

地方選挙制度改革と政治工学

総務省「地方議会・議員に関する研究会 報告書」の検討と分析

木 寺 元

1. はじめに

2017年7月、総務省「地方議会・議員に関する研究会」（座長・大橋洋一（学習院大学教授））による「地方議会・議員に関する研究会 報告書」が提出された。研究会は、選挙制度改革案を提示する一方で、「選挙制度はまさしく民主主義の根幹に関わる問題であって、どのような代表制が望ましいかについては、法律により一定の枠組みを規定しつつ、最終的には有権者自身の決定に委ねることがふさわしい」（地方議会・議員に関する研究会 報告書（以下、本文）p.25）として、「選挙制度選択制」を提言する。そこで、本稿では、この報告書が提案する新たな地方議会議員選挙の選挙制度について内在的な検討および外在的な検討と分析を加えたい。

2. 現状と課題

2.1 「純粋に学術的な見地」？

まず、この報告書は、どういう現状認識を持ち、何を課題と考えているのだろうか。
図1にあるとおり、まず、報告書では冒頭、次のような経緯が示される。

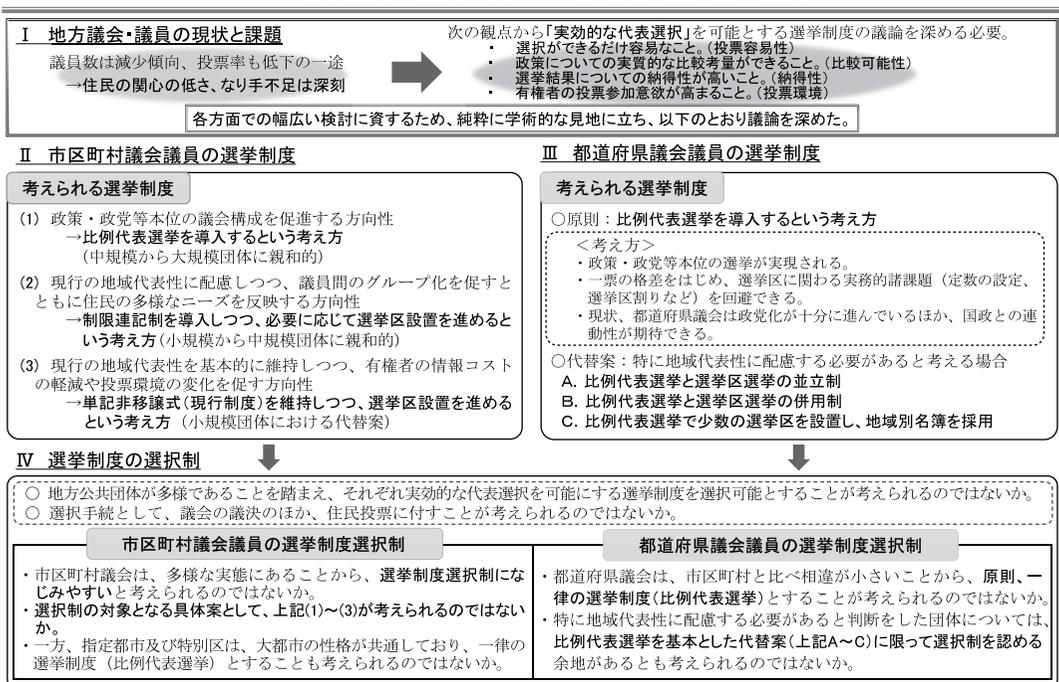
「地方議会のあり方に関する研究会」（平成25年度）、「地方議会に関する研究会」（平成26年度）が、議会の役割の強化の方策や諸課題に関する方向性を打ち出し、地方分権改革の進展に対応して、近年、議会の権限や自由度の拡大に資する制度改革を行っており、各地方議会の運営において、監視機能や自主性を発揮できる環境が整っ

てきていると考えられると評価した上で、「一方、それらの研究会の提言や制度改正の中で、事実上引き続き課題となってきたのが、地方議会議員を巡る選挙のあり方についてである。」

(本文p. 1)

図1 概要

「地方議会・議員に関する研究会」報告書 概要



⇒ 今後、当事者である地方自治関係者や、国会、政党をはじめ各方面において幅広い国民的議論が行われることを期待

出典：総務省「地方議会・議員に関する研究会 報告書(概要)」

これを受け、

人口減少社会において増大する合意形成が困難な課題について、民主的に合意形成を進めていく上で、地方議会の役割は重要である。一方で、地方議会の議員数は減少傾向にあり、投票率も低下の一途であるなど、住民の関心の低さ、なり手不足は深刻

な問題となっている。（地方議会・議員に関する研究会 報告書（要旨）

（以下、要旨） p. 1）

という課題認識のもと、

そうした中で、住民の関心を喚起し、地方議会の存在感を高められるよう、次の観点から、「実効的な代表選挙」を可能とする選挙制度について議論を深める必要がある。

- 選挙ができるだけ容易なこと。（投票容易性）
- 政策についての実質的な比較考量ができること。（比較可能性）
- 選挙結果についての納得性が高いこと。（納得性）
- 有権者の投票参加意欲が高まること。（投票環境）

（以上、要旨p. 1）

という4つの点を踏まえ、都道府県議会と市区町村議会に分けて整理・検討を行なっている。

さて、概要における要旨においても、本文においても、「純粋に学術的な見地にたち」（要旨p. 1、本文p. 1）（傍点筆者）という表現が繰り返し多用されている。しかし、これらいずれにおいても、提言を導き出す根拠としての学術研究が本文であれ註であれ参考文献であれ引用または紹介が一切されず、いかなる学問的な研究成果に基づいて提言を編んだのか説明がなされない。このことが、どの意味で「純粋」に「学術的」なのか、理解することを妨げている。確かに省庁が設置する研究会の報告書は、研究論文のように出典や参考文献を明記するルールをこれまで持ち合わせてこなかったかもしれない。しかし、今回の研究会はことさら「学術的」であることを繰り返し強調している。もちろん有識者や事務局が推進したい政策案を飾り付けるために「学術的」という言葉は存在しているのではない。一方で、政権の一部を構成する行政機関が設置する有識者会議は、ただでさえ政権政党や省庁の方針にお墨付きを与える機関であることがしばしば疑われる。「学術的」という言葉を単にその隠れ蓑に使ったのでないならば、そうでないことを示すためにも、学術的な裏付けはしっかりと示されるべきであったのではないか。

もちろんこのことは形式的な問題にすぎないという見方もあろう。それでは「純粋」に「学術的」な提言の内容について、検討していきたい。

2.2 テキスト分析

まず、本文1ページをみてみよう。

地方議会議員については、住民の関心の低下やなり手不足の問題などが折に触れて指摘されており、その選挙制度や、立候補などの人材確保にかかる仕組みについて議論を深めていく必要があると考えられるが、一方でこれらは民主政治の根幹に関わる問題であることから、慎重な検討が求められてきたところでもある。

(本文p. 1)

このように、いかなる選挙制度を採用するのかは「民主政治の根幹に関わる問題」である。それでは、これ以降、本研究会はこの視点をどの程度意識した議論を展開したと言えるのだろうか。

ここでそれを計量的に可視化すべくテキストマイニングを行い、本研究会の提言における選挙制度の語られ方について検討していきたい⁽¹⁾。テキストマイニングの対象は、「地方議会・議員に関する研究会 報告書」すなわち「本文」から「目次」と「選挙制度関連用語集」を除いた4ページから35ページまでの脚注を含むすべての文章である。ここから最小出現数が15以上の語の共起ネットワークを検討した。その結果が図2である。ここでは便宜的にJaggard係数で閾値を設定する。Jaggard係数とは集合間の類似度を表し、仮に集合*C_i*と集合*C_j*があった場合、二つの集合の共通要素の割合を示すものであり、次の式で表される。

$$J(C_i, C_j) = \frac{|C_i \cap C_j|}{|C_i \cup C_j|}$$

ここでは、Jaggard係数の閾値を0.2に設定し、図2で一定の共起の程度を持つ語のみ線で結ぶよう描画設定する。

図2では、それぞれの語のバブルの大きさは使用頻度を示している。語のバブルの濃淡は、語の中心性（Centrality）指標のうち最も簡便で適用範囲の広い指標である次数中心性に基づいている。「次数」とは、ある点に接続する辺の数であり、「次数中心性」とは、

(1) 本稿のテキストマイニングには、統計計算とグラフィックスのための環境Rを内部で利用しているKH Coder3を利用した。

2.3 「代表」論の欠如

果たして、この研究会は選挙制度を「民主政治の根幹に関わる問題」であると宣言しつつ、この論点についてどれほど検討したのか。選挙制度は本来多様な論点を内包し改革案の形成にあたってはそれらを検討すべき民主制の機制である。いかに、第31次地方制度調査会答申が指摘された「議会に対する住民の関心の低下」「議員のなり手不足」を指摘し（本文p. 2）、この点を解消する選挙制度を検討するためだけの研究会として設置されたのだとしても、そうした論点について考慮しなくてよいということにはならない。選挙とは「代表」を選ぶ行為であるが、その代表とは誰が誰を代表し、何をする存在なのか、という論点は政治学において大きな学問的争点である。

Pitkin (1967) は、代表とは誰が誰を代表し、何をする存在なのかを突き詰めようと試みた。そこで採用するのが、「表象する (standing for)」代表と「代行する (acting for)」代表という枠組みである。前者が代表者は誰の存在を写し出しているのかに注目した議論であり、後者は代表の行為の基準すなわち何を代行するかに注目する議論である。

