

第3章

パキスタンにおける政治と軍

はじめに

パキスタンは1947年8月に建国されてから1990年3月までの42年7ヵ月のうち19年7ヵ月を直接・間接の軍政下に過ごしてきた。それ以外の時、すなわち民政の時代にも、政治そして国家意思決定に対する軍部の影響は強大であった。本論はその諸側面を考察することによってパキスタンの政治の独自性を分析するための一助とする試みである。

建国後のパキスタンは、東パキスタンと西パキスタンという二つの地域から成っていた。その「両翼」は、パキスタンと分かれてイギリスから独立したインドという敵国をはさんで2000キロメートルも離れていた。西パキスタンの西部国境のアフガニスタンは、パキスタンが英領インドであった頃から、現パキスタン地域との間に領土・民族問題をかかえていた。パキスタン建国によってそれはさらに両国関係にとって決定的な関係悪化要因となったのである。

このような事情からパキスタンは建国直後から国家護持のためには軍に依存するしかなかった。そのため、建国初期10年間のパキスタンの国防費は経常支出の67.2%にも及んだのであった。そして、それに対して政治家も国民一般も批判を加えることもなく「必要悪」として容認してきたのである。この現象は政治・経済の分野における国家意思決定にも軍部の強力な影響力を認めることにつながり、この国の民主化を非常に困難なものにしている。

このようなパキスタンの国家形態を支えてきたのはアメリカであった。建国後のパキスタンは急速に東西冷戦構造の一環を成すようになっていった。最近ではそれはアフガニスタン戦争における米パ間の事実上の軍事同盟となって現われた。それ故、パキスタンの国家意思決定において軍部の影響が見え隠れするし、そのパキスタン軍部の意思決定に対するアメリカの影響が潜在・顕在していることは周知の事実である。

アメリカの後楯を得た軍部はパキスタンの権力構造において、圧倒的に重要な位置を占めてきた。とくに1958年に登場したアユーブ・ハーン (Ayub Khan) 軍事政権の時には政治・経済の全分野において軍人たちが権力構造の中枢に位置するのが当然のことになった。1971年に登場した Z.A.ブットー (Z. A. Bhutto) 文民政権は軍の文民統制を試みたが、それはパキスタンの政治史においては一時的現象に終わった。同政権は1977年の軍事クーデターによって倒されたのである。新たに登場したズィヤー・ウル・ハック (Zia-ul Haq) 軍事政権は憲法改正などによって軍の政治的役割を法的に制度化することを試みた。だが現実には、憲法を改正しなくとも、パキスタンの権力構造における軍部の役割は既に慣習法の地位を得ていたようにも見えるのである。

第1節 軍部の意思決定の主要因

1. 国防のための「専門職気質」

イギリスはインド植民地統治のために在印の英本国軍の他、英印軍を維持していた。その兵員数は1947年6月時点では40万⁽¹⁾で、うち15万人⁽²⁾がパキスタン軍に継承された。

独立後の印パ両国の軍隊に関し、「英印軍の伝統としての政治不介入」が云々されることがよくある。それを単純に否定し去ることはできないが、以下の理由からその説には疑問が残る。すなわち、英印軍が忠誠を誓っていた

のは英本国政府に対してのことであり、英印軍がインド植民地政府による直接の文民統制下にあったとは言えない⁽³⁾。英印軍にあって准将より上の地位についたことのない⁽⁴⁾インド軍人たちが、インド植民地政府のイギリス人の下位にあったインド人文民に忠誠を誓うという「伝統」が形成されていたと言いはし難い。独立後のインドに見られる文民統制は主としてインド文民政治家たちの努力によるものである。パキスタンではその努力が欠如していたのである。

英印軍の「政治不介入」が言われるのは軍人たちの「専門職気質」(professionalism)が強いからだとされる。すなわち、彼らは、「軍人」という「専門職」に就く者として自分は国防に専念すべきであって政治に介入することは許されない、という強い意識を持っている、というのである。この「専門職気質」はイギリスの軍人の間には伝統的に根強く、それは英印軍から現在のインド軍とパキスタン軍にも継承されているというのである⁽⁵⁾。

しかし、パキスタン軍の場合は、先述の建国時点からの国防の問題による軍の地位の高さと発言権の強さを忘れることはできない。しかも、この国の場合、建国後の国内政治は混乱し続けた。それは基本的には「東西両翼」から成るといふ異常な領土形態を有するという問題があったからである。にもかかわらず、文民政治家など国民生活の各種指導層の者たちは新生国家の発展のために努力するというよりも、私利私欲のために新生国家を利用することに腐心した。そして政治家たちは国内治安維持のために軍に全面的に依存したのである。

このようなことから、パキスタンの軍人たちは、新生国家パキスタンを守るといふ国防のために「専門職気質」を拡大解釈するようになっていった。すなわち、「国防を専門とする軍人」としては、国内外の反国家的事件に無関心であることはもろん許されないし、墮落した政治家たちに国政を委ねておくことも不可能だったのである。パキスタンの軍人たちにとっては、「専門職気質」の意味は国家護持のために敵国と戦闘を交えることを任務とするのが軍人なのだと認識することにとどまらなかった。すなわち、彼らに

とって軍人としての「専門職気質」とは、国外からだけでなく国内からも発生する反国家活動を鎮圧するとともに、それを予防するためにも政治に介入すべきことを意味するようになったのである。したがって、軍部が自ら国家意思を決定する場合も、あるいは政治家に何らかの国家意思の決定を強制する場合も、その根拠として「国を守る必要性」が挙げられるのが普通のことになったのである。

2. アメリカの影響

第2次世界大戦後の東西冷戦は建国後間もないパキスタンをも巻き込んでいった。パキスタンはインドが東西冷戦下に非同盟運動の指導国となっていったのに対し、急速にアメリカの傘下に入ってしまった。

