

第7章

スリランカの民族紛争における和解の可能性

——分権化を軸にして——

近藤 則夫

はじめに

今日、スリランカにおいて社会や経済の安定性を考えるにあたり、長年にわたる内戦の経緯とその影響を考えることは不可欠である。とくに内戦の戦場となった北部州や東部州の再建と発展を考えるときには、内戦がどのような経緯をたどり、内戦後の政治社会にはどのような問題があるのか、そして、そのような問題を解決するためにどのような展望があるのか、を理解することが不可欠となると思われる。本章の目的は、これらの問題に答えるために民族紛争の経緯を整理し、現状を検討することである。

スリランカの内戦は、政府軍の軍事作戦により「タミル・イーラム解放の虎」(Liberation Tigers of Tamil Eelam: LTTE)が2009年5月に壊滅したことで終結した。LTTEが壊滅する戦闘の最終段階では政府軍の容赦のない攻撃や民間人を人間の盾とするLTTEによって、おびただしい数の双方の戦闘員や民間人が犠牲になり、多数の人権侵害が発生したことは間違いない⁽¹⁾。このような内戦に至るシンハラ人とタミル人の暴力的対立は必然的であったのであろうか。本章の分析を先取りすると、それは選挙民主主義の導入、シンハラ人による「多数派の専制」、政治プロセスの行き詰まりなど、多くの要素がからみあった結果引き起こされた事態であったといえる。

スリランカのタミル人は古くから北部、東部に居住し王国を興したスリランカ・タミル人と、イギリス植民地期におもにゴム園や茶園における労働者として南インドから流入したインド・タミル人とに分かれる。独立後、民族紛争の中心的構図は多数派シンハラ人と少数派のスリランカ・タミル人とのあいだの対立であった。このような対立の構図が鮮明となった大きな要因は、選挙を媒介とする議会制民主主義の導入により、多数派シンハラ人の利益が露骨に重視されるようになったことである。スリランカではすでに1931年に「ドノモア憲法」(Donoughmore Constitution)が施行され、21歳以上の男女による普通選挙が実現し、有権者は1924年の20.5万人から1931年には150万人と一気に拡大した(Edrisinha et al. 2008, 55)。それまではセイロン知事が主要エスニック集団から代表を任命し、それによって民族ごとの代表性(Communal Representation)が保証されていた。しかし、1931年以降の選挙ではそれが廃止され選挙における政治的競争が正統化されたために、大衆政治が広まり、多数派シンハラ人の政治的優位があからさまになって、次第に「多数派の専制」という状況が生まれる。

選挙に基づく、多数派主義に歯止めのない民主主義体制の導入は、シンハラ人による仏教を軸とした民族主義の高揚とともに、タミル人や、ムーア人と呼ばれたムスリムなど少数民族の利益を考慮しない、シンハラ人多数派主義につながる。独立前は、スリランカ・タミル人は教育が進んでいたこともあり、政府高級官僚や軍高官のポストの大きな割合を占有していたが(Hashim 2013, 59)、そのような状況に対する多数派シンハラ人の反発も独立後のシンハラ人多数派主義の背景にある。

シンハラ人多数派主義が最初に具体的に現れたのは、1956年の、シンハラ語を唯一の公用語とする、いわゆる「シンハラ・オンリー」政策である⁽²⁾。シンハラ・オンリー政策は、スリランカにもともと居住し、植民地行政下で社会的地位を上昇させてきたスリランカ・タミル人にとっては差別的な政策であった。これをきっかけにシンハラ人に支持基盤をもつ中央政府の「多数派の専制」とも映る政策は、次第に両者の亀裂を深め、少数派の抗議、そして少数派に対する暴力が生まれる背景となる。そのような暴力的な社会的亀裂の拡大が、反発するタミル人過激派などによる分離独立をめ

ざす武装闘争，そして1980年代以降の LTTE 対政府の内戦につながる。

本章の課題は中央政府の「多数派の専制」とも映る政策が，どのような過程で暴力的紛争に発展したのか，内戦の結果少数派であるタミル人はどのような状況におかれたのか，そして，民族間の和解の展望はいかなる状況にあるのか，これらを探ることである。この議論において焦点となってきたのは「州」への立法行政権の委譲による分権化の問題である。なぜなら，州は民族と相関するかたちで編成されており，そして各民族への権力・権利の分配が民族問題の妥結の鍵と理解されてきたからである。よって以下では分権化をひとつの軸として問題に接近する。

第1節 スリランカの政党政治における民族紛争と分権化

人口の約4分の3を占めるシンハラ人とシンハラ人政党による「多数派の専制」傾向を助長した要因のひとつが，選挙と民主主義政治であることを考えると，民族紛争を分析するためには政党政治の展開を理解することが不可欠である⁽³⁾。

スリランカの近代的政党の始まりは1919年に設立された「セイロン国民会議派」(Ceylon National Congress)であった。同党は S. W. R. D. バンダーラナイケ (Bandaranaike) が1937年に創設した「シンハラ大協会」(Sinhala Mahasabha) と1946年に統合し，「統一国民党」(United National Party: UNP) となった。同党は，1944年に設立された全セイロン・タミル会議派 (All Ceylon Tamil Congress) と協力関係を打ち立てる。このように主要民族のエリートの協力を得た UNP 連合は1947年の選挙で圧勝し，1948年の独立時には初代首相として D. S. セナナヤケ (Senanayake) が就任した。同年，新憲法が公布された。このように UNP 政権はシンハラ人，タミル人のエリートの寄り集まりという性格が強く，エリート間の協調を通じて民族間のバランスをとる機能を果たしたといえる。それがバランスを失い，シンハラ多数派主義に傾倒していくのが次の S. W. R. D. バンダーラナイケ政権の時であった。

バンダラナイケは、多数派シンハラ人仏教徒の民族意識に訴えて支持を広げてきた政治家であった。彼は1951年に UNP と袂を分かち、「スリランカ自由党」(Sri Lanka Freedom Party: SLFP) を創設し、1956年の選挙ではシンハラ語の公用語化や教育の再編成などを唱えてシンハラ人の支持を集め勝利した。この SLFP 政権のもとで、上述の「シンハラ・オンリー政策」といわれるシンハラ語の公用語化法が1956年6月に立法される⁽⁴⁾。タミル人の一部は法案に反対運動を行ったが、それはタミル人に対するシンハラ人による独立後最初の大規模な暴力事件を引き起こし、コロombo、トリンコマリー、バティカロアなどで多数の犠牲者を出すこととなった⁽⁵⁾。

この暴動はバンダラナイケ政権に、シンハラ・オンリー政策による民族紛争の先鋭化が憂慮すべきことであると認識させ、タミル人の不安を和らげる必要性を認識させたのは間違いない。バンダラナイケ政権は1957年7月には連邦党 (Federal Party——正式名は「スリランカ・タミル国党」[Sri Lanka Tamil State Party/ Illankai Thamil Arasu Kadchi: ITAK]) の S.J. セルワナーヤガムと協定⁽⁶⁾を結び、タミル人の不安を和らげようとした。連邦党は全セイロン・タミル会議派内で UNP との連合に不満をもつ分派がセルワナーヤガムに率いられて1949年に設立された政党である。この協定は「地域評議会」(Regional Council) を設立し、分権化を行うことをねらった最初の協定であった。しかし、協定はタミル人と権力分有をめざすものととらえられ、シンハラ人や野党 UNP などの反発によって撤回される (Leitan 1990, 8)。大規模な暴動は1958年5月にも発生したが⁽⁷⁾、暴力的紛争の頻発化は政権も放置できず、タミル人との利害関係の調整が模索されることになる。それが1958年8月に成立した「タミル語 (特別規定) 法」(Tamil Language (Special Provisions) Act) である。この法はシンハラ・オンリー政策を修正するもので、タミル語は、政府との応答、タミル人の政府系学校での教育、北部および東部州の行政において使用できるとされたが、施行に必要な「規則」(regulation) が制定されたのは次の UNP と連邦党連合政権の1966年であった (de Silva 1993, 290-291)。しかし、このような融和的姿勢はいったん過激化したシンハラ民族主義の反発を生み、妥協したとみられたバンダラナイケ首相は、シンハラ人によって1959年9月に暗殺される。

バンダーラナイケ首相の後、SLFPの次の指導者となったのは夫人のシリマ・バンダーラナイケである。SLFPは1960年3月の選挙ではUNPに第1党の座を奪われたが、UNPは過半数を制せず政権を樹立できなかった。そのため7月に再選挙となり、結局151議席中75議席を獲得したSLFPが勝利し、シリマ・バンダーラナイケが首相に就任する。同首相に率いられたSLFPと左派政党との連合は1965年の選挙ではUNPに敗れるが、1970年には再び咲き1977年まで政権を担当した。

SLFP政権の特徴は社会主義政策を強化したことである。首相は1961年のセイロン銀行の国有化および政府による人民銀行（People's Bank）の創設など生産手段の国有化政策を進め（de Silva 1993, 244）、また1972年には土地所有上限を定める農地改革法を施行し、1975年にはプランテーションの国有化などを断行した（Warnapala and Woodsworth 1987, 31; de Silva 1993, 45）。社会主義政策は教育面でも行われ、1960/61年度にローマン・カトリックの抗議にもかかわらず学校の国有化を行った（Jaiswal 2008, 59）。これは同時に、教育におけるキリスト教の影響力を排する意図があったとみられる。

少数派との関係では、この時期公務員のシンハラ人化が急速に進んだことが象徴するように（Bandarage 2009, 44）、シンハラ民族主義を掲げスリランカを「単一国家」とするシリマ・バンダーラナイケ SLFP 政権のもとでは、タミル人を包摂しようとする動きはほとんどなかったといえる。

妥協によってタミル人を包摂しようとする試みは、UNPが1965年の選挙でSLFP政権に勝利するため連邦党と協力関係を築くなかで現れた。1965年3月にはUNPのタドリー・セナナヤケと連邦党のセルワナーヤガムのあいだで協定が結ばれ、タミル語話者のために1958年の「タミル語（特別規定法）」を実施するための「規則」（regulation）を作成すること、「県評議会」（District Council）を設置することで分権化を図ることなどが決められた⁽⁸⁾。後者についてはUNPと連邦党連合が勝利した後、1968年には「県評議会」の設置が提案されたが、結局実現しなかった（Leitan 1990, 8）。これが連邦党のUNP政権からの離反につながった。UNP政権は1970年の選挙では左翼の「ランカ平等社会党」（Lanka Sama Samaja Party: LSSP）⁽⁹⁾と「統一戦線」（United Front）を組んだSLFPに敗北する。

SLFP 率いる統一戦線政権は1972年に憲法を大きく改正した⁽¹⁰⁾。この憲政改革で重要なのは、仏教に特別な地位を与え、シンハラ語を公用語として再確認するなど、国家とシンハラ民族主義の密接な関係を示したことである (de Silva 1993, 132)。タミル語の地位については「タミル語 (特別規定) 法」を公認したがシンハラ語と同等の地位とは認められないものであった⁽¹¹⁾。

このような方向性はタミル人に危機感を抱かせるに十分であった。憲法改正の過程で連邦党はすでに1971年にメモランダムを提出し、穏健な連邦制を求めたが影響はなかった (Edrisinha et al. 2008, 238-247)。SLFP 連合政権によるシンハラ民族主義を確固たるものにしようとする動きに対抗して、連邦党と全セイロン・タミル会議派、およびインド・タミル人を代表するセイロン労働者会議 (Ceylon Workers Congress: CWC)⁽¹²⁾などの勢力は、セルワナーヤガムを指導者として「タミル統一戦線」(Tamil United Front) を結成した。これが1976年5月の大会で「タミル統一解放戦線」(Tamil United Liberation Front: TULF) となる (Jaiswal 2008, 65)。重要なのは同大会で採択された「ヴァッドウコッダイ決議」(Vaddukoddai Resolution) である。決議は「シンハラ人の攻撃的ナショナリズムを歴代政府が助長してきた」と述べ、北部州と東部州からなる「タミル・イーラム」(Tamil Eelam—タミル国) の設立を求めたのである⁽¹³⁾。これは明確な分離主義の表明であった。インド・タミルを支持基盤とする CWC はこの決議に同調できず、TULF から脱退した (Jaiswal 2008, 65)。TULF の「タミル・イーラム」の要求内容はきわめて過激であり、シンハラ人が人口の約7割を占めることから、民主主義過程を通じて達成される可能性はきわめて薄かった。このような閉塞感が、度重なるタミル人への暴力とともに、急進化するタミル人若年層の武力闘争への指向を助長する。そのなかで生まれたのが LTTE であった。LTTE は1972年に「タミルの新しい虎」(Tamil New Tigers) として発足し、1976年には V. プラバカラン (Prabhakaran) を指導者として LTTE と改名した⁽¹⁴⁾。「ヴァッドウコッダイ決議」以降、タミル人諸政党の影響力はむしろ低下するなかで、代わりに LTTE 等過激派がタミル人の運動の主役になる。

