

都道府県議会議員の選挙区設定の見直し
(公職選挙法の一部を改正する法律)
国会審議関係資料

<国会審議の経過>

(第183回国会)

平成25年6月18日 自民党・公明党が法案提出
(国会閉会に伴い継続審査とされた)

(第185回国会)

平成25年11月14日 衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する
特別委員会において趣旨説明・質疑・可決
11月15日 衆議院本会議において可決
11月22日 参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する
特別委員会において趣旨説明
11月27日 参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する
特別委員会において質疑・可決
12月4日 参議院本会議において可決・成立

□ 趣旨説明

H25.11.14 衆・倫選特委(会議録P1~2)

○逢沢一郎議員(提案者) :ただいま議題となりました公職選挙法の一部を改正する法律案につきまして、自由民主党及び公明党を代表いたしまして、その趣旨及び内容を御説明申し上げます。

まず、本法律案の趣旨について御説明申し上げます。

現在、都道府県議会議員の選挙区については、法律の規定により、郡市の区域によるとされ、また、指定都市においては、区の区域によるとされております。

しかし、現在、郡には行政単位としての実質がなく、さらに、市町村合併の進行により、地域代表の単位としての郡の存在意義が大きく変質していることから、町村に係る選挙区については、郡の区域にかかわらず、条例で任意に定めることができるものとするのが適当であります。

また、指定都市の区に係る選挙区についても、市域内に複数の選挙区は残すものの、基本的には条例で定めることとするのが適当であります。

そこで、都道府県議会議員の選挙区について、一定の要件のもとで、市町村を単位として条例で定めることができるようにするとともに、指定都市の区域においては、二以上の区域に分けた区域を選挙区の単位としようとするのが、本法律案の趣旨であります。

なお、全国都道府県議会議長会からも、都道府県議会議員の選挙区について、全国的に守られるべきルールを明らかにした上で、地域の実情を踏まえ、都道府県が条例で自主的に選挙区を規定することができるような法改正を求める要請があったところであります。

次に、本法律案の主な内容につきまして、その概要を御説明申し上げます。

第一に、都道府県議会議員の選挙区は、一、一の市の区域、二、一の市の区域と隣接する町村の区域を合わせた区域、三、隣接する町村の区域を合わせた区域のいずれかによることを基本とし、条例で定めることとしております。

第二に、各選挙区は、その人口が都道府県の人口を都道府県の議会の議員の定数で除して得た数、すなわち議員一人当たりの人口の半数以上になるようにしなければならないこととしております。この場合において、一の市の区域の人口が議員一人当たりの人口の半数に達しないときは、隣接する他の市町村の区域と合わせて一選挙区を設けるものとするとしております。

第三に、一の市の区域の人口が議員一人当たりの人口の半数以上であっても議員一人当たりの人口に達しないときは、隣接する他の市町村の区域と合わせて一選挙区を設けることができることとしております。

第四に、一の町村の区域の人口が議員一人当たりの人口の半数以上であるときは、当該町村の区域をもって一選挙区とすることができることとしております。

第五に、指定都市に対し、これらの規定を適用する場合における市の区域は、当該指定都市の区域を二以上の区域に分けた区域とし、この場合においては、区の区域を分割しないものとするとしております。

第六に、施行期日等についてであります。この法律は、次回の統一地方選挙から適用することを想定し、平成二十七年三月一日から施行することとしております。また、施行日の前日における選挙区で隣接していない町村の区域を含むものがあるときは、当該選挙区に係る区域の変更が行われるまでは、その区域をもって一選挙区とすることができることとしております。

最後に、本改正が行われた後も、各都道府県における現在の選挙区割りをそのまま維持することもできる制度となっておりますことを付言しておきます。

以上が、本法律案の趣旨及び内容でございます。

何とぞ、御審議の上、御賛同賜りますようお願い申し上げます。

※参・倫選特委については、平成25年11月22日に小此木八郎議員が趣旨説明を行った。

□ 法改正の趣旨

H25.11.14 衆・倫選特委（会議録P7）

○井出庸生委員：（略）早速ですが、この法案の成立によるメリットを最初に、いま一度簡単に確認をさせていただきたいと思いますので、提案者に簡潔に答弁をお願いいたします。

○大口善徳議員（提案者）：（略）まず、都道府県議会の選挙区、これを法律で決める、この国会が決めるのではなくて、やはり都道府県の議会でもって決めていただく、それは条例で決めていただくということが地方分権という流れからいって極めて大事である。そして、そのことにつきまして、全国都道府県議長会も、平成二十一年に緊急要望があり、そして、今回、この今の法案を早く成立するように、こういう要望がありました。第二十九次地方制度調査会で、定数の上限につきまして、これは法律では決めないという流れの一環としてこういう形にさせていただいたということでございます。それが一点です。

また、郡というものが、独立した地方自治体としてはもうないわけでございます、廃止された。そしてまた、合併等が進んでおりますので、また、いろいろの経済社会上の変化もあって、郡というものが行政単位として実質がなく、そういう点では、これを基準にすることは実態から外れる、こういうこともあって、郡というものを外す。そうしますと、その郡の中にある町村、これは、町村が郡を越えて、合併も、隣接をすることによってできる。郡の場合、飛び地になっている場合は、現状のままでもよろしいんですけども。

