

第2章

パキスタンのテロとの 闘い

米国が2009年3月末に発表した対アフガニスタン・パキスタン新戦略は、パキスタン内のテロリスト・ネットワークの解体を目的として明確に掲げ、パキスタンにおける「シビリアン・コントロールの強化」と「立憲的政府の安定」を支援する政策を明示した。新戦略においてパキスタンは、これまでの対テロ作戦におけるパートナーという位置付けから、テロの温床となる破綻国家化を食い止めるために管理される対象へと変化した。パキスタンがイスラム武装組織に「聖域」を提供していること、特に部族地域における中央政府の統治が及ばない状況と相まって、武装組織摘発に成果を挙げていないことが重大な問題として認識されたのである。最近の議論では、軍とイスラム過激主義の同盟が公然と批判され、あるいはジハード勢力が国家を乗っ取るシナリオまでが提示されるようになっている。

パキスタンにおいては、いまだイスラムと国家の関係についてのコンセンサスが形成されておらず、為政者の側も、政権の正統性を強化するためにイスラムを都合よく利用してきた。また、インドとの対抗を過大視する戦略環境認識ゆえに、アフガニスタン、さらにはカシミールにおけるイスラム武装活動に利益を見出してきた。1980年代においてアフガニスタンのジハードを支援したことがパキスタンの部族地域にもたらした遺産として、現在この地域は新たな武装組織を生み出す拠点となっている。パキスタンのテロとの闘いが抱える困難性を解きほぐしていくと、国家統合におけるイスラムの役割および、軍と政治の関係の在り方という2つの大きな課題に行きつく。

1 パキスタンにおけるイスラムと政治

パキスタンは、その憲法前文で「イスラムの社会正義の原則に基づいた民主国家」とうたわれ、また同第2条で「イスラムを国教とする」と規定されるが、イスラム法に則ったイスラム国家ではない。パキスタンは、ムスリム（イスラム教徒）国家として建国されながら、イスラム・アイデンティティとは何か、イスラムと国家との関係はいかにあるべきか、についてのコンセンサスが存在せず、それゆえに多様なイスラム解釈の間で緊張と対抗が続いてきた。

パキスタンのイスラム勢力は、マドラサ（神学院）に属する伝統的な学者であるウラマー集団、それとは明確に区別されるイスラム政党ジャマアアテ・イスラーミー（JI）、地域で影響力をもつスーフィー（イスラム神秘主義者）の3つに大きく分けられる。第1の伝統的なウラマー集団の学派別系統を見ると、スンナ派の中では、デーオバンド系、バレールヴィー系、アハレ・ハディース系の3者が有力である。デーオバンド、バレールヴィーは、いずれもインド北部の地名であり、マドラサの本部が所在する。バレールヴィー系が民衆的なスーフイズム（イスラム神秘主義）を擁護し、聖者の正統性を主張するのに対して、デーオバンド系は厳格なイスラム解釈を求めて、聖者崇拜を否定する論争を行ってきた。ムスリムの75%を占めるスンナ派の中でもかつて多数派であったバレールヴィー系に対して今日、デーオバンド系が、マドラサ・ネットワークを通じた布教によって多数派になりつつあると見られており、ここに、パキスタンにおけるイスラムの多元性・寛容性が失われている要因を指摘する見解もある。デーオバンド系の政治組織として、イスラム・ウラマー協会（JUI）があり、北西辺境州に強い基盤をもっている。バレールヴィー系の政治組織としては、パキスタン・ウラマー連合（JUP）がある。第2のJIは、ウラマーの系列には属さず、近代教育を受けた層を主たる構成員としており、規律を重視した組織力を誇っている。創始者マウドゥーディー（1903～79年）のイスラム復興思想への信

念を共有し、普遍的なイスラム共同体の実現を目標に掲げている。

パキスタン政治史におけるこれらイスラム勢力の位置付けを見ておこう。建国の父ムハンマド・アリー・ジンナーは、ムスリムをネーションととらえてムスリム国家の分離独立を主張した。ジンナーにとっての「イスラム」は、インドとの対抗アイデンティティを核としており、イスラム国家を目指すものというよりは、ムスリム多住地域の統一を支えるナショナリズムを標榜したにすぎなかった。ジンナーと対照的な思想を展開したのがマウドゥーディーであり、彼は領域性をもつナショナリズムは普遍的イスラム共同体形成を阻害するとして、パキスタン建国に反対したのである。マウドゥーディーのJIは、イスラムの近代的解釈を採用したアユーブ・ハーン政権（1958年10月～69年3月）と対立関係にあった。ズルフィカール・アリー・ブットー（以下、Z・A・ブットー）もその政権中（1971年12月～77年7月）、出身地シンド州の聖者と協力しつつ折衷的な「民衆イスラム」を標榜しており、JIを敵対視したが、その後のジアー・ウル・ハク（以下、ジアー）政権の下では、JIは与党的立場で政治的影響力を強めた。

一方JUIは、アユーブ・ハーン軍事政権によって活動を認知され、アユーブ・ハーンが民主主義移行のために行った政党なしの連邦下院選挙にも選出された。1970年の連邦下院選挙では、JUIのムフティ・マフムードがその選挙区でZ・A・ブットーを破り、また北西辺境州の州議会選挙では民族大衆党（NAP）と連合を組んで州首相の座を獲得した。1977年の選挙において、Z・A・ブットー政権に対抗する「パキスタン全国同盟」が結成された際、JUIは、JIおよびJUPとともにこれに参加した。イスラム諸勢力は、社会主義的政策を標榜して民衆の間にカリスマ的人気を博するZ・A・ブットーよりは、軍事政権との協力を選択したのである。

パキスタン政治にイスラムの厳格な解釈を持ち込んだのは、1977年に陸軍参謀長としてクーデターを起こし政権についたジアーである。パキスタン軍の情報組織である統合情報局（ISI）は、前述の反ブットー連

合をつくりあげる工作を行ったとされ、軍事政権の運営にはイスラム勢力の協力が不可欠であった。ジアーはJIの支持を得つつ、イスラム化政策を進めた。ジアーのイスラム化は政治、経済、教育、法制の多方面にわたるものであったが、JIの影響を受けた法律的・制度的アプローチを特色としている。政党政治を否定する「イスラム民主主義」の提唱や宗教別分離選挙制の導入、無利子金融制度および宗教税の導入、マドラサにおけるイスラム教育の強化、イスラム刑法の導入やシャリーア（イスラム法）裁判制度の新設などが行われた。

