

●目 次●

序 章 選挙管理へのアプローチ	1
——政治学と行政学が交錯するフロンティア	
1 なぜ選挙管理を研究するのか	1
選挙研究と選挙管理研究 (1) 現代民主主義における選挙管理 (2)	
本書の特徴 (3)	
2 本書の構成	5
国際比較の中の選挙管理 (5) 日本の選挙管理行政 (7) 韓国の選挙管理行政 (7) 本研究が示唆するもの (9)	

<p style="text-align: center;">第 I 部 選挙管理機関の多様性</p>

第 1 章 民主主義と選挙管理	13
1 選挙管理の改善をめぐる	13
争点化する選挙管理 (13) 本章の構成 (14)	
2 選挙管理, あるいは選挙ガバナンス	15
選挙管理の構成要素 (15) 選挙管理の重要性 (16)	
3 多様な選挙管理機関	19
選挙管理機関の独立性と効率性 (19) 選挙管理機関の 3 類型 (20)	
選挙管理機関の政治性 (21) 独立性を保つための工夫 (22) 選挙管理機関の構成員 (24)	

●目 次●

序 章 選挙管理へのアプローチ	1
——政治学と行政学が交錯するフロンティア	
1 なぜ選挙管理を研究するのか	1
選挙研究と選挙管理研究 (1) 現代民主主義における選挙管理 (2)	
本書の特徴 (3)	
2 本書の構成	5
国際比較の中の選挙管理 (5) 日本の選挙管理行政 (7) 韓国の選挙管理行政 (7) 本研究が示唆するもの (9)	

<p style="text-align: center;">第 I 部 選挙管理機関の多様性</p>

第 1 章 民主主義と選挙管理	13
1 選挙管理の改善をめぐる	13
争点化する選挙管理 (13) 本章の構成 (14)	
2 選挙管理, あるいは選挙ガバナンス	15
選挙管理の構成要素 (15) 選挙管理の重要性 (16)	
3 多様な選挙管理機関	19
選挙管理機関の独立性と効率性 (19) 選挙管理機関の 3 類型 (20)	
選挙管理機関の政治性 (21) 独立性を保つための工夫 (22) 選挙管理機関の構成員 (24)	

4	日本の選挙管理	25
	政策・監視部門の性格 (25)	実施部門の性格 (26)
5	韓国の選挙管理	27
	独立モデルの選挙管理機関 (27)	守備範囲の広さ (29)
	選挙管理委員会の歴史 (30)	
6	フィリピンの選挙管理	31
	制度的独立性の高さ (31)	広い守備範囲 (32)
	受動的な選挙管理委員会 (33)	
7	選挙管理改善の必要性	34

第2章 選挙ガバナンスに関する研究の動向と展望.....37

1	選挙ガバナンスと選挙管理機関をとらえる視点	37
	この章のねらい (37)	これまでの研究の特徴 (38)
2	従属変数としての選挙管理機関	39
	何が形態を決めるのか (39)	
3	独立変数としての選挙管理機関	41
	— 選挙管理機関のどの側面をとらえるか	
	何が見逃されてきたのか (41)	選挙管理のアウトプットとアウトカム (42)
4	従属変数1— 選挙の質	43
	選挙の質をとらえる試み (43)	選挙管理機関と選挙の質 (45)
5	従属変数2— 選挙に対する信頼	46
	選挙に対する信頼をとらえる視点 (46)	政治家の選挙に対する信頼 (47)
	有権者の選挙に対する信頼 (48)	両者の統合 (50)
6	従属変数3— 民主制への信頼と安定性	52
	選挙管理機関と民主制の安定 (52)	
7	今後の研究課題	53
	従属変数としての選挙管理研究の今後 (53)	独立変数としての選挙管理研究の今後 (54)

第3章 自己拘束的制度としての選挙管理システム	59
—韓国とフィリピンの比較研究	
1 自由公正な選挙と選挙管理システム	59
2 自己拘束的制度としての選挙管理システム	61
選挙管理の自律性と能力 (61) 選挙管理システムをめぐるゲーム	
(62) 公正中立な選挙管理システムの条件 (65)	
3 韓国とフィリピンの比較	67
公正中立な選挙管理システムの確立 (67) 韓国とフィリピンの特徴	
(70) 権力者のステーク, 対抗勢力の脅威 (73) 韓国の条件 (75)	
フィリピンの条件 (76) 対抗勢力の脅威 (78)	
4 公正中立な選挙管理システムが均衡となるとき	80
第4章 選挙管理機関の独立性	83
—計量分析による各国比較	
1 従属変数としての選挙管理機関	83
選択の対象としての選挙管理機関 (83)	
2 選挙管理機関の独立性を規定する要因	84
設計者によるデザインの視点 (84) 歴史的な文脈 (87)	
3 データの紹介	88
従属変数の指標化 (88) 独立変数の指標化 (89)	
4 分析結果	93
仮説の検証 (93) 独立変数の効果 (95) 各国ごとの予測の適合性	
(96)	
5 結論と今後の展望	98

第Ⅱ部
日本の選挙管理

第5章 戦前から戦後への日本の選挙管理	103
— 信頼性と政治的安定をめぐる：1889-1952年	
1 国政選挙120年の歩みの中で	103
2 「超然」内閣と選挙管理（第1期：1889-1912年）	106
大日本帝国憲法の制定（106） 「超然」内閣による選挙管理（107）	
対立から妥協へ（109）	
3 政党内閣と選挙管理（第2期：1912-32年）	110
政党政治の進展と選挙の公正性（110） 政党内閣期の選挙管理（113）	
4 選挙粛正運動と翼賛選挙（第3期：1932-45年）	116
非常時の選挙管理（116） 戦時の選挙管理（118）	
5 政党政治の再建と占領改革（第4期：1945-52年）	120
日本国憲法の制定（120） 選挙管理の再出発（121）	
6 戦争と占領の時代を超えて引き継がれたもの	123
第6章 日本の選挙管理委員会について	129
1 選挙管理委員会について考える	129
2 選挙管理委員会の組織	131
3 選挙管理委員とは誰か	132
選挙管理委員の属性（133） 選挙管理委員の党派（135） 選挙管理	
委員の職歴（140） 選挙管理委員の選ばれ方（141）	
4 選挙管理委員会の構成が意味するもの	142
選挙管理委員会の制度的前提（143） 「名士型」と「元政治家型」	
（144）	
5 選挙管理委員会をどのように研究するか	145

第Ⅲ部
「韓国モデル」の実証分析

第7章 韓国における選挙管理機関の立法への影響力……………153

1 立法活動と選挙管理委員会 153
積極的選挙改善 (153) 選挙管理委員会の法的権限 (153)

2 モデル 155
アクターの設定 (155) 大統領と議会 (155) 有権者と市民団体 (156) 政治家, 選挙管理委員会, 有権者 (158) 選挙管理委員会成功の条件 (159)

3 事例の簡単な検討と予測 161
地区党廃止 (161) 電子投票法制化の遅延 (162) 何に注目するのか (163)

4 2004年地区党廃止の政治過程——党派間対立の段階 164
政治改革の始まり (164) 鬼門であった地区党問題 (165) 改革論争の開始 (166)

5 2004年地区党廃止過程——市民団体の介入から法改正へ 168
汎国民政治改革協議会 (168) 政治改革特別委員会 (169) 市民団体による裁定 (170)

6 電子投票法制化の遅延 172
電子投票の効果 (172) 電子投票の展開 (173) 進展がないことに対する新しい解釈 (173)

7 選挙管理機関の影響力 175

第8章 韓国における選挙区画定の政治過程……………179
——選挙区画定委員会と政治改革特別委員会の間

1 選挙区画定委員会からの現職議員の撤退というパズル 179

2	選挙区画定委員会の構成の変化	180
	党派利害の反映 (181)	非党派性の制度化 (181)
3	選挙区画定における選挙区画定委員会の位置づけ	184
	確定しない画定委 (184)	確定する政改特委 (186)
4	分析モデル	186
	政治改革における画定委 (186)	大統領と国会 (187)
	憲法裁判所と中央選管 (187)	有権者と市民団体 (188)
	立法ゲーム (189)	
5	公職選挙法の改正過程	190
	政治改革 (191)	汎国民政治改革協議会 (191)
	政治改革特別委員会 (192)	
6	公職選挙法改正前後における選挙区画定の比較	194
	2004年総選挙における選挙区画定 (194)	2008年総選挙における選挙区画定 (196)
	2012年総選挙における選挙区画定 (197)	
7	選挙権拡大の政治過程	199

第9章 韓国の選挙管理委員会の準司法機能.....203

——選挙法違反取り締まりと民主主義

1	選挙管理委員会が法律違反を取り締まる？	203
2	選挙管理委員会への取り締まり権限付与	205
	——なぜ選挙管理委員会に取り締まり権限が与えられたのか	
	仮説の検討 (205)	民主化前後の選挙——変化と連続 (207)
	与党議員と大統領の選択 (208)	
3	選挙管理委員会の権限拡大	210
	——なぜどのように選挙管理委員会の権限は拡大したのか	
	大統領と国会議員の選択に関する仮説の検討 (210)	大統領と国会議員は、なぜ選挙管理委員会の権限を拡大したのか (213)
	警察はなぜ選挙管理委員会による取り締まりを許容したのか (215)	
4	選挙管理委員会の規制活動と選挙過程への影響	217
	不正選挙監視団の活動 (217)	選挙管理委員会による取り締まり活動 (218)
	選挙管理委員会の取り締まり活動が政治過程に及ぼす影響	

(220)

5 民主化と選挙管理委員会の権限 224

第10章 韓国の選挙管理委員会のもうひとつの役割.....231

——市民教育

1 市民教育への関心の高まり 231

2 韓国の市民教育と選挙管理委員会の役割 232

韓国の市民教育の特徴 (232) 選挙管理委員会が果たす役割 (233)

3 韓国の市民教育のインフラ構築と支援活動 235

市民教育の制度化とインフラ整備 (235) 市民教育のコンテンツ作成
と人材育成 (237)

4 選挙管理委員会の市民教育活動 238

選挙研修院の役割 (238) 選挙研修院が行っている3つの活動 (239)

5 「選挙」をテーマにした有権者教育 241

4つのパターン (241) 教員の政治的立場という問題 (243)

6 市民教育と政治参加 245

民主主義制度の進展と市民意識の乖離 (245) 政治参加の低下とその
対応策 (246)

7 民主主義の持続可能な発展のために 248

あとがき 251

事項索引 255

人名索引 258

◆図表一覧

図1-1 選挙政策のサイクル 17

図2-1 選挙管理機関をめぐる論点と本章の構成 39

図3-1 韓国とフィリピンの政治的自由スコアの推移 (1985-2011年) 68

図3-2 韓国とフィリピンの選挙プロセス・スコアの推移 (2006-11年) 69

図3-3 選挙民主主義における選挙プロセス・スコア別の国の分布 (2011年)

図 3-4	韓国とフィリピンの大統領の権限	74
図 4-1	選挙管理機関の類型でみた世界各国	90
図 4-2	選挙管理機関の独立性についての予測確率と観測値	97
図 10-1	市民教育専用のポータルサイト	236
図 10-2	韓国の投票率の変化（1996-2012年）	246
表 1-1	地域別、類型別 EMB の分類	21
表 4-1	変数の記述統計	92
表 4-2	順序プロビット回帰による推定結果	94
表 4-3	独立変数の実質的効果の推定	96
表 5-1	日本の選挙管理行政の歩み	105
表 6-1	都道府県選挙管理委員会の党派構成と都道府県議会の政党化	136
表 6-2	兵庫県における県選挙管理委員の年齢・就任期数・党派別人数の推移	137
表 6-3	大阪市の区選挙管理委員会の党派構成と議会の定数・有効政党数	139
表 6-4	神戸市の区選挙管理委員会の党派構成	139
表 6-5	大阪市区選挙管理委員の無所属委員の数と職業構成	143
表 7-1	選挙管理委員会の立法への影響力	176
表 8-1	1996年総選挙における画定委の構成	182
表 8-2	2000年総選挙における画定委の構成	182
表 8-3	2004年総選挙における画定委の構成	182
表 8-4	2008年総選挙における画定委の構成	183
表 8-5	2012年総選挙における画定委の構成	183
表 8-6	歴代画定委の活動日程	185
表 9-1	選挙管理委員会の権限を規定した法改正の流れ	204
表 9-2	小選挙区候補者の平均選挙費用制限額の推移	215
表 9-3	選挙違反行為に対する措置	219
表 9-4	選挙管理委員会の選挙法違反取り締まり活動に対する公正性の評価	221
表 9-5	選挙管理委員会の選挙法違反取り締まり活動に対する公正性の評価 （2008年総選挙）——要因別比較	221
表 9-6	選挙世論調査（候補者選択理由）	223
表 9-7	再選された議員の比率	223

