権拡大につながることを期待された。地方自治体では都市評議会 (Municipal Council)、町評議会 (Town Council)、村評議会 (Village Council) の選挙が行われそれぞれの議員が選出される。

投票や選挙制度は以下のとおりである。

(1) 大統領選挙：大統領は国民の直接選挙で選出され、任期は5年である。18歳以上の有権者による直接投票で選出される。候補者が3名の場合には、有権者は選好の順に1または2の順位をつけて2名選ぶ。候補者が4名以上の場合は、選好順に1, 2, 3の順位をつけて3名選ぶ。開票時には、選好第1位の票を候補者ごとに集計し、有効投票数の過半数の選好第1位を獲得した候補者がいる場合はその候補者を当選とする。そのような候補者が出なかった場合は、3位以下の候補者に選好第1位が投じられていた票について2位, 3位の選好にしたがって上位2位の候補者に配分する。そしてより多くの票を得た候補者が当選となる¹³⁾。

(2) 国会議員選挙：独立以降の国会議員選出のための選挙は、小選挙区制で行われた。県がいくつかの選挙区に区切られて、立候補者は選挙区内で選挙活動を行っていた。有権者は候補者1人を選ぶ。当選するのは、その選挙区で最多の票を得た候補者であった。任期中に議員が辞任したり死亡するなどして欠員が生じた場合、補選 (by-election) が行われた。

1978年には比例代表制 (Proportional Representation: PR) が導入された。選挙区は22の県であり、小選挙区制の時よりも広がっている。議席数は各県の人口に応じて配分される。注意しなければならないのは、県内はいくつかのブロックに分かれており、各党はブロックごとに立候補者のリストを作成する点である。小選挙区制の時は候補者はこのブロック内で選挙活動を行っていた。つまり候補者と有権者の距離が近かった。

ところが比例代表制下では、県全体が候補者の選挙区であり、候補者はブロック外でも選挙活動をしなければならない。有権者も自分の居住するブロック以外の候補者にも投票できるようになった。したがってブロックは党内における手続

13) 2024年9月の大統領選挙ではじめて選好票1位の候補者の得票が過半数を下回り、再集計が行われた。

き上の便宜的なものとして理解してよい。

投票に際しPRでは、有権者はまず自分の選好する政党を選ぶ。次にその党内の候補者から3名を選び、当選させたい順に印をつける（選好票、Preferential Vote: PV）。県内での議席の配分は、最も多く得票した政党にボーナス・シートとして1議席がまず与えられ、残りの議席は県内での各党の得票数に応じて比例的に配分される。誰が当選するかはPVの多寡によって決まる。このボーナス・シートがあることによって、県内で最も得票数の多い政党の当選者数は得票率よりも大きくなる。

国会の議席は225で、このうち196が各県から選出される。225から196を引いた残りの29はナショナル・シートと呼ばれる。各政党の全国得票数を総計し、その数に応じて比例配分される。国会議員選挙は、全国で同一の投票日に実施される。議員に欠員が生じた場合、小選挙区制のもとでは補選が行われたが、PRの場合その議員の所属政党から補充が行われる。

(3) 州評議会選挙と地方議会選挙：PR制で行われる。州評議会の任期は5年、地方議会の任期は4年である。大統領選挙、国会議員選挙と州評議会選挙では、有権者が選ぶ3人は別々でなければならないが、MC、TC、VCなどの地方議会選挙では1人の候補者に3票のPV票を投票することが可能である。

PR制度は1978年に導入されたものの、新制度が適用されたのは、1988年の州評議会選挙であった。この間に行われるはずだった国会議員選挙は、総論で触れたように第4次憲法改正で任期が6年延長され、行われなかったためである¹⁴⁾。そもそも州評議会選挙が行われたのがはじめてであったうえに政党も候補者も有権者も1978年の選挙制度の改正について正しく認識しておらず混乱した。とくに選挙区が拡大した点が政党や有権者に十分共有されておらず、ポスターを張る場所をめぐるトラブルや衝突が多発した¹⁵⁾。野党が弱体化あるいは与党が圧倒的に強い県では、与党候補者同士が選好票をめぐる争う事例もみられた¹⁶⁾。

候補者にとって、選挙区域の拡大により小選挙区の時よりも必要な資金が増え

14) 1978年に選出された議員の欠員は、補欠選挙が行われた。

15) 登録されたブロック外でのポスター張りや選挙活動がトラブルの理由となった。

16) 2011年10月、地方評議会選挙の応援にあたっていたBharatha Lakshiman PremachandraとそのボディガードらはDuminda Silvaのボディガードらに銃撃され、プレマチャンドラら4人が死亡した。どちらも当時の与党連合に属していた。

た (Jayasuriya 2012, 75) ことが負担となった。すでにこの頃までには印刷メディアやテレビメディアが大々的に導入され、選挙戦略の立案と実施に専門のメディア機関を利用するようになったため、選挙活動には費用がかかるようになっていた。政党や政治家個人は多額の資金的裏付けや支援に頼らざるを得なかった。したがってPR制度の導入にともない大口の寄付を提供してくれるビジネスマンや支援者の存在感が高まった。選挙後にこれらの支援者への見返り・恩賞が求められることもあり、汚職や腐敗が増えることとなった (Perera 2017, 65)。あるいは、知名度の高い立候補者に有利となった。政治家2世・元クリケット選手や映画俳優・歌手などが起用されるようになったのはこのためである。マヒンダらは、大口支援者や知名度の高い立候補者を重視するようになった。

PR導入をきっかけに選挙に伴うトラブル・衝突・暴力が多発するようになったこと、多額の資金を準備しなければならないこと、汚職・腐敗を懸念し、十分な教育を受けた有望な候補者を擁立するのが難しくなったともいう (2013年10月29日、マータラ県内の村議会議員らとのインタビュー)。

2-3 国会議員・大統領選挙以外の選挙の重要性

ラージャパクサ政権では州評議会 (Provincial Council: PC) を地方への権限移譲という創設本来の目的のためでなく、自らの権力基盤の強化のために利用したといえる。大統領選挙や国会議員選挙は全土で一斉に行う必要があるが、PCや地方評議会選挙はその制約がない点を利用した。