ジアー政権期の優遇政策によって、マドラサは急拡大した。マドラサは政府の財政的支援を受けられるようになり、またその修了証は条件付きでアラビア語あるいはイスラム研究の修士号と認定されることになった。教育省の統計によると、ジアー時代初期の1982年までには151校のマドラサが新設されたにすぎなかったが、1988年までには1,000校以上が新規開設された。政府がマドラサを優遇することは、マドラサの政治化、近代化、制度化につながった。一例をあげると、JIはもともとマドラサを基盤とする組織ではなかったが、アフガニスタンにおけるジハードを遂行するためにマドラサを建設するようになった。しかし、こうしたマドラサの建設ブームは、モスクや土地の所有権争いを生み、セクト対立の要因の一つともなった。

このように、ジアーはイスラムを軍政の正当化のためのイデオロギーとして広範に利用した。さらに、1979年のソ連によるアフガニスタン侵攻によって、ジアーは外交・安全保障戦略としても汎イスラム支持の看板を掲げることが可能となった。アフガニスタンにおけるジハードの支援は、ジアーにとって戦略的脆弱性を克服する機会に映ったのである。

2 パキスタンの戦略環境認識と武装組織支援

(1) パキスタンにとってのアフガニスタンの重要性

パキスタンは、アフガニスタンにおいて自らに敵対的な政権が成立することには非常に敏感であり、それを阻止するために、過去60年の間に幾度かの影響力行使を試みてきた。例えば、1974年のZ・A・ブットー政権による反ダーウード勢力の支持、1979～89年の反ソ連ムジャヒディーン勢力支援、1994年以降2001年9月に至るタリバン支援である。

パキスタンがアフガニスタンに関心を有する主たる理由の第1は、アフガニスタンが対インド戦略上有する価値であり、これはしばしば「戦略的縦深性」と表現される。独立以来今日までパキスタンの安全保障認識は、対インド関係を核として形成されてきた。例えば、パキスタン外務省の年鑑2008年版は、外交の最優先の目的として「カシミールを含む安全保障上、戦略上死活的な利益を守ることを掲げている。パキスタンはインドとの「パワーバランス」には非常に敏感であるが、これは独立交渉の際に持ち出されたインドとの「パリティ」(＝主権の平等)の主張が、後に軍事的「パリティ」(＝均衡)に読み替えられたことによる。戦略的縦深性の概念は、このパワーバランスと密接に結びついており、「国土が狭隘なパキスタンがインドからの侵攻を受けた場合に戦力を退避させる空間」という意味のほかに、「インドに対するゲリラ戦の人員・物資補給基地」という意味がある。

第2は、パシュトゥーン人の統合に関わるものである。パキスタン人口の15%を占めるパシュトゥーン人は、イギリス植民地時代に引かれたデュアランド・ラインを挟んでアフガニスタン側にも居住しており、アフガニスタン人口の42%を占めている。アフガニスタン政府が、パキスタン独立時にデュアランド・ラインの正当性を認めず、パシュトゥーン人はパキスタンから独立した国家を形成すべきと主張したため、1961年から2年間両国は断交状態に至るなど、両国間の係争は絶えなかった。1960年にはアフガニスタンが、パキスタン側のディール藩王国の内紛に

介入したため、隣接する連邦直轄部族地域（FATA）バジャウルにおいて両国が武力衝突に至っている。パキスタンは、パシュトゥーンの有力指導者ガッファル・カーンに率いられた自治権拡大運動が、アフガニスタンやインドからの支援を得て、分離運動へと発展することを非常に警戒してきた。

1979年のソ連のアフガニスタン侵攻は、パキスタンにとって、インドに対する戦略的縦深性およびパシュトゥーン人の統合を同時に解決する機会を提供するかに見えた。まず対インド関係では、西側諸国から軍事経済援助および核開発の黙認を得ることによって、対インド軍事バランスを有利に維持することが可能となった。次にソ連およびその支援を受けたアフガニスタン共産党政権という敵の出現によって、パキスタンとアフガニスタンとの関係は、パシュトゥーンをめぐる対立関係からムスリム同胞としての援助・被援助関係に転化した。パキスタンにとっては、アフガニスタンが拡張的なパシュトゥーン民族主義を主張することは好ましくなかったため、ムジャヒディーン勢力の中でもパシュトゥーン民族主義ではなくイスラム原理主義的性格を有するヘクマティヤール派を重点的に支援した。

1988年4月にアフガニスタン和平に関するジュネーブ合意が成立すると、アフガニスタン政策におけるパキスタンの裁量は狭められた。合意文書の一つである「相互の関係の諸原則、特に不干渉に関するアフガニスタンとパキスタンの二国間協定」の要点は、両国が相手国の反政府活動を支援しないとの規定にあり、米国とソ連がその保証国となっている。パキスタンにとって、アフガニスタンの親ソ政権とこうした合意を締結することは、それが「直ちにアフガニスタン政府の正当性を承認することを意味しない」という米国による留保が明記されているとはいえ、8年以上に及ぶムジャヒディーン支援の成果としては不満の残るものであった。ジュネーブ合意は、軍の反対を押し切ってジュネーゴ首相が進めたものであったが、4カ月後に軍のトップであるジアー大統領とアフタル統合参謀会議議長が同時に事故死したこともあり、パキスタ

ンが国際合意から公式に離脱することはなかった。

アフガニスタン戦争の終焉とともに、軍事政権にも終止符が打たれ、1988年11月の総選挙によってベナジール・ブットー政権が誕生する。しかし、民政移管後も軍はアフガニスタン政策への影響力を維持しようとしていた。ジアーの後任の陸軍参謀長となったアスラム・ベグ大将が大統領に勧告した5つの優先政策の中には、「イスラムの尊重」「ジアー政権の政策の継続」「法と正義の支配」「民主主義の回復」と並んで「現在のアフガニスタン政策の支持」が含まれていた。そしてベグ陸軍参謀長は、ベナジール・ブットーが就任する直前に、イスハーク・カーン大統領（パシュトゥーン人）の5年間留任に加えて、ヤークーブ・カーン中将を外相に留任させる約束を取り付け、アフガニスタン政策の継続性を確保した。