執筆者紹介（執筆順）

- 大西 裕**（おおにし ゆたか）〔編者。序章、第1章、第7章担当〕
1965年生まれ。京都大学大学院法学研究科博士後期課程中途退学。博士（法学）。
現在、神戸大学大学院法学研究科教授（行政学、公共政策論、アジア政治経済）。
主な著作に、『韓国経済の政治分析——大統領の政策選択』（有斐閣、2005年）、『アジアの政治経済・入門〔新版〕』（共編著、有斐閣、2010年）。
- 曾我 謙悟**（そが けんご）〔第2章、第4章担当〕
1971年生まれ。東京大学法学部卒業。
現在、神戸大学大学院法学研究科教授（行政学、比較政治学）。
主な著作に、『ゲームとしての官僚制』（東京大学出版会、2005年）、『行政学』（有斐閣、2013年）。
- 川中 豪**（かわなか たけし）〔第3章担当〕
1966年生まれ。神戸大学大学院国際協力研究科博士後期課程修了。博士（政治学）。
現在、アジア経済研究所地域研究センター東南アジアI研究グループ長（比較政治学、新興民主主義研究、政治制度論）。
主な著作に、『*Power in a Philippine City* (Institute of Developing Economies, 2002)、
「新興民主主義の不安定——勝利連合の変更と制度からの逸脱」『アジア経済』第52巻第1号（2011年）。
- 浅羽 祐樹**（あさば ゆうき）〔第3章、第8章担当〕
1976年生まれ。ソウル大学校社会科学大学政治学科博士課程修了。
現在、山口県立大学国際文化学部准教授、北韓大学院大学校招聘教授（比較政治学、韓国政治）。
主な著作に、『韓国の大統領制——強い大統領と弱い政府の間』粕谷祐子編『アジアにおける大統領の比較政治学——憲法構造と政党政治からのアプローチ』（ミネルヴァ書房、2010年）、“Loser’s Disconsent in Korean Presidential Primary: Separation of Powers, Electoral Cycles, and Party Organization,”（共著）『選挙研究』第26巻第1号（2010年）。
- 村井 良太**（むらい りょうた）〔第5章担当〕
1972年生まれ。神戸大学大学院法学研究科博士課程修了。博士（政治学）。

現在、駒澤大学法学部准教授（日本政治外交史）。

主な著作に、『政党内閣制の成立 一九一八～二七年』（有斐閣、2005年）、『政党内閣制の展開と崩壊 一九二七～三六年』（有斐閣、近刊）。

品田 裕（しなだ ゆたか）

〔第6章担当〕

1963年生まれ。京都大学法学部卒業。

現在、神戸大学大学院法学研究科教授（選挙制度、投票行動論）。

主な著作に、「2005年総選挙を説明する——政党支持類型からみた小泉選挙戦略」『レヴァイアサン』第39号（2006年）、「衆議院選挙区の都道府県間配分について——最高裁の違憲判決を受けて代替案を考える」『政策科学』第19巻第3号（2012年）。

磯崎 典世（いそざき のりよ）

〔第7章、第9章担当〕

1962年生まれ。東京大学大学院総合文化研究科博士課程単位取得中退。

現在、学習院大学法学部教授（韓国現代政治・比較政治学）。

主な著作に、「韓国労働運動の展開と限界——民主化とグローバリゼーションのはざま」新川敏光・篠田徹編『労働と福祉国家の可能性——労働運動再生の国際比較』（ミネルヴァ書房、2009年）、「韓国におけるFTA戦略の変遷——多国間主義の推進と挫折」大矢根聡編『東アジアの国際関係——多国間主義の地平』（有信堂高文社、2009年）。

高 選 圭（ゴ・ソンギョ）

〔第10章担当〕

1966年生まれ。東北大学大学院情報科学研究科博士課程修了。博士（政治情報学）。

現在、韓国中央選挙管理委員会選挙研修院教授（選挙政治、IT政治論、市民教育）。

主な著作に、「韓国の大統領選挙とオンライン候補者ファンクラブの選挙運動」『選挙研究』第25巻2号（2009年）、「在外選挙の制度的仕組みと投票参加」『日本学報』（韓国日本学会）第93巻（2012年）。

序章

選挙管理へのアプローチ

—政治学と行政学が交錯するフロンティア

大西 裕

1 なぜ選挙管理を研究するのか

選挙研究と選挙管理研究

選挙は、最高の政治的営為であると同時に、複雑な行政的実践である。政治的営為としての選挙の重要性は、民主主義社会においては誰もが肯定するであろう。それゆえ、選挙研究は日本国内で見ても、国際的に見ても現代政治分析において最も重要で、最も研究が進んだ分野のひとつとなっている。しかし、行政的実践、言い換えれば選挙管理という側面に関しては、技術的・行政法的にはともかくも、政治学的・行政学的な観点からは、ほとんど研究がなされてこなかった。日本国内においてはもちろんのこと、国際的にもこの観点からの研究は少なく、あるとしてもほとんどが民主主義の定着が不十分な発展途上国を対象とする、民主化支援の色彩が濃厚であった。

選挙管理は、選挙そのものに比べて大変地味である。選挙は有権者の意思を、投票という形で、政治家選出に変換するダイナミックなプロセスであり、誰が当選したかが、その後の政治に重要な影響を与える。しかし、選挙管理が政治的決定に直接的に影響を与えることは通常なく、影響を与えること自体が好ましくないと考えられる。選挙管理といえば、多くの人が投票所の設置・管理や、開票作業、集計結果の発表を想像するであろうが、このプロセスは公平かつ公正に管理されなければならない、それができないのは民主化が不十分であるからだということすらいえよう。選挙管理は、通常の民主主義国家であれば、できて当たり前の作業なのである。

現代民主主義における選挙管理

しかし近年、選挙管理の重要性をあらためて認識させる状況が、途上国のみならず先進国でも生じている。その象徴的な事件が、2000年のアメリカ大統領選挙でのフロリダ州開票問題である。この事件は、選挙管理のあり方が、民主主義の定着が不十分な途上国ではもちろんのこと、先進国でも政治過程に大きな影響を与えることを示した。アメリカではこの事件の後に、投票手段の再検討が進んだほか、有権者（選挙人）登録のあり方と不正投票の関係をめぐって大きな論争が起こった。有権者登録を行う際の本人証明が不徹底なことが、不正投票を生んでいるのだという議論である。その背景にあるのは、本人証明を厳格化すれば民主党支持者の多いヒスパニック系住民などが動員されないという共和党側の判断があるとの指摘があった。このように、選挙管理の重要な一部である有権者登録のあり方が、有権者の範囲を変えてしまいうるし、選挙結果に影響を与えうる。

日本でも、2010年に起こった名古屋市議会解散を求めるリコール投票要請における名簿掲載者数え直しのように、選挙管理は技術上の問題にとどまらない政治性を帯びていることが認識され始めている。同様のことは、市町村合併をめぐる滋賀県日近江町での住民投票請求や、鹿児島県阿久根市での市長リコール問題など、近年しばしば発生しているのである。加えて、できて当たり前の選挙管理が、実際には熟練が求められる複雑な作業であることを認識させる事件が起こった。それは、東日本大震災である。震災は不幸にして多くの人命を失わせたが、その中には市町村の行政職員も多く含まれていた。選挙管理実務に詳しい職員がいなくなったため、震災直後に予定されていた統一地方選挙は、時期を遅らせてもこれら被災地域では困難を極め、被災しなかった市町村の応援を得てようやく可能になった。選挙管理は誰にでもできる作業ではなく、一定の熟練を必要とする複雑な行政的実践であることを、この事件があらためて浮き彫りにしたのである。

加えて、現代民主主義は選挙管理の点で新たな挑戦を受けている。それは、電子投票や在外投票などの新しい投票形態の登場である。従来は、有権者が投票所に足を運んで、投票用紙に候補者名ないしは政党名を記載、ないしはチェックを入れて投票するというのが当たり前の姿であった。しかし、新しい投票

形態はこの姿を大きく変えつつあり、選挙管理上これまでにない負荷をかけ始めている。投票所での本人確認は困難になり、電子投票となると投票用紙自体が存在しないので、コンピュータ上の不正が行われると、その点検は不可能である。新しい投票形態は、有権者の地図も塗り替える可能性がある。外国に居住する市民はこれまで選挙運動の対象ではなかったが、グローバル化の進展に伴い人の移動が盛んになると、そうとばかりは言われていけない。年齢や社会階層でデジタル・デバイド（情報格差）が存在する今日、電子投票の導入は、若年者には便利でも高齢者には不便となるなど、有権者の行動に不均一な影響を与えると考えられている。

先進国において、選挙管理は技術的な問題とみなされ、適切に行われて当たり前と考えられることが多かったことは事実である。しかし、以上述べたように、選挙管理は単純に行政技術的ではない、政治的な問題を有するテーマなのである。翻^{ひるがえ}って考えれば、多くの先行研究が明らかにしてきたように、選挙制度のあり方は民主政治に影響を与える。小選挙区制をとるか、比例代表制をとるかが政党の数に大きく影響するということは言^まえたいであろう。ゲリマンダリング（恣意的な選挙区割り）を持ち出すまでもなく、選挙区画のあり方も民主政治に大きな影響を与える。言い換えれば、いかなる選挙制度をとるかが政党やその基盤となる社会集団に不均一な影響を与える。それゆえ、誰が選挙制度の形成に主導的な役割を果たすかはきわめて重要であり、制度の採用のされ方によっては制度に信頼が置かれず、不利な党派の民主政治からの離反すら引き起こしかねない。選挙管理のあり方についても、同様のことがいえるのである。

本書の特徴

本書は、日本における選挙管理に関する政治学的・行政学的研究の嚆^{こうし}矢である。すでにふれたように、日本では、選挙管理はきわめて技術的な領域で、政治学・行政学の研究分野として重要であるとは認識されてこなかった。世界的にもこの領域の研究が本格的に始まって間がないこともあり、私たちは諸外国でどのような選挙管理が行われているのかも、その中で日本がどのように位置づけられるのかも知らず、日本で行われているやり方を当たり前のように受け

取っている。しかし、選挙制度と同様、選挙管理も世界的に見るときわめて多様で、日本が採用しているのはその一種に過ぎない。しかも、日本の制度それ自体は、国際的には選挙結果の正当性を十分に確保できるしくみとは認められないのである。本書は、日本の選挙管理を国際的な比較の中で、とりわけ韓国との比較の中で位置づけ直す。私たちは、選挙管理のあり方が国によって異なることも、日本の選挙管理が標準的なそれではなく、独特の性格を帯びていることも知らない。また、選挙管理の領域が、日本の選挙管理委員会が担当しているそれよりも、国際的には広いことも存外知られていない。国際的な視野のもとで日本の位置を理解することは、日本の選挙管理の特徴やその問題点を認識するうえで大いに助けになるであろう。

本書がとりわけ重視するのは韓国との比較である。国際的な選挙管理制度改善のための民間組織である The ACE Electoral Knowledge Network (ACE (Administration and Cost of Elections) Project by IDEA, IFES and UNDESA, 以下³⁾ACE) は、選挙結果の正当性を保証するためには政府と議会から高度な自律性を有する憲法機関として選挙管理機関 (EMB: Electoral Management Bodies) を設けることを推奨している。韓国の選挙管理委員会はまさにそれで、選挙管理を担当する人々が世界各国から選挙管理を学びに韓国に来ている。日本の制度を韓国との比較の上でとらえることは、日本の選挙管理のもつ制度的特徴やその問題点を認識するうえで大いに参考になる。

次に、本書は、日本の選挙管理制度の歴史と特徴を説明する。第二次世界大戦前、日本の選挙管理機関は、今日とは異なり政府の一部であった。そのもとでどのような問題が発生し、その克服にいかなる努力が払われたのか。戦後占領軍のもとで導入された選挙管理制度は現在、どのような特徴を有しているのかが説明される。

第3に、現在国際的な選挙管理のモデルとみなされている韓国の選挙管理委員会を紹介し、分析する。選挙管理委員会が高度に自律的で、選挙制度の改善から選挙事犯の摘発にまで影響力を発揮してきたことは、韓国で民主政治が定着するうえで一定の役割を果たしたと考えられている。ただし、韓国の選挙管理委員会がいかなる役割を果たしてきたのか、どのような権限を有し、それが政治過程にいかなる影響を与えているのかについての実証的研究は、韓国でも