1954年5月、アメリカとパキスタンの間に相互防衛援助協定が締結された。同年7月にはパキスタン共産党が非合法化された。これがアメリカの指示によるものであったことは間違いない。同年9月にはパキスタンは東南アジア条約機構（SEATO）に加盟し、1年後の1955年9月にはバグダード条約に調印した。このバグダード条約機構は1959年8月に中央条約機構（CENTO）と改称された反共同盟である。東西冷戦期のこのような同盟に加盟していたパキスタンに対するアメリカの種々の影響ないし圧力はパキスタンの国家としての進路を根本的に左右するものであった。

もちろん、その時々のパキスタン政府の国家意思決定過程が常にアメリカによって左右されていたわけではない。とはいえ、例えば経済開発政策に関して、アメリカのハーバード大学のエコノミストたちがパキスタン政府の経済計画策定の指導的地位につくというように、パキスタン国家の基本的進路がアメリカの指示によって決定されるという状況であったのは事実である。

パキスタンの外交政策の最も根本的なものは対印関係であり、これに関する限りはパキスタンもアメリカの言いなりにはならなかった。しかし、他の国々、とくに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

カの指示どおりに動いた。その最も新しい例は、1979年12月のソ連によるアフガニスタン軍事介入に対するアメリカの戦略にパキスタンが全面的に組み込まれたことである。

東西冷戦が激化していた1958年にはパキスタンでアユーブ陸軍大将による軍事クーデターが発生した。これはアメリカの指示によるというよりもパキスタン自体の国内政治（軍と文民政治家の葛藤）の結果として生じたものであった。しかし、東西冷戦体制でパキスタンを重視していたアメリカにとってアユーブ軍政は好都合であった。そのためアメリカは全面的にアユーブ軍政を支援し、パキスタンの国内政治において軍部が最高の意思決定者として機能するという権力構造を構築するのに大きな影響を与えたのである。

先ほど触れたソ連のアフガニスタン軍事介入に際しても、アメリカのレーガン政権はパキスタンを「前線国家」と位置づけて莫大な軍事・経済援助を供与することによって、ズィヤー・ウル・ハック軍事政権の延命と軍の政治的役割の拡大と定着化に寄与したのである。その結果、1990年末現在、総選挙によって選出されたナワーズ・シャリーフ（Nawaz Sharif）政権も現実には軍部に統制されていると言わざるを得ない。

3. 諸民族の葛藤

パキスタンには主要民族およびムハージル(muhajir: 避難民)たちが住んでいる（第1表）。「ムハージル」とは1947年の印パ分離独立時にインドなどからパキスタンに移住した人々を指す。パキスタン建国後9年ほどはこれら5グループのうちムハージルが政治の主導的地位にいたが、1958年のアユーブ将軍による軍事クーデター後はパンジャービー（Punjabi）民族が政治の中心になるようになった。

というのは、軍事クーデターによって現役・退役軍人たちが政治の表舞台に出るようになったからである。三軍の将校のうち推定70%はパンジャービー民族出身なのである。戒厳令総司令官のアユーブ・ハーン陸軍大将（の

第1表 パキスタンの主要民族と三軍将校の出身民族比率

民族(ethnic group)	人口(万人)*	人口比率(%)	三軍将校の出身民族比率(%)**
パンジャービー**	4,929	58.5	70
パフトゥーン	1,104	13.1	15
スィンディー	994	11.8	} 5
パローチ	253	3.0	
ムハージル	640	7.6	10
他	505	6.0	0
計	8,425	100.0	100

(出所) *1981年国勢調査による。

**サライキー語を母語とする者を一応ここに含む。

***Hussain, Asaf, *Elite Politics in an Ideological State : The Case of Pakistan*, Dawson, 1979年, 129ページ。

ちに元帥兼大統領) はパフトゥーン (Pakhtun) 民族出身者であったが、パンジャービー民族が主力を占める国軍の最高権力者として、パンジャービー民族の地主層という土着権力基盤に食い込み、パンジャービー民族優先策を採った。それとともに、彼はカラチ市などのムハージル商業資本家の産業資本家への育成に尽力することによって、パキスタンにおける資本主義発展の基礎を築いた。

しかし、この資本主義発展は東パキスタンをいわば犠牲にしながら達成された。アユーブ政権期に成立した「22財閥」のうちほとんどが西パキスタンを本拠地としていたため東西パキスタンの経済格差は拡大し、東西対立という国家統一の危機は悪化の一途をたどった。これらの問題はついに1968年10月からの東パキスタンの反政府暴動(のちに独立運動)を引き起こした⁽⁶⁾。

それより少し前、西パキスタンでは既に民主化暴動が生じていた。東西両翼で反政府暴動が打ち続くなかで、軍内部の対立が深まっていた。すなわち、政治に携わる軍人とそうでない軍人との間の懸隔は拡大し、ついに1969年3月のヤヒヤー・ハーン (Yahya Khan) 陸軍大将による無血クーデターとなって現われた。

ヤヒヤー陸軍総司令官は3代目移住イラン人と言われるが、現実には、ア

ユーブと同様にパンジャービー地主層およびムハージル資本家層に対する優先策をとった。しかし彼は世論には抗し得ず、不承不承1970年総選挙を実施した。これは、パキスタン建国後23年目にして初めて行われた総選挙であった。

その結果、東パキスタン州では民族主義政党のアワミ連盟 (Awami League) が国会議席の過半数を制して全国で圧倒的に第1党となった。これによって東パキスタンの独立運動にはずみがついた。ヤヒヤー戒厳令総司令官以下の軍部は、パキスタンという国家体制を護持するために、東パキスタン州のベンガリー (Bengali) 民族主義運動を武力弾圧した。これは東パキスタンのベンガリー民族の人々にとっては「パンジャービー民族⁽⁷⁾によるベンガリー民族主義の弾圧」であった。1971年、この民族運動をインドが支援して第3次印パ戦争が発生し、パキスタン軍はインド軍に無条件降伏した。これにより東パキスタン州は「バングラデシュ」として独立した。

