

第2章 1973年パキスタン憲法の改正と統治機構規定

| | |
|----------|--|
| 著者 | 浅野 宜之 |
| 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 | 37-53 |
| 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/2344/00014724 |

1973年パキスタン憲法の改正と統治機構規定

浅野宜之

I はじめに

パキスタン政治の混迷と深く関わる憲法上の規定が、統治機構規定である。統治機構についての憲法改正問題が、近年の民政復活後における連立解消といった動態に影響を及ぼしていることなどは、その一例といえよう。

本章では、パキスタン1973年憲法に関して、憲法制定以後これまで多数にわたり制定、施行されてきた憲法改正についてその内容をみた上で、その統治機構に関わる規定を概観する。なお、第7編「司法」の規定については、次章で取り上げることとする。

パキスタン憲法は硬性憲法である⁽¹⁾。ただし、憲法を改正するにあたって議会を通過した憲法改正法により改正している場合もあれば、大統領令などにより憲法改正がなされる場合もあるため、その改正の過程を跡づけるのが、隣国インドと異なって一目では分かりにくい。したがって、本来は憲政の歴史的流れについて詳細に記述する必要があるが、本稿では紙幅の都合から憲法改正の概略的内容を述べるにとどまる。

II 1973年憲法⁽²⁾

パキスタンは、独立当初はイギリスがインドを統治する際に用いていた1935年インド統治法をそのまま適用し、統治を行っていた。独立後最初の憲法を制定したのは、1956年のことである。当時は西パキスタン（現在のパキスタン）と東パキスタン（現在のバングラデシュ）との間にインドを挟む形であった。

しかし、憲法制定からつかの間、1958年には戒厳令が布告され、アユーブ・ハーン (Aiyub Khan) がクーデターにより政権を掌握した。彼は1962年憲法を制定し、大統領の強大な権限を明示した。その政権下で1960年代後半以降民主化の要求が高まり、暴動が広がった。これに対しアユーブ・ハーン大統領は戒厳令を布告し、憲法を廃止した。続くヤヒヤー・ハーン (Yahya Khan) 政権において総選挙が実施されたが、これが後述する東パキスタンの独立へとつながった。続いて政権についたズルフィカール・アリー (Z. A.)・ブットー (Zulfikar Ali Bhutto) のもとで、現行の1973年憲法が制定された。

1973年憲法は全12編および6附則からなり、制定当初は大統領を国家元首としつつも実質的には首相が政治的権力をもつ議院内閣制を敷いていた。しかし、憲法制定後これまでの約25年の間に2度のクーデターや、戒厳令もしくは非常事態の宣言など、政体に影響を及ぼす大きな動きがいくどもみられた。

Ⅲ 1973年憲法の改正

(1) Z. A. ブットー政権時代

1971年に東パキスタンが独立して以降、バングラデシュの承認がパキスタンにとっての重要な政治的課題であった。紆余曲折を経て、これを明示したのが第1次改正 (1974年5月) である。これにより、第1条3項に定められていた、東パキスタンが諸国からの承認を得ることによって、パキスタンを構成するものから外れるという規定が削除された。このほか、第17条で規定されている結社の自由について、パキスタンの主権または統合のために法律による制限を加えるように修正したことなどがその内容として挙げられる。

第2次改正 (1974年9月) は、第260条に第3項を追加し、いかなる者が「非ムスリム」であるかを規定した。すなわち、「非ムスリムとは、ムスリムでない者を指し、キリスト教徒、ヒンドゥー教徒、シク教徒、仏教徒、パールシー、自ら「アフマディーヤ」と称するカーディヤン派またはラホール派に属する者またはバハーイー教徒および指定カーストに属する者をいう」と規定したものである。これは、アフマディー教団と他のムスリムとの対立に端を発した騒動を終結させるためのものとして実施された。

ブットー政権は、政敵を逮捕拘禁する形で圧迫を加えた。彼らは司法に救済

を求めるほかなかつたなかで、多くの場合は政府寄りの判決が出された。しかし、ときには司法による救済が認められたケースもあった。このようにあくまでも司法による介入は限定的であったにもかかわらず、政府は憲法の第3次改正（1975年2月）を行い、予防拘禁された者の権利を制限した。たとえば、予防拘禁の期間が元来1カ月までとされていたところを3カ月に延長したことや、通算での予防拘禁期間の上限規定（最長最初の拘禁から2年間のうちに12カ月）が適用されない対象が拡大されたことなどが挙げられる。

