

論文の内容の要旨

論文題目: Formal and informal aspects of the triadic federal relations: Personnel policies, electoral machines, and regional unrest in centralizing Russia

(連邦制の三層間関係における公式の側面と非公式の側面: 集権化するロシアにおける人事政策, 選挙マシン, 地方の不安定化)

氏名: 鳥飼将雅

本論文は、集権化が進むロシアにおける知事人事政策の変化とその影響に着目する。中央政府に従順なエリートを知事として配備することによって、中央政府が地方政治に及ぼす影響力の拡大に成功した一方で、地方エリートの不満を招き、選挙結果をはじめとする体制不安を引き起こしているという二重の側面を示す。特に、就任するまでその地方と繋がり薄い繋がりしか持たない、あるいは全く持たない外来知事に着目し、その地方で長年にわたって経歴を重ねてきた土着知事と比較して、地方政治過程にどのような差異が見られるか考察する。

1990年代のロシアの政治過程は、ボリス・エリツィン大統領に率いられた中央政府が、強力で自律的なエリートが率いる地方政府とのアドホックな交渉の中で、さまざまな妥協を強いられるという、混沌とした状況にあった。しかし、2000年のヴラディミル・プーチン大統領就任以降、地方の政治過程に対する中央政府の影響力を増大させるために、知事公選制の廃止をはじめとした、さまざまな公式制度に対する集権化改革が進められてきた。先行研究では、プーチン大統領が進めてきた改革と支配政党たる統一ロシアの勢力伸長によって、中央政府の地方政府に対する支配は揺るぎ

ないものになったとされてきた。それにもかかわらず、中央政府に対する抗議運動や予期せぬ選挙での敗北などの非公式な側面で、地方から散発的に体制不安が起こっている。従来の研究は、こうした体制不安の発生をそれぞれの文脈から説明するのみで、全体の枠組みとしてプーチン体制下の中央地方関係が孕む独自の問題とその理由について説明してこなかった。本論文は、こうした体制不安を説明するために、外来知事の増加に着目した。1990年代にエリツィン大統領率いる中央政府から大きな妥協を引き出していた地方の強力な指導者たちは、知事に対する人事権を強めた中央政府によって2010年前後にその多くが政治の表舞台から引退させられた。中央政府は、彼らの代わりに土着の地方エリートネットワークから独立し、中央政府に従順な外来知事を配置することで、集権化政策をより一層進めようと画策した。外来知事は中央政府の支持を得て、さまざまな公式制度の改革に乗り出したが、地方の市郡長を中心としたエリートたちの非公式の抵抗を受けやすく、地方の不安定化につながった。本論文では7地方を対象とするフィールドワークの成果を基礎とした定性的分析(第3章, 第4章)と、さまざまなオリジナルデータセットを用いたロシア全国を対象とする定量的分析(第5章, 第6章, 第7章)によって、上の主張を実証した。

第3章は、2000年代に至るまで土着知事が統治を継続している4地方(タタルスタン, チュヴァシ, タンボフ州, ケメロヴォ州)に関するケーススタディである。この4地方では、2010年前後の全国的な知事人事の傾向変化にもかかわらず、土着知事が統治を続けている。彼らは、集権化改革に乗じて市郡長をはじめとした行政エリートに対する支配を強め、地方行政の政治的影響力を高めた。市郡長との円滑な関係を築いた結果、強固な選挙マシンを確立することに成功した。対して、第4章のケーススタディでは、土着知事に代わって外来知事が選出された3地方(バシコルトスタン, ダゲスタン, ノヴォシビルスク州)を扱った。これらの地方では、地方エリートの思惑に反して外来知事が選出されたが、外来知事は当該地方における十分な地方エリートネットワークを持っていなかったために、市郡長たちと対立した。その結果、体制側にとって望ましくない選挙結果が出るようになってしまった。このように、外来知事の選出は、特に市郡長たちとの対立によって地方政治を不安定化させることが、7地方の比較からわかった。土着知事と外来知事が市郡長と築く関係性の違いは、ケーススタディで扱った地方の市郡長の経歴データや市郡長選挙のデータを用

