

目次

はじめに	3
. 「平和構築」という課題と「人間の安全保障」という概念	4
. スリランカにおける人間の安全保障	9
. スリランカにおける平和構築の経過	14
. 紛争要因の探求	18
1. 民族的対立を生む歴史的経緯	18
2. 民族的抗争を助長するシンハラ優位政策	19
3. インドとの関係	19
4. 差別、偏見、社会矛盾	20
5. 暴力の悪循環による武闘派の台頭	21
6. 外国からの援助	22
. 平和構築支援の課題と展望	23
. 日本の役割	25
聞き取り調査訪問先・対象者リスト	26
文献目録	27

スリランカの国土

(JBICI (国際協力銀行開発金融研究所)(2003年8月),
「紛争と開発:JBICの役割(スリランカの開発政策と復興支援)」,3頁)

はじめに

2003年8月に発表された新ODA（政府開発援助）大綱¹において、「人間の安全保障」が基本指針として掲げられ、「平和構築」がその重要課題の1つとして明記された。しかし、人間の安全保障とは何を意味し、平和構築とは具体的にどのような活動なのか、必ずしも明確ではない。日本政府は、2003年6月に東京会議を主催し、スリランカ政府およびタミル・タイガー（Liberation Tigers of Tamil Eelam - LTTE）の当事者双方を招いて、スリランカのトップドナーとして日本のODAによる和平プロセスの促進を試みた。これは、日本外交がまさに平和構築を重要課題として取り組もうとする試金石であった。しかし、LTTE側は結局参加せず、紛争の一方当事者不在のまま東京会議は閉幕した。

本稿では、まず、「平和構築」という課題と、「人間の安全保障」の概念をそれぞれ整理して、新ODA大綱が導く日本のODAのあり方を、スリランカを事例として取り上げて具体的に考察してみる。昨年度から科学研究費補助金基盤Aの補助を受けている通称「平和構築」研究会では、平和構築にかかる理論研究および事例研究を行ってきており、スリランカでは2回現地調査を行っている。2003年9月には、志学館大学の新垣修氏が予備調査を行い、2回目の今回は筆者が、名古屋大学大学院国際開発研究科博士後期課程1年のNaveendra De Zoysa氏の調査補助を受けて、2004年6月9日から同月15日までスリランカにおける平和構築の事例を研究するために現地調査にはいった。本稿はそのときの調査メモおよび文献調査の結果に基づいた調査報告書を基に作成されている。聞き取り調査に協力いただいた方々には本稿をもって改めて謝意を表す。

1 政府開発援助（Official Development Assistance - ODA）という、日本政府による途上国の開発目的のための公的資金の使い方に関する大枠として内閣により作成された文書であり、1992年に策定されたものが、2003年に全面的に書き換えられた。

「平和構築」という課題と 「人間の安全保障」という概念



スリランカにおける平和構築の課題を検討する前に、まず、平和構築とは何か、これを支える理論的フレームの1つとして最近議論されている人間の安全保障とは何かをまず簡単にみてみよう。

平和構築という課題は、国連平和維持活動（PKO）の試行錯誤による発展の中から生まれた、国連の平和活動における新たな課題として主張されたものである。前国連事務総長のガリ氏が1992年に「平和への課題」という小冊子で、冷戦後の国連強化のための提言として、予防外交、平和創造、平和維持、紛争後の平和構築、地域機関との協力などを挙げた。ここでは、平和構築は、停戦を実現する平和創造、停戦を維持する平和維持に対して、紛争後（あるいは平和維持活動の後）の復興から平和への定着に至る段階のことを意味した。しかし、紛争後の平和構築は、紛争の再発防止という紛争予防を行うことであり、紛争が再燃すればこれを調停して武力衝突を収め、停戦を維持するということまで実質上含むことになる。そこで、これら一連の活動を包括する平和構築概念がカナダ政府から提唱され、97年のOECD（経済協力開発機構）のDAC（開発援助委員会）²の「紛争、平和と開発協力に関するガイドライン」は、紛争前、紛争中および紛争直後、紛争後の各段階における開発援助の果たす役割の重要性を確認し、開発援助の目的は、法の支配の強化と民主化プロセスへの一般市民の参加の促進であるとして、段階ごとに具体的な提言を行っている。このように現在、開発援助との連携を一層図って武力紛争の予防を射程に入れた包括的な平和構築概念が主張されているのである（図1参照）。

2 DACは2001年に同ガイドラインの追補を出し、2003年には、これらを総括した、Helping Prevent Violent Conflict というガイドラインに纏めている。これには、紛争予防を中心的な課題として、ジェンダーやビジネスなどの新たな観点も盛り込まれている。

