第 5 章

ロシア：中央地方関係の変遷と地方議会選挙

油本 真理

要約：
本稿では、ロシアにおける連邦構成主体レヴェルの議会選挙がソ連解体後から現在に至るまでの間にどのような変化を遂げてきたのかを、中央地方関係、とりわけ地方首長が地方議会選挙において果たした役割の変遷に注目して検討する。なお、本稿は 2 年研究会の中間報告に当たる。2 年目は本稿で明らかにした地方議会選挙の特徴を踏まえ、ロシアの政治体制にとって地方議会選挙が持つ意味についてより体系的な検討を行うことを目指す。

キーワード：ロシア、地方議会選挙、地方首長、中央集権化

はじめに

連邦構成主体レヴェル[1]の議会選挙は、ロシアにおいて行われている主要な地方選挙の 1 つである。地方における競争的な選挙の端緒はソ連時代末期の 1990 年地方ソヴィエト選挙に見出すことができる。この時に選出された地方ソヴィエトは 1993 年秋に解散され、同年末から順次地方議会選挙が行われることになった。それ以降、地方議会選挙は定期的に行われている。近年のロシアにおける地方選挙をめぐっては、地方首長の選挙方法の変遷――2004 年に公選制から「実質的任命制」に移行し、2012 年に再び公選制が導入された――や市長選挙の廃止（Reuter et. al 2016）などが注目を集めているが、地方議会選挙については、選挙制度や実施方法には変化があるものの、選挙自体を廃止したり、大幅に制限したりしようとする動きはない。

その一方で、ソ連解体から現在に至るまでの間に地方議会選挙を取り巻く状況、特に中央と地方の関係性は大きく変化している。ロシアでは、ソ連解体前後の時期には

[1] ロシアは連邦制を採用しており、この構成単位となるのが連邦構成主体である。連邦構成主体には、共和国、クライ（地方）、州、自治管区、自治州、連邦的意義を有する市が含まれる。連邦構成主体の数は移行当初は 89 であったが、2005 年以降連邦構成主体の合併が進められたことによる減少や 2014 年のクリミア併合による増加を経て現在は 85 となっている。

遠心力が高まり、分権的な状況が現れたことが知られている。ところが、2000 年代に入ってからはプーチン大統領の下で急速に集権化が進んだ。昨今のロシアにおいては垂直的な権力構造が出現し、同国における権威主義体制の重要な構成要素の 1 つともなっている。地方議会選挙がこうした動きの中で一定の変化を遂げる可能性は既に指摘されているが（Chebankova 2006; Sharafutdinova 2009）、本稿では実際にどのような変化が生じたのかを、2010 年代に入って以降の展開も含めて明らかにすることを目指す。

その際に、本稿では地方首長が地方議会選挙において果たす役割に注目する。ロシアにおいては、地方の首長が独自のリソースを持ち、選挙の際にも重要な役割を果たしていたことが広く知られている（Hale 2006）。これは連邦・地方の選挙を問わずに観察されたが、地方議会選挙はまさにその本領が発揮される場であった（Golosov 2004）。本稿からは、こうした地方首長の位置づけが 2000 年代に入って以降大きく変化し、与党「統一ロシア」の選挙キャンペーンの担い手としての役割を果たすようになったことが明らかになる。この間の経過は、1990 年代とは異なり、2000 年代以降の地方議会選挙が、連邦中央が地方エリートの集票能力を評価する場へと変容したことを示唆する。

ロシアにおける地方議会選挙はこれまでも多くの研究者によって積極的に取り上げられてきた。1990 年代の地方議会選挙を対象とした研究では、選挙制度の選択（Moraski 2006）や政党の形成の有無（Golosov 2004）などが盛んに論じられた。こうした傾向は 2000 年代に入って以降も続き、地方議会選挙の競争性と各地方の政治体制との関係（Ross and Panov 2019）、「統一ロシア」の優位（Panov and Ross 2013）、議員の交代（Golosov 2017）、ジェンダー（Golosov 2014a）、議員の年齢構成（Golosov 2014c）、反体制派と体制の関係（Semenov 2017）など、多彩なテーマが取り上げられている。ただし、これらの研究は地方議会選挙を題材としてより一般的な命題を明らかにしようとするものであり、地方議会選挙そのものがロシアの政治体制にとっていかなる意味を持っているのかという問題関心は希薄であった。本研究の分析視角は、これまで主に研究のための材料として親しまれてきた地方議会選挙に新たな方向から光を当てようとするものである。

一方留意すべきことに、ロシアにおける地方議会選挙の実態を把握することは必ずしも容易ではない。まず、制度と実態の間には往々にして大きなギャップがある。それに加えて、地方による差異が非常に大きいということも指摘しておかなければならない。そこで、本稿では、全国的な傾向と具体的な事例の双方に目配りをしながら議論を進めることとする。本稿では、事例としてはモスクワ市議会選挙を取り上げる。モスクワ市では、1992 年から 2010 年に辞職するまでの 18 年にわたってユーリー・ルシコフが市長を務めた。モスクワ市はルシコフ市長がビジネス界をも自らの傘下におさめ、選挙にも積極的に関与したことで知られており（Brie 2004）、「強い」地方が集

権化の中でどのような変化を遂げたのかを明らかにするためには格好の事例である [2]。モスクワ市議会選挙の結果一覧については付表を参照されたい。

以下においてはまず、第 1 節でロシアにおいて中央集権化がどのように進展したのかを振り返り、第 2 節で地方議会選挙の制度的な変遷を概観する。そのうえで、第 3 節では、それぞれの時期において地方首長が地方議会選挙に際してどのような役割を果たしたのかを明らかにする。最後に本稿の分析から地方議会選挙の役割についていかなるインプリケーションが導かれるかについて触れると同時に、近年の変化にも言及する。

第 1 節　ロシアにおける中央地方関係の変遷

ソ連解体後直後のロシアは分権化に特徴づけられていた。ソ連解体のプロセスにおける遠心力の高まりはさまざまな民族や地域の自立化傾向を導き、ロシアが統一国家としてのまとまりを維持できるかどうかすら危ぶまれる事態が現れた（塩川 2007）。1993 年に憲法が制定されたことにより一定の秩序はもたらされたものの、その後も各地方が連邦中央と個別に権限を分割する取り決めを結ぶなど、分権化には歯止めがかからなかった。このような中で、地方は連邦中央に対して大きな発言力を持ち、自立的に振る舞うようになった。この傾向は 1990 年代後半に入って以降も維持され、連邦中央が地方を制御できない状況が生じるに至った。