表1-1に示すように第1回のPC選挙は1988年に実施された。その後2004年までの4回のPC選挙はほぼ任期に従って選挙が行われた。しかし、第5回 (2008年と2009年) および第6回 (2012, 2013, 2014年) のPC選挙は変則的で、ラージャパクサー族にとって政治的意味がある¹⁷⁾。

2008年5月の東部PCで選挙が行われた¹⁸⁾。2007年7月に東部州からLITEを掃討し、かつてのLITE支配地域を民主的に運営し開発を進めていることをマヒンダ大統領

17) 2017年9月に州評議会選挙法が改正された後、選挙は行われていない。

18) 北・東部州は1988年9月に合併した形で設立された。合併については将来住民投票を行い決めることになっていた。1990年に解散し、以降機能していなかった。2006年に最高裁判所が合併を違憲と判断し、2007年1月1日に北部州と東部州に分かれた。そのため前回の選挙から20年ぶりの実施となった。

表1-1 選挙実施のタイミング

| | 大統領 | 国会 | 州 | 地方 | | | | | |
|------|------------------|--|--|------------------------------------|---------|---|-----|--------------------------------------|-----------------------|
| 任期 | 5年* | 5年 | 5年 | 4年 | | | | | |
| 1988 | 12月 | 2月 | 4月北西, 北中, ウヴァ, サバラガムワ 6月西, 中央, 南 11月北東 | 5月 | | | | | |
| 1989 | 11月 | | 第1回 | | | | | | |
| 1990 | | | 8月 | | 5月(東部州) | | | | |
| 1991 | | | | | | 3月 | | | |
| 1992 | | | | | | | 12月 | | |
| 1993 | | | | | | | | 5月北西, 北中, ウヴァ, サバラガムワ, 西, 中央, 南 | |
| 1994 | | | | | | | | 3月南 | |
| 1995 | | | | | | | | 第2回 | |
| 1996 | | | | | | | | 10月 | 3月, 5月 3月(アクレッサPS) |
| 1997 | | | | | | | | | |
| 1998 | 2月 | | | | | | | | |
| 1999 | | 1月北西 4月西, 中央, 北中, ウヴァ, サバラガムワ 6月南 | | | | | | | |
| 2000 | | 第3回 | | | | | | | |
| 2001 | | 11月 | 3~5月 | | | | | | |
| 2002 | | | | 4月北西 7月中央, 北中, 北西, サバラガムワ, 南, ウヴァ, | | | | | |
| 2003 | | | | | 第4回 | | | | |
| 2004 | | | | | | 5月東 8月北中, サバラガムワ, 2月中央, 北西 4月西, 8月ウヴァ 10月南 | | | |
| 2005 | | | | | | | 第5回 | | |
| 2006 | | | | | | | | 3月(パティカロア県) 8月ジャフナMC, Vavuniya UC | |
| 2007 | 1月 | | | | | | | | |
| 2008 | | | | | | | | | 4月 |
| 2009 | | | | | | | | | |
| 2010 | | 9月東, 北中, サバラガムワ 9月中央, 北, 北西 3月西, 南 9月ウヴァ | | | | | | | |
| 2011 | | | 第6回 | | | | | | |
| 2012 | | | | 8月 | | | | | |
| 2013 | | | | | 2月 | | | | |
| 2014 | | | | | | 11月 | | | |
| 2015 | | | | | | | 8月 | | |
| 2016 | 10月(Elpitiya PS) | | | | | | | | |
| 2017 | | | | | | | | 2月 | |
| 2018 | | | | | | | | | 8月 |
| 2019 | | 3月実施予定だったが, 行われず | | | | | | | |
| 2020 | | | 9月 | | | | | | |
| 2021 | | | | 11月 | | | | | |
| 2022 | | | | | 11月 | | | | |
| 2023 | | | | | | 11月 | | | |
| 2024 | | | | | | | 11月 | | |

(注) * 1978~2015年まで任期6年, 2015年4月の19次憲法改正で5年に短縮。

(出所) <https://www.parliament.lk/dates-of-elections>

領は国内外にアピールすることになった¹⁹⁾。

2009年2月14日、中央州と北西部州で州評議会選挙が行われた。この選挙は、政府軍とLTTEの戦闘が最終局面に向かうなかで行われたものであったため、マヒンダ・ラージャパクサ大統領はこの選挙を、内戦の軍事的解決の是非をめぐる国民投票と位置づけていた。開票の結果、どちらの州でも、与党のSLFPを中心とする政党連合（統一人民自由連合:UPFA）が勝利を取めた。とくに北西部州では、UPFAは圧勝した。この結果についてマヒンダ大統領は、今回の選挙での勝利は、祖国を愛するすべての者にとっての勝利であるとした上で、「テロリズムを完全に撲滅し、我々の兄弟にとっての民主的な権利を勝ちとるという政府の計画が、国民に承認された」ことを示していると述べた²⁰⁾。

軍事的成功をアピールしたり、政策の支持を問う手段として州評議会選挙を用いただけではなかった。全国一斉に選挙を行うことなく、州の選挙をずらして行うことで、党幹部などを集中して選挙州に送り込み、大規模な選挙運動を行った。公営企業の従業員や車両等も政権与党あるいはそれを支持する政党の運動のために動員された（Transparency International Sri Lanka 2020）。さらに選挙を通じて支持離れや有権者の不満などに細かく対応することができた²¹⁾。たとえば第6回目の州評議会選挙は2012、2013、2014年と3回に分けて実施されている。

2014年9月のウヴァ州選挙は大統領選挙実施前としては最後の州評議会選挙であり大統領選挙の前哨戦であった。そのためUPFAは周到に準備し、選挙運動に総力をつぎ込んだだけでなく、ルールも変更した。ウヴァ州はバドゥッラ県とモナラーガラ県からなる。バドゥッラ県の人口はモナラーガラ県の1.8倍である。にもかかわらず、政府は選挙前に議員定員を人口の多いバドゥッラ県では3議席減らし、モナラーガラ県では逆に3議席増やした。モナラーガラ県が堅固なUPFA支持基盤だからである。マヒンダ大統領をはじめ幹部クラスがこぞって選挙キャンペーンに参加した²²⁾。

19) 2008年3月にはパティカロア県内の地方議会選挙が実施されている。

20) 三輪博樹・荒井悦代 2010.「LTTE殲滅、内戦終結——2009年のスリランカ」アジア経済研究所編「アジア動向年報2010」アジア経済研究所, 519.

