

IDE TOPIC REPORT 2000.2

IDE-JETRO

[緊急レポート]

パキスタン 軍事クーデターの背景

内川秀二編

No.38

アジア経済研究所

CONTENTS

エグゼクティブ・サマリー

- 第1章 ムシャッラフ軍事政権成立の背景 井上あえか
- はじめに
- 第1節 政権交代の前提
- 第2節 シャリーフ政権の功罪
- 第3節 軍政と宗教勢力
- 第4節 ムシャッラフ政権の課題
- おわりに
- 第2章 パキスタン経済分析 クーデターに至るまでの経済 小田尚也
- はじめに
- 第1節 パキスタン経済概観
- 第2節 パキスタンの抱えるマクロ構造問題
- 第3節 第2次ナワーズ・シャリーフ政権下での経済
- 第4節 ムシャッラフ政権の経済運営
- おわりに
- 第3章 電力民営化と工業生産 内川秀二
- はじめに
- 第1節 パキスタンにおける電力民営化
- 第2節 I P P の政治問題化
- 第3節 工業生産の停滞
- 第4節 工業化と中間層
- おわりに
- 第4章 21世紀に向けたパ米関係の検証 堀本武功
- はじめに
- 第1節 80年代までのパ米関係

第 2 節 90 年代におけるパ米関係の検証

第 3 節 パキスタンにとって米国以外の選択肢

おわりに

第 5 章 インド・パキスタン関係：軍事クーデターに対するインドの反応

井上恭子

はじめに

第 1 節 インド・パキスタン関係の概観

第 2 節 破綻のプロセス：核実験からラホール宣言、反転してカールギル紛争へ

おわりに 軍事クーデターでさらに遠のいた関係改善

第 6 章 パキスタン軍部と宗教勢力：対アフガニスタン政策を通して

山根 聡

はじめに

第 1 節 パキスタンと対アフガニスタン政策

第 2 節 懸念される最近の動きと今後の展望

第 7 章 カシミール問題とパキスタンの国内政治 深町宏樹

はじめに

第 1 節 「カシミール問題」とは

第 2 節 カシミール問題とパキスタン国内政治・社会との関係

第 3 節 カシミールを巡る印パ間の戦争

おわりに

Executive Summary

1999年10月12日パキスタンにおいて軍事クーデターが発生し、ナワーズ・シャリーフ首相は政権の座を追われた。このクーデターのきっかけになったのは、同日シャリーフ首相によって出されたムシャッラフ統合参謀本部議長の解任命令である。だが、クーデターは10月12日以前から準備されていたものと推測される。ムシャッラフ将軍は10月17日に国民に対し演説を行い、シャリーフ政権の下での広範な不正が経済危機を引き起こしたことを指摘し、軍が決起せざるをえなかったとクーデターを正当化した。そして、連邦制の再建、地方自治体の権限強化、経済復興、公的債権の回収と徴税の強化を公約した。しかし、1990年代に経済が悪化した原因を失政だけに求めることはできない。また、軍が民政以上の経済政策運営を行える保証はない。このクーデターについて国際社会の一部は、「核を保有するイスラム教国が軍政下に入った」ことへの懸念を表明したけれども、パキスタンにおいてイスラム復興運動の影響力は小さい。現に、いずれの政権も独立以来一貫して政教分離・非宗教化を維持してきた。そこで、パキスタンのクーデターをめぐって 1990年代に経済状況が悪化した原因、軍事クーデターが国民に歓迎された理由、第二次シャリーフ政権と軍の関係、イスラム復興運動の影響の程度、冷戦後の国際関係がパキスタンに与えた影響、の5点を明らかにする必要性がある。

1990年代に経済状況が悪化した原因

パキスタンの経済発展への大きな障害となっている問題の一つが、30年以上にわたる慢性的な財政赤字である。財政赤字の原因として、まず低い税収入が挙げられる。税収の対GDP比率は、毎年13%から14%という極めて低い数字で推移しており、改善は見られていない。農業収入がつい最近まで非課税であったことも在地権力の政治力が強いパキスタンを象徴する事実であった。脱税が頻繁に行われるといった支払う側の問題に加え、税金徴収官の汚職など行政側の問題も指摘されている。また税収の多くを占める輸入関税などの間接税が、貿易動向に大きく左右されるという問題点もある。この結果、政府は予算支出の半分を防衛費と利子支払いに充てなければならず、開発支出の比率は年々減少していった。これに加え、非効率的な公共企業の赤字補填も財政赤字を圧迫させる要因となっている。IMFの構造調整による税制改革が行われてはいるが、在地権力、ビジ

ネス界などの特定利益団体の政治的圧力によって、改革は遅々として進んでいない。

1990年代に製造業部門が停滞した直接的原因は、綿花の不作にある。しかし、問題はパキスタンが依然として繊維産業中心の産業構造から抜け出していないことにあった。1980年代に綿業は綿花生産の増大を背景に、輸出を増大させた。この過程で前方後方連関を活かした工業化は行われず、新たな産業が発展しなかった。

この背景にはパキスタンにおいて中間層が台頭せず、耐久消費財市場が拡大しなかったために、工業化が進展しなかったことがある。他方で、独立以来パキスタンにおいて綿業の前方後方連関産業を育成するような産業政策が採られてこなかったことも事実である。中間層は耐久消費財市場の購買者であると同時に政治体制を安定させる。シャリーフが軍の反感を買ったという直接的原因以外に、この中間層が出現しなかったことが、パキスタンの政治を不安定化させ、クーデターの遠因になったと考えられる。

軍事クーデターが国民に歓迎された理由

政党政治が国民の支持を失った最大の理由は、汚職の横行である。1988年に軍事クーデターによって政権に就いたズィアーウル・ハク大統領が事故死したあと、総選挙が実施され、ベーナジール・ブットー政権が誕生した。その後、ブットーとシャリーフが交互に二度政権に就いた。どちらの政権も政権を獲得するや否や、前政権の汚職を追及した。ブットーは1993年に政権に戻りつくと、シャリーフ前政権の汚職を追及するのみならず、シャリーフ前首相を「1993年にパンジャブ州を連邦政権下に置こうとした」と、国家反逆罪で告訴した。しかし、このブットーも汚職などを理由に、レガリ大統領によって解任された。すると、今度はシャリーフがブットーおよびその親族の不正蓄財を摘発し、ブットーを汚職で告発した。これらの告発は政敵を追い落とすことが目的であり、政治浄化にはつながらなかった。このような露骨な権力闘争と次々と汚職が明るみに出たことによって、国民の間では政党政治に対する不信感が募っていった。

このような状況のもとで軍が汚職の一掃を掲げてクーデターを起こすと、国民の支持を得やすい。パキスタンにおいては依然として地主による支配構造が根強く残っている。政治家の多くは地主であり、選挙の際の買収は常套手段となっている。この在地権力に唯一対抗できるのが軍隊である。政治面においても軍は重要な役割

を果たした。1997年シャリーフが反テロ法の制定をめぐるサッジャード・アリー・シャー最高裁長官と対立した際、レガリ大統領もこれを調停することができず、中東・ヨーロッパ歴訪中であつたカラマツ統合参謀本部議長が途中で呼び戻され、調停にあつたという経緯がある。

第二次シャリーフ政権と軍の関係

パキスタンにおいては憲法第8次改正が長年大きな争点であつた。1985年民政移管を実施する際に、ハク大統領は議院内閣制を大統領制に近いものにするよう改正を行った。この改正によって大統領は随意の首相任免権を持ち、国家の非常事態と判断すれば国会を解散することもできた。また、憲法改正には上下両院の3分の2以上の賛成が必要とされた。改正条項の停止をめぐる歴代首相は歴代大統領と対立してきた。1990年にブットー首相が解任され、1993年にはシャリーフ首相が辞任に追い込まれた。そして、1996年には再びブットー首相が解任されている。改正条項は本質的に議院内閣制になじまないものである。シャリーフは、1997年総選挙で与党パキスタン・ムスリム連盟が217議席中136議席を獲得したのを背景に、改正条項を廃止させた。これによってシャリーフは三軍の長である大統領を通して軍が政治に影響力を及ぼすのを防いだ。さらに、シャリーフは1998年に政府批判の演説を行ったカラマツ統合参謀本部議長を辞任に追い込んだ。こうしたシャリーフの強引な政治手法が、国民と軍の反感を買つたのである。

イスラム復興運動の影響の程度

1995年に軍の一部によるクーデター未遂事件があつた。このグループはハク政権下でアフガニスタンでの対ソ連戦争とイスラム化政策の影響を受けたグループであり、社会不公平の是正とイスラム体制の実現を目論んでいた。また、アフガニスタンでの対ソ連戦争中に世界中のムスリム義勇兵がパキスタンに集結して軍事訓練が行われた。これにパキスタン軍部、軍統合情報局、宗教政党が積極的に関わつた。現在アフガニスタンやパキスタンに潜伏中といわれるムスリム急進派の源流はここにある。そして、その一部はパキスタン国内でテロ活動を行っている。これらのことから、イスラム復興運動の軍への影響が指摘されている。確かに1996年に暫定政権をアフガニスタンに樹立させたターリバーンは、宗教政党ウラマー党の庇護の下で結成され、勢力拡大にあつてはパキスタン政府・軍から支援された。しかし、

政権樹立後は両者の関係は対等なものとなり、現在ではオサーマ・ビン・ラーディン問題などで対アフガニスタン政策の見直しを求められている。経済の立て直しを掲げる軍事政権が国際社会から孤立を避けるならば、ターリバーンとの友好関係を転換する必要性も出てくるであろう。実際に、ムシャッラフ政権は宗教勢力に対して、ゲリラの養成所となったマドラサ(モスク付属の学校)を閉鎖する命令を出している。また、パキスタン国内において宗教政党が議会で多数を占めたことはなく、国民からの支持されているとはいいがたい。

冷戦後の国際関係がパキスタンに与えた影響

パキスタンを包む国際環境は、1989年にソ連軍がアフガニスタンから撤退して以来大きく変化した。これによって共産圏に対する前線国家としての役割は終了したのである。1990年10月にブッシュ政権はパキスタンの核開発疑惑を理由にほとんどの経済援助と軍事援助を停止した。

1990年代に入ると、インド側カシミールでムスリム分離主義過激派とインド治安部隊の武力衝突が激化した。インド軍の治安維持活動が強化され、これがインド軍・政府への反発を生み、武装闘争を過激化させるという悪循環に陥った。パキスタンは「インド軍によるカシミール住民への人権侵害」を国際社会に向けて非難し、インド側はカシミール過激派に対するパキスタンの支援を非難した。また、同時にパキスタン・インド双方において核・ミサイル開発が進められた。これについてアメリカは無関心ではいられなかった。1990年代におけるアメリカの対南アジア外交政策の基本は、核拡散防止と地域の安定、民主化の促進、経済自由化の促進に集約できる。アメリカが目指す冷戦終結後の世界秩序構想にとって、南アジアでの核開発は障害となった。しかし、それにもかかわらず、両国は核開発をエスカレートさせた。1998年5月にインドが地下核実験を実施したのに続き、パキスタンも国際世論の反対を押し切って核実験を強行した。

これによってアメリカの外交政策は新たな対応を迫られた。パ米協議が、1998年6月から1999年2月まで印米協議と並行して開催された。2月の第8回パ米協議のあと、印パ首脳会談が行われ、ラホール宣言が出された。この宣言は、国連憲章とシムラー協定の遵守、内政不干涉、核軍縮と信頼醸成措置の構築、カシミールを含む未解決問題の解決の努力、対話の推進など、核実験後の両国関係のあり方を確認したものである。米務省はラホール宣言を歓迎するプレス・リリースを発表

している。アメリカが印パの信頼醸成のために、積極的外交を展開したと推測される。

この印パの雪解けムードは、その後パキスタン軍が管理ラインを越境してインド領に進入し、カールギル紛争が勃発したことで崩壊した。紛争の勃発に際してアメリカははっきりとインド側を支持し、パキスタンを非難した。さらに、EUが侵入者の即時撤退を求めたのに続き、パキスタンよりであった中国も即時停戦を要請した。インド軍の反撃によって占領されていた拠点が奪回された時点で、アメリカはパキスタンの要請を受け入れ、7月4日にクリントン大統領・シャリーフ首相間の首脳会談を行った。会談後の共同声明で、パキスタン側がインド領から撤退する代わりに、大統領がカシミール問題に個人的関心を払うという合意が発表された。

これを境にアメリカの対南アジア外交政策はインド優先に傾いていく。さらに、10月20日にアメリカ政府は、核実験後インドに課していた経済制裁を一部解除した。他方、パキスタンについては軍事クーデターを容認しないものの、対決姿勢をとらずに民政移管を求め、アメリカ銀行による商業貸出と農業信用保証を除いて経済制裁を継続する方針を発表した。インドのBJP(インド人民党)新政権は、パキスタンとの関係修復に慎重かつ否定的な態度をとっている。こうしてパキスタンは国際政治の中で不利な立場に置かれていったのである。1999年11月に予定されていた南アジア地域協力連合(SAARC)首脳会議は、インドがパキスタン軍事政権代表の会議参加を嫌ったため、延期となった。

今後の展望

クーデター正当化の理由として軍は経済の悪化を指摘している。しかし、経済悪化の原因はシャリーフ政権の経済政策の失敗によるのではなく、構造的問題によるものである。30年以上にわたる慢性的な財政赤字と依然として繊維産業中心の産業構造から抜け出していないことにある。しかし、民政移管後の政党政治は国民の支持を得ることができなかったのは確かである。露骨な権力闘争と次々と汚職が明るみに出たことによって、国民の間では政党政治に対する不信感が募っていった。とくにシャリーフの強引な政治手法は国民と軍の反感を買った。軍に対するイスラム復興運動の影響を指摘されているが、現在のところパキスタンにおけるイスラム復興運動の影響は小さい。

今回のクーデターはパキスタンを国際社会でさらに孤立させた。しかし、このクー

デターがパキスタンの政治・経済に決定的な影響を与えるとは考えられない。マクロ経済指標を見る限り、パキスタン経済の状況は核実験後の経済制裁によってさらに悪化した。とはいえ、依然としてパキスタンは農業に依存した社会であり、巨大なブラック・マーケットが存在している。このような社会に対して経済援助が短期的に大きな影響を与えることはない。また、クーデターは農村の社会構造に変化をもたらすものでもない。

経済再建を掲げて登場した軍事政権の当面の課題は、財政の健全化を図るとともに、法秩序の維持、汚職の追放といったガバナンスの改善を図ることである。これに成功すれば、軍事政権は国民の信頼を得ることができる。しかし、もしガバナンスの向上が見られなければ、軍事政権に対する批判は強まるであろう。

もう一つの問題は、軍事政権がいつどのような形で民政移管を実施するかということである。一つは軍事政権がガバナンスを向上させ、実績を上げたところで、総選挙を実施するというシナリオが考えられる。もう一つは、ハク政権のように軍事政権が実績を上げられないまま、総選挙実施を引き延ばす可能性である。この場合には、国民の不満がデモや社会不安として表面化する可能性もある。

主要人名・組織リスト

人名

Benazir Bhutto ベーナジール・ブットー

Ziaul Haq ズィアーウル・ハク

Jehangir Karamat ジャハンギール・カラーマット

Pervez Musharraf パルヴェーズ・ムシャッラフ

Nawaz Sharif ナワーズ・シャリーフ

Atal Behari Vajpayee アタル・ベハーリ・ヴァジペイー

組織名

Independent Power Producers 独立系発電事業者

Muttahida Qaumi Movement 統一民族運動党

National Security Council 国家安全保障評議会

Pakistan Muslim League パキスタン・ムスリム連盟

Pakistan People's Party パキスタン人民党

Water and Power Development Authority 水利電力開発庁

第一章 ムシャッラフ軍事政権成立の背景

はじめに

1999年10月12日午後、ナワーズ・シャリーフ・パキスタン首相は、スリランカの建国50周年記念式典出席のためコロンボに滞在中であったパルヴェーズ・ムシャッラフ統合参謀本部議長を解任、後任にズィアーウッディーン軍統合情報局（ISI）長官を任命した。その後、ムシャッラフ将軍が搭乗しコロンボからカラチへ着陸しつつあったパキスタン航空 PK805 便にたいして、シャリーフの指示を受けていたカラチの管制塔は、着陸を許可しない旨伝えた。しかしコロンボからの復路の途上にあった同機は燃料の余裕がなく、インドのムンバイ、あるいはパキスタン・スィンド州内陸部のナワブ・シャーと、着陸先を指示されながらカラチ上空で旋回をつづけた。

ムシャッラフ解任が発表され、コロンボのムシャッラフがこのことを知ってまもなく、軍は政府関連施設、放送局等を占拠するために出動した。解任発表直後のこの迅速な軍の行動は、すでに9月の段階で不測の事態にそなえた作戦計画が作られていたといわれていたことを裏付けるかのようであった。最終的にムシャッラフの搭乗機がカラチに着陸した時、残り燃料は7分ぶんだったといわれている。その後まもなく、軍はシャリーフ首相はじめ閣僚の身柄を拘束した。シャリーフ首相は、ムシャッラフ将軍から首相辞任を要求されたがこれを拒否した。翌13日午後、ムシャッラフ将軍は国民に向けてテレビ演説を行ない、政権交代が完了したことを宣言し、軍はパキスタン内政のこれ以上の混乱を防ぐためにやむを得ず行動したと述べた。

端的に言って、軍が墮落したシャリーフ政権を終わらせたという点で今回の政変を支持する声は根強い。しかし今後の問題となると前途は容易でないこともまた多くの観測の一致するところである。パキスタンの世論は国政の先行きに大きな不安を抱いている。

本論考では、この政変がいかにおきたか、またパキスタンにおいて軍はどのような役割を担ってきたか、さらにパキスタンにおける民主化の意味と可能性を明らかにしたい。

第1節 政権交代の前提

この政変は、1988年以來の民主政權を崩壊させたにもかかわらず、パキスタンではむしろ喜びをもって迎えられた。その大きな理由としては以下二点が挙げられよう。まずパキスタンにおいて組織としての軍が、政府や政治家、官僚、資本家などと比較して、国民から信頼されており、パキスタン最高の権威だったということである。封建的な地主制度が根強く残るパキスタンにおいては、成人普通選挙が実施されても、票の買収など地主の影響力をまぬかれない。そもそも軍が出てくる前にもパキスタンに民主政府があったとはいえない、とまで言い切る社説が政変直後にいくつか現れたように、そうした見方は一般に受け入れられている。およそ権力は封建地主かこれから派生した資本家に多くを占められているとあって過言でないパキスタン社会において、軍は例外的に、地主、資本家という出自の背景とは一応切り離されたエリート集団であると考えられている。地主や資本家たる政治家の腐敗、墮落が頂点に達した時に、軍が颯爽と登場して、悪徳政治家を退治し「世直し」を約束する救世主のごとく歓迎されている。その限りでは、ムシャッラフの政変は1957年にアユーブ・ハーンがはじめて軍政を敷いた時に、これを自ら「世直し」、「革命」と呼んで熱狂的に支持されたことを想起させる。

そしてもうひとつの理由として、シャリーフ政權自体がすでに国民から信任されていなかったという事実がある。第二次シャリーフ政權は少なくとも発足の当時は国民の多大な支持を受けていた。しかも、彼が就任後まず着手したのは汚職の追放であった。ただしそれは社会正義の実現のためというよりは政敵ベーナズィール・ブットーの打倒が目的であったけれども。しかし国民の期待を背景に政權の座に返り咲いたはずの彼は、2年の歳月を経る間に多くの国民の支持を失った。以下、彼の政策を見直しつつ、その結果としての民主政權自滅の過程を考えてみることにする。

1997年3月、史上初の下院絶対多数（207議席中134議席）を背景に首相に就任したパキスタン・ムスリム連盟（PML）のナワーズ・シャリーフは、汚職の一掃、貧困撲滅、人口抑制、教育の普及、経済再建等を公約として掲げた。そしてまず小規模な内閣による汚職撲滅を目指して、汚職審査委員会（Accountability Committee）によるブットー前首相およびその親族の不正蓄財摘発に乗り出した。この審査は最終的に、同一族名義のスイスの銀行における資産を凍結させることに成功した。ベーナズィールの夫であるザルダリ元投資相はムルタザ・ブットー殺害事件

に関して殺人罪で起訴された。最大野党となるはずのパキスタン人民党 (PPP) は、選挙での完膚なきまでの敗北に加えて、こうしてブットー党首夫妻が汚職と殺人の罪で告発されたことによって、ほぼ再起不能とも思われる痛手を蒙った。

政敵を排除したシャリーフ政権は次に二度の憲法修正によって、制度的な政権基盤強化に着手した。第 13 次憲法修正では大統領の下院解散権を定めた憲法第 8 次修正を停止した。下院解散権は大統領がもつ切り札であり、ズィアーウル・ハク政権時代に制定されて以来、すべての首相がこの解散権によって任期以前に解任されていた。この修正で事実上大統領は決定的な権限をもたない存在となった。このことは後述するとおり三軍の長である大統領を通じて、軍が政治に影響力を行使してきたルートを遮断することになった。

つづく修正第 14 条の成立により、議員は政党籍移転を禁じられ、選挙後に金の力で議員に安易に党籍を変更させる従来の風潮が一掃された。これにより、PML は下院絶対多数の地位を磐石のものとした。

さらに、折からカラチを中心に激化していたシーア・スンナ間の宗派間抗争の沈静化を直接の目的として、反テロ法 (Anti-Terrorism Law) が制定された。現在シャリーフはこの法廷でさばかれようとしている。これは高裁、最高裁という司法府とは別の反テロ法廷の設置や警察の捜査権の拡大・強化を定めており、最高裁と政権との確執へと発展した。この時サッジャード・アリー・シャー最高裁長官は憲法に定められた、司法府自らが訴訟を提起することのできる権利を行使して、シャリーフ首相を法廷侮辱罪で告発し、両者の対決が表面化するにいたった。シャリーフ首相は最高裁長官任命規定の年功序列原則に反するとして、シャー長官の資格に疑義を提出して対抗した。97 年秋から冬にかけて調停を試みたレガリ大統領をも巻き込み、両者の緊張は高まった。中東・ヨーロッパ歴訪中だったカラーマト統合参謀長 (当時) が途中で呼び戻されて調停にあたるなど、一時は軍の介入が噂された。しかし最終的には、大統領は辞任、最高裁長官が 98 年 2 月の任期終了まで休職 (実質的な更迭) となり、アジュマル・ミヤーン暫定最高裁長官が任命されて、軍は表面に出ないまま事態は収拾された。

政府内には次第にシャリーフに異議を唱えれば更迭されるという状況が生まれ、反対意見を言いにくい雰囲気が出ていった。それは官僚機構にまでおよんだ。憲法の第 13、14 次改正による、大統領の議会解散権の廃止と党籍変更禁止が効を奏して、シャリーフは何をしても国民の信託を受けて行動しているといいつづけるこ

とが可能であった。

さらに軍との関係を考えてみると、シャリーフはブットー政権が軍との良好な関係を築くことに成功したのと反対に、政治から軍の影響力を排除しようとしたにとどまらず、軍の人事にも介入し、軍の分断を図るなど、軍をも自分の政治力の影響下におこうとしたと考えられている。こうしたシャリーフの姿勢にたいして、ムシャッラフの前任者カラーマト将軍は、1996年から98年の統合参謀長在任期間中に、三度政権奪取の計画を立案したが、最終的に彼が計画事項に踏み切らなかったのは、ズィアーウル・ハクまで三度にわたる軍事クーデタの轍を踏むことを嫌ったからだと考えられている。しかし98年10月、カラーマトは、ラホールの海軍学校（the Naval War Collage）で「われわれは、経済的な潜在力のある国と異なり、集団間の対立をあおって政情を不安定化させたり、治安を悪化させる便宜主義的な政策を容認することはできない」と、シャリーフ政権を批判する演説を行った。彼はその2日後に、「強制辞任（Forced Retirement）」させられた。そして彼の後任統合参謀本部議長の指名では第一候補であったアリー・クリー・ハーンと、次のハーリド・ナワーズを飛び越えて、シャリーフの推すムシャッラフが軍を押し切る形で統合参謀本部議長に、ズィアーウッディーンが軍統合情報局（ISI）長官にそれぞれ就任した。その結果、アリー・クリー・ハーンと、ハーリド・ナワーズは軍を引退し、軍と政府の関係は険悪になったとみられた。特にズィアーウッディーンはナワーズ・シャリーフの実弟でパンジャブ州首相シャーバズ・シャリーフと親しい関係にあり、彼がISI長官に就任したことはシャリーフによる軍へのあからさまな介入の始まりであると、マスコミは論評した。またムシャッラフがこの時抜擢されたのは、彼がシャリーフにとって軍の中で比較的影響力を行使しやすい相手とみられたからだともいわれる¹。

こうして軍とシャリーフ政権の確執が表面化した後、1999年5月にはじまったカールギルでのインドとの交戦をきっかけとしてその溝はいっそう深まった。ここでは詳細には立ち入らないが、パキスタン側から攻撃をはじめ、7月には優勢にあったにもかかわらず、シャリーフが訪米してクリントンと会談した後に撤退を決めたことに、軍は強い不満を抱いた。さらに8月にパキスタン海軍の飛行機がインド領空で撃墜される事件が起こり、報復を主張する軍にたいしてシャリーフが強く反対してこれを押しとどめたという経緯があって、軍とシャリーフの不和は決定的になったといわれている。シャリーフはアメリカの顔色を見て政策を決めているとい

う批判は、軍ばかりでなく一般的な反シャリーフ感情を助長した。さらにズィアーウディーン ISI 長官が訪米してアフガン政策についてインダーファース米國務次官補と会談して帰国後に、シャリーフが反ターリバーンの発言をしたことは、いっそう彼の評判を下げた。

一方、資本家や政治家の銀行借入金が悪債権化していたこと、資本家や地主や権力者が電気・ガス代を払っていないことは、公然の事実として国民の非難の的であったし、またもともと高い電気代がさらに引き上げられたことなどが国民の感情を逆なでしていた。シャリーフ政権が今年になって住宅整備のためのハウジング・スキームや、第一次シャリーフ政権時代のイエロー・キャブ計画の復活のようなタクシー整備のためのトランスポート・スキームに、20 億ルピーをつぎ込んだことも、国民の反感を買った。力は弱いながら、野党にも動きがあった。9 月 7 日には、統一民族運動党 (MQM: Muttahida Qaumi Movement)、大衆民族党 (ANP)、正義のための運動党 (TI) などを含む全国の 19 政党が合同して反政府を標榜する野党連合を結成し、スィンドでの大規模ストライキを呼びかけた²。

もうひとつ忘れてはならないのはカラチの地域政党である MQM とシャリーフ政権との関係の悪化である。1998 年にすでに MQM が PML との連立を解消したように、シャリーフ政権はスィンド州にたいして強圧的であるという印象が強く、エスニック紛争や宗派紛争の鎮圧という名目の下で、スィンド州が連邦直轄化されるまでにいたった。こうしたシャリーフの政策の進展にしたがって、皮肉なことにエスニック紛争の発生はむしろ増加し、シャリーフ政権末期にあたる 99 年 9 月にはカラチの市街で MQM が指導する大規模なラリーが実施されたり、宗派間抗争もまた激増していた。そしてまさに 99 年 10 月 12 日を境に、こうした紛争は沈静化したという事実がある。ただし、カラチの警察や外国公館の警備担当官の間では、この状態は単なる模様眺めとみられており、ムシャッラフ政権が今後展開する政策次第では、紛争が再燃する可能性が高い状況には変わらない³。

政変直後、ロンドンに亡命中のアルターフ・フセインの留守を守って MQM の幹部をつとめるファルーク・サッタールは、ムシャッラフ不在中に軍を PML の影響下に置くことを目的として人事に介入しようとしたシャリーフの行動は、ムシャッラフ將軍の協力姿勢にたいする裏切りであった、と断じた。政党としての MQM は軍政には反対するが、政党政治のアカウンタビリティーを確立するために半年から 1 年を猶予期間として認めることを示唆している⁴。

このように形は民主政権ながら、すでに国民が民主的とは認めない状況があり、シャリーフ政権が、民主的な手続きを経て形成された独裁政権と呼ばれていたことには留意する必要がある。国民は変化を求めていたのである。したがって、この政変を主に外国メディアが、「クーデタ」と呼んでセンセーショナルに報じたことに、パキスタンのジャーナリズムあるいは知識人の間には一種の戸惑いがある。軍の政権掌握はたしかに非憲法的な手続きによる政権交代であった。支持を失った首相への不信任決議案はふつう野党によって提出される。しかし野党が無力な状況で、実質的には軍がその役割を果たすことになったとすれば、これはいわば無血で政権交代するひとつの手段であったととらえるべきなのであろうか。

第2節 シャリーフ政権の功罪

述べてきたように、シャリーフが独裁化とみえるほど首相への権力の集中を図ったことは、彼が汚職に浸りきっていたこととあわせて、彼の政権を短命に終わらせる原因になった。しかし、もちろん汚職は論外として、彼がその権力の集中をあくまでも憲法の手続きにのっとり実施してきたことには留意されなければならないだろう。シャリーフの政策に独裁化という名称を与えることもできるが、その一方で、長年、軍の威信を後盾として頼ってきたパキスタン政治を、軍の影響から自立させようとする意図を読み取ることもできる。そもそも軍が文民政権のコントロールを受けることに抵抗するということは、一般的には正当化できないだろう。前述のとおり、カラマト前統合参謀長が三度にわたって計画をもちながらも政権奪取に踏み切らなかったのは、民主的手続きにしたがって政権の座にある首相を尊重したからであった。また EU や英連邦諸国ばかりでなく、パキスタン人の一部の研究者やジャーナリスト、またパキスタン人権委員会のような人権団体が、軍政はあくまでも民主主義を破壊し、憲法を停止した存在であり、いかなる意味においても現状が肯定されるべきでない、という立場をとっていることには注意が払われなければならない⁵。

それに、シャリーフ政権にも成果がなかったわけではない。1999年2月に始まった「バス外交」、ラホール宣言等、対インド関係は改善していた。ラホール会談でシャリーフとヴァジペーが合意していたことは、カシミール問題が南アジアの不安定を作り出していること、2000年にこの問題を持ち越すべきでないこと、カシミール

