

第1章

総論 —パキスタンの主要政治エリート—

第1節 パキスタンの政治過程と政治エリートの変遷

1. 分離独立時の指導者層

パキスタンは、独立時（1947年8月）に英国流の議会制度を継承したが、新国家は文化的異質性や、強固な封建的遺制を持った社会であり、西パキスタンの主要4州と東パキスタンは、それぞれにほぼ言語・民族集団としてまとまった単位として存在していた。このためパキスタンは、実質的には、高度に人格化された支配エリートの下での単一の国家として機能してきた。選出されたものとはいえ、歴代の議会はきわめて弱体で、機能的にも限られた役割しか果たせなかった。その一方で、個人や集団の政治参加は常に制約されてきた。歴代政権は、新しい主張を持ったグループの台頭を警戒し、その動きをきびしく統制し規制してきた。政党は組織立っておらず、特定の有力な個人に指導され、まとまりがなく、国政を担当する能力を欠いていた。利害を同じくする者の結合は、ほとんどが宗教、言語、地域性、部族、などを紐帯の基盤としていた。マスコミ（マス・メディア）⁽¹⁾も歴代の政権によって統制され、検閲を受け、また政権はしばしば所有の当事者でもあった。おそらく、ある程度の独立性を保持し得てきた唯一の政治機構は、司法であったと考えられる。しかし、その司法も、かならずしも確固とした独立性を維

持し得たものではなかった。

歴代の政権は、常に指導よりも統制に意を用いてきた。文盲率の高さ、地縁・血縁で固く結ばれた人間関係、農村における地主支配の強さ、辺境州やバローチスタン州における部族的結合といった諸社会関係が濃厚に残存するパキスタンで、人々の自由意志にもとづく政治参加は大きく制約されてきた。この結果、きわめて限られた数の、経験不十分の政治家・官僚・軍エリートが、新国家の意思決定過程を支配するに至ったのである。これら新国家の統治を担ったエリートは、英領時代の統治の枠組を変革することは望まなかった⁽²⁾。

もともとパキスタン（独立時の西パキスタン）の地は、英領インドの中で最も政治的に遅れた地域であり、1849年まで、正式には英領に編入されていなかった⁽³⁾。スィンドがボンベイ州から切り離され独立州となったのは1937年であり、北西辺境州も1935年統治法で英領11州の一つとなった。バローチスタン州にいたっては、植民地政府が伝統的な機構や部族長を通じる間接的な統治を指向したため、全英領期を通じて近代的な代表権を備えた統治機構を持つことがなかった。ただ、パンジャブのみが、若干の政治的發展を経験していた。ただし、そこでも、政治は大土地所有者のムスリム（イスラーム教徒）、スィク、ヒンドゥーのエリートによって支配されていたのである。

ムスリムの都市知識人の数は少なく、一部のムハージル（Muhajir: 分離独立時にインドより逃避してきたムスリムの難民）を除き、ほとんど政治的影響力をもっていなかった。ただ、東ベンガル（後の東パキスタン、現在のバングラデシュ）は、政治的・文化的・経済的中心地であるカルカッタの後背地であったが、大土地所有者支配の西パキスタンとの比較で見ると、そこでの政治は、弁護士に代表される専門知識人層を中心に、地域の宗教指導者、小規模土地所有者などによって指導されていた。

パキスタンの誕生は、600万人を超える流入難民の受入れと、カシュミールをめぐるインドとの戦争をもたらした。難民の定着や戦費調達のため、新

国家の財政政策は中央政府主導の性格を強め、中央集権化の方向を指向していった。

新国家を運営する人材は、極端に不足していた。ちなみに、当時のエリート官僚数を見ると、英領インドのICS (Indian Civil Service: インド高等文官職) の総数1157人のうち、イギリス人が608人、ムスリムは101人、その他 (ヒンドゥーなど) が448人であった。この101人のムスリムのうち、新国家パキスタンへの帰属を選んだ者は95人 (ICS 83人, IPS<Indian Police Service: インド警察職>12人) にすぎなかった⁽⁴⁾。しかも、これらムスリムの官吏たちで、上級職の経験ある者は少なかった⁽⁵⁾。パキスタンが継承した軍エリートの数もまた、限られていた。その数は、陸軍中佐4人、少佐42人、大尉114人であり、パキスタン人最初の、そして南アジアのムスリムで最初の陸軍総司令官となったアユーブ・ハーンは、陸軍中佐から将軍職につくまで、わずか4年未満で昇格するという異例の早さであった⁽⁶⁾。対外的な国防と国内の相次ぐ治安維持出動により、軍の政治的発言権は短期間に拡大していった。独立初期の約10年間 (1948~59年) 軍事予算は国家予算の約60%を占めていた⁽⁷⁾。

独立時の政治エリートは数が少ないだけでなく、その出自となる社会的基盤も極端に限られたものであった。新国家を指導した主要な政治エリートは20人ぐらいであり⁽⁸⁾、その大部分は、大土地所有者、法律専門家、高級官僚、一部の産業資本家などであった。かれらを中核とした支配層たるムスリムの官吏、軍人、政治家は、総数で2~300人程度であった⁽⁹⁾。

事実、新政府は1947年8月15日、13人の閣僚 (国防、外務、大蔵、商務、農村開発事業、食糧・農業、保健、内務、労働、文部、情報、法務、運輸・通信) でスタートした。国父ムハンマド・アリー・ジンナー (Muhammad Ali Jinnah) の存命中に、三つの省庁 (難民、経済問題、辺境州) が増設され、リヤーカト・アリー・ハーン (Liaquat Ali Khan) 首相によって2省 (カシュミール問題、工業) が、さらにハワージャ・ナズィムッディン (Khawaja Nazimuddin) 首相期に2省 (マイノリティー問題、議会問題) が設置された。1958年に1省 (供

給)が追加され省数は21になったが、閣僚の数は、兼任によって14名を超えることはなかった⁽¹⁰⁾。

これらの少数のエリートが、農業を基盤とし、相互に緊密に結びあった雑多な社会集団から構成された新国家の統治を担った。この新国家の支配エリート連合に挑戦するほど組織された政治勢力は、他にはなかった。いまだ明らかな形での都市労働者層は存在せず、ムハーヅルを中心とした産業資本家たちも政治勢力と言えるほどの存在ではなく、都市中間層 (urban middle class) も小規模で政治的な影響力をもっていなかった⁽¹¹⁾。新国家を指導した政治エリートは、政治家、官僚、軍人のいずれにおいても極端に数が少なかっただけでなく、かれらは、建国とともに、多様性を持った国家の統合、膨大な数の難民の受入れ、隣国との戦争に直面した。難民の定着と戦争の遂行は、多大な国家財政負担を新国家に課するとともに、政治のカジ取りにおいて強権的な対応を迫られた。

第1次憲法が1956年に制定されるまで、新国家の指導者層は「1935年インド統治法」(Government of India Act of 1935)の修正条項の枠内で行動した。しかし、形式的には議会制とはいえ、実質的には高度に中央集権的な政治制度が形成され、行政府に権力が集中していった。具体的には、総督 (Governor General) が新国家パキスタンの政治制度の焦点となった。

2. 総督制と官僚の台頭

独立時、制憲議会は二重の機能を委ねられていた。ひとつは新国家の憲法を制定する作業、いまひとつは中央政府の立法府としての役割である。制憲議会のメンバーは、当初69名であり、全員が地方議会 (Provincial Legislatures) から選出された。その後、地域代表者数が増加され、79名になった。1949年の第1次制憲議会の議員の社会的出身背景は、東西パキスタンの合計で、法律家 (Lawyers) が31名、地主 (Landlords) が27名、実業家 (Businessmen) が9名、法律家を除く専門職が12名であった。法律家と地主で全体の約4分

の3を占めているが、西パキスタンでは地主層が、東パキスタンでは法曹が、それぞれ圧倒的なウエイトを占めていた⁽¹²⁾。

パキスタンは、形の上では近代的な議会制度を継承したが、その実態はきわめて異質なものであった。代議政体とも呼ばれる議会制民主主義は、本来は、公選された議員が多数派を占める政党が議会に責任を負う議員内閣制である。行政権を持つ内閣・大統領と、立法権を持つ議会、そして裁判所を統括する司法は、組織的にはそれぞれ独立しており、機能的に相互に抑制・均衡を果たす関係にある。しかし、パキスタンでは、政治の実権は常に行政府に掌握されてきた。行政面で不慣れな政治家の運営する立法部の政治は軽視され、各種の法案は立法部ではなく、ほとんどが行政部で立案され、行政命令の形で施行された。その過程で、行政部の自由裁量権は拡大し、行政部が発令する規制や命令を通じて、行政権を握る者に権力が集中してきたのである。

政治的意思決定は政治権力を持つ者によって行われるが、その権力の源泉は、物的および人的な諸資源の質と量によって決定される。しかし、これら二つの要素は相互補完的な関係にあるのではなく、意思決定においては質的な資源（行政権および資金力）を持つ者がその主導権を持ち、量的な資源（支持層の多寡）を基盤とする者は、単に意思決定に影響力を行使し得るにすぎない⁽¹³⁾。

独立直後の時期（1947～51年）には、M. A. ジンナーとリヤーカト・アリー・ハーンが、強力な指導力を発揮した。ジンナーは建国政党ムスリム連盟の党首として、総督たることを選び、党と政府に君臨する絶大な権限を掌中に納めた。しかしジンナーも、新国家の統合・運営にあたり、官僚の協力を必要とした。数の上においてすでにエリートであった官僚の権限は、かれらが行政の専門家としてジンナーに重用されたことで、一層強大なものとなった。官僚の役割増大は、上記の二人の指導者が相次いで死去したことで加速化された。官僚が新国家の運営において政治エリートとしての地歩を確立したのは、官僚出身のグラーム・ムハンマド（Ghulam Muhammad）が総督の座につ

第1表 独立初期の総督／大統領と首相、およびその在任期間
—1947年8月～1958年10月—

総督 (Governor General) / (President)	大統領 (President)	首相 (Prime Minister)
..... 分離・独立 (8)	(8) 分離・独立
M. A. Jinnah (総督)	(9)	
.....	1949	
Khawaja Nazimuddin (総督)	1950	Liaquat Ali Khan
.....	1951	
..... (10)	(10)
.....	1952	Khawaja Nazimuddin
Ghulam Muhammad (総督)	1953	(4)
.....	1954	Muhammad Ali Bogra
..... (8)	(8)
Iskandar Mirza (総督)	1956	Chaudhari Muhammad Ali
..... (3)	(9)
.....	1957	H. S. Suhrawardy
Iskandar Mirza (大統領)	(10)	I. I. Chundrigar
.....	1958	(12)
..... (10)	(10)	Firoz Khan Noon
.....	
		Ayub Khan (大統領)

(出所) 筆者作成。

いた時（1951年10月）であり、かれのポストは同じく官僚出身のイスカンダル・ミルザー（Iskandar Mirza）が継ぐ（1955年8月）ことで決定的となった（第1表参照）⁽¹⁴⁾。かれらは、パキスタンが制度的に整備されておらず、民主主義の用意が整っていないと確信していた。かれらは、英領時代からの、総督制という曖昧に規定されたその地位と権限を使って、政治過程に介入し、これを操作し、権力を中央政府とその行政の長である総督の手に集中させたのである。総督は1947年インド独立法（The Indian Independence Act, 1947）によって絶大な権限を与えられていたが、同法第8条では、総督はその権限の行使にあたって制憲議会の同意を得る必要があると明記されている。しかし、ジンナーはあまりにも強大であり、議会がなんらかのチェック機能を果たす可能性はほとんどなかった⁽¹⁵⁾。首相たちは、総督の意のままに任命され解任された。国民議会は、大衆の支持のほとんどない政治指導者たちによって支配された政治グループや派閥に、分断・寸断されていた。

パキスタンの政党政治家は、その多くが地元の有力者であり、とくに一族をはじめとする“関係者”の利害を重視する傾向がきわめて強い。各種の政党は、その大部分が、正当であれ不正であれ（おおくの場合は不正であるが）、なんらかの手段によって権力を掌握することに関心をもった一団の「徒党（coteries）」である⁽¹⁶⁾。その数はきわめて多い。かれらは、国民議会の議員としての活動ではほとんど貢献することはないが、自己やその一族、そして地元の利益には強い関心を払い、とくに資金集めには執着する。パキスタンでこれまで、しばしば独裁政権が登場し、なかでも軍が主要な役割を演じてきたのは、そうした独裁権力に歯止めをかけることのできるだけの全国的な組織基盤をもった、確固とした政党が存在してこなかったことに一因がある。この結果、パキスタンの政治は、機構としては議会制民主主義を標榜したが、その運営は行政の実務家である官僚に、また治安面では軍に、大きく依存する形となった。

ジンナーが選んだ総督制は、家父長的な性格を持ち、小数の植民地エリート行政官が住民を政治的に支配し、行政指導を容易に行い得るという伝統を

継承したものである。行政から独立した、独自の組織を持つ団体は、疑惑の眼でみられた。新国家パキスタンは、官僚制国家への道を歩みはじめたのである。

官僚制度の頂点に位置するCSP (Civil Service of Pakistan:パキスタン高等文官職) は、既述のように当初より数が極端に少なく、また十分には訓練されていなかったが、新国家の運営に当たり圧倒的な重要性を賦与されていた。官僚は、政党に比べはるかに組織立っており、統制がとれており、かれらはやがて政治的意思決定の中枢を占めるにいたった。政治家たちも、官僚機構に大きく依存することでその政治活動を可能にした。ブライバンティは、こう述べている。「(パキスタンにおける) 文官職 (civil services) という用語は、米国や英国あるいはその他の国での用法と異なり、公務員 (public services) のなかでも CSP と呼ばれる 4 ~500 人の一握りの集団を指している」と⁽¹⁷⁾。

英領期の ICS の伝統は、試験制度や訓練・教育法、そして登用・配属などにおける慣例として継承された。中央政府の人事庁 (Establishment Division) や、ラホールの高等文官アカデミー (Civil Service Academy) では、独立後もイギリス人の官吏が枢要なポストにつけられた。これらのポストは、かつての ICS の伝統を継承する戦略的なポストでもある。この人事庁は、官僚機構の運営、上級官僚職の訓練・人事に関する担当機関である。また、ラホールの学院は新人のリクルートとキャリアー組の訓練機関である。1960年までに、イギリス人たちの役割は終わったが、それまでに約332名の新しい官吏の卵がリクルートされ、このラホールで訓練を受けた。

3. 軍の台頭とアユーブ政権下の軍・官僚体制

こうした官僚組織に比べると、パキスタンの軍の組織は独立時には、政治とは一定の距離を保つという、イギリスの伝統を形の上では受け継いでいた。しかし、国防という役割は、新国家の安全保障の必要性や、軍が持つその高度に組織的な専門性によって、重要性を増していった。国内の相次ぐ政治

的・社会的騒乱の鎮圧、パキスタンと隣国との敵対・戦闘行為が、軍を政治に介入させていった主たる理由である。軍の政治的発言権の拡大を反映する形で、パキスタンは米国との軍事的結びつきを強め、軍事援助の供与を通じる米国の国際的な戦略構想の一環に自らコミットしていったのである。米国は、その対外的利益が損なわれぬ限りパキスタンの国内政治には介入しなかったが、パキスタンが置かれた戦略的重要性から、パキスタンに対する経済・軍事援助を強化し、また新国家の経済開発計画の立案にも深くかかわった⁽¹⁸⁾。

インド・ムスリムとして最初の将軍となったアユーブ・ハーンは、政争に明け暮れる政党政治家たちの乱脈ぶりを目の当たりにして、イギリス流の議会制民主主義を新国家に適用することに否定的な姿勢を示した。1958年10月にクーデターで政権をとると、アユーブは全政党の政治活動を禁止し、「革命」と自称するいくつかの政治制度改革に着手した。

かれが導入した政治制度は、クーデターから1年後の1959年10月に布告された「基礎的民主制度令 (Basic Democracies Order)」として知られている。この制度は、5段階のピラミッド型をした行政機構からなる。ピラミッドの最底辺をなす末端の行政単位は、東西パキスタンにそれぞれ4000ずつ置かれた市町村評議会 (Union Council) で、一般国民が選挙権を直接行使できるのは、この市町村評議会の議員 (1評議会当たり10名、東西両州で合計8万名) の選出の段階までである。市町村評議会は、この民選の10名に官選議員5名を加えた15名からなっている。この民選議員の互選で選ばれる各評議会議長たちと官選の任命議員が、その上部機構である郡評議会 (Tehsil / Thana Council)、県評議会 (District Council)、地方(軍)管区評議会 (Divisional Council) を順次選出する。官選の任命議員の割合は、上部機構になるにつれて高く設定されている。このため、上部機構に至るにしたがい、末端の選挙民の意向は薄められ、政府の息のかかった議員の比率が高くなるように設定されていた。このような間接選挙制度によって、アユーブは、「選挙」という形をとりながらも、大衆の意思がストレートに政治に反映されることを回避したの

である。民選の直接選出議員 8 万名⁽¹⁹⁾ は、基礎民主制代議員 (Basic Democrats) と呼ばれ、大統領や国会、州議会の議員選出も含む基本的な選挙人団となった。かれらの多くは地域の保守的な有力者であり、アユーブ政権の意向を受けた地方行政の責任者として、国民生活に深く関与した⁽²⁰⁾。Z. A. ブットーは、後年その著書で、こうした基礎民主制度を、“ファシズムの別名”と批判した⁽²¹⁾。

政党活動は1962年に復活されたが、一定の規制条件下での許可であった。政治活動に対する規制措置として、アユーブ政権期には、1949年施行の PRODA (Public and Representative Offices-Disqualification-Act: 公職失格法) に加え、新たに EBDO (Elective Bodies Disqualification Order, 1959: 公職失格令) が施行された。これらの政治規制法は、形式的には若干相互に異なる目的をもって導入され、また、その罰則規定も異なっている。しかし基本的には、いずれの政党・政治団体も、イスラームの教義に反したり、パキスタン国家の統合と安全を損なったり、あるいは外国からの資金援助を受けたと“判断”された場合、厳しく規制されるものとされた。

パキスタンにおける意思決定権は、かくして、軍と官僚、およびかれらの再生産基盤である大土地所有者層の手中に集約されることになった。

一方、新興の産業資本家層は、1950年代と60年代を通じて、官僚・軍のコントロールを受けながらも、次第にその実力を発揮していった。この時期に、民間資本に与えられた各種の優遇措置は、かなりバラエティーに富んだものであった。贈収賄の見返りとして許認可の発給、外貨の優先割当て、融資の便宜供与をはじめ、工業団地の造成、原材料の優先配分、国内市場確保のための高関税障壁の設置、またアユーブ政権期に導入された輸出ボーナス制度による実質的な輸出補助政策、などが実施された。なかでもユニークな政策は輸出ボーナス制度であった。この制度は輸出額の多寡に応じて、品目別に一定割合の輸入権を自動的に与えるとするもので、その権利はボーナス証書 (Bonus Voucher) の形で発給され、証書は市場で転売が可能であった。それは実質的な複数為替レート制であり、ボーナス証書の需要は大きかった⁽²²⁾。

新興の産業資本は、官僚との接触に大きな関心を示した。各省庁を統括すべき閣僚たちは、本来は議会に対して責任を負う立場にあるにもかかわらず、かれらはアユーブ大統領に対してのみ責任を果たす関係に立った。大統領が出席し、演説を行う各種の会合や歓迎会は、各行政機関がお膳立てをし、新興の産業資本が必要経費を負担するという構図が作られていった⁽²³⁾。パキスタンの産業界は、伝統的な威信をもつ地主層と違って、支持基盤となる選挙民をもっていない。したがって、アユーブ政権期の基礎民主制のような間接選挙制度の下では、実業界から議員へ出馬し得る可能性が大きくなる。1955年の第2次制憲議会の議員の社会的背景をみると、実業家は40人（西パキスタンのみ）中4人（10%）であったが、1965年の国民議会では、85人（同上）中18人（21%）へと増加している（第2表参照）。かれらの大部分は、後述するように、パンジャービーおよびムハーシルの商工業者であった。

アユーブ政権期に軍の権限は強まり、将官クラスの軍人は、外交官として、あるいは公社・公団の会長・理事として、さらには民間大企業の役員として、多くのポストに就任した。こうした軍・官僚・産業資本家層の連帯のもとに推移したアユーブ政権期には、国内に、さまざまなレベルにおける所得格差が醸成されていった。都市と農村との格差、農村における地主層と一般農民との格差、都市における新興のビジネス・グループと労働者階層との格差、そして東西パキスタン間の地域格差などが織りなされながら、国民の間に不平等感が強まり、広がっていった。1968年、アユーブは「偉大なる開発の10年」を祝う行事を全国的に展開したが、反政府運動の大規模なデモが各地で起こった。アユーブ政権の有力な閣僚であったZ. A. ブットー外相は、自ら新党PPP（Pakistan People's Party: パキスタン人民党）を組織し、アユーブ批判の先頭に立った。

1969年3月、アユーブ大統領はヤヒヤー陸軍総司令官に政権を「移譲」し、混乱した政局の收拾を委ねた。ヤヒヤー政権は、大統領官邸からではなく、軍の総司令部から政治を行った。同政権は、アユーブのような強力な個人的指導者に代表されたものではなく、ヤヒヤー将軍を中心とした軍上層部によ

第2表 議員の社会的背景

(1) 第2次制憲議会(西パキスタンのみ) -1955年-	人	%
地主 (Landlords)	28	70.0
法律家 (Lawyers)	3	7.5
退役官僚 (Retired Officials)	5	12.5
商工業者 (Industry and Commerce)	4	10.0
その他 (Miscellaneous)	-	0.0
合計	40	100.0
(2) 国民議会(西パキスタンのみ) -1965年-		
地主 (Landlords)	34	40.0
法律家 (Lawyers)	16	18.8
退役軍人 (Ex-Service Men)	13	15.3
商工業者 (Business and Industry)	18	21.2
婦人 (Women)	3	3.5
その他 (Miscellaneous)	1	1.2
合計	85	100.0
(3) 国民議会-1971~77年-		
地主 (Landlords)	67	45.0
法律家 (Lawyers)	31	20.8
専門家 (Professionals)	14	9.4
商工業者 (Business and Industry)	10	6.7
その他 (Miscellaneous)	27	18.1
合計	149	100.0
(4) 国民議会-1985年-		
地主・部族長 (Landlords and Tribal Leaders)	157	66.0
実業家 (Businessmen)	54	22.7
専門家 (Urban Professionals)	18	7.6
宗教指導者 (Religious Leaders)	6	2.5
その他 (Miscellaneous)	3	1.3
合計	238	100.0

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

(2) 同上書 247ページ。

(3) Stanley A. Kochanek, *Interest Groups and Development : Business and Politics in Pakistan*, Karachi, Oxford University Press, 1983年, 62ページ, 表3, 5。

(4) Omar Norman, *The Political Economy of Pakistan, 1947-85*, London, KPI Ltd., 1988年, 127ページ, 表2。

る集団指導体制の政権であった。ヤヒヤー政権期の実力者で参謀長であった S. G. M. ピールザーダ (Pirzada) 将軍は、69年4月に開かれた会合の席上で、こう述べたと伝えられる。「前政権時代、すべてが文官(官僚)によってとり行われたことは、我々にも責任がある。しかし今回は、すべて我々(軍)がやり、面目をほどこすつもりである」⁽²⁴⁾。

ヤヒヤー軍政期の1970年12月に実施された総選挙は、パキスタン初の成人普通選挙であり、かつ「きわめて公正」に行われた選挙としても知られている。その選挙結果は、東パキスタンに基盤をもつアワミ連盟 (Awami League) が国民議会の議席総数291のうち、東パキスタンに配分された議席数153議席中151議席 (98.7%) を文字どおり独占、一方西パキスタンではPPP (Pakistan People's Party:パキスタン人民党) が西パキスタンの割当て議席数138議席中81議席 (58.7%) を占め、東西の対立が鮮明となった。その後、東パキスタンがバングラデシュとして独立する過程で見られた西パキスタンの武力行使は、パキスタン政治史に消し去ることのできない汚点として刻まれることになった。

4. Z. A. ブットー「文民政権」と強権政治

1971年暮に成立したZ. A. ブットー政権は、軍内部に権力基盤を持たないスィンディー民族の大地主の出自である。かれは、「軍政に反対する民主的勢力の代表」を建前として、主要民族間のバランスを図ろうとこころみた。しかし、支配エリートである軍、官僚、新興の産業資本家層の警戒と反発をうけ、また経済運営のつまづきに伴うインフレの昂進から一般大衆からの不満も受けることになった。

ブットー政権は軍事政権ではなかったが、政権の体質は、一般に民政という言葉が与えるソフトなイメージとは異なり、きわめて強権的であった。同政権期には、その意に沿わない政治団体や個人に対して各種の威喝や報復的手段が多用された。パキスタンの権力者(指導者)たちは、ブットー政権に

限らず、大衆に向かって演説はするが、非エリートである大衆の声には耳を傾けることはない。かれらにとって関心があるのは、自己の権力の維持と、反政府の立場をとる組織や個人の動向である。パキスタンでは“国家の安全保障にとって有害”と看做される活動を行う者については、その逮捕・拘禁は行政権の範囲内に置かれてきた。憲法で基本的人権が謳われていても(ブットー政権期の1973年に制定された憲法は、これまでで“最も民主的”と言われている)、行政が政治を支配している社会では、国民の権利は紙に書かれている以上のものではない。ブットー自身もまた、「パキスタンには、西欧型の議会制度は適していない」とする考え方をもっていた⁽²⁵⁾。政権の批判者に対しては権限をもつ司法官憲が明示する令状によらずに、逮捕・拘禁が日常的に行われた。パキスタンでも、マスメディア(新聞やテレビ)の影響力は大きい。とくに、識字率が極端に低い同国では、映像によるメッセージの伝達は大きな影響力をもつ。これらの新聞やテレビも、歴代の権力者によって絶えず検閲を受け、指導され、抵抗するものは弾圧され排除されてきた。民政を掲げたブットー政権期にも、マスコミの報道の自由は、アユーブやヤヒヤー政権時代と比べ改善されることはなかった。マスコミは支配され、操作され、多くの新聞や雑誌が発行停止処分を受け、関係者が投獄されたのである⁽²⁶⁾。

ブットーはカリスマ性を持っていたが、それは周到に計算された演出によって補強されていた。かれは、外国訪問時やパーティーでは、洗練された着こなすとクイーンズ・イングリッシュによる会話を得意としたが、国内では、大衆に親近感を抱かせることに細心の注意を払い、服装や話し言葉をも状況に合わせて選択した。ブットーの出自はスインディーであり、スインディー語を母語としていたが、国語であるウルドゥー語にも堪能であった。かれのウルドゥー語は、文法的にはかならずしも正確ではなかったが、かれの口について出る警句、比喩、ジョーク、揶揄は、文盲の大衆を魅了した⁽²⁷⁾。

