

第 1 章 紛争の要因分析

1.1 スリランカの概況

スリランカは、インド洋の小さな島国（北海道の約 8 割程度）であるが、およそ 50 万年前まで遡れる考古学的遺跡がある。インドの西海岸から 700 人の部下とともに漂着したヴィジャヤが、先住民族を征服し、シンハラ王朝を建てたのは、前 483 年と伝えられている。前 3 世紀中葉にインドから仏教が伝えられ、王をはじめとする有力者を帰依させて以来、仏教はこの島で最も勢力のある宗教であり、東南アジアに広まる上座部仏教の源流となった。島の北部平原には、古代から世界で最も高度に発達した貯水灌漑システムが、今日も活用されている。

スリランカは 16 世紀におけるヨーロッパ列強の進出に伴い、ポルトガル(1505－1665)、オランダ(1665－1798) および英国(1798－1948) の順で植民地支配を受けた。スリランカは、蘭東インド会社や英国インド事務省の支配に置かれず、1802 年に英国直轄植民地に編入された。1815 年にはキャンディ王国の内紛に乗じて、これを併合し全島の一元支配を完成した。1818 年と 1848 年にイギリスへの反乱が企てられたが、いずれも鎮圧された。

第一次大戦後、プランテーション産業関連を中心にして形成された、スリランカ人中産階級を主体に民族自決、仏教復興を目指す運動が高まり、1931 年のドノモア憲法(Donoughmore Constitution) により、西洋近代の民主主義的な価値を代表する女性参政権を含む普通選挙と、それに基づく国家評議会が設置され、島民の一定の自治が認められた。そして、第二次世界大戦後の 1948 年、イギリス連邦内の自治領として独立、1972 年の憲法制定により、自治領から共和国へと政体を改めた。

スリランカは質的にも規模的にも小国のカテゴリーに属する。インド洋に位置する島国としておよそ 6.5 万キロ平方の陸地面積、隣接した 12 マイルの領海と最高 200 海里の排他的経済水域(Exclusive Economic Zone : EEZ) を有する。コロンボ、トリンコマリ港等の通商ルートの地政学的重要性にも関わらず、スリランカは巨大な隣国インドの影響下に圧倒される。多民族からなる人口は 2,000 万人を超えず、人口、領土ともに日本の 6 分の 1 程度の島国である。2001 年の一人当たり名目 GDP は 3,250 ドル(購買力平価、日本は 24,900 ドル) であり、貧困ラインをわずかに上まわる。

他の南アジア諸国と大部分のアジア、アフリカの大・小国と比較すると、スリランカは、読み書きの能力、教育、健康、一般的な福祉とコミュニティ活動への住民参加など大部分の社会経済指標は突出している。また、スリランカは民主主義に立脚して制定された憲法、一般的参政権のもとで規則的な政党選挙に基づき選出された政府、司法独立を背景とした

法治などによって特徴づけられた民主主義システムを誇る。これらの事実は、イギリスの諸制度が、そのままスリランカに導入されたことによる。日本政府が公開する外交政策ガイドライン¹では、「良好な二国間関係を発展させるため、民主主義に重きを置く」ことを謳っているが、日本がスリランカに多額の援助をすることは、こうした政策に対応している。

1977年に大きな政治体制変化があり、スリランカは新憲法を自由経済のプレリユードとして採用した。外国為替規制の撤廃と貿易の自由化は、第2章でも詳述するように、スリランカの国際関係に多大な影響を及ぼした。日本との貿易拡大にも少なからず貢献し²、1977年以後スリランカの電子機器と自動車の市場は日本製品が高いシェアを占めるようになった。それ以来、スリランカ社会は現代のグローバル化の動きと対応して変容した。スリランカは、歴代の政権によりとられてきた高福祉政策の影響もあり、通常の指標で見る貧困はそれほどではない³が、所得分配の指標で見ると必ずしも平等度が高いわけではない。上位20%の所得階層が全体の所得の50%以上を占有しているの対し、下位20%は5.4%を占めるに過ぎない⁴。特に都市部における貧富の格差は深刻である。

英語の能力・教育機会が、所得という面でも格差の1つの根源になっている。英語を話すか、話さないかで経済活動の担い手が分かれている。かつては、使用する言語によって人々の経済生活や服装まで分かれていた。英語を話す分野での企業には採用や主要輸出品目の取引に参入は難しい。逆に、英語ができれば、かなり高い所得を得ることが可能となる。

¹ 外務省から出版されている、『外交青書』を参照（和文：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/>、英文 <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook>）。日本は外交政策上の原則および目的を一般向けに毎年出版している数少ない国である。

² スリランカの主要輸出相手国は、米国、英国、中近東、ドイツ、日本であるのに対し、主要輸入相手国は、日本、インド、香港、シンガポール、韓国である。1999年の統計によると、スリランカの対日本貿易は、輸出総額は1億6千万ドルで、主な産品は、海老、紅茶、コンピュータ、繊維。輸入総額は、4億3千万ドルで、運輸・電子機器等が中心である。

³ 農村部を中心に全人口の約25%が貧困ライン以下にある（北東部を除く、貧困ラインはRs. 791.67/月、95/96 価格、約\$ 14/月）。国際協力銀行「JBIC 貧困アセスメント」（2001）

⁴ 国際協力銀行「JBIC 貧困アセスメント」（2001）

図表 I-1 スリランカの基礎情報

- ・ 正式名称—スリランカ民主社会主義共和国
- ・ 面積—6 万 5610km² ・ 人口—1940 万人（2000 年推計）
- ・ 首都—スリ・ジャヤワルダナプラ・コーッテ（立法・司法府）コロンボ（行政府）
- ・ 住民—シンハラ人 74%、タミル人 18%、ムーア人他 8%
- ・ 宗教—仏教 70%、ヒンドゥー教 15%、キリスト教、イスラム教など
- ・ 言語—シンハラ語が大部分、ほかにタミル語（以上公用語）、英語
- ・ 通貨—スリランカ・ルピー（Ruppees : Rs.）

出所：南アジアを知る事典（2002 年 4 月平凡社）他

図表 I-2 スリランカの主要統計データ

Indicator	1996	1999	2000
People			
National poverty rate (% of population)	25.0	..	..
Life expectancy at birth (years)	..	..	73.1
Mortality rate, infant (per 1,000 live births)	17.3	..	15.0
Mortality rate, under-5 (per 1,000 live births)	..	..	17.9
Urban population (% of total)	22.4	23.3	23.6
Illiteracy rate, adult male (% of males 15+)	6.2	5.7	5.6
Illiteracy rate, adult female (% of females 15+)	12.7	11.4	11.0
Economy			
GNI, Atlas method (current US\$)	13.6 billion	15.7 billion	16.4 billion
GNI per capita, Atlas method (current US\$)	740.0	820.0	850.0
GDP (current \$)	13.9 billion	15.7 billion	16.3 billion
GDP growth (annual %)	3.8	4.3	6.0
Inflation, GDP deflator (annual %)	10.8	4.2	7.1
Exports of goods and services (% of GDP)	35.0	35.5	39.7
Imports of goods and services (% of GDP)	43.9	43.3	50.5
Gross capital formation (% of GDP)	24.2	27.3	28.0
Current revenue, excluding grants (% of GDP)	19.0	17.7	16.8
Overall budget balance, including grants (% of GDP)	-7.8	-6.9	-9.5
Trade and finance			
Trade in goods as a share of GDP (%)	68.6	66.8	73.3
Foreign direct investment, net inflows in reporting country (current US\$)	119.9 million	176.4 million	172.9 million
Present value of debt (current US\$)	..	..	7.0 billion
Total debt service (% of exports of goods and services)	8.4	9.9	9.6
Short-term debt outstanding (current US\$)	565.0 million	945.8 million	705.4 million
Aid per capita (current US\$)	26.5	13.8	14.3

出所：World Development Indicators database. (2002 年 4 月)

1.2 紛争の歴史・要因分析

1.2.1 民族紛争の歴史的背景

現代スリランカ社会における最大の課題は、シンハラ人とタミル人の民族対立である。1983 年から 2002 年 2 月の停戦までシンハラ民族主義と少数民族のタミル独立運動との抗争が、約 20 年間続いてきた。

スリランカは地理的にインド亜大陸の南に位置しているので、紀元前の遠い昔からたびたびインドから移住民が移動してきた。スリランカにおける民族対立の特徴は、この島における歴史的な民族社会の形成と 16 世紀以来の西洋列強による植民地支配とによって、部分的に説明することができよう。しかしながらこの報告書では、植民地以前の時代や植民地支配の時代にはあまり紙幅を割かないことにし、主として独立以降の時代を扱う。以下に民族紛争の背景を概観する。

(1) スリランカの民族構成

少数民族であるシンハラ人⁵は、高地シンハラ人と低地シンハラ人とに分かれる。高地シンハラ人は、英国領になる 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る。シンハラ王国時代の伝統的生活文化を、現代まで継承している。仏教徒が多く、仏歯寺のあるキャンディ市が、その中心地である。低地シンハラ人は沿海地方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る。西洋文化を積極的に受け入れた。1505 年から 1948 年まで続いた長い植民地支配の影響を、最も強く受けている。

少数民族の中で、最大の勢力はタミル人⁶である。シンハラ人と同じ紀元前の頃に南インドから渡来し、北部州と東部州に集住しているタミル人は、「スリランカ・タミル人」と呼ばれ、ヒンドゥー教徒が多い。その生活文化は、南インドのケーララ州住民と共通する点が多く、テサマライ法の適用を受ける。北部のジャフナ市が、彼らの文化の中心地である。南インドのタミル語とは、発音や語彙が若干異なる。他方、中央山地のプランテーションで働くタミル人は、19 世紀以降に南インドのタミル・ナードゥ州から、労働者として移住した人々の子孫であり、「インド・タミル人」と呼ばれる。彼らはスリランカ・タミルより低いカーストの出身者が多く、同じタミル人でもその出自や文化が違い、相互の交流が乏しい。ヒンドゥー法の適用を受け、スリランカ・タミル人との通婚関係は、ほとんどみら

⁵ シンハラ人：アーリア人（インド・ヨーロッパ語族）の系譜とされ、紀元前 15 世紀以降にカスピ海などヨーロッパ南部からインダス川流域に移動してきたアーリア人がインド西側（グジャラート地方等）を経由して南下し、セイロン島に辿り着いたとされる。

⁶ タミル人：インダス文明を担ったとの説もあるドラヴィダ人（ドラヴィダ語族）の系譜とされ、アーリア人の移動に伴ってインド中部・東部へ移動した一派。シンハラ人と同様に紀元前からセイロン島へも進出し、独自の王朝を築いた。

れない。

ついで有力なムーア人（ムスリム）には、イスラム法が適用される。10 世紀以降に、アラブ諸国から直接、もしくはインドを経由して渡来したアラブ商人の子孫といわれている。ただし、ほとんどのムスリムがタミル語を母語としており、実際にはイスラム教に改宗したタミル人がかなりの部分を占めるとされるが、シンハラ人、タミル人とは別個のイスラム教徒（ムスリム）としてのグループを形成している。東部州に多く住み、バットикаロア県では多数民族で、農業のほかには宝石の採掘や販売の主たる担い手である。

この他、シンハラ人とヨーロッパ人との混血の子孫で英語を母国語とし、キリスト教を信仰するバーガーと呼ばれる人々、また東部には、先住民族と考えられているウェッダーが少数存在する。

シンハラ人とタミル人との対立は、人種的対立、仏教とヒンドゥー教の宗教対立として説明される傾向にあるが、現在認められるような言語や宗教をめぐるシンハラ人意識、タミル人意識が形成されるようになったのは、独立後になってからのことである。また、予め述べておきたいのは、スリランカにおけるタミル民族主義は、単にスリランカにおける少数派の権利拡大、というコンテキストで捉えるべきではないことである。タミル人は、スリランカ国内では少数派であっても、南インドのタミル・ナードゥ州を含む地域一体の中では、シンハラ人も相対的なマイノリティ意識をもっているといえる。そのため、スリランカのタミル人の分離独立がタミル・ナードゥ州の政治勢力と結びつくことへの警戒心が強い。

(2) シンハラ優位政策

スリランカの民族対立を考える上で決定的に重要なのは、独立後のシンハラ政権がとってきた数々のシンハラ優位政策である。

この背景には、独立以前イギリスが行ってきたタミル人優位政策の植民地統治方法（少数民族を意図的に重用し、支配への反発を英国人にではなく、少数民族へ向かわせる方法）に対するシンハラ人の反発と捉える説もある。事実、独立当時、専門職や公職にタミル人が占める比率は人口比からして少なくなく、一定の優位性があったのも否めない。しかし、タミル人もシンハラ人と同様、エリート層もいれば下級階層も存在した。独立以前までスリランカに存在した対立構造はせいぜいカースト、或いは高地シンハラ、低地シンハラといったレベルまでであり、それまで希薄であったシンハラ人、タミル人としてのアイデンティティはむしろ、独立後に意識化されたと捉えるのが妥当であろう。

独立後高まったシンハラ仏教僧侶を中心としたシンハラ民族主義の高揚は、初めからタミル民族の排除を目指したものではなかった。彼らは、イギリスからの独立を単に植民地支配から一部の英語を話すエリートあるいは富裕層による支配に変わっただけのものとして捉え、僧侶が主導的立場を担いながら仏教を復興し、庶民の言葉であるシンハラ語を公用語にし、庶民のための真の独立をもたらそうとした。実際、社会改革・農村復興に取り組

み、貧しい人々の生活向上のための努力をし、シンハラ民衆の支持を得ていった。しかし、この運動は、仏教の保護、シンハラ語の公用語化といったシンハラ人中心主義的なスローガン、自己集団の優越性を基盤としていたために、結果的に他集団（タミル民族）の排除・対立へ向かわざるを得ず、独立後の政治過程において、多数派シンハラ民衆に受け入れられる政策を取っていった結果、多民族共存の可能性は失われていった⁷。こうした大きな流れを踏まえた上で、シンハラ優位政策の主要なものを以下に紹介する⁸。

① インド・タミルの選挙権剥奪および市民権問題

1948年の独立後、最初の首相には統一国民党（United National Party：UNP）のセーナナーヤカが選ばれたが、独立したばかりのセイロン政府にとってインド・タミル人の政治勢力は脅威だった。当時 78 万人のインド・タミル人勢力は労働組合を通じて組織され、独立以前の選挙でも何人かの代表を議会に送っていた。キャンディ地方では伝統的にシンハラ人が多数派であったが、選挙区によってはシンハラ人とタミル人との勢力が逆転するという事態が起っていた。このため、同政権は、伝統的にシンハラが多数を占めていた高地部では、1948年のセイロン市民権法（Ceylon Citizenship Act）およびインド・パキスタン市民権法、1949年の国会選挙法（Ceylon Elections Amendment Act）、という三つの法律により、インド・タミル人の一部が選挙権を剥奪された。すなわち、インド・タミル人は、父方の曾祖父の代からセイロンにいたことを証明できなければ、市民権を認めないと定められた⁹。この結果、スリランカに居住する一部のインド・タミル人は、スリランカとインドの双方において市民権を有さないこととなり、事実上の無国籍状態を余儀なくされていた。両国間の交渉が繰り返され、1964年のシリマボー・シャストリ協定では、一定の比率（インド 8 対スリランカ 5）で両国がインド・タミル人を引き取ることに合意したものの、インド・タミル人が両国いずれかの市民権を取得するのに 80 年代末まで要した。

② シンハラ語第一主義

1956年の選挙で政権についた S.W.D バンダーラナーヤカ首相は、シンハラ仏教ナショナリズムを前面に掲げた。同政権は政権を握るとすぐに、公官庁で使用される公用語をシンハラ語のみに限定する公用語法（Act No.33 of 1956; Sinhala Only Act）を制定した。こうした動きは、バンダーラナーヤカ首相が英語による西欧流の教育を受けていない仏教層や教師などの地方のインテリ、新興の商人たちの支持を受けており、こうした人々の不満を軽減するためにタミル人が犠牲になった、と分析されることが多い。この法案の提出から可決されるまでの間、法案に反対してタミル人国会議員が座り込みを行ったが、これに対す

⁷ シンハラナショナリズムと独立後の政治過程については、林（1997）を参照。

⁸ 紛争問題の時系列の分析については、付属資料の年表を参照。

⁹ イギリスの政策によりインドから移住したインド・タミル人には市民権・選挙権が認められたが、その後に出稼ぎや不法入国などでインドから来たタミル人にはこれらの権利が認められなかった。

る攻撃を発端に、一般のタミル人への暴行が全土に拡大した。この事件がその後増加する民族紛争の最初のものであったと言える。

公用語法に対してタミル連邦党は、インド連邦の例に倣って自治制のタミル言語州を設ける方針を定め、市民権法の廃止、タミル地域へのシンハラ人の入植事業禁止を求め、激しい抵抗をした。そのため、バンダーラナーヤカ首相と連邦党委員長チェルヴァナーヤカムの間で交渉が行われ、1957年、バンダーラナーヤカ＝チェルヴァナーヤカム協定が合意された。タミル語を国語（National Language）とし、北部・東部州における行政はタミル語で行われるという合意に達した。この協定では、言語のみならず、地方議会の設置を認めて教育や徴税等、タミル側の自治権要求に対し大幅な譲歩を行った。結果としてタミル連邦党は予定されていたサチャグラハ（ゼネスト）を取り止めた。しかし、バンダーラナーヤカ首相はシンハラ語第一主義政策を採用する野党の統一国民党や、仏教僧からの圧力を受けたため、この協定は実施には移されなかった。

1958年、タミル語（特別）法が国会を通過した。これは、タミル住民が望めば、タミル語で継続的に教育を受けることができること、政府との交渉および地方行政については、タミル語を用いることができること等が規定された。しかし、法案の審議にタミル系議員は加わっておらず、この法も数年に亘って実施されることがなかった。1965年、統一国民党のダッドリ・セーナナーヤカ首相とチェルヴァナーヤカムの間で交わされた協定で再確認され、北東部における行政用語に関して規定したタミル語特別法を実行に移すこと、および北東部においてタミル語で法廷事務が行われるよう裁判所言語法（Languages of Courts Act）を改正すること等が決定された。

しかし、S.W.D バンダラナーヤカが仏教層の不満分子によって暗殺された後、スリランカ自由党の党首となっていた妻のシリマウォ・バンダーラナーヤカは1972年、新たな憲法を發布し、シンハラ語第一主義政策を復活させた。スリランカは英連邦から完全な独立国となり共和制を確立したわけだが、この憲法ではタミル語の使用について、1958年のタミル語特別法の定めるところによるとしながらも、シンハラ語を唯一の公用語である（7条）とした。

1978年に改正された憲法においてもこの傾向は変わらず、スリランカの公用語はシンハラ語のみで、タミル語は国語（National Language）という扱いに留まった（19条）。しかし、国会、地方議会の使用言語は国語であり、国民はいずれかの国語で教育を受けられた（21条）。公用語（Official Language）とは、スリランカ全土において用いられる行政言語であり、北・東部州においては公的文書の記録・公的機関の活動はタミル語によって行われる（22条）と定義された。裁判所における言語はシンハラ語を用いるが、北・東部州における裁判はタミル語で行われ、控訴審に進んだ場合、国語が用いられること等が規定された。

③ 仏教の保護

1972年に制定された共和国憲法は、仏教に至高の地位を与え、国教に準ずるものと規定した。第18条第1項d号で全ての宗教に対し権利を保障するにもかかわらず、仏教を保護し育成することは、国家の責務である（6条）、とした。他の宗教とは別に仏教にのみ特別に高い地位を与えたことは、当然ヒンドゥー教徒、イスラム教徒、キリスト教徒の多いシンハラ人以外の人々の不満を強めた。

④ 大学入学のシンハラ人優遇制度

北部のジャフナ地域は歴史的に他の地域と比べて教育水準が高かった。タミル人とシンハラ人の教育格差を解消することを目的とし、政府は1973年、大学入試の際の合格最低点をタミル人とシンハラ人で差をつける、平準化体系（Standardization System）を導入した。さらに翌年には、シンハラ教育途上地域の主張を受けて、地域間の格差を解消するための県別割当体系（District Quota System）が導入された。

就職に有利な理工学部に入学者は、1970年には全体の48.3%を占めていたが、1974年にはこれが16.3%に落ちた。医学部の場合、48%から26.2%へと下落した。これに対し、シンハラ人は工学部では、1970年に51.7%だったのが、1974年には78.8%、医学部では、49.2%から69.9%へと増加している¹⁰。これらの政策により、タミル人がいかに大きな打撃を受けたかは、以上の数字をみても明らかである。

⑤ 就職機会におけるシンハラ人優遇

シンハラ語の公用語化および、大学入学のシンハラ人優遇は、そのままタミル人の就職機会の格差に繋がった。もともとジャフナ出身のタミル人は教育熱心で、また、人口密集地域で第一次産業の発展に限界があったことから、弁護士や医者等の専門職や公職につくことで社会進出することを望む傾向があった。しかし、上述の政策により、これらへの就職が困難となった。紛争が本格的に激化する前の70年代、タミル人の失業率は増加し、公職に就いているタミル人の割合も独立前は30%を占めていたのに対し、1975年には6%に下がってしまう。特に、警察、軍隊でのタミル人の就職が激減し、独立後は40%であったのに対し、1980年には4%まで減少した¹¹。

