

カザフスタンのナザルバエフ「院政」 —旧ソ連諸国における権力継承の新モデル?—

北海道大学スラブ・ユーラシア研究センター 教授
宇山 智彦

1. 辞任しても引退しないナザルバエフ

2019年3月19日、カザフスタンのヌルスルタン・ナザルバエフ大統領（1940-）は辞任を表明した。カザフスタンがまだソ連の中の共和国だった1989年6月からカザフスタン共産党第一書記、1990年4月から大統領としてこの国を指導してきた政治家の辞任は、大きなニュースとなった。しかしこの日のテレビ演説は、彼が辞任しても引退はしないことを明瞭に示すものだった。

ご存じのように、私は法によって初代大統領＝エルバス（国民の指導者）の地位を持っています。重要な権限を持つ安全保障会議の議長として仕事を続けます。「ヌル・オタン」党の議長、憲法評議会のメンバーでもあります。つまり、皆さんと共に居続けます¹⁾。

大統領の職務は後任に譲っても重要な役割を果たし続けること、いわば院政²⁾を敷くことを宣言したのである。ロシア語の「居残るために立ち去る（Уйти, чтобы остаться）」という表現を地で行くやり方であった。

大統領としての後任には、上院議長だったカスム＝ジョマルト・トカエフ（1953-）が自動的に就任した。これは、大統領が辞任した場合

はその残任期間の全権が上院議長に移る（ただしその者は上院議長職を辞し、兼任はしない）という憲法の規定によるものである。日本の報道ではトカエフを「大統領代行」や「臨時大統領」と呼ぶケースが見られるが、正確ではない。憲法改正の発議をすることができないという以外に選挙で選ばれた大統領と変わらない、正式な地位である。

とはいえ、選挙で選ばれていない者が長く大統領を務めるのは政治的正統性の観点から弱みがあるのは確かであり、残任期間は2020年4月までであるにもかかわらず、2019年6月9日に繰り上げ選挙を行うことを4月9日にトカエフが発表した。そして4月23日の与党ヌル・オタン党大会でナザルバエフがトカエフを大統領候補に推薦し、全会一致で承認された。憲法では、大統領に選ばれることができるのはカザフスタンに過去15年間住んでいる者とする規定があるため、国連事務次長として2年半ジュネーブで勤務したトカエフは選挙に出られないのではないかと見る向きもあったが³⁾、トカエフの問い合わせを受けた憲法評議会は2日後の4月25日に、外交業務またはカザフスタンが加盟している国際機関の仕事で外国にいた場合は制限の対象にならないと回答し⁴⁾、トカエフの立候補への障害はなくなった。彼を含め9人が立候補を届け出、うち自ら撤回した1人

とカザフ語試験で落とされた1人を除く7人が5月6日までに候補者として登録された。反政府活動歴の長いアミルジャン・コサノフや、初の女性大統領候補であるダニヤ・エスパエヴァが注目されるが、有力候補とは言えず、トカエフの当選がほぼ確実視されている。

2. 権威主義体制における権力継承問題

(1) 体制の類型と権力継承の関係

ナザルバエフの辞任と院政の形成は、権威主義体制における権力継承という大きな問題に、一つの答を出そうとするものだと解釈できる。特定の人物や集団の権力をできるだけ長く持続させようとする権威主義体制にとって、リーダーの死去や衰弱、任期切れなどの際に権力をどう継承するかは、国民の不満が高まった際にどう体制を護持するかと並んで難しい問題であり、しかもこの両者はしばしば連関している。リーダーの退去を機に国民の不満が噴出したり指導層が分裂したりして、体制が倒れる場合があるからである。

この困難を比較的回避しやすいのは、統治者集団が伝統的権威による正統性を主張でき、後継者になり得る者も限定されている君主制であり、2010～2012年の「アラブの春」の時期にも、アラブ諸国の中で君主制の国々の体制が安定していることが注目された⁵⁾。共和制の権威主義体制の場合、軍部独裁よりも個人独裁、個人独裁よりも一党独裁の方が平均的には長く持続しやすいことがバーバラ・ゲッデスの研究によって指摘されているが、個人独裁が一党独裁に比べ長持ちしない理由としては、不安定な人脈に依存し支持基盤が狭いことのほか、指導者の死後に体制が継続しにくいことが挙げられる⁶⁾。理論的には、個人独裁は支配者（の一族）に君主的な権威を与えたり政党で支えたりすれば、より安定する可能性が高いと言えるだ

ろう。

旧ソ連地域の権威主義的な国々の場合、基本的には個人独裁の傾向が目立つが、ゲッデスの想定よりは基盤が強い場合が多い。ソ連時代末期の1990年以降、多くの共和国で共産党第一書記が大統領を兼務したり、それ以外の出自の大統領でもエリート層を取り込んだりして、それまでの共産党・政府の人脈と行政経験を大統領職の下に引き継いだ。その後も行政府に対する強大な人事権や、立法府・司法府にも及ぶ事実上の影響力を行使して、支持基盤としての政治エリートの結束を固めていったのである。

また、ソ連時代にも共産党を中心に社会に幅広く存在したパトロン・クライアント（親子分）関係が、大統領を頂点として再編され、経済界や一般市民の一部をも組み込むパトロン政治の構造が定着した⁷⁾。国によってはさらに、大統領の権力を支えるために国会の議席の大多数を占める支配政党を作ったり（一党独裁の要素の導入）、大統領の親族を要職に登用したり（君主制の要素の導入）するケースもある。体制を支えるこのような諸要素とその強弱は、各国の権力継承の多様なパターンを生み出してきた。

(2) 旧ソ連諸国における権力継承の多様性

前大統領が形成した制度的・人脈的支持基盤を引き継いで安定的な権力継承がなされた例としては、トルクメニスタンとウズベキスタンが挙げられる。前者の場合、サパルムラト・ニヤゾフ（大統領在任1990–2006）の死後、副首相だったグルバングル・ベルディムハメドフが後任となり、西洋芸術の否定など極端な政策は撤廃したものの、基本的にはニヤゾフ独裁・個人崇拜をベルディムハメドフ独裁・個人崇拜に置き換えて特異な体制を維持した。ウズベキスタンではイスラム・カリモフ（大統領在任1990–2016）の死後、首相だったシャフカト・ミルジ