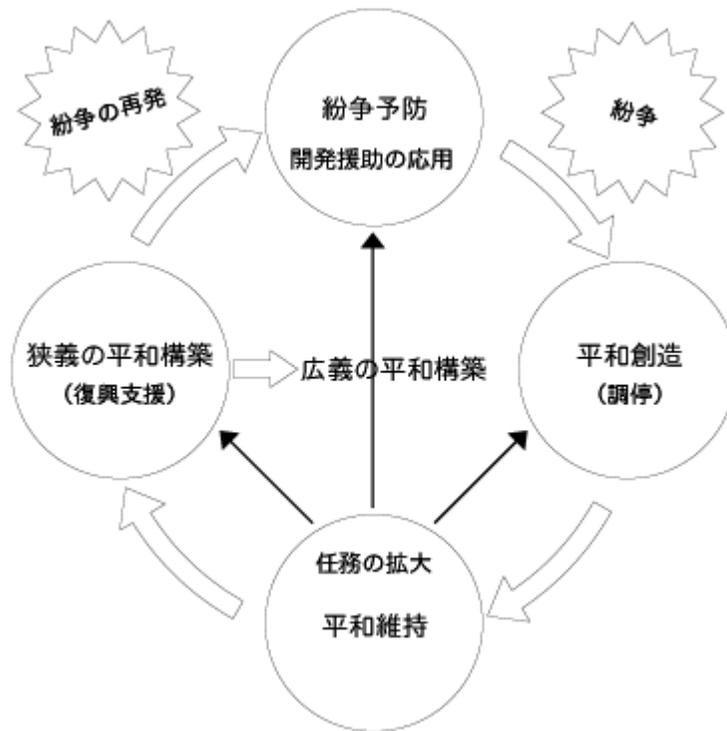


図1 [筆者作成]

このような包括的な平和構築における非軍事的貢献を追究するには、以下の4つの研究分野が考えられる。つまり、社会には当然存在すべき紛争を暴力によらずに処理するための民主的政治プロセスと、正義の実現のための法の支配としての紛争処理ガバナンス、貧富の格差や社会的差別などの紛争の要因を探求しこれを緩和するための経済・社会開発、紛争中の避難民へ医療、食料、テントなど救命および紛争直後の復旧・復興のための人道・復興援助、さらに長期的な視点から平和の定着、永続化のための和解や相互理解を醸成し、紛争を予防する人文・教育分野に焦点を当てた予防開発である人間開発。これら4分野は、現実には連続し、相互に重なりあい、絡み合っているので総合して研究する必要がある（図2参照）。

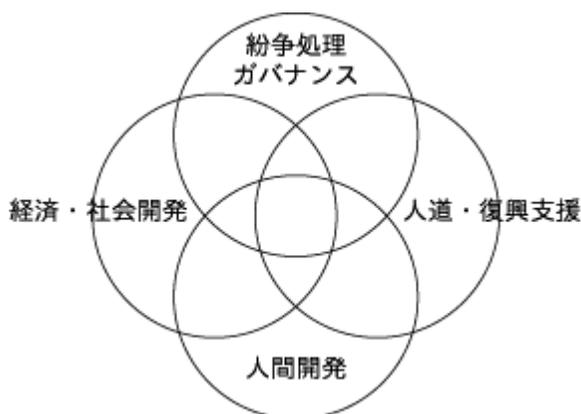


図2 [筆者作成]

これらの4つの研究分野は、従来の開発学のパラダイムの転換と拡大を迫っているといえよう。すなわち、従来の開発パラダイムは、平時を前提として、紛争時および、平時といえども潜在的な紛争の存在を前提とした研究になっていなかった。 、 および の各分野は、開発の対象となる社会に紛争の観点を盛り込むことになった。また、 の分野は紛争中およびその直後の人道・復興援助は、従来難民の保護の課題とはされても、開発の課題とはされていなかった。しかし、平時の社会にも潜在的に紛争が必ず内在しており、これが暴力化して顕在化するという一連のプロセスが社会であり、開発もそのプロセスを対象とする動的なプロセスであるとする以上、紛争が武力紛争として噴出している場合を開発の課題から除外することはもはやできなくなっている。このように、平和構築の課題は、従来の開発のあり方とそのための援助の根本的な見直しをもたらした。

一方、人間の安全保障は、同じく国連の実務から発展してきた概念であるが、平和構築とはむしろ反対方向の、開発のコンテクストから生まれて、安全保障研究、平和学のパラダイムに迫る概念であるといえる。つまり人間の安全保障は、開発理論が国家の経済成長中心の開発から、成長の成果の公正な分配をめざす社会開発、そして人間の潜在能力の向上、あるいは人権の伸長をもって開発の目的とする人間を中心とする開発（人間開発）にパラダイム・シフトしつ

つあることを背景に、国連開発計画(UNDP)によって新たな開発課題として示された概念である。

UNDPの1994年の人間開発報告書によると、「人間の安全保障」には、雇用と収入 食料 疾病 環境 物理的暴力 地域民族 政治的人権の7つの領域が典型的なものとして挙げられている。「人間の安全」と「開発」は表裏の関係にあると認識されるようになったのである。この認識は、ガリ前事務総長が1994年に国連総会に提出した、「開発への課題」および、95年のコペンハーゲンにおける、国連社会開発サミットにおいて確認された。つまり、開発は紛争予防の問題であることが意識され、個々の人間の安全を保障すべきであるという主張は、これまで蔑ろにされてきた、「開発における弱者への視点」を促すことになる。他方、国家では保障されない、国家が十分には機能しない内戦や民族紛争下の人々の、あるいは国家から迫害される人間個人の、さらに一国家の管理を超えた環境問題などの人類の安全を、誰がどのように守るのかという問題を提起したのである。