言うまでもなく、こうした事態が望ましいと考えられていたわけではない。行き過ぎた分権化を是正しようとする動きはエリツィン時代末期に始まり、1999 年末には当時のプリマコフ首相の下で権限分割条約の締結に制限が加えられると同時に、連邦憲法・連邦法に違反する連邦構成主体法を是正するための手続きの整備が開始された（上野 2010）。これが大々的に実行に移されたのは 2000 年にプーチンが大統領に就任して以降のことであった。この時期に行われた一連の立法により、連邦憲法・連邦法に対する違反が是正されなかった場合には大統領が地方首長を解任できるとするより厳しい措置が導入されたことに加え、上院の構成方法の変更、連邦管区の導入、大統領全権代表の設置など、それまで自立性を謳歌してきた地方の力を弱め、上からの監視を強める仕組みづくりが進められた。

プーチンが大統領 2 期目に入った 2000 年代半ばにはさらなる動きがあった。この時期に行われた特に重要な制度変更として、2004 年の地方首長公選制の廃止を挙げるこ

[2] 近年のモスクワ市においては、アレクセイ・ナヴァリヌィなどの野党活動家のプレゼンスが増すなど、新たな展開が観察されている。2019 年夏にモスクワ市議会選挙の実施に先立って大規模な抗議運動が起こったことは、選挙をめぐる政権側と野党側の間の緊張関係をよく示している。

とができる（Федеральный закон 2004）[3]。これは同年 9 月のベスラン学校占拠事件 [4]を受けて提案され、「テロとの闘い」の一環という名目でスムーズに成立したことが知られている（Goode 2007）。公選制に代わって導入されたのが「実質的任命制」、すなわち、大統領が候補者を提案し、それを地方議会が承認するという選出方法であった。同制度には地方議会の承認という下からの選出の手続きが含まれてはいたものの、これは多分に名目的なものであり、地方首長の選定に際して連邦中央の意向が強く働くようになったことは明らかであった。公選制の廃止は、それまで地方の主要アクターとして強い発言力を持っていた首長の自立性を削ぎ、1990 年代末以降進められてきた集権化傾向を一層強化することになった。

また、この時期には与党「統一ロシア」が一定の重みを持つようになっていた点にも言及しておく必要がある。同党は 2001 年に結成されたのち、徐々にその支持基盤を拡大した。特に 2000 年代後半には地方首長の多くがこぞって同党に加入するようになり、地方への浸透が進んだ（Russian Analytical Digest 2008; 油本 2015）。後にも見るように、「統一ロシア」はそれ自体が確固たる政党組織を持っていたわけではなかったが、全国的に優位を確立し、各地方の有力者を取り込んでいたことなどを背景として地方を統制する余地は十分にあった（Konitzer and Wegren 2006）。同党の拡大および地方への浸透は、連邦中央が地方に直接介入するだけでなく、与党を通じたコントロールを行う道を開いたのである。

中央集権化は、2008 年にプーチン大統領が第 2 期目を満了し、メドヴェージェフが大統領、プーチンが首相を務めたいわゆる「タンデム期」に入って以降も続いた。この時期に顕著になったのは地方首長の構成の変化であった。「実質的任命制」はプーチン大統領の第 2 期目に導入されていたが、その後しばらくの間は現職の地方首長が再任されるケースが多く、地方首長の構成には大きな変化は生じなかった。ところが、メドヴェージェフが大統領に就任して以降はこの傾向が変化し、新たな首長、とりわけ、当該地域との関わりが薄いアウトサイダーの任命が増加した（Blakkisrud 2011）。それまで地方の利益を主張してきた現職の首長たちが退場し、連邦中央によって任命された首長に取って代わられたことは、地方の連邦中央への従属度をより高めたと言える。

プーチンが 2012 年に大統領に再登板すると、こうした傾向に一定の変化の兆しが現れた。同年 5 月に地方首長の選出方法に変更が加えられ、再び公選制で選ばれるよう

---

[3] 移行当初のロシアでは地方首長はエリツィン大統領によって任命されていたが、1990 年代半ば以降に公選制へと移行していた（Solnick 1998）。

[4] 2004 年 9 月 1 日、ロシア・北オセチア共和国のベスランにおいてイスラム武装組織が学校生徒らを人質に取って立てこもり、多くの犠牲者が出た。

になったのである（Федеральный закон 2012a）[5]。これはその前年の下院選挙後に選挙不正疑惑に端を発した抗議運動が起こったことを受けて打ち出された政治改革の一環であり、一定の民主化の方向性を示す側面もあった。しかし、2004 年以前に行われていた首長の公選制がそのまま復活したわけではないという点には留意が必要である。連邦中央による関与という観点からは、選挙に際して大統領と候補者を擁立する政党もしくは候補者との事前協議を行うことができるとする、いわゆる「大統領フィルター」が設けられたという点が重要である [6]。これは法律によって義務付けられているわけではないが、実際にプーチン大統領は政党の代表と首長の候補者についての協議を行っており、その決定に関与していることが指摘されている（Goode 2013）。また、地方首長が任期満了前に辞任して繰り上げ選挙が行われるケースもしばしばあり、選挙を行うタイミングにも連邦中央の意図が働くことがある（Golosov 2018）。地方首長は確かに再び選挙で選ばれるようになり、選挙の結果首長の交代が起きるケースも生じてはいるものの、今のところ、連邦中央による介入の余地はかなりの程度残されている。

ここまで明らかにしてきたように、1990 年代においては分権的な状況に特徴づけられていたロシアは、プーチン大統領登場後の連邦制改革や与党「統一ロシア」の登場によって急速な中央集権化を経験した。2010 年以降は若干の変化も現れてはいるが、連邦中央による地方のコントロールは依然として強い状況にある。

