

第3章 インドの海洋安全保障政策カントリー・プロフィール

伊藤 融

1. 海洋法の解釈

インドは、地政学上、「海洋国家」と「大陸国家」の双方の自己認識を有してきた。国土の南半分がインド洋に突き出し、シーレーンの要に位置する一方で、国境の北半分は、6カ国と陸で接し、このうち中国、パキスタンとは未解決の国境問題をめぐって実戦を交えてきた。インドにとっての安全保障上の関心はもっぱら陸上からの脅威に向けられ、インド軍の人員・予算も陸軍に偏重してきた¹。しかし近年の国力増大に伴い、徐々に「海洋国家」としての認識が強まる傾向がみられる。

1947年の独立当時のインドは、自らの領海を3海里と限定的に規定するのみで、その他の権利を主張することはなかった。しかし世界各国の動向に合わせる格好で、1950年代半ばに入るとインドは権利拡大を主張するようになった。55年には、距離は明示しないものの、大陸棚の排他的主権を宣言し、56年には領海を6海里まで延長するとともに、その領海から100海里を漁業水域としたほか、接続水域も設定した。

領海における無害通航権についても、当時のインドは強い制限を求める側に立っていた。1958年に開催された第一次国連海洋法会議（UNCLOS I）においてインドは、外国軍艦の領海通航に関しては、当該沿岸国の事前許可が必要だとした。結果的にこの主張は受け入れられなかったため、インドはUNCLOS Iで採択されたジュネーブ海洋法4条約の批准を拒否したのである。

ところが、1960年代に入ると、インドはしだいに海洋国家として「航行の自由」に対する関心を抱くようになったとされる。そこで外国軍艦の通航に関しても、沿岸国への「事前通知」のみで良いという、より柔軟な立場に転換した。

それでも、インドは海洋における自由拡大の方針を躊躇せず貫くわけにはいかなかった。第1の理由は対立するパキスタンの動向である。1965年の第二次印パ戦争の後、66年にパキスタンが領海を12海里に延長すると、インドもその翌年、これに追随して対抗した。地域の厳しい対立状況が、海洋政策を規定したのである。

第2は、インド洋における資源の発見と開発技術の進展である。1970年代初めまでには、インドはインド洋においてマンガン団塊の科学調査を開始したほか、ボンベイ沖などで石油・ガスを発見していた。こうした経済的利得確保への期待感が、非同盟運動のリーダーとして、資源ナショナリズムの基調に沿うかたちで、海洋の経済的主権をインドに認識さ

せたものと考えられる。

1973年から10年に及んだ第三次国連海洋法会議（UNCLOSⅢ）は、12海里の領海に加え、200海里の排他的経済水域（EEZ）設定など、おおむね当時のインドの立場と合致する成果をもたらした。とはいえ、外国軍艦の領海通航に関しては、「事前通知」は必要だと主張したものの、受け入れられなかった。UNCLOSⅢでの議論が展開するなか、インドは1976年に「領海、大陸棚、EEZ、その他水域に関する法」を制定し、民間船舶に関しては無害通航権を認めるものの、軍艦については「事前通知」の必要性を明記した²。なお、パキスタンを含むインド近隣国も同様の立場を表明している。

1976年の国内法はさらに、インドの平和、秩序、安全の利益を守る必要がある場合には、外国船の通航を差し止める可能性があるとしているほか、EEZに関しても「航行の自由」がインドの利益に反しないことを求めている³。こうした姿勢がより明確にされたのは、国連海洋法条約を批准する際にインドが同条約310条に基づいて行った宣言であろう。ここでは、EEZと大陸棚における軍事演習・機動を沿岸国の同意無しに行うことは、同条約上、認められていないとの解釈が示されている⁴。インドはこのように、軍艦の通航や活動に対しては、相当制約的な立場に立っている。

UNCLOSⅢでインドは、戦略的に今日ますます重要性を増すアンダマン・ニコバル諸島について、ティンディグリー海峡の通航権をコントロールすることを目論み、条約上の「群島」とするよう求めたが、これも受け入れられることはなかった。