このように、人間の安全保障という考え方は、もともと開発のパラダイムの転換として主張されたが、開発と平和を繋ぐ架橋概念でもある。つまり、平和構築に非軍事的に取り組むため、開発援助をどのように応用するか、また開発援助が紛争を助長しないようにどのような配慮をするかという上述の論点を議論する上での理論的枠組みの1つを提供するものといえよう。人間の安全保障は、図3でみるとおり、人間開発³と積極的平和⁴という概念の重なる部分と捉えることができる。センの言う個人の潜在能力の開発と、ガルトゥングのいう貧困などの構造的な暴力のない社会の重なりを目指すものだからである⁵。

3 開発理論は経済成長をめざす経済開発から、資源の分配の公平をめざす社会開発、さらには個人の自律能力を高めることをめざす人間中心の開発、すなわち人間開発へパラダイム・シフトしている。人間開発は、Amartya SenのCapability論を背景に後述するUNDPの人間の安全保障論の基礎となる。

4 直接的暴力だけでなく、貧困、抑圧、差別などの構造的暴力のない状態として、Johan Galtungが定義している(ヨハン・ガルトゥング=藤田明史編著(2003)『ガルトゥング平和学入門』法律文化社、117頁参照)。

5 Discussion Paper for Peace-building Studies No. 1参照。

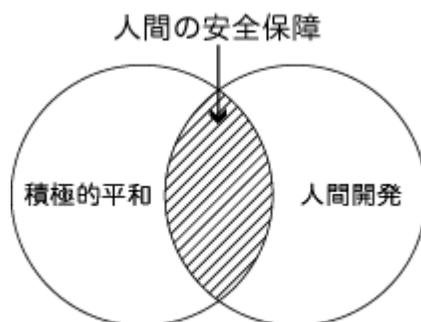


図3 [筆者作成]

人間の安全保障の内容については、人間の安全保障委員会の2003年5月の最終報告書でさまざま議論されている⁶。本稿では、スリランカの平和構築を検討するうえで、スリランカのコンテクストにおける人間の安全保障をまず考察してみたい。

6 日本政府は、1998年12月の小淵元総理大臣の政策演説において、人間の安全保障を「人間の生存、生活、尊厳を脅かすあらゆる種類の脅威を包括的に捉え、これへの取り組みを強化する考え」と定義した。1999年のODA中期政策において、取り組むべき重要課題の一つとして「紛争と開発」を掲げ、国連に人間の安全保障基金¹を新たに設置した。2000年沖縄サミットと国連ミレニアム・サミットにおいて、日本政府は「紛争予防のためのイニシアティブ：紛争前から紛争後まで全ての段階で、紛争予防への一貫した努力がなされるべき包括的アプローチ」を提言した。これに基づき、日本政府のイニシアティブで、2001年6月に緒方貞子国際協力機構理事長（前国連難民高等弁務官）と Amartya Sen 教授を共同議長として人間の安全保障委員会が設立された。同委員会の最終報告書には、主に紛争、貧困、疾病からの安全と、その実現のための教育が取り上げられている。同報告書の発表をもって、同委員会は人間の安全保障諮問委員会に改組され、今後同報告書の提言を実施し、国連の人間の安全保障基金の運営について助言をすることになっている。

スリランカにおける人間の安全保障



スリランカは、北海道の8割ほどの国土に約1,900万人の人々が生活しているが、複雑な民族構成と多様な宗教を背景とした20年間に及ぶ武力紛争により経済発展も低迷している⁷。1970年代から多数派シンハラ人に対する少数派タミル人による分離独立のための武力蜂起とその組織化が始まり、83年の首都コロンボにおけるタミル人虐殺事件後、全面的武力対決にエスカレートしてしまう。特に北・東部にはタミル人が多く、内戦の前線となるこれらの地域では、ゲリラ戦のため民間人の被害は甚大であった。

女性兵士や少年兵士⁸が最前線で活躍しているということで、ある種フリーダム・ファイターとして日本でもLTTEが好意的に報道されたこともあった。しかし、このような女性兵士も少年兵士も決して皆が自由意志で積極的に戦闘に加わっていたのではない。LTTEによる強制的な徴兵としてタミルの少年の誘拐が横行していた実態もこれまでも数々報告されており、国連やNGOなどから批判されてきた。また、コロンボなどの都会において頻発する自爆テロには、これら女性兵士や少年兵士なども使われていたという。LTTEの戦士はまた、青酸カリのカプセルを首にかけ、捕縛される前に秘密保持のためそれをあおって

7 スリランカ大使館によると、1999年の人口は約1,900万人で、シンハラ人はその74%、タミル人は約18%（スリランカ・タミルが12.6%、インド・タミルが5.5%）、ムスリムが7.1%で、仏教徒69.3%、ヒンドゥー教徒15.5%、キリスト教徒7.6%、イスラム教徒7.5%であるという（<http://www.embassy-avenue.jp/srilanka/profile.html>）。

