

## 第4章 21世紀に向けたパ米関係の検証

### はじめに

パキスタン・米国（パ米）両国は、過去約半世紀にわたって友好関係を保持してきた。しかし、それぞれの国にとって、その友好関係が持つ意味には大きな隔たりがあった。パキスタンにとって米国は常に必要不可欠な存在であったが、米国にとってのパキスタンは必ずしもそれほど重みを持つ存在ではなかったのである。1998年に刊行された米国の南アジア概説書は、両国関係を男女の恋愛関係に例え、一方は（パキスタン）真剣に一緒になろうとするが、他方（米国）は選り好みして相手を替えると評した<sup>1</sup>。このような状況は、米国が冷戦を軸に共産主義・ソ連の勢力拡大阻止というグローバルな視野、一方のパキスタンがインドの脅威というリージョナルな視野、に各々立脚して対外政策を展開したことから生じる当然の帰結であった。

パキスタンの50年間について「その最も顕著な成果は、恐らく、半世紀にわたって生き延びた」ことにあるという最近の厳しい評価がある<sup>2</sup>。冷戦が終結した今日、パキスタンは、海図のないまま対外政策を開始した1947年の独立当時と同じような状況に置かれていると言ってもよい。最近、パキスタンが引き起こした核実験や軍事クーデターは米国の外交政策を根本から揺るがし、パ米関係の見直しを迫るものであった。パキスタンは、21世紀に向けて、どのような対外関係の構築をしようとするのだろうか。

### 第1節 80年代までのパ米関係

パ米関係を概観すると、大きく四つの時期に分けることができる。

第1期は、1954年から始まる。パキスタンは、独立初期の段階では特段の同盟関係を持っていなかったが、同年5月にはパ米相互防衛援助協定を締結、次いで9月には米国が主導した集団防衛組織である「東南アジア条約機構」に加盟した。米国は、インドが冷戦において非同盟を鮮明にしつつある状況の中で、当時は東南アジアに含まれていた南アジアにおいてはパキスタンを盟約国として選択したのである。その後に続くパ米関係の始まりである。パキスタンは、1955年9月には、米国が後押ししたバグダード条約（後の中央条約機構）にも加盟した。米国は、反共防衛組織の一員となったパキスタンに対する主要な武器供給国となり、1954年から1965年までに12億ドルの軍事援助を供与した。

米国の対外政策は世界的な共産主義の拡大防止を主な眼目としており、その一環としてパキスタンとの同盟が位置づけられていた。一方、英領インドから分離独立して新生国パキスタンは、併呑の恐怖からインドを最大の脅威として位置付け、これに対する対抗措置として米国との関係強化を図った。換言すれば、対印平衡願望症候群的な発想から、インドに対する平衡措置として米国のパワーをあてるというパキスタン外交政策の根幹的枠組みがここに出現する。パキスタンは対印政策に関

する限り、米国の言いなりにはならなかったが、「共産圏との外交政策については、パキスタンは基本的にアメリカの指示どおり動いた」という<sup>3</sup>。

しかし、米国は、1965年に第2次インド・パキスタン（以下、印パ）戦争が勃発すると、南アジアの平和を促進するとの観点から武器援助を停止した。パキスタンにとっては、同盟国・米国の重大な裏切りであった。第2期の始まりである。さらに米国は、1971年の第3次印パ戦争に際しても、当時、インドに対するよりも遙かにパキスタン側に「傾斜」していることを自認しながらも、援助の手を差し伸べなかった。1977年には、その後の歴代政権に引き継がれる核拡散防止を外交基調に据えカーター政権が登場、1975年に再開されていた限定的な対パ援助を秘密のウラン施設を理由に直ちに停止した。しかも、1979年に起きたサウディアラビアにおけるカーバ神殿占拠事件への米国の関与説が流布するとパキスタンの米国大使館放火事件が発生するなど、両国関係は急激に冷却化した。同年は、両国関係が最悪の年であったとも言われる。

