

南アジアにおける難民と国籍

佐藤 宏

SATO Hiroshi

はじめに——人の移動と国籍問題

二〇〇三年の初頭、インドの各紙は、国籍問題にかかわる二つの対照的な出来事を、ほとんど相互に関連づけることなく同時並行的に報じていた。ひとつは政府が新たに設けた一月九日の「在外インド人の日」(Pravasi Bharatiya Divas)「式典において、L・K・アドヴァーニー(Advani)連邦政府内相が公式に発表した在外インド人への二重国籍賦与政策である。一九八〇年代からインド政府は在外インド人の資力に注目し、優遇金利による外貨口座などさまざまな手段でその資金の本国への

還流をはかった。一九九九年からはインド系民(People of Indian Origin, 以下PIO)カード、すなわち「PIOカード」という出入国等に際する便宜供与の制度も開始した。二重国籍賦与は、こうした一連の在外インド人政策の最終的な到達点であった。

これとは対照的に、同じ一月の中旬、インド内務省はBangladeshからの「不法流入者(Infiltrator)」がデリーをはじめインド各地に大量に居住しているとして、その摘発を強化した。デリーのスラム地区からも「不法流入者」が摘発され、国境治安部隊(Border Security Force, BSF)の手で東部インド国境から追放されたが、これを発見したBangladeshの国境警備隊との間で銃

撃戦が発生した。外交レベルにおいても、双方の立場が平行線をたどるなか、中立地帯に放置された「バングラデシュ人」自身が、いつしか「姿を消した」ことで、問題自体が消滅したのであった。バングラデシュ（かつての東ベンガル、東パキスタンも含め）と接する西ベンガル、アッサム、トリプラなどインド東部諸州の国境はインド・パキスタン分離独立の産物である。それまで日常茶飯に行き来していた人々が一九四七年八月の分離独立で、突然「国境」という目に見えない壁によって、二つのあい接する「国民」に引き裂かれた。インド東部国境地域における今日の国籍問題は、ここから始まった。

一方では国籍の付与が、他方ではその剝奪が問題とされるこの同時並行的な事態は、なにを意味するのだろうか。今日のインドにおける国籍問題を考えるうえで、この事態はどのような課題を示唆しているのだろうか。ここでは、次の二つの側面が指摘できるだろう。

第一は、一見、無関連に見える在外インド人問題と、東部国境地帯における「不法流入」ないしは「難民」問題は、実はインドの国籍問題の根幹をなす二つの柱であるという点である。インド憲法制定議会の市民権（国籍、citizenship）条項³の討論に際してのネルーの発言が、これを浮き彫りにしている。彼は、国籍条項が、先立つ数か月間、憲法起草上の最大の懸案であったとしたのち、

次のように述べている。

さて、これらの（国籍条項をめぐる——引用者）困難は、二つの要因に由来している。一つは、言うまでもなく国家の分割（partition）である。他の要因は、大量の在外インド人の存在であり、これらインド人を我々の市民とみなすのか否かを決定することは非常に困難であった。最終的に提案されているこれらの条項は、この二つの困難に対処するために起草されたのである（CAD, Vol. IX, p. 398, 12th Aug. 1949）。

第二に、国籍の付与・剝奪という国家主権の最も核心にある権能は、「移動」という人々の根源的な活動に向き合うなかで、絶えず挑戦され、あるいは侵蝕される。そのため、国家は「国籍」の再定義、つまり、新たな人々の包摂や排除を絶えまなく迫られている。ただ、こうしたごく一般的な定式化では、冒頭に示した二つの事例の持つ、国籍問題としての今日的な位相は言い尽くせてはいない。やはり、今日のインドにおいても、人の移動に確実に浸透しつつあるグローバル化という新たな文脈のなかで、歴史的な背景をもつ国籍問題が新たな意味をもち始めていることに着目する必要がある。そのように見れば、この二つの例からは、グローバル化のもと

での「国家主権の最後の砦」ともいわれる移民への国籍規制が、きわめて選択的に働いていることを読み取れよう。⁽⁵⁾ 資力や技術力を備えた在外インド人を包摂する一方で、貧しく「危険な」バングラデシユ人を排除するという、必ずしも「退場」一方ではない、グローバル化のもとでの国家主権のあり方を、これ以上簡潔に表現できない事例は少ないだろう。

一 本稿の構成

本稿ではインドにおける国籍問題を、ここに述べたような全体的な構図のなかにおいて、とりわけ、第一の柱ともいべき分離独立に伴う難民と国籍に関わる問題を集中的にとりあげて議論してみたい。「二重国籍」や「不法流入」問題など、国際労働移動に関わる今日のインドにおける複雑な国籍問題を議論する出発点もまた、ここに求められるからである。

インド・パキスタンの分離独立はそれ自身が国家と国民形成の過程でありながら、新たに設けられた国境の両側に発生した大規模な難民化は、絶えず国籍の再定義を要求して、国家と国民形成の足元を脅かし続けた。そうした国家および国民形成と国籍問題の相克関係が、長期

にわたって周期的に繰り返されてきたのが、インドの東部国境地域であった。冒頭の第二の事例についての報道は、こうした背景から読まれねばならない。

以下本論の「二」では、まず、東部国境地域における難民流入の動きを概観する。パンジャブ分割後の西部国境と比較して、東部国境地域では、分離独立後もインドと（東）パキスタンへの大規模な難民流入が周期的に見られた（ただし、一九五〇年のベンガルでの暴動と時期を同じくして、かなりな規模のムスリム難民が西パキスタンに流入した）。難民発生には、独立から一九五〇年代前半まで、一九六四―六五年、そして一九七一年のバングラデシユ独立戦争期と、大きく見て三つの山があった。これらの難民流入が、その後のインド、パキスタンそしてバングラデシユにまたがる錯綜した国籍問題を生み出したのである。本稿では、このうち、一九五〇年代の半ばまでのインド、パキスタン国民国家形成期における難民と国籍問題の関連を取り上げる。

さらに、「三」では分離独立に伴う国籍の処理を中心に、インド憲法による国籍 (citizenship) 規定とそれをめぐる制憲議会での議論を紹介する。後述するように、一九四九年一月二六日のインド憲法制定をもって、「国籍の扉」は閉じられたのだが、その翌年の二月に頂点に達したベンガルを中心とするヒンドゥー・ムスリム

暴動によって、この罪は一時的にせよ、難民たちに対して開け放つことを余儀なくされた。そして、最後の「四」において、この暴動に伴う大量難民の流入を経験したのちに制定されたインドの国籍法 (Citizenship Act, 一九五五) が、難民の国籍について、どのような規定を定めたかを検討する。インド国籍に関する法的な枠組みは、この立法をもって完成したのである。

二 東部国境地域における難民問題

東部国境地域の難民問題を概観する際に、議論のもととなる難民数の統計について、まず以下の点に留意しておく必要がある。第一に、インドへの流入については、その信憑性は別としても、政府統計など比較的数据が与えられているが、インド側から、パキスタン、特に東ベンガル(パキスタン)に流入した人口に関しては、きわめて統計が乏しいことである。統計だけではない。ヒンドゥー難民については、当事者をはじめ、多くの記録が残されているが(十分というわけではないにせよ)、ムスリム難民に関する記録は、それに比べて著しく少ない。この事実、南アジアのマイノリティ、難民問題に関する見方に、ある種のバイアスがつきまとうことを意味し

ている。本稿では、これまで、あまり確認されていない、インドから東ベンガルへの難民流出についてのデータも整理している。

第二に、公式統計は言うまでもなく、国境での難民登録などを通じて把握された難民数であるから、そこから漏れる把握されない多数の難民が存在する。またその逆に、難民の流入数は、そのまま流入先の人口増となるわけではない。特に暴動に伴って避難した難民の場合、事態の沈静化とともに、「帰国」する難民数も相当な規模にのぼる。しかし、流入に比較して、こうした「帰国」難民数の行政による掌握は、まったく不完全である。実際に、一九五〇年暴動のような危機的な状況のさなかでも、東西ベンガル間では、難民の頻繁な往来が見られたのである。これも、国境間の移動が故地の放棄とほぼ同義であったパンジャブ地域とベンガルの相違点である。