他方で、アフガニスタンへの関与が軍の暴走であったとは必ずしもいえない。パキスタン・ムスリム連盟ナワーズ派（PML-N）のナワーズ・シャリーフ政権（1990年10月～93年4月、1997年2月～99年10月）も1992年から翌年にかけてアフガニスタンにおける暫定政権合意を取りまとめようとしていたし、派閥対立を続けるムジャヒディーン勢力に見切りをつけて1994年頃からタリバン結成を支援したのは、パキスタン人民党（PPP）のベナジール・ブットー政権であった。タリバン政権のパトロンとして中央アジア地域に影響力を確保し、インドに対抗するというパキスタンの構想は、軍、文民政権、イスラム勢力の利害一致の上に成立していた。文民政権は、1996年9月にカーブルを実効支配したタリバンに対する国際社会の認知、および中央アジア経済圏への米国投資の誘致に成功すれば、パキスタンの安全保障と国民経済の向上につながると考えていた。

しかし、1998年8月のアフリカにおける米国大使館爆破事件は、ウサマ・ビン・ラーディンをかくまうタリバンの国際的イメージを悪化させた。この頃からパキスタンは、対米協調とタリバン関与との間のジレンマを抱えることになった。シャリーフ首相は、1999年10月、タリバンに

対してパキスタン国内の訓練キャンプ撤去を要請し、タリバン関与路線の転換を明確にしたが、この決定は陸軍参謀長バルヴェーズ・ムシャラフによる軍事クーデターの直接の引き金となり、ムシャラフが政権を握った。軍はタリバン関与に強い利益を持っており、シャリーフ政権が米国の圧力に屈することを容認できなかったのである。

(2) アフガニスタンとカシミールにおける2つのジハード

アフガニスタンとカシミールにおけるムジャヒディーン支援が連動してきたことは、今日広く認められている。ソ連がアフガニスタンから撤退する1989年頃から、インドのジャンムー・カシミール州における武装活動が活発化している。インド内務省の統計によれば、ジャンムー・カシミール州におけるテロ活動の件数と死者は、1988年には390件、死者31人だったのに対して、1989年には2,154件、死者92人と急増し、その後90年代前半は4,000件から5,000件台で推移している。インド側にもジャンムー・カシミール統治の失敗とその結果としてのムスリムの分離主義過激化という要因はあるが、パキスタン側から武装勢力への支援が行われたことも否定できない。ただしパキスタン政府は、自決を求める解放闘争に対する道義的な支援であると主張してきた。1990年代には、パキスタンがインド治安機関によるカシミール住民への「人権侵害」を非難し、インドがパキスタン ISI による「越境テロ支援」を非難する構図が、国連において繰り返された。米国は、両国間の問題には中立的態度を維持したが、1999年のインド・パキスタン間のカルギル危機以降は、パキスタンに対してより厳しい態度を示すようになった。

アフガニスタンとカシミールの武装活動の担い手の系列からも、両者の連動を指摘することが可能である。1980年代末までカシミールの分離を主張する組織は、1977年設立のジャンムー・カシミール解放戦線(JKLF)に限られていた。JKLFは、イギリスに在住するカシミール出身者あるいはパキスタン側カシミール人を主体としており、カシミール独立を主張するイスラム色の薄い組織であった。ところが1989年、カシ

ミールで初のジハード組織として、JI がヒズブル・ムジャヒディーン (HM) を設立する。この組織は、カシミールのパキスタンへの統合を主張して JKLF と対抗した。ISI が JKLF を弱体化させるために HM 設立を支援したという見方もある。

1990年代に入ってから、パキスタンがアフガニスタンのヘクマティヤール派を支援している間は、カシミールにおいても JI 系の組織が対インド・ジハード活動を独占的に行っていた。しかしタリバンの台頭とともにアフガニスタン、カシミール双方において、武装活動支援の中心的担い手は、JI からデーオバンド系の JUI へと移行する。デーオバンド系は、北西辺境州のマドラサへのアラブ諸国からの資金援助を得て台頭してきた。そしてデーオバンド系マドラサは、アルカーイダとタリバンの結節点として機能する。例えばカラチのビノリに所在するマドラサの導師ムフティ・ニザムッディーン・シャムザイは、タリバン指導者ウマルの精神的助言者として知られており、2001年10月にパキスタン政府がウマルの説得のために派遣した ISI 長官に同行している。シャムザイはまた、9・11テロ以前にビン・ラーディンの息子の結婚式にも参列している。デーオバンド系は、カシミールにおけるジハード組織として、1994年ハルカトゥル・アンサルを設立する。ハルカトゥル・アンサルは、1997年に米国でテロ組織の指定を受けると、ハルカトゥル・ムジャヒディーンと改称する。さらに、この組織のメンバーであり、かつシャムザイの教え子でもあるモウラナ・マスード・アズハルは、1999年12月のインド航空機ハイジャック事件の際に、人質と交換にインドの収容所から解放され、直後にジャイシエ・ムハンマドを創設した。ISI は、アズハルの組織設立を承認していたと見られる。

JJ やデーオバンド系以外でカシミール・ジハード組織として有力なのは、アハレ・ハディース系のラシュカレ・タイバ (LeT) である。この組織の創立者はラホール工科大学で講師の経験のあるハフィズ・モハンマド・サイードである。LeT も ISI から手厚い支援を受けていたと見られる。

ソ連のアフガニスタン撤退以降も、ISIがこのように武装勢力を保護育成したのは、カシミールのムスリム解放を目的とする「ジハード」の論理が、正規の戦争では勝利が不可能なインドに対して、長期的に低強度紛争を継続するという軍の方針と一致するものだったからである。そしてそのジハードを末端で呼びかけるイスラム勢力は、引き続き軍の重要なパートナーたり得たのである。

(3) 9・11テロ以後の武装組織との関係見直し

パキスタンは2001年12月、国連安全保障理事会テロリズム対策委員会に提出した報告書の中で、非合法組織の取り締まり、武器の保有・携行・使用の規制、テロリズム特別裁判所の活動の拡充、国境警備の強化、テロリズム関連資金の凍結およびマネーロンダリングの抑止、マドラサの改革といった項目のテロ対策を約束している。しかし、ムシャラフ軍事政権による武装組織との関係見直しは、米国や国際治安支援部隊(ISAF)からは極めて不十分なものとしてとらえられた。その要因は、軍事政権の意図と能力の双方にある。パキスタン政府は、第1に、アフガニスタン・タリバンを自らの脅威とは認識せず、その壊滅までは望まなかった。第2にアルカーイダ系の外国人武装活動、およびセクト間対立は取り締まりの対象としたが、軍事政権の利益と抵触しない武装組織、特にカシミール・ジハードを目的とする組織に対しては、9・11テロ以降も支持ないし黙認していたと見られる。テロ対処能力の欠如という面では、パキスタン軍が対インド戦争を念頭においた装備・編成をとっていること、ISIに対する統制が必ずしもムシャラフに集中していなかったことが指摘できる。

