

スリランカ民主社会主義共和国  
東部州復興開発支援協力プログラム  
準備調査報告書

平成21年3月  
(2009年)

独立行政法人国際協力機構  
南アジア部

南ア
JR
09-011



スリランカ民主社会主義共和国  
東部州復興開発支援協力プログラム  
準備調査報告書

平成21年3月  
(2009年)

独立行政法人国際協力機構  
南アジア部



# 目 次

東部州地域地図  
東部州タイムライン  
現地写真  
略語一覧

第1章 調査の背景と目的、及び調査手法	1
1-1 調査の背景	1
1-2 調査の目的	1
1-3 調査手法	1
1-4 調査団の構成	2
1-5 調査日程	2
1-6 主要面談者	3
第2章 東部州復興開発の特殊性	6
2-1 東部州の紛争被害と現状の特殊性	6
2-1-1 他の紛争被害地域との比較	6
2-2 民族間対立の歴史と現状	7
2-2-1 東部の民族問題の土台形成の経緯	8
2-2-2 民族間同士の対立要素	10
2-3 現状の政治、治安状況	12
2-3-1 政治状況一般	13
2-3-2 治安状況	13
2-3-3 チェックポイント	15
2-4 行政システムの現状	16
2-4-1 スリランカの行政システムと東部州評議会政府組織	16
2-4-2 東部州行政システムの問題点	22
第3章 「東部州復興開発の必要性」の整理	29
3-1 東部州住民への裨益	29
3-2 国全体への裨益	29
3-3 国レベルへの貢献可能性	30
第4章 東部州復興開発のリスク分析	32
4-1 事業形成、実施上のリスク分析	32
4-1-1 リスクの特定 -4つのリスク-	32
4-1-2 リスク影響分析と対応プラン	36

第5章 今後の支援シナリオ .....	39
5-1 スリランカの開発戦略 .....	39
5-1-1 「Mahinda Chintana : Vision for a New Sri Lanka」 .....	39
5-1-2 「Three Year Eastern Province Development Plan 2007 - 2010」 .....	39
5-2 他ドナーの動向 .....	40
5-3 事業シナリオプラン .....	42
5-3-1 事業シナリオプランにおける課題ツリー .....	43
5-3-2 地域別優先度 .....	43
5-3-3 事業シナリオのフレームワーク案 .....	45
添付資料：参考資料リスト .....	47

# 東部州地域 地図

## トリンコマレー県

ニラウェリ海岸

東部州評議会事務所

ナガアル  
自然保護区

ワスゴムワ  
国立公園

パーシクダ海岸

## バティカロア県

マドゥル・オヤ国立公園

ガル・オヤ国立公園

## アンパラ県

アルガンベイ海岸

ヤーラ国立公園







# 東部州 タイムライン

2004年	<ul style="list-style-type: none"> <li>2004年3月 東部LTTE代表カルナがLTTEを離脱 その後タミル政党TMVPを設立</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>2000年9月 米留滞で両野多発テロ発生</li> <li>2001年7月 LTTEがカトナヤカ空軍基地、国際空港攻撃</li> <li>2001年12月 総選挙でUNPのワニル氏が首相に LTTEが一方向停戦を通告</li> <li>2002年2月 政府、LTTEが停戦合意に至る</li> <li>2002年9月 第1回和平交渉始まる</li> <li>2003年3月 第4回和平交渉、停戦で実施</li> <li>2003年6月 スリランカ復興開発に関する東京会議開催</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>2005年10月 ラージャパクサ大統領誕生</li> </ul>		
2006年	<ul style="list-style-type: none"> <li>2006年4月 トリンコマレーで暴動が相次ぐ</li> <li>2006年7月 東部で政府軍、LTTEの戦闘激化。事実上の戦闘再開</li> <li>2006年9月 停戦監視団のEU団員がLTTEの要求で撤退</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>2007年1月 北・東部州が分離され、北部州、東部州となる</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>2007年7月 政府軍が東部州地域を完全制圧 東部州主席次官が何者かに射殺される</li> <li>2007年11月 政府軍の空襲によってタミルチェルバン LTTE政治局長が死亡</li> <li>2008年1月 政府が停戦合意放棄。停戦監視団が撤退</li> </ul>		
2008年	<ul style="list-style-type: none"> <li>2008年3月 東部州の地方議会選挙実施 TMVPが躍進</li> <li>2008年5月 東部州評議会選挙実施 TMVPのピッラヤンが主席次官に就任</li> <li>2008年10月 TMVP内でカルナ、ピッラヤンの確執が深まる カルナ、与党SLFPに入党、国会議員となる</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>2009年1月 政府軍が北部キリノッチを制圧</li> <li>2009年2月 LTTE航空部隊2機が首都圏で自爆テロ攻撃</li> <li>2009年3月 カルナ議員、国家統合・和解省大臣に就任</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>2009年1月 政府軍が北部キリノッチを制圧</li> <li>2009年2月 LTTE航空部隊2機が首都圏で自爆テロ攻撃</li> <li>2009年3月 カルナ議員、国家統合・和解省大臣に就任</li> </ul>		



## 現 地 写 真



州政府関係者との面談。地方自治体を担当する CLG、及び 3 県の ACLG



アンパラ事務所長との面談。3 県の事務所長と面談した



地域開発、生活改善を行う現地 NGO 代表との面談



現地 NGO との面談で、治安状況、人権保護の状況についてヒアリングした



国道 4 号線の工事現場。コントラクター及び重機作業員は南部から来ているシンハラ人であった



バティカロア県北部。道路脇に「地雷注意」の掲示がある地域が残っている





トリンコマレー南部の Ichchilampattai。激戦地区だったためにインフラの被害が大きい



トリンコマレー南部。旧 LTTE 支配地域の若者。ID カードがなく他の地域に出られない者もいる



トリンコマレー UNDP 事務所。日本政府拠出による「Livelihood Development Programme」（2008 - 2011）を実施中



トリンコマレーの海岸で遊ぶ子どもら



厳重な警備体制が敷かれている東部州事務所ゲート



北部や東部地域の避難民などに食糧配布を行う WFP トリンコマレー基地



## 略 語 一 覧

ACLG	Assistant Commissioner of Local Government
ADB	Asian Development Bank
CHA	Consortium of Humanitarian Agencies
CIRM	The Centre for Information Resources Management
CLG	Commissioner of Local Government
DCC	District Coordination Committee
DPS	District Planning Secretariat
DS	District Secretariat, Divisional Secretariat
ERD	Department of External Resources
GOSL	Government of Sri Lanka
GTZ	The Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit ドイツ技術協力公社
HSZ	High Security Zone 軍事的高度警戒地域
IDP/IDPs	Internally Displaced Person(s)
JBIC	Japan Bank for International Cooperation
JICA	Japan International Cooperation Agency
JVP	People's Liberation Front (英訳)
LTTE	The Liberation Tigers of Tamil Eelam
MANRECAP	Mannar District Rehabilitation and Reconstruction through Community Approach Project
MC	Municipal Council
MDTU	Management Development Training Unit
MLGPC	Ministry of Local Government and Provincial Councils
MNBEID	Ministry of Nation Building and Estate Infrastructure Development
NECORD	North East Community Restoration and Development Project
NEIAP	North East Irrigated Agriculture Project
NGO	Non Governmental Organization
NPC	Northern Provincial Council
NPD	Department of National Planning
PAMP	Poverty Alleviation Microfinance Project
PEACE	Pro-poor Economic Advancement and Community Enhancement Project
PMU	Project Management Unit
PNA	Peacebuilding Needs and Impact Assessment
PS	Pradeshiya Sabha 村議会
RDA	Road Development Authority
SWOT	Strength、Weakness、Opportunity、Threat 分析
T-CUP	Tsunami and Conflict Affected Communities Upliftment Project in the North & East Region
TMVP	Tamil Peoples Liberation Tigers (英訳)

TRINCAP	Agriculture and Development for Rehabilitation and Reconstruction through Community Approach in Trincomalee
UC	Urban Council
WFP	World Food Programme
3R	The National Framework for Relief, Rehabilitation and Reconciliation



# 第1章 調査の背景と目的、及び調査手法

## 1-1 調査の背景

スリランカ民主社会主義共和国（以下、スリランカ）では1983年以降激化した多数派のシンハラと少数派のタミルとの民族対立は、約20年間にわたる内戦を経て、2002年2月に無期限停戦合意に至った。しかし、停戦合意以降の両者の様々な和平に向けた働きかけの努力にもかかわらず、2006年7月以降戦闘は再度激化し、2008年1月に停戦合意も失効した。政府軍は、2007年7月に東部地域全域を制圧したと発表し、2008年5月には東部州評議会選挙を実施した。

