

第3章

第2次 UPA 政権の外交政策

堀本武功・溜和敏

はじめに

中国やインドなどの新興諸国が存在感を高め、これらの国々抜きには国際的な懸案に対処しえないことが明らかになりつつある。2009年7月のイタリア・サミット(主要国首脳会議)はこれを端的に象徴した。会議では主要8カ国と新興国との拡大会合が開催されるとともに、拡大会合初の共同宣言が採択されている。

今や、インドは新興国の一翼を占めているが、その外交政策がインド国内でどのように論議され、どんな方向に進もうとしているのか。本章では、これらの側面について、主要政党である会議派、インド人民党(BJP)、インド共産党(マルクス主義)(CPM)の今次総選挙のマニフェストや選挙戦における議論を検討した後、マンモーハン・シン首相率いる第2次の統一進歩連合(United Progressive Alliance、以下UPA)政権による外交政策の具体的な展開を検証する。

1. 第15次連邦下院選挙における主要政党の外交政策

(1) 第1次UPA政権の対外政策

2004年5月から2009年5月までの第1次UPA政権の対外政策を振り返ると、各国との全方位的な関係強化という対外政策の基本的な方向性において、BJPのヴァージペーイー率いる国民民主連合(National Democratic Alliance、以下NDA)政権から大きな変更はなかったと言えよう¹。しかし次の2点を第1次UPA政権の対外政策の特徴として指摘できる。

第1点は、第1次UPA政権の対外政策で最大の注目を集めた、米国との原子力協力の推進である。同協定は、インドが民生用原子炉と軍事用原子炉を区別し、前者にIAEA(国際原子力機関)の査察を受け入れることを条件に米国が民生用の原子力技術と燃料の対印協力をおこなうものである。BJPや左派政党はこの協定に強く反発し、2008年7月にはそれまで閣外協力を行っていた左派政党が協力を撤回する事態に発

展した。

第2点は、パキスタンとの関係である。第1次UPA政権は前NDA政権時代の2004年2月に開始された包括的対話²を引き継いだ。2008年11月のムンバイ・テロ事件の発生をうけ、これを中止した。テロ事件までは、比較的良好な印パ関係が維持されていたが、テロ事件後は停滞していた。

(2) 第15回総選挙における主要政党の対外政策方針

このような対外関係の中で各党は第15回総選挙を迎え、マニフェストを作成した。本節では、二大政党の会議派とBJPに加え、総選挙前には結果次第でキャスティング・ボートを握るとの予測もあったCPMの3党の英語版マニフェストを検討する。これら3党は、今次総選挙における公認全国政党の獲得議席上位1位、2位、4位を占めた³。3位の大衆社会党は、マニフェストに相当する「アピール」(Bahujan Samaj Party [2009])に対外政策に関する具体的記載がないため除外した。

1) 会議派

全5部から成る会議派のマニフェスト(Indian National Congress [2009])では、第2部・第3部・第4部において対外政策への言及が行われている。ここでは、各部ごとに要点を整理してみたい。

会議派の特性を説く第2部「なぜ会議派か」では、対外政策の指針が示されている。テロ対策の文脈において、テロとの戦いに勝利するためには、BJPの主張する「力づくの(muscular)」対外政策ではなく、会議派による「理性的で賢明な対外政策」、すなわち「われわれの伝統に根付いた対外政策」が必要であると主張している(Indian National Congress [2009: 5])。その例として、ムンバイ・テロ事件へのパキスタン人の関与をパキスタン政府が認めたことは、第1次UPA政権のそうした外交の成果であるとしている(Indian National Congress [2009: 6])。

第3部「会議派主導UPA政権の成果」では、12項目にわたり並べられた第1次政権の成果の最後の2つが対外政策に充てられている。その1点目はインドの国際的な地位が向上したこと、2点目は国内外の安全保障上の挑戦に対処する能力が向上したことである。これらが包括的かつ抽象的な記述にとどまるなか、唯一、「多くの国々と民生原子力協力の合意に達した」ことを具体的な業績として強調している(Indian National Congress [2009: 10])。

計29項目の行動計画が示されている第4部「今後の方針」において、対外政策に関係する項目は、国内の安全保障に関する第1項目、防衛予算と軍人の福利に関する第2項目、エネルギー安全保障に関する第26項目、具体的に対外政策を記述する第28項目の計4項目である。

ここでは、各国との関係を記述する第 28 項目に着目してみたい。第 28 項目の初めの 2 段落は概説に充てられており、そこでは再び、各国(米国、ロシア、フランス、カザフスタン)との民生原子力協力合意が、過去 5 年間の対外政策における「見事な成果」の「最たる例」だとしている(Indian National Congress [2009: 28])。その後は各国との関係についての記述が続き、パキスタン、スリランカ、バングラデシュとネパール(併せて 1 段落)、パレスチナにそれぞれ 1 段落が割かれ、最後の段落でその他の国々との関係がまとめて扱われている。ムンバイ・テロ事件をめぐるパキスタンとの関係については、パキスタン政府が同事件に責を負う人物への「説得力のある行動」を行い、「パキスタン領から行動をするテロリストのネットワークを解体させる」ならば、会議派主導の政権は「すぐに前向きな反応を返す準備がある」としている(Indian National Congress [2009: 29])。パキスタンとの対話再開に積極的な姿勢がうかがえると見えよう。

その他の国々との関係を扱う最終段落は次のような内容となっている。

米国、ロシア、中国、日本といった国々、およびヨーロッパ諸国とのインドの関係は、2004 年以來、持続的な外交努力によって転換してきた。これらの関係はさらに深まることになる。... (Indian National Congress [2009: 29])

