

## インドにおける移民排除法制の展開——インド北東地域を中心に——

佐藤 宏\*

要約： コネクティビティ（連結性）をめぐる議論は、運輸・交通インフラストラクチャーの外延的拡大を基礎とする物流の活性化、生産活動の広域化、それらによる地域経済、国際経済への効果などが主要な内容をなしている。

本稿の狙いは、連結性の議論をより包括的にするために、連結性にかかわる「社会的要素」がもたらす社会的な変動や摩擦をも考慮に入れることである。そのためには、おそらくは市民権制度、出入国管理制度、国際的、国内的な労働力移動など、これまで多くの研究蓄積のある分野の知見を取り入れる必要があるだろう。本稿では、インド北東部における今後の連結性の進展に伴い、当然予想される社会的な諸要因を考察する前提として、インド・パキスタンの分離独立以来の難民、東パキスタン（バングラデシュ）から越境する「不法移民」問題などをめぐる、独立後インドの市民権法制、出入国規制、「不法移民」排除法制の展開を、アッサム州に焦点を当てて紹介する。この問題は、2014年に成立したインド人民党（BJP）政権による市民権法改正の動きなどを通して、単にアッサムやインド北東地域にとどまらない、今後のインドの市民権法制、インドにおけるシティズンシップのあり方そのものにかかわる重要性をもつに至っている。

キーワード： コネクティビティ（連結性）、市民権、出入国管理、労働力移動、アッサム、インド・パキスタン分離独立、難民、移民、国民登録簿（NRC）、モーディー政権

\*本稿は 2017 年度研究会「インド北東地域をめぐる日印関係——コネクティビティの過去・現在・未来」研究会（村山真弓主査）での筆者による報告である。掲載に当たり、2020 年 1 月 31 日時点での情報にもとづいて、一部に加筆・修正を行っている。

## 目 次

はじめに

### 第1章 インド・パキスタンの分離独立と北東インド

1. 1948 年の自治領間協議におけるアッサム・トリプラ
2. 1950 年移民排除法——市民権付与における宗教バイアス

### 第2章 市民権法制と出入国管理体制の構築

1. パスポート、ビザ制度とインド・パキスタン関係
2. 外国人法と 1955 年市民権法

### 第3章 大追放時代——中印国境戦争から第二次インド・パキスタン戦争へ——

1. 戦争、暴動、難民——シークエンスとしての暴動——
2. アッサムからのムスリムの追放
  - (1) アッサムのサブ・ナショナリズム—アッサム語公用化問題と 1961 年センサス—
  - (2) 大規模なムスリム追放政策 1962-66
  - (3) 1962 年中印戦争とムスリムへの嫌疑
  - (4) インド・パキスタン関係の悪化とアッサム
3. 東パキスタンから見たインドのムスリム追放政策
  - (1) ジャッバル委員会報告
  - (2) イギリス高等弁務官事務所関係者による難民キャンプの視察
  - (3) ムスリム被追放者の流入規模
4. アッサムの中国系住民に対する移動制限と抑留
5. 1964 年外国人(審判所)命令とその運用

### 第4章 アッサム運動と 1983 年不法移民審判所(IMDT)法

1. バングラデシュ独立と市民権、国境の再定義
2. 「アッサム合意」と市民権法第 6A 条の挿入
3. IMDT 法による「不法移民」認定
  - (1) IMDT 法による審判所手続き
  - (2) IMDT 法による処理状況
4. IMDT 法の違憲判決とその後
  - (1) IMDT 法違憲判決の論理
  - (2) IMDT 法違憲判決後の外国人審判所
  - (3) D voter 問題

## 第5章 「不法移民」問題の拡散、1990年代から今日まで

1. 「不法移民」問題の拡散
2. 2003年市民権法の大改正
3. アッサムにおける国民登録簿問題
  - (1) 国民登録簿作成手続き
  - (2) 複雑化する市民権問題
  - (3) 白紙に戻されたアッサムの国民登録簿
4. モーディー政権下の市民権問題
  - (1) 市民権法にもちこまれた宗教的帰属
  - (2) 内務省告示による事実上の市民権法改正
  - (3) 市民権法改正法案の再提案と反対運動の本格化

むすび——シティズンシップと今日のインド国家

参考文献

はじめに

連結性をめぐる議論は、運輸・交通インフラストラクチャーの空間的拡大を基礎とする物流の活性化、生産活動の広域化、それらによる地域経済、国際経済への効果などが主要な内容をなしている。しかし、その議論をより包括的にするためには、連結性にかかわる「社会的要素」、すなわち（1）人の移動にともなう出入国管理、移動先における就労をめぐる規制、（2）経済活動の新たな集積地の発生に伴う、発展の地域的パターンの変化、（3）社会的接触の増大に伴う、地域間、集団間関係の変化、総じて上記の諸要素が全体としてもたらす社会的な変動や摩擦をも考慮に入れる必要があるだろう。

こうした問題は連結性の研究において、市民権制度、出入国管理制度、国際的、国内的な労働力移動など、これまで多くの研究蓄積のある分野の知見を取り入れる必要性を示唆している。

本稿では、インド北東部における今後の連結性の進展に伴い、当然予想される上記の社会的な要因を考察する前提として、インド・パキスタンの分離独立以来の難民、東パキスタン（バングラデシュ）から越境する「不法移民」問題などをめぐる、独立後インドの市民権法制、出入国規制、「不法移民」排除法制の展開を、アッサム州に焦点を当てて紹介する。インド、中国、ビルマ（ミャンマー）、バングラデシュ、ネパール、ブータンという6つの国が国境を接し、難民、移民といった大規模な人口移動が、これまでしばしば引き起こされてきた経験をもつ北東地域は、連結性にともなう社会的な変動や摩擦を考察するうえでの好個の対象であろう。

本稿は大きく見て、以下の3点の課題を取り上げている。

第一に、独立後のインドにおいて、「市民権」という次元でのシティズンシップの問題領域を特徴づけてきたのは、なによりも印パ分離独立にともない発生した難民の存在であった。とりわけ、分離独立が外見上ヒンドゥーとムスリムという宗教区分を基準に実行されたがために、市民権と宗教的アイデンティティとは、重ねて理解されがちであった。それゆえ、原理的に市民権の宗教中立性を維持してきたインドにおいても、現実の社会関係のなかでは、マイノリティたるムスリムがややもすれば「二級市民」的な扱いをうけやすく、市民権の規範空間における宗教中立性と、その解釈や適用における宗教的差別の浸透とが、インドのシティズンシップにかかわる一つの問題領域を形づくってきたのである。ベンガル、アッサム、トリプラを中心とする北東インドは、難民の存在を通じてシティズンシップ政治の中心舞台となってきた。

第二に多文化社会とシティズンシップという連関からは、単一の市民権とサブ・ナショナリズムの交錯という、もうひとつの問題領域を取り出すことができる。インドをはじめ南アジアのすべての「国民国家」は、単一の市民権を前提としているが、基礎社会における宗教、言語などの要因に発する多文化性は、ややもすれば、市民権の単一性とのあいだ

に摩擦を生み出すことになる。難民、移民など人々の移動は、それが大規模に発生した場合、こうした摩擦をさらに刺激する要因となる。

第三に、南アジア諸国の地理的隣接性などに端を発する出入国管理の困難さという問題が、シティズンシップ問題に複雑な要素を持ち込んでいる。国境の開放性に加え、戸籍・住民登録の欠如、低い識字率を背景とする文書使用の困難さもシティズンシップの境界の設定に特有な困難をもたらしてきた。また、暴動によって発生する難民、つまり非常事態による難民化が、居住や移動の証明を困難にするといった、難民発生の背後にある特有な状況も配慮せねばならないだろう。これらすべての要因が重なり合って、南アジアにおける出入国管理、ひいてはシティズンシップそのものの確定におおくの困難をもたらしてきたのである。

なお本稿では、インドとパキスタンに関しては、通常用いられる「国籍」の語を使用せず、「市民権」で統一する。両国では *nationality* ではなく *citizenship* が法律上の用語として定着しているからである。ただし「無国籍」という表現は代替できないので使用する。また *Chinese national(s)* などという際には「中国国籍」などとする。法律上の「国籍」概念をこえて、国民としてのアイデンティティやそれにとまなう資格や権利などを含める広義の *citizenship* に対しては「シティズンシップ」の語をそのまま利用する。

以下、インドの東北地域を対象に、市民権における宗教中立性のゆれ、多文化社会と単一市民権、出入国管理とシティズンシップ証明の困難さという三つの問題領域の重合現象としてインドおよび南アジアの移民・外国人規制法制を時代的な段階を追って考察してみたい。

## 第1章 インド・パキスタンの分離独立と北東インド<sup>1</sup>

インド東部の分割はベンガル州が主体とはいえ、アッサム州のシレット帰属をめぐる住民投票をはじめ、ベンガル州に隣接するアッサム州、トリプラ藩王国における、ヒンドゥー・ムスリム関係にも深刻な影響を及ぼした。新たな国境の双方で、マイノリティを排除する国や多数派社会の側からの圧力が急激に強まったからである。ベンガル州のみならずその周辺州、隣接地域において、大規模な難民の移動が発生した。

### 1. 1948 年の自治領間協議におけるアッサム・トリプラ

こうした事態を背景に、両国は 1948 年 4 月にカルカッタでもたれた自治領間協議 (Inter-

---

<sup>1</sup> 本稿第 1 章の記述の多くは[佐藤 2005a]から転用している。詳細な注記などはここでは省略しているので原文を参照されたい。

Dominion Conference) において東部地域の難民問題を取りあげた。その結果、同年 4 月 19 日には予備的な合意が成立し、それをもとに同年 12 月 14 日には最終的な合意が、主として東部国境での難民流出に関して交わされたのである。

この時期における両国政府の対応は、筆者の言葉でまとめれば「市民権の扉を閉じたままで、マイノリティに対して、相互に最大限の市民権保障を提供する」という立場である。合意は冒頭で、大規模な流出 (mass exodus) は両国の利益に反し、抑制される (discourage) べきであると明記している。合意の大意は以下のようなものであった。

- (1) マイノリティの保護は、居住する自治領政府の責務であり、かれらの救済にそれぞれの政府は責任を負う。
- (2) 両国において、あらゆる国民は平等の権利を有し、マイノリティの文化的 (教育を含め)、宗教的権利は保護される。
- (3) パキスタンとインドの統合を主張する宣伝は抑制されるべきである。
- (4) 他国に対する敵対や集団間の恐怖を煽動する報道・出版等の抑制とそのための協議機構の設置。
- (5) 東西ベンガル州政府は、政府、県レベルにマイノリティ協議会 (Minority Board) を設置する。これらはマイノリティ 3 名を含む 5 名の委員によって構成される。
- (6) マイノリティの保護義務を怠った公務員に対する公開の処分。
- (7) 輸出入ライセンス、鉄道貨物利用など経済活動における差別の除去。
- (8) 流出の著しい地域を対象に、難民財産管理協議会 (Evacuees Property Management Board) の設置。東西ベンガル州政府による、そのための立法措置。
- (9) 東西ベンガルの州首相と首席次官レベルで、それぞれ 2 カ月と 1 カ月に一度の頻度での定例協議の制度化。また、合意の実行に関する担当閣僚の明確化。
- (10) 両国政府、および東西ベンガル州政府は合意内容と、その実行に関してそれぞれの副高等弁務官を通じてマイノリティへの周知徹底をはかり、そのためのあらゆる便宜を相手国副高等弁務官に提供する。
- (11) 東ベンガルからアッサム州へのムスリムの移動、および独立以前からのムスリム移住者の東ベンガルへの流入に関する協議の必要。

この合意を貫く基本的なスタンスは、東部国境地域での難民問題に対するインドの中央指導部の基本的な認識でもあった。インドにおいては、市民権に関する制憲議会での討論は 1949 年 8 月 10、11、12 の 3 日間にわたって行われたので、この協議の時点では、まだ最終的な条項はその姿を見せていなかった[佐藤 2004]。しかし、上記の合意は、明らかにすでに「自国民」と「他国民であるマイノリティ」という「国民」の区分があたかも自明であるかの前提に立っている。つまり、難民はいずれは本国に帰還すべきマイノリティとみなされているのである。

## 2. 1950 年移民排除法——市民権付与における宗教バイアス

1950 年暴動に伴うアッサムへのヒンドゥー難民の流入は、すでに分離独立直前からみられたベンガル・ムスリム追放政策 (Bangla Kheda) の延長線上に、ベンガルからのムスリム移住農民の排斥がふたたび激化した<sup>2</sup>。

インド憲法の市民権規定を厳格に適用した場合、独立直後のアッサムで市民権上の（疑義）が発生するのは、むしろ東ベンガルからのヒンドゥー難民であった。独立以前からアッサムのブラフマプトラ、バラク河谷に移住したムスリム移民とその家族は、憲法条文上彼らの市民権資格については何らの疑いも生じないはずであった。

しかし、分離独立に伴うアッサムからのムスリム追放策の影響は独立後も州内のムスリム社会に濃い影を投げかけていた。1950 年暴動下におけるムスリム排撃の動きは、そうした危険が現実のものであることを示した。同年の暴動と並行して施行された 1950 年法は、ヒンドゥー難民ではなくムスリム移民に向けられていた。

1950 年暴動の渦中の同年 3 月 1 日には、国外からの有害な「移民 (immigrants)」摘発と送還のための連邦法[The Immigrants (Expulsion from Assam) Act, 1950, No.X of 1950]が成立する。同法は第 2 条とその但し書きをもって、パキスタンからの避難民を immigrants から除外すると規定する。

“any person or class of persons, having been ordinarily resident in any place outside India, has or have, whether before or after the commencement of this Act, come into Assam and that the stay of such person or class of persons in Assam is detrimental to the interests of the general public of India or of any section thereof or of any Scheduled Tribe in Assam”

この規定はあいまいな部分と同時に、当時として唯一の有効な市民権規定である憲法条項にすら抵触する内容を含んでいる。あいまいという点では、2 点を指摘できよう。第一点は「インド」に関する定義がなされていないことである。ここでは、1935 年インド統治法における「インド」でないことは立法の趣旨から明らかであるが、法律としては独立直後の法律としては重大な欠陥である。第二に「利益を損なう」という判断の基準である（下線部分）。後段で特に「指定部族」が言及されるが、これも彼らの土地の蚕食という非難が暗暗裡に想定されるにすぎない。また、憲法に抵触するという点では、アッサムへの移住の時期を「本法の施行以前」として、無限定にさかのぼる可能性まで含んでいるからである。

なによりも問題なのは、同法では、この規定がパキスタンからの難民（＝ヒンドゥー教

---

<sup>2</sup> 1950 年のコミュナル暴動およびアッサムへの波及については[佐藤 2005a]、[佐藤 2005b]で詳述した。

徒)には及ぼされないことを次のような但し書きに明記することで、対象となる移民が「ムスリム」であることを浮き上がらせている点である。

“Provided that nothing in this section shall apply to any person who on account of civil disturbances or the fear of such disturbances in any area now forming part of Pakistan has been displaced from or has left his place of residence in such area and who has been subsequently residing in Assam.

こうして 1950 年法は、文面上、宗教集団に触れずとも、ヒンドゥー難民ではなく、ムスリム移民を排斥の対象としていることは明らかである。同法の成立は、1950 年暴動のアッサムへの波及効果を増幅するように、末端社会でのムスリム排撃の機運を促した。また、分離独立以前からノアカリー、クミッラ（ティッペラ）、シレットなどの隣接県のムスリム農民がトリプラ藩王国領で代々耕作していた土地が、インド領に編入されてしまったために、越境耕作をする *jiratiya* と呼ばれる農民も数多かった。かれらもしばしば排斥の対象とされた[佐藤 2005a]。

こうしたインド側から排斥されたムスリム難民の東ベンガルへの流入は、東ベンガルでのヒンドゥー教徒排斥の動きをいっそう促した。マイノリティへのあらゆる抑圧が「相互性」の名のもとに、合理化されるか、放置された。1950 年 2 月のヒンドゥー・ムスリム暴動は、国境の両側でみられる、こうした際どいヒンドゥー・ムスリム関係を一挙に破綻の極にまで至らしめた。暴動による大量の難民流入が、閉ざされつつある国境と市民権の扉を再び開かせることになった。1950 年法は、一方で暗黙裡にムスリムの「不法移民」を排除の標的とし、同時にヒンドゥー難民を国家として受容する（最終的には市民権を付与する）という、市民権の宗教集団的な（コミュニカルな）解釈を公に宣言した最初の立法であった。それは独立後のインドを通じて、2014 年に成立したインド人民党（以下 BJP）のナレーンドラ・モディ政権に至るまで（本稿第 5 章 4 参照）、脈々と継承されるコミュニカルな市民権解釈の嚆矢であった。

## 第 2 章 市民権法制と出入国管理体制の構築

いっぽう、現実の問題として、独立後もアッサムと東ベンガルの往来は法的にも、物理的にも従来とほとんど変わることなく続いていた。州内のムスリム移民は、東ベンガルとの間で家族・親族の往来を続けることができたし、新たな定住は分離独立による状況の変化はあったにせよ、不可能ではなかった。こうした状況は、1952 年の印パ両国間におけるパスポート、ビザ制度の導入によって新たな段階を迎えた。法的には両国間の往来には、若干の変則的な事情も含みつつ<sup>3</sup>、正式の書類の携行が義務付けられることになったから

---

<sup>3</sup> 変則的な事情とは、いわゆる *jiratiya* 農民のように、国境地帯で越境耕作を許された農民らの



である。

さらには 1955 年の市民権法制定によって、「インド市民」の境界が明確化され、国境を越えた移動によって親族関係や雇用関係を維持してきた多くの人々が「外国人」と規定されることで、国家による排除の対象とみなされる制度的環境が整えられたのである。

## 1. パスポート、ビザ制度とインド・パキスタン関係

分離独立以降にインドに流入した難民の市民権については、インド憲法の施行により、1948 年 7 月 19 日以降にインドに流入した難民については登録による市民権取得の対象となったが[佐藤 2004]、往来そのものについては、東西ベンガルの間に何らの法的障害は存在しなかった。東ベンガルの州議会議員がカルカッタに住んで、会期中だけダカに滞在するなどということすらありえたのである[Guha c.1951:29]。ネルー・リヤーカト合意は、難民の移動の自由という表現でこの原則を文書中に明記した。それによって、1950 年 4 月以降、西パキスタンとインドの間では、インドが提案して導入された許可制度 (Permit system)、東ベンガルとインド (アッサムなど北東インドも含む) のあいだでは、ネルー・リヤーカト合意による自由往来、という二本立ての出入国制度が両国のあいだで公的にも確認されることになった[佐藤 2004]。確かにこれは二国間の出入国制度としてはきわめて異例な事態というべきである。

こうした状態を解消し、パスポート・ビザ制度<sup>4</sup>に一元化する提案は、1952 年 4 月 9 日にパキスタン側から提出された[SWJN, 18: 463]。提案の背景には、東ベンガルでの政治的な理由があった。それは、同年 2 月 21 日の警官発砲事件を引き起こした、ダカ大学学生を中心とするベンガル語国語化運動の高揚である。ヌルル・アミーン州首相は、事件の背後に「ルンギーとパジュマを着たヒンドゥー」の煽動や「インドから送り込まれた」共産主義者による策動があるとして、インドからの入国規制を導入することを狙ったのである[Lahiri 1964: 29]、[Akhtar 1974: 193]<sup>5</sup>。意図してか否か、アミーン首相がマイノリティの「強制的同一化」を政治的「偽装」とみなしていることは明らかである。国境の防御は「体制」の防御と同一である。

いっぽう、西パキスタンとインドの間の許可制度についても、その導入の時期から事実上の無許可往来は存在したが、1950 年暴動に際しては、とくにウッタール・プラデーシュ州

---

ケースである。詳しくは[佐藤 2005a]参照。

<sup>4</sup> 植民地期にすでにパスポート制度 (Indian Passport Act, 1920) は存在したが、分離後のインド・パキスタン間の往来には適用されていなかった。両国間での制度の導入は、既存のパスポート規則を改正する形をとった[Sinha 1962: 333-6]。

<sup>5</sup> インド共産党から東ベンガルに派遣された活動家の経験については、[Nag 2003]参照。アミーン首相の 2.21 に関する声明は[EBLAP, VIII, 24 March, 1952: 6-13]。

などからのムスリム難民の大量出国によって、一時的に適用が停止されたこともあった[SWJN, 14(2) 7 May 1950: 101]。パキスタンからインドへのムスリムの再帰国についても、許可制度が彼らの帰国を合法化する趣旨で導入されたにもかかわらず、その実際の運用では、追放の脅しを背景にした政治的、行政的な「迫害」手段に近いものになってきていたのである<sup>6</sup>。許可制度も、ある意味で見直しの時期にきていたのである。

1952年4月にパキスタン側から提案を受けたインド政府は、これを単なる技術的な問題とはみななかった。少なくとも、東ベンガルについては、ネルー・リヤーカト合意による自由往来の保障からの逸脱だとして重視した。しかし、5月以降の両国協議を通じて、8月には細部までの合意が成立し、9月からの実施がいったんは決定された。協議の過程では、一般的には両国間の、そして特殊には東ベンガルとインド間の事情が考慮され、インド・パキスタン間のビザは、滞在期間、入国回数、訪問地、経由ルートなどの違いを反映したAからFまでの6種類に分類されるという複雑な制度ができあがった[Sinha 1962: 183-5, 335-6]<sup>7</sup>。

制度の導入は、パキスタン側の要請でさらに10月まで延期されたが、パスポート制度の導入が知れわたると同時に、再び大量の難民が東西に脱出し始め、東西ベンガルの緊張はまたもや高まった<sup>8</sup>。パキスタン軍、税関吏、アンサール（保安隊）らによる難民への暴虐行為が報じられ<sup>9</sup>、西ベンガル州では経済制裁、ネルー・リヤーカト合意破棄など1950年の好戦論が再び頭をもたげた。しかし、今回のネルーの態度はきわめて冷静というか、むしろ冷淡に近かった<sup>10</sup>。当時こそ外部に広く知られることはなかったが、西ベンガル州知事 K.N.カトゥジュ（Dr. Kailash Nath Katju）に対して、東ベンガルのヒンドゥーが「タフ」

---

<sup>6</sup> パテール宛て書簡(1950年5月25日付け)で、ネルーは過去にムスリム連盟の地区指導者であったことを理由とする許可の取り消し措置について、不満を表明している[SWJN, 14(2): 172-4]。

<sup>7</sup> CRO の W.J.Smith は、新しいパスポート「制度」というより、新しいカオスだというコメントを関係ファイル[DO 35/6644]に残している。

<sup>8</sup> 「危機的状況」「突然の難民急増」などの表現が再び[SWJN, 19, 12 Oct. 1952: 605-6]、[JNL, III, 17 Oct. 1952: 121]などにみられる。東ベンガル州議会では、会議派の B. K. ダス(Das)が、直接パスポート制度に抗議するのではなく、ヒンドゥー教徒の大量流出の原因を質す形で質問に立った[EBLAP, IX(1), 13 Oct, 1952: 157-164]。アミン首相は、パスポート・ビザ制度は国際的にも当然の制度であり、その発給に市民間の差別はない、東ベンガルはネルー・リヤーカト合意を誠実に実行してきた、現在流出しているのは、財産処分を目当てに東ベンガルに帰国した者たちであり、政治的な思惑から西ベンガルで支持者を増やそうと脱出を教唆しているものもいると発言した[ibid, 14 Oct. 1952: 182-6]。パスポートの発給を拒否される人物のリストがあることについて、[EPLAP, XVI(5), 28 March, 1957: 9]。

<sup>9</sup> ダカの英副高等弁務官からの報告は、ドゥルガ・ブジャやモハッラムが平穏裡に祝われたと述べている[UKHCI to CRO, No.197, 16 Oct. 1952][DO 35/6644]。

<sup>10</sup> 難民流出に関するネルーの発言は「抑制され、客観的である」と CRO は論評した[DO 35/6644]。

でないなどと責任転嫁の発言をしたのもこの時であった[SWJN, 19, 13 Oct. 1952: 607]。

しかし、パスポート制度の導入にあたって、当事者たちの対応に責任を転嫁するだけでは済まされない深刻な問題が、会議派政府には別の方角から突きつけられていた。それは、アブドゥル・ガッファール・ハーン (Abdul Gaffar Khan) を始めとする、北西辺境州のパシユトゥーン指導者たちの処遇問題であった。パスポート制度の導入で、彼らの移動は極端に制限されるであろう。ネルーは苦慮のあげく、特定の人物に対するビザ除外措置をビザ規則に盛り込むという方策で、彼らのインド入国に特例を設けた[SWJN, 19, 19 Sept. 1952: 601-2, 605]。

パスポート制度導入の最後の局面では、皮肉なことに、東ベンガル政府の公務員のなかから強い反対運動がおこった。パキスタンを選択した公務員のなかには、家族を依然としてインド側に残した者も多く、かれらがパスポート制度の導入に反対して抗議行動を開始したのである<sup>11</sup>。導入を提案したパキスタンが、実施直前の10月11日になって、再度導入延期をインド側に申し入れたが、難民の苦境を引き伸ばすだけだとして、インドはこれを拒絶した。こうして、1952年10月15日にインドが、17日にはパキスタンがパスポート・ビザ制度を導入した[JNLC, II:600][JNLC, III:195]。1950年9月以降、移動者数は1日平均ヒンドゥー教徒で約5,000人、ムスリムでほぼ2,000人水準であったものが、パスポート制度導入の前に急増し、パスポート導入後は1日につき100人単位にまで激減した<sup>12</sup>。こうして、パスポートおよびビザ制度の導入は、国境をまたぐ膨大な移動を深い闇の領域へと追いやった。今日の「不法流入」問題の淵源がここにある[佐藤 2004]。そして、この制度は、やがて東西ベンガル、それにもましてインド、パキスタン両国家間の人と情報の自由な往来のまえに、越えがたい障壁となって横たわることになった。

パスポート・ビザ制度によって国境が閉じられたのち、さらに1950年代の末になると、インドでは「難民という存在」そのものを時効化する動きが始まる。1957年末から連邦政府の定住省のイニシアティブで進められた、いわゆる‘Close door policy’[Dhar and Sengupta 1964]である[Chakrabarti 1990: 181-191]、[Tan and Kudaisya 2000: 150-7]。その年の10月30日、連邦政府のM.C.カンナ (Meher Chand Khanna) 定住相は、州の定住相会議を開催し、難民への補助政策の転換を明らかにした。州政府による難民キャンプを閉鎖し、オリッサ州とマディヤ・プラデシュ州の境界部にあるダンダカラニヤ (Dandakaranya) の開拓地に移動するか、6カ月分の生活資金を得て西ベンガル州内の難民キャンプから立ち

