

## 2

### バングラデシュの権力構造

—従属的軍・官僚国家における権力と権益—

さとうひろし  
佐藤宏

はじめに【略】

出典 『バングラデシュ：低開発の政治構造』

I 軍・官僚国家の政治指導層

佐藤宏編 研究双書393

II 独立後の開発と権益配分メカニ

アジア経済研究所 1990年 序章

ズム【一部略】

結 び【一部略】

はじめに【略】

#### I 軍・官僚国家の政治指導層

1947年8月14日のパキスタン独立によって、広大なベンガルデルタの東半には新国家の領土として新たな地位が与えられることになった<sup>(1)</sup>。ムスリム（イスラム教徒）多住地域であり、当初東ベンガル州と名づけられたこの地域は、55年の西パキスタン州の成立と56年3月の新憲法制定に伴って、東パキ

スタン州と改称された<sup>(2)</sup>。そしてパキスタン独立以来の自治要求運動が、紆余曲折を経て、71年12月の新国家の誕生を導いたことによって、南アジアの政治地図のなかにバングラデシュという、もうひとつの国家の名が書き加えられることになった。

パキスタン独立以来、長期にわたる軍人政権の君臨が、この地域の政治史の特徴となっている。1958年10月のクーデタによって登場したアユーブ・カーン政権は69年3月に全国的な反政府運動によって退場するまで、10年半という長期にわたる政権を維持した。アユーブ・カーンに替ったのはヤヒア・カーン陸軍司令官であり、彼の指揮下に開始された71年3月26日以後の大弾圧が、自治的要求を独立の要求へと転換させたのであった。こうして、パキスタン期の24年4か月のうち、後半の13年と2か月は軍人政権下にあった。

政治における軍人の役割は、バングラデシュ独立以降、なおも顕著である。非軍人政権は独立から1975年8月15日のクーデタまでの4年に満たないムジブル・ラフマン（ボンゴボンドウ＝「ベンガルの友」）政権と、例外的な過渡的政権であった1981年5月から1982年3月までのサッタル（判事）政権である。バングラデシュ独立後の政治史においては軍人政権こそが常態であったといっても過言ではない。

### 1. 軍人政権の優位性

本稿のテーマであるバングラデシュの権力構造を考察するにあたって、さしあたりは、独立後の政治史における軍人政権の優位性という事実から出発することにしよう。

軍人政権の優位性を指摘したにもかかわらず、いささか逆説的なのは、バングラデシュにおける軍人政権の特徴は、軍の主導的役割にもかわらず、いわゆる「軍政」と呼ばれるような軍による権力機構の全面掌握の期間は決して長くないことである。

ジアウル・ラフマン政権にせよエルシャド政権にせよ、いわゆる「民政化」

過程が軍人政権下の政治力学の中心部分を占めている。しかもこうした過程は相互にきわめて似かよっている。そしてその「祖型」は実はパキスタン期の軍人政権であるアユーブ・カーン政権に求められる(第1表参照)。

この表が示すように、これまでの「民政化」過程は、六つのステップから成っている。体制与党(いわゆる「政府党」Sarakāri dala<sup>(3)</sup>)の形成の手順や大統領選挙の配置、憲法的な合法化手続などに多少の順序の差はあるが、おおよそ「民政化」過程を構成する要素には共通のものがみられるのである。

本稿では、これまで「軍政」という用語を用いず、「軍人政権」という言葉を使ってきたが、それは、「軍政」という表現によって、このような複雑な政治過程が単純化される恐れがあると考えたからである。逆にこのようにして成立した軍人政権を単純に「民政」と規定することにもためらいを感ずる<sup>(4)</sup>。バングラデシュ政治においては、そのような規定よりも、軍人政権下における、「循環的」ともいふべき「民政化」過程を重視することが有益なのである。バングラデシュ政治において軍が主導的役割を占めてはいても、それを直ちに軍政ないしハンチントン流の「衛兵国家」として規定しうるほどの位置を占めていないと考えるのが、少なくとも今日までの政治史の現実には近いと思われるのである。インドネシアの軍政と比較して軍の進出がさほど顕著ではないことも、この観察を裏づけることになる。むしろ軍の政治への本格的進出は、それがありうるとすれば今後の現象と考えるべきであろう(詳細は第3章、第4章【原書】参照)。

第1表の観察を補うのが、第2表に示した独立後の内閣における閣僚たちの構成である。軍人政権における閣僚構成のうち、軍人の占める比率は意外に小さいものである。クーデタ直後の顧問評議会(Advisory Councils)においては、前政権の構成要素として重要な政党出身者らは除かれ、三軍の長を中心とする官僚、テクノクラート<sup>(5)</sup>主導の構成がみられるのである。

これが「民政化」過程の進展によって、例えば大統領信任投票などが行われると、顧問評議会は閣僚評議会(Councils of Ministers)へ編成替えされ、そこに軍人政権を支持する旧政党政治家たちが加えられる。したがってその