このように、パレスチナを除く南アジア地域以外の国々への言及はごくわずかであり、具体性も乏しい。現実には高い優先順位を定めて関係を強化していると思われる対米関係への言及ですら、先述したような各国との民生原子力協力における相手国の 1 つとしての記述と、その他の国々の筆頭として扱われるこの部分のみである。

会議派マニフェストにおける対外政策は上述のような概要を備えているが、後述する BJP のマニフェストと比べると、3 つの特徴が浮かび上がる。第 1 に、対外政策に関する記述量が少なく、登場順位も低いことである⁴。第 2 に、各国との民生原子力協力協定が第 1 次 UPA 政権の対外政策における最たる成果として謳われているが、BJP などが批判を向ける、印米原子力協力によって外交や核政策の独立性が損なわれるという議論への応答は行われておらず、米国との原子力協力は各国との原子力協力の 1 つに過ぎないという姿勢を示していることである。第 3 に、ムンバイ・テロ事件の対処次第では、パキスタンとの関係改善に進む意思があることを明示したことである。

2) BJP

BJP のマニフェストは、序言「繁栄して強力な国家の建設と過去の栄光に対する回想」、総論「安定と安全保障のため、インドが決断力ある指導者を必要とする」の後、25 項目の個別トピックによって構成されており、その初めから 4 項目までが対外政策

関連に充てられている(Bharatiya Janata Party [2009])。その限りにおいて、BJP は安全保障政策を重視して選挙に挑んだと言えるだろう。第1項目「国家安全保障」はテロ対策について、第2項目「世界との関与」は対外政策の指針と各国との関係について、第3項目「インド防衛」は軍事政策について、第4項目「独立した戦略的核計画」は核政策について記している。これらの内容を、対外政策方針、各国に対する個別政策、安全保障政策の3点に整理して紹介する。

第1に、対外政策の指針としては、「正しい情報によって規定された自己利益の原理に基づく」ことを示している(Bharatiya Janata Party [2009: 12])。これは要するに国益を重視するということであるが、UPA 政権とは異なる目標を設定し、国際協調よりも自国の利益の追求を優先する姿勢を示したものと言えよう。

第2に、各国との関係についての方針を確認する。マニフェストでは米国を筆頭に、ロシアおよび中央アジア諸国、EU、西アジア諸国、東南アジア諸国、中国の順で南アジア地域外の諸国との関係を記し、それから地域内の国々へと移っている。日本への言及はない。ここでは、筆頭に挙げられる米国と、最も重要な域内国であるパキスタンについての記述を紹介する。まず、対米関係については、「BJP はインドと米国の良好な関係を望み、印米戦略的パートナーシップ⁵関係を平等の原則の上で強化する」とするものの、「われわれはインドの国益、あるいは他の友好国との関係において妥協しない。BJP は、UPA 政権が崩したバランスを回復させる」としている(Bharatiya Janata Party [2009: 12])。これはすなわち、対米関係は重視するが、前政権が原子力協定によって米国への依存を強めたことについては批判を向けていると解釈できよう。印米原子力協力については、核政策を扱う項目において、核燃料の供給源を探す努力をしておらず、高コストゆえにエネルギー政策として不適切であるのみならず、対米依存を招くものとして全面的に批判している。

次に、パキスタンについては、以下のような記述が充てられている。

パキスタンが、a)自国領土におけるテロリストのインフラを解体し、b)テロリストとテロ組織の訴追を積極的に行い、c)国家の政策上の手段として越境テロを実行することを、永続的かつ検証可能な形で終わらせ、d)インドに対するテロ攻撃を仕掛けるために第三国の領土を使用することを止め、e)インドにおいて罪を犯して手配されている人物をインドに引き渡すこと、以上すべて実行しない限り、和平に向けた「包括的対話」は行われぬ(Bharatiya Janata Party [2009: 13])

これを見れば対話再開に条件をつけるという点では会議派と同じだが、はるかに厳しい条件を課しており、前向きな姿勢を示す会議派のそれとは大きく異なると言えよう。

最後に、安全保障政策を整理する。まず、テロ対策については、第1次UPA 政権のテロ対策を厳しく批判し、それに対してBJP が政権に就いてから100日以内に実施する12項目のテロ対策を具体的に示していることが特徴である。次に、核戦略に関

しては、(1)核計画のために必要な「あらゆる選択肢を保持し、あらゆる手段をとる」こと、(2)信頼性のある最小限抑止力を維持すること、(3)重要な協定の際には超党派の合意を模索することの3点を公約している(Bharatiya Janata Party [2009: 15-16])。これらのうち、(1)については、再度の核実験も含まれると解することが可能であろう。

3) CPM

CPMのマニフェストは、政権の過去の政策を総括する第1部と、自党の公約を示す第2部によって構成される(Communist Party of India (Marxist) [2009])。

第1部では、2008年に閣外協力関係を解消する原因となった印米原子力協力を中心に、対米関係の強化への批判に紙幅が割かれる。米国との戦略的関係の強化がシン政権の「最大の裏切り」であるとしている(Communist Party of India (Marxist) [2009: 8])。印米原子力協定への批判は、外交の独自性が損なわれる点、自前のウラニウム供給源を開発しなかった点、原子力発電が高コストな点を指摘しており(Communist Party of India (Marxist) [2009: 8])、これらの論点はBJPの批判とおおよそ同じである。パキスタンからの越境テロに関しては、「パキスタン政府に同国内のテロリストおよび過激派集団を取り締まるよう、国際世論を動員して圧力をかけるべき」と主張している(Communist Party of India (Marxist) [2009: 6])。