まだ行われていない。「韓国モデル」の分析は、先進的な選挙管理のあり方を考えるうえで避けて通れない課題である。

2 本書の構成

国際比較の中の選挙管理

具体的には、本書は以下のように構成される。すなわち本書は、3部に大きく分かれ、先に述べた3点をそれぞれ具体的に論じてゆく。第I部「選挙管理機関の多様性」では、日本と韓国の選挙管理を国際的な比較の中で位置づける。選挙管理を論じるためには、民主主義体制にとって選挙管理はいかなる意味をもつのか、国際的にはどのような選挙管理機関が存在するのか、日本ではほとんど先行研究がないにしても、世界的にはどのような研究がなされているのかを、まず理解する必要がある。第1章と第2章は、そのためにあてられる。

第1章「民主主義と選挙管理」(大西)では、選挙管理が民主主義にとっていかなる点で重要なのかを説明する。選挙管理の意味、選挙管理機関の類型が述べられる。この中で、日本のそれは選挙管理機関に最小限の役割しか求めない消極的選挙管理とでも呼ぶべきものであるのに対し、韓国は対極で、選挙の質、さらには民主主義の質の改善を追求する積極的選挙改善と呼ぶべき役割を果たしていることが述べられる。こうした特徴を有するのには、日本と異なり韓国の選挙管理機関が政府から高度に自律している点に一因がある。しかし、韓国と同じような制度的特徴を有しているフィリピンは、日本と同様に消極的選挙管理にとどまることから、モデルとしての韓国は単に制度的な特徴のみによってもたらされているわけではないことが示唆される。

第2章「選挙ガバナンスに関する研究の動向と展望」(曾我)では、日本ではほとんど目にするのがない選挙管理(選挙ガバナンス <electoral governance>)に関する国際的な研究動向を紹介し、今後の展望を与える。選挙管理機関の研究は、政府からの独立性を軸に研究が進められてきた。国際動向の大きな前提として、選挙管理は当該国の政権から距離を置けるよう、担当機関が政府から独立的であることが望ましいとし、選挙の質や、民主主義体制への信頼などの選挙パフォーマンスが、選挙管理機関が独立的であればどの程度改善

第1章

民主主義と選挙管理

大西 裕

1 選挙管理の改善をめぐって

争点化する選挙管理

民主化の第3の波以降、発展途上国のみならず先進国でも選挙管理のあり方が問題になってきている。1980年代以前、途上国における政治体制の重要なテーマは民主化であった。今日、多くの途上国が民主化し、あるいは少なくとも選挙によって政権選択を行うようになった。ただし、選挙管理に関する不正が多く、選挙結果をめぐる政治の混乱、紛争の勃発^{ほっぼつ}も珍しいことではない。他方、先進国においても選挙管理のあり方が社会を賑わすようになってきた。最大のもは2000年のアメリカ大統領選挙をめぐる混乱で、フロリダ州での集計結果をめぐる裁判にまでなり、結果の確定が遅れたことはまだ記憶されているであろう。

選挙管理の改善の動きは、このような問題の発生を受けて、先進国、途上国を問わず見られるようになってきている。その大きな方向性は、日本の選挙管理委員会に相当する選挙管理機関を、執政府から独立させ、政治的中立性を確保することで選挙結果への信頼を高めようとするものである。主として途上国支援を目的に選挙管理改善のための国際民間組織としてACEが設立されているが、この組織の示す大きな方向性は選挙管理機関の政府からの独立である。民主主義体制が安定しているはずの先進国でも選挙管理機関独立の動きは少し以前から見られる。アメリカでは、限定的ではあるが連邦選挙委員会が1975年に設立されたし、オーストラリアでは84年に、独立した組織として選挙委員会を発足させた (Lopez-Pintor, 2000: 15)。近年では2010年にスウェーデンが政府組

織から切り離して選挙管理委員会を設立している。

ところが、日本では選挙管理を改善しなければならないという動きは鈍い。それどころか、選挙管理のあり方に疑問を向けられることすら少なく、選挙管理そのものもつ政治性、それゆえの重要性に認識が至っていないようにすら思われる。電子投票や在外投票が重要な争点になる中で、選挙の公平性、公正性はますます問われるようになってきているのを考えると、この動きの鈍さは不思議といえないこともない。

本章の構成

本章は、選挙管理がなぜ重要なのかを説明する。とりわけ焦点を当てるのは、独立性という点でその典型である韓国の選挙管理である。日本が選挙管理機関に最小限の役割しか求めない消極的選挙管理であるとする、韓国はその対極で、選挙管理機関が選挙の質、さらには民主主義の質改善を追求する積極的選挙改善である。韓国のそれは、国際社会で推し進められているひとつのモデルで、多くの途上国が韓国モデルを参考に自国の選挙管理改革を行おうとしているのである。

本章では、以下の順に議論を進めていく。初めに、選挙管理とは何を指すのかを説明する。国際的に考えられている選挙管理、あるいは選挙ガバナンスは、日本で選挙管理委員会が行う業務よりも守備範囲が広い。次に、選挙管理がなぜ重要なのかを説明する。選挙が民主主義社会にとってきわめて重要であるにもかかわらず秘密投票の原則により、選挙結果に対する信頼性は常に危険にさらされていることが述べられる。第3に、選挙管理のあり方が世界各国で大きく異なることを説明し、選挙結果への信頼を高めるための諸外国の制度設計を略述する。そのうえで、日本の選挙管理が信頼を高めるような、独立性を保障できるしくみにはなっていないことを説明する。対比する形で、独立性の高い韓国の選挙管理の特徴を述べる。韓国の選挙管理は今や開発途上国にとって推奨されるべきモデルであり、独立性の高さと積極的な行動が民主主義により影響を与えると考えられている。しかし、制度的に独立性が高くても、韓国のように積極的選挙改善をなしえるわけではない。詳細は第3章で論じるが、韓国と同じく制度的には独立性の高いフィリピンの制度を紹介し、最後に今後の選

選挙管理のあり方についての簡単な示唆を加える。

2 選挙管理, あるいは選挙ガバナンス

選挙管理の構成要素

日本の地方自治体の選挙管理委員会事務局の人に、選挙管理上、最も大切なことは何かと問うと、必ず返ってくる答えが「公平で公正な選挙管理」である。選挙を管理するうえで、公平で公正であることは前提で、これなくして選挙結果の信頼性は保てず、信頼性のない選挙は政治体制をも不安定化させる。これは日本にとどまらず、世界中の民主主義国家でいえることである。しかし、ここでいう「選挙管理」、あるいはより広く「選挙ガバナンス」とは何であるのかというと、日本で想定されるものと国際社会で想定されるものとは隔たりがあるようである。投票結果を信頼あらしめるために必要な選挙管理とは、一体何を指すのか。まずこの点を検討しよう。

選挙とは、有権者が自分たちの代表として政治家を選出することである。選挙管理の仕事として私たちが直感的に想像するのは、投票所の設置・運営と開票作業であろう。有権者が投票所まで足を運んで投票箱に一票を投じ、投票時間終了後、投票箱が開票所に集められて開票・集計し、選挙結果を決定するプロセスである。確かにこれらの作業は選挙管理の核心であるが、公平で公正な選挙管理を行うための作業はこれにとどまらない。

ACEによると、日本の選挙管理委員会に相当する選挙管理機関の機能は、①選挙人資格認定、②立候補受付、③投票行為指揮、④開票、⑤票の集計、の計5つの要素を本質的にもつ（ACEのウェブサイト）。それゆえ、以上の5つの機能が選挙管理の核心であるといえることができる。ただし、これらの本質的な要素に加えて、国によっては選挙管理機関は、次のような機能も果たしていることがある。すなわち、選挙人登録、選挙区画定、選挙関連物品調達、有権者教育、選挙運動資金の管理・監督、メディア監視、選挙関連争訟の解決、などである。これらの要素をどの程度選挙管理機関が果たしているかは国によって異なるが、ほとんどの国でACEの挙げる5つの本質的要素に限定されない機能を行っている。それは、選挙管理に要請される、公平性、公正性を本質的

要素のみでは達成できないためである。

一例を挙げると、選挙人登録は誰を有権者とするかを決定する重要な作業である。選挙は有権者が確定して初めて成り立つ。しかし選挙人の決定は容易な作業ではない。日本では、選挙人は日本国籍をもつ20歳以上の成人男女であり、住民基本台帳の掲載情報にもとづき自動的に選挙人名簿が作成されるが、国によって制度は異なり、アメリカのように有権者自らが選挙人登録を事前に行う国も少なくない。選挙人登録を行う場合、登録担当者は居住実態を示す資料を見て選挙人登録を行うが、その資料はIDカードなのか、ガス料金支払いのレシートでよいのか、判断に裁量が発生しうる。厳格に判定する場合とそうでない場合とでは、有権者になれる人に違いが生じ、それは選挙結果にも影響しうるため（Schaffer, 2008）、選挙の公平性に直結するのである。

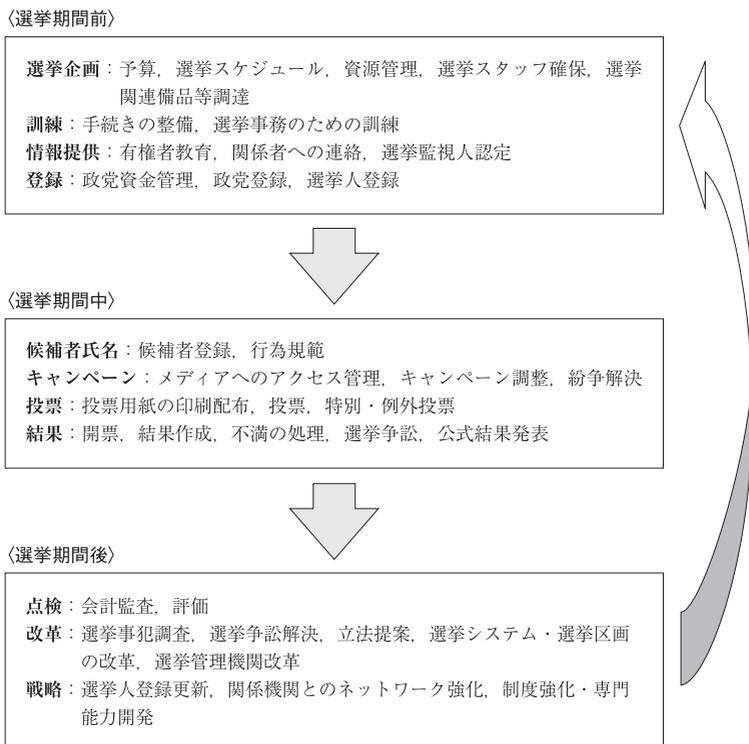
選挙の公平性を担保するには、選挙運動の監視、選挙運動を伝えるマスメディアの監視も重要であることは言を俟たないであろう。つまり、選挙管理は、公平性、公正性という前提を重視すれば、単なる投票所、開票所の管理ではすまないのである。このため、国際的には選挙管理を、選挙期間前、選挙期間中、選挙期間後まで含めて広く選挙政策のサイクルの中でとらえるべきと考えられている（図1-1）。選挙期間前としては、選挙の企画、選挙スタッフの訓練、有権者教育、政党活動監視、選挙人登録などが主要な作業で、選挙期間中については先に述べた本質的要素に加えて選挙キャンペーンの調整およびマスメディアの監視があり、選挙期間後には選挙管理の評価、選挙事犯調査、選挙争訟解決、選挙区画を含めた改革、選挙制度に対する助言などがある。

選挙管理の重要性

選挙管理の重要性について、もう少し考えてみよう。選挙管理は、公平性、公正性を担保するものでないと、選挙結果の信頼を得られない。というのは、選挙そのもののプロセスと重要性が、公平性と公正性の確保を難しくする性格を有しているからである。

私たちが住んでいる民主主義社会において、選挙はきわめて重要である。代議制民主主義社会では、有権者が直接政治的意思決定に参加するのではなく、有権者が選んだ政治家が意思決定を行う。有権者にとってみれば、政治家が自

図 1-1 選挙政策のサイクル



[出所] ACEのウェブサイトより筆者作成。

分たちの代理人として適切に意思決定を行っているかが重要になる。選挙制度を論じる際に、代表性と説明責任が論点になるゆえんである (Manin, Przeworski and Stokes, 1999)。

