

インドにおける国民登録に関する試論

佐 藤 宏

《要 約》

「テロリズム」対策などを契機とする個人識別システムの広範な導入は、ひとつの世界的趨勢となっている。こうした趨勢を背景に、インドでも1990年代以降、国家による個人識別制度の導入が著しく進んだ。「多目的国民アイデンティティ・カード」の試験的導入と、「写真付き有権者アイデンティティ・カード」の急速な普及が、その顕著な事例である。また、従来から、とかく運用が問題とされてきた配給カード制度に加えて、近年では農村雇用保障政策の受益者カードといった公的扶助政策にかかわる受益者カードが広く導入されるようになった。世帯や個人の登録と認証の制度は、国民生活の多くの分野に浸透しようとしている。今日のインドでは、グローバルな背景をもつ「治安政策」と、市場経済化のもとでの「社会政策」という、2つの異なった方面からの関心が「国民登録」という一点で交差しているのである。本稿ではインドにおける国民登録制度の現状と問題点を探る。

はじめに

- I 国家と国民登録——歴史的な背景——
 - II 独立後のインド国家と国民登録
 - III 90年代以降の登録制度への関心の高まり
 - IV 国民ID証制度の導入
 - V 有権者ID証の導入
- むすび

はじめに

「監視社会」といわれるほどに、各種個人情報のコンピュータ化が進み、「テロリズム」対策として個人情報の提供が強制され、あるいはそれらの情報が当人の意思とは離れたところで監視の対象となる。こうした先進諸国の状況に

比較すれば、途上国世界における国家や企業などによる個人情報の把握は、格段に緩やかなものであるかもしれない。しかしながら、状況の同時性、連動性と情報のグローバルな流通は、先進国と途上国といった区分を超えて、個人識別システムの拡大を促している。住民登録といった制度もなく、出生・死亡でさえ全国民に登録義務が強制されていないインドにおいても、こうした世界的な傾向を背景に、とりわけ1990年代以降、国家による個人識別制度の導入がそれ以前の時期に比較すれば、著しい進展をみせたのである。「多目的国民アイデンティティ・カード」の試験的導入と、「写真付き有権者アイデンティティ・カード」の急速な普及が、そ

の顕著な事例である。また、従来から、とかく不正な、もしくは不適正な運用が問題とされてきた配給カード制度に加えて、近年では世帯の経済状態に照応した「貧困線以下」の世帯向け配給カードや農村雇用保証政策の受益者カードといった公的扶助政策にかかわる受益者カードが広く導入されるようになった。今後は組織的な社会保障制度の枠外にある世帯を対象にした公的な保険制度の導入も検討の対象となっており、受益の適正さを確保するために世帯ないしは個人の認証は、社会政策面からも緊急の課題となっている。このような背景をもってすれば、今日のインドでは、グローバルな背景をもつ「治安政策」と、市場経済化のもとでの「社会政策」という、2つの異なった方面からの関心が「国民登録」という一点で交差しているといえる。本稿では、これらの制度のうち、さしあたり「多目的国民アイデンティティ・カード」と、「写真付き有権者アイデンティティ・カード」の導入の背景とその運用実態に焦点をあてることにより、インドにおける国民登録の現状とその特徴を明らかにする。

一般的に言って国民登録制度は、当該国家におけるシティズンシップのあり方を反映する制度であることから、こうした作業はインドにおけるシティズンシップの特有なあり方を描き出すうえで、不可欠の前提となるだろう。シティズンシップ論そのものの理論的な検討は、本稿の課題ではないが、インドにおけるシティズンシップの「特有なあり方」の解明に、国民登録制度の研究がなぜ有効なのかについて、ある程度の見通しをつけておくことは必要だろう。

筆者のみるところ、国家との関係でその成員の権利と義務のあり方を議論する通常のシティ

ズンシップ論では、国民の境界と国家への帰属（国民であること自体）は、あらためて問われる必要のない前提になっている（移民などの問題などはあるにせよ）。現代インドにおけるシティズンシップを論じる際には、こうした古典的なシティズンシップ論（代表的なものとしての Marshall and Bottomore (1992)）にみるような前提を置くことはできない。

包括的な市民権登録制度は、国民の境界と国家への帰属を証明する手段として最終的な有効性をもつはずであるが、インドでは「多目的国民アイデンティティ・カード」の試験的实施がそうした方向をめざしてはいるが、いまだもって国民全体を覆う包括的な国民登録制度は存在しない。国民の境界自体がかなりあいまいな部分を残したままである〔佐藤 2004〕。それゆえに、現存する登録制度は、選挙権の行使、社会保障の受給などを目的とする個別分散的な制度にとどまる。つまり、Marshall and Bottomore (1992) の枠組みを借りるならば、シティズンシップの3要素として挙げられる市民権、参政権、社会権それぞれの裏付けとなる制度が不十分な形で個別分散的に存在し、かつ分野間の整合性や相互参照性が欠如した状態がみられる。古典的なシティズンシップ論では、こうした、いわば「混乱に満ちた」事態は理論的に想定されていない。インドの国民登録制度のこのような個別分散性の歴史的な背景と、今日における実態とを記述的に整理することが本稿の課題であるが、結果的にそうした作業は、国民登録制度という鏡に映しだされたインドにおけるシティズンシップの特有なあり方を描き出すことに通じるであろう。

なお本稿では、以下でcitizenshipが包括的な

意味合いで用いられる場合は、カタカナでシテ
ィズンシップと表現し、限定的な国籍や特定の
権利（選挙権など）を指す場合は「市民権」な
どと表現することにする。

I 国家と国民登録 ——歴史的な背景——

いったい、国家による国民個々の登録とは、
どのような背景のもとで行なわれる行為である
のか。歴史的には国民登録の国家的な要請は、
徴兵と課税からうまれたとされる。あるいは国
家ではないが、教会、寺院などの宗教施設にお
いては、その信者管理の方式として、出生ある
いは死亡の記録化という行為を見ることができ
る。また国家が「潜在的な犯罪源」とみなす個
人、集団に対する監視の手段として登録の強制
（あるいは刺青のような身体的差別化）が行なわ
れることも珍しくない。また、登録は確かに一
面において国家の監視、統制、動員さらには抑
圧の手段として用いられるが、他方で、今日で
は公的な配給制度や社会保障制度の給付枠組と
しても不可欠である。こうした国家による国民
登録の二面性は、戦争が総動員の性格を強める
一方で、福祉政策が導入されるという第二次大
戦とその後の資本主義世界においては、きわめ
て普遍的な現象でもある^(注1)。

登録制度のこうした歴史的な背景から見て、
インドにおける国家による国民登録は、どのよ
うな歴史的な特徴を備えているのだろうか。ま
ずイギリスの植民地統治の特徴から、この問題
に接近してみよう。植民地インドにおいては、
国家による国民の直接的な把握はきわめて限定
的であった。兵役に関していえば、植民地にお

ける軍役（陸軍）は傭兵（志願兵）制であり、
とりわけ「軍事種族」（martial races）の名称で
よく知られているように、特定の社会集団のみ
に兵役適性を認めるものであったから、近代国
家においてしばしばみられるような、徴兵を通
じてのすべての国民の把握という要請は存在し
なかった。この事情は独立後のインドにおいて
も、募兵がより広い社会基盤から行なわれるよ
うになったとはいえ、基本的に変わらない。つ
まり徴兵を動機とする国民登録への誘因はイン
ドにおいては存在してこなかった。

それでは税制はどうか。ここにおいても、植
民地国家による国民の把握には大きな限界が存
在した。植民地期においては税制の根幹は土地
課税（地租，Land revenue）であり、インド全
域にわたる共通な土地制度が存在しないことか
ら、国家による土地保有農民の掌握力自体、地
域（州）によって強弱があった。自営農民制度
を手本としたライヤットワリー制度の下では、
比較的農民の掌握は下層まで浸透したとって
よいであろうが^(注2)、ザミンダーリー制度を
典型とする、中間介在者を土地課税対象とした
地域では、農民個々の国家による掌握には大き
な限界が存在した。しかしながら、たとえ一部
としても、地租支払証明は、植民地期における
ほとんど唯一とってよい居住証明ないし身元
証明登録記録の役割をはたしたのである^(注3)。

植民地インドにおける個人の登録のもうひと
つの背景は、犯罪防止ないしは個人の行動の監
視という要請である。この点では、植民地期に
おける一般的な国民登録制度の不在とは対照的
に、ある意味で「異常に」発達したのが指紋採
取・同定制度である。植民地当局が「犯罪的性
向」をもつとみなした集団に対する指紋採取が、

その後指紋による個人アイデンティティ (ID)^(注4)の確認という刑事捜査技法の確立につながったことが、歴史研究者によって指摘されている^(注5)。

II 独立後のインド国家と国民登録

1. 登録制度の欠如の背景

独立後のインド国家は、国民の登録制度に關する限り、こうした植民地行政の特徴におおきく影響されないわけにはいかなかった。独立インドは、国民皆兵と抜本的な土地改革（自営農民創出）という、国家による国民の掌握の前提となる社会基盤を創出することができなかった。インド軍（陸軍）は植民地期に兵士を輩出したパンジャーブなど北インドからの志願兵にひきつづき大幅に依存した。国民皆兵制度は、国民一般の教育や栄養水準への関心という、例えば日本の近代国家が「富国強兵」策によって試みたような付随的な効果を生み出すが、インドでは、そうした経路を通じての初等教育や保健医療の改善を望むことはできなかった^(注6)。