21) 小選挙区制がとられていたときは、補選が支持率調査の役割を果たしていた。

22) キャンペーン中に安倍晋三首相や習近平・中国国家主席がスリランカを訪問したときはコロンボに戻ったが、それ以外はウヴァ州に張りついていた。

UPFAは議席の過半数を確保したものの、議席は25から19に減少した。UNPは7議席から13議席に躍進した。得票率でみるとUPFAは、バドゥッラ県では2009年は67.7%だったのが2014年には47.3%に落ち込んだ。UNPは同時期に25.8%から49.7%に伸びた。モナラーガラ県でもUPFAは81.3%から58.3%に減少し、UNPは15.5%から31.9%増加した。圧倒的勝利を期待していた与党は支持の下落に危機感を抱き、大統領選挙を2年弱前倒しして実施することにした²³⁾。選挙実施が決まったとき、現地のメディアはマヒンダの三選は確実と報道していた。周囲からみればラージャパクサ政権は盤石に映ったが、本人にとっては揺らぎの始まりとみえたのかもしれない (Vishwamithra 1984, 2014)。なぜそれほど危機感が強かったのか。大統領は権限を強めて国会を無力化し、さらに国会や地方議会を数の上ではコントロールしているようにみえた。しかし実は国会あるいは地方議会の圧倒的な支持を得ていると国内の有権者や国際社会に示すことが必要と考えていたようだ。そのためにはまずマヒンダの英雄としての個人的人気をもって大統領選挙で圧倒的な得票数を得るべきと判断した。単に多数を獲得するだけでは不足なのだ。そして選挙実施はマヒンダの英雄としての人気が維持されているうちに、すなわち早ければ早いほどよいと判断した。

3 ラージャパクサー族の政治手法

3-1 憲法改正によるコントロール

本章の冒頭で述べたように憲法の規定では大統領に与えられた権限は多くない。しかし、スリランカの大統領は政権与党党首としての権限や任命権も行使することで、強い権力を確立・維持することができる。ここではその政治手法として、憲法改正、意思決定の独占、造反者の排除の3つの観点から解明する。

第2章で詳述するようにマヒンダやゴタバヤはその政権下において、憲法改正を行い大統領の権限を強化した。一方で1980年代のスリランカでは、J・R・ジャ

23) 大統領の任期は当時6年だったので、1年前倒しのようにみえるが、2010年1月の選挙後、大統領宣誓は2010年11月に行われた。就任から起算すると2年弱前倒しとなる(アジア経済研究所 2016, 597)。

ヤワルダナ²⁴⁾が頻繁に憲法改正を行った。

憲法改正を政治目的で行ったことは共通しているが、目的は若干異なる。マヒンダおよびゴタバヤ政権期において憲法改正が人事権の制度変更などの大統領の権力強化の手段として利用されたのに対して、ジャヤワルダナは権力基盤の維持・強化のために特定の事例に対応する目的で憲法改正を行った。権力基盤を維持・強化しようとした理由は、外資主導の経済発展のためには政治的安定が不可欠と判断したからである。

(1) ジャヤワルダナ大統領政権期の憲法改正

1977年の選挙によってUNPが国会の議席の6分の5を獲得した²⁵⁾。UNP党首のジャヤワルダナは、経済発展のためには、安定的な政府が不可欠として1978年に新憲法を制定し、大統領制を導入した (deSilva and Wriggins 1994)。

この憲法では、党籍替えは禁止されており、国会期間中に党籍を変更した国会議員は党籍と議員資格を失うとされた。ジャヤワルダナは党籍替えによって安定的だったUNPの議席を減らしたくなかったからである (deSilva and Wriggins 1994)。ところがジャヤワルダナは、新憲法制定の1年後に第2次憲法改正 (1979年2月) を行い、党から除名された国会議員でも必ずしも国会議員の地位を失わないことを保証した。当初の意図とはまったく逆の動きである。このときジャヤワルダナはシンハラ人とタミル人の民族融和を進めるために、タミル人議員のC・ラジャドライ (タミル統一解放戦線 Tamil United Liberation Front : TULF) に閣僚ポストを与えようとした。しかしこの人事はTULF内部で議論を呼び、ラジャドライは党を除名され、議員資格を失う。そこでジャヤワルダナは憲法を改正し、最高裁と議会特別委員会の判断によってラジャドライは議員資格を失わないとした。これによってラジャドライ議員の議席は確保され、同議員はUNPに入党し地域開発大臣に就任した。

24) 大統領就任期間は1978年2月～1989年1月。1951年のサンフランシスコ平和会議に出席し、「憎悪は憎悪によってやむことはなく、慈悲によってやむ」という仏陀の言葉を引用して、スリランカは日本に対する賠償請求を放棄することとなった。

25) UNPは168議席中141議席を獲得した。SLFPはわずか8議席にとどまり、タミル統一解放戦線(TULF)に次いで第3政党となった。

次にジャヤワルダナは1982年8月に第3次憲法改正を行い、大統領は就任後、4年を経過したならば再選挙を実施できるようにした²⁶⁾。これにより、実質的に大統領の任期を延長することになった。ジャヤワルダナが大統領選挙を前倒した理由は、当時の野党SLFPが分裂しており、大統領選挙を行えば勝利すると見込めたからであった。SLFPは党内が分裂してだけでなく前首相のシリマヴォ・バンダーラナーヤカは公民権をはく奪されており²⁷⁾、大統領選挙に立候補できなかった。1982年10月に大統領選挙が行われ、ジャヤワルダナは52.91%を得票し²⁸⁾、再選された。