第1表 パキスタン、バングラデシュにおける「民政」移行過程

「民政」移行への段階	パキスタン アユーブ・カーン	バングラデシュ	
		ジアウル・ラフマン	エルシャド
1. クーデタ (戒厳令、政党禁止令を伴う) (綱紀粛正による旧勢力の放逐)	'58.10.27 (戒厳令は10.7) '59.3.5 公務員追放令布告	'72.11.7 陸軍参謀長に復帰 (副戒厳令司令官、司令官は大統領A・S・M・サエム) ムジブ期に追放された高級官僚の復職措置	'82.3.24 無血クーデタ(戒厳令、エルシャド戒厳令司令官) '82.3~4 汚職摘発強化
2. 地方制度改革による支持基盤づくり	'59.10.27 基礎的民主制令布告	'76.11.22 地方行政改正令 '76.11.30 戒厳令司令官就任	'82.4.28 行政改革委員会任命 '82.11.7(〜84.2.1) ウボジラの設置 '83.11.27 「政府党」ジョノドルの結成 '83.12.11 大統領就任
3. 地方選挙実施 (無政党選挙)	'59.12.26 基礎的民主制代議員8万人選挙(各級地方評議会の選挙)	'77.1.13~31 ユニオン評議会選挙	'83.12.27~84.1.10 ユニオン評議会選挙 '84.2.11 ポウロ・ショバの選挙
4. 大統領信任投票	'60.2.14 基礎的民主制代議員、大統領信任	'77.4.21 大統領就任、選挙実施を公約 '77.5.30 大統領信任投票	'85.3.21 大統領信任投票 '85.5.16/5.20 ウボジラ評議会議長選挙
5. 新憲法体制と「政府党」の創出への努力	'61.5.6 憲法起草委員会、憲法草案を政府に提出 '62.3.1 新憲法施行	'78.5.1 政党活動再開 '78.6.3 大統領選挙 '78.9.1 「政府党」バングラデシュ民族主義党(BNP)結成 '78.12.15 憲法改正令(第5次改正)	'85.8.16 ジョノドルを含む民族戦線(Jatiya Front)結成 '85.10.1 政党活動の一部解禁 '86.1.1 政党活動の解禁、国民党(JP)の結成
6. 「民政」移行への最終段階(戒厳令解除)	'62.4~5 国民議会、州議会選挙 '62.6.8 新憲法下の大統領就任、国民議会開会、戒厳令解除 '62.7.16 政党法成立、政党禁止の解除 '62.9.4 ムスリム・リーグ再建大会	'79.2.18 国民議会選挙、BNPの圧勝 '79.4.6 戒厳令解除、第5次憲法改正の議会承認	'86.5.7 国民議会選挙 '86.10.15 大統領選挙 '86.11.10 戒厳令解除 '86.11.11 第7次憲法改正

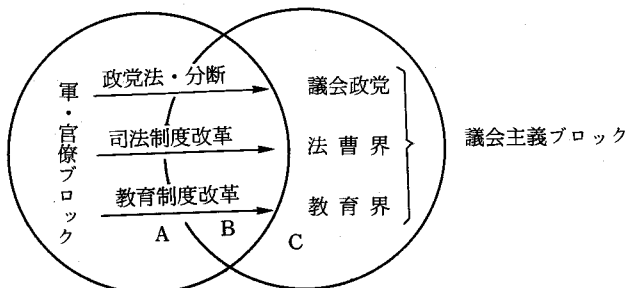
(出所) アユーブ・カーンの事例については、加賀谷寛・浜口恒夫『南アジア現代史II——パキスタン、バングラデシュ』山川出版社、1977年の年表によった。その他については、筆者作成。

第2表 バングラデシュ独立後の閣僚構成

臨時政府	ムジブル・ラフマン政権				ドム・コル・スタック	サエム=ジア政権		ジアウル・ラフマン政権					エルシヤト政権					
	(1)	(2)	(3)	(4)		(1)*	(2)*	(1)*	(2)	(3)	(4)	(5)	(1)*	(2)	(3)**	(4)	(5)	(6)
* 顧問評議会	71. 4. 13~	73. 3. 10~	74. 7. 8~	75. 1. 25~	75. 8. 20~	75. 11. 26~	76. 12. 27~	77. 12. 9~	78. 6. 29~	79. 4. 16~	81. 11. 27~	82. 2. 12~	82. 7. 25~	84. 12. 19~	85. 1. 19~	85. 11. 3~	86. 11. 30~	88. 3. 27~
** 選挙管理内閣	6	24	23	14	18	11	18	25	32	32	24	12	18	30	14	29	27	26
閣僚・顧問教(人)																		
(含正・副大統領)																		
政党活動家	1	2	1	1	1	4	3	1	6	6	4			3	3	5	3	3
現役軍人					1			3	1	1			6	6	7	8	1	1
退役軍人					4			3	5	6	2	1	3	3	1	4	4	4
出身者						1	1	3	4	2	2		4	1	1	1	1	1
医師・技術者						1	2	5	3	4	3	3	3	2	2	2	1	1
教授・教員	2	2	1	3	3	2	4	4	4	3	3	3	2	5	2	1	1	1
裁判官・弁護士	5	11	12	8	10	6	1	2	4	6	4	2	3	4	2	7	6	5
実業家							2	2	2	2	2					1	1	1
会計士					1			2	2	2	2							
労働運動指導者		2	2	1	1			1	1	1	1	1						
ジャーナリスト								1	1	1	1	1						
その他								1	1	1	1	1						
不明		6	5	3	3	2	5	2	1	2	2	1	3	1	1	3	5	6

(出所) 本書【原書】付録1および付録2をもとに筆者作成。詳細は付録1の解説参照。

## 第1図 「軍政」と「民政」の抱合形態



体制 A：軍・官僚独裁

B：軍人大統領制

C：議院内閣制

人数はしだいに増加する。「政府党」の構成要素は、通常、軍人、官僚、テクノクラート、旧政党内に一部産業家を加えたようなものとなり、そのなかで比較的議会政治に通暁した長老政治家に指導的地位が与えられる。シアウル・ラフマン政権下のシャー・アジズル・ラフマン、エルシャド政権下のアタウル・ラフマン、モドウド・アフマドなどがその典型である。こうして、「軍政」と「民政」の境界はきわめてあいまいとなり、軍人大統領のもとにおける、疑似的な議会民主主義制度が作りあげられる。この点でもアユーブ・カーンの事例は典型である<sup>(6)</sup>。ごく図式的に示せば、こうした「軍政」と「民政」の抱合形態は第1図のようになる。

Aの体制はクーデタ直後の顧問評議会のような体制を示している。その対極にある議院内閣制は、バクサル(BAKSAL)<sup>(7)</sup>への移行前のアワミ連盟政権によって代表される。しかし、独立後のバングラデシュ政治史のほとんどの時期はこのいずれでもない、Bの体制下にあった。A→Bへの移行においては、政党に対しては政党法による規制・分断策がとられ、法曹界に対しては、軍事法廷の優位性、憲法改正の超越性<sup>(8)</sup>などが主張され、教育界に対しては、教育内容への介入<sup>(9)</sup>を通じて干渉が強化される。これにより、議会政党、法曹

