



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	アパレート・デモクラシー : ロシアの中小都市, 郡における政治と行政
Author(s)	松里, 公孝; Matsuzato, Kimitaka
Citation	スラヴ研究, 43, 93-128
Issue Date	1996
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/5245
Type	departmental bulletin paper
File Information	KJ00000113404.pdf



アパラート・デモクラシー

— ロシアの中小都市、郡における政治と行政 —*

松 里 公 孝

第1節 問題設定 — 「独裁」のコスト

こんにちのロシアにおいては、国家統治の全てのレベルにおいて代議機関が執行権力に対する統制力を有していない。連邦議会は大統領と政府に対して、州議会は州行政府に対して、市議会は市行政府に対して統制力を有していない。このような「独裁」が憲法によって保障されていることは、チェチェン戦争に際して大統領が連邦議会の同意を求めさえしなかった事実に端的に示されている。そのうえ首長任命制が採用されており、大統領が州行政府長官を、州行政府長官が郡(raiony)と市の行政府長官を任命する仕組みになっている。

こうして、一見すれば「執行権力の上意下達のピラミッド (vertikal')」が我が世の春を謳歌しているかのようだが、必ずしもそうではない。そもそも官僚制とは、社会から隔絶された閉鎖体系として機能し得るものではない。代議機関による官僚制への統制は民主主義の要件であるばかりではなく、社会と官僚制の間の生きたつながりを保つものとして、官僚制そのものにとって不可欠なのである。このことは、職業的公務員制度と近代的財政制度を発達させず、社会的資源を直接動員することによって現代的な行政課題に対処してきたロシア（ソ連）の官僚制については特に言えることである。

過去数年間のソ連・ロシア史は、国家官僚制（イスパルコム権力⁽¹⁾）がみずからに課された各種の統制をひとつひとつ除去してゆく過程であった。1990年には人民統制委員会（komitety narodnogo kontrolya）が廃止された。1991年には共産党による統制が除去された。弱い、多分にディレクタントな統制機能がソヴェトに残されたが、それさえも1993年に除去された。

部外者が行政に口を出すのを公務員が嫌うのは万国共通の現象であろう。しかし、十月事件後のロシアのように「執行権力の無責任制 (bezkontrol'nost')」が本当に実現されることは稀である。この背景としては、ロシア的役人根性の伝統、民主主義の未成熟といったしばしば指摘される事情のほかに、社会主義時代に直接起因する事情もある。周知の通り、ソ連社会主義は国の工業化を体制の正当化根拠としていた。社会主義教育理論における「総合技術教育 (politekhnizm)」の理念は、その表現であったとも言える⁽²⁾。その結果、ロシアの指導者においては工学系教育の修了者が圧倒的比率を占めることになった。ロシアの指導者たちが西側を視察してまず驚くことは、こちらでは政治・行政の指導者が概して文

* 本稿を準備する過程で、国際学術振興会、国際学術調査、国際文化会館社会科学国際フェロシップの援助を受けた。

科系であることである。同じ現象の反対面だが、ゴルバチョフが登場したとき西側のジャーナリズムが驚いたのは、彼が文科系（法学部卒業）の人間だったことだった。

ソ連（ロシア）のキャリア・パターンにおいては、ほんらい工学系の人々が政治指導者に成長してゆく過程で、上級党学校（こんにちの国家勤務アカデミー）などで文科系の「高等教育」が与えられているわけだが、こうしたものが付焼刃の域を出ないことは言うまでもない。みぎの事情のため、ロシアの政治指導者は問題に対して純工学的に接近し、「人間的ファクター」を理解しないとしばしば言われる。たしかに、原子力発電所が安全か否か、モスクワ・サンクトペテルブルク新幹線がエコロジ的に許容しうるか否かといったことは、ほんらい専門家にしか判断できない問題である。しかし、だからといって「素人は口を出すな」と言っていたのでは民主主義社会は建設できない。

ここで想起されることは、州レベルのイスパルコム職員と共産党委員会職員を比較した場合、後者の方が文科系の人間が相対的に多かったことである（あくまで相対的に、だが）。旧体制下では、世論の掌握、人事、社会団体の動員など「人間的ファクター」の理解を要求する仕事は共産党側でなされたから、この点では州イスパルコムと共産党州委員会との分業には合理性があったと言える。1991年以降のロシア行政の不幸は、ソ連共産党の廃絶によって、ほんらい執行者（executives）にしかすぎなかった人々が行政官（administrators）の役割を担っていることである。

概して「執行者」にとって「行政官」の存在は「目の上のたん瘤」に他ならないのであり、この事情によってソ連共産党廃絶前後におけるイスパルコム職員の立ち振る舞いは（かなりの程度）説明される。しかし、嫉妬と反感を孕みつつも唇齒輔車の関係にあったソ連共産党組織を失ったことは、イスパルコム権力を窮地に立たせた。これは、共産党による統制がなくなったためにイスパルコム職員の労働規律が著しく低下したという周知の事実に限られた話ではない。ソ連の地方行政においては、イスパルコムが具体的な行政課題の遂行を担う（つまり、我々西側の人間が観念するような「行政」を担う）のに対し、当該レベルの党委員会・党組織は、それを側面から助けるために、(1)地域の企業の活動を方向づけた（ソ連・ロシアでは、企業が行政機能の多くを果たすので、これは重要である：後述）。(2)社会団体を動員し、社会事業を組織した。(3)社会主義競争を組織した。(4)住民への説得活動、アジテーションを担当した。

ソ連・ロシア行政が、狭義の行政活動のみならず、みぎに挙げたような社会的補助活動を必要とした（する）のは、既述の通り、職業的公務員制度や近代的財政制度が未発達で、住民の資源・労働力を直接動員することによって行政を行なわざるをえないからである。共産党がなくなった以上、これらの作業は地方行政府自身が担うことになった。たとえば、農繁期に学生などの都市住民を農村に派遣するシェフストヴォは、以前は共産党が中心となって組織していたが、こんにちでは地方行政府が直接組織している。地域の清掃などのための「ボランティア労働」についても同様である。つまり、以前は「自発的社会運動」を「社会団体」であるソ連共産党が組織していたので建前上の矛盾はなかったが、こんにちでは建前上もおかしな事態が生まれている。

ちなみに、上記(4)の活動のうち最も重要で大変だったのは選挙であった。旧体制下では、候補者推薦から投票実施に至るまでソヴェト選挙はソ連共産党の指導下で組織されてい

た。そのパフォーマンスが悪くなかったことは、「99%以上」の投票率が常態だったことにも示されている。この作業が行政府に移されたことは、その職員の苦痛と呻吟の源泉となっている⁽³⁾。しかも、低投票率が常態化していることに示されるように、そのパフォーマンスは非常に悪い。地方行政府長官の無選挙体制が続いていることにつき（1995年9月現在）唯一同情の余地があるとすれば、長官選挙を組織することが行政府職員自身にとって余りにも大変だということである⁽⁴⁾。

エカテリブルク市の隣にあるベリョーフスキー（Berezovskii）市の行政府組織部長マリヤ・ベラノソワ（Belonosova）が述べるところでは、行政府にとっての打撃は、ソ連共産党が廃止されたときよりも、ソヴェトが廃止されたときの方が大きかった。なぜかと言えば、前者にあたってはまだ定数120名（当時）の市ソヴェトが残存しており、その中には主だった党員は全て含まれていたからである。西側の地方議会の標準からすれば定数過多なソヴェトは、その末期においては「ディレタントの集まり」と批判されたが、ベラノソワによればそのような批判は誇張されたものであり、「代議員の約70%は真面目に働いた」。そしてその「約70%」が、イスパルコムにとってはかけがえのない財産であるところの住民とのつながりを実現していたのである。それを失ったいま、ベリョーフスキー市行政府は、行政府幹部の面会日（priem）、市に含まれる各町の訪問、苦情電話、自治体ラジオなど、ソヴェト時代以来の住民とのコミュニケーション手法を発展させようと努力しているが、その効果はソヴェトの喪失を補うには到底及ばない⁽⁵⁾。

著者の見解では、かつてのソヴェトの大きな代議員定数は、少なくとも郡・中小都市以下のレベルでは、職業的官僚制が欠如していることの代償物としての性格を持っていた。だからこそ、各級共産党組織は、そこに企業長、学校長、病院長などの地域の名士が含まれるよう、そしてそれらの人々が住民の「99%以上」の支持を得て当選するよう腐心したのである。その結果、イスパルコムは、当該地の名士を、体の良い無給労働力として利用することができた（ソヴェト代議員は無給であった）。名士に電話をかけて、「おたくの地区でこれこれの政策説明会を開きたいんだけど、住民を集めてもらえますか」などと気軽に提起することができたのである。名士がこれに真面目に応じない場合、イスパルコムは共産党の州委員会に訴えて、その名士を党規違反として処分させることさえできた。

以上に見た通り、イスパルコム権力＝地方行政府がみずからに対する統制を除去すればするほど、それは社会との有機的なつながりを失い、社会的資源を動員する水路を失っていったのである。そのため、こんにち無制限の自由を享受しているかのような「執行権力の上意下達のパラミッド」は、実際には、蝸が自分の足を食べながら生きているような状態にあるのである。ところが、これを自覚しているがゆえに、地方行政府が（法律上は要求されていないにもかかわらず）比較的強力な代議機関を創出し、その統制下にみずからを進んで置く場合がある。このような、執行権力の「善意」に支えられたデモクラシーは、最近のロシアにおいて「アパレート・デモクラシー」と呼ばれている。これが本来のデモクラシーからは程遠いものであることは言うまでもない（そもそも、この名称そのものが多分に冷笑的である）が、著者の見解では、これは現行憲法体制下で可能な唯一のデモクラシーの形態である。

本稿の課題は、みぎの事情を、統治の基層（郡と中小都市）レベルで示すことである。

課題の性格上、本稿は統治の政治的側面と行政的側面の両方に配慮する。

本稿を準備する過程で調査がなされたのは、トヴェーリ州のスターリツァ (Staritsa) 郡とベージェツク (Bezhetsk) 郡、スヴェルドロフスク州のベリョーゾフスキー市とレヴダ (Revda) 市である。スターリツァ市は、州都トヴェーリから西南に向けてバスで1時間程度の位置にあり、ベージェツク市は同じく北東に約3時間、ヤロスラヴリ州との州境に近いところにある。スターリツァ郡の人口は約2万6千人(うち市域に約9千人)、ベージェツク郡の人口は約5万人(うち市域に約3万1千人)である。この二つの地名は、ロシア中世・近世史の専門家にとっては聞き慣れたものであろう。特に前者は、トヴェーリ公国の要塞として始まり、16世紀には(イワン雷帝のライバルであった)ウラヂーミル・スターリツキー公の根拠地であった⁽⁶⁾。スターリツァはこんにちでは農業郡であるが、ベージェツクは、かつて全連邦(ソ連邦)的な意義を持った農機産業を抱えている。したがって、こんにちではトヴェーリ州でも最も深刻な不況と失業に喘いでいる。行政機構の構造としては、スターリツァでは市行政府が別個に組織された上で郡行政府に従属するのに対し、ベージェツクでは市域と郡域が単一の行政府を形成している。ベージェツクでこのようなシステムが採用されたのはさほど古いことではなく、1991年であった。これは、同郡で発達した食品加工業を効率的に指導するためには、都市行政と農村行政を統合した方がよいという判断からなされた。

こうした構造の違いはあるにせよ、スターリツァ市とベージェツク市のいずれもが郡域を後背地として郡をなすのに対し、スヴェルドロフスク州のベリョーゾフスキー市とレヴダ市は独立して第2層の行政単位を形成している。人口はいずれも約6万6千人、後者は州都エカテリンプルクからバスで西方に約1時間のところにある。両市はいずれも18世紀の初期工業化の波の中で礎を置かれた。ベリョーゾフスキー市は、旧儀派がこの地に金鉱床を発見したところから起こったし、レヴダ市もデミードフ家が建てた銑鉄工場から起こった。ベリョーゾフスキー市にはこんにちでも様々な非鉄金属の鉱山があり、そのほか絨毯、精密機器などを生産している。レヴダ市には冶金、煉瓦工業がある。

本稿は、固有名詞の片仮名表記にあたっては、綴よりも発音を重視する。役所で参照した「現今アルヒーフ (tekushchii arkhiv: 文書館に移される前のアルヒーフ)」については、注において [TA] と表示する。本稿が前提とする、十月事件後のロシアの地方制度・地方政治・地方指導者についての知識に欠ける読者は、注に掲げる拙稿を参照せよ⁽⁷⁾。

第2節 ロシア地方統治の特殊性 — 「事実としての民主主義」

〈はじめに〉

ソ連の政治体制をどう理解するか、こんにちのロシアのそれについてはどうかということとは、常に社会科学上の論争点となってきた。この過程で「全体主義」「権威主義」などの概念が考案され、試されてきた。しかし、このような論争の前提として見落としてはならないことは、生存環境が苛酷で、職業的公務員制度が未発達なロシア(特に農村部)においては、住民は政策の形成と執行を自ら担わざるをえないということである。この事情は、「事実としての民主主義」「事実としての自治」とでも呼べるだろう。ロシアでは、「行政サー

ビスは待ってても来てくれない」のである。ロシア・ソ連史において「行政」と「社会運動」が実態上も概念上も一貫して不分明だったのは、このためである。そしてこの事情が、職業的公務員制度の未発達をますます著しいものとする。このような状況下では、全体主義の要件としての「社会のアトム化」も、権威主義の要件としての住民の側のアパシーも、非常に限定された程度でしか起こりえないと言える。以下、ロシアにおける職業的公務員制度と近代的財政制度の未発達が、人材補充・資源調達における社会と官僚制（イスパルコム機構）の間の密接な関わり合いを不可避ならしめている事情を示す。