そして、政令指定都市におきましては、これまで行政区が単位になっていましたが、しかし、何回も申しあげましたとおり、行政区というのは、一個の独立した自治体ではないわけですね。そういう点では、政令市として二つ以上選挙区をつくっていただければ、これはもう都道府県議会において自由につくっていただくということで、自由度を増すということになった。

ただ、市については現状どおりといたしまして、○・五未満につきましては強制合区、○・五から一までの基数につきましては任意合区という形で制限というものは維持させていただいた、ということでございます。

H25.11.14 衆・倫選特委（会議録P10）

○玉城デニー委員：（略）今回の改正によって、これまで公選法で郡市の区域と定められていた選挙区が、これからは都道府県の条例によって個別に定めることが可能となります。これは、言うなれば、これまでも各委員からありましたとおり、地方分権の流れをしっかりと踏まえていくということになるかと思えます。

そこで、全国一律の制度から都道府県の条例に委ねることとなった点について、まず、選挙等における住民への便宜がどのように図られ、あるいは向上されるものと思われるでしょうか、答弁をお願いします。

○うえの賢一郎議員（提案者）：委員御指摘のとおりでございます。本法案につきましては、一定のルールのもとで、都道府県議会議員の選挙区の設定を条例で決めることができるという形に変

えております。そういった意味では、委員がお話しになられたとおり、自由度を高めるというようなことにつながるわけでございます。

その中で、郡としての制約をなくすということでございますが、これは、先ほど来いろいろな議論がありますけれども、もはや郡として実質的な意味合い、実体というのが相当程度薄れている、そういう状況を踏まえて、郡の制約を外して、町村につきましてはより自由な形で選挙区設定ができるように変更しているものでございます。

そうした郡という制約をとることによって、より住民の生活に身近な選挙区の設定であったり実態に応じた選挙区の設定が可能になる、そういった意味で、住民の声がより県政に伝わりやすくなるのではないかと、そのように考えているところでございます。

H25.11.27 参・倫選特委（会議録P5）

○行田邦子委員：（略）この改正案ですけれども、なぜこのような改正案が出されたのか。その事の発端は、全国都道府県議会議長会からの緊急要請でありました。平成二十一年十月二十七日に出されたものでありますけれども、そこではこのように書かれてあります。「地域代表と人口比例を調和させながら地域の実情に応じて自主的に選挙区を設定できることとすることにより、住民意思を正しく議会に反映させ、地域の振興を図る制度とすることが喫緊の課題となっている。」となっていますけれども、発議者に伺いたいと思います。各都道府県において具体的にどのような弊害が生じていると認識されていますでしょうか。

○北側一雄議員（提案者）：（略）都道府県会議員につきましては、地域的なまとまりを構成する住民の意思を都道府県政に反映させていくと、そういうことが重要、それで地域代表という性格もあるというふうに認識をしております。

この一定の地域的なまとまりを画する客観的な基準として、これまでは法律の規定によりまして原則として郡市の区域によると、郡市の縛りをつくって、それで選挙区を設定していくと、このような考え方に立っておりました。ところが、御承知のとおりでございまして、郡というのは、明治十一年に郡市という行政単位が選挙区としてなされまして、それで郡市の地域代表という性格が県会議員にはあったわけでございますけれども、大正十年に郡制そのものが廃止をされます。郡には行政単位の実質がなくなりまして、また、その後、今日に至るまで合併の進行によって地域代表の単位としての郡の存在意義が大きく変化をしているというふうに認識をしております。

少し例えて申し上げますと、市町村合併等で、昔は大きな一つのまとまりのあった郡が市町村合併によって中で市ができてくる、そうすると飛び地のところが一つの郡になっている、それが一つの選挙区になっている、このようなことになっているわけでございます。そこをやはり一つの地域的なまとまりということで選挙区割りをしていく必要があるではないかということで、従来のその郡市の縛りというのを外していこうというのが、そしてそれぞれの地方の自主性に任せていこうというのが今回の法改正の趣旨でございます。

○行田邦子委員：今、主にその郡市の縛りによっての様々な弊害といったことを御説明いただきましたけれども、それでは郡市の縛りということを中心にお聞きしたいと思うんですけれども、この郡市の縛りが今の現行の法ではありますが、本改正案によって、これが成立することによって各都道府県で生じている具体的な弊害というのは解消されるのでしょうか。発議者に伺います。

○北側一雄議員（提案者）：今回の法改正によりまして郡の縛りがなくなります。そうしますと、今郡にあるのは町村でございますが、町村については隣接する市町村と合区ができると、これをそれぞれの都道府県議会で決めることができるということになるわけでございます。

H25.11.27 参・倫選特委（会議録P6）

○吉良よし子委員：（略）提案者に確認いたしますけれども、先ほどもお話あったように、本案の趣旨説明の中で、「郡には行政単位としての実質がなく、さらに、市町村合併の進行により、地域代表の単位としての郡の存在意義が大きく変質している」と述べておられましたけれども、この間、市町村合併が進んだことも今回の法改定の背後にあるということでよろしいでしょうか。