1977年7月の国会選挙では統一戦線政権の不人気を背景に J. R. ジャヤワルダナ (Jayewardene) 率いる UNP が168議席中140議席を獲得し、圧勝した。

TULF は18議席を獲得し、野党第1党となった。SLFP は8議席のみであった⁽¹⁵⁾。UNP は経済自由化、民族紛争の解決のため、強力な執行権を備える新憲法体制への移行を掲げ支持を広げた。SLFP 政権の社会主義政策は経済低迷の大きな要因となり、また、シンハラ人とタミル人との民族紛争はますます紛糾しつつあった。そのような状況に対する選挙民の失望が政権交代を実現したのである。

ジャヤワルダナ政権が行った最も重要な施策が「執行大統領制」への転換であった。同政権は1977年10月に憲法改正を行い、まず1978年2月にジャヤワルダナ自ら大統領に就任した。そのうえで同年9月に新憲法を採択した。これにより大きな執行権限を有する大統領（任期は6年）のもとで首相が内閣を構える体制が成立した。また選挙制度は小選挙区制から比例代表制へと変更された。経済政策は自由化路線へ転換し、貿易と為替の自由化、福祉政策事業の削減、市場機構重視の開放政策が開始された。また新憲法ではタミル語はシンハラ語とならんで憲法上「国語」(national languages)と明記され、これによってタミル語は国会などで使用できることになった。タミル人に対する融和の試みであった。

民族紛争の解決を掲げて政権を獲得した UNP であったが、同政権のもとで事態はかえって悪化した。選挙直後の1977年8月から9月には大規模な暴動が起こった。直接のきっかけはジャフナで不正行為を行った警察官に対して暴行が行われ、それに対して警察が仕返しを行ったことであった。これに触発されてシンハラ人暴徒によるタミル人への襲撃が行われた(川島 2006, 232-233)。この1977年の暴動以降、与党はますますシンハラ人支持者の暴力に目をつぶり、治安の乱れを看過するようになったといわれる(PAFREL and MFFE n.d., 7-8)。それは中央政府がシンハラ人多数派のもので、そのような政府がタミル人に対峙するという構図を鮮明にしたのは間違いない。一般のタミル人のあいだでは分離主義は1977年の選挙までは必ずしも支持されず、武装組織よりも TULF の方が支持されていたといわれる(Cheran 2009, xix; Hoole et al. 1990, 23)。しかし、たびたびの暴動で多くの犠牲者を出したことは一般のタミル人のシンハラ人に対する敵意を高め、それを背景にタミル人武装組織のテロが起こり、それがさらにタミル

人に対する暴動につながるという悪循環を引き起こす。

1981年5月末からもジャフナでの警察官殺害事件をきっかけにタミル人に対する襲撃事件が頻発した。しかし最悪の暴動は1983年の暴動であった。1983年のLTTEによるジャフナでの政府軍兵士の殺害に端を発する反タミル人暴動は7月から8月にかけて主要都市に広がり、スリランカ・タミルだけでなく、インド・タミルも数多く殺害された。襲撃は計画的であって、シンハラ人のあいだでは国家に反抗するタミル人への「罰」としてみられた。中央政府の姿勢も少数派に対して冷淡で明らかにシンハラ人寄りであったといわれる (Tambiah 1996, 100; Hoole et al. 1990, 65)。これ以降、タミル人のあいだではLTTEなど過激派の影響力が大きくなり、テロと武装闘争がエスカレートし内戦状況となった。この1983年から後述のようにインドの介入で停戦が成立する1987年までの時期は「第1次イーラム戦争」と呼ばれる。

ただし、このような事態の悪化のなかでもタミル人との妥協点を探り、その支持を回復する試みは行われていた。その焦点が分権化であった。従来、タミル人の分権化要求が政府に受け入れられなかったのは、政府によるタミル人への譲歩であるとシンハラ人大衆からみられることを政権当局が嫌ったためである⁽¹⁶⁾。したがって、つぎに述べるように分権化へ一歩踏み出すものの、それはきわめて限定的なものとならざるを得なかった。

分権化が初めて実行に移されたのは1980年の「県開発評議会法」(District Development Councils Act, 1980)であった。これは24の県に県大臣 (District Minister) を長とする県開発評議会を設けることによって、行政の効率化と人びとの参加を促すものであった。それは政治的には政権与党による開発利益のばらまきのチャンネルをつくると同時に、タミル人など少数派に、限定的ながら開発における自治を保証することによってその不満を和らげるためであった⁽¹⁷⁾。もっとも、上述の1983年の暴動以降は内戦により、北・東部では県開発評議会は機能しなくなり1989年には廃止される。

以上のように、1980年代中頃まではシンハラ人および中央政府は少数派タミル人に大きく譲歩する政治的雰囲気になく、広範な分権化あるいは連邦化による紛争の解決という方向性が具体化する状況にはなかったといえ

る。それが具体化するのにはインドの介入以降であった。

第2節 インドの「介入」と第13次憲法改正

1983年の反タミル暴動は民族を同じくするインドのタミル・ナードゥ (Tamil Nadu: TN) 州の世論を強く刺激した。人口4841万人⁽¹⁸⁾を数える TN 州からの圧力をインド連邦政府は無視できず、スリランカのタミル人問題への関与を強めていく。インドのインディラ・ガンディー首相はスリランカ政府とタミル人指導者を仲介することを提案し、1984年1月にはジャヤワルダナ大統領は「全党会議」(All Party Conference) を招集した⁽¹⁹⁾。会議には SLFP は参加しなかったが、TULF は参加した。会議では、タミル人多住地域に評議会を設け大幅な権限委譲を行うことが提案されたが、結局12月には失敗する (de Silva 1993, 61)。

インドではパンジャブ州の民族紛争からインディラ・ガンディー首相が1984年10月に暗殺された後、その長男のラジーヴ・ガンディーが首相に就任した。ラジーヴ・ガンディー首相は1985年7、8月にブータンの首都ティンプーで、スリランカ政府と LTTE などのゲリラ組織および TULF の和平交渉を仲介した。インド連邦政府は情報機関である「調査・分析局」(Research and Analysis Wing: RAW) などを介してタミル人分離主義ゲリラに影響力をもっており、また当時の TN 州与党の「全インド・アンナ・ドラヴィダ進歩連盟」(All India Anna Dravida Munnetra Kazhagam: AIADMK) もゲリラに訓練地を提供するなど密かに支援を行っていたとみられる。このような影響力を通じてティンプー会議が実現したのである。インドの影響力のもと、タミル人武装組織は「イーラム国民解放戦線」(Eelam National Liberation Front)⁽²⁰⁾を結成し会議に参加した。LTTE は1985年4月に同戦線に加わった。これにくわえて、穏健派の TULF が参加した。このようにインドはその影響力を駆使して妥協点を見い出そうとしたが、会議はスリランカ政府がタミル人の「ホームランド」の要求に譲歩せず失敗に終わった。

しかし、ティンプーでの2回の交渉が不調に終わった後も、インド政府

とスリランカ政府はデリーで協議を続けた。そのなかで、スリランカ政府は初めて分権化の基本単位は県ではなく、州 (Province) とすることに同意し、「州評議会」(Provincial Council) の創設にほぼ同意した。この「デリー合意」(Delhi Accord) はタミル人組織に拒否され実現に至らなかったが、しかし、この案が1987年の第13次憲法改正で州評議会の設立という案につながるのである⁽²¹⁾。

ティンブーでの交渉決裂後、最大勢力となった LTTE は1987年1月に北部州にイーラム政権の発足を宣言し、内戦が激化する。これに対してスリランカ政府は5月にジャフナ解放をめざし「解放作戦」を行い、LTTE を敗北寸前まで追い詰めた。この過程で大量の犠牲者およびタミル人難民が発生する。このような事態に対してインドでは中央政府と協力関係にあった AIADMK 政権の M. G. ラーマチャンドラ州首相が、TN 州の世論の高まりを背景にラジーヴ政権に介入を要求する。要請を無視できなかったインドは6月にはジャフナのタミル人への救援物資の空輸を行い軍事介入の姿勢をみせる。ここに至ってはスリランカ政府もインドの要請を受け入れざるを得ず、作戦を中断する。その結果、7月には両国政府は「スリランカの和平・正常化のためのインド・スリランカ合意」に調印した。この合意では、紛争はスリランカ国家の枠内で解決されるべきこと、すべての武装組織の武装解除が行われること、北部州と東部州は統一され、一定期間後に再分離するかを決めるレファレンダムを行うことなどが同意された。またシンハラ語と同様にタミル語、英語も公用語 (Official language) として承認された⁽²²⁾。合意の締結にともない、タミル武装組織の武装解除・停戦を実現するためにインド政府によって派遣されたのが「インド平和維持部隊」(Indian Peace Keeping Force: IPKF) であった⁽²³⁾。

これと同時にジャヤワルダナ政権は1987年11月に憲法第13次改正を行った。これはインドの圧力もあったが、タミル人問題の解決を分権化によって図ろうとするスリランカ国内の政治の流れの帰結でもあった (Shastri 1992, 727)。スリランカ政府がタミル人問題の解決を早めようとした背景には、1987年に南部で起こった極左政党の「人民解放戦線」(Janatha Vimukthi Peramuna: JVP)⁽²⁴⁾の反乱 (~1989年) に対処する必要があったという要因も大きい。

第13次改正は「連邦」(“federation”)およびそれに類する文言は使っていないが、独立後初めての大幅な分権化で、選挙で選ばれる州評議会 (Provincial Council) にかなり大きな権限の委譲を行うものであった。1988年には州評議会選挙が実施された。しかし、新しく合体された北東部州では自由公正な選挙は結局行われず、内戦中は同州では州評議会システムはほとんど機能しなかった。結局、2006年には最高裁が北部州と東部州の合体は違法であると判断し、形式的にも分離が行われることになる。

インド・スリランカ合意の最大の問題はLTTEの同意が得られないまま両政府間で「合意」が締結されたことである。そのためゲリラの武装解除は進まず、結局、停戦にもかかわらずLTTEがほかのタミル人組織を武力で制圧するなど勢力を拡大する行動に出たため、IPKFとLTTEは衝突することになる。IPKFは当初はタミル人のあいだで歓迎されたが、民間人に紛れて攻撃するLTTEの戦術によって、LTTEと民間人の区別がつかず民間人に多大な犠牲者を出し、民間のタミル人からも強い反発を受ける (Hoole et al. 1990, 195-209)。インドは最盛期には7～8万人の部隊を投入したが結局LTTEを制圧できず、ラジーヴ・ガンディー会議派政権が1989年の選挙で敗北した後、次のV.P.シン首相率いる国民戦線政権のもと、1990年には撤退することになる。

このようにインドの介入は結局失敗するが、憲法第13次改正とそれに基づく分権化は行われ、これが今日までの分権化や連邦制の議論の起点となっている。よって、やや詳しく第13次改正による分権化の位置づけを検討してみたい。

今までみてきたように分権化、あるいは連邦化の議論は民族紛争の状況に応じてかなりの変化をみせている。とくにタミル人政党の主張は、1970年代初めまでの民族紛争がまだ泥沼化する前と、それ以降では急進性の度合いにかなりの差がある。前述したように1976年にはTULFは分離独立を決議しているため、これ以降のタミル人側の要求は連邦制の議論を超えてしまった。したがってタミル人の連邦制に関する議論は、穏健な政党がまだ広く支持を維持していた1971年の時点で連邦党が提出したメモランダムがひとつのメルクマールとなる。これと比べることで、第13次憲法改正の

分権化を簡単に位置づけてみたい。それによって、タミル人穏健派にとって第13次憲法改正の分権化がどのような意味をもつのか、明らかになるだろう。

連邦党による1971年のメモランダムにおいて、スリランカは「連邦制」と規定された。権限の分割については、明示された中央政府管轄事項以外はすべて州（“state”とされる）の管轄とされた。中央政府と州政府がともに管轄する事項はない（Edrisinha et al. 2008, 242-243）。一方、第13次憲法改正では立法行政権の中央政府と州（“Province”）への分割を行い、すべての立法行政権は中央政府に留保管轄された中央政府管轄事項と州の管轄事項、両者がともに管轄する共通管轄事項と3分割されている。表7-1に示したのは、中央政府管轄事項である。メモランダムと第13次憲法改正の分権化、両方とも中央政府管轄事項については明示されているので、その部分で比較が可能であり、比較を行うことによって第13次憲法改正の特徴を浮き彫りにしてみたい。

