

出張報告

インドの対外政策：報告書「Nonalignment 2.0」をめぐって

菊池 努

ワシントン、シンガポール、ジャカルタにおいて国際関係や外交政策に関する専門家と面談し、また各種のセミナーに出席した。以下はその際のテーマの一つであるインドの対外政策に関する報告である。

台頭する新興諸国を代表するインドの対外関係の動向については多様な分析や報告書が公表されているが、ここで取り上げるのは本年 2 月末に公表された[Nonalignment 2.0]と題する報告書を巡る議論である。この報告書は、インドの外務省と国防省の元高官と学者の 8 名が、インド政府の支援を受けて、21 世紀のインドの外交国防政策の基本原則を検討するという課題に取り組んだ成果である。

この報告書は、インドの外交国防政策策定の枢要にいた人々によって作成されたこと、発表の際に現職ならびに元の国家安全保障アドバイザーが出席したこと、またインド政府が作成を支援したこと、報告書作成の過程でインド政府関係者が関与したといわれていること、今後のインドの対外政策の基本原則を提示しようという強い動機が背景にあることなどから、その内容につきインドの内外で高い関心を呼んでいる。

1. 「大戦略」の欠如という批判への回答

本報告書が生まれた背景には、インドの対外政策への批判がある。冷戦終結後、インドは自由主義的な経済規範を導入し、アジア諸国との経済関係を緊密化するなど対外政策を転換させる。対米関係の調整にも乗り出し、米印関係強化の象徴ともいえる米印原子力協定の締結に漕ぎ着ける。この間、インドにおいても自由主義的な経済発展モデルの有効性やアメリカとの関係を巡って様々な論争が繰り返されてきた。

そうした個別の政策課題に関する論争や議論の一方で、冷戦後のインドの内外で、同国に「大戦略」がないことへの批判が高まっていた。インドの対外政策が受け身の「状況対応型」であり、対外政策を貫く「大戦略」が不在であることへの批判と、21 世紀の対外政策の基本原則を確立することの必要性が説かれていた。本報告書はそうした批判に答えようとしたものであり、報告書の内容は、個別の対外関係の課題に取り組む際の処方箋を描くというよりも、今後のインドの進むべき方向と外交の原則を取りまとめることに重きを置いている。

2. 国際秩序の変動とインドの力の増大、国際的責任、脆弱性

報告書全体を貫いている世界認識と問題意識がある。第一は、国際秩序が変動しつつあ

るといふ認識である。新興国の台頭と呼ばれるように、国際社会に新しいパワーが出現し、「先進国＝新興国複合体」と呼ばれる新しい連合による国際秩序の形成が試みられている。

第二は、国際的な相互依存の深まりとともに、国際社会の動きがインドの政治・経済・安全保障に大きな影響を及ぼす時代になっており、インドはこれまで以上に国際問題に深く関与する必要があるとの認識である。

第三は、第二と関連するが、国際社会からのインドへの期待が高まっているという認識である。インドの力の増大とともに、地域の問題はもとより、地球規模の問題へのインドの積極的な関与と貢献が国際社会から求められている。報告書は「世界が直面する困難な課題の解決に向けてインドが指導的な能力を国際社会に示す必要性」を強調している。

第四は、自国の力の増大への自信と確信である。インドは経済的にも安全保障面でもかつてよりもより大きな力を有しているとの自己認識が報告書に表れている。また、今日の世界でインドは、人口動態、戦略的位置、創造的な文化などの面で優位な特徴を備えているとの自己認識がある。

第五は、自国の将来への自信と同時に、自国の抱える脆弱性への認識である。発展する新興国とはいえ、インドが抱える内外の脆弱性も顕著である。一方で自国のパワーの増大に伴う自信と、国際社会で大国として認知され、国際的に意義ある役割を果たしたいとの願望がインドにはある。インドは台頭する新興諸国の一つとして国際秩序の再編に深く関与すべきであり、またそうした関与を可能にする力を備えつつあるという自己認識が確かにある。しかしその一方で、インドは、他の大国と呼ばれる諸国と比べて深刻な脆弱性を内外に抱えており、国際社会の期待とインドの実力との間には大きなギャップがある。このギャップについての冷徹な認識を欠くならば、インドは国益に合致しない政策をとることを余儀なくされ、大国間政治に翻弄され、結果として国力を弱め、大国としての地位を確立する千載一遇の機会を失ってしまうのではないかとの懸念である。

大国間政治

一方で国際社会の期待に応えようという意欲と自信、他方で自国の脆弱性への不安と懸念が報告書全体を貫く基調である。両者間の均衡をどうとりながら大国間政治に関与し、国際秩序の新たな担い手になり、大国への道を歩むのか、そのためのインドの対外政策の基本原則はどうあるべきか、これが報告書を執筆した人々の主要な問題意識である。