国家による国民登録の欠如をもたらす、もうひとつの背景は、特定の政策の有無というよりは、インドの社会構造それ自身が抱える分散性である。インドの経済は、この国の経済統計という、いわゆる「組織部門」と「非組織部門」に二分される^(注7)。前者、つまり「組織部門」は公共部門と民間における比較的規模の大きな事業所における労働力に限定されており、労働総人口で見ても約1割にすぎない。農業部門で多くを占める自営農、農業労働者、あるいは都市の自営業者、職人層、家内労働者など膨大な「非組織部門」の労働力とその家族員は、国家

による直接的な掌握を受けていない層である（本節第3項参照）。

こうした「非組織部門」の分散性は、国家組織に代わって国家と個々の国民との間を媒介するエージェントの存在をうみだす。独立後の福祉と開発のプログラムは、多くの場合政党、具体的には議員（連邦議会、州議会）を頂点とする権力ヒエラルキーによって媒介されてきた^(注8)。それゆえ、これらプログラムの受益資格、すなわちシティズンシップ論に引きなおした場合の「社会権」に該当する国民の権利は、「非組織部門」においては中間主体によって媒介されるほかはない。国家が行政機構を通じて直接に国民を把握するのではない「媒介型のシティズンシップ構造」ということもできる。したがって、場合によっては、シティズンシップにおける最も基本的な内容である政治的権利＝選挙権（有権者資格）すらも、政党の媒介によって成立するという状況が、インドでは広くみられるのである（第V節第1項で詳しく論ずる）。

2. インド憲法における国民登録

法制的な枠組に目を転じてみても、基本法規であるインド憲法では、国民の登録は一般に義務づけられていない。出生、死亡の届出も義務履行が強制されない^(注9)。インド憲法で「登録」(register, registration)という表現が用いられるのは、市民権にかかわる2つの文脈においてのみである^(注10)。ひとつは、インド・パキスタンの分離独立に伴って移動した住民、すなわち「難民」の市民権 (citizenship)^(注11)の文脈であり、他のひとつは、独立以前からのインド領外の居住者、つまりいわゆる「在外インド人」の市民権に関する文脈である。

前者はインド憲法第6条(b)(ii)項の規定で、1948年7月19日以後に、現在のパキスタン領からインド領に移住した者が、インド憲法の施行前に登録の申請により、市民権を取得できるとする^(注12)。さらに同第7条では、1947年3月1日以後に、パキスタンに移住した者で、移住後に再移住許可証または永住許可証を得て、再びインド領内に移住した者も^(注13)、第6条(b)(ii)項における移住者とみなされる。つまり登録による市民権の取得が可能とされるのである。

「在外インド人」については第8条の規定がある。第8条では、本人またはその両親もしくは祖父母の一人が独立前のインド(1935年統治法の定めるインド)で出生したものであれば、居住するインドの外交使節または領事にたいして市民権の登録を申請することができる^(注14)。

また、主として東部国境地域で、独立以後数次にわたって発生した東パキスタンからの難民の流入にあっても、市民権法上では登録の必要性が規定されているが、正式な登録抜きに市民権にかかわるさまざまな権利を行使しえたのが実態であった。とりわけ政治的に重要なのは選挙権と市民権の関係であり、第V節第1項で紹介するような、厳密にみれば法制上の市民権資格をもたないもの(=非登録難民あるいは移民)が選挙権を行使しうるような、選挙権と市民権の「逆転現象」とも呼べる事態が広範に発生してきたのである^(注15)。

3. 福祉と開発のプログラムと受益者登録^(注16)

こうした市民権(国籍)にかかわる憲法=市民権法上の登録とは別に、独立後のインドでは、福祉と開発のプログラムの実施過程で、プログ

ラムの受益者に対するさまざまな登録記録あるいは証明書が発行されてきた。これらの受益者登録は、それが公的な社会政策である以上、事実上の市民権登録に代わる役割をはたすことになった。その典型的な事例が配給制度の受益者(世帯)に対する配給証(レーション・カード)である。世帯員構成が明記された配給証の保持は、選挙にあたっての有権者登録のもっとも有力な裏づけとして用いられてきた。だが当然予想されるように、配給証の保持はかならずしも市民権の証明とはならない。配給証は、ローカルな文脈では、ある種の政治的なパトロネージの手段として、有力者の「口利き」によって配布されることは珍しくない。しかし、いかに「乱脈な発行」といえども、教育、雇用機会のない非識字人口にとっては、配給証はほとんど唯一といってよい自己証明手段である。独立後のインドでは、配給証の所持は、ほとんど市民権の証明と同じ意味を、長期にわたってもってきたのである。第V節で述べるように、1990年代以降の選挙改革で問題になったのが、有権者資格の証明記録としての配給証の有効性であった^(注17)。2009年5月に成立した国民会議派を中心とする第二次統一進歩連合(UPA)政権は、貧困線以下世帯に対して、キロ3ルピーという価格で月25キロの食糧を保証する全国食糧保証法(National Food Security Act: NFSA)の制定をその課題に挙げているが、その適正な実施の前提は、配給証の適格性にある^(注18)。

こうした社会政策の受益者証明書のなかで、近年重視されているのが、2004年に成立した第一次UPA政権が導入した全国農村雇用保証法による公共事業受益者証(ジョブ・カード)である^(注19)。この受益者証も全国的に、特に農村下

層社会の間で、選挙時における個人IDの証明手段として用いられている。第一次UPA政権は、長期的な構想として、非組織部門への社会保障の拡大をうちあげて、非組織部門の労働条件と生活実態に関する調査委員会を2004年9月に発足させた(委員長はArjun Sengupta)。並行して連邦政府は、2007年9月に「農業部門労働者の労働条件および社会保障法案」(Agricultural Workers' Conditions of Work and Social Security Bill) および「非組織非農業部門労働者の労働条件および社会保障法案」(Unorganised Non-agricultural Workers' Conditions of Work and Social Security Bill) を連邦上院議会上に上程した。上院提出法案は下院の解散によって廃案とならないので、第二次UPA政権は両法案の成立にむけて動いている。いずれの法案も実施の前提として、受益者の登録と、社会保障固有番号、IDカードの発行を規定している^(注20)。

このように、基礎的な人口登録制度を持たないインドにおいては、社会扶助、社会保障政策は国家による国民登録の重要な契機となっている。こうした事業の受益者証は投票時における自己証明の手段にもなってきた。だが問題は、各種政策による登録制度がきわめて個別分散的に、乱立状態において実施されていることである。また実施過程における中間媒体(政党や末端の指導層)の介入がその実施の前提であり、それが制度の適正な運用を左右する要因ともなっている^(注21)。

Ⅲ 90年代以降の登録制度への 関心の高まり

こうした国家による国民登録の欠如、登録制

度の分散性が1990年代以降、いくつかの事情の重なり合いによって、おおきく転換する可能性がうまれている。国家による国民の把握は、近年の電子技術の導入などを背景に、インドにおいても急速に進もうとしている。この問題を「多目的国民IDカード(証)」の発行、「写真付き有権者カード(証)」の発行という、2つの事例について以下紹介する。そのまえにまず、90年代以降に国民の登録問題がおおきく浮上してくる背景にある3つの要因について考えてみたい。

第1は、インドの国内政治に発する要因である。インド政治では、独立後長らく国民会議派の一党優位体制が続いてきたが、1975~77年のインディラ・ガンディーによる非常事態の経験を通じて、権力の恣意的な行使を抑制するメカニズムを再構築する必要が生まれた。1980年代以降、この課題は、連邦制度、地方分権制度、立法・行政・司法の三権分立制など幅広い領域にわたって取り組まれてきた。またこれ以降、会議派の一党優位体制の崩壊をつうじて政党間の競争の激化が生じ、不正有権者登録、金権選挙、政治腐敗、頻繁な党籍変更など、政党政治の負の様相が顕在化することにもなった。こうした否定的要素を通じて1980年代以降のインド政治は「制度の危機」と描かれてきたが、1990年代に入り、各種の制度改革に手が付けられた。90年代に導入された「写真付き有権者証」の導入、地方代議制(パンチャーヤト制度)の整備と革新による州以下のレベルにおける地方政治のルール化、それを背景にした対貧困層政策の実施などは、こうした非常事態後の制度改革の一環であった。政党を通じる利益配分活動を全面的に否定するのではなく、かといって「野放し」ではなく、一定の制度的ルールのもとにお

くというのが、これら改革の趣旨である。そのため1980年代以降の制度改革は、いずれも政党活動に対する司法府や選挙委員会といった監視機構の権限強化をともなった^(注22)。