⑥ 灌漑事業・入植事業のシンハラ優遇

スリランカは島の大部分が乾燥地帯で、わずかに南西部が農業に適した気候に恵まれている。独立後のスリランカは増えつづける人口に対し農地が絶対的に少なく、土地・食糧不足、失業問題が深刻になっていた。これらを解決すべく、スリランカ政府は大規模な灌

¹⁰ 田中（1994）p.276

¹¹ Abeysekera（1984）

溉施設による開発政策（マハヴェリ河開発計画）を実施して農地を作り、南部の人口過密地域に住むシンハラ農民を移すという入植政策が進められた。

マハヴェリ河開発計画は、上流が、降水量の多い湿潤地帯である全長 335km のマハヴェリ水系に巨大なダム群を建設し、南部山地から多くの水路で北東部平原に導水する総合開発計画であった。1960 年代に基本計画が立案されたが、ここでは北東部のタミル人居住地区への基幹水路建設が中心であった。しかし、1977 年のジャヤワルダナ政権が発表した「マハヴェリ河開発加速化計画（Accelerated Mahaweli Development Programme : AMDP）」では、30 年間かかる予定であった基本計画の建設事業を加速化させ数年間で完成させるという名目で、北部への幹線水路建設を取りやめた。そのため、受益面積が東部のシンハラ人居住地区に偏った。加えて新たに創出された農地への入植は、シンハラ人に有利な形で推進された。この影響は、以下の数字を見ると明らかである。1953 年～81 年にかけての人口増加率を見ると、スリランカ全体ではおよそ 85%に過ぎないにもかかわらず、東部でのシンハラ人増加率は入植政策の結果 424%にも上っている。また、北東部全体での人口増加率は 126%だが、このうちシンハラ人の増加率は 358%であるのに対し、タミル人の増加率は 105%であった¹²。

このように、独立後、スリランカ政府はタミル人にとって不利な政策を次々と講じた。植民地時代にタミル民族が享受していた一定の優位性が奪われ、政治経済および文化政策において、タミル民族のアイデンティティが脅威にさらされた。これに対応する形でタミル人は政治運動を過激化させていくことになるのである。

1.2.2 対立激化の過程

タミル勢力の運動は 1950 年代半ば穏やかな政治運動から 1960 年代初期における市民的な不服従運動へと移り、さらに 70 年代の暴力事件に展開していった。やがて暴力抗争は一時的部分的な事件から、より組織された形態をとり、国家の財産や警察国防軍などに直接向かうようになった。そして 1980 年代初期、ついにはスリランカ社会全体への脅威になるにいたった。運動の暴力化は、分離要求の強硬化の過程と対応する。

初期の段階における運動の目的はスリランカ国家内における地域的な自治の拡大であったが、次第に単一国家から連邦国家への転換へ向かっていった。そしてついには島の北・東部地域（タミル・ホームランド）を独立国家として分離するための武装闘争の段階にまで到達した。

¹² 田中（1994）p.280

(1) 自治権拡大要求と政府の対応

初期の段階の自治権拡大要求に対し、時の政権は、一定の範囲でこれを認める政策を取った。例えば、バンダーラナーヤカ政権は、1957年バンダーラナーヤカ＝チェルヴァナーヤカム協定で、①地方議会 (Regional Council) の新設、②州を超えた統合・分割の容認、③地域議会選挙の実施、④国会から地方議会への権限委譲 (農業、協同組合、土地、土地開発、植民、教育、保健、産業、漁業、住宅、社会、福祉、電気水道、道路計画など)、⑤入植事業についての地方議会の権限、⑥地方議会の固有予算と課税権、等を認めた。また、セーナナーヤカ政権は、1965年のダッドリ・セーナナーヤカ＝チェルヴァナーヤカム協定で、県議会 (District Council) の設置を認めた。さらに、1977年に選出されたジャヤワルダナ政権も、県開発議会 (District Development Council) の設置に関する決議を行った。しかし、こうした与党の動きは、ことごとく時の野党や与党内部の保守派の反発を買い、実行に移されることはなかった。こうして、タミル勢力は自治拡大から分離独立へと主張を強めていくことになる。

(2) 分離独立運動とタミル人排斥運動の激化

1972年、タミル連邦党と S. トンダマン率いるインド・タミルのセイロン労働者会議 (Ceylon Workers Congress : CWC) との連立が成立し、タミル統一戦線 (Tamil United Front) が生まれた。1975年、タミル統一解放戦線 (Tamil United Liberation Front: TULF) と名前を変えた。TULF は、設立決議文に以下を挙げている。

- ① セイロンのタミル人は、言語、宗教、文化、習慣さらには歴史のいずれも、シンハラ人とは別個な独自の民族 (Nation) である。
- ② 1972年にシンハラ人が作った共和国憲法はタミル人を奴隷民族の地位に落としてしまった。全ての民族に固有の自決権に基づいて、自由で主権を持つ政教分離の社会主義タミル・イーラム (The free sovereign, secular, socialist state of Tamil Eelam) の建国を決議する。

つまり、タミルの分離独立国家の要求を掲げる政党が始めて結成されたのである。しかし、TULF はあくまでも議会制民主主義政治の枠内で活動し、武力に訴えることはなかった¹³。

ところが、政府は1978年、「タミル・イーラム国」の分離独立を主張する団体は、国の団結・統一を侵害し、国の安全・公共の安全と秩序を危険にする暴力行為をし、その行為は当該団体の目的追求のためだと主張して同団体を禁止し、かつ同様の暴力行為を主張する他の団体も非合法化する法律を制定した。また、1979年7月にはテロリズム防止法 (Prevention of Terrorism Act) を制定した。この頃、TULF の青年組織による、過激な分

¹³ CWC は分離独立主義に反対して、後に TULF を脱退し、1977年ジャヤワルダナ政権において統一国民党と連立を組んだ。

離国家を求める動きが活発になり始め、ジャフナで警察署長射殺事件が起こったのをきっかけに、政府は非常事態宣言を公布、この法律を制定し、分離独立運動を完全に取り締まろうとした¹⁴。これは、タミル人の議会政治を通じた運動への失望を決定づけるものであった。

こうした動きに呼応して、タミル人排斥運動が各地で頻発するようになった。

1977 年夏、ジャフナのシンハラ女子大生が暴行されたという噂に端を発して、シンハラ人の暴徒達がタミル人を襲い、300 人が死亡、35,000 人が難民となった。

1981 年、統一国民党に属するタミル人の国会議員がタミル人過激派に殺されたことに反発したシンハラ人警官や兵士がジャフナの公営図書館を放火し、国会議員の家等も襲われた。これは他地域にも広がり、東部やコロomboのタミル人も襲われた。

こうした排斥運動の背景には、1977 年の選挙で選出されたジャヤワルダナ政権が推進した経済自由化政策により、社会で熾烈化した競争や貧富の差の拡大による不満が、政府に向かわずタミル人に向けられたことがあったと数々の著書による分析がなされている。この経済自由化政策の影響は第 2 章で述べるが、排斥運動は徐々にエスカレートし、1983 年夏のコロomboにおけるタミル人大虐殺事件を引き起こした。ジャフナで 13 人の政府軍兵士がタミル人過激派に射殺されたことが端緒となり、各地の都市のタミル系商店が襲撃、強略奪、放火の対象となり、コロomboだけでも 10 万人近くの避難民が出るという悲惨な事態となった。この暴動は、警察・軍が直接あるいは間接的に略奪や虐殺の手引きをしたこと、組織的に行われた暴動の中核には与党幹部が含まれていたこと、立場や階層、政府寄りであるか否かという差異を超えて全てのタミル人が狙われたことから、これまでの暴動とは性格を異にし、それまでくすぶっていたシンハラ・タミル対立を、約 20 年も続く本格的な紛争へと発展させる転換点となった。

(3) 分離独立運動の暴力化—LTTE の台頭

タミル人の若者を中心とした過激派の失望と不安は、シンハラ人への敵意としてだけでなく、議会制民主主義に固執するタミル社会の古い世代への反発となって現れた。

暴力的な運動の始めは、攻撃目標がスリランカ自由党とマルクス主義諸政党の連合政権に協力したタミル人の諸党派に向けられた。政府系のタミル人国会議員の暗殺や、政府与党に対する最も著名なタミル人支持者であるジャフナの市長 A.ドゥラヤッパの暗殺である。これは、当時 17 歳であった「タミル・イーラム解放の虎」(LTTE)の後の委員長 V. プラバーカランが始めて加わった事件としても重要である。

1970 年代半ばにはジャフナ半島における政治抗争がインドのタミル・ナードゥ州の、固有の政治対立と結びつくようになった。インドのドラヴィダ進歩同盟 (Dravida Munnetra

¹⁴ この法律の目的は、個人やグループによるテロ、非合法活動またはその準備の防止にある。
この法律の詳細は、<http://www.peacebrigades.org/lanka/slpta1979.html> を参照。

Kazhagam : DMK) は、国内における分離独立の目標を抑制されていたので、スリランカのタミル人独立運動を支持することに積極的であったといわれる。タミル・ナードゥ州の支持組織との関係強化とともに、スリランカの民族対立は南アジア地域の問題となった。

分離独立闘争を始めた軍事組織は、当初は、タミル統一解放戦線 (TULF) の既成政治家との結びつきを強めた。しかし、北部州や東部州のタミル人たちは、1977 年から 83 年にかけて、TULF の指導者たちが議会内の野党にとどまっていることに反発を感じていた。彼らはまもなく反乱軍を組織し、政治的な暴力を強調することによって、分離独立イデオロギーに強力な影響を及ぼし始めた。そして 1980 年代の初期には TULF の国会議員たちが分離闘争の指導的な立場を武装組織に譲るようになった。この点において、南部の下層シンハラ民族における人民解放戦線 (JVP) の共産革命武装闘争ときわめて類似した指導権の確立にむかった。LTTE と JVP の両者とも議会政治を否定し、暴力的な路線への志向を強めていった。

1972 年から 1983 年までの初期の段階において、LTTE はジャフナ半島において活動していた多くの分離独立組織の一つに過ぎなかった。LTTE と TULF は相互に助け合い、力を強めていった。しかし、TULF は LTTE がジャフナ半島における支配力を強化するにつれて、次第にその地位を失っていった。失われた財産や生命の規模において独立以来最も破壊的であった 1983 年における反タミル人暴動の後、LTTE は民衆の支持を得るようになった。タミル・ナードゥ州からの支援はこれまで以上に公然化した。LTTE は運動の主導権を掌握し、二面作戦を同時に行うほど強くなった。すなわちスリランカ国家の国防軍と戦いつつも、タミル・イーラム解放機構 (Tamil Eelam Liberation Organisation : TELO) のようなライバル組織を組織的に抹殺する作戦であり、後者の委員長サバトラナムは 1986 年 5 月にジャフナで暗殺された。1980 年代の初めには、少なくとも 3 つの主要なタミル分離運動組織があったが、1986 年までに LTTE は唯一の主たるタミル政治組織としての地位を確立し、ジャフナ半島を完全に掌握した。そして、LTTE は、アミルタアロンガム委員長を含む TULF の指導的政治家、およびもう一つの対立組織であるイーラム人民革命解放戦線 (Eelam People's Revolutionary Liberation Front : EPRLF) の指導部を抹殺した。

LTTE の党員の特徴は、運動に対する忠誠心の高さである。通常の訓練を受けた正規軍よりも忠誠心ははるかに高い。彼らは青酸カリのカプセルを首に掛け、逮捕されたり降伏したりするよりも自殺を行った。青酸カリのカプセルは自衛のためのものであるが、目的のためには死ぬ用意があるという忠誠心を攻撃に向けた場合、強力な武器に転換する。青年男女のメンバーが爆弾を持って攻撃をする自爆テロである。最初の LTTE の自爆攻撃は、1987 年 7 月 5 日同軍のミラー大尉が、スリランカ陸軍が駐屯しているジャフナの学校に爆薬を積んだ自動車を運転し 18 名の兵士を殺害した事例である。このとき以来、攻撃的な武器としての有効性が証明され、その後の 15 年間に 200 を越える自爆攻撃が行われた。LTTE は世界で最も強力な自爆攻撃の組織とみなされるにいたった。

自爆攻撃は、政府要人に直接向けられた。1991 年 5 月のインドのラジーヴ・ガンディ首

相に続いて、2年後の1993年5月にはR. プレマサーダ大統領の暗殺を行った。さらに1994年10月には与党の大統領候補G. ディサナーヤケが対象となり、このときは数名の閣僚を含む50名以上の要人が殺害された。1999年12月の大統領選挙ではクマラトゥンガ大統領が自爆攻撃により負傷し、多くの警護隊員が死亡した。これらのほかに、1993年にはL. アトラトムダリ治安担当相が射殺され、同様の地位にあったR. ウィジャラトネ国防相も時限爆弾により爆死した。このようにしてLTTEは統一国民党の主要な指導者を抹殺していった。

LTTEはまた、北部州や東部州のイスラム系住民を攻撃し、1990年8月バットカロアのモスクで礼拝中のイスラム教徒120名が犠牲になった。1990年には北部州に住むムスリム住民は居住地を追われた。1985年5月LTTEのゲリラは古都アヌラダ村を攻撃し、150名の老若男女を殺害した。2年後には東部州のアランタラワ地区で32名の僧侶を殺害した。また、1998年1月にLTTEは古都キャンディの仏歯寺（上座部仏教の最も重要な聖地）を爆弾で攻撃し、一部を破壊した。

1.2.3 紛争の要因分析

以上に見てきたように、1983年を境にスリランカの民族対立は武力紛争として拡大した。これが何故、20年間も解決されることなく持続したか、そのメカニズムの分析は次節に譲ることにして、1983年以前から存在したスリランカ紛争の構造的要因（Root Causes）をまず図表I-3に包括的に整理した。

いくつかのポイントを指摘したい。既に述べたように、言語政策、灌漑事業、入植事業、大学進学、開発投資、インド系タミル人の市民権等の諸問題は、歴代政権によってとられたシンハラ優位政策の産物である。これに対して、タミル勢力は上表の右列の代案を主張したが、強力なシンハラ保守勢力の抵抗により、多くが退けられた¹⁵。失業者の増大については、前述したような、タミル人の就職機会の不平等も原因の1つとして挙げられるが、人口の増加に農地拡大や産業振興が追いつかず、たとえシンハラ人であっても英語が話せる一部のエリート以外は、大学を卒業しても就職できないという現実も存在した。こうした人々は少なからず、政府軍や民兵、人民解放戦線（JVP）・LTTE等のゲリラ組織へと吸収され、武力紛争を担う勢力となっていく。

また、1977年以降の経済自由化政策により、企業間の競争が激化し、高水準に達していた福祉政策が見直されることになった。その結果、シンハラ人内部で貧富の差が拡大した。この歪は複雑な形でスリランカ社会に影を落としたが、シンハラ・ナショナリズムと結びついて、タミル人への排斥感情へと転化されたと言っているであろう。

¹⁵ タミル語は1987年11月14日 第13次憲法改正条項で公用語化され、大学入学をめぐる優遇制度も1977年に統一国民党政権が取り除いたが、現実としてはこうした問題は残存した。

インド・タミルの労働者問題は、1980年代多くの労働者がスリランカ市民権を取得したことにより、総選挙でセイロン労働者会議（CWC）の推薦する候補者に投票するようになり、プランテーション地帯における与野党の勢力配置に大きな影響力を行使するようになった。また、1977年 CWC が統一国民党と連立政権を形成し、労働者の福祉の向上が図られたため、上表の「代案」のなかで唯一、具体的に改善策としてとられた。その結果、第2章で詳述するように、インド・タミルがスリランカ・タミルの運動に呼応して紛争がさらに拡大するという事態は阻止された。

図表 I-3 紛争の構造的要因（1983 年以前）とその影響及び代案

		要 因	影 響	代 案
1	言語政策	シンハラ語の公用語化	タミル人の不利益	タミル語の公用語化
2	灌漑事業	マハヴェリ開発計画等の北東部における大規模灌漑事業の滞り	被益地域がシンハラ地区に限定	北東部のタミル人居住地区への拡大
3	入植事業	新規農地へのシンハラ人の優先的入植	北東部におけるタミル農村・タミル人口の相対的縮小、タミル人の政治力低下	新規農地への入植の平等性確保
4	地方分権	中央政府による集権化	多数派シンハラの政治的優位性の維持、北東部州の分離傾向	州政府の自治権拡大
5	大学進学	GCE (AL) ¹⁶ の成績調整	タミル人の進学率低下	成績順の進学
6	開発投資	南西部への集中	地域間格差・軍事費流用	北東部での事業展開
7	経済政策の転換	構造調整による自由化に伴う社会的不平等の拡大	不満の転化によるタミル人排斥感情の激化	基礎的な産業保護政策、セーフティネットの整備
8	労働者の貧困	インド系タミル人の低賃金	山地と北部の共同闘争	賃上げと福祉の向上
9	雇用機会	失業者の増大	軍人や民兵志願者、ゲリラ組織参加者の増加	産業振興、雇用創出
10	インド・タミルの国籍取得問題	インド系タミル人の市民権剥奪	事実上の無国籍状態	市民権付与による政治参加、福祉の向上

出所：調査チーム作成

¹⁶ GCE は General Certificate of Education、AL は Advanced Level を意味する。

1.3 民族紛争持続のメカニズム

民族紛争により、スリランカは政府支配地域 (Cleared Area)、LTTE 支配地域 (Uncleared Area) が分断されたまま、20 年間が過ぎた。この小さな島で、紛争はどのようにして持続されてきたのか。これは、第 4 章で述べているように、数々の和平交渉の失敗とさらなる泥沼化の過程を辿れば、ある程度説明することができる。しかし、紛争持続のメカニズムをより構造的に捉えるには十分ではない。こうした複雑な問題を単純化することは非常に難しいが、**図表 I-4** に整理し、以下ポイントとなる点をいくつか上げ、スリランカ紛争の全体的な理解の一助としたい。

図表 I-4 スリランカの紛争継続を支えた要因

		要 因	影 響
1	軍事費	軍事予算の増大	軍事産業発展⇒紛争拡大
2	外国の介入	インドの軍事介入	紛争の複雑化、長期化
3	JVP 武装蜂起	失業した農村青年の不満	LTTE の民族闘争と呼応⇒南部での反政府武装蜂起、紛争の複雑化
4	民族間対立	タミルとムスリムの利害対立、LTTE による北東部からのムスリムの追放	ムスリムの国内難民化⇒新たな対立構造
5	民族内対立	上位・下位のカースト対立	下位カーストの LTTE への参加、さらなる軍事組織化
6	経済開発	社会関係の商品化 ¹⁷ 、社会文化的基盤からの経済の孤立	階層格差の激化、民衆の不満の温床
7	海外送金	在外タミル人による支援	LTTE の軍事力強化

出所：調査チーム作成

(1) 民族内問題の矛先転嫁

① シンハラ人勢力内の政治抗争への利用

スリランカ政府と LTTE との紛争は、シンハラ人勢力内の政治抗争に頻繁に利用された。これを示す事例として、プレーマダーサ大統領の時代を挙げたい。

プレーマダーサ大統領は、憲法の定める 6 年間の任期のうち、1989 年の就任から 4 年 4 ヶ月を終えたところで暗殺されたが、この在任期間に、イギリス植民地時代から受け継がれてきた「英語教育を受けた門閥支配」に訣別した。彼は、独立後のエリート的なスリランカ諸政権にはみられなかった、シンハラ民衆に固有の政治スタイルを編み出そうと努め

¹⁷ 伝統的には地域社会の具体的な社会関係に過ぎず、価格による経済的な評価を受けなかった労働力、土地所有、信用が商品として売買されるようになったこと。

た政治家であった。プレーマダーサ大統領の専制的なスタイルは、与党内部に大きな動揺をもたらした。

プレーマダーサ大統領は 1991 年に彼を批判した、統一国民党政権のジャヤワルダナ前大統領の支柱であった主要閣僚のラリト・アトラトムダリとガーミニ・ディサナーヤカの勢力を削ぎ、彼らをその支持者とともに与党から除名した。アトラトムダリ氏は除名後、「民主統一国民戦線 (Democratic United National Front : DUNF)」という新党を結成し、その委員長として反大統領勢力の組織化に一定の成果を上げた。しかし、州議会選挙における大躍進を期待されていた矢先の 1993 年 4 月に、コロンボの政治集会で演説中に暗殺された。真相は明らかではないが、野党側はこの暗殺を大統領派による暗殺であるとの疑惑を表明したが、プレーマダーサ大統領は「LTTE による犯行である」、とただちに発表した。

実は 1992 年 8 月にも、政府軍が LTTE に新たな攻勢を開始する直前、北部のカイツ島で作戦会議を行っていた北部方面陸軍司令官など政府軍幹部 10 名が、ジープで走行中に爆死した。同司令官は政府軍内部のみならず、野党を含むシンハラ民族主義者の間で、国民的英雄として声望が高く、与野党の双方から次期の大統領候補に推そうという動きがあった。この時も、こうした形で軍部が台頭することを恐れた、プレーマダーサが仕組んだ事件である、との疑惑の聲がアトラトムダリ氏から出ていた。国防省の調査委員会は、LTTE が敷設した地雷によるジープ爆破が死因と公表したが、司令官夫人などの遺族は政府の調査結果に不審を抱き、外国の専門家による公平な調査を行ない、真相を究明するよう大統領に求めた。主要野党もこの要求に同調し、政争の材料となった。1992 年 11 月にコロンボ市の海岸沿いにあるタージサムドラ・ホテル前走行中の乗用車を爆破され、即死したフェルナンド海軍司令長官も同様に、LTTE の謀略と見られているが、政府内部や軍内部の対立によるという説もある。