はエモーショナルな問題であるために、首相同士が直接交渉するより、交渉者を立て、非公表のうちに進めるべきことなどであった。そこでそれぞれに交渉者を指名、パキスタン側は N.ナーイク氏、インド側は R.K.ミスラ氏がその任に就いた。99年3月からこのバックチャンネルでの交渉が進捗していたが、5月にカールギルで戦闘がおこったために交渉は4月下旬に中断した。

政変後、多くの批評が新聞や雑誌にあふれ、国民はブットーでもシャリーフでもない指導者を求めている、というような論調が多くみられた。しかし現実問題として、ムシャッラフも明確な方針を打ち出すことに苦心しているらしいことをみても、現在のパキスタンは民主政府を指導すべき指導者を見い出しかねている。そしてそれは政党についても同様で、パキスタン・ムスリム連盟（PML）とパキスタン人民党（PPP）以外に宗教政党を除けば実質的な全国政党は不在である。

ナワーズ・シャリーフはパキスタンの政治を軍の影響下から独立させようとした限りでは正当性をもっていたが、彼の権力が腐敗しつつ独裁化したために自滅してその機会を失ったといえよう。

第3節 軍政と宗教勢力

パキスタンが軍政下に入ったことが伝えられた時、国際社会はまず、「核を保有するイスラーム国家が軍政下に入った」ということへの懸念を表明した⁶。それを全く杞憂であると言い切る根拠はないにしても、現在の軍と宗教政党との間には、たとえばインドの与党インド人民党（BJP）と民族奉仕団（RSS）との間ほどの結びつきはない。さらにパキスタンの主なイスラーム政党としては、イスラーム党（Jamaat-e-Islami）、イスラーム・ウラマー党（Jamiatul Ulama-e-Islam）、パキスタン・ウラマー党（Jamiatul Ulama-e-Pakistan）がある。しかし1997年の下院選挙を例にとると、イスラーム党は選挙よりブットー政権の汚職審査実施を主張して選挙をボイコットした。イスラーム・ウラマー党は2議席、パキスタン・ウラマー党は0議席で、いずれも議会における大きな勢力とはなりえていない⁷。

PPPはもちろん、PMLの中にさえ、軍による政権掌握をやむをえずとする意見があり、諸政党の要求は概して、第一に汚職の一掃、第二に議会の復活あるいは選挙による民主化であった⁸。最大の宗教政党イスラーム党（ジャマーアテ・イスラミー）も、その点で他政党と変わるところはなく、党代表のカーズィー・フセイン

は 10 月 18 日のペシャーワルで行った演説の中で、文民、軍人を問わず、また政治家も官僚も含めたあらゆるアカウンタビリティーを要求し、その制度的な改革を求めた。ただし、10 月 22 日にラホールで行った演説でカーズィー・フセインは、ムシャッラフがトルコ建国の父ケマル・アタ・チュルクを理想の指導者としていると伝えられたことに強く異議を唱え、ムシャッラフが近代改革者としてのケマル・アタ・チュルクを目標とすることは容認できない、われわれの目標はイスラーム革命である、という立場を表明している。、と⁹。

パキスタンは独立運動の過程からたえず政治と宗教の関係に悩んできた。独立運動の過程で、ムスリム連盟はムスリムの幅広い社会層を糾合するためにあえてイスラームを強調した。それはジンナーにとって宗教的熱意からではなく単なる政治的手段にすぎなかったかもしれないが、結果的にイスラームはインドとは別の国家としてのパキスタンの成立と国民統合の唯一の根拠となった。そして今日もその統合の根拠としてのイスラームの意味はほかに並ぶものがなく、社会変革をイスラーム社会改革に期待するパキスタン社会の傾向に変わりはない。パキスタン政府は独立以来一貫して政教分離・非宗教化を追求してきたが、それは逆にいえば常に政治が宗教勢力との協力関係を維持しつつこれを牽制する努力をつづけてきたということに他ならない。

1998 年 9 月、第二次シャリーフ政権下で三つ目の憲法修正案が下院に提出された。この憲法第 15 次修正案は、第一にコーランとシャリーアを国家の最高法とすること、第二に憲法修正は投票数の 3 分の 2 の賛成で可決とすることを定めていた。後者は憲法の改正をより容易にするものであったが、前者は宗教勢力への働きかけの意図があると考えられ、内外でパキスタンが宗教国家色を強めることへの懸念を生んだ。結果的に、本法案は上院を通過しなかった。そもそも本法案は前の二つの憲法修正に比べて重要性はるかに小さかった。むしろこれはシャリーフが宗教勢力を懐柔しつつ牽制するための、方便としての意味が大きかったようにもみえた。極端なイスラーム化は第二次シャリーフ政権にとって魅力ある選択肢ではありえなかった。前述のとおり、ムシャッラフ将軍はトルコを手本として近代化指向のイスラーム社会発展を目指していることを表明していることもあり、政変が直ちにイスラーム勢力の活性化につながるとは考えられない。

いまのところムシャッラフ政権は宗教勢力にたいして、ゲリラの養成所となっているマドラサ（モスク付属の学校）を閉鎖する命令を発している。ただしマドラサ

の教育内容が本来の機能としての宗教教育に限られている場合は、閉鎖の対象にはなっていない。

第4節 ムシャッラフ政権の課題

ムシャッラフ將軍は10月15日に国民に向けた声明の中で、暫定憲法命令を発令した。その主な内容は次のようであった。(1)全土に非常事態宣言を発令、(2)ムシャッラフ総参謀長が最高行政官(Chief Executive)に就任、(3)現行憲法を停止、(4)大統領は職務継続、(5)連邦、地方議会の機能を停止、(6)首相などの職務停止、(7)宣言は10月12日にさかのぼり有効、(8)現行憲法に代わる暫定憲法命令を公布、(9)現行憲法の基本的人権は一定範囲内で有効、(10)現行憲法以外の法律は有効¹⁰。

こうしてムシャッラフ將軍は最高行政官に就任し、国家元首としてのラフィーク・ターラル大統領を留任させた。最高行政官の下には国家安全保障評議会(National Security Council)が設置され、8名の委員が任命された。ここには三軍の長のほか、IMF勤務経験のあるムハンマド・ヤークーブ中央銀行総裁(後に辞任)、ピールザダー元検事総長、人口・福祉問題専門家でNGOパキスタン家族計画委員会代表のアティヤ・イナーヤトゥッラーなどが含まれた。

さらにその下に10名の閣僚からなる内閣が置かれた。この閣僚メンバーには、蔵相に米シティ・バンク執行副社長のショウカット・アジーズ、外相には元外務次官で駐インド大使経験のあるアブドゥッ・サッタール、環境相には女性の自立を支援しているNGOスンギー代表のオマル・アスガル・ハーンらが含まれている。NSCも内閣もメンバーをみる限り、国内経済の再建やIMFなど国際金融機関から融資を引き出すことを意識したと思われる人材や、NGOの代表など、文民中心に配慮された選出と評価された。

ムシャッラフはさらに10月17日に国民に向けて行った演説で、連邦制の再建、地方自治体(Local Bodies)の強化、経済復興、債権の回収と徴税などを公約として掲げた。そしてシャリーフ政権下の広範な不正が経済危機を招いたと指摘し「最後の手段」として決起を余儀なくされたことを重ねて強調した。そして1カ月の猶予の後に大口の銀行債務不履行者を逮捕するなど、脱税や汚職の大規模な摘発を本格化させることで、「軍政」を理由に援助を停止している国際社会へも、国民へもその正当性を訴えているようにみえる。

ムシャラフ参謀長は演説の中で、「豊かな農地と勤勉な人々を抱えているにもかかわらず、国土が荒廃している」のは、シャリーフ政権下での腐敗が引き起こした「経済崩壊」のせいであると述べて、「制度的な改革」の必要性を強調した。しかし、現実には 2110 億ルピーの銀行債務の回収に乗り出した結果、1 カ月の期間にむしろ経済的な停滞という状況が指摘されるようになり、しかも猶予期間をすぎた時点で回収率は 5% にすぎなかった¹¹。

12 月 15 日に、はじめての具体的な経済改革政策である「新経済政策」が発表された。この中でムシャラフは、パキスタンの苦境の要因として「経済の崩壊」、「4 州の対立」、「統治能力の欠如」を指摘し、「経済再生の四大重点分野」として、農業、中小企業、石油・ガス採掘事業、情報工学・ソフトウェア産業などを挙げた。さらに「主な施策」として、国防費 70 億ルピー削減、農業所得税をその他の所得税と同様の方法で徴収することなど、6 項目を提示している¹²。

すでに述べたように、軍が「世直し」に自らの役割と正当性の根拠を求めるのは、いつもの形である。その意味で過去 3 回の軍事政権と現在との間に違いはない。改革が進捗しなければ国民の間から反軍事政権の声が上がってくるだろうことは間違いない。それは極めて短期的におこると予想する人も、パキスタンの知識人やジャーナリストの中にはいる¹³。改革に着手し、しかも目にみえる成果をあげなければ、武力によってシャリーフを打倒したことの正当性が失われてしまいかねない。しかしまた一方では、改革には時間がかかり、最低半年は見守るべきだとする声もまたある¹⁴。民政移管の時期の明示を求める援助国からの強い圧力を受けながらも、ムシャラフ自身はまだそれに言及していない。彼の統合参謀本部議長としての任期が切れる 2001 年を民政移管のきっかけとする見方もある。また一方では、現在停止されている議会の議員が任期切れになる 2002 年まで、連邦議会選挙はないだろうとの見方も広く支持されている。

ムシャラフはこうした問いには答えていないが、むしろ連邦議会より先に地方自治体の選挙を、2000 年末までに実施すると発表した¹⁵。実はこの地方議会選挙こそ、国民にとってもっとも身近な自治体選挙であり、それだけに連邦政府にとってはこれまで地域主義の台頭への恐れから手をつけられなかった問題である。また、選挙と同時に地方自治体の財源確保の必要性も長年指摘されてきている。政変後、典型的な地域政党である MQM が、ムシャラフにたいしてこの地方自治体選挙の実施することと、地方自治体を憲法に明記して保護することを特に強く要望してい

るように、地方自治体選挙の実施にたいする国民の期待は大きい¹⁶。公約どおりの期限でこの選挙が実施されるかどうかは、国民がムシャッラフ政権の本質を見極める大きな材料となろう。

選挙による民主体制の回復という時、軍政がいかに公正な選挙を行ったとしても、現在の土地所有体制の改革が行われない限り多くの農村有権者の投票行動には、票の買収などによって必ず地主の影響がおよぶことになる構造は変わらず、結局はシャリーフやブットーと同じタイプの政治家が力をもつ結果が繰り返されるだけではないかという危惧がつきまとう。現在のところ、ラディカルな土地改革が実現するとは考えにくく、むしろ地方自治体に行政機能を取り戻し、地域政党の力を引き出すことに期待するほうが現実的であり、また長期的な政治の民主化過程に貢献するものと考えられる。

おわりに

10月12日にパキスタンが軍政の再来をみた翌日、インドでは民主的選挙によって選ばれたインド人民党（BJP）ヴァジペイーが、宣誓を行って再び首相の座に就いた。偶然とはいえ、あまりにも対照的な両国の姿は、独立後のそれぞれの歩みを象徴していたと考えることも、あるいはできるのかもしれない。パキスタンがいわゆる権威主義体制（Authoritarianism）の歴史をもち、いまだ持続的な民主体制を確立できない理由は、おそらく独立の経緯にさかのぼって検証されるべき問題である¹⁷。パキスタンが民主制を根付かせるためには、根本的には「封建的」大土地所有制度の改革が必要であることに異論はないであろう。軍には、あるいは武力によってそれを達成する力があるかもしれないが、ムシャッラフにその意思はないように今のところみえる。彼は政治的な方向をなかなか示せないでいる。しかし注目したいのは、ムシャッラフがおこした政変は、過去3回の軍政とも、1988年以来4回の民主政府とも異なった方向を目指している可能性があるということである。その根拠として第一に、ズィアーウル・ハク大統領が急死した88年以後、軍は表立って国政に干渉することを控える立場を守ってきた。すでに述べたとおり、98年にはカラーマトが、統合参謀本部議長を辞任することになってもお、準備されていたといわれるクーデタを実行することなく、その立場を貫徹した。第二にこうした軍の政治的態度の変化は、1990年代から2000年代に向かおうとする時代の国際環境

の影響からも無縁ではありえない。ムシャッラフはシャリーの政治が暴走しているという、いわば国民の間で共有されていた認識を代表して、ほぼ 12 年続いた軍の忍耐を破る行動をとったと国内の大方の承認を得たが、この国が孤立化の方向を選ぶのでない限り、軍は民主政権に限りなく近づける意思を示し実行しなければならない。第三にこの民主政府の時代が結局のところ、大地主とそこから派生する資本家が利権をむさぼり私腹を肥やしてきた時代にすぎず、民主主義への試行錯誤としては国民に受け入れられていなかった。その結果としてムシャッラフ政権は支持されている。

政権交代当初はムシャッラフ政権にたいする国民の間の歓迎ムードが強調されたが、政変後 2 カ月余を経た時点では模様眺めの状況にある。MQM も JI も、あるいは北西辺境州の ANP (Awami National Party) も、さらに PML や PPP にいたるまで、ムシャッラフ政府の建設的な指針の提示を待っている。パキスタンに軍政待望論はもはやない。軍は緊急措置として受け入れられたが、あくまでも過渡期の收拾を付託されたにすぎない。

軍の政権掌握は、パキスタンの評価を下げ、外国からの経済援助や投資を遠ざける結果を招いた。しかし述べてきたように、軍政下とはいえ今のパキスタンに民主体制へ向かおうとする潜在的な可能性を認める意見は少なくない。政変後ひと月余を経た 11 月下旬に、カラチのイギリス人外交官は、たとえ軍事政権からであっても民主化に向けた政策実施のための支援を要請されれば協力は惜しまない、と語った¹⁸。

先に述べたとおり、1999 年 10 月、インドとパキスタンは相前後して全く反対の体制をスタートさせた。そしてインドはパキスタンの政変におそらく世界でもっとも厳しい態度をとっている。ますます自信を深め民主主義の大国としてふるまうインドと、民主化の先行きに悩み、道を模索するパキスタンという意味でも、両国は対極をなしているといえるのかもしれない。

(井上あえか)

注

¹ 'The PM who would be King', *News Line*, Oct. 1998.

² *The News*, 8 Sept. 1999

³ カラチの警察関係者、イギリス、アメリカ、日本総領事館の警備担当官より聴取。

-
- 4 *Dawn*, 25 Oct. 1999./*Pakistan Political Perspective*, vol.Viii-11 Nov. 1999, Institute of Policy Studies, pp.47-49
- 5 パキスタン人権委員会の立場については、ラホールの同委員会で Aziz. A. Siddiqui から聴取。また *Dawn*, 20 Oct. 1999 の同委員会議長アースマ・ジャハーンギールの論評等を参照。1999 年 12 月には、同委員会の主催により、軍事政権による政変を人権問題ととらえるシンポジウムがイスラマバードで開催された由。
- 6 核の問題は外交、対インド関係にかかわるため、ここでは煩雑を避けて他章に譲り、あえて触れていない。
- 7 ただし、カシミールとアフガニスタンのムジャーヒディーンをイスラーム党やイスラーム・ウラマー党が育成、支援していることは知られているとおりである。その点ではパキスタンのカシミール政策、アフガニスタン政策とこうした宗教政党のかかわりを否定することはできない。
- 8 *Dawn*, 18 Oct.1999 など。
- 9 *Pakistan Political Perspective*, op.cit., pp.42-46
- 10 *Dawn-Internet Edition*, 15 Oct. 1999
- 11 この債務回収率 5% を、一定の成果として評価する見解もある。
- 12 *The Nation*, 15 Dec. 1999
- 13 筆者は本稿執筆の前にパキスタンで現地調査を行い、イスラマバード、ラホール、ペシャーワルで研究者、報道関係者等と面会した。軍政にきわめて批判的で、短期的な民政移管が必要であるとする立場をとっていたのは、Dr. Mohammad Waseem (Quaid-e-Azam University, Islamabad)、Khalid Mahmud (Institute of Regional Studies, Islamabad)、前出(注 5)の Aziz A. Siddiqui、Hina Jilani (Attorney, Human Rights Commission of Pakistan, Lahore)、Khaled Ahmed (Friday Times, Lahore)、等であった。
- 14 軍事政権に 3~6 カ月の猶予期間を与えて改革を見守らざるを得ないという立場をとっていたのは、Niaz Naik(元外務次官)、Dr. Amara Saeed (Institute of Regional Studies, Islamabad)、Fahmida Ashraf (Institute of Strategic Studies, Islamabad)、Ahmad Rashid (Correspondent, Lahore, Far Eastern Economic Review)、Ismail Khan (Correspondent, The News, Peshawar)、等であった。
- 15 *The Nation*, 5 Dec. 1999
- 16 *Dawn*, 21 Nov. 1999
- 17 たとえば、Ayesha Jalal, *Democracy and Authoritarianism in South Asia*, Cambridge U.P., 1995 は、パキスタンとインドの政治体制の詳細な比較研究を行っている。
- 18 1999 年 11 月 24 日に British Deputy High Commission、Richard Hyde 氏より聴取。

第 2 章 パキスタン経済分析

～クーデターに至るまでの経済～

はじめに

ムシャッラフ将軍による無血軍事クーデターにより、パキスタンは建国以来 4 度目の軍による直接支配下に置かれた。クーデターの直接的な原因は、ナワーズ・シャリーフと軍の関係悪化によるものと考えられるが、クーデターが国民に受け入れられた背景には、長引く経済の低迷により、変化を求める国民感情の高まりがあったと考えられる。特に産業界出身であるナワーズへの期待は大きかっただけに¹、近年の低成長は、パキスタン国民の期待を大きく裏切るものであった。

97年2月に二度目の首相の座を手に入れたナワーズは、就任直後に金融市場の大幅な改革を含む経済再生プランを次々に発表し、経済の活性化を図った。しかしその後、東アジア経済危機、インドの核実験実施、そしてカシミール・カールギルでの紛争など度重なる外部ショックによりナワーズ政権は大きく揺さぶられることとなり、経済再生はおろか現状維持すら難しい状況に追い込まれた。1998/99年度²の1人当たりのGDP成長率は0.8%となり、クーデター前のパキスタン経済の低迷ぶりを伺わせるものであった。本章では、第2次ナワーズ政権下の経済状況を中心に1988年以降の文民統治下での経済を振り返り、パキスタン経済を分析するとともに、今後の経済展望を占うものである。

第 1 節 パキスタン経済概観

1. 独立からズィアーウル・ハク軍事政権まで

1947年の独立から10年間、産業基盤のほとんどなかったパキスタンの経済成長率は、政治的混乱の影響も受け、平均2.9%という低い数字であった(表1参照)。しかしその後、1958年のアユーブ・ハーン軍事政権登場以降、工業化が進むと同時に、「緑の革命」により農業生産が飛躍的に上昇した。その結果、1958年から1988年の民主化復活にいたるまでの30年間、年平均実質経済成長率は5~6%と比較的高い経済成長を達成した。特に1977年からのズィアー軍事政権下では、年平均6.7%という高い経済成長率を記録した。

ズルフィカール・ブット³前政権下で「イスラム社会主義」の名の下に国有化された企業を民営化する政策を進め、経済発展を目指したズィアー政権であるが、その高成長はソ連のアフガニスタン侵攻に伴うアメリカからの援助金⁴や中東への出稼ぎ者からの送金により支えられていた。また高成長とは裏腹に、ズィアーの死後、暫定政権の大蔵大臣に就任したマフブル・ハク(Mahbul ul Haq)が、“bankrupt”と指摘したように国家財政はすでに破綻の危機にあった。ズィアー政権後半には財政赤字は毎年GDPの7%~8%に達し、公的負債は対内、対外債務を合わせGDPの80%に達した。特に、防衛費は年率9.2%増加し、また債務の金利支払いは、年率15.2%の勢いで増加した。一方、インフラや社会セクター開発に必要な開発支出

は、年率 3.2% 増にとどまり、その後の経済成長の足枷となる原因のひとつとなった。

	独立・民主制 1947-1958	軍事政権 (アブドゥル・ブト期、 ヤルワラ期) 1958-1971	文民独裁 (ブット期) 1972-1977	軍事政権 (シヤンワラ期) 1977-1988	議会民主 主義復活 1988-1999	第 2 次ナ ワーズ政 権 97/98	第 2 次ナ ワーズ政 権 98/99
GDP 成長率	2.9	5.3	5.4	6.7	4.1	4.3	3.1
人口増加率	2.5*	2.2	3.2	2.8	2.5	2.4	2.3
1 人当たり GDP 成長率	0.4	3.1	2.2	3.9	1.6	1.9	0.8

表 1 政治体制と経済成長率（年平均%表示）

（出所）Burki (1999) *Pakistan: Fifty Years of Nationhood*, p103 table3.4 および The Government of Pakistan, *Pakistan Economic Survey* より筆者 1 部作成。*1950 年から 1958 年の数値。

2. 民主主義の復活と低経済成長

ズィアーの死により、パキスタンには民主主義が復活するが、それはまた政治的不安定と構造的問題の表面化による低経済成長、そして IMF による構造調整プログラムの始まりでもあった。

1988 年 8 月、ズィアー將軍の飛行機事故死により、パキスタンに民主政治が復活、その後、1999 年 10 月のクーデターに至るまでの 11 年間にパキスタン人民党 (PPP) のベーナジール・ブットーとパキスタン・ムスリム連盟 (PML) のナワーズ・シャリーフがそれぞれ 2 度ずつ首相の座についた。民主化復活と共に、パキスタンは、経済自由化路線を基本とした政策を打ち出すこととなる。第 1 次ブットー政権は、ズィアー政権の民活・規制緩和路線を継続し、投資委員会 (Board of Investment) を設立、外資誘致を積極的に開始し、続く第 1 次ナワーズ内閣も同路線を継承、国営企業の民営化を進めた。第 2 次ブットー政権下では、インフラ部門の民営化が奨励され、電力部門では、当時アズィヤーでブームであった独立系発電事業者 (IPP) による発電所の建設が認可された。のちに、この IPP は、第 2 次ナワーズ政権によって、ベーナジール・ブットー汚職の温床であったと指摘され、契約の破棄ならびに買電価格の値下げを迫られるという問題に発展した（詳しくは第 3 章を参照）。この問題によりパキスタンへの投資熱は大きく後退することとなる。

第 2 次ナワーズ政権も経済自由化路線を続行したが、1988 年の民主化復活以降の実質年平均経済成長率は、4.1% と低い数字に留まり、成長率が 6% を越えた年は 2 度しかなかった。またこの間の平均人口成長率が 2.5% であるため、1 人当たりの成長率は 1.6% となり、この間の開発途上国の成長率平均値 2.1% を下回るものであった。この低成長を説明する一つの理由として、1988 年から第 2 次ナワーズ政権までに、4 回の暫定政権を含め 8 回の政権が交代するという政治不安が大きく影響していたと考えられる。5 年の任期を全うした政権は一つもなく、この結果、パキ

スタンの経済は、政権の交代ごとに変更される政策や諸制度に振り回され、長期的な展望のもとに経済活動を行うことが困難であった。また短命な政権のもとでは、構造的な問題の解決を行うことが不可能であり、この政治的に不安定な状態が、1988年からの経済の低迷を説明する一つの要因であると考えられる。

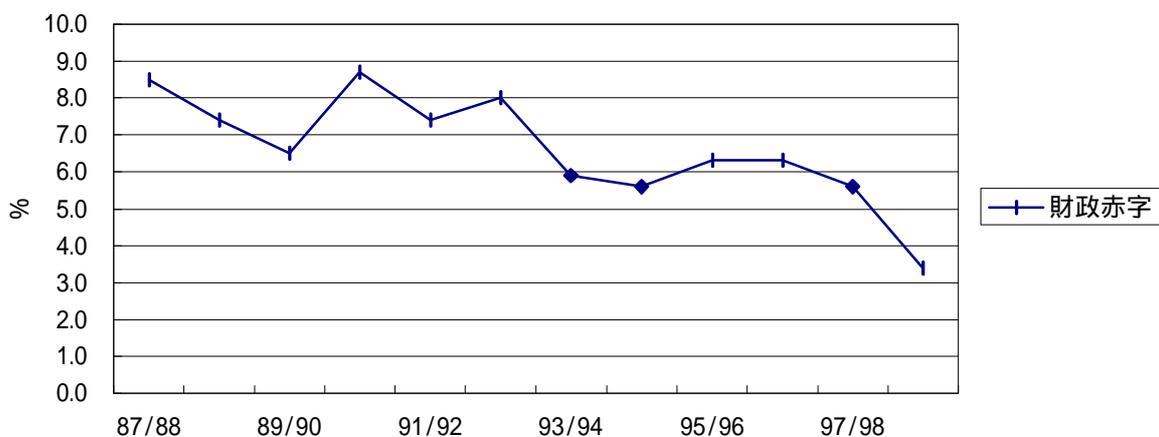
第2節 パキスタンの抱えるマクロ構造問題

1. 財政赤字

パキスタンの経済発展への大きな障害となっている問題の一つが、30年以上にわたる慢性的な財政赤字である（図1参照）。この財政赤字こそが、パキスタン経済の病巣を物語る顕著なものである。財政赤字の原因として、まず低い税収入が挙げられる。税収の対GDP比率は、毎年13%から14%という極めて低い数字で推移しており、税システムの非弾力的な構造ゆえに改善は見られていない。農業収入がつい最近まで非課税であったことも在地権力の政治的権力が強いパキスタンを象徴する事実であった⁵。脱税が頻繁に行われるといった支払う側の問題に加え、税金徴収官の汚職など行政側の問題も指摘されている。また税収の多くを占める輸入関税などの間接税が、貿易動向に大きく左右されるという問題点もある⁶。歳出面では、増大する債務の金利負担と軍事費が政府予算の50%以上を占めるという極めて硬直的な歳出パターンが問題となっている。これに加え、非効率的な公共企業の赤字補填も歳出を押し上げる要因として働いている⁷。

IMFの構造調整による税制改革が行われてはいるが、在地権力、ビジネス界などの特定利益団体の政治的圧力によって、改革は遅々として進んでいない。

図1 財政赤字対GDP比率



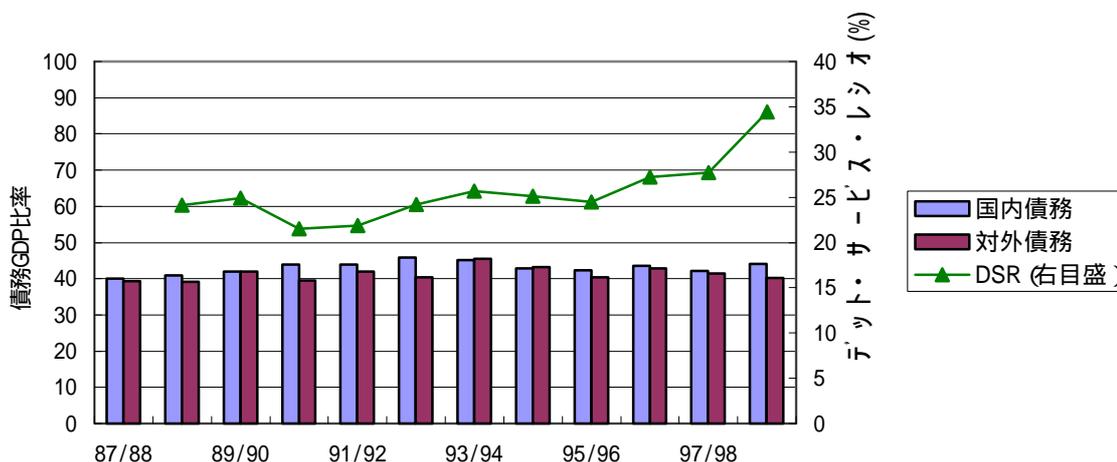
(出所) The Government of Pakistan, *Pakistan Economic Survey 98/99*

2. 対内・対外債務

長年の財政赤字の積み重ねにより、パキスタンの対内・対外債務は危機的な状況にある。1980年には、対GDP比率54.4%であった債務レベルは、1999年には84.3%まで増加した（図2参照）。この増加は、1980年代に財政赤字の補填をノンバンクからの借り入れによって行ったことが大きく影響している⁸。さらに問題を悪化させているのが、リスク・プレミアム上昇による借入金利上昇による大幅な金利負担増である。金利負担は、1984/85年度には、GDP比の3.5%、国家財政の15%であったが、1998/99年度には、それぞれ、5.6%、30%まで上昇している。債務の支払い能力を測る目安であるデット・サービス・レシオ（DSR）は、常に20%以上という危険な状態にある⁹（図2参照）。

パキスタンの低い外貨獲得能力も、対外債務支払いを困難なものとしている。綿製品中心の極めて狭い輸出ベースは、綿花の生産に大きく依存しており、また国際的な価格競争も激化するなか、輸出は低迷している。海外出稼ぎ者からの送金も、1982/83年度の28億8000万ドルから、中東湾岸諸国の経済停滞も手伝って年々減少傾向にあり、1998/99年には、10億ドル程度までに減少した。第1次ナワーズ政権は、パキスタン居住者にも外貨預金の口座（Foreign Currency Accounts）を持つことを認め、国内に流れるドルの吸い上げを開始した。外貨預金には、多くのドルが流入し、外貨不足を埋める重要な役割を果たしてきたが、中央銀行による為替リスクのカバーが、財政を圧迫するというマイナス面もあった¹⁰。

図2 政府債務GDP比率とDSR



（出所）The Government of Pakistan, *Pakistan Economic Survey 98/99*

第3節 第2次ナワーズ・シャリーフ政権下での経済

1. 経済再生プランの発表

ベナジール・ブットーが汚職を理由にレガーリ大統領に解任され、ナワーズ・シャリーフが1997年、2月に首相の座に復帰した。この時、パキスタン経済はすでに危機的な状態にあった。財政赤字や莫大な債務などの構造的な問題に加え、政治的不安定、公的セクターにおける汚職や非効率性、増加する犯罪により、国内外の投資家のパキスタンへの興味は失われていた。さらに96/97年度は、農業生産の停滞により、製造業も伸び悩み、実質経済成長率は、1.93%という過去40年間で3番目に低い成長となり、1人当たりGDPでは、マイナス0.8%の成長率であった。

