

インド・パキスタン戦争と国連の平和維持活動

横田 実

日本大学大学院総合社会情報研究科

India and Pakistan War and United Nations Peacekeeping Operation

YOKOTA Minoru

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Study

There have occurred three wars between India and Pakistan. The first war was a sort of territorial conflict for the Kashmir region, the second was the western boarder conflict that expanded to Kashmir, and the third one was for the independence of Bangladesh from Pakistan. In each war, the United Nations tried to act as an arbitrator for peace talks, and conducted peacekeeping operations. However, it was difficult to evaluate these operations as being successful achievements. This thesis explores the reasons that the operations encountered difficulties, and searches for the ideal way for the United Nations to conduct them in the future.

はじめに

インドにおけるイギリスの植民地支配は 200 年近くにおよんだ。1947 年 8 月に英領インドはインドとパキスタンの二つの国家に分離して独立した。

本来インドとパキスタンの分離はヒンドゥーとムスリムの宗教上の対立が発端であった。国民会議派とムスリム連盟の両指導者が宗教、民族問題、そして独自の国家論を主張したため、両国は敵対国家となった。

分離独立時に帰属が未解決のまま残された北インドにおけるジャンム・カシミール（以下カシミールという）の領有権問題が必ずかかわり、両国は三度におよぶ戦争を起こし、2002 年 6 月にはもはや核戦争かという事態にまで発展した。

第一次インド・パキスタン戦争時に国連安全保障理事会は積極的に調停をおこない停戦が実現し、国連主導の停戦ラインがカシミールに設定された。その後、二度にわたる戦争が起こり、この停戦ラインを越えた両国の実行支配ラインを挟んでカシ

ミールの東側をインドが、西側をパキスタンが支配することとなった。

インド、パキスタンの両国とも、同地域の支配に対する譲歩の姿勢は多宗教、多民族国家である両国の内政にも影響を及ぼすので、安易な譲歩、妥協はできなかった。

問題は英国植民地からのインド、パキスタンの独立時、独自の国家を目指すカシミール住民の民意が反映されず、インド、パキスタンがお互いに自国に取り込もうとした事による。これが後の時代まで尾を引く結果となった。

国連安保理はカシミールの帰属をめくり住民投票の実施を勧告した。パキスタン側は住民投票を希望しているが、国内問題であるとするインド側からの強い反対で未だに実施されていない。

国連はカシミールに停戦監視団をおいているが、事態は好転の方向に向かいつつあるとはいえ、実行支配ラインをこえた衝突が後を絶たず停戦監視の効果は疑問である。

本稿では、第一次インド・パキスタン戦争から第三次インド・パキスタン戦争迄を中心に両国の

戦争の原因と経緯を明確にしたうえで、過去 50 年以上にわたる国連の活動内容とアメリカの対応を分析する。そして今後の同地域における和平の枠組み作りと平和の維持活動の展望を論じる。

第 1 章 三次にわたるインド・パキスタン戦争

1 第一次インド・パキスタン戦争

(1) カシミール紛争の背景

カシミールは我が国の本州とほぼ同じ広さを (22.2 万平方メートル) をもつ藩王国であった。1941 年の国勢調査による総人口 402 万人のうちムスリムは 77%、ヒンドゥー教徒は 20% 余、シーク教徒 1.6%、そして仏教徒は約 1% となっていた。一方、藩王はシーク教徒であった。

カシミール紛争の原因は藩王と大多数の地域住民の宗教の違いが挙げられる。

(2) 戦争の勃発

両国の独立後、藩王国のムスリム住民は藩王に対する反乱を公然と行うようになった。これに対し藩王は激しい弾圧を行った。

ムスリムを主体とするパキスタンは、ムスリム住民の自決によりカシミールがパキスタンに帰属するのは当然とし、さらに経済的、水源問題、地理的にもパキスタン領の一部を構成していた。パキスタンは藩国内での反藩王運動を積極的に支援するとともに、北西辺境地方のパターン人に武器を与え、越境してカシミールを侵攻させる政策をとった。

このような状況下、藩王は自国の独立に望みをかけ 1947 年 8 月パキスタンと正式の、またインドとは非公式の現状据え置き協定を結んだ。

1947 年 10 月に武装したパキスタンからの義勇兵がカシミールに入り戦争が開始された。藩王国軍は退却をかさね、ムスリム系の住民はアーザード(自由)カシミール臨時政府の樹立を宣言した。

事態の重大さを知った藩王はインド政府に対し軍事援助を要請した。インド政府は軍事援助には藩王国のインドへの帰属が必要であることを

通知した。藩王はインドへの帰属に同意する書簡を送付した。これを受けたインド政府はスリナガルに軍隊を空輸、ジャンム・カシミール藩王国に対する自国領土としての権利を公然と表明し、積極的に軍事作戦を展開することとなった。

1947 年末になるとインドは藩王国の約三分の二を支配下におき、残りの三分の一がパキスタンの支配下となった。

インド政府は、翌年 1 月 1 日にインド政府はパキスタンの侵略行為の停止と同国軍のカシミールからの撤退を求める提訴を国連に行った。

国連はパキスタンを侵略者とせず、カシミールをインドとパキスタン双方の紛争地域と認定した。国連安保理はインド提訴の妥当性を調査し、調停、報告するため、1 月 20 日に国連インド・パキスタン委員会(UNCIP)を設置する決議を行った。

8 月 13 日に同委員会は「インドとパキスタン両国政府はそれぞれ停戦命令を下し、両国間で停戦協定を結び住民投票によってカシミールの帰属を決定する」とする決議を行った。

インドとパキスタンの政府はこの決議を受入れ、それぞれの軍隊に停戦命令を下した。これにより第一次インド、パキスタン戦争が終結した。

1947 年 7 月 26 日のカラチにおいて、カシミールの停戦ライン画定の協定が結ばれた。旧藩王国はインド側に三分の二、パキスタン側に三分の一に分断され両国が支配することとなった⁽¹⁾。