このように、シンハラ勢力間の抗争に暴力が用いられ、それが LTTE との対立に責任転嫁される事態は少なくなく、紛争の長期化・泥沼化に油を注ぐ結果となった。

② タミル人社会内の対立

北東部のタミル社会も、今でこそ LTTE の元に統制され、纏まっているように見えるが、紛争前は必ずしも一枚岩ではなかった。タミル社会では、上層カーストで教育水準の高い農民出身の Vellar (主にヒンドゥー教徒) と中層、下層カーストとの対立を抱えてきた。中・下層カーストは、教育機会や公共施設、寺院へのアクセスを巡って差別されており、1920 年代以来、反カースト運動が展開され、しばしば暴力的な形態をとった。

70年代まで、タミル解放運動を主導してきたタミル連邦党は、Vellar 中心であったのに対し、LTTE や TELO 等の主たる構成員は、中層カーストで漁民出身の Karaiyer (ローマン・カトリック教徒が多い) である。LTTE や TELO 等の急進的な組織が、タミル連邦党の勢力を削ぎ、実質上北東部の支配権を確立していったのは先述の通りだが、60年代後半に高まった反カースト運動が、タミル民族運動の急進化、戦闘化の契機の一つとなったと言えよ

う。つまり、Vellarを頂点とする社会構造の矛盾を打ち破ろうとする運動が、タミル民族運動に転化し、結果的にシンハラ・タミル間の紛争に油を注いだと見ることができる。紛争が長引くにつれ、カーストはもはや主要な問題ではなくなったが、カースト間の矛盾そのものがなくなったわけではない。

(2) 紛争継続資金の国際的バックアップ

① 軍事予算の増大、ファンジビリティ

軍事費とそれに関連する政府支出や民間支出の正確な内容は、政府軍と反政府軍の双方とも公表していないが、近年は年間およそ 10 億米ドル程度と推測され、スリランカにおける国内総生産の 10%に近い規模とみられる。中央銀行の統計によれば、スリランカの国防費は、1983 年以前は僅かなものであった。1970 年代までは、GDP の 0.5%に過ぎず、1982 年には 1.1%であった。しかし、1990-94 年間には 4.0%、1995-2000 年間には 5.0%まで増加した。政府歳出総額に占める比率も、1982 年の 7.5%から、2000 年には 28%にまで膨張した。例えば日本国政府のように、軍事費を多く使っているところに経済協力をしないという基本方針を持っている国もあるので、スリランカ政府としてはなるべく国防費が目立たないように工夫していると言われるが、それでも国防費に政府歳出の 4 分の 1 を使っているのは、決して少ないとは言えない。

1977 年以降急増した外国援助が、軍事費を直接供与していなくとも、他の項目に資金を供与することによって、戦争を助長させた、というファンジビリティの議論については第 2 章で取り上げるが、スリランカ政府が 20 年間も熾烈な紛争を続けることができたのは、政府歳出の重要な一部を対タミル紛争に投入してきたからであるという事実は認識すべきであろう。

破壊と略奪の一方で、農民兵士の陸軍部隊の主力が集結した古都アヌラダプラのように、軍需景気の恩恵を受けるものも少なくなかった。ここでは詳述しないが、政治家・政府官僚と軍事産業の癒着の構造もまた、紛争の長期化を招いた要因であると言える。

② 在外タミル人による国際的資金支援網

紛争の影響を受けて世界各地に難民・移民として逃れていったタミル人は、滞在先で稼いだお金を本国に送金したが、少なくない一部が、LTTEに対する軍事費として送られたと言われる。事柄の性格上、信頼できる統計、文献は存在しないが、カナダに住むタミル人の資金が最も多く、従来はタイでマネー・ロンダリングをして武器弾薬の購入に使われたと信じられている。いずれにせよ、20年間もの長い間、スリランカ政府による経済封鎖や紛争によるインフラや生計手段の破壊が甚だしかった中で、戦闘を継続する資金を確保できたのは、在外タミル人による国際的資金支援ネットワークによるところが大きいことは事実であろう。

1.4 紛争による被害・影響

タミル人側から見れば、紛争の被害・影響は、その居住地である北東部が 1983 年以来主要な開発事業から排除されてきた事実の原因がある。たとえば前述したように、マハヴェリ水系加速化計画（AMDP）は UNP 政権による最も大規模な開発事業であったが、当初のマスタープランからタミル人居住地区を除外した形で実施された。1983 年以降は、農村開発計画などの事業が内戦を理由にして北東部州から除かれた。言い換えると、この地域はおよそ 20 年間戦争の被害を受けるとともに、開発事業からも除外されてきたのである。

以下、紛争による被害・影響について、①経済的、②人的、③社会資本・社会資源に分けて説明する。これらは相互に関連していることは言うまでもない。

(1) 経済的な被害・影響

スリランカ北東部地域の生産活動が、国全体の GDP 国内総生産に占めていた割合は、1980 年代の 15%から 97 年の 7%にまで減少した。

戦争が拡大するとともに北東部州は穀物、たまねぎ、唐辛子、野菜、種子、水産物などの主たる生産者と、輸出者の地位を失った。KKS（Kankesanthurai Port：カンケサントゥライ港）セメント工場、パラndan化学工場、ヴァラッチェナイ製紙工場および造船所などは稼動しなくなった。

寄生虫のような戦争経済が国民経済と社会開発の犠牲の下で成長した。戦争経済はフォーマルとインフォーマルなセクターの両方で増大した。

内戦が長期化するとともに、農民兵士の陸軍部隊の主力が集結する古都アヌラーダプラでは、軍需景気に支えられた経済成長の拠点となった。

国内避難民は経済的な停滞と人口減少をもたらす一方で、環境破壊や耕地の減少を引き起こした。他方人口が集中した地域では経済活動の活性化をもたらした。ヴァヴニヤ市とその周辺地域は人口増加による経済活動の拡大をもたらした非常にダイナミックな例である。これは南北交通における同市の地理的な重要性によるものである。過去 15 年間にヴァヴニヤ市は商業上の中心地に成長するとともに、農業が集約化され、町の周りには農産物市場が発達した。企業家精神や技能を持った北部からの農民が難民の低賃金労働を雇用したり、海外からの送金を投資して経済活動を拡大していった。政府や NGO による緊急支援・再定住支援・所得創出支援などの実施が、地域経済の活性化に貢献し、地価の上昇を導いた。ヴァヴニヤ市同様にトリンコマリー市やバティカロア市もまた難民人口流入の結果として、ある程度の経済成長を示した。

(2) 人的な被害・影響

北東部州だけで 6.5 万人以上の人々が戦争により死亡し、数倍が戦傷した。戦争は大規模な難民、国内避難民を生んだ。国内難民数は約 80 万人といわれる。ほとんどはタミル人だが、

かなりのムスリム人とシンハラ人も避難した。国内避難民のうち約 4 万人が難民キャンプ¹⁸で生活し、残りは友人や親類の家に滞在し、国の支援や自助で移住した。10－15 万人がインドに避難した。1983 年以降、60 万人以上のスリランカ・タミル人が西側諸国に移住し、結果としてスリランカは相当数の人的資本を失った¹⁹。

また、多くの人々が強制移住、身体的な障害、精神的なトラウマ、もしくは生計や社会資本の損失の形で被害を受けた。基本的な人間開発の指標から見ると、識字率の低下、幼児死亡率の増加、伝染病の増加、栄養失調の増加などの形で現れている。

過去 20 年間就学できない子供の数は数千とも言われ、きわめて厳しい人的資本の制約が生まれた。北東部における開発事業の吸収能力 (absorptive capacity) は低下しており、今日では、復興のための予算、援助資金の 20－30% しか活用できないとも言われる。南西部との人的組織的能力のギャップは激しい。

国内避難民や海外移民は、北東部州における地域内の国内の人口構成を大きく変えた。内戦が続く間移民のパターンは極度に流動的になり、地理的に不均衡であった。多くの人々は長期および短期の移動を余儀なくされた。北東部州の特定の地域では、人口が減少する一方、他の特定の地域では多くの避難民を受け入れた。多くの場合、このような移住は農民を農地から切り離し、漁民を漁場から引き離し、労働者を労働の場から切り離し、国内避難民は社会的な差別も受けた。これらの移住はある人たちにとっては新しい就業機会をもたらした。とりわけ技能や初期の新しい仕事を始める資金や社会的ネットワークのある人たちには好都合だった。北部とくにジャフナから西側諸国への大規模な移民は、残された家族に対する送金による経済的な利益をもたらした。しかしながら大多数の避難民にとっては程度の違いがあっても生活の困難を引き起こした。

救援物資と基礎的な社会サービスが供給される政府の支配地域に避難民は集中しがちであった。政府もまた軍事作戦上の目的からこれらの避難民をできるだけ LTTE 支配地域から遠ざけるためにこのような手段を利用した。多くの国内避難民は政府支配地域の難民キャンプに何年もの間暮らすことになった。そこでの生計は高くなる一方であったが、雇用機会は極めて乏しかった。LTTE が広範囲な地域を支配しているところでは、大きな難民人口が限られた地区に集中していた。バットикаロア県はそのような極端な事例を提供している。ワネニ県の状況もこれに変わらなかった。

スリランカ政府は、国連のガイドラインが示しているような国内避難民の権利を十分に認知していなかった。難民キャンプの住民はしばしば LTTE との関連を疑われている拘留者のように扱われた。彼等はいじめの対象になったり、時には国防軍によって拷問を受けることもあった。数週間にもわたって、食糧の配給を受けられないこともあった。難民キャンプの生活条件は貧しく不健康であった。子供たちは規則的に登校できる条件がなく、

¹⁸ スリランカではこれを Welfare Center という。

¹⁹ Rupasinghe (1998) 他

ドロップアウトや欠席率が高かった。強制された通行制限は彼らの移動を困難にし、近くの町や村にある雇用機会を生かすことを妨げた。

(3) 制度・社会資本への被害・影響

内戦の 20 年間で北東部の社会制度と社会資本も破壊された。たとえば農民組織、漁業組合、貸付グループ、その他社会的ネットワークを含むフォーマル・インフォーマルなグループであり、戦争時の移転と制約のため、経済的に機能不全に陥った。

LTTE とスリランカ軍による空中爆撃と地上での直接軍事衝突は、インフラ、居住、生産財に巨大な破壊をもたらした。この長年にわたる荒廃の全体像は、近年紛争地域からの検閲解除の後、明らかになった。スリランカ政府軍と LTTE 双方による地雷と爆弾の使用は道路と橋に相当な被害を与えた。数十万の地雷が北東部のあちこちに埋まり、人間や家畜に甚大な被害を与え、その結果、移転や避難民家族、家畜の放棄などに至った。難民は武装衝突の初期から続き、様々な結果を引き起こしている。

LTTE は国内避難民の所有地を土地なし労働者や死亡兵士の家族に分配した。土地のない人々にとってはこの土地改革は幸運をもたらしたが、土地所有者の側から見ると、資産の没収であり、不法行為であるとみなさざるを得なかった。中には LTTE の小作人ともいう人がいてこれらの土地を耕し収穫期ごとに小作料を支払っている場合もある。東部州において土地を取り上げられた人々の間には、タミル人やムスリムの農民もいる。バツティカロア県のバドゥワンカライ地区において農地を取り上げられたムスリムの土地所有者は、同様な運命にあったタミル人農民よりも大きな声で不満を表明していた。このような土地争いは不必要な社会的対立を作り出しかねない。

また、長期間にわたる難民生活や国防軍による農地の没収は、土地所有権に関わる複雑な問題を作り出した。ある地域ではタミル人、ムスリム人、シンハラ人のいずれの難民に属していた土地も、非合法的に占有されている。元の所有者の権利は、尊重されなければいけない。しかし国防軍は北東部州における私的な所有地の相当部分を占拠している。軍事上の防衛構造物を作る必要から私的な土地の境界は抹消されブルドーザーによって区分がわからないようにされた。これらの所有者に対しては、ほとんど保証金が支払われていない。2002 年 2 月の停戦協定 (Ceasefire Agreement : CFA) に従えば、政府軍はこれらの土地を明け渡すことになっている。しかし所有地の境界線を巡る対立や不法占拠の問題は、深刻になっている。

内戦は様々な形でジェンダー関係にも影響を及ぼした。成年男子の死亡や失踪による家族の解体は女性の負担を重くした。女性が世帯主である家計は最も多くの影響を受けている。政府軍による逮捕や拘留から免れるために、また LTTE 軍の徴兵を避けるために年少者の婚姻が普通の現象になっている。しかし年少者の婚姻が必ずしも若い男性を家庭にとどめることができない事実は、十代の寡婦の増加によって証明されている。女性に対する家庭内暴力や性的な暴力の増加傾向も報告されている。女性難民は日雇い労働者になるこ

とが多く、その賃金水準は男性よりもはるかに低い。家計に対する責任を引き受けるかわら多く女性は、救援物資や安全保障について政府軍や LTTE 軍と交渉しなければならなかった。

以上に見てきたように、この紛争は様々な形で北東部の人々の生活に大きな被害を与えた。停戦合意後、停戦と経済制裁の解除とは北東部州の各地に経済的な刺激をもたらした。人びとが自由に移動できるようになり、農業水産業地域の交易などこれまで経済的な停滞の下にあった分野が活性化した。日雇い労働者でさえ自由に移動できるようになり、新しい雇用主を探せるようになった。2002 年 4 月には、LTTE がスリランカ・ムスリム会議 (Sri Lanka Muslim Congress : SLMC) との協定に調印し、ムスリム住民との対立を解決する方策をとり始めた。その数週間前、LTTE の代表は 1990 年に行われた北部州のムスリム住民排除について公然たる謝罪を行った。しかし、このような積極的な傾向もまた、資金的・制度的・技術的な壁にぶつかっている。これらの制約条件をとりのぞくように努力する必要がある。また、LTTE による抑圧と児童兵士の雇用や人権に関する不満を含め、問題は山積している。停戦合意後の動きと今後の課題については、第 4 章で詳しく説明することとしたい。

1.5 スリランカ紛争の特徴

スリランカのタミル分離運動の特徴は、現代ミャンマー、タイ、インドネシアおよびフィリピン等における分離運動の展開とは対照的であり、興味深い事例研究であるといえる。

第一に、スリランカは、初期の分離独立を掲げて活動するようになってから、暴力的な分離独立運動の展開にいたるまで、およそ 25 年の歳月を要した。1950 年代から 60 年代に掛けての相対的に非暴力的な運動から近年にいたる極度に暴力的な闘争までの過程を辿ってきたことである。

第二に、タミル分離独立闘争の一環として、多くの国家元首、指導的な政治化やその他の分野の指導者が、暗殺された点にある。植民地支配から解放された世界の他の諸地域に比べると極めて異例であるが、南アジアは社会生活における暴力の記憶に満ちている。事実として、これほど多くの国家や社会の指導者がスリランカのように弾丸や爆弾の犠牲になった例は世界にもほとんどない。政治制度における深い病根の表れでもある。インド首相 ラジーヴ・ガンディの爆死は隣国の分離独立主義者が行った暗殺の珍しい例である。

第三に、シンハラ、タミル双方が抱くマイノリティ意識である。先にも述べたように、スリランカにおけるタミル民族運動は、単に一つの国民国家内における、少数派の権利拡大要求、という単純な構造ではない。タミル人は、スリランカ国内では少数派であっても、南インドのタミル・ナードゥ州を含む地域一体の中では、シンハラ人が相対的なマイノリティ意識をもっており、これが両民族の関係に様々な形で影を落としているといえる。こ

の隣国が分離独立運動への地理的・人口的な支援の源泉となっている。このような民族的な連帯とアイデンティティの自覚は、1950年代以降、ジャフナ半島に存在した分離運動への重要な栄養源であった。

第四に、言語を巡る問題がスリランカの紛争において非常に重要な鍵となっていることである。地域社会における不満等の数多くの原因が、北と南における暴力的な対立抗争の要因であると列記されるが、それらの要因は何らかの形で言語をめぐる問題、すなわち民衆の母語、スワバーシャ（Swabhasha）の地位についての問題に結びついている。独立後の国民国家形成過程において庶民の言葉であるスワバーシャを公用語にし、庶民のための真の独立をもたらそうとしたが、実際に主要な産業や公職・専門職を担う層は、植民地時代以来変わらず、英語が中心的な役割を演じている。スリランカで英語を使って仕事をできる人たちは、おそらく全人口の10%にも達しない。圧倒的多数の人口はシンハラ語やタミル語の言語環境の下で暮らしているが、たとえ大学を卒業しても就職ができないことも多い。国家との関係で第二級市民であると感じさせられる構造は、植民地時代以来変わっていないのである。こうした構造を打破するべく、国家として様々な政策が取られるが、現実には解決されない問題を不満として、政治的・社会的な対立抗争が繰り返し発生している。シンハラ人やタミル人青年による暴力闘争も、言語問題の改善を通じた正当な社会的地位の確保をめぐる戦いという側面を持つ。

スリランカ社会におけるこの深刻かつ複雑な問題に取り組むことなしに、永続的な和平の実現は困難であろう。

Box I-1 発展プロセスにおける「スワバーシャ」の参加

スリランカは 18 世紀末以降、インド、ビルマ等とともにイギリスの植民地であったため、いわゆる「英語圏」に属する国である。したがって、政治、軍事、司法、経済、社会などあらゆる面において英語による統治が行われていた。英語を不自由なく扱えることが民族を問わずスリランカ人のエリート層の条件であった。他方、所得水準の低い階層のスリランカ人は必ずしも英語に通じておらず、こうした人々はスワバーシャ（Swabhasha：英語を話さない）と呼ばれ、国の主要な地位を占めて活躍する機会には恵まれなかった。

イギリス人と直接接する機会の少ない地方や農村ではスワバーシャの比率が高いが、英語を話さないことをもってこうしたスワバーシャ・スリランカ人の能力を殊更低く評価すべきではない。人材活用という観点から、地方出身者で英語は話さないが優秀であるような人材を今後は国などの公的部門で、より積極的に登用していくことが重要である。そのためには、スワバーシャが英語能力を高める機会を拡充するような公的支援も同時に必要である。スワバーシャ・スリランカ人は決して英語を拒絶している訳ではなく、むしろインターネット時代を迎え、経済が国際化する中で英語力の獲得を強く望んでいる。地域や農村に根づいたスワバーシャが英語力を身につけスリランカ社会で活躍するようになれば、従来のエリート層でないレベルにおいても多くの外国とコミュニケーションの緊密化が可能となり、そうした視野の拡大は、これまで異なる民族語どうしでは困難だった民衆レベルでのシンハラ・タミル・ムスリム間の相互理解を、英語によって促進することも可能となる。

国際社会はこれまで、英語のできるエリート層のスリランカ人との関係を中心とし、それらの人々の意見をスリランカの意見と考えてきた。しかし今後は、スワバーシャの人々の意見も積極的に吸い上げ、彼らが活躍できるような支援を強化していくことがスリランカ全体の発展には必要であろう。例えば、スワバーシャを中心とする地方での中小企業、ベンチャー企業の育成への支援が有意義であり、加工された薬草、宝石を含むアクセサリ、多様な陶芸製品、ゴム製品、活性炭、観光旅行関連したハンディクラフト、電子製品、コンピュータ・ソフトウェア・パッケージなどのように、地元基礎をおいたものへの支援が重要である。

地域自立への協力として、海外のボランティア組織が交換プログラムなどを通して発展活動のあらゆる分野へ積極的に参加していくことが望まれる。

「英語圏」植民地としての過去の経験を今後はむしろ国際競争力の 1 つとして積極的に活用し、スワバーシャも含めたオール・スリランカの人材による外交、貿易、観光等を通じた国際社会との連携と経済発展が、ひいては国内の民族対立緩和と貧困削減に繋がり、民族間の未来志向の協力が進展していくものと強く期待されている。

第2章 北東部における国際社会の支援とその評価

2.1 1977 年以降の開発援助

2.1.1 1977 年以降の開発援助が与えた影響

スリランカにおける外国援助の歴史を振り返ってみると、1977 年の政権交代が大きな節目になっている。1977 年に選出された政権により市場開放経済政策が導入されたことで、スリランカは西欧先進諸国と日本の援助機関から、非常に好意的な反応を得た。スリランカが受け取る援助の金額的価値は、1977 年以後に劇的に増加したのである。スリランカの独立 50 年を記念して発行された中央銀行の報告書からも明らかなように、「スリランカは、1977 年以前は海外援助機関からごくわずかな援助しか受け取らなかった。1976 年の終わりまでに、IBRD (International Bank for Reconstruction and Development : 国際復興開発銀行) /IDA (International Development Association : 国際開発協会) から得た援助総額は、6,500 万米ドルにしか過ぎなかったが、1997 年 6 月 30 日には、総額 19 億米ドルに達する合計 84 件のローンが供与されている。このうち約 95 パーセント以上が今後返済されるものである。これは IDA からの譲許的融資による援助 (concessional loan) であった²⁰。また、同報告からは、独立以来スリランカが IMF から受け取った資金の 4 分の 3 は、1977 年以降に供与されたことがわかる。これはローンのみでなく、援助全体に関しても同様である。たとえば、「1960 と 1985 年の間に受け取った総額 61 億 4,000 万ドルのうち 70%が 1978-85 年²¹の間に受け取られている」。これらの数字は、非政府間の援助を含まない。非政府間の援助を加えると、この傾向はより顕著になるであろう。