以上の前提をおきつつ、まず、西ベンガル州への東ベンガル(パキスタン)からの難民流入の推移を概観し、本稿の主題に関わる問題領域を検討しておく。

第一には、繰り返しになるが、西部国境と東部国境における難民問題の様相の違いである。パンジャブ分割にあたっては、一九四七年三月ころから、分離独立を経て、一九四八年までには、人口の総入れ替えとも言うべ

き大規模な移動がほぼ終了していたことである（第1表）。スィンド州におけるヒンドゥー教徒の流出も、分離独立後に本格化した⁽¹²⁾が、西部国境地帯における難民の移動の大勢はすでに決着していたのである。これに対して、ベンガル分割に際しては、分離独立前のカルカッタ、ノアカリー等のヒンドゥー・ムスリム暴動を契機とする人々の移動は見られたものの、分割線をはさむ難民の移動は、むしろ一九四七年末から一九四八年以降に本格化し、インド憲法の施行後に頂点に達している（東ベンガルにおけるヒンドゥー人口は、分離独立をはさんでなお、絶対数で約一二〇〇万人、比率で二〇％を超えていた。ここには不可触民、いわゆる指定カーストも含まれる）。すでに憲法の制定によって「国籍の扉」が閉ざされた後に難民の大規模な移動が発生したのである（第2表および第1図参照）。東部国境地帯の難民が、この時期の政治指導者たちにとってきわめて扱いづらい集団となった最大の原因は、ここにあった。

国籍、つまり「国民の定義」を確定することは、国民国家形成期の国家にとっては最優先の課題であったが、東部国境地帯の難民は、その努力を突き崩し、「国民」の再定義を絶えず要求する厄介な存在となったのである。難民の排出とその受容は、南アジアにおける国民国家の創出過程の重要な一部なのである。

第1表 西パキスタンからインドへの難民流入数

州または藩王国名	ヒンドゥー教徒とシク教徒の人口 (1941年センサスによる)	西パキスタンに 残留した人口*	西パキスタンから 流入した人口*
北西辺境州	249,270	4,000	
西バンジャープ	5,103,675	20,500	4,100,000**
スィンド州	1,326,683	250,000	1,200,000
パローチスターン	62,701	n.a.	10,000
バハーワルプル	n.a.	n.a.	233,000
合計	6,742,329	274,500	5,543,000

* いずれも救援・定住担当相 M. L. Saksena による発表（1949年2月3日）

** 北西辺境州も含む

(注) 残留人口と流入人口の和が総人口とあわないが、原文のまま引用。

出所：[Council for Protection of Rights of Minorities 1949: 2]

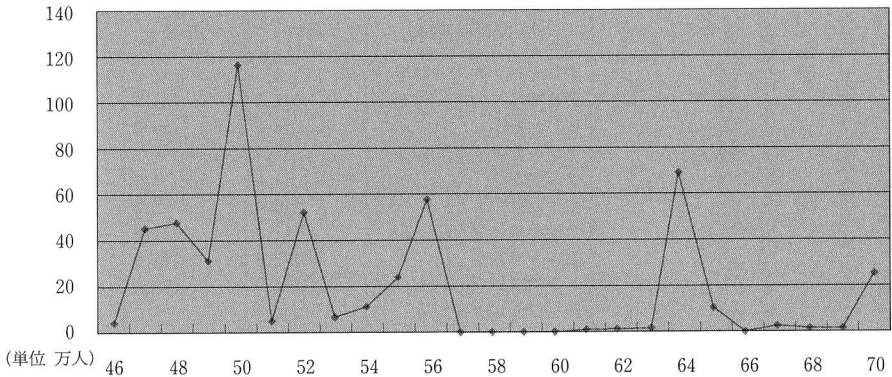
第二の問題は、この大規模な移動が、カシユミール問題などを契機とする両国関係の悪化、それに連動するヒンドゥー・ムスリム暴動を背景に発生してきたことである。一九五〇年以降、一九六四年のヒンドゥー・ムスリム暴動を含め、東部国境における難民移動の原因の多くは、独立後に両国で頻発した反マイノリティ暴動であった。インド政府は、一九五〇年代までの難民を「旧移民 (Old migrants)」、一九六四年から一九七一年のバングラデシュ独立戦争前の難民を「新移動民 (New migrants)」と行政上呼んでいるが、これは、暴動が難民流出の最大の契機となってきた事情を反映した呼称でもある⁽¹³⁾ (Lok Sabha Secretariat 1989: 1-2)。

公平を期すために、反マイノリティ暴動の犠牲者は、東ベンガルのヒンドゥー教徒のみではないことを、第3表によって確認しておこう。分離独立から一九五〇年暴動前後まで、東ベンガルには一〇〇万人を超すムスリム難民が流入している。東ベンガルの国境周辺の地方都市にも一〇万単位のムスリム難民が流入している。他方、この暴動が波及したウツタル・プラデシュ州からは約二〇万人のムスリム難民が、パキスタンのサインド州とインドのラージャスターン州の国境 (Khokhropar-Munabao) を越えて西パキスタンに流入している (SWJN, 14 (2), May 23 1950: 133-4)。

独立後の暴動がインド、パキスタン両国の緊張関係を反映した、きわめて政治的な現象であることは明らかだが、両国間の政治関係が影を落とす、マイノリティの日常的な社会環境にまで目配りしつつ、彼らのおかれた疎外状況を分析することが求められる。

第三の理由は、東部国境地域における難民問題は、東と西に分割されたベンガルの問題にとどまらないことである。むしろ、ベンガルの問題としてのみ見ること自体が大きな誤りである。例えば、東ベンガルからのヒンドゥー難民は、その大部分が西ベンガル州に流入したとはいえ、無視できない規模の流入が、より人口規模の小さい隣接州、今日の州名でいえば、アッサム、トリプラ、メガラヤなどに流入したのである。それぞれ、「旧移動民」と「新移動民」について示した第4表および第5表を参照されたい。ここでは、特にアッサム州の問題が重要である。同州では、分離独立をはさんで強められた反ムスリム意識が、植民地期からすでにアッサムに流入していたベンガル・ムスリムにまで向けられた。また、ベンガル・ヒンドゥー難民の流入により、それ以前から潜在的に見られたアッサム語人口とベンガル語人口の対立が激化し、一九六〇年の大規模な言語暴動を誘発した。これらに加えて一九七一年の難民流入は、アッサム住民の累積した不満を爆発させ、一九八三年の大規模な非ア

第1図 東ベンガルから西ベンガルへの難民流入



出所：第2表と同じ

第2表 東パキスタンから西ベンガル州への難民流入

1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
58,602	463,474	490,555	326,211	1,172,928	47,437	531,440	76,123	121,364	240,424	581,000	6,000	4,898
1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	合計
6,348	9,712	10,847	13,894	16,295	693,142	107,906	7,665	24,527	11,614	9,763	251,160	5,283,329

出所：[Chakrabarti：464]

第3表 東ベンガルへのムスリム難民の流入に関する情報

流入対象地域	期間	人数(単位：人)	摘要	州議会議事録の出所
全国	1947.08.15-1950.10.30	1,296,655	純流入者(残留者)数、うち政府による定住措置対象者205,649人(1953.01.31まで)	X(2), 24 March 1953: p.51
全国	記述なし(1953.3と推定)	1,065,142	残留者数、うち76,134人が農業従事者	X(2), 28 March 1953: p.184
全国	1949-51	663,609	流入者数	IX(2), 25 Oct. 1952: p.107
(ただしアッサム州から)	1950.02.13以降	657,168	同上	
ロングブル	1950.6まで	284,703	流入者数	IX(2), 22 Oct. 1952: p.6
	1951.8現在の残留者	69,800	残留者数	
クシュティア	1951.9.22まで	222,281	流入者数	VI(2), 2 Nov. 1951: p.111
	1953.02.24まで	197,084	流入者数	X(2), 26 March 1953: p.157
バカルゴンジ	記述なし(1953.9と推定)	1,450	残留者数、一部はヒन्दウー教徒の住宅を占拠	XI(2), 5 Sept. 1953: pp.49-50