タリバンとの決別に軍事政権が消極的であったことは、9・11テロ直後の以下の動きから明らかであろう。まず、ムシャラフ大統領はタリバン支援継続の選択肢を探る目的で中国とサウジアラビア訪問を計画していた。また9月19日に国民向け演説で対米協力の決定を説明するのと並行して、水面下でISI長官をカンダハールに派遣し、タリバンに対して

ビン・ラーディン引渡しの説得工作を試みていた。米国の空爆が始まると、JI、JUI等のイスラム政党と関連武装組織による抗議行動が各地で展開された。これに対しムシャラフ政権は、イスラム原理主義過激派組織が戦闘員をリクルートすることを禁止し、イスラム指導者の行動に規制を加えたものの、例えばパシュトゥーン部族地域のイスラム指導者スーフィー・モハンマドがジハードのために支持者を動員して越境することを武力で止めることはしなかった。

対照的にアルカーイダに対しては、早い段階から米国連邦捜査局(FBI)との捜査協力を行い、幹部の逮捕で成果をあげている。FBIとの協力による最初の成果は、2002年4月、ファイサラバードにおけるアブー・ズバイダ容疑者の逮捕である。次いで同年7月には、カラチにおいて武装組織ラシュカレ・ジャングヴィの事務所への家宅捜索が行われ、8人のアルカーイダ容疑者が逮捕された。9月には、9・11テロで主要な役割を果たしたとされ、ドイツ政府が逮捕状を発行していたラムジ・ビン・アルシャイバほか9人のアルカーイダ容疑者を逮捕した。パキスタン内務省は、カラチ警察による作戦と発表しているが、FBIが主導したとみられている。FBIは、パキスタン国内の空港の使用、銀行口座取引内容の閲覧など活動の自由を認められ、これが効率的な捜査につながったと言われている。2003年3月には、ラーワルピンディのJI指導者の自宅において、ハーリド・シェイク・ムハンマドほか2人が逮捕された。ハーリドは、1996年のフィリピンにおける米航空機爆破未遂事件、2000年の米駆逐艦コール爆破事件にも関与したとされ、9・11テロ計画の主犯格と見られていた。米国政府は、この逮捕を歓迎するとともに、パキスタンの協力を賞賛している。

2005年7月7日、ロンドンで発生した同時多発爆破事件は、パキスタン社会がテロ・ネットワークのハブの一つとなっていることを国際社会に印象付ける契機となった。容疑者中2人がパキスタンのマドラサでの滞在経験があったことから、テロ対策の一つとしてマドラサの管理についても国際社会から強く要請されるようになった。ムシャラフ大統領

は、同月21日、国民に向けた演説で、モスクにおける煽動的説教の禁止やマドラサの登録の義務化などを発表した。2006年8月にロンドンで摘発された、複数の米国・カナダ行き旅客機のテロ未遂事件においては、パキスタンが7人を逮捕したことによって、テロが未然に防止された。パキスタン外務省の声明によると、そのうちのパキスタン系英国人ラシード・ラウフはアルカーイダに関与している。パキスタン外務省は、「パキスタンの協力により、多くの命が救われた」と自賛し、英国首相からも感謝が示された。

アルカーイダ関係者に対する国際テロ捜査の一方で、パキスタン国内の武装組織の取り締まりは徹底されておらず、特にカシミールでジハードを行うグループには寛容だった。ムシャラフ政権は9・11テロ後、すでに禁止されていた2つのデーオバンド系の武装組織に加え、6つの組織を禁止した。しかし、これらの組織の活動を阻止するための実効的な措置はとられなかった。例えば、パキスタン国営銀行が口座を凍結した時点では、すでに対象となった組織の口座残高はほとんど残っていなかった。また、政府によって活動が禁止された武装組織は、組織名を変えて、社会福祉団体として活動している例もある。例えばカシミールで武装活動を行う LeT は、ジャマーアト・アル・ダアワと改称し、2005年10月にパキスタン北部で発生した大規模地震、2008年10月にバローチスタン州で発生した地震の救援復興活動に関与し、援助資金の流れを有利に操作していた。LeT は、2008年11月にインドのムンバイで起きたテロ事件への関与も疑われている。

3 部族地域におけるイスラム化とテロ

(1) 部族地域の統治制度

パキスタンとアフガニスタンの国境の部族地域（FATA および PATA：後述）は、今日、タリバンとアルカーイダの「聖域」となっている。2004年頃に同地域で始まった武装組織の活動は、2007年までには北西辺

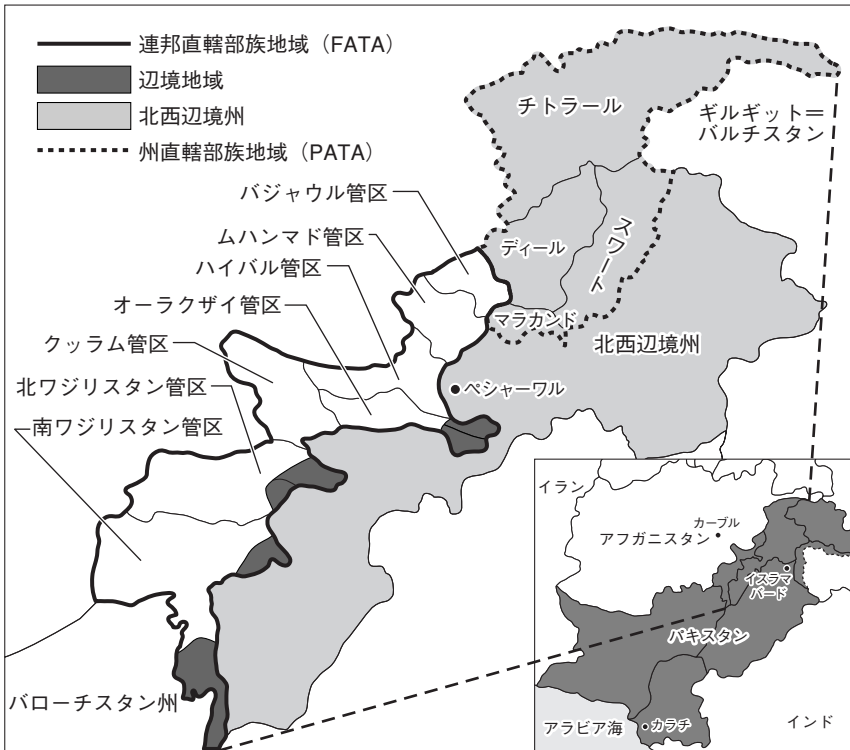
境州の部族地域にも拡大した。パキスタンは、当初は米国や ISAF からの要求に対応するために、後には部族地域出身者が各地でテロ活動に従事するのを阻止するために、FATA や北西辺境州のスワートにおいて、軍事作戦を開始した。なぜ部族地域において、政府に抵抗する組織が武装化してネットワークを広げ、アルカーイダやタリバンと連携するのか。以下では、まずパキスタンにおける部族地域の位置付けを確認し、2001年以降の部族地域におけるタリバン化といわれる現象を見ていく。

