

研究ノート

政党システム中心の選挙制度改革論と地方自治

—— 異なる価値前提を巡る若干の考察 ——

谷 聖 美

1. 地方選挙制度改革論の二つの起源
2. 「選挙制度不均一」是正による政党システム強化論
3. 地方自治制度と地方選挙制度の「改革」
4. 理念、システム、制度～おわりに代えて

1. 地方選挙制度改革論の二つの起源

日本には、市町村レベルから国家レベルに至るまで、様々な選挙制度が混在している。本稿は、このような日本の状況を見直してできるだけ単一の制度に統一すべきである、という政党政治論や選挙研究に見られる近年の動向を要約的に紹介することを第一の目的とする。その際、統一のために制度を改めるべきとされるのは通常地方選挙制度の方であることから、市町村や都道府県の選挙制度を変えるとするとどのようなものが考えられるかについて検討する。これが第二の目的である。そして、選挙制度改革と地方自治の関係について簡単な検討を加え、制度論的な制度改革の限界という観点から試論的な結論を出すことを第三の目的とする。

日本ではかつて、国政レベルの選挙制度については、いわゆる中選挙区制に対する批判が様々な観点から繰り広げられた。そして、そうした批判に影響される形で、細川政権期、衆議院議員選挙制度の大変革が行われた。他方、国政から地方に目を転ずると、地方自治制度について、いわゆる道州制導入論や地方分権改革など、実に多方面からの議論や提言がなされてきた。その流れは今に続いている。しかしながら、当時地方自治体の選挙制度（以下地方選挙制度と表記する）が問題にされることはあまりなかったといってよい。これは、国政選挙の制度改革を主張する声が党派の違いをほぼ超える形で盛り上がったこととは対照的である。

ところが、この10年ほど、有権者の政治意識や投票行動の分析をふまえて日本の政治システムにアプローチする研究者の間で、地方選挙の制度に注目してその作動を分析し、そこに問題を見いだすという流れが生じてきた。そして、その流れの中から、地方レベルでも政党中心の選挙が行われることが望ましく、そのためには自治体の選挙制度を国政選挙

のそれに合致させる必要があるとの主張が急速に強まってきた。そこには、日本の政治システムが緊張感のある政党間競争を欠いているため政党政治が有権者の意識に十分浸透しておらず、ために他の先進国と比べると代表制民主主義が十分成熟していないという認識がある。そして、そのような未成熟さの原因の一つは地方選挙制度の「欠陥」に求められるというのである。

これに対して、地方自治研究の側では、二元代表制の枠組み自体を疑問視する声がほとんどなかったこともあって、地方制度改革のなかに選挙制度を含めて考えることはあまりなかった⁽¹⁾。それが最近変わり始めた。その理由は、選挙研究や政党制研究における議論とはおそらく無関係で、地方自治の研究者や実務家の間における認識の変化に由来するものと思われる。

その変化をもたらした要因は3つある。第一は、自治体間でのばらつきが大きいものの、地方選挙の投票率が全体的に低下してきたことである。そして、低い投票率は地方自治、そして地域民主主義にとってゆゆしき問題だとされ、その改善策の一つとして選挙制度改革が考えられるようになった。そこには、日本の投票率は他の先進国と比べて低すぎ、それは日本の地方自治の「遅れ」や「レベルの低さ」を意味する、という暗黙の想定がある⁽²⁾。

(1) 若干の例外は議員定数に関する議論であるが、これは制度そのものの変革につながるものではない。

(2) 国政レベルの選挙についても、日本の投票率「は」低すぎる、日本の若者の投票率「は」低い、など、日本の状況に特殊性やある種の後進性を見いだしてこれを論難するという議論は、学界とマスメディアとを問わず広く見られる。確かに低投票率は嘆かわしいことであろうが、それが日本だけに見られる現象かどうかは別途実証的に比較検証されるべきである。実際、イギリスでも、2001年総選挙の投票率は60%を切っており、その後上昇に転じたとはいえ、2017年の解散総選挙に至るまで、今世紀になって70%を超えたことは一度もない。

また、若者の低投票率を見ても、イギリスの2015年総選挙では、18歳から24歳の有権者のうち投票したのはわずか43%、25歳から34歳でも54%に過ぎなかった。次のBBCのサイトを参照。<http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36574526> (2017年10月11日アクセス)

若者の投票率はその後改善し、特に2016年に行われたイギリスのEU離脱を巡る国民投票では、18歳から24歳という年齢グループの投票率は、当初36%という極端に低い数字が報じられていたが、その後の詳しい調査と分析で64%に達していたことが明らかとなっている。次のガーディアンのサイトを参照。<https://www.theguardian.com/politics/2016/jul/09/young-people-referendum-turnout-brexite-twice-as-high> (2017年10月22日アクセス)

しかし、2017年の解散総選挙になると、このグループの投票率は57%に低下した。25-34歳のグループでも59%にとどまっている。次のYouGovサイトを参照。<https://yougov.co.uk/news/2017/06/13/how-britain-voted-2017-general-election/> (2017年9月28日アクセス)

ただし、ipsos MORIによる詳細な調査・分析の結果によると、投票率はYouGovの数字よりもそれぞれ2%、3%大きい。しかし、それでもまだ、若い有権者の投票率が十分高くなったとはいえない。次を参照。<https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/how-britain-voted-2017-election> (アクセスは2017年10月22日)

いずれにせよ、再び低下したとはいえ、それでも2017年総選挙における若者の投票率が2015年総選挙と比べれば高い水準に達した理由の一つとしては、次のような推測が行われてきた。すなわち、若い世代ではEU残留を支持する者の割合が離脱を主張する者の割合よりもずっと多かったにもかかわらず、国民投票当日高をくって棄権した残留支持の若者があまりにも多く、逆に

ただ、今のところそれは、「改革すれば投票率アップにつながるのではないか」という淡い期待以上のものにはなっていない。そもそも、投票率の低下自体は事実であるが、それが国際比較の中で著しく低いのかどうかは実証的な比較の問題である。イギリスでは地方自治制度の改革が度々行われてきたにもかかわらず、地方自治は最も退屈なテーマの一つだとさえ言われ、人々の関心を引きつけることに失敗してきた。実際、既に1960年代から地方選挙の投票率が30%台に落ち込むようになっていたのである⁽³⁾。

事情はアメリカでも似たようなものである。周知のように、アメリカでは、州レベルの選挙も含めて地方選挙は大統領や上下両院議員選挙と同じ日に行われることが多い。したがって、地方選挙の投票率は国政選挙における投票率のデータを見れば大体わかる。すなわち、アメリカの国政レベル（連邦レベル）における投票率は、1960年代では大統領選挙のある年で60%台、中間選挙では40%台だった。これが21世紀に入ると、前者の場合で50%台、後者の場合だと30%台後半か40%台の前半にとどまっている。例外は前回2016年に行われた大統領選挙時で、投票率は65.4%に達した。ただ、本稿の趣旨に照らせば、アメリカの地方選挙における投票率は国政選挙のそれに連動し、中間選挙の年には60年代で40%を少し上回る程度、前世紀末から今世紀になるとせいぜいで40%を少し上回る程度だといっていよう⁽⁴⁾。これは、日本の地方選挙の姿と大差ない。制度改革を論じるなら、こうした比較情報を踏まえたいうでそれを行うべきである。

変化をもたらした第二の要因は、地方選挙への立候補者が全体として減少しており、特に町村部では、立候補者が議会の議員定数を下回る恐れがあって、関係者がこれと思う人々に立候補するよう説得して回るといった事態すら生じていることである。過疎化と地域の高齢化がこのような事態を深刻化させており、実際議会に代えて町村総会方式を模索するという事例も出ている。この問題には、地方議員の社会的威信の低下や小規模自治体の議員報酬が仕事の割には少ないといった様々な要因が関与していることも考えられる⁽⁵⁾。したがって、選挙制度を変えることが問題解決に直接つながるかどうかは検討を要するであらう。

離脱支持者が多い高齢層がこぞって投票所に赴いたために思わぬ結果を招いてしまった、という「反省」が若者を動かしたのではないかというのである。国民投票後もなく行われたある調査で、20歳前後の有権者の投票率は36%だったという極めて低い数字が出て人々に衝撃を与え、その数字が一人歩きして若者を動かしたようだ。

- (3) 拙稿、「イギリスの地方制度改革とその背景——戦後地方自治の問題と特徴」『法学論叢』104巻4号（1979年1月）、104巻6号（1979年3月）、105巻1号（1979年4月）。
- (4) アメリカの選挙における投票率は、有権者登録をしている人たちの間ではかなり高い。有権者登録制度が棄権を促す要因の一つになっているという、この国固有の事情も考慮に入れる必要がある。

なお、投票率については筆者独自に構築してきた各国の選挙結果に関するデータセットに依拠している。今日ではまた、Institute for Democracy and Electoral Assistanceのホームページからも多くの国に関する詳しい選挙関連データを入手できる。

- (5) 地方選挙に立候補しようとする動機や、候補者リクルートの経路については、次が今でも重要な知見を与えてくれる。村松岐夫・伊藤光利『地方議員の研究 [日本の風土]の主役たち』日本経済新聞社（1986）、44-69頁。

う。しかし、こうした状況が地方議会選挙についての危機感を生み出し、間接的にその選挙制度のあり方を問い直すという議論につながったと思われる。

第三の要因は、日本の地方選挙制度は世界的に見て特異なものだという認識が、政治学研究者だけでなく、地方自治の研究者や現場を担う実務家、そして地方議員自身の間にもようやく広がってきたということである。これについては、約20年前の筆者の経験を語ることから始めよう。

2001年、筆者は日本選挙学会から韓国選挙学会の年次大会に派遣され、前年5月から施行された日本の在外投票制度について報告を行った。ところが、この報告のテーマは韓国側からの要請でこれを設定したものであるにもかかわらず、報告の中身については、「よくわかりました」というだけで、ほかのコメントは全くなかった。そして、こちらが想定していなかったことであるが、質疑応答時間の大半は日本の地方自治や地方選挙の制度的な仕組みとその実態に関する質問で占められるという展開になった。選挙学会の研究大会であるからして、出席者は各国の国政レベルでの制度や選挙のあり方には通暁していた。しかし、日本の地方自治や地方選挙については誰もほとんど知識をもっていないようであった。筆者が自己紹介で自分の研究領域の一つに地方自治・地方政治を上げたことから、関心をもつばら日本における地方選挙の実態に向けられたのである。当時の韓国は、民主化の流れの中で長らく中断されていた地方自治を再開し、自治体の首長選挙が34年ぶりに実施されてからまだ数年しかたっていない時期にあった。そこから、学界でも地方選挙に対する関心が急速に高まっており、日本の経験も参照したいということだったようだ。

日本の地方選挙に関する筆者の説明のなかで聴衆がひととき強い反応を示したのが、多種多様な選挙区形態の混在と、単記非移譲式投票方式の大規模選挙区存在に対してであった。特に、多くの議席を一つの選挙区で選ぶのは選挙研究者といえども想定外のように、筆者は地元である倉敷市と岡山市を具体例としてあげ、合併の歴史など沿革にも踏み込んで説明したのだが、彼ら・彼女らはかえって混乱してしまったようである（筆者の英語能力が十分ではないという理由もあったであろう）。というも、当時倉敷市議会の議員定数は全市1区の46⁽⁶⁾、岡山市に至っては、まだ政令指定都市になる前のことで、54もの議席をやはり全市1区の大選挙区で選んでいたからである。これは全国で最大の議席数を擁する選挙区だった⁽⁷⁾。しかも、選ばれる議員の多くは無所属として立候補していた（現在も同じである）。「政党はどうやって候補者を決めることができるのか」「そんな大規模定数の選挙区で選挙運動は成り立つのか」「そもそも有権者はどうやって投票態度を決めることができるのか」といった質問には、他の聴衆もうなずいたり怪訝な表情を浮かべたりしていた。岡山という都市の名前すら聞くのは初めてという人たちにとって、私の説明は現実感のわかない、不思議な世界の話しと受け止められたのである（当時韓国で大人気だったテレビドラマが、ヒロインのフライトアテンダントとその恋人がフライト先でデートをする