出所：Assembly Proceedings, Official Report, East Bengal Legislative Assembly [EBLAPと略称]、各号から。

第4表 東バキスタンからインドへの難民流入 (1959年12月31日現在、単位'000人)

州・連邦直轄地	農村	都市	合計
アングマン・ニコバル	8.7	-	8.7
アッサム	333.0	154.0	487.0
ビハール	16.0	50.0	66.0
マディヤ・プラデシュ*	11.7	-	11.7
マニプル	1.0	1.0	2.0
オリッサ	10.0	2.0	12.0
ウッタル・プラデシュ	11.0	1.0	12.0
西ベンガル	1772.6	1570.0	3142.6
トリプラ	236.0	138.0	374.0
ラージャスターン	1.0	-	1.0
合計	2201.0	1916.0	4117.0

* ダンダカラニヤの3700人を含む。

出所：Ministry of Rehabilitation, *Annual Report, 1959-60*, p.86

第5表 東バキスタンからインドへの難民流入 (1964年1月1日～1971年3月24日)

年・州	西ベンガル	アッサム	トリプラ	合計
1964	419,312	173,782	100,039	693,142
1965	81,491	11,062	15,353	107,906
1966	4,057	1,854	1,654	7,565
1967	5,067	7,161	12,299	24,572
1968	3,673	4,821	3,120	11,614
1969	3,713	2,756	3,290	9,768
1970	232,675	11,905	6,580	251,160
1971	6,622	968	686	8,276
合計	756,619	214,318	143,021	1,113,958

(注) トリプラは1972年に州となる。

(出所) Ministry of Supply and Rehabilitation, *Annual Report, 1977-78*, p.78

ツサム人排撃暴動へとつながった。この暴動は、インドの国籍に関する法制と行政に大きな影響を与えた（本稿の注32参照）。

また、トリプラではベンガル・ヒンドゥー難民の流入は州のトライブ人口比率を急激に低下させ、ベンガル語

人口とトライブ人口の対立の素地を作り出した。東バキスタン（バングラデシュ）のチャゴン丘陵地域の抱える問題は、すべてがムスリム難民流入によるものではないにせよ、トリプラと共通する背景を持っている。こうして、東部国境地域における難民問題は、インドとパキス

タン、さらにはバングラデシユの国家関係を背景に、地域的、言語的なアイデンティティ意識などが重層的に絡み合いながら展開するという複雑な性格をかかえている。難民の受容が国家的な要請として求められるなかで、それがサブ・ナショナルな要求と厳しく対立するという独立インド、パキスタンに通行する状況が示されているのである。

三 分離独立と国籍問題

1. インド憲法の国籍規定

インド、パキスタンの分離独立は、人々が生きてきた文化的、歴史的な紐帯を、「生体解剖 (vivisection)」と形容された非情な政治処分によって一挙に切断したものであるから、文字どおり血の滴るその傷口を塞ぐことは、インド、パキスタン両国家にとって一刻の猶予もならない課題であった。それは単に、地理的な境界を確認し固定するという以上に、「国民」の範囲を確定する課題であり、とりわけ、国境を越えて移動する難民への国籍の扉をいつ、どのように閉ざすかという問題でもあった。

インド憲法は、そうした要請に応えるために、その第二編の第五条から第一条において、国籍に関する規定を

定めている。その趣旨は憲法の施行 (commencement) 時における国籍の要件を確認するものであるから、その後における国籍問題までを直接の視野に置いたものではない¹⁴⁾。憲法の施行後の国籍については、改めて一九五五年に制定された国籍法 (Citizenship Act, 一九五五) が適用されるのである。

第二編はまず、第五条で、憲法施行時においてインド国内に居住地 (domicile)¹⁵⁾ を持つ者の国籍の要件を、インドの領土内での出生、もしくは、両親のいずれかがインドの領土内で出生、もしくはインドの領土内に五年以上 (not less than) 居住したものとす。ここでの「インド」とは分離独立前ではなく、憲法施行時点での領土を意味する。インド共和国のほとんどの国民が、この規定に該当したと考えてよいだろう。

第六条と第七条は分離独立に伴う移動を想定した規定である。第六条では現在パキスタン領となっている地域からの移動者 (migrants、いわゆる難民) についてのインド国籍の要件を定める。第一の要件は、本人もしくは両親のいずれかが分離独立前のインド (一九三五年インド統治法に定めるインド、ごく大まかにいえば英領と藩王国を含む植民地インド) において出生したことである。

第二の要件は移動の時期によって異なる。一九四八年七月一九日を基準日とし、それより前の流入者には無条件

に、国籍が承認され、それ以後 (on or after) の流入者には申請に基づいて国籍が登録 (register) される。ただし、後者 (つまり一九四八年七月一九日以降の移動者) の場合、申請の直前に少なくとも六か月の居住が要件として追加される。また、申請は同条施行 (commencement) 前に行われねばならない¹⁵⁾。施行とは国籍条項に關する限り、制定時つまり一九四九年一月二六日を意味するから、逆算すれば、それよりも六か月前 (つまり一九四九年五月二六日) までに居住していることが必要條件ということになる。一九四八年七月一九日は、(西) パキスタンとインド間の出入国に許可制度 (permit system) の導入された日付である (Sinha: 83)。許可には、一時 (temporary) 、再定住 (resettlement) 、永久帰国 (permanent return) の三種があった。ただし、この制度は西パキスタンとの出入国者のみについて適用されたものであるが (CAD, Vol. IX: 419) 、憲法上の基準日としては、東ベンガルからインドへの難民についても、この日付が適用された (CAD, Vol. IX: 423)。

この規定が、アッサムなどへのムスリムの意図的な大量流入を容易にするとの批判に対して、提案者の B・R・アンベードカル (Ambedkar) は、登録官 (通常県長官 District Magistrate, Collector, Deputy Commissioner など) のもつ権限の絶対性のゆえに、悪意をもつ

て入国するものを選別しようと反論している (CAD, Vol. IX: 423)。

さらに込み入った事例について第七条は次のように定める。すなわち、一般に一九四七年三月一日 (パンジャブ州における大規模なヒンドゥー・ムスリム暴動の勃発した日) 以降に現在のパキスタン領に移動した者は、(第五条、第六条の規定にもかかわらず) 国籍の要件を失うが、例外が認められる。それは、再定住許可ないし永住許可を得て (憲法施行前に) インド領内に帰国した者であり、この場合第六条と同じく、申請によって国籍が登録される。この第七条が想定しているのは、あくまで西パキスタンへの移動者 (前提としてムスリム) である。われわれが想定する以上に難民は、ただ一方向のみに移動するものではない。一時的に避難した難民は情勢の回復により「帰国」することも多く、また財産保全のために「一時帰国」する例も多かったのである。

原案に対する制憲議会での反対論は、この「帰国」した難民 (ムスリム難民) に関する条項に集中した観があった。いったん、パキスタンを選択した者にインド国籍を再度賦与することへの反対論である¹⁶⁾。許可にもついでムスリム難民を受け入れる方針は、両国間の協議 (自治領間協議) の後にインド側が決定した (CAD, Vol. IX: 424)。それまでの受入人数は二〇〇〇〜三〇〇〇

人とされるが (*ibid.* : 399, 418 ほか) 、許可なしでインドに再入国している数はより多いとされる (*ibid.* : 419⁶、また注17参照)。再入国した難民 (前提としてムスリムである) の難民残置財産 (evacuee property) の再取得に対する反対論も、シク教徒議員を含め複数提出された (*ibid.* : 367, 394 など)。再入国を許せば、財産を処分したのち、パキスタンに帰るだろうというあからさまな批判も聞かれた (*ibid.* : 385)。興味深いことに、こうしたムスリム難民への反対や批判は、東ベンガル州議会において、ムスリム議員がヒンドゥー難民に対して投げかけたものと寸分異なるところはなかったのである。

