

選挙区及び定数に関する在り方調査会
報告書（最終報告・座長素案）

令和 2 年（2020 年）●月●日

選挙区及び定数に関する在り方調査会

目 次

| | |
|------------------------------------|----|
| はじめに | 3 |
| 第1章 県の人口減少・地方創生の状況..... | 7 |
| 1 人口減少の状況..... | 7 |
| 2 地方創生の状況..... | 10 |
| 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 | 11 |
| 1 県の役割の変化..... | 11 |
| (1) 性質の変化..... | 11 |
| (2) 対象の変化..... | 14 |
| 2 県議会の果たすべき役割..... | 14 |
| 3 県議会の在り方..... | 15 |
| (1) 民主的正統性..... | 16 |
| (2) 多元的代表性..... | 17 |
| (3) 地域代表性..... | 18 |
| ア 法的側面 | 19 |
| イ 制度的側面 | 22 |
| ウ 実態的側面 | 23 |
| エ 地域と区域 | 26 |
| オ その他..... | 27 |
| (4) 代表選出方法等 | 29 |
| 第3章 三重県議会の議員の定数及び選挙区の在り方等..... | 30 |
| 1 総定数の在り方..... | 30 |
| 2 選挙区の区割りの在り方..... | 32 |
| 3 選挙区ごとの議員定数の在り方..... | 36 |
| (1) 人口比例の原則 | 36 |
| (2) 特別の事情..... | 37 |
| (3) 投票価値の平等 | 40 |
| ア 一票の較差 | 40 |
| イ 逆転現象..... | 42 |
| 4 補完措置..... | 42 |
| 5 次の三重県議会議員選挙に向けて | 43 |
| (1) 総定数..... | 43 |
| (2) 選挙区の区割り | 43 |
| (3) 選挙区ごとの議員定数..... | 43 |

| | | |
|------|--------------|----|
| ア | 人口比例の原則..... | 43 |
| イ | 一人区..... | 43 |
| ウ | 特別の事情..... | 43 |
| エ | 一票の較差..... | 44 |
| オ | 逆転現象..... | 44 |
| おわりに | | 45 |

はじめに

「選挙区及び定数に関する在り方調査会」（以下「調査会」という。）は、三重県議会基本条例第13条第1項の規定に基づく調査機関として、三重県議会における選挙区及び定数の在り方について調査するため、令和元年（2019年）6月28日に設置された。

調査会は、学識経験を有する者8名からなり、三重県議会における選挙区及び定数の議論に資するため、専門的・学術的な観点から、人口減少・地方創生時代における県議会の在り方や果たすべき役割を示したうえで、一票の較差や地域間の均衡等留意すべき論点について調査する役割を担っている。

その後、同年10月7日開催の第1回調査会において、三重県議会議長から調査会に対して、「人口減少・地方創生時代における県議会の在り方や果たすべき役割」とそれを踏まえた「三重県議会の議員の定数及び選挙区の在り方」について調査・報告を求める諮問がなされた。

当該諮問を受け、調査会において、これまで計●回の会議を開催し、委員間で協議を重ねるとともに、2回にわたって、三重県内の現地調査を実施してきたところである。

なお、第6回調査会からは、新型コロナウイルスの感染拡大防止のため、ウェブ会議システムを用いて議論を進めることとなった。

調査会では、まず「人口減少・地方創生時代における県議会の在り方や果たすべき役割」を中心に調査を行い、最終報告に向けた議論をより充実したものとするために、これまで提示された意見や考え方を整理した「論点整理」として中間報告を作成し、令和2年（2020年）3月、三重県議会議長に提出した。

その後、調査会では、中間報告で示した論点を踏まえつつ、「三重県議会の議員の定数及び選挙区の在り方」を中心に調査を行うとともに、中間報告で整理した論点についても、引き続き調査を行った。

本報告書は、これまでの調査会で議論された内容を踏まえ、諮問事項に対する調査結果を取りまとめた最終報告書である。

令和2年(2020年)●月●日

選挙区及び定数に関する在り方調査会

- | | |
|-------|-------------------------------------|
| 金井利之 | (座長・東京大学大学院法学政治学研究科教授) |
| 磯崎初仁 | (中央大学法学部教授) |
| 岩崎美紀子 | (筑波大学名誉教授) |
| 大橋正春 | (弁護士) |
| 加藤一彦 | (東京経済大学現代法学部教授) |
| 高橋秀禎 | (全国都道府県議会議長会事務局次長) |
| 谷口尚子 | (慶應義塾大学大学院システムデザイン・ マネジメント研究科教授) |
| 原田大樹 | (京都大学法学系(大学院法学研究科)教授) |

