

序　　文

本書は、平成2年度に終了した『パキスタンの権力構造：主要政治勢力の機能と変容』研究会の最終報告書である。研究会は、パキスタンの権力構造の分析に当たり、パキスタン国家の指導者、支配層、すなわち国家権力を担う統治エリートとはどのような政治勢力であるのか、という問題関心からスタートした。パキスタンの国家権力の担い手は、どのようなグループであろうか。かれらは、パキスタン国家の成立とその後の政治過程のなかで、どのように相互に連帯し、あるいは対立しつつ、権力の掌握を図り、またその影響力を行使してきたのであろうか。研究会では、このような設問に応じて、下記に述べる五つの主要政治勢力を分析対象に選び、その歴史的生成過程、権力基盤および国家意思決定における役割を考察した。

パキスタンの権力構造を考える場合、いくつかの主要な政治勢力が想定され得る。歴史的にみれば、ムガル時代からのイスラーム宗教勢力、大土地所有者層、また英領期に、ICS（Indian Civil Service：インド高等文官職）として形成された官僚機構と、BIA（British Indian Army：英印軍）を継承した現パキスタン国軍、そして分離独立時前後から形成された専門知識人層や産業資本家層が挙げられよう。さらには、マイナーな存在ではあるが、マスコミ、学生、労働組合、なども政治的な発言権を留保している。研究会で分析対象とした主要政治勢力は、このうち、パキスタン国家の統治エリートとして君臨してきたと考えられる政治エリート群であり、具体的には大土地所有者層、軍、官僚、宗教勢力および産業資本家層である。

しかし、これらの統治エリートは、パキスタン社会にあって同列に論じられ得る比重をもっているわけではない。独立以来これまでの44年の歴史のなかで、明らかに統治エリートとして君臨してきたのは上記のうち、大土地所有

者層、軍、官僚であり、これに専門知識人および産業資本家層がつづいてい
ると考えられる。宗教勢力は、大衆動員力を持つことで時の権力に影響力を
行使し得る存在ではあるが、これまで権力の中核に位置したことはなく、そ
の意味ではサブ・エリートと言えよう。マスコミは、しばしば上記エリート
勢力のいずれかによって所有・支配されてきており、労働組合の政治的発言
力もきわめて限られている。また学生は、一般大衆の教育水準が著しく低い
パキスタンにあっては、政治エリートの予備軍的存在である。

これらの各政治エリートは、統治エリートとしてパキスタンの政治過程の
推移のなかで、状況変化に迅速に反応し、支配集団としての組織の存続を賭
けて権力構造に対応し、また適応してきた。政権の交替により政府の機構や
権力の配分に変化が生じた場合、エリート間の利害関係、結合の型、権力へ
の接近のルートなどにも一定の変化がみられた。とくに希少な諸資源の配分
権をめぐる、各エリートはその権限や影響力を駆使して自己の集团的利益
の擁護にエネルギーを集中した。既得権益の維持と新たな利権の獲得のため
に、各エリートは相互に離合集散を繰り返しつつ、一方で対立するエリート
や、統治される側の非エリートである大衆に対しては、威喝や制裁を加える
ことで対抗勢力の台頭を厳しく抑制してきたのである。

パキスタンは、1947年の独立以来いくつかの政治体制を経験してきた。し
かしこの間、相次ぐ政権の交替にもかかわらず、意思決定に当たって共通す
る一つの型（パターン）を保持しつづけてきた。それは、行政上の権限を持
つ者の手中に権力が集中するという型である。この型は、独立直後の議会制
の時代（1947～58年）に起源を持ち、アユブ・ハーン（Ayub Khan）政権
下の「指導された民主主義」（guided democracy）の時代（1958～69年）に
強化・拡充され、東西パキスタン分裂時のヤヒヤー・ハーン（Yahya Khan）
戒厳令司令官時代（1969～71年）を経て、社会主義化を掲げたZ. A. ブットー
（Bhutto）政権下の「修正された議会制」（modified parliament）の時代にも
受けつがれ、ズィヤー・ウル・ハック（Zia-ul-Haq）軍政期（1977～88年）へ

とつづいてきた。

この、高度に中央集権化された政治制度の継続は、パキスタンのさまざまな政治エリートの発展、役割、行動に大きく影響してきた。本書では、パキスタン国家の権力構造を理解する一つのアプローチとして、自分自身が望むことを決定でき、国家がどのようなべきかについて最大の発言権をもつところの、この国の統治エリートの特質について、考察するものである。

本書の構成は、下記のようなものである。

第1章 総論—パキスタンの主要政治エリート	山中 主査
第2章 パキスタンにおける大土地所有者—農業政策との関係を中心として—	黒崎 委員
第3章 パキスタンにおける政治と軍	深町 委員
第4章 パキスタンの連邦制と官僚制度—民族問題の視点から—	佐藤 委員
第5章 政治エリートとしての宗教勢力	加賀谷委員
第6章 産業資本家層—歴代政権との対応を中心として—	山中 主査