<sup>11</sup> *Amirita Bazar Patrika* 紙を引いて[UKHCI to CRO, No. 198, 16 Oct. 1952][DO 35/6644] は、制度の導入で、ヒンドゥー教徒の茶園労働者がインドへ帰国したため、東ベンガルの茶園は崩壊寸前にあると報告する。「ヒンドゥー教徒」というのは、同紙の表現であり、トライブの人々であろう。

<sup>12</sup> Pakistan OPDOM, No.21, Part I, 14th to 27th October 1952, 29 Oct. 1952[DO 35/6644] では「ベンガルでは通行の完全な停止」と表現する。

退くか、いずれかの選択を難民に迫るという方針であった。同時に、新たな難民流入を抑制するために、58年4月、連邦政府は移動証明書（migration certificate）発行に厳しい制限を課した。これはパスポート・ビザ制度導入の際のインド政府による「約束」を反故にするものであった<sup>13</sup>。これにより、政府による援助を要求しない、受け入れ家族の保証書を提出するという2条件への同意が、インドへの入国にあたっては今後求められることになった。難民という存在そのものが公的に抹消されたのである。

## 2. 外国人法と1955年市民権法

1950年法のようなアッサムに適用が限定される法律ではなく、外国人の入国、国内移動、退去、出国などにかんする包括的な法律は、第二次大戦下の1940年に制定された外国人法（Foreigners Act）である。同法は大戦終了に伴い一度失効したのち、再度1946年に制定され、数次の改正を経て継承されている<sup>14</sup>。同法第3(1)条を根拠とするきわめて多くの命令（Order）がこれまで発出されており、これらが外国人に対する具体的な行政措置を構成するのである。外国人法の主要な内容を紹介する[Singh 2011: 3-57]。

市民権との関係からみれば、外国人法は、1955年の市民権法にさきだって制定されたものであったから、当初の法律には「外国人」の定義は明示的には存在しなかった。市民権法の制定後の1957年に、外国人とは「インド市民権を保有しないもの」という規定が初めて挿入された（第2(a)条）。ゆえに同法の適用にあたっては、当然のことながら、適用対象者の市民権が争点となりうる。その場合、市民権の立証義務は行政ではなく、対象者が負うのである（第9条“Burden of Proof”）。市民権法そのものの内容については[佐藤2004]で詳しく紹介したので、ここでは「不法移民」排除法制と関連する部分の紹介にとどめておく。

そこで、いわゆる「不法移民」、「不法滞在者」の排除において重要なのは外国人法第3条による退去命令である。また同法の第11条は、警察が第3条による退去その他の措置の実行を行うことを定める。

これに対する対抗手段は民事訴訟であり、そこで初めて市民権法とのかかわりが出てくる。被訴迫者の抗弁の機会は明示されていない、命令が出た場合には、以下に述べるように、単に「逃亡する」か、訴訟に訴えるしかない。

具体的には住民や警察が秘密裏に配置している通報者（informers）などによる情報にも

---

<sup>13</sup> パスポート・ビザ制度の導入にあたり、インド政府はコミュニケで、難民証明書(certificate)は随時取得できるであろう(could be obtained at any time)、移動を希望する人は、当面留まるように(to stay put for the present)と述べたのである[UKHCI to CRO, No.196, 16 Oct. 1952][DO 35/6644]。

<sup>14</sup> Foreigners Act の起源は1864年までさかのぼる。その後の経緯については、Law Commission of India, Report No. 175 Foreigners Act, pp.20-22 を参照。

とづいて警察による摘発がおこなわれる。警察は、関連証拠をそろえ、確証が得られれば外国人法第3条(2)(c)を根拠とする退去通告 (quit India notice, QIN) がおこなわれる<sup>15</sup>。本人が承服しない場合は県警察長官 (SP) への不服請求、民事訴訟 (あるいは高裁への直接の令状請求訴訟) に訴えることは可能である<sup>16</sup>。また通告は身柄の拘束とは区別される。そのため通告を受けると逃亡して身柄の拘束を逃れるという事例も多い。

このような外国人法の手続きは、全国一律に適用されるものであり、パキスタン市民権とみなされる人々の不法滞在の摘発などには、1964年に後述のような外国人審判所が設置されるまでは、もっぱら本法のみが適用されてきた。

1950年代における、外国人法の適用によるアッサムからの不法入国者 (ムスリム移民) の摘発および送還件数については、1952年から1980年までの件数を示す表1によって知ることができる。摘発 (detection) と強制送還 (deportation) が本格的に実施され始めた1953年以降では、1956年を除けば、摘発が1000人から3000人規模であり、強制送還が1000人から2000人規模であった。これに続く1960年代初頭からの急速な件数の増大 (網掛け部分) に比べると、1950年代のアッサムにおける「外国人」問題は、いまだ端緒的なものであったことが知られよう。

---

<sup>15</sup> これら一連の手続きについては、1963年8月にインド情報放送省が配布した冊子 *Influx* のなかに簡単な紹介がある[Gupta 1984: 197]

<sup>16</sup> 実際には民事訴訟に訴える件数はさほど多くはない。これを示す1950年代の統計は得られないので、1960年代以降については、のちに検討する表4を参照。

表 1 アッサム州からの不法移民摘発、送還件数

年	摘発件数	送還件数
1952	66	65
1953	1,210	1,148
1954	1,345	1,259
1955	1,407	1,328
1956	5,960	5,334
1957	3,638	2,970
1958	3,384	1,329
1959	2,092	1,373
1960	2,621	2,232
1961	5,146	4,603
1962	14,616	13,377
1963	31,801	30,825
1964	72,651	69,415
1965	72,718	46,244
1966	24,664	14,488
1967	4,740	4,063
1968	5,962	4,709
1969	4,365	2,458
1970	2,444	1,716
1971	1,013	441
1972	51,807	51,787
1973	3,025	3,060
1974	11,355	9,641
1975	18,790	18,064
1976	5,412	5,171
1977	5,251	5,071
1978	8,118	8,021
1979	6,769	6,415
1980	2,158	2,041

(出所) Hazarika and Bashya[2000: 66]。1981 年以降の数字は削除。

また、外国人審判所が設置される以前の 1952 年から 1964 年 2 月までの県別に見た摘発件数および、外国人規則に基づく入国手続き違反とされる件数は次の表 2 で得られる。

表2 アッサム州での潜入者摘発数および入国手続き違反者数（1952.10-1964.2）

県名	摘発件数	による有罪件数	
ゴアルパラ	4,054	2,822	
ドロン	18,635	1,045	
カムループ	4,843	267	
ナガウン	18,295	1,102	
ヒブハゴル	5,418	417	
ロキムプル	8,398	502	
GRP	6,097	5,362	
カチャール	11,780	8,675	
ガロ丘陵	3,114	2,574	
ミキル丘陵	1,243	793	
UKJ丘陵	1,579	1,344	
ミゾ丘陵	123	36	
合計	79,525	*24,939	
注：摘発件数のうち56,411名が送還、			
入国手続き違反で逮捕された件数は28,709名。			
*原資料では24,966人とあり。合計と食い違いがある。			
出所：ALAD, 3(7), I(29), 8 April 1964: 380-2.			

（注）GRP=Government Railways Police、移動中の「不法移民」の摘発などを担当。

摘発件数は、ドロン、ナガウン、カチャールの3県が抜きん出ているが、入国手続き違反で見るとカチャールを除けば、GRPやミキル丘陵、ゴアルパラなどの件数が多いのが特徴である。この結果はアッサム政府の移民排除対策のあり方をよく反映していて興味深い。なぜなら摘発件数の多い県は、カチャールは別として定着移民の多いアッサム州内部の県（interior districts）であるのに対して、入国手続き違反はインドとの境界県（border districts）であるからである。カチャールはこの両方の性格を併せ持つ県といえる<sup>17</sup>。

こうして市民権制度の確立と、パスポート・ビザ制度の導入による移動の国家管理、難

<sup>17</sup> Interior districts, border districts は1962年にはじまる東パキスタンからの流入を阻止する警備体制強化のなかで用いられた区分である[Government of Assam 2012: 10]。

民受け入れの制限によって、インドと東西パキスタン間の「国民」の境界が明確化された。もちろん物理的国境の管理が行き届かない状況の下では、国家が把握できない国民相互の移動は絶えないわけであるが、法と行政の形式が存在するか否かは、国民が国家と接触する多くの局面、例えば教育、社会保障、有権者登録などの局面で、制度との実態との整合性に問題を発生させる重要な契機となる。そして、こうした整合性の齟齬が社会的に浮上することで、市民権問題は政治問題化するのである。こうして 1960 年代以降の市民権政治の前提が据えられたのが、1950 年代であった。

### 第 3 章 大追放時代——中印国境戦争から第二次インド・パキスタン戦争へ——

#### 1. 戦争、暴動、難民——シークエンスとしての暴動——

本章では、1960 年代初めから半ばにかけてのアッサム州ムスリムの東パキスタンへの追放政策とその背景を考察する。インド独立後のアッサム州における「外国人排斥」は、次節で取り上げる 1979 年秋から 1985 年 8 月の「アッサム合意」に至る学生組織などによる激的な運動がよく知られている。本稿で考察する 1960 年代前半のムスリム追放政策は、そのたんなる前史ではない。東パキスタン、今日のバングラデシュからの移住者とされるムスリムの追放問題は、インドの独立前後からはじめて、今日に至るまで東部インドでの「市民権政治」の中心課題であるが、東パキスタン（バングラデシュ）出身者の実際の放逐が、最も集中的かつ大規模に行われたのは、実にこの 1960 年代の前半期であった。以下に詳述するように、その規模は 17 万人を上回することは確実である（表 1 参照）。1980 年代の「外国人排斥運動」は、移民の市民権問題を政治化した点では、独立後のインドにおいて例を見ない激的な運動ではあったが、そのさなかでも、あるいはその後今日に至るまでも、じっさいに「不法移民」を摘発、放逐した件数はわずかなものである。この点は次章以降で詳しく検討する。

1960 年代前半のムスリム追放政策には、国内的な背景と国際的な背景が考えられるが、両者は密接にからみあいつつ、インド政府とアッサム州政府は、追放政策の標的を州内のムスリム、さらには中国系住民へと収斂させていった。

このうち、国内的な背景とは、1960 年代に入り再燃したインド国内の言語・宗教対立である。またアッサムに限れば、アッサム語の州公用語化をめぐる、主としてベンガル語話者とアッサム語話者の対立は、1960 年 7 月の大規模な言語暴動を誘発した。1961 年には中部インドのマディヤ・プラデーシュ州のジャーバルプルで、ヒンドゥー対ムスリムの対立が発生し、それはウッタル・プラデーシュ州のアリーガルなどへと波及した。インド連邦政府は 1961 年に独立後はじめて「国民統合評議会 National Integration Council」なるものを組織し、これらいわゆる「コミュニカルな」対立への処方箋を模索し始める。1960 年代に



入り、ヒンドゥー・ムスリム関係の相対的な安定期は終わろうとしていた。

国際的な背景とは、インドの対パキスタン、および対中国の国際関係の緊張である。1960年代初頭の新たな様相は、中国とパキスタンの接近であり、62年秋の中印国境紛争と、63年の中パ国境協定の締結で、インドは中国とパキスタンを同時に背腹の「敵」とすることになる。インドの地政学的な構図からみて、中国とパキスタンへの同時の備えが最も脆弱な地点は、中国にも（東）パキスタンにも接する、ほかならぬアッサムと北東地域である。1962年10月の国境戦争での雪崩的な敗北は、アッサム平原でのパニックを招来し、そのなかでアッサム社会に敵に通ずる「第五列」への嫌疑が浮上する。東パキスタンからのムスリム移民がその嫌疑の正面に立たされたのである。

当然のことながら、インド側からのムスリムの排斥は、東パキスタン側のリアクションとして、ヒンドゥー・マイノリティへの圧迫、迫害の強化を招く。両国のマイノリティ排斥は相互に共鳴作用を起こし、1963年末のカシミールのハズラトバル・モスクの預言者聖髪盗難事件を契機に1964年1月のヒンドゥー・ムスリム暴動となって爆発する。この暴動の最初の衝突がカシミールではなく、東パキスタンのクルナ市で発生したことは、これに先行するアッサム、トリプラからの大規模なムスリム追放が、インドに対する東パキスタン住民の反感を醸成していたことと無関係ではなかった。むしろそれが発火点であったとすらいえる。こうして暴動はさらにマイノリティの難民化を促し、両国関係をいっそうの緊張関係に追いやった。

1960年代前半の、こうした内外情勢が一体となって、インド政府とアッサム州政府をしてムスリム追放政策への衝動をかりたてたのであった。インドにおける反ムスリム・コミュニズム（宗派主義）、アッサム州のサブ・ナショナリズムと、対パキスタン、対中国の国家的ナショナリズムのベクトルが合成されて、アッサムでの大規模なムスリム追放政策が強行された。ここに見られるのは、戦争と暴動によって生み出された大量の難民の存在が、流入先で新たな緊張と暴力を増幅するという「シークエンス（継起）としての暴力」である。この詳細な過程は別稿に譲るが<sup>18</sup>、ここでは暴力の連鎖の発火点でもあったアッサムにおけるムスリム追放政策をめぐる事情を整理しておきたい。

## 2. アッサムからのムスリムの追放

### (1) アッサムのサブ・ナショナリズム——アッサム語公用化問題と1961年センサス——

まずは国内的な背景、とりわけアッサムにおける移民排斥意識の高揚について触れよう。アッサム州政治の流れのなかでみると、1960年代のムスリム追放政策の背景には二つの

---

<sup>18</sup> ここに要約したような「暴力の連鎖」についてより具体的かつ全体的に考察するため、筆者は別途「1964年のコミューナル暴動と難民」、「中印国境戦争とアッサム」と題する論考を準備している。

要因を挙げることができる。ひとつは 1960 年のアッサム語公用語要求とベンガル語住民の強い反発から暴動にまで至った言語対立である。これはムスリムよりも、ベンガル住民の中でも比較的教育水準の高いヒンドゥー・ベンガリーを直接の標的としたが、独立前からのベンガル・ムスリムへのアッサム語住民の反感を増幅する要因ともなった。もう一つの要因は 1961 年センサス結果の発表で、アッサム州人口の全国平均を大幅に上回る顕著な増加が、難民やムスリムの「不法移民」の流入と関係づけられた。アッサムのサブ・ナショナリズム（地域ナショナリズム）意識の高揚である。

1960 年のアッサムの言語暴動は 1955 年の州再編をへていったん落ち着いたかに見えた言語、宗教対立の再燃を象徴する事件であった。また 80 年代の「外国人」排斥運動の端緒として位置づけられる。

「インドの縮図」ともいわれ、多様な言語集団が共存するアッサム州では、最有力なアッサム語の地位を確立することが、ブラフマプトラ河谷のアッサム語住民の切望であった。独立前からのベンガル・ムスリムの移住、分離独立に伴うベンガル・ヒンドゥー難民の流入は、彼らの要求の前に立ちふさがる障害とみなされた。

アッサム文学協会（Assam Sahitya Parishad, ASP）は、1959 年 4 月、公用語化要求運動の開始を宣言した<sup>19</sup>。1960 年の予算会期にむけて全議員に公用語化への行動を要請した。1961 年センサスにおける言語人口比率は、その後のアッサム語の地位に大きく影響することから、同団体は、センサス結果が明らかになる以前に、州公用語としてのアッサム語の地域を確実なものとしておきたかった<sup>20</sup>。しかし、3 月 3 日の予算議会での州首相チャリハの回答は、アッサム語の州公用語化は、非アッサム語人口の同意を待ちたいというものであった。非アッサム語人口に拒否権をあたえるものとして ASP はこの回答に反発した。政府と与党会議派は、4 月 22 日アッサム州会議派委員会を開催し以下の決議を取りまとめた。すなわち、アッサム語を州公用語とする法律を制定する、ただし、カチャール県および、憲法の第 6 付則が適用されている州内の自治県（autonomous districts、カーシ・ジャヤンティア丘陵、ガロ丘陵、ミキル丘陵、北カチャール丘陵）では、同意が得られた後とする。

公用語論者にもその反対者にも不満なこの決議は、対立を亢進させる結果しかもたらさなかった。州内各地で双方のデモ、集会が持たれた<sup>21</sup>。とりわけ 5 月 21 日のシロンでの反

---

<sup>19</sup> ASP によるアッサム語公用語化要求は 1950 年のマールゲリター (Margherita) での大会決議が嚆矢とされる[Neog 1976: 23-4, 44]、[Barua 1990: 154]。ASP によるアッサム語公用語化推進活動については Barua[1990: 154-6, 174-6]も参照。

<sup>20</sup> これは Mullik[1972: 395-6]の解釈である。そのほかに 1958 年のチャリハ内閣の成立、ファクルッデーン・アリー・アフマド無任所相(のち蔵相)とチャリハの主流派に対するゆさぶりの材料という州会議派内部の対立という要因もあったとされる([ibid: 395] および *Link*, May 7, 1961, p.17)。以下の記述は主に Lok Sabha Secretariat[1960]による。

<sup>21</sup> Mullik[1972: 398]は、Bengalee Kheda Andolan Samiti (ベンガル人追放運動協会)という組織

対集会では、ベンガル語話者のあいだから、「アッサム語はロバの言葉だ」とする嘲笑の聲があがったとされ、これがベンガル語話者の優越感を露呈したものとしてアッサム語支持者の感情を逆なでした。いっぽうベンガル語話者の多くを占める東ベンガル(パキスタン)からの難民としては、アッサム語の公用語化運動は、ベンガル語話者のアッサムからの追放(Bengal kheda)運動の異名にすぎないものと受け止められていた。シロン集会後の騒然たる雰囲気の中、6月23日にチャリハ首相は、アッサム州会議派委員会の方針に沿った法案を提出することを発表した。6月末には双方の衝突やベンガル語話者の居住地への襲撃なども発生したが、ほとんどの県で警察の対応は不十分であった。こうしたなか、7月4日、ガウハティ市内での警官の発砲で1名の学生が死亡した。この事件をきっかけに、放火、殺りく、略奪の連鎖が全州に波及し、約1週間続いた混乱のなかで、公式の発表でも死者39名、負傷者487名、被害を受けた家屋が10,891軒に達した。なかでもナガウンを筆頭に、ゴアルパラ、カムループの3県での被害がおおきかった。この時点ではカチャール県での暴力事件はみられなかった。ブラフマプトラ河谷での避難民のほとんどは、東ベンガルからの難民であった[Lok Sabha Secretariat 1960: 16]。

公用語化運動の中心となった学生、学生指導部には、州公務員として雇われているものもいる。支持層は文化人、学生、公務員、警察を横断し、かつ重層化している。ASPは「文学」に限定されないアッサムのサブ・ナショナリズム全体を体現する組織であった。政党はむしろ脇に追いやられているという状態は、1960年にもすでに明瞭である<sup>22</sup>。1960年の公用語化運動とその後の混乱は、80年代の(外国人)排斥運動にも共通する様相である。アッサム語の州公用語化をめぐる対立、公用語化への反対は、主としてベンガリー・ヒンドゥーおよび、今日ではアッサム州から切り離されているメガーラヤ丘陵のトライブから発せられた。平地の有力なトライブであるボドも反対勢力の一部であったが、アッサム語への統合も進んでいるため、この時期にはあまり注目を集めていない<sup>23</sup>。またベンガリー・ムスリムはアッサム語に同化する傾向はかなり早くから指摘されている。1960年内に法律が制定されたが、ひきつづく焦点の一つは、カチャールにおけるアッサム語の導入問題であった。制定された法によれば、県レベルの公用語はベンガル語であるが、郡もしくは市協議会レベルで3分の2の賛成をもって、アッサム語を公用語とすることが第5条に定められていたからである。反対者はこの規定によりベンガル語の地位が脅かされる可能性を感じたのである。とりわけ1961年に入り、カチャール県で非ベンガル語話者人口

---

の結成を伝えている。

<sup>22</sup> アッサム語公用語化と学生組織の関与について Deka[1996: 166-170, 175-186]。

<sup>23</sup> Bodoのdはアッサム語ではrの発音だが、ローマ字綴りではBodo(ボド)と書かれる場合が多い。「ボド」と表記しておく。1960年7月の言語暴動の調査を行った連邦議会代表団報告もボドの反応については全く言及していない。しかし、1950年代から提起されていた母語による初等教育への要求は次第に組織的な形をとるようになっていった [Choudhury 2007: 104-5]。

Mosahary[2002: 162]も参照。

が、公用語化反対を唱える闘争協議会に対抗して平和協議会（Shanti Parishad）という組織をたちあげ、アッサム語の公用語化に同調する動きが表面化してから、前年には平穏であったカチャールが、対立の震源となった。ASP はベンガル・ヒンドゥーの声はカチャール全体のものでないと攻勢に出た<sup>24</sup>。

1961 年 6 月には、連邦政府が介入し内相シャーストリーによる 8 項目の妥協案が提示された。第 5 条の 3 分の 2 によるカチャール県でのアッサム語公用化条項は削除され、州および州と県の間での公用語としての英語の地位が半恒久的なものとされた。アッサム語の公用語化が教育、行政に及ぼす影響は先の問題ではあるが、シャーストリーの介入によって当面の紛争は両派が対峙したまま収拾された形になった<sup>25</sup>。しかし分離独立以来のベンガル・ヒンドゥー難民の流入が、いかにアッサム語話者社会に深刻に受け止められているかを、言語暴動は十二分に露呈したのであった。

この対立が直ちに次の実施段階での対立に移行しなかったのは、アッサムのサブ・ナショナリズムのもう一つの標的、つまり農民移住者を主体とするベンガル・ムスリムが、排斥の正面に立たされる状況が、言語暴動に踵を接するようにして生まれたからである。1962 年中印国境戦争は、アッサムのサブ・ナショナリズムを国家ナショナリズムに吸引し、その敵をアッサム州内の「第五列」（＝ベンガル・ムスリム）に向けさせたからである。この事情は、のちほど、中印国境戦争がアッサム社会に与えた衝撃とあわせて検討してみたい。

アッサムのサブ・ナショナリズムを刺激したもう一つの要因としては、独立以前からのベンガル・ムスリムの流入への警戒意識の再燃である。すでに述べたように、言語紛争と全く時期を同じくして、1961 年センサスの実施準備が進行していた。

センサスの宗教人口結果の公表は 1963 年のことであるが、1961 年センサスの実施時にアッサムの地元紙が、（ベンガル）ムスリム人口の流入について過大な警告を発している。ゴアルパラ県ではセンサス準備の段階で、4 万 2 千人の東ベンガル・ムスリムが流入し、州全体では 1 日の流入人数が 500 人、過去 2 年間の累積は数 10 万人に達するというのである<sup>26</sup>。

---

<sup>24</sup> カチャールではムスリムがアッサム語公用語化に賛成した（“Immigration from east Pakistan to eastern India”[DO 196/157]。平和協議会の構成員には、そのほか県内のマニプリー、ヒンディー語話者らが含まれる[Sharma and Sharma 2006: 77]。

<sup>25</sup> ネルーは、言語問題の背後の要因として、雇用をめぐる争い、互いに抱く根深い恐怖感を挙げている[LCM, Vol.5, 30 July 1960: 397-9]。また、1961 年 6 月のシャーストリーによる調停工作には高い評価を与えた。「彼は優れた技量と広大な忍耐力をもって」この問題にあたり、「言語その他の問題に対する公正で公平な解決策に向けて人々の心を勝ち取ることに」成功したと賞賛している[ibid. 7 June 1961: 399-400]。「シャーストリー内相による提案は私には理にかなったものに思える」[ibid, 27 June 1961: 451]。

<sup>26</sup> “Assam Influx scare” *Link*, May 7 1961, pp.17-8. アッサム州政府はこの報道の 10 日ほどのちに、プレス・ノートを発表し、ゴアルパラの事例は住居番号を振る作業の際に脱落した 1 カ村が、調査委の際に確認されたためであり、ビハール州などからの移民が流入するため、こうしたことは

1961 年センサスの宗教人口が最終的に発表されたのは、1963 年 11 月である。『ステーツマン』紙 1963 年 11 月 6 日付けによれば、流入ムスリム人口は西ベンガルで 46 万、アッサムで 22 万、ビハールで 30 万、トリプラで 5.5 万といわれる<sup>27</sup>。センサス間の難民の流入は 240 万、その 3 分の 2 が西ベンガル州への流入と指摘される。[Sharma 1968: 29-30, 34-5] も、1961 年センサスによるムスリム人口の増加が、ムスリム追放政策の背景にあったと指摘している。

アッサムへの流入という点ではほかにもインド国内からの茶園労働者、商人、日雇い労働者などのほか、ネパール系住民なども大きな比率を占める。しかし排斥の対象となる点において、この時期の攻撃の対象は、ベンガル出身者とくにムスリムであった<sup>28</sup>。

参考までに次表 3 に、1901 年以降のセンサスごとのアッサムとインド平均の人口およびセンサス間増加率を示す。

アッサム州は独立前から人口の流入州であり、全インド平均値をはるかに超える高い人口増加率を示していたが、1961 年の増加率 35.0% は絶対水準としても異常な高率であった。ただしこれがベンガル・ムスリムの流入のみによるかといえば、そうではないことは、ムスリム人口比率は 1951 年の 24.68% から 25.26% へとわずかしか上昇していないことから明らかである。確かに 51 年と 61 年のセンサス間のムスリム人口増加率は 38.1% であり、ヒンドゥー教徒の 33.7% より高いが、ムスリムの絶対人口増は約 75.5 万人、それに対してヒンドゥー教徒の絶対人口増は 194.9 万人と、はるかに多い[Government of Assam 2012: 43]。ヒンドゥー難民も含む大きな移動の流れがあったのである。ムスリムのみをアッサム州の人口増加率の高さ原因とみなすことはできないのである。

---

しばしば発生すると反論した。

<sup>27</sup> *Census of India, paper No.1 of 1963, 1961 Census—Religion*, Delhi, Manager of Publication, 1963 [DO 196/157]。同年 8 月にインド情報放送省が配布した冊子 *Influx* にも 1951 年と 1961 年センサス間の、アッサム州、西ベンガル州、トリプラにおけるムスリム人口増加率が示されている [Gupta 1984: 192]。