前述の第3次改正と同じ理由から、さらに裁判所の権限を制限するために実施されたのが第4次改正（1975年11月）である。この改正により、第199条にもとづいて高等裁判所（高裁）に付与されている予防拘禁の差し止めあるいは被拘禁者の釈放についての命令などを発する権限が廃止された。ただし、下院にマイノリティのための特別議席が6議席割り当てられるといったことも、同じ改正により実施されている。

独立後、パキスタンの司法府においては、一部のその人徳を評価された最高裁判所（最高裁）長官たちにより率いられた時期もあったが、ときに裁判官人事をめぐる党派的な争いが起こることもあった。すなわち、裁判官人事において、縁故主義による任命がなされた事例がみられたのである。また、ラーホール高裁の長官が、最高裁裁判官への任官を拒否するケースもあった。ラーホール高裁の長官であれば、パンジャーブ地域の下級裁判所について、その監督を行う権限が与えられている。その大きな権限を失うことを忌避し、最高裁判事への任官を断ったといわれている（Khan [2005:303]）。

このような状況があるなか、第5次改正（1976年9月）がなされた。多くの規定が改正されたが、そのうち重要なものとしては、最高裁長官の任期を5年とするなど人事に関わる規定を明示したことや、最高裁の命令発出に関わる権限などが否定され、管轄権が制限されたこと、最高裁および高裁の憲法第199条に基づく予防拘禁実施命令の差し止め権限を否定されたこと、高裁判事で最高裁判事への任命を拒否した者については、その職を退いたものとみなすことなどが定められている。本改正についてKhanは、「第5次改正の焦点は司法にあり、その管轄権は縮小され、その構成員は異動による不安定さにさらされることになった」としている（Khan[2005:305]）。

第5次改正によって手が増えられた最高裁および高裁長官の任期について、

本改正では、定年となる年齢を過ぎても、残っている任期の満了まではその職にあることができるように第6次改正（1976年12月）が行われた。これは、政権寄りであった当時の最高裁長官の任期をのばすための策であったとされている（Khan[2005:307]）。

次に行われた第7次改正（1977年5月）は、首相に対するレファレンダムについて規定を設けるためのものである。これによりレファレンダムの手続きなどが憲法に追加されたが（第96A条）、本条の実施は1977年9月に停止されている（Mahmood[2008:459]）。

（2）ズィヤー・ウル・ハック政権時代

1977年7月、陸軍参謀長ズィヤー・ウル・ハック（Zia ul Haq）の指揮のもと、クーデターが起こされ、ブッターをはじめ多くの政治指導者が拘禁された。ズィヤー将軍は戒厳令司令官の職に就いた。彼は「法律（効力の継続）令（Laws [Continuance in Force] Order, 1977）」を発し、憲法を除くすべての法令は、大統領令および戒厳令司令官の指示にもとづき、引き続き効力を有することを宣言した（Khan [2005:329-330]）。同年9月には、法律（効力の継続）令第5次改正令を発している。これは、最高裁長官らの任期について、第5次および第6次憲法改正によって規定されたものを無効にするもので、実質的に憲法を改正するものであった（Khan [2005:332]）。

1979年2月には、前年に大統領職に就いていたズィヤーの発した大統領令により、高等裁判所に、法令がイスラームの教義に反しているか否かを審査し、判断する管轄権が付与された。このため各高等裁判所には3名のムスリム裁判官からなる「シャリーア法廷」が設置されることとなった。これがズィヤー大統領による「イスラーム化」の始まりだったとされる（Khan [2005:353]）。イスラーム化の流れのなかで、次章にて紹介する「フドゥード法（Hudood Law）」の導入もなされている。

1981年3月、「1981年暫定憲法令（The Provisional Constitution Order, 1981）」が発せられた。これは戒厳令司令官令であり、憲法的規定として扱われた。1973年憲法から138カ条がそのまま用いられたものの、憲法自体は一時的に停止された。暫定憲法令では、基本権規定およびその執行に関わる規定が停止されたほか、統治機構に関しては次のような内容が定められていた。

