

## 難民研究フォーラム クローズド研究会 報告書

### インド・アッサム州における市民権をめぐるエスニック・マイノリティの排除

研究会日時：2024 年 10 月 11 日（金）

報告者：木村真希子（津田塾大学教授）

専門：南アジア研究、エスニシティ、国際社会学

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 1. はじめに .....                 | 1  |
| 2. アッサム州概要と移民排斥の歴史 .....      | 2  |
| 3. 「市民権の危機」と市民権証明の困難さ .....   | 7  |
| 3-1. グローバルサウスにおける市民権の危機 ..... | 7  |
| 3-2. 文書による身分証明の困難 .....       | 8  |
| 3-3. 生体認証による監視と人種・民族的差別 ..... | 10 |
| 4. NRC 更新時の論争と社会的亀裂 .....     | 10 |
| 5. NRC の意図せざる結果 .....         | 13 |
| 6. 結論 .....                   | 14 |
| 質疑応答 .....                    | 16 |

#### 1. はじめに

2019 年 8 月にインドのアッサム州で全国市民登録簿（National Register of Citizens：以下、NRC）と呼ばれる市民名簿の更新版が公開された。約 3,000 万人のアッサム州の人が申請をしたが、そのうち 190 万人が登録されていない。「この人たちは無国籍になるのだろうか？」という事を非常に懸念する報道があった。結論から言えば、2024 年 10 月時点で大量の市民権の剥奪という事態は起きていない。

ただし、現在、アッサム州の州政権を担うヒンドゥー至上主義、宗教的ナショナリズムを標榜するインド人民党と、外国人排斥を主張するアッサムの学生団体の双方が更新版を拒否したために、大量の市民権の剥奪が起きていないというだけで、今後どうなるかはわからない。彼らがなぜ、せっかく作ったこの更新した名簿、つまり NRC 実施を拒否しているかというと、「多くのバングラデシュ人が登録されてしまったので受け入れられない」と主張しているためである。今日は、それにまつわる歴史的な背景と、具体的な被害について報告する。

**大量の無国籍者が生まれる状況にはなっていない一方で、事実上の市民権の停止のようなものが始まっているところもある。**しかし、インドでは今、すべての国民に「アーダール・カード」という、日本でいうマイナンバーカードのようなカードが発行されているが、それが一部の人たちに対して停止されているといった状況もある。NRC に関しては、今までインド、特にベンガル地域のムスリムを排除するために行っている措置で、彼らがターゲットになっているという指

摘が多い。確かにそういう側面もあるが、実際にはその被害を受けているのは必ずしも彼らだけではないところが、この問題の複雑さでもある。具体的には、自分の身分を証明するような書類を入手できない非識字層や貧困層の人たちが排除されている。単によそからやって来た人たちだけではなく、「土地の子」と呼ばれるような、植民地時代以前からアッサム州にいたような人たちでも被害に遭っている人はいる。市民権を認められずに基本的な権利や福祉にアクセスできない人々が出てきているのではないかと、**事実上の無国籍者（de-facto statelessness）になっているのではないかとということも指摘したい。**

これは一つの事例だが、この NRC にまつわる問題が示唆することとして、南アジア、あるいは東南アジア、それから世界の他の地域においても、証明書類で市民権を証明できない人々が結構な人数いるのではないかとということがある。例えば、タイやミャンマーの国境地域に、そういったマイノリティの人たちがいるということをよく聞く。アッサム州で現在問題になっていることでもあるが、デジタル化や生体認証という新しい技術の導入によって、証明書を持っていない人たちの区別が一瞬でできてしまうようになっており、持っていないことが多大な不利益をもたらすようになってきているのではないかと、という点も指摘したい。

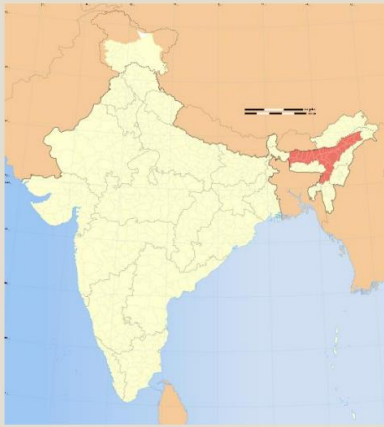
今日の目的は、この NRC の更新を事例に、主に二点のことを明らかにすることである。一点目が、グローバルサウスにおいて「市民権の危機」と言われるものを再定義することである。ヨーロッパや先進国で市民権の危機について論じられる場合には、外から移民や難民がたくさんやって来るという文脈で語られる。誰に市民権を与えるべきなのか、与えるべきではないのかといったことが議論される。一方、**世界では市民権を公的書類で判別できるかというと、そうではない。マイノリティへの迫害が、市民権の剥奪という形で起こるところもある。**その最悪の形態が、近年で言えば、ロヒンギャのように国外に難民が流出する事例であるが、それ以外にも様々な形で市民権の剥奪がある。アッサムの場合は無国籍になる懸念がある人数が 200 万人くらいと数が多いのでニュースになったが、目立った動きがないと忘れ去られてしまう。結構、あちこちである問題ではないかと思う。

二点目は、市民権の排除がもたらす影響の変化である。グローバル化の進展や初等教育の普及によって、昔であれば、例えば地域で農業を営む上では、市民権を証明できなくても大きな問題はなかったかもしれないが、そういう前提がなくなっている。特にデジタル化や生体認証技術の発展、デジタル ID などにより、最近では世銀など様々なところの開発援助の中で、いかにして ID を確認するかといったシステムができつつある一方で、身分を証明できない人がそこから排除されるということが起こっている。それにより、市民権を証明できないことの影響は、より深刻になっているのではないかと思う。

## 2. アッサム州概要と移民排斥の歴史

今日の舞台アッサム州について報告したい。私が主にフィールドにしているアッサム州は、この地図で赤くなっている部分である。

## 2. アッサム州概要と移民排斥の歴史



### ○ 概要

- 人口約3000万人(2011年センサス)
- 州公用語：アッサム語
- 宗教：ヒンドゥー教徒61%、ムスリム34%
- 識字率：約60%
- 主要産業：石油、茶園、木材 ー農業中心の後進州

### ○ 植民地期の人の移住

- 19世紀：イギリスによる茶木の発見により植民地化進行
  - 茶園の労働者として他州の先住民やネパール人が移住
  - 隣接するベンガル地域より、イスラーム教徒の農民が移住(コメ、ジュート)
  - ほか、ベンガル系ヒンドゥーの中間層、商人
- 1947年の独立時、人口の約30～40%は植民地化以降の移民

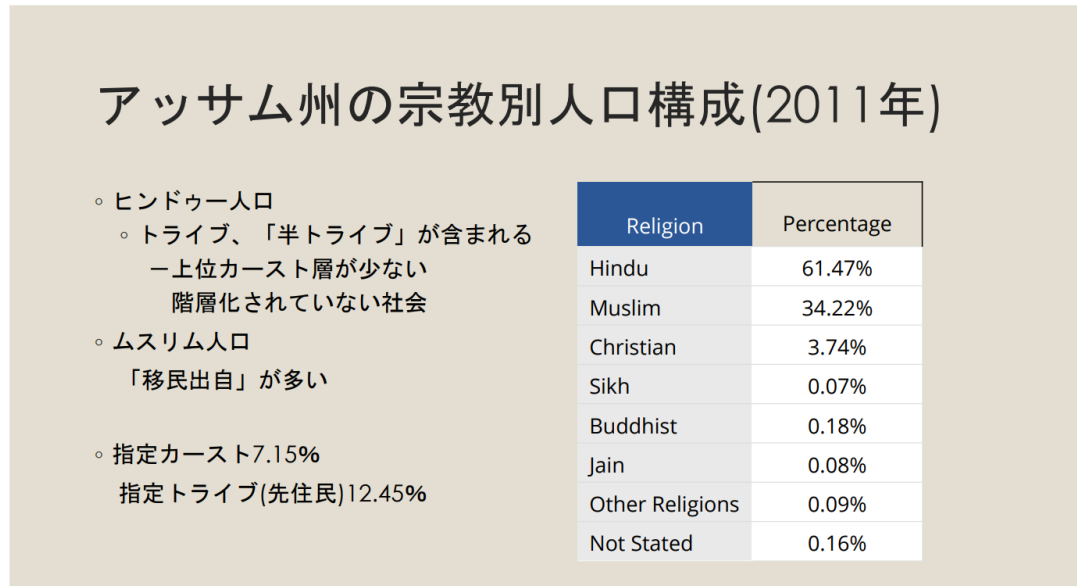
皆さんは紅茶のアッサムの産地としてご存知だと思う。アッサムと、それを取り巻くいくつかの州をインド北東部と呼ぶが、ここは飛び地のようにになっている。なぜこうなったのかは、後で説明したい。アッサム州自体の人口は、2011年のセンサス（国勢調査）で3,000万人といわれているが、今はもう少し増えていると考えられる。州の公用語はアッサム語で、宗教はヒンドゥー教徒が61%、ムスリムが34%である。人口構成については、後で詳しく報告するが、インドの中では比較的ムスリムの多い州である。主要産業は石油、お茶、木材である。基本的には資源供給地で、農業中心の後進州と呼ばれている。あまり発展している産業がないところである。歴史的な点は後で説明することにして、まずはアッサム州の人口構成を報告したいと思う。