パキスタンの部族地域とは、パシュトゥーン諸部族とバローチ諸部族の居住地域である。パキスタン憲法第246条は、州直轄部族地域 (PATA) と連邦直轄部族地域 (FATA) を規定している。FATA として指定されているのは、イギリス統治時代から存在した7つの管区 (エージェンシー) と、隣接する北西辺境州の県が日常行政を管轄する6つの辺境地域からなる地域である。FATA はパシュトゥーン諸部族の居住地域と重なる。他方、PATA として指定されているのは、バローチスタン州内の諸部族の居住地域、および1969年に北西辺境州に正式に編入された4つの旧藩王国領 (チトラール、ディール、スワート、アンブ) である。憲法は、連邦議会および州議会の立法権限がそれぞれ FATA と PATA には自動的に及ばないことを規定している (憲法第247条)。

パキスタンの国家建設にあたっては、連邦と州との権限の配分や、州の編成、とりわけ東西2州制導入の是非といった問題に大きなエネルギーが割かれたため、イギリス統治時代の部族地域および藩王国の統合問題には手が付けられず、独立時の在地勢力・制度を維持する統治方式がとられた。

FATA の場合、連邦あるいは州が任命した「官吏」(ポリティカル・エージェンツ) が、行政、司法、徴税を一元的につかさどるという、イギリス統治時代の方式が踏襲された。官吏は日常の行政にあたって部族長の協力を得るためにいわゆる「マリク」(君主の称号) 制度を活用してきた。部族の長老にマリクの地位を承認して、法と秩序の維持を中心に政府側への協力を要請し、見返りとして補助金を付与するのである。

図2-1 パキスタンの部族地域（FATAとPATA）



また、パシュトゥーン部族社会の「ジルガ」（会議）を裁判制度の代替として活用してきた。FATAは、連邦議会の下院に12議席、上院に8議席の割り当てを持っている（憲法第51条、第59条）。しかし、1996年に普通選挙が導入される以前は、マリクが連邦下院議員を選出していた。すなわち選挙は官吏主導のマリク翼賛システムだったのである。普通選挙が導入された後も、政党法その他選挙関連諸法によって政党活動の禁止は維持されている。

FATAにおける武装組織の勢力浸透の原因を、伝統的な部族社会の崩壊に求める見解がある。パキスタン政府の中央集権的志向に加え、アフガニスタン戦争を契機とした部族外の人間（難民、ジハード勢力）の

流入によって、マリク制が崩壊し、イスラム勢力がその間隙をぬって進出してきたという解釈である。これに対して、マリク制は部族社会の伝統ではなく、むしろ中央集権の手段となってきたという解釈もある。この解釈によれば、部族社会の伝統の衣を着た非民主主義的制度にこそ問題がある。FATAの今後の統治の在り方として、前者はマリク制やジルガといった部族社会の伝統的制度の復興、後者はパキスタン憲法の規定する地方制度への部族社会の緩やかな統合を提言する。最近ではこうした論争を超えて、いずれにせよ過去60年間にわたるパシュトゥーン部族地域に対する政治的権利の否定や社会経済開発の遅れを救済することが急務であるという共通理解が成立している。

FATAがイギリスの統治制度を踏襲したのに対して、PATAは、1972年憲法（第260条）で制定された制度である。北西辺境州のPATAについてみると、憲法制定時に保障されていた藩王国の「特別の地位」を次第に縮小して州に統合した経緯から、FATAとは異なり州議会にも代表権を持ち、政党活動も認められている。

（2）北西辺境州の地方政治とパシュトゥーン・ナショナリズム

FATAの制度が温存されてきた理由の一つとして、パキスタン政府がパシュトゥーン・ナショナリズムを分断するために、アフガニスタンのパシュトゥーン人と北西辺境州のパシュトゥーン人との間に緩衝地帯を必要としていたことが挙げられる。

パシュトゥーン・ナショナリズムの起源は、独立期に「辺境のガンディー」と呼ばれた指導者アブドゥル・ガッファル・カーンにさかのぼる。ガッファル・カーンは、ガンディーの反英闘争に参加するなどインド国民会議派との連携を強め、1937年および1947年の州議会選挙においては全インド・ムスリム連盟を抑えて、州政権を担当した。インド・パキスタン分離独立にあたって、北西辺境州のインドまたはパキスタンへの帰属を問う住民投票が実施されたが、ガッファル・カーンは、第3の選択肢、すなわちパシュトゥーン独立国家を要求して投票ボイコットを

呼びかけた。このような経緯から独立後のパキスタン政府は、ガッファル・カーンの政治活動を禁止し、拘束や国外追放を繰り返した。この間、彼の子息アブドゥル・ワリ・カーンは東パキスタンを基盤とする社会主義政党である NAP に参加し、1967年革命路線のバシヤニ派から分かれて、NAP ワリ・カーン派を形成した。こうして、1958年以降2代連続した軍人政権の末期に、NAP は政党としての地歩を固めつつあった。

