



Title	「傾斜」政策の深層：1971年印パ危機初期(3月～5月)を中心に
Author(s)	陳, 梅隠
Citation	アジア太平洋論叢. 2006, 16, p. 107-138
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/100031
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

「傾斜」政策の深層

——1971年印パ危機初期（3月～5月）を中心に——

陳 梅 隠*

はじめに

1971年の印パ危機におけるアメリカの対南アジア政策は、多くの学者がインドよりパキスタンに「傾斜」したと結論づけている¹。そもそもこの「傾斜」と言う言葉は、キッシンジャー自らが回顧録 *White House Years*（日本語版『キッシンジャー秘録 第三巻 北京へ飛ぶ』）の中で、この危機中のパキスタンに対し使った言葉である。その中で、キッシンジャーはニクソン政権が71年の印パ危機の際に、インドではなく、パキスタンに対し「傾斜」した政策を行ったと書いた。

その「傾斜」の背景には周知のようにニクソン・キッシンジャーの対中接近があった。つまり、後に述べるように、71年に対中国交正常化の実現を主要な課題としていたニクソン・キッシンジャーにとって、パキスタンはその鍵と言えるほど重要な国であるからだった。

しかし、この「傾斜」について、私は三つの疑問を持っている。

まず、この「傾斜」の内容について述べる。アメリカのこの「傾斜」政策を受けたパキスタンは、それまでの二度の敗戦²に続けてその危機に誘発された第三次印パ紛争で再びインドに敗れた。その後、パキスタン政府は対外政策を変え、対米・中一辺倒から自力を主たる頼りとし、その上でアメリカと友好関係を続けていくと同時に、中国・中東諸国と一層親密になる路線に変更した³。そして、その路線の変更と今回の大敗を動機として、敗戦直後の72年1月、ブット大統領は「科学者・官僚など

* 大阪外国語大学大学院博士後期課程

パキスタンの最高頭脳約50人を集め、『インドに対する屈辱を晴らし、パキスタンの国家の名誉を守るために』核兵器開発に着手する決断を下したことを伝えた」⁴。

パキスタンがこの経験をきっかけに自力に頼る路線に変更した理由について、パキスタン研究者ハスナット (Syed Farooq Hasnat) がアメリカの対パキスタンの援助政策にあると指摘している⁵。つまり、この時期におけるアメリカの対パキスタン「傾斜」政策は、中国政府に対する配慮から「政治的な傾斜」が打ち出されたものの、軍事援助ないし経済援助の内容は實際上全て空洞化されたからである。しかし、この結論は学者たちの主張する「傾斜」(注1を参考)と矛盾している所がある。そして、キッシンジャーもその回顧録の中で、彼とニクソンは、対中接近の背景からパキスタンに「傾斜」した政策を出したが、結局、いろいろな理由からパキスタンに対する軍事・経済援助がほとんど行われなかったと書いている。しかし、このようなことは「傾斜」といえるのだろうか。なぜ、それであっても、キッシンジャーが「傾斜」と言う言葉を使っているのだろうか。71年のアメリカ対パキスタン政策の真の内容を調べ、もし援助の「空洞化」が存在するとすれば、「傾斜」の真の意味がどこにあるかを明らかにすることがこの研究の第一の目的である。

一方、第一の目的に沿って、当時印パ危機をめぐり、米国政府内部で開かれていた上級検討グループ会議などの議事録、メモランダム等の一次資料を調べたところ、時間が進むにつれて対パキスタン政策についてキッシンジャーと国務省の間で、対立が激しくなる一方となっていたことが分かる。その対立は米国政府の対パキスタン政策にどのような影響を与えたのか。キッシンジャーは回顧録の中で、パキスタンに対する援助が結局ほとんど行われなかったのは、この対立が原因であると説明していた。つまり、彼とニクソンがパキスタンに対し「傾斜」した政策を取ろうとしていたが、国務省の官僚たちが本来インドに対し傾斜した感情を持っていて対パキスタン援助を妨害していたため、その「傾斜」及び対インドの制裁が思い通りに行えず、手遅れになってしまったというのである⁶。

ここで疑問に感じたのは、周知のように、アメリカの大統領は「世界最大」と言ってもよいほどの「権限」を持っており⁷、もしニクソンが固い意志を示せば、例え国務省の妨害があるとしても自分の意思を通すことができたはずではないかということである。したがって、この研究の第二の目的としてアメリカ対外政策

の決定過程について展望することで、ホワイトハウスと国務省の対立が対パキスタン政策にどのような影響を与えたかを明らかにしたい。

そして、この研究を通して最後に明らかにしたいのは71年のこの年におけるアメリカの対パキスタン援助はパキスタンにどのような影響を与えたかということである。前述したように、この第三次印パ紛争におけるパキスタンの敗北は、その後の彼らの核開発と関連していると西脇氏が著書の中に書かれた。勿論、パキスタンの核開発は米・ソ・中・印の四大国の核抑止の悪循環によるものだといえるので、インドに対抗する抑止の面から考えれば、例え第三次印パ紛争の敗戦がなくても、そのうち他の事件に触発されて開発することになっただろう。私はこの研究において、パキスタンの核開発の原因を探求することではなく、第三次印パ紛争におけるパキスタンの敗戦を既成事実とし、その事実において、アメリカの対パキスタン政策がどのような役割を担ったのか、また、その役割はパキスタンの核開発にどれくらいの影響を与えたのかを分析したい。

本稿では、第三の目的と繋がる第一と第二の目的の第一段階を明らかにしたい。つまり、71年12月の印パ紛争に至るまでの印パ危機の初期⁸である同年3～5月を基準とし、この三ヶ月間におけるパキスタンの内戦から印パ国際危機に至る史実の発展を軸として説明したい。そして、アメリカ政府が公開した議事録などの一次資料とキッシンジャーの回顧録及び元国務省官僚のペーパーを主たる参考資料として、ニクソン・キッシンジャーや国務省の反応と政治・軍事対策を別々に述べる。その対比によって、研究目的の第一と第二——ニクソン・キッシンジャーがこの時期において一体どのような「傾斜」政策を取ったのか、そして、なぜそのような政策を取ったのか——を分析したい。

最後に、強調しておきたいが、ニクソン・キッシンジャーの対中接近政策が当時の対パキスタン政策の背景にあることを頭の中に入れておいてもらいたい。

I. 1971年3月25日危機が勃発するまで

1. 1971年3月25日までのパキスタン情勢

キッシンジャーが回顧録の中でこのように書いている。「どの政権の時でも、

人間の洞察力の限界といったものをまざまざと見せ付ける出来事が何かしら起きるものである。ベトナムの行方は定かでない、中国とは国交を開こうとする、ソ連との関係も動いている、そんな年であって政府としては、南アジアの危機だけは絶対に起きてほしくなかった。」⁹

しかし、不幸なことにこの年の3月にパキスタンは政治的危機を引き起こし、3月25日には内戦にまで至った。

1970年11月12日から13日にかけて破壊的なサイクロンが東パキスタンを襲い、その復旧作業が混乱を極め、効果を挙げられずにいたことから、ヤヒア政権（1969年3月21日～71年12月19日）は野党に強く非難された。

しかし、自然の嵐よりその後の政治の嵐の方が更に破壊的であった。この年12月のパキスタン総選挙で東パキスタンを地盤とするアワミ連盟が躍進、国民議会の過半数を占めた。結局、東パキスタンの独立を要求するアワミ連盟の総裁ラーマン（Mujibur Rahman）と、西パキスタンの政治的・経済的優位を維持しようとするヤヒア（Agha Muhammad Yahya Khan）大統領や東パキスタン独立に強く反対するパキスタン人民党党首ブットとの対立が深まり、パキスタンは緊張が高まる中に置かれた。

2. 政治面における国務省とニクソン・キッシンジャーの政策対比

①. 国務省の政策——「静観」¹⁰

この緊張の高まりの中で米国国務省はパキスタンに対しどのような立場を取っていたのか。

この段階においては、パキスタンの国内状況は不安定化しつつあるものの、後の内戦の混乱状態とは違い、対外的な影響は限定的であったため、国務省も含めアメリカ政府全体は注目するが、巻き込まれないという態度を取っていた。

NSCスタッフのサンダーズ（Harold Saunders）とホスキンソン（Samuel Hoskinson）が3月1日にキッシンジャー宛に提出したメモランダムの中で次のようにパキスタンの状況とアメリカの立場を述べている。「あなたをご存知のように、我々はずっと中立で巻き込まれない立場を取ろうとしている。」¹¹

3月6日の上級検討グループ会議（Senior Group Meeting）で国務省のジョンソン（U. Alexis Johnson）国務省政治担当次官（Under Secretary of State for Political Affairs）は「万が一西パキスタンが武力手段で国内の問題を解決しようとするれば、アメリカも武力手段を考えるべきだ」と主張する一方、そういう場合は「我々はまずイギリスに主導させ、我々が主導するべきではない」と述べた¹²。そして、同会議でCIA長官であるヘルムズ（Richard M. Helms）も「私の本能的なリアクションは（パキスタンのこの状況から）できるだけ距離を置くことである。」と述べた¹³。その後、キッシンジャーの質問「もしラーマンが独立を宣言すれば、我々は速やかに承認リクエストを受けるか。」に対し、ジョンソンは「承認するとすれば最初ではなく最後の方が望ましい。」¹⁴と述べた。