インドの中でもアッサム州は、人口構成の実態を把握するのが少々難しい州である。それは「移民<sup>1</sup>」が入ってきたことによるものなので、移民のことを先に報告する。

アッサムは、植民地としてはインドの中では後発である。植民地時代の首都があったカルカッタがあるベンガル地域などは、16世紀ぐらいから植民地化されていたが、アッサムは、19世紀に入ってから本格的に植民地化されていく。イギリスは当初、植民地支配の手を広げることに積極的ではなかったが、お茶の木が発見されたことで、茶園の開発を目論んで植民地化を進めた。そのため、当初から、茶園を経営する層の人たちに対して広大に土地を払い下げることなどの植民地支配の形態が進められた。プランターと呼ばれる、イギリス人の茶園を作る人たちがやって来て茶園経営をしたが、自分たちは労働をせずに労働者を探すことになる。土地の人たちは嫌がって逃げてしまうため、他の多くのプランテーションと呼ばれる大規模農場と同じく、他のところから労働者を連れてきた。植民地期は他の植民地領から労働者を連れてくることも多く行われたが、インドはインド領内にたくさん人口がいたこともあって、主に他の州の先住民やネパール人を移住させていく。さらに、税収を上げるためや茶園の労働者を養うべく米やジュート、麻を生産するために、隣の人口過剰のベンガル地域（現在のバングラデシュと隣の西ベンガル州）から、開拓農民として人が連れてこられた。この時に来た人たちは主にムスリムである。

<sup>1</sup> ここでの「移民」とは、国外から来た人々だけでなく、インドの他州から来た人たちのことを含めて「移民」と呼ばれている。

そのため、インドの中でもアッサム州は、他の州からの「移民」が多い土地である。アッサムを含むインド全般の特徴として、他の州から来た人たちのことを移民と呼ぶこともある。センサスの中でも「Migrants」のカテゴリーの中に、他の州から来た人たちが含まれることもある。その結果、人口構成が非常に複雑になる。インドは全体で見るとヒンドゥー教徒が約 80%~90% で、ムスリムが約 10%の州がほとんどだが、アッサム州はムスリム人口が多い。



その背景には、やはり植民地期に同じインド領内であった隣の東ベンガル（現在のバングラデシュとなっている地域）からムスリムの移民がたくさんやって来たことがある。

もう一つ、アッサム州には上位カースト層が少ないという特徴がある。ヒンドゥーでは、四つのカーストに分かれ、さらにそこから排除される不可触民の人たちによって構成されるカースト制度を思い浮かべるだろう。ヒンドゥー教徒の中には、トライブと呼ばれる先住民の人たちからの改宗者や、その出自の人たちがかなり含まれる半トライブもいるが、トライブや半トライブは不可触民と同様にカースト外という扱いになる。現在では、カーストベースのセンサスが実施されていないため詳細は分からないが、アッサム州人口の 60%程度を占めるヒンドゥー教徒の中で、上位カースト層と呼ばれる、いわゆる上三つのカースト層に含まれる人たちは、州人口全体の 10%もいないのではないだろうか。

そういう意味では、アッサム州は階層化されていない社会でもあるし、誰がマジョリティなのか少し分かりにくい社会でもある。他の州ではヒンドゥー教徒が多数で、中でも上位カースト層の人たちが、経済的・社会的に上位層にいるが、アッサム州の場合はその層が極めて少ない。そのため、逆に言うと、彼らは「自分たちはいつかマイノリティになるのではないか」という恐れを常々口にする。これはやはり移民が多いことが背景にあるが、もう一つの理由としてカースト制度の上位層に含まれる人たちの人口が圧倒的に少ないのもポイントだと思う。

先ほどからトライブや先住民という言葉あまり定義せずに使っているが、基本的にインドにおいて先住民と呼ばれる人たちは、政府によって「指定トライブ」として定められており、そのグループが全人口の約 12%いる。この人たちも、かなり移民に対して反感を持っているが、それは後で説明する。



ここまで、アッサムの植民地化と移民の流入について報告した。次に先ほど紹介したアッサム州と北東部全体が飛び地のようにになっている背景を説明する。

現在のバングラデシュは植民地期には東ベンガルと呼ばれていた地域で、もともとは植民地インドの一部であった。この地域はムスリムが非常に多かったため、インドから 1947 年にパキスタンが分離独立する時に、この地域も東パキスタンとして分離することになる。ここで現在のインドから東ベンガルが切り離されてしまったために、アッサム州を含む北東部は飛び地のような形になっている。

この結果、独立時のアッサム州は今のインド北東部のほとんどの地域を占めていたが、その当時の人口の約 25%がムスリムであり、その過半数は東ベンガルからの移民だったと言われるような状況が生まれた。また、人口の約 10%が茶園の労働者であった。合計すると、人口の約 30%～40%が、植民地期が始まって以降に州の外からやって来た移民である。そのために、植民地支配の前からアッサムにいて「もともとの住民である」と自分たちを見なしている人たちと移民の間で、民族意識に大きな差がある。

以上がこの地域の特徴である。それを踏まえて、ムスリム排除の歴史的な背景を簡単に述べたい。このように、アッサム州のなかに「よそから来た人たち」がいる中で、特に排斥の対象となることが多いのは、ベンガルに出自を持つムスリムである。現在のバングラデシュにあたる地域から来た人たちの多くが、ベンガル語を話すイスラム教徒である。なぜ排斥の対象になるのかを歴史的な経緯を主に三点取り上げて報告する。

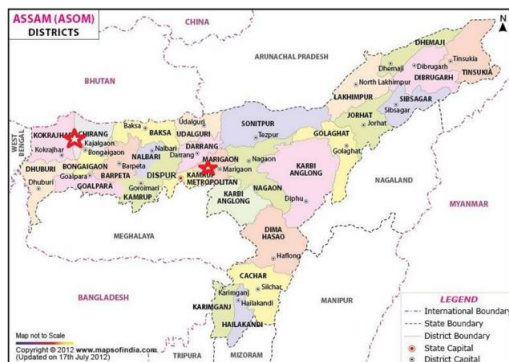
一点目は、彼らがベンガルに出自があるためだ。ベンガルはもともと植民地期の首都カルカッタを含む地域なので、ベンガル人もしくはベンガル人の中間層は、植民地期の中ではエリートだった。初期アッサム州がインドの植民地になった時には、「アッサム語とベンガル語は似ているという理由で、アッサム州の公用語もベンガル語で良いのではないか」という動きもあった。それに対してアッサム州の中間層の人たちが非常に反発したために、結局アッサム語とベンガル語は分けて管轄されることになる。インドの中でも、言語別のナショナリズムがあって、アッサムのグループは、その地域の中でも大きく支配的な地位にあったベンガルに対して、対抗心がある。

二点目は、このムスリムの人たちは開拓民であるためである。この人たちは、現金収入に結びつくような米やジュートの生産者として、アッサム州への移住が奨励されていた時代に来た人たちである。アッサムの人たちは、彼らがますます流入し、特に人口の 20%～30%になると、彼らがより多くの土地を所有していってしまうのではないかと考え、敵対視するようになる。実際に 1930 年の段階で、いずれアッサムはムスリムの人たちに占拠されるのではないかと懸念がでており、土地のアッサム人と、それに影響を受けたイギリス官僚が警鐘を鳴らしている。ただし、実際にこの移民の流入に伴う土地問題で大きな影響を受けたのはトライブと呼ばれるその先住民の人たちであるが、詳しいところは割愛する。