界、教育界内部を分断し、そのなかに軍・官僚ブロックの支持層を植えつける。「民政化」の完了は、Bの体制の完成を意味し、それによって戒厳令がようやく解除される(第1表)。かりにバングラデシュについて、「軍政」期と「民政」期を厳密に分けることを強いられるとすれば、およそ、この「循環」の完結する戒厳令期を「軍政」期とし、それ以降、次の戒厳令期までを「民政」期とするのが適当であろう。

しかし、ここで「循環」あるいはサイクルというのは、あくまでも比喩である。一見似かよったこのプロセスのなかで、時代によるおおきな変化が生じてきたことを見落してはならない。まず、アユーブ・カーン期には「基礎的民主制 (Basic Democracy) <sup>(10)</sup>」による間接選挙であった大統領選出の手続が、ジアウル・ラフマン以降、直接選挙となったことである。また前者にはなかった首相 (Prime Minister) 職がジアウル・ラフマン以降、設けられていることである。これらの点に、1960年代の民主化闘争、1970~71年の自治権・独立闘争の遺産が反映されている。

また、逆に、こうした議会・民意の進出を前提として、軍人の進出が重視される傾向も明らかになっている。それはエルシャド体制のもとでとくに顕著である(第3章【原書】)。そして、その動きは、従来、軍・官僚ブロックとしてバングラデシュ国家機構の骨格を形成してきた二つの勢力の間に亀裂を生む兆をみせているという面もある(第4章【原書】)。

このように、今日のバングラデシュ政治においては、軍人の進出と民意の吸収という二つのモメントを両立させる地点に安定的な政治体制を築くという本来相矛盾する要請が存在している。それを保障するのは、ひとつには全国的な基盤をもつ「政府党」の存在である。「政府党」の形成によってはじめて上記の要請が疑似的な議会制度を通じて実現されることになる<sup>(11)</sup>。その点で、「政府党」と議会に結集する社会層を分析することが、さらに一步すすんだ権力構造の分析へとつながるのである。

## 2. 政府党の社会基盤

第3表と第4表はそれぞれ東パキスタン期とバングラデシュ期の国民議会議員等の構成を示している。バングラデシュ期の「政府党」の特徴を知るためにも、東パキスタン期の特徴をみておく必要がある。

まず東パキスタン期でみると、(1)―(2)―(3)と通じて、法律家の比重の低下、いわゆるビジネス・産業家層の上昇が顕著である。(2)以降はアユーブ・カーン期であるから、明らかにこれは政権の変化と関係づけられる。東パキスタンでは地主、軍人の比重は常に低いので、この二者に続くのは官僚出身者ないし、専門職(医師など)である。軍人政権下でのビジネス・産業家層の重要性は後述のようにバングラデシュ独立以降も顕著なので、このように呼ばれる層が経済的にはどのような性格を持っているのかに注意を払う必要がある。

第3表の(4)はパキスタン期最後の選挙となりアワミ連盟が圧倒的勝利をかちとった1970年の国民議会および州議会選挙の結果を合算したものである。いわば(1)―(3)が中央政治家のみを対象としたものであったのが、(4)は、地方(州)レベルの政治家をも含んでいる。しかし結果は「農民」の比重が高いこと、「ビジネス」の比重が低下していること、全般に背景が多様化していることを除けば、その差が特に顕著であるとはいえない。

そして第4表(1)に示すバングラデシュ独立後の第一回の1973年国民議会選挙の結果もほとんど第3表の(4)と変わらない。1973年選挙もアワミ連盟の勝利に終わっているのでこの結果は当然である。

興味深いのは、(1)と(3)の比較である。(3)ではジアウル・ラフマンの「政府党」であるバングラデシュ民族主義党(BNP)が総議員の68%を獲得している。中核となる法律家、ビジネス(マン)、農民(農業)の比率はほとんど変化していない。官僚は(3)において顕著に高い。およそ、法律家、ビジネス、農民という主力社会層で議員の6~7割が占められるという構成は、政党のいかにかわらずそれほど差がないとみてよいだろう。



第3表 東パキスタン期の議員の社会的背景

## (1) 第2次制憲議会 (東パキスタンのみ)

	人	%
法律家 (Lawyers)	20	50.0
地主 (Landlords)	—	—
退職官僚 (Retired officials)	9	22.5
産業・商業 (Industry & Commerce)	3	7.5
その他	8	20.0
合計	40	100.0

## (2) 1962年国民議会 (東パキスタンのみ)

	人	%
法律家 (Lawyers)	31	37.3
地主 (Landlords)	12	14.5
ビジネス・産業 (Business & Industry)	23	27.7
その他	17	20.5
合計	83	100.0

## (3) 1965年国民議会 (東パキスタンのみ)

	人	%
法律家 (Lawyers)	17	25.8
地主 (Landlords)	5	7.6
ビジネス・産業 (Business & Industry)	33	50.0
医師など (Doctors, Teachers, Professors, Poets & Maulvis)	7	10.6
退役軍人 (Ex-Service Men)	1	1.5
婦人 (Women)	3	4.5
合計	66	100.0

## (4) 1970年国民議会および東パキスタン州議会

	人*	%
法律家 (Lawyers)		29.5
ビジネス (Business)		26.9
地主 (Landlords)		4.5
農民 (Farmers)		12.7
官吏 (Service)		2.6
教員 (Teachers)		9.3
医師 (Doctors)		7.5
政党活動家 (Political Workers)		5.2
その他		1.9
合計	268	100.0

(出所) (1) Ahmad, Mushtaq, *Government and Politics in Pakistan*, Karachi, Royal Book Co., 1988, p. 106.

(2) *Ibid.*, p. 236.

(3) *Ibid.*, p. 247.