他の2つの要因は、インド固有というよりは世界的な趨勢を背景にしている。そのひとつは情報技術の発達や市場経済化にともなう情報化の進展である。たとえば、対人口比で見ればいまださほどの水準ではないが、インドでは1980年代初めからクレジット・カードの導入が始まり、この産業は90年代にかけて急成長した。1994年に124万件に達したクレジット・カード発行数は [*Indian Express*, April 21, 1995], 10年後の2004年3月に1010万件、さらに2007年3月末に2210万件となっている^(注23)。また政府部門では、1990年代末から個人所得税納税者に対する個人番号カード (PAN Card) が発給されるようになり、2005年1月以降、個人所得税申告書にはPANカード番号の記載が義務づけられるとともに、一定額以上の金銭、物品、不動産等の取引にも、PANカード番号の記載が義務とされている^(注24)。2007年3月末の個人所得税納税者数は3150万人、PANカード発行件数は5400万件とされる^(注25)。個人識別の方式を従来の書面からカードによる電子可読方式に転換するうえで、都市を中心とする中高所得層における各種電子カードの普及は、牽引的な役割を果たしている。

第3の要因は、近年の個人識別問題で圧倒的に大きな比重を占めるようになったいわゆる「テロリズム」や治安問題とのかかわりである。インドでは、2001年の9.11より以前からカシュミールを中心とする武装勢力によるテロ活動防止が治安上のおおきな課題となってきた。9.11

は、アフガニスタン、パキスタン、カシュミールという一連の連鎖が、「テロリズム」の世界的環の一部を構成していることを示した。治安対策としての有効性はともかく、治安への不安を解消する手段として、広範な国民をカバーする個人IDの認証制度が、多くの国で導入されつつある^(注26)。インドでの近年のID証導入政策をめぐる論議には、こうした世界的な背景もまた色濃く投影されている。さらに2008年11月26日のムンバイにおけるテロは、ID証導入論議を加速したのである。

IV 国民ID証制度の導入

1. 制度導入の背景とその内容

通常「多目的国民ID証」(Multi-purpose National Identity Card: MNIC) と呼ばれるこの制度の導入には、国内治安対策の色彩が濃厚である。この構想は国家主義的傾向の強いインド人民党の政治的影響力の伸長と歩調をあわせて、実現化への道をたどってきた。同党が国民民主連合 (NDA) 政権を率いていた1999年10月、ターター・コンサルタンシー・サービスズ (TCS) 社に国民ID証導入のためのフィージビリティ・スタディ (FS) が委託された。報告は翌年半ばには提出された模様である^(注27)。さらに2001年11月17日、2003年1月7日、同年2月8日に開催された州首相会議を通じて、構想が具体化された。この件に関する第1回目の州首相会議の開催時期が「9.11同時多発テロ」の直後であることに注目したい。

また、税制の観点からの国民ID証の主張には「税制改革委員会」(委員長名をとってKelkar Task Forceと呼ばれる) の勧告 (2002年) がある。

個人所得税の納税者が3000万人程度に過ぎないインドの現状では、税制上の要請から、全国民を対象とするID証の発行は、全く現実的でないしその必要もないであろう^(注28)。ともあれ、国民IDの導入という主張の背後には税制改革論議が存在していることを、このタスク・フォース報告から確認できる。

こうした動きを背景にして、2003年の市民権法改正(2005年に再改正)では、国民ID証(National Identity Card)の発行という画期的な提案がもりこまれた。この改正については、「海外インド市民権」(Overseas Citizenship of India)という新しい規定が盛り込まれたことのほうが、比較的注目されているが^(注29)、同時にID証の導入を目的とする第14A条「国民ID証の発行」という規定が追加されたことも、インドの市民権法制上無視しえない重要な変化である。第14A条は以下の内容を含んでいる。

- ①中央政府はすべての国民に登録を義務付け、国民ID証を発行する。
- ②中央政府は、インド国民の国民登録簿を作成し、そのために国民登録庁をおく。
- ③本法発効後、インド登録局長が国民登録庁として機能する。
- ④中央政府は、国民登録庁に必要人員を提供し、義務登録手続きをおって定める。

インド内務省は、この改正に従い、同年12月国民登録の実施に関する規則を告示した。登録事務に関する詳細は、この規則が定めている。その基本的な特徴を要約してみよう。

- ①国民登録簿の作成は、村落ないし市の行政区(ward)単位で行なわれ、これを地域登録簿(local register)と呼ぶ。
- ②地域登録簿作成は、登録官による当該地域

の人口登録簿作成から始まり、これには、登録項目となる12項目^(注30)の詳細が記録される。これらの記録をもとに個人に関する市民権の確定作業が行なわれ、疑義のあるものについてはその旨が記録される。

- ③この結果を検討するのは郡登録官(Sub-districtないしTaluk Registrar)であり、その判定についての不服審判は県登録官の決定が最終決定とされる。確定された地域登録簿が、国民登録簿の母台帳となる。
- ④出生と死亡の届け(これは本法ではなく、すでに述べたように、1969年制定の出生、死亡登録法にもとづく)による修正は地域登録官により行なわれる。
- ⑤しかし、住居の変更、婚姻関係の変化の2項目に関しては^(注31)、届けをもとに登録簿の変更を行なうのは、地域登録官ではなく、レベルが一段上の郡登録官と定められている。
- ⑥国民登録簿に記載されたすべての個人に対して、国民ID証が発行される。国民ID証は破損してはならず、紛失については届出の義務がある。
- ⑦規則はまた、各段階の行政官及び全国民に国民登録簿の作成と情報提供への協力を義務づけ(compulsory)、上記規則の違反者には1000ルピーを上限とする罰金を課している。

実施担当部門は内務省の登録長官室(The Office of Registrar General)である。従来、主としてセンサス(国勢調査)業務を担当してきた登録長官は、本規則の実施にともない、市民登録長官(Registrar General of Citizen Registration)と

改称される。郡登録官，地域登録官らはこの市民登録長官の指揮下に入る。

2. その実施状況

2003年の国民ID証制度の導入の，もっとも強い動機は，やはり治安上の要請であったろう。

この点は試験段階での対象地域の選定からも容易に見てとれるところである。13の試験的実施地区は2003年10月（つまりNDA政権期）に選定されたが，図1にみるように，それらは，パキスタン，ネパール，バングラデシュ，スリ・ランカなど隣接諸国と国境等で接する地区（①～

図1 国民ID証の試験的実施地区



(出所) 筆者作成。

⑥, ⑧~⑩)が多くを占めている。南部インドでも、ゴア(⑪), プドゥチェッリ(ポンディシェリ, ⑫)といった旧ポルトガル, フランス植民地領が選ばれている。内陸の2地点, つまりデリー(⑬)とアーンドラ・プラデーシュ(⑦)の選択理由は, 前者についてはバングラデシュなどの外国人の流入が念頭にあるが, 後者についてはその理由はいまのところ推量できない^(注32)。このように試験的な試みといいながら, そこには国境を超える非登録移動や治安への対策が色濃いことが読みとれよう^(注33)。

NDAは2004年5月の連邦下院選挙で敗退し, 国民会議派を中心とする第一次UPA政権が成立したが, 同政権も前政権の構想を継承して「国民ID証」の導入をすすめ, 2007年5月26日に試験的实施地区での配布が開始された [*Indian Express*, May 27, 2007]。カードには, 16桁からなる国民ID番号, 写真, 指紋, 生年月日その他の個人データが当面は入力されているが, 将来的には, 組み込まれた16KBのマイクロチップに有権者ID証, 配給証その他多面的な情報を搭載し, 多目的ID証としての役割を果たすことが期待されている [*Indian Express*, May 26, 2007]^(注34)。

対象者は, 実験段階であるためか18歳以上の住民に限定されている。計画では約180万人に対する交付が予定されたが, 2008年2月29日までに, 150万人のID証が作成され, 100万人に対して実際に交付された。この段階で, インド市民権上の疑いのあるものにたいしては, ID証の発行が見送られた。つまり, かなり集中的な市民権審査が行なわれた形跡がある^(注35)。対象地区では, ID証の運用についての問題点を探るために, 2009年3月末まで, フォローアッ

プのための作業センターが設置されているという^(注36)。

だが, 作成に至るまでにかかった時間からみても, また膨大な管理コストからしても, その大規模な適用はおそらく不可能であろう。ともあれ, 多くの国で普及している国民ID証の端緒はインドにおいても, このような形で着手されている。

当然, 全国的な普及には, 長い時間がかかるであろう。現在考えられているのは, 次期のセンサス実施時, つまり2011年に, 上記の規則に沿った形で人口登録簿さらには国民登録簿を作成するというプログラムである(第IV節第4項参照)。2001年の9.11に続き, 2008年11月26日のムンバイにおける同時テロの発生は, 国民登録の緊急性に関する議論をさらに一歩前に進めることになった(第IV節第4項参照)。

