

Strobe Talbott,

Engaging India: Diplomacy, Democracy, and the Bomb.

Washington, : D.C Brookings Institution Press,
c2004, 268pp.

ほり もと たけ のり
堀 本 武 功

冷戦期に疎遠だった米印関係は、冷戦後から今日に至るまでに大幅な改善をみた。当初はインドが関係改善に積極的であった。インドは、事実上の同盟関係にあったソ連の消滅と経済自由化政策の導入によってアメリカとの関係改善が急務となっていたからである。一方、アメリカも、第2期クリントン政権になった頃から、台頭する中国と有望なインド市場への対応という観点から対印関係に前向きな姿勢を見せ始めた。しかし、関係改善への胎動が始まって間もない頃、1998年5月のインドの核実験で両国関係は一挙に冷却化した。この事態を打開することになった契機が、翌年6月から2000年9月までの約2年半に14回にわたって断続的に開催されたアメリカのストロブ・タルボット国務副長官とインドのジャスワント・シン外相の米印高官対話であった。対話の成果は2000年3月のクリントン訪印　米大統領として22年ぶり　となって結実した。クリントンが着手した対印緊密化路線は、ブッシュ政権期になってさらに強化されつつある。今日では、両国が同盟関係に向かうのではないかという極論すら出ている。

本書は冷戦後における米印関係の転換点となった両国高官対話、議題となった核問題や米印関係を主題とし、これを著者のタルボットがアメリカ側から回顧したものである。タルボットは、ソ連・東欧を

担当したタイムズ誌記者であり、10冊の関係著作を刊行している。21年間の記者生活後、学友でもあったクリントンに請われて新政権発足とともに政権入りし、1994年からは国務副長官となった。その役割は、第1期クリントン政権（1993年～96年）ではロシア・東欧政策を担当、第2期クリントン政権（97年～2001年）では、インドの核実験後における米南アジア外交の舵取りであった。退任後はブルッキングス研究所の会長に就任している。

本書は全11章で構成される。凝った章題が多く、それだけでは章の内容が分かりにくい、本書の全体的なイメージを掴み、構成を理解する材料として示しておこう。

- 第1章 失われた半世紀
- 第2章 隆起する砂漠
- 第3章 核実験で白くなった山
- 第4章 ジャスワントの村
- 第5章 滑走路でのトラブル
- 第6章 柔らかな石壁
- 第7章 悪者の化身
- 第8章 カールギルからブレア・ハウスへ
- 第9章 賽の河原
- 第10章 連邦議会への賓客
- 第11章 未完の業務

これらの章立ては、4部に大別することができる。第1部は第1章であり、前書き的な位置付けになっている。第2部（第2章～第7章）は、印パの核問題を主要テーマとする対話の展開が詳述されており、本書の中心部分を構成する。第3部（第8章～第10章）は、カールギル紛争とこれによって発生したパキスタンの軍事クーデターやクリントンの印パ訪問に至る経緯を描いている。第4部（第11章）は結びにあたる。

第1部（第1章）は、1998年5月11日に実施されたインド核実験という衝撃的なニュースから書き起こし、インドによる核開発、NPT（核拡散防止条約）

にインドが加盟しなかった背景、冷戦期の疎遠な米印関係などを概略している。著者は、インドとの対話と並行しておこなわれたパキスタンとの対話がその名に値しないと指摘し、なぜそうなのかを解説するのも本書の目的という(p.4、実際には解説されていない)。そのうえで、インドとの対話が永続的な効果をもたらすことになった背景を説明することも本書の目的としている。さらに、シン外相との「対話」は、通常的な言葉の意味に加え、意見の対立と調和を意味する、まさに「関与」(engagement)だったと述懐している。注目される記述は、印側カシュミールにおける分離運動がパキスタン情報機関の支援を受けていたと断定している点である(p.20)。管見では、現元を問わず、米政府高官がここまで明言したケースは見あたらない。