〈職業的公務員制度の未発達〉

ロシアにおける職業的公務員制度の未発達は、統治の基層に進むほど著しくなる。たとえば、人口約6万6千人のレヴダ市の市行政の職員数は、学校、病院、幼稚園などの現業的職員を除けば61名である。ちなみに人口約3万6千人の根室市の市役所の職員数は、同じく現業的職員を除外して408名である（いずれも1994年10月現在）。両市の地方公務員数は、対人口比で11倍以上の差があるのである。

みぎは量的差異であるが、質的差異はさらに重大である。ロシアの公務員制度は、極端な開放任用制によって特徴づけられる。しかも、同じく開放任用制の国であるアメリカ合衆国とは異なって、ロシアのそれは厳密かつ細分化された職階制に支えられていない。したがって、公務員の任用・昇進の客観的規範となりうるのは、キャリア・パターンのみである⁽⁸⁾。

質的差異の第二は、公務員の終身雇用原則、および資格試験競争任用制が採用されていないことである。公務員は、教育を終えたばかりの若者の中からではなく、すでに労働体験がある者が、しかもしばしば生産現場（工場、コルホーズ）から抜擢される。法学、行政学など彼らの未来の職務に必要な高等教育を受けさせるのは、彼らを採用した機関の側の責任である。この高等教育は、しばしば上級党学校（ソ連共産党の廃絶後、カードル・センター、さらに国家勤務アカデミーと名称を変えた）や大学の「在宅教育」という形態をとる。公務員に身分保障はなく、採用された者が自分の能力を証明できなかった場合、容赦なく転職させられる⁽⁹⁾。終身雇用の否定は開放任用制の一般的属性ではあるが、おそらくアメリカ合衆国の公務員制度においてはこれほど徹底してはいないだろう。

みぎの質的特殊性（徹底した開放任用制、職階制の欠如、終身雇用の徹底した否定）は、ノーメンクラトゥーラ制や共産党の党規律の存在によってしばしば説明されてきた。たしかに、旧体制下では、ソ連共産党市委員会があれこれの学校長を呼びつけ、「あなたは、来年3月から、市イスパルコムの秘書として働いて下さい」などと突然申し渡すような人事プラクティスが常態であった。しかし、著者の見解では、上述の特殊な任用制は、ユーラシヤ的な地理要因、また、長いスパンの歴史要因から生まれたものである。だからこそ、それは、共産党とノーメンクラトゥーラ制が消滅した後も大きな変化を見せていないのである。

職業的・終身的な公務員制度の発達を阻んだ要因として、第一に、ロシア農村部の人口密度の希薄さがあげられる。一般に人口密度が希薄な場合、職業的な公務員を雇用するコストが高くなる。たとえば、半径が5kmあるにもかかわらず人口が600人しかなく、しか

もそのうち労働年齢にある者が200人しかいないような村管区のために警察官を1名雇用することは財政上不可能である。よって、1人の警察官が担当する村管区は数個(半径10km以上)となり、彼はひとつの村管区をせいぜい週に1回しか訪問できないことになる。そのような条件下での犯罪防止は、自警団などの住民のボランティア労働を組織することによって行なうしかない⁽¹⁰⁾。

第二に、知的労働力の慢性的な不足があげられる。これも農村部で著しい。資格試験競争任用制の社会的前提は、青年が両親の財力で高等教育を修了していることである。社会主義時代以来の高等教育の無償原則にもかかわらず、ロシアの農村では、青年が22歳まで(徴兵を挟めば24歳まで)働かずにいることそのものが贅沢なのである。他方、ロシア的な任用制は、ペーパー・テストでは発見できないような逞しい青年を大きな母集団の中から発見できる点で優れている。職業的・終身的な公務員制度は、行政行為の予測可能性と専門性、公務員の政治的中立性などの点からは望ましいが、知的人材を臨機応変に活用する点においては劣っている。

世界的に見れば、職業的・終身的官僚制の発達には二つの波があった。第一は絶対主義国家の形成である。強力な支配身分を掣肘する必要に迫られた君主権は、みずからにのみ忠実な行政階級を創出した。その新しい階級には、終身身分保障する必要があった。議会制、政党制の発達は、職業的・終身的官僚制を一時的に苦境においた。与党の意思が公務員人事に反映されなければならないと考えられたからである。しかし、それが情実採用や公務員の質の低下をもたらすことが明らかになり、また行政の内容が高度化した19世紀の末頃から、公務員の終身化の第二の波が起こった⁽¹¹⁾。

ロシアは、この二つの波のいずれをも経験しなかったのである。ロシアは、被支配身分(農民)の社团的結合(共同体)のみが強力で、貴族やブルジョアジーの社团的結合は弱いという特殊な社会構造を有していた。したがって、君主権は強力な行政階級を形成する必要を感じず(既述の地理的理由から、そのコストは西欧諸国よりもはるかに大きい)、他方、農民共同体に行政機能の多くを任せることができた。第二の波について言えば、議会制民主主義を体験したことの無いロシアは、公務員の政治的中立性について案ずる必要がなかった。

ごく理論的には、ソ連共産党という普遍主義的に(つまり、経営、行政、政治などの諸分野を横断して)エリートを配員する組織がなくなり、しかも企業が民営化された以上、上記のような極端な開放任用制は衰退するように思われる。しかし、これまでのところ有意な変化は見られない。トップクラスの人事異動(企業経営陣から郡・市・州行政政府長官へ)でさえ従来通り行なわれているのだから、管理職クラスの異動(たとえば、企業幹部から郡行政政府長官代理へ、あるいは町行政政府長官へ)が衰えを見せていないとしても驚くに値しない。1992年に採択されたロシア労働法典第29条5項は、このような異動が「出向(perevod)」という形をとることを定めている。つまり、行政府にヘッド・ハンティングされた企業幹部は、「出向」の終了後に元の職に戻ることを保証されているのである。本稿の地理的対象からは外れるが、サマーラ州クラスノアルメイスキー郡行政政府長官が述べたところでは、ヘッド・ハンティングの際に一番大切なことは本人が納得できる条件(地位、給与)を提示することであって、本人が行政府で働くことを了承したにもかかわらず雇主

(企業)が「出向」を認めないような例は、これまで一件もなかったそうである(既述の通り、そのような抵抗があったとしても、労働法上、行政府側は「出向」を企業に強制することができるのだが)⁽¹²⁾。動機の点では、近年、行政府職員の給与がやや改善されたので、レイオフを強いられている不良企業で管理職でいるよりも、行政府の指導的な職についての方が物質的には恵まれるようである⁽¹³⁾。

歴史的に形成されてきた普遍主義的な人事異動を、終身原則や資格試験競争任用制によって置き換えようとする試みは、行政府職員の側からの抵抗を呼び起こす。エカテリンブルク市にある国家勤務ウラル・アカデミーを例として、この事情を見てみよう。

ソ連共産党資産の国有化に伴って、上級党学校はカードル・センターに改組された。その中央機関はロシア共和国国家勤務局が格上げされて生まれた「国家勤務のためのカードル育成総局」(略称:ロスカードルィ)であった⁽¹⁴⁾。モスクワの上級党学校が廃校となった(ユーリー・アフナーシェフを学長とする歴史古文書大学に建物を奪われたため)のを除けば、上級党学校のシステムはほぼ無傷で国家に吸収され、1992年までにロシア領内に7つのカードル・センターが生まれた。1994年にはロスカードルィは廃止され、モスクワの国家勤務アカデミー(ソ連共産党中央委員会付属社会科学アカデミーが改組されたもの)が各地のカードル・センターの統括機関となった。ロスカードルィが省に準ずる機関として政府に帰属していたのに対し、国家勤務アカデミーは大統領府に直属している⁽¹⁵⁾。各地のカードル・センターも、国家勤務〇〇アカデミーと名を変えた。エカテリンブルクのカードル・センター=国家勤務アカデミーは、旧上級党学校のうちで最もスムーズに新制度に移行した施設である。これは、ゴルバチョフ時代の同校執行部が採用した、「上級党学校の高等教育機関化」とでも呼ぶべき方針に依るところが大きい。この「高等教育機関化」のポイントは、党学校の昼間部については、壮年の党・ソヴェト活動家ではなく、中等学校を出たばかりの普通の学生を入学させることであった。他の上級党学校は、ソ連共産党の解体後、受講者を失ってしばらくは機能停止するのが通例であったが、ウラルのそれは(昼間部に普通の若者が多かったため)授業を中断しないで済んだ⁽¹⁶⁾。

その上、ソ連共産党の解体に伴う上述の改組に際して、ゲンナーゲー・ブルブリスが、ロシア科学アカデミー・ウラル支部哲学・法研究所などに勤務していた、ウラル大学哲学部時代の自分の同窓生若干名をスカウトしてセンターの執行部に据えた。ブルブリスは、同窓生を送り込むことで、ウラル・カードル・センターを全国の上級党学校改組のモデル校としようとしたのである。しばらくは旧執行部との二重権力状態が生じたが、1992年には決着がついた。ところが今度は、ガイダール改革に伴う財政難のただ中で、後ろ盾であったブルブリスの失脚という不運にセンターは見舞われた。それも何とか乗り切って、センター=アカデミーは「高等教育機関化」の道を邁進しているのである。そのため、国家勤務ウラル・アカデミーの寮、キャンパスは、華やかでちょっとエロチックな女子学生に彩られた、ロシアの普通の高等教育機関の雰囲気漂わせている。

上述の通り、ソ連の幹部養成システムの特徴は、「(1)雇用機関が職員を受講生として派遣し、教育費・生活費を負担すること、(2)そのため、すでに労働経験がある(年齢の高い)者が学生の大半を占めること」の二点であった。ウラル・カードル・センターは、昼間部教育については、(1)に必要最小限の修正を施しつつ、(2)を徹底して排除したのである。「必

要最小限の修正」とは、具体的には、上級党学校時代の「派遣」を「推薦」へと緩めたことである。つまり、センター＝アカデミー側は、受験者が地元の行政の推薦状をとってくるよう指導するのである。入学の可否は基本的に選抜試験で決まる（その意味で上級党学校時代とは異なる）とはいえ、ボーダー上の受験者にとっては推薦状が大きな意味をもつ。また、行政も受験者も、この推薦状を普通派遺状（ナプラヴレーニエ）と呼んでいる。「(1)は修正、(2)は排除」という方針の結果、センター＝アカデミーは、昼間部学生の「約半分」という「推薦入学」率を保ちながら、学生の年齢構成を通常的高等教育機関並みに引き下げることができた⁽¹⁷⁾。

1994年10月と翌95年6月、著者は同センター＝アカデミーの副学長ヴィテスラフ・スカラバガツキー（Skorobogatskii：彼もブルブリスの同窓である）にインタビューしたが、彼は(2)に対する嫌悪を露骨に表現した。彼によれば、実社会から幹部を抜擢するシステムこそが、チェルノブイリ事故に代表されるような行政のディレクタントイズムを生んだのだ。新社会のカードルにはコンピューターを駆使した社会学的分析なども求められるのだから、その教育を始めるのは「20歳でも遅すぎる」。スカラバガツキーは、「工場で働き始めた者は、工場で一生働くべきだ。畑で働き始めた者は、畑で一生働くべきだ。役所で働きたい者は、最初から役所で働くべきだ。それがプロフェッショナリズムだ」と述べた（まさに閉鎖任用制の公務員制度を主張したのである）。「ひとつだけ憂慮すべき事態がある」と断わってスカラバガツキーが指摘したことは、「通常的高等教育機関化」のロシア的随伴物として、〈表〉が示すように、昼間部入学者のフェミニザーツィヤが進行していることである。

人材不足は僻地の郡・町・村行政に深刻なので、若者の「推薦入学」はそれらにとっては人材確保の貴重な手段である。しかも、僻地の受験者の方が目的意識的である場合が多いので、〈表〉が示すように、僻地からの入学者は高い比率を占めている。センター＝アカデミーは、学生が自分を「派遣」した機関への帰属意識を失わないように、帰省中にそこで労働体験を積ませるなどの指導をしている。さもなくば、卒業生は（獲得した高い資格を利用して）エカテリンプルク市に残ろうとするので、センター＝アカデミーとしては

〈表〉 ウラル・カードル・センター昼間部入学者の内訳

(1992、1993、1994年度。エカテリンプルク本校のみ。チェリャビンスク等の分校は含まず)

1. 性別

年度	入学者総数	女子	男子
1992	513	320(62%)	193(38%)
1993	295	204(69%)	91(31%)
1994	246	174(71%)	72(29%)

2. 出身地

年度	入学者総数	エカテリンプルク市内	市外
1992	513	218(42%)	295(58%)
1993	295	116(39%)	179(61%)
1994	246	98(40%)	148(60%)

国家勤務ウラル・アカデミーの一次資料より算出

「外気を暖房した」結果となってしまうからである⁽¹⁸⁾。

中等学校生徒に対して、受験の要件として当該地の行政府の推薦状を要求するという方針は、やや奇妙である。行政府の側は、地元の学童を（多少優秀であるという理由で）あてずっぽうで推薦することになるのではないか。この疑問に対するスカラバガツキーの回答は、次の通りである。ウラル地域の各級行政府が必要とする職員数に比して、カードル・センター（当時）の昼間部定員数はあまりにも少ない。したがって、各行政府が自分に割当てられた貴重な推薦枠を無駄使いするということは考えられない。別の要因としてスカラバガツキーがあげたのは、入学希望者の家族的背景である。つまり、入学希望者の親は自身が行政府職員であるか、ある程度高い地位にあって子供を行政府職員にしたいと願っている場合が多いのである。その場合、親は地元の行政府に子供を連れて行き、頭を下げさせて推薦状を取り、入学を実現するようセンター＝アカデミーに働きかけることになる。「これを縁故主義とは見ないでくれ」とスカラバガツキーは強調した。賄賂、腐敗はより広い社会状況の産物であって、当該職員の家族的な背景から生まれるものではない。大切なことは、子供を行政府に勤めさせようとするような家庭は、その目標を子供に小さいときから吹き込んでいくということなのである。子供がセンター＝アカデミーに在学している間も、両親は「お前、必ず公務員になれよ」と圧力をかけるだろう。その結果、センター＝アカデミーは「外気を暖房」せずに済むというわけである⁽¹⁹⁾。