両者を比較すると、次のような特徴が浮かび上がる。1971年メモランダムでは当時の政治的潮流を反映して、社会主義的政策が中央政府の役割とされていることが指摘できる⁽²⁵⁾。この一般的特徴を除けば、注目されるのは、1971年メモランダムでは「治安維持」、「警察の維持および指揮」が中央政府の権限とされている点である（以上、Edrisinha et al. 2008, 242）。第13次憲法改正でも「法と秩序」は中央政府の管轄に含まれているが、警察は中央政府が管轄する領域と州政府が管轄する部分に分けられ州政府が一定の役割を果たすことが明示されている。したがって、この点に関しては1971年のタミル人側の要求以上のものを第13次憲法改正の分権化は与えていると考えられるのである。第13次憲法改正に基づく分権化の問題は「警察」と「土地の管理」の権限が州政府に十分に付与されていない点であるとされるが、運動が過激化する前のタミル人の要求を基準にすれば、少なくとも理論的には、第13次憲法改正はその要求のかなりの部分を満たすものであるといえる。

1970年代はじめのタミル人穏健派の要求は、民族紛争と内戦、インドの介入などを経ることでようやく第13次憲法改正の分権化として現実のもの

となったのである。しかし、それは「連邦制」と呼ぶにはきわめてものたりない分権化であった。たとえば、州政府の財政基盤はきわめて脆弱である。中央、州合わせた全歳入に占めるすべての州政府の歳入の割合は1999年から2004年にかけては、3.5%から4.3%であった（ただし北部州、東部州は除く）。中央政府から州政府への財政移転はあるが、移転後でも全州政府の支出は同期間中、中央政府の10%から11%にすぎない。戦場となっていた北部州、東部州のデータが含まれていないとはいえ、州政府の財政基盤がきわめて脆弱であることは明らかである。また州のなかでもコロomboを要する西部州が歳入において突出していることを考えると、ほかの州の財

表7-1 1987年の第13次憲法改正における中央政府管轄事項

1	すべての主題、権能に関する国家政策
2	防衛と国家安全保障、治安、法と秩序、犯罪捜査と防止（リストⅠ [州リスト] の1条で指定されたものは除く）
3	外交
4	郵便、通信、放送、TV
5	司法制度
6	国庫収入、金融政策ならびに海外資金に関する財務、および関税
7	外国貿易、州間通商貿易
8	港湾
9	航空運輸と空港
10	国レベルの交通
11	川と水路、海運および航行、歴史的水域、排他的経済水域、大陸棚、内部領海を含む海事管轄域、国土および海岸線。ただし、リストⅠ [州リスト] の18条で指定された部分を除く
12	鉱物と鉱山
13	出入国・移住および市民権
14	大統領、国会、州評議会、および、地方自治体の選挙
15	センサスおよび統計
16	専門職および訓練
17	国立公文書館、国家的に重要と国会および法律によって認められた考古学活動・発掘地および史跡
18	リストⅠ [州リスト]、あるいは、リストⅢ [共通管轄リスト] に指定されていないすべての権能

(出所) “Thirteenth Amendment to the Constitution [Certified on 14th November, 1987]” (http://www.satp.org/satporgtp/countries/shrilanka/document/actsandordinance/13th_Amendment.pdf 2014年3月11日アクセス) より筆者作成。

政基盤はさらに脆弱である (Waidyasekera 2005, 4, 9, 19)。

以上のように、第13次憲法改正の分権化は、独立後初めての実質的な分権化であったが、それは非常に不十分なものであったことは明らかである。シンハラ人のあいだでの連邦制に対する強い拒否感を考慮すれば、スリランカ政府、そしてインドにとってもそれが限界であったともいえよう。その後スリランカの政局は、内戦、テロ、停戦・和平交渉が入り交じった複雑な過程をたどる。

IPKFの最後の部隊は1990年3月に撤退した。撤退後スリランカ政府とLTTEは交渉を続けたが、武装解除と憲法に従うことを求める政府とLTTEの妥結点はなく、6月には戦闘が再開され「第2次イーラム戦争」(1990~1995年)に突入する。LTTEは、武力で北部州、東部州の支配をめざし、その過程で対立する勢力をすべて排除しようとした。たとえば、内戦が本格化して以来、タミル人武装勢力に圧迫されていたムスリムの地位を守るために「スリランカ・ムスリム会議」(Sri Lanka Muslim Congress)など、ムスリム諸政党は中央政府にすり寄り、北部・東部州の融合を完成したうえでムスリムだけの分離議会の設置を要求した(渡辺 1991, 608)。しかし、これはLTTEを刺激し、10月にはLTTEは北部州から大量のムスリムを追放した(International Crisis Group 2012, 26)。これは内戦中に起こった最大規模の民族追放といわれ、タミル人とムスリムの関係を悪化させる要因となった。

またLTTEはテロ戦術を強化した。1991年5月にはインドのTN州で選挙遊説中であったラジーヴ・ガンディー元首相を爆殺したが、この暗殺事件によりインドの世論はLTTEに批判的になり、スリランカのタミル人問題に再介入する雰囲気は遠のいた。さらに、1993年5月にはラナシンハ・プレマダーサ大統領が、1994年10月には野党の有力指導者ガミニ・ディサナーヤケが、LTTEによるとみられる爆弾テロで殺害された。このようなテロの横行は反LTTEの雰囲気をかえって高め、そのためUNP政権は軍事的解決を指向する。

しかしながら、1994年の大統領および国会議員選挙でSLFPが、LSSP、共産党(Communist Party)、人民統一戦線(Mahajana Eksath Peramuna: MEP)などと人民連合(People's Alliance)を組みUNP政権に勝利したことから交

渉の機運が高まった。SLFPのチャンドリカ・クマーラトゥンガが大統領に、首相には母親のシリマ・バンデーラナイケが就任した政府は、1995年1月にLTTEとの停戦にいったんは合意した。しかし、和平交渉は進展せず、結局LTTEの攻撃によって4月には破綻し「第3次イーラム戦争」(1995~2002年)に突入する。政府軍は1996年にはジャフナを奪還し、LTTEに大きな損害を与えたが、それでも政府は和平の可能性を検討し、たとえば8月には新たな権限委譲案を提出し紛争解決をめざしたものの、結局不調に終わる⁽²⁶⁾。

人民連合政権は2000年の大統領および国会議員選挙でも勝利した。しかし、東部州にムスリムが多数を占める県の設立を求めるスリランカ・ムスリム会議が利害関係の食いちがいから支持を撤回したため、人民連合政権は窮地に陥った。さらに連合内から離反者が続くと国会で多数を維持できなくなり、チャンドリカ・クマーラトゥンガ大統領は議会を解散し、2001年には再び国会議員選挙が行われた。選挙では経済運営の失敗、腐敗、内戦への対処の失敗などから政府の人気は低下しSLFPへの支持は後退した。野党UNPは、スリランカ・ムスリム会議や、同年TULFなどタミル人勢力を結集してできた「タミル国民連合」(Tamil National Alliance: TNA)⁽²⁷⁾の支持を得た。その結果、UNPが政権を奪取してラニル・ウィクラマシンハが首相に就任した。ここに大統領と首相が異なる政党に属するというねじれの構図が現出した。ウィクラマシンハ首相は12月から和平交渉を再開し、ノルウェーの仲介で2002年2月にLTTEと停戦合意を成立させた。これによって再び和平への期待が高まったが、和平交渉は一進一退であった。LTTEは2003年10月には「暫定自治機構」(Interim Self-Governing Authority)案を持ち出し、LTTEのもとに北東部で暫定的な自治政府をつくることを提案したが、政府の受け入れるところではなかった(Hashim 2013, 117; Edrisinha et al. 2008, 662-675)。同案は議会野党のSLFPから分離独立につながるものとして攻撃された。すなわち、大統領が属すSLFPと首相のUNPが政府内で争うという事態に発展し、この行き詰まりがチャンドリカ・クマーラトゥンガ大統領による国会の解散と選挙という選択につながる。

国会議員選挙は2004年2月に行われSLFP連合が勝利し、ねじれは解消した。同選挙でSLFPはJVPその他と、統一人民自由連合(United People's

Freedom Alliance: UPFA) を組み、過半数には達しなかったが第1党となり、他の政党の協力を得て内閣を組織することができた。この時、首相に就任したのが、SLFPのマヒンダ・ラージャパクサである。憲法上、大統領は3選が禁止されているので、チャンドリカ・クマーラトungaは2005年11月の大統領選挙ではラージャパクサに候補を譲り、同氏が選挙に勝利し新大統領に就任した。

このあいだも LTTE との和平交渉は進められたが、分離独立をめざす LTTE との隔たりは埋まらなかった。たとえば、2004年12月の大津波で東部など沿岸部で甚大な被害が発生したのを契機に、スリランカ政府と LTTE のあいだに協力関係が成立するのではないかと期待されたが、結局ならなかった。両者のあいだでは2005年6月に覚書きが締結され、被災地域の復興のために人びとの要求をまとめ、国内外の資金を分配する機関として「津波後の運営管理機構」(Post-Tsunami Operational Management Structure: P-TOMS) を設立することでいったんは合意が成立した。しかし、機構の運営で LTTE が大きな役割を果たすのではないかと危惧する JVP などから批判され失敗した⁽²⁸⁾。

以上のような政府と LTTE の攻防は、ラージャパクサ大統領が誕生すると決着がつくことになる。ラージャパクサ大統領は当初は LTTE とのあいだで妥協により和平を進める方向性を示した。たとえば、同大統領は2005年の大統領選挙の綱領では話し合いによって「スリランカの主権」、「領土の保全」、「国家の単一な構造」を保持し、そのうえでさまざまなコミュニティのアイデンティティの保持と平和共存を図るとした (Rajapaksa 2005, 32-34)。そのためにはインドの協力が必要であり、ラージャパクサ大統領は当選後の12月にインドを訪問し、インドが和平交渉に積極的に関与するように求めた。しかし、インドの反応は IPKF の失敗、1991年のラジーヴ・ガンディー元首相暗殺などの経験から消極的であった。結局、停戦協定が有名無実化する2006年以降、大統領は軍事解決を選択する。インドの LTTE に対する影響力も期待できず、LTTE 自体にも和平に向けて妥協する意思がみえなかったからである。

一方、インド連邦政府はスリランカのタミル人問題に介入する意志は基

本的になかったとはいえ、国内に同じタミル人を抱えることから、依然としてスリランカのタミル人問題はそのまま放置できる問題でもなかった。TN州ではスリランカのタミル人に対する民族的な同族意識や、紛争に伴って発生したタミル人難民の流入などから、タミル人を圧迫するスリランカ政府への根強い反発があり、インド連邦政府へ問題の解決を迫る突き上げがあった。2004年の連邦下院選挙で政権に返り咲いた会議派を中心とする与党連合、統一進歩連合（United Progressive Alliance）政権でも、政権の一角に、スリランカ政府の「タミル人問題」への対処の仕方に強く反発するTN州のドラヴィダ進歩連盟（Dravida Munnetra Kazhagam: DMK）を抱えており、DMKの支持を必要とする会議派にはスリランカ政府にタミル人問題の解決を求める理由があった⁽²⁹⁾。

しかし、結局この時期インドは積極的な役割を果たさなかった。インドは過去の失敗の経験があったし、ノルウェーが仲介した停戦交渉がまとまり2002年2月に停戦が実現した後は、情勢の混迷もあり、積極的に関与するメリットはなかったからである。当時のLTTEをめぐる情勢は、2004年3月にLTTEの東部司令官のカルナ⁽³⁰⁾がプラバカラに反旗を翻し、政府側に寝返る事件（Kukreja and Singh 2008, 257）や、上述の「暫定自治機構」案やP-TOMSの例にみられるようなスリランカ政府との和平交渉の失敗などがあり、ますます予測不可能になっていた。停戦合意も頻繁に破られ小規模な戦闘が生じていた。インドは停戦合意の破綻が次第に明らかになる2006年はじめには、タミル人問題への関与を深めることを検討したといわれるが⁽³¹⁾、このような状況下、結局、積極的に関与する方向には進まなかった。

しかし、停戦が有名無実化し事態が悪化すると、インド連邦政府は何らかの方針をもって対処することを否応なく迫られる。2005年から衝突が大規模に起きようになり、2006年7月にLTTEによる東部バティカロア県の水門閉鎖による政府支配地域への水の供給停止を契機として戦闘が激化し、2007年7月には政府軍がトッピーガラ地域からLTTEを駆逐し東部を制圧したことは、内戦が再び激化することを意味した。結局、2008年1月にスリランカ政府はLTTEとの停戦合意の破棄を正式に宣言する。これにより内戦が激化し、再びスリランカのタミル人に多くの犠牲者が出てTN州の反発が強

