

第4章

独立後の行政改革

—パキスタン文官職（CSP）の解体から 軍・民官僚の軋轢へ—

はじめに

バングラデシュ独立前のパキスタンは、軍・官僚国家（Military-Bureaucratic State）の典型として、軍と（文官）官僚が権力集団の中核をなしていた。したがってパキスタンにおける官僚制は常識的な意味合いから権力機構の一部として重視される以上に、人的集団としての官僚集団そのものが、権力集団の一要素として、ひとつの重要な政治主体であった。

アユーブ・カーン期の閣僚の構成をみても、官僚集団のなかでの最エリート群であるパキスタン文官職（Civil Service of Pakistan, CSP）出身者は、いわゆる「テクノクラート」として、主に財務や開発行政面で軍事政権を支えていた¹⁾。このような体制のもとでは、官僚集団はつねに「政治化」されざるをえない。政党や議会の統制のもとに、決定された政策を忠実に遂行するというイメージは、官僚集団の行動様式としては必ずしも当てはまっているわけではないが、同じ英領下のインド文官職（Indian Civil Service, ICS）を継承したインドが、政党や議会の優位を保ち、官僚の政治進出を低い水準に押さえてきたのと対照的である。このようにパキスタンにおいては、官僚集団、とりわけCSPなどの特権官

僚層は、軍とならんで、パキスタンの権力集団を代表していた。

この集団の規模は、1971年で483名のCSPを核とするせいぜい1000名から2000名程度のものであった（第1表）。パキスタンにおける行政機構は、植民地統治期に整備されたセクレタリアートと地方行政という二つの主要分野から成っている^②。セクレタリアートはいわば中央執務機構つまり省庁・局など、いわゆるセクレタリー（Secretary, 事務長官）を長とするハイアラーキカルな機構である。地方行政は、県（ディストリクト, district）、郡（タナ, thana）、行政村（ユニオン, union）など数層から成る住民統治と開発のための機構である。特にアユーブ・カーン大統領のもとで、基礎的民主制（Basic Democracy）と呼ばれる地方行政制度が確立し、最末端の行政村の村評議会議員が、いわゆる基礎的民主主義者（Basic Democrat）として大統領選挙の選挙人団を構成した。地方行政は国家制度の一環として明確に位置づけられた。

セクレタリアートと地方行政という二つの行政分野では、前者の管理ポストである事務長官代理（Deputy Secretary）から事務長官（Secretary）への序列と、後者の基軸ポストである県長官（Deputy Commissioner）との双方に、CS

第1表 パキスタン連邦上級職の規模

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
パキスタン文官職	366	385	410	434	461	482	501	514	522	473	483
パキスタン警察職（西）	92	98	99	110	111	109	124	132	133	122	132
同（東）	71	71	77	79	79	81	77	90	86	—	—
パキスタン外務職	140	142	140	138	139	152	—	—	189	180	190
パキスタン財務職	69	66	84	94	106	132	144	146	157	142	157
パキスタン税務職	173	—	199	205	217	233	243	261	306	297	317
連邦執務職（CSS）	—	—	—	—	509	—	—	—	—	576	647

（注）パキスタン連邦上級職（Central Superior Services）の主要なもののみをあげている。—はデータの欠落を示す。

（出所）Kennedy C. H., *Bureaucracy in Pakistan*, Karachi, Oxford University Press, 1987, Table 2.5より抜粋。

P官僚が優先的に配置されてきた。

パキスタンという軍・官僚国家の行政は、このように権力集団の一員たる特権官僚集団、とりわけCSPによるセクレタリアートと地方行政の独占的経営という内容をもっていた。

独立後のバングラデシュでは、政権の交代の度毎に、いわば同巧異曲の行政改革が行われてきた。それらは綱紀粛正、効率と公正などなどの目標を掲げてはいるが、パキスタン時代における官僚と政治のかかわりを前提とすれば、その実体は、きわめて政治的なものである³⁾。

独立後の行政改革は、主にCSP制度の解体、セクレタリアートにおける省庁再編、そして地方行政改革という、三つの分解で実行されてきたが、この三分野こそ、パキスタン期以来の官僚機構を特徴づける分野であった。このうちセクレタリアートにおける省庁の再編は、計画委員会(Planning Commission)の位置づけ、援助行政を扱う外国財源局(External Resources Division, ERD)の管轄などいくつかの重要なポイントはあるが、事務処理機構自体の抜本的改革は、行われなかった(1988年4月現在の中央執務機構については本章末の付表参照)。上記三つの分野のうちで重要なのは、CSP制度の解体と地方行政改革である。本章では前者の分野について、行政改革と政治との関りを明らかにする⁴⁾。

第1節 CSP制度の解体

1. 独立と制度的混乱期—アワミ連盟の行政改革—

独立前のバングラデシュ(東パキスタン)において、CSPは統一パキスタン国家の中央官僚として、西パキスタンによる東パキスタン支配の尖兵とみなされていた。軍隊と比較すれば、CSPに占めるベンガル人の比率はかなり高かった⁵⁾。第2表が示すように、軍におけるベンガル人将校の比率は、陸海空の

順に低く、政治支配の点で最も重要な陸軍においては5%にすぎなかった。しかも、その最高位は、現役で少佐、退役で大佐(M・A・G・オスマニ)でしかなかったから、ベンガル人の軍隊からの疎外は、西による軍支配の意図の方針と東パキスタンでは受けとめられていた⁶⁾。

これに比較すれば、CSPに占めるベンガル人の比率は第3表にみるように若干高く、東パキスタンの州行政の枢要ポストは、独立直前には、その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、このことは逆に文官においては、軍の場合と異なって官僚内部の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のである。CSPは制度としては、西パキスタンによる東パキスタン支配の機構とみなされてはいたが、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。