2. 海洋安全保障政策

（1）海軍・沿岸警備隊の態勢

インドはUNCLOSⅢでの議論の過程で、EEZ設定の動きが見えはじめると、上述した国内法の制定に加え、世界で12番目の広さを誇るEEZをどのように守るかを検討するようになった。主導したのは海軍である。1974年、海軍本部は政府に対し、アメリカ沿岸警備隊のような武装組織を創設すべきだと提言した。この結果、「領海、大陸棚、EEZ、その他水域に関する法」制定の翌年の77年には暫定的な沿岸警備隊が組織され、78年に「沿岸警備法」を制定して今日に至るインド沿岸警備隊が発足した。インド沿岸警備隊は、国防省の傘下にあり、有事の際には海軍の指揮下に入ることになっている。

その海軍は、伝統的に「アデン湾からマラッカ海峡まで」のインド洋を自らの海域とみなしてきた。しかし実際上は、冷戦期にはディエゴガルシアに基地を持つ米国が圧倒的な影響力を誇る一方、インドはもっぱら、中国、パキスタンという陸上の脅威への対処に関心が注がれてきた。人員、予算、装備のあらゆる面で海軍は日陰の存在に甘んじてきたの

である。

この状況を変えた第一の要因は、1991年のインド経済の自由化に求められよう。それまでの内向きの社会主義的経済体制から脱却したインドは、西側先進国、ASEAN等との貿易量を拡大し、成長軌道に乗り始めた。その結果として、国内のエネルギー需要も急増し、石油・天然ガスの輸入量も拡大した。シーレーンの重要性がこれまで以上に高まったのは、いうまでもない。第二には、とくに2000年代半ば以降顕在化した、中国のインド洋進出がある。いわゆる「真珠の首飾り」政策により、中国が軍事用にも転用可能とみられる大規模な港湾をインド周辺国に建設していることは、「インド包囲網」と認識された。そこでインドとしても、これへの対抗策の必要性が語られるようになったのである。

こうした環境変化のなか、インド海軍は、2007年、3軍のなかで初めてとなる戦略文書、『海洋利用の自由—インドの海洋軍事戦略』⁵を作成・発表する。海軍は、空母を含めた軍事力増強により、「ブルーウォーター・ネイビー」へと飛躍する必要性が論じられるようになり、予算も大きく増額されつつある。

(2) 領有権問題への対応

沿岸警備・海軍力の増強は、このようにテロリスト侵入阻止やシーレーンの安全確保、さらには中国の進出に対する巻き返し、グローバル・パワーとしての野心といった意味合いが強いものと考えて良いであろう。なるほどインドは陸上のみならず、海上においても周辺国との間に領有権問題を抱えてきた。しかし、いずれについても、力による解決を図ったことはない。

スリランカとの間で懸案となっていたカチャチャイブ (Katchatheevu) 島の領有権問題については、1974年に当時のインディラ・ガンディー首相が、戦略的見地から譲歩し、スリランカの領有を認めることで解決した⁶。スリランカのほかに、インドは、インドネシアやモルディブ、タイ、ミャンマー等との間で海上に関する境界線問題を協定によって解決してきた。また、バングラデシュとの間で係争となっていたベンガル沖海域の領海に関しては、2014年、25,602平方kmの大半にあたる19,467平方kmをバングラデシュとするハーグ常設仲裁裁判所の裁定をインドが受け入れるかたちで決着した。

残る未解決の海上国境は、パキスタンとの間に存在するサー・クリーク (Sir Creek) と呼ばれる湿地帯である。しかしこれに関しても、印パ間の対話枠組みによる解決が模索されてきており、インドは、少なくとも海上の係争事項に関しては、力ではなく、政治的または司法的解決を追求してきたと結論づけることができる。

(3) 南シナ海問題への対応

この基本方針は、自らが直接の当事者ではない南シナ海をめぐる対立についても一貫し

ている。インドは領有権問題に関しては、中立的立場を維持しつつも、近年ますます中国が攻勢を強めるなかで、「平和的手段による解決」を強調するとともに、そこでの「航行の自由」や「上空通過の自由」の重要性を謳うようになっている⁷。

