

ブータン国境沿いでの印中対峙の地政学的意義

小島 眞（拓殖大学名誉教授）

1. はじめに

今年6月9日、モディ首相と習国家主席の両首脳はカザフスタンのアスタナで開催された上海協力機構で顔を合わせた。そのわずか一週間後の6月16日、印中両国はブータン国境沿いで合対峙する事態に陥った。ブータンと中国の係争地で、しかもインド国境に隣接したドカラという地において、中国人民解放軍の建設部隊がブータン領内の南方に向けて自動車道路の建設を開始したためである。ブータンのパトロール部隊は直ちに中国側に工事の中止を求めるとともに、インド駐在のブータン大使が中国政府に抗議を申し出た。6月29日にはブータン外務省が声明を発表し、同地域での道路建設は1988年と98年に合意された中国とブータン間の協定に反し、かつ今後の国境の制定過程に影響を及ぼすとの理由に基づいて、中国側に対して6月16日以前の状態への原状復帰を求めた。

事件発覚の二日後にはインド軍が現場に駆け付け、人民解放軍と合対峙する結果となった。こうしたインド側の行動に対して、中国政府は270人強のインド兵がブータンから中国領に侵入したとの声明を発表し、連日のようにインド側を厳しく非難・牽制する報道を繰り返すに至った。印中両軍が戦火を交えたならば、1962年、67年の国境紛争以来となる場所であったが、幸い、8月28日に印中両政府は双方の軍隊を現場から引き揚げ、中国は建設資材を撤去することで合意を見ることになった。

今回のブータン国境沿いでの印中間の対峙で注目されたのは、ブータン国境沿いの人民解放軍に対して、インド軍が一步も引かない不退転な姿勢で臨んだことであり、もう一つは、両政府間での協議に基づいて、中国政府が人民解放軍の現場から撤収、さらには道路建設工事の棚上げに応じたということである。現在、我が国は尖閣諸島で中国と合対峙しており、日本の実行支配の切り崩しを狙う中国の海洋進出にいかに向き合うべきか、大きな試練に立たされている。今回のブータン国境沿いでの印中対立の顛末は、今後の我が国の対中関係を考える上でも、少なからず教訓とされるべき点があるように思われる。以下、小論では、何故、ブータン国境沿いで印中対立が風雲急を告げる事態となり、またひとまず収束するになったのか、できる限り事実関係を紐解きながら、検討していくことにしたい。

2. インドとブータンの関係

人口約80万のブータンは、インドと中国に囲まれた内陸国である。ウゲン・ワンチュクの国王体制が成立してほどなく、ブータンは1910年にイギリス領インドの保護国となり、そうした関係は独立後インドとの間でも引き継がれた。1949年にインドとの間で友好条約

が締結され、ブータンの対外関係と国防はインドの支配下に置かれた。その後 2007 年、ブータンでは総選挙が実施され、翌 08 年には絶対君主制から立憲君主制へと移行した。そうした政治状況の変化に伴い、07 年にインドとの友好条約が改正され、外交政策や武器輸入においてインドの指導を受けるといった縛りは解除されることになった。これによってブータンはより大きな主権を手にするようになったとはいうものの、その対外政策に及ぼすインドの影響力は依然として大きいものがある。

現在、インドはブータンの輸出先の 60%、輸入先の 75%を占めており、その最大の経済・貿易パートナーである。ブータンの主要の外貨獲得源は豊富な水資源を活かした電源開発に基づく電力輸出であるが、それを可能したのはインドからの二国間援助である。ちなみに 2017 年度の場合、インドのブータン向け援助は 371 億ルピーであり、インドの対外援助予算全体 (748 億ルピー) の 57%に及んでいた¹⁾。ブータンはれっきとした国連加盟国 (1971 年加盟) であるものの、中国を含む国連常任理事国の 5 か国とは正式な外交関係を結んでいない。ちなみに日本には領事館が設置しているが、大使館はインド大使館が兼務している。

