

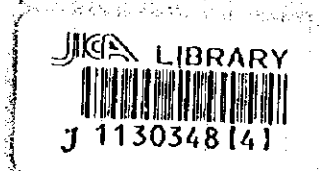
パキスタン

国別援助研究会報告書

(第 2 次)

現状分析編

1996年3月



国際協力事業団

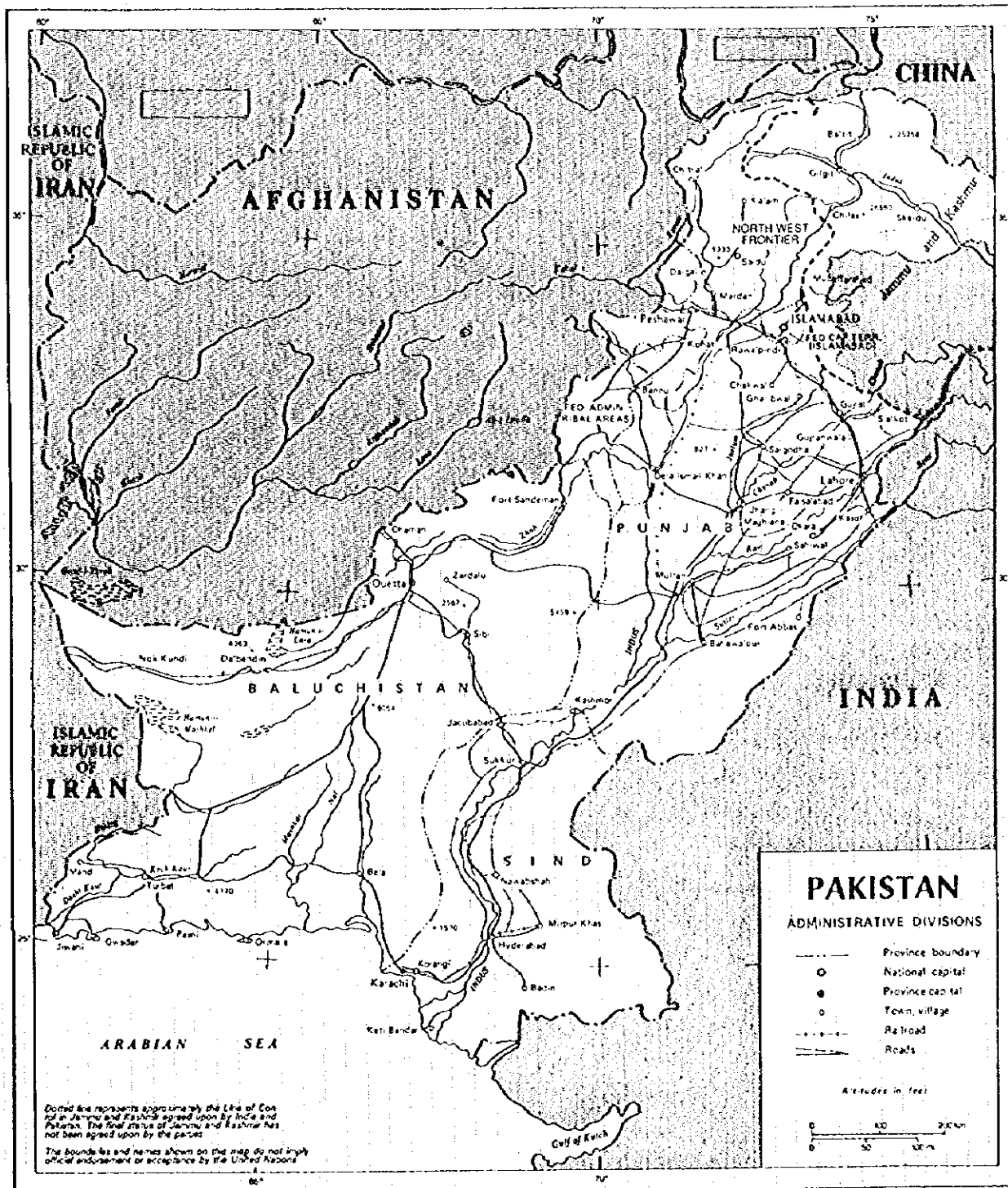
総研
J R
96-11







1130348(4)



MAP NO 3112 Rev 1 UNITED NATIONS  
APRIL 1958

地圖出所) UNDP, Development Cooperation: Pakistan 1993 Report

## 第2次パキスタン国別援助研究会

# 現 状 分 析 編

この現状分析編は、第2次パキスタン国別援助研究会（座長、平島成望明治学院大学教授）で検討を行うにあたって、タスクフォースが基礎資料として取りまとめたものである。文体・形式などに不統一な点も見られるが、各執筆者の意向を尊重しあえて全面的な統一は図らなかった。作成にあたり、ご指導ご助言を頂いた委員・関係者の方々に厚く御礼を申し上げたい。なお、ここに述べられている見解、有り得べき誤り等はあくまで各執筆者に帰属するものであり、研究会の意見を必ずしも代表するものではない。

## 目次

第I章	自然・社会・歴史.....	1
第II章	政治・行政.....	11
第III章	マクロ経済.....	47
<del>第IV章</del>	<del>農林水産業.....</del>	<del>83</del>
<del>第V章</del>	<del>鉱工業.....</del>	<del>123</del>
第VI章	インフラストラクチャー.....	177
第VII章	エネルギー.....	215
<del>第VIII章</del>	<del>教育.....</del>	<del>263</del>
第IX章	保健医療.....	281
第X章	貧困.....	315
<del>第XI章</del>	<del>女性.....</del>	<del>357</del>
第XII章	環境.....	395
第XIII章	援助動向.....	417
(付表)		
表1	南アジアの基礎指標.....	435
表2	パキスタンの主要経済指標.....	436
表3	南アジア諸国への援助実績.....	437

## 執筆担当者一覧

第I章	自然・社会・歴史	鳥居香代	国際協力事業団国際協力総合研修所 調査研究課 (日本国際協力センター派遣研究員)
第II章	政治・行政	同上	
第III章	マクロ経済	服部亮三	国際協力事業団国際協力総合研修所 調査研究課 (日本国際協力センター派遣研究員)
第IV章	農林水産業	平島成望 中林一夫	明治学院大学国際学部教授 国際協力事業団国際協力専門員
第V章	鉱工業	村上裕道	国際協力事業団国際協力総合研修所 調査研究課
第VI章	インフラストラクチャー	戸川正人	社会開発調査部社会開発調査第二課 課長代理
第VII章	エネルギー	林 俊行	国際協力事業団国際協力専門員
第VIII章	教育	横関祐見子	国際協力事業団国際協力専門員
第IX章	保健医療	富澤一洋	国際協力事業団医療協力部 医療協力第一課
第X章	貧困	武 徹	国際協力事業団企画部 連携協力推進室
第XI章	女性	織田由紀子	アジア女性研究・交流フォーラム 主任研究員
第XII章	環境	林 俊行	国際協力事業団国際協力専門員
第XIII章	援助動向	石上俊雄	国際協力事業団国際緊急援助隊事務局 業務課 課長代理



# 第I章 自然、社会、歴史

## 目次

1. 自然環境 .....	3
1-1 国土 .....	3
1-2 気候 .....	4
2. 社会、歴史 .....	4
2-1 社会：民族、言語、宗教 .....	4
2-2 村落構造 .....	6
2-2 概略史（独立後） .....	7
<参考文献> .....	10
図1 パキスタンの国土－山地と河川 .....	3
表1. 州別・地域別人口（農村・都市別、男女別）（1981年センサス時） .....	5
表2. 言語人口の分布（1981年センサス時） .....	5
表3. 農村－都市別人口（1981年センサス時） .....	6



# 第I章 自然、社会、歴史

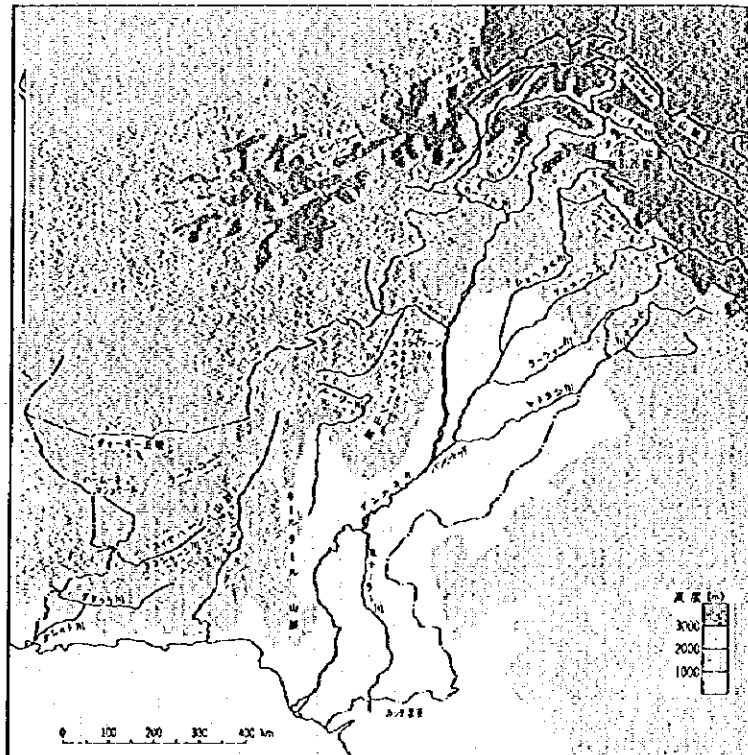
## 1. 自然環境<sup>注1</sup>

### 1-1 国土

パキスタン（正式国名：パキスタン・イスラーム共和国）は、インド亜大陸の西、中央アジアとの玄関口に立地し、約80万km<sup>2</sup>（日本の約2倍）の国土面積を有する。

パキスタンの国土は、パンジャーブの肥沃な平原からタール砂漠やシンド砂漠、パロチスターン高原のような乾燥地帯、ヒマラヤ山系の西部を構成する世界有数の山脈まで、自然環境上の差異に富む。北端はカラコルム、ヒンドゥ・クシュ山脈が走り、そこから南のアラビア海までの国土の中心部をインダス川が貫流している。インダス川の西側はシンド州北部の平地を除くとスライマーン、キールタル山脈が走っており、その西はアフガニスタン、イランとの国境まで山岳地帯が続く。インダス川の東側は平地であるが、パンジャーブ州を除けばインドとの国境付近は砂漠地帯である。インダス川流域平野の北にあるパンジャーブ平野は五つの河川によってできた広大な沖積平野であり、大規模な灌漑が行われているパキスタンの一大穀倉地帯である。南のシンド平野もまた灌漑水路網が発達している。インダス川水系は農業にとって極めて重要で、流域平野に国民の約80%が住んでいる。河口部は広大なデルタ地帯を形成している。

図1 パキスタンの国土—山地と河川



出所) ジョンソン、【南アジアの国土と経済：パキスタン】、1987、p.50

注1 主に以下の文献に負う。麻田（深町、山中樞（1985）所収）、小西（1987）、ジョンソン（1987）、辛島（監修）（1992）

## 1-2 気候

自然環境上の差異に富むパキスタンにおいては、気候も地域による差異が著しく、北部山岳地帯と南部の平野とでは大きく異なる。が、全体的には、パキスタンは亜熱帯に属し、乾燥気候である。1年は短い冬と長い夏に分けられ、夏の後半2～3カ月の雨季とそれ以外の乾季に分けられる。南北により異なるが、夏は大体4月頃から始まり5～6月にピークとなる。気温も地域によって異なり、山岳地帯やパロチスタン高原では冬の寒さが厳しいが夏は温暖である。一方、インダス河流域の平野部では夏は40度を越すこともめずらしくなく、冬は15～25度にまで下がる。また、シンド州やパロチスタン州の南部海岸地方は、内陸部ほど気温は上がらないが湿度が非常に高くなる。雨季を除くと乾燥気候で、国土の4分の3以上で年間降水量は250mm以下である。また、インダス河流域平野部の年間降水量の約半分以上は夏の雨季に集中している。

## 2. 社会、歴史

### 2-1 社会：民族、言語、宗教

パキスタンは、パンジャービー、シンディ、バシュトゥーン（バターン）、パローチー、ムハーシル<sup>注2</sup>の5つの主要民族から成る多民族国家であり、民族と言語集団はほぼ対応している。なお、植民地期から独立に至る経緯から、これらの主要民族は国境を越えた隣国にも居住しており<sup>注3</sup>、パキスタンの民族問題、対外関係を複雑にしていることも特徴的である。連邦制を敷いており、連邦はパンジャープ州、シンド州、北西辺境州（NWFP）、パロチスタン州の4州およびその他の地域（イスラマバード連邦首府、連邦直轄部族地域、アーザード・カシュミールおよび北方地域）から構成されている<sup>注4</sup>。民族集団と州の境界とは一致はしていないが、大まかにはそれぞれの州に主要な民族集団が存在する。パンジャービーは、パンジャープ州人口の大部分を占め、またパキスタン全体の人口の約60%を占める。シンド州は、シンディが多数を占めるものの、カラチ等の都市部を中心にウルドゥー語を母語とするムハーシルも州人口の5分の1を占める。北西辺境州の主要民族はバシュトゥーンで州人口の約7割を占め、パロチスタンではパローチ民族が優位を占めるものの、バフトゥーン、ブラーフィーも多く居住している。また、連邦直轄部族地域には独自の慣習法に従っている多くの部族が居住しており、北西辺境州北部や北方地域には言語、慣習の異なる少数民族集団がいる<sup>注5</sup>。

公用語はウルドゥー語と英語である。ウルドゥー語を母語とする人口は少ないものの、南アジアのムスリムの共通語として使われてきたウルドゥーが独立後に国語として選択された。

<sup>注2</sup> 印パ分離独立の際にインド北部諸州（アリー、ウッタル・プラデシュ州、ビハール州等）から主にシンド州都市部に移住した、ウルドゥー語を母語とするムスリムをムハーシルという。分離独立の際の印パ間の人口移動のうち最も多かったのは、インド側パンジャープからパキスタン側パンジャープに移った移民であるが、彼らに対してはムハーシルという言葉は使われない。（辛島（監修）、1992、p.730）

<sup>注3</sup> 例えば、北西辺境州や連邦直轄部族地域に多いバフトゥーン（バターン）はアフガニスタンの主要民族の一つでもあり、パンジャービーはインド側パンジャービーと同一民族である。

<sup>注4</sup> カシュミール地方は、その領有をめぐるインドとの係争が独立以来続いており、国境は画定していない。

<sup>注5</sup> 麻田（小西編（1987）所収）

宗教は、国民の96.7%がイスラーム教徒であり、その大部分がスンニー派である。シーア派は約20%であり、その他、パキスタンではイスラーム教と認められていないがアフマディー教団<sup>注6</sup>も存在する。イスラーム教徒以外では、キリスト教徒が人口の1.6%、ヒンドゥ教徒が1.5%、また少数ではあるが、パールシー、仏教徒、シーク教徒も存在している。

表1 州別・地域別人口（農村・都市別、男女別）（1981年センサス時）<sup>注7</sup>

（単位：人）

		パンジャーブ	シンド	NWFP	バロチスターン	イスラマバード	連邦直轄部族地域
都市	男性	6,951,338	4,433,430	898,423	370,529	113,341	—
	女性	6,100,308	3,809,606	767,230	306,243	91,023	—
	計	13,051,646	8,243,036	1,665,653	676,772	204,364	—
農村	男性	17,908,875	5,565,775	4,863,084	1,913,553	71,463	1,142,866
	女性	16,331,920	5,219,855	4,532,591	1,742,051	64,459	1,055,681
	計	34,240,795	10,785,630	9,395,675	3,655,604	135,922	2,198,547
合計	男性	24,860,213	9,999,205	5,761,507	2,284,082	184,804	2,521,379
	女性	22,432,228	9,029,461	5,299,821	2,048,294	155,482	3,049,220
	計	47,292,441	19,028,666	11,061,328	4,332,376	340,286	3,577,060

出所) Government of Pakistan, Federal Bureau of Statistics, Pakistan Statistical Yearbook 1992&93, p.20-25

表2 言語人口の分布（1981年センサス時）

（単位：%）

州・地域	全体	ウルドゥー	パンジャービー	バシュトウ	シンドイー	バローチ	プラーフイー	ヒンドコ	サライーキー	その他
全パキスタン	100	7.6	48.17	13.15	11.77	3.02	1.21	2.43	9.84	2.81
パンジャーブ	100	4.27	78.68	0.76	0.08	0.57	0.01	0.04	14.9	0.7
シンド	100	22.64	7.69	3.06	52.4	4.51	1.08	0.35	2.29	5.97
NWFP	100	0.83	1.1	68.3	0.65	0.04	0.01	18.13	3.95	7.59
バロチスターン	100	1.37	2.24	25.07	8.29	36.31	20.68	0.13	3.08	2.82
イスラマバード首都圏	100	11.23	81.72	4.16	0.18	0.16	0.01	0.6	0.1	1.83
連邦直轄部族地域	100	0.01	0.1	99.7	0.05	0.04		0.02		0.09

出所) Government of Pakistan, Federal Bureau of Statistics, Pakistan Statistical Yearbook 1992&93, p.66

複雑な多民族国家であるパキスタンでは、当然ながらそれぞれの地域による風俗や習慣の相違も大きく、また、農村—都市、社会階層、男女等属するグループによっても社会経済的環境は大きく異なることに留意する必要がある。さらに、イスラームとそれに付随する慣習が社会の細部にまで浸透しているとはいえ、伝統的な慣習も同時に併存している。例えば、パンジャーブやシ

注6 19世紀末にパンジャーブで興った教団。指導者が神から啓示を受けたと名乗ったため、預言者をムハンマドで閉じるイスラームの教えに反するとして迫害されてきた。パキスタンではイスラーム教徒とは認められておらず、「異端」として扱われている。なお、教育水準はおしなべて高いと言われている。加賀谷（小西編（1987）所収）を参照。

注7 1991年にセンサスが行われていないため、最新のセンサスが1981年のものとなる。このため、現在の人口の分布とは差があると予想される。

ンドでは、カースト制度を否定するイスラームの平等思想によってヒンドゥーのカースト制度より薄められてはいるものの、13世紀のヒンドゥーからの改宗以前のカースト秩序が社会において果たしている機能も無視できない。また、北西辺境州やパロチスタンでは、ヒンドゥー教からの遺制としてではないが、職業は世襲され、職種による身分序列がある<sup>注8</sup>。よって、結婚や相続などについても、伝統的価値観や慣習法とイスラーム法との妥協が見られる。

## 2-2 村落構造<sup>注9</sup>

都市化の進行が指摘されているとはいえ、人口の約70%は農村に居住している。

パキスタンの農村は身分階層制社会であり、農村は、農家と非農家に分けられ、前者は土地所有規模による二重構造を形成している。まず農家について見ると、個人所有規模20ヘクタール以上の農家戸数は全体の約2%であるが、この層は農地の24%を所有している。一方、5ヘクタール以下の土地を所有する農家は全体の81%で、農地の約38%を所有している<sup>注10</sup>。さらにこれらの農家は内婚集団や部族により社会的に識別されている。他方、農村社会を構成するもう一方の非農家層は「カンミー」と呼ばれ、全農村人口の53%を占めるが、多くは土地を持たず、伝統的職人が主体である。彼らは伝統的農村雑業、農作業、一般労働等を所得源としており、また、この層の内部でも職種による身分序列がある<sup>注11</sup>。このような構成から成る農村社会において、地主・富農層は「ザミンダール」と呼ばれる支配階級を形成しており、農家間は「ピラダーリー」<sup>注12</sup>と呼ばれる連帯意識によって結びつけられている。他方、「ザミンダール」と非農家層である「カンミー」との間には、それぞれの職業を通じて世襲的にサービス提供の契約を結ぶことによって相互依存関係を維持していく仕組みがあり、セイブ (Seyp) 制と呼ばれている。

表3 農村—都市別人口 (1981年センサス時)

(単位：人)

全体			都市			農村		
合計	男性	女性	合計	男性	女性	合計	男性	女性
84,253,644	44,232,677	40,020,967	23,841,471	12,767,061	11,074,410	60,412,173	31,465,616	28,946,557

出所) Government of Pakistan, Federal Bureau of Statistics, *Pakistan Statistical Yearbook 1992&93*, p.19

注8 鈴木 (1973, p.22)、深町 (小西編、前掲書所収) を参照。

注9 黒崎、(山中編、1992 所収)、p.122；国際協力事業団、同上書、p.3；S. Hirashima, 1978；鈴木、同上書に負う。

注10 1990年の農業センサスによる。出所は Government of Pakistan, *Economic Survey 1994-95* (以下、GOP, ES94-95) Statistical Appendix, p.53

注11 「カンミー」は、床屋、鍛冶屋、大工等の伝統的職人から単なる労働者まで多様である。農繁期には臨時雇用者として農作業に従事し、また農業外の仕事があればそれに従事することによって伝統的職業からの所得を補填する努力をしている。(国際協力事業団、「パキスタン国別援助研究会報告書 (第二次)」、p.30 から引用。原典は、S. Hirashima, *ibid.*, p.102-120)

注12 「ピラダーリー」は、「brotherhood」を意味し、広い意味ではこのように共同体的な意味合いで使われるが、狭義には血縁集団を表す語である。父系リネージであり二世以上離れていない共通の先祖へ関係をたどれるものは同一のピラダーリーに属するとされる。(鈴木、前掲書に負う)

## 2-2 概略史 (独立後) <sup>注13</sup>

以下、独立後の歴史を簡略に記す。

- 1947年 8月 パキスタン、英連邦自治領としてインドと分離独立。首都カラチ。  
ムハンマド・アリー・ジンナー初代総督、リヤーカト・アリー・ハーン初代首相就任。
- 10月 カシュミール藩王、カシュミールのインド帰属文書に調印。インド軍進駐。
- 1948年 5月 パキスタン正規軍、カシュミール進攻 (第一次印パ戦争)。  
9月 ジンナー総督死去。
- 1949年 7月 印パ停戦ライン画定。
- 1951年 10月 リヤーカト首相暗殺。  
4月 パキスタン・トルコ友好協力協定調印。  
5月 米国と相互防衛援助協定調印。  
9月 東南アジア条約機構 (SEATO) 加盟。  
10月 グラーム総督、制憲議会を解散。全国に非常事態宣言。  
11月 インド側カシュミール政府、インドとの合併を承認。
- 1955年 5月 アフガニスタンと国境紛争。  
9月 バクダード条約調印 (59年に中央条約機構 (CENTO) と改称)。  
西パキスタン統一州設置法案可決。同時に東ベンガル州は東パキスタンと改称。
- 1956年 2月 制憲議会、新憲法を採択。  
5月 第一次5カ年計画発表。  
10月 イランとの国境画定。
- 1957年 1月 国連安全保障理事会、カシュミール問題は人民投票によるべきでインドによるカシュミール併合は国際的拘束力なしと決議。  
3月 ミルザー大統領、憲法を停止。西パキスタン州に大統領直轄統治。  
4月 東パキスタン州議会、完全州自治要求決議案を採択。
- 1958年 10月 ミルザー大統領、全国に戒厳令を布告、憲法を廃棄。アユーブ・ハーン陸軍総司令官を戒厳総司令官・三軍総司令官に任命。  
軍事クーデター。アユーブ・ハーン陸軍総司令官、大統領に就任。
- 1959年 1月 輸出振興の新貿易政策発表。  
2月 西パキスタンの土地改革法施行。  
新産業政策。民間資本優遇。  
3月 米との間に相互防衛・経済援助協定調印。  
10月 アユーブ大統領、基礎民主制令を布告。
- 1960年 2月 基礎民主制代議員、アユーブ大統領を信任。
- 1962年 3月 新憲法施行。
- 1963年 3月 中パ国境協定調印。
- 1964年 7月 パキスタン、トルコ、イラン、「開発のための地域協力機構 (RCD)」結成。

<sup>注13</sup> 山中、深町編 (1985)、辛島 (監修) (1992)、Baxter, C. et al (1993) を参照。なお、1991年以降は、第11章〈政治・行政〉を参照されたい。

- 1965年 4月 カッチ湿原地帯で印パ交戦。  
 9月 インド軍、パキスタン側パンジャーブに侵入。全土に非常事態宣言。(第二次印パ戦争)
- 1966年11月 新首都イスラマバードへ庁舎移転。
- 1967年11月 ブットー前外相、「パキスタン人民党」(PPP)結成。社会主義を標榜。
- 1968年10月 西パキスタンで学生の反政府暴動激化。11月末には東パキスタンに波及。
- 1969年 3月 全国に戒厳令。アユーブ大統領、全権をヤヒヤー・カーン陸軍総司令官に移譲。ヤヒヤー戒厳令司令官、大統領就任。
- 1970年 1月 政党活動解禁。  
 4月 西パキスタン統一州分割令公布。基礎民主制の廃止。  
 12月 国民議会選挙。東パキスタンでアワミ連盟圧勝。西パキスタンでパキスタン人民党圧勝。
- 1971年 4月 「バングラデシュ民主共和国」の独立宣言。  
 12月 インド・パキスタン全面戦争に突入(第三次印パ戦争)。パキスタン軍全面降伏。ヤヒヤー・カーン大統領辞任、ブットー新大統領就任。
- 1972年 1月 主要業主国有化。英連邦脱退。  
 2月 新労働政策発表。  
 3月 土地改革発表。  
 10月 私立学校国有化。  
 12月 バロチスターン州で反政府反乱始まる。州自治拡大要求。
- 1973年 4月 新憲法採択。  
 11月 パキスタン、SEATOを正式脱退。
- 1974年 1月 銀行国有化。  
 2月 パキスタン、バングラデシュを承認。  
 5月 インド、地下核実験。  
 9月 フンザ藩王国、パキスタンに併合。  
 12月 印パ貿易再開。
- 1977年 3月 国民議会総選挙。パキスタン人民党圧勝。  
 野党連合「パキスタン国民連合(PNA)」のアピールにより全国でゼネスト。「PPPの選挙不正行為」を非難し、暴動化。  
 4月 カラチ、ラホール、ハイダラバードに戒厳令布告。  
 7月 ジアーウル・ハック陸軍参謀長によるクーデター。ブットー首相拘禁。戒厳令布告。
- 1978年 4月 アフガニスタンで親ソ政権成立。  
 9月 ジアーウル・ハック戒厳令司令官、大統領に就任。
- 1979年 2月 「イスラーム体制」確立のための諸措置を発表。  
 4月 パキスタンの核燃料再処理工場入手計画をめぐる、アメリカは対パキスタン援助を停止。  
 9月 バロチスターンを除く三州で地方自治体選挙(13年ぶり)  
 10月 ジアーウル・ハック大統領、総選挙を無期延期。全政治活動、政党活動中止。戒厳令を強化。  
 12月 ソ連軍、アフガニスタンに侵攻。



- 1981年 9月 米との間で向こう5年間の軍事・経済包括援助協定に調印（計32億ドル）
- 1983年 8月 パキスタン人民党を中核とする「民主主義回復運動（MRD）」の反政府運動開始、シンド州でシンディ民族の反政府暴動へ。
- 1984年12月 イスラーム化信任国民投票。投票者の98%が賛成。これによりジアール・ハック大統領の5年間留任が承認。
- 1985年 2月 国民議会総選挙。四州議会選挙。（非政党ベース）
- 3月 ジアール・ハック大統領、73年憲法を改正し、憲法停止措置を解除。
- 4月 大統領の任命により、ジュネージョ文民内閣（ムスリム・リーグ系）成立。
- 12月 新政党法制定。  
戒厳令撤廃。
- 1986年 8月 ベナジール・ブットーを核として、民主主義回復運動（MRD）の反政府運動が展開。
- 1988年 5月 ジアール・ハック大統領、ジュネージョ内閣を解任、下院を解散。
- 8月 大統領、飛行機事故で死亡。
- 12月 国民議会総選挙。パキスタン人民党勝利。ベナジール・ブットー首相就任。
- 1990年 8月 グラム・イスハーク・ハーン大統領、非常大権発動。ブットー首相解任、下院解散。
- 10月 総選挙。イスラーム民主同盟（IJI）勝利。ナワーズ・シャリーフ首相就任。

（鳥居 香代）

<参考文献>

- 辛島昇（監修）、『南アジアを知る辞典』、平凡社、1992年  
小西正捷（編）、『もっと知りたいパキスタン』、1987年  
ジョンソン、『南アジアの国土と経済：パキスタン』、二宮書店、1987年  
鈴木斌、『パキスタンの社会』、山中一郎（編）『現在パキスタンの研究1947-1971』、アジア経済研究所、1973年  
山中一郎、深町宏樹（編）、『パキスタン—その国土と市場』、科学新聞社出版局、1985年  
山中一郎（編）、『パキスタンにおける政治と権力』、アジア経済研究所、1992年

Baxter, C. et al, Government and Politics in South Asia, Boulder, Westview Press, 1993

Government of Pakistan, Federal Bureau of Statistics, Pakistan Statistical Yearbook 1992&93

Government of Pakistan, Finance Division, Economic Survey 1994-95

Hirashima, S., The Structure of Disparity in Developing Agriculture: A Case Study of the Pakistan Punjab,

