

〈書評〉

下澤 嶽著『エスニック・マイノリティに未来を拓く
—チッタゴン丘陵の紛争から見えてくるもの』
(コモンズ 2024年発行)

石坂 貴美

はじめに

バングラデシュは、ベンガル語を母語とするインド＝アリア系のベンガル人が人口の大半を占め、イスラームを国の宗教とする「イスラム教の国」として知られている。この国の少数民族が人口に占める割合はごくわずかで、東部チッタゴン丘陵地帯や西部地方に存在している。本書は、チッタゴン丘陵における民族問題を扱ったものである。「政治的主権を有している民族と同格に扱われるべき存在でありながらも、結果的には政治的権利から疎外されているマイノリティ集団」を「エスニック・マイノリティ」として、この地域の紛争について、歴史や資料、現場での調査聞き取りを基に、その背景や実態について丁寧に紐解いている。この地域では、1970年代から自治を求めるエスニック・マイノリティの武装集団と政府やこの地に入植したベンガル人との間に紛争が続いた。1997年に和平協定が結ばれた後も軍隊が駐屯し、エスニック・マイノリティの中では内紛が続いている。そのような状況は世界や日本ではあまりよく知られていない。筆者は、この問題に関する「無関心や無理解」、背景にある「マイノリティの人々の抑圧を行程するマジョリティの優越意識」を変えるべく、長年にわたって調査研究を続けてきた。

本書の内容

序章では、筆者がこの地域の民族問題と向き合うようになった経緯が示

されている。NGOのスタッフとしてバングラデシュに勤務していた筆者は、多くの援助がロヒンギヤの難民キャンプに入り世界中に情報が発信される一方、その近くで起こった治安部隊によるチッタゴン丘陵におけるエスニック・マイノリティの大量殺害に関する事件はほとんど発信されず、政府にとって都合の悪い事情として語る事がタブーとされていた。その状況に対して、居心地の悪さを感じた筆者は、NGOを退職し、「沈黙しない」「民族問題を現場で考える」「必要であれば政治を語る」ことを目指し、自らこの地域を支援するNGOを設立する。その後20年にわたり、NGOの活動とともに大学で教鞭をとりながら、調査研究を実施してきた成果がこの著書にまとめられている。

1章では、民族問題をめぐるこれまでの世界の動きについて「先住民の権利に関する国際連合宣言」(以下、「先住民の権利宣言」)が2007年に国連の総会で採択された背景が述べられている。その後、この「先住民」という言葉を巡り、この地域の和平のプロセスのなかで、大きな議論を巻き起こす状況が6章にまとめられている。「先住民の権利宣言」が採択されると、バングラデシュでは「先住民族の権利の認知」を憲法に明記することを求める運動が起こったが、憲法には「先住民」という言葉ではなく「エスニック・マイノリティ」という表記が使われ、政府はバングラデシュには「先住民はいない」と宣言するに至る。エスニック・マイノリティの先住性を証明することは難しく、本来、マイノリティの人権問題を議論すべきところで「先住民」という言葉によって先住性を巡り議論が混迷してしまう問題は多くの国でも起こっていることを筆者は指摘している。

2章では、この地域の部族グループの人口や宗教等の基本情報および紛争が発生する前までのこの地域における勢力、支配体制がまとめられている。この地域には少数民族には主にモンゴロイド系の少数民族が11グループほど存在し、最も多くの人口を占めるのが、仏教徒のチャクマである。キリスト教やヒンドゥー教などを信仰する部族もあり、共通する点は、この地域の少数民族の総称「ジュマ」(ベンガル語で焼き畑をする人を意味する)にある「焼き畑農業」を営むことである。一方、この地域ではベンガル人の入植が進み、現在では、人口の約半数を占めるようになっている。

チャクマは15世紀ころからこの地域の統治システムの中心となり、ム

ガール帝国、イギリス領の支配下でも役割を果たしてきた。イギリス政府は「チッタゴン丘陵制令」を制定し、この地域の3つの県においてチャクマを中心とした部族の王に徴税や統治権を与え、ベンガル人による土地の売買を禁止した。しかし、東パキスタンの時代になると、部族の自治権は憲法に継承されず、この地域は「部族地域」とのみ規定され、平野部からベンガル人が商業地域に移住しビジネス領域で支配力を増していった。そのような状況下、この地域で大規模なダムが建設され、約6-7万人のジュマの人々が住居を失い、国内外へ移住した。筆者はこの東パキスタンの時代における政府に対する不信が後の紛争を引き起こす背景となったと指摘している。

