

選挙区及び定数に関する在り方調査会 最終報告書（座長案） 骨子

はじめに	1
第1章 県の人口減少・地方創生の状況	1
1 人口減少の状況	1
2 地方創生の状況	1
第2章 人口減少・地方創生時代における県議会の果たすべき役割や在り方	1
1 県の役割	1
2 県議会の果たすべき役割	2
3 県議会の在り方	3
(1) 県議会を取り巻く状況	3
(2) 県議会の代表性（民主的正統性）	4
(3) 県議会の代表性（多元性）	4
(4) 地域代表に関する考え方	5
(5) 代表選出方法等	5
第3章 三重県議会の議員の定数及び選挙区の在り方等	6
1 総定数の在り方	6
2 選挙区の在り方	7
(1) 選挙区の区割り	7
(2) 選挙区ごとの議員定数	8
ア 議員定数の基本的な考え方	8
イ 特別の事情	9
ウ 一票の較差	9
エ 逆転現象	10
オ 一人区	10
3 補完措置	10
4 総括	11
おわりに	11

はじめに

- ※ 調査会の設置経緯、役割、検討経過等を記述。

第1章 県の人口減少・地方創生の状況

1 人口減少の状況

- ・ 県の総人口は、全国より1年早い平成19（2007）年をピークに減少が続いており、地域別にみると、南部地域では昭和30（1955）年にピークを迎え、その後減少が続いており、北中部では、平成20（2008）年を境に減少に転じている。
- ・ 人口の地域間格差の拡大が生じている。

みえ県民力ビジョン第三次行動計画 該当箇所

三重県人口推計グラフ

2 地方創生の状況

- ・ みえ県民力ビジョン第三次行動計画によると、県では、「活力ある働く場づくり」、「未来を拓くひとづくり」、「希望がかなう少子化対策」及び「魅力あふれる地域づくり」を地方創生の実現に向けた4つの柱としている。

みえ県民力ビジョン第三次行動計画 該当箇所

- ・ みえ県民力ビジョン第三次行動計画では、地方創生を実現するためには、地域コミュニティの維持が極めて厳しい状況となっている地域などについては、市町等の主体的な取組に対する県の支援が重要であるとし、特に北中部と比較し人口減少率の大きい南部地域について、これまでの県の南部地域活性化の取組を踏まえた対応を進めていくこととしている。

みえ県民力ビジョン第三次行動計画 該当箇所

第2章 人口減少・地方創生時代における県議会の果たすべき役割や在り方

1 県の役割

- ・ 地方自治法第2条第5項によると、都道府県は、「広域」、「連絡調整」、「補完」に関する事務を処理することとされている。

地方自治法第2条第5項

- ・ 市町の人口減少を考慮すると、全てではないとしても多くの市町の財政等の状況が厳しくなっていくことが予想され、県の「連絡調整」、「補完」の機能に対する期待が一層大きくなると考えられる。

- ・ 今後の自治体行政の在り方としては、県と市町間における「垂直補完」の進展や市町間における「水平補完」の進展が考えられる。県と市町間における「垂直補完」の進展だけでなく、市町間における「水平補完」の進展もまた、広域自治体としての県の役割に影響を与えるものと考えられる。
- ・ 今後、人口減少が進む市町においては行政基盤が脆弱になることから、市町の行政サービス、地域社会や住民生活の持続性を実現していくためには、これまで市町が果たしてきた役割を県が補完するなど、広域自治体としての県が果たすべき役割が大きくなると考えられる。
- ・ 人口の地域間格差が拡大する中においては、人口減少の厳しい地域を優先するという考え方がある一方で、人口の集中する地域における雇用や産業の安定を優先的に図るという考え方もある。
- ・ なお、雇用政策などのソフト面とインフラ整備などのハード面で、役割についての考え方は異なってくると思われる。例えば、人口減少に伴ってソフト面のニーズが縮小したとしてもハード面のニーズが縮小するとは限らない。
- ・ 人口減少に伴い生じる様々な課題に対して、新型コロナウイルス感染症で注目された医療分野や介護分野、産業・雇用分野においては、特に県の役割が重要になってくると思われる。
- ・ また、人口減少の著しい南部地域においては、地域間の均衡を図る意味で、より一層、産業振興、交通政策、防災などの面で県の役割が重要になってくると思われる。
- ・ 日本全体の人口減少を考慮すると、県境を越えた市町村同士の連携を含め近隣府県との連携に対する県への期待が大きくなることが想定され、県域を超えた「広域」としての県の役割が今後増えていくと考えられる。