Tokyo, Institute of Developing Economies, 1978

## 第II章 政治・行政

### 目次

はじめに .....	13
1. 政治のパターン .....	13
1-1 政治のパターンを規定する要素 .....	13
(1) イスラーム国家 .....	13
(2) 民族問題 .....	15
(3) 統治エリート .....	16
2. 1991年以降の国内政治動向 .....	22
2-1 ナワーズ・シャリーフ政権(90年11月～93年7月)と クレシー暫定内閣(～10月) .....	22
2-2 第二次ベナジール・ブットー政権(1993年10月～) .....	23
3. 政治行政機構 .....	24
3-1 連邦政府統治機構 .....	25
3-2 州政府機構 .....	25
3-3 連邦一州の関係 .....	26
(1) 立法上の関係 .....	27
(2) 行政上の関係 .....	27
(3) 財政からみた関係 .....	29
(4) 連邦一州の相互協力の機関 .....	31
3-4 地方制度 .....	32
(1) 農村自治体 .....	33
(2) 都市自治体 .....	34
(3) 自治体の財政・人事制度 .....	34
(4) 地方自治体の強化(役割・能力)のための課題 .....	35
3-5 官僚制度 .....	37
3-6 政党 .....	39
4. 対外関係 .....	40
4-1 対米関係 .....	40
4-2 対印関係 .....	41
4-3 中央アジア・西アジア諸国との関係 .....	42
<参考文献> .....	44



## 第II章 政治・行政

### はじめに

本章では、パキスタンの開発を考える際の前提条件である政治を概略的に理解するために、パキスタン政治のパターン、政治動向、政治制度、国際関係について概観する。まず最初に、建国以降のパキスタンの政治の「パターン」を考えた上で、それに強く影響を及ぼしているファクターについて、統治エリートも含めて簡略に整理する。次に、2. で1991年（第1次パキスタン援助研究会）以降の政治動向のレビューによって現在パキスタン政治におこっている大きな流れを概観する。3. では、基本的な政治制度について述べ、中央-州の関係や、地方制度等について整理する。最後に、東西冷戦の終焉がパキスタンに及ぼした影響が大きいことから、4. で対外関係についてもふれることとする。

### 1. 政治のパターン

脆弱な政治制度、外的脅威の存在等、分離独立時に引き継いだ厳しい政治的環境からスタートしたパキスタンは、その後の歴史的展開のなかで、安定的で民主的な政治制度を定着させることには成功してこなかったといえる。パキスタンの歴史は、文民政治の混乱、選挙によらぬ政権交替、軍政の登場というパターンを繰り返してきた<sup>注1</sup>。88年に民政移管がされてから今日までは、選挙によって成立した文民政権が続いており、民主制度の定着と政治の安定に向けての努力が続いている。

基本的には、これまでパキスタンの政治は、権力が行政府に（しかもその一極に）集中する傾向が特徴的で、政治は軍と官僚を中心として、中央集権的な枠組みのなかで進められてきたといえる。議会は弱体で、行政からの命令・指示を承認する役割にとどまっており、立法機関としての機能は著しく弱いのが実情である。政治団体の結成は長い間政府により統制、規制された歴史を持っており、また地方自治が育つ機会を持たなかったため、国民の政治参加へのアクセスは極めて限定されていた。また、比較的独立性を保ってきたと言われている司法も、行政の支配下におかれており、恣意的な権力の行使をチェックする役割を持っていたとはいえない。

このような政治状況の主要なアクターとなってきたのは、地主、軍、官僚を中心とする少数の統治エリートであった。政治制度はそれを運用する者に都合良く利用されてきたという側面があり、制度的な安定度という点では脆弱であったといえよう。

#### 1-1 政治のパターンを規定する要素

##### (1) イスラーム国家

イスラーム教徒が人口の約97%を占め、ジンナーの「two nation theory」のもとでインド亜大陸

<sup>注1</sup> 山中（1992、p. 337）を参照。

における「イスラム国家」建設を掲げて分離独立したパキスタンにおいては、イスラームが複雑な多民族国家の国民統合の柱である。

ただし、イスラームと国家政体の関わり方を巡っては、統一された解釈があるわけではない。独立当初から、インド統治法のセキユラー（非宗教的、世俗的）な立場を保持できると見なした政権側エリートと、イスラーム法の適用とイスラーム的社会秩序を期待した宗教勢力との間に対立する見解が存在していた<sup>注2</sup>。その後も、国家とイスラームの関わりを巡っては、イスラームの基本的原則と民主的秩序の規範は調和するとしてよりセキユラーな立場をとる政権側エリート等のモダニストに対して、伝統的解釈を重視する宗教勢力がその組織力と大衆動員力を背景に影響を及ぼすという構図が一般的に見られる。

それを反映して、解釈には幅があり、「イスラーム国家」という理念が政治において意味するのは、様々であった。どの政権も、建前としては自己の政権の正統性を主張するためにイスラームの名を使ってきたが、その実際の政治制度への適用については、基本的に実質面ではセキユリズムに近い立場にあったと言えるであろう。

ただし、1977年に軍事クーデターで成立したジアーウル・ハック政権が押し進めたイスラーム化政策<sup>注3</sup>は、これを右に旋回するものであった。これは、当時の世界的なイスラーム復興運動の潮流とも無縁ではないが、ズルフカール・アリー・ブットー政権末期の混乱に対してイスラーム回帰を説くことにより社会規範の確立と国民統合の強化を図ったものと言えよう。対外関係においては、中東産油国との関係を深めることにより恩恵を受けたが、国内では、金融制度のイスラーム化やイスラーム刑法の導入等により社会に様々な影響を及ぼした。また、この時期には、軍や官僚の内部にも「イスラーム原理主義」勢力が同調者を増やしたと言われている<sup>注4</sup>。

なお、パキスタンのイスラーム教徒の多数派はスンニー派であるが、シーア派も約20%（12イマーム派、イスマイーリー派等）、その他「イスラーム教徒」と認められていないが、アフマディー教団も存在している。ジアー政権のイスラーム化政策は、一方で、シーア派にとっては多数派であるスンニー派（ハナーフィー学派）の解釈の押しつけと映り、シーア派の危機感を強め、宗派間の緊張を高めたことも無視できない<sup>注5</sup>。

ジアー政権後の文民政権は、基本的には「イスラーム化」政策とは距離を置く立場をとっているが、ジアー期の遺産や政府組織への宗教勢力の浸透が指摘されているところ、ジアー期に右に切られた舵の今後の行方にはまだ不確定要素が多いように思われる。

<sup>注2</sup> 国家におけるイスラームの取り入れ方をめぐる見解の不一致を一つの理由として、独立後憲法制定までに9年がかかっていることは、この点をめぐってのコンセンサス形成の難しさを示している。なお、1949年のパキスタン制憲議会による「憲法の諸原則についての決議」(Objectives Resolution)は、「全世界の主権はひとり全能のアッラーにのみ属す。アッラーが定めた範囲内で、パキスタン国民を通じてパキスタン国家に行使させるべくアッラーが委託した権限は、神聖にして犯すべからざる信託である。」と宣言し、かつ、イスラームの枠内での近代民主主義、自由、平等、思想の寛容等を取り挙げている。(加賀谷(1991) p.212~213参照。)

<sup>注3</sup> イスラーム裁判所(Federal Shariat Court)の設置、イスラーム刑法の導入、無利子銀行制度等の金融制度のイスラーム化、イスラーム租税制度であるザカート、ウシュルの導入(ザカートは、全てのムスリムに対し財産もしくは所得に応じて賦課される低率の租税で、徴収資金の用途が主に社会的弱者に向けられていることから、「喜捨」あるいは「救貧税」等と訳される。ウシュルは、土地収穫物に対する課税で、一般に「農作物税」「収穫税」と訳される)など。イスラーム化政策については、山中(1982)、深町(1987)、浜口(1985)を参照。

<sup>注4</sup> 「イスラーム原理主義」は、ここでは、西洋的な政治・法・社会のシステムを取り入れて伝統的な価値・秩序を順応させてきた世俗主義・モダニズムに対し、これを批判し、イスラームの原理に基づいて国家・社会体制を変革しようとする運動、その勢力という意味で使う。

<sup>注5</sup> ザカート、ウシュル、またイスラーム刑法の解釈・運用については、スンニー派、シーア派間で微妙な違いがあるにもかかわらずジアー政権がスンニー派(ハナーフィー学派)の解釈を全土に適用させようとしたことに対して、シーア派が反発を強めた。また、1978-79のイラン革命の成功がシーア派の政治的活性化を触発した側面も指摘できよう。

## (2) 民族問題

パキスタンは、5つの主要な民族、8つの主要な言語集団から構成される複雑な多民族国家である。民族構成は大まかには州と対応してはいるものの、分離独立時やその後の人口移動により、その境界は一致はしていない。

民族的な帰属意識の強さは、特にそれが各種の格差（もしくは格差が存在するとする認識）と結び付いたときには、自治権拡大運動や分離主義運動の背景となってきた。これが最も深刻な結果に至ったのがバングラデシュ（旧東パキスタン）の独立であったが、その他の地域でも、政治がその調停に失敗した時には、地域主義的な運動の高まりを経験している<sup>注6</sup>。なお、パキスタンにおいては、主要民族がそれぞれ国境を越えて隣国にも居住していることにより、自治権拡大運動は政権側によって分離主義的と見られやすいことも一つの特徴であろう。

パキスタンにおける民族問題は、パンジャービー民族のドミナンスとそれに対する反発という形をとることが多い。また、このことから、民族に基盤を持つ主要政党間の対立や連邦政府—州政府間の対立という形をとることもある。人口の約6割を占めるパンジャービー民族が、主要な政治組織において優位を占め、また、社会・経済格差がパンジャーブ州と他州との間に存在するという他民族の差別感・阻害感がこの背景にあるといえる<sup>注7</sup>。

最近では、アフガン難民流入の影響や、国内の人口移動により、各州内の民族構成に変化が見られるとともに、シンド州におけるシンダイ民族とムハーシルの対立にも見られるように、州内部でのより細分化した「エスニック」集団の台頭も傾向として挙げられる。加えて、アフガニスタン内戦を通じて流入した銃器の拡散が事態の悪化に拍車をかけており、特にシンド州では、これにダコイト（強盗団）の横行が加わって、深刻な治安の悪化を招いている<sup>注8</sup>。ただし、シンド問題については、単に「エスニック」な対立というよりも、農村社会を中心とするパキスタンの権力構造が都市の利益を代表していないことに対するムハーシルの疎外感、シンド農村部に基盤を持つパキスタン人民党（PPP）とMQM<sup>注9</sup>との対立等の政治的な背景に加え、ダコイトの乱立や宗派対立等の要素が複雑に絡みあって問題が深刻化しているといえる。

民族問題に対する対応は政権により異なるが、パキスタンの指導者はこれまで何度か同化政策を試みている（ジンナーのウルドゥー語政策、アユーブ・ハーン期のワン・ユニット・スキーム、イスラーム共同体の団結を強調したジヤ期のイスラーム化政策等）。また、公的機関の採用や教育機関の入学には、地域／民族に基づいたクォータ制による再配分が行なわれている<sup>注10</sup>。しかし、これらの政策自体が既得権益と不平等感を生み、民族対立を悪化させている側面があることも否

<sup>注6</sup> Z. A. ブットー期のパロチスターンの反政府自治拡大運動、ジヤ期のシンド農村部での反政府運動、「パフトゥニスタン」建設を掲げたNWF Pの独立運動、80年代後半以降のシンド都市部のムハーシルの自治拡大要求等が主要なものとして挙げられる。

<sup>注7</sup> パンジャービー民族は、パキスタンの人口の約6割を占める（＝下院議席の約6割）。また、軍および官僚にはパンジャービーが多い。三軍の将校のうち推定70%はパンジャービー民族出身で、全軍人に占めるパンジャービーの割合は約85%（深町、1983）。また、グレード16～22の高級公務員におけるパンジャーブ出身者は約55%である（GOP, Pakistan Public Administration Research Centre, 1989）。

<sup>注8</sup> シンド州では80年代後半より、シンダイ・ナショナリズムの高まりに伴い、シンド農村部に基盤をもつPPP（パキスタン人民党）とMQM（ムハーシル民族運動）の対立が武力を伴うものとなり治安の悪化が深刻化した。MQMのテロ行為および治安部隊によるMQM活動家や地域住民に対する警察権力の濫用に加え、ダコイトの横行や宗派対立等により治安は乱れ、多数の死者を出す事態となっており、1995年における死者の数は治安部隊を含めて1800名にのぼった（Dawn, March 12, 1996）。パキスタン最大の経済都市であるカラチの機能も、治安の悪化やストライキにより打撃を受け、国家経済全体に深刻な影響が出ている。

<sup>注9</sup> MQM（ムハーシル民族運動）は、ムハーシルの利益を守る目的で1984年に結成された政党。

<sup>注10</sup> Neville, N. and Kennedy, C. H. (1986, p.63～64) を参照。

定できない。

いずれにせよ、民族問題のもつれと治安の悪化は、政治のリーダーシップによる紛争処理の失敗を明かにするとともに、治安維持のための軍への依存をもたらすという点で、パキスタンの民政の安定化に大きな影響を及ぼすと思われる。

### (3) 統治エリート

農村社会を基盤とするパキスタンの社会構造においては、大土地所有者を中心とする農村部の権力構造が政治経済における権力の要であり、大土地所有者、軍、官僚が政策に影響を及ぼす主要な政治アクターであったといえる。宗教勢力と産業資本家は彼らほど政策決定に影響力をもっていないが、宗教勢力は、その組織力と大衆動員力をバックに政権側エリートに影響を及ぼすという意味で重要な役割を担ってきた。また、産業資本家は、経済開発の中で次第に他の支配エリートとの連帯を強めていった<sup>注11</sup>。ここでは、それぞれの統治エリートについて概観し、相互の関係、政策策定・遂行におけるそれぞれの介入の仕方についても考えることとする。

#### a) 大土地所有者

農業が単独では最大の生産部門であり、農村部に居住する人口が総人口の約70%を占めるといふ経済社会構造を背景に、パキスタンは、大土地所有者の絶対的優位によって特徴づけられる政治的・経済的・社会的構造を有している。土地改革も数次実施され、また、独立以降の政治経済的变化の中で、他の政治エリートとの相対関係等においては変化が見られるものの、大土地所有者を核とした権力構造自体には大きな変化はない。

第1章2-2で既述したような階層化、分断化された農村社会において、権力構造の頂点に立つのは経済力のある一握りの大土地所有者達であり、彼らの中には都市に住む不在地主も多い。また、彼らは、村の聖職者階層を兼ねること等により宗教的権威を併せもつこともある。経済的・社会的、そして時には宗教的威信をも持つ大土地所有者層は、「ザミンダール」と呼ばれる支配階級を形成しており、農村社会で絶大な政治力を有している。一方、小作人達はこの地主層に大きく依存して生活しており、両者の相互依存関係により、小作が地主の票田として機能している。

よって、多数の小作人を持ち、地域社会での強大な威信を持つ大土地所有者層にとっては、政治への参加はそう困難なものではなく、実際彼らは国会議員(MNA)、州議会議員(MPA)として中央、州政治に、またはディストリクト・カウンシルやユニオン・カウンシルのカウンシラーとして地方レベルの政治活動に参加している。国会議員の社会的背景を見ると、1965年の国民議会(西パキスタンのみ)において議員の内の地主(Landlords)の占める割合は70%、1971-77年の国民議会では45%、1985年の国民議会では66%([「地主・部族長」のカテゴリー)であった。民政移管後の国民議会でも、都市専門職や実業家の割合が増えてはいるものの、88年、90年、93年のそれぞれの国民議会選挙で選出された議員のうち「地主・部族長」のカテゴリーの割合は、それぞれ75%、51%、62%であった<sup>注12</sup>。ただし、これら分類は職業ベースでみたものであるため、

注11 山中編(1992)参照。

注12 65年、71-77年、85年については、山中、前掲書、p.14から引用。原典は、Mushtaq Ahmed, *Government and Politics in Pakistan*, Karachi, Royal Book Co., 1988、Stanly Kochanek, *Interest Groups and Development: Business and Politics in Pakistan*, Karachi, Oxford University Press, 1983、Omar Norman, *The Political Economy of Pakistan 1947-85*, London, KPI Ltd., 1988。88年、90年、93年については、Saeed Shafiqat, 1995, p.71から引用。



「実業家」「官僚」「専門家」等に分類されている者の土地をベースにした背景はわからない。実際は、地主の兼業化が進んでおり、「実業家」「官僚」「専門家」等に分類されている者の中には、純粋な実業家や弁護士等の専門家の他に農業と兼業している者が多く含まれていることが以前から指摘されている。その場合は、権力基盤はあくまでも農村にあり、「実業家」や「専門家」として選出されたのではないことに留意する必要がある、その点を考慮に入れると、土地に権力基盤を持つ者が政治において圧倒的に優位にあると考えることができる<sup>注13</sup>。

このように、政治家の社会的背景を見てみると、パキスタンでしばしば"Feudal Landlords"と呼ばれている大土地所有者層の政策決定における影響力の大きさがうかがえる。何度も軍政を経験したパキスタンの歴史の中では立法府や政党の力が一貫して強かったわけではないし、アユーブ・ハーン軍政期がそうであったように、政権の政敵としての大地主層に不利な政策が一時的にとられることもあったものの、彼らは基本的に権力構造の要であったといえよう。農業関連の政策の成否はこの要素を抜きにしては考えられないし、実際、様々な批判にもかかわらず農業所得に対する課税がなされてこなかったことは、この影響力の一端を表すものといえる。

#### b) 軍

パキスタンは、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一つである。独立以来の48年の歴史の中で、軍が直接政権を運営したのは14年10カ月にも及び（軍人出身の政治家の統治下にあった期間は24年2カ月）<sup>注14</sup>、文民政権の下でも、軍は大きな影響力を保持してきた。パキスタン政治では、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掛ける傾向があり、軍は一つの政治勢力として、時には政治家を厳しく糾弾し直接政治介入も辞さないという態度をとってきた。この点では、軍内部の結束力が比較的強く、軍内部の分派活動が少ないことも、組織としての軍の強さの一つであったといえるだろう<sup>注15</sup>。

パキスタンにおける軍の国政運営への関与は、同じ英領印度軍を引き継いだインドが独立後一貫して軍の文民統制を貫いてきたこととは対照的である。パキスタンにおいて軍が政治介入を深めていった要因としては、第一に、文民政治家の失敗が挙げられる。独立後数年のうちに、独立運動の指導者ムハンマド・ジンナー、また初代首相リヤーカート・アリー・ハーンが続いて没したこと等による文民政治家のリーダーシップの不在や、ムスリム・リーグが全国政党となり政党政治の中心として国政をリードすることに失敗したこと等により、政治は次第に有力者同士の抗争の様相を呈し、政治の混乱は軍に介入の契機を与えた。これは、ネルーの下で国民会議派が国政をリードし、政治の安定に貢献したインドとは対照的である。また、この背景としては、国民会議派が独立運動を通じて広く支持基盤を持つ大衆政党となり得たのに対し、全インド・ムスリム・

<sup>注13</sup> 平島 (1963) および (1964, P.75-7) に負う。西パキスタン州議会議員および西パキスタン選出の国民議会議員計95名に行ったこの調査によると、95名中91名が農地保有者であり、その内農業以外の職業を持つ者は58%であった。また、91名中の約70%が大地主 (400エーカー以上)、約13%が中小地主 (100-400エーカー) であった。

<sup>注14</sup> 山中、前掲書、p.40を参照。

<sup>注15</sup> パキスタンの軍には、いわゆる"Young Turks"の歴史はない。クーデターは、陸軍参謀長 (COAS) の指揮下に行われてきたのであり、少数グループや青年将校によるクーデター未遂は何度かあったものの失敗している。ただし、近年、95年の軍の一部によるクーデター未遂にも見られたように、イスラーム原理主義勢力の浸透や軍の結束力の弱まりが指摘されるようになってきている。(例えば、*The Herald*, Nov. 1996, *Far Eastern Economic Review*, Jan. 18, 1996, p. 26を参照)

リーグは創設も比較的新しく、特に西パキスタンにおいて民衆の間に広い支持基盤を持っていなかったことも指摘できよう。第二は、安全保障上の必要性である。分離独立時に継承した不自然な国家形態（インドを中にはさんで東西に1800kmも離れた「飛び地国家」）に帰因する国内の政治社会的騒乱の鎮圧、インドとの敵対関係やアフガニスタンとの緊張関係等、独立当初からパキスタンには軍が発言力を増す条件があった。このような安全保障上の必要性から、国防費は文民政権期と軍政期とを問わず一貫して高く、独立当初（7割）を除いてジアー期まで大体5～4割（対経常支出）を占めてきた。現在の文民政権下でも、減少傾向にあるものの国防費は経常支出の約3割を占めており、利払いとともに財政を圧迫する要因となっているが、削減は難しい状況にある。また、政治家が民族対立や治安維持の問題を政治的に処理できず軍の投入を安易に行なうことは、政治介入を正当化する口実を軍に与えた。第三は、当時の国際関係、特にアメリカとの関係である。東西冷戦下では、ソ連寄りのインドに対してパキスタンは西側にとっての戦略的重要性を持っていた。特にソ連のアフガニスタン侵攻以降、パキスタンを「前線国家」と見なしたアメリカから受けた膨大な軍事援助は、軍組織の増大に寄与し、軍の発言力を強化したといえるだろう<sup>注16</sup>。

しかし、ジアーウル・ハック大統領が88年に事故死した際、軍は政治外に留まることを宣言し、憲法に則り当時のグラム・イスハーク・ハーン上院議長に大統領就任を促した。これは、軍の役割の強化を政治システムの中に組み込んでいったジアーウル・ハック大統領の政策からの大きな転換といえる。とはいえ、軍のこの決断が88年選挙とその後の文民政権の誕生を可能にしたともいえ、その意味で、その後も文民政府は軍の意向に敏感にならざるをえない。実際、その後の政治体制は、軍、大統領、首相の「トロイカ体制」と言われるもので、ブットー首相（第一次ブットー内閣）およびシャリーフ首相が軍の支持を背景とした大統領に解任されたことが示すように、軍の影響力は厳然として存在している。

軍は直接的な政治介入からは距離を置く態度を保っており、また、世論（国内および国際世論）も、それを許す状況ではなくなっているが、脆弱な政党政治の下で政治経済の混迷が続いている状態が長引き、国民の中からも現在の政治システムに対する不満が増大すれば、今後の軍の影響力がどう作用するかは注目される。

#### c) 官僚

英領期においてムスリムの高等教育への参加が遅れていたことを反映して、分離独立の際、パキスタンが引き継いだ行政能力は脆弱であった<sup>注17</sup>。とはいえ、軍を除く他の政治組織（政党等）の弱体や独立後の指導層が行政専門家としての官僚を重用したこと、政治家の政策策定能力の弱さなどを背景に、官僚は実際の政治運営に大きな役割を果たした。独立直後の時期には、行政経験不足の政治家に代わって官僚が発言権を増し、開発計画の策定や資源の配分に大きな影響力を行使するようになり、また歴代の軍人政権期においても行政上の支柱としての役割を果たしてきた。このような経緯はまた、官僚の中央集権的な指向を強め、地方の自治権拡大要求が押さえつけら

<sup>注16</sup> Hassan-Askari Rizvi (1991)、深町 (1983) を参照。

<sup>注17</sup> 分離独立時、インド高等文官職 (Indian Civil Service) 総数1157人に占めるムスリムの数は101人に過ぎず、そのうちパキスタンへの帰属を選択したものは95人であった。また、彼らの中には、事務次官クラスの上級職者はいなかった。(山中、前掲書、p.55)

れる結果にも結びついてきたといえる。

ズルフカール・アリー・ブットー期には、有力官僚の政治力を減じることを意図した官僚制度の改革が行なわれたが、これは幹部制度の実態そのものを変えるものではなかった。しかし、エリート官僚の従来の特権的な地位、権限を奪ったことで官僚のモラルの低下を招き、また、ブットーが導入した中途採用制 (lateral entry) が政権の支持者に対するパトロネージの手段としても使用されたことで、官僚の質の低下を招いたといわれている。ジアー軍政期には官僚の発言力は再び増加したが、主要な官僚職群に占める軍人の比率が増えたため、軍人と官僚との力関係は軍人に有利に展開した<sup>注18</sup>。

結果的には、ブットーの改革は、官僚の中立性を揺るがし政治化させることになったと指摘されている。この傾向はその後も続き、ジアー軍政期にも、政治家が官僚を政治的に利用するケースが指摘されている。民政移管後も、政党間競争が激しくなるにつれ、それぞれの政権党が官僚に党への忠誠を求め、政治家が官僚に介入するケースが報告されており、このような官僚の政治化が、モラルの低下、意志決定における党派性等のネガティブな影響を生んでいるといわれている<sup>注19</sup>。

ただし、政治家の官僚への介入が強いことが、立法府の機能の強化を示すとは必ずしも言えない<sup>注20</sup>。官僚の権限は独立直後からこれまでに何度か大きく制約され、政治化されてきたとはいえものの、政治家の政策策定能力が低く、全国的基盤をもつ政党がないなかで、行政の専門家としての官僚が実際の政策策定に果たす役割は依然として大きいといえる。

#### d) 宗教勢力

宗教勢力は、上記の統治エリートとは異なり、直接的に政策決定に携わってきたわけではないが、その影響力ゆえに他の統治エリートにとって無視できない存在であり、大衆動員力と組織力によって政策決定に影響を及ぼしてきた。

「宗教勢力」を構成するものとして、パキスタンでは、イスラームのウラマー (宗教指導者)、非ウラマー系であるが最も組織力のある宗教政党イスラーム協会 (JI)、地方レベルで影響力をもつスーフィー (イスラーム神秘主義) のピール (導師) を挙げるができる。なお、ウラマーには神学校の系列に基づく学派別の系統がある。パキスタンでは、多数派であるスンニー派は、デーオバンド系、バレーリー系、アハレ・ハディース系 (すべてハナフィー学派内の系統) に、シーア派は、12イマーム派、イスマイリー派に大きく分けることができる。これらの各学派は、宗教組織であるとともに政治活動をおこなう宗教政党でもある。ウラマー系の宗教政党は、イスラーム・ウラマー連合 (JUI:デーオバンド系)、パキスタン・ウラマー連合 (JUP:バレーリー

<sup>注18</sup> Z. A. ブットーの改革以降の官僚の変容については、Kennedy (1987)、山中 (前掲書) に負う。

<sup>注19</sup> ジアー期については、Duncan (1989, p.250~251)、民政移管後については、*The Friday Times*, Sep. 14-20, 1995を参照。なお、パキスタンでは、国会議員、州議会議員が推薦する開発プロジェクトに対しては開発資金があてられることになっているが、これには、地方レベルの開発事業を通じて政治家が選挙区での支持基盤を形成していくことに資している一面がある。このことが、これら開発事業の実際の執行を行う官僚に対する政治家の介入を招く一因になっていることも指摘できよう。

<sup>注20</sup> 依然として、議会を経た法律 (Act) よりも大統領令 (Presidential Ordinance) の方が多い。90~94年の5年間で、大統領令は224、議会を通過した法律は93 (この中には大統領令の承認を含む) であった (*Dawn*, Sep.16, 1995)。なお、大統領令は、4カ月以内に議会に承認されなければ失効することになっているが、失効後再度布告されるケースも多く、議会の立法権限を侵害するものとして批判を呼んでいる。(Human Rights Commission of Pakistan, 1994, p.15-16)

系)、アハレ・ハディース連合 (JAH: アハレ・ハディース系)、ジャウフアリー法学施行運動 (TNFJ: 12 イマーム派系) である。これら、ウラマー系、非ウラマー系の宗教団体のうち、政治的に有力なものとしては、JI、JUI、JUP が挙げられよう<sup>注21</sup>。

宗教勢力は社会の末端のレベルまで影響力をもっており、分離独立以前には「ムスリム国家」パキスタン建国支持の世論形成に大きな役割を果たした。独立後も、彼らの理想とするイスラーム政治体制の確立を目指して活動を続け、その主張は56年憲法の前文にも反映されている。歴代政権との関わり方等はそれぞれの政党により異なるものの、基本的には、彼らは、憲法、法律のイスラーム化と、現行憲法の「反イスラーム的」要素を取り除くことを目的に政治的活動を続け、政権側エリートは彼らの圧力を無視できず、様々な局面で妥協を図ってきたといえる。政策の細部はそれぞれの政党により異なるが、基本的には、国内政策ではイスラーム体制の確立、対外政策では、カシュミールのイスラーム過激派勢力支持、イスラーム諸国との関係強化等が彼らの統一的な立場である。

ただし、宗教勢力の影響力はローカルレベルで強いとはいえ、国政レベルにおいては、93年の選挙結果にも見られたように、国政のイスラーム化を明確にする政党は選挙民の多くの支持を得ていない<sup>注22</sup>。これは、イスラームの規範を教条的に現実の政治経済制度に適用させるだけでは現在の多くの課題には対処できないと選挙民が判断している結果ともいえよう。現在の政治システムへの国民の信頼感が薄れている現状では、政府の汚職や腐敗を糾弾し、イスラームの理念が実現される社会の実現を説く宗教勢力が国民の不満を吸収する地盤があるといえるが、その勢力はむしろ強力な圧力団体としてのものである。ただし、95年末に起きた軍の一部によるクーデター未遂でも見られたように、ジャー軍政の「イスラーム化政策」の遺産、イスラーム勢力の政府組織への浸透が指摘されている<sup>注23</sup>。また、議会政党としては弱小でも、大衆、アカデミック、マスメディアへの影響力は依然大きいことから、引き続き彼らは政権エリートにとって無視できない勢力であろう。