ただし、スカラバガツキーの主張はあくまでカードル・センター＝国家勤務アカデミー側のものであり、それが行政府側に受け容れられているわけではない。国家勤務ウラル・アカデミーと人材をやりとりする関係にあるペリョーフスキー市行政府組織部長ペラノソフ（前出）も、レヴダ市行政府の人事担当官（これも女性）も、「カードル・センター（当時）の高等教育機関化」方針に対して露骨な嫌悪を表明した。「学童はまだ目的意識的ではない」「カードル・センターの成績が優秀だからといって、よい職員になるとは限らない。生身の人間とうまくやってゆくこともひとつの科学である」などと彼女たちは述べた。いずれの市行政府も、両親が子供を連れて頼みに来ても、センター＝アカデミーに「派遣する」ことはしていない⁽²⁰⁾。

また、著者の友人でもある国家勤務ウラル・アカデミーのある助教授も、前述の華やかなキャンパス風景を指しながら「おい見てみろ。このデフチョンキ（娘っ子たち）が何でカードルになるんだ。せいぜい嫁入り先を捜しているんだよ」と苦々しげに言っていた。彼が自分の講義で学生たちに将来の希望を尋ねると、「スヴェルドロフスク州行政府に勤めたい」などと答える者が多いそうである（断わっておくが、これは大変な高望みである）。この助教授は「もっと現実的に考えようじゃないか」などと指導するらしいが、効果薄である。役場の大用トイレが個室になっていないような僻地に戻って一生勤めたくないという若者の心情は、著者にもよくわかる。いずれにせよ、学童をカードル・センター＝国家勤務アカデミーに送ることは「外気を暖房する」ことに終わる危険性が高いようである。

ところで、地方行政府の人事担当官、つまり総務局長（*upravliaiushchii delami*）に該当する人々が「カードル・センター＝国家勤務アカデミーの高等教育機関化」（その反面としての公務員雇用の終身化）に嫌悪を示すことには、納得すべき背景がある。彼女たち自身が、終身公務員とは縁遠い存在だからである。旧体制下では、人事を統轄する役職とし

ての総務局長は(州イスパルコムにのみかろうじておかれ)、郡イスパルコムにはおかれていなかった。つまり、幹部人事は、郡以下のレベルでは共産党組織が全一的に掌握していたのである。こんにちの郡・市行政の総務局(に該当する部局)は、イスパルコム時代の秘書部から発展したものである。だから、局長をはじめとしてその職員のほとんどが女性なのである。そして、かつてのイスパルコム秘書の最大のリクルート源は学校教員であった。つまり、学校長、もしくはランクの高い教員だった婦人がイスパルコムに派遣され、法学・行政学上の知識を上級党学校などで修得しながら勤務したのである。歴史の偶然により、彼女たちがイスパルコム総務局を構成し、その懐に幹部人事という、ほんらい共産党組織が掌握していた任務が転がり込んできた。それを、彼女たちは、基本的にそつなくこなしているのである。その彼女たちの耳には、前出のスカラバガツキーの「畑で働き始めた者は一生畑で働け」などという言葉は、実務経験のない青二才の科白に聞こえるのである。

以上に見た事情から、ロシア独特の官吏任用制度には独自の利点があるのであり、それが終身原則や資格試験競争任用原則によって早急に置き換えられる見込みは薄いと言わなければならない。

〈近代的財政制度の未発達〉

近代的財政制度の特徴は、(1)貨幣主義と(2)統一予算主義(総額主義)である。つまり、(1)国民への課徴は(現物、労役ではなく)貨幣税の形態をとり、国庫の支出も(徴兵を最大の例外として)貨幣による商品・労働力の購入という形をとる。(2)近世までは、特定の国庫収入と特定の支出が結びついていた(口座別予算制度：18世紀ロシアを例にとれば、人頭税は軍事費に充当、塩税は宮廷費に充当といった形で)が、歳入総額と歳出総額を一致させる予算編成方法に変化してきた。現代国家においては、独立採算を求めるのが適切な事業分野が特別会計とされるのみである。

(2)は財政民主主義(議会による予算のコントロール)との関連で説明されることが多いが⁽²¹⁾、(議会主義の萌芽すらなかった)エカテリーナ2世治世下のヴァゼムスキー改革の眼目のひとつが統一予算主義の確立であったことに示されるように⁽²²⁾、口座別予算制度の下では、政府自身が予算の全貌を掌握できないという事情が考慮されるべきであろう。ところが、こうした近代財政の二大原則は、近代国家においてさえ完全には実現されえないものである。なぜなら、これらを徹底すれば冗費を生んでしまうからである。(1)については、行政の中には、商品・労働力を購入することによってそれを実現することが高コスト・非効率であるような事業が存在し、そこにおいては現物・労役賦課的な課徴の形態が残存する(近代国家においては、これは往々にして「自発的社会運動」の粉飾を凝らすのであるが)。日本の津々浦々にまで組織された消防団がその見事な例である。ほんらい出勤回数がゼロとなることが理想である消防行政を職業的な消防士によってのみ組織することは、行政コストの点から許し難い事態を生むだろう。アメリカ合衆国やカナダの農村部でも、同種の消防団制度は存在する。以上の国々においては、住民の労働力の直接動員は例外的な行政分野に限られているが、ロシアにおいては、(自警団について既述の通り)警察、消防、簡易司法、清掃、社会福祉などの多岐にわたって、現物・労役賦課的な資源動員の方が貨

幣的な資源動員よりも効率的であるような場合が多いのである。

(2)の統一予算主義についても、それが近代国家においてさえ、財政上の効率を高める方向で作用するわけでは必ずしもないことが指摘されなければならない。統一予算主義は、元来は、政府が予算の全貌を把握し、それを議会の統制下におくためのものであったが、結果としては、歳入（税負担）と歳出（行政サービス）の間の関係を抽象化し、納税者によるコントロールを有名無実化してしまった。近年の日本における消費税の導入にあたって、導入推進勢力がそれを「福祉税」とすると述べ、口座別予算制度へと逆行するかのような主張をしたのは偶然ではない。口座別予算制度の方が、納税者にとって税の用途が分り易いのである。

ソ連・ロシアの地方財政においては、口座別予算制度の極端な形態とも呼ぶべき「特定目的徴集 (tselevoi sbor)」が一定の役割を果たしてきた。これは、非常に具体的な特定目的のために(たとえば、どこどこに橋をかけるとか)、特定企業に特定額の資金を拠出させるプラクティスである。特定目的徴収は、社会主義時代には、村レベルと、赤字に苦しむ一部の貧困市・郡によってのみ採用されていたが、社会主義崩壊後、地方財政の全般的窮乏化のため、ほとんどの市・郡で広汎に採用されるようになった。「市場経済への移行」という観点からは、これは二重の意味で逆説的な現象である。というのは、第一に、それは総額主義から口座別予算制度への逆行に他ならないからである。第二に、いまや民営化された企業から国・地方公共団体が資源を汲み出す方法が、法人税・事業税のような普遍主義的な形をとるのではなく、(国営企業に適用されるならかろうじて許容しえたであろうところの)個別主義的な形をとっており、ますますとりつつあるということを意味しているからである。

特定目的徴集の例をベリョーゾフスキー市とベージェツク市に見よう。ベリョーゾフスキー市においては、1994-95 予算年度において、特定目的徴集が二つの事業に関連して大規模に採用された。第一は、1994-95 年越冬のための地域暖房プロジェクトであり、第二は、対ナチ戦勝 50 周年記念事業である。ソ連の地域暖房システムは(エネルギーの浪費であるという一面を別とすれば)世界に誇りうるものであったが、エネルギー価格の高騰と設備の老朽化によって、ここ数年は、ロシア各地で冬の暖房危機が起こっている。ベリョーゾフスキー市も、1993-94 年冬には(市に帰属する)二町を「凍らせて」しまった。この事態を繰り返さないため、ベリョーゾフスキー市の「キャビネット」(地方議会の代替物：後述)は、1994 年 6 月 23 日の第 1 回招集日⁽²³⁾において既に、この問題を検討した。住宅・公共事業体 (zhilishchno-kommunal'noe khoziaistvo：社会主義時代はイスパルコムの一部局であったが、現在では自治体企業) の「生産技術連合主任技師」の報告に基づいて討議がなされ、1994-95 年越冬プロジェクトのためには、域内の多数のボイラーの修理が隘路となっていることが明らかとなった。また、市の多くの企業が、自分が所有している集合住宅の越冬措置プランを提出していないことが問題とされた。この日のキャビネットは、「1994-95 年越冬措置実施のための特定目的徴集」を、ベリョーゾフスキー市内に位置するあらゆる法人に「その所有形態に関わりなく」課すことを決定した。さらに、「1994-95 年越冬に向けた施設整備計画」が採択された。それは、市内 161 に及ぶ破損箇所(ボイラー、給湯管など)のそれぞれにつき、修理に責任を負う企業、さらには具体的に責任を負う個

人（何々工場主任技師といった形で）、そして修理期限を定めたものであった⁽²⁴⁾。キャビネットのその後の招集日においても、この「計画」の実施状況は点検された。

ベリョーフスキー市の1994-95年度予算におけるもうひとつの代表的な特定目的徴集の対象である対ナチ戦勝50周年記念事業とは、具体的には、大祖国戦争参加者・戦争未亡人の越冬への特別な援助、記念日における彼らへの贈り物、朽ち果てつつある戦没者記念碑の修繕などを含んでいる。

注目すべきことは、特定目的徴集に企業が（金銭ではなく）現物・労働供与によって応じることを、市行政府が「大歓迎 (pozhaluista)」としている点である。たとえば、暖房施設修理のための「徴集」に応ずる財政的な余裕のない企業が、退蔵していた鋼管を提供し、遊休労働力を工事に振り当てることによって修理を行なうことが「歓迎」されているのである⁽²⁵⁾。企業の経営状況が思わしくないこんにちでは、特定目的徴集の現物・労役的履行は、金銭の徴集よりも現実的である場合が多い。ここでもまた逆説的なことに、「市場経済への移行」が地方行政府、企業双方の財政状況を悪化させ、その結果として、貨幣主義、総額主義という近代財政の二大原則から、社会主義時代よりも著しく後退せざるをえなくなっているのである。

ベージェツク郡議会も、1994年7月招集日において、1994-95予算年度に向けて総額1億1千万ルーブリの「市整備事業実施のための特定目的・予算外ファンド」を形成する決定を下した。「特定目的」の内容は「バス路線の維持」「ゴミ捨て場の造営」「墓地整備」などであり、これらが域内の40の代表的企業に割り振られた。この決定は、「企業の困難な財政状況と、企業の側からの要望を考慮して、企業が課徴金額に相当する建設・整備事業を、現物・労働力の供与によって実行すること (natural'nai obrabotka) を許可する」と明言した。「現物・労働力の供与による実行」は、金銭徴集よりも監査・統制が難しくなるが、この任務は、市／郡行政府の「基本建築・住宅公共事業部」に担わされた⁽²⁶⁾。1995年3月初旬の時点で、上記1億1千万ルーブリの特定目的徴集のうち約40%が履行され、うち14%（分母は総額）分が「現物・労働力の供与による実行」であった⁽²⁷⁾。

特定目的徴集は、村レベルでは一層大胆に採用されている。たとえば、スターリツァ郡「スターリツァ駅」村管区では、付近に発見された天然ガスの鉱床からパイプラインを引き、村のガス化に役立てるプロジェクトが進められているが、これも域内の諸経営体からの特定目的徴集に依っている。「現物・労働力の供与による実行」は可能ですか、と著者が村管区行政府長官に尋ねたところ、彼は、「一般的には歓迎だが、さすがにパイプラインは素人が作るわけにはいかんからねえ」と言って笑っていた。「ロシアの地方財政が統一予算主義の方向に進まないのはなぜか」と尋ねたところ、長官は次のように答えた。「企業がただでさえ経営難で苦しんでいるときに、抽象的な目的で新税を導入しても、企業経営者は同意しないだろう。『地域のためにこれこれが必要だから、そのためにいくら納入してくれ』という形でなら、経営者を納得させることができる」⁽²⁸⁾。

このように、ロシアの地方財政に根強く残存する、口座別予算制度の極端な形態は、納税者による具体的な統制を可能にするものであり、だからこそ、近年の経済危機の中で一層それは普及したのである。ところで、特定目的徴集と並んで近年の経済危機下で多用されるようになった財政上のプラクティスとして、「相殺 (vzaimozachet)」があげられる。

これは、特定の企業による税の滞納と、行政府がその企業に対して負っている債務とを相殺してしまう方法である。たとえば、あるガス会社は地方税を払えない、他方、行政府はその会社にガス代を払えない、そこで両者の債務を相殺してしまうという方法である。この方法も、結果的には、(特定の支出費目と結びついた現物・サービスで企業が税を払っていることになるから) 貨幣主義と総額主義を逸脱するものである。

