

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ったカラーマット統合参謀本部議長が途中で呼び戻され、調停にあたっ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った。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ーマット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ったのである。

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、勢力拡大にあたっ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つき、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った。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つたのは確かである。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