2014 年 5 月の政権就任式にパキスタンも含む南アジア 7 か国すべての首脳を招待したことに示されているように、モディ政権はお膝元の南アジア重視の外交政策を展開している。南アジア諸国の中でも、インドとの間で格別な二国間関係を形成しているのがブータンであり、そのことはモディ政権成立後の外遊先として、2014 年 8 月末の訪日に先立って最初選ばれたのがブータンであったことから窺われる。インドが殊の外ブータンを重視しているのは、ブータンへの外交攻勢を活発化させている中国を睨んでのことである。

3. 中国・ブータン間の国境問題

(国境をめぐる解釈の相違)

ブータンとインドとの国境は、2006 年の段階で最終確定している。他方、ブータンと中国との 470 km に及ぶ国境は十分に画定されておらず、ドクラム²⁾を含めて多くの係争地を抱えている。中国がブータンとの国境設定において根拠としているのは、1890 年に調印された「シッキムとチベットに関するイギリス・中国間の協定」(以下、1890 年協定と略称) である。1890 年協定によってシッキムはイギリスの保護国と認定され、さらにチベットとシッキム、ブータンとの間に国境が定められることになった。蛇足ながら、同じくイギリス支配下に設定された国境であっても、インドとチベットの間マクマホン・ラインについては、中国はそれを容認しているわけではない。

問題なのは、1890 年協定には後々、紛糾する幾つかの種を宿していたことである。そもそも同協定はイギリスと清朝との間の協定であり、当事国であるチベット、シッキム、ブータンは、いずれも上記の協定には参加していなかった。チベット政府は協定を履行することに難色を示したため、イギリスの使節団がコルカタからドクラム高原に接するチュン

ビ溪谷を経てラサに入り、強引に説得を試みた。そのためダライ・ラマは中国皇帝に支援を求める結果となり、その後 1906 年に北京にて新たに英中協定が調印された。これによってイギリスにはチベットで多くの特権が認められる一方、中国のチベットでの宗主権が確認されることになった。その後、シッキムは 1975 年にインドに編入され、インドの一州を構成することになった。他方、独立国としてのブータンにとっては、当然のことながら 1890 年協定をそのまま鵜呑みにできないものであった（図 1 参照）。

図 1 ブータン、中国（チュンビ溪谷）、インド（シッキム）の国境合流地域



(出所) The US military map, from Manoj Joshi, “Doklam, Gipmochi, Gyemochi: It’s Hard Making Cartographic Sense of a Geopolitical Quagmire,” The Wire, July 20, 2017

もう一つのより大きな問題は、1890 年協定の国境設定に関する条文の解釈をめぐって、当事国間で大きな齟齬をきたす結果になったことである。ちなみに 1890 年協定の第 1 条は、次のように定められている。

「シッキムとチベットの境界は、シッキムのティースタ川やその支流に注がれる流域とチベットのモチュ川（注：チュンビ盆地を水源とするトルサ川）やチベットの北向きの他の川に注がれる流域とを分岐させる山頂の連なりとする。その境界線は、ブー

タン境界域のギンモチ山から始まり、ネパール領に接する点までの上記の分水嶺を辿るものとする。」ⁱⁱⁱ

上記の条文に記されているように、中国はインド、ブータンとの国境合流点をギプモチに求めている。ギプモチとは、今回、印中両軍が対峙したのはドカラから 2.5 km 南に下った地点の地名である。他方、インドとブータンは、国境合流点はバタンラにあると主張する。バタンラとは、ドカラよりも 4 km 北に上った地点に位置している地名である。三か国の国境合流点をめぐって両者の食い違いが生じているのは、当時の測量ならびに地図製作技術が未熟であったことに起因している。第 1 条に示されているように、1890 年協定において境界線の基準に採用されたのが「尾根線（分水嶺）原則」であり、それに基づいて同協定ではシッキム、チベット、ブータンの国境合流点としてギプモチの地名が明記されている（図 2 参照）。

図 2 チュンビ峡谷とドクラム高原



(出所) Doklam, from Wikidedia

これに対してインドとブータンは、国境合流点はギプモチではなく、その北方 8.5 km に位置するバタンラであると主張する。実際、インドとブータンが主張するように、最近のグ

