

第6章 憲法第6付則を通してみるインド北東地方 多民族地域における差別的保護政策の問題

| | |
|----------|--|
| 著者 | 井上 恭子 |
| 権利 | Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp |
| シリーズタイトル | 研究双書 |
| シリーズ番号 | 580 |
| 雑誌名 | インド民主主義体制のゆくえ：挑戦と変容 |
| ページ | [231]-265 |
| 発行年 | 2009 |
| 出版者 | 日本貿易振興機構アジア経済研究所 |
| URL | http://hdl.handle.net/2344/00011567 |

第6章

憲法第6付則を通してみるインド北東地方

——多民族地域における差別的保護政策の問題——

井上 恭子

序論

インドでは、社会的、経済的に不利な立場にあるとして指定カースト（不可触民）や指定部族（少数民族）に対して、弱者保護の政策がとられている。弱者保護政策は、格差是正や社会正義の達成のためとして正当化されてきた。しかし保護措置の拡大を求める動きがある一方、保護措置が法のもとの平等を損なうとする声や、保護のありかたを問う声は大きい。差別的保護措置が目標を達成したとして解消されることはなく、逆に新しい保護対象を生み出し、対象外の人々との亀裂を深めている。

指定カーストへの弱者保護措置に比して、指定部族への保護措置はさほど大きな論争とはなっていない。その理由は、指定カースト人口は総人口の16.2%（2001年センサス）と大きく、指定カーストはヒンドゥー社会の最底辺として深く組み込まれていることから利害が絡み合っており、問題化しやすいのに対して、指定部族人口比率は8.2%（同）で、その多くは未開発地や僻地で独自の生活様式と社会構造のもとに生活してきた少数民族であるという点にある。指定部族としての結束力も弱く、経済的・社会的弱者としての特定と保護の必要は当然視され、差別的保護措置が紛争の火種となることはなかった。

しかしこのような一般的な状況に対して、インドの北東地方では指定部族への保護措置が鋭い対立を生んでいる。この地域では差別的保護措置が特定の少数民族を対象として設けられており、非少数民族居住者や、少数民族ではあるが保護措置から排除されている人々からの不満が強い。特定少数民族への差別的保護措置は、非対象民族から次々と保護要求を生み、少数民族ベースの保護要求運動が政治動員による対立のなかで暴力化し、政府は新たな保護措置の創出で対処するが、基本的な解決とはなっていない。

インド北東地方（アッサム州、メガーラヤ州、ナガランド州、トリプラ州、マニプル州、ミゾラーム州、アルナーチャル・プラデーシュ州の7州）は（図1）、ブータン、中国、ミャンマー、バングラデシュに囲まれ、面積はインド総面積の7.8%、人口は3.8%（2001年センサス）であるが、多くの少数民族が居住している。少数民族の居住地はある程度は特定できるが、移動もあり、また、外からの流入・定住もあり、複数の民族が混住している場所が多い。民族による人口構成は変化し続けている。保護措置をめぐる紛争が生じる背景にこのような複雑な民族構成がある。

この地域に特別な政策が適応されるもうひとつの背景として、植民地時代の統治政策に触れる必要がある。イギリス植民地時代に北東地方はインド本体とは異なる行政が布かれた。植民地政府は辺境丘陵地域の少数民族への特別措置として、丘陵民族居住地域を特定し、外からの入域を規制し、隔離して統治した。この隔離政策は、丘陵少数民族の独自の生活と文化を守るという名目を掲げていたが、辺境地域の管理と、そこに居住する、あまり友好的ではない少数民族の囲い込みという便宜的目的もあった。

北東地方の丘陵少数民族への保護政策は、独立後、彼らの土地、生活、慣習を保護することを目的とした「憲法第6付則」という形で継承された。地域と対象となる少数民族を特定し、一定の自治権を付与する憲法規定である。しかし第6付則の適用される地域は単一の民族が居住する地域ではない。同じ地域に複数の民族が住み、多数派と少数派の関係を形成し、第6付則による保護と特典を受ける丘陵民族の一方で、保護から外れる住民が居住してい

図1 東北地方諸州



(出所) 筆者作成。

る。住民を保護と非保護で分断する第6付則は、該当する丘陵民族からは既得権益として保護と特典の拡大が求められ、排他意識も生み、逆に対象から外れた住民には不満を生んでいる。さらに、対象外の民族のなかから第6付則の地位を求める要求が次々と生まれる。加えて北東地方では、「民族自治」要求運動や、「独立」要求の反政府武力闘争が続いている。

インド北東地方の歴史と多民族性に関する諸問題について筆者は、多言語・多民族の北東地方の統治行政過程（井上 [2002b]）、ひとの移動・流入が引き起こす諸問題（井上 [2003]）、インドの独立に際してインドからの分離を志向したナガ民族の闘争の事例（井上 [2008]）など、検討を試みてきた。いずれも、北東地方の、植民地時代を経た歴史と多民族地域であることから生じる対立と紛争が念頭にあった。

北東地方の民族・エスニック紛争に関する文献は多い。政治・社会を扱った最近の研究を挙げると、ビスワスとトーマス（Biswas and Thomas eds. [2006]）、バルーア（Baruah [2005, 2008]）、ミスラ（Misra [2000]）、フサイン（Hussain ed. [2005]）、などがある。これらを含めて多くの研究が民族問題を扱い、暴力をとまなう紛争を分析し、その背景を探り、また、「多数派・少数派」対立に焦点をあてている。

本章が扱う憲法第6付則については、北東地方に深くかかわる問題として、上記の文献のほか北東地方のとくに民族問題を扱った研究で頻繁に触れられている。

少数民族への保護措置を第6付則に関連して論じたものとしては、サヴィアサーチ（Savyasaachi [1998]）が、憲法制定議会の議論を用いて、「部族自治」と「国家」あるいは「部族の利益」と「経済開発」の関係を調整する役割としての憲法規定を論じている。彼の研究対象はマディア・プラデーシュ州、オリッサ州、ビハール州の少数民族であるため、これらの地域とは性格が異なる北東地方で第6付則を組み込んだ議論とはなっていないが、「部族自治」と「国家の役割」あるいは「部族の利益擁護」と「経済開発」といった相互矛盾をはらむ事項への関心は、そのほかの多くの研究に共有されてい

る。少数民族への自治権付与についてスアン (Suan [2007]) は、憲法制定議会の議論をもとに、限定的自治権は上部 (中央政府, 州政府) からの強い統制下にあり, そのことへの反発や不満が「自治権拡大」を求める動きを生むとし, 少数民族が第6付則を「自己の土地, 慣習, 伝統, アイデンティティを守る」には不十分と認識したことが, その後の危機を招いたと指摘している。ガッサー (Gassah ed. [1997]) は, 第6付則により少数民族に付与された「自治権」をインド連邦制との関連で検討し, 第6付則で認められた「自治権」は, 他地域で一律に導入されている地方行政制度との比較において劣るとし, 第6付則地域の自治は制度的脆弱さをもつと分析している。シン (Singh [2007]) も, 第6付則のもとでの「自治権」は部族のエンパワーメントも地方分権化も実現しないと論じている。さらにブルマン (Burman [1998]) は, 第6付則による自治付与と保護が既得権の保持と排除の志向を強めることで, 社会の柔軟性を損ない, かえってコミュニティの崩壊をもたらすこともあると論じる。これらは第6付則における「少数民族自治」の制度的問題点を指摘するものであるが, 総じて少数民族の伝統的支配制度との関係や, 「少数民族自治」の担い手についての分析に乏しい。これらと異なり, 「少数民族自治」の内容とそれが内包する矛盾を, 北東地方における多民族の重層的かつ錯綜した関係から生じる諸問題として検討する研究がある。検討の際の枠組みとしては, たとえばデーヴ (Dev [2004, 2006]) は, インド民主主義のなかの「個人」と「コミュニティ」の相剋に注目し, エスニック・グループの運動が市民の平等原則を損ない, 「エスニックな他者への不平等化」となると議論する。さらにデーヴ (Dev [2007]) は, エスニックなラインでの自治要求は, 多数派部族の地域では非部族や少数派部族の排除をもたらすと分析する。前記バルーア (Baruah [2005]) は, 「市民と住民の差異」を論じて保護的差別制度の生み出す問題を指摘する。ともに「少数派」, 「他者」が生み出されるプロセスと結果に注目している。

第6付則に関連した先行研究は, 「自治」と「差別的保護」に集中している。本章はこれらの研究をふまえたうえで, とくにデーヴとバルーアの議論

を敷衍して、差別的保護の性格をもつ憲法第6付則が、北東地方の多民族状況のなかで民族間や居住者間に鋭い亀裂を生み出していることに注目する。第6付則の変則性と欠陥、つまり第6付則が北東地方丘陵民族地域に一律に適用されているのではない点、非丘陵民族が第6付則の適用から除外される点、その結果丘陵民族と非丘陵民族のあいだに溝を生んでいる点、第6付則の存在が適用外民族の間に不満を生み、民族自治要求や第6付則の地位を要求する運動が展開されていく点に注目する。差別的保護措置を是として生まれた第6付則は、保護の一方で排外意識や排他意識を育て、不平等感からあらたな民族アイデンティティ意識を喚起している。多民族が混住し、武装独立運動さえ続いている北東地方で、第6付則が民族を根拠にした利益主張を生み、民族対立の火種にもなっているのである。

