

Esra Çeviker Gürakar,

*Politics of Favoritism in
Public Procurement in
Turkey: Reconfigurations
of Dependency Networks
in the AKP Era.*

New York: Palgrave Macmillan, 2016, xv + 127pp.

かき ぎき まさ き
柿 崎 正 樹

はじめに

トルコ共和国では2002年から親イスラーム政党の公正発展党 (Adalet ve Kalkınma Partisi: AKP) による長期単独政権が続いている。レジェップ・タイップ・エルドアンが率いる AKP はイスラーム的価値観を重視する政党であるが、宗教保守派の有権者だけではなく中道右派も取り込むことに成功し、2002年、2007年、2011年、2015年の総選挙で勝利を取ってきた。2014年にはトルコで初めて行われた国民の直接投票による大統領選挙でエルドアン首相が当選した。トルコで単独政権がこれほど長く続くのは初めてのことである。

AKP がおよそ15年にわたり単独政権を維持できた理由としてはいくつか考えられるが、そのひとつには政権の公共事業の重視があることは間違いない。AKP はたしかにトルコのイスラーム政治運動から生まれ出た政党であるが、政権与党として国土開発やインフラ整備、公共住宅建設などを重視し、着実に経済実績を積み重ねてきた。近年のトルコ政治をめぐっては、とかく世俗主義と政治的イスラームの対立が大きく注目されているものの、AKP 政権が有権者から支持を受け続ける要因のひとつは、こうした政策を積み重ねて国民生活の向上を実現してきたからに他ならない。

イスタンブールやアンカラなどでは、この15年間に地下鉄が延伸され、住宅開発が進んだ。都市と都市を結ぶ高速鉄道網の整備にも目を見張るものがある。さらに地方では次々と空港が新規開港し、利

便性が向上した。しかしながら、こうしたインフラ整備などを中心とする AKP の利益誘導政治は、一方で汚職や賄賂などの問題をもたらしている。世界各国の汚職を監視する国際 NGO であるトランスパアレンシー・インターナショナルが発表した「腐敗認識指数2016年」によれば、トルコは全176カ国中で75位 (上位のほうが汚職は少ない) と低い^(注1)。また、トルコの腐敗認識指数は2013年には100点中50点 (腐敗が少ないほど点数が高い) であったが、2014年には45点、2015年には42点、2016年には41点と悪化し続けている。

実際にトルコにおいて政権の腐敗や汚職を指摘する声は強まりつつある。AKP が政治資源の配分において党支持者や党有力者の親族や知人などを優遇することで、トルコでは縁故資本主義 (crony capitalism) がはびこっているといわれている。2013年末には、エルドアン首相の親族をも巻き込んだ大規模な汚職疑惑が浮上し、政権は内閣改造に追い込まれている。

トルコ人経済学者であるエスラ・チェヴィケル・ギュラカルによる本書は、まさに AKP による縁故資本主義を、AKP 政権下における政府調達分析から検討した意欲的な研究成果である。ギュラカルは AKP 政権下で政府調達における不透明性が徐々に増していったことを本書で明らかにし、AKP は公共住宅整備や高速道路建設などの受注契約を AKP を支持する企業と優先的に交わし、権力支持基盤の確保、維持、拡大に努めていると指摘する。

以下本稿では、まず本書の構成ならびに著者の知見と議論を要約し、次に本書の意義と論点について指摘する。

I 本書の構成と内容

本書の構成は以下の通りである。

- 第1章 序論と概要
- 第2章 トルコにおける官民関係——根深い構造と新たな摩擦——
- 第3章 政府調達制度における改革と後退の政治経済学
- 第4章 再配分か縁故資本主義か——政府調達契約決定過程における依怙最良——
- 第5章 結論

序論にあたる第1章では、本書の分析対象である政府調達について、まず著者はこれを「政府による物品およびサービス、あるいは公共工事の調達」と定義し、その目的は中小企業支援、産業発展、そして持続的経済成長の後押しであると述べる。しかし著者は政府調達はこうした本来の目的を離れて、容易に汚職の温床となりやすいと指摘する。なぜなら政府調達は政府高官と民間企業の主要な接点であるためである。したがって、近年では公共事業の入札等において高い透明性の確保と公正な競争の促進が強く求められている。トルコの場合にも、GDPの8.5パーセントほどを占める政府調達には常に汚職や賄賂の問題が付随してきた。しかし欧州連合(EU)や世界銀行、IMFなどからの外圧を受け、トルコ政府は透明性の確保を目的とした政府調達に関する法改正を2002年に行い、新政府調達法(new public procurement law: PPL, 法律第4734号)を成立させた。しかしPPLはその後、AKP政権の下で実に150回以上も改正され、入札手続きにおける政府の裁量が拡大し、公開入札の割合が低下するなど、汚職の懸念が高まった。