情勢が一変したのは1979年12月のソ連のアフガン侵攻であった。第3期の開始であり、第1期に続く2番目の蜜月時代でもある。パキスタンは米国からソ連の勢力拡大を阻止する「前線国家」として位置付けられ、カーター政権からレーガン政権へとバトンタッチされた1981年には5年間で32億ドルにのぼるパミの包括的軍事経済援助協定が締結された。この協定は1986年に更新され、援助総額も40億ドルに増額された。これらの協定により、パキスタンは、イスラエル、エジプトに次ぐ米国からの被援助国となった。米国は、パキスタン建国以来、約20億ドルの供与、約45億ドルの借款を与えており、同国が受理した全援助の3分の1に達するとも言われる。

## 第2節 90年代におけるパ米関係の検証

### 1. 全体状況

しかし、ブッシュ政権は、1989年にソ連がアフガン撤退すると、パキスタンの核疑惑を理由に1990年10月に殆どの経済援助とすべての軍事援助を停止した。前線国家としてのパキスタンの役割終了であり、現在に至る第4期パ米関係の始まりである。パ米関係は、過去半世紀、交互にアップダウンを繰り返してきたが、90年代ではダウンの時期が進行しつつある。しかし、90年代は、両国を結びつけた冷戦の消滅という点でそれまでとは大きな差異がある。

米国の対南アジア政策は、基調としては、この地域の紛争に直接的な係わりを避ける、という点に集約されよう。なぜなら、米国にとって南アジアは、産油地域の中東、工業的に重要な東アジア・西欧などの他地域と比較した場合、安全保障・経済上、相対的に自国の利害が希薄だったからである。南アジアの安全保障研究に関する世界的権威であるコーエンは、米国の対南アジア関心の動機付けが共産化ないし共産圏化の防止と貧困解消への道徳的懸念にあった、と指摘している。

しかし、冷戦が終了したとは言え、米国がパキスタンの持つ地政学的役割への関心を失ったわけではない。例えば、米国防総省が1992年に作成した「冷戦後期に

おける米国防衛計画指針」は、南アジアに言及した箇所において「米国は、南アジア・インド洋諸国に対するインドのヘゲモニー志向を思い止まらせるべきである。パキスタンについては、建設的な米パ軍事関係が南西アジア・中央アジアの安定的な安全保障状況を促進するというわが国の戦略において重要な要因である。従って、わが国は、軍事関係の再建に努めなければならない…」旨指摘した。国防省は、後刻、インドの抗議をうけて、本指針が草案に過ぎないと弁明した。しかし、指針の内容は、インドへの懸念とパキスタンに対する米国の地政学的関心を物語るものであろう。

事実、米国の南アジアへの関心は、90年代に入って高まりを見せている。この傾向は、1993年に発足した第1期クリントン政権が直ちに「南アジア局」を創設したことに示されている。従来、南アジア地域は、東アジアに比較すれば、重要性が低く、国務省の「極東アジア・南アジア局」で所掌されていた。第2期クリントン政権は、南アジアに対する関心を強め、核実験で延期になった1998年の印パ訪問を2000年初頭に実現する予定であった。

## 2. パ米関係をめぐる三要因

問題は米国のパキスタンに対する関心内容であるが、現在までのところ、その本音が明らかではない。そこで、真相解明には、90年代における米外交政策が有効な手がかりとなる。基幹政策については、行政府と立法府との間でニュアンスの違いが見られるものの、大きくは、核拡散防止と地域の安定、民主化の促進、市場経済の推進の三要因に集約できる。これらの印パ各々に対する適用順位は、核拡散防止については最優先であろうが、残りの要因については多少前後している。結論から言えば、米国の対パ関心は低落気味であり、建て前上の印パ平等アプローチからインド優先アプローチに転換が図られつつあるとの印象を受ける。

### (1) 核拡散防止と地域の安定

まずは核拡散防止である。クリントン大統領は1998年5月のインド核実験を「20世紀最悪の出来事」と酷評したが、これは70年代以降、世界的安全保障戦略の中に核拡散防止を組み込んだ米国にとって当然の反応であろう。従って、パキスタンが核実験でインドに追随することは何としてでも阻止すべき大命題であったが、不首尾に終わった。

パキスタンの核開発は、1971年の第3次印パ戦争における敗北と1974年のインド核実験をうけ、インドに対する平衡措置の一環として秘かに展開されたものである。パキスタンは、80年代にはすでに核兵器開発能力を取得していたと言われる。また、核運搬手段であるミサイル開発では、中国から短距離ミサイル「ハトフ」用、北朝鮮から中距離ミサイル「ガウリ」用にそれぞれの技術導入をおこなった模様である。米国は、90年代に入るとパキスタンへの核・ミサイル技術移転に関連して、中国に対して繰り返し警告を発し、対応措置を講じた。

