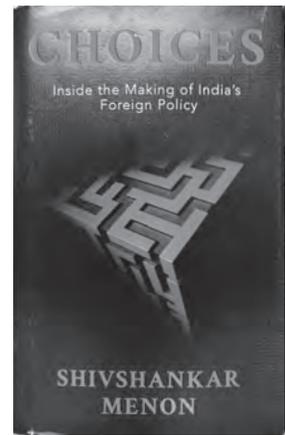


シヴシャンカル・メノン 著

『Choices: Inside the Making of India's Foreign Policy』

Shivshankar Menon, *Choices: Inside the Making of India's Foreign Policy*, New Delhi: Allen Lane, 2016.

溜 和敏



インドが大国として国際政治での存在感を強めるにつれて、インドの対外政策がいかに形成されるのか、どのように説明できるのか、といった問題への関心が高まりつつある。そうした議論の盛り上がりのおかげの一つは、2013年の『フォーリン・アフェアーズ』誌に掲載された、マンジャリ・チャタジー・ミラーによる刺激的な論文であったと思われる。ミラーは、インドの対外政策が各問題を担当する外務官僚幹部によって個人主義的に決定されており、戦略が欠如していると主張した¹。

ミラーの議論は、主にインド国内の研究者等から批判を受けたものの、インド対外政策に関して評者が抱くイメージから遠くかけ離れてはいない。インド対外政策をめぐる政府内政治においては外務省だけでなく、首相府や、首相府内の国家安全保障局、国防省、情報機関なども役割を果たすが、たしかに少数精鋭のエリートであるインド外交職（Indian Foreign Service）が果たす役割は大きい。しかし、欠如しているとミラーが主張するところの対外戦略について、評者の見方は異なる。外務官僚のトップである外務次官、あるいはインド外交職出身の国家安全保障顧問（National Security Adviser to the Prime Minister、本稿では以下NSAと略す）のいずれかが実質的に司令塔役を果たし、首相ら政治アクターの意向も踏まえながら、全体方針を形成してきたと考えている。

上記の私論に基づいて整理すると、過去20年間のインド対外戦略を描いてきたのは、下記の外交官たちである。インド外交職出身者がNSAである時にはNSA、それ以外の時は外務次官がその役にあるとみなした。インド外交職出身のNSAを外務次官より上位とするのは、NSAがインド外交職としての先輩にあたることを考慮したためである。

A. B. ヴァージペーイー政権（インド人民党：1998年3月～2004年5月）

・1998年11月～2004年5月：ブラジュ・シュ・ミシュラ（主席補佐官兼NSA）

マンモーハン・シン政権（国民会議派：2004年5月～2014年5月）

・2004年5月～2005年1月：J. N. デイクシット（NSA）

・2005年1月～2006年7月：シャム・サラン（外務次官）注1

・2006年10月～2014年5月：シヴシャンカル・メノン（外務次官、NSA）注2

ナレンドラ・モディ政権（インド人民党：2014年5月～）

・2015年1月～：S. ジャイシャンカル（外務次官）

注1：サランが外務次官に着任したのは2004年7月。

注2：メノンは2009年7月に外務次官を退任、2010年1月にNSAに着任。

マンモーハン・シン政権の大部分で司令塔役を果たしたのが、本稿で紹介する本の著者、シヴシャンカル・メノンである。1949年にインド南部ケーララ州で代々の外交官の家に生まれたメノンは、デリ

1 Manjari Chatterjee Miller, "India's Feeble Foreign Policy: A Would-Be Great Power Resists Its Own Rise," *Foreign Affairs*, vol. 92, no. 3, 2013.

一大学で修士号を取得後にインド外務省に入職してスピード出世を重ね、在イスラエル、スリランカ、中国、パキスタンでの大使を続けて務めた後、2006年10月から2009年7月まで外務次官を務め、退職後の2010年1月にNSAに着任し、国民会議派中心の政権からインド人民党中心の政権へと交代する2014年5月まで務めた。退任から2年後の2016年、メノンは著書『Choices: Inside the Making of India's Foreign Policy (選択：インド対外政策形成の内幕)』を発表した。インド外交職においても傑物として知られるメノンの著書は注目を集め、評者はデリーの書店で目立つ場所に平積みされた本書をたびたび目にするようになった。

章立ては以下の通りである。

1. 国境を鎮める：1993年印中国境平和維持協定
2. 自然なパートナー：印米民生用原子力協力
3. 抑制か反撃か：パキスタンからのムンバイ攻撃と越境テロ
4. 軍事力の役割：スリランカによるタミルの虎掃討
5. なぜインドは核兵器先行不使用を誓うのか
6. 結語

第1章から第5章では、各章1つの事例を取り上げており、それぞれの経緯や筆者の理解が綴られている。結語では、インドの対外政策に関する著者の見解が記されている。

以下では、印米原子力協力に関する第2章と、第6章の結語、それと中国との関係についての第1章の一部を紹介したい。

第2章では、まず、2005年3月にアメリカ側から協定のアイデアが提案され、同年7月に両国が基本合意を結ぶまでの間に、インド政府がどのようなことを考えていたのかが明らかにされている。この時点でインド側が考えた問題は、「インドは、アメリカが建設したタラプール原発への恒久的な燃料供給の約束をかつて破ったアメリカを、どうして信頼できるだろうか」という、根本的なものであったという (p. 58)。つまり、2005年の段階に至っても、アメリカに対する不信は根強く残っていたことがわかる。それ以前にもアメリカ側はインドとの戦略的関係への意欲を繰り返し示していたが、インド側ではそれらを信用せず、「無意味 (meaningless)」と見なしていたという (p. 55)。そうした不信を乗り越えて原子力協力に踏み出した「選択」の判断は、アメリカの商業的・戦略的利益が継続を担保するという考えと、協定によって法的に継続を担保することが可能となるという考えに基づいて行われたという (p. 58)。なお、当時メノンは在パキスタン高等弁務官 (大使に相当) であり、この事例に直接には関与していなかったはずである。