8 18歳未満の学齢期の児童や少年、少女が兵士として利用されている。ILOなどが18歳未満の子どもを兵士として強制徴兵することなどを禁じることを提言しているが、未だ国際的な合意はない。アフリカなどにおける内戦でも理非弁別の不十分な子どもを誘拐して兵士として使うことが多く非難されている。

自害するという、凄惨なゲリラ戦を行っていたので、「青酸カリの戦争」と呼ばれることもあった。そのため、北・東部州だけで6.5万人以上が戦争で死亡し、その数倍が負傷し、80万人もの国内避難民が出てキャンプ生活を余儀なくされたばかりでなく、コロンボなどでもいつ自爆テロが発生するかもわからないという不安に怯える生活を余儀なくされたのである。人々はこの内戦のため、20年にも亘って命の危険に怯え、人間らしい生活の場を奪われてきた。

筆者が聞き取り調査をした北部州への入り口であるアンナープラ（Anuradhapure）市の郊外にあるシンハラ人の Mawataweva IDP（国内避難民）キャンプのリーダーである Ms. Neetha Nelundeniya（シンハラ人）は、1992年に北部のマナー（Manner）から逃げて、94年からそのキャンプで生活をしている。マナーには国営カシューナッツ工場があり、出稼ぎのために南部から移住していた。その工場に働く従業員は900家族ほどいたが、LTTEに従業員を殺されるようになった。LTTEの幹部に「出て行かないと皆殺しにするぞ」と脅迫され、夜はジャングルに隠れて、昼仕事に行く暮らしをしていた。92年7月19日、LTTEの幹部がやってきて、自分を含めて従業員全員が地雷原に並ばされ、一列に歩かされた。先頭の者が地雷を踏んだので皆恐怖に駆られて散り散りになって逃げた。そのとき多くの者が地雷の犠牲になったという。アンナープラに逃げて、政府軍のガイドで寺にしばらくいた。政府はジャングルを切り開いてこのキャンプを作り、われわれをここに連れてきた。町からかなり離れているので不便なところであり、夜になると今でも野生の象が出る。難民が野生の象に襲われて命を落とすこともあったという。



[写真 Mawataweva IDP(国内避難民)キャンプのリーダー、Mrs. Neetha Nelundeniya(著者の隣)とその家族、近所の人々と筆者(同キャンプの彼女の家にて)]

このように、国内避難民は運良く政府が提供したキャンプで生活できた者も、劣悪な生活環境の中でいつまで続くかわからない不安定で不安な生活を送らざるを得ない。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）やNGOによると、紛争におけるジェンダー問題として、このような閉塞された生活空間の中、家族内でのドメスティック・バイオレンス、特に実の父親や兄弟による性的虐待や強姦の被害の頻発が指摘されている。また、LTTEの少年兵に志願してきた少年も必ずしも自由な意志でそうしたのではなかった。そうしなければ家族が政府軍への協力者としてLTTEの攻撃を受けたりしたからである。逆にこのような家族はゲリラの一味であるから、政府軍に拘束されて拷問されたりするのである。前線が右往左往するゲリラ戦では、巻き込まれた住民は常に攻撃の対象とされ、地雷で傷つくことになる。このように紛争によって最も苦しむのは、逃げ場のない最も弱者たちである。家族を殺され生きる希望をなくした寡婦や孤児たちは、復讐心のみを生きる支えとし、正義の名の下に自爆テロの爆弾として利用され、暴力の悪循環を生むことになる。



[写真 LTTEの支配領域に接する北部州バブニア(Vavuniya)市にある Poonthotam IDP Camp (タミル、ムスリム)内。左から2人目はバブニアに長年住んでいるタミル人リーダーのMr. Sidambaran Pilleで、同キャンプの案内役。真ん中のMrs. Neethaと筆者の間の人物は、同キャンプの管理責任者である厚生事務所の所長。その他は、タミル人避難民。同キャンプは学校の跡地で1800家族(200家族の区画が9つ)のタミル人が住んでいる。1999年に設立。1,500名ほど他のキャンプへ移転されたが、どの家族も帰っていない。筆者の右隣のMr.Kamalanesanは、97年にLTTEが支配する北部州のKilinochchi(キリノッチ)から逃げて、99年に同キャンプに入った。帰っても財産も仕事もないので帰れないと訴えていた。政府の方針で、キャンプでは外国のNGOは活動できないことになっている。]

このような暴力の悪循環は、スリランカだけに見られるものではない。パレスチナ、アフガニスタン、イラク、チェチェンにおける自爆テロ、民間人をターゲットにした人質事件など、世界中に拡散し、国境を越えて人々の安全を脅かしている。



[写真 北部州に向かう途中にある軍の施設の前に立てられた、内戦の犠牲となった政府の軍人の碑]

スリランカにおける平和構築の経過



スリランカにおける暴力の悪循環という状況を打開する糸口となったのは、2002年2月23日のノルウェー政府の調停による政府とLTTEとの停戦合意であった。2001年9月11日に起こった米国での同時多発テロ後の「テロとの戦い」によるLTTE側への国際的な圧力の高まりを背景に、LTTEも独立から自治獲得へ戦略を変える。これにより交渉のテーブルに着くことが可能になったのだともいわれる。LTTE側の戦略の変更の理由は確認できないが、この停戦合意後、武力紛争当事者双方が組織的な戦闘を当面停止している。この停戦によって、国内避難民も徐々に帰り始め、現在27万人程度に減っているという。