3. 経済成長と国際経済への参入

報告書が強調するのは、インドの国力を支える経済成長の維持であり、経済成長を最重要視する姿勢である。また、そのための国際経済への積極的な参加を唱導する。そうしたインドの経済成長を支えるのは開かれた自由主義的な経済秩序の維持であり、インドは自由で開かれた国際経済システムの発展のために尽力すべきであると説く。ルールに基づく国際経済システムは、中国をルールに基づく国際秩序に組み入れるためにも重要であると指摘する。

4. 「非同盟」という原則を強調することへの批判

本報告書の中で内外の強い関心を呼んでいるのがそのタイトルに付けられた「非同盟」という原則である。報告書の表題である「非同盟：第二版」は、独立以来のインドの対外関係を規定してきた「非同盟」の現代版を本報告書が目指しているとも判断できる。報告書は「非同盟の根本的な原則を再編成・再定義（re-working）すること」であると指摘している。そして、本報告書を巡る議論の焦点の一つがこの「非同盟」をインド外交の基本原則とすることへの是非である。

一方で「非同盟」を対外関係の原則として掲げることへの強い批判がある。この原則は米ソ冷戦という国際状況を反映したものであり今日の国際社会には不適切である、この概念は反西欧を前提にしており、再びこれを提唱するのは復古主義的である、精神論が強く政策の有効なガイドラインたりえない、イギリスや日本はアメリカの同盟国だが、それがこれらの諸国の国際的立場を弱めてはいない、インドの国際的地位を高めるためには「非同盟」である必要は必ずしもない、などの批判である。

5. 「非同盟」批判への反論

なぜ今「非同盟」なのか？それはかつての「非同盟」とどの点で共通し、どこで異なるのか？

本報告書で特徴的なのは、「戦略的自立（strategic autonomy）」という言葉が繰り返し強調されていることである。この言葉は何を意味しているのだろうか？報告書の内容からいくつかの意味が浮かび上がるように思われる。第一は、インドは国益をイデオロギーや他国が設定した目標に従って定義することはしない、という考え方である。「インドは独自の発展戦略を追求する自主性を維持する」という主張にもみられるように、「独立した対外政策」を推進することへの強いこだわりである。

例えば著者の一人は、次のように指摘している。まず、「非同盟」と非同盟運動とは区別すべきであるという。非同盟の運動はもはや存在しない冷戦期の国際政治構造を背景にしていたものであり、インドの今後の対外政策の基本原則にはなりえない。しかし、「非同盟」の原理に内包された考え方は依然として有効であるという。

第二に、著者によれば、ネルーによって提唱された「非同盟」の神髄は、独立した外交政策を推進することの重要性であるという。インドの利害にかかわる決定は他国に強制されてはならず、インドみずからが決しなければならない。インドの戦略的自立と自主を維持強化することは引き続きインドの最大の目標であると指摘する。

例えば、ネルーはインドの利害に関係しない「ほかの諸国の争い」にインドがかかわることを厳しくいさめた。つまり、そうした紛争に対するインドの影響力には限界があることを認識していた。ネルーは次のように語っている。「我々はそれらの外の事態に影響力を及ぼせるほどに強くなるべきだが、そうでないのであれば、一切関与すべきではない」。こ

の考え方は今日依然として重要な指摘であると著者の一人は指摘する。

第三は、「非同盟」は固定された特定の国との関係に依拠するよりも、多様な諸国との連携や連携の組み合わせを通じて目標を達成してゆく方式を支持するが、同時にネルーはインドが同盟関係を結ぶことも原理的に否定してはいることである。「非同盟」を掲げたインドはかつてソ連と緊密な同盟関係を築いてきた。執筆者の一人によれば、そうした関係はインドの自主性や自立性を高めるうえでやむを得ない措置であったという。そして、「非同盟：第二版」においても、特定の国（例えばアメリカ）と緊密な関係を築くことを排除してはならず、肝心なことはインド自身が「自主的な判断」を行う余地を確保しておくことであると強調する。

6. 大国間政治と「非同盟」

本報告書の前提には、大国間政治が流動化しつつあるとの認識がある。その際のカギは米中関係である。この報告書には中国の今後について強い懸念が表明されている。同時に報告書には、アメリカの対中政策の今後についても不透明性・不確実性への不安と懸念が強く感じられる。

米中関係が今後ますます緊張し、米中対決の時代が到来するかもしれない。また、中国は今後もインドに対する敵対的な姿勢を強めるかもしれない。インドの国力は増大しつつあるとはいえ、少なくとも予見しうる将来中印間の力の格差は拡大する可能性が高い。

敵対的な政策をとる中国の国力が増大する状況の下で、報告書が強調する「非同盟」は非現実的な政策であることを著者の一人は認める。そして、アメリカとの連携を重視すべきだという意見に合理性があることも認める。確かに、アメリカはインドとの関係強化を求めているし、インドに対して経済的技術的支援も積極化している。