選挙区及び定数に関する在り方調査会 検討経過等

| 年月日 | 調査会等 | 概要 |
|--------------------------|-----------------------------------|--|
| 令和元年 (2019年) 6月28日 | 本会議 | 「選挙区及び定数に関する在り方調査会」を議決により設置 |
| 10月7日 | 第1回調査会 (東京都) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 諮問書の交付 ・ 三重県の選挙区等の状況について ・ 調査の進め方について |
| 11月14日 | 第2回調査会 (東京都) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 会議運営等について ・ 現地調査について ・ 「人口減少・地方創生時代における県議会の在り方や果たすべき役割について」の論点整理について |
| 12月1日 ～2日 | 第1回現地調査 (南伊勢町、大台町、 尾鷲市、熊野市) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 南部地域の地理的状況等の確認 ・ 当該地域における課題やそれへの対応、県と市町の関係等の聴取 |
| 12月9日 | 第3回調査会 (東京都) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 第1回現地調査の報告について ・ 「人口減少・地方創生時代における県議会の在り方や果たすべき役割について」の論点整理について |
| 令和2年 (2020年) 1月28日 | 第2回現地調査 (四日市市、桑名市) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 北部地域の地理的状況等の確認 ・ 当該地域における課題やそれへの対応、県と市町の関係等の聴取 |
| 1月30日 | 第4回調査会 (東京都) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 第2回現地調査の報告について ・ 中間取りまとめ骨子について |
| 2月18日 | 第5回調査会 (東京都) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 中間報告（論点整理）（案）について |
| 3月12日 | 中間報告（論点整理） | 三重県議会議長へ提出 |

| | | |
|-------|-------------------|--|
| 5月29日 | 第6回調査会 (Web会議) | <ul style="list-style-type: none"> ・三重県議会の議員の定数及び選挙区の在り方について |
| 6月22日 | 第7回調査会 (Web会議) | <ul style="list-style-type: none"> ・三重県議会の議員の定数及び選挙区の在り方について ・人口減少・地方創生時代における県議会の在り方や果たすべき役割について |
| 7月28日 | 第8回調査会 (Web会議) | <ul style="list-style-type: none"> ・人口減少・地方創生時代における県議会の在り方や果たすべき役割について ・最終報告書（座長案）骨子について |
| 8月31日 | 第9回調査会 (Web会議) | <ul style="list-style-type: none"> ・報告書（最終報告・座長素案）について |
| ●月●日 | 第10回調査会 () | |

第1章 県の人口減少・地方創生の状況

本章では、三重県の人口減少・地方創生の状況について、既存の資料等を整理し、調査会に諮問された事項を議論するに当たって前提となる現状を記述する。

1 人口減少の状況

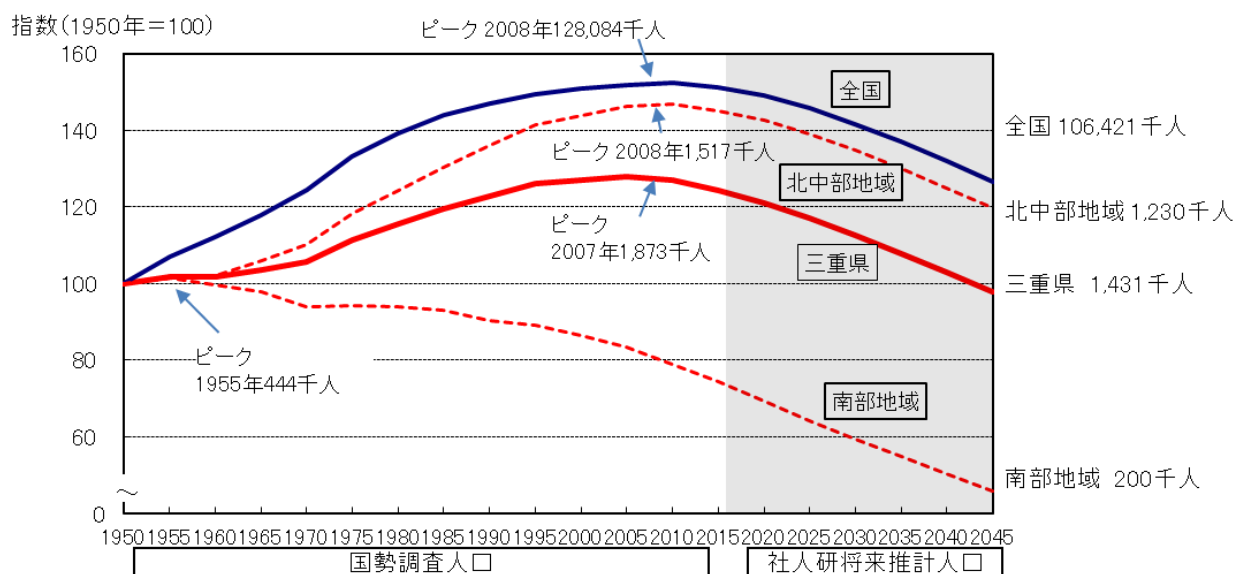
三重県の総人口は、全国より1年早い平成19年（2007年）をピークに減少が続いている。地域別にみると、北中部地域¹では、平成20年（2008年）を境に減少に転じているのに対して、南部地域²では、昭和30年（1955年）には既にピークを迎えており、その後減少が続いている。