日本政府は、2002年10月25日に明石康元国連事務次長をスリランカの平和構築及び復旧、復興に関する政府代表に任命し、2003年6月9日および10日に「スリランカ復興開発に関する東京会議」を主催しスリランカ政府およびLTTEの当事者双方を招いた。51カ国、22の国際機関が参加を得て、トップドナーである日本がODAをてこに、和平プロセスの促進を試みたのである。この会議において、参加国、機関から2003年から2006年までの4年間に亘り、見積額合計45億ドル(日本は3年間で10億ドル)を越す支援の可能性が表明された。これらの支援の相当部分は北・東部に対するものであることが明示されたが、同時にこれら支援は、和平プロセスの満足ある進展に応じて実施されることも表明された。これは、日本外交がまさに平和構築を重要課題として取り組もうとする試金石であった。しかし、日本政府の説得もむなしくLTTE側は結局来日することなく、一方当事者不在のまま、紛争後復興のための国際会議が閉幕することとなった。これは、停戦合意に基づいて2002年9月に開始された和平交渉を同年4月にLTTEが一方的に停止することを宣言していたことによる。テロ包囲網が説かれる昨今の国際情勢に照らし、LTTE側はこの時点で国際的な舞台に上がることは政治的に不利と見たのであろう。

コロンボ大学政治学部教授Jayadeva Uyangodaによると、和平交渉の停止による和平プロセスの停滞は、政府側とLTTE側の交渉アジェンダの相違による政治的な駆け引きであるという。政府側は交渉の議題は平和協定締結による最終的解決をめざすのに対し、LTTE側は、LTTEの実効支配領域における暫定行政機構を設立することで暫定的な自治を合法化することが同協定のための交渉の先決要件であるとして、会議の議題が合意されないのである。東京会議にLTTEが参加しなかったのは、LTTE側に期限を決めて参加しなければ、援助を得られないという制裁を加えられると受け取られるようなやり方が反発を生んだもので、長期的観点にたって、援助を先行することにより懐柔していく方が得策であるということであった。

スリランカ政府側の政治的混乱も和平プロセス停滞の一因であった。従来よりウィクラマシンハ首相による和平プロセスのとり進め方に不満を抱いていたクマーラトゥンガ大統領は、2003年11月以降、国防大臣等3閣僚を解任するなど大統領と首相との対立が顕在化し、2004年2月7日に大統領は国会を解散した。2004年4月2日、総選挙が実施され、クマーラトゥンガ大統領率いる統一人民自由連合（UPFA）が単独過半数には及ばなかったものの勝利し第一党となった。クマーラトゥンガ大統領は同じUPFAよりラージャパクサ新首相を任命した。このように大統領を支持する政党が与党となったものの、連立政権で未だ不安定な政治的状况であることもあり、和平のための交渉は中断されたままである。



[写真 政府平和プロセス担当副室長, Dr. John Goonertne と筆者、経済支援を和平プロセスの推進力とする以前の政治的解決が先決であるという。]

LTTE側もムスリム(イスラム教徒)の多い東部の部隊が独立の要求を取り下げることに反対し、派閥抗争もある。停戦合意をした双方が一枚岩ではないのである。実際、2004年7月7日には、コロンボでLTTEの仕業と思われる自爆テロが起こり、和平交渉再開への道のりの遠さを物語っている。これは、LTTEの東部の派閥の仕業といわれる。つまり当事者双方がそれぞれに内に政治的な不安定要因を抱えているため、双方が疑心暗鬼のまま政治的駆け引きをしている。このため和平交渉は2004年8月時点でまだ暗礁に乗り上げたままである。

このような状況下、政治解決を待っていてはせっかく帰還した国内避難民が破壊された故郷では生活できず、再度難民化する危険がある。さらに停戦合意が破られて双方が暴力の応酬に戻り、武力紛争が再発する虞もある。しかし、だからといってODAを使った人道・復興支援を現時点で行うことは、LTTE側の武力闘争を助長することになるかもしれない。日本政府は、東京会議で、日本のODAは和平プロセスにリンクしてその進捗状況に応じて進めることを宣言している。スリランカ政府および日本政府ほかの外国政府も、政治的な解決を

待って本格的な復興支援に乗り出すため、現在ODAによる新規事業は様子見の状況である。

ただし、病院や学校などの施設の復興などの小規模な人道的支援事業や、平和のための相互理解などを目的とする啓発活動には、NGOを通じて日本のODAも使われている。日本政府はUNDPなど国際機関を通じて、雇用創出のための人材育成事業なども支援している。このように様々なチャンネルを通じて細々とでも復興のための準備的な活動を支援することは重要である。しかし、紛争の要因を理解し、慎重かつ整然と援助をしていかないと、かえって援助を政治化し、紛争を助長することにもなることは否定できない。