大統領の任期延長を確保したものの、ジャヤワルダナは、圧倒的な多数を得られなかったことを問題視した。第3次憲法改正に続き、ジャヤワルダナは1983年8月に任期の切れる国会の任期の延長を試みた。通常の選挙を行ったならば従来のスリランカの選挙の与党不利という歴史、および直前の大統領選挙の不本意な結果からして、与野党逆転あるいは国会における圧倒的な優位を失うと考えたからである。そのため第4次憲法改正では、現有議会の任期を1983年8月から数えて6年後の1989年8月4日まで選挙なしに継続するとしたが、これに対しては最高裁判所が条件をつけた。すなわち国会で過半数の賛成を得ること、および国民投票に付すことであった。そして1982年12月に国民投票が行われ、国会の任期の延長が決定した²⁹⁾。続いて1983年2月にジャヤワルダナが行ったのは補欠選挙であった。1982年10月と12月に行った大統領選挙と国民投票で得票数が伸び悩んだ選挙区のUNP国会議員を辞任させ、補欠選挙を可能にする第5次憲法改正(1983年2月)を行った。これにより、UNPは議席数を若干減らしたが、ジャヤワルダナに協力的でないUNP議員などを排除することができた。

このように第2次憲法改正は、民族融和政策を補足するものとしてなされたものの、本来なら議席を失う議員を特別に救済し、自党に招き入れ結果として与党の安定化に寄与した。大統領選挙の前倒し(第3次改正)、国民投票による国会任期の延長(第4次憲法改正)および補欠選挙の実施(第5次憲法改正)によりジャヤ

26) 改正前は、任期満了後のみに大統領選挙を行うとされていた。

27) 在任中の権力乱用を理由に1980年に公民権をはく奪されていた。

28) SLFPから出馬したHector Kobbekaduwaは39.07%の票を獲得した。

29) 有効投票数の54.66%が国会任期の延長に賛成した。

ワルダナは、政治的な安定・長期化を確保し、継続的な経済政策を維持することができた。第2・第4・第5次憲法改正の効力は一度のみで、大統領の直接的な権限強化にはつながっていない点が特徴的である。

(2) マヒンダ大統領政権期の憲法改正

2005年の大統領就任以降の憲法改正や制度の運用方法の変更をみてみよう。この点に関しては、第2章で詳述するのでここではごく簡単に触れるにとどめる。2010年の第18次憲法改正は、大統領の三選禁止を廃止して長期政権を可能にした。大統領の任期は6年なので、3期続けて18年任期さえも可能になった。さらに、クマラトゥンガ大統領の在任中の2001年に第17次憲法改正で導入された憲法評議会（Constitutional Council）や各種独立委員会³⁰⁾は廃止された。憲法評議会は、大統領が高位公職者の任命にあたり勧告や承認を与えることになっていた³¹⁾。

2015年にマヒンダを失脚させたシリセーナとラニルによるヤハパーラナ政権は、第19次憲法改正により大統領および国会議員の任期を6年から5年に短縮、大統領の三選禁止を復活させ、大統領の国会解散権について「国会招集後4年は執行できず」と制限（改正前は1年）、二重国籍者の議員資格停止³²⁾、憲法評議会（国会議員7人と評議員3人で構成）を復活させ、各種行政委員会の委員を選定させるなど、大統領の権限を縮減した。その後、ゴタバヤ大統領の就任後2020年10月に20次憲法改正が行われ、再び憲法評議会を廃止し、大統領単独の決断で高位公職者を任免できるようになった。

以上みたように、ジャヤワルダナは国会の安定性を維持し、経済政策の継続性を確保するために憲法改正を行ったのに対して、ラージャパクサ政権が徹底的に重視したのは大統領の権限そのものを拡大・強化することで、とくに要職の人事権が重要視された。その結果、大統領は、党首として党内、大統領として閣僚・非閣僚、各種委員および国営企業の役員人事権を入手した。人事権は、一族や党内の支持者や仲間にポストを与えることができるばかりではない。他党からクロ

30) 1972年憲法で司法独立委員会・人事委員会などが廃止されたが、2001年の改正で復活させていた。

31) 第18次憲法改正に関してはプロセスも問題視されている。この改正案は緊急法案として提出され、閣議での議論や最高裁での審議および国会での議論は最低限の日数しかとらなかった。

32) この変更は、二重国籍者であるゴタバヤの大統領選挙出馬を阻止するために行われた。

スーパーを促したりと、自党内の反対派議員の罷免や追い落としの際にも頻繁に行使された。

3-2 独占的な意思決定

次にラージャパクサー族の政治支配の特徴である一族政治をみていこう。マヒンダは大統領就任後、1991年にスリランカ陸軍を退役し、アメリカ在住で市民権も保持していたゴタバヤを呼び戻し国防次官に任命した³³⁾。ゴタバヤは自身も戦地にいたことから軍の内情に詳しく、何をすべきか・どう改善すべきかを知っており、事務方として大胆な組織改革に取り組んだ。陸軍の人的拡充、海軍における高速艇の強化、空軍の空爆実施など作戦面で強化されただけではない。国防大臣を兼任する兄のマヒンダ大統領と国防次官のゴタバヤが作戦の実施を全面的にバックアップした。これまでは作戦の実施に際して、選挙などの政治日程やイベントの関連から政治家による横やりが入ることがままあったが、それを排除して内戦の軍事的解決を推し進めた。2009年5月にLTTEを壊滅し、内戦を終結させた。マヒンダは戦争の英雄として古代シンハラ王ドゥトゥゲムヌ³⁴⁾とよく比較された。ゴタバヤは内戦後はコロンボの都市開発・美化に取り組んだ。

バジルもマヒンダの大統領就任（2005年）にあわせてアメリカから呼び戻され、大統領の上級顧問として経済開発や危機管理などに当たっており、すでに「ミスター10%」（プロジェクトのコストの10%を賄賂として要求する）と呼ばれていた（*The Sunday Times* 2007）³⁵⁾。つまり内戦の終結前から「前例のない縁故主義」と批判されていた。バジルは2007年にナショナル・リスト枠で国会議員となった³⁶⁾。