○大口善徳議員（提案者）：現在、郡は行政単位としての実質がなくなっていると、そして単なる地理的な名称になっているわけですね。本改正の契機となったのは、全国都道府県議会の議長会からの緊急要請でありました。平成二十一年の十月、また二十二年も十一月も出されているわけでありまして、その中で、「合併の進行によって地域代表の単位としての郡の存在意義は大きく変化している。」とされているわけですね。これは全国の都道府県議会の議長会でございますからもう実態を踏まえた意見でございます、市町村合併の進展により生活圏の変化や地域的なまとまりの変化が生じ、それが本改正案提出の理由の一つとなっているということでございます。

□ 都道府県議会議員の性格

H25.11.27 参・倫選特委（会議録P6）

○吉良よし子委員：（略）本案は、都道府県議会議員の選挙区についての法案ですが、この都道府県議会議員は、その県民全体の代表であると同時に、地元地域の住民の声を代弁するという側面もあるとありますが、いかがでしょうか。

○大口善徳議員（提案者）：（略）今、地域代表の側面があるのではないかとありますが、そのとおりでございます。

ただ、今回、郡の制約を撤廃した趣旨というのは、地域の代表の単位としての郡の存在意義が大きく変質しているということに鑑み、郡の制約を撤廃することにしたわけでございます。地域の実情に応じて、各町村の地域的なまとまりを踏まえた選挙区の設定を行うことが可能でございます。

公選法上も、十五条のこれは七項で、選挙区を設ける場合においては、行政区画それから衆議院の小選挙区選出の議員の選挙区、地勢、交通等の事情を総合的に考慮し、合理的に行わなきゃいけないということで、地域の事情ということをしっかりと反映しなきゃいけないということもございませし、また、最高裁の平成七年の三月二十四日、これは平成五年の東京都議会議員選挙に関する定数訴訟なんですけど、これも特例選挙区、これは公選法二百七十一条の二項でございませが、これにつきましても、地域代表を確保することが必要とされる場合があるということで、最高裁でもそういう形で例示しているということでございませ。

□ 市の区域の取扱い

H25.11.14 衆・倫選特委（会議録P4）

○篠原孝委員：（略）一つは、配当基数が一以上の市と市の合区も認めるべきじゃないかということ。それから、今、長野市の例ですけれども、指定都市でない巨大都市についても、今のような、分割して選挙できるようにしたっていいんじゃないかということ。（略）それから、二番目とかかわりがあるんですけれども、特例で、合併した市町村、前のもので一人はいいですよ、一回分限り、先ほどの左側の四つのところで一人というのを許しているんです。一回じゃなくて、ずっと許してもいいんじゃないんですかというのなんです。

この点について、今どういうふうにお考えになっているか、今後どうされるかということを提出者にお伺いしたいと思います。

○北側一雄議員（提案者）：（略）まず、配当基数が一以上の市と市の合区を認めてもいいんじゃないか、こういう御質問でございます。

今回の法改正というのは、これまでの公職選挙法は、都道府県議会議員選挙については原則法律で選挙区割りを決めていくという立場から考え方を転換いたしまして、選挙区の設定について条例で決めていただくようにしていこう、その趣旨は、地方の自主性を尊重していこう、こういう趣旨でございます。

今おっしゃった、市と市の合区も認めるべきではないか、例えば、小さな市同士だったら、合区を認めて、そして定数を少しふやした方がいいんじゃないか、こういう御主張だと思います。非常に私は傾聴に値する御意見であると思っております。

もう一つは、全く逆で、一般市なんだけれども合併等で非常に大きな人口を持った、先ほどの長野市もそうでございますけれども、大きな人口を持った中核市のような一般市がある、そこは定数が多過ぎるじゃないか、地域代表というような性格からは、むしろその分区を認めた方がいいんじゃないか、こういう自由度を認めた方がいいんじゃないかという御主張かというふうに存じます。非常に傾聴に値する御意見だというふうに私は思っております。

ただ、今回の改正は、一度に選挙区割りの自由度を完全に認めていくということにしておらず、一つは、郡という縛りが今までありました、この郡の縛りについて、もう外していきましょう、町村について、隣接の市町村と合併できるように自由にしていこうじゃないですかと、ここは決めました。そして、政令市において、政令市の中の区単位の選挙区という決め方をしているわけですが、これについても、二以上であつたら自由度を高めましょう、条例で決めてくださいとしました。

残る問題は、この市の問題なんですね。市の問題については、この立法過程の中で議論は相当ありました。我々提出者の中でも相当議論があったわけですが、一つは、余りに自由度を高め過ぎると恣意的な選挙区が設定されてしまわないか、こういう心配、懸念も一方ではありました。

ただ、今、篠原委員のおっしゃったような御主張も当然あったわけございまして、これのさらなる、特に市における選挙区設定のさらなる自由化については、今後の状況を見ながらさらに検討していきたい、そういう趣旨で、今回の改正法の附則の第四条のところに、そうした趣旨の規定を