2016年7月12日に仲裁裁判所から示された南シナ海をめぐる裁定に対するインドの反応は、より明確なものであり、かつ迅速であった。インド外務省は、判決からわずか数時間後には、「インドは国連海洋法条約に明白に反映されている国際法の原則に基づき、航行・飛行の自由と円滑な通商を支持する」との声明を発表し、日米と完全に足並みをそろえ、判決を支持する姿勢を鮮明にした⁸。さらに翌々日の14日には、パリカル国防相が訪印中の中谷防衛相と会談し、その後の共同プレスリリースには、印中双方が、「南シナ海に関する仲裁手続に関する仲裁判断に留意し、全ての締約国が国連海洋法条約を最大限尊重することを強く求めた」との文言が盛り込まれ、中国に裁定受け入れを迫ることで一致した⁹。

中国の反論に理解と支持を表明したパキスタンとはまったく対照的な今回のインドの反応は、以下の3点から説明できよう。

第1に、海洋における法と秩序を遵守するというインドの一貫した立場である。前述したように、ちょうど2年前に、インドはバングラデシュとの海域紛争について、裁定を受け入れたという「実績」がある。

第2に、南シナ海の戦略的重要性に対する認識の高まりがある。インドの海洋上の関心は伝統的に「アデン湾からマラッカ海峡まで」のインド洋とされてきた。しかし2010年代に入り、インドはベトナム沖の海底油田の調査を始めるとともに、艦艇の寄港、防衛協力を活発化するなど、いまや南シナ海は交易の面でも、資源の面でも、もはや無視し得ない海域とみなされ始めている。日印防衛相共同声明には、「インド洋と太平洋をつなぐ海域の安全と安定がインド太平洋地域の平和と繁栄に不可欠」との文言が盛り込まれた。それは事があれば、インドはベトナムを支持するとのメッセージだとみる識者もいる¹⁰。

第3は、対中政策上の駆け引きである。裁定直前の6月にソウルで開催された原子力供給国グループ(NSG)総会で、インドは自らの加盟を申請した。しかし、中国は、パキスタンへの配慮から、核不拡散条約(NPT)非加盟国の参加に難色を示し、インドの加盟を阻止した。これを受け、インド国内では対中強硬策の必要性が論じられるようになり、そのことも今回の明確な反応につながったものと考えられよう。

3. 海上警備態勢

(1) 現在の3層構造と政策調整機関

インドの海上警備態勢はきわめて複雑である。関係する機関は、海軍、沿岸警備隊、税

関、情報機関、港湾管理機関、内務省、海運省（Ministry of Shipping）などに加え、連邦制のもとで、沿岸州政府の海上警察（Marine Police）など15ほどに及ぶ。警備実務の全般的な責任は、海軍が担うことになっているが、排他的経済水域の200海里までは沿岸警備隊の、また領海内の12海里までは海上警察の任務でもある。

政策調整の最高機関は、内閣官房長官（Cabinet Secretary）¹¹を長として、国防省、外務省、内務省、海運省、農業省、石油・天然ガス省、海軍、沿岸警備隊、国家安全保障会議事務局、情報局、沿岸州・連邦直轄地首席次官などで構成される「海洋・沿岸安全保障強化委員会（NCSMCS: National Committee on Strengthening Maritime and Coastal Security）」となっている。

（2）テロ事案と態勢の変化

こうした態勢の形成は、2つのテロ事案が転機となった。最初の事案は、1993年のボンベイ（現在のムンバイ）連続爆弾テロである。この事件に使用された爆発物が海上から密輸されたものであることが判明したのを受け、海軍は沿岸警備隊とともに、パキスタンに近いインド北西部海域で、「スワン作戦」と称する哨戒活動を実施した。さらに、沿岸各州に海上警察を設置すべきであるとか、海洋安全保障を束ねる機関として、海洋安全保障顧問（海軍中将）を長とする海洋安保諮問機関を設置すべきだといった議論もあったが、この時点ではまだ、真剣な政治課題として取り上げられることはなかった。

そうしたなかで発生したのが、2008年のムンバイ同時多発テロである。テロリストたちが、パキスタンのカラチからボートに分乗して大商業都市ムンバイに上陸するのを阻止することができなかったという事実は、海上警備に決定的な衝撃を与えた。

