執行機関における多様な組織実態の検討

── 選挙管理委員会の執行活動とその効果の分析に向けて ──

深　谷　　健

1. はじめに

本稿は、政治からの中立性・独立性を制度理念とする選挙管理委員会の内部組織構成に焦点を当て、特に東京都内の自治体における当該執行機関の多様な組織実態の分析を行うとともに、これを踏まえて、その執行活動と政策効果の実証分析に資する論点整理を提示するものである[1]。

一般に、行政活動における執行活動が「公正」に行われていることに対して、その活動が日常的・反復的に大過なく遂行されている限りにおいては、特に外部からその実態に関する疑問を呈されることは比較的少ない。しかしながら、当該活動にひとたび綻びが生じると、大きな外生的ショックが生じた場合はもとより[2]、仮にそこに際立つ外生的ショックがなかろうとも、そのガバナンス態様が多方向からの社会的批判・監視の対象となることは、現実的にも頻繁に生じうることである。そもそも、行政の執行活動とは、その組織構造に規定されるものであり、その関数として社会に対して多様な関わり方を提示する[3]。であるとすれば、現代における行政組織それ自体のガバナンスの重要性は、その政策アウトプットの効果を考える上でも、強調されることはあれども、決して軽んじられてよいものではないであろう。

昨今、こうした組織におけるガバナンスの問題として、特に関心をもたれるようになっている領域のひとつに、選挙行政を挙げることができる。これまで、日本における選挙管理は、国際的にも、少なくとも外形上公

正に行われていると認識され、途上国などに比べ問題視されることの少なかった領域であると指摘されてきた（大西 2013）[4]。一方で、政治学と行政学の交錯する領域として、当分野への研究関心は、近年、飛躍的に高まっており、日本の選挙に対するガバナンスを理解しようとする試みが、すでにその成果を提示しつつある（大西 2013；選挙ガバナンス研究会 2014-2015；砂原 2015）[5]。こうした研究では、日本の選挙ガバナンスそれ自体を相対化するのみならず、独立変数、従属変数としての選挙ガバナンスの射程を捉え、さらにはその内部実態までをも把握するものであり、民主主義を支える仕組みのガバナンス―選挙行政への接近可能性を飛躍的に高めていると考えられる。

そして、こうした状況を踏まえ、いま、研究上の基礎情報として整理される必要があるもののひとつは、当該組織とその活動の実態であると考える。一般論としても、組織の内部構成を把握することは、組織ガバナンス研究としての意義を持つ。また、政治学・行政学において、独立規制機関の設計や組織の独立性といった組織のガバナンスの問題は、昨今、特に重要度を高めており、行政委員会に焦点を当てて、そのガバナンスとマネジメントを考察することにも一定の意義があると考えられる。

改めて、政治学のひとつの要請は民主制の確保であり、一方で、行政学のその要請は、効率的・専門的な組織管理にある。ここでは、選挙管理自体がまさに政治と行政が交錯する領域となり、しかして時に矛盾を抱え込むことになる。組織管理においても、民主制を追求すればするほど政治と接近し、その距離が保ちづらくなり（独立性を阻害する）、逆に、効率性を追求すればするほど、民主的統制との距離が生じる（民主制を阻害する）。このディレンマが、日本の選挙ガバナンスにおいてどのように体現されているのだろうか。これまで確かに、日本の選挙管理を担う非選出機関へのガバナンスは比較的公正中立に行われていると理解されてきたようにも思われる。しかしながら、これが実際にどの程度「中立」であり、さらにどのように担保されているのかといった問いに対しては、実態分析と

ともに多様な主体との比較による相対化が求められるであろう。

また、こうした執行機関の内部実態は、それのみで簡潔するものではなく、社会との関わりを持つ。この執行活動やアウトプットとしての政策効果に、組織の実態はいかなる影響を及ぼすのだろうか。折しも、2015年6月の公職選挙法等の一部を改正する法律の成立・公布により（2016年6月施行）、18歳へと選挙権年齢が引き下げられ、政治教育は以前にも増して活発に行われてきた。また、2016年7月には、選挙権年齢の引き下げ後初めての国政選挙である参議院議員選挙が行われるなど、これに向けた選挙管理委員会の活動は、従来にも増して活発化したようにも見受けられる[6]。実際、2015年度・2016年度の「選挙出授業」をはじめとした選挙管理委員会の諸活動は、多忙を極める状況にあったことも指摘される[7]。この点で、政治教育の活発化とともに、選挙管理委員会はより恒常的・積極的な対外的活動を行うようになってきたとも考えられ、こうした活発な「選挙出前授業」の実態とそのパフォーマンスも、研究関心を持たれる課題となるであろう。

無論、こうした多様な検討課題に本稿のみですべて答えるには準備不足であるものの、以下ではまず、首都圏の複数の自治体のデータ（東京都・特別区・武蔵野市選挙管理委員会からの提供データ）をもとに、その組織実態を把握することにより、これに接近する一つの理解を提示することとする。

2. 執行機関の組織構成と類型論

(1) 行政委員会の理念と構成

地方自治体における代表的な制度理念である二元代表制とともに、行政組織形態の1つの理念として通底しているものは、執行機関多元主義であろう（礒崎・金井・伊藤 2014：72–75頁）。選挙管理委員会が行政委員会のひとつとして、こうした執行機関多元主義のもとで、公正中立にその組織

的な存在を規定されていることは、その理念を明確に伝えるものである[8]。

ここでの特徴として、第1に、独立性と中立性の確保が求められることが指摘される。組織目的上、当該組織への政治の影響力を抑える必要性が生じることになる。第2に、複数の委員によって構成される「合議制」の形態である。このタイプは、独任性の行政庁とは異なり、政治的統制から独立した形態での合議による意思決定を行うことに特徴がある。都道府県・市町村に置かれる委員会、都道府県に置かれる委員会、市町村のみに置かれる委員会と分類され、選挙管理委員会は、都道府県・市町村双方に置かれる。