国立社会保障・人口問題研究所が平成30年（2018年）3月30日に公表した将来推計人口によると、平成27年（2015年）の人口を100.0とすると、令和27年（2045年）には三重県の人口は78.8まで減少する見込みである。また、北中部地域と南部地域を比較してみると、北中部地域の人口は平成27年（2015年）の人口を100.0とすると、82.5（令和27年（2045年））と17.5ポイントの減少にとどまるのに対して、南部地域の人口は61.8（令和27年（2045年））と38.2ポイントの減少となる見込みである。中には30.4（令和27年（2045年））と69.6ポイントの人口減少が見込まれる市町も存在している。

¹ 津市、四日市市、松阪市、桑名市、鈴鹿市、名張市、亀山市、いなべ市、伊賀市、木曾岬町、東員町、菰野町、朝日町、川越町、多気町、明和町の9市7町のこと。

² 伊勢市、尾鷲市、鳥羽市、熊野市、志摩市、大台町、玉城町、度会町、大紀町、南伊勢町、紀北町、御浜町、紀宝町の5市8町のこと。

図表1 三重県および全国の5年ごとの人口および将来推計人口の推移



※ピーク人口は全国及び三重県は総務省「人口推計」、北中部地域は三重県統計課「人口・世帯の動き」、南部地域は「国勢調査」による。

※ 「みえ県民力ビジョン・第三次行動計画」から引用

図表2 三重県市町別将来人口推移

| 地域 | 市町 | 平成27（2015）年の総人口を100としたときの総人口の指数 | | | | | | |
|-----|-------|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | 2015年 | 2020年 | 2025年 | 2030年 | 2035年 | 2040年 | 2045年 |
| 北中部 | 津市 | 100.0 | 97.8 | 94.9 | 91.7 | 88.3 | 84.8 | 81.2 |
| | 四日市市 | 100.0 | 100.0 | 99.2 | 97.7 | 95.8 | 93.5 | 91.1 |
| | 松阪市 | 100.0 | 97.1 | 93.6 | 89.9 | 86.0 | 81.9 | 77.7 |
| | 桑名市 | 100.0 | 99.5 | 98.2 | 96.4 | 94.3 | 91.8 | 89.1 |
| | 鈴鹿市 | 100.0 | 98.0 | 95.2 | 91.8 | 87.9 | 83.8 | 79.6 |
| | 名張市 | 100.0 | 97.2 | 93.4 | 88.7 | 83.4 | 77.6 | 71.9 |
| | 亀山市 | 100.0 | 99.1 | 97.4 | 95.1 | 92.5 | 89.4 | 86.1 |
| | いなべ市 | 100.0 | 99.1 | 97.6 | 95.7 | 93.7 | 91.3 | 88.7 |
| | 伊賀市 | 100.0 | 92.8 | 85.5 | 78.3 | 71.2 | 64.3 | 57.7 |
| | 木曽岬町 | 100.0 | 94.4 | 87.9 | 80.8 | 73.4 | 66.1 | 59.0 |
| | 東員町 | 100.0 | 97.6 | 94.3 | 90.1 | 85.1 | 79.7 | 74.6 |
| | 菰野町 | 100.0 | 100.0 | 99.2 | 98.0 | 96.5 | 94.7 | 92.5 |
| | 朝日町 | 100.0 | 106.7 | 111.9 | 115.2 | 118.2 | 121.1 | 123.5 |
| | 川越町 | 100.0 | 105.1 | 108.6 | 110.9 | 112.2 | 112.7 | 112.4 |
| | 多気町 | 100.0 | 96.1 | 91.7 | 86.9 | 82.1 | 77.1 | 72.0 |
| 明和町 | 100.0 | 97.4 | 94.3 | 90.8 | 87.0 | 82.8 | 78.3 | |
| 北中部 | | 100.0 | 98.3 | 95.8 | 92.9 | 89.6 | 86.1 | 82.5 |
| 南部 | 伊勢市 | 100.0 | 97.3 | 93.9 | 90.3 | 86.6 | 82.7 | 78.7 |
| | 尾鷲市 | 100.0 | 88.7 | 77.8 | 67.5 | 57.9 | 49.2 | 41.6 |
| | 鳥羽市 | 100.0 | 89.3 | 79.0 | 69.4 | 60.5 | 52.0 | 44.1 |
| | 熊野市 | 100.0 | 89.5 | 79.1 | 69.4 | 60.3 | 51.8 | 44.2 |
| | 志摩市 | 100.0 | 91.0 | 82.0 | 73.3 | 64.9 | 56.9 | 49.4 |
| | 大台町 | 100.0 | 91.3 | 82.8 | 74.6 | 66.7 | 59.0 | 51.7 |
| | 玉城町 | 100.0 | 100.1 | 99.4 | 98.1 | 96.5 | 94.3 | 91.7 |
| | 度会町 | 100.0 | 94.0 | 88.0 | 81.8 | 75.6 | 69.3 | 63.0 |
| | 大紀町 | 100.0 | 89.2 | 78.5 | 68.5 | 59.0 | 50.4 | 42.5 |
| | 南伊勢町 | 100.0 | 84.7 | 70.8 | 58.5 | 47.6 | 38.3 | 30.4 |
| | 紀北町 | 100.0 | 87.2 | 78.2 | 69.8 | 61.8 | 54.4 | 47.6 |
| | 御浜町 | 100.0 | 92.3 | 84.6 | 77.4 | 70.5 | 63.6 | 56.8 |
| 紀宝町 | 100.0 | 93.2 | 86.3 | 79.5 | 72.7 | 65.7 | 58.9 | |
| 南部 | | 100.0 | 93.3 | 86.6 | 80.1 | 73.8 | 67.7 | 61.8 |
| 三重県 | | 100.0 | 97.4 | 94.2 | 90.6 | 86.8 | 82.8 | 78.8 |

