

特集

インド民主主義体制の ゆくえん—挑戦と変容

インドの少数民族保護政策 —差別的保護が対立を生む北東地方

井上 恭子

●北東地方の 少数民族保護政策

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）と指定部族（少数民族）に向け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・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、保護措置が法のもの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。弱者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作り出し、対象外の人々との亀裂を深めている。

指定カーストへの保護措置に比べて、指定部族への保護措置はそれほど大きな論争とはなっていない。その理由は、指定部族人口比率は八・二%（二〇〇一年センサス）で、その多くは未開発地や僻地で独自の生活様式・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。発言力は弱く、経済的・社会的弱者としての保護の必要は当然視され、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。インド北東地方七州は、インド総面積の七・八%、人口は総人口の三・八%（二〇〇一年）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

図 東北地方諸州



(出所) 筆者作成。

●北東地方の 少数民族政策の歴史

範囲はある程度は特定できるが、外からの流入・移住もあり、複数の民族が混住している。しかしインド北東地方では指定部族保護措置が特定の少数民族のみを対象としており、非指定部族や、少数民族ではあっても保護措置から排除されている人々からの不満が強い。インドの弱者保護政策を考えるうえで、北東地方の少数民族保護の問題を検討することは重要である。

この地域には特別な部族保護政策が採用されている。その背景にはイギリス植民地時代の特殊な統治形態がある。北東地方を東から西に流れる大河ブラーマプトラ川流域に築えたアホム王国は、イギリスに領域を奪われ一八三八年に消滅した。その後この地域は、植民地インドの大部分の地域とは異なる形で統治された。植民地政府は丘陵民族の居住地域を特定し、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、イギリスに対してあまり友好的ではない少数民族の囲い込みという目的

もあつた。

植民地政府は東北地方に一八七三年に「ベンガル東部辺境規制」を導入し、イギリス人・植民地人が許可なく規制地域に入り、商売をし、土地を所得することなどを禁じ、一八八二年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丘陵も規制の対象に入れた。さらにイギリスは一九一九年インド統治法により、「原住民保護」の名目で、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・プラデシュ州からミャンマー国境のナガン州、ミゾラム州、さらにバングラデシュと接するメガラヤ州などに属する丘陵地域のほとんどを「後進領域」と指定した。ついで一九三五年インド統治法により「後進領域」は、「隔離地域」と「準隔離地域」に二分され、インド総督の直接行政下に置かれた。「隔離地域」は中国・ビルマ国境地域、「準隔離地域」はその他のアッサム丘陵地域となる。

●憲法第六付則の制定

一九三五年インド統治法による地域の特定は、辺境での植民統治を容易にする目的であつたが、独立後のインド政府はこの政策を踏襲し、憲法第六付則として規定し

た。

まずインド憲法制定議会（制憲議会）が「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「北東辺境（アッサム）部族および隔離地域小委員会」が設けられた。この小委員会の目的は、一九三五年インド統治法で定めた「隔離地域」と「準隔離地域」に関わる統治のスキーム作りで、「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、彼らが独自の生活を維持し、政治的問題を自分たちで解決できるように配慮しながら」、「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、丘陵の人々に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つた。

この小委員会は一九四七年七月二八日に報告書を提出した。なお対象地域は、一九三五年インド統治法の「隔離地域」と「準隔離地域」の分類から若干組み替えられ、A群が現在のメガラヤ州とナガン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・プラデシュ州とナガン州全域で、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つた。小委員会の報告を受けて諮問委員会は一九四八年三月四日に報告書・提案を提出、一月四日に憲法起草委員会が制憲議会に正式に提案を提出、制憲議会は一九四九年九月五日から七日にかけて議論した。

制憲議会での議論では、相反する見解が浮かび上がった。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。反対派はさらに、北東地方が中国・チベット・ビルマ・パキスタンと国境を接することから、部族地域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。一九四七年に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。一方賛成派もしくは自治権付与派は、強制的統合に反対し、丘陵部族の独特の社会・生活に配慮し、丘陵部族を「破滅から守る」必要を唱えた。

