

インド外交のなかの「モディ外交」 —伝統的外交からの脱皮か、継続か?

伊藤 融
防衛大学校准教授

2014年5月に誕生したモディ政権は、まもなく5年の任期を満了し、インド政治は総選挙モードに突入している。野党による連携の動きもあり、選挙の行方は見通せないが、この5年間のナレンドラ・モディ首相率いるインド人民党(BJP)主導の連立政権は、政策形成の過程、手法、方向性において、従来の政権とは異なる特性があると指摘されてきた。ここでは、とくに対外政策・安全保障政策に焦点をあて、モディ政権が、伝統的なインド外交といかなる点で異質であり、いかなる点で共通性があるのかを考察してみたい。

首相主導の「強い連邦政府」による外交

前回の総選挙は、インド政治史上、画期的な意味を持つ選挙であった。30年ぶりに1つの政党が単独で連邦下院の過半数を占め、BJPは結党以来、最多の議席を獲得した。この歴史的勝利の立役者が、グジャラート州首相を長く務めたモディであり、彼の権力基盤は党内外において絶大なものとなった。連立とはいえ、ネルーやインディラ・ガンディー以来の「首相主導の強い連邦政府¹⁾」が復活したのである。

この結果、政策形成過程も近年のものとは様変わりした。とくに政権が重視する政策が、しばしばトップダウンで決定されるようになった。議会や州の権限の及ばない対外政策・安全保障政策については、とくにその傾向が顕著である。すなわち、モディ首相と彼の信頼する側近、ジャイシャンカール外務次官²⁾ならびにドヴァル国家安全保障顧問が決定的な役割を果たすようになり、外務省や国防省、伝統的なシンクタンクは重要政策については周縁化された。

こうして策定される政策が、モディ首相の個性や世界観を強く反映したものとなるのは当然であった。彼にはまず、BJPのなかでも筋金入りのヒンドゥー・ナショナリズムの信奉者³⁾という側面がある。パキスタンのイスラーム過激派によるテロ問題や中国人民解放軍による実効支配線(LAC)付近での挑発行為等、とくに国民の情動を揺さぶる安全保障問題では、強硬姿勢を貫いた。2017年にインドが領有権を主張するパキスタン支配下のカシミール地

¹⁾ 伊藤融「インドにおける政権交代と近隣政策の新展開」『国際安全保障』第43巻第1号、2015年、13頁。もっとも、上院では過半数に遠く及ばないこともあり、地域政党との連立は維持された。

²⁾ 2015年1月に前任者の任期が残っているにもかかわらず、慣例を破って駐米大使から外務次官に抜擢され、任期を延長して2018年1月に退官した。

³⁾ 数千名のムスリムが虐殺された2002年のグジャラート暴動について、モディは当時の州首相として扇動、ないし政治的に利用したのではないかとの疑念が持たれている。

方を含む「一帯一路」の拒絶を鮮明にし、その直後、中国とブータンの係争地、ドクラム地方で一方的なインフラ建設を開始した中国側と 2 カ月半にわたって軍事対峙を続けたことは記憶に新しい。

安全保障におけるタカ派的性質と同時に、インドの価値観を発信し、またそれを結集させることにも積極的である。それは、首脳外交時にしばしばみせるヒンディー語の使用や、ヒンドゥー文明と日本や中国の文明との共通性の強調、国際ヨガデーの制定、さらにはモディの各国訪問時に開催される大規模なディアスポラ(在外インド人)集会などにみられる。これらはいずれも、「モディ外交」に特有の、新しい現象といえよう。

他方で「モディ外交」には、別の側面があることも見逃してはならない。積極的に海外の投資を誘引してグジャラート州を先進州に引き上げた実務家としての顔である。首相自ら先頭に立って、「メイク・イン・インド」とその実現のためのインフラ整備を各国首脳、産業界、ディアスポラに呼びかけてきた。たとえば高速鉄道計画については、その第 1 号としてアーメダバード・ムンバイ間で、日本の新幹線システム導入を破格の低利融資で実現した。従来、安全保障上の懸念から事実上規制してきた中国からの投資に関し、モディ政権がインフラを含め、「解禁」する柔軟性を示してきたことが背景にある。中国からの投資は、政権発足時からの 4 年間で 4 倍に拡大した。中国主導のアジア・インフラ投資銀行(AIIB)には、設立メンバーとして加盟を決断し、最大規模の投融資を受けている⁴。