しかし、1977 年以降のスリランカへの援助があたえた影響は、資金の流れを見ることだけでは明らかにならない。スリランカを取り巻くグローバル化した世界の影響は、これらの金額で表されるよりはるかに大きい。以下にこれらの影響について詳しく述べる。

(1) 国家レベルでの影響

① 国家の資金源

外国援助は、スリランカがその国家資源をいかに確保し利用するかにおいて、大きな影響力をもつ。重要な点は、この影響が、外国援助の資金が割り当てられている特定のプロジェクトに限らず、全体に及んでいるということである。外国からの援助は、その会計年度の予算を確保し、資金配分を決定するという面でも重要になってくる。言い換えると、開発援助は国家全体の資源の不可欠な一部である。したがって、国際援助機関は、たとえ援助を特定の目的のために供与しているとしても、それが国家全体的に与える影響を無視することはできないのである。それゆえに、外国の援助は、軍事費を直接供与していなく

²⁰ Central Bank of Sri Lanka (1998)

²¹ Sorbo (1987)

とも、他の項目に資金を供与することによって戦争を助長させている、という議論（ファンジビリティ）は無効であるとは言い切れないであろう²²。

② 政策決定レベルへの影響

1977 年以降、援助機関は政策決定プロセスに大きな影響力を持つようになった。構造調整の導入で、政策目的に関わる貸付けが一般的になり、援助機関が国にあたえる影響力が増した。援助機関の研究、コンサルティング報告、メモ、その他は、政策決定過程により影響力をもたらしようになった。スリランカ国内では、これらの援助機関と常に連絡をとりあう大蔵省や財務省が重要となった。

民主主義社会では国会が政策決定機関であるはずだが、そこでの議論よりもこれらの機関の報告書に書かれている指摘をきちんと把握しておくことがより重要視されるようになってしまった。たとえば、国の方針を理解するにあたって、年次の支援国会合にて世界銀行が提出する報告書の内容が、その政権のあらゆる政策決定過程よりも重んじられているのである。

③ 国際社会の一員としての正当性

グローバル化した世界において、外国援助の確保は、国際社会を相手に国家の正当性を示す手段となり得る。この点、スリランカのエリートは非常に上手くやってきたといえる。大幅な社会的損失を伴う紛争、暴動の残忍な鎮圧、慢性的な暴力の中での選挙、はびこる汚職、酷い人権侵害の記録といった諸問題を抱えながら、スリランカ政府がこれまで順調に外国援助を確保してきたのは、政権担当者や国際社会で活躍するスリランカ人の実績であるといえる。このように、スリランカ社会で実際に起っていることにかかわらず、政府は国際的な正当性を確保してきたのである。

④ 国家の安全保障

これらすべての要因が一体となって、国全体の安全に影響を与えている。スリランカのような小さな発展途上国にとって、外国援助を確保することは、国の安全保障にとって重要なことである。外国援助を確保できない場合、国家資源が徐々にむしばまれ、グローバル・ガバナンスの観点からは正当性を失ったと映る、ということにつながりかねない。これらが相互に影響しあって、国家の安全保障に悪影響を及ぼし、さらには国家の存在そのものを危険にさらすことになるのである。

(2) 社会レベルに与える影響

① 社会経済的プロセス

外国援助の影響は、最もローカルなレベルにおける社会経済プロセスにおいても見られ

²² 数名の研究者は、国家が外国援助により資源を確保できることによる国家 - 社会関係への影響はどのようなものか、という興味深い問題意識を持ち始めた。そのひとつは、海外から援助を確保できる能力が、政府を国内社会の要求に対して鈍感にするのではないかというものである。

る。たとえば、70年代に行われた村落研究を見ると、外国援助がもたらす影響についての議論はほとんど見られない。しかし、今日、その影響を無視することは不可能である。外国援助機関の援助とそれにより推進される政策の影響は、稲作農民が耕作する際の生産関係においてさえも見られる。地方のインフラ、社会基盤または非農業活動の発展のための施策の多くは、外国の資金提供機関によって後押しされ、影響を受けている。

② 市民社会における新たな組織

過去20年間、外国援助は多くの組織の形成に貢献した。援助用語では、これらはNGOまたはCBO（Community Based Organization：地域住民組織）と呼ばれている。これらは、援助関係の文献から派生した用語である。残念なことに、これらの用語は、全く異なった機関を一つの名でくくるので、この現象を分析的に理解するのには役立たない。また、これらは外国援助機関により資金が供与された様々な開発目的を達成するための手段とみなされているふしがある。これらの組織に関しての多くの議論は、その目的を達成したか否かについて行われている。

スリランカにとってより重要な問題は、外部援助に支えられたこれらの組織の出現そのものと、スリランカ社会の様々な側面との関係である。それらの組織は、様々な目的を達成する単なる手段としてではなく、社会・政治的プロセス²³に互いに作用し合う社会的現象としてとらえる必要がある。ここで強調したいことは、これらの組織の出現は、スリランカの発展において一つの重要な出来事であり、外部の援助がそこで重要な役割を演じたということである。

(3) イデオロギーレベルの影響

援助額の大幅な増加とともに、国内で活動する外国組織、機関、コンサルタントなどが増大した。これらの機関によって受け持たれる分野もまた増加した。当初は主流の開発問題に焦点が当てられていた。しかし後になって、統治、人権、民主主義の促進、紛争解決のような広範囲の課題についても、これら機関は関与するようになった。その結果、これらの機関がもつ概念や考え、話し合いなどが影響力を持つようになった。こうして、外国援助に伴って紹介されるイデオロギーのインパクトは、社会の中に非常に大きな影響を及ぼすようになった。今日、外国援助機関の影響を受けずに、スリランカで政治的な議論をすることは、ほとんど不可能である。

上述のような、グローバル化された世界にある、スリランカという小国に対する外国援助の広範囲にわたる影響は、我々が外国援助についての議論を概念化する際に密接な関係を持つ。最も重要な点は、外国援助の影響があまりに社会に深く入り込んでいるため、もやはそれを「外部要因」とみなすことが難しくなっているということである。「外部」と「内部」の境界が消え、外国援助は社会の重要な一部となっているのである。実際、外国援助といわゆる社会内部のプロセスを分けて考えることはできない。

²³ Wickremasinghe (2001) の分析を参照。

方法論的に、個々のプロジェクト、単一のセクターまたは一つの援助機関を限定的に調査することによって、外国援助の役割を解くことは難しい。これらの特定の調査が外国援助の役割の全体的なコンテキストに置かれたい限り、「木を見て、森を見ず」ということに陥るだろう。事実、特定のプロジェクトに関するレポートの多くが、「全体的なコンテキストが重要である」との結論に達している。しかし、プロジェクトの狭い範囲から、全体的なコンテキストに分析を移そうとすると、すぐに「外国援助は重要な影響をあたえている」というばやけた結論にとどまってしまうのである。

一部の外国援助機関はそれでも「外国援助の紛争への影響」について議論したが、以上の記述により、それはほとんどナンセンスであることがわかるであろう。「外国援助」の影響が社会全体に広範囲に渡るものであり、過去 20 年間のスリランカを決定的に特徴付けるものが「紛争」であったとすると、これらの二つの現象が相互作用することなく同じ社会の中に存在するはずはない。より実りのある議論としては、これら二つの現象間の多様かつ多岐にわたるつながりを紐解くことである。しかしながら、そうするためには、「原因と結果」のみを重視する偏狭な実証主義者とは異なる方法で行わなければならないだろう。

なお、これは、たとえ大雑把または不完全であっても、スリランカ社会に対する全体的なビジョンなしに、外国援助機関の関与を語ることは難しいことを意味する。外国援助機関の影響の広範化に鑑み、外国援助機関は彼らが興味を持つ社会の一部分だけではなく、全体を視野に入れ、問題を捉え直す必要がある。紛争に焦点を当てることによって、多くの外国援助機関はこの原点に立ち返った。

グローバル化された世界の枠内で、スリランカは問題解決法を見つけなければならない。これらのグローバル化された構造の外で、スリランカを語ることは非常に難しい。グローバル化の影響がどんなにネガティブであっても、我々はこのフレームワーク内で答えを見出さざるを得ないのである。現在の和平交渉は、あらゆる面でそのような試みであるといえる。

2.1.2 開発援助と紛争—政策の発展

紛争に対する外国援助機関の取り組みに関して、1977 年以降の歴史を振り返ると、この時期を大きく二つの期間に分けることができる。80 年代半ばから終わりが、これら二つの期間の境界線であり、外国援助機関はこれを境に、紛争あるいは紛争解決という特定のテーマを取り上げ始めた。

前期の方針の特徴は、民族間の問題には目をつぶっていたことである。外国援助機関は、市場経済政策を推進し、民営化を促進するプロジェクトを支援することに専心していた。一部の外国援助機関のみが、この幅広いフレームワークの中で社会開発政策を支援していた。

この方針は、1977 年の時点で既にスリランカ・タミル人とスリランカ政府の間関係が悪化していたにもかかわらず、長い間保たれていた。1970 から 1977 年の間に状況は非常に悪化し、TULF は、1977 年 7 月に実施された選挙で分離主義の方針を掲げ、議席を獲得していたのである。彼らは、自由経済化を掲げる政府に対する主要な野党になった。

1977 年の総選挙後の国内における最大の議論は、TULF が北東部州の人々から委任された「分離独立」についてだった。

第 1 章で見てきたように、1977 年までに、民族間の関係の悪化は、すでに暴力を伴う形で表面化していた。1970 年から 77 年の間にも散発的な事件があったが、選挙直後の 1977 年 8 月、「民族暴動」がコロombo で起こり、これが紛争に関する重要なターニングポイントとなった。政府は、軍事介入によって事態をさらに悪化させた。厳格なテロ防止法が 1979 年に発布され、国軍が北部に送られた。これは北部で人権侵害を伴う多数の事件を引き起こした。

南部の政治状況も、この期間に悪化した。新しい政権は、その政策に反対するいかなる動きをも容認しなかった。労働組合、学生や市民組織のようなグループによる反対運動は、暴力によって対処された。1982 年、間近に迫った総選挙を延期する決定を行った欺瞞的な国民投票は、このような政略の最たるものであった。国民投票はあらゆるレベルで不正が行われ、それは選挙プロセス²⁴を徐々にむしばみ始めた。

一方、これらの政治的な変化と暴力は、外国援助機関にはほとんど影響を与えなかったようである。大部分の外国援助機関は、経済に関する政策変更を歓迎した。彼らは、政府の新しい経済政策を支援するのにとても熱心だった。経済開発のために行われた議論のなかでは、迅速に社会に広まった政治的な動き、または暴力にほとんど注意が払われなかった。

この前期に、外国援助機関は民族関係の悪化と差し迫った危機が見えなかっただけでなく、民族関係に直接政治的な影響を及ぼすプロジェクトへの資金提供をも引き受けた。文献で取り上げられている最も顕著な例は「マハヴェリ河開発加速化計画 (AMDP)」である。これは、70 年代後半と 80 年代前半の外国援助機関の資金のほとんどを吸収した。このプロジェクトは、独立以来スリランカによって着手された最大の入植プログラムであった。これは、おそらく、スリランカの歴史において外国援助機関が最も多く資金を供給したプロジェクトである。全ての主要外国援助機関は、このプロジェクトに参加した。しかし、乾燥地帯の灌漑、移住などのプロセスに伴う民族構成の変化、そしてその変化の政治的意味は、スリランカの民族紛争において最も論争的となる問題であった。これらの議論は、独立後の最初の大規模入植プログラム「ガルオヤ計画 (Gal-Oya Scheme)」にも現れていた。それは、50 年代のバンダラナイケ・チェルヴァナーヤガン交渉における重大な問題であって、それ以来スリランカ・タミル人の不満の元であった。これらの歴史もタミル人政治家による運動も、マハヴェリ・プロジェクトに資金を供給するための意思決定過程に少しの影響も及ぼさなかったのである²⁵。

1977 年以降のこの前期、民族と紛争に対し、概して目を背けていた外国援助機関の関与に一つ例外がある。外国援助機関の関与が民族間対立の緩和にポジティブな影響を及ぼした地域として、プランテーション・セクターを挙げることができる。この頃、民族関係

²⁴ この期間について、人権組織による多くの報告書や、学術文献が出版されている。

²⁵ 少なくとも、若干の国においては、外国援助機関による関与のあり方に対して批判的な議論が展開された。この議論はカナダがリードした。議論の多くは、学者によるものであった。例えば、Gilles (1992) 参照。

の悪化の余波・対立がプランテーション・セクターまで広がることは容易に予想された。プランテーション・セクターの人々（インド・タミル人）は、スリランカ・タミル人と言語的類似性を持つ。70年代半ばに、プランテーション地域の人々の問題は、はっきりとスリランカ・タミル人の政治に現れた。セイロン労働者会議（CWC、この地域の主要政党）は、タミル統一戦線（TULF への先駆者）の構成メンバーであった。この地域の社会経済指標は、国内の他地域と比べて格段に低かった。これらの要素を考え合わせると、武装対立がプランテーション・セクターまで広がるというシナリオは、現実的なものであった。しかし、これは起らなかった。逆に、この時期にこの地域の政治参加と住民の社会経済状態に顕著な改善があったのである。

これらのポジティブな発展の主要原因は政治にある。1977年、CWCが当時の政権と連立政権を形成することによって、独立後のスリランカで初めて、プランテーション地域の政治的リーダーシップの国家権力への参加が実現したのである。この政治的影響力は、この地域の住民が抱えている基本的問題の一部を解決へと導いた。市民権問題の解決と主流政治への進出がその鍵であった。これは、色々なレベルでインド・タミル民族の政治的な力を拡大した。結果として、スリランカ政府に今まで軽視されていた、地域の福祉のために利用できる資源が拡大したのである。言い換えると、このころ初めて、プランテーション地域の住民が、国の福祉政策の恩恵に浴するようになったのである。これは数世代にもわたってなされなかったことであった。これは、彼らの生活状況に実際的な改善をもたらし、対立を緩和することに寄与した²⁶。

プランテーション地域のこのような政治力の強化と並行して、この地域へ外国援助機関の資金が供与されるようになった。これは、この地域の住民のための長年の運動とアジェンダの結果であった。つまり、80年代前半ごろからの政治力の増大と外国援助機関の注目度の増加という有効的な組合せが、この地域への投資を確実なものにしたのであった。これらの出来事は、地域住民の生活に目に見える変化をもたらしただけでなく、地域住民を政治の主流に組み込む作用をなした。そして、外国援助機関の関与は、この地域における民族間の関係と対立を緩和するのに役立ったのである。ここで特記すべきことは、紛争解決に資する外国援助機関の関与のあり方への明確な構想があったり、いわゆる紛争解決専門家がプロジェクトを計画したりしたわけではなかったということである。それは単に、スリランカが、この地域が長年にわたって直面してきた問題をやっとな政治的に取り組もうとしていたとき、たまたま外国援助機関が資金を提供する用意があったということである²⁷。

²⁶ プランテーション・セクターでこのような改善があった一方で、他のセクターは、構造調整の影響による福祉サービスの縮小を余儀なくされた。数名の著者は、この、福祉政策からの国家の撤退により生まれた不平等が、「南部」における紛争に繋がったと分析している。プランテーション地域がこうしたトレンドに逆行し、福祉の拡充を享受できたのは、その政治的リーダーシップの（特に第1次UNP政権における）影響力によるものである。

²⁷ プランテーション・セクターで起きたことのポジティブな評価は、必ずしもすべての問題が解決されたことを意味しない。このような対立は、そういう意味では決して解決されないものである。筆者の意見では、プランテーションの政治は、流動的である。古い CWC リーダーシップは、もはやいない。新世代のリーダーシップ間での争いが見られる。主要政党は、このセクターで己の影響力を増そうとしている。このセクターは民営化され、民間の経営者は労働市場の自由化とセクターの自由化を求めている。これら全ては、このセクターにおいて難問を投げかけている。

80 年代の終わりにかけて、国内の状況は、外国援助機関が民族間の対立を無視できなくなるほど悪化した。タミル人に対する 1983 年の虐殺は、この紛争を国際問題化した。インド・ランカ協定の後、北東部対立と関連した紛争は、南側からの暴動により倍加した。軍隊は、同程度の狂暴さでこれに反応した。これは、国のかなり広い地域が暴動の影響を受けた時期であった。結果として生じた人権侵害と失踪は、色々な国際的フォーラムで取り上げられた。1987 年のインド・ランカ協定によって、スリランカの土地にインド軍が降り立った。軍隊による、このような国境を超えた干渉は、西側の資本にも無視はされなかった。紛争はまた、タミル人マイノリティの西側諸国への大規模な移住を生み、多くの住民がこれらの諸国で難民となった。この頃、外国の援助に関する議論の場でも、紛争を中心問題として取り扱うようになった。この結果、80 年代の半ばから終わりまで、紛争と紛争解決はスリランカの外国援助機関の関与における主要なテーマになった。現在、ほとんどすべての二国間援助機関は、これらのテーマを中心問題として捉えている。これは多国間援助機関の場合においても同様である。

2.2 開発援助と紛争－外国援助機関の反応

紛争に対する外国援助機関の対応を議論するため、ジョナサン・グッドハンド²⁸の分類方法を用いることとする。それは「ワーキング・アラウンド・コンフリクト」、「ワーキング・イン・コンフリクト」、「ワーキング・オン・コンフリクト」の 3 種である。これについて以下に簡単に説明する。

- ・ ワーキング・アラウンド・コンフリクト
紛争をほとんど考慮しないか、または紛争を「避けるべき破壊的な要因」としてとらえる。この場合、紛争は通常の開発過程からの脱線と認識される。
- ・ ワーキング・イン・コンフリクト
紛争にかかわるリスクを最小限にするために、紛争を問題として捉え、計画策定時などに考慮に入れつつ援助する。スリランカ北東部での人道的援助などが例。“Do No Harm”の考えにのっとり、紛争拡大に貢献しないよう留意する。
- ・ ワーキング・オン・コンフリクト
紛争の解決または管理、さらに長期的な和解に貢献できるよう、積極的かつ明確な配慮を行いつつ援助する。この場合、紛争解決が援助の主な目的となっている。

2.2.1 ワーキング・アラウンド・コンフリクト

「ワーキング・アラウンド・コンフリクト」の代表的事例は、世銀や IMF が提唱する数々の経済改革プログラムである。労働市場改革、水などの自然資源の商品化、土地の市場開放など、抜本的な国家経済改革・調整プログラムは、実施上、紛争を拡大させる可能性があるということ、またその場合どのように対処すべきか、ということほとんど考慮せずに策定されることが多い。また、これらの政策実施上の環境整備のために行われる多

²⁸ Goodhand (2000)

くのインフラ整備プロジェクトもこれと同様である。

これらの経済改革政策の多くは、その実施にあたって、政治的に意見対立が生じる。また、政治力でこれらの政策を実行しようとする、紛争に発展しかねない。しかし、政策実行の際のこれらの政治や紛争への影響を、外国援助機関が考慮することは非常に稀である。これは、経済の自由化が生んだ全体的な不平等と、スリランカの南部で見られたような暴動との直接的な関わりに対しての指摘とは相反する。ダンハムとジャヤスーリヤは、最近この議論を深めているが、彼らは、「期待された社会的平和と繁栄の代わりに、政策改革と「福祉国家」の解体は、社会的対立と政治的暴力というより悲しい状況をもたらした」²⁹と述べている。もしこれらの改革を、我々が目撃してきたような社会的コストを払わずに推進するのであれば、絶対的貧困よりむしろ社会的不平等に対処することが重要であることをこれらの議論は示している。

ここでの問題は、特定の政策についてだけではない。おそらく、改革の必要な部門もあるであろう。しかし、問題は政治、権力関係、紛争など、これらの改革を実行する際に取組みなければならない点への理解がほとんど欠如していることである。そのような理解が欠如したまま、これらの改革が必要だといってもそれは最終的に受け入れられない。経済改革は、社会的安定性、民主主義の高まりのような多くの他の目的と関連して考えられるべきであり、それらはどれも等しく意義があることなのである。現状といえば、経済政策改革のテクノクラートの見方と、それに対する断固としたイデオロギー的干渉である。こうして、外国援助機関の主な方針は、これらの変化によって起りうる紛争を政治的にコントロールする戦略を持たないまま、依然として促進されているのである。

紛争への影響をあまり考慮せずに実行されている北東部のプロジェクトもまた、「ワーキング・アラウンド・コンフリクト」の部類に属する代表的なものだ。後述するように、UNDP の事例等では、紛争配慮の観点からある程度の改善はみられるが、まだ徹底されているとはいいがたい。多くのプロジェクトは、依然長い道のりを要する。北東部における武力衝突が停止し、これが長い間続くことが切望されるわけであるが、それでもこの地域の社会は、様々なレベルで依然として紛争の火種を抱えている。ムスリムとタミル人の敵対関係、シンハラ人が感じる不安、階級やカーストに基づくタミル人間の矛盾等の問題は、全て暴力に繋がる可能性がある。社会の基本的構造の揺さぶられた時、暴力的衝突は起る。我々は、北東部の人々がどのようにこれらの変化と折り合いをつけるか、目の当たりにしようとしている。それゆえに、外国援助機関は、これらの動向に敏感であるべきであり、すでに微妙な状況を悪化させるような関与をしてはならない。

2.2.2 ワーキング・イン・コンフリクト

「ワーキング・アラウンド・コンフリクト」から「ワーキング・イン・コンフリクト」に施策変更した主な例として、UNDP が実施した「緊急復興再建計画 (ERRP)」が挙げられる。これは 1987 年のインド・ランカ平和協定が結ばれた直後に開始された。1987 年

