

# 特集 選挙制度改革後の政党政治

## 序 文

### 選挙制度改革後の政党政治変化と選挙制度不均一仮説

樋 渡 展 洋

#### 1. はじめに—本特集の目的、成果、意義

本特集では、広く自民党一党優位制での政党政治を出発点に選挙制度改革後の日本の政党政治の諸側面—有権者の中の政党、政治組織としての政党、統治主体としての政党—の変化に関する実証的論考を募集した。結果的には、現状認識と分析視角を共有する洗練された実証研究を五篇掲載するに至った。実は、これらの論文は、既に発表されている別稿（上神・清水 2006）とともに、社会科学研究所の全所的プロジェクト「失われた10年？90年代日本をとらえなおす」の一環として、科学研究費補助金（「選挙制度改革の実証的評価—『選挙制度不均一仮説』と対抗的政党制の条件」（課題番号 1633023））の交付を受けた共同研究の成果である。従って、現状認識と分析視角の共有に基づく統一性・整合性は期待できるとしても、全体としての成果と射程、意義を紹介することは蛇足でないと思われる。

本特集を構成する各論文は、共通の現状認識と分析視角を前提に、日本の政党政治の実証分析の水準を向上させ、選挙制度改革が予期した帰結をもらさなかった制度要因を解明し、その過程で日本の政党政治の今後の展開の規定要因を析出したと評価できる。

各論文は共通認識としては、「小選挙区比例代表並立制の導入においては、中選挙区制における候補者を中心とした選挙区サービスに基づく選挙競争を、政党間の政策プログラムに基づくそれへと変容させることが狙いとされ」た（堤・上神論文）にもかかわらず、改革の原動力たるべく導入された小選挙区制が、宣伝された二大政党組織の利益集約機能および政党内政策凝集性の強化、政党間政策対立の鮮明化をもたらしていないという理解がある。「政党本位」、「政策本位」の選挙による有権者の「政権選択」を助長するような二大政党を「政策対抗的二大政党」と呼ぶとすると、90年代の政治改革・選挙制度改革での暗黙前提は、小選挙区の導入により、中選挙区制の弊害とされた候補者個人選挙や派

閥選挙による政治腐敗（「政治とカネ」）の蔓延が転換され、政策対抗的の二大政党が実現されるというものであった。この了解をここでは「政策対抗的の二大政党制仮説」と呼ぶ。興味深いことは、政策対抗的の二大政党は、著名な1950年のアメリカ政治学会の政党委員会（American Political Science Association, Committee on Political Parties）報告書『より責任ある二大政党制に向けて』（Toward a More Responsible Two-Party System）が処方した二大政党制の理想型とも符合する<sup>1)</sup>。

政治資金問題を端緒とした政治改革は、第八次選挙制度改革審議会が選挙制度改革を政治資金改革の一環と位置づけ、その認識が広くマスコミや経済五団体や連合、政治改革フォーラム、政治改革推進協議会の活動で受容・伝播されたため、海部内閣（第121国会）以降の国会での政治改革論議は選挙制度改革問題に収斂した。その際、政策対抗的の二大政党制仮説は、マスコミや論壇、社会団体、政府、国会議員の暗黙の了解であった。即ち、選挙制度改革審議会では、中選挙区が「政策本位の選挙にならず、個人本位で金のかかる選挙になる、あるいは派閥選挙になる。政権交代が起こりにくいため、政治に緊張感が欠け、政治腐敗の原因になっているとの意見など、その弊害を指摘する意見が大半をしめた」ことを堀江湛第一委員会委員長より衆議院公職選挙法特別委員会で報告され、同様の見解は各委員からも出している（田中1997、42-52）その後、政治改革論議が選挙制度改革問題に収斂していく際、内閣提出の小選挙区制案、あるいは小選挙区制を含めた選挙制度改革案に関して与野党横断的に見られた賛否のいずれの立場も、小選挙区制が二大政党化と政党・政策本位の選挙による政権選択を助長することでは認識は一致していた。小選挙区導入反対論は、それが民意の反映を歪め、自民党一党支配強化と少数政党抑制をもたらし、金権選挙を消滅させない点を強調したものの小選挙区が政党・政策本位の選挙による二大政党化をもたらすことは否定しなかった。選挙制度改革後十年の「評価」でも、「民意の反映」よりも「政権選択」を優先させた小選挙区比例代表並立制が、どれほど政党本位、政策本位の政権選択を実現し得たかが問題にされていることから分かるように（曾根2005）、政策対抗的の二大政党制仮説が小選挙区導入の論拠であったことは疑いを入れない。

そればかりでなく、政策対抗的の二大政党はアメリカ政治学会が提言したアメリカ政党改革、即ち『より責任ある二大政党制に向けて』でも、二大政党制の理想として理解されて

---

1) Toward a More Responsible Two-Party System がアメリカ政治学研究にいかにも大きな影響を持ったかは、アメリカ政治学会の政党および政治組織分科会（Section on Political Organizations and Parties；POP）が出版50周年記念となった2000年アメリカ政治学会で主催した各パネル紹介のウェブサイト（[http://www.apsanet.org/~pop/APSA\\_Report.htm#REPORT](http://www.apsanet.org/~pop/APSA_Report.htm#REPORT)）やそこでの関連参考文献表からも読み取れる。しかし、より重要なことは、この報告書が、現在、現代アメリカ政治の実証分析の通説的立場となったオールドリッチおよびローデイの「条件付き政党政府（conditional party government）」論およびコックスとマッカピンスの議会研究での「下院政党政府（party government in the House of Representatives）」論、それに対するクレビールによる批判（Krehbiel critique）などの理論的展開を触発したことであろう。

いた。そこでは、アメリカの二大政党の基本的弱点を、それが全国組織や全国的統一性を欠いた州および地方組織の緩やかな連合体に過ぎないため、「いずれの政党も、政権に就いても、立法府や行政府での所属党員を組織して、政党綱領に先導された結束した政府をもたらすことができず」、「選挙での政党の応責性（responsibility）を消滅させがち」な点に求めている（APSA 1950, v）。この政党の弱さはアメリカ民主政治の活力そのものに悪影響を与えかねないだけにとりわけ深刻で、しかも緊要な内外政策の統一的対処の重大な障害になっているとされた。そして、強調されているのが、政党が有権者に政党綱領による選択肢を効果的に提供する必要性である。そのことが「より強力な二大政党制」、「より統合された政党組織」、「より応責的（responsible）政党」を形成し、民主的、応責的、効果的政党制—有権者に責任を持ち、意見の相違を表出かつ尊重し、統治の諸問題に対処できる政党制—をもたらすとされた。確認すべきことは、政策対抗的二大政党は日本だけではなく、アメリカでも、二大政党制の理念・理想としてとらえられていたことである。

ところで、日本の政策対抗的二大政党制仮説は、小選挙区の導入がどのような過程で、どの程度、個人選挙や派閥選挙を政党本位、政策本位の政権選択に転換させるのかについては何ら理論的根拠を与えていなかった。この意味で、政策対抗的二大政党制仮説は理論的には空疎であったと言えよう。

