

Title	異文化共存への試み : スリランカの権限委譲と言語政策を巡る議論を事例として
Author(s)	中山, 敬
Citation	年報人間科学. 1999, 20-1, p. 177-193
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/11772">https://doi.org/10.18910/11772</a>
rights	
Note	

*Osaka University Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

## 異文化共存への試み

——スリランカの権限委譲と言語政策を巡る議論を事例として——

### 〈要旨〉

スリランカの少数派民族に自治を与える権限委譲やタミル語を公用語化する言語政策を異文化共存への試みと位置づける。スリランカの民族紛争を理解するには、「シンハラ・オンリー」のような少数民族の抑圧につながる政策の考察だけでは不十分である。

一九五七年のバンダラナーヤカ・チェルワナーヤガム合意は、のちに撤回されるが、タミル語の公用語化と権限委譲についての合意が成されていた。その後タミル語については教育、行政、法律の分野において使用されることが憲法の中で認められていく。

一九八七年の憲法第十三次修正条項によって、タミル語の公用語化と権限委譲が法制化された。しかし、州議会選挙は行われたものの、実際には州議会へ権限が委譲されていない。その理由は州議会業務の実施が中央政府と大統領の意向に左右されるように憲法第十三次修正条項が定められていたからである。現政権も「民族紛争」解決の手段として権限委譲を提案しているが、武力による闘争が続く状況では、権限委譲が実施されたと

しても「民族紛争」が終わる保証はない。

異文化共存への試みはそれぞれの「文化」の主張を認めることであり、それは差異が強調されることであつて逆に対立を招くことにもつながる。しかし、対立する「文化」がつくられてきた過程とともに、「文化」を共存させる試みもまた文化の問題である。

キーワード

文化 スリランカ 権限委譲 言語 共存

中山 敬

## 一章 異文化共存という視点

「私たちすべてが人種・宗教・カーストの違いをこえて一致団結し、その多様性という財産を強さに変えて一つの国民をつくっていく」<sup>1)</sup>。国民国家が目指す理想としてこれ以上の言葉はない。スリランカ独立五十周年記念式典でのチャンドリカ・バンダラナヤカ・クマラトunga大統領のこの言葉は「民族紛争」解決への意欲を示しているが、その言葉の実現へ向けてはなかなか進まないのが現状である。

その式典は、コロombo郊外の行政上の首都スリジャヤワルダナーブラ・コッテにある国会議事堂の前の広場で行われた。シンハラ人・タミル人・ムスリムの高校生によるシンハラ語・タミル語・英語によるお互いの融和を誓う言葉や各民族・各地方のダンスは、クマラトunga大統領のいうスリランカの多様性とその融和を図る姿勢を表わしていた。

一方で、クマラトunga大統領のスピーチが英語で行われたこととイギリスのチャールズ皇太子を主賓に迎えたことは式典終了後議論を呼ぶところとなる。英語は現在の憲法によればシンハラ語とタミル語を媒介する「リンク語」と定められているだけで「公用語」ではない。イギリスの影響はこの英語も含めスリランカ社会の様々な面に見て取れるだけでなく、イギリスは「民族紛争」についても肯定・否定の両面で関わりを持つ。

そして式典直前に起こったことはスリランカが現在抱える問題を映し出すこととなる。この式典は当初キャンデーで行われる予定だった。キャンデーでは新しい競技場の建設が進み町全体は仏歯寺やクイーンズホテルから小さな店まで白一色に塗り直される作業が進み祝賀ムードに包まれていた。それが式典開催一週間前にトラックが仏歯寺の前で爆発し開催地の変更を余儀なくされたのである。

八十年代初頭からスリランカでは「民族紛争」が続いている。「民族紛争」ではなく政府軍と反政府ゲリラとの「戦争」あるいは「テロ行為」があるだけだという見方もある。またコロomboでは一九八三年の「暴動」あるいは「大虐殺」が起こったことなど信じられないほどタミル人やムスリムがシンハラ人と混在して生活している。しかし実際の生活はそれほど容易ではない。

私の友人で大学に入学する前に英語を学びにコロomboに来ていた人がいる。ある日は彼が大学入学のための書類をどこかに置き忘れてしまった。幸いにもそれをみつけた人が連絡をしてくれて、その人の家に書類を取りに行くことになった。バスに乗りとなりに乗り合わせた人に行き先について英語でたずねた。しばらくするとバスが止まり警察官が乗り込んできた。バスには他に英語を話せる人がいてその人に通訳してもらい事情を説明してもらった。その後今度はトライショーでその運転手に英語で書かれた住所を示し目的地に向かった。だが着いたところは警察だった。彼は東部アンパラ地方出身のムスリムである。

コロomboではLTTE(タミル国家解放の虎)の仕業とされるテ

口がしばしば起る。そのため「テロ防止法」という法律があつて「怪しい」と思える人を何の証拠がなくても警察に連行し一定機関拘留することができる。ほとんど根拠のない違いをタミル人の特徴と思ひ込んでいる人は多いが、実際にはタミル人もムスリムも外見上シンハラ人と違いがないので、言葉はその違いを判断する一つの材料となる。ほとんどのムスリムもタミル語が母語である。コロンボで生活するタミル人やムスリムと違い、地方でタミル人やムスリムの村で生活している人はあまりシンハラ語を話せない。前述の彼もシンハラ語を話さないために「怪しい」と思われたのである。

ごく普通の生活がコロンボではあたりまえではなくなる。公衆電話に電話をかけに行き話し中だったので三回同じ公衆電話に行くと警察に連行されるということがタミル人には起る。「テロ行為」あるいは「戦争」と位置づけたとしても、「民族紛争」というときと同じように「文化」の問題に触れないわけにはいかないのである。というよりスリランカのように多様な社会だと「文化」に触れるのは容易である。どこにでも「文化」をみることができる。しかし文化の問題はどのような「文化」だけを扱ひその対立をみるだけにはほどまらない。