残された(西)パキスタンでは、70年総選挙で西パキスタン州では第1党となったパキスタン人民党 (Pakistan People's Party=PPP) のZ. A. ブットー党首が、軍内の反ヤヒヤー勢力の支持を受けて大統領に就任した。このブットー大統領(のちに首相)は、やはり軍内に権力基盤を有さないシンディー (Sindhi) 民族大地主の出身である。彼は「軍政に反対する民主勢力の代表」を建て前として、(西)パキスタン主要4民族の間に横断的な権力基盤を築いた。これはパキスタン政治史において画期的なことではあったが、結局は彼も国軍の強力な権力構造に勝つことはできず、遂には1979年4月、ズィヤー・ウル・ハック軍人大統領政権の下で処刑されたのであった。

1977年7月の軍事クーデターでブットー文民政権を倒したズィヤー陸軍参謀長はインド側パンジャーブ州のパンジャービー民族の出身ではあるが、出身階層は大地主層でも何でも無い凡庸な中流家庭であった。しかし現実の政治においては、それまでの軍事政権と同じくパンジャービー地主層およびムハージル資本家層を優先させた。そして彼の場合はとくに、シンディー民族(大地主層から小作人までを含む同民族一般)を冷遇した。

ズィヤー軍人大統領は1988年8月に大統領機の墜落（当時の政府は「破壊工作」としていた）で死亡した。同年11月の総選挙でPPPが第1党となり、バーナズィール・ブットー（Benazir Bhutto）首相が誕生した。彼女は故Z. A. ブットー元首相の長女である。12月には、ズィヤー軍人大統領時代の上院議長で、ズィヤーの死去で大統領代行を務めていたG. イスハーク・ハーン（G. Ishaq Khan）が、正式に大統領に就任した。

この新たな体制は一種のトロイカ体制であった。この新体制下には首相がいて、首相は国防相を兼務していた。大統領は憲法の規定により独裁的権能を有してはいたが、現実の政治情勢に即してできるだけ表面に出ないようにしていた。そしてその大統領を裏から統制していたのがM. A. ベーグ（M. A. Beg）陸軍参謀長であった。

このトロイカ体制をパキスタンの民族構成の観点から見るとこの国の政治の微妙な点が窺われる。ブットー首相はシンディー民族の出身である。イスハーク大統領は（アフガニスタンの主要民族と同じで、パキスタンの北西辺境州を主要居住地とする）パフトゥーン民族の人物である。ベーグ陸軍参謀長はムハージルである。彼の背後にはパンジャービー民族を主力とする国軍がいる。

1990年8月、イスハーク大統領は国民議会（下院）を解散し、ブットー首相を解任した。大統領のこの強権発動の裏には、軍部の影が見え隠れしていた⁽⁸⁾。軍部はとくに、スィンド州での民族抗争（シンディー民族とムハージルの武力衝突）が悪化した90年5月に、軍が全面に出て鎮圧に当たるようにすることをブットー首相兼国防相（当時）に要求したが拒否されたという経緯があった。大統領は10月総選挙実施を発表したが、国民の間では軍事クーデターの可能性を指摘する声が強かった。

だが軍は全面に出ず、総選挙は実施された。それはアメリカが、パキスタンが再び軍政を敷くことを望まなかったからだとも言われる。それはともかく、10月総選挙は8月のブットー首相解任の是非を決めるための国民投票という色彩が濃厚であった。イスハーク大統領および彼の支持派の政治家およ

び軍首脳部にとって、今回の総選挙は、首相解任・下院解散という大統領の強権発動を民主的手段で合法化するために不可欠だったのである。ということは、大統領派のエスタブリッシュメントにとっては、ブットー前首相とPPPに勝たせるわけにはいかないということを意味していた。

PPPはZ. A. ブットー時代はパキスタンの主要4民族に横断的支持層を持つ全国政党であった。しかし、ベーナズィール・ブットーのPPPは、その色彩を薄めている。反PPP勢力はそれを利用してPPPをシンディー民族主義政党だと非難していた。それは、シンディー民族がムハージル、パンジャービー民族、パフトゥーン民族を敵に回してしまっている現在、反PPP勢力（イスハーク大統領、軍部、ナワーズ・シャリーフ新首相）にとって非常に有用なプロパガンダとなっているのである。

以上で簡単に見てきたように、パキスタンの権力構造のなかで最も重要な位置を占めている国軍は、軍政が敷かれた時であれ民政の時であれ、「パキスタン国家体制の護持」を第一の存在理由として、軍部としての意思決定を行っている、ということになっている。しかし、軍将校団の推計70%もがパンジャービー民族の者であることからして、シンディー民族などのなかには、パンジャービー民族出身者を主力とする軍部の意思決定はややもするとパンジャービー民族を優先したものになっている、との批判が出てくる。パングラデシュとして独立した東パキスタン州（当時）のベンガリー民族の間には同様な軍批判がきわめて強かったのである。

4. その他の要因

パキスタン国軍の意思決定の主要因として以上に述べてきたように、(1)パキスタン軍部が拡大解釈した「専門職気質」、(2)アメリカの影響ないし圧力、(3)パキスタン国内の民族の葛藤、が挙げられる。

これらの他、国軍の意思決定の要因として、意思決定者たる国軍（とくに陸軍）首脳部と利害関係の密接な階級、職業、地域、学閥、閥閥などが挙げ

られる。しかし本論では、上記 (1) (2) (3) 以外の主要因の他には中東イスラーム圏（とくにサウジアラビア）との関係およびイスラーム教について触れておくにとどめる。

1971年11月にバングラデシュが独立すると、残された西パキスタンは地理的にも精神的にも中東イスラーム諸国に近づいた。それは経済面でも（とくに1973年の第1次石油危機以後は）中東イスラーム圏の産油国に接近するのが得策であったからである。

1977年に軍事クーデターで政権の座についたズィヤー陸軍参謀長は「建国の理念への回帰」を唱えて上からのイスラーム化を進めた。その真意のほどは別として、イスラーム化政策がズィヤー軍人大統領の政権の維持に大いに奏効したことは否定できない。換言すれば、ズィヤー将軍が「イスラーム化」を決定した根底には、今後の対外政策、経済、国家体制に対する中・長期的展望があったのである。ということは、イスラーム化政策それ自体は国家意思決定の要因であったというより、むしろ結果であったと言うべきであろう。