第2部では、「独立した対外政策に向けて」という1節を設け、対外政策を明らかにしている。まず、全体方針として「独立した非同盟外交」、「南南協力の推進」、「国際関係の多極性の促進」といった同党の伝統的なテーマを掲げ、具体的には、米国との関係について「米国の軍事介入に反対」、「原子力協力協定の見直し」、「防衛枠組み合意の撤廃」、パキスタンとの関係については「しかるべき時に印パ対話を再開」をそれぞれ明記している(Communist Party of India (Marxist) [2009: 21])。別項「対テロリズム」では、情報機関の強化などを掲げている。

これまでに検討した3党の総選挙マニフェストにおける対外政策は、次のように取りまとめられる。

表1 会議派、BJP、CPMの2009年総選挙マニフェストにおける対外政策

	会議派	BJP	CPM
外交指針	国益のための理性的外交。	国益推進。独自積極外交。	非同盟外交。多極化促進。
核政策	言及なし。	あらゆる選択肢を維持。	言及なし。
対米政策	米国などとの原子力協定は第1次政権の最たる成果。さらなる関係強化。	最重要。戦略的関係の強化。対等な関係の構築。印米原子力協定を批判。	対米関係強化を全面的に批判。印米原子力協定は見直し。
対パキスタン政策	ムンバイ・テロ事件への対応次第では関係改善に前向き。	包括的対話再開に、厳しい諸条件。	適時に対話再開。国際世論による対パ圧力。
越境テロ対策	国民の統一を維持して、理性的な対応。	強制的手段による厳しい対処。	情報機関の強化。

(出所) 各党マニフェストをもとに、筆者作成。

2. 選挙結果と対外政策の関係

このような対外政策を含むマニフェストで今次総選挙が戦われたが、果たして、(1) 対外政策が選挙結果にどのような影響を与えたのか、逆に(2)選挙結果がどのような影響を対外政策に与えたか、次に検討する。

(1) 対外政策 이슈から選挙結果への影響

インドの総選挙では、対外政策が主要争点にならないと言われてきた。例えば、ジョン・チェリアン(John Cherian)は、「通常、対外政策 이슈はインドの選挙において目立った論点とはならない。今回もそれは当てはまる。今次総選挙の準備段階において重要となっている 이슈は、国内 이슈である」と総選挙前に予測していた(Cherian [2009])。しかし、今次総選挙の場合には、対テロ政策や印米原子力協定が政治の舞台で重要な争点となっていたことから、選挙でも重要な 이슈となる可能性があった。

では、これら 이슈が選挙の争点となったのか。インディア・トゥデイ誌の世論調査結果(章末資料—2009年2月—3月実施)を利用して検討してみたい。

調査結果が示すポイントは、第1に、UPA 政権の対外政策運営に関する評価が、UPA 政権の政策全体の評価に比べて相対的に低いこと、第2に、米国との関係強化については多くの有権者が反対していること、第3に、越境テロへの UPA 政権の対応には不満の声が多いが、ムンバイ・テロ事件への対処には満足していること、第4に同事件に関連してパキスタンが容疑者を引き渡さない場合は強硬手段を政府がとったとしても有権者は支持すること、第5に対外政策 이슈は有権者の懸念する順位の低い問題であることである。*The Hindu* 紙も、選挙後の特集記事において、対外政策関連 이슈への有権者の関心が低いという調査結果を示している(*The Hindu*, May 26, 2009)⁶。

このような調査結果と選挙の結果を踏まえて、今次の選挙における対外政策の位置付けについては次の3点を指摘できよう。第1に、ムンバイにおける悲惨な事件から日が浅いにもかかわらず、越境テロへの懸念は国内の諸問題よりも大きく劣ること。第2に、有権者は対米関係強化に反対しているにもかかわらず、関係強化を謳う会議派が躍進したため、この問題が選挙結果を左右したとは言えないこと。第3に、パキスタンに対して強硬な政策への支持が高いが、対話再開に前向きな会議派が躍進したため、対米関係と同様に、対パキスタン政策と選挙結果との因果関係が見いだせないこと。これらは、今回の選挙においても対外政策 이슈が争点にならないというチェリアンの予測が正しかったことを示している。すなわち、多くの有権者の関心は、生活に直結した国内 이슈に向けられていたと言えよう。

(2) 選挙結果から対外政策への影響

つぎに、選挙の結果が対外政策に及ぼす影響を考察する。一般的に、選挙結果が一国の対外政策に影響を及ぼす状況としては、第1に、対外政策 이슈が選挙の争点となり、その争点に対する国民の判断が選挙結果に反映される場合、第2に、選挙結果が政治権力構造に変化をもたらし、結果的に対外政策にも影響を及ぼす場合の2つが考えられよう。

すでに検討したように、今回の総選挙でも対外政策 이슈は選挙結果を左右する主要争点とはならなかった。従って、ここでは後者の影響、すなわち選挙結果によって創出された政治状況が対外政策に結果的に及ぼしうる影響について最後に述べてみたい。

インドの対外政策決定プロセスを形成する要因として、インド外交研究者のハリシュ・カプール(Harish Kapur)は、首相の外交問題に対する関心の程度と首相の政治権力基盤が重要であると論じている(Kapur [2009: 413])。今回の選挙結果は、与党会議派およびシン首相の政治権力基盤を大幅に強化した。求心力を高めた政権が、国内政治状況に制約されず、対外政策アジェンダをより積極的に推進する条件が整ったと言えよう。しかし先に紹介した世論調査が示すように、対米関係の強化やパキスタンとの対話路線は、有権者の支持を得られていない。従ってこれらの問題の政治的処理に蹉跌した場合には、政権の安定性を損ねる可能性も考えられよう。