※ 「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）を基に調査会で加工

このことから、県の総人口が減少していくということに加えて、人口の地域間格差が今後ますます拡大していくことも、人口減少に伴い三重県が直面する状況として存在しているといえる。

2 地方創生の状況

三重県では、まち・ひと・しごと創生法第9条第1項に基づき、平成27年（2015年）度から令和元年（2019年）度までの5年間の目標や基本的な取組方向を示す「三重県まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定し、地方創生の取組を行ってきた。

○ まち・ひと・しごと創生法（平成26年法律第136号）

（都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略）

第9条 都道府県は、まち・ひと・しごと創生総合戦略を勘案して、当該都道府県の区域の実情に応じたまち・ひと・しごと創生に関する施策についての基本的な計画（以下「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略」という。）を定めるよう努めなければならない。

2・3 [略]

現在は、令和2年（2020年）度から令和5年（2023年）度までを計画期間とする第二期の「三重県まち・ひと・しごと創生総合戦略」に当たる「みえ県民力ビジョン第三次行動計画」（以下「第三次行動計画」という。）に基づく取組を行っている。

第三次行動計画では、地方創生を、「人口の減少に歯止めをかけるとともに、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、地域の自立的かつ持続的な活性化を実現していくこと」と定義している。そして、「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、それぞれのアプローチから人口減少に関する課題に様々な施策を分野横断的に活用し、一体的に取り組むことで、課題解決を図るとともに、地域の自立的かつ持続的な活性化を実現していくこととしている。

また、第三次行動計画の中では、地方創生を実現するために、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との記載がある。

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

本章では、調査会に諮問された事項のうち、「人口減少・地方創生時代における県議会の在り方や果たすべき役割」について、その調査結果を記述する。

1 県の役割の変化

(1) 性質の変化

都道府県は、地方自治法第2条第5項によると、「広域にわたるもの」、「市町村に関する連絡調整に関するもの」及び「その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるもの」を処理するものとされており、法的側面からみると、いわゆる「広域」、「連絡調整」、「補完」の3つが県の役割として考えられる。

○ 地方自治法（昭和22年法律第67号）

〔地方公共団体の法人格及び事務〕

第2条 〔略〕

②～④ 〔略〕

⑤ 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第二項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。

⑥～⑰ 〔略〕

県の役割という意味では、基礎的自治体である市町よりも広域であるという性格から、いくつかのレベルで「広域」が役割になる。

県全域という広域という観点から、全県民のことを考えることは今後必要である一方で、県内の地域間のバランスを考えるという意味では、人口減少が進む市町のある地域への配慮が重要になる。

また、県は広域自治体として市町を補完する役割を担っている。人口減少が進む市町においては行政基盤が脆弱となるおそれがあることから、市町の行政サービス並びに地域社会及び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について市町からの求めに応じて県がその役割を補完するなど、広域自治体としての県が果たすべき役割に変化が生じる可能性がある。

なお、補完については、県が市町の役割を補完する「垂直補完」だけでなく、市町間相互の補完である「水平補完」もある。「垂直補完」の

変化が県の役割に影響を与える可能性があることは言うまでもないが、「水平補完」の変化であっても、当該市町の求めに応じて、広域団体として市町間のバランスを図るなど、当該市町間の連絡調整を行う必要が出てくるといった形で県の役割に影響を与える可能性はある。

加えて、日本全体の人口が減少することを考慮すると、府県同士の連携に加えて、県境を越えた市町村同士の連携等が活性化する可能性もある。その場合には、近隣府県との連携に関する県への期待が変化する可能性もあり、県域を超えた「広域」としての県の役割についても変化していくことが想定される。

なお、令和2年（2020年）6月26日に地方制度調査会（会長：市川晃 住友林業株式会社代表取締役会長）から内閣総理大臣に答申のあった「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（以下「第32次地方制度調査会答申」という。）では、都道府県の役割について以下の記述がある。

