Sally N. Cummings,

Kazakhstan: Power and the Elite.

London and New York: I.B.Tauris, 2005, vi＋202pp.

岡　奈津子（おか なつこ）

Ⅰ　はじめに

本書は，カザフスタンの政治エリートを多角的に分析した好著である。著者のサリー・カミングスは，中央アジア，なかでもカザフスタンの研究を専門とし，2006年現在，イギリスのセント・アンドリュース大学で教鞭をとっている。彼女には，中央アジア諸国の政治に関する編著，論文のほか，単著にカザフスタンの中央・地方関係を扱ったCummings（2000）があり，その知見は本書にも生かされている。独立後のカザフスタン（およびウズベキスタンとクルグズスタン）における政治エリートを取り上げたものとしてはJones Luong（2002）があるが，ジョーンズ・ルオンの主要な関心の対象は地域主義（regionalism）であり，中央エリートについての本格的な研究は本書が初めてといえよう[注1]。

本書のセールス・ポイントのひとつは，政治エリート76名に対するインタビュー調査であろう。それには首相，閣僚，州知事といった錚々たる面々が含まれている。なお，これに加えて現地の専門家41名との面談から得られた情報も，本書の分析に重要な役割を果たしている。随所で引用されているこれらの人々の発言は，叙述に説得力を持たせている。このように，本書では著者独自の情報に基づいた実証的分析が行われているが，それと同時に理論的な先行研究，およびトルコやラテンアメリカなど他地域との比較において，カザフスタンのケースを政治エリート研究全体のなかに位置づける努力がなされている。以下では，本書の内容を具体的に紹介したうえで，若干の批評を加えたい。

Ⅱ　本書の構成および内容

本書の構成は以下のとおりである。

序
第１章　移行の文脈（1991～2001年）
第２章　エリート，キャリア，および制度
第３章　社会的バックグラウンド
第４章　エリートの正統化
第５章　権力維持のテクニック
第６章　環境とエリート行動
結　論

序では，本書の目的，章の構成，および方法論が述べられている。本書の分析対象期間は，ソ連崩壊によってカザフスタンが独立した1991年末から，2001年にかけての10年間である。ここで重要なのは「政治エリート」の定義と抽出方法に関する部分である。カミングスは先行研究における議論を紹介しつつ，それを「国家において制度上の権力を保持しているか否かにかかわらず，圧倒的な（preponderant）政治的影響力を行使する人物」（p.10）と定義し，役職，評判，および意志決定からなる３つの分析基準を用いて選出するという基本的な立場を示す。より具体的には，まず重要な役職に就いている人物をリストアップし，次に彼らおよび現地の専門家に誰がエリートに含まれるべきかを聞き，役職以外の要素も考慮しつつ新たな人物を加えていく「雪だるま（snowball）方式」を採用している。このような方法を用いて，本書では中央エリート383名が抽出された（1995年と2000年の定点観測。そのうち139名は重複しているため全体では244名である）。

著者は1995年10月から96年12月にかけて，中央エリートのうち37名にインタビューしている（大統領による任命職である州知事３名を含む）。さらに，（州知事を除く）地方エリート39名に対してもインタビューが実施された。いずれも匿名であるが，付録

にその役職およびバックグラウンドの一覧が付されている。ただし2000年のリスト作成にあたってはエリートへのインタビューは行われておらず，専門家も再度面談したのは前回の半分（20名）である。この点は（1995年と同じく）アンケート調査結果を利用するなどして補われた。したがって著者自身が断っているとおり，1995年と2000年とではエリートの抽出方法が異なっており，この２つのデータは単純には比較できない。

第１章は歴史・現代的背景説明である。著者はソ連時代の遺産として，カザフ遊牧民の定住化と外来民族の流入，文化・言語的ロシア化，1960～80年代のカザフ人エリートの台頭などに触れつつ，調査対象の10年間を政治的観点から４つの時期に区分している。独立間もない1992～94年は「自由化」期（ただし議会の「自主解散」など，権威主義化の萌芽はすでにあった），現行憲法が採択された95年は「大統領制共和国の法制化」期と位置づけられる。カミングスは，これに続く1996～98年に中央集権化と大統領への権力集中が進行したが，1999～2001年にはエリートの分裂が始まったとみる。第４期がなぜ1999年からなのかについては必ずしも根拠は示されていないが，エリートの分裂が顕在化した事例として，2001年11月の「カザフスタンの民主的選択」（Demokraticheskii vybor Kazakhstana: DVK）結成が言及されている。DVKは，大統領の女婿への不満を背景に，現職の閣僚や州知事，議員や企業家などからなる若手グループが旗揚げした政治運動で，憲法改正，地方自治拡大，議会の役割強化などを要求した[注2]。本章ではさらに，企業規模や部門別に段階的に実施された私有化政策，積極的な外資導入，および資源輸出に支えられた好調な経済成長が，政治的な動きにいかなる影響を与えたのかが述べられている。