(以上、溜執筆)

3. 新政権による外交政策の展開

(1) 継続される外交基調

インド外交は、第2次UPA政権(第2次政権)が発足したことで、概ね外交的継続性が保たれることになった。第2次政権は会議派の大幅な議席増によって会議派単独政権に近い性格を持つ。その結果、第2次政権は、第1次政権時代—重要案件などで他の連立構成政党や閣外支持政党(左翼勢力)の意向に配慮した—とは異なり、会議派のリーダーシップが発揮される可能性が大きい。

継続性は外交政策関連の文書でも確認できる。前節で検討したように、会議派が提示した今次総選挙マニフェストは、前回総選挙後につくられた統一進歩連合(UPA)綱領と大幅な変化が見られない。シン首相が2期目の首相職に就任した後も、首相府ホームページには依然としてUPA綱領⁷が掲載されている(会議派は、今次総選挙で他党との合同綱領を作成せず)。パーティール大統領が、6月4日、第15次連邦下院発足後におこなった両院に対する大統領演説も概ね会議派マニフェストをなぞった内容になっていた。

外交分野の大臣職配置でもドラスティックな変化は見られない。第1次政権と同様、会議派が外交関連ポストを独占している。外相に就任したクリシュナ(1932年生)はカルナータカ州首相、工業担当連邦閣外相などを歴任しているが、外交分野の経験は少ない。インドの外相には重量級の政治家が就任するケースが比較的多いことを考えると、軽量級との印象を与える。クリシュナは、シン首相よりも1歳年上で閣内最年長(77歳)であり、外相の激職に耐えうるかが懸念される。外交的な思考は、クリシュナが親欧・親米的であるほか、外務担当閣外相に就任したシャシ・タルールも超親米的であるという(Bidwai [2009])。国防相のアントニーと内相のチダムバラムは続投である。

(2) 最大の外交課題 — 対米国・パキスタン

1) インド外交の構図 — インド・中国・米国の三角関係

今後のインド外交の課題は、外交基調と陣容に大きな変化が見られないとしても、取り巻く外交環境の大幅な変化にどのように対応していくのが最大のポイントであろう。

インドの二国間関係を鳥瞰図的に見れば、なんと言っても米国におけるオバマ政権の誕生が最大の変化要因である。すでに検討したように、会議派はそのマニフェストで、南アジア域外以外の二国間関係では、対米関係を最重視している(BJPも同様)。インドにとって米国は、貿易・投資だけでなく、原子力協力・対中政策のためにも不可欠な存在である。インドにとって気がかりな点は、オバマ政権が、前ブッシュ政権のインド重視とは異なり、中国重視の姿勢を見せているだけでなく、最大の外交課題と位置付けるアフガン問題との関連でパキスタンとの関係にも力点を置く外交を展開してことである。いわば、現在のインド外交は、インド・中国・米国の三角関係—パキスタンを加えれば、四角関係—を同時的に演算処理する必要に迫られているのである。この三角関係に日本、ロシア・SCO(上海協力機構)などが絡む状況がインド外交の基本構図と言ってもよからう。

2) インドの二つの外交戦線 — 印米関係と印パ関係

現在、第2次政権が対米関係において直面する最大の課題は、米国が対印関心を低減させているのではないかと懸念と、印パ対話再開への米国の圧力である。2009年前半 — 1月のオバマ政権誕生から5月の第2次政権発足を経て7月のクリントン国務長官訪印に至るまでの両国関係は、印米と印パの関係が複雑に絡み合って進行している。

この間、オバマ政権は、米国の政権交代が対印政策の変更にはならない点を繰り返

し強調してきた。例えば、国務省のバウチャー南・中央アジア局長は、5月14日、どの政党が印政権の座に就こうと、米印グローバル・パートナーシップを発展させたいとの意向を表明している。さらに、ジョーンズ大統領補佐官(国家安全保障担当)は、第2次政権発足後に訪印したオバマ政権のトップ高官として、6月26日、シン首相らと会談し、前政権の政策を継続実施するとともに今後も両国関係を強化すると約束した。

オバマ政権は、ブッシュ政権の対印傾倒ぶりとは違って対中関係重視のスタンスを見せており、インドがこれを嫉視するという経緯がある。インド国内には、オバマ政権下の米国が、中国を重視し、インドを軽視しているという不満が燻っていた。オバマ政権発足直後にクリントン国務長官が2月におこなった初のアジア歴訪(日本・韓国・中国・インドネシア)でインドを含めなかった事実は、インドの嫉視観を確認させる格好の材料となった。

たしかに、最近の米国には、*Chimerica*やG2論(Bergsten [2008]) — 米中主導による世界秩序の構築 — などに象徴される中国重視論があり、大国化への道を歩もうとするインドが焦りを感じている側面もあろう。オバマ大統領は、7月27日、第1回米中「戦略・経済対話」の開会式演説で「米中で21世紀を形作る...米中には共通の利益がある」などと力説した。

インド人の論者によれば、オバマ政権の場合、最重視する二国間関係は米中関係であって、米外交が取り組もうとする直近の外交課題にインドが役立たないのであり(Pant [2009a])、中国中心のアジア政策を採りつつ、ブッシュ政権のようにインド重視のスタンスが見られないのは、インドをアジアの地政学的枠組みではなく、南アジア的な存在として見ているからである(Chellaney[2009])という。