本章は、第1節で憲法第6付則に至るイギリス時代の統治を概観し、憲法制定議会での議論を検討する。第2節では、第6付則の内容と特徴を検討し、問題点を明らかにする。第3節では、第6付則の問題点を象徴する事例として、2003年に第6付則に追加された「ポドランド領域県」について検討する。ポドランド領域県は、第6付則対象外である平野部の民族ボドによる利権確保のための暴力をともなった「州設置」要求運動への、政府からの対応の結果誕生した。暴力的要求運動から妥協へ、そして第6付則の「さらなる変則的適用」へという決着である。多民族の北東地方という環境のなかで第6付則のもとで新たに創設されたポドランド領域県に、第6付則の問題点が凝縮されていると考える。第6付則の変則性と欠陥からポドランド領域県を論じた研究はなく、ポドランド領域県の検討は意味があると考ええる。

なお、北東諸州の指定部族（憲法第342条「指定部族」規定により指定された部族 [Scheduled Tribes: ST]）と指定カースト（Scheduled Castes: SC）の人口比、加えて連邦下院と州議会の議席構成は表1を参照されたい。

表1 北東諸州の概要

| 州 | 人口 | | | 下院議席数 | | | | 州議会議席数 | | | |
|----------------|------------|----------|------------|-------|----------|--------|-----|--------|----------|--------|-----|
| | 州人口 | 指定部族 (%) | 指定カースト (%) | 一般議席 | 指定カースト議席 | 指定部族議席 | 議席計 | 一般議席 | 指定カースト議席 | 指定部族議席 | 議席計 |
| アルナーチャル・プラデーシュ | 1,097,968 | 64.2 | 0.6 | 2 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 59 | 60 |
| アッサム | 26,655,528 | 12.4 | 6.9 | 11 | 1 | 2 | 14 | 102 | 8 | 16 | 126 |
| マニプル | 2,166,788 | 34.2 | 2.8 | 1 | 0 | 1 | 2 | 40 | 1 | 19 | 60 |
| メガーラヤ | 2,318,822 | 85.9 | 0.5 | 2 | 0 | 0 | 2 | 5 | 0 | 55 | 60 |
| ミゾラーム | 888,573 | 94.5 | 0.03 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 39 | 40 |
| ナガランド | 1,990,036 | 89.1 | nil | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 59 | 60 |
| トリプラ | 3,199,203 | 31.1 | 17.4 | 1 | 0 | 1 | 2 | 33 | 7 | 20 | 60 |

(出所) 2001年センサスおよび選挙委員会資料より作成。

第1節 憲法第6付則成立の背景と制憲議会議論

まず、第6付則の成立に先立つ歴史について、対象の領域が形成される過程を簡単に触れておきたい⁽¹⁾。北東地方を東から西に流れる大河ブラマプトラ川流域に栄えたアホム (Ahom) 王国は、イギリス東インド会社に領域と権限を奪われていき、1838年に消滅した。その後、この地方はイギリス植民地となったが、ほかのイギリス植民地インドとは別の形で統治された。本章で扱う辺境・丘陵地域への対策としては、1873年に「ベンガル東部辺境規制」(Bengal Eastern Frontier Regulation of 1873) が導入された。これは、イギリス人、植民地人が許可なく規制地域に入ったり、商売をしたり、土地を取得することなどを禁じるもので、1882年までには北東辺境のヒマラヤ山岳地域とビルマに接するナガ (Naga) 丘陵も対象にはいった。さらにイギリスは1919年インド統治法により、「原住民保護」の名目で、イギリス領インドのどの部分でも総督が「後進領域」(Backward Tract) と指定できるとした。「後

進領域」は特別区となり、イギリス植民地法の適用か否かは総督が決定できた。北東地方つまりイギリス領アッサム・プロビンスでは、ブラーマプトラ川流域の平野部を除いて、中国に接する現在のアルナーチャル・プラデーシュ州からミャンマー国境のナガランド州、ミゾラーム州、さらにバングラデシュと接するメガーラヤ州などに属する地域のほとんどが「後進領域」と指定された。ついで1935年インド統治法により、アッサム・プロビンスの「後進領域」は、「隔離地域」(excluded area)と「準隔離地域」(partially-excluded area)に二分され、いずれもアッサム・プロビンスの一部ではあるがイギリス領の他地域とは異なりインド総督の直接行政下におかれた。大別すれば、隔離地域は中国・ビルマ国境地域、準隔離地域はそのほかのアッサム丘陵地域となる。

1935年インド統治法による地域特定は、辺境での植民統治を容易にする目的であったが、独立後のインド政府は、北東地方で同様の政策を踏襲した。憲法第6付則の制定である。

まず、インド独立の準備作業のためにインドを訪れたイギリス政府使節団は1946年5月に、「部族・隔離地域の行政のための特別の措置について検討する諮問委員会の設置」を提案した。これを受けてインド憲法制定議会は、「基本権、少数派、部族および隔離地域に関する諮問委員会」を設置し、この諮問委員会のもとに、(1)少数派小委員会、(2)基本権小委員会、(3)北東辺境(アッサム)部族および隔離地域小委員会、(4)アッサムを除くプロビンスの隔離・準隔離地域小委員会、(5)部族地域・北西辺境プロビンス・バルチスタン小委員会⁽²⁾を設けた。(3)が北東地方の部族地域⁽³⁾を扱うこととなった。小委員会の目的は、1935年インド統治法で定めた前記の「隔離地域」と「準隔離地域」について行政のスキーム作りで、「北東地方の丘陵部族地域の人々を政治的・経済的搾取から保護し、彼らの独特の生活を維持し、彼らが政治的問題を自分たちで解決できるよう配慮しながら」、「アッサム州政府による丘陵県と平野部との統合の努力に、丘陵の人々の自治の希望を融合するよう」、統治の形態を検討することであった。小委員会委員長にはアッサム州

首相ボルドロイ (Gopinath Bordoloi)⁽⁴⁾が就いた。

小委員会の任務内容については、いくつかの問題点が指摘されている。たとえば、サヴィヤサーチー (Savyasaachi [1998: 13]) は、制憲議会議論は、「隔離地域」および「準隔離地域」を対象とすることの妥当性も、「部族は後進的」との見解の妥当性も問わなかったとして、出発点からの不備を指摘している。また、デーヴ (Dev [2007: 39]) は、平野部およびインド本体と丘陵部族地域の統合の目標と、部族住民「自治」体制の確立という、矛盾をはらむ目標が並列に掲げられており、迷走した議論の結果「自治」が強調されたと指摘する。

北東辺境 (アッサム) 部族および隔離地域小委員会 (以下、ボルドロイ小委員会) は1947年2月27日に発足し、同年7月28日に報告書を諮問委員会に提出した⁽⁵⁾。ボルドロイ小委員会の勧告の骨子は、丘陵部族地域に、(1) 県協議会もしくは地域協議会を設置する、協議会には留保林以外の土地の所有と利用に関する立法権を付与する、(2) 焼畑移動農業は (森林、降雨、環境変化への影響を考慮して) 住民の意思にもとづき廃止の方向をとる、(3) 社会慣習法は部族が管理し、非部族関与以外の軽度の刑事犯罪および通常の民事犯罪は協議会が審判する、(4) 協議会は小学校、保健所、そのほかの施設の運営を管轄する、(5) 特定の徴税権限と財政権限を付与する、(6) 金貸し業、商業を地元部族に留保する、(7) 鉱物資源管理は州政府の管轄とするが歳入シェアは協議会が権利をもつ、(8) 協議会が立法権をもつ分野で州立法は適用されない、(9) 知事は、国家の安全を理由に協議会の条例と決議を停止できる、協議会解散権をもつ、ただし州議会の承認が必要である、(10) 中央政府は「辺境領域」の行政権を保持する、(11) 「辺境領域」以外の隔離地域に成人普通選挙権を導入する、などとなっている。なお対象地域は1935年インド統治法の「隔離地域」・「準隔離地域」の分類から若干組み替えられ、A群が現在のメガーラヤ州、ナガランド州、ミゾラーム州とアッサム州の一部の丘陵部で、これらに自治丘陵部族県を設置することとし、B群は現在のアルナーチャル・プラデーシュ州とナガランド州で、この地域は「行政権が未到達であるので自治に