第八条は、いわゆるPIOに関する規定である。両親ないし祖父母のいずれかが分離独立前のインド (第六条参照) での出生者である場合、憲法の施行以前であると以後であるとを問わず、在外公館を通じて国籍登録を申請できるとする。

第九条は、憲法施行時点における「二重国籍」禁止の規定である。ここでは、外国 (foreign states) の国籍を「自らの意思によって (voluntarily) 取得した場合」という限定がついているが、実質的には国家として「二重国籍」は認めていないという宣言であろう。一九五五年の国籍法は、この第九条を受けて、二重国籍の禁止を定めた (同法第一二条)。本稿の冒頭に述べた「在外イ

ンド人」への「二重国籍」賦与の導入は憲法改正ではなく、後述する国籍法の改正によって行われようとしているが、その場合、この「voluntarily」でない、つまり自動的であるような場合 (出生地) 、強制もしくは半強制とみなされるような国籍取得 (例えばビルマにおけるインド人の国籍取得強制化 (LSD, 1955, II (11) : 9678) や、社会保障制度の適用を国籍保有者に限るといような国の例はわかりやすいだろう) であれば、この第九条と抵触しないと理解するのであろう。⁶⁾

最後の第一〇条、第一一条は憲法施行後に制定される立法が、憲法施行以後の国籍に関する運用にあたって、準拠法となることが宣言される。これは、第二編のその他の憲法の諸条項を改正しうることも意味する (CAD, Vol. IX : 360)。一九五五年に制定された国籍法は、この二つの条項を根拠とする立法である。

2. 閉ざされた国籍の扉と一九五〇年のコミューナル暴動
このように、インド憲法による国籍規定を検討してみると、賦与される国籍の権利の基礎については、いくつかの基準年を境界として明瞭な差異が設けられていることがわかる。

まず、パンジャブにおける大規模な暴動が発生した一九四七年三月一日から、入国許可制度が導入された一

九四八年七月一九日の前日までの時期である。この時期の移動者は、問題なくインド国籍者とみなされる。申請、登録の必要はない。一九四八年七月一九日から憲法の国籍条項の施行時点である一九四九年一月二六日までについては、一九四九年五月二六日までの入国難民と、パキスタンからの再帰国難民という二種類の対象集団が設定されている。いずれについても、申請・登録の必要があるが、憲法上の規定による国籍としてその権利的基础は強固である。ただし、アッサムへのムスリムの大量流入を危惧する制憲議会での議論が示すように、登録にあつたの選別の可能性が大きく開かれている。憲法では、「申請」「登録」などという手続的、形式的な表現が採られているが、登録を担当する県行政による裁量段階においては、ムスリム、ヒンドゥー等の宗教アイデンティティが選別の基準として忍び込まざるをえない。また、裁量権に政治的圧力がかけられたりという事態も、想像に難くない。国籍法の審議過程で、東ベンガルからの流入民に対してみわめて好意的で最も精緻な議論を展開した、パンジャープ選出のT・D・バルガヴァ (Thakur Das Bhargava) は、こうした国籍の多層構造を、「憲法 第四条はパッカー国民、第五条はカッチャー国民、その他の条項で、一級、二級、三級国民の差を作ろうとしてゐる」と表現している。

これに対して、次節で見るように、国籍条項施行以降は、出生以外にも、出自、登録、帰化による国籍取得の道は開かれているが、いずれも申請によるものであり、多くは裁量的な国籍賦与にとどまる。ましてや、分離独立に伴う難民の動きは、もはや憲法によつても、国籍法によつてもいかなる配慮も払われることはなかったのである。インド・パキスタン分離独立以降、しだいに狭められつつあつた「国籍の扉」は、インド憲法制定の日、一九四九年一月二六日をもつて閉ざされたのである。大規模な人口の「交換」がすでにこの時点以前に終了していた西部国境では、国籍の扉を憲法の施行とともに閉ざすことはほとんど問題にならなかつた。再びネルーの発言を引用する。

想い起こしていただきたいのは、この許可制度が導入された一九四八年七月頃というのは、すでに大規模な移動は完全に終了してゐたということです。そのとき、すなわち一九四八年七月から今日までに流入した人々についてのみ、この条項(後の憲法第六条を指す——引用者)は、言及してゐるの……(CAD, Vol. IX: 401)。

憲法の国籍条項の議論において、ネルーをはじめとす

る国民会議派指導部の念頭にあったのは、パンジャールでの分割であり、ベンガルの分割ではなかった²²⁾。しかしすでに見たように、制憲議会での「無視」に近い状況にもかかわらず、東部国境地域での難民化は、むしろ始まったばかりといつてよかつた。東ベンガルからの難民流入は西ベンガル州だけで、一九四八年には四九万人に達し、翌四九年は三三万人と下降するが、一九五〇年に至つて一〇〇万人を超す夥しい難民が国境を越えて流れ込んだ。憲法の国籍条項の議論のなかで、東ベンガルからの破滅的な規模の難民流入を予想し、それに警告を発していたのは、わずかにアッサム州選出のロヒニー・クマール・チャウドッリー (Rohini Kumar Chaudhuri) のみであつた (CAD, Vol. IX: 414)。

一九五〇年暴動の背景と難民の流出、両国政府による対応策については、別稿で論ずる予定であるので、ここでは、簡単に紹介するにとどめる。重要なのは、すでに指摘しているように、この暴動が、インド憲法の施行によつていったんは閉じられた国籍の扉を、再び開け放たせたという点である。国籍の扉を閉じた以上、東ベンガルのヒンドゥー教徒はパキスタン国民として、同国内のマイノリティであり、彼らの市民権を保護する責任はパキスタン政府にある。それゆえに、難民の大量流出は望ましくなく、流出への対策も両国が互いに国内のマイノ

リティを平等な市民として保護することに求められる²³⁾。

しかし、一九五〇年二月を頂点とするコミューナル暴動による難民流入をカルカッタで視察したネルーは、こうした従来の立場を棄てざるを得なかつた。難民の恐怖を取り除くには、一時的にせよ、難民の自由往来を保障することが不可欠であり、また、それによつて大量の難民流出そのものが防止できると認識するに至つたのである。このときネルーは、ベンガル難民を一時的な保護の対象でなく、国民として受け容れる必要性のあることを初めて認めたのである。一九五〇年三月八日付けでパキスタン首相リヤーカット・アリー・ハーンに送つた電報文は、この意味で非常に興味深い。

引き続き直ちに採られねばならない措置は、(インドへ) 来ることを希望する人々に対して、それを容易にすることである。東パキスタンには、我々の憲法の条件に照らしてインド国民であり、また国民たりうるかなりの数の人々がいる。(a considerable number of persons in East Pakistan who in terms of our Constitution are or may become Indian nationals) という点を指摘したい (SWJN, 14 (1), 8 March 1950: 94⁷ 傍点引用者)。

傍点部分は、憲法理解としては、おそらく正しいものではない。しかし、こうした苦し紛れの解釈をネルーに迫るほど、一九五〇年暴動による難民流入によって、インド政府は追い詰められていたのである。²³⁾一九五〇年四月に入りネルーとリヤーカットはデリーで会談をもち、いわゆるネルー・リヤーカット合意に調印する。合意は、基本的には従来のマインリテイ保護による流出の防止という原則に立ちながらも、自由往来の原則を認め、難民の受け入れを両国が確認した。また残置された財産への難民の権利も保障された。²³⁾

しかし、受け入れた難民の国籍は、ネルーの解釈にもかかわらず、憲法では処理できない。すでに述べたように、憲法の国籍条項は、その施行時点での国籍状態のみを規定しているからである。その課題は、一九五五年に制定された国籍法が取り組むことになるのである。