²⁹ 南部の紛争と経済の自由化のリンクについては、Ounham・Jayasuriya (2000) を参照。

の支援国会議では、スリランカの再建復興のために 4 億 9 千 3 百万米ドルの予算が表明されている。

ERRP は基本的にインフラ再建に主な焦点を当てた開発プロジェクトであった。その内容は、社会インフラ・家屋・道路・橋・農業インフラなどの再建、電話線・電力・鉄道・教育施設・灌漑施設・上水道などの整備、商工業活動への支援、紛争被害者のリハビリと再定住への支援などである。このプロジェクトは、「紛争の痛手」への援助であり、紛争そのものにはあまり留意していなかったといえる。

UNDP が次に実施した大規模なプロジェクトは、1997 年に実施された「ジャフナ復興再定住計画 (Jaffna Rehabilitation and Resettlement Programme : JRRP)」である。これもまた、「スリランカ政府軍のジャフナ半島奪回」という政治的大イベントの直後に実施された。スリランカ政府軍の足跡を追うかたちでジャフナ半島に乗り入れた UNDP は、紛争のプロセスを支える政治力の一部となったといえる。一方、プロジェクトの中身は紛争そのものとはあまり関係がなかった。プロジェクトの中身は、ジャフナ大学病院の修理から地元市場の復興にわたるまで様々なものがあつた。JRRP は 2000 年に終了した。

JRRP の実行は丁度、各援助機関が紛争分野への介入について議論しはじめた時期と重なる。このような背景から、UNDP の紛争地帯での活動も変化し始める。「カントリー・コオペレーション・フレームワーク」の下で実施された最大規模のプログラムである「アンブレラ・プログラム」は、紛争そのものを重大な関心事項として組み込んだのである。CHA レビューで記述されているように、このプログラムの主な構成は、経済回復、地域住民のキャパシティ・ビルディングとトレーニング、紛争後復興計画であつた。これらは、北東部の復旧と和解を目指したものであり、変化が見て取れる。

このプログラムが地方分権型で実施されたことも特徴的である。各県に政府機関が統率する「県レビュー委員会 (District Review Board)」が設置され、活動内容の決定にあつた。この方法は、プログラム実施に柔軟性をもたせる上で大変有効であつた。県レベルでは、他の外国援助機関やそれらの機関が支援する他のプロジェクトとつながりを持っていた。

個々の活動内容を見ても、以前のようにインフラ重視のものと比べ、紛争に関連した多様な側面に対応するようになってきている。「平和と再建」と題した活動もある。たとえば、地域住民のキャパシティ・ビルディングを目的とした UN ボランティアの派遣、平和配当信託基金 (Peace Dividend Trust Fund) の設立、国家地雷アクション・プログラム、スリランカ政府の緊急事態への対応や危機管理に対する支援、なども含まれている。このプロジェクトの方向性が、以前のような単なるインフラのリハビリから、紛争の多角的側面への対応へとシフトしていることがわかる。

「ワーキング・イン・コンフリクト」の最も広範囲な例は、民族バランスに留意したプロジェクトである。このアプローチは、ジェンダーバランスに配慮するアプローチと非常に似ている。今日、多民族地域で実施されているほとんどの NGO のプロジェクトといくつかの政府プロジェクトは、受益者の民族バランスに留意している。民族バランスを確保する方法は様々である。時には、それは受益者の民族数構成をバランス良くすることによって達成される。または、プロジェクトを、様々な民族が居住する地域で、幅広く実施することによっても達成されうる。プロジェクトで働いているスタッフ間の民族バランスを

よくすることも可能である。そうすることで、プロジェクトスタッフが、タミル語とシンハラ語両方で働く能力を高められるという効果も得られる。この種のプロジェクトの例は、職業訓練、住宅、教育などの主流の開発プロジェクトに見られる。

このような適切な民族のバランスへの配慮は、紛争が開発の世界で取り上げられるようになる以前にも、一部の外国援助機関では行われていたことを指摘しておかなければならない。たとえば、SIDA（Swedish International Development Cooperation Agency：スウェーデン国際開発協力庁）はプランテーション地域において教育プロジェクトを支援した時、シンハラ民族の居住地で小規模の学校建設プロジェクトを同時に実施している。これはプランテーション地域への支援が、シンハラ人居住地に不公平感を引き起こさないための配慮であった。

これらは、プロジェクトが民族間の問題を引き起こさないように配慮されているため、「ワーキング・オン・コンフリクト」の例と言える。しかし、これらのプロジェクトは、民族間の対立関係の根本要因に触れようとはしない。

2.2.3 ワーキング・オン・コンフリクト

グッドハンドが述べたように、「ワーキング・オン・コンフリクト」は、積極的かつ明確に、紛争を緩和したり、紛争をコントロールしたり、長期的な和解を促進したりするための方法を考慮した関与である。これらの関与は、紛争解決を中心目的としている。

外国援助機関による紛争への対応を概観すると、以下のような多様な施策を採用してきたことが分かる。次のようなものがある。

(1) 紛争解決に貢献する特定の国家政策への支援

これは、紛争を起こしうる社会関係に注目したものであるが、この例としては、DFID（Department for International Development：英国国際開発省）による「社会調和のための教育」と題したプロジェクトが挙げられる。これは、フォーマル・セクターにおける初等教育に注目したプロジェクトであり、スリランカの教育制度が紛争の根本要因の一つであったという認識の上に企画された。このプロジェクトは、初等教育が社会調和を高めるための価値観を導入することができるように、教育内容と教員養成に関する支援をしている。

NGO（国際民族問題研究所:ICES）に対する協力により実施された、バイリンガリズムを促進する CIDA（Canadian International Development Agency：カナダ国際開発庁）のプロジェクトも、この部類の事業の例である。このプロジェクトは、シンハラ語を唯一の公用語としたスリランカの言語政策が、紛争の主な原因であったという理解に立っている。このプロジェクトはタミル語も公用語となるように法改正を求めてうまくロビー活動を行い、公用語委員会（Official Language Commission）を設置してこの方針の実施の責任を持たせた。結果として、タミル語も公用語とされたが、まだ、実施においては様々な問題がある。

(2) 民主主義・良い統治・法の支配・人権の強化を通じた紛争解決

外国援助機関によっては、「ワーキング・オン・コンフリクト」の施策を、民主主義・良い統治・法支配・人権の強化などの問題に関連付けている。これらは基本的には自由民主主義の試みである。これは、自由民主主義国のモデルは、暴力に訴えることなく紛争を解決するための、より良い枠組みを提供することができる、という信念に沿っている。

(3) 市民社会の強化

この施策は、国家への対抗勢力としての市民社会が紛争解決のエージェントとなり得るという考えに基づく。ここでは、市民社会の側は、社会における「良心」の宝庫として扱われ、紛争解決のエージェントとして希望を持たれる。

(4) コミュニティ・ベースの紛争解決

いわゆる「コミュニティ・ベース」の紛争解決は、地域社会レベルで紛争を扱おうとする。こういった関与は、緊急援助活動から始まった。後に、緊急援助は復興や紛争解決と結び付けられ、現在では、外国援助機関が行っている援助では最も力を入れる形態の一つとなっている。

以上の施策のいずれもが、妥当性・効果その他に関して賛否両論であることを述べておかなければならない。たとえば、民主主義の高揚が紛争解決につながるかについては、意見が分かれる。逆に眠っている紛争の種を呼び起し、社会的不平等を拡大し、少数派を不利にし、政府への国民参加の拡大を損なうことにもなりかねないといった反論もある。同様に、市民社会の強化が紛争解決を導くという意見にも反論がある。一部の研究者が指摘するように、市民社会は、本来、異なる意見を有す勢力が共存する場でもあるからである。スリランカでも、紛争をめぐる過激主義の勢力は市民社会にみられる。必要なのは、市民社会を国家に対抗でき得るよう強化することのみではなく、多様性や民主主義の価値を認めることのできる市民社会を作り上げることなのである。

コミュニティレベルでの関与は、その種類によっては、内戦等の形で現れる社会レベルの暴力を回避させる上で間違いなく効果的である。コミュニティレベルでの偏見やステレオタイプには、きちんと対処しなければならない。しかし、鍵となる問題は、第一に、コミュニティレベルに焦点を当てることにより、紛争の背後にあるより強力な勢力である支配層エリートの存在を無視していいのか、第二に、コミュニティレベルに焦点をあてることで、支配層エリートと、コミュニティレベルに存在する社会勢力（NGOを含む）とのつながりがぼやけてしまうのではないか、という点である。基本的に、「コミュニティ」という漠然としたカテゴリーに焦点を当てる方法は、紛争の根本にある権力構造を無視してしまう傾向がある。以上の議論から、外国援助機関は、多様な課題に的確に対応する必要があり、ワーキング・オン・コンフリクトのための施策が単純なものではないことがわかる。スリランカでは、これらの試みがまだ始まったばかりである。

2.2.4 紛争状況下における外国援助機関の支援—教訓

最近の、紛争状況下での外国援助機関による関与のあり方についての議論を通して、より効果的に「ワーキング・オン・コンフリクト」の活動するために、考慮しなければならない問題が明らかになった。これらは、政策と実施の両面に関するものである。

しかし、「ワーキング・オン・コンフリクト」の概念に対する外国援助機関の関心は最近になって高まったものであるため、これらの議論もまた、非常に新しいのものである。実際、下記に述べることは、外国援助機関が紛争にとりくむ能力をつけるための長い道のりの、ほんの始まりに過ぎない。従って下記は、現在進行形の議論であり、更なる改善が必要であることは言うまでもない。

(1) 外国援助のみでは紛争を解決することはできない

外国援助機関は紛争の現実を無視してはならないことはもちろんであるが、だからと言って外国援助機関の支援するプロジェクトのみで紛争を解決できるわけではない。ある研究者が「ODA は紛争解決の特効薬ではない」と表現したとおりである。紛争解決における最も重要なファクターは、当該社会における社会政治勢力である。しかしながら、グローバル化した世界において、外国援助機関によるタイムリーな関与は、社会の社会政治勢力とともに前向きな変化をもたらすこともできる。

(2) 被援助国の社会へのより深い理解

もし外国援助機関が紛争解決において役割を果たそうとするなら、紛争国の微妙な社会構造をより深く理解することが非常に重要である。残念なことに「第三世界」「開発途上国」のような非常に一般化された範疇のなかで外国援助機関は活動している。これらの一般的な範疇でものごとを考えていては、社会の微妙なニュアンスが理解できないだけでなく、これらの社会の歴史や特性をも否定しかねない。また、外国援助機関は、時に、全ての社会が類似した単線的軌道を辿ると仮定しがちである。そのような仮定は、紛争のような複雑な問題を扱う際にはほとんど役立たない。

このように、紛争への対処という問題に対応するためには、社会へのより深い理解が必要とされる。そして、紛争のなかには、社会にあまりに破壊的な影響を与えかねないため、未然に防止すべきものもある。一方、社会の進歩的な変化に伴い紛争が避けられない例もある。この場合には、社会が進歩的な方向へ移行する過程を管理し、紛争をコントロールする必要がある。外国援助機関が、社会へのより深く微妙な理解をもたずに、このような異なるタイプの紛争を取り扱うことは難しい。

(3) 組織としての記憶を強化するためのメカニズム

微妙な社会構造を理解するには長い時間と過程を要する。一方、援助機関の中には、数十年ものあいだ、その国で支援活動を続けているにもかかわらず、被援助国の社会に対する理解が浅い場合が多くある。これは、それらの機関の中に組織としての記憶（institutional memory）や教訓を継承・強化するメカニズムがほとんどないからである。組織としての記憶や教訓を継承・強化し、改善するためのメカニズムを開発することは、

外国援助機関が被援助国の社会に対するより深い洞察力を得るために不可欠である。

(4) 政治

政治は、援助機関がより効果的に紛争に対処しようとするならば、避けることのできない課題である。正式な政党政治としての狭義の政治、または「利益・価値・思想の競争」としての広義の政治、いずれをとっても紛争の中心課題であることは間違いない。外国援助機関が紛争に目を閉ざしていた理由は、彼らが政治的な分析を妨げられているか、消極的であるか、それを行う能力がないか、でほとんど説明がつく。外国援助機関は、政治的分析能力を強化することによって、この課題を克服する必要がある。

(5) 紛争を主流な課題として扱う

ジェンダーや環境のような問題が、外国援助機関の課題の主流に統合されていったように、紛争配慮も主流化していく必要がある。これは、インフラ開発のような明らかに「紛争中立」的プロジェクトの場合でさえ、重要である。紛争配慮をするべきだからといって、外国援助機関は、相反する利害関係を見いだすや否や、プロジェクトを放棄しなければならないわけではない。しかし、紛争に配慮することでプロジェクトが実際のところ、異なるグループの住民にどのような意味をもつのかという、より深い洞察力を養うことにつながる。それはまた、相反する利害関係をうまく調整しつつプロジェクトを実施するのに役立つのである。

(6) 長期的関与

紛争は、しばしば複雑な問題を含んでいる。これらの紛争は、被援助国への短期間の関与によってのみ解決することは不可能である。それゆえに、紛争解決への関与は、本質的に被援助国との長期的な関わりを意味する。プロジェクト・サイクルは、そのような展望を念頭において調整されなければならない。

(7) 政策の一貫性

外国援助機関が被援助国に関与する際には、様々な分野の多くの機関との係わり合いを持つ。外交関係、貿易と投資の推進、亡命者や難民の保護に関する合意事項などは、途上国を支援している国が関わっている分野である。紛争に効果的に対処するためには、これらの分野での方針との一貫性が必要である。たとえば、援助国の貿易に関わる団体が被援助国に武器を売ることに興味があるならば、援助国の外務省が被援助国の人権状況について憂慮を示すことは難しい。これは、矛盾した方針の一例である。

(8) 調整

もし被援助国の各機関、そして、異なる外国援助機関がうまく調整されていれば、外国援助機関の紛争への関与はより効果的に行われるであろう。しかし、これは外国援助の最も難しい面の一つであった。スリランカの場合にも、既存のいくつかの機構が、異なるレベルで調整を図ろうとしてきた。ドナー・フォーラムを主催した UNDP の目的はプログラム・レベルの調整であったが、パリ・ドナー・フォーラムは、政策レベルの調整を目的

としていた。時々、調整は事業実施レベルでも行われる。

(9) 柔軟性の必要

紛争を扱うことは、複雑な問題である。全ての詳細があらかじめ決定され、明確に実施段階分けされる通常のプロジェクト・サイクルは、紛争に起因する様々な問題に対処する上でふさわしくないかもしれない。紛争関連のプロジェクトは、実施において、より高い柔軟性と臨機応変さを必要とする。プロジェクトは、次々と起ってくる新しい問題に対処しながら推進されるべきである。硬直的・単線的な計画様式は、紛争状況を扱うのに効果的でない。

(10) 新しい技術

紛争に取り組むために、外国援助機関はプロジェクト実施に際し、新しい方法論、技術その他を創出しなければならない。前述のように、プロジェクトに政治的な分析を取りこむ能力が重要である。しかし、これは新しい技術を必要とする。プロジェクト計画自体も、新しい方法を必要とする。また、「平和と紛争の影響評価 (Peace and Conflict Impact Assessment : PCIA)」のようなツールは、紛争に関わるプロジェクトにとって非常に有意義なものである。

2.2.5 外国援助機関と紛争—様々な課題

2.1.2 で言及したように、スリランカにおける武力衝突の現状が、はじめて外国援助機関の政策の焦点となったのは、80年代終わってから90年代の初めにかけてであった。外国援助機関は、幅広く自由な協議の中で、その援助政策にこの問題を取り入れようと試みた。とりわけ、紛争に敏感だった外国援助機関は、紛争解決策として、人権、良い統治、民主主義的な組織、市民社会の強化などのイシューを取りこもうとした。

しかし、これらの紛争への新たな関心の高まりに伴う対応は、外国援助機関によってまちまちであった。一部の関係者によれば、どのように紛争を扱うべきか、あるいはそもそも開発援助方針に紛争問題を取り込むべきかについて、意見の相違があったという。「1980年代後期と1990年代初期に、二国間援助機関と国際金融機関間により『支援国会合 (Consultative Group Meeting)』がパリで開催され、良い統治と人権問題を開発問題として捉え、開発ツールをもって対応すべきかどうかについて、議論が白熱した。」³⁰

これらの問題に対する最も強い主張は、援助国の中で「同じ意見を持った国々 (like-minded countries)」として現在一般的に知られる、ノルウェー、カナダ、スウェーデン、オランダ、ドイツと英国から出された。これらの外国援助機関は、紛争が主流の課題となる前から、こうした社会問題に対して関心を持っていた。スリランカの場合、彼らは革新的な社会開発プログラムの主要な資金提供者であった。人権と良い統治に関する問題が外国援助機関の焦点となった時、これらの国々が最も重要な支援者となった。同様に、市民社会の強化が課題として挙げられたとき、これら援助国は市民社会に資金提供を拡大するの

³⁰ Bush (2001)

に少しも躊躇しなかった。このような背景のもと、これらの国々は迅速に紛争問題を彼らの事業ポートフォリオに取り込んだ。近年、これらの国々からは、紛争問題に関してかなりの額の支援が行われている。これは自国内での研究調査、NGO への支援その他の支援活動を含んでいる。

この紛争問題に主体的に取り組んできた国々のなかでも、その焦点や地域、戦略は多種多様である。たとえばスウェーデンは、資金供与額の比較的小規模なドナーだが、社会開発における思想の領域では影響力がある。1998 年 2 月にスリランカ政府と調印し、2002 年 12 月まで有効であった開発協力協定において紛争に焦点を置いた。この新しい協定では、「初等教育と農村開発から、平和と民主主義を促進する開発、貧困者が裨益する持続可能な経済成長を実現する開発に、その焦点を、移したものである」³¹。二国間協定の中には、平和と民主主義の促進を支援するプロジェクトの例として、広範囲にわたるアイデアが示された。これらは、国内の平和促進運動に対する支援、紛争の当事者間の対話を促進するプロジェクト、平和を強化する法律と制度的枠組みに対する支援、非暴力の文化を支援するプロジェクト、そして民主主義の発展と人権の尊重を支援するプロジェクトなどであり、政府と NGO 両方がそのパートナーとなって実施された。

イギリスも、政府と NGO の両方をパートナーとして採用する政策をとった。イギリスの支援事業は、平和を促進する公共政策の推進と NGO への資金提供であった。社会的調和を促進するための教育プログラムに対する DFID の支援は、前者の例であり、英国 OXFAM と Save the Children に対する支援は後者の例である。これらの国際 NGO は、国内 NGO をパートナーとして、彼らのプロジェクトを実施した。これらのプロジェクトでは、人権と平和構築の促進が主な項目であった。

カナダは、全く異なる施策をもつ。1991 年に行った施策評価の結果、カナダはスリランカ政府とともに、新しいプロジェクトを一切始めないことを決定した。全ての資金援助は、人権と良い統治に焦点を合せて NGO を通して実行された。カナダは、紛争に関する焦点を、国家ではなく、完全に市民社会に向けたということになる。

これらの進展の中にあって、IMF のような機関は、マクロ経済・財政の問題を扱う機関であることもあり、紛争問題への取り組みやその施策の路線変更は特段もたらされなかった。これに対し、構造調整融資等の合意文書で要求される急進的な経済改革の政治的なインプリケーションについて、もっと議論されるべきだという指摘もある。

スリランカの紛争に関して外国援助機関がとってきた方針の変化を鑑みると、次に区切りとなるのは、ジャフナ半島へのスリランカ軍隊の進行である。1995 年人民同盟 (People's Alliance : PA) 政権-LTTE 間の交渉決裂の結果として、武力紛争は、北東部で最も激しく再開された。「平和のための戦争」と題して、政府は 1990 年からジャフナを支配していた LTTE を、半島から追い出すことを目的として戦った。膨大な費用をかけた戦いの後、スリランカ軍はジャフナに侵攻したのである。

ジャフナの奪回後、スリランカ政府は戦争で疲弊した地域の復興のための、追加的な資

³¹ 前掲、Bush (2001)

金援助を求めた。大規模な資金の流入は、明らかに、政府がジャフナ半島でその地位を確立するのを助けることを意味した。複雑な政治的背景の下、外国援助機関は用心深い反応を示した。しかしその後数年間、外国援助機関は紛争被災地である北東部にいくつかのプロジェクトの資金供与を決定した（図表 II-1 参照）。その目的の一つは、外国援助機関が長い間援助できなかったこれらの地域において、少なくともいくつかの開発活動を開始することであった。

図表 II-1 北東部において外国援助機関が資金供与したプロジェクトの概要

プロジェクト	焦点	実施地域	金額	期間	支援機関
バティカロア復興開発 (DERBA)	復興と開発	バティカロア県	Rs.520 mln.	1999 年～ (6 年間)	NORAD
総合食糧安全保障プログラム (IFSP)	食料・栄養分野	トリンコマリー県	Rs.559 mln.	1999 年～ (5 年間)	GTZ
北東部灌漑農業プロジェクト (NEIAP)	復興と開発	アンパーラ、バティカロア、ヴァヴニヤ、マナー、ムライティヴ、キリノッチ県。 アヌラダプラ、ポロンナルワ、モナラガラ、プッタラム県のボーダー・エリア。	Rs.3013.2 mln.	2000 年～ (5 年間)	世界銀行
北東の地域社会回復と発展プロジェクト (NECORD)	救援、復旧と開発	北東部の 8 県	Rs.3720 mln.	2001 年～ (5 年間)	ADB
現職教員へのプログラム (GTZ/ TIP/ BESP)	現職の初等科教員	北東部の 8 県	Rs.9.952 mln.	1999 年～ (9 年間 :3 段階)	GTZ
一般教育プロジェクト (GEPII と TETD)	教育発展のためのインフラ作り	北東部の 8 県	Rs.180.4 mln (2002 年)	1998 年～ (7 年間)	世界銀行
中等科教育近代化プロジェクト	コンピュータ教育の推進	北東部の 8 県	Rs.39.78 mln.	2001 年～ (3 年間)	ADB