他方で、選出される政治家からすれば、選挙は有権者から権力を授権されることを意味する。政治的意思決定は、決定に参加する政治家のみでなく、すべての有権者に影響する。また、政治家が職業として成立している今日、選挙に当選することは公職という名で職に就くことも意味する。政治家にとっては、選挙は死活問題である。それゆえ、いかなる選挙制度をもつかは、政治家にとって自身の当落を左右する大問題である。

選挙制度の変更は、同時に有権者にとっても大問題である。制度のあり方によって自分の意思が議会にどの程度代表されるかが変わるうえ、政治家が説明責任を果たすかどうか、言い換えれば有権者に対して誠実に行動するかどうかとも変わる。有権者としては、できるかぎり自分の意思が反映する制度を望むだろうが、どういう制度がよいかは人によって異なる。政治家にとってもそれは同じである。

選挙制度の選択はきわめて重要である。しかし、選挙結果に影響を与えるのは、代表のあり方を中心としたこれらの論点だけではない。有権者と政治家は、それ以外の選挙管理という、より安易な方法で結果を操作することがありうる。というのも、理論的には選挙管理の適正さは常に不確実性を伴うもので、それは、選挙のプロセスそのものに起因しているからである。

現代の選挙においては秘密投票が原則である。個々の有権者が誰に投票したかを事後的に知ることはできないし、本人も自分の投票用紙を確認することはできない。ここに、投票結果を操作する可能性が生じる。集計結果を確認する術がないのである。政治家は選挙管理機関に自分に有利なように投票結果を操作するよう働きかける可能性がある。有権者の側も、なりすまし投票、幽霊投票、二重投票などの方法を使って自分が支持する候補者を当選させるようにする可能性がある。こうしたことは実際には行われなくても、選挙の敗者は発表された結果を疑う可能性がある。選挙管理は、公平かつ公正に行われなければならないが、それが達成されたかの検証は本質的には無理なのである。

民主主義社会にとって、選挙は重要である。しかしそれは、選挙管理が適切になされ、かつそれが信じられるかぎりにおいてである。選挙管理が適切になされれば、私たちは平和的な政権交代を達成し、有権者の意思をより適切に政治に反映させ、かつ政治家に責任をとらせることができるようになる。しかしそうでなければ、選挙は紛争のもとで、それによって暴力が発生することにもなる。

ひとつ、象徴的な事例を紹介しよう。今日ラテンアメリカ諸国の選挙管理のモデルとされているコスタリカである。ラテンアメリカ諸国は、多くの国で軍事政権や一党支配体制を経験した。その中でも中米諸国は政治体制が不安定で、国境を越えた武力侵攻も稀ではなかったが、そうした中でコスタリカは1948

年以降民主主義社会を堅持してきた。しかし、48年以前は、コスタリカも政治体制は不安定であった。選挙政治は行われていたが、選挙不正が頻繁に生じ、それに伴う暴力沙汰も発生していたのである。48年には選挙不正による誤った政権交代が生じ、短期間の内戦を経験することになる。こうした状況を脱したのは、選挙の公正性を担保する、きわめて強力で中立的な選挙管理機関が設置されたことによる。これ以降、選挙違反は激減し、民主政治も安定したのである (Lehoucq and Molina, 2002)。

コスタリカの事例は、選挙管理のあり方が民主政治を安定化させもし、不安定化させもすることを示している²⁾。

3 多様な選挙管理機関

選挙管理機関の独立性と効率性

どのような選挙管理が、選挙不正を防ぐことができるのであろうか。世界の各国はどのように対応してきたのであろうか。ほとんどの国では、選挙管理を選挙管理機関に委ねている。日本では選挙管理機関といえば選挙管理委員会が想起されるであろう。選挙管理委員会は、選挙の実施を監視・監督する選挙管理委員からなる委員会部分と、実際に実務を担当する事務局部分からなり、委員会部分は非常勤で、事務局部分は自治体職員によって構成されている。一般に、選挙管理業務には裁量が全くなく、業務内容は自己抑制的で、きわめて事務的であるとされる (第6章)。しかし、こうしたあり方は、先進国、途上国を含めて一般的な形態でもなければ、標準的でもない。選挙管理機関のあり方は、きわめて多様である。

選挙管理は、その対象となる政治家にとって死活問題にかかわるので重要であり、選挙結果を自分に有利なようにしたいというインセンティブをもって働きかける可能性がある。とりわけ、政権与党にそのインセンティブが働く。しかしそれは選挙管理の基本的な前提である公平性と公正性を損ね、民主主義を機能不全に陥れることになる。それゆえ選挙管理機関は、執政府、立法府から、あるいは諸政党から中立的な存在である方が望ましい。他方で、選挙管理は優れて行政的側面をもつ。選挙人登録から開票・集計に至るまでの具体的な作業

●事項索引●

◆ア行

阿久根市 130
ウリ党 166
ウルグアイ 23
大浦内相選挙干渉事件 104
オンライン市民教育講座 237

◆カ行

学校教育 239
学校選挙の支援活動 242
官権選挙 207
韓国モデル 5
議院内閣制 89
議題設定能力 154
旧安土町 130
教育コンテンツ 236
教職員労働組合 244
行政機関の政治的中立性 86
行政省庁 85
競争的権威主義 61
金権選挙 211
区・市・郡委員会 28
警察 216
経路依存性 66
ゲリマンダー 198
ゲリマンダリング 3
権威主義体制 207
現場実習プログラム 240
憲法裁判所 187
権力の分散性 85
公職選挙法 122, 179
公正性 15
公平性 15, 42
公明選挙 218
——連盟 122
効率性 42
国際カントリー・リスク・ガイド (ICRG:

International Country Risk Guide) 91

コスタリカ 18
コミットメント問題 62
混合モデル 20, 89

◆サ行

自己拘束的な制度 (self-enforcing institutions)
60
実施部門 20
執政府 13
シティズンシップ専門講師 238
市・道委員会 28
品川内相選挙干渉事件 104
司法的アプローチ 24
市民教育 8, 231
——専用ポータルサイト 235
——ハンドブック 237
民主—— (civic education for democracy)
232
市民教育連合協会 235
市民団体 156
衆議院議員選挙法 107
集合行為問題 64
自由な選挙のための全国市民運動
(NAMFREL: National Citizen's Movement
for Free Elections) 72
信頼 44
選挙に対する—— 46
ステーク (利得) 65
政改協 → 汎国民政治改革協議会
制限選挙 104
政策・監視部門 20
政治家 16
政治改革特別委員会 169, 180
政治関連法 154
政治教育課 234
政治体制論 9
政治的無関心 247

政治の有効性感覚 231
 政府一政党（議会）関係 103
 政府内アプローチ 24
 政府モデル 20, 89
 責任ある投票のための教区評議会（PPCRV:
 Parish Pastoral Council for Responsible
 Voting） 72
 積極的選挙改善 5, 14, 153
 選挙委員会（COMELEC: Commission on
 Elections） 13, 72
 選挙ガバナンス（electoral governance） 5,
 37
 選挙干渉 108
 選挙管理 1, 13, 103
 消極的—— 5, 14
 選挙管理委員会 85
 選挙管理委員会（韓国） 4, 27, 153, 203, 233
 市・郡・区—— 203, 213
 中央——（中央選管） 25, 27, 131, 154, 184
 選挙管理委員会（スウェーデン） 14
 選挙管理委員会（日本） 4, 129
 ——制度 121
 浦安市—— 132
 市区町村—— 25
 市町村—— 131
 全国—— 122
 都道府県—— 25, 131
 選挙管理委員会（Commission on Elections,
 フィリピン） 31, 33
 選挙管理委員
 ——の選ばれ方 141
 ——の職歴 140
 ——の属性 133
 ——の党派 135
 選挙管理機関（EMB: Electoral Management
 Bodies） 4, 13, 15, 37, 83
 ——の自律性 41
 選挙管理者協会 22
 選挙区画定 184
 ——委員会 8, 179
 選挙権威主義 61
 選挙権拡張 109
 選挙研修院 234
 選挙サイクル 75
 選挙裁判所 23, 85

選挙粛正運動 117
 選挙粛正同盟会 114
 選挙政策 155
 選挙制度 18
 選挙の質 44
 選挙不正 44
 ——監視団 29, 203, 217
 ——防止 211
 選挙プロセス・スコア 67
 選挙法違反行為などに対する監視・取り締まり
 権 203
 選挙法に関する専門知識 216
 選挙ボランティア活動 243
 選挙民主主義 68
 専門家アプローチ 24
 専門性 42
 専門知識 216
 争点フレイム 157
 総務省地方行政局選挙部 26
 ソーシャル・ウェザー・ステーションズ
 （SWS: Social Weather Stations） 72

◆ 夕 行

大統領制 89
 大日本帝国憲法 103
 多党化 135
 田中政友会内閣選挙干渉事件 104
 男子普通選挙制 114
 地区党 161
 ——廃止 153, 161
 地方三新法 106
 中央選挙委員会 70
 中央選挙管理会 123
 中間型 141
 調整問題 64
 超然主義 110
 デュヴェルジェの法則 190
 電子自動集計システム 72
 電子政府 172
 電子投票 3, 162, 242
 ——法制化の遅延 153, 162
 党派性 179
 党派的な分裂性 86
 投票率 246
 独立委員会 9

事項索引

独立性 42, 83
独立モデル 20, 89

◆ ナ 行

内務省 85
名古屋市 130
ナッシュ均衡 60

◆ ハ 行

汎国民政治改革協議会（政改協） 168, 179
ハンナラ党 165, 184
比較選挙制度調査（CSES）データセット
48
東日本大震災 2
秘密投票 14, 18
——主義 109
複数政党的アプローチ 24
普通選挙 104
フリーダム・イン・ザ・ワールド（Freedom
in the World）指標 67
フリーダム・ハウス 67, 91
フロリダ州開票問題 2
分割政府 75
ボイテルスバッハ・コンセンサス 244
ポリティ 91
本質的要素 15

◆ マ 行

民主化 225
——の第3の波 59
民主制 38, 207
——への信頼 52
民主党 164, 184
名士型 140
元政治家型 140

◆ ヤ 行

有権解釈権 29, 71

有権者 16
——教育 27

◆ ラ 行

ラテン・バロメーター 49
立法意見 158
連合国軍最高司令官総司令部（GHQ） 7
連邦選挙委員会 13

◆ A

ACE Electoral Knowledge Network（ACE）
4, 15, 88

◆ C

COMELEC →選挙委員会
CSES データセット →比較選挙制度調査
（CSES）データセット

◆ E

EMB →選挙管理機関

◆ G

GHQ →連合国軍最高司令官総司令部

◆ I

ICRG →国際カントリー・リスク・ガイド

◆ N

NAMFREL →自由な選挙のための全国市民
運動

◆ P

PPCRV →責任ある投票のための教区評議会

◆ S

SWS →ソーシャル・ウェザー・ステーションズ

●人名項目●

◆ア行

- アロヨ (Gloria Macapagal-Arroyo) 77
李承晩 30, 70
李会昌 31
市川房枝 115
エステベス (Federico Estévez) 47
エストラーダ (Joseph Estrada) 77
大浦兼武 111

◆カ行

- ガジボ (Mamoudou Gazibo) 40
河村たかし 10
金大中 164, 212
金泳三 209
ケレヴェル (Yann Kerevel) 49
後藤新平 112

◆サ行

- 斎藤実 116
品川弥二郎 108

◆タ行

- 田澤義鋪 114
全斗煥 70
トライスマン (Daniel Treisman) 91

◆ナ行

- 盧泰愚 70, 206
盧武鉉 71, 163, 191

◆ハ行

- 朴正熙 30, 70
パストール (Robert A. Pastor) 24, 38, 45
バーチ (Sarah Birch) 46, 48
パットナム (Robert Putnam) 246
ハートリン (Jonathan Hartlyn) 45
平沼騏一郎 112
ブシェヴォスキー (Adam Przewoski) 53
ブッシュ, G. W. (George Walker Bush) 10
フッド (Christopher Hood) 24
ベック (Thorsten Beck) 89
ヘニス (Witold J. Henisz) 91

◆マ行

- マルコス (Ferdinand E. Marcos) 71
モザファア (Shaheen Mozaffar) 38, 39

◆ラ行

- リブセット (Seymour Martin Lipset) 92
ルホウク (Fabrice E. Lehoucq) 44
ローサス (Guillermo Rosas) 50
ロベスピントール (Rafael Lopez-Pintor)
20

●編者紹介

大西 裕 (おおにし ゆたか)

神戸大学大学院法学研究科教授



せんきょかんり せいじがく にほん せんきょかんり かんこく ひかくけんきゅう
選挙管理の政治学 ●日本の選挙管理と「韓国モデル」の比較研究

*Politics of Electoral Management: Comparative Study of Korean Model
for Electoral Governance and Japanese Electoral Management*

2013年2月25日 初版第1刷発行

編者 大西 裕

発行者 江草貞治

発行所 株式会社 有斐閣

郵便番号 101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-17

電話 (03)3264-1315[編集] (03)3265-6811[営業] <http://www.yuhikaku.co.jp/>

印刷 株式会社精興社

製本 牧製本印刷株式会社

© 2013, Yutaka Onishi. Printed in Japan.