ブットー政権は、登場時には、社会主義的な色彩を強く示し、閣僚には左派のイデオログであったムバシール・ハッサン(Mubashir Hassan)を蔵相

に、また労働組合の指導者であったメーラージ・モハンムド・ハーン (Mairaj Mohammed Khan) を労相として入閣させた。同政権はまた、自己の独裁性を維持するため、軍や警察とは別に連邦保安隊 (Federal Security Force) なる機構を設置したが、それは事実上ブットー首相個人の私兵組織であり、反政府運動の弾圧やその指導者の拘禁に使われた。1972年4月に、ブットー政権は、70年12月の総選挙の結果を踏まえ、北西辺境州とバローチスターン州の行政担当資格を野党民族アワミ(人民)党 (National Awami Party: NAP) およびイスラーム・ウラマー連合 (Jamiat-e-Ulema-e Islam: JUI) に認め、これらの代表と連邦・州関係の基本的枠組みについて合意した⁽²⁸⁾。しかし、NAP や JUI の影響力が拡大し、反政府運動が強まる過程で1974年2月にバローチスターン州政府の解任が行われ、また北西辺境州の野党連合政府もこれに抗議して辞任した。ブットー政権の弾圧は徹底しており、軍の導入が行われ、軍が再び政治にコミットするきっかけを作ることになった。ブットー首相は、バローチスターン州での反ブットー勢力 (諸部族のサルダールであり、州政府の要職にあった A. メンガール [Ataullah Mengal], G. B. ビーゼンジョー [Ghaus Bukhsh Bizenjo], K. B. マリー [Khair Bukhsh Marri] など) の逮捕を強行し、とくにバローチスターンの分離主義運動に対しては軍を動員 (1973~77年にかけて最大時には8万人の軍人を投入) し、多くの犠牲者を生んだ徹底した弾圧政策をとった⁽²⁹⁾。こうした強硬策は、ブットー政権の強権的な体質を如実に示すものであろう⁽³⁰⁾。

ブットー政権期には、ISI (Inter-Services Intelligence: 軍情報局) の役割も強化された。ISI の機構は、ブットー政権の登場以前から存在していたが、新政権の下で組織的に強化・拡充された。ISI は本来、国家安全保障のための情報収集機関としての機能を委ねられているが⁽³¹⁾、ブットー政権によって、軍内部の動向や政敵の行動を探るための諜報組織として活用された。ブットー首相が、その忠誠心を高く評価し、序列を飛び越えて⁽³²⁾ 参謀長に抜擢したズィヤー将軍によって打倒されたことは、皮肉であると言いがよい⁽³³⁾。ズィヤー政権期に ISI の機構はさらに強化され、政権の存続を脅か

第3表 PPP 指導層の社会的背景*
-1975~76年-

	人	%
地主 (Landlord)	27	54.0
部族長 (Tribal Chief)	6	12.0
実業家 (Businessman)	5	10.0
中産階層専門家 (Middle-Class Professional)**	7	14.0
旧藩王 (Former Ruler of Princely State)	2	4.0
退役官僚および軍人 (Retired Civil Servant / Armed Force Personnel)	2	4.0
労働組合指導者 (Trade Union Leader)	1	2.0
合計	50	100.0

* 同党のトップ50人に関するデータ。

** 法律家、エンジニア、教師など。

(出所) Omar Norman, *The Political Economy of Pakistan 1947-85*, London, KPI Ltd., 1988年, 104ページ, 表1。

す反政府組織の動向に注意が払われるとともに、輩下の軍内部の動きにも警戒の網の目が張り巡らされた。ISI はまた、アフガニスタン内戦の拡大に伴い、CIA (米国中央情報局) との緊密な連携の下に、アフガニスタン・ゲリラへの活動資金・武器援助の仲介役を果たした。

ブットー政権は、その後しだいに政策を右旋回し、多くの地主層を同政権内に引き入れた (第3表参照)。また、左派のムバシール・ハッサンに代わって、隠健派のR. M. ハニーフ (Rana Mohammad Hanif) が蔵相に任命された。その他の閣僚ポストも、大幅に入れ替えられた⁽³⁴⁾。しかし時すでに遅く、政権は産業資本家層や宗教勢力からだけでなく、しだいに左翼や一般労働者からも拒否されていった。ブットー政権は、1977年3月の総選挙で投票総数の58%、議席数の80%を得たが、野党の選挙無効の要求の声は高まった。野党勢力は、PNA (Pakistan National Alliance: パキスタン国民連合) として大同団結し、反政府の動きは急速に拡大していった。各地でデモが発生した。ブッ

トーは、ついにカラチに軍の出動を命じ、力で反政府デモを鎮圧しようとしたが、かえって大衆の反発を強めることになった。法律家をはじめとする専門知識人や女性団体の大規模なデモが起こった。労働組合も、PNA 寄りの20労組からなるパキスタン国民労働連盟 (Pakistan National Federation of Trade Unions: PNFTU) が新たに組織された。PNA は、ズィヤー・ウル・ハック陸軍参謀長に対し、ブットー政権への忠誠を破棄するように要請し、また、モラーナー・バシャーニー (Maulana Bashani) や退役空軍司令官であるアスガル・ハーン (Asghar Ali Khan) も軍首脳に対し、現政権支持を行わないよう呼び掛けるなど、軍への働きかけが目立った。

5. ズィヤー軍事政権以降のパキスタン

1977年7月にクーデターで政権を掌握したズィヤー・ウル・ハック軍事政権は、主要エリートとの妥協・協調を図りながら、保守回帰の路線を指向した。ズィヤー政権が掲げたイスラーム化政策は、シャリーア (Shariah: イスラーム法体系) にもとづく社会規範の枠組みの中で、国家秩序の再構築と維持を図ったものであり、それは本質的に“上からのイスラーム化”であった。軍は、政治的に混乱した社会に秩序と統制をもたらしうる唯一の全国的組織として行動した。たしかに、ズィヤー將軍のクーデターは、権力を速やかに掌握し、レベルの如何を問わず批判勢力や抵抗組織を封じ込めることに成功したが、新しい秩序は上から指令された秩序であり、きわめて抑圧的なものであった。ズィヤー政権は、イスラーム化を通じて、新しい社会規範の確立を行うとともに、多民族国家パキスタンの国家統合の強化を図ったのである。

ズィヤー政権は、PPPの基盤であるスインドの反政府運動には、とくに厳しい姿勢で臨んだ。同政権はまた、政党人たちを片隅に追いやり、マフブール・ハック (Mahbub ul Haq) やグラーム・イスハーク・ハーン (Ghulam Ishaq Khan) といったテクノクラートに大きく依存しながら政策運営を図った。また地主勢力との連帯も強めていった。ただ、意思決定はズィヤー大統領

領個人と数人の側近の軍人とからなる“奥の院”で行われた。任命された4州の知事のなかでも、パンジャブ州知事となったグラーム・ジラーニー將軍 (General Ghulam Jilani, 前軍情報局長) と、北西辺境州知事のファズル・ハック將軍 (General Fazle Haq) が重要な役割を占めた。ズィヤー政権時代には、民主主義について語る者は少なくなった。それは、ズィヤー大統領が、この言葉を嫌っていたからである⁽³⁵⁾。

権力者は、その権力を失うことを恐れ、権力に対抗する新たな政治勢力の登場にきわめて警戒的である。権力者は自己の権力への明らかな“危険”を感じた場合には、容赦なくこれを弾圧する。パキスタンの歴史は、数限りない“政敵”への弾圧、逮捕、非合法化といった報復が、日常的にとられてきたことを示している。歴代の政権は、野党勢力の動き、経済団体の活動、マスコミ、労働組合運動、都市中産階層のインテリの行動、農村におけるウラマー (Ulema: イスラームの宗教指導者・法学者) の影響力に、絶えず不信の眼を向けてきた。ズィヤー政権時代には、しばしば多数の政権批判者の拘禁・投獄が行われた。ズィヤー戒厳令政権の下で、マスコミ関係者は、PPP 機関紙に対する弾圧を契機に団結し、1978年4月末から10月にかけて断続的に抗議のハンストを決行した。法曹界も、軍事裁判所の権限強化に反発の姿勢を示した。しかし、報道の自由を求めるこれらの運動に対してズィヤー政権は強硬な姿勢で臨み、主要紙の発行停止だけでなく、逮捕者のうち14人がジャーナリストとしては初めて、むち打ちの刑に処せられた。1979年4月のブットー前首相の処刑時には3000人も PPP 党員と労働者が投獄され、また81年には反政府運動であるMRD (Movement for the Restoration of Democracy: 民主主義回復運動) に参加した1万5000人が逮捕された。マスコミは嚴重に検閲を受け、報道管制が布かれた。MRDが83年にスィンドで行った反政府行動時には2万1000人が投獄され、200人が死亡した⁽³⁶⁾。歴代の政権が強権的で中央集権的であっただけでなく、政権のいくつかは軍事(人)政権であり、幾度となく戒厳令が布かれたことで、そうした状態が一部の知識人や反政府勢力を除き、人々の目に異常とは映らなくなってきた。

1984年の暮に行われたイスラーム化政策の是非を問う国民投票は、巧妙にも、ズィヤー政権の信任投票としての側面をもつように仕組まれていた。低い投票率ではあったが、投票結果は圧倒的に“イエス”であったことで、ズィヤー大統領はひきつづき5年間大統領領職にとどまることが確定された⁽³⁷⁾。翌85年2月に、非政党選挙による国民議会選挙が型通り実施され、3月には1973年憲法の第8次改正が行われ、スィンドの大地主であるモハンマド・ハーン・ジュネージョ (Mohammed Khan Junejo) ・パキスタン・ムスリム連盟党首が首相に任命され、戒厳令下で文民内閣が発足した。

1988年8月のズィヤー大統領の急死後、同年12月に登場したベーナズィール・ブットー (Benazir Bhutto) 政権は、大統領イスハーク・ハーンがパフトゥーン (パターン)、首相のベーナズィールがスィンディー、陸軍参謀長のM. A. ベーグ (Mirza Aslam Beg) がムハージルというエスニックな出自の、いわばトロイカ体制政権であった。もっとも、こうしたエスニックな出自が異なった体制となったことに、特別な意味を持たせることは妥当ではない。むしろ、大統領イスハーク・ハーンは「官僚の帝王」(King of the Bureaucrats) と呼ばれたように、高級官僚の出身⁽³⁸⁾ であり、官僚勢力を代表し、ベーグ参謀長が生粋の職業軍人として軍部の利害とくに国政における軍の発言権を留保し、この両者が協力して、国民大衆の人気の高かったPPPのベーナズィール首相の権限の拡大を牽制したとみるのが妥当であろう。現に、ベーナズィール政権成立後に拡大したスィンド州におけるスィンディー民族とMQM (Muhajir Qaumi Movement: ムハージル民族運動) に指導されたムハージルとの衝突に当たり、軍は実力による鎮圧を進言してベーナズィール首相(国防相兼任)に拒否された経緯があり、軍と首相との関係はきわめて不安定な状態にあったのである。首相は、軍の統率権の強化を図ったが⁽³⁹⁾、このことは、大統領との確執を強めていった。

1990年8月、ベーナズィール・ブットー首相はイスハーク・ハーン大統領により突如解任されたが、その主たる理由は、治安維持における首相の“無

能力”とブットー一族による職権濫用・汚職の容疑とされた⁽⁴⁰⁾。しかし、
真実は、1985年の第8次憲法改正⁽⁴¹⁾において、首相よりも大統領に行政上
の諸権限を認めたことにベーナズィール・ブットー首相が反発を強め、大統
領と首相の権限をめぐる両者の対立を深めていった、その延長線上でイス
ハーク・ハーン大統領によるブットー首相の解任劇が行われたのである。こ
の“発砲なきクーデター”によって、10月の総選挙までの暫定内閣首相とし
てグラーム・ムスタファ・ジャトイ (Ghulam Mustafa Jatoi) が指名された。
ジャトイは、スィンドの大地主であり、Z. A. ブットーとともにPPPを創
設したが、ベーナズィール・ブットー政権になってPPPと袂を分ち、全国
人民党 (NPP) の党首として野党陣営のリーダーの一人となっていた。

1990年10月24日に行われた総選挙の結果は、かなりドラスティックなもの
であった。単に、PPPを中心とした与党PDA (People's Democratic Alliance: 人
民民主主義同盟) が、M. ナワーズ・シャリーフ (Mian Nawaz Sharif) 率いる
野党連合IJI (Islami Jamhoori Ittehad: イスラーム民主同盟) に敗れただけでは
ない。ブットー政権が解散時の138議席から一挙に45議席に激減するという大
敗を喫した点が注目される。また翌91年3月に実施された上院選挙でも、ナ
ワーズ・シャリーフ首相の率いる与党IJIが第1党となった⁽⁴²⁾。

ナワーズ・シャリーフ新政権は、上下両院において多数派を占めたことにより、
より少ない制約の下に政局運営をすすめることが可能となった。しかし新政権が、
選挙で選ばれたとはいえ、数の力に頼った高圧的な姿勢に出れば、反発する力も
また強まることになる。新政権の指導者は、パキスタン政治史上初の産業資本家
出身の首相である。その出自を反映して、新首相は経済活動の活性化、具体的
には規制緩和政策や民営化に殊のほか熱心である。政治的には、ズィヤー政権
の流れを汲んだ保守派であり、現大統領や軍部との関係も安定しているように
みえる。かれが、総選挙で選出された初のパンジャービーの首相であるというこ
とも、パキスタンの統治エリートとしての条件を満たすとともに、大土地所有者
や軍、官僚、産業資本家など、この国のいかなればエスタブリッシュメントを
代表する実力者としての条件を備えて

いると言えよう。既得権益を持った保守有資産階層は、バーナズィール・ブットーに代わってナワーズ・シャリーフが登場したことに安堵していることであろう。しかし、新政権が発足してからこの半年間に、国内の政治・社会不安はいぜん収まる気配を示してはいない。

6. パキスタン政治の民主化への展望

終結したとはいえアフガニスタン内戦は、北西辺境州やバローチスターンの社会経済状況を大きく変えるとともに、多くの後遺症を残した。大量のアフガン難民の流入によって、スインド州のとくにカラチでは民族対立が起こった。この民族対立は、ムハージル民族運動の抬頭も加わって、複雑で大規模な対立関係を生み、パキスタンの民族問題の在り方は1980年代半ばから大きく変化している。本書の第4章「パキスタンの連邦制度—民族問題の視点から—」で詳述されているように、かつての主要民族の基盤が、より細分化され、さまざまな「エスニック」集団がそのアイデンティティを主張し始めているのである。かつての州間対立は、州レベル以下の、これらのエスニック集団の登場で複雑な状況となっている。権力構造の内部にも、こうしたエスニックな要素が強く反映されはじめている。国内に拡散した銃器は、こうした事態の悪化に一層の拍車をかけるものとなった⁽⁴³⁾。民主的な政治体制が定着するためには、国内のエスニックな対立・緊張関係の緩和が見出されることが、一つの重要な条件となるであろう。

パキスタンがより民主的で豊かな社会へと発展していくためには、多くの時間がかかるであろう。これまで述べてきたように、歴史的にみると、インド・ムスリムの政治的・社会的・経済的な後進性が、新国家パキスタンの誕生後も、基本的な制約条件となって作用したということ、一言でいって政治的な成熟度が低く、国政を担当する者の体質が、エリートが大衆を指導するという感覚から抜けきれないままで今日に至っている、ということが指摘され得よう。

本節を締めくくるにあたり、最近行われたある世論調査の結果を紹介したい。それは、パキスタンの権力エリートに関して、一般の国民がどのようなイメージをもっているかを問うたものである。この国民意識調査は、1990年8月に、ペーナズィール・ブットー首相が解任され、10月の総選挙に向けて選挙運動が開始された時期に行われた⁽⁴⁴⁾。この調査には、いくつかの質問項目があるが、そのうち政治家、官僚、軍人、宗教指導者に関する信頼度をネガティブな質問すなわち「かれらは腐敗していると思うか」(Do you consider they corrupt?)という形で回答を求めたものである。その集計結果が、第4表に示されている。

表によると、全国平均では、エリート官僚の腐敗に対する批判の度合いが最も高く、政治家、高級軍人、宗教指導者に関しては腐敗の有無は相半ばしている。興味ある点は、州別にみた数値であり、スィンド州とバローチスターン州では、政治家の腐敗に対する認識度がパンジャブ州や北西辺境州に比べて相対的に高い。とくに、高級軍人の腐敗に対する認識度は、パンジャブや北西辺境州ではそれぞれ29%、15%、と驚くほど低いのに対し、スィンド州都市部では48%、バローチスターン州では60%、そしてスィンド州農村部では80%と著しく高く、高級軍人を輩出している州と輩出していない州の差が明瞭に示されている。

また、スィンド州農村部とバローチスターン州では、官僚、軍人、宗教指導者に対する信頼度が著しく低いのも注目される。これらの地域は、国内でも最も開発が遅れており、それだけ指導層に対する不満が強く反映されたものとなっている。なかでも、バローチスターン州では官僚に対する信頼度がゼロであり、またスィンド州農村部では宗教指導者に対する不信感が強いことが注目される。この調査結果に関するかぎり、統治エリートに対する国民の信頼度はきわめて低く、政治が、非エリートである大衆から遊離した形で、統治エリートによって行われていることを示しているといえよう。

パキスタンの政治過程は、エリートが非エリートである大衆を指導し、統治してきた過程である。1950年代に、総選挙なき議会制の時代について、K.

第4表 政治エリートの信頼度に関する国民意識調査—1989年—

エリート	州						(%)
		パンジャーブ	スインド (都市部)	スインド (農村部)	バローチ スターン	北西辺境	全国平均
政治家の腐敗							
あり		44	74	32	64	39	51
なし		39	16	40	—	10	21
不明		17	10	28	26	51	28
高級官僚の腐敗							
あり		71	80	68	100	23	68
なし		15	8	4	—	11	8
不明		14	12	28	—	66	24
軍人(将軍)の腐敗							
あり		29	48	80	60	15	46
なし		46	27	8	38	39	31
不明		25	25	12	2	46	23
宗教指導者の腐敗							
あり		29	48	80	60	15	46
なし		46	27	8	38	39	31
不明		25	25	12	2	46	23

(出所) “The People's Poll; A Newline Opinion Poll,” *Newline*, 1990年10月, 42~47ページより作成。

カラード (Keith Callard) が述べた「政府は、指導よりも統制により多くの意を用いてきた」⁽⁴⁵⁾ という指摘は、その後も生きつづけている。

パキスタンでは、「1947年の独立以来、時計の振子は民主的政治と軍事独裁政権との間をいく度となく往復」してきた⁽⁴⁶⁾。本書執筆の時点で、過去2年半にわたり、同国では総選挙で選出された二つの文民政権が続いている。その期間は、いまだ短い。また、「民政」というにふさわしい民主的な内容をもった政権であるかも疑わしい。いぜん、その体質は、基本的には強権的であり、既得権益をもった諸エリート間の利害調整が優先され、非エリートである大衆は表向きの声明や政策表明の中でのみコメントされる存在にすぎない。ナワーズ・シャリーフ新首相は、首相就任後の、イクバル誕生113

周年記念日に演説し、パキスタンが「真の福祉国家」の実現に向かって進むべきことを表明した。パキスタンの指導者たちは、登場時には、ひとしく「福祉国家」の実現を標榜する。しかし、パキスタンがさし当たり目指すべきことは、大衆が政治行動や経済活動に参加し得る、機会均等の実現であろう。

パキスタンでは民主主義は根づいていない、という指摘は事実であろう。しかし真実は、同国では、民主主義の育成が絶えず阻害され、抑制されてきたのである。今後、政権の交替が総選挙という民主的な手続きによって行われることが繰返される過程で、人々の政治への参加が徐々に力を得てくると期待したい。絶え間ない人口の増大、高い文盲率、抑圧された言論や集会の自由、といった現状が、徐々に改善されていくことを期待したい。しかし、それは、時間のかかる長い変容の過程となることであろう。

第2節 大土地所有者層

1. 土地所有と社会的威信

農業はパキスタン経済の基盤であり、国民総生産に占める農業部門の比率は30%に近く、いぜん単独でパキスタン最大の生産部門である。農村部に居住する人口は総人口の約4分の3を占め、農業に雇用される労働人口の比率は50%を超える。パキスタンの輸出品の中心は農産物とりわけ綿花と米であり、また輸出工業製品も、綿糸布をはじめとする農産物の加工品である。政治エリートとしての大土地所有者層は、こうした経済構造から生みだされており、かれらの政治的・社会的ステイタスは、封建領主 (Feudal Lords) と呼ばれるような、高い威信をもった存在である。大土地所有者は、パキスタンの伝統的な支配エリートの、まさに中核的な存在なのである。

分離独立前のパキスタン運動期に、現在のパキスタンのパンジャーブの地主たちは、指導政党であったムスリム連盟に参加したが、その目的は、ムス

リムの資本家層と同じく、新国家の誕生にその政治的・経済的な既得権益の保護を求めたからである。ただ、地主層の社会的な威信はきわめて高く、かれらは感覚的には、新国家パキスタンを自己の所有する土地の一部と看做していたほどである⁽⁴⁷⁾。英領時代、パンジャープのザミーンダール（大土地所有者、詳しくは第2章「パキスタンにおける大土地所有者層—農業政策との関係を中心として—」参照）は、封建領主として君臨していたが、これらの地域は英領インド帝国の辺境としてアフガニスタンや帝政ロシアと対峙する接点にあり、戦略的な重要性はきわめて大きく、植民地政府はザミーンダール支配の構造に介入することを避けた。むしろ植民地政府は、近代的な土地所有法体系を持ち込むことで、ムガル時代より存在していた土地所有形態を確固たるものにした。1900年のパンジャープ土地譲渡法（Punjab Land Alienation Act, 1900）の制定は、土地市場への非農民層の参入を禁止したが、地価はすでに生産性の伸び率を超える水準にまで騰貴しており、機会費用の小さい遊休資金を持った地主層が、土地集積による政治的・社会的権力を得ることを目的として、土地市場の主役となった。この結果、1947年の独立までに大土地所有制が確立し、パンジャープでは、全耕地の小作率はほぼ50%もの水準にあった⁽⁴⁸⁾。英領期の灌漑水路の整備拡張によって、これら大土地所有者の富は増大した。パキスタンの農業生産は、この英領時代からの灌漑網に支えられた世界有数の灌漑農業を基盤にしており、1980年農業センサスではその灌漑面積比率は78%にも達する⁽⁴⁹⁾。1960年代後半期に始まった小麦や米の高収量品種の導入によって、その生産力は飛躍的に高まった。この灌漑の大部分が、インダス水系を水源としていることから、インダス水系に沿ったパンジャープとスィンドに農業生産が集中し、大土地所有者層に豊かな収益をもたらしてきた。

一方、東ベンガルでは、1793年の永代地租査定（Permanent Settlement）によって、地主階層の地位が保証されたが、その大部分はヒンドゥーであり、分離独立時の大地主2237人のうち、ムスリムは358人にすぎなかった⁽⁵⁰⁾。しかし、この体制は、分離でヒンドゥーの地主が逃避し、またPermanent Settlement

が1950年の、「東ベンガル州土地取得・小作法」(East Bengal Estate Acquisition and Tenancy Act of 1950) に取って代わられたことで、消滅し、小作人に事実上の土地の所有権が与えられた。

現在のパキスタン(旧西パキスタン)の農村社会構造は、いぜんとして基本的には、大土地所有者層と一般農民層との間の支配従属関係を基礎としている。1961年の土地改革委員会(Land Reform Commission)は、土地所有の持つ社会的意味についてつぎのように述べている。「土地は、その経済的便益を別として(あるいは、その故にこそ)特別な社会的価値を伴うものとなってきた。…土地の所有は、このため、社会的地位のシンボルと看做されるようになった。…こうした土地の属性は、その所有者に、村落社会における特権的な地位を付与している。土地を持たぬ者は、社会的に劣った地位におとしまられている」⁽⁵¹⁾と。

農地の規模別分布を農業センサスによってみると、世帯数では、全体の10%に過ぎない10ヘクタール以上の農地を保有する農家が、全農地の50%以上を保有している。なかでも1戸当たり60ヘクタール以上を持つ大土地所有者は、世帯数では全体の1%以下であるが、保有比率では全農地の17%を占めている。この比率は、とくにスィンド州において高い(第2章 第1表参照)。これまでの土地改革(1959年および1972年)を通じて、たしかに土地保有の上限は引下げられたが、その基準は個人単位の保有面積であり、家族単位で見れば、いぜん巨大な農地を保有する大土地所有者層が存続している。著名な文化人類学者Z. イーグラール(Eglar)は、かつてその著書『パンジャブの村』のなかでつぎのように述べている。「所有する土地が大きければ大きいほど、権力、地位、影響力は大きくなる。なぜなら、大地主(ザミーンドール)たちは、土地に生き地主に依存せざるを得ない多くの小作人とカンミー(Kammeer:農村に居住する職人などの非農民層)⁽⁵²⁾を抱えているからである。…より多くの土地を持つことで大地主たちは多くの収入を得、村人たちを掌握し、人のつながりを広げ、政府の役人とも多くの関係をもち、その結果、より多くの人々をその支配下に置き、より多くの尊敬を得る。かくして、権

力と影響力と威信とをもつことになる」⁽⁵³⁾と。

農村社会における地主の地位はきわめて高い。かれらの多くは、これまで、高い教育こそ受けてこなかったが、伝統的な威信には揺ぎがない。現在では、その子弟の多くが高等教育を受けており、祖父や父の代に比べより近代的な思考様式や価値観を身に付けていると考えられる。しかし、かれらが現在の土地所有の持つ社会的不平等に理解を示し始めているとはみえない。むしろ、祖父や父の代と同じように、農村での権力者として振舞っている。地主の社会的な影響力は、かれらの豊かな消費生活や村民たちに対する寛大な行為などによって強められ、その地位の持つ威信を人々に強く印象づけることになる。なによりも、地主は、小作人たちの生殺与奪の権を握っているのである。パキスタンの農民の大部分は、生命の安全、財産、生活の糧の確保において、常に不安定な状態に置かれている。かれらは、地主の横暴に苦しめられている一方で、地主に大きく依存している。小作人が、なんらかの生活上の問題を抱えたとき、病氣、金策、人間関係のトラブル、裁判ざたなどが起こったとき、最初に相談し、その援助を求める先は地主である。農村における過剰人口は、こうした力関係を絶えず強めてきた。

農村の社会構造をより具体的にみれば、政治エリートとしての地位を持つ者は、伝統的な大土地所有者と新興の富農層であろう。後者は、1960年代の半ばに始まった「緑の革命」(Green Revolution)によって、農業の資本家的経営に成功し経済力を持つにいたった層である。これらのエリート層に対応する形で、小規模な自作農、自小作、小作、そして日雇の賃金労働者層が存在する。また農村には、既述のように、直接農耕に従事しない多くの職人をはじめとするカンミーも存在する。

地主にとって、政治参加は、社会的な威信を明示的に表明する場である。非妥協的で抑圧的な土地エリートであるかれらには、夥しい数の小作人やその影響下にある選挙民がいる。選挙時における地主の指示は大きな意味を持つ。地主は、伝統的な人間関係であるピラードリー (Biraderi) を通じて、多くの村民を動かすことができる。ピラードリーは、村落に住む人々の相互

依存関係であって、かれらの連帯意識を強めてきた。ピラダグリーは父系リニージであり、共通の祖先を持つと考える共同体意識に裏付けられた人間関係である⁽⁵⁴⁾。また、非農家層であるカンミーも、セイプ (Seyp) と呼ばれる伝統的な労働力提供関係によって地主との上下の結びつきが保たれている⁽⁵⁵⁾。

パンジャープのザミーンダールに対応する権力者は、スインドではワデーラー (wadera)、北西辺境州やパロースターンではマリーク (malik) もしくはサルダール (sardar) と呼ばれる部族長である。マリークやサルダールも、それぞれの地域社会の中心的な存在であり、とくにサルダールは地域の人々を統括する指導者である。中央政府は、国家統合のためにこれらの部族長の協力を必要とし、個別に政治的・経済的恩恵を与え、このような互酬関係を通じてかれらとの連帯を図ってきた。