出所：http://www.nepc.lk（北東部州政府のウェブサイト）

RRR フレームワーク（The National Framework for Relief, Rehabilitation and Reconciliation）は、これらの北東部への外国援助機関による支援プロジェクトの拡大の延長線上にあると考えられている。RRR フレームワークを設定しようとした当初の目的は、北東部で開始された、多数の外国援助機関支援による救援および復興の取り組みを調整する必要があったためである。前述したプロジェクトに加えて、UNHCR（United Nations High Commissioner for Refugees：国連難民高等弁務官）や多数の NGO によるプロジェクトが実行されていた。事態は、実施に関与する政府機関の乱立によりさらに複

雑になっていた。この混乱をうけて、一部の外国援助機関が、総合的にプロジェクトを調整する首尾一貫したフレームワークの必要性を認識したのである。

しかしながら、この時点で紛争と紛争解決の中心課題化に伴い、平和と和解というテーマを無視することはできなくなった。それゆえに、Relief（救援）と Rehabilitation（復興）に加えて、もう一つの R である Reconciliation（和解）が付け加えられ、RRR フレームワークが生まれた。開発事業の政策策定における従来の方法から抜け出し、RRR は、参加型・プロセス重視のアプローチを採用した。そのために、コンサルタントからの報告に加えて、国内各地で開催された約 60 回を超えるワークショップを通じて情報が集められた。これらのワークショップはまた、受益者と市民社会組織の間でこのフレームワークを正当化するための手段でもあった。

RRR フレームワークについてのより詳細な解説は次節で述べるが、ここで指摘したいのは、RRR フレームワークは、その対象範囲（和解というテーマを含めたこと）および方法（参加型・プロセス重視のアプローチ）は、近年、外国援助機関の議論の流れを反映している、ということである。紛争地域における活動を、救援と復興に制限することはもはや不可能であったのである。また、フレームワーク作りの過程では、ステイクホルダーとの綿密な協議をしなければならなかった、ということもここで強調したい。これは、紛争の細かく複雑な事情にうまく対処できるフレームワークをつくるためであった。

紛争に関する外国援助機関の関与というテーマ全体に新しい変化をもたらすにちがいない最近の出来事は、スリランカ政府と LTTE 間の交渉の開始である。当初、和平交渉と LTTE との関係から起因する複雑な問題に、若干の躊躇が外国援助機関の間に見られたが、大部分の外国援助機関はこのプロセスに関与していくことを決定したようである。この決定を後押ししたのは、政治的な要因であったようである。それでもなお、多数の機関が LTTE 支配地域を訪れ、彼らと会談し、今後どのような複雑な展開になるかはっきりしないにもかかわらず、和平プロセスに資金提供をしようという意欲を示した。これは、どの程度まで外国援助機関が紛争を活動分野に取り込んで来たかを示すものである。

この全体的な積極性がある中で、援助機関はその機関の目的、戦略によって、異なった反応を示した。新たなステージに入ったが、基本的には前述した各援助機関のこれまでの支援内容・焦点の延長線上にあるものが示されているように思える。たとえば、国内避難民のニーズに対応するためにスリランカ政府が提出した緊急援助の資金要請に応じて、世界銀行は 31 百万米ドルの長期低利貸付を供与した。「北東部緊急再建プロジェクト」と名づけられたこのプロジェクトは、帰還民に収入と雇用機会を提供し、急を要する保健や水の供給、長期的に再建活動を実行するために必要な北部州政府の組織的キャパシティ・ビルディングなどを含んでいる。資金は、内務省、州政府と地方政府を通して供与される。北東部州政府が実施機関となる。プロジェクトの公式発表では、政府が世界銀行・ADB（Asian Development Bank：アジア開発銀行）・WHO（World Health Organization 世界保健機構）・GTZ（German Agency for Technical Co-operation（Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH）：ドイツ技術協力公社）と共同で

実施した「ラピッド・アセスメント」に基づいて、このプロジェクトの優先順位が決められたとしている。さらに、プロジェクトが 3R フレームワーク³²の枠組み内で実施されることは特記すべきである。

こうしてみると、このプロジェクトは現行の世界銀行により実施されているプロジェクトに似ている。援助機関は、優先順位の決定において重要な役割を担った。スリランカ政府と LTTE 間の交渉プロセスの結果として北東部における「緊急人道的救援小委員会 (SIHRN)」が設立されたが、この小委員会がこの優先順位付けに役割を演じた形跡はないようである。ただ、和平交渉が始まる前に設定された RRR フレームワークに適合させようとしたのである。唯一の違いは、新しいターゲット・グループ（国内避難民）が加わったことにある。しかしすべてを考え合わせて見ると、これは旧来の方法であるように見える。

しかし、和平交渉の結果として、外国援助機関の資金提供の形態として新たに生まれた例がある。興味深い例として、政府の和平調整事務局に米国が資金提供していること、カナダは「紛争解決に必要な政治問題への取り組みに関する小委員会」における役割を切り開こうとしており、連邦フォーラム（これは、連邦主義を進めるオタワ・ベースの組織である）への資金提供していること、イギリスがスリランカ軍隊を改革するための「防衛検討委員会 (Defence Review Committee)」を支援していることなどが挙げられる。これら 3 つの取り組みは、和平交渉の政治に直接関与するという、外国援助機関の姿勢を示しているものといえよう。つまり、外国援助と紛争についての議論は、救援と復興についての議論を越えて、紛争や紛争解決の過程における核心部分の問題を取り扱うという方向に迅速に広がっている。80 年代後半と 90 年代前半にためらいがちに始まった援助機関の紛争への取り組みは、和平交渉のほとんどすべての過程に関与するほど多様化するという事態にまで拡大した。

2.3 近年の外国援助機関による、北東部州における活動への支援

2.3.1 RRR フレームワーク

スリランカ政府の北東部への復興支援計画は、2002 年 6 月に “The National Framework for Relief, Rehabilitation and Reconciliation (RRR フレームワーク)” としてまとめられた。これは 1999 年 6 月に作成が開始されたものである。この主な目的は、①紛争被害者の基本的ニーズを満たすこと、②生計・生産活動の再建、③民族融和の推進、である。計画策定過程では、コミュニティレベルのワークショップ、テーマ・セクター毎のワークショップを通じ、多様なステイクホルダーからの詳細な聞き取りがなされている。

RRR フレームワークは、政策、戦略、活動の 3 段階に分けて記述されている。まず、政策としては、①国際人権法の適用、②避難者の権利、③復興と開発、④融和と平和構築、⑤プログラム・マネジメントとコーディネーション、という項目があげられている。さらにこのフレームワークでは、それらの政策に沿って、それぞれ行うべき活動と、責任を

³² \$ 31 m. WB loan for North-East, 2002 年 11 月 23 日 The Island 新聞掲載記事。

持つべき団体や組織を提示している。中短期のニーズに焦点をあてながらも、このフレームワークは現行の RRR の過程に「ポスト・コンフリクトへの準備」という視点を統合する必要性を強調し、紛争後復興計画の策定のため、ハイレベル作業委員会を設置することを提唱している。

このフレームワークは、RRR の主要実施機関となるべき政府機関を挙げ、その重要なパートナーとなり得る国際的機関と NGO を挙げている。また、ボトムアップ方式での計画作成や実施を可能にするため、地方から国レベルまでの委員会を設置することが提案されている。加えて、他地域より高い北東部の貧困度を考慮に入れ、「国家貧困削減戦略」を北東部へ適用する際は特に注意を払う必要があると強調している。

RRR フレームワークは重要な公文書とみなされているとはいえ、どの程度、現行の復興・開発活動がこれとリンクするか、また影響を受けているかはまだ明らかではない（下記参照）。このフレームワークは、その策定者達が言うとおりに、成果物であるとともにプロセスでもある。従って、現在のフレームワークは一連のプロセスの中の一里塚における成果物と考えられなければならない。そうした意味では、プロセス・アプローチは、大変利点があるといえよう。それでは、現時点における、フレームワークの長所と短所を考察してみよう。

<長所>

- ・ ステイクホルダーによるプロセスへの参加：ステイクホルダーに広く意見を聞くことにより、復興支援の主な欠点や障害³³、その対処法を認識することに成功している。
- ・ 政策・活動項目の明確な提言：長年手がつけられていなかった、紛争被害者や国内避難民に付与されるべき特別な権利、救援活動におけるコーディネーションの欠如、言語問題などの重要な問題・課題に対する政策と活動項目を明確に提示している。
- ・ 政府機関の役割の明確化と、政府・市民社会間の協力：北東部の再建復興において、政府機関の役割の重要性を再確認しつつ、市民社会の果たす役割の必要性も強調している。また、政府機関と市民社会とのパートナーシップの必要性をも指摘している。

<短所>

- ・ LTTE のプロセスへの不参加：北東部地域におけるフレームワークの作成過程は、完全に政府主導であった。この作成過程（1999 年 7 月～2002 年 6 月）のいかなる段階においても LTTE が関わった形跡はない。LTTE は、北東部地域の人口の 20～30%が生活する広範囲の土地を支配しており、その地域では事実上の政府・国家であった。さらに、LTTE は政府支配地域でさえも、その救援・復興活動に強い影響力をもっていた。作成過程においてそのような強力なアクターを除外したことは、どの主要な RRR プログラムの実行においても、問題を引き起こす原因になると考えられる。今日、スリランカ政府および外国援助機関は、平和構築と開発において、LTTE を政治的に最も重要な役割を果たすアクターであると認めている。LTTE が除外されていた以前の作成過程に対し、現在は公式に LTTE が承認されていることに鑑み、このフレームワ

³³ たとえば、紛争避難者や被害者の権利に関する明確な方針の欠如、政府と紛争被害者の交流のなさ、救援・復興に携わる政府機関内の調整の欠如、情報や知識のギャップ、紛争解決と再建に関する明確で総合的な戦略の欠如などである。

ークは、LTTE の関与を考慮したかたちで、範囲を再定義し、提案を見直す必要があるといえる。

- ・ LTTE 支配地域における二重行政構造が認識されていない：北東部におけるこうした現実と RRR への影響を無視した形になっている。
- ・ 経済政策に関しての言及がない：これは、戦争で破壊された地域における特別な状況を考えると、大きなミスである。フレームワークは、復興と開発のための、現行の経済政策におけるインセンティブ・ディスインセンティブについても言及していない。
- ・ 国内避難民の帰還時における土地所有権・漁業権について言及されていない：国内避難民の一般的な人権については焦点を当てているものの、長年の避難のあと、故郷に帰還する人々の土地の権利と漁業権の問題について言及していない。
- ・ キャパシティ・ギャップの認識が不十分であり、それを克服するための方法も十分検討されていない：フレームワークの主な目的は、RRR の活動を推進するスリランカの能力を強化することにあるにもかかわらず、世帯、地域社会、NGO、公的機関までにいたる様々なレベルにおける、キャパシティ・ビルディングについての明確な方策が示されていない。指摘されているのは、それぞれの役割を実行する能力を高める方法についてではなく、実行に関する機構を設立すべきであるという基本的な考えである。現在、北東部において、公的機関は厳しいキャパシティ不足に陥っている。大変な人手不足を抱えているばかりでなく、在職の職員も十分な能力を有していないからである。

2.3.2 世銀“NEIAP”プロジェクトと ADB “NECORD”プロジェクト

現在、いくつかのプロジェクトが北東部において実施されているが、それらの多くは、上記の「RRR フレームワーク」の策定以前に計画されたものである。そのうちのいくつかは、はっきりとは言及されていないが、このフレームワークと何らかの関連性を有している。特に最近のプロジェクトはより RRR を考慮していると思われる。

現行のプロジェクトの主要なものとして、世銀の支援による「北・東部州灌漑農業プロジェクト (North-East Irrigated Agriculture Project : NEIAP)」(約 32 百万米ドル) とアジア開発銀行の支援による「北・東部州地域社会回復・発展プロジェクト (North-East Community Restoration and Development Project : NECORD)」(約 40 万米ドル) の二つが挙げられる。

NEIAP は 2000 年に開始され、北東部州の全村落数の 10%にあたる 4,000 村をターゲットとしており、現在、248 村で実施されている (2002 年 9 月現在)。実施機関のキャパシティ不足が原因で、プロジェクトの実施はかなり遅延している。NECORD は 2002 年 1 月に合意されており、現在、個々の活動提案書の選別と採択作業が進められている (2002 年 9 月現在)。

これらに加えて、ドイツ、ノルウェー、英国、オーストラリア、オランダなど二国間援助機関による比較的小規模なプロジェクトも実施されている。内容は、インフラの整備、飲料水の供給、再定住者への支援、職業訓練や食料の確保などである。

最近のプロジェクトの中では、NEIAP と NECORD が、RRR フレームワークの重要なコンセプトの一部を共有している。それは、両プロジェクトが、プロセス・アプローチに賛同しており、プロジェクト対象地域の現場経験を持つ、ベテラン専門家を指導者として採用していることである。

NEIAP は、地域社会の住民が小規模灌漑設備の修理とキャパシティ・ビルディングのニーズを自ら特定する、参加型アプローチを採用している。そこではまた、農民組合 (Farmers Organization : FO)、農村開発協会 (Rural Development Society : RDS)、女性農村開発協会 (Women's Rural Development Society : WRDS) といった住民組織が再組織・強化される。プロジェクトの実施は、管轄省庁および、NGO (ソーシャル・モビライゼーションとターゲット・グループのトレーニングを支援するためにパートナーとして選ばれる) により行われる。またプロジェクトは、農業その他、自営活動のためのローンも提供する。プロジェクト・ディレクターによれば、実施実績は村によって、差があるようである。このプロジェクトの期間は 5 年間とされているが、現在の進捗率を考えるとかなり延期されそうである。

NECORD プロジェクトの目的は、北東部の紛争被害を受けたコミュニティ (特に国内避難民がその構成員の多くを占める) の生活状況と福祉を向上させるため、スリランカ政府の救援・復興プログラムを支援することにある³⁴。プロジェクトの内容は保健、飲料水の供給、衛生、教育、家屋、道路など多岐にわたっている。実施に当たっては、政府、外国援助機関や NGO による現行の事業との調整を行うことになっている。プロジェクトの期間は 2002 年 1 月から 2007 年 6 月までである。

2.3.3 停戦合意後の “Quick Impact Project” と “Quick Recovery”

紛争避難民の再定住や移住に関する短中期的取り組みとして、二つの事業が計画されている。その一つは、スリランカ政府が 2002 年の 5 月にとりまとめた「北東部地域の緊急復旧・再建事業 (Quick Impact Project for the Rehabilitation and Reconstruction of the North-East Region)」である。その目的は、国内避難民の再定住・移住への支援、国内避難民のための常設住宅の建設、緊急に必要なインフラの修復、病院と学校への施設・機材の供給、(社会的弱者を対象とした) 所得創出活動への支援等で、いくつかのプロジェクトの提案を纏め、ドナーの支援を要請するものである。

もう一つは、スリランカ政府と国連が共同で 2002 年 7 月にとりまとめた「帰還国内避難民に対する緊急支援の共同戦略 (Joint Strategy to Meet the Immediate Needs of Returned Internally Displaced Persons)」である。これは 10 万人の自発的帰還民国内避難民への支援を目的としたもので、前者の「緊急復旧・再建事業」を補完するものとされる。緊急のニーズとして次のようなものを挙げている。地雷の撤去、食料、農業・漁業、緊急雇用、保健と栄養、水と衛生、教育、人権保護 (国内避難民・女性・子供)、食料以外の物品 (家屋など)、キャパシティ・ビルディングとコーディネーションである。どちらも、現行のプロジェクトと競合していない。また、援助機関からの資金供与を要請中であ

³⁴ ADB, 2001

り、まだ実施段階にはない（2002 年 9 月現在）。

2.4 北東部における NGO の活動の現状（日本 NGO を除く）

様々な統計があるが、スリランカは、南アジアの中で一人当たりの NGO の数が最も多いということでは知られている。たとえば、NGO 委員会によれば 1993 年では 25,000～30,000 団体、1997 年の USAID（The United States Agency for International Development：米国国際開発庁）による報告では 50,000 団体であった。北東部州では現在、100～150 の NGO（CBO を含む）が活動している。そのほとんどは救援（Relief）が中心で、これまで政府支配地域での活動を主に行ってきた。少数ではあるが、LTTE 支配地域で活動を行っている NGO もある。国内で活動している国際 NGO 50 団体のうち、15～20 団体は北東部州において直接、または地元の NGO と連携して活動している。

外国援助機関の支援を受けているいくつかの国内 NGO は、これまで一貫して政治的交渉を通じた平和の実現を訴えて活動を行ってきた。これらの中でより活発なのは、National Peace Council（NPC）、People's Peace Front、サルヴォーダヤ運動であり、そのほか、教会に拠点を置く平和活動団体（例えば Christian Workers Fellowship や Centre for Society and Religion など）もある。Peace Support Group（PSG）、Woman's Coalition for Peace のように、いくつかの活発な平和ロビー活動組織もある。残念なことに、Movement for Interracial Justice and Equality（MIRJE：民族間公正運動）は、この分野の先駆けとなった団体であったが、もはや活動していない。人道援助協議会（Consortium of Humanitarian Agency：CHA）は、北東部において平和構築と紛争解決に関するワークショップとトレーニングを NGO 対象に開催している。いくつかの外国援助機関は、人権と平和キャンペーンに携わっている国内 NGO に惜しみない支援を行っている（下記参照）。

北東部において、国内・国際 NGO は緊急救援と保健の分野で重要な役割を演じる一方で、農業・漁業・他の自営業の復興を通して、所得創出を支援してきた。NGO はまた、未亡人やトラウマを受けた子供のような社会的弱者に対して、特別な注意を向けている。

図表 II-2 は、北東部で活動している NGO の概要を示す。

図表 II-2 北東部で活動している NGO の概要³⁵

組 織 名	基本的ニーズ へ焦点を当て た活動が殆ど	紛争関連問題を 重視した活動を 実施
国際NGO		
1. Action Contre la Faim (ACF)	X	
2. CARE International	X	X
3. The Christian Children's Fund of Canada (CCFC)	X	
4. The Danish Refugee Council (DRF)	X	X
5. FORUT	X	
6. Helvetas	X	X
7. Intermediate Technology Development Group (ITDG)	X	
8. International Committee of the Red Cross (ICRC)	X	X
9. Medecins Sans Frontieres (MSF)	X	
10. Oxfam GB	X	
11. Plan International	X	
12. Save the Children Fund (SCF Norway)	X	X
13. Save the Children Fund (SCF UK)	X	
14. Survivors Associated	X	
15. The World University Service of Canada (WUSC)	X	X
16. ZOA Refugee CARE, Netherlands		
国内NGO		
1. All Ceylon Hindu Congress (ACHC)	X	
2. Community Trust Fund (CTF)	X	X
3. Family Rehabilitation Centre (FRC)	X	X
4. Institute for Human Rights (IHR)	X	X
5. Lanka Evangelical Alliance Development Service (LEADS)	X	
6. Sarvodaya	X	X
7. Methodist Church	X	
8. Peace & Community Action		X
9. Rural Development Fund	X	X
10. Sewa Lanka Foundation (SLF)	X	
11. Social Economic Development Centre (SEDEC)	X	
12. Sri Lankan Churches Child CARE Association (SLCCA)	X	
13. World Vision Lanka (WVL)	X	
14. Y-GRO Ltd.		

