



現代インド・フォーラム



Contemporary India Forum Quarterly Review

2016 年 夏季号 No. 30

特集: 2 年間のモディ政権を総括する

政権 3 年目に入るモディ外交

Modi's Foreign Policy in the 3rd year

堀本 武功（放送大学客員教授）

Two Years of the Narendra Modi Government in India

モディ政権の 2 年を総括する

Sanjaya Baru (Honorary Senior Fellow of Centre for Policy Research)

モディ政権 2 年間の安全保障・国防政策

Modi's Two Years Performance on Security & Defense Policy

清田 智子（パシフィック・フォーラム CSIS 非常勤フェロー）



公益財団法人 日印協会

THE JAPAN-INDIA ASSOCIATION

<http://www.japan-india.com/>

電子版

- ※ 本誌掲載の論文・記事の著作権は、公益財団法人日印協会が所有します。
- ※ 無断転載は禁止します。(引用の際は、必ず出所を明記してください)
- ※ 人名・地名等の固有名詞は、原則として現地の発音で表記しています。
- ※ 政党名等の日本語訳は、筆者が使用しているものをそのまま掲載しています。
- ※ 各論文は、執筆者個人の見解であり、文責は執筆者にあります。
- ※ ご意見・ご感想等は、公益財団法人日印協会宛にメールでお送りください。

E-mail: partner@japan-india.com

件名「現代インド・フォーラムについて」と、明記願います。

現代インド・フォーラム 第30号 2016年 夏季号

発行人 兼 編集人 平林 博

編集協力 現代インド研究センター

発行所 公益財団法人 日印協会

〒103-0025

東京都中央区日本橋茅場町 2-1-14

TEL: 03(5640)7604 FAX: 03(5640)1576

政権 3 年目に入るモディ外交—大国化を実現できるのか Modi's Foreign Policy in the 3rd year — Agenda for Global Power

放送大学客員教授

堀本 武功

はじめに

今年 5 月で政権 3 年目に入ったモディ首相は、どのようにインド外交を変えつつあるのか。結論めいたこと予め述べれば、大国化志向を明確化している点にある。そこで、本稿では、なぜ、このような方向が明確化されたのか、その後の状況などを検討してみたい。

I. 大国化志向の明確化

1. モディ首相と外務次官の大国化宣言

モディ首相が大国化志向を明らかにしたのは、就任から約 9 ヶ月後の 2015 年 2 月 7 日にニューデリーで開催された全公館長会議であった。世界各地に駐在するインド大使らに対してモディ首相は、「インドが、単なる均衡勢力(国)よりもむしろ、世界的に主導的な役割(leading role)」を演じるよう要請したのである。

インド人民党(BJP)は 2014 年の総選挙公約で「Shreshtha Bharat(シュレシュタ・バーラト)」を公約の目玉に掲げていた。シュレシュタとは『ヒンディー語=日本語辞典』(大修館)によれば、「優秀な」や「上位の」という訳語になっている。バーラトはインドの意味である。従って、モディ首相がインドの主導的な役割を強調したのは、当然と受けとめられた。

しかし、S. ジャイシャンカール外務次官の発言が人々にインド大国化志向に刮目させた。同次官は 2015 年 7 月 20 日にシンガポールの国際戦略研究所でおこなった講演で「インドは、単なる均衡勢力であるよりも、リーディング・パワー(leading power)になることである」¹と述べたのである。リーディング・パワーは、主導的国家とか盟主とか訳出できるだろう。

単純化すれば、「大国」(major power や great power)を意味していると考えても良い。外務次官はモディ発言を下敷きにしつつ、さらにその真意を明示したわけである。

2. 外務次官発言が注目を集めた背景

大国という言葉は主導的な役割よりもインパクトが大きく、インド内外で大きく報道された。政府高官の発言ゆえに注目されたのは事実だが、理由はそれだけではない。従来のインドが自国を大国と公言することに慎重だったからである。

独立後のインドは大国だと自負してはいても、20 世紀には誰も認めてくれなかった。

しかし、インドは、1990 年代初めに経済自由化政策を導入し、1998 年には核実験を成功させ、2000 年代には年平均で 7.4%の経済成長を実現した。その結果、大国や次の世界大国と呼ばれるに相応しい実態をとまなうようになった。2013 年には英誌エコノミストが「大国としてのインド」と題する特集号²を発刊するほどだった。

だが、不思議なことに、今度は大国化志向を隠すようになったのである。例えば、M. C. ミラー(米国ボストン大学国際関係助教授)は、インドの外交エリートがその台頭振りを認めたがらない傾向が出始めたと指摘した³。続いて二人の国家安全保障補佐官(内政・外交に関する首相の最高顧問)経験者が慎重な姿勢を示した。2014 年年 2 月にニューデリー開催され、筆者も出席していたアジア安全保障会議で、元補佐官 M. K. ナーラーヤナが「躊躇しがちな大国(reluctant power)」とインドを性格付け、2015 年 11 月には前補佐官シヴシャンカル・メノンが「インドは大国化の意向を声高に主張する国家にはならない」と断言した。こうした経緯があったからこそ外務次官発言が注目されたのである。

3. なぜ大国志向を隠してきたのか

なぜ、インドは、これほどまでに大国化志向を隠そうとして来たのか。答えは、どうやらインド版「韜光養晦」(とうこうようかい)路線だったように見える。

かつての中国で、1970 年代後半以降、1997 年に死去するまで、事実上の中国最高指導者だった鄧小平は、対外路線として韜光養晦の必要性を強調した。相手が強いと遜り、自分が強くなると相手を屈服させる政策であり、言うなれば、出る杭となるなということであろう。胡錦濤国家主席時代まで遵守されたが、次の現国家主席・習近平になってからは、自国の強大化を背景に、米国にしか適用されてない。

中国ほどではないが、インドにも同じような状況が垣間見えた。インドは強大化しつつある。GDP(国内総生産)では 2014 年が約 2 兆米ドルで世界第 9 位(世銀 2015 年統計)である。防衛支出では、2015 年が 513 億米ドルで世界第 6 位、2014 年にインドに追い越された日本は 409 億米ドルで第 8 位である(*SIPRI Fact Sheet*, April 2016)。

現在の世界を見渡したとき、米国は依然として世界大国であるが、中国が急迫しつつある。米中以外では、インドだけが大国を志向し、周遅れで中国を追いかけ、曲がりなりにもグローバルな外交を展開しようとしている。世界を見渡したとき、インド以外に潜在的な大国候補は見当たらない。つまり、インドは、国力が不十分だったため、インドなりの韜光養晦路線を採ってきたのではないかと考えられる。

4. 『非同盟 2.0』

2000 年代(2000 年-09 年)は、インドにとって対外戦略上大きな転機となった。1998 年の核実験による防衛面での自信に加え、2000 年代には経済面でも自信を持てるようになった。加えて、中国が米国の相対的な弱体化を好機ととらえて大国化志向を明確化している以上、インドはこれに対応する必要に迫られていた。

2000年代のインド外交を担ったのは会議派のマンモハン・シン政権(2004年-14年)であるが、大国化志向を明確にすることはなかった。しかし、注目すべき準公式報告が2012年に公開されている。『非同盟 2.0』⁴である。インドの代表的な戦略専門家6名が作成した報告である。この報告は、インド対外戦略の根本的規定要因である米国との同盟関係を否定する一方、強大化する中国、同国と緊密な関係を持つパキスタンの2国がインド外交の最大課題になるとして今後の対応を求めている。インドには、米国や中国のように外交方針や対外政策を公示するような基本的な外交文書が出されたことはない。

この報告は、随所でインドの大国化(とその志向)に言及しているが、大国化宣言はなく、「向こう10年間にわたるインドの外交・戦略政策を導くべき基本原則を明らかにしようとした」という。そのポイントをあげれば、他国との同盟を避け、戦略的パートナーシップ⁵の構築を強調し、戦略的自律性(strategic autonomy)を掲げて、富国強兵を目指すことを提言している。