(4) Jahan, Rounaq, *Bangladesh Politics: Problems and Issues*, Dhaka, University Press, 1980, p. 152. \*内訳なし。

第4表 バングラデシュ政治指導層の社会的背景

## (1) 1973年国民議会

	人*	%
法律家 (Lawyers)		26.5
ビジネス (Business)		23.7
地主 (Landlords)		2.8
農民 (Farmers)		14.8
官吏 (Service)		0.7
教員 (Teachers)		9.9
医師 (Doctors)		5.3
政党活動家 (Political Workers)		12.7
その他		3.9
合計	283	100.0

## (2) バングラデシュ民族主義党 (BNP) 執行委員

	人	%
ビジネス (Business)	57	33.5
専門職 (Professionals)	53	31.2
農業 (Agriculture)	28	11.8
教員 (Teachers)	20	11.7
官僚 (Bureaucrats)	11	6.5
労働組合 (Trade Unionists)	2	1.1
その他	7	4.2
合計	170	100.0

## (3) 1979年国民議会

	人	%
法律家 (Lawyers)	78	26.0
ビジネスマン (Businessmen)	84	28.0
農業 (Agriculture)	58	19.3
官僚 (Bureaucrats)	19	6.4
教員 (Teachers)	20	6.6
テクノクラート (Technocrats)	21	7.0
労働組合 (Trade Unionists)	6	2.0
その他	14	4.7
合計	308	100.0

(出所) (1) Jahan, Rounaq, *Bangladesh Politics: Problems and Issues*, Dhaka, University Press, 1980, p. 152. \*内訳なし。

(2), (3) Islam, Syed Serajul, "The State in Bangladesh under Zia (1975-81)," *Asian Survey*, Vol. XXIV, No. 5, May 1984, p. 564およびp. 566.

(2)においては、BNPの執行委員について類似のデータが示されている。ここでいう専門職を法律家等と読みかえれば、議員構成と党指導部の構成も一致する。

エルシャド大統領下の「政府党」である、国民党 (Jatiya Party) について同種のデータが見出せないが、以上の観察から、「政府党」の社会的背景について以下の結論が導き出せる。

第1に、主要な構成要素は、ビジネス、法律家、農民であり、三者の序列もこの順となる。

第2に、その他の職業も考慮に入れば、政治指導層の圧倒的多数の職業は「都市的」職業である。とりわけ、都市中産層とされる職業に集中しており、ビジネスないし産業という分類の正確な内容は産業資本家なのか商業資本家であるのかの検討が必要であるが(II参照)、これも都市中産層の一員である。インドの連邦や州議会における農村的利益の強い反映と比較して<sup>(12)</sup>、この点は重要である。少なくとも表面的には、バングラデシュの政治は、都市政治であり、都市中産層間の権益をめぐる政治である。

第3に、社会層という視点からみて、アワミ連盟の指導部と「政府党」のそれとの間に質的な差をみつけるのは困難である。この点も、バングラデシュ政治の都市中産層中心という性格と関連している。

しかし、R・ジャハンの研究によれば、第3表の(4)、第4表の(1)と同じ対象に関する「土地所有」状況の調査結果は意外な側面を明らかにしている。次の第5表がその結果である。

第5表 国民議会(等)議員の土地所有(%)

(エーカー)	～1	1～3	3.1 ～6.4	6.5 ～10.4	10.5 ～15.4	15.5 ～25.5	25.6 ～40	40～	対象人数
1970年	0.9	10.1	18.0	16.7	12.7	14.9	16.7	10.1	228
1973年	1.3	11.0	12.7	13.5	10.5	20.7	20.3	10.1	237

(出所) Jahan, Rounaq, *Bangladesh Politics: Problems and Issues*, Dhaka, University Press, 1980, p. 154.

ここでは1973年のみについて検討する。被選出議員総数300名のうち237名についての結果であるが、その60%以上が10.5エーカー以上の土地所有者である。さきに職業分類では、都市的な職業を申告している議員が実は農村での中規模から大規模の土地所有者なのである(後掲第11表も参照)。1973年の対象議員のほとんどはアワミ連盟議員と思われるが、この事情は、おそらく1979年選挙でも変ることはなかったのではないかと推察される。

第4に、「政府党」のなかに軍人は特に大きな比重を占めていないことである。つまり、「政府党」は軍人大統領政権にとって軍の進出を補強するものであり、党のなかに軍人を多数送りこむことはない。軍は行政機構など他分野に進出する機会をもっているのである。これが顕著にみられるのは、エルシャド政権下においてである(第4章【原書】の付表など参照)。

以上の分析からバングラデシュの権力構造の分析へ進む手がかりが得られた。

軍は政治指導の主導的役割を果たすが、体制の確立のために、「民政化」過程を通じて実現される旧政党指導者、官僚、テクノクラート層の融合によって「政府党」を形成する。この「政府党」は農村の土地所有に一方では基礎をおいた都市中産層の政治的利益を代表し、バングラデシュ政治は都市中産層間の権益争奪の形態をとる。アワミ連盟の性格も基本的には、「政府党」と異なることはない。その違いは軍部の影響力から比較的自由的な議院内閣制を軍人大統領制に対置するという、イデオロギーのレベルにおいてみられるのみである。アワミ連盟の指導層のなかに、「政府党」と比して、わずかに法曹家層、教員層の比率が高いこととこの点は関係しているかもしれない(第2表のムジブル・ラフマン政権期にもみられる)。

農村の土地所有に一方の経済的基礎をもちながら、ナショナルな政治のレベルでは都市中産層としてたち現われるというバングラデシュの政治指導層の特徴的な行動は、どこから生まれるのか。この問題は、バングラデシュの都市と農村における権益の源泉とその分配メカニズムを反映しているのである。バングラデシュの権力構造をいま一歩たちいって明らかにするためには、