四 国籍法の規定と難民

憲法による国籍規定は、その施行日である一九四九年一月二六日現在の国籍規定であるから (Sinha: 89)、それ以降に出生した者については、一九五五年に国籍法 (Citizenship Act) が制定されるまで、形式的には空白

が存在したのである。そして、大量の東ベンガルからの難民の国籍もまた空白のままであった。国籍条項施行後の約五年間、国籍に関して「インドは真空の中に生きてきた」(LSD, 1955, II (10) : 9463) のである。国籍法は、こうした事態のすべてに対処せねばならなかった。同法の制定過程では、在外インド人問題とやらんで、過去の、あるいは将来にまで予想される難民の国籍について、法規上どのように対処すべきかが、討論の重要な焦点となった。ここでは国籍の「取得」についての規定と、特に難民に関わる連邦下院での議論を中心に紹介しよう。

国籍取得の手段について、同法は①インド国内の出生 (第三条)、②出自 (血統) (第四条)、③登録 (第五条)、④帰化 (第六条)、⑤領土の編入 (第七条) という五つの方法を規定する。憲法の規定と比較すると、居住 (Domicile) が共通の前提条件となっていないのはやや奇異である。同法の審議過程では無論、この点について指摘する意見があったが、これは同法が下敷きとした英国国籍法 (British Nationality Act, 一九四八) の規定からの影響であるとも見る見解があった (LSD, 1955, II (12) : 9708)。

①に関する議論は、「国内」の定義や、外交特権を有する親の場合の除外など、かなり技術的な問題の部類に属する。外国籍の両親があえて出生地インドの国籍を子

に与える可能性は低いからである。②はインド国外での出生の場合の問題である。ここでは父親がインド国籍を保有することが要件になる。出自による国籍は国外であ

っても世代を超えて継承されるのだが、例えば国外居住の二世代目の男性は「出自のみによるインド国民 (citizen of India by descent only)」である。このような場合、その子(第三世代)にインド国籍を保持させるなら、出生後一年以内に在外公館に登録する必要がある。憲法の第八条の規定はこの規定と似ているようで、いくつかの点で異なる。まず、前者は、憲法発効時点での国籍の確認要件である、第二に出自の上限を祖父母世代までに限定している、そして、第三に父母、祖父母ともに、出自の要件として受け入れられる点である。法案の審議において、父系のみを国籍継承の系統とすることに⁽²⁶⁾については、当然多くの議員から批判が提示された。しかし、この点でも、提案者のG・B・パント(Pant)内相は、英国国籍法からの借用を理由として正当化したのである(LSD, 1955, II (12), 9746)。③登録による国籍取得とは、「特権的な帰化」とも呼ばれるように、ある種の特別な関係を本国と持つケースである(Sinha: 98)。憲法第六条による登録者も、登録による国籍取得者に含まれるが、以下の事例と異なって、国籍が剝奪されることはない。国籍法のもとでの登録は、登録の際の虚偽申請

反国家的な活動などによって、剝奪されることが規定されているのである。⁽²⁷⁾

登録による国籍取得には、③インドに六か月以上滞在するPIO、④分離独立以前のインド以外の外国に居住するPIO、⑤インド国籍を持つ男性と結婚した女性、⑥インド国籍を持つ者の未成年家族員、⑦コモンウェルス諸国及びアイルランドの国籍を持つ成人のカテゴリがある(ここにはパキスタンも含まれる)。ただし、PIOの場合、憲法第八条と同じく、父母と祖父母世代までの国籍保有者に限定される。重要なことは、登録による国籍取得が、あくまでも行政による裁量の範囲で行われることである。すでに述べたように、剝奪の可能性もある。

④帰化についてはいくつかの条件がある。それらは、相互主義、旧国籍の放棄、取得後の居住ないし職業(公務員)、憲法第八付則の諸言語のいずれかについての十分な知識の要件のほか、申請直前の一二か月プラスその直前の八年間に最低合計四年間の居住期間のあることが必要とされる。⑤の領土の編入は、「集団的帰化」の一形態である(Sinha: 116)。これは、領土の編入に伴う政府による告示によって実行される(*ibid.*)。

この法律と難民との関連について、特に注目してみよう。まず、以上の国籍法の規定は、一九四九年の国籍条

項施行以降に流入した難民に対する特例を用意しているわけではない。同法の審議のなかでは、一九五〇年暴動の経験から、難民に広く国籍の門戸を広げておくべきであるという議論も見られた。²⁸しかし、結果的に、この国籍法では、登録による取得の③すなわち「インドに六か月以上滞在しているP I O」、ないし④「コモンウェルス諸国等の国籍保持者」という範疇に難民を含め、登録(Registration)による国籍取得条項を適用したのである。²⁹このように、一九五〇年暴動を経た後に制定された国籍法からも、難民に対する国籍の自動的な承認といった特別の配慮を伺うことはできない。一九五〇年暴動に際してネルーが示した認識は、そのまま難民に対して適用されることはなかったのである。あくまでも、申請・登録という手続き上の機会を提供したにとどまったのである。この解釈によれば、憲法の国籍条項施行後も、あるいは国籍法施行後も、パキスタンからの難民には広く国籍の扉が開かれているかのように見える。彼らには「登録」という道が、常に開かれていると考えられるからである。しかし、実態として、数十万、累積数からいえば、百万単位の難民の一人一人に、同法に基づく登録申請を義務付けることは、まったく非現実的であった。国籍法の討議のなかでは、再三この点が指摘された。³⁰事実、ほとんどの難民はインド入国の際の証明書や流入後の配給

証など、滞在証明可能な書類の保存に自らの「国籍」証明を賭ける以上の手段を講じなかった。結果的に彼らは法的には未登録の難民 (displaced persons) にとどまったのである。生命の危険にさらされて避難した難民が、そうした証明書類など一切持ち合わせないことも、不思議ではなかった。一九五六年初頭に行われたアッサム州政府による調査では、一九四六年から一九五六年までの流入難民家族の五五・三％はなんらの証明書類も所持していなかった。この比率は一九五〇年暴動後の一九五一年や五二年には六〇％を超えていたのである (Garna: 13-14)。「国籍」が問題となる選挙の際の有権者資格も、通常は、こうした書類をもとに認定され、一度認定されたことがその後の「国籍」証明となったのである。³¹「国籍」が証明されて有権者資格を取得するのはなく、過去の選挙で投票したことが、国籍の証明になるという逆転現象である。このように、多くの難民が現実に享受している「国籍」ないし「市民権」は、国籍法の裏づけを持たない、厳密に言えば、"stateless" としか言いようがない de facto な「国籍」にすぎなかったのである。

こうした事態は、国籍法の制定から三〇年以上経過した後の一九八八年、連邦下院の常任委員会のひとつである予算委員会 (Estimate Committee) が、政府の東ベン

ガル難民政策を取り上げて審議した際にも、ほとんど変わることはなかった。報告に引用されたいくつかの証言を引用してみよう。

一九五五年の国籍法によれば、難民はインド国民として登録することができる。東パキスタンからの難民の移動と定住の実態からして、難民は、かつてのかなり緩やかな条項のもとですら、その利益を享受することができなかった。彼らの多くはさまざまな事情や理由から国籍を取得できず、長期にわたって「無国籍 (stateless)」者として、インドに滞在してきた。充分に資格を満たした東パキスタン難民が、国籍という理由で採用を拒否されたり、職から放擲された事例もある。近年の国籍法の改正は、東ベンガル難民の国籍取得をさらに困難にした。国籍賦与の権限を州政府に対して禁止した中央政府の決定は、明らかに分離独立の犠牲者である無力な人々に対して向けられたものである (難民の全国組織の証言)。(Lok Sabha Secretariat 1989: 8)

(一九七一年三月二五日以前に流入した難民の地位について) インドに入国したものは、難民 (displaced persons) であって、彼らには国籍法のもとで、国籍取得の権利がある。法的要件を満たし、それが与えら