- ・副大統領職の設置
- ・連邦評議会の設置。
- ・司法に関する諸規定：最高裁による訴訟の移送権限、高裁裁判官の異動など。なお、高裁のもつ令状発給権については、制約はあるものの認められていた。
- ・大統領令、戒厳令司令官令などの法令は、裁判所がいかなる判示をしたとしても効力を有する。
- ・大統領および戒厳令司令官は、憲法改正権をもつとみなされる。
- ・最高裁、高裁および連邦シャリーア裁判所の裁判官は、暫定憲法令のもとで宣誓をなさねばならず、宣誓を行った者は、暫定憲法令の規定に拘束される。

とくに、司法部に対する対応は厳しいものがあり、最高裁や高裁の裁判官のなかには宣誓を行わない者もでた。この暫定憲法令について、効力を認めるか否かを争う訴えも提起されたが、ラーホール高裁はこれを認める判決を出している⁽³⁾。

暫定憲法令にもとづいて設置された連邦評議会は、そのメンバーのうち350名までを大統領が任命しうることになっていた。ウラマー、女性、農民、専門職、労働者、マイノリティが適切に参加するように図られていた。

1983年8月12日に開催された連邦評議会において、ズィヤー大統領は憲法体制をいかなるものにするかを提示した。彼は、議院内閣制はパキスタンでは適合せず、これが1977年の政治的危機を招いたとして、大統領制の方が適合することを主張した。そして、1973年憲法に必要な改正を加えた上でその効力を回復させることに決定した。その改正の方針としては、大統領と首相の権限のバランスをとった上で、その規定をイスラームの原則に適合させる形で1973年憲法を回復させること、首相は大統領により任命されるもの、下院の信任を得なければならないこと、大統領は、議員が選挙による信任を得なければならないと判断したとき、下院を解散することができること、大統領は下院を通過した法案の再審議を命じることができること、州知事は大統領により任命されること、などが挙げられる (Khan [2005: 371-372])。

ズィヤー大統領はその後、大統領令などを通じて暫定憲法令の規定に改正を

加えた。その内容としては、「ムスリム」および「非ムスリム」の定義を導入したこと、連邦シャリーア裁判所にフドゥー下法に関わる刑事事件の第二審管轄権を付与したこと、最高裁シャリーア法廷の裁判官が3名から5名に増員されたことなどが挙げられる (Khan [2005: 374-375])。

1985年2月に政党不参加型で総選挙が行われた。第一回の下院が開催される前の同年3月に、「1973年憲法回復令 (Revival of the Constitution of 1973 Order)」が発せられた。これにより憲法はその内容を大きく変えたとされる。その重要な規定としては、次の事項が挙げられる。

- ・ 附則 (Appendix) に追加された「目的決議 (Objective Resolution)」を憲法の実質的規定とみなすことを定めた第2 A条を追加。
- ・ 大統領は内閣、首相または関連する大臣の助言を受けて行動する。ただし助言の内容について、内閣に再検討を求めることができる。
- ・ 大統領は、選挙に訴え出ることが必要であると考えるときに、その裁量により下院を解散することができる。
- ・ 下院における女性に対する留保護席数が、10議席から20議席へと増加された。
- ・ 議会を通過した法案に対して、大統領が署名を行うまでの期間が延長された。大統領は、予算案以外の法案について、再審議を命じることができる。
- ・ 大統領は、議員のなかから裁量により、首相を任命することができる。また、連邦の大臣などは、首相の助言にもとづき、大統領が任命する。
- ・ 憲法改正の手続きが変更され、議会全議員の3分の2の賛成により憲法改正案が通過しうる。
- ・ 議会議員の資格および欠格事由が詳細に定められた。資格については第62条に追加され、欠格事由については第63条に追加。
- ・ 連邦の行政権は大統領に付与される。なおこの規定は、首相が行政権をもつこととされていたそれまでの規定から、大きな変化をもたらすものであった。
- ・ 大統領は、最高裁判事に対し、高裁長官の代理となることを要請することができる。

- ・大統領は、軍の要職について任命権をもつ。
- ・戒厳令命令、戒厳令の枠組み内で制定された法令などは、第270A条にもとづいて、その効力を有する。
- ・州知事の任命権限は大統領がもつ。

以上のように、包括的に憲法改正を進める大統領令であったことがわかる。そして、この改正を憲法の基本的構造を変えるものという見方もあった（Khan [2005: 378-382, 386]）。

その後選挙が実施され、文民による内閣が発足するなど、政治的に動きがみられたなかで、その後のパキスタン政治に関わって重要な憲法改正である第8次改正法（1985年11月）が制定された。