実はこの点における議論の不十分さが、のちに触れるような議論の混乱を招いていると考えられる。「表象する代表」という論点に関して、実はこれまで日本の地方議会の選挙制度は、特に都道府県議会でも小選挙区制度と大選挙区制度を混在させるという制度の一貫性を犠牲にしてまで、郡市単位、市区町村単位で選挙区を構成するという地域代表性を重視してきた（金井 2018）。ここに選挙区を撤廃して比例代表を導入するということは、選挙制度における代表制を基礎付けてきた思想を根底から覆すということである。しかし、ここにその説得的な理論展開は存在しない。むしろ、その大胆な提案にもかかわらず地域代表性を論破できないからこそ、のちに触れるように、現行の選挙制度の混在を批判していたはずが比例区と選挙区の併存を提言するなど矛盾した議論に陥っているのだと思われる。

「代行する代表」という論点についても同様である。都道府県であれ市区町村であれ議会は「独任制の長に対して地域住民の多様な選好をより反映する必要がある」と主張する。この「反映」の意味するところが、代表するものの利益を促進するということならば、議員個人は特定の地域の利益を促進しても構わないはずである。その一方で、地方議会における比例代表制の導入を主張する者の中には、こうした代行を狭小な支持基盤の利益を代表し、個別利益を追求しているにすぎないと批判する向きもある（砂原 2011）。ここに、地方議員が促進すべき利益という行為の基準においても論点が存在する。一方で、利益

の促進を直接的な法案や予算案への反映だけでなく、公的な意思決定過程における特定課題の争点化や議題設定も議員が代行すべき行為と考えるならば、たとえば性的マイノリティの待遇改善など無所属議員が果たした役割が大きかったケースを鑑みれば（上川2007）、政党が政党の持つ利益集約機能の逆機能として弾いてしまう争点や政策案の排除および政党の上層部が無視ないし軽視してしまう議題の非決定の問題もまた、政党政治の強化を主張する段階では議論が避けられない問題であろう。

しかし、この研究会の議論は、有権者がいかに代表を選択するかの方法論に偏重している。共起ネットワーク分析の結果である図2を見ても「選挙」や「投票」といった語は、媒介する語を経て「選択」「実効」（「選挙」の場合）や「有権者」「情報」「コスト」（「投票」の場合）といった語と間接的につながっている一方で、たとえば「多様」や「反映」は相互に結び付けられつつも、「選挙」や「投票」とは結び付けられていない。

本提言は「代表」をどう選ぶのかの議論に、誰が誰から選ばれ、何をするのか、に関して学問的蓄積と政治学的な想像力を欠いたまま議論を展開しているように思えてならない。そして、このことは、のちに確認するように個別で検討する制度改革提案における混乱をもたらしていったのではないか。

さらに、その「代表」についての明確な議論を欠いたまま、研究会は「住民の関心を喚起」するため「実効的な代表選択」を可能とする選挙制度についての検討に進んでいく。ここで研究会は、「実効的な代表選択」の視点として、以下の4つの要素を挙げる。

- 選択ができるだけ容易なこと。（投票容易性）
- 政策についての実質的な比較考量ができること。（比較可能性）
- 選挙結果についての納得性が高いこと。（納得性）
- 有権者の投票参加意欲が高まること。（投票環境）

（本文p. 3）

ただし、ここにも大きな疑問が感じられる。なぜこの4つなのか。そして、仮にこの4点であるとしても、いかなる基準であればこの4点それぞれを満たすことができるのか。これらの疑問に対する答えも、その根拠となるべき何かしらの学術的成果にも触れられていない。たとえば、「納得性」でいえば、誰にとつての納得であり、彼/彼女はどのような場合に本当に納得するのか。「投票容易性」「比較可能性」などについて、どの程度の選択肢の数であれば、「選択ができるだけ容易」となり、「政策についての実質的な比較考

量ができる」のか。その明確な基準とその基準を編み出す根拠が示されていない。そもそもこの4つを満たして「実効的な代表選択」が可能になったとして、「関心の低下」に対してどういう効果をもたらされると考えているのか、本文に根拠のある説明はない。

2.4 「実効的な選択」を可能にする主体の条件

「実効的な選択」を可能にする主体像の不確かさについても指摘したい。「実効的な代表選択」を重視するならば、選択の主体としていかなる有権者像を前提においているのか明確にする必要がある。つまり、そもそも人はどういう条件下で、どのような情報処理能力を持ち、それを十分に機能させるためにはどういう環境整備が必要なのか。古典的な合理的選択論が基礎付ける単純な経済人モデルは、あくまで方法論的な前提的仮定であって、現実の人間像を模しているわけではない。現実の制度提案の前提に耐えうる有権者像について、先端的な研究はどこまでこれらを解明しているのか。学術的な説明が求められる。

さて、有権者の情報処理能力は非線形とみなされることが多い。たとえば、Miller (1956) の有名な論文 “The Magical Number Seven, Plus or Minus Two: Some Limits on Our Capacity for Processing Information” は、一次元上に並べられた選択肢の数が7を超えた途端に識別能力が落ちるという人間の認知能力の限界を明らかにしていた。Carey and Hix (2011 : 385) は、定数2～6程度の大選挙区制度および小選挙区制度ならば、有権者は候補者間または比例名簿間において比較的明確な選好順序を持つことが可能であるが、定数が10を超えた場合、それは極めて困難になるとしている。仮にこうした研究成果を踏まえて「実効的な代表選択」を可能にする制度設計を提言するのであれば、定数2～6程度の大選挙区制度および小選挙区制度を軸に検討するという方向性もあり得たはずである。

しかし、研究会の議論はそうなっていない。都道府県議会の実際の選挙区定数はどうか。定数7を超える選挙区定数の選挙区は、当研究会が依拠した資料の「選挙区定数の分布状況（都道府県・割合）総務省調べ（平成25年9月1日時点）」によれば、52選挙区で全体の4.57%、Carey and Hix (2011 : 385) が問題視する定数11以上の選挙区は、21選挙区で全体の1.84%である⁽²⁾。また、公職選挙法第15条の6項は、選挙区の分区を認めており、定数をこれより下のレンジにすることは現行制度で可能である。つまり、後者の基準を採

(2) 鹿児島県議会の鹿児島市鹿児島郡選挙区（定数17）、石川県議会の金沢市選挙区（定数16）など。なお、CareyとHix自身はアカウントビリティなどの観点も取り入れ定数4～8の比例代表制の導入を提言しているが、政党投票か個人投票かについての深い検討はされていない。

択した場合、都道府県議会議員選挙は「実効的な代表選択」という観点からは割とうまくいっている制度ということになる。それでももし「関心の低下」が生じているのであれば、それは「実効的な代表選択」を可能にする制度を実現しても解消せず、もっと別の要因を探る必要があるように思われる。あとで触れるように、この研究会は、仮にそのために設置されたのだとしても、本当に「関心の低下」や「なり手不足」を重要課題として捉え、これに対する解決策を検討しようとしたのか疑わしいところがある。

この会のメンバーの一人は、報告書を出した数ヶ月後の論文で地方議会の課題として、関心の低下でもなり手不足でもなく、立法過程の不活発さなどにみられる「政策的な活動が弱い」とことと首長と議会の関係の泥沼化した場合の「いやがらせ」的な行動を挙げている（待鳥 2017：6－7、13）。彼の考える解決策は「政府の運営に責任を持つ政党や党派が地方議会に登場」することであって、「最も大きな効果を持つのは、比例代表制の導入である。（略）比例代表制の導入には明白なメリットがあるが、現在の二元代表制にあっては、とくに市町村の場合に議員が当該地方自治体内部の地域（地区）代表としての性格を帯びていることは否定できず、それを失わせることにはなる。また、現行制度からは全面的な変革につながるため、現職議員や有権者にとっての違和感は大きいとも考えられる。筆者も参加した総務省の『地方議会・議員に関する研究会』が、都道府県については比例代表制の導入を検討する一方で、市町村議会について大選挙区制限連記制⁽³⁾を選択肢として提示したのは、主としてこのような理由による」と振り返る（待鳥 2017：12－14）。もっともこれはこのメンバーひとりの記憶と認識でしかないが、「関心の低下」や「なり手不足」といった課題解決を実現する制度の検討という公式のフローよりも、何か別の理由で、地方議会を「政党政治化」、地方議員を「グループ化」という結論が先立ち、都道府県・市区町村各レベルでの議論が進められた可能性が示唆される。ようやく本文の最後になって「V 地方議会議員としての立候補を促進する環境整備」が検討されているが、単なるメンバーからの指摘の羅列に終わっていることは、そのことを示しているのではないか。

(3) ここで制限連記制は立候補者間のグループ化を促すものとして描かれる（待鳥 2017：12－13）。

3. 都道府県議会

3.1 課題

報告書では、「Ⅲ 都道府県議会議員の選挙制度」で、都道府県議会の選挙制度について議論している。結論から言えば、図1で示されているように、本研究会の都道府県議会における選挙制度改革の提案は、「比例代表選挙を導入」ということであった。

研究会は、どのような問題認識のもと、比例代表制を提案したのだろうか。

まずこの報告書は、「(2) 指摘される課題等」において3つの課題を示している。この3つとは「① 都道府県議会に求められる役割との関係」「② 運用上の課題(選挙区設置と定数)」「③ 指定都市を擁する道府県における指摘」である。それぞれ検討していきたい。

まず、都道府県議会に求められる役割との関係に関しては次のように述べられている。

① 都道府県議会に求められる役割との関係

都道府県の広域的・戦略的な役割に対応して議会に求められる政策形成機能を促進する観点とは、現行選挙制度は必ずしも一致しないことが挙げられる。

すなわち、現行の選挙区単位での単記非移議式投票制度は候補者本位の選挙制度であって、政策・政党等本位の選挙になりにくく、都道府県議会に求められる専門性や政策等を競い合う形になっていないという点である。

(本文p. 21)

政党本位の選挙になれば専門性や政策等を競い合う形になるといえるのかどうかは検証の余地があろう。国政においては小泉チルドレン、安倍チルドレン、あるいは地方政治においては都民ファーストの会など、候補者個人の持つ専門性や資質に疑問符が付けられた候補者が、政党リーダーのイメージや政党ラベルによって多数当選していったのであれば、政党本位の選挙が候補者本位の選挙よりも議場に専門性をもたらすという「神話」は疑ってみるべきだろう。