スリランカの「民族紛争」を扱う議論は、シンハラ語だけを公用語とする「シンハラ・オンリー」など、その意図が何であれ結果的に少数民族を差別することにつながる政策にのみ言及することが多い。しかし単に少数民族を抑圧する政策だけでなく、少数民族に配慮した政策もつくられている。タミル語は現在では法律上シンハラ

語と同じく公用語となつていて、タミル人が多く居住する北部州および、タミル人とムスリムが多数を占める東部州では、その行政手続きをタミル語で行なえることが法律によって定められている。

一九九四年以来政権についているクマーラトウンガ大統領率いる人民連合は、一九九七年十月権限委譲を含む憲法改正のための草案を公表した。提案されている権限委譲とは、現在の州を基準にして八あるいは九の「地域」にそれぞれ「地域議会」を設置し、委譲する権限を定めてある程度の地方自治を認めることである。形式上すべての「地域」に自治を認めることになっているが、その目的は少数民族が多数を占める北部・東部地方に少数民族による自治を認めることにある。「地域」が八あるいは九となっているのは、多数派少数民族タミル人は「北部地域」と「東部地域」を統合して一つの「地域」とすることを要求しているが、「東部地域」は少数派少数民族であるムスリムが多く居住していることと「東部地域」では少数民族になるシンハラ人に配慮して、その「東部地域」の統合・分離は「東部地域」の住民投票によつて決められるとされているからである。また権限については中央政府が行使する「保留リスト」と「地域議会」に委譲される「地域リスト」に分けて列挙されている。「地域リスト」には中央政府の方針に反しない範囲ではあるが、「地域」自前の警察を持つことや外国からの直接投資や援助を「地域」が直接受け入れることができることを含む六十四の項目がある。<sup>②</sup>

この権限委譲という政策はスリランカにおいて新しいものではない。二章で見るように一九五七年のバンダラナーヤカ・チュエルワナ

ーヤガム合意のなかにその骨子はすでに示されている。また三章で見ると一八九七年には憲法第十三次修正条項として法制化されてもいる。

このような政策に触れずに、その理由とするわけではないとしても少数民族を抑圧することになる政策のみを「民族紛争」に結びつけるだけでは不十分である。ここまで激しくなり終りの見えない「民族紛争」を理解するには、言語政策や権限委譲のような少数民族に配慮した政策の内容とその扱われ方も視野に入れる必要がある。権限委譲のような「文化」を視野にいられた政治的公正の政策においては、まずこれまでの不正を是正する目的で、少数者の権利を守り、尊重することを行う。しかしその結果、少数者には特権（いわゆる逆差別）が与えられる。多数派はそれに不満を持つことが多く、また少数派が社会のなかに文化上の囲い地をつくってしまうことに違和感をもつ<sup>3)</sup>。この権限委譲によってタミル人による北部・東部地方の自治を認めればタミル国家独立につながる、あるいはタミル人やムスリムはコロンボに自由に住めるのにわれわれシンハラ人は北部・東部地方に住めなくなる、などの声は極端な意見ではなく一般の多くのシンハラ人からも良く聞かれる意見である。そして選挙制度による民主的国家である限り多数派のシンハラ人の不満も無視することはできない。そのことが結果的に少数民族を抑圧することにもつながる。

理想に向かう希望を与えると同時に対立を招く可能性を見ることのできる視点がなければならぬ。そのようなあい矛盾する事柄を

同時に扱うことのできる「異文化共存」という視点が求められている。

クマラトウンガ大統領は独立五十周年記念式典のスピーチにおいて、「私たちは必須課題ともいえる国民づくりに失敗してきた」とも述べている。冒頭での言葉とも考え合わせると、「国民国家」モデルしかない現在の状況で「国家」のあるべき姿を支える「国民」を何とかつくり出すとする試みからくる言葉であるといえる。しかし、「国民」としての自分のアイデンティティを多様な文化におくのは容易ではない。「戦争」があり街のなかには至るところにチェックポイントがあり、生活のなかでつねにタミルかシンハラかと問われることがあればなおさらである。アイデンティティは多様な方向ではなくより自分のうちに閉じこもる。「多様性を財産」にかえるのは口で言うほど容易ではない。一つの「文化」を国家の支配的「文化」とかえていくのではなく、多様な「文化」を共存させていく試みには、そのためのイデオロギーとしても歴史としても参照できるモデルが「国民国家」ほど明確ではない。それぞれの「文化」に妥協を迫ることは、少数派にも多数派にも差別と感じられ、社会正義の拡大としては受け入れられにくい。

スリランカでは植民地からの独立以来、言語問題とならんで権限委譲が絶えず政治の議題とされてきた。その間には、二章で検討していくバンダラナーヤカ・チェルワナーヤガム合意のタミル側の代表であるチェルワナーヤガムが、スリランカ自由党政権がタミル語の公用語化や権限委譲の実施にその合意後積極的な姿勢を示さない

ために、その政策実施を約束する国民統一党の支持にまわるなど、「異文化共存」を目指すはずの政策が政争の道具のように扱われてきた面もある。

スリランカの豊かな多様性とそれ故の難しさが見てとれる視点つまり「異文化共存」という視点がなければ、スリランカの「民族紛争」を理解することはできない。

## 二章 バンダラナーヤカ・チエルワナーヤガム合意

バンダラナーヤカ・チエルワナーヤガム合意は一九五七年七月スリランカ自由党党首で首相のS.M.P.D.バンダラナーヤカとタミル政党の一つである連邦党党首S.L.チエルワナーヤガムとの間で結ばれた。