三点目、印パ分離独立は、アッサム州においても非常に大きな影響を与えた。1947 年に植民地インドが独立する際に、インドとパキスタンに分裂するのに先立って、1940 年代に植民地インドの中で、「自分たちは少数派のムスリムであり、インドとして独立するのではなくムスリム国家を希求する」と主張する政治的な団体が台頭してくる。アッサムの中では、ムスリム連盟と独立運動をしていたガンディやネルーの団体であるインド国民会議派が拮抗して、政治的な勢力となっていた。ムスリム連盟は、アッサム州の中でも移民政策をかなり推進していた。当時アッ

サム州の政権を担っていたムスリム連盟は、進行中の第二次大戦のための食料増産を目的とする「Grow More Food 政策」の一環であると説明したが、実際には、「ムスリムを増やせ政策」ではないかと揶揄されることもあったほどである。46 年になるとインド・パキスタン分離独立が目前に迫ってきた。イギリス側が当初出してきた案は、アッサムと東ベンガルを一緒にインド側に組み込むものだったが、その後に修正案として、アッサム州は東ベンガル、つまり現在のバングラデシュと一緒にパキスタンに組み込む案が出てきた。全インドの国民会議派は「独立するためには仕方ない」ということでこの提案を受け入れてしまったが、アッサム州の国民会議派が反対運動をし、なんとかそれを防いだ。このような過去があるため、アッサムの人々は「ムスリムの人々はアッサムをムスリム多数地域にするという政治的野心があり、アッサムはパキスタンやバングラデシュに吸収されるかもしれない」という不安を持っている。もちろん、実際に今の人口構成を考えると現実的な話ではないが、過去の経緯を考えるとこの不安には全く根拠がないわけでもないのが、この問題の難しさの一つでもある。

ムスリムとの間に対立や暴力的な攻撃が起きるのは、アッサムの歴史の中では珍しいことではなく、繰り返し起こってきたことである。例えばインド・パキスタン分離独立直後の頃には、反ムスリム暴動が起きていた。ムスリム人口は中部と西部に非常に多く、この星印のあたりで暴動がよく起きる。西部は国境を接しているため、ムスリムが川や陸地帯に入ってきてしまう。



## ムスリムへの暴力的な攻撃

- 1950年：反ムスリム暴動
  - 東パキスタンにおけるヒンドゥー教徒への襲撃
  - ゴアルパラ県、バルベタ県で約1000人殺害
  - 数万人のムスリムが東パキスタンへ
- 1979-1985年：反外国人運動
  - 特に1983年のネリーの虐殺：2000～3000人殺害
  - ターゲットはベンガル出自のムスリム
- 1990年代、2010年代：ボドランド運動
  - ムスリムやアディヴァシの追出しを目的とした攻撃
  - 数十万人が国内避難民に

また、中部は鉄道が通っており、イギリスが政策として多くのムスリムを連れてきたという経緯があるため、この地域はムスリムが多数派の県もある。1950 年代には西部の方が反外国人運動の影響を受けたが、70 年代から 80 年代にかけての反外国人運動では、中部が非常に大きな影響を受けた。70 年代から 80 年代は、今起きている問題に直結するような運動が起きた時期でもある。この時には、隣接するバングラデシュからアッサム州に「不法移民」がたくさん入ってきており、彼らが選挙の投票権を手に入れて、どんどん自分たちの仲間の議員を増やしているという指摘があり、彼らを追い出そうと学生団体による運動が盛んになる。地方政府の介入もあり、1983 年の選挙の際には、ムスリムの人たちが 2,000 人ほど亡くなる暴動も起きた。このことに

については既に別の本<sup>2</sup>で述べているため、興味がある方はぜひこれを読んでいただきたい。もう一つ暴力が起きたのが、90年代から2000年代である。これは主に西部のボドランドというところで、先住民の人たちが自分たちの自治権を求める運動を起こした時に、ムスリムを追い出すための暴動が起きる。90年代から2000年代の主な暴動を表にまとめた。

## BTAD地域における紛争と強制避難

| 事例        | 位置         | 攻撃者／被害者   | きっかけ        | 死者数／IDP数  |
|-----------|------------|-----------|-------------|-----------|
| 93-94年暴動  | アッサム州西部    | ボド／ムスリム   | 自治評議会管轄領域、  | 100人／10万人 |
| 96年、98年暴動 | アッサム州西部    | ボド／アディヴァシ | 選挙、ボドの少女殺害  | 200人／50万人 |
| 2008年暴動   | アッサム州中部    | ボド／ムスリム   | ボドの若者が行方不明に | 70人／10万人  |
| 2012年暴動   | アッサム州西部    | ボド／ムスリム   | 土地問題、選挙     | 100人／40万人 |
| 2014年暴動   | アッサム州西部    | ボド／ムスリム   | 選挙          | 50人／500人  |
| 2014年暴動   | アッサム州西部・中部 | ボド／アディヴァシ | 武装組織による攻撃   | 80人／20万人  |

大きな特徴としては、死者数は50人～100人程度だが、10万人～20万人、多いときは50万人ほどの人たちが、身の危険を感じて逃げ出して国内避難民（IDP）になっている点である。国連のIDPに関する部門などは、かなり長い間この地域を注視していた。ほとんどの国内避難民の人たちは元の住んでいた場所に戻れずにいるが、政府がキャンプを閉鎖してしまったことで彼らはますます不可視化されてしまい、そのままになっている。こうしたことが起きたのも、そんなに昔のことではない。2010年代にも、いくつかの大規模な暴動が起きた。このようにムスリムに対する排除は、そこまで珍しいことではなく、繰り返し起きてきた。

### 3. 「市民権の危機」と市民権証明の困難さ

#### 3-1. グローバルサウスにおける市民権の危機

ここからは、今回のアッサムにおけるNRCの問題に入っていきたい。まず初めに報告しておきたいのは、アッサムにおいて現実には起きていることは、移民と言っても植民地期の移民（自分の祖父や曾祖父の代にやって来た人たち）がある日突然、市民権を剥奪される、投票権を剥奪される、拘留されるという問題であるということだ。少し前までは、国外追放もあった。この点がやはり先進国における市民権問題と非常に違うところだろう。

市民権の大量剥奪は、マイノリティ迫害の極端な事例として様々な場所で起きているが、特に脱植民地化の際に色々な場所で見られた。例えば、アフリカの一部でインド系の人たちが市民権を与えられずに追い出されたり（ウガンダによる南アジア人の追放）、アッサムの北側にあるブータンでネパール系の人たちが迫害されたりということがあった。ミャンマーのロヒンギャ難民

<sup>2</sup> 木村真希子『終わりなき暴力とエスニック紛争—インド北東部の国内避難民』慶応義塾大学出版、2021年。

もアッサムと非常に近く、「バングラデシュからの移民だ」と言われてムスリムが追い出されるという問題だと思う。

こうした迫害から逃れて、国外に難民が流出すると国際的に注目されるが、グローバルサウスでは注目されなかった迫害もたびたび発生してきた。色々な例があるが、例えばアッサムとよく比べられるのは、マレーシアやフィジーである。アッサムと同じ英領インドの中で、植民地期にプランテーション労働者としてたくさん連れて来られた人たちがいるという点が指摘されている。大量の移民がいること、それから移民の中のエリートが中間層を独占していることなどが対立の発端となる。そして、独立によって国内の政治的権力をどう配分するかという際に、対立が紛争にまで発展するということがある。格差というよりも競合が問題となる。例えば、アッサムの場合は、支配者層がベンガル人だったところに、アッサム人の中間層が出てきて競合が生まれると、それが紛争が発生するポイントになるということが指摘されている。マレーシアやフィジーをはじめ、「土地の子」を優先するような政策をとった後に沈静化するところが多かった。

アッサムでは、これだけ長くこの問題が政治的アジェンダになり続けている点が特徴的である。インドの中ではアッサム州は比較的小さい州（総人口 10 億に対して 3,000 万人）であり、連邦政府はアッサム州の移民規制要求に対して十分に答えてこなかったところがある。中央のインド国民会議派政権にとってムスリムは票田なので、入ってきてくれることにはそれなりに利益がある。先に述べた反外国人運動が起きた時には、そういった中央と州レベルの対立もあった。反外国人運動では、「外国人を選挙名簿から削除せよ」、「国外追放せよ」、という運動が起きて中央政府との間でアッサム合意も結ばれた。結局、外国人の追放は実現しておらず、選挙時の争点として残っている。このように自分たちで移民の流出入を管理できない点は、アッサム人がずっと持ち続けている不満であり、問題が継続する一因なのかと思う。さらに支配層が数的に非常に少ないため、自分たちはいつか数的にマイノリティになるかもしれないという不安が、非常に流布しやすいということもあるかもしれない。NRC 問題が出てきた時には、名簿の更新が解決策になるのではないかと期待された。州外の懸念にもかかわらず、州内ではアッサム人だけでなく非常に幅広い層の支持があった。

