

平成18年 2月 2日
衆議院議員選挙区画定審議会

平成17年国勢調査速報値の公表に伴う選挙区の見直しに係る 審議結果について

衆議院議員選挙区画定審議会設置法（以下「設置法」という。）では、第4条第1項で統計法第4条第2項本文の規定による10年ごとの大規模国勢調査が行われた場合には、その結果が官報で公示された日から1年以内に衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定案の勧告を行うものとされている。また、設置法第4条第2項で「各選挙区の人口の著しい不均衡その他特別の事情」があると審議会が認めるときは勧告を行うことができる」とされている。

いずれの場合においても、第3条に規定する改定案の作成基準に従い、各都道府県の定数を再配分し、全選挙区についてその区域を見直す可否を検討の上、必要な選挙区については所要の改定を行い、全体として新たな選挙区の区割り案を勧告することになる。

平成17年国勢調査は簡易調査であるため、審議会では、この調査結果の公表に伴い、各選挙区の人口状況その他の諸状況に「各選挙区の人口の著しい不均衡その他特別の事情」があり、選挙区の改定案の勧告を行う必要があるかどうかについて検討を行った。

なお、近年の全国的な市町村合併の進展に伴い、多くの府県において、その区域が2以上の選挙区にわたる市町が生じていることから、こうした状況についても留意すべき諸状況の一つとして検討の対象とした。

その審議結果は、以下の通りである。

1 設置法第4条第2項の勧告の趣旨

小選挙区制は、一定の区域ごとに、その区域の有権者を母体として全国民の代表1人を選挙する制度である。代表者を選挙するに当たって、選挙区の区割りは重要な意義を有し、区割りを見直す場合には、選挙区間の投票価値の平等を確保するという憲法上の要請を踏まえつつ、全選挙区についてその区域の見直しが検討されることになる。

このため、設置法において、10年ごとの大規模国勢調査の結果によって勧告を行うべきことを原則とし、その間においては、「各選挙区の人口の著しい不均衡その他特別の事情」がある場合に限りて勧告を行うことができる旨規定しているのは、選挙区の変更に伴う有権者の投票行動や候補者・政党の政治活動等への影響を考慮し、選挙制度の安定性を確保しようとする趣旨によるものと解される。

したがって、「各選挙区の人口の著しい不均衡その他特別の事情」がある場合の見直しは、選挙区の区割りの前提となった重要な要素に根本的な変更が生じ、選挙制度の安定性の要請を考慮してもなお、即座に抜本的是正を必要とする場合、すなわち10年ご

との勧告を待てないような特段の事由が生じた場合に限られるものと考えられる。

こうした理解は、平成7年国勢調査（簡易調査）に基づく勧告の要否を審議した際の当審議会の基本的な考え方であるが、今回の審議に当たっても、これを変更すべき特段の事由はないものとする。

2 平成17年国勢調査に基づく各選挙区の人口状況等

最大較差

1で述べた設置法第4条第2項の勧告の趣旨を踏まえると、選挙区改定時の最大較差がその後僅かでも拡大したことをもって直ちに勧告の要件である「各選挙区の人口の著しい不均衡」が生じていると解することは適当でないと考えられる。

今回の国勢調査に基づく選挙区間の最大較差は2.203倍となり、平成12年国勢調査に基づく選挙区改定時の最大較差2.064倍よりも0.139ポイント拡大しているが、10年前、平成7年国勢調査（簡易調査）に基づく各選挙区の人口状況等を審議し、勧告を行わないこととした際の最大較差2.309倍を下回っている。

また、当時の最大較差2.309倍に係る審議では、それまでの衆議院議員選挙に係る定数訴訟において最高裁判所がおおむね3倍を超える格差がある場合に違憲との判断を示していたこと、一方、設置法第3条第1項で勧告を行う場合の基準として選挙区間の較差が「2以上とならないようにすることを基本とし」と規定していることを考慮した上で、「各選挙区の人口の著しい不均衡」とは、最大較差が2倍を相当程度超えるに至った場合を指すものと考えられるとの判断を示している。

その後、平成8年第41回総選挙、平成12年第42回総選挙に係る選挙無効訴訟の各最高裁判決で、この2.309倍（第42回総選挙については、併せて選挙当時の選挙人数の最大較差2.471倍）の較差が示す選挙区間における投票価値の不平等は、一般に合理性を有するとは考えられない程度に達していることとまで言うことができず、当時の区割りが憲法の関係規定に違反するとは認められない旨判示されている。