東部州においては、LTTE（タミル解放の虎）の影響から解放されつつあり、国内避難民の安全な帰還と再定住の促進のために支援が必要になっており、スリランカ政府としても東部州再開発を最優先課題としている。

他方、現地の情勢についてはいまだ不安定要素が多く、JICAとしては、引き続き治安情勢や全体の開発ニーズ等を十分考慮したうえで案件形成を行う必要がある。さらに、東部州の案件形成において留意すべきことは、我が国が進めている和平プロセスへの支援を後押しする観点から、人間の安全保障の考え方を踏まえ、紛争で影響を受けた脆弱な人々に対して経済的・社会的に自立する道を切り開き、人々に平和の配当を実感させることである。

このような状況を踏まえ、これまでの東部州におけるJICAプロジェクトの実施状況及びこれまでの成果を整理し、東部州の現状、ステークホルダー分析、援助ニーズの分析を行ったうえで、今後の東部州における案件形成方針を作成するための調査を行った。

## 1-2 調査の目的

本調査は、スリランカ政府の東部州における開発課題及び関連施策及び他ドナーの動向等に係る情報収集・分析を行い、人間の安全保障の考え方を踏まえ、紛争で影響を受けた脆弱な人々に対して経済的・社会的に自立する道を切り開き、人々に平和の配当を実感させるといった視点を踏まえつつ、JICAプロジェクトの実施状況及びこれまでの成果を整理し、東部州の現状、ステークホルダー分析、援助ニーズの分析を行ったうえで、今後の東部州における案件形成方針を作成するとともに、今後の我が国協力の方向性にも資することを目的とする。

## 1-3 調査手法

東部州ではいまだに様々なアクターが存在し、スリランカ全体のなかでの政治的な位置づけも流動的である。ドナーとして今後の事業展開におけるリスクを特定するためには、関係者の公式見解や既存データの取りまとめでは見落とされがちな現地の背景を把握し、リスク・センシティブな情報分析が求められている。

このため、本調査では現地の多様な関係者からのヒアリング等に重点を置き、これまでの現実のとらえ方とは異なる視点も柔軟に取り入れる方針で臨んだ。

#### 1-4 調査団の構成

	担 当	氏 名	所 属
1	協力計画	飯田 鉄二	JICA 南アジア部 南アジア第4課
2	プログラム計画調査	清水 研	ビコーズインスチテュート株式会社

#### 1-5 調査日程

訪問期間：2009年3月1日～21日

月日	訪問先
3/1 日	飯田団員、清水団員（成田発）
2 月	（コロンボ着） JICA 事務所打合せ、関係者ヒアリング 日本大使館
3 火	金森 JICA 専門家 JICA 事務所セキュリティアドバイザー International Crisis Group （ハバラナへ移動）
4 水	（トリンコマレーへ移動） 北部州評議会事務所 PEACE 井川コンサルタント（日本工営） トリンコマレー県事務所長 GTZ トリンコマレー事務所 TRINCAP 山岡チーフアドバイザー
5 木	（バティカロアに移動） トリンコマレー県ムトゥール郡事務所長 バティカロア県ワカライ郡事務所長
6 金	バティカロア県事務所長、DPS NGO コンソーシアム、CHA バティカロア バティカロア県マンムナイ西郡事務所長 （アンパラへ移動）
7 土	現地 NGO（SOND）
8 日	アンパラ事務所長、DPS
9 月	CHA アンパラ （バティカロアへ移動）
10 火	（トリンコマレーに移動） 東部州政府事務所、CLG、ACLG トリンコマレー県イッチランパトゥ郡事務所長
11 水	CHA トリンコマレー UNDP トリンコマレー事務所
12 木	東部州評議会事務所

		(コロンボに移動) JICA 事務所報告
13	金	JICA 事務所協議 日本大使館打合せ
14	土	資料整理 (飯田団員 コロンボ発 成田着)
15	日	資料整理
16	月	ADB WB
17	火	資料整理
18	水	地方政府・州議会省 RDA JEN 特定非営利活動法人ジェン コロンボ事務所
19	木	国家建設エステート・インフラ開発省 国家上下水道局 Center for Policy Alternative
20	金	JICA 事務所報告 (清水団員 コロンボ発)
21	土	(成田着)

#### 1-6 主要面談者

- (1) 国家建設エステート・インフラ開発省 (Ministry of Nation Building and Estate Infrastructure Development)  
Mr. M. S. Jayasinghe, Advisor/Chairman NSCMA
- (2) 地方政府・州議会省 (Ministry of Local Government & Provincial Councils)  
Mr. Sunil Fernand, Additional Secretary
- (3) 道路開発庁 (Road Development Authority : RDA)  
Mr. H. M. K. G. G. Banadra, Director (Planning)
- (4) 国家上下水道局 (National Water Supply and Drainage Board : NWSDB)  
Mr. H G Tilakaratna, Additional General Manager  
Mr. Thilina S Wjethunge, Assistant General Manager
- (5) 東部州評議会 (Eastern Provincial Council : EPC) 事務所関係者  
Mr. U P Balasingham, Chief Secretary 主席次官  
Mr. V Mahendrajah, Deputy Chief Secretary (Planning)  
Mr. Manangarajah, Secretary to Local Government  
Mr. M Dhayaparan CLG

Mr. K Kunonathan ACLG (トリンコマレー)

Ms. T Sahiyananthu ACLG (バティカロア)

Mr. A J M irshad ACLG (アンパラ)

(6) 北部州評議会 (Northern Provincial Council : NPC)

Mr. S Rangaraja, Chief Secretay 主席次官

(7) 東部県事務所関係者

Mrs. R. Kethswaran, Batticaloa (Acting) District Secretariat 県事務所長

Mr. K. Nedunchelyan, Director Planning, Batticaloa District Planning Secretariat

Mr. Sunil Kannagara, Ampara District Secretariat 県事務所長

Mr. Bawa, Planning Director, Ampara District Planning Secretariat

Mr. Ranjith De Siliva, Trincomalee District Secretariat 県事務所長

Mr. Chelvanayagam, Mutur Divisional Secretary (Trincomalee)

Mr. S Giridharan, Vakarai Divisional Secretary (Batticaloa)

Mr. K.Vimalanathan, Manmunai West Divisional Secretary (Batticaloa)

Mr. P Thaneswaran, Verugal (Ichchilmpattu) Divisional Secretary (Trincomalee)

(8) 他ドナー、国際 NGO

Mr. Thiruchelvam (Asian Development Bank)

Mr. Manoharan, Rural Development Specialist (World Bank)

Ms. Kirsten Hommann, Economist (World Bank)

Ms. Psyche Kennett (GTZ)

Mr. Indrarajan UNDP Field Engineer、Mr. M H Dhaanish Field Program Officer (UNDP Trincomalee TRP Office)

Mr. Alan Keenan, Senior Analyst (International Crisis Group)

(9) NGO 関係者

Mr. S. Senthurajah, President of SONDO

Mr. S. B. Sylvester, Batticaloa District Officer, Consortium of Humanitarian Agencies (CHA)

Mr. M Rajamoney, Ampara District Officer, CHA

Mr. V Kakaichelvan, Trincomalee District Officer, CHA

西丸崇 JEN 特定非営利活動法人ジェン コロンボ駐在員

(10) JICA スリランカ事務所、専門家

金子所長、西野次長、三橋所員、小田原所員、湯浅所員、稲岡所員、大石企画調査員、オースチン・フェルナンド安全対策アドバイザー、金森専門家（保健省アドバイザー）、山岡 TRINCAP チーフアドバイザー

(11) 在スリランカ日本大使館  
参事官、定本書記官

(12) 民間  
PEACE プロジェクト・井川コンサルタント（日本工営）

## 第2章 東部州復興開発の特殊性

### 2-1 東部州の紛争被害と現状の特殊性

スリランカ東部州における復興支援には、他の紛争国や一般的なポストコンフリクトにおける条件と共通するものもあると同時に、いくつかの特殊性を見いだすことができる。

#### ここでのポイント

スリランカ東部州復興開発には以下の特徴がある。

- ◇ 物理的被害は局地的で、紛争中も一定レベルの経済活動が継続されていた地域もある。
- ◇ 人的資源の被害もあるが、他の紛争地域に比すると一定の質量が存在している。
- ◇ 武力紛争の解決プロセスにはいまだに混乱がある。
- ◇ 復興開発支援と経済開発支援が同時に求められている。