### 3-2. 文書による身分証明の困難

ここからは、本題の NRC の話に入っていきたい。ここでは、National Register of Citizens (NRC) を「全国市民登録簿」と訳している。この名簿の登録は 1951 年のセンサスの時に実施された。特徴的なのは、アッサム州でのみ実施されたということである。要するに、その土地にいる人たちの名前を聞いて、「あなたはこの時点でインドにいるからインドの市民ですね」と特定できるリストを作ったということである。ところが、その後ずっと更新されず、リストはあっても、それをもとに何かをすることはない状態のまま放置されていた。そのような中で、先ほどの反外国人運動に関して合意が締結された時に、NRC を更新して、誰が市民で誰が市民でないのかを見分ける手段とすることが決められた。ただし、「更新する」と言っても、どのように進めるのかは曖昧なまま、歴代政権が放置してきた。

したがって、「全国」という名称の割には、アッサム州でのみ作成されている名簿である。2010 年代の更新の際には、1951 年の NRC 名簿に掲載されている人、およびその人と血縁関係があると示せる人がまず対象になった。アッサム合意の時に、1971 年までに流入した移民は市



民として受け入れるとアッサム州も妥協しているため、71 年より前に父や祖父がインドにいたことが公文書によって証明できる人も、NRC に登録できることが確認された。

更新が決まってからもどのように更新するのかわずと疑問視されており、インドの現状を知っている身としては「そのようなことができるのか」と思っていたが、デジタル化が進んで技術的にできるようになった。最終的に、すべての NRC 名簿や投票者名簿リストをウェブサイトアップロードして、オンラインでアクセスできる形にした。問題は、貧困層や非識字層がこれらの文書にどれだけアクセスできるかということだった。

NRC の更新において、市民権証明の際に必要なとされるデータは第一に元の NRC (1951 年 NRC) であった。この名簿に名前がある人は問題ない。あるいは、71 年までの投票者名簿に本人が入っている、もしくは自分の父や祖父が入っていることが証明できればよかった。証明書としては、出生証明書、土地の権利書、納税カード、成績証明書などの書類がいくつか指定されていた。しかし、これらの書類を、農村部の貧困層の女性はほとんど持っていない。出生証明書は産婆さんが取り上げてしまえば持っておらず、成績証明書も十年間ほど受けた教育の最後に試験を受けて、それを通らないと出してくれない。特に女性の場合に大きな問題になったのは、パスポートを含むインドの多くの証明書では、自分と父親の名前が記載されているが、結婚した女性は夫の名前が記載される点にある。そのため、身分を証明する書類を持ち始めた時に、すでに結婚してしまっている人は、自分と父親との関係を証明することが困難になる。このことについては、後で女性の問題が出てきた時に詳しく説明したいと思う。

実際に、こうした書類にどれほどの信頼性があるのかという点に関しては、従来の「外国人」の摘発や摘発後の審査の場で長く争われてきた問題である。アッサムにしかない制度であるが、アッサムには外国人審判所という準裁判所のような機関がある。メンバーと呼ばれる外国人審判所の委員は、退役した裁判官や弁護士など、ある程度法律的な知識がある人が担う。この組織が、摘発された人が実際に外国人なのかの審判を行う。誰が摘発してくるかという、国境警察と呼ばれる人たちである。彼らは国境地域だけにいるのではなく、普通の警察署の中に部署があって、彼らがあちこちに行って、「外国人」と疑われる人を摘発していく。

また選挙委員会でも一度、リストを整理して「外国人」を通報した。1997 年に 30 万人ほどが摘発されている。「外国人」として摘発されると、この審判所で審査されるが複数の書類の間で名前の綴りや年齢が一致しないという理由で、多くの人が市民権を証明できないことが指摘されている。自分の家族が来て証言をしても、証言の信憑性がないと却下されてしまう例も非常に多い。外国人と宣告されると、2008 年ぐらいまでは国外追放といって、バングラデシュとの国境通りに連れていかれてもう戻ってこないように追放される。しかし、バングラデシュ側は自国からインドに不法に出国した移民がいることを公に認めていない。また追放しても彼らはすぐに帰ってきてしまうこともあって、2009 年以降は可能な限り勾留する政策に変わった。

公文書による身分証明が、やはり多くの国で完全ではないということは、歴史的にも証明されている。例えば、アメリカでも初期の頃は、スペリングの多様性によって悩まされたという論文がある。出生証明書や免許証などが普及する以前は効率的な身分証明がないため、地元の役人が証明することが一般的だったこともある。インドのように植民地体制下にあったところは、建前と現実が全く合致していないことがあって、「公的な書類で証明しろ」と言われても、証明できない人がたくさんいるといえる。こうした中で、今まで審査されて外国人と宣告された人数は、2023 年までの間に約 16 万人にのぼる。また、外国人かどうか審査された人は 46 万 8 千人ほど

いる。さらに、まだ審査にかかっていないものの、選挙管理委員会に「疑わしい(Doubtful)」からとマークされた人たち(D-Voters)が約10万人いる。彼らは外国人と宣言されたわけではないにもかかわらず、マークされた段階ですでに投票権を喪失していて、社会福祉や政府のスキームから排除されている。1990年代に摘発した段階でもD-Votersが30万人ほどいたようで、審査がまだ終わっていない人もいる。終わらないうちに亡くなる人も出てくるような状況になっている。

こうした動きの中でターゲットになる人の多くが、ベンガル出自ムスリムである。ただし、アッサム人の中にも、例えばヒンドゥー教徒で東ベンガルから来た人も結構な割合でいる。分離独立の時に暴力を恐れて逃げてきた人たちもいるし、その後の色々な経済的理由や迫害で国境を渡ってきた人たちもいる。その人たちもターゲットになる。加えて、今いる中で20%ほどのムスリムは植民地期以前に移動してきた人たちであるが、「ベンガルから来たのだろう」という嫌疑をかけられることもある。そういう意味では、民族的・人種的なプロファイリングが存在していて、そういう人たちをターゲットに国境警察が摘発をしている。

### 3-3. 生体認証による監視と人種・民族的差別

国境管理やIDの管理については、生体認証技術がこの20年ぐらいの間で飛躍的に進んだ。国境管理で指紋を取られたり、写真撮られたりすることは皆さんも日常的に経験されていると思う。ヨーロッパの多くの国では色々な制約で実現されていないが、マレーシア、マカオ、南アフリカなどの一部の国では、生体認証技術を使って全国民のデータベースを管理することが行われている。こうした施策を行う弊害として、既存のデータベースのエラーや偽造などの問題や、何千万人もの国民のなかで偶然にも生体認証が一致してしまう場合がある問題が報告されている。そのため便利にはなるが、偶然の一致や盗難・紛失の時に大きな被害があると指摘されている。

インドでもこうした流れの中で、「アードール・カード」が導入されている。これは固有識別番号をインドのすべての住民に配布して、一瞬で色々なことができるようにしようとする取り組みで、インド政府は非常に大々的に宣伝をして導入しようとしている。日本のマイナンバーカードと似ているところがあるかと思う。ただし「アードール・カード」の場合は、もともとはすべての住民が取得可能なものであり、半年以上滞在していれば外国人でも取得できる。そのため、もともとの制度のデザインとしては、市民権とは関係ないものとして位置づけられている。

このようにデジタルな形で、もしくは生体認証を使って、例えば国境管理などをするとき何が起こるか。今までアッサムにおいては、外国人摘発の際にはベンガル出身のムスリムとヒンドゥーが主なターゲットになってきた。生体認証を導入すると、こうしたバイアスを防ぐことができるのではないかという指摘がある一方で、生体認証技術にも人種やジェンダーによるバイアスがあるという研究もある。この点については最後にもう一回戻ってきたい。