これらの点を考慮すると、今回の国勢調査に基づく最大格差2.203倍をもって、「各選挙区の人口の著しい不均衡」が生じているとまでは認められないと考える。

較差2倍を超える選挙区の状況

平成17年国勢調査で最小選挙区と比較して較差が2倍を超える選挙区数は前回改定時の9から48に増加しているが、平成7年国勢調査（簡易調査）での同選挙区数60を下回っている。なお、上記の最高裁判決で合憲とされた平成8年第41回総選挙、平成12年第42回総選挙において、最小選挙区と比較して較差が2倍を超える選挙区数は、選挙時の有権者ベースでそれぞれ62、87となっている。

また、各選挙区を全国の議員1人当たり人口、すなわち全国の平均人口の選挙区との偏差という観点から検討すれば、平成12年国勢調査では、全国の議員1人当たり人口の3分の2を下回る選挙区は11、3分の4を超える選挙区はなかったが、平成17年国勢調査では、全国の議員1人当たり人口の3分の2を下回る選挙区は15となり、3分の4を超える選挙区は2生じている。この結果、全国の議員1人当たり人口の上下3分の1を超える人口の選挙区が11から17に増加しているが、一方、300選挙区中283の選挙区は依然として全国の議員1人当たり人口の3分の2から3分の4の範囲にあり、これらの選挙区はそれぞれが2倍の範囲内に収まっている。

都道府県別定数の異動

平成7年国勢調査においては、都道府県間の定数配分にいわゆる「逆転現象」(人口の少ない団体の選挙区数が人口の多い団体の選挙区数より多くなっている状況をいう。)が生じていたが、当時の審議では、都道府県への定数配分は各選挙区の区割りを定める場合のいわば中間的なプロセスであり、そこでの逆転現象も、結局、各選挙区間の人口の不均衡の問題に還元されるものであるとされた。

今回の国勢調査においては、逆転現象が生じておらず、また、設置法第3条第2項の規定に基づき都道府県の定数を再配分するとすれば、1都1府2県の定数に異動が生じることとなるが、この問題についても当時の考え方と同様、各選挙区間の人口の不均衡の問題に還元されるものとする。

今後5年間の人口動向

少子高齢化が進み、わが国の人口は減少局面に入りつつあると予測されている中、今回の国勢調査では、多数の道県で人口減少が進む一方、一部大都市圏の都府県で人口が増大しているが、現時点において、今後5年間に選挙区間の較差が急激に変動するとは考えにくい。

このような各選挙区の人口状況等を総合的に踏まえると、人口の面からは「各選挙区の人口の著しい不均衡その他特別の事情」が生じているとは判断すべき状況にはないと考える。

3 市町村合併の進展に伴う2以上の選挙区にわたる市町の状況等

「市町村合併と選挙区」に関する現行制度の基本的考え方

設置法第3条第1項において、「行政区画」が選挙区の区割りに当たって総合的に考慮すべき事項の一つとされているのは、全国民を代表する衆議院議員1人を各小選挙区から選挙する現行制度の下において、基礎自治体としての地域の一体性を確保することや恣意的な区割りを回避する等の観点に基づくものであると考えられる。

一方、選挙区の区割りは、選挙区間の最大較差が2以上とならないようにすることを基本としており(設置法第3条第1項)行政区画は考慮事項の一つであるが、合併市町村が全て1の選挙区に属することを設置法が当然に求めているものではない。

また、上記1で述べたとおり、選挙制度の安定性を確保するため、選挙区の改定案の勧告は、10年ごとの大規模国勢調査に基づき行うことが原則であり、その間は「各選挙区の人口の著しい不均衡その他特別の事情」に該当する事由が生じていない限り、勧告は行わないものとされている。

さらに、公職選挙法(以下「公選法」という。)第13条第3項では、市町村合併は、通常、相当規模の人口異動を伴うが、小選挙区の区域は市町村合併によって変更されないこととされている。

これらの諸点を踏まえると、現行制度の下では、市町村合併があったことをもって直ちに選挙区の見直しが必要とされるものではない。

分割市町の現状と「その他特別の事情」の有無

その一方で、当審議会は、これまでの国会審議において、市町村合併の進展に伴い、全国の極めて多くの都道府県において選挙区の区域が行政区画等の点で実情にそぐわないというような状況になった際には、設置法第4条第2項の規定により、次回の大規模国勢調査を待たずに見直しが行われることも考えられるとの見解を示している。

その区域が2以上の選挙区にわたる市町(いわゆる分割市町)の現状が、設置法第4条第2項の「その他特別の事情」として上記の審議会見解にいう状況に該当するかどうかについては、上記3で述べた現行制度の基本的考え方を踏まえると、単に分割市町の数や分割市町を有する都道府県の数、選挙区の区域と行政区画が不整合となっている選挙区の数といった外形的な事象だけでなく、加えて、選挙制度の安定性の要請を考慮してもなお、全選挙区にわたって即座にその区割りの抜本的是正を必要としているか、すなわち10年ごとの勧告を待てないような特段の事由が生じているかどうかによって判断されるべきものと考ええる。