1969年にアガルタラ事件⁷⁾への関与を問われたベンガル人CSPが逮捕された事件は彼らの微妙な立場を象徴するものであった。そして独立戦争とともに、ベンガル人CSPは、忠誠の選択を劇的なかたちで迫られることになった。この独立戦争時の個々のCSP官僚の去就は、ちょうど軍における独立戦争派、帰還派の亀裂に喩えることができる(第3章参照)。ムジブナガル派對非ムジブナガル派の対抗関係は、独立後のベンガル人官僚内部の亀裂として、しこりを残すことになる。

ムジブナガルとは、インド領西ベンガル州のナディア県に接するチュアダンガに設けられた臨時政府の地名である。臨時政府のもとには、CSPや東パキスタン文官職(EPSC)の幹部官僚も一部参加し、政府の部局の枢要ポストについた(第4表)。また約500名の中・下級職員もこれに参加した。これらの人々がムジブナガル派と呼ばれ、独立戦争中も職務を放棄せず行政に携った人々に対し、独立後の行政秩序の再建にあたって主導権を主張したのである⁸⁾。

独立後の行政秩序の再建は1972年に入って本格化した。再建にあたっては、独立戦争への貢献とともに、支配政党となったアワミ連盟指導部との人的関係が重視された。

第2表 軍における東パキスタン出身者比率

軍の階級	比率(現員)(%)	軍の階級	比率(現員)(%)
陸軍		海軍	
1. 上級士官	5	1. 士官	10
2. 下級士官	7.4	2. 准士官	5
3. その他	7.4	3. 上等兵曹	10.4
空軍		4. 兵曹(一〜三等)	17.3
1. 士官	16	5. 一等水兵以下	28.8
2. 准士官	17		
3. その他	30		

(出所) Rizvi, H. A., *The Military and Politics in Pakistan*, Lahore, Progressive Publishers, 1974, p.177.

第3表 CSPの新規採用(1947-64)

年	東パキスタン		西パキスタン		合計 採用者
	採用者	%	採用者	%	
1947	0	0.0	8	100.0	8
1948	2	11.1	16	88.9	18
1949	9	45.0	11	55.0	20
1950	6	30.0	14	70.0	20
1951	4	36.4	7	63.6	11
1952	5	29.4	12	70.6	17
1953	3	23.1	10	76.9	13
1954	9	36.0	16	64.0	25
1955	7	41.2	10	58.8	17
1956	11	52.4	10	47.6	21
1957	7	35.0	13	65.0	20
1958	9	39.1	14	60.9	23
1959	13	50.0	13	50.0	26
1960	11	36.7	19	63.0	30
1961	10	34.5	19	65.5	29
1962	13	46.4	15	53.6	28
1963	13	41.9	18	58.1	31
1964	19	48.7	20	51.2	39

(出所) Braibanti, R., ed., *Asian Bureaucratic Systems Emergent from Imperial Tradition*, Durham, Duke University Press, 1966, p. 266.

連盟政府は、新国家がパキスタン国家の継承国家ではないという原則にたつて、旧CSP、旧EPCSの身分を一切前提としない新大統領令（俗にP. O. 9）を発令し、いわゆる対敵協力者（コラボレーター）として多数のCSP官僚を退職処分に処した⁽⁹⁾。

戦争と処分によって生れた多数の空席ポストをめぐって、旧来のCSPとEPCSの対抗関係やアワミ連盟関係者をも捲きこんだ簞官合戦が展開されたが、その主要な舞台は、当時内閣府の一部におかれていた人事部（Establishment Division）であった。人事部は伝統的に幹部官僚を統制する枢要機構として、パキスタン時代から重視され、1960年代に入るまでは英人のインド文官職（ICS）官僚が占めてきた組織である。東パキスタン州政府の人事部は、CSPの聖域であった。しかし独立後は事務長官こそ当初はCSPで占めていたが（第5表）、この部の運営は事実上、準事務長官のA. T. M. ショエド・ホセンによって行われていた。ホセンは、独立前には食糧局の主任（Section officer）職にあったEPCSであり、ムジブル・ラフマンの義理の兄にあたる人物であった。

アワミ連盟政権は、幹部官僚を含む官僚制度の全面的な見直しのために、行政および職種に関する再編委員会（略称 ASRC）と国家給与委員会（NPC）の二委員会を任命した⁽¹⁰⁾。1973年に提出された両委員会の報告書は、後者の一部分を除いて、全く採用実施されなかったが、パキスタン時代にみられた、CSP、EPCSなどゼネラリスト官僚優位の幹部官僚制の全廃、給与体系の簡略化など、官僚制度のおおきな転換を主張していた⁽¹¹⁾。

とりわけASRC報告は(1)省庁における幹部ポストへの特定職官僚の独占の廃止、(2)メリットにもとづく昇進の全公務員への適用、(3)事務局と現場（地方行政など）の人事交流の三点を強調して、CSP優位のパキスタン時代の官僚制度からの脱却を提言した。

しかし、アワミ連盟政権下の行政改革は、現実にはこのような長期的観点の欠けた、政治的（あるいは情実的）任命に基づく、恣意的な行政運営をもたらしたにすぎなかった。中央行政から地方行政に至るまで、連盟政治家優位の体制

第4表 ムジブナガルの幹部官僚

名	前	所 属 職	ポ ス ト
1	ルフル・クッドゥス	CSP	総務長官
2	ヌルル・カデル・カン	CSP	事務長官（人事部）
3	アブドゥル・カレク	PSP（パキスタン警察職）	”（内務省）
4	アブドゥス・サマド	CSP	”（国防省）
5	アヌワルル・ホク・カン	EPO（経済プール）	”（情報・通信省）
6	マハブブル・アラム	PFS（パキスタン外務職）	”（外務省）
7	タウフィク・イマーム	CSP	”（内閣部）
8	T・フサイン	医 師	”（保健省）
9	ヌルディン・アフマド	（不明）	”（農業省）
10	ムザファル・アフマド・チョウドゥリ	大学教授	計画庁長官
11	アサドゥザマン・コンドカル	CSP	事務長官（財務省）
12	A・ハンナン・チョウドゥリ	県裁判所判事	”（司法省）

（出所） Ahmed, Syed Giasuddin, *Public Personnel Administration in Bangladesh*, Dhaka, University of Dhaka, 1986. p.142.