紛争要因の探求



紛争の要因はさまざまあるが、武力紛争のきっかけになった要因と、紛争の根にある構造的な要因を探ることが、暴力の発生を予防し、その根を絶つ上で重要である。スリランカの内戦は、前述したとおり、1983年のシンハラ人によるタミル人虐殺という事件がきっかけとなって武力紛争として全土に拡大したものである。しかしその背景には、根深い歴史的経緯、特有の地理、複雑な民族的、宗教的構成がある。また紛争を助長する国内政策および外国の干渉なども指摘できる。このような紛争の構造の政治的、経済的、社会的な分析が重要である。以下これらを概観する。

1. 民族的対立を生む歴史的経緯

多くの途上国における紛争の例のように、スリランカ内戦の根源も植民地時代まで遡ることができる。スリランカは、16世紀初頭にポルトガル人により、17世紀半ばにオランダ人によりそれぞれ海岸部を植民地化され、19世紀前半には全島が英国の植民地とされた。英国は植民地統治の手法として、英国支配への反発をそらすために少数派のタミル人を中間管理職として徴用して多数派のシンハラ人を支配したのである。そのためシンハラ人は、特権階級として君臨したタミル人への反感が深層心理としてあることが指摘できる。

2. 民族的抗争を助長するシンハラ優位政策

1948年に独立するにあたり、英国に共闘して戦ったタミル側はシンハラ側と対等の権利を主張したが、政府はむしろ勝ち取った独立を実質化するためシンハラ優位政策を取り、結果的に少数派のタミル側の要求が拒否されることになる。公用語もシンハラ語と英語のみでタミル語は認められなかった。タミル人はシンハラ語をわからないし、英語を解するのは教育を受けた一部の者でしかない。また、大学入試や就職の機会において、シンハラを優先する政策などが露骨に行われることになる。これにより植民地時代には潜在していた民族的な反感が顕在化してくるのである。シンハラは仏教徒であり、タミルがヒンズー教徒という宗教の違いも双方の反感に拍車をかけ、先鋭化した。

また、マハヴェリ河川開発計画による大規模灌漑とそれによりできる農地への入植を進めるといった開発政策において、その恩典をシンハラ人に優先して与えるというような差別的な政策が行われた。ODAによる開発においても、タミル人居住区が取り残されるという危機感を煽ることになる。

3. インドとの関係

インドという大国との地理的な関係も作用している。パキスタン同様インドとは分離して独立したが、タミル人は南インドのタミル・ナードゥ州を含む一帯に多く、シンハラ人にとっては、インドとの関係では少数派であり、タミル人がインドと連合することに危機感をもっている。実際インドはタミル人の独立運動を支援し、ゲリラの軍事支援をもしていたし、多くのタミル人がインドに避難し、インドはこれを保護した。1987年にインド・ランカ協定によって、インド平和維持軍がスリランカ北・東部に派遣されたが、LTTEはこれを不満としてインド平和維持軍と戦闘を繰り広げる。一方、インドに譲歩をしたということで、南部では、人民解放戦線(JVP)というシンハラ人のマルキスト集団の武装蜂起を招いてしまうのである。

4. 差別、偏見、社会矛盾

タミル人も一枚岩ではない。スリランカに長くいるスリランカの支配階層であった者ばかりでなく、植民地時代インドから連れてこられたインド・タミルと呼ばれるタミル人が約10万人おり、その多くは未だ中部高原における茶などのプランテーションで、労働者として働いている。低いカースト出身で今もって市民権すら持たない者も多く、スリランカ社会の最下層を構成し、労働組合を組織している。タミル人はヒンズー教によるカースト差別が根強いことから分断されている。

シンハラ人にもタミル人ほどではないにせよ、カーストによる階層が残り、社会的な差別は残存し、職業の選択や結婚などにおいてはまだ大きな影響力があるという⁹。これを嫌った低地のシンハラ人や、英国で教育を受けた支配層としてのタミル人はキリスト教に改宗している者も多い。

さらに東部を中心に、ムーア人と呼ばれるムスリム(イスラム教徒)も多い。ムスリムの中にはタミル語を話す者も多く、シンハラ優位政策に対しタミル人と共闘する場合も多いわけである。しかしながら、イスラム勢力の拡大を恐れたLTTEから虐殺を含む迫害を受け土地を奪われることもあった。コロボンなどの都会にいるムスリムは都会のタミル人と同様穏健派が多いが、それは特権階級であるからである。それぞれの民族が独自の社会矛盾を抱え、さらに相互に敵愾心をもつという状況なのである。このような社会的な差別、偏見を背景としたセクショナリズムに基づく派閥闘争もスリランカの紛争を複雑化している。

9 シンハラ人は、高地シンハラ人と低地シンハラ人に分かれる。高地シンハラ人は、英領になる1815年まで中央山地の旧キャンディ王国領内に住み、ウダラタ法という身分法の適用を受け、シンハラ王国時代の伝統生活文化を受け継ぎ、仏教徒が多い。低地シンハラ人は沿岸部の旧オランダ東インド会社領土内の住民で、ローマン・ダッチ法が適用され、西洋文化を積極的に受け入れた(JBICI(2003年8月), 「紛争と開発: JBICIの役割(スリランカの開発政策と復興支援)」, 8頁)。