第2節 軍政史

1. 戦闘的民族論

先ほど触れた英印軍兵士の徴募方法は今なおパキスタン軍兵士の徴募方法に基本的影響を与え続けており、その結果、軍内の権力構造もそれに沿ったものとなっている。

英印軍の徴兵方法の根拠として「戦闘的民族論」(theory of martial races)があった。イギリスは英領インドの北～北西部のパンジャービー民族とパフトゥーン(パシュトゥーン:バターンとも言う)民族およびネパールのグルカー(Gurka)民族をとくに「戦闘的」として重視した。このため、例えば1929年徴募の兵士15万8200人のうち、上記3民族居住地域出身の者が全体

の69.9%に当たる11万600人（パンジャーブ8万6000、北西辺境州5600、ネパール1万9000）を占めていた⁽⁹⁾。また、1920年代末期には上記3地域で兵士の84%⁽¹⁰⁾を輩出していたという。このため、1947年の印パ独立後のパキスタン軍人の大半はパンジャービー民族が占めることになったのである。これに対し、イギリスは南インド諸民族およびベンガリー民族はとくに戦闘性が乏しいとした。そのこともあって、東パキスタンがパキスタン総人口の過半数を占めていたにもかかわらず、東パキスタン出身軍人はきわめて少なく、とくに陸軍では階級により全軍人の7.4~5.0%に過ぎなかった⁽¹¹⁾。これもまた、西パキスタンに対する東パキスタンの不満の重要な一因を成していた。

1981年現在のパキスタンでは、総人口の58.5%（第1表）を占めるパンジャーブ州出身者が全軍人の85%を占め、官僚についても同様である⁽¹²⁾。パンジャーブ州人口のほとんどがパンジャービーであるため、上記の「パンジャーブ州出身者」は「パンジャービー民族出身者」と言いかえてもよいだろう。また将校団については既に時々述べたように、1981年現在、その70%をパンジャービー民族が占めると推測されている（第1表）。このため、パンジャービー将校が軍内外で強大な権力集団を形成しており、軍による政権奪取を容易なものにしていることは否定し得ない。

2. 建国初期の政治的混乱と軍

1947年8月の印パ分離独立によるパキスタン建国の担い手となった全インド・ムスリム連盟（All India Muslim League. 後のパキスタン・ムスリム連盟, Pakistan Muslim League. 以下、「連盟」）は、パキスタン建国は連盟の力で達成されたのだとの強い自負心を抱いていた。リヤーカト・アリー（Liaquat Ali Khan）初代首相は、「連盟の存続…はパキスタンの存続のことである」⁽¹³⁾として、一政党にすぎない連盟を国家と同一視した。この傲慢さは連盟による事実上の一党独裁となって表われ、連盟は急速に国民の支持を失っていった。これは、「建国の父」ジンナー（M. Ali Jinnah）が早くも建国翌年に死去し、

1951年にはリヤーカト初代首相が暗殺されたこととも相まって新生パキスタンの政治的混乱を悪化させた。

建国後間もなく上記の両巨頭を失ったパキスタンではたちまち分派活動が発生・拡大していった。国家のことを第一に考える政党はなく、個人的野望を遂げるための個人政党や地域政党が乱立するようになった。政局の混乱の根底には既述のような諸民族間の衝突もあった。建国初期9年ほどはムハージルといういわば「外国人イスラーム教徒」がパキスタンの中央政府を牛耳っていた。それは、建国の中心となったムスリム連盟の政治家の指導層の大半がムハージルだったからである。「異分子」としての彼らは諸種の利権をめぐって「土着パキスタン人」勢力との間に暗闘を繰り広げた。また、東西パキスタンという不自然な領土形態などについては既述のとおりである。

そもそも、連盟の目標としていたものはパキスタンというイスラーム教徒の国の建国であり、その連盟には建国後の具体的政策は欠如していたと言っても過言ではない。そのため、パキスタン建国後の各種指導者たちは新生国家の発展に努めるといふより、私利私欲のために新生国家を利用することに腐心した。中央・州レベルの重要決定はおよそ20人の政治家たちによって行われ⁽¹⁴⁾、密室の政治が定着していった。連邦議会（国会）議員が州議会議員や外国駐在大使を兼任する例が少なくなかったことも報告されている⁽¹⁵⁾。また、直接選挙による総選挙はやっと建国後23年を経た1970年になって初めて実施された。しかも、それはヤヒヤー・ハーン軍事政権によるものだったのである。これらのことは、この国に政党政治家による西欧流民主主義がいかに定着し難いかを示す若干の事例にすぎない。そしてこの状況が今なおほとんど変わっていないことは後に見るとおりである。

建国後の文民政治家たちの墜落ぶりとは対照的に、パキスタン国軍は新生国家を護持するのは自分たちなのだという意気に燃えていた。インドに対するパキスタンの恐怖感、アフガニスタンとの緊張関係、東西パキスタンの地理的隔絶、国家意識の希薄性、度重なる天災と復旧作業などのため、新生パキスタン国家の維持のための軍の役割は大きく、軍の社会的地位も建国当初

からきわめて高かった。軍が唯一の近代的組織であり、固い結束を誇っていたため、文民政治家たちは軍に対抗することは全くできず、軍の文民統治など考えもしなかったようである。彼らは軍の重要性についてだけは意見を一にし、政府予算に占める国防費の割合が既述のように異常なレベルにあって、それを容認した。