S.W.R.D.バンダラナーヤカは現大統領のクマラトウンガ大統領の父親にあたる。現在政権についている人民連合の中心政党であるスリランカ自由党の創始者でもあるが、もともとはスリランカ自由党とともにスリランカで二大政党を形成する国民統一党に所属していた。オックスフォードで学び独立以前から政治の表舞台で活躍し、その頃から独立後は連邦制国家とすることを構想していたが、そのために国民統一党内部の権力争いにやぶれスリランカ自由党をつくったといわれている。一方で独立前の一九四五年タミル語の公用語化について議論していた「国家委員会」では、バンダラナーヤカは賛成票を投ずることをせず棄権するという態度を示している<sup>(5)</sup>。そ

の後仏教僧の支援とポピュリズム的要素を伴って一九五六年の総選挙で勝利を収め首相に就任する。そしてシンハラ語のみを公用語とする公用語法を制定することになる。そのためにこの「シンハラ・オンリー」とバンダラナーヤカが結びつけられることも多いが、「シンハラ・オンリー」は国民統一党の主張でもありその当時の大勢であったともいえる。

一方もう一人の当事者S.L.チエルワナーヤガムもはじめセイロンタミル議会に属していたが、その後新たに連邦党をつくりその党首となつている。その理由はチエルワナーヤガムが徐々にナシヨナリスト色を強め、その分離主義的な主張を認められないセイロンタミル議会とのあつれきが生まれたことによる。「連邦党」とは英語の訳であるがタミル語の政党名は「タミル王国党」あるいは「タミル国家党」という意味になる。このチエルワナーヤガムのナシヨナリスト的な姿勢がはじめからタミル人の間で支持されていたわけではない。一九四七年セイロンタミル議会から立候補して勝利を得たときとまったく同じ選挙区で、連邦党の候補として戦った一九五二年の選挙では国民統一党のタミル人候補者に敗れている。その流れが変わったのは一九五六年の公用語法でシンハラ語のみが公用語とされたときからでそれ以降急速に支持を集めていった。

公用語法には、シンハラ語がセイロンの公用語であることを定め、但し書きとしていかなる公務目的にもシンハラ語のみが使われ、そのための必要な措置を一九六〇年の十二月三十一日までに行うが、その措置が取られるまではそれまで使われていた一つの言語あるい

は複数の言語を使うことができる」とされている。独立後つくられた当時の憲法には言語に関する決まりについては何もなく、英語やタミル語が使われていたことはこの公用語法の但し書きを見ても分かるが、それを五年以内にすべてシンハラ語にするというものである。<sup>⑥</sup>

チエルワナーヤガムを中心とするタミル政治家はその公用語法案への抗議として、法案が議論されている国会の前で「サッテイヤグラハ」と呼ばれるハンガーストライキを行なっていたが、それに対してタミル人への暴動が起きる。それらのことがきっかけとなってバンダラナーヤカ・チエルワナーヤガム合意（以下B・I・C合意）は生まれる。

合意書にはまずバンダラナーヤカ首相は連邦制憲法つまり地域の自治のための議論や公用語法を撤回する措置をとることはできないが、その年の五月に政府草案として提出した地域議会法を検討することによって連邦党の要求に見合う方策を探るとあり、これがこの合意が行われる条件となる。<sup>⑦</sup>

言語問題に関して連邦党はタミル語とシンハラ語に同等の位置づけをするよう求めていたが、タミル語をナシヨナル語と認め北部州・東部州の行政はタミル語で行なわれることとするので合意している。そのための法案はタミル語をセイロンのナシヨナル少数派語と認めることを明記し、公用語法に違反しない範囲で北部州・東部州の行政はタミル語を使うことができるが、北部州・東部州で少数派である非タミル語話者に対しても必要な条項をつくるとされて

いる。<sup>⑧</sup>

「ナシヨナル語」とは分かりにくい言葉である。その「ナシヨナル」という言葉のもつあいまいな意味が逆に利用されて、実際に一九七八年の憲法ではこの言葉が使われている。一九七八年憲法四章十八条、スリランカの公用語はシンハラ語である、十九条、スリランカのナシヨナル言語はシンハラ語とタミル語である。そのように定められた「ナシヨナル語」がどのような役割を果たすかという点、例えば教育に関する条項では、だれでもが「ナシヨナル語」のうちどちらかの言語で教育を受ける権利を有する。そして大学教育においても原則としてそれまで教育を受けてきた「ナシヨナル語」で教育が受けられるコースを設けるとされている。このように教育に関する条項は言語に関して「ナシヨナル語」だけで構成されていて、教育に関してはシンハラ語もタミル語も同等の位置づけがされている。また、国会議員および地方行政機関の職員も「ナシヨナル語」を使ってその義務と職務を果たすことができる権利を有するとされていることをみれば、<sup>⑨</sup>「ナシヨナル語」とは「公用語」ではないが、「民族」の言語であることを「国家」が認めるという意味にとれる。

後述するようにB・I・C合意は撤回されたが、その後言語問題に関してはまず一九五八年にタミル語（特別条項）法令が制定され、その後タミル語の使用について定める法律がつくられていく。このタミル語（特別条項）法令には、教育、公務員試験、役所からの通知、北部州・東部州での行政機関においてタミル語の使用される範囲が