結局制憲議会の結論は、丘陵部族地域の利益を主張する保護派・自治権付与派の意見に沿った方向

でまとまつた。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つたことが、制憲議会の議論に枠をはめていたといえる。一九五〇年施行のインド憲法は、第一〇編「指定部族および部族地域」第二四四条（二）項「部族地域の行政」およびそれに付される第六付則で、北東地方の丘陵地に自治県を設置し、丘陵部族の保護を規定した。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。

第六付則の主要点は、自治県に「県協議会（ボドランドは「領域協議会」）を設置し、県協議会は選出議員と任命議員からなり五年期で、県協議会に特定項目の立法権限と司法権限が付与され、県協議会には地税の評価・徴収権と地元の地下資源への権限が付与される、などである。さらに第六付則の目的である丘陵指定部族の保護の面では、県協議会是非指定部族による金貸し業について管理規則権限を持つ、などの項目がある。次に現在の第六付則地域の「自治県」を記す。第六付則は、数度の憲法改正を経て現在四州で一〇地域を指定している。

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（二〇〇三年
に追加）

メガーラヤ州（州はこの三丘陵
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
トリプラ州・トリプラ部族地域
県

ミゾラーム州・チャクマ県、マ
ラ県、ライ県

●第六付則の問題点

第六付則には問題点がある。そ
のひとつは、付与される権限内容
に地域間で差があることである。
たとえばメガーラヤ州の三丘陵県
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。また、
アッサム州のボドランド領域県に
は従来とは異なる条件が付されて
いる。

また、丘陵地域すべてが第六付
則に組み込まれたわけではない。
「隔離地域」であったナガ丘陵県
（一九六三年にナガランド州とな
る）と北東辺境地域（一九八七年
にアルナーチャル・プラデシュ州
となる）はともに、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六付則の目
的に合致するにもかかわらず、付
則からはずされた。第六付則を導
入できない事情があったからであ
る。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一九
四七年八月一日に「独立」を宣
言し、その後、反政府武力・独
立運動が展開されていった。北
東辺境地域は、中国国境地帯であ
る点が重視され、安全保障の点か
ら第六付則から除外された。国境
管理および反政府運動への対応と
いう面で政治的配慮が優先した。
それぞれの州への昇格後も第六付
則は適用されなかった。

さらに、第六付則の適用される
地域は単一の民族が居住する地域
ではなく、複数の民族が移住し定
住していることから問題が発生す
る。自治県内には、第六付則によっ
て保護と恩恵を受ける丘陵民族が
いる傍ら、保護から外れる住民も
居住しているのである。そこでは
保護対象民族・非対象民族の関係
が形成される。住民を保護と非保
護で分断する第六付則は、丘陵民
族から保護と特典の拡大要求が生
まれ、排他意識も生まれる。逆に
対象から外れた住民は不満を抱
く。その結果、対象外の民族のな
かから第六付則の地位を求める要
求も生まれる。特定少数民族への

差別的保護措置は、保護の対象か
ら外れる民族から「平等」を根拠
にした保護要求を生み、民族ベ
ースの政治動員によって対立へと発
展する。この状況が、すでに「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東
北地方で発生しているのである。
このような第六付則の問題点を
再確認させるのが、次に述べるボ
ドランド領域県の誕生である。

●「ボドランド領域県」の誕生

二〇〇三年の憲法改正で、第六
付則にボドランド領域県が付加
えられた。ボドランド領域県の特
徴は、それまでの第六付則が旧イ
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見
て、その問題点を考える。

アッサム州の指定部族数は二
三、そのうち一四部族が二自治県
の丘陵部族で、六部族が平野部部
族、三部族がその他の指定部族と
分類されている。アッサム州の指
定部族人口は州人口の一二・四％
で、北東地方の他州に比して少な
い。アッサム州ではアホム（アッ
サム人）が州総人口の五八％を占

め、次いでベンガリー（ベンガル
人）が二二％、続いてボドの五％
となっている。ボドは少数派であ
るが、州の指定部族人口比では四
一％を占める。

ボドはボドのための利益を主張
し、自治地域を要求してきた。ボ
ドは一九六七年、土地の保障、
非部族（とくにアホムおよびベン
ガリー）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。

