

グリーンフイング・メモ

インドの核ドクトリンにおける先行不使用「見直し」議論

地域研究部アジア・アフリカ研究室 栗田 真広

1 はじめに

ここ最近、インドの核ドクトリンの見直しの可能性に係る議論が盛り上がりを見せている。発端となったのは、2017年3月に米カーネギー国際平和財団が主催した核問題に関する国際会議で、新興国の核政策の専門家として知られるマサチューセッツ工科大学のナラン（Vipin Narang）准教授から、インドが、長らく核ドクトリンの柱としてきた、核の先行不使用（NFU）の原則から離れつつある兆候が見られる、との指摘が出たことであった。

「責任ある核保有国」として、敵対国による核攻撃やその威嚇の抑止のみを念頭に、最小限の核報復能力を備えるという、比較的「穏当な」核態勢を取ってきたインドであるが、そうした核態勢を規定した核ドクトリンの内容に対しては、国内の戦略コミュニティからしばしば見直しの必要性が提起され、その柱の一つとして、NFUの合理性も何度も議論的的となってきたため、ナランの問題提起も一見、そうした流れの直近のところを捉えただけのものに見えなくもない。だが彼の指摘は、単にインドがNFUから離れるだけでなく、より攻撃的な、相手国の核戦力の武装解除を意図した対兵力打撃（counterforce）の形での先制攻撃オプションへの傾倒の可能性を提起するものであり、かつそれを推す声が、インド国内の一部のタカ派などではなく、より主流派の元高官などから上がっていることを根拠としていたため、大きな注目を集めることになった。

本稿では、こうしたインドの核ドクトリンにおけるNFU見直しの可能性に係る議論の内容と、インド政府の核政策の動向を概観することで、実際のところ現時点でインドがNFUを廃止し、先制攻撃オプションの採用に向かいつつあるのかを分析するとともに、そうしたインド国内でのドクトリン見直し議論の存在が、印パ間の核抑止に与える影響を論じる。

2 公式の核ドクトリン

NFUとは、厳密に言えば「核攻撃を受けない限り核兵器を使用しない」という核運用上の原則のことである。インドの場合、1998年5月に核実験を行った後、同年8月の時点で、当時の首相ヴァジパイ（Atal Behari Vajpayee）がこれを採用すると宣言した。

ただ、このNFUには後に一定の修正が加えられることになる。翌1999年8月には、政府の諮問委員会である国家安全保障諮問会議（NSAB）が、非公式の文書として「核ドクトリン草案（DND）」を公表、この中では核兵器の目的を、インド国家及びインド軍への核兵器の使用とその威嚇の抑止であると位置付け、「インドは核攻撃を最初に開始する（initiate）ことはないが、抑止が破れれば懲罰的報復で反撃する」としてNFUを確認した。ところが、2003年1月に公式の核ドクトリンが発表されると、このNFUには一定の留保条件が付けられていた。すなわち、核兵器は「インド領内及びあらゆる場所におけるインド軍への核攻撃に対する報復としてのみ用いられる」が、それらに対する「生物・化学兵器を用いた大規模攻撃に際しては、核報復オプションを留保する」ものとされたのである。以降、この条件付きNFUが、インドのNFUとして位置づけられることになった。

2003年の公式核ドクトリンは、少なくとも公には修正無しに今日まで維持されており、このNFUが生きていることも、折に触れて確認されている。例えば、2009年のインド海洋ドクトリンでは、

インドはNFUを採用した核保有国であるとの記述があり、2015年の改訂版でも同様である。また、2013年4月には、当時のNSAB議長であった元外務次官のサラン（Shyam Saran）が、政府はNFUを堅持し、報復の形で核使用に適した核戦力やインフラを構築してきたと述べている。2014年の総選挙では、現政権与党のインド人民党（BJP）が、マニフェストで核ドクトリンの見直しを掲げ、そこでは特にNFUの見直しが念頭に置かれていたとされるが、当時は首相候補であったモディ（Narendra Modi）は、NFUは「我々の文化的遺産の反映」であるとしてその修正を否定した。