さらに、ブラックウィル前駐印米大使は、5月5日のニューデリー講演「今後の印米関係」において、米政権が対パキスタン・中国政策に腐心していることから、米国の戦略構図におけるインドの地位低下が避けられないと明確に予測した。

オバマ政権が対パキスタン関係を重要視するのは、同国がテロ政策の最重点課題として位置付けるアフガン問題と密接に関連しているためだ⁸。つまり、アフガンのタリバーンを追い詰めるため、パキスタン領内タリバーンにも同時並行的に攻勢をかける政策である。米国は、この政策にパキスタンの協力を得るため、向こう5年間に75億ドル(約7500億円)に上る経済援助などを提供する。

そうなると、米国のアフガン政策には印パ関係が平穏でないと困る。ジョーンズ補佐官ら米高官訪印の狙いは、2004年から開始された印パの包括的対話の再開要請にあった。その本音は、パキスタンがタリバーン作戦で同国西側(アフガン国境)に軍事力を展開する最中、印パが緊張すると兵力を東側(印側)に移動してしまうと困るので、両国が対話を再開して欲しい、ということに尽きる。クリントン国務長官は、4月23日、対パ援助法案に関する米下院公聴会において、パキスタンが多額の援助を受給するには、同国の軍隊をインド国境からアフガン国境沿いに移動させるなどの措置が必

要であると述べた。オバマ大統領はインドが嫌がるカシュミール問題への米国介入を否定(6月20日)してまで、両国対話を促した。

オバマ当選後に発足した政権移行チームはアフガン問題を最重要の外交課題と位置付け、担当特使—アフガン・パキスタンを—対的にリンクさせる政策に加え、パキスタンに対タリバーン戦に専念させるため、カシュミール問題解決にあたる—新設などが検討されていた(堀本 [2009a])。特使はアフガン・パキスタン・カシュミール問題(インド)を担当予定であった。

しかし、2009年1月に就任したホルブルック特使の所管事項はアフガン・パキスタンに限定されており、カシュミール問題の除外はインド外交の勝利だと言われる(*The Washington Post*, January 30, 2009)。AF-PAK 政策の誕生である。それでもホルブルックは、就任後、インドの地域的な重要性を指摘し、4月には「絶対的に枢要なリーダー」とすら強調した(*Dawn*, April 13, 2009)ほか、4月8日のニューデリーにおける記者会見では、「インドに何かを求めるわけではないが」、AF-PAK 政策の成功にはインドが不可欠だと指摘した。つまり、AF-PAK 政策には黙示的にインドが含まれているのである。

インドは、米国がこれほどまでに AF-PAK 政策推進(と印パ対話再開)に固執する以上、印パ対話にある程度まで前向きな姿勢を示さざるを得ない。すでに5月の時点で「創造的な対話再開過程を探りつつ、テロに関する二国間・国際的圧力をパキスタンにかけることがインド外交の持つ選択肢の一つになろう」(*The Hindu*, May 17, 2009)と予測されていた。その後の経緯はほぼこの予測通り進展した。まず、6月16日のSCO 首脳会議の際、印パ首脳会談(シン首相とザルダリ大統領)が開催された。次いで7月11日からの非同盟諸国会議(エジプト)に際して、14日・15日に外務次官、16日にエジプトでのシン・ギラーニーの両首相による印パ首脳会談が開催された。会談後の共同声明では、対テロ措置と包括的対話(の再開)をリンクさせないと明記された。

インドが一貫して主張してきた包括的対話の再開要件は、パキスタンがムンバイ・テロ実行犯の逮捕・裁判をおこなうとともに同国が対印テロの根拠地に使用されないようにすることと要約できる。そうすると、共同声明はインド政府の主張から大幅に乖離したとの印象を与えるため、インドの連邦議会では、本件に関連して野党が抗議退場するという一幕もあった。間近に迫ったクリントン国務長官訪印前の段階で米国にメッセージを送ったとも考えられる。事実、7月17日、クリントン国務長官は、前日にエジプトでおこなわれた印パ首脳会談におけるシン首相の対応を激賞し、インドに対話再開の圧力をかけることはないとは断言した。

共同声明におけるインドの軟化については、米圧力説とシン首相イニシアティブ説とがある。前者の見方は *The Statesman* 紙が採り、「明らかに米圧力による印パ会談であり...インドが圧力に屈した」と指摘した(*The Statesman*, July 18, 2009)。後者については、シン首相が国内対テロ対策上、常々、対パ関係を重視した結果との見方もある(*The Hindustan Times*, July 18, 2009)。米印トップの狙いがたまたま対話再開で合致し

たと見るのが順当かも知れないが、AF-PAK 政策の成立経緯を考えると、米圧力がより大きな比重を占めているように見える。

一方、パキスタンは、春以降の対タリバーン作戦の展開、ザルダリ大統領の7月7月発言(パキスタン政府が戦略の一環としてテロ組織育成をおこなってきたとの認識)のほか、インド側が要求する資料・情報を提供しているので充分だというものであろう。パキスタン政府としては、包括的対話の実現によって米国等からの経済援助を最大限に受給したいという狙いがある。

このような経緯の後、クリントン国務長官として7月17日から21日まで初訪印した。20日のクリシュナ外相との会談では、パキスタンとテロ問題が最大議題になる見込みと予想されたが(*Indian Express*, July 19, 2009)、翌日のインド紙には特段の報道もなく、外相・国務長官共同声明でトップに掲げられたテーマ(「共通の安全保障関心の前進」)にとどまっていた。