第 2 節　地方議会の選挙制度

地方議会選挙は 1993 年末から順次行われることになったものの、それをどのような制度で選出するかが予め決まっていたわけではなかった。1993 年 10 月、当座の選挙のための「規程」が大統領令によって公表された（Указ Президента 1993）。この「規程」では小選挙区制を基本とし、中央選挙管理委員会（中央選管）の承認を得た場合に比例代表制を含む混合選挙が実施できるとされていた。ところが、実際の制度作りはこの通りには進まなかった。当初の「規程」の内容は間もなく撤回され、1994 年に制定された連邦法「選挙の一般原則について」では、各地方において採用されるべき選挙制度についての方針は示されなかった（Федеральный закон 1994）。地方議会選挙

---

5 ただし、2013 年には公選制の復活に例外が設けられ、地方議会の議員らが首長を選出する方法も認められた（Федеральный закон 2013a）。2019 年秋の時点で、この方法は北カフカースの民族共和国を中心に、10 連邦構成主体において採用されている。

6 新たに導入された公選制には、この「大統領フィルター」に加えて「地方自治体フィルター」も設けられた。これは候補者が地方自治体の議員総数の 5～10 パーセントの署名を集めなければならないとするものであり、野党系の候補者の出馬を難しくする効果を持つことから大きな注目を集めた。

の制度設計は、各連邦構成主体の裁量に任されることになったのである。

1990 年代において多くの地方で採用されたのは多数代表制であった（Golosov 2004, 217）。ゴロソフの集計によると、1990 年代後半の時点で多数代表制によって行われた選挙が全体の 94 パーセントを占め、多数代表制と比例代表制を併用する混合システムで行われた選挙は 6 パーセントであった。多数代表制にもさまざまな方式があり、その主なものとしては、1 つの選挙区から 1 名が選出される小選挙区制、第 1 位の得票数が過半数に満たなかった場合には上位 2 名で決選投票を行う 2 ラウンド制の選挙[7]、そして定数が複数の選挙などがあった。また、1 つの選挙で複数の多数代表方式が採用されていたケースもあった。多数代表制の中では小選挙区制が採用されていたケースが最も多く、時期にもよるが、1993 年から 2003 年までの間に実施された選挙のうち、全体の 6～7 割が小選挙区制で行われていた。

2000 年代の前半に進んだ中央地方関係の整備の動きは、地方議会選挙の制度にも波及した。この時期に行われた制度変更の中でも特に大きな変化を導いたのが、比例代表選挙の義務化であった（Кынев 2009）。これは 2002 年に制定された連邦法「選挙の一般原則およびレファレンダム参加権の基本的保障について」において規定され、地方議会の議席の 50 パーセント以上を比例代表制で選出することが義務付けられた（Федеральный закон 2002）。一方、この段階では、比例代表選挙における阻止条項の水準については特に指定がなかった。多くの地方では下院選挙の阻止条項と同水準の 5 パーセントとされていたが、4 パーセントや 3 パーセントとされた地方もあれば、7 パーセント、あるいは 10 パーセントとされていた地方もあった（Lyubarev 2011）。

その後、各地方において設定できる制度にもさらなる制限がかけられるようになった。例えば、比例代表選挙分における阻止条項については、2005 年の改正連邦法によってその上限が 7 パーセントと定められた（Федеральный закон 2005）。この制度変更により、さらに高い阻止条項を設定していた地方においては 7 パーセントへの引き下げが行われたほか、低い阻止条項が設定されていた地方においても阻止条項を 7 パーセントに引き上げる動きが現れた（Lyubarev 2011, 420）。これは 2007 年下院選挙に向けた阻止条項の引き上げの動きと軌を一にするものであり、比例代表選挙に参加できる政党の数を制限しようとする意図を反映していたと考えられる。

それに加えて、各地方においてそれぞれに行われてきた選挙の日程を全国である程度調整しようとする動きが現れた。2005 年には統一選挙日が設定され、地方議会選挙は 3 月もしくは 10 月の第 2 日曜日（同年に下院選挙が行われる場合はその投票日）に

---

[7] これはソ連時代に採用されていた制度である。ソ連時代は 1 つの選挙区につき候補者も 1 名しかおらず、選挙は事実上の信任投票となっていたが、制度上は、選挙の結果得票率が過半数に満たなかった場合には決選投票を行うという規定があった。

行うとされた（Федеральный закон 2005）。2012 年には統一地方選挙日を年に一度、9 月の第 2 日曜日（同年に下院選挙が行われる場合はその投票日）に実施することとされた（Федеральный закон 2012b）。現在、各地の選挙は年に一度、同じ日に行われている。

地方議会をめぐる制度は 2010 年代に入ってからも連邦レヴェルの政治状況に合わせて小刻みに変動している。特に、2011 年下院選挙後の抗議運動を受け、下院選挙における小選挙区制の復活や比例代表選挙での阻止条項の引き下げなどといった「自由化」路線が採用されたことは、地方議会の選挙制度に直接的な影響を与えた [8]。まず、2013 年には、比例代表選挙で選出しなければならない議席の下限が、2003 年に導入された際の 50 パーセントから 25 パーセントへと引き下げられた（Федеральный закон 2013b）。この制度変更と合わせてモスクワ市とサンクトペテルブルグ市は比例代表制の実施対象から除外され、全ての議席を小選挙区制で選ぶことが可能になった。さらに、2014 年には比例代表選挙の阻止条項の上限が再び変更され、7 パーセントから 5 パーセントへと引き下げられた（Федеральный закон 2014）。

以上見てきた通り、ロシアにおける地方議会の選挙制度は中央集権化の動きに重なるようにして変化を遂げてきた。当初は地方ごとの差異が大きかったが、2000 年代に入ってからさまざまな改革が行われた結果、地方議会選挙は一定程度共通のフォーマットに従って実施されるようになった。

第 3 節　地方議会選挙における地方首長の役割

1.　分権状況下における地方議会と地方首長

ロシア連邦における地方議会選挙は 1993 年末から始まり、1995 年までに 4 連邦構成主体を除く 85 連邦構成主体において最初の選挙が実施された（Golosov 2004, 63）。この段階での地方議会選挙はロシアにおける選挙一般と同様、過渡的な状況に特徴づけられており、選挙には多くの無所属候補が出馬したことに加え、政党や利益団体、地方政治組織などのさまざまな団体が候補者を擁立した。また、その参加の仕方にも幅があり、各種の政治団体は個別に選挙に参加することもあれば、複数の政治団体が寄り集まってその場限りの「選挙ブロック」[9]を形成することもあった（Golosov 2004, 75-82）。各地方において多種多様な勢力が現れた結果、移行直後の時期における地方議