3. 地域IDの発行要求

こうした中央政府のイニシアティブではなく, 地域的なID証の導入の問題にも, 関連して触れておく必要がある。例えば都市自治体が単独で多目的ID証の発行を検討している事例として, マハーラーシュトラ州のプネー市が挙げられる。これは市内での金融機関, 自動支払い機関など多目的利用の地域的なID証であるが, こうした構想は大都市を中心に広がっていく可能性もある [*Indian Express*, June 14, 2008]。だが, 州あるいは都市単位でのID発行には, こうした利便性の観点から導入が図られるものばかりではない。また一見利便性を主要な目的としながらも, ID証の発行は不可避免的に「内部」と「外部」の区分けを要求せざるをえないから, 今日のインドで地域単位のID証導入が主張さ

れる場合、そのおおくはある種の「移民対策」として意識されているのである。顕著な事例が首都デリーにおいて最近問題となった地域ID証発行^(注37)の要求である。

世界の多くの地域で、大量の移民の流入を単に労働力の追加と見るのではなく、ある種の社会環境悪化の原因と見る雰囲気、意識的、無意識的にかもし出されている。その関連で、国際、国内移民に対するいわば差別的なIDの確認、個人認証制度の導入が主張される。

インド国内では、従来から地域主義的な運動体による国内移民の排斥が、ボンベイ（ムンバイ）やアッサム州などで頻繁に発生してきた^(注38)。近年では、首都デリーの上層住民の間で、家事使用人による犯罪が移民の流入と結び付けられて、移民に対するIDの確認制度の導入を求める声、いわゆる住民組織（Residents' Welfare Associations: RWAs）の間から生まれている。この議論は、2008年の初めにデリー州知事が移民へのID証導入を主張したことから賛否両論を引き起こした。デリーのRWA連合会が全住民に対するID証発行とその携行の義務づけを主張するいっぽうで、移民排出州であるビハール州からは抗議の声があがっている^(注39)。デリーの場合、「警戒される」移民にはビハールやウッタル・プラデーシュ州以外にもネパール、バングラデシュなど「国外」からの移民が含まれる。バングラデシュ移民の場合は、さらに不法流入と「テロリズム」への嫌疑、つまりは治安の観点から重ねあわされているのが特徴的である^(注40)。

4. センサスと国民ID証制度の接合

インド政府は2011年センサスの実施時に、全

国民を対象とするID番号の設定による国民人口登録簿（National Population Register）の作成を考えている^(注41)。この登録簿によるMNICの発行、さらには出生・死亡届手続きとの接続によって、登録簿の更新が行なわれるとしている。

2008年11月26日に発生したムンバイ市での同時テロは、こうした流れをさらに加速した。2011年センサスと同時に全国人口登録簿（NPR）の作成を行なうという内相P・チダムバラム（Chidambaram）の発言 [*Indian Express*, January 12, 2008] は、第15次連邦下院選挙に向けての国民会議派の選挙綱領にも盛り込まれた。さらに選挙後の連邦議会における大統領演説では、治安政策と開発プログラムの推進のため、3年以内に国民への固有ID証計画（Unique Identity Card Scheme）を実現するとされた。また、ムンバイのテロ犯がアラビア海沿岸から潜入したため、この地域の海岸部におけるID証の発行というアイデアも実行に移されつつある [*Indian Express*, March 1, June 29, 2009]。インド最高裁も、バングラデシュからの不法流入を防止するために早急なID証導入を促す判決を下している [*Indian Express*, January 16, 2009]。2009年6月25日、第二次UPA政権は固有ID（UID）制度の設計と運用に当たるために前政権期末に計画委員会内部に新設された担当庁UIDAI（Unique Identification Authority of India）の長官にIT最大手のInfosys社共同会長N・ニレカニー（Nandan Nilekani）を閣僚待遇で任命した^(注42)。

こうした計画が実施されれば、インドにおける国民登録制度は、国家による国民の把握能力をおおきく引きあげることになると考えられる。しかし、市民権法改正に伴って制定された上記規則を見ても明らかなことは、地域登録簿の作

成、修正作業を担う末端行政組織の不備である。1969年の出生・死亡登録法のもとでの登録にしても、2006年5月の段階で出生の把握率が58パーセント、死亡のそれは54.4パーセントと伝えられている [Indian Express, May 26, 2006, Oct 17, 2007]^(注43)。国民登録簿制度は登録簿作成の段階で膨大な作業が必要な以上に、その維持管理組織が欠如しては、何の意味もない制度である。たとえ、電子技術を駆使するにしても、インドにおける国家による国民登録の欠如という様相は、一朝一夕の内に変化するとは思われない。

V 有権者ID証の導入

1. 市民権と選挙権の「逆転現象」

全国民を対象とする登録制度の欠如のもとで、今日のインドでもっとも多く国民の登録とIDの証明手段となっているのは、「写真付き有権者ID証」(Electoral Photo Identity Card: EPIC)である^(注44)。このカードは18歳以上の有権者を対象とするという性格上、限定的な登録制度であり、かつ住居地の変更の把握や新たな有資格者の組み入れなど、更新作業なくしてはその実効性が「劣化」する類の制度ではあるが、2007年3月現在では、総有権者の74.35パーセントに対して交付されている。州議会や連邦議会の選挙が実施されるたびにインドの新聞には、手に手にEPICを掲げて投票所に並ぶ選挙民の写真が掲載される。

しかし、すでに示唆したように、インドにおける市民権と選挙権の一体性は必ずしも保証されていない。事実EPICは市民権証明とは別個のもののみなされており、実態としても、「EPIC保持者が必ずしも市民権保持者でない」ことが

ありうるのである。むしろ、選挙権を有すること、つまりある特定の選挙において投票したという事実が、逆に市民権の証拠となるという、市民権と選挙権の「逆転現象」が、インドにおいて広く見られてきた。この「逆転現象」については、すでに佐藤(2004)で触れたことがあるが、簡単にその意味するところをのべてみよう。

選挙権の前提が「市民であること」は当然ながら、インドの選挙基本法である国民代表法(The Representatives of the People Act, RP Act)の原則である(同法第16条)。しかし、1951年末から52年初めにかけて実施された第一次連邦下院選挙以来、有権者名簿は、市民権確認とはまったく別の手続きによって、「現場」の選挙登録官(Electoral Registration Officer: ERO)^(注45)のもとで作成されてきた。選挙登録官には、有権者名簿作成過程で、市民権上の適否を単独で判断する権限はあたえられていない^(注46)。

また、有権者名簿の作成にあたっては、行政による第一次名簿は公開閲覧に付され、候補者ないし政党関係者は、それに対して異議を申し立てることができる。名簿作成過程では政党の末端の発言権が強く、有権者の水増しなど、この段階で党利に基づく様々な工作が可能である。名簿作成のみならず、投票時の身分確認や投票の立会人など、選挙のすべての段階で、(立候補者をつうじての)政党の関与は法制度上保障されている。インドにおいて、選挙の「公正性」を担保しているのは、政党中立的な選挙行政ではなく、末端での政党間の競争、相互監視である。このことは逆に言えば、何らかの事情で(政権による暴力的な介入や妨害などにより)、政党間、立候補者間での相互監視や競争が阻害され

た場合には、選挙プロセスの公正性は、容易に崩れてしまうのである。

こうして選挙運営に構造的に組み込まれている政党の存在は、有権者名簿の内容に関して政党が強い影響力を発揮できることを示している。むしろ、有権者名簿は政党が管理しているといったほうが実態に近い。このことが表面化し、問題視されたのが、1980年代アッサムでの紛争であった。アッサムでは、東パキスタン（ベンガラデシュ）からの非登録移民が選挙権を行使し、それが市民権の裏づけになるという逆転現象が、広範に広がっていたのである^(注47)。

2. EPICの発行状況

それゆえ、本来であれば市民権確認の基礎となるなんらかの記録（住民台帳のようなもの）が前提となって、そのうえに選挙権が発生するという手順は、インドでは期待しえない。有権者登録と市民権の確認作業とは切り離された形で、有権者名簿の作成作業が行なわれているから、投票にあたっては、有権者名簿と投票者本人との一致を確認し、他者詐称（「なりすまし」、impersonation）を効果的に防止するという限定的な効果を期待するしかない。そこから導入されたのがEPICである^(注48)。

EPICの発行は、1990年から96年のあいだ選挙管理委員長であったT・N・セシャン（Seshan）の「選挙改革」と切り離して論じることはできない^(注49)。高級官僚職（インド行政職、IAS）であるセシャンは、その任期中に選挙委員会（Election Commission of India）の主導性を一躍高めたことで知られている^(注50)。EPICの導入はセシャンの強い主導のもとに1994年8月28日の委員会告示によって着手されたが、その実施は

当初さほど順調ではなかった。しかし、1995年3月に予定されたオリッサ州とビハール州立法議会選挙にさいして、セシャンはEPICの完全実施を選挙実施の前提とするという、強硬な姿勢をうちだした。そこからこの問題は、政治的におおきくクローズアップされることになった^(注51)。両州政府は、彼の指示を不当として、最高裁に救済を求めた。最高裁はセシャンの指示そのものへの判断は下さなかったものの、両州政府（特にオリッサ州政府）がEPICの実施に向かっていることを認め、選挙実施を容認した^(注52)。