政策対抗的二大政党制仮説の理論的空疎さを前提に、本特集の各論文が、小選挙区の導入によりかえって政策対抗的二大政党の進展が阻害された要因として、理論的に仮定し、実証的に特定したのが、衆議院小選挙区と地方議会（特に都道府県議会の小から大に至る）選挙区の制度的不均一である。つまり、衆議院候補者と地元県議・県議候補者との相互依存関係（「系列化」）という中選挙区制時代からの条件を所与とすると、中央と地方の議会選挙での選挙区制度不均一の結果、政策対抗的二大政党制仮説が予想したような候補者数の減少的収斂（堀内・名取論文）や候補者公約の政党別凝集（堤・上神論文）、選挙区政党組織の整備（山田論文）、有権者の政党本位投票（前田論文）、政党組織活動の全国化=地方浸透（西川）がもたらされていないことを、即ち、政策対抗的二大政党制仮説が棄却されることを本特集の論文は実証する。これらの実証分析は、今後、日本が二大政党へ向かったとしても、それは必ずしも日本やアメリカで期待されたような政策対抗的二大政党ではなく、しかも、どのような二大政党制に向うかは、衆議院候補者と地元県議・県議候補者との相互依存関係の変化にも規定されることを含意する。

そこで、次節では、中央・地方の選挙制度の不均一が政策対抗的二大政党制の阻害要因となっている事実を各論文の要約・解説を通して説明し、本特集の一貫性と各論文の相互補完性を明らかにする。続く結論では、この選挙制度不均一仮説（以下、不均一仮説）の

実証の理論的含意と現実的知見について私見を簡単に述べる。そこでは、政策手段としての選挙制度改革の限界、政策目標としての政策対抗的两大政党制の問題点、現実生成・進化しつつある日本の政党制の実証的分析と規範的評価の重要性が指摘されよう。

## 2. 不均一仮説の前提と実証

本特集は、中央と地方の議会での選挙区制不均一が政策対抗的两大政党の確立を阻害した根拠を、小選挙区候補者と地元県議・県議候補者との相互依存関係（「系列化」）に求めている。この相互依存関係は堀内・名取論文と堤・上神論文ではモデルとして明示されているが、前田論文と西川論文では暗黙の前提になっている。このように、代議士（候補者）と県議の関係は不均一仮説では重要であるが、その実態と変化を茨城県・鉾田町を事例に、時系列的に記述したのが山田論文である。従って、全体として、山田論文は堀内・名取論文と堤・上神論文が提示した理論的仮定の実態を描写し、前田論文と西川論文は不均一仮説を一層支持・補強する関係にある。以上のことを前提に堀内・名取論文、堤・上神論文、山田論文、前田論文、西川論文の順番に内容を検討する。

堀内・名取論文は端的に、小選挙区内の県議会定数が多い場合一つまり、中選挙区や大選挙区を採用している場合一小選挙区の有効候補者数も予想された二名（「デュベルジェ均衡」）に収斂していないことを実証し、従って小選挙区での两大政党候補の対決にならないとする。その理論的根拠は次のようなものである。地方議会の選挙区制が中選挙区や大選挙区の場合、政策（イデオロギー）軸上に分散した各県議は、政策位置が遠い小選挙区候補者候補を擁立・支持するか、政策的位置が近い候補者を擁立・支持するかの選択に迫られる。その場合、いずれを選択するかは政策位置が異なる小選挙区候補を支持することの県議にとっての再選コストに依存する。従って、県議会選挙区の定数が多くなると、政策的に極端な県議は政策不一致の多い大政党の小選挙区候補を支持するよりは、より政策的な位置に近い候補を擁立・支持することで、たとえその第三候補の当選確率が落ちるとしてもそれに余だけの期待効用が得られるとする。そして、実際に選挙区レベルのデータで実証分析をすると県議有効候補者数（これ自体が県議会定数と強く有意に相関する）が増えるほど小選挙区の有効候補者数は2.5を超え3に近づく。

以上から、堀内・名取論文は、選挙制度の中央・地方不均一が政策対抗的两大政党制仮説で予想された小選挙候補者の二名への収斂を阻害していると結論づける。この分析に問題があるとする、それは不均一仮説を支持しているものの、論文の理論仮説そのものの十分な検証になっていないことと、小選挙での有効候補者が3に近づくことがどれほど二大政党化の阻害要因になっているかの評価がないことであろう。前者に関しては、選挙区

定数が多い県議会ほど政策位置が極端な県議は敢えて中道的な小選挙区政候補者を擁立せず、むしろ県議会活動を通しての再選確率を高めるかもしれない。そのことが検証されたとしても、県議会の選挙区定数が増えるわりには擁立される小選挙区候補の数は増えないことになるだけで、堀内・名取論文の仮説と合致するだけでなく、その結果をより説得的に説明できることになる。更に、より重要な後者の阻害要因の評価に関しては、政策が極端な県議達が第三、第四の候補を小選挙区で擁立したとしても、そのことは二大政党がすべての小選挙区で候補を擁立することとは矛盾せず、従って、どれほど二大政党化の阻害要因になるのかは、この論文だけからは明らかでない。その点を候補者以外の側面を検討して不均一仮説を補強するのが以下の論文である。

堤・上神論文では、2003年総選挙の小選挙区候補者の選挙公約を二段階で分析することで、各小選挙区候補者の政策位置が系列県議への依存度に規定されるため、政党としての党派的凝集性と政党間差別化が阻害されているとしている。即ち、まず、候補者公約にみる二大政党（即ち、自民党と民主党）の党派的凝集性と政党間差別化が、組織政党としての共産党を基準とすると低いことを示し、次いで、その原因を、自民党の小選挙区候補者の集票能力が、系列県議への依存度と系列議員数に規定されるがゆえに、党内の候補者間政策位置の分散が大きくなることに求めている。後者の主張の理論的根拠は、小選挙区候補者を二名として、候補者が系列地方政治家に依存すればするほど政策位置が中位投票者から離れて中位系列議員に接近する反面、傘下の系列議員数が増大するほど中位投票者に接近することを証明した数理モデルである（上神・清水 2006）。但し、堤・上神論文の目的は、堀内・名取論文と同様、その前提となっている理論モデルの検証にあるのではなく、国政・地方議員の系列関係が政党の政策的凝集性の阻害要因になりうることを実証することにある。そして、この論文は非常に精巧な検証手続きを経て、抑制的な、しかしながら不均一仮説に肯定的な結論を導出している。

