



Title	米印情報協力の形成と発展：非公式な協力から制度化された協力へ
Author(s)	小島, 吉之
Citation	阪大法学. 2021, 71(3-4), p. 339-362
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/87380">https://doi.org/10.18910/87380</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

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

The University of Osaka

# 米印情報協力の形成と発展

——非公式な協力から制度化された協力へ——

小 島 吉 之

- 一 はじめに
- 二 米印情報協力の歴史的背景
- 三 中国の強大化と米印情報協力の制度化
- 四 米印情報協力の拡大可能性
- 五 結論

## 一 はじめに

米中央情報局（CIA）で防諜部長を務めたジェームズ・アングルトン（James J. Angleton）は、そのキャリアから得た教訓として「友好的な情報機関なんて存在しない」という言葉を遺している。<sup>(1)</sup> たしかに歴史をひもとけば、敵国だけでなく同盟国や友好国に対しても諜報活動を行なっていた国はいくつも存在する。米国も例外ではない。最近では国家安全保障局（NSA）職員として勤務していたエドワード・スノーデン（Edward Snowden）が機密文書を大量にリークし、米国が同盟国の通信情報をひそかに監視していたと暴露したことは記憶に新しい。そ

の点でアングルトンの言葉は、情報の世界における一面の真理を突いたものと言えるだろう。

だが反面、自国の安全を保つために、他国との情報協力が必要な場合もある。たとえば、米国は冷戦期、ソ連をはじめとした共産主義勢力からの攻勢に備えるために同盟国と連携し、共産圏の軍事情報や政治・経済情報を収集していた。また冷戦終結後、テロやサイバー攻撃など、新しい脅威の高まりを受けて、米国は同盟国だけでなく、それらの拠点や経由地になっている国々に対しても情報提供を要請し、協力するように促している。こうした情報協力を通じて米国は、同じ脅威に直面している国々と連携して地域的な秩序の安定に貢献するとともに、米国が支える国際秩序の維持を図っているのである。

現在、米国が直面している最大の脅威として、中国の存在が挙げられる。その認識は、強硬的な対中政策を探ることが多かったトランプ政権だけでなく、二〇二二年一月、米大統領に新しく就任したバイデン (Joe Biden) においても引き継がれている。実際、バイデンは同年二月、国務省での外交演説において、中国を「もつとも深刻な競合相手」と位置づけ、米国の繁栄や安全保障、民主的価値に挑戦していると語った。また、その挑戦に立ち向かうために、米国の同盟国や重要なパートナー国と協力し、米国最大の資産である同盟の力を再構築する方針であることを明らかにしている。<sup>(2)</sup>

そこで米国にとって重要になるのはインドである。インドは東アジアと中東の間に立つ国であり、その国土は南に大きくインド洋に張り出す一方、北は中国やパキスタンなど中央アジアに接する位置にある。すなわちインドは、中国の習近平国家主席が二〇一三年、提唱した「一带一路」構想において、それを支える「シルクロード経済ベルト」(陸路で中国から中央アジア、中東、欧州へと抜けるルート)と「二二世紀海上シルクロード」(海路で中国から南シナ海、インド洋へと抜けるルート)の両方にアクセスできる地理的要素を持った国と言える。米国は、こ

の地政学的な価値を重視し、インドとの情報協力によって防衛協力の実効性を高め、抑止力強化に努めている。また米国は近年、その協力の幅を拡げるために日米豪印四カ国からなる戦略対話、通称クアッド (Quad) を軸とした「自由で開かれたインド太平洋 (FOIP = Free and Open Indo-Pacific)」構想を掲げているのである。

本稿のねらいは、こうした情勢を踏まえつつ、米印情報協力が少なくとも現状において、どのような枠組みのなかで行なわれようとしているのか、明らかにすることである。この点については近年、インドの対外政策に対する関心が高まっていることから米印間での防衛協力に関連して言及されることがある<sup>(3)</sup>。だが、米印情報協力自体に焦点を当てた論考は少なく、その歴史的な背景や実情などについて多くのことが分かっている状況とは言いがたい<sup>(4)</sup>。実際、筆者は以前、インドの情報活動をその文化的な側面から論考したことがあるが、インド政府は情報関係の資料公開にきわめて消極的であり、新聞報道や情報当局者の証言などを基礎的な資料として依拠せざるを得ない部分があった<sup>(5)</sup>。その状況は今も変わっておらず、政府文書から明らかにできることが少ないことも影響しているのかもしれない。

ただ、米印間で情報協力が急速に進展しつつあることは、これまで見られなかった傾向として注目に値する。したがって本稿ではまず、米印情報協力の歴史について整理し、それが従来、非公式な協力だったことを確認する。次に米印関係が一九九〇年代以降、改善されるなか、米印間で締結された機密情報の保護、もしくは、その規定を含んだ協定に注目し、締結に至るプロセスや協定内容などについて明らかにしたい。なぜそのような協定に注目するかといえば、国家間の情報協力でもっとも神経を使うのが情報管理の問題だからである。機密情報の保護に関する協定が締結されれば、その問題がある程度、解決する。そうすると情報協力が制度化されるようになる。本稿でもそれが端的に見られた米印間での防衛協力に焦点を当て、その取り組みについて取り上げる。さらに近年、中国

の強大化に対抗するために、米国が中心となって進めるクアッドやF O I P構想において、米印情報協力が多国間での情報協力の枠組みに拡大する可能性があるかどうかについても検討したい。

