

第4章

アメリカの戦略の中の南アジア政策

——対パキスタン援助と核不拡散のリンケージを中心に——

はじめに

1990年代に入ってからアメリカで出版された米印2国間関係の研究には、新しい傾向がみられる。多くの著作が、インドの独立以降現代までの米印関係を「疎遠」、「冷たい平和」と形容されるような消極的關係と概括し、その原因を、アメリカが南アジア政策をグローバルな戦略に従属させてきたことに求めている⁽¹⁾。アメリカが共産主義の脅威を誇張して認識したために、インドを理解することができなかったというものである⁽²⁾。

米印関係の研究のみならず、アメリカの南アジア政策を包括的に扱った研究にも似たような議論がみられる⁽³⁾。両者に共通するのは、米印関係と米パ関係をと両立不可能のものに見なし、どちらを重視するかは、冷戦構造(対ソ関係)および対中国関係という2つの戦略的計算によって決定されるとする点である。また両者とも、アメリカの政策はインドよりパキスタンに「傾斜していた」という結論を導き出す。

「傾斜」は元来、第3次印パ戦争(バングラデシュ独立戦争)に対するニクソン政権の政策をキッシンジャー国務長官自らが正当化して用いた用語である。当時ニクソン政権は対中国国交回復を課題としており、中国とのチャンネルであったパキスタンを重視する結果、パキスタンの立場により理解を示した。この「傾斜」の概念は、研究者によってそれ以前の時代にも遡って用

いられるようになった⁽⁴⁾。冷戦とアメリカの対アジア外交の研究者マクマホンによれば、トルーマン政権期に始まったパキスタンへの傾斜政策は、ケネディ政権期に若干の修正がなされたものの、南アジア政策の基調となった。中国共産化を契機として誇大に認識された「共産主義の脅威」のために、中東防衛にパキスタンを組み込む構想が展開され、パキスタンとの同盟関係が築かれ残されたからである⁽⁵⁾。

マクマホンのように、アメリカのグローバルな戦略の変化に応じて、インドとパキスタンの相対的重要性が決まり、それによって南アジア政策が周期的に変化するという説明を、ここでは「傾斜説」とまとめることにする。最近の研究が傾斜説を採用しているのは、冷戦の終結と無関係ではなからう。過去の冷戦政策が多くの場合パキスタンへの傾斜を生み出してきたとするならば、冷戦の終結は論理的にはインドとの関係改善に寄与するという予測へとつながっていくからである。事実、こうした見方が提示されている⁽⁶⁾。

しかし、アメリカが戦略的計算の根拠にしていた二つの要素の一つであった冷戦構造が消失した後も、傾斜説の前提を適用して、諸変化を単純にインドへの「傾斜」とみることができののだろうかという疑問が生じる。第1に、傾斜説はグローバルな戦略の変化が対南アジア政策の修正に直結するという前提を置くが、グローバルな戦略自体が流動的になっているからである。むしろ、佐藤が言うように、冷戦後の秩序づくりにあたって印パどちらを「反抗的」とみるのかが対南アジア政策に反映しているように思われる⁽⁷⁾。第2に、傾斜説は、インドへの親密度とパキスタンへの親密度がゼロ・サム的であるという前提を置いているが、アメリカの政策決定アクターがこれを意識したうえで合目的的に決定を行っているのか否かを不問にしている。アメリカのグローバルな戦略の変化と対南アジア政策の変更との関係を、政策決定アクターの意識の変化にも注意を払いつつ、もう少し緻密に説明できないだろうか。

本章では、アメリカ議会における対パキスタン援助をめぐる議論をとおり、1970年代後半以降の南アジア政策の変化を分析する。通常我々が、南ア

ジア政策に対して大きな影響を与えたと暗黙のうちに仮定している「アフガニスタン問題」と「核拡散問題」というアメリカのグローバルな戦略に関わる二つの問題は、対パキスタン援助とどのような因果関係にあるのだろうか。それはどのような決定過程を経ているのだろうか。

対パキスタン援助を取り上げる理由は、二つある。第1に、援助は対パキスタン・コミットメントの意思を確認する指標となるからである⁽⁸⁾。援助の機能には「アメ」と「ムチ」の両面があるが、アメリカの対パキスタン援助はこの両面を使い分けてきた。すなわち、特定の政策目的を追求するための手段として、報償として援助を与えることも（ポジティブ・リンケージ）、懲罰として援助を停止することも（ネガティブ・リンケージ）あった⁽⁹⁾。第2に、援助はインド・パキスタン間にゼロ・サム的に分配される必然性をもたない。それでいながら、対パキスタン援助の決定にあたって、たびたびインドが言及されている点に、アメリカの対南アジア政策の論理を解くヒントがあると考えられる。

援助政策決定の主要アクターは、行政府と議会であるが、特に議会の論議に焦点を当てる理由は、アメリカの議会が対外援助法の議員立法をとおして、外交政策の主導権を行政府と争える力をもっているからである⁽¹⁰⁾。議会と行政府との論争点をみることによって、それぞれのアクターが対パキスタン援助の強化あるいは削減を志向する論拠がより明らかになるはずである。

次節では、核開発と援助とのリンケージが始まった1970年代後半から、ソ連軍のアフガニスタンからの撤退が決まるジュネーブ合意までを扱う。第2節では、ジュネーブ合意以後、パキスタンに対する援助が厳格化する過程を扱う。各節の時期区分に関しては、特に定説があるわけではないので、議会資料などから対パキスタン援助政策の転換点を独自に判定して採用した。

第1節 アメリカの対パキスタン援助と「核不拡散」「アフガニスタン」：1976～88年

1. サイミントン修正——核開発と援助とのリンケージ

アメリカの対パキスタン援助と核不拡散とがリンケージされるようになったのは1970年代の半ば以降である。その背景には、アメリカの議会が核不拡散政策に積極的に関わったことがあげられる。核拡散防止条約成立（1968年）、SALT I条約（72年）、地下核実験禁止条約（74年）の締結という国際的環境にもかかわらず、核物質の盗み出し、インドの核実験成功（74年）などに直面し、アメリカ議会は、途上国に対する原子力技術の移転に対してより厳格な基準を要求するようになった⁽¹¹⁾。

