



東京海上日動リスクコンサルティング（株）
危機管理グループ
セイフティコンサルタント 若井 和治

パキスタン：総選挙の結果と対テロ最前線国家としての今後

はじめに

パキスタンにおける総選挙は4州の地方議会選挙と合わせて2008年2月18日に行われ、事前の予想通りムシャラフ大統領を支持する与党は惨敗した。これは米国と共に「テロとの戦争」を進めてきたムシャラフ大統領に対する民意の表明と考えられる。選挙前に同国で行われた各種世論調査で同国国民は、タリバンや Al-Qaida の活動を深刻な問題と認識する一方、軍がこれらイスラム過激派と戦闘することを望んではいないことを示していた。また選挙で大幅に議席を伸ばし、新たな与党になるとみられる各党も、程度の差はあれイスラム過激派へのより融和的な態度で臨んできた。しかし、新政権の枠組みを固めつつある背後で、同国における軍とイスラム過激派の戦闘は拡大する傾向をみせている。ここでは今次総選挙結果を踏まえた上で、対テロ前線国家となったパキスタンの今後の政治情勢を検証、合わせて同国のテロ対策における日本の貢献の可能性を検討した。

1. 総選挙にみるパキスタン国民のバランス感覚

2008年2月18日に行われたパキスタン連邦下院議会選挙（総選挙）において、与党「パキスタン・イスラム教徒連盟カイディアザム派（Pakistan Muslim League Quaid-e-Azam : PML-Q）」は現有議席の30%にとどまる惨敗となった。今次選挙はムシャラフ（Pervez Musharraf）大統領に対する信認投票の位置付けもあったが、その結果敗者は、①ムシャラフ大統領、②米国、③イスラム過激派、の3者と一般に評価されている。また、最大議席を確保した「パキスタン人民党（Pakistan Peoples Party : PPP）」も過半数に及ばず、連立政権を模索することとなった。図表1は今次総選挙の党派別獲得議席等を示したものである。

【図表1：連邦議会下院選挙における各党派別議席数】

与野党 分類	党名	前回獲得議席 (2002年)	改選前 議席	新議席
改選前 与党	パキスタン・イスラム教徒連盟 カイディアザム派*1 (PML-Q)	118	170	54
	統一民族運動 (Muttahida Qaumi Movement *2 : MQM)	17	17	25
改選前 野党	パキスタン人民党*3 (PPP)	80	58	121
	統一行動評議会 (Muttahida Majlis-e-Amal *4 : MMA)	59	59	6
	パキスタン・イスラム教徒連盟 シャリフ派*5 (PML-N)	18	18	91
	アワミ国民党*6 (Awami National Party)	0	0	13

与野党 分類	党名	前回獲得議席 (2002 年)	改選前 議席	新議席
	無所属・その他 (Independent and Others)	50	20	26
	未定	-	-	6
	合計議席	342	342	342
	投票率	41.7%	-	44.5%

注：*1 1986 年 1 月にパキスタン・イスラム教徒連盟として設立、1999 年にシャリフ元首相が追放された後、反シャリフ勢力として結成。

*2 カラチの統一民族党で 1984 年に結成、当初はインドからシンド州に移住した民族（ムハーシル）の権利擁護を求める民族政党であったが、現在は「統一民族運動」として他民族の権利擁護を標榜している。ムハーシルはムシャラフ大統領の出身民族でもある。

*3 1967 年 Z.A ブットが創設し、当初は社会主義を標榜した。シンド州・パンジャブ州を地盤とする。1993 年に発足した B. ブット元首相は当時アフガニスタンのタリバンを強力に支援した。

*4 イスラム・スンニ派政党 6 党の連盟で、ラーマン党首は時としてムシャラフ大統領支持に回ることがある。派内対立激しくまた同国内のシーア派組織と宗派間抗争を頻発する。

*5 シャリフ元首相を代表として 1993 年に設立。パンジャブ州に絶大な支持を有する。

*6 北西辺境州の人民民族党でパシュトーン人の世俗政党。社会主義的傾向あり反タリバンの姿勢を持つ。

【出典：2008 年 3 月 18 日現在の選挙管理委員会発表等より】

パキスタンを「テロとの戦争」の最前線と位置付ける米国は、今次選挙において B.ブット (Benazir Bhutto) 元首相との権力分担によるムシャラフ体制存続の周到なシナリオを描き、ムシャラフ大統領はその指示に忠実に従ったとされる。しかし、B.ブット氏が 2007 年 12 月 27 日、自爆テロにより暗殺されるに及んで選挙戦における米国に残された手はなく、ムシャラフ支持の姿勢を強めるに従って同大統領は国民の支持を失う結果となった。

一方で見逃せないのがイスラム過激派の衰退である。前回 2002 年の総選挙においては、ブッシュ (George W Bush) 米大統領の掲げる「テロとの戦争」の反動として、広範な支持を集めた「統一行動評議会 (Muttahida Majlis-e-Amal : MMA)」は議席のほぼ 9 割を失う惨敗を喫した。替わって反タリバン (Taleban) の姿勢を明確にするパシュトーン (Pashtun) 人民民族主義で世俗派の「アワミ国民党 (Awami National Party : ANP)」が、北西辺境州 (North-West Frontier Province) で 13 議席を獲得する躍進をみせた。またタリバンや Al-Qaida が主要拠点を置くとされる連邦直轄部族地域 (Federal Administrative Tribal Area) に割り当てられた 10 議席はすべて、図表 1 の「無所属・その他」に分類される候補者によって占められている。

今次総選挙の投票率は選挙ボイコットの動きとテロに対する脅威があったものの、前回 2002 年を約 3%上回る 44.5%となった。また、結果は事前世論調査と大きく異なることなく、概して自由で公正な選挙が行われたと評価されている。(なお、国際共和研究所 (International Republican Institute : IRI) が 2008 年 2 月 11 日に公表した世論調査結果の一部を本稿末の添付図 1 に示した)「テロとの戦争」の最前線として米国に追従するムシャラフ体制も、過激派の活動も望まないパキスタン国民の民意が表出された結果といえる。さらに、米国による民主的な選挙の要求とムシャラフ体制擁護の姿勢は両立するものではないとはしばしば指摘されてきたが、米国のムシャラフ擁護の姿勢が結果的に、民主的な選挙を演出することとなったともいえる。

