

C・スミス著

『アド・ホックな兵器庫

—インドの国防政策はどこに
向かっているのか?—』Chris Smith, *India's Ad Hoc Arsenal: Direction or Drift in Defence Policy?* Oxford: Oxford University Press, 1994, xii + 267 pp.

伊豆山 真理

I

近年、西側先進諸国および旧ソ連諸国から発展途上国への兵器・軍事技術の拡散の問題が注目を集めている^(注1)。冷戦終結によって、兵器・技術の東西ブロック間移転を対象とした管理秩序が有効性を失い、南北間移転に対応する新しい管理秩序が模索される中で、供給国すなわち先進国による秩序の形成と維持が重視されつつある。安全保障の研究者や軍備管理の実務家たちは、南の国にいかん秩序を守らせ、第二、第三のイラクや朝鮮民主主義人民共和国への兵器移転を未然に防止するのか、という点を中心課題としているように見える。しかしそのような議論には、本書の著者が指摘するように、「南の国がなぜ兵器を購入するのか、軍備を近代化するのか」というディマンド・サイドの視点が欠落している。

キングス・カレッジ国防研究所のクリス・スミス研究員の手になる本書は、南の国の軍備近代化の動機を解明するためのケース・スタディとして、独立以降のインドの国防政策に焦点を当てる。インドが、核不拡散条約(NPT)をはじめとする先進国主導型の管理秩序に対する異議申し立て国であることは、周知の通りである。インド研究の中にもこの点に注目して、管理秩序をめぐる米国との駆け引きという視点から印米関係を分析するものが現れてきたが^(注2)、

本書は国内の政策決定、とくに軍の動向を扱っている点に独自性がある。

本書の構成は以下のようになっている。

- 第1章 序
- 第2章 インド—アリアン期から現在にいたる地域における安全保障
- 第3章 国防政策とその実行、1947~62年
- 第4章 屈辱から地域覇権へ—国防政策の成熟、1962~80年
- 第5章 インドの武器輸入、1980~88年
- 第6章 インドの国防セクター、1988~91年
- 第7章 兵器の国内生産—政策施行の失敗
- 第8章 核兵器と運搬システム
- 第9章 インドにおける国防政策決定—政策決定のプロセス
- 第10章 結論

II

以下では、本書の内容を紹介していく。

第1、2章はともに序文的役割を担っている。第1章には軍備近代化に対する分析視点が、第2章にはインドに対する分析視点が述べられている。著者は、非西欧諸国の国防政策研究に当たっては、歴史、並びに国際関係と国内政治のリンケージへの考慮を欠くべきでないと戒める。インドの場合、イギリスからの分離独立という歴史的條件が、対英依存からの脱却と軍のインド化、そしてパキスタンへの対処という二大課題を突きつけ、それらが脅威概念や目標形成の基礎となっているからである。

第3章から第6章はクロノロジカルな章立てとなっている。第3章では、1947年の分離独立から62年の中印紛争までの国防政策の形成を扱っている。著者は、この時期を国防政策の方向性が決する時期として最も重視している。そしてその方向性とは、原理原則としての軍事力の抑制と現実レベルでの軍事力拡大との間の矛盾を指す。著者が、1948年にネルーの諮問に応じてイギリス人ブラケット(P. M. S. Blackett)が作成した報告書を分析したところによると、経済発展のための国防予算の抑制、シヴィ

リアン・コントロールの確保という2つの抑制的原則が勧告され、これが49年の内閣の政策ガイドラインに継承された。しかしながら、現実の兵器調達を検討すると、キャンベラ戦闘機の導入に見られるように、抑制原則ははたらいていなかったと著者はいう。当初から国防政策が原則から逸脱し「漂流」を始めた原因を、著者は、エリートとくに軍幹部の大国志向、ネルーの国防政策実務への無頓着、政策決定過程における軍人の優越、という内政に関わる要因に求めている。

第4章では、1962年の中印紛争およびソ連との軍事関係に重点を置いて、国防政策の展開を分析する。インド研究の通説では、中印紛争敗北の衝撃を国防政策形成の出発点と考えるのに対し、著者は、国防費増大や国防5カ年計画策定といった表面的な変化にもかかわらず、国防政策には質的変化がなかったことを強調する。著者によれば、この時期の国防制度の見直し論議は、メノン国防相の辞任と軍備の増強という小手先の解決に置き換えられた。国防力強化の路線はすでに中印紛争以前に定められたままであり、それを正当化してきた脅威の対象がパキスタンから中国へとすり替えられたにすぎないという。例えば、中印国境防衛の必要を根拠に陸軍強化のコンセンサスが成立したにもかかわらず、戦闘車両の新規取得がなされなかったり、空軍の強化がこれと無関係に行なわれたりというような事例が見られた。