(6) 現在は条例で43と定めている。

(7) それでも、54という議員定数は当時の地方自治法に規定されていた法定数を若干下回っていた。岡山市はその後政令指定都市となったので、現在は4つの行政区に分かれて議員を選出している。

町として何度もロケをしたということで、倉敷の名前はよく知られていた)。

日本の地方レベルにおける選挙制度、特に選挙区制度は奇妙奇天烈なものだという韓国選挙学会会員諸氏の受け止め方は、しかし、決して的外れなものではない。そのような形で議員を選んでいる国は、少なくとも先進国では日本だけだということは事実なのである。そして、各国の地方選挙に関する研究が進み、また自治体国際化協会（現在では一般財団法人）による精力的な活動の積み重ねが効果を上げるようになってきたため、自分たちが与件としてさして気にもとめていなかった日本の制度が、実は世界の中でガラパゴス的な姿をしていることが広く認識されるようになってきたのである。そして、平成の大合併期に政令指定都市の指定要件が緩和されてその数が一挙に拡大し始めると、それまで極めて多数の議員を単一の選挙区から選出してきたという事実が逆説的に人々の間で強く意識されるようになった。しかも、政令指定都市制度はもともと都市自治体の「差別化⁽⁸⁾」という暗黙の了解を含んでいたために、その増大の流れから取り残される他の中規模都市の羨望と不満が刺激され、これをなだめることを目的の一つとして中核市制度が導入され、さらに、後に廃止されることになったが特例市なる制度まで作られる有様であった。こうした大都市自治体の「箔付けインフレ」は、これまた政令指定都市の指定要件緩和の場合と同様、自治体議会選挙における選挙区の大きさに対する注意をいやでも喚起しないではおかなかった。

これら3つの要因はそれぞれ別個の文脈から現出してきたものである。しかし、それらは結果的にはほぼ同時期に自治体関係者や地方自治研究者の注目を集めることになった。こうして、全体として地方自治の研究者や実務家、さらに地方政治家の間で地方選挙制度改革が議論のテーブルにのるようになったのである。2017年3月に立教大学で開催された日本自治学会による公開セミナーは「地方議会の選挙を考える」をテーマとし、上記の3要因をトピックスに議論を展開した。行政学、憲法学、政治学といった分野横断的な研究者と、多数の地方議員、首長、ジャーナリスト、そして地方政府の実務家を会員に擁している地方自治分野の重要学会が、このような形で地方選挙制度改革を議題にしたことは、極めて象徴的なできごとだったといえるだろう。

2. 「選挙制度の非一貫性」是正による政党システム強化論

それでは、選挙研究や政党システム研究など、政治学分野における地方選挙制度改革論の流れを、それに関する論文や著書に簡単なレビューを加える形で見ていこう。ただ、それに先だって断っておかなければならないことがある。それは、選挙制度の分類法に関わることである。周知のように、その代表的な分類法には移譲式、非移譲式の区別がある。しかし、筆者は個人的にはあまり複雑な選挙制度にするべきではないと考えているので、本稿では基本的に移譲式の制度には触れない。そのような留保をつけた上で、以下議論を

(8) 金井利之『自治制度』東京大学出版会(2007)。

進めていきたい。

政治学の分野では、各種の制度態様が政治家や官僚、そして有権者の意識と行動に影響を与えるということは半ば常識となっている。制度のあり方が政治の作動を左右するという考え方は、古くはモンテスキューに遡るものであろう。モンテスキューの権力分立論は『法の精神』のなかでは小さな扱いに過ぎないが、アメリカを始めフランスや日本など各国の立憲政治に大きな影響を与えてきた。何かと物議をかもすトランプ政権下アメリカ政治の作動は、それでも基本的にはモンテスキュー流の制度論によって枠づけられていると、いってよい（今のところは、であるが）。彼の制度論は制度記述中心の古典的な制度論ではなく、「制度による政治の作動」に着目するものだ。そして、彼の考え方が後に「新制度論」として開花し、今日における制度論的研究の隆盛を招来した。

いうまでもなく、「制度による政治の作動」という見方を選挙政治の分野に応用して大きな影響を与えたのがデュヴェルジェである。その知見は、「デュヴェルジェの法則」として、今なお議論や研究の出発点となっている。彼の「法則」をせじ詰めれば、選挙制度は政党システムの形状を強く規定するのであり、日本でいうところの小選挙区制は二大政党制を招来し、比例代表制は多党制を帰結する、というものである。

デュヴェルジェが発信を続けていたころ、欧米先進国では小選挙区制と比例代表制のどちらかが採用されていた。また、彼自身、その視野を基本的に欧米諸国に限定していた。これに対して、55年体制という一党優位制が続いた日本では、いわゆる中選挙区制という、アイルランドにやや似通った制度がある以外他の国ではあまりなじみのない制度が、長い間採用されていた。そして、そこでは本格的な政権交代が起きず、与党・自由民主党の内部における派閥が疑似的に政権交代を代替していたため、日本の政党政治に関する研究は、基本的に自民党政治の研究に終始していたといえる。それでも、中選挙区制における票と議席の関係は比例代表制におけるそれに近似することがやがて実証的に明らかにされ⁽⁹⁾、さらに、デュヴェルジェが打ち出したモデルは、それを拡張すれば中選挙区制にも当てはまるという「M+1の法則」が、これも実証研究にもとづいて提起されるに至った⁽¹⁰⁾。そして、これ以降、選挙制度が実際の選挙と政党システムに及ぼす影響については日本でも非常に精緻な研究が行われるようになっていった⁽¹¹⁾。

しかしながら、こうした実証研究の意義がいかに大きなものであっても、現実の一党優位体制が変わるわけではない。しかも、その一党優位体制は、イタリアのそれと同様、腐敗との縁を切ることができなかった。そして、その原因の一つが中選挙区制に求められるにいたって、日本の選挙制度は1993年、ついに小選挙区制に重心を移すことになる。

(9) 三宅一郎『選挙』東京大学出版会（1992）。

(10) Steven Reed, "Structure and Behavior: Extending Duverger's Law to the Japanese Case" *British Journal of Political Science* vol.20, no.13 (July 1990) 335-356. To be reprinted in David M. Farrell and Matthew S. Shugart (eds.) *Electoral Systems*, Sage Publications (2012).

(11) なかでも理論、実証両面で精緻な研究成果を集めたのが川人の次の業績である。川人貞史『選挙制度と政党システム』木鐸社（2004）。

93年、細川政権期に「政治改革」の目玉として導入が決まった小選挙区比例代表併用性という新しい選挙制度は、少数政党に配慮して比例代表制が取り入れられてはいるものの、それによって選出される議員数は低く抑えられ、かつ、票の集計とその議席への変換は全国を11の比較的小さなブロックに分けて行われるので、小政党への配慮といってもその効果は限定的で、全体としては小選挙区制の色合いがきわめて強いものとなって今日に至っている。それは、「政権交代可能な二大政党制」を実現するためのものとされたのである。

確かに、この選挙制度改革によってそれまでの野党勢力の再編が一定程度促され、まず新進党が結成されて政権の座をうかがった。しかし、新進党は大政党に成長するかに見えた瞬間、内部的な問題で瓦解してしまった。そして、そのあとを埋めたのが民主党である。だが、2010年代半ばになるまでは、その民主党に政権交代能力を見出す研究者や政治評論家はあまりいなかった⁽¹²⁾。その間、公明党と、そして一時は保守党など短命の小政党とも連立を組んでのことではあったものの、自民党は不死鳥のようによみがえり、一党優位体制の復活すらささやかれるに至った。2012年、ついに民主党政権が総選挙に勝利していったんは二大政党時代が到来したかに見えたものの、それは安定した軌道に乗る前に終わってしまった。政権与党の自壊という政党政治史上まれにみる経過をたどって、非自民の大政党という「期待」は霧散し、再度自民党の一党優位体制が復活したかに見える、というのが現在の状況である。

結局、小選挙区制移行論者たちが主張した「政権交代を伴う安定した二大政党制」は容易にその姿を現さず、選挙制度改革の効果という点からみれば、時間だけがむなしく過ぎていったのである。小選挙区制度を導入したのに、何故デュヴェルジェの「法則」が日本では貫徹しないのか。そのような疑問が生じてくるのは避けられない。そして、それを、安易な政治文化論や床屋談義のような政治家論によるのではなく、やはり制度論の枠組みのなかで学術的にとりあげ、その答えを見出そうという努力が始まっていくことになった。そして、その中で強いインパクトを持ったものが、東京大学社会科学研究所の研究者を中心とする研究プロジェクトである。その成果は、同研究所の機関誌『社会科学研究』の特集となって結実した。2007年のことである。

同誌の特集序文において、プロジェクトを率いた樋渡はその研究成果を要約し、日本において二大政党制の形成が進まないのは、国政レベルと地方レベルで様々な選挙制度が混在しているからだとして、「選挙制度不均一仮説」を提起している⁽¹³⁾。この名称自体は、同特集の中でも、またその後発表された諸研究においても、そのままの形では踏襲されていない。しかし、筆者は、様々なネーミングの主張を簡潔に要約、表現するものとして、樋渡のこの呼称をそのまま採用しておきたい。

(12) 例外は、早くから民主党に関する実証分析を行い、イギリス流の“Government and Opposition”という憲政論を下敷きにして研究を進めたハイドであろう。次を参照。Sarah Hyde, *The Transformation of the Japanese Left: From Old Socialists to New Democrats*, Routledge (2009).

(13) 樋渡展洋「選挙制度改革後の政党政治変化と選挙制度不均一仮説」『社会科学研究』58巻5・6号(2007)。

この特集の中で、堀内・名取は、ラクソ・タゲペラの「有効政党数」というコンセプトを援用して、小選挙区や定数の大きい中選挙区などが混在している、都道府県議会選挙における競争状況を分析する。そして、競争力のある候補者の数が多くなるほど、たとえ同じ政党の公認を得ても、自分の当選を第一とする彼ら・彼女らの間における政策位置や代表しようとする利益の種類はばらけ、その地域を選挙区とする（あるいは選挙区の一部を含む）衆議院議員選挙候補者に対する支持と期待も多様化する。堀内・名取は、県議選における有効候補者の数が多くなると、そこから選出される国政選挙の有効候補者数も多くなる、したがってそれを通じて国政レベルの政党数を増やす圧力が高まるという仮説を立てる。そして、都道府県議会議員選挙と国政選挙のデータ分析を通じて、前者で有効候補者数が多くなると後者でも有効候補者数が多くなることを実証した。つまり、都道府県議会選挙と国政選挙の間の選挙制度不均一は国政レベルでの政党間競争に影響を与え、多党化傾向を生み出すのである⁽¹⁴⁾。

堀内・名取の論文の標題「二大政党制の実現を阻害する地方レベルの選挙制度」は、その研究結果を示すと同時に、その制度設計上の主張を「阻害」という言葉を使って明瞭に表している。すなわち、「地方の選挙制度が悪い、小選挙区制へと改革しろ！」である。この主張は、選挙制度不均一仮説に寄りながら、あるいはそれを発展させる形で展開されていくこの分野でのその後の研究に通低音として響いていくことになる。