2. 大国の都合に翻弄され続けたパキスタンの近代史

①多難なパキスタン建国

英領インド (現在のインド・パキスタン・バングラデシュ) からインドより 1 日早く 1947 年 8 月 14 日に独立したパキスタンは、独立自体に内在した問題に加え、その地政学的重要性

から常に大国の都合に翻弄されてきた。英領インドでは 20 世紀に入って独立への機運が高まったが、同時に宗教の差による対立も激しくなっていた。この中で、圧倒的多数のヒンズー教徒を擁するインドの少数宗派にとどまることを嫌ったイスラム教徒は、1906 年に「全インド・イスラム教徒連盟 (All India Muslim League)」を結成、1940 年 3 月 23 日には「パキスタン決議 (Pakistan Resolution)」によってムスリム単独による国家構想を提唱することになった。パキスタンの為政者は以来、国家運営において常にインドを意識したリアクティブな政策を余儀なくされることとなった。

パキスタンは英領インド分割において、以下のように不利な建国条件を甘受せざるを得なかった。すなわち、①有力な産業基盤を有する都市の大半は、多くの人材・資本と合わせてインドに帰属し、比較的封建的な後進地域がパキスタンに編入された。②パキスタンを独立に導いた指導者はインド側から移住した少数のエリートであり、また建国の父とされるジンナー (Muhammad Ali Jinnah) のカリスマ性に過度に依存したこともあり、彼の死後優秀な指導者に恵まれなかった。このような封建的な国家環境の中にあって、政治指導者は英国統治の遺産として議会制民主主義を採用したものの、必然的に軍と官僚に依存した中央集権的な国家を目指すこととなる。(これは明治維新後の日本から容易に推測可能である) しかし一方で、当時の政治エリートが身に付けた世俗性は、国民のアイデンティティとしてのムスリム国家建設と微妙な差異を内包することとなった。パキスタンは穏健なムスリム国家と原理主義的なイスラム教国家の間を揺れ動いてきたが、その方向は総体的には前者から後者に向かっていとみられている。

②腐敗に満ちた文民統治と軍が動かしてきた政権の骨格

パキスタンは建国以後 60 年余りの歴史の中で過半の約 33 年間は軍政下であり、4 度の軍事クーデターを経験している。未成熟な民主主義体制において、政治に絡んだ汚職・腐敗が蔓延するのはいずれの国においても同様であるが、これを比較的清廉な軍が暴力をもって政権交代を図る図式もまた一般にみられるところである。さらに政治的後進性の強い国においては、民政時期における軍の強大な存在と共に軍自体も利権獲得に走るが、これはパキスタンにおいても例外ではない。図表 2 にパキスタンにおける軍政と民政の時期等をまとめた。

【図表 2：パキスタンの軍政と民政】

時期	期間	政治体制	主な出来事等
1947 年 8 月～ 1958 年 10 月	11 年 2 ヶ月	第 1 期 民政	・ 11 年間で 7 人の首相 ・ 1956 年、第 1 次憲法制定
1958 年 10 月～ 1971 年 12 月	13 年 2 ヶ月	第 1 期 軍政	・ アユーブ・ハーン (北西辺境州出身) 軍事政権における経済発展と格差拡大 ・ 1970 年 12 月、初めて複数政党による総選挙 ・ 1971 年、第 3 次印パ戦争でパキスタン敗北の結果、東パキスタン (現バングラデシュ) の独立
1971 年 12 月～ 1977 年 7 月	5 年 7 ヶ月	第 2 期 民政	・ Z.A ブット政権による社会主義政策・民族問題の増大と大規模選挙不正による失脚
1977 年 7 月～ 1988 年 11 月	11 年 4 ヶ月	第 2 期 軍政	・ 11 年余りのジヤ・ウル・ハク軍事政権 ・ アフガン内戦とソ連のアフガン侵攻 (ムジャヒディーンの活動と積極的なイスラム化) ・ 米国による積極的な支援 ・ 核開発推進と米国の黙認
1988 年 11 月～ 1999 年 10 月	11 年	第 3 期 民政	・ ベナジール・ブットとナワズ・シャリフ両首相が 2 度づつ政権担当 (いずれも途中で政権崩壊) ・ 汚職と経済停滞の民主政治
1999 年 10 月～ 2007 年 11 月	8 年 2 ヶ月	第 3 期 軍政	・ ムシャラフ陸軍参謀長によるクーデター ・ 2001 年の 9.11 米同時多発テロ事件以降、親タリバン政策から転換 ・ 2002 年 10 月、総選挙で名目的な民政化 ・ 米国の積極的支援

時期	期間	政治体制	主な出来事等
2007 年 11 月～		第 4 期 民政	・ 2007 年 12 月、ベナジール・ブット元首相暗殺 ・ 2008 年 2 月、総選挙で与党惨敗、ムシャラフ政権の弱体化

特にパキスタンの政治体制として特徴的なことは、現在の価値基準において、いずれの時期においても民政は失敗であり、軍事政権時には結果として比較的好調な経済発展と遂げてきた事実である。独立後の第 1 期民政は約 11 年続いたが、1948 年にジンナーが死去したこともあり、11 年間で 7 人の首相が替わり、憲法制定に 9 年を要するなど、派閥抗争と内紛に明け暮れるまさに混乱の時代であった。第 2 期民政は 2007 年末に暗殺された B.ブット元首相の父親である Z.A ブット (Zulfikar Ali Bhutto) 首相が社会主義政策を強力に推し進めることとなるが、各地方の民族主義問題を解決できず、1977 年の総選挙で大規模な不正が発覚、まもなくジア・ウル・ハク (Jia-ul-Haq) 参謀長による軍事クーデターによって追放、その後処刑されることとなる。第 3 期民政は B.ブット氏とシャリフ (Nawaz Sharif) 氏が交互に 2 度ずつ首相を務めるが、共に汚職にまみれ経済は停滞する一方であり、1999 年ムシャラフ陸軍参謀長 (現大統領) の軍事クーデターにより当時のシャリフ首相は失脚させられた。なおこの時期、ブット首相は積極的にイスラム過激派を支援し、シャリフ首相時代の 1998 年 5 月には同国最初の核実験を成功させている。