以上のようにトルコの政府調達の問題点を第1章で明らかにした後、著者は続く第2章で、親イスラーム政党であるAKPが政権与党となったことで、いかにイスラームに敬虔な中小企業がトルコで台頭してきたかを考察する。トルコではすでに1990年代からイスラーム復興の流れのなかで、西欧志向で世俗的な業界団体に対抗し、イスラームの価値を重視する中小新興企業が新たな業界団体を設立していたが、AKP政権の成立でこうしたイスラーム派の業界団体がトルコでは影響力を増し、政府に接近する。さらにAKP国会議員のなかにもイスラーム系企業出身者や業界関係者が増加した。AKPとイスラーム系企業の接近は地方公共団体レベルでも確認でき、地元企業との癒着や利益誘導(ボーク・バレル)が顕著になったと著者は指摘する。

続く第3章では、まずPPLが成立するまでトルコの政府調達のルールであった国家入札法(state procurement law: SPL, 法律第2886号)の不備や問題点が詳細に検討される。1983年に成立したSPLは競争性の確保、調達過程における透明性、入札基準、公共事業評価といった点で国際基準を満たしておらず、EUや世界銀行、国連国際商取引法委員会

などからトルコ政府に対して法整備の要請が2000年以降強まった。こうしてトルコ国会は2002年1月、EUの政府調達基準に沿って立案されたPPLを可決した。PPLでは調達プロセスの監視を政府から独立して行う政府調達機構(public procurement authority: PPA)が設置されるなど、政府調達における透明性、競争性、公正性の確保が図られた。しかし2003年1月のPPL施行直前にトルコではAKPによる新政権が発足し、大きな政治変動をもたらした。高速道路の拡張など大型公共事業を公約に掲げていたAKPは、AKPに近い企業を政府調達で優遇するため、PPLの施行延長を模索するが、野党の反対などで断念する。しかしその後AKP政権は度重なる法改正などでPPLを事実上骨抜きにしていった。さらに会計検査院の監督権限も2013年以降は弱められていく。こうしてそもそもは利権政治や汚職と無縁であることをアピールして有権者の心をつかんだAKPは、いざ政権を獲得すると従来の政党と同じように利益誘導型政治に傾いていく。

AKP政権の長期化にともない、政権と政権を取り巻く業界との間の癒着や不正を指摘する声が聞こえるようになってくる。特に公共事業にまつわる政府調達は汚職の温床ともいわれてきたが、これまでそれを実証的に裏付ける研究はなされてこなかった。そこで本書の第4章では、著者は政府調達において実際にAKPに近い企業はそうでない企業に比べて優遇されているのかどうかを検証する。この第4章が本書のハイライトである。分析対象となるデータは高額政府調達案件(100万トルコリラ以上)の受注結果である。分析対象である2004年から2011年の間には、計4万9355件の高額案件があり、受注企業は延べ1万4000社である。高額案件総額は2004年では100億トルコリラであったが、2011年にはその6倍の600億トルコリラにまで拡大し、AKP政権の下で政府調達が重視されていったことが確認できる。

高額政府調達案件をサービス、物品、建設で分けてみると、建設関連事案が2004年から2011年にかけて大幅に拡大したことが目につく。政府調達総額に占める建設関連事案の割合はこの間39パーセントから57パーセントに増えており、AKP政権が交通インフラ整備や公的住宅整備などに関する建設部門で利益誘導政治を強めているという一般的な

認識を裏付ける。

では実際に AKP とつながりのある企業は有利なのか。AKP と企業の政治的結びつきについて著者は、もし企業の株主もしくは経営陣に AKP 国会議員や有力な AKP 党員がいれば、もしくは AKP 有力者の親族がいればその企業は AKP とのつながりがあると定義する。そして受注データの分析の結果、AKP とつながりのある企業は野党とのつながりのある企業や外国企業などに比べてより多くの案件を受注しているだけでなく、より高額の案件を受注していることが明らかとなる。さらに AKP 政権下では日本の指名競争入札に近い制限競争手続きを多用することで、意図的に入札基準を設定し、AKP 寄りの企業を優遇していることも確認される。

本書の結論にあたる第5章では、著者はこれまでの考察を受けて、トルコの政府調達における問題を総括する。すなわち、AKP 政権以前においても政府調達にまつわる不正行為や政府と企業との癒着はもちろんあったものの、それは特定の政治家と企業が引き起こす個別の問題であった。しかし長期単独政権を樹立した AKP は、政府調達を政権支持基盤の確保・拡大の手段として制度化しており、汚職は構造的な問題となってしまったと結論付ける。

II 評価と若干の論点

本書はトルコの AKP 政権がどのように政府調達という特定の分野において権力の維持拡大を図ってきたのかを実証的に分析したものである。トルコでは数年前から AKP の汚職に対する懸念が高まっており、2013 年にはエルドアン大統領の親族らをも巻き込んだ大規模な汚職疑惑がもたらされ、政権を揺るがせた。本書は AKP 政権と企業・業界団体との癒着について、具体的なデータを用いて検討した数少ない研究成果である。また、近年政治経済学で「政治的につながりのある企業」、PCFs (politically connected firms) に関する研究が進みつつあるが、本書はトルコから新たな知見を提供するという貢献もしている^(注2)。

さて、本書からは AKP と企業の政治的な結びつきが政府調達を左右する重要な要因であることが明らかになったが、これは縁故資本主義や利益還元政治が AKP に特有の現象ということなのであろうか。