2 第二次インド・パキスタン戦争

(1) 戦争の背景

1963 年に中国とソ連との仲違いが表面化した。それまでソ連側についていた中国がアメリカと接近するようになると、中国とインドはアジアの大国どうしでもともとライバル関係にあったため、中国は積極的にパキスタンを支援するようになった。これに乗じてパキスタンは 1965 年にカシミールのインド側を攻め、第二次インド・パキスタン戦争が勃発した⁽²⁾。

(2) 戦争勃発の経緯

カシミールにおける戦闘の序盤戦は 1965 年の

春に西部国境の南のカッチ湿原において勃発した。

この戦闘はイギリスの調停により6月30日に停戦協定が結ばれた。しかし、衝突はカシミールにおいても発生していた。

パキスタン大統領のアユーブ・ハーンはパキスタン全土に非常事態を宣言し、インドとパキスタンの全面戦争が開始された。この機に乗じて中国がシッキム地域におけるインド軍基地の撤去を期限付きで要求してきた。これに対し国連の安全保障理事会は9月20日においてインドとパキスタンの停戦を決議、両国ともこれを受け入れて9月23日停戦が成立した。

一方、パキスタンはアメリカの事前承認を受けないまま戦争に突入したためパキスタンはアメリカからの戦争遂行にかかる支援を受けられず、2週間で作戦が行き詰まり、停戦せざるを得なくなったとの説もある⁽³⁾。

(3) 戦争の影響

1965年12月ソ連政府の斡旋により、タシケントにおいて戦後処理のための両国の首脳会談が開催された。翌年1月両国はそれぞれの軍隊が1965年8月5日以前の地点に撤退することで合意し、タシケント宣言が発表された。この宣言は両国にとって譲歩が多く、また勝敗が明確でなかったため両国民にとって不満の残るところであった。インドのシャストリ首相が発表の翌日に急逝し、殉難者的受け止めをされた。

3 第三次インド・パキスタン戦争

(1) バングラデシュの独立

第三次インド・パキスタン戦争はインドが介入した東パキスタンの独立戦争である。

東パキスタンでは、当地に基盤をおくアワミー（人民）連盟の総裁に就任したムジブ・ラフマーンが国防、外交を除く州自治の拡大を訴え、1966年6月に大規模なゼネストを行った。

1970年12月に総選挙が実施されアワミー連盟が第一党となったが、ラフマーンは組閣を認められず、開会予定の国民会議も延期された。これを契機に全国でゼネストが発生、パキスタン軍が

行動を開始し東パキスタンは内戦に突入した。

ラフマーンは逮捕されたが、これを機にアワミー連盟は4月10日バングラデッシュの独立を宣言しラフマーンが大統領となることとなった。

5月にはパキスタン軍がほぼ全土を制圧したが、ゲリラ戦も激しくなった。

インドは3月31日に連邦議会が上下院とも東パキスタンの独立を支持する決議を行っていた。

東パキスタンから戦乱を避けた難民800万以上がインドに入国し、これを口実にインドの軍事介入が始まった。10月中旬にはインド軍はカシミールなど西パキスタンとの国境に16個師団を配置、これに対しパキスタンも10個師団を展開させ、睨み合っていた。12月3日にパキスタン軍が西部国境地帯に先制爆撃を加え、東部と西部国境両面での両国の全面戦争に突入し第三次インド・パキスタン戦争の開始となった。

インドは全面戦争突入開始後3日目にはバングラデッシュを承認し軍事的にも優位にたった。12月16日に東パキスタンでのパキスタン軍は全面降伏した。次にインドは西部戦線に全勢力を移動させパキスタン側カシミール（アザード・カシミール）に侵攻することを目論み、アザード・カシミール南部を開放し、パキスタンの陸軍、空軍を一掃することを考えた。

しかしアメリカはこれを阻止すべく、第7艦隊をベンガル湾に派遣し圧力をかけた⁽⁴⁾。

インドはこの圧力により西部戦線でも停戦を発表し、パキスタンも戦闘を停止し第三次インド・パキスタン戦争は終結した⁽⁵⁾。

(2) インドの参戦の思惑とパキスタンの敗戦

インドは武力介入によってパキスタンの解体を計る姿勢を内戦勃発の早い時期に固めていた。インドはパキスタンに先制攻撃を行わせるかたちで武力介入すべく準備を整えた。すなわち、東パキスタン内の水面下の活動や外交的活動である。

アワミー連盟内の西パキスタンとの交渉派の動きを封じた。またアメリカのキッシンジャー国務長官のパキスタン経由の中国訪問に対し8月にインド・ソ連条約を締結してアメリカと中国を牽制した。

一方、パキスタンはアメリカの支援を期待していたが、ヴェトナム戦争で他の紛争まで関与する余裕のなかったアメリカは極力本件をさける姿勢をとった。中国も国連に復帰したばかりで第一次インド・パキスタン戦争のような高圧的姿勢ではなく、インドに対し慎重な態度をとった。これに対しパキスタンは苛立ちパキスタンの方から戦端を開く形となった⁽⁶⁾。

パキスタンは第二次インド・パキスタン戦争とは異なり明らかに敗者となり、南アジアの勢力関係はインドが中心的存在となった⁽⁷⁾。

(3) シムラ協定とその後

第三次インド・パキスタン戦争の戦後処理を交渉するインド・パキスタン首脳会談が、1972年6月にインド北部のシムラにおいて開催され、以下内容のシムラ協定が締結された。

ジャンム・カシミール以外の地域における占領地については、双方の軍隊はインド・パキスタン国境まで撤退する。

ジャンム・カシミールにおいては、1971年12月時点の停戦ラインを実行支配ラインとして尊重し、これを侵犯する武力行使や威嚇を行わない。

両国間の交通、通信を回復する。

貿易関係の再開および科学文化の交流をすすめる。

特に上記の1971年12月時点の停戦ラインを実行支配ラインとする合意は1947年の以来の同地域の支配地域、すなわち「停戦ライン」から「実行支配ライン」となった事を実質意味する。これは戦争の勝利者となったインドの主張が通された。