米国にとってパキスタンの核実験は、両国関係上のマイナス要因であったが、放置できるものではなく、様々なダメージ・コントロールを図った。その最たるもの

がパミ協議であり、1998年6月から1999年2月まで印米協議とほぼ並行して開催された。米国は、協議を通して、パキスタンのCTBT加盟、核を使用させないための印パ間の信頼醸成実現を目指した。印パの信頼性醸成は80年代から米国が推進している政策である。これに対してパキスタンは、インドと同様に核抑止力の認知を求めた。パキスタンは、インドの主張「すなわち、中国の脅威をあげてパキスタンよりも大きな抑止力の保持」とは対照的にインドからの攻撃を阻止できる能力を主張した。核兵器は、パキスタンが自前で持つ最初の平衡措置なのである。加えて、パキスタンは、信頼性醸成のための印パ協議を利用してカシミール問題の前進を図ろうとした。

パミ双方とも、国内外への配慮から明確にはしていないが、1999年2月の第8回協議までで概ねの妥協に到達していたと見られる。このことは、第8回協議の直後に印パ首脳会談・ラホール宣言がおこなわれ、米 국무省がこれを歓迎するプレス・リリースを発表したことに示されている。発表は、印パがカシミールなどの対立問題に取り組んだことや両国による対話の進展を強く称賛した。

確かにパミ関係は核実験で冷却化し、印パ首脳会談の実施で持ち直したが、5月初旬からのカールギル紛争でまたもや逆戻りした。この紛争では、印パのうちどちらに紛争発生責任があるかが焦点だったが、ルービン 국무省報道官が5月28日に「インド領内の管理ライン間際で地歩を確保した侵入者に対して」インド軍の攻撃がおこなわれていると述べ、主要国では米国が最初にパキスタン有責を明らかにした。最終的には、米国がパキスタンの要請を受け入れてパミ首脳会談（7月4日）を設定、クリントン大統領・シャリーフ首相共同声明において、管理ラインを旧態に復せば（＝武装集団の撤兵）大統領がカシミール問題に個人的関心を払うという点を強調、紛争の幕引きが図られたのである。

米国の対南アジア政策は、同地域における核拡散防止およびこれと裏腹の関係にある印パの信頼性醸成によって紛争の発生を防止して地域の安定を図ることが核心的骨格を形成している。にもかかわらず、米国としては最大限の外交努力を展開したが、パキスタンが核実験を実施、印パ首脳会談で盛り上がった印パ融和ムードをカールギル紛争で台無しにされ、最後には紛争終結の手助けまでもさせられたことになる。

## （２）民主化の促進

タルボット米 국무副長官は、1999年1月にスタンフォード大学で開催された「外交・予防防衛に関する会議」で講演し、「長年にわたる米国外交政策の指針、すなわち、予防外交とは、民主主義の促進が安全保障利益を含む米国自体の利益を増進させるということにある。なぜなら、民主国家は国際的公約を遵守する可能性が高く、かつ、安定した貿易相手となり、隣国への介入や戦争を避ける確率が高まるからである」と指摘したうえで、南アジアはまさにそうしたアプローチの実験場である、と語った<sup>4</sup>。タルボットの講演内容は、米国が「民主的平和論」に基づく予防外交の考え方を明示したものである。

米国は、パキスタンが1988年以来、民主的な選挙プロセスに復帰したことを強

く支持した。そもそも米国は、ソ連のアフガン撤退後、援助の継続理由を地政学的価値から民主主義の支援という目的によって代替させようとしたが、1990年8月にブットー首相が解任されたため、援助の正当化が困難になって10月に援助を停止したとの指摘もある<sup>5</sup>。