この報告に対して、当時のインドの外交・国際政治関係者から、なぜ今さら古証文のような非同盟を提言するのか、かつての非同盟は東西対立という国際環境があったればこそ実効性を持っていたなどと、大ブーイングを受けた。

Ⅱ. インド外交の構造—大国化の志向

1. 2010年代から本格化

要するに『非同盟 2.0』は、インドが2000年代に心に秘め始めた大国化志向にロジックを与え、インド版韬光養晦路線(≒会議派外交)に論理付けをおこなったとも見ることができる。ジャイシャンカール外務次官の発言は初めて大国願望を公言したと見ても良い。今年4月に筆者が会った南アジア某中堅国の政府高官は、2000年代までと比べ、最近のインドが自信を持って対外政策を進めているとの感想を漏らしていた。

筆者は1990年代以降のインド外交を研究してきた。当時のインド外交は模索期だったが、2000年代に入ると徐々に新たな外交が姿を見せ始めた。換言すれば、現代インド外交は、2010年代に入って形が整えられ、モディ政権の出現によって明確になったと言えるだろう。

2. インド外交マトリックス

しかし、実際には外交の動きがかなり錯綜している。例えば、日米とも関係を緊密化する一方では、中ロとも協力関係を持ちつつも、中国とは対立している。そうになると、インド外交は一体全体何を目指して展開されているかがとらえにくかった。現代インド外交を非同盟外交や全方位外交などと性格付けるのは間違いである。

子細に検討してみると、グローバル、リージョナル(アジア・西太平洋・インド洋)、サブリージョナル(南アジア)の3レベルで外交を進め、各レベルには現在と将来の志向が

あり、それぞれに対応した政策が進められているように見える。そこで、筆者は現代インド外交の図式化を目指し、「インド外交マトリックス」⁶を試作してみた。マトリックスは基盤のような意味になろう。インドの宇宙観を象徴するマンダラを借用すれば、「インド外交マンダラ」とも言える。

〈インド外交マトリックス〉

	現在の志向と対応措置	将来の志向
グローバルなレベル (全世界)	米欧日が主導する国際秩序の多極化 〔対応政策〕 ー多極化で中ロ等と協力(BRICS 首脳会議、SCO) ー国連安保理常任理事国入り ー核能力の保持 ー外交インフラ力の強化(戦略的パートナーシップと富国強兵) ー戦略的自律性の強調	ー世界の大国として新しい国際秩序形成能力の獲得 ー海軍力の拡充による海洋大国の実現
リージョナルなレベル (アジア・西太平洋/インド以西の地域/インド洋)	アジア・西太平洋 アジアにおける比較優位の確立と西太平洋でのプレゼンス確保 〔対応政策〕 ーアジア・西太平洋で日米と協力し、中国に対抗 ールック・イースト政策の政治経済的展開(ASEAN との協力。特にベトナムとシンガポール) インド以西(中東・アフリカ)ノインド洋(省略)	ーアジアの大国 ー西太平洋、インド以西の地域、インド洋でのプレゼンス確立
サブリージョナルなレベル (南アジア)	覇権の確立 〔対応政策〕 ー自力志向 ー中国・パキスタンの連携に対抗 ー南アジアにおける経済統合の実現	ー南アジアにおける覇権保持

出典；堀本武功『インド 第三の大国へー〈戦略的自律〉外交の追求ー』岩波書店、2015 年 13 頁

本稿はインドの大国化志向を明らかにすることにあるので、紙幅もあり、主にグローバルなレベルについて略述してみたい。まず、志向性であるが、現状修正ないしは修正主義である。つまり、現在の米日欧が主導する現状維持的な国際秩序から脱却するため、インドも発言権を持てる多極化を進めたい。多極化を進めつつ、徐々に大国化を図る、いわば、修正主義である。そのためにインドは、BRICS 首脳会議や SCO(上海協力機構)で中ロなどと協力して、「国際秩序形成能力」を徐々に身に付けたいのである。

この国際秩序形成能力とは、第二次大戦後の米国だけが持っていた国際秩序を形成で

きる能力である。第二次大戦後の米国は圧倒的な経済力と軍事力を背景に、政治面では国際連合を構築し、経済面では世界銀行や国際通貨基金を組織した。

現在の世界でこの能力を身につけようとしている国は、明らかに中国であろう。GDP(国内総生産)と防衛支出では、米国に次いでいる。その手始めが AIIB(アジアインフラ投資銀行)であろう。中国を追いかけるインドもその能力を身に付けたいため、国連安保理常任理事国入り、核能力の保持、外交インフラの強化を進め、富国強兵を図ろうとしている。

しかし、インドは、当面の主戦場であるリージョナルなレベルになると、パキスタンと組む中国とはあらゆる分野で競合するため、日米との協力を惜しまず、モディ政権は「アクト・イースト」政策(2014年8月から従来のルック・イーストを修正)⁷を進めて東南アジア諸国連合との協調を図る。さらにサブリージョナルなレベルになると、インドはとたんに現状維持国となり、南アジアにおける覇権国を目指す。

Ⅲ. 米中日などとの関係

1. 関与と警戒対応

このようなインド外交の枠組みの中で、最重点国は、煎じ詰めれば、米国、日本、中国、パキスタンの4カ国である。具体的な外交政策で見れば、モディ政権も前任のシン政権と同様に関与(エンゲージメント)と警戒対応(ヘッジ)の両面政策を進めている。これら4カ国のうち、警戒対応対象国が中国とパキスタンであり、インドから見れば、自国の大国化を妨げる最大要因となる。

2. インドにとって最大の懸念国は中国

関与面では、印中間に設けられた国境問題—両国間の最大懸案—に関する特別代表会議がある。今年4月には、第19回会合が北京で開催された。この会議は、国境で対峙する両国軍間のホットラインなどの信頼醸成措置を生み出している。その結果もあり、印中間の国境付近では頻繁に小競り合いが繰り返されているが、印中戦争が勃発する可能性が低い。とは言え、特別代表会議が大きな成果を生み出しておらず、国境問題を話し合っていることを国際社会に示す広報措置という色彩も濃い。印中戦略的パートナーシップも日本よりも1年前の2005年に構築された。

経済分野では、貿易相手国(2014—15年度)では、中国が1位で米国が2位である。日本は15位だが、政府開発援助(ODA)でインドが最大の受取国になっているほか、日印包括的経済連携協定(2011年8月発効)によって、徐々に増加すると見込まれる。

このほか、モディ政権下のインドは中国が主導する AIIB にもすんなりと加盟し、創設メンバーとなり、出資比率が8.52%で中国の30.34%に次ぐ地位を確保している。

問題は警戒対応面である。中国は東シナ海と南シナ海における軍備増強に加え、「真珠の首飾り」戦略や経済外交圏構想とも言うべき「一帯一路」の両政策などでアグレッシ

ブな動きを見せている。中国の大国化戦略である。インドの中国専門家と話していると、中国の格言「一山不容二虎」(1つの山に2匹の虎は住めない)を引用して中国の対外行動警戒感を示す場合が多い。つまり、中国だけがアジアの大国という考え方への警戒である。

『非同盟 2.0』では、国別言及回数では中国が断トツの113回に及ぶ。報告は「予見しうる将来、インドにとり、中国が重要な外交政策と安全保障上の挑戦(challenge)になる」との見通しである。この挑戦とは、インド政府関係者が公式に使用する常套句であり、中国を脅威(threat)と言わないための代替語である。だからこそインドは対中ヘッジ政策をとり、米日との協力を進める。

ただ、インドは米日との関係緊密化が対中対抗策としてとられることに極度に慎重である⁸。たしかにモディ政権は対中警戒策を強化しているようにも見えるが、シン政権(2004-14年)と同様に対中レッドライン(越えてはならない一線)を越えない慎重姿勢がうかがえる。

3. 敵対的な状況が続く印パ関係

インドにとって対中政策がやっかいなのは、インドをライバル極論すれば、敵対国一と見なすパキスタンと中国が密接な関係を維持している点にある。中パは、1960年代頃から、どのような国際情勢でも不変な「全天候型友好関係」にあることを喧伝してきた。『非同盟 2.0』におけるパキスタンへの言及数は中国に次いで2番目に多い100回に及ぶ。