★定価はカバーに表示してあります。

落丁・乱丁本はお取り替えいたします。

ISBN 978-4-641-14901-4

JCOPY 本書の無断複写(コピー)は、著作権法上での例外を除き、禁じられています。複写される場合は、そのつど事前に、(社)出版者著作権管理機構(電話03-3513-6969, FAX03-3513-6979, e-mail:info@jcopy.or.jp)の許諾を得てください。

4	日本の選挙管理	25
	政策・監視部門の性格 (25)	実施部門の性格 (26)
5	韓国の選挙管理	27
	独立モデルの選挙管理機関 (27)	守備範囲の広さ (29)
	選挙管理委員会の歴史 (30)	
6	フィリピンの選挙管理	31
	制度的独立性の高さ (31)	広い守備範囲 (32)
	受動的な選挙管理委員会 (33)	
7	選挙管理改善の必要性	34

第2章 選挙ガバナンスに関する研究の動向と展望.....37

1	選挙ガバナンスと選挙管理機関をとらえる視点	37
	この章のねらい (37)	これまでの研究の特徴 (38)
2	従属変数としての選挙管理機関	39
	何が形態を決めるのか (39)	
3	独立変数としての選挙管理機関	41
	— 選挙管理機関のどの側面をとらえるか	
	何が見逃されてきたのか (41)	選挙管理のアウトプットとアウトカム (42)
4	従属変数1— 選挙の質	43
	選挙の質をとらえる試み (43)	選挙管理機関と選挙の質 (45)
5	従属変数2— 選挙に対する信頼	46
	選挙に対する信頼をとらえる視点 (46)	政治家の選挙に対する信頼 (47)
	有権者の選挙に対する信頼 (48)	両者の統合 (50)
6	従属変数3— 民主制への信頼と安定性	52
	選挙管理機関と民主制の安定 (52)	
7	今後の研究課題	53
	従属変数としての選挙管理研究の今後 (53)	独立変数としての選挙管理研究の今後 (54)

第3章 自己拘束的制度としての選挙管理システム	59
—韓国とフィリピンの比較研究	
1 自由公正な選挙と選挙管理システム	59
2 自己拘束的制度としての選挙管理システム	61
選挙管理の自律性と能力 (61) 選挙管理システムをめぐるゲーム	
(62) 公正中立な選挙管理システムの条件 (65)	
3 韓国とフィリピンの比較	67
公正中立な選挙管理システムの確立 (67) 韓国とフィリピンの特徴	
(70) 権力者のステーク, 対抗勢力の脅威 (73) 韓国の条件 (75)	
フィリピンの条件 (76) 対抗勢力の脅威 (78)	
4 公正中立な選挙管理システムが均衡となるとき	80
第4章 選挙管理機関の独立性	83
—計量分析による各国比較	
1 従属変数としての選挙管理機関	83
選択の対象としての選挙管理機関 (83)	
2 選挙管理機関の独立性を規定する要因	84
設計者によるデザインの視点 (84) 歴史的な文脈 (87)	
3 データの紹介	88
従属変数の指標化 (88) 独立変数の指標化 (89)	
4 分析結果	93
仮説の検証 (93) 独立変数の効果 (95) 各国ごとの予測の適合性	
(96)	
5 結論と今後の展望	98

第Ⅱ部
日本の選挙管理

第5章 戦前から戦後への日本の選挙管理	103
— 信頼性と政治的安定をめぐる：1889-1952年	
1 国政選挙120年の歩みの中で	103
2 「超然」内閣と選挙管理（第1期：1889-1912年）	106
大日本帝国憲法の制定（106） 「超然」内閣による選挙管理（107）	
対立から妥協へ（109）	
3 政党内閣と選挙管理（第2期：1912-32年）	110
政党政治の進展と選挙の公正性（110） 政党内閣期の選挙管理（113）	
4 選挙粛正運動と翼賛選挙（第3期：1932-45年）	116
非常時の選挙管理（116） 戦時の選挙管理（118）	
5 政党政治の再建と占領改革（第4期：1945-52年）	120
日本国憲法の制定（120） 選挙管理の再出発（121）	
6 戦争と占領の時代を超えて引き継がれたもの	123
第6章 日本の選挙管理委員会について	129
1 選挙管理委員会について考える	129
2 選挙管理委員会の組織	131
3 選挙管理委員とは誰か	132
選挙管理委員の属性（133） 選挙管理委員の党派（135） 選挙管理	
委員の職歴（140） 選挙管理委員の選ばれ方（141）	
4 選挙管理委員会の構成が意味するもの	142
選挙管理委員会の制度的前提（143） 「名士型」と「元政治家型」	
（144）	
5 選挙管理委員会をどのように研究するか	145

第Ⅲ部
「韓国モデル」の実証分析

第7章 韓国における選挙管理機関の立法への影響力	153
1 立法活動と選挙管理委員会 153	
積極的選挙改善 (153) 選挙管理委員会の法的権限 (153)	
2 モデル 155	
アクターの設定 (155) 大統領と議会 (155) 有権者と市民団体 (156) 政治家, 選挙管理委員会, 有権者 (158) 選挙管理委員会成功の条件 (159)	
3 事例の簡単な検討と予測 161	
地区党廃止 (161) 電子投票法制化の遅延 (162) 何に注目するのか (163)	
4 2004年地区党廃止の政治過程——党派間対立の段階 164	
政治改革の始まり (164) 鬼門であった地区党問題 (165) 改革論争の開始 (166)	
5 2004年地区党廃止過程——市民団体の介入から法改正へ 168	
汎国民政治改革協議会 (168) 政治改革特別委員会 (169) 市民団体による裁定 (170)	
6 電子投票法制化の遅延 172	
電子投票の効果 (172) 電子投票の展開 (173) 進展がないことに対する新しい解釈 (173)	
7 選挙管理機関の影響力 175	
第8章 韓国における選挙区画定の政治過程	179
——選挙区画定委員会と政治改革特別委員会の間	
1 選挙区画定委員会からの現職議員の撤退というパズル 179	

- 2 選挙区画定委員会の構成の変化 180
 - 党派利害の反映 (181) 非党派性の制度化 (181)
- 3 選挙区画定における選挙区画定委員会の位置づけ 184
 - 確定しない画定委 (184) 確定する政改特委 (186)
- 4 分析モデル 186
 - 政治改革における画定委 (186) 大統領と国会 (187) 憲法裁判所と中央選管 (187) 有権者と市民団体 (188) 立法ゲーム (189)
- 5 公職選挙法の改正過程 190
 - 政治改革 (191) 汎国民政治改革協議会 (191) 政治改革特別委員会 (192)
- 6 公職選挙法改正前後における選挙区画定の比較 194
 - 2004年総選挙における選挙区画定 (194) 2008年総選挙における選挙区画定 (196) 2012年総選挙における選挙区画定 (197)
- 7 選挙権拡大の政治過程 199

第9章 韓国の選挙管理委員会の準司法機能.....203

——選挙法違反取り締まりと民主主義

- 1 選挙管理委員会が法律違反を取り締まる?! 203
- 2 選挙管理委員会への取り締まり権限付与 205
 - なぜ選挙管理委員会に取り締まり権限が与えられたのか
 - 仮説の検討 (205) 民主化前後の選挙——変化と連続 (207) 与党議員と大統領の選択 (208)
- 3 選挙管理委員会の権限拡大 210
 - なぜどのように選挙管理委員会の権限は拡大したのか
 - 大統領と国会議員の選択に関する仮説の検討 (210) 大統領と国会議員は、なぜ選挙管理委員会の権限を拡大したのか (213) 警察はなぜ選挙管理委員会による取り締まりを許容したのか (215)
- 4 選挙管理委員会の規制活動と選挙過程への影響 217
 - 不正選挙監視団の活動 (217) 選挙管理委員会による取り締まり活動 (218) 選挙管理委員会の取り締まり活動が政治過程に及ぼす影響

(220)

5 民主化と選挙管理委員会の権限 224

第10章 韓国の選挙管理委員会のもうひとつの役割.....231

——市民教育

1 市民教育への関心の高まり 231

2 韓国の市民教育と選挙管理委員会の役割 232

韓国の市民教育の特徴 (232) 選挙管理委員会が果たす役割 (233)

3 韓国の市民教育のインフラ構築と支援活動 235

市民教育の制度化とインフラ整備 (235) 市民教育のコンテンツ作成
と人材育成 (237)

4 選挙管理委員会の市民教育活動 238

選挙研修院の役割 (238) 選挙研修院が行っている3つの活動 (239)

5 「選挙」をテーマにした有権者教育 241

4つのパターン (241) 教員の政治的立場という問題 (243)

6 市民教育と政治参加 245

民主主義制度の進展と市民意識の乖離 (245) 政治参加の低下とその
対応策 (246)

7 民主主義の持続可能な発展のために 248

あとがき 251

事項索引 255

人名索引 258

◆図表一覧

図1-1 選挙政策のサイクル 17

図2-1 選挙管理機関をめぐる論点と本章の構成 39

図3-1 韓国とフィリピンの政治的自由スコアの推移 (1985-2011年) 68

図3-2 韓国とフィリピンの選挙プロセス・スコアの推移 (2006-11年) 69

図3-3 選挙民主主義における選挙プロセス・スコア別の国の分布 (2011年)

図 3-4	韓国とフィリピンの大統領の権限	74
図 4-1	選挙管理機関の類型でみた世界各国	90
図 4-2	選挙管理機関の独立性についての予測確率と観測値	97
図 10-1	市民教育専用のポータルサイト	236
図 10-2	韓国の投票率の変化（1996-2012年）	246
表 1-1	地域別、類型別 EMB の分類	21
表 4-1	変数の記述統計	92
表 4-2	順序プロビット回帰による推定結果	94
表 4-3	独立変数の実質的効果の推定	96
表 5-1	日本の選挙管理行政の歩み	105
表 6-1	都道府県選挙管理委員会の党派構成と都道府県議会の政党化	136
表 6-2	兵庫県における県選挙管理委員の年齢・就任期数・党派別人数の推移	137
表 6-3	大阪市の区選挙管理委員会の党派構成と議会の定数・有効政党数	139
表 6-4	神戸市の区選挙管理委員会の党派構成	139
表 6-5	大阪市区選挙管理委員の無所属委員の数と職業構成	143
表 7-1	選挙管理委員会の立法への影響力	176
表 8-1	1996年総選挙における画定委の構成	182
表 8-2	2000年総選挙における画定委の構成	182
表 8-3	2004年総選挙における画定委の構成	182
表 8-4	2008年総選挙における画定委の構成	183
表 8-5	2012年総選挙における画定委の構成	183
表 8-6	歴代画定委の活動日程	185
表 9-1	選挙管理委員会の権限を規定した法改正の流れ	204
表 9-2	小選挙区候補者の平均選挙費用制限額の推移	215
表 9-3	選挙違反行為に対する措置	219
表 9-4	選挙管理委員会の選挙法違反取り締まり活動に対する公正性の評価	221
表 9-5	選挙管理委員会の選挙法違反取り締まり活動に対する公正性の評価 （2008年総選挙）——要因別比較	221
表 9-6	選挙世論調査（候補者選択理由）	223
表 9-7	再選された議員の比率	223