第5表 独立後の歴代の人事部事務長官（1971-82）

名	前	所 属 職	採用年次	任 期
1.	ヌルル・カデル・カン	CSP	1961	18.12.1971-23. 2.1972
2.	マハブブザマン	CSP	1954	24. 2.1972-29. 8.1972
3.	マハブブル・ラフマン	EPCS	?	30. 8.1972-18.12.1975
4.	A・K・M・アフサン	CSP	1949	19.12.1975-29.12.1975
5.	M・ケラマト・アリ	CSP	1949	30.12.1975-14. 7.1976
6.	アブドゥル・ロヒム	PSP	1950	15. 7.1976-? .12.1977
7.	A・S・ヌール・モハムモド	CSP	1954	? . 1.1978-? . 8.1978
8.	ファエズディン・マフマド	EPCS	1948	? . 9.1978

（出所） 第4表に同じ。p.235.

が敷かれ、何らの確立した手続もなしに行政官の異動や任免が行われた⁽¹²⁾。これらは、基本的には、パキスタン時代の身分を継承する義務はないとする大統領令、P. O. 9に根拠をもつ行為であった。

アワミ連盟政権の末期には、経済情勢や治安の悪化から、冷遇していた旧CSP官僚などの一部再登用をはかり、大胆な内容をもつASRC報告のたなあげを行った⁽¹³⁾。しかし、国民議会議員(MP)の県(ディストリクト)行政への関与など、連盟政権の行政運営は基本的には支配政党の行政官に対する優位という観点に置かれていた。その点では、同時期のインドにおけるインディラ・ガーンディーの「コミットした官僚制」、スリランカのバンダラナイケ政権下の県開発評議会構想などと共通の発想のうえに立っていた。

2. CSPの復権—ジアウル・ラフマン政権の行政改革—

アワミ連盟政権(コンドカル・ムスタック政権も含め)のもとでの制度的混乱はジアウル・ラフマン政権期にはほぼ収拾されるが、その結果再構築された官僚機構のもとで、明らかな親パキスタン派官僚も含めてかつてのCSP, EPCS官僚が大幅に復活した。

アンダーソンは、「1975年のクーデタ以降のバングラデシュと1971年に崩壊する以前の東パキスタンとの間の強い類似性」のひとつとして、軍と文官官僚の間の「便宜上の結婚」を指摘している⁽¹⁴⁾。ジアウル・ラフマン政権(以下ジア政権)の構成をみても明かなように、顧問評議会や閣僚評議会には多数のCSP, EPCS出身の官僚が登用されている(序章の第2表および付録の人名録参照)。

こうした旧官僚の再登用を象徴するのが、CSPに属し、親パキスタン派官僚の中心人物といわれた、ショフィウル・アザムの計画委員会議長登用(1976年7月6日)であった。

軍政と文民官僚の「結婚」は旧政党人の参加をみる「民政化」後の閣僚評議会よりは、直接軍政下の顧問評議会の構成に典型的に表れている。特にジアウ

ル・ラフマンによって登用された官僚、テクノクラートは、各々の出身集団の利益代表的な立場にある有力者であった。さきのアザムは旧CSPの代表とみなされていたし、アブドゥル・モミン・カン（食糧相）は旧EPCS、ミルザ・ヌルル・フダ（計画相など）はエコノミスト、B・M・アッバス（灌漑・水資源・洪水制御相）は、理工技術者（エンジニア）、サイフル・ラフマン（商業相など）は公認会計士というように、ジア政権は、官僚、テクノクラートの代表者を政権に迎え入れたのである。

しかし、この事実をもって、アンダーソンのように1971年以前の体制の復活とみることはできない。それはなによりも独立後のバングラデシュでは、CSPという、パキスタン時代の名実ともに突出した特権的幹部官僚の地位の低下という現象がみられるからである。ジア政権の閣僚（顧問）構成における各分野のテクノクラートの総動員という現象自体がその象徴的な表現であるとみてもよいだろう。

ジア政権下で再編された、新たな幹部官僚制の組織的特徴やその構成にもCSPの優位の低下という事情を読みとることができる。

ジア政権下での幹部官僚制の再編は、(1)上級政策要員（Senior Policy Pool、のち上級職務要員Senior Services Pool、略称SSP。以下SSPを使用する）制の導入、(2) 28の専門職種からなるバングラデシュ文官職（Bangladesh Civil Service、略称BCS）制の導入という二つのステップをとった⁽¹⁵⁾。

またこれらの措置に先だって、独立以来の懸案であった、給与体系の簡素化を全面的に実施したのもジア政権であった。アワミ連盟政権のもとで任命された国家給与委員会はそれまで600あまりの俸給表（スケール）に分かれていた公務員の給与体系を10等級の俸給表に整理し、各職種をそれぞれにリンクさせた。しかし、このような急激な簡素化は職種間の対立を招き、結局のところ新俸給体系の導入は全面的に行うことができなかった。

ジア政権の任命した国家給与委員会は、21等級の俸給表に基づく新体系を勧告したが、パキスタン時代における最高・最低俸給比14対1に比較的近い13対1という穏健な改革であった。ちなみに、アワミ連盟の任命した委員会の勧告