国務省がこの「静観」の政策を取った理由については、前述した3月6日の上級検討グループ会議におけるジョンソン国務省政治担当次官の話から推測することができるだろう。「これ（パキスタン国内の政治危機）は東西・米ソ・または米印の対立ではない。米・ソ及びインドなど他の国はみな統一のパキスタンを望み、その分裂によって何か利益を得ようと思っていない。」¹⁵つまり、パキスタンの政治危機がまだ内戦に至っていなかったこの時期においてはパキスタン国内状況の行方や印・ソ・中等大国の反応が不明瞭であるため、介入はアメリカにとって何も利益がない選択肢であったためではないかと推測できる。

②. ニクソン・キッシンジャーの政策——国務省と同様の立場

一方、3月25日に内戦が勃発するまでのパキスタンに対するニクソンとキッシンジャーの立場はどうだろうか。

キッシンジャーの回顧録によると、彼は米国政府の他機関と同様に「アメリカがこれに巻き込まれるべきではない」と考えていたようである¹⁶。それは、前述した3月6日の上級検討グループ会議でのキッシンジャーの発言からも分かる。この会議で、キッシンジャーが「介入は自滅と同じだ」¹⁷と言っていた。

なぜ、この時期アメリカ政府全体が「静観」の立場を取ったのか。

それは、キッシンジャーの自身の言葉で説明できる。3月13日キッシンジャーからニクソン宛のメモランダムの中で、「(3月6日の上級検討グループ会議では、パキスタンに対する)内政干渉は我々にとっては何も利得がないことで我々の意見が一致した。そして、我々にとって最もよい姿勢はヤヒアが反対なことを何もしないことである」¹⁸と述べている。

つまり、アメリカがもし、パキスタンが政治危機を起こしたこの時期に干渉し、西パキスタンのヤヒアを支持すれば、国際的に不評の対東パキスタン弾圧政策を認めることになり、国際・国内世論からの批判を浴びることは避けられなくなる。逆に、西パキスタンに対し制裁や非難をすれば、「西パキスタンに我々は東パキスタンを支持すると疑われかねない。もし我々がヤヒアに対し武力の使用を中止するように要請すれば、それはその疑いに油を注ぐようなことになる。」¹⁹

ここで問われるのは、なぜこの時期のアメリカ政府はヤヒアの誤解を恐れたのかである。それは、その頃の上級検討グループ会議において、キッシンジャーがある言葉を何回も強調したことから説明できる。それは、ニクソン大統領のヤヒアに対する「特別な感情 (special feeling)」²⁰ である。

3月6日の上級検討グループ会議でアメリカのこれからパキスタンに対しどんな政策を取るべきかについて、「大統領はヤヒアが個人的な侮辱だと解釈しそうなどんなことにも抵抗があるはず」²¹ で、「何にせよ、我々はヤヒアを軽視 (neglect) できない」²² と述べていた。

その特別な感情とは何か。周知のように、69年大統領に就任したニクソンが東南アジア諸国を歴訪した際、途中のグアム島でニクソン・ドクトリンを発表し、中国と接近する意図を示したのである。しかし、アメリカ合衆国と中華人民共和国は49年10月1日に共産党政府が成立して以来外交もなく、両者が接近するための仲介者が必要となってきた。当時、ニクソンとキッシンジャーは一部の連絡でルーマニア・ルートも利用していたが、結局アメリカ政府と同盟関係があり、中国政府とも友好関係を持っているパキスタン・ルートが主要な経路として選ばれた。田久保忠衛氏が著作『ニクソンと対中国外

交』の中で、1970年から71年7月15日ニクソン訪中までの米中シグナルの交換を19点にまとめている²³。その中で、ワシントンと北京が70年10月27日に作られた「ルーマニア・ルート」を通じて情報を交換したのは二つであったのに対し、同年10月25日作られた「パキスタン・ルート」を使ったのは七つであった。ここからもパキスタンのニクソン・キッシンジャーにとっての重要性が見て取れる。従って、キッシンジャー自身が言ったように、この段階では「内政干渉は我々にとっては何も利益がない」と判断し、ヤヒアに反対の意味を取らせないよう、パキスタンを「擁護」しているような発言をした。

一方、キッシンジャーのパキスタンを「擁護」する主張について、国務省は（国務長官ロジャーズも含む）ニクソン・キッシンジャーの極秘対中接近に関与しなかった²⁴ものの、この段階で内政干渉すれば何も利得がないという点でキッシンジャーと一致したため、前述した会議における彼らの対話から、異論がほとんどなかったことが分かる。

3. 軍事面における米国政府の政策——65年の武器禁輸と「一回限りの特例」

前述したように、3月25日のパキスタン内戦の勃発までにおけるアメリカ政府の対パキスタンの政治政策は「中立」という形で一致していた。そのため、この段階の対パキスタン軍事政策についても大きな対立はなかった。従って、この節においては、国務省とニクソン・キッシンジャーを一つの主体——アメリカ政府——として、パキスタンに対する軍事政策について述べる。

①. 1965～69年におけるジョンソン大統領の対印パ両国への武器禁輸

1971年の第三次印パ紛争におけるアメリカの対パキスタン軍事援助を論じる前に、まず前政権のジョンソン政権（1963年11月22日～69年1月20日）の対パキスタン軍事援助の中止について述べてみたい。

65年の第二次印パ紛争勃発かつ七日後の9月8日、ジョンソン政権がインドとパキスタン両国に対し、武器禁輸と軍事制裁をかけた²⁵。しかし、インドの軍事援助はアメリカに頼るものが少なく、そのほとんどはソ連から受けており、しかもインドの国内防衛産業（domestic defense industry）はパキス

タンよりはるかに優れていたため、この軍事制裁はインドにとってほとんど影響がなかった²⁶。

一方、当時パキスタンは自国に頼る力がなく、そのほとんどはアメリカから²⁷の援助に頼っていた²⁸。その結果、「66～71年における軍事のバランスは、決定的にインドに傾いたのである。」²⁹ 従って、敗北の損失を補うために、紛争後、当時のパキスタン大統領アユブ・カーン（Ayub Khan, Mohammad, 1965年1月2日～69年3月25日）が米国武器禁輸の解禁のために奔走した。そして、67年4月ジョンソン政権は「財政上の信用（financial credits）」及び「大量な軍事支援（grant military assistance）」ではなく、「非致死性物質」と「予備部品（spare parts）」をパキスタンに売却する政策を下した³⁰。

しかし、この限定的な援助は当然なことながらパキスタンを満足させることがなかった。同年12月22日、ジョンソン大統領がベトナム外遊の帰りにパキスタンのカラチ空港でアユブ大統領と会談をし、植物オイルと小麦の緊急援助を約束した。そして、彼は老朽化してきたシャーマン戦車（Sherman tanks）を新型のパットン戦車（Pattons tank）に換えることを試みていて、その換えられたシャーマン戦車を第三国経由で（例えばイタリア、トルコ等）パキスタンに売る可能性を検討してみると述べた³¹。第三国経由を使う理由はもちろん当時アメリカの対パキスタン軍事援助政策が、「非致死性物質」と「予備部品」の援助だけに限られたからである。

しかし、その第三国経由の試みを検討した結果、当初好意を示していたベルギー、イタリアとドイツは国内政治問題で断り、一番可能性が高かったトルコも、米国政府が提供した報酬条件以上を要求したため、すべて不可能という結果で終わった³²。一方、不可能になってしまった軍事装備の援助は次のニクソン政権で「一回限りの特例」という形で実現された。

②. 70年におけるニクソンの武器輸出禁止の「一回限りの特例」——ニクソンの「恩賜」

キッシンジャーの回顧録によると、「ニクソンは、亜大陸について前政権から引き継いだ政策にほとんど変更を加えず、ただパキスタンにいくらか暖

かみを増しただけだった」。その裏にはもちろん中国との関係があったが、「ニクソンが示した唯一の具体的なジェスチャー——それも前任者（ジョンソン）の約束を守っただけなのだが——」は「1970年夏に、パキスタン向けの少量の軍事装備供与を承認した」こととアメリカ「の武器輸出禁止の『一回限りの特例』」であった。その内容は「航空機約20機と兵員輸送装甲車300台」で、総額で4千万ないし5千万ドルであった。³³

この「一回限りの特例」についての公式的な内容は以上のようなものであったが、その中に特別に記入されておらず、後に国民の関心の高まりによって国務省の対パキスタン軍事援助政策に大きな影響を与えたものがあった。それは弾薬（ammunition）である。この弾薬はジョンソン政権時代に法律の制限によって、パキスタンに輸出されなかったが、ニクソン政権の「一時限りの特例」において、「官僚化のワルツ（bureaucratic waltz）」のために、それを中止する正式的な行動は取られなかった³⁴。その量は、3月28日までのものは確認できなかったが、7月28日ニクソン、キッシンジャーと米国駐パキスタン大使ファーランド（Josephs. Farland）の会談でのファーランドの発言によれば、3月25日から、生存用小銃の22弾薬2,200発分がパキスタンに提供された³⁵。