第4 地方公共団体の広域連携

1 広域連携による基礎自治体の行政サービス提供

(6) 都道府県による市町村の補完・支援の役割の強化

① 都道府県の役割の基本認識

〔略〕都道府県は、特に地方圏において、広域の地方公共団体として、市町村間の広域連携が円滑に進められるよう、市町村の求めに応じ、連携の相手方、方法等の助言や、調整、支援の役割を果たすことが求められているが、市町村間の広域連携が困難な場合には、自ら補完・支援の役割を果たしていくことも必要である。〔略〕

② 都道府県による補完・支援の役割

ア 都道府県による補完・支援についての考え方

平成12年に施行された地方分権一括法により、従来の都道府県の補完事務は再構成され、その範囲は、市町村の規模・能力に応じて相対的に定まることとなった。また、実態としても、一連の都道府県の事務の見直し、行政改革の進展等により都道府県の経営資源は縮小してきた。その結果、都道府県はかつてのように幅広く市町村の補完・支援に取り組んでいる状況にはない。

しかしながら、平成11年以来の全国的な市町村合併の進展後も小規模市町村は相当数存在し、市町村の規模・能力は一層多様になり、今後の人口減少によってこうした傾向の加速化が見込まれる。また、小規模市町村に限らず、多くの市町村において、技術職員、ICT人材等の専門人材の確保・育成など、市町村間の広域連携によっても対応が困難な事案が増加しており、更なる深刻化も想定される。

こうした状況を踏まえ、都道府県は、市町村による「地域の未来予測」の整理の支援等を通じて、地域の変化・課題の見通しを市町村と共有した上で、個々の市町村の規模・能力、市町村間の広域連携の取組の状況に応じて、これまで以上にきめ細やかに補完・支援を行う役割を果たしていくことが必要である。

(2) 対象の変化

県の役割を考える上では、人口の地域間格差が拡大する中において、人口が減少し市町が現在果たしている役割を果たすことができなくなった場合には、市町の求めに応じて県が補完するように、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ど、様々な考え方があり得る。

なお、雇用、教育政策や公衆衛生（感染症対策など）などのソフト面とインフラ整備や県土保全などのハード面で役割についての考え方は異なり得る。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。

その上で、人口減少に伴い生じる様々な課題に対して、医療や介護、雇用の面において特に県の役割が重要になり、加えて、人口減少の著しい南部地域においては、北中部地域との関係で、県域全体のなかでの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考える。

2 県議会の果たすべき役割

県議会は、民主主義及び地方自治に欠かすことのできない多元的な県民の意見を反映させることのできる合議制の機関であり、独任制の知事とは違った役割を持つことになる。代表民主制においては、直接公選される首長は必須ではないとしても、直接公選の議会は必須であり、県議会の活性化は民主主義にとって不可欠である。県議会は、二元代表制の担い手として、知事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。

そして、人口減少の進行等に伴って前述のように県の役割に変化が生じる場合には、県の役割の変化に応えるため、県議会の果たすべき役割として、地域のきめ細かい状況を県の政策に反映させていくことが一層重要になっていくと考える。

また、独任制である知事を県民全体の視点からチェックするという合議機関としての県議会の役割にも変化が生じると考えられる。

同様のことが、第32次地方制度調査会答申でも指摘されており、そこでは、「地方議会は地方公共団体の団体意思を決定する重要な機能を担っており、今後資源制約に伴って合意形成が困難な課題が増大し、地域における課題が一層複雑化する中、住民の多様な意見を反映しながら合意形成を行う場である地方議会に、より多様な層の住民が参画できるようにすることが求められる」と記述されている。

人口の地域間格差が拡大する中においては、人口減少の著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、優先すべきと判断した地域については、県議会の役割は当然に大きくなる。

また、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、これまで市町が果たしてきた役割について市町から求めがあった場合には、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に変化が生じる可能性がある。その場合、その市町に対する県議会の果たすべき役割も変化し、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事が予想される。そうしたときには、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。

なお、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り得る。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。