第8次改正の内容としては、その条文数などから前述の憲法回復令ほどには包括的ではないということができが、改正された条文には重要なものが含まれている。重要な内容としては、次の事項がある。

- ・大統領は首相および内閣の助言にもとづき行動すること。
- ・大統領の下院解散権について、条件を満たす場合においてはこれを認める。
- ・大統領による首相の任命については時限的なものとする。
- ・州知事および軍の要職、選挙管理委員長などの任命権は大統領に付与された。ただし、知事の任命に関しては、首相との協議を必要とする。
- ・知事は、大統領の事前の許可にもとづき、州首相に対する不信任決議が可決された場合や、憲法にもとづいて州政府の政権運営ができず、選挙に訴え出ることが必要と考えるとき、州議会を解散することができる。
- ・第270A条にもとづいて効力が認められる法令について、その範囲を拡大。

(3) 憲法第58条2項b号にもとづく下院の解散

上述の改正のなかでも、重要なものが大統領による下院解散権、すなわち憲法第58条2項の改正である⁽⁴⁾。第1章でも触れられているように、この規定が

今なお与野党間の最大の争点になっているため、ここで詳しくみておきたい。
第58条の規定は、次の通りである。

第58条（下院の解散）

- (1) 大統領は、首相の助言にもとづき、下院を解散することができる。（以下略）
- (2) 第48条2項の規定にかかわらず、大統領は、次の場合においてその裁量により、下院を解散することができる。
 - (a) その目的のために招集された下院の会期において確かめられうる通り、首相に対する不信任決議案が可決され、その他の議員が、憲法の規定にもとづき、首相に対する下院議員の半数を超える信任を集められないとき または
 - (b) 連邦政府を憲法の規定にもとづいて運営することができず、選挙人への訴えが必要となる事態が発生したとき。
- (3) 前項b号にもとづき下院を解散したとき、大統領はその解散から15日以内に当該解散について最高裁判所に意見を求めなければならず、最高裁判所は当該照会について30日以内に終審となる決定を出さなければならない。

とくに、前掲2項b号の「憲法の規定にもとづいて運営することができず」という部分が問題となる。1988年にズィヤー大統領が事故で死亡する前に、彼は憲法第58条2項b号にもとづいて、下院の解散命令を発している。その命令によれば、「下院がその目標と目的とを達成しておらず、治安の悪化により生命や財産の侵害がみられ、パキスタン市民の生命、財産、安全や国家の統合などが危機にあるなかで、政府は憲法にもとづいて運営することができなくなっていると思料する」とし、下院の解散を命令している (Siddique [2008: 46])。

ズィヤー大統領による下院の解散の無効について、彼の死後ラーホール高裁に対して令状訴訟が提起された。ラーホール高裁に提起された訴訟の判決で、裁判所は憲法を解釈し、執行する義務があるとして管轄権があることを確認している⁽⁵⁾。そして、前述の理由は広範にわたり、一般的にすぎ、曖昧であることから、解散を命じるには不十分であるとしている。ただし、解散命令は無効

としたものの、下院または内閣を回復させることはできないと判示している (Rizvi[2005: 391-393])。

ラーホール高裁の判決に対し最高裁に上訴がなされたが、判決では、大統領による下院の解散は厳格に制限された状況のもとでのみ行われるべきで、すなわち、政府の機能が完全に破壊され、憲法に従った統治がなされえないときにのみ実施されることが示された (*Haji Muhammad Saifullah* 事件判決)。大統領による解散命令の発出は裁量により行いうるものであるが、解散を命じる状況にあるか否かについては、客観的な意見を形成しなければならないとして、大統領の権限が絶対的なものとはいえないとしている。ただし、解散命令は無効であっても下院の回復は認められていない⁽⁶⁾。

二度目の第58条2項b号にもとづく解散は、1990年になされた。これに対して、命令の無効を訴えたのが *Ahmad Tariq Rahim* 事件判決⁽⁷⁾である。訴訟を提起した Rahim は、前述の *Haji Muhammad Saifullah* 事件判決での判断が適用されるのであれば、本件解散命令についても無効であると訴え、また、下院の解散という手段をとるに先立ち、非常事態宣言 (憲法第233条) や刑事訴訟法第131A条 (治安のための国軍の動員) といった手段を用いることもできたはずであると主張した。しかし最高裁は、解散は「現実にはまたは差し迫った憲法上の機関が停止するおそれがあるときに行われうる」ものとし、予防的な見地から下院の解散という手段をとることが認められたケースとなった (Siddique [2008: 66-67])。判決においては、解散命令は無効とされ、ベーナズィール・ブットー (Benazir Bhutto) 政権の復権は認められなかった。