地主には、パキスタン人なら誰でも知っている旧家がいくつもある。クレーシー (Qureshi)、ガルデーズイー (Gardezi)、ヌーン (Noon)、ティワナー (Tiwana)、スームロ (Soomro)、フーロ (Khuro)、ブットー (Bhutto)、ジャトイ (Jatoi) など。パンジャープでは、名家間の政治的な争いは熾烈である。とくによく知られているのは、ヌーン (Noon) 家とダウルターナー (Daultana) 家の対立である。スインドでも、州首相の座は、いくつかの名家の間でたらいまわしにされてきた。フーロ (Khuro)、P. I. バクシュ (Pir Illahi Baksh)、Y. ハルーン (Yusuf Haroon)、K. ファズルッラー (Kazi Fazlullah)、P. A. サッタル (Pirzada Abdus Sattar) などである。地主間の争いには、かなり前近代的な感覚が色濃く残っている。そこには、地域社会における伝統的な威信、名誉、権力、報復といった要素が見られる。パキスタンの地主層は、その多くがムガル時代からつづく地域の名門であり、すでに十分な社会的威信と経済力を兼ね備えているが、一部の者はその祖先にイスラームの神秘主義者であるピール (Pir) をもつことで、多くのワクフ (Waqf:寄進地) を所有し、宗教的な権威も合わせ持つ者もいる。

大土地所有者の既得権益の保護は、1956年憲法で保証された。そこには、

つぎのように記されている。「何人も、法による場合を除き、その財産を収奪されることはない。いかなる財産も、公的な目的のある場合を除き、強制的に接収されることはなく、またその場合には補償が支払われる」⁽⁵⁶⁾と。建国初期の時代にあつては、地主たちは、およそ土地の分割に関するあらゆる動きに反対し、その影響力を行使して政治的な圧力をかけた。1957年12月から58年10月まで首相の地位にあつたM. F. K. ヌーン (Malik Feroz Khan Noon) は、共和党の地主議員であり、旧制度の強力な支持者であつた。かれは、土地制度改革に反対し、「土地改革の主唱者の大部分は、都市生活者であり、農業のことを知らず、自分たちが何を話しているかを知っている者は少ない」⁽⁵⁷⁾と述べている。58年のクーデターで登場し、パキスタン史上初めての土地制度改革を実施したアユーブ・ハーンは、その自叙伝で、それまでに西パキスタンで導入された“改革”の主目的はザミンダール層の特権を維持することに置かれてきたとし、「(パキスタンでは) 民主主義は、およそ、大地主が、いかなる世論の圧力からも免れるように選挙区で保護される特権を享受できるかぎり、発展できる余地はない」⁽⁵⁸⁾と記している。

2. 土地所有制度の改革と限界

数次にわたる土地制度改革にもかかわらず、大土地所有者の経済力や社会的威信にはいささかのかげりもない。それは、土地制度改革が徹底したものではなく、地主勢力との妥協の産物であつたからである。アユーブ政権の実施した土地制度改革の具体的内容は、個人の土地所有の上限を灌漑地については500エーカー (1エーカーは約0.4ヘクタール)、非灌漑地については1000エーカーとするものであつた。ただし、果樹園については別途、150エーカーまでの所有が認められ、また、畜産農場も同様の適用除外例となつた。500エーカー以上の土地を持つ大地主は、全地主のわずか0.1%にすぎなかつたが、国内の全私有地の15.0%を保有していた。この0.1%の大地主は、約6000人を数え、かれらの保有する土地面積は合計で750万エーカーと推計され、そ

の平均規模は、1236エーカーであり、全国平均の9.5エーカーと著しい対照をなしていた。アユーブ政権の土地改革では、全私有地のわずか5%のみが接収されたにすぎないと言われる⁽⁵⁹⁾。このような結果となったひとつの理由は、政権を握った軍の上層部の多くの者が、中規模以上の地主層をその出自としていたことによる。アユーブ自身は地主階層の出身ではなかったが、こう述べている。「地主の多くは、私の個人的な友人たちでもある。かれらは、私と一緒に学校で学んだ仲であり、軍やその他の場で知り合いになった人たちだ」⁽⁶⁰⁾と。アユーブ政権の土地改革について、スインドの名門の地主である M. G. A. タールブル (Mir Ghulam Ali Talpur) は、「(アユーブ) 大統領の広い心による寛大な措置」であると表明した⁽⁶¹⁾ この制度改革によって、500エーカー以上の大規模土地保有者のうち、約900人が保有上限を超える225万エーカーの余剰地の接収を受けた⁽⁶²⁾。しかし、アユーブが目的とした点は、地主という旧体制の勢力基盤に若干でもインパクトを与えることで、かれらが潜在的に持っていた“危機感”を刺激し、所有地の単位当たり収量の増大、すなわち生産性の向上に、より関心を払わせる方向に地主たちを誘導することにあつたと考えられる。アユーブ政権は、土地エリートを排除しようとしたのではなく、新しい形の協調関係を作ろうとしたと言えよう。事実、アユーブ政権は、大地主であるカーラーバグ (Kalabagh) の太守 (Nawab) を、西パキスタン州知事に任命し、地主勢力を政権の支持者とした。パンジャブ、スインド、北西辺境州の大土地所有者の多くが、また部族長や宗教指導者であるピール (Pir) が、土地制度改革が実施されたにもかかわらず、アユーブ政権の支持基盤のひとつとしてとどまった。1962年に行われた国民議会選挙では、多くの地主たちが政界に進出し、西パキスタンでは96議席中58議席を占めたのである⁽⁶³⁾。

アユーブ政権期には、折からの高収量品種の導入と相まって、化学肥料、農薬、ポンプ井戸、トラクターの利用といった新しい投入要素が、従来の灌漑農法に結合され、生産性が著しく高められた。これらの投入財を調達できる資金力を持った地主層と、それ以下の農民層との間で、“緑の革命”のも

たらした恩恵は異なった。恩恵に浴さなかった中農以下の農民層は、Z. A. ブットー率いる PPP（人民党）の支持に向かったのである。

Z. A. ブットー政権の一連の経済改革は、パキスタンが、かつて経験したことのない“過激”な内容を含んでいた。PPP の綱領は、大土地所有者をつぎのように攻撃している。「西パキスタンの大土地所有者、すなわち封建領主たちは、発展にとって侮りがたい障害となっている。その富の力によるばかりでなく、小作人や近隣の農民たちを掌握していることで、かれら地主たちは多大の権力をふるい、現在も、いぜんとして主要な政治勢力となっている。これら封建的大土地所有者層の権限を打破し、大土地所有制を解体することは、国家的な必然であり、実践的な手段によって実行に移されなければならない」⁽⁶⁴⁾ と。

Z. A. ブットー政権の土地改革の骨子は、私有地の保有上限を、灌漑地については150エーカー、非灌漑地については300エーカーと、アユーブ政権期の改革に比べさらに引下げたことと、アユーブの改革にあった各種の免除項目や保留条項が撤回されたことである。国有地は小作人用に留保され、接収地はかれらに無償で分配されるものとされた。官吏の取得した土地のうち、100エーカーを超える部分は没収され、また国境地帯の国防ベルト（Defense Belt）から軍人が取得したすべての土地は無効とされた。

Z. A. ブットー政権はさらに、1977年1月、すなわち総選挙直前に、土地改革の“第2弾”として、保有上限の一層の引下げを発表した。具体的には、私有地の上限を灌漑地は100エーカー、非灌漑地は200エーカーと設定された。その上限を超える土地は無償で接収され、小作人や保有面積12エーカー以下の農民に配分されるものとされた。しかし、これまでのところ、こうした土地改革によって、どの位の土地が小作人に再配分されたかは不明である。ある資料は、制度改革が完全に実施されたなら280万エーカーの土地が接収されたはずであるが、実際に接収された土地面積は、アユーブ政権期のその約3分の1強の87万9000エーカーにすぎなかったと述べている⁽⁶⁵⁾。また別の資料は、全耕地のわずか1%の土地が、約13万人の小作人に配分されたに

すぎない⁽⁶⁶⁾と推計している。1988年3月に発表された「全国農業委員会報告書」は、過去3度にわたって実施された土地制度改革が、当初の予定を下回るものであったと指摘し、これまでに合計で180万4013ヘクタールの土地が地主から接収されたが、そのうち57%は1959年のアユーブ政権期の改革で、39%は1972年のブットー政権期の改革で、そして残りの4%はブットー政権末期の1977年改革で接収された、と述べている⁽⁶⁷⁾。土地改革が骨抜きとなった大きな理由は、アユーブの時と同じく、保有の上限を超える土地が、多くの家族名義に切り換えられたためである。改革の基準が、世帯単位ではなく個人単位になっていたことで、大きな抜け道があったのである。こうした土地改革の抜け道は、農村に常駐するパトワリー（patwari: 行政機構の末端のポストであるが、担当村落の記録係として、また地租査定官として大きな権限を持つ）の汚職、とくに地主と組んだその不正行為によって可能とされた⁽⁶⁸⁾。

ブットー政権期の土地改革は、一言でいって、国民大衆を意識した政治的な性格が強く、実態はかならずしも“改革”に値するものではなかった。なによりも、ブットー自身が、スィンド州ラルカーナ（Larkana）の大土地所有者であり、名門の家系の出身であり、かれの権力基盤はその所有する広大な土地にあったのである。Z. A. ブットー政権期のPPP指導層の社会的背景をみても（既出の第3表参照）、地主と部族長の占める比率はきわめて高く、同政権の前近代的な体質を如実に示していると言えよう。同政権期に主要なポストについた人物、例えば下院議長となったS. F. アリー（Sahibzada Farooqi Ali）をはじめ、M. M. ダウルターナー（Mian Mumtaz Daultana）、ムムターズ・ブットー（Mumtaz Bhutto）、ハーフィーズ・ピールザーダ（Hafeez Pirzada）、グラーム・ムスタファ・ジャトイー（Ghulam Mustafa Jatoi）、ムスタファ・ハール（Mustafa Khar）などは、ブットー首相自身と同じくパンジャーブやスィンドの大地主であった。その土地の保有面積をドラスティックに縮小することは、とりもなおさず自己の権力基盤を弱体化することであり、自己矛盾となる。ブットーは、ある集会でその矛盾を突かれた時、改革が実施されたら真先に自分の土地を提供すると答えたといわれる⁽⁶⁹⁾。

土地制度改革は、一見ドラスティックな政策に見える。しかし、大土地所有者が支配エリートの中核を占めるパキスタンにあっては、その実施には自ずと限界があることは明白である。現行のパキスタンの第7次5ヵ年計画もこう述べている。「(これらの)改革は、有効ではなかった。全耕地の約10%が改革によって接収され、そのうち約半分が小作人、小農、土地なし農民に配分された。しかし残余の土地は、政府が保有するか、あるいは畜産や酪農など他の目的に転用され、しかもその大部分は元の土地所有者に割当てられた」と⁽⁷⁰⁾。Z. A. ブットー期の土地改革では、大統領と個人的なつながりのある人物については、制限規模を超える土地の保有が黙認されたり、また新規の土地取得の便宜が図られるなど、多くの抜け道があった⁽⁷¹⁾。客観的にみれば、パキスタンでは独立以来、制度改革や直接税の賦課といった直接的な対応は骨抜きにされてきた。現実に導入され、推進されてきたのは、投入財や農産物の価格の設定、あるいは間接税の徴収や農業金融制度の拡充といった間接的な手段、換言すれば価格操作を主とした非構造改革的な政策であった。1970年代のZ. A. ブットー政権期には、小麦、米、綿花、さとうきびなどの主要農産物のすべてにわたって国家による価格介入が行われた。それは、政権の支持基盤のひとつである都市の低所得者層向けに、固定価格による配給制を実施することが狙いであった。この一方で、補助金政策が価格政策と組み合わせられたため、農業投入財の補助金と、消費者補助金の双方が拡大し、同政権末期には国家財政の赤字幅がしだいに拡大していったのである。

1977年7月のクーデターで登場したズィヤー・ウル・ハック軍事政権は、政権安定のために、大土地所有者層との対決は避け、その長期にわたる政権期間中に、なんらの土地制度改革も導入しなかった。むしろ、導入できなかつたと言うべきであろう。ただ、ズィヤー政権になって、パキスタンは農業政策を転換し、価格・補助金政策の見直しを図り始めた。農業投入財供給の民営化や農産物流通の規制緩和化の方針が打ち出された。この政策転換は、世銀の構造調整融資の付帯条項として組み込まれ、実施されたものである。ズィ

ヤー政権期の1980年代には、農業投入財価格が相対的に引上げられたが、農産物価格も国際的に上昇し、化学肥料に代表される補助金は減少した。

3. 農業経営の“企業化”と大土地所有者の経済力の拡大

アユーブ政権期の土地改革は、1960年代後半期の“緑の革命”の引金となったが、この時期、化学肥料の利用と高収量品種の採用を積極的に行ったのは、既述のように、これらの投入財を購入しうる規模の土地を保有していた地主層であった。ズィヤー政権期の80年代に入って、農業や肥料の大量投入型の綿花栽培が一般化した時、これらの投入財価格の相対的上昇は大規模層に有利に展開し、高価格に耐えきれない零細農や小作農との所得格差が拡大した。そのため、大土地所有者層の経済力はさらに増大し、農村における貧富の格差が拡大した。大土地所有者のなかには、機械化によって自作を行う者の比率も高まっているが、基本的にはかれらは寄生地主的な性格が強い。大土地所有者層には、非耕作地主として、その農地を小作農に貸し出している者の比率がきわめて高い。小作の形態は全体的には、バターイ (Batai) と呼ばれる刈分け小作が主流であり、テッカ (Tekka) と呼ばれる現金定額払いのリース契約を凌駕している。ただし、大規模層では、リース契約にもとづく小作契約の比率が高い。こうした傾向は、土地の私有権に対する伝統的な信頼性が、いく度かの土地改革によって多少なりとも揺ぎ始めたことを、反映しているとみることもできよう。またこれら大規模層では、作付けにおいて、有力な商品作物である綿花やさとうきびなどの比率が高いことも特徴である。

農業は、パキスタン経済をマクロ的視点からみた場合、最も将来性を囑望された部門である。1988年に提出された既出の「全国農業委員会報告書」でも、農業をパキスタン経済のリーディング・セクターと位置づけており、制度的調整と技術革新による高付加価値作物の収量増大を通じて、年率5%の成長を維持し得るとしている⁽⁷²⁾。しかし、それはマクロ的にみた場合である。本書の第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

として一」で詳述されているように、80年代の政策転換によって、パキスタン農業は相対的にハイコスト化した。このことは、投入財を大量に購入でき、市販余剰を多く持つ大規模層をますます利する結果となっている。中央の政治に大きな発言権をもつ大土地エリート層は、投入財価格の上昇を、販売する余剰農産物価格に転嫁することが可能な層なのである。

大土地所有者は、資金面でも、政策上の恩恵をフルに受けてきた。とくに、制度金融である農業開発銀行や協同組合からの融資を受ける際に、土地の保有如何が重要な条件となることから、大土地所有者層に制度金融の大部分が吸収されることになる。農業の企業家的経営の時代に入ったことをいち早く自覚した大土地エリート層は、その伝統的な威信に加え、さらに経済力をつけ、パキスタン社会における強力な政治勢力としてその地位を維持しつづけている。

前掲の第2表は、パキスタンの歴代の国民議会議員の社会的出身背景を、その主たる職業別にみたものである。表によると、東西統一パキスタン時代の1955年の第2次制憲議会の場合、西パキスタンでは、40議席のうち70%を占める28名が地主である。この比率は、その後も大きな変化を示していない。社会主義化を掲げたZ. A. ブットー時代でも、国民議会の145議席中100議席(69%)が、やはり地主層であった⁽⁷³⁾。軍事政権であったズィヤー政権期の1985年に、非政党ベースの総選挙が行われたが、地主・部族長として類別される者の比率は全体のいぜん66%を占めている。同時期の、下院議長のコメントでも、総議席のうち52%にあたる122議席の議員の社会的出自が農業従事者(Agriculturist)であるとされている⁽⁷⁴⁾が、この農業従事者とは、一般農民ではなく、その主たる収入源を農業にもつ大地主のことを指している。

これら大土地所有者に比べると、その他の政治エリートの比率はきわめて低い。ただしこの第2表には、3度にわたる軍事政権期の閣僚や議員の出自に関するデータは含まれていない。軍事政権期のデータを含めれば、パキスタンの歴代政権に占める軍人の比率は急速に高まることになる。A. フサイン(Asaf Hussain)のデータによれば、1949年から58年までの9年間に、軍

人出身の閣僚は国防相であったアユーブ・ハーンただ一人であったが、アユーブ政権期の58年から69年にかけて軍人閣僚の数は12人に増加し、短期であったヤヒヤー政権期にも9人、そしてズィヤー政権成立時には11人もの軍人が閣僚となった⁽⁷⁵⁾。ただ軍人にしろ、官僚にしろ、そのエリート層の社会的出自は、伝統的には地主層にあることが留意される必要がある⁽⁷⁶⁾。

1988年8月、ズィヤー大統領の搭乗機の墜落によって空白が生じたパキスタンの権力機構は、同年12月のベーナズィール・ブットー (Benazir Bhutto) 首相の登場によって大きく変容するとの期待が持たれた。しかし、大衆の期待とは裏腹に、同政権は父親の掲げた社会主義化政策を否定し、土地改革を行う意志の無いことを表明し、むしろ保守勢力の協力を求める姿勢を鮮明にした。しかしベーナズィール・ブットー政権は、官僚出身の大統領イスハーク・ハーンおよび軍との不協和が原因で、結局、1990年8月に大統領によって解任され、1年8ヶ月の短期政権となった。

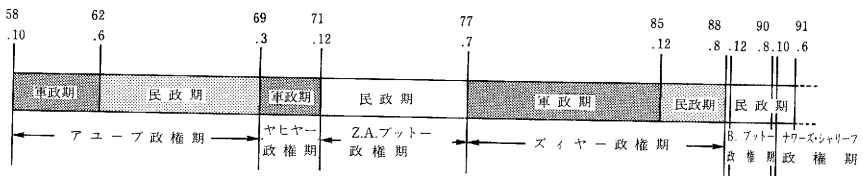
1990年10月に成立したナワーズ・シャリーフ (Nawaz Sharif) 現政権は、パキスタン史上初めての産業資本家出身の首相であり、パンジャービーでもあることから、保守勢力との協調路線を基軸に、政権運営を図るものとみられる。大土地所有者層の既得権益を侵す政策をとることはないであろう⁽⁷⁷⁾。むしろ、自身が産業界出身であることで、地主層の警戒心を呼ぶことにならないよう、土地エリートとの協調路線を指向するものと考えられる。かくして、政治勢力としての大土地所有者層の社会的地位は今後においても、現状のまま存続するものと考えられる。

第3節 軍

1. パキスタン国軍の形成

軍のシビリアン・コントロール（文民統制）という考えは、欧米諸国など政治的に成熟した社会では確固とした理念であるようにみえる。しかし、多くの発展途上国や社会主義諸国では、それは現実ではない。パキスタンは、これまでの44年の歴史のなかで、軍が直接的にも間接的にも、国政運営に大きく関与してきた国のひとつである。1958年10月から1971年12月まで、軍人出身の二人の大統領、すなわちアユーブ・ハーンとヤヒヤー・ハーンの時代が続いた。70年代前半期のZ. A. ブットー政権期は、わずか5年半しかつづかなかつた。そのあと、すなわち1977年7月から88年8月までの11年間、パキスタンはズィヤー・ウル・ハック軍人大統領の下に置かれていた（第1図参照）。ズィヤー大統領の突然の死で、空白となった政権の座は、既述のように、官僚出身のイスハーク・ハーン大統領代行によって引き継がれ、1988年暮の総選挙でベーナズィール・ブットー政権が誕生した。しかしベーナズィール政権は、1990年8月、ハーン大統領によって解任され、同年10月の総選挙でナワーズ・シャリーフ政権が成立して現在に至っている。このようにしてみると、パキスタンは、建国以来の44年のうち、軍人出身の政治家の

第1図 軍政と民政の推移—1958年10月～1991年6月—



(出所) 筆者作成。

統治下にあった期間は延べ24年2ヵ月と半ば以上を占め、直接軍事政権下に置かれていた期間だけでも14年10ヵ月もあった。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・間接の影響力が如何に大きなものであったかを明瞭に示していると言えよう。

英領時代、イギリスは、良く知られているように、インドの特定の民族から構成された英印軍 (British Indian Army: BIA) を編成した。この英印軍にリクルートされた民族は、マーシャル・レイス (Martial Races: 尚武民族) と呼ばれた⁽⁷⁸⁾。これらの特定の民族のなかでも、グルカ (Gurukhas), パフトゥーン (英語読みパターン (Pathans)), スイク (Sikhs), ラージプート (Rajputs), ドーグラ (Dogras), パンジャービーなどはとくに有名であった。このうち、パフトゥーンやパンジャービーは、体格が優れ、勇猛果敢であるとされ、かれらは新国家パキスタンの成立とともに、パキスタン国軍の中核を形成し、そのまま今日に至っている。東パキスタンのベンガリーは、軍人には不適としてリクルートされなかった英印軍の伝統を引継ぎ⁽⁷⁹⁾、パキスタン国軍に採用される者は少なかった。もっとも、それは表向きの理由であって、真実は、パンジャービー支配の軍部が、東パキスタン人に武器を与え武装させるような機会を慎重に排除したのである。サイモン委員会 (The Simon Commission) は、こう述べている。「4500万の人口をもつベンガルから僅かに7000人の兵士が採用されただけであるのに、2000万の人口のパンジャーブからは34万9000人も兵士がリクルートされた」⁽⁸⁰⁾ と。パキスタン国軍のトップ・クラスは勿論、中級士官クラスに至るまで、その大部分がパンジャービーとパフトゥーンで占められているという構成上、その他の地域の出身者、例えばシンディーやパローチーで、すすんで軍隊に入る者が少なく、結果として英印軍時代と同じ民族構成が確立していった。

パキスタン国軍のなかでも、最も重要なのは陸軍である。陸軍兵士のリクルートは、伝統的に、パンジャーブ北部のラールワールペンディー (Rawalpindi), ジェヘラム (Jhelum), グジャラート (Gujrat), キャンベルプール (Campbellpur), といった諸県から行われてきた。また、パフトゥーン (パターン) 人の場合

には、北西辺境州のペシャーワル (Peshawar), コーハート (Kohat), さらに部族地区のユースフザーイー (Yusufzai), ハタック (Khattak), アフリーディー (Afridi), バンガーシュ (Bangash) などの部族からも行われてきた⁽⁸¹⁾。パンジャーブ北部から北西辺境州にかけてのこれらの地域は、軍人のリクルートが圧倒的に多い「アーミー・ベルト (Army Belt)」として知られている。この地域はまた、パキスタンの統治エリート層である高級官僚の出身地とも重なっており (本書第4章第2節「パキスタンの官僚と民族構成」参照), 軍人と官僚を通じるパンジャービー支配の様相を示している。軍人にパンジャービーが多いということは、パンジャービーによる軍の支配, ひいてはパンジャービーによる国家権力の掌握, という構図が描かれることになる。O. ノーマン (Omar Norman) の資料によると、ズィヤー軍政期に、いかに多くのパンジャービーの高級軍人が、行政の要職に配置されていたかが分かる⁽⁸²⁾。

パキスタン国軍の約87.5%は陸軍である。この陸軍兵士の60%がパンジャービー, 35%がパフトゥーン (パターーン) であり, その他の地域の出身者はきわめて僅かである⁽⁸³⁾。空軍は, 陸軍に比べ, その兵員規模は10分の1程度であるが, 技術性が強く, 都市出身者が多く, 教育水準も相対的に高く, より民主的で進歩的であると言われる⁽⁸⁴⁾。

将校クラスの軍人の社会的出身背景に関する統計はないが, 伝統的に, 地主層がその母体となってきた。地主層は, その子弟の一人が一族の統率者として地主の地位を引き継ぐ場合, 他の子弟には軍人や官僚となる道を歩ませる。この結果, 一族のなかに地主, 上級将校, 高級官僚, さらに近年, 実業家や銀行家となる者が輩出し, 相互に姻戚関係のある支配エリート層が形成されてくる。

2. 軍の政治への介入

こうしたエリートとしての軍は, 武装し統率のとれた一つの政治勢力とし

て行動してきた。軍の行動は、政治と切り離すことはできない。准将以上の将校クラスは、単に軍人としての訓練、すなわち武器の操作や戦術を学ぶだけではなく、国際情勢や自国の政治、社会、経済状況についても、常時学習を受ける。パキスタンのような、多様な言語、民族、地域性をもった国では、治安維持のための軍の出動は、きわめて頻繁に行われる。問題を政治的に処理し得ない政治家たちは、軍の投入を安易に行い、軍は治安の維持という形で、行政担当者としての経験を積み重ねてきた。

パキスタンの歴史をみると、官僚組織に比べ、パキスタン国軍の組織は独立時には、政治とは一定の距離を保つという、イギリスの伝統を受け継いでいるようにみえた。しかし、軍が政治に登場するのは、1958年のアユーブ・ハーンのクーデターが初めてではない。独立直後からの、相次ぐ国内の騒擾事件の鎮圧に当たるという名目で、軍は徐々に政治に介入していたのである。事実1952年2月の東ベンガルにおけるベンガリー語国語化要求運動、53年3月のアフマディー教徒の扱いをめぐる騒乱、54年5月の東ベンガルのナラヤンガンジ（ナラヨンゴンジ）にあるジュート工場での暴動、などの“鎮圧”に軍が投入された。アユーブ・ハーンの登場は、こうした軍の出動がひとつの常態として、一般に受容されるという傾向の延長線上に生じたものであると言えよう。

総督グラーム・ムハンマドは、1954年、当時の陸軍総司令官アユーブ・ハーンを官邸に招き、3ヵ月以内に憲法を制定するようにとしたためられた書簡を示し、政権担当を「命じ」と言われる⁽⁸⁵⁾。アユーブは、この提案を、この時点では時期尚早とみて拒否したが、国防相として入閣し、パキスタン国家の現状およびその将来展望に関する独自の見解を提言している⁽⁸⁶⁾。

軍が政治に介入する心理については、アユーブ・ハーンがその自序伝に述べているつぎの言葉が語っている。「軍部は周囲の状況に泰然としていることはできなかったし、生活のあらゆる分野にあらわれた政治的詭計、陰謀、腐敗、無能のすべてに対して、将兵が反応しないで行っているなどとは考えられないことであった。彼らには親類のものがあ

たなかには政治家と接触しているものもあった。およそ愛国的で国民的軍隊なら、国民の思考に反応するのは当然であった」⁽⁸⁷⁾。

アユーブ政権は、当初は軍事政権としてスタートしたが、短期間に軍人を兵営に戻し、政治家や政党の活動を復活させた。しかし、それは新たに形成された軍・官僚支配体制の強化を表面上覆い隠すための戦略であり、政党政治には一定の歯止めをかけた。

統治エリートの権力が60年代に軍・官僚に移ったことは、東西パキスタンの力関係にも大きなインパクトを与えることになった。すなわち、新国家パキスタンが西パキスタン出身の軍人と官僚によって支配されるという体制へと変化したことで、新国家の東翼を構成した東パキスタンの相対的地位の低下が顕著になったのである。当時の陸海空軍の士官合計2208人のうち実に2127人が西パキスタン人であり、人口において西を上回る東パキスタン出身の士官の数は全体の4%にすぎなかった⁽⁸⁸⁾。この比率は、東パキスタンがバングラデシュとして独立するまで、大きくは変わらなかった。すなわち、東西パキスタン分裂時の数字で、三軍のうち最も重要な位置を占める陸軍の上級将校の95%が西パキスタン出身者で占められていたのである⁽⁸⁹⁾。

国防という役割は、新国家の安全保障の必要性や、軍が持つその高度に組織的な専門性によって、重要性を増していった。軍の政治的発言権の拡大は、パキスタンと米国との軍事的結びつきの強化にも反映されていった。1950年代の朝鮮戦争後の東西冷戦構造のなかで、パキスタンは米国の対共産圏包囲網の要となり、莫大な軍事援助の供与を通じる米国の国際的な戦略構想の一環に自らコミットしていったのである。1954年4月に、パキスタンは米国との間に相互防衛援助協定 (Mutual Defense Assistance Agreement) を結んだ。7月には、パキスタン共産党が非合法化され、同年9月にパキスタンはSEATO (東南アジア条約機構) に加盟。つづいて翌1955年9月にはバグダード条約機構 (1959年にCENTO—中央条約機構—と改称) にも加盟した。米国は、その対外的利益が損なわれぬかぎりパキスタンの国内政治には介入しなかったが、パキスタンが置かれた戦略的重要性から、パキスタンに対する経済・