3 県議会の在り方

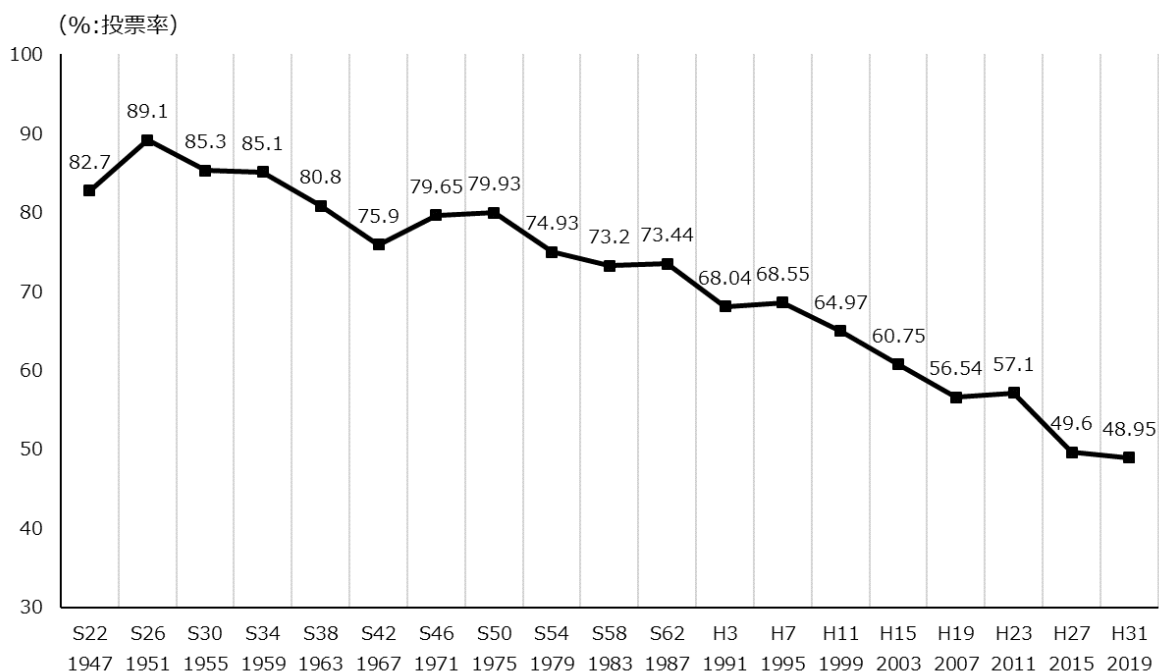
県議会の在り方としては、民主的正統性を有し、かつ、多元的代表性を確保する必要があると考える。なお、多元的代表性を考えるに当たっては、県議会議員に地域代表性があるのかという論点がある。

以下、これらの事項についてそれぞれ記述するとともに、在るべき県議会を実現するための代表選出方法等についても記述する。

(1) 民主的正統性

近年の三重県議会議員選挙の結果をみると、投票率は低下傾向にあり、直近2回は50%を下回っている。

図表3 三重県議会議員選挙の投票率の推移



※ 総務省「地方選挙結果調」等を基に調査会で作成

また、無投票当選については、選挙ごとに変動はあるものの、平成27年（2015年）の三重県議会議員選挙では、選挙区数で8選挙区（全体の47.1%）、当選者で15人（全体の29.4%）が無投票となっている。

図表4 過去3回の三重県議会議員選挙における無投票選挙区及び当選人数

| 年 | 無投票選挙区 | 無投票当選者 | 無投票選挙区の内訳 | | | | | |
|------------------|--------|--------|-----------|-----|----------|-----|----------|-----|
| | | | 選挙区名 | 当選者 | 選挙区名 | 当選者 | 選挙区名 | 当選者 |
| 平成23年 (2011年) | 5 | 12 | 伊勢市 | 4 | 名張市 | 2 | いなべ市・員弁郡 | 2 |
| | | | 志摩市 | 2 | 度会郡 | 2 | | |
| 平成27年 (2015年) | 8 | 15 | 名張市 | 2 | 尾鷲市・北牟婁郡 | 2 | 鳥羽市 | 1 |
| | | | 熊野市・南牟婁郡 | 2 | いなべ市・員弁郡 | 2 | 志摩市 | 2 |
| | | | 三重郡 | 2 | 度会郡 | 2 | | |
| 平成31年 (2019年) | 5 | 13 | 伊勢市 | 4 | 松阪市 | 4 | 亀山市 | 1 |
| | | | いなべ市・員弁郡 | 2 | 熊野市・南牟婁郡 | 2 | | |

※ いずれの年も、選挙区の総数は17選挙区、当選者の総数（総定数）は51人

※ 三重県選挙管理委員会事務局作成資料を基に調査会で加工

議会は、選挙を通じて選出された者で構成されるからこそ民主的正統性を有する機関であるといわれている。つまり、多くの有権者が参加する競争的な選挙が行われていない場合、議会の民主的正統性が損なわれるおそれがあることから、投票率の低下や無投票当選はあまり好ましい状況ではない。

また、投票率が低下していることや無投票当選が発生していることを踏まえると、民主的正統性の問題だけでなく、そもそも県議会が住民にとって身近な議会になっているのかという問題もある。

投票率の向上や無投票当選の解消といった選挙を活性化させるための視点は、議会の代表性を考える上では外すことができず、対策を講じる必要がある。

なお、無投票当選については、有権者が当選者に対して絶大な信頼を寄せている場合もあり、それ自体が必ずしも悪いというわけではない。

しかし、実効的な競争がないということは有権者に選択肢を与えないことにつながるため、議会の代表性に鑑み、無投票当選を解消するために立候補しやすい環境を整備することが望ましい。

(2) 多元的代表性

人口が減少する中では、限界集落では特にそうであるように、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。

また、広域自治体としての県の役割の変化に伴い、独任制である知事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も変化していく中では、議会の多元的な代表性の確保が一層重要になってくる。

ただし、県民の社会的性質には様々なもの³があり、「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には注意が必要である。多元性を考える上では、「選