#### e) 産業資本家<sup>注24</sup>

産業資本家は、上記の政治エリートに比べて歴史が新しく、また、社会的な威信も弱い。産業資本家は、むしろ、歴代の政権やエリート側との関係の強化、具体的には政党への支援、選挙運動、ロビー活動などの手段を通じて、政策決定への影響力を強化していった存在であるといえる。各種の経済団体の内紛も多く、政府との関係でいえば、ビジネスコミュニティとしてプライベートセクターの利益のために集团的行動をとるといよりは、個人・グループのベースで個々の利益のために関係強化を図ってきた傾向がある。よって、他のエリートと比較して、一つの政治勢力としての動員力、組織力は低い。

分離独立の際、パキスタンが継承した工業生産施設、工業企業家、都市労働者階層は非常に小さく、また、数少ない産業資本家層は、ムハージルとバンジャービーという特定の出自を持って

<sup>注21</sup> 加賀谷、(山中、前掲書所収) p.255-263に負う。

<sup>注22</sup> 93年の選挙では、宗教政党は全体で下院207議席のうちの9議席のみという結果に終わった。(The Herald Special Issue, Nov/Dec 1993, Hassan N. Gardezi, 1994を参照)

<sup>注23</sup> 深町 (1993a)、The Herald, November, 1995を参照。

<sup>注24</sup> 山中、前掲書、p.79~92、Kochanek, S.A., 1983に負う。

いた。新国家の経済基盤が農業にあり、大土地所有者層が大きな政治的影響力を持っていたなかで、産業資本家層は当初政治的にマージナルな存在であったが、独立後の資本主義的開発路線の中で、次第に統治エリートとの関係を強化していった。アユーブ政権は、官僚と産業資本家の癒着構造に当初厳しく臨んだが、同時に経済開発を推進した政権でもあったため、民族的産業資本育成のための財政・金融上の支援を行なった。産業資本家層は、経済力をつけると同時に、政権側エリートとの連帯を推進し、50年代から60年代を通じて、産業資本家層の発言力は増大した。しかし一方で、アユーブ政権の経済政策は、財閥の形成や地域格差（東パキスタンと西パキスタンの格差、また、西パキスタンでもカラチとバンジャールへの集中）の拡大に対する不満を生み、いわゆる「22家族」への富の集中を生んだとしてアユーブ政権の経済政策が批判される中で、産業資本家への批判が高まった。70年末の総選挙で政権をとった、シンド州の大地主でもあるズルフカール・アリー・ブットーは、「社会主義」化政策の下で基幹産業の国有化を行い、またアユーブ政権に近かった主要産業資本家への厳しい処置を行なう等、産業資本家層の締め付けを行った。が、一方で、これは彼らの反発を強めるとともに、彼らをして集団的行動による反政府行動をとらせることにもなった。ジアー政権は、「イスラーム化」を掲げ、経済政策にもこの影響は及んだが、一方で、ブットー期の国有化を否定し自由化路線を進めたため、産業資本家は好調な経済成長のもとで再び基盤を固めていった。

産業資本家層の立法府を通じた直接的な政治参加が少ないことの背景には、行政府に権力が集中し、政府による他の組織への監督、規制が行われた中で、政党のみならず社会における他の有力組織（弁護士、専門職、ビジネスグループ等の組織、労働組合等）の自律的な発展も妨げられたことも挙げられよう。また、野党への激しい攻撃や権力の濫用に見られるパキスタンの政治スタイルを考えれば、政治への参加はリスクが大きすぎたともいえるだろう。加えて、議会には経済政策の決定に対する実質的な力は少ないため、リスクを犯して利益代表を送り込むよりは、政権エリートとの関係強化による利益の保護を選択したともいえるかもしれない。

ただし、90年のナワーズ・シャリーフ首相の登場は、都市を支持基盤とする、パキスタン初の産業資本家出身の首相の誕生という意味で、土地を基盤とする在地権力の権力独占に風穴を空けるものであったといえる。とはいえ、産業資本家層は、独自の政治力というよりは、政権やエリート側との関係の強化を通じて政策決定への影響力を強化してきたのであり、他のエリートとの比較においては政治勢力としての力は低いといえる。

## 2. 1991年以降の国内政治動向<sup>注25</sup>

### 2-1 ナワーズ・シャリーフ政権（90年11月～93年7月）とクレーシー暫定内閣（～10月）

グラム・イスハーク・ハーン大統領によるベナジール・ブットー首相解任（1990年8月）の後、ジョトイー暫定内閣の下で行われた総選挙の結果、イスラーム民主同盟（IJI）<sup>注26</sup>総裁のナワーズ・シャリーフ（前パンジャブ州知事）が1990年11月に首相に就任した。

初の産業資本家出身の首相であるシャリーフ首相の就任時、90年8月に発生した湾岸危機の影響<sup>注27</sup>、アメリカによる対パキスタン軍事・経済包括援助中止等の影響もあり、パキスタンは経済的苦境の中にあつた。シャリーフ首相は、「経済的自立」を訴え、国营銀行を含む国营企業の民営化、貿易自由化、外国投資の誘致、外国為替の自由化などを含む数々の経済改革策を打ち出した。経済改革が進むにつれ民間投資は伸び、また農業セクターの好調に支えられて91/92年は高い成長率を記録したが、一方で財政等の構造的問題は未解決のままであつた。91/92年に好調であつた経済はしかし、92年に入ると、大洪水、治安の悪化、また、後述する政局の混乱も影響して、危機的状況に陥つた。大洪水や綿花の病害虫は、農業セクターに大きく依存しているパキスタン経済に大きな打撃を与え、また、治安の悪化と政局の混乱は投資の低迷、資本逃避を招き、当初好調を予想されていた製造業の伸びも低いものにとどまつた。92/93年のGDP成長率は独立以来最低となり、経常収支赤字の拡大、外貨準備の激減、物価の上昇が深刻化した。財政赤字は、IMF・世銀に対して言明した目標値を達成することはできず、逆に7.9%（対GDP比）まで拡大した<sup>注28</sup>。このような状況下で、経済改革もゆきづまりを見せるようになった。

政治的には、4州の全ての州議会でIJI優勢という背景の下、91年には独立以来の懸念であつたインダス河川利権問題に関する合意を達成し、また、75年以来開かれていなかった国家財政委員会（National Finance Commission）を開催して財源配分問題に関する裁定を出すなど、大きな成果をおさめた。しかし、一方で、治安問題は改善せず、ダコイト問題はシンド州のみならずパンジャブ州まで拡散した。また、80年代半ばから激化したシンディ・ナショナリズムに伴って深刻化していたシンドの治安問題は一層泥沼化し、事態沈静化のため92年6月にはついに軍が投入された<sup>注29</sup>。

シャリーフ内閣はまた、軍と大統領との関係で厳しい政局運営を余儀なくされ、政権末期には政局は混乱をきわめた。野党パキスタン人民党（PPP）に対してはIJIの優位は崩れなかつたものの、IJIの内部対立、および就任当初良好であつたグラム・イスハーク・ハーン大統領とその背後にある軍との関係の悪化は政局運営を困難なものとした。シアー軍政末期の85年に行われた憲法改正（後述）によって強大化した大統領の権限は首相にとっての大きな制約となり、首相権限の強化を目指すシャリーフ首相と大統領の間の権力闘争は次第に激化した。湾岸危機およ

<sup>注25</sup> 動向については、主に、アジア経済研究所、「アジア動向年報」（各年）、*Asian Survey, The Herald*（関係号）に負う。

<sup>注26</sup> IJIは、総選挙に向けて1988年9月に結成された9党から成る政党連合。最大の構成政党はパキスタン・ムスリム・リーグ（PML）。

<sup>注27</sup> アジア開発銀行はパキスタンを「湾岸危機で最も影響を受けた国」4カ国に含めた。また、アジア蔵相は湾岸危機による経済的損失は10億ドル以上と発表した。

<sup>注28</sup> GOP, ES94-95, Statistical Appendix, p.2

<sup>注29</sup> 軍によるシンド州での「大掃除作戦」（Operation Clean Up）は、ブットー内閣になってからも継続された（94年11月に撤退）。

び対印関係に関する政府の外交政策に対して批判を強めた軍との関係も、政局運営をより厳しいものにすの一要因であった<sup>注30</sup>。93年に入って、大統領と首相の対立は陸軍参謀長(COAS)の任命などをめぐり一層激しさを増し、首相の権力基盤であるパンジャブ州議会の解散をめぐり対立をピークについては軍が介入する事態に至り、7月にはその指示に基づき大統領と首相両者の辞任、4州議会の解散、総選挙の実施が決められた<sup>注31</sup>。

10月の総選挙までの暫定首相には元世銀副総裁でもあるモイーン・クレーシーが就任し、危機的状況にあったパキスタン経済の立て直しのために、パキスタンでこれまで手をつけられてこなかった農業所得税の導入を含む抜本的な社会・経済改革を打ち出した。これにより、パキスタンはIMF・世銀(5億ドル)、アジア開発銀行(1億ドル)からの供与を取り付けた。

## 2-2 第二次ベナジール・ブットー政権(1993年10月～)

10月の総選挙の結果、下院の過半数は獲得できなかったものの、パキスタン人民党(PPP)が第一党となり、ベナジール・ブットーが再び首相に就任した。州議会選挙においては、PPPはパンジャブ州とシンド州で政権をとった<sup>注32</sup>。10月選挙におけるPPPの勝利は僅差で、PPPはムスリム・リーグ(ジュネージョー派)(PML(J))等との連立によって過半数を制しているものの基盤は強固とはいえず、ブットー政権は当初からナワーズ・シャリーフ前首相率いる野党ムスリム・リーグ(ナワーズ派)(PML(N))との激しい対立を基調とするものとなった。ただし、PPPのファルーク・ハーン・レガリー候補が11月の大統領選挙の結果大統領に就任したこと、軍の支持を得ていること、パンジャブ州をPPPがおさえたこと等、第一次ブットー内閣時と比較すれば安定した基盤を持ってスタートしたといえる。

ブットー政権は、クレーシー暫定政権が打ち出した抜本的経済改革策を基本的に引き継ぎ、パキスタンにおける経済改革の流れは引き返せないものになっている。しかし、公企業の民営化、外国投資誘致などの点では進展がみられるものの、財政赤字および経常収支赤字の縮小については大きな改善は現状ではみられない。クレーシー暫定政権下で導入された農業所得税についても、それが州政府の管轄事項であることも加わり、実施には政治的な困難が予想されている。93年に危機的状態にあった経済は、次第に回復の兆しを見せてはいるものの、洪水や綿花の病虫害および一層悪化する治安問題を背景に低迷から脱しきれてはいない。加えて、インフレは深刻化して政府に対する不満感を醸成する一因となっており、今後の政局運営の安定のためにも大きな課題となっている。

政治的には、米国に對外援助法(プレスラー修正)を再修正させたことの評価は高いものの、ブットー政権は国内政治では多くの問題を抱えている。最大の経済都市カラチを中心とする治安は一層悪化し解決の目途が立たず、外国投資の手控えを中心に経済にも大きな影響をもたらして

注30 パキスタン政府はサウジアラビアの聖地防衛の名の下に多国籍軍に参加したが、国内での反米・親イラク感情の高まりを背景に軍は政府の外交政策を批判した。

注31 93年4月に大統領は下院解散と全閣僚の解任を発表。これに対し、シャリーフ首相は大統領の強権発動を憲法違反として提訴し、最高裁が違憲の判決を下したためシャリーフ政権は復権したが、その後首相の権力基盤であるパンジャブ州議会の解散をめぐって緊張がピークに達するに及んで7月に軍が介入、双方の辞任という形で決着となった。

注32 PML(N)による連立政権が制していた北西辺境州については、94年2月に大統領令によって州政府が解任され州知事直轄となり、その大統領令が失効する4月にPPPの主席大臣が選出された。

いる。また、PMI (N) との激しい対立は、治安問題や憲法再改正（第8次改正の廃棄）問題などの重要課題に取り組むことを困難にするとともに、司法、官僚等の中立性を損ねていることが指摘されている。（この点では、NWF P およびパンジャブ州政府の解散に見られるような政府の強硬路線と野党のネガティブ・ポリティクスといった現在の与野党対立のあり方に問題があるといえる。シャリーフ、ブットー両政権の下で行われてきた司法の政治化や反対党への攻撃は、民主政治のルールの定着を文民のリーダー自らが侵害しているともいえる。）ますます混迷する治安問題と法秩序の後退に政治がどう対応するかは、搖籃期にあるパキスタンの民主主義の今後の行方を決めるうえでも重要な意味を持っているといえよう。

### 3. 政治行政機構

パキスタンは、独立後の短い歴史の中でいくつかの憲法<sup>注33</sup>を経験しており、また憲法の恩恵のないまま統治されていた時期（1958～62、69～71）および憲法の停止（1977～85）も経験している。現在の憲法は、ズルフカール・アリー・ブットー期の73年に制定された憲法をもとにしてているが、ジアール・ハック軍政下でこの憲法には何度か重大な修正がなされた。特に、85年に、77年来の憲法停止措置を解除する際に行なった第8次憲法改正は、73年憲法の性質を変えてしまうものであった。つまり、73年憲法は大統領の権限を抑え、議院内閣制、三権分立、軍の文民統制を骨子としたものであったが、第8次改正は大統領に強大な権限を与え、また、ジアール軍事政権の正統性を国会に承認させたものであった。

パキスタンの大統領の特徴は、大統領を象徴的制度として保持する国の形式的憲法規定とは異なり、その権限が実質的な意味を持つものとなっていることである。大統領の立場はインドの大統領のそれに似ていると言われるが、実質的には、インドの大統領は必ず閣僚の助言に基づいて行動しているのに対して、パキスタンの場合、助言の拘束性はあいまいである。権限のほとんどが大統領に集中しており、首相は大統領に従属的である。また、連邦一州の関係においては、大統領によって任命される州知事を通じて連邦政府が州政府をコントロールしている側面が見られる。

大統領の首相に対する優位は、ジアール政権後の文民政権の首相にとって大きな制約となっており<sup>注34</sup>、第8次改正の再改正は今後も政治的争点の一つである。

<sup>注33</sup> 英植民地統治下におけるインド統治法（1935年）、56年、62年、73年

<sup>注34</sup> 既述のように、第一次ブットー内閣、シャリーフ内閣とも、当時のグラム・イスハーク・ハーン大統領により解任された。ただし、現在は、93年11月にPPP候補のレガリー大統領が就任したことから、首相と大統領の対立というよりも、むしろ首相が大統領の権限を使って中央のコントロールを強めているという傾向が見られる。



### 3-1 連邦政府統治機構

既述のように、第8次憲法改正によって大統領の権限が大幅に強化された。連邦の行政権は大統領に属し、大統領は、首相を任命し、首相の助言に基づき他の大臣を任命する。また、大統領は州知事、最高裁、高裁、連邦シャリーア（イスラーム法）法廷の裁判官および裁判長（Chief Justice）等を任命する<sup>注35</sup>。大統領は国軍の最高司令官であり、三軍の長は大統領により任命される。大統領は首相や閣僚の助言に基づき行動するが、助言に関し内閣に再考を促すこともできる。大統領は拒否権を持ち、議会を通過した法案は大統領の同意を必要とする。また、大統領は、下院を解散して総選挙を命令し、暫定内閣を任命することができる。

大統領の資格は、ムスリムであること、45歳以上であること、連邦下院議員として選出される資格を有することである。大統領は、連邦下院（National Assembly）、連邦上院（Senate）、州議会（Provincial Assembly）の議員から成る選挙人団によって選出され（ジャー大統領以降）、任期は5年である。

首相は、下院において信任された議員を大統領が任命し、その他の大臣は首相の助言に基づいて大統領が任命する。首相を長とする内閣は、下院に対して連帯責任を持つ。

連邦議会はMajilis-e-Shooraと呼ばれ、上記のように二院制を採用している。連邦下院は207議席（ムスリム）であり、任期は5年、21歳以上の成人による普通選挙で議員が選出される。その他、非ムスリムに10議席が留保されている<sup>注36</sup>。各州、連邦直轄部族地域、連邦首都府の議席への配分は人口比による。上院は87議席で、各州議会から14人、連邦直轄部族地域から8人、連邦首都府から3人、加えて、ウラマー、テクノクラート、その他専門職を代表する者（各州議会から5人）で構成され、任期は6年である。司法は一本化されたシステムを持ち、連邦の最高裁判所の管轄下に州の高等裁判所がある。

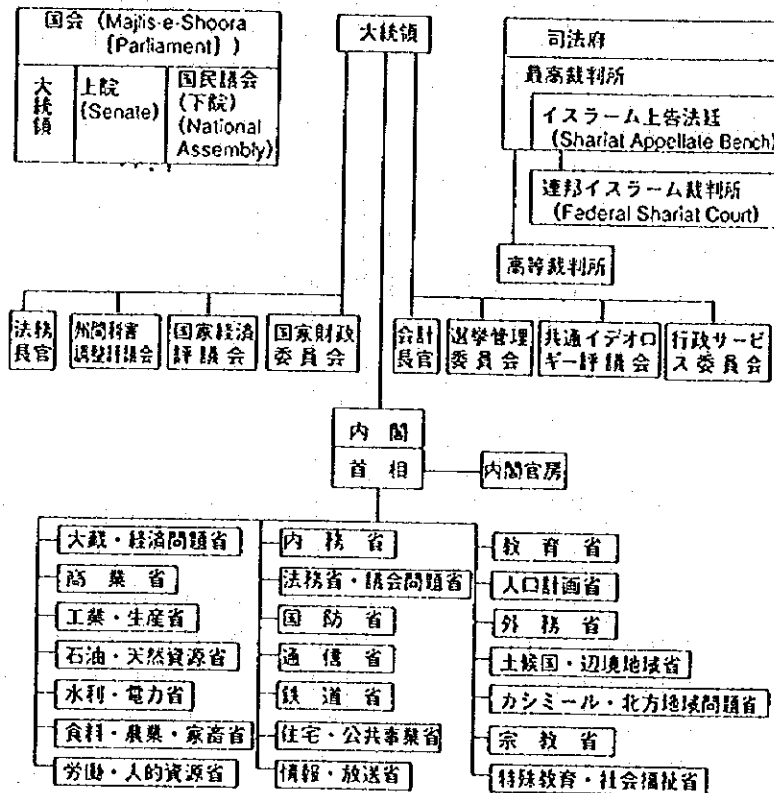
### 3-2 州政府機構

州行政は知事（Governor）に属する。州知事は、大統領が連邦政府に対するのと同様の権限を州政府に対して持っている。知事は、連邦政府首相との協議に基づいて大統領が任命し、大統領の意に反しない限りその職務を保持する。知事は州政府の長であり、同時に連邦政府のエージェントであるとされている。知事を補佐し助言するために、首席大臣（Chief Minister）を長とする州内閣が設けられ、内閣は議会に対して責任を負う。州議会は一院制であり、連邦議会と同様に、特定の留保議席が設けられている。首席大臣は、州議会の信任に基づき知事が任命し、その他の大臣は首席大臣の助言に基づいて知事が任命する。首席大臣は州知事の意に反しない限りその職務を保持する。州知事と首席大臣の関係は、連邦政府における大統領と首相の関係と似ているといえる。また、州知事は州議会を解散でき、大統領の同意のもとで暫定州政府を任命できる。州知事が欠けた場合は大統領が代行する。

<sup>注35</sup> その他、大統領が任命権を持っているのは、検事総長、パキスタン人事委員会（Pakistan Public Service Commission）の委員長およびメンバー、選挙委員会委員長、国家財政委員会、イスラミック・イデオロギー評議会、公益委員会、国家経済委員会のメンバー等。

<sup>注36</sup> 女性についても20議席の留保があったが、73年から10年間もしくは3回目の総選挙のいずれか遅い方までとした時限立法であり、その後更新できなかったため失効した。

図4 国家機構図 (1994年12月現在)



出所) アジア経済研究所、「アジア動向年報1995年」、P.532

### 3-3 連邦一州の関係

パキスタンは4州(パンジャーブ、スィンド、バロチスタン、北西辺境州)およびその他の地域から成る連邦国家であるが、パキスタンの連邦制は連邦の権限が州に比べて強く、中央集権的である。その特徴として以下の点が挙げられる。1) 重要な権限のほとんどは連邦リストにある。2) 州知事は、大統領により任命され、大統領の意に反しない限りその職を保持し、加えて大統領のエージェントとしての役割を果たすことが期待されている。3) 憲法の非常事態規定には、大統領による州内閣解任権が規定されている<sup>注37)</sup>。4) 高級公務員は連邦によって採用され、彼らによって連邦および州の行政が行なわれる。5) 州の財政基盤は脆弱で連邦に依存している。6) 州には独自の憲法がない。(憲法修正の権限も連邦政府のみ)。7) 司法は一本化された制度で、州の高裁は連邦の最高裁の監督下にある。州の高等裁判所判事の任命および異動に関する権限は大統領にある。

以下、連邦と州の関係を立法、行政、財政の点から眺め、連邦と州の協力機構についても触れる。

<sup>注37)</sup> 憲法の非常事態規定(第234条)によると、州政府で憲法に則った統治が行なわれていないと大統領が判断した場合には、州政府の機能を停止し、連邦政府がそれを代行することができる。

## (1) 立法上の関係

連邦政府および州政府の権限に関する管轄の区分（立法の権限）は、憲法により、連邦リストと共同管轄リストの2つに分けられており、残余の事項は州の管轄となる。連邦リストはさらにパートI、パートIIに分けられており、パートIは下院の先議事項で、下院の採決結果が優先する。パートIIはどちらの院からも発議でき、両院の採決結果が異なる場合は両院合同による多数決によって決する。パートIは59項目あり、国防、外交、市民権、郵便、移民、貨幣、外国為替、連邦政府公務員、連邦オンブズマン、原子力、輸出入通関手続き、港湾、航空、国土計画等。パートIIは8項目あり、道路、石油・天然ガス、公益委員会等。共管リストは47項目からなり、民法および刑法、環境破壊防止、人口計画および社会福祉、労働者福祉、イスラム教育、観光等。これら連邦リストと共管リストに入っていない残余の項目については州の管轄となる。州議会が立法権をもつ残余の項目で重要なものは、治安維持（警察）、土地法、地方自治、公衆衛生、教育、農業、森林、州公務員、小規模工業、道路および自動車税、印紙税等。ただし、実際には、人的および財政的な理由により、上位の政府が下位の政府の機能を行っているケースが多々見られることも指摘されている（図5参照）。

連邦政府の議会は、連邦リストの項目に対しても共管リストの項目に対しても立法でき、かつ、残余項目についてもそれが特定の州に属さない場合は立法権をもつ。一方、州政府議会は、共同管轄の事項について立法権をもつが、それが連邦の法律と矛盾・対立する場合は連邦が優先される。2つのリストにのっていない項目は州議会の権限であるが、これら残余の事項についても、州政府からの要請があれば、連邦政府議会は立法の権限をもつ。

## (2) 行政上の関係

州行政の長である州知事は大統領によって任命され、大統領の意に反しない限り、州行政の長としておよび連邦のエージェントとしてその職務を保持し、また、主席大臣は州知事によって任命される。つまり、知事を通じて連邦政府が州政府に介入可能である実態が伺える。

連邦行政府は広範囲における州政府への統制権限を有しており、州の行政権は連邦の行政権の行使を侵害しないよう行なわれるとしている。加えて、連邦議会は、州間の貿易等に関しては、公共の利益に照らして必要と判断すれば制限を課す権限も有している。連邦政府は国家的・戦略的見地から、州の通信、道路、治安維持について指示を出しうる。また、電力、通信等についても、施設の設置の権限を完全に連邦にゆだねている。

また、高級公務員は連邦によって採用され、州行政の枢要ポストの多くは彼ら連邦公務員によって担われている。

図5 各レベルの政府による法律上および実質上の機能分担

<i>Legislative responsibility</i>	<i>Services</i>	<i>Actual allocation of functions</i>
Federal government	Defense External affairs Posts and telegraphs Telephones Radio and TV Currency Foreign exchange Foreign aid Institutes for research Nuclear energy Ports and aerodromes Shipping Air service Stock exchanges National highways Geological survey Meteorological survey Censuses Railways Mineral oil and natural gas Industries	Federal government
Federal/Provincial governments	Population planning Electricity (except KESC) Curriculum development Syllabus planning Centres of excellence Tourism Social welfare Vocational/technical training Employment exchanges Historical sites & monuments	Federal/Provincial governments
Provincial governments	Law and order Justice Highways Urban transport Secondary and higher education Agricultural extension Distribution of inputs Irrigation Land reclamation	Provincial governments
Local governments	Curative health Land development Preventive health Farm-to-market roads Rural development Primary education Water supply, drainage and sewerage Link roads Intra-urban roads Street lighting Solid waste management Fire fighting Parks, playgrounds	Provincial/Local governments  Local governments

### (3) 財政からみた関係

財政支出における連邦政府と州政府の支出規模をみると、財政支出に占める州政府の割合は經常支出で約23%、開発支出で29.4% (1993-94、RE) となっている。經常支出のうち州政府の支出の割合が高い分野は「社会・経済・コミュニティ・サービス」(75.9%) で、州の管轄事項(3-3 (1) 参照) と対応する。支出全体としてみたときに州政府の支出規模が小さい背景の一つとしては、連邦が支出する防衛費や利払いが非常に多額であることも挙げられる(表1参照)。が、例えば、同じく連邦制をとるインドにおいて、連邦政府と州政府の歳出規模がほぼ同規模である(開発支出では州のほうが多い)ことを考えても、パキスタンにおける州政府の役割が限定されていることは指摘できるであろう。

一方、歳入に目を転じてみると、歳入に占める州政府の割合は一層小さく、6.3% (税収では4.1%、税外収入では12.6%) (1993-94、RE) となっている。直接税の割合が非常に少ないことも特徴的である<sup>注38</sup>。

表1 政府歳出 (連邦政府十州政府)

(単位:百万ルピー)

	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94 (RE)	1994-95 (BE)
經常支出計	1965676	230120	272457	310014	346168
内:連邦政府	150470	175021	209417	238679	261309
州政府	45006	55099	63040	71334	84859
防衛費 (連邦政府のみ)	64623	75751	87461	93781	101850
利払い	50048	62401	78805	103016	106705
内:連邦政府	48741	59857	75534	98961	103165
州政府	1307	2545	3271	4055	3539
補助金 (Current Subsidies)	10712	7888	7269	8251	8252
内:連邦政府	8194	6438	5911	5138	5432
州政府	2518	1450	1358	3113	2820
行政 (General Administration)	13494	17930	20305	24804	29377
内:連邦政府	7614	10291	11019	14432	15386
州政府	5880	7639	9286	10372	13992
社会・経済・コミュニティ・サービス	28129	45440	54614	55371	67357
内:連邦政府	5714	10597	15441	13359	15105
州政府	22414	34843	39173	42012	52252
その他	28670	20711	24003	24791	32626
内:連邦政府	15786	12087	14051	13007	20372
州政府	12884	8624	9952	11784	12254
開発支出	65293	91354	76196	74084	90000
内:連邦政府	50593			52284	65000
州政府	14700			21800	25000
歳出全体	260970	321474	348653	384098	436168
内:連邦政府	201264			290964	326309
州政府	59706			93134	109859

出所) GOP, ES94-95, p.132

注38 パキスタンの州政府の財政支出については、GOP, ES 94-95, p.131~132、インドについては Reserve Bank of India, Annual Report 1993-94, p.197 から算出。

次に、各州政府の歳入の構成から州政府財政の連邦への依存度を見る。州政府の経常収入のうち州自身のもの（租税収入＋非税収入）の占める割合は、パンジャブ州で27.4%、シンド州で25.9%、北西辺境州で11.7%、パロチスタン州で7.4%となっている。逆に、連邦税の分与の占める割合はそれぞれ63.5%、61.3%、42.1%、58.6%、財政補助金（Federal non-development grant）の占める割合がそれぞれ9%、12.7%、46.2%、34%となっており（1990-91、RE）、州の財政基盤が非常に脆弱であることがわかる<sup>注39</sup>。

以上からわかるように、州政府の歳入と歳出のギャップを埋め、州政府の支出を支えているのが、連邦税の分与や補助金、貸し付け金等の連邦から州への財政移転であり、州財政はこれに大きく依存している。これをもう少し詳細に見るために、財政権限の配分と財政移転の種類を見ることにする。

#### a) 財政権限の配分

連邦と州の機能および財政権限の配分は、連邦立法リストと共管立法リストのとおりである。前者は連邦政府の領域にはいる独占的な機能および財政権限を明記し、後者は、どちらの政府であれ遂行できる機能と徴収可能な課税権を明記している。残余は州政府の財政権限である。