定められている。高校までは政府あるいは政府から補助を受けている学校でタミル語で授業を受ける権利が与えられ、大学においてもそれまでの教育課程でタミル語で授業を受けてきた生徒はひきつづきタミル語で授業が受けられる。公務員試験については、それまでの教育課程でタミル語で授業を受けてきていてセイロンの公用語に関する十分な知識を持ち、公務につくことが許可された後一定期間にその知識を得るという条件を満たせば、タミル語で試験を受けられる。一般の人は役所からの通知をタミル語の文書で受けとれ、役人も他の役所からの通知をタミル語の文書で受けとれる。北部州および東部州の行政業務は公用語法に違反しない範囲で規定の行政目的についてタミル語の使用が認められている。しかし、この法令の条項六には担当大臣がこの法令の原則と条項を実施にうつすための条例をつくとされ、実際に条例がつくれこの法令が施行されるのは一九六六年になる。<sup>10)</sup>

一九七二年に改正された憲法では、三章として独立した言語の章が設けられている。そのなかでタミル語の使用は一九五八年のタミル語（特別条項）法令に準ずるとあるが、新たに法と裁判に関してタミル語の使用範囲について定められている。新たな条項には、すべての法律はシンハラ語で制定されるが、その制定されたあらゆる法律はタミル語に翻訳されるとある。また、裁判所においても、その訴え、手続き、判決、記録はシンハラ語が使われるとす一方、北部州・東部州では他の方法がとられタミル語の通訳や翻訳が利用できることとされている。<sup>11)</sup>

前述したように一九七八年に改正された憲法でも、四章として言語の章があり、まずシンハラ語とタミル語が「ナショナル語」と定められ、教育機関や国会や地方行政機関の職務に使われるとされている。「ナショナル語」という言葉はそのほかの条項にも使われ「ナショナル語」の役割が明確にされている。法に関しては、あらゆる法は「ナショナル語」であるシンハラ語とタミル語の両方で制定・公布され、それらは英語に翻訳される。行政機関および裁判所においても、まず公用語がスリランカにおける行政機関および裁判所の言語であると定められたあと、但し書きにはタミル語は北部州および東部州における行政機関および裁判所の公文書の記録の保持とあらゆる業務の手続きを行なう言語として使うことができるとされている。また北部州・東部州に限らずどの州においても「ナショナル語」で書かれた役所からの通知や手続き上の用紙を得ることができる権利がある。北部州・東部州は「ナショナル語」で他の行政機関との連絡業務を行なうことができ、官報と公文書もすべて「ナショナル語」であるシンハラ語とタミル語の両方で公布されることになるなど、タミル語の位置づけについては細かく明確に法制化されていく。<sup>12)</sup>

次に権限委譲についてであるが、B・C合意の土台となった地域議会法案とは、植民地時代につくられた九つの州に代わり新たな行政区となる二十二の区域をつくり、その区域をもとに一つあるいは幾つかの区域を統合して地域議会をつくり一定の権限を認めるものである。しかし、実際に地域議会が行う業務は住民の福祉、災



害救助、農村開発、水資源の調査や貯水池などの開発と維持について中央政府と協力するという内容が主なもので、当該地域において担当大臣の承認のもと徴税業務を行えるところのほかは、地域議会に与えられる権限は担当大臣が順次定めていくとあるだけである。<sup>13</sup>

一方合意書では、地域議会に委譲される権限は農業、協同組合、土地と土地開発、植民、教育、医療、工業、漁業、住宅、社会事業、電気、灌漑計画、道路を含むとその権限が明記されている。また地域議会は徴税と負債についての権限を持ち、地域議会は中央政府から補助金を受けることができるとしている。<sup>14</sup>

植民についてはとくに一項設けられている。植民計画について地域議会はその地域内の土地を誰に譲渡するかについての権限と、その計画の仕事に雇う人を選ぶ権限が与えられるが、現在ガル川局によって管理されている地域の植民については考慮が必要であるとされている。それまで政府の行ってきた植民事業の大部分は北部州・東部州内で行われており、この合意によって実質上植民事業がタミル人に委ねられることを意味する。現在ガル川局によって管理されている地域の植民について考慮が必要とあるのは、すでにその地域に居住あるいは働いている東部州で少数派になるシンハラ人への配慮である。<sup>15</sup>

また、北部州を一つの地域とする一方東部州は二つないしそれ以上の地域とすることは、まず北部州・東部州でタミル人の地域議会をつくることを意味する。その上で州の境界を越えて二つないしそれ以上の区域から一つの地域議会をつくることができるとすること

によって、とくに東部州でマイノリティになるシンハラ人とムスリムにも地域議会が与えられることを保証している。<sup>16</sup> この東部州の地域議会において少数派となるシンハラ人とムスリムに対する配慮は現在政府が提案している地方権限委譲案のなかでもより洗練されたかたちで受け継がれている。

連邦党はこのB-C合意に対して一定の評価を与えている。党の主張である連邦制やタミル語をシンハラ語と同じく公用語にすることは認められなかったが、その主張の実現へ向けての契機と位置づけていた。また多くのタミル人もこの合意を支持していた。タミル人によるB-C合意の受入れ方は好意的かつ熱狂的でこの合意を非難する政治家が襲われるほどであったという。<sup>17</sup>

このようにタミル人からの支持はあったが、野党国民統一党からだけでなくバンダラナーヤカが選挙で勝利を収めたときの支持母体である仏教僧からの批判も高まっていく。タミル語を北部州・東部州の行政において使うことを許すことは、「シンハラ・オンリー」政策を無効にするものであり、B-C合意によるタミル人への権限委譲は中央政府の権限が損なわれタミル国家独立へ向けてのきつかけとなるという批判である。

公用語法案が議論されている国会の外でチェルワナーヤガムらが「サッティヤグラハ」を行ったように今度は仏教僧がバンダラナーヤカの自宅前で「サッティヤグラハ」を行ない抗議を示す。その抗議を受けてバンダラナーヤカはB-C合意を地域議会法案とともに撤回する。この年また暴動が起こる。そして一九五九年S.W.R.D.バ