つぎに、2007年7月の協定文書合意後に、政権を閣外支持していたインド共産党マルクス主義派左派政党が協定に反対したことによって、政権が崩壊の危機に瀕したときの、政権内部での動きが明らかにされている。このとき、前外務次官で協定交渉の特任大使であったサランと、当時外務次官であったメノンは、協定の延期をシン首相に提言していたという (pp. 77-78)。しかしシン首相は、協定の手続きを進める決断を行い、与党国民会議派の執行部に対しては協定を断念するのであれば首相を辞めると伝えていたという (p. 78)。この記載は、原子力協力をめぐる内部過程の新事実であるのみならず、シン政権における首相と党との関係を知るうえでも興味深い。一般には、ソニア・ガンディー総裁ら国民会議派執行部に対してシン首相が従順であったと考えられているが、本件ではシン首相が辞意まで示して頑なな態度であったという。ただしメノンによると、党執行部も左派政党との協力関係が次の総選挙に向けてむしろマイナスになると判断して、閣外協力を解消する結論、つまりは首相と同じ判断に至っていたことが後にわかったという (p. 78)。

最終章では、インドの対外政策に関する様々な論点、おそらくは筆者が頻繁に尋ねられるであろう質問への答えが示されている。

第一に、インドの対外政策の傾向の最たるものとして、首相のパーソナリティの重要性を指摘してい

る (pp. 189-190)。第2章で繰り返し強調された、印米原子力協力に対するシン首相の「粘り強さ (dogged persistence)」に加えて、1993年の印中国境協定をめぐってナラシンハ・ラーオ首相が国内政治で果たした役割、1991年のスリランカへの軍事介入を決断したラジーヴ・ガーンディー首相を例に挙げている (p. 189)。ただしこの点は、メノン自身も「どこでも、対外政策と安全保障政策は、政府のあらゆるシステムの中で、トップが行う意思決定の最後の部分であり、指導者個人の特権として強く残る」(p. 189)と論じているように、インドに限らず他国にも当てはまることであり、インド特有とは言えないかもしれない。

なおメノンは、インドに独自の戦略文化が存在するという、近年頻繁に語られる見解については、否定的な見方を示している (pp. 195-200)。

第二に、対外政策が国内政治から受ける制約について、行政府が独占的な権限を有している仕組みはインド特有かもしれない、と論じている (p. 194)。インドでは、条約を批准する権限も、議会ではなく行政府にある。

第三に、自国インドのパワーをどのように捉えているのかをうかがい知ることができる。本書でメノンは繰り返し、まだインドは大国 (great power) ではないが、必ず大国になると論じている (p. 203 ほか)。そして、インドが大国になるべき理由として、独自の経済的・政治的・安全保障上の利益を守るためには、戦後日本のように他国に安全保障で依拠することはできず、自国のパワーに頼るしかないと論じている (pp. 203-204)。大国になったとしても多くの貧しい人々を抱えるインドが目指すべきは、「責任ある (responsible)」大国としての期待に応えることや、超大国になることなく、国内の変革のためにパワーを用いることであると論じて、本書の結論としている (pp. 204-205)。

最後に、中国との関係を今後どのようにインドが築くべきかについては、本書が「決断 (choices)」を主題とすることもあってか、さほど論じられていないが、第1章と結語からかいつまんで紹介したい。対中関係に限定しない文脈で、かつて鄧小平が韜光養晦などを説いた「24文字指針」の方針をインドも採用すべきと論じるが (p. 202)、中国自身は2008年ごろには「24文字」から離れ、印中国境でも攻撃的な姿勢に転じてきたと考えている (pp. 31-32)。国境問題については、中国にとって重要でなく、またインドとの関係においてこの問題を利用するためにも、中国が問題の早期決着を望むことは考えられないと見ている (pp. 42-43)。インドとしても国境問題より二国間の経済関係などがより重要であるので、国境問題にとらわれずに他の分野での協力を進めるべきと論じている (p. 43)。そして、中国の台頭にもなう様々な問題に取り組むにあたっては、かつてのセオドア・ローズヴェルトの言葉を用いて、「棍棒を持って、静かに話せ (speak softly and carry a big stick)」の政策が良いと論じている (p. 202)。メノンはインドの外交安全保障サークルにおいては親中派として知られており、必ずしもニューデリーの考えを代表するものではないかもしれないが、インドによる対中関係認識を知るうえで重要な素材であろう。

本書は丹念に史資料に付き合わせて書かれた本格派の回顧録ではなく、軽いエッセイ調ではあるものの、従来明らかにされていなかった出来事や考えも記されており、インド外交の当事者の考えを知るうえでも役に立つ。前任者であるシャム・サラン元外務次官が2017年に出版した『How India Sees the World: Kautilya to the 21st Century (インドはいかに世界を見るか: カウティリヤから21世紀まで)』²と併せて、インドの対外政策に関心を持つ者にとっての必読書と言えよう。

(たまり かずとし 客員研究員、高知県立大学文化学部 講師)

2 Shyam Saran, *How India Sees the World: Kautilya to the 21st Century*, New Delhi: Juggernaut, 2017.