設けております。

附則の第四条では、「都道府県の議会の議員の選挙区の在り方については、この法律の施行後の状況を勘案し、地域の実情や都道府県の自主性に配慮する観点から必要な検討が加えられるものとする。」こういう規定を設けたのは、まさしく、今、篠原委員から指摘があったことを今後のぜひ検討課題にしていこうという趣旨でございます。

H25.11.14 衆・倫選特委（会議録P5）

○西野弘一委員：（略）ただ、今、市、町、村、市町村というふうに一応名前は区別されていますけれども、実際、町村でも、市と同じぐらいの人口というか、市のいわゆる構成要件、人口要件を十分満たしているところもたくさんあると思いますし、そういう中で、あえて市と町村を区別されたというところは、どういった理由で区別されたんでしょうか。

○うえの賢一郎議員（提案者）：先ほど来提出者の方から御説明をしておいでございますけれども、市につきましては現行どおり、変更をしないという形とさせていただきます。

一方、先ほど来お話をさせていただいているとおり、郡というのがもはや実体がないということでございますので、町村につきましてはより自由度を高める、そういった観点を踏まえて今回の改正案として取りまとめをさせていただいたわけでございます。

いずれにいたしましても、委員御指摘のとおり、地方分権をこれから進めていくという観点で、それぞれの都道府県の条例で制定することにしたわけでございますが、今後の検討状況を踏まえて、市あるいは町村の取り扱いについては、さらに検討を加えるような、そういった余地もあろうかと思っておりますので、当面、郡市の縛りを外すという今回の趣旨には、ぜひ御理解を頂戴したいと思います。

H25.11.14 衆・倫選特委（会議録P11）

○玉城デニー委員：（略）人口が減少している地域、山間部、あるいは離島もそうなんですが、高齢化が著しい地区などの住民意見を議会に反映させるために、例えば、議員一人当たりの人口に達している市の市域の選挙区を今度は区割りして、その選挙区、市区の持っている定数の範囲内で特定地域と合わせて選挙区をつくるということは可能でしょうか。

○うえの賢一郎議員（提案者）：現行といいますか、この改正案におきましても、一般の市の区域を分割して選挙区設定をするということはできないものとしております。

ただ、今後、今御指摘のあったような議論というのは十分にあり得るだろうというふうに思っておりますので、そうした意味合いも含めまして、本改正案の附則第四条におきましては、検討事項というような項目を起こさせていただいているところでございます。

ただ一方で、それぞれの市の都道府県議会議員選挙の大原則といいますか、地域代表制というような意味合いも当然あるわけでございますから、今後、その点も含めたより慎重な議論、検討というのは必要だろうというふうに思っています。

H25.11.27 参・倫選特委（会議録P4）

○足立信也委員：それでは続いて、任意合区の件です。

これ、十五条関係のところなんです、この三項、私はこれを最初に拝見したときに間違っ
て解釈をしました。一の市の区域の人口が議員一人当たりの人口の半数以上であっても議員一人当たり
の人口に達しないときは、一に達しないときは、隣接する他の市町村の区域と合わせて一選挙区を
設けることができると。これを読んで、私は、じゃ一以上あるところはできないだろうと、そ
のように思いました。

そういうことを質問をいたしましたら、一以上のところ、つまり合区するのに、〇・五以上で一
に満たないところが合区したいと、そのされる側と言うと表現悪いですけど、それは一を超えてい
ても構わないんだということは、この条文を読むとなかなかすんなり理解できないような気がする
んです。なぜこれを明記しなかったのか。

あるいは、もう一つ言わせていただくと、じゃ、その一を超える市が合区の中に一個は認められ
て二個は認められないのか、三個は、四個はどうなのか、そのことも明確ではないんですね。ここ
のところはどう解釈すればいいのか。なぜ明記されなかったのか。いかがでしょう。

○うえの賢一郎議員（提案者）：（略）基本的に十五条の第一項で、一つの市でなければならぬ、
郡市の区域ですから、そういったことになろうかと思えます。ただ、その例外として、二項で強制
合区、それから三項で任意合区の規定が置かれているわけでごさいます、これを配当基数が一以
上の市から見れば、二項、三項によりまして配当基数が一未満の市についても強制合区なりある
いは任意合区の規定が適用されるという形になろうかと思えます。そのことは、一つのお答えとし
ては、配当基数が一以上の市であれば、配当基数が一未満の市でなければ一緒になることはできない
と。すなわち、一つの選挙区の中には配当基数が一以上のものは一つしか存在し得ないというよう
な解釈、運用につながるというふうに理解をしているところであります。

なお、今回の改正法案におきましても、この現行法の改正をそのまま適用させていただいており
まして、先ほど委員からも御指摘のあったとおりでございますけれども、任意合区につきましても
現行法と同じような規定ぶりとさせていただいているところでございます。

□ 指定都市の区域の取扱い等

H25.11.27 参・倫選特委（会議録P5）

○行田邦子委員：（略）それでは、指定都市の区に係る選挙区について伺いたいと思います。

指定都市の区に係る選挙区については、現行制度ではその行政区の区域をもって選挙区としているところでありすけれども、この改正案では二以上の区域に分けた区域を選挙区の単位としようとするものであります。どのような経緯でこのような規定が盛り込まれたのでしょうか、発議者に伺います。