分割市町の現状を概観すると、前回の選挙区改定後、東京都を除くすべての道府県で市町村合併が進展し、平成18年3月31日までに新たに60の分割市町が生じるものと見込まれ、関係県は32となっている。この他、平成6年の選挙区画定当時から分割市である浜松市(静岡県)、堺市(大阪府)、鹿児島市(鹿児島県)の3市が、周辺町との合併により関係選挙区が2から3に増加している。したがって、市町村合併に伴い、行政区画が2以上の選挙区によって新たに分割され、あるいは関係選挙区数が増加する市町は全部で63、関係府県としては34に上っている。

これを選挙区から見ると、その区域内に分割市町の一部の区域が属している選挙区は上記の34府県において、101選挙区に及んでいる。このうち24県に

においては、県内の選挙区の半数以上がこうした選挙区となっており、選挙区の区域と行政区画の不整合が著しい県も数多く見られるに至っている。

しかし、一方、63の分割市町は、現行選挙区に改定された後の平成15年4月以降の市町村合併に伴うものであり、その合併時期を各年別に見ると、平成15年中が1市、16年中が9市町、17年中が34市町、残る19市町は本年1月から3月中に合併が行われる団体である。

そして、これらの大部分の市町では、市町村議会議員の選挙について、市町村の合併の特例に関する法律（以下「合併特例法」という。）に基づき、定数特例又は在任特例のいずれかの特例（合併特例法第6条・第7条）を適用することとし、このうち、半数以上の市町では、合併後の市町村議会議員の増員選挙や新たな議会の設置選挙等に当たり合併前の旧市町村単位で選挙区を設ける（合併特例法第6条、公選法第15条第6項）こととしている。合併後日も浅い現時点では、多くの分割市町が新たな基礎自治体として地域の一体化を進めている途上にあるものと推察される。

また、昨年4月からは、平成22年までの5年間で市町村合併を更に推進するための新たな法律として、市町村の合併の特例等に関する法律（以下「新合併特例法」という。）が施行されている。この法律では、都道府県はその区域内において自主的な市町村合併を推進する必要があると認められる市町村を対象として、合併構想を定めるものとされている（新合併特例法第59条）が、その際、意見を聴かなければならないとされる市町村合併推進審議会（新合併特例法第60条）を置く府県が、昨年12月20日現在、30に及んでいる。いくつかの地域では既に市町村合併の検討が始められており、今後ともその増加が予想される。合併が実現すれば現在の分割市町の区域がさらに変更される場合や、分割市町の数もさらに増加する場合も想定されるところである。

なお、市町村合併に伴う分割市町を有する34府県で本年から来年にかけて府県議会議員選挙（一般選挙）の実施が予定されているが、このうち、現時点で3分の1程度の県議会において市町村合併に伴う従前選挙区の特例（合併特例法第15条）を適用することとしているため、衆議院議員の選挙区によって分割される市町の中には、県議会議員の選挙区についても2から3に分割されるものが少なからず見込まれることにも配慮すべきである。

このような現下の諸状況を総合的に踏まえると、外形的には、かなり多くの府県又は選挙区において行政区画が2以上の選挙区によって新たに分割されるなどの事象は認められるが、多くの分割市町において新たな基礎自治体として地域の一体化が進められている途上にある現時点では、分割市町の現状が、「全国の極めて多くの都道府県において選挙区の区域が行政区画等の点で実情にそぐわないというような状況」に該当しているとまでは認められず、分割市町を解消するため今直ちに選挙区の区割りを見直すことが、選挙制度の安定性の要請にも増して強く求められていると判

断すべき状況にはない考える。

4 その他考慮すべき諸状況

市町村合併の進展状況以外に、「その他特別の事情」があるかどうかについては、特に検討すべき状況は見当たらない。

5 結論

以上のとおり、当審議会としては、設置法の趣旨及び平成17年国勢調査速報値に基づく各選挙区の状況、市町村合併の進展状況等を総合的に判断した結果、選挙区の改定案の勧告を行う必要があるほどの「各選挙区の人口の著しい不均衡その他特別の事情」が生じているとは認められないことから、同法第4条第2項の規定に基づく勧告は行わないとの結論に達した。

なお、次回平成22年の国勢調査は大規模調査に当たることから、設置法第4条第1項に基づき、その結果が官報で公示された日から1年以内に同法第3条の基準に従い見直しの勧告が行われることになる。