## 二 米印情報協力の歴史的背景

歴史的に見ると、米印情報協力の進展は南アジアの複雑な外交関係によって大きな制約を受けてきたと言える。そもそも米国にとってインドは、第二次世界大戦まで強い関心を寄せる国ではなかった。なぜなら米国と地理的に遠く離れており、インドとの歴史的な接点がほとんどなかったからである。

そのため、米印情報協力が始まったのは第二次世界大戦後、インドがイギリスから独立してすぐのことである。当時、インドには国内外の情報活動を担当する唯一の情報機関として情報局（I B）が存在し、その初代局長には、インドの初代首相ネルー（Jawaharlal Nehru）の側近で元警察官僚のT・G・サンジェヴァイ・ピライ（T. G. Sanjeevi Pillai）という人物が就いていた。米国側の記録によると、サンジェヴァイは一九四九年初め、C I Aや連邦捜査局（F B I）の関係者に会うために訪米したことが明らかになっている。<sup>(6)</sup>

サンジェヴァイの目的は、米国から情報機関の運営や管理などについて助言を受けることだった。もともとI Bは植民地時代、インドの独立運動に対する監視や摘発などを行なうためにイギリスが設立した「インド政治情報部（I P I）」を前身とし、独立後、その組織をイギリスから引き継いで情報活動を開始した。I Bはその後、国外部門を立ち上げ、ドイツやフランス、パキスタンなどに要員を配置したが、対外情報活動の知識や経験に乏しく、その方法が確立されていなかった。そこでサンジェヴァイは、米国からその方法を習得しようとしたのである。<sup>(7)</sup>

ただ、インドでは独立当初からパキスタンと関係するイスラム教徒とヒンズー教徒の対立が多く発生していた。

そのため、国内治安の安定が急務であり、IBの任務も国内の監視活動が重視された。その傾向は一九五〇年七月、サンジェヴァイに代わってIB局長に就任したB・N・マリク(B. N. Mullick)の時代においても変わらず、一九六〇年代に入るところには約八〇〇〇人の職員を抱えるほど組織規模が拡大した。さらに内務省管轄にもかかわらずIBの報告は原則、首相に対してのみ行なわれ、議会や他の政府機関に対する報告義務は負わない体制が採られた。結果的にIBは、インド政治で隠然とした影響力を持ち、国民から恐れられる存在になった。つまり、IBは米国の情報機関になぞらえれば、CIAではなくFBIの性格に近い情報機関として発展したのである。<sup>(8)</sup>

その間、米印情報協力は、インドが国内重視の情報活動に傾斜していたことに加え、パキスタンとの関係強化を進める米国に不信感を募らせたことから停滞気味だった。一方、中国とは、非同盟主義を掲げるネルーが一九五四年四月、周恩来首相と「平和五原則」を発表し、翌年にはバンドン会議を開催するなど、友好関係を築いた。だが、ダライ・ラマ一四世(14th Dalai Lama)のインド亡命が契機となって一九六二年一〇月、印中国境の東部(マクマホン・ライン)とその西部(アクサイチン)で大規模な武力衝突が発生し、インド軍が一三〇〇人以上の戦死者を出すという大敗を喫した。いわゆる印中国境紛争である。この紛争でインドは、中国への不信感と警戒心を一気に強めた。同時にIBの情報活動が不適切だったことを痛感し、米国との情報協力をあらためて模索し始めた。

たとえばIBは、CIAの支援を得て亡命チベット人からなる「特別前線隊(Special Frontier Force)」を結成し、印中国境付近における中国の軍事情報を収集する工作活動を開始した。また、中国が一九六四年一〇月、原爆実験に成功し、核保有国になると、IBは中国の核開発に関する情報収集のために、ヒマラヤ山脈の一部でインド第二の高峰として知られるナンダ・デヴィにCIAと共同運用の監視施設を作る工作活動も行なった。<sup>(9)</sup>

さらにインドは、対外情報活動に特化した組織が必要との判断から一九六八年九月、IBの国外部門を切り離し、

首相直轄の情報機関として調査分析局（RAW）を立ち上げた。この背景には、一九六二年の印中国境紛争に引き続き、一九六五年の第二次印パ戦争でパキスタンの侵攻を軍情報部が正しく予測できなかったことが挙げられる。ネルー死去後、政界に入り、一九六六年一月からインド首相となったインディラ・ガンディー（Indira Gandhi）は、相次ぐ失敗で軍への不信感を抱いており、軍に対抗し得る情報機関の創設を望んでいた。そこでインディラは以前、IB副局長として国外部門を担当し、米国の情報機関とも接点があったR・N・カオ（R.N. Kao）をRAW初代局長に起用するとともに、RAWを「インド版CIA」と位置づけ、諜報活動だけでなく他国での政治工作やゲリラ作戦なども行なう組織とした。<sup>(10)</sup>

カオはインド洋圏の国々にRAW支部を開設するとともに、西欧諸国や日本、イスラエル、ソ連、東欧諸国など、他国との連絡体制の構築も積極的に推進した。米国とは印中国境紛争以来、IBとの間で協力関係があったので、CIAとRAWの間でも中国関連の情報活動で協力を続けていた。さらに一九九〇年代に入る頃まで、RAWの幹部が米国に派遣され、情報活動の訓練や研修を受けるといったことも行なっていた。<sup>(11)</sup>