執筆者紹介（執筆順）

- 大西 裕**（おおにし ゆたか） [編者。序章、第1章、第7章担当]
1965年生まれ。京都大学大学院法学研究科博士後期課程中途退学。博士（法学）。
現在、神戸大学大学院法学研究科教授（行政学、公共政策論、アジア政治経済）。
主な著作に、『韓国経済の政治分析——大統領の政策選択』（有斐閣、2005年）、『アジアの政治経済・入門〔新版〕』（共編著、有斐閣、2010年）。
- 曾我 謙悟**（そが けんご） [第2章、第4章担当]
1971年生まれ。東京大学法学部卒業。
現在、神戸大学大学院法学研究科教授（行政学、比較政治学）。
主な著作に、『ゲームとしての官僚制』（東京大学出版会、2005年）、『行政学』（有斐閣、2013年）。
- 川中 豪**（かわなか たけし） [第3章担当]
1966年生まれ。神戸大学大学院国際協力研究科博士後期課程修了。博士（政治学）。
現在、アジア経済研究所地域研究センター東南アジアI研究グループ長（比較政治学、新興民主主義研究、政治制度論）。
主な著作に、『*Power in a Philippine City* (Institute of Developing Economies, 2002)、『新興民主主義の不安定——勝利連合の変更と制度からの逸脱』『アジア経済』第52巻第1号（2011年）。
- 浅羽 祐樹**（あさば ゆうき） [第3章、第8章担当]
1976年生まれ。ソウル大学校社会科学大学政治学科博士課程修了。
現在、山口県立大学国際文化学部准教授、北韓大学院大学校招聘教授（比較政治学、韓国政治）。
主な著作に、『韓国の大統領制——強い大統領と弱い政府の間』粕谷祐子編『アジアにおける大統領の比較政治学——憲法構造と政党政治からのアプローチ』（ミネルヴァ書房、2010年）、“Loser’s Discontent in Korean Presidential Primary: Separation of Powers, Electoral Cycles, and Party Organization,”（共著）『選挙研究』第26巻第1号（2010年）。
- 村井 良太**（むらい りょうた） [第5章担当]
1972年生まれ。神戸大学大学院法学研究科博士課程修了。博士（政治学）。

現在、駒澤大学法学部准教授（日本政治外交史）。

主な著作に、『政党内閣制の成立 一九一八～二七年』（有斐閣、2005年）、『政党内閣制の展開と崩壊 一九二七～三六年』（有斐閣、近刊）。

品田 裕（しなだ ゆたか）

〔第6章担当〕

1963年生まれ。京都大学法学部卒業。

現在、神戸大学大学院法学研究科教授（選挙制度、投票行動論）。

主な著作に、「2005年総選挙を説明する——政党支持類型からみた小泉選挙戦略」『レヴァイアサン』第39号（2006年）、「衆議院選挙区の都道府県間配分について——最高裁の違憲判決を受けて代替案を考える」『政策科学』第19巻第3号（2012年）。

磯崎 典世（いそざき のりよ）

〔第7章、第9章担当〕

1962年生まれ。東京大学大学院総合文化研究科博士課程単位取得中退。

現在、学習院大学法学部教授（韓国現代政治・比較政治学）。

主な著作に、「韓国労働運動の展開と限界——民主化とグローバリゼーションのはざま」新川敏光・篠田徹編『労働と福祉国家の可能性——労働運動再生の国際比較』（ミネルヴァ書房、2009年）、「韓国におけるFTA戦略の変遷——多国間主義の推進と挫折」大矢根聡編『東アジアの国際関係——多国間主義の地平』（有信堂高文社、2009年）。

高 選 圭（ゴ・ソンギョ）

〔第10章担当〕

1966年生まれ。東北大学大学院情報科学研究科博士課程修了。博士（政治情報学）。

現在、韓国中央選挙管理委員会選挙研修院教授（選挙政治、IT政治論、市民教育）。

主な著作に、「韓国の大統領選挙とオンライン候補者ファンクラブの選挙運動」『選挙研究』第25巻2号（2009年）、「在外選挙の制度的仕組みと投票参加」『日本学報』（韓国日本学会）第93巻（2012年）。

序 章

選挙管理へのアプローチ

— 政治学と行政学が交錯するフロンティア

大西 裕

1 なぜ選挙管理を研究するのか

選挙研究と選挙管理研究

選挙は、最高の政治的営為であると同時に、複雑な行政的実践である。政治的営為としての選挙の重要性は、民主主義社会においては誰もが肯定するであろう。それゆえ、選挙研究は日本国内で見ても、国際的に見ても現代政治分析において最も重要で、最も研究が進んだ分野のひとつとなっている。しかし、行政的実践、言い換えれば選挙管理という側面に関しては、技術的・行政法的にはともかくも、政治学的・行政学的な観点からは、ほとんど研究がなされてこなかった。日本国内においてはもちろんのこと、国際的にもこの観点からの研究は少なく、あるとしてもほとんどが民主主義の定着が不十分な発展途上国を対象とする、民主化支援の色彩が濃厚であった。

選挙管理は、選挙そのものに比べて大変地味である。選挙は有権者の意思を、投票という形で、政治家選出に変換するダイナミックなプロセスであり、誰が当選したかが、その後の政治に重要な影響を与える。しかし、選挙管理が政治的決定に直接的に影響を与えることは通常なく、影響を与えること自体が好ましくないと考えられる。選挙管理といえば、多くの人が投票所の設置・管理や、開票作業、集計結果の発表を想像するであろうが、このプロセスは公平かつ公正に管理されなければならない、それができないのは民主化が不十分であるからだということすらいえよう。選挙管理は、通常の民主主義国家であれば、できて当たり前の作業なのである。

現代民主主義における選挙管理

しかし近年、選挙管理の重要性をあらためて認識させる状況が、途上国のみならず先進国でも生じている。その象徴的な事件が、2000年のアメリカ大統領選挙でのフロリダ州開票問題である。この事件は、選挙管理のあり方が、民主主義の定着が不十分な途上国ではもちろんのこと、先進国でも政治過程に大きな影響を与えることを示した。アメリカではこの事件の後に、投票手段の再検討が進んだほか、有権者（選挙人）登録のあり方と不正投票の関係をめぐって大きな論争が起こった。有権者登録を行う際の本人証明が不徹底なことが、不正投票を生んでいるのだという議論である。その背景にあるのは、本人証明を厳格化すれば民主党支持者の多いヒスパニック系住民などが動員されないという共和党側の判断があるとの指摘があった。このように、選挙管理の重要な一部である有権者登録のあり方が、有権者の範囲を変えてしまいうるし、選挙結果に影響を与えうる。

日本でも、2010年に起こった名古屋市議会解散を求めるリコール投票要請における名簿掲載者数え直しのように、²⁾選挙管理は技術上の問題にとどまらない政治性を帯びていることが認識され始めている。同様のことは、市町村合併をめぐる滋賀県旧近江町での住民投票請求や、鹿児島県阿久根市での市長リコール問題など、近年しばしば発生しているのである。加えて、できて当たり前の選挙管理が、実際には熟練が求められる複雑な作業であることを認識させる事件が起こった。それは、東日本大震災である。震災は不幸にして多くの人命を失わせたが、その中には市町村の行政職員も多く含まれていた。選挙管理実務に詳しい職員がいなくなったため、震災直後に予定されていた統一地方選挙は、時期を遅らせてもこれら被災地域では困難を極め、被災しなかった市町村の応援を得てようやく可能になった。選挙管理は誰にでもできる作業ではなく、一定の熟練を必要とする複雑な行政的実践であることを、この事件があらためて浮き彫りにしたのである。

加えて、現代民主主義は選挙管理の点で新たな挑戦を受けている。それは、電子投票や在外投票などの新しい投票形態の登場である。従来は、有権者が投票所に足を運んで、投票用紙に候補者名ないしは政党名を記載、ないしはチェックを入れて投票するというのが当たり前の姿であった。しかし、新しい投票

形態はこの姿を大きく変えつつあり、選挙管理上これまでにない負荷をかけ始めている。投票所での本人確認は困難になり、電子投票となると投票用紙自体が存在しないので、コンピュータ上の不正が行われると、その点検は不可能である。新しい投票形態は、有権者の地図も塗り替える可能性がある。外国に居住する市民はこれまで選挙運動の対象ではなかったが、グローバル化の進展に伴い人の移動が盛んになると、そうとばかりは言われていられない。年齢や社会階層でデジタル・デバイド（情報格差）が存在する今日、電子投票の導入は、若年者には便利でも高齢者には不便となるなど、有権者の行動に不均一な影響を与えると考えられている。

先進国において、選挙管理は技術的な問題とみなされ、適切に行われて当たり前と考えられることが多かったことは事実である。しかし、以上述べたように、選挙管理は単に行政技術的ではない、政治的な問題を有するテーマなのである。翻^{ひるがえ}って考えれば、多くの先行研究が明らかにしてきたように、選挙制度のあり方は民主政治に影響を与える。小選挙区制をとるか、比例代表制をとるかが政党の数に大きく影響するということは言^まを俟たないであろう。ゲリマンダリング（恣意的な選挙区割り）を持ち出すまでもなく、選挙区画のあり方も民主政治に大きな影響を与える。言い換えれば、いかなる選挙制度をとるかが政党やその基盤となる社会集団に不均一な影響を与える。それゆえ、誰が選挙制度の形成に主導的な役割を果たすかはきわめて重要であり、制度の採用のされ方によっては制度に信頼が置かれず、不利な党派の民主政治からの離反すら引き起こしかねない。選挙管理のあり方についても、同様のことがいえるのである。

本書の特徴

本書は、日本における選挙管理に関する政治学的・行政学的研究の嚆^{こうし}矢である。すでにふれたように、日本では、選挙管理はきわめて技術的な領域で、政治学・行政学の研究分野として重要であるとは認識されてこなかった。世界的にもこの領域の研究が本格的に始まって間がないこともあり、私たちは諸外国でどのような選挙管理が行われているのかも、その中で日本がどのように位置づけられるのかも知らず、日本で行われているやり方を当たり前のように受け

取っている。しかし、選挙制度と同様、選挙管理も世界的に見るときわめて多様で、日本が採用しているのはその一種に過ぎない。しかも、日本の制度それ自体は、国際的には選挙結果の正当性を十分に確保できるしくみとは認められないのである。本書は、日本の選挙管理を国際的な比較の中で、とりわけ韓国との比較の中で位置づけ直す。私たちは、選挙管理のあり方が国によって異なることも、日本の選挙管理が標準的なそれではなく、独特の性格を帯びていることも知らない。また、選挙管理の領域が、日本の選挙管理委員会が担当しているそれよりも、国際的には広いことも存外知られていない。国際的な視野のもとで日本の位置を理解することは、日本の選挙管理の特徴やその問題点を認識するうえで大いに助けになるであろう。

本書がとりわけ重視するのは韓国との比較である。国際的な選挙管理制度改善のための民間組織である The ACE Electoral Knowledge Network (ACE (Administration and Cost of Elections) Project by IDEA, IFES and UNDESA, 以下³⁾ACE) は、選挙結果の正当性を保証するためには政府と議会から高度な自律性を有する憲法機関として選挙管理機関 (EMB: Electoral Management Bodies) を設けることを推奨している。韓国の選挙管理委員会はまさにそれで、選挙管理を担当する人々が世界各国から選挙管理を学びに韓国に来ている。日本の制度を韓国との比較の上でとらえることは、日本の選挙管理のもつ制度的特徴やその問題点を認識するうえで大いに参考になる。

次に、本書は、日本の選挙管理制度の歴史と特徴を説明する。第二次世界大戦前、日本の選挙管理機関は、今日とは異なり政府の一部であった。そのもとでどのような問題が発生し、その克服にいかなる努力が払われたのか。戦後占領軍のもとで導入された選挙管理制度は現在、どのような特徴を有しているのかが説明される。

第3に、現在国際的な選挙管理のモデルとみなされている韓国の選挙管理委員会を紹介し、分析する。選挙管理委員会が高度に自律的で、選挙制度の改善から選挙事犯の摘発にまで影響力を発揮してきたことは、韓国で民主政治が定着するうえで一定の役割を果たしたと考えられている。ただし、韓国の選挙管理委員会がいかなる役割を果たしてきたのか、どのような権限を有し、それが政治過程にいかなる影響を与えているのかについての実証的研究は、韓国でも

まだ行われていない。「韓国モデル」の分析は、先進的な選挙管理のあり方を考えるうえで避けて通れない課題である。

2 本書の構成

国際比較の中の選挙管理

具体的には、本書は以下のように構成される。すなわち本書は、3部に大きく分かれ、先に述べた3点をそれぞれ具体的に論じてゆく。第I部「選挙管理機関の多様性」では、日本と韓国の選挙管理を国際的な比較の中で位置づける。選挙管理を論じるためには、民主主義体制にとって選挙管理はいかなる意味をもつのか、国際的にはどのような選挙管理機関が存在するのか、日本ではほとんど先行研究がないにしても、世界的にはどのような研究がなされているのかを、まず理解する必要がある。第1章と第2章は、そのためにあてられる。

