

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

スリランカでは政府軍の軍事作戦により「タミル・イーラム解放の虎」(LTTE)が二〇〇九年に壊滅し内戦が終結した。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。このようなシンハラ人とスリランカ・タミル人⁽¹⁾の内戦に至る暴力的対立は必然的であったのであろうか。

本報告では、選挙民主主義の導入が民族間の利害の食い違いを際立たせ、結局シンハラ人による「多数派の専制」となったこと、そして、分権化・連邦制化をめぐる政治プロセスも行き詰まりから対立を解消できず、結局民族間の紛争にエスカレートし、内戦に陥ってしまったことが明らかにされる。

次に内戦によって人々が受けたダメージ、両民族間の信頼関係の破壊の状況を検討し、「和解」の可能性が検討される。

●選挙民主主義と民族問題― 「競り上げ」の政治から内戦、 そして終戦

スリランカでは一九三一年の「ドノモア憲法」によって既に植民地時代に二一歳以上の男女による普通選挙が実施された。これにより、それまでセイロン知事がシンハラ人、タミル人など主要エスニック集団から政庁に代表を任命し、それによって民族ごとの代表性を保証していた、いわばエリート⁽²⁾の協調の時代から、徐々に大衆が参加する選挙競争の時代となる。独立当初、選挙政治の中心となった政党は「統一国民党」(UNP)である。同党は一九一九年に

設立された「セイロン国民会議派」が、S・W・R・D・バンダイラナイケによって一九三七年に創設された「シンハラ大協会」と一九四六年に統合してできた政党である。一九四七年の選挙では、一九四四年に設立された「全セイロン・タミル会議派」と協力関係を打ち立て圧勝した。すなわち独立当初はシンハラ政党とタミル人政党の協力によって両民族の政治的協調が保たれていたといえる。もっとも、全セイロン・タミル会議派内でUNPとの連合に不満を持つセルワナーヤガムのグループは分裂し「連邦党」を一九四九年に設立している。

しかし、一九五〇年代に入ると協調路線はシンハラ人多数派の民族主義的感情に訴えて選挙を戦おうとする政党によって亀裂がはしる。S・W・R・D・バンダイラ

ナイケがUNPと袂を分かち一九五一年に設立した「スリランカ自由党」(SLFP)がそうである。SLFPは一九五六年の選挙ではシンハラ語の公用語化などを唱えてシンハラ人の支持を得て勝利し、同年六月には「シンハラ語の公用語化法」を立法した。これが「シンハラ・オンリー政策」の始まりである。この一方的な政策はタミル人の不満を募らせ、それは反発するシンハラ人によるタミル人の襲撃などを逆に引き起こした。SLFP政権はタミル人の不満をなだめるため、タミル語を政府との応答、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する一九五八年「タミル語(特別規定)法」を立法し妥協姿勢をみせた。

このような妥協姿勢はUNPが一九六五年の選挙でSLFP政権に勝利するため連邦党と協力関係を築くなかで、タミル語話者のために前述の「タミル語(特別規定)法」の実施、および、「県評議会」設置による分権化を提示することでも示された。これらはUNP政権中には実現しなかったが、後者は民族紛争を分権化によって和らげようとする最初の試みとな

表1 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）

	県	全人口に占める再定住者の割合 (%)	灯火にしめる、電灯の割合 (%)	屋内に水道栓をもつ世帯の割合 (%)
西部州	スリランカ全土	1.7	87.1	28.0
	コロンボ	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
	マタレ	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
	マンナル	26.1	58.3	21.0
	ヴァヴニヤ	14.9	69.7	4.9
	ムッライティウ	80.2	20.5	0.6
	キリノッチ	89.5	9.8	0.4
東部州	パッティカロア	0.2	67.2	6.6
	アンバラ	0.2	81.3	36.6
	トリンコマリー	6.7	76.2	31.7
北西部州	クルネガラ	0.0	85.1	5.0
	プッタラム	0.2	83.7	15.1
北中部州	アヌラーダブラ	0.2	82.8	22.2
	ポロンナルワ	0.3	82.4	18.6
ウヴァ州	バドゥッラ	0.1	85.9	20.6
	モネラガラ	0.2	69.4	24.0
サバラガムワ州	ラトナブラ	0.1	82.8	18.8
	ケーガッラ	0.0	88.1	18.3