財政権限の配分の点では、憲法に特定されている連邦政府の税目には一定の例外があり、それが州の財政権となっている。それには、農業所得税（tax on agricultural income）、不動産に係わる資本利得税（capital gains tax on immovable property）、サービスの購入および消費に係わる税（taxes on the purchase or sale of services）が含まれる。その他、州政府が課税権を持つものには、酒類・アヘン・麻薬に係わる消費税（excise duties on alcoholic liquor, opium and property）、専門職業・商業・職業に係わる課税（tax on professions, trades and callings）、地租（land revenue）、自動車税（tax on motor vehicles）、印紙税（stamp duties）、興行税等（entertainment taxes）などがある<sup>注40</sup>。このうち、州政府の主要な税取源となっているのは、印紙税、地租、自動車税である。

財政権限の配分からわかるように、主要な税（import duties, income and corporation tax, excise duties, sales tax 等）の権限は連邦政府にあり、州政府に配分されている財政権限は限定されているといえる<sup>注41</sup>。

#### b) 連邦から州への財政移転<sup>注42</sup>

既述のように、州独自の税収は少ないため、州は連邦からのさまざまな形態の財政移転に大きく依存している。これらの財政移転には連邦税分与金、財政補助金、開発補助金、貸付金がある。

#### ・連邦諸税の分与

連邦税の一部が州歳入として譲渡されるもので、州政府はこれを一般財源として利用できる。分与の制度については国家財政委員会（NFC）の勧告による分与額が適用される。最新の91年の

<sup>注39</sup> Hafiz A. Pasha and Aisha Ghaus, 1992, p.449~452

<sup>注40</sup> 斎藤（1994, p.182）参照。なお、州政府と自治体の財政権限には、いくつか重なる部分がある。

<sup>注41</sup> ただし、sales taxについては、91年の国家財政委員会（NFC）勧告で州への移管が挙げられており、当面は消費者段階での売上税徴収を州が行う措置をとることとされている。（佐藤（山中編、前掲書所収、p.236））

<sup>注42</sup> 佐藤（山中編、前掲書所収、p.216~238）に負う。

勧告によると、分与の対象は法人税を含む所得税、売上税、綿花輸出税、タバコおよびタバコ業者消費税、砂糖消費税である。また、天然ガスの生産州（パロチスタンとシンド）に対する消費税の分与とロイヤリティ、水力発電の純利益と石油ロイヤリティは産出州に還元される。

連邦と州の配分率は、連邦20%、州80%となっており、80%のうちの州間での配分比率については、人口比率が基準として採用されている<sup>注43</sup>。インドのガドギル方式のような地域間格差是正への配慮はこの配分方式には見られない<sup>注44</sup>。

・財務省を通じる財政補助金

財務省を通じる移転は裁量的であり、その額や配分比率等には基準がない。

大別して以下の4種類。

- ・NWF Pおよびパロチスタンへの定額補助金
- ・財政赤字補填補助金（91年勧告によりこの制度は打ち切られた）
- ・戦略道路維持費（NWF Pおよびパロチスタンのみ対象）
- ・その他

・開発補助金および貸付金

財務省を通じる補助金ないし貸付金。基本的には各州の年次開発計画の財源を支えるもの。

- ・開発補助金および開発貸付金
- ・特別開発事業<sup>注45</sup>
- ・外国援助の州への移転

(4) 連邦-州の相互協力の機関<sup>注46</sup>

以上、連邦の優位で特徴づけられる連邦-州関係について概観したが、連邦と各州の間では、相互協力のための以下のような機関も存在する。

a) 公益委員会 (Council of Common Interest)

連邦立法リストのパート I の事項に関する政策の作成や規制を行ない、関連機関の監督と統制を行なう機関で、全ての州の首相および連邦首相、連邦首相により推薦される連邦政府のメンバー

<sup>注43</sup> 96会計年度から効力をもつ分配方式をNFCが現在討議中であるが、そこでは連邦-州間の配分比率を50%対50%にすることが提言されている（未決定）。（Dawn, Oct. 10, 1995）なお、州間の配分については、シンド州の治安問題を理由に1991年センサスが行われていないことから、1981年センサスの人口比をもとに配分が行われている。これによると、州間の配分比率は、パンジャブ州：57.88、シンド州：23.28、NWF P：13.54、パロチスタン州：5.3となっている。しかし、現在の人口比は81年センサス時の州間の人口比から変化していることが予想されており、都市化が進行している地域の不平等感を強めることになっている。

<sup>注44</sup> インドでは、州間の格差に対する再配分を目的として、連邦から州への財政支持に際して、各州人口の他、州内純生産 (State Domestic Product)、州の徴税努力、後進地域かどうか等を勘案したガドギル方式と呼ばれる基準が使われている。ガドギル方式については、佐藤 (1988)、(1994) を参照されたい。

<sup>注45</sup> 佐藤 (山中編、前掲書所収、p.221) によると、この用語には、パロチスタン州のような後進州地域に対する年次開発計画の追加財源としての特別な開発補助金を指す場合と、国会議員や州議会議員の裁量により推薦されるプロジェクトに対して流される政治色の濃い財政資金を指す場合があるようである。なお、後者については、州によっては年次開発計画の一部とされている。また、Duncan (1989、p.247) によると、選挙区の開発事業に対して個々の政治家が一人当たり4~5百万ルピーの開発資金を持っており、政治家が決定したスキームに対し、州政府がディストリクト・カウンシルに資金を移転する。

<sup>注46</sup> Johari, J.C. (1991, p.254~258) に負う。

から構成される。州間の河川に関する紛争等もこの機関に任されている。

b) 国家経済委員会 (National Economic Council)

経済状況のレビューを行ない、連邦政府および州政府への提言を行なうために、財政、商業、社会経済政策に関する計画を策定する。連邦首相を委員長とし、大統領によって任命されたメンバーから成る。大統領は知事の推薦に基づき各州から1名を任命することになっている。

c) 国家財政委員会 (National Finance Commission)

最長で5年毎に、特定の税収の連邦-州間の配分、連邦政府から州政府への補助金 (grant-in-aid) 等について勧告することを目的として大統領により設置される、連邦および州の大蔵大臣等から構成される委員会。

### 3-4 地方制度

地方制度は、草の根での民主主義の育成のみならず開発事業の効率の向上等の点でも大きな意味を持っている。ここでは、現在の自治体の制度の概要を簡略に整理するとともに、実際の運用面において自治体はその期待される役割を果たすことを困難にしている様々な制約要因についても考えることとする。

地方自治は州の管轄であり、現行の地方自治制度は79~80年にかけて導入された各州およびアーザード・カシュミール、連邦首都府の地方自治法に基礎を置くものである。よって地方自治制度には州による若干の差があるが、基本的な構造はほぼ同様と考えてよい。なお、連邦直轄部族地域の自治体は連邦政府によって運営されている。

パキスタンの自治制度は、農村自治体と都市自治体の二つからなる。パキスタン全土は administrative division (管区), district (県), union の区域に分かれており、これに対応して自治体がある。農村自治体には、ディストリクト・レベルにディストリクト・カウンシル (ジラー・カウンシル) (118)、ユニオン・レベルにユニオン・カウンシル (4565) があり、都市自治体には、人口50万以上の都市に特別市委員会 (Municipal Corporations) (15)、3~50万の規模の都市に一般市委員会 (Municipal Committees) (156)、1万~1万5千の都市に町委員会 (Town Committees) (301) がある<sup>注47)</sup>。

地方自治体はそれぞれ、議長 (Chairman)、副議長、主席行政官の3役をラインとする執行機関と議決機関であるカウンシル (評議会) で構成されている。議長は自治体の長として、自治体の全ての機能を遂行する権限を持つ。カウンシルのメンバーであるカウンシラーは4年任期で、21才以上の成人による直接選挙により選ばれ、その中から互選で議長および副議長が選出される。また、カウンシルには女性、農民、労働者、マイノリティのための議席が留保されている。執行機関は、開発企画、エンジニア、保健、会計、教育などの部門からなる。自治体は、住民サービス、福祉、開発の機能を果たすとともに、婚姻関係の手続きやローカルレベルの民事・刑事訴訟を取

注47) ( ) 内は1991年の自治体選挙時の自治体の数。出所は、GOP, ES94-95, Statistical Appendix, p.288



り扱う司法の機能ももっている<sup>注48</sup>。

### (1) 農村自治体

既述のように、農村自治体には、ディストリクト・レベルに対応するディストリクト・カウンシル（ジラー・カウンシル）と、ユニオン・レベルに対応するユニオン・カウンシルがある。ただし、パンジャブとパローチスターンではディストリクト・カウンシルとユニオン・カウンシルの中間形態としてそれぞれマルカズ（Markaz）・カウンシルとテシル（Tehsil）・カウンシルが存在する。

#### a) ユニオン・カウンシル

農村の地方制度の最も基本的な単位であり、かつ最も下位に位置するのがユニオン・カウンシルである。8～10の村で構成され、その地域の1万5千～2万5千の人口を代表する。カウンシラーは直接選挙で選ばれ、行政からの任命による代表は含まれず、その中から互選で選ばれた議長（Chairman）がユニオン・カウンシルの長としての機能を果たす。

機能としては、市民サービス（公共道路の補修、公衆衛生、井戸の保全等）、福祉（災害時の救済活動等）、開発（小規模プロジェクト中心）の3つがあるが、支出形態から判断すれば、基本的に市民サービス中心で、道路や下水の建設が中心である<sup>注49</sup>。

#### b) ディストリクト・カウンシル

ディストリクト・カウンシルは農村地方自治体の一番上の層であり、選挙区あたり約5万の人口を擁する。

機能は、義務的機能（compulsory）と任意的機能（optional）とに分けられ、義務的機能としては、水供給、公共の建物の建設、学校建設、サンテーション等があり、任意的機能としては、奨学金の支給、学校の維持等がある。しかし、実際の支出形態から見れば、9割以上は道路および公共施設の建設・補修に支出されている。基本的には、ディストリクト・カウンシルは大規模事業中心、ユニオン・カウンシルは小規模事業中心といえるが、実際には、機能の区別は不明確であり、また、同じ地域内にある両者間のコーディネーションのシステムがないことが指摘されている<sup>注50</sup>。

ディストリクト・カウンシルはまた、開発事業の取り組みにも責任を持つとされている。ディストリクト内の適当な開発プロジェクトの計画と実施、ディストリクト内の関係機関（ユニオン・カウンシル、州政府の関係局等）と定期的な会合を持ち開発プログラムの実施状況を定期的に審査することもディストリクト・カウンシルの役割である。ディストリクト・カウンシルの議長は、ディストリクト調整委員会（ディストリクト・コーディネーション・コミッティ）の長でもあり、法律上はディストリクト内の全ての活動の調整の機能を担うことができる。また、議長はディストリクト内自治体の全ての開発活動を指導するプロジェクト・ディレクターでもある。

<sup>注48</sup> Kamal Siddiqui (1992, p.107~111)、Nasir Ahmad (1992, p.93~96)、斎藤 (1994) を参照。

<sup>注49</sup> Nasir Ahmad, 1992, p.93-96

<sup>注50</sup> Nasir Ahmad et al, 1989, p.191-192

## (2) 都市自治体

都市自治体には、既述のように、人口50万以上の都市に特別市委員会 (Municipal Corporations)、3~50万の規模の都市に一般市委員会 (Municipal Committees)、1万~1万5千の都市に町委員会 (Town Committees) がある。機能としては、3種類の自治体ともほぼ同様で、義務的機能として、公衆衛生、水供給、教育、道路の補修等があり、任意的機能として、衛生施設や浴場、洗濯場の提供、学校施設の建設と維持管理、開発プロジェクトの実施等がある。

## (3) 自治体の財政・人事制度

### a) 財政<sup>注51</sup>

現在の地方自治法のもとでは、自治体は予算案と課税案の提出権をもつ。また、借り入れや契約においても、独自の権限で行うことができる。現在、農村・都市両自治体の主要な財源は、諸税 (全歳入の88%) であり、その他、商業的プロジェクト (2%)、政府補助金および貸し付け金 (3%) 等となっている<sup>注52</sup>。

政府補助金が自治体の歳入に占める割合については、80年代を通じ3~8%で推移しているが、近年減少傾向がみられる。この理由の一つとしては、自治体ではなくMNAやMPAを通じて行われる地方の開発プロジェクトがジアー期に始まったことが挙げられる。なお、自治体の歳入に占める補助金の割合については、Rural Works Programmeや年次開発計画の下で配分されている資金 (自治体を通じて支出される) が入っていないが、これらを歳入に加えると、自治体の政府補助金に対する依存は高くなる (農村自治体全体では平均で全歳入の16% (1978/79-1984/85) となる)。この依存度は、ユニオン・カウンシルでもっとも高く、ついでディストリクト・カウンシルとなり、都市自治体は比較的依存度が低い<sup>注53</sup>。

支出のパターンでは、人件費等の非開発支出が約半分を占め (1989年で53%)、公共施設建設・補修 (44%)、その他 (3%) となっている。州政府の場合と異なり、一般に自治体の財政は黒字傾向であり、その傾向は都市自治体ほど強い (ただし、州による差も大きい)<sup>注54</sup>。その意味ではよりself-sustainingであるともいえるが、逆に、このことは、自治体の支出規模が小さく、地方レベルでのサービス供給や開発において自治体が占める割合が少ないことを示している。上位政府からの財政的支援が限られた中で財政をバランスさせる必要性や制度的制約から、自治体は法律で与えられた機能を十分に果たすことができず、その分を様々な形で上位の政府、特に州政府が行っているといえる。

### b) 人事制度

自治体職員には以下の3つのカテゴリーがある。

<sup>注51</sup> Nasir Ahmad, *op. cit.*, p.96-97, Kamal Siddiqui, *op. cit.*, p.121~132に負う。

<sup>注52</sup> 都市自治体の主要な税収源はオクトロイ (物品入市税) で、都市自治体の収入の60~70%を占め、その他は、財産税 (property tax)、建築規制税 (tax on building control) 等である。農村自治体では、ディストリクト・カウンシルで local rate、輸出税 (export tax)、不動産譲渡税 (tax on transfer of immovable property) 等、ユニオン・カウンシルで、保健税 (health tax)、出生・結婚・祝宴税 (tax on births, marriages and feasts)、コミュニティ・タックス等が主要な税収源となっている。

<sup>注53</sup> Nasir Ahmad, *op. cit.*, p.125~126。

<sup>注54</sup> Hafiz A. Pasha and Aisha Ghaus, *op. cit.*, p.462~472

- ・州地方政府理事会 (Provincial Local Government Board) の監督下にある地方自治体公務員  
会 (Local Council Service : L C S) の公務員
- ・自治体で働いている州政府の公務員 (州政府の地方自治農村開発局、以下 L G & R D 局)
- ・自治体が直接任用する下級公務員 (employees)

このように、自治体の役職の多くは州政府の監督下にある公務員や L G & R D 局の監督下にある公務員である。自治体はこれらの役人に対して直接的監督権をもっておらず、事務職や下級公務員に対してのみ監督権を持っている。自治体の直接任用する下級公務員には、オクトロイ徴税要員、保守要員、小・中学校の教師等があり、彼らの採用、昇進については自治体の長が権限を持つ<sup>注55</sup>。

#### (4) 地方自治体の強化 (役割・能力) のための課題

79年に導入された地方自治法は、それまでの地方自治制度と比較して、コミッショナー、デピュティ・コミッショナー等の自治体に対する監督権限を廃止する等、地方自治体により多くの自治権を付与するものであり、また、特別利益グループ (女性、小農、労働者、マイノリティ) に対する議席の留保等、より民主的な内容を含むものであった。しかし、実際には、自治体が地域の開発に資する自律的で民主的な組織となるためには、以下のような課題が存在している。

##### a) 州政府の官僚統制<sup>注56</sup>

デピュティ・コミッショナー (連邦公務員の地方行政職で、ディストリクト内の chief law-and-order and revenue official である) や州政府の L G & R D 局の官僚は、実際には自治体に対して検査・監督の権限をもっており、また、コミッショナー (ディビジョンの場合)、デピュティ・コミッショナー (ディストリクトの場合) は、カウンシラーを停職する権限 (authority to suspend elected leaders) を持っている。また、ディビジョナル・コーディネーション・コミッティー (現在はパロチスターンにのみ存在) は、コミッショナーを長とし、州政府のライン局の長を委員として構成されているが、調整の名の下で間接的に地方団体をコントロールしている。加えて、自治体の人事制度には、自治体の中枢を州公務員が独占している実態がうかがえる<sup>注57</sup>。

##### b) 調整機能の不足

地方においては、中央政府、州政府の各ライン局、それぞれのカウンシル、州政府の L G & R D 局<sup>注58</sup>といった別個の組織による開発プログラムが並行して行なわれている。既述のように、制度的にはディストリクト・カウンシルがディストリクト内の開発事業に対する調整機能を担うこ

<sup>注55</sup> 自治体の人事制度の詳細については、例えば、斉藤、前掲書、p.174-177、Kamal Siddiqui, *op. cit.*, p.132~135、Nasir Ahmad, *op. cit.*, p.97-99 に詳しい。

<sup>注56</sup> Nasir Ahmad, *ibid.*, p.98-104, Kamal Siddiqui, *ibid.*, p.135-138 を参照。

<sup>注57</sup> 州政府の L G & R D 局のディレクター補 (Assistant Director) は、ディストリクト・カウンシル議長がプロジェクト・ディレクターを務めるディストリクト調整委員会 (District Coordination Committee) のセクレタリーである。また、ユニオン・カウンシルのセクレタリーも州政府の公務員であり、ユニオン・カウンシルの議長の下で働くが、その業務を統制するのは州政府 L G & R D 局のディレクター補である。(Kamal Siddiqui, *op. cit.*, p.134~137)

<sup>注58</sup> 州政府の L G & R D 局は、地方における小規模かつローテクの開発プロジェクトを行っている。

とになっているが、現実にはこれら別個の組織間の調整、および州政府の各ライン局同士の調整が不十分なケースが散見され、そのためにプロジェクトに問題が生じる場合もあることが報告されている<sup>注59</sup>。ディストリクト・カウンシルが期待されているような調整機能を果たすための制約要因となっているものとしては、独自の計画策定ユニットをもたないこと、十分に訓練された人材の不足、管轄区域内の全ての開発事業に対する情報をもたないこと、また、州の役人が選挙で選ばれたカウンシラーの優越を受け入れようとしないこと等が挙げられている。州政府の各ライン局からの縦割りの開発計画でなく、地域開発の文脈での総合的な農村開発に取り組むためにも、ディストリクト・カウンシルの調整機能の強化が望まれる<sup>注60</sup>。

#### c) 自治体の政治化と法的保護の不足

現在は、多くのカウンシルが解散・停止され、選挙が延期されたままで政府の任命による行政官が代行している状態が続いている。解散の理由としては、中央・州政府側は自治体における資金の不明瞭な使途（政治集会への流用等）や汚職を挙げている。ただし、これは一方で、自治体組織が中央・州政府の政治的思惑により政治化されている側面を表してもいると思われる。パキスタンの地方組織は、地方での支持基盤を強化してそれをもとに州・連邦の選挙を有利に戦いたいという政党の思惑に左右され、権力基盤強化のために利用されてきた傾向がある。自治体選挙は非政党ベースではあったが、実際には当選後にそれぞれの政党寄りのグループ化がされるのが現実であり、自党寄りのカウンシラーをつけようとする政党の思惑が入ることになる。また、地方組織は、農村に基盤を持つ有力者が自己の権力基盤を形成して政界に進出するための道具として利用されてきた側面もあることはしばしば指摘されるところである<sup>注61</sup>。このため、自治体選挙は、場合によっては中央レベルでの政治にも大きな影響をもつイシューとなる。（カラチ問題をめぐるMQMの要求の一つが自治体選挙による正当な代表性の確保であることはこれを端的に示すものであるといえよう。）

上位政府による恣意的な地方政府への干渉を可能にしている背景という点では、自治体の法的な保障が十分でないことも指摘できる。地方自治は、州政府の管轄であるため、州政府はローカル・カウンシルの解散、選挙延期を行うことができる。法律上は、6カ月以上カウンシルを停止することはできないが、現実には、州政府が修正（amendment）によって停止期間を延期した状態であり、上位政府の恣意的な介入から自治体の独立性が守られてはいない。

#### d) 農村の権力構造（リーダーシップの在り方）

第1章2、および本章1-1（3）で既述のように、パキスタンの農村社会は、農家・非農家の区別、土地所有規模、内婚集団等によって階層化、分断化された社会である。農村社会においてリーダーを決定する要因としては、伝統的に有力な一族、個人的な富、農民を助けるイニシア

<sup>注59</sup> 例えば、Nasir Ahmad and Abdul Aziz Awan (1990, p.61-64) には、ディストリクト行政、保健省、水利電力省間の調整の欠如のために、建設されたBHUが長期にわたって電力の供給をされなかったケース、LG局によって建設された学校が5年間教育省に引き継がれなかったケース等が報告されている。

<sup>注60</sup> Haider Zaman, 1986, p.121 を参照。

<sup>注61</sup> Newslines, April, 1995 を参照。

タイプ、政府機関とのコンタクトの有無等が挙げられているが、伝統的に地主が有力者であるケースが多い<sup>注62</sup>。これら農村のリーダーは、ディストリクト・カウンシル、ユニオン・カウンシルや他の農村の組織のメンバーとなり、あるいはMNAやMPAとなって、開発事業に関わることも多い。一般的に、小作層は、自らの地主のグループに与し、村における地主のリーダーシップの強化に貢献するとともに、それによって彼らから様々な形でのサポート（金銭上の援助、警察のハラスメントからの保護、法的アドバイス、個人間の紛争の仲裁等）を得るという相互依存的な関係を形成している。地主のリーダーに率いられ、小・中農家層を含んだ派閥（グループ）の存在が村の政治の特徴であり、個人はその属するグループの利益をコミュニティの利益より優先させる傾向がある。村における派閥の存在とその間の対立は、村の開発事業に影響を与えることもある。また、地域を権力基盤としてMNA、MPAとして選出される農村の有力者の中には開発資金を自己の権力基盤強化のために使う者もあり、地域の開発プロジェクトに政治的要因が入り込む背景となっていることも指摘されている<sup>注63</sup>。このような農村社会のリーダーシップの在り方そのものが、末端における民主的な組織の形成の隘路となっている点も指摘できるであろう。

なお、近年、地方政府の能力強化の必要性に対する認識の高まりを背景に、自治体により多くの権限を委譲し、かつ末端での民主化を促進することを意図して、地方制度の改革に向けた試みが政府により行われている。この改革案の主要な点は、新たに全てのディストリクトに District Government を設けること、ユニオン・カウンシルより小さい行政単位であるビレッジ・カウンシルを全ての村落に設立し、ユニオン・カウンシルの役割はビレッジ・カウンシルと上位の自治体との調整を主とするものに修正すること等となっている<sup>注64</sup>。

### 3-5 官僚制度

公務員制度は基本的には、73年の公務員法によって連邦から州、自治体まで一元的に規定されており、1級から23級までの賃金スケール（BPS: Basic Pay Scale）に沿って分類されている。

連邦公務員（Federal Civil Servant）の数は全体で約22万4千人（1989年時点）で、そのうちグレード17～22は6.06%、グレード16は3.07%、グレード1～15が90.85%となっている<sup>注65</sup>。また、連邦公務員は、約95%が公社を含む連邦政府関係で勤務する一方、グレード16以上を中

<sup>注62</sup> 近年では、開発事業への貢献がリーダーが権力を保持するために求められる大きな要素となっている。それに伴い、伝統的な地主を中心とするリーダーシップに加えて、コミュニティ・ワーカーや、教育を受けた若者といった新しいタイプのリーダーの出現が指摘されている。その場合も、有力なグループからの支持をえている場合がほとんどではあり、また彼らの影響力はそれほど大きくはないが、伝統的威信ではなく、メリット・ベースのリーダーシップが出現しているという指摘は注目される。Imdad Ali Khan (1988, p.101) を参照。

<sup>注63</sup> 地方レベルにおける開発事業が政治的な要素によって左右される傾向が強いことは、しばしば報告されている。例えば、初等教育において、サイトの決定、教師の任命や異動が地域の有力者の意向に左右される等。（Government of Pakistan, Federal SAP Secretariat, 1995、UNICEF, 1994、を参照。）

<sup>注64</sup> 改革案の詳細については、GOP, The Task Force on Social Contract, 1994; Sabar Gyayur, 1995, p.23-27; Newsline, April 1995; The Herald, May 1995, p.65-66 を参照されたい。

<sup>注65</sup> 数字の出所は、Government of Pakistan, Pakistan Public Administration Research Centre, 1989による。なお、G 22は Secretary (事務次官)、G 21は Additional Secretary (次官補)、G 20は Joint Secretary (局長)、G 19は Deputy Secretary (局次長)、G 18・17は Under Secretary (課長) に対応。G 16以上は官職任命が公表される (gazetted) 職であり、オフィサーと呼ばれる高級公務員。

心に各州にも派遣 (deputation) されており、州政府の幹部ポストに就いている。なお、連邦公務員の採用には、州別の人口比率を勘案した採用者の州別割当 (クォータ) 制度がある。

一方、州政府、自治体の公務員については、基本的に州公務員は8級から18級、自治体は8級以下の公務員で構成されている。州に属する公務員は、行政職、会計職、エンジニア職、教育職、衛生職等の上級職で、いずれも州政府およびディストリクトに配属される。管区内の自治体にも配属され、自治体の首長の補佐や各部門の長として勤務する。1～7級までの下級公務員は自治体独自の任用である<sup>注66</sup>。

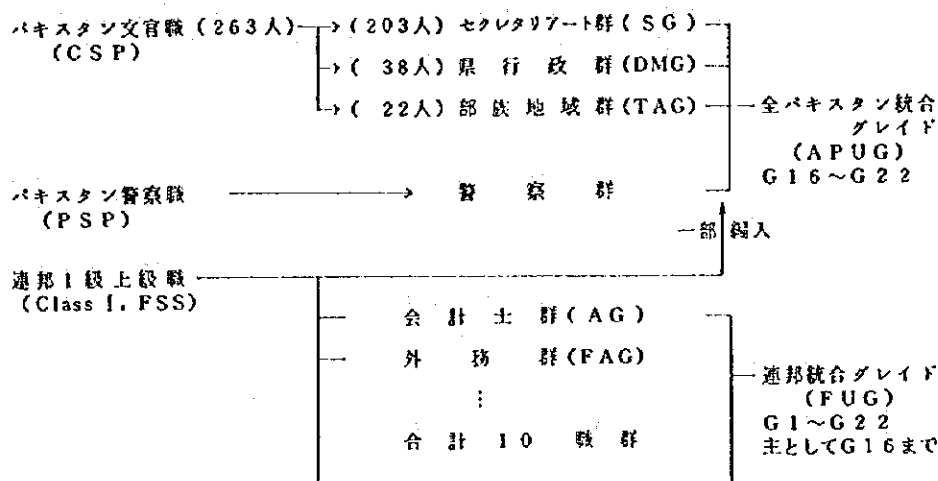
官僚制の中核を担う幹部官僚制は、イギリスの植民地統治機構であったインド高等文官職 (ICS) から引き継いだパキスタン文官職 (CSP) に基礎を負う。73年までは、幹部官僚であるこれらCSPが、中央執行機構であるセクレタリアートの管理ポストであるデピュティ・セクレタリーからセクレタリーへの序列と、地方行政分野の基軸ポストであるデピュティ・コミッショナーとの双方に優先的に配置され、行政は、CSPによるセクレタリアートと地方行政の独占的経営という内容をもっていた。しかし、既述のように、ズルフカール・アリー・ブット期の73年に、CSPの優位性を否定し、全ての公務員を一本化されたシステムに統合化することを意図して、官僚制度の改革が行われた。この改革の特徴は、第一に、連邦公務員を1から23までの等級に整理し、それまでの雑多な賃金スケールに代えて、各グレードを同一賃金スケールにしたことであった。第二は、CSPと警察職を統合し、それに連邦公務員上級職の一部を加えて全パキスタン統合グレード (APUG: グレード16以上) をもうけたことである。また、APUGは県行政群 (District Management Group)、セクレタリアート群 (Secretariat Group)、部族地域群 (Tribal Area Group)、警察群 (Police Group) に分けられた。第三に、(APUGに入らなかった) 連邦の上級職は連邦統合グレード (FUG: グレード1から22) として一括され、APUGと同様に各種の職群に編成替えされた (図6参照)。この改革は、CSPの独占的優位性を弱めることを意図して行われたが、実際はAPUGはグレード16以上として特別の地位が与えられているため、CSPに代わってAPUGが幹部制度として特権的地位を保有しているといえる。APUGは、年一回行われる競争試験により採用され、採用当初からグレード17に格付けられ、省庁の別や連邦/州の枠にとらわれない異動を経験しつつジェネラリストとしてキャリアを積む<sup>注67</sup>。彼らはまた、かつてCSPが保持していた州の主要ポストに対する優先的任命権を継承しており、州の中核ポストの過半を占有している<sup>注68</sup>。

注66 齊藤 (1994, p.174-5) に負う。

注67 佐藤 (大内、下山編 (1985) 所収) 日本人事行政研究所 (1996, p.81) による

注68 デピュティ・コミッショナー等の地方官ポストや州の省局の中核ポストへの任用をめぐるのは、改革以前からCSPと州公務員職 (PCS) の間で争奪戦が激しかった。最近の動向としては、例えば、パンジャブ州では、28ある州の部局のうち1つを除いたすべての部局のセクレタリーが連邦官僚であり、32のディストリクトのうち24で連邦官僚がデピュティ・コミッショナーである。(The Friday Times, Sep.14-20, 1995)