ヨエフが後任となった。トップダウンの政策決定システムを維持し、民主化はほとんどしていないが、国民のニーズを取り入れながら、経済の自由化や近隣諸国との関係改善などカリモフ路線の否定に等しい大胆な改革を行い、かなりの人気を得ている。

君主制的な世襲や、支配政党によって継続性を担保した権力継承は、理論的には有望と思われるが、旧ソ連諸国において前者は少数であり、後者はごく補助的な位置づけないし失敗例にとどまっている。現在までに世襲を実現した唯一の国はアゼルバイジャンである。2003年10月、病に倒れていたヘイダル・アリエフ大統領（大統領在任1993–2003、同年12月死去）に代わって、息子のイルハム・アリエフが選挙で当選したのである。父の政治路線と父への個人崇拝を維持しながら、既に父の在任期間を上回る長期政権を担っている。ウズベキスタンについてもカリモフの長女が後継者になる可能性があると言われた時期があるが、結局この親子は深刻な不和に陥り、実現しなかった。タジキスタンでは、1994年以来大統領を務めているエモマリ・ラフモンが数年のうちに引退して、彼の子（恐らくは息子のルスタム・エモマリ）が後継者となる可能性が取り沙汰されている。

支配政党について言えば、アゼルバイジャンでは新アゼルバイジャン党が2代にわたってアリエフ家を支えているが、政治的権威の源泉は大統領にあり、党にあるとは言い難い。ロシアでは、第1次ウラジーミル・プーチン政権（2000–2008）からドミートリー・メドヴェージェフ政権（2008–2012）への移行を統一ロシア党が支えた面はあるが、プーチンがメドヴェージェフ政権の首相としてタンデムを組んだことの方が継続性を保った重要な要因であるし、2012年以降の第2次プーチン政権では、統一ロシア党の存在感が縮小して個人独裁色が強まっている。

また、半民主的・半権威主義的で政治エリートが弱く、結束が弱い国において、支配政党を利用して政権を長期化したり大統領退任後も影響力を温存したりする試みは、ことごとく失敗している。クルグズスタン（キルギス）のクルマンベク・バキエフ（大統領在任2005–2010）、ウクライナのヴィクトル・ヤヌコーヴィチ（同2010–2014）は、それぞれアクジョル党と地域党というかなり大きな政党を持っていたが、政変を防ぐことはできず、リーダーが倒されると政党も雲散霧消ないし極度に弱体化した。クルグズスタンのアルマズベク・アタムバエフ（同2011–2017）は、恐らくバキエフの失敗の教訓を見ながら、社会民主党を国会で3分の1近くの議席を持つ第一党に育てた。そして古くからの部下であったソーロンバイ・ジェーンベコフを後継の大統領に当選させ、退任後も影響力を保つかに見えた。しかしジェーンベコフは就任後に豹変してアタムバエフと対立し、彼の側近たちを汚職の疑惑で逮捕させるなどして影響力を削ぎ、社会民主党も分裂した。

グルジア（ジョージア）のミヘイル・サアカシヴィリ（同2004–2013）は憲法改正で首相の権限を大幅に強化し、これは大統領としての任期が切れた後首相になって権力を維持するためだと見られたが、彼を首相に選出する母体となるべき統一国民運動党が2012年の国会選挙で敗北し、権力を失った。アルメニアでは、セルジ・サルグシヤン（同2008–2018）が同様のシナリオをいったんは成功させ、2017年の国会選挙で引き続き過半数の議席を得た共和党の支持のもと、翌年4月に首相に転身したが、激しい抗議運動を受けて6日で辞任せざるを得なかった。12月の繰り上げ国会選挙では、共和党は1議席も得られなかった。

以上のように、旧ソ連諸国の政治指導者たちは、任期中は強力的に見えても、退任ないし死去すると後継者に裏切られたり、路線を大幅に変

更されたりすることが多い。言い換えれば、個人が権威を持っているように見えても、実は大統領という職位の権威・権限に依存している面が大きいということである。政党システムが未発達なこれらの国では支配政党も独自の力を持つことが少なく、リーダーが大統領として力を持っている限りにおいてのみ強力なので、権力の継続性を担保するのに十分ではない。従って政治指導者はできる限り長く大統領の地位にしがみつこうとするが、肉体的な衰えや死によって職を離れざるを得ない時は必ず来る。死ぬまで大統領を務めても、後任が彼の名誉や路線を否定するとしたら、歴史に名を残したい指導者にとって無念であろうし、自分の親族を後任がどう扱うのも心配だろう。世襲は一つの解決策だが、有能で親に忠実な子がいなければ実現できないし、国内外の批判を浴びる可能性も高い。

ナザルバエフはこうした問題を長い間考えてきたはずである。カザフスタンでも早くから世襲の可能性が囁かれ、後述するように最終的にそうなる可能性は今でも消えていないが、少なくとも当面の策として、元気なうちに大統領職を親族でない者に譲りつつ、かなりの実権を握り続ける道をナザルバエフは選んだ。この道がどのように準備されてきたか、これが権力継承の新しいモデルになりうるのかを、次節以降で考えていきたい。

3. 「院政」準備の道のり

(1) ナザルバエフ政権の長期化

1980年代前半からソ連内のカザフ共和国で有力政治家だったナザルバエフは、ペレストロイカ期に共和国指導者となり、ソ連全体でも有名な政治家となった。1991年12月のソ連崩壊・カザフスタン独立後、数年間は反対派を含む多様な政治組織の活動や言論の自由を許容して

いたが、1995年に2度の国民投票によって2000年12月までの自分の任期延長と、大統領の権限を大幅に強化した新憲法採択を実現するなどし、権威主義体制を確立していった⁸⁾。

以後、ナザルバエフが繰り返し大統領に当選し、なおかつできるだけ有利な時期に選挙を行って高い得票率を得られるよう、さまざまな方法が用いられた。1998年10月に憲法改正で大統領の任期を5年から7年に変更し、これに伴いそれまでの任期は多選制限のカウントに入らないという理屈でナザルバエフがあと2回選挙に出ることを可能にしたうえ、年齢制限の上限も撤廃した。さらに2007年5月には再度の憲法改正で任期を5年に戻しつつ、初代大統領は三選禁止を適用されず、何度でも選挙に出られるとした。また、独立後4回の大統領選挙のうち、2005年12月のを除く3回(1999年1月、2011年4月、2015年4月)は繰り上げ選挙であった。ナザルバエフの得票率は1999年の81%から回を追うごとに上がり、2015年には97.75%に達した。