ナワーズは、就任直後、構造的な問題解決への取り組むべく、次々と経済改革案を発表した。マクロ経済の安定と投資家の信頼回復に主眼をおいたこの改革案には、税制改革、債務返済プラン、銀行金融セクター改革、資本市場開発、輸出促進、農業改革、そして公的セクターの組織改善が含まれた。特に中央銀行（State Bank of Pakistan）の独立性が認められたことは、高く評価できるものであった。これらの一連の改革案は、IMF、世銀に好意的に受け取られ、1997年10月、IMFは3年間で16億ドルの融資を承認した。

経済改革は、特に製造業部門を中心に効果が現れた。1997年11月頃までは、工業生産は、低調であったが、12月に入ると、対前年同月比10%増を記録、その後、2月には対前年同月比22%を記録した。最終的に製造業部門は、7.88%の成長率となった。IMFの構造調整プログラムの導入により、財政赤字も前年度の6.4%から5.4%へ、インフレも7.8%と一桁台に回復した。東アジアの経済危機、そして綿糸の最大の輸出先である日本、香港の景気後退にもかかわらず、輸出は対前年比4.2%の成長であった。農業部門も前年の成長率0.12%から3.82%に上昇し、最終的に1997/98年度の経済成長は、4.3%となり、パキスタン経済には若干ではあるが、回復の兆しが現れたように思えた。しかし依然、構造的な問題解決には大きな進歩は見られず、またカラチを中心とした犯罪やテロは、増加傾向にあり、法秩序の乱れが顕著化した。加えて、ブットー前政権時に進められた電力生産民営化をめぐるIPP問題により、海外からの投資は、アジア経済危機の影響も受け、大きく後退した。

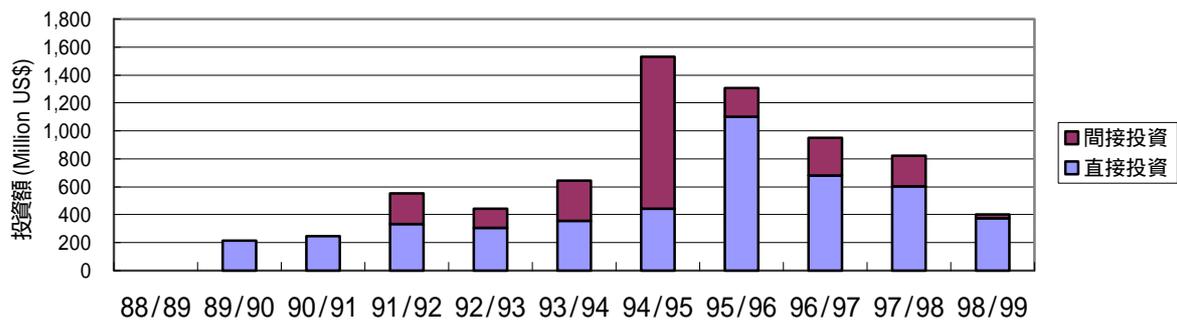
2. 危機管理下の経済

1996/97年度の低成長より若干ではあるが回復の兆しが見えつつあったパキスタン経済であったが、インドの核実験により、ナワーズの経済政策は、経済再生プランの実行から危機管理へと大きく変更を迫られることとなった。

1998年5月28日、パキスタンはインドに対抗して、核実験を実施した。核実験後の国際金融機関による融資凍結を含む経済制裁によりパキスタンは対外債務支払いが極めて困難な状況に追い込まれた。核実験実施以前に13億ドルあった外貨準備は、1998年11月には年間輸入額の約2週間分にあたる4億ドル程度まで落ち込んだ。また核実験翌日に発表された外貨預金口座凍結や外貨送金規制は、国内外の投資家のパキスタン政府に対する信頼を失わせ、IPP問題により冷え切った投資家マインドは更に悪化した。外貨預金口座の預金の一部が財政赤字補填に使われたこ

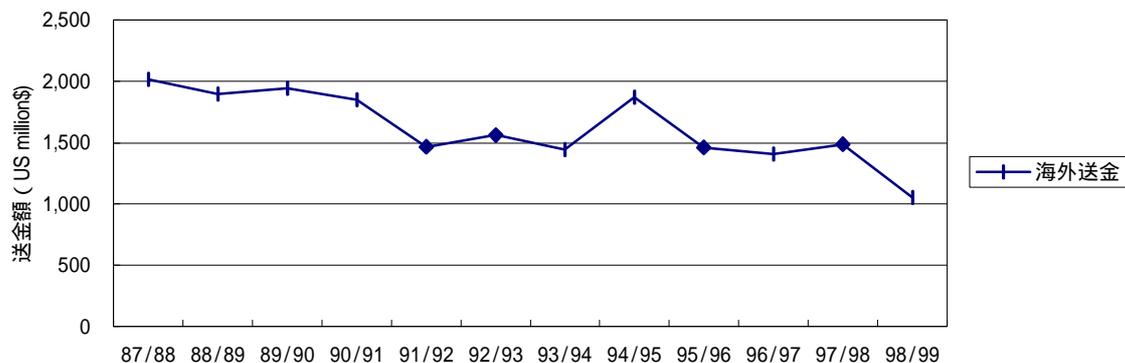
とも明るみに出、国民の政府に対する信頼は大きく失墜した。この結果、減少傾向にあった海外からの直接投資は、98/99年度には前年度の6億130万ドルから3億7,600万ドルへ37%の減少、間接投資に至っては2億2,130万ドルから2,730万ドルへと88%の減少となった(図3参照)。同時に重要な外貨獲得源であった海外出稼ぎ者からの送金も減少し、97/98年度の14億8,955万ドルから98/99年度には10億5,580万ドルへ減少した¹¹(図4参照)。

図3 外国投資の推移



(出所) The Government of Pakistan, *Pakistan Economic Survey 98/99*

図4 海外からの送金額



(出所) The Government of Pakistan, *Pakistan Economic Survey 98/99*

政府は外貨流出を防ぐために、多重為替制度(コンポジット・レート)の導入¹²や輸入信用状開設に30%のマーヅン¹³を要求するなどの規制を導入した。しかし、これにより、98/99年度の輸入額は前年度より6.78%減の94億3,200万ドルとなり、海外からの原材料に頼っていた大規模製造業は、原材料不足により生産が滞り、成長率は前年の7.6%から2.7%に大幅減少した。一方、輸出は、ルピーの切り下げ、下落にも関わらず、世界的な不況、綿花の生産不振、また輸入減少による原材料の

不足による製造業の不振により、前年度より 9.84% 減の 77 億 7,900 万ドルに留まった。結局、核実験後の 98/99 年度の実質経済成長は前年度の 4.3% を下回り、3.1% と目標額の 6% にはほど遠い数字となった。

3 . IMF による構造改革

国際金融機関からの融資停止に伴い、債務不履行（デフォルト）寸前までパキスタンは追い込まれたが、1998 年 11 月末に IMF と合意に達し、翌 99 年 1 月に支援再開が IMF 理事会により承認され融資が再開した。この支援策は、IMF からの拡大構造調整ファシリティーに加え、パリクラブによる公的債務約 33 億ドルのリスケジュール、ロンドンクラブによる民間債務約 9 億ドルのリスケを含む総計 55 億ドルの支援策であった。これによりパキスタンはデフォルト危機から一時避難することができたが、同時に IMF のコンディショナリティー遵守という義務も負うことになった。

IMF によるコンディショナリティーは、基本的には、財政改革による赤字削減を主眼としたもので、基本的には過去の構造調整プログラムの延長線上にある内容であった。コンディショナリティーの主な内容は、1998/99 年度および 1999/2000 年度の財政赤字目標をそれぞれ GDP 比 4.3%、3.0% とし、税収強化のために、1) 一般売上税率 (general sales tax: GST) を 12.5% から 15% に引き上げること、2) 石油、ガス、電気への売上税適用免除の廃止、3) 一般売上税のサービス部門への適用、4) 農業所得税の徴収強化、などが挙げられる。この他、最高関税率の引き下げ、国営企業の民営化、IPP 問題の解決などが含まれた。最終的に、財政赤字は GDP 比 3.4% となり、目標額であった 4.3% を達成できたものの、政府支出の伸びの鈍化により、核実験後の需要冷え込みを回復することができなかった。また緊縮財政により、開発支出の削減、特に社会セクター開発の予算が大幅に削られることとなり、1988 年以降、減少しつつある開発支出の削減は¹⁴、貧困層の不満を募らせただけでなく、パキスタンの将来的な成長の足枷ともなりうることを指摘しておかねばならない。

1999 年 8 月から 9 月にかけて、IMF のコンディショナリティーの一つである小売り部門への GST 課税を巡って、パキスタン国内では、大きなストライキが繰り広げられた。小売業者は、課税により、需要が更に冷え込むことや、税金徴収官による賄賂強要の可能性を反対の理由としているが、本当の理由は、彼らのビジネスが書類化されてしまうことを恐れているからだ言われている。いずれの理由にせよ、この小売り部門への GST 課税は、小売業者だけのストライキだけに留まることなく、野党勢力も巻き込んで、全国的に広がっていった。このストライキは、カシミール・カールギルからの撤退に関して国民から厳しく非難されていた直後でもあり、ナワーズ・シャリーフに対する国民感情はますます悪化していった。

第 4 節 ムシャッラフ政権の経済運営

反政府、反ナワーズの感情が高まる中で起こったクーデターは、軍部にとって、

クーデターを正当化するうえでも絶好のタイミングであったといえる。ムシャッラフ将軍は、前政権下で疲弊した経済の再生を最大の公約とし、国家安全保障委員会の経済担当に中央銀行総裁であったムハンマド・ヤークーブ (Muhammad Yaqub) 氏を任命し、大蔵大臣には、シティー・グループの役員であったシャウカト・アジズ (Shaukat Aziz) 氏を任命した。またヤークーブ氏の後任には、世銀副総裁であったイシュラート・フセイン (Ishrat Hussain) 氏を据えた。

ムシャッラフ将軍は、政権の座に就いた直後、銀行ローンの債務不履行者を発表し、彼らにローンの返済を1カ月以内に行うよう勧告した。この結果、2,110億ルピーといわれる不良債権額のうち、期日までに80億ルピーの返済が行われた。これは全体のわずか4%でしかないが、1)ルピーの流動性が不十分である点、2)銀行は、債権の20~25%を頭金として獲得するよう指示があったこと、さらに、3)2,110億ルピーは金利分も含んだ額で、1年以上の支払いが滞っている元本は、900億から1,000億ルピーである、などを考慮すれば、今回の債権回収作戦は、政府の信頼を獲得するという点においては、高く評価できるものであったと考えられる¹⁵。

日本を含むパリ・クラブによる債務のリスケ交渉も順調に進み、またユーロ・ボンドのリスケもほぼ完了するなど、ムシャッラフ政権の運営は順調なように見える。1999年12月15日には、ムシャッラフ将軍は、投資家の信頼を回復すること、そしてアカウントビリティを確立することを強調した上で、1)農業部門の再生、2)中小企業の活性化、3)石油、ガスの採掘、4)IT産業の育成、を今後の経済再生の重点エリアとし、5)貧困削減、6)税制改革、などを含む「経済再生プラン」を発表した。この再生プランは、市場には好意的に受け入れられ、カラチ株式市場の平均株価は、発表直後、20.81ポイント、1.5%上昇した。またIMF、アメリカも相次いで再生プランを歓迎する声明を発表した。

しかし、ムシャッラフ政権にとっての正念場は、これからである。まず第1の関門は、1999年の6月以降止まっているIMF融資の再開である。融資再開には、コンディショナリティーであるGSTの小売り部門への課税を実行しなければならない。すでに、小売り組合は、GST導入に反対の意を表明しており、ストライキも辞さない覚悟である。また原油価格高騰による石油製品の価格見直しもIMFの融資条件に上げられており、ムシャッラフ政権は、厳しい選択を迫られそうである。

第2の関門は、2000年の12月以降に再開する対外債務支払いである。1999年2月以降の原油価格高騰¹⁶と、綿花の国際価格の下落¹⁷により、パキスタンの経常収支の悪化は避けられそうにない。原油価格の高騰は、輸入額を押し上げるのみならず、生産コストの上昇を招き、パキスタン輸出品は価格競争力を失うこととなる。また主要輸出品である綿花の国際価格の下落は、外貨獲得能力を低下させ、貿易収支は、赤字の拡大傾向が続くものと考えられる。

さらに第3の関門として、IPP問題の解決が挙げられる。既に、IPP業者10社との交渉は完了しているが、IPP最大であるハブ電力との買電価格交渉が進んでいない。この問題がハブ電力側の納得するような内容で解決しない限り、投資家の信頼を回復することは困難であり、パキスタンへの投資は、活発化しないであろう。

おわりに

クーデターの発生原因を直接、経済の不振に結びつけることは困難である。しかし 1988 年以降の民主政治下での低経済成長は、国民にとって納得のいくものではなかった。また度重なる汚職、法秩序の乱れ、犯罪の増加など、国民が抱いた民主政治への期待は大きく裏切られた。特にナワーズに対しては、就任当初の期待が大きすぎたゆえに、国民の失望があったことは事実である。ただ、この 10 年間にパキスタンが直面した問題というものは、パキスタン独立以来、積み重ねられてきた構造的な問題であり、その根は非常に深い。これらは、1988 年の民主制復活以降の政権が頻繁に交代する政治的に不安定な状態では、解決することは不可能であったといえる。またインドの核実験などの外部ショックにより、経済運営が更に困難な状況に追い込まれたことも不運な点であった。

ムシャッラフ軍事政権が、これらの構造的問題を短期間に解決することは不可能であるといえる。また民政移行への圧力もあり、長期的な政権となりうることも困難であろう。よって今後のパキスタンの行方は、ムシャッラフ政権が、次の政権に引き継がれていく改革の根を張ることができるかどうかによるところが大きい。

(本章の作成に際して、パキスタン大蔵省、国家計画委員会、パキスタン開発経済研究所、パキスタン中央銀行、ABN Amro Bank、およびパキスタン・ムスリム同盟の関係者から貴重なコメント、情報をいただいたことに感謝する。)

(小田尚也)

注

- ¹ ナワーズの父、ミアン・シャリーフ (Mian Mohammad Sharif) は、パキスタンのビジネス・グループの一つ、Ittefaq Foundaries の設立者。Ittefaq は、ズルフィカール・ブットー政権 (1971-1977 年) によって国有化されるが、ズィアー政権によってシャリーフ一家に返却された。現在、テキスタイル、砂糖精製、製鉄会社などを傘下に治める。
- ² パキスタンの会計年度は、7 月から翌年 6 月まで。本章で使われる数字は、注釈が無い限り The Government of Pakistan, *Economic Survey* から。
- ³ ズルフィカール・アリ・ブットー (Zulfikar Ali Bhutto) は、後に首相となるベーナジール・ブットーの父。
- ⁴ 1981 年、レーガン大統領は 6 年間で 32 億米ドルの軍事・経済援助を決定。1986 年には、更に 40 億米ドルの援助を発表。しかしソ連のアフガニスタンからの撤退を契機に援助は停止されることとなった。
- ⁵ 在地権力の圧力により、1973 年憲法で農業収入は非課税と定められた。
- ⁶ 高関税により、密輸入が増大し、国内製造業の成長を妨げるなどの弊害もある。
- ⁷ 1993 年以降、4 大公共企業 (WAPDA, OGDC, NHA, そして PTC) は、予算から分

離され、別勘定となった。つまり、93年以降の財政赤字には、これらの企業の赤字補填分が現れていない。

- 8 ノンバンクからの借り入れは、金利負担を生じるが、一方でインフレを抑えるという効果もある。主にノンバンクからの融資によって赤字補填をした1980年代のパキスタンのインフレ率は、一桁台であった。これに対し、貨幣化によって赤字を補填していた1970年代と1990年代はじめは、インフレ率が10%を越えた。
- 9 DSRは、年間債務支払い額を輸出額で割ったもの。あくまでも支払い能力の目安である。一般にDSRが20~25%を越えると債務支払いの持続が困難であり、デフォルトの危険性があると言われている。
- 10 市中銀行に預金された外貨は、中央銀行にルピーと交換に持ち込まれる。このとき中央銀行は、将来の外貨引き出しに際しての為替レートを保証し、為替変動による為替リスクをカバーしていた。ルピーは、外貨預金口座の開始以来、50%以上、減価したため、中央銀行による為替のカバーによる損失は莫大なものであった。1992/93年から1996/97年の4年間の間に、700億ルピーから800億ルピー、およそGDPの1%にあたる額の損が計上された(データは、Parvez Hasan, *Pakistan's Economy at the Crossroads*, 1998)。
- 11 海外からの送金は、ここ10年間ほど、年間14億ドルから18億ドルの額であったことを考えると、98/99年には少なくとも4億ドルほどが、地下送金などの別ルートでパキスタンに流入した可能性がある。
- 12 コンポジット・レートは公定レートと銀行間レートの加重平均値によって決定。当初の割合は、公定50:銀行間50、翌年3月には、公定5:銀行間95に変更。99年5月には、政府は公定レートを廃止し、銀行間レートに統一し、ルピーの変動相場制を開始。
- 13 当初、輸入信用状マージン(L/Cマージン)は、30%であったが、翌年1月には10%となり、2月には廃止。
- 14 1987/88年度には、対GDP比6.9%であった開発支出は、1998/99年度には3.0%までに減少した。
- 15 数字は、ABN Amro Economic Bulletin 5(7)を参照した。
- 16 1999年2月には、1バレル10ドル程度であったが、同年11月には、1バレル25ドルほどまで上昇。
- 17 1998年9月の1ポンド70セントから1999年11月には1ポンド50セントまで下落。

参考文献

ABN Amro Bank (1999), *Economic Bulletin* Vol. 5 No. 7

Burki, Shahid Javed. (1999). *Pakistan: Fifty Years of Nationhood*. Westview Press

Government of Pakistan, *Economic Survey*, various issues

Hasan, Parvez.(1998). *Pakistan's Economy at the Crossroads*, Oxford University Press, Pakistan

World Bank, *World Development Reports*, various issues

第3章 電力民営化と工業生産

はじめに

パキスタンの民間企業が直面する問題として、経済政策が頻繁に変更され、一貫性が欠如しているために、長期的戦略を立てることができないことが指摘されている。1988年に軍事クーデターによって政権に就いたズィアー・ウル・ハック大統領が事故死したあと、総選挙が実施され、ベーナジール・ブットー政権が誕生した。その後、ベーナジール・ブットーとナワーズ・シャリーフが交互に二度政権に就いた。政権が変わるたびに政策が変更されるのみならず、同じ政権のもとでさえ政策が変更された。それは各政権がロビーの圧力を受けやすく、長期的展望を持っていなかった現れである。

パキスタン政府は膨大な財政赤字を抱えており、インフラ投資に資金を回すだけの余裕がない。そこで、1980年代より電力部門を民営化する構想が出てきた。しかし、政権交代と同時に、政府への売電価格の設定をめぐる独立系発電事業者(IPP)プロジェクトは政治問題化した。この問題は電力部門に限定される問題ではなく、政治情勢によって経済政策が翻弄された例として捉えることができる。そこで、本章では電力民営化に焦点を当てながら、民政下のパキスタン経済の状況を分析する。

1990年代において工業生産が停滞した。これが電力需要の停滞を引き起こし、過剰発電能力の出現につながった。工業生産が停滞した直接の原因は、綿花の不作に求められる。しかし、問題は1990年代においてもパキスタン経済が依然として綿業に依存していることにある。パキスタンでは中間層の台頭が見られず、中間層向けの耐久消費財市場が発展しなかった。中間層の出現は、工業化にとって重要なだけでなく、体制の安定装置としても機能する。パキスタンにおいてクーデターが繰り返されるのは、中間層の台頭が見られないことに遠因があると考えられる。

第1節 パキスタンにおける電力民営化

パキスタンにおける電力部門の民営化構想は、1985年にパキスタン政府が作成した長期エネルギー戦略に始まる。1985年には世界銀行がエネルギー構造改革支援のために、ローンを供与し始めた。1987年には初めての民間発電事業として、ハブ火力発電プロジェクト(Hub Power Company Ltd.)の計画が開始された。しかし、パキスタン電力部門の民営化構想が本格的に実施され始めたのは、アメリカ国際開発庁(USAID)の援助により作成された戦略的計画(Strategic Plan)が1992年7月18日の閣議で決定されてからである。

このような政策をとったのは、膨大な財政赤字を抱える政府が電力不足を解消するのに十分な発電所を建設するだけの資金を調達できず、外国資本に頼らざるをえなかったためである。表1から分かるように、政府は予算支出の半分を防衛費と利子支払いに充てなければならず、開発支出の比率は年々減少していった。それにもかかわらず、政府は工業化に必要な電力を確保するために、水力・火力発電所の建

設を行った。

表 1 総支出に占める各予算項目の比率 (%)

	1990/91	1992/93	1994/95	1996/97	1998/99
経常収支	75.0	78.1	80.8	84.2	83.4
防衛費	24.8	25.1	24.4	23.6	21.8
利子支払い	19.2	22.6	22.7	29.8	32.1
補助金支出	4.1	2.1	1.5	2.2	1.7
一般行政費	5.2	5.8	8.0	8.5	6.4
社会・経済サービス	10.8	15.7	16.2	13.6	15.0
その他	11.0	6.9	8.0	6.6	6.4
開発支出	25.0	21.9	19.2	15.8	16.6
総支出	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) Govt. of Pakistan, *Economic Survey 1998/99*, p.3.

表 2 第 8 次 5 力年計画における目標 (メガ・ワット)

	1992/93 年度実績	1997/98 年度予想
公営部門	9,649	13,585
民間部門	0	2,700
原子力	137	137
合計	9,786	16,422

(出所) Govt. of Pakistan, *Eighth Five Year Plan (1993-98)*, p.504.

表 3 1997/98 年度における部門別発電能力 (メガ・ワット)

発電方法	WAPDA	KESC	IPP	合計
水力	4,825	0	0	4,825
汽力	1,895	1,510	2,271	5,676
内燃力	3,227	225	1,878	5,330
原子力	0	137	0	137
合計	9,947	1,872	4,149	15,968

(出所) Govt. of Pakistan, *Detailed Annual Plan 1998-99*, p.102.

第 8 次 5 力年計画(1993/94 年度 ~ 1997/98 年度)では、最大電力需要は毎年 5.5 % ずつ増大することが想定されており、それを満たすために 6,636 メガ・ワットの発電能力のある施設の新設が目標とされていた(表 2)。そのうち 41% に当たる 2700 メガ・ワットの発電能力が民間によって設置されることが想定されている。1997/98

年度までに公営部門が 11,819 メガ・ワットしか発電能力を拡張しなかった一方で、民間部門は目標を上回る 4,149 メガ・ワットの発電能力のある施設を新設した(表 3)。しかし、依然として IPP の発電能力は総発電能力の 26% にしか過ぎない。

パキスタン電力部門においては水利電力開発庁(WAPDA)とカラチ電力供給公社(KESC)が発電から送配電までの一貫した供給を行っていた。戦略的計画は、これらを発電、送電、配電に分割し、国営事業体から競争原理を基本とした民間の事業体に段階的に移行させようとするものであった。IPP が発電を行い、競争原理にしたがって電力を供給する。パキスタン電力会社(PEPCO)が、効率的民営化を進めるために WAPDA に所属することになる水力発電部門を除き、WAPDA の電力局を引き継ぐ。さらに、WAPDA の電力局は火力発電会社 3 社、国営送電会社、配電会社 8 社に分割される。配電は供給地区ごとに民間企業 8 社が一般消費者を対象として実施することになる。さらに、1997 年に電力規制庁(NEPRA)が新設され、送電と配電の状況を開始し、PEPCO や IPP、民間配電会社を規制するというものであった。しかし、この民営化計画はほとんど実施されておらず、依然として WAPDA が電力部門を管理している。また、経営権とともに KESC の株式の 51% を民間に売却する計画もあるが、まだ実施に至っていない。

この電力改革の中期目標は、以下の六点である。NEPRA がライセンスを供与し、公社が独立した企業体として採算のとれるようにする。盗電を防ぎ、損失を抑える。消費者からの電力料金の徴収を強化し、未払い額を売り上げ 3 カ月分以内に抑える。財務状況を改善し、必要であれば、電気料金を調整する。IPP と妥当な取引関係を築く。火力発電所と配電会社の民営化を加速する。

この計画に基づき、最初の民営化対象となったコート・アッドゥー(Kot Add Power Co.)火力発電所は、イギリスのナショナル・パワー社が全株式の 26% を獲得することにより民営化された。1987 年に最初の IPP プロジェクトとしてハブ火力発電プロジェクトが計画された。湾岸戦争などの影響により建設開始が遅れたものの、1993 年に建設が開始され、現在稼働中である。

ハブ火力発電プロジェクトの経験を踏まえ、当時のブットー政権は新規の火力発電プロジェクトはすべて民間で実施するとし、1994 年 3 月には優遇措置をまとめたパキスタンにおける IPP に関する政策大綱(Policy Framework and Package of Incentives for Private Sector Power Generation Projects in Pakistan)を発表し、建設・所有・運営(BOO: Build-own-operate)方式による IPP プロジェクトを募った。この声明の中で政府は IPP に対して WAPDA が支払う電力買い取り価格を保証している。この保証価格は発電事業開始後最初の 10 年間で平均で 6.5 セント/キロ・ワット時、操業を開始してから終了するまでの期間の平均で 5.91 セント/キロ・ワット時が上限とされた。この米ドル表示による買い取り価格は、ドルとルピーの換算レートや燃料価格の変動に連動して調整されることになっていた。IPP はバルク電気料金としてルピーで支払いを受け取るようになっていたため、ルピー・レートの下落に伴って WAPDA の買い取り価格は上昇することになる。

第 2 節 IPP の政治問題化

この契約は、1996 年 11 月にブットー首相が解任されたあと、政治問題化した。ブットー首相の解任理由の一つは IPP との契約をめぐる汚職であった。1997 年に政権に就いたナワーズ内閣は、IPP の契約問題を前政権の攻撃材料として利用した。「汚職を通じて締結した契約は破棄しえる」という大統領令を発して、一方的に売電価格の値下げを通告した。その後、IPP 側はこれに強く抵抗したが、最終的に政府と電力料金を値下げすることで合意した。

IPP についてナワーズ政権は 1998 年電力政策の中で「政府は 1994 年政策のもとでの IPP は料金が高いのみならず、近い将来に過剰能力となるために、経済の負担になっている」という見解を表明している。IPP との再交渉の結果、発電能力が 20 メガ・ワットまでの発電所については、発電事業開始後最初の 10 年間で平均で 5 セント/キロ・ワット時、発電能力が 20MW 以上の発電所は 4.8 セント/キロ・ワット時を上限とした¹。

1998 年のアメリカにおける平均産業用電力料金は 4.6 セント/キロ・ワット時、平均住宅用電力料金は 8.36 セント/キロ・ワット時であった²。アメリカとパキスタンの物価水準の違いおよび消費者価格と卸売価格の違いを考慮すると、買電価格が 6.5 セント/キロ・ワット時というのは高いとも考えられる。しかし、これを IPP の原価計算の立場から見ると違った構図が浮かび上がる。第一に、燃料価格が国際価格の約 2.5 倍になっている。したがって、企業の利益は原料の高費用によって圧縮される。第二に、基準電力料金の算出に当たり、生産能力の稼働率が 60% と想定されている。稼働率を引き上げれば、単位発電量当たりの価格を下げるができる。IPP 側は WAPDA に対して想定稼働率を引き上げるよう提案してきたが、実質的値引きを要求する WAPDA はこれを受け入れていない。

ナワーズ政権がこのような強引な形で契約を破棄した原因として三点考えられる。第一に、電力需要の成長が予想を下回り、電力余剰がでる見込みになったからである。現在、余剰電力は 1000～1500 メガ・ワットと推計されている。発電量は政府が発電所を次々と建設してきた結果、1991/92 年度の 38,066 キロ・ワット時から 1997/98 年度の 53,259 キロ・ワット時へと順調に伸びた。しかし、消費は当初の予想に反して、GDP 成長率が伸び悩むと同時に停滞し始めた（表 4）。家庭消費が増大し続けているのは対照的に、とくに工業消費は停滞している。IPP のうち 1999 年 8 月時点において稼働していたのは 7 発電所に過ぎず、現在建設中の IPP がこれから稼働し始める（表 5）。電力不足を補填するために導入されたはずの IPP が今後は余剰電力を増大させることになる。WAPDA は契約に基づき余剰電力を買い取らなければならないので、WAPDA の赤字は拡大することになる。

表4 電力消費と GDP 成長率

(%)

	家庭	商業	工業	農業	街灯	その	合計	GDP成長
1991/92	11,45	2,143	12,28	5,847	310	1,802	33,878	7.71
1992/93	13,17	2,333	13,04	5,635	297	1,987	36,492	2.27
1993/94	14,13	2,547	12,63	5,772	298	1,967	37,381	4.51
1994/95	15,58	2,623	12,52	6,251	324	2,116	39,448	5.26
1995/96	17,11	2,962	12,18	6,696	378	2,382	41,737	6.76
1996/97	17,73	3,011	11,98	7,086	388	2,491	42,715	1.93
1997/98	18,66	2,334	12,29	6,937	387	3,726	44,366	4.30

(出所) Govt. of Pakistan, *Economic Survey 1998/99*, p.152.