だが、米情報協力はその後、CIAとRAWの関係を軸に発展したわけではない。なぜなら一九七〇年代以降、米印関係が悪化したからである。その発端は、一九七一年末の第三次印パ戦争における米国のパキスタン支援だった。当時、米国のニクソン政権は、印パ両国の勢力バランスをとることで南アジアの安定を図ろうとし、パキスタンへの支援はその目的を果たすためだった。それに対してインドは、米国の支援がパキスタンの軍事力強化を促し、自国の安全を脅かすとして強く反発した。また、民主国のインドよりも軍政のパキスタンに肩入れする米国の行動は、冷戦の文脈を考えると外交的な基準に反するように見え、インドを困惑させた。

さらに米国がこの時期、パキスタンを介して中国に接近したことも、インドに米国への不信感を抱かせる要因に

なった。米国はベトナム戦争の終結とソ連への牽制のために中国との関係改善を進めた。だがインドから見ると、それは米国だけでなく中国までもパキスタンの後ろ盾に回ったように映った。いわば、米中パの対印包囲網が形成されたとの危惧を生んだのである<sup>(12)</sup>。

インドはこの状況に対応するために、非同盟主義の方針を転換し、ソ連との関係強化に乗り出した。実際、印ソ両国は一九七一年八月、相互的な安全保障に関する規定を盛り込んだ印ソ平和友好協力条約を締結し、事実上の同盟関係になった。その後、インドはソ連から兵器供与を受けるようになり、インド軍の保有兵器のうち、ソ連製が約八割を占めるまでになった。加えてソ連は、インドに対してライセンス生産や技術移転などの許可も与え、インドの軍事力強化に向けた取り組みを積極的に支援した。こうした印ソ関係の接近は、米国に大きな失望を生んだ。<sup>(13)</sup>

このほかにも一九七〇年代には、インドの核実験成功（一九七四年）やソ連のアフガニスタン侵攻（一九七九年）など、米印の立場が対立する出来事が相次いで発生した。その影響で米印両国は、一九八〇年代に入ってもなお、相互不信を解消できない状態が続いた。それでもCIAとRAWの協力は続いていたが、その関係は制度化されるようなものではなく、あくまで情報機関同士が水面下で行なう非公式な協力にとどまっていた。その意味で米印情報協力は、外交的な制約によって限定的にならざるを得なかったのである。

### 三 中国の強大化と米印情報協力の制度化

米印関係は一九九〇年代以降、大きく改善されることになる。それを促した要因として三つ挙げられる。第一の要因は、冷戦終結である。先に述べたように、インドは一九七〇年代、米中パの対印包囲網に対抗するためにソ連に接近し、以後、印ソ両国は事実上、同盟関係になった。だが、冷戦終結でソ連の影響力が低下し、やがてソ連が



崩壊すると、インドは後ろ盾を失ったことで国家戦略の見直しに迫られた。一方、米国はソ連と結びついたインドに不信感を抱いていたが、冷戦終結後、ソ連のくびきが取れたことでインドとの関係を再構築する機会が生じた。

第二の要因は、イメージの変化である。インドは南アジアの地域大国ではあったが、一九七〇年代末まで社会主義的な経済方式が採られていた。そのため、長期的な経済停滞が続き、開発途上国の地位を抜け出せなかった。だが、一九九〇年代に入ると経済自由化の進展や情報通信産業の発展などによって良好な経済成長を達成し、今やインドは、世界的なIT大国としての地位を築いた。さらにその巨大な人口によって支えられたインド市場の潜在性の高さは、米国で高い関心を集め、多くの企業がインドに進出した。インドもまた、自国の経済成長を保つためには米国の市場や技術、資本が欠かせないことから米国との経済的な関係強化を望んだ。

第三の要因は、中国の強大化である。中国は一九七〇年代後半から改革開放路線を採用し、急速な経済発展を遂げた。その間、米国は関与政策によって中国の市場経済化を促しつつ、民主化への体制転換に期待した。だが中国は、経済発展を共産党政権の正統性として担保するとともに、軍の現代化を推進し、米国の秩序に挑戦する行動を見せ始めた。とくにアジアでは、一九九〇年代以降、南シナ海をはじめ、中国の海洋進出が活発化し、米国の太平洋支配を脅かす状況が生じていた。また、中国はパキスタンやスリランカなど、インド周辺の国々とも軍事的な関係を強化し、それがインドの警戒感を強めた。

こうした背景から米印両国は、一九九二年に「マラバル演習」と呼ばれる米印間での軍事演習を開始した。その後、二〇〇〇年三月「米印関係 二一世紀に向けたビジョン」を発表し、ともに民主主義の理念を共有する国であると同時に、国際社会の戦略的な安定のために協力するパートナーであることを確認した。<sup>14)</sup>二〇〇五年六月には「米印防衛関係の新しい枠組み」が策定され、米印共通の防衛上の利益として安全・安定の維持、テロ撲滅、大量

破壊兵器の拡散防止、自由貿易の保護が挙げられるとともに、米印防衛協力の深化に向けた具体的な行動指針が示された。そのなかには、より高度な合同軍事演習の実施や防衛装備品の輸出拡大、ミサイル防衛に関する共同研究の推進などに加え、情報交換の増進も掲げられていた。<sup>15)</sup>

このように米印関係は冷戦終結後、改善されたが、その影響が情報協力を即座に発展させたわけではない。たとえば、米印両国は二〇〇二年一月、二国間での軍事情報の共有や他方から提供された機密情報を保護するための規定などを定めた協定、いわゆる軍事情報包括保護協定（GOMIA = General Security of Military Information Agreement）を締結した。<sup>16)</sup> この協定は米国にとって、他国との情報協力を制度化するための基礎となる枠組みを与えるものであり、同盟国を中心として六〇カ国あまりと締結している。内容に関しては、締結国によって多少、異なる部分があるが、基本的には軍事的な機密情報全般を保護の対象にしており、軍事的な研究開発や特定の防衛装備品などに関する機密情報については、その対象ではない。<sup>17)</sup> そこで米国は、インドとの防衛協力の深化に向けた取り組みを進めるために、GOMIAからさらに踏み込んだ情報保護協定を締結したいと考えていたが、インドはそれにすぐ応じようとしなかった。

