

## 【別紙 2】

### 審査の結果の要旨

氏名 鳥飼将雅

2010 年前後、プーチン＝メドヴェージェフ政権は、「リージョンのトップリーダーは地元から任命する」という後期社会主義以来の伝統を覆し、しばしば他リージョンや中央政府から首長を送り込むようになった。本論文は、このような地方首長の集権的な人事管理と、選挙時における首長の集票力（与党＝統一ロシア党の得票）がトレードオフの関係にあり、したがってウラジミール・プーチンの政治体制の権威主義化は単純には進まないことを実証したものである。

本論文は、首長着任以前の 5 年間に当該地での勤務経験があれば地元出身、なければよそ者と定義する。よそ者首長は任地に人脈を持たないため、郡・市レベルの土着エリートとしばしば対立関係に陥り、後者の公然・隠然たる抵抗によって、統一ロシア党の選挙実績を悪化させる。本論文は、前半で、地元指導者が首長になった 4 リージョンと、よそ者が任命された 3 リージョンを比較し、上記のトレードオフ関係を抽出した。論文の後半で、ロシアの全リージョンおよび 171 有力市（リージョン首都および人口 10 万人以上の市）を事例とする定量分析により、この関係を実証した。

以下、論文内容を要約する。**第 1 章 Introduction** は、本研究の独創性、ポストソ連ロシアの中央地方関係についての研究史、研究方法、資料、論文の構成が述べられる。知事がよそ者か地元出身か、ロシア人州か民族共和国かという二つの基準から、本論文は以下の 7 リージョンを事例研究対象として選んだ。

	首長が地元出身	首長がよそ者
民族共和国	タタルスタン、チュヴァシヤ	バシコルトスタン、ダゲスタン
ロシア人州	タンボフ、ケメロヴォ	ノヴォシビルスク

**第 2 章 Evolution of center-periphery relationship in Russia** は、ポストソ連ロシアの中央地方関係の制度史を概観する。ブレジネフ時代に中央が地方のパトロンクライアント関係に依拠して統治する方法が確立した。1990 年代・2000 年代においては、首長任命制期も含めて、リージョン首長は中央からの派遣者というよりもむしろ当該地方エリートのボスであった。

1991 年 8 月クーデターの失敗後、ボリス・エリツィン大統領は州知事任命制を導入したが、1995—96 年には知事公選に移行した。プーチン政権は再集権化を進めつつ、統

一ロシア党の建設に着手した。2004 年にはベスラン・テロ事件を口実にして知事任命制が導入された。2011 年下院選挙での統一ロシア党の敗北と抗議行動への譲歩として、2012 年に知事公選が再開されたが、その実態は任命制に近い。連邦構成主体国家権力法は、知事が辞任した場合、大統領が「知事代行」を任命する権限を定めている。知事代行は経験を積み、現職の強みを持って知事選挙に臨み、当選すれば正式に知事になる。この「代行」期間は、新任者がよそ者である場合、特に重要となる。大統領府は、知事後継者が地元出身である場合には平均 7 カ月、よそ者である場合には平均 8.5 カ月の「代行」期間を与える。

1991 年、州知事任命制導入とほぼ同時に、知事が郡・市の行政長官 (municipal executive chiefs: MECs) を任命するようになった。1995 年に採択された連邦地方自治法は、それぞれの郡・市自治体に首長公選制かカウンスル制を選ぶ権利を与えたが、当初、圧倒的多数の自治体が首長公選制を選んだ。2003 年の改正連邦地方自治法では、自治体の組織形態の選択はいぜん自治体自身に任されていたが、やがて MEC の直接公選を止めるよう知事が自治体に強く求めるようになった。2014 年には自治体の組織形態はリージョン法で一律に定められるようになった。2020 年の連邦憲法改正で、93 年憲法中の「自治体は国家から分離される」という規定が廃され、国家機構が地方自治体機構の形成に関与してもよいことになった。

