

## 序章

### 権威主義体制下の地方議会選挙

山田 紀彦

#### 要約：

権威主義体制下の選挙研究は1990年代後半から興隆を極め、特に体制と制度の関係については多くの研究成果が生み出されてきた。しかしそのほとんどは国政選挙を分析対象としており、地方選挙はさほど注目されてこなかった。とはいえ権威主義体制の維持や統治において、地方は重要な役割を果たしている。そこで本研究会は、権威主義体制8カ国（中国、ベトナム、ラオス、カンボジア、ロシア、アゼルバイジャン、メキシコ、モザンビーク）の地方議会選挙を分析対象に、地方という観点から権威主義体制が持続するメカニズムを探る。本章は研究会1年目の中間報告として、研究会の目的やアプローチ、暫定的な枠組みについて説明するとともに、各章の概要を紹介する。なお各章では、最終成果に至る前提作業として、各国の地方議会や選挙制度の変遷をまとめている。

キーワード：権威主義体制、選挙、地方議会

#### はじめに

なぜ、多くの権威主義（独裁）体制は選挙を実施するのだろうか。この問いをめぐっては、1990年代後半以降に多くの研究成果が生み出されてきた。Morse（2012）が「選挙権威主義体制の時代」<sup>1</sup>と指摘したように、権威主義体制下の競争的選挙に関する研究は特に2000年代に入り興隆を極め、それは現在でも続いている

なかでも研究の中心となったのは国政選挙を中心とした制度と体制の関係であり、大きく2つの潮流がある。1つは、競争的選挙が権威主義体制の持続にいかに関与するのか、そのメカニズムの解明である。そして先行研究では、選挙には正当性の誇示、体制への支持度合いやエリートに関する情報収集、野党の取り込みや分断、抑止シグナリン

---

<sup>1</sup> 「全国レベルで定期的に複数政党選挙を実施するが、自由民主主義の最小限の基準を体系的かつ深刻に侵害する」（Schedler 2013, 1）体制を指す。

グ、体制内エリートへの権力分有など（詳細は表 1 参照）、体制持続に資するいくつかの機能が備わっていることが明らかにされている（Lust-Okar 2005; Magaloni 2006; Gandhi 2008; Svobik 2012; Boix and Svobik 2013; Schedler 2013; Miller 2015; Morgenbesser 2016 など）。つまり権威主義体制下の競争的選挙には、独裁者が直面する脅威や不確実性を軽減する機能がある。

もう 1 つは、権威主義体制下の競争的選挙が体制の崩壊や民主化をもたらすという議論である。競争的選挙は必ずしも権威主義体制を安定させるとは限らず、選挙が繰り返されれば、市民の自由や法の支配への意識が高まり、民主化が誘発される（Lindberg 2006; Howard and Roessler 2006; Hadenius and Teorell 2007）。そして以上 2 つの論争はいまだ決着がついていない。

一方近年では、体制の持続／崩壊という二項対立的な議論ではなく、選挙の効果は時間軸の取り方によって異なるという主張がなされるようになった。Knutsen et al. (2017) は、選挙直後は体制の崩壊可能性が高まるが、長期的には安定することを明らかにした。彼らの議論を土台に門屋・谷口 (2019) は、選挙実施年に蜂起が起きる可能性が高まり、（特に自由で公正な）選挙を繰り返すほどその可能性が低くなることを示した。短期的なリスクを伴うとしても、長期に体制が持続するのであれば、独裁者<sup>2</sup>がコストをかけてわざわざ競争的選挙を実施するインセンティブは生まれる。とはいえ競争的選挙には常に不確実性が伴う（Shedler 2013）。

また時間軸という概念に加え、選挙が実施される状況や文脈が重要だとの指摘もある。Seeberg (2018) は、独裁者が保有する行政キャパシティや経済に対するコントロールの度合いにより、採られる選挙操作の手段が異なるため、それが選挙の効果に違いをもたらすとしている。独裁者が保有する行政的・経済的資源が大きいほど、多様な手段で選挙を操作し、体制崩壊の可能性を低下させることができるのである。つまり、選挙それ自体が体制の持続／崩壊の決定要因ではなく、選挙の効果は状況や文脈に依存する。

このように権威主義体制下の選挙研究は、機能分析に時間軸や文脈といった視点が加わり、さらに発展しつつある。しかし多くの研究成果は、国政選挙分析から導き出されたものであり、地方選挙についてはさほど関心が示されてこなかった（Reuter et al. 2016, 663）。近年はサブナショナルな研究への関心が高まっているとはいえ（Giraudy, Moncad and Snyder 2019, 4-5）、比較政治学では一般的に中央政治への関心が高く（Schedler 2013, 236）、民主化研究においても地方政治は国政と同様の過程をたどるとのバイアスが強い（Gibson 2005, 105; Bilev 2019, 115）。

しかし、民主主義体制内に権威主義的な地方が存在するように、同じ体制であっても

---

<sup>2</sup> 本研究会で「独裁者」という場合は、個人支配による独裁体制を敷く政治指導者とともに、政党等の支配者集団を含めて使用することとする。

地方には中央とは別個のダイナミズムがある (Gibson 2005)。権威主義体制も例外ではない。例えばロシアでは、地方には独自のダイナミズムや利害があり、中央とは異なる政治が展開されている (油本 2015)。国政と地方政治を同一視すると、体制全体における地方の位置づけや機能をうまく捉えることができない。それは結果的に、権威主義体制の持続や統治メカニズムを正しく理解できないことになる。