1970年代から原子力開発を加速させたパキスタンは、核不拡散政策の最初のテスト・ケースとされたのである。カーター政権は、Z・A・ブット政権の二つの原子力開発プロジェクトに対して異議を主張していた。一つはカフタのウラン濃縮施設の建設であり、もう一つはフランスからの再処理プラントの輸入契約である。アメリカは、これらの施設が軍事目的に利用されるのではないかと疑った。なぜならば、いずれもその処理能力が、原子力発電に要する濃縮ウラン、および原子力発電で生じる使用済み核燃料の量をはるかに上回っていたからである⁽¹²⁾。アメリカはこの問題を重視し、76年の8月にキッシンジャー国務長官をパキスタンに派遣して建設中止を要請した。

アメリカの議会では、1976年と77年に、対外援助法の修正が相次いで行われた。これらは、対象国を明記していないが、明らかにパキスタンを念頭に置いたものであった。76年の対外援助法第669条のいわゆるサイミントン修正（Symington Amendment）は、ウラン濃縮用の施設や技術の供与を行った、または受けた国への援助を禁止した⁽¹³⁾。また77年の対外援助法第670条のいわゆるグレン修正（Glenn Amendment）は、プルトニウム再処理用の施設や技

術の供与を行った、または受けた国への援助を禁止した⁽¹⁴⁾。

再処理プラントに関しては、1978年8月フランス側からの申し出により契約が破棄されたので、グレン修正は適用されなかった。一方、ウラン濃縮施設に関しては、79年4月、サイミントン修正が適用され、アメリカは対パキスタン援助を中止した。

当時、すでにアメリカの対パキスタン援助は縮小されつつあったので、パキスタンにとってはそれほど大きな影響力をもたなかったという見方もあるが⁽¹⁵⁾、核不拡散というグローバルな目的に適合しなければ2年間援助を制限するという方法（ネガティブ・リンケージ）がこのときに初めて確立したという点において、重要な決定であった。

2. アフガニスタン侵攻とパキスタンへの援助強化

核開発を理由に、対パキスタン援助を削減するという方針に大きな転換をもたらしたのは、1979年12月のソ連のアフガニスタン侵攻であった。侵攻から約1カ月後の80年1月21日、カーター大統領は、ソ連軍の侵攻に対処するための「諸国家の連帯」メッセージを発表した。大統領は2月、上院歳出委員会に対して、地域の自衛力強化のためにエジプト、イスラエル、パキスタンに対する経済・軍事援助の必要性を説き、とりわけパキスタンの安全保障上の要請に応えるために、「既存の法律的制約の例外」を求めた⁽¹⁶⁾。しかし、アメリカとパキスタンとの間で援助の合意が成立したのは81年の9月であり、議会が支出を承認したのは81年の12月であった。

アメリカとパキスタンとの間の交渉の遅れは、アメリカの行政府と議会との間の交渉の難航と密接に関連している。パキスタンのジヤ大統領は、当初の援助の申し出を「ピーナツ」として拒否したが、それは援助の金額よりも、アメリカのコミットメントそのものを問題としていた。すなわち、パキスタンはサイミントン修正により援助を停止されていた経験から、行政府の口約束だけではなくアメリカ議会の承認を必要としていたのである。

議会の意思は、2段階のテストによって固められていった。第1のテストは、パキスタンが1959年協定に準ずる新たな防衛協力協定を求めてきたことである。議会はこれを認めなかったが、代わりに「1959年協定を復活し」という文言を援助法に挿入した⁽¹⁷⁾。これは、核開発と援助をリンケージさせていた前述のサイミントン、グレン両修正を棚上げし、新たな援助法案を優越させることを確認するものとなった。第2のテストは、パキスタンの要求するF-16戦闘機の売却を認めるか否かである。議会がF-16売却の公式な通知を行政府から受けたのは、包括援助の合意がなされた後であった。その直後の81年11月下院外交委員会には、「パキスタンへのF-16、40機の売却に反対する決議」が提出された⁽¹⁸⁾。決議の提案者が売却に反対する主な理由は、インドを刺激し印パ間の軍拡競争を引き起こすこと、非民主的なジア政権の強化に助力すること、F-16をいったん引き渡してしまえば核不拡散政策の実効性が失われること、の3点であった⁽¹⁹⁾。これに対し、売却賛成派の第1にあげる理由は、アメリカのコミットメントを示すシンボルとして不可欠という点であった⁽²⁰⁾。下院外交委員会調査団は後者の立場に立ち、「戦闘機の機種や機数を変更すれば、パキスタンが援助の受入れを拒否することもありえよう」との報告書を提出した⁽²¹⁾。結局この提案は、7対10で否決された⁽²²⁾。

こうしたテストを経て1981年12月、議会は対外援助法に第620条E「パキスタンへの援助」というタイトルの条項を加えた。12月8日、下院外交委員会が対外援助法の核不拡散に関する禁止を修正する法案を全会一致で可決し⁽²³⁾、翌日下院は、対パキスタン経済支援基金(Economic Support Fund: ESF)1億ドルの支出権限を認めた⁽²⁴⁾。12月15日、16日に、第620条Eは上院、下院をそれぞれ通過した⁽²⁵⁾。

この条項は、パキスタンに援助を供与するために、サイミントン修正をウェイバー(waiver=適用除外)する権限を大統領に与えるものであった。その前文では、「1959年の米パ安全保障協定を復活」し、「パキスタンの民主主義を支援」し、「アフガニスタン問題に関し協力を推進」するためという目的が述べられ、これらの目的が「アメリカの国益」にかなうものとされている。ま

たウェイバーの期間は、1987年9月30日までの6年間とされた⁽²⁶⁾。

アフガニスタン侵攻により、パキスタンを援助することがアメリカの国益であるという点では一致していたものの、何を支援するためにどのような援助を行うのか、援助の目的になると、行政府と議会が必ずしも一致していたとは言えない。援助法可決に至る過程をみると、議会が核不拡散の目的を完全に放棄したわけではなく、核不拡散に関して議会の裁量を残したと言える。また、議会においてF-16供与の賛否両論は拮抗しており、「インドを刺激するから」という反対理由もあげられている。しかし、対パキスタン援助が米印関係全体に与える影響に関して真剣に検討された形跡は見られず、援助の歯止め的手段としてインドに言及したにすぎなかった。