過去約70年間の印パ関係は、両国間に宥和の雰囲気が生まれると、戦争やインド国内への越境テロ事件が発生して両国関係が悪化するという繰り返しの歴史であった。事実、インドとパキスタンは、印パ分離独立(1947年)直後の第1次印パ戦争以降、1965年、1971年と三度の戦争を繰り返した。1999年には第4次印パ戦争ともミニ印パ戦争とも言われるカシュミールでのカールギル紛争が発生した。

大きく展望してみると、パキスタンの対印政策は、1990年代におけるカシュミール分離運動への支援から2000年代以降はインドにおけるテロ事件支援に変化しているようにも見える。変化の背後にパキスタン政府や軍の統合情報部(情報工作機関)が存在するという確たる証拠はないものの、インド政府や米国関係者がパキスタンを拠点とするイスラーム原理主義勢力の関わりを指摘してきた。

2000年代の代表的な事例が2008年に起きたムンバイで同時多発テロ事件である。この事件の結果、進展しつつあった印パ協議が中止された。その後、2015年12月25日、モディ首相がアフガニスタン訪問の帰途にラホールを電撃訪問して印パ宥和の動きが始まったかに見えたが、一週間後の今年1月初めには、パキスタンに隣接するパンジャーブ州のパタンコート空軍基地でテロが発生した。パキスタン過激派の犯行とインド政府は断定している。

なぜ、印パ関係が宥和しないのか。インドの専門家は、その理由としてパキスタンの

「対印平衡症候群」⁹を指摘する。パキスタンの場合、インドとは国力の点で見劣りがあるうえ、英領インドから印パが分離独立したという歴史的経緯もあり、いずれは隣の大國インドに飲み込まれるのではないかという対印恐怖感を抱き、そのような事態を避けるため、常にインドと平衡状況を作りだそうとする傾向があるという。そこで、最近では対印テロによってインドに対パキスタン恐怖感を抱かせるという戦略が生まれる。

印パ関係は改善に向けた出口を見つけにくいのが実情であり、「インドがパキスタンとの紛争を解決しない限り、アジアの強国としての可能性を現実化できないと言っても大げさではない」¹⁰のである。印パ関係はインドの大国化と南アジアの安定に大きなカギを握っている。

印パ関係に中国が絡んでいる可能性も指摘したい。すなわち、中国はインドの影響力を南アジアにとどめ、アジアでのインド台頭を妨ぎたい以上、印パ間の緊張が望ましい事態となるという可能性である。中国には「南亜澡盆(南アジアの浴槽)」から飛び出せないとの見方¹¹があるというが、実際の政策では浴槽に閉じ込めようとしているように見える。つまり、印パ関係の緊張は、インドの対中勢力分散をもたらし、結果的に中国の対印牽制策—パキスタンが中国の代理を務める—になるわけである。

4. インドにとっての対日・対米関係

つまり、インドから見たとき、対中政策上、米国のアジア・リバランス政策やこれに呼応した日本のインド洋・太平洋政策にも同調し易いことになる。インドは米国の対日連携を歓迎し、米印合同海軍演習(マラバール)に加え、日本を含めた日米印の合同演習も定例化された。また、日米印協議(局長級)も2016年6月には第8回が実施され、2015年9月には初の日米印外相会議が開催された。

現在のアジアは米中のせめぎ合い状態にあるが、米国—日本もだが—は何を考えているのか。単純化すれば、中国が自国に代わってアジアの「覇権国」になることを防ごうとしているように見える。「攻撃的現実主義者」のJ. ミアッシャイマー(シカゴ大学政治学者)によれば、米国が世界大国であるのは南北米国大陸で覇権国であることで成立しており、中国もアジアの覇権国となることで世界大国になろうとしているという¹²。

そこでインドは、定期的な首脳会議などをおこなっているロシアと日本に中国抑止を期待したいところであろう。モディ政権になってからの印米関係は緊密化が進展しているが(本誌今月号清田論文参照)、インドには歴史的な対米嫌悪感が残存する。他方、ロシアにはSCOやBRICS首脳会議を通じて一定の対中牽制の役割を期待できても、東南アジアや南アジアにおけるプレゼンスが弱い。

そうすると、6,000 km離れて地政学的な脅威もなく、対中政策でも類似の認識を持つ日本との関係が大きな意味を持つことになる。安全保障上、米国以外に頼れる国が存在しない日本にとっても、インドとの緊密な関係に加え、インドが展開するアジア政策は極めて有効な二国間関係となる。

今後、アジアにおける中国要因が消滅することはなく、結果的に日印間の緊密な関係

が永続する可能性が高い。軍事力で見ても、大ざっぱには、日本とインドの2国を併せて中国に匹敵し、日印に米国が加わって中国を上回るという状態が続くだろう。つまり、安倍・モディ両首脳の個人的な関係—二国間の外交関係には首脳同士の関係が重要な意味合いを持つが—を越えた構造的な両国関係が少なくとも向こう10～20年間程は続くと言測される。

モディ政権が発足した当時、豪州インド専門家のS・ゴードン(豪州国立大学)は、モディ政権が、中国とは経済面と国境問題で最良の取引をおこないつつ、対中警戒対応のために日米と組み、「漁夫の利を占める」というインド外交の古典的なアプローチを用いる可能性もあると言測した¹³。どうやら同人の言測は現実化しているようにも見える。

IV. むすび

インドの著名な戦略家であるラージャー・モーハンは、モディ政権の大国志向に対して米ロなどとの関係強化の必要性を説いている(*The Hindustan Times*, April 5, 2016)。また、米・カーネギー国際平和研究所の南アジア専門家で、米国の南アジア政策に強い影響力を持つインド系米国人のアッシュレイ・テリスは、2016年4月、インドが大国になるには、経済基盤、国家制度、防衛力などを強靱化するための全面的努力が必要だと強調した(4月4日付同研究所報告 *India as a Leading Power*)。内政面の充実が不可欠というわけであろう。

インドがいずれ世界の大国になることは間違いないように見えるが、どんなスピードでいつ頃に達成できるかは、ガバナンスや経済成長の成否も絡み、9月前後に日本を襲う台風の進路のように、今のところ、正確に言測することは難しい。

(2016年6月22日)

¹ IISS Fullerton Lecture by Dr. S. Jaishankar, Foreign Secretary in Singapore July 20, 2015.
http://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dt1/25493/IISS_Fullerton_Lecture_by_Foreign_Secretary_in_Singapore (2016年5月20日アクセス)

² “India as a great power: know your own strength,” *The Economist*, March 30, 2013.

³ Miller, Manjari Chatterjee, “India’s Feeble Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, May/June 2013.

⁴ *NONALIGNMENT 2.0 A FOREIGN AND STRATEGIC POLICY FOR INDIA IN THE TWENTY FIRST CENTURY*, Centre for Policy Research, 2012.
<http://www.cprindia.org/workingpapers/3844-nonalignment-20-foreign-and-strategic-policy-india-twenty-first-century> (2016年5月20日アクセス)

⁵ 堀本武功「大国化をみざすインドの「連携外交」」『現代インド・フォーラム』2011年夏季号、No. 10、3-10頁。

-
- ⁶ 堀本武功『インド 第三の大国へー〈戦略的自律〉外交の追求ー』岩波書店、2015 年、12-30 頁。
- ⁷ “Sushma Swaraj tells Indian envoys to Act East and not just Look East, ” PTI Aug 26, 2014.
- ⁸ C. Raja Mohan & Rishika Chauhan, “India-Japan Strategic Partnership,” in R. Rohan & A. Yazaki ed. , Poised for Partnership, Oxford, 2016, p.191.
- ⁹ V. D. Chopra ed. , Studies in Indo-Pakistan Relations, Delhi, Patriot Publishers, 1984, p. 140 & 234.
- ¹⁰ White, Hugh, “Can Modi Rise to India’s Challenge? ” *East Asia Forum*, August 13, 2014.
- ¹¹ 三船恵美「第Ⅱ章 2(2) インドをめぐる中国の動き」『軍事大国化するインド』西原正・堀本武功編、垂紀書房、2010 年、70 頁。
- ¹² ジョン・J・ミアシャイマー「第10章 中国は平和的に台頭できるか?」『大国政治の悲劇』奥山真司訳、五月書房、2014 年、477-546 頁
- ¹³ Sandy Gordon, “Will China ‘wedge’ India and the US?, ” *South Asia Masala*, June 5, 2014.