向かない」との理由でアッサム州知事がインド大統領の代行として管轄することとなった。第6付則の「一律適用」はこの時点ですでに放棄されていた。

小委員会の報告を受けて諮問委員会は1948年3月4日に報告書と提案を提出し、11月4日に憲法起草委員会が制憲議会に正式に提案を提出し、制憲議会は1949年9月5日から7日にかけて議論した。

制憲議会でのボルドロイ小委員会報告の議論では、相反する見解が浮かび上がった⁽⁶⁾。丘陵部族に特定の権限を付与することについての、賛成と反対の意見である。反対派（もしくは「同化派」(Sharma [2007: 19])）は、国家統合やインド本体との政治・社会的融合を重視した。反対派の意見は、「丘陵部族地域の自治や独特の社会構造維持の要求は、経済的後進性が原因であるため、経済開発政策の実行により、国と文化・経済的に統合されうる」として経済開発優先を唱え、あるいは、「彼らの要求は国の安全保障、国家の統合・統一への脅威となる」として「自治要求は分離主義に組みするものだ」と反対し、さらに「後進地域であることによる」統治能力不足からの混乱や破綻の可能性に懸念を示した。反対派は、北東地方が中国、チベット、ビルマ（後の「ミャンマー」）、パキスタンと国境を接することから、部族地帯に自治を付与することの危険性を強調して安全保障上の懸念を表明した。イギリス領インドがインドとパキスタンに分離独立し、北東地方と接する東ベンガルが東パキスタンとなったことも、この議論に大きく影響した。加えて、丘陵部族地域で州議会の立法権を制限することへの危惧、また、部族と非部族を切り離すことへの懸念も表明された。

一方賛成派もしくは自治権付与派は、国家の統合を究極の目標としながらも、強制的統合に反対し、丘陵部族の独特の社会や生活に配慮し丘陵部族を「破滅から守る」必要を唱えた。開発や安全保障を強調する議論に対しては、部族自治という基本点を無視していると批判した。このグループには、小委員会委員長でもあったボルドロイ、同委員ニコルス・ロイなど発言力をもつ地元出身者がいた。

制憲議会の結論は、丘陵部族地域の利益を強く主張する保護派と自治権付

与派の意見に沿った方向でまとまり、第6付則となった。前記のサヴィヤサーチーの指摘のとおり、小委員会設置の時点で丘陵部族の保護と権限付与が所与の条件であったことが、制憲議会の議論に枠をはめていたといえる。

第6付則は制憲議会の議論を経て、1950年施行のインド憲法第10編「指定部族および部族地域」第244条(2)項「部族地域の行政」^[7]への付則として成立した。目的は、北東地方の丘陵部族地域に別個の行政機関を設け、部族を政治的・経済的搾取から守り、彼ら独自の生活を維持させ、彼らが自治を行えるよう整備することとされた。以下に第6付則の概要を記す。なお概要は、北東地方の州再編過程およびボドランド領域県の成立を経て多くの修正が加えられた現時点のものである。修正部分については、補足説明、注を参照されたい。

以下の地域が「『自治県』もしくは『自治地域』」^[8]となる。

I. アッサム州

北カチャール丘陵県

カルビ・アンロン県

ボドランド領域県（2003年に追加）

II. メガーラヤ州（アッサム州から分離して1972年に成立。州はこの3丘陵県からなる）

カーシー丘陵県

ジャインティア丘陵県

ガロ丘陵県

II A. トリプラ州

トリプラ部族地域県^[9]

III. ミゾラーム州^[10]

チャクマ県

マラ県

ライ県

第2節 憲法第6付則の特徴と問題点

第6付則の主要点は、まず、自治県への「県協議会」（ボドランドは「領域協議会」）の設置である。県協議会は5年任期で選出議員と任命議員からなり、原則30人以下（うち4人が州知事任命）とする。ついで、県協議会に特定の立法権限が付与され（立法権限の内容は表2参照）、県協議会立法は州知事の承認を経て大統領が承認する。県協議会には司法権限も与えられ、指定部族間の訴訟で法廷設置権限をもち採決を執行する。財政に関しては、県協議会は地税の評価と徴収を行い、鉱物試掘・精錬の許可を出し、ロイヤリティの配分を受けるとし、地元の地下資源に関する権限を付与している。資金運用では、歳入歳出見積りは県協議会の議論を経て州議会に提出することが定められており、会計監査はインド会計監査院長が定められた形式により管理するとしている。第6付則の目的である丘陵指定部族の保護の点では、県協議会は「非指定部族による金貸し業および取引きについて管理規則制定権限をもつ」とされた。これには州知事の承認を経るとの但し書きはあるものの、丘陵指定部族の権益を守る条項の存在は、丘陵指定部族が非指定部族を第6付則権限から排除していく動きを助長した。また、州知事にかなりの裁量権が与えられていることもひとつの特徴である。州知事は一定の制約はあるが県協議会の解散権をもち、県協議会決定を無効として停止できる。県協議会は、アッサム州、トリプラ州、ミゾラーム州については州法の適用・不適用を決定できるが、問題が生じた場合は州知事の判断と指令が有効となる。つまり中央政府任命職である州知事に、第6付則地域では州の行政府や立法院を超えた力が与えられているのである。

このような内容をもつ第6付則は、同じく指定部族を扱う第5付則とどのように違うのであろうか。顕著な違いは付則の領域、「自治」の扱い、権限の違いである。第6付則では対象地域が定められたが、第5付則では対象地域つまり「指定地域」は大統領が宣言する。また第5付則の指定地域は部族

表2 第6付則による協議会の立法権限

| | アッサム州北カチャール丘陵県とカルビ・アンロン県 | メガーラヤ州3丘陵県, トリプラ州部族丘陵県, ミゾラーム州3県 | アッサム州ボドランド領域県 | パンチャヤトの所轄事項 |
|----|----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|
| 1 | 連邦政府管轄業種 | 保存林を除く土地の配分・占有・利用, 土地の切り離し | 農業教育および調査を含む農業 | 農業: 農業普及を含む |
| 2 | 交通: 道路, 橋梁, 渡船 | 留保林を除く森林の管理 | 畜産および獣医 | 土地改良, 土地改革実施 |
| 3 | 家畜の保護 | 農業用運河・水路の利用 | 協同組合 | 小規模灌漑, 水管理 |
| 4 | 初等・中等教育 | 焼畑移動農業の規制 | 文化活動 | 畜産, 酪農, 養鶏 |
| 5 | 農業, 植物の病気予防 | 村落・町委員会の設置 | 初等・中等・成人・大学教育 | 漁業 |
| 6 | 漁業 | 村落・町警察, 公衆衛生 | 漁業 | 林業, 農園林業 |
| 7 | 水供給, 運河, 排水路, 貯水池, 水力発電 | 長老・首長の任命または継承 | 村, 田, 市場, 町を保護するための治水計画 | 小型林産物 |
| 8 | 社会保障, 雇用 | 財産の相続 | 食料および供給 | 小規模工業 |
| 9 | 治水計画 | 婚姻および離婚 | 森林(留保林を除く) | 粗布・農村・家内工業 |
| 10 | 劇場, 演劇, 映画館 | 社会慣習 | ハンドルームおよび繊維 | 農村住宅 |
| 11 | 公衆衛生, 病院・診療所 | | 保健および家族福祉 | 飲料水 |
| 12 | 小規模灌漑 | | アルコール飲料, アヘンおよび誘導剤 | 燃料, 飼料 |
| 13 | 食料, 飼料, 生綿, 生ジュートの取引, 生産, 供給, 配給 | | 灌漑 | 道路, 排水渠, 橋, フェリー, 水路, その他交通手段 |
| 14 | 州政府管理の図書館, 博物館などを除く歴史的遺跡・記録 | | 労働および雇用 | 農村電化 |
| 15 | 土地割譲 | | 土地および地代 | 非伝統的エネルギー資源 |
| 16 | | | 州政府管理の図書館のサービス | 貧困除去事業 |
| 17 | | | 政府発行のくじ, 劇場ならびに演劇, 映画館 | 初等・中等教育 |
| 18 | | | 市場および市 | 技術訓練, 職業訓練 |
| 19 | | | 都市自治体, 県協議会, 成人・非公的教育 その他の地方組織 | |

| | | |
|----|--|-------------------|
| 20 | 州政府管理の図書館、 博物館、国家的資産を 除く歴史的遺跡・記録 | 図書館 |
| 21 | パンチャヤトおよび 農村開発 | 文化活動 |
| 22 | 計画および開発 | 市場、市 |
| 23 | 印刷および用具 | 保健衛生 |
| 24 | 公衆衛生技術 | 家族福祉 |
| 25 | 公共事業部門 | 女性・児童開発 |
| 26 | 出版および広報 | 社会福祉 |
| 27 | 出生および死亡登録 | 指定カースト・指定部 族福祉 |
| 28 | 災害救援および復興 | 公的配給制度 |
| 29 | 養蚕 | コミュニティー資産の 維持 |
| 30 | 政府管理業種および小 規模・家内・農村工業 | |
| 31 | 社会福祉 | |
| 32 | 土壤保全 | |
| 33 | スポーツおよび青年福 祉 | |
| 34 | 統計 | |
| 35 | 観光 | |
| 36 | 交通、道路、橋梁、渡 船その他 | |
| 37 | 州政府管理運営の部族 調査研究所 | |
| 38 | 都市開発 | |
| 39 | 度量衡 | |
| 40 | 平野部部族および後進 階級福祉 | |