○北側一雄議員（提案者）：現行法では、政令指定都市、今二十の政令指定都市があるわけですが、現在どうなっているかといいますと、公職選挙法上は、政令市の区は行政区でございますが、これを市とみなすという規定があるがために、各区単位で府県議会議員選挙をやるということに現行はなっているわけでございます。ところが、指定都市の区というのは行政区でございまして、議会もございません。また、そこで代表される議員というのは、あくまで都道府県議会議員であるわけございまして、地方公共団体である市とは性格は大きく異なっているというふうに考えられます。したがって、指定都市の区を市と同様に扱わねばならないという必要性はないだろうと。ですから、その縛りを外しまして二以上というふうに決めさせていただきました。

なぜ二以上なのかということなんですけれども、これは政令指定都市も大きなところから小さなところまであります。最大のところは横浜市、（略）横浜市は三百六十九万の人口があるんですね。それに対して最小の人口は岡山市、七十一万なんです。

そういう中で、いろいろ検討した結果、できるだけ自由度を認めていこう、ただし、今も政令指定都市になる以上は二つ以上の区をつくってくださいねという規定が地方自治法にありまして、それを考えると二以上でつくっていただきましょうと。特に人口最小の岡山のことを考えますと、まあ二以上でいいんじゃないのかと。逆に最大の横浜を考えると、まさかこれを一つの大きな選挙区にするわけにはいかないねというふうなところから二以上というふうに決めさせていただいたところでございます。

H25.11.14 衆・倫選特委（会議録P4）

○篠原孝委員：（略）それから三番目は、指定都市はもう市議会議員が仕事をいっぱいやっているわけですから、都道府県議会議員は少なくてもいいんじゃないか、例えば二分の一にするとかということ。

○北側一雄議員（提案者）：（略）それから、道府県の事務の多くを指定都市が担っているじゃないか、だから、指定都市の中の道府県議会議員は定数は少なくてもいいんじゃないか、この御主張も、私も地元が大阪だけに、よく理解できます。大阪市内の府議会議員と府下の府議会議員との仕事量は多分相当違ふだろうという実態は、私もそのとおりだろうなというふうに認識しておりますし、そういう事務量から考えたら、仕事量から考えたら、指定都市内の県議会議員については定数を小さくしてもいいんじゃないかという御主張ですよね。

これも非常に私、一理あるところがあると思うんですが、ただ一方で、県税は誰が負担しているかという、政令市も政令市外もかわりなく、皆さん負担をさせていただいているわけです。ですから、事務だけでなかなか決められない。住民の声を県政に反映していこうとしたときに、やはり税金も、きちんと政令市の方々は県民税を払っていただいているわけですよね。

そういう面では、今、篠原委員のおっしゃったとおりにはすぐにはいかないんじゃないか。 (略)

□ 飛地選挙区

H25.11.14 衆・倫選特委 (会議録P10)

○玉城デニー委員：(略) 今回、県が条例によって区割りができるというふうになった場合に、ここからはいろいろな想定も含めての質問になるかと思いますが、人口が議員一人当たりに達していない町村が飛び地で合区することは可能でしょうか。

○うえの賢一郎議員(提案者)：本改正案におきましては、選挙区につきましては、一の市の区域あるいは一の市の区域と隣接する町村の区域を合わせた区域、それから隣接する町村の区域を合わせた区域のいずれかによるということを基本としておりますので、今委員御指摘のような飛び地につきまして、新たな選挙区を設定するということはできないわけでございます。

ただ、現行、分断されているような場合について、それを維持しようという場合については、経過措置として、現状維持を可能としているところでございます。

□ 隣接選挙区 (離島地域)

H25.11.14 衆・倫選特委 (会議録P10~11)

○玉城デニー委員：(略) 交通手段や地勢的な条件の海域等を隔てて、それらを考慮して、議会の定数を変更しない場合に、この区域を合わせるということは可能でしょうか。

○うえの賢一郎議員(提案者)：いろいろな実例があるということを御紹介いただきまして、ありがとうございます。

沖縄県の例につきまして特段言及をするわけではございませんが、一般論といたしまして、海域を越えている島部の市町村につきましても、交通手段あるいは地勢的な条件等々を考慮いたしまして、常識の範囲であれば、陸部と申しますか本島になるんでしょうかの市町村やほかの島部の市町村と隣接しているというような判断ができる場合もあるかと思っておりますので、そこはそれぞれの実態に応じて各都道府県なりに御判断をいただけるものだと思っています。

□ 選挙区の定数

H25.11.27 参・倫選特委（会議録P3～4）

○足立信也委員：（略）御案内のように、地方議会というのは二元代表制ですね、首長さんと議会と。首長さん、ある意味では、国会になぞらえると、衆議院の多数派が総理を選ぶ、それに対して、じゃ参議院はどういう役割だということに近いものがある、私は、多様な民意の反映というのが必要なんだろうと、都道府県議会はですね、二元代表制ということを考えると、まさにそうだと思うんです。