図6 CSPの改編 (1973年)



出所) 佐藤 (山中編、前掲書所収、p.199)

### 3-6 政党

パキスタンには独立後の歴史を通じて数多くの政党が存在しているが、政策形成および国民の要求を汲み上げるパイプ役の機能を果たし、かつ全土に広範な支持基盤をもつ政党を挙げることは難しい。パキスタン運動の母胎となったパキスタン・ムスリム・リーグ (PML) は、2人の指導者が独立直後に没すると、全国政党として新国家の国政をリードすることに失敗し、文民政治の混乱は軍の介入を招いた。基本的に、パキスタンにおける政策決定のプロセスにおいては、行政府の長、官僚、軍が重要な役割を果たしてきたのであり、88年の民政移管までは政党はその意味で比較的にはマージナルな勢力であったといえるであろう。

パキスタンにおける政党の特徴としては、第一に、党の創設・運営においてリーダー個人に負うところが大きいこと (パーソナリズム) が挙げられる。左右のイデオロギーの差が少なく (宗教政党は別)、リーダーのパーソナリティに負うところが多い。第二は、政党が地域・民族政党的な要素をもっていることである。例えば、PPPはシンディ (シンド州農村部)、NAPはバフトゥーン (NWF P州、バロチスタン州)、MQMはムハーシル (シンド州都市部) がその主な支持基盤である。第三としては、政治における有力者間の競争の道具として政党を捉える傾向が強いことが挙げられる<sup>注69</sup>。このような特徴は、全国的基盤をもった組織力のある政党の形成を困難にしたといえる。加えて、ジャー軍政下ではその政党活動すらも禁止されていたことにより、健全な政党間競争による政党政治の伝統は育つ機会を与えられなかった。86年には政党に対する規制がなくなり、現在は選挙による政治の正統性の獲得という民主主義の基礎が根付く途上であり、激しい政党間競争が行われるとともに政治における政党の役割は大きくなっている。が、政権党による反対党の扱い等にも見られるように、民主的な政党政治のルールが定着しているとはいえず、政党間競争は有力者間の抗争という性格を今ももっている。

注69 Baxter et al (1993, p.191-194) を参照。

現在のパキスタンにおける主要な政党としては、現在の連立政権を担当しているパキスタン人民党（PPP、ベナジール・ブットー党首）およびパキスタン・ムスリム・リーグ、ジュネージョ派（PML（J）、ハミード・ナシール・チャッタ党首）、最大野党のパキスタン・ムスリム・リーグ、ナワーズ派（PML（N）、ナワーズ・シャリーフ党首）、イスラーム協会（JI）、イスラーム・ウラマー協会（JUI）、パキスタン・ウラマー協会（JUP）、アワミ国民党（NAP）、ムハージル民族運動（MQM）等が挙げられる。飛び抜けて優勢な政党はなく、よって選挙では連立を組むことがしばしばである。

#### 4. 対外関係<sup>注70</sup>

東西冷戦の終焉は、パキスタンの外交政策の転換を余儀なくさせるものであった。パキスタン外交の根本を規定するインドとの関係については、その対立が分離独立の経緯に帰因するものであるだけに緊張関係に大きな変化は見られないものの、この二国間関係を取り巻く周囲の環境は大きく変化し、従来の南アジアの国際対立の図式であった、ソ連・インド対アメリカ・パキスタン・中国という構造に大きな変化が見られた。アメリカとパキスタンの軍事同盟は弱体化し、核疑惑をめぐって距離を置くようになり、その一方で、印米関係は経済関係・軍事両面で大きく進展している。また、ロシアとパキスタンの関係は改善し、インドとロシアの同盟関係は弱体化した。中国は、パキスタンとの良好な関係を従来通り維持しつつ、同時に、それまで国境をめぐり対立が続いていたインドとも関係の改善を図っている。経済的・軍事的に密接なつながりのあったアメリカとの関係の変化により、パキスタンは多角的外交戦略を模索することとなり、武器輸入先の多角化や中央アジア・西アジアのイスラーム諸国との経済・同盟関係強化のための試みがなされた。

##### 4-1 対米関係

従来、パキスタンの外交関係は、インドとの敵対関係とアメリカとの親密な同盟関係によって特徴づけられるものであった。特に、79年にソ連がアフガニスタンに侵攻すると、「前線国家」とみなされたパキスタンの地勢学上の地位は上昇し、米国からの大量の経済・軍事援助を受けるようになった。しかし、89年のソ連のアフガニスタンからの撤退、ソ連の崩壊、またインドの経済改革という南アジアをとりまく国際環境の変化の中で、アメリカの南アジア戦略にも変化が見られるようになった。アメリカは、インドの経済改革努力を高く評価するとともに、海軍合同演習をおこなう等、インドとの関係が改善する一方、パキスタンとの関係には従来の親密さはなくなり、90年には対外援助法のプレスラー修正条項（61年対外援助法に対する修正条項）に基づき対パ軍事・民生双方の援助が中止された。多国籍軍にも参加したパキスタンにとって、米政府の一連の対応は、国内の反米感情を高めることにもなった。このようなアメリカの対応の変化は、冷戦の終結によりアメリカにとってのパキスタンの戦略的重要性が減じ、一方でソ連後の南アジア

<sup>注70</sup> この項は、主に以下の文献に負う。アジア経済研究所、「アジア動向年報」（各年）；坂元（1995）；深町（1993b）；深町（1995）；Raju G.C. Thomas（1993）；*The Herald*, October, 1995, p.57-58；*Newsline*, February 1995, p. 22-42。



の安全保障における域内大国としての、および潜在的巨大市場としてのインドの重要性に対する認識が高まったことを示していると思われる。プレスラー修正条項により、パキスタンはずでにアメリカに代金を支払ったF16戦闘機の引き渡しもされない状態であり（その後第3国に売却して代価をパキスタンに渡すことで結着）、加えて、対米関係の悪化から武器入手先の多角化につとめるパキスタンの中国からの弾道ミサイル購入に対してアメリカが報復として人工衛星部品の対中輸出を禁止する等、南アジアの核拡散を懸念するアメリカとパキスタンとの関係は悪化していった。

しかし、93年以降、アメリカの対パ制裁措置は徐々に緩和の様相を見せている。また、パキスタンも、対米関係の改善のための努力を行っている。パキスタン政府は、北西辺境州がイスラーム過激派の聖域になっているとのアメリカの非難に応え、アフガン戦争以来残留している義勇兵や傭兵の追放を93年4月に決定し、アメリカも95年10月にはブラウン修正条項により、プレスラー修正を緩和する再修正を行った。パキスタンにとっては、南アジア核非武装化やカシュミール問題等でインドと交渉する際のバーゲニングパワーを保つためにも、パキスタン軍の兵器の維持やアフガニスタン問題の最終処理のためにも、対米関係の修復は不可欠であり、また、アメリカにとっても、ブットー政権にイスラーム復興主義の防波堤の役割りを期待していることから、米パ関係は改善の方向に進むと思われる。

#### 4-2 対印関係

南アジア地域の安全保障の最大の懸案である印パの対立関係は、国際関係の変化にもかかわらず、未解決の領土問題であるカシュミールを中心にひきつづき緊張関係が続いた。

89年末にインド側カシュミールで独立を目指す運動が発生して以来印パの対立は悪化していたが、91年9～11月には実効支配線付近の軍事衝突が激化し、衝突の拡大はなかったものの、実効支配線付近での小競り合いはその後も続いた。

しかし、一方で、対米関係の変化はシャリーフ首相に対印平和外交の模索を促し、92年には、国内核施設リストの相互交換なども行われた。パキスタンはカシュミール問題の国際化のために、国連総会や非同盟諸国会議においてもこれを持ち出しはしたが、92年はカシュミールをめぐる対印関係が悪化することはなかった。同年10月にインド側カシュミールの反インド政府組織がパキスタン側カシュミールからインド側カシュミールへのデモ行進を始めた際も、パキスタン政府はデモ隊の越境阻止を行い、印パ関係改善への意志が見受けられた。しかし、92年12月にインドでいわゆるアヨーディヤ事件<sup>注7)</sup>が起これると、暴動の余波はパキスタンにも波及し、このような状況下12月には外交官追放合戦が行われる事態となった。その後は、93年、94年ともカシュミールをめぐる対立、軍拡競争を中心に印パ関係は展開した。

印パの対立で最も注目されているのは核兵器開発疑惑であるが、公式には両国とも、核兵器を開発する能力は持っているが保有はしていない、としている。ただし、インドはずでに74年に核実験をおこなっており、また、パキスタンも94年にシャリーフ前首相が核保有発言をするなどし

<sup>注7)</sup> インド北部のウッタル・プラデシュ州アヨーディヤにあるモスクの場所が本来ヒンドゥ教のラーマ神の生誕地であったとしてヒンドゥ教団体が同地の返還とそこにヒンドゥ寺院の再建を要求したことを発端として、インド各地にヒンドゥ・ムスリムの衝突による暴動が発生した。

ていることから、国際的には潜在的核保有国と見なすむきがないわけではない。ただし、インドの核政策はそもそもは隣国中国を意識したものであり、一方パキスタンは、通常兵力においてインドの軍事力との間に大きな差があることから、一方的に核のオプションを放棄することには慎重である。このような現状においては、印パ二国間の問題としてこれを捉えるだけでは解決は困難であるとも指摘されている。南アジアにおける核不拡散体制確立を基本方針として両者の仲介を行う米に対しても、両者のこの立場に基本的な変化はない。

経済改革でインドの世界的な地位が高まっている中、カシュミール問題を抱える両国の関係が国際環境の変化のみで改善に向かう要素は少ないと思われる。

#### 4-3 中央アジア・西アジア諸国との関係

アメリカとの関係の変化は、パキスタンがイスラームの団結をベースに同盟関係・経済関係を模索する契機となり、また、ソ連崩壊後の中央アジアのイスラーム諸国の登場は、パキスタンの対外関係に新しい側面を与えることとなった。パキスタンの外交多角化の動きは、中央アジア・西アジアとの同盟・経済関係強化の模索となって現れ、歴史的文化的に近く、宗教を同じくする中央アジア諸国との関係強化のための動きがなされた。

パキスタンは、中央アジアとの経済・政治的接近を企図するイラン、トルコと提携するべく、休眠状態にあった経済協力機構（ECO）の活性化を図った。90年6月にはイスラマバードでECO3カ国（イラン、トルコ、パキスタン）会議が開催され、91年5月には3カ国は相互関税削減に同意、さらに、92年2、11月には、ECOは中央アジア6カ国（タジキスタン、キルギスタン、ウズベキスタン、トルクメニスタン、カザフスタン、アゼルバイジャン）およびアフガニスタンの加盟で拡大した。拡大ECOは域内関税10%引き下げや加盟国間の交通網の拡充・整備等を含む目標を達成するための大小30余の協定を結んだ。93年2月にはクエッタで、7月にはイスタンブールでも首脳会議が開催され、貿易自由化と金融機関の創設を優先する事などが取り決められた。また、パキスタンは、ECO諸国との二国間の政治・経済関係の強化にも努めた。

パキスタンにとって、中央アジアとの経済関係強化のためには、中央アジアへの通路となるアフガニスタンの平和が必要である。加えて、パキスタン国内のアフガニスタン避難民（94年9月時点で100～140万人残留と言われている）の帰還のためにも、パキスタン国内への混乱の波及を阻止するためにもアフガニスタンの平和は重要であり、パキスタンはアフガニスタン内戦の收拾をめざして調停工作を展開した。92年4月のアフガニスタンのナジブッラー大統領辞任後の旧ゲリラ勢力による新政権成立、および93年3月の旧ゲリラ勢力間の権力分有に関する協定（イスラマバード合意）によるラバニ大統領—ヘクマティヤール首相体制の成立等に関して、パキスタンは仲介を果たす等重要な役割を演じた。しかし、94年に入り大統領派と首相派の間で市街戦が勃発すると、ソ連駐留時から新政権樹立後もヘクマティヤール派を支援していたパキスタンとカブール政権（大統領派）との関係は好ましいものではなくなった<sup>注72</sup>。加えて、94年2月のアフガン人によるスクールバス乗っ取り事件や、タリバーンとの関与をめぐる疑惑により、カブールとの関

<sup>注72</sup> ヘクマティヤール派はパキスタン（特に北西辺境州）にも多いパフトゥーン（パトゥーン）民族が主要構成員。ラバニ大統領派はバルンシャ系のタジク民族を主要構成員としている。

係は悪化している<sup>注1)</sup>。タリバーンとの関与をめぐる疑惑は、ラバニ大統領派との関係悪化のみでなく、ベルシャ系タジク民族を主力とするラバニ政権を支持しているイランとの関係にも影をおとしている。また、イランは、94年頃からラバニ政権寄りの姿勢をとっているインドとの関係を強化し、インドと中央アジア諸国との経済的な仲介役を果たしており、イランとパキスタンの利害が対立している。パキスタンがこれまで、避難民の受け入れや麻薬、銃器の拡散等、国内的に多大な犠牲を払ってきたアフガニスタン問題であるが、現在のパキスタンはアフガン問題に対するかつての影響力を減じている。

米国との同盟関係が大きく後退し、他方でインドの国際的地位が上がっている中で、パキスタンは新たな同盟関係を中央・西アジアのイスラーム諸国との関係強化に見つけようと模索しているが、アフガニスタン問題の未解決が隘路となっており、大きな成果はまだ見えない状態である。

(鳥居 香代)

<sup>注1)</sup> スクールバス乗っ取り事件:パキスタンのアフガニスタンへの国境封鎖の解除を要求するアフガニスタン人がベジャワールでスクールバスを乗っ取りイスマバードのアフガニスタン大使館にたてこもったが、パキスタン治安当局が犯人を射殺したことから、カブールのパキスタン大使館が襲撃される事件が起こり、両国関係が緊張化した。(なお、国境は94年9月には再開された。)タリバーン:「神学生」の意。94年3月に西部アフガン経由で中央アジアに向けたパキスタンのトラック編隊が軍閥によって拉致された際にそれを解放して以降、アフガニスタン南西部を中心に勢力を拡大、カブール政府への攻撃を行った。タリバーンはバロチスタンや北西辺境州のイスラーム・ウラマー協会(JUI)のマドラッサで教育を受けたと言われ、カブール政府、イランが非難しているが、パキスタン政府は関与を否定している。

## <参考文献>

- アジア経済研究所、「アジア動向年報」(各年)
- 加賀谷寛、「パキスタンの政治と宗教—「イスラム国家」理念について」、佐藤宏編「南アジア—政治・社会」、アジア経済研究所、1991年
- 辛島昇(監修)、「南アジアを知る辞典」、平凡社、1992年
- 国際協力事業団、「パキスタン国別援助研究会報告書(第二次)」、1996年
- 斎藤友之、「パキスタンの地方自治制度」、地方自治協会「アジア諸国の地方制度III」、1994年
- 坂元隆、「インド・パキスタンの安全保障」、アジア経済研究所「アジアの多国間紛争と地域協力—アジアの安全保障—」、1995年
- 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の変容—」、大内穂、下山瑛二編「開発途上国の官僚制と経済発展」、アジア経済研究所、1985年
- 佐藤宏、「インド財政における中央・州関係」、『アジア経済』第29巻第5号、1988年5月
- 佐藤宏、「インド経済の地域分析」、古今書院、1994年
- 鈴木斌、「パキスタンの社会」、山中一郎編「現在パキスタンの研究1947-1971」、アジア経済研究所、1973年
- 日本人事行政研究所、「アジア諸国の公務員制度I」、1996年
- 浜口恒夫、「パキスタン—軍部・官僚支配の「イスラーム国家」」『国際問題』1985年7月
- 平島成望、「西パキスタンの農業問題と政治指導者層」、『アジア経済』第4巻第10号、1963年
- 平島成望、「西パキスタンにおける土地改革」、アジア経済研究所、1964年
- 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』、1983年冬
- 深町宏樹、「イスラーム理念の建て前と本音」、小西正捷編、「もっと知りたいパキスタン」、弘文堂、1987年
- 深町宏樹(1993a)、「ジャー軍事政権の遺産としてのイスラム原理主義」、『アジア研ニュース』No.147、1993.9
- 深町宏樹(1993b)、「新世界秩序下のパキスタンの対近隣諸国関係—間の国としての苦悩」、『海外事情』、1993年9月
- 深町宏樹、「アフガニスタン：第二次内戦の性格と国際的影響」、『アジアトレンド』1995-1
- 山中一郎、「現代イスラーム経済論の一視点」、『アジア経済』第28巻第6号、1982年6月
- 山中一郎(編)、「パキスタンにおける政治と権力」、アジア経済研究所、1992年
- Baxter, Craig et al, Government and Politics in South Asia (Third Edition), Boulder, Westview Press, 1993
- Duncan, Emma, Breaking the Curfew - A Political Journey through Pakistan, London, Arrow Books, 1989
- Far Eastern Economic Review, January 18, 1996
- Government of Pakistan, Pakistan Public Administration Research Centre, Federal Government Civil Servant Census Report, July 1989, Islamabad
- Government of Pakistan, Federal Bureau of Statistics, Pakistan Statistical Yearbook 1992-93, Karachi

- Government of Pakistan, Task Force on Social Contract, Report of the Task Force on Social Contract: Good Governance, Islamabad, 1994
- Government of Pakistan, Federal SAP Secretariat, Socail Action Programme: Seminar on Basic Education Pakistan, Lahore, 1995
- Government of Pakistan, Economic Survey 1994-95, Islamabad
- Hafiz A.Pasha and Aisha Ghaus, "Provincial and Local Government Taxation", in Anjum Nasim (eds) Financing Pakistan's Development in the 1990s, Karachi, Oxford University Press, 1992
- Haider Zaman, "Elected Local Representatives and Representative Local Needs", in M.A.K. Beg et al (eds), International Conference on Challenge of Rural Development in the Eighties, Peshawar, Pakistan Academy for Rural Development, 1986
- Hamid Ali and Zaka Ali (corrected and modified), The Constitution of the Islamic Republic of Pakistan (Revised Edition), Karachi, The Ideal Publishers, 1994
- Hassan-Askari Rizvi, "The Military and Politics in Pakistan", Jornal of Asian and African Studies, Vol.26, No.1-2, 1991
- Hassan N. Gardezi, "Politics of Religion in Pakistan's Elections: An Assessment", South Asia Bulletin, Vol .XIV, No.1, 1994
- The Herald Special Issue, Nov/Dec 1993
- The Herald, May 1995
- The Herald, October 1995
- The Herald, November 1995
- Hirashima, S. , The Structure of Disparity in Developing Agriculture: A Case Study of the Pakistan Punjab, Tokyo, Institute of Developing Economies, 1978
- Human Rights Commission of Pakistan, State of Human Rights in 1994, Lahore, HRCPC, 1995
- Imdad Ali Khan, Changing Patterns of Rural Leadership and Their Characteristics, Peshawar, Pakistan Academy for Rural Development, 1988
- Johari, J. C., Government and Politics of South Asia (2nd edition), London, Routlege, 1991
- Kamal Siddiqui, Local Government in South Asia : A Comparative Study, Dhaka, University Press Limited, 1992
- Kennedy, Charles H., Bureaucracy in Pakistan, Karachi, Oxford University Press, 1987
- Kochanek, Stanley A., Interest Groups and Development : Business and Politics in Pakistan, Delhi, Oxford University Press, 1983
- Nasir Ahmad, Decentralization: A Study into Forms Structures and Development Process, Peshawar, Pakistan Academy for Rural Development, 1992
- Nasir Ahmad *et al*, Evaluation of District Council Jhelum, Peshawar, Pakistan Academy for Rural Development, 1989
- Nasir Ahmad and Abdul Aziz Awan, Co-ordination Mechanism for Development Administration at District and Divisional Level, Peshawar, Pakistan Academy for Rural Development, 1990

Nevitte, Neil and Kennedy, Charles H. (eds), Ethnic Preference and Public Policy in Developing States,  
Boulder, Lynne Rienner, 1986

Newsline, February 1995

Newsline, April 1995

Raju G.C. Thomas, South Asian Security in the 1990s, Adelphi Paper 278, London, Brassey's for The Institute  
for Strategic Studies, 1993

Reserve Bank of India, Annual Report 1993-94, Bombay, 1994

Sabar Gyayur, Development Governance and Governability : Some Socio-Economic and Political Dimensions,  
Islamabad, Friedrich Ebert Stiftung, 1995

Saeed Shafqat (eds), Contemporary Issues in Pakistan Studies, Lahore, Gautam Publishers, 1995

Tahir Amin, "Pakistan in 1994 : The Politics of Confrontation", Asian Survey, Vol.35, No.2, Feb.1995

UNICEF, Education in Pakistan: Issues, Policy Options and UNICEF Role, New York, 1995

その他、特に注として記していないが、以下の文献も参考にした。

Fazli Karim Khalil and Ghulam Shabir Tunio, Constraints in Achievement of Rural Development Goals  
Through Local Councils: Mardan District, N.W.F.P., Peshawar, Pakistan Academy for Rural  
Development, 1994

Government of Balochistan, Finance Department, White Paper Budget 1994-95

Government of N.W.F.P., Finance Department, White Paper Budget 1994-95

Government of Punjab, Finance Department, White Paper on Budget 1994-95

Government of Sindh, Finance Department, 1994-95 Annual Budget Statements

K.M.Bhatti (eds), Local Government & Rural Development - Review of Literature, Peshawar, Pakistan  
Academy for Rural Development, 1993

Kennedy, C.H.(eds), Pakistan: 1992, Boulder, Westview Press, 1993

## 第III章 マクロ経済

### 目次

1. 経済の外部環境・外部要因 .....	49
1-1 政治不安 .....	49
1-2 農産物の不作 .....	49
2. 経済成長と産業構造の変化 .....	51
2-1 過去の高い経済成長とマイルドな物価上昇 .....	51
2-2 マクロ経済不均衡と安定化・構造調整政策 .....	51
(1) IMF .....	51
(2) 世界銀行 .....	51
2-3 緩慢な産業構造変化 .....	53
2-4 市場経済の低発達 .....	57
(1) 停滞する金融的深化 .....	57
(2) 交通関係の低発達 .....	57
3. 貯蓄と投資 .....	60
3-1 貯蓄の動向 .....	60
3-2 投資の動向 .....	60
4. 財政 .....	63
4-1 歳入の構造 .....	63
4-2 歳出の構造 .....	63
4-3 財政赤字のファイナンス .....	65
4-4 中央・地方政府の分掌 .....	65
5. 金融部門 .....	68
5-1 金融制度の概要 .....	68
5-2 金融仲介（貯蓄・投資仲介）機能 .....	68
5-3 国内信用 .....	68
5-4 金利（収益率）の動向 .....	68
6. 物価動向 .....	72
6-1 供給サイド .....	72
6-2 需要サイド .....	72
7. 対外部門 .....	76
7-1 輸出入の動向 .....	76
7-2 経常勘定 .....	79
7-3 資本及び財務勘定 .....	79
7-4 為替レート動向 .....	79





## 第III章 マクロ経済

### 1. 経済の外部環境・外部要因

本稿は、前回報告書（1991年2月）以降のマクロ経済を概観する。まず最初に、この時期の経済に影響を与えた外部環境・外部要因について見ておこう。

#### 1-1 政治不安

当該時期は政権が繁雑に交替し、現在にいたるまで政治不安が引き続いている。政権及びその経済政策の変遷を概観するとおおよそ以下のようである。

1990年11月～1993年4月、1993年5月～7月、ナワーズ・シャリフ政権期。

民営化、規制緩和、貿易自由化等を推進。

1993年7月～10月、モイーン・クレーシー暫定政権期。

大胆な経済改革案（農業所得への課税等）、「経済・社会改革プログラム」。

1993年10月～現在、第2次ベナジール・ブット政権期。

改革の継続。IMFの構造調整、8条国への移行。電話公社の民営化、電力料金の引き上げ等。

このように目まぐるしい政権変動があったものの、1988年から始まった構造調整改革は引き続き行われ、現在のブット政権でもその路線を全面的に受け入れている。

#### 1-2 農産物の不作

また、この時期は天災等により経済に大きな影響が出た時期でもあった（第1表）。1991/92年度は棉花の大豊作であったが、1992年8～9月に記録的な大雨と洪水が起こり、作物やインフラに大きな被害を与えた。引き続き干ばつが起こり、1993/94年度の小麦等の収穫が減少した。1992/93年度より棉に病気が発生し3年間不作が続いた。

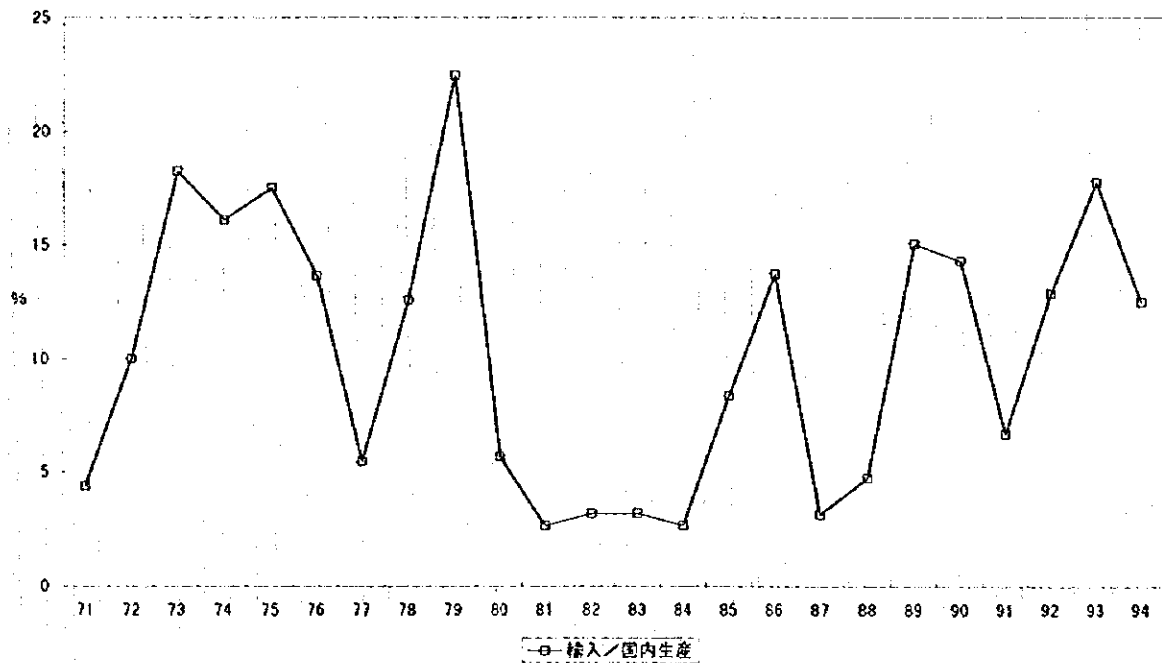
しかし、これらの外生的なショックをどう吸収しうるかは、内部の経済構造に拠る。パキスタンの経済は農業およびその産物である棉化等を利用した綿糸・綿布業、食品業等が工業の中心であり、また、これらの産物が主要な外貨獲得源である。また、サービス業にも関連産業が多い。こうした構造は「食料・繊維システム」と呼ばれているが、それがGDPの約半分をも占めると言われる。資本財等は輸入に頼っているが、主食である小麦も近年輸入依存度が増加傾向にある（第1図）。このように、農業および関連産業中心で、対外的に脆弱な経済構造となっていることが、外生的ショックに弱い原因である。

第1表 農業と経済変動（前年比、%）

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
小麦	1.7	7.7	3.0	-5.9	11.6
米	1.3	-0.5	-3.9	28.2	-13.7
棉花	12.5	33.2	-29.4	-11.2	8.2
砂糖黍	1.4	8.0	-2.1	16.7	6.2
農業	5.0	9.5	-5.3	2.9	4.9
工業	6.9	7.7	5.5	4.8	5.0
サービス業	5.2	6.8	4.0	3.7	4.4
GDP	5.6	7.8	2.3	3.8	4.7

(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad.  
より計算。

第1図 小麦の輸入依存度



(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad.  
より作成。

## 2. 経済成長と産業構造の変化

### 2-1 過去の高い経済成長とマイルドな物価上昇

パキスタンは、1971年のバングラデシュ独立、第3次印パ戦争を挟んだ時期を除いて、景気後退がなく比較的高い経済成長を達成してきた。また、物価も比較的穏やかな上昇にとどまり、中南米諸国に見られるようなハイパー・インフレーションは起こらなかった。第2図は、成長と物価の関係を表したものである（右方向が経済成長、上方向が物価上昇）。ゆるやかに直線的に伸びていることは成長と物価の関係が長期的に安定していたことを示すが、このように紆余曲折がないのは非常に珍しい。（他国の場合、例えばメキシコでは1982年危機の後くっきりと上方に屈折するし、米国では2度の石油危機では左上方に折れる。）

しかし、子細に見ると1988年および1993年以降やや上方に方向を変えてきている。つまり、1977～88年のジアー・ウル・ハク政権期に比べ、その後の時期（すなわち構造調整改革期）では成長率が低下しかつ物価上昇が加速している（第2表）。

### 2-2 マクロ経済不均衡と安定化・構造調整政策

上記のように、近年のパキスタンは引き続きインフレ、成長率の低下、対外不均衡（貿易収支赤字、外貨準備の減少）といったマクロ経済不均衡が拡大してきた。1988年以降、処方箋として、需要サイドでは安定化政策による総需要抑制、供給サイドでは構造調整政策による供給力強化、対外不均衡にたいしては為替レート切り下げ等による調整が試みられている。

#### (1) IMF

外生ショックを直接の原因として1993年央に深刻な国際収支危機が起こり、1993年9月にIMFからスタンド・バイを受け、構造改革を行うこととなった。その後、スタンド・バイは1994年2月にESAF・EFFに置き換えられ、現在に至っている。なお、IMFの中期的目標は成長率6 1/2%、物価上昇率5%となっており、これは1988年以前の状況に近い。

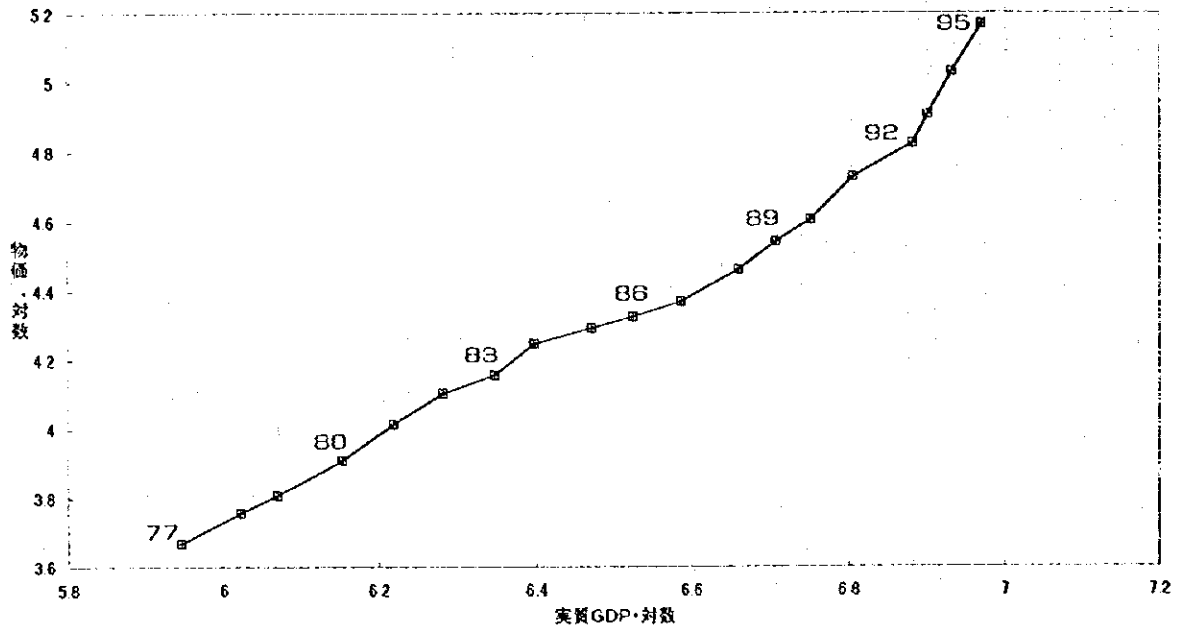
	承認	期限	金額
スタンド・バイ	1993年9月16日	1994年2月22日	379.10 SDR Mil.
EFF	1994年2月22日	1997年2月21日	606.10 SDR Mil.
ESAF	1994年2月22日	1997年2月21日	265.40 SDR Mil.