次になされた大統領による解散は、1993年のナワーズ・シャリーフ (Nawaz Sharif) 政権の際のものである。これは当時のシャリーフ首相とグラーム・イスハーク・ハーン (Ghulam Ishaq Khan) 大統領との間の政治的対立が発端となって、大統領により下院の解散が宣言されたという事例である。大統領が解散を命じた理由としては、多数の野党議員が辞任するなどして、政府の信任が得られなくなったこと、シャリーフ首相の演説は先導的で憲法を侵害していること、政府が州の自治を保障していないこと、汚職や縁故主義などが横行していることなどを挙げている (Rizvi [2005: 410-412])。

この解散命令に対して、その無効を訴える訴訟が最高裁に提起された。前述の二つの訴訟は、高裁に提起されてきたが、下院が解散された場合には次期総

選挙を解散から90日以内に実施しなければならないという規定があるため（憲法第224条2項）、十分に審理のための時間がとれないという問題があった。この事例においては、「憲法上の基本的権利の実施に関わって公共の重要性をもつ事項について、第一審管轄権を有する」と規定している憲法第184条3項を根拠として、最高裁にはじめから訴訟を提起したものである（Siddique [2008: 80]）。

最高裁の判決では、まず第58条2項b号の行使が下院を破壊するものであって、例外的な措置であることを示した。そして、大統領の示した解散理由では下院を解散するには足りないとして、解散の無効とシャリーフ政権の回復を認めた⁽⁸⁾（Siddique [2008: 82-89]）。

第58条2項b号の行使による下院解散の、四番目のケースがバーナズィール・ブットー事件判決と呼ばれるものである。解散のおもな理由は、違法な殺害行為や治安の悪化が甚だしくなったということであった。

本解散がなされる直前に、最高裁では憲法第8次改正の有効性を問う訴訟の審理が始まっていた。原告は、第8次改正によって憲法の構造を破壊しており、権限が強大到すぎる大統領をおくことで政治の不安定を招いているとしていた⁽⁹⁾。しかし裁判所はこの改正を有効と認めている。

バーナズィール・ブットー政権下における二度目の下院解散についても最高裁で審理が行われたが、判決ではこれを有効と認めており、ブットー政権の回復も認められなかった⁽¹⁰⁾。

以上のように、第8次改正によって導入された第58条2項b号が、1980年代後半～1990年代前半のパキスタン憲政において重要な位置づけを担っていたということがいえる。この条項について、Rizvi は次のように述べている。「第58条2項b号のような条項は、時限的ではあれ、憲法の規定として残す必要があるが、同時に厳格に解釈、適用しなければならないと考える。こうした意見をもつに至ったのは、パキスタンの政治家の、全体的に民主的規範や民主的活動と一致していない行いを検証したからである。」（Rizvi [2005: 441]）。

（4）1980年代後半以降

第9次憲法改正案が議会に提出されたのは、1985年のことであった。その内容としては、第2条を改正してイスラームをパキスタンの国教であることを明

示すること、第203B条を改正してイスラームの教義が立法の指針となること、第203D条を改正して、連邦シャリーア裁判所が徴税に関わる法令などについて勧告をする権限を付与することなどが内容としては挙げられていた。しかし、最終的に法律として制定はされていないようである。続いて憲法第10次改正法が制定されたのが1987年であるが、議会の開会日数などについての改正が行われたにとどまる。第11次改正法案として1989年に提出された法案も、第9次改正法案と同様、法律としての制定はなされていない。

第12次改正（1991年7月）は、凶悪犯罪について審理する特別裁判所の設置を定めた、第212B条の追加を行うものである。同時に裁判官の待遇について定めた第5附則についても改正が行われた。

第13次改正（1997年4月）は、大統領に下院解散権を付与して強大な権限を与えているとされていた第58条2項b号をはじめ、知事に裁量により州議会を解散する権限を付与する第112条2項b号を削除するなどした改正である。しかし、これらの規定については2002年に発布された「2002年法的枠組み令(Legal Framework Order, 2002)」で改めて憲法に追加されることとなる。