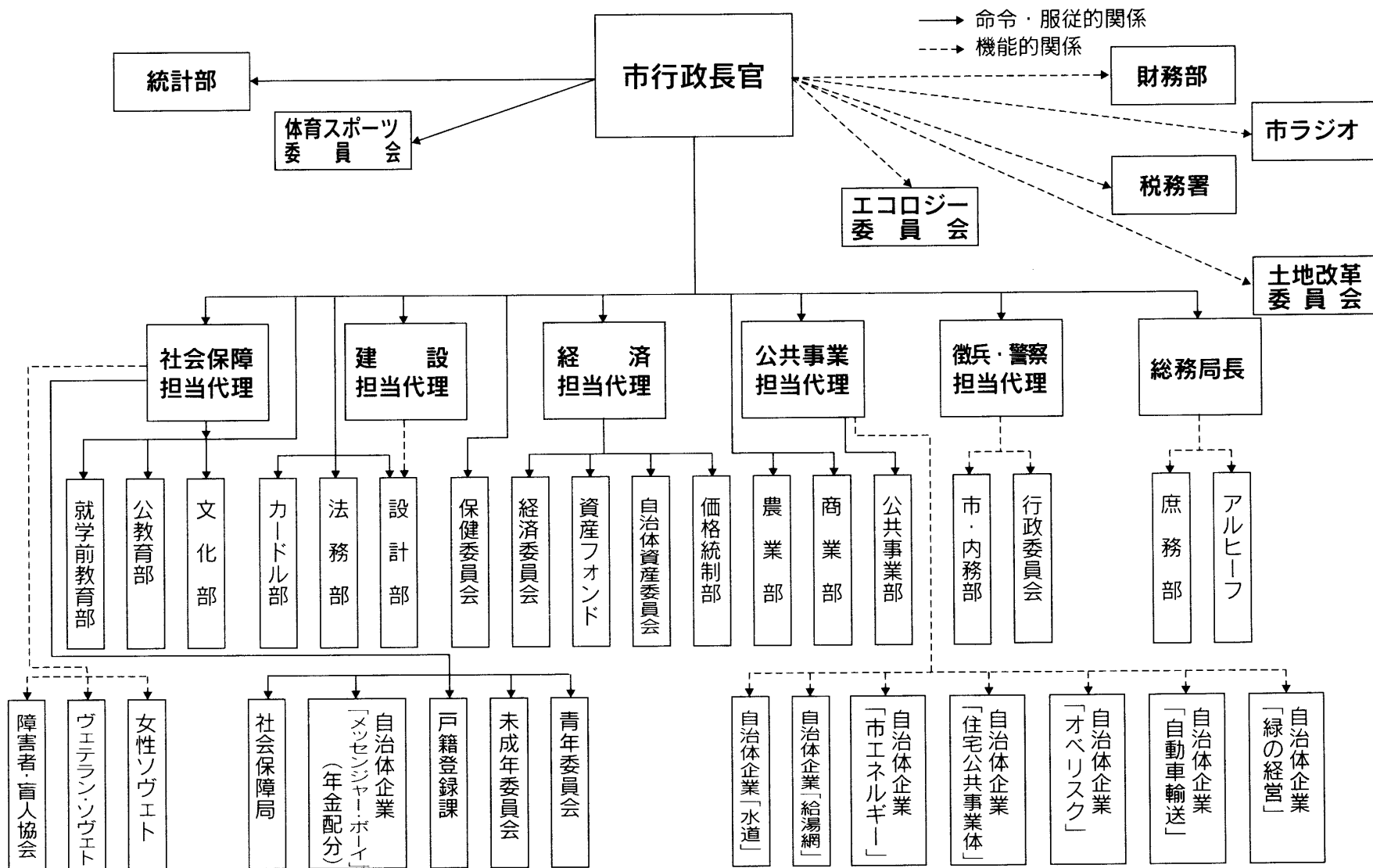
〈企業の行政機能〉

以上からも明らかなように、ロシア行政の特徴は、企業が地域に対して多くの行政サービスを提供していることである。社会主義時代には、保育所、療養所、「文化宮殿」などは企業によって所有・運営され、その企業の職員だけではなく地域住民全体に奉仕した。バス路線も企業会計に組み込まれたものが多かった。水道、ガス、電気、緑化事業などについても、地域は小区域に分けられ、個々の企業に割り当てられた。企業経営者がこれら行政的な任務の遂行に不熱心だった場合、市・郡イスパルコムは、共産党州委員会に訴え出て、その経営者を解任することさえできた。つまり、社会主義時代には、「彼は経営者としては有能だが、地域住民の福祉向上に不熱心である」などという理由で企業経営者が更迭されえたのである。このように企業が行政機能を分担したことは、ソ連のイスパルコム機構が(前述の通り)非常に少ない職員数で現代的な行政サービスを提供しえたことの原因のひとつであった。また、この事情ゆえに、有力な企業経営者は、当該地のイスパルコム議長および(その前段階としての)共産党郡・市委員会第二書記のリクルート源となっていたのである。

国営企業の民営化は、当然ながら、このような体制の継続を困難にした。レヴダ市を例にとれば、企業が多く行政機能を放棄したため、市行政府は新たな部局や自治体企業を創設せざるをえなかった(〈図〉参照)。自治体企業は一応は独立採算を要求されるが、補助金・免税などの点で有利な立場にあり、その経営者の任免は市行政府が行なう。注目すべきは、新部局・自治体企業の創設は市民生活上の客観的な必要に迫られたものではなく、企業が果たしていた行政機能の行政府への移管という主体的事情に強いられたものだという点である。そのことは、〈図〉が示すように、(かつての国営食堂網が死滅したいま非常に需要が高い)ファースト・フードを扱う自治体企業が無いことをはじめ、商業関連の自治体企業が発達していないことにも示されている。

みぎの事情を示す別の例をあげよう。レヴダ市行政府の部局編成の特徴は、「就学前教育部」が「公教育部」から独立して存在していることだが、これは、1993年から94年にかけて、それまで企業が所有していた28の幼稚園が市行政府に移管されたことと結びついている。1991年の経済破局の第一波以来、企業には幼稚園等に配慮する余力はなく、(名目上企業の管理下に置かれていた)その後2~3年間で幼稚園は施設・人員共に悲惨な状況に陥っていたから、この93年に始まる移管は遅すぎたとも言える措置であった。ともあれ、この移管をスムーズに行ない、市の就学前教育を建て直すために「就学前教育部」が独立して設けられたのである⁽²⁹⁾。その他の自治体企業、たとえば「水道」「給湯網」「緑の経営」は、それぞれ水道事業、暖房給湯事業、緑化事業が企業から行政府に移管されたことによって創設された。なお、自治体企業「オペリスク」とは、葬儀社である。

図 レウダ市行政組織図（略図）



企業から行政府への行政機能移管のもうひとつの例は、住宅の建設・管理である。これもレヴダ市を例にとれば、旧体制下ではイスパルコム自身による集合住宅建設は、せいぜい5年に1棟（ビル）のペースであり、住民への住宅供給は、専ら企業が担っていた。ところが、1992～94年の3年間だけでレヴダ市行政府は6棟の集合住宅を建設した。また、経営難から集合住宅を手放さざるをえなかった企業のそれも市行政府の所有下に移った。

以上、社会主義期に企業が担っていた行政機能が地方行政府に手渡される有り様を見たが、この反面では、移管済みの行政施設に企業が物資・サービスを供給し続ける場合も多い。たとえば、コルホーズが村管区行政府に幼稚園を引き渡したが、給食用のミルクを供与したり、コルホーズの負担でスクールバスを運行したりして、幼稚園の経営を助けるなどである。先に述べた「特定目的徴集」の問題も併せるならば、ロシアの企業は依然として地域の行政に直接的責任を負っていると言わなければならない。このような社会的要請は、いまや株式会社として株主にのみ責任を負い、営利に邁進すべき企業のあり方と矛盾する。ここから、地方行政府と企業経営者の間に紛争が起こる。行政府の側としては、ソ連共産党組織を通じて域内の企業幹部人事に介入しえた昔を懐かしむことになるのである。

こんにちのロシアには「小都市連合 (soiuz malykh gorodov)」という社会団体があり、全国で約300の小都市を組織しているが、この団体は、域内の企業の「指導的な職の候補について、行政府長官の承認を義務化すること」を要求している。なぜこれが必要かと言えば、「小都市の大多数にとっては、その発展は（域内に）ひとつかふたつしかない企業によって左右される」からである。小都市連合の代表的な活動家でもあった、チェリャピンスク州ミアサ市の前行政府長官（1995年3月に辞職）は、この要求を指して次のように述べた。

一部の人々には、これはかつての党的方法への回帰に見えるかもしれない。しかし、過去の全てが悪だったわけではない⁽³⁰⁾。

ちなみに、著者がベリョーゾフスキー市行政府組織部長ベラノーソワに、この小都市連合の提案への彼女の意見を問うたところ、「ヒジョーに (O-o-chen') 肯定的」と言って笑っていた⁽³¹⁾。以上の状況は、市場化過程における地方行政府が置かれた逆説的な位置を示すと同時に、ノメンクラトゥーラ制を中核とするエリートの普遍主義的な異動が発生してきた歴史的・地理的根源のひとつを明らかにしている。

補注：企業の生活関連施設の行政府への移管問題

企業の民営化に伴って、企業会計に従来組み込まれていた生活関連施設（住宅、幼稚園、病院、文化施設、電力・エネルギー網など）を当該地方の行政府（十月事件以前はソヴェト）に引き渡す必要が生じた。こうした移管に伴う経費を国は補償しなかったため、生活関連施設の移管問題は、1993年から95年にかけて、企業、自治体（ソヴェトまたは行政府）、国、住民が四つ巴となって展開する大争点となった。

問題を深刻にしたのは、レヴダ市の幼稚園に見たように、移管されようとしている生活関連施設が根本的修築（カピターリヌィ・レモント）を必要とするような惨状にある場合が多いことである。この場合、企業、行政府のいずれもが施設を引き受けたがらないので、それらは宙に浮いてしまう。1994年6月、繊維労働者のストライキで揺れるトヴェーリ市を訪問したチェルノムイルジン首相は、繊維産業の女性経営陣との公開討論に応じた。それら婦人たちが、財政的な前提を欠いた、行政府への幼稚園等の移管は現実性がない、「資本家たちよりも先に我々が学んだところの、我々の主要な達成のひとつを破壊するのは胸が痛む」と訴えたところ、ヴィクトル・ステパノヴィチはこう答えた。「移管しなさい、さもなくば（あなた方の企業は）死にますよ」⁽³²⁾。

1995年3月7日付政令第235号は、民営化される企業の生活関連施設は、ほぼ自動的に「地方自治体」に引き渡されることとし⁽³³⁾、この問題に理論的には決着をつけた。しかし、財政的な裏付けを欠いた一片の政令によってこの問題が解決されるはずがなく、現にこの政令後も各地で紛争が続いている。

第3節 十月事件後の市・郡代議機関の類型論的分析

〈制 度〉

前節は、ロシアの地方行政機構が、資源調達・人材補充の両面における開放性（社会への直接依存）によって特徴づけられることを示した。このシステムが順調に機能するためには、社会的な意思集約・合意形成のメカニズムが不可欠である。この要請はザッハリツヒなものであるが、あれこれの行政府がこれにどのように応えるかは一様ではない。大別して、(1)代議機関を導入することによって対処する場合、(2)個々の利益団体、企業と個別に接触するか、一本釣りの各種諮問機関に引き入れて協力をとりつける場合とがある。後者の場合、合意調達の対象そのものを行政府が選別するわけだから、これは「民主的」とは言えない。そこで、以下、(1)に該当する行政府のみをアパラート・デモクラシー志向とみなし、(2)を（やや強すぎる表現かもしれないが）「行政府独裁」志向と呼ぶことにしよう。

ある地方行政府がアパラート・デモクラシーの道を選ぶか、それとも「行政府独裁」の道を選ぶかは、1991～93年における当該地の政治状況に大きく規定される。すなわち、この時期に行政府とソヴェト双方の指導者が自制して、執行・立法両権力間の衝突を避けたならば、十月事件後もアパラート・デモクラシーが志向され、逆に行政府とソヴェトが紛争もしくは緊張関係にあったならば、十月事件後、その行政府は、新憲法体制をこれ幸いと利用して「独裁」を行なう蓋然性が大きいのである。本稿の事例においては、ページェツクとベリョーゾフスキーが前者の例に、スターリツァとレヴダが後者の例にあたる。

繰り返すが、社会的な意志集約、合意形成そのものは不可避の要請であって、分水嶺は、それが代議機関という形をとることを当該行政府が許すか否かである。そもそも十月事件後の大統領布告は、人口5千人以上の都市にのみ代議機関の再建を許し、郡と人口5千人以下の町村には、当該行政府長官が構成員を任命する「住民代表集会」を導入することを命じた⁽³⁴⁾（行政府長官が任命する以上、住民代表とは言えないから、この名称そのものが

詐称である)。こうして、前記4事例のうちスターリツァ郡とページェツク郡は代議機関を持つてはならないはずであった。実際、スターリツァ郡行政府は、代表的な村管区行政府長官、有力コルホーズ議長、教育・医療関係者等からなる定数15名の「住民代表集会」を導入した。ところが、ページェツク郡においては、市／郡行政府が市域と郡域を区別しないという便法をとったことにより、市域11、郡域6の選挙区から定数17名の郡議会が再建された(議員は無給)。同行政府総務局長ゾーヤ・スナポーク(Snopok)が述べるところでは、ページェツクでは1991年に郡と市の行政府が統合されたばかりなので、市域住民にのみ代表選出を認めるような差別的措置はとりえなかった(そのような措置は郡域住民に不平等感を抱かせたであろうから)とのことである⁽³⁵⁾。しかし、ページェツク市／郡行政府のこの民主的決断には、後に述べるような政治的な背景もある。