<sup>28</sup> ネパール系住民の流入に関して州政府は何らの情報も所有していないことが 1969 年 8 月の州議会での質問 (Sonesvar Boroi) への州首相答弁から読み取れる。質問は過去 5 年間に新たに流入したネパール人 *Nepali lok* の数および月平均流入数などであったが、正確な情報はないと回答された。ベンガル出身者とりわけムスリムに関するアッサム州政府の関心とは対照的である [ALAD, 4(7), II(14), 16 August 1969: 162-3]。

表3 アッサムとインドの人口およびセンサス間増加率

年	人口 (100万)		センサス間増加率 (%)	
	アッサム	インド	アッサム	インド
1901	3.3	238.4	-	-
1911	3.8	252.1	17.0	5.8
1921	4.6	251.3	20.5	0.3
1931	5.6	278.9	19.9	11.0
1941	6.7	318.6	20.4	14.2
1951	8.0	361.1	19.9	13.3
1961	10.8	439.2	35.0	21.5
1971	14.6	548.1	35.0	24.8
1981	センサス実施せず	683.3	-	24.7
1991	22.4	846.3	24.2	23.9
2001	26.6	1,027.0	18.9	21.5
2011	31.2	1210.2	18.9	17.6

(出所) [Government of Assam 2012: 38]。数値は 2011 年の州領域にあわせて算出 (p.44 の説明を参照)。

(注) アッサムの 1991 年の増加率は補間法による推定値。

## (2) 大規模なムスリム追放政策 1962-66

しかし、中央や州の政府の関心はムスリム移民に向けられた。1961 年センサスからの推定では不法移民数は 22 万人ほどと推定された[Government of Assam 2012: 8]<sup>29</sup>。また、1963 年 6 月時点でのインド政府の主張では、1952 年のパスポート制度導入以来、アッサムには 50 万人 (少ない見積もりでも 35 万人)、トリプラには 5 万人のムスリム不法移民がはいりこんだとされる<sup>30</sup>。

さきの表 1 の網掛け部分が示すように、アッサム州では送還件数は 1962 年から 1 万人を超す規模になり、65 年にかけてピークを迎えた。アッサム州政府の統計によると、62 年に 13,377 人、63 年に 30,825 人、64 年に 69,415 人そして 65 年には 46,244 人の規模に達した。1966 年に 14,488 人と低下し、1967 年以降、バングラデシュ独立後の 1972 年の 51,787 人にいたるまで、送還件数は多くても 4 千人程度の水準にとどまった。この 1962 年から 66 年にいたる時期が、アッサム州政府による「不法移民」の摘発および送還政策としては、現在に至るまで、もっとも大量のベンガル・ムスリムが追放された時期であった。

1961 年から 1967 年 9 月までの期間における外国人法による摘発や退去命令件数を、ア

<sup>29</sup> 実際のムスリム人口増加率 38.1%に対して、流入がない場合の増加率を 27%程度とみると、その残差が 22 万人ほどになる。

<sup>30</sup> “Press Handout by Indian High Commission, Karachi, dated 17th June 1963”[DO 196/157]

ッサム州議会議事録での資料によって、県別にみたのが次の表 4 である。この表には、のちに詳しく紹介する 1964 年に設置された外国人審判所への付託件数も示されている。

表 4 インドからの退去命令（1961 年 1 月～1967 年 9 月 30 日）

県名			民事訴訟件数	処理件数	国籍と判定された件数	未決件数	対象者人数	67.9.30	
ゴアルパラ	30,477	17,272	2,050	78	78	2,065	12,583	146	
ドロソ	53,315	43,799	2,731	672	532	28	176	24	
カムループ	22,425	20,557	1,719	257	257	275	1,338	78	
ナガウン	69,649	64,503	3,356	984	654	715	2,510	27	
ヒブハゴル	9,747	7,225	1,222	101	92	3	10		
ロキムブル	21,221	16,211	644	204	188	116	382	16	
GRP									
カチャール	6,362	5,225	912	138	124	132	573	72	
ガロ丘陵	744	1,700	150	22	20	132	573	54	
ミキル丘陵	138	103	3					32	
UKJ 丘陵	448	1,700	27	25	24	1	1	41	
ミゾ丘陵		19							
合計	214,526	178,314	12,814	2,481	1,969	3,467	18,146	490	
出所：[ALAD, 4(3), III(10), 11 November 1967: 185-8]より筆者作成。									

61 年 1 月から 67 年 9 月末までについては、上掲の表 4 で合計 214,526 人に対して Quit notice が発せられ、うち 178,314 人（資料の p.185 では 178,320 人とも）が送還された。

この時期の「不法移民」摘発と強制送還件数については、アッサム州議会議事録からのほかにいくつかの数字が得られる。

例えば、[ALAD, 4(5), II(16), 21 September 1968: 89-90]では、チャリハ州首相の発表として、パキスタン市民権者の送還は 1961 年から 68 年 7 月までに 183,558 件で、68 年 7 月現在、外国人審判所に未決が 12,331 件である。高裁ないし民事裁判所で民事訴訟中のもの 12,064 件（68 年 7 月現在）。内訳は前者が 417 件、後者が 11,647 件。11,407 人のパキスタン市民権者が自発的に帰国した。

チャリハ州首相はその後の回答で、1961 年 1 月から 1970 年 3 月 31 日までに、189,649 名のパキスタン人不法移民を送還したとする。外国人審判所では、9,615 件が未結審、裁判所での係争中のものが 11,375 件となる。結審の見通しは不明である[ALAD, 4(9), II(45), 11 June 1970: 62]。最後の数字を用いれば、1961 年から 1970 年 3 月末まで、つまり 1960 年代を通じて約 19 万人が送還されたことになる。そのなかで 1962 年から 66 年の 5 年間は強制送還のピークであった。

さてアッサムの県別では上掲の表 4 が示しているように、送還者はナガウン、ドロソ、ゴアルパラ、カムループに集中する。先の表 2 で摘発件数の多かったカチャールで退去命令件数が少なくなっているのが注目される<sup>31</sup>。

<sup>31</sup> ナガウン県については Hussain[1993: 216]の表で 1961 年から 1967 年までに 71,081 人が摘発され、66,917 人が送還された。表 4 の数値をそれぞれやや上回る。

ナガウンと並び送還者の多いドロン県については、県内のデータが部分的に得られる。ドロン県では、1952年から64年2月までに83,579人が摘発され（detected）、56,411人が送還された（州首相の答弁から、[ALAD, 8 April 1964: 380-1]）。他に逮捕者が28,709人あった。1964年以降の傾向は表1と一致している。不法流入問題政治化の発端は、しばしばこのドロン県のモンゴルドイ郡から生じた。それはこの表からもうなずけるところである。

表5 ドロン県の郡別送還者数（1964～1969.12）

	モンゴルドイ	テズプル	
1964	12,106	6,781	
1965	5,630	3,132	
1966	1,263	853	
1967	346	128	
1968	367	205	
1969	98	71	
合計	19,810	11,170	
注：1969年は2月まで			
出所：[ALAD, 4(6), I(35), 10 April 1969: 366]			

### (3) 1962年中印戦争とムスリムへの嫌疑

1960年代初頭に始まるムスリムの大量送還を、単にアッサム州でのサブ・ナショナリズムの高揚だけから説明するのでは不十分である。アッサム州あるいはより広く西ベンガル州北部、シッキム、ブータン国境から北東インドに至る国境地帯全域が、この時期には、中国やパキスタンとの緊張関係の最前線にあって、地域の治安維持が対外防衛と一体となって、連邦および州政府の焦眉の課題となってきたという現実があった。

こうした意味でのアッサム、北東インドでの「セキュリティ・リスク」は、ナガやミゾなどによる分離主義への中国や（東）パキスタンによる援助とともに、1961年にはかなり明瞭になる中国とパキスタンの接近そのものによって、一層増進された。パキスタンと中国の接近は、中印関係の緊張と逆比例するように、1959年頃からすすみ、60年にはかなり明瞭な流れになった。1961年12月には、両国は国境協定について基本合意に達した。インド政府は、1962年早々、これを非難する声明を発した。そして1963年3月の国境協定でパキスタンと中国の対印共同歩調は決定的なものとなった。

中国との緊張関係のなかで、アッサムでは、パキスタンと中国による「被包囲感」が最高潮に達する。中印戦争後に州議会でなされた発言ではあるが、「（アッサム）州は外的な侵略と内的な混乱に直面している。三つの前線、中国、パキスタン、ナガで絶えざる発砲」



がみられ、「ナガはパキスタンと結託している。潜入者はチェックされていない。印パ国境は無人地帯とし、バリケードを築くべきだ<sup>32</sup>」という発言は、そうしたアッサムの「被包囲感」をよく表現している。

こうした中印間の緊張を背景に、アッサムの平野部社会には、中国系住民はもとより、東パキスタンから流入したとみなされるムスリムを、「敵」に内通する「第五列」とみなして警戒する社会的な雰囲気が醸し出された。

早くも 1960 年には「セキュリティ・リスク」のあるムスリム住民の摘発が開始されていた<sup>33</sup>。1961 年 5 月からは組織的な摘発と送還が開始されたと東パキスタン政府は考えている[EPLAP, 2 July 1963: 284]。同時期のトリプラ（当時は連邦直轄地）でも、ムスリムの追放政策は 1962 年 6 月開始された[EPLAP, June 21, 1962 : 54-63]<sup>34</sup>。

アッサム平野部における、当時の緊張した雰囲気を伝える証言がある。

ジョルハトのジョゴンナト・ボルア・カレッジの政治学教員で、のちに別のカレッジで校長を務めた人物が、*Assam Tribune* 紙に内外政治について折に触れ投稿した文章が Bhattacharyya[2002]に収録されている。編集が雑なのか、多くは掲載月が付されるのみで、掲載月日が示されず、内容から時期を推測するしかないものもある。そのなかに 1962 年 11 月付けの中印国境戦争さなかの投書 2 点がある。

ひとつは「噂」「Rumours」と題する投書で中国軍の侵攻におびえる平野部の住民の姿が映し出される（pp.25-6）。筆者が勤めるカレッジに設けられた避難所での経験である。ノース・ラキムプルからの避難民が 11 月 21 日に到着した。出身村は国境からはるかに離れているにもかかわらず、噂を聞いて逃げたと。噂とは、中国軍がインド軍を追ってノース・ラキムプルまですでに到着したというのである。またノース・ラキムプルでは中国軍とインド軍はテズプルから 20 マイルのミサマリ<sup>35</sup>で戦闘中だとも聞かされたという。テズプルの市民自身が同じ噂を信じ対岸のジョルハトに避難している。テズプルの精神病院が開け放たれ、ステート・バンクのテズプル支店では数十万ルピーの紙幣が廃棄され、県長官

<sup>32</sup> Sarat Chandra Goswami による発言 [ALAD, 3(7), I(11), 13 March 1964: 29-30]。

<sup>33</sup> ダッカのインド副高等弁務官によれば、アッサムへの流入者に対する外国人法の厳格な適用を決定したのは、1962 年初めとされる（“Extracts from note of the High Commissioner’s Talk with M.S. K.Choudhury, Deputy High Commissioner for India in Dacca, on 1<sup>st</sup> July 1963# [DO 196/157]）。トリプラではムスリムの流入者によるトライブの保留地、森林への浸食が、このころから問題視された[ibid.]。

<sup>34</sup> インド外務省パキスタン局長(Director)の S.M.チョプラ(Chopra)が、1963 年 7 月 18 日英高等弁務官事務所の第一書記官に語った内容では、1962 年 6 月のトリプラからの追放が政治問題化のきっかけであり、アッサムでは問題の重要性は、「インドとパキスタンのセンサス結果が公にされた」1961 年から明らかになったとする（“Movement of Muslims from Assam and Tripura into East Pakistan”[DO 196/157]）。

<sup>35</sup> ミサマリはタウン(大旺)方面の中印国境からの道が山岳部から平野部へと降りる出口に当たる地域。

自身がパニックからテズプルを脱出したというのである<sup>36</sup>。筆者は政府が特に農村部での広報活動を怠ったことが大規模なパニックをひき越した原因だとし、ジョルハトを含むこれらの町をネルー首相が訪問すべきだと提言する。

「噂」は敵だけでなく自らの社会にも向けられる。もう一つの投書「内なる敵」“*Enemies Inside*”が描くのは戦争ヒステリアのさなかに生まれる身内への猜疑心である（pp.26-7）。筆者は1962年10月21日付けの*Assam Tribune* 記事に触れてこう書いている。テズプル・ランギア間の路線で、ミサマリとランガブラ・ノース駅の間の線路を爆破しようと試みたものがいた。明らかに中国の手先（エージェント）の仕業であり、インドの防衛体制の妨害を図ろうとしたのだ。この「中国の手先」とはだれか。中国人はその姿でわかるし、厳しい監視下にあるゆえ<sup>37</sup>、インド人の間にいる愛国心のかけらもない通敵者に違いない。彼らは侵略者以上に危険な存在だ。通敵者の摘発のために青年隊を組織し、非常時に乗じて闇や高値で儲ける悪徳商人も摘発すべしと提言する。

この投書では「手先」を特定していないが、中印戦争後の1963年の投書では、アッサムの治安への脅威がどこから来るかが明言される。

日付のない“*Pakistani Infiltration*”（pp. 322-3）は、*Assam Tribune* の社説1963年5月21日に触れているので、その直後であろう。「コミューナルな緊張を望むものではないが、国の安全と統合のために、インドの地からこれら危険な外国分子を放逐する大胆で効果的な措置をとることは政府の厳粛な義務と考える」（p.323）。

また1963年8月付けの“*Assam's Security*”（pp. 46-7）では、「中国とパキスタンの新たな親密化と両国軍隊の国境への新たな増強のために、パキスタン人の侵入（への対策）は、アッサムの焦眉の課題となっている」にもかかわらず、「政府がこの侵入者の数を過小評価している」ことが問題だと指摘する。東パキスタン側でも、インドによるアッサム、トリプラからのムスリム追放の背景に中印関係の悪化があったと推測していた（後述）。

投書者はアッサム・ヒンドゥー社会内部の知識層であり、アッサムの代表的英字紙へのこれら投書は、「不法移民」への猜疑心が、この時期の大規模なムスリム追放政策の背後にあったことを示すものだろう。

#### （4）インド・パキスタン関係の悪化とアッサム

アッサムとトリプラからのムスリムの東パキスタンへの大量追放は、印パ両国関係の緊張へとつながった。インドを追われたムスリム難民は、東パキスタン政府の用意したキャンプに収容されたが、州政府は東パキスタンのヒンドゥー教徒の住居を収容するなどして、難民の不満に対応しようとした。

---

<sup>36</sup> テズプルのパニックについては、Mullik[1971]、Vergheese[2010:71-2]ほか参照。

<sup>37</sup> この時期の中国系住民の拘禁と抑留については後述。

こうして両国内でのマイノリティ排斥は共鳴作用を起こし、1963 年末のカシミールのハズラトバル・モスクの預言者聖髪盗難事件を契機に 1964 年 1 月のヒンドゥー・ムスリム暴動となって爆発した。この時期の印パ関係のなかで、カシミールをめぐる緊張は、直接に 1965 年秋の第二次印パ戦争につながっただけに、注目を集めるが、実は先立つアッサム・トリプラからのムスリム追放が、東パキスタンでは反インド、反ヒンドゥー教徒感情を強く刺激していたのである。ハズラトバル・モスクの直後にほかならぬ東パキスタンのクルナで反ヒンドゥー暴動が発生し、直ちにカルカッタでそれに呼応するかのようになり、反ムスリム暴動が発生した。こうした連鎖の出発点は、アッサム・トリプラからのムスリム追放政策であった。さらには、1964 年 1 月に始まるコミューナル暴動とその後のインド・パキスタン関係の悪化の下で、追放政策そのものがいっそう強化されるという悪循環が生み出されたのである<sup>38</sup>。

1965 年に入ると、インド側は、ヒンドゥー難民の流入に対して、アッサムのムスリム移民の排斥政策を強化する。通称 PIP、すなわち *Prevention of Infiltration into India of Pakistan Nationals* は、中印戦争後から第二次印パ戦争の間の 1965 年 6 月に内務省情報局の B.N. マリク (Mullik) によって導入された[Murty 1983: 258]。

PIP は国境地域の警察による警備の強化、不法移民の摘発班の設置などがその内容で、1965 年以降の摘発には、この政策の効果が大きかった<sup>39</sup>。さらに印パ戦争に際してはムスリムの予防拘禁が行われた。このようなムスリムへの警戒心は 1965 年の第二次印パ戦争が終了しても解かれなかった。PIP 政策は主として、国境監視の厳格化、警官の補充などが中心であった。PIP の下では恒常的にムスリムへのハラスメントがみられたが<sup>40</sup>、厳格に実施されたのは最初の 3 年間であった。確かにその間のムスリムに対する不当な圧力の事例は州議会でも次のように報告されている。

あるムスリム議員は、1965 年から 66 年にかけてアッサムではムスリムが列車の中で警官から嫌がらせを受けたり、弱い立場に付け込んで金を要求される事件、不法入国者として検挙される事件が相次いでいると指摘し、チャリハ州首相もそれを認めている[ALAD, 4(5), II(16), 21 September 1968: 543-5] (Mounul Haque Choudhury<sup>41</sup>の質問)。こうしたムスリ

<sup>38</sup> 1962 年に始まるアッサム、トリプラからの大量の難民流入が東パキスタンでの反ヒンドゥー感情を醸成し、1964 年 1 月以降の大規模な暴動の伏線となったこと、またそうした事態を背景とするインドとパキスタンの外交交渉については、別稿「1964 年のコミューナル暴動と難民」で詳細に述べる。

<sup>39</sup> 公式文書はいくつかの書物に引用があるが、Gupta「1984」の Appendix によってみる。

<sup>40</sup> Barua[n.d.: 128]では、PIP がムスリム・ハラスメントの手段となっていること、「スパイ」は「特定のコミュニティの専売」ではない、インド空軍の書類を漏えいしたのはヒンドゥー教徒であったではないかと主張している。ムスリムへのハラスメントについては、Hussain[1993: 215-8]も参照。

<sup>41</sup> M.H.Choudhury は 1964 年の審判所設置の際には閣僚であり、追放政策に賛成したとする会議派からの批判があるが、チョウドゥリは最初から意見が異なっていたとする[ALAD, 4(6), I(12), 11 March 1969:124]。PIP も彼が閣僚を辞職してから実施された[128]。

ム的不满から、チャリハ州首相への批判が高まると、1967 年ころから PIP は緩められた [Barua n.d: 107]。

アッサム州における 1964 年暴動とその後のヒンドゥー・ムスリムの対立・緊張について、州議会ではたびたび議論が交わされた。そのいくつかを紹介する。

Dulal Chandra Baruah による注意喚起通告では、ナガウン県 Dhing における「ほとんどが潜入者からなる」5 千人のムスリム暴徒が村市場を襲撃、商店の略奪をはかり（2 月 16 日、ムスリムのイードの翌日）、「パキスタン・ジンダーバード」「アッラーホ・アクバル」と叫んだとする。同議員は国境州であるアッサムの社会的調和を乱そうとするパキスタンの挑発だと主張した。州首相の答弁では、大量のヒンドゥー教徒も流入しており、ムスリム多数派の地域では、ヒンドゥー教徒によるヒンドゥー多数派地域への集団的避難がみられた。放火の噂もあるがこの時期のよく見られる森林火災であるかもしれない、と答えた ([ALAD, 3(7), I(11), 13 March 1964: 17-20]) 。

Madhusudan Das による質問は以下のようなものであった。1964 年 1 月 22 日、Batdroba で 4 千人、ボルペタ県同郡の Mandia 村周辺の 5 千人のムスリムが武装してヒンドゥー教徒が少数派の市場を襲う。ゴアルパラ、ボルペタでもイードの前日同種の事件が発生したと質問した。チャリハ州首相は 2 月 15 日、ボルペタ県で「誤報によって」パニックとなったマイノリティ（ムスリムを指す）の人々が数か村で武装して集合したことは認める。この事件で、3 名のムスリムがインド防衛令（DIR）で逮捕されたという [ALAD, 3(7), I(29), 8 April 1964: 137-8]。

このように、1964 年暴動は東西ベンガルだけでなく、アッサム州のヒンドゥー・ムスリム関係と、その発端だけでなく、その後の波及効果においても、深く絡み合っていたのである。

### 3. 東パキスタンから見たインドのムスリム追放政策

いっぽう、被追放民を「受け入れる」立場の東パキスタン側から、アッサム、トリプラにおけるムスリム追放への反応を見てみよう。

#### (1) ジャッバル委員会報告

インドのムスリム追放政策への東パキスタン側の関心は、1962 年にはいり急速に高まる。州議会では、Abu Reaz Nuruddin Mahmud が、62 年 6 月 21 日トリプラからのムスリムの追放について延会動議を提出した。マフムードはトリプラからの追放はマルダ、ムルシダバードでの反ムスリム暴動と同じく、インドによるムスリムの殲滅と一掃政策の一環である

と指摘した<sup>42</sup>。

この延会動議ののち間もなく、東パキスタン州政府は同年 8 月に Refugee Commission を任命し、その報告は、次に追放問題がとりあげられた 1963 年 7 月 2 日の州議会における延会動議の時点ですでに政府に提出されていた<sup>43</sup>。これがジャッバル委員会 (Jabbar Commission) と呼ばれる調査委員会で、その後インド政府外務省が詳細な反論報告書を提出した[GoI 1964]<sup>44</sup>。7 月の延会動議では、63 年 6 月 27 日に発生したトリプラからのムスリム追放問題が取り上げられた。この延会動議でもトリプラのみならずアッサムを含む北東部国境地域でのムスリム追放が、先の動議と同じく、インドによるムスリムの一掃政策として批判されたほか、あらたに追放政策が前年秋から冬にかけての印中国境戦争とも関連付けて理解された。アッサムのムスリムが中国軍兵士を援助した、もしくは今後の中国の攻撃に際して援助するのではないか、というのである[ibid: 277, 280]。

1962 年 6 月の追放以降 7 月 10 日に任命されたジャッバル委員会は同年 12 月 14 日に報告書を提出した<sup>45</sup>。調査対象は 897 家族 (アッサムから 133 家族、残りはトリプラ) で、すべてキャンプ (収容所) に登録された難民である。報告書によれば 6 月初めから 10 月末までに 16,656 名がトリプラから (うち 1 万名がクミッタ県に流入)、886 名がアッサムから送還された人々である。

調査委員会は、最終的に調査対象となった家族を証拠書類によってインド市民権が立証されたグループ (253 件)、口頭の証拠によってインド市民権が立証されたグループ (605 件)、証拠が疑わしいグループ (38 件) に分類した。つまり対象家族の 95.8% はインド市民権者であると判断したのである。その結論部分を引用する<sup>46</sup>。

われわれに提示された事実と状況に照らして、疑う理由のない証拠から、出生によってインド市民権者と判定された難民の両親、祖父母、曾祖父母が、トリプラ藩王国ないしア

---

<sup>42</sup> EPLAD, 21(1), 21<sup>st</sup> [June 1962: 54-6]. 延会動議の討論では、ムスリム追放政策がインド国境沿いのアッサム、トリプラ地域で顕著であること、あるいはまた、インドに比較しての東パキスタンでのコミューナル関係の良好さが、インド側の対応次第では維持できないといった議論が出された。また、追放政策が続くならインドは領土割譲すべきであるという 1950 年暴動においても両国から出された議論も繰り返された[ibid: 54-62]。

<sup>43</sup> パキスタンの連邦国民議会では、1963 年 6 月 11 日にこの問題がとりあげられた。野党は領土割譲、東パキスタンのヒンドゥー教徒の財産を残置資産として扱うこと、国連難民委員会による調査を要求したとされる。Z.A.ブットー外相は二国間の交渉を優先する、市民権の確定まで追放や暴力的手段にインド政府が訴えないことを基本的立場とすると回答し、追放者数はトリプラから 19,652 人、アッサムから 9,394 人であるとした (Karachi to CRO No.869, [DO 196/157])

<sup>44</sup> これ以前にもインド情報放送省は、*Influx* と題してインド外務省の立場を説明した広報用冊子を 1963 年 8 月に作製している。その要旨は[Gupta 1984: 191-200]に紹介がある。[Sharma and Sharma 2006: 141-9]にも同文が収録。

<sup>45</sup> “Summary of Jabbar Commission Report” [DO 196/157]. A. Jabbar Khan は元ダッカ高裁判事。加えて Mahbubul Hoq (国民議会議員) と D.A.R.Choudhury (州議会議員) の 3 人委員会。

<sup>46</sup> 報告書原文の 43～44 ページ[ibid.]