ンダラナーヤカ首相は自宅で「黄色い衣」をまとった者に暗殺される。

言語問題に関しては、タミル語（特別条項）法令、一九七二年憲法、一九七八年憲法とB-C合意がきっかけとなって進展を見せ法制化されていくが、権限委議についてはB-C合意が撤回されたのち次章で述べる憲法十三次修正条項まで法制化されることはない。

### 三章 憲法十三次修正条項

一九八七年十一月、州議会への権限委議とタミル語を公用語とすることを定めた憲法第十三次修正条項が国会で正式に承認される。憲法第十三次修正条項はこの四か月前の七月スリランカ大統領J. R. ジャヤワルダナとインド首相ラジブ・ガンジーによって締結されたスリランカの平和と正常化をもたらすためのインド・スリランカ協定（以下、インド・スリランカ協定）に基づいてつくられている。

三十年前のB-C合意はチェルワナーヤガム率いる連邦党の「サツティヤグラハ」をきっかけにスリランカの党首間による話し合いの結果もたらされたものだった。今回はその背景が本格的な戦闘とインドの介入とにとって代わられている。B-C合意は無効になったがインド・スリランカ協定は憲法第十三次修正条項となり、B-C合意にあるタミル語の公用語化と権限委議は三十年を経て法制化された。

「大虐殺」とも呼ばれる一九八三年の暴動以降タミル人の「戦闘集団」が現れる。それとともにインドが「民族紛争」解決のための仲介者の役割を果たし始める。とくに一九八五年以降はスリランカ政府軍とタミル人「戦闘集団」との間の戦争と、それに慌ただしく対応するインド政府とスリランカ政府の交渉が目まぐるしく繰り返されることになる。

一九八五年六月J. R. ジャヤワルダナはラジブ・ガンジーと初めて会談しそこでスリランカ政府がタミル人「戦闘集団」を含むタミル人側と話し合いを始めることに合意する。七月・八月にプータンのティンブーで行われたスリランカ政府とタミル人側との交渉を経て同じ八月にインド政府とスリランカ政府がデリーで交渉を持ちその席で権限委議に基づいて民族和解を実現させることに同意する。スリランカ政府が「戦闘集団」も含めてすべてのタミル・グループを交渉相手としたことによって今度はタミル人側間に主導権争いが起こる。その結果武力を持つ「戦闘集団」の影響力が強くなり穏健派のタミル政党TULF（連邦党から引き継がれた「タミル統一解放戦線」）は「戦闘集団」からの圧力に屈しその八月のインド政府とスリランカ政府間の合意への支持を取り下げる。それでもなお翌年一九八六年の四月にインド政府は代表団をコロンボに送り話し合いでの解決を要求する。その結果十一月には権限委議を実現させることでTULFと合意した。しかしこの頃までにはLTTEが他の「戦闘集団」を圧倒し事実上何の影響も持たなくなったTULFとの合意は意味を成さないものとなる。<sup>18</sup>

一九八七年一月LTTEが北部・東部地域での分離独立の動きを見せたとしてスリランカ政府軍のLTTEへの攻撃が始まる。これに対してインド政府が懸念を表明すると同時にインドのタミル・ナドゥ州も独自にさまざまな方法でスリランカ政府の武力行使に抗議する。その結果スリランカのシンハラ・タミル新年に当たる四月にジャヤワルダナ大統領が停戦を宣言する。しかしその後からシンハラ人の村やコロンボでテロ活動が起り始める。五月スリランカ政府軍の攻撃が再度始まりジャフナの一部を制圧しさらに攻撃を強めようとしていた。六月インド政府は人道的援助として食料や日用品を送るが、その輸送船はスリランカ海軍に入港を拒否される。インド政府は翌日スリランカ政府の許可を得ずに戦闘機を伴った輸送機でそれらの品をジャフナに投下する。インド政府の「人道的援助」に対してスリランカのインド高等弁務官事務所前で仏教僧を含む大規模のデモが起こる。<sup>19</sup>

そして七月インド・スリランカ協定がコロンボにおいて調印され、十一月インド・スリランカ協定に基づいて憲法第十三次修正条項が国会で承認される。

言語問題に関してインド・スリランカ協定ではタミル語に加えて英語も公用語にするよう求めている。憲法第十三次修正条項ではそれを受けてタミル語は公用語となっているが、英語は「リンク語」とされて公用語にはならなかった。

それから約一年後の一九八八年十二月に承認された憲法第十六次修正条項において、タミル語を公用語にすることによって生じた条

項の不備をすべて直す。例えば行政について書かれている条項では、シンハラ語とタミル語がスリランカの行政機関の言語であると明記されるように、<sup>20</sup> 公用語としてタミル語はシンハラ語と同等の位置づけを憲法上得る。

法律上タミル語は公用語となったのではあるが、公用語局の用紙がシンハラ語でしか印刷されていないということが今でも起こるなど、その法律がそのまま実施されているわけではない。しかし、法制化されたことによって、少なくとも「文化」としてではなく「権利」として要求することができると言える。

また、憲法第十六次修正条項には「リンク語」としての英語の役割も明確にされている。一般人の役所における手続きや連絡事項は英語でも可能とされている。また州議会など地方の公的機関では、行政言語の異なる州議会や地方公的機関のあいだでの業務手続きや連絡は、シンハラ語やタミル語ではなく英語で行われるとされている。<sup>21</sup>