第２章は役職からみたエリートの分析である。カミングスは，カザフスタンの専門家に対するインタビューに依拠しながら，アンケート調査なども利用しつつ，役職と政治エリート個人のランキングを試みている。それによれば，もっとも重要なポストは執行権力に集中し，議会だけでなく政府に対しても大統領府の優位が明らかになった。また，安全保障と経済を扱う組織（例えば国家保安委員会，国立銀行，国家歳入省など）が強化された。さらに著者は，カザフスタンのエリートの政治・社会的地位は公的な役職と密接な関係があり，時間の経過とともにそれがより顕著になったと指摘している。1990年代半ばまでは，国家機構の外にいながら強い政治的影響力を持つ人物も少なからず存在したが，2001年のアンケート調査によると影響力があり有望と見なされた人物はほぼすべてが重要な公職に就いていた。章の冒頭で，ミルズ（C. Wright Mills）の「権力エリート」，ダール（Robert Dahl）の「多元エリート」など異なるエリート論が紹介されているが，分析結果から著者は，カザフスタンのエリートはミルズが描いた「権力エリート」に近いと結論づけている（ただし軍人の影響力が弱く，政治エリートと経済エリートの境界線があいまいであるなど，重要な点で違いはある）。

ソ連崩壊直後の移行期にはエリートの継続性が認められたが，独立後の10年間全体を通してみると，頻繁な異動と同一人物による異なる機関の渡り歩きが顕著である。244 名のサンプルのうち，およそ３分の２はソ連時代に行政ないしは共産党のポストに就いており[注3]，彼らは独立後もしばしばかつての専門を生かした分野で登用された。州知事（1992～95年の54名）のソ連時代のキャリアもこれと似通っており，その４分の３が同じ地域で勤務していた。他方，ソ連崩壊から時間が経過するにつれ政治エリートの前職はより多様化した。中央・地方を問わず異動は極めて頻繁で，州知事は平均２～３年で交代している。さまざまな国家機関や，中央・地方のポストを転々とするケースも増加している。また，すべての権力機構において若手企業家の参入がみられるが，著者はこれを政権による懐柔政策の一部ととらえている。さらに，多くのテクノクラートが重要な（しばしば大統領直属の）経済関連の幹部ポストに登用され，その影響力を拡大した。

第３章はエリートのバックグラウンドに関する調査である。ここでは年齢，性別，学歴，社会階層，出生地，および民族を調べている。本書によれば，

カザフスタンの政治エリートは全体として若年化している。1995年のサンプルの半数近くは46〜55歳の圏内にほぼ収まるが，2000年に新たに加わったエリート（1995年のリストには載っていなかった人物）は36歳以下が多い。所属別では大統領府および経済関連官庁で年齢層が低く，議会ではより高くなっている。また中央エリートの平均年齢が低下しているのに対し，地方エリートはわずかながら高齢化している。エリートのほとんどは男性（94パーセント）で，高等教育を受けている。社会階層（ここでは父親の職業を指標とする）の高さとエリートへの参入には相関関係がみられないが，これは旧共産主義諸国に特徴的な現象である。

出生地では，南部，次いで北部出身者の割合が比較的高く，また前首都アルマトゥ（Almaty）市出身者の割合が増加している。民族では，カザフ人の割合が1995年に76パーセントであったのが，2000年には85パーセントに上昇しており，なかでも「カザフ化」が顕著なのはテクノクラートである。ただし著者は，非カザフ人であってもその職業上の専門によっては（あるいはソ連時代からの強い人脈があれば）生き残りも可能であると指摘している。またカミングスは調査上の制約に触れつつも，農村出身者に限りジュズ（zhuz）の帰属を調べている[注4]。ジュズとは氏族連合体を指し，カザフ人のほとんどが大ジュズ，中ジュズ，小ジュズのいずれかに帰属する。本書によれば，ナザルバエフ（Nursultan Nazarbaev）大統領と同じ大ジュズ出身者がトップの役職を多く占め，人口比でも過剰に代表される一方で，小ジュズは十分に登用されていない。中ジュズはその中間だという。