---

[8] もっとも、この時の「自由化」方針は間もなく撤回され、依然として連邦中央の統制が強いとの指摘もある。この間の制度変更が地方議会選挙に与えた影響とその限界については Korgunyuk et. al (2018)を参照。

[9] 「選挙ブロック」の形成は連邦・地方を問わず各種の選挙法において認められていた。同制度は 2005 年に廃止された（Федеральный закон 2005）。

会選挙は地方によって大きく異なる様相を呈するに至ったのである。

それでも、多くの地方に共通する構図が存在していなかったわけではない。多くの地方において間もなく顕著になったのが、執行権力の選挙への関与であった（松里 1995; Hale 2006, 166-173）。これは連邦・地方を問わずさまざまな選挙について指摘されてきた点であるが、地方議会選挙も例外ではなかった。地方首長は自らの息のかかった議員を議会に数多く送り込むことを目指し、選挙戦に自ら関与し始めたのである。彼らはいわゆる「行政資源」[10]へのアクセスを有しており、他の政治勢力と比較して有利に選挙戦を進められたことから、選挙の動向にも大きな影響を与えた。その際に、首長が政党からは距離を置き、自らに近い人物――こうした人物は多くの場合無所属候補として出馬していた――を個別に支援する傾向にあったという点は特筆に値する（Golosov 2004, 187-190）。自前でさまざまなリソースを動員し、支援する候補者を当選させることができる首長にとって、政党に依拠するインセンティヴは乏しかったと言える。

地方の執行権力が実際にどのように地方議会選挙に関与したのかを明らかにするため、モスクワ市議会選挙を取り上げることにしたい。モスクワ市における第 1 回市議会選挙は 1993 年 12 月に行われ、2000 年代前半までは 4 年ごとに実施されていた。市議会選挙は全 35 議席を小選挙区で選出する方式が採用された。連邦レヴェルで比例代表制が義務化されるまでの合計 3 回の選挙が同様の方式で行われた。

モスクワ市における最初の市議会選挙は、上下院選挙・憲法の国民投票と同日に、短い準備期間で実施された（Любарев 2010, 72-73）。この選挙に出馬した候補者の 3 分の 2 は各種の「選挙ブロック」によって擁立され、残りは「有権者集団」によって擁立された事実上の無所属候補であった。この時には連邦レヴェルの与党にあたる選挙ブロック「ロシアの選択」の候補者が 35 議席中 19 議席、無所属候補が 9 議席、それ以外の「選挙ブロック」の候補者がそれぞれ 1～2 議席ずつ獲得した。もっとも、当選時の会派はそのままの形では維持されず、議員らは次第に市行政府のコントロール下に置かれるようになった。

その後、1997 年と 2001 年に行われた選挙は、執行権力による地方議会選挙への直接的な関与に特徴付けられるようになった。1997 年モスクワ市議会選挙の際には、ルシコフ市長がどの候補者を支援しているかを示すとされる「市長のリスト」が市行政府発行の新聞等に掲載された。この「市長のリスト」には細部がそれぞれに異なるバージョンがいくつか存在していたため数字に幅があるが、ここで名前の挙がった候補

10 「行政資源」とはロシア政治においてしばしば用いられる言葉であり、行政府由来の組織的・財政的・人的リソースを指す。ここには選挙管理委員会への圧力や対抗馬の抑圧などの手段も含まれる。

者が 35 議席中 26 ないし 27 議席を獲得して議会の最大勢力となった（Любарев 2010, 75）。同様の選挙手法は 2001 年選挙の際にも観察された。選挙に際してはルシコフ市長を含む 4 政治勢力（「祖国」、「統一」、「右派勢力連合」、「ヤブロコ」）の指導者たちが協定を結んで「4 党のリスト」が作成された。このリストは各政治勢力の候補者および無所属候補によって構成されるという形式をとってはいたものの、実際には党派性はあまり意味を持たず、むしろ選挙前から取りざたされていた「ルシコフのリスト」との共通点が見られた（Любарев 2010, 76）。1997 年選挙時の「市長のリスト」と同様、この「4 党のリスト」は選挙に際して大きな役割を果たし、35 議席中 33 議席が同リストに記載された人物によって占められた。これらの選挙の経過からは、ルシコフ市長による関与が市議会選挙の動向に直接的な影響を与えたこと、そして、その際に政党が果たした役割が限定的であったことが明らかになる。

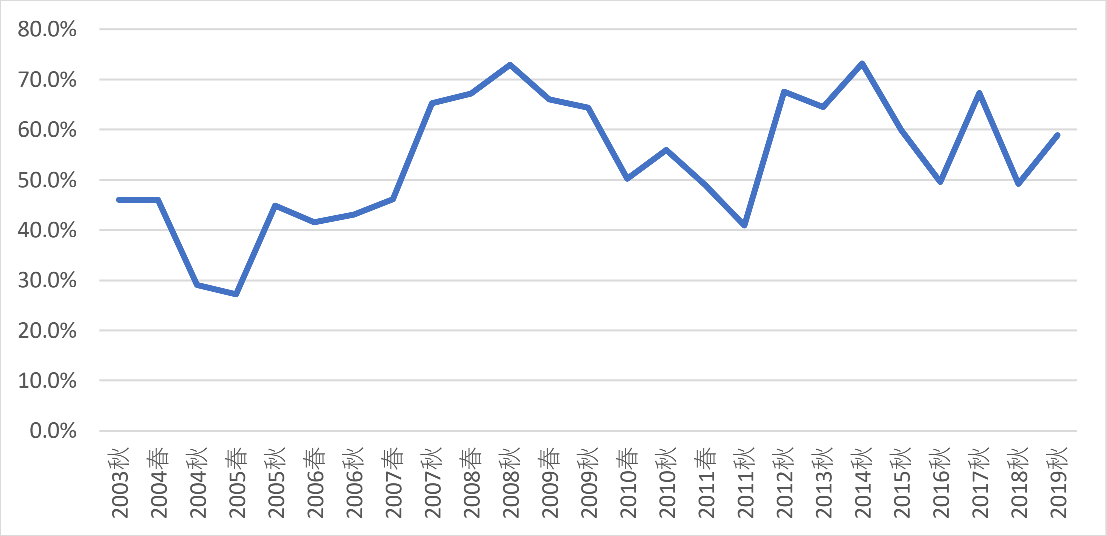
このように、ロシアの地方議会選挙においては、立法権力のコントロールを目指す地方首長が選挙に直接的に関与する傾向が現れた。この時期の特徴とも言えるのが、地方首長の多くが連邦レヴェルの政党からは距離を置いており、地方議会選挙への関与は基本的にインフォーマルな形で行われたという点である。分権状況下の地方議会選挙はもっぱら地方政治の文脈で行われるものであった。