## 4. NRC 更新時の論争と社会的亀裂

NRC更新の特徴は、アッサムの州政府がやろうとしたことではなくて、司法の介入が非常に大きいことである。発端は、アッサムのあるNGO団体が、「1971年以降に流入した移民を追い出す」という1985年時点のアッサム合意の実施を訴えた裁判である。これが最高裁まで行き、判決が出た。2人の最高裁判事が、「州政府はNRCを更新して、それを今後、外国人を摘発するための資料としなければならない」と判じたことによって、更新作業が始まることになった。

判決を受けて、アッサム州政府はある役人を NRC の担当官として任命して、その人が仕切って、一定期間の中で実施をすることになった。裁判所は、担当官が最高裁の判事に逐一進捗状況を報告することを命じたため、政府がそれに従う形で行われた。この判決を下した判事の一人に、アッサム州出身の人がいたことは大きなポイントである。彼は、「バングラデシュからの移民がアッサム州にたくさんいる」という前提にたって、政策を指示している。

ただし、アッサム州のなかでは非常に広範な層から支持があった。私は初めて NRC の更新が実施されると聞いた時には、「ムスリムの人たちは反対するだろう」と思っていたが、思ったより皆賛成していた。それまで外国人排斥運動をやってきた学生団体が賛成するのも、「土地をとられた」と主張している先住民の人たちが賛成するのもわかる。しかし、それ以外の層からも支持があったのは意外だった。

例えば、左派やリベラル層のような、市民社会の中でもそれなりに信頼性のある人や団体は移民排斥を懸念はしつつも、「州政府が単独でやるよりは、最高裁が介入して中立的に NRC の更新が実施できるなら、その方がいいかもしれない」と言って歓迎した。また、ムスリムを代表とする学生団体や文学団体は、「自分たちは本当は植民地期にやって来たのに、今までバングラデシュ人だと言われて嫌がらせをされてきた」と主張し、「ここで市民権を証明できれば嫌がらせがなくなるから」と NRC を歓迎していた。

そのため、アッサム州の主要な団体のほぼ皆が NRC に賛成して協力するという、予想外のことが起きた。このように、2010 年代の NRC 更新は、中央政党やアッサム州政府が政策として始めたものではなく、さらにその政策決定過程に関しては、運動体が最初に働きかけて、裁判所が決定を下した。NRC の更新が進められている中では様々な 이슈 が起きるが、色々な人たちが意見を出したり、別の裁判を行ったりしながら形作られていく。このことはアッサム州外であまり理解されていない点で、アッサム州外の人たちは「あれはアッサム人のナショナリストがバングラデシュ人やムスリムをいじめるために、つまりベンガルムスリムをいじめるためにやっているのだろう」と批判をするが、アッサム州内の意見の合意形成はもう少し複雑だったと私は考えている。

ただし、やはり異なる運動体やマイノリティの団体が NRC に期待するものは全く異なるため、実際に誰が排除されるのかが明らかになるにつれて、それぞれの立場の相違が明らかになり、亀裂ができてきた。この NRC 更新プロセスは、細かく言うといくつか仮名簿が出た後に、最終的に 2019 年の最終名簿ができる。最初は、皆が「NRC 賛成・歓迎」と言っていたが、2017 年の第一次仮名簿（ファーストドラフト）と 2018 年 7 月の第二次仮名簿ぐらいから雲行きが怪しくなる。

いくつか争点があったが、一つが「もともとの住民（Original Inhabitants：OI）」というカテゴリーである。これは市民権法規則と呼ばれる、インドの中で市民権を誰が持つのかを決めるための細則に書かれているものである。ここには簡単に言えば、「担当官が納得できるような材料を示せば、そこまで厳しく審査しなくてもよい」という条項が入っている。この規則は、インドの住民の中でも非識字層など十分な書類を提出することが難しい人もたくさんいるので、そういう人々への条項なのだろうと私は理解している。NRC の更新の際には、これが「アッサムの中で誰に適用されるのか？」が問題になった。「OI」と認められるか認められないかによって準備すべき書類が異なるのは差別的だ」とか、「市民の中に二重に階層を作ることにならないか」など色々な意見が出た。結局別の裁判が行われ、最高裁は「NRC のリストで OI かどうかを

公表しない」という決定をした。ただし、「OI」であることが明確な人に対しては、他の住民よりも多少厳しくない形で審査をする」ということも決めた。このあたりが実際にどのように適用されるのかは曖昧なままであった。ムスリムの人たちから見ると、非常に不明瞭な形で決着がついたということになる。誰がOIで誰がそうでないのかは、アッサム州の人々にとって非常に難しい問題であるため、そこをめぐっての対立が起きた。

次に、村議会の証明書をどのように扱うかが問題となった。女性や子どもが父親とのつながりを証明することができない場合のために出てきたのがこの書類だった。先ほどスライドで提示したカードは「Voter ID」と呼ばれる投票権を示すカードである。インドは18歳以上の人が投票者カードを作成できるので、18歳以上の人はそれを持っている。そこに父親の名前が記載されている人はそこまで難しくなく自分と父親の関係を証明できる。一方、例えば女性で、しかも最初の結婚が18歳以下であった場合は、最初の投票者カードから自分の父親の名前が入っていない（夫の名前が記載される）ため、親子関係を証明することができない。子どもはそもそも投票者カードを持っていない。他の出生証明書や学校の収入証明書を取れない人は、投票者名簿でも投票者カードでも証明できないことになる。その場合は、村議会の証明書で、つまり村長などのツテをたどって証明することになる。裁判所は「村議会の証明書も認めても良い」と判断するが、NRC事務所は「それでは偽造が入り込む可能性があるため、他の証明書で裏付けが取れば村議会の証明書を受け付ける」と判断し、ここでまた意見の相違が発生した。

最後にD-Voterの問題がある。これは1997年に選挙管理員が疑わしい投票者を「D (doubtful)」とマークした約30万人を指し、市民権の証明が必要な人たちである。D-Voterの人たちがNRCへの申請を認められるのかどうかというのも一つの争点になった。結論から言えば、申請自体はできるが、外国人審判所の判決を待ち、それが受理されればNRCにも掲載されるということが起きた。それに対してムスリムの活動家の人は「それはおかしい、NRCの規則に則って一律に判断してほしい」と主張した。これは、外国人審判所で行われてきた審査では、書類に記載されたスペルミスや年齢のミスで排除されることが非常に多かったため、「NRCの更新作業の方がより信頼性がある」と彼らが考えたためだと思われる。そのため、「NRCの規則に則って判断をしてほしい」という要請が出てきた。しかし、これは認められずに、今でもD-Voterの人はNRCの更新名簿には入っていない。彼らは審判所で先に身分証明をしないといけないことになっている。

結果として、第二次仮名簿が公開された時には約400万人が登録されなかった。第一次最終名簿の2倍程度の数の人が登録されなかったが、その多くが女性や子どもではないかと指摘されている。さらに移民出自の人々だけではなく、OIに含まれている先住民の人たちもかなり含まれていたということも指摘されている。

第二次仮名簿が公表された後、不服がある人は申し立てが可能ということになった。申し立ての対象は2種類あった。一つは、「自分は含まれるべきだ」と主張したい人たちで、この人たちは追加で書類を提出できることになり、約300万人が提出した。

もう一つはObjectionsというリストに含まれている人たちで、「この人は外国人ではないか」という人に対して、疑わしいと申し立てができる仕組みであった。この制度を悪用して、25万人ぐらいの移民出自のムスリムの人に対して、反外国人運動団体が一度に異議申し立てを行っ



た。これに対しては非常に多くの批判が出た。あまり根拠もないままに疑わしい人たちであるとリストアップしたうえに、聴聞会に申し立てた側の人々が姿を見せないようなこともあり、ムスリムをターゲットにしていることが明らかになった。

こうした争点を見ていくと、誰が「外国人」なのかをめぐって、アッサム社会内でコミュニティ間の亀裂が深まったと言えると考えられる。OI を優遇することへの反対や、D-Voter が排除されていることへの懸念は、もともとの住民と移民出自の人々との間の亀裂を深めたとともに、Objections で無差別に疑いをかけることで、運動団体が移民出自のムスリムへのバイアスを持っていることを自白した形になった。

## 5. NRC の意図せざる結果

最終リストが公表されて、結局約 190 万人がリストに登録されなかった。この結果を受けて、アッサムのナショナリストの運動団体は不満を表明して、「『外国人が 400 万人程度いる』という今までの推計より少ないのはおかしい」と主張して、その再検証を求めて裁判所に提訴した。また当時、州政権に就いていたインド人民党の大臣は「外国人が多く含まれている」との理由で、政府が NRC を「やり直す」と言うこともあった。