5. 暴力の悪循環による武闘派の台頭

このような構造的な暴力がスリランカ社会を長年に亘って蝕んでいたといえよう。独立当初からのタミル人への政治的差別に対し、タミル側は様々な抗議行動をしてきたが、70年代からLTTEなどのタミル人の抵抗運動が組織され、やがて穏健なタミル人を暗殺することによる武闘派の台頭を招くことになる。暴力の悪循環が政治的に利用されたのである。インド・タミルへの差別を制度化しているカーストを廃することを求める反カーストなどの社会運動が、タミル人のシンハラ人への民族差別を廃する民族的闘争にすりかえられていった¹⁰。LTTEはそのようなタミル組織の過激な武装勢力として80年代から政府軍との間に本格的な武力闘争を展開することになる。

他方、シンハラ側も60年代に結成された上述のJVPというマルクス主義政治結社が穏健な政府を批判し、共産革命を標榜して、テロや暗殺を繰り返し、西・南部のシンハラ住民を殺傷するという闘争を展開した。こうしてスリランカの内戦は、正規軍同士というより、穏健派政治家や一般の民衆をターゲットにしたパラミリタリー（民兵）によるゲリラ戦であり、テロ、暗殺、自爆攻撃、虐殺といういわば、「汚い戦争」化し、泥沼化していったのである。特に1987年以降15年に亘って200を越える自爆攻撃を行ったということで、LTTEは世界で最も強力な自爆攻撃の組織とみなされていた¹¹。

10 前掲JBICI、20頁。

11 前掲JBICI、16頁。

6. 外国からの援助

さらに外国からの支援が紛争を助長し、長期化させた面も指摘できる。前述したとおり、インドによるタミル・ゲリラの軍事訓練や1987年のインド・ランカ協定に基づくインド平和維持軍の派遣失敗は、インドを紛争当事者にも巻き込むことになった。利害関係をもつ第三者の介入は紛争の転移、エスカレーションを招く危険があるということである。一方、政府による外国援助の軍事面での流用なども指摘される。

もともとスリランカにはプランテーションにおける紅茶栽培以外外貨を稼げる目ぼしい産業もなく、海外への出稼ぎを奨励している。これら出稼ぎ者および難民などとして移民したタミル人、シンハラ人などからの仕送りが、紛争当事者への資金援助になっていることも否定できない。特に1983年以降、スリランカ・タミル人は、その人口の3分の1に相当する60万人以上が英国、カナダなどの西側諸国に移住したという。また、LTTEが麻薬取引などの違法な取引を通じて海外から資金を集めているとも言われている。このような外国からの送金が武器弾薬などの資金源となっていたものと思われる¹²。

12 前掲JBICI、21 - 23頁。

平和構築支援の課題と展望



国際的なテロへの対策の強化が幸いして2002年の停戦合意に至ったことから、外国による圧力は今後もこの国における平和構築に有効であろう。ただし、JVPの蜂起の口実ともなった1987年のインドの平和維持軍の展開が、LTTEとインド軍の戦闘に転化し、紛争をより複雑化したことも忘れるべきではない。この介入の失敗によって、インドは時の総理大臣のラージブト・ガンディをLTTEによる自爆テロで暗殺された。そのため、LTTEとの交渉の一切を拒否し、今回の停戦合意にも賛同はしていない。現在、停戦合意に基づいて北欧諸国からなる停戦監視委員会（SLMM）がスリランカに派遣され、ごく小規模ながら停戦監視活動をしているに過ぎない。



[写真 北部州に向かう幹線道路に向かう途中、北部州から来たSLMMと遭遇した。何の武装もしていないように見える。]

20年にも及ぶ内戦に対する紛争当事者双方の武力紛争への疲労は、和平へのチャンスである。公正な選挙ではなかったとの非難はあるものの、LTTEもJVPも選挙で議席を確保し、民主的政治プロセスに参加してきたこともその兆候といえよう。2004年4月の総選挙により、議会も連立とはいえ、大統領を支える体制となったことは、政治の枠組みの中で妥協による解決を模索する機会であるはずである。したがって、この政治的な駆け引きをどのようにして政治的解決に導くか、つまり紛争処理のガバナンスが今後の課題となる。ODAによる経済的な援助が政治的な解決への呼び水となるか、あるいは、政治的な駆け引きのために中立性を損ない、政治化してしまうか、ある種、諸刃の刃である。前者として機能するためには、和平交渉の明確な条件として段階ごとに公平かつ中立的な仕組みを用意することが必要であろう。これによって、「暴力の悪循環」を「平和への好循環」に転換していく努力が必要である。

他方、構造的な要因になっている社会における様々な差別や偏見を根絶していく経済・社会開発の努力も必要である。そのために、ODAによる資金的な支援も必要であるが、これが政治化しないための紛争当事者を含む枠組みと、国内と日本を含む外国のNGOなどとの協力連携が不可欠であろう。