この事件を契機として、沿岸警備隊は領海内の沿岸警備の権限を付与された。また連邦政府は沿岸各州に対し、海上警察の設置を義務づけた¹²。これにより、現在に至る海軍・沿岸警備隊・海上警察の3層からなるスキームが確立された。さらに、内務省の財政支援により各州が地元漁船を活用したパトロールを開始するとともに、すべての船舶に対し、登録と航海・通信設備を設置するよう推進した。また漁民に対してはIDカードを発行する体制を整え、沿岸住民から異変に関する情報をいち早く収集するよう求めることにした¹³。

（3）実態の遅れ

しかし、実態は万全な態勢とは言いがたい。まずは役割の拡大した沿岸警備隊からみてもよい。沿岸警備法第14条によれば、その元来の任務は、a)人工島など海洋関連施設の安全と保護の確保、b)漁民保護、c)海洋の環境保全、d)密輸対策の支援、e)「領海、大陸棚、EEZ、その他水域に関する法」の施行、f)海洋における生命と財産の安全や科学データの収集等、その他の問題と多岐に及ぶ¹⁴。

組織的には、ニューデリーに司令部本部が置かれ、北西部（ガンディナガル）、西部（ムンバイ）、北東部（チェンナイ）、東部（コルカタ）、アンダマン・ニコバル諸島（ポートブレア）の5管区の下、2016年時点で14の地区（district）本部に分けられている。さらに拠点として、50カ所ほどの沿岸基地、航空基地を有する。

しかし要員は1万人ほどに過ぎず、装備の面でも広大なインドの領海やEEZの安全を確保するにはほど遠い。ムンバイ同時多発テロ事件を機に、沿岸警備の強化が図られ、人員・装備の拡充が謳われてはいる。2008年当時65隻に過ぎなかった艦艇は2014年には100隻を超え、2020年までに艦艇150隻、航空機100機の体制を目指すという¹⁵。この組織の長たる沿岸警備隊長官には、これまで海軍から中將が送り込まれてきた。しかし設立から40年近く経った2016年2月、ようやく生え抜きの長官が就任するに至った。これについては、隊員の士気向上につながると期待する声がある一方、海軍と沿岸警備隊との間での政策調整に支障が出るのではないかと懸念する向きもある¹⁶。

次に、沿岸各州に設置された海上警察の実態はどうであろうか。こちらについては、沿岸警備隊以上に、予算・人員・訓練・装備とも不足している。とくにテロの大きな被害を受けてきたムンバイを抱えるマハラシュトラ州の状況は深刻だと懸念する声がある。連邦政府と州政府との間には、海上警備の認識に依然温度差があり、州政府はその重要性を充分自覚していないケースがあるとされる。そもそも多くの州の海上警察はその分野の専門家などではなく、州警察内の人事異動の一環として位置づけられ、沿岸警備隊によるわずか数週間の訓練を受けて任務に就くのだという¹⁷。

大半の州政府の発想には、予算の制約もあり、海上警備は連邦政府が担うべきだとの本音がある。こうした現状を受け、2016年6月、モディ政権は中央海上警察の設置の検討を始めたと発表した。

マンモハン・シン前政権は、政策調整の枠組みとして2009年8月にNCSMCSを設置した。しかしその後シン政権期の5年近くの間になぜか10回ほど（年に2回ほど）会合が開かれたに過ぎない。海軍などから設置の声があった海洋安保顧問、海洋安保諮問機関は依然として政治課題に上がることはなかった。シン政権が2014年5月の総選挙で退陣してほどなく、モディ新政権は、NCSMCSに代わる恒常的な組織として「全国海洋局（National Maritime Authority）設置を検討しているとの報道がなされた。しかし2017年1月現在、具体的な進展はみられていない。

他方で、3層構造からなる現場での作戦調整の枠組みは、この数年で大きく進展した。2014年までには、海軍・沿岸警備隊・海上警察による統合作戦センターが、ムンバイ、コーチ、ヴィンチャーカパトナム、ポートブレアの4カ所で稼働を始めた。同年11月には、海軍