(2) 初代大統領の特権とそれを支える組織

ナザルバエフに初代大統領としての特権を賦与する方策は、三選禁止除外の決定以前から始まっていた。2000年7月に初代大統領法が制定され、「歴史的使命」を帯びる初代大統領は生涯にわたって国家の重要な問題についてイニシアティヴを発揮する権利を持ち、国家機関はその内容を必ず検討しなければならないこと、初代大統領はカザフスタン諸民族会議(現・国民会議)の終身議長、憲法評議会と安全保障会議の終身メンバーであること、国家的反逆を除いて行動の責任を問われず不可侵であること、大統領職から退いたら初代大統領官房を設置することなどが定められた⁹⁾。院政の最初の基盤は、早くも19年前に作られていたのである。さらに2010年6月にはこの法が「初代大統領＝

エルバス法」に改められた。エルバスЕлбасыとはカザフ語で文字通りには「国の頭」を意味し、ロシア語では「国民のリーダーЛидер Нации」と表現されている。この時の法改正で、国の内政・外政の基本的方向に関わるイニシアティブは初代大統領との間で合意されなければならないこと、初代大統領に対する侮辱は犯罪であることが明記され、不可侵権も強化された¹⁰⁾。

初代大統領が議長ないしメンバーとなる組織のうち、カザフスタン諸民族会議は1995年3月にナザルバエフが創設し一貫して自ら議長を務める、主に民族団体の代表から成る諮問機関である。同月に国会が非合法化された状況の下で開かれた初回会合は、ナザルバエフの任期延長を問う国民投票の実施を勧告するという重要な役割を果たした¹¹⁾。2007年5月の憲法改正によりカザフスタン国民会議に改称されると同時に、下院議員107人のうち9人を選出する母体となり、カザフスタンの多民族社会が現体制を支持していることを演出する役割を担い続けている。憲法評議会は他の国の憲法裁判所に相当するが、同評議会に憲法の解釈や法律の合憲性などを照会することができるのは、大統領、両院議長、首相などに限られている。現職大統領に大きな影響を与える権限を持つ初代大統領が、大統領からの法的照会を受ける機関の一員でもあるというのは、司法の独立の観点からは問題だろう。安全保障会議については後で述べる。

初代大統領法とは関係ないが、ナザルバエフが率いるもう一つの重要な組織としてヌル・オタン党がある。1990年代のカザフスタンでは体制派の政党が乱立していたうえ無所属の国会議員も多かったが、1999年3月にオタン党が創立され、2006年には大統領の長女ダリガ・ナザルバエヴァ（1963-）のアサル党（2003年10月創立）など3党を吸収し、同年12月にヌル・オタン党に改称された。当初からナザルバエフが

事実上のリーダーだったが、2007年7月に正式に議長となった。ヌル・オタン党は現在に至るまで、下院で圧倒的な議席を占めている¹²⁾。

(3) 大統領後継候補に名の挙がった人々

初代大統領の終身的な特権を保障する法制度が整えられたということは、大統領職自体はいずれ他の者に譲ることを想定していたということでもある。ナザルバエフ自身が後継者の名前を挙げることは辞任まで一度もなかったが、世間では1990年代以来さまざまな名前が挙げられていた。

早い時期に話題の中心になったのは親族、特にダリガ・ナザルバエヴァとその夫だったラハト・アリエフ（1962-2015）、および次女の夫のティムール・クリバエフ（1966-）である。中でもアリエフは後継者になろうという野心が強いと見られていたが、誘拐・拷問・殺人、マネーロンダリングなどの疑惑が騒がれる中、2007年5月に在オーストリア大使の職を解かれ国際指名手配を受けると同時に、在外のまま反対派への転向を宣言し、ナザルバエフを激しく非難し始めた。ナザルバエヴァもこの夫をめぐる騒ぎに巻き込まれ、離婚したうえでしばらく政治の表舞台から退いたが、2012年1月に下院議員に当選して以降、再び政治活動を活発化させてきている。クリバエフは石油関連を中心に民間・国営企業の要職を歴任してきた富豪で、複数の愛人がいるとされるなど、金と女のイメージがつきまとう人物である。このようにナザルバエフの身近な親族が問題を抱える中で、近年は甥たち、特に国民保安委員会（旧KGB）第一副議長を務めるサマト・アビシュ（1978-）が注目されているが、すぐに後継者になるにはまだ経験不足と見られる。

親族以外で後継者候補にしばしば挙げられてきたのは、トカエフとカリム・マシモフ（1965-）、イマンガリ・タスマガンベトフ（1956-）である。

3人とも首相を含む要職を歴任してきた経験豊富な政治家である。マシモフは特に有能であるうえ、ナザルバエフの「永久の補佐官」を自称するほど忠誠心の篤い人物だが¹³⁾、民族帰属が公式にはカザフ人となっているものの実際はウイグル人と見られることが、カザフ人を中心とする国家の指導者になることへの障害と言われている。タスマガンベトフは中央政府の要職に加えアルマトゥ市長、アスタナ市長も務めたことがあり、内政に精通しそれなりに人気もあるが、それゆえに敵も多い¹⁴⁾。

以上のことから見て、後継者候補と呼ばれた人々の間で比較的問題が少ないのは、親族ではダリガ・ナザルバエヴァ、親族以外ではトカエフと言ってよいだろう。ただしナザルバエヴァは、目立ちたがりやで独自色を打ち出そうとする傾向があり、時に不用意な発言をすることもあるため¹⁵⁾、院政下の大統領としては父にとってかえってやりにくい相手ではないかと思われる。他方トカエフは地味で、経験が内政より外交に偏り、最高指導者としての資質には疑問の声があるものの、慎重で体制内の敵やスキャンダラスな噂が少なく、なおかつ後述のように保守的な政治家である。従って院政下で旧来の路線を継続させる大統領に適任だとナザルバエフが判断したとしてもおかしくない。