3章では、この地域の紛争が始まる経緯から和平協定締結に至るまでの状況が示されている。1971年に西パキスタンから独立しバングラデシュとなった際に、この地域のジュマの人々は、イギリス領時代の自治の復活を望むが叶わなかったため、翌年、政治組織であるチッタゴン丘陵人民連帯協会(Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti、以下PCJSS)を結成し、そのもとに武装抵抗組織シャンティ・バヒニ(以下、武装組織)を組織した。武装組織にはインドから資金や武器供与等の後押しを受けて、ベンガル人入植者を襲ったり軍や国境警備隊に対してゲリラ戦を行うようになる。これに対して、政府は戒厳令を敷き、軍事施設や軍隊を大幅に増強していった。軍により、特別軍事作戦と称して、超法規的な捜査や尋問、拘留が行われた。加えて、政府はベンガル人の入植政策をより推し進め、銃の所持を認められた民間人組織や自警団も組織されていった。

ジュマの武装組織は一般の民間人と同様に生活しながらゲリラ作戦をとっていたため、武装組織によるベンガル人や軍人の殺害が起きると、掃討作戦として、一般市民も巻き込み政府による不当逮捕や拷問が行われ、ベンガル人入植者による報復攻撃も起こり、ジュマの人々が大量に殺害される結果となった。メディアが厳しく規制されていたため、その実情について報道されることも記録も少ない中、本書では、ジュマの関係者や国際NGOのウェブサイト、事件直後の現地における聞き取りやのちに関係者からの伝聞などを駆使し、大きな規模で起こった虐殺事件13件に関して詳細がまとめられている。数百人規模、なかには数千人規模で殺害が行わ

れた事件もみられる。軍や国境警備隊、入植者の組織等により、銃殺、刺殺、放火が行われ、建物の破壊や略奪、土地の収奪、レイブも発生しており、その凄惨な現場に居合わせた被害者の証言なども併せて提示されている。筆者はこのような状況を大量虐殺にほかならないと主張する。

この紛争により、大量の難民が発生しインドに逃れたことから国際的に知られることとなる。大きな襲撃事件が起こるたびに数千人から時には数万人以上が国外に避難し、インドのキャンプに最大8万人近い難民がいたとされる。当初政府は紛争による難民を認めようとしなかったが、インド政府との間で何度も話し合いが行われ、難民の帰還が行われたが、襲撃が起こるたびに再度難民がインドに流れ込む状況が続いた。このような状況でインドをはじめとする国際社会からの圧力もあり、1997年政府はPCJSSとの間に和平協定を結ぶこととなった。

4章では、和平協定の内容とその後の状況がまとめられている。協定には「少数民族が住む地域としての独自性を守る」ことが明記され、各県の丘陵県地方政府議会（以下、丘陵県議会）に、行政職や警察の一部の人事権や教育や土地や商業に関連する監督権、徴税権等が与えられた。しかし、筆者が指摘する問題は、丘陵県議会は選挙を実施することがなく、現在まで至ることである。本来認められることのないベンガル人入植者が選挙人リストに含まれているとして、PCJSSが選挙をボイコットしているため、選挙は実施されることなく政府の指名によって議員が選出されている。

協定では、さらに国内外へ避難した人々への帰還と支援についても明記されているが、インドから帰国しても土地を取り戻すことができない世帯や経済支援を受けることができない実情が示されている。さらに、国内避難民の支援事業のために政府が作成した被支援者のリストにベンガル人入植者が含まれているとして、PCJSSが抗議をしたため事業は実施に至っていない。土地問題は委員会を設置して解決を図るとされているが、収奪された土地の返還に向けた作業は開始されていないのが現状である。

戦闘解除した武装組織メンバーへの特赦をめぐる裁判も続いており、軍の撤退もすすんでおらず、軍キャンプは400以上が閉鎖されることなくとどまっている。和平協定が結ばれたものの、その実施が遅々としてすすんでいないと筆者は指摘している。

このように和平協定の実施が進まない中で、現地に何か起こっているのだろうか。5章ではその状況が報告されている。和平協定締結後、国内外の援助機関やNGOは開発支援事業を開始、現地の人々が設立するNGOも登場し、エスニック・マイノリティであるジュマの人々を中心にした開発事業が展開されるようになったが、民族対立の緩和や人権問題についての取り組みが十分でない点を筆者は指摘している。

軍による逮捕や拷問、強制退去などは頻繁に発生し、さらに、ベンガル人入植者によるジュマに対する襲撃事件は続いている。本書ではそのなかでも規模の大きな11件についてその詳細がまとめられている。協定後は、特にベンガル人入植者が定住しているクラスター・ビレッジが多く存在する地域で、土地をめぐる争いにより発生するケースが多いことが特徴であると筆者は分析している。死者の数は紛争時よりも減少したものの、ベンガル人入植者の襲撃を軍が見守る体制となり、放火や収奪行為は以前と同様に続いている状況であると筆者は指摘する。