さて、この特集における他の研究者の論文についても簡単に見ておきたい。まず、堤と上神は、日本の政治においてよく見られる国会議員と地方議員との間の系列関係（特に保守系のそれ）に焦点を当てる。そして、選挙制度不均一が国政選挙と地方選挙で政策競争上相異なった状況を生み出し、集票を地方議員に依存する国会議員（またはその候補者）が地域状況に応じた政策態度をとるため、全国共通の政策位置が形成されにくくなることを示した⁽¹⁵⁾。他方、前田は選挙制度不均一が有権者の政党イメージないし政党アイデンティティに与える影響を論じている。そして、世論調査データの分析から、都道府県議会議員選挙区の定数が大きくなればなるほど、有権者の「政党間競争」という意識は薄れる。その結果、小選挙区中心の衆議院議員選挙が二大政党的政党間競争を強化するのに対して、地方選挙は有権者の意識における政党の存在感を弱め、そのことによって政党システムそのものの基盤を掘り崩す。選挙制度不均一は、全く逆方向のベクトルを同時に生み出すのである。有権者の間に二大政党制が定着しないのもけだし当然ということになる⁽¹⁶⁾。

このような問題関心と研究の流れはその後も持続し、それは2013年に相次いで出版され2冊の本となって結実した⁽¹⁷⁾。それらは個別に行われた研究に基づくものであるが、制度的非一貫性の作動を実証的に明らかにし、それに基づく一定の政策的主張を行うという点

(14) 堀内勇作・名取良太「二大政党制の実現を阻害する地方レベルの選挙制度」同上。

(15) 堤英敬・上神貴佳「2003年総選挙における候補者レベルの公約と政党の利益集約機能」同上。

(16) 前田幸男「選挙制度の非一貫性と投票判断基準」同上。

(17) 上神貴佳『政党政治と不均一な選挙制度』東京大学出版会（2013）、建林正彦（編著）『政党組織の政治学』東洋経済新報社（2013）。

で共通している。また、これら二つの業績は、お互いに足らざるところを補い合い、日本における政党政治の全体像形成に貢献しているという点でも注目される。

多くの場合、政党は全国レベルだけでなく、選挙が行われるすべてのレベルに進出しようとする。しかし、異なるレベルの政治システムにはそれぞれ独自性があるため、政党はそれに応じた選挙戦略や政策展開を追求する。と同時に、自己についての有権者の認知度を保ち、また強化するため、どのレベルでも、政党はその名称の一貫性と組織的なまとまりを保とうとする。政党とは、通常、各レベルの政治システムがもつ固有性への対応と、レベルを超えた一体性の保持という、相異なる必要性に応えながら活動する組織の全体なのである。2つの研究書は、これまであまり注目されることがなかったこの政党政治の全体性に焦点を当て、競争レベルの多層性が政党の組織や政策形成に及ぼす影響を分析している。

まず、2つのうちの一つの著者・上神は、政党とは「複数のレベルで活動するアクターが構成する」組織だという基本的な視点を提起する。他方、もう一冊の本（編著者の名前をとって建林本とする）では、「レベル縦断的に組織化された全国政党」という認識が出发点となる。「レベル縦断的」という形容は、「マルチレベル」とも表現される。要するに上神が言う「複数のレベル」と同じ意味である。

政党の組織や政策に影響を与える要因については種々考えられるが、両書が焦点を当てるのは制度的要因である。異なるレベルで展開を図るとき、政党は各レベルにおける政治制度に適応することを迫られ、それに特化した組織態様を発展させていく。他方では、それらを全国的一体性のなかに接合していくこともまた必要になる。制度的要因は政策活動にも複雑な影響を与えずにはおかない。複数の制度が同時に作動することから生まれるこのようなダイナミズムを、上神は異なる制度からの「交差圧力」と表現し、建林本は「制度ミックスから生まれるジレンマ」として捉える。

このように、2つの研究はどちらもレベルごとに異なる制度の作動という観点から政党のあり方を論じていくのだが、その分析の手法と対象には違いがある。上神が狙上へのせるのは、各レベルにおける選挙区定数の不均一性と、コンスティチュアンシー空間の不均一性である。前者は、小選挙区から定数50を超える大選挙区に至るまで、さまざまな選挙区制度が中央と地方の間に混在するという日本独特の状況と、それが全国政党に与える影響という問題になる。後者は、政党の総裁・代表選挙がもつ全国大のコンスティチュアンシーと、衆議院議員選挙の小選挙区との間に見られる空間的不均一性問題として論じられ、政策統合に与えるその影響などが分析される。

他方、建林本は、マルチレベルにおける政党間競争の結節点として各党の県連を取り上げ、理論的な検討と具体的な事例研究を組み合わせることによってその実相に迫っていく。結節点として県連を取り上げるということは、政党内部における中央・地方関係に迫ることを意味する。そこには当然政府間関係や自治制度のあり方も影響してくる。そこで、各制度の基本タイプの組み合わせによって生まれるインセンティブ・パターンを理論的に考察し、政党内中央地方関係のモデルを導き出す。その上で、自民党と民主党の道府県連に

について多くの事例研究を展開する。最後に研究全体が総括され、政治制度の違いが中央と地方それぞれのアクターに相異なるゲーム環境をもたらし、二元代表制という地方政府の制度特性とも相まって、特に自民党の地方組織に自律性と多様性が生まれることが説明される。

2つの研究は、制度が生み出す交差圧力、あるいはジレンマの問題を明快に指摘し、それが政党の組織や活動にどのような刻印を与えているのかについて説得力のある分析を行っている。そのうえで、両書はともに、多様な政治制度相互の連関性を捨象して衆院の選挙制度だけを取り上げるといった、これまでの改革論の限界を指摘する。そこから、国政レベルと地方レベルで選挙区制度のデザインを一貫したものに整えることの必要性を説く。小選挙区制がいいとまではいい切っていないが、そういう考えが言外に伝わってくるという点でも、ふたつの本は共通するといってよいだろう。要するに、地方選挙を政党システム中心に見ているわけである。

同様のことをより明確に打ち出したのが砂原である⁽¹⁸⁾。彼は、すべての選挙制度を通じた整合性を追求すべきだと主張する。そこには、安定した明確な多数派が物事を決定していかないと民主主義が機能しなくなる、そして、安定した多数派を確保するためには政党という組織が必要になるという基本認識がある。そのうえで彼は、政党という組織が安定した多数派を目指し得るようにするためには、選挙制度不均一を放置している現行の選挙区制度を地方レベルで変えていく必要があるというのである。

それは、決して砂原一人の意見というわけではなく、むしろ多くの制度研究者の意見を集約しているといってよい。市町村の議会選挙、都道府県の議会選挙、国政における衆参両院それぞれの議員選挙、これら計4つを全部同じパターンにすることが望ましいという主張がまず展開される。そのうえで、比例代表制でもいいとはいえるが、しかし、二大政党制をつくるためには小選挙区制がよいという意見が押し出される。それが、近年の政治学、とくに制度研究に親和性を持っている研究者たちの共通理解になりつつあるといえよう。

3. 地方自治制度と地方選挙制度の「改革」

選挙研究プロパーの研究者たちと比べて、地方自治の分野に携わる研究者や実務家、そして議員や首長の間では、地方の選挙制度を問い直す機運がなかなか生じなかった。膨大な議論やエネルギー、そして時間を費やし、絞り出すようにして現実化していった地方分権改革も、その大きな推進力となった西尾が指摘するように、本来は小選挙区制をもたらした「政治改革」の一環として追及されたものである⁽¹⁹⁾。しかし、その長い過程において

(18) 庸砂原介『民主主義の条件』東洋経済新報社(2015)。その後砂原は研究をさらに深化させ、政党システムの統合と制度化を阻害した要因として、①日本の地方政府における二元代表制、②地方分権改革、③地方議会の選挙制度という三つの要因をあげようになっている。どれも、地方側の「問題」である。次を参照。砂原、『分裂と統合の日本政治』千倉書房(2017)。

(19) 西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会(2007)、269頁。

は、選挙区制を含む地方の選挙制度を変えるべきだとの議論はついで高まることがなかった⁽²⁰⁾。そうしたなかで、最近になってこちらのサイドからも地方の選挙制度如何がようやく話題になるようになってきたというのが現状である⁽²¹⁾。したがって、研究の蓄積やそれに基づく制度案はまだあまり提起されていないといてよい。そこで、以下では私見にもとづいて多少とも具体的な制度改革案を提供し、かつ各国比較も試みながら、それぞれの長短について議論を進めていきたい。

まずは都道府県議会の選挙制度について見てみよう。これを変えるとするなら、要は小選挙区制にするか比例代表制にするか、あるいは国政レベル同様に併用制や並立制を考えるか、ということになるだろう。それぞれ一長一短があるが、第2章で詳しく扱った制度的選挙研究の流れに沿うなら、目指すべきは小選挙区制だということになる。実際、アメリカや、イギリスとその旧植民地諸国など、国政選挙だけでなく地方選挙も小選挙区制で実施している国は少なくない。したがって、すでに衆議院議員選挙が小選挙区中心に行われている日本でも、地方に小選挙区制度を導入することにはそれなりの根拠があるといえよう。

いや、現在の日本の領域においても、完全小選挙区制を実施した経験を持つ県が一つあることがまず想起されなければならない。それは、アメリカ軍による統治下にあった沖縄県である。当時は沖縄ではなく、琉球という名称が使われ、その立法院議員が小選挙区制で選ばれていたのである。そして、その経験を筆者なりに踏まえることによって、私見は小選挙区制の地方への導入に批判的なものとなる。だが、小選挙区制導入に対する筆者の批判的見解を述べる前に、少しく触れておかなければならないことがある。

すなわち、米軍統治下の沖縄の政治について、軍政への抵抗や「本土復帰」要求といった、正当性は高いがどちらかといえば運動論的な言説や編年的研究は多々あっても、この期の沖縄を日本という「国」の政治・行政システムのなかで、あるいはそれと関係づけながら考察した研究は管見の限りではほとんど皆無といてよい。この点は選挙研究などの政治学でも、3割自治と機関委任事務制度を批判する地方自治論でも、全く同じである。「日本の政治」を分析する研究者も「日本の行政」の研究者も、沖縄が、「本土」から切り離されようとそこに「返還」されようと、少しも意に介さなかった。筆者自身長い間そうであったが、彼ら・彼女らの頭の中では「日本」というシステム空間は自明のもので、その自明性自体を社会科学的に問い直す必要性など異星人の言葉のように理解を超えたものだったし、おそらくは今でもそうである。

沖縄と若干似通った来歴を持つ自治体に北海道がある。北海道は、江戸幕藩体制には十分組み込まれてはおらず、明治維新、そして廃藩置県の後になってもそこは明治政府の直轄地とされていた。そもそも、江戸時代における北海道やサハリン、そして千島列島な

(20) ただし、道州制に関しては、その選挙制度をどうするかが議論された。しかし、道州制は結局導入されなかったので、本稿では特に取り上げない。

(21) 地方自治論のなかで最近行われるようになったこの方面での議論については、次がその概要を伝えている。総務省『地方議会に関する研究報告書』総務省(2015)。

どの（東京中心の日本から見た）北方地域は、大日本帝国として北上せんとする勢力と、ロシア帝国として南下せんとする勢力のせめぎ合いの中におかれ、先住諸民族はそれらに対抗して自らを国家化する自立的な力たり得なかった⁽²²⁾。そうしたなかで明治政府は、対露劣勢という自覚にもとづいて千島樺太交換条約を結び、当時余り価値を認められていなかった得撫島以北の千島列島と交換に樺太という大きな獲物を放棄した。そして、それによって北海道という最大の関心対象に対する支配を不動のものにしようとしたのである。もっとも、第二次大戦における日本の敗戦に際して、ソ連が国後、択捉、歯舞、色丹のいわゆる北方4島だけでなく、北海道の分割占領を主張したことは、ロシア・ソ連という巨大帝国にとってオホーツク海沿岸諸地域の国境は、状況さえ許せばいつでもこれを引き直すことのできる可変的なものと認識され続けてきたことを雄弁に物語っている。そして、このロシア側の国境・領土観は、国際政治の自然状態においてはむしろありふれたものであり、国境や領土というものの歴史的な可変性を映し出すものである。