要すれば、「モディ外交」の最大の特性は、ナショナリズムに立脚した強硬な政治・安全保障政策とプラグマティックで柔軟な経済外交政策の結合にあり、日米豪を軸としたインド太平洋諸国への接近策のみならず、中国、パキスタンという無視できない隣接国に対するヘッジ政策とエンゲージ政策は、首相府の主導で形成されてきた。以下では、これらの具体的政策について、どの程度インドの伝統的な外交と異なるのかをみてみよう。

「インド太平洋」概念の受容とその主唱国との連携強化

モディ首相の就任後の外国訪問を時系列記に追ってみると、後述する南アジア近隣国に加えて、政権が掲げる「アクト・イースト」の中核となる日米豪が最優先されてきたことは明らかである。2014 年 8 月、南アジア域外の最初の訪問国として日本を選択したモディ首相は、日印関係を、その直前に日豪が宣言したのと同じレベルの「特別戦略的グローバル・パートナーシップ」に引き上げることに同意した。再度の首相登板前後に「セキュリティ・ダイヤモンド」構想を掲げた安倍首相には、インドをオーストラリアと並ぶ「準同盟国」として位置づけたいという意向があることは、当然インド側も認識していたであろう。にもかかわらず、モディ政権が日本側の提案に同意したことの意味は小さくない。以来、モディ首相は、安倍首相と個人的信頼関係を深め、前述した新幹線システムの採用のみならず、日本国内に抵抗感の強かった民生用原子力協定の締結・発効すら実現させた。

⁴ 2018 年時点で AIIB によるインド向け投融資は 14 億ドルにのぼり、全体の 3 分の 1 を占めるという。『朝日新聞』2018 年 6 月 17 日。

州首相時代、人権問題の見地から査証発給を拒絶されてきた米国には、2014年9月の国連総会の機会を利用して訪問し、翌年1月のインド共和国記念日の主賓に、オバマ大統領を、史上初めて米大統領として招待した。ここでは、「アジア太平洋とインド太平洋地域のための共同戦略ヴィジョン」が発表され、南シナ海を含む海洋安全保障協力の推進が謳われた。トランプ政権に対しては、そのパキスタンへの厳しい姿勢を歓迎する一方、ロシアならびにイランに対する制裁措置や保護主義的な経済政策には警戒感を持ち、同調しない立場を示してきた。しかし印米のとりわけ安全保障面での協力深化の流れは変わらず、2018年9月には、初めての閣僚級「2プラス2」が開催され、「通信互換性保護協定(COMCASA)」が締結された。いまや印米両軍は双方の通信網への接続が可能となり、相互運用性は同盟国間並みに高まることになる。

日米に増して大きな進展をみせたのは、冷戦後も比較的疎遠であったオーストラリアとの関係である。2014年9月、日本から帰国したばかりのモディ首相は、アボット首相をデリーに迎え、民生用原子力協定の締結にこぎ着けた。すると同年11月には、G20の機会を利用してとはいえ、インドの首相として実に28年ぶりとなる訪豪を果たし、「安全保障協力の枠組み」に合意した。翌年には、初めての二国間海上演習も実施された。モディ首相は、オーストラリアを価値と利害を共有するとともに、海洋戦略上の「自然なパートナー」として協力を深化・拡大する姿勢を明確にしている。

2007年の日米豪印4カ国枠組みが中国の強い反発を招いて以来、及び腰であった多国間の枠組みにも、モディ政権は積極的に応じはじめた。日米印では、2015年9月にニューヨークで初の外相会合が開催され、インド太平洋地域における3カ国の利益は一致するとして、とくに南シナ海を含め、国際法や紛争の平和的解決、航行・上空飛行の自由、阻害されない法に従った通商活動の重要性を確認した。注目すべきは、ここでついにインドが「インド太平洋」概念を公的に受容した点である。以来、モディ政権はこの用語を頻用するようになった。同年10月には海上自衛隊をインド洋での印米マラバール演習に8年ぶりに招き、以降の同演習への恒常的参加も受け入れた。2018年11月のアルゼンチン・ブエノスアイレスでのG20の際には、初の首脳会談まで開催された。モディ首相は、安倍首相、トランプ大統領との会談で、日米印の頭文字をとった'JAI'がヒンディー語で「勝利」を意味すると紹介し、民主主義的な価値やヴィジョンを共有した連携の意義を強調してみせた。

さらに日豪印という新たな枠組みも生まれた。2015年6月に、ニューデリーで初の外務次官級協議が開催され、その後も回数を重ねた。そしてこれらのいずれにおいても、南シナ海をはじめ、海洋進出を進める中国の動向が念頭にあるのはいうまでもない。そして2017年11月、奇しくも10年前と同じマニラにおいて、局長級協議のかたちで、日米豪印4カ国枠組みが「再生」されることとなったのである。