#### 2-1-1 他の紛争被害地域との比較

カンボジアや東ティモールといったアジアの紛争被害地域の状況と比較すると、東部州の紛争被害は以下のような特徴がある。

表2-1 他の紛争被害地域との比較

項目	その他の紛争被害地の例	スリランカ東部州の特徴
物理的被害	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国土の大部分が崩壊、あるいは伝統社会が崩壊（カンボジア）</li> <li>・経済活動のシステムが破綻</li> <li>・大規模な地雷除去が一般生活の安定のために必要とされた（カンボジア）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「局地的な直接紛争被害」 直接的な紛争被害は一部。一部では経済システムが壊滅的破壊を受けたが、その他では流通を含め一定程度機能している。</li> <li>・「全体的な低開発」 長期にわたる紛争の緊張関係、また LTTE の存在があった地域全体の開発が遅れている。特に旧 LTTE 支配地域では開発が行き届いていない。長く利用されずにある農地や灌漑設備の復旧には困難が伴うケースも多い。</li> <li>・海岸線沿いの地域では津波による被害もある。</li> </ul>
人的被害	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国内の数割以上が難民、避難民となる（カンボジア）</li> <li>・ほとんど存在しなかった内部の行政システム（東ティモール）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政組織、行政官の能力が一定程度ある。</li> <li>・主な問題は長年の低開発による経験不足と、人材の不足。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・有能な人材の放出、抹殺（カンボジア）</li> </ul>	
武力紛争の解決プロセス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国連等による平和維持活動（東ティモール、カンボジア）</li> <li>・兵士の武装解除、定住、自立支援が必要とされ、成果として地域のセキュリティの安定が期待された（カンボジア）</li> <li>・中立的な外部者による治安維持と市民の人権擁護の監視が行われた（カンボジア）</li> <li>・暫定統治機構の下での国連選挙監視団が参加した自由選挙の実施（カンボジア）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一方の紛争当事者による統治が行われ、旧 LTTE グループで政府に加担したグループに対する武装解除、民主化が遅れている。</li> <li>・州制度に対する権限委譲拡大が必要とされているが、現状では限定的にならざるを得ない。</li> <li>・上記を含め、今後の民族問題の解決の道筋がまだ明らかでない。</li> <li>・人権侵害の状況が続いている。</li> <li>・国内的には合法的な組織であっても、国際社会としては民主的と認めがたい組織が当事国の政治に参加して実権を確保しつつあり、開発援助による一般市民への支援がそれらの組織の正当性確保に利用される危険性がある。</li> </ul>
開発ニーズ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全地域的に紛争被害がある場合には、「復興開発支援」から「経済開発支援」へと次第に移行していく。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・上記のような状況から、紛争被害が甚大な地域への「復興開発支援」と、比較的被害が軽微でこれまでの経済活動を更に発展させていく必要を満たす「経済開発支援」とが同時に求められている。</li> </ul>

## 2-2 民族間対立の歴史と現状

東部州の民族問題はスリランカの全体的な民族問題構造に加え、3 民族（タミル、ムスリム、シンハラ）が様々な形で分布するという地特殊性が加わっている。

図 2-1 で示すとおり、県レベルで見ても東部 3 県の民族分布は大きく異なっており、各地域でも民族問題をめぐる状況は違う様相をみせている。

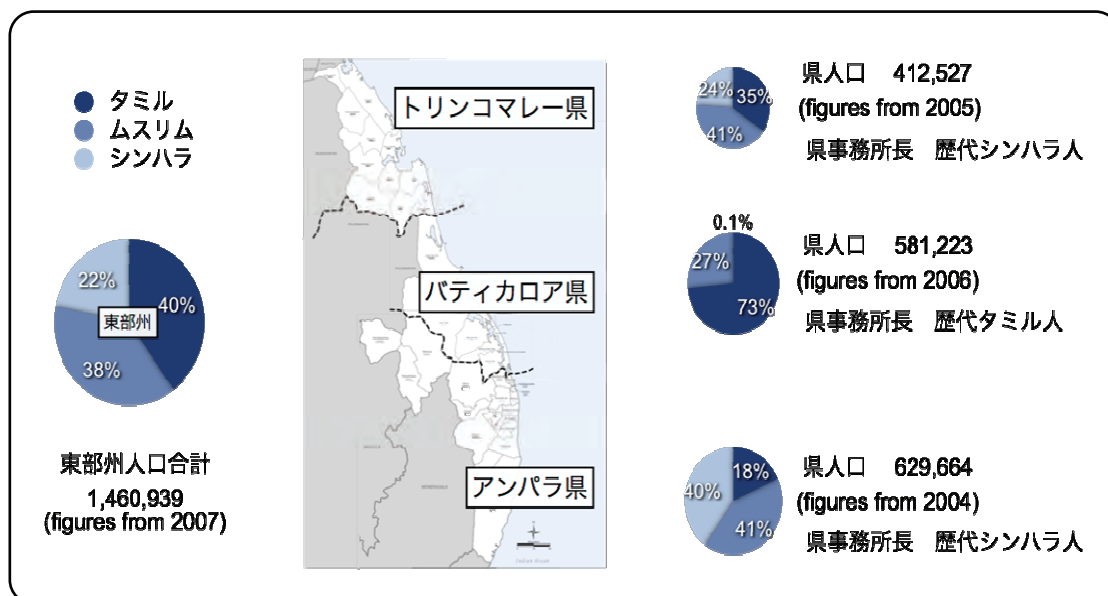
また、この民族分布により、トリンコマレーとアンパラには歴代シンハラ人の県次官が配置される等、行政上もこれに配慮した形（どちらかと言えば、シンハラ人の権利を守る構造）となっている。この結果、東部州評議会政府組織のあるトリンコマレー県では、中央から派遣された県レベル行政官らとタミル人の州行政官や援助組織のスタッフが意思決定をめぐって緊張関係にある等、民族分布はコミュニティレベルだけでなく、行政システムにも大きく影響を与えている。

### ここでのポイント

- ◇かつては東部地域でも 3 民族は共存していたが、中央政治における民族問題の顕在化によって民族間の交流の機会が少なくなり、民族間に断続が生まれる結果となった。長引く民族問題の結果「怨恨・不信」が生まれ、東部独特の問題が存在する。
- ◇民族間の対立要素には、3 民族それぞれに「民族差別」「土地配分」「治安維持の現状に対する反発」「政治的な対立構造」等の要素がある。また、特にタミル人とムスリムにはシンハラ入植政策に対する潜在的な懸念がある。
- ◇このように民族間の問題意識、被害者意識は根本的な解決の糸口がつかめずに、より複雑な対立構造を生むに至っており、開発のインターベンションによってそれが表面化することもあり得る。

#### 2-2-1 東部の民族問題の土台形成の経緯

東部でも、既に 1950 年代には一部でタミル人に対する暴行事件が発生したが、他の地域と同様に東部において民族問題が決定的となったのは、1983 年のコロンボの暴動事件以後である。それまでは比較的、民族間の緊張は少なく、地域での農業、商業活動における相互依存関係が民族の融和を確保していたといわれる。



出所：ICG (2008) 他を参考に調査団作成

図 2-1 東部州 3 県の民族分布

民族問題をめぐる中央の余波は東部州にも及び、異なる民族のための学校、保健施設建設が必要になると、結果的にお互いの居住地域間の交流も減少し、民族間に「断絶」が生まれる結果となった。その結果としてタミル人、シンハラ人の間で互いの言語を解さないようになり、混在する民族間での意思疎通が十分に行えない状態になった。このような背景を土台として、次第に東部州独自の民族問題が構築されるようになった。