その後、総選挙が1990年、93年、97年と実施され、米国はこれらを高く評価していた。しかし、1999年10月の軍事クーデターは、米国の狙い、すなわち、パキスタンの民主化促進による印パ融和、両国間の信頼性醸成、後述するイスラームの穏健化、を大幅に狂わせてしまった。米政府高官は、9月20日の段階で、「パキスタンの民主政治が逆行しないよう望んでいる。超法規的な手段で政権を転覆しようとするいかなる試みにも強く反対する」と発言していた。当時、この発言は、クーデターの動きに対して警告を発したものと受けとめられていたが、同高官は、10月12日、既知説を否定、憲法から逸脱した行動を支持しない、シャリーフ首相による言論の自由や野党の政治活動抑圧に反対である、という二つのメッセージを込めたものであると説明した。

クリントン大統領は、10月15日、パキスタンに対して民政移管を強く求めるとともに、民主的に選出された政権がクーデターで倒された国への援助を禁止する国内法に基づいて、パキスタンに新たな経済制裁を科する方針を明らかにした。ルービン米国務省報道官は、ムシャッラフ参謀総長の17日の施政方針に対して「軍は必要以上に政権に留まらなないと約束した点を歓迎するが、民主的な文民移管への復帰に向けた明確な日程が示されなかったことには失望した」と述べた。米国だけでなく、EUも16日に開催された首脳会議がクーデターを起こした軍部を非難し、民政への早期復帰を求める声明を採択した。その後、11月に開催された英連邦首脳会議も、クーデターで軍事政権が成立したパキスタンに対して「民主主義が同国に回復するまで」加盟資格を停止することを決定した。

パキスタンのクーデターは、米国にとってもう一つのネガティブな意味を持っていた。クリントン大統領が2000年最初の訪問国として印パを訪れ、軍事的緊張緩和を目指すという、米国政府のシナリオを粉碎したからである。米欧の外交的慣習では、軍事政権下の国への首脳訪問は政治的タブーである。目下のところ、大統領は2000年3月にインドだけを訪問予定という<sup>6</sup>。パキスタンの軍事クーデターの翌日、インドでは総選挙によりヴァジペーイ新政権が誕生したことは歴史的皮肉であろう。しかも、米国が民主化と並んで強調する人権問題についても、国務省が1999年2月発行したPakistan Country Report on Human Rights Practices for 1998は、パキスタン政府の人権問題に関する実績が「依然として貧弱」とであると決めつけていた。

### (3) 市場経済の推進

米国はシャリーフ政権が1991年に開始した貿易自由化を含む経済再建計画を全面的に支持した。しかし、他章で詳説されているように、パキスタン経済は危機的である。その対外債務は約320億ドル、IMF融資と債権国への返済繰延で凌ぎ、外交筋が「輸血で保っている」と表現する経済状態である。経済成長率は核実験前の

1997 - 98 年期の 4.3% から 1998 - 99 年期には 3.1% に落ち込み、株価指数も核実験前の 1500 ポイントから核実験直後には 800 ポイントまで下落、その後 1200 ポイントまで回復したが未だ実験前の水準には戻っていない。

米国の対パ経済関心が低い要因は、次表が示すようにその対外貿易に占める比率の低さにある。アジア諸国では、中国には比較すべくもないが、インドを大きく下回っているのが現状である。米国にとって市場規模が最重要な判断材料とすれば、「パキスタンは、米国の計算上、インドから明確に距離のある第二位であろう」という状況にある<sup>7</sup>。

表 インド・パキスタン・中国の米対外貿易に占める比率（%）

		1993 年	1997 年
パキスタン	輸出	0.17	0.18
	輸入	0.15	0.17
インド	輸出	0.6	0.52
	輸入	0.78	0.84
中国	輸出	1.88	1.87
	輸入	5.43	7.18

（出所）US Dept. of Commerce, *Statistical Abstract of the United States* 1998 より算出。

#### （４）米国のインド優先アプローチへの転換

このように米国の外交基調である核拡散防止、民主化、市場経済の三点からパキスタンの現状を検証してみると、核拡散防止はさておき、より大きな市場を開放し、民主主義を堅持するうえ、イスラームへの対抗軸を共有するインドはより意味のある存在となる。