(4) ナザルバエフ大統領退任に向けての動き

2017年頃からは、ナザルバエフの大統領退任後を見越して彼の地位をさらに強く保障する措置が採られるとともに、彼自身も懸案を片付けておこうという態度が目立つようになった。まず、長年検討されながらロシアからの反発などが懸念されていたカザフ語のラテン文字化を、2025年までに段階的に実行するよう、2017年10月の大統領令で決定した(2018年2月に一部の文字を修正)。2018年5月には国会で安全保障会議法が採択され(7月発効)、それまで

広義の安全保障問題についての諮問機関に過ぎなかった同会議の管轄範囲を法的秩序の保障などにも広げ、政府の報告を受けながら政策の実行を調整・評価したり、中央政府・地方行政府の指導的役職の候補者を審査したりする機能を与えた。初代大統領はこの会議の終身議長を務める権利を持ち、同会議および議長の決定は国家機関が必ず実行しなければならないとされた¹⁶⁾。安全保障会議が、現職を離れた後のナザルバエフの権力を支える重要な機関となったのである。

退任の時期を検討していることを窺わせる動きも出始めた。2018年6月にはトカエフがBBCテレビのインタビューで、ナザルバエフは2020年の大統領選挙に出ないだろうと発言した¹⁷⁾。さらに2019年2月4日にナザルバエフは、大統領の全権が停止される事由として死亡や弾劾などを挙げている憲法第42条第3項の解釈について、憲法評議会に問い合わせを行った。彼はこれはルーティーンの照会だとはぐらかしたが、自発的な辞任について憲法に何も書いていないため問い合わせたと認めた¹⁸⁾。憲法評議会は2月15日、憲法第42条第3項が挙げる事由は網羅的なものではなく、大統領には自発的辞任の権利があるという判断を下した¹⁹⁾。他方でナザルバエフは、バクトジャン・サグンタエフ首相率いる政府の仕事、特に経済政策への取り組みの弱さにかねてから不満を示していたが²⁰⁾、2月21日に政府を退陣させ、25日にアスカル・マミンを新首相に任命した。

(5) 院政の実現化

こうして環境を整えたいうえで実行したのが、3月19日の大統領辞任表明だったのである。ナザルバエフは即日、初代大統領官房の長を任命し、4月3日には官房の会議で、「初代大統領＝エルバスの職務に着手した」ことを宣言した²¹⁾。前述の通り、初代大統領＝エルバスという称号

自体は2010年から持っているものだが、大統領辞任後の職務を新たに始めたという意味だろう。その後も、北京で一带一路国際協力サミットフォーラムに参加したり、カザフスタンを来訪した韓国大統領やハンガリー首相と会ったり、外相、国防相、検事総長、国立銀行総裁といった要職の人々を直接引見したりと、現職大統領の仕事との区別が難しいような活動を続けている。

このようにナザルバエフによる院政が現実化しているとはいえ、現職大統領として日常の業務を行い、6月の選挙で当選が確定視されるトカエフもまた、今後のカザフスタン政治の鍵を握っていることは確かである。そこで次節では、トカエフとはどのような人物であるのかを見ていきたい。彼には多くの著作があり、独自の見解・感想も盛り込まれているので、人物像を探るよい手がかりになる。

4. カスム＝ジョマルト・トカエフという人物

(1) 生粋のエリート

カスムジョマルト・トカエフ（2000年代半ばまでは名を分かち書きしていなかった）は1953年5月、カザフ共和国の首都アルマトゥで生まれた。カザフスタンの政治家についてしばしば



トカエフ大統領（公式HPより）

話題となる部族的出自について言えば、部族連合のレベルではナザルバエフと同じ大ジュズだが、部族はシャプラシュトゥ族のナザルバエフと異なりジャラル族である。大都市で生まれ育ったこともあり、トカエフについて部族的な人脈が噂になることはまずない。

父親のケメル・トカエフ（1923–1986）は第二次世界大戦で戦功を挙げたのちジャーナリストとなり、チェキスト（秘密警察員）を主人公とする探偵小説作家として有名になった人である²²⁾。カスムジョマルトはアルマトゥの学校に通いながら亡命アメリカ人に英語を教わったのち、難関のモスクワ国際関係大学に進学した²³⁾。農牧村出身の工場労働者から共産党でたたき上げられていったナザルバエフと異なり、生粋のエリートと言ってよいだろう。

(2) ナザルバエフとの出会い

大学卒業後はソ連外務省に入り、ミハイル・カピツァら個性的な外交官たちの下で官僚としての人格形成をしていった。そして在シンガポール大使館（回想録では当時のリー・クアンユー首相を高く評価している）での勤務と北京留学を経て、1985年から1991年まで在中国大使館に勤めた。この北京時代に、特に重要な出来事が2つあった。一つは、1985年10月にソ連最高会議の代表団の一員として北京を訪れたカザフ共和国閣僚会議議長（首相）のナザルバエフと会い、話をしたことである。トカエフの理解では、その6年余り後の1992年初めに独立後間もないカザフスタンの外務省に移るよう誘いがかかったのは、ナザルバエフの命令によるものだったはずで、それはこの北京での出会いがあつてこそのことだった²⁴⁾。のちに彼はこう回想している。

今となっては遠い1985年に、独立カザフスタンの未来の大統領と会う機会をくれた運命

に、私は命の続く限り感謝し続けるだろう。この短い出会いがなければ、私は故郷に帰って、祖国でも遠い国々でも知られる有名人になることはできなかったろう。この心の広い人は、私の能力を信じ、私が幸いにして生を受け少年時代を過ごしたカザフスタンのためにその能力を使うチャンスくれたのである²⁵⁾。

ナザルバエフの忠実な部下・弟子を自称する政治家は多いけれども、1985年という早い時期の出会いが自分の人生を変えたという感動を込めて忠誠心を表明できるのは、トカエフぐらいであろう。

(3) 天安門事件の観察と新思考外交批判

もう一つの重要な出来事は、1989年4～6月の天安門事件を目撃したことである。トカエフは、この事件の政治的教訓はカザフスタンにとっても重要であるとして詳しく記述しているが、その書き方は日本で一般的な天安門事件の描写とは異なり、鄧小平ら中国指導部の目線に立ったものである。事件(彼の表現では「騒擾」)の背景・原因としては、経済改革の代償としてのインフレや貧富の差に対する人々の不満と、中国政治指導部の分裂を強調しており、民主化運動としての性格を見ようとする姿勢は薄い。むしろ犯罪分子も加わった群衆の暴力性と、学生たちの政治経験のなさを指摘している。そして、経済・政治状況の破滅的な不安定化の脅威にさらされた中国指導部が、天安門広場に「民主の女神」像を立ててデモが容易に終わらないことを誇示した学生たちの行動に堪忍袋の緒を切らせたことに、理解を示している²⁶⁾。