第2部(第2章～第7章)は、インドの核実験、これを後追いしたパキスタンの核実験、米政府の対印パ制裁措置、インド・パキスタン(以下、印パ)によるCTBT(包括的核実験禁止条約)署名と見返りの制裁解除をめぐる米印対話の展開を扱っている。

まず、第2章では、クリントン政権が進めた核拡散防止外交、特にCTBTの成立を見込んで、インドのラオ会議派政権が1995年12月に秘密裏に実施しようとしたラージャスターン州ボカランでの核実験に対する米政府の水面下での動きが紹介されている。当時、米政府の圧力で実験が中止されたとの報道が散見されていたが、事実だったようであり、CIAの偵察衛星が実験準備を捕捉し、ウィズナー駐米印大使がラオ首相秘書官に写真を示して中止を迫ったという。その後、インドでは、1998年3月の総選挙によって、与党が会議派からヒンドゥー至上主義のインド人民党(BJP)にかわり、同年5月11日と13日にボカランで核実験がおこなわれた。

インドの核実験を受けて、核実験実施に傾くパキスタンとこれを思い止まらせようとするアメリカのパキスタン説得工作を扱ったのが第3章(核実験で白くなった山)である。この章では、ほとんど世界のマスコミに公表されなかった、アメリカ・ロシア首脳の発案になる米口中の三国協調による対印パ工作構想が興味を引く。しかし、米口追従を嫌う中国

の反発にあって、不発に終わり(pp.68-69)、結局、パキスタンは、1998年5月27日と29日にバルーチスタン州のチャガイ丘陵で核実験を実施し、インドと同様、アメリカの制裁措置を受けることになった。

核実験後、米印は本格的な対話を開始した(第4章)。インドのヴァジペーイ首相は、親友のジャスワント・シン(当時、計画委員会副委員長)を個人特使に任命して、アメリカとの事態打開と米印関係の正常化を図ろうとした。アメリカ側もこれには吝かではなく、カウンターパートとして、閣僚級ではないが、政策決定に関わる者という位置付けで国務副長官(タルボット)をあてたという。タルボットとシンとの第1回対話は、同年6月12日に国務省で開催された。ことさら対話としたのは、交渉基本的で不変な双方の国家的な立場に変更を加えるというニュアンスがあるのではないことを明示するためだったという。タルボットがシンに対話目的をインド国内で追及された場合の対応を尋ねると、ラージャスターン州の生まれ故郷(本章タイトルは「ジャスワントの村」)の俚諺「(ある村に)行くつもりがないなら、その村への行き方を尋ねるな」をもって答えると述べたという。タルボットはこの難解な二重否定の俚諺について、米印が陥った袋小路から抜け出ようとしているのであれば、両国代表が脱出方法を話し合うことは有益ではないか、という意味に理解したという(p.87)。

対話は、1998年7月、第2回を経て第3回が開催された(第5章)。アメリカは、インドに対して制裁解除のための5条件(CTBT署名、核分裂物質生産禁止への協力、弾道ミサイルの使用抑制態勢、危険物質・技術の輸出管理、印パ対話)を提示している。これに対してインド側は、尊大なアメリカのお説教であるとして強く反発したという。また、同時におこなわれたパキスタンのシャリーフ首相との対話では、首相がその背後にいる軍部やイスラーム原理主義勢力を気にしており、CTBT署名への見返りに、大幅な制裁解除やカシュミール問題に対するアメリカの介入を求めたという。

制裁解除条件は、核実験前からすでに予定されていたクリントン訪印(第6章)とも連動していた。タ

ルボットは、1998年8月に訪米したシンからヴァジバイー首相のクリントン大統領宛の書簡を事前に提示された。しかし、訪印の大前提となるCTBT署名の明言もなく、9月の国連総会における首相演説でも、署名を約束するような表現が慎重に避けられていたことから、訪印が延期されることになったという。この頃になると、ワシントンではシンの役割がBJPの強硬路線を隠すための「笑顔」役にあるのではないかという見方が広まっていたという。タルボット自身も、シンが解除条件に応じないまま、制裁解除を狙っているのではないかと勘ぐるようになっていた(p.130)。