重ねて言えば、たとえば2017年の都議会議員選挙が閣僚の失言や不祥事が大きな要因となって都議会自民党が大敗を喫したのであれば、それは都議会における自民党の政策・専

門性とは直接関係のないところで、地方議会の構成が大きく変化したということである。専門性や政策等を競い合う形にしたいのであれば、融合型の日本の中央地方関係においては、政党を媒介した国政との連動はむしろ逆効果となり、地方議会議員選挙が有権者が国政に対する評価を元に投票行動をおこすいわゆる中間選挙化された「二次的選挙」としての色彩が濃くなる可能性については、どのような検証がなされたのであろうか (Reif and Schmitt 1980, Erikson 1988, Cutler 2008)。

② 運用上の課題（選挙区設置と定数）

こうした理念的問題に加え、制度の運用、特に選挙区設置と定数の関係上、現に顕在化している支障として、以下の3点を挙げることができる。

一点目は、選挙区ごとに定数が大きく異なっており、多数代表制の小選挙区と比例代表制的な大選挙区など選挙の性格が混在していることから、有権者にとって分かりにくい制度となっていることである。

二点目は、市区町村議会議員の選挙の場合と同様、一部の大選挙区では、有権者が負う情報コストが高くなっていることである。

三点目は、都道府県内における市区町村の人口の相違等により、選挙区間での一票の格差が大きくなっている場合があることである。

「実効的な代表選択」という観点では、一点目や三点目は「納得性」に疑問を持たれる可能性があると考えられるし、二点目は「投票容易性」あるいは「比較可能性」といった観点において課題があると考えられる。

(本文p. 21)

この「②」で確認しておきたいのは、当研究会が「多数代表制の小選挙区と比例代表制的な大選挙区など選挙の性格が混在」（一点目）していることを納得性の観点から疑問視していることである。また、二点目は、有権者が負う情報コストが高くなっていることについての問題視である。このことはすでに触れたが、最後にまた触れていきたい。

三点目の「選挙区間での一票の格差」の問題は、選挙制度を考える上で看過できない問題である。しかし、このことは実は「③ 指定都市を擁する道府県における指摘」と背反的である。

③ 指定都市を擁する道府県における指摘

さらに、指定都市を擁する道府県の場合には、固有の課題が存在するとの指摘もある。

すなわち、指定都市には道府県の事務・権限の多くが移譲されている結果として、道府県の指定都市の区域に対する事務・権限は他の市町村の区域に対する事務・権限に比べて小さいにもかかわらず、人口規模の大きい指定都市から選出される道府県議会議員の数が多くなっているとの指摘である。

結果として、有権者の視点から見た場合に、選出される議員の代表性に疑義が生じ得るところであり、制度そのものに対する「納得性」といった観点から、「実効的な代表選択」に課題があると考えられる。

(本文p. 21)

この指摘に関する大きな問題は、この課題を解決するために比例代表制を導入したところで指定都市の有権者の票の重みは、他の市区町村の有権者のそれと同じであるため、事務・権限の小さい指定都市の有権者の投票行動が道府県議会において大きな影響を与えることには変わりはないという点である。つまり、代表性における問題が単に可視化されなくなるだけであり、「納得性」が解消されるかどうかは議論の余地があるだろう。むしろ全県一区は実態としては数の集計でしかないので、人口多数地域が構造的に有利となる。

実のところ、こうした論点を反映してか、現行の選挙制度では大都市部が過少代表となっているケースが確認される。すこし古いデータだが、菅原（2011）は都道府県議会における定数不均衡の状態を、LH（ルーズモア・ハンビー）指標を用いて明らかにした。LH指標とは、各選挙区有権者数の全体に占める割合と、各選挙区定数の全体に占める割合の差分の絶対値を、都道府県ごとに集計して2で割った値である。この分析において、ワースト2位、および3位となったのが大分県（0.096）と千葉県（0.089）であるが⁽⁴⁾、この2県において特に不均衡に大きく寄与していると考えられるのが、有権者の3分の1を占める大分市と、指定都市・千葉に次いで県下2位、60万の人口を誇る船橋市である。これらの選挙区は、たとえば大分市選挙区は本来県議会で17議席が配分されるはずが13議席にとどまるなど、過少代表となっている。そして、大分市も船橋市も大都市制度上の中

(4) ちなみに1位は北海道（0.111）。

核市である。つまり、選挙区制度を敷いているからこそ中核市の過少代表が実現しているのであって、比例代表制が導入された場合、むしろ都道府県議会における大都市制度下にある住民の発言力が増加し、③が指摘するような一般市および町村の住民の「納得性」が逆に損なわれる結果となる。この矛盾についての見解は本文にない。

3.2 解決策の提案

さて、このような課題を踏まえた上で、本研究会は次のような結論に至っている。

3 考えられる都道府県議会議員の選挙制度

(1) 二元代表制及び国政選挙との関係

都道府県の特性等並びに現行の選挙制度及び課題等について概説してきたところであるが、都道府県にとって考えられる選挙制度を検討するにあたって、市区町村の場合と同様、二元代表制との関係について考慮する必要があると考えられる。

この点、市区町村における検討と同様、議院内閣制に比べて、議会側から見た場合、多数派形成機能の必要性は低いと考えられる。また、独任制の長に対して地域住民の多様な選好をより反映する必要があるとも考えられる。

このほか、特に都道府県の場合においては、国政選挙と制度的に一貫性を持たせることで、政党間競争がより促進されることや、各地域における代表性の明確化につながるといった効果が望めるとの議論もある。

(2) 比例代表選挙導入案

上記を踏まえ、都道府県議会議員の選挙になじみやすい制度について考察する場合、Iで述べた「実効的な代表選択」を可能とすること、及び

- 都道府県議会に求められる役割を踏まえること。
- 指定都市を擁する道府県における課題や国政選挙との関連性に留意すると、「比例代表選挙を導入する案」について検討してはどうかと考えられる。

(本文p. 22)

まず、(1)で研究会は「多数派形成機能の必要性は低いと考えられる」とし、「独任制の長に対して地域住民の多様な選好をより反映する必要がある」と述べる。これはこの研

究会が打ち出したひとつの議会の目指すべき姿であろう。しかし、次の文章の意味するところがわからない。国政選挙と制度的に一貫性を持たせることで、政党間競争がより促進されるといいつつ、これを踏まえた提案が「比例代表制」である。いうまでもなく、国政選挙は衆院が小選挙区比例代表並立制であり、参院も小選挙区制・大選挙区制・比例代表制の混合である。比例代表制は国政選挙の一部でしかない。むしろ「小選挙区制・大選挙区制度の混在」という意味では、すでに参院地方区と都道府県議会は制度的に一貫性を部分的に達成していると言える。したがって、続く「各地域における代表性の明確化」に至っては、国政が複数の選挙制度を有しているため、どの選挙制度を導入すればどういう代表性が明確化されるのかがわからない。比例代表を導入すれば全県一区となるので「都道府県」単位の代表としての性格が明確化されるという趣旨なのか、国政と同じく小・大選挙区を維持すれば市区町村を基礎単位とする選挙区の地域代表としての性格が明確化されるということなのか。あるいは国政同様に混在させるということなのか。想定している「制度的に一貫性」と「地域」のイメージが掴みづらい。

そして、比例代表制導入のメリットとして、

- 比例代表選挙によって一般に促進される政策・政党等本位の選挙は、都府県議会に求められる役割と整合的であり、政策の明確化、候補者の多様性や専門性の確保などが期待できること。
- 政党等を媒介させることで、有権者にとって投票が容易となり、候補者の比較可能性が高まると考えられること。
- 指定都市を擁する道府県について指摘される代表性に係る課題を解消できるほか、一票の格差をはじめ、選挙区の設置や定数の設定などの実務的諸課題を回避できること。
- 国政選挙と同様に政党等本位の選挙が実施されることにより、国政との連動性が期待できること。

を挙げている。

しかし、政党本位の選挙が、候補者の多様性や専門性の確保などが期待できるという点には、疑念の余地なしとはしない。代表性については、中核市等における過少代表の解除などむしろ代表性にかかる課題にとって逆効果となる可能性がある。国政との連動性は地方議会議員選挙が国政選挙の中間選挙化しないことを示す必要があることはすでに指摘した通りである。

一方で、留意点として「これまで色濃かった個別地域の代表性が減少又は消失することについて、様々な意見があり得ること」を挙げている。これはまさに、誰を代表し、何を

代行するのかの明確な議論がないことの弊害であろう。つまり、明確な基準を持ち出さな
いがゆえに、こうした個別地域の住民を代表すること、また個別地域の利益を代行するこ
とを重視する「様々な意見」に、本研究会は賛成も反対もできないのである。

このほか、「政党等による名簿の順位決定をどう行うかなど、名簿作成に伴う実務上の
課題が考えられる」としている。のちに触れるが、名簿の順位決定は、有権者によって
政党が誰を議場に送るかを定める行為である。このことは単なる「実務上の課題」なの
だろうか。これは次の章で検討する。

その上で、報告書では「特に従前の選挙制度の核にあった地域代表性が消失等するこ
とについては、有権者の側にも戸惑いがあると考えられる」として、特に地域代表性に留意
する必要がある場合、3つの代替案を同時に示している。

(3) 都道府県議会議員の選挙において、地域代表性を維持する3つの案

【案A】 比例代表選挙と選挙区選挙の並立制とすること。

【案B】 比例代表選挙と選挙区選挙の併用制とすること。

【案C】 比例代表において、少数の選挙区を設置し、地域別名簿による投票
を採用すること。

(本文pp. 23-24)