軍事援助を強化し、新国家の経済開発計画の立案にも深くかかわった。

1950年代のパキスタンを指導した総督グラーム・ムハンマドは官僚出身であったが、54年に、混乱を続ける国内政治の收拾のために、軍に政治をまかせようとの意向を示した。この時点では、既述のようにアユーブ陸軍参謀総長に拒否された。グラーム・ムハンマドは議会を解散し「あらゆる分野のタレントからなる内閣」⁽⁹⁰⁾を発足させた。それは、官僚、高級将校、大土地所有者、産業資本家から構成されていた。結局、58年に無血クーデターによって権力を掌握したアユーブ・ハーンは、60年代を通じて外国援助資金に大きく依存した開発政策を指向し、この時期、米国を初めとする西側諸国からの莫大な援助資金が流入し始めた。60年代のアユーブ政権は、この米国の強い支持をうけて大規模な開発政策を遂行し、同時に軍事力の強化をなし得たのである。タリーク・アリー (Tariq Ali) は、その著書のなかで、Z. A. ブットーがつぎのように語ったと述べている。「アユーブは政権を取ると、閣僚たちにかこう言った。“我が国には外国大使館は一つしかない、つまり米国大使館である”」と⁽⁹¹⁾。米国は後に、1979年12月のアフガニスタン事件の発生に対応し、ふたたびパキスタンに莫大な軍事援助を行った。時のズィヤー軍事政権は、ソ連の軍事介入に対応する米国の戦略に深くコミットすることで援助資金の導入を図り、経済開発を推進し得た。パキスタン経済が最も高い成長を記録したのは、60年代のアユーブ政権期と80年代のズィヤー政権期であり、その要因として米国との軍事的な結びつきの強化を背景とした外国援助資金の継続的な流入があったことが指摘できよう。

3. アユーブ・ハーン政権期の強権統治

アユーブ・ハーン將軍は1958年から62年までの間、戒厳令の下でパキスタンを統治したが、62年3月に新憲法を制定し、新たな政治的制度化を試みた。50年代の議会制の時代、国民議会は各州の議会によって間接的に選挙されていたが、62年と65年に成立したアユーブ時代の国民議会は、記述の基礎民主

制度という新しい制度のもとでの間接選挙によって選出された。アユーブが導入した基礎民主制度は、基礎民主制代議員（Basic Democrat）と呼ばれる8万人の選挙人団のみによる選挙を基礎としたものであった。この基礎民主制代議員は東西パキスタンに同数配置され、大統領および国民議会と州議会のメンバーを選出する目的をもった選挙人団の母体を構成した。基礎民主制度の下で、アユーブ政権期の議会は、パキスタン社会の支配階層の代表者をより一層多く含むものとなっていった。もちろん、これらの人々は直接に権力を行使するまでにはいたらず、アユーブの庇護を受け、アユーブと連帯することによってその地位を保っていたのであって、厳密な意味では、アユーブ政権の意思決定に多くの人々が参加したということではない。とくにこのことは東パキスタンに妥当し、そこではこの基礎民主制度によって、状態は一層悪化したのである。

アユーブ政権がその戒厳令を解除した後においても、独立直後の50年代に作られた中央集権的な性格はさらに強められてゆき、指導された民主主義（Guided Democracy）とでも言うべき新しい時代が始まった。そこでは、政府の意思決定は高度に中央集権化され、軍と官僚の手中に集約された。官僚および官僚制そのものが、ほとんどアユーブの個人的なコントロールの下に置かれた。停止されていた政党は再び活動を開始し始めたが、一定の制約条件の下で認められたのである。

アユーブ大統領は、自己の出自はパフトゥーン（パターン）民族であったが⁽⁹²⁾、三軍将校の多数派を占めるパンジャービーの実力を重視し、これと結んで軍内部の権力基盤を強固にするとともに、ムハージルが中心を占めるカラチ基盤の新興の産業資本家層との協調路線を指向した。新たに間接的に選ばれた国民議会は、意思決定において、ほんの僅かの役割しか果たすことがなかった。アユーブ政権は、1962年の新憲法成立で民政移管の形となり、かれ自身、再建されたムスリム連盟の総裁となり、軍服から背広に着替えたが、政権崩壊の1969年3月まで、大統領であるとともに三軍総司令官の地位にあった。つまり、この時期は形式的には民政下にあったが、実質的には軍

人大統領の統治する擬似民政時代であった。政治的参加の機会は、厳しく制約された。基礎民主制度は、とくにベンガル出身のエリートには、受入れられるところのものではなかった。

アユーブはさまざまな政治集団を支配し、統制するように絶えず努め、また新たな政治集団の結成や出現にも気を配った。かれは、クーデターで政権を取ると、EBDO (Elective Bodies Disqualification Order, 1959:公職失格令)を布告し、反政府運動を行う団体を牽制した。EBDOの適用対象とされたこれ等のグループは、ウラマー (イスラームの宗教指導者)、知識人としての弁護士、新聞・マスコミ、労働組合の他、産業界の諸団体も含んでいた。

アユーブは、マスコミにとくに気を配った。1959年4月、大統領はパキスタン国家安全保障法 (Security of Pakistan Act) にもとづいて、有力英字紙『パキスタン・タイムズ (*Pakistan Times*)』やウルドゥー語紙『イムローズ (*Imroz*)』を発行しているプログレッシブ・ペーパーズ社 (Progressive Papers, Ltd) の営業停止を命じた。理由は、「同社の報道がパキスタン国家の安全を脅かしていること、…および同社が外国勢力の支援によって運営されていること」とされた⁽⁹³⁾。パキスタン・タイムズは、F. A. ファイズ (Faiz Ahmad Faiz) が編集長をしていた1951年に「ラーワルピンディー陰謀事件 (Rawalpindi Conspiracy Case)」容疑で投獄された時から、パキスタン国内では比較的“信頼され”ていた全国紙である。アユーブは1963年に、「報道・出版令」(The Press and Publications Ordinance 1963) を布告して言論統制を強化した。

ジャーナリズムにとって、権力者を批判することは、かなりの危険を伴う。新聞社は、閉鎖される前に、情報省からの電話連絡で“自己検閲 (self censorship)”が勧告される。政府は、新聞用紙の配給 (割当て) 権を持ち、いつでも用紙の配給をストップし、事実上の発行停止を行うことができる。また、新聞社にとっても、政府が発注する各種の広告 (広報) は有力な収入源である。新聞の所有者は、知名度の高い実業家や、政界と関係の深い一族であることが多い。パキスタンで最大の発行部数を持つウルドゥー語紙の『ジャング (*Jang*)』は、ハーリル・ウル・ラフマーン (Khalil-ur-Rehman)

が代表する事業グループの一つであり、またカラチに本拠を置く英字紙『ドーン (Dawn)』の場合は、ハルーン (Haroon) 一族が経営権を持っている。かれらは、自己の所有するマスメディアの記事に神経を使い、多くの場合、単にオーナーであるだけでなく、編集長をも兼ねている。マスコミが事業を継続するためには、権力に接近しなければならない。ハルーン家の場合、一族のメンバーの一人であるM. A. ハルーン (Mahmud A. Haroon) は、1980年代のズィヤー政権期に内務相として入閣している。パキスタンの新聞は、事実の報道に多くのスペースをさき、記事の内容に分析や批判を加えることは少ない。多くの場合、紙面は、大統領や首相や軍の首脳たちが、昨日、どこで何を表明したか、といった記事であふれている。それは、つまり、実質的に“プレス・リリース”の場となっている。ドーン・グループが出版している月刊誌『ザ・ヘラルド (The Herald)』は、かなり政府批判の色彩が濃い、その出版部数はきわめて僅かである。

アユーブ政権期の意思決定過程における公的な参加者には、閣僚、内閣、全国経済評議会 (National Economic Council)、各州知事といったポストや機関が含まれていた。しかしこれらの参加者や機関は、それぞれの与えられた役割や分野に関して責任を果たすことが期待されていたのであって、最も基本的な決定 (key decision) は、官僚とアユーブ自身というトップのポストにある者によって行われたのである。アユーブは、かれが信頼したトップの閣僚や官僚たちに対し、ある程度の裁量権は与えた。そして自身は、混乱が起こった時の最終的な調停者あるいは裁定者としての役割を果たした。各省庁の官僚たちは、アユーブおよび各州知事に直接接近する機会があった。逆に言えば、これらトップの一部のエリート官僚の行政上のアドバイスに、アユーブ自身が依存しつつ政治を行ったのである。アユーブ時代の内閣の閣僚のある者は重要な役割を果たしたが、内閣そのものは重要な決定の周辺的な諸問題を扱うことに機能を限定された。最重要な決定は、内閣の中の内閣つまり実力者グループ (inner cabinet)、あるいは内閣のなかで、非公式に助言を与える役割を果たす委員会など、大統領をとりまくひと握りのメンバーに

よって決定されたのである。こうしたパターンは、後のZ. A. ブットーやズィヤー・ウル・ハックの政権期にも踏襲された。

アユーブは一方で、独裁者としての地位を不動のものとするため、将軍たちを政治の背後に止めるように腐心した。かれは軍の高官たちを家父長的な威信で統制・懐柔するとともに、さまざまな恩恵、地位、またかれらの収入を補填する各種の特権を与えるといたった手段を通じて、将軍たちの協力を得、またその支配を強固にしていった。アユーブは、人事とくに昇格における決定に最終的な役割を演じ、将軍たちの協力を確保したのである⁽⁹⁴⁾。また退役した将官たちが特定の利益集団や個人のためのロビイストとして機能しはじめたのも、アユーブ政権期からであった。

政権が長期化する過程で、軍はその利権の基盤を確固たるものとした。軍人の数は増加し、将軍のポストは増え、待遇も大幅に改善された。かれらは、在職中から、しばしば行政の重要ポストに就き、また公企業や民間大企業の役員ポストに天下った。退職後の待遇も、保証された。在職中の汚職は、軍人や官僚など権限を持つ者の“特権”であり、通常の手続きでは入手不可能な不動産、輸入高級品、奢侈品、海外旅行などが可能となった。とくに、国有地の払い下げという恩典を受けて、不動産を手中にすることや、優先的に入手したライセンスを転売すること、あるいは一族の関係者を政府機関や公社・公団のしかるべきポストに就かせることが頻繁に行われた。これらの“汚職”は、半ば公然と行われた。汚職を取り締まる法律は多々あるが、その適用を受ける者は少ない。仮に有罪となっても、更迭された高級軍人や官僚の中には、パキスタンの在外大公使として赴任する者も多い。政権を握る者がエリートであれば、パージされる者もエリートであり、とくに後者が軍人や官僚の場合には、更迭されてもその処遇には一定の配慮がなされてきた。

4. 政治エリートとしての軍

軍の役割は、他の政治エリートによっても利用された。60年代後半に、東

西パキスタン間の対立が拡大する過程で、アユーブ政権の存続に対する軍内部の危惧が強まり、アユーブはヤヒヤー将軍に権力を移譲せざるを得なくなった。しかし、70年代に、Z. A. ブットー政権が登場したとき、宗教勢力は軍に対し、ブットー政権を排除するよう声明を発している。その時点では軍は行動を起こさなかったが、結局77年にズィヤー将軍によるクーデターで軍が政権を掌握することになった。ブットー政権を倒したズィヤー政権に対し、ブットー夫人であるヌスラット (Nusrat) ・ブットー女史 (後のPPP党首) は、その打倒を軍に呼びかけている。このように、いずれの立場に立つ政治エリートも、軍を味方につけ、軍の力によって自己の政権を維持するか、対立する政権の打倒を呼びかける。このようにして、軍は、武装した政治エリートとして、さまざまな政治的・社会的役割を演じることになる。

ブットーは、軍の発言権を抑さえ、文民統制の確立を重視していた。したがって、東パキスタンがバングラデシュとして独立し、軍の威信が極度に低下したことは、軍エリートを牽制する好機でもあった。

ブットーは政権の座につくと、直ちに軍首脳の変更を断行した。陸海空三軍の高級将官43名が解任された⁽⁹⁵⁾。かれは、軍によるクーデターを防ぐため、総司令官 (Commander in Chief) 制を廃止し、参謀長 (Chief of Staff) 制を布き、国軍の全権を国家元首 (Head of State) の手中に置くよう図った。1973年憲法第243条では、三軍の統帥権は大統領にあり、大統領は、三軍の司令官を初めとする軍人の人事権を持つと述べられている⁽⁹⁶⁾。また、第245条では、軍の機能が、連邦政府の指示に従って外敵の侵略から国を守ることが謳われるとともに、要請があれば文民政府 (civil power) の支援を行う機能も委ねられている⁽⁹⁷⁾。ただし、編者M. ムニール (Muhammad Munir: 元パキスタン最高裁長官、元法相) の「解説」では、軍は、国内のいかなる地域についても、独自に行政権を行使することはできないとされている⁽⁹⁸⁾。また、1973年憲法第6条で、暴力による政権の奪取もしくは憲法の廃止を行う者は、国家反逆罪 (high treason) として裁かれる由が明記された⁽⁹⁹⁾。さらに同憲法第244条では、「軍人宣誓」の項が設けられ、軍人はいかなる政治活動 (political

activities) にも関与しないことを宣誓することが義務づけられた⁽¹⁰⁰⁾。ブットーは、自己の権力の座にとって、最大の危険勢力は軍であることを熟知していた。しかしかれもまた、1977年3月の総選挙後の反政府運動を弾圧するために軍の出動を命じ、かえって政治的混乱を増幅し、最終的にはクーデターを招き、自ら墓穴を掘ったのである。

1977年7月にクーデターで国家権力を掌握したズィヤー・ウル・ハック政権は、アユーブ政権期を超える長期政権となった。同政権の登場時に、かれが、かくも長期にわたり政権を掌握することになると予測した者は、ほとんどいなかったのではないだろうか。ブットー自身も、ズィヤーの行動を受容した観がある。それは、「ブットーはズィヤーに政治的関心はないとみていた」⁽¹⁰¹⁾ からである。ズィヤー自身も、当初は、PPPと野党勢力の激しい対立状態を沈静化し、年内に再度選挙を行うことを繰返し明言していた。しかし、一旦権力の座についたとき、そして自己の意思で国家を動かす立場に立ったことを自覚したとき、権力の座への執着が強まったと言えよう。

クーデターという暴力的な手段で政権を掌握したズィヤーにとっては、政権篡奪の正当性を法的にとりつけることが急務であった。その手続きは、最高裁の判断に委ねられた。1977年11月の最高裁の判決は、満場一致で今回のクーデターが超法規的行為として容認され得るとした。それは、同年9月19日にZ. A. ブットー首相の夫人ヌスラット・ブットー女史より出されていた訴訟（すなわち、ズィヤー政権、戒厳令、Z. A. ブットー氏の拘留等を違憲とする）に対する答えとして出されたものである。最高裁は、7月5日の政変（クーデター）が、抗拒し得ぬ強制力の支配によるものであり、通常では禁止されていることも許容されるとした上で、政変は陸軍参謀長（ズィヤー戒厳令司令官を指す）による国家権力の篡奪ではなく、不正選挙によって非合法的に権力を把握した篡奪者（Z. A. ブットー前首相を指す）を追放したものであり、戒厳令総司令官による憲法外の行為は有効であるとして、ヌスラット・ブットー夫人の申し立てを却下した⁽¹⁰²⁾。

新たな権力者となったズィヤー大統領は、個人的には、「物腰が柔らかく、

言葉使いが丁寧で、とくに来客に対しては謙虚な人柄であるとの印象を強く与える」⁽¹⁰³⁾ ものがあった。しかし、かれが軍を背景とした権力者であったことには変わりはない。陸軍司令官は1950年代から常に権力の中心の座にいた。Z. A. ブットーは、ズィヤーがつぎのように述べたと語っている。「それが憲法に合致していようがいまいが、パキスタンの権力は、陸軍参謀長 (the Chief of Army Staff) の席に座る者によって常に左右されることであろう」⁽¹⁰⁴⁾ と。

ズィヤー政権は、クーデター後2ヵ月目の9月1日に記者会見を行い、大統領の地位はイスラームのアミール (Amir: もともとは、軍指揮官としての司令官および行政官としての総督を意味するが、王族や支配者に対する称号として、首長の意で使われている) の概念に近いと述べ、イスラーム的な統治原理の導入を示唆した。ズィヤー政権の独裁制は、“イスラーム化”の名の下に覆い隠され、誰もが予想だにしなかった長期政権となった。その過程で、軍は一つの巨大な利益集団となり、多くの利権が付与されていった。

軍の将官クラスは、多くの公社・公団の理事長や会長のポストに就任した。陸軍の将官は、パキスタン石油・ガス開発公社やパキスタン産業開発公社、農業開発公社などの機関に、海軍の将官は船舶公団やカラチ港湾局などに、そして空軍の将官はパキスタン国際航空の主要ポストに就くのが慣例となった。もともとは、退役軍人の福祉厚生団体として設立されたフォージ財団 (Fauji Foundation) は、現在では、一大生産機構へと拡大し、独自の紡績工場、穀類加工工場、農場、畜産場を持ち、また製糖工場やタバコ工場までも所有している。軍の兵站部であるNLC (National Logistic Cell) は、パキスタン国内の陸上運輸の分野で大きなシェアを占めている。軍が政権を取らなければ、同財団は、これほど大規模にはならなかったであろう⁽¹⁰⁵⁾。

軍人はまた、多くの特権を与えられている。主要都市の高級住宅地の区画を、低廉な価格で購入し得るだけでなく、高額で転売することも黙認されてきた。軍人が更迭される場合にも、在外公館に赴任する者が多い。ある推計では、パキスタンの外交官の約30%が軍人であると言われる⁽¹⁰⁶⁾。こうした

権益構造のなかで、軍人は、その既得権の維持を図ろうとする。

軍の発言権は毎年为国家予算に占める軍事費の大きさに反映されている。パキスタンの国家財政は、經常予算と開発予算とに分かれているが、このうち經常予算は各種の租税収入を財源として、国防費、債務返済費、各種補助金、一般行政費などの支出をまかなうことを目的としており、なかでも国防費の占める比重は著しく高い。ちなみに、独立後の数年間、その比率は年平均で70%を超えていた。また高度経済成長期であった1960年代のアユブ政権期を通じて、その値は年平均54.5%であった⁽¹⁰⁷⁾。80年代のズィヤー政権期でも、その値は35%~40%の水準にあり、それはGNPの6%強に当たる規模である⁽¹⁰⁸⁾。この水準は、ベーナズィール政権期およびナワーズ・シャリーフ現政権においても変わっていない。歴代の政権は、登場時のZ. A. ブットー政権を除き、軍部との良好な関係維持に腐心しており、軍関係予算の削減は政治的に困難な課題である。

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。パキスタン国軍は、国体維持のための番兵であり、軍の考えるパキスタンが望ましいパキスタンとなる。軍は国防を主務としており、その意味では社会のどのレベルからも基本的に支持されるナショナルな機能を委ねられた存在である。近年は、前述のアーミー・ベルトにも変化がみられ、将校の社会的出身背景もかつての地主層から、かなり一般階層にまで拡大してきている。かれらの間では、ジャマーアテ・イスラーミー (Jamaat-e-Islami: イスラーム協会) の影響力も強い。しかし現在でも、パキスタンの軍人の思考過程には、単に戦場における場合だけではなく、平時の政治の場においても、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が根強く存在する。軍は、常に権力奪取の手段と能力を持つ。対外的な緊張が高まり、軍事力の強化・拡張が推進されれば、必然的に軍の影響力・発言権は拡大する。軍は、政治家の“無能”

に対しては、これを厳しく糾弾し、直接政治に介入することも辞さない。パキスタンの軍人、なかんづく士官には、自分たちが文官よりも、その人格、規律、国家への忠誠心などの点で優れているとする自負がある⁽¹⁰⁹⁾。西欧的なシビリアン・コントロールという概念は理解されない。西欧的な教養を身につけたバーナズィール・ブットー首相の統治感覚と軍の政治意識の間には大きなギャップがあったとも言えよう。1958年10月8日の全国向けラジオ放送で、アユーブ将軍は軍の出動の必要性をつぎのように説明した。「軍は、大統領（イスカンダル・ミルザー）に対し、現在の分裂や破滅状態から国家を救うため、すみやかに行動をとるよう要請した。もし、大統領が行動を起こさないのなら、軍が行動を起こすであろう。なぜなら、法と秩序を維持することはわれわれ軍の責任であるからである」⁽¹¹⁰⁾と。19年後の1977年7月5日、ズィヤー将軍は同じく全国向け放送でつぎのように述べている。「政治指導者たちが国を危機から救えなかったとき、静かな傍観者として座っていることは軍にとって許されざる罪悪である。軍は国を救うべく、やむなく介入せざるを得なかった」⁽¹¹¹⁾と。軍は、パキスタンの政治機構の重要な一部であり、同国の政治意思決定に常にかかわってきた。今後においても、軍は、国政に大きく関わりつづけるであろう。

第4節 官 僚

1. CSP（パキスタン高等文官職）の形成

イギリスは、その植民地の支配・統治の命令機構として、BIA（British Indian Army: 英印軍）とICS（Indian Civil Service: インド高等文官職）を創設した。このうち、ICSは、印・パの分離独立によって、インド行政職（Indian Administrative Service）とパキスタン高等文官職（Civil Service of Pakistan: CSP）に名称を変え、それぞれの新国家に継承された。パキスタンは、英領植民地か

ら独立した他の国々のなかでも、とくに強く、この ICS の伝統を受け継いでいる国である⁽¹¹²⁾。

英領時代、この官僚機構は「鋼鉄の枠組」(Steel Frame) と称されたほど、組織立った強力な統治機構であった。その主たる機能は、植民地インドの法と秩序 (Law and Order) の維持・管理にあった。ICS の機構は、統治する者と統治される者にと明確に分けられた植民地での統治機構であり、たとえそのメンバーが土着のインド人からリクルートされた者であっても、特権的な権限が付与された。もっとも、インド人 ICS は、当初から、植民地インド社会の中上層に属する階層からリクルートされる者が多かった。植民地官僚になるための高等文官試験は難関であり、自ずと、勉学的环境や資力を持った中上層の家庭の子弟から合格者を輩出したのである。

植民地官僚となったインド人には、自分たちが他のインド人とは異なる条件や特権をもった存在であるとする優越感があったものと思われる。かれらは、文盲の大衆に対する統治責任者として家父長的な姿勢で臨んだのであり、また、そうであることを大衆に強く印象づけるように振るまった。マコーレイ卿 (Lord Macaulay) が記した、「皮膚の色はインド人でも、その嗜好・知性においてはイギリス人」⁽¹¹³⁾ たる、インド人の中の西欧化された新特権階層が形成された。「かれらは、政治家のイコール・パートナーとして行政を行う経験を持つことがなく、優越した存在として受容されること」を当然のことと感じていた⁽¹¹⁴⁾。この姿勢は、独立後の新国家にも引き継がれた。かれらの行政権限は、広い範囲に及ぶものがあり、地租の徴収から裁判権まで持つものであった。植民地政府の統治機構のどの部分に対しても、ICS は優越した存在であり、そのヒエラルキーの最底辺に位置する地方行政職の県長官 (Deputy Commissioner) すら、「その地方の政府」(government of the field) と看做されたのである。新国家において、CSP と改称された上級官僚機構は、ある意味で植民地時代にも勝る重要な権限と権力を付与されることになった⁽¹¹⁵⁾。この CSP は、既述のプライバンティの指摘のように、公務員 (public services) 一般を指すのではなく、公務員制度のヒエラルキーの頂点に立つ

一握りのエリート官僚を指している⁽¹¹⁶⁾。「パキスタンという軍・官僚国家の行政は、権力集団の一員たる特権集団、とりわけ CSP によるセクレタリアート (Secretariat: 中央政府の執務機構つまり省庁・局を指す) と地方行政の独占的経営という内容をもっていた」⁽¹¹⁷⁾。

分離独立時、ICS の総数は1157人、このうち英国人が608人、ヒンドゥーその他が448人、ムスリムが101人であり、ムスリムのうち95人 (ICS 83人、IPS<Indian Police Service:インド警察職>12人) が新国家パキスタンへの帰属を選択した⁽¹¹⁸⁾。ムスリムの官吏には、事務次官 (secretary) クラスの上級職者はいなかったため、新国家では、短期間に官僚の昇級が行われた。同時に、新人のリクルートも急ぎ行われた。高等文官試験にパスした者のうち、成績上位20%の者が先ず選ばれ、残余の合格者は、各州別の割当て制 (Quota System) にもづいて採用された。これらの採用者は、ラホールの高等文官アカデミー (Civil Service Academy) において、法律や行政の仕組みについて学ぶとともに、エリートとしての職責についての自覚をもつよう訓練を受けた。アカデミーは、訓練生たちに、パキスタン国家の将来の統治責任を持った特権グループの一員としての帰属意識を持たせる場として機能した⁽¹¹⁹⁾。かれらは、指導者として家父長的な責任を果たすことに、なんらの疑いを持たなかった。ICS の伝統は受け継がれ、新国家において、一層強化・拡充された。

独立後、官僚の役割・機能が、法と秩序の維持から開発行政へと移ったが、それに対応しきれるだけの人材は質・量ともに乏しかった。一連の5ヵ年開発計画の遂行上の問題点は、資金の不足よりも、行政能力の不足の方がより大きな制約要因であったとも言える。

官僚が絶対的に不足していたこともあって、その登用は短期間に急速に行われた。M. アフマッド (Mushtaq Ahmad) の記述によると、1947年から52年にかけて、事務次官 (Secretary) の数はゼロから19人へ、局長 (Joint Secretary) は1人から38人へ、局次長 (Deputy Secretary) は7人から138人へ、そして幹部候補生である事務官 (Under Secretary) は40人から530人へと急増された⁽¹²⁰⁾。

高級官僚の登用と配属については、1950年代半ばまでに、はやくもエスニックな問題が、とくに東パキスタンのベンガリーの間から噴出した。もともと、新国家パキスタンの主要官僚の大部分は、西パキスタンとくにパンジャービーと、難民であるムハージルによって占められていたのであり、かれらは、上級職の配属の決定に当たり、地域的なバイアスをもっていた。60年代半ばの調査でも、官僚の49.1%は、意思決定において地域性を考慮すると公言しており、地域的なバイアスは持たないとする者(22.9%)を、大きく上回っている⁽¹²¹⁾。こうした官僚のポストの地域的なバイアスは、結局1971年の東パキスタンの独立を招く一つの要因となっていった。もっとも、「(軍に)比較すれば、CSPに占めるベンガル人の比率は高く、東パキスタンの州行政の枢要ポストは、独立直前には、かなりの部分がすでにベンガル人によって占められる状態になっていた。しかし、このことは逆に、官僚内部のCSP対非CSPの対立がバングラデシュ独立以降にも、もちこされるという結果を招いた。…個々のベンガル人のCSP官僚としては、忠誠のジレンマを抱えていたのであった」⁽¹²²⁾。

2. 官僚統制の時代

新国家において、官僚たちは自信を持ち、何が国家にとって重要であるかはかれらのみが知っていると自負していた⁽¹²³⁾。ジンナーは、官僚は政治から一定の距離を置き、政府が命ずる作業を忠実に遂行することがその本来の役割であり、政治体制がどのように推移しても、官僚は政治からは中立的であらねばならないと考えていた⁽¹²⁴⁾。しかし、新国家の主要な経済政策は、官僚の手で作成された。行政のプロフェッショナルである官僚の見解は、経験不足の政治家たちから敬意をもって受け止められることは確かであったからである。官僚が意思決定機構の中核に人材を送りこみ、発言権を増す過程で、大規模な開発計画の策定もまた、官僚が主導権を握り、外国援助を初めとする資源の配分に大きな影響力を行使するようになった。官僚の中央集権