となると、先ほど一人区が四割という話ですが、複数区が私は可能な限り、それはもう当然都道府県の自主性に任せるわけですが、その複数区というものが多くなった方が、多様な民意の反映という観点からいくと、二元代表制の下で地方議会としてはよろしいのではなかろうかと、そういうふうに私は考えますが、その点についてはいかがでしょうか。

○うえの賢一郎議員（提案者）：選挙制度におきましては、一人区を取ることにによりまして民意の集約を図るといこともございますし、あるいは委員おっしゃるような多様な民意の反映をより重視すると、そういう観点からは複数区を取るということも考えられるところでございまして、それぞれ一長一短があるということだろうというふうに思います。

今回の改正案につきましては、郡というものの存在意義が大きく変わっているという状況に鑑みまして、一定の要件の下で市町村を単位といたしまして条例で選挙区を定めることができるようにするといものでございます。したがって、本改正後に各都道府県においてそれぞれ条例を定めていただくわけでございますが、制度上は例えば配当基数〇・五以上の町村を単独で選挙区として設定することも可能となり、一人区や小規模の選挙区を増加させるということも可能になります。

ただ一方で、市とその周辺の複数の郡に所属するような町村を一まとめにする、大規模にするというようにも当然考えられるわけございまして、今回の改正案につきましては、選挙区の設定の自由度が高まるという点で御理解をいただきたいというふうに思います。具体的にどのような選挙区割りをされるかというのは、あくまで各都道府県議会において御議論をいただくことございまして、地域の実情に応じて自主的に御判断をいただくものだというふうに考えております。

□ 議員定数削減との関係

H25.11.14 衆・倫選特委（会議録P9）

○佐々木憲昭委員：現状でも定数が減っていきまして、また、選挙区が小さくなってきている。こういうことによって一人区選挙区が大変多くなっているんですね。これは、民意の反映には大変マイナスだと私は思っております。一人区での選挙は死に票が多くて民意がなかなか反映しにくい。

しかし、例えば、一人区と一人区選挙区が、今度は一緒になった、こうしますね。そうなったからといって、これは二人区になるとは限らないんです。それは、その自治体の判断といいますか、議会の判断だと思いますけれども、条例によって決められるわけですね。法定上限もないわけですから、区割り作業と同時に定数削減の可能性も生まれる。つまり、一人区と一人区が一緒になって二人区になるのではなく、一緒にして一人区にしてしまうというふうになると、これは半分に減っちゃうわけですね、定数は。そういう可能性があるんで、それを非常に私は危惧しているわけでございます。（略）

○北側一雄議員（提案者）：（略）それから、先ほど来委員がおっしゃっている定数の削減の問題ですが、確かにこれは大事な論点だと思います。県議員選挙でどの程度の定数が適切なのかというの是非常に重要な論点であると思いますが、今回の改正とこの定数の削減とは全く無関係でございまして、今回はあくまで、これまで原則は法律で全て選挙区というのを決めていたのを、これできるだけ条例にお任せしようというのが改正の一番のポイントでございます。

H25.11.27 参・倫選特委（会議録P7）

○吉良よし子委員：（略）地方統一選挙が行われる年の区割り変更と同時に定数削減が行われてきて、削減に歯止めが掛からなくなってきているのではないのでしょうか。実際、次の統一地方選、再来年に向けて、自治体では本案を見越して区割りの見直しと同時に法定上限撤廃後の総定数の設定について議論を始めているところもあると聞いています。私は、本案をきっかけにして、都道府県議会の区割りの見直しと併せて定数削減が行われるのではないかということを今大変危惧しています。

改めて提案者に伺いますけれども、こういうことが行われていけば、住民の声がますます議会に届かなくなるのではないのでしょうか。お願いします。

○大口善徳議員（提案者）：（略）ただ、この改正案は、あくまで都道府県議会の議員の選挙区設定のルールを、これを改めるものでありまして、市町村合併や議員の定数削減については何も定めていません。中立であるということでございます。

本改正案は、町村の区域に係る選挙区の設定について、郡の縛りを、これを撤廃すると、その自由度を高めることとして、地域の実情に応じて各市町村の地域的な一体性を踏まえた選挙区の設定を可能としているわけでございます。

□ 市町村合併との関係

H25.11.14 衆・倫選特委（会議録P9）

○佐々木憲昭委員：市町村合併との関係の問題について考えたいと思いますけれども、今まで市町村合併は相当進んでまいりまして、自治体の数が非常に減りました。しかし、地域が非常に広がって、役場が目前にあったのがなくなってしまって、非常に遠いところに行かなければならない、過疎の地域の方々にとっては非常にサービスが低下する、こういう問題が起こってきたわけです。

私どもも、この合併の問題については、住民サービスという観点からいうとマイナスが多いんじゃないかということで、かなり地方議会でも発言をしてまいりました。

今回の、選挙区の合区を可能とする案は、合併した地域に、今度は選挙区の方を合わせて大きくするということが可能になる。そういうふうになりますと、例えば、今まで町村から県に議員がいたのに、合併して地元代表がいなくなった、そういうことも生まれる。

