

Johan Engvall,

*The State as Investment Market: Kyrgyzstan in Comparative Perspective.*Pittsburgh: University of Pittsburgh Press,
2016. x+230pp.ひがし じま まさ あき
東 島 雅 昌

I

開発途上世界の重要課題のひとつである汚職・腐敗 (corruption) について、社会科学者はここ 25 年ほどの間に飛躍的にその知見を高めてきた。汚職には、高級官僚や政治家が民間企業と癒着して起こるハイ・レベルの政治腐敗と、末端官僚が市民にその権限を濫用して起こるストリート・レベルの 2 つがある。そして、両方の汚職に共通する重要な特徴のひとつとして、一度深刻な汚職水準に達すると、その悪循環から抜け出すことが極めて難しくなる「汚職トラップ」の問題が指摘されてきた [Klasnja, Little and Tucker 2016]。

とくに中央アジア諸国は深刻な「汚職トラップ」に陥り、ソヴィエト連邦崩壊後 25 年以上経っても、ハイ・レベルとストリート・レベルの双方で汚職が削減されていないといわれてきた。同地域のストリート・レベルの汚職は、市場経済への移行を経てむしろ深刻化していると指摘する研究もある [McMann 2014]。国際 NGO の Transparency International は専門家やビジネスマンに、各国の公的セクターがどの程度腐敗しているのか聞き取りを行い、汚職に関する認識指標 (corruption perception index) を作成している。0 (最も腐敗している) から 10 (全く腐敗していない) の値をとる同指標をもとに 2005 年と 2014 年の平均値を確認すると^(注1)、中央アジア以外の開発途上国では 3.34 から 3.80 へと若干の改善がみられるのに対し、中央アジア諸国は 2.20 から 2.28 であり、ほとんど変化していない。

なぜ、中央アジア諸国の「汚職トラップ」の鎖を断ち切るのは難しいのか。汚職の応酬が、ハイ・レベルとストリート・レベルの双方で「安定均衡」となるのはどうしてなのか。本書は、中央アジア諸国の「汚職トラップ」のメカニズムについて、キルギス共和国での綿密なフィールドワークと広範なインタビュー調査により分析した労作である。キルギス共和国の経験を通じて、「汚職トラップ」を理解するための概念枠組みとして著者が提示するのが、「投資市場としての国家」である。そこでは、誰が官職に就くのかは能力や業績どころか縁故のみによっても決まらず、まずもって金銭的取引の対象となる。公職に就こうとする「買い手」は、その職で得られる種々の特権と富を期待し、公職を文字通りカネで買うことで将来に向けて「投資」する。カネと引き換えに公職を付与する「売り手」は、売買対象のポストをパトロネジとして保有する上位の官僚や政治家である。彼らは「買い手」が自らに忠誠を誓い「上納金」を支払う限りにおいて、「買い手」のレントシーキングを暗黙裡に認める。公職の買取りという「投資」とその見返りをおもな媒介とし、パトロン・クライアント関係が入れ子状に国全体を覆い、ハイ・レベルとストリート・レベルの汚職を結びつけるのが、本書のいう「投資市場としての国家」である。

II

本書は、導入と結論を含め全 8 章からなる。第 1 章「分析枠組み」では、先行研究で提示されてきた複数の国家モデルを批判的に検討し、著者の主張する「投資市場としての国家」モデルを示す。著者は、キルギス共和国をはじめとするポスト・ソヴィエト地域の国家のあり方は、ヴェーバーのいう合理的官僚制を基礎とする「近代国家」(modern state) でないことはもちろん、アフリカなど他の開発途上諸国でみられる、地縁や血縁などのインフォーマル・ネットワークが支配的な「新家産制国家」(neopatrimonial state) と異なることを指摘する。ポスト・ソヴィエト諸国では、中央集権と計画経済を旨としていたソ連の遺産によって「国家の価値」が高く、フォーマル制度上の公職の重要性が相対的に高いため、国家資源をめぐる政治エリート間の競争が