また、行政能力に乏しい政党政治家たちは行政面では官僚に大幅に依存した。とくに東パキスタン出身のナーズィムッディーン (Nazimuddin) 首相 (1951年10月～53年4月) が官僚出身のグラーム・ムハンマド (Ghulam Muhammad) 総督に解任 (53年4月) された後は官僚の政治的権力は強大なものになった。しかもボーグラ (Bogra) 新内閣に軍人あがりの官僚であったイスカンダル・ミルザー (Iskandar Mirza) 退役少将が内務大臣として、また現役の陸軍総司令官アユーブ・ハーン (Ayub Khan) 大將が国防大臣として入閣したことは、パキスタンに官僚と軍部と政治家との提携政権が成立したことを意味していた。これは、政党政治家たちが行政面では官僚に、また治安維持面では軍に強く依存せざるを得なかった結果であった。

建国初期のパキスタンにおいて軍は治安維持のために頻繁に動員された。とくに1953年3月の反アフマディー (Ahmadi) 宗派暴動時には文教都市ラホールに戒厳令が布告され、局部的とはいえ軍が初めて行政を担当し、自己の治安維持能力および行政能力に自信を得たことの意味は重要である。また、軍は治安維持に当たる度に国民の不満を直接知ることになり、個人的野望のみを考えて国政を忘れた政治家たちに対する不信任を募らせていった。治安維持のための出動は頻繁な救難事業のための軍動員とともに軍に対する政治家の依存度を高め、その結果として軍部の政治的発言権を強化したのであった。外交面でも、文民政治家が軍部の意向を入れて西側との軍事同盟に加盟したのはまさにこの時期のことであった。政争に明け暮れる文民政治家たちには文民優越制を確立する意志も能力もなかったのである。

それどころか、アユーブ陸軍総司令官 (当時) によると、1954年、グラーム・ムハンマド総督は同司令官に文書を以て政権奪取と憲法作成を命じた

いう⁽¹⁶⁾。アユーブ司令官はこれを拒否したというが、結局は1958年10月の軍事クーデターによって政権を掌握する。アユーブ將軍はこのことに関して、(政治に)「巻き込まれるのは不本意であったが、…それが国を救うための最後に託された機会であった」⁽¹⁷⁾としている。

だが、アユーブは既に英印軍中尉時代に軍による「国家建設」に興味を示していた⁽¹⁸⁾。アユーブはまた、国防大臣の地位にあった1954年10月、「パキスタンの現在と将来の問題点の重点的評価」という国家形態のあり方に関する提言(憲法構想)⁽¹⁹⁾を「軍隊式のやり方」で書き、総督に提示していた。

これらのことはアユーブを始めとするパキスタンの軍部が早くから国政に関与する意志を有していたことを示している。少なくとも、パキスタンの場合は、「国防に携わる」軍人としての「専門職気質」がハンティントンの説⁽²⁰⁾とは違って軍による政治介入の阻止要因とはならなかったことを示している。むしろ、既に触れておいたように、英印軍の高度の「専門職気質」を継承するパキスタン軍人は、その気質が強いが故に「国を救うため」に軍事クーデターを実行する機会を待っていたと考えるべきであろう。国民の支持の乏しい指導者たちが政治経済を混乱せしめれば、文民の政党政治に不満を抱き、自らもほとんど組織されていず、教育水準も低いパキスタン国民が軍政の正統性を疑う可能性は非常に少なかった。

3. アユーブ政権期

1958年10月、アユーブ陸軍総司令官は軍事クーデターに踏み切り、1956年憲法を廃棄するとともに全国に戒厳令を布告した。アユーブ戒厳令総司令官は政党政治家たちの余りの乱脈ぶりに西欧流議会制民主主義を否定して、「国民の特質にかなった統制された民主主義」⁽²¹⁾を目指した。その努力は1959年10月布告の「基礎的民主主義」(Basic Democracy) 令となって現われた。「基礎的民主制」とは、村落評議会を末端機構としてその上に群評議会、市委員会、県評議会、軍管区会議を積み重ねたものである。末端では全国8万

人の「基礎的民主制代議員」が1000～1200人に1人の割で選出された。郡以上の地方議会の議員はすぐ下位の地方議会議員による間接選挙で選出された。基礎的民主制代議員は成人普通選挙によって選出されたが、政党が禁止されていたため立候補者はすべて無所属という非政党選挙であった。代議員たちは1962年憲法によって大統領選挙および国民議会・州議会議員選挙の選挙人団とされた。

基礎的民主制は地方自治と地方の開発行政を結びつけるものであった。この制度は「政治を農村にもちこみ…農村政治活動階級を創り出した」⁽²²⁾のである。農村部で創出された新たな指導層がアユーブ政権の強力な支持基盤になったのは自然の成り行きであった。彼らの多くは1952年土地改革と1960年代の「緑の革命」の恩恵も被った。基本的民主制は政党が禁止された状況において、いわば政治制度の真空状態を埋めるものだったのである。

軍事政権というものは武力という暴力装置を正統性の最大の源泉としている。しかし、それだけでは国民は長期にわたる軍政を容認しない。基礎的民主制はこの意味でアユーブ軍事政権にとってきわめて重要な正統性の源泉として機能した。だが同時に、政党が禁止されたままの状況下での基礎的民主制代議員の非政党選挙は国民の不満を醸成していった。

アユーブはついに1962年6月の新憲法施行により戒厳令を解除し、新憲法下の大統領に就任した。政党は禁じられたままであったが、これも7月には解禁された。9月にはムスリム連盟の再建大会が開かれた。国民の支持を拡大するためには与党の必要があることに気づいたアユーブは63年5月には自ら連盟に入党し、のちに同党総裁に選出された。とはいえ、政党政治に対する不信感を抱き続けていたアユーブは「まだ自分の主要支持基盤は基礎的民主制代議員と官僚である」と考えていた。

アユーブはこのように、1962年憲法施行後は文民政権の粉飾に努めたが、62年憲法下でも、アユーブ政権は俗に言う「背広を着た軍政」すなわち間接的軍政を推進したと言わざるを得ない。軍人に限らず、一度権力の座についた者は一般にその権力に執着する。アユーブも62年憲法下で種々の強力な権