2. 集権化に伴う変化

2000 年代半ば以降に進展した中央集権化は、地方議会選挙のあり方にも影響を与えた。第 2 節でも触れた通り、地方議会選挙において比例代表制が義務化されたことは、まさにその象徴的な変化であった。それまでは必ずしも政党のプレゼンスが大きくなかった地方議会選挙において少なくとも半数の議席を比例代表選挙で選ばなければならないとされたことにより、政党が一定の役割を果たす局面が半ば強制的に作り出されたのである。

とりわけ大きな変化を経験したのは与党であった。多くの地方において、「統一ロシア」は比例代表制選挙で善戦した。地方議会選挙における同党の選挙サイクルごとの平均得票率の変遷を示したのが図 1 である。ここからは、最初の頃こそ苦戦していたものの、2005 年の秋には同党の平均得票率が 40 パーセントを超え、その後も比較的高い水準を維持していたことが明らかになる。また、当該政党は小選挙区選挙においても多くの議席を獲得した。ロイターの集計によると、制度導入直後の時期にあたる 2003 年から 2005 年にかけては無所属候補が平均で 37 パーセントの議席を獲得し、同党の獲得議席割合の平均は 50 パーセント程度にとどまっていたが、その割合は次第に上昇し、2009 年には 80 パーセントを超えた（Reuter 2017, 129）。「統一ロシア」は比例代表・小選挙区選挙の双方においてプレゼンスを増したことにより、地方議会において確固たる地位を確立するに至ったのである。

図 1　地方議会選挙（比例代表選挙）における「統一ロシア」平均得票率（2003～2019 年、選挙サイクルごと）



（注）統一地方選挙日とは異なる日程で行われた選挙については 1～6 月を「春」、7～12 月を「秋」に分類した。

（出所）ロシア中央選管データベース（http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom）および Кынев（2009）より筆者作成。

「統一ロシア」による地方議会の独占は一見すると同党が主要な選挙マシーンとして機能するようになったことを意味しているように思われるが、実際には地方首長が果たす役割が依然として大きかったという点には留意が必要である（Golosov 2011）。これまでも多くの研究において指摘されてきた通り、当該政党は地方首長を中心に形成されてきた既存の選挙マシーンを党の中に組み込む形で発展してきた（Golosov 2014b, 油本 2015）。自前の確固たる集票組織を持っていたわけではない「統一ロシア」にとって、地方議会選挙に向けた選挙キャンペーンに際して依拠できる実働部隊は地方首長を軸とした既存の選挙マシーンをおいて他にはなかったのである。

「統一ロシア」と地方首長の関係性を明らかにするため、再びモスクワ市議会選挙の事例に立ち返ることにしたい。モスクワ市議会選挙においても同党のプレゼンスは大幅に増した。制度変更後最初の選挙となった 2005 年選挙では、小選挙区制で 15 議席、比例区（阻止条項 10 パーセント）で 20 議席を選出するという方式で行われた。選挙の結果、小選挙区は全 15 議席、比例区では 20 議席中 13 議席が「統一ロシア」の候補によって占められた。2009 年選挙では与党の優位が一層強まった。同選挙は小選挙区制で 17 議席、比例区（阻止条項 7 パーセント）で 18 議席を選出する方式で行われ、同党が小選挙区の全 17 議席、比例区では 15 議席を獲得した。

モスクワ市議会選挙の実態をより詳しく見ると、「統一ロシア」の躍進は市長および

行政府の関与に裏打ちされたものであったことが明らかになる。これはまず何よりも、「行政資源」の利用による候補者支援の経験が長かった小選挙区選挙において観察された[11]。2005 年選挙の際、モスクワ市行政府は「統一ロシア」会派に属していた現職の市議会議員を支援し、それ以外の現職議員は支援対象から外した。選挙の結果、モスクワ市行政府の支援を受けた現職は全員当選した一方、支援を受けられなかった現職は軒並み落選した（Бузин 2006, 55）。この経過からは、市行政府の関与が依然として大きな役割を果たしていたこと、そして、市行政府がかつてとは異なり、「統一ロシア」に全面的に関与したことが明らかになる。

ルシコフ市長の「統一ロシア」への関与は比例代表選挙においても観察された。ロシアでは、政党の比例代表名簿のトップに、連邦レヴェルであれば大統領や首相、地方レヴェルであれば地方首長などの有力者が名前を載せることで集票力を高めようとする「機関車」戦略がしばしば採用されている（White 2011, 534）。この「機関車」戦略において名簿の上位を占める有力者の主たる役割は広告塔として党のキャンペーンを主導することにあり、彼ら自身は当選しても議員になるわけではない。モスクワ市議会選挙に際しては、2005 年、2009 年選挙においてルシコフ市長が「統一ロシア」の比例代表名簿のトップに自らの名前を載せ、同党の選挙キャンペーンを率いた。

実際の地方首長の集票能力は地方によって大きな差があり、モスクワ市のルシコフ市長ほどの強さを持っていた地方ばかりではなかった点には留意が必要であるが、「統一ロシア」の選挙キャンペーンに際して中核的な役割を担ったのが地方首長であったということ自体は多くの地方に共通している。これを最もわかりやすく示すのが、与党の比例代表名簿が地方首長を主軸として作成された地方の多さである。図 2 に、2003 年から 2019 年の間に比例代表制を含んで行われた地方議会選挙のうち、「統一ロシア」比例代表名簿の第 1 位[12]に地方首長あるいは地方首長代行[13]が名前を載せていた選挙の割合を示した。この図からは、地方首長が与党の比例代表名簿のトップに名前を載せる割合が 2006 年頃から急速に高まったことが明らかになる。その後一時的な落ち込みも見られたものの、この傾向は 2012 年の地方首長公選制復活などによっても大きく

