インドにおけるチベット難民 - 無国籍状態で長期化する難民社会の苦悩 -

甲南大学　榎木美樹

要旨

本稿は、帰還が現実的でない長期化難民のうち、とりわけ無国籍状態にあるチベット難民を対象に、第一次庇護国インドにおける社会統合の実態を踏まえ、その限界と可能性を検討するものである。そのために、インドが亡命チベット人に対して実施する社会統合政策の展開と課題、ならびに第三国定住をめざした合法・非合法の移動実態を明らかにする。方法論としては、国際レジーム論に依拠して難民への対処枠組みを検討し、難民レジームに照準することで人道主義の本質に立ち返る必要性を示した。亡命チベット社会の実態については、飛び石的に実施した計36カ月のフィールドワークに基づいて難民個人の言説を汲み上げた。

分析の結果、インドは独自の政策枠組みによって亡命チベット人の文化的・経済的生活を支えてきた一方で、市民権の付与を回避し続けたことにより、亡命社会内部での不平等や摩擦を生じさせていることが明らかになった。また、第三国定住の選択肢も限定的であることから、合法・非合法を問わず、人々の移動実践が多様化していることも判明した。第一庇護国が継続的な社会統合を実施してなお「恒久的解決」には至らず、長期化する滞留状態は、難民当人に無能力をより意識化させ、難民個人の自己決定と自己責任による新たな生存戦略の練り上げを個人に負わせる事態を招くことを示した。

はじめに

現在、紛争や迫害により故郷を追われた人の数は1億人を超す（UNHCR, 2024: 2）。難民問題の恒久的解決策として（1）自主帰還（2）受入国への社会統合（3）第三国定住が挙げられるが、冷戦終結後、いずれの解決策も行き詰まり、2024年現在で、世界の難民全体の67%、2,470万人は長期化難民である（UNHCR, 2024: 40）。帰還の目途が立たない難

民にとっては、流出した先の国や地域で生存を確保し生活再建できるか否か、つまり（2）受入国への社会統合と（3）第三国定住が決定的に重要である。本稿は、帰還が望めない難民、中でも国家承認を得られない無国籍者の生活再建を方向づける受入国・地域への社会統合と、第一庇護国での滞在が長期化した無国籍者の第三国定住を志向する実態と展望について、インドに流出したチベット難民（亡命チベット人）を事例に検証する。

1959年の最初の大規模流出以来、チベット難民の亡命生活は65年が経過しているが、帰還の目途はまだ立たない。チベット難民に対する可動性を保障するホスト国の措置が、滞留難民（protracted refugee）状態を生きる人びとにとって、決定的に重要かつ現状可能な唯一の方途である。滞留難民状態にある無国籍者たるチベット難民の生活再建を、社会統合と第三国定住の観点から整理し、その課題と展望を示すことが本稿の目的である。

1. 難民の社会統合と定住に関する国際社会の応答とチベット難民

難民問題の恒久的な解決策として、「自発的帰還」、「第一庇護国での統合」（社会統合）、「第三国定住」（定住）が模索される。1980年代までこれら3つは同等の位置を占めてきたが、1990年代以降、増え続ける難民への対応と保護する国々の負担分担の観点から、社会統合と定住が注目されるようになった（Fredriksson & Mougne, 1994）。難民問題に取り組む国連機関UNHCRは、ユーゴスラビア紛争時の数百万人規模の難民・避難民、イラク難民、ベトナム難民への支援アプローチを例示しながら、（1）庇護された人々が自活し帰還に向けた資金を蓄えることができるまで当面は第一庇護国における統合や一時的な再定住を導入すべきこと、（2）第一次庇護国に的を絞った開発プログラムを確立して自国に留まることを希望する難民に長期的な庇護を与えること、（3）再定住は必ず難民を低開発国からより豊かな国へ移送するという前提を再検討するよう呼びかけ（UNHCR, 1995）、一時的な保護が難民の移動を管理する効果的かつ公平な手段であるとして、乏しい人道資源を有効活用する方途を示した。1990年代以降、UNHCRは難民の自立促進や地元社会への定住促進を目的とした援助へ着手しているが、中長期的な視野で実施される開発援助は緊急援助を要する突発的な難民危機の発生によって規模の縮小を余儀なくされる（中山、2017:46）。2015年の欧州難民危機に際しては、排外的態度をとる国が複数登場したことが再認識された（佐藤、2018）。いかに人道主義に基づくとも、国家による負担分担と安

全保障の視点は欠くことができない現実を国際社会に突きつけた。

ロングは、西アフリカやアフガニスタン出自の難民の事例を示しながら、政治や経済の基盤が脆弱な本国への帰還より、移動した先での市民権の獲得につながる移動の自由や就労権を難民に付与する政策を提言する（Long, 2017）。だが市民権の付与は容易ではない。受入国において就労・住居・教育・保健医療等の資源や地域コミュニティとのネットワーク形成が機能して統合・定住が促進されれば難民の生活は立て直しに向かうことは明らかだが（稲葉、2003；久保山、2003；石川、2017）、これらはあくまで配慮された庇護者としての制限の範囲で保障された地位であって、当該国の国民と同様の権利を行使し得る市民権獲得の文脈ではない。ロングの提言は、人間の権利としての移動の自由を規範的に示して長期化難民を選択と自立を行使しながら生きる亡命者と位置づけようとする点で前衛的であるが、受け入れ国の負うリスクや負担の検討が不十分である。多くの第一次庇護国は、自国内に多くの貧困層を抱える開発途上国で、自国民の就労や教育、福祉へのアクセスを提供できていない国も多い。