(出所) 憲法第6付則、第11付則。

諮問委員会をもつが、指定部族の福祉向上に関して諮問する機関であり、選挙にはよらず、委員の4分の3を州立法議会議員とするよう求められている。また、第5付則は部族地域を一括して扱っているが、第6付則では数度にわたる憲法改正を経て4州10地域が指定されており、なおかつメガーラヤ州の3丘陵県はひとつのグループとして扱われる一方で、アッサム州のポドランド領域県には新たな条件が付されるなど、地域個別の対応となっている。

1. ボルドロイ小委員会から第6付則へ

さて第6付則は、行政権、立法権の範囲の特定、限定的司法権の付与など、ボルドロイ小委員会案を大筋で踏襲した。しかし立法権については、地域によって内容に差がある。現メガーラヤ州の3丘陵県では、長老・首長の任命・継承、財産の相続、婚姻・離婚といった地元の社会慣習に配慮した項目がある。またこの3丘陵県では、土地の配分、占有・利用、留保林を除く森林といった生産資源の管理が特記され、土地に関する権限が重視されている。一方アッサム州の北カチャール丘陵県とカルピ・アンロン丘陵県に委ねられる項目には地域社会の特性はさほどみられない。ただし「土地割譲」が立法権のリストに含まれる。土地への権利とならんで、自治県に地下資源の採掘許可の発行権、さらに、非指定部族による金貸し業と商取引に管理・制限権を与えている点も、部族の利益を優先している点である。

第6付則がボルドロイ小委員会案と大きく変わった点は該当する領域である。まず、隔離地域であったナガ丘陵県（1963年にナガランド州となる）と北東辺境地域（現在のアルナーチャル・プラデーシュ州）が、ともに指定部族が住民の大半を占め、部族の社会・慣習を保護するという第6付則の目的に適応するにもかかわらず、付則からはずされた点である。それぞれに在来の「自治的統治制度」が存在しているためとくに第6付則は必要ないというのが表向きの説明であるが、その点では、たとえば現メガーラヤ州の3丘陵県も同じである。しかしナガ丘陵県と北東辺境地域には第6付則を導入できない事情があった。ナガ丘陵県では、インドとの併合を嫌ったナガ民族会議が1947年8月14日に「独立」を宣言し、制憲議会小委員会への代表派遣を拒否し、第6付則による自治県も拒否した。その後ナガ民族による反政府武力・独立運動が展開されていった（井上 [2003], Singh [2007]）。一方、北東辺境地域は、行政区分ではアッサム州内の丘陵部族地域であるが中国国境地域である点が重視され、安全保障の点から第6付則から除外された。ナガ丘陵県

と北東辺境地域の処遇は第6付則の基本構想に反するもので、国境管理および反政府運動への対応という点で中央政府の政治的配慮が優先したといえる。これら2地域へのアッサム州政府の所管権と行政責任も、州知事、大統領、中央政府に移される方向を辿った。さらに1962年の中国との国境紛争を機に、より中央政府の監督が可能な制度へと移った。その後1972年のアッサム州の再編でメガーラヤ州が誕生した際に、北東辺境地域はアッサム州から切り離されて連邦直轄地アルナーチャル・プラデーシュとなり、1987年に州に昇格したが、第6付則は適用されなかった。

ボルドロイ小委員会案への大きな修正点は、州知事裁量権限の範囲を規定し、明確化した点であろう。県協議会制定の法・条例の却下権は削られ、ただし鉱物資源採掘権・許可にかかわる州政府と県評議会の対立の際には州知事が裁量権を保持する。この点をインド連邦制の枠でみると、特定地域について中央政府任命職である州知事に裁量権を付与することは州自治に反する。しかし州政府の行動が州の政治抗争などから「部族住民の生活を守る」という第6付則の基本構想から外れる可能性もあるとの理由づけがされ、「中立性をもつ」として知事に裁量権を委ねた。したがって第6付則地域についての州知事の権限、州政府の権限について制憲議会の議論は揺れた。スアン(Suan [2007: 8-10])は、県協議会の立法権は本来、結婚、社会慣習、文化、土地、宗教、伝統といった事項に関して「自治権」を付与することが念頭にあり、その他の事項は、州立法の不備と成立の遅れを補うために議論の過程で付け加えられたと分析している。しかし同化派はこれを州の立法権への制限とみた。この点に関連して、県協議会の立法権がどのように実行されているのか、州立法権を侵害しているのかという問題に関して1965年にインド政府が設置した調査委員会は、チャクマ県、マラ県、ライ県を除く5県で、県協議会は州法と抵触するような法律や条例は作成していない、この3県でも、慣習、土地、結婚、伝統といった事項の法律のみであると報告している(Ministry of Home Affairs [1965])⁴¹⁾。

2. 第6付則の問題点

このようにみていくと、第6付則にはいくつかの問題があることがわかる。全体を通して第6付則地域間の不均衡が目につく。これは、アッサム州の再編と新州設立や新地域の設置による憲法改正によって、それぞれに個別の対応がなされたことが主因である。立法権だけを見ても、地域間の権限のばらつきは目立つ。たとえば表2にみるように、メガーラヤ州の3丘陵県の県協議会に委ねられる立法権の範囲は、アッサム州の北カチャール丘陵県とカルビ・アンロン丘陵県の立法権の範囲より広い。ただしメガーラヤ州では、抵触した場合に州法が優越すると定められており、県協議会の管轄事項を含む事項の立法権について、州立法の優越を明記している。この箇所は1972年のメガーラヤ州成立の際に挿入されたもので、中央政府と地元の政治折衝の過程をうかがわせる。地元には、県協議会の立法権を州議会が制限することになるとしてこの条項の削除を求める運動が続いている（Gassah ed. [1997: 12-13]）。

伝統的社会制度に関連して、「長老・首長の任命または継承」が県協議会の立法権の範囲に含まれているが、在来の権力構造との関係では、伝統的社会構造をもつ地域で長老・首長が県協議会の下の従属職として扱われることになり、伝統社会を守るという第6付則の目的との齟齬が生じ、紛糾を招くとするガッサーやデーヴらの議論がある。ガッサーは「統一カーシー・ジャインティア丘陵自治県（長老・首長の任命と継承）法1959年」で県協議会が、長老・首長の任命権にもとづいて彼らが任命の条件に違反した場合に政治参加を禁止できることを取り上げ、県協議会は長老・首長を権力ラインから外すことが可能であると論じている（Gassah ed. [1997: 13-14]）。デーヴも、メガーラヤ州について県協議会と在来の社会権力構造との拮抗に注目して議論している（Dev [2007]）。

土地に関して県協議会が立法権をもつことになっており、これは「部族の

土地に対する権利を守る」ためと理解されているが、非部族居住者からの反対が強い。たとえばカルビ・アンロン県協議会が県内での土地の売買について、非部族による土地の売買・抵当権設定などを12年間禁止する条例を設けたことに対して、非部族から規制撤廃要求が出されたことが報じられている (*Telegraph*, September 6, 2007)。相続、財産保有、開発事業などに関する県協議会立法が「平等権の侵害」として訴えられるケースも少なくない。1968年には高裁が、非部族への土地売却を制限した「統一カーシー・ジャインティア (土地の移転) 法1953年」を、「部族と非部族を差別し、県協議会の立法権限の範囲を逸脱し、県協議会に無制限の裁量権を与えている」として、違法と判断した。同法は最高裁で争われ、最高裁は「県協議会は土地への県協議会の権限を過大視している」と批判し、高裁判決を支持した。ただし最高裁は「平等権」には踏み込んでいない (Chaube [1999: 111-112])¹²⁾。

地域間の不均衡としては、県協議会の実際の議員数、構成や、県協議会選挙への有権者資格がある。一般に成人普通選挙を原則としているが、有権者を制限するケースもある。たとえばアッサム州カルビ・アンロン県では、県協議会選挙人資格は「成人で土地保有かつ長期居住者」である。外来者や移住者の排除が意図されている。県協議会議員数については、ミゾラム州を例にとると、チャクマ県協議会は選出議員13人、任命議員3人であるが、ライ県協議会の選出委員は23人、任命委員は4人、マラ県協議会は選出議員19人、任命4人となっている。代議員数は県協議会の裁定に委ねられているため、住民構成を反映しない構成になりうる。