特に権威主義体制下では、地方は統治の上で重要な役割を果たしている。ロシアでは、独裁者が地方の忠誠を獲得するため、地方首長が選挙を通じて自身の政治マシーンを強化することを許容している (Golosov 2011)。制度的革命党 (Partido Revolucionario Institucional: PRI) 支配下のメキシコでは、地方議会が選挙区サービスを通じて PRI と国民のパトロン・クライアント関係の維持に重要な役割を果たした (Beer 2012, 127)。また地方選挙はときに、体制に悪影響をおよぼすこともある。メキシコでは、地方選挙での野党の勝利が体制崩壊の契機となった (Na 2012)。つまり権威主義体制下では、地方が中央から自立的に機能できない一方で、独裁者も地方の協力なしに体制を安定的に維持することは難しい。権威主義体制下の地方選挙は国政選挙ほど重要でないと思われがちだが、いかに地方選挙をコントロールし勝利するかは、体制の安定にとって欠かせない。

本研究会はこのような問題意識に基づき、権威主義体制 8 カ国 (中国、ベトナム、ラオス、ロシア、カンボジア、メキシコ<sup>3</sup>、アゼルバイジャン、モザンビーク) の地方議会選挙を分析対象に、地方という観点から権威主義体制が持続するメカニズムを探ることを目的としている。中国、ベトナム、ラオスの 3 カ国は非競争的選挙を行う閉鎖的権威主義体制だが、競争的選挙の一部の機能はこれら国々の選挙でも観察できる (Truex 2016; Malesky and Schuler 2010; 山田 2013)。したがって本研究会では競争的／非競争的を問わず、権威主義体制下の選挙を分析対象とする。

具体的には、各国の地方行政級の最も上位で実施される直接議会選挙に焦点を当てる。詳細は後述するが、数ある地方選挙の中で議会選挙に焦点を当てるのは、8 カ国共通の分析単位となり、(1) 中央と地方の垂直的關係、(2) 地方執行機関と立法機関の水平的關係、そして、(3) 地方執行機関・立法機関と住民の垂直的關係を捉えることができるからである。そうすることで、権威主義体制が持続するメカニズムにおける地方の役割をより深く理解できると考えられる。

なお、本研究会では議会を、主権者から委任を受けた人々が、主に立法など政策について意思決定を行うとともに、市民と政府を接合し、有権者の意見を政策決定に反映さ

---

<sup>3</sup> メキシコは 2000 年に民主化した。1927 年から 2000 年までは制度的革命党 (PRI) が支配していた権威主義体制である。本研究会では 2000 年までのメキシコを分析対象としている。

せ、政府の管理・監督機能を有する機関と定義する（建林ほか 2008, 170; Kreppel 2014, 83-85）。そうすることで、中国の人民代表大会（人大）<sup>4</sup>や、アゼルバイジャンのバラディーヤ（詳細は第7章参照）も、「議会」に含め比較分析を行うことができる。

## 第1節 なぜ8カ国と地方議会選挙か？

本研究会でとりあげる8カ国は、国家の規模や経済・社会状況など、さまざまな条件は異なりながらも、それぞれの地域で強固に存続している（または存続した）政党支配型の権威主義体制である。

8カ国は同じ政党支配型の権威主義体制とはいえ、選挙の競争性を基準に2つに分類することができる。中国、ベトナム、ラオスは一党制であり、支配者が競争的選挙で選出されない閉鎖的権威主義体制に分類される（Howard and Roessler 2006, 367）。一方、ロシア、カンボジア、メキシコ、アゼルバイジャン、モザンビークは、複数政党制による定期的かつ競争的選挙を実施するが、自由や公平といった自由民主主義の最小限の基準を満たさない選挙権威主義体制と位置付けられる（Schedler 2013, 1）<sup>5</sup>。またこれら5カ国は、一党優位システムという点でも共通している<sup>6</sup>。したがって、中国、ベトナム、ラオスの3カ国と、ロシア、カンボジア、メキシコ、アゼルバイジャン、モザンビークの5カ国では、選挙の競争性、政党制、政党システムなどが異なっている。そしてこれまでは、競争的選挙の有無を基準に、選挙権威主義体制と閉鎖的体制は分けて論じられることが多かった<sup>7</sup>。

しかし、どちらの体制の選挙にも類似の機能を見出すことができ、2つを区別して分析する積極的な理由はない。そもそも独裁者は、政党支配、個人独裁、軍政のいずれであっても、2つの同じ問題に直面する。1つは、体制内外から生じる脅威を緩和すること、そしてもう1つは、体制内外の協力を得ることである（Gandhi 2008, xvii-xviii; Svoboda 2012, 2）。独裁者は反体制派や大衆の蜂起だけでなく、クーデタなど体制内エリートか

---

<sup>4</sup> 第1章では人民代表大会の略語を人代ではなく人大としており、本章もあわせて人大とする。

<sup>5</sup> 5カ国は、競争的権威主義体制とヘゲモニー（覇権的）権威主義体制にさらに分けることが可能である。しかし、議席占有率や存続期間などの閾値をどのように設定するかで分類が異なり、また、ロシアなどでは州によって多様性が大きく、地方の実態を十分反映できない可能性が高い。ここでは閉鎖的権威主義体制との区別に重点を置き、ひとまず競争的選挙を実施する権威主義体制を選挙権威主義体制としてまとめる。