いた数量分析によっても裏付けられた。

第5章では、全ロシアに焦点を移し、知事、及び大都市の市長のキャリアがどのように変化してきたか分析した。1991年から2019年までの州知事、及び各地方の行政中心都市と人口10万人以上の都市の市長の経歴に関するデータセットを作成し、その変化を調べた。まず、知事に関しては90年代には土着知事が大部分を占めていたものの、2000年代以降外来知事が少しずつ増え始め、2010年前後から急増したことが示された。これは、経済的な発展や中央エリートの選挙での得票率の改善によって、中央エリートが地方エリートに妥協しなくてもよくなった結果である。また、2012年に知事公選制が復活したが、候補者選定方法の変化や選挙スケジュールを鑑みた知事代行任命などによって、外来知事に代表される中央政府の息のかかったエリートが知事として選出されるシステムになっていることを明らかにした。次に、市長に目を向けると、集権化改革が進むに連れて、市長のキャリアは地方行政府とより強く結びつくようになっていった。これは、地方行政府の市行政府への影響力が大きくなっていったために、より結びつきが強いエリートを配置するようになったことを示唆している。加えて、外来知事のもとで市長の在任期間は短くなる傾向があることが生存分析によって判明した。この結果は、外来知事の方がより市長が自律的な力を蓄える時間を短くさせる傾向があることを示す。本章の分析から、外来知事は中央政府の影響力の拡大とともに増大してきたこと、外来知事の増大や中央政府の影響力の拡大は市郡長のキャリアパターンにも影響を与えていること、外来知事と土着知事とでは市郡長の人事政策に差があること、の3点が明らかとなった。

第6章では、2003年以降徐々に進められてきた市長公選制のパターンを分析した。外来知事は当該地方の人脈に乏しいために、自分に都合の良いエリートを各所に配置できるよう公式の制度を転換するインセンティブを持つ。そのため、外来知事の下で市長公選制の廃止が行われやすいという仮説を立てた。各地方の行政中心都市と人口10万人以上の都市、計171都市に関して、市長の選出方法の変遷に関するデータを作成し、ロジット分析によってどのような状況下で市長公選制が廃止されやすいか検討した。統計分析の結果、行政中心都市の場合には外来知事の下で公選制が廃止されやすいことがわかった。また、それ以外の大都市に関しては、前知事の下で選出された市長が勤務し続けている場合に、外来知事の下で公選制が廃止されやすいことが示された。この結果は、地

方内で有力な政治的ライバルとなりうる大都市の市長をコントロールするために、外来知事が公選制の廃止を急ぐという傾向を示唆している。

対して、第7章では外来知事の下での選挙動員のパフォーマンスの低下について分析した。外来知事は土着知事に比べて地方におけるエリートネットワークを効果的に支配することができず、その結果支配政党に資する選挙動員に不利であると考えられる。連邦議会選挙と地方議会選挙のデータを用いて最小二乗法と逆確率重み付け推定量によって分析すると、外来知事は土着知事に比べて投票率、及び支配政党たる統一ロシアへの支持の両方でパフォーマンスが悪くなることが示された。さらに、外来知事のパフォーマンスの悪さの原因は、選挙動員に重要な市郡長と効果的な協力関係を結べないためであるという仮説を立てた。これを検証するため、大都市における連邦議会選と地方議会選の選挙パフォーマンスについて追加分析を行った。その結果、土着知事は公選制を廃止することで市長と緊密な関係を結び選挙パフォーマンスを大きく向上させることができるが、外来知事の場合にはそのような効果はないことが判明した。これらの結果より、外来知事を配置することは、権威主義体制の維持にとって重要な選挙での勝利を危うくすることがわかった。

本論文は、ロシアの集権化政策の一つである外来知事の増加が、地方政治にもたらした正と負の影響について分析した。外来知事は、地方の人事政策や公式の制度にメスを入れやすく、集権化政策をより下のレベルまで貫徹させるために働く傾向がある。他方で、市郡長をはじめとした地方エリートはそうした外来知事の動きに対して反抗することが多いため、外来知事の下では比較的对立が起きやすい。また、市郡長との協調的な関係を築きにくいゆえに、選挙パフォーマンスが落ちるといった大きなデメリットも示された。中央政府にとってみれば、従順な外来知事の配備という戦略は、地方に対してより支配を強められる反面、選挙パフォーマンスの低下などの反動も被るという諸刃の剣であることがわかった。中央政府の勢力が衰え始めた時に、その負の側面がより深刻な体制不安を引き起こすと考えられる。こうした含意は、ロシアだけではなく他の権威主義体制の政治を考える上でも重要である。