れて初めて (彼らはインド国民とみなされる) (内務次官の証言)。(ibid.: 9)

おわりに

有権者資格と国籍の逆転現象に象徴される、国籍をめぐるこのような法制度と実態の乖離は、パスポートなどとは縁遠い多くの難民にとって、実生活上の支障とは無関係な、「理論上の」問題として無視すべきなのだろうか。あるいはまた、現実には難民が配給カードを受給し、選挙で投票権を行使できるのであれば、国籍は事実上付与されているのだと考えてよいのであろうか。制度はあくまで「建前」にすぎないのだと。しかし、この乖離、つまり制度と現実の間に横たわる広い間隙こそが、難民と国籍をめぐる「政治」の発生源であることを忘れてはなるまい。東部国境地域においてさまざまな形で「不法流入」問題が、たえず政治問題として培養されてくる土壌は、まさに、制度と現実の間のこの乖離にある。アッサム州を筆頭に、東部国境地域がたえず、「国籍のポリテイクス」に揺さぶられ続けてきたこと、そして本稿冒頭で見たように、今日でも、バングラデシュからの「不法流入」が国際政治の舞台での紛争へと転化する背

景は、こうした文脈のなかに置いて理解されねばならない。

国籍法制定前後の詳しい経過は、稿を改めて述べたいが、簡単に記しておこう。憲法施行の二年後に、パキスタンはインドに対してパスポート・ビザ制度の導入を提案した。これは、ネルーリヤーカット合意における自由往来の原則に反するものであったから、当初インド側は反発を示した。また、東ベンガルのヒンドゥー教徒がこの動きに敏感に反応して、再び多くの難民がインド領に流入した(第2表および第1図参照)。しかし、その後の交渉を経て両国間のパスポート・ビザ制度は一九五二年一月一五日に導入された。同時に従来からの西パキスタンとインド間の許可制度も廃止された。東西パキスタンに対して、ここで初めて出入国制度の統一が図られたのである。法制的にも、行政的にも、国籍の扉は東ベンガルのヒンドゥー・マイノリティに対して完全に閉じられることになった。⁽³⁾しかし、一九六四年のコミユナル暴動による難民の流入、そして一九七一年のバングラデシュ独立戦争に伴う難民の発生は、その後も幾度となく、難民の国籍問題を再浮上させてきたのである。アッサム州へのベンガル難民の流入は、いわゆる「外来者」(Bariragata)「排斥運動を呼び起こし、一九六〇年の州公用語をめぐる反ベンガル語暴動、さらに一九八三年の

「外来者」排斥暴動へと連動した。その意味で、南アジアにおける難民と国籍という問題設定は、さらに一九六四年暴動をはじめ、一九七一年のバングラデシュ独立戦争に起因する難民の国籍問題までを、その視野に収めねばならない。本稿では、そのような作業の第一歩として、まず、インド憲法の国籍規定と、一九五五年の国籍法の規定を「難民と国籍」という視点から整理したのである。

「インド・パキスタン分離独立から一九五〇年暴動およびネルーリヤーカット合意にかけての、東西ベンガルにおける難民と国籍の問題に関するより詳細な経過は、改稿予定ではあるが、とりあえず佐藤宏「南アジア東部地域における宗派暴動と難民」荒井悦代編「東部南アジア地域の地域関係」日本貿易振興機構アジア経済研究所二〇〇四年三月、一一七四ページを参照されたい。」

註

(1) *Hindustan Times*, January 10, 2003; *Indian Express*, January 3-11, 2003; *India Today*, January 11, 2003.

(2) *Indian Express*, January 13, 14, 16; February 2, 5, 6, 8, 2003. インド人民党はデリー首都圏で政権を国民会議派に奪われると、次回の選挙では、「バングラデシュ人流

入問題」をイシューとして持ち出す傾向がある。一九九二年にも同様のキャンペーンがインド人民党によって繰り広げられた (*Indian Express*, September 10, 30 1992)。

(3) 以下本稿では 'citizenship を国民の定義に関する法的な要件という意味で限定して扱うため、訳語としては「国籍」をよめる。「公民権」や「市民権」はその意味での「国籍」を前提とした、より広い国民の権利総体を指すものとして使うこととする。インド憲法では citizenship に対して nāgarīka とはナグラーキター語をもちつゝ (Government of India 1996: 3)。あえて訳せば、「市民」(civitas) とは、権利 (adhikār) の含意は副次的である。

(4) 例えは、(Castles and Davidson: vii-viii) の指摘参照。

(5) (Sassen: 59) の次のような指摘を参照。'Economic globalization denationalizes national economies; in contrast, immigration is renationalizing politics. There is a growing consensus in the community of states to lift border controls for the flow of capital, information, and services and, more broadly, to further globalization. But when it comes to immigrants and refugees, ... the national state claims all its old splendor in asserting its sovereign right to control its borders.'

(6) インドにおいては、パンジャブシムから流入民に対する「パキスタンのエージェンツ」といった従来からの偏見に加え、九・一一同時多発テロ以降の合言葉となった「テロリスト」というレッテルが彼らに對して用意されている事実も見逃せぬ (*Indian Express*, January 10,

2003)。

(7) インドとパキスタンについては、一九五〇年代の半ばまでを筆者は国家と国民の形成期と考えている。インドについては、一九五六年の州再編成、第二次五か年計画の発足や、ここで扱う国籍法の成立などを念頭に置いている。

またパキスタンについては、国籍法制定(一九五一年)、西パキスタンのワンユニット化(一九五五年)(佐藤宏一九八八)、それに次ぐ憲法制定(一九五六年)などが画期となる。

(8) 現在のパングラデシユが、東パキスタンと正式に称されたのは、一九五六年憲法による。それまでは東ベンガル州が正式名称であるので、本稿では後者を用いている。

(9) あるいはウルドゥー語やヒンディー語による資料が存在するのかもしれないが、筆者の探索能力の外にある。数少ない事例として (Ghosh 1991)、『および (Bagchi/Dasgupta 2003) 所収の論稿がある。パンジャブについては、(Talbot 1996) がムスリム難民に関する研究の開拓者である。なお、(Haque 1995) も、インドから東ベンガルへの難民についての資料や研究が少ないことを指摘している。この論文は難民流出の統計を各種資料にあたって整理しているが、二次資料が多く、まったく不十分なものである。

(10) 利用資料は東ベンガル州議会議事録であるが、統計はきわめて断片的である。

(11) こうした動きについてもまとまった統計があるわけではない。鉄道によるインドと東ベンガル間の移動者数(難民だけではない)については、一九五〇年から一九五二年一〇月までの間の数字が得られる (*JNLC*, III, 4 Dec. 1952: 195)。それによれば、ヒンドゥー教徒は東ベンガル

からインドへの移動が約六四〇万人、逆にインドから東ベンガルに五四〇万人移動し、差し引きインド側への純流入が約一〇〇万人であった。またムスリムは、インドから東ベンガルへ約三〇〇万人移動、その逆の移動は二六〇万人で、インド側からみて約四〇〇万人の流出であった。

(12) スインド州には分離独立後の一九四九年二月の時点では二五万人のヒンドゥー教徒が存在した(第一表)。その後一九五〇年には約一五万人まで減少した(うち一〇万人は不可触民)(*NZLC, II, 17 May 1950: 91-92*)。別の記録では、一九五〇年四月の時点で、スインド州のヒンドゥー人口は不可触民を除いて四〇五万人とされる(*SWJN, 14 (2), 27 April 1950: 77*)。

(13) 正確には一九五八年四月までが「旧移動民」、一九六四年一月一日から一九七一年三月二五日の間の難民が「新移動民」と呼ばれる。その間に流入したものは行政の網の目から零れ落ちている。第二表で見ると、この間にも約五万人が西ベンガル州に流入している。実際にはその規模は二五万人にははるという推定もある(*Government of West Bengal: 3*)。