3 NFUの見直しに係る過去の議論

インドの内外を問わず、同国の核政策を扱う専門家の間では、このNFUを含め、インドが比較的「穏当な」核態勢を採用してきた背景には、インド国内、特に核政策の決定権を握る政治指導部の間で共有されてきた、核兵器の性質に係る理解が少なからず関係している、との理解が一般的である。それはすなわち、核兵器とは政治的兵器であり、通常兵器のような戦争遂行に用いる軍事的な手段ではなく、その唯一の効用は、相手国の核攻撃やその威嚇を抑止することに留まる、というものである。

同時に、より具体的な政策的・戦略的観点からも、インドにとってのNFUの合理性が意識されてきた。核不拡散条約（NPT）外の核保有国でありながら、同条約をコアとした国際的な核の秩序に受け入れられることを目指してきたインドにとって、NFUなどに準拠して核政策の面で抑制的な姿勢を示すことは重要な意味を持っていた。また、インドは中国・パキスタンのいずれの国との間でも、通常戦力面での劣位を相殺するために先行核使用を威嚇しなければならない状況にはなく、相手国からの先制核攻撃によって報復戦力が深刻に脅かされることへの懸念から先行核使用の強い誘因を感じるような状況にもない。勿論中国は、核・通常戦力の両面でインドに大きく優るが、印中間の対立は、これまでのところ、そこまで差し迫った軍事的様相を帯びてはこなかったのである。

しかし、それでも折に触れて、NFUの修正・撤回を求める声がインドの国内で上がってきたことも事実である。例えば、2002年の時点で既に、NSABがNFUの廃止を政府に対して勧告しており、その理由は、他の核保有国が同様にNFUを採用しないことへの不満であった。この種の「なぜインドだけが抑制的であるべきなのか」という議論は根強く、2013年に中国が国防白書からNFUに係る記述を落とし、同国がそれまで堅持してきたNFUを変更したのではないかと、この疑問が出たときにも上がっている。

また、戦略的な観点からのNFU批判も、常々戦略コミュニティの中から提起されてきた。そうした主張の例としては、NFUの前提は相手国の第一撃を吸収することであるが、これは到底正当化できない犠牲を国民に強いと同時に、相手国がこちらの報復用の核戦力を毀損することを許してしまうし、それを防ぐために、とても「最小限」とは言えない大規模な核戦力や広範な弾道ミサイル防衛（BMD）システムのような高コストのアセットを用意せざるを得なくなる、といったものがある。

4 NFUの見直しに係る直近の議論

こうした過去の議論の流れを見る限り、ナランガ主張の根拠とした、ここ最近のインド国内におけるNFUの見直しに関する議論は、全く脈絡なく新たに出てきたもの、というわけではない。

ただ、一つ付け加えておくべきなのは、2010年代以降の、NFUを含むインドの核ドクトリン見直しに係る議論は、かなりの程度、パキスタンが戦術核兵器を導入するという新しいファクターに触発されている点である。インドでは、パキスタンが核兵器を保有して以降、同国がその核抑止力を盾に、優勢なインドの通常戦力行使を抑止しつつ、対印テロ・反乱の支援を行ってきたとの認識が定着している。これに対抗するため、インドはパキスタンが核兵器での報復に訴えないような調整された懲罰を与えられる限定通常戦争オプションの追求を打ち出したものの、翻ってパキスタンは、それを抑止するため、インドが限定通常戦争に訴えた際に行使でき、かつインドからの大規模報復核攻撃を

招かないような、限定的核使用オプション、具体的には戦術核兵器の導入へと進んでしまった。結果として、このパキスタンの戦術核兵器にどう対処するかという点が、インド国内の戦略コミュニティにおいて、核ドクトリンのあり方に係る議論を駆り立ててきた。