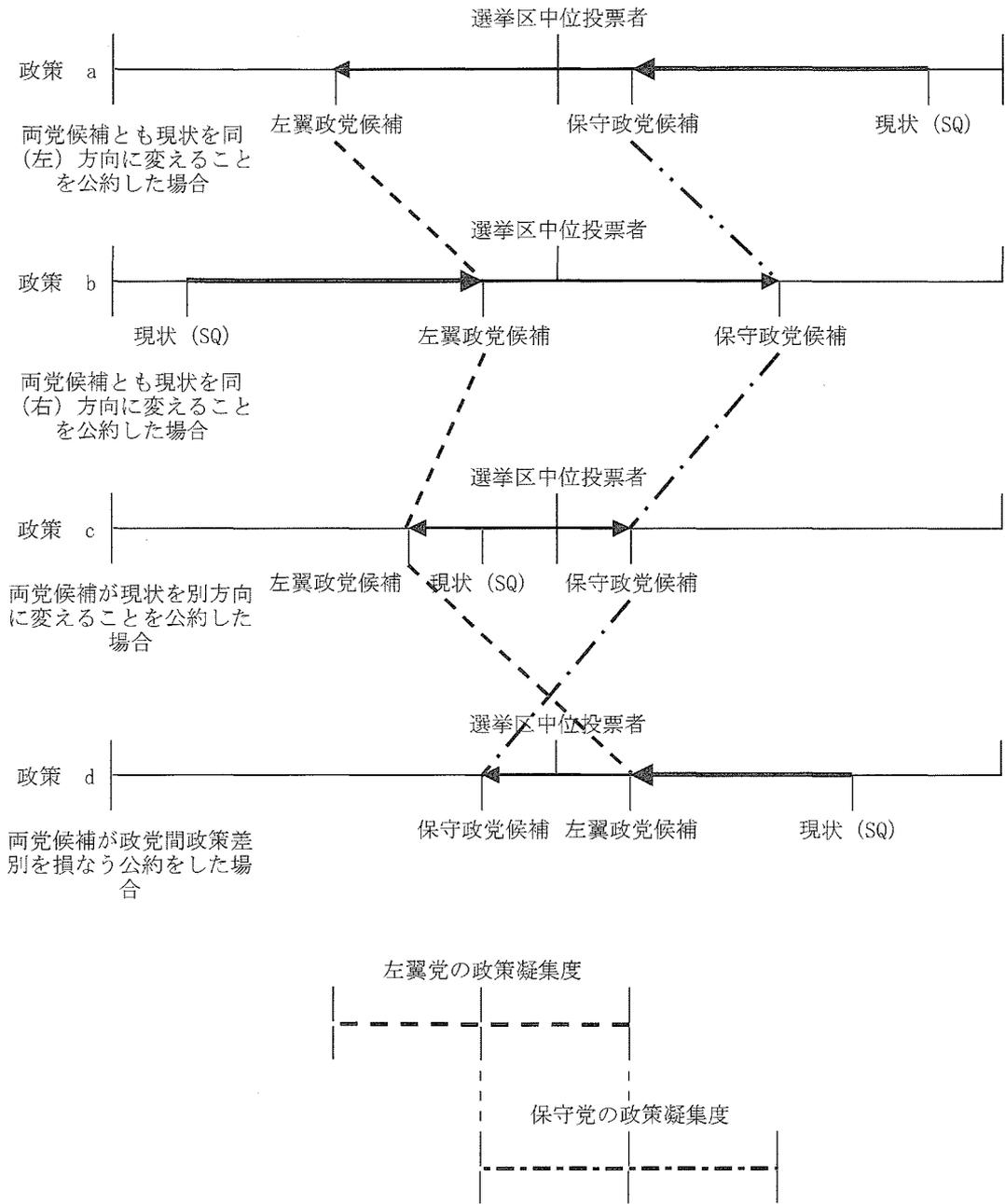
むしろ、指摘せねばならないことは、共通の分析視角ながら異なる理論モデルに立脚する堀内・名取論文と堤・上神論文が理論的に矛盾するとは限らず、従って両論文の結論は相互補強的たり得ることである。つまり、堀内・名取論文では小選挙区候補が二名に収斂しないことが実証されたが、上神・清水モデルでは候補者が二名であることを前提としている。但し、少なくとも直感的には、上神・清水モデルでも、例えば小選挙区候補者が系列化できる地方政治家数が限定され、第三候補の参入が可能であると想定しても、モデルの結論は否定されない。まして小選挙区候補の選挙区により、そこでの地方政治家数の分散が大きくなればなるほど、党内各候補の政策位置は、政策軸の中位投票者からも、中位投票者の同じ側に位置する別の選挙区の同一政党の候補の政策位置からもずれる確率が高いと思われる。従って、いずれにせよ政党の政策的凝集は阻害される。つまり、上神・清

水モデルの小選挙区候補二名の前提条件を緩和しても、国政候補が多数の地方政治家の支持に依存し、国政選挙区ごと依存数する地方政治家の定員数が大きく異なるとの前提が維持されれば、同一政党の各候補の政策位置が収斂する均衡が存在するモデルを構築することは不可能に近い。そうであれば、基本的に堀内・名取論文と堤・上神論文が理論的に矛盾しないといえる。

ただ、堤・上神論文の分析に問題があるとすると、それは党内の政策凝集度が低くとも、そして選挙区での各党候補者の政策位置が収斂しているとしても、保守政党が各選挙区の公約位置が右側の候補により構成され、左翼政党が各選挙区で政策が左側の候補により構成されるような政党間差別化が鮮明な二大政党制の可能性を排除できないことであろう。即ち、そのような二大政党が存在した場合、両候補者が重視する政策は一致し（従って、政策言及割合には有意な差はなく）、政策への賛否の方向が同じでも政策賛否に有意な差があればよいことにある。なぜなら対立する両候補は同一争点で論争するであろうし、その政策争点に関しては賛否の方向性よりも、どれくらい現状（status quo）を特定の方向に持っていくかの差が重要となる。現状の政策位置が、もし選挙区の中位投票者よりも明白に右にあると各候補（および二大政党）が理解したとすると（図1のa軸）、両候補ともそれを左に移すことを主張するであろう。但し、左翼政党の候補は大きく左に、保守政党の候補はそれ以下に左に政策位置を移すことを公約するはずである。この場合、両党の候補者の公約政策位置がしばしば逆転しない限り（例えば図1のd軸）、党内の政策凝集性が低くとも、政党間差別化が鮮明な二大政党は可能である（図1のa-c軸）。残念ながら堤・上神論文の政策分野を分類してその言及割合と賛否割合を測定する方法は、国政政党の政策対立軸となりうる政策分野に限定して測定でもしないかぎり、このような二大政党制の可能性を排除できない。当然のことながら、この場合、党内政策凝集度の低さは、問題にはならない。しかも、上神・清水モデルでも、依存する県議の数や依存度に関係なく、両候補の政策位置に距離が存在する可能性が極めて高い。しかし、言うまでもなく、上記のような二大政党は、アメリカの政党改革では批判されたアメリカ二大政党の現実に近く、政策対抗的二大政党制仮説の予想を裏切るものである。従って、小選挙区候補者の地方政治家依存を所与とすると、中央・地方の選挙制度の不均一による地方議会議員の政策位置の分布が国政政党の政策凝集性を阻害するため、政策対抗的二大政党制仮説は支持されないという堤・上神論文の結論は実証された妥当なものである。

これまで解説した二論文はいずれも、中央・地方議員の系列関係を理論的前提にしているのに対して、山田論文のその実態と選挙制度改革に伴う変化を、茨城県銚田町を事例に記述する。即ち、堀内・名取、堤・上神論文が選挙制度不均一での「制度化された均衡」（structured equilibrium）が政策対抗的二大政党制仮説に反する理論的根拠と実証的証拠

図 1



「政策のねじれによる重複」

を提示しているのにたいし、山田論文は、小選挙区候補者と地元県議の関係が、選挙制度改革を経て、どのような「均衡としての制度化」(institutions as equilibrium) にいたっているのかについて示唆を与える。この意味で、山田論文は異彩を放つだけでなく貴重な