スヴェルドロフスク州のベリョーゾフスキー、レヴダ両市については、まず両者間の地理的構造の違いが指摘されなければならない。ロシアの行政区画においては、市が後背地としての郡域を持たずに第二層の行政単位をなす場合は、その内に第一層行政単位としての狭義の市(cherta goroda)を抱え込むことになる。この場合、市議会の選出基盤は第一層としての「狭い市」であり、市行政府の管轄領域となるのは第二層としての「広い市」である。ベリョーゾフスキー市は、「狭い市」と六つの町から成っている。そのうち一町は、人口5千人以上で町議会を有している。つまり、同市においては「狭い市」以外の領域の行政が重要な意義を持っているのである。したがって、市行政府がアパラート・デモクラシーを実現しようとするならば、正規の代議機関ではあるが「狭い市」しか代表しない市議会を相手にするだけでは足りず、アドホックな機関ではあるが「広い市」全体を代表する「キャビネット」(前出:大統領布告における「住民代表集会」は、スヴェルドロフスク州ではこの名称を与えられている)をいかに運営してゆくかが肝心なのである。他方、レヴダ市は、「狭い市」の外には村管区を二つ抱えるにすぎない(つまり、「狭い市」が圧倒的なウェイトを占める)市である。したがって同市については、市行政府と市議会の関係如何がデモクラシーの試金石となる。実際、レヴダ市行政府長官は、新制度発足後2回だけキャビネットを招集したが、その後招集しなくなってしまった。

皮肉なことに、行政府がアパラート・デモクラシーを志向するページェツク郡とベリョーゾフスキー市においては、行政府長官がそれぞれ議会とキャビネットの議長を務めるが、行政府が「独裁」を志向するスターリツァ郡とレヴダ市においては、それぞれ「住民代表集会」、市議会が議長を互選した(レヴダ市については、半年交替で議員が議長を互選している)。後者の例は、住民代表機関が行政府から自立的であるということを示すのではなく、逆に、行政府長官が住民代表機関を軽視しているという事情を反映したものである。

〈ページェツクとベリョーゾフスキー〉

まず、アパラート・デモクラシーの道を選んだ2事例を検討する。ソ連崩壊後の典型的な構造不況業種である農機産業と食品加工業を主要産業とするページェツク郡は、体制変動の重荷が鋭く感じられる地域である。まちはさながらゴーストタウンの様相を呈しており、企業のレイオフのため昼間から辻々には酔払いが群れをなす。こうした点では、社会主義時代もおそらくさほど豊かではなかったであろう農業郡スターリツァなどよりも、住

民が不満を抱きやすい状況にあると言える。郡人口5万人中およそ3分の1は年金生活者である⁽³⁶⁾。こうしたベージェツク郡は、「エリツインが一度も勝ったことのない土地」として知られている。つまり、1993年12月の連邦議会選挙・憲法国民投票はもとより、同年4月の国民投票、さらには1991年の大統領選挙においてさえ、エリツイン・現体制支持票が多数を制したことがないのである⁽³⁷⁾。このような政治的土壌に恵まれて、同郡のロシア連邦共産党（ズュガーノフ党）組織は非常に強力である。

ベージェツク市／郡行政府長官ウラヂーミル・プラトフ（Platov）は、1992年1月に、ある工場長から行政府長官にリクルートされたハズヤイストヴェニクである。当時の同市／郡ソヴェト議長ワレーリー・ゴールベフ（Golubev）は、共産党郡委員会第二書記から転身した人物であったが、過去のいきさつが無かったこともあり、プラトフとの間に確執は生じなかった⁽³⁸⁾。ベージェツク市／郡の立法・執行両権力は、1993年にも穏やかな関係を保ち、十月事件後はゴールベフは行政府長官代理（建設・公共事業担当）として行政府に吸収された⁽³⁹⁾。

プラトフは、1994年春のいっせい地方選挙に際して、「ベージェツク・ゼムストヴォ民主運動」を組織した。別稿⁽⁴⁰⁾で述べたように、こんにちのロシアの「ゼムストヴォ運動」にはリベラルなものと愛国的・反西欧的なものがあるが、ベージェツクのそれはリベラルなものの典型である。この「ゼムストヴォ民主運動」は地域の文化人も組織し、郡議会選挙に立候補もさせたが、その実態は「行政府党」である。プラトフは、郡議会内に行政府与党を創出しようとしたのである。しかし、「ゼムストヴォ民主運動」は、この選挙でロシア連邦共産党に太刀打ちできなかった。選挙結果だけを見れば、17議席中、共産党・農業党が9議席、「ゼムストヴォ民主運動」6議席、無党派2議席と、「ゼムストヴォ民主運動」が善戦しているかのようなようであるが、共産党・農業党と「ゼムストヴォ民主運動」とが競合した9選挙区における後者の戦績は、2勝6敗1分にすぎない（「分」とは、両党派候補が無党派候補に敗れた場合）⁽⁴¹⁾。つまり、「ゼムストヴォ民主運動」＝「行政府党」は、「無風選挙区」を的確に選ぶことで議席を伸ばしたにすぎないのである。

議員の職業構成を見れば、共産党6議員の内訳は、企業管理職・熟練労働者が3名、ジャーナリスト（郡広報新聞『ベージェツク生活』⁽⁴²⁾記者）、コルホーズ議長、ファーマーがそれぞれ1名ずつである。農業党3議員の職業は、行政府長官代理（農業問題担当）、自治体企業長、有限会社化された「コルホーズ」の議長である。「ゼムストヴォ民主運動」6議員の内訳は、企業経営者と中学校長がそれぞれ2名ずつ、村管区行政府長官、児童関連社会運動家が1名ずつである。無党派2議員の職業は、企業管理職と有限会社化された「コルホーズ」の議長である。以上より、野党＝ズュガーノフ派が数的に議会多数派であるばかりでなく、議員の社会的地位からいっても無視されえない人々であることがわかる。

ベージェツク市／郡行政府長官プラトフが、強力な野党に対抗理念を提示する男性的な指導者であるとするれば、野党の意向を汲み、折り合いをつける母親的な役割を果たしているのが、前出の行政府総務局長スナポークである。彼女は1951年生まれ、トヴェーリ州タルジョークの教員養成学校を終えた後、トヴェーリ大学文学部を卒業した。ベージェツク市の中等学校で教えた後、コムソモールの市委員会の有給書記となった。1981年（30歳）で市イスパルコム公教育部長となり、1983年よりイスパルコム秘書を務め、（前節で述べた

経過で) 現職に横滑りした。33歳のときから10年以上現職にあるわけである。

総務局長に従属する部は組織統制部 (organizatsionno-kontrol'nyi otdel) と庶務部 (obshchii otdel) であり、これらがいわゆるアパレートを形成する。職員数は、スナポークと両部員総計して6名にすぎない(1995年3月現在、うち男性は1名)。二つの部のうち、より重要なのは組織統制部であり、郡議会对策(議案を準備し、決定の法的体裁を整える)はこの部の所轄事項である。なお、郡議会は独立した事務局を持っていないので、(行政府)組織統制部がその役割を代行していることになる。これは本来の民主主義の見地からは問題だが、月1回の議会招集日に向けてこの作業を行なうことが並々ならぬ努力を要することは素直に認めなければならない。組織統制部長ワレンチナ・チホミーロワは1948年生まれ、彼女も教員出身である。学校長として、ある村のソヴェト代議員を務めていたが、1982年(34歳)に村ソヴェト議長(こんにちの村管区行政府長官)に選出された。おそらくそこで目立った実績をあげたのだろう。1987年に郡レベルに抜擢されて現職についた。

ベージェツク市/郡行政府は、一面では野党と競り、他面では野党に、その実力にふさわしい位置を提供しようとしている。競って成功した例は、1994年春の州議会選挙である。この選挙に際し、ベージェツク「行政府党」は、1957年生まれの法律専門家、ベージェツク郡(やがて市/郡)行政府社会保障部長を1985年以来務めてきたリュボフィ・ゼレーニナを候補に立てた。長身で美貌の持ち主である彼女はマドンナ旋風を巻き起こし、全州的には低調であったこの選挙においてベージェツク選挙区の投票率の引き上げに貢献すると同時に、第二位の共産党候補に倍の得票差をつけて当選した。彼女の勝因は女性候補であったことだけではなく、前述の通り年金生活者が人口の3分の1を占める郡において、社会保障の専門家であることを前面に押し出したことであった⁽⁴³⁾。その年の12月には彼女は州議員を辞して市裁判所判事に転じたが、それを承けた補欠選挙においても、再び行政府側の候補(職業は医師)が共産党候補を破って当選した。しかも、この人物は、その春の郡議会選挙(前述の選挙)においては共産党候補に敗れ落選していた人物である。「州議会への郡の代表は、行政府候補の指定席」との意識が選挙民に定着しつつあるのかもしれない。基礎票では野党=ズュガーノフ派に大きく水を明けられているにもかかわらず、このような「指定席」を獲得した行政府の戦術の巧みさはたいしたものと言わなければならない。

このように行政府アパレートは、一面では野党=ズュガーノフ派と競いつつ、他面では彼らに名誉ある位置を与え、政策決定過程に招き入れるよう心を砕いている。まさにこのために、行政府は法網をくぐって郡議会を導入したのであり、法が要求していないにもかかわらず⁽⁴⁴⁾、重要案件を郡議会の審議に付しているのである。チホミーロワ組織統制部長は言う。「(旧ソヴェト人士は) 経験と実務的資質を有する人々です。彼らを活用しない理由はありません」⁽⁴⁵⁾。また、1994年春の郡議会発足にあたってスナポークは著者に次のように語った。

確かに、(地方における代議制民主主義を極端に制限した一著者)大統領の諸布告を批判することは可能でしょう。しかしそれらが、私たちの州の行政府長官が発した諸規程と相俟って、私たちに新しいシステムを創出する自由を与えたのだということに

注目しなければなりません。制限されているのは、「人口5千人以下の住民地点では選挙を行ってはならない」ということだけなのです。私たち個々の地方は、きたる2年間の移行期（1994～96）に、この「実験の権利」を活用し、他の地方と経験を交流し、最適ヴァリエントを発見するでしょう⁽⁴⁶⁾。

行政府のこの建設的姿勢には、野党側も誠実に対応している。ベージェツク郡議会は、1994年4月の発足後の1年間に、郡議会の組織構造の決定、1994-95年郡予算の審議はもとより、(前述の)都市整備のための特定目的徴集、失業対策、節酒政策、街路名称変更問題など多岐にわたる議題を扱ったが、著者がプロトコルを閲覧した限りでは、議論が多少なりともイデオロギー的な色彩を帯びたのは、街路名称変更問題の審議に際してのみであった(また、それは問題の性格上当然である)。

スナポークによれば、郡議会の活動性を高める上で障害になっているのは、議員が有給専業でないという事情である。ベージェツク郡会議員には(前述の通り)指導者クラスの人が多いので、自分の本来の職業に忙殺され、月1回の議会招集日に向けた勉強・準備・世論集約を満足に行なうことができないのである⁽⁴⁷⁾。

ベージェツク郡のアパレート・デモクラシーが、強力な野党に対峙する「行政府党」の政治戦略だとすれば、ベリョーゾフスキー市のそれは、地方指導者間の分裂を経験しなかった穏やかな政治的気象における、ソヴェト民主主義の伝統保全の試みだと言えるだろう。既述の地理的構造から、同市政においてはキャビネットの方が市議会よりも重要である。そのため、スヴェルドロフスク州行政府長官が発した規程に従えば、ベリョーゾフスキー市(「狭い市」)は、その人口に照らして議員定数15名の市議会を導入する資格があったが、あまりレリヴァントでない代表を大人数選んでも仕方がないということで、市行政府は市会議員定数を7とした。この7名と、「広い市」を構成する6町から各1名ずつの代表、(前述の)唯一の町議会から1名の(議員互選による)代表、これに市行政府長官を加えた15名でキャビネットは構成されている。招集はベージェツク郡議会と同様、およそ月1回、重要案件を審議している。前出の1994-95年越冬準備のほか、犯罪対策、ジフテリア・結核予防、失業対策などである。これもベージェツク郡議会と同様、ベリョーゾフスキー市キャビネットは自前の事務局を持たず、行政府アパレートがその役割を果たしている。

大統領が発布した「市行政府規程」によれば、人口10万人未満の市は総務局長職を置くことができないので(これは所によっては必ずしも守られてはいないが)、組織部長ベラノーソワがその役割を果たしている。アパレートの人員はここでも少なく、組織部3名、庶務部5名である。ベラノーソワは1944年生まれ、学校長であると同時にソヴェト代議員であった1983年(39歳)に、市イスパルコム職員にリクルートされ、その後、現職に横滑りした。

市・郡レベルの行政府職員が、こんにちのシステムよりもソヴェト制度の方が民主的で効率的だったと述懐することは珍しいことではないが、ベリョーゾフスキー市行政府のアパレート職員は、それをずけずけ公言する点で際立っている。ベラノーソワによれば、1991年の地方制度改革⁽⁴⁸⁾そのものが、ソヴェトによるイスパルコム権力の統制を弱めるものであった。同市行政府は、そうした中でもソヴェトとのノーマルな関係を維持すべく努力し

たけれども⁽⁴⁹⁾。ちなみに、1991年の地方制度改革(モンテスキュー的権力分立論の地方自治体への適用)そのものが問題を孕んでおり、その後の悲劇の遠因を作ったという意見は、ロシアの実務家・法学者の間で広く受容されているが、本稿の著者も全く同意見である。ところで、ベリョーゾフスキー市キャビネットの中核をなす市議員には、主に医療・教育関係者が選出された。7議員の職業構成は、医師3名、教育者2名、技師1名、企業長代理1名である。ベリョーゾフスキーのような中規模工業都市においては企業経営層が市政の中核を担うことが決定的に重要なので、この選挙結果は行政府アパレートを少なからず落胆させた。議員の資質が低いので、アパレートは、キャビネット招集日前に、構成員を招いて重要案件の勉強会を開かざるをえない状況である。