指向が強められ、地方自治権の拡大を唱える動きは、反国家的な行為として弾圧された。

パキスタンは英国流の議会制民主主義を導入したが、うまく機能してこなかった。独立直後の時期は、建国の父ジンナーのカリスマ性によって国家の統一が保たれたが、独立の翌年にジンナーが病死してからの10年間、同国の政治は3人の総督と7人の首相が入れ代わるという不安定な時代を経験した(第1表参照)。

この時期、官僚は重要な役割を果たした。パキスタンの官僚的権威主義は、独立直後の政治的混乱期に確立し、今日までつづいている。官僚主導の政治が確立したのは、1951年に官僚出身のグラーム・ムハンマド (Ghulam Muhammad) が総督に就任した時である。かれの治世下で首相を務めたK.ナズィムッディン (Khawaja Nazimuddin) とM.A.ボークラ (Muhammad Ali Bogra) は、共にベンガリーであり、総督と首相の確執はエスニックな性格を色濃くもっていた。東ベンガルの専門・知識人層は、東ベンガル出身の二人の首相が退任したのは、西パキスタンの官僚出身総督と大土地所有者層の圧力に屈した結果であるとし、西の政治エリートに対する不信感を強めていった。1954年の選挙で、東の専門家エリートは統一戦線を結成し、建国政党である西のエリートを中核としたムスリム連盟に対抗した。選挙結果は、東におけるムスリム連盟の惨敗となり、同連盟はその後、二度と東パキスタンにおいて主導権をとることはできなかった。

この選挙結果は、官僚エリートに大きな危機感を抱かせた。かれらにとっては、東の専門エリートたちの民主的な要求は、国家を統治する上で目障りな存在であった。専門・知識人だけではなく、イスラーム勢力も、またある意味で大土地所有者層も、官僚にとってコントロールすべき対象であった。官僚エリートは、基本的に、西欧的な教養と思考様式を身につけており、国家の統合と開発にとって何が必要かは自分たちのみが知っていると自負していた。官僚は、自分たちが、国民から支配者 (ruler) としてみられていると意識していた⁽¹²⁵⁾。したがって、かれらは他のエリート勢力の動向に警戒的

であった。かれらは、宗教勢力が政治に介入し、法と秩序に意見をさしはさむことを好まなかった。また、中央集権的な行政機構を村落レベルにまで普及させていく上で、地域の封建的な支配者である土地エリートの存在も障害と感じられた。しかし、これらのエリートをコントロールすることは、官僚エリートにとっても困難な課題である。結局、官僚は、これらの政治勢力とは基本的に妥協をつづけながら統治を行った。

また官僚エリートは、他のエリート勢力との抗争と妥協ばかりではなく、内部の下級官吏からの待遇に関する不満にも対応を迫られてきた。とくに、ポストの不足が大きな問題であった。その対応策のひとつとして、官僚は、経済開発を推進するうえでの必要機関として、多くの公社・公団を設立し、ポストの増設を図った。PIDC（パキスタン産業開発公社）やWAPDA（水利・電力開発公団）などの大規模な半官半民機関の設立がその代表例である。これらの機関のトップ・ポストは、高級官僚や産業界の代表者によって占められたが、同時に多くのポストが中クラスの官僚にも与えられた。こうした公社・公団の新・増設は歴代の政権が均しく行ったことであり、政権の人事政策のうえできわめて有効な手段として利用され、現在にいたっている。また、A. ハーリーリー（Abbas Khaleeli）、Z. アフサン（Zafar-ul-Ahsan）、G. ファルーク（Ghulam Farooque）などの官僚出身のビジネス・グループも誕生した。

官僚による汚職の蔓延は、行政に対する大衆の怒りと疎外感を強めていった。許認可権を握った官僚は、贈収賄を通じて新興の産業資本家層と結託した。中央、州、県のどのレベルにおいても、贈収賄は広範囲に行われたが、大規模な形で行われたのは新国家の首都となったカラチに本拠を置いた中央政府であった。かくして、英領時代において、すでに大衆とは隔絶した特権階層であったICSを継いだCSPは、国民一般の生活水準とは著しくかけ離れた富裕な階層の一角を形成することになった⁽¹²⁶⁾。官吏の給与水準は低かったが、さまざまな恩典や特別給付があり、実質的な収入は本来の俸給をはるかに超えるものとなった。かれらは、所得税の申告を免れるため、その不正な収入を使って、家族や親族の名で個人的な資産を蓄積した。1960年代

後半の第3次5ヵ年計画期の公共投資で建設された建物の3分の2は、公務員住宅であった。上級職の官吏は、低廉な利子で住宅ローンを借入れ、主要都市の新規開発の土地を購入し得た⁽¹²⁷⁾

公務員の汚職や職権乱用の防止のため、独立直後にいち早く制定されたPRODA (Public and Representative Offices-Disqualification-Act, 1949:公職失格法)によって、多くの議員や官僚の罷面が行われた⁽¹²⁸⁾。しかし、汚職は、さまざまな許認可権を握る官僚にとって一種の「職業病 (occupational disease)」でもあるのである⁽¹²⁹⁾。

3. アユーブ政権期の軍・官僚支配とブットー政権期の「改革」

1958年のアユーブ軍事政権の登場は、50年代の官僚支配体制に大きな転換をもたらした。官僚に代わって意思決定権を握った軍エリートは、当初、綱紀粛正を掲げ、腐敗・汚職の官僚の大規模な更迭を断行した。元国防相であったM. A. フーロ (Khuro) は、職権乱用 (高級外国車の販売) の罪で5年の禁固刑と15万ルピーの罰金を課された⁽¹³⁰⁾。アユーブは、行政改革委員会 (Reorganisation Committee) を設置し、公務員制度の見直しを諮問した。委員会の勧告には、中央省庁 (とくに教育、保健、社会福祉関係) にキャリアのないスペシャリストを登用する案が含まれていたが、実現しなかった。しかし、委員会勧告に従って、84名のCSPが汚職、不正行為、非能率などの理由で更迭され、そのうち71名は強制退官、10名は降格、3名は罷免であった⁽¹³¹⁾。しかし、これら退役官僚たちは、その後、民間企業にしかるべきポストを得て、従来の人脈を通じて許認可を得るうえで活躍した。そしてアユーブ政権は、時間の経過とともに、ふたたび官僚の重用を行っていった。アユーブは、Q. シャハブ (Qudrutulla Shahab), N. A. ファルーク (Faruque) フィーダ・ハサン (Fida Hasan), またアルターフ・ゴール (Altaf Gauhar) といったトップ官僚を、軍の一部の反対を押し切って重用した。軍は政権を掌握したが、その権力維持のために、行政の専門能力を持つ官僚を必要とし、官僚

も自信をもってその要請に応えたのである⁽¹³²⁾。官僚たちは、中央政界のみならず、基礎的民主制を通じて地方開発行政にも深くコミットし、強大な発言権を確保していった。こうした官僚の大半がパンジャービーおよびムハージルであり、かれらはパンジャービー支配の軍を基盤とするアユーブ政権と共通項をもっていたのである。1960年代のアユーブ政権期は、こうした軍と官僚との支配体制の時代となった。官僚エリートが大きなダメージを受けたのは、70年代のブットー政権の登場時であった。

アユーブ政権の末期、国内の反政府機運が高まり、とくに東パキスタンの専門・知識人層によるアユーブ政権批判が強まり、産業界がスケープ・ゴートにされ始めた時、政権を支持する政治エリートとしての官僚勢力の存在が相対的に強まった。外相であったZ. A. ブットーが下野し、アユーブ批判にまわった時、アユーブの官僚への依存度は急速に強まっていった⁽¹³³⁾。

1971年の暮に登場したZ. A. ブットー政権は、自己の権力にとって脅威となる政治勢力を徹底的に排除する姿勢を示した。官僚エリートに関してブットーは、官僚は政治家に従属し、その指示に従って行動すべき存在であるにもかかわらず、独立した政治勢力として振舞ってきたとし、“CSPに代表される政府の中の政府”に強い怒りを示した。ブットーは、「行政機構のブラフマン」⁽¹³⁴⁾と自ら呼んだ官僚エリートの影響力を削減するため、部分的な改正ではなく、抜本的な改正を意図した。1973年8月の行政改革委員会（Administrative Reforms Committee）の勧告にもとづき、従来の複数の職階制は、全パキスタン統合等級（All Pakistan Unified Grades:APUG）に再編成された。この改正の主眼は、官僚制度の頂点に立つCSP（改正時、パキスタンの公務員数約100万人のうち、CSPの資格者はわずか320人にすぎず、その上級職者は国家機構の枢要ポストに配置されていた）⁽¹³⁵⁾が、特別の職階制によって優遇され、優越的な地位を確保し得てきた点を否定し、すべての公務員を一本化されたシステムのもとに統合することにあった。しかし、ブットー政権の改革は、制度としてのCSPは廃止したが、幹部制度としてのAPUGに置きかえたにすぎないと言えよう（本書第4章第2節「パキスタンの官僚制度と民

族構成」参照)。改正後も、新たに APUG が行政機構の枢要ポストを支配している実態に変わりがないのである。

一方、ブットー政権期の機構改革では、中途採用制 (lateral entry) が導入され、公務員としての資格のない民間の人材、とくに開発行政に不可欠なエコノミストやエンジニア、また会計士、医師その他の専門家に相応の等号を与えて中途採用の道を開くことが目指された。この改革によって、多彩な非キャリアーの民間の専門家やスペシャリストを、政策立案や公企業の運営に当たって行政官として迎えることが表明された。それまでは、官僚たちは、開発行政に必要な十分な知識や技術訓練を受けてはいなかったにもかかわらず、スペシャリストたち (エコノミスト、エンジニア、科学者、教育専門家など) の勤告を拒否する権限だけは持っていた。両者の間の不協和音が、開発の進捗にマイナスの影響を与えることは避けられなかった⁽¹³⁶⁾。ブットー政権は、さらに行政改革に関連する一連の立法措置を行い、官吏の採用、任命、昇進、解任、懲戒などの人事権を掌握した。

しかし、一見ラディカルにみえた改革も、政権の継続の過程でしだいに本来の意図が変質していった。改革によって従来の特権的な地位と権限、そして威信を奪われたエリート官僚は、政権運営に協力的ではなくなった。ブットー政権期の社会主義化政策によって一気に拡大した国有部門の運営が不振であった要因のひとつには、こうしたモラルの低下した官僚機構の影響があったと推測される。また、中途採用制の導入は、ブットー政権によって濫用され、同政権に忠実な者の登用が頻繁となった。政権の支持者に対し、一種の政治的報酬の抜け道として、しかるべきポストが与えられたのである⁽¹³⁷⁾。

ブットー政権期には、社会主義化政策の一環として教育機関の国有化も行われた。伝統ある私立校の多くは英語教育を中心としており、「これらの学校は大地主、産業資本家、官僚、軍人といった特権階層の子弟の養育機関としての役割を果たしており」⁽¹³⁸⁾、PPP の支持者から批判の声が上がっていた。しかし、ズィヤー政権になって私立学校の復活が認められ、パンジャー

ブヤスィンドの大都市ではふたたび、英語をメディアとした学校、例えばセント・ピーターズ (St. Peter's), セント・ジョージズ (St. George's), セント・アンドゥリューズ (St. Andrew's) などの名門校が、独自のカリキュラムにもとづいた教育を行っている。これらの私立校への入学は難関であり、そこでは以前と変わらず、将来のエリートを目指す上層階層の子弟が、英語による教育を受けている⁽¹³⁹⁾。

4. ズィヤー政権以降の官僚の地位

1977年7月、ズィヤー・ウル・ハック将軍によるクーデターによってブットー政権が崩壊したとき、官僚エリートはふたたび意思決定の過程に参画し始めた。ズィヤー政権期にはブットー時代に“謹慎”していた政治エリートたち、すなわち軍、産業資本家層、宗教勢力、そしてなかでも官僚との関係改善がすすめられた。自信喪失に陥っていた従来からのエリート官僚の発言権がふたたび増加していった。もっとも、ズィヤー政権期には、ブットー政権期にすでにみられた主要な官僚職群に占める軍人の比率が、一層高められ、統治エリートとしての軍人と官僚との力関係が、前者に有利に展開していった。官僚の発言権や威信は、少なくとも、1960年代のアユーブ政権期のそれに比べれば低下したと言えよう。しかし、長期にわたるズィヤー政権の存続を実質的に支えたのは、テクノクラートとしての官僚であったと言っても過言ではないであろう。ブットー政権期をはさんで8年間も空白であった経済開発5ヵ年計画が復活され、ズィヤー政権期には三つの5ヵ年計画が官僚の手によって立案・実施された。折からのアフガニスタン内戦の勃発によってフロント・ライン国家となったパキスタンには、当初の予測を上回る規模の外国援助資金が西側諸国より流入した。また同時に、中東諸国へのパキスタン人出稼ぎ労働者の急増によって、多額の外貨送金が本国にもたらされた。ズィヤー政権期は、これらの資金を経済成長に結びつけるため、産業政策として民間資本の活動域を拡大する方策がとられた。各種の規制緩和政策が実

施され、自由化路線が指向された。民間資本にとっては、長かったブットー政権期の社会主義化政策期から開放され、新しい時代の到来と受け止められた。軍事政権下で抑圧された政治のそれなりの“安定”，海外からの多額の資金の流入，官僚およびエコノミストなどテクノクラートによる開発政策の立案と実施，規制緩和化による民間資本の活性化，などの諸要因が結合し、ズィヤー政権期は相対的に高い、持続的な成長率を記録した⁽¹⁴⁰⁾。

1988年8月の、ズィヤー大統領の急死によって、パキスタンは内政的に混乱が生じるとみられたが、同年11月の総選挙によってベーナズィール・ブットー政権が成立し、選挙によって選ばれた民政の時代となった。ベーナズィール新首相は、父親のZ. A. ブットー政権が指向した社会主義化路線をほぼ全面的に否定し、軍、官僚、産業資本家層の“役割”を評価する姿勢を示し、保守勢力との妥協を図った。しかし、政権存続の過程で首相とイスハーク・ハーン大統領との間の権力をめぐる確執が表面化し、とくに軍の人事権を巡る対立が契機となって90年8月に大統領によって解任された。かつてのCSP出身のハーン大統領は、1973年憲法によって首相の任免権を委ねられており、結局、軍・官僚支配に抵抗し文民政権を貫こうとしたベーナズィール・ブットー政権は倒された。パキスタンでは、現在でも、軍の意向を無視するものは、その権力の座を失うことになる⁽¹⁴¹⁾。ベーナズィール政権が短命に終わった要因の一つは、同政権が性急に、伝統的なエリート勢力、とくに官僚と軍を自己のコントロール下に置こうとして挫折したことにあったと言えよう。ベーナズィール・ブットー政権の解任につづく1990年10月の総選挙では、大統領、軍そして保守連合政党である IJI (Islami Jamhoori Ittehad: イスラーム民主同盟) による激しい PPP 批判が展開された。PPP は、スィンディー民族主義政党としてレッテルを貼られ、国民政党としての資格を欠いた政治団体と規定された。選挙の結果は、PPP の大敗とナワーズ・シャリーフ率いる IJI の台頭となって現われた。

これまで述べてきたように、パキスタンでは、官僚エリートは、大衆とはかけ離れた存在であり、官僚に対する人々の恐れと反発は根強い。官僚は、

本来は政治的に中立であるべき存在であるが、実態は時の政権と結託し、行政の実務家としての機能をアピールして、存分にその影響力を発揮する。許認可の権限を持つことで、発言権は大きく、それだけ贈収賄の一方の当事者になり易い。

たしかに、1958年のアユーブ軍事政権の成立で官僚の権限は大きく制約された。1973年のZ. A. ブットー政権の改革は、それに追討をかけるものであった。しかし、官僚の持つ行政の専門家としての実力とその影響力はいぜん大きい。パキスタンのような、政治家が私的な利権の追求や一族の利害関係に関心が強く、全国的な基盤を持つ国民政党がなく、国政運営の人材が極端に不足している国では、一定の厳しいトレーニングを経て養成された官僚の果たす役割はきわめて大きい。かれらは、エリートとしての自覚と自負を持っており、今後においても、国政運営の意思決定に大きな影響力を行使し続けるであろう。

第5節 宗教勢力

1. パキスタン社会とウラマー

パキスタンはムスリム国家の建設を掲げて建国された。しかし、宗教勢力の政治参加は、直接的な形では少なく、むしろ大衆動員などの間接的な影響力の行使を中心とした参加の形をとってきた。換言すれば、パキスタンにおける宗教勢力は、軍、官僚、大土地所有者、産業資本家などの政治エリートからなる権力中枢の外縁にあって、非統治エリートとして大衆と日常的に接触する中間介在的なポジションを占めている。

イスラームでは、例えばキリスト教にみられるような聖職者階層の存在を本来認めていない。ただ、実態としては、イスラームの教義を神学院で専門的に学んだイスラーム法学者群であるウラマー(Ulema)が存在する。ウラマー

は、イスラームに関する該博な知識（イルム:Ilm）を持つ者を意味する。かれらは、聖典コーランに通曉し、シャリーア（Shariah:イスラーム法体系）の解釈とその適用において指導的な役割を果たしている。かれらは、マドラッサ（Madrasa: 神学校）における学者、教師であり、伝統的なイスラーム諸学を教授したり、モスク（Mosque: イスラーム礼拝堂。アラビア語ではマスジッド:Masjid）の管理や礼拝における導師の役割を果たしている。

これらのウラマーは、俗称ではムッラー（Mullah）と集合的に呼ばれているが、個々のウラマーには通常、敬称としてモールヴィー（Maulvi）もしくはモラーナー（Maulana）（いずれもアラビア語で「われらの主」の意）が冠される。一般的には、モールヴィーは、高度な神学教育を受けておらず、小規模なモスクの導師としての役割を果たし、地域社会と深く結びついている。概して保守的であり、イスラームの教義に反する西欧的な価値観や社会のあり方には常に警戒的である。かれらは草の根の宗教指導者であり、日常的にはモスクでの礼拝をとり行い、冠婚葬祭の司式、コーランの素読などを教授して生計を立てている。そのモスクの数は、全国で10万ヶ所以上あると言われるが、大部分は、地方都市や村落単位の地域社会に存在する。かれらの政治的・社会的影響力が、エリートからなる支配層や専門職などの中間層に及ぶことは希れである。エリートは、かれらモールヴィーを高等教育を受けていない無学な、小規模モスクの導師としてしか看做していない。しかしモールヴィーは、社会的・政治的な変動が起こった時に、大衆に影響力を行使し得る立場にある。

一方、モラーナーは、高度の神学教育を受けたエリートのウラマーである。かれらは、大都市の大規模なモスクの導師であり、イスラーム神学に関するオーソドックスで該博な知識を持つことから、エリート層からも尊敬され、その政治的・思想的な影響力はきわめて大きい。とくに、信徒からの、イスラームに関するさまざまな質問に対し、権威ある法判断（ファトワー:fatwa）を教令として下すという重要な機能を持っている。かれらは、それぞれの管理するモスクや所属する政治団体を通じて政治的発言を行っている

る。パキスタンの代表的なイスラーム政党の一つであるジャマアテ・イスラーミー (Jamaate Islami :JI :イスラーム協会) を創設した故モーラーナー・モードゥーディ (Maulana Maudoodi) は、国際的にも知名度が高く、中東におけるイスラーム原理主義運動にも大きな影響を与えており、また多くの著作を残している。モーラーナーの指導力や影響力は、官僚エリートや産業エリートからは警戒されているが、知識人や軍人のなかには崇拜者が多いことが注目される。

一方、パキスタンの宗教指導者層を政治勢力としてみると、ピール (Pir) の存在も無視できない。ピールは、もともとはイスラームの神秘主義における導師であり、地域社会との結びつきが強く、世襲制をとっている。イスラームでは、聖者崇拜はオーソドックスな立場からは否定されるが、世俗的には信仰の対象とされており、信者からの寄進地であるワクフ (Waqf: 複数形はオーカーフ: Awqaf) を受ける過程で大土地所有者となっている⁽¹⁴²⁾。ピールのなかには、子弟の婚姻を通じて大土地所有者と姻戚関係にある者がいる。ピールは大土地所有者層の一角を形成し、パキスタン政治に大きく関わっている⁽¹⁴³⁾。ピールは地域社会では隠然たる勢力を持ち、例えばスインドでは、ピール・パガーロー (Pir of Pagara) が、また北西辺境州ではファキール・イピー (Faqir of Ipi) などが有名である。かれらは、英領時代、植民地政府に激しく抵抗したことで知られている。ピール・パガーローは、スインド州のハイルプール (Khairpur) 県を中心に、周辺地域に広い信徒基盤を持つ有力一族である。もともとは、200年ほど前に現在の地に定着した先祖による布教活動がその政治的・社会的な地位を確立したもので、1896年にイギリスに武力抵抗した歴史を持っている。現在のピール・パガーローの父のピール・スィブガトゥーラ・シャー (Pir Sibghatullah Shah) は、1942年に反英闘争で処刑されている。独立初期、ムスリム連盟には多くのピールからの支援があり、それが、連盟の大衆レベルでの運動拡大のエネルギーとなった。ピールへの尊敬の念は、地域住民の間ではきわめて強く、その指示のもつ政治的影響力は現在でも大きい。アユーブ政権もZ. A. ブットー政権も、それぞれ

の支持基盤となるピールの支援があった。反対に、ピールと対立した場合、政権は選挙時にあって不利な立場に立たされる恐れがある。ピール・パガーローとブットー政権の不和は、スィンドにおけるブットーの政治的立場にかなりのダメージを与えたとみられている。

このように、ウラマーやピールは、ムスリム大衆の宗教的指導者として社会統合的機能を持ち、支配権力とムスリム大衆社会の間の仲介的な役割を果たしている。歴代の政権は、パキスタン社会の政治的・経済的枠組の設定、秩序や規範の確立のためにウラマーやピールの協力を必要とした。またかれらも、当然のことながら、ムスリム社会内での自己の権威や地位の維持・強化に強い関心を持ち、この点でウラマーに代表される宗教指導者層と世俗的な権力とのあいだには相互依存的な関係がみられる。

2. ウラマーの宗派別系統

パキスタンのムスリムは、多数派のスンニー (Sunni) と少数派のシーア (Shia) とに分けられる。両者の実生活上の相違には、大きな対立点はない。しかし、イラン革命後、少数派のシーアが、そのアイデンティティーを主張し始めている。シーア派は少数⁽¹⁴⁴⁾であるが故に、そのコミュニティの結束は固く、とくにその指導者となるイマーム (Imam) の権限はスンニーに比べて大きい。ウラマーの宗派別系統も、大きくはこの両派に分かれており、それはインド、バングラデシュを含む現在の南アジアのムスリム社会全体に共通している。

スンニー派には四法学派があり、ムガル朝支配地域であった北インドでは、そのうちハナフィー学派 (Hanafi) が有力である。このハナフィー学派内の系統として、デーオバンド系 (Deobandi)、バレーリー系 (Barelvi)、アハレ・ハディース系 (Ahl-e-Hadith)、その他がある。宗教社会勢力としては、デーオバンド系が最も大きく、これにバレーリー、アハレ・ハディース系、そしてシーア派系がつづいている。人口の約97%がムスリムであるパキスタンで

は、政治エリートとしての宗教勢力はこれら各派のウラマーの諸団体を意味している。

ただ、宗教エリートは、政治勢力としてみると、スンニーにせよシーアにせよ、他の政治エリート勢力に比べ相対的には弱体であり、あえて言えばサブ・エリートとしての位置にある。宗教団体は四分五裂しており、その主義主張には妥協性が少なく、現実の政治や経済を運営する実務的な能力を欠いていることも事実である。宗教勢力を国家権力との関係で位置づければ、かれらは、パキスタンの政策意思決定の中樞にこれまで代表を送りこんだことはなく、常に、権力の外部にあって一定の影響力を行使するという立場にとどまってきた。宗教政党である既述のJIをはじめ、JUP (Jamiyat-e-Ulema-e-Pakistan: パキスタン・ウラマー連合) やJUI (Jamiyat-e-Ulema-e-Islam: イスラーム・ウラマー連合) も、直接に権力を掌握し、政治をコントロールしたことはない。しかし、個々の団体は強固に組織されており、支配エリートたちは、これら宗教勢力と正面切って対立したり、かれらを強く批判することをむしろ避けてきた。

3. 宗教政党

デーオバンド系列では、上記のJUI が代表的存在である。この宗教政治団体は、分離独立前のJUH (Jamiyat-e-Ulema-e-Hindu: 全インド・ウラマー連合) を母体としており、パキスタン運動期には運動に反対の立場をとり、インド国民会議派の主張する統一独立案を支持した⁽¹⁴⁵⁾。パキスタン独立後の1952年に、デーオバンド系の政治組織は再編成され、西パキスタン・イスラーム・ウラマー連合 (JUI, Maghribi Pakistan) と改称された。同連合は、1951年に各派ウラマーの参加する全国大会を開き、新国家にイスラームの原則にもとづくイスラーム憲法を制定するための「22項目」を決議し、制憲議会に送った。このイスラームの原則は、1956年の第1次憲法の前文に反映されることになった。

この第1次憲法は、1958年10月のアユーブ将軍によるクーデターによって停止された。アユーブ政権は新たに公布（1962年3月）し、かれ自らが考案した既述の基礎民主制度によって国民議会選挙を実施した。同選挙で、JUIのムフティー・マハムド（Maulana Mufti Mahmud）が選出されたが、アユーブは憲法改正に関して同師に助言を求めるなど、その影響力の大きさが示された。同師は、1970年の総選挙後、北西辺境州の州首相に就任した。同師の死後、子息のファズルール・ラフマーン（Maulana Fazlur Rahman）が後継者に選ばれている。

一方、JUPはバレーリー系のウラマーを基盤とした政治組織である。同派の創設者であるM. リザー・ハーン（Muhammad Rida Khan Bareilvi）は、パキスタン独立前にはヒンドゥーとムスリムの協力に反対の立場をとっていた。その後継者ムハンマド・ナイームッディーン（Maulana Muhammad Naimuddin Muradabadi）は、パキスタン運動に積極的にコミットし、パキスタン建国の必然性を唱えて全国を遊説した。

パキスタン独立の翌年の1948年に、同系列のウラマーたちによる大会が開かれ、JUPが結成された。カシュミール問題ではイスラームの聖戦を支持し、新国家の憲法制定に当たって「目標決議」の採択に参加した。1970年には、社会主義政策を掲げるZ. A. ブットーのPPPに対抗し、全パキスタン・スニー会議を開催して活発な運動を展開した。この時、副党首に選出されたアフマド・ヌラーニー（Allama Shah Ahmad Nurani）は、その後JUPの党首となり、現在にいたっている。JUPの基本スタンスは、議会制民主主義を基本とし、軍政に批判的であるという特徴がある⁽¹⁴⁶⁾。JUPの政治目標は、「ニザーメ・ムスタファ（Nizam-e-Mustafa: 預言者ムハンマドの体制）の樹立におかれ、基本に忠実であり、経済政策についても一定の主張がある（本書第5章第2節「政治エリートとしてのウラマー」参照）。ただ、法制度については、現行の英国流の裁判制度に代わって、イスラーム法の導入が強く主張されている。

パキスタンの宗教勢力としては、上記のJUIとJUPを除くと、他の団体

はその規模が小さい。JAH（アハレ・ハディース連合）は、アハレ・ハディース系ウラマーを基盤とする政党であり、1970年総選挙の時に政治団体として確立した。宗派としてはサウジアラビアの国教であるワッハーブ派と近く、資金面での支援があると言われている。中心的な指導者であったイフサーヌッラー・ザヒール（Allama Ihsanullah Zahir）は、1987年の集会で爆弾テロに遭い、死亡している。