パキスタンのブット大統領はカシミールの停戦ラインを支配ラインに変更することは反対であったが、のまざるをえなかった。1972年12月にこの年の二度目のインド・パキスタン首脳会談が開催されカシミールの支配ラインに関する合意がなされ、両国首脳により調印、画定された。その他地域における両軍の撤退も完了した。

このシムラ協定は両国の直接交渉による二国間解決方式を基本とするものであり、長年のインド

の主張に沿うものであった。これ以後インドはシムラ協定こそカシミール紛争解決のための唯一の文書であるとの立場をとることになった。一方、国連等の多国間討議方式によって自己に有利に解決を計ろうとしていたパキスタンは、このシムラ協定によって大きな制約を受けることとなった。それでも協定第6条に「ジャンム・カシミールの最終的解決を含む永続的平和確立と関係正常化の方法を更に協議する」とあり、カシミール紛争は未解決とのパキスタン側主張もある。そしてパキスタン側はことあるごとに多国間協議の場にこの問題を引き出そうとする努力を続けてきた⁽⁸⁾。

4 インド・パキスタン関係と大国の影響

アメリカは、ネールの非同盟、中立政策を苦々しく思っていた。1949年10月中華人民共和国が成立し、翌年6月朝鮮戦争が勃発すると、インドとパキスタンは冷戦の構造に巻き込まれていった。アメリカ、イギリスはソ連勢力の拡大阻止のため、ソ連よりのインドに対抗すべく、パキスタンへの期待を強めた。またパキスタンを支持すれば中近東のイスラム諸国にも影響力を拡大できるとの計算もあった。

インドとパキスタンが譲歩の余地のない強固な立場を貫き、アメリカがパキスタンをソ連がインドを支持する様になると、国連インド・パキスタン委員会(UNCIP)の重要性が損なわれていった。

ソ連はアメリカ、イギリスがカシミールを中国・ソ連に対する軍事基地化しようとしていると非難し始め、カシミール紛争は冷戦と深く関わるようになった⁽⁹⁾。

パキスタンは1954年9月に東南アジア集団防衛条約(SEATO)、翌年9月にはバグダート条約(後のCENTO)に加盟し、1959年3月にはアメリカと相互防衛援助協定を締結した。西側諸国はパキスタンをソ連や中国の共産主義諸国に対する西側の集団安全保障の一員と見なしていたが、パキスタンの意図は対インドへの対抗措置としていていた。

インドは1954年には中国と平和5原則を確認した。ソ連とは1955年にインドを訪問したフルシチョフ第一書記から「カシミールはインドの一部」

との言明を引き出した。ソ連は西側に加盟したパキスタンを牽制するためにこれを言及した。

1960年代になると中国とソ連の対立を背景にインドとパキスタンの対外政策は変化した。パキスタンの西側離れと中国への接近と、インドのアメリカとの関係改善であった。1962年10月の中国とインドの国境紛争に対しアメリカは敗色の濃かったインドへの武器援助をおこなった。これに対しパキスタンのアユーブ・カーン大統領はこのアメリカの対応を強く非難した。

パキスタンは1961年に中国の国連加盟を支持し、共産圏諸国への接近を模索していたが、中国とインドの紛争を機会に対中接近が強まった。特に1962年12月に中国とパキスタンは国境確定の合意に達し、中国・パキスタン関係は緊密化した。

1963年にブットが外相となると、両国間に貿易協定が締結され、2月の周恩来のパキスタン訪問、3月の国境協定調印へと関係緊密化が加速した。

ソ連も中国に対抗すべくパキスタンへの接近を強め、パキスタン領内における石油探査の協定を締結した。この様に東側への接近をつよめたパキスタンは東南アジア条約機構を欠席するに至った。

インドの西側接近は1962年の中国との国境紛争における西側の援助により顕著となった。同年11月には、アメリカ・インド軍事補助協定およびイギリス・インド長期軍事援助協定がそれぞれ締結された。インドが西側の援助を受け入れたことは、インドが非同盟政策の柱であった南西アジアから域外勢力を排除するという原則を放棄したことである⁽¹⁰⁾。

中国は1964年の核実験成功によりアジアの軍事大国となった。この動きはアメリカとソ連の両国を軸として運営されてきた国連に大きなインパクトを与えた。アメリカとソ連の利害は、中国の影響力拡大を押さえ込んでおきたいという点で利害が一致していた。

中国が第二次インド・パキスタン戦争に乗じて南アジアに勢力を拡大することは避けなければならなかった。その結果、国連の停戦実現が急務となり、安全保障理事会の戦争停止に関する決議211を採択することになった。そして「すべての

国が当該地域において情勢を悪化させるようないかなる行動も慎む」ことも要求した。中国がパキスタンに加担し戦争を拡大しないように警告した。

この様な一連の国連の行動に対して、パキスタンは超大国がその政策を調整するためのカバーとして国連が使われたと非難した⁽¹¹⁾。

この様にインドとパキスタンの状況は大国の思惑、アメリカ・中国・ソ連の世界戦略構造に影響を受けることになる。

第2章 国連の活動とインド・パキスタンの対応

1 国連勧告決議の背景、経緯、内容

(1) 第一次インド、パキスタン戦争時のインド・パキスタン国連委員会と軍事監視団

インドの提訴を受け、安全保障理事会は1948年1月10日、決議39を採択し、「国連憲章第34条に基づき現地での事実調査を行い、問題解決のための仲裁的役割をはたし、安全保障理事会に報告する任務」をもつ委員会の設置をきめた。委員会のメンバーは3名からなり、2名はインド、パキスタンがそれぞれ1名ずつ選び、残る1名は両国の合意で選定されるものとされた。この決議は紛争当事者との協議を経て作成されたにもかかわらず委員の選定をめぐる合意が得られなかった。