執筆者紹介 堀本 武功（ほりもと・たけのり）

国際政治(アジア・南アジア)専攻。

尚美学園大大学院教授・京大大学院特任教授等を経て放送大学客員教授/日印協会 現代インド研究センター上席研究員。

Ph. D.

単編著：『インド グローバル化する巨象』（岩波書店、2007）、

『インド 第三の大国へー〈戦略的自律〉外交の追求ー』（岩波書店、2015）、『現代インド3 深化するデモクラシー』（共編、東大出版会、2015）、*India-Japan Relations in Emerging Asia*(Manohar, 2013) など 14 冊。



Two Years of the Narendra Modi Government in India — A View from Indian Perspective モディ政権の2年を総括する—インドの見方

Sanjaya Baru
Honorary Senior Fellow of Centre for Policy Research

In May 2014, Narendra Modi created history in India. After almost three decades of coalition governments in New Delhi, Mr. Modi secured absolute majority in Parliament for his political party, the Bharatiya Janata Party (BJP). The BJP won 282 seats in the 545 member Lok Sabha, the House of People. Along with its political allies, the ruling National Democratic Alliance (NDA) has more than 300 seats in the Lok Sabha.

Between 1989 and 2014, India had become used to coalition governments. Both the NDA, led by Atal Behari Vajpayee, and the United Progressive Alliance (UPA), led by Sonia Gandhi and Manmohan Singh, were stable coalitions, even though some coalition parties exited them during the course of their tenure. While these coalition governments did deliver results, with the growth rate of the Indian economy rising from an average of 3.5 per cent per year in 1950-80 to 5.5 per cent per year in 1980-2000, then to 7.5 per cent per year in 2000-2015, there was always an element of policy uncertainty associated with coalition governments.

Against this background, Mr. Modi's absolute majority victory was hailed as a turning point. It raised expectations of dramatic change in policy, both at home and abroad. Some analysts even said that Mr. Modi was now launching India's "Second Republic" – the First Republic being the regime of the Nehru-Gandhi family that was in power for 37 of the 42 post-Independence years between 1947 and 1989.

I . The Political and Economic Context in favour of Modi's Government

In 1984, the Indian National Congress led by the late Rajiv Gandhi won over 400 seats in the Lok Sabha, riding a wave of public sympathy for the Congress and the Gandhi family after the brutal assassination of the late Indira Gandhi. In 1989, five years later, the Congress won only 190 seats. That was the year the BJP saw the first important surge in its vote share.

In 1998, the BJP finally won the general elections for Lok Sabha and its leader Atal Behari Vajpayee formed a coalition government of NDA. However, in 2004, the Congress succeeded in forming an alternative coalition, unseating the government of Atal Behari Vajpayee. In 2009, Prime Minister Manmohan Singh created history by becoming the first Prime Minister after Indira Gandhi to win general elections while in office, overcoming anti-incumbency sentiments frequently observed in Indian politics. Indira Gandhi had done so in 1971.

Most political analysts had begun to believe that under the ageing leadership of L.K. Advani, former Interior Minister of NDA government, the BJP would not be able to ever secure a majority of its own, and at best would be able to form a coalition government. However, the sharp fall in the popularity of the Congress Party and the Manmohan Singh government, due to a series of corruption scandals and the weak performance of the Indian economy after 2012, generated a mood for change in India.

The Indian economy recorded the highest ever decadal rates of growth in the period 2000-2010, of over 8.0 per cent per year. In the years 2003-08, the economy grew at an average annual growth rate of 8.9 per cent. Even though there was a sharp dip in growth in 2008-09 due to the aftershocks of the Trans-Atlantic Financial Crisis, India posted impressively high rates of growth in 2009-11 of 8.4 per cent and 10.3 per cent, respectively. A decline in India's economic growth performance began after 2011. Policy errors, political uncertainty and a sharp decline in private investment contributed to a slowing down of the growth rate to an average of around 5.0 per cent in the following years.

While weak economic performance was one important factor contributing to the defeat of the Congress and the victory of the BJP in the 2014 elections, charges of corruption against the Manmohan Singh government tarnished its image and the Prime Minister's personal reputation and standing.

Mr. Modi, who was picked up by the BJP as its leader, took full advantage of this situation and launched a blistering attack against the Congress and its leadership, especially Party President Sonia Gandhi and her son, Party Vice-President, Rahul Gandhi. Mr. Modi caught the imagination of young voters and swept to power. His victory was as much the result of a positive vote in favour of more focused, energetic and honest

leadership as it was against the perceived incompetence and corruption of the Congress Party – led UPA government of 2009-14.

The historic vote of May 2014 generated exaggerated expectations to the Modi government. In his first year in office, Mr. Modi's image was dented by his inability to meet these expectations. However, in his second year in office he has regained some of that image and recovered lost political ground.

II . Economic Policy Initiatives and Performance

Mr. Modi rode to victory on the back of the weak performance of the UPA government and the economy in 2012-14. An important reason for the slowdown of growth was the fall in private corporate investment in India, due to concerns about policy. More than the Trans-Atlantic Financial Crisis of 2008-09, it was domestic politics and policy that hurt the Indian economy. Indian and foreign business had become risk averse and many Indian companies were over-leveraged. Hence, many expected the government to focus on reviving investor sentiment, stimulating new private investment and stepping up public investment.

Quite understandably, the government's weak fiscal position acted as a restraint on public investment. For Finance Minister Arun Jaitley, the first priority was, without doubt, a reduction in the fiscal deficit. Both the central bank, Reserve Bank of India, and the central government were committed to bringing the rate of inflation down.

However, what is regrettable is that enough was not done in the first six months to reverse investor sentiment. Government officials say that they under-estimated the depth of the problems the Indian economy was facing. May be so. But, they were fully aware that expectations were running high and these needed to be addressed. They failed to do so.

Consequently, the BJP suffered political reverses in local elections in Delhi. This was the first major setback for Mr. Modi after having secured victories in some State elections.

In the second year, beginning with the budget of 2015 and more so in 2016, the government has pushed for policy reform and the encouragement of private investment – domestic and foreign. As a result, by the end of 2015, the Indian economy became the world's fastest growing large economy. India departed from the experiences of other BRICS countries – Brazil,

Russia, China and South Africa – all of whom experienced much slower rates of growth. At 7.3 per cent rate of growth in 2015-16, the economy has shown signs of revival.

Prime Minister Modi has to sustain these rates of growth for the rest of his term. His emphasis on investment from Japan is a key element of his strategy for economic modernisation and infrastructure development. India views Japan as a key strategic economic partner.

During 2015-16, several initiatives have been taken to revive growth. The most important have been investment in social and physical infrastructure, especially rural roads and highways, power projects and urban development programmes, including urban housing. However, production growth in core infrastructure-supporting industries, like steel, crude oil, refinery products, natural gas and fertilisers has remained around 4.2 per cent in 2013-14 and 2015-16. The two infrastructure sectors showing high growth are electricity (8.2 per cent in 2014-15) and cement (5.6 per cent in 2014-15) drawing attention to improved power generation and increase in construction activity.

The services sector remains India's fastest growing sector with a growth rate of close to 9.0 per cent in 2014-15. The agricultural sector remains dependent on monsoons, and weak rainfall has hurt the food economy and rural demand. This year, 2016, is expected to be a good year for rainfall. This would boost output and rural spending.