それから、もう一つは、まだ合併はしたくないという自治体もあるわけですね。しかし、この法律が実行されますと、いや、合併したくないというところも、県で、この地域は一緒に選挙区としてはまとめた方がいい、こういうことになりますから、そうしますと、しようがない、それに合わせて合併という方向をもっと今度は考えようかというような話にもなりかねないので、逆に、合併を加速することになるんじゃないかという面も出てくる可能性もある。

この点についてどういうふうにお考えか、お聞かせいただきたいと思います。

○北側一雄議員（提案者）：今回の法律改正案は、先ほどの定数削減の問題も同様ですが、市町村の合併の問題について何も書いておりません。それについては全く中立でございます。

市町村合併を進めるかどうかというのは、これはあくまで地元の市町村が、それぞれの議会がやはり判断をしていくべき事柄でございまして、いずれにしても、今回の法改正とは関係はないというふうに思います。

H25.11.27参・倫選特委（会議録P8）

○室井邦彦委員：（略）昭和二十二年から平成二十三年の統一地方選挙において、都道府県議会議員の改選数は二千四百九十人から二千三百三十人、指定市議員及びその他の市議会議員は七千二百七十二人から八千二十八人、町村議員は十八万三千二百二十四人から四千四百二十三人という数字になっております。

昭和及び平成の大合併による結果、議員定数は大幅に削減されることとなりました。結果、定数削減の対象は町村議員にあったと言えらる言っても過言ではないというふうに思います。これまで投票率の高い議員選挙は町村議員選挙であった。

そして、質問に入りますが、この市町村合併の進行により、地域代表の単位としての郡の存在意義が大きく変質をしております。法改正の背景であるならば、市町村合併は政治への無関心層を助長させることにならないかと危惧をしております。（略）

○うえの賢一郎議員（提案者）：本改正案につきましては、あくまでも選挙区の設定のルールというものを改めるものでございまして、市町村合併については何も定めていない、中立だということ
は言えると思います。

ただ、議員御指摘のような懸念というのも当然分かるわけでございます。ただ、現行におきましても、合併が行われた市の場合については、都道府県議会議員の選挙区については新しい市の単位というふうにされておきまして、本改正案でもそれを変更するものではございません。その選挙区の定数が合併後の人口に応じた数というふうになりますため、必ずしも住民と議会の距離が遠くなるということではないのではないかなと、そういうように思っています。これは市町村議員、市や町、村の議会そのものがなくなるということとは相当程度異なってくるんだろうというふうに思います。

ただ、議員御指摘の点につきましては、今後の制度の運用等々の中で十分に注視をしていかなければいけない課題だと認識をしています。

□ 都道府県の条例整備

H25.11.14 衆・倫選特委（会議録P7）

○井出庸生委員：そうしましたら、次に、この法律が成立した後にもまた、新しいその制度を開始していくに当たっているいろいろな課題があるかと思いますが、成立後に想定される、残されている課題について、提案者に伺います。

○大口善徳議員（提案者）：今、全国の都道府県議長会からは、とにかくこの法案をこの臨時国会で成立させるようにと強い要望がございます。

それは、次回の平成二十七年の統一地方選挙からの施行ということを念頭に置いて、今、施行期日は平成二十七年三月一日としているわけでございます。それまでに、全ての都道府県において、施行期日に間に合うように全選挙区の名称、区域、定数を条例で規定しておく必要があるということでございますので、今、各都道府県議会においては、この条例の整備までに検討していただく時間をなるべく長く確保してもらいたい、こういうことで、この臨時国会で早い時期に本改正案を成立するよにということに要望していただいております。

こういうことで、このスケジュール感ということを念頭に置いてやっていかなければいけない、そういうふうに思っております。

□ 都道府県議会議員の一票の較差

H25.11.14 衆・倫選特委（会議録P8）

○井出庸生委員：（略）国政選挙においても、その議論がまだ全く不十分である、国民からも司法からもそういう声を我々は突きつけられている状況ですが、地方の一人一票に対する取り組み状況というのもこれまたかなり難しく、複雑なものだと私も承知はしておりますが、一人一票という難しい、それでもその統一の基準に向けて、国そして地方の問題についてどうお考えか、御所見を伺います。

○大口善徳議員（提案者）：やはり一票の格差というものを是正していくというのが、これは国政であっても、また地方の政治であってもしっかりやっていかなきゃいけない、こういうふうには思います。

ですから、政令市の場合、大阪を例に見ましても、一人区がこのままいきますと相当多くなるわけでございます。一人区が多くなるということは、やはり一票の格差が相当広がってきます。ですから、この格差を是正するという面におきましても、今回の法律を通させていただければ、それを是正する一つの前進にはなるんじゃないかなと思うわけであります。

いずれにしても、そういうことは大事でありますけれども、最高裁の過去の判決で見ますと、その人口が議員一人当たりの人口の半数をわずかに上回る選挙区と、その人口が議員一人当たりの人口をかなり上回る選挙区について、定数が一ずつあるとした場合に、格差が一对三程度生じ得る、こういうことは理論上考えられるわけであります。