ッサムにおいて定住し、死亡し、埋葬されたことは明らかになった。彼らの多くは、森林地を開拓し、緩やかな条件の取り決め（settlement on easy terms）ののちにそれらの土地を耕作可能にした。これらの難民は彼ら自身ないしは両親とその他の親族とともに[インド]独立のはるか以前に移住したことから居住に基づく（by domicile）インド市民権保有者であり、……

[中略]

彼らはアッダ税<sup>47</sup>、地代、その他を適正な受領書と交換に支払ってきた。彼らのうちの一部はインド国民会議派の初級党员であり、一部は会議派セヴァ・ダル（奉仕団）のメンバーでもある。これら難民の99%は過去3回のインドの総選挙で継続的に選挙権を行使してきた。にもかかわらず、さる5月の末に、彼らの一部は1962年1-2月に実施された前回の選挙時の有権者名簿への氏名の記載に対して異議が申し立てられたとの理由から<sup>48</sup>、6月1日までに市民権を証明する証拠を提出するよう通告を受けたのである。

これら難民は市民権の証明のために所持した古い記録を提出したが、これらは破棄されるか、あるいは返還されなかった。これら難民が1955年インド市民権法規定と合わせてインド憲法第5条および第6条の意味する出生と居住に基づくインド国民であることは、独立前にはるかにさかのぼる登録済ないし非登録の諸証書、アッダ税や地代支払領収証、土地記録、インド国パスポート、市民権証明書、裁判所の判決文書、パキスタン市民権者のziratia 借地人の土地における収穫作業に対するインド・ムスリムへの許可証、有権者名簿の登録番号（中略）等々の証拠種類によって証明されている。いくつかの事例においては、難民は、有権者名簿の登録番号のみならず、候補者名や選挙の際のシンボル・マークも証言している。これら難民は、パキスタンには屋敷地も財産ももたず、今回の強制立ち退きや違法な送還の以前には、出生ないしインドへの移住以降、一度としてパキスタンを訪れたことはない<sup>49</sup>。

アッサム、トリプラの警察や行政官が、市民権立証につながる証拠書類をすべて没収ないし、詐取してしまったというのが東パキスタン側の主張であった<sup>50</sup>。たとえば東パキスタン州議会では“Manik Ganguly, Magistrate”という行政官自らが、市民権の検証のために必要であると称して書類を取り上げたという発言がなされた[EPLAD, 2 July 1963: 277]。

あるいはまた、現場で警官が一定数の追い出しを命じられて、賄賂の出せない弱者から、

---

<sup>47</sup> 地方税の一種。

<sup>48</sup> 1962年の連邦下院選挙では、会議派得票率を減少させた。ムスリムがインド共産党に投票したことが、この問題のきっかけになったという調査委員会による主張は“Eviction into East Pakistan, 23<sup>rd</sup> July 1963”[DO 196/157]が紹介している。

<sup>49</sup> 報告書は1963年4月にインド政府に渡され、インド政府は翌1964年に反論書[GoI 1964]を刊行している。

<sup>50</sup> 東パキスタン州議会では、これら書類をとりかえせないことは政府の失態であるという批判が出された[EPLAD, 2 July 1963: 271]。

書類等を破棄して優先的に追いだした、という可能性も指摘されている (“Muslim infiltration and eviction”[DO 196/157])。

## (2) イギリス高等弁務官事務所関係者による難民キャンプの視察

つぎに、いわば第三者ともいえるべき英高等弁務官事務所関係者（資格は不明）による、クミッラとモイメンシンのムスリム被追放民キャンプの視察記録も紹介しよう。クミッラを7月26日、モイメンシンを8月1日に訪れている。通訳を介したが彼自身ある程度のベンガル語を理解する。質問の相手は行政当局から指定されたのではなく、自由に接近できた (“Report on visits to refugee camps in the Tippera and Mymensingh Districts of East Pakistan”[DO 196/157])。

クミッラでは約1千人、200家族余りが収容されていた。多くはインド領トリプラで20年から50年余りにわたって耕作に従事してきた農民家族（つまり Jiratiya）で、観察者は日付から明確に1947年以前のもものと確認できる書類を見せられたという。書類の中には危うく焼却を逃れた形跡の物もあった。モイメンシンのキャンプは32家族を収容。なかには、アッサム語しか話せず、自らベンガリーではなくアッサム人であると主張するものも含まれていた。モイメンシンの収容難民は、アッサム州のドロム県、ロキムプル県からの追放者であった。彼らはアッサムに20から30ビガ程度の土地を持っていたとするが、土地関係書類は見せられなかった。彼らが提示したのは、選挙関連の書類で、過去2回、前回は会議派、今回は“kam karne”（「働くもの」の意味か）の党に投票したという。Kam karneの党とはインド共産党を意味した。

追放にいたる状況は、観察者によればトリプラとアッサムではやや異なっていた。前者では、突然周辺のヒンドゥー教徒の群衆に包囲され（場合によれば、警官もふくむ）追放されるケースが多い。あるいはそうした知らせにおびえて逃亡するケースである。これに対してアッサムでは、警察や軍隊が直接退去命令を下し、トラックなどに収容されて国境まで運ばれた。こうした命令に対して裁判所に訴え釈放を勝ち取ったにもかかわらず追放され事例もある（裁判所の判決文写しを所持するものもいた）。

観察者はキャンプでの難民の実態からみて、追放者の中に疑いもなくかなりのインド市民権者が含まれているとして、ジャッバル委員会の主張を全面的ではないが、ある程度肯定している<sup>51</sup>。同時に、観察者は、難民の流入が東パキスタンのヒンドゥー教徒への圧迫を強めている点にも注意を喚起している。さらにダッカの『イッテファク』紙編集長のトファザル・ホセイン（Tofazzal Hossein）の慎重論を紹介し、この事態が両国のマイノリティに過酷な影響を及ぼすことを危惧するなど、観察者としては公平な視点を維持すること

---

<sup>51</sup> 1963年12月下旬にアッサムとトリプラを視察したニュー・デリーの米大使館政治担当官とカルカッタ駐在総領事は、追放されたムスリムの25%余りはインド市民権である可能性があると観察した (Dac 5/6/5 A.R. Adair to W.J.Coe, 23rd December 1963 [DO 196/157])

に努めていることも無視できない。

### (3) ムスリム被追放者の流入規模

東パキスタン側では、アッサム、トリプラからの被追放ムスリムの数をどの程度とみていたのか、州議会議事録からいくつかの情報を整理してみよう。

まず、1963年7月2日の動議のなかでは[EPLAD 2 July 1963:270-287]、ジャッバル委員会報告をひいてトリプラ（クミッラを意味する）、チョットグラム、ノアカリーで合計 70 万人の jiratiya praja<sup>52</sup>が存在したとする。1962 年 6 月からインド領トリプラのムスリム追放が始まり、アッサムからのムスリム追放は 3.2 万人という数字があげられた。インドのムスリム指導者の中には、30 万人の追放という数字を挙げる者もいる[ibid: 279]。1962 年 3・4 月には西ベンガル州のマルダ、ムルシダバードなどでコミューナル暴動が発生し、8,803 名のムスリムが避難したと指摘される。

1964 年暴動の影響が現れる前の数字として、英米公館が推計したのは、63 年 12 月半ばまでに西ベンガルから 9,800 人、アッサム、トリプラ合計で 83,000 人という数字がある<sup>53</sup>。

さらに詳細な数字は、1964 年 6 月 5 日の州議会での質問への政府回答が示している。表 6 に整理したのがその情報である。

1962 年初から 1964 年 3 月末までに、アッサムから 64,481 人、トリプラから 69,467 人、西ベンガルからは 1964 年暴動前までに 10,750 人、1964 年に入ると大きく跳ね上がり、90,400 人という数字が報告されている[EPLAD, 26(2), 5 June, 1964: 92]。上記の英米公館による推計はやや過少であった。

この表からも、アッサムとトリプラからのムスリムの追放が、1964 年に入ってからカルクタなどでのヒンドゥー・ムスリム暴動によるムスリム難民の流入に先行していたことは明らかである。アッサムとトリプラからの被追放者は、主に隣接するクミッラとモイメンシン、シレットに流入した。これに対して 1964 年 1 月以降の暴動の影響を受けた西ベンガルからの難民は国境を渡ったジョスホル、クルナ、クシュティアの各県に避難している。

---

<sup>52</sup> Jiratiya (越境耕作を許されていた農民) については[佐藤 2005a]参照。これらの被追放民を Mohajir と表現する議員もいる[EPLAD, 2 July 1963: 275]。

<sup>53</sup> “Population Movements between East Pakistan and India” [DO 196/379]。この資料は”Child’s Guide”と呼ばれる、インド、パキスタン駐在の両国公館(4 者)間での情報共有のためのメモである。



表 6 インドから東パキスタンへの流入者数

年別および県別	アッサムからの 追放者 (evictees)	トリプラからの 追放者 (evictees)	西ベンガルからの 難民 (displaced)	合計
1962	16,574	26,565	8,830	51,969
1963	31,106	25,845	1,920	58,871
1964	16,801	17,057	90,400	124,258
<b>年別合計</b>	<b>64,481</b>	<b>69,467</b>	<b>101,150</b>	<b>235,098</b>
クミッタ	7,155	48,159	---	55,314
シレット	16,435	7,718	---	24,153
モイメンシン	20,822	595	---	21,417
ダッカ*	7,102	1,739	---	8,841
ジョスホル**	735	---	44,126	44,861
クシュティア**	---	---	3,146	3,146
クルナ**	---	---	43,128	43,128
ボリシャル	---	1,075	---	1,075
ディナジプル	1,205	129	1,006	2,340
ラージシャヒー**	43	59	9,744	9,846
ノアカリー	1,818	7,404	---	9,222
<b>県別合計</b>	<b>55,315</b>	<b>66,878</b>	<b>101,150</b>	<b>223,343</b>

出所：東パキスタン州議会における質問 (Sultan Ahmad) への政府回答[EPLAD, 26(2), 5 June 1964: 92]。1962 年 1 月 1 日から 1964 年 3 月 31 日までの件数。

注：\*この他に、西ベンガルから 2 万人が\*\*印をつけた県を経由して入国し、これらの県で登録ののちにダッカの Mirpur Housing Estate の難民キャンプに一時的に収容されている [ibid: 93]。

1964 年暴動に伴うインドからのムスリムの追放あるいは難民化はさらに進行し、表 6 の数字が示された 10 日後の 6 月 15 日の州政府答弁では、1964 年 3 月 23 日段階の合計で、アッサムから 88,612 名、トリプラから 76,134 名、西ベンガルから 190,889 名が東パキスタンに流入したと新たな情報が提示された[EPLAD, 26(3), 15 June 1964: 105]。表 6 に比較して、アッサムからは 2 万 4 千人、トリプラからは 1 万 3 千人、西ベンガルからは実に 9 万人増である。

その 1 週間後の政府答弁では、1964 年 5 月 30 日までに東パキスタンで登録された難民 (refugees) の数は、369,664 人、非登録難民が推定 4 万人、合計 409,664 人とされる。約 8 万家族の計算であり、その救援資金は 9 千万ルピーに上るという見通しが東パキスタン政

府から提出された ([EPLAD, 26(4), 22 June 1964: 204])。

当然かれらの住居をはじめとする手当の問題が州議会で取り上げられ、1964 年 1 月 9 日には、アッサム、トリプラからの難民 refugees のリハビリテーションの軽視について延会動議 (Sultan Ahmad) が提出された[EPLAD, 25(2), 9 January 1964: 19-21]。アッサム、トリプラからの難民 (被追放民) の定住は中央政府の責任であり、人口も希薄な西パキスタンにすべしなどとの意見も出されたが[EPLAD, 26(1), 26 May 1964: 50]、この機会にヒンドゥー教徒の住宅を強制的に収容する動きも強化され、暴動によるコミューナルな緊張関係をいっそう高めることにもなった。

#### 4. アッサムの中国系住民に対する移動制限と抑留<sup>54</sup>

マイノリティへの嫌疑という点では、インド在住の中国系住民、とりわけ、カルカッタをはじめとする西ベンガル州やアッサム州の中国人コミュニティへの圧力には深刻なものがあつた。

中国国籍者 (Chinese nationals)<sup>55</sup> に対する移動制限はすでに 1960 年 12 月 6 日付けで、ダージリン県からのシッキムと西ベンガル州の間での出入りを、それぞれ一か所のみに限定する命令が出されていたが<sup>56</sup>、アッサム州というよりは、ダージリン、カリンボンなどの中国系住民に主としてかかわる問題であつたと思われる。しかし、中印関係がさらに悪化した 1962 年には、アッサム州内の中国系住民への警戒が強められた。

中央政府内務省情報局長のマリックは、この時期の北東地域の中国人に対する強制退去をはじめ、関与した者の立場から事情をやや詳しく書き残している[Mullik 1971: 425-6]。対象となつたのはアッサムに限らず、カリムボン、クルシヤン、ダージリン在住の中国系住民であつた。彼らは「カルカッタの中国領事館が閉鎖されるまで、密接な連携のもとに行動していた」という。中国に対して「明らかな共感をもつもの」は治安上問題があるとして、ネルー首相からの問い合わせが来たのは 11 月 13 日であり、しばらくの間具体的な措置が取られないでいるうちに、同 17 日アッサム州東部ワロンでの敗北が伝えられた。同日、インド防衛令 (Defence of India Rules) により、インド共産党内の「マルクシスト」と、アッサムと北ベンガルからの中国国籍者<sup>57</sup>の逮捕、拘禁が命じられた。州政府はこれに応

<sup>54</sup> この項の記述は別稿「中印国境戦争とアッサム」から一部転用したものである。

<sup>55</sup> インド独立以前からの中国移民で中華人民共和国の国籍を持ったものは少なく、多くは外国人登録を定期的ないしは不定期的に行う「無国籍者」であつたと思われる ([Choudhuri 2010: 171] を参考にした)。そうした実態からみれば、ここでいう Chinese nationals は法律上の国籍ではなく、事実上、すべての中国系住民を指すものであろう。

<sup>56</sup> Foreigners (Restriction on movements) Order, 1960 [Singh 2011: 105]。

<sup>57</sup> 原語はそれぞれ、"Marxist Communists"と "Chinese nationals"。前者は当時言われたいわゆる「親中国派」が後のマルクス主義インド共産党 (CPI-M) の核となつたことから、執筆時にこう表

じて 48 時間以内に命令を実行し、中国国籍者はラージャスターン州デオリーに設けられたキャンプに収容された。

しかし、拘禁や移送に先立って、インド政府は中国国籍者（Chinese Nationals）に対する移動の制限命令をすでに下していた。移動制限命令というのは、インド官報 1962 年 10 月 25 日付けで発せられた「外国人（中国国籍者に対する制限）命令、1962」である<sup>58</sup>。

この命令は 1946 年外国人法第 3 条に基づくもので、以下の 5 カ条からなった。

1. 命令の名称および効力が直ちに発生する旨を定める。
2. 本命令における「登録官（Registration Officer）」、「登録住所」とは 1939 年外国人登録規則に定めるものをいう\*。[\*ただし、1972 年 6 月 21 日の修正による]
3. ここで中国国籍者に対する制限の内容が規定される。登録官の文書による事前の許可なくして、(a)登録住所の属する県を離れること、(b)登録住所から 7 日間以上不在することが禁じられる。許可は登録官が適当と思慮する条件に従う。  
ここには次のような補足の説明が加えられる。すなわち、西ベンガル州の (i)カルカッタ市部、(ii)24 パルガナ県のダバ地区、ジェッソール・ロード、バラナガル、ダム・ダム空港、ジャダヴプルおよびベハラ地区、(iii)ホオラ駅を含むホオラ市、以上の三つの区域は、まとめて上記 (a)における県とみなされる。
4. 中国国籍者は管轄する地域の登録官が許可する経路、出発の時間および場所を含む条件に従わない限り、陸路、空路、海路いかなる手段によっても出国できない。ただし、中国の外交、領事使節に雇用される中国国籍者はこの限りでない。
5. いかなる中国国籍者も、ボンベイ、カルカッタ、マドラスおよびニュー・デリー以外、空路および海路にての出国を許されない\*。[\*4 および 5 は、1987 年 3 月 26 日の修正による]

ついで 11 月 3 日付けで、「外国人（抑留）命令、1962[Foreigners (Internment) order, 1962]」が官報に公布される。第 3 項のみは 11 月 26 日に修正のうえ官報に公布されている<sup>59</sup>。この命令では第 2 章「特定人物の抑留 Internment of Certain Persons」の第 3 項から第 7 項が、外国人の抑留手続きを定めている。この場合の外国人とは、パキスタン市民権のものも含むが主として中国系住民を想定していることは、第 3 項のなかに「交戦状態にある国」という表現が先頭にあげられ、さらに「インドの血統を有さぬもの」という表現が含まれることから明らかである。パキスタンは、この時点での交戦国ではないからである。以下、条項を追ってみる。

---

現されたのであろう。当時こうした名称はもちろん存在しなかった。共産主義者の弾圧に関しては別個の考察が必要である。また、後者の表現も中華人民共和国か中華民国かの違いが明瞭ではない。

<sup>58</sup> The Foreigners (Restriction on Chinese Nationals) Order, 1962 [Singh 2011: 107]。

<sup>59</sup> Singh[2011: 109-110]。

第3項では、第2章において抑留対象となるのが、「インドと交戦状態にある国、インドに対する外的な攻撃をしかける国、もしくはそれら交戦と攻撃を援助するその他のいかなる国の公民もしくは臣民で、出生においてインドの血統を有さぬもの」であることが示される。

この条項から、抑留措置が主として中国系住民を対象に取られるものであることが読みとれる。同時に交戦国を援助する国としてパキスタンが想定されていることも明らかである。

第4項は、抑留収容所 **Internment camps** を規定する。中央政府はこの命令の実施のために適当と考える場所〔複数〕に抑留収容所を設け、各収容所に1名の指揮者 **a Commandant** を任命する。

第5項では、1948年外国人命令第2項にもとづく行政当局 **civil authority** が、管轄区域内の外国人で、抑留の対象となるものを逮捕する、もしくは（他の当局をして）逮捕せしめると定める。このように逮捕された外国人は可及的速やかに収容所指揮官のもとに身柄を提出せねばならない。また収容所に勾留された外国人は、その後中央政府の指示があるまで監禁 **confine** される。

これを受けて、第6項で、逮捕から収容所への身柄の提出までの期間の扱いは、行政当局が適切と判断する様態において拘禁 **detain** もしくは監禁 **confine** されんとする。その場合の扱いは、1898年刑事手続法において定められた警察による勾留 **custody** より厳格 **rigorous** であってはならない。

こうして第5項と第6項によって、抑留される外国人は「逮捕」、「勾留」という刑事事件の被疑者並みの扱いを受けることになる。

第7項は抑留者の財産に関する手続きである。まず、抑留者が携行できる財産の範囲は行政当局の許可するものに限られる。残余は抑留者自身が処分するか、それが不可能な場合、財産は抑留者の逮捕を命じた行政当局の管理下に置かれるか、もしくは、そのような外国人財産の占有に関する法規上で定められた人物の管理下に置かれる。

つまり、事実上、抑留者は携行可能な僅かな財産以外すべてを残して収容される。逮捕されるまでの期間に財産を事前に処分することは不可能だからである。

この抑留の関する命令は最後の第3章で、中国人以外の外国人、おそらくはパキスタン市民権者を念頭においたもうひとつの条項を規定している。第8項である。

第8項では、「インドと交戦状態にある国、あるいはインドに対する外的な攻撃をしかける国を援助する目的」あるいは「公共の安全と建造物ないし機械類の安全に反する様態」で行動したか、もしくは行動しつつある、あるいはまさに行動せんとする正当な疑いのある、いかなる外国人をも、行政当局が令状なしに逮捕することができると規定する。

行政当局はそのような逮捕の事実を中央政府に直ちに報告し、適切と考えられる場所と様態で、当該外国人を拘禁もしくは監禁せねばならない。拘禁または監禁に当たっての扱

いは、第6項と同様に、1898年刑事手続法における警察による勾留よりも厳格であってはならないとする<sup>60</sup>。

この第8項は、単に交戦国への幫助だけでなく、公共の安全という名目によって外国人の拘禁と監禁を可能にしている。アッサムのような市民権の錯綜する地域では、パキスタン市民権者と確認できずとも、ムスリムであることを理由に拘禁が可能になるのである。現実には中印戦争以降、アッサムにおけるムスリムに対する「第五列」視が強化された。これが1960年代半ばの大規模なムスリム追放政策へとつながっていくことはすでにみたとおりである。中印国境戦争に際しては、アッサムのムスリムと中国系住民は、インド市民権から疎外されたマイノリティとしての立場を共有していたといえる。

## 5. 1964年外国人（審判所）命令とその運用

1962年に始まるインド政府によるアッサム、トリプラからのムスリム追放政策は、1964年1月に始まる大規模なコミューナル暴動での難民発生と相まって、インド・パキスタン間の緊急の外交課題として浮上した。

1964年4月7日から11日にかけて行われた両国内相会談で、1964年暴動の処理を含む両国間の懸案事項が取り上げられた<sup>61</sup>。1964年暴動以前から始まったアッサム、トリプラからのムスリム追放も議題の一つとなり、その中で審判所の設置とその運営についても意見が交わされた。会談自体は決裂し、双方の合意による審判所の設置は実現しなかったが、インド政府は外国人法にもとづく命令の形で *Foreigners (Tribunals) Order* を発した<sup>62</sup>。

---

<sup>60</sup> デオリーの中国系住民の抑留者数は明確でないが2,500人から3,000人という数字がある (Marsh[2015: 131], Elias, Rafeeq, “The Chinese-Indian prisoners of Deoli are here and their voices need to be heard,” *The Wire*, 5 Oct. 2015)。ここに紹介した移動禁止命令や抑留命令の執行を詳細に描いているのが、アッサム州の東部の町マカム周辺の中国人社会を主題にした小説 *Mākām* である [Choudhuri 2010] (本書には英訳がある。 *Chinatown Days*, Pan Macmillan, 2018)。アッサム方面より数は少ないが、ダージリン、クルシヤンやカリムボン方面からの中国人抑留者の姿は Marsh[2015] に描かれる。Marsh[2015: 127] によれば、両者はシリグリで合流させられたのち、デオリーに運ばれた。デオリーでの収容区域も別々であった [Ibid: 138]。中印国境戦争時の中国人社会の状態や、抑留後に世界各地に離散した中国系住民についての研究や報道が、近年多くなされるようになったが、それらについては別稿「中印戦争とアッサム」のなかで紹介する。

<sup>61</sup> この内相会談は、いわば1950年暴動後のネルー・リヤーカート会談に相当するものである。しかし、1950年とは異なって1964年の内相会談は何らの合意を見ることなく決裂した。内相会談の経過については、別稿「1964年コミューナル暴動と難民」で詳しく検討される。

<sup>62</sup> 審判所の設置は、すでに1963年11月13日の東部圏評議会 (Eastern Zonal Council) で、ナンダ内相が示唆していたものである。内相はアッサムには、30万、トリプラには5万人の不法流入者がいるとした。これら流入者に関する市民権の確定の政策を期すために、2つの審判所を設置するとした。内相はこの関連で中国の脅威がおさまったと考えるのは大きな間違いであると

このように外国人審判所は、直接には 1960 年代初めに活発化したアッサムにおけるムスリム移民の追放政策に対する国内のムスリムやパキスタンによる批判を意識して、追放手続きの過程に審判所制度を導入したものである。あくまでも外国人法の適用についての審判所であるから、アッサム個別ではなく、全インドに適用される。しかし実態としてはアッサムでの運用が中心であった。

これまで外国人法の下では、「被疑者」は警察当局による決定を受けて後に、裁判に進むほかはなかったが、実際には訴訟に訴える件数は多くはなかった。

表 4 で見ても、1960 年代に入ってから外国人法による退去命令に異議を唱える民事訴訟例は比率的には少ないことが知られる（命令件数 214,526 に対して 12,814 件）。より短い期間についていえば、中印国境戦争後の「外国人」摘発が厳しい時期であった 1963 年 1－3 月の情報として、次のようなものがある。退去命令のでた 3,884 名のうち、民事裁判所に訴えたのは 557 名、うち 357 名に有罪判決が出された。ほとんどが通告をうけると、そのまま退去したという<sup>63</sup>。

つまり従来の外国人の枠組の下では救済手段が限定されていたために、警察当局に摘発されれば、自動的に近い形で、送還命令まで行きついてしまうのだが、外国人審判所の新設により、「被疑者」の身分の認定に準司法的手続きが導入されたのである。警察当局は特定個人について外国人である疑いを抱いた場合、審判所にその件を付託（refer）する。付託（reference）と呼ばれる行為である。さらにまた審判所の決定についても、高裁への訴えが可能である。ただし、「被疑者」は告発に対して反証する義務があり、十分な反証を提示できなかったり、意図的でないにせよ欠席が続けば、審判所は「被疑者」に不利な結論を出すことになる。市民権の立証義務は、外国人法第 9 条によって「被疑者」にあるからである。

州首相チャリハの州議会での 1964 年 4 月の答弁では、審判所の設置は 64 年 1 月であり、ナガウン、テズプル、ガウハティ、シルチャルの 4 か所に設置された。答弁の時点までに 3,341 名の送還が命令された。また州政府は送還ケースの審査の迅速化のため、司法経験者 4 名を特別担当官に任命し、3,884 件を処理した [ALAD, 3(7), I(29), 8 April 1964: 139-140]<sup>64</sup>。1968 年には審判所はテズプル、ガウハティ、ナガウン（2 か所）、シブサガル、ゴアルパラ、ドゥブリ、バルペタ、ジョルハットの 9 か所となった[Government of Assam 2012: 8]。

こうして外国人審判所は、1964 年以降、アッサムにおける東パキスタン出身のムスリムの摘発の主要な手段となって、その後も活用され続けた。第二次印パ戦争とその後には、アッサム州内のムスリムへの猜疑心が強まり、パキスタン国旗類似の旗がしばしば通敵行

---

強調した (Statesman, 14 Nov. 1963; India News, Vol.16, No.47 [DO 196/157])。

<sup>63</sup> “Press Handout by Indian High Commission, Karachi, dated 17th June 1963”[DO 196/157]。

<sup>64</sup> トリプラにも 2 か所、あわせて 6 か所が 3 月上旬までに設置された (Extract-Indiagram No.38, 5/3/64 [DO 196/379])。

為の象徴として摘発されたり、過去にパキスタンでの雇用歴のあるものに、スパイの嫌疑がかけられる事件が頻発している<sup>65</sup>。しかし、両国関係の緊張が一段落した1967年以降、本稿の最初に掲げた表1に見るように、追放件数は、1950年代とほぼ同じ水準に戻った。情勢の鎮静化とともに、1969年12月までに外国人審判所はすべて閉鎖された。

そして1979年にアッサムでの外国人排斥運動が開始されたのち、同年7月4日には10か所の審判所の活動が再開されたのである[Government of Assam 2012: 16]。

チャリハ州首相によれば、1970年3月31日時点で、審判所には、9,615人が未結審、11,375人が裁判所で係争中であった[ALAD, 4(9), II(45), 11 June 1970: 62]。

## 第4章 アッサム運動と1983年不法移民審判所 (IMDT) 法

### 1. バングラデシュ独立と市民権、国境の再定義

バングラデシュの独立により統一パキスタン国家の東翼が分離し、一個の独立国が成立した。見かけ上、東パキスタンの州民がバングラデシュの国民となり、従来からの国境線によって仕切られた空間がバングラデシュと呼び変えられたに過ぎないかに見える。それゆえに、一個の独立国となったからといって、バングラデシュについての国民と国境の新たな定義は必要ないのだろうか。

実はそうではない。東パキスタンは、その名の示すとおり、統一インドから分離独立したパキスタンの一部であるから、分離独立の遺産を引きずった存在であった。すでにみてきたように、市民権の定義にも分離独立という過去が色濃く投影されている。しかし、バングラデシュの独立は、インド（および西ベンガル）との関係では、分離独立の持つ意味が間接的なものとなった。分離独立によって敷かれた国民と国境の分断線は、あらためて、国家相互の境界として認め合うことになった。

市民権で言えば、「インディラ・ムジブ合意」と言われるものが、新たな分断線である。これは一つの政治共同体から二つの国家が分かれ出た境界線としてではなく、独立した二つの国家間の境界なのである。この合意によって、1971年3月26日とそれ以降のインド領への流入者（難民）は新バングラデシュの国民として、自国への帰還が求められた。