まり、また国際世論の批判も強まらざるを得ない状況が不可避となると、インドは明確な姿勢を内外に示さざるを得なくなった。

それでは、インド連邦政府のスリランカのタミル人問題に関する戦略の核心部分はいかなるものであったのであろうか。結論的にいうとそれは、スリランカのタミル人の安全と利害関係を可能なかぎりスリランカ政府に保障させ、それにより TN 州の非難に応えることであったと考えられる。具体的には1987年の第13次憲法改正を最低ラインとして、可能なかぎりの分権化を北部州と東部州に保証することであった。インドには、LTTE がもちこたえるにせよ、崩壊するにせよ、第13次憲法改正による分権化を進めることでスリランカのタミル人問題の政治的解決を図ることしか、ほとんど選択肢はなかったのである。

インドは紛争当事者に、2008年から2009年までできるかぎりの分権化を求め、スリランカ政府も第13次憲法改正による分権化を行う意志を示してきた。スリランカ政府がそのような譲歩を示したのは、ひとつには、それによってスリランカ政府が LTTE と戦うことをインド連邦政府が支持することができる環境が、インド国内政治の次元において整うからである。また、インドの支持、あるいは黙認を得ることは、「人権」問題をもち出し政府軍の戦闘停止を求める、欧米諸国など域外勢力の影響力を削ぐことができるという効果もあると考えられた⁽³²⁾。

ウィキリークス (WikiLeaks) が暴露したアメリカ大使館の秘密電報によると、LTTE の敗北が目前に迫った段階で、LTTE に対する軍事作戦と、それに伴う人道的被害が拡大することに対して、インドは西側諸国がスリランカ政府軍の動きを止めようとする動きを牽制したという。2009年1月、外務大臣プラナヴ・ムカルジー (現インド大統領) がスリランカを訪問し、ラージャパクサ大統領と会談したとき、ムカルジー外務大臣は「人権および市民の安全以外のことについては反対しない」と述べたとされる⁽³³⁾。これが事実とすると、軍事作戦自体にインドは反対しなかったことになる。この時点で、スリランカ政府は LTTE の軍事的壊滅以外の選択肢は考えていなかったと考えられるが、インド連邦政府はそれを黙認した。たしかに、DMK の州首相のカルナニディがスリランカ政府を強く非難する以上、戦争

地域で住民を「人間の盾」として戦う LTTE を前にして、スリランカ政府に軍事作戦を自重し、人的被害の拡大を防ぐように要請はした。にもかかわらず、すでに LTTE の軍事的壊滅を不可避なものとして容認していたといえよう⁽³⁴⁾。2004年3月の東部司令官カルナの謀反で弱体化し、さらに国際的支援を失った LTTE は、政府軍による徹底した軍事作戦によって2009年5月に壊滅し、プラバカランは死亡した⁽³⁵⁾。「第4次イーラム戦争」(2006~2009年)は政府軍の勝利に終わった。

しかし、内戦の終結は民族問題の終わりを意味しなかった。内戦の爪痕はスリランカ・タミル人のあいだで深く、民族間の不信感をぬぐい和解する見込みは立たなかった。そのような不信感を和らげ民族間の亀裂を和解の方向に向けるものは、實際上、第13次憲法改正を軸とする分権化であった。

第3節 内戦後のダメージと和解プロセス

以上、独立後の選挙政治が多数派シンハラ人に迎合的なシンハラ人政党の特有な戦略を生み出し、それが、シンハラ人の多数派の専制という状況につながり、相次ぐ暴動など少数派タミル人に対する圧迫が強まる過程をみた。そのなかで、民主主義過程を見限ったスリランカ・タミル人勢力のなかから武装闘争に進む LTTE が出現し、内戦に突入する。内戦は結局、LTTE の壊滅につながり、軍事的には決着がついたが、内戦の傷跡は深く、シンハラ人とスリランカ・タミル人など少数派との亀裂は、修復されるにはいまだほど遠いといつてよい。内戦の最終局面の2006年7月から2009年5月までに治安部隊の死者は5556人、LTTE 側の死者は2万2247人に達したという (Government of Sri Lanka 2011, 37)。これに民間人の死者、避難民などを加えれば膨大な人的損害があったことは間違いない。

この節では、まず内戦のインパクトを検討するため民族間の亀裂・不信の構造を検討する。内戦は難民を大量に生み出し、再定住を通じて民族集団の「純化」を引き起こした。また、内戦は社会インフラを大規模に破壊

し、生活レベルで大きなダメージをもたらした。これらの要因は、多大な犠牲を強いられたスリランカ・タミル人の中央政治に対する不信感を決定的なものとした。このような不信感の構図のうえに「和解」のプロセスが試みられることになる。この節ではその構図を把握したうえで、和解に向けての内戦後のプロセスを確認する。

1. 北部州における内戦の爪痕とスリランカ・タミル人の不信の構図

表7-2は1981年から2012年の民族集団ごとの人口比率と、その変化を人口センサスに依拠して州別にみたものである。内戦が本格化する前の1981年と内戦が終結した後の2012年の人口の比較は、内戦のインパクトを推定するひとつの有力な手段となる。表によると北部州の諸県ではインド・タミル人、ムスリムの人口比が大きく低下し、スリランカ・タミル人の比率が大きくなっている⁽³⁶⁾。すなわち、内戦は北部州をより「純粋な」スリランカ・タミル人の地とした。また東部州でもシンハラ人の減少、スリランカ・タミル人の増加が起こっている。一方、内戦中1990年にムスリムがLTTEによって北部州から排除され、その多くが北西部州のプッタラム県に避難民として移ってきたことから (Government of Sri Lanka 2011, 207, 295)、同県ではムスリム人口が大きくなり、エスニック集団構成の複合性は大きくなった。このような例はあるが、全体的にみると内戦は民族・エスニック集団の地域分布をより純化する方向に作用したと見てよいであろう。この点を指標化したのが、図7-1である。棒グラフがプラスの場合は、1981年から2012年にかけてエスニック集団人口比の「複合性」が増大したことを示す。図で明らかのように内戦で激戦地であった北部州のマンナーラマ、ヴァヴニヤ、ムッライティウ、キリノッチの4県ではエスニック集団構成の複合性が大きく低下している。同じ北部州のジャフナについては、変化はそれほど顕著でない。これは1995年から1996年の戦闘で政府軍がLTTEからジャフナを含む半島を奪還して以来 (Hashim 2013, 102-105)、ジャフナは基本的に政府軍の支配下にあり、2000年代の激しい戦闘は本格的に経験していないことによると思われる。エスニック集団構成の複合性が顕著に

表7-2 人口センサスに基づくエスニック集団の人口割合の変化

(単位：%)

県 (district)	シンハラ		スリランカ・タミル		インド・タミル		ムスリム (スリランカ・ムア)		その他	
	1981	2012	1981	2012	1981	2012	1981	2012	1981	2012
西部州	74.0	74.9	12.7	11.1	5.5	4.1	7.0	9.3	0.8	0.5
コロンボ	77.6	76.5	10.0	10.1	1.2	1.1	8.2	9.0	3.0	2.3
ガンパハ	92.0	91.0	3.5	3.2	0.4	0.4	2.7	3.8	1.4	1.7
カルタラ	87.2	87.1	1.2	1.2	4.1	2.7	7.4	8.7	0.1	0.3
中部州	74.3	74.1	5.0	4.1	9.4	8.1	6.2	10.5	0.8	0.6
キャンディ	79.9	80.1	5.8	5.5	7.0	5.3	4.8	7.0	0.3	0.3
マントレー	42.1	40.2	12.7	6.5	4.6	50.6	53.1	2.0	0.5	0.4
ウワラエリヤ	94.5	94.4	0.9	1.1	1.3	0.9	0.6	3.1	0.1	0.0
ゴール	94.5	94.2	0.7	0.7	1.1	2.2	2.2	2.5	0.1	0.0
マータラ	97.1	97.1	0.6	0.4	0.4	0.1	0.1	1.2	1.1	1.5
北部州	0.8	0.4	96.9	98.9	0.7	0.3	1.6	0.4	0.0	0.0
ジャフナ	8.2	2.3	51.3	80.4	13.0	0.7	26.1	16.5	1.4	0.0
マンナラーマ	16.6	10.0	56.8	82.0	19.6	1.1	6.8	6.8	0.2	0.1
ヴァッピヤ	5.2	9.7	75.4	85.8	14.5	2.5	4.8	2.0	0.1	0.1
ムツライティウ	1.1	1.2	81.2	97.3	16.4	0.9	1.2	0.6	0.1	0.0
キリノッチ	3.4	1.3	70.8	72.3	1.2	0.4	23.9	25.4	0.7	0.6
バティカローラ	37.8	39.9	20.0	18.4	17.3	0.4	0.1	41.5	43.4	0.3
アンハラ	33.4	26.7	34.3	30.7	2.1	0.3	29.3	41.8	0.9	0.4
トシゴマリー	92.9	91.9	91.4	1.2	0.6	0.2	0.2	5.0	6.5	0.2
クルネーガラ	82.6	73.7	73.6	6.6	6.8	0.5	0.3	9.9	18.8	0.4
プッタラム	91.1	90.7	91.0	1.4	0.7	0.5	0.1	7.1	8.3	0.2
アヌラダプラ	91.4	90.4	90.7	2.0	2.0	1.8	0.1	6.4	7.5	0.1
ポロンナルフ	69.1	72.4	73.0	5.9	3.8	2.7	20.2	18.4	4.2	5.0
パドゥラ	92.7	94.5	94.9	2.0	1.4	1.8	3.2	1.9	1.1	0.2
モナラーガラ	85.0	86.8	87.1	2.4	2.8	5.0	8.1	5.7	2.0	0.1
ワトナプラ	85.9	85.9	85.5	2.2	1.9	2.1	6.7	5.6	2.1	0.1
ケーガッラ										

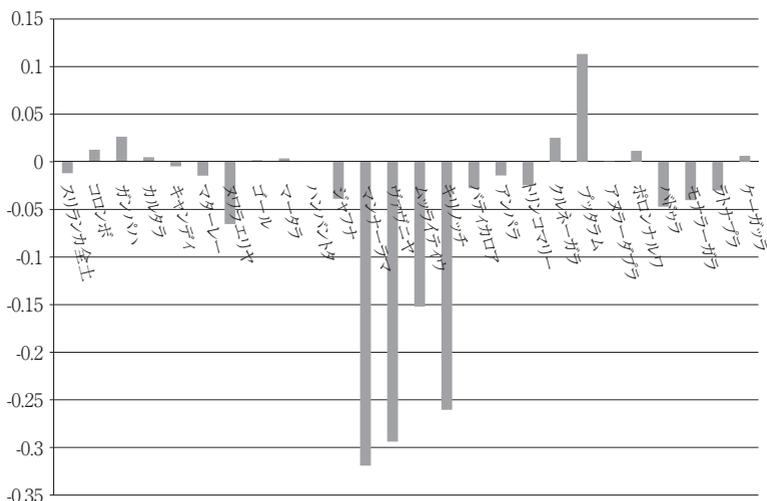
(出所) 以下のデータより、筆者作成。

1981年、2001年のデータ：Government of Sri Lanka (Department of Census and Statistics, Ministry of Finance and Planning) (2012); Census of Population and Housing 2011/ Enumeration Stage Feb.-March 2012: Basic Population Information by Districts and Divisional Secretary Divisions (Preliminary Report (Provisional) - ID), Colombo, p. 70.