対話は手詰まりの様相を呈することになり、この状況をタルボットは1999年1月のニューデリー対話を中心とする第7章で述懐している。この手詰まりには、いくつかの側面があった。シンは、1999年5月までにCTBT署名という方針を提示したものの、その批准時期やインドがしきりに強調し始めた「信頼できる最小限抑止力」の内容が明確ではなかったという。一方、タルボットは、シン外相(1998年12月に就任)が「悪者の化身」(本章のタイトル)と表現するパキスタンのシャリーフ首相に対して、繰り返しA・Q・カーンらによる核技術輸出を直ちに停止するように要求したが、首相は、弱々しく、そこまではできないと述べたという。

アメリカの対印対話の手詰まり状態に追い打ちをかけたのが、1999年5月のカールギル紛争。印パが各々領有するカシュミールの境界線(管理ライン)中央部付近のカールギルで発生した両国間の武力衝突、さらに同年10月のムシャラフ参謀長による軍事クーデターと米上院によるCTBT批准否決であった。そうした状況のなかでクリントンの南アジア訪問(2000年3月)が実施された。第3部(第8章~第10章)はこの間の展開を詳述している。

タルボットは、第8章の主題であるカールギル紛争について、パキスタンが自国に有利な管理ラインを設けるため、パキスタン軍が事前に計画し、第10師団(パキスタンは武装民兵と主張)を主力部隊としたと指摘する(p.157)。当時、世界各国は紛争が核戦争にエスカレートすることを危惧していた。

シャリーフは、戦況が膠着状態になり、パキスタンが仕掛けた紛争であることが周知されるに及んで、クリントンの介入を求めた。しかし、アメリカがパキスタン軍の撤退が先であり、撤退しなければ国際金融機関の対パ援助を停止するという強硬な立場をとっていると、シャリーフは事前の了解もなく、訪米すると通告してきた。1999年7月4日の米パ首脳会談は、ワシントンのブレア・ハウス(国賓宿泊施設)(本章のタイトルは「カールギルからブレア・ハウスへ」)でおこなわれた。シャリーフは、撤退の見返りにアメリカによるカシュミール問題への調停介入を主張したが、アメリカは応じなかった。アメリカは処理方法がシャリーフの政治生命。タルボットはシャリーフがカールギル作戦を不承不承認したか、紛争が発生するまで知らなかったとみている(p.159)。に関わることも理解していた。結局、米パ声明は管理ラインの神聖さ(現状維持の意)が回復されれば、クリントンが印パの対話再開に個人的に努力するという線で決着した。タルボットは、カールギル紛争が大事に至らずに済んだのは米印対話があったからこそであると強調している。

しかし、カールギル紛争が落ち着いても、事態が平穏になったわけではなかった。インドでは、与党BJPが総選挙(1999年9月~10月)で政権維持に成功したが、ほぼ同時にパキスタンでは10月12日にムシャラフ参謀長による軍事クーデターが発生、翌日には米議会上院がCTBTの批准を否決した^(注1)。この間の事情を扱う第9章は章タイトルどおり、シュシュボス(賽の河原)であった。この頃になると、クリントンは南アジア訪問の意志を固めていた。タルボットは制裁解除条件が整わないままの訪問がアメリカの威信低下に直結すると諷めたが、クリントンは何とか実現しようとの決意だったという。インドは、パキスタンが破綻国家であり、「東側のターリバーン」であると主張、米パ関係の見直しをアメリカに強く求め、特に「パキスタンとやりとりするなら、少なくともインド側に対して進めている水面下での戦争」(カシュミールでのテロ活動)を止めさせるよう強く迫ったという(p.183)。