一方、後に触れるように、「一回限りの特例」は翌年3月にパキスタン内戦が勃発するまで続けられていたが、内戦の勃発によって、アメリカ政府から中止された。しかし、「特例」によって提供された軍事装備は一度に全部パキスタンに送られたわけではなく、何度かに分けて送ることとなっていたため、3月に「特例」が中止された後も、発注済みの軍事装備がパキスタンに送られ続けていた。これは、後にマスコミの報道によって大問題になったのである。

II. 1971年3月25日内戦の勃発

1. 内戦の勃発と印パ関係の緊張感の高まり

パキスタン国内情勢の緊張が高まる中、3月15日にヤヒアがラーマン総裁と話

し合うため、東パキスタンの首都ダッカに向かうと発表した。結局決裂に終わった。そのためヤヒア大統領が無差別攻撃を行って、ベンガル人民衆に多大な損害を与えるとヤヒアは世界から非難を浴びた³⁶。

しかし、この内戦の勃発と西パキスタン政府軍の無差別攻撃は、ヤヒアを国内・国際情勢において窮地に置かせただけではなかった。常に緊張状態にあるインドとパキスタンの関係はまたまた一触即発の状態となった。

パキスタンの内戦の勃発に対し即座に反応したのは東パキスタンと2,300キロメートルの国境線を接するインドであった。3月27日、3月初めの下院議員総選挙で多数議席を獲得したガンジー政府は強く東パキスタンを支持すべきだという国内の雰囲気を反映して下院でバングラデシュ支持の態度を示唆し³⁷、外相（Foreign Secretary of the Foreign Ministry of India）のシン（Kewal Singh）が東パキスタンに対する西パキスタンの鎮圧について非難していた³⁸。そして、3月31日、ガンジー首相は下院で「より強い言葉遣いの決議」を行った。「インドの上院と下院は『最近の東パキスタン情勢に対し深い怒りと強い関心を示している』」³⁹。

しかし、国際法の内政不干渉原則から言えば、パキスタンの内戦はインドの介入が許されないことである。ここで、インドの口実は内戦による難民の大量流入に対する懸念であった。事実、時間が経過するにつれて、インドへ流入する難民の数が増え、12月印パ紛争が勃発するまでには970万人にのぼったという⁴⁰。その国境線を守るために、インドは配置されている国境警備部隊を警戒態勢においた⁴¹。

一方、パキスタン内戦の勃発と印パ緊張感の高まりによって、アメリカ政府内部、特に国務省とニクソン・キッシンジャーの対パキスタン政策の分岐点を生み出す結果となってしまったのである。

2. 政治面における国務省とニクソン・キッシンジャーの政策対比

① 国務省の政策——「静観」から「積極策を取るべき」

以上に述べたように、この段階においては、インドがパキスタンの内戦に対し即座の反応を示した。しかし、これは内戦が勃発した直後であり、インドも大きな行動を起こしていなかったため、アメリカ政府（国務省とニクソン・キッシンジャーを含む）はいくつかの場面でインドの介入に対し警戒を

示したものの、インド政府に強い姿勢を示していなかった。逆に、この時期のアメリカ政府内部では、時間が経過するにつれてパキスタンに対してこれから取るべき政策について対立が芽生えた。

内戦が勃発した直後には、キッシンジャーが言ったようにアメリカ政府内は「対中国交のイニシアチブのことを何も知らない人たちの間でさえ、早まった行動は避けるべきだ」と一致し、パキスタンの内戦が勃発する前と同じ「静観」の立場を取っていた⁴²。

そして、3月26日の行動グループ会議でキッシンジャーが「大統領の観点は他の皆さんの観点と同じだ。彼は何もしたくない。彼はパキスタンの分裂に至るどんな行動もしたくない。彼は積極的な政策には賛成していない」と述べ同席していた他の閣僚もそれに同意していた⁴³。

しかし、時間が経過するにつれて、パキスタンの状況が悪化してきた。3月28日、国家安全保障会議のスタッフであるホスキンスンからキッシンジャー宛のメモランダムの中で、ダッカからの西パキスタン軍の暴行の具体的な報告によって、アメリカ政府内部ではパキスタンに対し強い態度を取るべきとの主張が出てきたと報告された⁴⁴。

その動きはまず国務省に属する駐ダッカのアメリカ総領事館から起った。4月に入り、西パキスタン軍がベンガルで行った残虐行為の報告が次々と入れられた。4月3日、ロジャーズ国務長官からニクソン宛のメモランダムで、3月25～26日の間の死傷の具体的な数は不明だが、ダッカにいるアメリカ総領事によると、その後の数日間におよそ4千～6千人が殺されていたと報告された。そして、彼が「我々はこれからたくさんの難しい政策決定に直面することになる。それは以下のことを含む。東パキスタン問題における我々の政治的な反応、パキスタンに対する経済・軍事援助プログラムのいろいろな側面」⁴⁵と書き加えた。

4月6日、駐ダッカのアメリカ総領事ブラッド（Archer K. Blood）が国務省宛に「アメリカの対東パキスタン政策に対する反対（Dissent From U.S. Policy Toward East Pakistan）」と題する電報を送った⁴⁶。それには領事館の職員20名が署名し、今までの米国政府政策を強く批判していた。4月12日、

ニューデリー駐在のキーティング大使はワシントンに電報を送り、「アメリカは東パキスタンにおける軍事鎮圧に対し非難し、経済・軍事援助を中止すべきだ」と述べた⁴⁷。そして、それに大きく影響された国務省の官僚も、上級検討グループ会議などの場で、パキスタンに対し同じ態度を示してきた。

このように、国務省がパキスタンに対する政策は「静観」から「強硬な態度を取るべき」へ変化した。その背景には、（中国を除く）国際・米国国内世論のパキスタンに対する批判的態度があったと考えられる⁴⁸。この点は5、6月に入るとさらに目立つようになった。

②. ニクソン・キッシンジャーの政策——「中立」

前述したように、3月25日パキスタンの内戦が勃発した後のニクソンはパキスタンに対し「中立」の立場を取っていた。

そして、前述した4月6日ブラッド総領事が国務省宛に送ったアメリカの対パキスタン政策を批判する電報について、キッシンジャーがその中立の立場を変えなかった。その理由についてはキッシンジャーが回顧録の中に書いている。

我々はジレンマにぶつかった。残虐な軍事弾圧によって幾千もの市民が殺され、幾百万もの人が安全を求めてインドに逃れていくことに、アメリカは眼をつぶるわけにはいかない。パキスタン軍部の力づく戦術に疑いの余地はなかった。

それでもパキスタンは我々にとって、中国につながる唯一のチャンネルなのである。いったん、これが閉鎖されてしまうと、別のルートを取り決めるまでに何ヶ月もかかるだろう。

4月いっぱい、私の主たる仕事は政府の決定過程を指導することにあり、それには二つの目的があった。北京とのチャンネルを保持しておくこと、パキスタンの政治解決の可能性を残しておくこと、である。当時のイスラマバードは、中国との接点であるだけでなく、私が中国へ行くときの出発地となる可能性があった⁴⁹。

つまり、キッシンジャーにとって4月は対中接近の重要な段階であり、この段階ではどうしてもパキスタンに怒らせるような行動をすることができないと判断したのである。それは上級検討グループ会議の場でのキッシンジャーと他の機関の代表との論議の激しさからも、ヤヒアに怒らせたくない心情が見て取れる⁵⁰。しかし、国内・外世論のヤヒアに対する批判も強かったため、キッシンジャーがその「傾斜」政策について、慎重に対応しなければならなくなったのである。

一方、次の論述の中で詳細に述べるように、キッシンジャーのこの政治面における「中立的な」立場は、彼らの軍事政策にも影響を与えた。つまり、世論への配慮で、パキスタンに軍事制裁をかけるが、対中接近への配慮で、国務省が主張していた「軍事援助の全面中止」ではなく、議会でも問題にならなく、ヤヒアにも誤解されない「一部の予備部品と非致死傷装備」の部分だけ除く「部分中止」となったのである。しかし、「部分中止」と言っても、「一部の予備部品と非致死傷装備」の部分以外のすべての軍事援助が中止されるため、軍事援助は少なく、軍事制裁はほとんどすべて実施された。

3. 軍事面における国務省とニクソン・キッシンジャーの政策対比

①. 国務省の政策——「軍事援助全面中止」

i. 国務省の「中止」政策の内容

4月16日、国務省近東南アジア補佐官兼NSC近東南アジアグループ（略称IGグループ）主席（Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs; also Chairman of the NSC Interdepartmental Group for the Near East and South Asia）のシスコ（Joseph J. Sisco）が、4月19日の上級検討グループでの検討のため、国務省、国防省、CIAなどの官僚が出席するIGグループ会議を開き、「パキスタン—アメリカ関係について——再評価（Pakistan-American Relations——A Reassessment）」と題するペーパーをまとめキッシンジャーに提出した。この34ページのペーパーで、パキスタンの現状、この非常事態に対し、大国（米・印・ソ・中）のそれぞれの利益と、米国が今まで取った行動を述べた後、これからの政策

について三つのオプションを挙げた⁵¹。

その三つのオプションとは、「オプション1：比較的に無干渉政策」、「オプション2：選択的な影響」と「オプション3：全面的な努力」である。詳しい内容及びそれぞれのオプションについての評価は表1にまとめた。

