

第 179 回 Brown Bag Lunch Seminar 報告書

テーマ：イスラマバードから見たパキスタン – 国際社会の期待とパキスタンの現実

講師：小島 誠二 氏／前駐パキスタン大使（現外務省科学技術協力担当大使）

日時：10月27日（月） 開場 12:00 講演 12:30 – 14:00

今回の BBL セミナーでは、前駐パキスタン大使の小島誠二氏をお招きし、一概に否定的、悲観的に捉えられがちな同国の現状に関して、激動の政治舞台を目の当たりにされたご経験を踏まえ、パキスタン内政及び外交を取り巻く複雑な関係図についてご講演いただいた。

はじめに

国際社会のパキスタンに対する認識や期待と、パキスタンの現実との間に相当な乖離が存在するということをずっと感じている。例えば、民主化や軍出身者主導の政治体制、テロに対する理解というのが両者の間で大きく異なっている。国際社会においてパキスタンはテロ対策を十分やっていないという認識が一般的である一方、パキスタンにいとパキスタンは多大な犠牲を払ってテロ対策を相当やっていると印象を受ける。

日本のパキスタンに対する理解も、「アジアの火薬庫」や「混迷を深めるパキスタン」といった新聞の見出しに象徴されている。同じ南アジアでも、インドやバングラデッシュに関する本は多く出回っているものの、パキスタンに関しては極めて専門的な研究を除けば、同国の政治、経済、社会を分析した本は非常に少ない。これからパキスタンを理解する鍵となる7つの質問に答えていくことで、少しでもパキスタンに対する理解を深めていただけたらと願っている。

1. ザルダリ政権の将来をどのように見ていったらよいか。

ザルダリ大統領に対しては様々な評価がされている。‘Mr. Ten Percent’ に象徴されるように、腐敗のイメージを持たれている一方で、‘sharp-minded’ や ‘a heart that was uncommonly large and warm’ といった好意的な見方もされている。ザルダリ大統領には二度お会いしたことがあるが、相手に丁寧に対応する人物であり、現実的な取り組みができる人物であるという印象を受けた。周りの官僚や政治家に対する批判が彼に集中しているところもあるのではないだろうか。

ベナジール・ブットー（B・ブットー）政権と比較すると、総じてザルダリ政権のほうが好条件なのではないかという気がする。大統領と首相の関係を見てみると、ザルダリ政権は、同じパキスタン人民党(PPP)でベテランのギラーニ氏が首相を務めており、その周りを老練の政治家、官僚が固めているが、B・ブットー氏が最初に首相の座についたのはわずか35歳で政治経験も皆無であった上、軍や統一民族運動(MQM)との関係もあまり良くなく、首相第二期目には同じ PPP のラガーリ大統領（当時）によって解任されている。これに対しザルダリ政権は、裁判官解任問題に端を発する、ナワズ・シャリフ元首相率いるムスリム連盟シャリフ派(PML-N)との対立も懸念されているが、今のところ野党の間にあまり目立

った動きはなく、弁護士などによる反政府運動も下火になっているのではないかという印象を受けている。

B・ブットー政権下では、核政策、アフガン政策、軍の人事・予算については、軍が中心となって政策を決定していた。しかし、ザルダリ政権下では、キヤニ陸軍参謀長が専門家集団としての軍の役割を忠実に守っていることもあり、軍及びISI（三軍統合情報局）との関係も改善されている。また、米国との関係も非常に良いといえる。

発足当初は野党のなかで数ヶ月持つかどうかと囁かれていたザルダリ政権だが、大統領の議会解散権をどうするかといった憲法改正に関わる問題や、経済危機への対応を迫られている厳しい状況にもかかわらず、すぐに政権が崩壊するようには見られない。また、軍もムシャラフ前大統領の下で失墜した国民の信頼を回復することを第一に考えているように思う。

2. パキスタンにおいてこれまで民主制が定着しなかった理由は何か。軍人が国家元首を務める政権が独立後30年以上続いた理由は何か。民主化定着の鍵は何か。

「11年周期」と呼ばれているように、これまでパキスタンでは軍政と民政が繰り返されているが、同国を取り巻く安全保障、特に印・パ関係は、パキスタン建国以来60年間の最優先課題であり、それゆえに軍への高い地位が与えられてきた。B・ブットー元首相の父である故ズルフィカル・アリー・ブットー（Z・A・ブットー）元大統領、首相は、軍の大きさがパキスタンの将来を決めるという趣旨のことを書いている由である。軍や軍事クーデターについては、いろいろな見方がある。例えば軍内部の政策決定を見ると、民主的に行われており、むしろ地方の名士や大土地所有者が多くを占めている政党のほうが非民主的であるといった倒錯したイメージも存在している。

軍事クーデターに関しては、これまでに目撃された13回の非常事態宣言・戒厳令に政策の継続性や非暴力性などが見られ、事後に憲法が改正されていることから、パキスタンの憲法体制に組み込まれているのではないかといった印象さえも受ける。

パキスタンには、真に全国政党と呼べるような政党は存在せず、PPPがそれに近いものになりつつあるものの、シンド州やパンジャーブ州といった、州を基盤とした支持にとどまっている。また、政権が変わると、政治家が国外逃亡したり、投獄されたりといった復讐政治が未だ常習化しており（ムシャラフ前大統領は国内に留まっている。）、投獄されることが一種の政治的勲章のように思われている部分もある。

「腐敗」が囁かれる中、相対的に見ると、軍よりも政治のほうが腐敗を抱えているのではないかという指摘もある。このような状況下、民主化の定着は困難で時間がかかるものと思われるが、民主化を長続きさせる努力こそがこれからのパキスタンにとって大切なことであると思う。