能を享受し続けた。彼は形式的には63年にムスリム連盟総裁として文民の体制をとったが、現実には、59年に元帥に就任した後は69年の政権崩壊まで元帥の地位にとどまり、かつ大統領として三軍総司令官の地位にあったのである。また、62年憲法の第1～2次アユーブ内閣（62年6月～66年8月）には現役軍人はいなかったが、第3次内閣（66年8月～69年3月）にはA. R. ハーン（A. R. Khan）海軍中将が入閣していた。軍の将官たちは退役後も軍人官僚として種々の文官ポストにつき、現役の将官たちと連携して国政に携わったのである。1965年9月には第2次印パ戦争のため非常事態が宣言され、軍政色が更に強まった。かくして、62年憲法下のアユーブ政権は一言で言えば「間接的軍政」ないし「疑似民政」とでも言うべきである。

アユーブ政権の主要な支持基盤としては軍および基礎的民主制代議員の他に官僚と資本家が挙げられる。アユーブ政権は軍の行政能力不足の補完策として、当初は肅正の対象とした官僚との協力体制を築いていくが、現実には官僚たちは軍による「恫喝に屈服したのである」⁽²³⁾という。いずれにせよ、軍部と官僚の癒着体制が存在していたことに相違はない。官僚たちは中央政界で種々の権限を有するだけでなく、基礎的民主制代議員と地方開発行政を牛耳ることにより、多大な権益を享受したのである。なお、連邦政府（中央政府）の高級官僚たちの大半はムハージルあるいはパンジャービー民族出身者であり、軍部と共通の権力基盤を構築し得たのである。また、資本家層の大半はムハージルであるが、パンジャービー資本家層も決して少なくはなかった。

パキスタン軍将官は元来（西）パキスタンとくにパンジャーブ地方の大地主層を出身母体とする者が多い⁽²⁴⁾。アユーブは大地主たちあるいはその子弟を政界の重要な地位につけたり、土地改革による寄生的大地主の資本主義農業への転換の努力や農業近代化によって大地主層との連携を維持しようとしたが、これは官僚や資本家の抵抗により成功したとは言い難い。むしろ、以下に述べるアユーブの産業資本重視策はアユーブ政権と大地主層との対立さえ醸成していった。1969年のアユーブ政権の崩壊は、アユーブが大地主層

の支持を失った時に始まったと言われる⁽²⁵⁾。スィンド州の貴族的大地主で後に政権を掌握する Z. A. ブットーが外相を辞任した（1966年6月）のもこの時期のことであった。

軍事クーデターで政権を掌握したアユーブは、パキスタンの近代化のために経済開発に多大な努力を払った。彼は国防大臣の地位は部下の軍人に譲ったが、経済計画相の地位だけは自ら兼任し続けたのである。1959年2月の産業政策声明は民間資本の育成を基本政策とした。第2次5ヵ年計画期（1960/61年度～1964/65年度）の国民総生産（GNP）は年平均5.5%、鉱工業は10.0%の伸び率をそれぞれ記録した。第3次5ヵ年計画期（1965/66～69/70年度）にはGNPは年平均5.7%、鉱工業は6.8%の成長率であった。アユーブ政権下での政治は安定し、経済面でも「繁栄の10年」の時代が築かれ、パキスタンにおける資本主義発展の基礎が築かれたことは正当に評価すべきである。これは都市の資本家層をアユーブ政権の重要な支持基盤にした。

だが、経済の高度成長は「22財閥」を創出するなど、経済・社会構造の激しい変化をもたらした。これによるひずみは階級的経済格差の拡大に対する不満を生んだ。それは国民の民主化要求との相乗効果により、富の分配と民主主義回復を政治問題化させた。また、「22財閥」のほとんどが西パキスタンを本拠地としていたため東西パキスタンの経済格差が拡大し、東西対立がついには1947年建国時の当初のパキスタン国家の崩壊を惹起したことは既に見たとおりである。

4. ヤヒヤー政権期

東西パキスタン体制の崩壊を直接的に引き起こしたのはヤヒヤー・ハーン軍事政権の失政であった。1969年3月、アユーブ軍人大統領はヤヒヤー陸軍総司令官に政権を「移譲」した。これは実質的な無血クーデターであった。

ヤヒヤー軍人大統領は1970年12月に総選挙を実施した。現実には軍政の継続を画策していた彼が国民の要求の前に不承不承とはいいいながらも、パキス

タン建国後初の総選挙を実施したことは多としなくてはならない。しかも、この1970年総選挙が1990年10月の総選挙までの5回の総選挙のうち最も公正な選挙であったことは数多くのパキスタン人が認めるところである。

1970年総選挙では東パキスタン州の民族主義政党アワミ連盟が国会議席291のうち東パキスタン州に配分された153議席の98.7%に当たる151議席を得た。西パキスタン州ではZ. A. ブットーのパキスタン人民党（PPP）が西パキスタンの138議席のうち58.7%の81議席を得た。ただ、PPPの獲得議席が西パキスタンのみに限られ、同様に、アワミ連盟のそれが東パキスタンに限られていたことは東西パキスタンの対立が抜差しならぬところまで来ていたことを明白に示していた。

このため、ヤヒヤー大統領の憲法起草令（総選挙前の1970年3月）の内容から判明するように、自らが国家建設の重責を担う意図を有していた軍部は、民政移管を引き延ばして軍政長期化を図った。だが東パキスタンの反乱、71年の第3次印パ戦争での決定的敗北、そして東パキスタンの「バングラデシュ」としての独立によって、ヤヒヤー軍事政権は遂に残された西パキスタンの第1党となったPPPに対する政権の移管を余儀なくされたのであった。

先ほど述べたように、ヤヒヤー軍事政権による総選挙実施それ自体は評価すべきではある。しかし、その後の東パキスタンのベンガリー民族主義の一層の高揚に対する軍の武力弾圧はパキスタン政治史において払拭し得ない汚点になったのである。そして、ヤヒヤー軍政がパキスタン国家を守るために行ったはずのベンガリー民族の大量虐殺、東パキスタンのベンガリー民族独立運動を支援するインドとの戦争、インド軍に対する無条件降伏、そしてバングラデシュの独立は、1947年建国当初のパキスタン国家の崩壊になったのであった。