なお著者の分析では，社会的なバックグラウンドとエリートの態度との間には相関関係は認められなかった。すなわち，民族，性，年齢，出生地などの属性は，エリートの態度を決定する要因とはなっておらず，例えば年齢と，改革への志向や民主化への支持の有無は必ずしも関係はない。

第４章は，民族や氏族などのアイデンティティに焦点を当てる。著者は，独立闘争を経験せずにソ連崩壊によっていわば上から独立を与えられたカザフスタンは，国内外に自らの正統性を示す必要があったとして，アイデンティティの問題をエリートによる支配の正統化（legitimation）という側面からとらえようとしている。ここでの分析はIIIでより詳しく紹介するが，本章では，カザフスタンがカザフ人の民族自決と諸民族の平等という２つの異なる大義名分の狭間でいかに揺れ動いているのか，また政治エリートはこの問題をどう考えているのかが中心に議論されている。

第５章は，エリートが権力を維持するためのテクニックに着目する。ここでは，民族問題への対処や，政権による憲法や議会・大統領選挙の利用にも言及しているが，議論の中心は中央集権化と人事戦略である。著者は中央集権化の具体例として，地方エリートに対するコントロール，州統廃合による地方の弱体化，地方エリートの参加を排除した私有化などを挙げている。カザフスタンでは州知事は大統領の任命制であるが，さらに中央でキャリアを築いたエリートを地方へ「落下傘」させる人事や，地方エリートの中央への登用により，政治エリートと特定の地方との結びつきを弱める戦略がとられている。小選挙区制（一部は比例代表）によって選出される下院も，地方議会による間接選挙（７名は大統領が任命）で選ばれる上院も，選挙には中央の出先機関である州行政府が強い影響力を行使している。経済政策では，中央政府は私有化を中央主導で行いつつ，公共サービスなどの責任を地方政府に押しつけた（著者はこれを「事実上の脱経済的中央集権化」〔de facto economic decentralization〕と呼ぶ）。この結果，住民の地方エリートへの支持は低下したが，中央は非難を逃れたという。

他方，人事政策の特徴として著者は，公職ポストの提供による企業家などの懐柔と，極めて頻繁な人事異動を挙げる。第２章で示されたように，民間を含め，同一人物がさまざまな組織を渡り歩く事例（例えば，政府－銀行－大統領府－政府など）も1990年代に増大した。著者はまた，ナザルバエフ政権が，パトロン・クライアント関係に基づく登用と能力主義とを戦略的に使い分けてきたことを指摘する。大統領に対する政治的な忠誠を重視するならば，個人

的関係に依拠したエリートの補充が効果的であるが，行政能力に優れたテクノクラートもまた必要とされたからである。

第６章は，エリートをとりまく環境を取り上げる。ここでは，大統領への権力集中（およびその弊害），国際環境（とくにロシアとの関係），私有化によって生じた利益集団，上述した「事実上の脱経済的中央集権化」の影響などが論じられている。パトロン・クライアント関係に基づく人事は，政治システム全体の大統領個人への依存度を強めている。また，大統領および大統領府に権力が集中したいびつな国家構造は，政策の一貫性の欠如を招いている。さらに著者は，政治エリートは国有資産を外国人に売却して私服を肥やしたが，その結果生まれた利益集団の間で，駆け引きと交渉がますます重要になってきていると指摘する。彼らは，経済政策に影響力を行使しようとしているものの，政権に対抗しうる勢力には成長しておらず，政治的な現状維持をおおむね望んでいる点では共通している。