この三つのオプションについて、IGグループ会議がどれを選んだかは明確に書かれていなかった。しかし、19日に開かれた上級検討グループ会議で、キッシンジャーは「彼らがオプション2を好んでいるようだ」と二回述べたこと⁵²、そしてどのオプションを選択すべきかについて討論されたときに、ヤヒアに「軍事援助を中止する」というイメージを与えることで米パ両国の関係に影響を与えるようなことをどうしても避けたいというキッシンジャーの意見に対し、国務省の官僚たちが妥協しなかったことから、彼らはオプション2を好んでいたことが分かるだろう⁵³。つまり、将来的に考えれば、米国は二つのパキスタンとも関係を持ち続けたいならば、パキスタンに対する戦争の長期化に資するすべてのプログラムを中止すべきだということである。

そして、キッシンジャーの回顧録によると、国務省は、「決定を先取りするため」、「独断」的に「パキスタンに新たな武器禁輸措置を取った。」⁵⁴ その具体的な内容については、「武器売り渡し許可証の新規発給と、期限切れになった許可証の更新を停止した。国防総省の貯蔵分からの物資引き渡しに待ったをかけ、70年の「一回限りの特例」による一括計画を停止した。パキスタン向け武器約345百万ドル分が削られ、残り僅か5百万ドルが辛うじて出て行っただけであった。」⁵⁵ その武器禁輸措置の内容は71年5月17日、国家安全保障会議スタッフのサンダーズとホスキンスンからキッシンジャー宛のメモランダム、及び同年6月25日安全保障担当大統領特別副補佐官のヘイグ（Alexander M. Haig）からニクソン宛のメモランダムからも確認することができる⁵⁶。

しかし、ここで二つの疑問があった。一つは、国務省はなぜ「独断」的に、ホワイトハウスの「許可なし」⁵⁷ でこの全面政策を行ったのか。そして、もう一つは、この政策について、ニクソンとキッシンジャーはどう対処したのか。

表1：4月16日シスコが提出したIGグループの پاکستان に対する政策案①

	オプション1：相対的な無干渉政策 (Relative Hands-off Policy)	オプション2：選択的な影響の行使 (The Use of Selective Influence)	オプション3：全面的な努力 (All Out Effort)
内 容	できる限りに現在のプログラムを統 ける。	我々の開発目標に沿ったプログラムの支援を 組み合わせてサポートするが、直接的に内戦 の長期化に資するようなプログラムをすべて 中止する。将来の米と東パの関係のために西 パキスタンに対して一定の距離を保つ。	戦争の早期終結を図るために、すべての手段を使い、 戦争の拡大を阻止し、平和的な政治解決を達成する。
利 点	<ul style="list-style-type: none"> ・パキスタンとの建設的な関係を維 持することができる； ・西パキスタンの経済状況の悪化を 遅らせることができる ・中国のパキスタンに対する影響の 増大を防ぐことができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・東パキスタンのGOP支配が我がが現在予期 しているより長期化しても、パキスタンが分 裂したとしても、必要になるパキスタン政府 とのオープンな関係を維持しながら、パキス タン政府の政策と距離を置くことができる； ・中国とソ連がこの危機を利用することを最 小限にすることができる； ・他の借款団参加国とソ連が取った政策と整 合性を持つ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・米と東パキスタン及びインドとの関係により影響を 与える； ・長期戦の降参と毛沢東主義グループ (Maoist-oriented groups) の成功の可能性を減らすことができる。
欠 点	<ul style="list-style-type: none"> ・米とインドの関係に悪影響を与え るであろう； ・米と東パキスタンとの建設的な関 係の基盤に影響を与えるかもしれ ない； ・パキスタン内戦を長期化するかも しれない。そして、この国全体の 政治・経済が長期的に悪化するか もしれない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・我々が内戦の結果に限定的な影響を与えら れるであろう。それによって、将来の東パ キスタンの発展にリスクがあり、経済を悪 化させるかも知れない； ・東パキスタン国民の自決に対する部分的な コミットメントでしかないといインドと東パ キスタンに思われるであろう 	<ul style="list-style-type: none"> ・西パキスタンを怒らせ、米と西パキスタンとの関係 が根本的に変わるかも知れない； ・西パキスタンの経済の悪化を加速するかもしれない； ・逆に、他国内政を干渉しないと確立された政策に反 するであろう； ・中国の西パキスタンにおける影響力を増大させ、イ スラマバードにおける先鋭的な軍事クーデターの可 能性がある。

① *Foreign Relations 1969-1976, Volume E-7, Documents on South Asia, 1969-1972, India and Pakistan: Crisis and War, March-December 1971,*
Document 132 <http://www.state.gov/documents/organization/48056.pdf>

キッシンジャーが回顧録の中で、国務省が「独断的に」動いた理由を彼らの「伝統的な対インド傾斜に大きく影響されている」からだと説明した⁵⁸。しかし、当時国務副次官補南アジア担当 (Deputy Assistant Secretary of State for South Asia) のホレン (Christopher Van Hollen) が、80年に *Asian Survey* 誌で発表した論文 *The Tilt Policy Revisited: Nixon-Kissinger Geopolitics and South Asia* の中で、この国務省の「制裁政策」とその原因についてキッシンジャーと異なる主張を述べた。

まず、キッシンジャーが言っている国務省が「新たにとった武器禁輸措置」について、ホレンはそれが「軍事禁輸 (arms embargo)」ではなく、パキスタン向けの軍事装備を「一時停止 (hold)」⁵⁹ したものと弁解した。その理由について、キッシンジャーが言っている国務省の「インドに対する感情的な傾斜ではなく」、「世論と議会から大きなプレッシャーがあったからだ」と書いた⁶⁰。そのプレッシャーの原因とは、「一回だけの特例」について述べたところで補充説明した「弾薬」の問題がメディアによって米国世間に明らかにされたことであった。3月30日、米紙ワシントン・ポストが「血をよぶ米国の武器」という評論を載せ、次のように述べた。

外部の者にとっては、パキスタンのこの事態は長年にわたって米国に武器と援助を送らせてきた反共的感情と全く無関係であることを示している。明らかに、このような国にとって真の脅威は、国民の間の古くからの対立と、近代化の苦悩の中に存在している。米国の武器はまたもやそれを受け取った政府によって自国の市民に向けられている。嘆しいことである。⁶¹

そして、4月14日、ニューヨーク・タイムズに、ウェレス (Benjamin Welles) の「政府がパキスタンへの弾薬売買を認める (*U.S. Acknowledges Sales of Ammunition to Pakistan*)」と題する記事が掲載され、米国政府がパキスタンに弾薬を売却したことを公表した。これらの記事は、アメリカ社会を驚かせ、パキスタンに対するすべての軍事援助を直ちに中止するべ

きだという声を増した。同じようなプレッシャーが上院からもますます強まった。そして、ホワイトハウスがなかなか正式決定を下さない状況で、國務省は以上のような「独断的な」行動をしたのだ⁶²とホレンが説明している。

今日では、「なぜ國務省がこの『独断的な』行動をしたのか」というこの質問に対しては、当事者たちが残した回顧録や文書などから推測するしかないだろう。そして、当時の世論という背景から見れば、ホレンの説明はキッシンジャーのものより説得力があると考ええる。しかし、ホレンが「一時停止」という言葉を使っているものの、アメリカが今までパキスタンに対し提供した軍事援助をこの時点においてすべて停止することになりではなく、全面的な軍事制裁といってもよいだろう⁶³。

一方、ホレンによれば國務省のこの政策は「暫定的な政策と行動であり」、「正式の承認が必要」となるため、4月19日の上級検討グループでキッシンジャーと相談し、大統領と相談するとの返事をもらったのである⁶⁴。そして、後で述べるように、この國務省の制裁政策はキッシンジャーを通してニクソンに提出され、許可されたが、キッシンジャーによって提出されたものは國務省の政策とは違った。というのは、國務省当初の制裁政策はパキスタンに対する「全面軍事援助中止」だったが、キッシンジャーに提出されたものは「一部の予備部品と非致死傷装備だけを除く」⁶⁵「部分援助中止」となっていたのである。

なぜ、キッシンジャーが國務省の「全面軍事援助中止」政策を「部分軍事援助中止」政策にして、ニクソンに提出したのか。これは前の二番目の疑問——ニクソン・キッシンジャーがどう対処したのか——と繋がる。この疑問を解くには、二つのことを説明しなければならない。一つは、もちろんこの時期におけるキッシンジャーとニクソンの対パキスタン政策の考え方であるが、もう一つはニクソン政権における政策決定過程である。

ii. キッシンジャーの考え

まず、キッシンジャーの考えについて述べてみよう。前述したように、世論と議会のプレッシャーによって、國務省が対パキスタン「全面軍事援

助中止」政策を先に下した。

しかし、対照的に、この時点において、どうしてもヤヒアに誤解をさせるような行動や、すべての軍事援助の中止によるパキスタンへのダメージを避けたかったため、キッシンジャーは国務省の「全面軍事援助中止」政策を「部分軍事援助中止」に変えようと動き始めた。