の基地と沿岸警備隊の基地とをネットワークで結び、インド洋を航行する一日あたり3万～4万の船舶を追跡できるシステム、全国指揮統制情報（NC3I）が発足¹⁸した。首都デリー近郊のグルグラム（旧名グルガオン）に、最新鋭の情報管理分析センター（IMAC）が設置され、情報収集の統合がなされているという。とはいえ、現段階では、そもそもすべての漁船が船舶自動識別装置を（AIS）を備えているわけではない。したがって、このシステムにより、不審船の特定が可能になったというのは楽観的過ぎよう。海洋状況把握（MDA）の道のりは遠い。

これまでの事案からみて、最も警戒すべきなのが、パキスタンに近い海域であることは明らかである。パキスタンのテロリストがインドのウリ陸軍基地を襲撃し、それに対してモディ政権が「局所攻撃」を実施したと発表したことで印パ関係が悪化した。2016年夏以降には、西部グジャラート州の海域の警備態勢が強化された。具体的には、9月下旬から沿岸警備隊が海上警察や州当局と連携し、漁民に対し、パキスタンとの海洋国境に接近しないよう勧告するとともに、部隊を常駐させ監視を強化し、異変があればすぐに対応できる態勢をとった。

4. 他国との関係

インド沿岸警備隊はアジア海賊対策地域協力協定（ReCAAP）に積極的にコミットしているほか、スリランカ、パキスタンといった隣接国とのハイレベル協議も実施してきた。域外では、とくに日本との間で、2000年以降毎年、長官級会合ならびに合同訓練を行ってきた。

海軍も各国と活発な合同演習を行っている。米海軍との間では、1992年以来、「マラバール演習」が実施されてきた。同演習は2007年には日本、オーストラリア、シンガポールをゲストとして大規模な多国間演習を実施し、中国の強い反発を招いた。その後、インドは他国の参加に慎重な姿勢をみせたものの、モディ首相は2015年末の日印首脳会談の際、海上自衛隊をマラバール演習に正式メンバーとして受け入れることに合意した。日本としては、2012年に開始された2国間の演習に加え、同盟国である米国との3カ国の枠組みができたことになる。合意に基づき、2016年6月には、インド海軍は佐世保港にフリゲート艦など4隻を派遣し、沖縄東方海域までの間での日米印演習が実施された。訓練中には、中国海軍の情報収集艦が口永良部島西の日本領海に侵入する事案が発生した。一部報道によれば、中国艦はインドの艦艇を追尾していたという。中国を過度に刺激することには慎重なインドの事情を踏まえると、この枠組みが特定の国を標的にした性質のものになることはないであろう。

他方で、「メイク・イン・インディア」による経済成長と、「アクト・イースト」による日米豪、ASEAN との関係強化を掲げるモディ政権は、インド洋を越え、インド太平洋地域の安定にこれまでより強い利害関心を抱くようになってきている¹⁹。このことを踏まえると、日本また米国としては、この海域の安全確保に有益な普遍的な活動、すなわち海賊・テロ対策、麻薬・密輸対策、災害・人道支援といった分野での協力を現場で進めていくことがまずは重要であろう。同時にこの観点からの防衛装備分野での協力は、日本でも可能であり、双方にとって有益と期待される。海上自衛隊の救難飛行艇 US-2 の「輸出」をめぐる協議の行方が注目されるゆえんである。とくにインド国内では、日本の高い技術力に対する期待は大きく、これまでのような政治的・象徴的な協力を超え、より実態的な意味を持つ協力を求める声が強い²⁰。

南シナ海における近年の中国の一方向的な行動により危機に晒されつつある「航行の自由」に関しては、上述したように、インドの伝統的な解釈は日米のそれと一致するものではない²¹。したがって現段階では、政治・外交的にその意義を強調することに留まるかもしれない。しかし長期的には、インドが今後グローバル・パワーとして一層台頭し、その海軍力が「ブルーウォーター・ネイビー」へと飛躍するならば、日米の解釈に近づく可能性がある。その意味において、長期的視野に立ってインドとの海洋分野での現場の信頼関係を積み重ねていく必要があるだろう。現場レベルでのより活発な人的交流がその手がかりとなるう。