代替案として提言しているのは上記3つの案である。

しかし、特に地域代表性に配慮する必要があると考えるならば、わざわざ選挙区選挙と
の並立制あるいは併用制を採用するなど2つの選挙制度を混在させる意義がどこにあるの
かはここからは読み取れない。そもそも「② 運用上の課題（選挙区設置と定数）」では、
小選挙区制と大選挙区制の混在を避けることを課題としていたはずである。ここの間で
矛盾が生じる。繰り返しになるが、こうした議論の錯綜は、議会の代表性の問題を議論し
てこなかったことに起因するのではないだろうか。

4. 市区町村議会

4.1 提 案

本文では、「3 考えられる市区町村議会議員の選挙制度」において「(1) 二元代表制との関係」として以下のように述べている。

長と議会の二元代表制によって支えられている地方公共団体については、議会が権力創出の基盤となる議院内閣制に比べて、議会側から見た場合、多数代表制が有する多数派形成機能の必要性は相対的に低いと考えられる。

また、地方議会を合議制の住民代表機関として独任制の長と対置的に捉える観点からは、地域住民の多様な選好をより反映することに、地方議会独自の意義が認められるとも考えられる。

(本文p. 11)

その上で示された市区町村議会における選挙制度改革の提案は、**図1**で見たように都道府県議会に比べていささか複雑である。

【案1】 政策・政党等本位の議会構成を促進する方向性

→ 比例代表選挙を導入する案

(中規模から大規模団体に親和的)

【案2】 現行の地域代表性に配慮しつつ、議員間のグループ化を促すとともに住民のより多様なニーズを反映する方向性

→ 投票方法について制限連記制を導入しつつ、必要に応じて選挙区設置を進める案

(小規模から中規模団体に親和的)

【案3】 現行の地域代表性を基本的に維持しつつ、有権者の情報コストの軽減や投票環境の変化を促す方向性

→ 投票方法について単記非移譲式(現行制度)を維持しつつ、選挙区設置を進める案

(小規模団体における代替案)

(本文pp. 12-14)

まず、指摘したいのは、唐突に現れた「中規模団体」というカテゴリーである。中核市20万人以上を大規模、町村を小規模と考えていることから(本文p. 5)、一般市を想定しているのだろう。しかし、大規模団体と小規模団体の議会についてはその性格や役割について一定の言及があるものの(本文pp. 4-5)、この中規模団体については触れられぬまま、新しいカテゴリーとして誕生している。また、中央区、千代田区など20万人を下回る自治体を抱える特別区議会をどこに分類しているのかはよくわからない。

いずれにせよ、中規模から大規模団体には「比例代表制」、小規模から中規模団体には「制限連記制を導入し、選挙区を設置」、候補者と有権者たる住民との距離が十分に近く、【案1】及び【案2】によることが難しい小規模団体は「代替案現行の単記非移議式を維持しつつ、選挙区を設置」、大きくまとめるとこのような提案となっている。

そこで本章では、この提案に関しても検討していきたい。研究会は、どのような課題認識のもと、これらの提案をしたのだろうか。

4.2 課題認識

「2 市区町村議会議員の選挙で指摘される課題等」の「(2) 指摘される課題等」において、研究会は3つの課題を示している。それは「① 市区町村の多様性との関係」「② 極端に低い最低得票率」「③ 過大な情報コスト」である。

① 市区町村の多様性との関係

第一に、市区町村の多様な実態に対して、同一の選挙制度を採用している点である。

既述のとおり、大規模団体と小規模団体の議会においては、住民との距離感や議員に求められる専門性等の面で異なる点が多分にあると考えられることから、各々の団体にふさわしい選挙制度も異なってくるのではないかという考え方もありうる。

少なくとも、現行選挙制度は、個人本位の選挙制度となっていることから、候補者と有権者の間の個人的なつながり(地縁など)に依存した選挙となりやすく、た

例えば大規模団体においては、求められる専門性の確保や政策・政党等本位の選挙につながりにくいとの指摘もある。

(本文p. 10)

「専門性の確保や政策・政党等本位の選挙」が現行の個人本位の選挙では実現できない、という指摘に対する疑念は、都道府県議会のところすでに述べた。指定都市では選挙区が設置されており、選挙区の設置及び規模（定数）が問題とされている以上、ここでそのほかの市区町村と「同一の選挙制度」と言っているのかは留保がつかだろう。その上で、先取りすれば、続く②と③で指定都市は課題の例外とされているので、指定都市議会に該当する課題はこの①のみとなる。

② 極端に低い最低得票率

既述のとおり、指定都市以外の市区町村においては、条例による選挙区設置の例はほぼ皆無であるため、指定都市以外の大規模団体における議会議員の選挙ではかなりの大定数区となり、現行の単記非移譲式では、当選に必要な最低得票率が極端に低くなる場合がある。

この結果、候補者側にとっては、特定の有権者層の支持を固めれば当選できるという状況につながり、選挙運動の対象とされない有権者が増えるなど候補者の個人的つながりに依拠した選挙となり得ることが、投票率の低下などの有権者の無関心につながっている可能性も指摘される。こうした状況は「実効的な代表選択」という観点では、「納得性」に疑問を持たれる可能性があると考えられる。

(本文p. 11)

ここで報告書が参考資料として添付しているものは、事務局が集計したとされる特別区、市町村の有権者数上位5団体と下位5団体の最低得票率、そして指定都市に至ってはなぜか横浜市と相模原市のデータのみである（地方議会・議員に関する研究会 報告書（参考資料）（以下、参考資料）pp. 25-26）。ここから推察されることは、「極端に低い最低得票率」を問題としながらも、事務局も、この研究会に参加している有識者も、実際の全市区町村議会議員選挙における最低得票率に関するデータを誰も用意していなかったということである。つまり、実際にどれだけの得票率でどれだけの議員が当選しているのか、実態を把握しないまま議論が進められていた可能性がある。

その上で、上位および下位5団体のデータに現れる最低得票率だけでも十分に「極端に低」く問題だ、という反論はありうるだろう。「特別区」では世田谷区の1.14%、「市町村」では船橋市の1.17%、「指定都市」では相模原市南区選挙区の3.31%がそれぞれの資料における最も低い最低得票率である。しかし、この得票率が「極端に低い」とされる根拠はどこにあるのだろうか。研究会メンバーの主観として1%台が感覚的に低いということならば、そのどこが学術的なのかという問題もさることながら、国政選挙でも、2016年の参議院選挙では生活の党と山本太郎となかまたちが得票率1.91%で議席を獲得している。しかも皮肉なことに比例区である。何をもって、何と比較して「極端に低い」と言うのか、説明が必要だろう。そして、参院の事例は、比例代表の導入がただちに低得票率での当選という問題を解決しないという単純な事実を示している。このときの参院比例区の改選議席は48であり、世田谷区や船橋市の定数50とほぼ同じであり、むしろ少ないのである。不思議な概念である「納得性」とともに、特に2は理解しがたい項目である。

③ 過大な情報コスト

次に、有権者が負う情報コストの過大性である。

すなわち、行政区の区域をもって選挙区が設置される指定都市を除き、大規模団体においては定数が数十名となる例も存在する。

候補者の数が多数に上る場合には、白紙の状態から有権者が全ての候補者の状況を十分に把握するには多大な労力を要するため、「投票容易性」あるいは「比較可能性」といった観点から、実効的な代表選択が困難になるという問題が生じうる。

(本文p. 11)

まず、現在の指定都市の選挙区定数程度であれば、過大な情報コストをかけているとは考えていないということが読み取れる。

Miller (1956) やCarey and Hix (2011 : 385) の議論を基準にした場合、実際の市町村議会はどう考えられるか。船橋市、鹿児島市の定数50を筆頭に中核市では平均39、世田谷区などの50を筆頭に特別区も平均39、川口市の42を筆頭に特例市では31など⁽⁵⁾、大規模自治体は10を大きく超える定数を、選挙区を設けずに一区で選出している。これら大規模自治体に限らず、一般市では、夕張市・歌志内市を除くすべての市が定数10以上、町村でも

(5) 平成28年4月1日現在の定数(参考資料pp. 19-20)

全国928の町村のうち、9以下の自治体は155にとどまっている⁽⁶⁾。たしかに有権者の情報コストの観点から定数の大きすぎる選挙区を問題視することは理解できる。

一方で、比例代表制を導入すればこの問題が解決するのもかも、大きな論点であろう。まず、名簿が拘束式か非拘束式かは有権者にかかる情報コストは大きく異なる。加えて、名簿を提出できる政党・政治団体の要件や供託金の額などによっても異なってくると考えられる。この名簿提出要件については、5.1で議論しよう。

さて、この課題を挙げておいて、不思議なのが小規模から中規模団体に親和的だという【案2】の「投票方法について制限連記制を導入しつつ、必要に応じて選挙区設置を進める案」である。制限連記制は、選挙人が複数の候補者に投票できる制度であるが、【案2】はむしろ有権者にとっての情報コストを引き上げる可能性がある。このことは「単記制に比べて、候補者を複数選ぶという点については、情報コストがある程度増える側面がある」として研究会も認めている（本文p.14）。そこで、研究会は、「定数の状況にかんがみ有権者の情報コストが特に大きいと考えられる場合には、必要に応じて選挙区設置を進めることも考えられる」（本文p.14）として、選挙区の設置に含みを持たせている。しかし、そうであれば、制限連記制など導入せず、政令都市のように選挙区を設ければよいのではないか。この点、研究会は、「有権者が複数の候補者に投票できることに応じて、候補者間の緩やかなグループ化が促進されることで、有権者にとって判断根拠となる情報が整理され、実効的な代表選択が可能となる環境が整うこと」、「当選者の最低得票率（投票人数）が一定程度上昇することで、有権者からの委任が明確になること」、「議員のなり手に関し、連記制によって個人の多様なニーズを反映できる余地があること」の三点をメリットとして挙げている。二点目の最低得票率は選挙区設置という解決策も存在し、三点目については議員のなり手が減少していることが問題であったはずなので、この制度の導入によってそもそもそのように多様なニーズを反映できる多様な候補者が立候補してくれるようになることを示す必要がある。そうなれば、ポイントは一点目の「候補者間の緩やかなグループ化が促進される」ことだが、研究会自体、留意点で「必ずしも政策・政党等本位のグループ化にならないこと」を認めている。こうなると、そもそもなんのためのグループ化であったのかわからず、グループ化が自己目的化している印象さえある。地域代表性を認め、選挙区の設置も許容し、専門性等の必要度も低いならば、なぜわざわざグループ化しなくてはならないのか、別の意図があるにせよ、本文だけでは説得力に欠く。