4月19日、国務省がすでに下した対パキスタン「全面的な軍事制裁」政策について論議され、白熱したときに、主催のキッシンジャーは以下の言葉を発した。「われわれには二つの選択がある。一つ、もしすべての軍事援助を延期したいならば、この決議を大統領に提出しなければならない。もう一つ、もし、一部の特別のアイテムを延期したいならば、大統領のところに行かずに、ここで論議し、結論をつけることができる。」⁶⁶つまり、キッシンジャーは対中接近でパキスタンに対する全面軍事制裁を避けたいものの、国務省・議会と世論への配慮から部分的軍事制裁を考えていたのである。

結局、この日に結論を出せず、キッシンジャーが後に大統領とロジャーズと相談すると約束したが、その結果、キッシンジャーに「一部の予備部品と非致死傷装備」という部分を取り除かれてニクソンに提出され、許可されたのである。

このキッシンジャーの言動については、ニクソン政権の政策決定過程を簡単に説明する必要があるだろう。つまり、キッシンジャーが言っている「一部の特別のアイテムを延期したいならば、大統領のところに行かずに、ここで論議し、結論を付けることができる」、あるいは国務省が下した政策を自分により部分だけ抜き出し、大統領に提言することとは一体どういうことなのか。なぜキッシンジャーが論議された議案を大統領に提出するかどうかを決める大きな権利を持っているかを明らかにしたい。

iii. ニクソン政権の政策決定過程——キッシンジャーの「緩衝装置」役割

政策の決定は、決定の主要アクターの違いによっていろいろな決定スタイルに分けることができる⁶⁷。ニクソン政権においては、副大統領時代の経験から国務省に強い不信感を抱いていたため⁶⁸、彼が可能な限り官僚政

治を排除するよう、以下の措置を取った。つまり、「安全保障上の重要問題を検討するために新設された委員会を通じて、ホワイトハウスが決定過程を支配すること、及び重要度の低い問題は閣僚と関係省庁・機関が扱い、そこから可能な限り官僚政治を排除することであった。この結果NSCには上級検討グループ、国防計画検討委員会など六つの常設委員会⁶⁹が新しく設置され、『大統領に送られる問題は、ホワイトハウス・スタッフの低いレベル、または所轄省庁が決定できないものだけに限る』という」彼の「考えを、忠実に実行していった」⁷⁰。具体的には補佐官のキッシンジャーがNSCスタッフの長として、国防計画検討委員会以外の五つの議長とし、会議における「反対意見を持つなど望ましからざる相手を吸収する緩衝装置」⁷¹とし、最も望ましい提言をニクソンにしたのである。このようにNSCを重視する措置によって、キッシンジャーが、「未曾有の権限を手に入れ」ることができ、「NSCばかりではなく、政策決定過程全般にまで支配を及ぼすようになった。」⁷²

このようなニクソン政権の政策決定過程の特色によって、キッシンジャーが4月19日の上級検討グループ会議で発言し、国務省が下した政策を、自分の思うとおりに抜き出し、大統領に提言することができたのである。これは、まさにキッシンジャーが自ら言った「補佐官が反対意見を持つなど望ましからざる相手を吸収する緩衝装置」であることの好例だと言えるだろう。

②. ニクソン・キッシンジャー政策——「折衷案」と「軍事援助部分中止」

4月に入り、パキスタン情勢の深刻化によって、4月16日シスコが提出したIGペーパーなどいくつかの対策進言がアメリカ政府内部で作られていた⁷³。そして、前述したように、ホワイトハウスがなかなか対策を下さないため、国務省が「独断的に」パキスタンに対し「軍事援助全面中止」をかけた。しかし、キッシンジャーは対中・対議会・国内世論などを考慮した結果、「部分中止」を考えていた。

そして、1971年4月末、キッシンジャーが国務省に「新しく生まれつつある危機の対策を大統領が決定するのに備えて、選択案を出すように要請し」⁷⁴、

以上の彼の対パキスタン軍事政策の方針に沿って、国務省が作った三つの案の中から、彼とニクソンにとって一番よい案の一つを選び、ニクソンに提供したのである。国務省が作った三つの案の具体的な内容とキッシンジャーの評価は表2でまとめたが、その三つのオプションの項目は以下のとおりである。

オプション1：ヤヒアが東パキスタンにおいて推進しようとする全ての政治・軍事プログラムをサポートする；

オプション2：本当の中立を続ける；

オプション3：ヤヒアが戦いを終結し、東パキスタン自治に至るまでの過渡的な取り決めに図るのを真剣に援助する⁷⁵。

この三つのオプションについて、キッシンジャーが「折衷案」のオプション3をニクソンに進言した。その理由として、オプション1は「無条件にパキスタンに援助を与える」⁷⁶のものであり、「ホワイトハウスは」これを「考えてもみないこと」、「やろうとしても実行できることではなかった」からである⁷⁷。

オプション2の方は「東パに対し傾斜すると見られやすい中立」⁷⁸であるため、もしこれを実行すれば、ヤヒアに誤解をさせることとなり、その時点のニクソン・キッシンジャーの「国益」に合わないものであった。

そして、オプション3はどうだろうか。キッシンジャーのコメントは以下のとおりである。「(このオプションは) 非致死傷装備・部品の船積み援助を続けることによって、ヤヒアに我々が軍事アシスタントをカットしているイメージを与えないこともできると同時に、その他の問題があるアイテムを援助しないことによって、議会の怒らせ全ての軍事援助をカットされることも避けられる」⁷⁹。

そして、キッシンジャーは世論に対する配慮も取り入れ、このオプション3と共に、ニクソンに「議会と国民一般の要望に答えるため」、4月はじめに「国務省が軍事物質の積み出しを、一部の予備部品と非致死傷装備だけを除いて、許可なく打ち切ってしまったことを、追認する」⁸⁰ 提案も出した。

つまり、キッシンジャーは3月パキスタン国内危機が起こした時期から取ってきた「中立」の立場をこの時点でも変えず、政治の面だけでなく、軍事の

表 2 : 1971年4月米国務省が作ったパキスタンに対する政策案及びキッシンジャーの評価①

	オプション1	オプション2	オプション3
内 容	ヤヒアが東パキスタンにおいて進行しようとする全ての政治・軍事プログラムをサポートする。	本当中立を続ける (try to maintain a posture of genuine neutrality)	ヤヒアが戦いを終結し、東パキスタン自治に至るまでの過渡的な取り組みを図るのを真剣に援助する (make serious effort to help Yahya end the war and establish an arrangement that could be transitional to East Pakistan autonomy)
具 体 的 な 内 容	経済援助	IMFと世界銀行はパキスタン政府が満足できる発展計画を改定し、西と東パキスタンの間の分配が公平であることを確認できるまで先の援助を延期する。	①、もしパキスタンにおける現状が続き、パキスタンが金融危機に直面すれば、それはアメリカまたは世界銀行・IMFがパキスタンを助ける金融能力を超えることになることを指摘しておく； ②、アメリカの援助法によって、パキスタンへの経済援助が軍事目的に使われる可能性が判明すれば、その経済援助は削減されることを指摘しておく。
	食糧援助	東パキスタンに対する食糧の分配が平等であることを確認できるまで再開しない。	その食糧が降ろされ、分配システムに入ることを確認できた後に再開することを許可する。(allow shipment to resume as soon as good could be unloaded and move into the distribution system)
	軍事援助	全ての弾薬・致死の設備及び弾品の発送を延期する；非致死の設備と予備品については続ける可能性がある。	経済援助と似ている路線を取る。
	利 点	米政府とパキスタン政府の関係を保つことができる。	米と西パキスタンの利益へのダメージを最小にすることができる。
	欠 点	西パキスタンに現状を継続する行動に出ることを望みながら、西パキスタンと米の政治的・経済的なコストを増やす。	もし政治解決が崩壊すれば、米はインドや東パキスタンとの関係を急速にまじり、政治解決における西パキスタンの譲歩に影響を与えられなくなる。
Kissinger の 評 価	総合評価	東パキスタンに対し傾斜すると見られやすい中立	ヤヒアに政治解決に至らせることを手伝う効果

①Foreign Relations of the United States, Nixon-Ford Administrations, Volume XI, South Asia Crisis, 1971, pp.96-98を参考して作った

面においても、ヤヒアを怒らせることも、世論に非難されることも避けようとし、この進言をしたのである。

5月2日、ニクソンがキッシンジャー進言を許可し、それに手書きで、「関係各方面へ、今、ヤヒアを窮地に立たせないように。RN (To all hands. Don't squeeze Yahya at this time)」と付け加え、強調のために、その「Don't」の下に下線を3本引いた⁸¹。

この言葉と表現から、ニクソンとキッシンジャーがこの米中接近の大切な時期においてヤヒアを怒らせたくない気持ちが分かると同時に、政府内部からの圧力の大きさと議会も怒らせたくない気持ちが感じ取れるだろう。

一方、オプション3についてキッシンジャーが言った「これからも（パキスタンに対し）続けられる一部の予備部品と非致死傷装備」とは、パキスタン内戦が勃発後の4月のはじめまで発注済、発送未済みのものである。その発送の継続が6月に入ってから大きな問題になり、国内及びインドから強く非難された⁸²。しかし、その量について大規模なものではなかった。ホレンは前述したペーパーの中で、71年3月25日以降印パ紛争に至るまでのアメリカがパキスタンに輸送した軍備について、「その正確な数字はおそらく永遠に知ることができないが、多くない」と述べ、最大でも5百万ドルを超えないと指摘した⁸³。前述したように、3月25日に中止されたニクソン政権による「一回限りの特例」は当時4千万～5千万ドルであったことから、中止された分の方がはるかに多いことが分かるだろう。