その理由として挙げられるのは、インド側において米国との関係が緊密になりすぎると、インドの「戦略的自律性（strategic autonomy）」が損なわれるという懸念があったことである。ここでいう「戦略的自律性」とは、いわば非同盟主義の伝統を踏まえつつ、冷戦後の流動的な国際秩序のなかでインドの国益に沿った外交上の選択肢を確保することである。それはすなわち、インドが自主的な外交を追求するために、同盟ではなく大国との多様なパートナーシップを形成し、そのバランスのなかで自国の地位を確立する方針と言い換えることができる。<sup>18)</sup>

実際、インドは二〇〇〇年代、米国のほかにイギリスやフランス、ドイツ、日本、ロシア、中国、南アフリカ、

インドネシア、ブラジルなど、冷戦後の世界の主要国と相次いで戦略的パートナーシップを宣言し、大国のパワーバランスに配慮した外交を志向していた<sup>19)</sup>。また、二〇一二年一月、インドの有識者八名によって作成された政策提言書「非同盟2・0 二一世紀におけるインドのための外交・戦略政策」では、米国と同じくインドも現在、中国と競合しているので、米国と同盟を組みたいという誘惑に駆られるが、「米印両国は同盟よりも友人でいた方がより良い付き合いができる」として、米国との正式な同盟関係の締結に否定的な見方が示された<sup>20)</sup>。

このインドの姿勢は、防衛装備品の調達をめぐる問題で米国に疑問を抱かせた。その発端となったのは二〇一一年、インドが老朽化したロシア製のミグ戦闘機に代わる後継機として中距離多目的戦闘機一二六機の調達を計画したことである。約一〇〇億ドル（当時の円換算で約七七七〇億円）に及ぶ巨額契約であり、入札には米国やロシア、欧州などの企業が応じたが、インドが選定したのはフランスのダッソー社が開発した「ラファール」だった。

米国はこの決定に失望を禁じ得なかった。なぜなら先に言及したように、米国はすでにインドとの防衛協力に関する枠組みについて合意し、哨戒機や輸送機などの売却実績があったからである。だが、インドはフランスの企業を選ぶことによって、どちらを選んでも角が立つ米国とロシアからの不興を避けようとした。それは米国から見れば、大国とのバランスを取ったというよりも八方美人的なスタンスに映ったのである<sup>21)</sup>。

この状況に変化が訪れたのは、二〇一四年五月、総選挙でインド人民党が勝利し、ナレンドラ・モディ (Narendra Modi) が首相に就任したことが大きい。モディは政権を発足させると対米関係の修復に乗り出し、同年九月、初訪米を果たしてバラク・オバマ (Barack Obama) 大統領と会談した。翌年一月にはオバマが訪印し、米印の戦略的パートナーシップの強化を謳った「友好宣言」を発表した。こうした米印双方の歩み寄りによってG S O M I A締結から一五年後にあたる二〇一六年八月、米印間での合同軍事演習や訓練、人道支援、災害救助において物品

や役務を相互に提供し合うことを定めた、兵站相互支援協定 (LEMOA = Logistics Exchange Memorandum of Agreement) が結ばれた。<sup>(22)</sup> 次いで二〇一八年九月、ニューデリーで開催された初の米印外務・防衛担当閣僚会議 (2プラス2) において、通信互換性保護協定 (COMCASA = Communications Compatibility and Security Agreement) が締結され、インドに対して米国の暗号通信技術が提供できるようになった。これによって米印両軍の相互運用性は、同盟国並みに高まった。<sup>(23)</sup>

さらに二〇二〇年一〇月、第三回米印2プラス2において、地理空間協力のための基礎的な交換・協力協定 (BECA = Basic Exchange and Cooperation Agreement) が締結された。これは、米国防総省傘下の国家地理空間情報局 (National Geospatial-Intelligence Agency) と印国防省との間で、航海図や航路図だけでなく地理的な観測データなど、重要な軍事情報の交換を可能にするためのものである。この協定によってインドは、米国が提供する地理や航行に関するデータにアクセスできるようになるので、ミサイルや兵器搭載ドローンの目標設定の精度向上が期待されるほか、米国が高度な航空補助装置や航空電子機器をインドに提供することも可能になった。<sup>(24)</sup>

米国はインドとの交渉において、GSO MIA、LEMOA、COMCASA、BECAという四つの協定について、米印防衛協力を支える「基本協定 (foundational agreements)」と見なしていた。その間、米国ではブッシュ (George W. Bush)、オバマ、トランプ (Donald Trump) という順に大統領が代わったが、早期の協定締結という基本方針は変わらなかった。その根底には、強化化する中国に対抗するにはインドとの連携が欠かせないという認識があったからである。とくに中国の習近平国家主席が二〇一三年、「一带一路」構想を提唱したことによって、インドの地政学的な重要性は一層、高まった。それはオバマ政権から続く米国のアジア回帰を促し、トランプ政権で採用されたFOIP構想を支える国として米国、日本、オーストラリアと並び、インドもそこに列すること

になった。そして、この構想の実効性を高めるために、インドと「基本協定」を締結し、軍事的な機密情報を保護する枠組みを作ることによって、米印防衛協力に関する情報面での協力を制度化することが必要だったのである。

