

エグゼクティブ・サマリー

著者	佐藤 創
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	情勢分析レポート
シリーズ番号	13
雑誌名	パキスタン政治の混迷と司法 軍事政権の終焉と民 政復活における司法部のプレゼンスをめぐって
ページ	3-7
発行年	2010
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00014722

エグゼクティブ・サマリー

佐藤 創

2005年6月に最高裁判所（最高裁）長官に就任したイフティハール・チョードリー（Ifthikhar M. Chaudhry）は、パルヴェーズ・ムシャッラフ（Pervez Musharraf）政権の汚職問題や不透明な逮捕や拘禁に対して、司法による抑制を試みる姿勢を次第に明らかにした。これに対して、2007年3月に、当時の大統領ムシャッラフは、チョードリーを停職処分とした。この措置に対して司法権の独立を旗印とする法曹界による抗議集会在各地で起こり、より広い大統領批判へと反政府運動が活発化していった。

その後、ムシャッラフは2007年11月に非常事態を宣言して表現の自由などの基本権を停止するなどの強硬策に訴えて大統領選挙を乗り切ったものの、2008年2月の下院総選挙では、ムシャッラフの支持基盤である与党（パキスタン・ムスリム連盟カーイデ・アーザム派：PML-Q）は大敗し、与野党の逆転がおきた。新たに成立したパキスタン人民党（PPP）とパキスタン・ムスリム連盟ナワーズ派（PML-N）の連立内閣による大統領弾劾の動きをうけて、同年8月にムシャッラフは大統領を辞任し、アースィフ・アリー・ザルダリー（Asif Ali Zardari）が大統領選挙に勝利し、新大統領に就任した。

かくして、およそ9年続いた軍事政権の時代は終焉し、パキстанは再び民主制の時代に入った。しかし、連立内閣はムシャッラフ政権により追放されていた最高裁裁判官の復職問題と大統領権限の縮小などに関する憲法改正問題をめぐって内部で対立を深め、はやくも2008年5月には連立が解消されるなど、現在も、パキスタンの国内政治は混迷しているようにみえる。

こうしたパキスタンにおける近年の政治的変動は、期せずして、次のようなパキスタンの法制度に関する論点を前面に押し出す結果となった。ここ数年間における最高裁の裁判官ひろくは司法部・法曹界の政治的なプレゼンスをどう

捉えればよいのか、司法部と行政部の権力分立はどのような仕組みにあり、大統領の司法部への介入はどのような仕組みからはどう理解すればよいのか、そもそも司法部は行政部の施策に対してどのような仕組みにもとづきどのような態度を示してきたのか、非常事態宣言および戒厳令の適法性を司法はどのような仕組みにもとづき判断でき、そしてどのような判断を下してきたのか。連立内閣解消の原因となった憲法改正問題の本質はなにか、そしてその問題の根底にある憲法自体の特徴と問題点はなにか。そして、そのような制度的な問題を十分に考慮に入れた上で、パキスタン政治の現状と展望をどう考えるべきか。

もちろん、パキスタンの政治的混迷は、憲法をはじめとする法制度や司法部の問題だけに帰することはできない。おそらくもっとも重要な要因として、2001年以降のテロとの対決という国際的な潮流のなかで、パキスタンはその最前線国家との位置づけを占める一方で、これに対応する形でのナショナリズムあるいは民族主義、イスラーム原理主義の新たな展開があり、外政と内政が複雑に絡み合った緊迫した状況がある。また、このことは、先進国諸国からの資本の流入に多くを依存した経済構造や根深い貧困問題といった他の諸要因とも相関し、さらには建国以来のインドとの困難な外交関係など、現在の政治的状況の全体像の把握は容易ではない。

それでも、法制度や司法部といった要因も過小評価されてはならないだろう。少なくともムシャッラフ軍事政権の終焉過程におけるその役割は小さいものではなかったと思われるからである。また、パキスタンの法制度を研究する邦文の文献はもちろん、紹介する文献すら非常に少ない状況にあるという研究上の間隙もある。そこで、本書では、パキスタン政治の混迷に関わるさまざまな要因のうち、とくに司法に焦点を当ててみたい。つまり、本書の目的は、パキスタンの法システムに関する基礎的な情報を提供しつつ、混迷するパキスタン政治をとくに司法部に関わるさまざまな法制度的側面から検討し、考察することにある。

本書は5章から構成される。第1章では、ムシャッラフ政権発足からその失脚、さらには現在に至るまでのおよそ10年間につき、政権と司法部との関係を、時代をおってヴィヴィッドに描くことを目的とする。1999年に政権を奪取した後、ムシャッラフ政権がどのように最高裁および高裁への人事介入を行ったのか。憲法の統治機構に関する規定をどのように改正して大統領権限を強め政権

の安定化を図ろうとしたか。チョードリー最高裁長官によるいわば司法の逆襲がどのように生じ、政権と司法部の緊張関係を高め、事実上の戒厳令である非常事態宣言に政権側は訴え、そしてついにはムシャッラフの失脚に至ったのか。その後大統領に就任したザルダリーはなぜムシャッラフ政権により追放された裁判官たちの復職を拒み連立内閣の解消という事態に展開したのか。最後に、チョードリーの復職はどのように実現したのか。以上のような、パキスタン政治の近年の動きを、司法との関係を軸として明らかにする。