Ⅲ. 結 論

71年3月のパキスタン内戦から引き起こされた印パ危機は、この年に米中接近を実現しようとするニクソン政権にとって、望ましくない大きな試練であった。対中関係をその年の主要な任務としていたニクソン・キッシンジャーが米国国益と世論に配慮した結果、パキスタンに対し「傾斜」した政策を出した。

しかし、「傾斜」と言っても、柔軟性があるものであった。まず、政治的な面について、ニクソン・キッシンジャーの「傾斜」は、正確には「中立」だと言っ

たほうがよいだろう。つまり、印パ危機の初期であるこの年の3月から5月までの間に、米国国務省は危機前の「中立」の政治的な立場から「強硬な姿勢を取るべき」に変わったが、ニクソン・キッシンジャーは危機当初の「中立」政策から政治的な立場が変わっていなかった。なぜならば、ヤヒアを支持すれば、国内・国際の世論から非難を受けることも避けることができず、一方ヤヒアを非難すれば、大目標の対中接近は別のルートを探さざるを得ず年内実現の可能性が小さくなるからである。

次に、「軍事援助／制裁」の面においては、彼らの「中立」的な政治の立場に沿って、「折衷的な」軍事政策を作ったのである。というのは、国務省が「強硬な姿勢を取るべき」方針に沿って、パキスタンに対し軍事援助の「全面中止」をかけようとしていた。しかし、ニクソン・キッシンジャーが「中立的な」立場を取っていたため、国益と国務省・世論の両者を考えた結果、キッシンジャーがニクソン政権における補佐官の特有の「反対意見の緩衝装置」の作用を果たし、国務省が主張していた「全面軍事援助中止」を「一部の予備部品と非致死傷装備だけを除く」、「部分中止」へと変えたのである。それと同時に、ヤヒアに誤解されることなく、議会にも大きな非難をされない折衷案を作り、パキスタンに対する軍事援助は「一部の非致死傷装備・部品を除いて、全ての軍事援助を中止する」となった。

一方、この「折衷的な」「部分軍事援助中止」は「全面軍事援助中止」ではないものの、中止した部分は援助部分よりはるかに多く、パキスタンがアメリカから得られた軍事援助はわずかしかなかったのである。

従って、1971年3月～5月の印パ危機初期についての分析から、以下の結論を得ることができる。この段階におけるニクソン・キッシンジャーの対パキスタン「傾斜」とは、政治政策における「中立」と軍事政策における「部分軍事援助中止」（部分中止と言っても、中止した部分は援助部分よりはるかに多く、援助の量はわずかであった）であった。その原因について、キッシンジャーが言っている国務省の官僚たちからの妨害の存在は考えにくく、もはや彼自身が「しなかった」と言い換えた方がよいだろう。そして、全ての政策が「傾斜」しなかったのは、彼とニクソンが自国の国益と当時の国際環境をよく熟慮した後の結論だと考えることができるだろう。

注

- 1 例えば、Sajit Gandhi が *The Tilt: The U.S. and the South Asian Crisis of 1971* の中で、71年の第三次印パ紛争中のアメリカからパキスタンへの「傾斜」の証拠を挙げ、インドに打撃を与えたと述べた。(http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB79/) として、高橋眞雄の『第三次インド・パキスタン戦争——パングラデシュの独立』の中にも類似的記述がある。(同書、pp.190-191)
一方、伊豆山真理が『アメリカの戦略の中の南アジア政策』の中で、単にこの第三次印パ紛争におけるアメリカの対パ政策だけではなく、1990年代に入ってから「米印関係の研究」であれ、「アメリカの南アジア政策を包括的に扱った研究」であれ、「両者とも」冷戦時代における「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」と述べた。(伊豆山真理「第4章 アメリカの戦略の中の南アジア政策」近藤則夫 著『現代南アジアの国際関係』アジア経済研究所 1997年3月、pp.139-140)
- 2 その二回の戦争というのは、1947年10月27日～49年1月1日の第一次印パ紛争と65年9月1日～22日の第二次印パ紛争である。
- 3 Dennis Kux, *The United States and Pakistan 1947-2000*, The Johns Hopkins University Press, 2001, pp.206-207 ; Rais Ahmad Khan, *Forty Years of Pakistan-United States Relation*, Syed Farooq Hasnat, Chapter II, *In Search of Peace and Security : Political Relations Between Pakistan and the United States*, Royal Book Company, 1990, p.56
- 4 西脇文昭 著『インド対パキスタン——核戦略で読む国際関係』講談社 1998年8月, p.95
- 5 ハスナットが前掲論文に、71年の第三次印パ紛争におけるニクソン・キッシンジャーの「傾斜」政策がただの「象徴的なもの (symbolic)」であり、パキスタンの国民はこのアメリカの行為に対し「失望 (disappointed)」したと書いている。Hasnat, *Op-cit.*, pp.55-56
- 6 キッシンジャーの回顧録によれば、ニクソンと彼がパキスタンに援助を与えなかったが、国務省の「伝統的な対インド傾斜」によって「独断的に」パキスタンに対し軍事制裁をかけ、インドに対する軍事、経済制裁は印パ紛争が勃発した当日と三日後の6日となってしまったのである。しかし、その手遅れの軍事制裁は、「何の効き目もなく、経済制裁も「身を入れて実施しなかったので、あまり実行はなかった」。ヘンリ・キッシンジャー 著・斉藤弥三郎 訳「第21章 政策の傾斜——1971年のインド・パキスタン危機」『キッシンジャー秘録 第三巻 北京へ飛ぶ』小学館 1980年3月, pp.331, 343, 371-373, 379, 383-387
- 7 花井 等・木村卓司 著『アメリカの国家安全保障政策』原書房 1993年9月, p.27
- 8 時間の流れによって、私が1971年印パ危機から第三次印パ紛争までの8ヵ月半を次の四つの段階を分けておいた：1. パキスタン内戦の勃発と印パ危機の初期(71年3月25日～5月)——内戦の勃発によって印パ関係の緊張感が高まった；2. 印パ危機の中期(71年5月～9月末)——5月中旬、インド各方面が軍事介入と宣言することによって、印パ危機が深化した；3. 印パ危機の末期(71年10月～11月22日)——10月に入り、印パ国境で小規模衝突が絶えず、両国の緊張がエスカレートする一方になった；4. 印パ危機激化から全面戦争へ(71年11月22日～12月17日)
- 9 ヘンリ・キッシンジャー 著・斉藤弥三郎 訳、前掲書／第三巻, p.317
- 10 高橋眞雄, 前掲書, p.33
- 11 *Foreign Relations of the United States, Nixon-Ford Administrations, Volume XI, South*

Asia Crisis, 1971, p.4

12 *Ibid.*, p.13

13 *Ibid.*, p.15

14 *Ibid.*, p.15

15 *Ibid.*, p.9

16 ヘンリ・キッシンジャー 著・斉藤弥三郎 訳、前掲書／第三巻、p.328

17 (Intervention would almost certainly be self-defeating) *Foreign Relations of the United States, Nixon-Ford Administrations, Vol.XI, p.13*

18 *Ibid.*, p.20

19 *Ibid.*, p.13

20 これはキッシンジャーが会議の中に何回も自ら使った言葉である。例えば、1971年4月9日の上級検討グループ会議で、キッシンジャーはこの言葉を使っている。*Foreign Relations of the United States, Nixon-Ford Administrations, Vol.XI, p.62*

20 *Ibid.*, p.13

21 *Ibid.*, p.13

22 *Ibid.*, p.14

23 田久保忠衛 著『ニクソンと対中外交』筑摩書房 1994年12月、pp.45-46

24 後に詳しく述べるように、ニクソンが副大統領時代の経験からキッシンジャーを中心とする少数人数による政策決定を選んだ。その小人数による政策決定の結果の一つは秘密裡の政策決定と結びつくことである。その典型的な例は米中国交正常化である。これについて、国務省は事前にほとんど知らされず、キッシンジャーの1971年7月9～11日の秘密訪中は国務長官のロジャーズさえ何も知らなかった。その結果、キッシンジャー「と国務省や国防総省が外交をめぐり対立することも多くなった。」

浅川公紀 著『アメリカ大統領と外交システム』勁草書房 2001年6月、p.115；花井 等・木村卓司、前掲書、pp.112-113；Kux, *Op.cit.*, p.183

25 *Foreign Relations of the United States, Johnson Administrations 1964-1968, Volume XXV, South Asia, Document 185*

26 Kux, *Op.cit.*, p.172

ニクソンが1972年2月9日に議会に提出した外交教書の中で、66年～75年において、双方に軍事援助を与えた国と具体的な金額を示した（下表注26を参考）。そして、インドの独自の軍事生産能力について、次のように述べた：「(外国からの軍事援助を受けた)同時に、インドが独自の重装備生産能力——パキスタンが持っていない能力である——を保有するようになった。」*United States Foreign Policy for The 1970s, The Emerging Structure of Peace——A Report to The Congress by Richard Nixon, President of the United States, February 9, 1972, pp.146-147*