#### (2) 世界銀行

世界銀行の方は、1952年以降1995年9月30日までに218件の貸付がある。貸付額は年々増加しており、またその構成も変化してきている。1980年度から1988年度までは、貸付額の70%が農業（灌漑を含む）、インフラストラクチャ（主としてエネルギー）セクターに、工業セクターに17%、社会、都市セクターにそれぞれ6%が与えられていた。他方、過去4年間では、社会セクターが27%に、農業セクターに8.5%、インフラに30%となっている。

最近の社会セクター重視の例としては、政府のソーシャル・アクション・プログラム（SAP）

第2図 成長と物価の軌跡  
(1977~1995年)



(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad.  
より作成。

第2表 ジアー・ウル・ハク政権期とその後の比較

	1976/77~1987/88	1987/88~1994/95
GDP成長率	6.7	4.8
物価上昇率	7.3	9.8

(注) GDPは要素価格、物価は消費者物価

(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad.  
より計算。

に対する支援・補完プロジェクトがある。

### 2-3 緩慢な産業構造変化

しかし、比較的高い経済成長にもかかわらず、産業構造の変化は非常に緩慢である。これは多かれ少なかれ南アジアに共通する点であり、東アジアの高成長国と対照をなす（第3表）。

まず構成比を見ると、付加価値では（第3図）農業部門の比重は通減しつつあるが、工業部門の比重の上昇はそれよりもはるかに小さい（1995年の実質GDP構成は、農業24.0%、工業23.1%、サービス業52.9%）。雇用においては（第4図）、農業部門は依然大きな役割を占めており、工業部門の雇用吸収力は非常に弱い（1995年の雇用で、農業47.5%、工業17.8%、サービス業34.6%）。次に、構成比では、部門ごとの成長率の違いが現れないので、寄与度（＝構成比×成長率）で見てみる（第5図および第6図）。GDPに対する寄与度では、サービス業が高く農業・工業ともに低い。最近の成長率低下はサービス業の寄与度の低下と農業部門の不振が合わさったものであることがわかる。雇用に対する寄与度では、サービス業と（大不振の時期を除いた）農業が高く、工業部門が長期にわたって低い。こうした結果、労働者一人当たり実質GDPはサービス業が一番高く、農業は長期にわたって若干しか増加していない（第7図）。

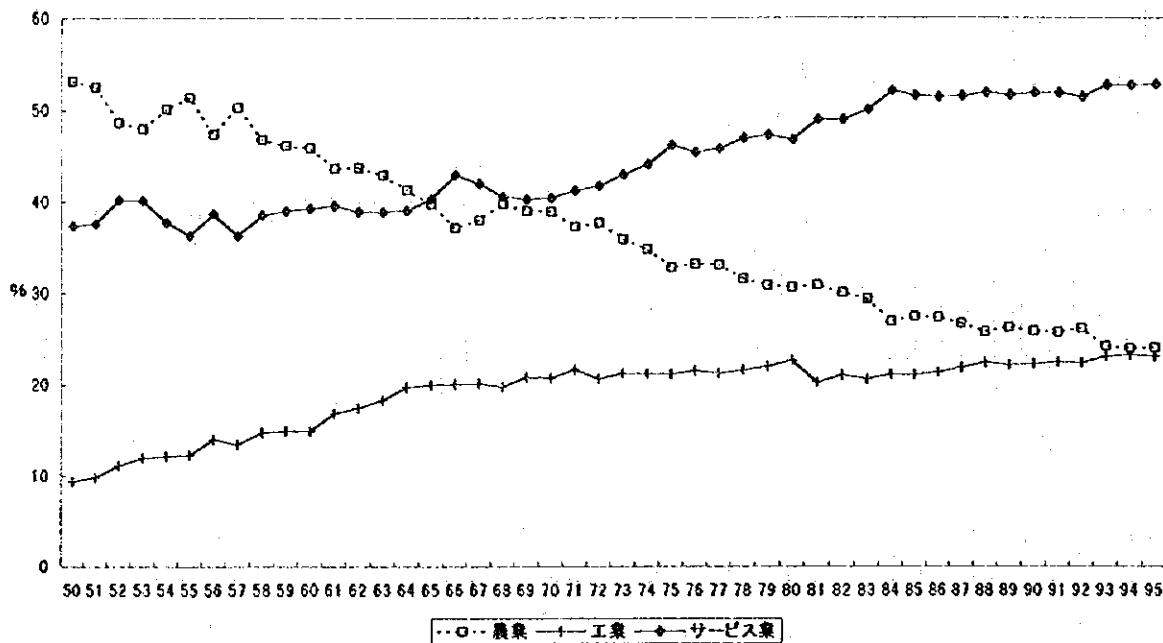
なお、ここでは農業と工業を分けて議論したが、前述のように工業部門の中心になっているのは綿糸・綿布等の工業であり、結局のところ農業及び農業関連の産業が基幹産業（「食料・繊維システム」）となっている構造に変化は少ない。また、棉関連産業の中も衣料品は西歐向けの低級品が中心ということもあって、原棉→綿糸→綿布という産業の高度化はなかなか進んでいない（後掲の輸出構造の変化を見よ）。

第3表 産業構造変化の国際比較

	農業			鉱工業			サービス業		
	1970	1980	1994	1970	1980	1994	1970	1980	1994
パキスタン	40.1	30.6	23.9	19.6	25.6	27.1	40.3	43.8	49.0
インド	44.5	38.1	29.0	23.9	25.9	29.6	31.6	36.0	41.5
バングラデシュ	—	49.4	34.9	—	14.8	18.9	—	35.8	46.2
韓国	29.8	14.2	7.2	23.8	37.8	29.9	46.4	48.1	63.0
インドネシア	35.0	24.4	16.6	28.0	41.3	43.6	37.0	34.3	39.8

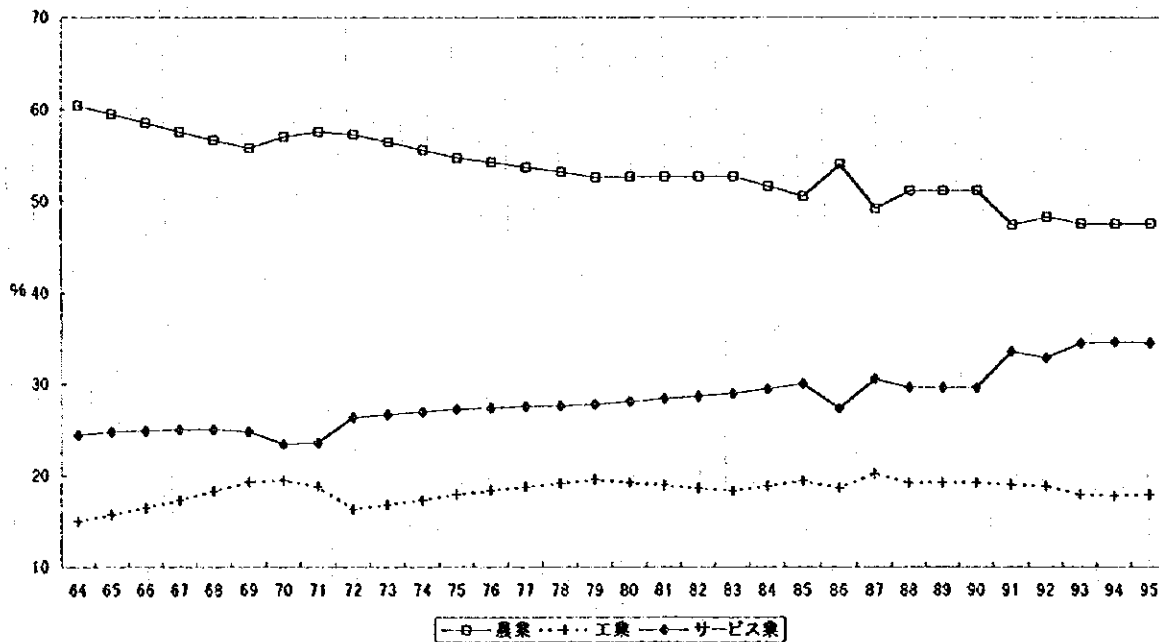
（出所） ADB, *Asian Development Outlook 1995 and 1996*, 1995.

第3図 部門別GDPの構造  
(80/81年価格による)



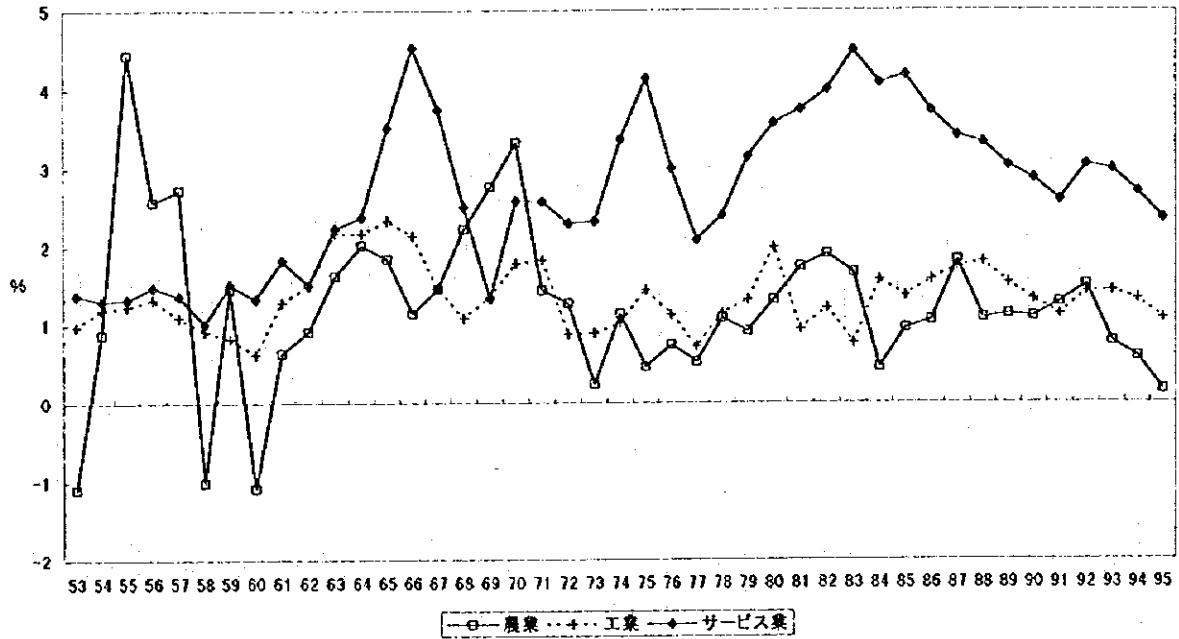
(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad.  
より作成。

第4図 部門別労働力の構成



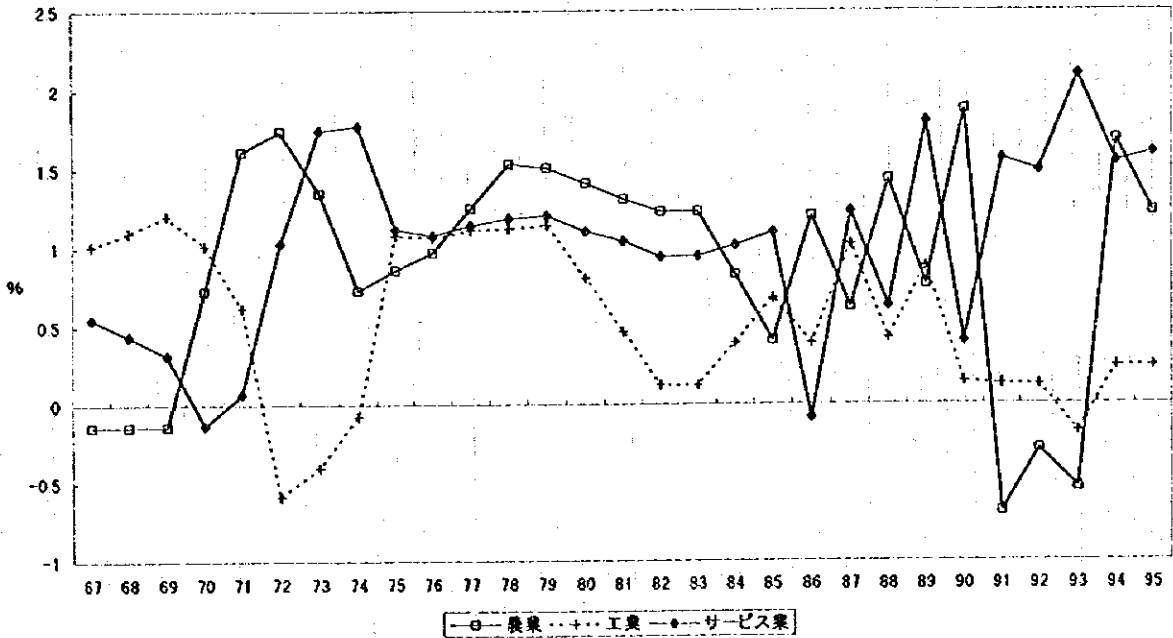
(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad.  
より作成。

第5図 部門別GDPの寄与度  
(3期移動平均)



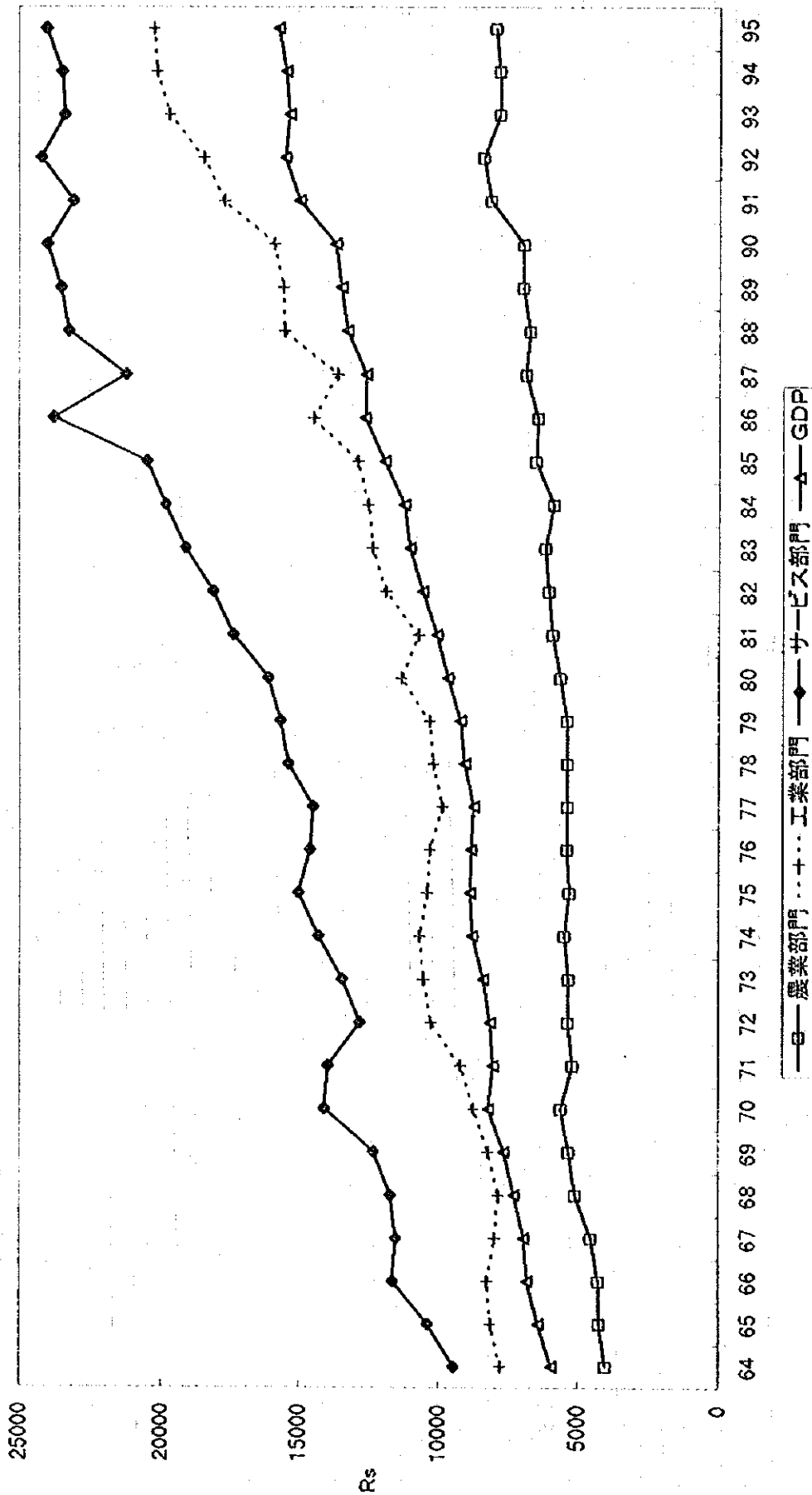
(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad.  
より作成。

第6図 部門別労働力の寄与度  
(3期移動平均)



(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad.  
より作成。

第7図 労働者一人当り実質GDP  
(80/81年価格)



(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad.

より作成。



## 2-4 市場経済の低発達

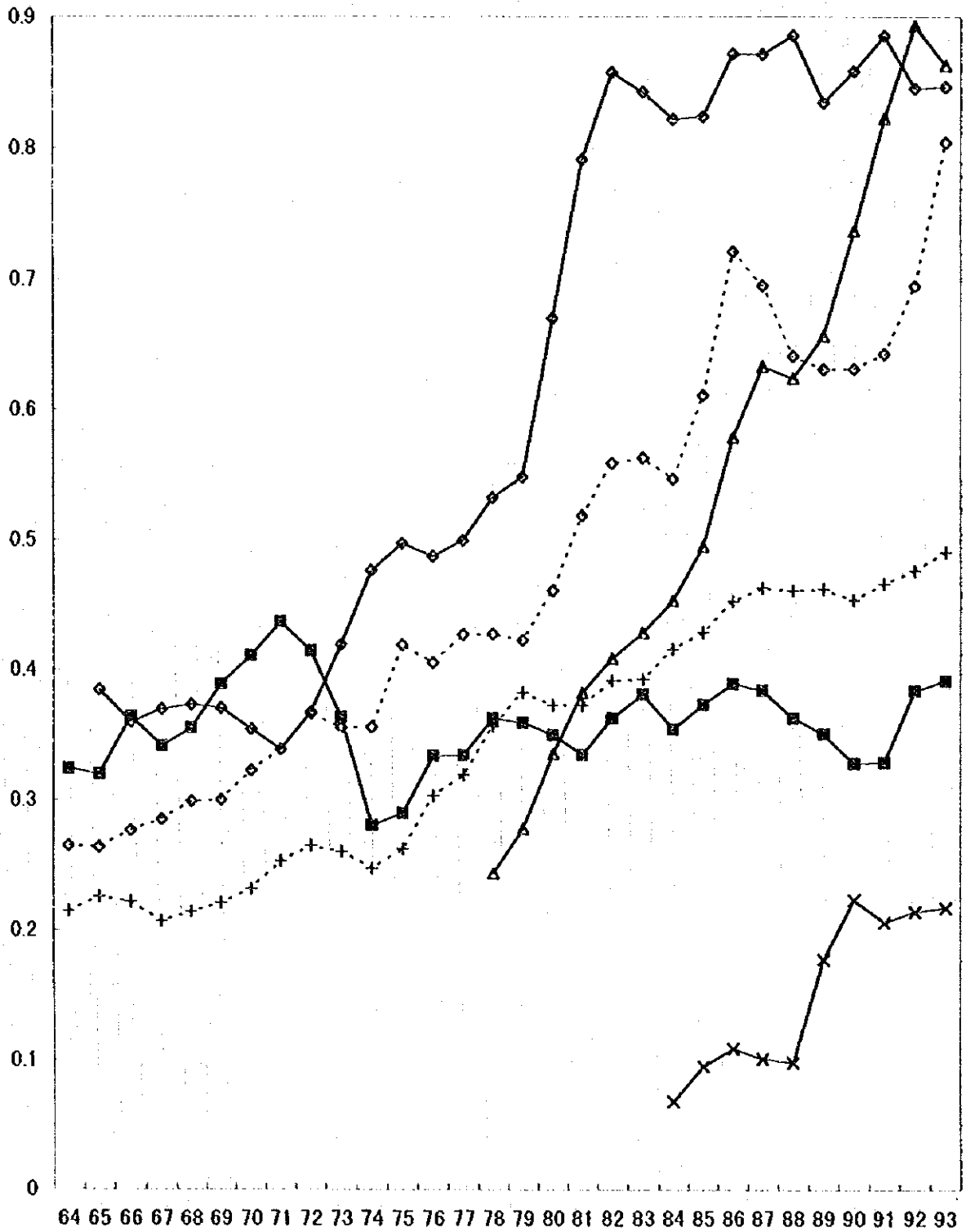
### (1) 停滞する金融的深化

構造変化が非常に緩慢であることは、実物面からだけではなく、貨幣面からも確認できる（第8図）。金融的深化の比率（ここではM2/GDP、但し中国はGNP）を見ると、パキスタンは過去30年の間、その長期水準が変化していない。この比率は経済発展の初期段階では上昇するのが普通であり、パキスタンのような途上国で長期にわたって水準に変化がないのは珍しいと思われる。なおインドでは、緩やかながら上昇傾向が一貫して続いている。（米国のように経済が成熟した国ではこの比率が上昇せず、また、旧ソ・東欧の移行経済諸国では移行初期にマネタリー・オーバーハングが崩落してこの比率が下がる例がある。）

### (2) 交通関係の低発達

市場経済の発達度を測る指標として、前出の金融的深化の比率は貯蓄・投資の面からの社会的分業の発達如何を示すものである。ここで、市場経済を機能させるための枠組みの一つである流通インフラの発達具合を見れば（第9図）、インドに比べパキスタンの劣位がよくわかる。なお、1983年からパキスタンは急速に伸びているのは、ジアウル・ハク政権下の第6次5ヵ年計画でのインフラ整備によるものである。

第8図 金融的深化の国際比較  
(M2対GDP比)

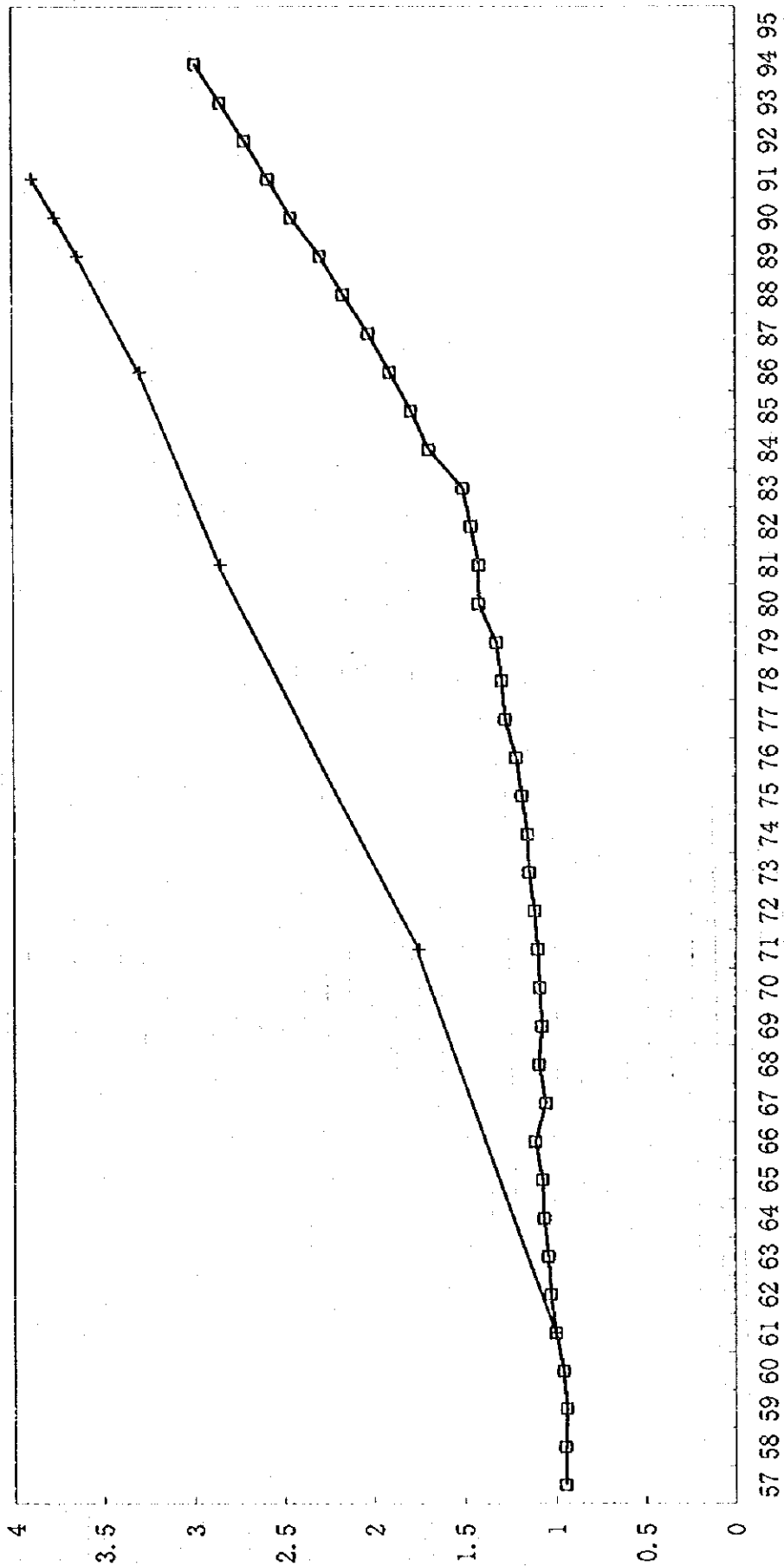


—■— パキスタン ..+.. インド —◇— エジプト —△— 中国 —×— ヴィエトナム ..◊.. マレーシア

(注) 当年度末と前年度末のM2の平均を当年度のGDPで割ったもの。

(出所) IMF, International Financial Statistics, various issues, Washington.  
より作成。

第9図 道路距離  
(1960/61年度=1)



—□— パキスタン —△— インド

(注) 道路キロ数を指数化したもの。

(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad,

Government of India, Economic Survey 1994-95, New Dehli.