これに対して、第2章から第5章は、第1章で現れたさまざまな法的な論点を、トピックごとにより深く掘り下げる目的をもつ。具体的には、第2章は現行憲法である1973年憲法に対する度重なる改正を、とくに統治機構に関連する規定に絞ってたどりつつ現在の姿になった経緯を整理し、また大統領の下院解散権など現在も内政上の大きな論点となっている問題を検討する。第3章では、裁判所がムシャッラフ政権をはじめ歴代の政権によりなぜたびたび人事介入を受けたのか、その背景にある制度的な特徴を明らかにするため、憲法に規定された司法部の権限や裁判官の任命について概観し、また司法部が現在抱えている汚職や訴訟の遅延といった問題に対する取り組みを紹介する。第4章は、パキスタンの政治史上、政権の維持や奪取のためにたびたび用いられてきた戒厳令ないし非常事態について、その適法性を司法部がどのように判断してきたのか、司法部が依拠してきた「必要性の法理 (doctrine of necessity)」といった現在もたびたび新聞紙上でみかける判例法上の基準などに触れつつ、考察する。第5章では、司法部がなぜムシャッラフ政権に対してその活動を脅かすような自らの発意による (suo moto) 介入を試みることができたのか、公益訴訟 (public interest litigation) の展開により最高裁ないし高裁自らがその権限を拡大していった過程を検討する。

なお、第2章から第5章では、パキスタンの法制度とインドの法制度の比較を随所で行っている。その理由は、第1に、両国ともに英領インド時代の裁判制度や法律を基礎に現在の法制度が展開しており、共通点が多いこと、第2に、パキスタンの法制度に関する邦文の研究は少なく、訳語や概念の選定につきインド法制度に関する先行研究に依拠することが不可欠なこと、第3に、パキスタンの司法部自身がインドの判例を参照し引用していることも少なくないためである。

本書の検討により明らかになったことを簡潔にまとめておこう。第1章は、ムシャッラフ失脚の理由として、三つの読み誤りを挙げている。①予想外であったチョードリーの職権による政権への批判的介入、②チョードリーを強引に排除しようとした結果生じたパキスタン史上はじめてともいえる規模での法曹界の抵抗運動と、それに連動した他の社会運動グループや野党などによる反政府運動の勃発、③自身の政治的求心力が低下しているという認識の欠如、である。また、今後の展望として、2005年以降の司法と政権の対立は示唆的であるとす。なぜなら、軍事政権の終焉と民主制の復活のなかで「政治の場」が拡大することが予想され、そのひとつとして裁判所が重要な一翼を担うのではないかと考えられるからである。また、そのことには、たとえば政権の決定を覆す判決が度重なることによる政治的不安定化といったリスクが伴うことも指摘している。

第2章は、統治機構規定に関する改正史の検討から判明したこととして、行政部の権限の拡大がたびたび試みられてきたという事実をあげる。その残滓は現憲法においても、大統領による下院解散権などの規定として存在しており、今後のパキスタン政治において看過できない重要性をもちうると指摘している。

第3章は、パキスタンの法制度の特徴と司法部の問題を検討し、司法部は訴訟の遅延や滞留という深刻な問題に直面していることを指摘する。また、政権による裁判官人事への介入というかたちで司法の独立性は何度も脅かされてきたものの、その独立性を基礎に司法積極主義を展開して政権との緊張関係を高めることもある一方で、司法が抑制的な動きをみせる場合、それが司法の地位を守ることにもなっており、いわば、司法のこうした揺れ動きがパキスタン政治の動態の要因でありまた一側面でもあると論じている。

第4章は、戒厳令ないし非常事態について、その適法性の問題がつねに司法の場にもち込まれ、最高裁が判断を下してきたという事実自体が重要であり、このような裁判が最高裁にもち込まれてきたことの制度的背景として、最高裁がもつ令状管轄権の存在が重要であること、それゆえに、政権の座にあるものは自己に有利な判決がでるように裁判官人事への介入を試み、そのことが司法部内部での混乱や腐敗にもつながるとい側面があったと指摘する。

第5章は、チョードリーによるムシャッラフ政権の諸施策に対する司法介入

の背景には、1980年代後半からの公益訴訟の展開による最高裁のもつ令状管轄権の拡大が、制度的前提として存在していたと指摘する。そして、この強力な権限により、最高裁がさまざまな政治あるいは社会問題に積極的に介入する可能性は今なお存在し、そのような司法積極主義に対する賛否はどうあれ、このような権限の存在自体が、現在のパキスタン政治における重要な一要因でありつづけていると結んでいる。

まとめると、近年のパキスタンにおける政治的混迷の背景として法制度ないし司法に注目して考察した結果、今後の政治的な動きを観察する上でも重要となる、相互に密接に関連する三つの要因の存在が明らかになったと思われる。第1、行政権限の拡大（大統領の下院解散権など）と司法の独立性（裁判官人事など）に関する憲法上の問題が今なお重要な政治的な争点であること、第2、顕著に政治的な争いや問題を上位裁判所に容易にもち込むことができる憲法によって与えられている裁判所の管轄権があること（令状管轄権、公益訴訟）、第3、そのような争いや問題について裁判所がどのような態度で処断するかにつき、パキスタン最高裁は、司法積極主義から司法の自己抑制まで両極の経験をもっていることである。

以上が本書の概要と発見である。なお、本書はムシャッラフ政権や他の政権のいわば総括を試みるものではない。諸政権の政治的、経済的あるいは社会的な功罪に関する評価は別の研究にゆだねるほかはなく、本書はあくまでも近年の政治的変動の背後にある法的な側面や司法部の役割に光を当てることを目的としている。このような試みの成否については読者の判断を待つほかなく、率直なご意見、ご批判をこう次第である。

注記：本書は基本的に2009年8月頃までの動きを対象としているが、可能な限り2009年12月までの動きを補足して盛り込んでいる。