位置を占める。特に興味深い指摘は、中選挙区時代は県議選での本澤派・反本澤派の対立を基盤に、衆議院選挙での自民党は額賀=本澤派と葉梨=反本澤派の系列化が前者の優位のもとで形成された鉾田町では、選挙制度改革により茨城2区として額賀福志郎の地盤となった（葉梨信行―葉梨康弘は茨城3区）にもかかわらず、本澤氏の反発により額賀氏が反本澤派の系列化ができなかったこと、そのため2003年選挙では、従来の系列関係を媒介とした選挙動員とは別に、より直接的な選挙動員が試みられたことである。言うまでもなく、この事実からの軽率な一般化は慎まれるべきであるが、少なくとも、中央・地方政治家の系列関係が、選挙制度改革の結果、衆議院候補の適応行動により変化する可能性、特に系列関係が衰退化とそれにもかかわらず政党組織の垂直統合が進まない可能性を明らかにしている点は注意を要する。いずれにせよ、中央・地方議員の適応行動が政策対抗的・二大政党制仮説の予想する中央の政党組織の地方浸透と垂直統合化に向かっていないことを実証して、山田論文は政策対抗的・二大政党制仮説に反論しているだけでなく、この後解説する西川論文の比較分析に事例的根拠を与えている。

山田論文と同様に不均一仮説を実証的に補強しているのが、有権者の投票判断基準を扱った前田論文と、選挙制度不均一がもたらす全国効果を比較分析した西川論文である。前田論文の主張は明瞭で、1996年JESⅡデータ分析の結果、有権者の居住市町村の都道府県議会選挙区の定数が多いほど、そして市町村での衆議院選挙の有効候補者数が少ないほど、有権者は衆議院選挙での投票判断基準として候補者個人を政党より重視したり、候補者・政党か一概に言えなくなったりする、というものである。この効果を典型的男性有権者で政治的関心が平均的な場合を念頭に回帰分析結果から計測すると、論文の図1のGraph2のように、有効候補者数が減少するほど有権者の政党志向は減少し、概して言えない志向が増加する。他方で、有効候補者数がいかなる値をとっても、都道府県議会選挙区定員の増加は、有権者の政党志向を減少させ、一概に言えない志向を増加させる。興味深いことに、有権者の政治関心の減少は有効候補者の減少と類似した効果を示す。即ち、典型的男性有権者を念頭に計測すると、政治的関心が低いほど有権者の政党志向は減少し、概して言えない志向が増加する一方で、政治的関心がいかなる水準をとっても、都道府県議会選挙区定員の増加は、有権者の政党志向を減少させ、一概に言えない志向を増加させる（前田論文、Graph1参照）。

前田論文の分析結果は政策対抗的・二大政党制仮説に対しては大きな打撃であり、不均一仮説を支持するものである。政策対抗的・二大政党制仮説では、小選挙区導入により有効候補者が減少することで政党志向が増大することが前提とされた。前田論文の分析結果は実態が、少なくとも1996年段階では逆であることを示している。しかも、前田論文にあるように、集計値としての有権者の政党志向には大きな変動はないとすると、その後、特に

野党再編により出現した二大政党化は、政策対抗的二大政党とは異なるものである可能性が高い。ただ、このように都道府県議会選挙区定員の増加が有権者の政党志向を減少させることを明確にして、不均一仮説を補強している前田論文ではあるが、なぜこのような分析結果になるのかの理論的説明はなく、前述の堀内・名取論文、堤・上神論文との理論的整合性も明らかでない。その理由は、前述の両論文では有権者が政策位置により候補者を選択することが理論的前提であった。前田論文が使用しているサーベイデータからは、中選挙区や大選挙区の地方議会選挙で、地方政府のレベルが下がるほど増大する有権者の候補者志向や一概にいけない志向が、有権者が、少なくとも自分が投票する候補者の政策位置を直感的にせよ承知の上で回答しているのか、そうでないのかが判然としないからである。但し、例え、候補者志向の回答がその政策位置の無理解の結果であると実証されたとしても、再検討を迫られるのは不均一仮説の理論的基礎であって、その実証結果ではない。反面、有権者の候補者志向が候補者の政策位置の直観的理解の結果であると実証されない限り—その逆である可能性が強いことは前田論文にある通りであるが—政策対抗的二大政党制仮説は実証的に支持されていないことになる。

最後に、西川論文は、中央と地方の選挙制度不均一が見られる諸国の比較分析を通して、制度不均一が各国での政党の全国均一化（nationalization）を抑制することを実証する。西川論文のいう政党活動の全国均一化は、カラムニ（Caramani）によれば、有権者、政党制、政党組織、政治争点と政党綱領の全国化により、高度に地域化、地方化されている政治が、全国的政治再編によりその局地的特殊性を喪失していく過程である（Caramani 2004, p.1）。シャッツシュナイダー（Schattschneider）はこの過程を政治行動や政治態度の全国的同質化の「水平的（平準化）過程」と政治争点、政治組織、政治帰属、政治力量が地方から中央へ転移する「垂直的（中央化）過程」に区分した（Caramani 2004, pp. 32-39； Schattschneider 1960）。このような政党の全国均一化への選挙制度不均一の影響の実証が対抗的二大政党制仮説の反証になる背景には、実は、アメリカで政策対抗的二大政党の必要性を訴えた前出の『より責任ある二大政党制に向けて』の中心執筆者が他ならぬシャッツシュナイダーであることを理解する必要がある。実際、シャッツシュナイダー等が『より責任ある二大政党制に向けて』の具体的提言で強調するのは、有権者の政策による政党選択と、それに伴うアメリカ政党制の全国化=脱地域化を促進するための諸改革であり、従って、もし日本の選挙制度改革により生じた中央と地方の選挙制度不均一が、その政党活動の全国均一化を阻害しているとすると、それはとりもなおさず政策対抗的二大政党の形成を阻害していることになる。西川論文も指摘しているように、中選挙区制から小選挙区比例代表並立制に移行することは、政党内候補者競合をなくしたり、政党投票を導入したりすることで、個人主導型選挙活動から政党主導型選挙活動への変化、即

ち、政党の全国均一化に貢献するはずである。但し、現実には、小選挙区導入後の衆議院候補者の適応行動が、地元県議の組織化による全国政党の垂直統合、地方浸透にいたっていないことは山田論文の事例が示す通りである。

各種データの制約と国別制度の複雑性を克服した西川論文は、先行研究に準じて政党の全国均一化の指標を、各国政政党による各選挙区得票率の平均標準偏差値にもとめ、選挙制度の相違や民族の多様性などをコントロールしても、中央と地方の選挙制度の一致は政党の全国均一化を統計的に有意に促進する、と主張する。従って、選挙制度不均一は政党の全国均一化を阻害している。特に日本の場合、選挙制度改革により中選挙区制時代では一致していた中央と地方の選挙制度が、選挙制度改革後不均一化することにより、政党内凝集度の強化と政党の全国化をより遅延させる可能性が高く、ここでも、政策対抗的两大政党仮説の予想と逆の実証結果が導出されている。但し、残る問題として、一つに、選挙制度の均一・不均一はあくまでもダミー変数であり、不均一がどのように政策対抗的两大政党を阻害しているかは明らかでないことと、もう一つに、そもそもなぜ政党の全国均一化が政策対抗的两大政党制の要件であることが理論的には説明されていないことである。つまり、カラマニなどが分析にしている政党の全国均一化は、ほぼ二世紀にわたる西ヨーロッパの国民国家の形成と民主政の拡大にともなう歴史的趨勢であり、シャッツシュナイダー等の『より責任ある两大政党制に向けて』も、なぜ政党の全国均一化が政策対抗的两大政党に貢献するのか理論的には説明していない。従って、例えば、小選挙区均一のアメリカで、どの程度の政党全国均一化値があれば、政策対抗的两大政党といえるのかは不明である。このことは、しかし、とりも直さず政策対抗的两大政党制仮説の理論的空疎さを改めて明確にしたことに他ならない。