長兄のチャマルはマヒンダ政権の1期目は港湾・南部開発、灌漑・水管理大臣を務め、2期目は2010年より15年まで国会議長（Speaker）を務めた。チャマルは温厚で敵の少ない年長者であり、国会議長は適役だった。

親族が要職についている点に関してバジルは新聞のインタビューで以下のよう

33) 国防大臣は大統領であるマヒンダが兼任。

34) 2000年以上前、インドから侵入してきたチョーラ王国のタミル人を倒し、失った領土を取り戻し、全島を統一した。

35) 国会議員宣言後に行われた現地メディアによるインタビュー記事。

36) Ameer Ismail氏の死去にともない空席が生じた。

に語った。

彼（マヒンダ）はマヒンダ・チンタナヤ（選挙公約）での誓約を実行しなければなりませんでした。彼にはそれを成し遂げるために適切な人材を選ぶ権利があります。彼はラリト・ウィーラトゥンガ氏を大統領秘書官に指名し、P・B・ジャヤスデラ博士に財務長官を続投するよう要請しました。彼は現在中央銀行総裁であるアジット・カブラールのような外部から人材を連れてきています³⁷⁾。

彼（マヒンダ）はゴタバヤ・ラージャパクサを国防次官に指名しました。彼は、仕事を遂行できる効率的で信頼できる人材を適切に選んでいます。彼は自分を知っている親戚や家族を選びました。しかし、彼らが仕事をしていなかったり、自信を保てなかったりすれば、マヒンダは親族であっても彼らを排除するでしょう。

と述べており、能力と信用をもとに選出されたと理由を述べている。

しかし、バジルの発言を額面どおり受けとることはできない。第1節で述べたように、マヒンダはクマラトゥンガ大統領政権期に首相を務めたが、大統領が推進する和平とは距離を置いた結果、主流派であったとはいいがたかった。そのため党内に能力があり信頼できる側近が不在だった。

当時の駐スリランカ・アメリカ大使ロバート・ブレイクRobert O. Blake³⁸⁾は、マヒンダ大統領の意思決定プロセスについて本国に次のように報告している。マヒンダは、従来の政治エリートたち³⁹⁾を信用することはできず、「ラージャパクサ・トリオは強力だが孤立」しており重要な決定事項はゴタバヤやバジルに頼っていたという⁴⁰⁾。ゴタバヤやバジルは、2005年選挙の直前まで国外に住んでおり、スリランカの政治事情を詳しく理解していなかったし、従来の政治エリートとの接

37) 2023年11月、最高裁はこれらの人物に経済危機の責任があると断じた。

38) ロバート・O・ブレイクは、駐スリランカ大使として2006年9月30日着任。2009年5月21日離任。

39) ブレイクは書簡で「コロombo」の人々と表現した。コロomboとは伝統的エリートが居住することで知られるコロomboの一区画。

40) 弟たちのほか、マヒンダにはお抱えの占星術師がおり、政治日程を相談していた。

触もほとんどなかった。

3-3 造反者の排除とクロスオーバー（党籍替え）

マヒンダ大統領の政治手法として特徴的であるのは、造反者や潜在的なライバルの排除と野党勢力の取り込みによる政権強化である。

2007年2月にマヒンダは与党UPFA内で反ラージャパクサと目される閣僚3人を罷免した。3人とはアヌラ・バンダラナーヤカ（Anura Bandaranaike）、マンガラ・サマラウィーラ（Mangala Samaraweera）、スリパティ・スーリヤアーラッチ（Sripathi Sooriyarachchi）である。サマラウィーラ港湾・航空大臣（当時）は、2005年11月の大統領選挙のキャンペーンの指揮をとり、マヒンダを大統領当選に導いたことから、政権発足直後は外務大臣と港湾・航空大臣のポストを与えられるなど重用されていた。しかし、人権問題や外交問題をめぐり大統領との間に亀裂があった（荒井2016, 3）ためマヒンダから疎まれた。

内戦終結に戦地で大きな貢献をしたサラット・フォンセーカ軍司令官は、マヒンダと並んで英雄視された。しかし内戦終結から間もない2009年7月には、フォンセーカは国防参謀長に任命されたものの、これは名誉職であり軍からの実質的な排除であった。そして、同年10月にはスポーツ省の次官に就任しているが、これはフォンセーカにとって屈辱的な人事であった。なぜならば、彼にとっては格下の地位にあるワサンタ・カランナゴダ（Wasantha Karannagoda）海軍大将⁴¹⁾が幹線道路・道路開発省という重要省庁の次官に就任していたからである。

クロスオーバーの例としては2007年1月には反ウィクレマシンハ派のUNP議員17人が大挙して党籍を離れて、与党側にクロスオーバー（党籍替え）した。これにあわせて内閣改造が行われ、クロスオーバーした元UNP議員17人も閣僚ポスト・国務大臣・副大臣あるいはプロジェクト大臣の地位を得た（荒井2016, 3）。

政権内人事と党内人事、党籍替えなどさまざまな手段を講じて、マヒンダが実現しなかったのは政権を支持する議員を国会に増やすことであった。その結果、閣議で承認した法案などは形式的に国会に送られるも短時間の審議を経たのちに

41) のちに日本大使に任命される。東日本大震災直後に着任し、着任後間もなく被災地入りして被災者に紅茶やカレーを振る舞った。

通過することもあった。これによってラージャパクサー族政治の長期化や安定化に寄与する法律さえ立案が容易になり、まさにジャヤワルダナ政権下のような状況（ゴム印化）が実現したようにみえた。

しかしジャヤワルダナ政権とラージャパクサー政権では大統領および国会議員の資質、大統領と国会の関係に大きな違いがあった。

ジャヤワルダナは、典型的なエリート政治家で、その自覚もあった。彼からすれば、議員のなかには能力が十分あるとみなすことはできないものも多くいた。そのため選挙のたびにメンバーが入れ替わる国会の動きに影響されない経済政策の実施や政治運営をするために強固な大統領制度を導入することが望ましいと考えた⁴²⁾。