スンニーに対し、少数派であるシーア派系のなかで、相対的に多数派を占めているのは、いわゆる12イマーム派（Ithna Ashariya）、すなわちジャウファリー法学派（Fiqh-e-Jafariya）である。かれらは、政治的に目立った活動はしてこなかったが、ズィヤー政権期のイスラーム化政策の一環として導入されたザカート法⁽¹⁴⁷⁾に対し、シーア派としての見解を主張し、1980年7月にイスラマバードで激しいデモを行った。この結果シーア派は、ザカートの徴収については独自の行動をとることが認められた。シーア派にとっては、ズィヤー政権の推進するイスラーム化が、多数派のスンニー法学にもとづいて行われていることに一矢を報いたのである。もっとも、こうしたシーア派の自己主張が高まったこと背景には、70年末に起こったイラン革命の影響があると考えられる。1987年7月に開かれた同派の大会で、積極的に政治活動を行うことが表明され、急進的なイスラーム復興運動を目指した綱領が採択されている（本書第5章第2節「政治エリートとしてのウラマー」参照）。

パキスタンの宗教政党のなかで、ユニークな存在となっているのはJI（Jamaat-e-Islami）である。JIは、政党としての規模は大きくはないが、相対的によく組織されており、その歴史も古い。1941年に創設されて以来、同団体の指導的役割を果たしてきたのは、サイイド・アブル・アラー・モードゥーデー（Sayyid Abul-Ala Maududi, 1979年没）であった。モードゥーデーには多くの著作があり、国際的にも、イスラーム原理主義運動に大きな影響を与えてきた⁽¹⁴⁸⁾。モードゥーデーは原理主義的な主張を掲げているが、かれには近代的な教育を受けた知識人の支持者もあり、かれ自身は

西欧的な価値観に関する該博な知識をもっていた⁽¹⁴⁹⁾

J1は、パキスタン運動期には独自の立場をとった。すなわち、国民会議派を批判し、“二民族論”を擁護したが、一方で、ムスリム連盟とは一線を画し、パキスタン運動は独立を目指した民族運動であってイスラームのための運動ではないと規定した。すなわち英領時代の政治・社会・法制度を継承することは非イスラーム的と断じたのである。しかし、パキスタンの樹立が現実のものとなるに及んで、新国家を完全なイスラーム国家へと転換させることを重視し、高い倫理と厳しい規律を自らに課した団体として、政治的に活発に行動を開始しはじめた。イスラームの政治理念では、国家は、シャリーアに規定されたイスラーム的正義を、実生活の場に正しく適用していく最高の機関と位置づけられる。J1は、設立初期には社会福祉や啓蒙活動に力を入れていたが、組織としての基盤が固まるにつれ、政治活動へとシフトしていった。その政界進出が注目されたのは、1958年、カラチ市議会（Municipal Corporation）選挙で大幅な躍進を示した時である⁽¹⁵⁰⁾。J1は、かならずしもウラマーからなる団体ではない点で独自性があり、メンバーシップに厳格な、強固な組織とイスラームの原則を固く掲げた宗教団体あるいは結社であると言えよう⁽¹⁵¹⁾。

J1の主張は、イスラームの教義に厳格に沿った社会の創出と、そのための改革の必要という原理主義の立場を鮮明にしている点である。モードゥーデーによれば、パキスタンのムスリムの90%は文盲であるが、かれらは厚い信仰心をもっている。ただ、かれらは教義の真の教えについて無知なため、西欧化されたエリート層によって容易に政治的に支配されている。一方、残余の10%のムスリムは教育を受けており、その半数は、イスラームの教義に沿った考えを持っているが、残りの半数は西欧的な価値観や生活スタイルに汚染されている。上記のうち、教育があり西欧的な価値観に汚染されていない4～5%のムスリムこそが、J1の組織および支持の核となって、その思想を90%の文盲の大衆に伝える者たちであると⁽¹⁵²⁾。このような主義をもったJ1は、選挙においては、その厳格な主張の故に、かならずしも多数の支持票

を獲得することはないが、歴代の政権の意思決定には、少なからぬ影響力をもってきた。JI は、ヤヒヤー政権には同調的であった。ズィヤー政権にも当初は協力的であったが、後、同政権のイスラーム化政策を厳しく批判する立場に転換した。

4. 歴代政権と宗教勢力

歴代政権と宗教勢力との関係は、パキスタン国家の在り方をめぐる対立と妥協の繰返しであった⁽¹⁵³⁾。国父ジンナーは、新国家パキスタンが抱える民族、言語、地域性、コミュニティーの多様性が、国家統合にとって大きな障害になることを危惧し、とくにパキスタンが祭政一致の国体とはならないことを、いち早く警告している⁽¹⁵⁴⁾。ジンナーは新国家パキスタンが、イスラームの規範に沿ってはいるが、かならずしも宗教指導者や聖職者によって運営されることのない、議会制の民主主義国家たることを重視していた⁽¹⁵⁵⁾。ジンナーに比べ、カリスマ性に欠けていたリヤーカト・アリー・ハーンは、既述のように、官僚や大土地所有者層、また専門・知識人等のエリートの支持を得て、宗教勢力のさまざまな要求を牽制した。とくに、ムスリム連盟のメンバーであり、有力なウラマーであったモーラーナー・ウスマーニー (Maulana Shabbir Ahmed Usmani) の協力を得て、宗教勢力の要求するような国体の形成に歯止めをかけた。結局、1949年3月の憲法目標決議 (Objectives Resolution of 1949) の線で、宗教勢力は妥協した。同決議には、つぎのように述べられている。「パキスタンの建国者カイデー・アーザム・ムハンマド・アリー・ジンナー (Quaid-i-Azam Mohammad Ali Jinnah) は、パキスタンは、イスラームの社会主義の諸原理に基礎を置いた民主主義国家であると宣言した。…そこでは、ムスリムは個人および集団の場で、聖コーランとスンナ (Sunna) に示されたイスラームの教えと規範に沿って、その生活を秩序づけることが可能となろう」⁽¹⁵⁶⁾ と。

この目標決議の精神は、その後のパキスタンのいくつかの憲法の制定 (1956

年、1962年、1973年)にも引き継がれてきた。注目されるのは、決議がパキスタンをイスラーム国家と呼ばず、そこに生活する国民にイスラームを強制せず、規範に沿って生活できる国、と規定していることである。イスラームの規範は、あくまでも一般的な原則論であって、もともとイスラームの教義に基づいて憲法を制定することを重視したエリートは少数であった。とくに、西欧的な教育を受けたモダニストである専門知識人や官僚、それに大土地所有者層は、パキスタンが宗教指導者によって指導された国家となることに警戒的であった。各支配エリートは、宗教勢力がハイ・レベルの国家の意思決定過程に参加することを望まず、なにか必要が起こった時に諮問する存在として位置づけようとした。

アユーブ政権の登場によって、軍エリートが国家権力を掌握したとき、軍は、宗教勢力の影響力を無視できないことは承知していた。軍にとっては、1953年のパンジャブでのアフマディー事件⁽¹⁵⁷⁾が、建国後最初の戒厳令の施行となったことを記憶していたからである。当時、ナズィムッディン内閣は、宗教勢力に先導された大衆の反アフマディー感情に批判的な姿勢で臨んだ。既出のイスラーム政党IIの指導者モードゥーディーは、アフマディー教徒を非ムスリムと宣言し、政府の要職にあるアフマディー教徒の解任を要求した。建国後間もない国内では、多くの人々が、新国家に期待した夢の挫折を意識し始めており、人々のフラストレーションはアフマディー教徒をスケープ・ゴートにすることで発散する状況にあった。しかし、ナズィムッディン首相は、IIなど宗教勢力の要求を拒み、このため大規模な暴動が起り、多数のアフマディー教徒が殺害され、戒厳令が布かれた。アユーブは、こうした事件のもつ性格を理解し、宗教勢力には慎重に対応した。

しかし、アユーブが1961年にムスリム家族法令 (Muslim Family Laws Ordinance) を施行し、一夫多妻制や離婚に関する制約条項を発表したとき、これらの改革は、宗教勢力の強い反発を招いた。アユーブ政権が打ち出したムスリム家族法は、コーランの教えと矛盾するとされたのである。家族計画

(産児制限を主たる目的とした)の推進も、宗教勢力からは好ましくならぬ政策と看做された。アユーブはその導入を強行したが、1962年の新憲法では、前文に既述の目標決議が述べられ、また12名の委員からなるイスラーム教義審議会 (Advisory Council of Islamic Ideology) の設置が表明され、宗教勢力への配慮がなされた。しかし、新憲法で国名から「イスラーム」がはずされたことで、宗教勢力の激しい反発を受け、1964年の第1次憲法改正でふたたび国名に「イスラーム」が冠されるという一幕があった⁽¹⁵⁸⁾。64年の改正憲法では、いかなる法も、聖コーランとスンナにもとづくイスラームの教義と規範に矛盾してはならず、既存の全ての法はコーランとスンナに合致されなければならないとされた⁽¹⁵⁹⁾。

アユーブ政権期には、個人や集団の政治行動にはさまざまな規制が加えられたが、宗教的な目的をもった集会は規制の対象とはされなかった。このため、宗教勢力は同政権の打ち出したいくつかの政策について、大衆を動員し得た。雑多な宗教勢力ではあったが、大衆を動員することは、しかるべき政党を組織することよりも容易であったのである。この結果アユーブ政権は、しだいに、宗教的な集いであっても政策批判となる集会には弾圧的な姿勢で臨むようになった。

アユーブの指向した近代化路線と宗教勢力の要求との乖離は大きく、結局、アユーブは1964年1月にJIの政治活動を禁止し、モードゥーディーと他の43名のメンバーを国家に対する破壊活動 (subversive activities against the state) の容疑で逮捕した。1965年の総選挙では、反アユーブの立場に立った宗教勢力は野党連合の候補者ファーティマ・ジンナー (建国の父 M. A. ジンナーの妹) を擁立した。女性を国家元首の候補として支持することは、保守的なイスラーム擁護者の立場からみれば矛盾するが、国家の非常事態にあっては女性元首の出現はシャリーア (イスラーム法) に反しないとされた。これに対しアユーブ陣営も、イスラームに関心のある姿勢を示すため、宗教教育の導入やイスラーム研究機関の設立を行った。アユーブはまた、「パキスタン」構想の父として有名なムハンマド・イクバル (Muhammad Iqbal) の息子に当たるジャー

ヴェド・イクバル (Javed Iqbal) に依頼して、国家にとってのイスラームの重要性を改めて強調した著作⁽¹⁶⁰⁾の出版を行った。アユーブは、自ら同書の序文を執筆した。さらに、イスラーム教義の研究についてはイスラーム研究所 (Islamic Research Institute) が設置され、政権の諸政策がイスラームと矛盾しないとする合法化が行われた。研究所の所長となったファズルル・ラフマーン (Fazlur Rahman) は、1966年にパキスタンの抱える宗教上のジレンマを分析した著作⁽¹⁶¹⁾を発表した。しかし、宗教勢力は、イスラームの解釈における非宗教エリートの主導に抵抗し、イスラーム研究所長のラフマーンはかれらの圧力によって解任された。アユーブ政権期に建設された新しい首都がイスラマバード (Islamabad: 「イスラームの都」の意) と名付けられたことも、宗教勢力に対する政権の配慮が反映されている。ただ、アユーブは、実践的な政治家であり、宗教勢力とは妥協はしたが、主導権は常にかれ自身の手の中にあるよう中央集権化を図った。そのためには、官僚勢力の協力が最も重視された。

1960年代の末に反アユーブ運動が高まったとき、反対勢力の中心となったエリート勢力のひとつが宗教勢力であった。政権がアユーブからヤヒヤーへと移行し、ヤヒヤー新軍事政権の下で1970年に総選挙が実施されたとき、宗教勢力は多くの候補者を立てた。しかし、結果は、宗教エリートの多くが落選した。かれらの主張が、現代社会の抱える諸問題を宗教的に解決することにあつたことで、現実的適応性を欠いていると判断されたためである。対照的に、平等や機会均等をストレートに掲げたZ. A. ブットー率いる PPP が大きな支持を集めたのである。

1971年のブットー政権の登場に最も緊張したのは、産業資本家層だけではなく、宗教勢力もまた強い警戒心を示した。宗教勢力は、ブットーの社会主義政策を批判した。社会主義はクフル (Kufr: 無信仰的)、というのが宗教勢力のブットー批判であり、この言葉はとくに辺境州やパローチスタン州で影響力を持った。宗教勢力は、また軍に対して権力の掌握を呼びかけたこと

で、ブットー政権の弾圧を受けることになった。しかし両エリートの対立が高まったとき、ブットーは、宗教エリートとの妥協を図る方向に転換し、1973年憲法第2条で、イスラームを国教 (state religion) と位置づけることを表明した。それは、1956年や1962年の憲法にも明記されていない条項である。アユーブのときと同じく、ブットーもまた、イスラーム教義審議会 (Council of Islamic Ideology) の設置を行った。しかしその目的は、宗教勢力の国家管理化であった。宗教問題省 (Ministry of Religious Affairs) が新設され、かならずしも正統派宗教勢力から認められていないモララーナーが就任した。ブットーの社会主義化政策は、容易に宗教勢力の協力を得ることはできなかった。宗教勢力は教令 (Fatwa) を発してブットー政権の諸政策を批判した。ブットー政権は、宗教勢力の協力を取りつける切り札として、1953年以來くすぶっていたアフマディー問題を持ち出し、1974年9月に、前年制定されたばかりの73年憲法第2次修正案を可決し、アフマディー教徒は非ムスリムの少数グループであると宣言した。1977年選挙にあたって、ブットーは、イスラームの旗を高く掲げることを約束し、金曜日を従来の日曜日に代えて休日とし、連邦ウラマー学院 (Federal Ulema Academy) を設立し、コーランの教えの強化を指示した。それでも、ブットーに対するウラマーたちの警戒心は解けなかった。

結局、77年選挙では、主要な宗教政党を含む九つの政党からなる PNA (Pakistan National Alliance: パキスタン全国同盟) が、ブットー率いる PPP に対抗する形となった。選挙結果はブットー陣営の大勝であったが、選挙の無効をめぐる与野党の対立が激化し、政局は混乱を呈し始めた。PNA のなかでも、宗教政党は大衆の動員力において大きな指導力を発揮した。多くの労働組合もゼネストを宣言した。ブットーは、カラチ、ハイダラーバード、ラーホールに戒厳令を布き、PNA の指導者たちを逮捕した。唯一、ピール・バガーローのみは除外された。かれがスインドの聖者であり、ブットー政権の支持者たちへの影響があまりにも大きかったからである。

5. イスラーム化政策と宗教勢力の社会的影響

1977年7月、クーデターで政権を掌握したズィヤー・ウル・ハック大統領は、パキスタン国家のアイデンティティーとして、イスラームへの回帰を主張した。翌78年には、最高裁に、コーランとスンナに合致しないと考えられる法の再検討を行う権限が付与された。イスラーム教義審議会の機構は強化され、イスラーム体制（Nizam-e-Mustafa）の確立に必要とされる諸方策を政府に諮問することになった。宗教勢力はズィヤー政権の保守化傾向に勢いづき、77年暮のパンジャブのチニョートでの集会で、社会主義とアフマディー教団を激しく批判した。アフマディー教団については、1984年4月に、その活動を規制する政令が出され、ムスリムであると称したり、イスラーム関係の用語を使用することなどが禁止された。ズィヤー政権のイスラーム体制推進の動きには、宗教勢力とくにIIや、戒律の厳しいサウジアラビアのワッハブ（Wahhab）派に近いデーオバンド系のウラマーの影響が強い。宗教指導者の一部は、共同声明を発し、パキスタンにイスラーム法（民法、刑法、社会法など）を導入するよう戒厳令司令官に呼びかけた。その後、イスラーム刑法は導入され、また、イスラーム金融制度も実施され⁽¹⁶²⁾、現在に及んでいる。

注目されるのは、パキスタン最大の宗教政党であるJUPの党内主導権争いである。1977年にクーデターによってズィヤー政権が登場した時、党首ヌーラーニーは戒厳令政府に反対し、73年憲法の復活、政党ベースの選挙の実施を主張し、幹事長のA. S. ニヤーズイー（Maulana Abdus Sattar Niyazi）との対立が表面化してきた。90年3月、ニヤーズイー党幹事長は、ヌーラーニー党首の“追放”を行い、党首の兼務を宣言した⁽¹⁶³⁾。両者は、83年、MRD（Movement for Restoration of Democracy: 民主主義回復運動）による反ズィヤー運動がスインド州で軍隊によって弾圧された時にも、軍事政権に対して異なる対応を示した。ヌーラーニーは軍の出動を非難したのに対し、ニヤーズイー

は反政府運動を反国家的な暴動であると批判した。ズィヤー政権期を通じてニヤーズィーの保守派としての活動は強まり、かれは88年12月に成立したベーナズィール・ブットー政権に対しては野党連合（Combined Opposition Parties:COP）の中心的存在として、ブットー首相不信任案の上程にあたって指導的な役割を果たした。その意味では、ナワーズ・シャリーフ現政権は、最大の宗教勢力であるJUPの協力を得ることで、宗教勢力との対決を回避し得ていると言えよう。

パキスタンの歴史を通じて、各政治エリートは、自己の正統性を主張し、承認を得る手段として、またその信条や政策を強化する手段として、イスラームを利用してきた。イスラームはパキスタン建国のエネルギーの源泉であり、イスラームへの回帰はすなわち建国理念の原点への回帰でもある。しかし、大衆との日常的な接触という、他のエリートとは異なる特殊性を持つてはいるが、かれら宗教エリートは、基本的にはイスラームの規範にもとづいた政治・社会体制の確立を目指しており、そこに一つの限界がある。イスラームの規範を教条的に適用することだけでは、パキスタンが抱える現代の社会問題を解決することはできないからである。しかし、かれらの大衆動員力は、しばしば大きな反政府運動を生み出すほどのエネルギーを秘めている。国家機構の世俗化・西欧化、とくに教育の国家管理化や、官僚・軍人・産業資本家層の発言権の増大は、ウラマー達の危機意識を刺激する。したがって、他の政治エリートも、宗教勢力の影響力は無視できず、しばしば妥協を余儀なくされてきた。しかし、パキスタンの歴代の政権は、いずれも西欧的な教養を身につけたモダニストであり、かれら世俗的な政権と頑迷な保守的な宗教勢力との間の溝は深く大きい。この溝がある限り、今後においても、宗教勢力は、大衆の感情に訴える手段を用いて、政策意思決定にその影響力を行使しつづけるであろう。

第6節 産業資本家層

1. 産業資本家層の誕生

パキスタンの産業資本家層は、これまでに述べた幾つかの政治エリートのなかで、もっとも歴史が浅く、それだけに、統治エリートとしての社会的・政治的な地位は相対的に確立していない。産業資本家層が登場するのは、パキスタンの独立後であり、歴代政権との癒着の過程でだいにその経済力を拡大してきた。

現在のパキスタンを構成する地域、すなわちかつての西パキスタンは、パンジャブとシンドにまたがる綿作と小麦栽培の中心地であった。しかし、地域社会に根を下ろした伝統的な大土地所有者層を除き、パキスタンの地で商取引や金融あるいは小規模な工業生産に従事していたのは非ムスリムのインドゥーやパールスィーであった。印パ分離の決定に伴い、これらの非ムスリムのインドへの移住が起り、代わってインド側から多くのムスリムの難民が流入してきた。これらの難民は、パキスタンでは、ムハージル (Muhajir) すなわち、イスラームの信仰のために財産や地位を捨ててきた人々、として迎えられた。ただ、現実には、ムハージルの大部分は貧しい農民であり、かれらはパンジャブの諸都市およびシンドの新興都市であるカラチに流入し、第二次および三次産業に職を求め定着していった。しかし、ごく一部のムハージルは農民ではなく、教育を受けた専門知識人であり、さらに一部はインド・ムスリムの商人たちであった。前者は独立直後の制憲議会で重要な役割を果たし、後者は後の産業資本家層を形成していった。

パキスタンの産業エリートは、一部を除き、新国家成立後に形成されたものである。たしかに、アーダムジー (Adamjee)、イスファハニー (Isphahani)、ワズィール・アリー (Wazir Ali)、ハビーブ (Habib) などのビジネス・グルー

プは、パキスタン運動期に、ムスリム連盟の運動資金を提供する上で一定の貢献を果たした。ただ、政治勢力としてのその存在は大きなものではなかったのである⁽¹⁶⁴⁾。

新国家パキスタンの中でも、北西辺境州とバローチスターンはとくに低開発地域であった。そこには、わずかに植民地英領インド軍の駐屯地としての施設が存在するのみであった。パンジャブとスインドは、封建的な土地所有関係の上に、農業生産が行われ、食糧作物としての小麦と換金作物としての綿花の栽培が広範囲に行われていた。また東ベンガル（後の東パキスタン、現在のバングラデシュ）は、低開発地帯ではあったが、ジュート（黄麻）と米の生産地であり、カルカッタの商工業の原料供給地を形成していた。分離による大量の住民移動にもかかわらず、パキスタンが継承した工業生産施設、工業企業家層、そして都市労働者階層の規模は極端に小さかった。工業労働者と呼べるものは、わずかに、鉄道と小規模な綿紡績、製糖、およびジュート紡績、造船の分野に存在したものにすぎなかった。

インドから移住してきたムスリムの商業資本は、ヒンドゥー資本の逃避で生じた空白を埋める形で、新国家の新しいビジネス・リーダーとなった。かれらは、新国家において、独占的な無競争状態の下で活動しうる機会を得ることになった。資本の蓄積においては乏しかったが、かれらの拡大発展の潜在力には大きなものがあったのである。

パキスタンの産業資本家層の特徴の一つは、かれらが特定のコミュニティーの出自をもっているということである。すなわち、新国家パキスタンに移住してきたビジネス・グループの多くは、イスラームの特定の宗派に属するムスリムの商人一族であるという特徴を持っている。かれらは、インドの商人カーストに似た世襲の職業、すなわちキラナー・マーチャント (Kirana Marchant) として、香料、穀物、綿布などの商取引に代々従事してきた。とくにその主要なグループは、インド西部のカティアール (Kathiawar) やグジャラート (Gujrat) を出身地とし、パキスタン移住直前にはボンベイに事業拠点を構えていた。ただ、工業分野に進出したものは少なく、また成功し

た例は少ない。カルカッタのメーモン (Memons) の一族であるアーダムジー・グループは、イギリス資本が優勢であったジュート紡績工業に参入し、ムスリム資本による初期のジュート工場の建設と運営に成功したが、これは例外のケースである。

これらムスリムのビジネス・グループの特徴の一つは、既述のように、かれらが特定のコミュニティーの出自を持っているという点であろう。主要グループはムハージルとパンジャービーで占められている。ムハージルではグジャラート、カティアール、スーラト (Surat) などを出身地とするメーモン、ボーホラ (Bohras)、ホージャ (Khojas) などのムスリム・コミュニティーが代表的である。パンジャービーではチニョーティー (Chiniotis) が多い。当初パキスタンの一翼を構成した東パキスタンのベンガリー資本はほとんど存在しなかった。新国家におけるかれらの活動拠点は、スィンドのカラチとパンジャーブのラホールに集中し、この拠点の偏向は、その後のパキスタン経済の発展過程において、生産力における東西パキスタン間の格差を形成する要因となっていった。

これら新興産業エリートは、決して高学歴の専門知識や技術を身につけたエリートではなかった。むしろ、G. F. パパーネク (Papanek) の調査によれば、主要ビジネス・グループの指導者たちの46.5%は高等学校レベルの教育すら受けていなかった⁽¹⁶⁵⁾。しかし、正規の高等教育こそ受けてはいないが、かれらは同族的関係を通じて、直接経営にたずさわり、現場での実務経験を積み重ねることで経営者としてのノウ・ハウを習得していった。すなわちパキスタンの産業資本は、血縁関係を中心としたエスニックな出自を同じくするグループ単位で生まれ、同族企業として発展してきたのである。ビジネスの規模が大きくなり、家族経営ではコントロールできなくなって会社形態へと企業組織を転換しても、経営の実権は一族のメンバーが掌握するというパターンは維持された。

こうした同族的な企業同士が、それぞれの代表者からなる役員会 (board of directors) を構成することで結合 (inter-locked) する場合でも、一族外の

者（アウトサイダー）が意思決定に参加するポストにつくことは滅多にない。パキスタンのビジネス・グループの特質は、基本的に、きわめて同族的な指向が強いということである。ビジネス・グループの多くは、自身のグループ内から経営の最高責任者を選出するのが一般的である。

これらのビジネス・グループは、既述のように、パキスタン成立の初期にあってはいまだ一つの政治勢力としてのまとまりはなく、かれらの商活動に対するさまざまな規制や法令は、産業資本家たちの利害とは一致していなかった。新国家の経済基盤は農業にあり、人口の8割が生活する農村では封建的な諸関係が強固に存在し、大土地所有者の政治的影響力は圧倒的な力を持っていた。「大土地所有者は、産業資本家層は成上がり者（up-starts）であり、財力だけでは由緒ある家系を持った者とは対等ではあり得ないとみなしていた」⁽¹⁶⁶⁾。階級や職業、社会的地位は変え得ても、出自は変えられないのである。このため産業資本家たちは、その権益を守り拡大するため、徐々に支配エリートに接近し、連携し、関係を深めていった。

2. 軍・官・産業資本連帯の時代

経済力は、政治権力を獲得する諸々の手段の一つであり、政治エリートとしての軍の持つ強制や、官僚の持つ行政能力、そして宗教勢力の持つイデオロギーに比べ、勝ることがなくとも等しく影響力のある手段である。とりわけ新国家パキスタンの開発政策が資本主義的な開発路線を指向する過程で、その影響力は次第に大きなものとなっていった。新興の産業資本家たちは、間もなく、官僚勢力と水平的連帯を結ぶようになり、両者の利害調整チャンネルを開拓していった。その過程でかれらは、経済力を有効に使用する一定の政治的対応策を習得していった。かれらは種々の経済団体を組織し始めた。もっともこれらの経済団体は、かれらの要望を実現するほどには強力ではなかった。各団体は、政府の経済政策の優先順位に自分たちの利害を反映させようと、むしろ競い合ったのである。短期間に多様な利益集団が発生したこ

とは、これらの団体の組織的影響力をかえって稀薄にした。こうした経済団体間の結束の欠如、組織の弱体、内部の派閥抗争は、官僚エリートの支配力を一層強めることになった。

独立後の経済開発の基本政策を立案した官僚エリートたちは、中央および州の両レベルにおいて、工業化を指向した。1950年代のパキスタン経済は、農業部門の停滞とは対照的に、消費財工業部門の急速な発展がみられた。

1950年代の末期まで、新国家の意思決定権を掌握した官僚エリートは、新興の産業エリートのコントロールを強化し、輸入、輸出、投資、生産の各分野にわたって統制力を発揮した。このことは、産業資本家が新興の政治エリートとして官僚エリートに対抗しうる勢力とならないように布石を打つものであった。しかし、当の産業資本家は官僚勢力に対抗することはなく、むしろ官僚に一定の影響力を与えるような新たなルートの開拓に努めた。

交渉におけるかれらの最大の手段は贈収賄の実行であったが、それは官僚と産業資本家自身の共通の利益でもあった。このような私的取引は、直接・間接に産業資本家たちの利害に影響を及ぼすことが予想された場合、一種の対抗策として行われ、受容されたのである。資源の希少性と国家権力によるその“配分”を通じて、産業資本家層は基本的には“統治される”側に位置づけられてきた。かれらは、集団組織によってその権利や要求を主張するほど組織立っていなかった。そのため、それぞれのグループは、自己のグループの利益の拡大もしくは擁護のために、個別に行動した。権力中枢の意思決定に及ぼすその影響力は間接的であり、またその交渉力は、他のエリートに比べ弱体であった。産業資本家にとっては、贈収賄は政治権力と連帯する最も強力な媒介項である。アユーブ、ヤヒヤー、Z. A. ブットー、ズィヤーの各政権は、その登場時にはいずれも多くの高級官僚の更迭を行ったが、新規に任命された後継官吏たちも同じ癒着の道をたどった。