トカエフの著作は全般的に政治指導者の役割を強調する傾向があるが、1980年代の中国に関しては、天安門事件後の対応を含め、鄧小平の現実主義的な政治姿勢を絶賛している。他方、

事件のさなかに訪中したソ連共産党書記長ミハイル・ゴルバチョフについては辛辣であり、彼との会談を鄧小平がリードした様子を、「西側での好意的な拍手にもかかわらず、ゴルバチョフは年齢的にも政治活動の経験という観点からもまだ若いということをはっきりと分からせた」と描写している²⁷⁾。トカエフはペレストロイカ期の新思考外交にも批判的であり、のちにカザフスタン外相として書いた論考では、外交政策の変化は革命的ではなく漸進的であるべきだとし、「ソ連の対外政策における『新思考』の悲しむべき歴史は、外交においては選択性と熟慮が必要であることを一目瞭然に確証している²⁸⁾」と述べている。こうした一連の書き方は、トカエフが比較的若い頃から一貫して、安定と漸進性を重視し、民主主義には関心の薄い、保守的な政治姿勢の持ち主であることを示している。

(4) カザフスタン外交の担い手として

モスクワの外交アカデミーで研修中にソ連崩壊を迎え、カザフスタンに戻ったトカエフは、1992年3月に外務次官、1993年12月に外務第一次官、1994年10月に外務大臣と、とんとん拍子で出世した²⁹⁾。第一次官時代の1994年4月にはナザルバエフの初の訪日に随行した。回想では、事前準備の際に共同声明案の一字一句まで細かい議論をし、深夜まで面会を求められるなど、日本人との交渉は容易ではないとの感想を書いている。外交儀礼上の分かり切った注意事項を執拗に説明されたことへの違和感や、声明文を日本語とカザフ語で用意するというカザフ側の提案に日本側が反対し、英語を正文とすることになったという行き違いにも触れている。全体として訪日は成功だったと言いつつも、トカエフが日本にやや奇異な印象を抱いたことが窺える³⁰⁾。もっとも当時、日本の政府関係者の間でも、カザフスタンの政治家・官僚は尊大

だという評判が立ち始めていたので、違和感はお互いのものであったのだが。言うまでもなくトカエフはその後対日関係に取り組み、後の著書では日本の首相として初めてカザフスタンを訪問した小泉純一郎を好意的に描いているが、そこでもまた初訪日時の苦労を思い出している³¹⁾。

トカエフが外相を務めた時期のカザフスタンの外交課題の一つは、中国との国境画定だった。既に1994年4月に国境協定は結ばれていたが、2つの区間が未決のまま残されていたのである。交渉の結果、係争地の57%をカザフスタン、43%を中国が取る形で決着し、1998年7月に補足協定が結ばれた。係争地とはいえカザフスタンが実効支配していた地域の一部を譲ることに世論は反発したが、トカエフはこれは相互理解と相互妥協の精神に基づいた決着であると説いた³²⁾。現在でもこの譲歩に対する不満はカザフスタン国内に残っているが、中国が歴史的にはカザフスタン南東部の広い地域に領土要求を持っていることを考えれば、早期に領土問題を法的に解決したことは、その後のカザフスタン・中国関係の発展の基盤作りに貢献したと言えよう。

(5) 体制を護持する保守的政治家

1999年10月、トカエフは今度は首相に抜擢された。彼の2年余りの首相在任期間は、カザフスタンが1990年代の経済停滞から脱して飛躍的な成長を始める時期と重なった。これは世界的に油価が上昇していく中、カザフスタンの石油生産が軌道に乗ったことが主因だが、大統領選挙候補者指名後の2019年4月に首相時代を振り返って、「この時期に私たちは13.5%の経済成長という記録的な指標を達成しました。ちなみにこの記録は今に至るまでどの内閣によっても破られていません。当時、カザフスタンの加工産業の成長速度が初めて採掘産業の成

長速度を上回ったというのも、興味深い指標です。私たちは都市の再建プログラムを実行し、輸入代替プログラムを展開しました³³⁾と自慢している。

他方政治的には、トカエフの首相時代は反対派、それも主に体制側から転向した人々による運動が活発化した時期でもあった。特に政権にとって脅威となったのは、1999年頃から改革を唱えてナザルバエフを批判し始めていたムフタル・アブリャゾフ元エネルギー商工業相と、ガルムジャン・ジャキヤノフ・パヴロダル州知事が、2001年11月に「カザフスタンの民主的選択」運動を立ち上げ、これにオラズ・ジャンドソフ副首相をはじめ現職の閣僚・副大臣らが参加したことである。

トカエフはこれに即座に反応し強硬な声明を出した。彼はこの運動を、「10年間の独立時代に金持ちになったビジネスエリートと国家公務員たち」が法律違反の摘発を免れてさらに資産を増やすために行っているものだと断じた。これ以上彼らが政治ゲームに入り込めばカオスが生じるとして、ジャンドソフ、ジャキヤノフらの解任をナザルバエフに求め、さもなければ自分が辞任すると迫った。彼はまた、ナザルバエフこそが民主化の主唱者である、民主主義とは国民に対する社会的な義務を実行し、国の安定と経済成長のために働くことであって、運動側が求める州知事公選制は必須ではなく、むしろ金権政治のカオスをもたらすと主張した³⁴⁾。かつて天安門事件を観察した時と同じく、民主化要求を経済問題として片付けようという姿勢が一貫していると言えよう。

ナザルバエフはトカエフの求め通り、運動に参加した閣僚・知事らを解任し、その後さまざまな方法を使って運動を抑え込んでいった。体制を守る重要な任務を果たしたトカエフは2002年1月、「新しい考えとアプローチを持った新しい人々」に場所を譲るとして辞任を申し