5. ブットー政権期

1971年12月に大統領に就任したZ. A. ブットー PPP 党首は、軍政に対する

国民の反感を背景に、敗戦と国家崩壊による軍の威信失墜を利用して文民統制の確立を試みた。

ブットーはまず、大統領に就任してから4ヵ月の間に大将から准将まで三軍の将官43人を解任した⁽²⁶⁾。1972年3月には、参謀長制を設け、文民である大統領を三軍総司令官とした。各軍の参謀長の任期は1975年には4年から3年に短縮され、延長され得なくなった⁽²⁷⁾。これは第2のアユーブを出さないためであった。アユーブは任期延長により、1951～58年の7年半にわたって陸軍総司令官を務めることで軍内部に強固な地歩を築いたのであった。しかも、彼は1959年には自ら元帥に就任したのであった。

1973年8月施行の新憲法も文民統制の観点から興味深い。第245条は、軍の役割を「連邦政府の指示に従って…国防に当たること、ならびに…文民政府に助力を与えること」と規定している。従来の2憲法は軍の役割を規定していなかったのである。1973年憲法にそれがあえて明記されたことは、ブットー政権による文民統制確立の決意を示していた。また、憲法第3附則に規定された軍人宣誓は、軍人に「いかなる政治活動も行わない」ことを誓わせるものであった。さらに、第6条が憲法破棄の企てを「国家反逆罪」と規定していることは、第245条、第3附則などととも軍事クーデターを防止するための措置と言えよう。

だが結局、ブットー政権もかつての文民政権と同じく軍に頼りすぎた。頻発な軍の治安出動は軍の威信と自信を回復させた。とくに1973～77年のバローチスタン州のバローチ (Baloch) 民族の反乱時には、パキスタン軍はイラン軍と連携してその鎮圧に当たった⁽²⁸⁾。1977年3月総選挙後の反政府暴動時の軍の出動は決定的であった。軍人が外敵に対する国防という本来の機能からの逸脱を強られる時、彼らが政治に介入する動機づけを与えられることは既に見たとおりである。しかも、軍人の85%がパンジャーブ州を出身地とするといわれる状況において、軍がパンジャーブ州での発砲をシンディー民族のブットー首相⁽²⁹⁾に命じられた時、パンジャービー民族の出であるイクバル・ハーン (Iqbal Khan) 中將などのパンジャービー将校たち

の発砲拒否が相次いだ。これはスィンディー民族出身のブットー首相に対するパンジャービー将校たちの蔑視および不信感と相まってブットー政権に対する感情的反発を生んだ。

軍に大幅に依存したブットー政権は軍に対する人気取りを余儀なくされ、かつ、軍の発言力強化を許すことになった。73年6月には軍に対する批判が禁じられ、敗戦調査委員会報告書（*Hamudur Rahman Report*, 『ハムードゥル・ラフマーン報告書』）は遂に公表されなかった。72年3月発表の土地改革も、実施段階では軍人の所有地については骨抜きがひどかったと言われる。国防費も、東パキスタンの独立によって守るべき国土が減少したにもかかわらず、増額されたのである。

パキスタン軍は第3次印パ戦争の敗北で失った威信と自信を急速に回復した。そして結局は、唯一の強力な全国的組織は軍であるという権力構造はブットー政権下でも全く変わらなかった。その軍はアユーブおよびヤヒヤー両軍政時代に豊富な行政経験を積み、その経験と自信は軍内部に継承されてきた。新憲法下の文民統制条項も形のみに終わり、ブットーは軍を真に掌握し得ていなかった。

ともあれ、スィンディー民族出身の宰相が、敗戦によって傷ついた軍の威信を文民統制の試みによってさらに傷つけ、しかも、77年3月からの反政府暴動時に自分の権力の維持のために国軍をあたかも私兵であるかのごとくに扱い続けた時、軍首脳陣はまたもクーデターの好機を見出したのであった。

6. ズィヤー政権期

1977年4月21日、ブットー首相は激化する反政府暴動を鎮圧するためにスィンド州の2県およびパンジャーブ州の1県に戒厳令を布告してパキスタン初の文民の戒厳令総司令官になった。しかし事態は悪化の一途をたどり、遂に7月にはズィヤー・ウル・ハック陸軍参謀長によるクーデターが発生した。

ズィヤー軍事政権はブットー政権の社会主義、政教分離、および文民統制に対するアンチ・テーゼとして登場した。したがって、ズィヤー政権は民間資本重視策、イスラーム化、軍の政治的役割の強化を推し進め、数々の新たな措置をとった。

それらのうち、本論において扱うべき最重要なものは憲法改正である。

1985年3月2日、ズィヤー大統領は「1973年憲法回復命令、1985年」という大統領命令を布告した。ズィヤー戒厳令総司令官はZ. A. ブットー時代に施行された1973年憲法を「停止」していたが、それをこの大統領命令によって「復活させる」というものである。ただし、この大統領命令は1973年憲法を改正して本質的に全く別の憲法にしてしまった上で「復活」させたものであった。この改正憲法の最も重要な骨子は次の条項であった。

(1) 連邦の行政権は大統領が行使する。(2) 大統領は下院議員の中から首相を任免する（この場合、「任命」とは「指名および任命」をいう。以下、同じ——筆者）(3) 大統領は自己裁量により各州知事を任命する。(4) 大統領は首相の助言とは無関係に下院を解散する権限を有する。(5) 大統領は国会採択の法案を国会に差し戻すことができる。(6) 大統領は三軍の最高司令官である。(7) 大統領は統合参謀本部議長および三軍各参謀長を任命する。