1960年代初頭、UNHCRはインドと協力してチベット難民を支援したが、1975年に支援を終了した（Phuntso, 2004: 145）。以降、UNHCRはインドからほとんどの職員を撤退させ、インドにおけるチベット亡命コミュニティのニーズを汲み取る第一の責任は中央チベット行政府（Central Tibetan Administration. 以下CTAとする。いわゆる「チベット亡命政権」）にあるという立場を公式に採っている（TJC, 2011: 23）。

1975年のUNHCRのチベット難民支援の終了以降、チベット難民が採り得る現実策は、インドによる社会統合とその先にあるかもしれない第三国定住のみとなった。従来のチベット難民への研究では、第一庇護国あるいは第三国への移動の方途や法的手続き問題を究明するもの（榎木、2007；Lindly,2010；Adhikari,2013；Benezer & Zetter, 2015；Schon, 2015；Yamamoto, 2019；榎木、2020）、ホスト社会と難民との摩擦や対立を報告するもの（榎木、2009;Carswell,Chambers & Neve,2019;Shinde,2016;クリストファー、2020）は多いが、受入国における社会統合、あるいは定住を念頭に置いた議論は十分なされているとは言えない。難民の世代交代が進み、インド生まれインド育ちの難民2世・3世が輩出される今日的状況において、若い世代は滞留難民状況を生きざるを得ない（榎木、2019;榎木、2021）。

他方、チベット難民は「世界で最も成功した難民」（Norbu, 2003: 190；Choedup, 2016: 15; Mehra, 2020)、「難民界の優等生」（田中、2002: 174）と称される。こういった他称による言説は既に1960年代からみられ（Goldstein, 1978: 399)、1990年代以降顕著になる(田中、2002；Norbu, 2003；Dolma, 2019)。インドにおける社会統合が順調に進んだことを示すといえようが、統合の内実については断片的であるうえ、長期化無国籍難民状態で60年を超える亡命生活にある現在のチベット難民自身の捉え方はまた異なるだろう。

以上を踏まえ本稿では、チベット難民からみた社会統合を、インドが実施した「チベット人リハビリテーション政策」（Tibetan Rehabilitation Policy）の意図や運用の点から検証し、第一次庇護国インドにおける社会統合と第三国定住の実態について、長期化する無国籍難民の包摂がいかなる内実を伴うのか明らかにする。「チベット人リハビリテーション政策」は、インド政府が実施し、CTAがチベット難民を代表して履行するものである。

2. 調査対象と方法

亡命チベット社会に対するフィールドワークは、1999年から現在まで断続的ではあるが継続的に実施した。この25年間における合計調査期間は36か月で、主たる訪問先は、インドのデリー、ダラムシャーラー、サールナート、デヘラードゥン、ムスーリー、バンダーラ、バンガロール、ムンゴッド、バイラクッペの亡命チベット人定住地である。調査方法は主として参与観察とスノーボール・サンプリングによる聞き取り調査で、筆者を受け入れてくれる居住地や個人宅に滞在しながら、こちらの問いかけに応じてくれる人びとに対して半構造化インタビュー方式で実施した。亡命チベット人の定住地を訪問するには、インド内務省からの保護区域入域許可証（Protected Area Permit. 以下PAP）が必要である 。PAP申請に際し、当該亡命チベット定住地に受け入れ先（身元引受人）をたてる必要がある。外国人である筆者を受け入れる責任を負ってくれるのは、当該定住地内のCTA関係者や寺院関係者、定住地内の有力者などの場合が多い。PAP取得後に当該定住地を訪問する際にもその身元引受人に同行してもらって、調査対象者候補の紹介を受け、それが雪だるま式に拡大して調査が進むというのが通常の形態である。紹介された人びとにはインタビュー前に調査の趣旨・目的、対象者の権利、データの公表・活用等について説明を行い、了解をとった。

本論で扱う調査地はインドのカルナータカ州のバンガロールと州内の亡命チベット人定住地（2018年に10日間、2019年に15日間、2023年に15日間、2024年に10日間）およびウッタラカンド州内の亡命チベット人定住地（2017年に1か月、2018年に15日、2024年に5日）である。なお本稿中で用いる個人名は匿名であり、個人の特定を避けるため定住地の名称は記載しない。亡命チベット人定住地内の2つの寺院および定住地事務所、CTAの役所や図書館でも資料を収集した。

3. インドにおけるチベット難民の社会統合

3-1. インドの難民受け入れと法的地位

チベット難民とは、1949年以降顕著になった中華人民共和国（以下「中国」）共産党によるチベット侵攻により、1959年にチベットの聖俗両界の長たるダライ・ラマ14世がインドに亡命し、続いて8万人のチベット民衆がインドに、他の数千人がネパールやブータンに流れ込んだ一連の人の移動により、チベットの領域外で暮らす人々のことをさす。現在、チベット人ディアスポラは12万8,000人で、インドに94,203人（男性53,414人／女性40,789人）、ネパールに13,514人（6,543人/6,971人）、ブータンに1,298人（642人/656人）である（Planning Commission, 2009: 66）。インドは最大のチベット難民受け入れ国として今日まで機能してきた。

インドは1951年の「難民の地位に関する条約」および1967年の「難民の地位に関する議定書」を批准していない。したがって、難民状態にある者が入国してきた場合、インド政府は難民の送り出し国との二国間関係に基づいて難民問題を個別に処理する。インドにおける難民の地位は非常に恣意的であり、近隣諸国との地政問題の見地から判断が下されるため、統一された審査や保護の基準はない（Kharat, 2003: 305）。チベット難民に対する処遇はインドの外交政策に従ってダブル・スタンダード方式が採られてきた。これにより、越境したチベット人への処遇としては、難民という名目で受け入れるが、受け入れ後インドに滞在する資格は外国人として対処された。

在留資格が外国人であるチベット難民は、外国人登録をし、インド政府が発行する諸々の証明を所持している。書類によって異なるが、その国籍（nationality）や本拠地（place of origin）、滞在理由（purpose of visiting India）を記載する欄には「チベット（人）」（Tibet/