ーグルマップが示すところによれば、ネパール方面から延びる尾根線が終了する地点はギブモチではなく、バタンラであることが有力となっている^{iv}。それに加えて、シッキムの記録ではギブモチはバタンラを意味していたという説もあり、国境設定の解釈をめぐって、大きな食い違いが発生しているのが実情である。

(国境交渉の経緯)

歴史的にブータンはチュンビ溪谷を通じてチベットと交流があり、多くの飛び地を持っていたとされる。1959年に中国のチベットでの支配が強化され、チベットから難民が流入するようになり、さらには翌1960年に中国政府が「ブータン人、シッキム人、ラダック人はチベットの結合家族を構成しており、常にチベット、さらには偉大な祖国・中国に服従してきた。彼らはもう一度結合され、共産主義ドクトリンを教え込まれる必要がある」という威圧的な声明を発表するに及んで、ブータンは中国との国境を閉鎖し、貿易、外交関係を断交するに至った^v。その後、1963年にはブータン陸軍が創設された。

中国が最初の地図を公表したのは1954年であったが、そこではブータン地域の多くが中国領とされていた。インドの支援に基づいて、ブータンの地図が最初に公表したのは1960年代前半であり、さらにブータン独自の調査に基づいた地図が公表したのは1989年であった。外交関係を持たない中国との間で、国境問題についての協議が開始されたのは1972年からであった。当初、ブータンのサポート役としてインドが協議に加わっていたが、その後1984年よりインドを排除した形での二国間での協議が開始され、昨年8月まで合計24回にわたって協議が持たれてきた。中国との外交関係は、国境問題が解決してから樹立するというのが、ブータン側のこれまでのスタンスである。

ブータンの外務大臣の言明によれば^{vi}、国境設定をめぐり協議において、中国が自らの安全保障上の理由に基づいてブータンから割譲を求めたのがドクラム(89平方km)を含むブータン西部であった。実際、1996年の交渉において、中国側は牧草地帯としてのブータン西部(269平方km)とブータン中央部北側にあるパサムルングとジャカルルングの2つの溪谷の係争地(495平方km)との交換を提案し、ブータンに対して国境問題の解決を迫ったとされる。

中国との国境問題に係わる協議内容は、ブータンでは議会で報告・審議されることになっている。議会議事録によれば、1997年のブータンの議会では中国側から出された上記の領土交換の提案に対して、そもそも中国側が提供を申し出た2つの溪谷は古来よりブータン領のものであり、中国側がそれを交換条件として持ち出してくるのは到底受け入れられないという議論が展開されていた^{vii}。最終的にブータン側は中国の提案を拒否する結果となったが、これについて中国側はインドから圧力があつたためと受け止めている^{viii}。

(サラミ・スライス戦略)

1998年12月、ブータン、中国の両国は「ブータン・中国国境の平和維持と安寧に関する協定」に合意し、「1959年3月以前の現状が維持されるべきであり、一方的な行動に訴えて国境の現状を変更すべきではない」ことを申し合わせていた。上記の協定にもかかわらず、2004年に中国はブータン西部の係争地において道路建設をすでに開始していたことが明らかとなり、ブータン側は抗議を申し出たが、その後2008年にも同様のことが繰り返されることになった^{ix}。

ここで指摘されるべきことは、まさにサラミ・スライス戦略の典型例ともいうべく、中国がチュンビ溪谷に沿いつつ、ブータン領土内に深く入り込んだ形で一方的に国境を設定し、ドカラム高原その他を中国領とするための現状変更をなし崩し的に実行してきたということである。事実、中国はチュンビ溪谷にある軍事拠点から、係争地にあるシンチェラ、さらにはドカラまで自動車道路をすでに完成させていた。自動車道路の建設は、いうまでもなくチュンビ溪谷からの軍用車両の通行を目的としたものである。その最終的な狙いは、ブータン外務省が指摘するように、ドカラから南に下り、ブータン軍が駐屯しているゾムペルリ山頂までコンクリート道路を建設することにあるとされている。今年6月16日、中国側がドカラで道路建設を開始したことがブータンのパトロール部隊によって目撃され、翌々日にはインド軍が現場に到着し、両軍が合対峙する事態となった。