2 県議会の果たすべき役割

- ・ 県議会はリベラル・デモクラシー（自由主義的民主主義）の担い手として、首長との均衡及び相互けん制の下、チェックアンドバランスの機能を果たす役割や「代表機能」、「行政監視機能」、「政策形成機能」といった役割を有すると考えられる。
- ・ 人口減少の進行等に伴って県の役割は、どのような形であれ現在とは変わってくるのが想定される。そのときに、合議機関としての議会が、独任制である首長を県民全体の視点からチェックするという役割は一層大きくなるものと考えられる。

- ・ 「1 県の役割」で述べたように、人口の地域間格差が拡大する中においては、人口減少の厳しい地域を優先する考え方や人口の集中する地域における雇用や産業の安定を優先的に図るという考え方など様々な考え方があり、これは、県議会を中心に議論して政策判断すべきものである。そのうえで、優先すべき地域での県議会の役割は当然に大きくなる。
- ・ 地域のきめ細かい状況を県の政策に反映させていくための役割もまた重要になると思われる。
- ・ 「1 県の役割」で述べたように今後、人口減少が進む市町においては行政基盤が脆弱になり、そのときには、これまでその市町が果たしてきた役割を県が補完するなど、広域自治体としての県の果たすべき役割が大きくなる可能性がある。そうしたときには、その市町に対する県議会の果たすべき役割も増え、県議会に代表されるべき民意・利益も従来とは異なってくるのが予想される。その場合には、これまで市町議会で代表されていた民意や利益を県議会で代表するような仕組みも考えていかなければならない。
- ・ 「1 県の役割」で述べたように、雇用政策などのソフト面とインフラ整備などのハード面で、県の役割についての考え方は異なってくると思われる。例えば、人口減少に伴ってソフト面のニーズが縮小したとしてもハード面のニーズが縮小するとは限らない。県の役割と同じく県議会の役割についての考え方も、ソフト面とハード面で異なると思われる。

3 県議会の在り方

(1) 県議会を取り巻く状況

- ・ 無投票当選や投票率の低下が生じている。
- 根拠データ
- ・ ジェンダー、年齢、世帯構成、所得、職種、職業、業界、雇用形態、出身地、成育環境、文化、学歴など様々な社会的性質が県民にはあり、多様性を県議会に反映することが必要である。
 - ・ 人口が減少する中では、県民一人ひとりの個性を生かすことがより重要になってくる。
 - ・ 一方で、社会的実態として、高齢化の進展に伴ってシルバーデモクラシー¹の課題が生じている。

¹ 有権者に占める高齢者の割合が増加し、高齢者の政治への影響力が大きくなること。

- ・ 「選挙区」という制度によって、議員の視点が「選挙区」に局限されている場合がある。「選挙区」が「地域」性を帯びているのか否かは、重要な論点となっている。
- ・ 県議会は、地域的利害・関心を県政に反映させる機能を有するが、政治的実態として、その機能は、当該地域選出県議会議員を通じたものだけでなく、例えば市町や県の出先機関などを通じたものもある。

(2) 県議会の代表性（民主的正統性）

- ・ 議会は選挙で選出された者が構成員であり、その意味で民主的正統性を有する機関であるといわれていることから、多くの有権者が参加する競争的な選挙が行われたい事態は避けるべきである。
- ・ 無投票当選が生じていることや投票率が低下しているという選挙の実態からすると、県議会が住民に身近な議会になっているとは必ずしもいえない。
- ・ 無投票当選それ自体は必ずしも悪いわけではないが、実効的な競争がないと有権者に選択肢を与えないことになるため、議会の代表性を考慮すると、競争を生み出すような選挙制度であることが望ましい。
- ・ 選挙の活性化（投票率の向上等）という視点は、議会の代表性を考える上では外すことができない。

(3) 県議会の代表性（多元性）

- ・ 広域自治体としての県の役割が増加し、独任制である首長を県民全体の視点からチェックするという県議会の役割が増加していく中では、議会の多元的な代表性の確保というのは一層重要になってくる。
- ・ なお、「選挙区」という制度によって、議員の視点が「選挙区」として理解される「地域」に局限されている場合があるが、多元性を考える上では、「地域」という視点だけでなく、「ジェンダー」、「年齢」、「職業」等の視点も求められているうえ、「地域」とは「選挙区」とは異なる地理的区分である可能性もある。
- ・ 一方で、県議会議員は「全体の奉仕者」であるから、特定の選挙区、地域、ジェンダー、年齢、職業など特定の利害・関心の代弁者であってはならないともいうことができる。
- ・ 特定の属性にある議員が当該特定の属性の利害・関心だけを代弁しているのかというと、必ずしもそうではない。

