

木村真希子著

『終わりなき暴力とエスニック紛争——インド北東部の国内避難民——』

慶應義塾大学出版会 2021年 v + 194ページ

こんどうのりお
近藤 則夫

はじめに

一般的に民族、エスニック集団が混在する社会において、民主主義体制のなかでどのような権力分有（パワーシェアリング）の体制を敷けば安定した国家が維持できるのかは大きな問題である。これは世界でも有数の複雑なモザイク社会で、紛争が絶えないインド北東部の政治的安定性を考える上でとくに重要である。この地域を対象に連邦制や民主主義の実態について分析した研究はインドでは多いが、日本の研究者で本格的にとりあげたものは少ない。本書は数少ないそのような研究のうちのひとつである。木村氏は2010～13年、2016～18年にアッサム州での現地調査を重ね、国内避難民や暴力の状況をフィールドから分析してきたが、本書はその成果をふまえて紛争・暴力発生メカニズムをインド北東部、とくにアッサム州の北部地域に焦点を当てて分析した。ここでは、最初に木村氏の研究の要点をまとめたあと、評者の視点から本書を検討してみたい。

I 木村氏による「うわべだけの連邦制・エスニックな地方専制政治」論とボド紛争

1. 北東部の民族、エスニック紛争

本書の焦点はアッサムの先住民と考えられる平野部部族民「ボド」の自治権をめぐる紛争である。北東部インドのコンテキストのなかで発生したこの紛争を分析するためには、まず、北東部インドの大枠の理解が必要であり、木村氏は、北東部全体の民族、

エスニック紛争の整理を最初に行っている。同氏の整理によれば民族、エスニック集団の紛争は2つの潮流に分けられるという。1つ目はおもに山岳部で起きた独立や分離を求める強度の高い武力紛争である。典型例としては、1947年のインド独立時にインド国家に編入されることを嫌って武装闘争に入ったナガ系民族や1965年から独立を求め武装闘争に入ったミゾ系民族がある。2つ目の類型は、先住民である「土地の子」と移民との間の土地などをめぐる紛争であるとされる。このタイプの紛争は低強度で長期化しやすい。移民として大きな問題となっているのは植民地時代以降にベンガルから開拓農民あるいは避難民として流入してきたベンガル人である。

実際の紛争は以上の2つの類型が混在しているが、いずれにせよ、紛争状態を脱し平和構築につなげるためには、「ポスト紛争期」にエスニック集団の代表権、自治権、政治の取り決めなどをどのような形にするか、という、紛争の「終結の仕方」が重要であるという。インドでは連邦制のなかで紛争地域に州の地位や、自治権、あるいは特別な権限を与え紛争を解消しようとしてきた歴史がある。ナガ系民族、ミゾ系民族にはそれぞれ1963年にナガランド州、1987年にミゾラム州が設立された。またナガランド州、ミゾラム州には憲法371条A項、同E項で慣習法や土地などについて他の州と異なる特別な権限を認める非対称型連邦制度が保証された。特別な自治制度としては北東部については憲法第6附表にもとづき、自治県および自治地域が設置できる。

しかしこれら制度には多くの問題が指摘されている。確かに武力闘争集結の成功例とされるミゾラム州のような例もあるが、ナガの紛争は州を付与されたにもかかわらず、現在まで終結に至っていない。他の州、自治県でも暴力的紛争が続いている例が多い。なぜうまくいかない例が多いのか、木村氏はその概念化のために、「うわべだけの連邦制」と「エスニックな地方専制」という2つの概念を導入する。

前者はS.バルアの議論[Baruah 2005, chapter 2]から採用した概念である。バルアは、北東部の多くの州、自治地域では、財政が大幅に連邦政府に依存していること、自律的な地域政党がなかなか育たず州政党の中央政界への依存が大きいとして「うわべだけの連邦制」(cosmetic federalism) になるとする。後者は、ラシナが北東部の政治を分析す

る際に概念化したものである。「エスニックな地方専制」(ethnic local autocracy) [Lacina 2009] とは、中央との密接な関係=癒着を通じて影響力を維持する地方の専制的な権力状況を指す。地方政治を牛耳る地方専制者は中央に協力することでその強圧的な地方政治を黙認させ、その代わりに中央は地方専制者を通じて地方で中央政党の意に沿う政治状況(選挙での勝利など)を維持する。