関連してメガーラヤ州では、カーシー丘陵県で選挙人名簿から非部族の名前を一方的に削除している例があり、これに対して非部族は「ことを荒立てると生活していけないから泣き寝入り」する¹³⁾。第6付則による排外、排他、不平等の創出といえる。この点については、部族指定そのものにかかわる矛盾もある。第6付則の原則は「州内の部族、それが少数派である場合、自治の措置を提供する」ことにあるが、矛盾する例としてデーヴはメガーラヤ州の例を挙げる。同州は3丘陵県で州が構成されており、丘陵地部族は多数派

を占め、「多数派が、民族的少数派への保護措置である第6付則の権利を享受している」と指摘する (Dev [2007: 38])。多数派指定部族の優位性が確立されており、少数派は場から排除されることがある。

次に、県協議会の財政については発足当初から資金の乏しさと政府からの補助金の不足が指摘されてきた。1965年にインド政府が設置した前記の調査委員会は、行政・事務費支出が多いこと、開発資金が乏しいこと、政府からの拠出金に依存しすぎであることなどを指摘している (Ministry of Home Affairs [1965])。また1966年にはアッサム州知事任命の委員会が県協議会の財政状況を検討し、「ほとんどの県協議会の財政は満足できるものではない」、「フィールドスタッフに対して事務職員が多すぎる」、「開発目的の資金が人件費に支出されている」、「歳入拡大の努力がなされていない」、「州政府との協議が不足」などの問題点を指摘している (Government of Assam [1966: 56-68])⁴⁴⁾。最近では、政府資金の流れをカルビ・アンロン県について調査した報告書では、政治的理由で資金の流れが滞っていることや、県協議会による資金活用能力の不足などが指摘されている (Kumaran [2003])。

最後に、第73次、第74次憲法改正で1993年から全国一律に導入された地方自治制度 (パンチャーヤト制度)⁴⁵⁾と第6付則との関係のみてみる。第6付則地域ではパンチャーヤト制度が適用されないことから、北東地方はパンチャーヤト制度がある地域と、第6付則地域に分かれる。メガーラヤ州は第6付則州であり、パンチャーヤト制度はない。アッサム州では、第6付則地域である北カチャール県、カルビ・アンロン県、次節でとりあげるボドラント領域県を除きパンチャーヤト制度が導入されている。トリプラ州、ミゾラーム州は、州内に第6付則地域である丘陵県と、その他の地域に異なる地方行政制度がある。マニプル州では平野部はパンチャーヤトが導入されているが、丘陵にある5県にはパンチャーヤトが導入されず、しかも第6付則外におかれており、変則的である。アルナーチャル・プラデーシュ州にはパンチャーヤト制度が導入され、ナガランド州は第6付則適用外であるがパンチャーヤト制度は導入されていない。

第6付則地域の立法権の及ぶ項目とパンチャーヤトの所轄事項を比較すると(表2参照)、開発と社会インフラ整備ではパンチャーヤトの管轄事項のほうが充実していることがわかる。第6付則地域はこれらの項目については州政府の対応に依存することとなり(Gassah ed. [1997: 12-13])、州政府の対応如何で地域による不平等・不均衡が発生しうる¹⁶⁾。そのほかの違いでは、パンチャーヤトは州政府の責任であり、州財政委員会の設置や会計検査規定、州選挙委員会の監督のもとでのパンチャーヤト選挙の義務などがあるが、県協議会にはこれらに関して明確な規定はない。また、パンチャーヤト制度での政府からの資金の流れは決まっているが、第6付則地域では、州政府の拠出金とともに、中央政府からの開発資金もいったん州政府勘定に入れられ第6付則地域に配分されるため、州政府の裁量の範囲が大きく、曖昧さがある(Gassah ed. [1997: 26-32])。第6付則地域が全国一律を意図して導入されたパンチャーヤト制度の枠から外れていることは、地域差や利益の差を生み、住民への不利益となる場合がある。

第3節 「ボドランド領域県」問題

1. ボドランド領域県成立過程

2003年の憲法改正で、第6付則にボドランド領域県が付け加えられた。ボドランド領域県の特徴は、それまでの第6付則が旧イギリス植民地時代の丘陵部族地域を対象としていたのに対して、アッサム州のブラーマプトラ川北岸の平野部部族ボド(Bodo)を対象として設定されたことにある。以下でボドランド領域県成立の過程をみて、その問題点を考える¹⁷⁾。

アッサム州の指定部族数は23、そのうち14部族が2自治県の丘陵部族で、6部族が平野部部族と分類されている。アッサム州の指定部族人口は州人口の12.4%で、北東地方の他地方に比して少ない。アッサム州ではアホム

(Ahom, アッサム人) が州総人口の58%を占め、次いでベンガリー (Bengali) が22%, つづいてボドの5%となっている。ボドは少数派であるが、指定部族人口比では41%を占める(表3参照)。ボドはボドのためのエスニックな主張を掲げ、自治地域を要求してきた。たとえば1960年代に、ボド語を学校教育用語とするよう求めて運動を展開している(Datta [1993: 258])。多数派アホムのアホム語への抵抗である。

1967年5月20日にボドを中心に平野部部族がアッサム平野部部族評議会(Plain Tribal Council of Assam: PTCA)を結成した。PTCAは同日付けのインド大統領あての覚書で、土地の保障、非部族による部族への経済搾取の停止、平野部部族の言語・文化・慣習の保護、非部族(とくにアホムおよびベンガリー)による政治的優越の解消、独自の伝統に従った開発、そして平野部部族地域の自治地域化を要求した¹⁸⁾。1961年センサスでは平野部部族は州の人口の9.1%であるが、PTCAは、平野部部族はブラーマプトラ川流域平野で人口の50%以上を占めると主張し、これが以降の領域主張の「根拠」となり、ボドのためにブラーマプトラ川流域をウダヤンチャル(Udayanchal)州とする要求、さらに具体的に連邦直轄地要求へとつながっていった¹⁹⁾。ボドによ

表3 アッサム州主要指定部族人口

| | 人口 | 指定部族人口 | |
|----------|------------|-----------|-------------|
| | | 対州人口比 (%) | 指定部族人口比 (%) |
| アッサム州 | 26,655,528 | | |
| 主要指定部族 | 3,308,570 | 12.40 | 100.00 |
| Bodo | 1,352,771 | 5.10 | 40.90 |
| Miri | 587,310 | 2.20 | 17.80 |
| Mikir* | 353,513 | 1.30 | 10.70 |
| Rabha | 277,517 | 1.00 | 8.40 |
| Kachari* | 235,881 | 0.90 | 7.10 |
| Lalung | 170,622 | 0.60 | 5.20 |
| Dimasa* | 110,976 | 0.40 | 3.40 |
| Deori | 41,161 | 0.20 | 1.20 |

(出所) 2001年センサス。

(注) *は丘陵部族。それぞれに含まれるサブ・グループは省略。

る領域・権限要求運動は、1970年代からのアッサム人による排他・排外運動と密接に連動している。フサインをはじめとする多くの研究者が、アッサム人による外来者・外国人排斥運動がボドなどの少数民族によるアイデンティティ確立の運動を促したと指摘する。本章ではアッサム人による排外運動については立ち入らないが、関連資料としてはバッタチャルジーとゴスワミ (Bhattacharjee and Goswami eds. [1985]), チャブラ (Chhabra [1992]), フサイン (Hussain [1993, 2000]), バルーア (Baruah [1999]), 井上 [2003] などを参照されたい。

PTCA はその後、1977年に連邦直轄地要求を取り下げたが、これが PTCA の分裂につながった。1979年に PTCA から「PTCA (革新派)」が分離し、残った PTCA は1983年に連邦政府首相との話し合いで「部族開発局」設置で妥協した。しかしこれに反発する PTCA (革新派) は1984年4月19日に、「統一部族民族主義解放戦線」(United Tribal Nationalist Liberations Front: UTN-LF) と組織を変え、アッサム州からの分離と平野部部族地域に新たな州の設置を要求した。要求する領域はブラーマプトラ川流域平野である。UTN-LF は1985年7月10日に連邦政府首相に会い、アッサム州から分離して連邦直轄地の地位を要求する覚書を提出した (Datta [1993: 171-198])。

アッサム州では1985年8月15日に、アッサム運動を展開したアホム人民会議 (Ahom Gana Parishad: AGP) が連邦政府と合意 (通称「アッサム合意」) して運動を終息させ、AGP は1986年から1990年に州政権に就いた。この間ボドの運動は「反アホム」に傾斜を強めていく。1986年3月12日には UTNLF が連邦政府首相に再度覚書を提出し、言語問題、土地問題を提起し、ブラーマプトラ川北岸でブータンとアルナーチャル・プラデーシュ州に接する地域を平野部部族領域と認めるよう主張した。AGP 政権との対決姿勢も鮮明にしている。またこの時期、1967年に結成された「全ボド学生連合」(All Bodo Students Union: ABSU) や、1986年10月に結成された「ボドランド民族民主戦線」(National Democratic Front of Bodoland: NDFB) といったボド組織が、それぞれ行動を過激化していった。