(6) 全国町村議長会（2016年7月1日現在）資料より筆者集計。

小規模団体における代替案【案3】では、ついにグループ化は放棄され、現行の地域代表性を基本的に維持しつつ、有権者の情報コストの軽減や投票環境の変化を促す方向性として「投票方法について単記非移譲式（現行制度）を維持しつつ、選挙区設置を進める案」が提案されている。

①で政党本位の選挙が求められているのは大規模以上の自治体である。そのことの是非はまずおいておくこととして、まず指定都市では②と③の課題は解決している。なお、指定都市議会議員の政党化率は高く、参考資料によれば所属議員のうち無所属は11.3%にすぎない（参考資料p.16）。そうなれば、問題は中核市相当の市となる。本文におけるこの章の課題から内在的に編み出されるのは、中核市に比例代表制を導入するということである。そして、本文で政党本位の選挙が必ずしも求められていない市区町村は、②と③の課題解決のためには選挙区の設置でよいはずである。しかし、研究会は、実施例がほとんどないという現状と、区割りにおける公正性の確保や事務コスト、一票の格差などを盾に取り、市町村であってもこの解決策を極力避けようとする。

研究会が固執したいのは、可能な限りの政党化ないしはグループ化であると考えられる。それでは次の章ではこの地方政治の政党政治化について検討を加えたい。

5. 全体を通して

本提言からは地方議会選挙を「政党本位」にしていこうという強い意図が見て取れる。研究会は、「選挙制度選択制」を提言するが、示した選択肢は原則的に政党化・グループ化を促す選挙制度である。参考資料で「地方議会議員の主な選挙制度の概略（各国）」として提示されている各国の地方議会選挙も、全て比例代表制度を導入したもの4カ国のみ掲載するなど、偏りが見られる（参考資料p.14）。

それでは、なぜ政党本位でなくてはいけないのだろうか。

5.1 内在的な検討

待鳥は、政党の必要性を歴史に求めている。曰く、「近代民主主義にとって政党は少なくとも必要悪なのであり、政党間競争を抜きにした近代民主主義は、少なくとも現在まで実現していない」（待鳥 2015b : 11）。無所属議員中心の戦後日本の基礎自治体の議会

政治は一体なんであったのか、という疑念はひとまず置くとして、地方議会の政党本位化は解決策として適切か、まず、内在的な検討を加えたい。

最初に、4つの要素（投票容易性、比較可能性、納得性、投票環境）について考えていきたい。

投票容易性では、選択ができるだけ容易なことが求められる。中核市など、現行制度下では多数の候補者の立候補の中から選択しなくてはいけない場合は、政党本位の選挙は選択を容易にするかもしれない。しかし、すでに選挙区を設置している都道府県議会や指定都市議会では、比例制度の導入はむしろ選択肢を増やす可能性がある。また、小林（2005）は政党本位の政治を目指した選挙制度改革の効果として、有権者の実質的な選択権は狭まり、有権者と政党の距離が乖離した結果、むしろ政策本位の選挙になったとほい言いたいと主張する。このことは小選挙区制度の導入の効果かもしれない。しかし、板橋拓己は、比例性の強い選挙制度を導入しているドイツにおいても、保守政党の中道化に伴って行き場を失った保守票によって、右翼ポピュリスト政党「ドイツのための選択肢（AfD）」が12.6%を得票し第3党に躍り出た要因となったと分析した⁽⁷⁾。選択肢の限定化は、社会の両端と底辺に位置する有権者を置き去りにする可能性を持つ。吉田は、21世紀のヨーロッパの経験から、既成の政党が集約しない利益を持つ「政治的に不可視な有権者」は、しばしば急進的かつ過激な政策を支持するようになることを指摘する（吉田 2009：120）。政策的な一体性を持った議会多数派が首長とともに政府の運営の責任を負うか、政策で首長とはっきり対峙するようになればポピュリズムの抑止効果を持つという主張（待鳥 2017：14）も、様々な条件を勘案した上での丁寧な実証が必要だろう。

比較可能性は、政策について実質的な比較考量ができることが求められる。一方で、有権者が政党の掲げるその地域に関する政策ではなく、その政党が国政など他のレベルの政府におけるパフォーマンスに対する評価で投票してしまう可能性についてはすでに述べた。そもそも政党本位の選挙が政策選択の選挙になるのかのエビデンスは示すべきであろう。

そしてこれらの問題は、そもそもどういう政治団体が「政党」として認められ、参加できるのかの基準によっても影響を受ける。しかしこの点、研究会内部においては意見の一致を見ていない。本文16ページでは、「名簿の届け出要件」について以下のような意見が出たことが紹介されている⁽⁸⁾。

(7) 日本経済新聞 2017年10月6日朝刊

(8) これは市区町村議会を議論した第Ⅱ章内での記述であり、都道府県議会における名簿の届け出要件についてどう考えているのか本文からは確認できない。

- 必ずしも国政選挙の際の政党・政治団体の要件（所属国会議員5人以上又は直近に行われた国政選挙における2%以上の得票等）にならう必要はないが、一定の基準は必要ではないか。
- 定数の状況に応じ、小党分立（最低得票率の低下）を防ぐ観点からは、阻止条項の検討が考えられるのではないか。
- 一人名簿（個人での立候補）を認める余地があってもいいのではないか。

たとえば、一人名簿を認めるのか。認めるならば、政策・政党本位性が薄まり、選挙制度における投票容易性、比較可能性を弱めるであろう。もし認めないならば、これは外在的な論点かもしれないが、被選挙権、特に「立候補の自由」は「選挙権の自由な行使と表裏の関係」にあるものとして、一般に憲法15条1項によって保障される権利と解されているが（芦部 2007：248-249）、この点はどう整理されるのか。

納得性が高まるか否か（納得性）や有権者の投票参加意欲の向上（投票環境）についても、どれだけの効果をもたらすのだろうか、提言の根拠が欲しい。投票率に関しても、政党本位の選挙ははたして投票率上昇に貢献するのか。選挙制度は異なるが、選挙制度改革後の国政選挙を分析した山田（2009）によれば、有効候補者数の増減と投票率の増減には正の関係があった。政令都市を除く基礎自治体の選挙において、全市一区など選挙区を設けずに実施される比例代表制の導入は、立候補者に対する投票に変わって政党に対する投票になることから選択肢の絞り込みとなる可能性が高い。投票容易性とは背反的に、有権者にとって選択肢を絞ることは、むしろ投票率を下げる効果を生むことを示唆する研究もあるが、この効果についてはどのように考えられたのだろうか。

また、4つの視点以外に、本研究会は二元代表制下において「地域住民の多様な選好をより反映することに、地方議会独自の意義が認められる」とするが、「政党本位」の政治の強化がこれを損わないことのエビデンスが欲しい。しばしば政党をめぐる議論で論点となるのが、有権者と代議者の間に政党組織を挟むことの是非である。カール・ポパー（2009：185-186）は、自分が代表する人々のすべての利益を代表することが、議員の唯一の職務であり唯一の責任であるため、無所属でいるよりも政党に所属していた方が本来の義務を果たせると思うときに議員は政党に所属するべきであって、そうでない場合には、所属政党を離れることが、その議員の義務となると主張する。しかし、比例代表制の場合、議員は政党の代表者となってしまう、本来の義務を果たせなくなることに懸念を示す。

BachrachとBaratz（1962）は、アジェンダ設定能力等を駆使した非決定権力という権力の形をあぶりだした。Gaventaは炭鉱経営者、地主たちを軸とする3つの党派グループが競争して地方政治を展開したが、非決定権力を駆使し、彼らエリートにとって不都合なことは争点化されなかったクリアフォークバレーの姿を描く（Gaventa 1980：137-164）。アジェンダ設定能力、ルークス（1995）の三次元的権力観を参照するまでもなく、これまで政治学は権力の多面的な機能を明らかにしてきた。階層的な組織の上位に位置するアクターは、仮に民主的な方法によって選出されたとしても、多次元的な権力観の示す多様な権力の作用によって、不都合な議題を争点から排除し、あるいは非決定にし、組織内外のメンバーの価値規範を操作し、組織的選好の維持・変更を可能にする。公認権や（報告書では拘束式・非拘束式両論が書かれているが）比例名簿の登載順位などを通じ、政党政治の強化は政治エリートのそうした権力を増大させるおそれがある⁽⁹⁾。仮に政党組織が集権的な権力構造を内在化していなくても、政党の公認を得るということは、政党組織におけるどこかのノードに承認されなくてはいけない。凝集性が高い政党の場合、むしろ多様な意見は排除されてしまう。すなわち、政党の利益集約機能はその逆機能によって選挙時において選択肢を狭め多様な利益の表出の機会を奪うリスクを負う。かといって凝集性が低いならばわざわざ政党本位の政治にする必要性は低下する。

それでは利益集約機能はないがしろにされて良いのか。ところが、現在の会派はすでにその役割を負っているという指摘もある。上神（2009：82）は、会派が政策を反映して結成されていることを明らかにし、「多様な利益を集約することは、本来、政党が果たすべき重要な機能である。市町村レベルに多くみられる、無所属議員が多数を占める議会においても、会派がその役割を代替していると考えることができよう」と分析する。上神の主張に基づけば、地方議会の政党本位化を強いずとも、会派制のあるところはずでに会派によって政策本位の議会構成が実現しているのではないかという見方もあるだろう。