1970年の総選挙において Z・A・ブットーの PPP は、連邦議会下院の西パキスタン全138議席中81議席を獲得して圧勝しているが、北西辺境州選挙区（全25議席）では1議席しか獲得していない。ほぼ同時に行われた州議会選挙でも、同州40議席中3議席にとどまった。ブットーは、全国政党であるムスリム連盟系の政党を牽制するために、地域政党である NAP と JUI の連立州政権成立を後押しした。これは、州議会で第1党となった NAP の党首ワリ・カーンや、JUI のムフティ・マフムードを取り込むことによって、パシュトゥーン人指導者の協力体制構築を狙ったものと考えられる。しかしブットー政権は、北西辺境州に隣接するバローチスタン州の NAP 州政権を1973年に解任したのを皮切りに、バローチスタン州、北西辺境州における反対派への弾圧を強め、1975年には NAP に対して活動禁止を命じる。これ以降 NAP 指導者たちは、イスラム政党 JI、JUI とともにブットー政権に反対する野党連合に参加し、積極的な役割を果たすことになる。

ジアールの軍政に関しては、旧 NAP 指導者間で態度が分かれていたが、ジアールの死後、PPP の主導する民主主義回復運動（MRD）に接近しつつ、1986年に大衆民族党（ANP）として党を再建する。1988年から1999年のクーデターまでの民政期において、ANP は州における連立与党の立場を維持すべく連立政党の組み換えを行った。すなわち、1988年の総選挙後ベナジール・ブットーの PPP と同盟したものの、その後3回の総選挙においては、北西辺境州選挙区でより優勢なナワーズ・シャリーフの PML-N と同盟している。

2002年にムシャラフ政権が民政移管のために実施した総選挙において、イスラム勢力が大躍進を遂げたが、特に北西辺境州での伸張が著しい。パキスタンでは、イスラム政党の獲得議席が1割を超えたことはなく、おおむね1桁台で推移してきた。そうした中で、JI、JUIを含む6つのイスラム政党の連合体である統一行動評議会（MMA）が、連邦下院342議席中59議席を獲得して、ムシャラフのパキスタン・ムスリム連盟カーイデ・アーザム派（PML-Q）に次いで第2党となった。MMAの獲得議席のほぼ半数にあたる29議席が北西辺境州選挙区からである。また同時に行われた州議会選挙でも124議席中65議席を獲得した。MMAの躍進の理由としては、異なる宗派組織が選挙協力を目的として一つにまとまったこと、米軍の空爆によって刺激された住民の反米感情を票に結び付けたことに加え、ムシャラフ政権が民主化を要求するPPPやPML-Nの復帰を阻止するために一部の選挙区においてMMAに有利な操作を行ったことが挙げられる。

MMAが北西辺境州や隣接するFATAで政治権力を獲得したことは、部族長や地方有力者に代わって、ウラマーやマドラサの教師などイスラム勢力が支持を集めたことを象徴している。これはまた、この地域の青年たちが部族長の統制や部族の慣習から離れて、タリバン運動に親近感を抱く動きと呼応している。しかし2008年の総選挙で、MMAは連邦下院北西辺境州選挙区でわずか4議席、北西辺境州議会でも10議席と大幅に後退した。代わってANPがそれぞれ10議席、38議席を獲得し、州政権に就いた。今後もこの地域のあるべき社会秩序をめぐって、パシュトゥーンの部族慣習法に価値を置くANPと、イスラム法を浸透させようとするイスラム主義者との間で対立と競争が展開されよう。

（3）ワジリスタンにおける不完全な軍事作戦

FATAのワジリスタンはその地理的条件上、アフガニスタンから避難した武装勢力の聖域に最もなりやすい。2004年3月、パキスタン軍は、米国の圧力により初の軍事作戦を実行したが、甚大な民間被害を出

した。4月24日、シャカイ渓谷のマドラサにおいて、南ワジリスタン・ムジャヒディーン・シューラ（親タリバン組織）と、ベシャーワル軍団司令とを当事者とする合意が成立した。合意を仲介したのは、JUIである。しかし合意に定められた外国人テロリストの登録が進まないため、パキスタン当局による経済制裁、さらにはパキスタン軍による空爆が行われた。

その後、ワジリスタンで始まった武装勢力の活動は、他の部族区域にも拡大した。それを受けて、2005年2月には、JUI国会議員の仲介により、2度目の合意が成立した。しかし、武装勢力指導者のメフスード兄弟は、地下活動でネットワークを復活させた。やがて武装勢力活動は北ワジリスタンへも拡大し、2006年、ムジャヒディーン・シューラが2つの郡で事実上の行政権を獲得した。彼らは、政府に協力的なマリクやウラマーまで殺害した。

アフガニスタンへの越境攻撃の停止を求める国際的圧力を受けてムシャラフ大統領は、2006年5月、パシュトゥーン人のオーラクザイ退役中將を北西辺境州知事に任命して、武装勢力との合意に当たらせた。ファズルル・ラフマーン JUI（ファズルル・ラフマーン派）党首の仲介により、2006年6月25日、北ワジリスタンのムジャヒディーン・シューラとの間で、1カ月の停戦合意が成立した。3カ月の交渉の末、9月5日には和平合意が成立した。政府側は、武装勢力の釈放と損害補償、検問の廃止を約する一方、武装勢力側は、外国人に対する北ワジリスタンからの退去要請、法執行機関の要員・政府財産・敵対者への攻撃をしないこと、行政組織をつくらないこと、そして、越境攻撃をしないことを約束した。

ワジリスタンの合意は、欧米研究者やメディアからは武装勢力に対する「宥和」であるにとらえられている。政府側が武装勢力の釈放や損害補償を受け入れることは、武装勢力の兵力回復に寄与する一方、武装勢力側は将来の行為に関して保証のない約束をしているのみだからである。結果的にタリバンは、パキスタン軍との和平期間を利用してアフガ

ニスタンへの越境攻撃が可能になったといえる。

(4) スワート軍事作戦の成功

北西辺境州 PATA のスワートでも2009年に政府と武装勢力側との間で和平合意が成立しているが、合意内容に広範なイスラム法の施行が含まれていたため、パキスタン国内でもその影響に関して大きな議論を呼んだ。スワートにイスラム勢力の影響が及んだのは、ソ連のアフガニスタン撤退の時期にさかのぼる。1989年ディール県でスーフィー・モハンマドが設立した「ムハンマドのシャリーア履行運動」(TNSM)は、まもなくスワートにも活動を拡大した。TNSMは、住民の不満の対象となっている現行の司法制度に替えて、イスラム法を施行することを要求した。当初は平和的運動であったが、1994年に政府がデモ活動に対して発砲したのを契機に、政府役人の殺害を含む暴力的活動へと転換した。