領域としての北海道は、明治維新後大日本帝国の植民地として出発して北海道開拓使のもとにおかれ、府県制施行後もその対象とされることはなく、開拓使の後継機関・北海道庁を通して東京政府による直轄統治が維持された（ただし、市制、町村制は1922年に適用）。そして、この直轄統治方式は1947年の地方自治法によって北海道が他の都府県と同格の広域自治体扱いとなったあとも部分的には存続し、戦後北海道は広域的地方政府の北海道庁と国家政府の出先機関である北海道開発庁の二元的な統治・行政システムのもとにおかれたのである。それが北海道における地方自治の具体的展開にどのような影響を与えた

22) 明治維新の時点では、北海道と千島列島の先住民族はアイヌ人である。現在、日本政府は国後島など北方4島を日本固有の領土とし、「父祖が築いた北方領土」の「返還」をロシアに要求し続けている。現今の国際法秩序における正義に照らすなら、筆者は日本政府の主張に利があると考えている。しかし、歴史のスパンを少し長くとってみるなら、「父祖が築いた」という表現は「父祖が奪った」とするべきである。もちろん、ロシア・ソ連帝国も無数の先住民からその土地を奪ってきた。アイヌ人の土地も含めてである。

なお、この注の冒頭で「明治維新の時点では」という一見奇妙に見えるかもしれない留保をつけたのには理由がある。北海道のオホーツク海沿岸地域には、3世紀頃から15世紀頃（5世紀から13世紀頃とする説もある）まで、アイヌ人とは別の人間集団が住んでいた。遺跡から出土した人骨のDNA鑑定によって、この人間集団がアイヌ人とは遺伝子的に系統を異にする、現在のニブ人などと近縁であることがわかってきた。とするなら、オホーツク人とも呼ばれているこの人間集団は、言語的にもアイヌ人とは別系統であると考えられる。

オホーツク人がなぜ姿を消してしまったのか、その理由は十分には解明されていない。しかし、アイヌ人と混血・同化した可能性はDNA分析によって否定されているから、おそらくはアイヌ人から圧迫されたり攻撃されたりすることによって滅びていったのであろう。アイヌ人は平和な森の生活者であるとの幻影を持つ人は今でも多いが、アイヌ人内部では部族間の血で血を洗う抗争が絶えなかったことも確かである。もちろん、「和人」との武力衝突もあった。アイヌ人もほかの人間集団同様、平和的な交易や日常生活を営む一方、武力による争いにもしばしば血道を上げていたのである。そして、その延長線上にオホーツク人を時に武力を用いながら滅ぼしていったと考えることは十分可能である。人類史的な視点を持つならば、先住民とは所詮このように歴史相対的なものでしかない。もちろん、それは日本列島主要部の先住民という意味での「日本人」にもそのまま当てはまる。

のか、そしてそれは日本の地方自治に関する諸議論にどのような意味を有しているのかは、今後慎重に検討していく必要があるといえよう⁽²³⁾。

政治学関連分野でも、若干の例外が二つある。一つは政治地理学者・山崎の研究である⁽²⁴⁾。そこでは、ロッキン・アーウインの中心・周辺論⁽²⁵⁾を援用して沖縄が日本という国家の「周辺」と位置付けられる。周辺とは、政治、経済、文化のすべてにわたって「中心」の権威に従属させられる「被支配地域」とされる。そのような地域では、抵抗であれ迎合であれ、政党政治もその被支配性に対するリアクションという色彩を帯びる。石原は、このような理論的フレームを沖縄の政党政治に適用し、戦後沖縄の政治を知事選中心に分析する。

ただ、山崎は、選挙データを扱う場合でも厳密な統計的手法を用いておらず、その研究はいまだスケッチ的なものにとどまっている。まして、沖縄の政党政治が（沖縄大衆党を別とすれば）日本の国政レベルの政党政治とどのように接続するのか、これについては全く論じていない。また、彼は沖縄という「周辺」の内部にも「中心・周辺」関係があることを指摘してはいるが、それが「日本」全体の中心・周辺関係とどのように影響しあい、また沖縄「全体」の政治を規定するのかについても論じていない。

そもそも、ロッキン・アーウイン流の中心・周辺関係論は、主流の政治学や行政学に豊かな示唆を与えてはくれるが、これまでのところ、中心・周辺関係のマトリョーシカ的入れ子構造とそれが政治・行政の現実の作動に及ぼす影響については十分説得的な議論を展開してはいない。スペインのカタルーニャ州やイタリアのベネト、ロンバルディア両州のような経済的に豊かな「周辺」地域が政治的「中心」を見下しさえするようなケースにも踏み込めない。さらにまた、タロウが提起する、均質的な「全体」の中における周辺一般が中心に対して能動的、戦略的に働きかけ、したたかに利益獲得とそれを使った地域発展を図るというようなモデル⁽²⁶⁾についても無力である。もちろん、タロウはタロウで、周辺に位置付けられる側の被る抑圧や不利益には全くもって鈍感なのであるが。

もう一つ多少とも例外性を持ちうるのは、石原による地域の歴史社会学的・政治史的考察である⁽²⁷⁾。石原は、小笠原諸島や南太平洋に点在するたくさんの島嶼「国家」に着目し、それらの地域が日本とアメリカという大国の間で支配、翻弄されながらも、文化的多様性や豊かな人間生活を実現していることを指摘し、その歴史的来歴について社会学的な考察を加えている。小笠原諸島について述べるなら、その島々に最初に入植したのは英語系の住民である。その後日本「本土」からの移住が進んだ後になっても英語系住民の子孫

23) この点で、次の研究は北海道の政治史的研究上画期的な意味を持っている。山崎幹根『国土開発の時代——戦後北海道をめぐる自治と統治』東京大学出版会（2006）。

24) 山崎孝史「国家の『中心』と『周辺』——政党対立からみた沖縄の分断」*a-Synodos* 162/163, (2014)。

25) Stein Rokkan, D. W. Urwin, *Economy, Territory, and Identity: Politics of European Peripheries*, Sage (1983)。

26) Sidney Tarrow, *Between Center and Periphery*, Yale University Press (1977)。

27) 『〈群島〉の歴史社会学——小笠原諸島・硫黄島、日本、アメリカ、そして太平洋世界』弘文堂（2013）。

は定住を続け、第二次大戦における日本の敗北によって本土系住民が排除された後は20年ほどアメリカ的な法制度と英語のみの生活に入り、日本への諸島の「返還」後は日本の政治行政及び日本語が支配する言語環境へと再度組み込まれた。そうした極度の転変のなかでも、しかし、例えば椰子の葉の腰蓑様の衣装を巻いて独特の旋律で歌い踊る南洋的な表現文化を残すなど、独自性も有している⁽²⁸⁾。このような小笠原地域を政治や行政に関する既存研究とどのように接続するかは、政治学者や行政学者が今のところ取り組むすべを持たない新たな課題である。石原自身も、これには全く答えようとはしていない⁽²⁹⁾。さらに、地理的な周辺だけでなく、アイヌやウィルタといった日本の民族的マイノリティの研究となると、政治学や行政学は完全にこれを無視してきたと言っても過言ではないだろう。

もちろん、時間軸を長くにとって考えるなら、北海道であろうと沿海州であろうと、はたまたカムチャツカであろうと、日本にもロシアにも、あるいはほかのどの国にも、これをその「固有の」領土と主張しうる正統性など微塵もない。地球上のどこであれ、領土や国境は歴史の中で絶えず変転してきただけでなく、そのようなものの出現自体が歴史的に見ればごく最近の出来事だということは正確に認識されなければならない。「民族」や「国民」、あるいは「国家」など、それらとセットで捉えられてきたものも同様である。もちろん、領土にせよ民族や国家にせよ、それらが人々の意識を強力に規定し、現実に彼ら・彼女らの思考や行動を左右していることも事実である。国境や国家といった政治的なコンセプトは一方では歴史上の形成物、端的に言えばフィクションであるが、他方で個々人の頭の中で否定し去ることができない強力な力を有しているという意味で、それらは「社会的現実」なのである⁽³⁰⁾。ジョン・レノンがその名曲“Imagine”で歌うように、虚心坦懐に見れば国境などというものはどこにもない。人工衛星から地球を見渡すなら、そこにあるのは自然の地表だけである。「国境線」として構築された壁や城壁でさえ、あまたの年数を閱するなら、万里の長城が示すごとく、やがて砂塵の中に消え去っていくものでしかない。しかし、それらが人々の現実の生に大きな変化や格差、生死の分岐、あるいは幸福をもたらすことも事実なのである。政治学はその両方を見ていかなければならない。アメリカからメキシコとの国境を徒歩で越えるだけで、そのことは一目瞭然である。パスポートさえ

(28) 小笠原の歴史と今日の社会については、体験談的なものながら、次が豊かな示唆を与えてくれる。山口遼子『小笠原クロニクル』中央公論社(2005)。

(29) 石原はそのような可能性について想定すらしていないが、南太平洋諸国はある程度「その意に反して」日本から切り離されてアメリカの支配下に入り、のちにその多くが独立するものの、少なくとも文化的、社会的には日本にながしかのアイデンティティを求めようとする人々がいるようである。そうだとすると、これまた(石原を含めて)社会科学者にとって未開拓の研究領域が広がっていることになる。

(30) 「社会的現実」の理論的研究については次を参照。盛山和夫『制度論の構図』創文社(1995)、同『社会学とは何か 意味世界への探求』ミネルヴァ書房(2011)。同様の議論は、inter-subjective という概念を用いてハラリも展開している。Yuval Noah Harari, *Sapiens: a Brief History of Humankind*, Harper (2014), ch.6. 邦訳『サピエンス全史 文明の構造と人類の幸福』(柴田裕之訳) 河出書房新社(2016)。邦訳では、inter-subjective は共同主観的と訳されているが、これは間主観性との混同を避けるためと思われる。

要らない。ただ歩いて目をしっかり開けているだけでよいのである（逆向きの越境にはパスポートと、国籍によっては厳重な審査を受けることが必要であるが）。

国境や民族、国家が持つ両義性は、タイムスパンを大きくとってみれば、「島国」日本にも全面的に妥当する。「日本」の成り立ちについては、歴史学、考古学、文化人類学、自然人類学、進化人類学など各分野で近年優れた研究成果が次々と出ており、その成果が一般読者にも手に届く形で種々公刊されるようになってきている。そのようにして急速に積み重ねられつつある知見は、システム論的均一性、全体性に安住する政治学や行政学の世界に重要な課題を投げかけているように思われる。日本という「国家史」ではなく、列島史としての日本の歴史を学際的に考究するなら、そこからは文化史的、政治史的、経済史的、そして人類史的な多様性が姿を現す。転変を重ねてきたそれらの多様性が、均一性と凝集性を類例のないほどに達成したかに見える今日の「日本」にどのような痕跡を残しているのか。あるいは痕跡をとどめないほどにシステムの全体性が実現しているのだとすればそれはなぜなのか。こうした問いに答えていくことが重要だというのが筆者の考えである。まして、沖縄や小笠原、そして北海道などについては、まだまだそのような全体性という前提を疑ってかかる態度が是非とも必要なのではないか⁽³¹⁾。

こうしたいくつかの留保をおいた上で、話を沖縄に戻そう。周知のように、太平洋戦争末期から、沖縄はアメリカによる軍政下におかれた。そして、サンフランシスコ講和条約締結によって、日本政府は沖縄を事実上アメリカに割譲し、沖縄に対する責任もあわせて放棄してしまった。他方、戦利品同然に沖縄を獲得したアメリカは、これを完全な植民地として扱うことには躊躇した。もともとアメリカは欧米諸国や日本による植民地支配には批判的で、米西戦争の結果獲得して植民地にしたフィリピンについて、アメリカ自身の内部からの批判を受けて早期にその独立を認める立場をとっていた。それが日本による真珠湾奇襲を受けて第二次大戦に加わり、かつそのあと日本がフィリピンを占領したことから、独立承認をいったん留保して対日戦に全力を傾注せざるを得ない事態に追い込まれたのである。そして、対日戦勝利とともに、フィリピンを独立させる戦前の計画は再び動き出し、植民地を持たない民主的なアメリカという自画像が強く意識されるようになった。そのような折に、いかに激戦によって勝ち取ったからといって、沖縄を完全な植民地にするにはアメリカの自意識が許さなかった。もちろんそこには、完全な植民地支配はかえって統治コストを高くするという計算も働いたであろう。こうして、講和条約の発効とともに、アメリカは沖縄に少なくとも形式的には自治を認め、ここに琉球民政府を置いたのである⁽³²⁾。