【東部の紛争被害、災害年表】

- 1956 アンパラ、バティカロアでタミル人に対する暴動発生。
- 1973 バティカロアでタミル人に対する暴動発生。死者多数。
- 1978 東部一帯の大型サイクロンによる広範囲な被害発生。
- 1983 コロンボでタミル人に対する大暴動が発生。バティカロアでは多くのタミル人避難民を受け入れ、一部はそのまま定住。
- 1985 タミル人武装グループによる特別機動隊への攻撃があり、その報復として一般市民 130 名が殺害される。
- 1987 インド・スリランカ協定によってインド平和維持軍 (IPKF) が東部にも派遣され、LTTE との間で武力衝突が起きる。バティカロアから多くのシンハラ人住民が避難する結果となる。
- 1988 インド・スリランカ協定に基づき、(北部、東部が暫定的に統合され) 北・東部州組織が設立される。
- 1989 IPKF によって市民兵が訓練され、LTTE との武力抗争に若者が徴兵される。
- 1990 IPKF が撤退した隙に LTTE が東部に進出。バティカロアの大部分を支配下に置く。避難民キャンプ、モスク等での殺戮事件が多数発生。  
LTTE がバティカロア県カッタクディのムスリム 4 万 5,000 名に退去命令。
- 1991 政府軍による東部攻撃によって一般市民居住区にも多くの被害が発生。
- 1992 バティカロア・マーケットでの爆弾事件で警察官が死亡。政府軍の報復で 100 名の市民が殺害される。
- (以後、同様の状況が断続的に続く)
- 2002 2 月、政府と LTTE による停戦合意が結ばれ、国内外の期待が高まる。
- 2004 LTTE 東部代表カルナ少佐一派が LTTE から離脱。  
12 月、津波被害発生。甚大な被害に対して民族間の協働作業も行われたが、次第に支援の不公平感も生まれた。
- 2005 カルナ派による LTTE 支持者への弾圧と、東部地域での徴税が始まる。  
11 月、大統領選実施。ラージャパクサ大統領が当選。
- 2006 政府軍による東部 LTTE 支配地域に対する攻撃が始まり、多くの難民が発生。  
民族間の衝突が多発。国内避難民も増える。  
カルナ派の内部抗争により相互の支持者による衝突発生。
- 2007 北・東部州評議会が北部と東部に分割される。  
1 月、政府軍が LTTE 支配地域であったバティカロア県ワーカライを制圧。  
7 月、政府軍による東部全域の支配宣言。
- 2008 3 月、地方議会選挙実施。TMVP が圧勝。  
5 月、東部州政府選挙実施。TMVP ピッラヤン副代表が東部州評議会政府の首席大臣に就任。
- 2009 3 月、カルナ元 TMVP 代表が中央政府の閣外大臣に就任。

(出所：各種資料を参考に調査団作成)

## 2-2-2 民族間同士の対立要素<sup>1</sup>

前述の民族問題の土台を背景として、その後の政治、経済的な流れが加わり、それぞれの民族がそれぞれの被害者意識や懸念を持つようになった。

### 2-2-2-1 タミル人の懸念

東部州ではムスリムと並んで多数民族であるタミル人は、民族問題における少数民族として、長年多くの辛酸をなめてきた。タミル人は自らを「民族問題の最大の被害者」と主張しており、彼らの強い要求内容は他民族を刺激することもある。LTTE 支持者と決めつけられてハラスメントを受ける一方で、LTTE から搾取を受けてきたという立場にある。

現時点での彼らの最大の懸念は、2007 年の政府軍の東部州地域での LTTE に対する勝利宣言にもかかわらず、依然として一部で少数の LTTE グループが武力活動を続けている現実があり、他の武装勢力も政府軍との関係を保ちながら活動を継続していることである。それら武装グループによる身代金や徴兵目的の誘拐、略奪、暴行行為、徴税が続いており、十分な「セキュリティ」の確保を政府が実行できていないとする不満である。また、政府軍によるハラスメントや上記と同様の行為も報告されており、ほとんどの被害者は泣き寝入りしている状態である。

紛争時に避難を強いられたタミル人のなかには、「**避難中にムスリムやシンハラ人に奪われた土地の返還**」を求めている者も多い。

そのようなタミルの声を代表し、住民のために中央政府や関係者に働きかける「**民主的な政治勢力の不在**」も不満、不安材料のひとつである。この点では 2008 年 5 月の東部州評議会選挙は一定の成果をみたが、立候補、選挙活動、投票において十分な権利が保障されていたとはいえ、住民はむしろ政治の餌食にされているという見方も存在する。

これらの災厄が中央のシンハラ勢力によってもたらされ、東部における最大勢力であるタミル人の経済的な発展を阻害する結果になっているというのがタミル人の問題意識である。

### 2-2-2-2 ムスリムの懸念

タミル人とほぼ同じ人口比率で存在するムスリムだが、やはり政治的には少数派として不利益を被ったばかりか、LTTE の攻撃ターゲットとして生命、財産を奪われてきたという被害者意識がある。また、タミル人をターゲットとした民族問題は、やがて自分たちを対象とする民族差別に移行するのではないかと考えて、防衛姿勢を強めている部分もある。

ムスリムの大きな改善要求のひとつは、東部で 38% の人口を占めているにもかかわらず、農業活動その他に活用できる「**十分な土地配分がない**」という主張である。紛争中や避難民生活中に農地がタミル人に配分され、また、現在でも治安上の理由からアクセスができず休耕地となっているとしている。スリランカは 8 割が国有地であり、東部でも土地の配分については郡長らが手続きの実権を握っているために、他の民族が郡長を務める場合には不公平な土地配分がなされる場合もある。また、TMVP 等のタミル勢力やそれを支援している政府軍等もムスリムに配分されていた土地がタミル人に渡る構図を支えていると感じている。

---

<sup>1</sup> この部分の多くは現地ヒアリング、及び「ICG (2008)」の内容に依拠している。

また、ムスリムに対する「治安上の配慮の欠如」も、問題意識のひとつである。LTTE や TMVP はタミル人住民の一定の権利を守るために立ち回り、シンハラ人には政府軍や警察権力が同様に存在するが、ムスリムは弱い立場だと嘆いている。事実、2008 年 5 月にはバティカロアを中心として、ムスリムに対する TMVP の武力攻撃があった。

これらムスリムの声を「政治に反映する機会の不在」も不満材料である。かつては団結していたムスリム政治家たちが分裂を繰り返し、与党と野党に分かれて党利で動くようになったことについても不満を募らせている。これに関連して、東部州評議会選挙では TMVP による不正や脅迫によって適切な数のムスリム代表を選出する機会を得られなかったと主張している。また、国内の世論や国際社会の認識がシンハラ、タミル間の論争のみに傾きがちであることに対する懸念もある。

### 2-2-2-3 「シンハラライゼーション」に対する懸念

タミル人とムスリムには、中央政府が東部州の開発にシンハラ人を入植させ、東部州のシンハラ・ドミナント化＝シンハラライゼーションを図ろうとしているのではないかという懸念がある。

東部地域における「シンハラ人入植政策」は既に 1950 年代<sup>2</sup>から実施されてきた。アンパラ県のガル・オヤ・プロジェクトや、トリンコマレー県を中心に 50 年代から 80 年代にかけて行われたマハヴェリ開発計画等の複数の大型プロジェクトに代表されるように、中央政府の意図で多くのシンハラ人の入植者が東部住民となった。この結果、例えばアンパラ県では、1963 年に同県がバティカロア県から分離された際には「タミル人 24%、ムスリム 46%」であったのが、1981 年には「タミル人は 20%」に、「ムスリムは 42%」にそれぞれ減少し、「シンハラ人が 38%」を占めるに至った。トリンコマレー県では 1946 年には「21%だったシンハラ人口」は 1981 年には「33%」に増加した<sup>3</sup>。

このように、タミル人、ムスリムは、「政府の開発計画のなかにシンハラ人入植プランがないか」について敏感になっている。2006 年に退役軍人がトリンコマレー県次官に指名されたり、シンハラ政党である JVP が市中にいきなり仏像を建立<sup>4</sup>した結果、その懸念がより高まっている。

2007 年 5 月には、政府がトリンコマレー南部のムトゥール地域を軍事施設地域（High Security Zone : HSZ）として占領し、1 万人の住民が住居を失い避難民となった。その後、同地域に 500MW 規模の石炭火力発電所の建設をすると発表する等、社会配慮プロセスを著しく損ねた中央政府主導の開発青写真がタミル人のシンハラライゼーションに対する疑念を深めている。

<sup>2</sup> アンパラの「ガル・オヤ・灌漑入植スキーム」はセーナカヤカ首相によって 1949 年に発表された。

<sup>3</sup> 紛争を主な理由として現在は 24%に落ち込んでいるが、これを回復させようとする圧力があるとみることが出来る。

<sup>4</sup> 2005 年 5 月、JVP 等の主導によってトリンコマレーバススタンドに仏像が建立され、タミル人による抗議行動に発展した。これに対して JVP、JHU 等によるカウンター抗議も勃発し、有力者の暗殺、タミル人学生の町中での射殺事件にも発展した。2006 年 4 月、トリンコマレーのマーケットで起きた爆弾事件の際にはタミル人商店の焼き討ち事件も起きる等、地域は不安定になった。