このように、特例の選挙区というのがありますよね、これを除く格差が一对三程度となる事態が生じるということは、この改正案においてもそこは変わらないと思いますが、その上で、この一票の格差の是正について、地域的なまとまりを勘案した選挙区の設定や、あるいは地域代表の確保という要請との均衡を図りながら考えていかなきゃいけないと思っています。

市について言えば、強制合区あるいは任意合区という縛りがあるし、十五条の八項には、議会の定数について人口に比例して条例で定めなきゃいけないと。各選挙区において選挙すべき地方公共団体の議会の議員の数は、人口に比例して、条例で定めなきゃいけないと。ただし、特別な事情があるときは、おおむね人口を基準として、地域間の均衡を考慮して定めることができるということで、先生がおっしゃるように、やはり、人口に比例するということはこの公選法においても書かれているわけでございますけれども、今申し上げましたように、そういう地域の代表という要請と人口の比例ということを、調和をとりながらやっていかなきゃいけないな、こうと思っています。

□ 検討規定

H25.11.14 衆・倫選特委（会議録P7～8）

○井出庸生委員：今回の法制定によって、法案の趣旨説明にもありましたが、全国的に守られるべきルールを明らかにした上で、そこを一定程度、明らかにされたということだと思うんですが、ほかの委員からもありましたが、市についてはこれからどうしていくのか。

附則の四条にはそういった検討が盛り込まれておりますが、ただ、この附則を見る限り、ちょっと、すぐに市という表現ぶりにはなっていないかなとも思いますし、また、先ほど篠原委員の方から、こうした問題はもっとこの場で、そういう技術的なものであればもっと総務省発信でというようなお話もありましたが、地方選の枠組みというものにこれから国というものがどのようにかかわっていったらいいとお考えなのか、そこの所見を伺いたいのですが、提案者、お願いいたします。

○大口善徳議員：先生おっしゃったように、やはり地方選挙の枠組みというものについて国がどこまで関与するのか、こういう問題がございます。

地方分権の精神からいけば、都道府県議会の選挙区の設定については、もっと自由度を増すべきじゃないかという御意見もあるんです。ただ、全国都道府県議会の議長の皆様も、やはり全国の統一のルールということも求めておられたわけでありまして。

ですから、自由にやるという地方分権の要請、これは非常に大事にしなければいけませんし、やはりそういう点では、それをもっと広げていかなきゃいけない、こう思うわけです。ただ、やはり、余り自由度が高過ぎると、都道府県議会の勢力の状況にもよりますが、恣意的な選挙区が設定されるのではないかと。もちろん、県民の皆さんが、都道府県民の皆さんが監視しておりますから、そこは信頼をすべきだとは思いますが、

ただ、そういう点では、一気に自由度を高めるということに対して、地域の代表性の確保ですとか、あるいは恣意的な選挙区設定の防止というようなもののバランスを考えて、今回は、まずは突破口を開くということでこういう形にさせていただきました。

そして、全国都道府県議長会でも、全国統一の一定のルールということもその要望書の中に書かれていましたものですから、それも酌みまして、こういう形でスタートさせていただきたいな、こういうふうにしておるところでございます。

（中略）

まずは、郡の縛りを外して、町村についてはある意味では制約なしに、こういう形で進めていく、そういう状況を見させていただいたり、あるいは、政令市において二つ以上の選挙区であればいいという形で、これもこれから実施をするという状況を見ながら、市につきましても、これは多分いろいろな御意見があると思います。実際、これからこの法律が動き出しましたらいろいろな御意見があります。そういうものをしっかりと踏まえながら、しっかり議論をしていかなきゃいけないな、こういうふうにしております。

H25.11.14 衆・倫選特委（会議録P6）

○行田邦子委員：（略）本改正案で附則の第四条を見ますと、新たに加わっているものがあります。「都道府県の議会の議員の選挙区の在り方については、この法律の施行後の状況を勘案し、地域の実情や都道府県の自主性に配慮する観点から必要な検討が加えられるものとする。」ことと。これは第百八十国会に提出された法案にはなかったものなのですが、なぜ付け加えられたのでしょうか。

○北側一雄議員（提案者）：これは、前国会、通常国会で与野党協議を、この法案改正について事前の協議をさせていただきました。

その中で、各政党からも様々な御意見が出ました。更に自由度を高めるべきじゃないか。例えば、今回、郡市の縛り、郡の縛りを外しているのに市の縛りは外していないんですね。例えば、大きな政令指定都市にはなっていないけれども、人口が五十万ぐらいの一般市は幾つかあるわけですね。そういうところでは余りにもその選挙区が広過ぎるのではないか、市全体で選挙をやっていますから。そういうところの自由度も増すべきではないかという議論もありましたし、まあ様々な御意見がありました。

そういう中で、今回のこの附則四条、都道府県の議会の議員の選挙区の在り方については、この法律の施行後の状況を勘案して、地域の実情や都道府県の自主性に配慮する観点から、更に必要な検討をやっていこうということ、このような附則を入れさせていただいた次第でございます。