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

調を取り戻せないというタミル人政党の苦悩を表すものであった。この後タミル人政党の役割は低下し、代わり運動の主役となったのが過激派である。なかでも最も重要な組織がV・プラバカランを指導者とするLTTE⁽²⁾であった。

一九七七年七月の選挙でJ・R・ジャヤワルダナ率いるUNPがSLFP率いる統一戦線政府に圧勝したが、タミル人問題に対する姿勢には大きな変化はなかった。地方開発を促し、同時にタミル人を懐柔するため一九八〇年に「県開発評議会法」を作り各県に県大臣を長とする県開発評議会を設けたが、しかし、結局ともに機能しなかった。

このようななかで発生したのが一九八三年の反タミル大暴動であった。タミル人が多数虐殺されたこの事件以降本格的な内戦に突入する。LTTEは一九八七年一月に北部州に「国家」(イーラム)の発足を宣言する。LTTEは政府軍によって壊滅寸前になるが、タミル人に同情的なインドの介入によって壊滅は免れる。一九八七年七月、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」を締結し、スリランカ政府は「インド平和維持部隊」(IPKF)を受け入れ治安回復を行うとともに、「第一三次憲法改正」により紛争の収拾を目指すこととなる。同改正ではタミル語は公用語、英語は準公用語として定められ、また、「州」が設立され大幅な分権化が規定され

った。連邦党が一九七一年にモランダムを提出し、穏健な連邦制を求めたのはこのような政治的文脈からである。

しかし、一九七〇年に政権に返り咲いたS・W・R・D・バンダラナイケの夫人)のSLFP率いる統一戦線政権は、一九七二年に憲法改正を行い、仏教に特別な地位を与え、シンハラ語を公

用語として再確認した。タミル語については「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なかった。

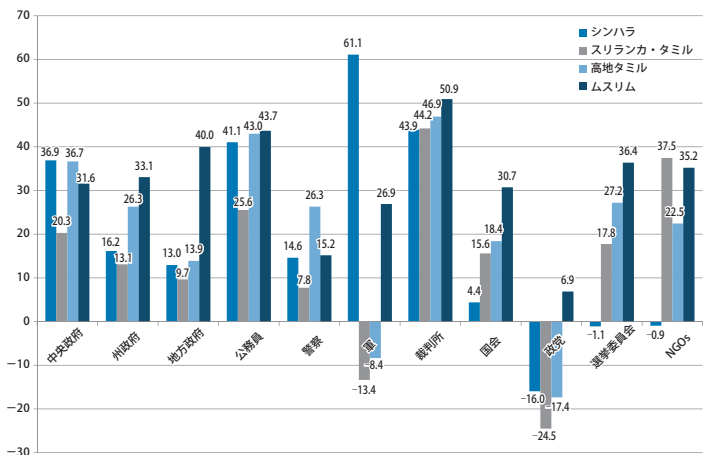
危機感を強めたタミル人は連邦党と全セイロン・タミル会議派、および、インド・タミル人を代表する「セイロン労働者会議」が中心となりセルワナーヤガムを指導者として「タミル統一戦線」を結成した。これは一九七六年五月の

大会で「タミル統一解放戦線」と改名するのであるが、重要なのは同大会で採択された決議である。「ヴァットウコツダイ決議」では「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」と述べられ、北部州と東部州からなる「タミル・イーラム(タミル国)」の設立が求められた。これは「独立」を求める決議であり、それはもはや政治では民族間の協調

はJ・R・ジャヤワルダナ率いるUNPがSLFP率いる統一戦線政府に圧勝したが、タミル人問題に対する姿勢には大きな変化はなかった。地方開発を促し、同時にタミル人を懐柔するため一九八〇年に「県開発評議会法」を作り各県に県大臣を長とする県開発評議会を設けたが、しかし、結局ともに機能しなかった。