**第 3 章 Consolidation of regional regimes by locals** は、地元出身者からの首長抜擢が 2010 年以降も継続した 4 リージョンを扱う。タタルスタンのミンチメル・シャイミエフ大統領は、1999 年の下院選挙でプーチン派に負けるとあっさり降参して保守合同 (統一ロシア党結党) に漕ぎつけた。妥協のおかげで、シャイミエフは、自分の右腕であったルスラム・ミニハノフに政権を譲ることができた。1990 年代のタタルスタンでは、郡・市 MECs は国家官吏として共和国大統領の任命下に置かれていた。再集権化の中で連邦法との矛盾が指摘され、タタルスタンの郡・市機構は自治体化を余儀なくされたが、まさに自治体化後に郡・市 MECs が水平的・垂直的に頻繁に更迭されるようになった。言い換えれば、MECs は自分の地域人脈に頼るボスではなく、どこの地域に行ってもうまく統治できる能吏でなければならない。2018 年下院選挙におけるタタルスタンでの統一ロシア党の得票率は 85.27% であった。

1993 年から 2010 年までチュヴァシヤ首長だったニコライ・フョードロフは、民主的指導者との定評があった。郡・市 MECs は自治を享受していたが、2006 年には彼らの公選が廃止された。後任の地元出身のミハイル・イグナチエフの統治実績は貧しく、2020 年 1 月にプーチンに解任されたが、彼の下で共和国の選挙マシーンが発達した。2018 年ロシア大統領選挙における実績では、チュヴァシヤはバシコルトスタンに勝った。

1990 年代にはロシアの「赤いベルト」の代表格だったタンボフ州は、オレグ・ベチン知事 (在任 1999–2015 年) 下で「プーチンのベルト」になった。ベチンは州民の共産

党支持を覆すために自治体の「規律と責任」を強調し、点検のために地方自治体を足しげく回った。2005 年にタンボフ市長の公選が、2015 年には州の全自治体の MEC 公選が廃止された。後任のアレクサンドル・ニキチン知事は州内出身だが、当該自治体出身でない者を MEC としてしばしば送り込み、州の 7 市中 5 市の MEC がよそ者となった。2016 年下院選挙では、統一ロシア党はタンボフ州で全国平均よりも 10% 多く得票した。

シベリア・クズバスのケメロヴォ州は、アマン・トゥレエフのポピュリズムに特徴づけられる。彼は、1997 年 12 月に有効票の 94.5% 得票して知事となり、ホールディング会社を活用して州内の企業を自分の統制下に置いた。元来はエリツィンを敵視し共産党のシンパであったが、プーチンを最初からもろ手を挙げて歓迎した。強力な与党選挙マシーンを作ったことが評価されて、トゥレエフは 2010 年のリージョン首長更迭の嵐を生き抜き、2018 年によりやく解任された。後任者は、モスクワやペテルブルクを拠点とする企業家(よそ者)のセルゲイ・ツィヴィリョフであった。ケメロヴォ州における MEC 選挙は、候補者間の競争というよりもトゥレエフが任命した代行への信任投票に近く、まさにこのため同州では MEC の直接公選が比較的遅い時期まで維持された。トゥレエフは、州南部の代表都市であるノヴォクズネツク市の顔を立て、ケメロヴォ市との間のバランスを保とうとしていたが、よそ者のツィヴィリョフにこのようなデリカシーはなく、露骨にケメロヴォ市に投資を集中するようになった。2018 年の州議会選挙では、統一ロシア党の得票率は、トゥレエフ時代より約 20 ポイント下がった。