---

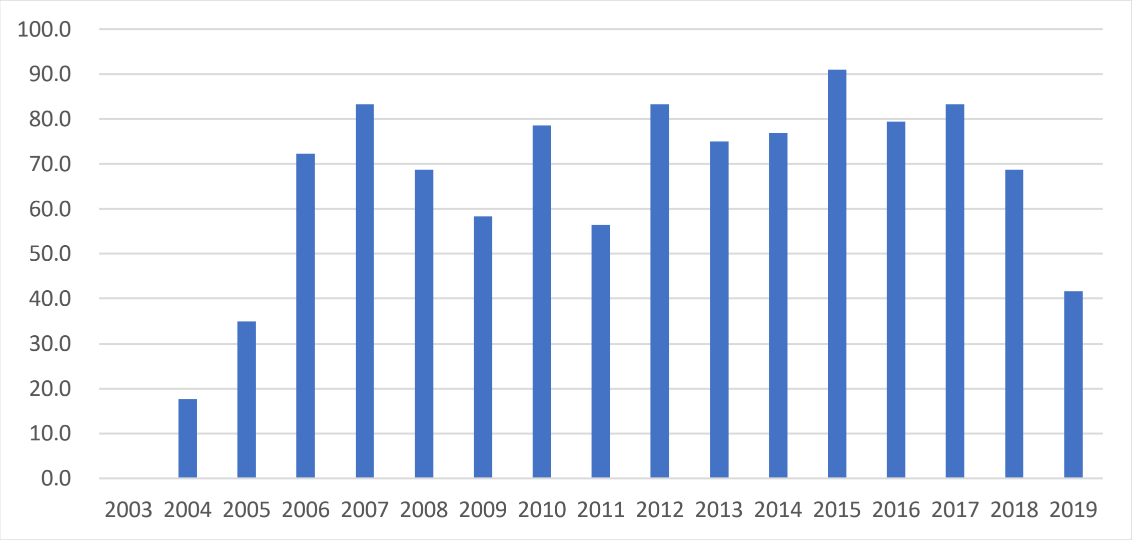
11 モスクワ市における行政府からの支援の具体的内容としては、メディアの独占的な利用や選挙委員会などの操作などが指摘されている（Бузин 2006, 54）。

12 各地方では比例代表名簿を「地域グループ」ごとに分けて編成する方式が広く採用されているが、多くの場合、「地域グループ」とは別に「全体」部分が設けられ、当該部分に中核的な候補者の名前が第 1 位から順に列挙されている（Lyubarev 2011, 422-424）。なお、ごく少数ながら「全体」部分が設けられていないケースもあり、このような場合には当該連邦構成主体における比例代表名簿の第 1 位を確定することができない。

13 地方首長代行は地方首長が辞任等によって不在になった場合に、選挙で次の首長が選出されるまでの間首長の職務にあたる。現在のロシアでは地方首長が選挙に先立って辞任し、大統領によって任命された代行（辞任した地方首長がそのまま代行に任命されることもある）が事実上の現職として選挙に出馬するということがしばしば行われている。

変化することはなかった。

図 2　地方議会選挙において地方首長が「統一ロシア」比例代表名簿第 1 位に名前を載せた選挙の割合（2003～2019 年）



（注）比例代表制を含んで行われた地方議会選挙のうち、比例代表名簿「全体」部分の第 1 位が地方首長あるいは地方首長代行であった選挙の割合を示した。
（出所）ロシア中央選管データベース（http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom）より筆者作成。

ここまで見てきたように、地方レヴェルにおいて与党のプレゼンスが増す中で、地方首長の選挙への関与の仕方にも変化が現れた。中央集権化の進展に伴って自らも「統一ロシア」に加入するに至っていた地方首長の多くが、同党の地方議会選挙に向けたキャンペーンを主導するようになったのである。

おわりに

本稿では、中央地方関係の変化に伴う地方議会選挙の変遷を、主に地方首長の役割に注目して論じてきた。以上の検討からは、中央集権化に伴って地方首長の地方議会選挙への関与の仕方が変化したことが示された。1990 年代において、地方首長はさまざまな手段を採用して選挙に関与しようとしていたが、こうした動きは政党を介さずに行われることが多く、連邦レヴェルの政治とは必ずしも連動していなかった。ところが、中央集権化が進み、地方首長が与党「統一ロシア」に取り込まれていくにつれ、状況は大きく変化した。地方首長はかつてのようなインフォーマルな形ではなく、与党の選挙キャンペーンを率いるという立場で地方議会選挙に関わるようになったので

ある。かくして、地方首長による地方議会選挙への関与は地方政治の文脈には限定されない意味を持つに至った。

地方首長が地方議会選挙に際して果たす役割の変化は、ロシアの政治体制にとって同選挙が持つ意義を検討するための手がかりとなる。これに深く関わる論点として、集権化に伴って地方首長の関与の仕方が変容した結果、地方議会選挙における「統一ロシア」の得票率が地方首長の評価に直結するようになったことが挙げられる。実際に、地方議会選挙での与党の敗北が地方首長の辞任につながったと考えられる事例もある。スタヴロポリ地方では 2008 年 4 月にアレクサンドル・チェルノゴロフ知事が辞任しているが、この直接的な引き金となったとされるのが、2007 年春のスタヴロポリ地方議会選挙において野党の「公正ロシア」が比例区第一党となったことであった（Матвеева, Сумской 2008）。このようなメカニズムの出現は、1990 年代においてはもっぱら地方レヴェルにおける執行権力と立法権力の関係性を反映する場であった地方議会選挙が、次第に連邦中央が地方エリートをコントロールするための足場として機能するようになったことを示唆している。