インド・ソ連間の軍事関係は、強化、従属、従属からの脱却、の3つの時期に分けて叙述されている。印ソ関係の強化は中印紛争の前後に始まり、1971年には兵器輸入の全体に占めるソ連を主とする共産圏からの輸入の比率が90%に達した。1971年の印ソ友好協力条約による政治的関係強化に加え、オイル・ショック以後の外貨不足という経済的事情も、ルビー決済によるソ連兵器への従属に拍車をかけた。1977年から80年のジャナタ政権は従属からの脱却を模索し、核政策の否定・ソ連への従属の減少・非同盟の再建を公式に掲げた。兵器調達先の多角化はその一環であり、歴史的に英国からソ連へと相手先を替えつつも、一国に全面的に依存してきたインドの国防装備は、英仏企業連合からのジャガー戦闘機の

購入に象徴されるように、多角的近代化に踏み出すことになった。

第5章では、新冷戦下においてインドの兵器輸入が加速されていく過程を分析する。1979年末のソ連のアフガニスタン侵攻がインドの安全保障に与えた影響として、著者は、米国の援助によるパキスタンの軍事力向上、米軍のインド洋地域への関与をあげる。しかし、著者によれば、インドの通常兵器の増強は、これらに対処するためという理由だけでは説明できない。地域大国としての軍事的ステイタス・シンボルへの要求こそがインドの軍備近代化の推進力であったとして、インド洋から域外大国の影響力を排除し、地域諸国との2国間主義を推進する外交政策（いわゆるインディラ・ドクトリン）の確立をその証左にあげる。著者はこの時期を軍備近代化の頂点ととらえており、インディラ政権の終焉を3つの意味で大きな転換点と位置づける。すなわち、ラジーブ政権以降経済危機が恒常化したこと、ソ連離れが明確化したこと、そして、ポフォール疑惑（スウェーデンのポフォール社からの155mm砲購入に絡んで、ラジーブ首相らがりべトを受け取ったとされる事件）や陸軍の治安活動への動員に見られるように、国防政策決定が政治化したことである。

第6章では、1988年から91年という時期区分で、経済危機がインドの軍備近代化計画を圧迫し挫折させる過程を分析する。経済危機の影響が、議会における第7次国防計画不承認という形で1988年に顕在化したのを受けて国防予算の見直しが始まり、91年予算では、蔵相裁定で国防費は暫定案の半額にされた。著者はこれをもって軍備近代化は中断されたとする。

第7、8章は、兵器の国産化と核兵器という個別の問題をそれぞれ扱う。第7章では、兵器国産化の失敗の過程とその原因を分析する。著者によれば、インドの兵器国産化は主として地域的優越性の確保を目的としており、従として基盤的産業への波及効果や輸入代替化政策の牽引効果が期待されていた。1950年代に兵器の生産を目的とした公企業が設置されるという早くからの取り組みにもかかわらず、国防産業の生産性が低いことを著者は指摘し、陸軍、

海軍、空軍に分けて、その阻害要因を細かく分析する。そこでは、生産技術、費用、国産技術に対する軍の不信、不適切な政府の支援などの諸要因が浮かび上がる。

第8章では、インドの核政策を扱う。著者は、1947年以來の核政策を、以下のように主として国内要因によって説明する。ネルーが核軍縮への信念を曲げて核開発へと傾斜していったのは、科学者バーバ(H. J. Bhaba)博士の政治的影響力によるものであった。また、1968年以來核不拡散条約への加盟を未決定のままにしてきたのは、核武装を主張するタカ派、核の完全廃棄を主張するガンディー主義者の双方が反対している以上、政治指導者にとってそれが最も容易な選択肢であったからである。さらに、1974年の核実験に関しても、国際的な威信を高めるものとして政権内外で支持を得やすかったこと、中央と州の緊張関係をそらすこと、原子力エネルギー産業における芳しくない成果の代償を求める官僚たちの支持、といった国内要因による説明が可能であるとす。

第9章は、政策決定アプローチから再度全体をまとめ直す、結論的役割を果たしている。インドの政策決定研究の多くが、多数の組織や制度の介入ゆえに民主的な決定過程が保障されることを前提とするのに対し、著者は国防政策に関してはこの前提を適用できないと主張する。第1に制度自体の形骸化があげられ、第2に決定過程における政治の介入があげられるからである。まず、制度について検討した結果、著者は、宗主国イギリスが独立時に勧告した、行政府、官僚、軍が政策決定に参画するシステム、すなわち内閣国防委員会(DCC)、国防相委員会、参謀長委員会を3つの頂点とするシステムは、変形されていったとしている。すなわち1950年代には、ネルー首相とメノン国防相の緊密な関係ゆえに官僚機構は迂回され、60年代には中印紛争を契機に緊急閣僚委員会(ECC)が設置されたために、国防相と3軍の参謀長との会合が定常化され、71年には、閣僚政治問題委員会(PACC)が閣内に設けられ、内閣国防委員会を形骸化させるにいたった。