ここであわせて、当該組織の根拠権限と構成について整理してみると、自治体の選挙管理委員会は、地方自治法を根拠法とし、その任務目的は、文言通り、自治体の選挙管理（electoral management）となる。委員定数は、都道府県と市町村の選挙管理委員会は4人、一方で、中央選挙管理会は5人であり、任期は多くの場合1期4年を慣例としている。ここでの職務は、選挙及び投票の管理事務、選挙争訟事務（準司法的機能）、広報啓発活動、政治資金規正法関係事務といったように、概ね各選挙管理委員会で共通しているように見受けられる。例えば、東京都選挙管理委員会の組織構成は、総務課（庶務係・経理係・政治団体係）、広報啓発担当課、選挙課（選挙係・指導係・啓発係）からなる「事務局」と「委員会」とが双対となっており、組織構成として執行機関多元主義が体現されていることが観察される[9]。

(2) 国際比較からの執行機関の類型論

さて、こうした制度理念と構成要素を持つ選挙管理の在り方が、国際比較の視座の中で、相対的な理解を与えられてきたこともすでに先行研究において指摘されてきた（大西 2013）。

その類型軸は、第1に、選挙管理の政策・監視部門（例えば、選挙政策の立案、紛争等に対する意思決定）、第2に、実施部門（投票所管理など）

とされる。そして、以上の2つの役割の組合せから、以下の3類型が存在することが指摘される。すなわち第一に、「政府モデル」として、双方の役割が執政府の指揮下に置かれるタイプである。北米・西欧諸国など、先進諸国に多いことが指摘される。一方で第二に、「独立モデル」として、両部門が執政府から独立した選挙管理機関による選挙を行うことになる。アフリカサハラ以南や中東欧、中南米、アジアの途上国に比較的多いとされる。第三に、この中間形態としての「混合モデル」である。政策・監視部門は政府から独立し、実施は政府の一部局ならびに地方政府が担当するものとなる[10]。

先行研究の中では、すでにこの類型化の中での日本の選挙管理機関の位置付けは、「混合モデル」(大西 2013：20 頁）であると理解されている。そしてこれは、各国比較でみると、比較的「独立モデル」が多い中でも「稀」な部類に位置するものと理解される（地域別事例数 148 のうち、「政府モデル」が 29 カ国、「独立モデル」が 79 カ国、「混合モデル」が 40 カ国)。では、こうした国際的な多様性の中で「混合モデル」に位置付けられる日本国内の選挙管理委員会において、実際にどの程度のガバナンスが機能しているのだろうか。例えば、選挙不正（electoral fraud）[11] に関する問題として、2013 年参院選開票の際の白票水増しによる高松市選挙管理委員会事務局長らが起訴されるといった票の不正操作[12] が問題視されたが、先に指摘してきた通り、組織の中立性や公平性は常に安定的とは限らないようにも思われる。

こうした問題関心を踏まえ、以下では、行政委員会の独立性を担保する「組織構成」に焦点を当てた検討を行うことにより、そのガバナンスと執行活動の実態分析に資する議論を提示する[13]。

3. 日本の執行機関における多様な組織実態への接近

(1) 接近アプローチとデータ

上記の問題関心へと接近するべく、本稿は、選挙管理委員会に関する先行研究の類型を基礎としたレプリケーションスタディ（追試研究）により、

その実態へと接近する[14]。このことは、既存の知見から学び、当該分野の可能性を知るのみならず、そこに付加価値を付け加える上でも有用な試みであると考える。

さて、これまでの選挙ガバナンスの研究において、その態様を組織内部構成から検討した代表的研究として、日本の選挙管理委員会の委員構成の実態把握を行った品田（2013）を挙げることができる。おそらくここでの最大の学術的貢献は、ともすると一様に見られてきた日本の選挙管理委員会における選挙管理委員の類型の発見にあると考えられる。すなわち、日本の選挙管理委員会も、決して一括りにできるものではなく多様性を抱えているとの指摘は、組織の在り方、その帰結、そして政治との関係を考えるうえでも示唆的である。具体的にここでは、大阪市、兵庫県等のデータから、委員としての３つの異なるタイプが指摘される。第１の類型は、「元政治家型」と称され、これは、４人の委員全員が元議員であり党派色が濃い、類型と理解される。代表的には、都道府県・政令市といった規模の大きな自治体となる。そして第２に、「名士型」である。この類型は、党派色が薄く、委員全員が無所属委員であることに特徴を持ち、市町村レベルの自治体にこのタイプのものが多いと理解される。第３に、これら２つのタイプの要素を兼ね備えた「中間型」である。このタイプは、中核市レベルの比較的規模の大きな都市において出現すると理解されている（品田2013）。

ただし、さらなる発展可能性を考慮すれば、本研究公表の時点（2013年）では、データは関西圏がメインであり限定的な側面もうかがえる[15]。この点で、特に首都圏の知見は限定的であることからも、今回、首都圏データでの検討を行ってみることで類型論の知見を確認し、その可能性を探る作業を行うことにもひとつの意味があるものと考えられる。

そこで、この類型を踏まえ、本稿では、東京都内の選挙管理委員会の構成を検討してみることで、その当てはまりを検討する。個別のデータ収集の作業は以下の通りである。

第1に、各自治体の選挙管理委員会HP提供データである。ここでは個別に、東京都選挙管理委員会、特別区（23区）HPで全体の傾向を把握する作業を行った。そして第2に、東京都選挙管理委員会への情報公開請求も行った。ただし、本内容については、委員構成に関する公開予定資料がすでに存在したために、当該提供資料を活用し、後日取り下げを行っている。第3に、各自治体へのヒアリング調査を行った。具体的には、東京都選挙管理委員会への面接・電話によるヒアリング調査、品川区・文京区（名簿のみ掲載型）・世田谷区（非掲載型）・江東区（名簿経歴掲載型）・武蔵野市（特別区外）の各選挙管理委員会への電話による聴き取りと確認を行った。さらに第4に、ヒアリング調査の際、直接あるいは郵送により提供された該当自治体からの委員構成関連の資料を活用している[16]。