インド・スリランカ協定には権限委譲に関することが述べられる前にスリランカ国家の性格づけについて記されている。スリランカは多民族多言語、とくにシンハラ、タミル、ムスリム（ムーア）、バーガーからなる複合社会であることを認めること、そして各民族集団はそれぞれ文化的・言語的アイデンティティをもちそれらは大切に育まなければならないことを認識すること、さらにスリランカの特徴である多民族・多言語・多宗教という複合社会を保持し、すべての市民が平和に安全にそして調和をもって生活ができ自らの願

望を十分になえることができることを自覚することである。<sup>22</sup>しかし、憲法第十三次修正条項にはこのような国家の文化多元的性格については一切触れられていない。

また現政権も政権についた当初には、国家の文化多元的性格を表現する言葉をその提案のなかに含んでいた。一九九五年の権限委議提案には、多元的民主主義のなかですべての共同体が建設的なパートナーを築いていくとあり、<sup>23</sup>一九九六年に提出された権限委議提案の改訂版では、多元的社會を特徴づける豊かな文化的・民族的多様性を保持するとある。<sup>24</sup>しかし、一九九七年に提出された権限委議を含む憲法改正草案には国家の文化多元的性格を表わすような記述はない。

また、インド・スリランカ協定には、北部州・東部州はスリランカのタミル語を話す人々が歴史上居住していた地域であることを認識することとある。<sup>25</sup>これはタミル・ナシヨナリストの主張である。北部州・東部州はタミルの「ホームランド」という主張にそって付け加えられた項目である。国家の性格づけの項目と合わせて、当時タミル・ナドゥ州による支援を含め、タミル人側により友好的だったインドの意向の反映が伺える。このことは権限委議についての項目にも見ることができるとある。

権限委議については、州議会選挙を一九八七年十二月三十一日までに行うことと、東部州を北部州と統合するか分離するかについての住民投票をその選挙後一年以内に実施するが、その間暫定的に北部州と東部州は統合して一つの州とすることが記されている。<sup>26</sup>し

かし、インド・スリランカ協定には東部州で少数派になるムスリムやシンハラ人についての考慮はない。憲法第十三次修正条項にも州の統合および分離を決定する方法は国会が定めるとされているだけで、東部州の少数派への配慮はない。

そのようなことはあるが、より重要なのは州議会の設置と州議会への権限委議が憲法第十三次修正条項によって法制化されたことにある。その法のもと暫定的に統合された北部・東部州議会選挙が行われたのは一九八八年十一月で、他の州議会選挙はそれに先だって四月と六月に行われた。北部・東部州議会ではタミル政党の国家人民革命解放戦線が与党となりタミル人による自治が始まることになった。

しかし、権限委議を議論するときにつねにつきまとう権限委議はタミル国家独立につながるという批判をかわすためか、憲法第十三次修正条項には、中央政府の権限が損なわれないようにするだけでなく、州議会に対する中央政府と大統領の役割も綿密に定められている。

例えば、権限の分担については、州議会に委譲される「州議会リスト」とともに、中央政府の「保留リスト」と中央政府と州議会が協力して行う「兼務リスト」が列挙されている。しかし、経済計画を例にとると「州議会リスト」には州の経済計画の実施とあり、「兼務リスト」には州レベルの計画実施の作成と承認とある。つまり、中央政府は計画作成に関わり、中央政府が州議会と共にその計画を承認しなければ、州議会はその計画を実施できない。他の項目にも

同じことがいえ、権限が委譲されたとはいえ実質的には中央政府の意向に沿わないと何もできないように「兼務リスト」がつくられている。<sup>27</sup>

また州議会は、州知事、閣僚長官、閣僚、議員で構成されるのだが、そのうち州知事だけは選挙で選ばれるのではなく大統領に任命されることになっていて、大統領の意向に沿っている間はその地位に就くことができることされている。その州知事は州知事特権をもつていて、州議会議員のなかから閣僚長官を任命し、閣僚長官のアドバイスに基づき州議会議員のなかから閣僚を任命することができる。また州知事の自由裁量によって成された決定は最終的なものであり、その州知事の自由裁量の行使は大統領の命令に基づくこととされている。

<sup>28</sup> このように大統領の意向も州議会在を左右する。大統領は、州知事から州議会の行政運営が憲法に反しているという連絡を受ければ、その州議会に与えられているすべての権限を自分の権限に移すこともできる。<sup>29</sup>

大統領や中央政府の意向に左右されるとともに、州議会が何か行おうとすると複雑な手続きが必要になる。例えば州議会で承認された法案の扱いについてだが、まずその州議会で承認された法案を州知事に提出する。この際には州知事は承認することをせず、法案について再考すべき点や変更すべき点などについて州議会に通知する。州議会は州知事の通知を考慮し再度州議会で承認する手続きを行う。そしてまた州知事に同意を求めるためにその法案を提出する。州知

事はこの時点でその法案を承認することができるのだが、決定を保留することもできる。その保留された法案は大統領を通して最高裁判所に回され、最高裁判所はその法案が憲法に違反していないかどうかを判断する。最高裁判所から合憲の通知を得て初めて州知事はその法案を承認する。<sup>30</sup>

インド平和維持軍およびスリランカ政府軍とLTTEとの交戦状態という状況以上に、州議会運営を難しくしたのは権限委譲を定めた憲法第十三次修正条項自体にある。

一九八八年十二月、北部・東部州議会選挙が行われた一か月後、インド・スリランカ協定にも権限委譲にも批判的だったR. プレマダサが大統領に就任する。

プレマダサは一九九〇年七月州議会修正法令を発令する。憲法第十三次修正条項には州知事に解散権があるだけでその手続きについては何もないのだが、この修正条項によって州知事は大統領に州議会の違法行為を連絡することにより州議会在を解散できることになった。<sup>31</sup> 実質的な権限委譲を早期に実施するよう要求してきた北部・東部州議会に対し、この法案が適用され北部・東部州議会在は州議会選挙から二年も経ずに解散させられる。それ以来北部州において州議会選挙は行われていない。