#### 2-2-2-4 シンハラ人の懸念

東部ではシンハラ人はマイノリティに過ぎないという被害者意識があり、事実、シンハラ人居住地区の多くは物理的（地理的）アクセスの問題から開発が遅れている。1990年代中盤からは中央政府に東部ムスリムを代弁する有力政治家<sup>5</sup>が台頭するようになったこともあり、シンハラ人比率の高いアンパラ県では、ムスリムが中央の政治力も利用して地域行政の主導権を握ろうとしているのではないかという「ムスリムの政治力」に対する懸念がある<sup>6</sup>。

また、LTTE や TMVP 等の武装勢力による「不安定な治安」に対する不安が常にある。

#### 2-2-2-5 民族問題の顕在化の可能性と開発事業との関係

このように民族間の問題意識、被害者意識は和解の方向を見いだせない状況が続いている。時にその混乱は政治に利用され、また政治を利用して、より複雑な対立構造を生んでいる。土地問題ひとつとっても、「A氏が私の土地を取った」という言い分ではなく、「ムスリムが私の土地を取った」と表現されるようになり、町中でのささいな交通事故さえも民族グループの暴動に繋がり、民族問題を表面化させる可能性をもっている。

開発事業は、地域と対象の選定、事業の進め方において慎重を期さなければならないことはいままでもなく、関係者に対する十分な説明が欠かせない。しかし、たとえ適正なプロセスを踏んで最善の事業をデザインしたとしても、上述したような民族の思惑や誤解によって事業に思わぬ影響を与える可能性がある。

### 2-3 現状の政治、治安状況

長く州評議会選挙が行われなかった東部州にとっては、国政選挙が主な政治の舞台であった。2008年5月の東部州評議会選挙は、地域に新たな政治ゲームの場を生み出した。TMVP から出馬して州評議会議員になった者のほとんどは、旧 LTTE 兵士であり、民主的な行動様式に移行するには一定の時間が必要と想定され、現時点では必ずしも住民優先の政治によって行政サービスが向上する方向にあるとはいえない。

#### ここでのポイント

- ◇東部州評議会が期待された役割を果たすにはなお一定の期間が必要。復興開発支援にはこれを促進するかかわりが求められる。
- ◇現地の治安は一見平穏に見えるが、治安部隊の存在によってかろうじてバランスが保たれているというのが現状である。
- ◇チェックポイントは今後も継続されると思われ、現在の治安維持体制を前提とする事業マネジメントが求められる。

<sup>5</sup> 2000年にヘリコプター事故で死亡した SLMC 創立者の M.H.M Sharaff ら。

<sup>6</sup> アンパラ県は長くシンハラ人県事務所長が配置されているが、人口比率から考えれば将来ムスリムが県行政トップに指名されてもおかしくない。

### 2-3-1 政治状況一般

東部の政治状況は 2008 年 5 月の州評議会選挙で大きく変化した。ひとつは LTTE から分派した武装勢力 TMVP が州議会という政治の舞台に正統性を帯びて登場したことであり、もうひとつは州評議会選挙をめぐって中央の政治が強く干渉したことである。州評議会選挙においては、TMVP の副代表であったピッラヤンが主席大臣に任命され、当初、与党から主席大臣就任の確約を得ていたとみられるムスリム政治家が抗議する一幕もあった。このように、東部においては「旧 LTTE 兵士が民主的政治プロセスに関与している」というストーリーを「対テロ戦争」の効果のひとつとして喧伝しようとする中央政治の思惑が強い。

また、新たな政治勢力として登場した TMVP は、カルナとピラヤンの間の確執が続いたままカルナが国会議員となった。カルナが中央政治で力をつけ始めたことで、中央政治と東部州との関係に今までにはない緊張関係が生まれる可能性もある。

復興開発支援においては、以下のような留意が必要である。

- (1) 長く州評議会が存在せず、むしろ効率的に機能してきた面のある行政システムと、新たに生まれた州評議会が補完関係を成立させるに至っていない。特に TMVP の議員は武装勢力の行動様式から変容しようとしている途上にあり、復興開発に対する認識がより利己的になることも予想される。議会関係者と行政官に対する情報提供や対話の場の構築の努力を等しく行い、開発に対する関係者の正しい意思の醸成を促進する必要がある。具体的には、東部州評議会が東部住民の利益を守るために中央政府と交渉する役割を果たし、住民参加や環境社会配慮に対する関心を高めることができるような開発プロセスの改善に協力するなど、地方レベルにおけるガバナンス・センシティブなかわりが求められる。
- (2) また、東部には TMVP 以外にも、EPDP、PLOTE、SLMC、JVP、JHU 等、多くの政治勢力が存在しており、TMVP に肩入れした中央与党に対する反発も加わって、今後、次期州評議会政府選挙（2013 年）に向けて対立や烏合衆参を繰り広げる可能性がある。政治的な色彩の濃い開発計画となっていないか、対象地域の選択に強い政治的意図がないかを見極める必要がある。
- (3) TMVP を離脱し、中央与党の SLFP 党員となったカルナ元 TMVP 代表とピッラヤン TMVP 代表の間には依然として確執があり、溝が埋まる可能性は低い。この緊張関係が中央政府の東部州への干渉内容に影響し、東部州評議会の不安定要因になる可能性がある。観察が必要であると同時に、どちらかに肩入れしていると誤解されないよう注意が必要である。

### 2-3-2 治安状況

東部州の治安状況は、紛争が激化した 2006 年～2007 年に比して大きく改善したものの、現在でも多くの問題を抱えている。現状は治安部隊の配置という対症療法によって「病魔」を抑えているだけであって、根本的な治安回復の目処は立っていないというのが現状である。

現地市民組織の情報<sup>7</sup>によれば、東部では過去 1 年間（2008 年 2 月～2009 年 2 月）だけでも多数の暗殺や誘拐事件が発生しており、殺人事件だけでも 400 人以上が被害に遭っている。こ

<sup>7</sup> Foundation for Co-Existence (FCE) 3 月月報

れだけでも地域の不安定さを推し量ることができるが、これらが政府軍、特別機動隊、警察官といった多くの治安維持部隊が配置されているなかで起きており、治安維持部隊すらも地域の治安をかき乱す要素になっているという事実がある。

また、その他の一般暴力事件も 592 件（2008 年 1 月～同年 12 月）発生しており、毎月 20～30 名が誘拐または行方不明となっているという情報もある<sup>8</sup>。被害者が警察や軍に申し出、名乗り出られない状況や、人権団体からのヒアリング内容から判断して、それ以上の被害者が出ている可能性が高い。

表 2-2 過去 1 年間の事件による死亡者の内訳

被害者	死亡者数
政府軍兵士等	90
LTTE 関係者	47
他の武装集団	42
一般市民	246
合計	425

出所： Foundation for Co-Existence (FCE)

表 2-3 に治安不安定要素と今後発生する可能性のある事件（事象）を示す。

最大の不安定要因としては、少数ながら LTTE がいまだに活動を続けていることであり、次に、政治活動に転じたかにみえる武力勢力が、他の武力勢力や、内部抗争を継続する可能性があることである。地域や中央の政治の動きと結びついているところが問題を複雑、長期化させている。

東部の治安状況の特殊性は、「外部者には状況が一見平穏に見える」ことである。地域の不安定要因を多数の治安部隊で抑えつけているだけで、マグマは常に噴火できる状態にあることに留意すべきである。