すでに、1999 年 7 月 20 日、デイリーー国務省南アジア上席顧問は、「亜大陸における米国の公平・均衡政策という時代は終わった」と述べ、南アジアにおけるインドの重要性を強調した。その後、シンガポールにおける ASEAN 地域フォーラム年次会議に出席したジャスワント・シン外相とオルブライト国務長官は 7 月 25 日に会談、ラホール・プロセスおよび非核問題前進の重要性を認めることで、相互に受け入れられる両国関係の「質的变化」を強化していくことに合意した。インドの *The Hindu* 紙<sup>8</sup>は、この会談記事に「印米関係のシフト」との見出しをつけた。アドヴァーニ内相は、7 月 26 日、カールギル紛争における米外交を印米関係史における転換点と評した。

その後、米国政府は、10 月 20 日、印パ政策を区別する方針を明確にした。すなわち、インドに対してのみ核実験に伴う経済制裁の一部を緩和すること、軍事クーデターを容認しないものの、パキスタンには対決姿勢をとらずに関与政策の継続を通じて民政移行を働きかける、というものである。米国政府は、この方針に従って

27日には、インドに対する経済制裁を解除したが、パキスタンについては米国商業貸出と農業信用保証を除き経済制裁を継続する旨を発表した。

そもそも、米国のパキスタンへの傾斜は、ソ連がアフガンからの撤退意向を暗示し始めた80年代後半から徐々に変化の兆しを見せていた。管見の限りでは、最初の兆しは1987年2月のマーフィー国務次官補の下院証言であり、米国が南アジアにおける平和と安全にとってインドの中核的な役割を認識しているというものである。その後、米国は、南アジアにおけるインドの位置付けについてアンビバレントな態度を示してきたが、最近の動きを見る限り、概ねのところでは、インド優先の方向性を濃厚にしている、と思われる。

### 第3節 パキスタンにとって米国以外の選択肢

パキスタンの外交戦略のモチーフは、対印平衡状態の創出にある。前節で検討したように米国が目下のところ今後の平衡措置国となる可能性が低いとすれば、パキスタンはどの国で代替できるかである。その場合、過去の経緯からは中国およびムスリム諸国が候補となろう。

#### 1. 中国

中国は60年代以降友好関係を維持してきた国であり、パキスタンにとって最も有望な平衡措置国であろう。パキスタンは1950年に中国を承認、非共産国としては3番目、イスラーム国としては最初の国であり、60年代、特に1962年の印中国境紛争辺りからパ中関係は急速に緊密化した。中国はパキスタンにとって当初は通常兵器や武器工場建設の主要供給国であり、後には核・ミサイル技術の提供国である。パキスタンは、中国にとっても有効な地政学的位置を占めている。60年代、特に70年代以降、パ米中対印ソという国際関係図が成立した状況では、中国がインドに対する平衡措置になる筈であった。しかし、第2次印パ戦争、さらには第3次印パ戦争に際して、中国が文化大革命や中ソ対立などを抱えていたこともあってか、その有効性が限定的であり、到底、米国に代わり得る平衡措置国ではないことが判明したのである。平衡措置国としての中国の限界性は、カールギル紛争の際に改めて明らかになった。すなわち、シャリーフ首相は、紛争の幕引きを目指して6月下旬に訪中し、中国側からパキスタン支持と国連などの枠組みでの解決について支援を取り付けようとした。しかし、朱首相は、カシミール問題を含めパキスタン支持の姿勢を明らかにしたものの、平和的解決を強調してパキスタンの自制を求めるにとどまった。結局のところ、パキスタンは、最後は米国頼みの打開策を講じざるを得なかったのである。

#### 2. イスラーム諸国

冷戦後の米国が依然としてパキスタンを捨て去り得ないのは、中東・中央アジアを睨んだその地政学的位置にある。具体的には、湾岸地域における自国権益の保護のためのパートナーとしての重要性、中央アジアの政治プロセスに影響を与えるた

めの基地としての有効性、国力の増強が米国のイラン・イラク脅威認識への対処には必須であること、軍事的・技術的に強化すれば、地域的パワーとして台頭するインドの対抗勢力となること、パキスタンへの支援がイスラーム勢力の穏健派支援と過激派への対抗に資することなどである、と言われる<sup>9</sup>。事実、米国政府は、トルコやクーデター前のパキスタンなどの穏健な国には、中央アジアにおけるイスラーム諸国のモデル役を期待していた。インダーファース国務次官補は、クーデター後のパキスタンに対して、進歩的なイスラーム国家になって欲しい、とのメッセージを送っている。