#### 四章 異文化共存への試み

C. ギャーツによれば、言語・宗教・人種などと結びついたアイ

デンティティの主張を認めることと、より効果的な政治秩序と社会正義の拡大をはかる国家を建設することを結びつけようとする試みが新興国に混乱をもたらす。シンハラ語を唯一の公用語にすることや仏教を最も重要な宗教と位置づけることであれ、タミル語をシンハラ語と同じく公用語にすることや北部・東部地方に権限委譲を行うことであれ、「本源的感情」を政治の舞台にのせていることにはかわりがない。スリランカでの「統一的革命」はまだ訪れそうにない。<sup>②</sup>しかし、このことはすでに「新興国」だけの問題ではなく現在および将来の国家の問題でもある。

クマーラトウガ政権の提案する権限委譲をふくむ新憲法草案は、タミル政党とムスリム政党の支持を得ているもののその法制化を実現させるのは難しい。憲法改正の承認にはまず国会の三分の二以上の多数が必要になるが、それは現在の議席数のもとでは野党国民統一党の協力を必要とする。現在まで野党国民統一党はその憲法改正に協力する姿勢を見せていない。それが「草案」であって「法案」にすることができない理由である。

最近スリランカでは「政治文化」が変わらなければ「民族紛争」も解決しないという言い方が良くされる。パジェロに象徴される政治家のライフスタイルと政党が対立するばかりで何も問題が解決しない政治状況を指してその言葉が使われる。その対立は今に始まったわけではない。独立以来人民連合の中心政党であるスリランカ自由党と国民統一党は、ほぼ総選挙が行われるたびに政権を交代してきた。政権が変わると政策だけでなく、一九七二年と一九七八年の

政権交代のときのように憲法までもかえてしまう。今回また憲法改正である。

前政権のイギリスの閣僚が仲介して、クマーラトウガ大統領と野党の党首ラニール・ウイクラマシンハの間で「民族紛争」解決のために協力を約束する書簡を交わしたこともある。しかし、政治に利用されて、お互いがその約束した内容を守っていないと批判しあうだけにおわる。「民族紛争」が経済の発展を妨げることもあり、最近ではビジネス社会がイニシアチブをとって与党と野党の協力を促す声明を発表し全政党会議を開催したが、野党はそれに参加せずその対立を浮き彫りにしただけだった。

野党と与党が協力して現在提案されている権限委譲が実施されることになっても「民族紛争」が終わる保証はない。L T T Eは権限委譲では満足せず独立国家を強硬に要求しているからである。

クマーラトウガ大統領は一九九四年、南部州選挙で勝利を収めたあとの総選挙でスリランカ自由党を中心として左翼政党やムスリム政党を含む人民連合を率いて政権を獲得し、十二月の大統領選挙では六十二%以上の得票率という圧倒的な支持を受けた。そこには戦争が終り平和が訪れることへの期待が込められていた。実際に大統領選挙のあとL T T Eとの平和交渉が始まる。しかし、その四か月後にL T T Eが戦闘を再開しその交渉は打ち切られている。それ以来、テロ活動と戦闘は激しさを増し、軍事費は毎年国家予算の二五%を占めるほどになっている。テロ活動と激しい戦闘が起こるたびに権限委譲についての議論は後方に追いやられる。

それでも最近の世論調査では大多数の人が戦争によっては解決するとは思えず、何かしらの武力に頼らない方法が必要であるとしている。しかし、その調査では約半数の人がテロ活動と戦闘が起こっている状況を考えると権限委譲だけでは問題は解決しないとみている。一方権限委譲によって解決できるとする意見は三割程度だった。

③ 憲法を改正するには国会で承認を受けたあと住民投票によって過半数を得なければならぬ。

対立する「文化」を共存させようとする政策が遅々として進まないことや中途半端なあたりで実行されるあいだに、社会環境も変わり新たな問題もでてくる。

例えば、言語については英語の重要性が盛んに議論されている。その理由はスリランカのビジネス社会の「公用語」が英語であることによる。スリランカも経済発展と世界銀行などの指示で民営化が進んでいることにより民間会社が増えている。

大学生はAレベル試験合格者の十五%、全体で見れば二%という狭き門を通過してきたエリート的存在であるが、英語ができなければ卒業しても就職するのは難しい。

一方スリランカには「インターナショナル・スクール」と呼ばれる私立校が数多くあり、そこでの授業はすべて英語で行われる。そのほかの私立校と公立校では英語は一つの科目でしかない。つまり高額授業料を払ってそのような学校に行ける裕福な家庭の出身で、しかもそのような私立校はコロンボに集中しているため、コロンボに住むものが就職するうえで圧倒的に有利になる。そのため授業料

無料の公立の学校でも英語を小学一年から教えるよう改革が成されたが、コロンボのような都市は別にして地方の学校にまでそれを実行するには教師が不足している。

権限委譲のような政治制度の改革はなかなか進まず、新たな問題もでてきてはいるが、教育現場や行政機関においてはそれぞれの文化に配慮したことがなされている。コロンボの大規模な公立校ではさまざまな宗教・民族の生徒が同じ教室にいるのも珍しいことではない。仏教徒・カトリック・ムスリムの生徒が一つの教室にいる場合、宗教の時間には三人の先生が同じ教室内で三つのグループに分かれて授業を行なう。