<sup>8</sup> Foundation for Co-Existence (FCE) 1 月月報

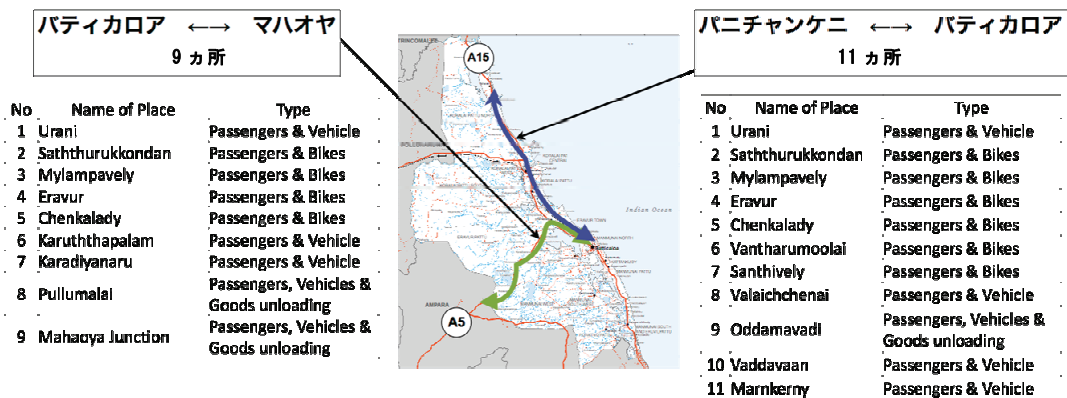
表 2-3 東部州の治安不安定要素

項目	具体的事象
治安事件	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ LTTE による無差別テロ</li> <li>・ 政治家らの要人をターゲットとしたテロ</li> <li>・ LTTE 残党と政府軍との武力衝突や軍関係者をねらった地雷攻撃等</li> <li>・ 武装勢力同士による散発的な事件</li> <li>・ 武装組織内での抗争事件</li> <li>・ 民族間の衝突による地域の混乱、一般民衆による小規模暴動</li> </ul>
開発事業に関する動き	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ チェックポイントの継続、または増加</li> <li>・ 行政、援助団体、現地 NGO、国際 NGO、住民組織に対する特定勢力からの圧力</li> <li>・ コントラクターに対する各種の不法徴税</li> <li>・ 援助資金や資機材、完成した施設等の流用</li> </ul>

出所：調査団作成

### 2-3-3 チェックポイント

チェックポイントによる乗客、荷物の検査は以前に比べて一部で緩和されたものの、治安維持活動体制のひとつとして、今後も長く継続されると思われる。図 2-2 に例を示したように、主要な幹線には多くのチェックポイントが存在する。特に、建設物資のチェックポイントでの積み下ろしは物資の単価上昇にも結びつく等、地域経済や開発事業への影響も大きい。チェックポイントの存在を前提として事業実施を検討する必要がある。



出所：調査団作成

図 2-2 バティカロアのチェックポイントの例

## 2-4 行政システムの現状

紛争以前は、北・東部の行政機関（当時は県行政機関）は他地域と比較しても効率的に機能していたといわれる<sup>9</sup>。しかし、20年以上にわたる紛争期間中に開発のレベルが低くなり、それとともに行政能力が次第に低下していった。また、県事務所や中央の出先機関といった中央ラインによる行政サービス提供に偏るという流れも招いた。

### ここでのポイント

- ◇「国家建設エステート・インフラ開発省」は東部州等での復興開発を担当することになっている。中央集権に傾くことや政治干渉といったネガティブな面もあるが、同省が中央レベルで東部州開発の必要性を主張できる点は重要である。
- ◇事業実施体制における「地方政府・州議会省」の関与は州制度の分権を確保する意味でも重要である。
- ◇東部州への行政サービスは、中央（県）、州、地方自治体といったルートを通じて提供される。これらのデマケーションは明確になっていない場合が多い。
- ◇東部州地域の地方自治体の業務実施能力は全般的に低い。
- ◇東部州評議会政府事務所の問題点は、①戦略の欠如、②歳入の低さ、③マネージメントスタッフの不足等である。

### 2-4-1 スリランカの行政システムと東部州評議会政府組織

スリランカは長く、県単位の地方行政があり、一時は県議会も設置された。しかし、民族問題解決を目的として締結されたインド・スリランカ協定（1987年）に基づき、憲法修正と州制度法成立を経て1988年に州評議会（Provincial Council）制度が施行された。必要に迫られた制度導入ではなかったために、目的論、具体的分権移行プラン、運営体制における多くの問題を抱えたまま現在に至っている。

ここでは、東部州に関係する行政システム上のアクターと州評議会政府組織について説明する。

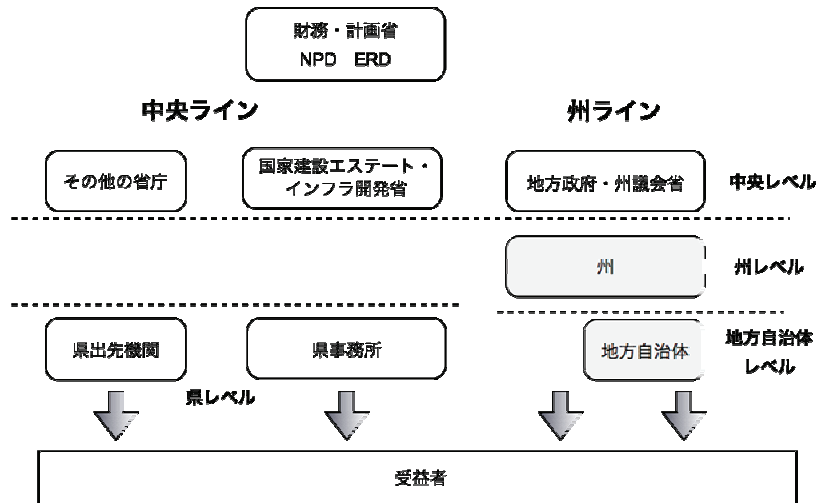
#### 2-4-1-1 東部州に関係する中央行政システム上のアクター

東部州開発に関係する行政システム上のアクターとしては、以下の省庁がある。

- ◆国家建設エステート・インフラ開発省（Ministry of Nation Building and Estate Infrastructure Development）
- ◆地方政府・州議会省（Ministry of Local Government and Provincial Councils）
- ◆財務・計画省国家計画局（Ministry of Finance and Planning, Department of National Planning）
- ◆その他の省庁、及び県事務所

<sup>9</sup> 「Three Year Eastern Province Development Plan 2007 - 2010」 National Planning Departmet - p.104





出所：調査団作成

図 2 - 3 東部州開発に関係する政府行政システム上のアクター

(1) 国家建設エステート・インフラ開発省

2002年、中央政府は紛争被害地に対する各ドナーの支援を調整することを主な目的として「3R フレームワーク<sup>10</sup>」を設定した。この流れを受けて、現在でも北・東部の復興開発は特命を帯びた省を通じて調整が行われている。担当省は政権の交代や、大臣ポストの増加に伴って次々と名称を変えてきたが、2007年1月に「国家建設エステート・インフラ開発省」が設置され、現在に至っている。

現在では省の目的は「紛争被害地域」の復興開発にとどまらず、プランテーション・エステート、津波被害地、及び全国25県の貧困問題解決と開発事業を含んでいる。

「東部州リバイバル」については、財務・計画省 NPD と「Three Year Eastern Province Development Plan 2007 - 2010」を作成したが、これに基づいたモニタリングも行われておらず、具体的な長期戦略となっていない。

国内避難民に対する食糧支援や、地雷除去を担当する部署も設置しているほか、政府の貧困対策事業を担う「Samurdhi Authority」や山岳地帯の開発を行う「Udarata Development Authority」、南部の総合開発を行う「Southern Development Authority」が省の傘下に設置されている。2009年度予算は360億ルピー程度（Capitalベース）である。

全国を6つのゾーンに区分し、それぞれに担当大臣、若しくは副大臣が配置されている<sup>11</sup>。東部州3県の担当大臣は Mr. Susantha PUNCHINILAME である。

東部州開発に同省が関与することで、中央による事業実施体制に偏り、また政治的な関与の度合いが高まるというデメリットもあるが、東部州開発を国家開発計画のなかで

<sup>10</sup> 1999年に作成が開始され、2002年にまとめられた支援計画「The National Framework for Relief, Rehabilitation and Reconciliation」がこう呼ばれた。

<sup>11</sup> Zone 1: Monaragala, Badulla, Rathnapura, and Nuwara Eliya  
 Zone 2: Colombo, Gampha, Kalutara, and Jaffna  
 Zone 3: Anuradhapura, Polonnaruwa, Matale, Kandy, and Vavuniya  
 Zone 4: Galle, Matara, Hambantota, and Kilinochchi  
 Zone 5: Puttalam, Kurunegala, Ke-Galle, and Mannar  
 Zone 6: Trincomalee, Batticaloa, Ampara, and Mullaithivu

これに加え、Estate Infrastructure Development 担当副大臣がいる。（太字は北・東部8県）

優先順位として主張できる唯一の省であり、その存在は重要である。他省庁は必ずしも東部州開発に関心を払っているわけではない。

## (2) 地方政府・州議会省

州や地方自治体を通じた政策、プログラム、事業計画の実施、及び州制度に関係するすべての事項や現在 300 ある地方自治体に関する行政支援を行っている。地方行政官の研修実施、研究組織である「Sri Lanka Institute of Local Governance」を管轄している。