表5 1999年において稼働または建設予定のIPP発電所プロジェクト

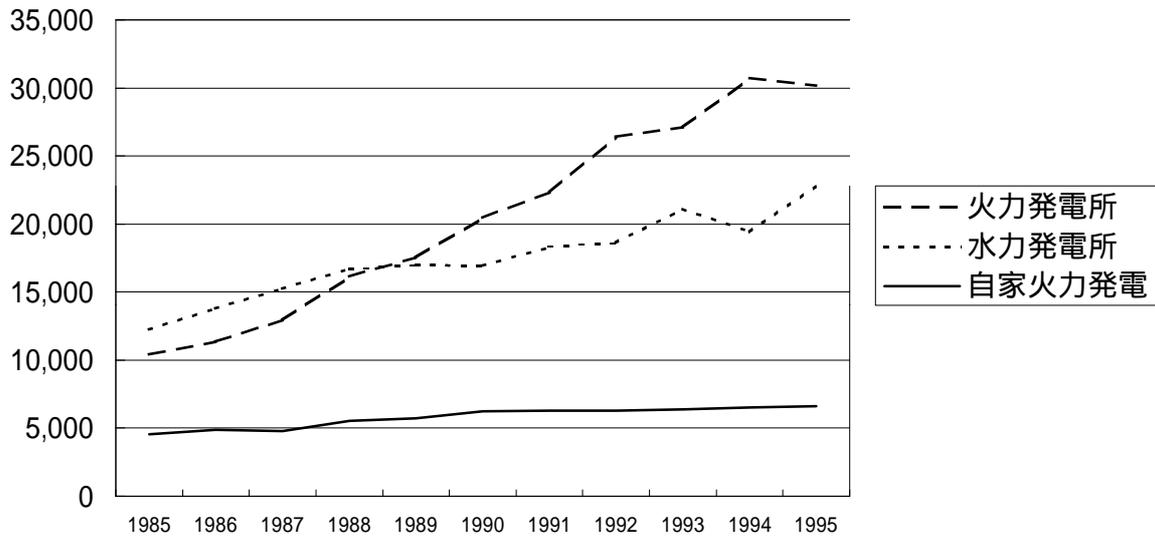
プロジェクト名	発電容量 (メガ・ワット)	稼働中
AES Lalpir Ltd.	337	
AES Pak Gen (Pvt.) Co.	337	
Altern Energy Ltd.	不明	
Davis Engergen Ltd.	10	
Eashatech Ltd.	19	
Fauji Kabirwara Power Co. Ltd.	144	
Gul Ahmed Energy Ltd.	128	
Habibullah Coastal Power (Pvt.)	123	
Hub Power Company Ltd.	1,292	
Japan Power Generation Ltd.	107	
Kohinoor Energy Ltd.	120	
Kot Addu Power Co.	1,260	
Liberty Power Ltd.	212	
Northern Electric Power Ltd.	19	
Power Generation Systems Ltd.	110	
Rousch (Pakistan) Power Ltd.	358	
Saba Power Company Ltd.	104	
Sabah Shipyard	274	
Southern Electric Power Co. Ltd.	112	
Tapal Energy Ltd.	120	
Uch Power Ltd.	525	

(出所) 現地企業資料より作成

第二に、電力を購入する WAPDA が膨大な赤字を抱えていることである。WAPDA は IPP に電気料金を支払えるだけの財務上の余裕はない。WAPDA の 2000 年の予想収入は 1460 億ルピーに過ぎず、その 41% を IPP への支払いに充てなければなら

(100万kWh)

図1 事業者自家発別総発電電力量



(出所) 海外発電調査会 『海外電気事業統計』、1998、370 ページ。

ない³。しかし、IPP への支払いはこれまで累積してきた WAPDA の赤字の主要原因ではない。主要原因は、余剰人員への給料の支払と盗電である。「送電ロスと盗電が WAPDA の収入の 40% を吸い上げている」と WAPDA 長官が認めている⁴。他の途上国においても見られるような、盗電、電気料金の滞納、電気料金徴収の際の汚職が横行している⁵。ナワーズ政権は滞納された電気料金を徴収するために、軍隊を導入せざるをえなかった。

第三に、ルピー・レート下落の影響である。すでに述べた通り、WAPDA は IPP に対してドル表示価格による代金をルピーで支払うことになっている。ルピーの対ドル・レートは、1997/98 年度平均の 1 ドル = 43.20 ルピーから 1999 年 12 月 22 日の 51.7 ルピーへと下落している。これは WAPDA の支払い負担をますます増大させた。

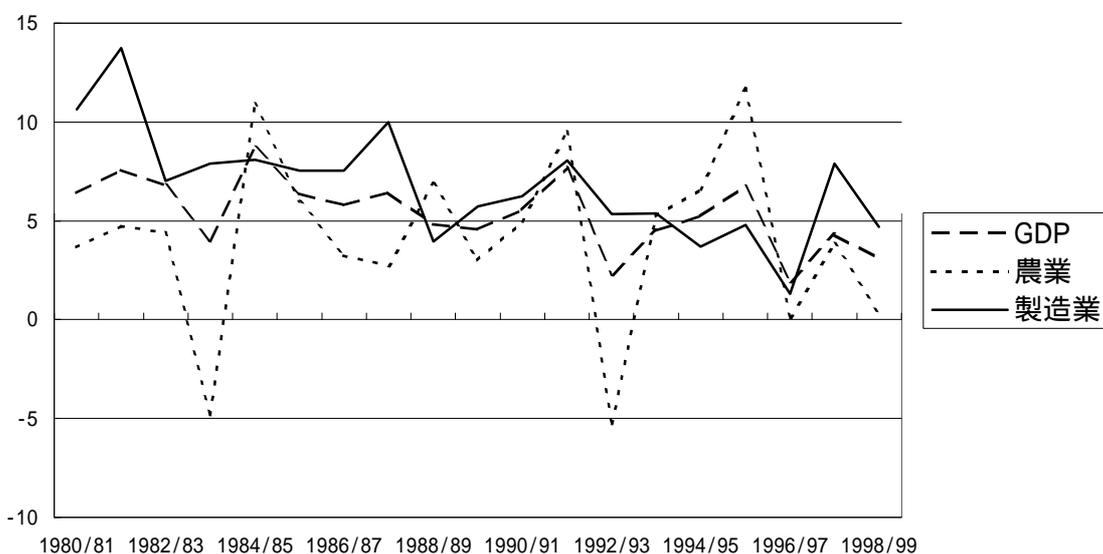
ここで工業の電力需要が停滞している原因について考えてみる。第一に、電力供給が安定していないために、各工場が自家発電機を設置するようになったことが考えられる。しかし、図1から分かるように、自家発電電力量が急激に伸び、発電所電力量を代替したとは考えられない。パキスタンにおいて停電が頻繁に生じるために、大規模工場は自家発電機を装備している。自家発電のコストは公共電力料金よりも高いので、自家発電機を装備している企業においても、停電時の対応策としてしか利用していない。第二に、工業生産の停滞が考えられる。図2から分かるように、製造業の付加価値成長率は1990年代に入って低下している。

第3節 工業生産の停滞

そこで、製造業の成長率が鈍化した原因について考察する。パキスタンの主要製

造業は繊維産業である。1990年において繊維産業は製造業付加価値の26.4%を占めていた。繊維産業の中心は紡績である。1980年代には品種改良された綿花の普及によって綿花生産が急増した。これを背景にして綿糸生産は1981/82年度の43万トンから1991/92年度の119万トンへと急増した。綿糸生産の増大は、綿糸・綿布輸出の増大につながった。綿糸は1981/82年度の95,621トンから1991/92年度の505,863トンへ増大し、綿布は1981/82年度の5億8434万平方メートルから11億9612万平方メートルへと増大した。これは繊維産業への新規参入を誘発し、紡績の生産能力も急増した。しかし、1992/93年度に病害により綿花生産が急減したのを契機に、綿糸生産は停滞する。

図2 GDP成長率



(出所) Govt. of Pakistan, *Economic Survey 1998/99*, pp.6-7.

1992/93年度にウィルス性の病害が綿花栽培地帯に広がり、綿花生産が大打撃を受けた。この結果、綿花(K-68)の40キログラム当たりの卸売価格は、1992/93年度の1052ルピーから1994/95年度の2254ルピーに急騰した⁶。その後、1995/96年には綿花生産は回復するが、虫害や天候不順により再び1995/96年度の1060万梱から1998/99年度の879万梱にまで減少した。この結果、パキスタン製20番手綿糸の10ポンド当たり国内価格は、1995/96年度の400ルピーから、1998年度8月の462ルピーへと上昇している⁷。綿花価格の急騰はパキスタン製綿糸・織物の国際競争力を低下させた。その結果、1995/96年度から1997/98年度に綿糸輸出は535,900トンから461,900トンへ、綿布輸出は13億2310万平方メートルから12億7130万平方メートルに減少した⁸。国内需要が拡大していないために、1990年代に紡績に参入した企業は需要の停滞に直面することになった。稼働生産能力を設置生産能力で割って算出した稼働率は、1991/92年度の85.8%から1997/98年度の79.4%に低下している。

パキスタン製造業の中心である繊維産業において生産が停滞し、過剰生産能力が出現したことは、製造業全体に波及効果を与えた。電力需要停滞の背景には、このような繊維産業の停滞がある。さらに付け加えると、パキスタンが繊維産業中心の産業構造から脱却できなかつたことこそが問題である。

第4節 工業化と中間層

工業化の進展段階で耐久消費財の購入者となる中間層が台頭する。インドでは中間層の台頭によって耐久消費財産業が発展した。パキスタンにおいてもインドと同様に1980年代から日系企業の進出が相次いだ。現在、パキスタンとインド双方に、スズキ、本田技研、トヨタ自動車が進出している。

パキスタン市場とインド市場の顕著な違いは、部品メーカーが育成されているかどうかということである。パキスタンにおいて日系企業はいずれもロックダウン方式（完成車現地組立）を採用している。つまり、基本的には日本から運ばれてきた部品を現地で組み立てる方式である。パキスタンで部品産業が育たない最大の理由は生産量が少ないことにある。生産量が少ないため、規模の経済が働かず、部品価格が高くなる。そのため、ロックダウンの方が生産コストが安くなる。また、在庫管理コストが高いため、発注から部品が納入されるまでにかかる時間が1カ月ですむ親会社からの部品調達に依存せざるをえない。価格に加えて、品質の面でもパキスタン製部品には問題があり、国内での部品調達は困難な状況にある。自動車産業においては国産化率規制があるため、国内で一部の部品を調達しなければならない。日系企業は国産化率を満たすために現地調達率を向上させているものの、重要部品は日本の親会社に依存している。

表6 インドにおける企業別自動車生産

(台)

	DMIL	GML	HML	HYN	MUL	MBIL	PPL	PAL	TELCO	合計
1993			25,536		147,380			20,998	5,648	199,571
1994			25,164		174,230			25,994	11,887	237,280
1995	4,443		28,283		254,090	669	7,453	24,389	10,548	329,879
1996	20,259	4,191	26,263		316,810	1,819	8,482	9,918	8,632	396,376
1997	3,164	10,257	24,059		342,820	2,326	6,798	14,169	6,301	409,895
1998		3,279	20,672	8,676	335,750	1,355	613	4,841	2,201	384,139

DMIL: Daewoo Motors (I) Ltd.

GML: General Motors India Ltd.

HML: Hindustan Motors Ltd.

HYN: Hyundai Motors India Ltd.

MUL: Maruti Udyog Ltd. (スズキ)

MBIL: Mercedes-Benz India Ltd.

PPL: PAL Peugeot Ltd.

PAL: Premier Automobile Ltd.

TELCO: TELCO

(出所) Society of Indian Automobile Manufacturers, AUTOMAN, 1999, p.16.

表7 乗用車の生産・輸入および走行車両台数

(台)

	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
生産	28,911	26,945	19,514	20,955	31,079	33,462	33,683
輸入	42,532	100,188	38,216	31,743	35,100	31,817	36,851
走行車	433,700	474,200	503,300	528,600	550,600	577,600	606,300

(出所) Govt. of Pakistan, *Economic Survey 1998/99*, pp.147-8.

インドの場合、日系組立メーカーの進出に伴って、関連部品メーカーも進出するケースが見られるが、パキスタンの場合、部品メーカーの進出は限られている。インドでは自動車の購買者となる中間層の台頭により国内需要が増大してきた⁹。1991年以降経済改革が進展するに伴って、外資規制も緩和され、外国企業のインド進出が相次いだ。この結果、在来インド企業であるヒンドスタン・モータスとプレミアム自動車は生産量を減少させた(表6)。1995年まで両社はともに年間2万台以上を生産していた。また、1981年にスズキとの合併により設立されたマルチは、生産能力の拡張を図り、年間生産台数は30万台を越えている。下請け部品企業が育つには1車種の年間生産台数が10万台以上必要とされている。マルチの場合、複数の車種を生産しているが、主要車種である800cc乗用車はこの基準を上回ってい

表8 パキスタンにおける家計所得の階層別シェア

(%)

	農村部			都市部		
	下位 20%	上位 20%	ジニ-係数	下位 20%	上位 20%	ジニ-係数
1979	8.3	41.3	0.32	6.9	48.0	0.40
1984/85	7.9	42.8	0.34	7.0	47.7	0.38
1985/86	7.9	40.0	0.33	7.5	45.0	0.35
1986/87	8.0	39.0	0.32	7.9	44.0	0.36
1987/88	8.8	40.0	0.31	6.4	48.1	0.37
1990/91	6.0	47.4	0.41	5.7	50.5	0.39
1992/93	7.0	44.8	0.37	6.1	48.9	0.42

(出所) Govt. of Pakistan, *Economic Survey 1998/99*, p.42.

表9 インドにおける家計所得の階層別シェア

(%)

	農村部			都市部		
	低所得	低中所得	高所得	低所得層	低中所得	高所得層
1986	73	22	5	42	36	22
1988	69	26	5	40	36	24
1990	67	24	9	37	35	28
1993	65	23	12	38	33	29
1994	65	23	12	37	33	30

(出所) S.L.Rao and I.Natarajan, *Indian Market Development*, National Council

る。それに対して、パキスタンで生産台数をもっとも多いパックスズキの場合、ピークとなった 1991/92 年度において生産台数は 23,000 台に過ぎなかった。

パキスタンにおいて国内需要は 1980 年代半ばから年間 5 ~ 6 万台で推移している。国内需要が小さいのに加えて、輸入が生産を上回っている(表 7)。また、新車販売の 10% 近くになると推定されている中古車の密輸も行われている。したがって、国内自動車メーカーにとって市場は拡大していない。生産台数が少ないため、組立メーカーは既存生産能力の 50% 以下しか稼働させることができない。自動車の購買者となる中間層が育っていないことこそがパキスタン自動車業界にとっての最大の問題である。

そこで、パキスタンの所得分配構造を見てみる。表 8 が示す通り、家計所得上位 20% が総家計所得に占めるシェアは、農村部においても都市部においても 1980 年代半ばに一旦低下するが、1990 年代には再び上昇している。反対に、下位 20% のシェアは 1980 年代半ばに一旦上昇するが、1990 年代には再び減少している。これを反映して、ジニー係数は 1980 年代半ばに一旦端低下するが、1990 年代には再び上昇している。したがって、所得格差は 1990 年代に拡大傾向にあると推測される。経済が成長する過程で所得格差が拡大する傾向はクズネッツの逆 U 字曲線として知られている。実際に、インドにおいては 1990 年代に経済改革が行われ、中間層向け耐久消費財の生産が急増し、経済成長を牽引した。この背景には 1980 年代からの中間層の台頭があった。中間層は、決して所得分配構成の中位に属する層を指すのではない。中間層とは既存の地主や財閥ではなく、新しく台頭してきたホワイトカラーや事業主を指す。この中間層は耐久消費財の購入者として注目された。インドにおいて高所得層の所得シェアがとくに都市部において顕著に上昇しているのは、この中間層の台頭によるものである(表 9)。他方、パキスタンでは都市において家計所得上位 20% のシェアに大きな変化は見られない。また、農村において依然として地主による支配構造が続いている点を考慮すると、農村部における家計所得上位 20% のシェアの上昇は、既存の支配層の所得シェアが上昇したと読みとれる。

パキスタンとインド双方において所得格差は拡大したが、違いは経済成長率にある。パキスタンにおいて平均実質 GDP 成長率は、1980 年代の 6.4% から 1990/91 ~ 1997/98 年度の 4.79% へと減速した。それに対して、インドでは 1980 年代の 5.66% から 1990/91 ~ 1997/98 年度の 5.75% と成長率を維持している。とくに 1994/95 年度から 1997/98 年度には実質 GDP 成長率は 7% を上回った。したがって、パキスタンにおいては耐久消費財の購入者となれる層が新たに出現することはなかったと推測できる。

おわりに

パキスタンにおいて 1988 年の民政移管後も繊維産業を中心とする産業構造は変

化していない。ブットー政権とナワーズ政権はともに IMF・世銀路線に従って民営化を推進しようとした。しかし、政権交代のたびに政府の方針が変更された。その典型的な例が IPP プロジェクトである。このプロジェクトで問題が生じたことによって外国企業のみならず国内民間企業に対しても政府の政策に一貫性がないことを印象づけた。

ナワーズ政権が一方で外国企業の直接投資を誘致しながら、印象を悪化させるような強引な買電価格の値下げを IPP に迫った理由は、WAPDA の財務状況にある。WAPDA の財務状況は盗電と電気料金の滞納によって悪化した。このような状況のもとで WAPDA は余剰電力に対して電気料金を支払うだけの財務上の余裕はない。さらに重要な点は、パキスタンの工業生産が 1990 年代に停滞し、過剰発電能力が出現したことである。

工業部門停滞の直接的原因は、綿花の不作にある。しかし、問題はパキスタンが依然として繊維産業中心の産業構造から抜け出していないことにある。1980 年代に綿業は綿花生産の増大を背景に、輸出を増大させた。この過程で前方後方連関を活かした工業化は行われず、新たな産業が発展しなかった。この背景にはパキスタンにおいて中間層が台頭せず、耐久消費財市場が拡大しなかったために、工業化が進展しなかったことがある。中間層は耐久消費財市場の購買者であると同時に政治体制を安定させる。この中間層が出現しなかったことが、パキスタンの政治を不安定化させ、クーデターの遠因になったと考えられる。

(内川 秀二)

(注)

¹ Govt. of Pakistan, *Economic Survey 1998/99*, p.168.

² 海外電力協会『海外電気事業統計』、100-101 ページ。

³ Shah Jahan Mirza, "WAPDA: Problems and Remedies", *Pakistan and Gulf Economist*, June 14-20, 1999, p.20.

⁴ Shamim Ahmed Rizvi, "IPPs issue settled?", *Pakistan and Gulf Economist*, March 15-21, 1999, p.21.

⁵ バングラデシュの事例については、「バングラデシュのエネルギー部門への外資参入の功罪」『ワールド・トレンド』1999 年、12 月号、参照。

⁶ Govt. of Pakistan, *50 Years of Pakistan in Statistics*, Vol. , p.390.

⁷ Ibid., p.47.

⁸ Govt. of Pakistan, *Economic Survey 1998/99*, pp.87-88.

⁹ インドにおいて中間層向けの耐久消費財ブームが 1990 年代前半に生じたが、このブームは 1996 年以降終息した。これはインドにおいても中間層の購買力が経済成長を維持させるほど大きくなかったことを示している。

第4章 21世紀に向けたパ米関係の検証

はじめに

パキスタン・米国（パ米）両国は、過去約半世紀にわたって友好関係を保持してきた。しかし、それぞれの国にとって、その友好関係が持つ意味には大きな隔たりがあった。パキスタンにとって米国は常に必要不可欠な存在であったが、米国にとってのパキスタンは必ずしもそれほど重みを持つ存在ではなかったのである。1998年に刊行された米国の南アジア概説書は、両国関係を男女の恋愛関係に例え、一方は（パキスタン）真剣に一緒になろうとするが、他方（米国）は選り好みして相手を替えると評した¹。このような状況は、米国が冷戦を軸に共産主義・ソ連の勢力拡大阻止というグローバルな視野、一方のパキスタンがインドの脅威というリージョナルな視野、に各々立脚して対外政策を展開したことから生じる当然の帰結であった。

パキスタンの50年間について「その最も顕著な成果は、恐らく、半世紀にわたって生き延びた」ことにあるという最近の厳しい評価がある²。冷戦が終結した今日、パキスタンは、海図のないまま対外政策を開始した1947年の独立当時と同じような状況に置かれていると言ってもよい。最近、パキスタンが引き起こした核実験や軍事クーデターは米国の外交政策を根本から揺るがし、パ米関係の見直しを迫るものであった。パキスタンは、21世紀に向けて、どのような対外関係の構築をしようとするのだろうか。

第1節 80年代までのパ米関係

パ米関係を概観すると、大きく四つの時期に分けることができる。

第1期は、1954年から始まる。パキスタンは、独立初期の段階では特段の同盟関係を持っていなかったが、同年5月にはパ米相互防衛援助協定を締結、次いで9月には米国が主導した集団防衛組織である「東南アジア条約機構」に加盟した。米国は、インドが冷戦において非同盟を鮮明にしつつある状況の中で、当時は東南アジアに含まれていた南アジアにおいてはパキスタンを盟約国として選択したのである。その後続くパ米関係の始まりである。パキスタンは、1955年9月には、米国が後押ししたバグダード条約（後の中央条約機構）にも加盟した。米国は、反共防衛組織の一員となったパキスタンに対する主要な武器供給国となり、1954年から1965年までに12億ドルの軍事援助を供与した。

米国の対外政策は世界的な共産主義の拡大防止を主な眼目としており、その一環としてパキスタンとの同盟が位置づけられていた。一方、英領インドから分離独立して新生国パキスタンは、併呑の恐怖からインドを最大の脅威として位置付け、これに対する対抗措置として米国との関係強化を図った。換言すれば、対印平衡願望症候群的な発想から、インドに対する平衡措置として米国のパワーをあてるというパキスタン外交政策の根幹的枠組みがここに出現する。パキスタンは対印政策に関

する限り、米国の言いなりにはならなかったが、「共産圏との外交政策については、パキスタンは基本的にアメリカの指示どおり動いた」という³。

しかし、米国は、1965年に第2次インド・パキスタン（以下、印パ）戦争が勃発すると、南アジアの平和を促進するとの観点から武器援助を停止した。パキスタンにとっては、同盟国・米国の重大な裏切りであった。第2期の始まりである。さらに米国は、1971年の第3次印パ戦争に際しても、当時、インドに対するよりも遙かにパキスタン側に「傾斜」していることを自認しながらも、援助の手を差し伸べなかった。1977年には、その後の歴代政権に引き継がれる核拡散防止を外交基調に据えカーター政権が登場、1975年に再開されていた限定的な対パ援助を秘密のウラン施設を理由に直ちに停止した。しかも、1979年に起きたサウディアラビアにおけるカーバ神殿占拠事件への米国の関与説が流布するとパキスタンの米国大使館放火事件が発生するなど、両国関係は急激に冷却化した。同年は、両国関係が最悪の年であったとも言われる。

情勢が一変したのは1979年12月のソ連のアフガン侵攻であった。第3期の開始であり、第1期に続く2番目の蜜月時代でもある。パキスタンは米国からソ連の勢力拡大を阻止する「前線国家」として位置付けられ、カーター政権からレーガン政権へとバトンタッチされた1981年には5年間で32億ドルにのぼるパ米の包括的軍事経済援助協定が締結された。この協定は1986年に更新され、援助総額も40億ドルに増額された。これらの協定により、パキスタンは、イスラエル、エジプトに次ぐ米国からの被援助国となった。米国は、パキスタン建国以来、約20億ドルの供与、約45億ドルの借款を与えており、同国が受理した全援助の3分の1に達するとも言われる。

第2節 90年代におけるパ米関係の検証

1. 全体状況

しかし、ブッシュ政権は、1989年にソ連がアフガン撤退すると、パキスタンの核疑惑を理由に1990年10月に殆どの経済援助とすべての軍事援助を停止した。前線国家としてのパキスタンの役割終了であり、現在に至る第4期パ米関係の始まりである。パ米関係は、過去半世紀、交互にアップダウンを繰り返してきたが、90年代ではダウンの時期が進行しつつある。しかし、90年代は、両国を結びつけた冷戦の消滅という点でそれまでとは大きな差異がある。

米国の対南アジア政策は、基調としては、この地域の紛争に直接的な係わりを避ける、という点に集約されよう。なぜなら、米国にとって南アジアは、産油地域の中東、工業的に重要な東アジア・西欧などの他地域と比較した場合、安全保障・経済上、相対的に自国の利害が希薄だったからである。南アジアの安全保障研究に関する世界的権威であるコーエンは、米国の対南アジア関心の動機付けが共産化ないし共産圏化の防止と貧困解消への道徳的懸念にあった、と指摘している。

しかし、冷戦が終了したとは言え、米国がパキスタンの持つ地政学的役割への関心を失ったわけではない。例えば、米国防総省が1992年に作成した「冷戦後期に

おける米国防衛計画指針」は、南アジアに言及した箇所において「米国は、南アジア・インド洋諸国に対するインドのヘゲモニー志向を思い止まらせるべきである。パキスタンについては、建設的な米パ軍事関係が南西アジア・中央アジアの安定的な安全保障状況を促進するというわが国の戦略において重要な要因である。従って、わが国は、軍事関係の再建に努めなければならない…」旨指摘した。国防省は、後刻、インドの抗議をうけて、本指針が草案に過ぎないと弁明した。しかし、指針の内容は、インドへの懸念とパキスタンに対する米国の地政学的関心を物語るものであろう。

事実、米国の南アジアへの関心は、90年代に入って高まりを見せている。この傾向は、1993年に発足した第1期クリントン政権が直ちに「南アジア局」を創設したことに示されている。従来、南アジア地域は、東アジアに比較すれば、重要性が低く、国務省の「極東アジア・南アジア局」で所掌されていた。第2期クリントン政権は、南アジアに対する関心を強め、核実験で延期になった1998年の印パ訪問を2000年初頭に実現する予定であった。

2. パ米関係をめぐる三要因

問題は米国のパキスタンに対する関心内容であるが、現在までのところ、その本音が明らかではない。そこで、真相解明には、90年代における米外交政策が有効な手がかりとなる。基幹政策については、行政府と立法府との間でニュアンスの違いが見られるものの、大きくは、核拡散防止と地域の安定、民主化の促進、市場経済の推進の三要因に集約できる。これらの印パ各々に対する適用順位は、核拡散防止については最優先であろうが、残りの要因については多少前後している。結論から言えば、米国の対パ関心は低落気味であり、建て前上の印パ平等アプローチからインド優先アプローチに転換が図られつつあるとの印象を受ける。

(1) 核拡散防止と地域の安定

まずは核拡散防止である。クリントン大統領は1998年5月のインド核実験を「20世紀最悪の出来事」と酷評したが、これは70年代以降、世界的安全保障戦略の中に核拡散防止を組み込んだ米国にとって当然の反応であろう。従って、パキスタンが核実験でインドに追随することは何としてでも阻止すべき大命題であったが、不首尾に終わった。

パキスタンの核開発は、1971年の第3次印パ戦争における敗北と1974年のインド核実験をうけ、インドに対する平衡措置の一環として秘かに展開されたものである。パキスタンは、80年代にはすでに核兵器開発能力を取得していたと言われる。また、核運搬手段であるミサイル開発では、中国から短距離ミサイル「ハトフ」用、北朝鮮から中距離ミサイル「ガウリ」用にそれぞれの技術導入をおこなった模様である。米国は、90年代に入るとパキスタンへの核・ミサイル技術移転に関連して、中国に対して繰り返して警告を発し、対応措置を講じた。

米国にとってパキスタンの核実験は、両国関係上のマイナス要因であったが、放置できるものではなく、様々なダメージ・コントロールを図った。その最たるもの

がパ米協議であり、1998年6月から1999年2月まで印米協議とほぼ並行して開催された。米国は、協議を通して、パキスタンのCTBT加盟、核を使用させないための印パ間の信頼醸成実現を目指した。印パの信頼性醸成は80年代から米国が推進している政策である。これに対してパキスタンは、インドと同様に核抑止力の認知を求めた。パキスタンは、インドの主張「すなわち、中国の脅威をあげてパキスタンよりも大きな抑止力の保持」とは対照的にインドからの攻撃を阻止できる能力を主張した。核兵器は、パキスタンが自前で持つ最初の平衡措置なのである。加えて、パキスタンは、信頼性醸成のための印パ協議を利用してカシミール問題の前進を図ろうとした。

パ米双方とも、国内外への配慮から明確にはしていないが、1999年2月の第8回協議まで概ねの妥協に到達していたと見られる。このことは、第8回協議の直後に印パ首脳会談・ラホール宣言がおこなわれ、米國務省がこれを歓迎するプレス・リリースを発表したことに示されている。発表は、印パがカシミールなどの対立問題に取り組んだことや両国による対話の進展を強く称賛した。

確かにパ米関係は核実験で冷却化し、印パ首脳会談の実施で持ち直したが、5月初旬からのカールギル紛争でまたもや逆戻りした。この紛争では、印パのうちどちらに紛争発生責任があるかが焦点だったが、ルービン國務省報道官が5月28日に「インド領内の管理ライン間際で地歩を確保した侵入者に対して」インド軍の攻撃がおこなわれていると述べ、主要国では米国が最初にパキスタン有責を明らかにした。最終的には、米国がパキスタンの要請を受け入れてパ米首脳会談（7月4日）を設定、クリントン大統領・シャリーフ首相共同声明において、管理ラインを旧態に復せば（＝武装集団の撤兵）、大統領がカシミール問題に個人的関心を払うという点を強調、紛争の幕引きが図られたのである。

米国の対南アジア政策は、同地域における核拡散防止およびこれと裏腹の関係にある印パの信頼性醸成によって紛争の発生を防止して地域の安定を図ることが核心的骨格を形成している。にもかかわらず、米国としては最大限の外交努力を展開したが、パキスタンが核実験を実施、印パ首脳会談で盛り上がった印パ融和ムードをカールギル紛争で台無しにされ、最後には紛争終結の手助けまでもさせられたことになる。

（2）民主化の促進

タルボット米國務副長官は、1999年1月にスタンフォード大学で開催された「外交・予防防衛に関する会議」で講演し、「長年にわたる米国外交政策の指針、すなわち、予防外交とは、民主主義の促進が安全保障利益を含む米国自体の利益を増進させるということにある。なぜなら、民主国家は国際的公約を遵守する可能性が高く、かつ、安定した貿易相手となり、隣国への介入や戦争を避ける確率が高まるからである」と指摘したうえで、南アジアはまさにそうしたアプローチの実験場である、と語った⁴。タルボットの講演内容は、米国が「民主的平和論」に基づく予防外交の考え方を明示したものである。