3. プレスラー修正——核不拡散と援助継続との妥協

ソ連のアフガニスタン侵攻を契機に援助が強化されたとはいえ、1980年代を通して、アメリカがパキスタンの核開発を完全に黙認してきたわけではない。80年代の後半に入ると、核不拡散と援助継続との矛盾が表面化する度に両者の整合性を回復する試みが繰り返されてきた。議会におけるその試みは、対パキスタン援助の条件として、アメリカ大統領に対してパキスタンの核開発を監視する義務を負わせる方向へと展開した。

1984年、上院外交委員会には、援助法に大統領証明を要求する修正法案が克蘭ストン (Cranston)、グレン (Glenn) 両議員によって提出された。この法案は、大統領に対して「パキスタンが核を保有していないこと、核開発を行っていないこと、核技術・核物質を取得しようとしていないこと」を証明することを求めたものだが、レーガン大統領の介入によって、9対8で否決された⁽²⁷⁾。

翌年この法案を若干和らげた、いわゆるプレスラー修正 (Pressler Amendment) が成立する。プレスラー修正は、「パキスタンが核爆発物質を保有していないこと、援助によりパキスタンが核爆発物質の所有に至るというリスク

を顕著に減少させること」に関する大統領証明を求めた⁽²⁸⁾。このプレスラー修正の立法主旨については、議会在核不拡散政策の延長と受けとめたのに対し、行政府は核不拡散政策の免除と受けとめており、後に対立の原因となった。しかしいずれにせよ、大統領が予算年度中(9月30日)に議会に対して書面で証明しない限り、あらゆる対パキスタン援助の実行(furnish)、軍事装備売却および軍事技術移転は認められないことになった。

プレスラー修正と並行して、アメリカからの核物質、関連資材、技術の漏洩を、援助にリンケージさせて厳しく監視する、ソラーズ修正(Solarz Amendment)も成立している⁽²⁹⁾。

しかしながら、この時期は、アフガニスタンの反政府活動を支援するためにパキスタンの協力が不可欠であり、対パキスタン援助が必要であるという認識では、行政府も議会も一致していた。それは、当初のウェイバー期間の切れる1987年に、議会でなされた決定にも見て取れる。この年、行政府は6年間で40億2000万ドルという新たな対パキスタン援助パッケージを提案した。これに対して議会は、サイミントン修正のウェイバー期間を、要求された6年から2年半へと短縮したものの、援助要求を減額するには至らず、軍事援助2億6000万ドルと経済援助2億2000万ドルを供与することを承認した⁽³⁰⁾。

これに対し、一部の議員はパキスタンの核開発に対して警告を発している。例えばグレン上院議員は、「パキスタンは核爆発物質の製造能力をもつ」という書簡を大統領に送っている。また、ペル(Pell)上院議員は、「パキスタンに対してタフになれ」という見出しの投書を新聞に掲載し、援助を削減してもパキスタンがアフガン抵抗闘争と手を切る心配はないという論旨を展開している⁽³¹⁾。さらにソラーズ下院議員は、武器売却には条件を付すことを示唆した⁽³²⁾。ここで注目されるのは、パキスタンの核開発を重大問題と受けとめ、援助に歯止めをかけようと活動しているのが、有力議員であるという点である。ペルは上院外交委員会委員長であり、ソラーズはアジア太平洋小委員会委員長であった。

1987年の議会で、もう一つ注目されるのは、インドにも不拡散政策を適用

するか否かが議論されたことである。上院歳出委員会では、「地域内バランスのとれたアプローチ」が提起され、インドに対しても制裁措置を講ずべきであるという主張がみられた。ただしインドはパキスタンと比べて2国間援助の額が小さくネガティブ・リンケージの効果が期待できないので、IMF・世界銀行などの多国間援助機関における貸出し決定の投票行動、先進技術製品の輸出などとのリンケージが示唆された。これに対して、モイニハン(Moynihan)やグレンは、インドはアメリカ法を犯していないこと、他地域(イスラエルなど)への波及が懸念されることを主張して反対し、結局法案からは削除された⁽³³⁾。

以上のとおり、1980年代後半議会は、パキスタンの地政学的価値の影に隠れていた核不拡散を再び援助法に組み込んだ。しかしその影響は、対パキスタン援助に直接及ぶものではなかった。アメリカ行政府が議会とパキスタン政府との間に立って、パキスタンの核開発行動の責任を議会に対して負うという様式が確立されていったからである。

第2節 対パキスタン援助からの撤退：1989～95年

1. 対パ援助停止の経緯——戦略援助から民主化支援へ

1988年4月、パキスタンとアフガニスタンの間にジュネーブ合意が成立し、ソ連軍の撤退のスケジュールが決定した。これ以降、アメリカにとってのパキスタンの戦略的価値は徐々に低下していくのであるが、89年2月のソ連軍の撤退完了後でさえもアメリカはパキスタンに対する援助を継続しようとしていた。しかし、その根拠はパキスタンの「民主化」支援に重点を移しつつあった。

特に議会では援助と「民主主義」の明示的なリンケージが顕著にみられる。下院は「パキスタンに真の民主主義の樹立を奨励する決議」を1988年6月に

採択している⁽³⁴⁾。それは、ジア大統領に対して選挙を公正に実施することを要請すると同時に、アメリカの対パキスタン援助が、「公正な選挙の実施」と「完全な民主主義の樹立」を考慮に入れて決定されることを明言した。

1988年8月にジア大統領が事故死し、11月に総選挙が実施された結果、ベナジール・ブット党首の率いるパキスタン人民党 (PPP) への民政移管がはからずも実現した。ブット首相は、市場主義経済と核不拡散へのコミットメントによって、アメリカの行政府、議会の好感を得るところとなった⁽³⁵⁾。かつて、「核不拡散でパキスタンにタフに」と主張していたペル上院外交委員会委員長までが、自らパキスタンを訪問してまとめた報告書の中で、「カリスマ的な若い女性首相は、この国の国際的名声を非常に高めている」と絶賛している⁽³⁶⁾。