(31) ここでの議論に関して、一般人にも開かれた、非政治学各分野における重要業績としてはとりあえず次を参照。まず、歴史学分野では、網野善彦『日本論の視座 列島の社会と国家』小学館（1990）、考古学分野では、松木武彦『日本の歴史一 列島創世記』小学館（2007）、進化人類学分野では、篠田謙一『日本人になった祖先たち DNAから解明するその多角的構造』日本放送協会出版（2007）、文化人類学分野では米山俊直『小盆地宇宙と日本文化』岩波書店（1989）、同『日本』とはなにか 文明の時間と文化の時間』人文書院（2007）。

(32) アメリカによる沖縄統治、琉球政府の設立とその運営、そして日本「本土」政府側の対応については、次が網羅的である。総理府特別地域連絡局編集『沖縄関係法規総覧』第一法規（1970）。

琉球民政府は、アメリカ軍の命令と承認の枠内ではあったが、沖縄の人々の暮らしに関しては一定の自治権を行使し、行政、立法、司法の三権を備えていた。琉球政府主席（知事に相当）、琉球立法院、琉球民裁判所がそれぞれの最高機関である。このうち、司法権は日本のほかの地域の地方政府には見られないものである。沖縄は、現在における日本国の領域で自治機関が司法権を備えた唯一の例である。そのことの持つ意義を、しかし、「本土」の一般人はもとより、国家の政府も地方自治の実務家・研究者も、そしてジャーナリストたちも、全く解することができなかった。それを象徴するのが、日本国政府主催の沖縄返還式典である。そこには、琉球政府最後の主席と立法院議長が主要賓客として招かれていた。それは当然である。しかしながら、日本の最高裁長官に相当する琉球政府高等裁判所首席判事をそこに加えるという発想はどこからも出ては来なかった。そして、そのことを日本のマスメディアは全く報じなかった。おそらく、誰も気がつかなかったであろう。そして、政治学・行政学系と法学系とを問わず、学界においても、琉球政府が持っていた司法権の意味と意義を問い直し、地方自治論の中に生かしていこうとする議論や研究は生まれなかったのである³³⁾。

ところで、民主主義体制を構成する三権のうち、高度の専門性が要求される司法権の担い手を充当する方式は、アメリカのように公選制に開かれた国もあるが、大部分の国では資格任用制をとる。これに対して、行政権と立法権の最高機関を担当する公職者は、直接的か間接的かはともかく、これを公選として民意に基礎づけることが基本中の基本である。したがって、アメリカが沖縄に認めた自治権が真に民主的なものであるなら、政府主席と立法院議員の両者が公選に基づくものとなるはずである。しかし、前者に関しては、ア

33) 「本土復帰」に際して、それまでに沖縄の人々が「厳しい制約の中で独自の制度体系を編み出し、茨の道を切り開いてきた」体験に学ぶことは、「地方自治についても基本的な問題を」考えることにつながるとの指摘が沖縄の法律家によってなされていたが、「本土」側がこれに答えたという形跡はないように思われる。次を参照。石島弘「復帰措置法と税法」、金城睦「復帰特別措置法の総論的批判」ともに『法律時報』525号（1972年5月号）所収。

なお、アメリカ統治下の沖縄には、琉球政府裁判所とは別に、アメリカの施政権発動の一部として米国民政府裁判所（民裁と略称）が存在していた。これは、アメリカの統治要員とその家族、および米軍関係者とその家族が当事者となる案件をアメリカ法に則って処理することを主たる任務としており、合衆国大統領行政命令によって設置されていた。しかし、沖縄住民を対象とする琉球政府裁判所の案件でも、死刑が求刑されるような重大案件は、米軍の統治機関である民政府高等弁務官に直属するこの民裁が上訴裁判所、すなわち最高裁判所として機能しており、アメリカ本土同様、陪審制を通じて機能していた。その点だけをとっても、民裁の経験は今日的意義を持っている。

いずれにせよ、沖縄住民に関わる案件の一部をアメリカ人裁判官がアメリカ法に則って裁くことになるため、この上訴裁判所には通訳として沖縄人スタッフや法的な専門能力を持つ沖縄人書記官も所属していて、アメリカ法と、日本法をベースとする沖縄法の両方にまたがる実務や研究が行われていたことは、余り知られてはいない。しかし、それは法学、地方自治論、さらには司法政治学などにまたがって、学術的にも今日的な意義を失っていないというべきである。沖縄における英米法系列と日本法（大陸法）的系列の同時的存在と、「復帰」に伴う裁判効力継承問題については、次を参照。垣花豊順「裁判の効力の継承等の問題点」同上『法律時報』所収。

リカは1968年までこれを認めなかった。これに対して、立法院の議員は、少なくとも形式的には沖縄人による直接選挙で選ぶことを最初から認めていた⁽³⁴⁾。選挙の実施は1952年のことである。この1952年の立法院議員選挙は中選挙区制のもとで行われた。各選挙区の定数は3から6、全8選挙区の定数合計は31であった。

中選挙区制は、戦前の護憲三派内閣がどの選挙区からも各党最低1名は当選できるような制度として案出した選挙区制度に由来するとされている。しかし、府県レベルでは、それに加えてもう一つの要因が加わって定着していった。すなわち、府県会議員の議席割り当てについては、郡と市を選出単位とし、それぞれの人口に応じて定数を割り当てていくという考え方が採用されたのである。そして、アメリカが琉球立法院の選挙を実施しようとしたとき、そこに存在していたのは、この、戦前からの制度遺産であった。アメリカ支配下の沖縄ではあったが、準備のための時間がほとんどないという制約もあり、第一回の立法院議員選挙を自分たちには全くなじみのない中選挙区制のもとで実施することを、アメリカ側としてもこれを認めざるを得なかったのである。しかし、2回目になると、アメリカ当局は選挙制度をアメリカで一般的な小選挙区制に変えてしまった。立法院の議席数は2つ減って29となり、議員の任期も、1期2年とした。これは、アメリカの下院議員の選挙制度を取り入れたものだとされた。しかし、他方で、中選挙区制のままでは日本共産党の沖縄版である人民党の候補者が当選するのを防げないからだとの説もある。実際、当初アメリカ当局は、人民党候補者の被選挙資格を奪ったり、選挙後に当選を無効にしたりといった露骨な選挙干渉を行った⁽³⁵⁾。もっとも、沖縄大衆や「本土」からの批判を受けて、そうした干渉は徐々に姿を消していったのであるが。

本稿には、党派間の得票率や議席率、候補者の属性やリクルートなど、選挙過程の分析を行う準備は備わっていない。ここではそれらに代えて、都道府県議会議員選挙一般に小選挙区制度を導入しようとする場合に考えておくべき教訓を沖縄の経験から引き出しておくことにしたい。それは、日本でいう一票の格差問題である。すなわち、琉球立法院は20余年にわたるその存続期間中、議席を3つ増やしている。また、その間区割りについても何度もこれを見直している⁽³⁶⁾。その趣旨は1票の格差は正である。アメリカは、立法院の選挙制度を小選挙区制に変えるに当たって人民党排除という政治的計算を行ったかもしれないが、一票の格差に関しては、本国がこれを是正する厳格な制度を持っていることから、沖縄にもその趣旨を徹底させるべく、立法院に努力を促したのである。逆に言えば、アメリカが、自己が設定した代表選出方式の正統性にこだわって有形無形の圧力をかけるという干渉を行わなかったなら、立法院がこの面での自浄作用を発揮したかどうかはわからないということになる。

34) 法令上は1951年の米国民政府布令第57号による。

35) これに関しては次を参照。照屋寛之「米軍統治下における立法院議員選挙 —— 米民政府の選挙干渉と裁判移送問題 ——」『法政研究』第53巻第2号(2016)。

36) 琉球立法院議員選挙に関する資料や情報は次が詳しい。沖縄戦後選挙史編集委員会『戦後沖縄選挙史 第一巻』沖縄県町村会(1983)。

地方レベルであれ国政レベルであれ、1票の格差と区割りの問題は中選挙区制下でも生じていた。しかし、この選挙区制度においては、各選挙区の区割りをそのままにしておいても、一部の選挙区についてのみ定数を1つか2つ増減させるだけで、一票の格差は正は容易にこれを達成することができたはずである。にもかかわらず、本来なら計算上は容易にとりうる是正措置すら実際にはなかなか行われなかった。上位権力、ないしはその指示や決定に従わざるを得ない優位的権威が存在しない現行日本の地方自治制度で小選挙区制を導入した場合、少なくとも琉球立法院と同程度の頻度と厳格さを持って一票の格差を是正することができるであろうか。これが肝心の論点となる。筆者の見解は否定的である。現在の都道府県議会はどこでも大なり小なり一票の格差問題を抱えているが、その是正すらこれまで遅滞としたものであった。しかも、この問題については裁判所も有効に機能してこなかった。中選挙区制とは違って、小選挙区制においては格差是正には必ず区割りの変更が伴う。しかも、都道府県の場合、どこでも地勢や歴史の沿革などの違いによって大なり小なり独自性を持った地域・地区をいくつもその領域内に抱えている。その間のバランスも考慮に入れざるを得ない。したがって区割りや地域・地区間での議席配分の変更を都道府県が合理的かつ自立的に行えるとは到底思えないのである。

小選挙区制には、現職が圧倒的に優位になるという、経験的に各国の歴史が示しているもう一つの問題がある。有名なのはアメリカの事例で、かつての南部諸州では民主党の現職、ないしその後継者がほぼいつでもどこでも議席を占有し続け、保守的な「南部民主党」という独特の政治空間を形成していた。アメリカ南部は、民主党の一角優位が延々と続いていたのである。南部が民主党一色になった理由は簡単で、それは、奴隷解放を実現したリンカーンが共和党の大統領であったため、南部白人層がこぞって民主党に参集したのである。北部の民主党には進歩的傾向が強かったが、そんなことは南部の白人にとってどうでもよいことだったのである。この南部白人層は、1960年代末になると大挙して共和党に鞍替えし、今度は南部に共和党の一角優位制に近い状態をつくりだす。これも理由は簡単で、60年代に民主党政権が公民権法を制定し、南部における黒人差別を少なくとも公然とは行えなくした、そしてそれによって南部白人層の政治的、社会的ステイタスを相対的に低下させたのがケネディ、ジョンソンの民主党政権だったからである³⁷⁾。

アメリカでは、一角優位性とまではいええないにせよ、現職が優位性を誇る選挙区は少なくない。そして、それでも残る民主党と共和党の勢力がほぼ互角の選挙区、あるいは無党派層の多い選挙区などで勝利政党が変わり、それによって議会の多数党が交替していくのである。大統領選挙でもこの傾向は変わらず、まずは現職優位の傾向があり、しかし大統領の任期は2期8年だから少なくとも8年ごとに新人間の対決が起きるけれども、これを

37) もちろん、公民権法は黒人の地位を向上させ、その人口が多い都市や地域では、南部にも少数ながら存在する進歩的民主党支持の白人やヒスパニックなどのマイノリティと連合して、黒人の連邦議会議員（もちろん民主党员）を選出することも不可能ではなくなった。しかし、大統領選挙においては、南部では依然として人口上の優位を確保している保守的白人層が共和党に強固な基盤を与え、一角優位制に近い状況を生み出していることは周知の事実である。