中央から州への予算配分はこの省を通じて行われ、州レベルでのドナー開発事業の多くもこの省で管理されているために複数の Project Management Unit (PMU) を抱えるが、省が直接、事業を運営管理した経験は非常に少ない。

この省を通じて州へ配分される事業予算 (Capital) には、Criteria Based Grants (CBG) と Provincial Specific Development Grant (PSDG) がある。いずれも農業、教育、保健といった分野での事業予算に充てられるが、前者は州評議会によって具体的な用途が決められ、後者は中央政府の Finance commission で内訳が決定される。東部州評議会の 2009 年度予算では CBG が 3 億 8,200 万ルピー、PSDG が 11 億ルピーとなっており、後者の割合が高い。

JICA の Provincial Road Improvement Project (PRIP) 、 Pro - Poor Rural Development Project 、 Rural Livelihood Development in Hambantota 、 Small Scale Infrastructure Rehabilitation & Upgrading Project (SIRUP) といったプロジェクトは、これとは別に州予算として割り当てられるものの、予算執行責任が地方政府・州議会省にあり、実際には州は受け取らない。

以前は、州に関する強い権限を握っていたが、省の増大によってこの省が関与せずに州レベルで実施する事業が生まれる等しており、そのことに省は懸念を抱いている。

## (3) 財務・計画省 国家計画局 (Department of National Planning : NPD)

中期開発計画の作成、マクロ経済分析、改革計画の実行促進、政策、プログラム、プロジェクトの承認に加え、国家政策の浸透や投資促進を通じた州・地方自治体の支援等を行っている。

NPD の下には以下の部局がある。

- Agriculture and Nutrition Division
- Water Supply & Housing Division
- Education & Health Division
- Industry & Trade Division
- Poverty & Social Protection Division
- Power & Energy Division
- Road & Transport Division

NPD をプロジェクトの実施機関に関与させることで、

- 予算執行の圧力が高くなる等、実施担当省にも強い影響を与えることができる
- 適切な実施機関の選定、関与についての助言が得られる

しかし、多くのプロジェクトを抱えており、案件のモニタリングを十分行えるかどうかは疑問である。

#### (4) その他の省庁、及び県事務所

保健省や道路開発庁（Road Development Authority : RDA）といった中央省庁は、県や州レベルに出先機関をもち、主に県事務所との連絡調整の下で行政サービスを提供している。

北部、東部州では州評議会選挙が実施されなかったために、他の州と異なり、県事務所が主に開発事業を主導してきた経緯がある。このため、現在でも東部州では県事務所の実権が強い。現在は移行期の序盤であり、より実権が欲しい州や地方自治体と、実権を保持しておきたい県（トリンコマレー、アンパラ）の間では、時折、事業実施をめぐる緊張関係がある。

### 2-4-1-2 州評議会政府制度と東部州評議会政府

#### (1) 州制度の必要性

東部州は他州に 20 年遅れ、ようやく州評議会制度の下での行政サービスが始まった段階である。州制度による分権は現段階では権限委譲が限定されており、中央ラインとの整合性もなく非効率性を招いている面もあるが、県単位ではなく、一定規模での地域開発を検討できること、及び現場の視点で計画立案、モニタリングができることは州制度の利点である。

ドナーとしては、州制度を所与のものとして受け入れる一方、事業実施においては、効率的な実施体制を組むために、セクターにおける中央、州、県、地方自治体の関係を十分に把握するなり、事業実施後のモニタリングを通じて柔軟なマネージメント体制を調整する仕組みを用意する必要がある。

幸い、地方政府・州議会省や政府幹部らは州制度の分権化を進めるという建前を示しているので、調整にあたってはこのような中央の「建前」を活用することも必要である。

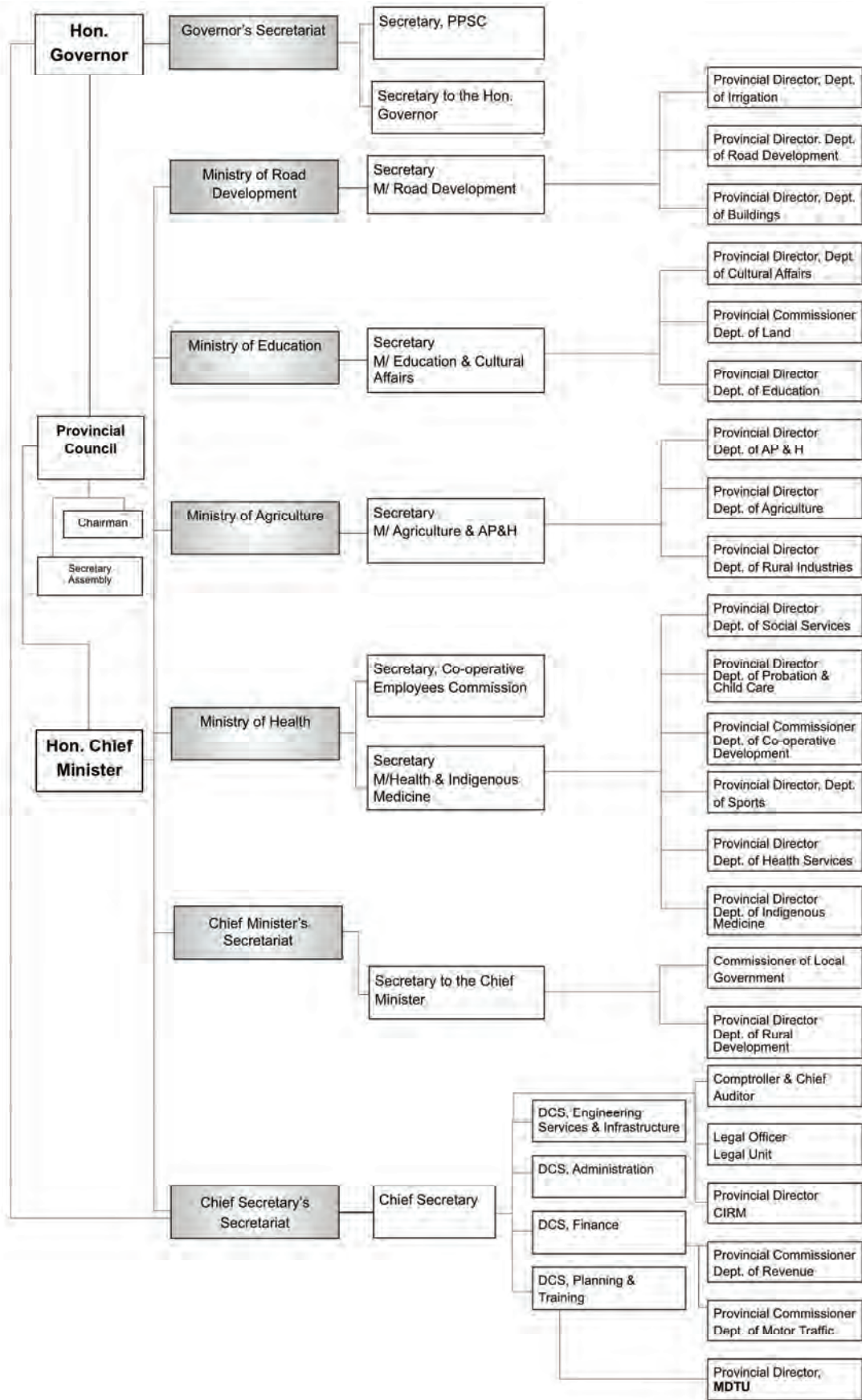
#### (2) 州評議会政府システム概要

州評議会政府システムは、州評議会選挙によって選ばれた評議議員のうちから主席大臣 1 名が選出され、評議会政府の代表となる。同時に、大統領から指名された州知事が監督官として就任し、知事には評議会での決定に対する拒否権や評議会の解散権も与えられている。州評議会は主席大臣を含む 5 名の大臣によって構成される大臣委員会に内閣の役割を与え、立法、行政執行を行い、州知事は、政策と法令実施に責任をもつ。5 つの省は複数のセクターを管轄するが、その構成は州によってまちまちである。

また州評議会政府は地方自治体（地方議会政府）の運営管理に対する監督責任を与えられており、地方議会の解散権も有する。州評議会議員の任期は 5 年である。

#### (3) 中央ラインとの行政サービス上のデマケーション

中央省庁との行政のデマケーションについては、州の行政機能範囲は「市民やコミュニティの基本的な日常生活に対する行政サービスの提供」で、「一定程度の規模か、2 つの州をまたがる道路、灌漑施設等」は中央の管轄といった区分けがされているが、そもそも明確なデマケーションがされずに不文律として実行されてきたために非常に「曖