木村氏はうわべだけの連邦制のなかで、中央、州、地域の権力の癒着関係が発展し、エスニックな地方専制が生まれ、それが地方政治を歪め、腐敗、暴力的紛争のひとつの大きな原因となっているとの仮説を設定した上で、北東部の紛争の構図、とくにボド紛争の実態を理解しようとする。その焦点はアッサム州平野部の先住民とされるボド民族の運動である。

2. ボド紛争：体制移行期、ポスト紛争期の暴力

アッサム州北西部の平野部部族民ボドによる自治権の獲得闘争であるボドの運動は、独立後、1967年に平野部部族民評議会、全ボド学生連合による、完全な自治、アッサム州の連邦化などを求める穏健な請願運動として始まった。運動が急進化したのは1980年代のアッサム運動の過激化である。

アッサム運動とは、植民地期から1971年のバンラデシュ独立の時期にかけて東ベンガルから大量に流入し、土地の占拠や、選挙で与党の票田となり政治に影響を与えたベンガル人不法移民に対する地元民の反発が生み出した運動である。1979年から全アッサム学生連合が先頭にたって反ベンガル人不法移民運動が行われ、1983年の州議会選挙時にはベンガル人ムスリム虐殺事件が起こるなど運動は暴力化した。1985年に全アッサム学生連合と連邦政府、州政府の間で「アッサム合意」が結ばれ1971年3月25日以降に入国した不法移民の追放、選挙名簿からの削除が決まった。

全ボド学生連合もアッサム運動を当初は支持した。しかし、アッサム合意では国有林におけるボドや他州出自の先住民アディヴァシ^(註1)などの不法居住者の追放、ボド語^(註2)や文化、アイデンティティへの保証などが欠如し、不満を募らせた。全ボド学生連合は1986年にはボドランド自治州創設要求を掲げ、要求を過激化していく。同年にはボドランドの独立をめざすボド防衛隊が結成され、1990年頃から武

装闘争を始めた。同組織は1994年にはボドランド民族民主戦線と改名した。運動は政府から譲歩を引き出すことに成功し、1993年には全ボド学生連合、州政府、連邦政府の3者間で第1次ボド協定が結ばれ、ボド自治評議会が創設されることになった。しかし、同評議会は管轄領域をめぐる対立が強まり、機能しなかった。そのなかで、1990年代半ばには全ボド学生連合に関係するとみられるボド解放の虎が設立される。

この一連の紛争で大規模な暴力事件が相次ぎ、1993、94年にはボド防衛隊によって行われたのではないかとみられるムスリム移民に対する襲撃が起きた。1996年にはボドによるアディヴァシの襲撃が起き、また、1998年にはアディヴァシの指導者がボドランド民族民主戦線によって殺害されたことをきっかけとして、暴力の応酬になった。これらはボド以外のエスニック集団を追い出すという民族浄化の性格が濃厚であった。木村氏は、相次ぐ暴力事件によって難民化したムスリムやアディヴァシ避難民からの聞き取り調査で、どのような状況でボド側から襲撃を受け、どのように暴力から逃れてきたか、政府の対応、キャンプ地での困窮状況などを明らかにしている(第4章)。これらは体制移行期の暴力と位置づけられる、とされる。

混迷を解消するためにインド政府は2001年にボド解放の虎と停戦合意を結び、さらに2003年にボド解放の虎、州政府、連邦政府の間で第2次ボド協定が結ばれる。これは、従来、山岳部にしか認められなかった憲法第6附表を改正して新たに、ボドランド領域県を地理的領域としたボドランド領域評議会(Bodoland Territorial Council = BTC)を設立し、高度な自治を与える協定である。ボド解放の虎は2005年5月のBTCの選挙をにらんで武装解除に応じ、全ボド学生連合とボド解放の虎の指導層はボド人民革新戦線を結成した。しかし同戦線は候補者選定をめぐる分裂し、選挙では旧ボド解放の虎のハグラマ・モヒラリ率いる派閥が選挙に勝利した。その後同派はボドランド人民戦線と改称した。ボドランド民族民主戦線は同年に連邦政府と停戦協定を結んだが、一部は停戦に応じず、武装闘争を続けた。その後2020年1月にはボドランド民族民主戦線のすべての派閥、全ボド学生連合、および、BTC、連邦政府と州政府が第3次のボド協定を結びすべての