このようななかで発生したのが一九八三年の反タミル大暴動であった。タミル人が多数虐殺されたこの事件以降本格的な内戦に突入する。LTTEは一九八七年一月に北部州に「国家」(イーラム)の発足を宣言する。LTTEは政府軍によって壊滅寸前になるが、タミル人に同情的なインドの介入によって壊滅は免れる。一九八七年七月、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」を締結し、スリランカ政府は「インド平和維持部隊」(IPKF)を受け入れ治安回復を行うとともに、「第一三次憲法改正」により紛争の収拾を目指すこととなる。同改正ではタミル語は公用語、英語は準公用語として定められ、また、「州」が設立され大幅な分権化が規定され

図1 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)



(注) サンプル数は全県で2000。調査期間は2014年6～7月。以下のデータを集計し「全く信頼している」ならば+100、「全く信頼していない」ならば-100となるように筆者により作成。

(出所) Centre For Policy Alternatives, Democracy in Post War Sri Lanka – 2014: Top Line Report (<http://f.cl.ly/items/2Y343P3e2K1q030E0v1u/Democracy%20Survey%20-%20August%202014.pdf> 2014年12月25日アクセス) 2014, pp.25-26.

Eの戦闘が拡大する。民間人に紛れてゲリラ戦を展開するLTTEの前にIPKFは任務に失敗し、結局一九九〇年までに撤退することになる。その後は停戦と戦闘、政治交渉が複雑に入り交じった展開となる。

一九九〇年六月にLTTEと政府軍の戦闘が再開したが、一九九四年の大統領および国会議員の選挙でS

た。後者は独立後初めての実質的な分権化であった。もともと同改正にそって州は設立されたが、州評議会の財政基盤が脆弱であるなど第一三次改正は十分に実施されたとはいえない。シンハラ人の間での連邦制に対する強い拒否感を考慮すれば、スリランカ政府にとって「不十分な分権化」が限界であったといえる。

LFが他の政党と「人民連合」を組みUNP政権に勝利すると停戦の機運が盛り上がり、一九九五年に一旦停戦するが、すぐに破綻し戦闘が再開された。二〇〇二年にはノルウェーの仲介で再度停戦が成立するが、二〇〇五年から衝突が激化し、ラージャパクサ大統領は二〇〇八年一月に停戦合意の破棄を宣言する。結局、政府は軍事解決を選択した。今回はインドも介入せず、二〇〇九年五月にLTTEは壊滅し内戦は終結する。

●内戦のダメージ、両民族間の亀裂、和解プロセス

政府資料によれば内戦の最終局面の二〇〇六年七月から二〇〇九年五月までに治安部隊の死者は五五五六名、LTTE側の死者は二万二四七名に達したとされる。

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。内戦は難民を大量に生み出し、戦闘地域のタミル人に大きな傷跡を残した。表1は難民の再定住者の割合、インフラの状況をみたものである。タミル人が多数を占める北部州のうち戦闘が激烈であったムッライティウ県、キリノッチ県における「全人口に占める再定住者の割合」は八割を超え他地域と際だって対照的である。戦闘による難民化そして戦後の再定住化という苦難の過程が大規模に進んだことがわかる。また両県は「灯火にしめる、電灯の割合」「屋内に水道栓をもつ世帯の割合」をみても著しく低い数値である。生活インフラが大規模に破壊され、二〇一二年の段階でも復旧が進んでいない。

また、内戦はタミル人をして、シンハラ人によって支配される中央政治に対する不信感を決定的な



スリランカ政府軍の戦勝記念碑
(ブトゥクディールツパ、2014年9月11日、筆者撮影)

ものとしていることも明らかである。図1は二〇一四年の世論調査に基づいて筆者が計算した「主要制度に対する民族・エスニック集団別の信頼感指数」である。図から、軍および中央政府に対する信頼感は両民族間で顕著な違いがあることが明らかである。シンハラ人の信頼感が高いが、それに対して、タミル人の信頼感は著しく低い。特に軍についてはそうである。これは戦争中の様々な人権侵害に加えて、軍が勝利を誇り(写真)、北部州および東部州で治安だけでなく、開発事業、コントロール下の土地の管理、さらには商売も行うなど過剰なプレゼンスを誇示し、一方で現在もタミル人の活動に目