Tibetan)、「難民」(refugee) と記載されている。

チベット難民に対し、インド政府は居住証明書 (Residential Certificate：略称はRC) を発行する。管轄はインド内務省管轄下のFRRO (Foreigners' Regional Registration Offices) である。RCとはインド滞在中の身分証明書であり、これを所持していることでインド国内の移動、就業が可能になる。

インド国外への渡航を可能にするもので亡命チベット人のもつ身分証明としてIC (Identity Certificate) がある。これは実質のパスポートで、インド内務省の管理下に発行される。インドを出国して外国に行く場合には、当該国のヴィザが必要になるが、ヴィザ申請には説得力のある渡航理由とICの提示、身元の保証 (特に経済的な保証) を証明する書類を提出しなくてはならない。渡航先からインドに帰ってくる際には、外国人としてインドのヴィザを取得して入国する必要もある。ICは黄色い冊子で表紙にはインド政府の国章がある。

3-2. インドのチベット難民受け入れ政策

チベット難民のインド居住は、帰還までの暫定的滞在とみなされたため、インド政府は非同化アプローチを採用した (Choedon, 2019: 25)。この非同化アプローチは、チベットの文化とアイデンティティを維持するために、チベット人を難民キャンプ (後の定住地) に集住させるものとして開始された。まず、ネルー首相兼外相が難民キャンプを設置できる土地の提供を各州政府にかけあい、チベット難民の生存基盤の確保が図られた (Avedon, 1997: 86-92)。ネルー首相の呼びかけにまずマイソール州 (現カルナータカ州) が応じ、1959年末、南インドに最初のチベット人定住地が提供され、最初の700世帯弱のチベット難民が入植した (Avedon, 1997: 87-88)。このような定住地は、1960年代中ごろまでには38か所 (インド、ネパール、ブータンの南アジア3か国) になり、1980年代初頭には44か所、10万人が生活する場所となった (Avedon, 1997: 87-90)。集住地内において、住居、教育 (チベット語の習得および僧院教育)、就業などを支援することがチベット難民に対するリハビリテーション政策となり、それに関して毎年インド政府の予算がつけられた (Ministry of Home Affairs, 1950-2022年の各年次報告書)。

3-3. チベット人リハビリテーション政策の変容と課題

チベット難民の生存の確保から生活基盤の整備に重きが置かれた最初の数十年の経過を経て、これまでチベット人へのリハビリテーション政策は2度見直された。亡命27年目の1986年10月、チベット難民に関する初の会議とワークショップが首都デリーで開催された。元インド内務相とCTAの内務相および定住地官吏が出席し、チベットの文化とアイデンティティを長期間維持する必要性を議論した（Phuntso, 2003: 144-145）。このワークショップを受け、CTA内務省は「リハビリテーションと再構築の第2フェーズ」政策を打ち出し、定住地内における機械化農業生産の促進と生産物の多様化、小規模業の立ち上げ支援を掲げた（Department of Home, 2000: 1）。これが1度目の見直しで、CTAが主導した。

2000年代になると、チベット難民再定住スキームの具体的支出額がインド内務省の年次報告書に明記された。2003-04年報告書では、それまで用いられてきた「再定住」（resettlement）という文言に代わって「一時的な定住」（temporary settlement）という表現が出現し、「チベット難民のリハビリテーションはほぼ完了した」ことが報告された（Ministry of Home Affairs, 2004: 123）。この記載から10年後の2014-15年報告書では、チベット人リハビリテーション政策（Tibetan Rehabilitation Policy: TRP2014）が施行され、各州政府はチベット難民に対し可能な支援を行う旨が記載された（Ministry of Home Affairs, 2015: 235）。これが2度目の見直しである。TRP2014 は、市民権付与には触れないものの、チベット難民の恒久的定住と政府スキームのインド国民同様の享受を保証するものであったため、チベット難民を受け入れている州政府や州住民から反発が起き、策定から5年後の2019年時点でTRP2014を実施したのは10州中の5州に留まった（Choedon 2019: 23）。策定から10年が経つ2024年9月時点では、チベット人定住地を擁するすべての州においてTRP2014の実施に関する州決定（execution）は完了しているものの、3州は未だ具体的実施（implementation）には至らず、「進行中」（in the process）である。この間、CTAは各定住地の土地の名義と使途の再調査に努めた。

TRP2014の州レベルでの実施段階で州内住民から強い反発を受けた州がある。その一つであるアルナーチャル・プラデーシュ州では、州内の政治団体、学生団体、住人などか

らTRP2014の実施は、州人民のアイデンティティと文化を脅かし、先住民族コミュニティに対する憲法上の保護措置が希薄になると主張する強い抗議活動が起きた（GK Today, 2017）。他方、チベット難民の権利を守る方向で機能した例として、ある南インドの亡命チベット人定住地では、インド住民との隣接地に立地する亡命チベット人定住地の土地がインド農民によって占拠されて耕作されていたが、TRP2014の履行によって土地使用をチベット人側に取り戻すことができた。また、別の南インドの亡命チベット人定住地では、チベット人定住地として貸借されている土地を、パンチャーヤト（インドの村レベルの統治機構）が事務所として接収しようとして係争になり、TRP2014によってチベット側に権利が認められた（Balasubramaniam & Gupta, 2021: 83-85）。

インドのTRP2014 は、無国籍の難民である亡命チベット人に対しインド内の定住地に恒久的に居住することを条件つきではあるが保証し、インド国民とほぼ同様の福祉制度の享受を付与する点において画期的であり、従前の政策に比しておしなべてチベット難民の権利を拡大する効果を発揮した。しかし、市民権の付与――チベット難民をインド国民に編成するということ――ではないため、チベット人が当該社会で享受する利益が地元を圧迫するという議論を常に喚起して政治利用され、しばしば思いつめた地元インド人によるチベット人への暴力を伴う示威行為にも発展してきた（例えば2018年のチベット人への切りつけ事件など）。