改めて、本章では、先行研究の知見を踏まえた上で、これに東京都内の上記自治体のデータの照らし合わせ、例えば、属性・経歴、党派、選出方法（議会選任、全会一致）等を検討事項とし、「行政委員会の組織構成」に焦点を当ててガバナンス態様についての検討を行い、選挙管理委員会の多様性へと接近する。

(2) 東京都選挙管理委員会の委員構成

まず、東京都の委員会ガバナンスの構成から具体的にみていこう。以下の表は、東京都選挙管理委員会による提供データから構築したものであるが、ここから幾つかの特徴を指摘することができる（表1)。総じて、東京都選挙管理委員会の特徴は、完全な「元政治家型」というよりもむしろ「中間型」の特徴を持っていることがうかがえる。

表1　東京都選挙管理委員会の構成[17]

就任年	平均年齢	委員長	議員経験無	元都議	党　派
1960	—	無→自民	2	2（＋1）	社会、自民、民社
1963	—	自民	1（＋1）	3	自民、社会、公政連

1967	—	社会→公明	1	3	社会、公明、自民
1971	—	無	1	3	自民、公明、社会
1975	—	自民→無	1（＋1）	3（＋1）	自民(2)、公明、社会
1979	—	無	1	3	自民、公明、社会
1983	—	自民	1	3	自民、公明、社会
1987	—	自民→公明	1	3	自民、公明、社会
1991	—	自民	1	3（＋1）	自民、公明、社会(2)
1995	—	自民	2	2（＋1）	自民、公明(2)
1999	—	自民	1	3（＋2）	自民、公明(2)、共産(2)
2003	—	自民	1	3（＋1）	自民(2)、公明、民主
2007	72.25	自民	1	3	自民、公明、民主
2011	75.25	民主	1	3	自民、公明、民主

第1に、都議会議員出身者が多い。しかし第2に、歴史的にも必ず無所属委員がおり、しかも近年1983年以降は、必ず警視庁OBが一人入っている。これは、他自治体では聞かないケースであった[18]。第3に、高齢男性が多いことも観察される（直近の平均年齢は、75. 25歳）。第4に、政治的党派と委員長の出身党派の一致傾向を指摘することもできる。すなわち、1967年に美濃部亮吉が都知事に当選（いわゆる革新自治体）、と選挙管理委員会委員長の党派に同一傾向が存在している。その後、1970年代から1980年代にかけ、革新自治体の衰退とともに、無所属、そして自民党から委員長が選出されるようになっている。第5に、日本共産党からも委員が出ている（例えば、1999年）。なお、日本共産党から委員が出ている自治体としては、京都府が指摘されているものの（品田2013）、その他の自治体では見当たらないものである。

(3) 特別区の場合

次に、東京都内の特別区の委員会ガバナンスの構成について検討していこう。特別区各区のホームページ上で、委員名簿の公表状況を確認すると、以下の表2の通りとなる。概観するに、公表状況も様々であり、東京都内特別区の取り組み方も多様であることが予想される。

表２　自治体ごとの委員名簿の掲載状況[19]

類型		特別区
①非掲載型		中央区、世田谷区、渋谷区、港区
②掲載型	②－１： 名簿のみ掲載型	千代田区、新宿区、文京区、台東区、墨田区、江戸川区、品川区、目黒区、大田区、中野区、杉並区、豊島区、北区、荒川区、板橋区、練馬区、葛飾区
	②－２： 名簿経歴掲載型	江東区、足立区 参考：武蔵野市

例えば、「元政治家型」（元区議会議員出身）に類型される自治体として、世田谷区（1997 年以降、一名を除いて全員議員出身）、文京区（区議会議員出身が多い）、品川区（区議会議員出身が多い）等が予測される[20]。一方で、「中間型」としては、江東区や足立区等がこの類型にあてはまりそうである。以下、それぞれのサンプルとして、幾つかの自治体の内部構成を検討してみる。なお、ここでの対象の選択は、上記の名簿掲載情報類型に基づくある種の恣意的な選択的検討である。よって、これのみでサンプルとしての代表性を反映できるわけではないことには留意する必要がある。

世田谷区選挙管理委員会の委員構成

ここではまず、世田谷区選挙管理委員会の委員構成に関して検討してみる。こちらは「元政治家型」に類型されるような特徴を持っていたと予想されるが、実態としては以下のようになっていた（表 3）。

第 1 に、直近の 2013 年就任まで元区議出身者ばかりで、議員経験のない委員はいなかったことが確認されている。第 2 に、委員長は継続的に自民党から選出されており、安定的である。ただし第 3 に、2013 年就任の委員構成を見るに、一名非元議員が入っており、中間型への移行可能性が存在することも否めない。

表３　世田谷区選挙管理委員会の委員構成[21]

就任年	就任時年齢	委員長	議員経験無	元区議	党派
1997	不明	自民	0	4	自民２、公明１、無所属１
2001	不明	自民	0	4	自民２、公明１、民社１
2005	不明	自民	0	4	自民２、公明１、世田谷・生活者ネットワーク１
2009	不明	自民	0	4	自民１、公明１、民主１、共産１
2013	不明	自民	1	3	自民１、公明１、世田谷・生活者ネットワーク１

品川区選挙管理委員会の構成

関連して、品川区選挙管理委員会の特徴としても、委員のデータ数は限られているものの、「元政治家」型に類型できるような構成要素が観察される。ここでの特徴は以下の通りである（表４）。

第１に、公明党、日本共産党、自由民主党といった複数の政党出身の元区議が委員に選出される経路が観察されている。一方で第２に、議員経験の無い委員は少ない。第３に、委員長についても、任意中同一人物で担うのではなく、年度ごとに異なっている。これは「互選」にて選出されているようである[22]。