はこの比率が5.8対1という極端な値を示していた⁽¹⁶⁾。

第6表は1977年の21等級（のちに20等級に改訂）からなる新給与表と、その後の改訂（現行）給与表を示している⁽¹⁷⁾。

(1) SSPの発足

アワミ連盟政権が上級ポスト任命に関して残していった混乱を收拾するためには、任用に関する一定のルールの設定が必要であった。

1979年に導入された上級職務要員（SSP）制度はそのためのルールを定めたものである。SSPに編入された幹部官僚は、事務長官代理（Deputy Secretary）以上の要職に充当される。ただし、事務長官代理に関してはパキスタン時代の中央と州の事務職（CSSとEPSS）から10%を限度として昇進によって充当する。外務省に関してはSSPからの充当は50%までとする。法務省は5%を限度とする⁽¹⁸⁾。

SSPの該当者はパキスタン時代の第一級職（主としてCSP, EPCSのこと）のうち45歳以上の者、もしくは1979年3月1日現在で事務長官代理以上のポストにあったすべての行政官ということになっている。また新たにSSPに編入される行政官は、公務委員会（Public Service Commission）による試験もしくは面接をうけねばならない。ただし、1981年6月15日までの期間、政府は公務委員会を経ずして、旧第一級職該当者の中から裁量によってSSPへの編入を行うことができる。これは経過措置として特殊な事例の救済を規定したものである。

さらにSSPは外局や特殊法人の上級職務の5%、県長官（Deputy Commissioner）の75%に対して充当されることになっている。

このようにSSP制度の設置は旧来のCSP, EPCSなど幹部官僚の既得権を認めただけで、これに新たに広い職種から行政官を補充し、かつてのCSP制度にみられた、排他的・独占的な幹部官僚制からの脱却をはかろうとするものであった。当初のSSPの規模は625名とされていたが、そのうち、約290名あまりが、旧CSP, EPCS系の行政官であったと推定される⁽¹⁹⁾。従って

第6表 公務員俸給表（1977年と現行）

1977 年 改 訂		現 行 （1985 年 改 訂）	
I	3000	I	6000
II	2850	II	5700
III	2350-100-2750	III	4750-150-5500
IV	2100-100-2600	IV	4200-150-5250
V	1850- 75-2375	V	2700-125-4825
VI*	1700- 75-2225	VI	2800-125-4425
VII*	1400- 75-2000		
VIII	1150- 65-1800	VII	2400-120-3600
IX	900- 55-1285-65-1610	VIII	1850-110-2620-120-3220
X	750- 50- 900-EB-55-1230-60-1480	IX	1650-100-2250- EB- 110-3020
XI	625- 45- 985-EB-55-1315	X	1350- 90-2250- EB- 100-2750
XII	470- 35- 645-EB-45- 915-55-1135	XI	1000- 70-1560- EB- 90-2280
XIII	425- 30- 575-EB-40- 735-50-1035	XII	900- 65-1550- EB- 75-2075
XIV	400- 25- 525-EB-30- 825	XIII	850- 55-1400- EB- 60-1700
XV	370- 20- 470-EB-25- 745	XIV	800- 50-1300- EB- 55-1630
XVI	325- 15- 430-EB-20- 610	XV	750- 45-1200- EB- 50-1550
XVII	300- 12- 396-EB-18- 540	XVI	700- 40-1100- EB- 45-1415
XVIII	275- 10- 375-EB-15- 480	XVII	650- 35-1100- EB- 40-1280
XX	250- 6- 280-EB- 8- 360	XVIII	600- 30- 900- EB- 35-1110
XX	240- 6- 282-EB- 7- 345	XX	550- 25- 725- EB- 30- 965
XXI	225- 6- 315	XX	500- 20- 860

（注）後に*はひとつに統合し、1400-75-2225となる。EBはEfficiency Bar（昇給査定）の略語。

（出所）Ahmed, *Public Personnel Administration*……, p.170および*Bangladesh Observer*, 3 July 1985.

SSPの約46%がパキスタン期に採用された行政幹部官僚であった。

このような幹部官僚制改革の妥協的な性格は、ジア政権の政権基盤を反映したものであった。またバングラデシュ独立後のパキスタンで、ブットー政権が行った幹部官僚制度の改革のあり方と一脈通ずるものをもっていた⁽²⁰⁾。

(2) バングラデシュ文官職の設置

ジア政権はひき続き翌1980年9月、最終的にCSP, EPCSなどパキスタン時代の旧公務職分類を廃止し、新たに身分としては全く同一の28職種からなるバングラデシュ文官職(BCS)制度を発足させた(第7表の職種一覧を参照)。

形式上、28種の職種は平等ではあるが、旧制度との継承関係からみて、BCSのうち、行政職：行政〔略称 BCS(A:A)〕の重要性は無視できない。旧CSP, EPCSはBCS(A:A)に吸収され、この職種が事実上かつての幹部官僚の継承職種とみなされているからである。1980年の発足時に、BCS(A:A)の行政官は1260名という規模であったが、うちSSP該当者は、298名であった⁽²¹⁾。すでに紹介したように、これはSSP総定員の約46%に相当する。SSPが、すべての職種にひらかれているとしても、BCS(A:A)の相対的優位は維持されるであろうし、かつてのCSP対非CSPの対立のように、「スペシャリスト」職種との競合・摩擦は存続することになる。

このように1980年の行政改革の結果生れたバングラデシュ文官職のうち、BCS(A:A)は特別の意味をもっている。入手しえたデータから推測できる限りで、その内部構成について分析してみよう。その分析の結果は、ジア政権の後に登場したエルシャド政権下の幹部官僚政策を分析する手がかりも与えてくれるのである。

(3) バングラデシュ文官職(行政職：行政)の内部構成

分析の素材はBCS(A:A)発足時の政府告示である。これには、残念ながらパキスタン時代の職種が示されていない。しかし、編入年と生年との関係を示した第8表から、間接的にこの内部構成を推定することができる。つまり同

第7表 バングラデシュ文官職の職種一覧

1 行政職 : 行政	15 技術職 : テレコム
2 " : 食糧	16 財務職 : 会計
3 農業職 : 農業	17 " : 関税・消費税
4 " : 森林	18 " : 租税
5 " : 漁業	19 外務職
6 " : 畜産	20 保健・家族計画職
7 教育職 : 一般教育	21 情報職
8 " : 技術教育	22 法務職
9 経済貿易職 : 経済	23 郵政職
10 " : 貿易	24 執行職 : 警察
11 " : 統計	25 " : 民警(アンサル)
12 技術職 : 公共事業	26 鉄道職 : 輸送, 業務
13 " : 公衆衛生	27 " : 技術
14 " : 道路・幹線道路	28 事務(セクレタリアート)職

(出所) Ahmed, *Public Personnel Administration*……, p.176.