出³⁵⁾、ナザルバエフは彼を再び外相に任命した。カザフスタンでは首相辞任後に他の要職を歴任していく例は珍しくないため、これを降格人事と見る必要はない。

この2度目の外相時代にも、トカエフには政治的な苦勞があったのではないと思われる。というのは、さまざまな黒い噂があり、ナザルバエフとの関係も徐々に緊張していった前述のラハト・アリエフが、2002年6月から在オーストリア大使、2005年7月から外務第一次官として、彼の指揮下にあったからである。しかしもともとナザルバエフとアリエフの双方と親しかったと言われるトカエフはこの状況を切り抜け、前二者が最終的に決裂したのは、彼が外相職を離れた後だった。

2007年1月、トカエフは上院議長に選ばれた。この時点でナザルバエフの辞任が近い将来に想定されていたわけではないが、彼に万が一のことがあった場合、残任期間の大統領となる地位にトカエフが就いたのである。2011年3月に国連事務次長兼国連ジュネーブ事務所長として国を離れた後、2013年10月に再び上院議長となった。国連事務次長を務めたことは、外相時代に諸外国と構築した関係と相まって、国際的に名声を得た人物というイメージを強めた。しかしこれは、トカエフが欧米を中心とする国際社会の価値を共有していることを意味するものではない。前述の、ナザルバエフの次回大統領選不出馬の見通しに触れた2018年6月のBBCインタビューでも、カザフスタンにおける民主主義の不足を指摘するインタビューにアグレッシブに反論し、抗議活動の取り締まりを正当化することに、大半の時間が費やされている。

(6) 初代大統領個人崇拝を進める現職大統領

ナザルバエフ辞任を受けて大統領となったトカエフの最初の仕事は、前任者への個人崇拝

の強化だった。2019年3月20日の就任演説で、首都アスタナをヌルスルタンに改名し、全州都の目抜き通りもヌルスルタン・ナザルバエフ通りに改称することを提案した。首都名は憲法に記されているため、前大統領の残任期間を務める大統領には改正を発議する権限はないはずだが、いったん政府が国民投票による憲法改正を提案し、それに対し大統領が国会で決めることを求めるという曲芸的な手続によって、国民的な議論は何もないまま、国会両院が即日首都の改名を決定した³⁶⁾。

その後もトカエフは、選挙に向けて地方視察などの活動を積極的に行っているが、ナザルバエフへの賛美と、彼の路線を継続する意志を繰り返し表明し、アクタウ市で自分の写真を勝手に使った大看板が掲げられると撤去させるなど、ナザルバエフに代わる権威になるつもりはないという姿勢を明確にしている。政治家については豹変する可能性が常に排除できないので、選挙で信任を得てからトカエフがどうなるかを軽々に予測することはできないが、ナザルバエフ院政の仕組みと、トカエフのこれまでの政治姿勢から見て、彼が独自路線を打ち出して大改革に乗り出すとは考えにくいところである。

5. 院政／二頭体制の不安定要因と最終的な権力継承の行方

(1) 問題の先延ばしと権限争いの可能性

初代大統領の権限を支える制度的・組織的基盤を用意したうえで大統領職を譲るという方式は、高齢で負担を減らしつつ権力を維持したい、同時に権力継承のプロセスをコントロールしたいと思う政治指導者にとって魅力的なものであろう。旧ソ連諸国の評論家の間では、ロシアのプーチン大統領やベラルーシのアレクサンドル・ルカシェンコ大統領も将来この方式

を使う可能性が取り沙汰されている。しかし果たしてこの方式は安定的に機能するのだろうか。カザフスタンの文脈に沿って考えた場合、3つの問題があると思われる。

第1に、ナザルバエフがいつまで院政を続けるのか、最終的に引退ないし死去した後に誰が最高指導者になるのか一向に明らかになっておらず、その意味では問題が先延ばしにされたに過ぎないということである。仮にナザルバエフがあと十数年院政を続けるとしたら、その間ずっとトカエフが大統領を務めるとは限らない。途中で、あるいはナザルバエフの没後に、彼の親族が大統領になるかもしれない。リー・クアンユーが首相を退任して上級相になった後、親族でないゴー・チョクトンが14年近く首相を務めたが、結局は長男のリー・シェンロンが最終的な後継者になったというシンガポール方式である。実際、トカエフの後任の上院議長として、彼が任期途中で退任した場合は大統領になる立場となったダリガ・ナザルバエヴァは、早速外国の大使と会ったり内政上の目立つ提案をしたりと、政治に意欲を見せている。もちろん、トカエフでも親族でもない人物が出てくる可能性も排除されない。最終的な後継者についてはナザルバエフの健康と気持ち次第という状態が、当面続くのである。

第2に、ナザルバエフが実質的に最高指導者であり続けるとはいえ、日常業務は現職大統領が担うのであり、ある種の二頭体制ができることになる。両者の権限の分担は必ずしも明確に規定されていない。また、両者を支える大統領府と初代大統領官房、さらには安全保障会議事務局も加わって、組織間の権限争いが起きる可能性がある。今後のナザルバエフの立場はかつての鄧小平になぞらえられることが多いが、曲がりなりにも集団指導体制が機能していた中国共産党の中での鄧小平と総書記らの関係と違い、これまで大統領を頂点とするピラミッド

型だったカザフスタンの行政を二頭制に組み替える際には混乱も予想される。首相をはじめ政府の人々も、現職大統領と初代大統領のどちらを向いて仕事をすればよいのか、迷う局面が生じるのではないだろうか。また、内政以上に問題なのは外交である。各種の首脳会談・会議でロシア、中国をはじめとする周辺諸国の強権的指導者と直接渡り合うのは現職大統領であり、逐一ナザルバエフに伺いを立てるのではなく、自分で決断できる強い指導者としての姿を見せなければならない。初代大統領への個人崇拜と、現職大統領の権威の確立をどう両立するのか。結局は現職大統領が自立し独自路線を歩み始める時が来るのではないかという観測もある。その場合、ナザルバエフは自制して現職大統領の意思を尊重することができるだろうか。

(2) 国民の不满

第3に、カザフスタンにとって恐らく最も根本的な問題は、ナザルバエフ長期政権への不満や飽きが鬱積しており、院政はそれを解決するどころか深めてしまうということである。実際に辞任表明後、市民の抗議活動が決して大規模ではないが広範囲に生じている。アスタナの改称に反対する街頭行動や署名運動が起きたほか、4月21日にはアルマトゥでマラソンの沿道に「真実からは逃れられない。公正な選挙のために。私には選択権がある」という横断幕が掲げられた。23日にヌル・オタン党大会でナザルバエフがトカエフを大統領選挙候補者に指名した際には、その様子をYouTubeで中継したラジオ・リバティのカザフ語放送局のチャット欄に、指を下に向けたハンドマークなど、不満を表す多数の書き込みが現れた³⁷⁾。5月1日のメーデーでは、アルマトゥやヌル＝スルタンなどでそれぞれ数百人規模のデモがあり、参加者は「ヌル＝スルタンは私たちの首都ではない」、