その後、自治地域要求はボド領
域の要求へと進展していった。ボ
ドによる領域・権限要求運動は、
アッサム州で一九七〇年代から八
〇年代半ばにかけて激しく展開さ
れたアホムによる排他・排外運動
の影響を受けた。アホムの運動と
共振するかのようボドの主張は
排他性・排外性を強めていった。
政府への要求は、ボドの領域確保
とアッサム州からの分離を軸とし
た。政府との協議も何回もあり、
一九九三年には、アッサム州内に
ボドランド自治協議会領域を設け
ることでほぼ合意にこぎつけた
が、これを不満とするボドの一部
が「ボド治安部隊」、「ボドランド
解放の虎部隊」といった武装ゲ

表 ボドランド領域県の人口構成

	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より、2009年1月15日アクセス。

ループを結成して、非ボドの村への襲撃や、列車、橋、石油パイプライン爆破などを展開していった。一九九〇年代半ば以降、ボドの武装活動の主導権は一九九六年結成の「ボド解放の虎」に移り、政府に対する武装闘争の様相が強まった。要求はボド州の設置となった。

この状況は二〇〇〇年三月にはいつて変化した。ボド解放の虎が政府の働きかけに応じて州要求を撤回し停戦に応じ、二〇〇三年二月に中央政府・アッサム州政府・ボド解放の虎の三者が調停覚書に調印した。この調停覚書には、「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、指定部族人口(ボドだけではない)五〇%以上の居住を基準に領域の特定領域の第六付則への追加、ボドランド領域協議会の設置、領域協議会委員は四六人(四〇人が選出委員、そのうち三〇人は部族、五人が非部族、その他五人、残る六人はアッサム州知事が任命)、協議会任期は五年、領域は地続きの三〇八二村、地域はブラーマプトラ川北岸のアッサム州八県にまたがり、ここからコクラジャル、チラン、バスカ、ウダルグリを新県として切り取り新領域を形成、中央政府はボド語の開発と保護を約束、五年間にインフラ開発費として年一〇億ルピーの拠出、などである。これを受けて二〇〇三年八月一日にボドランド領域協議会設置の憲法改正案が下院に提出され、上下両院で可決後、九月八日に大統領が法案を承認し改正法案は第九次憲法改正として成立、ボドランド領域県が第六付則に追加された。表は、ボドランド領域の各県の人口である。指定部族人口が五〇%以下の県もある。

第六付則で定められたボドランド領域協議会の権限は、他の第六付則県協議会よりも広い範囲に及んでいる。とくに開発・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。この理由は、前記の調停覚書は政治文書であるため「ボド色」が強いが、領域にはボド以外の指定部族も多く、ボドは部族特有の社会・生活権限の主張よりも、開発重視を優先せざるをえなかったためといえる。領域協議会選挙は二〇〇五年五月に実施され、ボド解放の虎を含む「ボドランド人民革新戦線」が勝利した。

●ボドランド領域県の成立が生む諸問題

ボドランド領域県の成立が生む大きな問題は、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六付則が、平野部の部族ボドに適用されたことである。ボド領域県の成立は、丘陵地域に住む非丘陵部族のみならず他の平野部部族からの要求にも第六付則適用への道を開くこととなる。ひとつの領域・権限の設定は新たな領域・権限の要求を生む。ある対立の解決が、新たな紛争の火種となる。ボドランド領域県では、ボドによる「よそ者」排斥の

動きを警戒して、ボド以外の部族住民による「自治」要求運動も生まれている。

第六付則の対象となる部族は、第六付則による保護と自治権を評価するが、そもそも第六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・排他的性格を帯び、反発を生み、暴力行為も生み出す。「丘陵地部族の生活・慣習の保護」を目的としていた第六付則が、特定部族への特権的・差別的保護となっている。このような差別的保護が、ボドランド領域県の成立過程に見られるように暴力的な政治動員を伴って新たに特定部族に与えられたという事実は、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た。

(い)のうえ きょうこ／大東文化大学国際関係学部教授