(9) もっとも集権的な政党にならない可能性もある。デトロイトの民主党と共和党の地方支部の長期にわたる綿密な調査からEldersveldは、分権的（Stratarchy）な政党組織の姿をあぶりだした。すなわち、票は政党組織の頂点からは降ってこないで、動員力を持つ地方組織のメンバーに対して敬意が払われ、権限が移譲されることになる。結果として、政党は多層間で相互に敬意を払い、分権的な組織となる（Eldersveld 1964：9-10）。このことは、政党の動員構造やイデオロギー、背景にある社会構造などによって帰結する政党構造もまた多様であることを示唆する。Deschouwer（2006：295-298）は、「公的な制度」「選挙制度とそのサイクル」「社会の異類混雑性」が、政党のタイプや政党の組織構造に影響を与えるとした。特に「公的な制度」は国と地方間の連邦制導入の有無に加え、それぞれの地域の自律性もまた政党内の本部と支部間の垂直的な統合の度合いに影響を与える。建林正彦らにより日本の政党の地方組織研究も充実しつつある中、選挙制度改革は、日本の政党組織をどう変えるのか、変えないのか。政党や地域の違いも含めて、この点、研究会はどのように考えていたのだろうか。

そもそもの課題の一つであった都道府県議会の「なり手不足」で言えば、比例代表制にすれば政党が名簿に登載するために候補者をリクルートしてくれるだろうという暗黙の前提があるように思われる。しかし、一方で、先行して導入している衆参の比例代表選挙においても、割り当てられた議席に対し名簿登載者が不足する事態がしばしば生じている。そもそなり手がいないことが問題である中で、各政党が十分な名簿を完備できるのかは不透明である。

5.2 外在的な検討

そもそもなぜ一般市や町村の地方議員は無所属が多いのだろうか。研究会のメンバーの一人は、首長優位の二元代表制と比例性の高い多数代表制を日本の地方議会の特徴として挙げ、政策面で受動的で政府としての地方自治体の運営に責任を負わないことが、個々の議員にとって合理的な行動であると分析する（待鳥 2017：13）。多数派を形成する必要もなく、個人の結びつきによって一定の票を獲得すれば当選できる一般市町村の議員にとって、政党ラベルを背負うことの構造的誘因は低い。無所属議員の多い要因をミクロ的に基礎付けて説明するならこういうことだろうか。

しかし、そのような消極的な要因によってのみ「無所属」が選択されているのであろうか。もっと積極的な理由はないと言えるのだろうか。

中選挙区時代の自民党の衆議院議員は、同一選挙区内における自民党候補同士の競争が必然化されていたため、当選をより確実にするため地方議員を系列化した。ただし、自力によって議席を獲得している地方議員にとって、系列はかつての自民党の派閥ほど強い結びつきはなかった（谷口 2004：114）。自力で議席を獲得できる地方議員にとって、国政選挙時における国会議員候補者の支援には「国政へのパイプ」が見返りとして重要である（井上 1992）。このことは、地方議員には他系列入りや他の自民党候補への支援を示唆することで、より多くの見返りを獲得できることを意味する。上神（2008）によれば、無所属議員はインフォーマルな関係で国会議員と繋がっている。このように、マルチレベルにおけるそれぞれの議員の独立性が、中央地方間の議員関係を対等な関係に基づく「票と利益」の交換を可能にしたとも言える。強固な協力関係を構築したいという誘因をより強く持っているのは国会議員の方である。選挙区に常駐し政治活動を行うわけにもいかず、地元利益誘導しようにも大きな事業は自治体からの申請を前提とする。ゆえに当選可能性を高め、利益還流を実現するためには、地方議員を系列に組み込む必要がある。一方で、

国会議員のそうした弱みに付け込んで、天秤にかける地方議員も出てくる（谷 1986 : 449）。ときに自らの利益を実現してくれるならば、党派を超える。たとえば、保守傾向の強いとされる農業・過疎地域にあって、基礎自治体の議会では無所属議員の多いある地域では国政選挙では農民票はながらく農業問題に熱心な野党議員を応援してきた（相内 2004 : 164-170）。また、農業・過疎地域での市町村議会議員選挙では地区ないし自治会の推薦が極めて重要となるため（黒田1984 : 168）、住民の中には国政では野党に投票する者もいるなかで特定の政党名を名乗ることはむしろマイナスとなる。このことは市町村議員の役割として地域利益を代表することが重視されていることの現れといえよう。また、市町村議は、個人的に国会議員と接触するよりも党派の枠を超えて陳情に行く傾向があるという（谷 1986 : 421）。くわえて、対都道府県関係に関して言えば、二元代表制を採用する地方自治体では、しばしば革新知事、無党派知事などが誕生する。むしろ党派の軸に沿って行動することよりも、それを越えた存在として行動した方が地域利益の実現に供するというメリットも大きくあったのではないか。そのことが、日本の地方自治の発展や中山間地域の生活基盤の整備・安定に寄与してきた可能性も検証されなくてはならない。

町村はもとより、平成の大合併で数多くの市もまた、実態は農業・過疎地域であるところも多い。人口20万人未満の市区議会は過半数が、町村議会では9割弱が無所属である（参考資料p. 16）。こうした市町村議会に対する調査研究に基づき、政党本位でない選挙のメリット、逆に政党本位化、議員のグループ化された場合に考えられるデメリットなど仔細に検討する必要がある。

しかし、一方で、近年、こうした分析に不可欠な市区町村レベルの地方議会研究の蓄積は薄い。

5.2.1 「学術的」な提言ができるほど日本の市区町村議会研究は充実しているか？

前節を受けて、重要な点として指摘したいのは、近年の地方政治研究における「都道府県・政令市バイアス」である。地方分権や公共事業費の削減の結果、権限や財源を握る首長の影響力が強くなり、地方政治における知事・市長のプレゼンスが高くなったことは度々指摘される。しかし、こうした首長・議員行動の研究の対象は基本的に、地方分権の受け皿としてその果実を受け取りやすかった都道府県や指定都市であり、その恩恵を受けどころか市町村合併という形で存在の消滅まで脅かされた町村部も含めた基礎自治体の

地方政治研究の蓄積はきわめて脆弱である。本研究会の有識者は、市区町村議会について十分な情報や知識を持たないまま、市区町村議会に関して議論し、学術的と称する提言を編んでいた可能性を指摘しておきたい。

1980年代を中心に、岡山・神奈川県内の全市町村を対象とした岡山大調査、全国から24市区町村を抽出して行った黒田展之らの調査など（黒田 1984）、市区町村議会および議員を対象とした調査研究が精力的に行われた時期があった。たしかに近年も、日本の地方議会に関する実証研究には一定の蓄積が継続されてきた（曾我・待鳥 2007、馬渡 2010、砂原 2011、辻 2015）。しかし、注意すべきは、これらの研究は基本的に都道府県レベルまたはそれに指定都市を加えたもの、に留まっているということである。

建林は、これまでの政治学が、単純化のために重要だと思われる政治アリーナ（たとえば国政の下院）にばかり注目し、（EUや地域政府など）マルチレベルの政治アリーナを射程に入れてこなかった点を指摘する。そして、マルチレベルでの競争状況やそれらの相互作用が、各アリーナにおける政治的帰結を決定づけるとする（建林 2017：4-5）。ところが、選挙研究・政党研究は十分に現在の市区町村にアウトリーチできていない。

内山（2002）は、論理実証主義的な基準が多くの政治研究者を強く拘束しているように見られるが、研究対象がそうした基準に適合的なものに限定されがちになることに懸念を示した。特定の地域に入り参与観察などを経たスモールnの調査研究よりも悉皆調査の方が論理実証主義的基準に適合的である上に、都道府県数は沖縄返還後47で固定されている一方、市区町村数は市町村合併などもあって変動的で、通時的な研究が困難であるということも影響していると考えられる。すなわち、論理実証主義に拘束されることによって、市区町村レベルの政治が分析対象から外されている。しかし、このことは、繰り返しになるが、一般的に大規模自治体よりも財政力指数が低く、国や都道府県からの移転支出に依存するという観点から、政治の回路の検証においてよりレラヴァントな一般市や町村部を政治学の対象から隅に追いやってしまう。

その中でも、数少ない一般市町村におけるマルチレベル間の連関、特に選挙制度改革後の無所属地方議員の票と利益の交換に関して取り扱っているのが、上神（2008）などである。上神は釜石市議会議員を対象に、系列について市議の全数調査を行なっている。しかし、上神の研究は、選挙協力の見返りとして、「街頭演説」や「選挙カー同乗」など、選挙時にどういう支援を受けたのかをアンケート調査したにとどまっている。また、同じアンケート調査での「無所属の理由」についても、「党利党略に巻き込まれたくない」（8票）が「地域での政治活動がしにくい」（6票）を上回って最多であったが、党利党略に

巻き込まれることをなぜ彼らが避けるのか、についての深掘りに至っていない。このような近年の市町村における議員を中心とした政治的回路の調査研究は、特定地域を対象としたものでも限られており（他に銚田市を地盤とする県議を中心とした山田（2007）、首長を中心とした鶴谷（2008）など）、悉皆調査に基づく研究について言えば都道府県・指定都市に及ぶべくもない。

しばしばコラムなどで印象論的に語られることの多い市町村議員の「無所属」であるが、近年の政党論がアクターの誘因構造というミクロ的基礎付けに基づいて展開されているのであれば（待鳥 2015 b : vii）、無所属が選択されるという誘因構造について、特に融合の中央地方関係の中にある日本の基礎自治体政治は、マルチレベルの政治アリーナを射程に入れた分析が必要であろう（建林 2017）。