Responding to the persisting slowness of industrial sector growth, the government has taken several fiscal measures to support domestic producers. The government also raised duties on steel imports to discourage feared dumping by China. The customs and excise duties have been reduced across many sectors to boost corporate bottomlines.

The external sector remains a source of concern. Slow global growth and rising protectionism have hurt Indian exports. However, the current account deficit remains manageable, thanks to the sharp downturn in crude oil prices. Being a net importer of commodities, especially petroleum and natural gas, India has been saved by the slump in commodity prices.

It is not often recognised by those who criticise India for not being externally more open that the ratio of foreign trade to national income for India is over 50 per cent and that it is far above the equivalent measure for countries like the United States and Japan.

Given the pressures on the external front, India is re-examining the usefulness of several bilateral free trade agreements it has signed, and is also assessing the implications of emerging ‘mega-regionals’ – the Trans Pacific Partnership (TPP) and the Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). While it is committed to the completion of negotiations on a Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) agreements in the Indo-Pacific region, it would like to ensure that the new trade agreements do not undermine the multilateral trading system governed by the World Trade Organisation.

One area of concern remains energy. There has been a reversal of the sharp downturn in crude oil prices this summer. If the coming winter months exert further pressure, India would need a revival of global demand and a new surge in its exports to manage the balance of payments and stabilise the exchange rate. For the medium term, however, Prime Minister Modi has emphasised tapping new sources of energy and shifting demand away from hydrocarbons to renewable sources as a way of coping with such pressures.

On the policy side, the goods and services tax (GST) remains stuck in parliament, due to differences between the Congress and the BJP, the latter being in minority in Rajya Sabha. However, the Modi government has been able to bring in a new bankruptcy law, making it easier for business to exit. The government has repealed several out-dated laws and simplified procedures for issuing approvals and ensuring adherence to laws. This has helped India move up the ladder on the Ease of Doing Business Index from 134 to 130, mainly on account of simplification of procedures for starting a business and availability of electricity. India needs to simplify its tax administration and make its tax policies more transparent and stable for a perceptible improvement in the index.

To sum up, after a hesitant start with some mis-steps in the first year, the Modi government has recovered the initiative on the economic front and the overall business environment has improved. There is now greater confidence in the Indian economy as represented by recent reports of the International Monetary Fund and the World Bank. Most economic analysts and public opinion leaders would like Mr. Modi to remain focused on development and the economy in the remainder of his term,

III. Foreign Policy – Continued Basics with New Orientations

Many analysts have been surprised and impressed by the energy that Prime Minister Modi has brought to his foreign policy. His first major initiative was to invite the heads of government from South Asia for his swearing-in ceremony on 26th May 2014, when he was made Prime Minister. He launched his “Neighbourhood First” policy with this initiative. Since then, he has visited all South Asian countries, even paying a surprise visit to Lahore for a meeting with Pakistan Prime Minister Nawaz Sharif.

Mr. Modi has focused on five key relationships for India: First, South Asian neighbours; Second, major powers including United States, Russia, Japan and China; Third, Indian Ocean rim countries; Fourth, other Asian neighbours including Singapore to the East and the United Arab Emirates to the West; Fifth, West Asian powers including Iran, Saudi Arabia and Israel.

To put it in a nutshell, Mr. Modi’s foreign visits in 2014-16 have been to (a) G-20 countries and (b) wider Asian neighbours, from West Asia to East Asia.

Both Prime Minister Manmohan Singh and Prime Minister Modi have attached great importance to relations with Japan. India views Japan as an ‘all-weather’ friend, strategically committed to India’s economic modernisation. The growing US-India and Japan-India defence cooperation and the US-Japan-India trilateral maritime defence exercises are the consequence of the 2+2 approach of linking diplomatic and defence engagement between India and friendly countries.

There are two distinct aspects to Mr. Modi’s extensive foreign travels in the first two years.

First, he has raised India’s profile internationally and has devoted as much time to government-to-government bilateral relations as he has to business-to-business and people-to-people cultural relations. He has tried to establish a new image of India as a land of ideas and enterprise. The celebration of the International Day of Yoga adopted by the UN is a way of branding India as a civilisation that has made a unique contribution to global well-being and human understanding of nature.

Second, Mr. Modi has sought to strengthen India’s defences against the twin challenges of rising Chinese power in Asia and the threat of Islamic

Jehadism and terrorism. India recognises that China has emerged as a major power and a trading super power. However, India believes that it is in the interests of Asia and the World that Chinese power is balanced so that there is no cause for concern about its rise. India has no hostile intentions towards China and will not join any 'anti-China' coalition. However, India would want to see China adhere to the rule of law, remain within the framework of global rules of engagement acceptable to the international community as a whole. Asia would be better off as a home to several centres of power – China, Japan, India, Russia and even the United States – rather than at the mercy of any one hegemon.

Like Prime Minister Singh, Prime Minister Modi has also emphasised the 'centrality' of the Association of South East Asian Nations (ASEAN) in the emerging Asian security and economic architecture. India is actively engaged with the East Asia Summit process. Many in India believe that China is trying to divide ASEAN and weaken its unity. India, on the other hand, would like to see ASEAN continue to play its role in Asian geo-economics and geopolitics. Mr. Modi now actively pursues India's membership of the Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), and India views APEC membership as a step towards closer economic integration with the Asia-Pacific region.

India no longer views itself as merely a 'swing state', lying in a sweet spot between contending major powers, and pursuing a win-win game of non-alignment, but as a 'leading power' willing to take up new responsibilities for the assurance of global security and stability. India would like to ensure regional security in Asia and the Indian Ocean region, given its own developmental priorities, and has a stake in peace and stability in the Indo-Pacific region, given its increasing integration with the world economy. Which is why Mr. Modi has embraced the concept of Indo-Pacific enunciated by Prime Minister Shinzo Abe, giving India a greater strategic space within the Asia-Pacific region.

Even as he pursues better relations with Asian powers, Mr. Modi has worked hard to build on the legacy of his predecessor to strengthen India-US relations. He is the only Indian Prime Minister to visit Washington DC four times in two years! He has sought to complete the civil nuclear energy framework agreements that will enable India to conduct normal commerce and in doing so he has taken Prime Minister Manmohan

Singh's initiatives forward. The continuity in Indian foreign policy between Atal Behari Vajpayee, Manmohan Singh and Narendra Modi shows that India's national priorities – on the developmental and security front – continue to shape Indian foreign policy.

IV. Domestic Politics in Vissicitudes

Mr. Modi's two years in office have also had an underlying political agenda defined by Mr. Modi himself as "Congress Mukht Bharat" – A India Free of the Congress Party. On this front, Mr. Modi has met with success. Since 2014, the Congress Party has not been able to revive its fortunes to any great extent. It lost power in the state of Delhi and, more recently, in Kerala and Assam. It chose to be a junior partner of regional parties in Bihar and West Bengal. In Andhra Pradesh, a bastion of Congress support, senior party leaders have all been leaving to join the other side.

At the end of two years of being in the opposition, the Congress has not yet been able to take a decision on whether the party vice president, Rahul Gandhi, should take over as party leader from his mother, Sonia Gandhi, who is the party president. Senior members of the party have been unhappy with the way in which Rahul Gandhi has been managing party affairs.

The only real opposition to the BJP comes from regional political parties. In West Bengal, Ms. Mamata Banerjee of the Trinamul Congress, has won a second term with improved majority. In Tamil Nadu, Ms. Jaya Jayalalitha has also retained power with her AIADMK party winning a second term. Going forward, the BJP will need a strategy to ensure that the regional parties do not gain more ground and that they have greater incentive to support the BJP government in Delhi rather than a Congress government.

While the loss in Delhi and Bihar was a setback to Mr. Modi in his first year in office, the recent victory in Assam is an important gain. More importantly, the BJP has been able to stabilise itself politically after its surprise victory in 2014. At the end of two years, Mr. Modi is now in a more secure political position. However, if there is a political problem for Mr. Modi and the BJP, it comes from within the ranks of what is called the 'Sangh Parivar' – the larger family of BJP supporters and sympathisers whose primary loyalty is to the Rashtriya Swayamsewak Sangh (RSS) and other Hindu organisations. Their long term agenda of reviving India's

Hindu civilizational roots, smothered as they see it by centuries of Islamic and Christian rules, has had some negative resonance for political stability. The challenge for Mr. Modi is to pursue his agenda of development even as he keeps the political base of his party loyal to him.