ただし、近年は若干の変化の兆しが見られるという点は指摘しておかなければならない。特に、首長が「統一ロシア」から距離を置く動きが一部で見られるようになったことは、地方議会選挙への関わり方にも影響を与える可能性がある[14]。本稿に直接関わる部分では、図 2 からも明らかになる通り、地方議会選挙に際して地方首長が「統一ロシア」比例代表名簿の第 1 位に名前を載せる割合が 2019 年に入って減少したことが目を引く。これが一時的な政権への支持率低下を反映したものなのか[15]、あるいは長期的なトレンドなのかについては今後の展開を注視する必要がある。また、ごく少数ではあるものの、地方首長選挙の結果として政権交代が生じた地方があるという点も見逃せない。その早い例としては、2015 年に共産党の候補が「統一ロシア」の擁立した知事代行に勝利して政権交代が生じたイルクーツク州が挙げられる。また、年金改革で政権への逆風が吹き荒れた 2018 年には、ハカシア共和国、ウラジーミル州、ハバロフスク地方において政権交代が生じている（Кынев и др. 2019）。これらの地方において地方議会選挙が行われる際には、任命制下にあった時とはまた異なる状況が現れ

---

[14] この点についてはモスクワ市の事例が参考になる。モスクワ市では 2014 年以降は全ての議席が小選挙区制で選出されることになっており、この例をそのまま他の地方に当てはめることはできないが、同市では 2014 年選挙の段階で既に市長による推薦を受けた無所属候補が増加し、2019 年市議会選挙では「統一ロシア」のプレゼンスがさらに低下した。これはプーチン大統領の再登板後に不人気に陥った同党から距離を置こうとする動きの一環とも捉えられる（Aburamoto 2019, 38）。

[15] プーチン大統領は自らの大統領第 4 期目が始まった直後の 2018 年夏に年金の支給開始年齢を引き上げる改革を行い、市民の反発を招いた。

る可能性がある[16]。地方議会選挙の位置づけは今後の展開次第で再び変化しうるという点は念頭に置いておく必要がある。

本稿では、ロシアにおける地方議会選挙がこれまでにたどってきた変化を、中央地方関係の変容、とりわけ地方首長が同選挙に際して果たす役割に注目して検討してきた。しかし、改めて指摘するまでもなく、地方議会選挙は単に連邦中央と地方エリートとの関係性のみによって規定されるものではない。権威主義体制における選挙の機能は近年の比較政治学では多くの注目を集めているトピックであり、例えば、議会選挙を行うことによる民主的正統性のアピールやエリートの統一性の担保などがしばしば指摘されている。2 年目は、こうした研究成果も踏まえたうえで、ロシアにおける地方議会選挙がいかなる機能を果たしているのかについてより包括的な検討を行うことにしたい。

＜参考文献＞

＜日本語文献＞

油本真理 2015.『現代ロシアの政治変容と地方 :「与党の不在」から圧倒的一党優位へ』東京大学出版会.

上野俊彦 2010.「ロシアにおける連邦制改革 : プーチンからメドヴェージェフへ」仙石学、林忠行編『スラブ・ユーラシア研究報告集 2　体制転換研究の先端的議論』北海道大学スラブ研究センター.

塩川伸明 2007.『多民族国家ソ連の興亡Ⅲ ロシアの連邦制と民族問題』岩波書店。

松里公孝 1995.「行政府党とは何か」『スラブ研究センター研究報告シリーズ No. 56 ロシア・東欧における地域社会の変容』北海道大学スラブ研究センター.

＜英語文献＞

Aburamoto, Mari 2019. “An Indispensable Party of Power? United Russia and Putin’s Return to the Presidency, 2011-14.” *Russian Politics* 4(1): 22-41.

Blakkisrud, Helge 2011. “Medvedev’s New Governors.” *Europe-Asia Studies* 63(3): 367-395.

Brie, Michael 2004. “The Moscow Political Regime: The Emergence of a New Urban Political Machine.” In *The Politics of Local Government in Russia*, edited by Alfred B. Evans Jr. and Vladimir Gel’man. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 203-234.

[16] イルクーツク州では政権交代後の 2018 年に地方議会選挙が行われているが、この時は知事周辺でさまざまな疑惑が浮上していたこともあり、知事は有意味な役割を果たさなかった。

Chebankova, Elena 2006. “The Unintended Consequences of Gubernatorial Appointments in Russia, 2005-6.” *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 22(4): 457-484.

Golosov, Grigorii V. 2004. *Political Parties in the Regions of Russia: Democracy Unclaimed*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

Golosov, Grigorii V. 2011. “Russia’s Regional Legislative Elections, 2003-2007: Authoritarianism Incorporated.” *Europe-Asia Studies* 63(3): 397-414.

Golosov, Grigorii V. 2014a. “Is Electoral Authoritarianism Good for Women’s Representation? Evidence from the 1999-2011 Regional Legislative Elections in Russia.” *Post-Soviet Affairs* 30(1): 51-66.

Golosov, Grigorii V. 2014b. “The Territorial Genealogies of Russia’s Political Parties and the Transferability of Political Machines.” *Post-Soviet Affairs* 30(6): 464-480.

Golosov, Grigorii V. 2014c. “Growing Old without Grace: Electoral Authoritarianism and the Age Composition of Russia’s Regional Legislative Assemblies.” *Representation* 50(4): 509-526.

Golosov, Grigorii V. 2017. “Legislative Turnover and Executive Control in Russia’s Regions (2003-2014).” *Europe-Asia Studies* 69(4): 553-570.

Golosov, Grigorii V. 2018. “Let My People Run: Pre-election Resignations of Russia’s Governors, 2013-2015.” *Problems of Post-Communism* 65(4): 243-252.

Goode, Paul 2007. “The Puzzle of Putin's Gubernatorial Appointments.” *Europe-Asia Studies* 59(3): 365-399.

Goode, Paul 2013. “The Revival of Russia’s Gubernatorial Elections: Liberalization or Potemkin Reform?.” *Russian Analytical Digest* 139: 9-11.

Hale, Henry E. 2006. *Why Not Parties in Russia? Democracy, Federalism, and the State*, New York: Cambridge University Press.

Konitzer, Andrew and Stephen K. Wegren 2006. “Federalism and Political Recentralization in the Russian Federation: United Russia as the Party of Power.” *Publius: The Journal of Federalism* 36(4): 502-522.

Korgunyuk, Yury, Cameron Ross and Sergey Shpagin 2018. “Party Reforms and the Unbalancing of the Cleavage Structure in Russian Regional Elections, 2012-2015.” *Europe-Asia Studies*, 70(2): 155-181.