安全保障理事会は同年8月13日に再び決議47を採択し、委員会のメンバーを5人に増員するとともに、委員会に対して現地に赴いて両国政府間による住民投票の実施のための斡旋を行う任務および任務の遂行に必要な監視員を置く権限も与えた。この決議により設置された委員会はインド・パキスタン国連委員会(United Nations Commission for India and Pakistan, UNCIP)と名付けられた。メンバーはアルゼンチン、チェコスロバキア、米国、ベルギー、カナダの五カ国の委員であった。さらにUNCIPに軍事顧問とこれの補佐が任命された。UNCIPは以下の決議を採択した⁽¹²⁾。

- ・ インド、パキスタンの軍隊に対して、停戦命令と兵力の撤退の実現、およびカシミールにおけるそれぞれの支配地域内への兵力導入を

控える措置をとる様に勧告する。

- ・ カシミールでの住民投票の実施を提案する。
- ・ 委員会は軍事監視員を任命し、監視員は委員会の権限の下、また両国の軍隊の協力の下に停戦命令の監督にあたることを提案する。

UNCIP は上述の決議に基づき 12 月 11 日に停戦の提案を行い、両国がこれを受諾したため翌年 1 月 1 日、両軍間の停戦が成立した。このため軍事顧問はカシミールにおける軍事監視員の組織および配備に関する計画を示し、両国がこれを受け入れたため 20 名の軍事監視員が軍事顧問の指揮下におかれ、インドとパキスタン側に配備された。

1949 年 7 月 27 日、パキスタンのカラチにおいて、UNCIP の主催によるインド、パキスタン両国の軍事代表者会議が開催された。ここで国連の監視員を配置し停戦ラインを確定する協定が署名された。これをカラチ協定という⁽¹³⁾。

UNCIP の努力にもかかわらず、住民投票は実施されなかった。このため軍事顧問と軍事監視員は残留したが UNCIP 自身は現地から引き上げた。1950 年 3 月 14 日の安全保障理事会決議 80 において、正式に UNCIP の任務終了を正式に決定した⁽¹⁴⁾。

1951 年 3 月 30 日、国連安全保障理事会は決議 91 により軍事監視団によるカシミールでの停戦の監督の任務継続を決定し、両国政府に対しカラチ協定の遵守を要請した。この決議により国連代表の任務はカシミールの非武装化に絞られ、停戦監視の任務は軍事監視団(UNMOGIP)の手に正式に委ねられることとなった。UNMOGIP は国連事務総長の権限のもとで、現地の首席軍事監視員の指揮で停戦監視を行い今日に至っている。

UNMOGIP 本部は、夏期はインド側に、冬季はパキスタン側におかれ、カラチ協定で画定された停戦ラインの両側、およびパキスタン・カシミール間の境界線に沿って監視チームが配置されている。総数は 30～40 名程度の小規模なものに留まる。任務は監視と報告、当事者による停戦協定違反に対する調査、その結果の当事者および事務総長への報告という限定された機能である。

(2) 第二次インド・パキスタン戦争時における

UNPOM の設立

第二次インド・パキスタン戦争の勃発でカラチ協定の停戦体制は事実上崩壊するに至った。カシミールの停戦ラインでは双方の軍隊による侵犯事件が相次ぎ、UNMOGIP のプレゼンスはもはや侵犯抑止の機能を果たさなくなった⁽¹⁵⁾。

国連は 8 月下旬頃から調停の動きをみせていたが 9 月に入り情勢が緊迫し、本格的な調停工作に乗り出した。国連安全保障理事会は 9 月 4 日の決議 209 により、当事国双方に対して、即時停戦と、カシミールの停戦ラインまでの双方の軍隊の撤退を要請し、UNMOGIP による停戦の監督と監視への協力を呼びかけた。さらに 2 日後、理事会は決議 210 により、重ねて停戦勧告を行うとともに、UNMOGIP の強化のための措置をとるように事務総長に要請した。ウ・タント国連事務総長は決議 210 に基づき、現地へ赴き調停を行った。この調停工作も両国の強硬な態度により挫折しようとしていた矢先、突然、中国がインドに書簡を送り、シッキムに設けられたとされるインド軍基地について、3 日以内の期限で撤去するよう要求を突きつけてきた。このため、国連は急遽早期停戦の必要性を認識した。

相次ぐ理事会の要請にもかかわらず戦闘は継続し、戦域はカシミールを越えて、インド・パキスタン間の国境にも拡大した。事務総長が両国の首脳と交渉した結果、9 月 14 日に両国は停戦に同意した。これを受けて理事会は 9 月 20 日に新たな決議 211 を採択した。その内容は「両国政府は 22 日午前 7 時に停戦を実現させ、すべての兵士に 1965 年 8 月 5 日に保持していた線まで撤退させる」ことを要求した⁽¹⁶⁾。そして事務総長に対し「停戦と軍隊の撤退の監督を確保するために必要な援助を与える」ことを求めた。この抽象的な文言が、UNPOM 設置の法的根拠となった。

UNPOM はカシミールを除くインド、パキスタンの国境地域での停戦ラインの監督を任務として設立されたが、この監視団の規模について、事務総長は軍事監視員 100 名と、兵站、支援活動の要員 60 名が必要となると見積もった。軍事監視員は 10 ヶ国から 90 余名が提供され、監視団長はカナ

ダの少将が任命された。これらの監視員はインド、パキスタン国境の両側に配置された⁽¹⁷⁾。

UNIPOMはUNMOGIPと緊密な連携をとりながら、停戦監視の任務についた。最初の三ヶ月の期限の経過後、さらに三ヶ月間延長された。1966年のタシケント宣言に基づきUNIPOMの下、両軍の撤退計画が作成され、二段階に分け、撤退が実施された。これによりUNIPOMの任務は達成され、成功裡に終了した。