結論では，それまでの議論が整理されているが，なかでもカザフスタンの権威主義体制が単に上からの強制によるものではなく，交渉，駆け引き，および懐柔の産物であるという指摘は重要である。本書が調査対象とする2001年までには，エリートの登用はもはやトップダウンのプロセスではなくなっていた。さまざまな経済的利害を持つ多様なアクターが政権内に取り込まれた結果，複数の利益集団が生まれ，ナザルバエフとその親族や側近にとってその操縦が次第に問題になりつつある。大統領は，政権維持のための忠実なエリートの登用と，効果的なガバナンスのためのテクノクラートの登用を両立させてきたが，後者のコントロールが困難になりつつあることから，次第に能力主義よりも忠誠に重きを置くようになってきている。著者によれば，ナザルバエフはまさに「政治家のジレンマ」［Geddes 1994］に直面しているのである。

Ⅲ　政治エリートと民族アイデンティティ

上でみてきたように，本書は独立以後10年間のカザフスタンの政治エリートを，制度，個人，および歴史も踏まえた国内外の環境という点から多面的に分析している。以下では，評者がもっとも関心を持って読んだ，民族アイデンティティに関する著者の分析を紹介したい。このテーマは第４章を中心としつつも複数の章に渡って論じられている。

カザフスタンは，カザフ人の民族自決を実現するための国家であるべきなのか，それとも民族を超えた市民的（civic）な国民意識に基づく「カザフスタン人」アイデンティティを育てていくべきなのか。本書でも取り上げられているこの命題は，独立後のカザフスタン研究において，もっともポピュラーなテーマのひとつである。著者は，カザフスタンのトップエリートは，「民際主義」（internationalism）(注5)とカザフ民族文化の復興を同時に追求したと主張する。前者は，世俗主義，全住民への国籍付与（特定言語の習得や居住年数などの制限を設けない，いわゆる「ゼロ・オプション」方式の採用），およびロシアをはじめとする諸外国との多方面外交などに現れている。他方，後者は権力機構におけるカザフ人優位，在外カザフ人の呼び寄せ，カザフ語を唯一の国家語と定めた憲法・法律，カザフ民族主義者の再評価やカザフ遊牧民の強制的定住化などにかかわる歴史の見直し，さらに国家のシンボル（国旗，国歌，通貨など），地名，公的なセレモニーにおける「カザフらしさ」の強調などにみられる。

方向性の異なる２つの目標を同時に追求すれば矛盾が生じるが，カザフスタンはいままで双方の微妙なバランスをどうにか保ってきた。これについて著者は，言語的ロシア化の進行などによる「カザフ人」の規範のあいまいさや，遊牧文化を遅れたものとみるヨーロッパ中心的文化論の影響を受けたカザフ人の「否定的アイデンティティ」（negative identity）が，カザフ文化の復興を中途半端なものに留めたと指摘する。さらに著者は，カザフ化を困難にした別の要因として，サブ・エスニックなアイデンティティと地域アイデンティティの存在にも言及している。他方，カザフ人がしばしば「カザフスタン国民であること」を「カザフ人であること」と一体視していることが，民族を超えた市民的アイデンティティの共

有を困難にしているとも述べている。

これらの問題の多くは，すでに他の先行研究でもかなり議論されてきた（なお本書の少し前に，氏族アイデンティティと政治の関係を論じたSchatz〔2004〕が刊行されている）。カミングスの貢献は，政治エリートのカザフ化について具体的な分析を行うとともに，民族意識に関する政治エリートの見解をインタビュー調査によって掘り起こしたことにあるといえよう。著者は「権力の顔を民族化すること（ethnicizing）は，新生国家の新しいイメージを提示するのに，もっとも早く，かつもっとも明白な方法であった」（p.84）と指摘する。本書第３章で示されたとおり，政治エリートにおけるカザフ人優位は明らかであるが，ソ連時代，高度な専門性や技術を要する職において優勢だったロシア人は，独立後もある程度そのポジションを維持していた。ところが，経済分野でのトレーニングを受けたカザフ人の養成が進むと，1990年代末までには経済政策を扱う重要な行政職がカザフ人によって独占されるようになった。

他方，カミングスによれば，民族的帰属とエリートの態度にはほとんど相関関係がない。著者がインタビューした人々の多くが，民族やジュズなどの差異を強調あるいは助長すべきではないと答えている。民族問題に対する立場やソ連時代についての評価は，カザフ人かロシア人かで政治エリートの間に大きな違いはない。民族を問わず，政治エリートはソ連時代に培われた文化的規範の多くをいまなお共有し続けており，ソビエト政権の功罪を冷静にみているという。カザフスタンが政治的に安定してきた理由のひとつには，このようなエリートの共通する価値観と協調的な態度があるといえよう。これに関連して著者は，民族間関係の不安定化を避けるため，政治的機会構造が「非民族化」（de-ethnicizing）されたと述べている（p.100）。これによって民族間関係の安定が宣伝される一方，民族問題をめぐる議論はタブー視された。また「非民族化」戦略のひとつに，非カザフ人民族運動リーダーの懐柔があるという指摘も重要である[注6]。