一方、米印関係の緊密化を進めるモディに対して、インド国内から米国の対外戦略に組み込まれることによって、インドの戦略的自律性が失われるのではないかと懸念の声が上がっているようである。また、米印間で機密情報の交換が可能になるのは良いとしても、インドから提供された機密情報が米国を経由して他国に流出するのではないかという不安も消えない。<sup>(25)</sup> インドとしては、米国とパキスタンの関係があるので、神経質にならざるを得ない部分なのだろう。だが、「基本協定」はインド以外でも、米国との防衛協力を進める国と締結されており、他国に機密情報を譲渡しないことが保証されている。<sup>(26)</sup> それでもなお、米国を信頼できないとすれば、防衛協力そのものが立ち行かなくなる。

とはいえ、これで十分というわけではない。「基本協定」は原則として、米印防衛協力を推進するために作られた枠組みである。その枠組みのなかで米印両国は、軍事的な機密情報を保護し合うことによって合同軍事演習の実施や防衛装備品の提供などが以前よりも高度かつ円滑に行なえるようになった。だが、情報収集・分析や情報共有のあり方など、情報活動の基底に関わる領域における米印の協力関係には未整備な部分が多く、今後さらに制度化を進めていくことが必要になるだろう。

#### 四 米印情報協力の拡大可能性

先に述べたように、中国は現在、「一帯一路」構想と呼ばれる対外戦略を推進している。これは「シルクロード経済ベルト」と「二十一世紀海上シルクロード」によって成り立っており、その周辺諸国を取り込みながら中国主導

の一大勢力圏を形成しようとするものである。この構想にもとづいて中国は、インフラ整備や資源開発、貿易振興など、経済的なインセンティブを周辺諸国に対して与えつつ、それらの国々との輸送ルートを確認するための海洋進出を試みている。

これに対して米印両国は近年、関係の緊密化を進めている。情報面に関しても例外ではなく、防衛協力の深化に向けて軍事的な機密情報を保護する枠組みを作り、そうした情報を相互に幅広く提供し合う関係を構築しようとしている。さらに現在、米印のほかに日本とオーストラリアが参加するクアッドを開催し、防衛協力を含めた戦略的な連携によって中国の影響力拡大に対抗している。そのクアッドを軸とし、アジア太平洋からインド洋、そしてアフリカに至る地域において共通の価値観（自由貿易、航行の自由、法の支配など）にもとづいた国際秩序の形成と維持を図り、それを公共財として定着させようというのがF O I P構想である。この構想を支持する国々間の連携を深めるために、やはり情報協力が欠かせない条件になっており、米印情報協力は今後、多国間の枠組みに拡大する可能性もありうる。

そこでその可能性について検討するために、F O I P構想において重要な役割を担うと思われる日本とイギリスについて、それぞれ米印両国との情報協力に関する状況を整理しておきたい。

(一) 日本

日本はクアッド参加国であり、F O I P構想の提唱国でもある。また、地理的に見て日本は、東アジアを押さえる位置にある。その地理的条件から米国は、冷戦期から日本をソ連や中国、朝鮮半島などに関する情報活動の拠点とし、在日米軍による偵察活動や通信傍受などを展開してきた。日本も自衛隊や警察などを通じて米国との情報協

力に応じてきた。<sup>(27)</sup>冷戦終結後、日米安保再定義やガイドライン改定など、日米防衛協力の深化とグローバル化が模索されるなか、二〇〇五年一〇月に開かれた日米2プラス2において「日米同盟…未来のための変革と同盟」が発表された。そのなかで「二国間の防衛協力強化に不可欠な措置」として、相互運用性の向上や訓練機会の拡大などに並んで、情報共有・情報協力力の向上が挙げられた。<sup>(28)</sup>この方針にもとづき、日米両国は二〇〇七年八月、情報共有の促進と共有される情報の保護を目的とした日米G S O M I Aを締結している。<sup>(29)</sup>

一方、日印両国は文化的なつながりや同じアジアの国として親近感を抱きつつも、その関係は友好親善を超えるものではなかった。それが変化したのは一九八〇年代からインドの経済自由化が進展し、日本企業が相次いでインドに進出したからである。その後、一九九八年のインド核実験で一時的な停滞が見られたものの、日印両国は経済を軸にして良好な関係を築いてきた。二〇〇〇年代には防衛協力に関しても関係の緊密化が図られるようになり、二〇〇八年一〇月の日印安全保障協力共同宣言では、日印両国の戦略的パートナーシップ関係を確認した上で、海洋安全保障やテロ対策などの協力を強化するために、情報共有の仕組みを検討する方針が定められた。<sup>(30)</sup>そして二〇一五年一月、安倍晋三首相の訪印に合わせて「日印ビジョン2025」が発表され、日印両国の戦略的関係の強化を推進するものとして日印防衛装備品・技術移転協定と日印G S O M I Aが締結された。<sup>(31)</sup>

このように米印両国は、日本とすでにG S O M I Aを締結しており、情報協力力の制度化に関する基本的な枠組みができていた。同じクアッド参加国であるオーストラリアにも、米国と一九六二年（二〇〇二年改定）、インドと二〇〇七年、日本と二〇一二年、G S O M I Aを締結しているので、クアッド参加国はすべて、その枠組みを共有していることになる。したがってインドは、少なくとも情報協力力のレベルとしては、米国の同盟国に近い位置づけになっており、日米同盟や米豪同盟のなかに実質上、組み入れられた状況と言える。