<sup>6</sup> 本研究会における一党優位システムとは、Templeman (2012, 32) の定義にならい、「定期的に競争選挙に勝利することで長期に政権を握っている単一政党または与党連合」が存在する体制とする。

<sup>7</sup> 例えば Dimitrov (2013) や Morgenbesser (2016) にみられるように、選挙権威主義体制と閉鎖的体制は分けて論じられることが多い。

らの脅威にさらされる。Svolik (2012, 4-5) によれば、独裁者は大衆からよりも体制内部から権力を奪われることの方が多い。また、独裁者は1人で統治できないため、大衆管理には体制内エリートの協力を必要とし、政策の実施には国民の協力も不可欠となる。

これらの問題は、制度と情報の不確実性に起因すると考えられる。独裁体制であっても制度的に権力の維持が保障されるわけではなく、常に体制への潜在的／明示的脅威を緩和・防止する必要がある。とはいえ、独裁者は体制内外の脅威や自身の安全に関する確実な情報を欠いている (Schedler 2013, 21)。したがって独裁者が体制を維持するには、体制内エリートや国民の支持度合い、また反体制派に関する確実な情報を収集し、体制内外から生じるあらゆる脅威を緩和するとともに、エリートや一部の体制外アクターの協力を得ることが求められる (Gandhi 2008)。

当然、不確実性や脅威の問題は中央と地方の間にも発生する。独裁者にとって、国政選挙における地方の動員、経済・社会開発による地域の安定など、効率的な統治を行う上で地方指導者やエリートの協力は欠かすことができない。時に地方は、国民の不満が中央に向かわないための防波堤ともなる。とはいえ、地方エリートが独裁者に協力するとは限らず、独裁者への忠誠は見かけだけかもしれない。保身のために地方の状況や人びとの選好に関する情報を歪曲して中央に伝える可能性もある (Geddes, Wright and Frantz 2018, 130)。むしろ、独裁者が直接監視できないという点で、中央政府内よりも中央と地方の間不確実性の方が深刻といえる。一方の地方エリートは、独裁者から恣意的にポストを剥奪されるという脅威に直面する。また体制そのものが転覆すれば、自身の権力も喪失する可能性もある。だからこそ、地方エリートには表面的であっても独裁者に忠誠を誓うインセンティブが生まれる。

したがって独裁者や地方エリートは暴力を含め、体制維持のためにあらゆる手段を使用する。しかし暴力や抑圧だけでは、必要な情報を得ることができず、反対にエリートや国民の不満を高めてしまう可能性がある (Wintrobe 1998; 東島 2013)。そこで活用されるのが制度であり、特に議会、政党、選挙などの民主的制度が不確実性の解決にとって有効な手段とされてきた (Schedler 2013, 23; Gandhi 2008; Svolik 2012; Geddes, Wright and Frantz 2018, 130)。特に選挙については、大きく5つの機能があると指摘されている (表 1)。そして選挙が不確実性の問題解決手段として機能するならば、国政選挙だけでなく地方議会選挙も同様の機能を持つと考えられる。

そこで本研究会は、各国の直接選挙で選ばれる議会が設置される地方行政級のなかで、最上級に位置する議会選挙を分析単位とし、選挙権威主義体制と閉鎖的体制を同じ組上に載せ比較を行う。中国、ベトナム、ラオスでは、地方首長は直接選挙ではなく、実質的に党中央や地方の上級党組織により任命される。したがって8カ国共通の分析単位となりうるのは議会選挙しかない。

しかし問題は、直接選挙が実施される行政級が各国で異なっていることである。例え

表1 選挙の機能

情報収集	選挙を通じて体制への支持度合い、野党（反体制派）の強さ、地方エリートのパフォーマンス、市民の選好や不満などに関する情報を収集する
正当性の誇示	選挙を実施し国民の多くが参加することで、体制と国民が規範やルールを共有していることを示し、体制の正当性を内外に誇示する
取り込みと分断	一部野党（反体制派）に議席を付与することで体制に取り込み、また、野党を分断する
抑止シグナリング	圧倒的勝利により体制の強靱性を示し、体制内エリートの離脱や体制外からの反乱を防ぐ
権力分有	体制内エリートへのポストの分配などを通じてコミットメント問題を解決し、エリート間の結束を強化する

（出所）Lust-Okar (2005), Magaloni (2006), Schedler (2006), Gandhi (2008), Gandhi and Lust-Okar (2009), Svobik (2012), Miller (2015), Morgenbesser (2016)を基に筆者作成。

ば中国では、区・県級以下の人大でしか直接選挙は実施されない。地方行政級最上位の省レベルは間接選挙である。ラオスでは、地方行政級最上位の県にのみ国民の直接選挙で選ばれる地方議会が設置され、郡、村レベルに議会はない。一方、カンボジアはコミューンレベル（Morgenbesser 2016, 60-61）、アゼルバイジャンは「バラディーヤ」と呼ばれる基礎自治体に議会があり、直接選挙が行われている（立花 2018, 72）。