その後のプロセスが停止していることは最初に述べた通りである。実際に排除されたのは誰かということを経らく州政府は公表しなかったが、つい最近になって、総選挙の前に州首相によって公表された。約 70 万人がムスリムで、おそらくこの中には移民出身以外の人たち（つまり、アッサム州の元々の住民のムスリム）も含まれていると考えられる。それから約 50 万人がベンガル系ヒンドゥー教徒で、15 万人が茶園などで多く働いているネパール系の人たちで、残りの 20 万人はアッサムのアッサム語を話すヒンドゥー教徒であるということだ。190 万人のうち 160 万人くらいしか内訳を公表してない。あと約 35 万人は誰なのかについては何も触れられていない。おそらく先住民には非識字層が多いので、その人たちが多いのではないかと推測できる。

これは色々な意味で予期せぬ結果だった。運動体の思惑としては、400 万人近くの移民出自のムスリムやベンガル系ヒンドゥー教徒の排除を期待していたが、その人たちの排除率は低い。特にムスリムは一番排除されるだろうと見込まれていたが、その中で排除率が非常に低かったということは、彼らの思惑とずれていた。むしろ OI にカテゴリーされるはずの人たちも排除されていた。その後、実施した NRC の担当官を他州へ異動させたり、後任が実施を遅らせたりするなど、色々な形で問題がくすぶっている。

これを受けてインド連邦政府のインド人民党政権は、市民権法の改正案を通そうとした。1 回目は頓挫して 2 回目に通ったが、この改正案は、パキスタンやバングラデシュなどから来たヒンドゥー、シーク、仏教徒、キリスト教徒に市民権を付与するというものである。つまり、隣接するムスリム国家における宗教的迫害に遭って逃れてきた人たちを、インド市民として受け入れるという法案であった。

なぜこのような法案が出てきたのか。背景の一つは、インドは難民条約に加盟をしておらず、難民を受け入れていないということだ。もう一つは、インド人民党政権にとってヒンドゥー教徒は自分たちの票田であるため、その人たちが NRC で何らかの悪影響を受けることは避けなければいけないということがあった。つまり自分たちが選挙に勝つために、ヒンドゥー教徒の人に対して、「あなたたちは NRC から排除されたり国外追放されたりしないから安心していい」とい

うメッセージを発するためだけに彼らはこの法案を通した。

そして最後に出てきたのが、「アードール・カード」の問題である。NRC の更新過程、おそらく第一次仮名簿が出てきた後に、「自分は名簿に含まれるはずだから、もう一回精査してほしい」と希望し、書類を追加で提出した人たちに対してこの問題が起きる。アードール・カードというのは 12 桁の ID ナンバーが記載されているカードのことで、インドのすべての住民が一応自動的に登録されると定められている。現在では、ほとんどのものが「アードール・カード」に紐付けられてしまっており、携帯や銀行などは、アードール・カードがないと、なかなか開設するのが難しい状況もある。雇用の際や色々な福祉サービス、学校の登録、奨学金などに関しても、アードール・カードがないと就職ができない、学校に行けないということまで起きつつある。このアードール・カードが発行されない人たちがかなりの数いることが、非常に大きな問題になっている。そのうえ、アードール・カードが発行されていない人の数が、なかなか報道でも出てこないし、政府も公表しない。一部の説では 270 万人くらいと言われている一方で、センターに情報を移行する過程で起きたミスで 90 万人くらいが被害に遭ったという説もある。これについてはどちらが正しいのかは確認できていない。政府もこれを問題と認識し、停止を解除することを宣言したものの、未だに解除されていない。したがって 2～3 年にわたってこの問題で悩まされていて、学校に行けなかったり、就職が滞ったりするという人たちが出てきている。

## 6. 結論

NRC の更新から明らかになったことは、公的な文書に重きを置いた身分証明は、やはり貧困層や非識字層には困難であるということだ。このことは、外国人審判所の中でこれまでも散々言われてきたことだが、それでも「外国人を見つけ出すにはこれしかない」ということで、ずっと続けられていた。NRC の結果を受けて考えると、明らかにもともとの住民の人たちも排除されているため、公的に身分を証明できない人がインド市民の中にもいることは認めざるを得ないと思う。

現在のアードール・カードの問題について、ここから言えることは何か。今まで何十年もかけて、外国人審判所で判断してきた市民権の有無が、NRC とアードール・カードを組み合わせると、一瞬で判断できるようになる。その結果、数十万から数百万の人々の権利やサービスへのアクセスを、一瞬にして停止することができるようになった。インドは今、例えば雇用の保障や収入の保障などにも取り組んでいて、農村部で現金収入がかなり得られるようになったが、それらもアードール・カードを通じて行われている。そのためカードの停止は貧困層の人たちにとっては死活問題になる。

デジタル技術や生体認証が、人種や民族的差別を抑止できるのかという問題に関しては、登録時の規則や担当官の裁量によって大きく変化する。何よりも今の NRC は人種・民族的な差別よりも法的な文書で身分を証明できない人たちが一定数いることの方が問題になっているので、この部分が非常に問題になる。アッサムとインドでは政府の思惑によって、ムスリム以外の人には、「『宗教的に迫害されてきた人たちだから』という理由で、もう市民権与えてしまえばいいではないか」という乱暴な形で市民権法の改正案を通過させた。これによって、実質的にムスリムを排除することができるようになっている。ここでアッサムにおける市民権の危機とは何かという問題に戻ると、**市民権を証明できない層が存在しており、誰が外国人で誰が市民なのかの判**

別が難しいことによって、NRC 更新をめぐる疑心暗鬼や社会的な亀裂を生んだということは言えるのではないかと思います。

もう一つ大きな教訓としては、すべての人はどこかの国民国家に所属していて、市民としての権利を享受して生きているという今の国民国家や市民権のシステムの前提を、一回見直してみる必要があるのではないかと思います。

## 質疑応答

――司会：アッサム州では新たに 400 万人の人々が NRC に登録できない状況が続いていること、また、民族や宗教をめぐる争いも続いているという報告があった。アッサム州社会において、歴史的に隣り合ってきた人同士の争いがあるとのことでもあったが、民族や部族集団は、どの程度区別されたり、その区別が可視化されたりしているものなのか。見た目、言語、宗教、ベンガル系ムスリムとベンガル系ヒンドゥーというような区別、もしくは氏名などで、容易に見分けられるものなのか。現地に身を置かれてきた中でも感じられているところはどうか。

木村：ある程度は区別がつくと言っていると思う。例えばムスリムの人は、名前でだいたいわかる。ほかには、話している言葉や教育の程度などでわかる。アッサムの中で割とよくあるステレオタイプとして、例えばベンガル系ムスリムの人はあまり学がなくて、労働者階級で、人力車引きや道路工事などを行っている人たちだというものがある。ただ逆に言うと、そこから外れた人たちは結構わからなくなってしまうことも多い。私が 2000 年代頃の調査時にお世話になっていた人は、自分のおじいさんの代にベンガルからやって来たムスリムという人だったが、彼は大学まで出た獣医で、言葉も標準アッサム語を話せて、身なりもきちんとしていた。そうすると話していても、本人に出身を聞かない限りはわからないというところもある。インド全般に言えることだが、だいたいの見分けはつくが、詳しいところは聞かないとわからない。名前や見た目で見当はつくけれど、というところがある。

――司会：他国からインドにやってきた人だけでなく、植民地当時からインド国内を移動した人たちが「移民」と呼ばれるという報告であったが、ムスリムの人たちに対して「出て行け」というような主張は、もともと植民地期にインド国内を移動してきた「移民」と呼ばれている人たちにも向けられているということか。

木村：その通り。誰がターゲットになるかは時代によって違うが、外国から来た移民ではなくて、例えばベンガル人に対して、または「マールワリー」と呼ばれる商人層に対して、「出て行け」と言われていた時期もあった。70 年代～80 年代にかけての反外国人運動の時には、バングラデシュ出自とネパール出自の人は、両方とも外国人と名指しされて排斥の対象になっていた。近年の NRC 問題だと、その辺の状況が変わってきており、ターゲットとしては「バングラデシュ人」、すなわちベンガル系ムスリムだけがクローズアップされている。「ネパール人」については、州政府の方がネパール系の人たちは起訴をしない、と言い出している。それは中央の政権であるインド人民党がヒンドゥー教ナショナリズムを掲げているという政治状況と関係してもいる。反移民は一貫しているが、排斥される「移民」の内容は時代によって変わっている。