(3) 第三次インド・パキスタン戦争から現在までの国連の関与

1971年のバングラデッシュの分離独立運動に関連した第三次インド・パキスタン戦争では前述のとおり、シムラ協定によりインド、パキスタンは実行支配ラインに沿った停戦ラインを画定する協定に合意した。パキスタン側はその後も引き続きインド側による停戦違反の苦情を訴え、一方、インド側はUNMOGIPの役割を否定する立場をとっている。UNMOGIPの監視員は現在、この両側に配置されているが、インド側における活動は制限されている⁽¹⁸⁾。

シムラ協定後の停戦ラインの確定作業は国連の調停する出番はなく、二カ国間で決定された。

2. 各国連勧告に対する両国の思惑と対応

(1) 第一次インド・パキスタン戦争時

インドはカシミールの藩王国のインド帰属の法的正当性を確信し、パキスタンの侵略行為の停止と同国軍のカシミールからの撤退を求める提訴を国連に対して行った。当時の首相ネルは「カシミール問題は自国の国内問題で、パキスタンからの侵略者が撤退しさえすれば自然と解決する」と考えた。また国連安全保障理事会はパキスタンの行動を侵略行為として非難決議を採択するとネル首相は信じていた。

パキスタンは国連をインドとパキスタン間のあらゆる問題を論議する場としようとする思惑をたてた。パキスタンのザッフル・ハーン外相は5時間を超える長演説を国連で行い、この成果により停戦協定の決議を勝ち取った⁽¹⁹⁾。

インドはイギリス、アメリカの支持を得ることはできなかった。インドは国連がパキスタンをひいきしていると受け止めた。実際イギリスの国連代表のノエルベーカーに届いた情報では、パキスタンに鼓舞されたゲリラたちの越境がカシミールの危機を引き起こされたとはされておらず、むしろ藩王のムスリムの弾圧が真の原因とされていた。このため、ノエルベーカーはアメリカ代表にパキスタン軍のカシミール駐留を容認するように説得していた⁽²⁰⁾。

一方、ヒンドゥー宗派主義組織の台頭により当初インド寄りであったカシミール州首相アブドゥッラーはカシミール独立構想を擁護する方向に態度を変えた。これによりネル首相は住民投票も辞さないとの方向に変わり、この結果カシミールを失うこととなってもやむを得ないとの見解を持つようになった。実際に1953年に8月ネル首相はパキスタンのムハメッド・アリー・ボーグラ首相と会談を持ち、住民投票に関する共同声明を出していた。しかし、ムハメッド・アリー・ボーグラ首相は帰国すると細かい点でネルの提案を批判し始めせっかくインドが譲歩し始めたカシミール問題解決の住民投票を自らパキスタンが遠ざけてしまった。

1954年にパキスタンとアメリカの相互軍事協定が結ばれるとネル首相は前年の提案を撤回し、住民投票に関する合意はすべて無効となったと言明した。そしてこれ以降インドは国連において以下の方針を貫くこととなった⁽²¹⁾。

- ・ カシミールのインド帰属は決定されている。
- ・ ジャム・カシミール制憲議会がこの州の問題を決定する資格を持った唯一の機関である。
- ・ パキスタンはカシミールへの侵略を停止しなくてはならない。

1956年11月ジャム・カシミール州をインド連邦の不可分の構成単位と規定した憲法をジャム・カシミール制憲議会が採択した。翌年1月26日にこれが施行され、同制憲議会は解散された。

これにパキスタンは抗議して1957年1月初めに国連に提訴し、安保理は「住民投票によってのみカシミールの帰属は決定されるべきである」との

決議を再度採択した。そして翌月米英等四カ国提案による国連軍のカシミール派遣決議案が上程されたが、インドを支持するソ連の拒否権により葬られた。インドはこの年のヤーリング国連安保理議長の国際仲裁裁判所による解決打診、および翌1958年のグラハム国連代表の提案をいずれも受け入れようしなかった。

(2) 第二次インド・パキスタン戦争後

本戦争の停戦要求に関する理事会決議 211 の実施にあたって、事務総長は既存のカシミールの軍事監視団 (UNMOGIP) とは別の組織 (UNIPOM) が必要との結論に達した。これは国連がカシミール以外の国境地帯での活動を行うために、既存の UNMOGIP の活動範囲を広げるには、当事者双方による同意が必要であるが、この同意を得る事は困難と思われたためである。

インドは 1965 年の今回の衝突はカシミールでの停戦ラインの侵犯により生じカシミール以外の国境線に拡大したものであるから UNMOGIP がすべての地域で監視を行うのが望ましいと主張した。

一方、パキスタンは、元来 UNMOGIP の法的根拠は 1948 年の UNCIP の決議に基づくのに対し UNIPOM は 1965 年の理事会決議に基づく新たな事態に対処するためのものであるため、UNIPOM と UNMOGIP は切り離れた組織とし UNIPOM の創設を主張した⁽²²⁾。

この様に国連の停戦監視組織の設立ですら、両国の意見の一致を得ることは困難であった。

(3) 第三次インド・パキスタン戦争後

戦後処理のシムラ協定はインド、パキスタンの直接交渉による二国間解決方式を基本とするものであり、長年来のインド側の主張に沿うものであった。これ以降インドはシムラ協定こそカシミール問題の解決のための唯一の文書であるとの立場を堅固にしていく。一方、パキスタンは国連等の多国間協議方式により有利な道を探ろうとしていたが、このシムラ協定により不利な立場に立たされることとなる。それでもシムラ協定第 6 条に「ジャム・カシミールの最終的解決を含む永続的平和

確立と関係正常化の方法についてさらに協議する」と記載があることもあり、パキスタンはことあるごとにカシミール問題は未解決であることをインドが認めたとして多国間協議にこの問題を引き出そうとする努力を続けていくこととなる⁽²³⁾。