それゆえアメリカは、アフガニスタンにおけるアメリカの利益という、1981年援助法が規定したウェイバーの根拠が消滅した後も、核不拡散を目的としたサイミントン修正法へと回帰することによって、直ちに援助を中止しようとはしなかったのである。

1990会計年度の援助のために行政府は、サイミントン修正のウェイバーをさらに3年半延長することを求めるとともに(93年9月まで)、対外有償軍事援助 (Foreign Military Sale: FMS) 2億4000万ドル、経済援助3億8000万ドルの援助要求を議会に対して行っている⁽³⁷⁾。この対外援助法を審議する下院公聴会において、シャプファー (Schaffer) 国務次官補代理は、ソ連撤退後もパキスタンが「我々の第4位の援助国」であり続ける理由をいくつかあげているが、その第1番目に、「軍事政権には与えていた援助を民主政権に対して中止することは、アメリカの民主主義支援政策と矛盾する」という点をあげている⁽³⁸⁾。

また、ネム (Gnehm) 国防次官補は、パキスタンに対してF-16戦闘機60機を売却することを認めるように求めているが⁽³⁹⁾、これを支持する証言を行ったカーネギー研究所のクライスバーグ (Kreisberg) 氏の発言にも、武器売却と民主化支援とをリンケージさせる考え方が見て取れる。すなわち、「パキス

タンの民主政権の安定は、ブット首相が軍を満足させられるか否かにかかっている」という⁽⁴⁰⁾。

議会の側も、パキスタンに対する援助の見直しの必要性は認識しつつも、援助の急激な削減は民主政権の安定化を阻害するという証人の主張に説得されている。それは、リーチ (Leach) 議員のいう「軍の政権奪取と核問題との両立」という言葉によく表れている⁽⁴¹⁾。援助を削減するにしても、軍事援助のみを集中的に削減することは避けるべきだというクライスバーク証人の主張に対して⁽⁴²⁾、論理だった反対を唱える議員はいなかった。

ところが、アメリカの行政府、議会がパキスタンへの援助の正当性を、「アフガニスタン」から「民主化支援」へと移しつつある途上の1990年8月、ブット首相の解任という事態が発生した。議会はこれを受けて、プレスラー修正が要求する大統領証明の事項を追加する立法を行った。すなわち、「国民議会選挙の進展、自由・公正、かつ国際的に監視された選挙の実施」を、援助要件として追加したのである⁽⁴³⁾。

パキスタンは10月23日に選挙を実施すると発表したが、大統領証明の期日は10月1日であり、未証明のうちにその期日は過ぎた。過去5年間続けられた大統領証明が、なぜこの年突然不能となったかの理由は公式に発表されていないが、ブット首相の解任というタイミングを考えると、「民主主義」による援助の正当化が困難になったからという説明が妥当するのではなかろうか。

10月9日にペーカー國務長官は、パキスタンのヤクブ・カーン外相と会談し、パキスタンが核物質を保持していないという新しい証拠を提出しないと援助は不可能になろうと伝えている⁽⁴⁴⁾。選挙前日の10月22日、ソラーズ議員 (アジア太平洋小委員長) は、核計画と選挙の結果によってはパキスタンとの関係を見直す必要もあるとの談話を発表している⁽⁴⁵⁾。

こうして、1981年以来続けられてきた援助は停止されることになった⁽⁴⁶⁾。ソ連軍の撤退後もアメリカは、パキスタンに対する援助の水準を現状維持し、地政学的価値の喪失を民主主義の支援という目的によって代償させようとしていたのであるが、アメリカが民主主義のシンボルとして期待を抱いたブツ

ト政権の崩壊によって、それは2年間しか続かなかった。

2. 核不拡散政策の再強化

冷戦の終結は、核不拡散をアメリカの世界戦略の柱の一つへと押し上げた⁽⁴⁷⁾。特に1991年の湾岸戦争の終結以降、アメリカは核拡散を新たな脅威と定義づけ、これに対処するための国際秩序づくりをリードすることになった。こうしたアメリカの世界戦略を反映し、ブッシュ政権は、インド・パキスタン両国に対して核拡散防止条約への加盟を説得したが、それが不可能と判断すると、92年1月南アジア5カ国協議を提案した⁽⁴⁸⁾。

この時期議会では、二つの特徴的な動きがみられる。第1に、パキスタンに対してプレスラー修正をより厳格に適用しようという動きであり、第2に、インドも加えた南アジアの核不拡散体制を追求しようとする動きである。

プレスラー修正の適用によって、対パキスタン援助が1990年10月に中止されたことは前に述べたが、武器輸出はその後も継続されてきた。こうした武器輸出の違法性を主張したのがプレスラー議員であり、彼のイニシアティブによって、「プレスラー修正の解釈」に関する公聴会が、上院外交委員会において92年7月に開かれた⁽⁴⁹⁾。公聴会の中心議題は、援助中止以後、国務省が発行してきた1億ドル相当の武器輸出ライセンスが、違法か否かという法律論であった。しかしその根底には、核開発を思いとどまらせるために通常兵器を供与するという行政府の考え方と、そのような考えに不信感を抱く議会との対立をみることができる⁽⁵⁰⁾。

国務省の法律顧問は、これらの武器輸出ライセンスは、商務省が管轄するコマーシャル・セールであり、プレスラー修正に抵触しないという解釈を提示した⁽⁵¹⁾。さらに国務省のマロット (Malott) 次官補代理は、コマーシャル・セールは、パキスタンに対する最低のアクセスと影響力を維持しておくために必要であり、これを閉ざしてしまえば、核不拡散についての協力を得ることもできなくなると述べた⁽⁵²⁾。

これに対し、プレスラー議員は、プレスラー修正の掲げる「すべての援助」には、武器輸出も当然含まれると主張し、「核開発計画を追求する国は支援外」に置くことを明瞭に示すべきであると主張した⁽⁵³⁾。またグレン議員も、アメリカの援助とパキスタンの核開発は負ではなく正の相関関係にあると主張し、アメリカ大統領が1981年以来「ウェイバーに次ぐウェイバーによって」援助を続行してきた以上、軍事援助がパキスタンの安全保障懸念を和らげ、核兵器取得を思いとどまらせたというのなら、そのことを証明する責任を政府は負うべきであると述べた⁽⁵⁴⁾。