こうして東部国境は、物理的にはその姿を少しも変えることなく、バングラデシュ独立を境に「概念的にソフトな」国境から「概念的にハードな」国境へと転じたのである<sup>66</sup>。

<sup>65</sup> 1968年にカチャールやティニスキアでパキスタン国旗類似の旗が掲げられたと州議会での質問があった[ALAD, 4(4), I(31), 5 April 1968: 9-11]、[ALAD, 4(5), II(13), 18 September 1968: 192-201]。スパイ容疑はコトン・カレッジの教員や州政府閣僚にまで及んでいる[ALAD, 4(5), II(13), 18 September 1968: 11]、[ALAD, 4(5), II(6), 2 September 1968: 55-6]。

<sup>66</sup> 1971年の第3次インド・パキスタン戦争後、カシミールの「停戦ライン」が「支配ライン Line of

さらに今日では、「不法流入者」対策として、フェンス敷設や国境周辺部での身分証明書の発行など、「物理的にハードな」国境への転換がめざされているのである。

バングラデシュの独立は、国民と国境の再定義によって、インドとバングラデシュをいわば「分離独立のトラウマ」から解放したのである。

バングラデシュが独立した 1971 年後の東北インドにおける市民権問題は、こうした国民と国境の境界をめぐる意味転換、再定義を念頭において理解されねばならない。

## 2. 「アッサム合意」と市民権法第 6A 条の挿入

アッサムにおける「外国人」問題の一つの焦点は、アッサムに移住した時点を基準に「外国人」と「非外国人」の線引きを行う「カットオフ」問題であった。アッサム学生同盟などの強硬派は 1951 年の国民登録簿を基準とすることを要求したが、インド政府はすでに述べた、いわゆる「インディラ・ムジブ合意」における 1971 年 3 月 25 日を「カットオフ」とすることを主張した[Hussain 1993: 117-125]。

インディラ暗殺後のラジーヴ政権の登場で局面は展開し、連邦政府とアッサム学生同盟との間に、いわゆる「アッサム合意」が成立した。合意のもとで、カットオフに関する最終的な妥協点は 1966 年となったが、これにより、1964 年暴動前後の大量のいわゆる「新難民」のインド市民権が確保された。同時に前章でみた 60 年代前半のムスリム追放政策や 1965 年のパキスタン人追放政策（いわゆる PIP）の「効果」も事実上、運動の側が認めたことになった。なぜなら、この時期に追放の対象とならずに、アッサム州内に居住し続けたものは、かりに市民権上の疑義がありとしても、もはやその市民権を問われることはないからである。インド政府としては、1971 年 3 月 25 日という壁を守りとおすことはできなかったが、自らが市民権付与を認めた 1964 年暴動とその前後の難民、さらには東パキスタンからの移民を追放するような措置をとる義務からは逃れられたのである。インド政府としての「譲歩」の限界は守られたとみてよい。

しかし、「アッサム合意」では同時に、1966 年 1 月 1 日以降、1971 年 3 月 25 日までの間の流入者については、当面向こう 10 年間の選挙権停止を条件として、将来的なインド市民権付与の可能性をアッサム側が認めることになった。だが実際には、次に見るように、この間の流入者に対しては、「外国人審判所」による市民権確認の手続きが要求されたのであるが、その点は後述する。1971 年 3 月 26 日以降の流入者に対してはヒンドゥー教徒であるかムスリムであるかを問わず、市民権の扉は閉じられた<sup>67</sup>。

---

Control. LOC」と改称されたのも、カシミールを東西に分離することになった第一次インド・パキスタン戦争とのかかわりを意味する「停戦」ではなく、新たに両国間の「支配」に実態を確認したという意味で、境界をめぐる歴史的な文脈の変化を明示したものである。

<sup>67</sup> しかし、宗教的な迫害を逃れてインドに流入したヒンドゥー教徒らに市民権を付与しようという



「アッサム合意」は 1985 年 12 月 7 日に施行された市民権法改正に、第 6A 条の挿入という形で盛り込まれた。その主要な内容を紹介しよう。

第(1)項の定義に続いて第(2)項は 1966 年 1 月 1 日より前に（現在の）バングラデシュからアッサムに移り、その後引き続き居住する「インド出身者 Person of Indian Origin」（および、1967 年の連邦下院選挙における有権者名簿に含まれるもの）は 1966 年 1 月 1 日をもってインド国民とみなされる。ここでいう「インド出身者」とは、第(1)項の語義定義により、「両親のいずれか、もしくは祖父母のいずれかが分割前のインドにおいて出生したもの」である。

さらに第(3)項では、「インド出身者」であって、1966 年 1 月 1 日以降、1971 年 3 月 25 日の間にバングラデシュからアッサムに移動し、引き続き居住し、かつ「外国人として認定されたもの detected to be a foreigner」は、本法第 18 条によって中央政府の定める規則にもとづく登録の義務があり、有権者名簿にその名が記載されている場合には削除される。ここでいう detected は、事実上「認定」あるいは「判定」行為を意味する。なぜなら、第(1)項の語義定義において、detected については、1964 年外国人（審判所）命令における審判所による外国人判定を意味するとされているからである。

つまり 1964 年命令下の審判所が、第(3)項の該当者の市民権に関する判定機能を保持することが確認されているのである。すでにアッサム合意の 2 年前、以下に紹介する *Illegal Migrants (Determination by Tribunals) Act* が連邦政府によって制定され、この法律に基づいて設置された審判所が、1971 年 3 月 26 日以降の流入者の市民権判定の機能を担うこととされていたから、1966 年 1 月 1 日以降のバングラデシュ（東パキスタン）からの流入者に関して、二つの異なる種類の審判所が並立することになったのである。

第(4)項では、上記第(3)の該当者は、「外国人として認定された」時点から 10 年間、有権者資格を除いて、一般インド市民と同様の権利義務を有する。そして続く第(5)項では、10 年の経過後は完全な市民権を有するとされる。

第(7)項は、第(2)項および第(3)項の該当者が、本改正の施行にあたり、自ら市民権を放棄しうる旨の規定である。この場合、第(3)者の該当者は当然ながら登録の義務も発生しない。最後の第(8)項では、本条の規定の優先性が確認されている。

このように、挿入された第 6A 条は、アッサム合意の内容を盛り込んでいるが、市民権法に基づく規則にも、非常に重要な修正が同時に加えられた。

アッサムの反外国人運動の一つの論点は、登録による市民権付与の権限が県長官（Collector, District Magistrate, Deputy Commissioner など）レベルに委譲されているために、

---

動きはその後も見られ、2014 年連邦下院選挙で BJP は、これをマニフェストに掲げ、実際にモディ政権はこの線に沿った市民権法改正法案を提案した。その点は第 5 章 4 で詳しく触れる。

流入者はしばしば登録が容易とされるアッサム州以外のバングラデシュ隣接州で市民権を取得したのちにアッサムへ移動するというものであった。対策としては登録による市民権付与の権限を本来の中央政府に戻すことが要求された。これに沿って市民権規則は、1987年7月1日付けで修正され、登録による市民権付与の権限は、中央政府内務省の課長(Deputy Secretary) 級以上の職にあるものが行使することになった<sup>68</sup>。

### 3. IMDT 法による「不法移民」認定

いっぽう当時のインディラ・ガンディー政権は、アッサム合意に先立って、不法移民問題への対応策として、1964年の外国人(審判所)命令にもとづく審判所とは別に、自らの「カットオフ」の主張に沿って、1971年3月26日以降に流入した不法移民の認定機関としての新たな審判所の設置をめざした。これが1983年のIllegal Migrants (Determination by Tribunals) Act (略称IMDT法)による審判所である<sup>69</sup>。両者は紛らわしいため、これ以降では、1964年命令によるものを「FT審判所」、IMDT法によるものを「IM審判所」と呼ぶことにしておく。

#### (1) IMDT 法による審判所手続き

IM審判所の手続きの特徴は、FT審判所に比較して判定に至る手続きがかなり複雑なことである。そして原則的に、被疑者の市民権に関する証明は行政ないし、告発者側にあるという立場からその仕組みが立ち上げられていることである。この点は、のちにIMDT法の違憲訴訟において重要な論点となるが、そもそも外国人法がその第9条において、外国人でないことの立証責任を被疑者本人に負わせていることと背反するのである。

本法では「外国人」の摘発には、二つの道筋が想定されている。ひとつは警察による摘発であり、他の一つは一般住民による摘発、つまり審判所への申し立てである。

前者から見てみよう。IMDT法というまでもなく連邦法であり、全国に対して適用されるものだが、アッサム州では1983年10月15日から適用されることが明示されているの

---

<sup>68</sup> Notification no. G.S.R. 18 (E), dated 1 July 1987, *the Gazette of India, Extra*, 1 July 1987。告示では、これに加えて中央政府内務省の局長以上のほか、官報における告示で任命されるものも登録の権限を持つとされていた(2009年の改正で告示のこの部分は削除された)。また、本告示の施行日である1987年7月1日は、2003年の市民法改正にも登場する重要な日付となることは次章で紹介する

(<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=54c20f104>、2018年2月1日アクセス)。

<sup>69</sup> 1988年に同法は若干の項目について改正された。本文中で触れたもののほかには、審判所の決定に対する不服を訴える上級審判所の設置がある。IMDT法については[Roy and Singh 2009]、[Roy 2010]、[Roy 2016]などの先行研究がある。

に対して、その他の地域は中央政府が告示によって定めるとする。事実上アッサム州向けの立法なのである。また条文上審判所への付託（reference）の主体は連邦政府（Central Government）であるが、委任によってその権限は州政府さらにはその指揮下の警察当局が行使する仕組みである。条文にはないが、実態上は警察が普段から準備しているその監視網（いわゆる通報者 informers）や住民の通報によって、「外国人」と思しきものを、摘発の対象とする。

摘発ののち警察がとるべき措置は、法ではなく同法にもとづく規則に詳しく述べられる。まず警察は調査担当官を任命し、一連の調査過程を経たのち、各郡（Sub-division）レベルに設けられる審査委員会（Screening Committee）に報告を提出する。審判所への付託を決定するのはこの委員会である。審判所の判事は 1988 年の改正により 1 名ではなく 2 名とされ、県判事ないしは県判事補の経験者があてられる。

いっぽう、一般住民による申し立て（application）は、直接審判所に対して行われる。摘発者は当初の立法では、被疑者の居住地から半径 3 キロ以内に居住することが要件とされたが、1988 年の改正で同じ警察管区（タナ）内であればよいということになった。申し立ての場合、2 名以上の宣誓供述書の提出が同時に求められるほか、申し立ての様式は極めて詳細なもので、申立人による立証が厳格に求められ、偽証の場合の法的措置を誓約せねばならない。

付託にせよ申し立てにせよ、この過程では被疑者の関与はなく、審判所による召喚があって初めて被疑者による反論の機会が生じる。この手続きはその意味で一方的な審理に見えるが逆に被疑者側は召喚に応じないことで、審理の過程を引き延ばすこと（あるいはその間に移動すること）も可能である。実際、以下の統計や判例に見るように、IMDT 法の下での処理は審判所での判定に至るまでの件数が極めて少ないという特徴を持っているのである。

## **(2) IMDT 法による処理状況**

それでは、表 7 を参照しながら、IMDT 法運用の手続きと処理状況をより詳しく見てみよう。

表7 IMDT 法による処理状況

	調査件数	調査完了 件数	審査委員会 付託件数	審査委員会 検討件数	審査委員会 未検討件数	付託件数	審判所 処理件数	不法移民 判定者数	不法移民 追放者数	不法移民 追放命令数	審判所 未処理件数	
(1) 2000年4月30日現在 (アッサム人民同盟政権)	310,759	307,955	301,986	298,465	3,521	38,631	16,599	10,015	1,481	5,733	22,072	
(2) 2003年8月31日現在 (国民会議派州政権)	386,249	379,521	362,592	359,733	2,859	76,228	21,169	11,636	1,517	6,159	55,059	
(3) 2005年7月12日現在*						112,791	24,021	12,846	1,547		88,770	
注：審査委員会付託件数＝同検討件数＋同未検討件数；審判所付託件数＝同処理件数＋同未処理件数（ただし（1）の数字は原資料の合計が含まない）												
* 下記判決時での補足的な情報である。												
出所：Sarbananda Sonowal vs. Union of India & Anr, Writ Petition (Civil) No. 131 of 2000 ( <a href="http://JUDIS.NIC.IN">http://JUDIS.NIC.IN</a> SUPREME COURT OF INDIA) .												
判決日は2005年7月12日												

この表は、2005 年 7 月のインド最高裁における IMDT 法違憲判決から拾い上げた数字をまとめたものである。審判所付託前の処理についても詳しい処理状況を見ることができる。2000 年（アッサム人民同盟政権期）、2003 年（会議派政権期）、2005 年（同、および判決時）の 3 時点での処理状況である<sup>70</sup>。

2003 年の数字で見てみよう。調査対象件数は約 38.6 万件で調査ののちに審査委員会に付託された件数は 36 万件、審査委員会はその 99%を処理したが、審判所に送られたのは 7 万 6 千件ほどであった。調査対象の 19.7%に相当する。つまり警察段階で約 8 割の被疑者は審判所での審理対象にならないと判断されたわけである。

審判所に送られてからの処理はきわめて緩慢である。しかも処理の遅滞状況は悪化している。付託件数は会議派政権期になって著しく増加してはいるが、未処理件数の付託件数に占める割合は、2000 年に 57.1%、2003 年に 72.2%、2005 年に 78.9%と悪化している。判定の結果を見ると、不法移民判定者数、追放者数、および追放命令数は、会議派政権期には、アッサム人民同盟政権期の水準をあまりおおきく超えていないこともわかる。特にもともと少なかった追放者数が会議派政権期には 60 人程度しか増えていないのである。付託件数に対する追放者数の比率は 2000 年に 3.8%、2003 年に 2.0%、2005 年に至っては 1.4%にすぎない。IMDT 法は 2000 年以降、ほとんど機能していなかったといつてよいだろう。

#### 4. IMDT法の違憲判決とその後

IMDT 法のこうした処理状況を背景に、アッサム人民同盟や学生団体は同法への批判を強めた。彼らはこの法律が「不法移民」の摘発ではなく、むしろ彼らを保護する法になっていると非難した。アッサム学生同盟は議長のソルバノンド・ソノワル (Sarbanand Sonowal)

<sup>70</sup> アッサム人民同盟は 1985 年州議会選挙で初勝利し（公式には無所属扱い）、91 年には会議派に敗れたが 96 年に政権を奪還した。その後 2001 年、06 年、11 年と 3 期 15 年間会議派政権が続いたのち、16 年選挙で BJP がアッサム人民同盟と提携して初めて州政権を獲得した。

名で同法の意見を最高裁に訴え出た。2005年7月12日に判決が下された違憲訴訟は、確かに1970年代末以降のアッサムの反外国人運動を継承するものではあるが、もう一つ見逃せない背景に、2001年以降の「反テロリズム」の潮流と一体になったインドの安全保障への危機感がある。この点は判決の欠かせない背景の一つであり、IMDT 違憲訴訟は、ただ単にアッサム運動の延長線上でのみ理解してはならない。インドの市民権問題における安全保障とのかかわりは、1999年に成立した BJP 主導の連合政権下で、具体的な法改正などとして表面化するが、その点は次の第5章で詳しく検討することにしたい。

### (1) IMDT 法違憲判決の論理

ここで内容を紹介するのは、2005年7月12日に最高裁で下されたIMDT法の違憲判決である。これにより、IM審判所は廃止され、外国人認定はFT審判所に一元化された。連邦政府はこの判決を受けて、翌2006年にFT審判所制度がアッサム州には適用されず、あらたにアッサム州のみを対象とする審判所を設ける旨の命令を出した。つまり連邦政府はIM審判所の「延命措置」を図ろうとしたのである。S.ソノワルはこの命令に対しても違憲訴訟を起し勝訴した<sup>71</sup>。だが、2006年判決は、違憲判断を独自に行っているわけではなく、内容的には全く2005年判決の追従であるから、検討の対象は、とりあえずは2005年判決である。

2005年判決はまず上記表7に筆者がまとめたような法の実施状況に照らして、IMDT法の実効性を検討する。

とくに批判されたのは審査委員会制度であった。審査委員会は規則で定められた手続きで、摘発を却下できる。摘発の85%は却下されているが、それに対する不服申し立ての手続きがない。また申立人による審判所の訴えも、「アッサムでの不法移民の存在を指摘することが市民としての国家的義務である」にもかかわらず、同一タナ（警察管区）であること、申し立てを支持する宣誓供述人がほかに必要であることなどの条件が付されている。こうした点で、「同法は1971年3月25日以後に<sup>72</sup>アッサムへのバングラデシュからの不法移民を庇護し保護するがために意図的に定められた」ことは明らかだと判決は断言する。

しかし、法の意図を推測することと憲法違反と判断することとの間には、まだずいぶん

---

<sup>71</sup> Writ Petition (civil) 131 of 2005, Sarbananda Sonowal vs Union of India & Anr. (判事：R.C. Lahoti, G.P. Mathur & P.K. Balasubramanyan) および Writ Petition (civil) 117 of 2006, Sarbananda Sonowal vs Union of India (判事：S.B. Sinha & P.K. Balasubramanyan)。出所はいずれも <http://JUDIS.NIC.IN> SUPREME COURT OF INDIA、2018年2月6日アクセス。2005年判決文はG.P. Mathur、2006年判決文はS.B. Sinha判事が担当している。

<sup>72</sup> 判決文が“on and after 25 March”とするのは正確ではなく、26 March とすべきであった。

の距離がある。判決はその距離を埋めるべく、まず第一段階で、不法移民の流入が国家の安全保障上の問題であるという認識を披歴する（人権より治安、個人より国家という議論に難民問題を流し込む）、そのうえで第二段階で、安全保障は国家に課された憲法上の義務であり、それをなし得ない状況をつくりだす出す立法は、憲法違反なのだという論理を展開するのである。

まず判決は1998年11月8日に大統領に提出された、当時のアッサム州知事であったシンハ元中將による同州における不法移民に関する報告を取り上げる。シンハ知事は、バングラデシュからの流入がアッサム州の人口構成を大きく変化させる（ムスリムの増加を意味する）だけでなく、州内のムスリムによる戦闘的な組織の叢生、パキスタンの軍諜報機関の活動など、国家の安全保障環境を悪化させていると指摘する。

判決はシンハ知事の報告に依拠して、バングラデシュからの絶え間ない流入が国家の安全保障の潜在的な脅威と危険を生み出していると断言する。それに加えて、「経済的な見通しが極度に悲観的であることから、彼らは国境を越え、可能ならどこであれ土地を占拠することに必死である。……いかなる低賃金でも働くことをいとわず、インド市民やとりわけアッサムの雇用機会を奪っている。知事の報告によれば、これがアッサムにおける反乱の原因である」とまで述べる。

一国の最高裁判決にふさわしい冷静かつ論理的な言葉とは思われないが、これがIMDT法違憲を導く論理上の布石であることは、続く以下の文言から明らかである。

「状況がかくあるがゆえに、大規模なバングラデシュ国民による不法移民のゆえに、アッサム州が『外国による侵略と国内的な騒擾（external aggression and internal disturbance）』に直面していることは明らかである。それゆえに、連邦政府には憲法第355条にある「外国による侵略と国内的な騒擾」からアッサム州を保護するためにあらゆる措置をとる義務がある」

IMDT法は連邦政府が、そのような「あらゆる措置」をとることを可能にしているか。すでに指摘したような欠陥のほかにも、判決は次のような点を指摘する。

まずForeigners Act および Foreigners (Tribunals) Order, 1964の手続きのほうが外国人の特定や強制送還には、よりはるかに効果がある。同法の第9条のような被疑者本人の立証義務がIMDT法にはないことが問題である。またFT審判所の手続きは法的にも何らの問題がないとする。

また第4条は外国人法やパスポート法など関連諸法に対するIMDT法の優越を定める。そのために被疑者に対する警察による通告、退去命令権限などが行使できないことになっているとして、それが憲法第355条に規定する、「外国による攻撃と国内的騒擾から州を保護する」連邦政府の義務の実行を阻んでいるという議論を展開する。

こうした事情が法の執行を困難に、事実上不可能にしている。IMDT法は外国人の特定と強制送還に無数の越えがたい障壁を設けていると判決は指摘する。

このように3名の判事はインド憲法第355条を最大の根拠として、IMDT法を違憲と判断した。第355条はインド憲法第18編の「非常事態規定」に含まれる一つの条項であり、「非常事態規定」を平常時のアッサムに適用することは、はたして憲法解釈上正しいのであろうか。ここにこの違憲判決について検討するべき余地があるように思われる<sup>73</sup>。ともあれ、本判決はそのうえで、付随する措置を含め、以下の6点を結論として示した。

- ① IMDT法およびIMDT規則は憲法違反であり、破棄される。
- ② 同法の下に設置された審判所および控訴審判所の機能は停止される。
- ③ IMDT法による審判所において審理中のすべての事案は外国人審判所（FT審判所）に移管される。
- ④ 行政当局は、審査委員会による判断もしくは他の理由から審判所に付託されなかった事案を、改めて外国人法の下で処理することができる。
- ⑤ 控訴審判所において審理中の事案は却下される。
- ⑥ 連邦政府およびアッサム州政府は、バングラデシュから不法に流入し、アッサムに滞在する外国人に効果的に対処できるよう、外国人審判所命令にもとづく十分な数の審判所を設置するよう指示される。

反移民の論理を安全保障上の侵略行為と同一視し、その対応に非常事態なみの措置を要求するというのは、その後、アメリカでもトランプ大統領が採用した戦略である。IMDT違憲判決は世界的に見ても、反移民の政策と論理の先駆けであったといえなくもない。

## (2) IMDT法違憲判決後の外国人審判所

二次にわたるソノワル判決によってIMDT法の下での審判所の設置は違憲とされ、IMDT法による審判所で審査されていた事案はすべて外国人審判所（FT審判所）に移管された。2006年判決はその末尾で、「十分な数の審判所」を判決から4カ月以内に設置するよう指示した。2012年に当時の会議派州政権が発表した『外国人問題に関する白書』によれば、この違憲判決により、21か所のIM審判所はあらたに21のFT審判所に衣替えした。従来11のFT審判所が併存されていたから、審判所数は36か所となった[Government of Assam 2012: 17]<sup>74</sup>。2014年には最高裁がさらに64の審判所の増設を命じて、総数は100か所となった<sup>75</sup>。

<sup>73</sup> この判決が最高裁を含むその後の司法判断の基礎とされ、「移民＝治安上の危険物」という予断を導く原因となっている。例えば2019年5月の最高裁判決 *Abdul Kuddus v Union of India* である (Bhatia, Gautam, “The judicial resumption of non-citizenship,” *The Hindu*, 23 July 2019 を参照。

<sup>74</sup> このすべてが機能したわけではないと思われる。2006年の新聞記事では機能しているのは27か所とされる (*Indian Express*, 15 July 2006)。本紙からの引用、参照は以下IEと略す。

<sup>75</sup> <http://www.indiaspend.com/cover-story/as-millions-try-to-prove-citizenship-in-assam-one-mans->



こうして IMDT 法違憲判決後に IMDT 審判所から外国人審判所に移管された市民権訴訟については、被疑者側が審判所の決定を一方的（ex-parte）として、ガウハティ高裁の令状請求訴訟での差し止めを求める事例が多数見られた。例えば、*Mustt Sarabari @ Syera Begum & 2 others vs. State of Assam & others* では、61 名が提起したこのような訴訟が一括して審理された事例である<sup>76</sup>。他の類似の令状請求訴訟についても共通するのは、提出された市民権立証のための書類、例えば有権者名簿、配給カード、就学証明書などの氏名表記のずれまでが逐一指摘され、その信憑性がことごとく否定されるといった、請求者に対する裁判所側の厳しい姿勢である。その姿勢を支えるものが、憲法第 355 条に抵触するとした IMDT 法違憲判決であることは疑いない。

またガウハティ高裁の訴訟で特徴的かと思えるのは、引用した訴訟では取り上げられた 23 件中、ムスリム女性（既婚者）の請求者名を含む訴訟が 10 件を占めること、またヒンドゥー教徒に対しても法廷が厳しい態度で臨んでいることである<sup>77</sup>。これまで見てきた審判所に関する統計では、宗教別の数字は全く示されていないのであるが、特に 1971 年以降の審判所の扱う事例にはヒンドゥー教徒に関する事例も一定の比率を占めるように思われる。この点は 2015 年以降開始された国民登録簿作成においてもみられることで、「外国人」問題＝バングラデシュのムスリム国民という直線的な認識は適切ではなくなっている可能性を示唆している（この点は第 5 章 4 で触れる）。

次にアッサム州政府の『外国人問題に関する白書』によって、1985 年から 2012 年までの IMDT 法による審判所（IM 審判所）と、外国人審判所（FT 審判所）による処理状況を、州政権の交代と絡み合わせて検討してみよう。

---

[story-reveals-perils-of-proof-41869](#) (2018 年 2 月 8 日アクセス)

<sup>76</sup> 判事は、B. K. シャルマ (Sharma)。以下のサイトを参照（いずれも 2018 年 2 月 8 日アクセス）。

<https://www.legalcrystal.com/case/120231/sarabari-begum-mustt-syera-vs-state-assam>

この判事はほかにも類似の事例を数多く担当している。例えば、

<https://www.legalcrystal.com/case/123229/abdul-hasim-md-vs-union-india-uo-i-ors>

<sup>77</sup> *Mustt Sarabari @ Syera Begum & 2 others vs. State of Assam & others* のシャルマ判事は、宗教的迫害によってインドへ入国したヒンドゥー教徒は不法移民ではないとする議論を、「外国人に関する法規 (laws relating to the foreigners) はそのような区別を行っていない。その問題は純粋に政治的なものであって、当法廷は意見をのべる場ではない」と却下した (para 224)。ここでいう law に官報に記載される告示のレベルの指示が含まれるとすると、判事の主張は現在では当たらない (第 5 章 4 を参照)。ガウハティ高裁のシャルマ判事はヒンドゥー教徒の「不法移民」に関する 2013 年の訴訟、*Gopal Das vs. Union of India and others*, WP(Civil) of 2013 でも同じ主張を繰り返している