こうした経緯をふまえながらも、EPICの導入はその後各州で進行し、その交付状況をみれば、2004年12月には対有権者数比で69.34パーセント、2006年1月には71パーセントと有権者数の7割に達した。しかし、その後の普及は、2007年3月の74.35パーセントと、やや頭打ちの傾向にある（表1）。

2007年8月の連邦下院での質問に関する提出資料によれば、EPIC交付率の地域的差異はきわめておおきい（表1）。一般に南部の諸州での普及率が高いことはひとつの特徴である。全国的に見て、普及率の低い地域が2カ所ある。ひとつは東北部、他のひとつは、ビハール州から内陸のジャールカンド、チャッティースガルなどの州である。なかでも東北部のいくつかの州、アッサム州、アルナーチャル・プラデーシュ州およびマニプル州の低さが突出している。アッサム州では、1996～97年までに6万7479件のEPICが発行されたが、配布されないままに終わっている。すでにみてきたように、有権者資格と市民権のあいだに微妙な関係を抱えてきたアッサム州では、EPICの導入に対する強い

表1 有権者ID証発行の現状

州・連邦直轄地域 (UT)	一般有権者数 (2006年1月1日)	有権者ID証発行数 (2007年3月)	発行比率 (%)
中部インド			
チャッティースガル	13,999,848	4,850,000	34.64
ジャールカンド	17,873,713	8,409,060	47.05
ビハール	51,478,648	30,641,377	59.52
デリー首都地域 (UT)	10,123,095	6,262,840	61.87
マッドイヤー・プラデーシュ	38,446,833	28,473,060	74.06
ウッタル・プラデーシュ	113,400,000	91,300,000	80.51
ウッタラカンド	5,961,350	5,303,710	88.97
ハリヤーナー	12,123,645	10,854,503	89.53
東部インド			
アッサム	17,410,558	0	0.00
アルナーチャル・プラデーシュ	672,916	160,094	23.79
マニプル	1,701,410	763,481	44.87
ナガランド	1,268,359	576,725	45.47
メガーラヤ	1,339,181	709,309	52.97
オリッサ	27,235,112	19,661,504	72.19
シッキム	305,992	222,766	72.80
ミゾラム	565,094	477,099	84.43
トリプラ	2,005,704	1,871,552	93.31
西ベンガル	48,112,642	46,630,101	96.92
北部インド			
ヒマーチャル・プラデーシュ	4,543,024	2,918,344	64.24
ジャンムー・カシムール	6,284,658	4,276,715	68.05
チャンディイーガル (UT)	572,662	402,304	70.25
パンジャーブ	16,859,720	15,693,997	93.09
南部インド			
アーンドラ・プラデーシュ	49,848,636	35,278,198	70.77
カルナータカ	41,610,955	32,069,242	77.07
アンダマン・ニコバル (UT)	243,188	214,241	88.10
ラクシャドゥウィープ (UT)	40,241	37,617	93.48
タミル・ナードゥ	46,304,764	44,800,000	96.75
ブドゥチェリ (UT)	711,595	711,595	100.00
ケーララ	20,929,146	20,929,146	100.00
西部インド			
マハーラーシュトラ	66,438,515	45,392,934	68.32
ダマン・ディウ (UT)	88,263	60,447	68.49
グジャラート	36,470,548	25,100,000	68.82
ダドラ・ナガルハーヴェリ (UT)	133,250	95,645	71.78
ゴア	1,010,207	764,774	75.70
ラージャスターン	34,800,000	27,800,000	79.89
合計	690,913,472	513,712,380	74.35

(出所) Lok Sabha Starred Question No. 187 answered on 24. 08. 2007, "Photo Identity Cards"(Rajagopal Lagadapati)から筆者作成。地域の区分けは筆者による。

(注) 数値のなかには、暫定的な概数 (10万単位での) と見られるものも含まれている。

反対が存在する。アッサム州では制度そのものの導入が見送られている。マニプル州でも1993～94年の間に100万件のEPICが発行されたが、分離主義勢力によってID証が奪われたり、発行作業が妨害されたために、普及が進まない状態にある^(注53)。ビハール州と他の2州の場合は、州政府や州行政のEPIC導入に対する消極的な姿勢が反映しているであろう。EPIC導入の初期段階での選挙委員会とビハール州の対立からも、そのように推定するべき根拠がある^(注54)。

3. 代替的証明手段の容認

繰り返していえば、インドの有権者資格は、厳密な市民権の確認のうえにたっていないために、EPICの果たしうる役割は、「本人確認」による「替え玉投票の防止」が中心となる。いったん、有権者名簿に記載されれば、市民権の有無とはかかわりなく、EPICを取得でき、投票は可能になる。また有権者名簿からの恣意的な削除が行なわれることもある。この場合、EPICを持ちながら、有権者名簿に記載がないということも生じるのである^(注55)。

なによりもインド全体としてみれば、有権者全員にID証が渡っていないという現実がある以上、選挙委員会は、投票時におけるID証以外の自己証明手段の利用を容認せざるをえない。このことは、ひるがえってEPICの存在意義を薄めることにもなる。

実際、選挙委員会は州議会選挙や連邦下院議会選挙のつど、EPICに代わる身元証明手段の利用を容認するという、EPIC発行の本来の趣旨からすれば、全く制度の骨抜きの対応を余儀なくされている。表2は現在、EPICに代替されうるID証明手段として認められているも

のの一覧である。その内容は、インドにおける個人認証のあり方(および、この5年間での変化)を考えるうえで極めて興味深い。

選挙委員会が代替的証明手段として認めている書類・記録の性格に応じて、筆者はこれらを、パスポート、免許証類、身分証明書類、経済活動証明書類、社会保障関連書類の5群に整理してみた(筆者による分類で、選挙委員会による分類ではない)。2004年連邦下院選挙の際に特定された項目を基礎に、その後の2回の州議会選挙、さらに2009年4～5月の第15次連邦下院選挙の投票時に追加、削除された項目が示されている。

まず共通した特徴として、写真添付が義務付けられるなど、同じ書類でも証明度の高さがしだいに要求されるようになってきていることが指摘できる。また、なによりも、これらの代替書類から窺えるのは、その階層性である。パスポート^(注56)、学生証や職員証、そしてPANカードなど経済活動の証明書類は、明らかにある程度以上の所得水準ないし財産所有を前提にしている^(注57)。これに対して、社会保障関連の証明書類は配給証を典型として、末端の有力者による下層民に対するパトロネージの手段となってきたものが多い。前者が「富者の自己証明手段」とすれば、後者は「貧者の自己証明手段」ということもできよう。だが、こうした性格をもつ配給証にはしだいに限定がつけられるようになり、ついに第15次連邦下院選挙時には、証明書類のリストから除外された^(注58)。他方で、2006年に開始された全国農村雇用保証事業の受益者証が本人証明手段の一部に加えられた。つまり、従来から発行にあたって、中間媒体(政党や末端指導層)の介在が顕著であり、ややもすれば

表2 投票時に有効な本人証明書類

パスポート	
免許証類	自動車免許証 武器所持免許証 (* 写真付き)
身分証明書類	学生ID証 (登録教育機関のみ有効) (* 写真付き) 職員証 (公共, 民間事業所) (* 鉄道ID証は除く) (# 地方公共団体も可) 指定カースト・指定部族・その他後進諸階級証明書 独立運動参加者ID証 身体障害者証明書 # 元軍人証明書, 高齢市民証 (写真付き)
経済活動証明書類	個人所得税番号証 (PAN Card) 金融機関取引通帳 (* 写真付き) 資産記録, 登記書類 (* 原本) * 農民手帳 (Kisan bahi)
社会保障関連書類	配給証 (* 世帯主の写真付き) (# コンピュータ処理による配給クーポンも可) ★ 配給証は証明書類リストから削除 各種年金証書 * 全国農村雇用保証法雇用証 (写真付き) ★ 連邦労働省健康保険事業証

(出所) Election Commission of India ホーム・ページ情報から筆者作成。

証書によっては発行時点についての制約があるが省略した。

(注) 2004年4月の選挙委員会告示 (第14次連邦下院選挙時) をベースに以下の変更を加えたもの。

- * 2007年4月の修正 (ウッタル・プラデーシュ州立法議会選時の告示による)。
- # 2008年4～5月の修正 (カルナータカ州立法議会選時の告示による)。
- ★ 2009年4月6日の修正 (第15次連邦下院選挙時の告示による)。あらゆる証明に写真が前提。

不正、不適正な登録が行なわれてきたこれらの証書が、ある意味で「手をかえ、品をかえ」延命を図っていると理解することができる。「配給証 (ないしその他受益者証) →有権者登録→市民権」という、選挙政治をめぐる従来型の政治的囲い込みは、EPICの導入によっても完全に駆逐されたわけではない。政党による市民権媒介機能を完全に「追放」できないことは、配給証の有効性にしだいに強い制限が付されるいっぽうで、2006年に導入された全国農村雇用保証事業の受益者証が代替手段として認定されているという事実が、如実に物語っている^(注59)。