米国は、パキスタンが1988年以来、民主的な選挙プロセスに復帰したことを強

く支持した。そもそも米国は、ソ連のアフガン撤退後、援助の継続理由を地政学的価値から民主主義の支援という目的によって代替させようとしたが、1990年8月にブットー首相が解任されたため、援助の正当化が困難になって10月に援助を停止したとの指摘もある⁵。

その後、総選挙が1990年、93年、97年と実施され、米国はこれらを高く評価していた。しかし、1999年10月の軍事クーデターは、米国の狙い、すなわち、パキスタンの民主化促進による印パ融和、両国間の信頼性醸成、後述するイスラームの穏健化、を大幅に狂わせてしまった。米政府高官は、9月20日の段階で、「パキスタンの民主政治が逆行しないよう望んでいる。超法規的な手段で政権を転覆しようとするいかなる試みにも強く反対する」と発言していた。当時、この発言は、クーデターの動きに対して警告を發したものと受けとめられていたが、同高官は、10月12日、既知説を否定、憲法から逸脱した行動を支持しない、シャリーフ首相による言論の自由や野党の政治活動抑圧に反対である、という二つのメッセージを込めたものであると説明した。

クリントン大統領は、10月15日、パキスタンに対して民政移管を強く求めるとともに、民主的に選出された政権がクーデターで倒された国への援助を禁止する国内法に基づいて、パキスタンに新たな経済制裁を科する方針を明らかにした。ルービン米務省報道官は、ムシャッラフ参謀総長の17日の施政方針に対して「軍は必要以上に政権に留まらなないと約束した点を歓迎するが、民主的な文民移管への復帰に向けた明確な日程が示されなかったことには失望した」と述べた。米国だけでなく、EUも16日に開催された首脳会議がクーデターを起こした軍部を非難し、民政への早期復帰を求める声明を採択した。その後、11月に開催された英連邦首脳会議も、クーデターで軍事政権が成立したパキスタンに対して「民主主義が同国に回復するまで」加盟資格を停止することを決定した。

パキスタンのクーデターは、米国にとってもう一つのネガティブな意味を持っていた。クリントン大統領が2000年最初の訪問国として印パを訪れ、軍事的緊張緩和を目指すという、米国政府のシナリオを粉碎したからである。米欧の外交的慣習では、軍事政権下の国への首脳訪問は政治的タブーである。目下のところ、大統領は2000年3月にインドだけを訪問予定という⁶。パキスタンの軍事クーデターの翌日、インドでは総選挙によりヴァジペー新政権が誕生したことは歴史的皮肉であろう。しかも、米国が民主化と並んで強調する人権問題についても、国務省が1999年2月発行したPakistan Country Report on Human Rights Practices for 1998は、パキスタン政府の人権問題に関する実績が「依然として貧弱」とであると決めつけていた。

(3) 市場経済の推進

米国はシャリーフ政権が1991年に開始した貿易自由化を含む経済再建計画を全面的に支持した。しかし、他章で詳説されているように、パキスタン経済は危機的である。その対外債務は約320億ドル、IMF融資と債権国への返済繰延で凌ぎ、外交筋が「輸血で保っている」と表現する経済状態である。経済成長率は核実験前の

1997 - 98 年期の 4.3% から 1998 - 99 年期には 3.1% に落ち込み、株価指数も核実験前の 1500 ポイントから核実験直後には 800 ポイントまで下落、その後 1200 ポイントまで回復したが未だ実験前の水準には戻っていない。

米国の対パ経済関心が低い要因は、次表が示すようにその対外貿易に占める比率の低さにある。アジア諸国では、中国には比較すべくもないが、インドを大きく下回っているのが現状である。米国にとって市場規模が最重要な判断材料とすれば、「パキスタンは、米国の計算上、インドから明確に距離のある第二位であろう」という状況にある⁷。

表 インド・パキスタン・中国の米対外貿易に占める比率（%）

		1993 年	1997 年
パキスタン	輸出	0.17	0.18
	輸入	0.15	0.17
インド	輸出	0.6	0.52
	輸入	0.78	0.84
中国	輸出	1.88	1.87
	輸入	5.43	7.18

（出所）US Dept. of Commerce, *Statistical Abstract of the United States* 1998 より算出。

（４）米国のインド優先アプローチへの転換

このように米国の外交基調である核拡散防止、民主化、市場経済の三点からパキスタンの現状を検証してみると、核拡散防止はさておき、より大きな市場を開放し、民主主義を堅持するうえ、イスラームへの対抗軸を共有するインドはより意味のある存在となる。

すでに、1999 年 7 月 20 日、デイリーー国務省南アジア上席顧問は、「亜大陸における米国の公平・均衡政策という時代は終わった」と述べ、南アジアにおけるインドの重要性を強調した。その後、シンガポールにおける ASEAN 地域フォーラム年次会議に出席したジャスワント・シン外相とオルブライト国務長官は 7 月 25 日に会談、ラホール・プロセスおよび非核問題前進の重要性を認めることで、相互に受け入れられる両国関係の「質的变化」を強化していくことに合意した。インドの *The Hindu* 紙⁸は、この会談記事に「印米関係のシフト」との見出しをつけた。アドヴァーニ内相は、7 月 26 日、カールギル紛争における米外交を印米関係史における転換点と評した。

その後、米国政府は、10 月 20 日、印パ政策を区別する方針を明確にした。すなわち、インドに対してのみ核実験に伴う経済制裁の一部を緩和すること、軍事クーデターを容認しないものの、パキスタンには対決姿勢をとらずに関与政策の継続を通じて民政移行を働きかける、というものである。米国政府は、この方針に従って

27日には、インドに対する経済制裁を解除したが、パキスタンについては米国商業貸出と農業信用保証を除き経済制裁を継続する旨を発表した。

そもそも、米国のパキスタンへの傾斜は、ソ連がアフガンからの撤退意向を暗示し始めた80年代後半から徐々に変化の兆しを見せていた。管見の限りでは、最初の兆しは1987年2月のマーフィー国務次官補の下院証言であり、米国が南アジアにおける平和と安全にとってインドの中核的な役割を認識しているというものである。その後、米国は、南アジアにおけるインドの位置付けについてアンビバレントな態度を示してきたが、最近の動きを見る限り、概ねのところでは、インド優先の方向性を濃厚にしている、と思われる。

第3節 パキスタンにとって米国以外の選択肢

パキスタンの外交戦略のモチーフは、対印平衡状態の創出にある。前節で検討したように米国が目下のところ今後の平衡措置国となる可能性が低いとすれば、パキスタンはどの国で代替できるかである。その場合、過去の経緯からは中国およびムスリム諸国が候補となろう。

1. 中国

中国は60年代以降友好関係を維持してきた国であり、パキスタンにとって最も有望な平衡措置国であろう。パキスタンは1950年に中国を承認、非共産国としては3番目、イスラーム国としては最初の国であり、60年代、特に1962年の印中国境紛争辺りからパ中関係は急速に緊密化した。中国はパキスタンにとって当初は通常兵器や武器工場建設の主要供給国であり、後には核・ミサイル技術の提供国である。パキスタンは、中国にとっても有効な地政学的位置を占めている。60年代、特に70年代以降、パ米中対印ソという国際関係図が成立した状況では、中国がインドに対する平衡措置になる筈であった。しかし、第2次印パ戦争、さらには第3次印パ戦争に際して、中国が文化大革命や中ソ対立などを抱えていたこともあってか、その有効性が限定的であり、到底、米国に代わり得る平衡措置国ではないこと判明したのである。平衡措置国としての中国の限界性は、カールギル紛争の際に改めて明らかになった。すなわち、シャリーフ首相は、紛争の幕引きを目指して6月下旬に訪中し、中国側からパキスタン支持と国連などの枠組みでの解決について支援を取り付けようとした。しかし、朱首相は、カシミール問題を含めパキスタン支持の姿勢を明らかにしたものの、平和的解決を強調してパキスタンの自制を求めるところどまった。結局のところ、パキスタンは、最後は米国頼みの打開策を講じざるを得なかったのである。

2. イスラーム諸国

冷戦後の米国が依然としてパキスタンを捨て去り得ないのは、中東・中央アジアを睨んだその地政学的位置にある。具体的には、湾岸地域における自国権益の保護のためのパートナーとしての重要性、中央アジアの政治プロセスに影響を与えるた

めの基地としての有効性、国力の増強が米国のイラン・イラク脅威認識への対処には必須であること、軍事的・技術的に強化すれば、地域的パワーとして台頭するインドの対抗勢力となること、パキスタンへの支援がイスラーム勢力の穏健派支援と過激派への対抗に資することなどである、と言われる⁹。事実、米国政府は、トルコやクーデター前のパキスタンなどの穏健な国には、中央アジアにおけるイスラーム諸国のモデル役を期待していた。インダーファース国務次官補は、クーデター後のパキスタンに対して、進歩的なイスラーム国家になって欲しい、とのメッセージを送っている。

独立後のパキスタンは、中東方面のムスリム地域に対する積極的な外交政策を展開してきた。1964年には、イランとトルコとの間でRCD（開発のための地域協力）条約を締結した。その後、第3次印パ戦争によって東パキスタンが独立し、東南アジアと西アジアに跨るといふ地勢学的な利点を喪失したパキスタンは、これ以降、同国以西のムスリム世界を依拠すべき外交の柱に据えた。

しかし、ムスリム諸国の内部分裂などもあって、カシミール問題などに対して精神的・外交的な支援を受けたに止まり、「ムスリム諸国カード」を対印政策に使用できる状態には至っていない。加えて、ムシャッラフ参謀総長が最初の外国訪問国としてサウジアラビアとアラブ首長国連邦を選んだことに見られるように、多数のイスラーム国と緊密な関係を持っているわけではない。従って、パキスタンは、必ずしも、イスラーム諸国を対印平衡策に充当できないでいる。

加えて、パキスタンがアフガンのターリバーンを支援し、ターリバーンが米国にとって不倶戴天の敵であるオサーマ・ビン・ラーディンを匿っている状況はパ米関係にマイナスの影響を与えている。やっかいなことに、パキスタンでは、国内におけるイスラーム原理主義者の反米感情は高く、ターリバーンとオサーマ・ビン・ラーディン支持という傾向も見られる。両者の扱いはパキスタン為政者にとって矛盾をはらんだものである。すなわち、相応の理解を示せば国内の支持基盤固めに繋がるが、逆に米国の反発を覚悟しなければならないからである。すでに、オサーマは、1999年9月16日付パキスタンのジャング紙において、カールギル紛争などを背景に「印米が最大の敵」と述べ、米国に加え初めてインドを聖戦の対象とすることを宣言した。最近の印米はテロ対策で積極的に共同歩調をとりつつある。

おわりに

建国以来のパキスタンは、常に対印恐怖症を抱き、その対外政策枠組みを対印平衡願望症候群的に基づいて形成した。米国の後ろ盾が希薄化しつつある現在のパキスタンにとって、残された選択肢が殆どないというのが実状であろう。パキスタンの窮状に対して「仮想敵国」であるインドは、核実験後の国際的孤立という苦い経験を踏まえ、米国との関係改善に全エネルギーを傾注して一定の成果を上げつつある。恐らくは、パキスタンは、現在、その歴史上、最大の外交的危機に直面しているのではあるまいか。

(堀本武功)

注

- ¹ Baxter, Craig et al., *Governement & Politics in South Asia*, Colorado, Westview Press, 1998.
- ² Thornton, Thomas Perry, "PAKISTAN: Fifty years of insecurity," in Harrison, Selig. S. et al.ed, *India and Pakistan The first Fifty years*, Cambridge, Cambrigde Univ. Press, 1999.
- ³ 深町宏樹「パキスタンおける政治と軍」山中一郎編『パキスタンにおける政治と権力』1992年 アジア経済研究所。
- ⁴ Talbott, Strobe, "Dialogue, Democracy and Nuclear Weapons in South Asia," Address at Conference on Diplomacy and Preventive Defense, Stanford Univ., January 16,1999.
- ⁵ 伊豆山真理「アメリカの戦略の中の南アジア政策」近藤則夫編『現代南アジアの国際関係』1997年 アジア経済研究所。
- ⁶ *Times of India*, Dec.16, 1999.
- ⁷ Tahir-Kheli, Shinrin, *India, Pakistan and the United States : Breaking with the Past*, New York, Council on Foreign Relations, 1997.
- ⁸ 1999年7月26日。
- ⁹ Alam, Aftab, *US Policy Towards South Asia: Special Reference to Indo-Pak Relations*, Delhi, Raj Publications, 1998.

参考文献

堀本武功「核をめぐる印パ米の確執」、『アジ研ワールド・トレンド』第5巻第4号、通巻第44号（99年4月号）。

Le Poer, Barbara Letch, "Pakistan-US Relations", updated April, 1999, *CRS Issue Brief*, Congressional Research Service, The Library of Congress.

第 5 章 インド・パキスタン関係：

軍事クーデターに対するインドの反応

はじめに

インドとパキスタンは、1947年のイギリスからの独立の過程での激しい対立、さらに、独立時に未解決のまま残されたカシミールの帰属をめぐる紛争をひきずって現在に至っている。

カシミールは両国間の最大の未解決問題である。独立以来インドとパキスタンは、カシミールの領有をめぐる1948年と1965年に交戦し、これにより増幅された対立関係は1971年に第3次印パ戦争を引き起こした¹。

インドとパキスタンは冷戦下で、相互に反目しつつ東西対立に組み込まれた。そのなかでインドは次第にソ連への傾斜を強め、一方パキスタンはアメリカ、さらに中国との友好関係を強めた。対立する陣営に属することで、インドとパキスタンの関係は冷却化した。

冷戦末期1979年のソ連によるアフガニスタン侵攻はインド・パキスタン関係をさらに緊張させた。アメリカはパキスタンを、アフガニスタンにおけるソ連勢力に対峙するための前線国家として位置づけ、そのためパキスタンへの経済・軍事支援を増強したが、これに対してインドは、アメリカとパキスタンの関係緊密化と、それにより増強されたパキスタンの軍事力がインドに向けられる可能性に神経を尖らせた。

冷戦体制の終結は両国関係の改善にはつながらなかった。インド・パキスタンの対立の構図は継続し、むしろ両国間の緊張関係は先鋭化した。両国は、安全保障に神経を尖らせ、核・ミサイル開発で競合と疑心暗鬼の状態となった。さらにインドは、インド側カシミールにおける反インド武装ムスリム・グループへのパキスタンの支援を問題とし、パキスタンはカシミールでのインド治安軍による弾圧と人権抑圧を非難した。断続的に両国間の接触があり、時に関係改善の希望も生まれたが、改善の方向は定着せず、1998年にはインドとパキスタンによる核実験、さらに1999年夏のカシミール・カールギルでの両軍の交戦を経て、関係はさらに悪化した。

今回のパキスタンの軍事クーデターは、インドで第13次連邦下院選挙によってバーラディーヤ・ジャナタ党（BJP）連合政権が成立したのと同時に発生した。パキスタンの軍事政権は対インド強硬姿勢を強調し、これに対してインドの新政権は、対パキスタン関係の改善には慎重かつ否定的な姿勢をとっている。対話開始の兆しは見られない。1999年11月末にネパールの首都カトマンドゥで予定されていた南アジア地域協力連合（SAARC）首脳会議は、インドがパキスタン軍事政権代表の会議参加を嫌ったため、延期となった。わずかながら対話の希望が持たれていた首脳会議を、インドが、パキスタンの軍事クーデターを理由に避けたことは、インドとパキスタンの対話への道筋が遠いことを物語る。

以下では、まずインド・パキスタン関係の背景と経緯を概観し、続いて今回のパ

キスタンのクーデターへのインド政府の反応を検討、最後にインド・パキスタン関係の今後の展望を試みる。

第1節 インド・パキスタン関係の概観

1. 対立による亀裂の拡大、困難な関係改善

1947年のインド・パキスタン分離独立に際して、カシミールのドクラ・ヒンドゥー藩王国はインドへの帰属を決断した。しかし藩王国の人口の8割近くはムスリムであり、彼らのなかにはパキスタンへの帰属を望むものも多く、インドへの帰属には反対が強かった。一方パキスタンは、カシミール内の特にムスリム居住地域の領有を主張し、当然ながらカシミールのインド帰属を認めなかった。そのためカシミールの帰属は独立時に決着できなかった。

インド・パキスタン双方ともカシミールの領有を主張し、独立後早くも1948年には戦火を交えるに至った(第1次印パ戦争)。この戦争は翌1949年1月の国連決議とインド・パキスタンの合意により終結し、カシミールは、停戦ラインによりインドとパキスタンの領有地に分割された。停戦ラインで分割されてはいるが、インドはカシミールをインドのジャンム・カシミール州と定義し、パキスタンはカシミールを「自由カシミール(Azad Kashmir)」と呼ぶ。「自由カシミール」は形式的にはパキスタンから独立した国家となっている²。

インド・パキスタン双方とも、分割されたカシミールではなくカシミール全体の領有権を原則として主張し続けた。なお国連決議は、停戦とならんで、カシミールの帰属を「自由で公正な住民投票」で決定するよう定めている。しかし住民投票実施の前提条件でインドとパキスタンは一致できなかった³。住民投票問題が前進しない一方でインドは、カシミールのインド帰属を既成事実化すべく法的、制度的措置をとり、これに対してパキスタンは、国連決議とインド・パキスタンの合意を根拠に住民投票を要求し続けた。

カシミールをめぐるインド・パキスタンの対立は1965年9月には再度の戦闘を招き(第2次印パ戦争)、再び国連決議により停戦が実現した。この時はソ連のコスイギン首相がインド・パキスタンの和解のための仲介に乗り出し、1966年1月にタシケントでインド・パキスタン首脳会議が実現した。インドのシャーストリ首相、パキスタンのアユーブ・カーン大統領が出席した首脳会議では、国連憲章に従った紛争の平和的解決、戦闘前の地点への両軍の撤兵、紛争解決のために話し合を持つことで合意が成立した。ただし両国の対立の根元にあるカシミール問題は付随事項のように軽く触れられているだけである。タシケント宣言はソ連に、インド・パキスタン紛争と関わり合う形で南アジア地域への関与の足がかりを与えたが、カシミール問題というインド・パキスタン対立の根幹にある問題の解決は先送りしている。

インドとパキスタンは1971年12月3日にまたしても戦争に突入した(第3次印パ戦争)。第3次印パ戦争は、東パキスタンの西パキスタンからの独立運動が引き金となったものであり、すでに4月に東パキスタンでは「バングラデシュ」独立が宣

言されていた。インドは東パキスタンの独立運動を軍事的に支援し⁴、パキスタン軍と交戦した。

第3次印パ戦争は、インドの勝利に終わった。12月16日に東パキスタンに進攻していたパキスタン軍がインド軍に降伏し、翌17日にパキスタンは西部戦線での戦闘も停止し、戦争は終結した。インドはパキスタンとの交戦中の12月6日に新国家バングラデシュを承認している。インドは第3次印パ戦争で武力によってパキスタンを分断したことになる。第3次印パ戦争によってパキスタンの受けた傷は深いものであった。

第3次印パ戦争は、国連の調停によってではなく、インドの勝利という形で終結した。続く戦後処理は、1972年7月2日に締結された「インド政府とパキスタン政府の間の二国間関係に関する協定」で定められた。この協定は、協定が締結された場所の名をとってシムラ協定と呼ばれる。シムラ協定のポイントは、両国間関係は国連憲章の原則と目的に従うこと、両国間の紛争は二国間の平和的交渉で解決すること、両国軍は国境の内側に撤退し、カシミールでは1971年12月停戦時の管理ライン(Line of Control)を両国が尊重すること、両国はカシミール問題の最終決着を目指すために話し合う、などである。

インド・パキスタン間の紛争を二国間の話し合いで解決すべきとの規定は、シムラ協定以降インドがカシミール問題で持ち出す原則となり、インドは徹底してカシミール問題への第三国の介入を拒否する姿勢をとり続けた。これに対してパキスタンは、国連憲章の原則に従ったうえでの二国間交渉を主張した。つまりパキスタンは、1949年の国連決議に従ってカシミールの住民投票実施をあくまでも要求した。これに従ってパキスタンは次第に、とくに1990年代にはいと、国際機関の会議などでカシミール問題を頻繁に提起し、またインド以外の国との外交交渉の場で持ち出すなど、「カシミール問題の国際化」を試みるようになるが、インドはこれを二国間問題は二国間の話し合い解決を定めたシムラ協定に違反するとの非難で返した。なお1949年の国連決議にある住民投票についてインドは、シムラ協定が両国関係とカシミール問題の新たな起点となったとして、住民投票問題は終了したと主張する。このようにシムラ協定についての理解はインドとパキスタンで隔たっており、この対立を抱えたままでのカシミールに関する話し合いは、進展しえない。

1972年以降のインド・パキスタン関係は、インド・パンジャーブ州でのシク教徒による反政府過激派へのパキスタンの支援をめぐる応酬、カシミールのシアチェン氷河地区でのインド・パキスタン軍の交戦など、いくつかの紛糾問題をかかえつつも、ある程度の平静を維持した。しかしその危うい均衡を崩したのが、1979年12月のソ連軍によるアフガニスタン侵攻と1989年の撤兵、続くソ連の崩壊、冷戦体制の終結という一連の展開である。

ソ連軍のアフガニスタン進攻でアメリカは、パキスタンをソ連に対峙するための前線国家として位置づけ、パキスタンへの経済・軍事支援を増強した。これに対してインドは、アメリカとパキスタンの関係緊密化と、パキスタンの軍事力の強化、さらに増強されたパキスタンの軍事力がインドに向けられる可能性に神経を尖らせた。現実に、ソ連軍のアフガニスタンからの撤退後⁵、インド側カシミールで反イン

ド武装ムスリム勢力の活動が活発化した。インドはこれを、アフガニスタンの反政府闘争を支援していたパキスタンが、アフガニスタン紛争の過程で蓄積された武器と人員をカシミール側に振り向けたため、と見た。

アフガニスタン紛争終結後、対アフガニスタン・対ソ連の前線国家としての地位を失ったパキスタンは、カシミール問題を焦点にしてインドと対決的する戦略を強化する方向に進む。前述の、パキスタンによる「カシミール問題の国際化」は、インドに対する切り札のひとつとなった。カシミールにおける紛争の継続と拡大により、地域の不安定要因としてのインド・パキスタンの対立に国際社会の関心を惹きつけることは、インドへの大きな牽制となる、とパキスタンは考えた。この手法は、後述するようである程度はインドを悩ませたが、インドの反発を招き、インドにパキスタンの不信と警戒を強めさせる効果を生んだ。

一方インドは、冷戦体制の終結、ソ連の崩壊という国際環境の変化のなかで、ソ連という友好国を失った。しかし新たな世界秩序を模索するアメリカが、南アジア地域での外交姿勢の見直しにはいった。アメリカは、これまでのパキスタン寄りの姿勢を修正し、南アジアでのインドの政治・経済的重要性に注目し始めた。とくに1991年に始まったインドの経済改革は、新興市場としてのインドに脚光を浴びさせ、アメリカはインドとの経済関係拡大に関心を持った。

このような状況の変化は、インド・パキスタン関係に変化を生んだ。それは、極言すると「インドの台頭と、これに抵抗するパキスタン」という構図の出現である。1990年代のインド・パキスタン関係は、「有利な立場を確保しつつあるインドに対して、パキスタンがさまざまな手段で抵抗・反撃する」というパターンで推移した。いきおい、小競り合いが頻発し、相互不信が増し、さらには、1998年の両国による核実験、1999年のカシミール・カールギルでの戦闘といった、危機的な対決を生むまでに悪化していった。

2. 1990年代のインド・パキスタン関係：核・ミサイル開発をめぐる拮抗

インド・パキスタン関係は、カシミールをめぐる直接・間接の対決が継続した。直接的には、インド側カシミールで1990年あたりから反インド・ムスリム・グループによる武力闘争が激化していった⁶。武装グループとインド治安部隊との攻防が激しさを増し、犠牲者も急増した。インド軍・治安維持軍の活動が強化され、これがインド軍・政府への反発を生み武装闘争を過激化させるという悪循環を生んだ。武装グループとインド軍との対決・衝突・戦闘は、「インド軍によるカシミール住民への人権侵害」という問題を生んだ。パキスタンはこの問題を取りあげ、人権に関わる深刻な問題であるとしてインド非難の国際世論喚起を試み、これに対してインドは、「カシミールの武装過激派へのパキスタンの支援」が問題の根源であると応酬した⁷。

パキスタンによる、このような「カシミール問題国際化」の一例には、1994年1月ジュネーヴでの第50回国連人権会議で、パキスタンがカシミールにおけるインド治安部隊による人権侵害を取り上げ、非難決議案を提出したことがある。この時インドは、パキスタンが支援するテロ活動を指摘したが、有効な反撃とはならなかつ

た。パキスタンの決議案は結局、支持国がまとまらないと判断したパキスタンが撤回したが、この会議の場でパキスタンはカシミールに国際的な関心を向けさせることに成功したといえる。

しかし一方、パキスタンによる「カシミール問題国際化」はインドに、カシミールでの「足場固め」を促す結果となった。インド政府は、ジャンム・カシミール州で1987年以降実施できなかった州議会選挙を1996年9月に実施した。その結果ムスリム系政党ナショナル・コンファランスが圧勝し州政権を握った⁸。厳しい軍の監視と警戒のなかでの選挙であったが、政府の意図であった、「選挙を実施し合法的政権を樹立させるというカシミール正常化プロセス」は達成された。もちろんパキスタンはこの選挙を否定している。

カシミールでのインド・パキスタン軍の衝突も絶えなかった。カシミールのシアチェン氷河で両軍は1984年以来断続して交戦しており⁹、1989年9月には管理ラインに近いプーンチでも両国国境警備隊が衝突した。衝突が頻発する背景としては、パキスタンの不安定な政治情勢が、対インド政策を硬直化させており、そのなかでパキスタン軍が、アフガニスタンからのソ連軍の撤退後も政治的重要性と影響力を保持するために、新しい展開つまり対インド強硬姿勢を必要としているという事情もある。インド・パキスタン軍は1991年4～8月にも、管理ライン近くで小競り合いを起こした。

関係改善とみられる動きもあった。1988年12月にインド・パキスタンは核施設相互攻撃禁止協定を締結し、1991年1月にこれを批准し、核施設リストを交換した。続いて1991年4月には領空侵犯防止、軍移動・演習の相互事前通告に関する二協定も調印された。ただこれらの動きには、かならずしも積極的なものとして評価できない点がある。それは当時、パキスタンがアメリカの対パキスタン姿勢の変化に不安を持っており、そのため、アメリカが関心を持つ核関連事項で、パキスタンに問題の少ない部分について何らかの協調姿勢を示さざるをえなかったという事情があるからである。すでにアメリカは、パキスタンの核開発疑惑を理由に1990年に対パキスタン援助を停止しており¹⁰、パキスタンはこれに対処するために何らかの具体的行動をとる必要があった。

さらに関連した動きでは、パキスタンは1991年6月初め、南アジアにおける核拡散防止問題協議のための新たな枠組みとして、アメリカ、ソ連、中国、インド、パキスタンの5カ国による国際会議を提唱した。上記のパキスタンの事情に照らし併せてこの件を読むならば、この「リージョナル・アプローチ」提案の目的は、アメリカがパキスタンに対して抱く核開発疑惑をおさえるためであると考えられる。アメリカは、インドとパキスタンの核・ミサイル開発を、アメリカが目指す冷戦構造終結後の世界秩序構想のなかで障害となると考えており、核問題・核拡散防止を対インド・パキスタン政策の重要課題とした。インド・パキスタンへのアメリカの要請圧力が強まっており、パキスタンの対応の一つが、この1991年6月の「5カ国国際会議」の提唱である。インドはこの提案を、それがパキスタンの提唱であることに加えて、核問題では「核の選択肢」を保持するという政策を継続しており、また核開発を主権問題と考えていることから、受け入れなかった。

アメリカがインド・パキスタンの核開発に神経を尖らせていることは、この時期の、核・ミサイル開発にからむアメリカの動きに明らかである。上述した、対パキスタン軍事援助の停止はその一例である。また、1991年11月にはバーソロミュー国務次官補がインドとパキスタンを訪問したが、訪問の目的は、核不拡散条約(NPT)へのインド・パキスタンの調印を促し、核施設の査察を求めることであった。パキスタンは、自国のNPT調印にはインドの調印がまず必要であるとし、査察受け入れは拒否した。インドはNPTを、核保有国と非保有国を差別し、非保有国の安全保障上の必要に配慮していないとして、調印を拒否した。

インド・パキスタンの核・ミサイル開発は、アメリカの関心問題である以上に、インド・パキスタン相互の疑心暗鬼をかき立て、対立をますます強めた。パキスタンの核開発についてはすでに1987年パキスタン核開発の第一人者アブドル・カデル・ハーンが「パキスタンは核保有国である」と発言している¹¹。1991年10月、ベーナジール・ブットー前首相が「パキスタンはすでに核兵器の開発能力をもつ」と発言し¹²、また、1994年8月にシャリーフ・パキスタン前首相が「パキスタンは核兵器(核開発能力ではなく)を保有」と発言したことが報じられたが、この頃から核をめぐるインド・パキスタンの拮抗が現実感を伴ってきた。相互に対抗的に核保有を志向していることを強く示唆する発言や、相手国の核保有には核保有をもって対決するべきだ、などの議論が目立つようになった。