一方 1958 年にクーデターで実権を握ったアユーブ・ハーン (Ayub Khan) 陸軍総司令官は 1962 年に憲法を改正し新たな大統領となったが、官僚による中央集権体制の下各種改革に着手、特に経済開発に力点を置いた。その結果、同国は 1960 年代には目覚ましい経済発展を遂げることとなるが、同時に地域格差の増大を生むこととなった。1969 年に軍政内部のクーデターで実権を獲得したヤヒヤー・ハーン (Yahya Khan) 政権は 1970 年に同国で初めて複数政党による総選挙を実施したがその後政党弾圧に転じ、バングラデシュ独立に伴う第 3 次印パ戦争に敗北し事実上更迭され、民政移管となった。ジア・ウル・ハク参謀長のクーデターにより誕生した第 2 期軍政はソ連によるアフガニスタン侵攻により、冷戦下の対ソ連前線国家となったことによる恩恵を享受することとなる。統合情報局 (Inter-Services Intelligence : ISI) は米国中央情報局 (Central intelligence Agency : CIA) の支援の下、300 万人といわれるアフガン難民の一部を訓練しムジャヒディーン (Mujahideen : イスラム戦士) としてアフガニスタンに送り込むと同時に、自国軍備の増強も推進した。彼らは後に Al-Qaida やタリバンに変貌してゆくこととなる。(なお、「米国際開発庁 (United States Agency for International Development : USAID)」の支援を得てイスラム神学校「マドラサ (madrasa)」において、これらムジャヒディーンに聖戦思想「ジハード (Jihad)」を教え込むことになる。Jihad は本来、「目標に向かって努力する」が第一義であったが、USAID は「異教徒 (ソ連) との戦い」の意味を強調したとされる) また、この時期すでに明らかにされた同国の核開発も、米国から黙認されることとなった。現在パキスタンに対して国際社会が持つ 2 つの危惧、すなわち「核」と「テロ」は、米国の支援と都合に密接に結びついてきたといえる。またこの時期パキスタンは世俗社会から次第にイスラム色を強めてゆくことになる。ハク大統領は 1988 年 8 月、不可解な飛行機事故で死亡し軍事政権の終了となった。ムシャラフ現大統領による第 3 次軍政もまた、2001 年の 9.11 米同時多発テロの結果、ブッシュ米大統領の掲げる「テロとの戦争」の前線国家となり、核実験以降継続されてきた経済制裁に替わって、膨大な軍事・経済支援を受けた結果、比較的良好な経済発展を継続させているといえる。

③ 大国との関係

米国との関係は既述の通り、冷戦・テロとの戦争・核といった、米国の国益に従って関係を変化させてきたが、インドが長らく社会主義的な非同盟諸国の盟主としてソ連と近かったことからパキスタンが米国と敵対することはなく、冷戦終結までは「米・中・パキスタン」対「ソ連・インド」の対立軸が続いた。

同国のインドとの関係は国家誕生の宿命としてのものであり、対立によって国家としてのアイデンティティを維持しているといえる。その象徴がカシミール（Kashmir）紛争であり核保有である。しかし、経済発展の著しいインドが米国を始めとした国際社会の中で確固たる地位を築く中であって、反インドの同国の姿勢が外交の幅を狭めていることは明白であり、今後両国の関係は変化してゆくものと考えられる。一方、中国との関係は、中国・インドが互いに潜在的な脅威の関係にあったことから一貫して良好で、同国の核開発には中国の支援があったものと認識されている。またソ連・ロシアとは、常に米国と表裏の関係にあった。なお、パキスタン独立以降英国との関係に特筆すべき問題はないが、19世紀以降英国がロシアと繰り広げてきた「グレートゲーム（Great Game）」は現在も、アフガニスタン・パキスタンの領域にまたがって続いているとの見方がある。先に独立を果たしたアフガニスタンのパキスタンとの国境が、英国の思惑からタリバンの主構成民族であるパシュトゥーン人地区を分断する形で設定された。これがタリバンのパキスタンからアフガニスタンへの越境攻撃を許容する結果となり、アフガニスタンに展開する「国際治安支援部隊（International Security Support Force：ISAF）」を指揮する NATO 内の軋轢や、米軍によるパキスタン北方地域への空爆の是非につながる原因となっていることは認識する必要がある。

3. 多難な連立政権の行方

①困難な連立・不安定な政権

今次総選挙で第1党、第2党となることが確実となった PPP のザルダリ（Asif Zardari）共同総裁（ブット元首相の夫）と PML-N のシャリフ総裁は2月21日、連立政権の樹立で原則合意したが、3月9日に懸案となっていた重要課題の同意を得て最終合意に達した。9日の会談で両者は、①チョードリー（Iftikhar Muhammad Chaudhry）前最高裁長官らムシャラフ大統領に批判的な判事の、新議会発足（3月17日に召集された）後1ヶ月以内の復職要求、②2002年にムシャラフ大統領が行った憲法改正で強化された大統領権限の剥奪等を目指して行くことを確認した。チョードリー氏ら反大統領派の判事が復職すれば、昨年10月に行われた大統領選を違憲（現職の軍人は大統領選に立候補できない）として無効にする可能性があり、大統領は窮地に立たされることとなる。

一方で、PPP と PML-N の連立が長期に安定的であるとの見方は少ない。PPP は元々ブット家の個人政党の色彩が強く世俗的な性格を持ち、イスラム勢力を支持基盤の一角とする PML-N とは、これまで激しい権力闘争を繰り返してきた。1997年には当時のシャリフ政権の下、B.ブット・ザルダリ両氏は汚職疑惑で有罪となり、B.ブット氏はロンドン（London）に逃れ、ザルダリ氏は約7年間拘留されることとなった。また、ムシャラフ大統領・米国・イスラム過激派への対応も両党では微妙に異なり、PPP は B.ブット氏が一時ムシャラフ大統領との権力分担による政権参画を目指すなど、イスラム過激派に対して比較的不寛容であるのに比べ、シャリフ氏は自らを追放したムシャラフ大統領とその後ろ盾の米国には対立的である。また同氏はイスラム過激派に対する攻撃を停止し、交渉による解決を目指している。