ボドの主張は、1987年1月22日に ABSU が連邦政府首相に提出した覚書、さらに同年11月10日に大統領と首相に提出した覚書に詳しく示されている。1月22日の覚書には、平野部部族、とくにボドの権利と保護を主張し、アッサム州の平野部部族のために連邦直轄地の地位をもつ別の州の創設²⁰、そのほか、高等教育機関の誘致、教育用語としてのボド語の使用、国営ラジオ・テレビ局の設置、指定部族の中央政府雇用の拡大などが盛り込まれており、開発問題や、国の施設の誘致などの項目が目をはく。さらに11月10日付けの覚書は『なぜ州を求めるとのか』(Why Separate State?)と題し、長文で、州要求の根拠と資料が連なっている (Datta [1993: 255-301])。これにつづいて1988年5月3日には UTNLF も、ボドランド設立、ボド語の憲法第8付則言語への追加²¹などを要求した。これらの要求に連邦政府は応じていない。

AGP 政権は1991年州議会選挙で敗北し、会議派が州政権を取り戻した。それを機に州政府とボドの対立が妥協へと進んだ。1993年2月20日にアッサム州政府とボド運動側の ABSU と「ボド人民行動委員会」(Bodo People's Action Committee) が協定覚書に調印した²²。覚書内容は、ボドランド自治協議会 (Bodoland Autonomous Council) の設置、ボドの宗教・社会慣習を守る、領域はブラーマプトラ川北岸に東はコクラジャル県から西はダラン県の一部まで地続きで、ボドとその他平野部部族の居住地域で部族人口50%以上の村とする、などである。ボドはこの覚書で、平野部部族を代表すると主張しているが、内容にはボドの宗教と社会慣習の保護とあるようにボド優先は明白である。

領域について、この覚書に従えば2570村が含まれるが、これは ABSU の要求より515村少なかった。加えて、領域を地続きとするためには部族人口が50%未満の村も自治協議会領域に含まれることになる。これに対して州政府は、これらの村のボド人口は2%以下だとして譲歩を拒否し、領域確定は紛糾した。人口については、アッサム州では1981年にセンサスが実行されず、1991年センサスは集計後1994年に発表される。したがって住民データは1971年のものに依存せざるをえないが、ABSU とボド人民行動委員会はこの不備

をついて「独自センサス」を実施するとまで主張した。このような議論を経て覚書が調印され、村数では結局、ブータン国境地域の森林地帯の259カ村を加えるなどして計2941村で決着した。この協定に従って1993年に州議会が「ボドランド自治協議会法」(Bodoland Autonomous Council Act, 1993)を可決し、1993年5月13日の大統領承認を経て、同年12月10日にアッサム州政府がボドランド自治協議会領域を告示した(Pegu [2004: 113-141])。人口210万人、うち38%が部族、面積は5816平方キロメートル、領域には人口50%以上が非ボドの村も多い。

しかしこの決着はボドの要求を終息させるには至らず、以降、暴力をともなった抗議行動や、非ボドの住民の襲撃などが展開されていった。襲撃は、協定覚書決着に不満の、前記NDFBや、「ボド治安部隊」(Bodo Security Force)、「ボドランド解放の虎部隊」(Bodoland Liberation Tiger Force)、「ボドランド軍」(Bodoland Army)といったボド・グループによるもので、非ボドの村への襲撃が頻発し多くの死者を出し、列車、橋、石油パイプライン爆破などが続いた。

1996年2月にABSUは州設立要求を掲げるに至った。領域ではボンガイガオン(Bongaigaon)石油精製施設がある地域も要求に含めたが、州政府は財政収入の面や、非ボド地域であること、などから手放すことを拒否し、話し合いにはならなかった(Chaklader [2004: 69])。このような状況を経て次第にボド側の活動の中心は、1996年6月18日に結成された「ボド解放の虎」(Bodo Liberation Tigers: BLT)の手に移り、武装闘争の様相が強まっていき、BLTは1997年10月に破壊活動防止法(Unlawful Activities [Prevention] Act)により活動禁止措置を受けるに至った。なおこの時期、中央政府は新たに3州(ウッタラーンチャル、ジャールカンド、チャッティースガルとして)の設置を決定しており、ボドは新領域獲得に期待をもった。

状況は2000年3月にはいって変化した。BLTが3月29日に州要求を撤回し6カ月の停戦に合意し、中央政府はボド領域に第6付則を約束した。その後双方の協議は続き、同年9月にBLTは停戦の延長を決定し、アッサム州

政府は「ボドランド領域協議会」(Bodoland Territorial Council)を憲法第6付則の改正により設置する方針を承認した。

2. 第6付則へのボドランド領域県の追加

その後、中央政府、アッサム州政府、BLTの3者会談が続けられ、2003年2月10日に3者は調停覚書に調印した²³⁾。この妥協の成立の背景として、当時「統一アッサム解放戦線」(United Liberation Front of Assam: ULFA)によるテロ活動²⁴⁾に手を焼いていた中央政府と州政府が、ボドとの紛糾終結を願ったという点を指摘しておきたい。2003年の調停覚書は1993年覚書よりもさらに「ボド色」が強く、「ボドの経済的・教育的・言語的要求を満たし、土地への権利を守り、ボドの社会・文化的エスニック・アイデンティティを守るために合意した」とある。内容は、部族人口が50%以上であることを基準に領域を特定し、領域は第6付則に追加され、ボドランド領域協議会をおく、領域協議会委員は46人からなり、40人が選出委員、うち30人は部族、5人が非部族、その他から5人を選出し、6人はアッサム州知事が任命し、そのうち2人は女性、任命委員は投票権も含めて選出委員と同等の権限をもつ、協議会は5年任期である、領域はおもに4地域からなり地続きで3082カ村が含まれる、などである(Chaklader [2004: 72])。BLT要求のさらなる93村追加については、中央政府・アッサム州政府・BLT代表による3者協議による勧告にもとづいて決定することとなり、その後25カ村の追加で合意した²⁵⁾。新領域はアッサム州の8県(Kokrajhar, Bongaigaon, Dhubri, Nalbari, Barpeta, Sonitpur, Kamrup, Darrang)にわたり、ここからコクラジャール、ウダルグリ(Udalguri)、バスカ(Baska)、チラン(Chirang)を新県として切り取り領域を形成する(図2参照。4県の人口構成は表4を参照)。新領域は上記8県の面積の40%を占める。また中央政府はボド語を憲法第8付則言語に加えることに合意し²⁶⁾、向こう5年間にインフラ開発費として年10億ルピーの拠出に合意した。これを受けて2003年8月1日にボドランド領域協議会設置の憲法改正

図2 アッサム州ボドランド領域県



(出所) ボドランド領域県ホームページ <http://www.bodolandcouncil.org> より、2009年1月15日アクセス。

案が下院に提出され、上下両院で可決後、9月8日に大統領が法案を承認し改正法案は第99次憲法改正として成立、ボドランド領域県が第6付則に追加された。

先に、他の第6付則地域について立法権の範囲を検討した。ボドランド領域県の立法権はこれよりも広い範囲に及び多くの事項を含んでいるが、そのほかの第6付則領域のものに比べて開発や社会インフラ関係が多く盛り込まれているのが特徴である(表2参照)。その理由としては、平野部部族としてのボド社会の特性が多様な住民との共生によってかなり薄いであり、前記の調停覚書は政治文書であるため「ボド」色が強いが、指定部族人口が5割(表4参照)で、しかもボド以外の指定部族も多く、さらに平野部ということから、ボド側は部族特有の社会・生活権限に固執せず開発重視を優先せざるをえなかったといえる。ガッサーは、ボドランド領域協議会の権限内容

表4 ボドランド領域県の人口構成

| 県 | 人口 | 指定部族人口比 (%) |
|--------|-----------|-------------|
| コクラジャル | 898,991 | 58.8 |
| チラン | 343,626 | 49.4 |
| バスカ | 717,642 | 47.1 |
| ウダルグリ | 671,030 | 47.3 |
| 計 | 2,631,289 | 51.5 |

(出所) ボドランド領域県協議会ホームページ <http://www.bodolandcouncil.org> (2009年1月15日アクセス)。

はパンチャーヤト権限に似ており、地域の特殊性や排他性が薄くなっていると指摘している²⁷⁾。

3. ボドランド領域県の成立が生む諸問題

2003年12月7日に暫定ボドランド領域協議会が発足した。BLT 前司令官のマヒラリー (Hagrama Mahilary, 別名 Basumatary) が暫定協議会の議長に就任した。6カ月以内に領域協議会選挙を実施することとなっていたが、選挙は遅れて2005年5月に実施され、BLT と ABSU が結成した「ボドランド人民革新戦線」が勝利した。