第 3 章 国連の平和維持活動の限界とアメリカの対応

1 平和維持活動の現状と限界

(1) 活動の現状

UNMOGIP の活動は過去 50 年に及ぶ。その間 9 名の要員が犠牲となっている。

現在、UNMOGIP はフィンランドの少将を指揮官に 9 カ国から合計 46 名の軍人および 24 名の民間人が参加し停戦監視にあっている。予算は 920 万ドルで、他の国連の平和維持活動と比べると最も小さな規模である。しかし、実行支配ラインの総延長は 742km にわたっている。

UNMOGIP の活動について、国連は次のとおり述べている。

「UNMOGIP のマンデート (受託任務) と機能を巡り、両国間に見解の相違が見られる。インド側はシムラ協定締結により、カラチ協定の履行監視を目的とする UNMOGIP の存在理由は事実上消滅したと認識し 1972 年 1 月以降、UNMOGIP に対して相手側の停戦違反の申し立てをしていない。

パキスタン側はカシミール内部の実行支配ラインのインド側部分において UNMOGIP が展開することにより衝突の予防が可能であると主張し、これまでインド側の停戦違反を UNMOGIP に申し立ててきている。インド・パキスタン両国間には UNMOGIP についての見解・態度の相違はあるが、両国とも UNMOGIP に対しては輸送手段の供給や便宜供与等協力を行っている⁽²⁴⁾」。

カシミール紛争に対する国連の停戦監視活動である UNMOGIP は当初、決議 39 および 47 により設置された。しかし、現状では平和維持活動の認識に関し存在理由が消滅したとするインドの主張と、衝突の予防に必要であるとするパキスタンの主張の間で見解の相違がある。

国連の平和維持活動は、前提として紛争当事者の合意が必要であるが⁽²⁵⁾、この様に当事者間においてUNMOGIPの存在と活動に対する合意が崩れていることは、次項に述べる活動の限界の理由となっている。

(2) 活動の評価と限界

これまでのUNMOGIP活動に対してその設立目的を満たす結果を出したか否かを評価するならば、単純には十分な成果を上げていないといわざるをえない。UNMOGIPの設立の目的は兵力の引き離し、停戦監視、緩衝地帯の監視、申し立てられた武器流入調査、戦闘の再発防止である。しかし、カシミールの実行支配ラインでは双方の軍隊による侵犯事件と砲撃の応酬が発生し、十分に機能を果たしていない。

視点を変え他の国連の平和維持活動を見ると、キプロスに展開のUNFICYPは主立った戦闘は防いでいるがトルコの侵入は防げなかったし、南レバノンに展開のUNIFILは絶えず繰り替えされるイスラエルの侵入を防げていない。国連の平和維持活動はその目的を完璧に達成することは困難が伴う活動である⁽²⁶⁾。

平和維持活動は国連憲章では規定されていない法的根拠に曖昧さのある任務であり、これはどちらの側に付くことも許されない活動である。この様な活動には当然限界があるためである。

UNMOGIPは742kmの実行支配ラインを46名で監視しており、これは実際問題、完璧を期すことは不可能である。一人あたりの監視距離は膨大なものとなっている。さらに実行支配ラインのインド側における活動はインド側のUNMOGIPに対する合意が崩れているため制限をうけている。

紛争地域において国連のプレゼンスを維持し、紛争が拡大する兆候があるときに安全保障理事会に報告し国際社会に訴えることも平和維持活動の意義である。この側面ではUNMOGIPの意義はあるが、実行支配ラインを挟んで起きている衝突が実際に回避できない状況下、効果が上がっているとはいえない。現在でも両国関係は雪解けの方向にあるように報道されているが、小さな衝突は起

きている。

(3) 活動の限界の背景

活動の限界の背景には次の3点が考えられる。

第一に未解決の問題を残しておくことはインド・パキスタン両国とも国内問題を外に向かせ国内の団結を計り、体制を固めるのに役立っていたからである。カシミール紛争という差し迫った危機は政権の維持に有効である。しかも軍部と国防産業は貧しい国家予算の中から巨額の軍事予算を計上し続ける理由となる⁽²⁷⁾。

インドは国内に1億2千万人以上のムスリムを抱えている。多神教で偶像崇拜のヒन्दゥ教徒と一神教のムスリムとは多くの面で軋轢を起こしている。言語も公式には20以上ある。インドが万一にカシミール問題において住民投票を許しパキスタンに譲歩するならば、インドは分裂の危機が生じかねない。

パキスタンではカシミール問題が政権の強化や崩壊に影響した。軍出身の大統領アユーブはインドと緊張状態を保ち西側からの軍事援助獲得により軍部に対し影響力を維持し政権を強化した。その反面、タシケント宣言ではインドに対する譲歩が大統領のアユーブの政権崩壊につながった。

第二には両国が国際社会の関心をこの地域に引きつけるために意図的に解決に消極的な姿勢をとっている。実行支配ラインをはさみ小競り合いを起こし、本地域は未解決との主張と国際社会に示し、実行支配ラインで国境が確定することを回避しようとしているともいえる。両国はこの主張を通すためのゲームにUNMOGIPを利用してきたとの見解もある⁽²⁸⁾。インド側はUNMOGIPの存在を否定しているにもかかわらず、UNMOGIPへの輸送支援、宿舎の提供等の便宜をはかっていることから国際社会の注意を引きつける手段にも使っていることが伺える。

第三はシムラ協定に関しインドとパキスタンの見解の相違があることである。インドはパキスタンと二国間でシムラ協定を締結したため、国連決議には拘束されず両国の直接交渉による解決を図ろうとしている。そして国連決議でうたわれてい

る住民投票も必要ないとしている。さらに実行支配ラインの確定には国連が関与せずに二国間協議で決定したため、国連の関与すなわち国連決議 39、47 はすでに無効で、UNMOGIP も不要との見解である。

一方、パキスタンはシムラ協定に記載のある国連憲章の順守や継続協議の条項を揚げ、住民投票と国連の関与は引き続きなされるべきであるとして、UNMOGIP の存在を認めている。