さらに、この地域の平和と発展を阻む大きな要因となっている深刻な問題は少数民族内の内紛である。和平協定に賛同しないグループが「政治方針の違い」により分裂、さらに、「勢力内部の派閥争いと不平等感」から分裂も起こり、4派が乱立しお互いに抗争を繰り返し、エスニック・マイノリティのなかで殺人や負傷者といった多くの被害が報告されている。さらに近年、イスラム過激派とつながりを持つ新たな武装集団が登場し、状況がより複雑になっている。今もなお続くジュマ人々への人権侵害とともに政治グループ同士が内紛により自ら消耗し、弱体化していく状況から、筆者はこの地域の現状を「沈みゆく丘陵」と表現している。

7章で筆者は、これらの現地における問題を踏まえて和平協定の実現に向け以下のプロセスを提示している。1. 「民族特別自治」の確立、2. ベンガル人入植者の平野部への移住の選択権、3. 丘陵県議会の選挙の実施、4. 収奪された土地の返還、5. 軍の撤退、そしてこれらのプロセスと推進に外国政府の介入と監視の必要性をあげている。

筆者は、エスニック・マイノリティが独自の自治権を移譲される自治システムを「民族特別自治」と呼び、他の国の例をあげながら、この地域の問題解決に向け議論を展開している。欧州やアジアにおいて高度な自治が

実現している事例を提示し、それらの体制の構築には長い時間と第三者の介入を要したこと、また、和平協定に反対するグループが発生し、それらのグループとの交渉も必要であることが分析されている。筆者は、この地域における高度な自治を実現させるためには、内紛を終わらせ、それぞれのグループのメンバーからなるプラットフォームをつくり、和平協定の実現を促すために政府と交渉することが重要であると指摘している。そして、この民族特別自治を巡る議論を国際社会の中で深めていくことも重要であると主張する。

本書の意義

和平協定が結ばれ四半世紀が過ぎたが、この地域への渡航は今もなお諸々の手続きが必要となりっており、気軽にすぐに訪問できる地域ではない。外務省の危険情報ではこの地域はレベル2とされて、不要不急の渡航は止めるように呼びかけられており、現地で起こっている実態をその目で見て確かめ知ることが難しい状況にある。さらに、本書で明らかにされた紛争時におきたエスニック・マイノリティの大量の殺害については、当時、知る術もなかったことである。本書は、和平協定後から現在もエスニック・マイノリティへの襲撃事件が続いている状況を刻銘な記録とともにまとめ、世に知らしめる貴重な書籍といえる。また、エスニック・マイノリティの人権問題が放置されている問題は世界中に存在しており、本書はその問題への関心を喚起するものでもある。国際的な世論や関心が硬直したマジョリティ側への圧力につながり、時には外部の介入によって交渉が進む、その過程の第一歩として、重要な役割を果たすといえよう。

今後に向けて残された研究課題

今後の和平への道筋において、難しい課題と指摘されているのがベンガル人入植者との間の土地問題である。政府は、入植者の平野部への帰還へ積極的に取り組んでいない。この問題に関連して、ベンガル人入植者側の状況や調査も必要であろう。本書は、土地を略奪されたエスニック・マイノリティ側の資料や証言を基にしたものであり、今後は、入植者側からのこの問題に関する調査研究が重要性を増すと考えられる。入植者への平野

部への帰還の可能性を探るとともに、入植してから3-4代の世代を通じて定住し、今後も定住を望む入植者とエスニック・マイノリティの共存の道も検討が必要になるだろう。長年にわたり何度も襲撃を受け、凄惨な現場に遭遇してきたエスニック・マイノリティの人々の軍や入植者に対する不信感や恨みの念は簡単に払しょくすることができないであろうが、同様に、政府の政策によってこの地にやってきた入植者の一般の人々のなかにも、紛争に巻き込まれて家族を失った者も存在するであろう。そのような経験を持つ入植者は政府の政策による被害者ともいえる。お互いにおかれた立場から両者の和解のプロセスは複雑で難しいものであると考えられるが、距離を保ちつつ、時間をかけて和平の道を模索する取り組みが重要になろう。筆者は和平協定の中に、ベンガル人入植者に対する記述がないことを指摘しており、この問題に本腰を入れようとしない政府の姿勢がうかがわれる。政府に代わって援助組織やNGO等にその役割が期待されるが、そのためにも、本研究の継続により、ベンガル人入植者の背景や現状についても現地の実態を提示できれば、和平の取り組みにおいて貴重で大きな示唆を与えることとなり、この地域の和平実現にむけた大きな貢献につながると考えられる。