また、行政機関においても省レベルでは仏教省があるだけで仏教への偏りは見られるが、宗教活動などの支援をおもな業務とするヒンドゥー宗教文化庁とムスリム宗教文化庁が、宗教文化省のもとに設置されている。キリスト教徒に対しては宗教文化省にキリスト教部局があるだけだが、キリスト宗教文化庁の設置も検討されている。これらのことを「文化」の差異が強調されていくだけと見ることもできるだろうが、「文化」を認める社会正義の拡大とも見れる。「文化」と「政治」が結びついているのをいかに見るかの違いである。「対立」からは一面しか見えてこない。視点を「対立」から「共存」へかえる必要がある。

「異文化共存」というとき「文化」を所与の本質的なものとみなしているわけではない。「文化」が権力関係によってつくられていく過程は、ポストモダンの問題の一つとして無視することはできない。

しかし、その問題とともに、つくられる象徴と意味のシステムが文化であるならば、権力関係によってつくられた対立する「文化」を共存させようと試みる現在進行中の「政治的創造力」も文化の問題である。

注

- (1) Daily News, 1998, February 5, p16.
- (2) The Government's Proposals for Constitutional Reform, Ministry of Justice, Constitutional Affairs, Ethnic Affairs and National Integration, October, 1997.
- (3) 梶原景昭「一九九七「対立から共存へ」青木保他編『古波講座文化人類学第1巻一異文化の共存』古波書店、p196。
- (4) Daily News, 1998, February 5, p16.
- (5) Loganathan, K., 1996, Lost Opportunities, Centre for Policy Research and Analysis, p5.
- (6) Official language Act, No.33 of 1956.
- (7) Bandaranaike-Chelvanayakam Pact of 1957, 1996, in Regi Siriwardena ed., Sri Lanka: The Devolution Debate, International Centre for Ethnic Studies Colombo, pp196-198, p196.
- (8) *ibid.*, p197.
- (9) The Constitution of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, 1978, p11.
- (10) Tamil Language Act, No.28, 1958, p1.
- (11) The Constitution of the Republic of Sri Lanka, 1972, pp.5-6
- (12) The Constitution of the Democratic Socialist Republic of Sri

Lanka, 1978, p11-13.

- (13) Draft Bill for the Establishment of Regional Councils of 1957, 1996, in K.M.de Silva, Devolution in Sri Lanka, International Centre for Ethnic Studies Kandy, pp72-89, pp79-83.
- (14) Bandaranaike-Chelvanayakam Pact of 1957, 1996, p198.
- (15) *ibid.*, p198.
- (16) *ibid.*, p197.
- (17) Loganathan, 1996, p22.
- (18) de Silva, K.M., 1998, Whirlwind, Penguin Books India pp218-27.
- (19) *ibid.*, pp229-31.
- (20) Sixteenth Amendment to the Constitution, 1988, p1.
- (21) *ibid.*, pp1-5.
- (22) Indo-Sri Lanka Agreement to Establish Peace and Normalcy in Sri Lanka of 1987, 1996, in Regi Siriwardena ed., Sri Lanka: The Devolution Debate, International Centre for Ethnic Studies Colombo, pp204-212, pp204-205.
- (23) Text of Government's Devolution Proposals of August 3, 1995, 1996, in Regi Siriwardena ed., Sri Lanka: The Devolution Debate, International Centre for Ethnic Studies Colombo, pp122-133, pp122-23.
- (24) Text of Government's Devolution Proposals of January 16, 1996, in Regi Siriwardena ed., Sri Lanka: The Devolution Debate, International Centre for Ethnic Studies Colombo, pp134-67, pp134-35.
- (25) Indo-Sri Lanka Agreement to Establish Peace and Normalcy in Sri Lanka of 1987, 1996, p204.
- (26) *ibid.*, pp205-06.



- (27) Thirteenth Amendment to the Constitution, 1987. pp18-42.
- (28) *ibid.*, pp2-6.
- (29) *ibid.*, pp10-11.
- (30) *ibid.*, p9.
- (31) Provincial Councils(Amendment) Act, No.27 of 1990.
- (32) キアーツ、C.「一九八七「統合的革命」新興国における本源的感情と市民政治」『文化の解釈学Ⅱ』岩波書店、1121-207頁。
- (33) The Island(Sunday Edition), 1998, October 4th, pp1-2.

# **Endeavours Towards the Coexistence of Other Cultures : A case study of the proposals for devolution and the language policy in Sri Lanka**

Kei NAKAYAMA

The devolution of power to the ethnic minorities and the language policy recognizing Tamil language as an official language in Sri Lanka are their endeavours towards the coexistence of other cultures. In order to understand the 'ethnic conflict' in Sri Lanka it is not enough to study only on the policies such as 'Sinhala Only' which lead to the suppression of ethnic minorities.

Bandaranaike-Chelvanayakam Pact of 1957, which was abrogated later, agreed to recognize Tamil language as an official language and the devolution of power. The use of Tamil language in spheres of education, administration, and legal matters had been accepted in the constitutions after the pact.

In the thirteenth amendment to the constitution of 1987, Tamil language became an official language and the devolution of power was legalized. Though the elections of the provincial councils were implemented, the powers were not devolved to the provincial councils because the thirteenth amendment to the constitution of 1987 allowed the central government and the president to have their influences on the various things with regard to the provincial councils. The devoluiton of power is proposed again by which the current government seeks to solve the problem of the 'ethnic conflict'. It, however, seems difficult to do it even if the proposals are approved in the parliament and by a referendum because of the current military confrontation in Sri Lanka.

Endeavours towards the coexistence of other cultures accept each demand of the 'cultures', which emphasizes the difference among the 'cultures' and leads to the conflict between the 'cultures'. In spite of those facts, I think that endeavours to get the 'cultures' coexist in a society as well as the making processes of the 'cultures' are issues of culture.

## **Key words**

culture, Sri Lanka, devolution, language, coexistence