訪印中に、印軍事施設への米立入を認める「最終用途監視協定」(End-User Monitoring Agreement)が締結され、米最先端兵器のインド輸出が可能になった(国務省のブレイク南・中央アジア局長は、この協定でインドの次期戦闘機126機(総額100億ドル)が米国から購入されると述べている(*Dawn*, July 18, 2009))。また、米企業がインドに原発二基を建設することも発表された(総額100億ドル)。いずれも米国との原子力協力に対するインドの見返り措置の色彩が濃い。ただ、「温暖化ガスの削減でインドが数値目標を受け入れることはない」(19日のJ.ラメシュ環境森林相発言)に見られるように温暖化や核拡散では意見の隔たりが目立った。とは言え、全体的に見れば、印米関係がさらに深化し、両国関係が第三段階(*U.S.-India3.0*)にレベルアップした(Clinton [2009])との印象を与える。なお、今回のクリントン訪印でシン首相が11月24日から訪米することが決定した。

3) アンビバレントな対中関係

インド外交が米国に次いで重視するのが中国との関係である。印中関係は1980年代後半以降徐々に改善し、現在、いわば、通常の二国間関係になっている。しかし、印中関係にはプラスとマイナスの両側面が併存しており、依然としてアンビバレントな二国間関係と表現でき、インドは米日の対中政策とも共通する「関与と要心」(engagement and hedge)政策を続けることになろう⁹。7月に公開された印国防省年次報告(2007-08)は、中国について「グローバルな問題の重要なプレーヤーで、...綿密に計画された目標」をもって進んでおり、インドが領土問題については建設的な関与政策で臨むと記述されていた。

まず、プラス面では、首脳同士の会談や貿易などの経済分野を中心とする関係を続けている。早くも、6月にはエカチェリンブルグ(ロシア)のSCO(上海協力機構)・BRICs首脳会合の際、首脳会談が実施された。シン首相と胡錦涛国家主席は、15日に会談し、

2010年までに両国間の貿易総額を600億ドル規模まで拡大する目標の実現、国際金融危機に対する共同歩調、防衛交流の拡大、人的交流の活発化といった関係の緊密化について協議した。この首脳会談は、いわば、今後も全体的な友好関係を継続することを確認した格好である。

一方、印中関係におけるマイナス面については、両国間の国境問題が最大の難問である。ロシアでの首脳会談では、8月初旬に両国特別代表(インドがナラヤナン国家安全保障顧問、中国が戴秉国国務委員)による会合を開催することが合意された(7日と8日に開催)。両国特別代表は2003年以降、今回までに13回にわたって会談しているが、具体的な成果は乏しい。シン首相は、6月9日の連邦下院答弁では、印中関係について、国境問題のような複雑な問題があることに触れつつも、「対立的な見方はとらず」、強力かつ安定した関係を築いていきたいとの考えを示した。

しかし、現実には国境をめぐる両国の対立が継続している。例えば、印中首脳会談があった同日の6月15日、アジア開発銀行理事会が中国の反対を押し切ってアルナーチャル・プラデーシュ(ArP)州のインフラ整備に対する6千万ドル融資を可決するという一幕もあった。中国はArP州を中国領の一部と主張しており、この融資に強く反対していた。

インドは印中関係が平穏化している中でも対中警戒を怠らない。6月初めにインド軍関係者が明らかにしたところによれば、インド軍はインド東部の中国国境に2個師団(1師団は2.5—3万人)のほか、スホイ戦闘機を配備予定という(*The Statesman*, June 10, 2009)。5月の退任直前、メジャー空軍参謀長は、戦闘能力が不明なので、中国がパキスタン以上に脅威であるとすら発言している。しかも、インドの安全保障認識から見れば、中国とパキスタンは仮想敵であり(中パから見れば、インドが仮想敵)、中パ両国が「全天候型関係」と称されるほど緊密な関係にある。

これに対して中国共産党中央委員会所有の英字紙社説は、中国の国境に6万人の兵力を配置するインドは、中国を潜在的脅威で優劣を競う競争相手と見ているが、国際的影響力・国家的総力・経済規模などでは中国に敵うはずもない、インドは恩義(米日対中包囲網への不参加)と脅威(対中軍事力配置)で中国の譲歩を期待するが、希望的観測であって、両国の平和的共存を考えるべきだと警告している(*Global Times*, June 11, 2009)。中国で好まれて引用される格言に「一山不容二虎」(一つの山に二匹の虎は住めない)がある。中国は、アジアにおける虎一匹は中国だけで充分と考えているのかも知れない。

インド外務次官には、2009年8月からニルパマ・ラオが就任したが、前次官メノンに引き続いて駐中国大使が充てられており、インド政府の対中重視姿勢をうかがわせる。2009年内にも印大統領訪中が予定されているが、基本的にはトップ交流の一環であり、印中関係が大幅に前進することはあり得まい。

4) 印米中関係と不即不離な対日ロ政策

インド外交にとって対米中が中核的な位置付けとすれば、印米中とは不即不離の意味合いを持つ国が日本とロシアである。

日印関係の場合、近年、両国関係は急速な緊密化が進んでいる¹⁰。インドの米国接近は、対米同盟関係にある日本にとり、対印関係を改善させるうえで好ましい環境にある。米国からは、対中政策の観点から米日印豪の組合せを力説する考え方が依然として見られる¹¹。

しかし、日印両国ともに中国と米国にどう向き合うかという難問を抱えている。特に米国が G2 論的な対中アプローチを進めているように見える現在、日印にとって両国関係を緊密化させることは各々にとって有効な外交カードになる。インド人論者もこの点から両国関係の強化を主張する向きも増えている。例えば、チェラニーは「オバマ政権がそのアジア政策でインドと日本を近視眼的に過小評価している。日本はアジアにおける政治的な影響力を中国に譲り、また、インドはパワー的に中国に敵わないとしても、印日が組み合えば、組合せ以上のことを証明できる」と指摘している(*Japan Times*, June 25, 2009)。