熾烈になるという。このため、公職をカネで取引する「投資市場としての国家」が生まれやすい。

第2章から第5章では、キルギス共和国の事例研究を通じて「投資市場としての国家」の特徴を丁寧に描き出す。第2章「市場へのアクセス——国家へのリクルートメント——」では、国家という投資市場に誰が参入できるのかを検討している。キルギス共和国ではアカエフ体制の権威主義化が顕著になる1990年代中頃から、官僚や閣僚のポスト、あるいは議員職のカネによる買収が支配的となり、その傾向はバキエフ体制下で強化された。カネによるポスト売買や便宜供与は、閣僚や高級官僚などの幹部職にとどまらない。大学、警察学校、法科大学院の入学や成績、罰金徴収に大きな権限をもつ警察への就職、税金徴収を行う関税局や税務局への就職、そして裁判官任命が、カネと引き換えに行われる。さらに、ポストの売買によって得られたカネは、セクター内で下から上に向かって「上納」される。たとえば本書で示されるのは、交通警察への就職である(pp. 55-56)。就職志願者が3000~5000ドルほどのカネを賄賂として支払い、そのうち就職幹旋者が500ドルを受け取り、残りが交通警察局長など複数の幹部に分配される例が紹介されている。こうした官職の売買は法律に違反しているため、告発を避けるために、地縁、血縁、知人・友人関係など、長期的関係を期待できる何らかのコネクションの存在を前提に行われる。しかし、同時にその官職に就くことで大きな収益の見込まれる部門（罰金や税金徴収を担当する交通警察や税務局）や首都ビシュケクなど伝統的な地縁・血縁ネットワークが相対的に弱まっている都市部において、官職の売買の重要性がコネクションよりも高まり、したがって公職の価格も割高になるという。さらに、賄賂を通じて官職にありついたとしても、いつ職を解かれるかわからないため、できるだけ短期間で「元を取る」ために権限を濫用し尽くすインセンティブをもたらすと指摘する。

第3章「なぜ投資するのか？公職を買う動機」では、公職により得られる正規の給料は低いにもかかわらず、なぜ人々が公職を進んで買おうとするのか分析されている。ハイ・レベルの公職に関して、買収の主要因として著者が挙げるのが、権力者による財産権の侵害や富の搾取を回避する「保険」とし

ての役割である。独立後の急速な経済改革で民営化が進むと同時に、民間資本への国家の恣意的介入による財産権の侵害や企業の解体がみられるようになった。大企業への国家介入は、アカエフ体制後半やバキエフ体制で頻繁に起こり、多くの場合、経済資源を背景に政治的影響力を高めるビジネス・エリートたちを統制する体制側の対応であった。こうした権力者の恣意的権力行使の対象とならないために、人々は公職を買う。たとえば国会議員の地位を得ることで不逮捕特権を得ることができ、法案決定へ影響力を及ぼし不法行為が告発される可能性を低められる。ストリート・レベルの官僚に関しては、そのポストに付随するさまざまな権限を用いて正規給料を補う事実が豊富に綴られる。たとえば関税局や税務局の査察官は査察権限を有するため、権限を利用して企業を脅し見返りを要求する。また、上述した交通警察の例と同様に、ストリート・レベルの査察官の権限を通じ末端で得られたレントの一部は、上位公職者に定期的に「上納」される構造をとる。こうして、ハイ・レベルとストリート・レベルの汚職は相互に結びつきながら温存・強化される、と著者は主張する。

第4章「投資を回収する方法」では、いかにしてハイ・レベルとストリート・レベルの公職が富を生み出すのか、多面的検討が加えられる。まず、先行研究でも指摘されてきたように、アカエフとバキエフ両体制下の大統領周辺政治家や高級官僚たちは、民営化過程や国際援助、米軍のマナス国際空港使用料、税外収入である金採掘で生み出されたレントなどを通じて、不透明な財政システムの下で莫大な富を蓄積してきたことが記述される。中でも興味深い記述は、警察など法を執行する部門のトップがしばしば国内有数の富裕者となっている事実である。公職売買に伴う「上納金」や、法律違反を見逃すための賄賂などは末端役人から集められてピラミッドの頂点に集積される。さらに、法執行機関の幹部であることから権力者の恣意的介入にさらされにくいいため、民間ビジネスを興して大きな利益を得ることが可能になるという。ストリート・レベルの官僚の投資回収方法も多様である。すでに述べた税金の査察や犯罪捜査に際した警察権限の濫用に加え、司法の判決内容が個人的コネクションの強さや支払われたカネの大きさに左右される。

第5章「市場の安定と不安定」では、いつ汚職が人々の不満を募らせ政治的安定を脅かすのか、キルギス共和国で2005年と2010年に起きた2つの「革命」を事例として分析を行う。著者は、汚職で誰が利益を得ているかの仕組みが重要だと指摘する。つまり、汚職の利益が少数のエリートに独占され、他の有力エリートがそこから排除され利益にあずかれないとき、政治的安定が脅かされるという。アカエフ大統領は、その任期の初期には有力エリートの派閥に種々の資源を分配していたが、有力エリートが自らの支配を脅かすようになると、権威主義化へと舵を切り、アカエフ一族とその取り巻きによるネポティズムの傾向を強めた。バキエフ大統領は、その就任当初から一族支配を強化し国家資源を独占するとともに、アカエフ体制以上の強権的手法で野党を弾圧した。両体制は多くの点で異なるが、時を経るごとに汚職の機会構造が一部の有力者に集中したため、そこから排除された有力エリートが「革命」を起こした点で共通している。