2001年11月、スーフィー・モハンマドは、アフガニスタンのタリバンを支持するために、1万人を超えると言われる支持者を集めて国境を越えた。多くの犠牲者を出した後、パキスタンに帰国した彼は、逮捕され収監される。この間、彼の義理の息子であるモウラナ・ファズルッラーがTNSMの活動を引き継ぐが、後に分派を形成してパキスタン・タリバン運動(タヘリーケ・タリバン・パキスタン=TTP)の活動に合流する。パキスタン・タリバン運動と軍との間にどの程度のつながりがあったのかは不明である。ある論者は、北西辺境州の州政権を握るMMAを牽制するためにムシャラフ政権が、ファズルッラーに支援を与えたと見る。MMAがイスラムの守護者として住民に信任され、影響力を拡大しないように、軍が州の法秩序を不安定化させつつ新興のパキスタン・タリバン運動とMMAの分断をはかったとの見方である。また、2008年の総選挙で北西辺境州の州政権についたANPが、タリバンとの合意にどのような役割を果たしたのかも不明である。ANPは、軍の意向に「しぶしぶ同意した」という見方もある一方、対話を掲げるANPが和平を積極的に推進したという見方もある。

2009年2月に成立したスワート和平合意は、以下の項目を含む。①スワートとマラカンド全域におけるシャリーアの施行、②軍の漸次の撤退、③政府とタリバン間の捕虜の交換、④タリバンは政府の令状を認め、警察に協力する、⑤タリバンは床屋、音楽店への攻撃を行わない、⑥タリバンは公に武器を携行しない、⑦タリバンは重火器を政府に返還する、⑧タリバンは訓練キャンプを運営しない、⑨タリバンは自爆攻撃を行わない、⑩民兵組織の禁止、⑪タリバンは小児に対するポリオなどの予防接種に協力する、⑫ファズルッラーのマドラサはイスラム大学に改編する、⑬FM放送にはライセンス取得を要請する、⑭タリバンは女性が安心して働くことを認める。合意の付帯条件としてタリバンが求めているシャリーア法廷施行規則は、同年4月17日に連邦下院において、欠席した統一民族運動を除く全員一致で承認された。シャリーア法廷の要求が出てくる背景には、部族地域において、公正かつ迅速な裁判を求める住民の意識がある。住民間の日常的トラブルを解決する公的制度が不整備であることは事実である。しかしシャリーア法廷の設置は、憲法に定める裁判制度と並立して、それとは異なる制度が一部地域のみにおいて構築されることになるほか、当該地域住民の上訴の権利が奪われることなどから、民主主義の後退として懸念する意見が出されている。ここには、部族地域あるいは北西辺境州のパシュトゥーン人に限定されない、イスラムと民主主義の関係についての未解決の問題があらわれている。

2009年5月4日、タリバン側がスワート合意を破棄したことによって、政府側はイスラムと民主主義の問題に悩む必要がなくなった。政府は住民への退避勧告を事前に行い、軍事作戦を実施した。スワート合意は、結果的に軍事作戦の責任をタリバンに負わせるという点においては、効果があったと評価できる。

以上に見てきたように、パキスタン政府と軍は、それぞれの目標追求のために、イスラム勢力を利用してきた。軍は、インドとアフガニスタンの二正面で、イスラム武装勢力によるジハードを支援して、有利な軍

事的状況を形成しようとした。文民政府も諸外国（特に米国）からの圧力を受けない限りは、軍の目的追求を承認してきた。また Z・A・ブットー政権を含む文民政府は、パシュトゥーン・ナショナリズムに対して厳格な対応をとってきた。パシュトゥーンの地である北西辺境州、とりわけ部族地域は民主主義的手段で政治要求を行う手段を奪われてきたために、イスラム政党（特に JUI）が活動を広げる余地があった。アフガニスタンにおけるジハードの下で、マドラサが軍事政権の公認の下で、イスラム勢力の権力の拠点となっていた。

イスラム勢力は一枚岩ではない。例えば JI と JUI は、それぞれ系列の武装組織がアフガニスタンでもカシミールでも対抗関係にある。軍は、こうしたイスラム勢力間の相違や対抗関係を利用して、軍組織の戦略的目的や利益のために、特定の勢力を支援しつつ、諸勢力間の力のバランスを維持してきた。しかし部族地域で最近台頭してきたパキスタン・タリバンには、JI や JUI などの既存のイスラム政党の統制が行き渡っていない。彼らの中にはアルカーイダをかくまったり物資を供給することによる金銭的利益を目的とするグループもあり、緩やかなネットワークを形成している。

4

パキスタン人民党（PPP）政権の「テロとの闘い」

2008年2月の総選挙において、暗殺されたベナジール・ブットーへの同情票をも集めた PPP が大勝し、ブットーの夫アーシフ・アリー・ザルダリが大統領となった。PPP 政権のテロとの闘いは、ムシャラフ政権のそれと比較すると、イスラム武装組織に対して厳しい対応をとっている。第3節で触れたスワートの軍事作戦に続き、2009年10月には南ワジリスタンにおける本格的な軍事作戦に着手している。これを可能としているのは、PPP が北西辺境州を地盤とする世俗的民族主義政党である ANP とイスラム勢力である JUI（ファズルル・ラフマーン派）をと

もに連立政権に取り込み、部族地域の反発を抑えるための協議を行っていることに加え、軍内の反対意見に対して強いリーダーシップで説得を行っていることが挙げられる。

ムシャラフ政権の末期には、米国の政策コミュニティにおいて、パキスタン軍の対テロ政策

へのコミットメントに対する疑問が提起され、軍中心から市民社会強化を志向する援助政策への転換が模索されてきた。こうした流れに後押しされて、PPP 政権は、軍の政治権力を抑制しつつテロとの闘いを進めようとしている。PPP は2008年の総選挙のマニフェストの中で、「独裁政権は、過激派をリクルートし、訓練し、武器と資金を与える一方、穏健な民主主義的・多元的勢力を周辺化してきた」と述べ、テロを醸成した責任を過去の軍事政権に求めている。ザルダリ大統領は、『ワシントンポスト』への投稿記事の中で過去にパキスタンが「短期的戦術のために武装勢力を組織し利用した」と明白に告白している。