表４　品川区選挙管理委員会の構成[23]

就任年	就任時平均年齢	委員長	議員経験無	元区議	党派
2002	—	公明党⇒無所属⇒自由民主党	1	3	公明党、日本共産党、自由民主党
2006	67	自由民主党⇒公明党⇒無所属⇒自由民主党	1	3	公明党、日本共産党、自由民主党
2010	64.3	自由民主党⇒公明党⇒民主党⇒自由民主党	0	4	公明党、自由民主党、民主党、日本共産党
2014	—	民主党⇒	0	4	公明党、自由民主党(2)、民主党

江東区選挙管理委員会の委員構成

これに対して、江東区選挙管理委員会は、先の類型でいう「中間型」として理解される特徴を呈している。以下、具体的に見ていこう。

以下の表5に示される通り、第1に、1990年代半ばから無所属委員の割合が大きい。この意味では、むしろ「名士型」に近い特徴を持つことも指摘できる。第2に、委員長は、無所属から選出されている。第3に、無所属委員には会社役員か町会長経験者が選出されている。第4に、委員構成の中に「一名」比較的年齢の若い人材が入っているが（そのため平均年齢は若干下がっている）、その他は総じて高齢男性が多い。

表5　江東区選挙管理委員会の委員構成[24]

就任年	平均年齢	委員長	議員経験無	元区議	党派
1991	65.5	無	2	2	2（自民、公明）
1995	62.75	無	3	1	自民
1999	62.75	無	4	0	—
2003	66.75	無	4	0	—
2007	68	無	3	1	公明
2011	63	無	3	1	公明

武蔵野市選挙管理委員会の委員構成

では、特別区ではない東京都内の他の自治体ではどうだろうか。ここではその例として、武蔵野市選挙管理委員会の位置付けを検討してみることとする。事務局へのヒアリング調査記録から、以下のような理解を指摘することができる[25]。なお、武蔵野市選挙管理委員会は、典型的な「名士型」タイプとしての特徴が観察されている。

第1に、委員は議会選出である。ここでは、1956（昭和31）年以降、2012（平成24）年まで（直近就任年）56年間で30名の民間出身委員が存在し、特に昭和31年までさかのぼっても、30名の委員において、1人も市議会議員出身がいないことが特徴的である。この意味でも、完全に民間委員による選挙管理を行っており、他自治体と比べても構成は例外的であると把握できる。

表 6　武蔵野市選挙管理委員会の委員構成（M：男性、F：女性）[26]

委員リスト	性別	委員リスト	性別	委員リスト	性別	委員リスト	性別
1	M	9	M	17	M	25	M
2	M	10	M	18	M	26	F
3	F	11	F	19	M	27	M
4	M	12	M	20	M	28	F
5	F	13	M	21	M	29	M
6	F	14	M	22	F	30	F
7	M	15	M	23	M		
8	F	16	F	24	F		

第 2 に、委員の再任の多さである。ここでは、データで観察される 56 年間において、重複した委員の存在を指摘することができる（30 名 /14 期 =2.14<4=56/4）。さらにここでのインプリケーションとして、特に名士型の構成要素を持つ市町村においては、一般に、「社会的に信頼される同一人物」に複数の任期に渡って委ねるような委員構成になっていることを推察することができる。

さらに第 3 に、「女性委員」の比率が高いことも指摘することができる（対象期間中延べ 11 名/全体 30 名 = 0.37）＞（1 名/定数 4 = 0.25）。他の自治体における選挙管理委員会委員の傾向として、一般的に「高齢男性」の委員が多いことを考えれば、これも例外的な特徴として指摘できるものである（以上の委員構成について表 6 参照）。

(4) 議　論

以上の複数の自治体の組織内委員データの観察を踏まえるに、幾つかの確認事項を提示することができる。

第 1 に、選挙管理委員会委員の類型の妥当性である。本稿の観察からも、概ね先行研究（品田 2013）の委員類型は、その大枠を捉える上では相当程度妥当であると理解することができ、さらなる発展可能性を持つものと考えられる。

第２に、選挙管理委員における多様性の確認である。データで確認した通り、日本国内での多様性も、確実に存在する。これは特に地域性や時代状況にもよることも確認された。ただし、「首都圏／東京都内」の中でも多様性があり、一概に同一エリアにあるからといって一括りにはできないことも指摘することができる。例えば、個別の委員データを見てみると、東京都は、大阪府・大阪市・札幌市等と異なり、その要素はありつつも、厳密には先行研究の類型「元政治家型」(4 人全員議員出身）に適合しない。

第３に、この多様性の説明に関する問題である。どのような自治体の選挙管理委員会の委員構成が、「名士型」になり、あるいはまた「元政治家型」や「中間型」になるのだろうか。ここでは、さしずめ先行研究の知見を踏まえ、「エリア特性」を考慮して、(1) 自治体規模、(2) 政治性について再検討してみることとしたい。

第一に、自治体の規模である。例えば、東京都の特別区で見ると、その傾向は踏襲されていると考えられる（例えば、世田谷区・江東区)。一方で、単年の人口規模だけでは、多様性の説明はつかないことにも留保が必要となる。すなわち、下図（図 1）に示すように、東京都内には、相対的に「規模の小さな都市部」(いわゆる都心３区など）と「規模の大きな非都市部」(いわゆる周辺区）が存在することを考慮する必要がある。