朝鮮戦争後の景気後退期に、パキスタンは輸入規制を図り、許認可制を強めたが、官僚の汚職によって実効は上がらなかった。政府が闇取引を行った業者名を公表する姿勢を示したとき、産業界から、汚職官吏のリストも公表

すべきであるとする反論が上がった。不正な利益を手中にしたのは、商工業者だけではなく、官僚もまた受益者であるとの指摘が強まったからである。1958年3月に開かれた全パキスタン実業家大会（All Pakistan Convention of Business）は、「一群の官僚資本家層（bureaucratic capitalists）、言い換えれば公的実業家（official businessmen）」が、その親族や友人達と組んで闇取引を行っていると言及した⁽¹⁶⁷⁾。

1950年代から60年代に入ると、産業資本家層の発言力も格段に増大してきた。しかし軍エリートであったアユーブは、58年にクーデターによって政権を掌握すると、官僚と産業資本家の癒着の構図に一撃を与え、戒厳令の施行によって一部の有力な産業資本家の逮捕・拘禁を行った。他の多くの産業資本家も、脱税容疑、不正な所得申告、闇取引、外国為替法違反、不法な海外への資産隠匿などの理由で起訴された。

しかし、アユーブ政権は経済開発をことの他重視した政権でもあった。かれは、政治の安定は経済の安定があって初めて確保できるとの考えを強く持ち、かれの呼び掛けでパキスタン初の商工会議所連盟（Federation of Chambers of Commerce and Industry）が組織された。それは、従来の個々ばらばらの存在であった経済諸団体を統合したものであって、新組織は、産業界と政府の意思疎通の主たるチャンネルとなっていた。ビジネス・グループは、民族的な産業資本の育成策に沿った財政上、金融上のさまざまな支援を受けて、生産力の拡大を推進していった。利潤極大化を追求する資本主義的生産様式が拡大する過程で、産業資本家層という新たな社会階層が形成された。利益を受ける立場の産業資本家層は、ますます政権との癒着を強めていった。しかし、経済力だけではパキスタン社会におけるエリートとしての威信を保ち安全保障を確保することにはなり得ないため、産業資本家たちは、子弟の婚姻を通じる閥閥の形成、経営参加やポストの提供などを通じて、大土地所有者や退役官吏、軍人との連帯を推進した。

産業資本は、また、その既得権益を守るため、いずれの政党にも政治資金

の提供をつづけた。一例として、ハルーン (Haroon) ・グループは、東パキスタンのアワミ連盟党首ムジブール・ラーマン (Mujibur Rahman) を、グループ傘下のある保険企業の役員として招聘し、15年間にわたり役員手当を支給した。アユーブ政権時代に、新興の産業資本家層の社会的地位と政治的影響力は強まり、1962年と65年の国民議会および州議会には、産業界出身の議員が多数輩出した (前掲第2表参照)。「昨日の商人は今日の産業資本家であり、今日の産業資本家は明日の政治家」⁽¹⁶⁸⁾ という勢いであった。アユーブ政権が「実業家の政府」(Businessman's Government) と呼ばれた所以である⁽¹⁶⁹⁾。

産業資本は、かくして1950年代には官僚層と、そして60年代のアユーブ政権期には軍事政権との連帯形成に成功した。しかし、資本主義的生産様式の拡大の過程で、都市における低賃金労働者の増加、所得の不平等分配は強まっていた。パキスタンの著名なエコノミストであり、前蔵相であったマフブール・ハック (Mahbub-ul-Haq) は、つぎのように述べている。すなわち、パキスタンの資本主義制度は、「今日の世界でも最もプリミティブなものであり…そこには経済的封建制が残存し、一握りの人々が全てにわたる基本的決定を行い、この制度を動かしている。なぜなら、さまざまな既得権益を持った者の間に一つの連帯があるからである」⁽¹⁷⁰⁾ と。

パキスタンにおける経済開発の跛行性は、偶然的なものではない。周知のように、経済開発とくに工業化を推進する場合には、ほとんどの国においてなんらかの形で優遇措置がとられるのが一般的である。工業化を強力に推し進めようとする低開発国では、優遇措置は広範囲にわたって実施され、その過程で、特定の産業資本にさまざまな利権が付与されることになる。パキスタンにおいても、工業投資に対しては、免税期間率の適用、外貨割当ての優先、保護関税障壁の設置、融資便宜の供与、工業製品輸出におけるリバート制など、さまざまな優遇措置がとられてきた。しかも、新国家の首都が、当初西パキスタンのカラチに置かれたことは、西パキスタンに本拠を置く新興の産業資本にとって、行政への接近を容易にし、癒着を通じてその発展を強力に推進する契機となった。「当地 (カラチ) には、あらゆる方向から資金

が流れ込んできた。こうした状況は、多くの権限を持ち、恩恵を与え得る立場にある官僚にとって、魅力あるものであった。実業家たちもまた、不当な利権から得られる巨額の利益を考慮するにやぶさかではなかったのである」(171)。

パキスタンの産業資本家たちは、1950年代および60年代を通じて、新国家が資本主義的な開発路線を指向することを期待し、そのための協力を惜しまなかった。その一方で、東西パキスタン間の所得格差の拡大には充分な関心は払われなかった。経済開発の地域的跛行性は、西パキスタンでも、カラチとパンジャーブへの集中という形でみられた。70年代の前半期を対象とした第4次5ヵ年計画書は、少数の者に富の集中がすすみ、「有力な産業資本に対する新規の許認可や銀行融資の優先が、新規参入者に公正な参加機会を閉ざしている」と述べている⁽¹⁷²⁾。東西パキスタンの開発格差を縮小する諸案が提示されたが、しかし、すべて実現せずして終わった。経済開発が西欧型の開発モデルで行われ、外国援助資金に大きく依存する形ですすめられたことは、西欧的な教育・訓練を受けた支配エリートの権力掌握を一層強め、開発の跛行性を持続させることになった。強大なパンジャービーヤムハーシルの資本家との競争に直面した東パキスタンの資本家たちは、ある地域の発展はかならずしも自動的に他の地域や全国的な発展へと波及しないと、別個の経済を主張した⁽¹⁷³⁾。

3. Z. A. ブットーの社会主義化政策と産業資本

1969年、反政府運動の高まりに抗しきれず、アユーブはその大統領職をヤヒヤー将軍に委譲した。新大統領の下で実施された1970年暮れの総選挙で、PPP (パキスタン人民党) の党首 Z. A. ブットーは大衆から強い支持を受けた。とくに農民や労働者層の支持が強く、このことは産業資本家層に大きな不安感を与えた。ブットー政権が産業資本家層に対して最初に行ったことは、主要産業資本家当主の自宅拘禁措置とそのパスポートの取り上げであった。こ

の措置によって、アユーブ前政権に近かった三つのトップ・グループの代表者が逮捕された。ついで72年の初頭に、社会主義化政策の一環として、10大基幹産業に含まれる31の企業の国有化が実施された。また、同年3月には32の生命保険企業が国有化され、さらに74年1月には民間銀行の国有化が実施された⁽¹⁷⁴⁾。国有化政策の過程で、ビジネス・グループのあるものはその資産の半ばを、ある者はほとんどすべてを失った。

ブットー政権が、どの段階までその“社会主義化政策”を貫徹しようとしていたかは定かではないが、いずれにせよ、ブットー政権のとった政策はあまり有効なものではなかった。かれ自身が、スィンド州の大土地所有者であったことが、その一連の“改革”の限界を予見していたとも言えよう。しかしブットー政権は、その支持者になんらかの形で応えねばならなかった。政権の経済政策は、国民経済の成長や拡大よりも、支持者である労働者大衆の要求に応えるという政治的な性格の強いものであった。たしかにブットー政権の労働改革は、ある程度まで労使関係を改善した。しかし、労賃をアユーブ政権期に比べ60%も上げたことは、産業資本家層の利潤を浸食し、その反発を著しく強めることになった。この一方で、ブットー政権の国有化政策に対する熱意は長くはつづかなかった。新たに国営企業となった一群の企業経営を順調に行うには官僚たちの能力は大幅に不足しており、これまで以上の利潤をあげる企業がほとんどなかったからである。官僚の国営企業運営能力に対する失望に加え、産業資本家層に起こった混乱や不満を静めるため、ブットー政権は、「政府はこれ以上の企業接収を行う意図はない」との見解を表明した。しかし、一連の社会主義化政策は産業資本家層のブットー政権に対する不信を強めていった。

ブットー政権の登場で、産業界は、従来の資源の配分をめぐるグループ間の競争よりも、もっと根本的な対応の変革を迫られるようになった。産業界は、独立以来初めて、集团的行動をとることの必要性を認識した。反産業界キャンペーンが頂点に達した時、産業界に団結の動きが生まれた。かれらは相互に連絡をとり、操業停止や工場の閉鎖を行い、また全国のメディアに対

して広告掲載の中止を行うと警告した。

ブットー政権に対する産業資本家層の反発と猜疑心は強く、民間の産業投資は縮小をつづけた。資本財生産とくに鉄鋼、セメント、化学肥料の国内自給をめざした政府部門の公共投資は拡大したが、一方で、財政破綻を招くことになった。公共部門の肥大化に見合った管理能力の欠如を無視し、一方で非協力的な産業資本を新政策に無理に統轄しようとしたことで、政権の経済運営はつまづいた。ブットー政権は民間資本と公共部門の共存を想定したが、実現しなかった。ブットー政権の労働政策は、労働者大衆に従来より改善された労働条件をもらしたが、その要求を十分に満たすことはなかった。ブットー期に、賃金は上昇したが、それ以上に物価も騰貴し、工業労働者はインフレと景気後退の不满を政権に向け始めた。産業資本の反ブットーの姿勢も強まった。かれらは、1977年3月の総選挙後、パキスタン人民党に挑戦した野党連合のPNA（Pakistan National Alliance: パキスタン全国同盟）支持にその不满のはけ口を求めたのである。野党・保守派の反ブットーの動きが広がる過程で、産業労働者も中小企業経営者も、その動きに呼応していった。

Z. A. ブットー政権は、1970年のパキスタン史上はじめての成人普通選挙によって選出された文民政権であり、表現の自由を謳ったが、現実には、政府批判に対して厳しい措置をとった政権でもあった。ブットー政権は、政府諜報機関を使って、反対勢力への政治献金者のリストを作らせ、リストにあげられた産業界の要人には、税務当局によって厳しい所得調査が行われた。パキスタンの歴代権力者は、自己の権力の保持のための、保護と強制を巧みに使い分けるといって高圧的な性格を共通して示している。このパターンは、Z. A. ブットー、ズィヤー、そしてかなりの程度まで、ベーナズィール・ブットーの各政権にも共通してみられる。つまり、政治のトップの座に就いた者は、基本的に、“権力者”として行動するという共通の特徴がある。恩恵、抑圧、強制、贈収賄といった手段は伝統的なものであり、1950年代の議会制の時代に始まり、アユーブ、ヤヒヤー、Z. A. ブットー、ズィヤー政権へと、時代を経るにつれて精巧になり、強化、拡大されてきた。

1977年7月のクーデターによって、ブットー政権は倒され、再び長期にわたる軍政の時代となった。軍・大土地所有者・官僚そして産業資本家層による新たな支配の時代が始まった。

4. ズィヤー政権以降における産業資本の動向

ズィヤー政権期の政治機構は、すべてトップ・ダウンの流れであった。ズィヤー政権の利益集団に対する姿勢は、統制や管理といった抑制姿勢で一貫していた。政府の認可した団体か政府の手で創設された官製団体である場合に限って、認知され、その他の団体活動は、すべて法と秩序の枠内の問題として処理された。この結果、パキスタンのあらゆる種類の団体活動は、すべて、基本的には政府の規制の対象となった。統制、威喝、妨害は、歴代政権の常套手段であり、その合法化のために、各種の法令や布告が動員され、政権にとって脅威となる個人や団体に適用された。

ズィヤー政権がしばしば適用した最もポピュラーな規制法は、刑事訴訟法第144条 (Section 144 of Criminal Procedure Code) や、パキスタン国防規則 (Defence of Pakistan Rules), その他多くの保安立法である。第144条の適用は、県長官の権限で、住民の集会や武器の携帯を禁止できることをはじめ、その適用範囲は著しく広い。この第144条は、政治的な目的で、反政府活動の抑制を行う主たる手段として使われた。

ズィヤー政権が1982年に設置した連邦議会 (Majlis-e-Shoora) は官製の議会であり、各界の代表者からなる“議員”にはさまざまな恩恵が与えられた。ズィヤー政権になって、再び、財界と政府の個人的なつながりを重視する傾向が強まってきた。政権が長期化する過程で、軍と産業資本はその利権の基盤を確固たるものとした。軍人の数は増加し、将軍のポストは増え、待遇も大幅に改善された。贈収賄や汚職に関する規制や罰則は存在しても、その適用を受ける者はきわめて少なかった。

ズィヤー政権期には、軍と官僚による統制という、アユーブ時代と同一の

パターンがみられる。ただ、アユーブ政権期の経済力集中が社会問題にまでなった苦い経験から、ズィヤー政権期には、産業界の扱いには一定の距離を置くポーズからとられた。それは、イスラーム化という名で知られるズィヤー政権の基本政策であり、表面的には、イスラームが求める平等や正義といった価値を強調したものである。しかし、その実態は、ブットー政権期の社会主義化政策を否定し、国有化企業の民間への返還や諸規制の緩和、民間投資に対する優遇措置などを含んだ自由化路線であった。当初、産業界には若干のとまどいがあった。それは、ズィヤー新軍事政権が産業資本に対しどのような基本スタンスをとろうとしているのか、経済のイスラーム化とは何か、それは事業活動にとってどのようなインパクトをもたらすか、といった基本点についての不透明感があったからである。しかし、ズィヤー政権期は、アフガニスタン戦争を契機とする外国援助資金の流入、中東産油国への出稼ぎ労働者の増加と本国送金の拡大などによって、1960年代のアユーブ政権期に劣らぬ経済成長を記録し、民間投資は拡大することになった。

こうした、軍事政権と産業界の新たな協調の流れのなかで起こった1988年8月のズィヤー大統領の急死は、産業界に大きな不安をもたらした。同年暮の選挙で、PPPは僅少差ではあったが第1党となり、ここにベーナズィール・ブットー政権が登場した。産業界にとっては、新首相の父親である70年代のZ. A. ブットー政権期の社会主義化政策の苦い記憶が蘇った。新政権は、こうした産業界の警戒と不信感を取り除くため、選挙綱領では、いちはやく土地改革や産業国有化の意思のないことを表明した⁽¹⁷⁵⁾。1989年4月には、カラチで産業界主催の晩餐会が開かれ、新首相は主賓として招かれるなど、PPP政権と産業界の接触が図られた。投資環境の改善、官僚統制の緩和、投資手続きの簡素化、などがとり上げられた。政府の、年次予算編成の事前協議会（Pre-Budget Meeting）に、初めて財界人が参加するなどの“画期的な”動きがみられた。今後、パキスタンのビジネス界は、政治により一層積極的にコミットし、議会にその利害代弁者を送り込み、影響力を増していくことであろう。

しかし、ベーナズィール政権期は、政治の民主化によって、それまで抑圧されてきたさまざまな個人や団体の利益表明が一斉に起こり、政治的には混乱した一時期となった。国内各地では、エスニックな衝突が頻発し、緊張が高まった。これに加え、政権を握ったPPPの幹部たちによる権力の濫用も目立ちはじめた。ベーナズィール政権期にとくに顕著となった汚職は、首相一族による政府資金の流用であった。各資本グループは、政権に接近し、必要な資金を、政府系の金融機関から有利な条件で調達することに大きな関心を寄せた。主要な金融機関に代表を送り込めたグループは、当然のことながら、有利な立場に立った。資本の乏しいパキスタンにあって、まとまった資金を有利な条件で優先的に確保することは、グループの経済活動にとって決定的な意味を持っているからである。

現在パキスタンは、ベーナズィール・ブットー政権に代わって1990年10月に総選挙で登場したナワーズ・シャリーフ政権下にある。現政権は、パキスタン初の産業資本家出身の首相として、経済開発に向けて意欲的な姿勢を示している。かれの政治的立場は、ズィヤー元政権の流れをくんだ保守派であり、既得権益をもった各政治エリートとの連帯の上に、その政治・経済のカジ取りが行われることになろう。新政権は、民間資本の活性化、そのための規制緩和化や市場機構の重視を政策の柱として掲げている。

経済開発は、大衆レベルでの生活水準の向上に結びつくとき、はじめて真の意味の経済開発となる。しかし、パキスタンのこれまでの経済開発過程は、産業資本家層という新しい政治エリートを育むことに奉仕してきた。開発の成果が、大衆に及ぶ道はいまだ遠い。支配エリートと大衆の間には深い溝が横たわっている。現行の第7次5ヵ年計画書は冒頭において、次のように述べているのである。すなわち、「われわれは、現在のところ、より大きな社会ヴィジョンの実現からは著しく隔たった立場にあることを認識しなければならない。それは主として、権力と富を持った近代的エリート層と、貧しく伝統的な一般大衆層との間で、共通の目標についての合意を持つことが困難であることに由来している。…過去40年間に経済開発はかなりの成果を挙

げた。しかし、それは所得の不平等を伴うものであった。…国民の大多数は経済成長の恩恵に等しく浴さなかった。貧困と繁栄とが、無慈悲にも共存してきたのである」⁽¹⁷⁶⁾と。

〔注〕

第1節 パキスタンの政治過程と政治エリートの変遷

- (1) パキスタンのマスコミ、例えば新聞については、次のように言われている。「ほとんどの新聞は、代金さえ払ってもらえれば何でも載せる。そうしておいて、翌日には取消しの記事を掲載する」(Braibanti, Ralph, *Research on the Bureaucracy of Pakistan*, Durham, Duke University Press, 1966年, 77~78ページ)。
- (2) Williams, L. F. Rushbrook, *The State of Pakistan*, London, Faber and Faber, 1966年, 130ページ。
- (3) スインドが併合されたのは1843年, バンジャープ全域が併合されたのは第2次シク戦争が終わった1849年である。
- (4) Braibanti, Ralph, "Public Bureaucracy and Judiciary in Pakistan," Joseph La Palombara 編, *Bureaucracy and Political Development*, Princeton University Press, 1963年, 365~367ページ。
- (5) 分離独立時, ムスリムの官吏で本省の事務次官 (Secretary) の地位にいた者は1人もいなかった。わずかに, 局長 (Joint Secretary) の地位の者が4人いたにすぎなかった (Sayeed, Khalid Bin, "The Political Role of Pakistan's Civil Service", *Pacific Affairs*, 31巻2号, 1958年, 131ページ)。なお本書では, パキスタン文官上級職に関して, 便宜上, 下記の訳語を当て統一してある。
- | | | |
|----------------|----------------------|-------|
| Grade 22 : | Secretary | 事務次官 |
| Grade 21 : | Additional Secretary | 事務次官補 |
| Grade 20 : | Joint Secretary | 局長 |
| Grade 19 : | Deputy Secretary | 局次長 |
| Grade 18, 17 : | Under Secretary | 事務官 |
- (6) Shafqat, Saeed, *Political System of Pakistan and Public Policy : Essays in Interpretation*, Lahore, Progressive Publishers, 1989年, 137ページ。なお, 独立時 (1947年) から1950年までの期間, パキスタン軍の総司令官は2人の英国人, すなわち General Messervy と General Gracey であった (Sayeed, Khalid Bin, "The Role of the Military in Pakistan," Jacques Van Doorn 編, *Armed Forces and Society : Sociological Essays*, The Hague, Mouton&Co., 1968年, 278ページ)。

- (7) 深町宏樹「パキスタンにおける軍政の展開過程」(『アジアトレンド』アジア経済研究所 1983年冬号) 79ページ, 表2。
- (8) Callard, Keith, *Pakistan, A Political Study*, London, George Allen&Unwin, 1958年, 25~26ページ。
- (9) Kochanek, Stanley A., *Interest Groups and Development: Business and Politics in Pakistan*, Delhi, Oxford Univ. Press, 1983年, 47ページ。
- (10) Ahmad, Mushtaq, *Government and Politics in Pakistan*, Karachi, Royal Book Company, Fourth Reprint, 1988年3月, 75ページ。
- (11) Kochanek, Stanley A., *Interest Groups* …前掲書, 48ページ。
- (12) Ahmad, Mushtaq, *Government and Politics in*…前掲書, 89ページ。
- (13) Burki, Shahid Javed, “Economic Decision-making in Pakistan,” Ziring, Lawrence ; Ralph Braibanti; W. Howard Wriggins 編, *Pakistan : the Long View*, Durham, Duke University Press, 1977年, 144ページ。
- (14) “総督”は, 1956年3月の新憲法施行により“大統領”となる。
- (15) Sayeed, Khalid B., *Pakistan: the Formative Phase 1857-1948*, London, Oxford University Press, 1968年, 252ページ。
- (16) Ahmad, Mushtaq, *Government and Politics in*…前掲書, 328ページ。
- (17) Braibanti, Ralph, *Research on the Bureaucracy*…前掲書, 97ページ。
- (18) Waterston, Albert, *Planning in Pakistan*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1963年, 33~40ページ。
- (19) 基礎民主制代議員の数は, 1967年12月以降, 12万人に拡大された。
- (20) Sayeed, Khalid Bin, *The Political System of Pakistan*, Boston, Houghton Mifflin Co., 1967年, 247~250ページ。
- (21) Bhutto, Z. A., *Political Situation in Pakistan*, New Delhi, Veshasher Prakashan, 1968年, 3ページ。
- (22) 輸出ボーナス制度については, 山中一郎編『現代パキスタンの研究 1947~1971』アジア経済研究所 1973年 351~357ページを参照。
- (23) Ahmad, Mushtaq, *Government and Politics in*…前掲書, 304ページ。
- (24) Khan, Fazal Muqueen, *Pakistan's Crisis in Leadership*, Islamabad, National Book Foundation, 1973年, 18~19ページ。
- (25) Kamal, K. L., *Pakistan, the Garrison State*, New Delhi, Intellectual Publishing House, 1982年, 46ページ。原資料は, *The Observer*, 1974年1月10日。
- (26) Kamal, K. L., 同上書, 47ページ。
- (27) Syed, Anwar H., “The Pakistan People's Party; Phases One and Two”, Ziring, Lawrence; Ralph Braibanti; W. Howard Wriggins 編, *Pakistan : the Long View*, Durham, Duke University Press, 1977年, 74ページ。

- (28) 1973年憲法では、共益 [共通利益] 評議会 (Council of Common Interests) が新たに設置された。これは、連邦立法リストの第II部に含まれる諸問題 (Matters in Part II of the Federal Legislature List) についての、連邦政府首相と州首相との合議機関である (1973年憲法, 第153条)。なお、1990年8月のベーナズィール・ブットー首相の解任の理由の一つとして、同首相が共益評議会の開催を行い得なかったことが挙げられている (Ziring, Lawrence, "Pakistan in 1990: the Fall of Benazir Bhutto", *Asian Survey*, 31巻2号, 1991年2月, 120ページ)。
- (29) パローチスタン側の抵抗勢力は約5万5000人と推定され、パキスタン軍の死傷者数は3300人、ゲリラ側は同5300人に達した (Kardar, A. H., *Pakistan's Soldiers of Fortune*, Lahore, Ferozsons Ltd., 1988年, 253ページ)。
- (30) Burki, Shahid Javed, *Pakistan, A Nation in the Making*, Boulder, Westview press, 1986年, 71~72ページ。また, Gardezi, Hassan; Jamil Rashid ed., *Pakistan: the Roots of Dictatorship*, London, Zed Press, 1983年, 102~103ページ。なお、北西辺境州でも、1975年2月に起こった H. M. K. シェールパーオ (Sherpao: PPPの北西辺境州委員長) の爆殺を契機にブットーの強硬姿勢は強まり、民族アワミ党の党首ワリー・ハーン (Wali Khan) と60名の党員が逮捕された。かれらが釈放されたのは、ズィヤー・ウル・ハックのクーデター後の1978年の1月のことであった (Kardar, A. H., *Pakistan's Soldiers of Fortune*, Lahore, Ferozsons, 1988年, 254ページ)。
- (31) パキスタンには、類似の諜報活動機関として、DIB (Directorate of the Intelligence Bureau) と、MI (Military Intelligence) がある。DIBは主として対外的な諜報活動を、またMIは主として国境周辺部における情報収集活動を行うものとされ、ISIはこれら2機関の担当する領域以外をすべてカバーする機能を委ねられている。ズィヤー政権期の1985年4月、戒厳令下で発足したM. ジュネージョ (Mohammed Junejo) 内閣は、それまでISIの陰に隠れていたDIBの組織を強化し、自己の政治的地位の安全を確保しようと図ったが、同首相は88年5月にズィヤー大統領によって解任され、この企ては挫折した。ズィヤー政権を継いだベーナズィール・ブットー政権は、ISIの機構を縮小することを図り、調査委員会を設置したが、ベーナズィール政権自体がその後イスハーク・ハーン大統領によって解任され、機構縮小案は立消えとなった。
- (32) 序列では、ズィヤー将軍の上位に、Lt. Gen. Gulhasan, Lt. Gen. Zafar Choudhry, Lt. Gen. Zulfikar Khanの3人の将軍がいた。
- (33) ブットー首相は、事前にズィヤー参謀長によるクーデター計画を察知し、参謀長をはじめとする軍首脳の変更人事を行おうとしたが、国防次官グラ-

- ム・イスハーク・ハーン（現大統領）はこの情報をズィヤー参謀長に伝えたために、結局クーデターは阻止できなかったと言われる（Kardar, A. H., *Pakistan's Soldiers* …前掲書, 210ページ）。
- (34) Burki, Shahid Javed, *Pakistan Under Bhutto, 1971-1977*, London, The Macmillan Press Ltd., 1988年, 143～144ページ。
- (35) Duncan, Emma, *Breaking the Curfew; A Political Journey through Pakistan*, London, Michael Joseph, 1989年, 72ページ。
- (36) Duncan, Emma, *Breaking the Curfew*…上掲書, 70ページおよび124ページ。
 なお, M. A. ハルーン (Mahmood A. Haroon) 内務相は1983年11月に, MRDによる反政府暴動は鎮圧されたと述べるとともに, 暴動による死者は61人(うち治安当局側12人), 負傷者200人(同50人), 逮捕者4691人と発表した(深町宏樹「反政府暴動と対印関係の悪化」[『アジア動向年報 1984』アジア経済研究所] 1984年 501ページ)。
- (37) 政府発表では投票率61%, そのうち97.7%が賛成票であった(Baxter, Craig 編 *Zia's Pakistan: Politics and Stability in a Frontline State*, Lahore, Vanguard Book Ltd., 1985年, 38ページ)。
- (38) グラム・イスハーク・ハーン現大統領は, 1915年, 北西辺境州のバンヌー(Bannu)生まれ。パンジャーブ大学卒。分離独立前の1940年に旧ICSに登用。各種の要職を歴任。アユーブ政権期の61年にWAPDA(水利・電力開発公社)総裁, ヤヒヤー政権期の70年に内閣官房長官(Cabinet Secretary), 71年に中央銀行(State Bank of Pakistan)総裁, Z. A. ブットー政権期の75年に国防次官(Secretary General of Defense), ズィヤー政権期の79年に大蔵大臣兼計画委員会副委員長<委員長はズィヤー大統領>, 85年に上院議長, 88年8月, ズィヤー大統領急死に伴い大統領代行として非常事態評議会を統括。同年12月バーナズィール・ブットー内閣発足後, 大統領に就任, 現在に至っている。
- (39) 1989年8月, I. スイローヒー (Iftihar Sirohe) 海軍大将の人事について, バーナズィール・ブットー首相は大将就任時からの在職年数を基準に同將軍の退役を勧告。これに対し, イスハーク・ハーン大統領は, 参謀本部議長就任時からの年数を基準にその取消しを指示し, 両者は対立した。
- (40) バーナズィール・ブットー首相と多くのPPP党員は, 彼女の父Z. A. ブットー期の1977年に制定され, 今回修正された「議員資格剥奪規則(Parliament and Provincial Assemblies-Disqualification for Membership-Rules)」にもとづいて, 在職中の権力濫用を糾弾されることになった。そのなかには, バーナズィール・ブットー政権が, イスラマバードの高級住宅地545区画をPPPの議員に「捨て値」で譲渡することを認めたとする容疑が含まれている(Ziring,