独立後の経済開発の問題へと踏みこまねばならない。

## II 独立後の開発と権益配分メカニズム

### 1. 権益の源泉としての外国援助

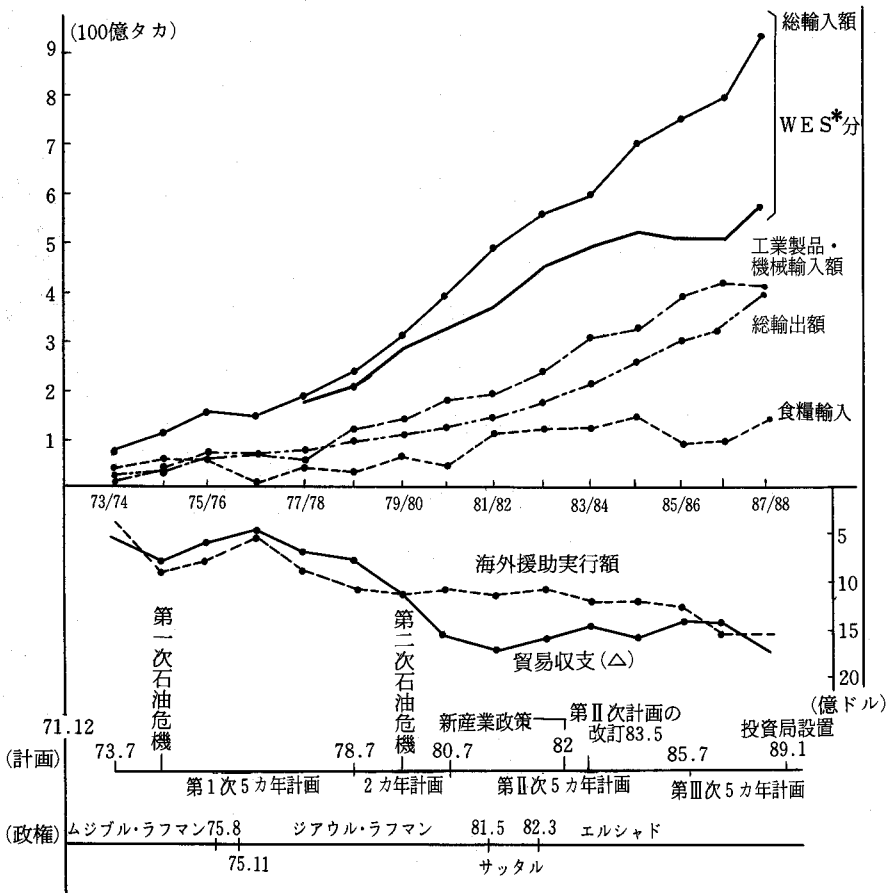
#### 【前略】

第3図は独立以降、今日までの対外経済関係を示したものである。総輸出額は工業製品および機械類の輸入をまかなう額にも達せず、食糧輸入は独立以降継続している。貿易ギャップを埋めあわせる海外援助は1970年代は貿易赤字をうわまわっていたが、第二次石油危機の発生と援助条件の悪化をみた1980年代以降、その実行額は貿易赤字を埋めあわせる分にも達していなかった。バングラデシュの国際収支上の新しい状況は、中東への労働力輸出に伴う海外送金の大幅な伸びであり、送金によって輸入を許可される、いわゆる賃金稼得者スキーム(WES)の重要性である。最近の統計では総輸入額の3分の1余りがこのスキームのもとでの輸入である。中東との経済関係の重要性の増大はバングラデシュ国内における宗教と政治の関係にも強い影響を及ぼしている(詳しくは第2章【原書】参照)。

対外経済への依存性は、さらに開発計画における外国援助への依存度をみることによって明らかになる。第6表【略】にみるように、年次開発計画(ADP)に占める外国援助の比率は70~80%、高い場合には84~85%余りにも達する。1988/89財政年度においては、88年秋の大洪水によって、国内財源はマイナスを示し、100%以上の外国援助依存という事態も生じている。

しかし、第6表は実際には外国援助依存の程度を過小に評価させるものとなっている。それは、国内財源自体が、R・ショバンの指摘するように援助に伴って発生する輸入品への課税といった形で間接的に援助に依存する部分が大きいためである<sup>(15)</sup>。また商品、食糧援助の見送り資金が重要な開発財源

第3図 バングラデシュの貿易・援助・経済計画



(注) \* WES=Wage Earner's Scheme  
すべて時価表示。

(統計出所) Economic Advisor's Wing, Ministry of Finance, *Bangladesh Economic Survey 1988/89*.

であるということは、輸入の代替や食糧自給といった政策目標の実現を単なる御題目と化しているとも指摘される<sup>(16)</sup>。バングラデシュ経済にとっては、海外援助は単に外的なものというよりは、再生産にビルトインされた構造的

なものである。R・ショバンはバングラデシュにおける海外援助の構造的な性質が、その政治構造にまで及んでいるとして「援助レジーム」あるいは「援助システム」という用語を提唱している<sup>(17)</sup>。ショバンによれば、今日の「援助システム」のもとでは、バングラデシュ経済に断え間なく流れこむ援助を権力に接近できる人々に与えられる獲物であるかのようにみならず、一種の掠奪の雰囲気が生み出されている<sup>(18)</sup>。

また開発経済学の立場からは、バングラデシュのように援助条件が緩やかな場合、外貨を含む資金コスト意識の磨滅が公共、民間を問わずみられると指摘され、安価な援助の流入はかえって国内の貯蓄率を低下させ、経済の自立を阻害すると説かれる<sup>(19)</sup>。バングラデシュでは、このような援助の弊害が典型的に現れている。

#### 【中略】

それでは都市と農村のそれぞれにおいて、開発資金の配分にあずかるのは、いかなる層であるのだろうか。

まず都市の受益層についていえば、R・ショバンは従属的資本家層、技術者、法律家などの専門職、国家ブルジョアジー（官僚）、国家セクターの雇用者、学生などをあげている<sup>(20)</sup>。これらの層は多かれ少なかれ前節で検討した政治指導層の構成に反映されている。しかし、ここで特に分析を必要とするのは、そのうちで最大の「ビジネス」という範疇についてである。「ビジネス」はしばしば、企業家、産業家と同じ範疇に入れられ、政治的には法曹家と並んで政治指導部のなかで最大の勢力を占めている。バングラデシュのコンテクストでは彼らは企業家ないし産業資本家というよりは商業資本家に近い存在である。このような層が政治的に最も影響力の強い存在であることは、実はこの国の独立以来の産業構造の変化の方向を忠実に反映しているのである。

多くの経済学者が指摘するように、独立以来の産業構造の変化においては、農業部門の比重の緩慢な低下、それを補うべき工業部門の停滞と建設・輸送・住宅・行政（含む軍）など「非貿易財」部門の比率上昇という三つの特徴がみられる（第8表【略】）。つまり、独立以来の開発は、工業、エネルギーへの重