武装勢力が武装解除に合意し、現在に至っている(90-95 ページ)。

2003年の第2次ボド協定の合意下、会議派州政権は当初からボド解放の虎とその後身のボドランド人民戦線にBTCを任せ、その代わりに州議会選挙でボドランド人民戦線に力をかりるという取引があった。BTCにおけるボドランド人民戦線の政治は旧ボド解放の虎の性格を色濃く残し、州政府の黙認のもと、旧ボド解放の虎兵士が人々を威圧し恐怖政治を敷いたとされる。木村氏の調査で国内避難民キャンプでは選挙は公正に実施されないとの証言や、森林地域でアディヴァシに対して政府の森林警備隊の役人とボド組織であるボドランド森林保護隊と一緒に放火、略奪した例などが報告されている^(注3)。

政権担当のボドランド人民戦線は暴力を抑える能力にも乏しく、2012年にはコクラージャール県でモスク建設問題をきっかけにボドとムスリムの村人の中で起こった暴力の応酬は多数の犠牲者を生み出し、40万人の国内難民が発生した。2014年には連邦下院選挙でボドランド人民戦線候補が苦戦したことの報復として、旧ボド解放の虎の森林警備隊職員がムスリムの村を襲撃し多数の犠牲者が出た。同年末にはボドランド民族民主戦線のシヨンビジット派とみられる者によってアディヴァシの村が攻撃された。この襲撃事件はBTCを握るボドランド人民戦線政権への揺さぶりとみられ、20万人ともいわれる国内難民を出した^(注4)。

このように制度としては自治組織が設立されたはずの2003年以降も、紛争はやまず、多くの犠牲者と国内難民が発生した。多くの避難民は身の安全が確保されないため、あるいは代替地がないため長期にわたり帰村または移住できずキャンプで生活せざるを得ないという。

著者によれば、2003年以降の暴力事件は、それ以前の暴力事件にみられたボドによるエスニック浄化という性格は薄く、むしろBTCの利権、権力をめぐる闘争の性格が強くとされているという。紛争解決のための制度が形成された2003年以降も、エスニックな地方専制政治のもとで広範囲に暴力が発生する状況は「ポスト紛争期」の暴力状況と位置づけることができる、とされる。

以上のような状況は、しかし、2020年の第3次ボド協定によって変化の兆しがみえることも報告さ

れている。汚職などで支持を失いつつあるボドランド人民戦線に対抗する政党として、全ボド学生連合の支持のもとで2015年に結成された穏健派の統一人民党リベラルが支持を広げた。2020年12月のBTC選挙ではボドランド人民戦線は17議席と過半数割れしたのに対して、統一人民党リベラルは12議席、全国政党であるインド人民党(BJP)は9議席を獲得し、統一人民党リベラルとBJPの連合政権が樹立した。この新政権がエスニックな地方専制の政治から抜け出せるかどうか、木村氏は注目する。

II 「うわべだけの連邦制」論と「エスニックな地方専制」論の検討

以上が評者のとらえた本書の要点である。木村氏は難民キャンプでのフィールド調査で、ムスリムやアディヴァシ避難民という紛争・暴力から最も被害を受けた人々の目からみた紛争の実相、避難民の困窮状態を描き出しており、本書はその点で一読に値する。また、避難民の目からみた紛争の実相を、ボドランド、アッサム州、中央というより高次の政治のなかで概念的に位置づける試みも、一定の成功を収めている。位置づけられるべき概念=仮説を繰り返すと、それは北東部、とくにボドランドで「うわべだけの連邦制」のもとで中央と地方が癒着する「エスニックな地方専制」が存在していることが「ポスト紛争期」においても、暴力、政治不安、腐敗につながっているとする仮説である。本書の焦点であるボドランドの事例をこの仮説から眺めてみたい。

焦点は旧ボド解放の虎のハグラマ・モヒラ率いるボドランド人民戦線の例である。モヒラリはBTCが設立された2003年から2005年までの非選挙期間も含めて選挙で敗れる2020年までBTCのトップ=最高執行官の座にあった。アッサム州では2001年から2016年まで会議派が政権についており、上述のように州会議派政権とボドランド人民戦線間で取引があったとされる。州会議派政権はボドランド地域で選挙の時、票を確保したいとの思惑からそれができるボドランド人民戦線と協力することは都合がよかったし、ボドランド人民戦線はBTCで政権を維持できるよう州会議派政権の後ろ盾を必要とした。また中央でも2004年から2014年まで会議派が中心となる統一進歩連合が政権についており、州

