

# カザフスタン 戦争と政治改革のジレンマ

東京大学准教授

**東島雅昌**

ウクライナ侵攻直前に起きた抗議行動をきっかけに、インフレなど侵攻による経済ダメージを被るなか、トカエフ大統領による政治改革が進行中だ。権威主義指導者の政治改革とは何か。カザフスタンの政治過程を詳細に跡づけ、分析する。

ひがしじま まさあき 一九八二年生まれ。早稲田大学卒、ミシガン州立大学政治学部博士課程修了（PhD）。東北大学准教授などを経て二〇一三年より現職。専門は比較政治学、権威主義体制、中央アジア政治。著書に「民主主義を装う権威主義 世界化する選挙独裁とその論理」。

二〇二二年一月の大規模抗議運動とロシアによるウクライナ侵攻を背景に、カザフスタンではカシム・ジョマルト・トカエフ大統領による政治改革が進められた。その間、同年六月の憲法改正の国民投票、一月の大統領選挙、今年三月の議会選挙と立て続けに選挙が実施された。これらは、同国の将来の民主化に寄与するものであろうか。

## 「血の一月」騒乱・ナザルバエフ支配との決別

トカエフ大統領により一連の政治改革が提起される直接のきっかけとなったのは、昨年一月にカザフスタンで勃

発した大規模抗議運動と政権による暴力的鎮圧、いわゆる「血の一月」騒乱である。液化石油ガスの値上げに対する不満により勃発した抗議行動は、数日のうちに同国の最大都市アルマティに波及した。波及の過程で、抗議運動は二〇一九年三月の大統領辞任後も安全保障会議議長として影響力を保持していたナザルバエフの退場要求と政治腐敗への糾弾を掲げて大規模化した。平和的な抗議運動はさまざまなアクターが参加するなかで暴徒化する。トカエフ政権は、ロシアを中心とする「集団安全保障条約機構」（CSTO）に介入要請を行い、治安部隊を用いて暴動化

する抗議運動を武力で鎮圧した。一三七八名の死者を出す、一九九一年のカザフスタン独立以来最大の惨事となった。

この騒乱中にナザルバエフは安全保障会議議長を解任され、騒乱後には重要な政治ポストに就いていた彼の親戚や取り巻きたちがその職を解かれ、彼（女）らのなかには訴追されるものもあった。ナザルバエフ前大統領のファースト・ネーム「ヌルスルタン」にちなんだ、支配政党として長らく体制を支えてきた「ヌル・オタン（輝く祖国）党」は「アマナト（信託）党」に改称した。同じく、首都「ヌルスルタン」は「アスタナ」へとその名称が戻された。

## ウクライナ侵攻で経済にもダメージ

政治改革の背景となるもう一つの重要な要素は、ロシアによるウクライナ侵攻である。ロシアとのつながりの深いカザフスタン経済は大きなダメージを受けることになった。第一に、一般市民の生活を直撃するインフレが急速に進行している。二〇二二年二月時点で八・七％であった物価上昇率は、今年一月には二〇・七％に達している。ロシアへの厳しい経済制裁は、サプライチェーンを通じてロシア経済と密接に結びつくカザフスタンでの製造コストを高め、食料品を中心とした消費財価格を引き上げた。また、

昨年九月にプーチン大統領が発出した戦時動員令を受け、徴兵を逃れるために多数のロシア人がカザフスタンへ入国した。その結果、賃貸住宅を中心に超過需要が生じ、住宅費用が四〇％も高騰している。

さらには、ロシア・ウクライナ戦争で生じた経済的逼迫と「血の一月」で露呈した経済的不満に対処するために、トカエフ政権は拡張的財政政策をとり、低所得者への経済補償や食料補助金、名目賃金引き上げ、地方政府への財政移転、企業への財政援助を実施した。世界銀行の報告によると、二二年の財政出動パッケージに政権はGDPの三％を支出しており、価格上昇を招く一因となっている。中央銀行にあたるカザフスタン国家銀行は、二二年中に六回公定歩合を引き上げているが（六・五％から一六・七五％）、物価上昇を抑制できていない。

第二に、コロナ禍の影響でマイナス成長を記録した二〇年と比べると、経済は持ち直しているが、ウクライナ侵攻はカザフスタンの成長ペースに負の影響を与えた。急激な物価上昇の影響に加え、最大の貿易相手国であるロシアの経済が制裁で減退し、両国をつなぐ消費や投資が停滞した。また、カザフスタンがウクライナ侵攻を支持しないことによる、ロシアの対抗措置もとられた。天然資源産業はカ