また、インドで生まれた亡命チベット人にもかかわらず、チベット難民に貸与された土地にアクセスできない人びとの存在や、1979年から2003年の間にインドに入国し、居住証明（RC）とそれに付随する権利や資格を拒否された人々の存在（McConnell, 2011: 972）は、亡命社会内の不満や不平等感を顕在化させる。これらの人びとはチベット難民でありながらTRPなどの諸政策に直接アクセスできないからだ。政策を実施するうえでのCTAとチベット難民間のギャップも指摘されている（Choedon, 2019: 26）。政策の受け手であるチベット難民とその行政主体であるCTAとの認識の食い違いは、CTAに対する不信感ともなり、亡命社会内の不和や分裂の要因になり得る。

4. 第一庇護国（インド）から第三国（西欧諸国）への移動

近年、ヒマラヤを越えネパール経由でインドに流入するチベット難民は激減する一方、

亡命社会からの人口流出は増えている。CTAの社会資源開発基金（Social and Resource Development Fund：通称 SARD ）によれば、今や亡命チベット人の半数近くは南アジア以外の地域に居住している（SARD, 2020）。亡命社会からの人の移動は、第三国定住を目的に行われ、主として合法的三国移住、不法な移動、合法だが歓迎されにくい移動の3つの方法で行われる。

4-1. 合法的第三国移住

亡命初期の1950年代、チベットからインドをはじめとする南アジア諸国を経由しての第三国への移動は、チベット人エリートに限られており、人難民として1,000人の縁組やスポンサーシップを得たり婚姻を通して移動する人はとても少なかった（Dolma, 2019: 33）。他方、チベット問題を支援する西欧諸国のチベット人再定住プログラムを利用することで、合法的に西欧諸国へ移動した。1963年、スイスは同国史上初めての非ヨーロッパチベット人を受け入れ（Meiner, 2010）、1971年には、228人のチベット難民がインドからカナダに移動した（Contenta, 2010）。1972年、CTAが選考した政治犯とその家族を中心に995人のチベット人がオーストラリアへ（Meiner, 2010）、1990年には1,000人のチベット人がアメリカへ移動した（Gyaltang, 2003；Hess 2009）。1960年代と2000年代に留学を通して日本に移動した者もいる（三谷、2015）。これらの再定住プログラム、各国の奨学金・留学制度、結婚によって合法的に移住する者は、RC（居住証明）やIC（アイデンティティ証明）を所持している。合法的な手段で最初に移動した人が、当該国での移動手続き完了後に行う婚姻や家族呼び寄せなどによる人口移動が、亡命社会からの人口流出の要因のひとつである。

4-2. 不法な移動

合法的に移住できる人とは対照的に、偽造パスポートや偽りの書類を使って不法に渡航を試みる者たちもいる。中東やアフリカ、南アジアからヨーロッパをめざす非正規移民の存在が、書類の売買や捏造によって移住を試みることはさまざまな研究で観察されている（Navaro-Yashin, 2007；Vasta, 2011；Shinde, 2016；Chhotray & McConnell, 2018）。インドからヨーロッパへ移住しようと偽造パスポートを使用して空港で逮捕されたチベット

人についても、メディアは大々的に報じた（The Times of India, 2016；The Times of India, 2018）。これらチベット人は、いずれも旅行会社やブローカーに一人あたり10万～12万ルピー（約1,500 ～ 1,800USドル）払って、韓国やマレーシアなどアジア諸国のパスポートを購入し、それを使用してインドから出国しようとした。これらの人々は、自らのチベット難民としてのRCやICを保持している場合もあれば、保持していない場合もある。相当数のチベット難民が不法に移動しているとみられるが、統計はないので実数は不明である。

4-3. 合法的だが歓迎されにくい移動

2011年を最後に、西欧先進国が実施する再定住プログラムが実施されない状況下、インド国籍を取得して他国へ移住するケースが増加しつつある。インド国籍の取得に関しては、人権という観点から国籍取得を主張することのほか、無国籍と亡命チベット人のアイデンティティを同一視する人たちや、国籍取得によって政治活動が可能になることでチベットのための活動につながることの利点を説く人、公言したり他者と情報を共有すべきでない機微な事柄であると考える人など、多様な意見がある（De Voe, 1987；Subha, 1990；Roemer, 2008；Hess, 2009；三谷、2015）。

インド市民権法は、1950年1月26日以降かつ1987年7月1日より前にインドで出生した亡命チベット人に対して出生によるインド国籍取得を認めている（Section 3(1).(a). of the Citizenship Act, 1955）。だが、これを利用してインド国籍を取得する亡命チベット人は2000年代までほとんどいなかった。2008年にデリーでインドパスポート申請を試みた事例がきっかけで亡命チベット人によるインド国籍の取得が大きく取り上げられた。また、2014年のインド総選挙では、上記期間にインド出生の亡命チベット人に選挙権を付与するインド側からのアプローチもあった（Nair, 2014; The Guardian, 2014）。インド国籍取得や選挙権の付与をめぐるこれら一連の出来事は、亡命チベット社会に対し、自分や家族は国籍取得あるいは無国籍状態の継続をどう考えるかという問題を突きつけることになった。

インド生まれ・亡命2世で40代男性のKUの場合、インド市民権法の定める出生期間に該当し、2010年代のインド国籍取得や選挙権付与をめぐる亡命社会での議論を知っては