会議派政権とボドランド人民戦線との協力関係は連邦レベルの選挙の時にも都合がよかつたはずである。このような癒着関係において、うわべだけの連邦制が発展し、ボドランド地域ではモヒラリ率いるボドランド人民戦線のエスニックな地方専制が温存された、との主張は一定の説得力をもつだろう。

ただし、この時期のボドランド人民戦線の統治が「専制」といわれるほど強圧的かつ完璧なものであったか疑問が残る。モヒラリのボドランド人民戦線による統治期間中、旧ボド解放の虎の元兵士が威嚇をもって住民、とくに非ボドの住民をコントロールしようとしたとされるが、政権の意図どおりにコントロールできたわけではない。同政権の統治期間に大規模な暴動が2008年、2012年、2014年に発生しているが、これら事件は政権が積極的に容認した暴力であったかどうか、疑問が残る。とくに、2014年の場合、同じボド勢力であるが、政権と対立するボドランド民族民主戦線のシヨンビジット派によるもので、暴動は政権のダメージになった。

また、BTCは2005年以降5年おきに選挙が行われてきたが、2020年の選挙ではボドランド人民戦線は治安維持の失敗、腐敗などで人々の支持を失いインフォーマルな影響力も薄くなり、第1党（17議席）となったものの過半数を失い、統一人民党リベラル（12議席）を中心とする連合に政権を譲った。同戦線がインフォーマルな影響力を徐々に失った背景には、武装闘争による暴力的状況が徐々に落ち着きを取り戻し、旧戦闘員も「平時」の状況に対応しなければならなくなったことにもよるものと思われる。2016年のアッサム州議会選挙で政権についたBJP州政権は、BTCの選挙でも影響を広げ、議席を伸ばした（9議席）。この選挙は比較的に自由公正であったといわれ、BJPの伸張は州政府の強圧などによるものとは思われない [Hassan 2021]。この例から比較的に自由な選挙はボドランド人民戦線の「専制」統治の影響力を侵食する働きがあったと思われる。すなわち、エスニックな地方専制は比較的に自由公正な選挙があれば、長期的には維持できないことを示すものである。

以上のように、ボドランド人民戦線下のBTC政権が威圧的に人々に影響力を与えることができていた時期は、エスニックな地方専制に近い状況であったと思われるが、それ以外の時期は仮説の説明力は

かなり落ちると考えられる。またボドランド以外の地域で、本書がカバーする範囲では典型的な例は確認できない^(注5)。さらに、州レベルの政治では、少なくとも州議会選挙を経て成立した政権で、エスニックな地方専制という仮説がよく当てはまる州はない。この関係で注意すべきはミゾラム州の例である。独立をめざして武装闘争を続けていたミゾ国民戦線は闘争をやめて中央政府と妥協し1987年の州議会選挙で勝利し、政権についた。しかし、武装闘争に出自をもつ党でありながら、同政権は2年あまりしか維持できなかった。この例からも問題があるにせよ、比較的に自由公正な選挙が行われている場合、強権的な政権を長期にわたり維持することは難しい、といえよう。

また、エスニックな地方専制が続きにくい要因として、制度としての連邦制がある。中央のインド選挙委員会は州議会選挙も所管することから、少なくとも州レベルでは比較的に自由公正な選挙が行われているため、地方専制は維持することが難しいということは上述のとおりである。加えて、インドの連邦制がトップダウン的な介入の仕組みをもっていることも地方専制が安定的に維持されない1つの要因になっていると思われる。一般に大規模な暴動、騒乱などが起き、州警察が対応できない場合、中央政府の軍や準軍隊の導入が行われ紛争は鎮圧される。ボド紛争の場合も同様で、1990年代から、2010年代の大規模暴動や騒乱の時、軍や準軍隊が投入されて事態が収拾された。また北東部の場合、「軍（特別権限）法1958年」（Armed Forces Special Powers Act 1958）が立法されており、中央、州政府とも紛争地指定を行えば、強力な鎮圧体制を敷きうる。つまり、中央政府や州政府が、うわべだけの連邦制論に沿うような形で、たとえボド解放の虎など武装組織の強圧的行動を黙認するとしても、そこには限度があり、大規模な暴力は放置できない。