ただしこれは新しい問題を生み出した。まず、運動の過程で州設立要求を強めて BLT と対立した NDFB が、州要求を掲げて武装闘争を継続し、政府との武力対立を展開していったのである。2005年5月には NDFB・中央政府・アッサム州政府の間で停戦が合意され、政府は NDFB への軍事行動を停止したが、NDFB による暴力事件の継続が報じられている。ベンガル系住民やインド他地方出身者などへの襲撃事件も頻発している。ボドランド領域県に住む非ボドの懸念と反発は強く、たとえば非ボドの18組織からなる「統一人民闘争委員会」は、ボドによる非ボドへの排除圧力を懸念し「ボドランド領域県の住民の80%が領域県に反対している」と主張して、2003年2月に、重大な結果が生じたら州政府の責任と警告して36時間ゼネストを組織した

(Chaklader [2004: 73])。

何よりも大きな問題は、これまで旧アッサムの丘陵地域の丘陵部族にのみ適用されていた第6付則が、適用外であった平野部の部族ボドに適用されたことである。北東地方ではすでに、第6付則適用外の丘陵地域からの付則適用要求があり²⁸、このような状況のなかでのボド領域県の成立は、丘陵部族のみならず平野部部族の要求に対しても第6付則適用の道を開くこととなった。交渉ではボド人口の集中度は議論されたものの、結果をみるとボド人口比はさほど重要視されなかった。ひとつの領域や権限の設定は別の領域や権限の要求を生み、ボドによる「よそ者」排斥の動きもあり、ボド以外の部族や住民による「自治」要求運動も生まれている。しかも、暴力をともなった要求運動に第6付則によるボドラント領域県設定という形で政府が応じたことの意味は重大である²⁹。

結論

憲法第6付則はどのような意味をもつのであろうか。まず地方自治という観点から第6付則地域とパンチャーヤト制度との違い、あるいは不平等が問題となろう。パンチャーヤト制度は、経済開発、開発行政の効率化や弱者保護事業の実施、さらに地方自治への住民参加を目的に全国一律を原則に導入された。しかし第6付則地域はパンチャーヤト制度の枠外におかれ、しかも部族社会の伝統的な支配体制や社会制度が温存されている。経済開発、弱者保護事業の実施、地方自治への参加といった分野では、第6付則で住民が享受できる特権は、パンチャーヤト制度が適用された地域で住民に付与される権利や特典には及ばない。

第6付則は歴史的事情と部族への保護の必要から、特定地域の特定住民に特別の権限を与え、部族と非部族の差別的扱いを認めた。そのことから生じる問題は大きい。たとえばメガーラヤ州では、丘陵部族が住民の大半を占め、

政治的、社会的に力をもっているが、そのうえに第6付則のもとでの保護の対象であり続け、非丘陵部族や非部族住民からの不満を呼んでいる。県協議会は、メガーラヤ州などを例にとっても、包摂的で開かれた組織の方向に向かうよりも排他的となる場合が多い。

第6付則が対象とする丘陵部族の多くは第6付則による保護と自治権を評価するが、第6付則の枠組みには市民の平等という概念はない。保護と非保護、部族と非部族の対立は、排外・排他的様相を帯び、反発を生み、暴力行為も生み出す。バルーアが主張するように、第6付則によって「かつては丘陵地部族の生活と慣習の保護を目的としていたものが、特定地域でエスニック的に定義されたグループの『差別的保護』モデルとなっている」のである(Baruah [2008: 16])。この差別的保護が、ボドランド領域県の設定にみられるように、新たに特定エスニック・グループに制度的に与えられたという事実は、領域的・エスニック的な目的による政治動員を容易にしている。憲法第6付則は、多民族地域である北東地域での暴力を孕んだ住民対立を増幅させる一因となってきている。多民族が混住し、武装独立運動さえ続いている北東地方で、第6付則が部族アイデンティティにもとづく政治闘争の道具となり、紛争の火種ともなっている。

本章でとりあげたボドランド領域県創設の意味は大きい。これまでも北東地方ではさまざまなエスニック・グループが「自治」、「領域」を、さらには「独立」を要求してきた。規模や運動形態はさまざまであるが、エスニシティをもとにした大小のグループが、多くの場合暴力をともなって自治権、領域などで固有の権利を主張して運動を展開している⁹⁰。このような要求に対して政府の対応は、まず暴力行為には軍事力と治安維持法で鎮圧を図り、武装闘争が長引き早期解決が困難な場合は穏健派を切り崩して譲歩を求めて和解を探る、あるいは要求を一部呑んで決着をつけるなどであった。

ボドランド領域県の例にみるように、政府は第6付則を用いてこのようなエスニシティを根拠とする対立(自治と領域の主張)の解決を試みた。しかし第6付則はエスニック問題の万能の解決策にはなりえない。なぜならば第

6 付則には、地域限定的つまり地域的不均衡と権限内容の不平等という欠陥に加えて、第6付則の恩恵を受ける住民が、それ以外の住民を排除する機能があるからである。北東地方という多民族地域では、特定エスニック・グループへの領域と特権の付与が、特典を享受するグループを優勢にさせ、そこから除外されたエスニック・グループによる反発と不満が新たな要求運動を起こさせるのである。そのうえ、暴力的闘争を経て第6付則にボドランド領域県が追加されたという経緯が示すものは、エスニシティを根拠に「自治」や「領域」といった権限拡大要求が暴力をともなって展開され、政府がこれに対して第6付則をもって対応したという事実である。すでにテロや暴力的対立が日常となりつつあるこの地域で、第6付則へのボドランド領域県の追加という形で、暴力的な排他・排外行為がエスニックな目的の達成手段として容認されたことの影響は深刻である。第6付則がその特権性と排他性により、「部族」を根拠にした新たな保護要求の運動を創り出し、排他的な運動が暴力をともなって拡散することは、民主主義体制にとって大きな問題となっている。

[注] _____

- (1) 北東地方のイギリス時代以降の変遷は、井上 [2002b, 2003] を参照されたい。
- (2) (5)はパキスタン領となるため、その後インド制憲会議論から外れた。
- (3) “tribe”を「部族」と訳し、以降の議論では「部族」の用語で統一する。
- (4) ボルドロイは1938年9月～1939年11月、1946年2月～1950年8月（死去）にアッサム州首相。小委員会とボルドロイについては Barooah [1990] を参照。小委員会委員にはニコルス・ロイ (J. J. M. Nichols Roy), プラーマ (Rup Nath Brahma), タッカル (A. V. Thakkar), イムティ (Aliba Imti) がなった。イムティはナガを代表。当初は同じくナガのノクチャ (Mayang Nokcha) が委員であったが、途中でイムティに交替した。イムティは小委員会提案書に署名していない。
- (5) ボルドロイ小委員会報告は Rao ed. [1967: 682-732]。
- (6) 制憲会議論は *Constituent Assembly Debates* (CAD), Volume IX 30.7.1949 to 18.9.1949 (The 5th September, the 6th September, the 7th September, 1949)。制

憲議会の第6付則議論は Savyasaachi [1998] に採録されている。

- (7) 当初はアッサム州を対象としたが、その後のアッサム州再編を経て現在は「アッサム州、メガーラヤ州、トリプラ州、およびミゾラーム州の部族地域の行政については、第6付則の定めるところによる」となっている。その他の少数部族の行政と監督については、憲法第10編第244条(1)項で、第5付則を定めている。インド憲法の日本語訳は考忠・浅野 [2006] を参考にした。ただし、本筆者による日本語訳を用いた箇所もある。
- (8) 『『自治県』もしくは『自治地域』』は第6付則の用語であるが、発足当初から現時点まで「自治地域」は形成されていないため、以下の議論では「自治県」のみで表記する。
- (9) トリプラ藩王国は1947年9月9日にインドと併合し、1956年に連邦直轄地となり、1972年1月21日にトリプラ州となる。1979年にトリプラ部族地域自治県協議会法の国会可決を経て、1982年1月18日にトリプラ部族地域自治県協議会が設立され、1984年の憲法49次改正により第6付則に加わった。トリプラ部族地域県は連続した領域ではなく、4県にわたる計19の農村開発区で構成される。
- (10) 旧ルシャイ丘陵県。1954年にアッサム州ミゾ丘陵県となり、1972年に連邦直轄地ミゾラームに、1987年にミゾラーム州となる。これら3県は、「州の主要民族ミゾ (Mizo) と相容れない部族地域」である (Gassah ed. [1997: 34])。
- (11) 同委員会報告は、「協議会の実績は満足できず、協議会の業務状況とくに経理についての監査がなされていないことは遺憾」とも報告している。
- (12) メガーラヤ州の非部族の地位・権限、平等の問題などについては多くの議論がなされている。たとえば Chattopadhyay [2004], Dev [2004] など。
- (13) デーヴ (Rajesh Dev) 氏の指摘。メガーラヤ州シロンで2008年8月25日のインタビューで、氏は、非部族名が削除され、県協議会議長が承認署名をした選挙人名簿を示した。
- (14) 引用は Chaube [1999: 105]。
- (15) パンチャーヤト制度については井上 [1998, 2002a] を参照されたい。
- (16) 北東地方の自治県、部族自治、パンチャーヤトに関係しては National Commission to Review the Working of the Constitution [2001] の調査があるが、この調査は制度矛盾には踏み込んでいない。また第6付則地域での地方自治についての報告には Ministry of Panchayati Raj [2007] がある。
- (17) 成立過程は、諸紙誌および Singh [2007] を利用した。
- (18) 覚書は Datta [1993: 121-169]。
- (19) ボドの運動については Roy [1995], Pegu [2004], Chaklader [2004] などを参照されたい。