3. パキスタンにとって国家の一体性を維持するための鍵は何か。

パキスタンの4つの州を見てみると、人口構成や経済状況、保有している資源も様々であり、そのような性格の異なる州に住んでいる人々がイスラム教というアイデンティティ

一に基づいて国家を作っていると言える。パキスタンは国家としての歴史も浅く、イスラム教、安全保障環境、及び軍の存在が、国家の体制を確固としたものにするための重要な要因となっているのではないだろうか。

パキスタンで色々な人と話をしていると、中央政府に対する信頼が非常に低いということを感じる。例えば、資源が豊富なバローチスタン州は中央政府の方針に不満を抱いており、税収入や資源収入の公正な分配を通じて、地方自治を推進していく必要がある。パキスタンの人口のおよそ 1/4 から 1/3 が貧困層に属していると言われているが、経済発展の果実を共に享受するといった成功体験を積み重ねていくことが重要ではないかと思う。

4. パキスタンにおいてテロ問題が深刻化したのは何故か。これまで対話路線が成果を挙げることができなかったのは何故か。パキスタンはテロとの戦いで勝利を収めることができるか。

現在スワートとバジョールの2つの地域で対テロ作戦が実施されている。9.11以降、これまでに多くのミリタントが殺害され、軍側も多くの犠牲者を出している。これに対して、コーランの暗唱教育を行うマドラサの改革が必要とされているが、その登録を除けばあまり進展していないようである。また、パレスチナなどでイスラム教徒が不正な扱いを受けておらず、これがテロの「ルート・コース」となっているという声もパキスタン人からよく聞かれる。

対話路線がこれまで成果を上げてこなかった背景には、政府が弱い立場で交渉を行ってきたということがあり、部族を味方につけることによってタリバンなどのミリタントを孤立化させることができなかったことが指摘されている。

テロとの闘いについては、これまで必ずしも成功を収めてきているとは言えない。テロとの闘いは今後も大変な課題であるが、米国のためではなく、自分たちの闘いであるという国民のコンセンサスが不可欠である。対話重視に関しては、全ての政党から成る議会合同委員会の14項目決議の中にも盛り込まれており、「対話」、「経済社会開発」、「武力行使」といった3本柱のなかでも特に重点が置かれていると言えよう。

これに加え、米国や NATO との共通理解の促進も非常に大事である。例えば、無人飛行機による越境攻撃に対して国民からの反発も大きく、このような問題を解決しなければ、テロとの闘いに対して国民からの支持を得ることも難しいだろう。

5. パキスタン経済が危機を繰り返すのはなぜか。パキスタンは経済危機を克服することができるか。

前回の経済危機はムシャラフ前大統領が就任した1999年に起こり、これはB・ブットー氏が2期目の首相を解任された理由ともなっている。目下の経済危機への対応としては、IMFとの協議が行われているが、過去コンディショナリティーが厳しすぎて政権が交替するきっかけとなったり、プログラムが実施されなかったという前例もあるため、政府としては難しい舵取りに迫られている。最近では電力料金の値上げに反対するデモも起こっていることに加え、補助金削減、歳入確保、財政支出カットなどの課題が山積みとなっている

る。これらがザルダリ政権への批判につながると国が不安定化してしまう危険性があるため、国際社会とパキスタン政府双方が上手く舵取りをしていかなければならない。

なぜ経済が脆弱かということについては、配布資料に記載している通り「建国時の産業基盤の欠如」、「強力な輸出産業の欠如」、「外国投資・援助に頼る経済構造」といったことが挙げられる。FDIは前年度とそれほど大きく変わっていないものの、ポートフォリオ投資が大きく下がってきている。一朝一夕で解決できる問題ではないが、輸出産業及び輸出先の多様化を図っていくことが大切である。

6. パキスタン外交を規定する要因は何か。外交政策を決定しているのはどのような組織か。

パキスタン外交を規定する要因は、パキスタンの独立の維持と経済発展の確保であるが、それぞれの国に違った役割が求められている。米国は安全保障において圧倒的な存在で、9.11以来、100億ドルの経済・軍事支援を行っていると言われている。テロ対策のための経費を reinverse する方式で負担している。欧州は、貿易・投資において重要なパートナーである一方、人権等で注文をつけてくる存在として見られている。サウジアラビアは宗教面で尊敬されており、経済支援も従来から行ってきた国である。中国も劣らず重要な存在であり、中国人は今やパキスタン全土で活動している。中国とは、経済に加え核についても密接な繋がりをもっている。アフガニスタンについては、親パキスタンのアフガニスタン政権をつくるということが、これまで軍にとっての悲願であったということを申し添えたい。

外交政策を決定しているプレーヤーについては、前政権ではムシャラフ大統領が圧倒的であったが、現政権では大統領、外相、軍と、以前に比べるとそれほど集中していない感がある。

7. 日パキスタン関係に将来はあるか。

前回の経済危機の際は、国際社会からの援助により短期間のうちに立ち直ったパキスタンであるが、目下の経済危機を乗り切るには、産業の多様化、投資環境の整備、人材育成といった中・長期的な問題も解決していかなければならない。また、国際的に農産品価格が高騰するなかで、農業にも力を入れていく必要があるのではないかと思う。インフラ支援対象の拡大の一環として、国内で大変不足している電力に力を入れていく必要があるだろうし、援助モダリティの多様化の観点から、プログラムものを検討してみる必要があるのではないかと考えている。

南アジアにおいては、インドが国際社会の注目を集めているが、ザルダリ大統領がインドとの関係を進展させたいと明確に表明していることを踏まえても、日本にとって、地域的アプローチも大切になってくるであろう。