V. Looking Ahead

The big question analysts pose about the Modi government is whether it is a one-term government or if Mr. Modi will get re-elected in 2019. One year ago, many concluded that Mr. Modi's would be only a one-term government. That was after the BJP's defeats in Delhi and Bihar. Today, most analysts believe that the BJP has regained ground and Mr. Modi is likely to secure his second term.

What happens in provincial elections in states like Uttar Pradesh, Rajasthan and Gujarat will have an impact on the national result. If there is one BJP ruled state where the Congress can hope to return to power, that will be Rajasthan, where a bright young and dedicated Congress leader, Sachin Pilot, is working hard to revive the party. If the BJP is able to enter a coalition government in UP and retain its control over Gujarat, it would enter the elections of 2019 with greater confidence. If not, the future would become uncertain.

On the other hand, the Congress Party remains a weak and dispirited party under the leadership of Rahul Gandhi. Most party members would like a change of leadership and feel Sonia's daughter, Priyanka Vadra, would be a better option. However, the roots of the Congress's decline go deeper and it will take a long time for the Congress to go up from its present strength of 44 seats in the Lok Sabha to a three-digit number.

Against this background, Prime Minister Modi remains in a secure spot, and could well be the first non-Congress political leader to be in office for two full terms.

(16 June, 2016)

Bio-brief

Sanjaya Baru

Sanjaya Baru is Honorary Senior Fellow, Centre for Policy Research and a Consulting Fellow, International Institute for Strategic Studies, London.

He was Media Advisor to Prime Minister Manmohan Singh (2004-08).

He has been Editorial Page Editor, *Times of India* and *Indian Express*, Chief Editor, *Financial Express* and *Business Standard*. He was Member, National Security Advisory Board, Government of India (1999-2001) and Member, India-ASEAN Eminent Persons Group (2010).



He has taught at University of Hyderabad and Lee Kuan Yew School of Public Policy, Singapore. He was also Professor, Indian Council for Research in International Economic Relations (ICRIER). He was educated at Hyderabad Public School and Nizam College, Hyderabad. He has a Ph.D. in economics from Jawaharlal Nehru University. His publications include *Political Economy of Indian Sugar* (Oxford University Press), *Strategic Consequences of India's Economic Performance* (Routledge) and *The Accidental Prime Minister: Making and Unmaking of Manmohan Singh* (Penguin). His forthcoming book is titled “*1991: The Year That Changed India*”, Juggernaut Books, Delhi, 2016.

モディ政権 2 年間の安全保障・国防政策—印米関係の進展

Modi's Two Years Performance on Security & Defense Policy

—Strengthening the US-India Relations

パシフィック・フォーラム CSIS 非常勤フェロー
清田 智子

はじめに

ナレンドラ・モディ首相率いるインド人民党 (BJP) 政権が誕生して 2 年が経過した。モディ政権の安全保障・国防政策を、前政権と比較する際、2 つの面に分けて考える必要がある。1 つはソフト面であり、政策や対外的な態度が含まれる。もう 1 つがハード面で、軍事力の整備や調達、国防費等、目に見える物理的な変化を指す。モディ政権では、ソフト面ではいくつか特筆すべき変化が指摘できる一方で、ハード面では特に大きな変化は生じていない。その理由は、以下 I で述べるように、モディ首相の決断力の早さと現場での結果にギャップが生じていることや、モディ政権下での政策の優先順位も影響していると考えられる。

そのような中で注目されるのが、印米安全保障協力である。印米関係の改善は前マンモハン・シン政権下でも進展してきたが、モディ政権下では、ソフト面でもハード面でも一定の成果を出している。そこで本稿では、特に印米関係の変化を中心に、モディ政権の安全保障・国防政策を検討する。

I. モディ政権下での安全保障・国防政策の変化

冒頭で述べた通り、モディ政権下では、ソフト面での変化が顕著であるのに比べ、ハード面での変化は緩慢である。その理由として、第 1 に、モディ政権では首相に権限が集中していることから、モディ首相の強い決断力によって、ソフト面で政策が変更しやすいことが挙げられる。その一方で、ハード面を取り仕切る国防省や軍、あるいは関係するアクターは、モディ首相の政策変更を消化したり実行したりすることに時間がかかっているであろう。

例えば、モディ政権誕生直後の 2014 年 7 月に、防衛産業に対する海外からの直接投資 (FDI) の上限が、これまでの 26 パーセントから 49 パーセントに引き上げられた。この政策変更自体は防衛産業待望の変化であったが、実際には、2014 年 7 月から 2016 年 3 月の間の防衛産業に対する FDI は、1, 120 万ルピーしか集まっていない (同期間にサービス産業に対する FDI は 6 億ルピー以上)¹。

他にも、モディ政権で注目された調達として、仏製戦闘機ラファールが挙げられる。同戦闘機調達は、当初 126 機の大型調達ということで選定が進められていたが、前政権下ではなかなか最終決定に至らなかった。本年 1 月に訪仏したモディ首相は、オランダ大統領と会談し、36 機に限定して調達すると発表した。しかし、依然として値段の交

渉が難航しており、インド空軍に配備されるに至っていない。パリカル国防相がインタビューで答えているように、新たな政策が「熟するまでには時間がかかる」ということである。

ハード面での変化が限定的である要因の2つ目として、モディ政権下では、そもそも安全保障・国防分野のプライオリティがそれほど高くないと考えられる。それが表出したのが本年2月の予算演説であった。例年、財務相によって各分野の予算が口頭で発表されていくのだが、本年のジャイトリー財務相の演説では国防費に関する言及が皆無であった。さらに、国防費の額を見ても、国防省全体の予算では前年度比10パーセント近い増額となったが、装備調達等に使用される3軍の資本支出を見れば8.7パーセントも減少した²。これでは、いくら調達で合意しても、買うお金がないという話である。もっとも、軍事力よりも外交的な手段を重視するのは、インドの歴代指導者に引き継がれてきた伝統とも言え、特に外交に力を入れるモディ首相には当然の帰結なのかもしれない。

そのような中、モディ政権がソフト面だけでなくハード面でも力を入れているのが、印米安全保障協力である。印米関係は、前政権下でも着実に改善されてきた分野であるが、モディ政権では、首脳や高官の度重なる往来に加え、各種合意内容の質や進展の速度が前政権よりも上回っている。特に4月に印米で原則合意に至った後方支援協定は、前政権がかなり長い間躊躇してきた取り決めであり、モディ政権下における安全保障政策の変化を印象付けた。6月7-8日のモディ首相の訪米では、署名には至らなかったものの、最終的な合意(finalize)が見られた。全般的な安全保障分野でハード面の変化が限定的な中、なぜモディ政権下で印米安全保障協力がソフト・ハード両面で一定の成果を上げているのであろうか。

Ⅱ. 印米安全保障協力の進展

1. インドの安全保障政策における米国の存在

「インド外交とは対米関係史だった」と指摘されるように³、インドの安全保障政策においては、独立以来、米国の存在は極めて重要な意味を有してきた。そもそもインドが採用した非同盟政策は、帝国主義的な振る舞いをする米国には与しないという意思表示でもあった。そうしたインドの態度が米国をしてパキスタンを優先する政策を採らせることになり、さらなるインドの反米感情を高めるという悪循環が続いてきた。

しかも、インドは1971年8月に、当時米国と敵対関係にあったソ連と(準)同盟を組み、一方の米国は、同年末に勃発した第3次印パ戦争(バングラデシュ独立戦争)でベンガル湾に空母エンタープライズを派遣し、インドを牽制した。この米空母の派遣は、その後しばらくデリーの戦略コミュニティに「エンタープライズ症候群」なるトラウマを植え付けたほどであった。その後1979年に始まったソ連のアフガニスタン侵攻では、米国がパキスタンを南アジアの戦略拠点と位置づけ、援助を増加したため、再びデリー