「トカエフは私たちの大統領ではない」、「ダリガは私たちの上院議長ではない」、「めざめよ、カザフ!」、「老人 [ナザルバエフのこと] は去れ!」などと叫んだ³⁸⁾。

街頭行動を行う人々を当局は次々と拘束しており、4月21日に上記の横断幕を掲げた人々だけでなく撮影していた人々まで逮捕され裁判にかけられたし、29日にはアルマトゥで「国家権力の唯一の源泉は国民である」という憲法の引用を横断幕で掲げた人も逮捕され罰金を科された。国内では禁止されたが外国で活動を続けている「カザフスタンの民主的選択」運動が、市民に抗議行動を呼びかけているということもあり、当局は神経を尖らせているようである。

カザフスタンの政権はこれまで、言論や社会生活の自由を全面的に制限することは避けつつ、目立つ反政府運動を繰り返し抑圧し、政権に反対する政治家たちが国民の信頼を得られない状況も利用して、反抗は無駄だという雰囲気醸成し、民主化要求を巧みに抑えてきた。しかしそれだけに、不満が急激に高まった場合にどう対処するかは難しい問題である。独立当時から反政府運動が弱かったトルクメニスタンとは異なり、カザフスタンの人々には、今よりは政治的自由と多元性があつた2000年代前半までの記憶と、その後も散発的に起きた抗議行動の経験がある。また、独立当初に政府と反政府運動が激しく対立したゆえに内戦の悲劇を経験したタジキスタンのように、安定のためには独裁でも仕方ないという感覚が広く存在するわけでもない。経済活動や社会生活はもともとそれなりに自由なので、ウズベキスタンのミルジヨエフのように、民主化なき大改革で人気を得るといふ道も考えにくい。

ナザルバエフ体制への不満の核は長期政権批判と民主化への希求だが、カザフ民族主義者の間にも、政権がロシアや中国にすり寄ってカ

ザフの歴史や文化を十分に尊重していないという不満が時に現れる。2016年5月には中国人による土地奪取の脅威を訴えるデモが全国で起きたが、中国の影響力が増す状況の中で、中国との関係が深いトカエフが反中運動の格好の標的になる可能性もある³⁹⁾。

(3) 試金石としての大統領選挙

折しも、ウズベキスタンでは首都の再開発に伴う強制的立ち退きへの抗議運動、クルグズスタンではウラン開発など多様な問題をめぐる抗議運動が、個々には小規模ながら活発化しており、中央アジア諸国の政治情勢が変化の局面を迎えているのではないかという見方もある⁴⁰⁾。カザフスタンでもさまざまな要因の重なり方次第では体制が不安定化する危険がある一方で、世界的にもカザフスタンの近隣諸地域においても中国をはじめとする権威主義体制の国々が存在感を増し、他方欧米の民主化圧力は弱まる中、政権はこれまで通り国民の不満を抑え込む目算を立てているであろう。

とはいえ、大統領選挙に出るのがナザルバエフではなくトカエフになる以上、全てがこれまで通りというわけにはいかない。従来選挙についても結果が操作されているという疑惑は常にあったが、それでも独立前からカザフスタンを率いてきたナザルバエフが国民の大多数から支持されていることは、多くの人が認めるところであった。しかしエリート然としてカリスマ性からは遠いトカエフが、国民の圧倒的な人気を得るとは考えにくい。選挙での投票率と彼の得票率が低ければ、体制が信認されていない証拠になってしまうし、不自然に高ければ、あからさまな操作の結果ということになる。6月の選挙でトカエフが勝つとしても、投票率・得票率が、ナザルバエフ院政およびトカエフとの二頭体制の今後を示す試金石となるだろう。

【注】

- 1) Мемлекет басшысы Нұрсұлтан Назарбаевтың Қазақстан халқына үндеуі. 19.03.2019 <http://www.akorda.kz/kz/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/memleket-basshysy-nursultan-nazarbaevtyyn-kazakstan-halkyna-undeui>.
- 2) 院政は本来、上皇が天皇に代わって直接政務を行うことを意味する言葉だが、現在の比喩的な用法ではそれと異なり、後任を前面に立てた前任者が影で権力をふるうことを意味する場合が多い。本稿ではこれら2つの用法の中間的な意味で、ナザルバエフが大統領としての日常業務を後任に渡しつつ、初代大統領という地位で正式に権力をふるう状態を院政と表現する。
- 3) 類似の規定が立候補の制限に実際に適用された例は隣国のクルグズスタンにある。2005年の国会選挙の際に、過去5年間国内に常住していた者でなければ立候補資格を持たないとする当時の憲法と選挙法の規定により、駐英大使と在グルジア国連事務総長特別副代表を歴任したローザ・オトゥンバエヴァらが候補者登録を拒否され、これへの抗議集会がいわゆるチューリップ革命の発端となったのである。宇山智彦「クルグズスタン（キルギス）の革命：エリート離合集散と社会ネットワークの動員」『「民主化革命」とは何だったのか：グルジア、ウクライナ、クルグズスタン』北海道大学スラブ研究センター、2006年、41-43頁。
- 4) Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 25 апреля 2019 года № 4 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 41 Конституции Республики Казахстан» <<http://ksrk.gov.kz/solutions/np-ks-rk-ot-25-aprelya-2019-goda-no-4-ob-oficialnom-tolkovanii-punkta-2-stati-41>>.
- 5) 石黒大岳編『アラブ君主制国家の存立基盤（研究双書630）』アジア経済研究所、2017年。
- 6) Barbara Geddes, “What Do We Know about Democratization after Twenty Years?” *Annual Review of Political Science* 2, no. 1 (1999), pp.115-144, esp. 131-134.
- 7) Henry E. Hale, *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective* (New York: Cambridge University Press, 2015).
- 8) 宇山智彦「カザフスタンの権威主義体制」『ロシア研究』第23号、1996年、91-109頁。
- 9) О Первом Президенте Республики Казахстан. Конституционный закон Республики Казахстан от 20 июля 2000 года N 83-II <http://ru.government.kz/docs/konstit_zakon_o_prez.htm>.
- 10) О Первом Президенте Республики Казахстан - Елбасы. Конституционный закон Республики Казахстан от 20 июля 2000 года N 83-II <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000083_>.
- 11) 宇山「カザフスタンの権威主義体制」97頁。
- 12) スル・オタン党の形成過程、および同党が下院で国民会議枠以外の全議席を独占した2007年8月選挙については、岡奈津子「2007年カザフスタン下院選挙：大統領与党による『一党独裁』の成立」『現代の中東』第44号、2008年、28-36頁、参照。
- 13) Нурсултан Абишевич - это великий человек. Напишу о нем книгу - Карим Масимов. 20.03.2019 <https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/365460/>.
- 14) *Бомағоз Сейдахметова*. Тасмағамбетов: когда популярность мешает влиянию. 07.02.2017 <<http://www.exclusive.kz/expertiza/obshhestvo/14128/>>.
- 15) Громкие высказывания Дариги Назарбаевой. 25.03.2019 <<http://ztb.kz/obsestvo/deti-urody-samye-gromkie-vyskazyvaniya-darigi-nazarbaevoj>>.
- 16) Қазақстан Республикасының Қауіпсіздік Кеңесі туралы Қазақстан Республикасының Заңы 2018 жылғы 5 шілдедегі № 178-VI ҚРЗ <<http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1800000178>>.
- 17) Текст интервью Председателя Сената Парламента РК К.Токаева журналисту британской телекомпании Би-Би-Си Стивену Сакуру в программе Хард Ток (Hard Talk), эфир от 20 июня 2018 г. <<http://www.parlam.kz/ru/senate/press-center/article/36062>>.
- 18) Назарбаев прокомментировал свое обращение в Конституционный совет. 05.02.2019 <<https://vlast.kz/novosti/31581-nazarbaev-prokomentiroval-svoe-obrasenie-v-konstitucionnyj-sovet.html>>.
- 19) Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 15 февраля 2019 года №1 «Об официальном толковании пункта 3