ザフスタン経済の屋台骨である。カザフスタンは自国で産出する石油の約八〇%を、同国西部のテングス油田からロシア南部を通って黒海沿岸の都市ノボロシンスクに達するCPCパイプラインを通じて輸出している。このパイプラインがウクライナ戦争勃発後、四度にわたりロシアにより操業が中断され、カザフスタンの二〇二二年の石油生産を一・八%減少させ、国際石油価格にも少なからぬ影響を与えた。操業停止は、トカエフがルガンスクやドネツクといったロシアの「衛星共和国」の承認を拒否し、カザフスタンからヨーロッパへの天然資源供給を行うと提案した直後に起こったため、プーチンによるカザフスタンへの一種の脅しと嫌がらせだ、と考えられている。

「血の一月」騒乱は、経済的苦境が体制の政治腐敗や閉鎖的な政治に根ざしていると多くの人が考えたとき、抗議運動が体制を揺るがしかねないほど大規模になることをトカエフ政権に認識させた。そうした脅威認識は、ウクライナ侵攻による経済状況の悪化のために切迫している。この背景のもと、トカエフは一連の政治改革に着手したのである。

## トカエフの政治改革 自由と抑圧のジレンマ

カザフスタンに限らず、権威主義（独裁）体制一般にお

いて、政治改革は自由と抑圧のジレンマに直面する。権力独占を容易にする政治制度を改革し、競争選挙による権力交代を実現可能にすれば、（抗議運動など）既存体制の外側からの暴力的脅威を和らげることができるかもしれない。しかし政治的自由化は、そもそも政権与党が権力の座にとどまることを難しくする。

トカエフ大統領は二〇二二年三月一六日の一般教書演説において、政治改革の内容を公表した。「新しいカザフスタン——刷新と近代化の道筋」と題されたこの演説で、トカエフは、大統領権限が非常に強い第二次憲法（一九九五年制定）下の「超大統領制」から、「強い議会を有する大統領制」への移行を目指すと述べた。憲法改正を検討するワーキング・グループが設置され、五月五日に改正案が議会で可決された。一カ月後の六月五日に国民投票が実施され、六八・〇五%の投票率で改正に賛成する票が七七・一八%を占め、憲法改正は国民の承認を得た。

提起された改正内容は、九八条からなる憲法の三分の一の修正を含むものであり、大統領に集中する権力をいくつかのやり方で制限・分散化することを目指したものであった。第一に、上院（セナート）と下院（マジリス）の権限変更を通じた大統領権限の抑制である。上院メンバーは州

議会の間接選挙で選ばれ、大統領による任命議員も含んで  
いるために上院には大統領の影響力が及びやすいが、改正  
憲法下では、上院が法案を作成できなくなった。また、下  
院には大統領の影響下にあるカザフスタン諸民族会議に  
よって任命される九名の議員が含まれていたが、これらの  
議席は廃止され、全ての下院議員が公選となった。さら  
に、上院の大統領任命議員も一五名から一〇名に削減され  
た。

第二に、下院の選挙制度が純粹比例代表制から小選挙区  
制と比例代表制の混合制度に変更された。総議席（九八議  
席）の七割（六九議席）が全国一区の比例代表制で選出され、  
残りの三割（二九議席）が小選挙区制で選ばれることになっ  
た。また、二一年下院選挙まで比例代表制の阻止条項は七％  
であったが、五％に引き下げられた。また政党法では、新  
党登録に必要な党員数も従来の二万人から五〇〇〇人へ変  
更された。政権は、〇四年選挙まで採用されていた小選挙  
区制を再導入し、比例代表制の阻止条項や政党結成要件を  
引き下げること新たな政治勢力の参入を容易にし、多样  
な利益を反映することができる、と主張する。

第三に、与党と大統領の関係に距離を置くことが定めら  
れた。すなわち、権力集中を防ぐために大統領が政党の党

員を兼ねることは禁止された。これに先立ち、トカエフは  
与党であるアマナト党の党首を辞任し、下院議長のエルラ  
ン・コシャノフに党首のポジションを譲った。また、ナザ  
ルバエフ時代の反省から、大統領血縁者が重要な公職・ポス  
トに就くことを禁止する条項が新たに憲法に盛り込まれ  
た。

第四に、第三者機関や地方政府など他のアクターが大統  
領や与党に従属しないことを定める規定も憲法に盛り込ま  
れた。例えば、一九九五年憲法で廃止された憲法裁判所が  
憲法評議会の代わりに再導入され、他の裁判所や中央選挙  
管理委員会、軍や国家安全保障部門の関係者は、政党の党  
員を兼ねることができないと定められた。また、州知事や  
主要都市の市長の法令を大統領が覆すことも禁止された。

第五に、国民投票後に大統領が提起し憲法評議会が承認  
した追加の憲法改正として、大統領の任期を五年（最大二  
期）までから七年（一期限り）に変更することが決められた。  
さらに、将来にわたって現職者がこの任期ルールを変える  
ことができない、という規定も盛り込まれた。この新しい  
任期規定は、大統領選挙に先立って承認されたため、後述  
する一一月の選挙で再選された、トカエフの大統領として  
の任期は二〇二九年までとなった。