いたが、長らくインド国籍取得を考えたことはなかった。しかし、2年ほど前の結婚を機に、妻UMと相談のうえ、1年前にインド国籍を取得しヨーロッパに移住する計画を立てている。UMは、定住地での学校教育の後、インドの高等専門教育機関で看護師免許をとり、インドの病院勤務を経て、インド国籍を取得して2023年にヨーロッパのある国に移住した。現在は、看護師として勤務しながら、当該国での帰化を準備している。UMはインド生まれの亡命2世ではあるが、30代前半であるためインド市民権法の規定する出生期間には該当しないが、UMの両親が該当者で、その娘だということで、インド国籍申請が受理された。UMの移住先での状況が安定し、家族呼び寄せが可能な時期になれば、夫のKUも移住する予定である。KUもUMも、RC・ICを所持していたが、インド国籍取得に伴ってそれらは返納した。KUはかつて20代の頃、合法・非合法の手段でのアメリカやヨーロッパへの移住を複数回計画したが、合法的な方法はうまくいかず、非合法な方法を試みることへの良心の呵責に耐えかね、加えて経済的な理由もあって、移住を諦めていた。インド国籍の取得は、結婚後に夫婦で考えた合法的手段での移住であった。KUは、インド国籍を取得したことについて、実家の親族へ事後報告した。あらかじめ言うと思い止まるよう説得されると思い、「チベット社会を裏切るようで心苦しかった」「公言するようなことではない」と考えている。インド国籍取得後の今も、その事実を知るのは実家と妻の家族と、ごく親しい友人だけである。このように、インド国籍を取得しての移住には「後ろめたさ」が付随する。

1991年にCTAが発布した亡命チベット人憲章は、亡命社会に暮らすチベット人の二重国籍を認めている（Charter of the Tibetans in-Exile, Airticle8(2)）。CTAの公式見解でも、インド国籍取得については個人の選択で、CTAはチベット人がインド国籍を申請することを抑止することもなければ、チベット人がインド国籍を申請することを奨励することもないとする（Youten, 2013；Ians, 2013；CTA, 2017）。しかし暗黙裡に、多くの亡命チベット人には民族的アイデンティティと忠誠心を放棄しないように「難民のままであるべき」という考えが存在し、インド市民権に対するCTAの支持の欠如が、一部のチベット人に市民権取得を躊躇させていることも指摘されている（TJC, 2016）。インド国籍を取得することは公的に否定されてはいない一方で、非公式ではあるが歓迎されない雰囲気が存在する状況下、実際にインド国籍取得に踏み切っての他国への移住は、密やかに行われている。

おわりに

以上、1959年の最初のチベット難民の流出以来、インドは第一庇護国として最大数のチベット難民を受け入れ、リハビリテーション政策の実施を通してチベット難民を集団として特定エリアに居住させ生活再建を支援してきたことを確認した。それはインド社会への同化ではなく統合として行われ、チベット難民を独自性のある集団と捉えてその文化や伝統を維持させるために集住させて経済的に自立させる方途が採用された。TRP2014施行によって、土地貸借は厳格化されたが、インド国民同様の社会サービスが保証されるという段階にまで到達した。他方で、1990年代から顕著になった難民社会からの恒常的な人口流出と、2008年以降の新規難民の流入の減少は、インドにおける亡命社会の存続に影を落とし始めていることも確認した。長期化する難民状況の継続によって、それまで機能した社会統合が難民社会内部の要請によって変容していることを示している。人権や尊厳の観点および経済状況の改善のためによりよい生活を求める難民は、自力で自己の居住地を選択し始めている。

インドが実施したTRPの意図は、チベット人亡命者を無国籍の住民としてその土地に定着させることである。インドとCTAの政府レベルの交渉としては、総体としてのチベット難民の生存と生活を保障する機能を果たしているが、当の無国籍のチベット人個人にとってインドでの居住は、暫定的選択肢のひとつであって、本質的解決ではない。チベット難民個人にとっては、成功した難民と称されてなお、脆弱な法的地位と基本的人権の不履行が世代を超えて継承され、移動の自由や所有権などが制限される状況に留めおかれることを再確認したに過ぎない。むしろ、囲い込まれた制限の中で生涯甘んじて生きるか、どこかの国の国籍を取得するために、亡命社会、場合によっては家族とのつながりを絶って生きることを難民個人に突きつける。第一庇護国における速やかな難民受け入れと、非同化アプローチに基づく社会的包摂として中期的には社会統合が重要であることに異論はないが、長期化する滞留状態は、難民当人に得られないものを意識化させ、よりよい生活を求める難民個人の自己決定と自己責任による新たな生存戦略の練り上げを個人に負わせる事態に帰結していく。

65年に亘る長期化無国籍の滞留難民としてのチベット難民の事例は、第一庇護国が継

続的な社会統合を実施しても恒久的解決には至らないことを示している。難民当事者の視点に立てば、むしろ苦悩と状況の複雑性は時間の経過に比例して増しているといえよう。難民援助を人道主義と称することの意義は、問題を非政治化することで活動を可能にするという点にある（Barnett, 2014: 245）。難民問題の真の解決が難民当事者の安全の確保と生き直しであるならば、居住地や国籍にこだわることなく、難民レジームの受益者たる難民自身の生活再建と生きづらさの除去が最優先課題である。いまいちど、国際社会は難民問題の恒久的解決を掲げる難民レジームの人道主義の本質に立ち返る必要があろう。

後注

1　国連難民高等弁務官事務所（UNHCR：The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees）によれば、2024年末時点で紛争や迫害によって故郷を追われた人は1億2,320万人。うち、難民数3,760万人〔UNHCR支援対象者3,100万人とUNRWA〈国連パレスチナ難民救済事業機関United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East〉支援対象者590万人〕，庇護希望者840万人、国内避難民数7,350万人、その他の国際保護を必要としている人590万人となっている。各国の集計に基づいた2024年末時点の無国籍者の数は440万人だが、この数は推計である。多くの国で無国籍者に関するデータがないため、実際の数はさらに多いと推測される（UNHCR, 2024: 2-5）。