日本の役割



日本の果たすべき役割としては、特にこの紛争に直接的な責任がないという意味での中立性を堅持して紛争当事者からの信頼を確保しつつ、大型ODA案件は和平交渉とリンクして、平和創造を推進する政治的責任を担うことはやはり重要である。しかし、一般民衆、とりわけ最も貧しい弱者層に対しては、和平交渉と切り離しても、彼らを直接裨益する小規模なプロジェクトをNGOレベルで積み上げておくこと、また、UNDPやUNHCRなどの国際機関を通じた人材育成のためのプロジェクトへの資金援助なども、復興のための準備的な事業および紛争の再発予防として極めて重要である。

JICA や JBIC を通じた二国間援助は、政治的な駆け引きを睨みながら慎重に行うことが必要であろうが、医療機関、学校などの施設や人材育成など、人道面でのインフラを地域、民族、宗教などのバランスを考慮しながら支援すべきである。これは人道援助と社会開発の課題である。このような人道援助に紛争当事者を絡めて協働して行い、また相互理解を深める情操教育などと一緒に行うなどの人間開発をも通じて行うことが望まれる。現実には紛争当事者同士では困難なことも、日本人などの中立的な外部者が間にはいることによって、一種の調停的機能を期待できよう。これはまた、日本の平和構築事業のための人材育成のためのオン・ザ・ジョブ・トレーニング（現場での実地訓練）になるかもしれない。

聞き取り調査訪問先・対象者リスト

コロンボ大学政治学部教授, Jayadeva Uyangoda

Centre for Policy Analysis Executive Director, Paikiasothy Saravanamuttu, Ph.D.

Human Rights Commission Dr. Radhika Coomaraswamy

日本紛争予防センター, 笹井所長, 望月所員

JBIC, 江島真也主席駐在員, 佐原寿一郎駐在員

大使館, 大西一等書記官

Law & Society Trust, Pamani Nuttettuwegana

政府平和プロセス担当副室長, Dr. John Goonertne, Deputy Director General

上級法廷弁護士 (Presidential Counsel) Mr. Wijedasa Rajapakshe

International Centre for Ethnic Studiesの選挙制度とその実態に関する国際会議, Mr. Rohan Edrisinha (Head, Legal & Constitutional Unit, CPA)

Samasevaya (現地 NGO), Samson Jayasinghe J P

Anuradhapure Mawataweva IDP Camp (シンハラ), Ms. Neetha Nelundeniya

Vavuniya Poonthotam IDP Camp (タミル、ムスリム), Mr. Sidambaran Pille

UNDP, Wuria Karadaghy, Senior Regional Advisor, Bureau for Crisis Prevention & Recovery

UNHCR, Aurvasai Patel, Senior Protection Officer

Asia Foundation, Nilan Fernando, Representative

Save the Children, Greg Duly, Country Programme Director

JICA, 杉原敏雄所長, 小林秀弥所員, 村田所員

文献目録

入手資料リスト

- 資料 - A: Social Indicator, CPA (2003) For the Sake of A Justice and Lasting Peace
B: Peace Monitor Vol. 5, Issues 1,2, and 4 (2003)
C: Institute for Media, CAP
- 資料 - A: HRC (Dec. 2003) , The Human Rights Situation in the Eastern Province
B: HRC, Sep. 30, 2003, Strategic Plan
- 資料 - A : JCCP, スリランカにおける事業一覧
- 資料 - A: 大使館作成援助計画体系図
B:JBIC, 平成 16 年 6 月 1 日公示
- 資料 - A: コロンボ ODA タスクフォース, 平成 16 年 5 月, 我が国 ODA によるスリランカ経済・社会発展への支援の変移および平和構築への取り組み (本編および資料編)
B: 2004.6.14 北東部支援に関する案件 (含予定)
C: National Council for Peace & Reconciliation & Related Institutions
- 資料 - A: International Centre for Ethnic Studies 会議資料
- 資料 - A: UNDP Transition Programme for Conflict Affected Areas (May 2004 and June 2004
- 資料 - A: UNHCR, Focus on Protection Vol. 4, 2004, Vols. 1-3, 2003
B: Statistical Summary as at 30 April 2004
C: UNDP, Jan. 2004, Equal Access to Justice Programme.
- 資料 - A: National Peace Audit Programme, National Peace Audit 2003

その他文献

- ・ 佐藤安信 (2004), 「Discussion Paper for Peace-building Studies No. 1」
- ・ 国際協力銀行開発金融研究所 (2003年8月), 「紛争と開発: JBICの役割(スリランカの開発政策と復興支援)」
- ・ スリランカ復興開発NGOネットワーク(2004), 平成15年度「国別NGO研究会(スリランカ)」報告書
- ・ 佐藤安信(2001), 「紛争と開発」, 国際協力事業団国際協力研修所
- ・ Robert I. Rotberg (1999) Creating Peace in Sri Lanka: Civil War and Reconciliation, World Peace Foundation, Cambridge, Mass.
- ・ Jehan Perera, "Approaches to Ending the Civil War in Sri Lanka: The Role of the State and Civil Society," Nat J. Colletta, Teck Ghee Lim and Anita Kelles-Viitanen (eds.), Social Cohesion and Conflict Prevention in Asia: Managing Diversity through Development, The World Bank, Washington, D.C.