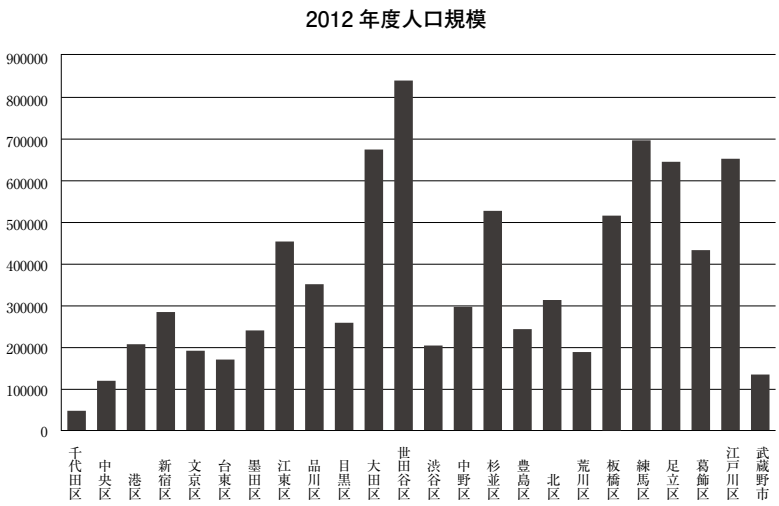

図 1　東京都内各自治体（特別区、武蔵野市）の 2012 年度人口規模[27]

そこで第二に、エリアの政治性、すなわち、議会との関係はどうか検討してみよう。仮説的に、委員を選出する議会の政党色の強さを反映しているのではないかと想定すれば、議会が多党化すれば、党派性を反映して「無所属委員（元議員ではない委員）」は減ることが予想される。すなわち、一定程度の党派性が観察される（ない）ほど、距離が近く（遠く）なり、議会からの政治的影響力「経路」が存在する（しない）可能性が存在する（例えば、東京都・世田谷区などがここにあてはまると考えられる）。

いま、この 2 軸を踏まえた仮説として、以下のような主張を考慮することができる。まず、(1) 都市化と多党化が進むほど、「元政治家型」委員会の割合が高くなるというものである[28]。一方で、自治体の規模として比較的都市型ではなく、多党化が進行しないほど、「中間型」あるいは「名士型」委員会の順に割合が増えるという仮説も考えることができる。さしずめここでの課題は、「政治化＋都市部性／地方性」概念の操作化であるが、試論的に、人口規模と委員の出身政党を単純な指標として把握し、全体

をプロットしてみると、以下のように表現することができる（図2）[29]。なお、ここではサンプルとして検討した5つの自治体について、縦軸には、2012（平成24）年度での人口規模（自然対数）、横軸には、先に個別の表で掲載した自治体ごとの委員の党派の数について、上記の各表で自治体ごとに提示した委員の延べ人数を元に単純加算し、これを年度ごとの平均として算出して構成したものである[30]。

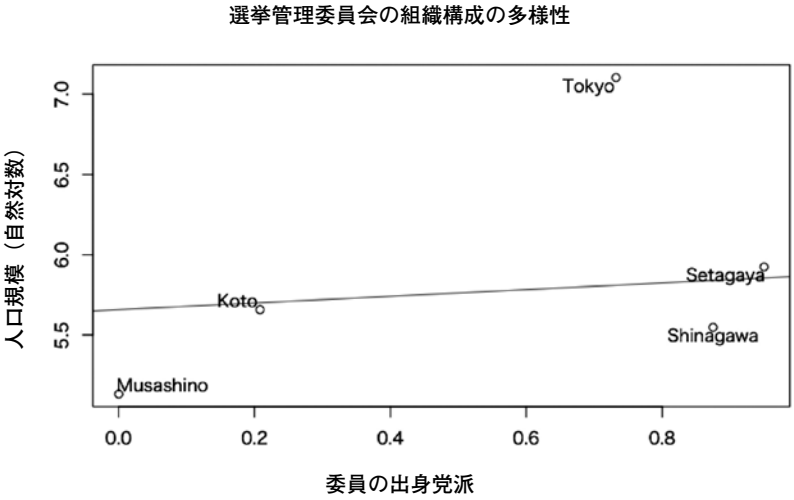

図2　人口規模と委員の出身党派から捉える組織構成の多様性[31]

さらに、これを直観的により解釈可能な形に表現し直すと、以下のように構成することができるように思われる（図3）。

第1に、先行研究において提示された類型軸にあてはめてみると、世田谷区、江東区などは、この線形の関係に、概ね適合するように理解される。一方で第2に、類型軸からの逸脱も存在しているように理解できる。例えば、東京都、武蔵野市などは特徴的な構成を持っており、類型上の明

確な位置付けを困難としている側面を指摘することができる。すなわち、選挙管理委員会の構成員による類型は、規模と政党色の強さにより、一定の傾向を把握できるものであるものの、そこからの逸脱に関する留保がつくということが考慮される。例えばその可能性として、必ずしも規模との関係では把握しきれない「大規模都市・一党型」、「小規模都市・多党型」なども考慮することができるであろう。

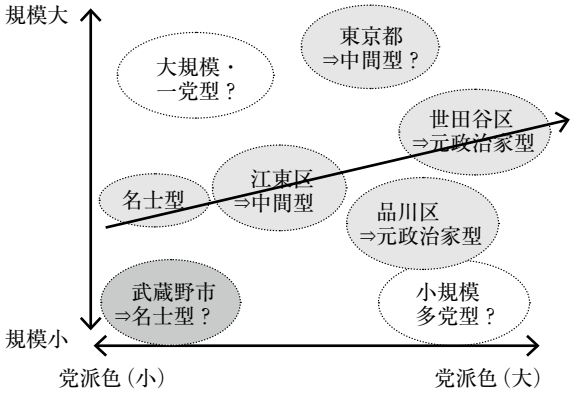

図３　自治体規模と党派性の関係[32]

では、そもそもなぜこのように異なるタイプが形成されるのだろうか。このメカニズムに関する１つの仮説的説明は、自治体ごとの歴史的な「経路依存性」にあると考えられる。すなわち、自治体ごとに選挙管理委員会委員が選出され出した「選出経路」がロックインされた時代がどこかに存在するように思われる。例えば、東京都は、1967 年以降、「自民・公明・社会・無所属からの選出」の形でほぼ安定している。このような経路は、各自治体において、一度形成された後にそれが踏襲されることで、次なる経路（タイプ）を規定することとなるのであろう[33]。