2012年のデータ：Government of Sri Lanka (Department of Census and Statistics, Ministry of Finance and Planning) (2012); Census of Population and Housing 2012 (New) - Final Reports, Table A3. (<http://www.statistics.gov.lk/PopHoutSat/CPH2011/index.php?fileName=Activities/TentativeIstoIPublications> 2014年12月23日アクセス)。

(注) a) 2001年センサスの場合、2001年にセンサスが完了した県についてのみ表示。

図7-1 内戦前後のエスニック集団構成の複合性の変化（1981～2012年）



(出所) 表7-2の人口センサスから筆者計算。

(注) 「人種構成の複合性」とは、各州 (Province) の人種構成割合をまとめて作られる「ハーフィンダール指数」(Herfindahl index)。

この場合、ハーフィンダール指数 = [シンハラ人口比]² + [スリランカ・タミル人口比]² + [インド・タミル人口比]² + [ムスリム人口比]² + [その他人口比]² となる。グラフが示すのは、1981年人口センサスを基にした同指数の値から、2012年の同指数の値を引いた値。

したがって、プラスはこの期間に複合性が増したことを、マイナスは減少したことを示す。

増大したのは、内戦でムスリムが移住したプッタラム県のみである。

エスニック集団構成の複合性の大きな変化は、内戦により大規模な国内難民 (Internal Displaced Persons) が発生し、結果として大きな人口移動が生じたことを意味する。それは人びとがこうむったダメージの大きさを示すものでもある。難民化と再定住による北部州住民のダメージの大きさは、2012年人口センサスのデータからも明らかである。表7-3から「全人口に占める再定住者の割合」は北部5州、とくに内戦が激烈であった「ムッライティウ」や「キリノッチ」では異常に大きいことがわかる。これらの地域では内戦によって大規模な難民化と、その結果として再定住の過程があったのである。

また、2012年時点でも生活インフラについては、代表的な指標として「灯

火に占める、電灯の割合」および「屋内に水道栓をもつ世帯の割合」が、北部州、とくに上述の2県では値が顕著に低いことがわかる。これらのスリランカ・タミル人が多数を占める県では内戦により生活インフラが大規模に破壊されたことは明らかである。ターヒール (Thaheer) らによって北部州、東部州で行われた近年の世論調査でもシンハラ人と比べてスリランカ・タミル人、ムスリムのあいだでの生活の困窮感はかなり高いことが示される⁽³⁷⁾。

以上のように、内戦による大規模な破壊と生活の困窮感は北部州を中心としてスリランカ・タミルやムスリムのあいだで顕著である。これに対して政府は経済開発事業を通じての社会の復興⁽³⁸⁾、そしてスリランカ・タミルやムスリムの信頼回復をめざしていることは明らかである (Uyangoda 2012)。たしかに、開発・復興事業の展開は戦争で破壊された北部や東部の人びとに一定の救済となっていることは間違いない。たとえば、上述のターヒールらの調査によれば北部州、東部州では、村レベルで開発・復興事業の直接の受益者となったと答えたのは民族別に、スリランカ・タミルが38.6%、ムスリムが20.9%、そしてシンハラ人が4.5%であった (Thaheer, Peiris, and Pathiraja 2013, 60)。少数派に事業の力点がおかれているとあってよいであろう。しかしながら、同じ調査はスリランカ・タミルがシンハラ人に根強い不信感をもっていることも示している (Thaheer, Peiris, and Pathiraja 2013, 120)。開発・復興事業の受益者となるスリランカ・タミルが、一方でシンハラ人への根強い不信感をもつことはどのように説明されるであろうか。ひとつは開発・復興事業の受益者となることと、シンハラ人への不信感というふたつの要素はそもそも別次元であり、相関がないという説明である。もうひとつの説明は、開発・復興事業の内容が大規模な資本を利するだけで地元の住民には十分には裨益^{ひえき}していない、あるいは、軍が開発主体となっているため少数派は反発を抱かざるを得ないという説明である⁽³⁹⁾。おそらく両者とも一定の実質的説明力をもつものと思われる。いずれにせよ、開発・復興事業は必ずしもスリランカ・タミル人の信頼回復にはつながっていないと考えられるのである。

以上の検討から、北部州では内戦によって住民に大きな犠牲が強いられ

表7-3 内戦の影響：2012年における再定住者の割合，生活インフラの状況

(単位：%)

	県	全人口に占める 再定住者の割合	灯火に占める 電灯の割合	屋内に水道栓を もつ世帯の割合
	スリランカ全土	1.7	87.1	28.0
西部州	コロombo	0.1	97.7	68.2
	ガンパハ	0.1	96.3	25.4
	カルタラ	0.3	93.4	23.7
中部州	キャンディ	0.0	92.6	46.1
	マータレー	0.1	84.3	25.8
	ヌワラエリヤ	0.1	88.0	23.1
南部州	ゴール	0.0	93.7	26.1
	マータラ	0.0	93.6	31.2
	ハンバントタ	0.1	88.3	51.4
北部州	ジャフナ	13.5	72.4	3.8
	マンナーラマ	26.1	58.3	21.0
	ヴァヴニヤ	14.9	69.7	4.9
	ムツライティウ	80.2	20.5	0.6
	キリノッチ	89.5	9.8	0.4
東部州	バティカロア	0.2	67.2	6.6
	アンバラ	0.2	81.3	36.6
	トリンコマリ	6.7	76.2	31.7
北西部州	クルネーガラ	0.0	85.1	5.0
	ブッタラム	0.2	83.7	15.1
北中部州	アヌラーダプラ	0.2	82.8	22.2
	ポロンナルワ	0.3	82.4	18.6
ウヴァ州	バドゥラ	0.1	85.9	20.6
	モナラーガラ	0.2	69.4	24.0
サバラ	ラトナプラ	0.1	82.8	18.8
ガムワ州	ケーガッラ	0.0	88.1	18.3

(出所) 以下のデータより，筆者作成。

Government of Sri Lanka (Department of Census and Statistics) (2012) ; Census of Population and Housing 2012 (New)-Final Reports), Table A3, A17, B11, B15. (<http://www.statistics.gov.lk/PopHouSat/CPH2011/index.php?fileName=Activities/TentativelistofPublications> 2014年12月24日アクセス)。

たことは明らかである。それはとくに LTTE のコントロール下で中央政府に敵対することを強いられ、それがゆえに LTTE と政府軍の板挟みにあったスリランカ・タミル人のあいだで深刻であった。1950年代からのシンハラ民族主義による圧迫に加えて、内戦により強いられた犠牲が、スリランカ・タミル人の中央政府に対する不信感の根底にある。そして、開発・復興も必ずしも不信感を払拭するものではないことも明らかと思われる。主要エスニック集団の不信感の様相を近年の世論調査に依拠して検討したい。

図7-2および図7-3は主要制度に対する民族・エスニック集団別の信頼感を、2011年および2014年に行われた世論調査のデータから指標化したものである。両方とも、スリランカ全土から選ばれた約2000人に対するインタビューから得られた各制度に対する信頼感の源データを、指標がプラス・マイナス100の幅に治まるように変換したものである。プラス100であれば100%の応答者が「まったく信頼している」と答えていることになる。逆にマイナス100であれば100%の応答者が「まったく信頼していない」と応答したことを意味する。

両図から明らかなのは、軍および中央政府に対するスリランカ・タミル人とシンハラ人の信頼感の顕著なちがいである。両年ともスリランカ・タミル人の軍に対する信頼感指数は著しく低い。内戦では LTTE は民間人を人間の盾として使ったり、自爆テロ、少年兵の徴兵など、数々の人権侵害を行ったことは間違いないが、上述のようにスリランカ軍も、民間人と混じってゲリラ戦を展開する LTTE を壊滅するため、スリランカ・タミル人に対して数多くの人権侵害を行ったことも間違いない。とくに、ラージャパクサ大統領が軍事解決を決意した内戦の最終局面では、欧米諸国の非難と停戦の呼び掛けにもかかわらず、重火器を使用した砲撃による応戦はスリランカ・タミル人のあいだでおびただしい犠牲者を出し、さまざまな人権侵害を引き起こしたと考えられている。また、2009年の LTTE 壊滅後も多数の軍がジャフナなど北部、東部に駐留して治安を掌握し、さらには経済活動を強化している。このような軍をスリランカ・タミル人は抑圧機構としてとらえ、大きな不信感を抱いていることは間違いなく⁽⁴⁰⁾、信頼感を抱くことは無理であろう。それに対して、シンハラ人の軍に対する信頼感は顕著に

高く、シンハラ人世論が軍事的解決を支持したことは明らかである。このような世論状況では多数派であるシンハラ人がスリランカ・タミル人の苦難に共感し、その解決のために妥協することは困難であると考えられる。両エスニック集団のあいだの信頼関係には大きな亀裂が存在するのである。

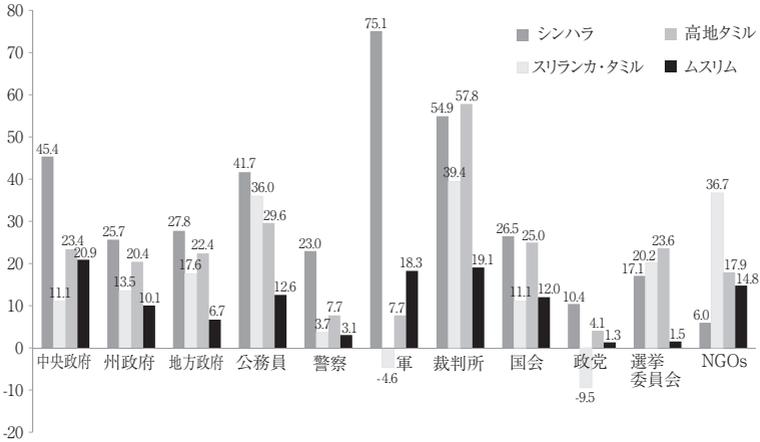
両エスニック集団のコントラストは、程度の差はあれ中央政府に対してもいえよう。軍を指揮する中央政府はシンハラ人の政府とみなされ、それゆえにスリランカ・タミル人の不信感は強いといえる。

軍と中央政府に対する両エスニック集団の信頼感の大きなギャップは両者の対立と内戦の歴史からみれば当然ともいえる。しかし、ほかの公的な制度に関しては、裁判所や公務員に対する信頼感のエスニック集団間で差異はあるものの、両年とも一定のレベルを維持しており、制度に対する一定の信頼感は見られる。

両年のあいだで目立った差異は、第1に、少数派であるムスリムの信頼感が全体的に顕著に増加している点である。NGOsを除いたほかの制度や政党に対するムスリムの信頼感指数は2011年は10.5ポイントであったが、2014年には31.5ポイントとなり21.0ポイントも増加した。これはシンハラ人とタミル人の狭間におかれているムスリムが弱い立場にあり、したがって、社会的安全の確保、政治的利益の確保などのためには、政治行政の諸制度や政党、とくに与党に否応なく頼らざるを得ない、すなわち、それらを信頼せざるを得ないことがますます明確になりつつある状況を反映していると考えられる⁽⁴¹⁾。また、政党に対する信頼感が2011年から2014年にかけて、ムスリムの場合を除き、顕著に低下していることも大きな特徴である。これは内戦が終結してから時間が経ち、政党政治が次第に元に戻る時、政権与党の腐敗、復興や和解など喫緊の課題への取り組みが政争のため解決に向けて前進できないなど、旧態依然の様相が浮かび上がってきたことによると思われる。

中央政府に対するスリランカ・タミルの信頼感の低さは、近年の選挙データを使っても裏づけられる。2010年1月の大統領選挙時の、全スリランカの投票率が74.5%であるのに対して、北部州における投票率は29.6%であった（Government of Sri Lanka (Department of Elections) n.d.a）。また同年4月

図7-2 主要制度に対する民族・エスニック集団別の信頼感指数（2011年）



(出所) Centre for Policy Alternatives (2011, 43-44) より筆者算出。

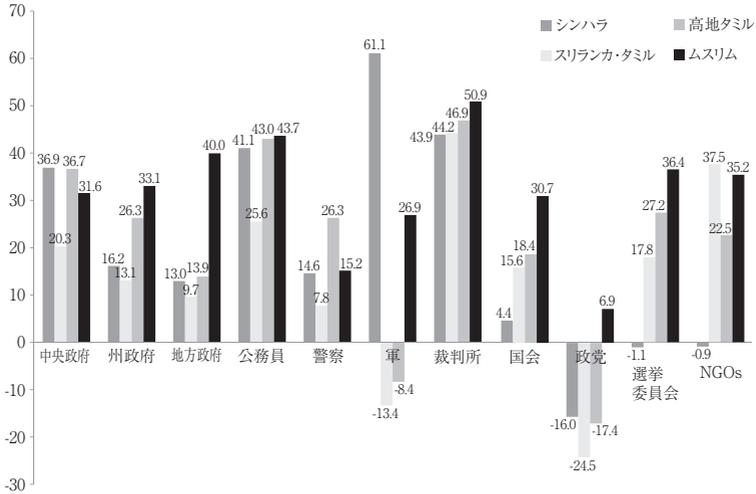
(注) 1) 「信頼感指数」は元資料の回答で「全く信頼している」(“Great deal of trust”) が100%であれば「+100」に、逆に、「全く信頼していない」(“No trust”) が100%であれば「-100」になるように指数化した指標。筆者により以下の算出式で算出。

$$(\% \text{ of "Great deal of trust"}) \times (2) + (\% \text{ of "Some trust"}) \times (1) - (\% \text{ of "No trust"}) \times (-2) + (\% \text{ of "Don't know/ Not sure"}) \times (0)$$

2) サンプルはスリランカ全土25県を対象に、サンプル数は2000。調査は2011年3～6月。

に行われた国会議員選挙の全島の投票率が61.3%であったのに対して、北部州の投票率は28.9%であった (Government of Sri Lanka (Department of Elections) n.d.b)。北部州における2010年の極端に低い投票率は内戦終結直後の混乱期であることがひとつの要因であろう。しかし、国会議員選挙の時はTNAも積極的に参加し同党への投票を呼び掛けたことを考えると、内戦後の混乱を考慮しても歴史的に低い投票率といえる。北部州の人びとの中央政治に対する冷淡さは明らかである。それに対して、2013年9月に行われた北部州の州評議会選挙の投票率は67.5%であった。開票結果は表7-4のとおりであり、TNAの圧勝となった。以上の2010年と2013年の選挙を合わせて考えると、北部州におけるスリランカ・タミル人の中央政治に対する不信感が確認され、また北部州では連邦党を中心とするTNAしか選択