核をめぐる安全保障議論が変質し、インドでは従来の「核の選択肢を保持する」姿勢から、核保有を当然視した議論が目立つようになる。ミサイル開発も当然ながら視野にはいっている。インドでのミサイル開発の進行状況¹³、中国からパキスタンへの弾道ミサイルの輸出、また、パキスタンによるHaft-IIミサイル開発などが注目された。核開発、ミサイル開発に関する報道では、1995年12月15日付け*New York Times*は、米政府当局者の情報として、インドが第2回目の核実験を準備しているとし、パキスタンが対抗措置を示唆していると報道した。1996年1月には、インドが射程250kmの短距離弾道ミサイル・プリトヴィーの発射実験が報じられ、パキスタンのミサイル開発にも関心が集まった。また、1996年2月5日付けの*Washington Times*は、ウラン濃縮用の磁気リングを中国が1995年にパキスタンに輸出と報道し、1995年4月8日付け*Washington Post*は、パキスタンが中国設計の高濃縮ウラン使用核兵器を所有と伝えている。さらに1996年6月13日付け*Washington Post*は、パキスタンが核弾頭搭載可能な中国製ミサイルM-11(射程300km)を実戦配備し、核兵器の開発も終了した可能性があるとして報じている。さらに1996年8月26日付け*International Herald Tribune*は、米情報部が、パキスタンが中国支援のもとにM-11ミサイル工場を建設中であるとの結論に達したことを報道している。これらのアメリカ側の報道には、アメリカによるインド、パキスタン、さらには中国への牽制などの意味もあるが、繰り返し報道されているという事実から、インド・パキスタンの核・ミサイル開発の進展と、パキスタンへの中国からの技術移転は、この時点で、憶測を超えた段階に達したものである。

アメリカはインドとパキスタンに、核開発の停止・凍結の約束、ミサイル開発の抑制を強く働きかけてきた。しかしインドは、1994年1月からジュネーヴで再開さ

れた CTBT（包括的核実験禁止条約）協議の国連軍縮会議では、CTBT を差別的であるとして署名を拒否し、パキスタンはインドの加盟を自国の調印の条件として単独署名を拒否した。その後の CTBT に関するアメリカの対応を見ると、とくに 1995 年以降はアメリカの対インド・パキスタン姿勢に転換が認められる。1995 年 1 月ペリー米国防長官がインドとパキスタンを訪問し、インドと防衛に関する合意覚え書きを締結したが、少なくとも表向きは核不拡散・ミサイル問題は協議していない。続いて同じく 1 月にブラウン米商務長官率いる大型経済代表団がインド訪問した。インドと防衛・経済関係の強化により核不拡散と経済利益を実現したいとする姿勢ともとれる。また 1996 年 1 月、アメリカは凍結していた 3 億 6800 万ドルの対パキスタン軍事・経済援助を再開した。水面下の動きはともかくとして、CTBT、NPT への表だった参加の強要はない。援助供与、経済関係強化による核開発・ミサイル開発の抑止をアメリカは意図したと思われるが、インド・パキスタンの核・ミサイル開発が、両国の根深い対立関係に由来している状況では、アメリカの意図が成功する可能性は低かった。

第 2 節 破綻のプロセス：核実験からラホール宣言、反転してカールギル紛争へ

1. 進展しない両国関係

1990 年代のインド・パキスタン関係は、「冷却」から「さらに悪化」した。両国はカシミール問題の扱いで決定的に対立した。軍事面でインドは、中国からの技術援助によるパキスタンの核・ミサイル開発やアメリカの対パキスタン軍事援助の再開に神経を尖らせる一方、パキスタンはインドの核・ミサイル開発を脅威と受け止めて自国の核・ミサイル開発を進めた。両国は、対立解消とは逆方向に進んでいった。

対話再開のジェスチャーもあった。たとえば 1996 年 6 月にインドで統一戦線政権が成立した際、インドのガウダ新首相にブットー・パキスタン首相が書簡で話し合いを提案した。しかしこの時は、ブットー書簡にあった「ジャンム・カシミールの地位に関する中心的な問題その他未解決問題の解決のために無条件で話し合いしたい」という個所にインドが反発した。カシミール問題を第一の議題とする会話の提案は、インドが許容できるものではない。

その後 1997 年、パキスタンにシャリーフ政権が誕生したことで、新たな接触と会話が試みられた。3 月には 1994 年以来中断されていた外務次官会議が再開され、4 月には両国外相がニューデリーでの非同盟諸国外相会議の際に接触、5 月にはモルディヴのマレにおける SAARC 首脳会議を利用して、グジュラール・インド首相とシャリーフ・パキスタン首相が会談した。

首相会談では、首相間のホットラインの開設、カシミール問題を含む懸案事項を特定するための作業部会の設置、相互に抑留漁民の釈放、パキスタン側の余剰電力の北インドへの売却、ヴィザ規制および警察への通報義務の緩和と民間レベルの交流推進などが合意された。カシミール問題を議題に挙げた話し合いにインドが応じ

たことは、従来の「カシミール問題を議題としない」という硬直した姿勢からの大きな転換である。この首相会議を受けて6月にイスラマバードで開かれた外務次官会議では、カシミール問題を含む、平和・安全保障・信頼醸成措置、カシミール、シアチェン氷河、テロリズム・麻薬取引、経済通商協力、友好交流促進などの8項目に関する合同作業グループを設置し、これらすべての問題を包括的に対応するためのメカニズムの設置に合意した。また、8項目中「平和・安全保障・信頼醸成措置」と「カシミール」は9月にニューデリーで予定の次回外務次官会議で引き続き協議することと決定された。

しかし相互に解釈の違いがあった。パキスタンは、カシミールが未解決の最優先課題であると認識されたと主張したが、インドは「すべての問題に包括的に対処するためのメカニズム」とはカシミール問題を切り離して特別に議論することではないとし、8項目を包括的に議論するよう主張した。パキスタンはカシミール問題の検討を対話の主眼とし、一方インドは、まずカシミール問題以外の懸案事項から着手することが妥当と考えた。9月の外務次官会議では、両者の理解の隔たりが明らかとなり、パキスタン外務次官は、「インドが6月の合意から離れつつある」と非難した¹⁴。

その後9月22日、国連総会のために訪米したインド・パキスタン両首相は、まず個別にクリントン大統領と会談した。この会談で得たインド側の最大の成果は、クリントン大統領から、アメリカはインドとパキスタンの紛争に介入しないとの約束を得たことであろう。国連総会で22日、シャリーフ・パキスタン首相が演説し、インドに不戦条約と兵器削減条約を提案すると発表した。続く23日にグジュラル首相と会談した際には、この提案は話し合われなかった。

1997年11月オルブライト米國務長官がパキスタンとインドを訪問した。長官はパキスタンで、パキスタンが要請したカシミール問題でのアメリカの調停を拒否し、逆にインドとの対話プロセスの継続を希望した。パキスタンの失望は大きかった。インドでは、インド政府はオルブライト長官に、カシミールにおけるテロ活動へのパキスタンの関与に強い懸念を伝えた。

2. インドとパキスタンの核実験

1998年5月11日と13日、インドは計5回の地下核実験を実施した。インドは1974年5月18日に同じ地で初の核実験を実施している。インドが核開発でかなりの技術蓄積を持っていたことは周知の事実であり、国際的にはNPT・CTBT体制への参加を迫られていたことから、「核の選択肢」を行使して核兵器保有に向けて一歩を踏み出す可能性は強まっていた。核実験を実施したのは、バーラディーヤ・ジャナタ党（BJP）政権である。BJPは、「核兵器導入の選択肢を行使する」という主張を持ち、1998年2、3月のインド連邦下院議員選挙によって政権に就いたばかりであった。1998年5月の核実験は、パキスタンが4月6日に行なった中距離弾道ミサイル「ガウリー」の発射実験が直接の契機とされる。パキスタンのミサイル発射実験で「国家安全保障上の脅威」が増したとして、ヴァジペー首相が2日後の8日に核実験実施を指令したとされる。

インドの核実験にパキスタンは激しく反応した。5月13日シャリーフ・パキスタン首相がクリントン大統領と電話で会談し、「パキスタンの主権と安全を守るために適切な措置をとる」と伝え、パキスタンの核実験実施を示唆した。パキスタンは5月28日と30日、核実験を実施した。インドの核実験と同数の5回と、パキスタン政府は発表している。パキスタンの核実験は、なによりもインドとの対抗上必要との判断によるものであったが、先進国の対インド制裁の不徹底に対する不満も底流にあった。

パキスタンの核実験に対してアメリカは、インド・パキスタンの対立に核という要素が加わったことを重視して、両国に対話を訴えた¹⁵。このころから、カシミールが、核兵器を保有して睨み合うに至ったインド・パキスタン対立の根幹にある困難な問題である、とのパキスタンの主張に国際社会が耳を傾け始め、カシミール問題が国際的な脚光を浴びるようになった。国連安全保障理事会、非同盟諸国会議、SAARC、ASEAN会議といった場で、インド・パキスタンの核問題とならんでカシミール問題が議論された。そのため、この問題はパキスタンとの間の純粋な二国間問題であるとして外国の関与を拒否したいインドは、しばしば苦しい立場に立たされた。このことからインドは、第三国の介入を防ぐ上でも、パキスタンとの何らかの形での話し合いを進める必要に迫られた。

3. ラホール宣言

インドとパキスタンの接触は、1998年7月コロンボでのSAARC首脳会議の際の両国首相会談と両国外務次官の協議で始まった。9月には南アフリカ・ダーバンでの非同盟諸国首脳会議の場で、ヴァジペー・インド首相がアジズ・パキスタン外相と会談、両国外務次官の協議も持たれた。

インド・パキスタン協議が具体的に動き出したのは、9月下旬の国連総会が契機である。両国首相は総会演説で、ともにインド・パキスタン間の対話に触れ、さらに懸案となっていたCTBT調印の意向を示した。続いて9月23日にヴァジペー首相とシャリーフ首相が会談し、パキスタン・イスラマバードでカシミール問題や経済協力問題など8項目に関して一連の外務次官級会談を実施することが決まった。8項目とは、上記1997年6月に両国外務次官会議で議題として特定されたものである。そのときはインドが8項目の包括的協議を主張し、パキスタンは安全保障・カシミールをまず協議するよう主張して、双方が折り合わず協議は決裂した。しかし今回インドは、「2プラス6」つまり安全保障とカシミール問題を他の諸問題より先に取り上げることに合意した。

この合意にしたがって10月16日から18日にかけてイスラマバードで外務次官協議が持たれた。議題は16日に安全保障・信頼情勢措置が、17日にカシミール問題であった。話し合いでは、双方からいくつかの提案が出され、かなり突っ込んだ議論があったが、議題が大きいうえに、核という新しい状況が加わっているため、双方が立場を主張し合うという段階で終わった。続いて11月5日から13日にかけて、パキスタンの水利に影響するカシミールにおける水路航行事業、シアチェン氷河地帯での管理ラインの確定の問題、アラビア海沿岸の境界確定問題などが話し合

われた。また、先の首相会談で基本合意されたパキスタンのラホールとインド・デリーを結ぶバスの運行は最終合意に達し、これは2月に「バス外交」として実現した。

ラホール・デリー間のバスは、デリーからラホールが1999年1月8日、逆方向は1月14日に初運行となった。2月2日、ヴァジペー首相は、バス運行を記念して自らバスに乗ってラホールを訪れる意向を発表し、ラホールでシャリーフ・パキスタン首相との会見の希望を表明した。これに応じてシャリーフ首相が、ヴァジペー首相の訪問を関係すると発表し、「バス外交」が実現した。インド首相のパキスタン訪問は10年ぶりである。

2月18日、ヴァジペー首相を乗せるバスがデリーを夕刻に出発、首相は20日に国境に近いパンジャブ州アムリツアルで乗車し、37km走ってパキスタンとの国境ワガに着き、シャリーフ首相の出迎えを受けた。その後、ヘリコプターでパキスタン・パンジャブ州知事公邸に到着し、公邸でヴァジペー首相はシャリーフ首相と簡単な会談を持った¹⁶。翌21日の両首相会談の後、ラホール宣言が調印された。宣言は、国連憲章とシムラ協定の遵守、内政不干涉、核軍縮と信頼醸成措置の構築、カシミールを含む未解決問題の解決の努力、対話の推進など、核実験後の両国関係の定義を確認したものである。ラホール宣言とならんで発表された共同声明は、核問題を含む諸問題を協議する外相定例会議、その他の分野での協力がうたわれている。外務次官署名の合意書は、弾道ミサイル発射実験の事前通告、偶発的核兵器使用の防止措置、核実験の凍結継続など核問題での信頼醸成措置が盛り込まれている。

インド政府はこの「バス外交」を、インドのイニシャティヴによる、核実験後の新たな対パキスタン外交として高く評価し、結果に期待した¹⁷。3月15日にヴァジペー首相は、下院での答弁で、「話し合いによりパキスタンのすべての係争問題を解決する用意がある。両国は核兵器を持っており平和的に共存するしかない。核兵器は防衛兵器である。ラホール宣言などの「ラホール和平プロセス」は関係改善の具体的ステップである。宣言で両国はシムラ協定の精神を改めて信頼することを約束した」などと報告し、訪問の成果を強調した¹⁸。しかし皮肉なことにこの数カ月後、パキスタン軍がカシミールのカールギル地区に侵攻するというインドにとって衝撃的な事件が発生した。

「バス外交」で興味深い点は、国境でのヴァジペー首相の出迎えに、パキスタンの三軍司令官とも不在であったことである。ヴァジペー首相の訪問に関して、シャリーフ首相と軍の間に何らかの意見対立があるためとのインド側メディアの推測が、すでにこの時点であった。しかし後になって、すでにこの時点で、数カ月後のカールギルへのパキスタン軍侵攻が準備されていたという事実が判明した。軍のカールギル侵攻準備を、「バス外交」の時点でシャリーフ首相自身が知っていたのか、知らなかったのかということが、カールギル紛争に関しての疑問の一つとしてインドで論じられたが、いずれにしても、「バス外交」と「ラホール和平プロセス」がカールギル紛争によって頓挫したわけである。「ラホール和平プロセス」への期待が一転して消滅し、さらにカシミール・カールギルへのパキスタン進攻と

いうことで、以降インドはパキスタンに対して深い不信を抱いた。

4．カールギル紛争

インドは「バス外交」後5月初めにパキスタンに、6月に次官級会談を開くよう提案を行なった。1997年6月の外務次官合意に基づき1998年9月に合意した「2プラス6」の協議である。同時に、ラホール首相会談の際の外務次官調印覚え書に盛り込まれた、核問題の協議のための専門家会議の開催も呼びかけた。インドは「ラホール和平プロセス」の進展を希望していた。

しかしその直後から、カシミール・カールギル地区で交戦の情報がはやりはじめた。当初は、管理ラインを越境した反インド・ムスリム過激派による攻撃と報道されていたが、戦闘の規模と様式が違っていった。5月24日インド政府は、「管理ラインの侵入者はパキスタン正規軍に訓練された過激派である。侵入の目的は拠点の占拠である」との声明を発表した、同日プラジェシュ・ミシュラ首相首席秘書官は「ラホール会談の時からパキスタン軍は襲撃の準備をしていた可能性がある」との見解を示した¹⁹。

その後戦闘は次第に激しさを増し、5月26日にはインド空軍機がパキスタン側からのミサイル攻撃を受け撃墜された。5月29日にインド軍は、「侵入者はパキスタン正規軍兵士で、アフガニスタンのターリバーンも参加している、我々はこれをカールギルとドラス地区における戦争と見ている」とのべ、パキスタン軍の関与を断定して事態が深刻であることを明らかにした²⁰。6月1日にはパキスタン軍当局も「パキスタン軍は過去24時間にカシミールの管理ライン付近でインド軍による3回の攻撃を撃退」と発表し、軍による戦闘を公式に認めた²¹。

以降の戦闘では、インド軍が奪われた拠点を徐々に奪回し、その間、アメリカを初めとする諸外国が、その多くはパキスタンを名指ししないものの「管理ラインを越えた武装侵入者」を非難するようになり、カールギル紛争に関してパキスタンへの批判が増えていった。たとえば、6月20日のG8首脳会議は、「管理ラインを越えた武装侵入者によるカシミールの軍事紛争に懸念し、現状を変えようとするいかなる軍事行動をも無責任と考える。従って、このような行動の即時停止、管理ラインの回復、戦闘行為の即時停止と、ラホール宣言に基づく印パの対話再開を呼びかける」との声明をだしている。かなり踏み込んだパキスタン批判である。インド・パキスタン間の対話の基点として、ラホール宣言に言及している点も注目される。

アメリカの対応がカールギル紛争のなかで重要な役割を持った。6月24日にズィンニー（Anthony Zinni）米司令官がイスラマバードで、ムシャツラフ（Pervez Musharraf）・パキスタン軍統合参謀長・将軍と会談し、武装侵入者を管理ラインから撤退させるよう要請した。これに対してパキスタンは、アメリカは偏狭で偏っていると批判している²²。ズィンニー米司令官はまた25日、シャリーフ首相へのクリントン大統領の親書を手渡したが、そのなかでクリントン大統領はパキスタンに、管理ラインのインド側からの武装侵入者の撤退を求めた。

その他、EUも、侵入者の即時撤退を求め、さらに中国も、パキスタンに即時停戦を要請した²³。7月1日に中国外務省報道官は、インドとパキスタンに、管理ラ

インの尊重とラホール宣言にもとづく対話再開を求めると発表した。これは、中国が初めて管理ラインに言及したのものとして注目されるが、同時に、これまではインドが主張する二国間プロセスとパキスタンが主張する国連決議を並べて言及していた中国が、今回は「カシミール問題の国連決議に沿った解決」には触れておらず、逆に「ラホール宣言」をとりあげている点も注目される。

7月4日には、アメリカの介入を希望してシャリーフ首相が急遽訪米し、クリントン米大統領と会談した。会談後の大統領府声明は、「クリントン大統領はインド・パキスタンが二国間協議により緊張を緩和することを希望する。パキスタンは管理ラインのインド側からの撤退を了承した。クリントン大統領は支配線の安全が完全に回復したあと両国の二国間協議が再開され進展することに個人的な関心を持つ。ラホール宣言はインド・パキスタン両国のすべての問題に対応する最善のフォーラムであるとアメリカとパキスタンは考えることを確認した。管理ラインの回復によってのみインドとパキスタンの対話再開が可能である」など、パキスタンに厳しい内容であった。加えて会談後の共同声明も、「1972年シムラ協定にしたがったカシミールの管理ラインが尊重されることが、南アジアの平和のために必要であると両者は合意した。パキスタンはシムラ協定に従った管理ラインの回復のための具体的措置をとる」など²⁴、パキスタンを厳しく拘束する内容となっている。

このような状況を受けて、7月にはいると「撤退」が焦点となってきた。7月10日にパキスタン閣議は、撤退の方針を正式に承認し、撤退が開始された。

5. ポスト・カールギルのインド・パキスタン関係

カールギル紛争はインド・パキスタン関係を大きく変えた。パキスタンにとってカールギル紛争の挫折は深刻である。カシミール問題をインド・パキスタン間の危険かつ最大の問題として国際的にアピールした点はパキスタンにとっての得点であろう。しかし今回のカールギル紛争の展開と収束の経緯から、パキスタンが軍事行動によってカシミール問題を再度訴えることは不可能である。カシミールが以前に増して両国関係の緊張要因となったことには間違いはないが、パキスタンがカシミールに固執しつづけるならば、パキスタンは国際的にさらに孤立しかねない。「バス外交」、「ラホール宣言」を経たカールギル紛争は、インドの対パキスタン姿勢を硬化させただけでなく、パキスタンの対インド外交を大きく制約したことになる。パキスタン外交は、手詰まり状態といわざるをえない。

これに対してインドは、カールギル紛争で諸外国の支持を得たこと、さらに、各国が「ラホール和平プロセス」を支持したことで、対パキスタン外交に余裕がでた。むしろ、対パキスタン外交に縛られすぎの感のある従来インド外交からの脱却を模索していることすら、現在のインド外交に認めることができる。

おわりに：軍事クーデターでさらに遠のいた関係改善

インドはカールギル紛争でのパキスタンの敗北により、パキスタン政治に影響が出ることは不可避と見ており、また、カールギル紛争の経験から、インドと敵対す

る最大要因としてのパキスタン軍の動向に神経を尖らせていた。パキスタンでの10月12日の軍事クーデターで、インドは緊張を強めた。ヴァジペー政権の初閣議は、パキスタンの軍事クーデターが議題となり、ヴァジペー首相は、状況検討のため13日に安全保障問題閣僚会議を招集した。

パキスタンの全権を掌握したムシャッラフ将軍は10月17日、初の全国放送で、インドとの信頼醸成措置のひとつとしてパキスタン軍の印パ国境地域からの撤兵を発表し、無条件で「対等で実りのある話し合い」をインドに呼びかけ、南アジアの緊張緩和のためにパキスタンは中心的問題であるカシミールを含む問題解決に誠実に行動すると訴えた。さらにインドに対して、カシミールでの抑圧を停止し、カシミールについての国連決議とカシミール人民への約束を尊重しなければならないとも述べた。

これに対してインドの反応は冷ややかで批判的である。ミシュラ国家安全保障顧問は、「話し合いは『越境テロの停止』が条件である。7月の両軍代表会議でカールギルからの撤兵に印パは合意しているが、今回のムシャッラフ声明は国境からのパキスタン軍の撤兵だけを述べており、管理ラインからの撤兵という点から後退している」と否定的に評した²⁵。またシン外相も、「インドはパキスタンとの対話を急がない」として、対話の可能性へのコメントを避けた。インドは明らかに、パキスタン軍事政権との関係修復に、乗り気でない。対話再開の条件に、パキスタンによる「越境テロ」の停止を強調していることから、これは明白である²⁶。

インドは、パキスタンの軍事クーデターという深刻な事態を契機に、膠着し困難な対パキスタン関係を越える新しい対外政策を模索しているようである。それを窺わせる一例は、10月25日の、ナラヤナン・インド大統領の国会での施政方針演説である。大統領は、外交方針に触れたなかでパキスタン政変に絡んで、「対外的政治・経済関係を強化するためインドは戦略的パートナーおよび主要対話国と緊密な理解を維持し醸成したい。パキスタンの最近の非民主的体制への移行でインドは主要国からパキスタンとの即時対話再開を迫られ困難な対応を迫られるだろうが、政府は（軍政下の）パキスタンとの不毛の会話を持つつもりはない。パキスタンとの過去10年間に及ぶ関係²⁷を振りかえると今後パキスタンと意味のある対話が持てるかどうか疑問である。しかし同時にパキスタンとの関係によって拘束されるという罠に陥ることは避けたい。インドとパキスタンをシャム双生児として考えることはやめるべきである。インドは経済実績をあげることでインドをパキスタンから切り離せると自覚している。伝統的な地域外交努力よりも世界におけるインドの地位に意味がある」などと説いた²⁸。

焦眉の対パキスタン関係を放置したまま、その他の対外関係を進展させることは難しいが、インドは、新しい局面を切り開くことで、パキスタンとの膠着した関係に対処する方向を模索し始めたようである。パキスタンとの政治的対話を求める先進諸国の要請が、インドへの追い風となっている。

これに対して、パキスタンはより困難な立場にある。11月1日に初の記者会見に臨んだムシャッラフ将軍は、インドとは「敵対には敵対、平和には平和をもって対応する。インドとは、中心問題であるカシミール問題を含むあらゆる未解決問題を、

カシミールを第一に、もしくはすべての問題を同時に解決したい。カシミール問題を脇に置いて話し合いを進めることはしない」と述べた²⁹。最初からインドとの対話の再開を不可能にする発言である。

当然インドは反発した。11月2日にインド外務省は、「パキスタンによるカールギル侵攻によって損なわれた信頼回復の責任は、パキスタンにある。パキスタンは過去を取り戻すためにカシミールその他地域での越境テロ支援を中止し、反インド宣伝を中止するなど、前向きな努力をすべきである」と厳しいものであった³⁰。

これに対してムシャッラフ将軍は、インドに対してさらに強い姿勢で対応している。11月6日、ムシャッラフ将軍は、「ラホール和平プロセスなどインドとの話し合いのプロセスは、再折衝する必要がある」との見解を示した。続いて11月8日にサッタル・パキスタン外相が記者会見で、ムシャッラフ軍事政権の対インド姿勢について説明し、「ラホール和平プロセスをパキスタンは、多くの合意の一つととらえており、特に重要視しない。1997年6月合意（協議のための8項目）は、インドがパキスタンとの話し合いを希望しないため進展の見通しはない」とし、対話のプロセスを改めて折衝する必要があるとの考えを再度強調した³¹。インド側は9日、外務省報道官が、「インドはラホール和平プロセスを妥当と考える。話し合いを阻害しているのはパキスタンである。インドはラホール合意とシムラ合意を含む国際的義務を守る。パキスタンは行動により信頼を回復すべきである。つまりパキスタンが支援する越境テロを停止すべきである」と反論した³²。インドとパキスタンの話し合いの前提条件は完全に食い違っている。双方とも当面は話し合いを希望しないという意思表示であろうか。

カールギル紛争を経たパキスタンの軍事クーデターでは、穏便な形ではあるが国際的なパキスタン批判の声があがり、そのことはインドの対パキスタン対策に余裕を与えた。パキスタンの対インド外交は手詰まり状態で、そのことが、軍政権による対インド強硬発言の背景にあるとも考えられる。しかしこの状況は、インドの動き次第では、パキスタンを国際的に孤立させ、パキスタンの対インド敵対姿勢を不必要に硬化させてしまう可能性を持つ。

インドも、パキスタンの軍事クーデターで新たな深刻な問題を抱えた。対話の糸口が切れ、カシミール問題を抱えたインド・パキスタン関係が対立を続けることは、インド外交にとって大きな足かせである。カシミール問題を挟んでパキスタンと対立したままで、インドが望む「パキスタンの呪縛からの脱却」と「世界の中でのインドの地位」の実現は不可能である。結局は常にまずカシミール問題に立ち戻らざるをえないというインド・パキスタン関係の現実のなかでは、大統領が施政方針演説で訴えた新展開の実現は容易ではない。独立後半世紀以上経過し、決着できないどころか泥沼化し、新たな紛糾を産み続けるカシミール問題は、インドとパキスタンが共有する「半ば永遠の不運」である。インドには「パキスタンからの脱却」は容易でない。一方のパキスタンは、「ラホール和平プロセス」の破綻に続くカールギル紛争と今回の軍事クーデターで、インドに対する切り札をさらに失った。両国関係は、当分冷えきった状態で継続することになるろう。

（井上恭子）

注

- 1 カシミール問題については、堀本武功『70年代以降のカシミール問題』外務省アジア局南西アジア課、平成4年3月、また堀本武功、伊豆山真理他『カシミールの現状』、平成10年3月、財団法人日本国際問題研究所を参照。
- 2 「自由カシミール」をめぐるインド・パキスタンの関係については、井上あえか「アーザード・ジャム・カシミールとパキスタン・インド対立」『アジア経済』Vol.40, No.12、1999年12月、アジア経済研究所、が詳細に分析している。
- 3 たとえばインドは、カシミールからのパキスタン軍の撤退を「自由で公平な住民投票」実施のための条件として求めたが、パキスタンはこの条件を拒否した。
- 4 第3次印パ戦争に先立つ1971年8月9日に、インドはソ連と平和友好協力条約 [Treaty of Peace, Friendship and Cooperation between the Republic of India and The Union of Soviet Socialist Republic] を締結した。条約には、第3国から攻撃ないし脅威を受けた場合、脅威を取り除く適切な手段をとるために相互に協議することを約束する条文があり、相互防衛的な色彩の強いものであった。
- 5 撤兵は、ジュネーヴ和平協定にもとづいて1988年5月15日に開始され1989年2月15日に完了した。
- 6 カシミールではすでに1983年頃から、ムスリム・グループによるインドからの分離要求運動が武装闘争の様相を帯びるようになっていた。
- 7 インドは、パキスタン政府防衛局直属のパキスタン統合情報局 [Inter-Services of Intelligence: ISI] が、カシミールの武装過激派を支援していると主張し続けている。
- 8 ナショナル・コンファレンスは、州議会選挙に先立つ同年4、5月の第11次連邦下院選挙はボイコットしている。
- 9 シアチェン氷河地帯は、管理ラインが確定されていない。
- 10 1990年10月1日、アメリカ政府は、米対外援助法の追加条項であるプレスラー条項に基づき、核開発疑惑からパキスタン政府に対して1991年度に予定の対パキスタン軍事・経済包括援助5億6400万ドルの供与停止を通告した。アメリカは、パキスタンの核開発、さらにその技術・情報がイラクなどアラブ諸国に流出することを懸念していた。プレスラー条項は、援助を再開するには、パキスタンが核開発を行っていないこと、または核を保有していないことを大統領が議会に証明する必要があるとしている。核問題に関連したアメリカの対パキスタン政策の展開については、伊豆山真理「(第4章)アメリカの戦略の中の南アジア政策：対パキスタン援助と核不拡散のリンケージを中心に」近藤則夫編『現代南アジアの国際関係』研究双書 No.474、アジア経済研究所、1997年、が詳細に分析している。
- 11 ただしカーンは後に、発言は真意を伝えていないと発表した。

-
- ¹² *Asiaweek*, November 11, 1991.
- ¹³ インドは 1989 年 5 月 22 日、中距離弾道ミサイル・アグニの発射実験を実施し、以降積極的なミサイル開発に着手した。パキスタンも 1989 年 2 月に Hatf-I、Hatf-II ミサイル発射実験を実施した。
- ¹⁴ パキスタン外務次官はインドから帰国後 9 月 18 日の記者会見で、「インドが 6 月 23 日合意から逸脱している」と非難した。 *The Hindu*, September 19, 1997
- ¹⁵ 5 月 30 日のクリントン大統領声明。
- ¹⁶ 続くラホール城での晩餐会では、シャリーフ首相は、カシミールをインド・パキスタン間の問題の根源と、かなり長く言及した。
- ¹⁷ たとえば 2 月 18 日にジャスワント・シン・インド外相は、相互信頼構築のための平和のメッセージを携えた「道を切り開く行動」と評し、重要性を強調した。
- ¹⁸ *The Hindu*, March 16, 1999.
- ¹⁹ *The Hindu*, May 25, 1999. とくに 1998 年末以降、インドの政局が混乱し、1999 年 4 月 17 日に BJP 連合政権が下院で不信任され辞任するという流動的な政治情勢は、インドの対応能力についてパキスタン軍が判断する際の大きな材料であったと思われる。
- ²⁰ *The Hindu*, May 30, 1999.
- ²¹ *The Hindu*, June 2, 1999.
- ²² パキスタン政府報道官発表。 *The Hindu*, June 25, 1999.
- ²³ 28 日の中国首脳との会談で。シャリーフ首相は 6 月 27 日から 29 日まで訪中。
- ²⁴ 7 月 5 日にインド外務省は、アメリカ・パキスタン共同声明の「具体的措置」とは、管理ラインのインド側からのパキスタン勢力の撤退であると、アメリカから報告を受けている、と説明した。 *The Hindu*, July, 5, 1999.
- ²⁵ *The Hindu*, October 18, 1999.
- ²⁶ *The Hindu*, October 18, 1999.
- ²⁷ ラホールで期待が盛り上がったがカールギル紛争で挫折したこと。
- ²⁸ *The Hindu*, October 26, 1999.
- ²⁹ *The Hindu*, November 2, 1999.
- ³⁰ *The Hindu*, November 3, 1999.
- ³¹ *The Hindu*, November 9, 1999.
- ³² *The Hindu*, November 10, 1999.