このように分析レベルを統一できない問題がある一方で、なぜ国によってある地方行政レベルで直接選挙が導入されるのか（またはされないのか）、という問いを立てることができる。権威主義体制では民主主義体制と異なり、独裁者が選挙制度やその運用方法、また選挙の実施自体を意図的に決定できる。例えばラオスでは、1991年に県、郡、区、すべての地方議会が廃止されたが<sup>8</sup>、2016年に県議会が復活した。ロシアでも、2004年に廃止された地方知事選が2012年から再度実施されている（大串 2018, 164-167）。一党制である中国やベトナムはいうまでもなく、アゼルバイジャン、カンボジア、メキシコ、モザンビークの一党優位制の国でも、政権与党が議会で安定多数を握る限り、独裁者は意図的に制度変更を行える。そうであれば、特定の地方行政級で議会や直接選挙が導入されていることには、独裁者の意図が反映されていると考えられる。つまり重要なのは、分析レベルの統一ではなく、独裁者がどのような意図をもって特定のレベルに議会を導入し、選挙が体制にとってどのような機能や役割を果たしているかである。

<sup>8</sup> 1991年憲法により区そのものが行政級として廃止された。

また地方議会選挙の分析は、体制と制度、中央と地方の関係だけでなく、地方政治メカニズムの理解にも寄与する。地方首長や支配政党にとって、議会をコントロールすることは権力の維持や行使にとって欠かせない。権威主義体制下の地方議会であっても、議会は住民の代表であり行政を監督する役割がある。つまり首長は議会から何らかの制約を受ける。それは閉鎖的体制であっても変わらない。また、議会選挙での敗北は首長の脆弱性を示し、独裁者の信頼を失うことにつながる。したがって独裁者と地方支配者の双方は、議会で絶対安定多数を確保できるような選挙制度の設計と運用を行うだろう。そして当然、選挙前に行政との関係性だけでなく、議会の役割、議員構成や党内エリートへのポスト配分構成などを定め、その目的に沿うように選挙を実施するはずである。そしてあらゆる手段を行使し、勝利を確実にする。つまり地方議会選挙を分析するには、中央との関係だけでなく、議会と地方首長／政府の間の水平的関係や有権者との垂直的關係、さらには、政党など他の制度との関係性も考慮する必要がある。

本研究会では、他の政治制度や機関にも目配りをしつつ、地方議会選挙が権威主義体制にとってどのような役割を果たしているのか、そのメカニズムを明らかにしたい。

## 第2節 文脈に応じたパターンに着目する

各国の複雑な文脈の中で選挙を分析するには、選挙機能の一部を取り出し、独立した変数による因果メカニズムを明らかにするのではなく、文脈に応じて地方議会の位置付けや機能が変化するパターンに着目する方が適切だと思われる（シュミッター 2006; 川中 2018）。特に地方に関する多国間比較となると、量的分析に必要な同じ分析単位のデータが欠如し、また、地域特有の要素が増えることで変数のコントロールが難しいという問題も生じる。したがって、地方議会選挙が文脈によってどう位置付けられ、その位置付けに応じてどのような役割や機能を果たすのか、パターンを見つけ出すというアプローチを採用する。

とはいえ地方の数は無数にあり、その数だけパターンがありうるかもしれない。中国など地方の数が多き国では、自身の主張を裏付ける「逸話」をみつけることは容易いともいわれる（Manion 2009, 379-380）。しかし独裁者の意向が強く働く権威主義体制では、地方に独自のダイナミズムがあるとはいえ、地方は中央や上級との関係性に大きく左右される。そこで、独裁者（中央）の地方への関与を軸に考えると、理念型として大きく4つのパターンにまとめることができる<sup>9</sup>。

第1は、独裁者が地方議会選挙を体制維持のために直接活用する場合である（中央垂

---

<sup>9</sup> Giraudy, Moncada and Snyder (2019) が示したサブナショナル研究のリサーチデザインを参考にした。

直型)。選挙の機能としては表1にあるように、5つの機能（情報収集、正当性の誇示、野党の取り込みと分断、抑止シグナリング、権力分有）などが考えられる。この場合、地方支配者の利害よりも独裁者の目的を達成するための選挙となることから、選挙制度や運用には独裁者の意図が大きく反映される。

そしてこのパターンは選挙の競争性によってさらに2つに分けられる。先述の5機能のうち、情報収集、野党の取り込みと分断を目的とするならば、ある程度競争性が高く、また市民が自由に選択できる選挙を実施する必要がある（中央垂直・競争型）<sup>10</sup>。このパターンは競争的選挙を実施する選挙権威主義体制に当てはまるが、党内エリート間の競争など一部「競争性」が働く閉鎖的権威主義体制にも適用できよう。一方で、正当性の誇示、抑止シグナリング、権力分有を目的とする場合、独裁者は競争性を低く抑える必要がある（中央垂直・非競争型）。そうすることで、地方エリートを通じて有権者を動員し投票率を高め、地方エリートにポストを意図的に配分することができる。このような場合は当然、議会は独裁者（および地方首長）の「ゴム印機関」となる可能性が高い。したがって後者は競争性が著しく低い権威主義体制や、閉鎖的権威主義体制に当てはまる。

第2は、中央ではなく地方行政級の上級が下級議会選挙を活用する場合である（地方垂直型）。第1のパターンが中央と地方の関係性を鍵とするならば、第2のパターンは地方内の垂直的關係性の中で、議会と選挙の役割や機能が決まる場合である。例えば、かつて中国の一部で試験的に実施された郷政府首長の直接選挙は、下級の問題解決のために上級の県政府主導で導入された（Ma and Pang 2017）。またカンボジアのコミュン評議会選挙も同様に、上級の州や郡政府が人民党組織と一体となって実施する。つまり上級の地方政府や党組織は独裁者の代理人であるとともに、地方では本人として行動する。ただしこの場合も当然、独裁者（中央）の意向に沿うことが前提となる。