図7-3 主要制度に対する民族・エスニック集団別の信頼感指数（2014年）



（出所） Centre for Policy Alternatives（2014，25-26）より筆者算出。

（注） 1）「信頼感指数」の計算方法は上図に同じ。

2） サンプルングはスリランカ全土25県を対象に，サンプル数は2000。調査期間は2014年6～7月。

表7-4 2013年の北部州での州評議会選挙の当選者数および得票率

（単位：人，%）

県／州	ジャフナ	キリノッチ	マンナーラマ	ヴァヴニヤ
連邦党（ITAK） ¹⁾	14 (84.37)	3 (81.57)	3 (62.22)	4 (66.10)
統一人民自由党	2 (14.20)	1 (17.37)	1 (28.38)	2 (26.67)
スリランカ・ムスリム会議	—	—	1 (8.59)	0 (3.19)
統一国民党	0 (0.34)	0 (0.12)	0 (0.35)	0 (2.84)

県／州	ムッライティウ	北部州全体
連邦党（ITAK） ¹⁾	4 (78.56)	28<+2> ²⁾ (72.78)
統一人民自由党	1 (20.04)	7 (17.05)
スリランカ・ムスリム会議	0 (0.55)	1 (0.98)
統一国民党	0 (0.55)	0 (0.63)

（出所） Government of Sri Lanka (Department of Elections) (2014) のデータより，筆者作成。

（注） カッコ内はパーセント。

1) 連邦党（Ilankai Tamil Arasu Kachchi: ITAK）は，タミル国民連合（Tamil National Alliance）を構成する最大の政党である。TNAの構成政党は選挙時には「連邦党」の名称のもとに選挙戦を戦った。よって表の「連邦党」の実績はTNAの実績と同じである。

2) 第1位政党にはボーナス議席として2議席加算。

肢として残されていないことが明らかである。

2. 「教訓および和解のための委員会」と政治

以上のようなシンハラ人とスリランカ・タミルの不信の構図のなかで、「和解」を追求するのはきわめて困難であることは想像に難くない。人口の約75%がシンハラ人であるから、民主主義プロセスにおいても少数派を無視して和解を棚上げすることも理論的には可能である。ただし、そのような「多数派の専制」の危険性は、1950年代に始まったシンハラ・オンリー政策がタミル人の利害関係を無視したことでLTTEという過激な分離主義を生み出した経験からすれば、内戦を経験した中央政府にも一定の理解があると考えられる。したがって、中央政府にも「和解」の重要性に対する認識はあると思われる。また援助ドナーとして復興に大きな影響力をもつ国際社会が和解に向けての政策を求めていることも、中央政府を「和解」プロセスに向ける圧力となったことは間違いない。

内戦中から和解、あるいは、政治的妥協の試みは主要政党の会議、あるいは、憲法改正案の提示というかたちをとおしてなされてきたことはこれまで説明した。ラージャパクサ大統領の時代にも2006年7月から「全党代表委員会」(All Party Representative Committee: APRC) が構成され打開案を探った。しかし政府はTNAをAPRCに招請せず、一方、TNAはAPRCを、インドと国際社会に対して何かをやっているとポーズをとるためだけのものと揶揄した。何よりAPRCをつくったラージャパクサ大統領自身が2010年1月にAPRCの提案を受け入れることを拒否したのである(Arudpragasam 2013)。

APRCの最終報告は2010年7月に公開された。そこでは、単一国家(unitary state)の枠内で中央と州の権力分有(Yogarajan and Kariapper 2010, para. 1.2)、議院内閣制への移行(Yogarajan and Kariapper 2010, para. 2.1)、州の代表としての性格を有する上院の設立(Yogarajan and Kariapper 2010, para. 9.1)など注目すべき改革が提案されていたが、政府の受入れ拒否で大きなインパクトはなかったといえよう。

APRC の失敗ののちの試みが「教訓および和解のための委員会」(Lessons Learnt and Reconciliation Commission: LLRC) である。この委員会も国際社会向けの飾りものとの批判はあるが (Centre for Policy Alternatives 2012, 27), APRC の場合とちがうのは、勧告が正式になされ、その勧告は政府によって部分的にせよ実施され、和解プロセスに一定の役割を果たしている点である。

ラージャパクサ大統領は民族紛争を顧みて、LTTE を断罪し、シンハラ人と同様にタミル人もその被害者であり、多民族国家スリランカの一部であると述べ (Schubert 2013, 13; Wickramasinghe 2009, 1050), 民族間の和解を求めた。そのために内戦中に起こった事件の「真実」を明らかにし、和解を促進するため設立されたのがチッタ・ランジャン・デ・シルヴァを委員長として2010年5月に設立されたLLRCである (Government of Sri Lanka 2011)。LLRC の調査の具体的な目的は、2002年2月に結ばれた停戦協定が破綻し、内戦、そして2009年5月のLTTEの壊滅による内戦終結という一連の過程に関する事実や状況の確認、その責任の所在の解明、同じことを繰り返さないため教訓を得ること、そして国家の統合とコミュニティの和解のための制度的、行政的、立法の方策を探求することであった (Government of Sri Lanka 2011, 1, 2)。この委員会に期待されたのは、いわば、起きた真実および責任の所在を公平な視点から明らかにし、かつ、和解のための勧告を行うことによって、民族和解の焦点となることであったといえる⁽⁴²⁾。LLRC は2011年11月に報告書を提出したが、しかし、結論的には期待された役割を果たしてはいない。なぜなのか、理解するためにもまず、LLRC の内容を把握することが必要である。以下、そのポイントを簡単に紹介したい。

LLRC 報告はまず、2002年の停戦協定が破綻した要因を検討する。LLRC によると、それは問題解決のためのコンセンサスを形成しようとせず党利党略に走る SLFP や UNP など政党指導者に大きな責任がある。また LLRC は停戦協定自体にも問題点を指摘し、ノルウェーの仲介で同協定が協議される過程で LTTE に政府と同様な地位を与えてしまい、LTTE の支配地域が、いわば、正統化されてしまったと非難した (Government of Sri Lanka 2011, 26, 27)。

つぎに、和解を困難にさせている最大の要因である人権侵害の状況については、2006年に内戦が再開され最終局面に至るまで多数の民間人が犠牲になったことに関しては、LTTEこそが「安全地帯」から、民間人を「盾」として軍に攻撃を行ったり、子どもを徴兵し戦闘に使うなど、国際的人権規約を蹂躪していると断罪した。そのうえで、政府軍はこのようなLTTEの戦術に対して応戦せざるを得なかったが、軍は「安全地帯」を進んで攻撃することはなかったし、民間人の安全には可能ながざり配慮し、民間人を意図的に標的にしたことはない、とした。もっとも、民間人に紛れて攻撃するLTTEを排除するための攻撃で民間人に多くの犠牲を出したことは認めた（Government of Sri Lanka 2011, 58, 115-121, 140, 143, 175-179）。このように、LLRCの基本的な論調は、政府および軍は、間違いを犯した場面もあるが、人権には十分配慮したというもので、したがって、政府軍の人権侵害の責任の所在は、一部を除いて特定しなかった⁽⁴³⁾。

リハビリテーションや復興に関しては、さまざまな点を指摘した。まず、政府による前LTTE兵士の社会復帰のためのリハビリテーション事業⁽⁴⁴⁾に関しては満足のいくものであるとした（Government of Sri Lanka 2011, 167）。一方、大きな問題点としては、まず、土地問題で、北部州のうちマンナーラマ、ムッライティウ、キリノッチ各県の土地記録がほとんど破壊されていることから（Government of Sri Lanka 2011, 223）、再定住や復興事業のための土地の権利確定が非常に困難になっていることを指摘した。また、北部州および東部州で軍が治安だけでなく、開発事業、コントロール下の土地の管理、商売なども行っており、何をするにも軍の承認がある状況が続いているため、タミル人が反発していること、すなわち「軍事化」の問題を指摘した。これについてはタミル人の不満を和らげるために軍のプレゼンスを減らし、民政の範囲を広げていくべきとした（Government of Sri Lanka 2011, 256, 277-278）。軍のプレゼンスはすなわち中央政府のプレゼンスであるが、開発事業に関しては「大統領タスク・フォース」（Presidential Task force）が中央集権的に北部、東部の開発事業に関する決定を行っていることも大きな問題としている（Government of Sri Lanka 2011, 272）。

以上の諸問題を指摘したうえで、LLRCは和解と復興の実現のためには国

家が少数民族に手をさしのべると同時に、少数派も国家に対する態度を改める必要があると主張した (Government of Sri Lanka 2011, 289)。たとえば、少数派はエスニック問題を不必要に国際化し、外国の圧力を利用したりすべきでないとした (Government of Sri Lanka 2011, 307)。また、北部や東部ではタミル人の苦難ばかりが強調され、復興においてシンハラ人やムスリムの問題が無視される傾向にあることも指摘した (Government of Sri Lanka 2011, 281)。

和解の見通しについて LLRC の基本認識は、和解は短期間では困難というものである (Government of Sri Lanka 2011, 316)。そのような基本的な認識のうえで LLRC は和解と復興のためにさまざまな方策を指摘しているが、最も重要なポイントは、第13次憲法改正に基づく実質的な権限委譲の拡大、さらには地方自治体の重視など分権化の推進であるとした (Government of Sri Lanka 2011, 305-306)。この点は従来の議論に沿ったものとなっている。

LLRC は和解と復興を促進することを期待され、その勧告は議論の焦点となり、一部は実施されているものの、その主目標であるスリランカ・タミル人、およびスリランカ・タミル人政党も含めた政党の協調を引き出す役割は、実際には果たせていないと考えられる。その最も大きな理由は LLRC の正統性に疑問がもたれている点である⁽⁴⁵⁾。具体的には、LLRC は政府軍の行った人権侵害を看過する傾向が強く、政府の答責性＝「アカウントビリティ」を追求する姿勢が希薄な点である。それを最も辛辣に批判しているのが、国連の専門家委員会である。スリランカ内戦の最終段階における人権状況に関して国連事務総長に助言するために2010年6月に任命された「スリランカにおけるアカウントビリティに関する事務総長の専門家パネル」 (Report of The Secretary-General's Panel of Experts on Accountability in Sri Lanka) は、LLRC の活動を観察しつつその最終報告書が提出される前に報告書を提出した。それによると LLRC は戦争末期に何が起こったのかという真実の追究を行っておらず、政府軍と LTTE 双方が引き起こした深刻な人権侵害について不偏不党かつ体系的に調査を行っていないと酷評した (United Nations 2011, 118)。同専門家委員会が認定した内戦の最終段階で行われた政府軍による人権侵害は、(a) 広範な砲撃による民間人の殺害、(b) 病院やほかの施設

の砲撃, (c) 人道的援助の拒否, (d) 紛争の犠牲者に対する人権侵害, (e) 紛争地域以外での人権侵害である。一方 LTTE による人権侵害として認定されたのは, (a) 民間人を人間の盾として使ったこと, (b) LTTE の支配から逃れようとした民間人の殺害, (c) 民間人のそばで兵器を使用したこと, (d) 児童の強制的徴兵, (e) 強制労働, (f) 自殺攻撃による民間人の殺傷, である (United Nations 2011, 49-51)。このような広範囲の人権侵害が国連人権理事会で認識されたのである。これが同理事会がスリランカ内戦における人権問題を取りあげ、同国を非難する理由である。

LLRC の多くの勧告はプラクティカルなもので、政府によると、現在まで、人びとの移動の自由、軍のコントロール下にある一定の土地の放出、戦争による負傷者への補償、独立した警察委員会の設立、児童の徴兵を行ったものへの処罰などが実施されたとされる⁽⁴⁶⁾。しかし、これらは治安の回復と社会の安定化にともない実施することがそれほど困難ではない勧告部分である。それに対して、政府軍による人権侵害の責任の所在の探求は積極的でないし、第13次憲法改正に基づく権限委譲の拡大は実現の見通しはない。この2点はTNAが繰り返し求めているものである (Tamil National Alliance 2010)。

北部州の人びと、とりわけスリランカ・タミル人が中央政府の働きかけにきわめて冷淡なのは、以上のような現状がある。その背後には内戦で深刻な被害をこうむったこと、その結果として中央政府に対する拭いがたい不信感があることは説明した。中央政府に対する不信感は、ラージャパクサ大統領が分権化に関して、2011年12月に土地と警察権は州に委譲しないと宣言したことなど、譲歩の姿勢をみせないことから変化はないと考えられる (Sarveswaran 2012, 49)。

LLRC 後の近年の試みとしては、北部州評議会選挙の前というタイミングで政府は2013年6月に憲法第13次改正に基づく州評議員会システムの変更を検討するため「国会重要法案審議委員会」(Parliamentary Select Committee)を立ち上げた。しかし、TNA は不信感から参加を拒否し、そもそも分権化を認めない JVP は憲法第13次改正そのものを破棄すべしとして参加を拒否した⁽⁴⁷⁾。以上のように、軍による人権侵害の追求はきわめて中途半端であ