ナランの指摘も、この議論の文脈で為されている。ナランによれば、従来、印パ間で最もあり得る核使用のシナリオは、パキスタンが支援していると見られる組織によるテロ攻撃が発生し、インドが通常戦争での報復に踏み切った場合、パキスタンが通常戦力で抗しきれず、結果戦術核兵器を用いて先に「核の敷居」を越える、というものだと考えられてきた。しかしここ最近、そうしたシナリオでは、NFU に反して、むしろインドこそが先行して核使用に訴えるであろうことを示す兆候が増大しているという。さらにその先行核使用は、これも従来一般的にインドの核攻撃の様態として考えられていた、都市や産業基盤に対する対価値打撃 (countervalue) ではなく、核戦争の中でインド自身が被る損害を限定するためにパキスタンの核戦力を完全に武装解除することを意図した、大規模かつ包括的な対兵力打撃の形での先制攻撃になるというのである。

そしてナランは、インド政府がこうしたオプションの導入に向かいつつある証拠として、この種の先制攻撃オプションを推す声が、タカ派の戦略家や、従来の政府の抑制的姿勢に不満を持つ退役軍人などに留まらず、より政策的影響力があり核問題にも精通しているであろう、元高官などから出ていることに触れている。特に彼は、2010~2014 年まで国家安全保障顧問 (NSA) を務めたメノン (Shivshankar Menon) が、2016 年に刊行された著作の中で、パキスタンに対する大規模な先制対兵力打撃オプションに言及している点を、重要なエヴィデンスとして扱っている。

前述のとおり、このナランの指摘は、一研究者の問題提起としては異例なほどに大きな注目を集め、同時にその妥当性についても議論が巻き起こった。賛同する意見がある一方、インドがNFU を修正・撤回する兆候は見えないとの反論も出てきている。例えば、ジャワハルラール・ネルー大学のラジャゴパラン (Rajesh Rajagopalan) は、現時点で情報・監視・偵察 (ISR) 能力を含むインドの核戦力が、そうした大規模な先制対兵力打撃を行えるだけの水準に達していないことに加えて、そうしたオプションを考える上では必然的に論点となるはずの、パキスタンとの核戦力の規模のバランスに係る問題意識が生じておらず、結局のところ元高官らの言及を除いて、核ドクトリンの変化を示すものはほとんどないと述べる。また、ナランがメノンの著作に大きく依拠している点を問題視し、メノンはあくまで前インド国民会議派政権の NSA であり、政権交代を経た現在の BJP 政権とは何の関わりもないため、そこから現政権が核ドクトリンをどういった方向性に持っていこうとしているのかは何も見えてこない、との反論も提起されている。

5 今後の展望と印パ間の核抑止への影響

こうして、インドのNFU が変化しつつあるのかに関する議論が活発化する中、2017年4月に、インド軍統合ドクトリンが公表された。そこでの核についての記述は、NFU と並んで堅持されてきた「信頼性ある最小限の抑止」から「最小限」の語が外れたことが注目を集めたものの、NFU の維持は確認されている。これを額面通り受け取るなら、NFU からの乖離と先制攻撃への傾倒というシフトは起きていないということになる。

仮にインドが、実際にNFU から離れ、パキスタンに対する大規模な先制対兵力打撃オプションを導入するとしても、その実現は恐らくまだ先であろう。現時点でのインドの能力が、それを可能にするにはあまりに不十分であるというのは、ナランのようにドクトリンの変化を主張する論者らさえも認める、専門家の間でのコンセンサスとなっている。能力の裏付けが全くない段階で、そうした意思決定を行うことは考えにくい。勿論、理論上は、そうしたオプションの導入というドクトリン上の決定が先行し、そのための能力整備が為されるという順序も考えられる。だが、インドが現に進めている、それらの実現にも資するであろう、多弾頭独立再突入体 (MIRVs) や精確性の高いミサイル、ミ