- ・ 多元的な代表とは、議会における審議が多様な意見を反映しているのかという問題であって、必ずしも、多様な属性の議員が選出されていることを求めるものではない。
- ・ 利害関係の軸が実態として存在することを踏まえて議論しないと、その偏りの存在が明示化されず、表面には表れないが強い影響力のある偏りが生じるおそれがある。利害関係の軸の存在を直視した上で、それを乗り越える制度でなければならない。

(4) 地域代表に関する考え方

※ 第7回調査会で議論できなかったため、本日の議論を踏まえて、今後記述していきたい。なお、本日の議論のため、中間報告（論点整理）に以下の点を補足する。

- ・ 地域代表を考える上では、三重県民にとっての「地域」とは何であるかを明らかにする必要がある。このためには、これまで三重県政が採用してきた県政での地域区分が重要になる。
- ・ 「地域」とは「選挙区」と同じとは限らない。選挙区制を採用したとしても、選挙区が地域に応じて区割りされることもあれば、地域の差異がないままに「区域」としてまったく機械的に区割りされることもあるし、地域を無視して「区域」として区割りされることもある。
- ・ 現行の市町は、それ自体が団体自治の単位であり、1つの「地域」と考えることはできる。

(5) 代表選出方法等

- ・ 二元代表制の下、知事が全県一区の一人区で選出されることから、人口の多い地域の声が反映されやすいことを考慮すると、県議会は必ずしも人口比例のみで定数を決める必要はないとも考えられる。
- ・ 知事という全県一区すなわち人口比例の代表機関がある以上、県議会の人口比例原則の強度は、議会しかない一元代表制の国政とは、おのずと異なってくるのではないか。首長・議会全体として、人口比例の実現を考える必要もある。
- ・ ただし、現行法では、人口比例を原則としているため、まずは、現行法を前提として定数を決める必要があるが、場合によっては、法改正を国に要望することも視野に入れる必要がある（「第3章2(1) 選挙区の区割り」及び「第3章2(2)ア 議員定数の基本的な考え方」参照）。

- ・ 現行法の中での一つの考え方として、選挙区を可能な限り広げた上で大選挙区にすることが考えられる（「第3章2(1) 選挙区の区割り」参照）。選挙区当たりの議員定数が大きくなれば、一票の格差の拡大を抑えることが、相対的には容易になる。
- ・ また、選挙区や定数、議員選出手法といった選挙制度以外にも多元的な利害・関心を議会に反映させるための補完的手法は考えられる（「第3章3 補完措置」参照）。なお、こういった制度を導入する際には、県議会の決定で簡単に廃止されない仕組みとすることが望ましい。

第3章 三重県議会の議員の定数及び選挙区の在り方等

1 総定数の在り方

- ・ 総定数を考えるに当たっては、数年先のことだけを考えるのではなく、中長期的な傾向を見据えて整理する必要がある。
- ・ 長期的な傾向を見据えるに当たっては、県全体の人口の減少が進むことだけでなく、地域間の人口較差がますます大きくなることも可能性として考慮する必要がある。
- ・ 着眼点としては、議員1人当たりの適正な人口、既存の定数基準、議会の費用、住民の意見の代表性、必要定数の積み上げ、多元性の確保等がある。
- ・ 議員1人当たりの適正な人口とは、議員1人でどれだけの数の有権者の声を代弁できるかということである。議員1人当たりの適正な人口が存在するならば、人口の減少に比例して総定数についても当然に減少するものと解される。
- ・ 既存の定数基準とは、例えば、旧地方自治法上の法定定数や直近の県議会の意思である現行の総定数などが挙げられる。総定数を検討するに当たって基準となるような根拠がほかにないことから、こういった既存の定数基準が参考になると考える。

旧地方自治法

旧地方自治法上の法定定数

- ・ 議会の費用とは、総定数に議員報酬を乗じて得た額のことである。総定数を増やしたとしても、議員報酬の削減により議会の費用が減ることになるのであれば、人口が減少している中であっても、総定数を増やすことの説明ができると考える。
- ・ 住民の意見の代表性とは、住民の意見を代表するに当たって県議会に求められる役割の大きさのことである。例えば、県議会以外にも住民の