4. EPICの限界性

以上見てきたように、EPICの導入は有権者名簿の作成そのものに伏在する問題を解決するものではないから、EPICと市民権とのギャップは依然として存在し続ける。こうした根本的な問題以外にも、EPICの導入は、いくつかの問題点を浮かび上がらせてきた。その多くは、EPICの作成過程にかかわっている。

まず、EPIC作成作業が民間業者に委託されているという実情がある。政党が民間業者と結託してニセのEPICを作成したとする政党間の

非難の応酬もいくつかの州では報告されている^(注60)。また連邦下院の答弁で法相自身が認めたことであるが、有権者ID証が大量にごみの山の中から発見されたこともある^(注61)。有権者ID証作成過程への監視や情報管理（使用した映像の厳重な管理なども含め）が、かならずしも行き届いていないことが窺われる。

また、EPICの運用には、その維持管理、情報の更新を常時実行しうる行政機構の存在が不可欠である。国民ID証よりは目的が限定されているとはいえ、有権者ID証も住民に身近なレベルでの追加、削除、異動などのデータ更新を可能にする組織なしには、その有効性には限界がある。首都デリーですら、こうした経常的な有権者登録窓口は整備されていない^(注62)。しかも、すでに紹介したように、投票に際しての「代替的証明手段」の存在は、EPICの有効性をさらに弱めるものとなっている。

む す び

本稿の表題は、「インドにおける国民登録に関する試論」であったが、その内容は結果的には、「インドにおける国民登録の欠如に関する試論」となったようである。

インドでは、植民地期以来今日まで、兵役、課税、治安、公教育、社会保障など、どれをとっても、国家による全国民の登録につながるような制度的な試みは一度として行なわれてこなかった。シティズンシップのあり方としてこれを論じれば、国民全体に適用されうる権利、義務関係の普遍性が、実態としてだけでなく、原理的にも欠如している状態として描くことができる。そのため、独立インドにおける国民登録

制度の発展は、国籍（市民権）、選挙権、社会扶助受益権などそれぞれの分野で部分的かつ個別分散的になされるといふ特徴をもつことになった。シティズンシップ論として言い換えてみれば、長期の歴史過程のなかで市民的（civil）、政治的（political）、社会的（social）な権利がしだいに積み上げられてきたとみるマーシャル流の重層的なシティズンシップ構造ではなく [Marshall and Bottomore 1992, 8-17]、独立とともにシティズンシップの上記3要素が同時並行的に導入されることによって生まれた特有の様相が、これまで論じてきた選挙権と市民権の逆転現象や国民登録制度の分散性、乱立性を生みだした歴史的な背景なのである。

かりに独立後の早い時期に、国民の出生、死亡の登録が高い精度で実施されていれば、おそらく事態は大きく異なっただけであろう。また1951年センサスの実施時には、センサスによる人口記録を「国民登録原簿」として用いることが期待されたにもかかわらず、この構想は実行に至らなかった。

1990年代に入り、本文で述べたような国内外の事情から、有権者ID証、さらには多目的国民ID証のような試みが開始されたが、それらの試みの最大の弱点は、データの更新を可能にする住民生活レベルでの行政と個人の接点の欠如である。単に、有権者名簿や配給証のデータをデジタル化するかしらないかだけの問題ではない。今後2011年のセンサスの実施、さらには、現在の第二次UPA政権が打ち出している、非組織部門をカバーする社会保障制度の導入やUIDAIによる固有ID番号構想の着手により、インドにおける国民登録への関心はいっそう高まるであろうが、これらの試みが国民登録制度の一

層の分散性あるいは乱立性を高めるだけにおわるのか、あるいはニレカニーが固有ID番号制度で構想しているような、より統合的な制度への一歩となるのかは、早計に判断できる状況にはないようである。

そして、なによりもインドの国民登録制度の設計における最大の課題は、住民末端における情報の更新に、全国的なレベルで対応しうる体制の整備であろう。一時点での静止人口の把握に関しては、インド政府はセンサスの実施や、有権者名簿の作成という形で長い経験を蓄積しているが、それよりはるかに困難なのは、情報の更新可能な人口動態の正確な把握である。とりわけ社会のマージナルな部分（移民、貧困層、被差別民、各種のマイノリティなど）の動態把握は、登録作業やID証（番号）交付に当たって軽視される可能性もある。ここには、植民地期以来、完全には埋められることのなかった国家と国民の間にある幅広い間隙を、いかにして埋めるかという課題がある。

（注1）登録制度の歴史的な性格に関する観察はCaplan and Torpey (2001) 所収の諸論文を参照。編者は登録制度の持つ二面性を登録の抑圧的 (repressive) な側面と解放的 (emancipatory) な側面と表現している [Caplan and Torpey 2001, 5]。しかし、登録制度は非登録者の存在を必然的に産み出すわけであるから、解放的な側面は、制度内にとりこまれた個人に関するものであり、その外に置かれたものに対してまで解放的であるとは必ずしもいえないだろう。またイギリスにおける救貧法などによる社会給付の歴史経験を背景に、個人の登録における「権利」としての側面を強調する論文にSzreter (2007) がある。

（注2）南インドにおいても、国家による個人の把握が末端まで行き届いていたかどうかは

疑わしいが、土地制度の特徴からいえば、ザミンダーリー制に比較すれば、国家による農民の把握がより浸透していたといえるのではなからうか。独立後の地方行政制度は、基本的に植民地期の地稅行政の継承であるから、こうした地域的な差異は独立後も継承された。

（注3）独立後のアッサム州で、東パキスタンからの移住民がインドの市民権を主張する場合に、有権者登録とともに証拠として頻繁に利用したのが土地課税支払い証明書であった事実が想起される [Government of India 1964]。

（注4）以下本文では「アイデンティティ」をIDと略して用いることがある。

（注5）Sengoopta (2003) 参照。植民地期における犯罪と刑罰制度の特徴については、宮本隆史氏のご教示を得た。

（注6）筆者が現在関心をもっている第二次大戦期におけるインド兵俘虜問題に関する史資料を通じて感じたことのひとつは、日本の兵士の署名とインド兵のそれとの大きな違いである。日本兵は最下級の兵士といえども漢字による正確な署名をするが、下級インド兵のそれはまさに非識字すれすれのものであることが多い。兵士ですら、こうした状況なのである。

（注7）組織部門は、公共部門および民間部門における雇用者10人以上の事業所を含む。残余が非組織部門である。National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector (2007) 参照。

（注8）社会集団、つまり宗教的集団、カースト集団なども媒体となる可能性をもつが、憲法制度的には、インドのシティズンシップ認識は個人を主体とする。ただし、一部の被差別集団あるいはマイノリティには憲法による集団的権利が規定されている。

（注9）出生と死亡の登録は、The Registration of Births and Deaths Act, 1969を基本法規とする。同法、第8条は届け出を義務 (duty) としてはいるが、登録の状況はきわめて悪い（第IV節第4項参照）。

（注10）詳しくは、佐藤 (2004) 参照。

(注11) インド憲法のcitizenship条項を扱う際は、意味が限定されるので「市民権」と表現する。

(注12) ただし同項では、申請に先立ち少なくとも6カ月間の居住が必要とされる。また同項では明示していないが、1948年7月19日とはインドとパキスタンの西部国境を超える移動に関して許可制度(permit system)が導入された日をさす。さらに同項にいう「インド憲法の施行」の期日とは第6条に関する限り、1949年11月26日を意味する。さらにいえば、同項の規定は市民権取得の可能性を示すのみであって、市民権の付与は国家(行政当局)の裁量事項である。これは、インド憲法における市民権の「登録」のすべての様式に該当する原則である(これらについても詳しくは佐藤(2004)参照)。

(注13) 1947年3月1日とはパンジャブにおける宗派暴動の激化の時期を示すものであり、文面には現れていないが、第7条がイスラーム教徒を念頭に置いた規定であることはいうまでもない。

(注14) 第6条(b)(ii)項の規定が、インド憲法の施行前の登録を規定しているのに対し、第8条は、インド憲法施行後についても申請を許しているという違いがある。

(注15) 最近の研究では、Sadiq(2009)も、この逆転現象を指摘するが、彼はこの逆転を、それをもたらした歴史的経緯や制度的な背景を抜きに、もっぱら「違法性」という観点のみからしか見ない点で筆者とは見方が異なる。シティズンシップの「媒介」にかんしても、それを“network of complicity”と、単なる違法な行為にすぎないかのように描くのも特徴的である。Laiq(2009)が本書の書評の中で、「この研究のトーンは、政府やコミューナルな政党が評価するような手の込んだ官庁文書のごとくにきこえる」と評しているのは、同感である。

(注16) 本項の議論では、アジア経済研究所の村山真弓、太田仁志の両氏との意見交換に負うところがおおきい。またシティズンシップ論における福祉と福祉国家の問題については堀江