第3は、地方議会選挙を通じて地方支配者が何らかの利益を獲得し、それを中央が活用する場合である。いわば独裁者による地方議会選挙の間接的な活用である。例えば、地方支配者は地方議会選挙を通じ自身の政治マシーンを強化するとともに、議会を支持者で固めて安定多数を構築する。一方独裁者は、その政治マシーンを国政選挙に動員し勝利することで、体制を安定させることができる<sup>11</sup>。また、忠誠を尽くす議員が多数を占める議会ならば、地方支配者は容易に権力を行使することもできる。それは地方政治の安定をもたらし、結果的に体制全体にプラスとなる。言い換えれば、独裁者は自身の目的を侵害しない限りにおいて、地方支配者が権力強化などの何らかの利を得ることを

---

<sup>10</sup> 選挙の機能がトレードオフの関係にあることは豊田（2013）を参照されたい。

<sup>11</sup> 例えば Reuter et al. (2016)は、ロシアの市長選挙を事例に、知事は強力な政治マシーンを有する市長が選挙を通じてさらに権力を強化することを許容し、その上で取り込むことを指摘している。同様のことは、中央・地方間関係や地方議会選挙にも適用できる。



許容し、それを体制の持続に活用するのである。このように双方が利益を得るのであれば、選挙制度や運用には当然、中央と地方の意向が反映されるはずである。しかしこのパターンでは、地方支配者の利得獲得が前提となっているため、中央が定めたルールに沿いつつ、制度や機能には、地方支配者と議会、地方支配者／議員と有権者の関係性など、地方政治のダイナミズムが影響すると考えられる（地方水平型）。このパターンは主に選挙権威主義体制に該当するが、地方に一定の裁量権を付与している閉鎖的体制（例えば中国）でも観察できる。

第4は、中央や上級がまったく関与せず、当該地域の地方支配者が自己利益のみを考慮して実施する選挙である。理論上このような選挙はありうるが、権威主義体制下で独裁者（中央）や上級が全く関与しない、もしくは、地方が中央や上級の意向をまったく考慮しないことは考えられない。

以上は、中央と地方の関係性や選挙の機能から導き出された理想型である。そして実際に適用できるのは、中央垂直・競争型、中央垂直・非競争型、地方垂直型、地方水平型の4パターンといえる。ただしこれらはあくまで中間報告段階での仮のパターンであり、2年度目にはさらに精緻なパターンを構築する必要がある。そして、権威主義体制下のすべての地方議会がいずれかのパターンに当てはまるとは限らない。また、一国内の地方がすべて同じパターンに属するわけでもない<sup>12</sup>。各地方が一律に同様の関係性を中央と結んでいるとは限らず、地方のダイナミズムも地域によって異なっている。そうであれば、選挙の競争性も地方間で違いがでてくるだろう（Panov and Ross 2013）。とはいえ、権威主義体制下の地方は独裁者から制約を受けるため、中央や上級との関係性を抜きにして地方議会や選挙を分析することはできない。一方で、独裁者の意向や中央の政策だけをみては、地方のメカニズムを正しく理解できない。それは結果的に、権威主義体制が持続するメカニズムを理解できないことになる。したがって、理想型とはいえこれらのパターンは、権威主義体制と地方議会選挙の関係性を捉える上でひとまず有用な視点を与えてくれる。

## 第2節 各章の構成

本報告書は中間成果ということもあり、共通の枠組みに沿って各国の地方議会選挙を分析するには至っていない。2年目の最終成果の前提作業として、各章では各国の地方議会や選挙の変遷、また選挙制度の概要をまとめている。以下、各章の内容を紹介する。

---

<sup>12</sup> ただし、閉鎖的体制や独裁者の支配が末端まで強く行き届いている選挙権威主義体制では、すべての地方が同じパターンに当てはまる可能性はある。

第1章は、中岡まりが中国の人民代表大会（人大）の概要、選挙制度や選挙過程についてまとめている。中国の人大の特徴は、「議会」と行政、司法が一体化している議行合一制にあり、人大は単なる立法機関ではなく、「国家権力機関」として位置づけられている。そしてこの特徴は選挙制度にも大きく影響をおよぼしている。議行合一制を実施するために、性別比や民族といった個人的属性と党派、学歴、職業といった社会的属性について、人民代表の構成はあらかじめ設定され、党政領導幹部も多く含まれる。それは共産党の選挙目的が、政治的リーダーの補充と支配の正統性の付与にあり、民主主義体制でみられるような、国民の利益表出やその集約にないこととも関連する。したがって共産党が意図通りの選挙結果を実現するには、選挙過程を厳密に管理する必要がある。選挙過程において党は、特に選挙区割り、選挙民登録と資格審査、正式代表候補者の決定をコントロールすることで、想定通りの選挙結果を実現している。しかし基層に近く直接選挙が実施される下級の人大では、効率的な統治を行うためには政策決定の過程にある程度市民の意見を反映させ、協調的なガバナンスを目指す必要が出てくる。党がこの課題にどのように対応しているかを明らかにすることは、地方人大と選挙のメカニズムを考察する上で1つの鍵となろう。