研究会は、上記の5人のメンバーで構成され、当初よりそれぞれ個別の課題を分担し、執筆が行われた。

まず第1章では、総論として、独立以来のパキスタンの政治過程と権力の担い手の推移が通観され、ついで主要政治勢力である大土地所有者、軍、官僚、宗教勢力、および産業資本家層の基本的特質に関する考察がなされている。この第1章は、いわば本書の導入部であるとともに、統治エリートとしての諸政治エリートの全体像を描出した章でもある。第1章において、パキスタン国家の権力の担い手が時代とともにどのように変化し、また変化しつ

つあるかが理解され得よう。

つづく第2章以下は、各論に当たる。まず第2章では、これらパキスタンの政治勢力のなかでも、その伝統と威信において圧倒的な地位を占める大土地所有者層を取り上げ、大土地所有者層の政治的影響力を生みだしている土地所有制度の現状について分析している。パキスタンは、建国以来これまでに三度にわたる土地制度改革を実施してきたが、いぜん大土地所有制の下にあり、総人口の約7割が生活する農村における地主の社会的地位はきわめて高い。大土地所有者層はまた、高級軍人や官僚を輩出する母体でもあり、歴代政権に占める閣僚や議員の数でも抜きんでいる。1970年代に社会主義化を掲げて産業国有化や土地改革を強行したZ.A.ブットーも、スィンド州の名門の大地主であった。この第2章によって、大土地所有者層の経済的基盤となる土地所有の実態が明らかにされよう。

第3章は、政治権力と軍の役割を扱っている。パキスタンは建国以来の44年の歴史のなかで、軍人出身の統治者の下にあった期間は24年2カ月もあった。この数字は、パキスタンの国家意思決定における軍の直接・間接の支配力が如何に大きなものであったかを明らかに示している。パキスタンでは、軍は政治に介入しているのではなく、一つの政治勢力として自己の見解を表明し、そのために必要な行動をとっているのである、とする見方が強く存在する。国政の在り方について発言し、行動することがエリートとしての軍の責務であるとする発想は根強い。この第3章においては、こうした政治勢力としてのパキスタン国軍の思想と行動について、分析がなされている。

第4章は、建国以来パキスタンの行政を支配してきたエリート勢力である官僚を扱っている。パキスタンの官僚制度は、英領時代のICS（インド高等文官職）を継承したものであるが、独立後、官僚は行政の専門家としての能力をいかに発揮し、強大な権限を掌握するにいたった。この第4章では、パキスタンの官僚制度の特質、エリート官僚の社会的背景およびその民族構成について考察するとともに、Z.A.ブットー政権期に行われた官僚制

度の改革、また中央と州との財政関係の分析などを通じて、パキスタン国家の中央集権的体質の検証がなされている。

第5章は、政治エリートとしての宗教勢力を論じている。パキスタンは、ムスリム国家の建設を掲げて建国された。建国運動の過程では、重要な役割を果たさなかったウラマーたち宗教勢力は、建国後、新国家パキスタンとイスラームの関係について発言し、西欧的な価値観をもった諸政治エリートに対抗し始めた。宗教政党が組織され、しばしば大衆を動員した反政府行動がとられた。ただ、宗教勢力はこれまで、国家権力の中枢に位置したことはなく、その外縁にあって影響力を行使する政治エリートにとどまっている。この第5章では、こうしたサブ・エリートとでも呼ぶべき宗教勢力の系統別の分析、およびその綱領からみた理念と運動の実態の考察が行われている。

第6章は、パキスタンの主要政治エリートのなかで比較的歴史の浅い産業資本家層を扱っている。産業資本家層は伝統や威信を欠き、パキスタン社会では高い評価を得てはいないが、経済力をもつことで他のエリート勢力と連帯し、あるいは国政に影響力を与え得る立場にある。産業資本家層は、パキスタン経済の発展に沿って、今後ますます政治エリートとしての実力を強化していくものと思われる。この第6章では、こうした産業資本家層の生成過程および歴代政権との対応について、考察がなされている。

パキスタンの権力構造を、こうしたエリート論の視点から分析し、理解するためには、上記以外の政治勢力の検討も必要である。例えば、法律家をはじめとする専門家など中間階層の知識人の役割分析は欠かせない。また、地域の伝統的な指導者である部族長や宗教指導者の一部であるピール (pir)、さらには、その影響力は大きなものではないが、労働組合、マスコミ、学生運動なども取り上げられなければならないであろう。しかし、これらの政治勢力については、現時点では分析に必要な資料やデータが得られないという実情があり、今回の共同研究では割愛した。時機をみて、その空白を埋めたいと考える。

本書が，我が国では紹介されることの少ないパキスタンについて，とくに皆無に近い状態にある同国の政治社会研究に関する研究書として，この分野に関心をもつ読者にいささかなりとも貢献し得ることを願ってやまない。

1991年6月

編 者