以上の条項は大統領権限を決定的に強大にするもので、1973年憲法の議員内閣制と軍の文民統制を破棄し、事実上の強力な大統領制を確立するものだったのである。そしてこの憲法改正のための大統領命令が単なる行政命令にすぎなかったため、ズィヤー大統領はこの行政命令を国会制定法に変質させることによって国民の賛意を得たという形式を整える必要に迫られていた。これは1985年10月31日の憲法第8次改正案の上院通過によって完了した⁽³⁰⁾。

1988年8月、ズィヤー軍人大統領は死去した。その後の状況は既に第1節の3で述べたとおりである。そこで述べたことからして、上述の改正憲法という故ズィヤー軍人大統領の遺産が、現在のパキスタンの国家権力構造のなかで軍の権力をいかに強固に制度化させたかがうかがわれるのである。

〔注〕

- (1) Venkateswaran, A. L., *Defence Organisation in India*, ニューデリー, Ministry of Information and Broadcasting, Government of India, n. d., 34ページ。
- (2) “The Pakistan Army,” *Asian Review*, 第55巻第201号, 1959年, 39ページ (Moore, Raymond A. Jr., *Nation Building and the Pakistan Army, 1947-1969*, ラホール, Aziz Publishers, 1979年, 26ページ)。
- (3) なお, アメリカの政治学者コーエンは, インド植民地におけるイギリスの文民統制は軍人と文民の役割分野の「大ざっぱな妥協」であって, 「両分野を定義した明確なガイドラインが定められていないという決定的な弱点」を有していたとしている (Cohen, Stephen P., *The Indian Army: Its Contribution to the Development of a Nation*, ロサンゼルス, University of California Press, 1971年, 29~30ページ)。
- (4) 同上書 171ページ。
- (5) 例えば, Moore, 前掲書, 26~27ページ; Stephens, Ian, *Pakistan*, 第3版, ニューヨーク, Praeger, 1967年, 251ページ; Wint, Guy, “The 1958 Revolution in Pakistan,” *Saint Anthony’s Papers*, 第8号, 1960年 (Finer, S. E., *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, 増補第2版, ミドルセクス, 1976年, 73ページ)。
- (6) この時の状況については次の論文を参照されたい。「1969年のパキスタン」(『アジア動向年報 1970年版』アジア経済研究所 1970年 603~658ページ)。
- (7) 東パキスタン人は西パキスタン人たちを「パンジャービー」と総称していた。
- (8) これは当日(8月6日)の次の動きから言い得ることである。すなわち, 午前2時——大統領が首相を同時解任予定との知らせが首相に入る。午前9時半——オークリー駐パキスタン米大使, イスハーク大統領に会見。午後3時半——迷彩服の軍が首都イスラマバード周辺に出動。軍は1時間以内に, 首相官邸, テレビ・ラジオ局など重要施設の囲りに展開。午後4時45分——大統領, 電話で首相に解任予定を知らせる。午後5時——イスハーク大統領, 大統領官邸での記者会見で国民議会(下院)解散と首相解任を発表。三軍の参謀長も同席 (Lodhi, Maleeha, “A Shadow Military State? —— The Inside Story of Bhutto’s Fall,” *Newline*, 1990年8月, II~IIIページ)。
- (9) Government of British India, Indian Statutory Commission, *Report of the Indian Commission, Vol. 1-Survey*, 1930年。
- (10) Rizvi, Hasan Askari, *The Military and Politics in Pakistan*, 第2版, ラホール, Progressive Publishers, 1976年, 15~18ページ。

- (11) Cohen, 前掲書, 171ページ。
- (12) Khan, Mohammad Asghar, *Generals in Politics: Pakistan 1958-1982*, ニューデリー, Vikas Publishing House, 1983年, 3ページ。
- (13) Afzal, M. Rafique編, *Speeches and Statements of Quaid-e-Millat Liaquat Ali Khan [1941-1950]*, ラホール, Research Society of Pakistan, 1967年, 472ページ。
- (14) Callard, Keith, *Pakistan: a Political Study*, ロンドン, George Allen & Unwin, 1968年, 26ページ。
- (15) 同上書 81~83ページ。
- (16) アイユブ・カーン (加賀谷寛, 浜口恒夫共訳) 『パキスタンの再建—パキスタン大統領自叙伝—』 オックスフォード大学出版局 1968年 76~77ページ。
- (17) 同上書 106ページ。
- (18) Moore, 前掲書, 35ページ。
- (19) Rizvi, 前掲書, 299~307ページ。
- (20) ファイナーは「プロフェSSIONナリズム」をHuntington, Samuel P., *The Soldier and the State: The Theory and Practice of Civil Military Relations*, ケンブリッジ, Harvard University Press, 1957年, の中心テーマであるとしているが, ドイツと日本の例を挙げてこれを批判している (Finer, 前掲書, 20~21ページ)。パキスタンの場合も, 軍人の「専門職気質」がハンティントンの説とは逆に作用した例である。
- (21) Rizvi, 前掲書, 302ページ; Newman, K. J., “Democracy under Control,” *The Times*, 1962年3月 (Finer, 前掲書, 173ページ, 脚注27)。
- (22) サミュエル・P・ハンチントン (内山秀夫訳) 『変革期社会の政治秩序 (上)』 サイマル出版会 1972年 263ページ。
- (23) Gorvine, A., “The Civil Service Under Revolutionary Government in Pakistan,” *The Middle East Journal*, 第19巻第3号, 324ページ。
- (24) ムーアは数人の政治学者に依拠してこのように述べている (Moore, 前掲書, 28ページ)。
- (25) Hussain, Asaf, *Elite Politics in an Ideological State: The Case of Pakistan*, ケント, Dawson, 1979年, 138ページ。
- (26) Rizvi, 前掲書, 261~262ページ。
- (27) 同上書 262ページ。
- (28) 『アジア動向年報』1974年版~1978年版のパキスタンの項を参照されたい。
- (29) ブットー大統領は1973年8月施行の新憲法下で首相に就任した。
- (30) 詳しくは次の拙稿を参照されたい。深町宏樹「1985年のパキスタン—

戒厳令解除と“民政移管”」（『アジア・中東動向年報 1986年版』アジア経済研究所 1986年）。