第1章「民主主義と選挙管理」(大西)では、選挙管理が民主主義にとっていかなる点で重要なのかを説明する。選挙管理の意味、選挙管理機関の類型が述べられる。この中で、日本のそれは選挙管理機関に最小限の役割しか求めない消極的選挙管理とでも呼ぶべきものであるのに対し、韓国は対極で、選挙の質、さらには民主主義の質の改善を追求する積極的選挙改善と呼ぶべき役割を果たしていることが述べられる。こうした特徴を有するのには、日本と異なり韓国の選挙管理機関が政府から高度に自律している点に一因がある。しかし、韓国と同じような制度的特徴を有しているフィリピンは、日本と同様に消極的選挙管理にとどまることから、モデルとしての韓国は単に制度的な特徴のみによってもたらされているわけではないことが示唆される。

第2章「選挙ガバナンスに関する研究の動向と展望」(曾我)では、日本ではほとんど目にするのがない選挙管理(選挙ガバナンス <electoral governance>)に関する国際的な研究動向を紹介し、今後の展望を与える。選挙管理機関の研究は、政府からの独立性を軸に研究が進められてきた。国際動向の大きな前提として、選挙管理は当該国の政権から距離を置けるよう、担当機関が政府から独立的であることが望ましいとし、選挙の質や、民主主義体制への信頼などの選挙パフォーマンスが、選挙管理機関が独立的であればどの程度改善

第1章

民主主義と選挙管理

大西 裕

1 選挙管理の改善をめぐって

争点化する選挙管理

民主化の第3の波以降、発展途上国のみならず先進国でも選挙管理のあり方が問題になってきている。1980年代以前、途上国における政治体制の重要なテーマは民主化であった。今日、多くの途上国が民主化し、あるいは少なくとも選挙によって政権選択を行うようになった。ただし、選挙管理に関する不正が多く、選挙結果をめぐる政治の混乱、紛争の勃発^{ほっぼつ}も珍しいことではない。他方、先進国においても選挙管理のあり方が社会を賑わすようになってきた。最大のもは2000年のアメリカ大統領選挙をめぐる混乱で、フロリダ州での集計結果をめぐる裁判にまでなり、結果の確定が遅れたことはまだ記憶されているであろう。

選挙管理の改善の動きは、このような問題の発生を受けて、先進国、途上国を問わず見られるようになってきている。その大きな方向性は、日本の選挙管理委員会に相当する選挙管理機関を、執政府から独立させ、政治的中立性を確保することで選挙結果への信頼を高めようとするものである。主として途上国支援を目的に選挙管理改善のための国際民間組織としてACEが設立されているが、この組織の示す大きな方向性は選挙管理機関の政府からの独立である。民主主義体制が安定しているはずの先進国でも選挙管理機関独立の動きは少し以前から見られる。アメリカでは、限定的ではあるが連邦選挙委員会が1975年に設立されたし、オーストラリアでは84年に、独立した組織として選挙委員会を発足させた (Lopez-Pintor, 2000: 15)。近年では2010年にスウェーデンが政府組

織から切り離して選挙管理委員会を設立している。

ところが、日本では選挙管理を改善しなければならないという動きは鈍い。それどころか、選挙管理のあり方に疑問を向けられることすら少なく、選挙管理そのものもつ政治性、それゆえの重要性に認識が至っていないようにすら思われる。電子投票や在外投票が重要な争点になる中で、選挙の公平性、公正性はますます問われるようになってきているのを考えると、この動きの鈍さは不思議といえないこともない。

本章の構成

本章は、選挙管理がなぜ重要なのかを説明する。とりわけ焦点を当てるのは、独立性という点でその典型である韓国の選挙管理である。日本が選挙管理機関に最小限の役割しか求めない消極的選挙管理であるとする、韓国はその対極で、選挙管理機関が選挙の質、さらには民主主義の質改善を追求する積極的選挙改善である。韓国のそれは、国際社会で推し進められているひとつのモデルで、多くの途上国が韓国モデルを参考に自国の選挙管理改革を行おうとしているのである。

本章では、以下の順に議論を進めていく。初めに、選挙管理とは何を指すのかを説明する。国際的に考えられている選挙管理、あるいは選挙ガバナンスは、日本で選挙管理委員会が行う業務よりも守備範囲が広い。次に、選挙管理がなぜ重要なのかを説明する。選挙が民主主義社会にとってきわめて重要であるにもかかわらず秘密投票の原則により、選挙結果に対する信頼性は常に危険にさらされていることが述べられる。第3に、選挙管理のあり方が世界各国で大きく異なることを説明し、選挙結果への信頼を高めるための諸外国の制度設計を略述する。そのうえで、日本の選挙管理が信頼を高めるような、独立性を保障できるしくみにはなっていないことを説明する。対比する形で、独立性の高い韓国の選挙管理の特徴を述べる。韓国の選挙管理は今や開発途上国にとって推奨されるべきモデルであり、独立性の高さと積極的な行動が民主主義によい影響を与えると考えられている。しかし、制度的に独立性が高くても、韓国のように積極的選挙改善をなしえるわけではない。詳細は第3章で論じるが、韓国と同じく制度的には独立性の高いフィリピンの制度を紹介し、最後に今後の選

選挙管理のあり方についての簡単な示唆を加える。

2 選挙管理, あるいは選挙ガバナンス

選挙管理の構成要素

日本の地方自治体の選挙管理委員会事務局の人に、選挙管理上、最も大切なことは何かと問うと、必ず返ってくる答えが「公平で公正な選挙管理」である。選挙を管理するうえで、公平で公正であることは前提で、これなくして選挙結果の信頼性は保てず、信頼性のない選挙は政治体制をも不安定化させる。これは日本にとどまらず、世界中の民主主義国家でいえることである。しかし、ここでいう「選挙管理」、あるいはより広く「選挙ガバナンス」とは何であるのかというと、日本で想定されるものと国際社会で想定されるものとは隔たりがあるようである。投票結果を信頼あらしめるために必要な選挙管理とは、一体何を指すのか。まずこの点を検討しよう。

選挙とは、有権者が自分たちの代表として政治家を選出することである。選挙管理の仕事として私たちが直感的に想像するのは、投票所の設置・運営と開票作業であろう。有権者が投票所まで足を運んで投票箱に一票を投じ、投票時間終了後、投票箱が開票所に集められて開票・集計し、選挙結果を決定するプロセスである。確かにこれらの作業は選挙管理の核心であるが、公平で公正な選挙管理を行うための作業はこれにとどまらない。

ACEによると、日本の選挙管理委員会に相当する選挙管理機関の機能は、①選挙人資格認定、②立候補受付、③投票行為指揮、④開票、⑤票の集計、の計5つの要素を本質的にもつ（ACEのウェブサイト）。それゆえ、以上の5つの機能が選挙管理の核心であるといえることができる。ただし、これらの本質的な要素に加えて、国によっては選挙管理機関は、次のような機能も果たしていることがある。すなわち、選挙人登録、選挙区画定、選挙関連物品調達、有権者教育、選挙運動資金の管理・監督、メディア監視、選挙関連争訟の解決、などである。これらの要素をどの程度選挙管理機関が果たしているかは国によって異なるが、ほとんどの国でACEの挙げる5つの本質的要素に限定されない機能を行っている。それは、選挙管理に要請される、公平性、公正性を本質的

要素のみでは達成できないためである。

一例を挙げると、選挙人登録は誰を有権者とするかを決定する重要な作業である。選挙は有権者が確定して初めて成り立つ。しかし選挙人の決定は容易な作業ではない。日本では、選挙人は日本国籍をもつ20歳以上の成人男女であり、住民基本台帳の掲載情報にもとづき自動的に選挙人名簿が作成されるが、国によって制度は異なり、アメリカのように有権者自らが選挙人登録を事前に行う国も少なくない。選挙人登録を行う場合、登録担当者は居住実態を示す資料を見て選挙人登録を行うが、その資料はIDカードなのか、ガス料金支払いのレシートでよいのか、判断に裁量が発生しうる。厳格に判定する場合とそうでない場合とでは、有権者になれる人に違いが生じ、それは選挙結果にも影響¹⁾しうるため (Schaffer, 2008)、選挙の公平性に直結するのである。

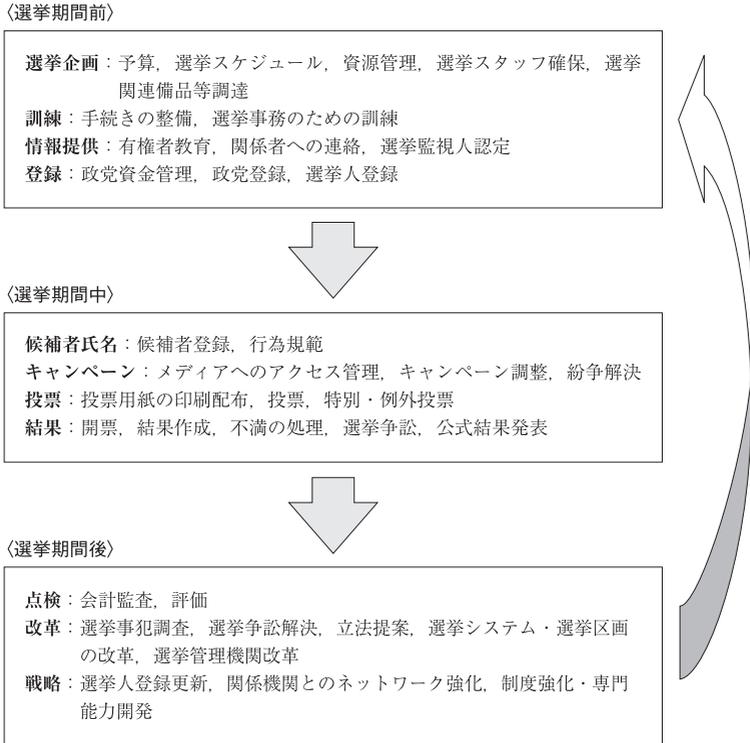
選挙の公平性を担保するには、選挙運動の監視、選挙運動を伝えるマスメディアの監視も重要であることは言を俟たないであろう。つまり、選挙管理は、公平性、公正性という前提を重視すれば、単なる投票所、開票所の管理ではすまないのである。このため、国際的には選挙管理を、選挙期間前、選挙期間中、選挙期間後まで含めて広く選挙政策のサイクルの中でとらえるべきと考えられている (図1-1)。選挙期間前としては、選挙の企画、選挙スタッフの訓練、有権者教育、政党活動監視、選挙人登録などが主要な作業で、選挙期間中については先に述べた本質的要素に加えて選挙キャンペーンの調整およびマスメディアの監視があり、選挙期間後には選挙管理の評価、選挙事犯調査、選挙争訟解決、選挙区画を含めた改革、選挙制度に対する助言などがある。

選挙管理の重要性

選挙管理の重要性について、もう少し考えてみよう。選挙管理は、公平性、公正性を担保するものでないと、選挙結果の信頼を得られない。というのは、選挙そのもののプロセスと重要性が、公平性と公正性の確保を難しくする性格を有しているからである。

私たちが住んでいる民主主義社会において、選挙はきわめて重要である。代議制民主主義社会では、有権者が直接政治的意思決定に参加するのではなく、有権者が選んだ政治家が意思決定を行う。有権者にとってみれば、政治家が自

図 1-1 選挙政策のサイクル



[出所] ACEのウェブサイトより筆者作成。

分たちの代理人として適切に意思決定を行っているかが重要になる。選挙制度を論じる際に、代表性と説明責任が論点になるゆえんである (Manin, Przeworski and Stokes, 1999)。

他方で、選出される政治家からすれば、選挙は有権者から権力を授権されることを意味する。政治的意思決定は、決定に参加する政治家のみでなく、すべての有権者に影響する。また、政治家が職業として成立している今日、選挙に当選することは公職という名で職に就くことも意味する。政治家にとっては、選挙は死活問題である。それゆえ、いかなる選挙制度をもつかは、政治家にとって自身の当落を左右する大問題である。

選挙制度の変更は、同時に有権者にとっても大問題である。制度のあり方によって自分の意思が議会にどの程度代表されるかが変わるうえ、政治家が説明責任を果たすかどうか、言い換えれば有権者に対して誠実に行動するかどうかとも変わる。有権者としては、できるかぎり自分の意思が反映する制度を望むだろうが、どういう制度がよいかは人によって異なる。政治家にとってもそれは同じである。

選挙制度の選択はきわめて重要である。しかし、選挙結果に影響を与えるのは、代表のあり方を中心としたこれらの論点だけではない。有権者と政治家は、それ以外の選挙管理という、より安易な方法で結果を操作することがありうる。というのも、理論的には選挙管理の適正さは常に不確実性を伴うもので、それは、選挙のプロセスそのものに起因しているからである。