Lawrence, "Pakistan in 1990..." 前掲書, 115ページ)。

- (41) Z. A. ブットー政権期の1973年に作られた憲法は廃棄されずに, "改正"を重ねながら今日に至っている。1985年の第8次改正では, 連邦の行政権限が大統領にあることが明記された (Sreedhar; John Kaniyalil; Savita Pande, *Pakistan after Zia*, New Delhi, ABC Publishing House, 1989年, 125~126ページ)。
- (42) 上院選挙は3年ごとに定数(現在87名)の約半数を選挙する。今回の改選議席数は46で, IJI が23名の当選者を出したのに対し, PPP はわずか5議席であった。
- (43) 1983年の, スィンドにおけるMRDの反政府運動が軍の力で弾圧された頃から, スィンド州を中心に, ダコイト(Dacoit)による銀行強盗や誘拐事件が頻発するようになった。ダコイトたちは, アフガン戦争中に国内に流出したソ連製の自動小銃カラシニコフ(Karashnikov)で武装し, 容易に要人や実業家を誘拐し, 身代金の獲得に成功し始めた。カラシニコフ症候群とも言えるこの動きは, "誘拐はグッド・ビジネス"という危険な徴候を拡散していった。
- (44) この調査は, パキスタンの月刊誌「ニューズライン(Newslines)」社が, ラホールのマーケット・リサーチ機関であるM&R Associates社に委託して行ったもので, 主要4州の延べ14都市において, 異なる所得階層(低所得層60%, 中所得層25%, 高所得層15%)から無作為に選ばれた成人男女(サンプル数773)を対象に実施されたものである。同誌によると, パキスタンの民間出版企業が実施したこの種の意識調査では最大規模のものである。ただし, この調査では, 軍人と宗教指導者に関する回答が, 各州において全く同じ内容となっていることに, 不自然さが残る。また, 表では, 「政治家の腐敗」に対するパローチスターン州の回答の合計値が100%になっていない。
- (45) Callard, Keith, *Pakistan: A Political Study*, 前掲書 1958年 101ページ。
- (46) B. L. C. ジョンソン著, 山中一郎, 松本絹代, 佐藤宏, 押川文子, 共訳『南アジアの国土と経済』第3巻「パキスタン」東京 二宮書店 1987年 IVページ。

第2節 大土地所有者層

- (47) Hussain, Asaf, *Elite Politics in An Ideological State: the Case of Pakistan*, Folkestone, Wm Dawson&Sons Ltd, 1979年, 45ページ。
- (48) 平島成望著「英領インドにおける土地市場の生成と展開—パンジャープの事例研究」(『アジア経済』 第16巻第8号 1975年8月) 32~34ページ。

- (49) 英領時代からの灌漑網の拡充と独立後の変化については、B. L. C. ジョンソン著 山中、松本、佐藤、押川、共訳『南アジアの国土と経済』前掲書 67～81ページを参照。
- (50) Wilber, D. N., *Pakistan; Its People, Its Society, Its Culture*, New Haven, Conn., HRAF Press, 1964年, 219ページ。
- (51) Government of Pakistan, *Report of the Land Reforms Commission for West Pakistan*, 1959年, 14ページ。
- (52) “カンミー”については、平島成望著「パキスタン・パンジャブ農村における非農家層の経済分析」(『アジア経済』第18巻第6・7号 1977年7月) 135～154ページを参照。
- (53) Eglar, Zekiye, *A Punjab Village in Pakistan*, New York, Columbia University Press, 1960年, 44ページ。
- (54) “ピラーダリー”については、鈴木斌「パキスタンの社会」(山中一郎編『現代パキスタンの研究-1947～1971-』アジア経済研究所 1973年) 18～26ページ参照。
- (55) “セイブ”については、鈴木斌「パキスタンの社会」(山中一郎編『現代パキスタンの研究-1947～1971-』上掲書 65～72ページ参照。
- (56) Government of Pakistan, Ministry of Law and Parliamentary Affairs, Law Division, *The Constitution of the Islamic Republic of Pakistan, (As Modified upto the 28th February, 1965)*, Karachi, the Manager of Publications, 1956年 155ページ (Appendix I, Article 14. Protection of Property Rights)。
- (57) Ahmad, Mushtaq, *Government and Politics in …*前掲書, 71ページ。
- (58) アイユブ・カーン著 加賀谷寛・浜口恒夫共訳『パキスタンの再建』東京 オックスフォード大学出版局 1968年 131ページ。(原著書は、Ayub Khan, *Friends Not Masters*, New York, Oxford University Press, 1967年, 87ページ)。
- (59) Feldman, Herbert, *Revolution in Pakistan*, London, Oxford University Press, 1967年, 59ページ。
- (60) Sayeed, Khalid B. “The Role of the Military in …” 前掲書, 285ページ。
- (61) Ali, Tariq, *Can Pakistan Survive? the Death of a State*, Middlesex, Penguin books Ltd., 1983年, 68ページ。
- (62) Government of Pakistan, Ministry of Finance, *Pakistan Economic Survey 1963-64*, 1964年, 33ページ。なお、別の資料によると、1959年の土地改革で土地接収の対象とされた大土地所有者は6016人、その保有地の面積は総計で915万9474エーカーであった。このうち、地主の手元に残された面積は、636万4744エーカー、別に46万5348エーカーが地主の血縁者・相続人に贈与

され、さらに7648エーカーが果樹園として適用除外されるなどの措置がとられた。最終的に政府に接収された土地は、222万5563エーカーであり、それは15万人の小作人に配分された (Ahmad, Mushtaq, *Government and Politics in* …前掲書, 186ページ)。

- (63) Ahmad, Mustaq, 同上書, 236ページ。
- (64) Pakistan People's Party, *The Election Manifesto of the Pakistan People's Party*, Karachi, Vision Publications, 1970年, 28ページ。
- (65) Bhatia, B. M., *Pakistan's Economic Development 1948-88: Freedom to Bondage*, New Delhi, Konark Publishers Pvt. Ltd., 1989年, 167ページ。
- (66) Weinbaum, M. G., "The March 1977 Election in Pakistan: Where Everyone Lost", *Asian Survey*, 22巻7号, 1977年7月, 604ページ。
- (67) Government of Pakistan, Ministry of Food and Agriculture, *Report of the National Commission on Agriculture*, Islamabad, 1988年, 468ページ。
- (68) 平島成望著『西パキスタンの土地改革』研究参考資料第63集 アジア経済研究所 1964年 44~45ページ。
- (69) Sayeed, Khalid Bin, "How Radical is the Pakistan People's Party?," *Pacific Affairs*, 48巻1号, Spring 1975年, 52ページ。
- (70) Government of Pakistan, Planning Commission, *Seventh Five Year Plan 1988-93 & Perspective Plan 1988-2003*, Islamabad, 1988年, 38ページ。
- (71) Government of Pakistan, *White Paper on the Performance of the Bhutto Regime*, Vol. II : The Economy, Islamabad, 1979年1月, 13~23ページ。
- (72) Government of Pakistan, Ministry of Food and Agriculture, *Report of* …前掲書, xix ~ xx ページ。
- (73) Ahmad, Mushtaq, *Politics of Crisis*, Karachi, Royal Book Co., 1987年, 92ページ。
- (74) Ahmad, Mushtaq, 同上書, 91ページ。国民議会 (連邦下院) の議長 (The Speaker) のコメントによると、1985年の非政党ベースでの選挙で選出された議員の社会的背景は、下記のようなものである。

		人	%
農業従事者	(Agriculturists)	122	51.5
商工業者	(Businessmen and Industrialists)	50	21.1
専門家	(Lawyers, Doctors, Teachers, Engineers and Ulema)	40	16.9
その他		25	10.5
合計		237	100.0

- (75) Hussain, Asaf, *Elite Politics in* …前掲書, 35ページ 表1。

- (76) Sayeed, Khalid Bin, “How Radical is …” 前掲書, 56ページ。
- (77) 政府資料によると、パキスタンで課税最低基準を超える所得のある納税義務者の数は約420万人と推定されているが、実際の納税者数は110万人にすぎず、残余の310万人が潜在的な納税者としてとどまっている。このうち、120万人が農業従事者とされている (GOP, *Economic Survey 1985-86*, Islamabad, 3ページ)。近年パキスタンでは、農業所得への課税をめぐる論議が行われているが、大土地所有者層の“合意”を得ることは難しく、農業所得税の導入は困難な政治課題となっている。

第3節 軍

- (78) Matial Racesのリストについては、下記資料参照。藤井毅「インド国制史における集団-その概念規定と包括範囲」(佐藤宏編『南アジア現代史と国民統合』アジア経済研究所 1988年) 100~101ページ。
- (79) ただし、第2次大戦期には、6万人以上のベンガリーが工兵隊員として兵役に服していた (Cohen, Stephen P., *The Pakistan Army*, Berkeley, University of California Press, 1984年, 43ページ)。
- (80) Sayeed, Khalid Bin, “The Role of the Military …” 前掲書, 275ページ。
- (81) Sayeed, Khalid Bin, 同上書, 275~276ページ。
- (82) 下記のリストは、ズィヤー軍政期(戒厳令体制)の1983年におけるパンジャービー支配の一端を示している。

M. Zia-ul Haq 戒厳令総司令官・陸軍参謀長 (大統領)	パンジャービー
M. Iqbal Khan 統合幕僚本部議長 (陸軍大将)	パンジャービー
Tariq Kamal Khan 海軍参謀長 (海軍少将)	パンジャービー
Jamal Ahmed Khan 空軍参謀長 (空軍中将)	パンジャービー
Sarwar Khan 陸軍副参謀長 (陸軍大将)	パンジャービー
K. M. Arif 戒厳令司令官付き参謀長 (陸軍中将)	パンジャービー
Ghulam Gilani Khan パンジャーブ州知事 (陸軍中将)	パンジャービー
Rahimuddin Khan バローチスターン州知事 (陸軍中将)	パンジャービー

(出所) Norman, Omar, *The Political Economy of Pakistan, 1947-85*, London, KPI Ltd., 1988年 182ページ, 表1。ただし、筆者が若干加筆した。

- (83) Sayeed, Khalid Bin, “The Role of the Military …” 前掲書, 276ページ。なお A. フサインは、かれのインタビュー調査にもとづいて、パキスタン国軍の将校のエスニックな出自を、パンジャービー (70%), パフトゥーン (15%), ムハージル (10%), その他 (5%) と述べている (Hussain, Asaf, *Elite Politics in …* 前掲書, 129ページ, 表14)。

- (84) Sayeed, Khalid Bin, "The Role of the Military..." 同上書, 279ページ。
- (85) Khan, Mohammad Ayub, *Friends Not Masters: A Political Autobiography*, London, Oxford University Press, 1967年, 52ページ。
- (86) "A Short Appreciation of Present and Future Problems of Pakistan: A Memorandum written by General Mohammad Ayub Khan, Defense Minister of Pakistan, October 4, 1954," in Karl von Vorvys, *Political Development in Pakistan*, New Jersey, Princeton University Press, 1965年 Appendices, 299~306ページ, または, Rizvi, Hassan Askari, *The Military and Politics in Pakistan*, Progressive Publishers, Lahore, 2nd ed., 1976年, 15~18ページ。原資料は, Khan, Mohammad Ayub, *Friends Not Masters...*上掲書, 186~191ページ。
- (87) アイユーブ・カーン著, 加賀谷寛・浜口恒夫共訳『パキスタンの再建』前掲書 84ページ。(原著書は, Khan, Ayub, *Friends Not Masters...*前掲書, 58ページ)。
- (88) Jahan, Rounaq, *Pakistan: Failure in National Integration*, New York, Columbia University Press, 1973年, 25ページ。
- (89) Rizvi, Hassan Askari, *The Military and Politics in Pakistan*, Lahore, Progressive Publishers, 1974年, 177ページ。
- (90) Alavi, Hamza, "Class and State in Pakistan", Hassan Gardezi and Jamil Rashid 編 *Pakistan: the Unstable State*, Lahore, Vanguard Books Ltd., 1983年, 41ページ。
- (91) Ali, Tariq, *Can Pakistan Survive? the Death of a State*, Middlesex, Penguin books Ltd., 1983年, 219~220ページ。
- (92) リヤークト・アリー・ハーン首相がアユーブ・ハーンを軍総司令官に任命したのは, アユーブがハザーラ (Hazara) 出身のパフトゥーンであり, パンジャービー支配の軍内では強い支持を得られないと考えたからであると言われる。さらに, パフトゥーンの軍人からみても, ハザーラは辺境の寒村であり, アユーブ自身, 完全なパシュトゥー語を話せなかったことから, 彼を正真正銘のパフトゥーンとは見做していなかったと言われている (Sayeed, Khalid Bin, "The Role of the Military..."前掲書, 287ページ)。
- (93) Braibanti, Ralph, *Research on the Bureaucracy...*前掲書, 80~81ページ。
- (94) Choudhury, G. W., *The Last Days of United Pakistan*, London, C. Hurst & Co., 1974年, 18ページ。
- (95) Kamal, K. L., *Pakistan, the Garrison State*, 前掲書, 37ページ。
- (96) Munir, Muhammad, *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*, Lahore, Law Publishing Company, 1975年 521ページ。
- (97) Munir, *Constitution*, 同上書, 521ページ。

- (98) Munir, *Constitution*, 同上書, 522ページ。
- (99) Munir, *Constitution*, 同上書, 86~87ページ。
- (100) Munir, *Constitution*, 同上書, 521ページ。なお、宣言文については、付則3 (Third Schedule) 581~582ページ。
- (101) Baxter, Craig 編, *Zia's Pakistan: Politics and Stability in a Frontline State*, Lahore, Vanguard Book Ltd., 1985年, 1ページ。
- (102) 『アジア動向年報 1978』アジア経済研究所 1978年 648ページ。
- (103) Duncan, Emma, 前掲書, 28ページ。
- (104) Bhutto, Z. A., "*If I am Assassinated...*," New Delhi, Vikas Publishing House, 1979年, xxi ページ。
- (105) LaPorte, Robert, "Urban Groups and the Zia Regime", Baxter, Craig 編, *Zia's Pakistan: Politics and Stability in a Frontline State*, 上掲書, 10ページ。
- (106) Kamal, K. L., *Pakistan, the Garrison State*, 前掲書, 119ページ。
- (107) 深町宏樹 「パキスタンにおける軍政の展開過程」 前掲書 79ページ表2。
- (108) Government of Pakistan, Ministry of Finance, *Economic Survey 1989-90*, Islamabad, 巻末統計, 表8.3。
- (109) Sayeed, Khalid, Bin, "The Role of the Military..."前掲書, 287ページ。
- (110) Ahmad, Mushaq, *Government and Politics* ...前掲書, 177ページ。
- (111) 『アジア動向年報 1977』アジア経済研究所 1977年 653ページ。

第4節 官僚

- (112) Braibanti, Ralph, *Research on the Bureaucracy*...前掲書, 100ページ。
- (113) "A class of persons, Indian in blood and colour, but English in taste, in opinions, in morals and in intellect" from Lord Macaulay's 1835 Minute of Education, in Angus Maddison, *Class Structure and Economic Growth: India and Pakistan since the Moghuls*, London, George Allen & Unwin Ltd., 1971年, 41ページ。原書は, M. Edwardes, *British India 1772-1947*, Sidgwick and Jackson, London, 1967年。
- (114) Ahmed, Muneer, *The Civil Servant in Pakistan*, Karachi Oxford University Press, 1964年, 125ページ。
- (115) Sayeed, Khalid Bin, "The Political Role of..."前掲書, 131ページ。
- (116) Braibanti, Ralph, *Research on the Bureaucracy*...前掲書, 97ページ。
- (117) 佐藤宏「(バングラデシュ) 独立後の行政改革」(佐藤宏編『バングラデシュ: 低開発の政治構造』アジア経済研究所 1990年) 183ページ。

- (118) Braibanti, Ralph, "Public Bureaucracy"前掲書, 365~367ページ。
- (119) Goodnow, Henry Frank, *The Civil Service of Pakistan: Bureaucracy in a New Nation.*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1964年, 172~173ページ。なお, Civil Service Academy の役割については, Braibanti, Ralph, *Research on the Bureaucracy...* 前掲書, 98~101ページ参照。
- (120) Ahmad, Mushaq, *Government and Politics in* …前掲書, 85ページ。
- (121) Ahmed, Muneer, *The Civil Servant in* …前掲書, 112~113ページ。
- (122) 佐藤宏「(バングラデシュ) 独立後の行政改革」前掲書, 184ページ。
- (123) Ziring Lawrence, *The Ayub Khan Era: Politics in Pakistan 1958-1969*, New York, Syracuse University Press, 1971年, 121ページ。
- (124) "Administration Must Be Impartial; Advice To Government Servants," Informal Talk To Civil Officers at Government House, Peshawar, on 14th April, 1948, in *Quaid-i-Azam Mahomed Ali Jinnah; Speeches As Governor General 1947-1948*, Karachi, Pakistan Publications, n. d., 121~123ページ。
- (125) Ahmad, Muneer, *The Civil Servant in Pakistan*, Karachi, Oxford University Press, 1964年, 175~176ページ。
- (126) Ahmad, Mushtaq, *Government and Politics in*…前掲書, 84ページ。
- (127) Maddison, Angus, *Class Structure and Economic Growth; India and Pakistan since the Moghuls*, Geoge Allen & Unwin, 1971年, 144ページ。
- (128) Sayeed, Khalid Bin, *The Political System*…前掲書, 63ページ。
- (129) コーネリウス判事 (Justice Cornelius) の言葉 (Ahmad, Mushtaq, *Government and Politics in*…前掲書, 299ページ)。
- (130) Goodnow, Henry Frank, *The Civil Service of Pakistan* …前掲書, 250~251ページ。
- (131) Ahmad, Mushtaq, *Government and Politics in* …前掲書, 299ページ。なお, 官僚の汚職容疑として起訴された件数 (中央政府のみ) をみると, 例えば 1965年から66年の1年間に, 全国で965件であるが, そのほとんどがクラスⅢの下級官吏によるものとされ, 上級職であるクラスⅠおよびクラスⅡではそれぞれ26件と極端に少なく発表されている (Ahmad, Mushtaq, 同上書, 302ページ)。
- (132) Choudhury, G. W., *The Last Days of United Pakistan*, London, C. Hurst & Co., 1974年, 18ページ。
- (133) Feldman, Herbert, *Form Crisis to Crisis ; Pakiatan 1962-1969*, London, Oxford University Press, 1972年, 304ページ。
- (134) Burki, Shahid Javed, *Pakistan Under Bhutto, 1971-1977*, 1988年, 98ページ。なお原資料は, *Pakistan Times*, 1973年8月21日。

- (135) Burki, Shahid Javed, *Pakistan Under Bhutto, 1971–1977*, 1988年, 99ページ。
- (136) Ahmad, Mushtaq, *Government and Politics in …*前掲書, 85ページ。
- (137) Burki, Shahid Javed, *Pakistan Under Bhutto, 1971–1977*, 1988年, 102～103ページ。
- (138) Burki, Shahid Javed, “Economic Decision-making in Pakistan”, Ziring, Lawrence; Ralph Braibanti; W. Howard Wriggins 編, *Pakistan: the Long View*, Durham, Duke University Press, 1977年, 167ページ。
- (139) Duncan, Emma, *Breaking the Curfew*…前掲書, 26ページ。
- (140) ズィヤー政権期のパキスタン経済のパフォーマンスと問題点については, 拙稿「パキスタンの経済開発計画」(山中一郎編『南アジア諸国の経済開発計画』研究双書377 アジア経済研究所 1988年 107～133ページ, および, 拙稿「パキスタン第7次5ヵ年計画の構想と課題」(『アジア経済』第31巻第3号 1990年3月) 2～26ページを参照されたい。
- (141) A. フサインは, こう表現している。「パキスタンでは, 首相官邸の主は, 片目を開いて眠らなければならない, 軍の動向に気を配るために」と (Hussain, Asaf, *Elite Politics in …*前掲書, 14ページ)。

第5節 宗教勢力

- (142) Malik, S. Jamal, “Waqf in Pakistan; Change in Traditional Institutions”, *Die Welt des Islams*, 第30号, 1991年, 69ページ。
- (143) Sherani, Saifur Rahman, “Ulema and Pir in the Politics of Pakistan”, Donnan, Hasting; Pnina Werbner 編, *Economy and Culture in Pakistan*, New York, St. Martin’s Press, 1991年, 229～241ページ。
- (144) シーア派は, パキスタンのムスリム人口の約2割を占める。
- (145) もっとも, デーオバンド系のウラマーのなかには, S. A. ウスマーニー (Usmani) のように, パキスタン運動に参加し, 独立後の制憲議会にウラマー代表として選出された有力ウラマーもいた。
- (146) ただし, JUP はアフマディー教団に対しては厳しい攻撃を加えた。これには, 同党の幹事長となったアブドゥ・サッタール・ニヤーズイー (Maulana Abdus Sattar Niyazi) の指導力が大きな影響をもった。ブットー政権期の1974年に, アフマディー教団は「非イスラーム教徒」として扱われることが公式に宣言されている。
- (147) 拙稿「現代イスラーム経済論の一視点—無利子金融制度とザカート・ウシュルの徴収について—」(『アジア経済』23巻6号 1982年6月) 74～97ページ。

ジ参照。

- (148) Smith, Wilfred Cantwell, *Islam in Modern History*, Princeton, Princeton University Press, 1957年, 233~237ページ。
- (149) Qureshi, Ishtiaq Huain, *Ulema in Politics: A Study Relating to the Political Activities of the Ulema in the South-Asian Subcontinent from 1556 to 1947*, Delhi, Renaissance Publishing House, 1985年, 19ページ。
- (150) Ahmad, Mushtaq, *Government and Politics in...*前掲書, 153~154ページ。
- (151) JIのメンバーシップについては, Sayeed, Khalid Bin, "The Jammat-i-Islami Movement in Pakistan," *Pacific Affairs*, 30巻1号, 1957年3月, 63~64ページを参照。
- (152) Sayeed, Khalid Bin, 同上論文, 64ページ。
- (153) パキスタン国家とイスラームの関係については, 加賀谷寛著「パキスタンの政治と宗教—“イスラム国家 (Islamic State)” 理念について」(山中一郎編『現代パキスタンの研究 1947~1971』アジア経済研究所 1973年) 97~149ページを参照。
- (154) *Quaid-i-Azam Mahomed Ali Jinnah: Speeches as Governor General of Pakistan, 1947-1948*, Karachi, Pakistan Publications, n. d. 9ページ。
- (155) *Quaid-i-Azam Mahomed Ali Jinnah: Speeches*, 同上書 65ページ。
- (156) Mahmood, S., *A Political Study of Pakistan*, Lahore, Sh. Mohammad Ashraf 1975年, 210~211ページ。
- (157) アフマディー教団は, インド・パンジャブの村カーディアン (Qadian) に生まれたグラーム・アフマド (Mirza Ghulam Ahmad: 1885~1908) が神の啓示を受けて創設した教団で, 印パ分離後, 本拠地をパキスタン・パンジャブのラブワ (Rabwa) に移し, 教宣活動を行っている。カディアニー派とラホーリー派に分裂しているが, このアフマディー教団が正統派イスラームから攻撃され政治問題となったのは, 同教団の教義が教祖アフマドを預言者ムハンマドの後に現われた預言者であるとしている点である。同教団は, 結束が固く, 質素儉約を旨とし, 教育に熱心であり, パキスタンの各界に多くの著名人を輩出している。パキスタン人初のノーベル (物理学) 賞を受賞したアブドゥル・サラーム博士も同教徒である。同教団は, Z. A. ブットー政権期の1974年9月に, ムスリム (イスラーム教徒) ではないと正式に規定された。
- (158) パキスタン国家の正式名称は, 「パーキスタン・イスラーム共和国」 (Islami Jamhuriya-e-Pakistan: Islamic Republic of Pakistan) であるが, 公式に制定されたのは1956年憲法においてである。その後, アユーブ政権が制定した1962年憲法の下で一時的 (1962年3月~64年1月) に, 国名から「イス

ラーム」を削除した時期があった。

- (159) Article 204 (a); *the Constitution of the Islamic Republic of Pakistan: As Modified up to the 28th February, 1965*, Karachi, Manager of Publications, 1965年, 103~104ページ。なおこの制定は、イスラーム教義審議会の監視機能として銘記されたものである。
- (160) Iqbal, Javid, *The Ideology of Pakistan and Its Implementation*, Lahore, Shaikh Ghulam Ali and Sons, 1959年, 176ページ。
- (161) Rahman, Fazlur, *Islam*, New York, Holt, Rinehart & Winston, 1966年, 244ページ。
- (162) 拙稿「イスラーム金融制度の理念と実態」(『アジア経済』29巻11号 1988年11月) 2~24ページを参照。
- (163) Abbas, Zaffar, "Maulana vs Maulana", *The Herald*, 1990年4月, 57~60ページ。

第6節 産業資本家層

- (164) Papanek, Hanna, "Pakistan's Big Businessmen: Muslim Separatism, Entrepreneurship and Partial Modernization," in *Economic Development and Cultural Change*, 21(1), 1972年, 17ページ。
- (165) Papanek, Gustaf F., "Pakistan's Industrial Entrepreneurs: Education, Occupational Background and Finance," in W. P. Falcon and G. F. Papanek 編, *Development Policy II: the Pakistan Experience*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971年, 239ページ。
- (166) Hussain, Asaf, *Elite Politics in*…前掲書, 97ページ。
- (167) Ahmad, Mushtaq, *Government and Politics in*…前掲書, 83ページ。
- (168) Ahmad, Mushtaq, 同上書, 247ページ。
- (169) Feldman, Herbert, *From Crisis to Crisis*…前掲書, 287および305ページ。
- (170) Haq, Mahbub-ul, *The Poverty Curtain*, N. Y., Columbia Univ. Press, 1976年, 7~8ページ。
- (171) Ahmad, Mushtaq, *Government and Politics in*…前掲書, 84ページ。
- (172) Government of Pakistan, Planning Commission, *Outline of the Fourth Five Year Plan, 1970-1975*, 15ページ。
- (173) Jahan, Rounaq, *Pakistan: Failure in National Integration*, Dacca, Oxford University Press, 1973年, 7ページ。
- (174) ブットー政権期の産業国有化の全体像については、拙稿「ブットー政権下の産業国有化政策について」(『アジア経済』20巻6号 1979年6月) 43~

59ページを参照されたい。

- (175) ベーナズィール・ブットー政権は選挙綱領として掲げた経済政策のなかで、土地改革については新たな改革は行わず、Z. A. ブットー期の改革の完全実施を行うこと、また工業企業の接収はこれ以上行わないこと、を表明した (Viewpoint, 1988年10月27日, 12ページ)。
- (176) Government of Pakistan, Planning Commission, *Seventh Five Year Plan 1988-93*, Islamabad, 1988年, 21ページ。