しかし軍のコントロールの試みは、必ずしも成功していない。特に、ISI に対する政府の監督強化に対して軍は抵抗を示している。2008年7月、政府はISI を内務省の管轄下に置くと発表したのが、翌日にはこれを取り消さざるを得なくなった。ISI は引き続き首相の直轄下に置かれるが、過去の経緯からこれは事実上軍の機関として機能することを意味する。政府の発表に対して、軍の広報官は「軍は本件で十分協議を受けていない」こと、「ISI は巨大な組織であり、内務省が財政・オペレーションを監督するのは不可能」であること、「インドや英国でも情報機関は行政の長に直属する」ことを挙げ、政府が「現実」を直視して決定を撤回したことを歓迎した。ハミド・グル元 ISI 長官からは、政府の決定は「超大国を満足させるため」のものに過ぎないという批判があがり、別

の元 ISI 長官からも ISI の自立性を強めるべきだとの意見が寄せられた。

軍と文民政権の権力バランスが不安定な中では、米国をはじめとする援助国と歩調を合わせて、国内社会を改革してテロに対する強靱性を構築しようとする PPP 政権のアプローチに今後とも不安材料が伴う。PPP 政権と軍との間の微妙な関係は、米国で2009年10月15日にオバマ大統領が署名したパキスタンに対する新援助法である「パキスタンとのパートナーシップ増進法2009」（ケリー＝ルーガー＝バーマン法）をめぐる政治過程に端的に表れている。この法律は、2009年度から5年間にわたり年間15億ドルの社会経済援助を認めるものであるが、安全保障援助に関してはその付帯条件としてパキスタンの具体的行動を求めている。すなわち、米国務長官は、パキスタンのテロ対策への取り組み、核不拡散への取り組みに加え、パキスタンで治安機関が政治に介入していないことを米国議会に対して証明しなければならない。また文民政権のみが援助の受け取り先になることができると規定されている。しかし、これらの条項に対しては、パキスタン軍から懸念が提起された。法案が米国の上下両院を通過した後の10月7日、軍団長会議は、法案が「国家安全保障」に及ぼす影響を「強く懸念する」との声明を発表した。パキスタン軍の懸念は、核開発プログラムへの制約、軍が越境テロを支援していることを示唆するような文言、文民政権に軍の人事権を認める点にあると見られ、軍は文民政権との対決姿勢を避けつつも、世論を味方につけて政府を牽制しようとしている。野党 PML-N も軍の主張に同調し、次いでムシャラフ前政権時の与党であった PML-Q もケリー＝ルーガー＝バーマン法に関連して、「パキスタンの安全保障、主権、核プログラムが外国によって制約されない」ことをザルダリ大統領が連邦下院に証明することを要請して、政府に圧力をかけている。議場外では、JI による抗議デモが展開されている。JI は、同法が「国家安全保障機構と核開発計画を米国が乗っ取る試み」であり、米国による「無人機攻撃による民間人殺害を継続する試み」であるとして、是非を問う人民投票

を各地で行った。ジョン・ケリー上院議員によるパキスタン訪問など、米国側によるパキスタンの各勢力との対話努力によって、現在のところザルダリ大統領もギラーニ首相も一致して同法を支持しているが、JIによる反米活動と微妙に重なり合う軍の行動は、政軍関係の今後に影響を落としている。

核の管理も、軍が最も敏感にならざるを得ない問題の一つである。「核がテロリストの手に渡る危険」については、米国の専門家やジャーナリストの間で論争がなされている。悲観論者は、核の安全への関心よりは、米国の対パキスタン政策が軍をカウンターパートとすることに対する批判を目的としていると思われる。他方専門家の多くはパキスタンの核管理は安全であると見る。その理由としてパキスタンが米国の核発射統制装置（PAL）に類似したシステムを採用していること、保管場所の警備に当たる要員についても米国の核兵器関係要員信頼性維持プログラム（PRP）に相当するものを採用していること、が挙げられる。クリントン国務長官は2009年10月、パキスタンの核兵器の安全性に対する高い信頼を表明した。問題は、パキスタンの核兵器の安全が米国による保証、さらに言えば米国による安全性向上のための技術的支援によって担保されているにもかかわらず、その点についてはパキスタンの「主権」問題が絡むために、第三者が説明を求めることが困難なことである。例えば、米国の週刊誌が、マイケル・マレン米統合参謀本部議長とキヤニ・パキスタン陸軍参謀長の間で、核の安全に関する協議が行われているという記事を掲載すると、マジド・パキスタン統合参謀会議議長は直ちにこれを否定する声明を発表し、「核に関する機微な情報を外国人、外国組織、外国と共有することは一切ない」と述べた。核兵器開発は、軍の威信がかかった分野であり、対カシミール政策、対アフガニスタン政策以上に、軍が政策立案を独占してきた。軍としてはこの分野で米国への依存を認めるわけにはいかないのである。

脆弱な政党政治と軍の政治介入というサイクルを繰り返してきたパキスタンでは、文民政治家と軍との間でイスラム勢力がキャスティング

ボートを握ってきた。イスラムと国家との関係に関する合意が未形成な中で、ヒンドゥー教徒が多数派のインドの対極としての「ムスリム」国家というのが最低限の一致点であった。アフガニスタンにおけるジハードは、国内的アイデンティティが不在である状況で国民の目を外に向け、ムスリム同胞意識の高揚を主導するイスラム勢力と、隣国アフガニスタン、インドを包含する地域戦略を描く軍との同盟を可能にした。過去における武装組織支援は、現在パキスタン国内に跳ね返り、ラーワルピンディやラホールといった中心都市でも軍や警察がテロの対象となるに至った。パキスタンの論者の間では、過去の失敗に関して域外国（インドや米国）に責任転嫁する論調を反省する見解が出される一方で、パキスタンが「米国に戦術的に利用されている」という被害者意識に基づく見解も相変わらず存在する。

テロと闘うパキスタンを支援するにあたっては、いかなる援助策であれ、文民政治家、軍、イスラム勢力の権力バランスに変更を与えることを認識する必要がある。パシュトゥーン、バローチ両部族地域の開発、マドラサ改革等も、政府が国内諸勢力と協議を積み重ねて政策形成を行う間、辛抱強く側面支援するほかない。そのために、パシュトゥーン人政治指導者やイスラム勢力とのパイプを持つことは意味があろう。また、パキスタン軍がイスラム武装組織との政治的・軍事的関係を断ち切るには、対インド脅威認識を緩和することが必要である。そのため、パキスタン軍との様々なコミュニケーション・チャンネルを発展させていくことも、迂遠ではあるものの、この地域がテロに対抗する能力をつけていく目標への前進となり得るのである。