以上のように、大統領の権力を制限しようとする今回の憲法改正であるが、多くの限界があることは否めない。まず、大統領を取り巻くさまざまな政治制度間の関係を変え、大統領の権力を制限しようとする制度変更が多いこと、肝心の大統領の権限自体に直接メスを入れる改革内容にはなっていない。ナザルバエフ時代にも大統領の権力の制限を企図した憲法改正が数度行われたが、いずれも微細な修正にとどまっており、今回の改正もその延長線上にあるといえる。例えば、一九九五年に制定された第二次憲法では、大統領は事実上無条件に議会解散権を行使できるとされており、これが通常の大統領制では考えられない、執行府の立法府に対する大きな優位をもたらしている。今回の憲法改正でも、このルールに変更は加えられなかった。

また、大統領以外のアクターの権限を強化する方向に作用する制度改正は、同時に別のチャネルでその権限を統制できる仕組みが組み込まれている。例えば、より民主的であった第一次憲法にならって憲法裁判所が再び設置されたものの、裁判官の人事は依然として大統領が握っている。また、州知事や主要都市の市長の公選が議題にのぼったものの、改正憲法ではこれらの知事・市長の公選要求は反映

されず、これらの地方自治体の首長を選ぶに当たり、大統領が少なくとも二名の候補者を指定し、地方議会メンバーの投票で選出するという間接選挙方式を採用するにとどまっている。カザフスタンでは、二〇二一年七月から村落レベルの首長の公選が順次導入されている。この動きが州レベルにまで拡張されるかどうかが焦点の一つだったが、選挙導入は州知事の自律性を高めて権力を過度に遠心化させるため、そこまでの改革に踏み込むことはできなかったと考えられる。

## 苦境の中の選挙——「勝利」と選挙操作

憲法改正の国民投票後、トカエフは大統領選挙を二〇二二年一月二〇日に、議会選挙を今年三月一九日にそれぞれ実施した。憲法改正後の政府の信任を国民に問う必要があるという正当化のもと、両選挙は任期満了を経ずに大きく前倒して実施された。

大統領選挙では、トカエフが八一・三%の得票を得て再選された。ナザルバエフ辞任後の一九年六月に実施された大統領選挙での得票率七〇・九六%より一〇%ほど多く得票する「圧勝」だった。議会選挙では、与党のアマナトが九八議席中六二議席（六三・二%の議席率）を獲得した。

その他に、前回選挙をボイコットしていた全国社会民主党（OSDP）を含む五つの政党が5%の阻止条項をクリアし、下院に議席を獲得した。野党を自認するOSDP以外は親大統領的政党であるが、こうした「多党化」は与党の圧倒的勝利と政治改革の成果のバランスを取る上で、最適の選挙結果であったともいえる。

こうして、トカエフ政権は二つの選挙で続けて「勝利」したものの、政治的不安定性と経済的困難の二重苦のなか、選挙結果の操作に依然として依存している。国民投票も含め、前倒し選挙を連続して行った背景にはいくつかの理由が考えられる。しかし、経済状況がさらに悪化し、政治改革の演出による支持率の「ハネムーン効果」が失われる前に選挙のタイミングを操作し、統治基盤を固めようという誘惑に駆られていたことは、想像に難くない。

また、投票前にかかわらず当局による選挙結果発表とよく似た文書がオンライン上に現れたり、多重投票の様子が動画を通じて報じられたりと、露骨な選挙不正と考えられる事案が少なからず報告されている。さらに、小選挙区制のもとで立候補しようとした無党派候補者のなかには、供託金の引き上げによってそれがかなわなくなったり、不可解な理由で立候補の届出を拒否されたりするケースが数多

く見られた。

有力な候補者が立候補できなかった結果、比例代表で五三・九%しか得票できなかった与党アマナトは小選挙区で七六%もの議席（二九議席中二二議席）を獲得しており、多様な利益を反映するとの触れ込みで導入した小選挙区制が与党有利のバイアスをもたらした。こうした小選挙区制下の与党優位の議席バイアスは、一九九〇年代から二〇〇〇年代中ごろまでのカザフスタンの選挙操作の実態とよく似ている（東島『民主主義を装う権威主義——世界化する選挙独裁とその論理』参照）。これら一連の傍証は、経済減速と政治改革による与党の選挙パフォーマンスへのダメージを、硬軟織り交ぜた選挙操作でやり過ごそうとする政権与党の姿勢を示唆している。

権威主義体制において、政治改革と政権維持の均衡を図ることは綱渡りの難事業である。限定的な政治改革の実施と選挙操作による勝利は、体制の短期的な命脈を保つことに寄与する。しかし、長期的に人々の不満を鬱積させることにつながるため、当初の目的達成には傷がついてしまつ。国難に直面しているトカエフ政権の改革に向けた努力と躊躇は、独裁制のもとで生じる自由と抑圧のジレンマの根深さを、あらためてわれわれに示している。●