³ 例えば、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、学歴などがある。

挙区」又は「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る。

一方で、県議会議員は「全体の奉仕者」でもあるため、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⁴の課題が生じているとの指摘もあるように、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の考えもある。ただし、特定の属性にある議員が、社会的実態として、その属性の利害・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。逆に、多様な属性にある議員も、県民の中での多数又は有力な属性の利害・関心に偏った代弁者になることもあり得る。

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。ただし、多様な属性の議員がある程度存在するような選挙制度を用意しないと、多元的な代表が実現する可能性は低くなる。

また、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、多様な利害が議会の議論に反映できるような制度でなければならない。

(3) 地域代表性

県議会議員は、県全体の代表としての側面と、地域代表としての側面の二面性を持っており、どちらか一方のみしか持たないということにはならないと考える。

そして、県が市町を補完するという機能を強く求めるような法改正がなされない限りは、現時点において、市町というレベルの地域に係る地域代表性を強めるような政策を選択する必要はないと考える。

また、県議会議員は、それぞれの選挙区から選出されることになるが、こういった地域に政策の重点を置くのかを判断するときには、選出

⁴ 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。

された選挙区に関わる地域の代表としてだけでなく、広域自治体の議事機関である県議会としては、県全体の代表であることを踏まえて判断することが必要である。

以下、地域代表性について、法的側面、制度的側面、実態的側面から補足するとともに、地域と区域の考え方等について記述する。

ア 法的側面

法的側面からみると、地方議会議員が「地域代表」であるということとは明示的には規定されていないが、一方で、「地域代表」ではないということも明示的には規定されていない。

ただし、憲法第15条において、公務員は全体の奉仕者と規定されていることから、制度上は県民全体の代表であって、地域の利害を代表するものではないという考えはあり得る。さらにいえば、三重県民全体だけではなく、全国民のことを考えなければならないという考えもあり得る。

○ 日本国憲法

[公務員の選定罷免権、公務員の本質、普通選挙の保障及び投票秘密の保障]

第15条 [略]

② すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。

③・④ [略]

なお、三重県議会基本条例の前文では、「三重県民の代表として選ばれている議員」とあり、三重県議会基本条例は、「県民全体の代表」に近いニュアンスで県議会議員を規定している。

○ 三重県議会基本条例（平成 18 年三重県条例第 83 号）

平成十二年四月のいわゆる地方分権一括法の施行により、地方公共団体（以下「自治体」という。）は、自らの責任において、その組織及び運営に関する様々な決定を行うこととなり、国と自治体の関係も、従来の上下・主従の関係から、対等・協力の関係へと変化した。

また、住民が自治体の長及び議会の議員を直接選挙するという二元代表制の下、三重県民の代表として選ばれている議員と知事は、それぞれが県民の負託にこたえる責務を負っている。

このため、本県議会は、住民自治及び団体自治の原則にのっとり、真の地方自治の実現に向け、国や政党等との立場の違いを踏まえて自律し、知事その他の執行機関（以下「知事等」という。）とは緊張ある関係を保ち、独立・対等の立場において、政策決定並びに知事等の事務の執行について監視及び評価を行うとともに、政策立案及び政策提言を行うものである。

今日まで、本県議会は、分権時代を先導する議会を目指して、議会改革に積極的に取り組み、知事等への監視機能の強化や政策立案機能の充実等の議論を行い、議会改革推進のために、平成十五年十月には、本県議会の基本理念と基本方向を定める決議を行うなど、真摯しに努力を重ねてきた。

ここに、本県議会は、これまでの歩みから、日本国憲法及び地方自治法の範囲内において、議会の基本理念、議員の責務及び活動原則等を定めるとともに、議会と知事等及び県民との関係を明らかにし、県民の負託に全力でこたえていくことを決意し、この条例を制定する。

ただし、三重県議会基本条例4条では、「議員は、地域の課題のみならず、県政の課題とこれに対する県民の意向を的確に把握し…」とあることから、議員に地域の課題や意向を的確に把握する責務を認めつつ、県民全体の代表たる要素との均衡を図ろうとしているともいえる。

○ 三重県議会基本条例（平成18年三重県条例第83号）

第2章 議員の責務及び活動原則

（議員の責務及び活動原則）

第4条 議員は、地域の課題のみならず、県政の課題とこれに対する県民の意向を的確に把握し、合議制の機関である議会を構成する一員として、議会活動を通じて、県民の負託にこたえるものとする。

2～4 [略]

一方で、県議会議員の定数訴訟に係る最高裁判例の裁判官の補足意見においては、一定の地域代表性やコミュニティの代表といったことに言及されているものもあるため、法的に地域代表性を全く無視してよいというものではないともいえる。

○ 最三小判平成31年2月5日（林景一裁判官 意見）

私は、国政選挙については、人口比例原則を厳格に考えるべきであるとの立場であるが、地方議会選挙については、同原則を重視しつつも、一定程度緩和する余地を認めることができると考えるものである。このような相違は、地方議会議員の役割の性格、すなわち、地方公共団体においては、地方自治の本旨に基づく住民自治の観点に立った行政の遂行が期待されるところであるから、地方議会議員については、国会議員が全国民（people）の代表としての行動を期待されるのとは異なり、その選挙区である地域（community）の代表という色合いが濃くてしかるべきであることをその根拠とするものである。