4. 執行機関の多様性は何をもたらすのか

(1) 執行機関の多様性の確認：従属変数としての選挙管理委員会

本稿ではこれまで、選挙管理委員会の組織構成の多様な在り方に関する考察として、首都圏・東京都内における自治体で集めたデータによる先行研究の議論への追試的な検討を行ってきた。その結果、東京都内の自治体、とりわけ特別区に関して、まず世田谷区・品川区・江東区に関しては、選挙管理委員会の委員構成に関する先行研究の類型で概ね説明がつくことが確認された。一方で、武蔵野市、さらには東京都に関しては、構成要素として逸脱・検討の余地があり、類型の要素とその射程にも留保が付くことを指摘することもできる。この点については、委員類型についての包括的な実証分析が求められるものであり、その他のエリアに関しても同様にレプリケートしてみることの意義を指摘できる。

このように、さらなる検討余地は指摘できるものの、選挙管理委員会を従属変数としたとき、全体としては概ね、日本国内においても、あるいは同一都道府県内においても、先行研究（品田 2013）の知見は有意義な示唆を提示するものである。また、これに対する本稿の追加・補完的な作業もその多様性の認識に寄与するものであると考えられる。そして改めてこのことは、従来の執行機関に関する一元的な理解からさらなる実態としての理解を促進するものであろう。

ただし、ここで留意する点として、上記の検討は、あくまで選挙管理委員会を従属変数として日本国内での組織の多様性を観察するものであり、その意味で、その影響に関する分析は未だ残されていることになる。では翻って、こうした執行機関の国内における類型論と多様性は、社会に対する影響として、一体、何を意味するのだろうか。

(2) 執行活動とその効果の分析へ：独立変数としての選挙管理委員会

先に指摘してきたように、行政の執行活動は、諸変数に規定される受動

的関係にあるのみならず、能動的に政策を社会に出力する過程である。この観点からは、これまで検討してきた組織の多様性は、これを通過して社会に出てくる政策内容を規定し、社会に対して異なる効果をもたらす可能性を持つ。ここでは、こうした組織の多様性の認識を踏まえた上でのさらなる研究の展開可能性を検討する。

第1に、執行機関それ自体のみならず、行政としてのその活動量の多様性を規定する視点が重要であるように思われる。

これに関しては、活動量としての行政の執行活動にはいかなる多様性が存在し、また、その従属変数たる執行活動のアウトプットを規定するのは、行政組織のリソースの問題なのか、あるいは政治性の問題なのかといった問いが浮かび上がってくる。これらは、選挙管理委員会自体を説明するものではなく、むしろ、選挙管理委員会を独立変数として、その多様性が政策対象集団に対して何を生み出すのかを検討するものになる。

なお、この点で、事務局の構成と機能を検討することが示唆的となる。そもそも事務局は委員会ガバナンスの枠組みの中でいかなる機能を果たしているのだろうか。審議会における事務局の構成とその機能、実態については、これまですでに多くの充実した論考がある（例えば、森田 2006；2014）が、選挙管理委員会で言えば、事務局の資源や規模（予算や人員）、構成・業務・手法（投開票の現場での対応方策）などがその検討事項になるであろう。おそらく、事務局の規模とリソースは、そのアウトプットとしての選挙管理委員会の活動量を規定するようにも思われる。

また、これに関連して、どういう自治体が選挙啓発活動を活発に行うのか、といったアウトプットを選挙管理委員会の組織変数との関係で分析することも、ここでの射程に含まれるであろう。政治教育が活発化した2015年度・2016年度に実施された「選挙出前授業」数を観察するに、自治体ごとに多様性が観察される。東京都においては、東京都を主体としたものが多く、一方で、規模の小さな自治体の活動量は大きくないように思われる。この点で、事務局のリソースはその活動を規定する要素になると考えられる[34]。

さらに、執行活動の政治性を検討する上では、委員会類型としての「名士型」と首長、「元政治家型」と議会との関連といった「政治と委員会の関係」についても、その政治的統制の「可視化」を進めていくことに意義が見出される。この点では、事務局と委員会関係の多様性にも注視する必要があり、少なくとも過去の委員の選出準備過程や運営手法（事務局との関係）は、要観察課題となるであろう。

第２に、こうした執行機関の執行活動による政策アウトプットとその目的に照らした政策効果を検討する視点も重要となる。特に、多様な選挙管理委員会組織の在り方に規定される行政活動のパフォーマンスとしての効果を実証的に把握する研究に意義を見出すことができる。

例えば、本稿の実態分析において議論されたてきた組織構成の多様性（委員タイプによる組織の差異）とそれぞれの帰結（例えばそのパフォーマンス）を検討することも意義深いであろう。ここでは、ガバナンス形態（組織の政治的中立性・独立性の差異）を独立変数として、その多様性がもたらすパフォーマンス（例えば不正などで操作化されるもの）との関係を検討することが求められる[35]。

また、これに関連して、先に指摘してきた選挙権年齢の引き下げに伴う政治教育とその効果の分析は、その貴重な素材を提供するものと考えられる。例えば、選挙管理委員会による「選挙出前授業」の効果や、これにより有権者がいかに政治的選好を形成しうるのかといった高校生の政治意識・投票行動に関する実証研究などは、まさにその分析が待たれる研究課題であるように思われる[36]。

5. おわりに

以上、本稿は、東京都内における複数の選挙管理委員会の組織構成に焦点を当て、先行研究を踏まえたその組織内部の多様性の実証分析と、外部へのアウトプットの動態を把握することの可能性を検討してきた。