この様に両国間で UNMOGIP の存在の是非に関して、見解の相違があることが UNMOGIP の活動に限界をもたらしている。カシミールには停戦の合意はシムラ協定であるが当事国からの平和維持の要請がない。ここにも UNMOGIP の活動の限界があるともいえる。

2 アメリカの対応

現在、1972 年の第 3 次インド・パキスタン戦争後の合意であるシムラ協定により合意が両国間にある。パキスタンはこれは仮であると主張している。真の合意の方向性に関しては、国連の安全保障理事会が政策決定の方向付けを下せない状況下、超大国であるアメリカに頼らざるを得ない。

アメリカのインド・パキスタンへの関心は 1950 年に始まった朝鮮戦争を契機としている。それまでは、インド・パキスタン関係は単に二国間問題としかアメリカは受け取っていなかったが、朝鮮戦争が南アジアをも冷戦の枠組みに巻き込むこととなった。

アメリカは 1990 年頃から南アジアにおける国際紛争の原因となる最大の不安定要因はカシミール紛争と認識し始めていた。インドとパキスタンの過去の戦争はすべてカシミールが関連した戦争で、第二次大戦後の世界で未解決のまま残された大規模な地域紛争の一つだからである。

カシミール紛争の解決に関して、従来、アメリカはパキスタン寄りの 1948 年の国連決議 39 を重視の立場を取ってきた。しかし、アメリカとインドの関係改善が本格化するなか、1990 年 3 月にアメリカのケイリー国務次官補が「カシミール問題はインドの主張する 1972 年のシムラ協定の枠組

みのなかで解決すべきである」と発言し、アメリカの姿勢を大きく変更しインドよりの姿勢を強めた。このアメリカの意図はシムラ協定には実行支配ラインを現状で固定する暗黙裏のねらいがあり現実的な解決を図り戦争を防止することにあった。アメリカの 1990 年代以降の南アジア政策の中で最優先課題は「戦争の防止」であったからである⁽²⁹⁾。

1990 年 5 月にアメリカの大統領国家安全保障次席顧問がインドとパキスタンを訪問した。これは当時両国間の緊張が極度に高まり、アメリカの情報機関が戦争勃発の可能性は 50% と見積もったためである。アメリカは核戦争の可能性を憂慮し、今まで国連の対応に任せていたインド・パキスタンの紛争に対し、自らが介入するようになった⁽³⁰⁾。

両国とも核を保有し拡散能力を持ち運搬手段も開発しており、カシミール紛争は単に地域紛争の枠をこえ核戦争に発展しかねない事をアメリカは認識した。カシミール紛争と核問題は不可分との認識である。これに対しインドは自国内の紛争にアメリカの攻勢を受けていると反発した。

クリントン政権が発足した 1993 年 8 月国務省において行われた政策企画会議で核問題とカシミール紛争を重視し外交政策の優先順位の見直しを行い、インドとパキスタンに対する外交圧力の強化を打ち出したといわれている。クリントン大統領は 1993 年 9 月の国連総会においてカシミールの問題に言及した⁽³¹⁾。アメリカはインドとパキスタンの核開発を放置すればアメリカの核戦略の基本である核拡散防止条約 (NPT) の意義が薄れると考え、両国に NPT に参加させようと影響力を強めた。

しかし、アメリカは両国に 1998 年の核実験を許してしまい、それに続く 2001 年 12 月のイスラムゲリラのインド国会襲撃事件はインド・パキスタンの核戦争の勃発の危機にまで発展してしまう。

3 UNMOGIP の今後

UNMOGIP は、兵力引き離しの面では顕著な成果が上がっていなかった。

国連安全保障理事会はこの様な状況を認知しながらも継続して UNMOGIP を 50 年間に渡り派遣

し続けている。UNMOGIP が明確な成果を出し評価を得るためには現状に即した対応が必要である。

まず、平和維持活動の基本原則であるインドとパキスタンの両国の合意と駐留の要請が必要でこれなしには十分な活動ができないのは明白である。

しかし、二国間協議で解決しようとしているインドがこれを受け入れるとは考えられない。そこでアメリカに対し、今までのシムラ協定でもない、また 50 年以上前の国連決議でもない、両国が合意できる新たな平和構築の枠組み作りを期待したい。その新たな枠組み合意の下、機能を強化した平和維持活動の継続が必要である。

カシミールにおいての解決策の選択肢の第一はパキスタンが望むように住民投票により住民に帰属先を決定させる。第二は住民投票によるカシミールの独立である。第三はインドが望む管理ラインに沿い国境を確定する。さらにチェナブ方式と称するムスリム教徒の多い地域とヒンドゥー教徒の多い地域と再分割する案もある⁽³²⁾。

いずれのケースで解決したとしても、同地域の複雑に入り組んだ民族と宗教問題が残る。枠組みを作成したアメリカが平和維持活動を行うならば中立性の維持は困難である。

何れの側にも属さない、また平和維持活動を効果的に実施するにはそれぞれに対して中立性を維持し行動できる組織が必要である。この面から、この地域の国連の平和維持活動は継続される必要性がある。但し、効果的な活動をいかに行うかという点に関しては国際社会として課題をのこす。

おわりに

カシミール紛争の原因は今まで述べてきたように領土、宗教、民族、政治問題が複雑にからみあっており、この紛争は容易には解決できない。

現在まで継続しているカシミール紛争に対する国連平和維持活動の UNMOGIP に関しては、平和維持活動の基本原則である当事者双方から要請がない状況で停戦監視活動を行っている。両国の和平構築に対する消極的な姿勢、国家団結のために隣国との火種を残しておく意図、そしてこれらの

理由が根底にあるシムラ協定により、この国連の平和維持活動は確たる成果が上がっているとは言えない状況にあった。

アメリカが 1950 年代にインドとパキスタンの紛争に関心を払うようになったのは、冷戦時にソ連への対抗上西側陣営にパキスタンを取り込む必要があったからである。1990 年以降アメリカが当地域に関心を深めたのは、インドとパキスタンの両国が核を開発し目前に迫った核拡散さらに核戦争の脅威があったからである。