さらに、チョードリー氏の復職はザルダリ氏の過去の不正疑惑に対する再審査の可能性があり、またチョードリー氏は1996年に発生した B.ブット氏の弟、M.ブット（Murtaza Ali Bhutto）氏の不審死に対するザルダリ氏の関与に重大な関心を寄せているとされ、ザルダリ氏は最後まで抵抗したとされている。（反汚職裁判所は今年3月14日、ザルダリ氏的不正容疑に対し無罪の判断を行い、同氏の公民権は回復した）なお、チョードリー氏はテロ問題への対応が予測できないとして米英両国からの評判は悪い。また、PPP は B.ブット氏のカリスマ性と暗殺という衝撃的事件の同情により議席を伸ばしたが、世襲的なビラワル（Bilawal Bhutto Zardari：B.ブット氏の長男）現総裁は被選挙権も持たない19歳であり、常に不正疑惑の付きまとうザルダリ共同総裁と合わせて、その政治手腕・求心力が問題とされている。なお、首相には PPP

副総裁のファヒム（Makhdoom Amin Fahim）氏が有力視されているが、同氏はムシャラフ大統領や米国に近いとされており、ザルダリ氏を含め連立の過程で他候補が浮上する可能性もある。

② 大統領の権限とその制約

パキスタンは半大統領制（Semi-Presidential System）を採っており、基本的な行政権は内閣に属する。しかし、クーデターで軍政が敷かれる度に憲法改正が行われ、大統領・内閣・議会の関係は変化してきた。現在はムシャラフ大統領が行った 2002 年の憲法改正によって、大統領に幾つかの留保権限（reserve power）が与えられている。すなわち、①下院の解散権（およびその後の選挙の実施権限）、②首相の解任権、③国家安全保障評議会（National Security Council）の主催、④陸・海・空 3 軍の長（参謀長）の任命権等である。しかし、上記①、②は最高裁判所の承認を得る必要があり、ムシャラフ大統領がチョードリー最高裁長官を始めとする反ムシャラフ派裁判官を大量に解任した大きな動機となった。（なお、昨年 11 月 3 日に発令された非常事態宣言は同日に追加された暫定憲法を根拠としている。また同発令が陸軍参謀長名で出され、それまでの憲法を停止しており事実上の戒厳令とみなすことができる）

一方で、議会は上下両院議員の 3 分の 2 の賛成によって大統領の弾劾が可能となる。さらに、下院の 3 分の 2（228 議席）の賛成により大統領の下院に対する解散権や首相の解任権の差し止めを含めた憲法改正が可能となる。PPP・PML-N・ANP が連立を組む場合、その下院での議席数は 6 の未決議席を残して 225 議席となる。このためさらに少数政党を連立に組み入れる可能性や閣外協力・部分連立等が考えられる。一方で、上院（100 議席）においては与党 PML-Q が 59 議席を有しており、大統領弾劾の可能性は当面低いと考えられる。しかし、軍最高職を手放した現在、大統領権限の実質的な縮小は明白であり、現憲法下で許された強権の発動も困難とみられる。

③ 軍の関与

既述の通り、パキスタンの政治における軍の存在は絶大である。これが、ムシャラフ大統領が最後までその最高位である陸軍参謀長にとどまった理由であり、米国の描いたシナリオを基にした説得なしには決して手放すことはなかったものとみられている。軍は Z.A ブット首相の一時期を除いて常に政治に深く関与してきたが、また文民エリートの多くは軍に従順であるとされている。

2007 年 11 月 28 日、ムシャラフ大統領から陸軍参謀長を引き継いだキアニ（Ashfaq Parves Kayani）参謀長は今年 1 月以降一時、大統領と距離を置く姿勢を明確にした。同参謀長は選挙前の 2 月 7 日、ムシャラフ大統領が就任以来各省庁・政府機関に送り込んだ約 300 人の軍関係者の半数を引き上げた。ムシャラフ大統領が 2 度にわたって国外追放したシャリフ元首相の帰国も同参謀長の同意を得て実現したとされている。また選挙当日は約 6 万人の軍を投票所に配置したが、すべて投票所外からの警備に徹し、これが与党側による大規模な不正を防いだとの評価がある。また、同参謀長は米国との協力関係の存続を表明しており、米国の同参謀長の評価は高い。なお同参謀長は 3 月 6 日、ラワルピンディー（Rawalpindi）で開かれた軍司令官会議で今後の軍の方針を説明、民主的に選ばれた政府を全力で支援してゆくこと、憲法を尊重し政治プロセスに踏み込まないこと、さらに大統領と距離を置いているとの印象を与えないことを明言した。

しかしキアニ参謀長の、特に政治への関与に関する言辞をそのまま受け取ることは難しい。軍は同国の最大の政治勢力であると同時に巨大な経済利権団体で、既得権益は建設・運輸・製造・流通・金融その他あらゆる業界に対し構造的に張り巡らされており、個人の意思を超えたものである。この方向からの逸脱は同参謀長の失脚につながる可能性も考えられる。一方、大統領との関係に関する発言は注目される場所である。本発言が下記に示す米統合参謀本部議長と

の会談直後に示されており、軍は今後も政府・大統領・米国の力関係に配慮、あるいは利用しながら利益拡大を図ってゆくと考えられる。

④米国の関与

イラクにおける戦況の好転（これ自体楽観を許さないが）以来、米国はパキスタンが対テロ戦争の最前線との位置付けを再確認しており、今後ともブッシュ政権がパキスタン政治に関与してゆくことは明らかである。2月19日には選挙監視団としてパキスタン入りしていた米国のケリー（Jhon Kerry）上院議員（民主党前大統領候補）・バイデン（Joseph R Biden Jr）上院外交委員長らがムシャラフ大統領と会談、同政権に対する支援の継続と権力維持の方策を討議したとされる。また、米統合参謀本部議長のマレン（Mike Mullen）海軍大將は2月上旬に続き3月3日、僅か1ヶ月間に2度パキスタン訪問をしているが、ムシャラフ大統領およびキアニ参謀長と対テロ戦略に関して突っ込んだ討議が行われたものとみられる。

今年2月28日早朝、連邦直轄部族地域の南ワジリスタン（South Waziristan）部族地域のマドラサに3発のミサイル攻撃が行われ、外国人イスラム過激派4人を含む少なくとも12人が死亡する事件が発生したが、米国の無人飛行機が使用されたとの指摘がある。パキスタン政府は公式には認めていないものの、米国は最近数年間にパキスタンの部族地域へのミサイル攻撃を度々行なってきたとされる。なお、米国防省は100人の対テロ訓練要員の派遣を検討しており、今後も対テロの文脈における米国の関与は変わらないものとみられる。