(2002)も参考にした。

(注17) 1991年の経済改革導入後の1997年に、配給証は、「貧困線」以下世帯用のBPL(Below Poverty Line)カードと「貧困線」以上世帯APL(Above Poverty Line)カードに二分された。2000年12月には、BPL世帯から最貧世帯を分離して特別に低い配給食糧価格が適用されるAntyodaya Anna Yojana(AAY)事業が実施され、2005年5月現在で2427万世帯がこの事業の対象となるAAYカードを受給している[Department of Food and Public Distribution, Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution, *Annual Report 2007-2008*, 147]。しかし、配給行政の乱脈ぶりは、全国的な集中検査の結果650万件のBPLないしAAYカードが不適格世帯や「幽霊」世帯に配布されていたと、この年次報告書で記述されていることから明らかであろう[Department of Food and Public Distribution, Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution, *Annual Report 2007-2008*, 3]。Ram, Mohanty and Ram(2009), Sadiq(2009, 120-121)および本稿の注(59)も参照。

(注18) *Indian Express*, June 12, 2009.この記事によれば、中央政府はBPL世帯を4020万と推定するが、実際に発行されているBPL配給証は全国で8130万件である。

(注19) 2008年3月末現在、ジョブ・カードの発行数は、3590万件(登録世帯は3880万世帯)(Ministry of Rural Development HP記載データ)。

(注20) National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector(2007, 311, 332-323)参照。後者の法案では、雇用者10名未満の事業所、自営業者に対する社会保険制度の導入が提案されている。

(注21) こうした中間媒体の介入を避けるために、受益者個人の銀行口座を設定することも近年では強調されるようになってきている。

(注22) 政党活動に対する監視機構の抑止的な役割に関しては、非常事態以降のインド政治論をレビューした佐藤(2008)参照。

(注23) Global Technology Formのサイト、

<http://globaltechforum.eiu.com/>より(2008年8月28日アクセス)。

(注24) PAN番号は、10桁の英数字からなる。例えば、AABPS1205Eといった形である。ただしPANカードは、必ずしも実際の納税者ばかりが取得するのではなく、学生や、はなはだしきは生まれたばかりの乳児名でカードを作ることさえ行なわれている。一種の身分証明証として用いられるのである(後述のように有権者ID証の代用にもなる)。

(注25) *Economic Times*, July 28, 2007.この記事については福岡大学石上悦朗氏のご教示を得た。*Business Line*, April 16, 2009によると、個人所得税納入者は、3270万人と増加している。

(注26) 「テロリズム」の防止に果たす国民ID証の導入の役割に関して懐疑的な見解は例えば、Privacy International による“Mistaken Identity: Exploring the Relationship between National Identity Cards & the Prevention of Terrorism” Interim Report, April 2004参照。

(注27) 提出は同年3月から8月のあいだであるが未確認。このFSやそれをめぐる動きについては、連邦議会での一連の質問を参照。

(注28) 個人所得税納入者に対しては、中央政府財務省所得税局の発行するPAN (Personal Account Number) カードが、すでにかんがりの程度普及している(既出第Ⅲ節参照)。

(注29) 法案とともに提出された「改正の趣旨と理由」には、dual citizenship規定を導入するためとされているが、「海外インド市民」の権利はかなり制限を受けている。すなわち一般には権利の内容は中央政府が告示によって定めるとされ、具体的には州及び連邦議会での選挙権および被選挙権が明示的に除外されている。さらに州及び連邦の公務員職にもつけない。結局「海外インド市民」に対する便宜は恒久的な数次査証の発給、警察当局への滞在届出の免除、非居住インド人(NRI)の保持する経済的、資金的ならびに教育的便宜の適用(ただし農業用、プランテーション用農地を除く)に限定されている(Ministry of Overseas Indians Affairs Brochure)。

「希釈された二重市民権」という表現が適切である[*Indian Express*, Aug. 13, 2007]。2003年の改正では、適用が主として先進国である8カ国の市民権保持者に限定されていたが、2005年の再改正によって、この制限は取り払われた。ただし、いずれの改正においても、パキスタンとバングラデシュ国籍保持者のみは適用の対象から除外されているのが特徴である。

(注30) 12項目は、順に、本人の氏名、父の氏名、母の氏名、性別、誕生日、出生地、住所(現住所および恒久的な住所)、婚姻の有無(配偶者名も)、外見的特徴、国民登録の日付、登録番号、国民ID番号である。

(注31) 他に氏名の変更、養子などによる両親の氏名の変更、性別の変更の3点についても、郡登録官の確認のうえで、登録簿上の変更が行なわれる。

(注32) 国内移民を念頭においたかとも思われるが、未確認である。

(注33) 図中の番号順にローマ字表記で試験的实施地区のある県名(および州名)をあげておく。①Kathua (Jammu and Kashmir), ②Kachch (Gujarat), ③Pithoragarh (Uttarakhand), ④Jaisalmer (Rajasthan), ⑤Maharajganj (Uttar Pradesh), ⑥Karimganji (Assam), ⑦Medak (Andhra Pradesh), ⑧Murshidabad (West Bengal), ⑨West Tripura (Tripura), ⑩Ramananthapuram (Tamil Nadu), ⑪North Goa (Goa), ⑫Puducherry (Puducherry), ⑬North-West Delhi (Delhi)。

(注34) 選挙用写真付身分証明カード(EPIC)との重複を否定する当局の見解もある。“electoral identity cards issued by the Election Commission of India (ECI) is not a universal system of identification based on compulsory registration of Indian citizens or registration of birth and deaths”[Answer to the unstarred question No. 1355 Lok Sabha 23.07.2002, Minister of State in the Ministry of Home Affairs (Shri CH. Vidyasagar Rao)].いずれにせよ実験段階であるので、明確な方向性は存在しないのであろう。

(注35) Lok Sabha Unstarred Question No 496

answered on 14.08.2007, “Issuance of Multipurpose National Identity Cards” (G.N. Siddeswara and A. Yogi).

(注36) 図の②のカッチ地域では*Indian Express*, June 15, 2009に実施状況に関する記事がある。

(注37) 以下のデリーの事例はID証問題であるが、同様な効果をもたらすものとして、かつては居住証明書 (domicile certificate) の導入要求がみられた。最近、ひんぱんにID証という形式が要求されるのは、やはり文書に代えて情報技術の進展にともなうカード利用の普及という現実があるからであろう。

(注38) 導入の時期は明確でないが、メガラヤ州の都市トゥラ (Tura) では、恒久市民、他地区からの流入労働者、非インド人という3州のID証が発行されているという記事がある [*Indian Express*, Oct. 18, 2008]。市の位置からみて、バングラデシュからの流入民対策が重要な眼目であろう。

(注39) デリーの住民組織による移民ID制度の導入は、*Indian Express*, August 12, 2008参照。同紙, January, 6, 8, 9, 12, 2008も参照。

(注40) 2007年8月のハイダラーバード、2008年5月のジャイプルでの爆発テロ事件では、バングラデシュ出身者、あるいはそのようにみなされた人々が、まず捜査の対象となった。

(注41) *Indian Express*, Feb. 8, 2008. 計画委員会段階では、次期2011年センサスに、国民人口登録簿作成費用を盛り込むことがすでに合意されている (Lok Sabha Unstarred Question NO.4813 answered on 28.04.2008, “National Identity Card projects under NEGP” by Dr. M. Jagannath)。古くさかのぼれば、1951年センサスの実施時に、センサスによる人口記録を「国民登録原簿」として用いることが期待されたが、この構想は実行に至らなかった。1980年代のアッサムにおける「外国人」排斥運動が当初要求したのは、この1951年センサスの人口記録を市民権証明として利用することであった。

(注42) *Indian Express*, June 26, 2009.電子版で

参照したこの記事には直後に20件余りのコメントが寄せられた。ほとんどがニレカニーの任命をインドの進歩のさらなるステップとしてもろ手を挙げて歓迎している。さらに、そのうち数件にはバングラデシュ人をはじめとする外国人に対する侮蔑意識が露骨に表明されている。この事業にはインドのナショナリズムと「大国意識」を高揚させる効果もあることが読み取れる。

だが、担当機関UIDAIが計画委員会内におかれたことは、内務省・センサス長官を担当機関と想定した従来の構想からの変化を感じさせる [佐藤 2009]。つまり治安と監視の観点から、社会給付のデリバリー手段という観点への重点移行がみられるのである。そのため市民権証明手段としてのIDの役割はやや希薄になっている。UIDAIがID証 (カード) ではなく、番号を給付するのみとしたことも政策上の変化である。さらに、従来構想を受託したTCS社の関係者ではなく、Infosys幹部が発用されたことから、将来的な利益を巡るIT関連企業間の競争関係が垣間見られる。マイクロソフト社すらが、この事業には、ただならぬ関心を寄せている [*Indian Express*, July 25, 2009]。またニレカニー自身も Nilekani(2009, 349–356)および*Wall Street Journal*, November 5, 2009紙上のインタビューにおいて固有ID番号制度の政策的意義を強調している。とくに彼は、この制度に指紋や虹彩の生体認証手続きを組み込むことで、現行の多様な登録制度を横断する統合的な役割をもたせるような設計を構想している。UIDAIの発足により、内務省は治安政策の重点を国民ID証プロジェクトから、連邦省庁がこれまで個別に把握してきた徴税、海外送金、銀行預金、出入国、犯罪などの個人情報をも統合的に運用するNational Intelligence Grid (NATGRID) の構築に移したようである。