( <https://indiankanoon.org/doc/193280051/> 2018 年 2 月 6 日アクセス)。



表 8 二種の審判所による処理状況（1985～2012 年 7 月）

	州政権	FT/IM審判所	付託件数	処理件数	未処理件数 (累積)	外国人と判定された人数	追放もしくは強制送還件数
1985-90	アッサム人民同盟	FT審判所	32,991	15,929	17,062	14,801	133
		IM審判所	22,682	6,486	16,196	6,724	521
1991-95	国民会議派	FT審判所	482	5,909	11,635	4,005	267
		IM審判所	3,488	7,335	12,349	2,577	792
1996-2000	アッサム人民同盟	FT審判所	2,986	3,552	11,069	6,026	235
		IM審判所	17,623	4,420	25,552	902	179
2001-2005	国民会議派	FT審判所	6,094	2,216	14,947	4,593	39
		IM審判所	68,998	5,780	88,770	2,643	55
1985-2005 合計		FT審判所	42,553	27,606	*14,947	29,425	674
		IM審判所	112,791	24,021	88,770	12,846	1,547
2006-July 2012	国民会議派	FT審判所	*65,666	45,456	35,157	12,913	221
総計			221,010	97,083	35,157	55,184	2,442
(注) 州政権は筆者が追加したもの。*65,666件はFT審判所で未処理であった14,947件を含まない件数。							
(出所) Home and Political Department, Government of Assam, White Paper on Foreigners' Issue, October 20, 2012, pp. 17-18から筆者作成。							

まず総計から見れば、「アッサム合意」後の 27 年間に、二種の審判所に付託されたのは 22 万 1 千件であり、その約 44%にあたる 9 万 7 千件が処理された。その結果「外国人（バングラデシュ国民）」と認定されたのは 55,184 件（処理件数の 56.8%）となるが、実際に追放（push-back）ないし強制送還（deportation）されたものはわずか 2,442 件に過ぎない<sup>78</sup>。追放もしくは強制送還されない「外国人」はいくつかの刑務所内に設置されている収容所（Detention camp）に原則として拘留されることになる（収容所については第 5 章 3 (2) で触れる）。

次に、IMDT 法違憲判決前の 1985-2005 年間の合計に注目する。付託件数としては 1971 年 3 月 26 日以降の不法流入者を対象とする IM 審判所が、1966 年 1 月から 1971 年 3 月 25 日までの流入者を対象とする FT 審判所をはるかに上回る。しかし、処理件数はむしろ FT 審判所のほうが多く「外国人」と判定された事例も 2 倍以上ある。実際に追放ないし強制送還された事例は逆に 1971 年 3 月 26 日以降の流入者が上回る。こうしたことから、「外国人」判定の処理に関する限りでは、たしかに FT 審判所のほうが「効果的」に機能した。FT 審判所での処理が警察や告発者側に有利に進められる傾向は確認できるようである。

それではアッサム人民同盟と国民会議派という政権与党の性格は、審判所の処理状況と何らかのかかわりは見いだせるだろうか。いくつかの点を指摘できる。第一には、1985-1990 年のアッサム人民同盟政権は、「アッサム合意」の直後でもあり、いずれの審判所の処理もその後の時期に比べて活発であった。いずれの審判所についても 2012 年までの「外国人」

<sup>78</sup> 追放はインド政府が一方的に国境で放逐する処置であり、送還は相手国（バングラデシュ）の了解のもとに送り帰すことを意味する。送還ではインド国内の相手国（バングラデシュ）公館が、入国許可を与える。

判定の約半分はこの時期のものであった。第二に、国民会議派政権期にはどちらかといえば、FT 審判所よりも IM 審判所への付託が重視されているが、これは「アッサム合意」に至る過程とよく符合している。しかし、付託の割には処理が進まないことも、すでに指摘した点である。

ふたつの審判所で 1985 年以降、「外国人」と判定された 55,184 名の内訳を次の表 9 で見ると、1966-1971 年間の流入者が 1971 年以降を上回っている。前者の 32,537 人のうち、10 年間のアッサム人民同盟政権期に判定されたものが 20,827 人と、16 年間の会議派政権期を大きく上回っている。他方で、1971 年（3 月 26 日）以降の不法流入者の判定では国民会議派期が上回る。上記の表 8 と同じ傾向である。

表9 外国人審判所において外国人と判定された人数						
	州政権	1966-1971 間の流入	1971年後の 流入	流入者合計	外国人と判 定された 'D'有権者	総計
1985-90	アッサム人民同盟	14,801	6,724	21,525		21,525
1991-95	国民会議派	4,005	2,577	6,582		6,582
1996-2000	アッサム人民同盟	6,026	902	6,928	*6,590	33,667
2001-2005	国民会議派	4,593	2,643	7,236		
2006-July 2012	国民会議派	3,112	9,801	12,913		
Total		32,537	22,647	55,184	6,590	61,774
(注) *は1998年～2012年7月31日（この内訳が次表10）。アミ掛け部分はIMDT						
審判所での判定。						
(出所) Governemnt of Assam[2012: 18].						

### (3) D voter 問題

この表には、「D」有権者というこれまでになかった呼称が登場する。実は、FT 審判所には、1998 年から一つの任務が加えられた。それは、すでに有権者名簿に記載済みの有権者の中から、インド市民権を立証できないものを摘出して名簿から取り除くために「外国人」判定を行う作業である。こうした有権者に対しては、有権者名簿に「D」印、つまり Doubtful あるいは Disputed のマークを付すことから、「D」 voters と呼ばれる。

連邦選挙委員会は 1998 年 1 月 5 日 の指示によって、アッサム州の有権者名簿の全面的な改定を命じた。選挙委員会の末端の資格確認官（Local Verification Officer）が有権者の一人一人について市民権証明を求め、インド市民権に疑いのあるものは、州の選挙登録官（Electoral Registration Officer）を通じて県の警察長官に報告される。県警察長官は、市民権の確認のために、それをさらに審判所に付託するという手続きになっている。「D」有権者

はどのように疑われた時点で、投票権を失い、審判所での市民権認定が行われて初めて権利を返還される[Government of Assam 2012: 22]。以下の表 10 は”D”有権者数そのものではなく、このような手続きによって、審判所に付託された件数であるが、この問題の規模を知ることはできるだろう<sup>79</sup>。つまり最低でも未処理の 14 万人あまりの有権者がその投票権を行使できない状態にあるのである<sup>80</sup>。

“D”有権者についても、被疑者の逃亡を防ぐためとして、ガウハティ高裁は摘発次第、収容所に拘束することを命じており (*The Hindu*, 10 April 2012)、実際に実施されれば収容人口がさらに膨張することになる。

表10 外国人審判所による”D”有権者の処理 (1998–2012年4月)					
審判所への付託件数	処理件数	外国人と認定された件数	インド人と認定された件数	認定結果が出されなかった件数	未処理件数
231,657	88,192	6,590	44,220	37,382	143,465
(出所) Government of Assam[2012: 22].					

その後 2018 年 2 月にアッサム州議会に提出された数字では、“D”有権者数は 2018 年 2 月現在で、125,333 人であり、1997 年以降、外国人審判所は 20,578 人を外国人と判定したほか、29,663 人をバングラデシュ国境で追放し (push-back)、75 人を送還 (deportation) した<sup>81</sup>。

また、次章で触れる国民登録も (NRC) との関係では、2018 年 7 月 30 日現在で登録が拒否された約 400 万人の中に、“D”有権者本人とその子孫合計で 24 万 8 千人が含まれるとも報告されている<sup>82</sup>。2019 年の連邦下院選では”D”有権者以外の非登録者も選挙権を行使できたが、2019 年 8 月末の最終的な NRC 登録ののちにも、かれらが選挙権を行使できる

<sup>79</sup> 選挙委員会が”D”有権者としたのは当初 37 万人であったという報道がある (*The Hindu*, 30 July 2018)。表 10 では、うち 23 万人が審判所に送られたことになる。*IE*, 23 Dec. 1997 では 30 万人。

<sup>80</sup> アッサム州の BJP はトリプラ州に隣接するカチャール県の D voters を、その立場の弱さを利用してトリプラ州の選挙応援活動に動員していると報じられる (CPIM ベンガル州委員会機関紙 *Ganashakti*, 14 Feb. 2018)。

<sup>81</sup> *The Hindu*, 30 July 2018。これらの数字を合計すると、表 10 とあわせると、175,647 名となる。未処理ないしは結果が判明しない事例が 6 万名近くあることになる。*IE*, 25 Aug. 2018 には、コクラジャルの女性専用収容所に D voter の嫌疑で収容された女性の体験が報告されている。なかには 8 年から 9 年間も収容されている女性がいたという。

<sup>82</sup> *IE*, 31 July 2018. *The Hindu*, 25 Sept. 2018 によるとアッサム州政府は議会で D voters の数を 9 月 5 日現在で 119,559 名であるとした。

か否かの検討が、選挙委員会によって開始されている<sup>83</sup>。

## 第5章「不法移民」問題の拡散、1990年代から今日まで

1970年末からアッサムに端を発した「外国人」問題は、アッサムおよび東北部の戦略的な位置のゆえに、問題の処理の根底に治安的な発想が込められていた。1962年の中印国境戦争の前後の時期におけるアッサム州のムスリムや中国系住民に対する厳しい追放、国外移送措置は、そうした発想の端的な表現であった。

こうした治安的な発想を根底にはらみながらも、アッサムにおける1979年から1985年までの「外国人」排斥運動は、アッサム州の多数派住民によるアイデンティティの危機という側面を色濃く映しており、ときおり国家の安全保障、治安的な要素を表出しながらも、あくまでも、アッサムの地域的な利益の貫徹が運動の主眼であった。

しかし、「アッサム合意」から数年して、1990年代に入ると、「外国人」問題は、より治安的な観点からの対応と、バングラデシュからの移民のインド全域への移動から、より広い観点から問題視されるにいたる。すでにみたように、2005年のIMDT法違憲判決には、治安的な発想、排外的なジンゴイズムの色彩が濃く反映されていた。

「外国人」問題は、地域的にも問題の領域においても以前よりはるかに広く拡散した。この問題は、アッサムの地域的利益の域をこえた国家的な安全保障問題という性格を帯びてきたのである。

### 1. 「不法移民」問題の拡散

最初の法的な動きは、BJPのヴァージューペーイー内閣による1998年の外国人法改正であった。こうした動きの背後には、「不法流入」問題がアッサムや北東地域に限定される問題としてではなく、デリー、ムンバーイーなどインドの行政や経済心臓部にかかわる問題として意識され始めたという状況がある。またその後のセンサスから明らかになるのであるが、アッサムではむしろ人口増加率が全インド水準に落ち着く状況が出てくる。移民の「不法流入」は経済自由化以降の活況を呈したデリー以西からカルナータカなどの南部に向かう傾向がはっきりとしてくるのである。

また問題の拡散という場合、全インド的な治安、安全保障への関心が、「不法流入」と合わせて議論の焦点となる。1998年から2004年のBJPを中核とするNDA連合政権の時期には、こうした側面からの関心が、外国人法制や市民権法制に関する論議の多くの部分を占めたのであった。そうした議論の代表例として、2000年にまとめられたインド法律委員

---

<sup>83</sup> “EC to visit “D” voter criterion ahead of NRC,” *IE*, 21 Aug. 2019.

会による外国人法改正案を検討してみよう。

1998 年改正法案は短命なヴァーヴェー内閣とともに流産するが、1999 年連邦下院選挙で政権についた BJP 主導の NDA 連合政権のもとで 2000 年になって、再度法案として復活する。法案は連邦議会の省別常任委員会での議論をへたのち、法律委員会（Law Commission）での検討が加えられた<sup>84</sup>。

ここでは法律委員会による現状認識と提言を紹介する。法律委員会の議論の発端である 2000 年の外国人法改正法案は、「不法移民」の流入が、経済的にも政治行政的にも深刻な問題をひき起こしているという認識から提案されたものである。法律委員会は政府が主張する 1800 万人の「不法移民」の存在に触れ、西ベンガル（540 万人）、アッサム（400 万人）、トリプラ（80 万人）といった東部、東北部州に限らず、マハーラーシュトラ（50 万人）、ラージャスターン（50 万人）、デリー（30 万人）と、インド全域にわたってバングラデシュをはじめとする「不法移民」の流入があると指摘する（para 3.2）。

省別常任委員会はこの現状にかんがみて、特別法廷の設置や保釈条件や罰則の厳格化などを提案し、その設計を法律委員会に委ねたのであった。それらを受けた委員会の提案はおおよそ以下のような内容を含んでいる（para 14）。

- ① 「不法移民」の定義を外国人法に盛り込む。
- ② 「不法移民」の認定や強制送還の権限を付与された強力な移民官（Immigration Officer）職を設ける。移民官の決定への不服申し立てのために移民審判所を新設する。
- ③ 強制送還前の「不法移民」を収容する施設を準備する。
- ④ 「不法移民」の雇用や「不法移民」への援助、協力を刑事罰とする。それ等を含めて罰則を強化する。

いずれも厳しい処置であるが、①について補足すると、従来は外国人法のみならず、市民権法などでも積極的に「不法移民」の定義がなかった。これを盛り込むことで、アッサムに「不法移民」を特定した 1950 年法や 1983 年 IMDT 法よりも普遍的な効力をもつ法ができることになる。まさに「不法移民」問題の拡散に対応した法制度の確立という意味があろう。同時に提案は 1950 年法と 1983 年法の廃棄を掲げている。

提言は、事柄の本質から外国人法だけの問題ではなく市民権法やパスポート法の改正などが同時に実施されねばならないことも認めており、これ以降、市民権法やパスポート法および諸規則の改正が次々となされることになる。

こうして法律委員会が作成した外国人法改正案による提案のいくつかは、その後 2003 年の市民権法および外国人法改正の中に取り入れられることになった。ただし、外国人法の改正では③の収容所設置と④の罰則強化の部分（第 14、14A、14B、14C 条）が採用された

---

<sup>84</sup> Law Commission of India[2000]を参照。

が、移民官（Immigration Officer）の任命、移民審判所などの提案は受け入れられなかった。

## 2. 2003 年市民権法の大改正

2003 年市民法の改正は、1955 年の同法制定以来、規模としてもまた内容的にも一つの段階を画する重要な改正であった<sup>85</sup>。

改正の目的を法案に付される趣旨説明から読み取ってみよう [DRSC on Home Affairs 2003: 52]。説明では 7 点があげられるが、それらは大別すれば①市民権発生と付与の条件の厳格化、および罰則の強化のいっぽうで、②海外インド市民（Overseas Citizen of India, OCI）という市民権の新たな範疇の設定など、市民権取得の簡易化という、相反する方向性を持つ二つの改革を行う。さらに、③市民権登録の義務化と国民識別カード（National Identity Card）の発行による、市民権に対する国家の登録と監視機能の強化が図られる。

このうち①では「不法移民」定義が市民権法に初めて盛り込まれ、この定義も利用しながら、出生、出自、登録などによる市民権付与条件の厳格化が図られる。

以下、「不法移民」の定義、市民権の発生および取得条件の厳格化、国民登録制度の強化、海外インド市民権の導入という 4 点に絞って、2003 年改正の特徴を描いてみたい。

### 「不法移民」の新たな定義

すでに述べたように、市民権の基本法に初めて「illegal migrant 不法移民」の定義が挿入された意味は大きい。ただ定義自体はある意味で当然の内容で、パスポートその他の有効な書類を所持しないもの、もしくは所持しても滞在許可期限を過ぎたものを「不法移民」と定義する。

### 市民権の発生および取得条件の厳格化

市民権法は出生、出自、登録、帰化による市民権の発生と取得の可能性を認めているが、これらいずれについても、2003 年改正は、従来よりも厳格な条件を付した。しかし、その一方で、のちに触れる海外インド市民制度の発足や、市民権規則の修正によるパキスタンからのヒンドゥー教徒に対するインド市民権取得上の優遇措置などがとられたのである。ここに 2003 年改正だけでなく、インド政府（特に BJP 与党政権）の市民権概念の特徴が

---

<sup>85</sup>Roy[2010]が 1986 年と 2003 年の改正に関する最も詳細な研究である。また Roy[2016: 6-9]で、著者はインドの市民権法が一定の方向に向けた進化（たとえばより開放的で、包摂的な市民権といった）というより、歴史的な事情に対応しながら整合性を維持しようとしてきた結果として存在すると主張し、1955 年の制定以降、1986 年と 2003 年の改正を画期として重視している。なお同法の成立時の名称は Act 6 of 2004 で、施行も 2004 年 12 月 3 日である。連邦議会の省別常設委員会 (DRSC) での議論は DRSC on Home Affairs[2003]を参照。

みられるのである。これらの点はのちに触れることにして、出生と出自による市民権取得条件の変化についてみてみたい。

特に変化が著しいのは、出生による取得の場合で、従来の無条件の取得に変わって、出生時を3段階に区分したうえ、それぞれの時点での両親の市民権の状態を取得の基準に加えるのである。すなわち、①1950年1月26日から1987年7月1日前の出生者は無条件、②1987年7月1日以降、本法の施行までの出生者の場合は、両親いずれかがインド市民であること、③本法の施行後の出生者の場合は、②に加えて、両親のいずれかが「不法移民」でないことが、市民権取得の条件である。

上記①と②に現れる1987年7月1日とは、1986年の改正法の施行日（同時に市民権付与権限を中央政府に引き取った時点）である。この改正は、「不法移民」の第二世代（もしくは第三世代）に対し、本法施行後は出生による市民権を付与しないことを意味する（逆にそれ以前の出生者には取得を可能にしている）。

いささか複雑なこの規定は、アッサムで進められている国民登録簿の作成過程で、いくつかの混乱を招いている。第一には生存する親が「不法移民」と認定された場合、親子の市民権が異なる事態を招くからである。実際アッサムで、この問題が噴出していることはのちほど紹介したい。第二の問題は、同じくアッサムの登録簿作成作業においては、たとえこの期日以前の出生であっても両親が1951年の国民登録簿と1971年以前の有権者名簿（いわゆる「レガシー・データ」）に含まれなければ市民権を主張できない。つまり無条件ではないのである。

また出自に伴う市民権取得も、1992年12月10日を基準に、その前は父親がインド市民権者であり、それ以後には両親の一方がインド市民権者であることを条件としている。この基準日の根拠は不明である。

## 海外インド市民（Overseas Citizens of India, OCI）制度の導入

2003年改正では、7Aから7Dまでの4条を加えて「海外インド市民OCI」規定を設けた<sup>86</sup>。OCIは申請によって登録される資格で、インド憲法の制定時（1949年11月26日）にインド市民権保持者もしくは保持資格者とその子および孫で、インド以外の国の市民権を保持するものに与えられる。ただし、パキスタンおよびバングラデシュ、それに告示によって特定される国々については適用されないのである。

ただしOCIは公的雇用、州と中央の議員選挙における投票権などの権利は与えられない。つまりOCI制度は、インド憲法第9条で規定しているように、完全な意味での二重市民権を容認したものではない。

---

<sup>86</sup> 2005年に文言上の改正が行われたが、ここでは省略する、その後の大きな改正は以下に触れる2015年のものである。

OCI を設けたことで、PIO（カード）と OCI という二つの海外インド人向け制度が併存することになった。PIO は事実上 OCI に吸収されるべきものとなり、これ以降両者の関係、その一長一短についての議論が交わされたが、その後モディ政権下の 2015 年の改正では、Overseas Citizens of India Cardholder という概念に書き換えられ、PIO Card と OCI との統一、一体化が図られている<sup>87</sup>。

### 国民登録制度の強化

市民権法では制定当初から、国が必要な場合に市民権証明書を発行できることになってはいたが（第 13 条）、義務的な国民登録制度は規定されていなかった。2003 年の改正で、初めて国民登録と国民登録証 National Identity Card の発行が連邦政府に義務付けられた（14A 条の追加）。またインド国民登録簿（National Register of Indian Citizens）の導入も、規定された。

実際にこの規定の実施を意図して、会議派主導の連合政権、統一進歩連合（UPA）政権が着手したのが個人固有識別番号（Unique Identity Number）制度、いわゆる Aadhaar（基礎）番号制度である。BJP 主導の国民民主連合（NDA）政権は Aadhaar 制度を継承したが、UPA 政権期よりもその対象は拡大され、現在ではあらゆる省庁が業務との関連で国民に Aadhaar 登録を前提とした申請を要求するに至っている<sup>88</sup>。また国民登録簿（National Register of Citizens, NCR）については、全国的な実施は進んでおらず、次節で紹介するようにアッサム州のみにおいて着手された。

### 3. アッサムにおける国民登録簿作成問題

2003 年市民権法改正で盛り込まれた国民登録簿の作成は、2011 年センサスののちに着手された<sup>89</sup>。

国民登録簿作成手続きは当初から最高裁の監督の下で行われた。その枠組みづくりには、最高裁での指示を仰ぐなど多大な時間がかかり、本当の意味で作業が開始されたのはモディ政権下の 2015 年からであった。

---

<sup>87</sup> OCI と PIO カードの統合に関する議論は、すでに 2011 年の市民権法改正法案から始まっていた。DRSC on Home Affairs[2011]を参照。またこの資料では、パキスタンや東パキスタン・ベンガラデシュからの難民、ミゾラムからトリプラへのリアング（民族）の避難民の市民権問題に関する言及もある。これらの問題の多くが 2014 年に成立した BJP 政権によって取り上げられている（次の第 5 章第 4 節を参照）。

<sup>88</sup> 2020 年 1 月現在登録件数は 12 億 5300 万人である。詳しくは [https://uidai.gov.in/aadhaar\\_dashboard/](https://uidai.gov.in/aadhaar_dashboard/)を参照。

<sup>89</sup> アッサム州政府の国民登録簿担当庁のホームページが行政的な概要、基本的な手続き、法制的な背景などを公開している（<http://nrcassam.nic.in/index.html>）。



作成期限の度重なる延期も最高裁のその都度の承認を得なければならなかった。2014 年に最高裁は 2016 年 1 月末までの登録簿完成を命じたが、その期限は 2016 年 12 月、さらに 2017 年 3 月そして同年 12 月へと再三再四延長され、初めて最終登録簿が掲示されることになった 2017 年 12 月 31 日には、申請者 3290 万人のうち、1900 万人の分が公開された。最高裁は残りの 1390 万人についても情報の確認作業を継続して、2018 年 5 月までに完成するよう命じたが、中央政府と州政府は 2018 年 6 月 30 日を最終期限とすることを求め、結局それでも間に合わず、ようやく同年 7 月 30 日に「暫定リスト」が発表された。この暫定リストでは申請者のうち約 400 万人（正確には 4,007,707 人）が登録されなかった。登録簿から漏れた約 400 万人のうち、約 10 万人はインドの他州からの移住者、10 万人は外国人とはみなされないはずのグルカの人々であるとされる（*The Hindu*, 25 Sept. 2018; *IE*, 26 Jan. 2020）。

暫定リストの発表後の、登録漏れした住民による不服申し立てや、被登録者に対する他の住民からの登録抹消の告発手続きについては後述することにして、まずは登録簿作成手続きの特徴をかいつまんで紹介しておこう。

### (1) 国民登録簿作成手続き

こうした遅延は言うまでもなく、市民権確認作業が、膨大な数の証拠書類の確認を必要とするからに他ならない。登録簿作成における市民権確認作業の流れを以下に追ってみよう。

登録簿に記載されるためには、全州民が登録の申請をする必要がある。登録の申請の最初的前提は、1951 年の国民登録簿と、1971 年 3 月 25 日以前の有権者名簿に記載された情報（「レガシー・データ」と呼ばれる）である。州民は、ここに自らが記載されているか、あるいは、その父母、ないし祖父母が記載されていることを確かめねばならない。この「レガシー・データ」は 2015 年 2 月 27 日から同年 8 月 31 日にかけて、末端の NRS Sewa Kendra（NSK、NRC サービス・センター）で公開された。NSK は全国 2500 か所、平均して 10 か村に一箇所の割合で設置された。この NSK が登録作業の窓口である。

「レガシー・データ」に本人が記載されていない場合（このほうが圧倒的に多いのは当然である<sup>90</sup>）、記載者と自らの関係を立証する書類が登録申請に際しては必要となる。

登録申請は 2015 年 3 月 27 日から受付が始まり、同年 8 月 31 日に締め切られた。NRC

---

<sup>90</sup> NRC を率いるインド行政職官僚 P. ハジェラ(Prateek Hajela)によれば「レガシー・データ」に含まれる現存者は 400 万人にすぎない(“As Millions Try To Prove Citizenship In Assam, One Man’s Story Reveals Perils of Proof,” *IndiaSpend*, 28 Oct. 2017, <http://www.indiaspend.com/cover-story/as-millions-try-to-prove-citizenship-in-assam-one-mans-story-reveals-perils-of-proof-41869>, 2018 年 2 月 10 日アクセス)

のホームページには申請数やその後の処理状況に関する情報は掲載されていないので、新聞その他から関連の数字を集計してみると<sup>91</sup>、申請者総数は3290万人（家族数では687万家族）である<sup>92</sup>。申請者数が幼児子供など家族全員の数を含むかどうかは確認できない。

2015年9月1日からは申請書類の確認作業が開始された。

1951年の国民登録簿と1971年3月25日以前の有権者名簿からなる「レガシー・データ」が基礎であり、そこに記載された人間との関係を立証するために、6600万件以上の様々な記録が提出された。末端のNSKから始まる行政当局がこれらの膨大な証拠書類の信憑性を逐一検討するのであるが、インドの他州からの移民も出身地から取り寄せた書類を提出するわけであるから、他州への問い合わせも必要になる。登録簿作成期限が再三再四延長されるのもこうした作業量を考えれば無理もないことであった。

市民権の証明となる記録類は以下の表11のように限定されている。

List Aが「レガシー・データ」を含む市民権の証明度が高い記録で、本人がそれを保持していれば問題はないことになる。しかしList Aの記録が父母か祖父母に関する記録であるときは、List Bにある本人の記録で、List Aとの子、孫の関係を証明できないといけない。

この表の中の記録類で、とくに問題とされたのは、現住地の村落パンチャーヤト書記が発行した居住証明書であった。既婚女性の場合、結婚に伴う移動を証明する書類は通常存在しない。彼女らは有権者名簿からも排除されている可能性もある。学校も初等教育ですら途中で放棄している状況では証明書は入手しがたい。最高裁の指示により、村落パンチャーヤトの書記による居住証明書は、市民権立証資料として扱われないこととされた。しかし480万人がこの種の証明書しか提出できず、そのうち290万人が既婚女性であった。