⑤核管理問題

パキスタンに関し国際社会が関心を寄せる問題の1つに核拡散問題があり、核兵器がAl-Qaida等国際テロ組織に渡る懸念が指摘されている。同国では「核開発の父」と称され、現在も同国の英雄とされているカーン（Abdul Qadeer Khan）博士がかつて核の闇ネットワークを構築、イラン・リビア・北朝鮮に核製造技術を密売したことが知られている。しかし、これらの取引が1民間人に可能とは考えられないことから、当時のパキスタン政府の関与があったとの見方が一般的である。

パキスタンは現在約50発の核弾頭を持つとされているが、9.11米同時多発テロ以降、核がテロリストの手に渡ることを恐れたブッシュ政権は、核管理費用としてこれまでに約1億ドルを同国に提供、核管理体制構築の支援を行ってきた。現在同国では核兵器はその運搬手段と別々に保管され、核兵器を使用可能状態にするには公式に認定された暗号の一致が必要となる、米国と類似した暗号システムを導入しているとされる。米国では現状、パキスタンから核兵器が流出する危険は極めて少ないとしているが、同国に政治的混乱が生じた場合はその脅威は増すとし、不安要因として軍や情報機関の動向を挙げている。（軍の一部が過激派とつながっているとの見方による）また米国はパキスタンの核管理の詳細を求めているが、パキスタンは核管理が事実上米国の監視下に入ることを嫌い、これを拒否しているとされている。

⑥軍とイスラム過激派のつながり

イスラム過激派は軍にとって二重の意味で必要不可欠な存在といえる。第一に、過激派は歴史的に、外敵に対し軍の代理として数々の戦闘に加わってきた。紛争多発地域である南北ワジリスタンの過激派は元々軍の情報機関ISIの支援で育成されたものである。ソ連のアフガニスタン侵攻に伴うジハードやインドとのカシミール紛争等でイスラム過激派は戦闘上の重要な役割を果たしてきた。ムシャラフ大統領は米国の「テロとの戦争」に協力する際、タリバンや他のイスラム過激派と関係する多くの将兵を解任したとされているが、依然として軍内部にこれら過激派に共感する者は多いとされている。

また、イスラム過激派の存在は国内的には膨大な予算を獲得する手段となっており、さらに「テ

ロとの戦争」の前線部隊となることにより米国から巨額な支援を得ている。報道等によると、2001 年の 9.11 米同時多発テロ以降、パキスタンは総額約 100 億ドルの支援を米国から受けており、その多く（6 年間で 57 億ドルとされている）は軍に回されているとされる。休戦時にも戦闘費用が請求されるなど領収書不要の対テロ費用は軍の巨大な利権と化しており、しばしば米議会で問題にされ、また米国世論においてもムシャラフ大統領への過度な依存を見直す動きがある。

このように二面性をもつ軍とイスラム過激派との関係は、掃討作戦と休戦協定を適度に織り交ぜながら、国際社会からの支援を巧みに引き出してきた。一方で、今年 2 月 29 日から 3 月 4 日にかけて 4 件の自爆テロを中心とした爆弾テロがパキスタン北部を中心に発生しており 100 人以上が死亡した。さらに 3 月 11 日にはパンジャブ（Punjab）州の州都ラホール（Lahore）で連邦捜査局などを狙った 2 件の連続自爆テロが発生、少なくとも 24 人が死亡する事件が発生したが、これを先のミサイル攻撃に対する報復との見方もある。軍とイスラム過激派の間には微妙な連帯意識と猜疑心が共存しているとされるが、最近ではイスラム過激派による軍・警察等治安部隊に対する自爆攻撃が増加している一方、軍もまた過激派に対する大規模な急襲を繰り返している。一向に改善しないアフガン情勢を背景とした国際的なテロ掃討の要求圧力を受け、今後両者の戦闘が拡大するとの指摘は多い。

4. 「テロとの戦争」と過激派問題

①タリバンと Al-Qaida の関係

Al-Qaida は 1988 年、アブドラ・アッザム（Abdullah Yusuf Azzam）によってアフガニスタンで創設され、翌 89 年に彼が襲撃され死亡すると Osama bin Laden が後継指導者となった。9.11 米同時多発テロの容疑者として米国がアフガニスタンの当時のタリバン政権に、その身柄の引渡しを求めた際タリバンは、「同時多発テロと Osama bin Laden との関係を示す証拠を出せ」と要求、米国はこれに応えることなくアフガニスタンに武力侵攻を開始した。（因みに、米国は国際司法裁判所（World Court）が国際的テロで有罪を宣告した唯一の国家である）

欧米や日本の報道においては Al-Qaida とタリバンは並列して既述されることが多い。しかし、自らの地域内で外部勢力に対する抵抗運動を行うタリバンとタクフィール（Takfir）思想*に基づいた世界戦略を描く Al-Qaida の路線の違いは明らかで、特に 2003 年の米国による対イラク武力行使により Al-Qaida が南北ワジリスタンからイラクへ戦闘員を送り出すようになってからその対立は表面化したとされる。

注：*イスラム法に定められた実行行為で、ムスリムに対し不信人であることの宣言を示す。現代のイスラム国家は不信心国家となっており、これら国家に対する蜂起や同国内のムスリムに対する暴力は正統であると考える Al-Qaida の中心的思想となっている。

2006 年初頭には Al-Qaida の外国人部隊約 4 万人が南北ワジリスタンに集結したが、彼らはアフガニスタン国内で NATO 軍（外国部隊）との戦闘を目指すタリバンの意思に反し、パキスタン軍との戦闘を主張したとされる。戦力の不必要な浪費を懸念したタリバンはパキスタン軍との調停に動き、これが同年 9 月 5 日の和平合意に結びついたとされている。この合意に基づき、タリバンは外国人戦闘部隊の追放を条件として、パキスタン軍から大量の武器・資金を手に入れ、一方パキスタン政府はタリバン指導部と緊密な連携が取れるようになったとされる。