当時は、UNPが議席の6分の5を得ており、それだけで安定的な国会運営が見込めるようにみえた。それでもジャヤワルダナは、すでに述べたように国会の安定性を確かなものにするため国会議員が当選後に政党を変更することを禁じた。さらに、ほとんどすべての国会議員から日付のない辞表を入手し⁴³⁾、反逆を押さえつけた。このように国会において圧倒的な多数を得ただけでなく、国会を強くコントロールできたジャヤワルダナにとって国会議員に恩賞としての大臣ポストを与える必要性はなかった。実績と経験を有する閣僚と数人の国務大臣を任命しただけで、ジャヤワルダナは有能な閣僚らと議論し意見を尊重し、単独で政策決定をすることはなかった（de Silva and Wriggins 1994, 386）。

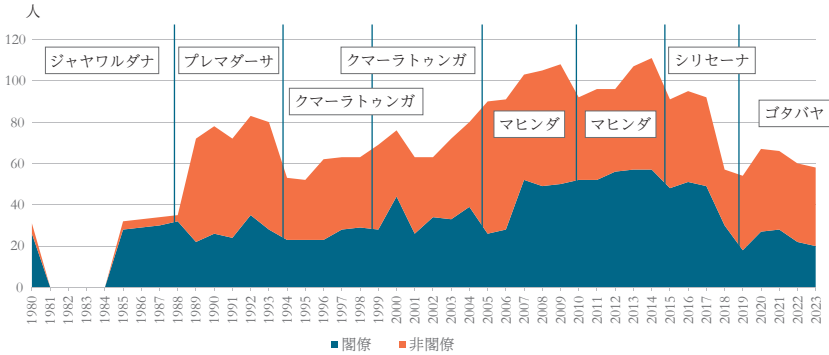
一方、ラージャパクサー族は、地方の出身で、村出身であること・非都市エリートであることをことさらアピールして多数派のシンハラ仏教徒の票を獲得していた。都市のエリート政治家を批判することさえあった。その結果、国会議員の質は非エリート化した。比例代表制（PR）導入後選挙暴力が多発したり、選挙にお金がかかることから政治を志す有望な人々をみつけることが困難になっていたことも質の変化の理由のひとつである。

国会において法案や決議の採択にあたり重要なのは賛成票の数である。ベテラ

42) ジャヤワルダナの国会不信のきっかけとなったのは、1953年に発生した食糧危機を乗り切るためにコメの配給制度を廃止するべきと提案をしたが、国民の支持を得られないという理由で反対され、実現しなかったこととされる（de Silva and Wriggins 1994, Chapter8）。

43) 例外はセイロン労働者会議のS・トンダマン（Savumiamoorthy Thondaman）議員。

図1-1 政権別大臣(閣僚と非閣僚)数



(注) 1981～1984年は資料欠落
(出所)アジア動向年報各年版

ンでも経験のない1年生議員でも1票であり、議員としての気質や役割は問われない。たとえばヴェリテ研究所の調査では、クロスオーバーした議員らの国会における発言回数などを調べた結果、彼らの党内の影響力は小さいことが明らかになっている (Verité Research 2014)。ラージャパクサ政権を支持してクロスオーバーした議員はラージャパクサらへの支持を表明してポストを得ているものも多い。本来ならば政治家として、国会における議論や政策面でプロフェッショナルな知見を提供するといった貢献が期待されるが、実際は、ポストやそれにとまなう恩恵を要求する集団になっているように見える。

図1-1は、政権ごとの閣僚数と非閣僚数を示す。閣僚は大統領によって任命され、大統領とともに閣議を形成し、重要な意思決定を行う。閣僚ではない大臣は、上級大臣・国務大臣・プロジェクト大臣・副大臣などと呼ばれる。国務大臣は担当する省庁や事業が割り振られる⁴⁴⁾。副大臣は、閣僚の補佐や代理を務める。非閣僚は首相の助言に基づいて大統領が任命する⁴⁵⁾。

プレマダーサ政権期には一気に非閣僚が増える。国会の定数が168議席から225議席になったという背景もあるが、主たる理由はUNPの党内調整である。党内にいくつかの派閥があり、同党議員からプレマダーサ大統領への弾劾動議も提出さ

44) 憲法第45条。

45) 憲法第46条。

れるなど、不安定な状態にあった。弾劾動議は否決されたものの安定的な政権運営を実現するための支持の引き換えとして党内の反対派を非閣僚に任命する必要があった。しかし、プレマダーサは前述したように重要な意思決定は優秀な官僚らと行っていた。

1994年以降、クマーラトゥンガ政権期は閣僚の数は前政権と同等であったが、非閣僚の数は幾分減った。マヒンダ政権期は、それまでの内閣に比べて閣僚の数が格段に増えた。これまでの政権では党内の反乱分子になる可能性をつんだり、他党から党籍替えしてきたメンバーに非閣僚ポストを与えることで対応していたからである。つまり非閣僚ポストは与党支持議員をつなぎとめるための国会内の調整弁のような役割を果たした。それに対して閣僚ポストは政策決定に参加することから重い意味をもつ⁴⁶⁾。マヒンダ政権下では相応の待遇のポストすなわち閣僚ポストを増やさざるを得なかった。そのうえ非閣僚の数も減らすことはできなかった。とくに2006年1月と8月および2007年1月、2014年は大量のUNP議員が党籍替えし⁴⁷⁾、その結果、閣僚と非閣僚を合わせると大臣は100人を超えた。マヒンダらは支持の引き換えとしてのポストを乱発したのだ。

マヒンダ政権下では、大臣や国務大臣・副大臣が多数いたにもかかわらず、省庁間の役割分担が明確でなく、省庁内でも複数いる国務大臣の分担が明確でなかった。マヒンダは、大統領のほか、国防や財務などの大臣を兼任していたこともあり、重要な決定などはマヒンダ、ゴタバヤ、バジルなどが実質的な意思決定を行っていた。