かれらは2017年末の国民登録簿の記載対象とならなかった。本来「不法移民」の摘発という目的で始まったはずの国民登録簿の作成が、これまで教育などを通じて社会的に証明能力を備える機会に恵まれなかった人々を疎外する結果につながっている。

また、いわゆるボドラの平地部族とムスリムの混在している地域などでは、末端の行政が部族民を無条件に登録するいっぽうで、ムスリムの登録申請者には厳密な姿勢で当たるなどという状況もみられた<sup>93</sup>。こうして国民登録簿作成作業は、既婚女性やムスリムなど、特定社会に対する差別的な圧力となっている。

---

<sup>91</sup> 以下の記述は、*IE*, 27 Oct. 2017; 2 Jan, 7 Jan. 2018 による。

<sup>92</sup> 2011年センサスでの州人口は3120万人である。

<sup>93</sup> ムスリムへの差別的な扱いは、“As Millions Try To Prove Citizenship In Assam, One Man’s Story Reveals Perils of Proof,” *IndiaSpend*, October 28, 2017; “Crowds throng to check draft NRC, many Nellie muslims not on the list,” *Indian Express*, 2 Jan. 2018などを参照。既婚女性が国民登録で直面している状況は、<https://scroll.in/article/858540/stories-of-these-four-women-are-a-testimony-to-the-trials-and-tribulations-of-citizenship-in-assam> によるルポルタージュがすぐれている(2018年2月10アクセス)。

表 11 国民登録簿への登録条件になる証拠記録

List A	1971年3月24日の夜12時までに発行された以下の記録のうち1点					
(1)	1951年	NRC				
(2)	1971年3月24日の夜12時までに発行された有権者名簿					
(3)	土地、	借地記録				
(4)	市民権証明書					
(5)	永久居住証明書					
(6)	難民登録証明書					
(7)	パスポート					
(8)	生命保険証書					
(9)	政府発行のライセンスもしくは証明書					
(10)	政府公務員もしくは雇用証明書					
(11)	銀行もしくは郵便局口座					
(12)	出生証明書					
(13)	教育委員会ないし大学教育証明書					
(14)	裁判記録ないし裁判手続					
	上記いずれか一点と併せて補助的資料として用いるもの					
	(1) 既婚女性で婚姻後に移住したものは村落パンチャーヤト書記による証明書					
	(2) 配給カード（いずれも1971年3月24日夜12時までの発行）					
List B	List Aの登録者との関係を立証する以下の記録のうち1点					
(1)	出生証明書					
(2)	土地記録					
(3)	教育委員会ないし大学教育証明書					
(4)	銀行、生命保険、郵便記録証明書					
(5)	既婚女性の場合村落パンチャーヤト書記による証明書					
(6)	有権者名簿					
(7)	配給カード					
(8)	その他法律上有効な記録					

(出所) <http://nrcassam.nic.in/admin-documents.html> (2018年2月8日アクセス)。

## (2) 複雑化する市民権問題

アッサムでの国民登録簿作成作業は、アッサムにおける「不法移民」問題を最終的に解決するどころか、インドの市民権問題をさらに複雑化し、混乱に迫りやる結果を伴っている。いくつかの問題を指摘しておきたい。

第一に、さきに市民権法の2003年改正について触れた際に、1987年7月1日以前の出生者については市民権が認められると紹介したが、アッサムの登録簿作成作業においては、たとえこの期日以前の出生であっても両親が「レガシー・データ」に含まれなければ市民権を主張できない。市民権法の全インド的な規定と、アッサムにおける市民権解釈とは一致していないのである<sup>94</sup>。

第二に、登録簿自体が、新たな「不法移民」攻撃の対象になる可能性を秘めていること

<sup>94</sup> NRCを総括するP. ハジェラ自身、市民権は他州では出生だが、アッサムでは出自であると語っている(*IndiaSpend*, 28 Oct. 2018。ただし出生条件自体も2003年の市民権改正で限定を付されていることはすでに述べた)。

である。例えば、登録簿に記載されたのちに、特定の人物について他人が異議を唱えることも可能である。悪意による乱用は警告されているが、はなはだ危険な条項である<sup>95</sup>。

より根本的には、「アッサム合意」自体を覆そうとする動きが、この作業を契機として、市民権法第 6A 条違憲訴訟という形で提起され始めていることである<sup>96</sup>。この訴訟を担当した最高裁判事は、6A 上の違憲判断を最高裁の今後の対応に任せた。仮に新たな最高裁法廷が 6A 条を違憲とした場合、ふたたび 1966 年以降の移民の市民権認定をやり直す必要が出るなど、その影響は甚大である。あまり現実的な問題提起とは思えないが、1985 年のアッサム人民同盟政権の成立後も、「外国人」排除の効果が目覚ましくは見られないという現実を背景に、新たなアッサム民族主義（排外主義）が生まれているのではないかとも思われる。

第三に、1983 年法以来、二種の審判所での判定を通じて数としては多くないが、インド市民権が否定された約 6 万人の人口が存在する。それに加えて”D”有権者、そして国民登録簿の申請者の残りの 1390 万人からも一定数の「不法移民」がはじき出される。少なくとも数万人の「無国籍者」がこうした作業の結果生み出される。

しかし、二国間関係の悪化にしかならない強制送還はバングラデシュ側の同意がとれるはずがない。1960 年代前半や 1990 年代末にみられたプッシュ・バックのような強引な策に再び出るとは近隣政策として愚策である。残る道は、サンジーブ・バルアが示唆するように<sup>97</sup>、大量の stateless people を収容所 detention camp に送り込むことしかない<sup>98</sup>。こうした非人道的措置については、すでに国内外から厳しい批判の目が向けられ始めている。

---

<sup>95</sup> IE, 6 July 2018 によれば、2017 年 12 月 31 日に登録簿に記載された 1900 万人の中から、すでに 15 万人が「誤って」登録されたものとして削除されたという。まさにゴールの見えない作業である。

<sup>96</sup> IE, 16 May 2017。中央政府およびアッサム州政府を相手とする Assam Sammmilita Mahasangha, Assam Public Works, All Assam Ahom Association の 3 団体による、NRC 作成をきっかけとする市民権法 6A 条の最高裁違憲訴訟の判決(2014)は、<http://nrcassam.nic.in/index.html> に収録されている。判事は R. Gogoi と R.F. Nariman である。判決は Nariman によるもので、6A 条の違憲性は今後の最高裁の対応に任せ、従来の法制がいずれにせよ「外国人」摘発に効果を持たなかったことを指摘し、国民登録簿作成と国境フェンス建設の促進などを行政に指示する内容であった。

<sup>97</sup> Baruah, Sanjib, "Stateless in Assam," IE, 19 Jan. 2018; [Dutta 2018] も参照。作業が開始されたばかりの時期にも同じ警告がなされていた (Biswas, Joydeep, "The starkness of being nowhere," *The Hindu*, 10 Sept. 2015)。

<sup>98</sup> 2016 年 5 月現在、インド市民権を否定された人々は、アッサム州内 6 か所の刑務所に付設された収容所で抑留されている。その数は 2017 年 10 月の報道で 2000 人というものがある (*IndiaSpend*, 28 Oct. 2017)。州政府はゴアルパラ県ダクルビタ (Dakurbhita) に最大級の収容所を独自に建設する予定と伝えられる (*The Citizen*, 6 May 2016)。2018 年 5 月の下記記事によると収容所では食事や医療の体制が不備なため死者も出ているという (*Ganashakti*, 29 May 2018)。

インド行政職（IAS）出身の人権問題活動家ハルシュ・マンダル（Harsh Mander）は、アッサムの収容所での収容者の待遇や人権について最高裁に調査を要求し、2018年9月には最高裁が家族からの強制隔離を含む収容の実態に批判的な見解を示した<sup>99</sup>。

国外でも、在米インド人の中からの批判<sup>100</sup>、国連の強制収容問題担当官による調査<sup>101</sup>、アムネスティ・インターナショナルによる期限を明示しない拘留への批判<sup>102</sup>など、アッサムの収容所の実態についての関心と批判が高まっている。

### （3）白紙に戻されたアッサム州の国民登録簿

2018年7月30日の暫定リストの発表後、アッサム州政府は当初8月30日から1カ月間の予定で、不服申請の受付を行う予定であったが、手続きの不備を最高裁から指摘され、当初は9月25日から1カ月間、のち同年12月31日までの3カ月間を期限として受け付けることとした。不服は最終登録簿から漏れたもののみならず、登録簿への記載を不当とする除籍の告発も含まれている。いずれも、既存の100か所に加えて増設された外国人審判所が不服審査を担当する<sup>103</sup>。この手続きを経たのち、最終登録簿は2019年8月31日に発表されることとなった。

しかし8月31日までに登録を申請したのは400万人のうち360万人であった。この間、登録が取り消された住民も15万人あったので（*IE*, 27 July 2019）、登録漏れの住民数は合計で415万人、うち360万人が登録を申請したことになる。期限が近づくにつれて、新たに登録が認められたのは170万人にとどまり、残りの190万人が最終登録簿から漏れる可能性がでてきた。

ここに至って、中央と州のBJP政権はこれまでNRCを促進してきた立場から一転して、NRCへの不信を唱え始めた。彼らの主張によれば、本来登録されるべき住民が登録されず、登録されるべきでない住民が登録されているというのである。前者はヒンドゥー教徒とトライブ民であり、後者は東パキスタン（バングラデシュ）からの「不法流入者」である。その主張を裏付けるものとして、彼らは「不法流入」ムスリムの多い「はずの」バングラ

---

<sup>99</sup> *The Wire*, 13 Sept. 2018 (<https://thewire.in/rights/why-are-foreigners-kept-in-detention-centre-separated-from-families-sc-to-assam>).

<sup>100</sup> *The Wire*, 9 Sept. 2018 (<https://thewire.in/communalism/world-hindu-congress-chicago-rss-vhp-hindu-unity>).

<sup>101</sup> *The Scroll.in*, 17 Dec. 2018 (<https://scroll.in/latest/905985/assam-nrc-we-fear-the-entire-process-is-stoking-ethnic-tensions-un-experts-tell-india>). インド外務省は回答を拒否した。

<sup>102</sup> *IE*, 24 Nov. 2018. この記事では2018年9月25日現在、収容所に拘留されている「外国人」は1037名とされる。

<sup>103</sup> 新聞記事（*IE*, 3 June 2019）では当初1,000か所の増設とされたが、2019年9月までに増設されたのは200か所であった（<https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/assam-government-to-set-up-foreigners-tribunal/articleshow/71263494.cms>）。



デシ国境沿いの諸県では非登録人口の比率が低く、ヒンドゥー教徒やトライブの人口が多い内陸県でその比率が比較的高いという主張をもちだした。こうした主張をもとに、アッサムの BJP 州政権は最終登録簿に漏れた住民（＝彼らの主張ではヒンドゥー教徒とトライブ民）を救済する立法措置を示唆し、最高裁に対して国境県と内陸県双方を対象とするサンプル調査を要求した。この要求が却下されるや、中央と州の BJP 政権は莫大な費用と大量の州公務員を動員して作成した NRC 登録簿を受け入れないという立場を表明した（*IE*, 21 Nov. 2019）。

中央のモディ政権もこれと歩調を合わせ、シャハ内相は、最終登録簿の発表後には、アッサムの NRC を否認するだけでなく、新たに全国規模で NRC を実施し、アッサムの登録簿もやり直すとを発表した（*IE*, 19 Sept. 2019）。また以下に述べるように、モディ政権はこれと並行して、市民権法の改正によるヒンドゥー教徒ら難民への市民権付与立法を提起しており、これが成立すれば、アッサムも含めて今後実施される予定の NRC から漏れたヒンドゥー教徒らは、市民権法によって救済される道が開かれる。アッサム州副首相は、市民権改正法案（略称 Citizenship Amendment Bill=CAB、成立後は CAA と呼ばれる）が成立すれば、収容所 Detention camp はムスリムの「不法流入者」を抑留するための施設になろうと公言した<sup>104</sup>。カルナータカ州をはじめ、BJP 与党州はアッサム州と同様の「不法流入者」収容所の建設にも着手している<sup>105</sup>。NRC は市民権法改正とワンセットになって、インド市民たるムスリム住民の頭上にかざされる「ダモクレスの剣」となるのである。

アッサムでの NRC の経験は、3 千万人規模の人口を対象とする登録簿の作成ですら、いかに多大なコストを伴うものであるか、またそれが BJP の新たな市民権法改正とあわせて、マイノリティに対する排除制度として機能を始めれば、国民を宗教的な基準でいかに深く分断するものであるかを垣間見せた「実験」であった。2019 年 5 月に第 17 次連邦下院選挙で成立した第二次モディ政権は、こうしたコストも顧みず、選挙での信任を盾に全国規模の NRC 作成、新たな市民権法立法化へと踏み込んだのである。

第二次モディ政権下での市民権法改正の動きを理解するには、2014 年 5 月以降のモディ政権下での市民権法改正をめぐる動きにさかのぼって考察する必要がある。

#### 4. モディ政権下の市民権問題

##### (1) 市民権法にもちこまれた宗教的帰属

市民権における宗教帰属のあからさまな持ち込み、さかのぼる 1950 年のアッサムからの

<sup>104</sup> “Once CAB passed, detention camps will shut for non-Hindus, Buddhists, Jains, Christians,” *IE*, 24 Oct. 2019. この記事の表題には誤りがある。non-Hindus ではなく Hindus である。

<sup>105</sup> *The Wire*, 3 July 2020 (<https://thewire.in/government/assam-karnataka-detention-centre-foreigners-deportation>).

移民排除法を嚆矢として、コミユナル暴動を契機とするヒンドゥー難民の大量流入の際にもみられたことであるが、2014年に成立したBJPのモーディー政権は、ヒンドゥー教徒をはじめとする特定の教徒に対する市民権法制の有利な運用を、正面切って行っているのが特徴である。

他方で、モーディー政権下では、ムスリムに対する暴力を含む社会的圧力が著しく強められている。政権発足以降、ヒンドゥー教徒への改宗、宗教間の男女交際や婚姻への実力による妨害、牛保護の名による無差別な暴力など、民族奉仕団傘下のさまざまな団体による実力行動が、公的な制裁を受けることなく続いている現実がある。ヒンドゥー「難民」の受容と国内のムスリムの排除がここでもコインの表裏のごとく並行して進んでいる。

2014年の連邦下院選挙中にアッサムおよび西ベンガルでモーディー自身も訴えた、バングラデシュからの「不法移民」（事実上、ムスリム）の摘発と追放<sup>106</sup>、それと対をなす、パキスタンやバングラデシュにおいて「迫害された」ヒンドゥー教徒へのインド市民権の付与が公言されている（マニフェストでは「インドは迫害されたヒンドゥー教徒の natural home である」と記された）。これは印パ分離独立以来、国境を越えた宗派暴動が発生するたびに頭をもたげてきた「ヒンドゥー国家論」あるいは「人口交換論」そのものであり、市民権と宗教の同一化の論理である。全人口の8割を占めるヒンドゥー多数派の論理が濃厚な、このような理念は、選挙戦全体としては正面に出されることはなかった。しかし、これは単なる選挙用の一時的な方便ではなく、新政権の理念的基礎の一部なのである。

そうした公約の実施のために、モーディー政権は二つの手法を併用している。一つはいうなれば正面突破作戦であり、市民権法そのものを改正し、周辺ムスリム諸国の宗教的マイノリティ（主眼がヒンドゥー教徒にあることは間違いない）を「宗教的迫害」の犠牲者として受け入れ、インド市民権を付与する手法である。

モーディー政権は、この「公約」にそって市民権法改正法案を2016年7月19日に連邦下院に上程し、アフガニスタン、パキスタン、バングラデシュからの「迫害されたヒンドゥー教徒、シク教徒、仏教徒、ジャイナ教徒、パルシー、キリスト教徒」で、2014年12月31日以前にインドの入国したものは、市民権法第2条に定める「不法移民」とはみなされないとする例外規定を挿入し、インドに6年以上居住したことを条件に、登録による市民権付与の道を開こうとした<sup>107</sup>。しかしこの法案は野党の反対を受けて同年8月12日に両

<sup>106</sup> アッサム州で、移民をむしろ保護する立法だとして不法移民排除法(IMDT Act)の憲法違反訴訟を起こし勝訴したS. ソノワル(Sonowal)を、BJPはラクイムプル連邦下院選挙区から当選させた。ソノワルは連邦政府閣外相に登用された(青年・スポーツ等担当)のち、2016年4月の州議会選挙でのBJPの勝利で州首相に就任した。モーディー政権下の「不法移民」問題については[Mehta 2018]も参照。

<sup>107</sup> 法案のテキストは [http://www.prsindia.org/uploads/media/Citizenship/Citizenship%20\(A\)%20bill,%202016.pdf](http://www.prsindia.org/uploads/media/Citizenship/Citizenship%20(A)%20bill,%202016.pdf) 所収による(2018年2月12日アクセス)。

院合同委員会に付託された。アッサム州ではアッサム学生同盟や BJP の連合政党が、バングラデシュからのヒンドゥー教徒流入者への市民権付与に強く反対している。特定宗教の教徒を対象に市民権付与を可能にする法案が憲法第 14 条の平等権に抵触することはあまりにも明白である。

2018 年 12 月 31 日の両院合同委員会は賛成多数で法案の議会提出を決定し、翌 2019 年早々に審議が再開された。しかし AASU をはじめとする 30 団体は、法案が連邦下院を通過する 1 月 8 日には法案に反対するアッサム・バンド（ゼネスト）を敢行した。またアッサムの AGP をはじめ、東北部での BJP の協力政党も法案に難色を示した。第 17 次連邦下院選挙を前にして、これら諸政党の協力を必要としたモディ政権は、選挙後に法案を再提出することを表明したうえで、上院での採決を断念した。こうして連邦下院の解散とともにこの法案は、いったんは廃案となった。

## (2) 内務省告示による事実上の市民権法改正

しかし政府にはもう一つの手法が残されている。それは、出入国や市民権関連の規則の緩和によって、事実上、宗教的マイノリティに限ってその受け入れを促す手法である。いわば裏口からの法改正の動きである。

政権はまず、2015 年 9 月 7 日付けの内務省告示および命令で、Passport (Entry into India) Rules および Foreigners Order を修正し、「宗教的迫害ないしはその恐れ」によりパキスタンおよびバングラデシュから、2014 年 12 月 31 日以前にインドに入国したヒンドゥー教徒、シク教徒、仏教徒、ジャイナ教徒、パルシー、キリスト教徒は、パスポートなどの正式の書類なしに、あるいは正式書類の期限が失効していても、入国および滞在を許されるとした<sup>108</sup>。

さらに続けて、さきの市民権法案への同意が議会で手間取るなか、2016 年 12 月 23 日には、中央政府は市民権法にもとづく命令を発し、特定の県長官に登録（ないし帰化）にもとづく市民権付与の権限を委譲することを許した。特定された県はすべて現時点で BJP 州政権のもとにある<sup>109</sup>。また、同時に市民権規則も改正して県長官以外の地方行政官僚にも

---

<sup>108</sup> Notification G.S.R. 685(E)および Order G.S.R.686(E), *The Gazette of India, Extraordinary*, Pt. II S.3 (i), September 8, 2015。市民権改正法案と異なるのはアフガニスタンが含まれていないことである。対象となるマイノリティは改正法案と同じ表現になっている。

<sup>109</sup> Order S. O. 4132 (E), *The Gazette of India, Extraordinary*, Pt. II S. 3 (ii), December 23, 2016. それらの県は以下のとおり。チャッティースガル州ラーイプル、グジャラート州アフメダーバード、ガンディーナガル、カッチ、マディヤ・プラデーシュ州ボーパール、インドール、マハーラーシュトラ州ナーグプル、ムンバーイー、プネー、タネー、ラージャスターン州ジョドプル、ジャイサルメール、ジャイプル、ウッタル・プラデーシュ州ラクナウー、デリー連邦直轄領ウェスト・デリー、サウス・デリー。上記以外の地域では、その属する州もしくは連邦直轄領の内務次官が同様の権限を持つ。



登録による市民権付与権限を委譲し、登録手数料も大幅に引き下げた<sup>110</sup>。

これは、議会を通さずに、事実上市民権法の改正にひとしい運用を規則で実施してしまうという行政権の乱用である。NDAはヴァージューペーイー政権期にも任期満了直前の2004年2月28日に、グジャラートの4県、ラージャスターンの2県を対象に、同様の権限を県長官（Collector）に与えている。2016年にはそれをより大規模に実行したわけである<sup>111</sup>。

これらの措置を積極的に活用しているのも、いうまでもなく BJP 与党州である。パキスタンからの流入時期は10年あるいはそれ以上とさまざまであるが、2017年7月から10月にかけて、グジャラート州で114名、ラージャスターン州で3名、チャッティースガルで60名のヒンドゥー教徒に対して、帰化条項をもとにした登録によりインド市民権が付与された<sup>112</sup>。

さらに、モーディー政権はこうした動きと並行して、最近ではアルナーチャル・プラデーシュに現在居住するチャクマ、ハジョン難民らへの市民権付与など、従来からインド市民権を要求してきた北東インドの少数集団（仏教徒とヒンドゥー教徒）への市民権付与に積極的である。チャクマの場合、東パキスタン時代にチタゴン丘陵のカプタイ湖造成による水没のために、アッサム州のレドから、現在のアルナーチャル・プラデーシュ州ティラプ地域に移動したのであり<sup>113</sup>、ハジョン（アッサムのボドと同じチベット・ビルマ語族の民族）の場合はマイメンシンなど東パキスタン、バングラデシュ北部からの流入民であ

---

<sup>110</sup> Notification G.S.R.1168 (E), *The Gazette of India, Extraordinary*, Pt. II S. 3 (i), December 23, 2016.

<sup>111</sup> Notification G.S.R. 168(E9), *The Gazette of India, Extraordinary*, Pt. II S. 3 (i), 1 March 2004. 両州とも対象は、1965年と1971年の印パ戦争にともないインドに移動し、インド市民と結婚したものの子孫およびパキスタン市民権を有するヒンドゥー教徒であり、あるいは恒久的な居住の意図をもちインド入国後5年間以上経過したものである。グジャラートの場合はカッチ、パタン、バナスカンタ、アフマダーバード県、およびその他の県（この場合は登録権限は州内務次官）、ラージャスターンはバドメルとジャイサルメールに限定される。内務省の調査ではこの時期、二州には約5000人の該当者がいた（*IE*, 18 Jan.; 15 Feb. 2004）。

<sup>112</sup> 以下の新聞記事を参照（いずれも2018年2月10日アクセス）。

<http://www.opindia.com/2017/07/more-than-100-hindus-from-pakistan-get-indian-citizenship-in-gujarat/>

<https://timesofindia.indiatimes.com/city/jaipur/three-displaced-hindus-from-pakistan-granted-citizenship/articleshow/59163966.cm>

<http://www.opindia.com/2017/10/chhattisgarh-govt-helps-provide-citizenship-to-60-pakistani-hindus-will-further-aid-600-700-such-hindus/>

<sup>113</sup> チャクマの人々による市民権要求の訴訟は Singh[2011: 873-875]および Roy[2016: 121-132] 参照。チャクマはバングラデシュのチッタゴン丘陵地区に隣接するミゾラム州にも避難している（Sangkima[2004]を参照）。

る<sup>114</sup>。しかし、アッサムへのヒンドゥー教徒難民受け入れの市民権法案(2016年)と同様、BJP 与党州である地元のアルナーチャル・プラデーシュでの学生らの反対にあって実施が難航している<sup>115</sup>。学生らは州外に居住することを条件に市民権を認めるとするが、チャクマおよびハジヨンの代表を交えた中央政府との交渉が続いている<sup>116</sup>。

モーディー政権のチャクマ、ハジヨンに対する配慮は、ミャンマーのムスリム・ロヒンギャ難民に対する政府与党の排除的な姿勢とは対照的である<sup>117</sup>。またパキスタンからのヒンドゥー難民への配慮の陰に隠れているのは、パキスタンからインドに婚入したムスリム女性や、インドの女性でパキスタンに婚出したのちに単身もしくは家族ともどもインドに移住した人々の市民権である。しばしば報道はされるものの彼らの地位についてのまとまった情報は欠けている<sup>118</sup>。

このように、難民や、婚姻などを理由とする国際間移動に対する政権の対応には、ヒンドゥー至上主義的な立場が明確に反映されている。ただ繰り返し述べているように、市民権に対する宗教基準の導入は、東北インドで典型的に見られるように、民族(言語)集団を基盤にした地域的なナショナリズムからの強い反発を招いている。

### (3) 市民権法改正法案の再提案と反対運動の本格化

#### 改正法案、連邦議会で成立

2019 年の下院選挙で再度政権に就いた BJP は 2016 年に提出した改正法案を、2019 年 12 月再び連邦議会で提出した<sup>119</sup>。すでに紹介した内務省告示の存在によって、市民権の改正自体、本来不必要なはずである。内務省告示ではすでに、パキスタン、バングラデシュからの「宗教的迫害」を受けた流入難民に市民権を付与する道が開かれているからである。

---

<sup>114</sup> 印パ国境地域に居住していたハジヨンはインド共産党の影響下で反地主闘争をすすめていたために、分離独立直後から東ベンガル(パキスタン)政府の弾圧策の対象であった(佐藤 [2005a: 15]参照)。

<sup>115</sup> *IE*, 14 Sept. 2017, 21 Oct. 2017 によれば、アルナーチャル・プラデーシュ州側は文化的な摩擦と将来的な指定部族扱いの可能性を危惧している。

<sup>116</sup> *The Hindu*, 7 Jan. 2018.