2　母国外にいるチベット人に対する呼称として、「チベット難民」（Tibetan refugee）、「避難民としてのチベット人」（Tibetan as displaced person）、「政治亡命者としてのチベット人」（Tibetan as political asylum）、「亡命チベット人」（exiled Tibetan）、「無国籍者（チベット人）」（stateless〔Tibetan〕）などが使用される。一応の傾向として、政治的迫害者のニュアンスを強調する際には「難民」、「政治亡命者」などと表記され、保護されるべき弱者の面を出す際には「避難民」、「亡命者」、法的立場を表す際には「無国籍者」が用いられる。筆者は、南アジア各国を中心にその国の国籍を持たないで長期滞在するチベット人が存在するそもそもの原因が、国家による迫害であるという点に鑑み、「政治的に迫害された」という意味合いを持つ「難民」、「亡命者」を使用する。

3　筆者は、インド政府奨学金留学生としてデリーのジャワハルラール・ネルー大学大学院（1998年8月～2000年5月：留学期間は2年間）、松下国際財団「松下アジアスカラシップ」奨学生としてサールナートの高等チベット学中央研究所大学院（2005年8月～2007年3月：留学期間は2年間）の計4年を留学生としてインドで修学した。またJICA（国際協力機構）インド事務所（於：デリー）で6年半（2009年9月～2016年2月）就業した。この間は修学・就業の傍ら、当該地に立地する亡命チベット人定住地で調査を行った。これら修学・就業期間以外にも企業助成金や科学研究費助成を受け、また私費でも調査を行った。

4　デリー、デヘラードゥン、ダラムシャーラーに立地する亡命チベット人定住地への入域にPAPは必要ない。

5　インド政府は「友好による中国封じ込め政策」に基づいて、政治的にはチベットを否定することで中国との友好関係を保ち、人道主義の名目でチベット難民を援助することで、対中国防衛に備えて「チベット」を切り札に用いた。人道的配慮と対中国の国防上の攻撃性の観点からチベット難民を受け入れはするが、対中国政策の有効性の観点からチベット独立を主張するような政治的活動は認めないという方針がとられた（広瀬、1981: 51-58）。

6　RCは、1939年の外国人登録条例（the Registration of Foreigners Act 1939）を根拠とし、1992年の同規則（the Registration of Foreigners Rule 1992）に依拠している。これらに基づいて作成されたRCの外形は深緑色の冊子で、申請者の属性（名前、生年月日、身体的特徴、現住所など）の他、インド国内の移動歴等が記入されている。裏表紙にはダライ・ラマ14世の保安事務所（Security Office of His Holiness the Dalai Lama）がインド国内の全ての公的機関に対し、RC保持者の便宜を図るよう要請する旨の記載がある。

7　法規としては1920年と1967年のパスポート条例（Passport〔Entry into India〕Act）に依拠している。但し、ICを所持していれば本人の意思で自由に出入国できるというわけではなく、渡航先からの招聘状あるいは招聘状なしでも出国するための十分な理由（例えば、病気治療、宗教活動など）が必要である。したがって、観光旅行などの理由で出国することはあり得ない。

8　この時、ワークショップに参加していた世界銀行は、チベット難民が亡命先で自分たちの文化やアイデンティティを維持するためには、物理的な近接性を伴った結束を維持することが重要だと述べ、UNHCRは今後もチベット難民に対する法的保護は継続するが、物的援助に関してはインド居住のチベット難民は経済的に自立可能であるとみなし、1975年で終了したと理解している旨発言した（Phuntso. 2003: 145）。

9　2003～2013年は年間約2億ルピー、2015-16年は2.7億ルピー、2016-17年は3.5億ルピーである（Ministry of Home Affairs, 各年次報告書）。

10　CTA官僚よりの聞き取り：2024年9月24日。

11　2019年および2023年のカルナータカ州内亡命チベット人定住地での調査より。

12　デリーの難民レセプションセンターの新規到着者は、2008年以前には年間3,000人ほどだったが、2022年は7人、2023年は40人、2024年8月時点で5人である（2024年8月デリーにて難民レセプションセンター職員より聞き取り）。

13　アメリカへの亡命チベット人の移動には大きく3つの波がある。（1）1950～60年代に20人、（2）1960年代後半から1980年にかけて肉体労働者として524人、（3）1990年にスイスをモデルとしたチベット人1,000人移住計画実施による移動である。この第3波は、チベット人ディアスポラの今日的特徴を基礎づけた。詳しくは拙稿参照（榎木、2020）。

14　2010年のデリー高裁（Writ Petition No.12179/2009 Namgyal Dolkar vs Government Of India, Ministry Of External Affairs, High Court of Delhi on 22 December, 2010）、2013年のカルナータカ高裁（Writ Petition No.15437/2013 (GM-PASS) Tenzin Choephag Ling Rinpoche vs Union Of India, Ministry of External Affairs, Ministry of Home Affairs and Regional Passport Office, High Court of Karnataka on 7 August, 2013）の判決は、インド市民権法1955に該当する亡命チベット人にも出生によるインド国籍を認め、亡命チベット人としてのICは返還されたうえで、インドパスポートが発行された。同様の訴訟は2014年にもあり、同様の結果となった(Writ Petition No.7577/2017 Tamding Dorjee vs Govt Of India Ministry Of External Affairs, High Court of Delhi on 7 November, 2017)。

15　2024年8月16日聞き取り。

参考文献

石川えり（2014）.「日本における難民の現状と社会統合の課題」墓田桂ほか編著『難民・強制移動研究のフロンティア』（125-43頁）. 現代人文社.