表2 2013年の北部州での州評議会選挙の当選者数（得票率%）

県／州	ジャフナ	キリノッチ	マンナル	ヴァヴニヤ	ムツライティウ	北部州全体
連邦党 ²⁾	14 (84.37)	3 (81.57)	3 (62.22)	4 (66.10)	4 (78.56)	28 <+ 2> ¹⁾ (72.78)
統一人民自由連合 ³⁾	2 (14.20)	1 (17.37)	1 (28.38)	2 (26.67)	1 (20.04)	7 (17.05)
スリランカ・ムスリム会議	—	—	1 (8.59)	0 (3.19)	0 (0.55)	1 (0.98)
UNP	0 (0.34)	0 (0.12)	0 (0.35)	0 (2.84)	0 (0.55)	0 (0.63)

(注) 1) 第1位政党にはボーナス議席として2議席加算される。

2) 連邦党は現在、タミル国民連合（TNA）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。

3) この連合にSLFPが含まれる。

(出所) Department of Elections, Government of Sri Lanka, Past Provincial Council Election Results, 2014 (<http://www.slelections.gov.lk/2013PPC/Jaffna%20District.html> 2014年12月24日アクセス) のデータより筆者作成。

を光らせている状況が、タミル人の強い不信感に繋がっているからである。

他の組織に関しては、裁判所や公務員に対する信頼感はエスニック集団間で差異はあるが、一定のレベルを維持しており、体制に対する一応の信頼感はあるといえよう。それに対して政党に対する信頼感はシンハラ人、タミル人とも非常に低いのが特徴である。前述のようにスリランカの民族問題が悪化し血なまぐさい内戦となったのは選挙政治における政党の役割が大きな原因であり、このことが政党に対するマイナス評価に繋がっていると考えられる。タミル人に関しては政党全般に対する信頼感は低いなかでも、シンハラ人諸政党に対する不信はさらに決定的である。表2は二〇一三年の北部州での州評議会選挙の結果であるが、SLFP（統一人民自由連合に含まれる）やUNPに対する不支持、連邦党に対する支持が明らかである。政党システムの民族的分断は明白である。

以上のような状況では民族間の和解は著しく困難である。内戦に勝利したことで、シンハラ人、中央政府ともタミル人に対する妥協

とも受け取られかねない「和解」を受け入れる雰囲気にないが、しかし、政治の安定のためには和解は必須である。その第一歩が二〇一一年に提出された「教訓および和解のための委員会」（LLRC）の報告である。同委員会の目的は、二〇〇二年に結ばれた停戦協定が破綻し内戦が再開され結局二〇〇九年のLTTEの壊滅による内戦終結という過程に至った事実を確認したうえで、その責任の所在の解明、将来のための教訓を得ること、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、立法的方法を探索することとされた。LLRCの報告は、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。したがってLLRC報告はタミル人あるいは国際世論からは評価されない中途半端なものに終わってしまった。

このような状況でタミル人の不信感を和らげ和解を促すためには、経済開発、北部からの軍の撤退、第一三三憲法改正をベースとする分権化（特に土地と警察権につい

て）など長期的な措置しかあり得ない。二〇一五年一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バラ・シリセーナが大統領に就任した。強引な手腕で知られ内戦を指揮したラージャパクサ大統領政権の退陣は、連邦党が中心となって構成される「タミル国民連合」とシンハラ人政党との交渉と妥協の契機となりうると思われる。その場合、焦点は州への分権化であろうと思われるのである。（こんどう のりお／アジア経済研究所 南アジア研究グループ）

《注》

(1) スリランカのタミル人は古くから北部、東部に定着した「スリランカ・タミル人」とイギリス植民地時代にインドから労働者として流入した「インド・タミル人」あるいは「高地タミル人」に分かれる。内戦を戦ったのは前者であり、本稿でも以下では「タミル人」は前者を指すこととする。

(2) LTTEの前身は一九七二年にできた「タミルの新しい虎」で、これが一九七六年にLTTEと改名した。