第6章

パキスタン軍部と宗教勢力：対アフガニスタン政策を通して

はじめに

1999年10月にパキスタンで発生した軍事クーデターは、77年7月のズィアー・ウル・ハク政権樹立時以来だが、実は95年9月にも、軍の一部によるクーデター未遂事件があった。このグループはハク政権下でアフガニスタンでの対ソ連戦争とイスラーム化政策を経験し、社会の不公平の是正とイスラーム体制の実現を目的にクーデターを目論んだ。このときはクーデター用に武器を運搬していた最後のトラックが偶然検問にかかって計画が発覚し、計画は未遂に終わったが、社会変革をイスラーム社会体制の確立に求め、その実現を軍事クーデターに託すという動きが、パキスタンで根強く残っていることが浮き彫りとなった。

今回のクーデターに関しても、報道では、事実上の核保有国における初のクーデターと位置付けられたほか、パキスタン国内でのイスラーム復興主義台頭の可能性も指摘された。勿論いま述べたように、パキスタン国内にイスラーム復興主義が存在することは事実だが、現在の軍部が民政移管と経済改革を目標に掲げ、他の選択肢が皆無ではない現状では、緊急なイスラーム体制強化の可能性は低いと考えられる。それでもなおこの国でイスラーム復興主義の台頭が噂されるのは、やはり隣国のアフガニスタンやイランの存在が関わっている。特にアフガニスタンに関しては、94年秋にイスラーム体制の樹立を謳って決起し、以後急速に勢力を広げて96年9月に暫定政権を樹立させたターリバーン(the Taliban)の存在が世界の耳目を集め、このターリバーン結成にパキスタンが深く関与しているという報道や、アフガニスタン国内でターリバーンの庇護下に潜伏中といわれるムスリム過激派ウサーマ・ビン・ラーディンに対するアメリカの身柄引渡し問題があり、これらがパキスタンにおけるイスラーム復興運動活性化を指摘する根拠の一つとなった。最近では99年11月にイスラマバード市内の米国関係の建造物を狙った爆破事件が発生した際、犯行がターリバーンによる反米行動の一環であると報道された。また12月末に発生したインド航空機ハイジャック事件でも、犯人側はターリバーンの本拠地カンダハールに飛行機を着陸させ、インドで服役中の、インドからのカシミールの独立を主張するムスリムグループ代表の釈放を要求したのであった。このように、前回のクーデターやその後のパキスタンとアフガニスタンの関係、あるいはいくつかの事件を見ると、そこにイスラーム復興運動活性化の可能性を指摘する見解が出るのは当然であろう。

またパキスタン情勢は、主に南アジア地域の枠組みで、特に対インド関係が論じられてきたが、アフガニスタン問題や、99年8月に発生したキルギスタンでの邦人誘拐事件の交渉にターリバーンやパキスタンが報じられた経緯を考えると、パキスタン情勢を考える上で、中央アジア諸国との関係は無視できないことは明らかである。その意味で、対インド関係同様に、対アフガニスタン関係はパキスタン情勢を

理解する上で重要な示唆を与えるものである。

そこで本章では、特にターリバーン結成前後のパキスタンとアフガニスタンの関係を概観し、軍部および宗教勢力のアフガニスタン情勢への積極的な関わり方を見ながら、アフガニスタン情勢がパキスタンの外交・内政両面に与える影響を考察し、対アフガニスタン政策の観点からパキスタンの今後の動向を模索したい。

第1節 パキスタンと対アフガニスタン政策

1. パキスタンの対アフガニスタン政策における諸問題

パキスタンとアフガニスタンの関係は、パキスタンが独立した1947年以前から今日まで決して良好ではなく、両国間には常に懸案事項が存在してきた。

第一は、独立直前から特に70年代初頭まで、パキスタン北西部とアフガニスタン東部・南部に分布するパフトゥーン(パシュトゥーン)人による国家「パフトゥーンニスターン」樹立の運動を、アフガニスタンが支持していたことである。パキスタンが独立直後(1947年9月)に国連に加盟した際アフガニスタンはこれに反対したが、その背景にはこの運動の影響があった。運動はその後弱体化したが、両国の国境地帯は現在も、国境とは名ばかりで、パフトゥーン人が自由に往来しているのが実情である。このことは、密輸問題や、ムジャーヒディーン(イスラーム聖戦士)、アフガニスタン難民のパキスタンへの流入の問題に深く関わっている。

第二の問題は、アフガニスタンが親ソ連路線をとった1960年代は、インドもまたソ連との友好関係を築いており、パキスタンがこれら二国に挿まれる形となっていたことである。このためパキスタンは、自国の防衛策として、インドとアフガニスタンの二正面への配備という重い負担を強いられてきたのであった。現在もアフガニスタン国境には飛行隊や戦術航空団が配備されている。

第三の問題は、ソ連によるアフガニスタンへの軍事介入以降、アフガニスタンが冷戦の代理戦争の場と化すと、パキスタンが西側諸国の最前線となって莫大な支援の受け皿となったことにより、パキスタンが、アフガニスタンのムジャーヒディーンの拠点となったことである。当時のハク政権とその軍を支えた経済基盤は、対ソ連戦争の「特需」に他ならなかったが、この戦争中に世界中のムスリム義勇兵が集結して軍事訓練が実施され、これにパキスタン軍部、軍統合情報局(ISI)、宗教政党「イスラーム団体(ジャマーアテ・イスラーミー、JI)」が大きく関わった。現在アフガニスタンやパキスタンに潜伏中といわれるムスリム過激派の源流はここにあり、この一部によるパキスタン国内でのテロ活動を引き起こす治安の不安定化が懸念されている。95年10月にイスラマーバードで発生したエジプト大使館爆破事件は、その顕著な例である。¹

第四の問題は、周辺地域内での対アフガニスタン政策におけるパキスタンの孤立化である。ムジャーヒディーン政権樹立後のラッバーニー政府が、タジク人を主体としたグループで、イランやロシア、インドがこれに接近したのに対し、パキスタンは、パフトゥーンニスターン問題以来、常にパフトゥーン人勢力との接点を持ち続けていた。ラッバーニー派と対立するヘクマティヤール派(パフトゥーン人主体)へ

の軍部や ISI、イスラーム団体を通じた支援は、ラッバーニー政府との関係を悪化させるばかりでなく、地域内での孤立化を招いた。

第五の問題は、パキスタンとアフガニスタンの間で行われている密輸によるパキスタン経済への深刻な打撃である。パキスタンの経済問題において、アフガニスタン経由の密輸がパキスタン経済を圧迫していることは知られている。内陸国であるアフガニスタンへの物資は、1965年にパキスタンとアフガニスタン間で締結された「アフガン通商条約(Afghan Transit Trade Agreement)」に基づいて、カラチー港に関税なしで荷揚げされるが、この物資がアフガニスタンに運ばれることなくパキスタンで出回るのである。アフガニスタンとの国境地域には、このような物資専門のマーケットが存在し、パキスタンへの正規の輸入に多大な損害を与えている。ある資料では、1996/97年度のパキスタンとアフガニスタン二国間の貿易額は約25億ドルにのぼり、うち正規の貿易は16パーセントにすぎず、残りがすべて密輸であると指摘されている。²

第六の問題は、パキスタンが国内の経済状況改善の方策として、中央アジア諸国への通商路開拓を計画しているものの、アフガニスタンでの内戦継続がこれを中断させていることである。後述するように、この通商路開拓計画がターリバーン結成に大きく関わっている。

第七の問題は、パキスタン国内に滞留する150万人以上といわれるアフガニスタン難民の問題である。この問題は国内の雇用問題のみならず、難民支援の負担によりパキスタンの財政をも脅かしている。³

以上のような問題を抱えたパキスタン政府は常に、アフガニスタンにおける親パキスタン政府の樹立を、対アフガニスタン政策の最優先事項としてきたのである。特に、ヘクマティヤール派への支援開始以来、パキスタンは、親パキスタンのグループの政権樹立を目指して支援を行うようになり、このことが、パキスタンによるアフガニスタンへの積極的な政治的関与と指摘される所以となった。

以上のような背景をふまえて、次に、最近のパキスタンとアフガニスタンの関係を概観してみる。

2. ターリバーン結成をめぐるパキスタンとアフガニスタンの関係

1988年のジュネーヴ協定によってソ連軍のアフガニスタンからの全面撤退が決定すると、アフガニスタン国内ではムジャーヒディーン・グループ内部の派閥間対立が激化し、内戦状態となった。92年にムジャーヒディーン政権が樹立されたものの、権力闘争は止まず、各派閥は自派内の主流となる民族の利害を反映するようになり、同じ民族を抱える周辺諸国の支援をとりつけるようになった。パキスタンの第1次ナワーズ・シャリーフ政権は内戦終結のため、ペシャーワル合意(92年4月)、イスラマバード合意(93年3月)、ジャラーラーバード合意(93年5月)において主導的役割を果たしたが、派閥間の不信は拭えず、内戦は続いた。

94年元日にヘクマティヤール派と北部を支配するドーストム派(ウズベク人主体)の連合勢力がカーブルへの総攻撃をしかけたが戦況は膠着し、ラッバーニー派は、ヘクマティヤール派に対するパキスタンの支援を批判し、パキスタンとの対立を深

めた。94年2月に発生したカーブルのパキスタン大使館襲撃事件は、当時の両政府間の関係悪化を反映している。パキスタンは94年初頭において、対アフガニスタン政策に活路を見出せていなかったのである。

だが、これに先立つ93年10月の総選挙によってベーナズィール・ブットー首相が率いる人民党が多数派工作の末に与党となったことは、パキスタンにとって新たな対アフガニスタン政策の道を開ききっかけとなった。なぜなら、ブットー政権が、対アフガニスタン政策の重要な役割を担う軍と内務省、そして宗教政党との良好な関係を築くことに成功したからである。93年1月に急死した陸軍参謀長の後任人事を巡ってイスハーク・ハーン大統領とナワーズ・シャリーフ首相の対立がこじれ、これがもとで同年4月に首相が解任された経緯をふまえて、ブットー首相は軍部の支持を得ることで政権の安定を図り、さらに与党の連合政権では、対ソ連戦争時代にムジャーヒディーンを指導していた北西辺境州の有力者ナスルッラー・ハーン・バーバルを内務大臣に迎え、宗教政党「イスラーム・ウラマー党ファズルッラハマーン派(JUI(F))」をも加えた。バーバル内相は、自身のパフトゥーン人に対する影響力に加え、彼は対ソ連戦争時代、ズールフィカール・ブットー首相のもとでアフガニスタンのムジャーヒディーン勢力への窓口として活躍した人物であった。また内務省はアフガニスタン難民キャンプや宗教施設の監視の他、国境警備隊もその管轄下に置いていた。ウラマー党はスンナ派デーオバンド学派の政党で、パキスタンとアフガニスタンの国境地帯を中心に散在する同学派のマドラサ(madrassa、イスラーム学院)を運営していた。⁴ターリバーンの核となったグループは、対ソ連戦争後、アフガニスタン南東部やパキスタン西部に点在するこれらマドラサの寄宿生であった。かれら寄宿生は祖国の平和回復を信じていたが、実際は覇権争いが内戦をもたらし、無政府状態での治安悪化により、略奪が茶飯事になっていた。ターリバーンは、このような現状を憂い、治安回復を訴える自警団のような存在から出発したのである。

対アフガニスタン政策の行き詰まりと経済問題の解決を目指す中で、ブットー政権が対アフガニスタン政策で影響力を有する個人やグループを抱えたことは、対アフガニスタン政策を一本化し、新たな政策を展開する好機であった。かくしてターリバーンは、ヘクマティヤール派に替わるパフトゥーン人勢力として、パキスタンの支援を得ることとなったのである。

ラッバーニー派は、パキスタンの軍統合情報局(ISI)と国境警備隊が、兵站や戦略面でターリバーンを支援したと非難している。パキスタンがターリバーン結成にどの程度関与していたかは明らかでない。だが少なくとも、マドラサを管理するウラマー党と、マドラサを監視する内務省が、ターリバーンの動きを察知していたことが、パキスタン政府によるターリバーンへの支援体制確立を迅速化させたことはまちがいない。⁵ターリバーン結成の直前までのパキスタン政府の一連の動きを見ると、ターリバーン結成時におけるパキスタンの関わり方が鮮明に浮かび上がってくるのである。

先ずブットー政府は、94年8月末にバーバル内相を中心に対アフガニスタン人道援助として大量の食料品等をパキスタン南西部の州都クエッタからカンダハールに向けて送り、続く10月には内相が在パキスタンの外交団7名とパキスタン政府関

係者数名を率いて、アフガニスタン南部及び西部の復興視察旅行を計画した。隣国主催による復興視察は内政干渉であるとしてラッバーニー政府の反発を受けたが、パキスタン政府は無視する形でこの旅行を実施し、参加した大使にクエッタからトルクメニスタンにいたる通商路の整備への財政支援を求めた。続く10月24日、パキスタンは同じくクエッタでアフガニスタンの和平に関する会合を実施、オブザーバーとしてヨーロッパ在住の元国王派の人物3名を招聘した。元国王派はいずれもパフトゥーン人で、アフガニスタン南部には国王復権を支持するグループが存在しており、当時もパフトゥーン人社会への影響力を有していた。なおクエッタでの和平会合はこれが最初で最後である。また27日には、ブットー首相とアースィフ・アリー外相がトルクメニスタンの独立記念式典に出席し、トルクメニスタンのニアゾフ大統領と、アフガニスタン経由での通商路整備に関する意見交換を行い、非戦闘地域での復興の重要性を強調したのだった。このように、パキスタンはこの時期にターリバーンの拠点となるアフガニスタン南部の復興に対し多大なる関心を示したのである。そしてこれらの動きに呼応するかのようになり、11月1日、ブットー首相の名のもとに、中央アジア向けに2000万ルピー相当の物資を満載したトラック30台がクエッタを出発した。だがトラックはアフガニスタンに入った直後、地元の山賊に強奪され、そして4日後、20名ほどで編成された学生グループがこれら山賊を駆逐したのである。このグループには自称がなかったが、寄宿生を中心としていたことから、ペルシア語の「学生」を意味する語に英語の複数形sをつけた“Talebs”と報道され、のちにペルシア語の複数形で「ターリバーン」と呼ばれるようになった。その創設者は、マドラサに寄宿していたムハンマド・ウマル師である。

ターリバーンは瞬く間にアフガニスタン南部全域を制圧したが、当初このグループの詳細が判明せず、ラッバーニー派、ヘクマティヤール派は共に、ターリバーンとの友好関係樹立を目論んだが、ターリバーンはこれを拒否した。このころ、パキスタン国内のマドラサから、ターリバーンに加勢すべく、寄宿生たちがバスで国境を越えてアフガニスタンへ戻る姿が連日報道された。

このときバーバル内相が「ターリバーンは我々(パキスタン)の子供である」と発言し、ラッバーニー派は「ターリバーンがパキスタンの傀儡である」との批判を展開するようになった。他方ヘクマティヤール派は、その後の弱体化が顕著となり、95年2月にはターリバーンの攻撃を受けて本拠地を離れ、その後ラッバーニー派との共闘へと方針転換したのであった。

その後96年8月にアフガニスタン西部の要衝ヘラートがターリバーンに制圧されると、ラッバーニー大統領はパキスタンによるターリバーンへの支援を強く非難し、9月6日、カーブル市民によるデモ隊が在カーブルのパキスタン大使館を襲撃、一部を放火した上に、館員数名を負傷させた。これによりパキスタン政府は大使館を一時的に閉鎖、ラッバーニー政府とパキスタン政府の対立は頂点に達した。パキスタン政府は、デモ隊の動きをラッバーニー政府が黙認していた事態を非難し、ラッバーニー政府の正当性(legitimacy)に問題があるとした。この直後の9月末にターリバーンがカーブルを制圧し、臨時政府を樹立すると、ラッバーニー派は北部に移動し、ここでヘクマティヤール派、ドーストム派及び少数派の連合軍を編成して現

在もカーブルへの攻撃を続けている。ターリバーンは徐々に支配地域を拡大し、現在では北東部の一部を除く、国土の約 9 割を制圧したが、散発的な戦闘は現在も続く。ターリバーンはカーブル制圧直後に暫定政府を樹立し、97 年 10 月にはウマル師を首長(Amir-ul-Muminin)とする首長国(Emirate)であると宣言したが、ラッバーニー派は「北部連合(Northren Alliance)」による政府を主張した。

97 年 2 月、パキスタンにナワーズ・シャリーフ政権が発足したが、同政権は同年 5 月、トルクメニスタンの天然ガスをアフガニスタン経由でパキスタンに送るパイプラインの敷設に関する議定書に調印し、同月末にはターリバーン政府を真っ先に承認した。その後サウディアラビアやアラブ首長国連邦もターリバーン政府を承認したが、その後ターリバーン政府を承認する国はない。

ナワーズ・シャリーフ首相は 1997 年 12 月末、アフガニスタン各派代表による和平会合を提案した。このとき、シャリーフ首相はラッバーニーを含む反ターリバーン派の代表を招聘し、レガリー大統領と共に和平調停に関し意見交換を行ったが、ISI はこれに強く反対した。ISI はおそらくターリバーンがパキスタンに対する不信感を抱くことを懸念したと思われる。また、反ターリバーン派も、パキスタンを訪問したものの、パキスタンのターリバーンへの支援に対し疑惑を払拭したわけではなかった。結局、イスラームの断食月であったことを理由に会合は実現せず、対アフガニスタン政策におけるシャリーフ首相と ISI との間に溝を作る結果となった。その後もパキスタンは、国連やアメリカ、イランや日本と共に和平調停に乗り出したが、調停は不調なままに終わった。また 1998 年 8 月にアメリカがウサーマ・ビン・ラーディンを標的としてアフガニスタンへミサイル攻撃を実施した際、シャリーフ首相は、アメリカに対し、事前通告なしにパキスタン領空を侵犯させてミサイルを発射したことを非難し、パキスタン国内では反米の気運が高まったが、このときも軍は、シャリーフ首相がアメリカから事前通告を受けていたと発表し、首相と軍部が対立する経緯があった。このように、シャリーフ首相は、アフガニスタン問題に積極的に関与し、和平調停でのイニシアチブを発揮しようとした。この動きには、かつてペシャーワル合意やイスラマーバード合意を実現させた実績に対する自信があったのかもしれない。だが問題は、ISI など、パキスタンで実質的に対アフガニスタン政策に関わっているグループと対立したことであった。つまり、シャリーフ首相は、対アフガニスタン政策において、この時期からすでに軍部と対立していたのである。

3 . パキスタンとターリバーンの新たな関係

ターリバーン政府は、南部の都市カンダハールにウマル師を中心とした合議制評議会(シュウラ、shura)を有し、同時にカーブルに政府を置くという二重構造になっている。外交・内政面での諸活動は一般にカーブルの政府が担当するが、重要局面ではウマル師の発言権が大きな影響力を及ぼす。これはターリバーン政府樹立時、行政面での事務処理能力を有する専門職員が欠けていることを補完する役割を担っていた。現在もなお、首長としてのウマル師の権限の大きさに変化はないが、暫定政府樹立後 3 年を経たいま、ターリバーン政府は、国連諸機関や、諸外交団との接触

の中で、ターリバーンは諸問題への対応を変化させつつあった。現在ターリバーン政府外務省には、国連局、NGO局、翻訳・通訳局、出版・情報局があり、98年には儀典の練習が行われていたという。外務省の編成内容が、ターリバーンの直面する問題を見事に反映しているといえるが、同時に、ターリバーンが徐々に外との接触をはかろうとしていることが伺える。そこで、パキスタンでの今次のクーデター直後にも、ターリバーンは「(クーデターは)パキスタン国内の問題であり、アフガニスタン首長国は今後ともパキスタンとの友好関係を保ちたい」との談話を発表した。これはまさにターリバーンの対外対応における変化の一例と見てよい。また、99年8月にキルギスタンで発生した日本人技師誘拐事件の際、誘拐グループがアフガニスタンに潜伏中との報道が流れた際も、ターリバーンは、事件との関与を否定するにとどまり、過剰な対応を控えた。かつて95年に、ラッバーニー派の名将アフマド・シャー・マスウードの死亡説が流れた際、ターリバーンが事実関係を未確認のまま「聖戦の達成」と宣言した経緯があったが、今回のターリバーンの対応は、ここ数年で確実に変化していることがわかる。また1999年12月末のインド航空機ハイジャック事件でも、ターリバーンは国連やインドに、事件解決に向けて全面的に協力し、最初に殺害された乗客1名以外の全員が釈放された時点で、インドはターリバーンに対し謝意を述べたのであった。このようにターリバーン政府は、外交面では徐々に政府としての体裁を整えつつある。だが問題は、外交とは対照的に内政面では治安維持以外になんら実績がないことである。報道で指摘されるイスラーム法廷に基づく罪人の公開処刑も、治安維持の一環であろうが、内戦が継続した状態では、国際社会での承認にまだ時間を要するであろう。

パキスタンとターリバーンの関係は、ターリバーン結成当時と現在とを比較すると、明らかな違いが認められる。ターリバーン結成当初、パキスタンとターリバーンの関係は、パキスタンがターリバーンを支援しながら、優位にあったが、ターリバーンが政府を樹立し、徐々にその自立性を備えると、両政府の関係は対等なものとなり、現在ではウサーマ・ビン・ラーディン問題等でパキスタンが対応に追われている。これはターリバーンの政治的成熟過程の一面といえるが、パキスタンにとっては、対アフガニスタン政策の見直しを迫られることとなっている。

第2節 懸念される最近の動きと今後の展望

以上みてきたように、パキスタンの対アフガニスタン政策は、対ソ連戦争からアフガニスタンの内戦、そしてターリバーン結成という動きの中で、パキスタンがアフガニスタン情勢と深く関わっており、対アフガニスタン政策の円滑化には軍部と政府、宗教勢力の一本化が重要であることがわかる。だが、ナワーズ・シャリーフ政権は、アフガニスタン和平調停において軍部との対立を招いたのであった。このことは、対アフガニスタン政策における一本化を破綻させ、政府と軍部の間の溝を深める一因となっていたのである。

さて、これまでの経緯を鑑みると、現状において、パキスタンの対アフガニスタン政策に関連して、いくつかの注意すべき問題が挙げられる。

まず、ウサーマ・ビン・ラーディン引渡し問題である。ターリバーンがウサーマ・ビン・ラーディン引渡し断固拒否を表明し、ムスリム諸国の団結をスローガンに掲げていることに対し、パキスタン政府はアメリカとターリバーンの板ばさみになり、対応に苦慮した。ターリバーンは本件について反米運動を展開し、国連をアメリカの傀儡と非難、11月にはカーブル市内の国連施設等を襲撃して国連による制裁措置を受けるにいたった。ここでパキスタンが国連を支持すると、ターリバーンとの関係を損ねかねず、ムシャッラフ統合参謀長はターリバーンとの友好関係の持続を表明したが、これはかえって対米関係での対立や、国際社会におけるパキスタンの孤立化を招くことが危惧されていた。だが、2000年1月17日、アメリカは、クリントン大統領のパキスタン訪問の見返りとして、パキスタンに対しウサーマ・ビン・ラーディン逮捕への協力を提示してきた。軍はこの条件を受け入れるといわれているが、イスラーム団体は引渡し拒否に同調しており、パキスタン国内の宗教勢力に今後いかに影響するかが懸念される。

つぎに、ターリバーンをめぐる周辺地域での問題である。すなわち、国連によるターリバーンへの制裁措置がイランとターリバーンの距離を縮めたことは、パキスタンにとって新たな展開となったのである。イランはラッバーニー派との良好な関係を有し、98年にターリバーンによって領事館員が殺害された事件で、一時は国境地域において一触即発状態となったが、国連のターリバーンへの制裁直後の99年11月、イランがアフガニスタン西部の要衝ヘラートに公館を再開し、ターリバーンへの食糧供給を開始した。イランにとって、ターリバーンとの関係修復は、中央アジアへの経済圏拡大につながるのである。また、前述のハイジャック事件は、インドとターリバーンの関係を深める上で大きな転機となった。インドは従来ターリバーンとパキスタンの関係を考えて、ラッバーニー派を支持していたが、国際的な信頼を得ようとするターリバーンと、ハイジャック事件で直接接する機械を得たことで、おそらくインドはターリバーンに対する認識を改めたのではないだろうか。事実、事件解決直後のインドのテレビにおける世論調査では、ターリバーン政権を承認すべきとの意見が4割を上回ったのであった。このように、ターリバーンがパキスタン以外の周辺国と独自の接触を展開する中で、パキスタンはクーデター後の問題処理に対応する間に、対アフガニスタン政策で周辺国に遅れをとりかねない状況にある。

また、キルギスタンでの邦人誘拐事件やチェチェン問題等、中央アジアのイスラーム諸国に関する事件が発生しているが、これらの事件に共通することは、この地域のムスリムが国境を越えて深く関わりあっていることである。邦人誘拐事件でも、ウズベキスタンの誘拐犯がキルギスタンで事件を起こし、タジキスタンで交渉して人質を解放したが、この際、ターリバーンに合流したという報道や、パキスタンで人質釈放の交渉が行われるとの報道があった。チェチェン問題では、ターリバーンがチェチェンのムスリムに加勢するとの報道があった。このように、中央アジアのムスリムは、国境に関係なく自在に移動し、影響しあいながら、独自の世界を持っているのである。パキスタンは、新疆ウイグル自治区同様、この「中央アジアのムスリム世界」の最東端に位置しており、このムスリム世界のイスラーム復興運動がパキ

スタンに波及する可能性の高いことを忘れてはならない。

今後のパキスタンの対アフガニスタン政策は、イスラーム諸国との緊密な関係を企図しながらも、アメリカとの良好な関係を保たねばならないため、その政策は複雑なものとなろう。また、反ターリバーン勢力が、パキスタンによるターリバーンへの軍事支援を疑っており、アフガニスタンの和平調停へのパキスタンの参加に批判的であることは、今後の対アフガニスタン和平調停への参画に障害となるであろう。いずれにせよ、アフガニスタンの内戦終結なしには中央アジアへの通商路の開拓や難民問題等の問題の解決はあり得ないのだから、パキスタンは対アフガニスタン政策において、国連や周辺国との連携のためにも、内戦終結に向けて、アフガニスタン全派に対し中立的な政策を内外にアピールすることが望まれる。ただし、今後パキスタンにいかなる政権が樹立されるにしろ、対アフガニスタン政策の円滑化においては、軍部および宗教勢力との調和が重要な条件となるであろう。

(山根 聡)

注

¹ 1999年12月18日にも、パキスタンのISIは、ウサーマ・ビン・ラーディン支持者によるパキスタン国内でのテロ活動の可能性が高まっているとして、国内での空港等公共施設の監視を強化した旨表明している。

² Zareen F., Naqvi. 'Afghanistan-Pakistan Trade Relations'(unpublished World Bank Report.), 1998.