6月29日に発表されたブータン外務省声明は、中国に対して1988年、98年の協定を順守するとともに、ドクラム地域での現状を今年6月16日以前の状態に戻すよう求めている。上記の声明は、換言すれば、これまでブータン西部の係争地において中国側が一方的に実施してきた現状変更のうち、過去のものについては、その原状復帰を必ずしも求めていることにもなる。

4. 印中両国の戦略的思惑とその対応 (ドカラム高原の戦略的重要性)

インドは、今回の国境問題は、印中間ではなく、中国とブータン間の問題であるものの、これ以上の中国進出に伴う現状変更はインドの安全保障に重大な脅威を与えるとの判断から、急遽、ドクラに軍隊を派遣し、中国側と対峙する構図となった。インドはブータンに一個旅団を常駐させており、そのうちドクラム高原には通常では120～150人の兵員を配置させている。人民解放軍がドクラにて自動車道路の建設を開始したわずか2日後、インドは現場に軍隊を現場に派遣し、印中両軍とも、双方、それぞれ400人規模で72日間に及んで合対峙することになった。インドは現場近くに一個大隊を配置させるとともに、不測の事態に備えてさらに後方に一個大隊を配置させた。今回、インドは直接の当事国でないにもかかわらず、何故、そうした一歩も引かない行動に出たのであろうか。

インド側が重視しているのは、2012年に印中両国の特別代表間で国境問題に関して合意された記録文書である。そこでは印中両国、それに第三国に係る三か国国境合流点につい

ては当事者間の協議によって最終決定されることになっている。そうした合意があるにもかかわらず、2012年以來、印中間、それにブータンに係る三か国国境合流点の件で協議されたことはなく、その間、中国が一方的に現状変更を行ってきたことは看過できず、そのためブータンとの友好協定に基づいて、インドとして必要な対応措置を講じたということである。

実際、もしも中国に係争地であるドカラから自動車道路をブータン軍が駐屯しているゾムベルリ山頂まで延長させることになれば、安全保障上、インドにとって重大な脅威となる。1967年にナツラで生じた紛争のように、かりに北側のチュンビ溪谷で再び印中紛争が生じることになれば、高台の要衝を実効支配する中国軍に戦局が断然有利に作用することが予想されるからである。

さらには中国軍がゾムベルリ山頂を実効支配することになれば、南側20 km先の眼下にダージリンが広がり、軍事戦略上、インドにとって最もセンシティブな地域であるシリグリ回廊を脅かすことが可能となる。シリグリ回廊は別名、チキンネックとも呼ばれ、インド主要地域と北東部7州を結ぶ回廊であり、最も狭いネパールとバングラデシュの間の幅はわずか22 km程である。1947年のインド、パキスタンの分離独立がもたらした結果である。人口5000万の北東部7州を分断させないためにも、シリグリ回廊を死守することはインドにとっての戦略の至上命令とされているわけである（図1参照）。

（中国の戦略的思惑）

1962年のインドとの国境戦争以來、中国は5万人の軍隊を3440 kmの国境沿いに配置してきている。ただし、印中間の国境といっても、その内実は実効支配線であり、アルチャナル・プラデーシュ州やカシュミールのアクサイチンの場合のように、国境線としての画定からは程遠い状況にある。今回の国境問題を通じて浮き彫りとなってきたのは、中国の持つ戦略的思惑である。その一つは、ブータンとの係争地であるドカラム高原を中国領としての既成化を図りつつ、安全保障上、インドに睨みを利かすことのできる要衝の確保に向けて着々と準備を進めてきたということである。もう一つは、インドとブータンとの特別な関係にくさびを打ち、ブータンと外交関係を樹立したいとの狙いがあったことである。