ライバル・敵対的隣国へのヘッジとエンゲージメントの強化

しかしモディ政権による連携強化の試みは、日米豪に対してのみ向けられているわけで

はない。2017年の日米豪印局長級協議について、ジャイシャンカール次官は、数多くあるグループの1つに過ぎないとし、インドは「柔軟性のない同盟」は回避する旨明言した⁵。「インド太平洋」概念については、モディ首相自身が、2018年6月のシャングリラ対話での基調演説において、「限定された加盟国の戦略やクラブ」ではなく、特定の国を標的にしていないとして、インドの「戦略的自律性」を改めて強調した⁶。同年11月の日米印首脳会談の直後に、モディ首相が中露との3カ国首脳会談にも応じていることは、まさにその実践といえよう。

インドは、中国とは、これまでも同じ「新興国」としてグローバルな経済問題においてしばしば協調してきた。しかしモディ政権は、それにとどまらず、二国間経済関係の進展を目指し、それによるインドの成長を企画した。政権発足当初の2014年6月、インドで初めての中国企業団地の建設覚書が交わされ、同年9月の習近平国家主席訪印時には、今後5年間で200億ドル程度の投資を目標とすること、高速鉄道プロジェクトへの中国の協力などで合意した。2015年5月に訪中したモディ首相は、医薬品やITなどインドの得意分野での貿易拡大で合意するとともに、中国企業関係者にインドへの投資を呼びかけた。

しかしその期待は、2016年半ば頃にはしぼみはじめる。インドの圧倒的な入超状態は変わらず、中国製品がインド市場を席卷していることに不満が募るなか、モディ政権の重視する外交目標、原子力供給国グループ(NSG)加盟とパキスタン過激派組織指導者の国連制裁指定問題について、中国側が否定的な態度を続けたことで、対中警戒論が高まった。加えて、習近平政権が進める「一帯一路」は、インドにとって、政治・安全保障上の挑戦に他ならなかった。その基幹プロジェクトたる「中パ経済回廊(CPRC)」は、インドが領有権を主張する「パキスタン支配下のカシミール」を含むものであったし、スリランカをはじめとしたインドの「裏庭」での大規模プロジェクトは、中国による「債務の罠」だと危惧されるようになっていたからである。モディ政権が2017年5月、北京での「一帯一路フォーラムサミット」前日に、中国の構想を痛烈に批判⁷して、会議へのボイコットを表明したのは、この文脈のなかで捉えられよう。

その直後に中国が、インドとともに同会議に参加しなかったブータンとの係争地、ドクラムにおいて一方的な道路建設を開始するや、モディ政権はただちに部隊を送り、最終的に道路建設の「一時中断」を勝ち取るまで撤退に応じなかった。以後、印中関係は冷却化するが、米トランプ政権が中国との「貿易戦争」も厭わない姿勢をとるなかで、2018年4月、習近平はモディを武漢に招待し、インドとの関係改善を図った。モディ政権が中国側の「非公式首脳会談」の呼びかけに応じたのは、政治・安全保障面では譲歩しないとしても、経済

⁵ *The Hindu*, Nov.20 2018.

(<https://www.thehindu.com/news/national/rigid-alliances-will-be-avoided-india/article20604985.ece>)

⁶ <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/>. 「戦略的自律性」は、前会議派連立政権時代に多用されていた。

⁷ <https://www.mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/28463/>.

面では、中国との協力関係が、多国間においても二国間においてもインドの発展にとって欠かせないとの強い認識があるものと考えられる。

この中国とは対照的にエンゲージメントの必要性がほとんど語られなくなりつつあるのが、パキスタンである。もっとも、モディ政権は少なくとも2015年末までの1年半余りの間は、対パ関係改善の道筋を探ってはいた。モディは2014年5月の自らの首相就任式典にシャリフ首相を招き、対話再開を呼びかけた。モディ政権は、他方で、パキスタン側がカシミール分離勢力と接触することは拒絶し、カシミール問題は「二国間問題」であるという立場を譲らず、対話はなかなか実現しなかった。それでも、2015年4月にジャイシャンカール次官をパキスタンに送り、自身も同年11月にパリでのCOP21の機会を利用してシャリフにあらためて「対話再開の時が来た」というメッセージを送った。その翌月に、バンコクで国家安全保障顧問協議が、イスラマバードで外相会談が立て続けに開催され、「包括的二国間対話」を開始することで合意に至った。そのうえで、モディは、シャリフの誕生日にラホールにあるシャリフの邸宅を「電撃訪問」というパフォーマンスまでみせた。