<sup>117</sup> 民族奉仕団の機関紙 *Organiser*, 24 Sept. 2017; 1 Oct. 2017 におけるロヒンギャ関係の特集記事を参照。ロヒンギャ難民についてインド政府は、彼らを基本的に治安上の問題としてとらえる観点に立っている(*IE*, 20 March 2018)。IMDT 法違憲論とその立脚点は同じである。

<sup>118</sup> 一例だが、デリーのトゥルクマーンゲート地区に住む結婚 30 年になるムスリム夫婦の事例が *IE*, 5 May; 9 May; 6 Aug.; 8 Aug 2013 に詳しく紹介された。UP 州のメーラト市ではパキスタン市民権からインド市民権に切り替えられないムスリム女性が 42 名いると報じられた(*The Hindu* 23 July 2016)。

<sup>119</sup> 新たな市民権改正法案は 2016 年の法案で、市民権取得の必要居住期間が最低 6 年とあったものを 1 年短く 5 年間とした。また 2003 年の法改正で導入した海外インド市民(OCI)の資格剥奪の根拠にインド政府が指定する法律に対する違反というあいまいで幅広い規定を挿入した。基本的には 2016 年法案と同じものである。

アフガニスタンは告示に追加すれば済むことである。にもかかわらず法案にこだわるのは、モーディー政権が、全国的な国民登録簿の作成と合わせて、市民権法改正によって、国民を宗教的に分断する手段を手に入れたいからである。せんじ詰めれば国民登録簿によってムスリムを排除し、市民権法改正によって、そこから漏れるかもしれないヒンドゥー教徒を救済すること、これが権力についてのヒンドゥー至上主義者の狙いだからである。

2019年10月に入り、11月18日から始まる冬季国会での法案提出を視野に、アミト・シャハ内相が東北インドの諸勢力との協議を続け、説得活動を展開した。難民の流入を危惧する政党や学生組織をはじめ、北東部諸州での改正法案への反対は根強かったが、下院会期の冒頭に、政府は内相、安全保障補佐官を中心に情勢分析を行った結果、法案提出を強行した。

12月4日、閣議は法案を承認し、同時に、北東地域におけるその適用範囲（難民が居住できる範囲）を狭めるべく、州内の自治地区<sup>120</sup>や外部のインド国民に対して入域許可（Inner Line Permit, ILP）が必要とされる三州（アルナーチャル・プラデーシュ、ナガランド、ミゾラム）を改正市民法の適用除外地域とした。また下院への法案提出日には、それまで ILP が必要とされていなかったマニプル州を、新たに ILP 適用州に指定するなどして、不満の声を抑え込もうとした（IE, 9 Dec. 2019）<sup>121</sup>。

こうして政権は12月9日に下院に法案を提出し、7時間の討論ののち、翌日0時02分に311対80の多数をもって法案を可決した<sup>122</sup>。続いて法案は12月11日に上院を通過した。直後からアッサム州をはじめ東北インドでは改正法に抗議するデモや集会が各地で開かれ、適用除外地区を広げて不満を抑えようとした政府の思惑は外れた。インド憲法の定める宗教中立性（政教分離）に反する改正は、ムスリムだけでなく幅広い世論の反発も招いた。

## 反対運動の全国的広がり

改正市民権法の撤回、国民登録簿（NRC）作成の中止を掲げる反対運動は、アッサムや北東地域のみならず、全国的に拡散した。特に首都デリーではジャミア・ミリア・イスラミーヤ大学（以下ジャミアと略）の学生らが激しい抗議活動を繰りひろげた。並行して西ベンガル、ケーララでも州政府の改正市民権法反対表明に合わせて大規模なデモ、集会

---

<sup>120</sup> インド憲法の第6付則に定められた自治県評議会（Autonomous District Councils）の管轄領域で、土地制度などに関して独自の規則制定権限が与えられている。

<sup>121</sup> 東北インドでの適用除外地域は、“Citizenship amendment law, decoded,” IE, 14 Dec. 2019 に地図で示されている。これにより適用される地域はほとんどアッサム州内とトリプラ州の一部に限定されることになったが、後述のように、除外地域でも改正法案への強い抗議の意思が示された。

<sup>122</sup> テキストは Gazette of India Extraordinary, Part II, Section I, No. 71, 12 Dec. 2019。また簡潔な解説は <https://prindia.org/theprsblog/explainer-citizenship-amendment-bill-2019> 参照。

が組織された<sup>123</sup>。

こうした市民権改正法反対の火に油を注いだのが、デリーの二つの大学で発生した警官と政府系学生団体による暴行事件である。12月15日には、夕刻から夜にかけてデリー警察によるジャミア大学構内、大学図書館などへの乱入事件が発生した。無抵抗の学生を警官が警棒で乱打し、大学図書館の機器を見境なく破壊した。ついで年を越した1月5日の夕刻には、BJPの学生組織のメンバーによるとみられる100人ほどの覆面部隊がジャワハルラール・ネルー大学(JNU)の学生寮に侵入し、3時間にわたって暴行と破壊行為を繰り返した。負傷者はJNU学生自治会長(女性)を含む学生、教職員を含め26人で、ジャミアとは逆に駆けつけた総勢700名の警官隊は、大学の門外に待機したまま、覆面部隊の暴行を抑えようとしなかった(IE, 16 Dec. 2019; 6 Jan. 2020)。デリー警察は連邦政府内務省の管轄下にあることを付言しておこう。

ジャミア、JNUと(それ以前に警察の弾圧があったアリーガル・ムスリム大学も含め)、相次ぐ大学や学生、青年への暴行に、市民権改正と国民登録簿作成に反対する世論は敏感に反応した。とくに注目に値するのが、娘、息子の安全と学業の将来を危惧する親たち、なかでも母親や主婦の果敢な街頭抗議行動である。ジャミアでの警察の暴行に抗議して、デリー東南部、ジャミアの南にあるシャーヒーン・バグでは、事件の直後から多くの女性が座り込みの抗議活動を開始し、シャーヒーン・バグの名は反対運動の象徴的な存在となった。シャーヒーン・バグに呼応して、コルカタのパーク・サーカス広場をはじめ、全国の都市で女性による座り込み集会が組織されている。2020年1月末には、デリーだけでもその数は15か所にのぼった(IE, 28 Jan. 2020)。

シャーヒーン・バグの座り込みにはヒンドゥー、シクらの団体や個人も参加し、広場にはマハートマー・ガンディーや憲法起草委員長であったB.R.アンベードカルの肖像がそこかしこで掲げられ、舞台や小グループの集会では、「われわれ人民は……」にはじまり、主権、社会主義、政教分離主義、民主主義を謳う憲法の前文が朗読された。参加者は「われわれはみな(Hum sab)」の掛け声に「一つ(平等)だ(Ek hai)」と応じた。市民権改正法や国民登録簿を国民の分断に利用することは許されないという意思表示である。

反対運動が従来街頭行動などに参加したことのない多数の主婦や母親、特にムスリム女性の参加に支えられている背景のひとつには、公式書類の提示を義務化している国民登録手続きの問題がある。出生や教育の場面で軽視されがちな女性には、アッサムの国民登録簿作成過程で見てきたように、自己証明用書類をほとんど持たない人々も多い。年齢が

---

<sup>123</sup> 2020年1月末までに改正市民権法への反対決議を行った州議会にケーララ(与党は左翼戦線)、パンジャブ(同会議派)、ラージャスターン(同会議派)、西ベンガル(同全インド草の根会議派)の4州がある。チャッティスガル州(同会議派)も州議会決議の準備をしている。テーランガナ州(同テーランガナ人民会議)政権も反対の意思表示を行っている(IE, 28 Jan. 2020)。

上がれば上がるほど、その傾向は強いだろう。デリーのある地区の座り込み集会に参加した母親（ムスリム）は記者の取材にこう答えている。

「この数年間私たちは我慢に我慢してきた<sup>124</sup>。あげくには *nagarikta*（市民権）まで奪われようとしている。書類なんかどうやって持ってくるんですか。たとえあったとしても出すつもりはないわ。」（*IE*, 28 Jan. 2020）。

アッサムの国民登録簿作成では、一つの家族の中で登録されるものとされないものが発生した事例も数多い。市民権改正法と国民登録がセットになって実施されれば、インド全域で家族の分離の悲劇が生まれることになる。とくに自己証明の手段を持たない女性が排除の対象になりやすい。市民権における「ジェンダー」の問題がここにある。

改正市民権法が撤回されるまで座り込みを解かないという参加者の決意の一方で、モーディー政権と BJP はシャーヒーン・バグをムスリムと分裂主義者、反国家主義者の扇動として敵視している。しかし 2020 年 1 月 26 日の共和国記念日にはシャーヒーン・バグでは宗派を超えてインド国旗を掲げた大規模な群衆の祝祭が催された。モーディー政権下で差別に抗議して自殺した不可触民大学院生（*Rohit Vemula*）と列車の中で暴行を受け殺害された 16 歳のムスリム青年（*Junaid Khan*）の母親二人がインド国旗の掲揚をおこなった。

モーディー政権は 2014 年以来、もっぱらマハートマ・ガンディーを「清潔なインド（*Swachh Bharat*）」キャンペーンに利用してきたが、今回の市民権法改正反対の運動は、「ムスリム・ヒンドゥーの友愛」というモーディー政権が無視してきたガンディーの核心の主張を前面に打ち出している<sup>125</sup>。モーディー政権がこの間、ガンディーを矮小化して総取りしようとした彼の遺産を、庶民が改正市民権反対運動をつうじて取り返えそうとしている。

反対運動の高揚に対してモーディー政権が譲歩する兆候は見えない。12 月末になって、モーディーも含め数名の閣僚が、国民登録簿はまだ議論したこともなく、実施と決まったわけではないし、改正市民権法は、難民に市民権を与えるだけで、だれの市民権を奪うものでもないと言出し始めた（*IE*, 21 Dec. 2019; *The Hindu*, 23 Dec. 2019）。これは市民法改正と国民登録簿作成とを切り離して、反対者の不安をかわすことが狙いである。内相アミト・シャハが 2019 年 9 月以来なんども繰り返してきた全国的国民登録簿による「不法流入者」の排除という発言とも矛盾する。またその場合でも、2021 年センサス（国勢調査）と同時に、国民登録簿に性格のかなり近い国民人口簿（*National Population Register, NPR*）は実施

---

<sup>124</sup> 2014 年のモーディー政権成立以来のマイノリティに対する殺戮、暴行、社会的な排除行為などを指す。

<sup>125</sup> 歴史家のラーマチャンドラ・グハ（*Ramachandra Guha*）は、ヒンドゥー・ムスリムの友愛を抜きにガンディーを語るのは、相対性理論抜きにアインシュタインを語り、進化論抜きにダーウインを語るようなものだと言ったそうである（*Maria Abi-Habib*, “A law in India leads to protests and a tussle over Gandhi,” *International New York Times*, 31 January 2020）。

を予定している。NPR の調査項目がどのようなものになるかは、反対運動の動向を見極めながら政府が今後調整するのであろう。

### 国際化する市民権改正問題

また、改正市民権法は国内の強い反対だけでなく、国外からの厳しい批判の眼にもさらされている。

第一には、改正法がアフガニスタン、パキスタン、バングラデシュで「宗教上の迫害」が行われている（あるいは、過去に行われた）ことを前提にした法律である点である。名指しされた3国にとっては快い改正ではない。実際バングラデシュは法案の上院通過直後の外相訪問を取りやめた。また2016年からごく最近まで、インドの国内問題だとして静観を決め込んできたハシナ首相も2020年に入り、不必要な立法ではないかと初めて批判に転じた（*The Wire*, 19 Jan. 2020）。

さらに12月15～17日に予定された日本の安倍首相の訪印も、首脳会談の開催地であるアッサム州のガウハティの治安悪化を理由に直前の12月13日に延期が発表され、2020年にもち越された。

欧米からの批判では、「アメリカ合衆国・国際宗教の自由委員会 USCIRF」が、いち早く市民権法案の下院通過時点で法案に対する危惧を表明した。委員会は法案をインドの政教分離の多元主義とその憲法に反するものだとして断じて、かりに法案が成立した際には、内務大臣と主要な指導部への制裁をアメリカ合衆国政府に提案するとした<sup>126</sup>。

また、米下院は1月29日、人権等に関する二つの小委員会で、インドも対象として、アムネスティ・インターナショナルなど4団体からのヒアリングを行った。アムネスティの代表は、改正市民権法が「甚大な人的苦痛を伴う、世界最大の無国籍状態の危機をもたらしかねない」と警告を発した（*The Hindu*, 30 Jan. 2020）。

欧州議会では、インドの市民権法改正に対する批判的な決議が、議員数では議会の過半数を占める5つのグループによって提出されたが、2020年3月中旬のEU／インド定期首脳会議への影響を危惧した欧州議会は採決を首脳会議以降、おそらくは4月初めまで延期した（*IE*, 30 Jan. 2020）。

ロヒンギャ問題というまでもなく、難民、移民問題が世界規模での注目を集める中で、インドの市民権法改正あるいはまた、アッサムから全国に広げられつつある収容所問題を、単なる「国内問題」として済ませるわけにはいかないことをインド政府は早晩認識せざるを得ないだろう。この問題はより根源的な人権と民主主義の問題に通じているからである。

---

<sup>126</sup> <https://www.uscifr.gov/news-room/press-releases-statements/uscifr-raises-serious-concerns-and-eyes-sanctions>（2020年1月20日アクセス）。同委員会のその後の対応については1月末現在では不明である。

## むすび——シティズンシップと今日のインド国家

本稿では、冒頭の問題提起でインドの北東地域の移民規制問題を、シティズンシップにおける宗教中立性のゆれ、多文化社会と単一市民権、出入国管理やシティズンシップ証明の困難さという三つの問題領域の重合現象としてとらえるという視点を提示した。以下この3点に沿って本稿の内容を整理してむすびとする。

第一に「移民」のシティズンシップ問題についていえば、アッサム地方は南アジアの辺境に位置したため、植民地期以降、茶園の労働需要、平野部への入植など様々なかたちでのインド内外からの移民の流入がみられた。植民地支配のもとではこれらの移民はひとしく英領下の臣民として扱われたが、第二次大戦後、ここにいくつもの「国民国家」が成立し、入り組んだ国境が生まれたところから、この地域における複雑なシティズンシップ問題が産み落とされることになった。

なかでも、アッサム州におけるベンガル・ムスリム農民のシティズンシップ問題は、独立インドのシティズンシップの性格をめぐる一つの試金石となった。20世紀初頭以降、ブラフマプトラ川の低地帯に入植したベンガルからのムスリム農民は、インド・パキスタンの分離独立に際してしばしば排斥の対象となったが、憲法上の宗教中立的な市民権概念にもかかわらず、独立後、彼らは連邦立法による排除の対象とされた。いっぽう、すでに紹介したように、アッサム州には同じく分離独立を契機に多数のベンガル・ヒンドゥー難民が流入しており、かれらは市民権規定上の登録の有無にかかわらず、すくなくとも市民権の規範レベルでは排除の対象とされなかったのである。インドのシティズンシップ解釈に、多分にコミユナルな（宗教集団的な）要素が混入せざるをえなかった事情がここからうかがわれる。ムスリム移民に対しては、その後1960年代に中印関係の悪化を背景に、軍事的、治安的な観点から大規模な排除政策が実施された。中国系住民も、排除の対象となった。1964年には印パ両国でのコミユナル暴動をきっかけに再び大規模な難民の発生がみられたが、インド政府はこのときも流入してきたヒンドゥー難民にたいしては、市民権付与に前向きな姿勢を示した。アッサムにおいては、原理的に宗教中立的な市民権概念が、現実の適応においてコミユナルな性格をあらわにすることがしばしば見られたのである。それは本論の最後に触れたように、今日のモーディー政権の市民権政策にも明白に表れている。

さらに、1980年代のアッサム州における「外国人」排斥運動は、難民の受容がひきこしたサブナショナルな対立という側面からも、南アジアのシティズンシップ問題の重要な側面を照らし出している。分離独立によるベンガルからの難民は、その最大部分は西ベンガルに流入したが、アッサムに流入したベンガル難民は、受け入れ社会との間に言語的な摩擦を生み出した。19世紀以来、アッサム語人口は、ベンガル語とアッサム語との言語的



近接性のゆえに、常に言語的アイデンティティに敏感であり、大量のベンガル難民の流入を必ずしも歓迎したわけではなかった。分離独立にともなう難民の受け入れという国家的要請は、アッサム社会において必ずしも無条件に承認されたわけではなかった。1960年に発生した言語暴動にみるように、この言語的摩擦はしばしば政治的な対立へと発展した。南アジア全域を視野に入れば、難民流入にともなう、市民権とサブ・ナショナリズムの相克というアッサムと類似の現象は、パキスタンにおいては、首都カラチの位置するスィンド州でもみられた。ここでは、インド中部、北部からスィンドの諸都市に流入したウルドゥー語を母語とするムスリム難民と、受け入れ社会を構成するスィンド語住民との対立が引き起こされた。

難民の受け入れにおける規範と現実のずれは、こうした言語的な敵対感覚のもとでは、その「非合法性」が一層顕著に意識されるだけでなく、文化的、政治的「侵略」として、受け入れ社会からの大きな反発を招くことになったのである。移民や難民の大規模な移動が発生した場合、こうした摩擦が避けがたいことを、現在の世界はあらゆる場所で経験している。

また問題が国家の安全保障との関連で認識されるのも今日の移民問題の特徴でもある。南アジア地域において、インドはバングラデシュ、ネパールなどの隣接諸国からの「移民」受け入れ国家となっている。とくに、バングラデシュ（パキスタン）から隣接するインドの諸州への流入民はインド独立直後から“侵入者 *Infiltrators*”という名称を付され、常に排除の対象となってきた。近年では、これら移民のムンバーイー、デリーなどの大都市への流入もめだちはじめた。「不法流入者」問題は「周縁」から「中心」へと浸透してきたのである。そして、1980年代以降のヒンドゥー・ナショナリズムは、かれらを標的のひとつとしている。とりわけ、首都デリーでは、BJPは国民会議派が票田として「不法流入者」を抱え込んでいるとして、選挙のたびごとに、「不法流入者」の排除を選挙民に訴えるようになった。ムスリムである移民は、ヒンドゥー・ナショナリストの格好の攻撃対象となったのである。また反移民キャンペーンにつきものの、都市における犯罪の増加、治安の悪化が、彼らの存在とも結びつけられることになった。

さらに、1999年の印パの軍事衝突（カールギル戦争）や9.11以降、国内へのムスリムへの「テロリスト」嫌疑と重ねあわされて、バングラデシュ・ムスリム移民の問題が国家レベルでのセキュリティの観点から重視された。コルカタでのアメリカ文化センター襲撃事件へのバングラデシュ・ムスリムの関与、さらには2016年のダカにおける「イスラム国」絡みの襲撃事件やインドの東部国境地域でのムスリム人口の顕著な増加が、従来からの「反ムスリム移民」政策のうえに、「反テロリズム」という新しいレッテルを貼らせているのである。2003年から2016～19年間のBJP政権による市民権政策には、ムスリムの排除というヒンドゥー至上主義の刻印がおされている。



最後に、出入国管理とシティズンシップ証明の困難さが、シティズンシップ問題にいくつかの特有な困難をもたらしている点について触れておこう。

国境管理についてみれば、とくにバングラデシュ独立を境に「概念的にも、物理的にもソフトな」国境から「不法流入者」対策として、フェンス敷設や国境周辺部での身分証明書の発行など、「ハードな」国境への転換がめざされているのである。

またシティズンシップの垣根は、インド・バングラデシュ間だけでなく、インド国内それ自体でも高められようとしている。アッサムでの国民登録簿の作成は、いささかあっけない「挫折」に終わったが、その作成の過程でアッサム人対非アッサム人マイノリティの対立を深めた。その余波は、アッサム周辺の北東諸州が競って、類似の国民（州民）登録制や、従来から存在した入域規制である **Inner Line Permit** 制度の強化や導入を求める動きとなって表れている。

さらに、アッサムでの国民登録簿作成過程ではっきりと見られたように、この作業は既婚女性やムスリムなど、特定社会に対する差別的な圧力となっている。本来「不法移民」の摘発という目的で始まったはずの国民登録簿の作成が、これまで教育などを通じて社会的に証明能力を備える機会に恵まれなかった人々を疎外する結果につながっている。

こうして、権力の座に就いたヒンドゥー至上主義、モーディー政権による国民登録簿作成と、あからさまな宗教基準を持ち込んだ市民権法改正のゆえに、いまや、「外国人」排除法制の問題は、北東インドという地域の問題を超えて、インド国家のもっとも本質的な問題、「インド国民」の定義の問題へと発展している。

## 参考文献

### インド中央・州政府刊行物

The Gazette of India (<http://www.egazette.nic.in>).

Government of Assam [2012] *White Paper on Foreigners' Issue*, (<http://assam.gov.in/web/home-and-political-department/white-paper1>).

Government of India, Ministry of Foreign 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.

Law Commission of India[2000], *One Hundred Seventy Fifth Report on the Foreigners (Amendment) Bill*, 2000, New Delhi.

## インド連邦議会刊行物

Lok Sabha Secretariat[1960] *Report, Delegation of Members of Parliament to Assam*, New Delhi.

DRSC on Home Affairs[2003], *One Hundred-Seventh Report on The Citizenship (Amendment) Bill*, 2003, New Delhi.

DRSC on Home Affairs[2011], *One Hundred and Fifty Ninth Report on The Citizenship (Amendment) Bill*, 2011, New Delhi.

## インド・パキスタン州議会議事録

*Assam legislative Assembly Debates (ALAD と省略)*

*East Bengal Legislative Assembly Proceedings (EBLAP)*

*East Pakistan Legislative Assembly Proceedings (EPLAP)*

## 英公文書館資料

DO 35/6644 Migration from East Bengal following introduction of India-Pakistan passport system

DO 196/157 Eviction of Moslems from Assam and Tripura 1963

DO 196/379 Hindu and Muslim refugees from East Pakistan in India 1964 (内容的には

DO 196/157 の続き)

## 英語文献

Barua, Indrani[1990] *Pressure Groups in Assam*, New Delhi, Omsons Publications.

Barua, Khanindra Chandra[n.d.] *Critical Days of Assam*, Gauhati.

Bhattacharyya, Nitya[2002] *Nostalgia*, Jorhat, Jayada Orakashan.

Chakrabarti, P.K..[1990] *The Marginal Men, The Refugees and the Left Political Syndrome in West Bengal*, Calcutta, Lumiere Books

Choudhury, Sujit[2007] *The Bodos, Emergence and Assertion of an Ethnic Minority*, Shimla, Indian Institute of Advanced Studies.

Deka, Meeta[1996] *Student Movements in Assam*, New Delhi, Vikas Publishing House.

Dutta, Akhil Ranjan[2018]”Political Destiny of Immigrants in Assam, National Register of Citizens,” *Economic and Political Weekly (EPW)*, 24 Feb. pp. 18-21.

Guha, Samar[c.1951] *Non-Muslim behind the Curtain of East Pakistan*, Dacca, East Bengal Minorities' Association.

Gupta, Shekhar [1984] *Assam A Valley Divided*. New Delhi, Vikas Publishing House.

Hazarika, Bolin and Arun K. Baishya (eds.)[2000] *State Politics in Assam [Recent Trends in the Government and Politics of Assam]*, Jorhat, Department of Political Science, J.B.College.

- Hussain, Monirul[1993] *The Assam Movement, Class, Ideology and Identity*, Delhi, Manak Publications.
- Lahiri, Pravash Chandra[1964] *India Partitioned and Minorities in Pakistan*, Calcutta, Writers' Forum Private Limited.
- Mahanta, Prafulla Kumar[1986] *Tussle between the Citizens and Foreigners in Assam*, New Delhi, Vikas Publishing House.
- Marsh, Yin[2015], *Doing Time with Nehru, the Story of an Indian-Chinese Family*, New Delhi, Zubaan.
- Mehta, Rimple[2018] "'Illegal' Bangladeshis in Akhand Bharat, Inscriptions of Race and Religion on Citizenship," *EPW*, 17 Feb., pp. 62-8.
- Mosahary, R.N. [2002] "Bodo student Movements" in Baruah, Apurba (ed.) *Student Power in North East India, Understanding Student Movements*. New Delhi, Regency Publications, pp.149-172.
- Mullik, B.N.[1971] *My Years with Nehru, the Chinese Betrayal*, New Delhi, Allied Publishers.
- Mullik, B.N.[1972] *My Years with Nehru, 1948-1964*, New Delhi, Allied Publishers.
- Murty, T.S.[1983] *Assam the Difficult Years, a Study of Political Developments in 1979-83*, New Delhi, Himalayan Books.
- Nag, Nibedita[2003] "Opposed to exodus," in Bagchi, Jasodhara and Shuboranjana Dasgupta (eds.) *The Trauma and the Triumph, Gender and Partition in Eastern India*, Kolkata, STREE.
- Neog, Maheswar[1976] *Annals of Asam Sahitya Sabha*, Jorhat, Asam Sahitya Sabha.
- Roy, Anupama[2010] *Mapping Citizenship in India*, New Delhi, Oxford University Press.
- Roy, Anupama [2016] *Citizenship in India*, New Delhi, Oxford University Press.
- Roy, Anupama and Ujjwal Kumar Singh[2009] "The Ambivalence of Citizenship, the IMDT Act (1983) and the Politics of Forclusion in Assam," *Critical Asian Studies*, Vol. 41, No 1, pp. 37-60.
- Sangkima (ed.)[2004] *Cross-border Migration*, Calcutta, Maulana Abul Kalam Azad Institute of Asian Studies.
- Sharma, B. L.[1968] *The Pakistan-China Axis*, Bombay, Asia Publishing House.
- Sharma, S.K. and Usha Sharma [2006] *Documents on North-East India, an Exhaustive Survey, Volume 5: Assam [1958 to Modern Times]*, New Delhi, Mittal Publications.
- Singh, Dr. Gurbax[2011] *Law of Foreigners, Citizenship and Passport in India*, New Delhi, Universal law Publishing Co.Ltd.
- Sinha, A.N.[1962] *Law of Citizenship and Aliens in India*, Bombay, Asia Publishing House.
- Tan, Tai Yong and Gyanesh Kudaisya[2000] *The Aftermath of Partition in South Asia*, London and New York, Routledge.

Verghese, B.G.[2010] *First Draft, Witness to the Making of Modern India*, Chennai, Tranquebar Press.

### ベンガル語、アッサム語文献

Akhtar, M. R.[1974] *Rupali Batasa Sonali Akas*, Dhaka, Maola Bradars (ベンガル語) .

Choudhuri, Rita[2010] *Mākām*, Guwahati: Jyoti Prakashan (アッサム語) .

Dhar and Sengupta[1964] *Simante andhakar*, Kalikata, Bak Sahitya (ベンガル語) .

### ジャワハルラール・ネルー著作集

*Selected Works of Jawaharlal Nehru* (SWJN).

*Jawaharlal Nehru Letters to the Chief Ministers* (JNLC).

### 新聞・雑誌類

*Link*

*Indian Express*

*The Hindu*

*Ganashakti*

*Organiser*

*IndiaSpend*

*The Citizen*

### 和文文献

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.

佐藤宏[2005a]「南アジアにおけるマイノリティと難民——国民国家形成期における東西ベンガル」『アジア経済』第46巻第1号、2-34.

佐藤宏[2005b]「南アジアにおけるコミュナル暴動とネルー・リヤーカト合意」『アジア経済』第46巻第7号、2-33.