さらに日米豪に關しては二〇一六年一〇月、南シナ海での中国の動向を把握する上で必要になる偵察・監視データを共有するために、三カ国情報共有協定 (Trilateral Information Sharing Agreement) を締結しており、情報協力の緊密化が一層、進んだ状態である。<sup>(32)</sup> インドは現在、偵察・監視データに関して、米国とB E C Aを締結し、二国間での協力が制度化されているが、クアッド参加国が今後、防衛協力の深化をさらに進めるならば、こうした枠組みのなかにインドをどのように組み入れるかが課題になるだろう。

## (二) イギリス

イギリスは、地理的にはインド太平洋地域から大きく離れた位置にある。だが近年、イギリスはアジア重視の姿勢を打ち出しており、F O I P構想にも強い関心を示している。それが端的に現れたものとして、イギリス外務省が二〇一八年三月に発表した「グローバル・ブリテンに関する政府のビジョンと外務省の役割」が挙げられる。この文書によると、イギリスは今後、外交面でグローバルなプレイヤーであり続けるために、米国との同盟を軸として、世界の成長の中心であるインド太平洋地域に重点を置き、深く関与していくことを明らかにしている。<sup>(33)</sup>

情報面での米印両国との関係を言えば、イギリスは第二次世界大戦以来、米国と緊密な情報協力を行なってきた国である。<sup>(34)</sup> G S O M I A に関しても一九六一年四月、「機密情報保護協定 (Agreement of relating to the Safe-guarding of Classified Information)」を締結しており、半世紀以上前から米国との情報協力の制度化が整えられている。<sup>(35)</sup>

だが、インドとの情報協力に關して、イギリスは微妙な距離を取ってきた。たとえばインド独立時、イギリスはインドへの不信任から英印間で正式な連絡関係を作ることに消極的だった。一九四八年末には、英首相アトリー



(Clement Attlee) が保安局 (MI5) をインドとの連絡窓口とし、秘密情報部 (MI6) に関してはインドから退去させる決定を下した。このため、イギリスはMI5を通じてインドとの情報協力を行なうようになり、MI6はMI5の同意を得てインドで活動するルールになった。<sup>(36)</sup> しかもこの協力関係は非公式なものであり、何らかの枠組みによって制度化されているわけではなかった。

それが近年、イギリスのアジア重視の姿勢によって英印情報協力の制度化に向けた取り組みが進みつつある。実際、英印両国は二〇一五年一月、「英印防衛・国際安全保障パートナーシップ」において、たがいに通の脅威（テロ、サイバー、組織犯罪、海事など）に直面している重要なパートナーであることを確認し、二〇一七年四月の「英印防衛パートナーシップ」で防衛装備品に関する機密情報を保護するための枠組み作りを目指すことで合意した。<sup>(37)</sup> さらに二〇二一年五月、英印防衛協力を推進するために、「英印両国の将来的な関係のためのロードマップ2030」を発表し、海上安全保障に関する情報共有の枠組みを構築する方針が決まった。<sup>(38)</sup> 現在、その協議が英印間で進行中であり、近い将来、英印間での包括的な情報保護の枠組みも明らかになるだろう。これらはいわば米印間で締結された「基本協定」を英印間でも締結しようとするものである。

これに加えて昨今、議論に上っているのがファイブ・アイズ (FVEY ≡ Five Eyes) の参加国拡大である。FVEYは、第二次世界大戦時に結ばれた米英間の通信情報協力協定 (BRUSA協定) を土台として発展し、現在、英語圏五カ国 (米英加豪ニュージーランド) が参加する多国間の情報協力枠組みである。米国では、ここに日本、インド、ドイツ、韓国を新しいメンバーに入れようという提案が各方面から出されており、米議会でも二〇二一年九月、下院軍事委員会で可決された国防授權法において、その四カ国のFVEY加入を検討するよう国家情報長官に要請している。<sup>(39)</sup> こうした提案についてイギリスは前向きな姿勢を見せており、ジョンソン (Boris Johnson) 首

相は、他の参加国との協議が必要としながらも、「民主主義国家を一つにまとめる大きな機会になることは間違いない」と述べている。<sup>(40)</sup>

このようにクアッド参加国やF O I P構想を支持する国々の間では、防衛協力を一層、進展させるために、情報協力に関する多国間の枠組みを作ろうとする取り組みが見られる。ただ、インドは今のところ、そうした枠組みに参加する意向を明確には示していない。その理由として、そもそもインドには、クアッド間での情報協力やF V E Yへの参加にメリットがあるのかという疑問がある。米国から見れば、インドの参加はF O I P構想を推進する上で重要な戦略的意味がある。だがインドは、インド以东の地域に戦略的関心を強く持っているわけではない。それなら米国との情報協力だけでよいという見方ができるからである。

また、インドがそうした枠組みに参加することによって生じる外交的なリスクもある。たしかにインドは冷戦終結後、中国の強大化を懸念し、米国との防衛協力を進めてきた。だが一方で、インドは中国との経済的な連携も追求し、二〇一七年には中国の主導によって発足した上海協力機構に正式加盟している。これはつまり、米中のバランスを見極めながら自国の利益に沿った外交を展開する「戦略的自律性」の実現を図ろうとしているのである。インドが米国やその同盟国との情報協力を深く関われば、中国を刺激し、そのバランスが崩れるおそれがある。

だが、中国の強大化が今後も続き、インドへの圧力が増すようならどうだろうか。あるいは昨今、経済や科学技術などの民生分野でも米中対立の様相が強まっており、米国やその同盟国では経済安全保障への取り組みが喫緊の課題として浮上している。<sup>(41)</sup> その意味でインドが米国を中心とした多国間での情報協力の枠組みに加わるかどうかは、戦略的自律性の限界に直面したときに決まるのではないかと思われる。