しかし、本合意は Al-Qaida に受け入れられるものではなく、タリバンとの関係は緊張した。一方、米国もこの合意はテロとの戦争の大幅な後退として強く反対、ムシャラフ政権は再び武装勢力の掃討に動くこととなった。Al-Qaida とタリバンは共に冷戦下のムジャヒディーンとして米国の支援の延長線上に誕生したが、両者は思想的に決して相容れるものではないといえ

る。

②北西辺境州・政府直轄部族地域の現状

北西辺境州と政府直轄部族地域はパシュトーン人を主とする民族から成り、英国統治時代より中央政府の統治に対する反発は強かった。現代においてもパシュトーン人からは、単に支配者が英国からパキスタン政府に変わっただけとの見方は多く、むしろアフガニスタンを含めた民族としての自立性を主張し、また政府もこれをある程度容認してきた歴史がある。

アフガニスタンと国境を接する両地域がテロリストの温床になっているとの認識は現在国際的に共有されており、パキスタン軍は国境付近に約 130,000 人の軍隊を張り付け、治安維持活動を行っている。また今年 1 月中旬以降には、ムシャラフ大統領の欧州歴訪に合わせ大規模な掃討作戦を実施した。しかし、2 月 6 日には南ワジリスタン（Waziristan）に拠点を置き、B. ブット元首相暗殺の首謀者とされるメスード（Baitullah Mehsud）容疑者の率いるテリク・エ・タリバン（Tehrik-e-Taleban）は、パキスタン政府と休戦交渉を行っていることを明らかにした。ナワズ（Hamid Nawaz）内相も、「話し合いの準備はある」と述べており、総選挙を前に政府側が融和姿勢を示したことは明らかである。

しかし既述の通り選挙後の 2 月 28 日早朝、南ワジリスタン（South Waziristan）部族地域のマドラサに 3 発のミサイル攻撃が行われた。攻撃を受けたマドラサはメスード容疑者が数週間前に使用したとされ、またかつては Al-Qaida No.2 のザワヒリ（Ayman al-Zawahiri）容疑者を始めとする有力幹部も使用していたとされる。ミサイルが何処から発射されたか明らかにされていないが、アフガニスタンの NATO 基地から、あるいはパキスタン軍と NATO 軍の合同作戦としてペシャワール（Peshawar）空軍基地から米国製無人機プレデター（Predator）による攻撃との指摘がある。後者であればパキスタン軍と NATO 軍による最初の合同作戦となるが、文民政権成立過程の背後で大統領・軍部・米国を始めとする外国軍が明確な「テロとの戦争」の継続の意思を示したものと考えられる。なお、今年 1 月 29 日にも同様のミサイル攻撃により Al-Qaida の有力幹部アル・リビ（Abu Laith al-Libi）容疑者が殺害されているが、これも米国製無人機からの攻撃とみられている。両地域における一連の動きは、割拠する部族が公然と暴力をふるい、国際部隊との戦闘が継続される中で、同国の文民政治の限界を暗示したものとみえる。

③「テロとの戦い」の存続

米務省のマコーマック（Sean McCormack）報道官は 2008 年 2 月 19 日、「次の政権がどのように組まれようとも、我々はムシャラフ大統領とともに米国の国益を求めてゆく。米国の国益とは、パキスタンが過激派との戦闘においてその役割を果たすことである」とテロとの戦争の文脈におけるパキスタンの位置づけを明確に述べている。ブッシュ政権の高官は「パキスタン軍には 6 年間で 57 億ドルを費やしたが、イラクでは 1 週間で 10 億ドル支出している」と述べ、また、戦略国際問題研究所（Center for Strategic and International Studies : CSIS）のコーヘン（Craig Cohen）特別研究員は、パキスタンを後背地として進められるテロとの戦争は、本来は米国自らが遂行すべき戦闘である、とみている。米国は後述するアフガニスタンにおける NATO との関連において、パキスタンへの関与を止めるわけにはゆかない。選挙戦の過程で「テロとの戦争」に対し、単に対決するだけではない新たな方策を検討していたとされるキアニ参謀長も、現在では反政府勢力掃討に重心を移したとされている。一部専門家は、米国とパキスタン軍合同による新たな大規模掃討作戦があるものとみており、パキスタンにおけるテロとの戦いは今後さらに激しさを増す可能性が高い。

5. パキスタン・アフガニスタン地域への新たな枠組み

① パキスタン抜きでは解決できないアフガン問題

アフガニスタンでは主たる国際部隊として、米国が英国と共に個別的・集団的自衛権の行使として開始した「不朽の自由作戦（Operation Enduring Freedom : OEF）」部隊（関与している国家は 75 ヶ国ともされるが、公表を拒否している国もある）と、国連の負託を受けて同国の治安支援・復興を担う NATO 指揮下の「国際治安支援部隊（International Security Assistance Force : ISAF）」が活動している。しかし 2006 年初頭以降、活動の激しくなったタリバンとの戦闘で犠牲者が急増した ISAF では、その展開規模や地域を巡って内部での軋轢が表面化してきた。

第 44 回ミュンヘン（Munich）国際安全保障会議が今年 2 月 8～10 日に開かれたが、本会議に先立ち米国のバーンズ（R Nicholas Burns）国務次官はスペイン・イタリア・フランス・ドイツを名指し、「これらの国はさらなる兵力の増強を行うか、戦闘能力に加えられた制約を緩和すべきである」と述べていた。ゲーツ（Robert Gates）米国防長官は 9 日、上記会議でドイツを名指ししているわけではないとした上で、「アフガニスタンへの更なる兵力増強が同盟国全体に課せられている中であって、リスク分担に関わる対立が高じれば NATO 内の亀裂に発展する危険がある」と警告、さらに、「他国が戦闘を行い、人的犠牲を払っている中で、アフガニスタンの安定化や民生活動のみに安住する国があってはならない」と不満を明らかにしている。

ゲーツ長官のこの発言は他の NATO 加盟諸国を刺激、ドイツのビューティコファー（Reinhart Buetikofer）「緑の党」代表は、「ドイツは米英に次ぎ多くの兵力を派遣しており、すでに 26 人の犠牲を出している」とした上で、「2003 年に（対イラク武力行使のため）アフガニスタンから大幅な兵力撤退を行ったのは誰だ」と発言する一幕もあった。なお、ライス（Condoleezza Rice）米国务長官は 2 月 6 日、滞在先の英国における合同記者会見で、「我々はアフガニスタンの平和維持活動ではなく、復活したタリバンとの戦闘を行っていることを理解しなければならない」と、ISAF の任務について踏み込んだ発言を行っている。