(注43) Sadiq(2009, 83)ではユニセフによる調査 (2001年に公刊) に基づき5歳未満の児童の登録率を全インドで平均34.7パーセントとしている。

(注44) EPIC導入以前は、配給証がおそらく

身元証明書としては最も普及した文書であった。EPICの導入自体が、配給証の交付をめぐる頻繁な不正に対する対策としての意味を持ったことは後述のとおりである。

(注45) 選挙登録官は、州政府の行政官（都市部であれば各省庁の中堅管理職、農村部であれば郡開発官ら）の兼任であり、専任の担当者というものは置かれていない。

(注46) この点は最高裁での判断によって支持されている [Indian Express, Jan. 6, 1995]。

(注47) 1960年代初頭、インド政府が東パキスタンからの大量の「不法滞在者」を集中的に摘発・送還した時期があった。このときパキスタン政府は、これらの追放者をインド国籍保持者とみなしてインド政府と争ったが、その際、被追放者が「インド市民権」の証拠として保存していた書類のなかでもっとも重視していたのが有権者番号の記された紙片であった [Government of India 1964, 7]。

(注48) EPICは多目的国民ID証とは異なり、現在のところは電子可読なカードの形をとっていない。また指紋など生体認証も導入されていない。

(注49) 1980年代の選挙管理委員長であったS・L・シャクデル (Shakhder) の任期中にも、部分的ではあったが、シッキム州で実験的に試行されていた。シャクデルはシッキムでの成功をうけて、これを全国的に拡張することを提案している (The Statesman, Aug. 11, 1980)。

(注50) Kutty (1994), Seshan (with S. Hazarika) (1995), Seshan (1995) など参照。

(注51) 1994年8月28日にシェシャンが全州の選挙担当官および州首席次官に対して、1995年1月1日までにEPICの実施を求め、それが完了するまでその州での選挙は実施されないとの書簡を伝達したことから、おおきな政治問題となった。期限は後に1月15日まで延長された [Indian Express, Dec. 27, 1994, Jan. 6, 1995]。

(注52) R.D.Bhandari and others vs Election Commission of India, AIR 1995 SC 852. ビハール州に関しては当時の州首相L・P・ヤダヴ (Yadav)

がシェシャンの指示に強く反発して、ID証発行を意図的に遅らせたといわれている [Indian Express, Jan. 6, 1995]。

(注53) 東北部の事情は、連邦下院での法相答弁から引用した。Lok Sabha Starred Question No 526 answered on 11.05.2007, “Voter Identity Cards” (Salarapatty Kuppusamy Kharventhan)。

(注54) 当時はジャールカンド州もビハール州の一部であった。分割されたのは2000年である。2009年の連邦下院選挙直前での同種のデータは未入手である。導入の遅れている州が各段に改善されないとすればこうした州による偏りは維持されたであろう。

(注55) 2007年12月のグジャラート州の州立法議会選挙では、大量のムスリム有権者名が名簿から削られ、2002年の選挙でEPICを取得していたにもかかわらず、有権者名簿に氏名がないという事態が生まれた [Indian Express, December 17, 2007]。

(注56) 有効パスポートの流通件数は2500万件という数字がある [Indian Express, Sept. 10, 2007]。

(注57) こうした記録や書類を市民権（選挙権）の裏づけと見る思考の背後には、資産所有者＝市民という「古典的」（＝ブルジョア的）発想が潜んでいるといえる。2007年4月のウッタール・プラデーシュ州立法議会選挙で、社会主義党の幹事長アマル・シン (Amar Singh) はEPICを持参せず、代替手段としては認められていないクレジット・カードでの本人証明を主張した [Indian Express, April 15, 2007]。本人がどう考えたのかは明らかではないが、一定の所得水準の達成（クレジット・カードの所持）と市民権の保持とを同一視しているのである。

(注58) 2008年12月に実施された数州の州立法議会選挙では、まだ配給証は代替手段として認められていた (Election Commission of India, Order, 18th November 2008)。

(注59) 配給証の発行のずさんさについては、新聞報道でしばしば目にするが、デリーでは配給証のデジタル化にともない重複発給など大

量の幽霊配給証の存在が最近明るみに出た。その数は17万件にのぼり、なかには1人について901件の配給証が発行されていた事例もあった。貧困線上の世帯に対するAbove Poverty Level (APL) 配給証が14万1978件、貧困線以下 (BPL) 世帯に対するもの2万8620件であった。これらは配給食糧の横流しに利用される。デリー行政は、その損失額を25.7億ルピーと見積もっている [Indian Express, July 8, 2008]。タミル・ナードゥ州についての最近の事例は、The Hindu, June 23, 2009参照。州総人口6500万を上回る8000万件の配給証が配布されているとする。

(注60) カルナータカ州について、Indian Express, May 10, 2008参照。ジャンムー・カシムール州では、2002年に発行された有権者ID証が、非有権者や同州の分離主義武装勢力の一員にも発行されていたことが判明した [Indian Express, April 28, 30, 2008]。同州では2002年の州立法議会選挙時には治安上の問題から地域住民を一カ所にあつめて撮影する手順が取れなかったために、有権者個人が各2枚の写真を提出し、有権者ID証に貼付するという手順が取られた。これが偽造を容易にしたといわれる。2002年の州立法議会選挙時における有権者ID証作成の経緯は、Lyngdoh (2004) に詳しい。

(注61) これはウツタル・プラデーシュ州ヴァラナシー県の事件、Lok Sabha Starred Question No 526 answered on 11.05.2007, “Voter Identity Cards” (Salarapatty Kuppusamy Kharventhan)。同州の州都ラクナウーでは、5000人分の有権者ID証がスクラップ業者によって破棄されようとしたところを摘発されたといった事件も報道されている [Indian Express, Dec. 25, 2007]。

(注62) デリー準州議会の70選挙区に対して、そうした常設窓口があるのは、わずか5つの選挙区にすぎない (連邦下院議会での法相答弁より)。Lok Sabha Starred Question No 526 answered on 11.05.2007, “Voter Identity Cards” (Salarapatty Kuppusamy Kharventhan)。

文献リスト

〈日本語文献〉

- 佐藤宏 2004. 「南アジアにおける難民と国籍」『地域研究』第6巻第2号：101-125。
- 2008. 「インド政治論のメタモーフosis」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 地域研究センター 2007- [I-06]) アジア経済研究所 1-56。
- 2009. 「新政権と内政の焦点」近藤則夫編『インド政治経済の展開と第15次総選挙——新政権の課題——』アジア経済研究所 (同研究所ホームページ)。
- 堀江孝司 2002. 「シティズンシップと福祉国家——危機の諸相と刷新の方向性をめぐって——」宮本太郎編『福祉国家再編の政治』講座・福祉国家のゆくえ第1巻 ミネルヴァ書房 277-305。

〈英語文献〉

- Caplan, Jane and John Torpey eds. 2001. *Documenting Individual Identity, the Development of State Practices in the Modern World*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Government of India, Ministry of Home Affairs 1964. *A Study of the Report of the Commission of Enquiry (Jabbar Commission) on Expulsion of Pakistani Infiltrants from Tripura and Assam*. New Delhi.
- Kutty, K. Govindan 1994. *Seshan: An Intimate Story*. Delhi: Konarak Publishers.
- Laiq, Jawid 2009. “Immigrants: Corroding the Sovereign State’s Autonomy?” *Economic and Political Weekly* Vol. XLIV, No.20 (May 16): 25.
- Lyngdoh, J. M. 2004. *Chronicle of an Impossible Election*. New Delhi: Penguin/Viking.
- Marshall, T. H. and Tom Bottomore 1992. *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press (岩崎信彦・中村健吾訳『シティズンシップと社

- 会的階級』法律文化社 1993年).
- National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector 2007. *Report on Conditions of Livelihoods in the Unorganised Sector*. New Delhi.
- Nilekani, Nandan 2009. *Imagining India, The Idea of a Renewed Nation*. New York: The Penguin Press (American edition of *Imagining India, Ideas for the New Century*. London: Allan Lane, 2008).
- Ram. P., S.K. Mohanty and Usha Ram 2009. "Understanding the Distribution of BPL Cards: All-India and Selected States." *Economic and Political Weekly* Vol. XLIV, No. 7 (February 14): 66-71.
- Sadiq, Kamal 2009. *Paper Citizens, How Illegal Im-*
- migrants Acquire Citizenship in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Sengoopta, Chandak 2003. *Imprint of the Raj: How Fingerprinting Was Born in Colonial India*. London: Macmillan(平石律子訳『指紋は知っていた』文春文庫 文芸春秋社 2004年).
- Seshan, T.N. (with Sanjoy Hazarika) 1995. *The Degeneration of India*. New Delhi: Viking.
- Seshan, T. N. 1995. *A Heart Full of Burden*. New Delhi: UBS Publishers' Distributors.
- Szreter, Simon 2007. "Right to Registration, Development, Identity Registration and Social Security." *World Development* Vol. 35, No.1: 67-86.
- (南アジア研究者, 2009年6月24日受付, 2009年11月11日レフェリーの審査を経て掲載決定)