ただ、報告書にみられるのは、アメリカの今後の政策に対する不透明性・不確実性への不安と懸念である。アメリカの対中姿勢がまだはっきりしないことへの不安である。つまり、他国と共同して中国を封じ込める政策を採用するのか、それともアジア諸国とのバランスの役割を果たすのかが不明であるという判断である。アメリカの政策が不透明な段階でインドのとるべき政策を決めてしまうことは得策ではないと著者は指摘する。

今後事情が変われば、かつてインドがソ連との提携を強化したように、アメリカとの同盟関係にインドが進む可能性もある。ネルーも同盟を原理的に否定していたわけではない。ただ、今日の国際情勢は不透明で流動的であり、そうした状況が続く限り、インドは多様な政策選択肢を持ち続けておくのが良策であり、特定の国と深く結びつく政策は望ましくないというのが報告書の基本的な認識である。

（報告書は対米関係についての記述は少ないが、中国については多くを記述している。そして、対中政策の観点からパキスタンとの関係を見直すべきであると指摘している。パキスタンはインドの主要な敵と位置付けられてきたが、報告書はパキスタンの問題は中国台頭がもたらすインドへの挑戦という大きな文脈の一部ととらえるべきであると主張する。

報告書は、当面中国とインドとの力の格差が続くことを前提に、中国が及ぼす問題に対応するためにはパキスタン問題で多くの力をそがれるのは得策ではないとして、仮にパキスタンがインドへのテロ攻撃等を持続けるとしても同国との関係を速やかに改善し、インドの力を中国への対応に向けるべきであると主張する。）

7. 結び

インドは近年大国間政治への関与を深めているが、大国間関係は流動化し、その将来は見通し難い。しかも他の大国に比べるとインドの力には限界もある。今後その格差が急速に縮小する可能性は必ずしも高くないであろう。実際報告書は、中印間の力に格差が拡大するであろうと予測している。また、国際経済や地球規模の問題へのインドの関与が深まる一方で、国際貿易や金融、エネルギー、地球環境、大量破壊兵器の不拡散問題など、グローバルな問題解決に向けてのより大きなインドの貢献が期待されている。そうした期待に応じて国際的な責任を引き受け、インドを国際社会の大国の位置に引き上げることがインドの願望であろうが、インドがそれに対応できる力を維持できる保証はないし、実力に見合わない過剰な国際的なコミットメントは経済発展の実現という国家最大の目標の実現に悪影響を及ぼすかもしれない。

確かにインド国内には大国間政治やグローバル・ガバナンスの課題にインドが積極的に関与すべきであり、またインドはそうした関与を行う力を獲得しつつあるとの認識もある。本報告書もインドが国際的な諸問題の解決に寄与すべきであると指摘している。しかし同時に、インドの抱える内外の課題は大きく、国力の増大はそうした課題にインドが果敢に取り組むには不十分であるとの認識も報告書には垣間見え、当面は国力の増強に専心すべきであるとの認識もある。

国際社会のインドへの期待が増大しつつある中、インド国内でもこれに応え国際社会で大国として振る舞うべきであるとの意見が強まっている。大国として多様な国際的課題にインドが積極的に関与せざるを得ない時代が到来しつつある。しかし、そうした状況は、インドにとって、自らの実力に見合わない課題をインドが引き受ける（引き受けざるを得ない）可能性も高まっていることを意味している。仮にインドが「大国インド」という国際的地位を求めがあまり、実力に見合わない課題を国際社会から押し付けられることになれば（また、インド国内でそうした課題を積極的に引き受けるべきだとの意見が強まることになれば）、長年にわたる課題であるインドの国力の増大という目標の達成に支障をきたすかもしれない。相互依存の急速に進む時代にあって、本報告書が「非同盟」と「戦略的自立」の原則をあえて強調するのは、インドが大国に向けての大きな歴史的転換点に立っていることを認識しつつも、その実現にあたっては数多くの障壁が存在することを訴え、実力に見合った現実的な政策を推進することの重要性を強調するという狙いがあるといえよう。戦略的自立本報告書が提唱する「非同盟」や「戦略的自立」の原則は、期待と自信、不安と懸念のディレンマに直面しているインドが、それを克服する新たな対外政策の斬新

な原理原則を考案できず、依拠すべき対外関係の原則を独立時のそれに頼らざるを得ないという現実を反映しているともいえよう。インドが必要とする新たな原理原則の構築は、近年になって参画するようになった大国間政治やグローバル・ガバナンスの諸問題にインド自身が今後さらに深く関与するなかで徐々に形成されてゆくだらう。この意味でまだ時間が必要ということであろう。

近年、米印関係や日印関係には大きな発展がある。日本としてもインドとの関係強化は今後の対外政策の優先課題の一つであろう。その際、インドの抱える深刻なディレンマと新たな原理原則を求め苦悩するインドへの理解が不可欠であろう。