第2章は、石塚二葉がベトナムの地方制度の概要や、人民評議会の位置づけ、選挙制度についてまとめている。ベトナムの国会選挙に関しては、権威主義体制研究の理論を適用した研究が進んでいるが、省級人民評議会や選挙はこれまで分析対象となっておらず、ほとんど研究は行われていない。しかし建国以来、人民評議会選挙は定期的を実施され、国家建設過程においても重要な役割を担ってきた。建国期における人民評議会選挙の実施は、共産党の統治能力とその正統性を示すとともに、当該地域の既存の権力構造を解体・克服していく手段であったといえる。計画経済期の省級地方政権は、中央の方針を各地域に普及させる役割とともに、経済管理の要ともなってきた。現在のドイモイ期には、地方行政改革の対象となり定数の削減はみられるが、人民評議会の廃止が検討されているのは下級の評議会であり、その意味で省人民評議会は地方制度において相対的な重要性を高めているともいえる。約99%という選挙の投票率からは、人民評議会選挙には国会選挙と同様に党支配体制の正当性誇示や抑止シグナリング効果が考えられる。一方で、情報収集や有権者の意見表出機能の可能性も指摘されている。

第3章は、山田紀彦がラオスの県級人民議会の変遷をまとめている。人民革命党は1975年の建国直前に地方議会を設立し、選挙を実施した。それには、王国政府と締結した国際的な協定に沿って選挙を通じて行政権力を奪取し、人民から選出された議員が王制の廃止と新体制樹立を承認するという手続きの正当性を獲得するための「儀式」的意味合いがあった。その後、地方議会は形骸化するが、1986年に経済改革が本格化すると、党は地方の経済開発を推進するため地方議会を強化する。しかし過度の分権により中央が地方へのコントロールを失い、またソ連・東欧の民主化が国内に波及すると、党

は1991年の憲法制定時に地方議会を廃止した。しかし1990年代後半に貧困削減が国家目標となり、また、経済格差などにより国民の不満が高まると、党は再び地方分権にシフトする。そして2015年の憲法改正で地方議会が復活し、2016年に県級人民議会が再度設立された。つまり、党は必要に応じて、地方議会の設立と廃止を繰り返してきたのである。したがって地方議会は体制の設立や維持に寄与する一方で、状況や文脈によっては体制への脅威にもなりえるといえる。

第4章は、山田裕史が1980年代以降の人民党（1980年代当時は人民革命党）による地方支配の構造を、地方議会と地方選挙に焦点を当てて検討している。1979年に政権を掌握して一党独裁を敷いたカンボジア人民党は、1980年代を通じて中央レベルから地方レベルの末端に至るまで党組織を建設し、その党組織が指導する国家機関を通じて地方レベルにおける支配を確立した。いわゆる党=国家体制が構築されたのである。カンボジアは1990年代初頭に複数政党制に基づく定期的選挙という民主的政治制度を導入したが、とくに地方レベルでは人民党組織と国家機関の密接な結び付きが続いた。そして2000年代に入ると人民党は、民主化と地方分権化の推進を掲げながら地方レベルの評議会選挙や上院議員選挙を導入し、一党支配体制を確立する。2002年に導入されたコミュン評議会選挙を起点に、各層の評議会選挙、上院選挙、国会選挙で人民党が必ず勝利する選挙サイクルが構築されたのである。つまり人民党体制下のカンボジアにおける地方選挙は、人民党支配を支える選挙サイクルの重要な一部を構成しているのである。そして地方議会は政治ポストの配分による人民党内の権力分有という機能ももち、人民党支配の維持・強化を支える役割も果たしている。

第5章は、油本真理がロシアの地方議会について、中央地方関係の変化に伴う変遷をまとめたうえで、モスクワ市議会選挙を事例に地方首長の役割の変化を論じている。ソ連崩壊後の1990年代、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た。しかし当時、地方は連邦レベルの政治とは必ずしも連動しておらず、介入も政党を介さずに行われた。つまり地方議会選挙は地方政治の文脈で実施されていたのである。ところが2000年代に入りプーチン政権下で中央集権化が進み、地方首長が与党「統一ロシア」に取り込まれると、地方首長は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かかわるようになった。これはモスクワ市議会選挙で市長が与党の選挙キャンペーンを主導していること、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年頃から全国で急速に高まってきたことから裏付けられる。つまり地方首長が中央に取り込まれた結果、地方議会選挙は地方政治の文脈には限定されなくなったのである。

第6章は、立花優がアゼルバイジャンの基礎自治体「バラディーヤ」に設置された議会について論じている。1993年以降、新アゼルバイジャン党（Yeni Azərbaycan Partiyası, YAP）を基盤にアリエフ体制が続くアゼルバイジャンでは、1995年の憲法制定の際に地

方議会そのものが廃止され、地区・市レベルで住民の参政機会が失われた。他の旧ソ連諸国では地方議会制度が残っているため、地方における代議機関そのものを廃止したことはアゼルバイジャンの特徴といえる。そして地方住民の新たな地方参政の場として生まれたのが、地区や市よりも小規模なコミュニティをベースとした「バラディーヤ (bələdiyyə)」という新しい単位である。バラディーヤは5年ごとに住民が複数の議員を選び、選出された議員の互選で議長など役職者が選出され、主に住民の陳情を受け付ける窓口として機能している。立花は、1999年から2014年に行われた計4回の選挙結果と聞き取り調査から、バラディーヤ選挙には国民議会選挙のためのYAPによる動員や組織固めといった機能があること、また陳情機能との関連から、地方行政とのパイプを有する人物がバラディーヤに選出されやすい可能性があることを指摘している。