以上、本特集の五篇の評価は、いずれも小選挙区導入による中央・地方の選挙制度の不均一が、政策対抗的两大政党制仮説が予想した趨勢—候補者数の減少的収斂、候補者公約の政党別凝集、候補者後援会組織の政党組織化、有権者の政党本位投票、政党組織活動の全国化=地方浸透—を阻害していることを実証した。その結果、政策対抗的两大政党制仮説が理論的には基礎がなかったことが暴露された。しかし、本特集の成果はそれだけではない。つまり、各論文が中央・地方の選挙制度の不均一が政策対抗的两大政党を阻害している要因として特定したのが、中選挙区時代に形成された衆議院候補者と地元県議の系列関係である。従って、この系列関係の変容が今後の日本の政党制の展開を理解・説明する要因の一つであることは疑いを得ない。反面、各論文は中央・地方の選挙制度不均一のもとでの政治家の系列関係が、どのような過程を経て政策対抗的两大政党の出現を阻害しているのかについては統一的理論説明を行っているとはいいがたい。各論文の理論的前提に微妙な齟齬があることと、理論的モデルを明確にしている堀内・名取論文と堤・上神論文

のいずれも、それぞれの理論モデルを実証しているというよりは、理論モデルが支持する不均一仮説を実証していることは既に説明した。そこで、残る問題は、共通の現状認識と分析視角により政策対抗的・二大政党制仮説を棄却した不均一仮説の理論的含意と実践的知見であろう。以下、簡単にこれらの点について私見を述べる。

### 3. 選挙制度不均一仮説の含意と評価

洗練された実証に基づいて小選挙区の導入により生じた中央・地方の選挙制度の不均一が、政策対抗的・二大政党の助長を阻害し、従って選挙制度改革の導入の根拠とされた政策対抗的・二大政党制仮説の論理的な空疎さと現実的誤謬を指摘した不均一仮説であるが、本特集のいずれの論文もこのことの理論的含意と現実的知見については触れていない。そこで、これらの点について、僭越ながら私見を簡単に述べる。本特集で明らかになった政策対抗政策的・二大政党制仮説の理論的真空状態は、改めて政策手段としての選挙制度改革の限界と、日本の二大政党制の方向性、更には政策目標としての政策対抗政策的・二大政党制の問題点を照射していると思われる。

不均一仮説は、政策対抗的・二大政党制仮説の空疎さだけでなく、そもそも「制度の均衡」分析である選挙制度論の結果を「均衡としての制度化」=政策対抗的・二大政党化の政策手段とすることの限界を含意している。この点を明確にしているのが、一貫して小選挙区制でありながら、政策対抗的・二大政党を実現していないと評価されているアメリカの事例である。アメリカ政党制が未だに「責任ある二大政党制」を実現していないことは、アメリカ政党・議会分析でも、二大政党の政策対立や政党規律・選挙組織の強化・整備を強調する分析者でさえ、70年代半ば以降の政党化を「条件付き政党政府 (conditional party government)」と規定としていることから分かる。即ち、ローデイ (Rhode 1991)、オルドリッチ (Aldrich 1995)、コックスとマッカビンス (Cox and McCubbins 1993, Cox and McCubbins 2005) の代表される論者は、アメリカの政党が、政策対抗的行動をとるのは、それが各議員・候補の再選に貢献したりする場合や、党所属議員の政策選好が一致する特定の政策争点や、党内分裂を回避するための議案管理 (agenda control) の場合などの場合に限定されるとしている (cf. Ansolabehere et al 2001)。しかも、こうした、分析結果に対しては、メイヒュー (Mayhew 1974, Mayhew 2005) やクレビエル (Krehbiel 1991, Krehbiel 1993, Krehbiel 1997) など政党の影響力に否定的な反論も依然強力である。注意すべきは、この論争はもっぱらアメリカ合衆国下院をめぐるもので、アメリカ特有の権力分立—特に議会と大統領の権力分立—や連邦制に影響されない。因みに、アメリカ大統領・議会関係研究の一致した立場は、大統領の議会に対する党派の影響力は限

定され、政策対抗的の二大政党や議院内閣とは隔世の感があるというものである (Edwards 1989, Bond and Fleisher 1990, Bond and Fleisher eds. 2000). 要は、アメリカの例は、小選挙区が政策対抗的の二大政党をもたらすとは限らないことを示している。

翻って、異なる選挙制度の比較分析は、各種選挙制度の制度均衡としての政党数 (特に選挙区政党数) や有効候補者数、選挙変動度 (西川論文参照) を分析するもので、そこから選挙制度の変更がどのような政党制の変容をもたらすかについての理論は導出されない (Taagrepera and Shugart 1989, Cox 1997, Shugart and Wattenberg eds. 2001, Norris 2004). なぜなら、これらの分析は、「均衡としての制度化」を分析する場合に不可欠な行動主体 (議員・候補者) の選好について明確な前提・仮定を設けていないからである。行動主体の選好が特定できなければ、制度変更への行動主体の適応行動の結果、どのような新たな均衡としての制度が形成されるのか理論的に特定できない。更に、政策対抗的の二大政党制仮説が影響を受けたと思われる特定の選挙制度と政党制や政策過程編成との関連を指摘したレーパルト (Lijphart 1999) に代表される研究も、その関係が因子分析から導出されていることから分かるように、因果関係については何ら推定をしていない。従って、小選挙区 (多数代表) 制度での二大政党制による単独安定政権と政権政党の交代、野党や利益集団の政策過程からの排除といったウエストミンスター型民主政も、比例代表 (選挙) 制度による多党制と安定的連立政権、野党・社会集団の政策過程参加を特徴とする合意型民主政も、その形成にあたっては、選挙制度以外の要因、例えば (男子) 普通選挙導入・政党制形成時の宗教・文化・民族対立や社会主義勢力の台頭など、現存の先進民主政に極めて特殊な歴史的、地域的要因が影響している可能性がある (Cf. Rokkan and Lipset 1967, Bartolini and Mair 1990, Boix 1999). このように考えると、選挙制度の変更が、特定の政党制をもたらす政策手段として有効であるとする理論的根拠は薄弱であるといえよう。

不均一仮説は、衆議院議員 (候補者) と地方 (県議会) 議員の系列関係が政策対抗的の二大政党制仮説の予想する変化を阻害したり、それに逆行したりすることを実証的に指摘することで、政策対抗的の二大政党制仮説が、均衡としての制度化をめぐる仮説でありながら衆議院議員 (候補者) がどのような適応行動をもたらすかについてなんらの仮定・推定を持たなかったことを明らかにしている。つまり、不均一仮説は、行動主体の選好や適応行動を捨象して制度改革の帰結を論じることの限界や問題点について政策対抗的の二大政党制仮説が全く無頓着であったことを指摘する。政策対抗的の二大政党制仮説が、理論的内実を欠く以上、それに対する対抗仮説の構築による反論や批判は不可能である。本特集の各論文が特定の理論モデルに依拠せずに、実証的反論のみによって政策対抗的の二大政党制仮説の根本的欠陥を指摘する手法は方法論的にも積極的に評価できると思われる。