## 五 結論

本稿は、米印情報協力に関してその歴史的な背景を辿るとともに、G S O M I Aをはじめ、機密情報を保護する枠組みによって、それが非公式な協力から制度化された協力へと移りつつあるプロセスについて明らかにしてきた。現在、このプロセスはさらにクアッドやF V E Yなどに拡大する傾向を見せており、近い将来、米印両国を含め、中国の強大化を警戒する国々からなる多国間の情報協力体制が生まれる可能性もあるだろう。

ただ、その可能性が実現するまでに課題があることも事実である。一つは、先にも言及したように、非同盟主義の伝統を持つインドが米国との緊密な協力関係にどこまで踏み込むのかという点である。たしかにインドは現在、中国の強大化に対する懸念を米国と共有している。モディは、その認識を踏まえて米国との協力関係の強化に努めているが、米国との関係について「同盟」ではなく、あくまで「パートナーシップ」であると強調している。また、インドは米国と対立する中国やロシアとも戦略的パートナーシップを構築しており、必ずしも米国の対外戦略に合わせた外交を展開しているわけではない。つまり非同盟主義の伝統は、モディにおいても受け継がれているのである。

そこで情報協力に関して言えば、国家間の脅威認識の共有が重要になってくると考えられる。脅威認識の相違は、情報活動の優先順位、情報の質や量などに差を生み、情報の失敗を引き起こす原因になる。それを極力、避けるために、米印間で戦略的な情報を協議する場があってもいいかもしれない。本稿で説明したように、米印情報協力の制度的な枠組みは、防衛協力を目的とした米印両軍における相互運用性の向上や通信保全、地理的データの提供など、戦術的な情報に関するものである。その枠組みをよりハイレベルなものにし、相互的な情報評価が可能になれ

ば、それにもとづいた脅威認識が米印双方の政策決定者の間で共有できるようになる。そうすれば、国家を超えたオールソース・アナリシス (all-source analysis) が実現し、情報の質的向上にも資するだろう。<sup>(42)</sup>

このことは、他国との協力を通じて自国の情報活動を強化したい米国の利益に合致する。米国は、二〇〇五年から数年おきに国家情報戦略 (National Intelligence Strategy) を発表しているが、そこに必ず掲げられているのがパートナーシップの強化である。最新版 (二〇一九年) でもパートナー同士の理解と協力を増進するために、双方の関与を制度化することが目標として定められている。<sup>(43)</sup> そのためには、情報協力に関わるルールや手続き、あるいは価値観、モラルなどを共有し、相互的な信頼関係を構築することが欠かせない。それを土台にして多国間の情報協力に向けたプロセスにも進めるようになると思われる。

とはいえ、米印情報協力の制度化に向けた取り組みは、まだ始まったばかりである。米印間で交わされた協定や取り決めなどに関しても明らかになっていない部分が多く、今後の展開についても十分な根拠にもとづいて予測することが難しい。だが、中国の強大化によって冷戦期に停滞していた米印関係が改善され、いまや同盟国並みの情報協力に発展しつつあることは、大きな時代の変化を感じさせる。また、その協力関係が米印だけでなく、FOIP構想を支持する国々にも拡がる可能性を見せていることは、もしかすると従来とは異なる国際秩序の形成を促す要因になるかもしれない。その点でこうした情報協力の取り組みについて、今後も注目していかなければならないと考える。

(一) Charles E. Lathrop, comp., *The Literary Spy: The Ultimate Source for Quotations on Espionage and Intelligence* (New Haven: Yale University Press, 2004), p. 245.



- (11) Raman, *The Kaoboyas of R&AW*, p. 43-44.
- (12) 堀本武功『インド第三の大国へ〈戦略的自律〉外交の追求』(岩波書店、二〇一五年)三九—四一頁。
- (13) ステイブ・コーエン、スニル・ダスクプタ／斎藤剛訳『インドの軍勢力近代化 その歴史と展望』(原書房、二〇一五年)五六頁。
- (14) U.S. Department of State, "U.S-India Relations: A Vision for the 21st Century," March 21, 2000, [https://1997-2001.state.gov/global/human\\_rights/democracy/is\\_000321\\_us\\_india.html](https://1997-2001.state.gov/global/human_rights/democracy/is_000321_us_india.html).
- (15) 文書については、以下のURLを参照。 <https://idsain/resources/documents/Ind-US-Def-Rel-28.06.05>.
- (16) 正式な協定名は、Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of India Concerning Security Measures for the Protection of Classified Military Information である。協定内容に関しては、以下のURLを参照。 <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/02-117-India-Defense-GSOIA-1.17.2002.pdf>.
- (17) 福好昌治「軍事情報包括保護協定(GSOMIA)の比較分析」『レファレンス』第五七巻第一一号(二〇〇七年一月)一二九—一四七頁。
- (18) インドの非同盟主義と戦略的自律性については、伊藤『新興大国インドの行動原理』第二章を参照。
- (19) 伊藤『新興大国インドの行動原理』一五七—一五八頁。
- (20) Sunil Khinani, Rajiv Kumar, Pratap Bhanu Mehta, Lt. Gen. (Retd.) Parkash Menon, Nandan Nilekani, Srinath Raghavan, Shyam Saran, and Siddharth Varadarajan, *Nondignment 2.0: A Foreign and Strategic Policy for India in the Twenty First Century* (New Delhi: Centre for Policy Research, 2012). なお、この報告書を解説したものととして、堀本武功「冷戦後のインド外交『第2非同盟』と対米・対中政策」『国際問題』第六二八号(二〇一四年一・二月)四七—五六頁がある。
- (21) 堀本『インド第三の大国へ』五五—五六頁、笠井『モディが変えるインド』一一〇—一一三頁。
- (22) "What is LEMOA?" *The Hindu*, August 30, 2016, <https://www.thehindu.com/news/national/What-is-LEMOA/article15604647.ece>.