- статья 42 Конституции Республики Казахстан» <<http://ksrk.gov.kz/solutions/np-ks-rk-ot-15022019-g-no1-ob-oficialnom-tolkovanii-punkta-3-stati-42-konstitucii>>.
- 20) Чем запомнился Бакытжан Сагинтаев на посту премьер-министра. 22.02.2019 <<https://www.zakon.kz/4959113-chem-zapomnilsya-bakytzhan-sagintaev-na.html>>.
- 21) Совещание под председательством Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы. 03.04.2019 <http://www.akorda.kz/ru/events/astana_kazakhstan/astana_other_events/soveshchanie-pod-predsedatelstvom-pervogo-prezidenta-respubliki-kazakhstan-elbasy>.
- 22) Основоположник детективного жанра в Казахстане – что известно об отце президента. 20.03.2019 <<https://ru.sputniknews.kz/society/20190320/9632605/kazakhstan-kemel-tokaev-biografiya.html>>.
- 23) Kassymzhomart Tokaev, *Meeting the Challenge: Memoirs by Kazakhstan's Foreign Minister*, trans. Aidar R. Shayakhmetov (New York: Global Scholarly Publications, 2004), pp. 1–4.
- 24) К. К. Токаев. Под стягом независимости: Очерки о внешней политике Казахстана. Алматы: Білім, 1997. С. 6–8, 193.
- 25) Касымжомарт Токаев. Преодоление: дипломатические очерки. Алматы: САК, 2003. С. 456. 英訳は前出のТокаев, *Meeting the Challenge*, p. 362に載っているが、和訳の正確を期するため、筆者の手元にはないロシア語原書の該当箇所のテキストを、カザフスタンの友人たちの協力で入手した。感謝したい。
- 26) Касымжомарт Токаев. Как это было... Хроника волнений в Пекине (апрель–июнь 1989). Алматы, 1993; Токаев, *Meeting the Challenge*, pp. 29–65.
- 27) Токаев. Как это было. С. 16.
- 28) К. К. Токаев. Внешняя политика Казахстана: подходы, приоритеты и задачи // Внешняя политика Казахстана: сборник статей. Алматы-Москва, 1995. С. 43–44.
- 29) Д. Р. Ашимбаев. Кто есть кто в Казахстане: Биографическая энциклопедия. Изд. 6-е, доп. Алматы: Credo, 2002. С. 446.
- 30) Токаев. Под стягом независимости. С. 317–322.
- 31) Касым-Жомарт Токаев. Свет и тень: Очерки казахстанского политика. М.: Восток–Запад, 2008. С. 442–461.
- 32) 岩下明裕『北方領土問題：4でも0でも、2でもなく（中公新書1825）』中央公論新社、2005年、82–90頁。
- 33) "Бери шинель, пошли домой". Токаев рассказал о первой встрече с Назарбаевым. 26.04.2019 <https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/368027/>.
- 34) Заявление премьер-министра Казахстана Касымжомарта ТОКАЕВА. 21.11.2001 <<https://zonakz.net/2001/11/21/zayavlenie-premyer-ministra-kazakhsta/>>.
- 35) Смена правительства в Казахстане. 05.02.2002 <<https://www.svoboda.org/a/24201803.html>>.
- 36) Асылхан Мамашулы. Вступление Токаева в должность и «конституционные противоречия». 21.03.2019 <<https://rus.azattyq.org/a/29833856.html>>.
- 37) "Нұр Отан" партиясының президент сайлауына үміткер ұсынуы. 23.04.2019 <https://www.youtube.com/watch?v=_67n8TS6WUM>.
- 38) Оппозиционные активисты в Казахстане потребовали честных выборов президента. 01.05.2019 <<https://fergana.agency/news/107054/>>.
- 39) 中央アジア諸国と中国の関係、特に反中感情の政治的影響力が今のところ限定的であることについては、宇山智彦「中央アジアと中国の関係の現実的な理解のために」『東亜』2018年12月号、30–38頁、参照。
- 40) Майский синдром неповиновения. 04.05.2019 <<http://www.exclusive.kz/multimedia/table-talk/115977/>>.

* 本稿は科研費18H03619の研究成果の一部である。