表の対角線部分が、ほぼ20歳台から30歳台前半に官僚機構に編入された人々を示している。つまり、CSPないしEPCSなどへの新規採用によって幹部官僚コースに入った人々はこの対角線の近辺に位置しているのである。パキスタン期に編入された官僚の場合は、分布がほぼ対角線に沿っている。しかしバングラデシュ独立後は40歳、50歳台の行政官が幹部官僚内に、なんらかの理由によって編入された形跡がある。

この点をより細かく分析したのが、第9表である。ここでは編入年別に編入時の年齢が示される。明らかにパキスタン期と独立以降の時期で、幹部官僚の編入時年齢の分布に極端な差がみられる。パキスタン期での幹部官僚への編入は30歳台の前半までであり、つまり規則どおりの新規採用が主要な編入経路であった。しかし、独立後は30歳台後半以降のおそらく他職種からの昇格、ないしいわゆる「ラテラル・エントリー」によって、幹部官僚が補充されてきた。

1975, 77~78年に、それは顕著な現象として現れている。

こうしてみると1980年当時のBCS (A:A)の構成は、パキスタン期の幹部官僚 (139+178+295=612名)と独立以後の編入者 (529名)に大別され、後者は当時すでに40歳以上の年齢になっている240名 (105+135)の異職種からの編入者、およびそれ以下の年齢である289名 (251+38)の若手行政官という構成になっていた (第8表。データに欠落のある119名は除く)。

第8表 BCS (A:A)の内部構成

(上段は人数, 下段は全体に占める比率 (%))

生 年 \ 編入年 ¹⁾	(Ⅰ) 期 ³⁾ 1947~1958	(Ⅱ) 期 1959~1964	(Ⅲ) 期 1965~1970	(Ⅳ) 期 1971~	合 計
1920年代	79 6.92	1 0.09	0 0.00	105 9.20	185 16.21
1930年代	60 5.26	164 14.37	66 5.78	135 11.83	425 37.25
1940年代	0 0.00	13 1.14	229 20.07	251 22.00	493 43.21
1950年代	0 0.00	0 0.00	0 0.00	38 3.33	38 3.33
合 計 ²⁾	139 12.18	178 15.60	295 25.85	529 46.36	1141 100.00

(注) 1) 編入年とは、1980年の改革前に所属した職種 (例: CSP) に編入された年をいう。

2) 合計はデータ不足の119名分を除いている。

3) (Ⅰ)は議会政治期, (Ⅱ)はアユーブ政権前半, (Ⅲ)は同後半, (Ⅳ)は独立後を示す。

(出所) Notification, No. S. R. O. 288-L/80/ED/IC/SII-1/80-117, Bangladesh Gazette, Extraordinary, 1 September 1980, Dhaka, 1980.

第9表 幹部官僚編入時の年齢

編入年	20～24歳	25～29歳	30歳以上	40歳以上	合 計
1948	3	0	0	0	3
1949	4	3	0	0	7
1950	7	0	0	0	7
1951	1	0	0	0	1
1952	1	6	0	0	7
1954	5	11	1	0	17
1955	3	3	0	0	6
1956	11	4	1	0	16
1957	7	4	0	0	11
1958	4	25	35	0	64
1959	9	7	0	0	16
1960	13	12	2	0	27
1961	13	26	5	0	44
1962	5	23	6	0	34
1963	6	24	0	0	30
1964	9	18	0	0	27
1965	6	27	1	0	34
1966	10	27	12	0	49
1967	18	15	0	0	33
1968	13	31	11	0	55
1969	23	29	11	0	63
1970	17	36	7	0	60
1971	1	1	1	0	3
1972	2	5	19	2	28
1973	62	95	31	3	191
1974	4	27	16	0	47
1975	0	5	10	27	42
1976	0	0	2	0	2
1977	0	11	54	93	158
1978	0	1	8	38	47
1979	0	1	3	7	11
合 計	257	477	236	170	1140

(注) データ欠落で除外=120名

(出所) 第8表に同じ。

またBCS (A:A)のうち、SSPに該当する者のみを別個にとり出した第10表は、上記の指摘を裏づけるように、同表の対角線上の218名(69+100+49)がSSPの中核(全体の75%)となっていることを示している。第8表とこの表を組み合わせ、各欄のSSP編入者率を別途算出したのが第11表である。この計算の結果によれば、SSPの中核はより限定されて、1980年当時に年齢40歳以上、編入年次1964年以前の者(おそらくCSPないしEPCS)である。パキスタン時代の最末期(1965~70)に幹部官僚を志願した、80年当時30歳台の官僚の場合は、グループの人員としては、同世代で独立以降に官僚機構に編入されたグループと並んで最も量的に多いにもかかわらず、SSPへの編入率は21.4%にしか達していない。1920年代から1930年前半の古参官僚の退職(停年57歳)⁽²²⁾に伴うSSPの補充に際し重要な利害を持つのは、第(Ⅲ)期以降の編入者で1940年代生れ以下の官僚層である。