サイル防衛システムなどの開発は、先制攻撃オプションに係る議論が出るよりもずっと前から行われてきたもので、外部からは、明確なドクトリン上の要請を受けた能力整備というよりも、科学技術コミュニティの組織利益や技術開発モメンタムに駆り立てられたものであると見られている。だとすれば、この種のオプションの導入があり得るとしても、技術先行的な変化として、これらのプログラムが一定の実を結び、能力整備がある程度の段階に達してから、というのが自然であろう。

それでも、そうした兵器開発の存在と、かつパキスタンが従来からインドのNFUの信憑性を疑ってきたことを踏まえれば、大規模な先制対兵力打撃オプションの導入をちらつかせることでパキスタンの計算を複雑化させる余地が存在し、既に複数の論者が、インド側は現在そうした曖昧性を利用した「心理戦」を試みているとの見方を示している。付言すれば、メノンの説明に基づく限り、仮にそうしたオプションが導入されたとして、それが外部から観察可能なのかは実は定かでない。メノンによれば、敵対国の核攻撃が差し迫っていることが分かった場合の先制核攻撃は、現在のインドのNFUに照らすと白でも黒でもない「グレーエリア」であり、現行の核ドクトリンはその可否について何も語っていない、という。これはすなわち、ドクトリンの文言上のNFUに係る変更が一切なくとも、インドが先制攻撃オプションを導入している可能性は排除できないことを意味する。この点は、尚更パキスタンの計算を複雑化させるものと考えられる。

問題は、インド側の政策変更の虚実はどうあれ、パキスタンはインドがそうしたオプションを導入することを前提とした対応に出る可能性が高いことである。例えばラジャゴパランは、これまで印パ間では、核戦力の即応性が比較的強く維持されており、平時には核弾頭と運搬手段が分離して保管されてきたが、パキスタンがインドの大規模な先制対兵力打撃の脅威を深刻に捉えるなら、警戒態勢を引き上げ、結果的に「意図せざる」核使用のリスクを増大させかねないことを指摘する。こうしたリスクの存在に鑑みれば、インドの核ドクトリンが実際にはすぐにNFUから離れる方に向かわないとしても、国際社会にはそれをめぐる議論と印パ両国の動きを注視していくことが求められよう。

主要参考文献

- Alica Sanders-Zakre and Kelsey Davenport, "Is India Shifting Nuclear Doctrine?" *Arms Control Today*, May 2017.
- Gurmeet Kanwal, "India's Nuclear Doctrine: Need for a Review," Center for Strategic and International Studies, December 5, 2014, <https://www.csis.org/analysis/india%E2%80%99s-nuclear-doctrine-need-review>.
- Michael Krepon, Travis Wheeler and Shane Mason, eds., *The Lure & Pitfalls of MIRVs: From the First to the Second Nuclear Age*, Stimson Center, May 2016, http://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/Lure_and_Pitfalls_of_MIRVs.pdf.
- "NUKEFEST2017 Hot Takes: Potential Indian Nuclear First Use?" South Asian Voices, March 21, 2017, <https://southasianvoices.org/sav-dc-NUKEFEST2017-potential-indian-nuclear-first-use/>.
- Shivshankar Menon, *Choices: Inside the Making of India's Foreign Policy*, Brookings Institution Press, 2016.
- Vergheese Koithara, *Managing India's Nuclear Forces*, Brookings Institution Press, 2012.

(2017年7月18日脱稿)

本稿の見解は、防衛研究所を代表するものではありません。無断引用・転載はお断り致します。

ブリーフィング・メモに関するご意見・ご質問等は、防衛研究所企画部企画調整課までお寄せ下さい。

防衛研究所企画部企画調整課

外 線 : 03-3260-3011

専用線 : 8-6-29171

FAX : 03-3260-3034

※防衛研究所ウェブサイト : <http://www.nids.mod.go.jp>