(14) *Commencement* については「第三九四条が規定する。そこでは、国籍条項の第五条から第九条までは、その他の八つの条項とともに直ちに (*at once*)、すなわち制定と同時に施行されるとされる。制憲議会での主要な主張を簡単に紹介しておこう(条項番号は煩雑になるので現行番号のみを用いる)。制憲議会は一九四九年八月一〇、一一、一二の三日間にわたって国籍条項を審議した。起草委員会の提案は、この間提出された修正案もふまえて一九四八年二月の原案に大幅に手を入れたものであったため、手続き上

の疑義が出た。紹介に値する批判点は、以下の条文中に注記するが、最も多い内容的な批判は、国籍取得が容易すぎる、いったんパキスタンに移住した者が容易にインド国籍を取得できるなどというものであった。批判的な意見の根底に反パキスタン、反ムスリムの感情があることは議事録から容易に読み取れる。また、包括的な国籍規定を要求する声もあったが、印パ分離にともなう国籍の処理など、難問が山積するなかでは、包括的な立法は後日を期し、憲法の規定は憲法開始時における国籍要件にとどめるという考え方が優勢であった。

(15) *domicile* の概念については(*Seervai: 135*) では定義が困難であるとしながらも、イギリスでの判例などを引く。"That place is properly the domicile of a person in which his habitation is fixed without any present intention of removing therefrom" あるいは "a residence of a particular kind" と "an intention of a particular kind" の二要素からなるとする見解。"residence with the intention of living and dying in the country" とする定義などが紹介されている。

(16) この制限が、その存在を知らない非識字の難民を排除することになるといふ危惧を示す議員もあった(*CAD, Vol. IX: 383*)。

(17) 入国許可制の導入は、インド側から提案された。きっかけとなったのは、パキスタンへ移動したものの、雇用その他で思うような機会が得られなかったムスリム難民が、再入国を希望する例が増えてきたことであった。例えば、デリー、ハリヤナ地方のメオ (*Meo*) と呼ばれるムスリム集団は約八〇〇〇人が再入国を希望した(*JNLC, I, 5*)

May 1948: 125)。ネルーは、再帰国者がパキスタンよりもインドを選択することを歓迎しながらも、それが一方通行であること（パキスタンへ帰還する者が少ないこと）が問題であり、無期限に続けることはできないとした（*NLC, I, 15 April 1948: 108*）。パキスタンには一九四八年五月一九日に協議を要請した（*ibid., 20 May 1948: 134*）。許可制度はこうして導入された（導入の経緯についてのネルーの解釈は（*SWJN, 7: 41, 97*））。パキスタン側がこの制度を利用して、インドへの帰国希望者を引きとめていることは、（*SWJN, 7: 99-103*）。行政職員の帰属選択（*option*）においても、鉄道職員などについて類似の事態が生じたことはよく知られている（*Pandey, 125-6*）。

(18) ネルーは、この第七条におけるインド再帰規定を擁護して、反対論者に対して、かなり感情的な反発を示している。

ある言葉が頻繁に口にされている。その言葉に対して私は強い抗議の意を記しておきたい。議会はその言葉を慎重に吟味していただきたい。つまり、こういうことである。政府は宥和政策（*a policy of appeasement*）に走っている。パキスタンへの宥和だ、ムスリムへの宥和だ、あれやこれやへの宥和だというわけである。この言葉が意味するところを明確にしてほしい。この言葉を口にする議員諸氏は、これらの人々（パキスタンからインドへ再帰する人々——引用者）に対して、正義や平衡とは無縁な何かの原則を適用すべきだとお考えなのか。はつきりと答えてほしい。もしそうであれば、私が採るのは、まぎれもなく宥和である。政府は、正しい対処方

針と考えるもの、すなわち個人やグループへの正義から、髪の本一本たりと逸脱することはないのだ。

しばしば吐かれるもうひとつの言葉がある。この世俗国家稼業（*this secular State business*）と云うものだ。（中略）重要な内容を含んでいることは疑いない。しかし、これは、あらゆる文脈で使われる、それも、まるで世俗国家と言うことで、我々が何か驚くべく寛大な、自分のポケットから何かたいした物を世界中にばらまき、本来すべきでないことをしているといったように。我々がしているのは、ごくわずかの道理から外れた、遅れた国を別とすれば、すべての国がしていることなのだ。何か、さも立派なことをしたかのような意味で、この言葉を使うのは止めようではないか（*CAD, Vol. IX: 400-01*）。

(19) 第九条は、制憲議会での採決時には、第五条の最後に但し書きとして付いていたものを独立の条文としたものと思われる（*CAD, Vol. IX: 429-430*）。しかし、筆者の見落としても、*CAD* にはこれを独立の条として分離する提案が見当たらない。インド人民党を中心とする連合政権による二重国籍賦与提案のもとになった、*High Level Committee on Indian Diaspora*（*5*）の *L. M. Singhvi* 委員会の報告の該当部分は、<http://www.indiandiaspora.nic.in> 参照。

(20) インドへの帰国希望者に対する許可制度の適用が、しだいに申請者のムスリム連盟での活動歴の重視など、治安対策的な色彩を濃くしてきたことに対するネルーの不満は、（*SWJN, 14 (2), 7 May 1950: 101-02*）。

(21) 「バックラー」「カッチャー」はヒンディー語で、それぞ

れ、「完全な」「未熟な、生な」の意。バルガヴァは、注27、28に見るように、東ベンガルからの難民に対する理解者であったが、他方でムスリムの再帰国受け入れへの反対やマツサムからのムスリム追放の急先鋒でもあった (LSD, 1955, II (11) : 9611-14)。

(22) この点で、Renu Chakravarty の国籍法審議における次の発言がある。「当時、私たちはデリーにいたために、西パキスタンから来た人々の問題ばかりを見ていたのだ」 (LSD, 1955, II (10) : 9496)。

(23) こうした立場は、一九四八年の四月と一二月に両国間協議「いわゆる自治領間協議 (Inter-Dominion Conference)」で合意された両国のマイノリティ保護の諸原則を貫くものであった。この合意文書は (Indian Commission of Jurists : 319-330) に収録。

(24) 東ベンガルでのヒンドゥー教徒の虐待に対して、ヒンドゥー・マハーサバーなどは即時の軍事行動による東ベンガルの併合や、領土的部分的割譲 (クルナ、ジェッソール、ディナジプル県など) を要求した。西ベンガルの世論も沸騰し、会議派のなかにも好戦論を唱えるものが多かった。会議派中央指導部にも、こうした好戦論は強く影響を及ぼした。一九五〇年暴動とネルー政府の対応についても、稿を改めて論じたい。

(25) ネルー・リヤーカーカット合意の文面も (Indian Commission of Jurists : 349-353)。

(26) 父系のみによる国籍継承を批判した意見に以下がある。A. Mehta (LSD, 1955, II (10) : 9481) 'S.V.M.L. Narasimham (LSD, 1955, II (11) : 9673-4) 'Veraswamy (LSD, 1955, II (12) : 9694)。逆に、憲法の規定を改めて

父系のみに限定せよという議論が、P I Oへの国籍溯及は一世代前までとするという要求とともに、T. D. Bhargava によって提出されている (LSD, 1955, II (11) : 9603)。

(27) T. D. Bhargava (LSD, 1955, II (11) : 9609) は「登録による国籍が、恣意的な国家の判断で剝奪されることは英国国籍法にもない規定だと主張した。とくに、難民がこうした制度のもとにおかれることに彼は強く反対した。マングロー・インディアン代表議員 Frank Antony (LSD, 1955, II (12) : 9703) も剝奪に反対意見を述べた。

(28) 将来的な国籍付与の可能性も含め、難民に広く国籍の扉を開放しておくべきであるという主張は、Renu Chakravarty (LSD, 1955, II (10) : 9469) 'T. D. Bhargava (LSD, 1955, II (11) : 9607-09) 'B.K.Das (LSD, 1955, II (12) : 9721-22)。特にバルガヴァは「入国の時期によって、難民の権利に差をつけるのは、憲法第一四条の平等権に反するとまで言い切っている (ibid. : 9609)。こうした主張は登録の実効性を疑う議論 (注30) と重なりあっている。