第14次改正（1997年7月）は、新たに第63A条を設けるものである。本条は、いわゆる脱党防止規定で、政治的不安定化を防ぐためと説明されている(Mahmood[2008:1104])。続く1998年には、第2B条を改正して「クルアーン」および「スンナ」の至高性を明記するという憲法第15次改正法案が提出されたが、議会を通過したものの法律となるには至っていない。そして、1999年8月には、留保について定めた第27条の期限を延長するために、第16次改正を実施している(Mahmood [2008:1106-1107])。以上のように、ズィヤー大統領の死後は憲法改正がなされても大幅に規定を変えるものではなかったが、1999年に起きたクーデター以降、再び憲法の枠組みが変化させられる時期となる。

(5) ムシャッラフ政権以降

1999年10月のクーデターにより行政長官の職に就き、政治的な実権を掌握した統合参謀本部議長兼陸軍参謀長パルヴェーズ・ムシャッラフ(Pervez Musharraf)が、非常事態宣言とともに発布したのが「1999年暫定憲法令(The Provisional Constitution Order, 1999:PCO (1999))」である。非常事態宣言により1973年憲法は一時停止され、統治は暫定憲法令にもとづいて進められることとされた。大

統領は行政長官の助言にもとづいて、州知事は行政長官の指示のもとに行動することが定められた（PCO (1999) 第3条）。

1999年10月30日には、「知事の権限および権能令（Powers and Functions of the Governors Order; 1999）」が發布され、憲法にもとづいて知事に付与されている権限のほか、州首相に付与されている権限および権能もまた行政長官に付与されることなどが定められた。また、同年11月には大統領令などが憲法で定められた期限に拘束されずに効力を有することや、大統領は行政長官の助言を受けて大統領令を發布しうること、さらには行政長官は州知事に対して、知事令の内容について指示しうることなどが定められた PCO (1999) を改正する令が発せられた。このほか、2000年11月にも PCO (1999) を改正する令が発せられ、すべての法令において「首相」あるいは「州首相」と規定されている部分を「行政長官」あるいは「州知事」に置き換えることが定められた。こうした一連の規定により、行政長官への権限の集中が図られた。

2002年8月に発せられたのが前述の「2002年法的枠組み令」である。この法的枠組み令は31カ条にわたって改正あるいは追加を行った包括的な憲法改正令であり、本改正にともなって1973年憲法の回復がなされた重要な命令である。そのおもな内容としては、次のような事項が挙げられる。

- ・行政長官は大統領としての職に就くこと（第41条7項）
- ・下院の議席数を342議席に増加させる（第51条1項）ほか、各州の議席割り当ておよび選挙区の割り当て手続きについて定める（同4項）。女性のほかマイノリティに議席の留保を行うこと（同2A項）。
- ・第13次改正で廃止されていた第58条2項b号を改めて追加すること
- ・上院の議員選出および任期について規定したこと（第59条1項および3項）
- ・下院の被選出議員資格および欠格事由、脱党防止規定を改正（第62条、第63条、第63A条）
- ・和解委員会の設置（第71条）
- ・予算案について、下院が先議権をもつことなどを規定（第73条）
- ・州議会議員の議席数やその選挙区割り当て手続きについて規定（第106条）
- ・州議会は地方政府について規定する管轄権を有することを定めた規定を

追加（第140A条）

- ・ 国家安全保障会議に関する規定を追加（第152A条）
- ・ 下院の解散後、総選挙に際して選挙実施内閣を組織することを定めた規定を追加（第224条1項、7項）
- ・ 大統領が統合幕僚会議議長などを任命する権限について規定（第243条）
- ・ 最高裁判事などの任命に際しての「協議」は大統領を拘束しないことを明記（第260条）
- ・ 非常事態宣言、行政長官令などの効力について明記（第270A A条）
- ・ 宣誓に関わって職務が停止されていた最高裁判事などについて、その状態を継続（第270C条）

続く2003年12月には、第17次改正がなされた。前述の2002年法的枠組み令にもとづいて改正された憲法をさらに修正し、ムシャッラフ大統領政権の正統性を明示しつつ、その権限を改めて強化している。ただし第243条の改正にみられるように、ごく一部の規定については大統領の権限を抑制したものとなっている。おもな内容としては、次に挙げる事項がある。