出所：Minuka de Silva – ‘An overview of assistance provided by humanitarian agencies in the north and the east and support provided by donors, Year Book 2001’, Consortium of Humanitarian Agencies, 2002に基づき作成。

一方、国内 NGO と国際 NGO が北東部の地域レベルにおいて、平和構築と長期的な開発のために活発な役割を演じていなかったという批判もある。この理由は、以下のようなものである。

- ・ 北東部で広まった抑圧的軍事状況によって、平和構築のための草の根レベルの取り組みは、非常に制限されたものとなった。NGO は、意識的に、民族紛争に関する政治的

³⁵ ここでの分類は、この資料の記述に基づいたもので、プロジェクト名に「紛争解決」、「平和構築」などを含む団体は第2番目のコラムに含んだ。単に、開発の伝統的な議論にあるような「コミュニティ・ベース」のアプローチと書かれているだけでは、2番目のコラムには含まれない。しかし上表は、上述の資料が提供する情報に基づいた非常に実験的で初期段階の、仮の分類でしかないことを付記しておく。

立場を明らかにすることを避け、むしろその役割を救援の狭い範囲内で設定し、いくつかの開発活動も合わせて実施した。これは、スリランカ政府と LTTE のどちらとも敵対することを避けるために行った選択であった。

- ・ 紛争の影響を受けた地域で人道的・緊急アプローチを優先させたことは、平和構築と開発を含んだ総合的・長期的プログラムを後回しにすることにつながった。大部分の国内 NGO は資金を外国に依存しており、外国援助機関もまた、短期の救援プロジェクトに優先順位を与える傾向があった。若干の復興・開発事業が行われたところでも、それが平和構築や長期的な開発につながることはなかった。
- ・ 外部の資金への依存は、国内 NGO が、彼ら自身が認識する短期・長期のニーズや優先順位にもとづいて、独自のプログラムを作成するという自立性を蝕むという意見で悪影響を及ぼした。
- ・ 外部資金提供の、限られた期間と継続不確実性は、NGO が長期開発事業計画を立てるインセンティブを低下させた。
- ・ 国内・国際 NGO とともに、適切な調整なしに自らのアジェンダを遂行しようとする傾向がある。
- ・ 北東部州とボーダー・エリアに所在する NGO は、平和の推進のために民族間の橋渡し役となり、友好関係を作り上げる継続的な努力をほとんど、もしくは全くせずに、分断された民族構成のまま支援する傾向があった。

2.4.1 国際 NGO の活動

ケア・スリランカ (CARE Sri Lanka)

ここでは、ケア・スリランカの活動を、紛争被災地域での国際 NGO の例として紹介する。

ケア・スリランカは、ケア・インターナショナル (CARE International) の国別事務所として、1956 年に設立された。この時期、ケアは、食糧関連のプログラムと母子保健問題のプログラムを主に支援していた。1980 年代、ケアはスリランカのニーズの変化および自身の支援目標を貧困緩和に広げたことに対応して、プログラム・ポートフォリオを多様化した。1990 年代、ケアは引き続き、プロジェクト・ポートフォリオは、貧困緩和に対応した。事業戦略は、貧困世帯の生活保障を改善することに集中した。90 年代末の時点で、ケアはコロンボの本部と、17 の地方事務所を通して 10 の事業を実施し、200 人以上の職員を雇用している。

ケア・スリランカには 3 つの主な活動領域があり、それは紛争被災地域である北東部、乾燥地帯、プランテーション地域である。北東部では、LTTE 支配地域を含む紛争被害下にあるすべての地域で活動している。北東部におけるケアの活動は、下記の 2 種類のプロジェクト内容からなり、これはコミュニティが物的・社会的な開発を成し遂げることを目標にしている。

- (1) ハード面の支援内容：再建・復興・開発のための活動であり、例えば健康、教育、栄養、仮設住宅、農業、所得創出活動、水と公衆衛生などの従来のタイプの活動であ

る。これらの活動の期間は、迅速な効果を狙った短期のものから中長期にわたる。

- (2) ソフト面の支援内容：これらはキャパシティ・ビルディングを目的としたプロジェクトであり、NGO や CBO のような地元組織への支援、和解と対話の促進（例：VOICE and PRIDE）、マイクロ・クレジット活動のためのキャパシティ・ビルディング（貯蓄活動、小規模銀行の設立、トレーニング、他の機関との連携作りなど）。北東部でケアが実施中のプロジェクトについては、下図表を参照のこと。

図表 II-3 紛争被災地域におけるケア・スリランカの実施中のプロジェクト

Local initiatives for tomorrow (LIFT) – 紛争被害地域のCBOのキャパシティ・ビルディング	
期間	2002年3月～2007年
地理的範囲	ジャフナ、パティカロア、キリノッチ、ムライティヴ、マナー、ヴァヴニヤ地域
目標人口	およそ20,000の世帯、女性、パートナー組織
プロジェクト実施機関	CBO、NGO、政府機関
外国援助機関	CIDA

Promote Rights, Dignity & Economy for the War Affected Families (PRIDE)	
期間	2002年7月～2005年6月
地理的範囲	紛争の影響を受けた5県
目標人口	50,000の紛争に影響を受けた世帯
プロジェクト実施機関	CBO、NGO、国連機関、州政府の関連機関、その他
外国援助機関	欧州連合委員会

Assistance to Conflict Affected Households	
期間	2001年7月～2004年6月
地理的範囲	ムライティヴ、キリノッチ、マナー県の一部を含むワンニ地方のLTTE支配地域
目標人口	20,000 世帯
プロジェクト実施機関	地元の協会、協同組合、NGO、CBO
外国援助機関	AusAID、オランダ大使館

Capacity Building of CBOs in Jaffna (CAB-Jaffna)	
期間	2000-2003年
地理的範囲	Jaffna 半島
目標人口	1700 世帯
プロジェクト実施機関	ケア、地元のCBO
外国援助機関	DFID

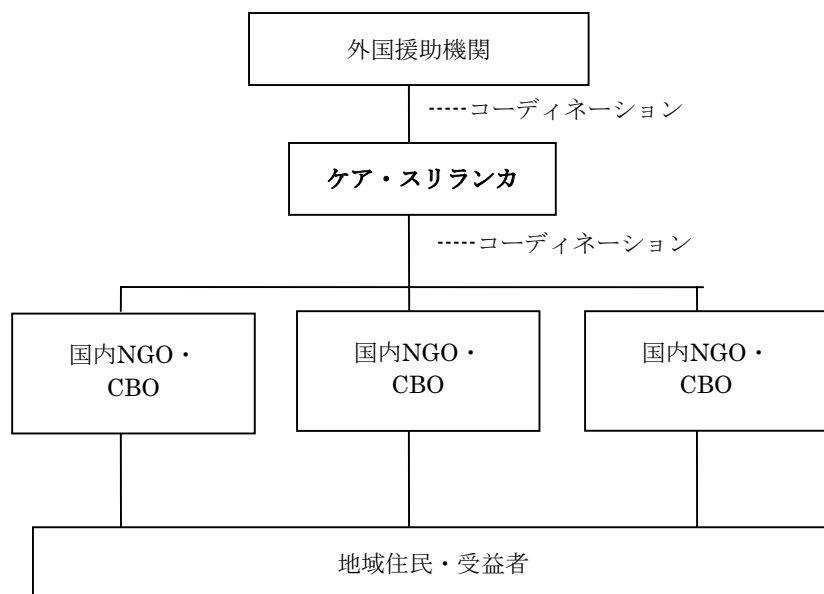
期間	2000-2003
地理的範囲	北東部
目標人口	紛争の影響を受けたコミュニティ
プロジェクト実施機関	ケア
外国援助機関	オランダ大使館、DFID

出所：ケア・スリランカ提供資料、2002年11月

³⁶ 包含的意思決定とコミュニティでの紛争解決を含むローカルスタッフの能力開発を支援する訓練プログラム。

北東部におけるケアの重要な役割のうちの一つは、外国援助機関と地元の活動実施機関、例えば国内・地元 NGO を調整することである（下図表を参照）。彼らの役割は、外国援助機関が地元の関係機関を通して地域社会に支援を届け、また、地元の関係機関が活動に必要な資金を得ることを可能にしている。

図表 II-4 ケア・スリランカの役割



出所：ケア・スリランカ提供資料より作成

しかし、ケアが外国援助機関、政府機関、地元実施機関とともにプロジェクトに関わる際に、プロジェクトの条件が不十分あるいは不適切なために、苦勞することがしばしばある。そして、こうした場合、プロジェクトに関わることによって、最終的に利益を得るというよりは、より多くの問題を抱えることになりかねないという。ケア・スリランカのプログラム・ディレクターは、外国援助機関が資金を提供し、政府や地方自治体を通して実施されるプロジェクトが課すべき条件について次のように説明した。

第一に、プロジェクト管理の条件として、資金の流れの不必要な遅れを避けるために、政府や地方自治体が実施機関に資金を支払うための時間的制限を設けるべきである。また、実施機関は一定の独立性と柔軟性を持つべきである。たとえば、実施機関はプロジェクトスタッフの選択において独自の判断が許されるべきである。政府や地方自治体の気に入った人々にプロジェクトの実施を任せることを押し付けられることを避けるためである。

第二に、実施上の条件として、実施機関は地域、受益者、活動のタイプ、地元のパートナーの選択について独立性と自由を有すべきである。たとえば、外国援助機関や政府機関が受益者に特定の「選択基準」を設けることは問題ない。しかし、彼ら自身が受益者を選ぶことは適切でない。プロジェクトに関わる全ての機関が受益者（例えば「貧困者」や「社会的弱者」のような）についての定義を明確に共有することは大変難しい問題であると彼は付け加えた。

ケアはワンニ地方で、「家計と安全性についての評価（Household livelihood and

security assessment)」と題した集中的な調査を行っていることは特筆すべきである。調査の目的は、地域の人々が、基本的ニーズを満たす上で直面する制約と、社会的弱者のための対処戦略を確認することである。この調査では、ワンニ地方において、異なる生活環境下にある地域住民の社会経済状況が詳細に報告されている。

2.4.2 国内 NGO の活動

スリランカの国内 NGO は、三つの世代に区別される。第一世代は、キリスト教会を土台に福祉活動を行ってきた諸団体で、武力抗争以前から存在する。退職公務員をよく採用し、慈善・奉仕志向である。第二世代の NGO は、1980 年代から 90 年代にかけて、国外から資金を調達して続々誕生した諸団体で、中堅の技術専門家を登用し、第一世代よりも実務志向的である。第三世代は、若い活動家を中核とする住民組織で、LTTE 支配地域に登場して来ている³⁷。人道援助活動を担う NGO の主流は、国外からの資金的組織的刺激に反応してこの分野に挑戦した第二世代の諸団体だといえるであろう。

一方、武力抗争以前に教会とは無縁に誕生した NGO もある。サルヴォーダヤ運動は 1950 年代からの歴史を持つアジア最大規模の NGO である。この NGO は、仏教思想を基礎にして村落開発や民衆の生活向上のために、ボランティア活動を組織してきた。サルヴォーダヤ運動は、スリランカ国内だけでなく、欧米諸国や日本において高く評価され、各種の財団から資金援助を受けた。指導者のアーリヤラトナ氏は、マグサイサイ賞をはじめ多くの国際的な表彰を受けている。

多彩な NGO の交流・調整の場として Consortium of Humanitarian Agencies (CHA) が、1997 年にコロomboで組織され、NGO 活動の有効性と専門性、透明性を高めようとしている。CHA には、国際 NGO と国内 NGO が参加し、オブザーバーには UNHCR や UNICEF (United Nations Children's Fund : 国連児童基金)、カナダ・英国・スウェーデンなどの外交関連機関、USAID のような政府援助機関が名を連ねている³⁸。

北東部で支援活動を行っている国内 NGO の代表的なものとしては、セーワ・ランカ、サルヴォーダヤ、SEDEC (Social Economic Development Centre : 社会経済開発センター) などが挙げられる。以下では、セーワ・ランカとサルヴォーダヤについて活動の背景、活動内容、今後の計画、活動の評価などを記す。ここでは、職員やプログラム受益者へのインタビュー、文献、データ収集、現地訪問などの調査手法を用いた。時間的制約により、現地訪問はヴァウニヤ県、トリンコマリー県、ジャフナ県のみを実施し、SEDEC については職員へのインタビューと文献調査を行ったにとどまった。

(1) セーワ・ランカ³⁹

セーワ・ランカ (Sewa Lanka Foundation : SLF) は、現会長のハルシャ・ナワラトナ氏⁴⁰が 1992 年に設立した。北東部の紛争被災地域での人道援助・開発活動で注目すべき実績を挙げている。北東部では、ジャフナ、マナー、ヴァヴニヤ、トリンコマリー、ア

³⁷ Godhand-Lewer (1999)

³⁸ 会員は 30 団体、オブザーバーは 15 団体である。CHA Newsletter vol.3-4 (1999) p.44.

³⁹ Sewa Lanka の“Sewa”は、サービス、仕事といった意味である。

⁴⁰ ハルシャ氏は、サルヴォーダヤのシニア・ディレクターとして長い間活動した後セーワ・ランカを創設した。セーワ・ランカのスタッフの多くは同様に、サルヴォーダヤでの長期活動経験がある。

ンパーラ県に地方事務所を設けている。ドイツの German Agro Action (GAA) が圧倒的な資金源となっているほか、UNHCR、世銀、UNICEF、ADB、日本大使館などからも資金援助を受けている。

活動地域は、北部のマナー、ヴァウニヤ県、東部のトリンコマリー、バッティカロア、アンパーラ県、および北中央部のアヌラダプラ、ポロンナルワ県の、政府—LTTE 支配地の境界線地域が中心である。最近、キリノッチ県でも緊急援助を行っている。北東部では、キリノッチ県を除く全県にセンターと職員を配置している。そのほか、プランテーション地域であるヌワラエリヤ県でも活動を行っており、南部の乾燥地帯であるハンバントータ県とモネラーガラ県では、淡水漁業・水の供給・衛生活動などを行っている。

北東部および境界線地域での活動は、これまで、紛争被害者への救済援助活動が中心であった。その他の主な活動内容は、避難民キャンプで生活する国内避難民への食料、家屋建設のための原材料、台所用品などの供給などである。これらは、政府からの配給の不足分を補給することによって、特に乳幼児・学童期の子供の栄養改善を促すことを目的としている。たとえば、1999 年 2 月以降の政府軍の軍事作戦⁴¹による砲撃を避けて移動を始めた人々を対象に、セーワ・ランカは 1 日 100 トン規模の緊急食料援助を実施している。このとき ICRC (International Committee of the Red Cross : 赤十字国際委員会) が輸送に関して政府軍および LTTE と交渉し、UNHCR が移送手段を担当、セーワ・ランカがコロンボで食料を調達し、それを政府職員とともに避難民に配布するという分業がなされた。初動段階の緊急救援活動の重要な側面は、危機に際し最初に移動し始める、土地も職もない貧困層の保護を行うことである。活動の詳細については**図表 II-5**を参照のこと。

図表 II-5 セーワ・ランカによる救援活動 (2001-2002 年)

番号	プロジェクト内容	実施地域	資金援助機関	実施期間	受益者 (家族数)
1	トリンコマリー県サイクロン災害被害者への緊急援助	トリンコマリー	AA/GAA	2001年1月～ 4月 (4ヶ月)	1750
2	ワンニ地域の国内避難民・再定住者への食料供給	ヴァヴニヤ、マナー	BMZ/GAA	2001年5月～ 12月 (7ヶ月)	4580
3	ワンニ地域の定住者・再定住者への農業資材(種子・肥料・農機具等)供給	ヴァヴニヤ、マナー	BMZ/GAA	2001年7月～ 12月 (5ヶ月)	3000
4	モネラーガラ県旱魃被害者への緊急援助	モネラーガラ	BMZ/GAA	2001年10月～ 12月 (3ヶ月)	4370
5	北部地域洪水災害者緊急援助	キリノッチ、ムライティヴ、マナー、ヴァヴニヤ	AA/GAA	2002年1月～ 4月 (3ヶ月)	2000
6	北部地域国内避難民への人道援助	西マンタイ (マナー)	AA/GAA	2002年5月～ 9月 (4ヶ月)	1980
7	北部地域の帰還民と移住民への支援	キリノッチ、北ヴァヴニヤ、西マンタイ (マナー)	BMZ/GAA	2002年4月～ 12月 (5ヶ月)	4939

出所：セーワ・ランカ提供資料、2002年

⁴¹ 政府軍がヴァヴニヤから西方のマナー (Mannar) 半島に至る街道の支配権回復を狙ったラナゴザ作戦。

また、ヴァウニヤ、トリンコマリー、アンパーラ県では、UNHCR の支援で、再定住者へのリハビリテーション活動を行っている。内容は、道路・貯水池・井戸などの建設や修復、水の供給と家畜飼育・農業への支援などである。2002 年からは停戦を背景に、マナー県にも活動を拡大した。日本大使館の草の根資金援助を活用し、トリンコマリー県の 3 郡を対象に、再定住者への水の供給などを中心とした BHN（Basic Human Needs：人間の基本的ニーズ）支援を行っている。リハビリテーション活動の詳細は**図表 II-6** を参照のこと。

これらのリハビリテーション活動は、住民を動員して、開発活動や教育活動への参加を促し、セーワ・ソサイティという CBO を設立することを通して、住民の自主性、自治能力を促進するという手法をとっている。

図表 II-6 セーワ・ランカによるリハビリテーション活動の現状と計画（2002 年）

番号	プロジェクト名 (活動内容)	実施地域	資金援助機関	実施期間	受益者数
1	家畜の供給	ヴァウニヤ	UNHCR/SLF	2002年4～6月	20家族
2	所得創出活動	ヴァウニヤ	UNHCR/SLF	2002年5～8月	19家族
3	トイレ建設（50個）	ヴァウニヤ	UNHCR/SLF	2002年4～8月	50家族
4	稲作への支援、トイレ建設、 稲作と畑作への農機具の供給	ヴァウニヤ	UNHCR/SLF	2002年8～11月	415家族
5	貯水池の緊急復興	マナー	UNHCR/SLF	2002年5～7月	1648家族
6	屋根材の供給	マナー	UNHCR/SLF	2002年8～10月	306家族
7	海岸地帯の帰還民の所得創出 活動	マナー	UNHCR/SLF	2002年8～10月	190家族
8	総合農村開発（校舎増築、ト イレ・公民館・飲料水用井戸 の建設、学校用家具の供給）	トリンコマリー	UNHCR/SLF	2002年4～10月	生徒300名
9	総合農村開発（飲料水用井 戸、トイレ、多目的ホールの 建設）	トリンコマリー	UNHCR/SLF	2002年5～11月	58農民
10	職業訓練（裁縫）	トリンコマリー	UNHCR/SLF	2002年5～11月	30個人
11	トレーニング施設の供給	トリンコマリー	UNHCR/SLF	2002年5～11月	150個人
12	農村地域経済復興	トリンコマリー	日本大使館	2002 年 3 月 ～ 2003年2月	407家族

出所：セーワ・ランカ提供資料、2002年

このほか、前述の NEIAP プロジェクトのソーシャル・モビライゼーション、トレーニングなどを請け負う実施機関として 10 県で活動しているほか、UNICEF の支援で女性と子供をターゲットとした活動を地元の CBO と提携してポロンナルワ県で行っている。マイクロ・クレジットのケーススタディについては **Box II-1** を参照のこと。

Box II-1 マイクロ・クレジット：ケーススタディ

サマラン克蘭 (Samalankuram) 村、ヴァウニヤ県

世帯数 55 のこの村には、伝統的な住人と再定住者が混ざり合って生活している。住民は全部タミル人である。1977 年に近隣のシンハラ人住民から襲撃をうけ、村の住民のほとんどが親戚の家や難民キャンプに非難したが、その後、徐々に再定住しつつある。

1998 年から、セーワ・ソサイティを結成し、貯蓄、マイクロ・クレジット活動を中心に活動している。現在会員は 38 名。マイクロ・クレジットは OXFAM からの資金援助をうけて、セーワ・ランカの指導のもとに行われている。貸付額は一人あたり 5,000～10,000 ルピー、利子率は月 2%、返済期間は 5～10 ヶ月である。貸付金の用途は、家畜飼育（やぎ、ニワトリ）、赤玉ねぎ栽培などである。

これらの経済活動のためのローンに加え、「ソサイティ・ローン」というものがあり、これは葬式の時などに 5,000 ルピーを借り入れることができ、無利子である。これは各会員に月 100 ルピーが義務付けられているソサイティの貯金活動による資金から運営されている。

マイクロ・クレジット活動は、商業銀行その他からのローン供与の便宜のないこの村の住民にとって、高利貸しに頼らずに経済活動を拡大できる機会を提供しており、人気が高い。また、ソサイティ・ローンも、急な出費の際、高利貸しに頼り、利息の返済に追われ、貧困が貧困を呼ぶ、という悪循環を回避するために活用されているようである。

セーワ・ランカの幹部職員⁴²は、同団体を、停戦前にもワンニ地方で活動していたスリランカ唯一の国内 NGO であるとしており、これまで 8 年間の活動が北東部の地域住民にも十分評価されているため、今後、復興活動をさらに進めていく上で大変有利な立場にあると自己評価している。停戦前の、紛争地域への立ち入りさえ困難な時期に、苦勞して活動が続けてきたことが強い自信となっていることが窺えた。

同幹部職員自身は、シンハラ人でありながら、セーワ・ランカの職員として LTTE 側からも高く評価されており、北東部において自由な移動を保障されているとのことであった。ちなみに、会長のハルシャ氏もシンハラ人である。

また、セーワ・ランカは北東部において、政府機構の枠組みの中で活動を展開しており、LTTE から不必要な干渉を受けることを免れており、中立的・独立した立場を保って活動しているとのことであった。中小の地元 CBO とは協力して活動しているが、LTTE 傘下の NGO である TRO (Tamil Relief Organization) とは協調関係にはないとのことである。

ヴァウニヤ県とトリンコマリ県でのセーワ・ランカの活動を視察したが、職員の意見やプログラムのインパクト、住民の参加状況等から、紛争地帯での 8 年間の経験を生かし、かなり活発に活動しているという印象をうけた。また、経営陣が政府および LTTE の幹部と親密であることも、セーワ・ランカの活動の地理的拡大に貢献しているように見える。

⁴² セーワ・ランカ・ディレクターへのヒアリング。2002 年 9 月

セーワ・ランカは、外国援助機関との調整や地域住民のニーズの橋渡し役として、NGO 協議会でも重要な役割を担っている。

特に、両県では NEIAP のソーシャル・モビライゼーション、キャパシティ・ビルディング、プロジェクト管理等を請け負っており、地方政府との調整に苦労しながらも実績をあげている。これは一村に対して、溜池・灌漑用水・村内道路・飲料水井戸・所得創出活動をセットとした支援を、参加型アプローチで、18 ヶ月で実施する事業である。中規模のインフラ整備を含むので村へのインパクトが比較的強い。NEIAP のケーススタディについては **Box II-2** を参照されたい。