――質問者 A（地域研究）：NRC やアードール・カードには、例えば宗教や民族の記載はあるのか。例えばミャンマーで今問題になっているのはインド系などとの混血の例もあるが、ミャンマー国内の少数民族との混血の場合である。国民登録書に記載する民族名を父親の民族名プラス母親の民族名で記載することになっているが、そうすると混血の場合は、父親の方で二つの名前、母親の方でも二つの名前となり、民族名が四つ記載される場合もある。インドの場合、身分



証明書などに、民族の記載や宗教の記載があって、それによって色々な判断をされることがあるのかも伺いたい。

木村：インドの場合は、ミャンマーとはだいぶ違って、宗教や民族の記載はない。アーダール・カードに限らず、インドの色々な公的なカードの中で、そういったものが記載されることはあまりない。あるとすると、最初の方に挙げた指定トライブや指定カースト（不可触民や先住民の人たちを示す）を証明する書類や身分証の場合である。それらには、政府によって指定された大学の留保枠などの関係で記載される。しかし、それが他の身分証にもすべて記載されるかについては、私自身が全ての身分証を確認していないが、ほとんど見たことがない。そういった記載をすると、差別にもつながっていく問題であるためだと考えている。

――質問者 A：そうすると、NRC の際に外国人と認定されずに、一回名簿に登録されてしまえば、その後は特に問題なく暮らせると考えているのか。

木村：そう思う。NRC を取得した人たちはかなりホッとしていると思う。

――質問者 A：例えば、ヒンドゥーとムスリムの対立の時に、NRC に登録があり、外国人でないことが証明できる人は排除や迫害の対象にならないということになるのか。

木村：それはそうとも言えないと思う。対立はいろんなレベルで発生する。インドの暴動などでは、武装組織が襲撃してくるような対立に近隣同士の人たちが巻き込まれて、対立する場合も結構ある。今までも例えばムスリムに対して暴動が起きた時に、植民地期以前から永住しているムスリムの子孫の人たちが巻き込まれることもあった。NRC に登録さえしていれば、すべての問題が解決するわけではないと思う。

――質問者 B（無国籍研究）：パスポートとの関係について伺いたい。アッサム地方出身ですでに国外に出ている人がパスポートを更新するときや、アッサムからインドの他の州に行っている人たちがパスポートを申請したり、更新したりするときに、NRC の証明書がどのように関係するのか、または登録はなくてもいいのか。

木村：NRC に基づいて色々なものをどのように処理していくかは、まだ公的には打ち出されていない。そのため、本当はあってはいけないはずだが、ムスリムの人たちを中心に「パスポートを取りに行った時に NRC の証明書を出すように言われた」という話は聞いている。つまり、政府は「このリストの今のバージョンを認めない」と言っているため、本来は証明として使えないはずだが、実際には窓口での選別が始まっているということだ。

――質問者 B：もうすでに国外に出てしまっている人たちのインドのパスポートを更新するという時のことは、まだ特に問題になってないのか。

木村：なっていない。そもそも NRC 名簿がそういったところにまで共有されておらず、その確定プロセスをまだ行っていない段階だと理解している。そのため、国外に出ている人が、それで何か困ったという話はまだ聞いたことがない。普通に考えると、それはあってはいけないことだと思う。

――質問者 C（実務家）：私も 30 年ほど前にグジャラート州で数ヶ月仕事をしていた。インドの広大さと各州の特徴があることを踏まえると「インド国民」と一括りにしていいのかわからないが、国民がこの問題についてどういう認識なのかをお聞きしたい。人権活動家や環境問題など色々な開発問題に取り組んでいる活動家もインドにはたくさんいると思う。このアッサム州の問題に関して、インドの他の州はどのように認識しているのか。一点目に、この問題が自国の問題として広く認識されているのか、どれくらいの認知度なのかということ。二点目に、この問題に取り組んでいる人たちはどのようなプロフィールや属性を持った人なのかを知りたい。

木村：90 年代から今にかけて、インドでは状況が変わってきている。現在の人民党政権になって以降、人権活動や環境活動に対して締め付けが強くなった。例えば、アムネスティ・インターナショナルは、インド事務所を閉鎖してしまっており、人権関係ではかなり厳しい状況である。インド政府は、海外寄付規制法（Foreign Contribution Regulation Act : FCRA）という法律によって、外国から資金を受け取るための登録をしている団体を色々な形で精査しており、少しでも不明瞭なところがあるとすぐにその登録を取り消す。外国からの資金源を断つ政策により、社会的な活動をしていた人たちは、かなり資金難に苦しんでいる。もう少し締め付けが進むと、人権活動や色々な形のアクティビストが干上がってしまうのではないと思うぐらいである。

アッサム州外の人たちはこの NRC 問題に関しては、ベンガル出自のムスリムへの迫害だという見方をしている。そのため、NRC 自体にかなり批判的というところがある。その点がアッサム州内の中で人権活動をする人たちともややずれているところである。アッサム州内では NRC に対する支持が非常に高かったのも、その点を理解してもらえないことに対して、アッサム州内の割とリベラルな人たちはもどかしさを感じている。例えばグジャラート（Gujarat）でも暴動があったが、そういう問題に対して声を上げてきた団体は、やはり NRC 問題についても関心が高い。しかしアッサム州内では、リベラルな層とそれらの団体が結びつかないことを、ずっと感じていた。

――司会：このアッサム州の問題については、木村さんの参考資料に挙げていただいているアムネスティ・インターナショナルの報告書<sup>3</sup>も出ており、国連からも勧告が出ているという状況だが、実態として、FCRA を始め、国内で人権活動することが非常に難しくなっていることがわかった。

スライド 21 ページにあった外国人審判所の件で、審査済みの方の人の状況について、もう少しお伺いしたい。NRC に関連して、これからどうなるかはわからないが、およそ 190 万人近い人が無国籍になり得るという危機があるとのことだが、それ以前から「外国人」と宣言された人もいるという報告であった。結果として D-voter に対して、裁判所への救済申し出が約 30 万人

<sup>3</sup> Amnesty International (2018) Between Fear and Hatred: Surviving Migration Detention in Assam, Bengaluru: Amnesty India.

いることも報告されている。「外国人」と宣言された約 16 万人のうち、どのぐらいの人が拘留されているのか。今日のご報告でも、拘留中に死亡した人や病気になった人も多くいるとのご報告があり、別のご報告<sup>4</sup>では 10 年近く投獄された人がいるという報告もされていた。残された家族にも多大な被害があると思うが、実態としてどのような状況があるのか。また D-Voter の人たちは、社会福祉や政府の開発スキームから排除されているという実態の報告もあったが、その現状どうなっているのかというところをお伺いしたい。

木村：まだ数を把握しきれていないところだが、2020 年より前の段階で、拘留しても外国人専門の拘留所が足りないため刑務所の中の一部を拘留所として使う状況があった。アッサム州全体でも 1000 人程度しか収容できる施設がないなかで、今まで累計でどれだけの人が拘留されたのかはよくわからない。2020 年頃までは、拘留すると無期限に拘留されていた。裁判で市民権が証明されない限りは出てこられなかった。そのため亡くなるか、幸運にも市民権が証明されて出てこられた人たちが以外は出てこられず、10 年くらい拘留されていた人たちもいた。

16 万人の人たち皆が拘留されたかということ、そんなに多くはないと考えているが、今までの累計数でどれだけの拘留されたのかのデータは出てきていない。2020 年頃に状況が少し変わった。色々な裁判の結果やコロナの影響もあって、2 年間拘留された人は仮釈放できる形になった。身元引受人さえいれば、2 年経つと出てこられるようになったので、収容施設に空きが生まれる分、その後の方が拘留される人はむしろ増えているかもしれない。拘留所のキャパシティに対応して、2 年経つと、被収容者がみんな入れ替わって出ていくという状況になっている。もう一つの変化は、これまでの拘留所が刑務所の中にあり、いわば犯罪人と一緒に収容することが批判されていたため、専用の拘留所をあちこちに建てているという話を聞いている。そのうちの一つを実際に建設中に見に行ったが、その後に完成したという話を聞いた。大体 2,000 人～3,000 人くらい収容できる施設が完成して、そこはすでに稼働している。ただし、人数としては、満杯になるほどまでは今のところ拘留していないと思われる。おそらく 1,000 人くらいしか収容していないようだ。その中にはロヒンギャの人、ミャンマー出身の人たちが入っている。中には、間違って収容されている人たちや、インド市民であるはずだが証明書がないために収容されている人もいる。また、外国からの難民のなかにも収容されている人たちもいる。