次に政策決定過程の政治的背景について検討した

結果、なぜ軍備の近代化が推進されてきたのかという問いに対する著者の答えが示される。民主主義の原点である議会のチェック機能は、国防分野において無力であったと著者はいう。議会は、国防に関する専門的な情報を独自に持たず、国防をまともに議論できなかった。そうした議会に対して、軍は圧倒的に優越していたと著者は主張する。軍人以外の国防専門家が育たず、議会内委員会は軍の調達要求を丸呑みせざるをえなかった。インディラ時代に始まる軍の参謀長と首相との密接なコミュニケーションを背景とする積極的な軍備近代化は、非軍人をますます政策決定過程から排除するという結果を招いた。

それでは、政策決定の中核である閣僚政治問題委員会はなぜ軍備増強に反対せず、またなぜ兵器の国内生産を軽視してきたのか。それに対する著者の最終的な答えは、リポートである。民主的選挙で選出される政治家にとって、その地位にとどまるための選挙資金は必要不可欠であり、海外調達の斡旋は政敵を作ることなく資金を得ることが可能な魅力的な方法である。ここに、インドの「民主主義」と国防政策の「非民主主義的政策決定」とのパラドクスが解き明かされる。

第10章では、結論にかえてインドの国防政策の問題点が指摘される。脅威の評価や目標設定を含む安全保障政策が不在であったこと、1947年から62年の期間に政策決定の制度が根付かなかったこと、工業力を兵器生産に生かせなかったこと、の3つの問題点があげられ、これらが「より低コストかつ適切な国防の達成」を妨げたことへの悲嘆をもって、本書は閉じられる。

III

以上のとおり本書は、兵器調達を切り口として国防政策を見ている。兵器が「(1)誰によって、(2)何のために、近代化されてきたのか」というのが著者の基本的な問いであり、(1)「誰によって」に関わる政策決定過程の分析と、(2)「何のために」に関わる国防政策の目標の探求がなされている。分析の結果、インドの軍備近代化は明確な目標や脅威認識に基づ

くものではなく、良く言えば臨機応変、悪く言えば場当たりのな——アド・ホックな——ものであったという著者の認識が示されるが、これは本書のタイトルにもよく表れている。

本書の最も評価すべき点は、地域研究者が敬遠しがちな軍事技術への目配りと、国際的な安全保障環境に比して変化の度合いの小さい国内政治を重視することによって、従来の通説を覆す大胆な仮説を提示しているところにある。その1つは、「(国防政策形成の)中印紛争起源論」への反証であり、もう1つは、「シベリアン・コントロール貫徹論」への反証である。

これら2つの仮説については後に評することとして、まず方法論に対する評を述べたい。インドないし南アジアの安全保障研究の多くが、印パ対立や中印対立などの対外関係を国防政策形成の説明変数とするのに対して、著者は国内政治を説明変数として採用する。これはおそらく、著者がしばしば引用しているコーヘン(S. Cohen)のインド軍研究^(註3)やトマス(R. Thomas)の国防支出研究^(註4)の影響でもあり、また、国防政策の変動的な部分よりも継続的・惰性的な部分に本質を見いだそうとする著者の態度から来るものでもあろう。こうした手法は手堅いものではあるが、問題は、時代によって説明変数の揺れが見られることである。すなわち、1970年代後半から最近に近づくほど、著者の説明から国内的要因が消え対外的要因が増加しているばかりでなく、80年代からは「経済危機」を説明変数として多用している。政策決定過程を追うための資料的制約もあろうが、軍関係者や国防官僚へのインタビューなどで埋める工夫はできなかったものだろうか。

次に、著者の仮説の評に移ろう。中印紛争がインドの国防政策の出発点である、という従来の通説を否定し、1940年代の国防論議とその後の国防政策との連続性を重視することによって、著者は、南アジアにおける冷戦構造とも言われる<米=パ=中>対<印=ソ>という構造を相対化する。「中国を脅威と認識した結果、兵器供給を中心とする対ソ従属を強めた」という見方を、著者は2重に否定する。第1に、インドはソ連製の兵器に対して、国産兵器よ