第7章は、豊田紳がメキシコの州議会選挙について、先行の理論的研究およびメキシコ政治研究をレビューしている。前身政党を含め、1929年から2000年まで長期にわたりメキシコを支配した制度的革命党は、1933年から同じ公職ポストへの「連続再選禁止規定」と、上位者が公職ポストへの候補者を指名するデダソ制を導入する。これにより公職ポストは「輪番制」となり、党内の下位者は人事権を握る党上位者に服従するようになった。このような制度では当然、州議会ポストも輪番制に組み込まれ、党は選挙に圧勝して党内エリートにポストを分配する必要がある。そして選出された州議会議員は知事に従属し、議会は知事の「ゴム印機関」と化す。実際に1970年代までのメキシコの州議会は、規模の小ささや知事による法案提出数／可決数からみても、単なる「ゴム印」議会だった可能性が高い。しかし、1978年に野党の議席率を高める政治制度改革が実施され、議会は「非ゴム印機関」化していった。選挙の競争性を高めることは、州知事と州議会の垂直的な支配関係を危険にさらし、党支配の安定の基盤であった輪番制度を破壊する可能性がある。それでも競争性を高め野党に議席を与えたことは、輪番制とデダソ制を基盤とする統治制度に何らかの問題点があった可能性が高い。

第8章は、網中昭世がモザンビークの州議会選挙について、国民議会選挙の動向と合わせてまとめている。和平協定締結からこれまで、モザンビークでは与党Frelimoと野党Renamoの間で地方分権が1つの争点となってきた。地方分権は和平の合意事項であるが、都市部を基盤とする与党Frelimoにとって、体制安定化前の地方分権化は権力喪失の危険性を高めることになるため、分権化は漸進的に進められてきた。しかし2004年にゲームのルールを定める国民議会で過半数近い議席を確保し優位に立つと、Frelimoは自らに有利な地方分権化を進めるようになる。2009年から州議会選挙を実施する一方で、州知事は大統領任命制とするなど、仮に選挙で敗れたとしても大統領ポストを握るFrelimoにとって有利な制度を構築した。2014年の国政選挙で議席を減らしたFrelimoは、隠し債務問題などで不利な立場におかれたこともあり、2019年に州知事を任命制から公選制に変更し、分権化を進めた。しかしここでも、大統領が任命する州書

記という新たなポストを創設し、選挙に敗れた場合の地方支配の道を残す。また近年、ニュシ政権は権威主義的傾向を強め、国政選挙では有権者登録数の操作やそれに基づく Frelimo に有利な議席配分を行い、暴力的手法もとるようになった。そして 2019 年の州議会選挙でも、Renamo 支持基盤である北中部も含め 10 州すべてで Frelimo が勝利した。本章からは、国政選挙と州議会選挙が密接に連動していることが示される。

本報告書は 2 年研究会の 1 年目の中間報告である。したがって各章の内容は、各国の独裁者にとっての地方議会選挙の意味や機能を明らかにするための前提作業となっている。そのため、本報告書をもって各執筆者が最終的な分析結果を示し、何らかの主張を行うものではない。しかし各章からは、各国で地方議会や選挙が支配者にとって重要な制度であることは理解できるだろう。来年度の最終成果では、なぜ独裁者はある特定のレベルに議会を設置し選挙を実施するのか、そして地方議会や選挙は体制にとってどのような意味や機能を持ち合わせているのかを、中央・地方の垂直的關係や地方間の水平的關係に目配りしながら明らかにしていきたい。

#### <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.
- 大串敦 2018. 「重層的マシーン政治からポピュリスト体制への変容か—ロシアにおける権威主義体制の成立と展開—」川中豪編『後退する民主主義、強化される権威主義—最良の政治制度とは何か—』ミネルヴァ書房.
- 門屋寿・谷口友季子 2019. 「権威主義体制下における選挙と大衆蜂起の発生—大衆蜂起の短期的促進と長期的抑制」『比較政治研究』第 5 号: 1-18.
- 川中豪 2018. 「『民主主義の後退』をめぐる理論」川中豪編『後退する民主主義、強化される権威主義—最良の政治制度とは何か—』ミネルヴァ書房.
- シュミッター, フィリップ (本田亜紗子・東島雅昌訳) 2006. 「比較政治学の将来とは?」日本比較政治学会編 『比較政治学の将来』早稲田大学出版部.
- 立花優 2018. 「共和制下での権力世襲—進む大統領制への権力集中と政経両面での寡頭支配—」広瀬陽子編『アゼルバイジャンを知るための 67 章』明石書店.
- 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史 2008. 『比較政治制度論』有斐閣アルマ.
- 豊田紳 2013. 「独裁国家における『上からの改革』—メキシコ・制度的革命党による党組織／選挙制度改革とその帰結 (1960~1980) —」『アジア経済』第 54 巻第 4 号 117-145.

東島雅昌 2013. 「権威主義体制における選挙景気循環：グローバル・データを用いた実証分析」田中愛治監修、久保慶一・河野勝編『民主化と選挙の比較政治学：変革期の制度形成とその帰結』勁草書房.

山田紀彦 2013. 「ラオス人民革命党の体制持続メカニズム－国会と選挙を通じた国民の包摂過程－」『アジア経済』第54巻第4号47-84.