の不信感を高めることになった。従って、このような印米関係は、「悪く言えば敵対関係、良く言っても無関心」⁴、あるいは「疎遠」⁵などと表現されてきた。

それでも、インドにとって米国は、良くも悪くも、敵対する中国やパキスタンと並ぶ、あるいは時にそれ以上の存在でありつづけた。米国にとっても、インドは常に潜在力を秘めた大国であり、時に米国に真っ向から反発する目の上のたんこぶのような存在であったはずである。従って、チャウドゥリーが指摘するように、両国はそうした危機的状況の中でも、徐々にではあるがお互いを理解し、関係改善を模索してきたのである⁶。だからこそ冷戦終結後には、1998 年 5 月のインドの核実験で一時的に後退したとはいえ、両国関係が劇的に改善されることになったのであろう。

核実験後しばらくすると、印米両国は、ジャスワント・シン印外相とストロブ・タルボット米国務副長官との間で「戦略対話」を開始した。この戦略対話は実を結び、2000 年 3 月には、クリントン大統領が米国大統領としては 22 年ぶりの訪印を果たし、2004 年 1 月には両国間で「戦略的パートナーシップ」が宣言された。この宣言は、2015 年 1 月のオバマ大統領の訪印で、「Natural Global Partnership」に格上げされることになる。

印米関係改善の背景には、米国側には、インドの経済改革による急速な発展に加え、在米インド系コミュニティの存在感の高まりが指摘できる。さらに、中国やイスラム教原理主義が台頭する中で、インドが 1998 年に核実験をしたことは、軍事的にもアジアの大国として一目を置かせる要因となった。インド側においても、中国の台頭に対して自国だけで対処することが困難であるとの自覚や、米国のパキスタン政策をインドに有利な方向に変化させたいという思惑があったと見られる。

とはいえ、2010 年代に入り、印米関係が、「これ以上には好転も悪化もしない、一種の高原状態に⁷」に陥ったことも確かである。インド人の米国に対する親近感近年徐々に増しているものの、特定の世代や政治集団(特に左翼)には、依然として根強い反米感情が燦々している。特に 2000 年台半ばの印米民生原子力協力協定締結交渉を巡っては、米国に対する急接近を警戒し、左派政党だけでなく、与党 कांग्रेस党内からも反発が強まった。

また、2013 年には、在米インド外交官デブヤニ・コーブラーガデが、雇用していたメイドのために虚偽の査証申請をしたとして米国当局に逮捕され、その際にストリップサーチを受けたと報じられたことで、インド国内で米国政府に対する激しい批判が起こった。そうした米国に対するインドの不信感や警戒感は、以下で述べるように、印米安全保障協力でも障害となることがあった。

2. 印米安全保障協力の進捗

印米間の軍事協力は、1992 年に海軍間でマラバール合同演習が開始されて以来、核実験による一時的な中断はあったものの、質的にも量的にも目覚ましく発展してきた⁸。特に、2001 年 9 月以降の米国によるテロとの戦いや、2004 年にスマトラ沖で発生した津波災害で両軍が協力したことは、より親密な連携の重要性を両国政府に気づかせるこ

とになり、2005 年の「印米防衛関係のための新しい枠組み」署名につながった。この枠組みでは、1995 年に合意された「印米間の防衛関係に関する覚書」を発展させ、地域の安全と安定、テロ・過激派対策、大量破壊兵器の不拡散、そして陸海空の自由貿易の保護という印米共通の利益のため、より包括的で幅広い分野で安全保障協力を実施していくことを取り決めている。続けて、同 2005 年には「災害支援イニシアティブ」、2006 年には「印米海上安全保障協力のための枠組み」も合意された。

両国間では、1990 年代から、国防次官級の「防衛政策部会」が設置されており、その下に、防衛調達、技術協力、軍事協力など分野毎の部会が、さらにその下に陸海空軍それぞれの協力を協議する部会が設置されている。2009 年からは、域内安全保障や防衛に関する内容も含む、外相級の印米戦略対話も始まった。具体的な軍事交流としては、日本の海上自衛隊も度々参加しているマラバール海軍合同演習に加え、両空軍間では「コープ・インディア」、両陸軍間では「ユダ・アビヤス」が定期的開催されている。伝統的な軍事協力以外にも、第二次世界大戦時の米兵士の遺骨収集作業や、麻薬対策、軍事教育等、協力分野に拡大がみられている。

しかし、先に述べたように、安全保障協力でも、積極的に具体的な協力を提案する米国と、同盟関係とみられることを避けたいインドの間には見えない壁が存在し、「一種の高原状態」を作り出してきた。例えば、装備調達でも、すでに米国はインドの主要調達先になっているが、インドは急速に米国に依存することを避け、依然として多角的な調達を維持しようとしている。米国としては、インド軍の近代化をサポートすることで、自国の軍事産業の利益を増大させるだけでなく、両国の軍事協力を、オペレーショナルな面でも、軍事技術の相互依存という面でも、より強化しようとする狙いがある。他方のインドは、大規模な戦闘機調達で米国企業ではなく仏企業からの購入を決定するなど、米国の期待に素直に答えていない。

また、冒頭でも触れた後方支援協定に加え、「通信の相互運用性と安全性に関する合意覚書(CISMOA)」及び「地理空間情報の基礎的交換に関する協力協定(BECA)」という 3 つの協定は、長く米国が越えられない壁を象徴してきた。後方支援協定は、印米間で、互いの基地の利用や兵站等で協力することを定めており、CISMOA は、米国から高度通信機器をインドへ輸出する際の基礎となる取り決めである。BECA は、長距離ミサイルなどの精度向上のため、地形のデジタル情報を交換するための協定である。これら 3 協定は、両国の軍事協力を深化させるための基礎的な取り決めであると米国は主張しているが、インド側は、最終的に印米の同盟化へつながる懸念があるとして長らく拒否してきたのである。

3. モディ政権における印米安全保障協力の進展と後方支援協定最終合意

大方の予想に反し、2014 年 5 月のモディ政権の樹立は、外交官逮捕問題を引きずり微妙な空気が流れていた印米関係を一気に改善させた。モディ首相は、グジャラート州首相時代の 2002 年に発生したムスリムに対するヒンドゥー過激主義者による暴動事件

を指囃した、あるいは放置したと批判され、特に米国によって入国査証を拒否されてきた過去があり、印米関係をさらに悪化させると懸念されていたのである。しかし、2014年連邦下院総選挙が終わりに近づくにつれ、米国側は態度を軟化させていき、BJPの勝利が確定した直後にはオバマ大統領がモディ首相に祝意の電話をかけ、米国に招待するという幸先の良いスタートを切った。

米国側は積極的な印米関係改善の動きをみせ、モディ首相就任直後の7月にバーンズ国務副長官を訪印させ、モディ首相を正式に米国に招待した。8月にはケリー国務長官とプリツカー商務長官が訪印し、印米戦略対話を開催。その直後にはヘーゲル国防長官が訪印、2012年に設置されたものの停滞気味であった「防衛技術・貿易イニシアティブ(DTTI)」の促進で合意した。

そのような米国からのアプローチを受け、モディ首相も、2014年9月(26-30日)に国連総会への参加に合わせて、ワシントンDCに立ち寄り、オバマ大統領との会談を実現させた。インド側は、そのお返しに、オバマ大統領を2015年1月26日の共和国記念日の主賓として招待したのである。

オバマ大統領の訪印では、2005年に合意された「印米防衛関係のための新しい枠組み」を、次の10年も継続し、さらに協力分野を拡大することを定めた「印米防衛関係のための枠組み2015」が署名された。加えて、防衛技術協力の枠組みでは、空母とジェットエンジン技術という、インド側が特に関心を持つ2分野で技術協力を進めることが合意された。これらの合意を受けて、2015年6月のカーター国防長官訪印や、12月に実現したパリカル国防大臣の訪米で、ワーキング・グループの設置を含む具体的な進め方が協議されている。