- (20) 覚書添付の連邦直轄地案図は Chaklader [2004: 58] にある。
- (21) 憲法第 8 付則に記された言語は、保護・奨励される。ボド語はチベット・ビルマ語系の言語、アホム語（第 8 付則言語）はインド・ヨーロッパ系言語。
- (22) 調停覚書は Pegu [2004: 105-112]。
- (23) 調停覚書は Pegu [2004: 142-152]。
- (24) アソム中心の ULFA は「外来者」として非アソム住民を標的にし、ベンガル系住民、ネパール系住民、イスラム教徒、インド他地方からの移住者などが襲撃された。
- (25) M. S. Prabhakara, "Territories of Fear," *Frontline*, December 5, 2003, pp. 39-41.
- (26) ボド語は 2003 年に第 92 次憲法改正により第 8 付則に追加された。
- (27) 2008 年 8 月 25 日 シロン NEHU 大学での面談で。
- (28) このような要求への対応例として、2005 年にアッサム州議会が「州自治法案」を可決して平野部のいくつかの部族と地域に「自治協議会」を設置した。これは州法であって第 6 付則ではなく、領域も画定されない。しかし部族からの要求に、このような個別かつ場当たりの対応をしていることは、ボドランド領域県の誕生の経緯と共通している。
- (29) ボドランド領域県創設が生むあらたな紛争については、Gohain [2008]などを参照。
- (30) 北東地方の武装グループの活動については、South Asia Terrorism Portal (SATP) による報告がある。詳細は SATP www.satp.org を参照されたい。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 井上恭子 [1998] 「インドにおける地方行政——バンチャーヤット制度の展開——」 (『アジア経済』第 39 巻第 8 号 11 月 2-30 ページ)。
- [2002a] 「インドにおける分権化の進展」 (堀本武功・広瀬崇子編『現代南アジア 第 3 巻 民主主義へのとりくみ』東京大学出版会 125-147 ページ)。
- [2002b] 「インド北東地方——言語をめぐる状況——」 (武内進一編『アジア・アフリカの武力紛争』アジア経済研究所 87-121 ページ)。
- [2003] 「インド北東地方の紛争——多言語・多民族・辺境地域の苦悩——」 (武内進一編『国家・暴力・政治——アジア・アフリカの紛争をめぐる——』アジア経済研究所 43-78 ページ)。
- [2008] 「インド北東地方の民族運動——ナガ民族について——」 (近藤則夫

編「インド民主主義体制のゆくえ——多党化と経済成長の時代における安定性と限界——」調査研究報告書 アジア経済研究所 277-309ページ。

孝忠延夫・浅野宜之 [2006] 『インドの憲法 21世紀「国民国家」の将来像』 関西大学出版部。

< 英語文献 >

Barooah, Nirode K. [1990] *Gopinath Bardoloi: Indian Constitution and Centre-Assam Relations 1940-1950*, Guwahati: Publication Board Assam.

Baruah, Sanjib [1999] *India against Itself: Assam and the Politics of Nationality*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

—— [2005] *Durable Disorder: Understanding the Politics of Northeast India*, New Delhi: Oxford University Press.

—— [2008] “Territoriality, Indigeneity and Rights in the North-east,” *Economic and Political Weekly*, 43(12), March 22-April 4, pp. 15-19.

Bhattacharjee, Mridul, and Sanjeeb Goswami eds. [1985] *Assam: Agonies and Grievances*, New Delhi: National Publishing House.

Biswas, Prasanjit, and C. Joshua Thomas eds. [2006] *Peace in India's North-East: Meaning, Metaphor and Method, Essays of Concern and Commitment*, New Delhi: Regency Publications.

Burman, B. K. Roy [1998] “Constitutional Framework for Tribal Autonomy with Special Reference to North-East India,” in Manis Kumar Raha and Alok Kumar Ghosh eds., *North-East India: The Human Interface*, New Delhi: Gyan Publications, pp. 81-114.

Chaklader, Snehmoy [2004] *Sub-Regional Movement in India: With Reference to Bodoland and Gorkhaland*, Kolkata: K. P. Bagchi & Company.

Chattopadhyay, Dilip Kumar [2004] *History of the Assamese Movement since 1947*, Calcutta: Minerva Associates.

Chaube, S. K. [1999] *Hill Politics in Northeast India*, Hyderabad: Orient Longman.

Chhabra, K. M. L. [1992] *Assam Challenge*, Delhi: Konark Publishers.

Datta, P. S. [1993] *Autonomy Movement in Assam*, New Delhi: Omsons Publications.

Dev, Rajesh [2004] “Human Rights, Relativism and Minorities in North-East India,” *Economic and Political Weekly*, 39(43), October 23-29, pp. 4747-4752.

—— [2006] “Narratives Claims and Identity Impasse: The Experience of the Nowhere People,” in Sukalpa Bhattacharjee and Rajesh Dev eds., *Ethno-Narratives: Identity and Experience in North East India*, Delhi: Anshah Publishing House, pp. 79-91.

—— [2007] “Negotiating Diversities through Institutional Strategies,” *Eastern*

- Quarterly*, 4(1), April-June, pp. 36-45.
- Gassah, L. S. ed. [1997] *Autonomous District Council*, New Delhi: Omsons Publications.
- Gohain, Hiren [2008] "Once More on Ethnicity and the North-east," *Economic and Political Weekly*, 43(21), May 24-30, pp. 18-21.
- Government of Assam [1966] *Report of the Committee Appointed by the Governor of Assam to Examine the Financial Conditions etc, of Each District/Regional Council*, Shillong: Government of Assam.
- Government of India [1949] *Constituent Assembly Debates*, Volume IX 30.7.1949 to 18.9.1949, Monday, the 5th September, the 6th September, the 7th September, 1949.
- Hussain, Monirul [1993] *The Assam Movement: Class, Ideology and Identity*, Delhi: Manak Publications.
- [2000] "State, Identity Movements and Internal Displacement in the North-East," *Economic and Political Weekly*, 35(51), December 16-22, pp. 4519-4523.
- Hussain, Monirul ed. [2005] *Coming out of Violence: Essays on Ethnicity, Conflict Resolution and Peace Process in North-East India*, New Delhi: Regency Publications.
- Kumaran, K. P. [2003] *Evaluation Study on the Pattern of Flow and Utilisation of Funds by the Karbi Anglong Autonomous Council in Assam*, Guwahati: National Institute of Rural Development North Eastern Regional Centre.
- Ministry of Home Affairs [1965] *Report of the Commission on the Hill Areas of Assam*, New Delhi: Government of India.
- Ministry of Panchayati Raj [2007] *Planning for the Sixth Schedule Areas: Report of the Expert Committee*, New Delhi: Government of India.
- Misra, Udayon [2000] *The Periphery Strikes Back: Challenges to the Nation-State in Assam and Nagaland*, Shimla: Indian Institute of Advanced Studies.
- National Commission to Review the Working of the Constitution [2001] *A Consulting Paper on Empowering and Strengthening of Panchayati Raj Institutions/Autonomous District Council/Traditional Tribal Governing Institutions in North East India*, New Delhi: Government of India.
- Pegu, Jadav [2004] *Reclaiming Identity: A Discourse on Bodo History*, Kokrajhar: JWNGSAR.
- Rao, B. Shiv ed. [1967] *The Framing of India's Constitution*, Vol. III, New Delhi: Indian Institute of Public Administration.
- Roy, Ajay [1995] *The Bodo Imbroglia*, Guwahati: Spectrum Publications.
- Savyasaachi [1998] *Tribal Forest-Dwellers and Self-rule: The Constituent Assembly Debate on the Fifth and Sixth Schedules*, New Delhi: Indian Social Institute.

- Sharma, G. Amarjit [2007] "Tribal Autonomy: Politics of Exclusion and Inclusion," *Eastern Quarterly*, 4(1), April-June, pp. 17-26.
- Singh, M. Amarjeet [2007] "Tribal Autonomy in Assam: Problems and Prospects," *Eastern Quarterly*, 4(1), April-June, pp. 27-34.
- Suan, H. Kham Khan [2007] "Salvaging Autonomy in India's Northeast: Beyond the Sixth Schedule Way," *Eastern Quarterly*, 4(1), April-June, pp. 5-16.