以上述べてきたような、パキスタンに対する核不拡散政策の実効力を強める動きと並行して、インドにも核不拡散政策を拡大適用しようという動きがみられるようになったのも、この時期である。

この動きを先導したのは下院である。1991年6月、下院はインドが核兵器を所有しようとする限り、援助を行わないとする決議を採択した⁽⁵⁵⁾。ついで翌7月には、プレスラー修正をインドに適用する法案が提出されたが、これは両院委員会で否決された。

議会在援助を核不拡散政策の強化の手段として利用しようとしていることは、1992年10月、対外援助法に、第620条F「南アジアにおける核不拡散政策」という条項が追加されたことで、より明確となった。この条項は、大統領に対して、地域的交渉による核拡散問題の解決努力を義務づけている。さらに大統領に対して、「南アジアの核拡散、地域的核不拡散協定に向けてのアメリカの努力、地域協定に対する阻害要因のリスト」に関する報告を6カ月ごとに議会に提出することを求めている。これに基づき93年4月には最初の報告が議会に提出された⁽⁵⁶⁾。

「南アジアにおける核不拡散政策」という条項が「パキスタンへの援助」という条項の直後に挿入されたことは、二つの意味をもつ。すなわち、議会は、第1に援助と核不拡散のより強いリンケージを求めたのであり、第2に核不拡散を南アジア政策の優先課題とすることを求めたのである。

議会は、パキスタンに対してより厳格な不拡散政策を求めると同時に、イ

インドにも何らかの不拡散政策適用を模索していた。少なくとも議会には、核不拡散に関してパキスタンかインドかいずれか一方を優遇している傾向はみられないし、対パキスタン援助の停止を対印関係改善の手段として位置づけているわけでもない。

3. アメリカの南アジア政策——目的の拡散と再編

これまでみてきたように、対パキスタン援助法には、1981年以来議会によってさまざまな修正が付加されてきた。これに対しクリントン政権は、援助の条件として大統領に課される多大な義務を回避し、なおかつ裁量を議会から取り戻すために二つの試みを行ってきた。

その一つは、対外援助法の特定国対象条項の見直しであるが、これは議会の反発を受けて取り下げられた⁽⁵⁷⁾。もう一つは、プレスラー修正に「1回限りの例外」を認める提案である⁽⁵⁸⁾。行政府と議会との間にプレスラー修正の解釈をめぐる対立が存在することは前に述べたが、この対立は国防省・国務省が推進するパキスタンへのF-16戦闘機売却を議会が認めるかどうかの問題に収斂していった。ここで行政府は初めてこの問題を議論の場に引き出し、決着を図ろうとしたものである。

1995年度の援助要求に関する下院の公聴会において、レイフェル(Raphel)国務次官補(南アジア担当)は、「議会の意思を尊重」して、ウェイバーはしないと断言したが、行政府の新たな対応については現在のところ開示できないと述べた⁽⁵⁹⁾。しかしその方向性は証言者の証言に表れていた。パキスタンへのプレスラー修正をやめるべきであるという、カーネギー研究所のニューバーグ(Newberg)博士の証言である。博士は、プレスラー条項の不公平性を述べ、対インド援助にも、核開発や人権などのコンディショナリティーを適用すべきであると述べた⁽⁶⁰⁾。

この頃クリントン政権は「1回限りのウェイバー」構想を、インド・パキスタン両国に対して打診していた。それは、1994年4月に両国を訪問したタ

ルボット国務副長官の提案に表れている。タルボット副長官の提案とは、インド・パキスタンの核不拡散を同時に進行させるのではなく、パキスタンの核不拡散を先行させるが、その代償としてF-16という「アメ」を与えるというものである。すなわち、核分裂性物質の製造停止と査察の受入れに関して、印パ同時実施を主張するパキスタンに対して譲歩を求めるために、F-16を供与するという提案である⁽⁶¹⁾。

「1回限りのウェイバー構想」は、核不拡散政策の行き詰まりを打開し、パキスタンへのコミットメントと議会との間の板挟みを突破するためのものであった。冷戦の終結により、パキスタンへの援助目的に関して緩やかなコンセンサスさえあれば援助が継続された時代は終わった。そして行政府は南アジアにおける政策目標を明示するように議会から迫られている。これに答えるために、レイフェル国務次官補は、アメリカの南アジア地域における目標として、以下の四つをあげた。

第1に不拡散、地域的安全保障、軍備管理によって平和と安定を促進すること、第2に地域の経済成長とアメリカの輸出促進によって地域とアメリカの繁栄を促進すること、第3に民主化の支援、第4に人口抑制、環境、エイズなどの対策をとおした持続的発展の支援である⁽⁶²⁾。

国務省はここで初めて「バランスのとれたアプローチ」という言葉を使っており、これまで地域内で、国家間のバランス、および政策 이슈に偏向があったという認識を示している。そして偏向を修正するために、経済戦略という新たな分野を掲げ、インドが特に重要であると述べている。しかし政策 이슈の偏向の修正を意識したためか、目標として不拡散からエイズまでを並列することになり、政策目標を拡散させ、焦点をぼやけさせる結果にもつながっている。

一方、議会においては、財政的制約のなかで、援助法全体の見直しがなされるようになった。1995年「対外援助削減法」(Foreign Aid Reduction Act of 1995)が成立し、アメリカの援助方針が立法に織り込まれたのである⁽⁶³⁾。それは、援助総額の削減(1995年の19%減)、援助機関の統廃合、援助目的をアメリ

カの安全保障利益と輸出市場確保に直結させること、を意図したものであった。

この方針に基づき、対パキスタン援助を規定した第620条Eも修正を受け、第620条Ehが新規に追加された。そこには、議会の対南アジア政策の考え方の変化がよく表れている。

第1に、政策目的の判定がより個別具体的になっていることである。議会は、h(A)項において以下の3項目を「アメリカの南アジアにおける根本的な政策利益」と判断している。