るし、さまざまな委員会、憲法改正案の検討の過程で審議された第13次憲法改正による分権化の拡大議論も大きな進展はない。

以上の検討から、民族間の亀裂の修復はいまだ困難な状況にあり、それが第13次憲法改正を軸とする分権化などの問題解決の障害となっていることは明らかである。

おわりにかえて

本章で論じたように、内戦後のスリランカの復興は道半ばで、また、民族間の不信感は根強い。多数派シンハラ人の民族主義による「多数派の専制」を乗り越え、民主主義体制のなかで多民族の和解を根づかせるためにはどのようなプロセスが考えられるであろうか。最後にこの点について考察してみたい。

前節で示したように民族間の不信感、とくにスリランカ・タミル人のシンハラ人あるいは中央政府に対する不信感は強い。そして民族同士の強い不信感は選挙民主主義において人びとの支持を必要とする政党の行動も制約し、政治的解決を難しくしている。このような全般的状況を考えると、和解のためには民衆レベルの不信感の構図を弱めることが基本であると考えられる。そのためには、ひとつには、経済、社会開発の加速による民族間の交流、相互依存関係を強化することである。それによって、時間はかかるが徐々に不信感は弱まるのではないかと考えられる。ただし、軍による「軍事化」とされるような北部州や東部州での土地の占拠や開発事業の展開は縮小に向かうべきであろう。これは内戦が終結した今、政府に対する信頼感を醸成するためにも必要不可欠のプロセスであることはさまざまな報告書で指摘されている (Fonseka and Raheem 2011, 168-169)。

以上のような一般民衆レベルの相互依存の強化による不信感の緩和と並行して進められるべきは、政治における妥協である。1950年代のシンハラ・オンリー主義から1980年代の内戦本格化、そして2009年の内戦終結という長い過程を経て、スリランカ・タミルをはじめ人びとは大きな犠牲を払った。

現在のところ、少数派のスリランカ・タミル人にとって、内戦中の政府軍の人権侵害に対する処罰という正義が得られる見込みは非常に低い。しかし、タミル語の公用語化、第13次憲法改正による州評議会というかたちでの分権化を得たことも事実である。後者は州政府の財政、土地や警察に関する立法行政権が非常に弱く、はなはだ不完全であるが、一定の前進であることは間違いない。

このような分権化が連邦制に発展する可能性は現状では非常に低い^{s(48)}、第13次憲法改正を梃子として州政府の権限拡大によって自治拡大を認め、さらには軍の北部州や東部州からの撤退を進める方向性を具体的に示すことができれば、タミル人など少数派の不信感は軽減される可能性は高まるであろう。それは政治的、社会的に疎外感を募らせている少数派を包摂する政治的スペースを与え (Keerawella 2013)、さらには政党政治においては2大シンハラ人政党とTNAのあいだの交渉と妥協の可能性を与えるだろう。2015年1月に行われた大統領選挙でラージャパクサ大統領は破れ、与党の元保健大臣のマイトリパーラ・シリセーナ (Maithripala Sirisena) が大統領に就任した。TNAが強く反発するラージャパクサ大統領権の退陣は、分権化をふまえたうえでTNAとシンハラ人政党との交渉と妥協の契機となり得ると思われる。

民族的に分裂した社会で政治的安定を確保するひとつのパターンとして、各民族を代表する政党が政治の頂点、すなわち中央政府レベルで妥協し権力分有をすることを通じて政治の安定を保障する「多極共存型民主主義」(consociational democracy) という概念がある (Lijphart 1969)。以上のように、分権化の拡大による権力分有を受け入れ、それによって多民族からなる多極共存型の民主主義体制を維持することが、和解の途中にあるスリランカの政治的安定において、当面とり得る最善の選択と思われる。民衆レベルの民族間の不信感は経済復興と社会的交流の拡大によって徐々に和らいでいくと思われるが、時間がかかる過程である。中央政府レベルでの多民族間の多極共存型民主主義体制はその過程を加速することができよう。しかし、多極共存型民主主義体制が成立するためには、内戦がもたらした多大な犠牲と民族間の亀裂を多数派シンハラ人とシンハラ人政党が歴史的教訓

として受け入れる必要がある。そのような政治的契機は本来非常に少ないが、今回の政権交代はその契機となり得るのではないかと考えられる。

〔注〕

- (1) BBC のジャーナリストであるハリソンの著作はスリランカ・タミル人からみた生々しい実態を報告している (Harrison 2012)。
- (2) 言語と民族紛争に関してまとめたものとしては、松田 (2013) を参照。
- (3) 植民地時代からのシンハラ民族主義の形成と少数派の関係をたどった研究として邦文では川島耕司氏による優れた著作があり (川島 2006)、英文ではスリランカの政治史をバランス良く記したシルヴァの著作 (de Silva 1993) などがある。
- (4) “Official Language Act No. 33 of 1956”。これはスリランカの公用語を英語からシンハラ語に変える立法で1960年から施行されるものとされた。タミル語は公用語とされなかった。
- (5) また東部のガル・オヤ (Gal Oya) では、シンハラ人暴徒によって多数のタミル人が殺害された。以上、川島 (2006, 226)。
- (6) “Bandaranaike-Chelvanayakam Pact (1957)”。資料は Edrisinha et al. (2008, 220-222) に収録。
- (7) 連邦党がヴァヴニヤで大会を開催するのを妨害しようとしたシンハラ人過激派が鉄道を襲撃したことが発端となった。
- (8) “Dudley Senanayake-Chelvanayakam Pact (1965)”。資料は Edrisinha et al. (2008, 228) に収録。
- (9) 1935年創設。トロッキスト政党と呼ばれる (Jayanthi 1992, 5)。
- (10) 憲政改正における統治構造の大きな変更としては自治領から共和国への移行、国会の上院を廃止して1院制とすることなどである。
- (11) 「スリランカ憲法1972年」(Sri Lanka Constitution 1972) の第7, 8条に定める。言語問題、政策の今日までの展開に関しては Selvakumaran (2012)。
- (12) 1940年にセイロン・インド人会議に設けられた労働組合が前身で1950年にこのように改称された (川島2006, 199-200)。
- (13) Wijewardana (2010, 316, 320)。同決議原文は Wijewardana (2010, Attachment 2)。
- (14) LTTE も含め、タミル・ゲリラの前史については、たとえば、Sivarajah (1992)。
- (15) http://www.lankanewspapers.com/news/election/general_election1977.jsp (2014年3月11日アクセス)。
- (16) 今日まで、分権化がやがては連邦化、そして最終的にはスリランカの分裂につながるという不安感はシンハラ民族主義のなかにつねにあるといってよい。Dayasri (2013)。
- (17) 県大臣は大統領によって国会議員から選任されることとなっていたから、パトロネッジの分配となつてしまい、分権化という点では失敗と評価されている。以上、Leitan (1990, 9-10)。

- (18) インドの1981年の人口センサスより。
- (19) ジャヤワルダナ大統領は会議にあたり、国家の分裂は認めないなど、14項目の提案をあらかじめ携えて会議に臨んでいる (Jaiswal 2008, 95-96)。
- (20) 同戦線は1984年に「タミル・イーラム解放機構」(Tamil Eelam Liberation Organisation), 「イーラム人民革命解放戦線」(Eelam People's Revolutionary Liberation Front), 「学生イーラム革命組織」(Eelam Revolutionary Organisation of Students) によりインドのマドラス(現在のチェンナイ)で設立。そこにLTTE, そして「タミル・イーラム人民解放戦線」(People's Liberation Organisation of Tamil Eelam) が加わった。武装組織の連携はタミル人のあいだで期待を抱かせたが、組織間の抗争により自壊し、期待は失望に変わっていったという (Hoole et al. 1990, 72)。
- (21) 以上の経緯については, Jayatilleka (1999, 14-20)。
- (22) これを受けた第13次憲法改正後の憲法は, 言語に関して「official languages」と「national language」のふたつの条項を有することになった。尚, 憲法では英語は「link language」という位置づけになった。
- (23) “Indo-Sri Lanka Agreement to Establish Peace and Normalcy in Sri Lanka”。この合意と同時に「レター」が交換され, トリンコマリー港を外国の軍事使用に供することを認めない, スリランカは外国の放送施設は軍事などの目的に使わせない, インドはテロや分離主義運動を行っているスリランカ人を国外退去させるなど, 両国の安全保障を確認した。
- (24) JVPは1967年頃に組織された極左組織で, 1971年には政府に対して南部で武装蜂起を起こし弾圧を受けた (Chandraprema 1991, 21)。その後, 武装闘争を放棄しSLFPに接近した。
- (25) たとえば「協同組合および集団化」や「銀行, 工業, プランテーション, および, 農業・通商の企業の管理と組織化」など (Edrisinha et al. 2008, 242)。
- (26) “The Government's Devolution Proposals (1995).” Edrisinha et al. (2008, 485-493)。
- (27) TNAに参加したほかの政党は, “All Ceylon Tamil Congress”, および元武装組織であった, “Eelam People's Revolutionary Liberation Front (Premachandran faction)”, “Tamil Eelam Liberation Organization”である。
- (28) この件はJVPにより最高裁に提訴された。最高裁は運営機関地域委員会 (Regional Committee) が被災地の中心からかなり離れたキリノッチに設置されること, 資金の管理が国会の監視に服さないようになっていたことを問題として機構の運営開始を停止したため, 政府も機構を機能させることをあきらめた (Edrisinha et al. 2008, 714-723)。
- (29) また, インド連邦政府にとって, スリランカの民族紛争が, 可能性は小さいとはいえ TN 州のタミル民族意識を喚起する危険性も見逃すことはできなかった。インドではこのような認識は古くからある (Thomas 1986, 297; Chadda 1997, 74)。
- (30) “Karuna”は別名である。本名は“Vinayagamorthy Muralitharan”である。
- (31) *Hindu*, 2011年3月20日, “When India nearly crossed the Rubicon on Sri Lanka” (<http://www.hindu.com/2011/03/20/stories/2011032051931300.htm>)。WikiLeaks

- によって暴露された、インド人官僚とアメリカの外交官の会話内容に関するアメリカの秘密電報（2006年1月4日付け）を *Hindu* 紙がまとめた記事。
- (32) *Hindu*, 2011年3月26日, “13th Amendment Plus’: India sceptical of Sri Lankan promise” (<http://www.hindu.com/2011/03/26/stories/2011032654701300.htm>)。WikiLeaks によって暴露された、スリランカ主席大統領補佐官 Basil Rajapaksa がアメリカ大使に説明した内容に関するアメリカの秘密電報（2008年11月4日付け）を *Hindu* 紙がまとめた記事。
 - (33) *Hindu*, 2011年3月17日, “How India kept pressure off Sri Lanka” (<http://www.hindu.com/2011/03/17/stories/2011031756581200.htm>)。WikiLeaks によって暴露された、アメリカの秘密電報（2009年1月29日付け）を *Hindu* 紙がまとめた記事。
 - (34) 内戦に対する国際環境の影響に関しては、インドの不介入、あるいは、軍事情報提供など目立たないかたちでの協力 (Hashim 2013, 184) という要素とともに、中国が一貫してスリランカ政府を支持し、さまざまな援助を供給したことが重要であろう (Hashim 2013, 206–207)。
 - (35) LTTE の敗北の要因としてはインドからの支援の喪失、東部のカルナの反乱、国際的非難にもかかわらずラージャパクサ大統領の軍事的勝利への固い決意、などがあったという (DeVotta 2009)。
 - (36) スリランカ・タミルとインド・タミルの区分は難しい。後者がスリランカの市民権を得た後、彼らの多くは1971年と1981年のセンサスでスリランカ・タミルと申請したといわれる (Bass 2009, 145)。内戦がこの点に対して、いかなる影響を与えたか明らかではないが、2012年のセンサスでインド・タミルがスリランカ・タミルと自己申告する可能性はあまりないのではないと思われる。
 - (37) Thaheer, Peiris, and Pathiraja (2013, 92)。これは北部州、東部州で行った600人の意識調査によるもの。この調査では応答者の選定はランダムではなく、したがって一定のバイアスが予想されるが、大まかな傾向を把握するためには有用と考える。
 - (38) さまざまな復興事業の概略は、たとえば, Divaratne (2012)。
 - (39) 漁業に関する開発・復興事業が必ずしも地元裨益していないと論じているものとして Chaaminda (2012)。
 - (40) このような「軍事化」が北部州、東部州の正常化の妨げとなっているとも考えられる (Thaheer, Peiris, and Pathiraja 2013, 36)。
 - (41) 2014年6月に、カルタラ県の一部都市で、仏教僧に率いられた暴徒によるムスリムの襲撃事件が起きた。この事件は少数派ムスリムのスリランカ社会における危うさを示していると考えられる。そのような社会的リスクを回避するために、ムスリムは公的な国家の諸制度や既成政党に頼らざるを得ない。そのような依存状況がそれらに対する信頼感を高めているのではないかと考えられる。
 - (42) アバルトヘイトの終了後、南アフリカでは1995年に設立された「真実和解委員会」(Truth and Reconciliation Commission) が真実の探求を通じての和解というプロセスに一定の役割を果たしたといわれる。政府による LLRC の設立もこのような効果をねらったものと言えよう。
 - (43) LLRC 報告書は、死傷者が相当であること、いくつかの病院が政府軍によって砲撃