なお第４章にはいくつかの事実誤認がある。著者はカザフスタンが他の中央アジア諸国と異なり，トルコ，イラン，パキスタンによって創設された経済協力機構（ECO）のオブザーバーの地位に留まっていると強調しているが（p.80），カザフスタンは1992年からECOの正式メンバーである。1993年憲法および現行の95年憲法が民族政党を禁止しているという記述（p.81）も正確とはいえない。憲法は民族的反目を煽る社会団体の活動を禁じていただけであり（1993年憲法第55条，95年憲法第５条３項），民族政党そのものを禁止したのは2002年７月制定の政党法（第５条８項）である。また1997年言語法は一般の国民にカザフ語習得期限を設けたとあるが（p.87），そのような規定は存在しない[注7]。本来は12月16日に設定された独立記念日が，寒冷なシーズンで動員が難しいため８月に移された（p.89）という記述も事実とは異なる。

最後に，本書には明らかな誤植や，人名およびロシア語単語（ラテン文字翻字）のスペルミスが散見されるのがやや残念である。しかしいうまでもなく，そのような小さな技術的誤りによって本書の意義が損なわれるわけではない。中央アジアはもちろん，エリート理論に関心を持つ読者に，本書が多くの示唆を与えてくれることは間違いない。

（注１）　カザフスタンの地方エリートについては，岡（2005）も参照。

（注２）　公職に就いていたDVKメンバーらはその後辞職に追い込まれ，そのうち穏健派は2002年に政党「アク・ジョル」（Aq jol：明るい道）を結成，運動は分裂した。2005年，アク・ジョルはさらに二分裂し，現職の圧勝に終わった2005年12月の大統領選挙ではそれぞれ別の候補を擁立あるいは支持した。

（注３）　カミングスはここで，1995〜96年のエリート244人を母数にしたと述べているが（p.46），それは1995年と2000年のリストの合計（重複を除く）のはずである。1995年のエリート209人（p.59の表７参照）を分析すれば，ソ連時代との連続性はさらに高くなったのではないか。

（注４）　著者自身が強調しているように，ジュズの帰属は出身地からある程度推測できるが，地縁ではな

く父系出自の血縁に基づくものであるため，正確な情報を得るのは難しい。

（注５） ロシア語の「internatsionalizm」は異なる民族間の関係を指すことが多い。「国際間の」に相当する単語は「mezhdunarodnyi」（形容詞）である。

（注６） ただし，そのような懐柔の例としてスラヴ人運動「ラード」（Lad）を挙げているのは的確とは言えない。むしろ「ラード」は，ロシア系住民を代表するさまざまな組織への懐柔策が強化されるなかで，最後まで反対派の立場をとっていた。しかしその「ラード」も2005年12月の大統領選挙を前に，ナザルバエフ支持を明確にした。

（注７） 著者はここでFierman（1998, 184）を引用しているが，それによれば民族別にカザフ語の習得期限を設ける案は確かに議論されたものの，最終的には採用されなかった。

文献リスト

＜日本語文献＞

岡奈津子 2005.「カザフスタンにおける地方政治エリート（1992～2001年）」酒井啓子・青山弘之編『中東・中央アジア諸国における権力構造――したたかな国家・翻弄される社会――』アジア経済研究所叢書１　岩波書店.

＜英語文献＞

Cummings, Sally N. 2000. *Kazakhstan: Centre-Periphery Relations*. London: Royal Institute of International Affairs.

Fierman, William 1998. “Language and Identity in Kazakhstan: Formulations in Policy Documents 1987-1997.” *Communist and Post-Communist Studies* 31(2): 171-186.

Geddes, Barbara 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

Jones Luong, Pauline 2002. *Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia: Power, Perceptions, and Pacts*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schatz, Edward 2004. *Modern Clan Politics: The Power of “Blood” in Kazakhstan and Beyond*. Seattle: University of Washington Press.

（アジア経済研究所地域研究センター）