表一注26：1966年～72年の6年間における米・ソ・中が印パ両国へ提供した軍事援助の対比

援助国	被援助国	インド	パキスタン
ア	メ	65年の武器禁輸で6年間双方に合計7千万ドルの「非致傷的設備」と「部品」を提供した	——
リ	カ		
ソ	連	7億3千万ドル以上	——
中	国	——	1億3千3百万ドル

- 27 中国も65年にパキスタンに軍事援助を与えたが、65年までの両国の対立でほとんど軍事面における援助を与えなかった。その背景には、パキスタンは50年代に、中国を対象とする二つの機構に入ったことがある。一つは、54年に締結された東南アジア地域への中国の拡大を牽制する目的とする東南アジア共同防衛条約に基づき結成された東南アジア条約機構（SEATO）である。もう一つは、59年結成された中東地区の防衛を目的とする反共的地域的集団安全保障機構中央条約機（CENTO）である。60年代に入り、中国の国連復帰・安保理入り・チベット問題の解決などをめぐるパキスタン政府の支持によって少しずつ近づき、中国は65年の第二次印パ紛争の際にパキスタンを支持していたため、両国は急接近してきた。そして、65年二次印パ紛争の際に、中国政府はパキスタンに対し6千万ドルの無利子経済・軍事貸し付けを与えた。従って、65年までは中国から大きな軍事援助を受けたと考えにくく、主要な援助はアメリカからのものである。《当代南亜国際関係》 趙 伯樂 著 中国社会科学出版社 2003年4月, pp.335-337
- 28 Kux, *Op.cit.*, p.171-172
- 29 *United States Foreign Policy for The 1970s, February 9,1972*, p.147
- 30 *Ibid.*, p.173 ; *Foreign Relations of the United States, Johnson Administrations 1964-1968, Vol.XXV*, Document 433
- 31 *Ibid.*, Document 475
- 32 *Ibid.*, Document 519 ; Kux, *Op.cit.*, p.173
- 33 ヘンリ・キッシンジャー 著・斉藤弥三郎 訳, 前掲書／第三巻, p.325 ; *Foreign Relations of the United States, Nixon-Ford Administrations, Vol.XI*, p.196
- 34 *Ibid.*, p.71
- 35 *Ibid.*, p.290
- 36 世界からの非難については、本稿注釈48を参照。
- 37 服部 實 著『印パ14日戦争』原書房 1973年7月, p.29
- 38 *Foreign Relations of the United States, Nixon-Ford Administrations, Vol.XI*, p.30
- 39 *Ibid.*, p.30
- 40 服部 實, 前掲書, p.47
- 41 3月27日、インド外務政務官（foreign secretary of the Indian ministry of external affairs）カウル（Kaul）の要望でアメリカ駐印大使キーティング（Keating）との会談が行われ、東パキスタン情勢に対する強い関心と西パキスタンに対する非難を示された。その後、東パキスタンからの大量の難民の流入に対する懸念を示し、アメリカ政府に支援を求めた。それと同時に、インドは今何も軍事行動を行っていないが、「我々は我々の国境線を強くさせなければならない」と述べた。キーティングがそれが国境線に軍勢力を増加すると意味するかと訊ねたところ、彼は国境の安全はすでに限界に達していると答えた。*Foreign Relations of the United States, Nixon-Ford Administrations, Vol.XI*, pp. 32-33
- 42 ヘンリ・キッシンジャー 著・斉藤弥三郎 訳, 前掲書／第三巻, p.330
- 43 *Foreign Relations of the United States, Nixon-Ford Administrations, Vol.XI*, pp.26-27
- 44 ホスキンスンが東パキスタンの新しい情勢を述べた後、米のこれからの政策に与える影響を以下の三つにまとめた：①、アメリカは今東パキスタンで起こった「非道」な

状況に対し、まだ今までと同じような「静観」姿勢をとってもいいのか？②、インドの行動に対する警戒；③、放送中のAID。Ibit., p.34

45 Ibid., p.45

46 Ibid., pp.45-47

47 Ibid., p.72

48 後に述べるように、キッシンジャーは国務省のこの態度について、彼らのインドに対する「伝統的な傾斜」に影響されていると説明しているが、私は国内外のパキスタンに対して批判的な世論に大きく影響されていたと考えている。

まず、世界の世論については、「3月25日のパキスタン内戦の勃発」で述べたように、インドがヤヒアの行動に即座の反応——「強い批判」——をしていた。60年代からインドと緊密関係をもち、インドに大量の軍事援助を与えたソ連も、西パキスタンの行動に対し強く批判した。ソ連の反応は中国と同じように比較的遅かったが、4月5日の朝日新聞に、「パキスタン紛争——各国、活発な反応」と題する記事が載せられ、初めての反応を報道した。その内容は、4月3日のタス通信によれば、ソ連のポストゴルヌイ最高会議幹部会議長はヤヒアに書簡を送り、東パキスタンの流血を食止め、同地住民への弾圧をやめるべく緊急措置を取り、事態の平和的な政治解決を図るよう強く要請したというものであった。そして、4月16日、NSCのスタッフのサンダーズとホスキンスンがキッシンジャーに送ったメモランダムの中に、ソ連の立場について、このような分析があった：「ソ連は西パキスタンの東パキスタンに対する軍事鎮圧について、強く反対している。それは、疑いなく、インドの態度に強く影響されたでしょう……」 *Foreign Relations of the United States, Nixon-Ford Administrations, Vol.XI, p.68*

他に、4月2日、英タイムズ紙が「“西”軍の目標は“東”の政治的、文化的指導層抹殺にある」と非難し、同日の共同通信が「東パキスタンにおける西パキスタン軍の無差別大量殺戮の報道に、欧州では強い衝撃を受けている」と報道した（『朝日新聞』1971年4月3日）。日本の朝日新聞・毎日新聞などの主要メディアも3月25日の内戦勃発以降、東パキスタンにおける西パキスタン軍の残虐な行為について報道し続けた。西パキスタンのこの残虐な行為は事実であるため、世界的な批判を受けるのが当然だと考えてもよいだろう。

一方、アメリカ国内において、各主要な新聞メディアでも、西パキスタンの東パキスタンに対する殺戮について大きく報道した。例えば、ニューヨーク・タイムズは4月7日に *Bloodbath in Bengal* というテーマの記事を掲載し、ヤヒアの東パキスタン人に対する大殺戮を報じた。そして、4月21日ずっと「静観」という態度をとっていたアメリカ政府に対し、*'An Internal Matter'* と題する記事が掲載され、このパキスタンの国内政治危機においてアメリカ政府が取った政策を強く批判していた。

中国は終始パキスタンを支持する立場に立っていた。中国が初めてパキスタンの内戦に触れたのは、4月4日の人民日報に掲載された「パキスタン政府続けて三回インド政府に照会した——インド政府の公然とするパキスタン内政への干渉を強く抗議する」との記事であった。この記事では、中国政府の態度を明示していなかったが、インドの干渉警戒、米ソ介入の可能性を指摘し、「間接的に」パキスタンを支持すると感じられる。そして、4月11日、同紙に「インド拡張主義者は何をしようとしているの

- か」という評論を発表し、インドと米ソはパの内政に干渉していると非難するとともに、中国はパキスタン政府と人民の①国家の独立と主権を守り、②外国の侵略と干渉に反対する正義の闘争を支持すると述べた。そして、4月12日のパキスタン放送によると、周恩来首相がヤヒアに書簡を送り、パキスタンを支持すると表明し、18日のインドのPTI通信によれば、消息筋の話として、毛沢東がヤヒアに支援のメッセージを送ったと報じた(『朝日新聞』1971年4月13日、19日)
- 49 ヘンリ・キッシンジャー 著・斉藤弥三郎 訳、前掲書／第三巻、pp.331～332
- 50 *Ibid.*, pp.77～84 キッシンジャーがこの会議でパキスタンに対し軍事制裁をかければヤヒアとの関係が完全に破壊されると5回言った。
- 51 *Foreign Relations 1969-1976, Volume E-7, Documents on South Asia, 1969-1972, India and Pakistan : Crisis and War, March-December 1971, Document 132*
- 52 *Foreign Relations of the United States, Nixon-Ford Administrations, Vol.XI, p.78*
- 53 *Ibid.*, pp.78-84
- 54 ヘンリ・キッシンジャー 著・斉藤弥三郎 訳、前掲書／第三巻、p.331
この点についてホレンもペーパー *The Tilt Policy Revisited : Nixon-Kissinger Geopolitics and South Asia, Asian Survey* の中に書いている。しかし、措置についての具体的な内容は書かれていなかった。Christopher Van Hollen, *The Tilt Policy Revisited : Nixon-Kissinger Geopolitics and South Asia, Asian Survey*, April 1980, Volume XX, Number 4, University of California Press, p.344
- 55 ヘンリ・キッシンジャー 著・斉藤弥三郎 訳、前掲書／第三巻、p.331
- 56 *Foreign Relations of the United States, Nixon-Ford Administrations, Vol.XI, p.125* 1971年5月17日のメモランダムで、「パキスタンの内戦が勃発した後、アメリカ政府からパキスタン政府に送ったものがない」と述べられ、6月25日のメモランダムでは、「i. 4月はじめから、国防総省の貯蔵分からの対外軍事売却はなかった；ii. 4月初めから対外軍事売買プログラムにおいても、通商チャンネルを通じる輸出においても、新しい弾薬リストの承諾はなかった；この時期では、去年の秋に認められた“一回限りの特例”における行動は予定されず、中止している。」と述べた。
- 57 ヘンリ・キッシンジャー 著・斉藤弥三郎 訳、前掲書／第三巻、p.333
- 58 同上、p.331
- 59 Hollen, *Op. cit.*, p.344
- 60 *Ibid.*
- 61 『毎日新聞』、4月6日
- 62 Hollen, *Op. cit.*, p.344
- 63 Kuxがこの国務省の政策について“complete ban”という言葉を使っている。Kux, *Op. cit.*, p.189
- 64 Hollen, *Op. cit.*, p.344
- 65 ヘンリ・キッシンジャー 著・斉藤弥三郎 訳、前掲書／第三巻、p.333 キッシンジャーが回顧録に、「私は大統領に、国務省が4月はじめ軍事物質の積み出しを、一部の予備部品と非致死傷装備だけを除いて、許可なく打ち切ってしまったことを、追認するよう提案した」と表している。
- 66 *Foreign Relations of the United States, Nixon-Ford Administrations, Vol.XI, p.82*