第10表 工業銀行 (Shilpa Bank) の貸付状況  
(1985年9月)<sup>1)</sup>

	企業数 <sup>2)</sup> (%)	額 (1000万タカ) (%)
(1) 貸付残高	1,016(100.0)	568(100.0)
うち1000万タカ以上	130( 13.0)	390( 68.7)
貸付上位120社	120( 11.8)	318( 56.0)
(2) 未返済(期限超過)状況		
未返済総額	916(100.0)	219.00 <sup>3)</sup> (1社当り0.24)
上位20社	20( 2.2)	57.68( " 2.88)
中位88社	88( 9.6)	77.32( " 0.88)
下位808社	808( 88.2)	74.00( " 0.09)
(3) 未返済額の産業別分布		
民営化シュート工場	18	17.00(1社当り0.94)
綿工場	5	6.60( " 1.52)
低温貯蔵庫	38	12.82( " 0.34)
精米工場	38	8.76( " 0.23)
製薬工場	16	5.75( " 0.36)
水上運送業	20	3.14( " 0.16)
(合計)	135	54.07( " 0.40)

(注) 1) 出所参照。 2) 正確には件数。 3) 内訳に1億タカのずれがある。

(出所) *Bicitra*, September 6, 1985.

点的投資にもかかわらず、産業構造上の工業部門の発展となって現れず、都市での不動産投資、流通・サービス関連産業と行政部門の肥大化となって現れたのである<sup>(21)</sup>。

これは民間・公共を問わず投資効率が工業部門において著しく低く、生産的投資はさまざまなルートを経由して、結局のところ上記の非工業部門へ流れこむという、バングラデシュ経済の構造的弱点を反映したものであった。本来産業資本家を育成するはずの公的信用機関(工業銀行、工業金融基金など)の民間への中・長期貸付は、多額の未返済額を抱えてゆき詰っている(第9表【略】)。注目すべきなのは、第10表が示すように、工業銀行による貸付残高の70%近くがわずかに130社によって占められており、未返済額の60%は110社の大口滞納者によって占められているという事実である<sup>(22)</sup>。これら公的信用機



関は、中間財から資本財にいたる外貨需要を援助資金によって融通する(いわゆるツーフ・ステップ・ローン)機関であり、これら資金は輸入財の過大申告(over-invoicing)、帳簿のごまかしなどによって生産部門から、流通部門へと流用されたりしているのである<sup>(23)</sup>。また産業別にみても、バングラデシュの重要産業においてこれら大口の滞納が発生していることも重視する必要がある。

本来産業資本を育成するべきこれら公的信用機関の現状がこのような事態であるから、バングラデシュにおける非農業部門の成長の主導力として工業部門が進出してくることに期待をかけることは困難である。「ビジネス」と総称される政治指導層の実態は、援助依存の(場合によっては投機ないし密輸を本業とする)商業資本家層なのである<sup>(24)</sup>。B・ウモルはバングラデシュのプチ・ブルジョアジーの商業資本家的性格を、フォリア(phariyā, 農村の仲買商)的と名づけたが<sup>(25)</sup>、この性格づけは、バングラデシュの産業資本家層に対しても適用できそうである。

## 2. 農村における権益配分メカニズム

バングラデシュの政治指導層のもう一方の足は、農村での土地所有におかれている。バングラデシュの土地所有状況については信頼に足る分析は数少ない。第11表はそのなかで常に依拠されるデータで、いずれもサンプル調査である。10エーカー(4 ha)以上の土地所有者は全戸の2%前後であるが全土地の20~25%を所有している。5エーカー以上でみればそれぞれ約8%に46~50%となる。第11表と既出の第5表を比較してみれば、全国レベルの政治指導者の土地所有規模は全国水準からみてかなり高いところに位置するものと思われる。しかし彼らの主要な政治舞台は全国政治(都市政治)である。農村における政治指導は、同じ土地所有者層でもおそらく規模のやや小さな中小土地所有者層によって担われているであろう。県(ディストリクト)、郡(タナ→1984年ウポジラと改称)、行政村(ユニオン)の三段階を通ずる代議機関に進出する議長(Chairmen)や議員(Members)の経済的背景はこうした中小土

第11表 土地所有の集中

所有地規模 (エーカー)	戸数比率 (%)			所有地比率 (%)		
	1977	1978	1979	1977	1978	1979
1.0以下	58.5	59.4	60.5	9.3	8.3	8.8
1.01— 2.0	16.4	15.2	15.1	14.4	12.8	13.4
2.01— 5.0	17.5	16.9	16.8	33.3	30.5	32.0
5.01—10.0	5.7	5.8	5.5	33.3	22.9	23.2
10.01以上	1.9	2.7	2.2	19.7	25.5	22.6

(出所) Rahman, Atiur, "Differentiation of the Peasantry in Bangladesh: 1950 to 1980," *Social Scientist*, Vol. 14, No. 11-12, November-December 1986, p. 83より。

(注) なお上記の表では、土地なし農業労働者は除かれている。

参考までに1983/84年度の農業・家畜センサスでは、家敷地のない土地なし農民家族120万、耕地のみがない農民家族270万、0.5ヒカ(0.16エーカー)以下の土地所有家族389.8万所帯、合計した広義の土地なし農民家族は779.8万所帯(1所帯5人として、3899万人)にのぼる(*Bangladesh Observer*, January 1, 1988.)。

地所有者層である<sup>(26)</sup>。彼らは全国(都市)政治と農村政治を媒介することによって、人々からダラー(ḍālā, エージェント)、タウト(tout, 三百代言)などと呼ばれる。

バングラデシュの場合、このような地方指導者の政治的役割は単なる媒介者にとどまらない。なぜなら、彼らは前節で触れた、軍人政権の農村での支持基盤として、またいわゆる「民政化」過程で形成される「政府党」の末端構成員として不可欠の存在であるからである。

この「民政化」過程で軍人政権が統治の正統性を獲得するうえで最も重要なのは地方行政制度である。アユーブ・カーンは行政村(ユニオン)から国にいたる四段階の地方制度改革を行い、これをもとに軍人大統領の間接選挙制度を導入した。いわゆる「基礎的民主制」と呼ばれる制度である。1959年に導入され始めたこの制度は、ちょうドラナ王朝によるクーデタ後のネパールにも影響を与え、同国のいわゆるパンチャーヤト制(インドのものとは異なる)をもたらした。この制度のもとでは、地方選挙は政党の参加を許さぬ無政党選挙であった。パキスタン、バングラデシュではこうした制限された地方選