- ・ 憲法第17次改正法施行から30日以内に大統領の信任投票を実施することを規定（第41条8項）
- ・ 大統領が第58条2項b号にもとづいて下院を解散した場合、15日以内に最高裁に参照することを規定（第58条3項）。州議会についても同様の規定を新設（第112条3項）。
- ・ 軍の要職の任命について、大統領の裁量によるものでなく「首相との協議にもとづいて」行うことを規定（第243条）

そして、第17次憲法改正の無効について争われた訴訟において、最高裁は2002年法的枠組み令および第17次憲法改正を有効と認めている⁽¹¹⁾。

IV 現行の憲法上の統治機構規定⁽¹²⁾

前述の通り、1973年憲法はたびたびの改正を経て現行の規定へと変容してい

る。ここで、現行の統治機構に関する規定について概観する。

(1) 大統領

大統領は国家元首である。ムスリムでなければ大統領になることはできず、被選出の最低年齢は45歳となっている。大統領は両議院の議員および州議会議員からなる選挙人団によって選出される（第41条）。大統領の任期は5年で、再選は妨げられない。ただし、連続して三期以上その職に就くことはできない（第44条）。首相は行政活動や立法への要請についての、内閣の決定に関して、大統領と連絡をとらねばならない（第46条1項）。大統領は憲法を侵害したなどの理由により解任され、あるいは弾劾されることがある（第47条1項）。

大統領は、憲法でその裁量により行為を行うことができると定められている場合を除き、内閣または首相の助言にもとづいて行動しなければならない（第48条1項）。なお、大統領が下院を解散したとき、次期総選挙の実施と選挙管理内閣の任命を裁量により行わなければならない（同5項）。

(2) 議会

議会（Majlis-e-Shoora）は、大統領ならびに下院および上院と呼ばれる議院から構成される（第50条）。下院の被選出議席数は342で、女性に60議席が留保されている。また、これとは別に10議席が非ムスリムに留保されている。州などへの議席数の割り当ては、国勢調査の結果にもとづいて実施される（第51条）。下院の任期は5年である（第52条）。前述の通り、下院は解散がなされる（第58条）。これに対して、上院は任期が6年で解散はされないが議員のカテゴリー（州議会選出、女性、ウラマーを含む専門家など）ごとに半数が3年で改選される（第59条）。

議員の被選出資格としては、年齢（下院議員は25歳以上、上院は30歳以上）のほかにイスラームの教義を侵害していないと認められていること、イスラームの教義などについて適切な知識を保持していることなどが挙げられている（第62条）。また、インドと同様に脱党防止規定を設けていることも注目される（第63A条）。

議会は連邦立法管轄事項および共管立法管轄事項について、いずれの議院からでも法案を審議することができる（予算案については下院に先議権がある）。

両議院を通過した後、大統領に署名のため送られる。いずれかの議院で通過した法案が別の議院で否決されたとき、斡旋委員会で検討が行われる（第70条）。なお、州議会の専管立法管轄事項については明示されておらず、連邦の専管事項以外と共管事項が州議会の管轄事項となる。連邦の立法管轄事項については、第4附則に列挙されている。

大統領は下院の開会期間を除き、必要と考える場合大統領令を発することができる。ただし予算案に関わる事項を含む場合は下院により、それ以外の場合は両議院に提出されなければならない。発布からの期限は4カ月以内とされる（第89条）。

(3) 政府

連邦の行政権は大統領に属し、直接またはこれに属する官吏を通じて、憲法の規定に従い行われる（第90条）。首相を長とする内閣が組織され、大統領による権限の行使に際して助言する。大統領は、その裁量により、下院議員のなかから首相を任命する。内閣および大臣は、下院に対して連帯して責任を負う（第91条）。大統領は、首相の助言にもとづき、議会議員からその他の大臣を任命する（第92条）。

(4) 州

大統領は、首相との協議の後、裁量により州知事を任命する（第101条）。知事は、大臣会議または州首相の助言に従い行動する（第105条）。州には州議会がおかれる（第106条）。知事は、州首相から助言を受けた場合、または大統領からの事前の承認にもとづいて自らの裁量により、議会を解散することができる（第112条）。州の行政権は知事に属する（第129条）。知事は、州議会議員のなかから州首相を任命し、州首相の助言を受けて大臣会議を構成する大臣を任命する（第130条、第132条）。大臣会議は州議会に対して連帯して責任を負う。