〈レヴダとスターリツァ〉

1991年から93年にかけてのレヴダ市政は、「民主派」による共産党支配の打倒、やがて「民主派」内の内紛、その結果としてのエリートの大部分の権力からの疎外という、ロシア中央政治と同じ道筋を辿った。この事態の展開が、ひとつの強烈な人格によって条件づけられた点も共通している。レヴダ市の場合、その「人格」とは、行政府長官ウラデーミル・ウサチョーフ(Usachev)である。彼は1947年に同市に生まれ、1970年にウラル総合技術大学を卒業、レヴダ市の「中部ウラル冶金工場」に就職した。彼の父親も同工場の作業場長だったから、ウサチョーフ家は由緒正しい労働者の家系だと言える。ウサチョーフは、同工場で、一介の労働者からある生産部門の長にまで出世し、2千人の労働者を束ねる立場に立った。彼は、1989年に初めて、州と市のソヴェト代議員に選出された⁽⁵⁰⁾。以上は、典型的なハズヤイストヴェンニクの経歴だと言える。

1982年から90年にかけてのレヴダ市のイスパルコム議長は、イワン・ガヴリレンコ(Gavrilenko)であった(当時はまだソヴェト議長という職は無かった)。彼はそれ以前には共産党市委員会に勤めていた。1943年生まれであるから、年齢がウサチョーフと大きく違うわけではない。ガヴリレンコは1990年には市政の中心から外れることになるが、現在(1995年春)では、レヴダ煉瓦工場長代理として働きながら、同時に市のズェガーノフ党組織の支部長を務めている(市議員ではない)。

1990年5月、いわゆる「民主化の第二の波」に乗って、ガヴリレンコに替わるイスパルコム議長を選出することになった。市のソ連共産党組織は、もはや候補を立てることすらできず、「民主派」陣営からウサチョーフと、当時、自動車輸送企業の長であったイワン・エーベルリ(Eberl')という二人の候補が出た。このときはエーベルリが僅差で勝ったが(63対58、当時の市ソヴェト代議員定数は125)、彼には能力的に問題があったらしく、その年の10月にはイスパルコム議長選挙を再び行なうことになり、二度目の挑戦でウサチョーフが選出された。丁度ガヴリレンコがソヴェト議長職を降りたので、ウサチョーフが二つの議長職を兼ねた⁽⁵¹⁾。ここまでは、ウサチョーフは「民主派」代議員の支持を集めていたが、「エリツインが変わったように、彼も変わった」(元・市「小ソヴェト」構成員、現市議員セルゲイ・カラシュニコフ談)⁽⁵²⁾。ウサチョーフには独断的な行動が目立つようになった。前節で触れたように、レヴダ市行政府は経営意欲旺盛である。しかし、その反面として、地元の合意形成を怠ったことは否定できない。1992年には市ソヴェトは自分たちの議

長を選び、ウサチョーフの両議長職兼任はなくなった。ここから十月事件まで続く、お定まりの「二重権力」が始まったのである。ただし、「二重権力」による統治の機能不全にもかかわらずソヴェト側が住民の支持を失ったわけではないことは、かつての「小ソヴェト」構成員が(1994年春に選出された)市会議員11名のうち4名を占めたことにも示されている。

新しい市議会へのウサチョーフの姿勢は、彼自身の次の駄洒落に示されている。「市議会は考えている(Duma dumaet)。我々は行動する」。ウサチョーフは、大統領布告が定めた案件、すなわち「予算、地方税、特典付与、地域発展計画」以外の案件は市議会に一切渡していない。彼自身も、行政府アパートも市議会にはほとんど臨席しない。市議会は、自分たちで「議長役」を選び、自分たちで招集日を決めてボソボソと話し合っている。1995年度予算審議に対してさえウサチョーフが臨席しなかったので、「このような状況下で予算審議を行なうべきではない」という意見が議員の中から出された程である⁽⁵³⁾。

ところが、この市議会を構成しているのは錚々たる名士なのである。その職業構成を見れば、11議員中、企業経営層5名、医師2名、工場主任技師、作業場長、学校長、市行政府職員が各1名である。皮肉なことに、アパート・デモクラシーを志向するベリョーフスキー市行政府が市議会に地方名士を結集することができなかつたのに、市行政府から完全に干されているレヴダ市議会は名士を揃え、しかも旧ソヴェトとの連続性も大きいのである。

1995年3月、著者がレヴダ市議会を傍聴した際には、1時間半の会議時間のうち1時間以上が「特典付与」、なかんずく企業免税問題に費やされた。地方税の免除を求める諸企業(ほとんどが自治体企業である)の代表が議場の外のベンチに腰掛けている。まるで面接でも受けるように、一人一人議場に招き入れられ、企業の窮状を訴える。これを受けて議員は若干の討論をした後、免税を認めるか否か決をとる。この作業を延々と繰り返すのである。堂々たる肩書きを持った人々を議員として集めておいて、このような仕事しかやらせないでいてよいのだろうかと感じずにはいられない。なお、このような状況は、あくまで旧「民主派」の内紛・分裂であって、前述のガヴリレンコも含め、ズェガーノフ派は市議会に一人も進出していないことを指摘しておきたい。

レヴダ市の「行政府独裁」が、行政府の旺盛な事業拡大と長官の特殊な個性から生まれたとすれば、スターリツァ郡のそれは、逆に、野党の上手をとろうといったイニシアチブが行政府に欠如しているところから起こった。「イニシアチブの欠如による独裁」などと言うと形容矛盾であるかのようなのだが、それは次の事情を指している。スターリツァ郡は、ベージェツク郡と並ぶ(トヴェーリ州における)ロシア連邦共産党の牙城であり、また、旧ソヴェトの大立者で連邦評議会(上院)選挙に出馬して善戦したアレクサンドル・カズローフ(Kozlov)⁽⁵⁴⁾の地元でもある。他方では、同郡行政府には、州「行政府党」に連なる強固な人脈もある。つまり、潜在的には鋭い左右対立を孕んだ郡なのである。1991~93年には、郡ソヴェト議長カズローフの強力な指導の下、みぎの対立は顕在化しなかった。しかし、郡「行政府党」は、衷心よりカズローフの指導を受け容れていたわけではなかった。郡行政府長官ユーリー・スモリン(Smolín)は、1984年に土壤改善機関からイスパルコム議長代理にリクルートされ、85年にイスパルコム議長となり、現職に横滑りした。つま

り10年間現職にあるわけだが、それにふさわしい権威をもちえているようには見えない。郡では、スモーリンには指導力の点で問題があり、しかも飲酒癖があると噂されている。自分に親切にしてくれた人についてこんなことを書くのは非常に心苦しいのだが、著者がこれまで交際してきた市・郡行政府長官たちと比べれば、スモーリンはやや弱いのではないかという印象を著者も受けた。本稿冒頭で述べたように、共産党体制下ではイスパルコムは executives にすぎなかったし（特に郡イスパルコムは、事実上、ソヴェトの「執行委員会」ではなく共産党郡委員会の「執行委員会」であった）、カズロフ体制下でも executives にすぎない点では同様だったから、イスパルコム＝行政府の長に能力上問題があろうと、飲酒癖があろうと、大きな弊害は生まなかった。しかし、彼が名実ともに郡の主人（ハズヤイン）となった今ではそうはいかない。

スターリツァ郡行政府は、定数15の「住民代表集会」を形成するにあたって、できるだけ民主的な体裁をとろうとした。すなわち、スターリツァ市議会議員（7名）を招集し、（行政府の側から候補を推薦することなく）互選で4名、「集会」への代表を選出するよう要請した（その結果、企業経営者の市議員が2名、幼稚園長、医療関係者の市議員が1名ずつ、郡の「集会」に参加することになった）。同様に、郡のホルホーズ議長（有限会社化されたものも含む）、ファーマー連合、村管区行政府長官の集会をそれぞれ招集し、代表を互選させた。その結果、ホルホーズ経営陣から4名、ファーマー連合から1名、村管区行政府長官から2名の代表が選ばれた。以上に、村スターロスタ⁽⁵⁵⁾から2名の代表、中等学校長、博物館長が加えられて、スターリツァ郡「住民代表集会」が生まれたのである⁽⁵⁶⁾。

しかし、この新生機関の運命は哀れなものであった。スターリツァ「住民代表集会」は成立後の1年2ヵ月間（1995年6月まで）に3回しか招集されなかったのである。第1回が組織集会、第2回が1995年度予算の承認、第3回が地方税の導入を議題としたものであった⁽⁵⁷⁾。つまり、スターリツァ郡行政府は、大統領布告が要求する最低限の議題しか「住民代表集会」の審議にかけていないのである。

「集会」は議長を互選したし（中等学校長＝女性が議長となった）、自らのイニシアチブで会期を設定することもできたが、少なくとも正式な自主招集は一度もなかった。スモーリン長官の言によれば、「最初は全くのユーフォリア、でもあつと言う間にゆきづまっちゃった（dovelos'）」。つまり、「郡行政府のコースを変えてやる」などという意気高い「代表」も最初はいたが、こんにちの財政状況下では政策選択の幅は局限されているということを理解するにつれ、「代表」たちの熱は冷めていったとのことである。スモーリンによれば、いまの財政状況下での政策論議など「一枚の着物を両方からひっぱるようなもの」なのである⁽⁵⁸⁾。

ここで、レヴダのウサチーフ長官にも共有される論理を指摘することができる。つまり、行政府単独で決めても、代議機関に審議させても、どうせ結論は似たりよったりである。それならばなぜ代議機関など必要なのか、という論理である。ここに、本稿冒頭で指摘した「政治への工学的アプローチ」の典型を見ることができる。

ここで「民主主義の本旨」をふりかざすことが生産的だとは思われないので、彼ら自身にとっての利害の観点から、「代議機関不要論」の妥当性を検討してみたい。第一に、ノーマルな代議機関がないことによって、行政府は単独で住民の前に責任を負わなければなら

ない。これは、住民に痛みを強いる政策を次から次へと採用せざるをえない現状では、行政府に過大な負担となる。たとえば、スターリツァ郡行政府は、1995年春、郡病院における医療費の一部有料化を断行した。これへの抗議電話は、スモーリン長官のキャビネットに集中することになる。代議機関が存在していれば、そのような政策は必ず代議機関によって審議議決され、責任は分有されたであろうに。こんにち行政府幹部がしばしば懐かしく回想するように、ソヴェトが存在していた頃は、行政府長官は、住民の不評を買いそうな方策は予めソヴェト議長に回して、「お前たちも泥かぶってくれよ」と談合していたのである⁽⁵⁹⁾。

代議機関の欠如による第二の弊害は、行政府が野党の動きを掌握できなくなることである。この事情は、1993-94年における郡の重要争点であったコルホーズ改革に典型的に現われた。十月事件の後でさえ、スターリツァ郡におけるこの事業は、前出のアレクサンドル・カズロフや、郡内のある優良コルホーズの議長で、やがて郡選出の州議会議員となるズユガーノフ党員のアレクセイ・ドゥルノーフ (Durnov)⁽⁶⁰⁾ が、コルホーズ経営陣に「個人の資格で」助言を与えることによって進められたのである。カズロフとドゥルノーフは相互に連絡をとっているわけではないが、彼らが提示したコルホーズ改革の方法論は共通している。それは、土地所有形態や定款の変更においては様々な選択がありうるが、コルホーズの技術過程の分割 (natural'noe razdelenie：生産手段の頭割り分与) だけは絶対に避けねばならないということであった⁽⁶¹⁾。

郡行政府の農業担当の長官代理プレトニョーフ (Pletnev) は、カズロフがソ連共産党郡委員会第二書記を務めていた1980年代後半に第一書記だった人物である。ただし、カズロフがレニングラード工科大学を卒業し、錚々たる職歴を誇るのに対し、プレトニョーフの学歴は農業関連の中等技術教育、のち上級党学校というものである。カズロフが郡ソヴェト議長に転出した1990年に、彼もRAPO (郡農工連合) 議長に転出した。1992年にRAPOが独立性を失って国家機構に組み込まれると、彼も行政府に吸収されて長官代理となった。こうして、かつて自分の下僚であったスモーリンの部下となったわけである。カズロフによれば、プレトニョーフは懐古趣味に陥り、「現状では何もやる気がしない」と公言するそうである⁽⁶²⁾。共産主義を懐かしんでいる人物が行政府で禄を食み、市場経済に適応するためのイニシアチブは左翼野党から発するというのは奇妙な光景だが、これがスターリツァ郡の現実なのである。そして、郡行政府は、野党の動きを取り込むでもなければ、批判するでもない。

以上のような事情から、スターリツァ郡「行政府党」の相対的な弱さが説明される。1994年春の州議会選挙に際しては、州「行政府党」は、スターリツァ郡に意中の人物がいたにもかかわらず、ドゥルノーフに対抗馬を立てることさえできなかった。スターリツァ郡の行政府幹部は、スモーリン現長官を、行政府長官が選挙職に移行した後の有力候補とはみなしていないように見受けられる。

第4節 まとめ

人材・資源を社会から直接動員する傾向が強いロシアの地方統治においては、執行権力

による文字通りの独裁は実現しえない。1991～93年における政治的経過から、短期・中期的には郡・市行政府が代議制民主主義に対して警戒的な態度をとる場合もあるが、その際、アパラート・デモクラシーを選択した行政府よりもかえって自らの立場を弱めてしまう傾向も看取される。

本稿は、四つの事例を、アパラート・デモクラシー志向か「独裁」志向かという基準で、州境を越えて分類したが、州ごとにまとめ直すことも可能である。トヴェーリ州の2事例には、当該行政府が上記二つの立場のいずれをとるかにかかわらず、「『行政府党』・対・左翼中道主義野党」という全国政治・州政治の基本的対立軸が影を落としている。ところがスヴェルドロフスク州の2事例には、そのような事例横断的な特徴は見られず、市政は専ら地域内的な事情により規定されている。これは、同州においては左翼中道主義野党が弱体で、また、同州政が1991～93年に「二重権力」を経験しなかった（ロッセリ指導下で立法・執行両権力が蜜月関係にあった）ためであると考えられる。