- 67 花井 等・木村卓司, 前掲書, pp.16-17, 36-64, 花井氏によると、大統領及びその側近をトップに据えた頑固な構造はフォーマルな決定スタイルであり、それと対照的に、主要アクターが大統領に自由にアクセスできるため、柔軟性を持った政策決定が可能となるのはインフォーマルな決定スタイルである。そして、この二つのスタイルを大統領が最終の政策決定に当たって積極関与するかどうかによって、積極関与型と消極関与型と分けることができる。その中に、ニクソン政権は花井氏の分け方によれば、フォーマル・積極関与型モデルである。
- 68 同上, pp.45, 110 花井氏によると、「当時副大統領として数多くの閣議に出席したニクソンは、そこで大統領とアドバイザーが重要度の低い問題の処理に忙殺され、真に重要な問題を検討する余裕のないありさまを、目のあたりにしていた。当然出席者の間で意見対立も頻発し、議論にはしばしば多くの時間を費やした。大統領となったニクソンにとって、こうした事態を避けることは最大の課題であった。」
- 69 その六つの委員会とは：40委員会 (The 40 Committee)、上級検討グループ (Senior Review Group)、国防計画検討委員会 (Defense Program Review Committee)、ベトナム特別研究グループ (Vietnam Special Group)、ワシントン特別行動グループ (国際危機担当) と査察委員会 (Verification Panel) の六つである。同上, pp.110
- 70 同上, p.45
- 71 ヘンリ・キッシンジャー 著・斉藤弥三郎 訳 『キッシンジャー秘録 第一巻 ワシントンの苦悩』 小学館, 1979年12月, p.70
- 72 花井 等・木村卓司, 前掲書, pp.113,44-45
- 73 この I G ペーパーの他、ファーランド駐パ大使も 4 月13日米がこれから取るべき政策について、3つのオプションをあげた。Foreign Relations of the United States, Nixon-Ford Administrations, Vol.XI, p.69-72
- 74 ヘンリ・キッシンジャー 著・斉藤弥三郎 訳, 前掲書／第三巻, p.333
- 75 Foreign Relations of the United States, Nixon-Ford Administrations, Vol.XI, pp.96-98
- 76 Ibid., p.97
- 77 ヘンリ・キッシンジャー 著・斉藤弥三郎 訳, 前掲書／第三巻, p.333
- 78 Foreign Relations of the United States, Nixon-Ford Administrations, Vol.XI, p.97
- 79 Ibid., p.97
- 80 ヘンリ・キッシンジャー 著・斉藤弥三郎 訳, 前掲書／第三巻, p.333
- 81 Foreign Relations of the United States, Nixon-Ford Administrations, Vol.XI, p.98
- 82 Ibid., p.194 1971年6月22日、ニューヨーク・タイムズ紙は二隻のパキスタン貨物船がパキスタン向け軍事装備を積み込んでニューヨーク市から出港しようとしていると報じ、強く非難した。それに対し、アメリカ政府は3月25日以降許可されたパキスタン向けの軍事援助がなく、問題の装備は全て、禁輸令以前に発給された許可証により買い付けたものであり、法的にはどうしようもできないと弁明した。
- 83 Hollen, Op. cit., p.344

《参考文献》

和 文

・浅川公紀 『アメリカ大統領と外交システム』 勁草書房, 2001年6月

- ・伊豆山真理 「第4章 アメリカの戦略の中の南アジア政策」 近藤則夫 『現代南アジアの国際関係』 アジア経済研究所, 1997年3月
- ・高橋眞雄 『第三次インド・パキスタン戦争——バングラデシュの独立』 日本放送出版協会, 1973年9月
- ・田久保忠衛 『ニクソンと対中外交』 筑摩書房, 1994年12月
- ・西脇文昭 『インド対パキスタン——核戦略で読む国際関係』 講談社, 1998年8月
- ・服部 實 『印パ14日戦争』 原書房, 1973年7月
- ・花井 等・浅川公紀 『アメリカの外交政策』 勁草書房, 1991年5月
- ・花井 等・木村卓司 『アメリカの国家安全保障政策』 原書房, 1993年9月
- ・ヘンリ・キッシンジャー 著・斉藤弥三郎 訳 『キッシンジャー秘録 第一巻 ワシントンの苦悩』 小学館, 1979年12月
- ・ヘンリ・キッシンジャー 著・斉藤弥三郎 訳 「第21章 政策の傾斜——1971年のインド・パキスタン危機」 『キッシンジャー秘録 第三巻 北京へ飛ぶ』 小学館, 1980年3月

英 文

- ・Christopher Van Hollen, *The Tilt Policy Revisited: Nixon-Kissinger Geopolitics and South Asia*, Asian Survey, April 1980, Volume XX, Number 4, University of California Press
- ・Dennis Kux, *The United States and Pakistan 1947-2000*, The Johns Hopkins University Press, 2001
- ・*Foreign Relations of the United States, Nixon-Ford Administrations, Volume XI, South Asia Crisis, 1971* <http://www.state.gov/r/pa/hq/frus/nixon/xi/>
- ・*Foreign Relations of the United States, Johnson Administrations 1964-1968, Volume XXV, South Asia* http://www.state.gov/www/about_state/history/vol_xxv/index.html
- ・*Foreign Relations 1969-1976, Volume E-7, Documents on South Asia, 1969-1972, India and Pakistan: Crisis and War, March-December 1971*
- ・Rais Ahmad Khan, *Forty Years of Pakistan-United States Relation*, in Syed Farooq Hasnat, (ed.) *Chapter II, In Search of Peace and Security: Political Relations Between Pakistan and United States*, Royal Book Company, 1990
- ・*United States Foreign Policy for The 1970s, The Emerging Structure of Peace——A Report to The Congress by Richard Nixon, President of the United States, February 9, 1972*

中 文

- ・趙 伯樂 『当代南亚国际關係』 中国社会科学出版社, 2003年4月

The U.S. and the First Stage of the South Asian Crisis in 1971

CHEN Meiyin*

The term “tilt” that is used in this paper means the American policy to Pakistan during the Third India-Pakistan War. Kissinger used it quite often in his memoirs ‘The White House Years’.

There are two schools of thought on this “tilt”. Some scholars suggested that Nixon and Kissinger had tilted to Pakistan during that war. Some others argued otherwise. In particular, some Pakistani scholars argued that Pakistan had received little economic and military aid under this “tilt” policy. India, on the other hand, had had much support from the Soviet Union. This imbalance was believed to be a major reason for the Pakistan defeat in this war, which was the third consecutive defeat that Pakistan had suffered since 1949. This defeat is also said to provide a major stimulus for Pakistan to start a nuclear program.

My purpose in this paper is not to verify whether or not either of the above two arguments is more accurate, but is to make the “tilt” policy clear by analyzing the American political and military policy in this year, such as the quantity of the American military aid, why Kissinger's “tilted” to Pakistan, and its influence on Pakistan.

In 1971, there was another important occurrence beside the 1971's India-Pakistan Crisis. The first Nixon Shock on the ground of the Kissinger's secret trip to Beijing in the 9th. of July, 1971. These two things were considered to be intertwined by

* Ph. D candidate, Osaka University of Foreign Studies

the White House, which indicated that Pakistan was the only route for them to connect with China. And this was the source to the Nixon and Kissinger's "tilt" policy.

On the other hand, although the realization of the normalization of diplomatic relations with China was the most important problem for Nixon and Kissinger, it was not the only thing for their diplomacy. They also chose the non-involvement policy under the Nixon Doctrine, which was announced in 1969.

These two policies which seemed to be inconsistent were coordinated at the maximum under the Nixon Administration's policy-making process. And it made the USA's maximum interest realized. But, at the same time, it also made the Pakistanis experience the disgrace which had to do with the Pakistani scholars' argument above.

The focus of this paper is in that stage of the 1971 India-Pakistan crisis.