木村氏は「北東部における武装紛争解決のために導入されたエスニックな自治だったが、むしろその制度を導入し、運用していく中で暴力が温存されてきた」（132ページ）と説く。確かに北東部の分離主義、解放闘争の歴史からみると、武装勢力あるいは旧武装勢力はコンパートメント化された自治単位で暴力的な政治を行い、一方、中央政府も、不安定な地域で分離主義に進まず表面的であっても地域の

安定を演出してくれるそれらの勢力を黙認する、という状況があったことは間違いない。しかし中央政府が長期的にそうした状況を容認することは難しい。

最後に民族、エスニック集団のモザイクともいえる北東部で本書からみえる論点を指摘しておきたい。中央政府はこの地域に要求に応じて領域的自治、すなわち、州の地位、州内での特別な自治領域を付与し問題解決を図ってきた。一般に大集団のなかで非常に小さい集団が固有の権利（言語や文化、慣習など）を維持することは、実際上難しい。したがって地理的領域を細分化しその各々に大幅な自治を与えることは連邦内の歪みを除去する上で有益であろう。しかし、エスニック集団、階層が非常に多く、かつ、分裂している場合、領域をどのようにして、そしてどこまで細分化するかという問題が生じる。北東部ではインド独立後、州の設立が相次いでおり、さらに州内でも憲法第6附表による自治領域の設定が行われているが、そのような細分化でも、実際のエスニック集団の分布の複雑さには到底対応できない。

他方、インドでは領域的自治とは別に、一般的措置として格差や矛盾を解消するため、エスニック集団というカテゴリーとは異なる、社会的に弱い階層の不满、要求に応える優遇措置がある。指定カーストや指定部族、その他後進階級などと認定された階層に、教育や雇用などで採用枠の留保や他の優遇措置を与える制度である。これらの一般的格差是正措置は、実際上、エスニック集団間の格差の問題に一定程度対処するものとして機能している。

以上のように北東部では、連邦制を通じての介入、領域的自治、社会的弱者層への優遇措置などが複雑に組み合わさって統治が行われている。

北東部インドでは本書のフィールドワークで示されるように暴力と紛争はまだ終わっておらず、それは統治の体制、政治に問題があることを示している。そのミクロな様態を認識するためにも本書は有益なものとなっている。

(注1) “Adivasi(アディヴァシ)”は意味的には「先住民」で、一般的には先住の部族民を指す。多くの部族民は差別され、後進的な状況にあったため、憲法で「指定部族」として優遇的措置の対象に認定されている。一方、アッサム州の場合、ビハール州やジャール

カンド州などから植民地時代、プランテーション労働者としてアディヴァシがこれらの州からアッサムに送られ、その子孫が定住した歴史がある。そのためアッサム州で「アディヴァシ」は元々の先住部族民ではなく、他州から移住した部族民を指す概念となった。

(注2) 当時のアッサム人民会議政府はアッサム公用語(改正)法を1985年に立法し、ボド語をコクラージュール県とウタルグーリー地区において準公用語として認めたが、実際には規定を実施しようとしなかったとされる[Mukherjee 2014, 120]。

(注3) 2006年森林法は、政府の森林などで代々居住しているがその証明書類がない立場の弱い「森林居住指定部族」など(forest dwelling Scheduled Tribes and other traditional forest dwellers)の人々に対して居住権を含む伝統的権利の保護を保証した。権利を認められるものは、理論的にはボド、指定部族のアディヴァシである。ただし、ムスリムは森林地帯で居住する権利はないとされている。

(注4) 国内難民の数は、本書140ページ参照。

(注5) 本書の範囲外では西ベンガル州のダージリンで1980年代に起こったゴルカ国民解放戦線の自治県運動が重要であるが、この書評では詳述しない。

文献リスト

- Baruah, Sanjib 2005. *Durable Disorder Understanding the Politics of Northeast India*. New Delhi : Oxford University Press.
- Hassan, Nurul 2021. “Assam’s 2020 Bodoland Territorial Council (BTC) Election: a Fractured Verdict”. *Mainstream* LIX (10) (<http://mainstreamweekly.net/article10499.html> 2023年6月9日最終確認).
- Lacina, Bethany 2009. “The Problem of Political Stability in Northeast India: Local Ethnic Autocracy and the Rule of Law”. *Asian Survey* 49 (6) Nov: 998-1020.
- Mukherjee, Jhumpa 2014. *Conflict Resolution in Multicultural Societies : The Indian Experience*. New Delhi: SAGE Publications India.

(拓殖大学政経学部非常勤講師(学術博士))