さらに第10章では、訪問のポイントとなった、大

統領が最終的にパキスタンに行くか否かが扱われている。ムシャラフは、大統領が訪問しなければ「過激派に手を貸す」(p.191) ことになるという理屈で訪問を強く迫ったという。クーデター後の大統領訪問が非民主的な存在であるムシャラフに正統性を付与することを懸念しつつも、結局、5時間だけパキスタンを訪問するという形で決着された。しかも、大統領のシークレット・サービスが、アル・カーイダなどによる大統領暗殺計画の動きを掴んでおり(著者注:そのため、当時、印パのほか、もうひとつの訪問先であったバングラデシュではスケジュールが変更された)、訪問中止を強く訴えていたなかで実施された。米大統領による22年ぶりのインド訪問は5日間にわたって実施され、連邦議会での演説などによって大成功に終わったという。

結びにあたる第11章は対話の総括にあてられているが、全体的なトーンは繰り返しに終止している。最後の14回目の対話が2000年9月にニューヨークで開催される頃になると、インドのCTBT署名という話は霧散しており、ブッシュが大統領選挙で勝利を収めた結果、核拡散防止への努力がふいになり、新政権の外交担当者(パウエルとアーミテージ正副国務長官ら)は、前政権との違いを強調するが、結局、その後はクリントン政権が対印核交渉で打ち出した制裁解除条件を継承していたと指摘する(p.212)。しかし、9.11事件でアメリカ外交は「テロとの戦い」が最優先課題となり、その結果、パキスタンに対する締め付けが弱まり、挙げ句の果てには、パキスタンを「主要な非NATO同盟」に指定したことを批判している。

タルボットは、インドを核拡散防止体制に引き込むには、安全保障理事会入りのほか、民間原子力開発やハイテク分野での協力などの人参を与える方法しかないのではないかという。タルボットは、対話の目的が核拡散防止のジレンマ 事実上の核保有国としてのインドと法的存在としてのNPT を少しでも調整させようとしたことにあったという(p.231)。インドは5カ国だけを核保有国として認知するNPTに加入する意志を全く持っていなかったことから、アメリカとしてはせめてインドの

CTBT入りの実現を目指した。インドが加入すれば、パキスタンもこれに倣うことから、印パを核拡散防止体制に包含できると考えたのであった。

本書の読み手が最も知りたいことは、アメリカが印パの核拡散防止をどこまで実現できたのかという点に尽きる。結論からいえば、核拡散防止には具体的な成果がないまま対話が終わっており、この点については核実験から半年後のニューデリー対話(1999年1月)の頃には明白になっていた。この対話後、タルボットがオルブライト国務長官などに帰途の機上から送った私的メモ(pp.151-152)は、極めて虚心坦懐で、かつ、無力感を滲ませた総括になっている。

「デリーでの会談はイスラマバードよりも生産的だったが、インド側の動きは蟹のように遅く、制裁の解除条件(特に戦略的規制)の受け容れについては、動きがないか悪い方向に向かいつつある。...(中略)...インドを馬鹿にしている中国にはわれわれの作業を容易にしようとする兆候がない。...(中略)...アメリカでは上院が印パに対してCTBTに署名しても、批准しないように仕向けている。主要国のなかでもフランスは、強力で不快な“ハイパーパワー”を飼いつづけるという大戦略の一環として、アメリカの南アジア外交をしくじらせようとしている」などと指摘したうえで、悪者国家(イラン、イラク、リビア、北朝鮮)の動きもあり、印パとも繰り返して(核を持つ)イスラエルに言及する。「インドでは政権交代の可能性が高く、パキスタンは無気力で恐怖感に満ちている。対話相手のシンは少なくとも問題に取り組んでいるが、シャムシャッド(外務次官)は問題と戦っている...(中略)...そうすると、8カ月間に8回の対話で多少でも戦果があったことをよしとすべきかも知れない」。

第1期クリントン政権は関与と拡大をその外交指針とした。しかし、関与政策の最大ターゲットだった対中関与では、最恵国待遇などの人参で中国の民主主義と人権の向上を目指したが、中国側の頑強な