- (1) 核拡散、ミサイル拡散の条件を生み出す根本原因となっている紛争を解決すること。
- (2) テロ対策、麻薬対策、平和維持などにおけるアメリカへの協力を獲得すること。
- (3) 核爆発物質の生産制限に関する相互査察、「先制不使用」の約束の拡大と強化、南アジアにおける核兵器の制限・削減・廃棄に関するアメリカの活動にコミットさせること。

また、アメリカ大統領は南アジア平和プロセスのイニシアティブを取るべきであるとしているのだが、そのアジェンダを細かく規定している。その規定は、核拡散・ミサイル拡散に限定されず、インド・パキスタン両国のイランとの協力、カシミール紛争、中国・ロシアの脅威など多岐にわたっている。

第2に、パキスタンとインドとのバランスが初めて法文上に明文化された。h(B)項では「アメリカのこの地域への政策はバランスのとれたものであるべきで、アメリカの利益にとって有害な行為に対してはいかなる国にも報酬を与えてはならない」、h(C)項では、アメリカ大統領は、印パ2国間協議だけでなく「インド・パキスタン両国を含む多国間協議というアプローチ」でもイニシアティブを取らなければならないと規定する。

第3に、「アメリカの利益」が前面にでてしていることである。本対外援助法第620条F「南アジアの核不拡散」が要請する大統領の報告は、「アメリカの利益」の観点に言及しなければならないとする。すなわち、南アジア諸国がアメリ

カの利益増進の方向で活動しているか否か、国連などにおけるアメリカの国際的な努力に対してどの程度協力しているのか、軍事援助・汎用技術供与・経済援助の停止、経済制裁がアメリカの利益増進に役立つのか否かを評価しなければならないとする⁽⁶⁴⁾。

こうした立法には、議会在南アジア政策の目的の特定化を主導している構図が表れている。これは、過去のアフガニスタン戦略のためにパキスタンへのコミットメントに深入りしすぎたという議会の認識と反省を反映している。そして、議会在「バランスのとれた地域的アプローチ」を明文化したのは、行政府のさらなるコミットメントを監視する手段とみることができよう。

おわりに

1970年代後半以降、アメリカの対パキスタン援助の主たる決定要因は、第1にアフガニスタンにおける協力の確保、第2に核不拡散政策といういずれもグローバルな戦略であった。88年のジュネーブ合意の成立、91年の核不拡散政策のグローバル化は、いずれも対パキスタン援助への削減圧力となった。この二つの事象はいずれもグローバルな冷戦構造の消失と密接に関連している。それゆえ、大きな流れとしては、冷戦構造の消失が対パキスタン援助の重要性を低下させたと言える。

しかしながら、このことは傾斜説を必ずしも支持しない。対パキスタン援助の重要性の低下は、インドに対するパキスタンの相対的重要性の低下を意味するものではなかった。そもそも援助政策決定のアクターが、「インドかパキスタンか」の選択を行っているという意識をもって援助を行ったり停止したりしていないからである。援助決定の際に彼らにとってより重要だったのは、「援助実行や援助停止にどのようなメッセージを付与するのか」ということ、すなわち援助目的の選択だったのである。

このような援助の目的は、1970年代半ばから今日まで不動のものではな

かった。1970年代後半の「核不拡散」から80年代の「アフガニスタンにおける協力の確保」へ、さらにソ連のアフガニスタン撤退以降は「民主主義」の支援、グローバルな冷戦終結以降は再び「核不拡散」へと変化してきたのである。これらの目的が、アメリカとパキスタンとの2国間関係——貿易・投資や移民というような相互交流——から形成されるものではなく、アメリカのグローバルな戦略から一方的に導かれるものであったという点では、傾斜説の前提は正しい。しかし、「核不拡散」がなぜ繰り返し繰り返し、援助政策と絡めて議論されてきたのかを説明するためには、傾斜説の見落としている以下の点が重要であることが、本章の分析から明らかになった。

第1に、いったん援助が決定された後は、戦略の変化に伴って対パキスタン援助政策を再考してきたのではなく、戦略が変化しても対パキスタン援助が急激に影響を受けないように、目的を後付的に考案して援助を正当化していたのである。第2に、政策決定アクターである議会と行政府との間には、援助目的に関する合意が欠如していた。行政府がアフガニスタン戦略という地政学的な性質をもつ目的を優先させるのに対し、議会は民主主義・核不拡散のような普遍的な性質をもつ目的を志向している。そして、目的の不一致が援助政策の障害となるときには、議会が行政府の決定に留保を付ける形で妥協が図られてきた。

「アフガニスタン問題」が援助とポジティブにリンクされたのに対して、「核不拡散」は援助とネガティブにリンクされた。前者では行政府が主導権をとったのに対して、後者は議会の主導権のもとで推進されたことから、第3に、少なくとも本章の対象とした1976年から95年の間、議会は一貫して対パキスタン援助コミットメント自体により慎重であった。94年以降財政危機のために、議会は援助に対する抑制的傾向をさらに強めており、「アメリカの利益」に適合しない国家への援助を削減していくという態度を明確にしている。これに対して行政府は、対パキスタン援助コミットメントの継続性を重視しており、過去の同盟関係の解消やコミットメントの見直しには慎重である。

現在アメリカは、グローバルな戦略に規定されない南アジア政策の目標を模索している。その結果グローバルな戦略の下に、地域的な目的としての「地域の安定」、さらにその下に2国間関係の目的としての「輸出市場の確保」、という3層の目的がおぼろげながら見えてきた。しかしながら、これらの目的は未だ確立したものではなく、再編の途上にあるといえよう。

アメリカの対パキスタン援助をめぐるアメリカとパキスタンの対立、行政府と議会の対立、また本章の範囲外ではあるがおそらくアメリカとインドの対立も、パキスタンに対する過剰なコミットメントとそこからの急激な撤退に伴う摩擦と理解するべきであり、傾斜説に縛られた視点では、この摩擦の本質を理解することができない。