³ パキスタン国内に滞留するアフガニスタン難民の総数は明確な数字となって出てこない。国連による自主帰還プロジェクト等により一時的にアフガニスタンに帰還したものの、その後の内戦等の事情により、パキスタンに戻る非登録難民の数が数十万人規模にのぼるものと見られる。

⁴ パキスタン西部の多くのマドラサは JUI(F)と、スンナ派団体「アハレ・ハディース(Ahl-e Hadith)」によって運営されている。なお、デーオバンド学派は19世紀中期にインド北中部に設立されたスンナ派ハナフィー派系の学院に始まる学派で、「ファトワー(fatwa: イスラーム法の解釈・適用に関する文書による意見)」を多数発出することで知られる。ターリバーンも、結成時にファトワーを発出したほか、最近では、98年12月に、ターリバーン政府のウラマー連合が、反米武装闘争のファトワーを発出した。

⁵ Anthony Davis, "How the Taliban Became a Military Force", in William Maley (ed.) *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*(Lahore, Vanguard Books, pp.54-55.1998)

第7章 カシミール問題とパキスタンの国内政治

はじめに

1999年10月12日、パキスタンでムシャッラフ（Musharraf）陸軍参謀長の指示により無血軍事クーデタが発生し、ナワーズ・シャリーフ（Nawaz Sharif）政権が崩壊した。クーデタの引き金は、スリランカ訪問中のムシャッラフ陸軍参謀長をシャリーフ首相が10月12日に解任したことである。その前にクーデタの呼び水として、インド側カシミールにおける本年5～7月の印パ間軍事紛争（カールギル紛争）に関する軍と首相の意見不一致があった。

小論では、パキスタンにおける民政と軍政との葛藤の基礎にあるパキスタンの政治風土を主としてカシミール問題との関係から分析する。

第1節 「カシミール問題」とは

1. カシミール問題の背景と概要

「カシミール問題」とは普通にはインドとパキスタンの間の領土問題であるカシミール争奪戦のことをいう。1947年8月、イギリス領インド帝国がインドとパキスタンという2カ国に分かれてイギリスから独立した。この「印パ分離独立」に際して、カシミール地域が印パ両国のいずれに帰属するのかは未解決問題として先送りされた。

カシミールの総面積は我が国の本州とほぼ同じであるが、その大半は峻険な山岳地帯であり、全く不毛の山岳氷河が多い。印パ両国は分離独立以来、カシミールの領有権を巡って激しく争ってきた。それは、カシミールが地政学的にも国家運営にとっても重要な位置・地位を占めているからというだけでなく、カシミールが印パ両国の国家理念が正面切って衝突する所だからでもある。

図1 カシミール問題関係主要クロノロジー

1947年8月	印パ分離独立。藩王国は印パいずれに帰属するか選択することとされた。
1947年8月後半	パキスタン軍がインド側カシミールに越境。
1948年5～12月	第1次印パ戦争。
1949年1月	国連調停により印パ間の停戦協定、調印。
1964年	世界ヒンドゥー協会（VHP）設立。
1965年8月	パキスタン側ゲリラ、インド側カシミールに越境。第2次印パ戦争に発展。
9月	国連調停により印パ間の停戦協定、調印。
1966年1月	ソ連仲介でウズベキスタンのタシュケントにおいて印パ間のタシュケント宣言、調印。
1971年3月	インド第5回総選挙でインディラ派国民会議派、圧勝。インディラ・ガンディー・政権、成立。
12月	第3次印パ戦争。
1972年7月	インド側カシミールのシムラーで印パ間のシムラー合意、調印。印パ間のカシミール「実効支配線」（Line of Actual Control= LOAC ないし Line of Control=LoC）決定さる。
1977年7月	パキスタンでクーデタによりジアー・ウル・ハック軍事政権、登場。パキスタンの「イスラーム化」に着手。
1978年4月	アフガニスタンで共産革命。反革命ムスリム（イスラーム教徒）急進派勢力などのパキスタン流入、始まる。
1979年2月	イランでイスラーム革命。
12月	ソ連軍、アフガニスタンに侵攻し、進駐を開始。
1980年1月	インド議会下院選挙でインディラ・ガンディー政権、復活。
1984年7月	インドのガンディー首相、ジャンムー・カシミール州のファールーク・アブドゥラー主席大臣を解任。
1987年3月	インド・カシミール州議会選挙でコミューナル対立、悪化。
	1989年末までにはインド側カシミールでムスリム（イスラーム教徒）の反インド暴動、激化。
1989年2月	ソ連軍、アフガニスタンからの撤退を完了。
1990年1月	ファールーク・アブドゥラー、ジャンムー・カシミール州主主席大臣を辞任。同州に州知事統治令。
7月	ジャンムー・カシミール州に大統領統治令。
1992年12月	北インドのアヨーディアで熱狂的ヒンドゥー教徒達がイスラーム教のモスク「バーブリー・マスジッド」を破壊。
1993年1月	インド側ジャンムー・カシミール州でムスリム独立派勢力と治安部隊との大規模武力衝突。
1998年3月	インドの第12次下院選挙でヒンドゥー至上主義のインド人民党（BJP）が第1党となり、BJP連立政権が発足。
1999年5月	印パ両国の核実験、実施。
1999年5～7月	インド側カシミールのカールギルで印パ両軍の大規模砲撃戦。
7月	パキスタン軍・民兵、カールギル地域からの撤退をほぼ完了。
10月12日	パキスタンでクーデタによりムシャッタフ軍事政権、登場。
13日	インドで第13次国会下院選挙を通じてヴァジペー BJP 政権、登場。

パキスタンは、イギリス領インドの中でムスリム（イスラーム教徒、Muslim）が人口の過半数を占める地域から成るムスリム達の国として独立した。これに対してインドの場合は、特に「ヒンドゥー教徒（以下、ヒンドゥー、Hindu）達の国」として独立した訳ではなく、「多民族・多宗教国家」として「セキュラリズム」（secularism 「世俗主義」または「政教分離」または「非宗教主義」）を国是として運営されることになった。このような印パ両国の宗教がらみの国家理念の相違が特にカシミールでぶつかり合ってきたのである。

1947年の印パ分離独立前の時点（1941年）ではカシミール住民の77%がムスリムで、ヒンドゥーは約20%に過ぎなかった¹。パキスタンはそれを根拠に、カシミールはパキスタンに帰属すべきだと考えた。しかし、当時のカシミール藩王ハリ・シング(Hari Singh)はヒンドゥーであり、カシミールの独立を考えていた。それに対しカシミールのパキスタン併合を目指すムスリム民兵およびパキスタン軍は、印パ分離独立直後からカシミールに侵攻した。そのためハリ・シングはカシミールのインド併合に同意し、インド軍もカシミールに侵攻し、ここに第1次印パ戦争が勃発した。それから半世紀以上になるが、印パ両国間の領土問題としての「カシミール問題」解決の兆しはまだない。しかも、「カシミール問題」は、後に述べるように1987年からインド側カシミールにおいて新たな要因が加わり、複雑化してきたのである。

図2 カシミールの概況

面積	全カシミール	=	222,236 k m ²	
	インド側カシミール	=	100,387 k m ² (95,356 k m ²)	
が	パキスタン側カシミール	=	78,114 k m ² *	
			(下記の「自由カシミール」= 56,003 k m ²)	
	中国側カシミール	=	37,555 k m ² (中国領ラダック)	
			+ 5,180 k m ² (1963年にパキスタン 中国に譲渡した地域)	
	インド側カシミール		パキスタン側カシミール	
地位	ジャンムー・カシミール州（憲法第370条下の特別州）パキスタンはIndia-Occupied Kashmir = IOKと呼ぶ。）		アーザード（独立）・カシミール（Azad Kashmir 独自の憲法を有するが事実上パキスタンの従属国）。「アーザード・カシミール」はパキスタン統計には通常含まれない。インドはPakistan Occupied KASHMIR (POK)と呼ぶ。	
人口	5,987,389人**（1981年） 772万人（1989年推計）***		258万（1991年）	

(注)*下記の出所 はインドのものであるため、この数値にはギルギット（Gilgit）

地域が含まれている。しかし、パキスタン政府はギルギットを「北方地域」(Northern Areas)としてバルティスターン(Baltistan)とともにインドとの係争地カシミールには含まれないとしている。

**うち 3,843,451 人がムスリム、1,930,448 人がヒンドゥー(出所 より)。

*** (出所)より。

三つとも出所は 。

(出所)(下記の出所、 以外は 及び諸報道記事より作成) *Illustrated Weekly of India*, April 28, 1985. Government of Pakistan, *Fact-sheet on KASHMIR*, <http://www.pak.gov.pk/personal/kashmir/facts-kashmir.htm>, 1999/11/10. 辛島昇等監修、『南アジアを知る事典』、平凡社、1992年。

2. インド側カシミール

インド憲法前文はインドが「非宗教国家」(secular state)であることを宣言している。この非宗教主義が少数派宗教信者達の権利をどれほど容認し、いかに擁護し得るのかということが、インド民主主義の試金石の一つなのだ、という点でインド国民の間には一応の合意がある。インド憲法は確かに、インド側カシミールを一つの州(ジャンムー・カシミール[Jammu Kashmir]、以下、カシミール州)とし、第370条で同州に大幅な自治権を認める特別措置を定めている。

カシミール州住民の過半数はムスリムであるが、インド全人口を見るとムスリムは1割強を占めるだけで、8割以上を占めるヒンドゥーと比較するとムスリムは少数派である。そのためムスリム一般は、自らの宗教と権利を守るために先に触れておいた非宗教主義を重視する。カシミール州ではムスリムは自分達が多数派であるだけに、非宗教主義を逆手に取った形でムスリムの利益擁護の必要性を主張する。

しかし、中央政府の影響力が急速に強められていくなかで憲法第370条は形骸化していった。カシミール州の主席大臣シェイフ・アブドゥッラー(Sheikh Abdullah、1905 - 82年)はムスリムではあったがカシミールのパキスタン帰属は望んでいなかった。とはいえ彼はカシミールの自治権確保・拡大を重視し、当時のネルー首相等インド政府によって頻繁に投獄されるなど弾圧された。その息子ファールーク・アブドゥッラー(Farooq Abdullah)主席大臣も決してパキスタン合併論者ではなかった。しかし彼もカシミール自治権拡大問題でインド政府と対立してインディラ・ガンディー政権の強権政治の下で頻繁に投獄され、1984年には主席大臣を解任された。

1987年のカシミール州議会選挙ではムスリム達と非ムスリム達(主にヒンドゥー達)との亀裂が深化し、ムスリム住民達の反乱が激化していった。1989年になると、11月の連邦議会下院選挙を機にカシミール州でムスリム達による独立運動等の武装闘争が頻発するようになっていった²。彼らは、「ムスリム・カシミーリー」(イスラーム教徒カシミール人[Muslim Kashmiri])としての自らのアイデンティティーが脅かされることに反発しているのである。それが、インド独立以来のカシミール軽視、貧困、腐敗等とないまぜになってムスリム・カシミーリー達の疎外感を募ら

せてきた。

1996年の第11次インド下院選挙で「インド人民党」(Bharatiya Janata Party, BJP)を主力とする連立政権が登場した。同政権はわずか13日で崩壊したものの、ヒन्दゥー至上主義政党BJPが前回91年の下院選挙に比べて大幅に躍進、第一党になったことは、カシミールのムスリム達にとって脅威であった。98年第12回下院選挙ではBJPを主力とする連立政権が再び登場した。BJPは、形だけになってしまった憲法第370条さえをも廃止してカシミールを完全にインドに統合すべきだと主張してきた。BJPのこの構想に代表される攻撃的なヒन्दゥー至上主義が、特にカシミーリー・ムスリム達を怯えさせてきた。不安定な政局の続くインドでは99年にも第13次下院選挙が行なわれ、10月13日に三たびBJPを主力とする連立政権が登場した。選挙戦中にBJPのヴァジパイー現インド首相が「パキスタンなしではインドは(国家として)完結しない」³と言ったことなどのため、ヒन्दゥー至上主義政党BJPの伸長が特にカシミールのムスリム達にとって大きな不安要因になっていることは間違いなからう。

3. パキスタン側カシミール

パキスタン側カシミールは「アーザード(独立)・カシミール」(Azad Kashmir, azadとはindependentの意⁴)と呼ばれ、自らの憲法を有し、大統領、議会、首相などを有する。とはいえ、「自由カシミール」は財政面、防衛面などでパキスタンにほぼ完全に依存し、パキスタン政府の「カシミール・北方地域・土侯国・辺境地域省」の管轄下にあつて主権を事実上有さず、パキスタンの従属国とでも言うべき存在である。

中国に隣接するパキスタン統治地域(「北方地域」=Northern Areas)については、インドはカシミールの一部として自国領土だと主張している。しかし、パキスタンはこの地域をパキスタン固有の領土であつて、インドとの係争地であるカシミールの一部を成す地域ではないとしている。

パキスタン側カシミールにも幾つかのイスラーム急進派組織が存在する。それらの勢力は、次に述べるアフガニスタン勢力等と共にインド側カシミール反インド政府勢力支援のためにインド側カシミールに潜入していると伝えられる⁵。

1978年、アフガニスタンで一種の共産主義革命が発生し、翌79年に当時のソビエト軍がアフガニスタンに侵攻した。アフガニスタンの反共産勢力はアメリカ、パキスタン等の支援を受けて戦闘を継続した。その結果、1989年2月、それまでの9年強アフガニスタンに進駐していたソ連軍が完全に撤退した。このためパキスタンはカシミールに視線を転じ得るようになった。その頃から、アフガニスタンのイスラーム急進派勢力の義勇兵達がインド側カシミールに潜入しているとの報道が目につき始めた。それと共に、アメリカがパキスタン経由でアフガニスタンの反共イスラーム勢力に供与した武器・弾薬、あるいはソ連軍が横流ししていった武器・弾薬がインド側カシミールに流入し始めた。このような動きが1999年のインド側カシミール・カールギル地域での印パ間紛争(後述)に連動しているのである。

第2節 カシミール問題とパキスタン国内政治・社会との関係

1. カシミールとパキスタンの国家理念

パキスタンの「建国の父ジンナー」は「二民族論」(Two-nation theory)という政治理論によって1947年のパキスタン建国に成功した。これは、「インド亜大陸の住民は歴史、文化等を全く異にするムスリム、ヒンドゥーという二民族(two nations)から成る」として、ムスリム達は自分達の国家を持つべきだというものであった。この政治理論によると、「第1節 1. カシミール問題の背景と概要」で述べたように、ムスリムが住民の多数を占めるカシミールはパキスタンに帰属すべきだということになる。

パキスタンはインドほどではないが、やはり多民族(ethnic group)国家であり、主要民族以外の弱小民族集団も含めると20数の民族からなる。そのようなパキスタンの国民(nation)統合のためには国家宗教としてのイスラーム教が極めて重要である。しかも、カシミールがパキスタンの一部にならない限り「二民族論」は政治理論として全うされたことにはならない⁶。実は、ムスリムが住民の87%を占める旧東パキスタン州が「バングラデシュ」としてパキスタンから離脱していったことが「二民族論」の有効性にとって厳しい痛手であった⁷だけにパキスタンは「全カシミール奪還」に固執する。

2. カシミール、パキスタン国軍、政治家

パキスタンでは建国当初から国軍が対外的にも国内政治においても決定的役割を果たし続けてきた。特に対印関係や国内治安維持に関する軍の役割は極めて重要である。そのためパキスタン国軍は国家経常歳出の約26.1%(1998/99年度予算)⁸を占めている。その国防費を確保するためにも政治的・社会的地位を保つためにも軍は自らの存在価値を示さなければならない。宿敵インドに対する国防を最も重要な任務とするパキスタン軍にとってカシミール問題の存在はそのために肝要な意味を持っているのである。

パキスタンではその時々政治家達にとってもカシミール問題や国防問題は重要である。「独立カシミール」の諸政党の多くは実質的にはパキスタンの政党のカシミール支部とでも言い得る存在であり、パキスタンの政治家達がカシミール問題を常に念頭に置いているということを示す役割も果たしている。それは、パキスタンの政治家達にとってパキスタン国内での自党の人気を盛り上げるためにも、国軍との関係維持のためにも、「カシミール・カード」が有効だからである。そういう政治環境の中で、後述のカールギル紛争は、シャリーフ首相が多種多様の国内問題および自らの失政から国民の目を反らすためにとった措置でもあったのではないかと、という巷間の説もあながち疑問視できない。

3. クーデタ頻発の政治風土とシャリーフの失政

ナワーズ・シャリーフはパンジャーブ州の生まれではあるが、移住カシミール民族を出自とする。そのため、シャリーフの数少ない側近の大半はカシミール出身だと言われ、国政はこれら小人数の政治家達によって運営されていた。シャリーフ

はまた、国軍人事にまで介入していたと言われる⁹。

伝統社会では人脈が決定的だという政治風土に加え、パキスタンの権力構造が現在なお土地所有に基づくものだということがある。パキスタンの下院議員 217 人のうち 8 ~ 9 割は大地主¹⁰ ないしその家系の者だと言われる。今回のクーデタで倒されたナワーズ・シャリーフ首相はパキスタン初のビジネスマン首相であったが、彼のパキスタン・ムスリム連盟ナワーズ派 (PML-N) の下院議員の大半は大地主の出であった。

パキスタンでは大地主出身の政治家達の殆どは国民教育等の社会開発にさほどの関心を示さず、国民の貧富の格差が拡大していった。大地主政治家達に支えられてきたシャリーフ首相もその点では大同小異であった。また、汚職が当たり前という社会において、シャリーフも従来の殆どの文民政治家達と同様に腐敗していたようである¹¹。しかも、国内の治安維持のためにシャリーフは軍に強く依存していた。そして、「治安維持出動」の多くがシャリーフの政敵達の政治活動を抑圧するためであったため、軍人達は自分達がシャリーフの政治目的のために利用されていると感じていた。

上述の諸事象は、パキスタンにおいて軍が文民政権に対してクーデタを起こした時に常に観察されてきたことである。今回のクーデタの場合は更に、対印関係が緊張し続けていた時に国防という本務に専念出来ないという不満が軍幹部の間に昂じていた。軍幹部の中には、シャリーフ首相への不満が軍内部に昂じていることを敏感に感じ取っていた者もいた。その一人がカラマツ (Karamat) 元陸軍参謀長であった。彼は 1998 年 10 月に或る演説で、軍の国政参画の制度化を目指す「国家安全保障会議」(National Security Council[NSC]) の創設を提案した。これをクーデタの下地作りと解釈したシャリーフ首相はカラマツ陸軍参謀長の辞任を強要した。この頃からクーデタの可能性が取り沙汰されるようになっていった。

第 3 節 カシミールを巡る印パ間の戦争

1. パキスタンの被害者意識の定着

先ほど触れておいた第 1 次印パ戦争は、国連の調停により 1949 年 1 月に停戦協定が調印された。これにより、カシミールの印パ二国の統治 (管理) 地域のうち約 3 分の 2 をインドが、約 3 分の 1 をパキスタンが管理することになり、停戦ラインは事実上の国境になった。しかし、両国ともそれを公式に承認している訳ではない。この国連調停はまた、カシミールの帰属先決定のために住民投票の実施を勧告した。しかし、インドはそれを無視し続けてきた。パキスタンはなおその住民投票の実施を訴え続けているが、住民投票実施の可能性は殆ど無い。

1965 年 8 月、またしてもカシミールでの地域紛争から第 2 次印パ戦争となり、今回もまた国連の調停で停戦協定が調印された。しかし、なおも両国は本格的関係改善のないまま、1971 年 12 月の第 3 次印パ戦争に突入した。

上述の第 1 次、第 2 次印パ戦争はいずれもカシミールを火種としていた。しかし、第 3 次印パ戦争は過去 2 度の戦争とは異なっていた。これは基本的には、東パキス

タン州の独立運動をインドが支援して始めた戦争であった。戦争はパキスタンの無条件降伏で終了し、東パキスタン州は「バングラデシュ」として独立したのである。この印パ戦争の主目的はインドから見た場合、東西パキスタンを分断することだけだったのかも知れない。しかし、パキスタンの立場から見ると、インドは全パキスタンを壊滅させることを目指していたのだと映る¹²。それ故、従来戦争経験からパキスタン人達はインドに対する疑惑を拭い去ることが出来ないでいる。特に、パキスタンの政治・経済・社会牽引の主役であるパンジャービー（Punjabi）民族（約1億4000万の国民の6割前後を占める）にとってインドは妥協し得ない宿敵なのである。

その後、1998年5月の印パ双方の核実験実施により印パ関係は極めて危険な状況に陥ることになった。翌99年2月にパキスタン側パンジャーブ州の古都ラホールで印パ首脳会談が開かれ、和平のための「ラホール宣言」が調印された。しかし、実質的核保有国となった印パ両国のいわば「恐怖の中の共存体制」の下でパキスタン国民にはインドがまたパキスタン潰しをやるのではないかという疑惑がまだあるのである¹³。

他方、インド側もカシミールのムスリム達の反乱をパキスタンが支援し続けるだろうとの疑いを強く持っている。両者の間に真の対話がいつ始められ得るのか、想像出来ない。カシミール問題は、過去半世紀以上の間、対立しあってきた印パ両国の対立の核心なのである。

2. カールギル紛争

1999年5月初旬からインド側カシミールのカールギル地区で砲撃戦が開始された。諸紙誌は、ターゲットは「パキスタン側カシミールから潜入した反インド政府ムスリム武装勢力だ」と報じ、5月末にはインド軍の攻撃はカールギル地区空爆へとエスカレートした。パキスタン側からインド側へ潜入した者は「ムスリム民兵」あるいは「ゲリラ」と報じられていたが、その後パキスタン正規軍が潜入していることも明らかになっていった。また、これらの動きはカシミールの印パ間実効支配線（実質的な国境）を挟んでの両軍の砲撃戦に発展していった。

カシミールにおける印パ両軍の砲撃戦は小規模なものも含むと年間200回ほど発生しており、珍しいことではない。しかし、今回のカシミール紛争は、今や実質的な核保有国となった印パ両国間の稀に見る大規模な戦闘であったことからして、世界中が緊張した。

第3次印パ戦争後 1972年7月に印パ両国間で調印された「シムラー合意」（ShimlaまたはSimla Agreement）によると、印パ両国の二国間問題を国際社会に持ち出すことは禁じられている。しかし、対印敗戦で東パキスタン州を失ったパキスタンにとってカシミール問題は従来以上に重要性を増すことになった。「失地回復」（「カシミール奪還」）を目指してきたパキスタンは、インドからの非難を無視して事あるごとにカシミール問題を国際会議などの場に持ち出してきた。そして今、実質的な核保有国となった印パ両国間のカシミール問題を国際社会に喧伝し、南アジアの地域的大国インドの覇権主義に世界の注意を向けさせることは「カシミール奪

還」に向けて有効だとパキスタンは期待した。確かに、カシミール問題は印パ間の核戦争の引き金になるかも知れないと恐れる国際社会はカールギル紛争に注目した。

しかしながら、それはパキスタンにとってもシャリーフ首相にとっても、プラス以上にマイナスの「国際問題化」であった。1991年のソビエト連邦崩壊以来インドからの接近に応じてきたアメリカは、インドが潜在的な巨大市場として浮上してきている今、対印関係を重視している。アメリカは現在、カシミール問題では印パ間調停の意志を示さなくなっている。換言すれば、それは現状維持策ないしインド重視策である。1999年6月に訪米したシャリーフ・パキスタン首相に対してクリントン米大統領は「カシミール問題は印パ2国間で協議するように」と言うにとどまった。また、この時の米パ首脳会談でアメリカはパキスタンに対して、パキスタン軍・民兵のインド側カシミールからの撤退を勧告し、パキスタンを失望させた。シャリーフ首相がアメリカの圧力に屈するような形でパキスタン軍のカールギル撤退を指令した時、国軍はクーデタの機を窺がい始めたものと考えられる。

パキスタンが友好関係を保ってきた中国もカールギル問題では中立の立場を崩さず、むしろパキスタンに対してインド側カシミールからのパキスタン武装勢力の撤退を要請するという厳しい態度に出た。実は、中国はアフガニスタンのイスラーム急進派勢力「ターリバーン」(Taliban = 「イスラーム神学生達」の意味のペルシア語)を支援してきたパキスタンの政策に不安を抱いてきたのである。というのは、新疆省ウイグル自治区のムスリムたちの中国からの分離傾向に対してターリバーンの影響が及ぶことを中国は真剣に恐れているからである。なお、イスラーム諸国の場合も、カールギル紛争に関してはパキスタンに対する支持表明の域を出なかった。

要するにパキスタンは、カシミールで印パ間の実質的国境として既成事実化している実効支配線をカールギル紛争時に侵犯したため、実質的核保有国である印パ両国の関係を更に緊張させたとして諸外国に非難され、国際的孤立に陥ったのである。

このような状況においてパキスタン正規軍も民兵達も、インド軍が提示した7月17日の期限までにインド側カシミールからほぼ完全に撤退した。この国際的孤立状況における撤兵がパキスタン軍にとっては屈辱的であったろうことは想像に難くない。

3 . カシミール問題とイスラーム急進派

先ほど触れておいたように、アフガニスタンのイスラーム急進派勢力がインド側カシミールに義勇兵として潜入しているようである。彼らは必ずしもアフガニスタン人とは限らず、アラブ人なども多いようである。一般にムスリムは「ウンマ」(イスラーム共同体[Ummah])の思想により精神的連帯感を有しており、イスラーム教義の貫徹のために相互協力を行うことがよくあるのである。

しかし、インド側カシミールのムスリム達は決して一枚岩ではない。大きく分けると、自治権拡大派(インド残留派)、パキスタン合併派、独立派、が挙げられる。そして、それぞれが四分五裂しており、30前後の反中央政府組織があるという。インド側カシミールでの武力闘争が長期化する中で上記の3派のうち独立派が、カシミール住民の7割ほどの支持を受けるまでに勢力を拡大していると伝えら

れる¹⁴。

カシミールのイスラーム武装勢力の詳細は把握できないが、今後そう遠くない将来に、彼らが相互対立したまま勢力を拡大する可能性のあることも簡単に否定し去ることは出来ない。それは彼らが「民衆の支持を得ているから増大する」という意味ではない。イスラーム武装勢力は世界のイスラーム地域から比較的容易に義勇兵を募ることができる¹⁵。カシミールの武装イスラーム勢力が海外のイスラーム急進派勢力の支援を得て勢力を更に拡大した時、インド及びパキスタンはどうなっていくのであろうか。

パキスタンで今回のクーデタが発生した背景には、アフガニスタン等からのイスラーム急進派勢力のパキスタン及びカシミールへの流入に対する懸念があったのではないだろうか。シャリーフ政権下で国内の様々な混乱が悪化し、社会的弱者あるいは疎外された人々の心理がすさんでいる現在、イスラーム復興主義による「世直し」を求める国民の声が強まっていると頻繁に報じられるようになっている¹⁶。それがパキスタン国内でイスラーム武力闘争を引き起こし、それがカシミールにも、インドのムスリム達にも波及する懸念があったのではないかと考えられる。アメリカなどの非イスラーム諸国も同様の懸念を抱いている。アメリカはパキスタン軍がその流れを阻止する防波堤の役を果たすことを期待して、そう遠くないうちにムシャッラフ軍事政権を容認することになるのではないだろうか。

おわりに

以上に見てきたように、ムシャッラフ軍事政権の課題はカシミール問題に関するものだけでも極めて重要なものである。印パ間のカールギル紛争は一応落ち着いたとはいえ、今後のカシミール情勢はどうなっていくのだろうか。実質的な核保有国である印パ両国が、こじれにこじれたカシミール問題を巡って第4次印パ戦争に突入してしまうのではないかという不安が残っていない訳ではない。事態は正に流動的である。

パキスタンは今、建国52年目半ばに近づいて国際社会で孤立して苦悩している。実質的な核保有国になったパキスタンは、カシミール問題の国際問題化めざして、「カシミール問題が印パ間核戦争の原因になるかも知れない」と訴え続けている。しかしインドは、カシミール問題を核問題に絡ませることには全く同意しない。

現在、核問題に直面しているというだけでなく、イスラーム急進派勢力流入問題にも直面しているパキスタンを「クーデタを強行した非民主的な国」であるからといって何らかの制裁措置によって更なる袋小路に追いこむのは危険である。今まで経済援助だけでなく、同国に軍事援助や武器輸出を行ってきた先進諸国も自らの責任に思いを致すべきであろう。また、印パ両国の和平に向けて如何なる協力ができるのか真剣に検討すべきであろう。その際、第3国の調停を拒否し続けるインドに如何にすれば調停を容認させ得るのかについて特に注意を払わなければ事態は進展しないであろう。

(深町宏樹)

注

- 1 辛島昇等監修、『南アジアを知る事典』、1992、平凡社、134 ページ。
- 2 なお、この選挙のカシミール州の投票率は5%であった。出所は VIEWPOINT, March 22, 1990, Lahore, Pakistan, p.41 に転載された”Kashmir ; A matter of identity”, *Economic and Political Weekly*, March 3, 1990, Bombay, India .
- 3 『毎日新聞』1999年10月14日。
- 4 Government of Pakistan, *Fact-sheet on KASHMIR*, <http://www.pak.gov.pk/personal/kashmir/facts-kashmir/htm>
- 5 アフガニスタン等からカシミールに流入する勢力あるいはカシミールからアフガニスタンなどに流入する勢力についての(或いはそれに触れた)報告・論説は多くはない。以下に若干の例を挙げておく。

”India and Pakistan Survey”, *Economist*, May 22, 1999, pp.3 - 18.

“ AFGHANISTAN Heart of Darkness”, *Far Eastern Economic Review*, Aug. 5, 1999, 8 - 12 .

Asiaweek, June 11, 1999, pp.25 - 26 .

Asiaweek, Aug.6, 1999, pp.22 - 24.

江畑謙介、「ソ連アフガン侵攻が世界に残したムジャヒディンの種」、『世界週報』1999年11月16日号、50-51 ページ。

佐々木良昭、「イスラム帝国の完成」、『海外事情』1999年1月号、70 - 89 ページ。
- 6 前出注3のヴァジバイー発言と対比されたい。
- 7 もっとも、1930年の全インド・ムスリム連盟(AIML)の年次会合におけるイクバル(二民族論を提起したパキスタンの詩人哲学者)演説の段階では、ムスリム国家の構成地域として提起されたのはパンジャブ、北西辺境州(NWFP)、シンド、バローチスターンの4地域であって現在のバングラデシュ地域は扱われていない。Justice Shameem Hussain Kadri, *CREATION OF PAKISTAN*, ARMY BOOK CLUB, GHQ, Rawalpindi, 1983, pp.45-47 参照のこと。
- 8 Government of Pakistan, *ECONOMIC SURVEY 1998-99*, Table 5-7, p.54.
- 9 Hanna Bloch, “ A Strongman Shaken”, *Time*, Oct.18, 1999.
- 10 パキスタンでは「大地主」とは「灌漑農地」に換算して20ヘクタール以上の土地を所有する者をいうのが普通である。
- 11 “ The rot in Pakistan ”, *Economist*, May 22, 1999, p.15 .
- 12 例えば、Choudhury, G.W., *The Last Days of United Pakistan*, London: C. Hurst, p. 239 を参照されたい。
- 13 ”SURVEY INDIA AND PAKISTAN“, *Economist*, May 22, 1999, p.14.
- 14 *INDIA TODAY*, January 31, 1990 のカシミール問題についての特集を参照されたい。

¹⁵ 注 5 の諸報告（特に ）を参照されたい。

¹⁶ Anthony Davis, "INTO THE BREACH", *Asiaweek*, Jan.29,1999, pp.32-35.

執筆者

内川秀二　　うちかわしゅうじ
アジア経済研究所 地域研究第1部　　　　　　エグゼクティブサマリー、第3章

井上あえか　いのうえあえか
東京大学非常勤講師　　　　　　　　　　　　第1章

小田尚也　　おだひさや
アジア経済研究所 地域研究第1部　　　　　　第2章

堀本武功　　ほりもとたけのり
国立国会図書館調査及び立法考査局長　　　　　　第4章

井上恭子　　いのうえきょうこ
アジア経済研究所 研究コーディネーター　　　　　　第5章

山根　　聡　　やまねそう
大阪外国語大学外国語学部地域文化学科 助教授　　　　　　第6章

深町宏樹　　ふかまちひろき
アジア経済研究所 地域研究第1部 主任研究員　　　　　　第7章

アジ研トピックリポート　　　　　　ト 11-04

2000年2月15日発行