第１に、一概に行政委員会のガバナンスといっても、その形態は、個々の自治体の組織特性を反映し、多様であるという事実の確認である。改めて、日本の選挙ガバナンスの実態に関しては、すでに先行研究により検討が進んできており、例えば、選挙管理委員会の委員類型として、その出自により、「元政家型」・「名士型」・「中間型」の３つのタイプが抽出されてきた。本稿は、これを踏まえ、東京都内の自治体における複数の選挙管理委員会を素材とし、そのガバナンス態様の１つ―委員構成データの自治体間比較検討を行ってきた。ここでは具体的に、東京都・世田谷区・品川区・江東区・武蔵野市の選挙管理委員会を素材として、その組織構成の実態を検討し、江東区・世田谷区・品川区においては、概ねこの類型に妥当することが確認されたものの、一方で、東京都・武蔵野市では、従来の理解に情報として追加しうる多様な構成要素が観察された。この点で、本稿は、先行研究（品田 2013）の類型の当てはめに補完的な示唆を提供する。

第２に、こうした執行機関の多様性が何をもたらしうるのかについて、従属変数としての選挙管理委員会の位置付けのみならず、独立変数としてのその多様性を考慮する必要性を指摘している。そして、このことは改めて、日本の選挙行政を担う執行機関内部の多様性とその活動実態の多様性との連関、さらにはその政策としての社会へのアウトプット・効果についての分析の意義を再認識する契機ともなる。

最後に、今後の展望として、行政委員会一般に通ずる視点として、組織の独立性と政治的バイアスに関する「行政委員会の組織間比較研究」も重要な検討課題となりうることも指摘しておく。ここでは、選挙管理委員会のみならず、他の独立執行機関との比較分析を行うことも有益であると考える。例えば、農業委員会においても、委員の公募制から選任制への移行が指摘されており、議会統制よりも首長統制を可能にする方向への動きが観察される。その他にも、首長部局への移行や政治的中立性が議論される教育委員会のガバナンス（村上 2015；大畠 2015）との比較などを含めれば、執行機関多元主義の理念が、領域ごとにいかに体現され、あるいは制

約されているのか、を把握する試みともなる。期せずして、これらはすべて、規制改革が叫ばれつつも、現実の改革が難しい領域である。独立性を追求すれば制度的に領域の規制改革を難しくする。一方で、政治的コントロールを強めれば（委員の首長選任、首長コントロール）、執行機関多元主義としての制度的理念を歪める。こうしたディレンマの分析に向けては、政治要因とともに、制度要因も考慮する必要性が生じるであろう。

改めて、行政委員会とは、中立性を存立基盤とした政治性の排除をその制度理念として持つものである。しかしながら、行政委員会は、そもそも組織的な位置においても、またおそらくその活動実態としても、政治性と中立性のディレンマから自由ではない可能性がある。昨今の政治教育の活発化の中で、その行政活動は、従前にも増して活発化しており、そこでの政策アウトプットもその制約の中にあるとすれば、ここに研究上求められる重要な課題が存在しているようにも思われる。

参考文献

礒崎初仁・金井利之・伊藤正次『ホーンブック地方自治［第3版］』北樹出版、2014年。

大西裕編『選挙管理の政治学』有斐閣、2013年。

大畠菜穂子『戦後日本の教育委員会―指揮監督権はどこにあったのか』勁草書房、2015年。

川崎市選挙管理実務研究会『選挙管理委員会・監査事務局』（シリーズ　市町村の実務と課題25）ぎょうせい、1993年。

東京都選挙管理委員会編『東京都における選挙管理の概観』1978年・1988年。

斉藤淳『自民党長期政権の政治経済学』勁草書房、2010年。

品田裕「日本の選挙管理委員会について」大西裕編『選挙管理の政治学』有斐閣、2013年。

砂原庸介『民主主義の条件』東洋経済新報社、2015年。

選挙ガバナンス研究会「全国市区町村選挙管理委員会事務局調査」についての報告（一）～（十）」『選挙時報』2014-2015年。

曽我謙悟「選挙ガバナンスに関する研究の動向と展望」大西裕編『選挙管理の政治学』有斐閣、2013 年。
――――「選挙管理機関の独立性」大西裕編『選挙管理の政治学』有斐閣、2013 年。
村上祐介「教育委員会改革と政治的中立性」『Voters』No.26、公益財団法人明るい選挙推進協会、2015 年、14-15 頁。
森田朗『会議の政治学』慈学社、2006 年。
――――『会議の政治学Ⅱ』慈学社、2014 年。
King, Gary. *Replication, Replication*, PS: Political Science &Politics, 1995, Vol.28, Issue3.
Frances McCall Rosenbluth and Michael F. Thies .Japan Transformed: Political Change and Economic Restructuring, Princeton University Press, 2010.
Lopez-Pintor, Rafael. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance, Bureau for Development Policy United Nations Development Programme, 2000.*

（Endnotes）

1　本稿は、2014 年 8 月 2 日に開催された武蔵野大学附属政治経済研究所 2014 年度第 2 回研究フォラームでの研究報告『行政委員会の組織構成の検討―選挙ガバナンスの「機能」分析に向けた準備的考察―』をもとに、データと考察の追加を行い執筆したものである。なお、ここでは、検討対象とした各自治体の選挙管理委員会事務局からの提供データを活用しているものの、その解釈と分析は、所属組織ならびに各自治体の見解を反映しているものではない。その点で、本稿における誤りはすべて筆者の責任によるものである。本稿は、あくまで外部からの観察にもとづく研究のためのデータ整理の範疇を越えるものではなく、今後、これを元に、環境変動と選挙管理委員会、そのアウトプットの連関を実証的に示すことが求められる。

2　例えば、食品偽装問題、建築確認問題などは典型的なものである。

3　執行活動は、これを規定する諸環境とその活動の効果をと捉えることにより、ようやくその組織の置かれている制約と限界を見出すことができるように思われ、そのことに研究の意味を持つと考えられる。