—注—

¹ インド軍の兵力は、陸軍 115 万人、海軍 5.8 万人、空軍 13 万人とされ、三軍に占める陸軍の割合は実に 85% を超える (*Military Balance 2016*)。予算面でも陸軍は依然として 5 割強を維持し続けている (*Annual Report 2015-2016, Ministry of Defence, India*)。

² 同法第 4 条。 http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/IND_1976_Act.pdf

³ 同法第 4 条及び第 7 条。

⁴ “The Government of the Republic of India understands that the provisions of the Convention do not authorize other States to carry out in the exclusive economic zone and on the continental shelf military exercises or manoeuvres, in particular those involving the use of weapons or explosives without the consent of the coastal State.” http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm

⁵ “Freedom to Use the Seas: India’s Maritime Military Strategy” 2015 年には、改訂版として、“Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy”が発表された。

⁶ もっとも、スリランカに隣接するタミル・ナードゥー州の意向を無視したこの決定は、両国間で今日も頻発する漁民の拘束問題につながっている。

⁷ たとえば、2014 年 9 月のモディ首相訪米と 2015 年 1 月のオバマ大統領訪印時の印米首脳会談、2015 年 9 月の第 1 回日米印外相協議の際の共同文書を参照されたい。

⁸ https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/27019/Statement_on_Award_of_Arbitral_Tribunal_on_South_China_Sea_Under_Annexure_VII_of_UNCLOS

⁹ http://www.mod.go.jp/j/press/youjin/2016/07/14_j_india_jpr_j.html

- ¹⁰ 筆者によるあるインド海洋安全保障専門家へのインタビュー。2017年10月13日、ニューデリーにて。
- ¹¹ インド行政職（IAS）の最高職、すなわち中央官僚のトップである。
- ¹² 2009年2月から。インド沿岸警備隊ウェブサイト参照。
- ¹³ P.K.Ghosh, “India’s Coastal Security Challenges and Policy Recommendations,” ORF Issue Brief #22, August 2010, pp.3-4.
- ¹⁴ <http://www.indiancoastguard.nic.in/Indiancoastguard/CG%20Act%201978/CG%20ACT%20AND%20RULES%20pdf/Coast%20Guard%20Act.pdf>
- ¹⁵ http://www.business-standard.com/article/pti-stories/cg-aims-to-be-fleet-of-150-ships-100-aircraft-by-2020-114112600534_1.html
- ¹⁶ インド海軍のバンサル大佐は、2008年にインド防衛研究所（IDSA）で発表した論文で、これまで海軍と沿岸警備隊がうまくやってこれたのは、海軍が沿岸警備隊を率いてきたからに過ぎないとして、今後沿岸警備隊が自前で長官を輩出するようになれば、陸軍と国境警備隊の間にあるような軋轢が生じる可能性があるとして指摘していた。Alok Bansal, “Synergising Indian Navy and the Coast Guard,” *Journal of Defence Studies*, 2(1), 2008, p.85.
- ¹⁷ 筆者によるプシュピタ・ダス（Pushpita Das）IDSA 研究員へのインタビュー。彼女によれば、タミル・ナードゥ州やグジャラート州はそれなりに態勢が整っているという。また彼女による以下のインターネット論文も参照。Pushpita Das, “Why Marine Police Remains the Weakest Link in India’s Coastal Security System?,” *IDSA Comment*, Nov. 26, 2014.
(http://www.idsa.in/idsacomments/WhyMarinePoliceremainstheweakestlink_pdas_261114)
- ¹⁸ <http://timesofindia.indiatimes.com/india/Naval-intelligence-network-launch-tomorrow/articleshow/45237364.cms>
- ¹⁹ 2015年9月の第1回日米印外相協議後の共同メディアノートには、3カ国がインド太平洋地域における利害を共有しているとの文言が盛り込まれた。インド政府が「インド太平洋」という概念を公式の文書で用いるのに合意した点が注目される。
- ²⁰ 筆者によるインドでの複数の海洋安全保障関係者へのインタビュー。
- ²¹ 米国は1976年以来、インドの主張に抗議し、1985年からほぼ毎年のようにインドに対しても「航行の自由作戦」を続けている。