ところで、当然、政策対抗的・二大政党制でなくても、小選挙導入により日本は二大政党化に向かっており、従って、不均一仮説の指摘は、重要な現実的知見をもたらさないとの批判が予想される。これに対して、すくなくともこの筆者が予想する反論は次のようなものである。即ち、たとえ日本の政党制が二大政党制に向かっていても、第一に、どのような二大政党制なのかを特定するためには、不均一仮説のように中選挙区時代に制度化された行動がどのような点で、どの程度に変化したのか実証的に分析するしか方法はなく、第二に、日本の二大政党化政策対抗的・二大政党制に向かう保証がないとすると、改めて政党制の変化・進化を評価する規準が必要になることになる。

最初の点について、まず、選挙制度改革後に日本が二大政党化に向かってることを確認する。図 2a は衆議院の自民党と第一野党の議席率および相対得票率、図 2b は参議院での両党の選挙後（国会開会時の非改選を含めた）の議席率および相対得票率を示している。図 3 は衆議院小選挙区での自民党と第一野党の得票分布とその推移を示している。選挙制度改革後、衆参両院で二大政党化が進んでいることは図 2 から読み取れる。興味深いのは、衆議院より参議院の方で多党化傾向が明確に反転していることである。いずれにせよ、二大政党化が、55 年体制当初ほどではないにせよ確かに回復しているといえよう。但し、衆議院での自民党の議席率は 70 年代半ばから、参議院のそれは 89 年通常選挙以来ほぼ安定的であるため、二大政党化の牽引力は野党第一党、即ち野党再編により成立した民主党である。現在の民主党が第一野党として競争的な政党になって来ていることは、図 3 の選挙区別得票率の推移から伺える、即ち、野党再編により野党第一党の空白区が著しく減少し、相対得票率が四、五割台の選挙区が顕著に増加している。そして、自民党も選挙制度改革後、空白区を減少させた一方で、安定的無風区も失っている。この結果、ほとんどの選挙区で自民党と民主党が対立競合する状況になっている。

以上のような国政選挙での二大政党化は不均一仮説と矛盾しない。むしろ不均一仮説は、衆議院議員候補者が、中選挙区時代の県議会議員への依存関係を温存する限り、選挙区での候補者調整で問題を起こすだけでなく、党政策よりも人格や中央とのパイプを強調し、地方政党組織の整備を怠る候補者を助長し続けることを予想する。その一方で、国政での二大政党の競合対立が激化する場合は、国会議員（候補者）の県議会議員系列化が衰退・変化すると予想する。後者の場合、中央・地方政界の連動関係は今以上に疎遠化するであろう。つまり、自民・民主二大政党化が進展しても、国会議員と県議会議員の系列関係再編が進展しない場合、中央政界に限定された一つまり、地方政界と隔絶され、政党の地方浸透が未発達な二大政党が成立するか、両党とも国会議員と県議会議員の系列関係とその紐帯となっている地方への利益誘導の大幅な再編を迫られるか、いずれかになる可能性が高い。そうした変化は、小選挙区導入時に宣伝された政策対抗的・二大政党制とは異なる

図 2 a: 衆議院得票率と議席率

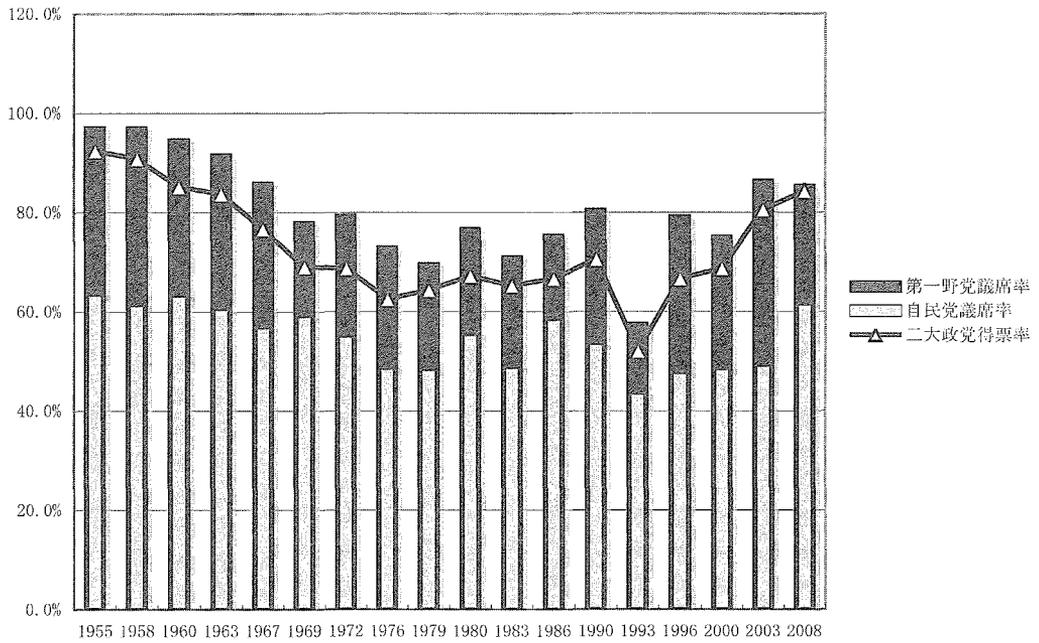


図 2 b: 参議院選挙得票率と選挙後議席率

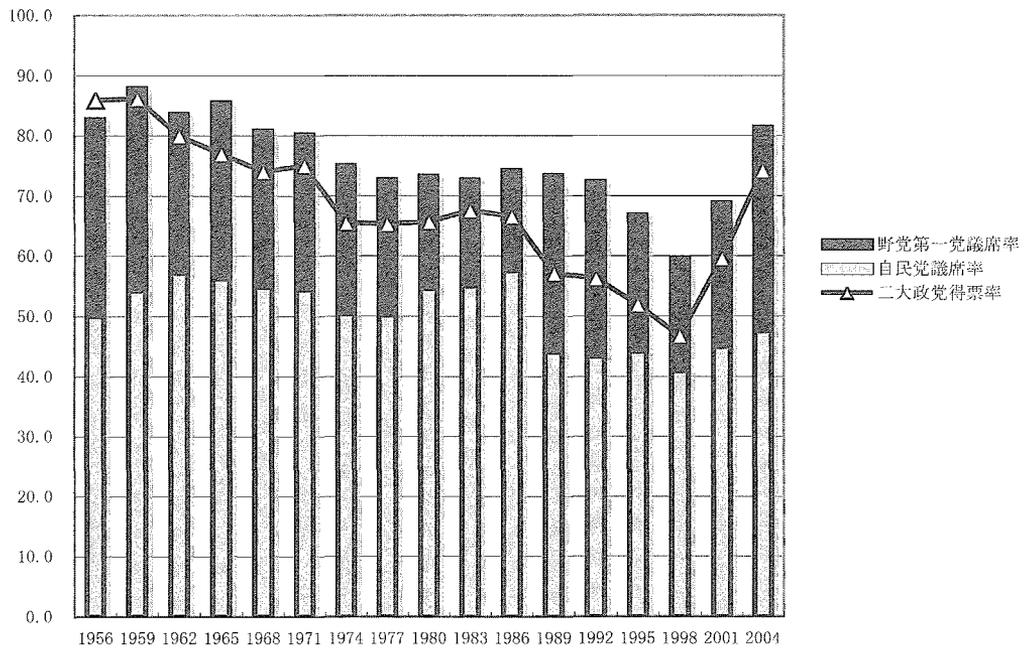


图3a:自民党选举区别得票率分布(96-05)