4　後に詳述。ただし、このことは、そもそもそのガバナンス態様自体へのこれまでの関心の薄さを反映していると考えることもできる。

5　ここでは、先行研究として大西 2013 からの知見をまず参照しており、その理論的整理と実態の把握は示唆に富むものである。

6　時期が重なり 2016 年 7 月末に東京都知事選挙が行われることになるなど、選挙管理委員会事務局の活動は一層活発化した。

7　東京都選挙管理委員会 HP。

8　この点は、種々の教科書的な定義が伝えるものである。

9　東京都選挙管理委員会の組織構成については、東京都選挙管理委員会事務局『平成 26 年版事業概要』より。なお、選挙管理委員会それ自体に関する基礎情報として、川崎市選挙管理実務研究会による『選挙管理委員会・監査事務局』と東京都選挙管理委員会による『東京都における選挙管理の概観』も参照した。

10　以上の整理、データの紹介に関しては、大西 2013；Lopez-Pintor, 2000、を参照した。

11　不正の例としては、票の水増し、賄賂、規定以上の投票用紙配布、特定の投票者の排除、票の買収（Vote Buying）、意図的な票の操作などが考えられ、最近では、選挙前の住民票の移動なども指摘される。

12　2013 年 7 月の参議院議員選挙で問題となり、2016 年参議院議員選挙前でも、こうしたコンプライアンスと「行政のミス」に関する問題が議論される。『朝日新聞』2016 年 7 月 7 日。

13　この独立性の問題は、独立変数、従属変数、双方において、重要な位置付けを持つ。委員会の独立性の規定要因（曽我 2013）は、従属変数としての選挙管理委員会の多様性を何が規定するのか（民主化前の遺産、政治権力）を問うものであり、一方で、その帰結（曽我 2013）を問題とするものは、独立変数としての選挙管理委員会が、選挙パフォーマンスに何をもたらすのか（質や信用、民主制の安定性）を課題とする。双方に繋げる事で、ガバナンス形態の変数としての意味付けを与える事ができるであろうが、ここではさしずめ、そのガバナンスの態様を記述することを心がける。

14　レプリケーションに関して、King1995。なお、分析結果の追試に関しては、一般的、さらには厳密には、計量分析において、雛型とする研究を対象として、当該分析のモデル・データ・アプローチ等で新たな試みを行うことによ

り、先行研究とは異なる知見を導き出す事に意義を持つものである。このことは、分析モデルの拡張・汎用性、アプローチの習得、データの拡張、射程の拡大など、多角的な意味を持つものである。本稿は、この意義を援用したものである。

15 ただし、その後も発展的な実証研究は進んでいると思われる。

16 具体的には、東京都選挙管理委員会、江東区選挙管理委員会、品川区選挙管理委員会、武蔵野市選挙管理委員会、世田谷区選挙管理委員会より、資料提供を受けた。

17 東京都選挙管理委員会提供データより構成。

18 東京都選挙管理委員会事務局への訪問ヒアリング調査、(2014 年 7 月 9 日実施)。なお、最終確認は 2015 年 1 月 16 日に行った。

19 本表の作成は、2014 年 6 月 7 月、2014 年 7 月 31 日に行った。最終閲覧 2015 年 1 月 23 日。

20 2014 年 6 月、各々への電話ヒアリング調査より。

21 世田谷区選挙管理委員会提供資料より作成。なお、本表において、2013 年度就任の委員の 1 人は元区議であり、就任時は、政党所属がなく、最終的に生活者ネットワークに所属するようになった委員を含む。世田谷区選挙管理委員会への聴き取りによる確認 (2015 年 1 月 22 日)。

22 品川区選挙管理委員会事務局、電話によるヒアリング調査より。2016 年 7 月 19 日。

23 品川区選挙管理委員会事務局提供資料より作成。

24 江東区選挙管理委員会提供資料より作成。

25 武蔵野市選挙管理委員会への電話でのヒアリング調査。2014 年 7 月 18 日問い合わせ。2015 年 12 月 22 日確認。

26 武蔵野市選挙管理委員会提供名簿をもとに、氏名から判断の上で筆者作成。2015 年 12 月 22 日時点。

27 特別区協議会統計情報システムより作成。
http://www.research.tokyo-23city.or.jp/tokutoukei.html

28 なお、こうした類型については、中央政治との連動が強い可能性も指摘することができるが、この点はさらなる検討が求められる。

29 この限りでは、散布図としての全体像を描くには不十分であるものの、ばらつきの傾向は把握できるものである。

30 その意味でも、傾向把握として試論に過ぎず、正確な測定には、党派の定義とより厳密な調査・検証が必要となる。

31 委員構成データをもとに筆者構成。

32 本図では、データを踏まえた規模と党派色との関係を解釈として示すため、直感的な図式を構成している。

33 ここで補論的に全体の予測的解釈を提示しておくとすれば、おそらく、「選挙管理＝選挙ガバナンス」は、戦後日本の戦後地方政治のあり方／その多様性と連動してきたと推察することができる。そして、これが仮に真であるとすれば、国政（中央政治）への選挙動員とも連動してきた可能性も存在する。すなわち、地方の選挙管理委員会自体が、「逆説明責任体制」（斉藤2010）（Perverse accountability：支持集団が候補者の集票に力を持っていることを政権党に対して説明）としての、自民党一党支配体制を支えた１つの制度的仕組みとして機能したことも仮説的に考えることができる。そして、このことは制度改革と日本政治の変容の文脈の中で（Rosenbluth and Thies 2010）選挙管理委員会の機能を理解することの意義と可能性をも示唆する。ただし、これらのことは、現状、あくまで予測的な解釈にすぎず、実証的な根拠と分析については、次なる課題へと引き継がれるものである。

34 東京都選挙管理委員会 HP 掲載情報による確認、江東区選挙管理委員会事務局へのヒアリング調査より。

35 ただし、この現実的な検討を行う上では、従属変数としてのパフォーマンスにも共変的な多様性が存在することが、その分析の前提となるであろう。

36 なお、本研究に関しては、特に 2015（平成27）・2016（平成28）年度における選挙管理委員会による「選挙出前授業」のアウトプットとアウトカムを実証的に分析する研究が、示唆的な知見を提供しうる。