一方で ISAF への派遣にあたっては、各国とも議会から種々の制約が課せられており、軍としての一体性が十分でないのは明らかである。OEF と ISAF の機能は次第に融合しつつあるが、両者の活動はアフガニスタンに限られており、Al-Qaida・タリバンのパキスタンからの越境攻撃への対処は、パキスタン国内での国際部隊を巻き込んだ武力行使に進展する可能性が高いといえる。

② 和平への新たな枠組み

パキスタン・アフガニスタン地域における「テロとの戦争」に組み込まれたテロリスト勢力には、Al-Qaida に代表される国際テロ勢力とタリバンに代表される地域内反政府武装勢力に明確に分類され、両者の思想・行動原理は大幅に異なり、またその関係は必ずしも良好でないことは既述の通りである。両者が連携している最大の理由は「共通の敵」が存在していることによる。従って、「テロも必要」あるいはこの地域の一般住民の犠牲を厭わず、「テロリストを殲滅する」まで戦闘を続けるとの立場をとらない限り、対応には次の 2 段階を踏むことが不可欠となる。すなわち、①両者を離反させること、②タリバンとの共存の可能性を突き詰めること、である。

Al-Qaida とタリバンを離反させることは容易ではないが、決して非現実的ではない。それは当地域における歴史をみれば明らかである。タクフィール思想に基づき世界にテロを拡大してゆく Al-Qaida の多くは、タリバンを始めとする部族民がこれまで抵抗してきた「外国部隊」

に他ならない。Al-Qaida の指導部はムスリム同胞団 (Muslim Brotherhood) 出身者が主体のエジプト系と Osama bin Laden に代表されるサウジアラビア系が占めており、中央アジア民族の大半はテロの前線部隊として配備されているとされる。条件が揃えば地域住民はこれら外国部隊の追放を進める可能性は高い。一方で現実には、これを阻害する動きがある。それは国際部隊やパキスタン軍によって当地域になされる空爆やミサイル攻撃である。これら攻撃によって無差別に巻き込まれる地域住民は、Al-Qaida を始めとする武装勢力への共感を高め、国際社会に対する失望や自民族への無力感を助長することとなる。今年 3 月 2 日、北西辺境州の州都ペシャワール (Peshawar) 南方約 40km の町で、数千人を集めテロ対策を討議したジルガ (jirga : 公開討論会) の終了直後、ミサイル攻撃に対する報復とみられる自爆テロが発生、約 40 人が死亡し 70 人が負傷した。これは、本来の「テロとの戦争」に必要な部族の有力な人的資源を消耗してゆくことに他ならない。

次にタリバンを始めとする域内の反政府武装勢力との共存の可能性はどうであろうか。タリバンは単なる組織ではなく、地域に根付いた価値観・民族意識に基づく「運動」であり、これをテロリストとの一様なレッテルを貼り抹殺することは困難であり、また許されることではない。タリバンとの共存の可能性を探ることはすなわち、女性に対する教育の禁止や過度な差別の廃止等、遍在的かつ永続的な価値観を国際社会としての譲れない条件として明確に示した上で、北西辺境州や部族地域の文化・価値観を尊重し自治の拡大を図ることである。同時期に世界全体が類似した価値観を持つ必要はなく、民主主義は本来多様性を担保するものであり、これによる地域の安全保障の確保はブッシュ政権が中東地域に試みたことでもある。ギャラップ (Gallup) 社が米同時多発テロ以降約 6 年かけて、世界 35 ヶ国・約 50,000 人のイスラム教徒との面談を通して作成した「Who speaks for Islam」においても、多くのイスラム教徒は西欧的な自由と民主主義を賞賛し、この傾向は自らを「過激」と規定する者 (調査の約 7%) ほど顕著であるとしている。また一方で、これら自由・民主主義は宗教的価値観に基づいたものである必要があり、他から押し付けられることを拒否している。国連が仲介役を果たし、アフガニスタン・パキスタン政府・タリバンを含めた部族代表による「和平交渉」が求められる。

③日本の安全保障と関与への高いハードル

日本にとって南アジア、とりわけパキスタンとの関係は決して緊密とはいえない。経済面では中国を中心とする北東アジア、戦後常に結びつきの強かった東南アジア、近年の経済成長著しいインドに続く地域は 90%以上の原油を依存する中東に移ってしまうのが現実である。また安全保障面においては特に核とテロが問題となるが、核問題に関しては比較上無視できる能力しか持たない北朝鮮の心理的な脅威の方がはるかに大きい。テロに関する日本人の危機意識はさらに疎いといえる。これは我々が、Al-Qaida を始めとする国際テロリストに対してはイスラム教徒対キリスト教徒的「文明の対立」の図式で自らを埒外に置き、タリバン等部族単位のイスラム過激派勢力についてはその地域性から、彼らを意識の外側に置く習性を持っているためと考えられる。日本の安全保障上あり得る脅威は、政治的混乱からパキスタンが破綻国家となり、アフガニスタンを含めた地域にテロリストが跋扈、結果として核が管理されない状態になることであるが、その可能性は高いとはいえない。

一方で、北西辺境州や連邦直轄部族地域の一部が今後長期にわたりイスラム過激派武装勢力の支配下に置かれ、ここを拠点とした戦闘でアフガニスタンが破綻国家になる可能性ははるかに高いといえる。米国のマッコーネル (Mike McConnell) 国家情報長官は今年 2 月 28 日、米上院に対する証言で、「タリバンはアフガニスタン全土の 10%を支配しており、政府の支配が及んでいるのは 30%に過ぎない。残り 60%は各地域の部族支配が続いている」と述べている。アフガニスタンが破綻国家に陥ることは、麻薬の国際的流通の飛躍的増大が問題の 1 つとして加わることになるが、それ以前の問題として、アフガニスタンに展開する ISAF の崩壊 (あるいは撤退)、NATO・国連の権威の失墜を伴うこととなる。(OEF についてはここでは触れない) これは国際的な安全保障の大きな枠組みが傷つくことであり、日本も無縁というわけにはゆかない。