アメリカの同時多発テロ以降は、アメリカの当地域に対する対応は大きく変わった。アルカイダが潜伏するとされるアフガニスタンを包囲しテロとの戦いを推進するには、インド、パキスタンとも極めて重要な地域になった。両国間で紛争が発生しこの包囲網に亀裂が入ることは、テロとの戦いに不利となる。よって、アメリカの両国への対応は両国をアメリカの味方に付け、且つ両国間での紛争を回避させる方向にある。実際のところ、2002 年 6 月のインド、パキスタンの緊張が最大限に達した際、パキスタンはアフガニスタン国境沿いから兵力を引き上げ、対インド正面に配置しアフガニスタンの包囲網が脆弱となった事実がある。

アメリカはこのテロとの戦いを進めるにあたり、同地域の安定化を計ってきた。インドとパキスタンから譲歩を引き出しこれに合意させる安定化を計ることができるのは同国のパワーのみである。

実際に最近のインドに姿勢に変化がみられ、安定化の方向に向かいつつあるといえる。

50 年前と状況が大きく変化した現在、新たな国際社会のカシミール紛争に対する平和の枠組みの構築の時期が来ている。

しかし、アメリカは平和の枠組みを構築しても平和維持活動まで継続して踏み込むことはしないであろう。この地域で起こる小競り合い、ゲリラの侵入、住民の保護等に対し、軍隊を派遣し積極的に紛争に介入することは国益に値しない。では、枠組みができた後のフォローをだれがするのか。国連の機能をこの平和の枠組み維持に活用する。

今までの UNMOGIP では国連のプレゼンスという側面以外には確たる成果が上がっていないと言

えよう。この活動ではカシミールの平和維持には不十分で見直しを検討する必要がある。

国連平和維持活動に平和創造と平和維持機能強化にまで踏み込んだ機能を持たせることにより、国連の平和維持活動の成果を上げることができる。今までの兵力引き離しと停戦監視以上に、例えば警察機能を国連の任務に付与し機能を強化することである。

この場合、介入する国連側とそれぞれの国家主権との対立が生じる。インドの様な発展途上国でかつ地域の盟主と自認する国家は特に国内問題への干渉と受け止め、二国間協議での解決を目指しているカシミール紛争への介入は主権の制限をもたらすものとして強く反発する。しかし、アメリカの説得と圧力は新たな和平の枠組みを両国に合意させることが可能となろう。

国際社会は紛争解決の枠組み作りおよび当事者への説得する役割とその後の処理および積極的平和維持の役割分担を検討しても良いのではないか。

この点につき国際社会が平和維持活動の原点に戻り、展望に関し再度議論することが期待される。

-
- (1) 近藤治『現代南アジア史研究』(世界思想社 1998年) 109-112頁。
 (2) <http://tanakanews.com/b1003pakistan.htm> (2003年9月3日取得)
 (3) <http://tanakanews.com/b1003pakistan.htm> (2003年9月3日取得)
 (4) 堀本武功『インド現代政治史』(刀水書房、1997年) 171-172頁。
 (5) 近藤『現代南アジア史研究』、122-124頁。
 (6) 森利一『現代アジアの戦争』(啓文社、1993年) 226-227頁。
 (7) 近藤『現代南アジア史研究』、124-125頁。
 (8) 同上、127頁。
 (9) 同上、112-113頁。
 (10) 堀本『70年代以降のカシミール紛争』、15-17頁。
 (11) 同上、20頁。
 (12) SC Resolution S/726, 21 April 1948
 (13) 香西茂『国連の平和維持活動』(有斐閣、1991年) 61頁。
 (14) 同上、59-62頁。
 (15) 1963年中国とパキスタンは国境協定に調印し、インドを刺激した。さらにスリナガル郊外にあるモスクからモハメッドの聖髪が紛失し、ヒンドゥー教徒とムスリムの暴

動まで発展し、カシミール停戦ラインをはさんでインド・パキスタン軍の衝突が発生していた。

- (16) 堀本『70年代以降のカシミール紛争』、20頁。
 (17) 香西『国連の平和維持活動』、213頁。
 (18) 同上、62頁。
 (19) 近藤『現代南アジア史研究』、111頁。
 (20) 同上、112-113頁。
 (21) 同上、115-116頁。
 (22) SC Resolution S/6751, 5 October. 1965
 (23) 近藤『現代南アジア史研究』、127頁。
 (24) <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmogip/index.html> (2003年12月3日取得)
 (25) 国際平和を脅かす地域的な紛争や事態に対して、国連が関係国の要請や同意の下に、国連の権威を象徴する一定の軍事組織を現地に駐留せしめ、これらの軍事機関による第三者的・中立的役割を通じて、地域的紛争や事態を平和的に収拾することを目的として国連活動をいう。(香西茂『国連の平和維持活動』、有斐閣、1991年 1-6頁)
 (26) カレン・A・ミングスト マーガレット・P・カーンズ(家正治・桐山孝信 監訳)『ポスト冷戦時代の国連』(世界思想社 1996年) 106-107頁。
 (27) 西脇文昭『インド対パキスタン』(講談社 1998年) 25頁。
 (28) <http://www.rediff.com/news/2001/oct/29jk2.htm> (2003年12月3日取得)
 (29) 堀本『インド現代政治史』、144頁。
 (30) 同上 143-145頁。
 (31) 堀本武功「90年代における印米関係の基本構造」日本国際政治学会編『国際政治』第127号 2001年 55頁。
 (32) After Mideast, road map for Kashmir? - United Press International - <http://www.upi.com/view.cfm?StoryID=20030609-030350-5395r> (2003年6月9日取得)

(Received: May 31, 2004)

(Issued in internet Edition: July 1, 2004)