政党間の競争という点から見れば、民主、共和両党とも常勝選挙区（この場合、正確には常勝州と首都ワシントンという特別常勝区）を有していて、これまでは両党間でそこから得られる票数がほとんどいつも拮抗し、やはり中間に位置する激戦州での勝敗が全体の選挙結果を左右するという形になっているのである。

選挙区レベルの一角優位制状況が形成されているのは、やはり小選挙区制を採用しているイギリスでも同様である。実際、同国の選挙区の多くでは、何回選挙を実施してもここは労働党、ここは保守党と、選出される議員の党派性が変わらない。ただ、アメリカと違っているのは、変化がないのは議員の所属政党だけで、必ずしも議員や候補者本人ではない点である。イギリスでは政党による候補者指名権が強く、党が立候補予定者に選挙区の鞍替えを要求することも少なくない⁽³⁸⁾。いずれにせよ、イギリスには保守、労働の二大政党がそれぞれ安定した勝利を見込める、その意味で地盤として機能する選挙区が数多くある。これをイギリスでは safe seats（安全選挙区と訳しておく）という。この両党を併せると、この安全選挙区の数に二大政党間でほぼ同数、両方合わせて全議席の3分の2くらいになる。そして、残り3分の1ぐらいの激戦区における動向如何で政権交代が起きるのである。

逆に言えば、アメリカでもイギリスでも、二大政党間で安全選挙区のバランスが何らかの理由で崩れてしまえば、どちらかが優位政党として固定化する傾向が現れ、政権交代は起きにくくなる。実際、イギリスでは1979年から1997年まで実に18年間も保守党が安定した統治を続け、研究者の間では「イギリス政治の日本化」がささやかれていた。そして、1997年総選挙で労働党が勝利すると、次の政権交代が起きるまで13年を要したのである。小選挙区制導入をよしとする人々は、なんとなく二大政党が数年おきに確実かつ安定した政権交代を行うという事態を想定しているようだが、過去40年ほどの期間におけるイギリスの経験はそれとはかなり異なっている。しかも、労働党の長期政権に代わって成立したのは保守党と自由民主党の連立という、この国では例外的な政権であった。2017年の解散総選挙後のメイ保守党政権も、事実上の連立政権といってよい。

要するに、小選挙区制を導入しただけでは、ある程度定期的な政権交代を伴いながらも安定した政権が成立するという、小選挙区論者の「夢」は実現しないのである。他方、相当数の安全選挙区の形成という、選挙区単位での競争を無意味にする傾向だけは確実にこれを生み出す。日本の都道府県に小選挙区を導入すれば、この「安全選挙区」の論理が

(38) ある選挙区がその党にとっていつも勝ち目が薄い逆風区である場合、党側はそこに新人や経験の浅い候補者を送り込んで選挙運動の修行をさせるということは、この国では普通である。そして、当該候補が、当選には及ばないが、それでも見るべき活動を行ってそれなりに支持を広げたなら、その候補者は将来性のある政治家として次はもっと見込みのある選挙区に配置転換される。そして、さらに実績を上げて党に対する貢献が大きくなると、今度は自党の常勝区に再度配置換えとなり、安定した支持基盤を保証されることも少なくない。これは、政党が組織として自律性と凝集性を確立しているからこそ形成された「人事慣行」であり、同じく小選挙区制と二大政党制がセットになっているとはいっても、アメリカではとうていあり得ないことは、十分に認識されてしかるべきである。

今よりももっと強く作用することは火を見るより明らかである。

では、次の案として都道府県レベルに比例代表制を導入するのはどうか。もちろん、比例代表制にもいろいろな形態があるが、ここではそこには踏み込まず、一般的な議論にとどめたい。ともかく、比例代表制であれば、候補者リスト作成のために政党ないし政党的な団体がそれ相当の役割を果たさざるを得ず、その意味で、政党中心の政治という選挙政治や政党論の研究者から上がってくるスローガンに適合的である。また、都道府県の場合、そもそも市区町村があるわけだから、それに屋上屋を重ねる形で現在のような地域代表的選挙区を置く必要はない。だとすると、もし大幅に制度を変えるのであれば、何らかの形で比例代表制を導入するしかないだろうというのが筆者の私見である。さらに、比例代表制にすれば、議員がその都道府県全体を代表するという側面が強化されるのであるから、彼ら・彼女らが「地元、地元」と唱える局面は弱まって、都道府県全体のことを考えるようになるとも考えられる。そうした府県全体に関わる問題を、政党ごとに考えて競い合うのである。そして、この点を重視するなら、候補者リストは拘束名簿式になるだろう。都道府県議会は既に政党化がかなり進んでいるという現状を鑑みれば、比例代表制導入は案外うまくいくのではないだろうか⁽³⁹⁾。

ただし、比例代表制にも問題はあつた。なかでも、意欲や見識はあるが単独を好む無所属の人、あるいは特定の課題や地域のみを対象に活動している団体やグループは、今の政党助成法などの法律を前提にするなら、比例代表適格を認められなくなるという問題は悩ましい。どのような制度にも一長一短があるということである。

ここまでは、選挙制度を変えることを前提に、では小選挙区制と比例代表制のどちらがよいか、という議論であつた。しかし、現状のままでよいという考え方もあり得るのではなからうか。じつは、筆者の本音はここにある。そこには、選挙制度不均一という問題は、それなりに明確な根拠を持った筋論ではあると思うがしかし何が何でも是正すべき問題ではない、という筆者なりの判断がある。そして、比較制度論的に見れば、筆者の判断にもそれなりの根拠があることがわかる。実際、レベルによって選挙制度が違うのは日本だけではない。イギリスでは、スコットランドとウェールズは民族問題があるので別としても、首都のロンドン市は小選挙区制とは異なる独特の制度をとっている。また、EU議会議員選挙の場合には——離脱すれば無くなってしまうが——ブロック制の比例代表制を採用している。別に一貫してはいないわけである。アメリカは、基本は小選挙区制で一貫しているが、それでもケンブリッジ市など幾つかの例外がある。

しかも、アメリカでは州や市⁽⁴⁰⁾だけでなく、初等中等教育のみを担当する school district

(39) 小選挙区推進論者と思われる砂原は、府県でいきなり小選挙区制導入というのは無理だろうから、小選挙区制と比例代表制の中間的な、政党中心の非拘束名簿式の比例代表制をとりあえず導入することを提唱している。重要な選択技である。砂原、前掲、『民主主義の条件』を参照。

(40) イギリスを例外として、欧米諸国には日本のように基礎自治体を人口規模別、都市性別に区分して序列づけるという発想はない。したがって、市区町村にそのまま当てはまる言葉もない。ここでは、日本でいう基礎自治体に相当する自治体を「市」と呼んでおく。

(学校区)や蚊の駆除を専門とする mosquito control district (蚊防除区) など、7万ともいわれる special district (日本的な表現をするなら、一部事務自治体) が存在し、それぞれに選挙と課税権がある。また、副知事や助役、あるいは裁判官や sheriff (治安担当官) など、非常に多くの公選職がある。そしてその選挙の大部分は、大統領選挙や中間選挙の時に同時に実施され、それらの候補者が一つの投票用紙、一つのパンチカード、あるいは同じ投票機械で一斉に投票に付される。いわゆる long ballot (長い投票用紙) である。いうまでもなく、そのような長い投票用紙に記載された一つ一つの選挙についていちいちその候補者を吟味することは、有権者に大変な負担を強いる。そこで案出されたのが一括投票方式である。つまり、どの選挙でも例えば民主党がいいと思えば、投票者は「全部民主党」という選択をすることが可能な投票メカニズムになっているのである。これなら投票は一度に済んでしまう。基本民主党だがことここは共和党のこの候補者がいいとなれば、そこだけ「全部民主党」を解除することもできる。だが、ここではそのような投票の仕方を強調しているのではなく、そのような投票方法を採用することによって、個別選挙では政策や候補者の人間的な魅力といった本来選挙で問われるべき事項がみな無視されてしまうことである。そこには、政党のラベル、あるいは看板はあっても、政党の間で競われるべきそれぞれのレベルの選挙固有の選択肢が抜け落ちてしまう。アメリカでは二大政党があらゆる選挙に浸透しているが、その内実は日本で教科書的に唱えられる「政策をめぐる競争」とはほど遠いというのが実際なのだ。

別言すれば、地方政府における政策決定において、政党はさしたる役割を果たしていない。このことは、統治権力構造論に関するダールの有名な実証研究が明瞭な形で明らかにしている⁽⁴¹⁾。そこでは、政党は主たるアクターとしてはもちろん、二義的なアクターとしても登場してはこない。議会についていえば、アメリカの政党が特定の政策方向に向けて議員を規律づける術をほとんど有していないことは周知の事実である。少し単純化していえば、議員であれその他の公職者であれ、選挙を通じて選ばれてくる人々は、実際の決定の場ではみな「自分党」なのである。もちろん、大統領選挙や上院議員選挙ともなると、状況はかなり、もしくはある程度違ってはくるが。

さて、今度はフランスの選挙制度を簡単に見てみよう。この国では、州と訳される region、県と訳されてきた department、そして、日本の市町村に相当する commune で、それぞれ選挙制度が違っている。そのうち、県議会議員選挙は、ナポレオンの時代からカントンという小選挙区から2回投票方式で議員を選出してきた。しかし、2013年の法律によって、男女1人ずつの連結名簿で2人を選出するシステムに変わった⁽⁴²⁾。議会の議員構成を男女同数にするためである。フランスは伝統的に小選挙区2回投票制をとる国であるが、2回

(41) Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press (1961), ロバート・A・ダール『統治するのはだれか アメリカの一都市における民主主義と権力』(河村望、高橋和宏監訳) 公人社 (1988)。

(42) 次を参照。大山礼子「フランスの県議会選挙制度改革——男女ペア立候補方式によるパリテ(男女同数)の実現と選挙区改定」『駒澤大学法学部研究紀要』74号 (2016)。

日に進む候補者の絞り方は大統領選挙と国民議会議員選挙では異なっている。さらに、今日においては、基礎自治体レベルでは基本的に拘束名簿による比例代表制が採用されている。しかも、そこでは第一党にボーナスないしプレミアムの議席を与え、その党（ないし選挙連合）が必ず議会の過半数を占めるようにするとともに、その候補者リストのトップに名前を挙げられた当選者が自動的に首長を兼ねるようになっている。いうまでもなく、それは比例代表制にもとづく一種の議院内閣制が採用されることを意味する。しかも、人口規模が小さい場合は不完全な非拘束名簿式をとっていて、また事情が異なってくる。いずれにしても、フランスは選挙制度不均一の見本のような国である⁽⁴³⁾。他方でアジアに目を向ければ、韓国では、基礎自治体は中選挙区制だが、その他は小選挙区制が基本である。選挙制度不均一は、日本の専売特許というわけではなさそうなのである。

それにしても、日本の市区町村議会選挙における選挙区の巨大さは際立っている。韓国選挙学会でこれに関して筆者が集中的に質問を受けたことは先述の通りである。また、これこそが日本の地方選挙制度のガラパゴス性を象徴するものだとイメージされ、地方自治論関係者の中から選挙制度改革という議論を生み出すものになったのである。市区町村議会のこの「大選挙区制」をどうするか。

これについては、待鳥と砂原が「すみ分け論」とでも呼ぶべき議論を展開してその不適切性を指摘している。待鳥の論考にしたがって、その主張をいかつままで述べてみよう⁽⁴⁴⁾。いうまでもなく、日本の地方自治体では二元代表制がとられている。このことは、選挙という観点から見ると選出母体が異なる2種類の代表が接合していることを意味する。そこにおいて、首長は都道府県や市区町村全体を代表する。これに対して、議会選挙は大選挙区や中選挙区で選出されることが多い⁽⁴⁵⁾。特に、政令指定都市ではない市区町村の場合、合併による特例的な措置がとられている場合を除き、自治体全体からすべての議員を選出する大選挙区制をとっている。このような「全市1区」「全町1区」の大選挙区方式では、一般に当選ラインが非常に低くなる。実際、非政令指定都市のなかでは48万人強と人口が多い倉敷市でも、例えば2017年に行われた市議選では、最下位当選者が獲得した票は約2,400票にすぎなかった。規模が小さな自治体になると、当選ラインは4桁を遙かに下回る。