第(Ⅰ)期、第(Ⅱ)期に編入された、1930年代生れ以上の世代の官僚層が、ジア政権下における、軍と文民官僚の「結婚」の主役であったとすれば、80年代後半以降の軍と文民官僚の関係は、むしろこの新しい世代の軍との関係によって規定されるところが大きいのである。1982年3月のクーデタで成立したエルシャド政権下の幹部官僚政策をこのような観点から考察してみよう。

第2節 軍の行政進出—エルシャド政権下の軍・民官僚関係—

ジアウル・ラフマンは県警察長官(Superintendent of Police, 略称SP)に軍人を登用したり、SSPに25名の軍人を編入させるなど、軍人の行政登用に先鞭をつけた⁽²³⁾。しかし、エルシャド政権の場合、軍人の行政進出は、バングラデシュ国家の政治に軍人が積極的役割を果すべきであるとしたエルシャドの新たなドクトリンに裏うちされたものであった。それだけに軍の行政進出は、それ以前に比較(第3章参照)して、量的に数にも、はるかに高い水準となった。ジ

第10表 SSPの内部構成（BCS（A：A）のみ）

編入年 生年	(Ⅰ) 期 1947～1958	(Ⅱ) 期 1959～1964	(Ⅲ) 期 1965～1970	合 計
1920年代	69 23.79	1 0.34	0 0.00	70 24.14
1930年代	55 18.97	100 34.48	5 1.72	160 55.17
1940年代	0 0.00	11 3.79	49 16.90	60 20.69
合 計	124 42.76	112 38.62	54 18.62	290 100.00

（注）表の構成は前出第8表に同じ。合計はデータ不足の8件を除く。

（出所）第8表に同じ。

第11表 SSPへの編入者比率（％）

編入年 生年	(Ⅰ) 期 1947～1958	(Ⅱ) 期 1959～1964	(Ⅲ) 期 1965～1970	(Ⅳ) 期 1971～	合 計
1920年代	87.3	100.0	—	0.0	37.8
1930年代	91.6	61.0	7.6	0.0	37.6
1940年代	—	84.6	21.4	0.0	12.2
1950年代	—	—	—	0.0	0.0
合 計	89.2	62.9	18.3	0.0	25.4

（出所）第8表および第10表より算出。

アウル・ラフマン政権期における軍・文民官僚の「結婚」はエルシャド政権において必ずしも両者にとって満足のゆくものでないことが表面化し始めた。

第12表は、1988年4月の時点における中央執務機構や主要な公企業における退役および現役軍人の進出数を三軍別にまとめたものである（なお中央執務機構への軍人の進出については、その部署について本章付表のなかにカッコで示した。算用数字が現役、ローマ数字が退役数を示す）。

軍人の行政進出は陸軍が多いが、特に現役軍人が多いことが特徴的である。現役軍人の配置にはかたよりがみられる（付表参照）。すなわち、大統領府、国防省、内務省に集中しており、この三機構で現役軍人が22名にのぼる。また、公営企業幹部についても、バングラデシュ石油公社、農村電化庁、ティタス・ガス、バングラデシュ・ジュート研究所、同森林工業開発公社などの機関や、港湾関係、ダッカやチッタゴンの都市行政長官に軍人が配置されている。

また資料の不足から確認はできないが、軍人の配属先として外国公館も重要である。1984年12月3日付の『バングラデシュ・オブザーバー』紙の投書は、外交職への「ラテラル・エントリー」組の比率は、パキスタン時代に定められた40%という水準には達していないものの、配属においては、外交職の行政官より優先されていることを指摘している。この場合の「ラテラル・エントリー」

第12表 軍人の行政進出（人）

陸 軍					海 軍					空 軍				
		現役	退役	計		現役	退役	計			現役	退役	計	
少	将	4		4										
准	将	11	5	16	准	将	1	0	1	大	佐	1	6	7
大	佐	4	3	7						中	佐	1	0	1
中	佐	9	9	18						中	尉	0	1	1
少	佐	2	11	13						飛行大隊長	0	1	1	
大	尉	3	3	6						飛行中隊長	0	1	1	
		33	31	64			1	0	1			2	9	11

（出所）付表出所に同じ。1988年4月現在。

三軍合計で、現役36名、退役40名、合計76名である。

のかかなりの部分は軍人からなるものと推測される。第12表にはこの部分は示されていない。

さて、第12表に示される軍人のポストは、制度上からいえばSSPの対象となるポスト（事務長官代理以上）である。ジア政権下には25名の軍人がSSPに編入されたことを紹介したが、エルシャド政権下の軍人による行政進出がジア政権期の比ではないことは、この表からも明らかである。

ここから、本来人事委員会を通ずるものとされるSSP編入手続が軍人に対しては守られていないのではないかという疑問の生れる余地がある。エルシャド政権は、1985年12月に、SSP制度見直しに関する特別委員会を任命して以来、SSP制度の廃止へと動き始め、1989年7月には公式にSSP廃止の決定を行っている⁽²⁴⁾。

この決定の背景には、SSP編入手続の無視による軍人の行政進出への文官官僚側からの批判があったのである。エルシャド政権はSSP制度そのものを廃止することによってこの批判の根拠をとり除こうとしたのであった。1989年7月21日付の『ホリデイ』紙によれば、エルシャド政権下における、「特定の方面」による行政への大量進出が、本来であれば昇進の可能性のある有能な文民官僚層の機会を奪っていると指摘し、その被害を最も深刻に受けているのは、64年から68年の間のCSP採用者層であるとしている⁽²⁵⁾。この『ホリデイ』紙の指摘は、前節での、第11表に関する本論の分析の結果とほぼ完全に一致する。

つまり本来であればSSPに昇進しうるこれら文民官僚層が、軍人の配置によって、その可能性を狭められてしまっているのである。独立直後やジア政権期の幹部官僚内部での矛盾は、独立戦争派對親パキスタン派、あるいは旧CSP対旧ECSPなどという種類のものではあつた。しかし、今日における最も主たる矛盾は、エルシャド政権期に顕著となった、軍人の行政進出による文民官僚と軍との対立にあるのである。