ロシア型の「安価な政府」と「事実としての民主主義」とは表裏一体の関係にある。それは、厳しい自然環境と特殊な地理的条件の下で数世紀にわたって形成されてきたものであり、まさにこれのおかげで、かつての膨大な軍事支出やこんにちの経済破綻にもかかわらず、ソ連・ロシアのイスパルコム権力は、曲がりなりにも現代的な行政サービスを住民に提供することができたし、できるのである。肥大化した官僚制を賄いきれない高齢化社会を次の世紀に控えた我々が、ここから学ぶものは多い。

戦車と機関銃は、ペレストロイカ的大衆民主主義を葬り去ることはできたが、本稿で論じた「事実としての民主主義」を根絶することはできなかつたし、またできない。なぜなら、それは住民の生存の条件だからである。ロシア再生の希望はここにある。ロシア再生の希望は、既に有るものを発展させるところにあるのであって、無い(とみなされている)ものを何処ぞから拝借するところにはない。

ロシア人に民主主義を教えてやろうなどと考えている人が西側にはいるが、著者の目には、これは奇妙な現象に見える。なぜなら、通常、「民主主義者」とは、相手に教えるよりも相手から学ぶことを好む人々を指すはずだからである。

本稿は、市・郡の代議機関が(事実上)再建された例と再建されなかった例の双方を検討したわけだが、このような多様性が生まれることそのものが、ロシアの中小都市と郡が民主政治の自立的な基盤たりうることを示すと言えないだろうか。そうした意味で、著者は、市・郡におけるノーマルな代議機関の必要を説く人々に軍配を上げざるをえないのである。逆に言えば、大統領布告による郡の代議機関の廃止は犯罪的である。1995年3月、ベージェツク行政府総務局長スナポークに、「いま州議会で検討中のトヴェーリ州自治規程は、郡の代議機関の再建を予定していますか」と著者が尋ねたところ、彼女は即座に答えた。「当たり前よ！ それなしでは何も始まらないわ」⁽⁶³⁾。

— 注 —

- 1 国家官僚制の様々な要素のうち本稿が扱うのは、ソヴェト執行委員会(イスパルコム)機構、すなわちこんにちの地方行政府である。

- 2 この理念については、弘文堂『スラブの世界』シリーズ、第4巻「スラブの社会」(1994)所収の松永裕二論文(87-117頁)参照。ちなみに、本稿で扱うウラル地域は、国の工業化の拠点地域であったためか、「総合技術大学(politekhnicheskie instituty)」の卒業生がエリートに占める割合が特に高いように思われる。ペルミ大学、チェリャビンスク大学のいずれもが市の辺境に立つ惨めな建物にすぎないのに対し、ペルミ総合技術大学、チェリャビンスク総合技術大学は、いずれも市の中心にそびえる堂々たる建物である。ウラル大学(エカテリンプルク)の建物と位置は悪くはないが、それでもウラル総合技術大学と比べればかなり見劣りする。なお、ルイシコフ(ソ連首相)、エリツィン、イリュージンがウラル総合技術大学の卒業生であることは有名である。
- 3 Interview (L.A. Gorbacheva, 6 X 1994, Revda); Ibid. (M.I. Sultanova, 21 III 1995, Revda).
- 4 上記(1)から(4)の共産党の補助機能がなくなったことについては、行政府職員の間で別の評価もある。つまり、旧体制下では共産党組織はイスパルコム機構が単独でできる仕事を「デュプリケートしていた」にすぎないのであり、1991年以降の行政府単独体制の方が機動力が増したのだという意見である: Interview (A.A. Kruglova, 15 IV 1994, Staritsa); Ibid. (V.V. Tikhomilova & L.K. Persten'kova, 18 IV 1994, Bezhetsk); Ibid. (Z.S. Grigor'eva, 9 III 1995, Bezhetsk). 当然ながら、このような意見の持ち主は、共産党組織に勤務歴のない生え抜きのイスパルコム職員に多いように思われる。地方行政における共産党の機能についての相反する評価のうちどちらが妥当であるかは、当該地域の具体的経験によると考えるしかない。
- 5 Interview (M.A. Belonosova, 4 X 1994, Berezovskii).
- 6 次を参照: R・G・スクルィンニコフ著、栗生沢猛夫訳『イヴァン雷帝』成文社、1994年。
- 7 「『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、1995年、10-42頁; 「ロシア地方指導者のキャリア・パターン: トヴェーリ州を事例として」前掲書「スラブの社会」299-332頁; 「現代ロシア地方政治の類型分析: トヴェーリ、スヴェルドロフスク、チェリャビンスク州」『スラブ研究センター研究報告シリーズ』No. 57、1995年、74-86頁; 「ロシアにおける左翼中道主義の台頭: その論理と心理」『スラブ・ユーラシアの変動・領域研究報告輯』No. 1、1995年、31-60頁。
- 8 そのかわり、このキャリア・パターンは高度に規範化されていた。前掲拙稿「ロシア地方指導者のキャリア・パターン」参照。
- 9 詳しくは、前掲拙稿「『行政府党』とは何か」「ロシア地方指導者のキャリア・パターン」参照。
- 10 自警団の例としては、「民警への協力のための労働者部隊(ROSM)」(有給)、「自発的人民警備隊(DND)」(無給)がある。ベリョーゾフスキー市を例にとれば、ROSMに82名、DNDに403名の市民が登録されている。旧体制下の農村・地方都市では、この自警団制度が非常に発達していたが、ゴルバチョフの気紛れ政治の下でいったん廃止され、重大な事態を生んだ。現在は再建の努力がなされているが、右の登録者数が示すように、法秩序を維持できる水準にまでは回復していない。自警団問題は、次項で

- 述べる労務的資源動員の問題と関連している：“Kabinet pri glave upravliaemoi territorii g.Berezovskogo, Reshenie ot 23 XII 1994, No.20”[TA]; Interview (M.A. Belonosova, 20 III 1995, Berezovskii).
- 11 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年、12-23頁。
 - 12 Interview (N.F. Budorin, 27 VI 1995, s.Krasnoarmeiskoe).
 - 13 Interview (M.A. Belonosova, 4 X 1994, Berezovskii).
 - 14 Pravitel'stvo RSFSR, Postanovlenie ot 16 XII 1991 No.45, “Voprosy Glavnogo upravleniia po podgotovke kadrov dlia gosudarstvennoi sluzhby pri Pravitel'stve RSFSR”[TA].
 - 15 Interview (Iu.T. Govorukhin, 8 VI 1995, Ekaterinburg).
 - 16 ウラル上級党学校のもうひとつの好运は、当時のスヴェルドロフスク州行政府長官エドワルド・ロッセリが財政的に支えてくれたことである。もっとも、ロッセリの関心は、学校の中味よりも資産・建物にあったようだが：Interview (Z.N. Grosu, 17 III 1995, Cheliabinsk).
 - 17 Interview (V.V. Skorobogatskii, 9 VI 1995, Ekaterinburg).
 - 18 Interview (V.V. Skorobogatskii, 28 IX 1994, Ekaterinburg).
 - 19 Ibid.
 - 20 Interview (M.A. Belonosova, 4 X 1994, Berezovskii); Ibid. (L.A. Gorbacheva & M. I. Sultanova, 6 X 1994, Revda). ただし、ベリョーゾフスキーもレヴダも州都からそれほど遠くないところに位置する、相対的に豊かな都市である。このような市の行政府にとっては、青年を惹きつけることは容易である。前述の通り、僻地の行政府にとっては、学童の「青田買い」も背に腹替えられぬ方策かもしれない。
 - 21 武田隆夫ほか『再版：近代財政の理論：その批判的解明』時潮社、1955年、31-32頁。
 - 22 J・P・ルドン「18世紀のロシア：1700—1825」、弘文堂『スラブの世界』シリーズ、第3巻『スラブの歴史』1995年、78頁。
 - 23 十月事件後、市レベルの代議機関が再建されたのは1994年春のいっせい地方選挙によってであるので、キャビネットの第1回招集日が6月ということになるのである。
 - 24 “Protokol No.1 zasedaniia Kabineta pri glave administratsii g.Berezovskogo ot 23 VI 1994”[TA].
 - 25 Interview (M.A. Belonosova, 20 III 1995, Berezovskii).
 - 26 “Protokol 4-go zasedaniia Sobraniia predstavitelei naseleniia g.Bezhetsk i Bezhetskogo raiona, 11 VII 1994”[TA].
 - 27 Interview (V.V. Tikhomilova, 10 III 1995, Bezhetsk).
 - 28 Interview (A.V. Baranov, 11 III 1995, Staritsa).
 - 29 “Protokol zasedaniia III sessii gorodskoi Dumy ot 30 VI 1994, g.Revda”[TA]; Interview (L.A. Gorbacheva, 6 X 1994, Revda).
 - 30 *Cheliabinskii rabochii*, 29 IV 1994.
 - 31 Interview (M.A. Belonosova, 4 X 1994, Berezovskii).
 - 32 *Tverskie vedomosti*, 10-16 VI 1994.

- 33 *Rossiiskaia gazeta*, 22 III 1995.
- 34 1993年10月26日付大統領布告第1760号 (*Rossiiskaia gazeta*, 29 X 1993)。
- 35 Interview (Z.P. Snopok, 18 IV 1994, Bezhetsk).
- 36 Interview (L.T. Zelenina, 18 IV 1994, Bezhetsk).
- 37 Interview (Iu.P. Tret'iakov, 6 III 1995, Tver').
- 38 行政府長官とソヴェト議長の両方が共産党機関から輩出されると、以前の党内での序列などから感情的確執が生まれる場合がある。
- 39 Interview (Z.P. Snopok, 18 IV 1994, Bezhetsk).
- 40 前掲拙稿「ロシアにおける左翼中道主義の台頭」pp.54-56.
- 41 *Bezhetskaia zhizn'*, 16 II, 26 II, & 16 III 1994; "Protokol zasedaniia Sobraniia predstavitelei naseleniia g.Bezhetska i Bezhetskogo raiona, 12 IV 1994"[TA].
- 42 『ページェック生活』は、共産党と行政府双方の見解を公正に伝える新聞であり、事実報道そのものも充実している。『ページェック生活』がそうであるように、こんにちのロシアの郡・市レベルの新聞の多くはソ連共産党の郡・市委員会と郡・市ソヴェトが共同発行していた機関紙が「民営化」されて生まれた。しかし、かつての水準を保っている新聞は少ないようである。
- 43 Interview (L.T. Zelenina, 18 IV 1994, Bezhetsk).
- 44 前掲の大統領布告、その他の大統領布告は、地方の代議機関の権限を、「予算承認、地方税導入、特典供与、地域発展プログラムの作成」に局限している。
- 45 Interview (V.V. Tikhomilova, 19 IV 1994, Bezhetsk).
- 46 Interview (Z.P. Snopok, 18 IV 1994, Bezhetsk).
- 47 Ibid. (Z.P. Snopok, 10 III 1995, Bezhetsk).
- 48 ロシア共和国地方自治法採択により、立法・執行両権力の分立が規定された。具体的には、ソヴェトにおいてイスパルコムを選出しなくなった。
- 49 Interview (M.A. Belonosova, 4 X 1994, Berezovskii).
- 50 Interview (V.N. Usachev & L.A. Gorbacheva, 6 X 1994, Revda).
- 51 Ibid.; Interview (M.I. Sultanova, 21 III 1995, Revda).
- 52 Interview (S.A. Kalashnikov, 21 III 1995, Revda).
- 53 "Protokol X sessii gorodskoi Dumy g.Revdy ot 29 XII 1994"[TA].
- 54 カズローフについては、前掲拙稿「ロシア地方指導者のキャリア・パターン」参照。
- 55 村は村管区の1級下の行政単位。「村スターロスタ」については、次の拙稿参照；"The Concept of 'Space' in Russian History — Regionalization from the Late Imperial Period to the Present" forthcoming in *Empire and Society: New Approaches to Russian History* ed. by T. Hara.
- 56 Interview (Iu. I. Smolin, 4 VII 1995, Staritsa); Administratsiia Staritskogo raiona Tverskoi oblasti, "Postanovlenie No. 51 ot 6 IV 1994, O sobranii predstavitelei naseleniia raiona"[TA].
- 57 Administratsiia Staritskogo raiona Tverskoi oblasti, "Protokol zasedaniia sobraniia predstavitelei naseleniia raiona ot 17 V 1994"; Ibid., "... ot 15 XII 1994";

- Ibid., “... ot 24 V 1995”[TA].
- 58 Interview (Iu. I. Smolin, 4 VII 1995, Staritsa).
- 59 Interview (L.A. Makarova, 19 VII 1995, Tambov).
- 60 ドゥルノーフについては、前掲拙稿「ロシアにおける左翼中道主義の台頭」参照。
- 61 Interview (A.V. Kozlov, 4 III 1995, Staritsa).
- 62 Ibid.
- 63 Interview (Z.P. Snopok, 10 III 1995, Bezhetsk).

Apparatus Democracy: Politics and Administrations in Russian Counties and Small Cities

Kimitaka MATSUZATO

Despite the self-image of Russians, the Russian state, in particular, its local tiers have been and will continue to be marked by the underdevelopment of a professional bureaucracy. For instance, as of 1994, the number of clerical municipal servants of the city administration of Revda (Sverdlovsk province) with a population of 66,000 is only 61, while that of the city of Nemuro (Hokkaido prefecture) with a population of 36,000 is 408. Thus, the proportion of clerical municipal servants to the population in Revda is eleven times less than that in Nemuro.

The qualitative aspect of this “un-bureaucraticness” is more important: Russian officialdom has historically been based on an extremely open form of hiring/promotion and on a definite rejection of life-long employment. Raikom, raiispolkom, and the present administrations’ workers have often been recruited from enterprises in the localities after they were “tested and disciplined by life.” Moreover, the Russian open-employment system, unlike the American one, lacks a strict classification of ranks and duties.

This Russian version of “small government,” as well as the underdevelopment of modern public finances, have forced Russian local governments — from pre-revolutionary zemstvos to the present administrations — to mobilize human and material resources directly from the population; this situation, in turn, has made the underdevelopment of a professional bureaucracy even more extreme.