米国議会でも、本年3月、印米が同盟国並みの技術協力を行うために必要な措置をとることを義務付けた「印米防衛技術協力法」が提出された。同法案提出を報じた米国ウォール・ストリート・ジャーナルは、「インドは、米国のパートナーとしてのこれまでの貢献ではなく、将来的にどのような貢献ができるか期待されているから特別なのである」と論じた(2016年3月28日付ウェブ版)。

さらに、カーター国防長官は、本年4月10日から13日にかけて再訪印し、ゴアの海軍基地でインドの空母INS Vikramadityaに乗船したり、同時期にゴアを訪れていた米空母Blue Ridgeをパリカル国防相と視察したり、両国の親密ぶりを演出した。この訪問で後方支援協定の原則合意が発表されたのである。

6月7-8日のモディ首相訪米では、冒頭で述べたように、後方支援協定に関しては最終合意は成立したものの、署名には至らなかった。その一方で、防衛技術に関しては、共同声明でも、インドを同盟国同様の「主要防衛パートナー」として扱うことが明記され、共同開発や共同生産等で協力することが再確認された。空母技術情報の共有に関しては、個別の付属文書が最終合意された。この共同声明では、米国が、インドの原子力供給国グループ(NSG)やミサイル技術管理レジーム(MTCR)への加盟を支持することも明記されている。

また、オバマ大統領やカーター長官の訪印時の合意を受けて、5月16日には、第1回海洋安全保障対話が開催された。この対話は、国防(総)省や海軍に限らず、外務省やコーストガードなどからも代表が派遣されており、海洋における協力についてより幅広く協議されることが期待されている。モディ首相訪米でも、「海洋における情報共有のためのインド海軍と米海軍間の技術的合意」という、ホワイト・シッピング(船舶の位置情報を共有)に関する取り決めの署名に至った。

おわりに

モディ政権下で印米関係が着実に進展している要因として、まずソフト面では、モディ首相がインド独立後に生まれ、BJPに所属しているという点は言及に値する。米国は独立以来インドにとって重要な国であり続けたし、会議派主導の前UPA政権下でも印米関係は急速に進展した。しかし、会議派は、初代首相ネルーの非同盟政策(それは時に反帝国主義あるいは反米主義につながる)を表看板のように継承し、そこからできる限り逸脱しないよう外交政策を展開してきた。

他方で、ネルー以来の伝統を引き継ぐ必要のないBJPは、より柔軟な外交・安全保障政策をとることができる。それでもインドの伝統的外交政策からの離反は、会議派や左派政党からの批判を浴びるため、政権基盤が弱い場合には回避される傾向が見られる。しかし、現在のBJPは連邦下院で545議席中279議席を有しており、他方の会議派の勢力は縮小しつつあり、また最も反米的な左派政党は凋落傾向にあることから、対米政策の自由度は比較的高い状況にある。

加えて、植民地時代に生まれた世代に燦々たる反米感情や、米国に依存することでインドの独立が脅かされるという警戒感は、独立後生まれの世代にはそれほど強く感じられないようである。すでにモディ政権誕生時には、インドの大国化が世界的に認知され、米国がインドを認めているという認識が、インド国民の間でも共有されるようになった⁹。インド国民が、米国と対等な関係を維持しようという自信を持ち始めたことも、モディ首相が米の安全保障協力をより積極的に促進できる雰囲気を作り出していると考えられる。

そうした影響は、対米政策と対中政策の関係にも表れている。中国を刺激することのできる限り避けた前政権と比較すれば、モディ政権下では、中国に対する遠慮はそれほど見られない。今回のモディ訪米の共同声明でも、南シナ海について、抑制気味ではあったが言及された。前政権下では、「対米接近＝米国との同盟化＝対中牽制」という認識が強く、それが印米関係強化にブレーキをかけていたように思える。他方、モディ政権下では、対中牽制もさることながら、米国との関係強化によって得られる貿易増大や技術力強化という経済的なメリットをより重視していると見ることができる。

また、印米安全保障協力がハード面でも成果を出し始めている要因は、モディ政権の政策決定過程にも見出しうる。従来のインドの政策決定は、印米協力に比較的積極的な軍ではなく、むしろ消極的な国防省の官僚が先導してきた。そのため、軍同士が新たな

協力に前向きであっても、国防省が難色を示し、実行に移されるまでに時間がかかることがしばしば指摘されてきた¹⁰。

モディ政権下では、モディ首相個人に政策決定権限が集中しており、さらに各省庁に対する要求水準が高い。首相が対米協力に積極的である以上、国防省も動かざるを得ず、前政権下で放置されてきた米側の提案や軍同士の合意が、急に「成果物」としての価値を持ち始めたのではなかろうか。そういう意味では、米側の継続的なアプローチが、ようやく実を結び始めたと言えよう。

インドでは「合意」あるいは「決定」から「履行」までが時間がかかるものであり、印米関係でも大きな期待は禁物である。それでも、こうした協定や合意の積み重ねは、印米関係をさらに緊密にし、相互に信頼しあえる仲に発展させるはずである。それは、米国の同盟国であり、インドとの関係を強化したい日本にとっても、防衛装備品の共同開発や軍事演習の増加など、より幅広い協力を促進する好機となろう。

(2016年6月15日)

¹ Department of Industrial Policy and Promotion, Ministry of Commerce and Industry, Government of India, FDI Statistics, http://dipp.nic.in/English/Publications/FDI_Statistics/FDI_Statistics.aspx

² Ministry of Finance, Government of India, Union Budget 2016-17, <http://www.unionbudget.nic.in/>
詳細な分析は、Laxman K Behera, “All About Pay and Perks: India’s Defence Budget 2016-17,” March 3, 2016, Institute for Defence Studies and Analyses Issue Brief, http://www.idsa.in/issuebrief/pay-and-perks-india-defence-budget-2016-17_lkbehera_030315を参照。

³ 堀本武功『インド 第三の大国へー〈戦略的自律〉外交の追求ー』岩波書店、2015年、36頁。

⁴ Stephen P. Cohen and Sunil Dasgupta, *Arming without Aiming: India’s Military Modernization*, Brookings Institution Press, 2010.

⁵ Dennis Kux, *Estranged Democracies: India and the United States 1941-1991*, National Defense University Press, Washington DC, 1993.

⁶ Rudra Chaudhuri, *Forged in Crisis: India and the United States Since 1947*, Oxford University Press, New York, 2014.

⁷ 堀本武功『インド 第三の大国へー〈戦略的自律〉外交の追求ー』岩波書店、2015年、36頁。

-
- ⁸ 以下、印米安全保障協力の包括的な内容については、伊豆山真理「インドをめぐる米国の動き：戦略的パートナーシップの展開」『軍事大国化するインド』西原正・堀本武功編、亜紀書房、2010年、36-51頁、S. Amer Latif, *U.S. -India Military Engagement: Steady as They Go*, Center for Strategic & International Studies, December 2012, <http://csis.org/publication/us-india-military-engagement> を参照。
- ⁹ 筆者が2008年10月から現在まで通算で4年以上をインドで過ごし、元軍将校、元官僚、研究者、学生らと議論を通じて得た印象。いくつかの世論調査ではその印象を裏付ける数字がでている。この点は、別稿でより細かい分析を試みたい。
- ¹⁰ 筆者がインタビューした米軍関係者に共通する認識。

執筆者紹介

清田 智子（きよた・ともこ）

拓殖大学大学院国際協力学研究科にて博士号(安全保障)取得。
パシフィック・フォーラム CSIS、マニパル大学、インド防衛研究所(IDSA)等で、客員研究員として、インドの安全保障・外交政策を研究。

主要業績に、“Looming over the Horizon: Japan’s Naval Engagement with India,” Anit Mukherjee and C. Raja Mohan eds., *India’s Naval Strategy and Asian Security*, Routledge, 2016, pp. 175-191 ; 『軍事大国化するインド』（共著、亜紀書房、2010年）等。