(29) 国籍法の審議のなかでは、難民は⑥項の P I O に擬せられたが (LSD, 1955, II (11) : 9642) ' (Sinha : 101-02) では、⑥項の「ロモンウェルス国民」に準拠するとされる。この二つの項の間には重要な違いがある。それは、⑥項の場合、登録が県行政長官によってなされるのに対して、⑦項では登録管轄が中央政府 (内務省) であるという違いである (Citizenship Rules 1956 の八および九項による (Sinha : 261))。「外来者」排斥を掲げた一九八〇年代のアッサム運動の指導者も、この違いに着目して、難民の国籍登録は中央政府の管轄下にあると主張した (Mahanta :

105-6)。ちなみに、②項における登録前の六か月の居住要件は、法の原案では一年となっていた。憲法第六條にならうて、六か月に短縮すべきであると主張したのは、北ベンガル選出の U. Barman である (LSD, 1955, II (11) : 9668)。国籍法の提案者であるベンツ内相も、難民については、登録による国籍取得者と別に扱う可能性を検討するとしたが、最終的にこれは条文に反映されなかった (LSD, 1955, II (12) : 9742)。

(30) 登録申請書の様式については (Sinha : 267-271)。難民に登録を義務付けることは事実上無理であるという発言は、Renu Chakravarty (LSD, 1955, II (10) : 9497)、T. D. Bhargava (LSD, 1955, II (11) : 9606)。ネルガヴァはベンジャールンに関して、憲法第六條に基づく登録をしていない事例は数十万にのぼるとする (*ibid.* : 9615)。北ベンガル選出の Barman (LSD, 1955, II (11) : 9665-66) も、難民で登録したという事例は知らないと述べる。また、入国証明すら持たぬ難民は数多いとする。

アッサム州政府の調査によれば、一九四六年から一九五六年の間に流入した難民のうち、五五・三%が何らの証明書類も保持していなかった。この比率は一九四八年から四九年には五八から五九%、一九五一年から五二年にかけては六〇%を超えている (Sarma pp. 13-14)。また、一九六四年一月一日から七一年三月二四日までの流入難民については、総数一一万三九五八名中、何らの書類も保持しない難民は七八万六四〇三名、七〇・六%であった (Ministry of Labour and Rehabilitation, Government of India, *Annual Report* 各年次版より算出)。

(31) 同じくした事情から、国籍保有者の範囲をもっとも実情

に近く反映するものは、(年齢の問題を除けば) 有権者名簿となるのである (LSD, 195, II (11) : 9629)。

(32) アッサムの「外来者」排斥運動の結果として実施された国籍法改正には、第五條の登録による難民の国籍取得の要件である居住期間を六か月から五年間に延長したこと、従来州政府 (実質的には県長官 District Magistrate, Collector など) に与えられていた登録権限を中央政府に引き揚げたことが含まれる (Lok Sabha Secretariat : 89)。この点に関して注29の記述も参照。

(33) ネルー・リヤーカット合意において、自由往来が認められていたことや、本稿の注11でも触れた東西ベンガルの往来の頻繁なという事情から、インドと東ベンガルの間では滞在期間や入国回数などに応じて、A から F までの、都合六種類のビザが制度化された (Sinha : 183, 335-36)。しかし、制度の導入によって、現実との懸隔はさらに広がった。いわゆる「不法流入」を防ぐことは事実上不可能であるからである。その後のインド、パキスタン、バングラデシュ間のビザ制度については、筆者にとつての今後の研究課題であるが、近年の制度については、簡単なながら (Bheera et al. 2000) に紹介がある。

政府刊行物

Constituent Assembly of India, *Constituent Assembly*

Debates, Official Proceedings (CAD).

East Bengal Legislative Assembly, *Assembly Proceedings,*

Official Report (EBLAP).

Government of India, *Jawaharlal Nehru, Letters to Chief*

- Ministers* [JNLC], Vol. 1 [1985], Vol. 2 [1986], Vol. 3 [1985], New Delhi:
- Government of India, Ministry of Law and Justice [1996], *The Constitution of India [As on the 1st June, 1996]*, New Delhi:
- Government of West Bengal, Refugee Relief and Rehabilitation Department [1973] *A Master Plan for Economic Rehabilitation of Displaced Persons in West Bengal*, Calcutta.
- Lok Sabha Secretariat [1955] *Lok Sabha Debates* [LSD], 1955, Part II, No. 10, 11, 12, New Delhi:
- Lok Sabha Secretariat [1989] *Seventh Report Estimates Committee (1988-89), Ministry of Home Affairs (Rehabilitation Division) Rehabilitation of Migrants from East Bengal*, New Delhi, Lok Sabha Secretariat.
- Sarma, S. C. [1985] *Statistical Survey of Displaced Persons from East Pakistan in Assam 1955-56, Report on the First Phase*, Shillong, Assam Government Press.

✽S

- Bagchi, Jasodhara and Subodhranjan Dasgupta (eds.) [2003] *The Trauma and the Triumph, Gender and Partition in Eastern India*, Kolkata, Stree.
- Behera, N. C., V. Gunawardana, Shahid Kardar and R. Awal Mahmood [2000] *People-to-People Contact in South Asia*, Delhi, Manohar.
- Castles, Stephen and Alastair Davidson [2000] *Citizen-ship and Migration, Globalization and the Politics of*

- Belonging*, Houndmills, MacMillan Press Ltd.
- Chakrabarti, P. K. [1990] *The Marginal Men, The Refugees and the Left Political Syndrome in West Bengal*, Calcutta, Lumiere Books.
- Council for Protection of Rights of Minorities [1949] *Now or Never, Condition and Treatment of Minorities in East Bengal*, Calcutta.
- Ghosh, Paryya [1991] "The 1946 Riot and the Exodus of Bihari Muslims to Dhaka," Ahmed, Sharif Uddin (ed.), *Dhaka Past and Future*, Dhaka, The Asiatic Society of Bangladesh, pp. 275-288.
- Haque, C. Emdad [1995] "The Dilemma of 'Nation-hood' and Religion: A Survey and Critique of Studies on Population Displacement Resulting from the Partition of the Indian Subcontinent, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 8, No. 2, pp. 185-209.
- Indian Commission of Jurists [1965] *Recurrent Exodus of Minorities from East Pakistan and Disturbances in India, A Report to The Indian Commission of Jurists*, New Delhi:
- Jawaharlal Nehru Memorial Fund, *Selected Works of Jawaharlal Nehru* [SWJN], 2nd Series, Vol. 13 [1992], Vol. 14, Part 1 [1992], Vol. 14, Part 2 [1993], Vol. 18 [1996], New Delhi:
- Mahanta, Pratulla Kumar [1986] *Tussle between the Citizens and Foreigners in Assam*, New Delhi, Vikas Publishing House.
- Pandey, Gyanendra [2001] "Citizenship and Difference:

- The Muslim Question in India," Hasan, Mushirul and N. Nakazato (eds.), *The Unfinished Agenda, Nation-Building in South Asia*, Delhi, Manohar, pp. 101-27.
- Sassen, Saskia [1996] *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, New York, Columbia University Press.
- 佐藤英 [1988] 「西ンキマンの統合ロンドンカンレ——東ンキマンの自治権運動の再検討」佐藤英編『南アジアン現代史の国民統合』研究双書366' ナン経済研究所' pp. 327-365.
- Seervai, H. M. [1975] *Constitutional Law of India*, Vol. I (2nd ed.), Bombay, N.M. Tripathi Private Ltd.
- Sinha, A. N. [1962] *Law of Citizenship and Aliens in India*, Bombay, Asia Publishing House.
- Talbot, Ian [1996] *Freedom's Cry, the Popular Dimension in the Pakistan Movement and Partition Experience in North-West India*, Karachi, Oxford.

(カムベウカクノ南アジアン研究者)