**第 4 章 Struggles of outsider governors with local elites** は、2010 年以降、よそ者がリージョン首長に任命された 3 リージョンを扱う。1993 年のバシコルトスタン大統領選挙で勝ったムルタザ・ラヒモフは、石油精製業と銀行業を共和国政府の支配下に置き、隣のタタルスタンを模倣して、郡・市 MECs の任命制を導入した。人口の 30% を占めるに過ぎないバシキール人を指導職に過度に拔擢し、エスノ恩顧政治を展開した。1998 年の共和国大統領選挙においては有力なライバルからは立候補資格を奪った。1999 年の連邦下院選挙で負けるとラヒモフもプーチンに迎合するようになったが、シャイミエフと違ってプーチンとの関係改善に失敗した。モスクワ資本はバシコルトスタンの銀行や石油会社を買収しようとしたが、バシコルトスタンのエリートはこれに必死で抵抗した。2003 年の大統領選挙では、連邦政府が介入したため有力ライバルの立候補を認めざるを得ず、第 1 回投票の結果からはラヒモフの落選は必至であった。ラヒモフは急遽モスクワに飛び、石油会社の株式売買を自由化することをプーチンに約束して、決選投票でようやく勝たせてもらった。2010 年、ラヒモフは辞任し、タタール人ではないかと噂されていたよそ者のルステム・ハミトフが首長代行に任命された。彼はバシキール石油の全国企業による買収に抵抗できず、過疎を理由に農村のバシキール語学校多数を閉校した。ハミトフ下で統一ロシア党の集票力は著しく低下し、結局、彼は 2018 年に辞任した。

ダゲスタンは 14 の基幹民族からなる特殊な共和国で、外部者にはわかりにくい多極共存型の統治を行なわなければならないこともあり、連邦政府は、2010 年頃までその内政にあまり干渉しなかった。こうした不干渉政策がイスラム過激派のテロ抑制に効果がなかったため、2013 年、大統領府は、ダゲスタン出身ではあったが 1990 年代からモスクワで働いていた、よそ者のラマザン・アブドラチポフを首長として送り込んだ。彼の赴任前夜のダゲスタンにおいては多数の強力な地方クランが跋扈していた。郡・市の指導者は統一ロシア党の支部長を兼ねるため、彼らを選挙で負かすことも容易ではない。アブドラチポフは、刑事事件を捏造しながら、これらクランを一つ一つ粉砕していった。2014 年には共和国地方自治法を改正して、郡・市 MEC 人事への共和国政府の介入手段を確保した。このような努力を経ても、共和国政府と郡・市 MECs の関係は、タタルスタンなどと違って、上意下達からは程遠い。アブドラチポフ自身がアヴァールであり、アヴァール最良の政策をとって民族間関係を緊張させたため、2017 年、大統領府は、ロシア人であるウラジミル・ヴァシリエフを共和国首長に任命した。

ノヴォシビルスク州は、体制移行後 6 人の知事を経験した。うち 3 名の前職は州都ノヴォシビルスクの市長であったが、2017 年に任命されたアンドレイ・トラヴニコフは、ヴォログダ市長職から移ってきたよそ者である。1990 年代、ロシア人州には珍しく、ノヴォシビルスク州は郡 MECs を国家官吏として州知事の任命下に置いていた。2000 年代に入ると郡の自治体化は不可避になったので、知事は、郡・市自治体がカウンスル制を選択するよう圧力をかけた。2014 年のノヴォシビルスク市長選挙で共産党候補のアナトーリー・ロコチが勝ったことに示されるように、この州ではマシーンは強力ではなく、州行政府と統一ロシア党が一緒に推す候補であっても落選することは稀ではない。そのため、「共産党市長ロコチが 2018 年の州知事選挙に立候補しない代わりに、統一ロシア党は 2019 年のノヴォシビルスク市長選にロコチの対抗馬を立てない」などの取引が行われる。

第 5—7 章では、定量分析が行われる。**第 5 章 Outsider governor proliferation and changes of career patterns of MECs** は、知事及び MEC が事実上の任命制に移行したことに伴う両者のキャリアパターンの変化を分析する。エリツィン大統領下で任命されたのべ 158 知事のうち、わずか 20 知事がよそ者であった。再集権化が始まった後も地元出身の現職知事の強さにプーチンは太刀打ちできず、業を煮やして 2004 年に知事任命制を導入した。しかし当時、統一ロシア党は知事たちの協力なしに下院選挙に勝てるほど強くはなかったので、大統領府は集票力が高い知事は更迭せず、90 年代以来の大部知事は居座り続けた。2007 年の下院選挙で統一ロシア党が 450 議席中 312 をとると、知事の集票力に頼る必要はもはやなくなったと大統領府は判断した。2009 年から 10 年にかけて多くの著名なボス知事が解任され、よそ者に替えられた。この急激な知事更迭は、多くのリージョンでエリート内紛争を生み、2011 年下院選挙での統一ロシア党の敗