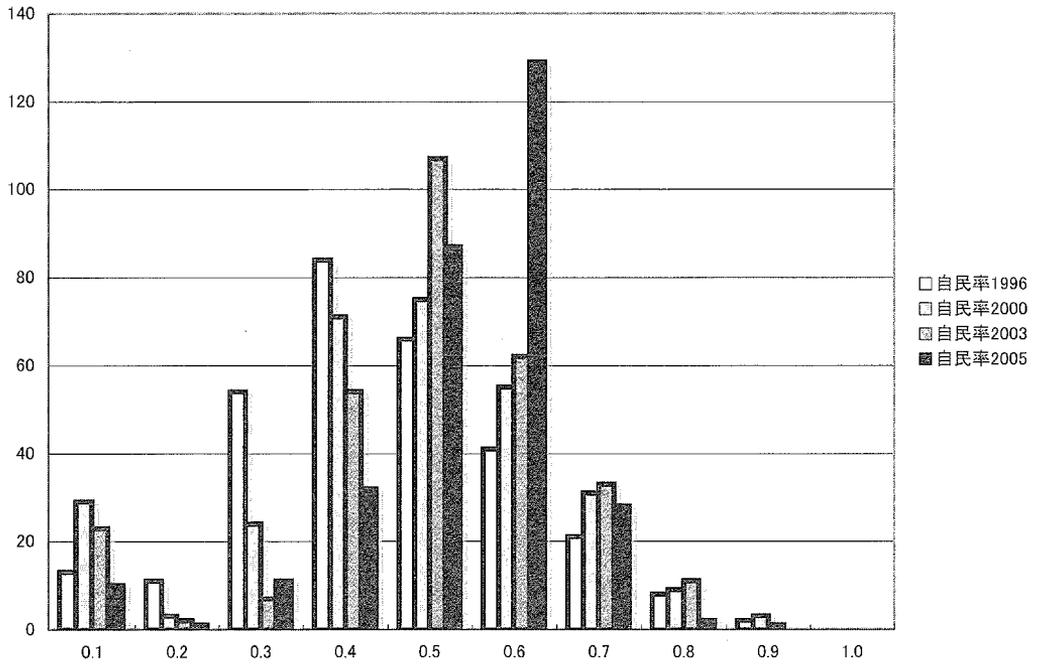
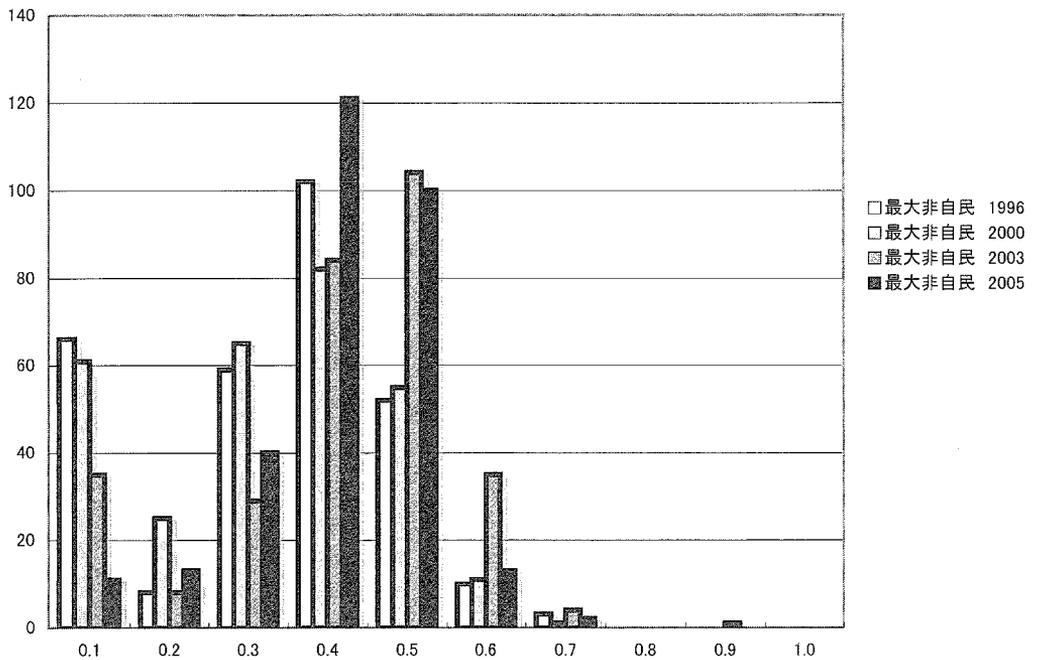


图3b:最大野党(非自民党)选举区别得票率分布(96-05)



ものである。これが不均一仮説の第一の現実的知見である。

もし日本の二大政党化が、選挙制度導入時の目標であった政策対抗的二大政党制と異なるものとなる可能性が高いとすると、改めて、その発展・展開を評価し、今後の制度改革を、その必要性を含めて評価する規準が必要となるはずである。これが不均一仮説の第二の現実的知見である。この問題を考える際には、小選挙区制をとりながら「より責任ある二大政党制」が必要とされ、さまざまな制度改革を実施して、有権者の「政策本位」「政党本位」の選択の可能性を拡大したと思われるアメリカの例は参考になろう。アメリカにおいて、ここ四半世紀、候補者や政党、議員、更に有権者の政策イデオロギー対立とイデオロギー差異が鮮明化していることについては異論がない。論点になっているのはそのような党派的・イデオロギー対立が、多数党の意向に沿った党派的な政策を増大させているか、超党派的な政策決定がなされているかである。注目すべきは、アメリカ政治における党派性増大・鮮明化の背景には、南部の民主党一党支配の融解と、それに連動し、情報革命の進展を反映した、さまざまな議会・党内改革、特に予備選・党大会の拡大や党内役職の議員総会による承認、更には各議案への投票や政治資金報告の電子化による議員活動の透明性の飛躍進展などがある。このことは有権者にとっては、特定政党の予備選挙の段階から各候補者の政策や主張の違いを選択の対象にし、当選した地元議員の党内活動や政策活動も、さまざまな法案、決議案、修正案の委員会や本会議段階での記名（点呼）投票、公聴会での発言に関する報道を通して情報入手ができ、従って、予備選・本選挙で発言した公約に沿った行動をとっているかが監視可能となったことを意味する。実際、地元議員やその支援団体は、選挙戦では自分の政治活動や政策成果を記録された具体的事実に基づいて宣伝できるだけでなく、そのような議員の記録された活動を党内対立候補や反対党対立候補は攻撃や批判の材料とすることができる。この結果、有権者は選挙の際、容易に、各候補者、各政党の政策内容とその違いについて知りうる。この際、政策的立場を明確にしない候補者、党や地元への公約に反する投票や活動、発言をした議員は再選が覚束なく、同様に、党議員団の政策的立場（つまりは党の公約）を無視したり、それに反したりする党幹部や重要委員会幹部の役職再任も覚束なくなるであろう<sup>2)</sup>。この意味で、議員の有権者に対する、党役員の議員団に対する応答責任は強化され、換言すれば役員に対する議員団の、そして議員に対する有権者の民主的統制が強化されているといえよう。ここ四半世紀のアメリカ政治は、まさに、政策過程での競争的民主手続の導入とその過程の公開・透明化により有権者や関係団体による議員統制強化を通して、議員や政党の応答責任（responsibility）を強化する過程であったと評価できる。