印パ関係においては、つねにみられることではあるが、関係改善への希望が高まれば高まるほど、それを妨害しようとする策動が表出し、失望も深いものになる。2016年1月のパタンコト空軍基地襲撃事件、9月のウリ陸軍基地襲撃事件は、同年夏のジャンムー・カシミール州での騒乱⁸とともに、ヒンドゥー・ナショナリスト勢力にとってとうてい受け入れがたい事案であり、モディ政権の対パ政策は以降、大きく転換する。パキスタン側への「越境攻撃」をしたと発表し、パキスタン側からの挑発に対しては軍事的に対処する方針を鮮明にした。南アジア地域協力連合(SAARC)へのボイコットを周辺国にも働きかけるなど、外交的にもパキスタンを孤立させる作戦を活発化させたのである。

その後、パキスタンでシャリフが失脚し、2018年7月の総選挙においてイムラン・カーン政権が発足すると、新政権は対印関係改善に向けたメッセージを送り続けた。しかし、モディ政権にはそれに積極的に応じるだけの余裕はなかった。翌年の選挙を前にして、たとえ現時点で越境テロ等の挑発行為が起きていなくとも、結果的には失敗のリスクの大きい—しかし中国とは異なり、経済的利得は小さい—パキスタンへのエンゲージメント策はとりがたいからである。それは、政権基盤が脆弱であった従来の政権がとらざるをえなかったパキスタンを「無視」ないし「忘却」する政策⁹への回帰といわざるをえない。この潮流は、2019年5月に予定される総選挙が終わるまで基本的には変わらないものと思われる。

「モディ外交」の革新性とその限界

モディ政権には、伝統的なインド外交が重視してきた「非同盟」へのノスタルジーはいっ

⁸ インドが実効支配するジャンムー・カシミール州で分離主義の象徴的指導者が印治安部隊により殺害されたことをきっかけに、州内で騒乱が続き、インド側はパキスタンにより扇動された動きだと批判を強めた。

⁹ 伊藤融「インドの『世界大国化』と対パキスタン関係」近藤則夫編『現代インドの国際関係—メジャー・パワーへの模索』アジア経済研究所、2012年、119-120頁。

さい感じられない。実際、モディはインドの首相としては初めて、非同盟諸国首脳会議(2016年)に出席しなかったし、「非同盟」の価値に言及することさえない。「非同盟」概念がこれまで、しばしば、とくに超大国とのより緊密な関係構築へのブレーキとなってきた¹⁰ことを踏まえれば、とくに米国とその同盟国との間のこれまでにみてきたような戦略的関係の進展は、「非同盟」に拘泥しないモディ政権ならではの成果と評価できよう。

しかしだからといってモディ政権が、日米豪との「同盟」に入った、あるいは入りつつあるとみるのは早計である。2014年のBJP選挙マニフェストは、「同盟網(web of allies)」構築の必要性を説いている¹¹。それはすなわち特定の敵を想定した特定の国々との同盟ではなく、全方位型の戦略的パートナーシップを強化するという趣旨に他ならない。「非同盟」は消滅しても、自律的外交を何よりも重んじるインドのDNAは何ら変わっていない。国益の観点から、状況によって、プラグマティックに日米豪、中国やロシアとの関係を利用するのは、従来からのインドのお家芸である。新味があるとするれば、とくに対中政策において経済的利益の追求を、そのプラグマティックな外交のなかに取り込もうとしたという点に過ぎない。

「宿命の対立関係」にあるパキスタンに対する政策も、大きな変化はない。強力な権力基盤に支えられ、当初は対話の道を探ったモディ政権であるが、結局、大規模なテロ事案に屈し、強硬策に変更せざるをえなくなった。このようにみると、「モディ外交」の革新性は、きわめて限定的なものに過ぎず、伝統的なインド外交から大きく逸脱しているわけではけっしてない¹²ことに留意すべきであろう。

¹⁰ 前会議派連立政権時代に発表された『非同盟 2.0』は、とくに米国への過度な傾斜に否定的な立場を鮮明にしており、米国における親印派を落胆させた。Sunil Khilnani, et al., *Nonalignment 2.0: A Foreign and Strategic Policy for India in the Twenty First Century*, 2012, pp.32-33.

(http://www.cprindia.org/sites/default/files/working_papers/NonAlignment%202.0_1.pdf).

¹¹ 「モディによるモディのためのマニフェスト」といわれた。BJP Manifesto 2014. (https://www.bjp.org/images/pdf_2014/full_manifesto_english_07.04.2014.pdf).

¹² 有力な米国の南アジア研究者も同様に、根本的変化ではないとしている。Sumit Ganguly, “Has Modi Truly Changed India's Foreign Policy?,” *Washington Quarterly*, 40(2), p.140.