本書の分析によると、答えは「否」である。これは地方自治体レベルでの政府調達状況の分析から明らかである。エーゲ海に面するトルコ第3の都市イズミールは伝統的に世俗派でトルコ建国の父ムスタファ・ケマル・アタテュルクが設立した共和人民党 (Cumhuriyet Halk Partisi: CHP) の地盤であり、イズミール市政は CHP が握っている。そして本書からは、イズミールにおいては CHP と政治的につながる企業はそうでない企業に比べて圧倒的に政府調達で有利であることが見てとれる。一方、AKP が強いアンカラやイスタンブールにおいては、AKP とつながる企業がより多くの案件を受注している。つまり、政治的につながりのある企業を優遇する傾向は AKP 特有のものではなく、政治と企業の癒着はトルコ政治全体の問題であることが示唆されている。

さらに著者は明示していないものの、本書の説明からは、AKP 政権下における政府調達にかかわる改革は当面の間見込めないといえる。なぜなら、2002 年における PPL の成立は 2001 年にトルコを襲った未曾有の金融危機と、それにとまなう IMF や EU からの強い改革要求、つまり外圧の結果であったが、AKP 政権は 2008 年以降、IMF とのスタンドバイ・アレンジメント (一時的、短期的な国際収支の悪化に対して IMF が支援融資を行う) を更新しておらず、IMF の指導・監督から離れているからである。トルコの政治経済改革の主要因であった EU 加盟交渉もここ数年はほとんど進んでいないどころか、トルコと EU との関係は悪化を続けている。つまり、今日のトルコでは AKP 政権に対するこのような外圧が消滅しており、改革機運が高まる見込みは低いだろう。

ところで、本書が公共事業が AKP 政権の汚職の温床であると主張している点について少し考察してみたい。たしかに公共事業を AKP と政治的につながる企業に優先的に発注することは、政府調達に関する国際基準の観点からは不正行為とみなされるだろう。しかし AKP 政権発足以前のトルコ経済においては、西洋志向で世俗派の大企業群が支配的な立場を確保し、イスラームの価値を重視する中小企業は不利な立場に置かれ続けてきた。また、それまでの政権は経済成長と国民生活の向上に失敗してきた。こうしたなかで 2002 年に政権を樹立した AKP は、

公共事業という目に見える形で国民の期待に応え、有権者の多くは総選挙で政権の経済実績を高く評価した。そして AKP が大企業に偏っていた政府調達を是正し、中小企業にも躍進の可能性を広げたこと、さらに政府調達過程において透明性や公正性の問題はあつたものの、都市の貧困層の生活環境を実際に向上させたことで「イスラーム的に正しい公共政策を実行した」と評価されていることも指摘されるべきだろう。つまり、政府調達過程における競争性や公平性といった国際基準ではなく、政府調達による具体的な成果こそがトルコの有権者にとっては重要な基準ということになる。

最後に本書の問題点を3点ほど指摘したい。まず、本書の分析手法は公共事業の受注実績に関する統計分析であり、そこから政治的なつながりと受注可能性との間に強い相関関係があることが明らかになっている。しかし、定量分析に加えて、特定の企業に関する事例分析も行い、具体的にどのような形で企業と AKP がつながり、どのような公共事業をその企業が受注していたのかについて検証してもよかつたのではないだろうか。複数の分析手法を用いることで、トルコにおける政治と企業との関係をより立体的に考察できただろう。

第2に、本書のテーマはトルコの政府調達というきわめて限定的なものであるがゆえに、トルコ政治を専門としない読者にはもう少しトルコの政治経済、企業とイスラーム、そして政界と財界の関係に関する歴史的な背景説明があつたほうがよかつただろう。この点では、本書のなかで著者自身も参考文献として言及している、歴史的制度論の分析アプローチを用いて1980年代以降のトルコにおける資本主義の発展および国家と経済の関係の変容を分析した

Buğra and Savaşkan [2014]を併読するとよいかもしれない。

最後に本書の英文について一点だけ述べておきたい。本書では基本的な文法ミスや不自然な英語表現が散見され、場合によってはスムーズに意味が読み取れない箇所が多々ある。本書は Palgrave Macmillan が雑誌論文と単行本の間を狙って2012年に立ち上げた Palgrave Pivot というシリーズの一冊である。同シリーズの特徴として、スピーディーな刊行(約12週)が挙げられているが、校正や編集が不十分であるように思われ、残念である。

(注1) Transparency International, "Corruption Perception Index 2016." (URL: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table)

(注2) トルコにおける PCF 研究としては、AKP との政治的結びつきと企業業績との関係について考察した Özcan and Gündüz [2015] の研究が挙げられる。

参考文献リスト

- Buğra, Ayşe and Osman Savaşkan 2014. *New Capitalism in Turkey: The Relationship between Politics, Religion and Business*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Özcan, Gül Berna and Umut Gündüz 2015. "Political Connectedness and Business Performance: Evidence from Turkish Industry Rankings." *Business and Politics* 17(1): 41-73.

(テンブル大学ジャパンキャンパス政治学上級准教授)