D-Voter の人たちは、外国人審判所で決着がつかない限りずっと投票ができず、そうしたスキームから排除されてしまうため、非常に困ることになる。ただし、インド社会は家族のつながりがまだまだ強いので、D-Voter になったからすぐ食べていけないということではないだろう。とはいえ、周囲でもいろんな人たちが外国人審判所に呼ばれた後に、捕まってずっと拘留されているのを見ているので、かれらはこの後自分に何が起こるのだろうという恐怖を非常に強く持っている。若い人であれば結婚や、それよりも上の世代の人であれば子どもの結婚などにも非常に大きな影響が及ぶことがあるため、そういったところで D-Voter として扱われることによりメンタルに圧力がかかっているということと言える。

<sup>4</sup> 木村真希子「あなたがある日突然、外国人だと言われたらーインド・アッサム州における市民権問題ー」ソーシャル・ジャスティス基金（SJF）アドボカシーカフェ第 69 回開催報告  
[<https://socialjustice.jp/p/report20210515/>]

——質問者 D（実務家）：NRC に登録されることが目標ではあっても、証明ができず「外国人だ」と判断されてしまった場合の手段として、外国人としてインドでの在留を求めるルートはないのか。国外追放や収容しか選択肢がないのか。例えば、何らかの特別な在留資格のようなものを用意するという議論はあるか。そういった施策は、州政府レベルではなく、連邦政府がやることもかもしれないと想像するが、州政府と中央政府とのやりとりにおいてそのような議論はあるのか。

木村：私としては想定していない方向からの質問だが、確かに日本の文脈であれば、そのような議論になると思う。しかし、アッサムの場合は、「外国人が入り込んできている」、「彼らが自分たちを脅かしている」ということが政治的なスローガンになっており、それを政党が支持を集める、政権を維持するため手段の一つにしていることがポイントだと思う。そのため政府としては、「外国人問題」について何かをしないとイケない。「外国人問題はこうなっているのだ」と有権者に言われてしまう。

とはいえ、そもそもアッサムに外国人がそれほど多くいるのかは、やはり疑わしいと言わざを得ない。そのうえで、実際に見分けがつけられるような状況でもない。そのような中でも政府は「自分たちは対策している」ということを見せるために、外国人審判所を作って拘留している状況。そういう意味では、政府や政党にとってこの問題は、むしろ解決しない方がいい問題なのかもしれない。だからこれがずっと続いているのだと思う。

もちろん、もう少し理性的に考えれば、これだけ外国人がいるとは言っても、その人たちはここで暮らして生計を立てているし、彼らは労働者層の重要な一部になっているため、例えば 400 万人も追い出したら困ることはわかる。しかし、現実的に妥協可能な何かを探すよりも、政治的なスローガンとして利用されているので、そうした提案が出てこない。一部では「労働許可証を出せばいいのではないか」という議論もあるが、もっと根本的なところに問題がある。アッサムの外国人問題について、一方は「400 万人くらいの外国人がいる」と主張し、もう一方は「そのような人たちはほとんどいない」と主張するため、そもそも議論がかみ合っていないというような、そういう実情がある。

——質問者 E（アフリカ難民研究、国際関係論）：私はアフリカの難民について、欧州でも見られるような移民や難民の統合と受容の仕方について研究している。今回報告のあったアッサム州以外の地域で、同じように外国人問題が政治利用されている例としては、アメリカのトランプ大統領が移民排斥を唱えていることが思い浮かぶ。州、あるいは国の政治家が言っている手前、移民を排斥する政策が実行されている点は共通している。結構な人数が、外国人だからという理由で、または法的・政策的な形で排除されていることは、かなり暴力的に見える。

そこでリベラル側のスタンスに関する質問をしたい。例えばトランプ大統領率いるアメリカでは、リベラル側は絶対にまず、外国人であれ、マイノリティであれ、どんな人であれ、どのように受容するかを一度考えなければならないと主張する。その中でどうしても、様々な理由から排除しなければならない人たちももちろん出てくる。そうであっても、まずは受容することから考えるというのが、リベラル側のスタンスである。社会正義を考えるというスタンスが、リベラル側の基本的な主張に入ってくる。そういった声が、アッサム州の中で起きているのかについて伺いたい。



木村：この NRC 問題について、それまでアッサムでリベラルとみなされていたところからの反応は非常に鈍い。ある程度の反応はあるが、政治的な主張としてはほとんど出てこない。「公正な形で NRC をやりましょう」というのが、リベラル側から最初に出てきた主張だった。よって、NRC で今あるものを否定しようというところには、なかなかいかない、いけなかったというところがあると思う。そして何より、「結局誰が排除されたか」という点について、移民かそうでないかという軸とは全然違うところで線が引かれたこともあって、彼らも気まずく沈黙している状態である。それが、アッサム州外のリベラルの人たちによる、アッサムのリベラルの人たちへの失望や非難につながっていると思う。

希望が持てる点があるとする、例えばムスリムの人たちが謂れのない申し立てをされたり、「外国人なのに NRC に入っている」と言われたり、自分たちの身分証明のために遠くまで呼び出された時に、交通事故に遭ったりした時に、市民団体の人たちが集まって、ある程度手助けをする事例は見られる。しかし、そのあたりに留まっているという印象だ。その意味では、私も詳しくは知らないものの、ミャンマーのロヒンギャ問題と比較的似ていると思う。国内では非常にリベラルと目されている人でも、この問題になるとかなり慎重になったり、口が重くなったりするところがある。

――司会：本日の参加者にはミャンマーのムスリムの研究をされている方もいる。国籍があるビルマムスリムと、ロヒンギャの状況は異なると思うが、本日のテーマに関連して、ミャンマーのムスリムの人たちが置かれている状況などについて、ご報告いただけることはあるか。

コメント者 A（地域研究）：まだわかってはいない部分も多いが、ロヒンギャに対しては、ミャンマーでは皆が同じように風当たりが強い。ロヒンギャ以外の他のムスリムに対する今までの厳しい見方は、現在多少改善されている一方で、ロヒンギャに対しては、ほかのムスリムとは全然違う状況である。他のムスリムの場合は、「自分は土着民族である」と主張して、もしその主張が否定される場合であっても、国民としては受け入れられてはいる。一方でロヒンギャの場合は、ロヒンギャはミャンマーの土着民族であり、「ロヒンギャ」という民族名があるところから主張を始めないといけない。かれらは「もともと住んでいたから国民である」、「国民としての全権利を認めてほしい」と主張するため、なかなか受け入れられていない。おそらくロヒンギャが仏教徒であったなら受け入れられていると思うが、ミャンマーの場合は、やはりイスラム教徒に対する風当たりがかなり強いことも影響している。今回報告いただいた問題とは事情が異なるが、スケープゴート的な意味での排斥について考えると、その点では多少類似性がある気はする。

――質問者 G（無国籍研究）：この問題が続いていくほうが中央政府や州政府にとっては好都合なのではないかという報告があったが、この問題は、要するに出生登録をきちんとできるか否かによって、状況が変わるのではないか。インドでは出生登録率が結構低い、このことに関してアッサムではどのような対策が取られているのか、それとも全くしていないのか。

木村：この点について、政府の政策をあまり確認していなかったもので、出生登録問題への対策がなされているのかについては確認してみたい。一般の人々のレベルでは、特にムスリムの人たちの間では、「病院で出産するのであれば自衛のために出生証明書は取っておけ」と言われはじめている。特に、NRC の後に生まれた子どもたちについては、みんなが出生証明書を取り始めたという話を聞いている。土地の権利書なども同様であった。

ムスリムたちは、今まで散々迫害にあっている経験から、自分の権利を証明できるように洪水などで逃げるときにも証明書類を持って逃げる、ということが以前からあった。その影響もあり、NRC の更新の際にムスリムは意外と排除率が低かったと言われている。

ただし、やはり皆が証明できるかというと、まだそれでも数十万人くらいは証明できない人たちがいる状況である。本人たちの自衛だけで解決するのかは分からないということもある。いつか日本の住民票のようなものが整備される日が来るのかと考えている。今回の NRC の更新を見ると、「意外とできるのではないか」という気もする一方で、インドの場合はそうした仕組みを作ると色々な情報が漏洩していくという気もして、見通しはまだわからない。

以上