より作成。

### 3. 貯蓄と投資

#### 3-1 貯蓄の動向

まず、ISバランスの状況を見てみよう（第10図）。粗投資率・粗国民貯蓄率ともに過去十数年、停滞している。もっともその水準は、東・東南アジアに比べれば低い、南アジアのなかでは普通の数字である。

貯蓄は恒常的に投資を下回り、政府貯蓄はしばしばマイナスとなる。貯蓄の内訳を見ると、1980年代前半の巨額の海外からの要素所得（主として海外出稼ぎ労働者からの送金）は、80年代後半に急速に減り始め、90年代は非常に小さくなった（Economic Survey 1994-95では近年の値を前年版に比べかなり下方修正している）。また、利払いの増加も要素所得の受取（純）を減少させた。その分を補ったのが国内貯蓄の増加である。金融改革（92年度以降の外貨預金の増大等）による民間貯蓄の動員、財政改革による政府貯蓄の増加が寄与した。それらを合わせてみれば、粗国民貯蓄率はほとんど変化していない。1992/93年度に貯蓄率が下がっているのは、洪水後の再建のため消費が拡大したことによる。

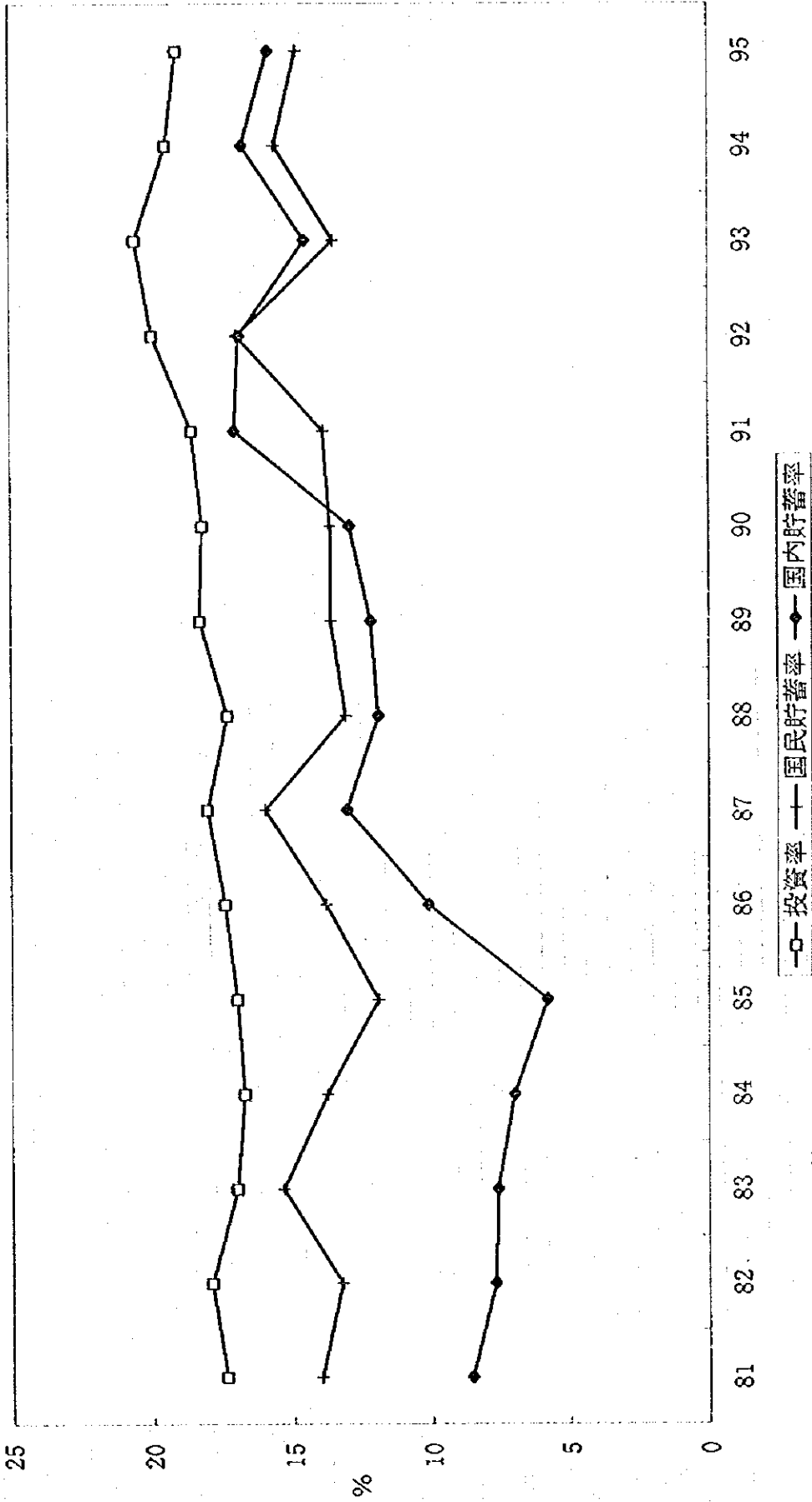
#### 3-2 投資の動向

投資の方はこの数年微増傾向にあるが、これは総固定資本形成によるものである。同比率（対GNP比）は、1990年までは15～16%で停滞していたが、1991年に17%台に乗り、1992、93年は18～19%台まで上昇したが、最近は再び17%台に低下している。これは、民間投資の増加を上回る政府投資の急減による。この結果、貯蓄・投資比率は1992/93年度の3分の2から1993/94年度、1994/95年度は5分の4まで上がってきた。

設備投資を投資主体別に見てみると（第11図）、1989年以降、製造業部門の設備投資を主導したのが民間大規模投資であることがはっきりとわかり、構造調整の成果を如実に表している。実質タームで見ると、民間小規模投資は微増、公的部門は停滞ないし減少となった。これらの点は、公的大規模投資が急増した70年代ブットー政権期と著しい対照をなす。

投資の効率を見ると（第12図）、1993年は異常値が出ているが（この年、農業GDPはマイナス成長、公共投資が突出した）、経済全体のICORは80年代後半で3.3、90年代前半で4.8、である。1995年は全体で4.1、農業1.4、工業4.7、サービス業3.7、となっている。

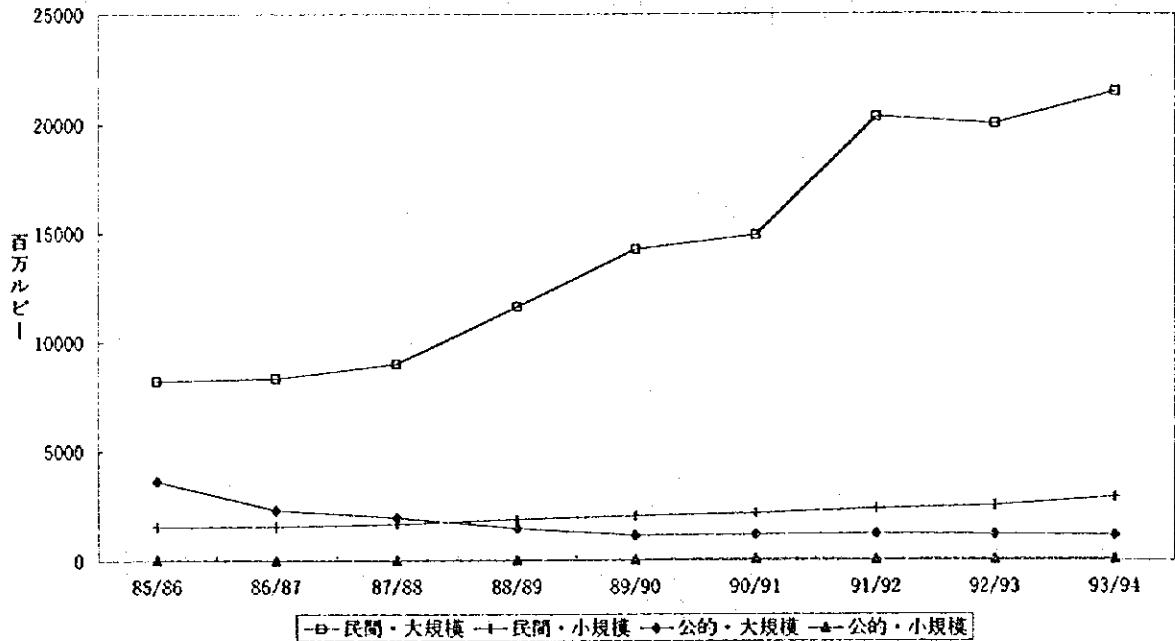
第10図 投資・貯蓄率  
(対GNP比)



(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad.

より作成。

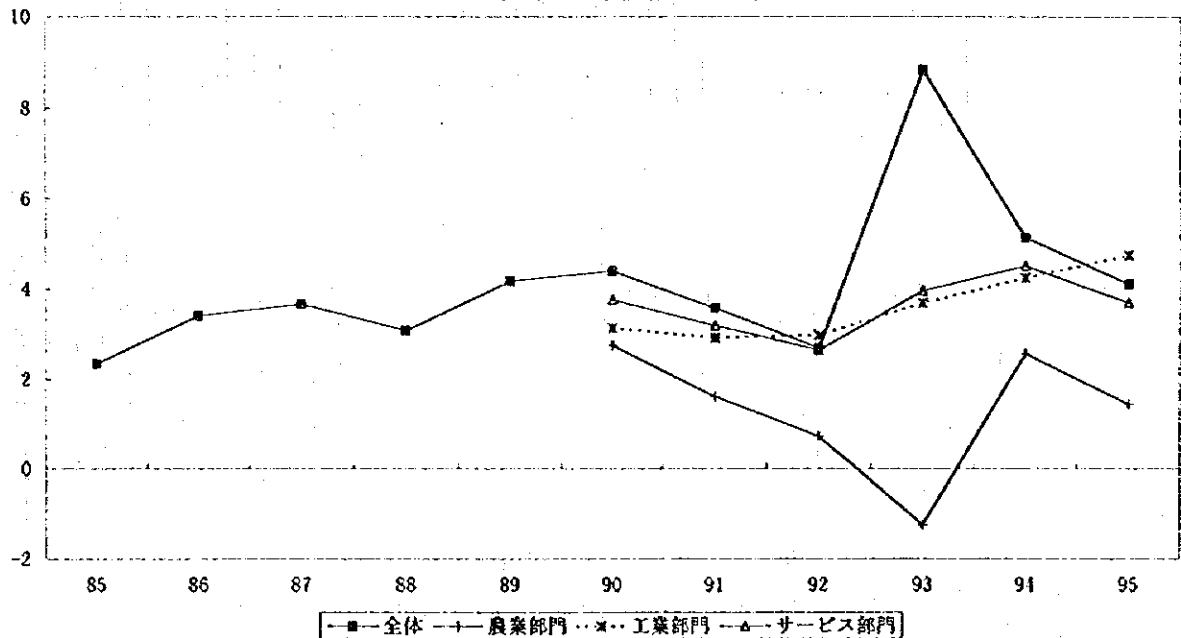
第11図 製造業部門の総固定資本形成  
(1980/81年価格)



(注) 実質化は、総固定資本形成全体のデフレーターによって行った。

(出所) State Bank of Pakistan, Annual Report 1993-94, Karachi, 1994. 及び、  
Government of Pakistan, Economic Survey 1993-1994, Islamabad, 1994.  
より作成

第12図 ICORの推移  
(80/81年価格による)



(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad.  
より作成。

## 4. 財政

財政収支は、1965年の若干の黒字を最後に30年間にわたって赤字を出し続け、1980年代後半には対GDP（市場価格）比8%台の巨額なものとなった。もっとも近年は、1990/91年度の8.7%を頂点に緩やかな減少傾向を示しており、1993/94年度は5.8%まで下がってきた。

### 4-1 歳入の構造

歳入構造を見ると（第13図）、直接税の比率が低く、間接税（特に関税）、税外収入への依存が大きいという、典型的な途上国の税制構造である。歳入の内、約4分の3を税が占め、残りの4分の1が利子・配当収入等の税外収入となっている。直間比率を見ると、1980年代後半は間接税が85、86%も占めていたが、1991/92年度から下がり始め、現在では77.7%（1993/94年度）となっている。直接税の中心は所得税である。（農業税について触れる）。間接税の内訳を見ると、1980年代後半は関税が半分近くを占めていたが、1991/92年度から徐々に減り始め、現在は40.2%（1993/94年度）である。残りは物品税が21.5%、売上税が19.0%となっている。

関税を引き下げ直接税・付加価値税等の内国間接税を引き上げる形で、税収を増やす必要があるが、税行政システムが弱く、また税の優遇・免除が多いことが問題である。最大の産業である農業部門に対する税が重要であるが、政治的に難しい点が多い。同部門に対する課税を考える際には、所得税・法人税と合わせて農産物価格・補助金システムと共に合理化する必要がある。

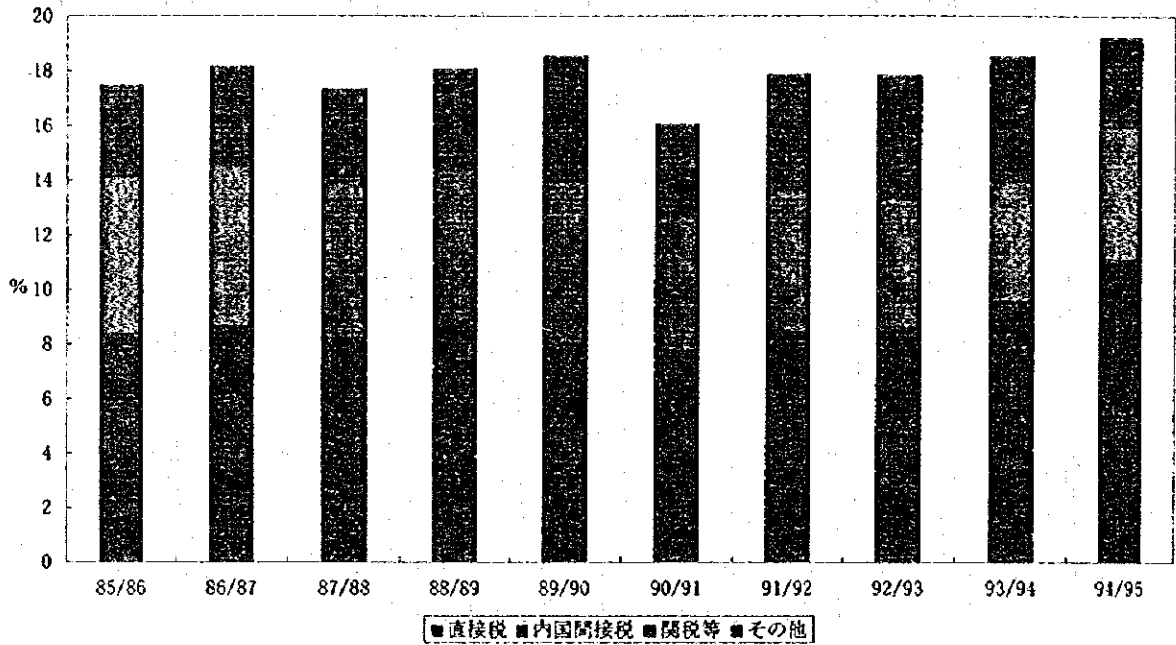
この2年（1993→1995年度）は、内国間接税（対GDP比、5.8%→7.7%）（特に売上税）中心に税収増加がなされ、税外収入が減る形（同、4.6%→3.3%）で、歳入増（同、17.9%→19.3%）が図られている。

税制改革の具体例を挙げると、関税の最高税率は1991/92年度90%、1993/94年度80%、1995/96年度は65%（当初の予定では1995/96年度45%、1996/97年度35%）と引き下げられている。一般売上税のタックス・ベースの拡大を見ると、1992/93年度に免税品目から国内製品29品目を削減し、1994/95年度は266品目（国内製品164品目、輸入品102品目）を課税品目に追加した。更に、卸売・小売全般に広げ、免減税品目をごく少数に留める予定である。

### 4-2 歳出の構造

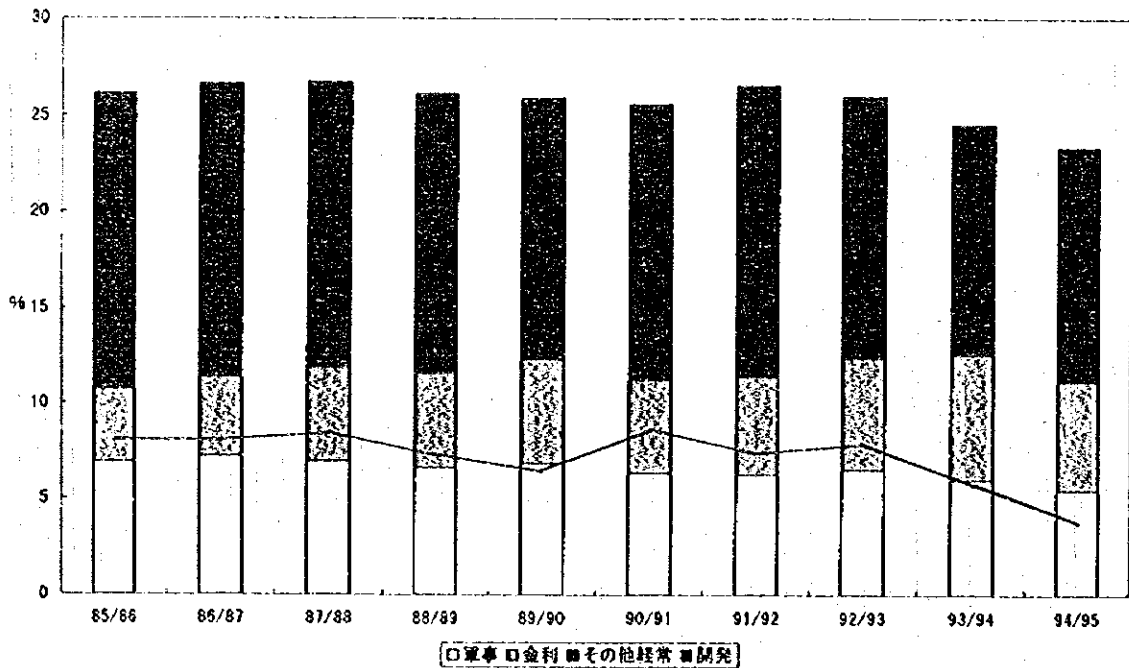
歳出では（第14図）、経常支出、特に軍事費と利払い費が非常に大きな割合を占めている。軍事費は1993年度まで対GDP比7～8%台を占めていたが、1994、95年度は5%台まで下がった。しかし、大規模な圧縮は政治的に難しい。この2、3年急減しているのが開発支出である。1992年度までは6～7%であったが、1993年度5%台、1994、95年度4%と減少してきた。その結果、財政赤字は1993年度に8.0%もあったものが、1995年度には3.8%まで低下した。削減が難しい軍事費・利払い費ではなく、開発支出の圧縮によって、財政改革を行おうとしたものであるが、中長期的な経済発展には問題を残すのではないか。

第13図 歳入の内訳  
(対GDP比)



(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad.  
より作成。

第14図 歳出の内訳と財政赤字  
(対GDP比)



(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad.  
より作成。



#### 4-3 財政赤字のファイナンス

各年度毎の財政赤字のファイナンス状況は第4表、債務残高の所有者形態は第15図である。大まかに言って借入先の変遷は、中央銀行→海外→国内金融部門→国内非金融民間部門と主体が移ってきた。

中央銀行借り入れはインフレに直結するので論外であるが、国内金融機関による消化も、銀行貸出に対するシーリングを利用したり問題が多かった。比較的望ましい非金融民間部門からの資金調達については、順調な調達を図るべく国債金利を1992年から引き上げており（後掲、第19図）、前述のように巨大な利払い費となっている。

#### 4-4 中央・地方政府の分掌

中央・地方間の歳入・歳出の分掌を見る。この10年の平均では、歳入の95%が中央に、5%が地方にゆく。歳出では76%が中央の、4%が地方の支出である。この割合には変化がほとんどない。

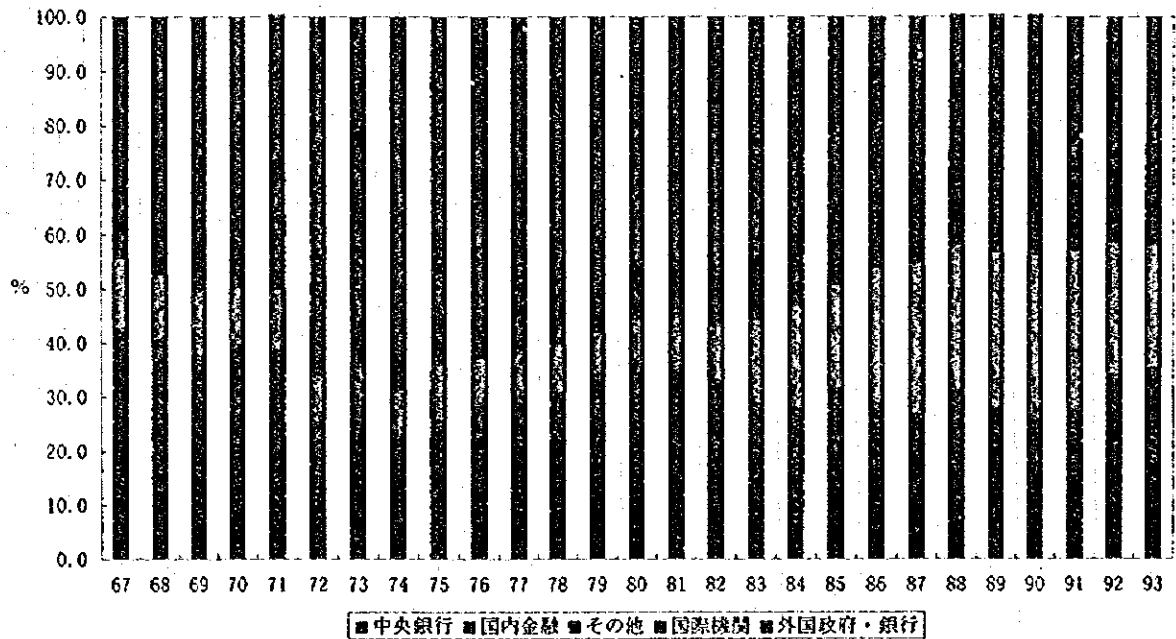
中身を見ると（第5表）、地方政府の歳入基盤は非常に弱い。主要な税では財産税・物品税の一部が入るにすぎず、全て地方税となっているものは海外旅行税を除いた印紙税・自動車税等である。地方政府の総収入の内、半額は税外収入の「その他」によって賄われている。歳入では軍事費の全て、金利払いの大部分が中央政府によるもので、後は分掌している。社会サービス分野では地方の方が大きい。

第4表 財政赤字のファイナンス形態 (構成比、%)

(年度)	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90
対外借入	20.6	18.0	22.0	32.0	40.9
国内借入	79.3	82.0	79.9	68.0	59.1
金融部門	14.6	23.4	24.2	1.4	6.3
非金融部門	64.7	58.6	53.7	66.6	52.8
(年度)	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
対外借入	24.8	20.0	22.6	27.8	42.6
国内借入	85.2	79.9	77.4	72.3	57.4
金融部門	48.6	80.5	58.8	11.3	21.1
非金融部門	26.6	-0.6	18.6	61.0	36.3

(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad.  
より作成。

第15図 中央政府債務の所得者形態  
(構成比)



(出所) State Bank of Pakistan, Annual Report 1993-94, Karachi. より作成。

第5表 中央・地方政府の歳入・歳出の分掌

歳入の内訳

	中央政府	地方政府	計
総収入	275055	18201	290256
税収	208748	8858	217607
直接税	47134	1346	48480
個人・法人所得税	45000	0	45000
資産税	2134	1346	3480
間接税	161614	7512	169427
物品税	36000	427	36427
売上税	32100	0	32100
輸入品	15304	0	15304
国内品	16796	0	16796
関税	68000	0	68000
輸入品	67130	0	67130
輸出品	870	0	870
ガス・石油	24979	0	24979
印紙税・自動車税	535	7085	7620
税外収入	63307	9342	72650
金利・配当	22910	278	23187
手数料等	36214	0	36214
その他	4184	9065	13248

歳出の内訳

	中央政府	地方政府	計
総支出	290964	93134	384098
經常支出	238679	71334	310014
軍事費	93781	0	93781
金利払い	98961	4055	103016
補助金	5138	3113	8251
一般行政	14432	10372	24804
社会サービス	13359	42012	55371
その他	13007	11784	24791
開発支出	52284	21800	74084

(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad.  
より作成。

## 5. 金融部門

### 5-1 金融制度の概要

金融制度の構成を大まかに述べると、中央銀行はパキスタン国家銀行(State Bank of Pakistan)、商業銀行が国内資本25行、外資が19行である。前者25行の内、完全な国有銀行が4行、部分的に民営化されているものが2行、専門銀行が4行、残りの15行が民間銀行である。銀行のほかは、国有の長期金融を扱う開発金融機関が12機関、また同様の目的で作った他国政府との合弁金融会社がある。証券取引所が3ヶ所、保険会社が50以上ある。以上のように多くの金融機関があるが、少数(3国有銀行と部分的に民営化された2行)の銀行が圧倒的な位置を占めている(1992年で商業銀行資産の79%、商業銀行預金の82%、商業銀行支店数の97%)。国営商業銀行2行の民営化は1991、1993年に行われた。政府は更に国営商業銀行1行、開発金融機関3機関の民営化を行おうとしている。

金融制度の発達の度合いを測る指標の一つとして、国内信用と中央銀行信用の比率を見る(第16図)。パキスタンは緩やかな上昇を示しており、インドとほぼ同水準である。しかし、近年、金融改革を行い値が急上昇したエジプトのような成果は出ていない。

### 5-2 金融仲介(貯蓄・投資仲介)機能

前に見たように(前掲、第8図)に見たように、パキスタンの金融的深化は長期的にはほとんど進んでいない。これは、貯蓄・投資の分業が深まっていないことを示す。アユーブ・ハーン軍政期(1958~69年)では、在地権力層の資金が産業資本家層(いわゆる22家族)に流れることがあったが、現在はそういうチャンネルがつかないまま、土地の購買に向かっている。

もっとも、この2~3年のインフレ率はマネーサプライの伸びほどではなかった(後掲、第25図)。それは若干、金融的深化による吸収分があったからである。しかしその内訳を見ると(第17図)、外貨預金の増加が主因であり、逆にM1の比率は下がっている。このような状況では、この後インフレが激化すれば、ルピーからドルへの逃避の危険性(ドラライゼーション)がある。