りは高い選好を与えたかもしれないが、他の西欧諸国からの多角的輸入よりは劣位の選好を与えていたと著者は述べ、対ソ従属そのものが絶対的ではなかったとする。第2に、著者にとって、インドの脅威認識と軍備、敷衍すれば外交政策と国防政策とは、合理的な結びつきを持たないものであった。他国との敵対関係の査定と軍勢力整備との間には相関関係がないと言うのである。たしかに著者の示すとおり、兵器の輸入に関して、インドは欧州諸国を含む広い選択肢を持っていたかもしれない。しかしなぜソ連を選択したのか、という問題は残る。国際関係、より具体的に言えば中印関係や印ソ関係の政治的側面を全く捨象してしまっただけでは、軍勢力の自己増殖を前提とする軍拡決定論に陥るのではないだろうか。

もう一方の仮説によって、著者はインドにおける「シベリアン・コントロール貫徹論」に再考を迫っている。すなわち、軍が政策決定過程において大きな影響力を行使していたとする。著者によると、軍は第1に知識・情報を独占しており、第2に狭い政策決定サークルの中で相対的に大きな発言力を有する。これは非常に興味深い観点であり、正反対の説、すなわち、「軍は政策決定過程からの孤立化のトレンドを歩んでいる」という議論^(註5)との間で大いに論争の余地があろう。しかしながら、著者の考える政策決定アクターとしての軍の役割には疑問が残る。というのは著者が、「抑制的」なネルー、「拡張的」な軍という対立構図を予め前提としているように見えるからである。これでは具体的な軍のパーセプションが浮かび上がってこないし、著者がせっかく区別して論じている陸軍、海軍、空軍の態度の差異も読者には明確に伝わらない。

さらに言えば、軍ばかりでなく他の政策決定アクターの役割に関しても、著者の設定はあまりにも大ざっぱである。例えば著者は、エリート「大國志向」や中産階級の「統合志向」が、軍備近代化に向かう求心力となったと言うが、インド研究者からすれば、そのような単純化は論証なしには受け入れがたいものであろう。著者には、軍の拡大志向、政治家による国防政策の道具化などの立証が求められる。そして、軍を国家の中で自律的かつ一枚岩的な利益

集団と見るのか、あるいは軍のトップのみがエリート・サークルを構成して国家の一部を担っていると見るのか、を明らかにするなど、軍と国家との接合部分をもう少し論証する必要がある。

最後に、上に述べたようにインド研究の常識を打ち破る新鮮な指摘を散りばめていながら、本書の結論部がやや散漫な印象を与えるのは、政策決定・国防産業・国際関係など多岐にわたる内容を盛り込みすぎたためでもあろう。しかしそればかりでなく、軍備近代化が政軍関係・経済発展・対外関係に対して、いかなるプラスないしマイナスの影響を及ぼすのかという根本的問題、すなわち軍備近代化自体についての善悪判断を巧みに避けたことにより、迫力ある結論を提示し得なかったのではないだろうか。

軍備近代化に関して、著者は、経済発展との関係のみを考慮している。例えば著者は、資源配分の観点から高価な海外調達に代えて兵器の国産化を推進すべきと考えている。それは、先に方法論のところで評したように、インドの経済状態を説明変数に用いるところや、ブラケット報告への共感に示されている。そして、とくに1980年代以降客観的には存在しない脅威に対して、インドが過剰装備を行ってきたように記述している。しかしながら、軍備の水準は、経済合理性と安全保障上の合理性とを計算した上で、客観的に決定されるものではない。国防政策を規定するのは客観的な脅威ではなく、国防関係者の主観的認識であるからである。その主観的認識があたかも客観的事実であるかのように国民に共

有されていく過程こそを、分析の対象に加えるべきではなかろうか。

軍備近代化と政軍関係・経済発展・対外関係とのつながりというテーマを意識しつつ、インドのケースを、著者の得意分野とする安全保障論（南北間兵器移転）に統括する方向で議論を深めることを、今後期待したい。

(注1) 『国際政治』 第108号 1995年3月は、「武器移転の研究」の特集を組んでいる。

(注2) 堀本武功「転換期の印米関係」(『アジア経済』 第34巻第11号 1993年11月)/S. Limaye, *U. S.-Indian Relations : The Pursuit of Accommodation* (Boulder : Westview Press, 1993).

(注3) S. Cohen, *The Indian Army : Its Contribution to the Development of a Nation* (Berkeley : University of California Press, 1971).

(注4) R. Thomas, *The Defence of India : A Budgetary Perspective of Strategy and Politics* (Delhi : Macmillan, 1978).

(注5) B. Vaughn, *National Security and Defence Policy Formation and Decision-making in India* (Working Paper No.259, Strategic & Defence Studies Centre, Australian National University, 1994).

(防衛庁防衛研究所助手)

〔付記〕 本稿は、1994年度「現代南アジアの国際関係」研究会（主査：近藤則夫）の成果の一部である。