意見を代表する機能があるのであれば、総定数を減らすことの悪影響を抑えることができる考える。

- 必要定数の積み上げとは、例えば、常任委員会で考えると、常任委員会の数に一つの常任委員会に必要な議員数を乗じて得た数を必要な議員定数とするといった考え方である。適正な常任委員会数や各常任委員会で必要な議員数などは根拠付けが難しいため、現実的には難しいかもしれないが、一つの可能性として考えられる。理屈上、また、国政を参考にすれば、県執行部の部局数だけ常任委員会は必要かもしれないが、現行の常任委員会数は過少である可能性もある。
- 多元性の確保とは、議会において多様な社会的実態を反映させるため、議会に多様な議員が存在することを求めることである。定数を減らせば減らすほど多元性の確保が難しくなる可能性がある。

2 選挙区の在り方

(1) 選挙区の区割り

- 選挙区の区割りについては、公職選挙法第 15 条第 1 項の規定により、一の市の区域、一の市の区域と隣接する町村を合わせた区域又は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されている。

公職選挙法第 15 条第 1 項

- 「第 2 章 3(2) 県議会の代表性（民主的正統性）」で述べたように、議会の代表性を考慮すると、無投票当選は解消されることが望ましい。
- 一人区のように定数が少ないことは、新たに立候補しようとする者にとっての参入障壁となる可能性があり、多元的な代表性を確保する観点からも課題が残る。
- 一人区では無投票当選の割合が多い実態に鑑み、一人区を避けるため、選挙区における議員定数の数が多くなるよう、多くの基礎的自治体を包摂した選挙区を作ることが考えられる。ただし、一つの選挙区にどこまでの基礎的自治体を抱えることができるかについては、地域の実情を踏まえる必要があるとともに、選挙区を設定するに当たっては、地域的なまとまりを前提にすることが望ましい。

選挙区定数別無投票当選の割合

- ただし、定数が増えたからといって無投票当選が必ずしも無くなるわけではない。無投票当選は、選挙区又は定数に関する問題だけで生じているわけではない。

- ・ 現行法では選挙区の区割りに一定の制約があるため、選挙区の区割りを自由にできるよう、以下のような法改正を国に要望することも考えられる。
 - 複数（又は3以上）の選挙区に県内を区分するのであれば、条例で自由に設定できるようにすること
 - 全県一区を含めた大きな選挙区を条例で裁量的に設定できるようにすること
 - ※ 一人区を解消し一定の地域のまとまりを踏まえた選挙区を設定していくためには、市と市の合区を自由にしていくことが考えられる。
 - ※ なお、市と市の合区が自由になれば、人口変動の影響を受けず1票の較差の問題が生じ得ない全県一区の大選挙区制を採用することも考えられる。ただし、全県一区の大選挙区制では候補者が多くなりすぎて、逆に選択できないことになるのではないかと考えられる。また、全県一区は、人口の大きな地域の声が大きくなることでもあり、人口の少ない地域の声を適切に反映するという地域代表の観点からは、望ましくないかもしれない。
- ・ また、抜本的な制度改正を考えるのであれば、比例代表の要素を都道府県議会議員選挙にも取り入れることができるよう、以下のような法改正を国に要望することも考えられる。
 - 比例代表制を導入すること
 - 小選挙区比例代表並立制を導入すること
 - ※ [小選挙区制で地域代表を確保するとともに、] 政党化を通じた多様性を確保するための比例代表制 [を並立すること] が考えられる。なお、政党化を進めることで、多様な候補者が揃えやすくなるとの考えがある一方で、政党の公認権を持つ者の言いなりになる候補者しか揃わない可能性もある。また、政党を中心とした県議会にすべきかについては議論の余地はある。
 - ※ 比例代表制もまた全県一区の制度となるのであれば人口の大きな地域の声が大きくなることでもあり、人口の少ない地域の声を適切に反映するという地域代表の観点からは、望ましくないかもしれない。

(2) 選挙区ごとの議員定数

ア 議員定数の基本的な考え方

- ・ 総定数を決めてから、選挙区ごとにその定数を配分していくことが選挙区ごとの議員定数を定める基本である。
- ・ 公職選挙法第15条第8項の規定により、選挙区ごとの議員定数は、人口に比例して条例で定めることとされており、特別の事情があるときについては、おおむね人口を基準としながらも地域間の均衡を考慮して定めることができるとされている。