もちろん分析の結果が、印象とさほど異ならない場合もあるだろう。しかし、指摘しておきたいのは、無所属議員の多い市町村の地方政治について選挙制度改革後の研究が希薄なまま、基礎自治体の政党政治化が「学術的」な提言という名の下で主張されているということである。分析対象として、都道府県・政令都市に限るのは当該研究者のスタイルであり、そこで科学的な「分析」をするのは問題ないだろう。しかし、ファクトやエビデンスに基づいた研究成果を踏まえないまま「提言」という形で現実の政治空間に対し影響を及ぼそうとするのであれば、その姿勢が果たして学術的であるかどうかは自覚的に問わなければならない。

5.2.2 「純粋に学術的」な立場は何を帰結したか？

地方議会選挙を中間選挙化してしまう恐れのある「国政連動論」や、十分なデータや知見のないまま市区町村議会に対する制度提案を行うことに対する問題意識の低さなど、本報告書はどことなく地方自治を軽視しているように感じられる。もし本研究会に反映された政治学が、主に合理的選択論の枠組みに依拠しているものであるならば、そのことも少なからず影響しているのかもしれない。

合理的選択論の枠組みに乗る政治学者の多くが暗黙のうちに前提としているのが合理的な行為主体である。「自らの利益の極大化を求める観点から行動の目的や手段について決定を下し続ける主体」（佐々木 1999 : 27-28）すなわち、利己的、合理的に自らの効用を最大化する存在である。

有権者は理性的で合理的だという単純な前提に立っていかにか権力を統制するかという制

度論から設計する場合と、もっと現実の有権者は非合理で、人は間違いを犯しうるという前提に立っていかに権力の暴政から私たちの基本権を守れるかという観点から紡がれる場合とでは、理想の政治制度像は異なるだろう。報告書は「実効的な代表選択」（図1）から選挙制度を考えることをそもそもの目標においている。しかし、この目標は有権者の選択の誤謬性という観点は排除されている。最先端の科学が明らかにする人間の理性は未解明の部分を大きく残す未知の領域である。ゆえに、いかに有権者を彼らにとって「正しい」選択ができるように導くか、という議論には限界がある。したがって、有権者が「誤った」選択をした場合、どう基本権を守るか、という観点から制度を構想するという立場も本来あるはずであろう。

もちろん、マディソン（ハミルトン、ジェイ、マディソン 1991）に近い自由主義に立って、大きな単位で党派を育てることで多元性を確保するという考え方もあるだろう。事実、待鳥（2015b：11-12）はマディソンを引用し、政党間競争の意義を語る。一方で、実際の権力分立の制度配置が、民主主義がもたらしうる「多数者の専制」から、どう基本権を守るのかという議論を反映することがしばしばある。つまり、民意は、有権者は、理性的で合理的な判断ができないことがあり、そうなった場合でも基本権が守られるためにはどういう仕掛けが必要かという問題である（待鳥 2015a）⁽¹⁰⁾。地方自治は、こうした多数者の専制を予防する機制として評価されてきた（トクヴィル 2015）。こうした制度的な多元主義を担保する地方自治に対するある種の軽視は、有権者は「誤る」という前提ではなく、「正しい」選択ができるという理性に対する強い信頼を置く「パラダイム」（クーン 1971）に影響されている可能性がある。

仮にこのパラダイムに依拠するとしても、「実効的な代表選択」をキーワードにしながら、有権者の合理性についてどの程度、先端的な研究が踏まえられているのか、わからない。有権者の情報処理能力も、提示した制度改革の有権者の関心向上に対する効果も、説得的な論拠が示されない。

これまで数多くの実験に基づく政治心理学の帰納的な分析は、有権者の合理性に疑義を挟むものが多かった。限定合理性、低情報合理性、感情的知性などによって、ようやく政治心理学と合理的選択論は共通の基盤を見つけられるようになったが、それでも要件を緩和された合理性に他ならない（飯田 2009：277-278）。もちろん仮想的な有権者像に基づく

(10) 建国期のアメリカ合衆国では、植民地時代の邦レベルの民主主義に基づく多数の暴政を目の当たりにした自由主義者たちを中心に、そうした誤った判断を犯す市民たちの暴政から基本権が守られるためにはどういう政治体制が必要かという問題が論じられた（待鳥 2015a）。

分析は研究の手法としてありうるだろうが、研究を超えて実際の政治社会に影響を与える場合は、現実の有権者に適合的なモデルに基づいて提言を紡ぐ必要があるように思われる。

さらに、アメリカの政治学における最も代表的な学術誌であるAPSR (American Political Science Review) 等トップジャーナルにおける掲載論文を分析した飯田 (2017) や粕谷 (2018) は、数理モデルの衰退や停滞を論じる。数理モデルとは、いくらかの自明な前提から演繹的に変数間の因果の流れを厳密に導き出すもので、どうしても統計的因果推論上の課題を克服しようとしても難しい調査観察データの分析において、見出された因果関係を保証する「強い理論」として2000年代前半は特に隆盛を誇ってきた。しかし、インターネット調査など大規模標本に対する無作為化実験を行うための手法の確立や新たな因果効果の概念の浸透により、実験を用いた研究が急増した。この報告書は、どの程度こうした手法の基づいた研究が反映されているのか。

一方で、参加者が示した「立法活動の不活発」や「首長に対する嫌がらせ行為」という地方議員への問題意識が実際の議論に大きく影響しているのであれば、実は焦点は、実効的な代表選択の主体である「有権者」に当たっていたのではなく、「政党」や「議員」に当たっていた、つまり有権者の投票行動ではなく、政党研究や議員行動の研究を意識して提言が編まれている可能性がある。

待鳥 (2015b) によれば、1980年代以降の政党論は、政治家や有権者と言ったアクターの合理的な選択が、政党組織や政党システムをどのように形成するかというミクロ的基礎付けの上に蓄積されてきた、と述べる。一方で、1980年代～90年代に流行した合理的選択論とは、極めて単純な有権者像を前提にした分析のアプローチであった。本報告書が依拠している政治学の研究蓄積が、こうした古典的な合理的選択論に基づく政党論および制度論である場合、すでにそのような分析枠組みは00年代に入り最先端のものとは言えなくなっている。ゆえに、「実効的な選択」という有権者の行為に注目して立論するという構えを採用するのであれば、依拠すべきは政党研究ではなく有権者の投票行動分析であり、合理的選択論というよりもより先端的なアプローチに基づく研究成果なのではなかったか、と思われる。

6. 結 語

本稿では、研究会の提言が、内在的な課題として「I 地方議会・議員の現状と課題」

で示されたはずの「議会に対する住民の関心の低下」「議員のなり手不足」といった課題が、「Ⅱ 市区町村議会議員の選挙制度」以降続く地方議会の選挙制度の改革案と結びついていないこと、各レベルの議会において認識される課題と解決策として提案される制度がうまくマッチしていないこと、外在的な課題として、政党本位や議員間のグループ化の強化が日本の二元代表制下の地方議会に馴染むのかといった論点や、「純粋に学術的」を謳いながら学術的な成果を示していない、反映していないのではないかという手続き的な問題および論理実証主義パラダイムの持つバイアスなどについて指摘、言及した。

こうした状況に、選択を投げられた自治体や住民も困惑するのではないか。たとえば、一般市を例にとろう。総務省自治行政局に設置されたこの研究会は、理由はちぐはぐだが、とにかく今の市議会の選挙制度はすべからく変るべきだ、と言う。「純粋に学術的見地」から特性に合わせて選択肢を示した、と言う。それでは、自分たちの特性は何かと問えば、明確な分類も回答もない。一般市は「その規模において大小多様な実態」（本文p. 5）だからだという。一般市には平成の大合併により過疎・農村地域が糾合され誕生したものも少なくない。一般市の「多様な実態」を作り出したのは誰だったのか。それでも、自分たちで考えて選べと言う。それでは、一般市が自分たちにとってどの制度がよいのか。「純粋に学術的見地」から示されたという選択肢は限定されており、基本的に比例代表か制限連記である。しかし、これらの制度が自分たちに適しているとする学術的根拠は何かと探っても、研究会は何も示さない。そもそも基本的に今の制度を捨てると「純粋に学術的」な報告書は言っているけれど、地方議会議員研究の学術世界は今の制度の上に成り立つ一般市議会をきちんと見ていない可能性さえある。

吉田（2009：77）によれば「制度をいじり、いわば人為的・人工的な政界再編を起こして改革を生み出そうとしたのが、政治臨調の宣言と行動」であり、こうした動きを「政治工学」と呼ぶ。政治臨調の帰結については、当時の参画者からの明確な総括はなく、むしろマニフェスト選挙を推進すべしという運動に取り掛かり、「改革が望ましい結果を生まなかったのは、改革それ自体が足りないからだ、というロジック」へと突き進んでいった（吉田 2009：97）。そして、金井（2017）は、これまでそうした「政治工学」が及ばなかった地方議会にとって、この報告書は、政治工学の洗礼を受ける初めての機会になるかもしれないと指摘する。90年代の「国政選挙制度」改革における政治臨調の功罪について明確な総括もないままに、00年代「マニフェスト」、そして10年代は「地方選挙制度」の制度改革へと、政治学者たちがいたずらに「政治工学」に耽溺するとすれば、政治学としても本意ではないだろう。アメリカ政治学会（APSA）会長を務めたWilliam B. Munro

が、その学会誌APSRに寄せたコメントにあるように、「自らの才能を短期的な利益や非科学的な改革主義に売り渡すことによって、この学問の誠実性を犠牲にする」（荻田2002：173）ことがあってはならない。研究会は「選挙制度選択制」を提言するが、選択制はそのことの免罪符にはならない⁽¹¹⁾。

政治学者もまた「一般に認められた科学的業績で、一時期の間、専門家に対して問い方や答え方のモデルを与えるもの」として定義づけられるパラダイムに縛られる（クーン1971：v）。科学が解明したとする真理はこうしたパラダイムに依拠した相対的なものにすぎない（内山 2002：254）。学術的であることは、中立を意味しない。提言をすることは、何かしらの価値判断を伴っている。提言者も、有権者も、そのことに自覚的となって、選挙制度に関する諸議論に向き合う必要があるだろう。