稲葉菜々子（2003）.「『共和主義的統合』の終わりと『多文化主義のはじまり』：フランスの移民政策」駒井洋監修、小井戸彰宏編著『移民政策の国際比較』（83-116頁）. 明石書店.

榎木美樹（2007）.「亡命チベット社会と人間の安全保障」『龍谷大学経済学論集』46(5), 1-18頁.

榎木美樹（2009）.「亡命チベット人のアイデンティティ構築：チベット人性の内面化プロセス」『龍谷大学経済学論集』49(1), 1-16頁.

榎木美樹（2019）.「インドにおける亡命チベット人の生計再建：非農業型定住地における事例」『人間文化研究』31, 1-22頁.

榎木美樹（2020）.「北米のディアスポラ:カリフォルニア州サンフランシスコの事例」『人間文化研究所年報』15, 30-39頁.

榎木美樹（2021）.「亡命チベット社会における5-50政策」『人間文化研究所年報』16, 31-38頁.

久保山亮（2003）.「ドイツの移民政策：移民国型政策へのシフト？」駒井洋監修、小井戸彰宏編著『移民政策の国際比較』（117-178頁）. 明石書店.

クリストファー S. (2020).「ダラムサラにおけるチベット人とトライブのアイデンティティをめぐる相互依存と排除」[The Interdependence and Exclusions of Tibetan and Tribal Identities in Dharamshala: 山岸哲也・顔行一（訳）]. 首都大学東京人文科学研究科『人文学報』516(2), 115–140頁.

佐藤俊輔（2018）.「難民危機後の EU：危機の政治的インパクト」『混迷する欧州と国際秩序』（9-18頁）. 日本国際問題研究所.

田中公明（2002）.「チベット」青木保ほか編『アイデンティティー：解体と再構成』(171-182頁). 岩波書店.

中山裕美（2017）.「難民レジームの危機の検討：負担分担と安全保障の関連から」『国際安全保障』45(3), 35-50頁。

広瀬崇子（1981）.「中印国境問題をめぐるネルー外交の論理：1950年代インド非同盟外国に関する一考察」『アジア経済』22(I)2, 44-60頁。

三谷純子（2015）.「事実上の長期化無国籍難民にとっての、もう1つの解決法としての留学:インドの亡命チベット人社会から来日した留学生の事例」『難民ジャーナル』5, 109-126頁。

Adhikari, P. (2013). Conflict-Induced Displacement, Understanding the Causes of Flight. American Journal of Political Science, 57(1), 82–89.

Avedon, J.F. (1997; first published in 1979), In Exile From the Land of Snow: The Dalai Lama and Tibet Since The Chinese Conquest, Rekha Printers Pvt. Ltd.

Balasubramaniam, M. & Gupta, S. (2021). Disciplining Statelessness: Fragmentary Outcomes of the Tibetan Rehabilitation Policy in India. Asian Studies Review, 46(1), 74-92.

Barnett. M.N. (2014). Refugees and Humanitarianism. In E. Fiddian-Qasmiyeh (Eds), The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies, (pp.241-252). Oxford University Press.

Benezer, G. & Zetter R. (2015). Searching for Directions: Conceptual and Methodological Challenges in Researching Refugee Journeys. Journal of Refugee Studies, 28(3), 297–318.

Carswell, G., Chambers, T. & and Neve, G. D. (2019). Waiting for the State: Gender, Citizenship and Everyday Encounters with Bureaucracy in India. Environment and Planning C: Politics and Space C, 37(4), 597–616.

Central Tibetan Administration (CTA), (2017). CTA President Iterates Kashag's Position on Tibetans Applying for Indian Citizenship, on 29 September 2017. https://tibet.net/cta-president-iterates-kashags-position-on-tibetans-applying-for-indian-citizenship/

Chhotray, V. & McConnell, F. (2018). Certifications of Citizenship: The History, Politics and Materiality of Identity Documents in South Asian States and Diasporas. Contemporary South Asia, 26(2), 111-126.

Choedon, T. (2019). Rehabilitation or a Temporal Adjustment: An Assessment of the Tibetan Rehabilitation Policy, 2014. The Tibet Policy Journal, Vol.VI, No.2, 15-38.

Choedup, N. (2016). Tibetan Exile or Diaspora: India as a 'Second Homeland. In P.C. Klieger (Eds.), Greater Tibet, (pp.7-36). Lexington Books.

Contenta, S. (2010). For Tibetan refugees, Canada was literally the new world. The Toronto Star. https://www.thestar.com/news/world/for-tibetan-refugees-canada-was-literally-the-new-world/article_68235557-b38c-5457-a908-2fc42958a9a7.html

Department of Home, (2000). CTRC Update 2000, Central Tibetan Administration.

De Voe, D.M. (1987). Keeping Refugee Status: A Tibetan Perspective. Center for Migration Studies, 2(2), 54-65.

Dolma. T. (2019). Why are Tibetans Migrating Out of India?, The Tibet Journal, 44(1), 27-52.

Fredriksson, J., & Mougne, C. (1994). Resettlement in the 1990s: A Review of Policy and Practice. EVAL/RES/14, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 1-53. https://www.refworld.org/reference/research/unhcr/1994/en/76734

GK Today. (2017). Tibetan Refugees in India and Rehabilitation Policy, 2014. web article on 10 September 2017. https://www.gktoday.in/tibetan-refugees-in-india-and-rehabilitation-policy-2014/

Goldstein, M. C. (1978). Ethnogenesis and Resource Competition among Tibetan Refugees in South India: A New Face to The Indo-Tibetan Interface. In James Fisher (Eds) Himalayan Anthropology, (pp. 395-420). The Hague.