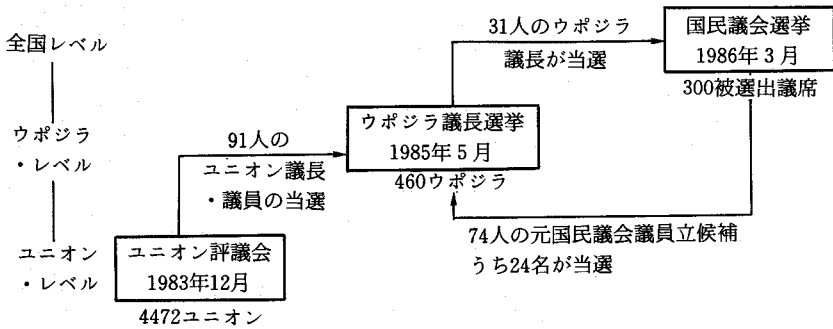
挙を実施したのち、これら地方団体の長・議員を基盤とする「政府党」を政権の肝煎りで結成し、その基礎が固まったと判断して初めて政党活動の規制を緩める。しかしいぜんとして戒厳令は施行したままにして、軍の介入の余地を残し、国政選挙へと移るのである。本稿の冒頭の第1表に示すように、地方制度をこのような「民政化」過程の不可欠の一環として組み込むやり方はアユーブ・カーンによって試みられ、バングラデシュ独立後の二つの軍人政権によっても忠実に模倣された<sup>(27)</sup>。

地方行政と無政党選挙を梃子とし、戒厳令という至高権力を軍が保持したまま推し進める政治勢力の再編のなかで、農村での根を軍政によって断ち切られた都市中産層中心の既成政党は力を失い、与党に吸収あるいは買収されるか、弱小政党として生き残るかの選択を強いられた。第12表は、ジアウル・ラフマン政権下の国民議会選挙、エルシャド政権下のウボジラ選挙および国民議会選挙という三つの選挙における与党の議席比と第2位以下の野党のそれを比較したものである。1985年のウボジラ選挙はジアウル・ラフマン政権下の政府党であったBNPに代って新たな政府党ジョノドル (Janadala, 人民党、のち国民党Jatiya Partīに改組発展) が郡レベルでの地方制度改革 (ウボジラ改革) を通じて形成される重要な選挙であった。とりわけ、地方レベルでの無所属議員を政権の支持基盤にすえるうえでこの改革は重要な意義があった<sup>(28)</sup>。こうして比較してみると、地方選挙における約70%の影響力を獲得(この場合ウボジラの長の数でみている) がほぼ国民議会選挙に反映される (カッコ内は指名議員も含めた比率) という構図をみてとることができる。

また第4図のエルシャド政権下における地方選挙の手順が示すように、ユニオン、ウボジラ、国民議会という三つの選挙は一部構成員が重なりあいつつ、全体として政権の支持基盤を国政レベルへと整備していったのである<sup>(29)</sup>。

このように農村部における政党活動の抑制、その結果としての農村指導層の万年与党主義 (Ministeriarismo) <sup>(30)</sup> は、バングラデシュの相次ぐ「政変」にもかかわらず一貫してこの国の政治の基調をなしてきた。

第4図 エルシャド政権下での地方選挙と国民議会選挙



(出所) 以下の記事から筆者作成。Ittefaq, June 12, 1985. および New Nation, June 21, 1986.

第12表 地方選挙と国民議会選挙の議席比率

1979年国民議会選挙		1985年ウボジラ選挙		1986年国民議会選挙	
政 党	%	政党 (推定)	ウボジラ数の比率%	政 党	%
B N P	68.3	ジョノドル <sup>2)</sup>	70.3	国民党 (JP) <sup>5)</sup>	61.7(63.0)
アワミ連盟 (ウキル派)	13.3	アワミ連盟 <sup>3)</sup>	11.4	アワミ連盟	25.3(23.6)
ムスリム連盟 <sup>1)</sup>	6.3	B N P	6.9	イスラム協会	3.3( 3.0)
J S D	3.0	J S D <sup>4)</sup>	5.0	民族アワミ党 (各派)	1.7( 1.5)
アワミ連盟 (ミザン派)	0.7	ムスリム連盟	1.7		
人民戦線	0.7	民族アワミ党 (ムザファル派)	1.2		
バングラデシュ人民闘争	0.7	統一人民党	0.7		

(注) 1) イスラム民主連盟 (IDL) と連合。 2) 不明, 無所属を含む。

3) 各派すべてを含む。 4) 各派すべてを含む。 5) 無所属議員も含む。

(出所) 1979年, 1985年は佐藤宏「バングラデシュ地方行政改革の政治経済的背景」(「アジア経済」第27巻第3号, 1986年3月)の第11表。1986年はIttefaq, July 12, 1989.

軍人政権による地方行政改革、地方選挙が政治勢力の再編成にかくも強い威力を発揮できるのは、補助金などの利権がこの機構を通じて農村末端にまで配分されるからである。

しかし農村末端での最大の受益者は地方選挙の度ごとに政党支持を変え、あるいは無所属として中央(都市)政治の変化にいつまでも対応しうる立場にある農村指導層を中心とする中・上層農民である。

アユーブ・カーンの時代になってから、地方には、農村雇用事業(Rural Works Programme)という土木事業などによる多額の補助金が注ぎこまれ、パキスタン期の最終段階以降には、いわゆるクミッラ(Comilla, 東パキスタンの県名)方式と名づけられる協同組合の組織による農村信用の供与が開始された(第5章【原書】参照)。エルシャド政権下では、肥料・農薬などの投入財供給事業の民営化とならんで、ウボジラを対象とする一括補助金制度が分権化政策と銘うって開始された(第7表【略】参照)。