[注] _____

- (1) H.W. Brands, *India and the United States: The Cold Peace*, Boston: Twayne Publishers, 1990/Dennis Kux, *Estranged Democracies: India and the United States, 1941-1991*, New Delhi: Sage Publications, 1994/M. Srinivas Chary, *The Eagle and the Peacock: U.S. Foreign Policy toward India since Independence*, Westport: Greenwood Press, 1995.
- (2) Chary, *The Eagle and the Peacock*..., p. 174/Brands, *India and the United States*..., p. 181.
- (3) Robert McMahan, *The Cold War on the Periphery: The United States, India, and Pakistan*, New York: Columbia University Press, 1994, pp. 343-344.
- (4) Henry Kissinger, *White House Years*, Boston: Little, Brown and Company, 1979 (1968), p. 849/Gary Hess, "Global Expansion and Regional Balances: The Emerging Scholarship on United States Relations with India and Pakistan," *Pacific Historical Review*, Vol. 56, No. 2, 1987, pp. 270-277.
- (5) McMahan, *The Cold War*..., chap. 4, 8.
- (6) Kux, *Estranged Democracies*..., p. 450/Sujit M. Canaga Retna, "Changes in the Equation: The Clinton Administration's Foreign Policy Goals and South Asia," *South Asia*, Vol. 17, No. 2, 1994, pp.100-102/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) 16ページ。

(7) 佐藤宏「自由化が始まったインド・南アジア」(中西輝正編『アジアはどう変わるか』日本経済新聞社, 1993年) 144ページ。

(8) 対インドと対パキスタンの軍事援助額の比較は下表のとおり。

アメリカの経済援助と兵器供与

(単位: 100万ドル)

		1980	1984	1985	1986	1987	1988	1989
インド	経済援助	400	318	197	297	242	179	198
	兵器供与	9	19	11	28	45	20	24
パキスタン	経済援助	48	329	378	457	469	544	275
	兵器供与	57	518	379	203	134	181	215

(出所) CIA, *Handbook of Economic Statistics*, 1991.

(9) 川口融『アメリカの対外援助政策——その理念と政策形成』アジア経済研究所, 1980年, 150ページ。

(10) 同上書, 150ページ。

(11) 国内法としては, 1978年に核不拡散法が成立している。花井等・木村卓司『アメリカの国家安全保障政策——決定プロセスの政治学』原書房, 1993年, 270ページ。

(12) 垣花秀武・川上幸一編『原子力と国際政治——核不拡散政策論』白桃書房, 1986年。

(13) 「査察なしにウラン濃縮用の施設を供与される国」への援助を禁止。

(14) 「査察なしにプルトニウム再処理用の施設を供与される国」への援助を禁止。

(15) Tahir-Kheliによれば, 当時軍事援助は無視しうるほど少額であり経済援助は4000万ドルにすぎなかった。Shirin Tahir-Kheli, *The United States and Pakistan: The Evolution of an Influence Relationship*, New York: Praeger Publishers, 1982, p. 134.

(16) *Department of State Bulletin*, March 1980, pp. 35-36.

(17) 1981年5月, 上院グレン法案。なお, 59年3月5日アンカラで調印された「米国・パキスタン2国間協力」は, 「中東の平和と安定」を目的とし, バグダット条約を再編するものである。6章から成る簡単なものであるが, パキスタンからすれば, 「パキスタンの独立と統一の維持を米国の重大な国益と見なす」, 「米国議会が大統領に授權した援助の決定権を修正立法する」という文言が重要だったと思われる。条文テキストは, Rekha Datta, *Why Alliances Endure: The United States-Pakistan Alliance, 1954-1971*, New Delhi: South Asian Publishers, 1994.

(18) U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Report, Consideration of Resolution of Disapproval of the Sale to Pakistan of 40

- F-16 Aircraft, to accompany S. Con Res. 48, November 19, 97th congress 1st session, 1981.
- (19) Ibid., pp. 9-12.
- (20) Ibid., p. 4. この他に、核実験を思いとどまらせるためにF-16を供与するという理由もあげられている。
- (21) U.S. Congress, House of Representative, Committee Print, Congress and Foreign Policy-1981, 1982, p. 12.
- (22) Senate, Committee on Foreign Relations, Report, Consideration of Resolution of Disapproval of the Sale to Pakistan of 40 F-16 Aircraft, 97th congress 1st session, 1981, p. 4.
- (23) U.S. Congress, House of Representative, Committee on Foreign Affairs, Amendments to the Foreign Assistance Act of 1961: Nuclear Prohibitions and Certain Human Rights Matters: Hearing and Markup before the Committee on Foreign Affairs, 97th Congress, 1st session, November 20 and December 8, 1981.
- (24) House of Representative, Congress and Foreign Policy-1981, 1982, p. 12. ここで注意を要するのは、ESFは、あくまで「国際安全保障援助法」(1978年)に基づくものであり、純粋な経済援助というよりは軍事援助の性質をもつ。すなわち、輸入決済などの資金不足を支援することによって、受入れ国資金が安全保障目的に振り向けられるようにするのである。ただし本章では、ESFを「経済援助」と呼ぶことにする。Ernest Graves et al. eds., *U.S. Security Assistance: The Political Process*, Massachusetts: Lexington Books, 1985.
- (25) 2/29大統領署名PL97-113, Sec. 736. House of Representative, Congress and Foreign Policy-1981, p.12.
- (26) Subsec.(d): 大統領が「米国の国益のためにパキスタンに援助を与えるために」sec. 669をwaiveする権限を与える。Sec. 670の修正。House of Representative, Congress and Foreign Policy-1981, p. 112.
- (27) A.G. Rubinoff, "Congressional Attitudes toward India," in Harold Gould and Sumit Ganguly eds., *The Hope and Reality: U.S.-Indian Relations from Roosevelt to Regan*, Boulder: Westview Press, 1992, p. 167. クランストン、グレン両議員の法案は、U.S. Congress, Senate, Nuclear Proliferation in South Asia: Containing the Threat: A Staff Report to the Committee on Foreign Relations, August 1988.
- (28) Subsection(e), Section 620E (Pressler amendment), in Richard Cronin and Barbara Leitch Lepoer, Pakistan's Nuclear Activities: Legislation related to the Cutoff of U.S. Aid, CRS Report for Congress, December 9,

1993.