Guardian. (2014). 'Tibetans-in-exile divided over right to vote in Indian election', Guardian, unsigned, 7 May. https://www.theguardian.com/world/2014/may/07/tibetans-in-exile-india-elections-right-to-vote

Gyaltang, G. (2003). Tibetans in Europe and North America. In D. Bernstorff & H. V. Welck (Eds.), Exile as Challenge: The Tibetan Diaspora, (pp.244-265). Orient Longman Pvt. Ltd.

Hess, J.M. (2009). Immigrant Ambassadors: Citizenship and Belonging in the Tibetan Diaspora, Stanford University Press.

Ians, D. (2013). Tibetans in exile can apply for Indian Citizenship, on 20 August 2013. https://www.business-standard.com/article/news-ians/tibetans-in-exile-can-apply-for-indian-citizenship-1130820007l7_1.html

Kharat, R. (2003). Gainers of a Stalemate: The Tibetans in India. In R. Samaddar (Eds), Refugees and the State: Practices of Asylum and Care in India 1947-2000, (pp.281-320). SAGE Publications, New Delhi.

Lindly, A. (2010). Leaving Mogadishu: Towards a Sociology of Conflict-Related Mobility. Journal of Refugee Studies, 23(1), 2–22.

Long, K. (2014). Rethinking 'Durable' Solutions. In E. Fiddaian-Qasmiyeh (Eds), The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies 2014, (pp.475-487). Oxford University Press.

McConnell, F. (2011). Citizens and Refugees: Constructing and Negotiating Tibetan Identities in Exile. Annal of the Association of American Geographers, 103(4), 966-983.

Mehra, M. (2020). World's Most Successful Refugee Community: The Case of Tibetan Refugees in India, In Citizens for Justice and Peace (CJP) website https://cjp.org.in/worlds-most-successful-refugee-community-the-case-of-tibetan-refugees-in-india/

Meiner, B. (2010). Why the Swiss Accepted Tibetans with Open Arms., Swissinfo.ch. https://www.swissinfo.ch/eng/swiss-politics/why-the-swiss-accepted-tibetans-with-open-arms/8643062

Ministry of Home Affairs, Annual Report, Government of Indiaの1950 ～ 2022年の各年次報告。https://www.mha.gov.in/en/documents/annual-reports

MYRADA website. (Date of latest update is not stated). 'history'. https://myrada.org/history/

Nair, S. (2014, February 11). Children of Tibetan refugees can now vote, The Indian Express. https://indianexpress.com/article/india/india-others/children-of-tibetan-

refugees-can-now-vote/

Navaro-Yashin, Y. (2007). Make-Believe Papers, Legal Forms and the Counterfeit: Affective Interactions between Documents and People in Britain and Cyprus. In Anthropological Theory, 7(1), 79-98.

Norbu, D. (2003). The Settlements: Participation and Integration. In D. Bernstorff & H. V. Welck (Eds.), Exile as Challenge: The Tibetan Diaspora, (pp.186-212). Orient Longman Pvt. Ltd.

Phuntso, T. (2003). Government in Exile. In D. Bernstorff & H. V. Welck (Eds.), Exile as Challenge: The Tibetan Diaspora, (pp.125-149). Orient Longman Pvt. Ltd.

Planning Commission (2009). Demographic Survey of Tibetans in Exile, Planning Commission, Central Tibetan Administration (CTA).

Roemer, S. (2008). The Tibetan Government-in-Exile: Politics at Large, Routledge Advances in South Asian Studies, Routledge.

Schon, J. (2015). Focus on the Forest, Not the Trees: A Changepoint Model of Forced Displacement. Journal of Refugee Studies, 28(4), 437–467.

Shinde, P. (2016). The Political Technologies of Caste: Manufacturing a Caste Certificate in a Mumbai Slum. South Asia: Journal of South Asia Studies, 39(1), 93-108.

Social and Resource Development Fund (SARD), Central Tibetan Administration. (2020). Baseline Study of the Tibetan Diaspora Community Outside of South Asia, CTA, Dharamsala.

Subha, T.B. (1990). Flight and Adaptation: Tibetan Refugees in the Darjeeling-Sikkim Himalaya, Library of Tibetan Works and Archives.

The Times of India, (2016). 4 Tibetans held with the fake passports at IGI, on 5 August 2016. https://timesofindia.indiatimes.com/city/delhi/4-tibetans-held-with-fake-korean-passports-at-igi/articleshow/53548516.cms

The Times of India, (2018). Tibetan travel agent held for selling fake passports, on 16 August 2018. https://timesofindia.indiatimes.com/city/mumbai/tibetan-travel-

agent-held-for-selling-fake-passports/articleshowprint/63323447.cms

Tibet Justice Center (TJC). (2011). Tibet's Stateless Nations II: Tibetan Refugees in India. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.tibetjustice.org/reports/stateless-nationals-ii/stateless-nationals-ii.pdf

Tibet Justice Center (TJC). (2016). Tibet's Stateless Nations III: The Status of Tibetan Refugees in India. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.bu.edu/law/files/2016/09/Tibets-Stateless-Nationals-II-FINAL-report.pdf

UNHCR. (1995). The state of the world's refugees 1995: In search of solutions. Oxford University Press.

UNHCR, (2024). Global Trend Report 2024. UNHCR.

Vasta, E. (2011). Immigrants and the Paper Market: Borrowing, Renting and Buying Identities. Ethnic and Racial Studies, 34(2), 187-206.

Yamamoto, T. (2019). Citizenship in-Between: A Case Study of Tibetan Refugees in India. In Tatsuya Yamamoto & Ueda Tomoaki (Eds.), Law and Democracy in Contemporary India: Constitution, Contact Zone, and Performing Rights (pp.85–112). Human Rights Interventions.

Youten, T. (2013). Indian Citizenship: a Dilemma for Tibetans, Contact. On 18 September 2013. https://www.contactmagazine.net/indian-citizenship-dilemma-tibetans/

＊記載のURLは、2025年2月10日にアクセスを再確認した。