2) 選挙区の政策選好と離れて法案に対して極端な立場から投票する議員は再選が危うくなることの実証研究としては Canes-Wrone et al. (2002) 参照。

このアメリカ連邦政治の展開は政策目標としての政策対抗的の二大政党の適切性に疑問を投げかける。つまり、『より責任ある二大政党制に向けて』提言が目標としたような政策対抗的の二大政党制が実現されなかったとしても、二大政党の政策対立の鮮明化やその政策応答責任の強化が、不断の制度改革、特に競争的民主手続の拡大化と政治活動の情報公開化により進展しているのであれば、議員や政党の有権者に対する応答責任を強化することの方が特定の政党制のモデルを追求するよりも、政策目標としてより現実的かつ重要であるということになる。この場合、重要なのは、選挙区中位投票者の政策選好が地元議員選出に的確に反映され、多数党主導の議会運営の結果、議会中位議員の選好が反映される形で政策が変更され、政策変更の問題点やそれへの地元議員の関与が正確・詳細に地元有権者に伝達され、それが有権者の政党や議員に対する業績評価と政策選好再考・変更の効果的判断材料となり、更に選挙区中位投票者の政策選好変化を的確に代表できる候補者が競争的に選出されることであろう。特に、情報革命による議員の活動や政策の選択肢に関する情報を安価・容易に伝達できる現状では、議員・役員選出や政党選択、政策選択に中位投票者の選好が忠実に、効率的に反映させることを制度改革や組織改革の目標とすることが可能になってきている。こうした技術革新や技術進歩にもかかわらず、「政党本位」「政策本位」の名目のもと、党内人事や政策決定が不透明で、党内論争や国会論争での地元代表や政党幹部の役割が公開・開示されず、既存政党や現職議員に有利なよう選挙活動が制約されるのであれば、それは、政策対抗的の二大政党制はもとより責任ある二大政党制の実現に逆行する可能性が高い。政策対抗的の二大政党制を実現する有効で現実的処方がない以上、それに代わる日本の代表民主政の発展・進歩のための不断の制度改革や政党改革の評価規準として、例えば、中位投票者への応答責任と中位投票者による議員の統制強化が検討されるべきであろう。

いずれにせよ、不均一仮説は、小選挙区の導入が、その目標とした政策対抗的の二大政党制の形成を阻害する効果をもつことを実証することで、政策手段としての選挙制度改革の限界と政策目標としての政策対抗的の二大政党の問題点を指摘したと思われる。注意すべきことは、このような知見は選挙制度改革後の変化をめぐる実証研究によって初めて得られたことである。その示唆するところは、日本の政党政治をより民主的に高度化するための制度改革や組織改革の評価基準が、政策対抗的の二大政党ではなく、より現実的かつ民主政にとって根源的なもの（たとえば、中位投票者へ応答責任とそれによる議員統制）に設定されるとして、そこでの改革提言が効果的なものであるためには、それが洗練された実証研究に基礎をもつ必要がある、ということである。なぜなら、現状に対する的確・深淵な理解なくして、現状と規範の齟齬の真の原因を解明できず、政策対抗的の二大政党制仮説のように、効果のない、あるいは逆効果となる要素を含んだ（あるいは放置した）提言とそ

れに基づく制度変更がなされる可能性があるからである。この点で、特集号の共同研究は、決して限定的な実証研究に留まるものではなく、そもそも民主制度改革の手段と目標に関して、重要な現実的知見を示唆する。

## 引用文献

- Aldrich, John H. 1995. *Why Parties? The origin and transformation of political parties in America* (Chicago : The University of Chicago Press).
- American Political Science Association 1950. "Towards a More Responsible Two-Party System," *American Political Science Review*, 44-3 Part 2.
- Ansolabehere, Stephen, James M. Snyder, and Charles Stewart III. 2001. "The Effects of Party and Preferences on Congressional Roll-call Voting," *Legislative Studies Quarterly*, 26 : 533-72.
- Bartolini, Stephan and Peter Mair. 1990. *Identity, Competition and Electoral Availability: The stabilization of European electorates 1885-1985* (Cambridge : Cambridge University Press).
- Boix, Carles. 1999. "Setting the Rules of the Game : The choice of electoral systems in advanced democracies," *American Political Science Review*, 93-3 : 609-624.
- Bond, Jon R. and Richard Fleisher. 1990. *The President and the Legislative Arena* (Chicago : The University of Chicago Press).
- eds. 2000. *Congress and the President in a Partisan Era* (Washington D.C. : CQ Press).
- Canes-Wrone, Brandice, David W. Brady and John F. Cogan. 2002. "Out of Step, Out of Office : Electoral accountability and House members' voting," *American Political Science Review*, 96-1 : 127-140.
- Caramani, Daniele. 2004. *The Nationalization of Politics : The formation of national electorates and party systems in Western Europe* (Cambridge : Cambridge University Press).
- Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count : Strategic coordination in the World's electoral system* (Cambridge : Cambridge University Press).
- Cox, Gary W. and Matthew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan : Party government in the House* (Berkeley and Los Angeles : The University of California Press).
- . 2005. *Setting the Agenda : Responsible party government in the U.S. House of Representatives* (Cambridge : Cambridge University Press).
- Edwards III, George C. 1989. *At the Margins : presidential leadership of Congress* (New Haven : Yale University Press).
- Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization* (Ann Arbor : The University of Michigan Press).
- . 1993. "Where's the Party?" *British Journal of Political Science*, 23 : 235-266.
- . 1998. *Pivotal Politics : A theory of U.S. lawmaking* (Chicago : The University of Chicago Press).
- Lijphart, Arend. 1999. *Patters of Democracy : Government forms and performance in thirty-six countries* (New Haven : Yale University Press).
- Lipset, Seymour Martin and Stein Rokkan. 1967. "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments : An introduction," Seymour M. Lipset and Stein Rokkan eds., *Party Systems and Voter Alignments : Cross-national perspective* (New York : The Free Press).
- Mayhew, David R. 1974. *Congress : The electoral connection* (New Haven : Yale University Press).
- . 2005. *Divided We Govern : Party control, lawmaking, and investigations, 1946-2002* (2<sup>nd</sup> Edition) (New Haven : Yale University Press).
- Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering : Voting rules and political behavior* (Cambridge : Cambridge University Press).

- Rohde, David W. 1991. *Parties and Leaders in the Post-Reform House of Representatives* (Chicago : The University of Chicago Press).
- Shugart, Matthew Soberg and Martin P. Wattenberg eds. 2001. *Mixed Member Electoral Systems : The best of both worlds?* (Oxford : Oxford University Press).
- Taagrepera, Rein and Matthew Soberg Shugart. 1989. *Seats and Votes : The effects and determinants of electoral systems* (New Haven : Yale University Press).
- 上神貴佳・清水大昌 2006. 「不均一な選挙制度における空間競争モデルと政党の政策的凝集性」『東京大学社会科学研究所 Discussion Paper Series』J-150.
- 曾根泰教 2005. 「衆議院選挙制度改革の評価」『選挙研究』20 : 19-34.
- 田中宗孝 1997. 『政治改革六年の道程』(ぎょうせい).