V おわりに

パキスタン1973年憲法の、改正の流れと統治機構規定について概観した。1973年憲法の改正について、その流れは大別して二つが挙げられる。

まず、司法部のコントロールを狙った一連の改正があった。第3次改正から第6次改正までは、司法部の権限を削減していくことを目的としたものであり、相対的に行政部の権限を強化していくことにつながっていた。

次いで、ズィヤー陸軍参謀長による1977年のクーデター以降の、行政長官令や大統領令などを通じての一連の改正がある。議会を通過した憲法改正法を通じての改正ではなく、各種の命令による憲法改正で、それらはいずれも行政部、なかでも大統領や行政長官への権限の集中を図るものとして発せられたものであった。同時にそうした憲法改正は、その時々において権力を掌握したものが、それを法的に正当化するためのものとして機能していたといえる。

同時に、第1章で詳述されたPPPとPMN-Lとの連立解消（2008年）には、これまで概観した大統領権限の問題が背景にあるが、この大統領権限は、1973年憲法のたびたびの改正のなかで、もっとも中心的に取り扱われてきたものであった。また、シャハバズ・シャリーフ（Shahbaz Sharif）・パンジャーブ州首相の解任を巡る政争についても、大統領が任命権をもつ知事存在が関わっている。したがって、現代パキスタン政治の混迷には、憲法上の統治機構規定、そしてそれを改変してきた憲法改正の動態が大きく関わっていることが明らかである。とくに憲法改正に関しては、隣国インドのそれに比べて、包括的な憲法改正が多くみられ、憲法改正のもつ意味合いの大きさをうかがい知ることができる。

現行の統治機構規定においては、大統領の下院解散権を定めた第58条2項b号は残り、また第112条にもとづき知事による州議会の解散について大統領は事前承認を行うことも可能になっている。今後、パキスタン憲政をみる上で、これら二つの条項をめぐる動きに注意を払う必要があろう。

【注】

- (1) 一般の法律は出席議員の過半数で可決されるのに対し（憲法55条）、憲法改正案は総議員の三分の二以上の賛成が必要であるなど（憲法239条）、より厳しい要件が定められている。
- (2) 以下の憲政史的な記述については、おもに Khan [2005]を参照した。
- (3) *Tajamal Husain Malik v. Federal Government of Pakistan*, PLD 1981 Lahore 462.

- (4) 下院のほうがより直接に国民意志を代表する仕組みとなっており（第51条、第59条）、首相は下院議員のなかから任命され（第91条2項）、内閣不信任決議権（第95条）は下院にのみ与えられるなど、下院は国政上の要となる機関である。本章Ⅳを参照。
- (5) *Khawaja Muhammad Sharif v. Federation of Pakistan*, PLD 1988 Lahore 725, cited in Rizvi [2005: 393].
- (6) *Haji Muhammad Saifullah v. Federation of Pakistan*, PLD 1989 SC 166.
- (7) *Ahmad Tariq Rahim v. Federation of Pakistan*, PLD 1992 SC 646.
- (8) *Muhammad Nawaz Sharif v. President of Pakistan*, PLD 1993 SC 473.
- (9) *Mahmood Khan Achakzai v. Federation of Pakistan*, PLD 1997 SC 524-525, cited in Siddique [2008: 95].
- (10) *Benazir Bhutto v. President of Pakistan*, PLJ 1998 SC 27 cited in Khan [2005: 458-461].
- (11) *Pakistan Lawyers Forum v. Federation of Pakistan*, PLD 2005 SC 719.
- (12) 以下の記述については、おもに Mahmood [2008]および Rizvi [2005]を参照した。

【参考文献】

〈日本語文献〉

新井信之 [2007] 「パキスタン・イスラム共和国憲法」 萩野芳夫、畑博行、畑中和夫編『アジア憲法集（第2版）』明石書店、pp.613-664.

〈外国語文献〉

Khan, Hamid [2005] *Constitutional and Political History of Pakistan* (paperback edition), Karachi: Oxford University Press.

Mahmood, M. [2008] *The Constitution of Islamic Republic of Pakistan, 1973* (Seventh edition), Lahore: Pakistan Law Times Publications.

Rizvi, Syed Shabbar Raza [2005] *Constitutional Law of Pakistan –Text, Case Law and Analytical Commentary* (Second edition), Lahore: Vanguard.

Siddique, Osama [2008] *The Jurisprudence of Dissolutions—Presidential Power to Dissolve Assemblies under the Pakistani Constitution and its Discontents*, Karachi: Pakistan Law House.