Another consequence of this direct mobilization of resources has been the need for local people’s (at least, local notables’) lively interest and participation in decision-making. Despite conventional wisdom, Russia-USSR has been lacking the conditions either for totalitarianism (“atomization of society”) or authoritarianism (“general apathy on the part of the population”) precisely because of the “un-bureaucraticness” of government. This aspect of Russian local government may be epitomized as a “*de facto* democracy” or “*de facto* self-government.”

By the same token, this “un-bureaucraticness,” at least at the lower levels of government, undermines the present “dictatorship of executive power” — a dictatorship bolstered by the appointment system of local Administrative Heads (glavy administratsii) and guaranteed by the 1993 Constitution. Rather, the “emancipation” from the CPSU deprived ispolkoms of auxiliary activities previously provided by the CPSU and CPSU-dominated social organizations. The “emancipation” from the soviets deprived local administrations of possibilities to exploit local notables (soviet deputies) honorarily, i.e., without pay, for administrative purposes. Thus, the “dicta-

torship” tapers itself or, if we use a Japanese proverb, it looks like an “octopus which survives by eating its own feet.”

Conscious of this paradox, in the spring of 1994, some county (*raionnye*) and small city administrations, although not required by law or presidential decrees, re-introduced relatively strong local representative organs and voluntarily put themselves under the control of popular representatives. This sort of democracy, a *sine qua non* for which is the executive power’s goodwill, is called by Russians “apparatus democracy.”

This paper focuses on this issue by creating case studies of local governments in Bezhetsk county (northeastern Tver province; population of 50,000), Staritsa county (southern Tver province; population of 26,000), Berezovskii city (a northern neighbor of Ekaterinburg, Sverdlovsk province; population of 66,000), and the aforementioned Revda city. Bezhetsk and Staritsa used to be prominent cities in medieval Russia. While the present Staritsa is a typical agricultural county, Bezhetsk grew to be a center of agricultural machinery production “with all-Union significance” and, therefore, is suffering a serious socio-economic depression. A third of its population are pensioners. Founded during the early industrialization of the eighteenth century, Berezovskii and Revda have become middle-scale industrial cities in the eastern Urals. The former has mines of nonferrous metals, while the latter’s main industries are metallurgy and brickwork.

The recruitment of local cadres from industries, despite privatization, did not decline but was even partially reinforced by Article 29-5 of the 1992 Labor Law. This article, apparently written to compensate for the demise of the *nomenklatura* system, sanctions head-hunting by local administrations under the legal formula of “secondment (*perevod*).” This continuity in handling personnel argues against the conventional view that the unique form of personnel management in the USSR was a corollary of the *nomenklatura* system and the “party discipline.” On the contrary, the *nomenklatura* system, which, in my view, should be regarded as a subcategory of open-employment systems in general, was only ratifying geographically and socially determined functions of Russian officialdom, which, in turn, tends to resist attempts at adopting Western notions of meritocracy.

This is exemplified by interactions between the Ural Academy of State Services (the former Ural Higher Party School) and the surrounding local administrations over the issue of modernizing “party education” system, the gist of which is VUZ-ification of day courses of the Academy, i.e., adoption of young applicants who have just finished high school, while preserving the Academy’s character as a cadre training school. In other word, the VUZ-ification of “higher party schools” presupposes the life-long employment of public servants. However, this preferential treatment of young ladies and gentlemen, who are “not yet perseverant,” may only lead to “heating

the air outside,” since graduates of the Academy are naturally inclined to find employment in Ekaterinburg, losing ties with those local administrations in the remote corners of the Urals that sent them to Ekaterinburg and are waiting impatiently for them to complete education. As a matter of fact, personnel cadres of the Berezovskii and Revda administrations did not hide from me their contempt for the Academy’s VUZ-ification policy. They do not send schoolgirls and boys to the Academy.

This negative reaction toward life-long employment has a social background. Under the *ancien régime*, county and small-city ispolkoms did not have general departments (*upravleniia delami*). At this level, cadre policies were totally controlled by the party. General departments of the present county/city administrations have developed from former ispolkom secretariats. This is why most present Heads of general departments are women who were formerly school directors or prominent teachers. These female teachers were recruited by raikoms/gorkoms and assigned to ispolkom secretariats. Obtaining knowledge in government, law, and management in higher party schools, they grew to be prominent leaders at the county/city level. It was a coincidence in history that these women were placed in charge of handling cadres after the demise of the CPSU. Moreover, they are managing this crucial task as well as the CPSU. Little wonder, therefore, the VUZ-ification of “higher party schools” seems to them only a harmful paper plan.

In brief, a “strict” meritocracy exclusively based on qualifying examinations or classified ranks and duties is desirable, as Max Weber remarked, from the perspective of professional expertise, predictability, and political neutrality, but inferior to Russian “meritocracy” in terms of operative exploitation of scarce intellectual human resources. For all accounts, Russian officialdom would hardly accept the Western notions of meritocracy in the near future.

It is true that the two fundamental principles in modern public finance — monetary charge/expenditure and unified budget — cannot be one-hundred-percent realized even in developed capitalist countries. Even in these cases, some public services remain suitable to non-monetary levies (voluntary fire-fighting brigades for example), and taxophobians in mass politics often blame the principle of unified budget for making the relationship between taxes and services invisible, proposing instead to implement “assigned charges.” Nevertheless, deviation of Russian local public finance from the modern principles is incomparably more significant than that in developed capitalist countries and, as is the case with its personnel management, this deviation in public finance was not drastically curtailed but, rather, partially strengthened by the transition to capitalism. This paradox is exemplified by a spread of “targeted collection (*tselevoi sbor*)” among counties and cities experiencing financial difficulties. “Targeted collection” is a typical sort of “assigned charges,” according to which a certain sum is assigned to each local enterprise for such concrete purposes

as maintenance of cemeteries or construction of bridges. Under socialism, “targeted collection” was adopted only by village soviets and especially poor county/city soviets, but the recent deterioration of local public finances universalized this practice. Moreover, considering the economic difficulties menacing enterprises, local administrations often encourage them, in lieu of cash payment, to meet assigned charges “in kind,” exploiting their unused materials and labor (*natural'naiia obrabotka*).

Another instance of *natural'zatsiia* of local finance is offset account (*vzaimozachet*). This is a practice to set an enterprise's arrears of taxes off against the debts the administration owes the enterprise. Thus, capitalization of Russia has made its deviation from modern public finance more extreme. The relationship between local administrations and privatized firms has become more particularistic than it was under the state-owned economy.

Here, we encounter another aspect of “un-bureaucraticness” of Russian local government: local administrations' heavy dependence on local enterprises in terms of resource mobilization. The aforementioned direct (non-monetary) resource mobilization becomes possible only through the mediation of enterprises. For example, “voluntary vigilantes (*dobrovol'nye narodnye druzhiny*),” a supplement for the undeveloped professional police force, can be organized only if enterprises assign their workers to these “voluntary” affiliations. Under socialism, most socio-cultural institutions (such as kindergartens, hospitals, “palaces of culture,” networks of gas and electricity, tree-planting facilities) belonged to enterprises. Privatization of enterprises entailed municipalization of these institutions, but the latter can function only with the help of enterprises. For example, municipalized kindergartens can survive only when their former owners (factories and *kolkhozy*) are still willing to be in charge of supplying milk or buses. These administrative burdens, contradicting the supposed profit-seeking behavior of privatized firms, often evoke a conflict between local administrations and firms. Naturally, local administrations begin to yearn after the old days when they (*ispolkoms*) could intervene, through the party, in the local enterprises' cadre policies. Here also we can find a socio-geographical *raison d'être* for the universalistic elite transference based on the *nomenklatura* system, which cannot be regarded only as a barrier protecting the uncompetitive hegemony of a party.

If the direct mobilization of social resources is imperative for Russian local government, some forms of negotiation between county/city administrations and local notables are indispensable. The watershed is whether the local administration allows these negotiations to take a parliamentary form. As was the case with Bezhet'sk and Berezovskii, if the relationship between the administration and the soviet had been amiable from 1991-93, the administration would reestablish a relatively strong representative organ in the spring of 1994. This is the “apparatus democracy” this paper

examines (Group 1-A). Meanwhile, having suffered tensions or confrontations with the county/city soviets, the Staritsa and Revda administrations exploited the post-October situation in order to disregard the representative organs. They tend to rely upon ad-hocracy, i.e., partial incorporation of local notables into decision-making (Group 1-B).

Another watershed is the influence of provincial politics. Tver province has a strong CP-RF organization, while Sverdlovsk does not. Tver province experienced outright confrontations between the provincial soviet and administration from 1991-93, while the Sverdlovsk provincial administration, under governor E. Rossel, enjoyed a honeymoon relationship with the provincial soviet. With these combined, the main axis of national politics, i.e., “the administrative party” v.s. the CP-RF, cast a long shadow on Staritsa and Bezhetsk politics (Group 2-A), while Revda and Berezovskii politics have been defined by purely internal factors (Group 2-B). In sum, we can draw the following figure.

	2-A	2-B
1-A	Bezhetsk county	Berezovskii city
1-B	Staritsa county	Revda city

In contrast with these concrete factors, the discrimination between cities and counties made by several presidential decrees issued after the October Incident, according to which counties were deprived of the right to have representative organs, hardly affected the four cases analyzed here. The Bezhetsk county administration contrived to reestablish a county дума by incorporating its rural electorate into the Bezhetsk city electorate. On the other hand, the Revda city дума has been almost completely ignored by the city administration.

The difference between Groups 1-A and 1-B is epitomized by the administrations' attitude toward the representative organs: (a) while the Bezhetsk administration, as mentioned above, established the дума on an electoral principle, the Staritsa administration, guided by presidential decrees, “formed” the Meeting of Representatives of Staritsa County on a corporate principle (four representatives drawn from the Staritsa city дума, four from *kolkhoz* managers, two from village Administrative Heads and so forth); (b) the Bezhetsk county дума and the Berezovskii city *kabinet* are convened by the Administrative Heads each month, while the Meeting of Representatives of Staritsa County has been convened only three times (three days) from April, 1994 to July, 1995. The Revda city дума is convened each month, yet not by the Administrative Head but by deputies themselves; (c) the Bezhetsk and Berezovskii administrations put important policies on the agenda of the representative organs. The Staritsa and Revda administrations do not allow the representative organs to

deliberate any policy beyond those allowed by presidential decrees, that is, the approval of budgets, the introduction of local taxes, the bestowal of privileges (mostly, tax abatements), and the deliberation of local development programs; (d) the Bezhetsk and Berezovskii representative organs are chaired by the Administrative Heads, while the Staritsa and Revda representatives elected their chairmen by mutual votes. The latter case does not mean that the representative organs are independent from the administrations but rather that the administrations have been neglecting the representative organs.

Without experiencing any political turmoil, the Berezovskii administration tries to preserve the tradition of soviet democracy. Meanwhile, the “apparatus democracy” in Bezhetsk is a political strategy of the administration confronting a mighty opposition, the CP-RF, which has a much broader social base (including elite circles) and more vote-catching ability than the administration. Facing the county elections of 1994, the Bezhetsk Administrative Head created a political organization “Bezhetsk Zemstvo Democratic Movement.” This organization gained six of seventeen seats of the county дума, although its winning percentage against CP-RF and agrarian candidates was only 22%. The CP-RF and agrarians gained nine seats. In the elections for the Provincial Legislative Meeting (provincial дума) held simultaneously with the county elections, the Bezhetsk administration could achieve a more visible tactical success. It put up as a candidate a nice-looking, born-in-1957 woman who was a lawyer and the Head of the social security department. No wonder she won the election, defeating a communist candidate.

On the other hand, the Bezhetsk administration tries to incorporate opposition leaders into decision-making, paying serious attention to the opposition-dominated county дума. The opposition is also inclined to pragmatize local politics. It was this county дума, as well as the Berezovskii city *kabinet*, that deliberated the aforementioned measures for the survival of municipal administration and finance.

Revda politics from 1990-94 developed along a path similar to national politics: the ouster of gorkom-based leaders from the city ispolkom and the dominance by democrats (1990); then, domineering behavior of the “democratic” Administrative Head and the split within democrats (1992-93); and finally, the confrontation between the city administration and the soviet, a result of which was the ouster of most leaders from the position of power (1993).

The Staritsa government after the demise of the CPSU was led by the county soviet chairman, A. Kozlov, who was a prominent soviet leader even at the provincial level and, after the October Incident, put up a good fight for the Federal Council as a candidate recommended by the CP-RF. This does not mean, however, that the county administration’s leaders accepted Kozlov’s leadership from their hearts; they have a strong personal connection with the provincial “administrative party.” Ironically, the

vanguard of soviet local self-government of Tver province from 1990-93 concealed the tension among leaders.

At least until the summer of 1995, the Revda and Staritsa administrations' dismissive attitude toward the representative organs had not caused a serious crisis regarding their legitimacy. However, a case study of Staritsa, whose personal leadership appears to be weaker than Revda's, reveals the following symptoms. First, in default of a normal representative organ, the administration should assume all the responsibilities for painful, unpopular measures during the so-called "transition." A competent representative organ might have shared the responsibility, as the soviet actually did before. Second, for want of a normal representative organ, the Staritsa administration cannot grasp the opposition's opinion and activities. As a result, decision-making tends to slip from the administration's control. This was typically seen in the course of the *kolkhoz* reform in the county from 1992-94, when *kolkhoz* chairmen preferred to ask for "personal" advises from Kozlov and other opposition leaders.

This paper examined both cases of reestablishment and non-reestablishment of local representative organs. Yet, in my view, the variety analyzed here illustrates by itself that Russian counties and small cities can be independent units of democratic politics. Thus, the abolition of county representative organs by Yeltsin can hardly be justified.