軍の進出は県評議会議員への軍人の派遣というエルシャド政権のもうひとつの企てにも現われている⁽²⁶⁾。

こうして独立後の特権官僚集団の解体をめぐる行政改革は、軍の顕著な進出

とともに、新しい段階を迎えている。すでに述べたように、行政改革は、効率、公正や綱紀粛正などの大義よりも、現実政治の脈絡で理解すべきであると思われるが、バングラデシュの幹部官僚制度をめぐる改革には、権力集団たる高級官僚および軍の利益が直接的に反映されているのである⁽²⁷⁾。

[注]

- (1) Kennedy, C. H., *Bureaucracy in Pakistan*, Karachi, Oxford University Press, 1987など参照。
- (2) Braibanti, Ralph, *Asian Bureaucratic Systems Emergent from Imperial Tradition*, Durham, Duke University Press, 1966の“Concluding Observations”参照。
- (3) 佐藤宏「バングラデシュ地方行政改革の政治経済的背景」(『アジア経済』第27巻第5号, 1986年5月)参照。
- (4) 地方行政改革については、同上の拙稿で分析したが、エルシャド政権下のウボジラ改革のその後の展開については、本書序章をも参照されたい。
- (5) 1971年のCSP 483名のうち、ベンガル人は180名であった。また東パキスタン州の州文官職(EPCS)の規模は950人であった。ベンガル人の幹部官僚としては、この二者を指すが、前者が優位に立っていたことはいうまでもない。
Maniruzzaman, T., “Administrative Reforms and Politics within the Bureaucracy in Bangladesh,” Mohabbat Khan, Mohammad and H. M. Zafarullah, eds., *Politics and Bureaucracy in a New Nation Bangladesh*, Dhaka, Centre for Administrative Studies, 1980, pp.198—218.
- (6) 陸軍採用の資格として、身長5フィート6.5インチ、体重125ポンドが要求された。これはベンガル人の平均としては高めのものであった(Muhith, M. A., *Bangladesh, Emergence of a Nation*, Dacca, Bangladesh Books International, 1978, p.62)。この指摘を裏書きするように、現在のバングラデシュの陸軍の基準は、5フィート4インチ、100ポンドとかなり低めに設定されている。
- (7) 1966年の6項目要求とそれに対する東パキスタン住民の反対に危機感を抱いたパキスタンの軍指導部が、6項目要求の背後にインドの働きかけがあるとして、ムジブル・ラフマンらを逮捕した事件である。詳しくは、Ahmed, Moudud, *Bangladesh: Constitutional Quest for Autonomy 1950—1971*, Dacca, University Press, 1979 Chap.6を参照。著者はバングラデシュの現副大統領(前首相)であり、アガルタラ事件に際し、ムジブル・ラフマンらの弁護人団の一員であった。
- (8) この他に独立戦争時の在外公館付のベンガル人外交官などの役割にも注目する必要がある。

- (9) 第4表の文献参照。
- (10) Maniruzzaman, T., *op.cit.*
- (11) *Ibid.*
- (12) Mamoon, Muntassir and J. K. Ray, *Inside Bureaucracy Bangladesh*, Calcutta, Papyrus, 1987.
- (13) Maniruzzaman, T., *op.cit.*
- (14) Anderson, Robert S., "Impressions of Bangladesh: the Rule of Arms and Politics of Exhortation," *Pacific Affairs*, Vol. 49, No. 3, Fall 1976, p. 445.
- (15) Ahmed, Giasuddin, *op.cit.*のほか, Zaman, K. A., "Bangladesh," A. Raksaratana and H. Siedentopf, eds., *Asian Civil Services, Developments and Trends*, Asian and Pacific Development Administration Centre, Kuala Lumpur 1980, p. 146など参照。
- (16) Maniruzzaman, T., *op.cit.*
- (17) 1977年の新俸給表は、以下の資料が原典である。
Ministry of Finance, Government of Bangladesh, *Notification No. MF(ID)-I-3/77/850, Introduction of New National Grades and Scales of Pay, Grades I-XXI, Government Sector, Dec. 20 1977*, Dacca, 1977.
- (18) Ahmed, G., *op.cit.* SSPに関してはこの書が最も詳細に紹介している。
- (19) 第8表～第11表に関する分析からの推定である。以下本文参照。
- (20) 佐藤宏「官僚制の比較研究——旧英領諸国における幹部官僚制 (cadre system) の変容——」(大内穂・下山英二編『開発途上国の官僚制と経済発展』アジア経済研究所, 1985年) 116～118ページ。
- (21) 第8表のもとになった資料による。
- (22) Ahmed, G., *op.cit.*によるとその後58歳となっている。
- (23) Maniruzzaman, T., *op.cit.*
- (24) *Holiday* 21 July 1989, 28 July 1989 参照。
- (25) *Ibid.*
- (26) 県評議会への軍人参加を規定した法案は国民議会通过したが、エルシャド大統領の裁量という形で却下された。
- (27) 軍・民比較は、給与、フリンジ・ベネフィットなどにわたって全面的に行う必要がある。本稿は、文民官僚制の改革を考察の対象としているので、そこまではたち入らないが、現在の給与面における軍人の地位はさきの給与体系との比較では以下のようになっている。

文 官 俸 給 (タカ)		(相当のポスト)	陸軍ポスト		俸 給 (タカ)
I	6,000	事 務 長 官	少	将	6,000
II	5,700	準 事 務 長 官	准	将	5,500
			大	佐	4950-5400
III	4750-150 -5500	副 事 務 長 官			
IV	4200-150 -5250		中	佐	4200-5100
V	3700-125 -4825	事 務 長 官 代 理	少	佐	3700-4575
VI	2800-125 -4425				
VII	2400-120 -3600	県 長 官	大	尉	2400-3500
VIII	1850-110 -2620-120 -3220		中	尉	1850-2290
K	1650-100 -2250-EB-110 -3020	郡長官	少	尉	1650-1750