日本が憲法前文に規定された通り、「国際社会において、名誉ある地位を占めたい」と欲するのであれば、パキスタンが直面する政治・治安危機への関与は国際貢献の絶好の対象であるといえる。まずここでは外国勢の「武力の行使」が求められておらず国連を全面に出した外交努力が必要とされていること、日本がパキスタンに対して身勝手な国益追求を行ってきた歴史がなくパキスタンが概して親日的であること、結果としてアフガニスタンを始めとする波及的効果が大きいこと等が挙げられる。

一方で、「テロとの戦争」に本格的に乗り出す上でのリスクが大きいことも認識する必要がある。すなわち、「テロの受益者」との深刻な対立を克服する国家的覚悟が必要となる。ここには中国やロシア等の覇権主義的国家や、テロ脅威に適合したグローバルな経済・社会構造のパラダイム*との対峙も含まれる。今後 1 年未満で米国の外交政策が大きく転換される可能性を考慮に入れた高度な外交手腕が要求されることとなる。

注：* 9.11 米同時多発テロに代表されるテロの恐怖は、特に先進国においてはその防止策に大きな付加価値を認めるところとなり、拡大する経済効果を生むこととなる。しかし現実にはテロ被害に遭う可能性は、辺境地域の民族（多くはイスラム教徒）や前線で戦う一般兵士などの「弱者」で圧倒的に高い。テロ自体が現在のグローバリズムの方向性に極めて適合した事象と捉えることができる。

以 上

(第 171 号 2008 年 3 月発行)

参考文献

1. 「パキスタンを知るための 60 章」広瀬崇子他、明石書店
2. 「南アジアの安全保障」国際問題研究所、日本評論社
3. パキスタン選挙管理委員会：<http://www.ecp.gov.pk/NAPosition.pdf>
4. 「『テロとの戦争』における日本の国際貢献について（アフガニスタン復興における日本の役割）」TRC EYE Vol.157 若井 和治：http://www.tokiorisk.co.jp/risk_info/up_file/200801101.pdf
5. 「最近の国際テロ動向と今後の展開～2007 年テロ動向を基にした今後の国際テロ動向と現状～（第 1 部/第 2 部）」TRC EYE Vol.160-161 茂木 寿：
http://www.tokiorisk.co.jp/risk_info/up_file/200801255.pdf
http://www.tokiorisk.co.jp/risk_info/up_file/200801256.pdf
6. 「近年の国際テロ動向～主に 2006 年のテロ動向の回顧～（第 1 部/第 2 部）」TRC EYE Vol.114-115 茂木 寿：http://www.tokiorisk.co.jp/risk_info/up_file/200702013.pdf
http://www.tokiorisk.co.jp/risk_info/up_file/200702012.pdf
7. 「パキスタンにおける世論調査」国際共和研究所（International Republican Institute：IRI）：
<http://www.iri.org/mena/pakistan/2008-02-11-pakistan.asp>
8. 「アル・カイダに背を向けはじめた現地勢力」ル・モンド・ディプロマティーク（2007 年 7 月号）：
<http://www.diplo.jp/articles07/0707.html>
9. 「パキスタン軍という権益集団」ル・モンド・ディプロマティーク（2008 年 1 月号）：
<http://www.diplo.jp/articles08/0801-3.html>
10. 「Who speaks for Islam」Gallup 社プレスリリース等：
<http://www.gallup.com/poll/104731/Muslims-Want-Democracy-Theocracy.aspx>

米政府系調査研究機関である「国際共和研究所（International Republican Institute : IRI）は 2008 年 2 月 11 日、同月 18 日に予定された総選挙および 4 州の地方議会選挙を前に、同国で行われた世論調査の結果を発表した。調査は今年 1 月 19～29 日にかけて全 4 州の 50 地域において 223 の農村と 127 の都市の男女 3,485 人に対して行われ、誤差は 1.69%未満としている。調査範囲は同国の政治・経済・社会問題の広範にわたっているが、添付図 1 にその一部を示した。

【添付図 1：パキスタンにおける世論調査の結果】

番号	質問	選択肢	割合 (%)
1	パキスタンは正しい方向に向かっているか誤った方向に向かっているか	正しい方向に向かっている	15
		誤った方向に向かっている	84
2	経済状況はこの 1 年間で改善したか悪化したか	改善した	13
		悪化した	72
3	昨年と比べ、この 1 年間でより安全になったと感じるか	安全になったと感じる	12
		同感しない	85
4	政権与党は再び政権を取るに値するか	値する	29
		値しない	62
5	ブット氏の暗殺は連邦を弱体化させたか	弱体化させた	93
		弱体化させていない	6
6	ブット氏の暗殺に政府が絡んでいると思うか Al-Qaida が絡んでいると思うか	政府が絡んでいる	62
		Al-Qaida が絡んでいる	13
7	パキスタンで活動するタリバンや Al-Qaida は深刻な問題か	深刻な問題である	65
		深刻な問題ではない	32
8	軍が北西辺境州や連邦直轄部族地域でイスラム過激派と戦闘することに賛成か反対か	賛成	33
		反対	64
9	パキスタンは「テロとの戦い」において米国と協力すべきか	協力すべき	9
		協力すべきではない	89
10	ムシャラフ大統領は辞任すべきか	辞任すべき	75
		辞任すべきでない	16
11	パキスタンが直面する問題を解決する上で最適な人物は誰か	ファヒム氏 (PPP 副代表)	32
		シャリフ氏	23
		ムシャラフ大統領	8
12	今次選挙で投票するか	投票すると思う	90
		棄権すると思う	7
13	今次選挙でどの党に投票するか	PPP (ブット氏が率いた党)	50
		PML-N (シャリフ氏が率いる党)	22
		PML-Q (与党)	14
14	今次選挙で PML-Q が勝利した場合、選挙は自由・公正であったと感じるか、不正があったためと感じるか	不正があったと感じる	79
		自由・公正であったと感じる	15
15	野党は今次選挙で不正が行われるとしており、もし与党がかなりの議席を占めた場合、抗議行動を行うとしている。これを支持するか	支持する	55
		多分支持する	15
		支持しない	23
16	ムシャラフ大統領が辞任した場合、パキスタンの将来は良くなるか悪くなるか	良くなる	79
		悪くなる	18

【出典：IRI より】