- (29) ソラーズ修正は、非核保有国であって、核爆発物質の製造に貢献する物質・設備・技術をアメリカから非合法的に取得しようとする国への援助を禁止した。Subparagraph(B), Section 670 (Solarz amendment), in Cronin and Lepoer, *Pakistan's Nuclear Activities*, CRS Report for Congress, December 9, 1993.
- (30) Senate, *Nuclear Proliferation in South Asia*/Rubinoff, "Congressional Attitudes toward India," p. 172.
- (31) Senate, *Nuclear Proliferation in South Asia*, p. 33.
- (32) Rubinoff, "Congressional Attitudes toward India," p. 168.
- (33) Senate, *Nuclear Proliferation in South Asia*, p. 14.
- (34) House, Res. 484.
- (35) Martin Weinbaum, *Pakistan and Afghanistan: Resistance and Reconstruction*, Boulder: Westview Press, p. 92. プット首相は1989年6月に訪米している。
- (36) U.S. Congress, Senate, *Stalemate in Afghanistan, Democracy in Pakistan*, October 1, 1989, A REPORT to the Committee on Foreign Relations by Senator Claiborne Pell, December 1989, p. 10.
- (37) U.S. Congress, House of Representative, Committee on Foreign Affairs, *Foreign Assistance Legislation for Fiscal Years 1990-91 (Part 5): Hearings and Markup before the Subcommittee on Asian and Pacific Affairs*, 101 congress 1st session, February 27, March 1, 2, 7, 8 and April 18, 1989.
- (38) Committee on Foreign Affairs, *Foreign Assistance Legislation for Fiscal Years 1990-91*, p. 550. その他の理由として, (i)ソ連の撤退は南アジアの脅威の終止を意味しない, (ii)アフガン難民の支援, (iii)アメリカの目標が達成されれば見捨てるのでは、同盟国や前線国家からの信頼性が失われる、の3点があげられている。パキスタンの核開発に関しては、印パ和解の進展（印パ首脳会談、相互の核施設不攻撃を定めた協定の署名）を受けて楽観的である。
- (39) ただしこれはFMSではなく、パキスタンの自己資金である。Committee on Foreign Affairs, *Foreign Assistance Legislation for Fiscal Years 1990-91*, p. 601.
- (40) Committee on Foreign Affairs, *Foreign Assistance Legislation for Fiscal Years 1990-91*, p. 658. また、ソラーズ議員も「民主主義へのボーナス」と表現している (p.655)。
- (41) *Ibid.*, p. 664.
- (42) *Ibid.*, p. 654.

- (43) 1990/11/5 P.L. 101-513.
- (44) *Washington Post*, Oct. 10, 1990.
- (45) *Wall Street Journal*, Oct. 23, 1990.
- (46) 5億6400万ドルから2億800万ドルに削減。
- (47) 1991年安保理決議に基づくIAEAの査察活動の結果、イラクの核開発が発見されたこと、92年北朝鮮がIAEAの保障措置協定に署名したにもかかわらず、特別査察を拒否したこと、などのケースをふまえ、NPT体制の強化が議論されるようになった。
- (48) インド、パキスタン、アメリカに中国、ロシアを加えた、「南アジア核問題5カ国協議」を最初に公式に提案したのは、パキスタンのシャリーフ首相であり、1991年6月5日のパキスタン国防大学におけるスピーチにおいてであった。しかしホワイトハウスの報告書は、多国間協議がもともとアメリカの発案であり、パキスタンがこれに好意的に反応したものであることを示唆している。同報告書によれば、92年中にブッシュ政権はインドと2回の2国間協議を行ったがNPTへの加盟を説得できず、「イギリス、フランス、ドイツ、日本のイニシアティブをも歓迎する」としている。これがいわゆる「5+2+2（核保有5カ国+印パ+日独）協議」である。*New York Times*, July 6, 1991 / Kanti B. Bajpai and Stephen P. Cohen eds., *South Asia after the Cold War: International Perspectives*, Boulder: Westview Press, 1993, pp. 185-186 / U.S. Congress, House, Committee on Appropriations, Report to Congress on Progress toward Regional Non-Proliferation in South Asia by the White House, April 28, 1993.
- (49) U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Interpreting the Pressler Amendment: Commercial Military Sales to Pakistan: Hearing before the Committee on Foreign Relations*, 102 congress 2d session, July 30, 1992.
- (50) ブッシュ政権はプレスラー修正による援助中止は米の影響力を低下させると考え、プレスラー修正を廃止する法案を提出している。*Washington Post*, April 25, 1991.
- (51) Committee on Foreign Relations, *Interpreting the Pressler Amendment*, p. 28.
- (52) *Ibid.*, pp. 50, 62.
- (53) *Ibid.*, p. 8.
- (54) *Ibid.*, p. 22.
- (55) 堀本「転換期の印米関係」11ページ。
- (56) U.S. Congress, House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, *Foreign Assistance Legislation for Fiscal Year 1994 (part 6)*:

Hearings and Recommendations for U.S. Foreign Assistance to Asia and the Pacific before the Subcommittee on Asia and Pacific Affairs, 103d congress, 1st session, April 28 and May 6, 1993, pp. 229-237. この報告によると、アメリカの南アジアにおける核不拡散政策は、最終的には核廃絶を目標とするものの当面は凍結と削減を目指すとしている。

- (57) Cronin and Lepoer, *Pakistan's Nuclear Activities*, p. 1.
- (58) Zachary S. Davis, *Nuclear Nonproliferation Strategies for South Asia*, CRS Report for Congress, May 3, 1994.
- (59) U.S. Congress, House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, Rewrite of the Foreign Assistance Act of 1961 and Fiscal Year 1995 Foreign Assistance Request (Part 6): Hearings before the Subcommittee on Asia and the Pacific, 103 congress 2d session, March 10 and 17, 1994, p. 24.
- (60) *Ibid.*, p. 47.
- (61) *Frontline* (Madras), April 22, 1994.
- (62) Committee on Foreign Affairs, Rewrite of the Foreign Assistance Act of 1961, p.3.
- (63) U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, REPORT by Mr. Helms on Foreign Aid Reduction Act of 1995, 104th congress 1st session, June 23, 1995.
- (64) Committee on Foreign Relations, Foreign Aid Reduction Act of 1995, pp. 160-161.