出所：東部州評議会政府事務所資料を基に作成

図 2 - 4 東部州評議会政府事務所組織図（2009 年 3 月現在）

味」なもので、担当行政官も混乱することがある。このように、中央（県）と州がヒエラルキー構造になっていない点に留意が必要である。

また、県事務所、郡事務所にも州政府職員が配置されている等、州の組織構造全体も「複雑」である。

州の主な行政内容は以下のとおり。

- Planning - Implementation of provincial economic plans
- Roads and bridges and ferries thereon within the Province
- Education and Educational Services
- Social Services and Rehabilitation
- Rural Development
- Indigenous Medicine
- Food supply and distribution within the Province
- Provincial Housing and Construction
- Provincial debt
- Local Government
- Agriculture and Agrarian Services
- Health
- Land
- Irrigation
- Animal husbandry
- Protection of environment

#### (4) 州評議会政府事務所の組織体制

東部州は約 20 年続いた北・東部州統合体制が 2007 年 1 月に分割されて東部州単独となり新たな行政組織として出発した。また、1 年半後の 2008 年 5 月の州評議会選挙を受けて新しく州評議会の下で機能し始めた。このため、現在でも東部州評議会政府組織には、組織図上には記載があっても実際には存在しない部局がある等、組織としての合理性がまだ確立されてない状態である。今後も組織体制の変更があり得る。（図 2-4 に州評議会政府組織図）

また、州評議会政府職員の研修のために「Management Development Training Unit (MDTU)」が設置されている。

#### 2-4-1-3 州、及び県の開発調整委員会

州レベルでの開発調整メカニズムとしては以下の会議があり、ここでモニタリングと情報共有が行われ、必要なアクションが検討される。これらは四半期ごとの開催で、同じ日に連続して運営され、関係者が入れ替わり参加する。そのほかに各部署の会議は定期的にある。

- **Provincial Planning Committee Meeting**  
国家建設省ラインから県に配属されている District Planning Secretary も参加。TRINCAP、T-CUP 等の小規模なプロジェクト関連の事項についてもここでの独立した議題となる。
- **Provincial Project Coordination Committee Meeting**  
ドナーによるインフラ、保健分野でのやや大規模なプロジェクトについて会議。
- **Local Government Committee Meeting**  
地方自治体関連の開発事業に関する会議。地方自治体関係者、後述する Provincial Commissioner of Local Government (CLG)、Assistant Commissioner of Local Government (ACLG) レベルが参加する。

これら州レベルの調整会議とは別に、中央ラインでは各県事務所ごとに District Coordination Committee (DCC) が運営されている。国家開発省の担当大臣と東部州首席大臣が共同議長となり、県次官がセクレタリーを務める。

中央ラインの事業の案件採択はここで意思決定がなされる。なお、上記の州の調整会議の結果はこの DCC に報告されている。

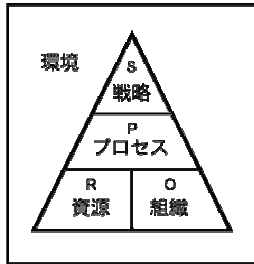
#### 2-4-1-4 地方自治体

東部州には、市議会 (MC) 2、町議会 (UC) 4、村議会 (PS) 37 の合計 43 の地方自治体があり、一般公衆衛生、保健、水道、ゴミ処理、下水等の、地域の社会サービス、環境保全に関する行政サービスを提供している。

東部州の地方自治体は、開発の経験がないこと、特に LTTE 支配地域では十分機能していなかったために、実施能力が非常に弱いと指摘されている。

東部州評議会首席大臣の下<sup>12</sup>には、Provincial Commissioner of Local Government (CLG) と呼ばれる地方行政担当者が任命されており、その下には各県ごとに地方自治体を担当する 3 名の Assistant Commissioner of Local Government (ACLG) が配置されている。CLG は州評議会政府事務所に、ACLG は県レベルに配置されている。

#### 2-4-2 東部州行政システムの問題点



SPRO 環境モデル

中央レベルの影響を含め、東部州の行政システムには様々な問題点が存在する。州行政システムを以下のような視点から分析し、問題点をあげる。

**環境**：政治・経済、治安、中央政府との関係

**戦略**：行政サービス実施における戦略の質

**プロセス**：業務プロセスの問題

**資源**：財源、人的資源、地域開発資源

**組織**：行政組織としての合理性、スタッフのインセンティブ

##### 2-4-2-1 環境（政治・経済、治安、中央政府との関係）

後述するように、現地の治安回復には今後一定の時間が必要で、州行政システムの制約条件となっている。州評議会内での民族的対立や武装したまま政治勢力に転じた TMVP の内紛も、行政システムの効率性を阻害している面がある。中央の与党に鞍替えして国会議員となった TMVP 元代表のカルナ<sup>13</sup>が TMVP の州首席大臣の資質に言及して物議を醸すなどといった流れがある。設立当初は、中央与党との蜜月を示した州レベルの政治が次第に孤立化することも考えられる。

州評議会という政治の動きの影響を受け、行政レベルでの意思決定が政治の動きに敏感にならざるを得ない。事業の優先順位や予算配分が住民のニーズでなく、政治家のニーズによって決定される可能性が高まった。これはスリランカ全体にみられる傾向ではあるが、東部

<sup>12</sup> CLG の配置は州によって異なる。東部州でもかつては州議会担当省の管轄であったが、2009 年 3 月現在、首席大臣の下に置かれている。

<sup>13</sup> カルナは通称。本名は Vinayagamoorthy Muralitharan。

州では政治の成熟度が低く一層の混乱が予想される。

#### 2-4-2-2 戦略レベルでの問題（行政サービス実施における戦略の質）

東部州開発に係る具体的戦略については財務・計画省国家計画局が策定した「Three Year Eastern Province Development Plan 2007 - 2010」があるものの、東部州評議会政府担当組織では共有されていないという事実がある。また、2003年に世界銀行（以下、世銀）、ADB、UN機関等が共同で作成した「SRI LANKA Assessment of Needs in the Conflict Affected Areas Districts of Jaffna, Kilinochchi, Mullaitivu, Mannar, Vavuniya, Trincomalee, Batticaloa and Ampara (May 2003)」は当時の全体を網羅しているものの、ニーズ把握にとどまっており、優先順位や長期計画になっていない。

このように、州評議会政府事務所の計画策定のための人的リソースの不足によって、東部州の復興はマスタープランがなく進んでいるという現状がある。

#### 2-4-2-3 業務プロセス上の問題（業務プロセスの問題）

##### (1) 中央、州、地方自治体のデマケーション

前述のように、インフラでは州内で収まる開発事業は州評議会政府組織、2つの州をまたぐ場合は中央政府という大まかな仕切りはあるものの、本来、州評議会政府組織の管轄になるべき教育サービスの一部がいまだに中央ラインの下にある等、州評議会がなかった時代に東部州の行政システムを補完するために敷かれていた中央主導の体制が継続されている傾向がある。

中央省庁の県レベル出先機関、県事務所、州評議会政府組織、地方自治体が行政サービス実施において、一部入り乱れて活動しており、これらを調整、あるいは統括する組織が州や中央にない。

また、明らかに州の管轄下に置かれるべき事業であっても、（国会議員1人当たり配分される500万ルピーの開発予算等を用いて）県を通じて執行される等、分権とは逆行する政治的な慣行も許されている。ドナーの開発資金についても州の実施能力の低さを理由に、中央レベルの省庁の関与を強めた実施体制が敷かれることもある。

##### (2) 予算策定プロセス

州評議会政府事務所の予算策定プロセスは年度前半から始まり、開発予算などのCapital BudgetはProvincial Planning Secretariat (PPS)で、Recurrent BudgetはProvincial Treasuryで予算案が策定された後、評議会での審議と州知事の承認を経て、毎年5月までには中央政府のFinancial Commissionに提出されることになっている。

11月あるいは12月にFinancial Commissionでの審査結果が通知され、新年度に地方政府・州議会省を通じて州予算が交付される。中央政府との交渉で、多少の増額が認められることもある。実際に交付された金額に基づいてPPSが各省、部局に配分する権限をもっている。

PPSは予算案を作成する際、各省や部局から寄せられた開発予算要求に査定を加え、毎年「Provincial Investment Plan」と称する5年計画を更新していくことになっている（2008年より実施）。