公職選挙法第15条第8項

- ・ 定数を選挙のたびに是正しないということは、過去の人口等に基づいて定数配分していることになり、定数を定期的に見直す仕組みを導入することが望ましい。
- ・ ただし、人口減少が見込まれる場合には、現在の人口だけでなく、過去の人口も基準の一つとすることも、現行法には例外的にみられる考え方である。具体的には特例選挙区の考え方であり、昭和46年当時の人口を一つの基準として固定している。今日の人口減少と地域間格差の拡大傾向、地方消滅の予兆などを勘案し、新たな立法によって、例えば、令和2(2020)年現在の人口を一つの基準として固定することもあり得る。
- ・ 人口比例を原則としつつ、「第2章2 県議会の果たすべき役割」で述べたように、人口減少が進み、行政基盤が弱まるような市町に対して県議会の果たすべき役割が増えてくる場合には、その増え方は特別の事情として、定数配分に影響するものと考えられる。

イ 特別の事情

- ・ 「特別の事情」の適用決定については、県議会の裁量であるが、その裁量権の行使は、合理的である必要がある。

判例

- ・ 「特別の事情」の下、人口比例以外の基準も用いて定数配分を行う場合には、「第2章1 県の役割」及び「第2章2 県議会の果たすべき役割」で述べた人口減少の厳しい地域を優先する考えに立つ場合に限定することが望ましい。換言すると、手厚い定数配分を行うとするならば、人口の少ない地域に限定することが望ましい。
- ・ 「特別の事情」については、今後の考え方として、空間的なニーズ、インフラのニーズ等があり得る。

ウ 一票の較差

- ・ 一人一票制の原則に鑑み、一票の較差は2倍までを基本とすべきである。
- ・ ただし、人口比例原則に従ったとしても、公職選挙法の規定では、一票の較差が3倍以上になることは想定されている。これは、定数1の選挙区があり得ることを前提に、既存の選挙区を先に仮定したうえで、配当基数を算出し、そのうえで、基数を下回る選挙区については合区を行うという公職選挙法の趣旨である。すなわち、定数1の選挙区は配当基数が0.5～2未満となるので、3倍を超える較差が生じることが立法意思として暗黙の前提とされている。なお、同じ定数の選挙区で比較した場合、例えば、選挙区定数を2以上しか認めないのであれば、定数2の選挙区は配当基数が1.0超～3.0弱となり、較差は3倍弱に抑えられ、選挙区定数が3以上になれば、定数3の選挙区は配当基数が2.0超～4.0弱であり、較差は2倍弱に抑えることが可能になる。
- ・ 人口以外の基準を加味するにしても、過去の判例等を踏まえ、一票の較差は3倍未満に抑えたほうがよい。
- ・ 一票の較差を考えるに当たっては、全ての選挙区の中で一票の価値を比較するような従来の考え方ではなく、地域を二段階に考え、大枠の地域（例：北部、中部、南部）の中で、それぞれの選挙区間の一票の価値を比較することも今後の議会の在り方としては考えられる。

エ 逆転現象

- ・ 論理的には逆転現象があったからといって一票の較差にはそれほど大きくは影響しないこともあり得るが、原則として、逆転現象は解消すべきである。

オ 一人区

- ・ 「2(1) 選挙区の区割り」で述べたとおりである。

3 補完措置

- ・ 正式な議会の代表にならないにしても、各市町から代表のようなものを出す仕組みがあれば、県議会が人口比例の下で構成されたとしても、人口の少ない市町の声を生かすことができる。例えば、全市町長からなる会議体や、全市町長議会議長からなる会議体である。これは、すなわち、県内の市長会・町村会・議長会が、県議会の一定の補完機能を果た

すことである。国政における「国と地方の協議の場」や「地方財政審議会」などを参考に、制度設計をすることは考えられる。

- ・ また、公聴会や参考人制度を積極的に活用すること、議会の附属機関等として、地域や外国人、女性の問題など選挙制度では十分に代表することができない声を聞く場を設けること、議事堂以外の各地域において議会の会議を開催することなどが補完措置として考えられる。

4 総括

- ※ 第3章の総括として、上記を踏まえたより具体的な選挙区及び定数の見直しの考え方を記述。
- ※ 県議会の制度の選択があらかじめ県政の方向性を決めてしまうような暗黙・潜在的な政策指向性を有することのないように留意する必要がある旨記述。

おわりに

- ※ 最終報告後の三重県議会での議論に期待することなどを記述。