パラダイムに寄っている規範性を自覚した上でなお提言を編むのであれば、少なくともパラダイムに則った作法で行うべきである。それが論理実証主義であるならば、しっかりしたデータとエビデンスに基づいた論理を紡ぎ提言を編むこと、メンバーとして関わるならばそのことに責任を持つこと。そもそも政党本位の選挙制度自体は、参考資料が示す通り海外の地方議会に導入事例があるのだから、全く検討の価値がないアイデアというわけではないはずである。

研究者は何がどこまで「わかっている」ことで、どこから「わかっていない」かもわかるはずである。アカデミズムの蓄積を実際の制度改革に繋げるためには、その論拠となるべきどういう研究が不足しているのかを示すことも十分な貢献になるのではないか。そして、制度官庁にとっても、いかなる調査研究をバックアップすれば、説得的な制度改革に繋げられるのかわかるはずである。具体的な成案を提言するだけが研究会の役割ではない。

「街灯の下で鍵を探す」だけでなく、街灯からはずれた場所を照らす方法もともに考えていくべきであろう。今後の学問と行政の関係のあり方についても示唆に富む研究会報告であったのではないだろうか。

（きでら はじめ 明治大学政治経済学部専任准教授）

キーワード：選挙制度改革／地方議会／地方議員／地方政治／パラダイム

(11) なお研究会は、この選択制がもたらす「副次的な効果として、選挙制度を選択制にすることで、住民の側に議会に関する議論や意識の変化を促す効果があり、ひいては地方議員のなり手不足等の課題解消にもつながりうる」（本文p.25）との希望的観測を示している。

【謝辞】

本校の執筆にあたっては、自治総研「地域の法と政治研究会」第6回研究会（2017年12月8日）において貴重な報告の機会とコメントをいただいた。北村喜宣、金井利之、飯島淳子、箕輪允智、横田明美、今井照、新垣二郎の各氏に御礼申し上げます。

【参考文献】

- アーレント、ハンナ（2017）『新版 全体主義の起源 3 — 全体主義』みすず書房。
- 相内俊一（監）（2004）『主役交代』北海道新聞情報研究所。
- 芦部信喜（2007）『憲法 第四版』岩波書店。
- 飯田健（2009）「政治心理学と合理的選択論の総合」山田真裕・飯田健（編著）『投票行動研究のフロンティア』おうふう。
- 飯田健（2017）「アメリカ政治学における数理モデルの衰退と実験の隆盛：因果効果の概念に着目して」『公共選択』67号、46-64。
- 井上義比古（1992）「国会議員と地方議員の相互依存力学代議士系列の実証研究」『レヴェイアサン』10号。
- 上神貴佳（2008）「政界再編と地方政治 — 岩手県釜石市議会を事例として」『社会科学研究』59巻3・4合併号、39-80。
- 上神貴佳（2009）「地方政治と議会内会派 — 多様な利益をつなぐ政治主体」東大社研・玄田有史・中村尚史（編）『希望をつなぐ — 釜石からみる地域社会の未来』東京大学出版会、55-85。
- 内山融（2002）「市場」谷口将紀・福田有広編『デモクラシーの政治学』（東京大学出版会）、251-268。
- 粕谷祐子（2018）「政治学における『因果推論革命』の進行（特集 変わる世界、変わる研究）」『アジ研ワールドトレンド』、70-71。
- 金井利之（2017）「選挙制度工学と『実効的な代表選択』論 『地方議会・議員に関する研究会報告書』について（1）」『議員NAV I』2017年10月25日、第一法規
<http://www.dh-giin.com/article/20171025/9915/>
- 金井利之（2018）「都道府県議会の比例代表制論 — 『地方議会・議員に関する研究会報告書』について（その4） —」『議員NAV I』2018年1月25日、第一法規
<http://www.dh-giin.com/article/20180125/10611/>
- 上川あや（2007）『変えてゆく勇気』岩波新書。
- 荏田真司（2002）「科学」谷口将紀・福田有広編『デモクラシーの政治学』東京大学出版会、162-178。
- クーン、トマス（1971）『科学革命の構造』みすず書房。
- 黒田展之（編）（1984）『現代日本の地方政治家』法律文化社。
- 小林良彰（2005）「政治改革の効果測定 — 小選挙区比例代表並立制に伴う投票行動の変化と持続」『年報政治学2005-I 市民社会における参加と代表』11-35。
- 斉藤淳（2010）『自民党長期政権の政治経済学』勁草書房。
- 佐々木毅（1999）『政治学講義』東京大学出版会。
- 菅原琢（2011）「都道府県議会議員選挙の定数不均衡について考える」『シノドス』2011年4月6日
<http://synodos.jp/politics/2811/2>

- 鈴木努 (2017) 『ネットワーク分析 第2版』 共立出版。
- 砂原庸介 (2011) 『地方政府の民主主義 — 財政資源の制約と地方政府の政策選択 —』 有斐閣。
- 砂原庸介 (2017) 『分裂と統合の日本政治 — 統治機構改革と政党システムの変容』 千倉書房。
- 曾我謙悟・待鳥聡史 (2007) 『日本の地方政治 — 二元代表制政府の政策選択 —』 名古屋大学出版会。
- 建林正彦 (2004) 『議員行動の政治経済学』 有斐閣。
- 建林正彦 (2017) 『政党政治の制度分析 — マルチレベルの政治競争における政党組織』 千倉書房。
- 谷聖美 (1986) 「市町村議会議員の対国会議員関係 — 保守系議員に力点を置いて —」 岡山大学法学会雑誌、第36号、769-841。
- 谷口将紀 (2004) 『現代日本の選挙政治 — 選挙制度改革を検証する』 東京大学出版会。
- 堤英敬・上神貴佳 (2013) 「情報制約下における投票支援システムの可能性 — 2010年参院選有権者調査における争点投票の正確さ」 河村和徳・湯浅塾道・高選圭 (編) 『被災地から考える日本の選挙 — 情報技術活用の可能性を中心に』 東北大学出版会、91-121。
- 辻陽 (2015) 『戦後日本地方政治史論 — 二元代表制の立体的分析 —』 木鐸社。
- 鶴谷将彦 (2008) 「小選挙区制度の導入と地方政治 — 代議士と市長の関係を中心に」 政策科学 15(2)、111-122。
- トクヴィル (岩永健吉郎・訳) (2015) 『アメリカにおけるデモクラシーについて』 中公クラシックス。
- ハミルトン、A、J. ジェイ、J. マディソン (齋藤眞、武則忠見・訳) (1991) 『ザ・フェデラリスト (新装版)』 (福村出版)。
- 早川誠 (2014) 『代表制という思想』 風行社。
- ポパー、カール (2009) 「民主制について — 『開かれた社会とその敵』の再検討」 加藤秀治郎・水戸克典 (編) 『議会政治』 第3版、慈学社。
- 待鳥聡史 (2015 a) 『代議制民主主義 — 「民意」と「政治家」を問い直す』 中公新書。
- 待鳥聡史 (2015 b) 『政党システムと政党組織』 東京大学出版会。
- 待鳥聡史 (2017) 「地方議会改革の文脈を再考する」 『月刊 地方自治2017年11月号』、2-16。
- 馬渡剛 (2010) 『日本の地方議会 — 1955~2008』 ミネルヴァ書房。
- ミヘルズ、R (1990) (森博、樋口晟子 (訳)) 『現代民主主義における政党の社会学』
- 村松岐夫 (1988) 『地方自治』 東京大学出版会。
- 山田真裕 (2007) 「保守支配と議員間関係 — 町内2派對立の事例研究」 『社会科学研究』 58 (5・6)、49-66。
- 山田真裕 (2009) 「衆議院選挙制度改革の評価と有権者」 『年報政治学2009-I 民主政治と政治制度』 62-78。
- 吉田徹 (2009) 『二大政党制批判論 もうひとつのデモクラシーへ』 光文社新書。
- ルークス、スティーヴン (1995) 『現代権力論批判』 未来社。
- Bachrach, Peter and Morton S. Baratz (1962) "Two Faces of Power" *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 4, 1962, 947-952.
- Beerli, Itai and Doron Navot (2013) Local Political Corruption: Potential structural malfunctions at the central-local, local-local and intra-local levels, *Public Management Review*, 15: 5, 712-739.

- Carey and Hix (2011) “The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems” *AJPS* 55 (2), 383-397.
- Cutler, Fred (2008) “One voter, two first-order elections?” *Electoral Studies*. 27 (3), 492-504.
- Deschouwer, K (2006), ‘Political Parties as Multi-level Organizations’, in R. Katz and W. Crotty (eds), *Handbook of Political Parties* (London: Sage), 291-300.
- Eldersveld, Samuel J. (1964) *Political Parties: A Behavioral Analysis*. Chicago: Rand McNally.
- Erikson, Robert S. (1988) “The puzzle of Midterm Loss.” *Journal of Politics*. 50, 1011-29.
- Fisman, R. and R. Gatti (2002) “Decentralization and Corruption: Evidence across Countries” *Journal of Public Economics*, 83 (3), 325-345.
- Gaventa, John. (1982) *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*. Chicago: University of Illinois Press.
- Hijino, Ken Victor Leonard (2014) “Intra-party conflicts over gubernatorial campaigns in Japan: Delegation or franchise?” *Party Politic*. Vol. 20, 78-88.
- Miller, George A. (1956) “The Magical Number Seven, Plus or Minus Two: Some Limits on Our Capacity for Processing Information” *Psychological Review* 63 81-97.
- Pitkin, H. (1967) *The Concept of Representation*. Los Angeles: University of California Press.
- Reif., Karlheinz., and Hermann Schmitt. (1980) “Nine Second-Order National Elections — A Conceptual Framework For The Analysis Of European Election Results.” *European Journal of Political Research*. 8(1), 3-44.
- Treisman, D. (2000) *Decentralization and the Equality of Government*, International Monetary Fund.