第6章「比較のなかの投資市場としての国家」では、キルギス共和国と同様の汚職構造を有していたにもかかわらず、2003年「バラ革命」後のサアカシュヴィリ政権で劇的な汚職撲滅に成功したグルジアを対照事例として検討する。汚職認識指標で2003年に133カ国中124位であったグルジアは、2012年には176カ国中51位までランキングを上昇させ、同期間中に世界で最も汚職削減に成功した国となった(p.139)。そのような急速な汚職削減を可能にしたのは、著者によれば慎重で漸進的な改革よりも、ショック療法ともいえる急進的な汚職撲滅政策である。ときには適正手続きを経ずに省庁の権限の改革や既得権益の打破が行われ、公職者の数は半分に減らされ、同時に公務員の平均給料は15倍に引き上げられた。たとえば汚職の温床であった交通警察の人員は2004年7月に1万6000人が削減され、改革後の人員は新たな雇用システムのもとでより高い給料で働くことになった。グルジアの事例は、「投資市場としての国家」構造によって生まれる汚職は文化現象でないことを示唆するとともに、汚職の削減には、ドラスティックな改革を推進する強いリーダーシップが必要なこと、交通警察の例にみられるように、省庁人員の大幅な入れ替えと給料の引き上げなどハイ・レベルとストリート・レベルを連

動させる既存の汚職構造を根本的に取り除く改革が必要なことを物語っている。

III

本書の貢献のひとつは、著者自身も指摘するとおり、公職自体が売買の対象となることに理論・実証の両面で焦点を当てていることである。公職獲得がカネと引き換えになされる「投資」であると捉えることで、なぜ公職者が進んで汚職に手を染めるインセンティブをもつことになるのかを説得的に論じている。また公職売買が国家機構内部のパトロン・クライアント関係と連動することで、ハイ・レベルとストリート・レベルの汚職を結びつけ、汚職の悪循環が強化・温存されていくメカニズムが克明に描かれる。汚職がボスと子分の間をつなぐ「上納金」を通じて入れ子状に展開するという事実は、多くの研究者が示唆してきたが、この関係を将来への「投資」と捉えることで、「汚職トラップ」が打破の難しい構造的問題であることが、本書を通じてよく理解できる。

本書を読んで、未だに個人的に判然としないのは、地縁や血縁などによるコネクションと公職売買の関係である。著者は、公職売買の前提条件としてコネクションはあると指摘するが、同時にコネクションがない場合は金銭により頼るとも示唆しており、どちらが妥当性の高い説明なのか理論的検討に乏しいし、実証的に検証しているわけでもない。十分なコネクションがあるのであれば、ボスの子分に対する監視コストは低いはずなのでわざわざ公職を売り買いしてカネの取引を通じて規律をつくりだす必要は少なくなるのではないか。だが同時に、同程度のコネクションをもっている者同士でポストをめぐる競争が起きたときに、最終的にカネがものをいうことも考えられる。コネクションは公職売買の必要条件なのか、それともカネの補完物なのか、さらなる理論の構築と実証分析が必要になるだろう。

第2に、本書は「投資市場としての国家」という新たな国家モデルを提示することには成功しているが、そもそもいかにして「投資市場としての国家」が生まれてくるのか、その起源を理論的に明らかにしているとはいえない。著者によると、ソ連時代のノーメンクラトゥーラを通じて供給されていた主要

人材が政治から引退し、アカエフ体制が権威主義化を進めた1990年代中頃から後半にかけて、公職の売買が横行するようになったという(pp.44-48)。別の章の著者の議論を敷衍すると、公職売買横行の理由として、アカエフの権威主義化と財産権の侵害から身を守るための一種の「保険」戦略のために公職売買が支配的になった(pp. 73-77)とも解釈できるが、財産権の侵害や国家による企業への介入は広く権威主義体制一般にみられるものであり、キルギス共和国やポスト・ソヴィエト諸国に限ったものではない。なぜ、業績でもコネクションのみでもなく、徐々にコネクションと金銭の一種の混合によって公職へのリクルートメントが頻繁に行われるようになり「投資市場としての国家」が生まれたのか、さらなる検討が必要のように思われる。

しかし、以上の疑問点は、本書の意義を減じさせるものではない。キルギス共和国での綿密なフィールドワークをもとにして、ポスト・ソヴィエト諸国

の「汚職トラップ」の謎にひとつの有力な分析枠組みを与える本書は、汚職研究と中央アジア政治研究の双方に一石を投じるものであるといえよう。

(注1) 2012年以降は0~100となっているので、比較の便宜上10で割って調整している。

文献リスト

- Klasnja, Marko, Andrew T. Little, and Joshua A. Tucker 2016. "Political Corruption Traps." Online First in *Political Science Research and Methods*.
- McMann, Kelly 2014. *Corruption as a Last Resort: Adapting to the Market in Central Asia*. Ithaca and London: Cornell University Press.

(東北大学大学院情報科学研究科准教授)