一方、対ロシア関係は、インドが米中との関係を構築するうえで、重要な要因である。シンがインドの首相として初めてSCOに参加したのは、対ロ関係を重視したからこそであると言える。ロシアの外交評論家(Vladimir Radyuhin)も、シン首相のSCO出席はロシア外交の勝利と断言している(*The Hindu*, June 15, 2009)。インドは、冷戦後もロシアとの関係を戦略的な観点から策定してきた。例えば、インドがロシアとの戦略的パートナーシップを結んだのは、クリントン大統領訪印(2000年3月)から7ヶ月後の10月だった。インドにとって、ロシアは戦略的な意味合いだけでなく、兵器やエネルギー資源の供給国としても不可欠な存在である。

インド外交にとって日ロとの外交関係は印米中関係の従属変数ではないとしても、今後とも、その時々外交政策を決定するうえで常に視野に収めておく必要があると言えるだろう。

4. 当面の外交展開

インド人外交専門家によれば、インド外交は戦略的な柔軟性にその特徴があり、「インドは、日本、米国、中国、ロシアとの関係から最大限の利益確保を目的としている」(Ghosh [2008])と指摘され、外交を通して目指そうとする目的は自国の大国化にあると言って良い(堀本 [2009b])。しかし、最近のインド外交に対する見方は厳しい。例えば、ヤコブとレイトンは、第1次政権の外交が革新的な政策を打ち出せず、外交的な優先順位もなく、南アジアにおける地政学的な方針もないまま、現状維持に終始したと酷評する(Jacob and Layton [2009])。パントも、インドが世界大国への道を歩み

つつも、戦略枠組みもないのであり、過去の呪文から解き放された世界における自国の位置づけを明確にすることこそ今求められていると指摘している(Pant [2009b])。

1990年代以降におけるインド外交は、資本主義国家建設、経済重視外交、自前のパワーによる世界大国、反西洋主義からの脱却、現実主義に変化したという(Mohan [2006])。果たして第2次政権は、自国外交の変化とパラダイム・シフトが進む国際場裡との調整を図り、向こう5年間に新たな思考と戦略に基づいた外交政策を打ち出すことができるのであろうか。予断を許さないものの、向こう5年間に整合性と一貫性を具備した政策を構想し、これを具体化するのには至難の業であらう。

(以上、堀本執筆)

資料

インディア・トゥデイ誌実施世論調査結果の抜粋 *

マンモハン・シン首相の過去5年間の業績をどう評価するか。

素晴らしい(Outstanding)	5%
良い(Good)	39%
平均(Average)	42%
悪い(Poor)	7%
無回答	7%

UPA 政権の対外政策運営への評価 **

素晴らしい(Outstanding)	3%
良い(Good)	27%
平均(Average)	44%
悪い(Poor)	7%
無回答	14%

インドは米国との緊密な関係をもつべきか。

はい	18%
いいえ	64%
無回答	18%

政府の国内安全保障イシューの手腕をどう評すか。

素晴らしい(Outstanding)	1%
とても良い(Very Good)	7%
良い(Good)	30%
平均(Average)	41%
悪い(Poor)	9%
無回答	12%

UPA 政権がムンバイ・テロ事件後に行った対応についてのあなたの意見は。

良い(Managed Well)	22%
満足(Satisfactory)	57%
とても悪い(Very Badly)	21%
無回答	データなし

もしパキスタンがムンバイ・テロ事件の首謀者を引き渡さないならば、インドは何をすべきか。

戦争を開始すべき	30%
外交関係を断つべき	33%
米国や他国の支援を得るべき	22%
無回答	15%

UPA は越境テロへの対応を十分に行ったか？

十分に行った	32%
行っていない	41%
対応する意思を欠いている	8%
無回答	19%

2009年現在、最も懸念していることは次のうちのどれか。

物価上昇	34%
失業・レイオフ	29%
景気後退	8%
汚職	7%
法と支配	5%
越境テロ	4%
その他	13%

(出所) India Today, April 13, 2009, pp. 24-31 より溜作成。

(注) * この世論調査は、インディア・トゥデイ誌の委託の下、世論調査会社各社(ORG、MARG および AC Nielsen)により、2009年2月16日から3月10日にかけて、12,374名の有権者を対象に行われたものである。調査対象者のうち、5,286名が都市居住者、7,088名が農村居住者、6,294名が男性、6,313名が女性である。統計誤差は±3%。

** 質問文は不明。

注

¹ 例えば、以下の記事は第1次UPA政権の対外政策が「現状維持に固執した」ものであったと論じている (Jacob and Layton [2009: 13-15])。

² 包括的対話とは、印パ関係の改善のため、国境問題や信頼醸成措置、テロ対策などの項目について外務次官レベルで行う協議である。複合的対話とも訳される。2004年1月にヴァージペーイー印首相とパキスタンのパルヴェーズ・ムシャラフ大統領(Pervez Musharraf)の会談により合意され、同年2月に開始した。これまでに、ミサイル発射実験の事前通報制度や、印パ直通のバス運行の再開などの成果を残している。

³ インド選挙委員会ウェブサイトによると、獲得議席数は会議派が206議席、BJPが116議席、BSPが21議席、CPMが16議席である[<http://eci.nic.in/results/FrmPartyWiseTrendsAndResults.aspx>, 2009年7月23日アクセス]。地方政党の中にはBSPやCPM以上の議席数を獲得した党もある。