これまで印中両国が二国間で首脳会談が行われる際、ほぼ決まったように人民解放軍がインドの実効支配地域に侵入し、インド側に硬軟両様の揺さ振りをかけことを常套手段にしている。2013年5月に李克強首相が訪印した際、さらに2014年9月に習国家主席が訪印した際にも、その直前に人民解放軍がカシュミールのラダク地方への越境侵入が見られた。今回のブータン支配地域への人民解放軍の越境事件も、カザフスタンのアスタナで習国家主席、モディ首相が出席した上海協力機構の会議が開催され、インドが正式メンバーとして認められた直後のことである。しかもアスタナでの会議において、印中両国首脳は、①世界が不安定な時において、印中関係は世界にとっての安定要因である、②両国関係に

おける相違を対立に発展させてはならない、の2点で合意に達したとされている^x。

こうした人民解放軍の越境侵入が中国首脳の直接の指令によるものなのか、あるいは人民解放軍の独自の判断に基づくのか、判然とし難いしないものがある。しかし確かに言えることは、中国の国境問題での戦略は統制がよく利いており、また問題解決や軍事衝突の回避を目指したしたものではないということである。今回の事件勃発後、中国政府はインド軍が中国領内（実際にはブータンとの係争地）から撤退しない限り、外交的解決はあり得ないとの声明を出すとともに、国営メディアを通じて連日のようにインド軍の行動を非難する組織的な心理戦を展開した。インドでの言論報道の自由を見越した上で、「戦わずして勝つ」という孫氏の兵法に基づいて、インド世論を動揺させることも中国側の作戦の一つとされている。

（両軍撤退への合意）

ドクラで両軍が対峙して以来、インド側が終始一貫していたのは、中国側からのインド非難の声明や報道に反応・応酬することはせず、他方では現場での両軍対峙からは一歩も退かないという軍事的に毅然とした対応を堅持したということである。事件発生当初より、インドでは与野党、外交努力が重要であるということで、意見の一致を見ていた。

インドの基本的スタンスは、スワラジ外相の議会での発言しているように、印中両軍の撤退と原状回復こそ、唯一の解決先であるというものである。印中両軍がブータン国境で対峙している最中、7月7-8日、ハンブルグでG20サミットが開催された。それに合わせて非公式なBRICSの会合の場が持たれ、モディ首相と習国家主席が顔を合わせるようになった。その際、モディ首相は9月に厦門で開催されるBRICS首脳会議に全面的な協力を惜しまない旨を表明した。さらに7月27-28日、北京でBRICS国家安全保障会議が開催された折、インド側のアジット・ドヴァル氏と中国の楊潔篪国務委員との間で、ドクラム高原での両軍対峙の問題が協議された。

インドが対中関係において複眼的な大国外交を展開していることについては、印中対峙の最中の今年7月、ジャイシャンカール外務次官がシンガポールでの講演において、「印中関係は多面的で、その内容も多様であるため、その関係を黒か白かに還元することは真つ当な考え方とはいえない」^{xi}と指摘し、近視眼的な対応を戒めていることから窺い知ることができる。

最終的に8月28日、それまでの約10週間に及ぶドクラでの対峙を経て、印中両政府とも双方とも現場から兵員と設備を撤収することで合意し、インド軍は現場から500メートル離れたインド領内に戻るとともに、中国軍も現場から部隊と建設資材を撤去するに至った。ただし、中国軍は今後ともドクラム高原でのパトロールを継続するとの意向を表明し、またインドのラワット参謀総長も、今後ともドクラム式の支配地域の拡大は増加する可能性があるということで、今回の合意に満足することを戒めている。ともあれ尖閣諸島や南

シナ海で見られるように、これまで対外進出において強硬な構えを崩していない中国が、今回、ひとまず軍隊の撤収に合意したことは、今後とも中国進出と向き合わざるを得ない国々にとって貴重な教訓を提供しているように思われる。