困のひとつとなった。

選挙での敗北とその後の抗議行動への譲歩として 2012 年に知事公選が再導入され、こんにちまでに 126 知事選挙が行われた。ほとんどの場合、大統領府支持候補が第 1 回投票で 50%以上得票して当選を決めてしまい、決選投票まで進んだ知事選はこれまで 5 件しかない。大統領府に支持された当選者のうち、72 はよそ者であった。このような強気の人事も、統一ロシア党とプーチンの全国的な支持が動揺するとうまくいなくなる。2018 年には不人気の年金改革のため、4 リージョンで統一ロシア党の知事候補が負けた。2019 年には 16 の知事選が行われたが、そのうち 6 人の大統領系候補は、統一ロシア党の公認を断った。

全国 171 主要市の集計によれば、1990 年代においては、市 MEC の大半は当該自治体行政府からリクルートされていた。2010 年、前職が州行政府である市 MEC が、当該自治体行政府内から昇進した MEC の数を越えた。同時に他の郡・市から異動してくる MEC も増え、2012 年から、これらよそ者 MEC の数が顕著に増大した。MEC 辞任後のキャリアについては、1994 年に辞めた者の 52.3%は州レベルの仕事に移ったが、この割合は漸減し、MEC 退任者は政治・行政職を離れるようになった。有力市の MEC から同じ州の知事になる例が 1990 年代には 10 件あったが、2000 年代には皆無となった。上位機関により刑事事件を捏造され、MEC 職から拘置所に直行する例も増えた。

よそ者知事下では MEC の在職期間が短くなることを、コックス比例ハザードモデルを使って示す。「よそ者知事」以外の独立変数は、②パトロネージ（その知事の下で MEC に就任したか）、③当該 MEC が公選でなく任命されたか、④当該リージョンが民族共和国かロシア人州か、⑤当該市が州都であるか否か、⑥経済成長、⑦当該市のリージョン人口比——以上である。結論としては、①よそ者知事下で MEC の在任は短くなる。州都に特にこの傾向が強い。一般的には州都 MEC はその他よりも長命。⑥任命制下で MEC の在任期間は短くなる。③当該知事下で任命されていれば、MEC は比較的長命になる。④民族共和国の MECs は、ロシア人州の同職者より長命である。⑥経済成長下の方が MECs は長命になる。①よそ者知事は自分が任命した MECs を大切にすが、地元出身知事は、MECs が自分以前からの在職者であっても気にしない。

**第 6 章 Outsiders preference to switches of MEC selection methods** では、よそ者知事の方が MEC 公選を廃止する傾向が強いことを実証する。2003 年に改正された連邦地方自治法は、地方議会が MEC を選出するにあたって、そもそも立候補資格があるかどうか審査する委員会を導入し、しかもその構成員の半数を州知事が任命するとした。本論文は、こうした手続きを州政府による任命制であるとみなす。MEC 公選廃止（任命化）は、連邦政府ではなく主に知事の意向で行われた。全国で MEC 公選が行われている自治体の比率は 2008 年の 73%から 2019 年の 12%へと激減した。2019 年時点で、171 主要市中わずか 10 市でしか MEC 公選は残存していなかった。

ここで Binary time-series cross-section (BTSCS) データの性質を考慮したロジットモデルによる分析を行う。従属変数は Cancellation (公選の廃止)、独立変数は「よそ者知事」である。制御変数は、州人口における比率、州都であるか否か、経済成長、デモクラシー、直近選挙の得票差、統一ロシア党候補の落選、現職落選である。知事と MEC の在任期間、及びその二乗項、三乗項を投入する。結論的には、当該リージョンがよそ者知事であることは、いかなる制御変数と組んでも MEC 公選廃止にポジティブに影響する。意外だが、デモクラシー変数は MEC 任命制への移行とほぼ相関がない。よそ者知事は、直近の選挙結果とは関係なく、MEC 任命制への移行により大きな情熱を示す。対照的に、地元出身知事は直近の選挙結果を考慮しながら、任命制に移行した方が得かどうかを考える。