Box II-2 NEIAP : ケーススタディ

ガルメティヤーワ南村 (Galmethiyawa South) トリンコマリー県

この村は 2002 年の NEIAP 対象村である。世帯数は 279、そのうち 89 が他の土地からの移住者である。住民はすべてシンハラ民族である。1987 年、LTTE による襲撃を受けたが、数ヶ月村外に非難した後、再定住した。56 世帯が未亡人女性を世帯主とする家庭である。この村では RDS と農民組合 (112 人が会員) が NEIAP の実施主体となっている。WRDS は所得創出活動の実施主体となる予定である。

溜池の修復を請け負っている農民組合のリーダーにインタビューしたが、住民の参加状況は非常に良く、村一団となって事業に取り組んでいるとのことであった。NEIAP の規定では、全予算の10%にあたる額を住民の無償労働提供でまかなう必要があるが、毎日 100 名近い住民の参加があり、すでにノルマは達成している。有償労働は一日 250 ルピーの支給で行っており労働者の半数が女性である。農民組合のリーダーは、この事業は資金の透明性もあり、実施資金の90%が村に落ちているといってもいいほど効果的に行われているという。予算などを聞くと、全体予算は 300 万ルピー、そのなかで 215 万ルピーが溜池修復のため、との明快な答えが返ってきた。

州政府の灌漑省の技術者が作成した見積書の通り建設すると、水門の高さが足りないと判断したため、農民組合に支給されるプロジェクト管理費用から 10 万ルピーを捻出し、追加工事さえも行っていると自負していた。

この村における現在の緊急の問題は、村内にもう一つある溜池の復旧である。村に入った途端に推察できたことだが、村内に複数の溜池がある場合、通常、それぞれの溜池の受益者が異なるため、そのうちのいくつかだけを修理すると内輪もめが必ず起るのである。この村の場合も、現在修復が進んでいる溜池の受益者は 73 世帯であるが、もう一つの溜池も修復の必要があり、この溜池の水を利用して耕作している 10 世帯が不公平感をつのらせている。各種の援助機関にも働きかけているが、緊急に対応しないと、せっかく NEIAP 事業を通して結束した住民に亀裂ができてしまう、とリーダーは強く訴えた。セーワ・ランカ職員の話では、NEIAP では事業を実施した村には今後 10 年間は世銀からの援助は入れない方針であるという。

セーワ・ランカ職員の話では、この村は NEIAP の実施村の中でも特に住民の参加状況が良いため、事業の進捗状況が目覚ましいという。2002 年初めに開始されたプロジェクトでありながら、同年の 9 月現在、もうほとんど施工が終わっている。農民組合のリーダーの

統率力が優れており、彼が、遅れが出ないように郡庁（Division）などにも掛け合ったという経緯がある。たしかに彼は「農民組合は施工を短期間で終わらせ、行政への管理費を最小限に抑えることにより（行政への管理費は月極めとのこと）、残った予算を村でほかの事業に利用することができる」と語っていた。これがスピードアップのインセンティブになっているというのも事実であろう。また担当のソーシャル・モビライザーの質もよく、長い紛争の間待ちに待った復興作業への資金援助であったこと、しかも多額であり、村のニーズにかなり対応した事業であることなどが、この効果的な実施状況に反映されているという。

Box II-2 では NEIAP の成功例を紹介したが、セーワ・ランカの職員⁴³によれば、NEIAP の実施率は目標に対しわずか 13%であるという。その主な原因は、地方政府が実施体制のなかに組み込まれているが、郡庁のレベルにプロジェクトの専任がおらず、ここで遅れが出ているという。通常、郡事務次官（Divisional Secretary）の指揮のもと、主な郡職員が参加する郡レベルの「NEIAP 実行委員会」が組織されるが、上記のように職員は通常の業務の片手間にプロジェクトに参加しており、金銭的なインセンティブも低いため、資金の流れや業務がここで滞ることがしばしばあるらしい。

もう一つの理由は、道路・井戸建設なら郡庁の技術者（Technical Officer）、溜池なら州政府灌漑省の技術者が見積書を作成することになっているが、彼らの能力・インセンティブ不足のため、見積もりを作成するのに 2～3 ヶ月かかることがあり、遅延の原因となるという。

同職員が考える解決策としては、まず、郡庁のレベルにプロジェクトの専任をおくことが考えられる。JBIC が事業を行う際にも、二国間援助であるので行政を通して実施することはやむを得ないとしても、実施体制を全面的に行政に依存しない構成にしておく必要があるという教訓である。もう一つの解決策は、プロジェクトに関係するあらゆる人に、金銭的インセンティブを用意しておくことである。プロジェクトの遅れは、能力不足というより、金銭的インセンティブ不足によるところが大きい。セーワ・ランカの別のプロジェクトで金銭的インセンティブをつけて、郡庁の技術者に見積もりを頼んだら 2 週間で作成された、という経験があり、NEIAP も同様な現象が起るであろう、という。もしくは、競争を促すため、見積書作成・施工も含めて入札をかけるというやり方もある。セーワ・ランカの提案により、ヴァウニヤでの NEIAP 事業の一つをこのような実施体制にしたテストケースがある。この場合、私企業が落札し、効率的に工事が行われたという。

また、NEIAP は 18 ヶ月という期間を過ぎて進捗がない場合、プロジェクトは取り下げになることが多いが、北東部の行政の未熟さを考慮して、もう少しフレキシブルに対応する必要もあるとも述べた。

⁴³コンサルタントへのヒアリング

(2) サルヴォーダヤ運動⁴⁴

サルヴォーダヤ運動は、1958年に始められた国内 NGO で、住民参加型の農村開発に長年取り組んできた歴史をもつ。会長で創始者のアーリヤトナ氏は、高校の理科教師をしながら、スリランカの伝統的な奉仕活動の形態を参考に「シュラマダーナ⁴⁵」活動を全国に広め、同団体の活動の下地を形成した。

70年代末からは、欧米を初めとした各種の援助団体がサルヴォーダヤ運動の参加型農村開発手法に注目し、同運動は数多くの国際的な賞を受賞するとともに、豊富な資金供給を受けるなかで、スリランカ全土に多様な活動を展開していった。1990年代には、当時の大統領との対立や、欧米の援助団体の援助金削減など、困難が続き、職員数や活動も縮小したが、現在でも、総合農村開発、マイクロ・クレジット、平和構築活動など、多様な活動を全国的に展開している。

紛争が本格化する以前には、北東部各県にも支部を置き職員を配置し、農村開発を行っていた。その後、東部のトリンコマリー、バットикаロア、アンパーラおよびヴァウニヤ県では活動を続けていたが、治安の悪化とともに、ジャフナ、マナー、キリノッチ、ムラティヴ県では実質的に活動を停止していた。ヴァウニヤなど県センターが政府軍に占領されていたところもある。

2002年から、停戦協定により北東部地域の治安が向上し、移動が自由になったことにより、同地域での活動を本格的に再開した。現在では、各地にセンターを設置し、職員を配置している。現在の活動内容は**図表 II-7** のとおりである⁴⁶。

⁴⁴ Lanka Jathika Sarvodaya Shramadana Sangamaya が正式名称

⁴⁵ シュラマヤは労働、ダーナは分かち合い、といった意味をもつ。

⁴⁶ **図表 II-7** の活動は、サルヴォダヤ本部にある「5R」部門が調整している。「5R」とは、救援 (Relief)、復旧 (Rehabilitation)、復興 (Reconstruction)、和解 (Reconciliation)、再覚醒 (Reawakening) を意味する。この名称は北東部での活動が、サルヴォダヤ運動の目標である「全ての目覚め (Awakening of All)」を達成するための一貫したものであることを示している。

図表 II-7 サルヴォーダヤの北東部での活動内容（2000-2002 年）

実施地域	プロジェクト内容	実施村落数と受益者数（延べ）	援助機関
ジャフナ (2000~2002年)	所得創出活動、未亡人への支援、社会心理教育、総合農村開発、地雷教育、地雷被害者への所得創出活動、平和構築への啓蒙、再定住者への農業活動支援と水の供給、幼稚園・飲料水用井戸建設	315村 1903個人 + 340世帯	AusAID, SBW ⁴⁷ in Netherlands, UNICEF, USAID, 日本大使館, NORAD, EU, OWOP ⁴⁸
マナー (2001~2002年)	井戸・集会所・校舎・道路の修復、稲作・畑作・ヤギ飼育のための回転資金、トイレ・家屋建設、職員とCBOへのキャパシティ・ビルディング・トレーニング、社会心理教育、総合農村開発、平和構築への啓蒙、母親への幼児教育トレーニング	77村 1160個人 + 1361世帯	UNHCR, USAID, 日本大使館, NORAD, SCF UK, OWOP
トリンコマリー (2002年)	難民のためのトイレ・家屋建設、井戸修復・建設、平和構築への啓蒙	45村 682世帯	UNHCR, NORAD, OWOP
ヴァウニヤ (2002~2002年)	紛争解決トレーニング、社会心理教育、総合農村開発、職員とCBOへのキャパシティ・ビルディング・トレーニング、平和構築への啓蒙	105村 1020個人 + 240世帯	NORAD, USAID, 日本大使館, DRC
キリノッチ (2002年)	総合農村開発、平和構築への啓蒙	14村 240世帯	日本大使館、NORAD
ムラティヴ (2002年)	平和構築への啓蒙	10村	NORAD
カルムナイ (2002年)	集会所、飲料水用井戸建設、平和構築への啓蒙	31村 138世帯	新潟国際協力協会、NORAD, OWOP
バッチェカロア (2002年)	平和構築への啓蒙、所得創出活動、家屋建設、水の供給とトイレ建設、職業訓練（スリーウィラー・石工）、HIV教育、食品加工トレーニング、幼稚園・トイレ建設、幼稚園教師トレーニング	81村 1064個人 + 290世帯	NORAD, OXFAM, WUSC, ILO, UNICEF, OWOP,

出所：サルヴォーダヤ提供資料

上記からわかるように、サルヴォーダヤは北東部において、インフラプロジェクトのみならず、啓蒙・教育支援などに力を入れていることが特徴的である。地域的には、ジャフナ、マナーから活動を初め、治安の改善を背景に、トリンコマリー、ヴァウニヤ、キリノッチ、ムラティヴ、カルムナイ、バッチェカロアにおいて 2002 年から本格的に活動を実施している。北東部州に属しているが、アンパーラ、カンタレー、パダヴィヤ地方については、その他の社会開発部門（Social Empowerment Division）が活動を実施しているため、上図表には含んでいない。

⁴⁷ Stichting Bevordering Woningbouw in Netherlands

⁴⁸ One World One People（日本の NGO）

Box II-3 サルヴォーダヤ・ジャフナセンター：ケーススタディ

未亡人および片親世帯のための復興プログラム

サルヴォーダヤ・ジャフナ県センターは、1966年に設置された。総合農村開発を行っていたが、紛争の激化に伴い、1990年代の初めには活発な活動を続けることができなくなった。その後、1997年にスリランカ政府がジャフナ半島を奪回するや否や、サルヴォーダヤはジャフナに事務所を再開し、オランダの NGO からの資金によって活動を開始した。現在、**図表 II-7**にあるように、紛争被災者の社会経済的状況の改善のための活動を行っている。

その中の一つである、UNICEF の資金提供による「未亡人および片親世帯のための復興プログラム」は、地域の社会的弱者を対象とし、マイクロ・クレジットと福祉を巧みに組み合わせたものである。このプログラムの目的は、ジャフナ県内の未亡人および片親世帯の生活状況を、所得創出活動の機会を提供することによって改善することである。サルヴォーダヤ・ジャフナ支部のコーディネーターは、受益者のおかれている社会的に弱い立場を考慮して、このプログラムをユニークな形で計画した。プロジェクトは、以下のような互いに補完し合う二つのコンポーネントを有している。

① ローン

所得創出活動のための 7,500 ルピーのローンの貸付。6 ヶ月の支払い猶予期間の後、1年間で返済。利子率は 6%。返済金は回転資金となり、他の貸付に利用される。

② 福祉支援

生活補助としての 1,500 ルピーの供与（500 ルピーを 3 ヶ月間供与する）、子供の就学を奨励するための 500 ルピー相当の学用品の供与、子供の栄養状態改善のための 3000 ルピー相当の食料と現金の供与。

マイクロ・クレジットに対する批判として、最も貧しい者には助けにならない、というものがある。しかし、このプロジェクトの担当職員は、プロジェクトは最も貧しい人たちのために大変役立っている、と述べている。その理由は、上記の福祉支援がローンを持続可能かつ効果的にしているからである。職員は、もし福祉支援を行わなかったら、ローンの一部を食料やその日の生活に必要なものの購入のために誤用してしまう恐れがあるとも述べた。

職員はこうした所得創出活動で最も大切なのは持続性であるとも述べた。現地調査では、このプログラムによる所得創出活動でもっとも一般的に行われているのは、養鶏・ヤギ飼育・乳牛飼育などの家畜飼育と野菜栽培であることがわかった。一方、職員はこれまでの観察により、最近では、養鶏は気候の変動により雌鳥が死ぬ可能性があるので着手しないようにと受益者に指導しているとのことであった。これは持続性を確保するためである。

現地調査の際、受益者の中の何人かは、追加的なローンの供与を望んでおり、それについて職員は積極的に評価していた。職員は、受益者の事業を持続可能にするためには、ローンを繰り返し二、三回供与するのが良いと言う。また、職員は、受益者の所得創出活動を産業化する必要性を認識している。たとえば、現在、乳牛飼育をしている受益者は、毎日ミルクを売ることができるようになっている。しかし、もし受益者が、協同組合を設立したり、または付加価値のついた乳製品加工品を売ったりすることができれば、活動はより持続的になり利益もあがる。そのためには、生産やマーケティングのための外部機関との連携や、まとまった資金の投資が必要となってくる。これらは、外国援助機関や国際 NGO などが効果的に関与できる分野である。

サルヴォーダヤ運動において特徴的なのは、上でも触れたように民族間の対話の促進・交流の促進、トレーニング・文化活動・メディテーションなどの平和教育活動などにより、平和構築活動に多面的に力を注いでいることである。以下に、現在行われている主なプログラムを紹介する。

- ・ ピース・ダイアログ：サルヴォーダヤの活動に参加している村々から若者の参加者をつのり、3 日間のワークショップを開催。民族間の対話を促進し、相互理解を通して偏見をなくすもの。
- ・ インターフェース・ダイアログ：地域住民のリーダーたちを対象に 1 日ワークショップを開催。民族間の対話を促進し、相互理解を通して偏見をなくすもの。
- ・ これらの平和構築活動は、本部の「サルヴォーダヤ平和事務局」が統括しており、「サルヴォーダヤ平和軍 (Sarvodaya Shanthi Sena Sangamaya)」や「社会的地位向上 (Social Empowerment Division)」、地方の各センターなどが中心となって実施している。

また、別組織である SEEDS (Sarvodaya Economic Enterprises Development Services：サルヴォダヤ経済事業開発部) は、マイクロ・クレジットを中心として全国で活動しており、北東部へ活動を展開すべく準備中である。2002 年 9 月現在、SEEDS の北東部での活動は、以下のとおりである。

- ・ カルムナイ地方で、合計 83 万ルピーのローンを所得創出活動のために供与した。ローンの金額は一人当たり平均 1 万ルピー。ローンの用途は、乾燥魚加工、米粉袋詰め、籐細工、小規模商業などである。
- ・ WUSC (The World University Service of Canada) の資金援助によりテレビ・ラジオ修理のトレーニングを施した 15 名にローンを支給した。ローンの金額は一人当たり 1 万ルピー。利子率は 24%。
- ・ イースタン大学の協力で、バティカロアにおけるタイル産業のフィージビリティ調査とパイロット・プロジェクトを計画中。

(3) SEDEC

SEDEC (Social and Economic Development Center)、カトリック教徒の全世界的なグループ「カリタス」のスリランカ支部として位置づけられている。北東部を含むスリランカ全土に 12 の支部 (SEDEC では教区 (Diocesan) と呼んでいる) をもち、アニメーション・プログラム (各種のトレーニング、所得創出活動など)、女性運動、平和構築活動、北東部での救援・復興活動などを中心に行っている。先進国のカリタス・グループから直接資金援助を受けているほか、これらカリタス・グループの働きかけによる外国援助団体 (各国大使館、NORAD、UNHCR など) から資金援助を受けている。

スリランカ北東部にはカトリック教徒の割合が比較的多く、教会も各地にあり、司教が地域住民のリーダー的な存在であることがしばしばである。北東部において地域住民に対する支援活動を行う際には、地域へのアクセスが必要であるが、SEDEC 職員の弁によると、これらの教会や信徒・司教の存在が、SEDEC が紛争状況下で活発に活動する上で、プラスになっているという。また、ほとんどの資金源がカリタス・グループであったこと

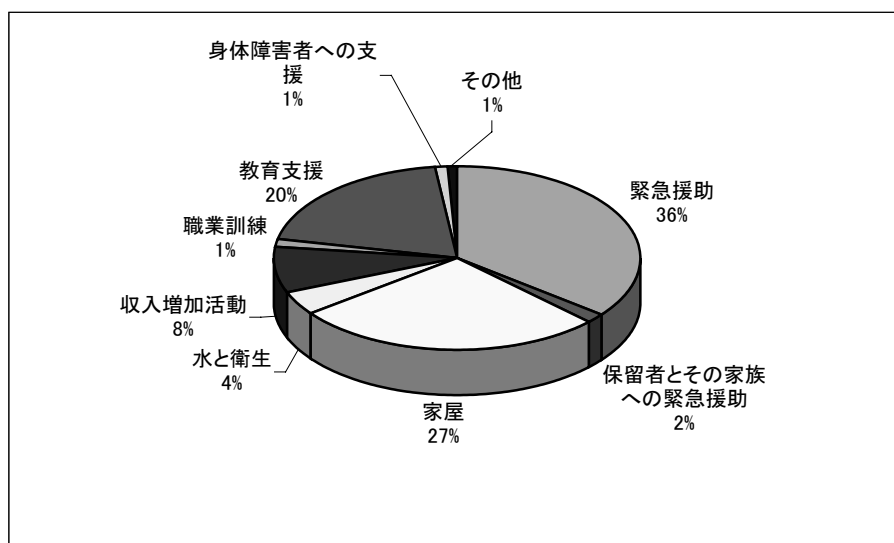
から、援助側と受益者側の関係というよりは、パートナーの関係であるということが、両者の間に対等の立場であるという認識を生み出し、活動運営に柔軟性と自立性を持たせているという。これらの点は、上記の国内 NGO2 団体と比較した際の SEDEC の特徴といえよう。

平和構築活動としては以下のようなものを実施している。各種の活動は、地域の NGO や地方政府の提携のもとに実施されている。

- ・ 学生を対象とした文化活動（平和をテーマとした劇・絵画コンクールなど）
- ・ 学生を対象とした平和教育活動
- ・ 啓蒙プログラム
- ・ 政策決定者へのアドボカシー活動
- ・ 若者・家族の交流プログラム

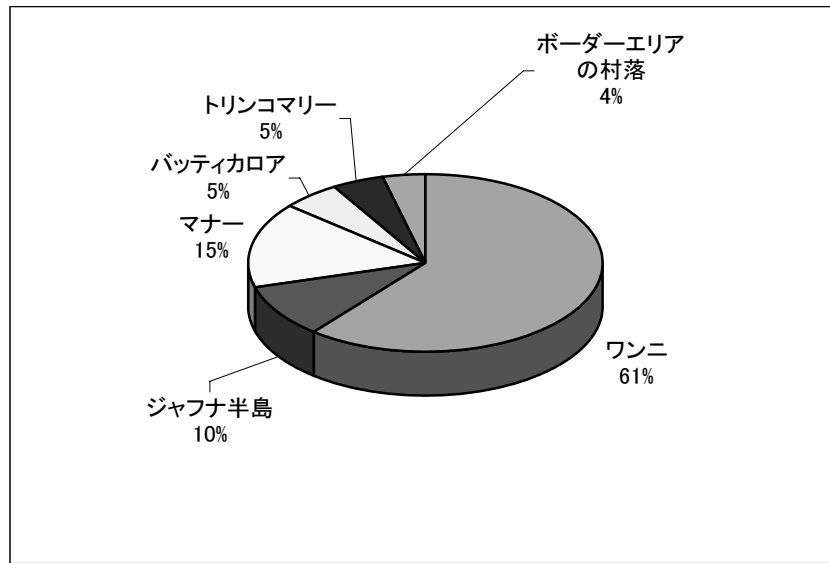
北東部での緊急援助・復興活動は 1992 年に開始された。活動は、緊急援助、再定住者・移住者への家屋・飲料水の供給、職業訓練、教育、精神的被害者への支援など多岐にわたっている。また、早魃やサイクロン被害への緊急援助も行っている。北東部での活動や地域別の割合は**図表 II-8** と **II-9** を参照のこと。

図表 II-8 SEDEC の北東部での活動概要：プログラムの割合（2002 年）



出所：SEDEC提供資料

図表 II-9 SEDEC 活動概要：緊急援助活動の地域別割合（2002 年）



出所：SEDEC提供資料

現在、活動はワンニ地方を中心とした緊急援助が主である。停戦協定以前からワンニ地方で活動していたことを考えると、最近、先進国のカリタス・グループにおいて紛争国の緊急援助、復旧支援への関心が高まっており、今後援助額の増額が予想されている。SEDEC は上述のような、LTTE 支配地域におけるアクセスの良さを活用しつつ、緊急援助から再建・復興、開発活動への移行を行っていく予定である。