これはジャヤワルダナの手法と逆である。ジャヤワルダナは典型的なエリート政治家であり、国民に選ばれた国会議員を表面上は信頼する姿勢を見せていたが、国会議員のなかには選挙の気まぐれでたまたま当選してしまったHoiPolli（大衆や庶民）も含まれており、そのような国会に政策を委ねたくなかった、と政治ジャーナリストのD・B・S・Jayarajは分析している（Jayaraj 2022）。

46) 閣僚ポストを得ることは国会議員に重視されていたものの、その役割をそれぞれの議員がまっとうしたかどうかは、疑問が残る。ある閣僚は閣議で、あるプロジェクトを承認したが、後にそのプロジェクトに異議を申し立てるために最高裁に基本権訴訟を起こした。最高裁は、その閣僚が閣議で異議を唱えなかったことを理由に訴えを棄却した。

47) 2006年にUNPとSLFPは内戦対策に歴史的ともいえる合意を形成したが、ラニルはこれを理由に内閣のポストを要求しないとされた。しかしUNP議員はこれに不満で、クロスオーバーした。

ゴタバヤ大統領と内閣との関係もまた特徴的である。ゴタバヤは軍出身であり、マヒンダ大統領の就任後に国防次官に任命され、内戦終結を事務面から支えた (Amarasinghe and Kahandawaarachch 2009b)。内戦後は、都市開発大臣として主としてコロomboの再開発や美化に采配を振るった (Gunaratna 2020, 143-164)。

大統領に就任すると間もなくスリランカも新型コロナウイルス感染症パンデミックに見舞われた。ゴタバヤは感染拡大防止のため外出禁止令を発令し、それを厳格に実施した。例外を認めないなど管理は厳しかったものの、おおむね好意的な評価を得た⁴⁸⁾。ヤハパーラナ政権下では、指揮系統や指示そのものがいまいでかえって混乱しただろう。

ゴタバヤは元軍人として効率的に仕事をすることが美德であり強みであると認識していた⁴⁹⁾。閣僚・非閣僚ポストの数はゴタバヤにとって非効率そのものと映ったことであろう。したがって就任当初の閣僚数は20ほどにとどめた。マヒンダ政権期の半分以下である。非閣僚も減った。そして規模以外で特徴的なのはゴタバヤ政権期の非閣僚らのポストの名称が長大であることである。たとえば、農業関連には農業大臣 (閣僚) のほか3人の非閣僚がいるが、シャシンドラ・ラージャパクサ (ゴタバヤからすると甥) には「有機肥料の生産促進・規制, コメ・穀物, 有機栽培食物, 野菜, 果物, チリ, タマネギ, ジャガイモ生産促進, 種生産, 先進技術農業」, D・B・ヘーラット (Dharmasiri Bandara Herath) には「家畜, 農場促進, 酪農, 養鶏」, Sathasivam Viyalendranには「後進農村地区開発, 家内家畜, 小規模穀物生産」など細かな担当業務を明示している。おそらく細かく指示することで国務大臣らに職務に対する責任を自覚させ、成果の有無をはっきりさせたかっただろう。

マヒンダ政権期に、安定的な与党議員を得たにもかかわらず、ポストの数がここまで増えた要因は、ラージャパクサらが国会において安定や忠誠を求めたからである。しかしそれだけでなく、ラージャパクサー族が利権を得るのを間近に見た国会議員らも何らかの見返りを得られるべきという風潮ができあがっていたからではないだろうか。

48) その後、厳格な外出禁止措置が長期間続いたこと、にもかかわらず大規模なクラスターが発生したことにより、政府への不満は高まっていった。外出禁止は1年半に及んだ。

49) 大統領選挙の公約でもゴタバヤは「効率」という言葉をマヒンダよりも好んで使った。

国会議員らが支持を見返りに政権に求めることを如実に示す例を挙げよう。SJB所属のある議員が不満をぶちまけた (*The Sunday Times* 2023)。

私はヤハパーラナ政権時代に6つの閣僚を歴任しましたが、その後、私を支持してくれていた人々を支援できず選挙に負け、政治的に挫折することになりました。マイトリパラ・シリセーナ大統領とラニル・ウィクレマシンハ首相の間に亀裂があったため、政府は省庁に送られる予算のみを割り当てていました。省の役人たちは大統領に任命された人々で、私たちが思うように働くことを許してくれませんでした。(中略) 私は5つの省庁と148の施設を管轄していたので、多くの時間をコロンボで過ごしました。私は選挙区内の葬儀や結婚式に参加しませんでした。そのため私を支持者たちから遠ざけてしまいました。それが私の挫折の理由です。

この発言からまず、省庁に割り当てられる予算のほかに大臣には手当てがあること、その資金を用いて各省庁の役人らの協力を得て支援者を利するようなプロジェクトや人事を行うことができるはずだったのに、できなかったこと、コロンボで大臣としての仕事をこなすだけでなく地元での冠婚葬祭に参加しなければならないこと、などがわかる。

別の例を挙げよう。国会の解散権は大統領の権限であり、就任宣言後4年後に解散を命じることができるが、第15次国会ではシリセーナが19年に解散を宣言した。この判断に対してはじめて国会議員となった議員らが、将来年金を取るためには少なくとも5年間国会議員を務めなければならないという規則を根拠に、解散に大反対したことからも、彼らの関心が政治や政策よりも政治家自身の福祉にあるのではないかと推察される。

まとめ

J・R・ジャヤワルダナやプレマダーサは、経済開発を推進するべく強い執行権を行使するために大統領制を用いた。クマーラトゥンガは任期中、内戦を交渉で

政治的に解決するという使命に追われた。一方マヒンダは、任期中に内戦を終結させて英雄視されるようになった。中国からの資金を得てインフラ開発も大規模に実施することができた（第6章参照）。従来の政権ができなかったことをある程度実現した後、マヒンダにとって人事権を行使し、平和と経済成長の恩恵を一族や支持者に与え、政権を維持⁵⁰⁾することそのものが目的となってしまった。