**第7章 The impact of outsider governor deployment on electoral mobilization** は、よそ者知事の就任が、地元出身知事に比べ、当該リージョンでの投票率および統一ロシア党の得票率に負の影響を持つことを実証する。独立変数は、知事がよそ者であること。従属変数は、連邦およびリージョン議会選挙における実績である。制御変数は、GRP、失業率、民族共和国、人口、都市化率、天然資源依存度である。回帰係数と標準誤差は OLS モデルで算出する。結論としては、地元出身知事の場合、MEC 任命制に移ることは、選挙実績を顕著に向上させる。よそ者知事が同じことをやっても、同水準の成果は上がらない。よそ者知事に任命された MEC の選挙実績は低いのである。前章で見たように、よそ者知事の方が任地における人脈の欠如を補うために MEC 任命化を熱心に推進する傾向があったので、これは皮肉な結果である。

**第8章 Conclusion** では、上記の分析結果がまとめられると同時に、本研究の知見が、ロシアを越えて多くの国々の政治の考察にとって有益であることが論じられる。旧ソ連圏では、中央政府の権威が確立されたベラルーシ、カザフスタンでは、2010 年以降のロシアと同様、水平・垂直型の知事の異動が支配的である。その条件を欠いたウクライナやクルグズスタンでは、1990 年代のロシアのように、地元エリートから知事を選ばざるを得ない。さらに、「中央集権化と、地方エリートへの依存の間の相克」という形で問題を理解すれば、本研究がロシアについて指摘したことは、脱植民地社会や近代化過程の国家とも比較可能である。

本論文は、以下の点で特に優れている。第一は、これまで社会主義・旧社会主義圏の専門家がその重要性を経験的には知っていたが、突き詰めて考察することのなかった「地方のトップリーダーが地元出身であるかどうか」という問題を探求の中心に据えたことである。この視点のおかげで、プーチンによる再集権化の 20 年を経た現在でも、地方エリートの協力をいかに取り付けるかという問題がロシアの中央指導者にとって

深刻な課題であり続けていることが明らかになった。研究史においては、再集権化後、ロシア地方政治の実証研究、特に事例研究の衰退傾向が見られるが、本研究はこれに異議を唱えた。第二に、一方では指導者人事を集権化する必要があり、他方では中央のリソース不足から地方ボスに依存せざるをえないという相克は、旧社会主義国はもとより歴史的に広く見られるものであり、本論文が提示している視角は比較政治学上の意義が大きい。第三に、ロシアの7リージョンにおける現地調査に基づいて仮説を立て、それを、全国の171有力市を対象とする定量分析により検証するという手堅い手法を取っている。事例数の多さとデータ量は国際的にも類例を見ない。現地調査も州都だけではなく、郡部や中小都市をこまめに回って地方指導者の声を収集している。英語で書かれた本論文が出版されれば、日本のロシア政治研究の水準を国際的に知らしめる業績となるう。

もちろん本論文にも改善すべき点がないわけではない。第一に、指導者人事と選挙分析に集中した反面、現代ロシアにおいて恩顧政治が支配的になった理由、天然資源利権をめぐる中央・地方間の対立、政治的紛争解決の手段として警察や司法が用いられることなどの旧ソ連的背景の説明が十分でないため、専門外の読者にとって必ずしも読みやすい叙述になっていない。第二に、序章で「首長が地元出身であるかどうか」、「民族共和国か、ロシア人州か」という二つの分類軸を設定しながら、その後の事例研究でも定量分析でも前者に議論が収斂してしまい、民族共和国とロシア人州の異同が十分に探究されていない。第三に、本論文の目的に照らして回帰分析を用いる意義や、制御変数の選択理由などが十分に説明されておらず、統計方法上の若干の不備が見られる。しかし以上のような問題点は、本研究の意義を低めるようなものではなく、また本論文の出版までに克服可能なものと推察される。

以上から、本論文は、その筆者が自立した研究者としての高度な研究能力を有することを示すものであることはもとより、学界の発展に大きく貢献する特に優秀な論文であり、本論文は博士（法学）の学位を授与するにふさわしいと判定する。