現代の選挙においては秘密投票が原則である。個々の有権者が誰に投票したかを事後的に知ることはできないし、本人も自分の投票用紙を確認することはできない。ここに、投票結果を操作する可能性が生じる。集計結果を確認する術がないのである。政治家は選挙管理機関に自分に有利なように投票結果を操作するよう働きかける可能性がある。有権者の側も、なりすまし投票、幽霊投票、二重投票などの方法を使って自分が支持する候補者を当選させるようにする可能性がある。こうしたことは実際には行われなくても、選挙の敗者は発表された結果を疑う可能性がある。選挙管理は、公平かつ公正に行われなければならないが、それが達成されたかの検証は本質的には無理なのである。

民主主義社会にとって、選挙は重要である。しかしそれは、選挙管理が適切になされ、かつそれが信じられるかぎりにおいてである。選挙管理が適切になされれば、私たちは平和的な政権交代を達成し、有権者の意思をより適切に政治に反映させ、かつ政治家に責任をとらせることができるようになる。しかしそうでなければ、選挙は紛争のもとで、それによって暴力が発生することにもなる。

ひとつ、象徴的な事例を紹介しよう。今日ラテンアメリカ諸国の選挙管理のモデルとされているコスタリカである。ラテンアメリカ諸国は、多くの国で軍事政権や一党支配体制を経験した。その中でも中米諸国は政治体制が不安定で、国境を越えた武力侵攻も稀ではなかったが、そうした中でコスタリカは1948

年以降民主主義社会を堅持してきた。しかし、48年以前は、コスタリカも政治体制は不安定であった。選挙政治は行われていたが、選挙不正が頻繁に生じ、それに伴う暴力沙汰も発生していたのである。48年には選挙不正による誤った政権交代が生じ、短期間の内戦を経験することになる。こうした状況を脱したのは、選挙の公正性を担保する、きわめて強力で中立的な選挙管理機関が設置されたことによる。これ以降、選挙違反は激減し、民主政治も安定したのである (Lehoucq and Molina, 2002)。

コスタリカの事例は、選挙管理のあり方が民主政治を安定化させもし、不安定化させもすることを示している²⁾。

3 多様な選挙管理機関

選挙管理機関の独立性と効率性

どのような選挙管理が、選挙不正を防ぐことができるのであろうか。世界の各国はどのように対応してきたのであろうか。ほとんどの国では、選挙管理を選挙管理機関に委ねている。日本では選挙管理機関といえば選挙管理委員会が想起されるであろう。選挙管理委員会は、選挙の実施を監視・監督する選挙管理委員からなる委員会部分と、実際に実務を担当する事務局部分からなり、委員会部分は非常勤で、事務局部分は自治体職員によって構成されている。一般に、選挙管理業務には裁量が全くなく、業務内容は自己抑制的で、きわめて事務的であるとされる (第6章)。しかし、こうしたあり方は、先進国、途上国を含めて一般的な形態でもなければ、標準的でもない。選挙管理機関のあり方は、きわめて多様である。

選挙管理は、その対象となる政治家にとって死活問題にかかわるので重要であり、選挙結果を自分に有利なようにしたいというインセンティブをもって働きかける可能性がある。とりわけ、政権与党にそのインセンティブが働く。しかしそれは選挙管理の基本的な前提である公平性と公正性を損ね、民主主義を機能不全に陥れることになる。それゆえ選挙管理機関は、執政府、立法府から、あるいは諸政党から中立的な存在である方が望ましい。他方で、選挙管理は優れて行政的側面をもつ。選挙人登録から開票・集計に至るまでの具体的な作業

●事項索引●

◆ア行

阿久根市 130
ウリ党 166
ウルグアイ 23
大浦内相選挙干渉事件 104
オンライン市民教育講座 237

◆カ行

学校教育 239
学校選挙の支援活動 242
官権選挙 207
韓国モデル 5
議院内閣制 89
議題設定能力 154
旧安土町 130
教育コンテンツ 236
教職員労働組合 244
行政機関の政治的中立性 86
行政省庁 85
競争的権威主義 61
金権選挙 211
区・市・郡委員会 28
警察 216
経路依存性 66
ゲリマンダー 198
ゲリマンダリング 3
権威主義体制 207
現場実習プログラム 240
憲法裁判所 187
権力の分散性 85
公職選挙法 122, 179
公正性 15
公平性 15, 42
公明選挙 218
——連盟 122
効率性 42
国際カントリー・リスク・ガイド (ICRG:

International Country Risk Guide) 91

コスタリカ 18
コミットメント問題 62
混合モデル 20, 89

◆サ行

自己拘束的な制度 (self-enforcing institutions)
60
実施部門 20
執政府 13
シティズンシップ専門講師 238
市・道委員会 28
品川内相選挙干渉事件 104
司法的アプローチ 24
市民教育 8, 231
——専用ポータルサイト 235
——ハンドブック 237
民主—— (civic education for democracy)
232
市民教育連合協会 235
市民団体 156
衆議院議員選挙法 107
集合行為問題 64
自由な選挙のための全国市民運動
(NAMFREL: National Citizen's Movement
for Free Elections) 72
信頼 44
選挙に対する—— 46
ステーク (利得) 65
政改協 → 汎国民政治改革協議会
制限選挙 104
政策・監視部門 20
政治家 16
政治改革特別委員会 169, 180
政治関連法 154
政治教育課 234
政治体制論 9
政治的無関心 247

政治の有効性感覚 231
 政府一政党（議会）関係 103
 政府内アプローチ 24
 政府モデル 20, 89
 責任ある投票のための教区評議会（PPCRV:
 Parish Pastoral Council for Responsible
 Voting） 72
 積極的選挙改善 5, 14, 153
 選挙委員会（COMELEC: Commission on
 Elections） 13, 72
 選挙ガバナンス（electoral governance） 5,
 37
 選挙干渉 108
 選挙管理 1, 13, 103
 消極的—— 5, 14
 選挙管理委員会 85
 選挙管理委員会（韓国） 4, 27, 153, 203, 233
 市・郡・区—— 203, 213
 中央——（中央選管） 25, 27, 131, 154, 184
 選挙管理委員会（スウェーデン） 14
 選挙管理委員会（日本） 4, 129
 ——制度 121
 浦安市—— 132
 市区町村—— 25
 市町村—— 131
 全国—— 122
 都道府県—— 25, 131
 選挙管理委員会（Commission on Elections,
 フィリピン） 31, 33
 選挙管理委員
 ——の選ばれ方 141
 ——の職歴 140
 ——の属性 133
 ——の党派 135
 選挙管理機関（EMB: Electoral Management
 Bodies） 4, 13, 15, 37, 83
 ——の自律性 41
 選挙管理者協会 22
 選挙区画定 184
 ——委員会 8, 179
 選挙権威主義 61
 選挙権拡張 109
 選挙研修院 234
 選挙サイクル 75
 選挙裁判所 23, 85

選挙粛正運動 117
 選挙粛正同盟会 114
 選挙政策 155
 選挙制度 18
 選挙の質 44
 選挙不正 44
 ——監視団 29, 203, 217
 ——防止 211
 選挙プロセス・スコア 67
 選挙法違反行為などに対する監視・取り締まり
 権 203
 選挙法に関する専門知識 216
 選挙ボランティア活動 243
 選挙民主主義 68
 専門家アプローチ 24
 専門性 42
 専門知識 216
 争点フレイム 157
 総務省地方行政局選挙部 26
 ソーシャル・ウェザー・ステーションズ
 （SWS: Social Weather Stations） 72

◆ 夕 行

大統領制 89
 大日本帝国憲法 103
 多党化 135
 田中政友会内閣選挙干渉事件 104
 男子普通選挙制 114
 地区党 161
 ——廃止 153, 161
 地方三新法 106
 中央選挙委員会 70
 中央選挙管理会 123
 中間型 141
 調整問題 64
 超然主義 110
 デュヴェルジェの法則 190
 電子自動集計システム 72
 電子政府 172
 電子投票 3, 162, 242
 ——法制化の遅延 153, 162
 党派性 179
 党派的な分裂性 86
 投票率 246
 独立委員会 9

事項索引

独立性 42, 83
独立モデル 20, 89

◆ ナ 行

内務省 85
名古屋市 130
ナッシュ均衡 60

◆ ハ 行

汎国民政治改革協議会（政改協） 168, 179
ハンナラ党 165, 184
比較選挙制度調査（CSES）データセット
48
東日本大震災 2
秘密投票 14, 18
——主義 109
複数政党的アプローチ 24
普通選挙 104
フリーダム・イン・ザ・ワールド（Freedom
in the World）指標 67
フリーダム・ハウス 67, 91
フロリダ州開票問題 2
分割政府 75
ボイテルスバッハ・コンセンサス 244
ポリティ 91
本質的要素 15

◆ マ 行

民主化 225
——の第3の波 59
民主制 38, 207
——への信頼 52
民主党 164, 184
名士型 140
元政治家型 140

◆ ヤ 行

有権解釈権 29, 71

有権者 16
——教育 27

◆ ラ 行

ラテン・バロメーター 49
立法意見 158
連合国軍最高司令官総司令部（GHQ） 7
連邦選挙委員会 13

◆ A

ACE Electoral Knowledge Network（ACE）
4, 15, 88

◆ C

COMELEC →選挙委員会
CSES データセット →比較選挙制度調査
（CSES）データセット

◆ E

EMB →選挙管理機関

◆ G

GHQ →連合国軍最高司令官総司令部

◆ I

ICRG →国際カントリー・リスク・ガイド

◆ N

NAMFREL →自由な選挙のための全国市民
運動

◆ P

PPCRV →責任ある投票のための教区評議会

◆ S

SWS →ソーシャル・ウェザー・ステーションズ

●人名項目●

◆ ア行

アロヨ (Gloria Macapagal-Arroyo)	77
李承晩	30, 70
李会昌	31
市川房枝	115
エステベス (Federico Estévez)	47
エストラーダ (Joseph Estrada)	77
大浦兼武	111

◆ カ行

ガジボ (Mamoudou Gazibo)	40
河村たかし	10
金大中	164, 212
金泳三	209
ケレヴェル (Yann Kerevel)	49
後藤新平	112

◆ サ行

斎藤実	116
品川弥二郎	108

◆ タ行

田澤義鋪	114
全斗煥	70
トライスマン (Daniel Treisman)	91

◆ ナ行

盧泰愚	70, 206
盧武鉉	71, 163, 191

◆ ハ行

朴正熙	30, 70
パストール (Robert A. Pastor)	24, 38, 45
バーチ (Sarah Birch)	46, 48
パットナム (Robert Putnam)	246
ハートリン (Jonathan Hartlyn)	45
平沼騏一郎	112
プシェヴォスキー (Adam Przewoski)	53
ブッシュ, G. W. (George Walker Bush)	10
フッド (Christopher Hood)	24
ベック (Thorsten Beck)	89
ヘニス (Witold J. Henisz)	91

◆ マ行

マルコス (Ferdinand E. Marcos)	71
モザファア (Shaheen Mozaffar)	38, 39

◆ ラ行

リップセット (Seymour Martin Lipset)	92
ルホウク (Fabrice E. Lehoucq)	44
ローサス (Guillermo Rosas)	50
ロペスピントール (Rafael Lopez-Pintor)	20

●編者紹介

大西 裕 (おおにし ゆたか)

神戸大学大学院法学研究科教授



せんきょかんり せいじがく にほん せんきょかんり かんこく ひかくけんきゅう
選挙管理の政治学 ●日本の選挙管理と「韓国モデル」の比較研究

*Politics of Electoral Management: Comparative Study of Korean Model
for Electoral Governance and Japanese Electoral Management*

2013年2月25日 初版第1刷発行

編者 大西 裕

発行者 江草貞治

発行所 株式会社 有斐閣

郵便番号 101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-17

電話 (03)3264-1315[編集] (03)3265-6811[営業] <http://www.yuhikaku.co.jp/>

印刷 株式会社精興社

製本 牧製本印刷株式会社

© 2013, Yutaka Onishi. Printed in Japan.

★定価はカバーに表示してあります。

落丁・乱丁本はお取り替えいたします。

ISBN 978-4-641-14901-4

JCOPY 本書の無断複写(コピー)は、著作権法上での例外を除き、禁じられています。複写される場合は、そのつど事前に、(社)出版者著作権管理機構(電話03-3513-6969, FAX03-3513-6979, e-mail:info@jcopy.or.jp)の許諾を得てください。