5. おわりに

中国政府がインドとの間で現場からの両軍の引き揚げや建設資材の撤去という合意に踏み切ったのは、9月3-5日にはBRICS首脳会議、さらに10月には5年に1度の共産党大会が控え、そうした重要会議が開催される前にインドとの問題を解決しておきたいとの思いが働いたのは想像に難くない。実際、BRICS首脳会議にインドが出席しないことになれば、開催国としての中国のメンツは丸つぶれとなり、そうした事態は中国として絶対に回避しなければならなかったからであった。ちなみに今回のBRICS首脳会議の共同声明では、中国主導の「一帯一路」構想やアジアインフラ銀行については一切触れられてはならず、BRICS首脳会議において中国がどの程度満足できる外交的成果を得られたかどうかは疑問である。

折しも印中間での合意がなされた直前、人民解放軍の房峰輝総参謀長が解任され、李作成氏が総参謀長に就任した。インドとの合意決定に際して、今回の総参謀長交代という人事がどのように関係していたかは、今後の検証を待たなければならないが、いずれにせよ両軍撤収というインドとの合意は習国家主席ら中国首脳にとって極めて重たい決定であったことは明らかである。中国政府にそうした決断に踏み切らせる上で見逃してはならないのは、中国側からの再三の心理戦に怯むこともなく、外交、軍事両面で毅然とした構えで対応してきたインド側の姿勢である。そうしたインド側の姿勢に対して、中国側としても強硬策を無理に押し通すわけにはいかず、妥協せざるを得ない状況に追い込まれたというのが、今回、印中間で合意決定を見たポイントであったように思われる。

中国の台頭が国際社会のルールをかき乱すものにならないよう、そうした方向付けを確保する上で、外交力と軍事力の双方を兼ね備えた民主主義大国として、インドは大きな重しになっていることは明らかであり、経済、安全保障の両面でインドとの一層の連携強化を図ることは、我が国の国益のみならず、アジア全体の安定と持続的成長という観点からしても、今後、ますます重要な課題となるであろう。

(2017年9月24日)

ⁱ P. Stobdan, "To Prevent a Bigger Conflict, India and China Must Both Withdraw from Doklam," *The Wire*, thewire.in/156134/india-china-doklam/

ⁱⁱ ブータン西部に位置するドクラムという地名は、チュンビ溪谷の東側沿いの近接した南北の異なる二つの場所を指して使われているため、紛らわしく、両者はしばしば混同される

傾向にある。ドクラムという地名は、元来、二つのドクラムのうち、北側に位置する場所の地名であり、ブータン、中国の双方が互いに係争地と認めてきた地域である。もう一つのドクラムは、チベットからブータンに短刀で突き刺すような形で伸びているチュンビ溪谷の先端部に広がる高原地帯であり、隣国のインドを巻き込みながら、ブータンと中国の間での現在進行中の係争地である。混乱を避けるため、本稿では、前者について単にドクラム、後者についてはドクラム高原、さらに両者を含めた場合にはドクラム地域という表現が使用されている。

iii Anglo-Chinese Treaty of 1890

iv Ankit Panda, “The Political Geography of the India-China Crisis at Doklam,” *The Diplomat*, July 13, 2017

v Brian Benedictus, “Bhutan and the Great Power Tussle,” *The Diplomat*, August 12, 2014

vi The Proceedings and Resolutions of the 75th Session of the National Assembly held from 20th June to 16th July, 1997

vii The Proceedings and Resolutions of the 75th Session of the National Assembly, *op. cit.*

viii Tsering Shakya, “Bhutan can resolve its problem with China—if India lets it,”

<http://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/2103601/bhutan-can-solve-its-border-problem-if-india-lets-it>

ix Resolutions (Translation) of the 4th Session of the National Council of Bhutan, November 23, 2009

x Ministry of External Affairs, “Speech by Dr. S. Jaishankar, Foreign Secretary to mark 25 years of India-Singapore Partnership at Shangri La Hotel, Singapore (July 11, 2017)”

xi *Ibid.*

xii BRICS Summit 2017: Full text of BRICS leaders’ declaration signed at Xiamen, China