Lyubarev, Arkady 2011. “Electoral Legislation in Russian Regions.” *Europe-Asia Studies* 63(3): 415-427.

Moraski, Bryon 2006. *Elections by Design: Parties and Patronage in Russia’s Regions*, DeKalb, Illinois: Northern Illinois University Press.

Panov, Petr and Cameron Ross 2013. “Sub-National Elections in Russia: Variations in United

Russia's Domination of Regional Assemblies." *Europe-Asia Studies* 65(4): 737-752.

Reuter, Ora John 2017. *The Origins of Dominant Parties: Building Authoritarian Institutions in Post-Soviet Russia*, Cambridge: Cambridge University Press.

Reuter, Ora John, Noah Buckley, Alexandra Shubenkova and Guzel Garifullina 2016. "Local Elections in Authoritarian Regimes: An Elite-Based Theory with Evidence from Russian Mayoral Elections." *Comparative Political Studies* 49(5): 662-697.

Ross, Cameron and Petr Panov 2019. "The Range and Limitation of Sub-National Regime Variations under Electoral Authoritarianism: The Case of Russia." *Regional and Federal Studies* 29(3): 355-380.

Russian Analytical Digest 2008. "List of Regional Leaders (Governors) as of June 2008." *Russian Analytical Digest* 43: 5-7.

Semenov, Andrei 2017. "Against the Stream: Political Opposition in Russian Regions in the 2012-2016 Electoral Cycle." *Demokratizatsiya; The Journal of Post-Soviet Democratization* 25(4): 1-22.

Sharafutdinova, Gulnaz 2009. "Subnational Governance in Russia: How Putin Changed the Contract with His Agents and the Problems It Created for Medvedev." *Publius: The Journal of Federalism* 40(4): 672-696.

Solnick, Steven L. 1998. "Gubernatorial Elections in Russia, 1996-1997." *Post-Soviet Affairs* 14(1): 48-80.

White, Stephen 2011. "Elections Russian-Style." *Europe-Asia Studies* 63(4): 531-556.

＜ロシア語文献＞

Бузин, Андрей 2006. Административные избирательные избирательные технологии: московская практика.М.: Центр «Панорама».

Кынев, Александр 2009. Выборы парламентов российских регионов 2003-2009: первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы. М.: Центр Панорама.

Кынев, А., А. Любарев, А. Максимов 2019. Региональные и местные выборы в России осени 2018 года: электоральные перемены на фоне социальных реформ. М.: Фонд «Либеральная миссия».

Любарев, Аркадий 2010. «Выборы в Московскую городскую думу: хроника деградации выборов» *Региональные Перспективы* 1: 72-83.

Любарев, Аркадий 2014. «Просеянные выборы: Аркадий Любарев о том, что означают результаты голосования в Мосгордуму» // Газета.ру, 15 сентября 2014 г., https://www.gazeta.ru/comments/2014/09/15_x_6215549.shtml.

Любарев, Аркадий 2019. «Выборы в Мосгордуму: конкуренция и «умное голосование» //

Троицкий вариант, 24 сентября 2019 г., https://trv-science.ru/2019/09/24/vybory-v-mosgordumu-konkurenciya-i-umnoe-golosovanie/.

Матвеева, Полина, Виктор Сумской 2008. «Ставрополье попалось на силовой прием, Губернатор Ставрополья уходит в отставку» // Газета.ру, 22 апреля 2008 г., https://www.gazeta.ru/politics/2008/04/22_a_2703477.shtml.

Указ Президента 1993. Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. № 1765 «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. № 41, Ст. 4189.

Федеральный закон 1994. Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 57-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации (СЗ РФ). № 33, Ст. 3406.

Федеральный закон 2002. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. № 24, Ст. 2253.

Федеральный закон 2004. Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. № 50, Ст. 4950.

Федеральный закон 2005. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты РФ» // СЗ РФ № 30, Ст. 3104.

Федеральный закон 2012a. Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. № 19, Ст. 2274.

Федеральный закон 2012b. Федеральный закон от 2 октября 2012 года № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. № 41, Ст. 5522.

Федеральный закон 2013a. Федеральный закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ «О внесении

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. № 14, Ст. 1638.

Федеральный закон 2013b. Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. № 44, Ст. 5642.

Федеральный закон 2014.Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. № 19, Ст. 2300.

＜付表＞

モスクワ市議会選挙

年	選挙方法		議席	選挙結果	投票率
1993	小選挙区制		35	「ロシアの選択」19、無所属 9、「ロシアの統一と調和」2、「ロシア民主改革運動」2、「モスクワ市民同盟」2、「人民権力のための市民」（「ロシアの選択」が支援）1	53.9%
1997	小選挙区制		35	「市長のリスト」27（うち 1 名は市行政府発行紙に掲載のリストには記載なし）、「合同リスト」（「ヤブロコ」・「ロシアの民主的選択」・「我らが家ロシア」）4、無所属 4	31.1%
2001	小選挙区制		35	「4 党のリスト」（「統一」、「祖国」、「右派勢力連合」、「ヤブロコ」）33、無所属 2	30.5%
2005	混合制	小選挙区	15	「統一ロシア」15	34.8%
		比例区	20	「統一ロシア」13（47.3%）、共産党 4（16.8%）、「ヤブロコ」3（11.1%）	
2009	混合制	小選挙区	17	「統一ロシア」17	35.6%
		比例区	18	「統一ロシア」15（66.3%）、共産党 3（13.3%）	
2014	小選挙区制		45	「統一ロシア」28、無所属 10（うち行政府支援 10）、共産党 5、自由民主党 1、「ローヂナ」1	21.0%
2019	小選挙区制		45	無所属 26（うち行政府支援 25、ヤブロコ系 1）、共産党 13、「公正ロシア」3、ヤブロコ 3	21.8%

（注）選挙結果の欄には各勢力が獲得した議席数を示した。比例区のみ議席を獲得した政党の得票率を括弧内に付した。なお、2005 年選挙の比例区阻止条項は 10%、2009 年選挙の阻止条項は 7%に設定されていた。

（出所）Любарев（2010; 2014; 2019）より筆者作成。