- (23) “What is COMCASA?,” *The Hindu*, September 6, 2018, <https://www.thehindu.com/news/national/what-is-comcasa/article24881039.ece>.
- (24) “How will the Basic Exchange and Cooperation Agreement deepen India-U.S. military ties?” *The Hindu*, November 1, 2020, <https://www.thehindu.com/news/national/the-hindu-explains-how-will-the-basic-exchange-and-cooperation-agreement-deepen-india-us-military-ties/article32983733.ece>.
- (25) Abraham M. Denmark, *U.S. Strategy in the Asian Century: Empower Allies and Partners* (New York: Columbia University Press, 2020), p. 188.
- (26) Mark Rosen and Douglas Jackson, “The U.S.-India Defense Relationship: Putting the Foundational Agreements in Perspective,” CNA, February 2017, [https://www.cna.org/cna\\_files/pdf/DRM-2016-U-013926-Final2.pdf](https://www.cna.org/cna_files/pdf/DRM-2016-U-013926-Final2.pdf).
- (27) 拙稿「戦後日米関係と秘密保護 情報協力の模索 一九四五—一九六〇」『阪大法学』第六十六巻第五号（二〇一七年一月）九五五—九九二頁。
- (28) 外務省「日米同盟：未来のための変革と同盟」（二〇〇五年一〇月二九日）[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/henkaku\\_saihen.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/henkaku_saihen.html)。
- (29) 外務省「秘密軍事情報の保護のための秘密保持の措置に関する日本政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」（二〇〇七年八月一〇日）[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/kyotei\\_0708.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/kyotei_0708.html)。
- (30) 外務省「日本国とインドとの間の安全保障協力に関する共同宣言」（二〇〇八年一〇月二二日）[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/india/visit/0810\\_ahks.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/india/visit/0810_ahks.html)。
- (31) 外務省「日印防衛装備品・技術移転協定」（二〇一五年一一月二二日）<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000117469.pdf> 同「日印秘密軍事情報保護協定」（二〇一五年一一月二二日）<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000117471.pdf>。
- (32) Erum Jilani, “Next Steps for the US-Australia-Japan Triateral Defence Relationship,” United States Studies Centre, May 2017, <https://www.usssc.edu.au/analysis/networking-allies-and-partners-next-steps-for-the-us-australia-japan-trilateral-defence-relationship>.

- (33) GOV.UK, "The government's vision of Global Britain and the role of the Foreign and Commonwealth Office in supporting and enabling government departments to deliver this vision," March 12, 2018, <https://www.gov.uk/government/collections/global-britain-delivering-on-our-international-ambition>.
- (34) Richard J. Aldrich, *The Hidden Hand: Britain, America, and Cold War Secret Intelligence* (New York: Overlook, 2001); Rhodri Jeffreys-Jones, *In Spies We Trust: The Story of Western Intelligence* (New York: Oxford University Press, 2013).
- (35) U.S. Department of State, *Treaties in Force: A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force on January 1, 2020* (Washington D.C.: Bernan Press, 2020), p. 466.
- (36) キース・シムフリー／高山祥子訳『M16秘録 イギリス秘密情報部16000-1646』（筑摩書房、二〇一三年）三四四―三四九頁。
- (37) GOV.UK, "UK-India Defence and International Security Partnership," November 12, 2015, <https://www.gov.uk/government/news/uk-india-defence-and-international-security-partnership>. Ibid., "Joint statement: India-UK Defence Partnership," April 13, 2017, <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-india-uk-defence-partnership>.
- (38) GOV.UK, "2030 Roadmap for India-UK future relations" May 4, 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/india-uk-virtual-summit-may-2021-roadmap-2030-for-a-comprehensive-strategic-partnership/2030-roadmap-for-india-uk-future-relations>.
- (39) U.S. House of Representatives, "National Defense Authorization Act Fiscal Year 2022," September 10, 2021, <https://www.congress.gov/congressional-report/117th-congress/house-report/118>.
- (40) 産経新聞（二〇二〇年九月一七日付）。
- (41) 経済安全保障に関しては、宮本雄二・伊集院敦編『米中分断の虚実 デカップリングとサプライチェーンの政治経済分析』（日本経済新聞出版、二〇二一年）、村山裕三編『米中の経済安全保障戦略 新興技術をめぐる新たな競争』（芙蓉書房出版、二〇二一年）、読売新聞取材班『中国「見えない侵略」を可視化する』（新潮新書、二〇二一年）などを参照。
- (42) この点に関しては、以下の論文を参照するところ。Joshua T. White, "After the Foundational Agreements: An



Agenda for US-India Defense and Security Cooperation,” Brookings Institution, January 2021, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/01/FP\\_20210111\\_us\\_india\\_white.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/01/FP_20210111_us_india_white.pdf).

(註) Office of Director of National Intelligence, “National Intelligence Strategy for the United States of America 2019,” January 2019, [https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/National\\_Intelligence\\_Strategy\\_2019.pdf](https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/National_Intelligence_Strategy_2019.pdf).