そのような地方議会では、候補者は地元地区という狭い選挙地盤や一部少数派の支持さえ獲得できれば、容易に当選ラインを突破することができる。合理的に考えれば至極当然のことながら、普通彼ら・彼女らは、当選ラインを大きく越えてまで票を求めて時間とエネルギーを注ごうとはしない。当然彼ら・彼女らの狭いコンステュエアンシーを超える事項については関心を失いがちとなる。これに対して、首長のコンステュエアンシーは

(43) フランスの選挙制度については、現在の県議会議員選挙にかかる部分を除いて、次が詳しい制度の説明と実際の選挙過程の分析を行っている。

(44) 待鳥聡史「無風の地方政治に未来はあるか」『毎日新聞』2017年2月24日。砂原の議論に関しては、前掲、『民主主義の条件』を参照。

(45) 現在でも、都道府県においては小選挙区（一人区）が意外と多い。茨城県のように、一人区選出議員が議会の過半数を占めるところもある。また、普通一人区は郡部に多いが、大阪府のように、逆に大都市部にこれが多い府県もある。

その自治体の全有権者である。首長は、自治体における立場上もそうであるが、選挙戦略上も自治体全体のことに注意を向けざるを得ない。また、それが彼ら・彼女らの生きがいでもある。こうして、首長と議員の間では、コンスティチュアンシーの広がり大きなズレが生じることになるが、そのずれに特にこだわらなければ、両者はお互いの領分に棲み分けることができる。全体的事項を優先する首長と部分的利益に集中する議員とのすみ分けである。そして、すみ分けに安住することで誰もが居心地よくおのおのの職にとどまることができるから、地方政治は無風化していく。したがって、大選挙区（そして似たような力学が働く中選挙区も）を廃止し、政党中心の選挙が行われる制度に改めていくことが必要なのだ。

彼らが重視するのは政党中心の選挙である。政党が議員を規律付け、ともすれば狭くなりがちな彼ら・彼女らの意識を全自治体的に統合していくことが期待できるというのである。そして、そのように明示されていないが、そこで想定されているのは小選挙区制度の導入となるだろう。なぜなら、一つには、待鳥や砂原たちも選挙制度不均一という状況への批判者であり、衆議院議員選挙が小選挙区中心に展開されている以上、地方選挙もそれに合わせていくことを是とするからである。小選挙区制度の地方への導入という考え方につながるもう一つの要素は、選挙制度不均一を問題視する論者たちのおそらく誰もが、アメリカにおける選挙の実際とその研究から大きな影響を受けていることである。アメリカ、あるいは英米が基本であり、自然だとする意識をそこに見いだすことは、あながち的外れではないように思われる。

しかしながら、ここで再びダールの研究を思い起こしてほしい。彼の研究は方法的にもその後種々の議論を巻き起こしたという意味で伝説的古典である。また、時間的にも今から半世紀以上も前に行われ、今日なお参照され続けているという意味でも古典的である。もちろん、今日のアメリカでは地方政府の状況が当時とはある程度違ってきていることも予想される。しかし、印象論的ではあるが、彼が描き出したニューヘブーン市政府の作動状況に根本的な変動が起きているようにも思えない。今日のアメリカでも「すみ分け論」的な状態は普通のものではないか。とするなら、アメリカ的な選挙制度によってわざわざ日本を均一化したとしても、その効果にはかなり大きな疑問符がつくのではないだろうか。卵が先か鶏が先かという議論に入る恐れがあるが、政党が組織的にも政策立案能力においても意味のあるものとしてあらかじめ存在していなければ、小選挙区制の導入が、地区単位ほどではないにしても、かえって部分利益の固定化につながってしまう可能性も考えられると言うべきである。

もちろん、「すみ分け論」が指摘する部分利益と全体利益の乖離という状況は今も常につきまとっていることは確かである。したがって、現在のままの「大選挙区制」をそのままの形で維持することにも問題があるだろう。したがって、政令指定都市移行に伴う行政区単位での選挙区の分区のような何らかの改革案が考えられてしかるべきである。そのような改革案として、本稿は拘束名簿式の比例代表制を導入するという一つの試案として提起したい。これはフランスの制度に倣ったものである。そのさい、得票率第一位とな

った名簿の筆頭者を市長にすることによって、首長の直接公選制を保ちながら市区町村が議院内閣制に移行していく。それを通じて、議員と執行部との、市全体の政策についての意識をまとめていくことが期待できるかもしれない。イギリスの伝統的な地方政府形態である委員会制に倣えとの意見も一部にはあるが、それでは首長が間接公選になってしまうので、日本国憲法の規定にはなじまないだろう。もちろん、どの案にせよ、憲法学からの問題提起も待たれるところである。

ただ、これは地方自治に関することであるから、改革するとしても、一律で行うのか、それとも団体の規模別で違う制度をとるのか、あるいは個々の自治体の自主的な選択に任せるのか、筋道は種々検討する必要がある。実際、今日のイギリスにおける地方自治体は、市長を直接公選にしてもよいし、従来のまま委員会制にしてもよいことになっている。地方の選挙制度は国一地方を通じる縦の面だけでなく、横の面でも多様であってよい。少なくとも、そういう考え方にも目を向けるべきではないだろうか。

4. 理念、システム、制度～終わりに代えて

本稿は、選挙研究や政党論における地方選挙制度改革論と、注②)にあげた総務省報告書に見られるような地方自治論サイドの選挙制度改革論という、二つの流れについて考察してきた。それらの考察を終えるにあたって、論点を三つに整理してみたい。

第一は、二つの流れは、同じく地方選挙制度改革を主張していても、その改革論の寄って立つ理念、ないし目的が全くかみ合っていないという点である。選挙研究や政党論の流れにおいては、実現すべき価値は全国にくまなく浸透する強力な政党政治である。地方選挙制度改革は、そのための手段でしかない。そこでは、選挙制度改革が地方自治にどのように貢献するのか、あるいは影響を与えるのかという問題意識はその姿の片鱗も見せない。

これに対して、地方自治論で行われるようになった制度改革論はまだその具体像がくつきりとしておらず、コメントし難い。そこで筆者の私案を提起してみた次第である。ただ、2017年3月末、「地方議会の選挙を考える」をテーマに開催された日本自治学会セミナーでは、地方選挙における投票率の低下、地方議員のなり手不足、地方議会・議員に注がれる人々の目線が一段と厳しさを増しているという正統性の危機などの問題が山積するなか、地方選挙の制度改革を通じて少しでも状況を改善し、願わくば議会に優秀な人材を引きつけたいという熱い思いが語られていた。そこにあるのは地方自治の拡充強化という理念である。逆に、制度が有権者の意識や行動に与える影響如何という実証的態度、そして政党システム全般に対する関心は、そこには全くと言ってよいほど見られない。ある自治体の高名な元首長でセミナーのコメントーターを務めた方の「地方自治に政党なんか要らない」という強い意見表明は、そのことを如実に示しているといえるだろう。筆者の願いは、今はまだ相互に乖離したままの二つの流れが相まみえ、学術的に実りの多い議論へと深化することである。

論点の第二は、その目的と理念において背を背け合っている二つの流れに、逆に共通する無意識の前提である。本稿ではそれをシステム論的な全体性志向と呼んでおこう。それは、それによって何を実現しようとするにせよ、制度は国家という政治システムのなかでは斉一性を保って展開し、かつ斉一的なものでなければならないという考え方である。そしてその考え方は、国家というシステム空間は内部の諸要素をあまねく包含する集合、すなわち全体性だという暗黙の前提に由来する。この前提を有機体論的システム論と言い換えてもよい。選挙研究や政党論における制度不均一というネーミングは、まさに不均一を悪ないし不正常的なものとなして諸制度間の斉一性を志向するものであり、そのような斉一性を生み出す国家システムの全体性を当然のごとく前提とする。そこでは、そのような全体性は内部の諸要素を暴力的に統合しようとする力を体よく言い換えたものに過ぎない、という可能性は全く顧みられることがない。

もっとも、このような全体性志向は、その全体による包含を拒否しようとする部分集合の側もこれをとりがちである。いわゆる琉球の自治や独立を唱える議論はその好例といえる。たとえば、この論の主要唱道者の一人である松島は、「従来、琉球弧の人々は島が生命体であることを認識していた。『島が生命』という言葉は、琉球弧の古謡である、オモロの中に出てくる。(中略) 琉球弧は生命の連なりである」として、「琉球弧の島全体」を農本主義的、共同体主義的な言葉で語っている⁽⁴⁶⁾。そこに琉球弧の全体性に対する疑問は一切見られない。

しかし、「琉球」という呼称自体、優れて統合主義的な「全体」志向を表すものである。今日の学問水準からするなら、沖縄、奄美地域と先島地域の間にはかなり深い歴史的、文化的な断裂がある。そして、この断裂を有り体に認める立場に立つ者は、琉球ではなく「奄沖」という言葉を用いている⁽⁴⁷⁾。先島の中においても、宮古と八重山の間には言語的文化的な違いがあり、また首里人と奄美その他の非首里人、そして非首里人相互の間にもなごしかの断裂があることはいままでもない。

地方自治論の流れも同様である。そこでは国家システムは不動の所与として自明視され、そのなかで斉一的な自治の基本制度が指定される。そして、そのような制限を置いた上で、自治体による多様な独自政策が追求される。しかし、その多様性を求める言説においても、システムの外に出てしまいかねないような、ある意味で枠を突破するような要素は考慮されない。沖縄の「独自性」への無関心はそこから来るといってよいであろう。

沖縄以外にも、例えばアイヌ人などの先住マイノリティとどのように向き合うかということも、問題自体が想定外となる。アイヌ人については、それは北海道固有の「問題」だという人がいるかもしれない。しかし、そのように考えることは、システム内と考えられてきた要素を、いわばシステム内においたまま外部化することでしかない。しかも、現在では、最大のアイヌ人人口を擁するのは北海道ではなくおそらく東京都である。筆者が暮

(46) 松島泰勝『琉球の「自治」』藤原書店(2006)、159頁。

(47) 松木、前掲書を参照。

らす岡山県倉敷市の水島工業地帯にもアイヌの人たちが多く暮らしているということを知り、管見の限りではそこに踏み込んだ研究はなく、筆者自身も手がかりをつかめないまま今日に至っている。しかし、選挙制度改革を論じるなら、国家レベルでも地方レベルでも、少なくともマイノリティ選挙区を設定するという考えについて検討はしてみるべきであろう。これは選挙研究や政党論の流れでも地方自治論の流れでも同様である。一般に、システム論的な全体志向をもつ人々は、さまざまなマイノリティに対する自分のまなざしが、無視という差別意識を含んでいることを自覚する必要があるのではないだろうか。

ここで、「地方」という言葉について少々付け加えておきたい。そもそも、地方自治に関する議論や研究だけでなく、どの分野でも、地方自治や地方選挙などの「地方」という言葉が持つニュアンスについて鈍感に過ぎる。地方という言葉は、もちろん漢字による言葉である。それも、政府や人民、共和国、あるいは経済といった、明治期以降に近代欧米の思想や概念を日本語に訳すために工夫された漢字表記ではない⁽⁴⁸⁾。この漢語は中国で明の時代から使われ始め、現在も中国で日常的に使われている。しかし、中国語における「地方」(カタカナで音を表記すればディーファン)という言葉には、英語の local に相当するものと理解されている、日本語の「地方」が担うような意味はない。