⁴ 会議派のマニフェストが対外政策への言及に消極的であるという点に関連して、伊豆山[2009: 27]は、「核の問題に関して与党が民主的討議を回避しようとする背景には、戦略的利益と軍縮・不拡散、安全保障政策と国内政治の間の齟齬が拡大し、政権がダブル・スタンダードを適用する場面が拡大していることがあると考えられる」と指摘している。

⁵ 戦略的パートナーシップとは、もともとは企業間の公式な協力関係を意味する語であったが、近年は外交の世界において頻繁に用いられている。外交関係においては、防衛やエネルギーなどの基幹的国益に関わる事項を含む協力関係を意味し、同盟関係よりは弱い重要な協力関係と解釈できる。しかし、語義は必ずしも明確でない。印米間では、2004年1月に当時のヴァージペーイー印首相とブッシュ米大統領が「戦略的パートナーシップの次のステップ」として、民生原子力利用・民生宇宙開発・先端技術貿易への協力の拡大と、ミサイル防衛に関する対話の拡大に合意していた。

⁶ 懸案を尋ねた質問に対し、テロリズムと回答したのはわずか3%にすぎず、飲み水(18%)、失業(13%)、電気(9%)、物価高(8%)、貧困(7%)、道路交通(6%)に次ぐ7位であった。

⁷ 掲載名称は*National Common Minimum Programme of the Government of India*であるが、文言等は2004年5月27日に公開されたCongress et al., *Common Minimum Programme of the United Progressive Alliance*とまったく同一である。

⁸ 詳しくは、堀本 [2009a]。

⁹ 詳しくは、堀本 [2008a]を参照。

¹⁰ 詳しくは、堀本 [2008b]を参照。

¹¹ マイケル・グリーン元NSC上級アジア部長は、「中国の軍備増強は心配している...日米豪印は海上訓練も展開した方が良いだろう。中国が不透明な軍備増強を進めれば進めるほど、近隣諸国の連帯が強まるということを印象付ける必要がある」(日本経済新聞、2009年7月7日)と指摘している。

<参考文献>

[日本語文献]

- 伊豆山真理 [2009] 「総選挙とインドの外交・安全保障政策——グローバルな地位向上の鍵となるテロ対策、地域の安定、対米関係」『現代インド・フォーラム』(2号) 7月、日印協会ホームページ(<http://www.japan-india.com/news>)、25-32 ページ。
- 堀本武功 [2008a] 「印中関係の現状と展望」『国際問題』1・2月合併号(568号)、58-66 ページ。
- [2008b] 「インドのアジア外交 — 中国と日本との関係を中心に」『海外事情』(56巻5号)5月、58-66 ページ。
- [2009a] 「オバマのベトナムとなるのか — 米アフガニスタン政策」『外交フォーラム』(249号)4月、77-85 ページ。
- [2009b] 「変化するインド外交—大国外交を進めるのか」『現代インド・フォーラム』(創刊号)4月(<http://www.japan-india.com/news>)、24-31 ページ。

[英語文献]

- Bahujan Samaj Party [2009], “*Appeal*” for Lok Sabha General Elections-2009, New Delhi: BSP Central Unit.
- Bergsten, C. Fred [2008], “A Partnership of Equals,” *Foreign Affairs*, 87(4), July/August, pp. 57-69.
- Bharatiya Janata Party [2009], *Manifesto: Lok Sabha Election 2009*, New Delhi: Bharatiya Janata Party.
- Bidwai, Praful [2009], “A Mixed Bag,” *Frontline*, 26(13), June 20-July 3, pp. 107-108.
- Chellaney, Brahma [2009], “Dancing with the dragon,” *The Japan Times*, June 23.
- Cherian, John [2009], “American Embrace,” *Frontline*, 26(7), March 28-April 10, (<http://www.flonnet.com/fl2607/stories/20090410260712600.htm>, 2009年7月20日アクセス), pp. 126-129.
- Clinton, Hillary Rodham [2009], “Remarks at U.S.-India Business Council’s 34th Anniversary “Synergies Summit,” ” June 17, 2009 (<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/06/125033.htm>, 2009年7月1日アクセス).
- Communist Party of India (Marxist) [2009], *Manifesto for the 15th Lok Sabha Elections, 2009*, retrieved from the website of Communist Party of India (Marxist) (<http://cpim.org/elections/2009ls/manifesto.pdf>, 2009年7月20日アクセス).
- Ghosh, M. [2008], “India and Japan’s Growing Synergy,” *Asian Survey*, 48(2), March/April,

pp. 282-302.

Indian National Congress [2009], *Lok Sabha Elections 2009 Manifesto of the Indian National Congress*, New Delhi: Indian National Congress.

Jacob, Happymon and Kimberley Layton [2009], "UPA's Foreign Policy: A Critique," *Economic and Political Weekly*, 44(25), June 20-26, 2009, pp. 13-15.

Kapur, Harish [2009], *Foreign Policies of India's Prime Ministers*, New Delhi: Lancer International.

Mohan, C. Raja [2006], "India's New Foreign Policy Strategy," Draft paper presented at a Seminar in Beijing by China Reform Forum and the Carnegie Endowment for International Peace, Beijing, May 26.

Pant, Harsh V. [2009a], "India's newfound irrelevance to Washington," *The Japan Times*, March 20.

——— [2009b], "India's Search for a Foreign Policy," *Yale Global Online*, June 26, 2009 (<http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=11003>, 2009年7月1日アクセス).