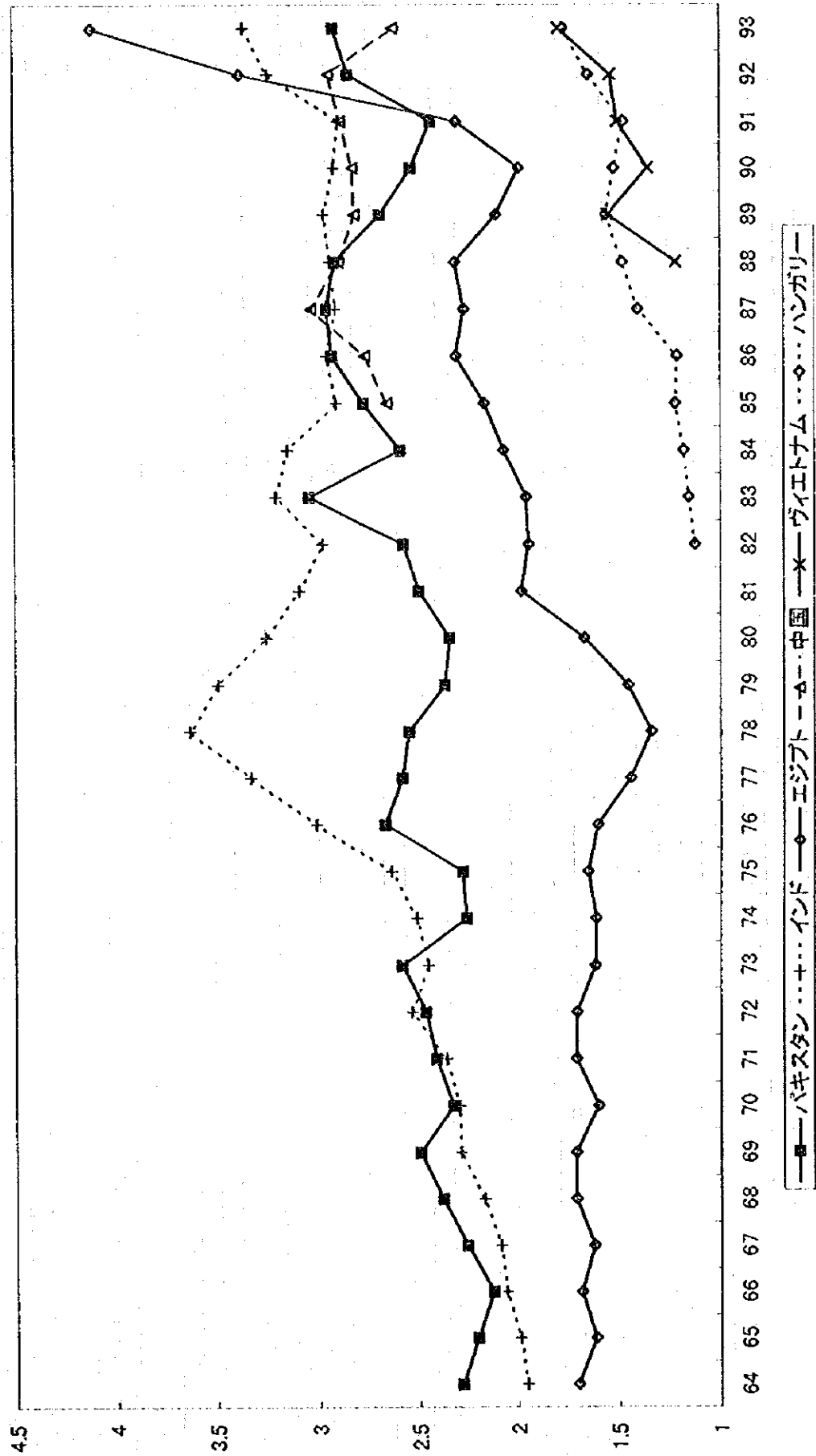
### 5-3 国内信用

マネーサプライの反対側の信用供与を見ても(第18図)、国内信用の約半分が対政府・公企業向けである。このことは、民間企業の資金需要を圧迫している恐れがある(クラウディング・アウト)。

### 5-4 金利(収益率)の動向

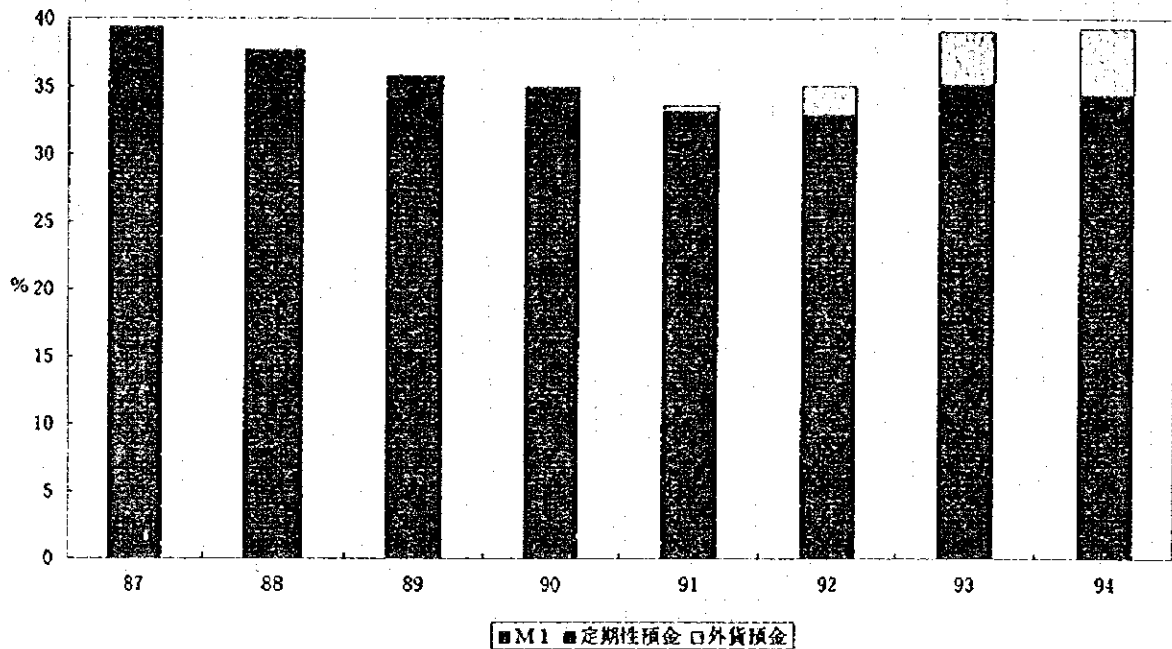
パキスタンはイスラーム金融制度を採っているため、正確には「利子」ではなく収益率であるが、以下簡便に金利と呼ぶ。公定歩合は1977年から15年にわたって10%に固定されており、実質金利はしばしばマイナスとなっていた(第19図および第20図)。そのため、1992年に公定歩合の廃止、各種金利の引き上げが行われたが、物価上昇のため実質金利が再び低下してきている。

第16図 国内信用と中央銀行信用の比率



(出所) IMF, International Financial Statistics, various issues, Washington.  
より作成。

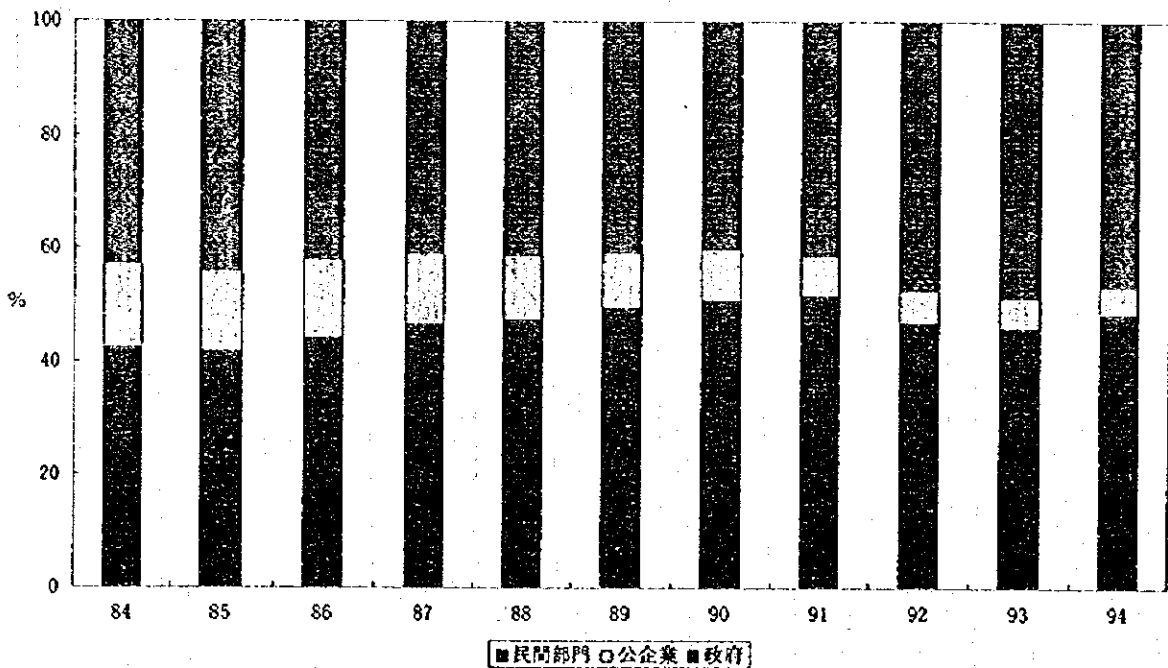
第17図 M2の内訳 (対GDP比)



- (注) (1) 対GDP比は、当期末と前期末の平均のマネーストックを当期のGDPで除したもの。すなわち、94年度の数字は93年6月と94年6月のマネーストックの平均を出し、それを93年7月～94年6月のGDPで割ったもの。  
 (2) 居住者の外貨預金勘定は、1991年2月23日より開設が許可された。それ以前にも、当然インフォーマルな外貨保有があったと思われる。

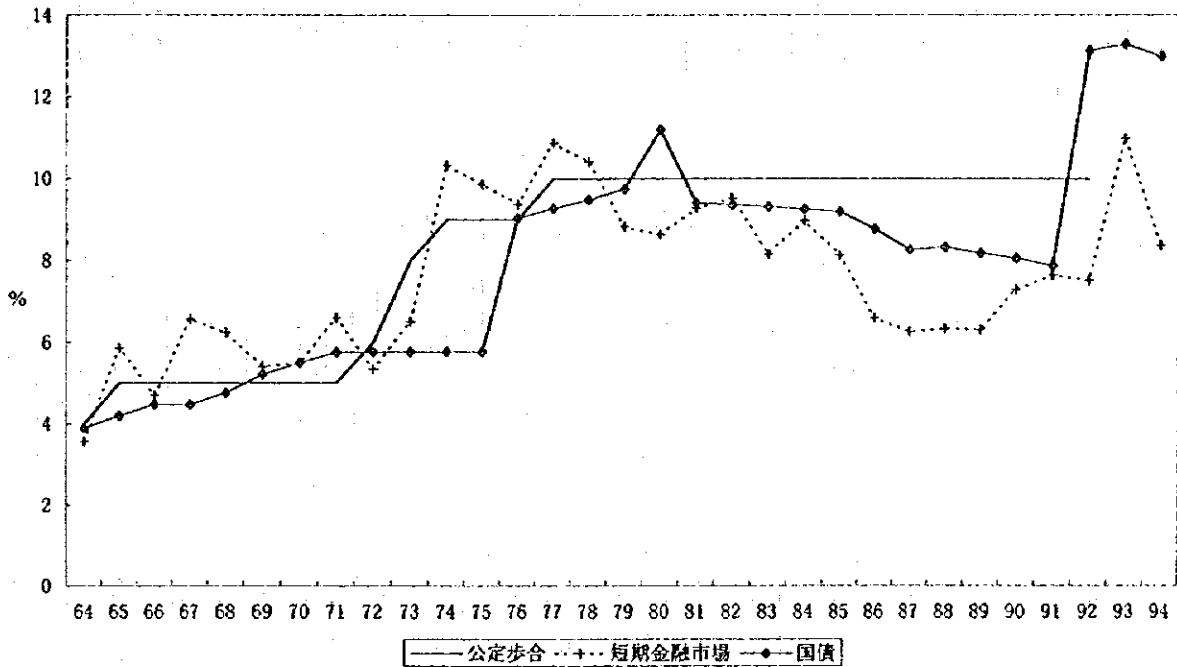
(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad. より作成。

第18図 国内信用の内訳



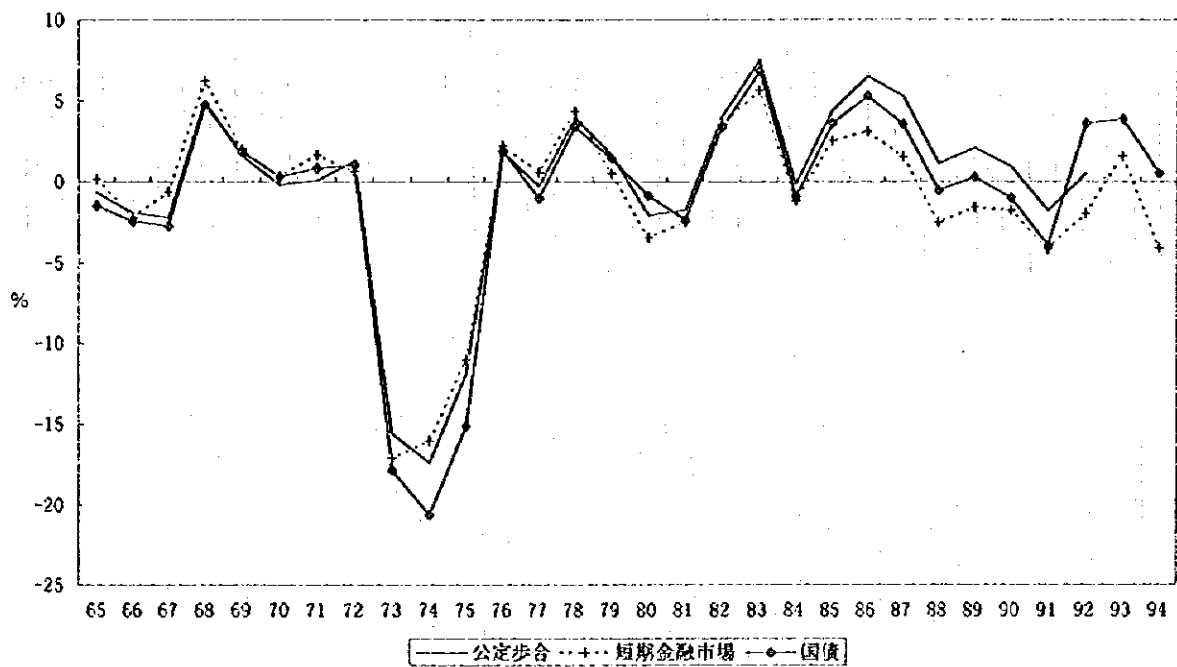
(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad. より作成。

第19図 金利の動向



(出所) IMF, International Financial Statistics, various issues, Washington.  
より作成。

第20図 実質金利の動向



(出所) IMF, International Financial Statistics, various issues, Washington.  
より作成。

## 6. 物価動向

第21図に見るように、80年代後半から徐々に物価上昇率は加速化してきている。以下、物価の動向を供給・需要の両サイドから検討する。

### 6-1 供給サイド

最近のコスト・プッシュ・インフレの要因を見ると、為替切下げ（1993年7月の9%）、高率間接税、輸入物価の上昇（主要輸入物資である小麦・食用油の価格上昇）、統制価格の上昇（石油価格、1993/94年度から、1993年8月及び1994年11月に電力料金、1995年初にガス料金）、食料の供給不足（1993/94年度の干ばつ、1994年夏の大雨、洪水によるボトル・ネック）等が挙げられる。構造調整政策により、低く抑えられてきた統制価格を市場価格に近づけたこともコスト・プッシュとなっているわけだが、例として、農産物の統制価格の状況を見てみよう（第22図および第23図）。小麦の買い上げ支持価格は、長らく輸入価格を下回っていたが、1994年度は同一価格水準となった。しかし、米は、依然国際価格より低いものとなっている。

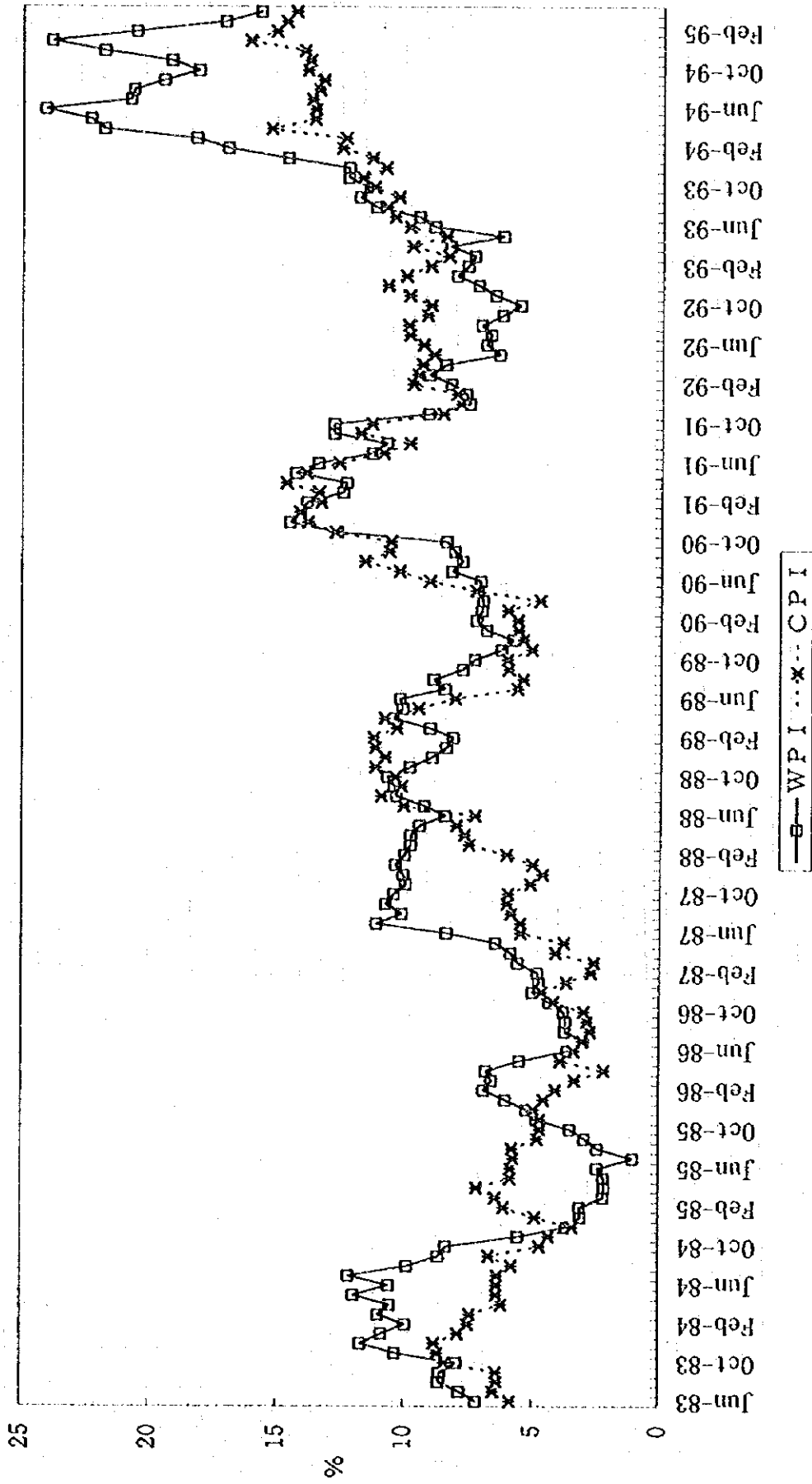
上記の要因が単なる短期のサプライ・ショックとなるならば、その時かぎりの価格水準・相対価格の訂正で終わるが、賃金とのスパイラルになるとインフレが加速化する。第24図は建設労働者の実質賃金を指数化したもの。近年の景気停滞にもかかわらず、実質賃金は緩やかな上昇傾向にある。これは、海外への出稼ぎ労働者の賃金水準が波及して、国内の賃金が下がりにくくなっているためとも考えられる。もしそうならば、スタグフレーションになりやすい素地があると言えよう。

### 6-2 需要サイド

マネー・サプライが物価に与えた影響を見る（第25図）。はっきりとした関連は見取れないが、大まかに言って、貨幣供給の増加がラグをおいて名目GDPを引き上げている。しかし、それは実質GDPの増加とはならず、前に見たように金融的深化の比率も上昇していないから、GDPデフレーターの上昇になる。とくに1990年代に入ってからマネーの増加は著しく、物価上昇率を押し上げている。



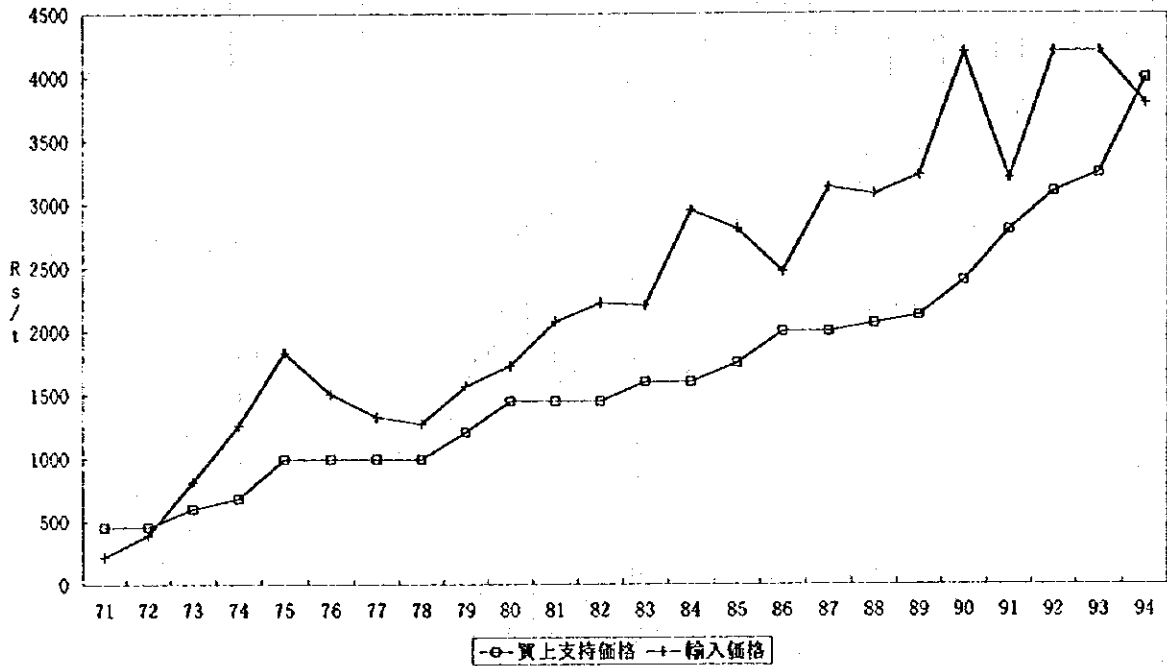
第21図 物価動向  
(前年比)



(注) 原データは前月比、それを指数化し前年比に引き直したもの

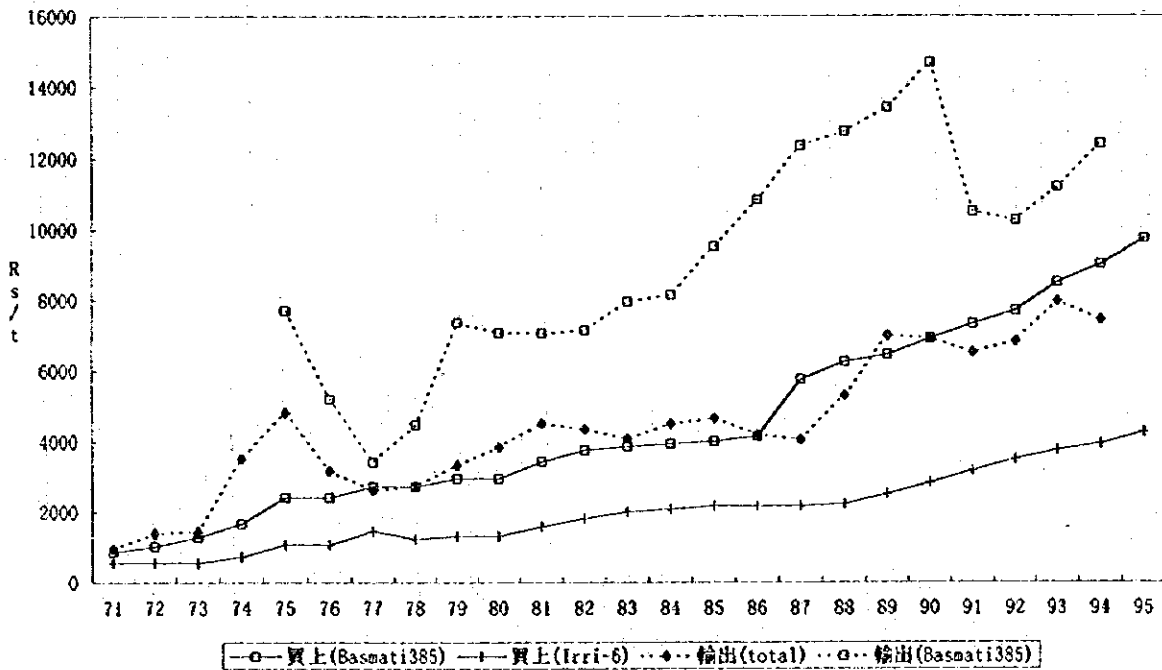
(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad.  
より作成。

第22図 小麦価格



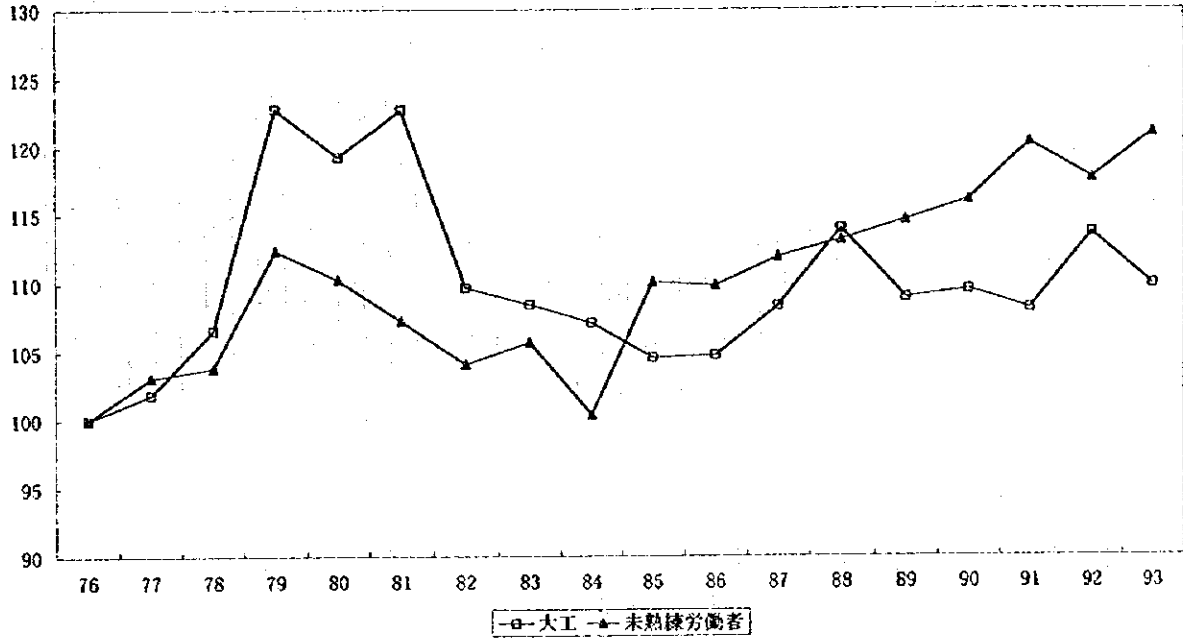
(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad.  
より作成。

第23図 米価格



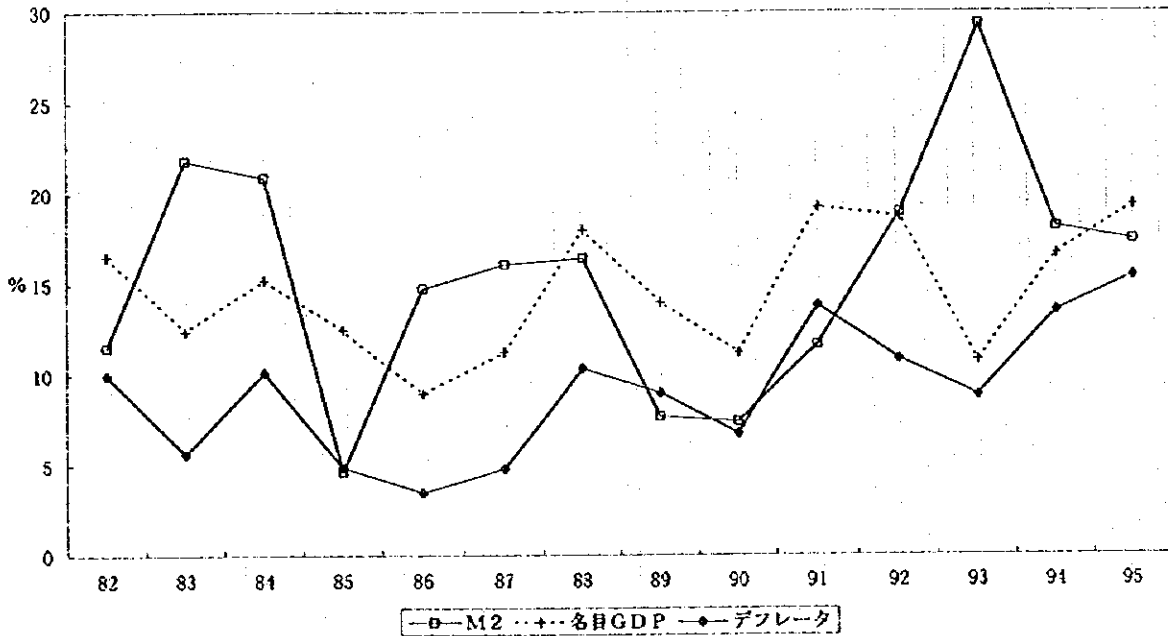
(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad.  
より作成。

第24図 建設労働者の実質賃金指数  
(76年度=100)



(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad.  
より作成。

第25図 マネーサプライとGDP統計  
(前年比)



(注) M2は、年末最終火曜日の残高。GDP統計は、年度のフローの値。例えば、94年の所には94年12月末のM2と94年7月～95年6月のGDPを示す。

(出所) Government of Pakistan, Economic Survey, various issues, Islamabad,  
及びIMF, International Financial Statistics Yearbook, various issues.  
より作成。