いま、手元の国語辞典『大辞泉』を引けば、日本語の「地方」の意味は、①ある国の中のある地域(用例は「関東地方」「この地方独特の風習」)、②首都などの大都市に対してそれ以外の土地(用例は「地方へ転勤になる」「地方の出身」)③旧軍隊で、軍以外の一般社会を指す語、の三つが示されている。そして、②の意味における「地方」の対語は「中央」である、としている。③のような用法は特殊だといえるかもしれないが、それでも、この語には自分たちと比べて他を見下すようなニュアンスが含まれ得ることを押さえておくことが重要である。実際、この語の本家である中国では、今でもそのような用法があるようだ。ただ、それはやはり日常用語としては特殊である⁽⁴⁹⁾。とするなら、明治期になって広く用いられるようになった「地方」の普通の意味は、とりあえず①と②だといえそうである。

しかしながら、そうだとしても、大元である中国語の「地方」は、そのどちらの意味も持っていないことは十分留意しなければならない。明の時代から使われるようになった中国語の「地方」は、英語でいえば place や part に相当する。日本語の「場所」や「部分」であり、それ以上の意味的な広がりはない。「どこが痛みますか?」という日本語を中

(48) 厳密に言えば、こうした和製漢語といわれるもののいくつかは、中国4千年の歴史のなかでは使用例が全くないわけではない。しかし、それらの多くは時間の経過とともに中国では忘れ去られ、あるいは日常的には絶えて用いられなくなっていた。それを、開化期明治の先人たちが知恵と学識を絞って事実上の新語として普及させたのである。それらが中国に逆輸入されて、同国の近代化に大きな役割を果たしたことはよく知られている。たとえば、「中華人民共和国社会科学院工業経済研究所」という名称の大部分はこうした和製漢語からできている。

なお、腎臓や膀胱などの医学系漢語をはじめ、自然科学系の名称や概念は、江戸期日本の蘭学研究を通じて鑄造されたものが多い。科学、化学などの普通名詞もそうである。

(49) 戦後日本の自衛隊に「地方」のこのような用法が陰語の形であれ、伝わっていないかどうかについてはまだ調べていない。

国語に訳せば、「体のどの『地方』が痛いですか?」という表現になるが、日常会話における「地方」のこのような使い方を見れば、それが日本語の「地方」とはズいぶん違ったものだとすることが実感できるであろう。日本での地方自治という用例になじんだ知識人ならともかく、中国の一般の人々に「地方」自治という語を見せても、場所とか部分の自治とは何のことかと当惑されるだけなのである（「自治」も余り日常用語的ではないが、意味は大体見当がつくようである）。政治的な文脈における中国語の「地方」は、国家的全体性を統治・支配する権力の側が一方的に設定する「行政区」「統治管区」「管轄区域」の意味となる。そこに自治や地域の民主主義が入り込む余地など全く存在しないのである。明治初期に政治的理由から日本でこの言葉が盛んに使われるようになったとき、当初その語が中国語と同じ文脈で捉えられていたことは想像に難くない。こうした点を踏まえうえて、日本における「地方」の意味の検討を続けよう。

ここで、辞典にある②の意味での「地方」の対語が「中央」だとされていることに注目しよう。これは国語辞典としては不適切な説明である。そのことは、「地方」銀行の対語として「中央」銀行を置いてみれば、すぐわかる。中央銀行とは日本でいえば日銀のことで、例えば福井県を主たる営業エリアにしている福井銀行のような中小銀行と同じカテゴリ内での対極ではない。福井銀行のような「地方」銀行の対語はいうまでもなく「都市」銀行である。そして、「都市」の対概念としての「地方」は、②の用例とも合っている。とするなら、「地方」には、「中央」との対で語られるもう一つの意味があるといえそうである。これを「地方」の意味④としよう。中央と地方、中央地方関係、中央省庁と地方機関、中央政府と地方政府。

こうした対における「中央」は、単に中心性を表すというより、国家性と上位性というニュアンスを帯びている。全体的なるもの、あるいは全体的なるものの中核という意味合いも帯びている。そして、「地方」は、「中央」や「国家」に従属し、従属しつつ、「中央」がその全体性の中に敷き詰めるタイルのように、画一的なモジュールとしてイメージされている⁽⁵⁰⁾。実は、中国語が「地方」という言葉を政治的な文脈で用いる場合にも、それは「国家的全体性の中の部分」あるいは「国の地理的な管轄区域」という意味になる。なお、「地方」が③の意味で使われたのは、そこに軍人の優越感をくすぐる響きを感じられるからではないか。

まだ十分確かめてはいないが、おそらく、江戸時代が終わるまでは、そのような文脈で「地方」という言葉が使われることはほとんどなかったように思われる。しかし、明治初期になるとこの言葉が一気に氾濫する。④としての「地方」の普及であり、定着である。そしてそれは、中央集権国家の建設を目指す明治政府が、そのような国家の内部をあまねく掌握するためにこの言葉に着目し、統治のための重要な言語的道具としてそれを位置づけたからではないか⁽⁵¹⁾。地方官会議、地方官官制、地方自治。また、この言葉が国家的全

(50) 政治史の観点から同様の結論を導いたものとして、次を参照。松沢裕作『明治地方自治体制の起源——近世社会の危機と制度変容』東京大学出版会（2009）。

(51) 中国における「国」および「国家」という言葉の起源とその本来の意味については、次を参

体性のなかの部分を表すことから、①の意味が派生してくる。この意味での「地方」も、江戸時代までは無かったのではないか。②の意味での、すなわち「都市」に対する「地方」は少々複雑である。そもそも、「都市」という言葉自体、明治期に作られた、あるいは新しい意味を付与された和製漢語の一つであろう。江戸末期までは、都市に相当する言葉は都(みやこ)や町(まち)、あるいは御城下などであり、それらに対するのは鄙や田舎、あるいはクニなどだったのではないか。それが、文明開化が「都市」から始まり、その中心に大都市で首都の東京があったために、(おそらく大阪や京都を例外として)国家的中心性に対する言葉として「上から」用いられるようになった「地方」が、東京以外の田舎の各地を表す意味で用いられるようになったのではないか。

「地方」という言葉は、英語ではlocalに相当すると広く信じられている。しかし、ニューヨークを走る鉄道でも、各駅停車の列車はlocal trainである。これを地方列車と「直訳」してみた場合を考えてほしい。まだ十分な研究を行っているわけではないが、日本語の「地方」と英語の“local”の間には、そしてその広域版である“regional”との間にも、ずれがあるのである。そして、そのずれは、もしかしたら日本語の「地方」が引きずる「劣位性」のニュアンスを、無意識のうちに人々の脳裏に植え付けているのかもしれない。少なくとも、その可能性について敏感になることは、「地方」を画一的で無機質なモジュール性から解放するために必要な作業である、というのが筆者の今の考え方である。

もっとも、日本では、「地方」という言葉は、本来それとは相性の悪い「自治」という言葉に接ぎされ、「地方自治」という新たな用法を生み出した。単なる地理的な場所や部分という意味から、地理的空間とセットになった経済と社会、そして政治的な独自性をも加味した地域的なまとまりを意味するものへとそれなりに進化していったのである。パトナムは、そのイタリア政治研究において、この国の各地域は、地理的なまとまりと独自の歴史性や文化を持ち、政治的、経済的にもかなりの自律性を持った社会的実体(entities)であると指摘している⁽⁵²⁾。パトナムによるこの指摘を参照するなら、日本の地方自治史における「地方」も、その統治単位としての出自にもかわらず、イタリアほどではないにせよ、次第に社会的な実体性を持つようになっていったことは再認識されてよい。政治学的な文脈における「地方」には、モジュール性と社会的実体性の両方の側面があるのである。その両面を合わせて議論していかなければならない。

これに対して、日本の地方自治制度やそれについての研究の影響が見られるようになってきているものの、中国における「地方」は、依然として政治的な全体性による統治対象、すなわち部分としてのモジュールのままである。それを、「北京市海淀区地方税务局」という機関を例にとりて説明してみよう(簡体字は日本式漢字で表記する)。税に関して、中国には「国税」と「地稅(地方稅)」の2種類がある。前者については説明の必要はあまりな

照。橋本治『国家を考えてみよう』筑摩書房(2016)。

⁽⁵²⁾ Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press (1993), p.18. ロバート・D・パトナム『哲学する民主主義 伝統と改革の市民的構造』(河田潤一訳) NTT出版(2001), 24頁(訳文は変えてある)。

いが、後者はやや複雑である。北京市は省と同格の「直轄市」で、そこにおける国税業務は国家税務総局北京市国家税務局（日本風にいえば北京国税局）が担当している。これに対して、地方税は、省や市、市の管轄下にある県等（日本とは逆に、県は通常市の中におかれる行政区域で、都市性が高いものは県級市とされる）の統治・行政費用を賄うためのものである。北京市のように大きな市の場合には、市政府地方税務局が担当、海淀区地方税務局はこの機関の支分部局である。

そこにおける地方税は、しかし、日本のように最終的には有権者がその額と用途を決めるものではなく、北京市の統治機関である中国共産党北京市委員会、特にその最高権力者である共産党書記が決めるものである。いうまでもなく、この書記が最終的に従うのは民意ではなく、実際の国家機関である中国共産党政治局の意思である。「代表無くして課税なし」という民主主義の大原則は中国には存在せず、日本の市民税や県民税と違って、地方税は共産党が全国支配の便宜上区分している市や省といった行政管区の用途に充てられ、全国統治に充てられる国税とこれも便宜上区分されているだけである。実際、小規模な市になると、市役所（弁行庁）の同じ課の中に国税係（国税服務）と地方税係（地稅服務）が同居している。しかも、国税服務の陣容は地稅服務の3倍以上もあり、当然予想されるように、格付けは前者の方が高い。そもそも、中国では公務員という言葉が使われてはいるものの、日本のように国家公務員と地方公務員の区別はなく、幹部候補生は国家機関、地方機関をまたいで配置転換と昇進を繰り返す。しかも、共産党は全国統一の極度に中央集権的な組織で、党の人事と行政機関としての政府の人事の区別さえない。税務畑でいえば、地方税務局や市役所税務課の地稅服務は国家税務総局の出先機関なのである。そして、国家税務総局は國務院の段階を経て党中央の指示に従うということになる。他の地方行政機構の位置づけも税務畑と異なるはずがない。そこには、自治体の機関を国家機関と見なす機関委任事務というような発想すら存在しない。「地方」とは、あくまで共産党による国家統治上の便宜的区分（管区といってもよい）を表すものなのである。管区としての「地方」は、日本でも「地方」事務所、「地方」支分部局のような形で今も使われている。そして、自治体としての「地方」に管区性を持たせる主たる装置の一つが機関委任事務制度であったことは言うまでもない。

さて、第三の論点は、制度改革論の限界についてである。どのようなものであれ、人為的に作られる制度は、その導入意図に即した、その意味で望ましい結果をもたらさう。他方で、目標が十分に達成されないまま不首尾に終わることも少なくなく、思ってもみなかった負の作用を惹起することすらある。ここでは、バットナムにならって、「政治変革という目的を達成するための戦略として制度改革が有している力と、社会的な文脈が制度の効果を制約するさまざまな形の両方を研究する⁽⁵³⁾」が必要であると指摘すれば十分であろう。

53) *Ibid.*, p.181, 同上邦訳226頁（訳文は変えてある）。

305 政党システム中心の選挙制度改革論と地方自治

<付記>

2017年3月26日、筆者は立教大学で開催された日本地方自治学会のセミナーで、基調講演を依頼されて報告を行った。この報告のために準備したプレゼンテーション用の資料が本稿の出発点となっている。力不足の筆者を鼓舞して貴重な機会を与えていただいた理事長の新藤宗幸先生、壇上やフロアから有益なコメントをくださった方々に対して、ここに謝意を表したい。