抵抗にあって見事に失敗した。第2期になると、外交指針としての関与は捨象され、拡大だけが残された^(注2)。アメリカは、インドに対してNPTはおろか、CTBTにも加入させることができなかった。いわば、捨象したはずの関与政策を復活させて対印外交をおこなったが(本書のタイトルは『インドとの関与』)、対中外交と同様に失敗に終わったということになるだろう。アメリカが唯一の超大国であることは事実としても、それは必ずしも一極的な支配や体制であることを意味せず、一極的な情況に過ぎない。インドとの関与はあらためてこの根本的な事実を示している。

しかも、対印緊密化政策を推進するブッシュ政権は、2005年7月、訪米したインドのシン首相との共同声明において、「インドは、高度核技術を保有する責任ある国家として、かかる国家と同様の利益と便宜を取得すべきである」(著者注:高度核技術とは核兵器の婉曲的表現)との表現で、NPT未加盟国には提供されない民用核技術をインドには認めるとして、長年の核政策を180度転換させた。これについてタルボットは、別の論文において、今後、核製造能力を持つ非核国がインドに倣う可能性をもたらし、今回の米印ブレイクスルーは国際的非核体制崩壊への第一歩だと酷評した[Talbott 2005]。

ブッシュ政権の対印緊密化外交は台頭する中国に対処するためである。1990年代中頃以降のアジアの国際関係では、米中印3国間の関係が大きな意味を持つようになってきている。1995～98年の間ではNPT・CTBT・インド核実験などの要因から米中对印が国際的な基本構図であったが、98年末辺りから米印対中の新構図が出現し始め、2000年3月のクリントン訪印で新構図が確定的となり、ブッシュ政権がこれを強化しつつある。アメリカのインド重視には、インドの市場性と中国を睨んだその戦略地政学的位置付けが根本にある。

タルボット・シン対話は米印関係を変位させる転換点となった。しかし、本書ではこうした戦略的視点からの解析がほぼおこなわれていない点が実に惜しまれるし、国際関係の専門家でもあるタルボットがなぜそうした解析を提示しなかったのかは不明で

ある。

一方、インドから対話をみれば、アメリカの核拡散防止策には同調せず、しかも、インドは、長年主張してきた核拡散防止体制の矛盾論 核保有国のみ優遇され、非保有国は不当な拡散抑制を受ける不平等条約 を打破されなかっただけでなく、自ら望む対米関係改善を実現した。インドにとって万々歳の外交的勝利ということになるのではないか。タルボットは、最近、「ジャスワント(シン)は、私よりもはるかに彼の目的を達成した」[Talbot 2004]という感想を漏らしているが、強ち外交辞令だけとは言切れまい^(注3)。

タルボットはジャーナリスト出身者だけあって、文章は平易で読みやすい。本書は、冷戦後における核問題を含む米外交の限界を理解するうえで格好の良書といえるだろう。

(2005年10月脱稿)

(注1) 当時、上院では民主党のクリントンに対して共和党が多数を占めており、同党議員はCTBTに批判的だった。

(注2) 詳しくは、ハイランド(2004)を参照。

(注3) シンは1998年3月に脱稿した自書では、核実験後に書き加えた補遺においてインドが核保有国になった点を強調している[Singh 1999, 333]。なお、同書には、タルボットとの対話に関する言及が見あたらない。

文献リスト

<日本語文献>

ハイランド, W. G. 2004. 『冷戦後のアメリカ外交
クリントン外交はなぜ破綻したのか』(堀本武
功・塚田洋訳) 明石書店。

<英語文献>

Singh, Jaswant 1999. *Defending India*. London:
MacMillan.

<インターネット>

Talbott, Strobe 2004. The Rediff Interview
September 21, 2004 <http://us.rediff.com> (2005年
7月18日アクセス).
2005. " Good Day for India, Bad Day for Non-

Proliferation. " *YaleGlobal Online*, July 21, 2005.
<http://www.brookings.edu/views/articles/talbot/20050721.htm> (2005年 8月15日アクセス).

(尚美学園大学総合政策学部・大学院教授)