<英語文献>

Beer, C. C. 2012. “Invigorating Federalism: The Emergence of Governors and State Legislature as Powerbrokers and Policy Innovators.” In *The Oxford Handbook of Mexican Politics*, edited by Roderic Ai Camp, Oxford: Oxford University Press.

Bilev, Gavril. 2019. “Politics in the Province: Subnational Regimes in Russia, 1992-2005.” In *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*, edited by Austina Giraudy, Eduardo Moncada and Richard Snyder, Cambridge: Cambridge University Press.

Boix, Carles and Milan W. Svobik. 2013. “The Foundation of Limited Authoritarian Government: Institutions, Commitment and Power-Sharing in Dictatorship.” *The Journal of Politics* 75 (2) Apr: 300-316.

Dimitrov, Martin K. 2013. “Understanding Communist Collapse and Resilience.” in *Why Communism Did not Collapse: Understanding Authoritarian Regime Resilience in Asia and Europe*. ed. Martin K. Dimitrov, New York: Cambridge University Press.

Gandhi, J. 2008. *Political Institutions under Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gandhi, Jeniffer and Ellen Lust-Okar. 2009. “Elections under Authoritarianism.” *Annual Review of Political Science* 12: 403-422.

Geddes, Barbara, Joseph Wright and Erica Frantz. 2018. *How Dictatorships Work: Power, Personalization, and Collapse*. Cambridge: Cambridge University.

Gibson, E. L. 2005. “Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries.” *World Politics* 58 (1): 101-132.

Giraudy, Agustina, Eduardo Moncada and Ricjard Snyder. 2019. “Subnational Research in Comparative Politics: Substantive, Theoretical, and Methodological Contributions.” In *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*, edited by Austina Giraudy, Eduardo Moncada and Richard Snyder, Cambridge: Cambridge University Press.

Golosov, G. V. 2011. “*The Regional Roots of Electoral Authoritarianism in Russia*.” *Europe-Asia Studies* 63 (4): 623-639.

Hadenius, Axel and Jan Teorell. 2007. “Pathways from Authoritarianism.” *Journal of Democracy* 18 (1): 143-156.

- Howard, Marc Korje, and Philip G. Roessler. 2006. "Liberalizing Electoral Outcomes in Comparative Authoritarian Regimes." *American Journal of Political Science* 50 (29 Apr): 365-381.
- Knuten C. H., H. M. Nygård and T. Wig. 2017. "Autocratic Elections: Stabilizing Tool or Force for Change?" *World Politics* 69 (81): 98-143.
- Kreppel, Amie. 2014. "Typologies and Classifications." In *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, edited by Shane Martin, Thomas Saalfeld and Kaare W. Strøm, Oxford: Oxford University Press.
- Lindberg, S. I. 2006. "Democratization by Elections: A New Mode of Transition?" In *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*, edited by Staffan I. Lindberg, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lust-Okar, E. 2005. *Structuring Conflict in the Arab World: Incumbents, Opponents, and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ma, Deyong and M. Rosemary Pang. 2017. "The Rise and Fall of Electoral Democracy: A Social Evolutionary Approach to Direct Election Experience in Local China." *Journal of Chinese Political Science*, 22(4): 601-624.
- Magaloni, B. 2006. *Voting for Autocracy: hegemonic Party Survival and Its demises in Mexico*. New York: Cambridge University Press.
- Malesky, Edmund and Paul Schuler. 2010. "Nodding or Needling: Analyzing Delegate Responsiveness in an Authoritarian Parliament." *American Political Science Review* 104 (3): 482-502.
- Manion, Melanie. 2009. "How to Assess Village Elections in China." *Journal of Contemporary China*, 18:60, 379-383, DOI: 10.1080/10670560902770214
- Miller, M. K. 2015. "Elections, Information, and Policy Responsiveness in Autocratic Regimes." *Comparative Political Studies* 48 (6): 691-727.
- Morgenbesser, L. 2016. *Behind The Façade: Elections under Authoritarianism in Southeast Asia*. Albany: State University of New York Press.
- Morse, Yonatan, L. 2012. "The Era of Electoral Authoritarianism." *World Politics* 64 (1): 161-198.
- Na, Yingying. 2012. *Local elections in dictatorships* (Order No. 3502800). Available from Political Science Database. (996282239). Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/996282239?accountid=27522>
- Panov, P. and C. Ross. 2013. "Patterns of Electoral Contestation in Russian Regional Assemblies: Between "Competitive" and "Hegemonic" Authoritarianism." *Demokratizatsiya* 21(3): 369-399.

- Reuter O. J., N. Buckley, A. Shubenkova and G. Garifullina. 2016. "Local Elections in Authoritarian Regimes: An Elite-Based Theory with Evidence from Russian Mayoral Election." *Comparative Political Studies* 49 (5): 662-697.
- Schedler, A. 2013. *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press.
- Seeberg, Merete Bech. 2018. *State Capacity, Economic Control, and Authoritarian Elections*. London and New York: Routledge.
- Svolik, M. W. 2012. *The Politics of Authoritarian Rule*. New York: Cambridge University Press.
- Templeman, Kharis Ali. 2012. "The Origins and Decline of Dominant Party Systems: Taiwan's Transition in Comparative Perspective." Order No. 3519706, University of Michigan. <https://search.proquest.com/docview/1026967583?accountid=27522>.
- Truex, Rory. 2016. *Making Autocracy Work: Representation and Responsiveness in Modern China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wintrobe, Ronald. 1998. *The Political Economy of Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press.