(注) 1) 文官の場合BCSの格づけはK等級から始まる。陸軍の場合も、バングラデシュ陸軍アカデミー(Military Academy)での2年間の訓練後、士官は少尉に格づけされる。

2) 俸給(基本給)以外の諸手当については以下のとおり。

- (i) 住居(家賃)手当: 文官のみ, 基本給の35%~50%
- (ii) 通 勤 手 当: 文官のみ, 現行どおり
- (iii) 医 薬 手 当: 文官のみ, 100タカ(月)
- (iv) 制 服 手 当: 軍 の み, 150タカ(月)
- (v) 使 用 人 手 当: 軍 の み, 150タカ(月)
- (vi) 使用人食費手当: 軍 の み, 270タカ(月)
- (vii) 防 衛 手 当: 軍 の み, 基本給の12.5%

(出所) 文官については, 第6表に同じ。陸軍については, *Ittefaq*, 1 February 1987.

省局名	分類基準ポスト	事務長官 (Secretary)	準事務長官 (Additional Sec.)	副事務長官 (Joint Sec.)	庁長官 (Director General)	庁長 (Director)	事務長官代理 (Deputy Sec.)	その他 (秘書など)	摘 要 (軍人の位等)
7) エネルギー・鉱物資源省(13)									
a) 省		1	1	3			8		
b) 主な管轄機関									
(i) 石油公社		1 (i)					1		准将
(ii) 農村電化庁		1 (i)				1			准将
(iii) ティタス・ガス社		1	(ii)						少佐
8) 農業省 (28)									
a) 農業部		1	1	4	1	1	8	5	
(BADC, BARC, BRRI, BJRC など除く)									
b) 森林部		1		1	1	2	2		
9) 郵便・電信省 (8)			1		1	2	1	3	
10) 情報省 (23)		1		2	4	7	5	4	
11) 救援・復興省 (11)			1	2	1	1	4 (i)	2	少佐
12) 宗教問題省 (5)		1					2	2	
13) 計画省 (56)									
a) 計画部		1		1			3	4	
(計画委員会は委員等を含め72名)									
b) 統計部		1					2	1	
(バングラデシュ統計局, BSSは16名)									
c) 評価分析部			1 (i)		2	12	1		少佐

省局名	分類基準ポスト	事務長官 (Secretary)	準事務長官 (Additional Sec.)	副事務長官 (Joint Sec.)	庁長官 (Director General)	庁局長 (Director)	事務長官代理 (Deputy Sec.)	その他 (秘書など)	摘 要 (軍人の位等)
d) 外国財源部		1	1	6		1	10	8	
14) 外務省	(41)	1			11		24	5	
15) 公共事業省	(33)		1	3		5	6	18	
16) 国防省	(37)	1	3(2)				6(1)	1	准将, 中佐, 少佐
(管轄下機関 26人のうち軍人14名。すべて現役)									
17) ジュート省	(12)	1		2		2	5	2	
(BJMC, BJCは除く)									
18) 繊維省	(8)	1		1			4	2	
(BTIC等は除く)									
19) 船舶省	(15)	1		2	1	1	5	5	
(BSC, 各港湾局を合わせて, 12名, うち5名軍人, 退役は1名)									
20) 民間航空・観光省	(10)		1	1			5	3	
(BPCその他を合わせて7名, うち4名が退役軍人)									
21) 商業省	(36)	1	1	4	5	8	9	8	
(TCB, BTBなど除く)									
22) 土地省	(25)	1		2	3	5	8	6	
23) 漁業・畜産省	(26)	1		2		12	4	7	
24) 青少年・スポーツ省	(17)		1	1	1(1)	4(i)	4	6(1, i)	少佐 (1, i) 中佐 (1, i)
25) 交通省	(35)								

省局名	分類基準ポスト	事務長官 (Secretary)	準事務長官 (Additional Sec.)	副事務長官 (Joint Sec.)	庁長官 (Director General)	庁長 (Director)	事務長官代理 (Deputy Sec.)	その他 (秘書など)	摘 要 (軍人の位等)
a) 鉄道部		1	3	3			6	7(i)	飛行中隊長
b) 道路・道路交通部 (BRTCなど除く)		1		2		2	3	7	
26) 労働・マンパワー省 (25)			1	2	2	4(i)	7	9(ii)	少佐 中佐 飛行連隊長
27) 工業省 (66)		1	2	5	7	8	12	3	
28) 教育省									
a) 教育部		1	1	2	11	24	4	8	
b) 科学技術部		1		2		1	4	2	
c) 文化問題部			1				2	2	
29) 社会福祉・婦人問題省(66)		1		2	1	3(i)	5	4	中佐
30) 灌漑・水資源水利御省(65)		1		2	1	1	6	4	
31) 地方行政・農村開発・ 協同組合省 (28)									
a) 地方行政部		1		3			7	5	
b) 農村開発協同組合部		1		1	1	2	3	4	
32) 内務省 (23)		1		4	6(4)		9(i)	3	准将(2) 少将 大佐, 少佐
33) 保健・家族計画省(25)									
a) 保健部		1		2	1	4	6	3	
b) 家族計画部			1	1	1	1	4		
34) 食糧省 (16)		1		2	1	1	4	7	

(注) 各機関内訳のカッコ内は軍人。算用数字は現役、ローマ数字は退役。位階は摘要欄にまとめて記入してある。

(出所) Samsthāpānā Mantraṇāyā, Bāmlādēśa Sacibālāya Tēliphona Nirdeśikā [バングラデシュ・セクレタリヤート電話番号簿], Dhākā, 1988.