されたことを初めて認めたことで部分的には評価される。しかし、LLRCはLTTEの戦術によって、政府軍の攻撃はやむを得ないものとなったとしている（Harrison 2012, 232）。

- (44) 政府の担当部局によると、社会復帰のために収容された元LTTE戦闘員は2009年11月までに1万790人、2014年8月までに1万2313人となっている。このうち、リハビリテーションによって2014年8月までに社会復帰が完了したのが1万1984人である。社会復帰した戦闘員の県別データはジャフナ県：3267人、キリノッチ県：2968人、ムッライティウ県：2458人、ヴァヴニヤ県：1272人、マンナーラマ県：788人、トリンコマリー県：578人、パティカロア県：497人などとなっている。北部州の割合が圧倒的に多い。データは、Bureau of the Commissioner General of Rehabilitation (Ministry of Rehabilitation and Prison Reforms) の担当官から提供された資料による（2014年9月15日）。
- (45) たとえば、Centre for Policy Alternatives は2012年に北部州でLLRC報告を知る22人の応答者の聞き取り調査を行ったが、北部の応答者はLLRCにほとんど信頼をおいていない。Centre for Policy Alternatives (2012, 16-18)。
- (46) LLRC勧告の実施に関するスリランカ政府の説明による (<http://www.llrcaction.gov.lk/en/status/completed> 2015年1月1日アクセス)。
- (47) *Hindu*, June 24, 2013年6月22日 (<http://www.thehindu.com/news/international/south-asia/sri-lanka-appoints-panel-on-13th-amendment/article4840405.ece>)。
- (48) 連邦化へのシンハラ人の拒否感は非常に強く、連邦化は分離独立への一歩とする考え方はシンハラ人知識人のあいだでも根強い。たとえば、Bandarage (2009, Chapter 9)。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- アジア経済研究所 各年版。『アジア動向年報』アジア経済研究所。
- 川島耕司 2006。『スリランカと民族 シンハラ・ナショナリズムの形成とマイノリティ集団』明石書店。
- 松田哲 2013。「言語と民族紛争—スリランカの事例—」月村太郎編『地域紛争の構図』晃洋書房 19-46。
- 渡辺悦代 1991。「内戦の再開、常態化—1990年のスリランカ—」アジア経済研究所編『アジア動向年報』606-632。

<外国語文献>

- Arudpragasam, Amita. 2013. "The APRC: A Forgotten Resolution." *Groundviews-Journalism for Citizens*. (<http://groundviews.org/2013/08/03/the-aprc-a-forgotten-resolution/> 2014年10月10日アクセス)。
- Bandarage, Asoka. 2009. *The Separatist Conflict in Sri Lanka: Terrorism, Ethnicity, Political*

Economy. Abingdon: Routledge.

- Bass, Daniel. 2009. "Making Sense of the Census in Sri Lanka: Up-country Tamils and Sri Lankan Tamil Nationalism." In *Pathways of Dissent: Tamil Nationalism in Sri Lanka*, edited by Cheran, R. New Delhi: Sage, 139–151.
- Centre for Policy Alternatives. 2011. *Survey on Democracy in Post-War Sri Lanka-Top Line Report 2011*. Colombo: Centre for Policy Alternatives. (<http://ja.scribd.com/doc/62576282/Democracy-in-Post-War-Sri-Lanka-Top-Line-Report> 2014年3月3日アクセス).
- . 2012. *An Opinion Survey on the LLRC Report*. Colombo: Globe Printing Works.
- . 2014. *Democracy in Post War Sri Lanka-2014: Top Line Report*. (<http://f.c.l.y/items/2Y343P3e2K1q030E0v1u/Democracy%20Survey%20-%20August%202014.pdf> 2014年12月25日アクセス).
- Chaaminda, Sumith. 2012. *Fishing in Turbulent Waters*, ICES Working Paper No. 2. Colombo: International Centre for Ethnic Studies.
- Chadda, Maya. 1997. *Ethnicity, Security and Separatism in India*. New York: Columbia University Press.
- Chandraprema, C.A. 1991. *Sri Lanka: The Years of Terror: The J.V.P. Insurrection 1987–1989*. Colombo: Lake House Bookshop.
- Cheran, R. 2009. "Pathways of Dissent: An Introduction to Tamil Nationalism in Sri Lanka." In *Pathways of Dissent: Tamil Nationalism in Sri Lanka*, edited by Cheran, R. New Delhi: Sage, xiii–xlvii.
- Dayasri, Gomin. 2013. "Options for Procrastinating on the 13th Amendment." *Peace Monitor*, 10 (2) September: 42–45.
- DeVotta, Neil. 2009. "The Liberation Tigers of Tamil Eelam and the Lost Quest for Separatism in Sri Lanka." *Asian Survey*, 49 (6) November/December: 1021–1051.
- de Silva, K.M. 1993. *Sri Lanka-Problems of Governance*. New Delhi: Konark.
- Divaratne, S.B. 2012. "Resettlement and Development in Northern Sri Lanka: Conflict to Stability." In *Post Conflict Sri Lanka: Rebuilding of the Society*, edited by V.R. Raghavan. New Delhi: Vij Books India, 85–133.
- Edrisinha, Rohan et al. 2008. *Power-Sharing in Sri Lanka: Constitutional and Political Documents–1926–2008*. Colombo: Centre for Policy Alternatives.
- Fonseka, Bhavani, and Mirak Raheem. 2011. *Land in the Northern Province: Post-War Politics, Policy and Practices*. Colombo: Centre for Policy Alternatives.
- Government of Sri Lanka. 2011. *Report of the Commission of Inquiry on Lessons Learnt and Reconciliation*. (<http://slembassysusa.org/downloads/LLRC-REPORT.pdf> 2014年1月25日アクセス).
- Government of Sri Lanka (Department of Elections). n.d.a. *Presidential Election–2010*. (<http://www.slections.gov.lk/presidential2010/province.html> 2014年12月24日アクセス).
- . n.d.b. *Parliamentary General Election–2010*. (<http://www.slections.gov.lk/>

- parliamentary_elections/province.html 2014年12月24日アクセス).
- . 2014. *Past Provincial Council Election Results*. (<http://www.slections.gov.lk/2013PPC/Jaffna%20District.html> 2014年12月24日アクセス).
- Harrison, Frances. 2012. *Still Counting the Dead: Survivors of Sri Lanka's Hidden War*. London: Portobello Books.
- Hashim, Ahmed S. 2013. *When Counterinsurgency Wins—Sri Lanka's Defeat of the Tamil Tigers*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Hoole, Rajan et al. 1990. *The Broken Palmyra: The Tamil Crisis in Sri Lanka—An Inside Account*. Claremont: Sri Lanka Studies Institute.
- International Crisis Group. 2012. *Sri Lanka's North I: The Denial of Minority Rights*, Asia Report No 219. Colombo ([http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/sri-lanka/219-sri-lankas-north-i-the-denial-of-minority-rights.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/south-asia/sri-lanka/219-sri-lankas-north-i-the-denial-of-minority-rights.pdf) 2014年10月13日アクセス).
- Jaiswal, Soma. 2008. *Ethnic Conflict in Sri Lanka: India's Policy Response*. Kolkata: Minerva.
- Jayantha, Dilesh. 1992. *Electoral Allegiance in Sri Lanka*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jayatilleka, Dayan. 1999. *The Indian Intervention in Sri Lanka, 1987–1990: The North-East Provincial Council and Devolution of Power*. Kandy: International Centre for Ethnic Studies.
- Keerawella, Gamini. 2013. *Post-War Sri Lanka: Is Peace a Hostage of the Military Victory? Dilemmas of Reconciliation, Ethnic Cohesion and Peace-Building*. Colombo: International Centre for Ethnic Studies.
- Kukreja, Veena, and Mahendra Prasad Singh. 2008. "Sri Lanka: To Federalize or Not to Federalize?" In *Democracy, Development and Discontent in South Asia*, edited by Veena Kukreja, and Mahendra Prasad Singh. New Delhi: Sage Publications, 235–263.
- Leitan, G.R. Tressie. 1990. *Political Integration Through Decentralization and Devolution of Power: The Sri Lankan Experience*. Colombo: Sridevi Printers.
- Lijphart, Arend. 1969. "Consociational Democracy." *World Politics* 21 (2) January: 207–225.
- PAFFREL and MFFE (People's Action for Free and Fair Elections and Movement for Free and Fair Elections). n.d. *Chronology of Political Violence in Sri Lanka during Election Times*. Colombo: People's Action for Free and Fair Elections.
- Rajapaksa, Mahinda. 2005. *Mahinda Chintana—Towards a new Sri Lanka: Victory for Sri Lanka—Presidential Election 2005*. Colombo: Sri Lanka Freedom Party.
- Sarveswaran, Kandiah. 2012. "Political Challenges: A Tamil Perspective." In *Post Conflict Sri Lanka: Rebuilding of the Society*, edited by V.R. Raghavan. New Delhi: Vij Books India, 37–61.
- Schubert, Andi. 2013. *Victorious Victims: An Analysis of Sri Lanka's Post-War Reconciliation Discourse*, Research Paper No. 6. Colombo: International Centre for Ethnic Studies.
- Selvakkumaran, N. 2012. "Harmonising Ethnic Diversity: Linguistic Challenges." In *Post Conflict Sri Lanka: Rebuilding of the Society*, edited by V.R. Raghavan. New Delhi:

- Vij Books India, 171–186.
- Shastri, Amita. 1992. “Sri Lanka’s Provincial Council System: A Solution to the Ethnic Problem?” *Asian Survey* 32 (8) August: 723–743.
- Sivarajah, Ambalavanar. 1992. “Indo-Sri Lanka Relations in the Context of Sri Lanka’s Ethnic Crisis (1976–1983).” In *Security Dilemma of A Small State–Sri Lanka in the South Asian Context: Part One*, edited by P.V.J. Jayasekera. New Delhi: South Asian Publishers, 506–523.
- Tambiah, Stanley J. 1996. *Leveling Crowds: Ethnonationalist Conflicts and Collective Violence in South Asia*. Berkeley: University of California Press.
- Tamil National Alliance. 2010. General Election 2010 Manifesto, Tamil National Alliance (TNA). (http://transcurrents.com/tc/2010/03/full_text_general_election_201.html 2014年12月26日アクセス).
- Thaheer, Minna, Pradeep Peiris, and Kasun Pathiraja. 2013. *Reconciliation in Sri Lanka: Voices from Former War Zones*. Colombo: International Centre for Ethnic Studies.
- Thomas, Raju G. 1986. *Indian Security Policy*. Los Angeles: University of California.
- United Nations. 2011. Report of The Secretary-General’s Panel of Experts on Accountability in Sri Lanka (Chairman: Marzuki Darusman). (http://www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/POE_Report_Full.pdf 2014年10月10日アクセス).
- Uyangoda, Jayadeva. 2012. “Healing After War: Thinking Beyond the Solitudes.” In *Healing the Wounds: Rebuilding Sri Lanka after the War*, edited by Dhammika Herath, and K.T. Silva. Colombo: International Centre for Ethnic Studies, 18–32.
- Waidyasekera, D.D.M. 2005. *Decentralization and Provincial Finance in Sri Lanka: 2004 –An Update*. Colombo: Institute of Policy Studies.
- Warnapala, W., A. Wiswa, and D.E. Woodsworth. 1987. *Welfare as Politics in Sri Lanka*. Montreal: Centre for Developing-Area Studies, McGill University.
- Wickramasinghe, Nira. 2009. “After the War: A New Patriotism in Sri Lanka?” *The Journal of Asian Studies* 68 (4) November: 1045–1054.
- Wijewardana, Don. 2010. *How LTTE Lost The Eelam War: Defeat of The Tamil Tiger Terrorists Who Ravaged Sri Lanka For Over 30 Years*. Pannipitiya: A Stamford Lake Publication.
- Yogarajan, R., and M. Nizam Kariapper, eds. 2010. *Proposals Made by the All Party Representatives Committee to Form the Basis of A New Constitution*, APRC Final Report. (<http://www.satp.org/satporgtp/countries/shrilanka/document/papers/images/APRC%20Report.pdf> 2014年12月24日アクセス).