こうした農村への権益配分の構造は政権の変化の度に、多少の手直しを伴いつつ再編されてきた。新しい軍人政権が登場する度に、新たな地方行政改革が行われ、微温的ながら土地改革までが主張されたりするのは、農村の支持基盤の再編成のためであって、決して階級的な意味での受益層の変化が要求されているわけではない。パキスタン、バングラデシュの、土木事業をはじめとする公的な補助金政策の変遷は、結果的に上層農民の経済的要求に忠実に応えてきたのである。農業への制度金融にせよ、エルシャド政権の推進するウボジラ開発補助金制度にせよ、中・上層土地所有農民への権益配分の色彩が濃厚である。

【後略】

## 結 び

【前略】

最後にこのようなバングラデシュの権力構造に近年になって生じた新しい状況について触れ本稿を締めくくろう。それは第1にイスラム勢力の政治的重要性の上昇であり、第2に権力層内部における軍人の相対的重要性という問題である。本書【原書】ではそれぞれ第2章と第3章(一部は第4章にも)にて詳細に論じられるが、本稿のこれまでの論旨からいえば、イスラム勢力の台頭は、対外経済関係における中東諸国とりわけサウジアラビアの重要性という対外的側面と、イスラム勢力の社会的支持層である都市の下層中産層と農村における中・小農民の政治動向という対内的側面とを含むことをとりあえず指摘しておく。軍の相対的重要性という点に関しては、第1表に示したような「民政化」過程が、エルシャド政権下においては、アユーブ・カーン、ジアウル・ラフマンのケースと異なり、かなり難航せざるをえなかったという事実とも係りをもつ。つまり、政党勢力と軍・官僚ブロックとの対立は以前より強まっており、それだけに体制維持の究極的な支柱としての軍の役割が以前に増して重視されるようになってきているのである。

第1にさきの第2表のエルシャド政権期の諸段階で、顧問評議会や閣僚評議会での現役軍人の代表数はジア政権と比較してもはるかに多い。しかも、通常閣僚評議会を編成した後の閣僚には、大統領以外の現役軍人が含まれないと理解されるが、エルシャド政権期には閣僚評議会になっても現役の代表が入っていた。逆にいえば旧政党勢力側の軍への譲歩・妥協がいちだんと進んだのである。

第2に、行政の中枢部門への現役を含む軍人の進出がめだっていることであり(第4章【原書】参照)、文官官僚との軋轢が生じていることである。第3には、撤回されたとはいえ、県評議会の議員に軍人を含ませるという法案が野党の反対をおしきって国民議会で可決されたことである。この法案をめぐるジャーナリズムの意外と厳しい反応は<sup>(39)</sup>、国家の権力構造に軍が占めるべき位置について、バングラデシュの政治指導層の間には未だ合意の成立していないことを示すものである。

[注] \_\_\_\_\_

- (1) 【略】
- (2) 【略】
- (3) 「政府党」の概念は佐藤宏「バングラデシュ地方行政改革の政治経済的背景」(『アジア経済』(第27巻第3号, 1986年3月)参照。Serajul Islamはジアウル・ラフマンのBNPについて、次のように述べているが、これは「政府党」の性格を的確に言いあてている。「Sarkari党としてのBNPは国家の庇護と権力の分前を期待する人々を結集した。彼らはイデオロギーや綱領によって党に参加したのではない。とどのつまり、BNPの成功は人民の支持というよりは、党員たちが国家の機構を手中にする機会のうえに依存しているのである。」
- Islam, Syed Serajul, "The State in Bangladesh under Zia (1975-81)," *Asian Survey*, Vol. XXIV, No. 5, May 1984, p. 569.
- (4) 【略】
- (5) 【略】
- (6) 【略】
- (7) 1975年2月、ムジブル・ラフマン政権は、政党を禁止し、アワミ連盟を支持する党派を結集してバングラデシュ農民・労働者アワミ連盟を結成した。これが頭文字をとってBAKSALと呼ばれた。
- (8) エルシャド政権のもとでは、ダッカに集中した終審機能(最高裁判所)の法廷を地方に分割分散する措置もとられた。バングラデシュでは顕著ではないが、パキスタンの場合のようにイスラム法を導入することも、従来の法体系のもとで活動してきた法曹家への攻撃という意味をもちうる。
- (9) 注(8)に述べたことと同様に、教育における宗教教育の強化は、欧米教育を基礎とする大学人、知識人、学生への攻撃でもある。こうした政策によって、宗教教育層・学生を軍人政権の支持基盤として強化することもできる(詳しくは第2章【原書】参照)。
- (10) 国から行政村(ユニオン)の末端までの四段階の行政組織と間接投票による代議組織を通じて支配する体制で、ユニオンの議員が「基礎的民主主義者」と呼ばれ大統領選挙の投票人となった。本稿のII「農村における権益配分メカニズム」の部分も参照されたい。
- (11) 【略】
- (12) 【略】
- (15) Sobhan, Rehman, *The Crisis of External Dependence, The Political Economy of Foreign Aid to Bangladesh*, Dhaka, University Press, 1982, p. 32.
- (16) 【略】
- (17) 【略】

- (18) 【略】
- (19) 【略】
- (20) 【略】
- (21) 【略】
- (22) 【略】
- (23) 【略】
- (24) いわゆる「土着資本」の密貿易による蓄積について触れるものに、涂照彦『土着と近代のニックス・アセアン 相克と共棲の経済社会』御茶の水書房、1987年がある。
- (25) Umara, Badaruddīna, *Bāṅlādeśe Kamiuniṣṭa Āndolanera Samasyā, Dhākā Māolā Brādārsa*, 1976, p. 19.
- (26) 【略】
- (27) 【略】
- (28) 【略】
- (29) 【略】
- (30) この用語はイタリア南部の地方政治について用いられたものを援用している。篠原一『ヨーロッパの政治〔歴史政治学試論〕』東京大学出版会、1986年、116ページ。
- (31) 同法案提出直後の*Bangladesh Observer*, 23 May 1987の社説は「民主的な方策」と題し、例外的に明瞭な論調で軍の県評議会進出を批判している。

(佐藤宏／執筆時：アジア経済研究所地域研究部主任調査研究員，現：同左)