独立後のパキスタンは、中東方面のムスリム地域に対する積極的な外交政策を展開してきた。1964年には、イランとトルコとの間でRCD（開発のための地域協力）条約を締結した。その後、第3次印パ戦争によって東パキスタンが独立し、東南アジアと西アジアに跨るという地勢学的な利点を喪失したパキスタンは、これ以降、同国以西のムスリム世界を依拠すべき外交の柱に据えた。

しかし、ムスリム諸国の内部分裂などもあって、カシミール問題などに対して精神的・外交的な支援を受けたに止まり、「ムスリム諸国カード」を対印政策に使用できる状態には至っていない。加えて、ムシャッラフ参謀総長が最初の外国訪問国としてサウジアラビアとアラブ首長国連邦を選んだことに見られるように、多数のイスラーム国と緊密な関係を持っているわけではない。従って、パキスタンは、必ずしも、イスラーム諸国を対印平衡策に充当できないでいる。

加えて、パキスタンがアフガンのターリバーンを支援し、ターリバーンが米国にとって不倶戴天の敵であるオサーマ・ビン・ラーディンを匿っている状況はパ米関係にマイナスの影響を与えている。やっかいなことに、パキスタンでは、国内におけるイスラーム原理主義者の反米感情は高く、ターリバーンとオサーマ・ビン・ラーディン支持という傾向も見られる。両者の扱いはパキスタン為政者にとって矛盾をはらんだものである。すなわち、相応の理解を示せば国内の支持基盤固めに繋がるが、逆に米国の反発を覚悟しなければならないからである。すでに、オサーマは、1999年9月16日付パキスタンのジャング紙において、カールギル紛争などを背景に「印米が最大の敵」と述べ、米国に加え初めてインドを聖戦の対象とすることを宣言した。最近の印米はテロ対策で積極的に共同歩調をとりつつある。

## おわりに

建国以来のパキスタンは、常に対印恐怖症を抱き、その対外政策枠組みを対印平衡願望症候群的に基づいて形成した。米国の後ろ盾が希薄化しつつある現在のパキスタンにとって、残された選択肢が殆どないというのが実状であろう。パキスタンの窮状に対して「仮想敵国」であるインドは、核実験後の国際的孤立という苦い経験を踏まえ、米国との関係改善に全エネルギーを傾注して一定の成果を上げつつある。恐らくは、パキスタンは、現在、その歴史上、最大の外交的危機に直面しているのではあるまいか。

(堀本武功)



## 注

---

- <sup>1</sup> Baxter, Craig et al., *Governement & Politics in South Asia*, Colorado, Westview Press, 1998.
- <sup>2</sup> Thornton, Thomas Perry, "PAKISTAN: Fifty years of insecurity," in Harrison, Selig. S. et al.ed, *India and Pakistan The first Fifty years*, Cambridge, Cambrigde Univ. Press, 1999.
- <sup>3</sup> 深町宏樹「パキスタンおける政治と軍」山中一郎編『パキスタンにおける政治と権力』1992年 アジア経済研究所。
- <sup>4</sup> Talbott, Strobe, "Dialogue, Democracy and Nuclear Weapons in South Asia," Address at Conference on Diplomacy and Preventive Defense, Stanford Univ., January 16, 1999.
- <sup>5</sup> 伊豆山真理「アメリカの戦略の中の南アジア政策」近藤則夫編『現代南アジアの国際関係』1997年 アジア経済研究所。
- <sup>6</sup> *Times of India*, Dec.16, 1999.
- <sup>7</sup> Tahir-Kheli, Shinrin, *India, Pakistan and the United States : Breaking with the Past*, New York, Council on Foreign Relations, 1997.
- <sup>8</sup> 1999年7月26日。
- <sup>9</sup> Alam, Aftab, *US Policy Towards South Asia: Special Reference to Indo-Pak Relations*, Delhi, Raj Publications, 1998.

## 参考文献

堀本武功「核をめぐる印パ米の確執」、『アジ研ワールド・トレンド』第5巻第4号、通巻第44号（99年4月号）。

Le Poer, Barbara Letch, "Pakistan-US Relations", updated April, 1999, *CRS Issue Brief*, Congressional Research Service, The Library of Congress.