ラージャパクサー族が2019年に政権に復活できたのは有権者のなかにカリスマ的なマヒンダへの期待もあったのは確かである。しかしこのような、恩恵を期待する議員たちの存在も再来を後押しする要因となったのではないか。これらの議員らの多くは、勞せず恩恵を与えてくれるラージャパクサー族に依存していたように見える。彼らは権力の行方を見定め、恩恵をもたらししてくれる勝ち馬に乗ろうと虎視眈々と目を凝らしている。彼らはラージャパクサー族に忠誠を誓っているように見え、国会では一族寄りの法案や予算に賛成票を投じるが、彼らにそれ以上の政治家としての貢献は望めない。ましてや自らがリーダーシップをとることもない。

内戦が終結しても、大統領に大きな権限を与えても、選挙で国会や州評議会で与党が議席数を確保して安定的な環境が実現しても、スリランカの政治指導者らは望ましい方向に国を導くことができなかった。スリランカにはアラガラヤで市民が求めていたようなシステム・チェンジ（政治制度改革）が必要なのは論を俟たない。

【参考文献】

〈日本語文献〉

アジア経済研究所編『アジア動向年報（各年版）』アジア経済研究所。

荒井悦代 2016.『内戦終結後のスリランカ政治—ラージャパクサーからシリセーナへ—』アジア経済研究所。

——— 2003.「スリランカにおける二大政党制と暴力——1987～1989年人民解放戦線（JVP）反乱深刻化の背景」竹内進一編著『国家・暴力・政治——アジア・アフリカの紛争をめぐって』

50) マヒンダにとって政権維持の最終目標は息子のナーマルに大統領の地位を譲ることである。

て』アジア経済研究所。

粕谷裕子編著 2010.『アジアにおける大統領の比較政治学——憲法構造と政党政治からのアプローチ』ミネルヴァ書房。

三輪博樹 2010.「スリランカの半大統領制——スリランカの大統領は「弱い」のか？」粕谷裕子編著『アジアにおける大統領の比較政治——憲法構造と政党政治からのアプローチ』ミネルヴァ書房。

〈外国語文献〉

Amarasinghe, Udeshi and Thilini Kahandawaarachchi 2009a. “Diffence Secretary Gotabaya Rajapaksa Salutes The war heroes.” *Business Today*, June.

<https://businesstoday.lk/defence-secretary-gotabaya-rajakpasa-salutes-the-war-heroes/> (2024年7月28日アクセス)

——— 2009b. “Basil Rajapaksa Turning The Wheel Of Change.” *Business Today*, October.

<https://businesstoday.lk/basil-rajakpasa-turning-the-wheel-of-change/> (2024年7月28日アクセス)

deSilva, K. M and Howard Wriggins 1994. J. R. *Jayewardene of Sri Lanka: A Political Biography: From 1956 to his retirement (1989)*. London: Leo Cooper

Gunaratna, Kamal 2020. *GOTABAYA*, Colombo: Vijitha Yapa Publications.

Hennayake, Nalani 2006. *Culture, Politics, And Development in Postcolonial Sri Lanka*. Oxford, Lexington Books.

Jayaraj, D. B. S. 2022. “Sri Lanka was ‘changed utterly’ by J. R. Jayewardene.” *The Daily FT*, 14 September.

<https://www.ft.lk/columns/Sri-Lanka-was-changed-utterly-by-J-R-Jayewardene/4-739855> (2024年7月28日アクセス)

Jayasuriya, Lakshiri 2012. *The Changing Face of Electoral Politics in Sri Lanka(1994-2010)*, Colombo: Social Scientists’ Association.

Keethaponcalan, S. I. 2022. *Electoral Politics in Sri Lanka: Presidential Elections, Manipulation and Democracy*. London and New York: Routledge.

News First. 2019. “Regret not allowing Lakshman Kadirgamar to be appointed as PM: Patali Champika.” 25 December.

<https://www.newsfirst.lk/2019/12/25/i-am-sorry-for-not-allowing-lakshman-kadiragamar-to-be-appointed-as-pm-patali-champika/> (2024年7月28日アクセス)

Perera, Kusal 2017. *Rajapaksa the Sinhala Selfie: A Personal Narrative in Political Categories*. Colombo: Neptune Publications

Padmakumara, Muthu 2010. *Mabinda*. Nugegoda: Sarasavi Publishers.

Seneviratne, Malinda 2008. “Man Behind the country’s defence strategy.” *Business Today*, November.

<https://businesstoday.lk/man-behind-the-countryes-defence-strategy/> (2024年7月28日アクセス)

The Sunday Times. 2007. “Mr. 10%? Prove it, says Basil.” 30 September.

<https://www.sundaytimes.lk/070930/News/news00020.html> (2024年7月28日アクセス)

———. 2023. “Controversy over tight security cordon around Colombo.” 21 May.

<https://www.sundaytimes.lk/230521/columns/controversy-over-tight-security-cordon-around-colombo-520639.html> (2024年7月28日アクセス)

Transparency International Sri Lanka 2020. “Election Integrity A review of incidence of misuse of public

property during 2020 parliamentary election.”

<https://www.tisirilanka.org/electoral-integrity-a-review-of-incidence-of-misuse-of-public-property-during-2020-parliamentary-election/> (2024年7月28日アクセス)

Ivan, Victor 2020. “President JR Jayewardene Created the Infamous System Which Enables MP’s of the Ruling Party to Enter Into Business Transactions With the Government and Plunder Public Property.” DBSJYARAJ.com, 26 July.

<https://dbsjeyaraj.com/dbsj/?p=69646> (2024年7月28日アクセス)

Vishwamithra 1984 2014. “Uva Election Results Indicate the Rajapaksa Myth is Brittle and Beginning to Crack.” 23 September.

<https://dbsjeyaraj.com/dbsj/?p=33418> (2024年7月28日アクセス)

Verité Research 2014. “Cross-over MPs: How do they affect parliament?” May.

<https://manthri.lk/en/blog/posts/cross-over-mps-how-do-they-affect-parliament> (2024年7月28日アクセス)

©Etsuyo Arai 2025

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>