イ 制度的側面

制度的側面からみると、県議会議員は、市町議会議員とは異なり、その選挙においては選挙区制が採用されており、選挙区内の有権者の支持により当選するということから、選挙区を地域と理解するならば、県議会議員は「地域代表」としての性格を有するということにつながるともいえる。

また、地方自治法第 80 条第 1 項及び第 3 項によれば、都道府県議会議員の解職は選挙区内の有権者の投票によるとされていることから、一層県議会議員は「地域代表」としての性格を有するということにつながるという考え方もあり得る。

○ 地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）

〔議員の解職の請求とその処置〕

第 80 条 選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、所属の選挙区におけるその総数の三分の一（その総数が四十万を超え八十万以下の場合にあつてはその四十万を超える数に六分の一を乗じて得た数と四十万に三分の一を乗じて得た数とを合算して得た数、その総数が八十万を超える場合にあつてはその八十万を超える数に八分の一を乗じて得た数と四十万に六分の一を乗じて得た数と四十万に三分の一を乗じて得た数とを合算して得た数）以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の選挙管理委員会に対し、当該選挙区に属する普通地方公共団体の議会の議員の解職の請求をすることができる。この場合において選挙区がないときは、選挙権を有する者の総数の三分の一（その総数が四十万を超え八十万以下の場合にあつてはその四十万を超える数に六分の一を乗じて得た数と四十万に三分の一を乗じて得た数とを合算して得た数、その総数が八十万を超える場合にあつてはその八十万を超える数に八分の一を乗じて得た数と四十万に六分の一を乗じて得た数と四十万に三分の一を乗じて得た数とを合算して得た数）以上の者の連署をもつて、議員の解職の請求をすることができる。

② 〔略〕

③ 第一項の請求があつたときは、委員会は、これを当該選挙区の選挙人の投票に付さなければならない。この場合において選挙区がないときは、すべての選挙人の投票に付さなければならない。

④ 〔略〕

一方で、選挙区制と「地域代表」との関係というのは、有権者の意識として、県議会議員を「地域代表」として支持しているかどうかによって左右されるものであるから、制度として「地域代表」としての性格を予定しているとまではいえないとの考えもある。国会議員も選挙区制を採用しているが、憲法第43条において「全国民を代表する」と規定されていることから、選挙区制と「地域代表」としての性格を有することは、必ずしもつながるものではない。

また、解職制度についても、それが直ちに「地域代表」を意味するとはいえないとも考えられる。むしろ、命令委任または代表の位置づけ、間接民主制と直接民主制の関係などに関わるものとも考えられる。

○ 日本国憲法

〔両議院の組織〕

第43条 両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。

② 〔略〕

ウ 実態的側面

実態としては、県政は空間に対しても機能するが、人が人を代表するのであって、空間という意味での地域を人間が代表することはできないので、「地域代表」とは、地域住民という人間集団を人（議員）が代表するという整理になる。

なお、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と考えられるが、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、例えば市町などを通じたものもある。

ただし、選挙区という一定の地域（区域）内における住民に選出されていることから、当該地域の住民の声をきめ細かく吸い上げ、県議会における審議に反映させるという意味はある。

地域から議員を選出する意味として、当該地域の利益を強調することに重点を置くのか、議会そのものが地域の情報を集めることに重点を置くのかで「地域代表」の意味するところは変わり得る。

その上で、三重県民にとっての「地域」とは何であることを明らかにする必要がある。まず、団体自治の単位として、市町は1つのレベルの地域であるといえる。市町を超える広域レベルには、何層かの「地域」があり得る。この整理のためには、これまで県政で採用されてきた地域区分が参考になる。

図表5 県政での地域区分例

| (市町) 29区分 | (郡市) 21区分 | 三重県地域機関 所管区域※ 9区分 | 三重県都市計画 基本方針 5区分 | みえ県民カ ビジョン 2区分 |
|--------------|--------------|-------------------------|------------------------|----------------------|
| 桑名市 | 桑名市 | 桑名地域 | 北勢 | 北中部 |
| 木曽岬町 | 桑名郡 | | | |
| いなべ市 | いなべ市 | | | |
| 東員町 | 員弁郡 | | | |
| 四日市市 | 四日市市 | 四日市地域 | | |
| 菰野町 | 三重郡 | | | |
| 朝日町 | | | | |
| 川越町 | | | | |
| 鈴鹿市 | 鈴鹿市 | 鈴鹿地域 | | |
| 亀山市 | 亀山市 | | | |
| 津市 | 津市 | 津地域 | | |
| 松阪市 | 松阪市 | 松阪地域 | | |
| 多気町 | 多気郡 | | | |
| 明和町 | | | | |
| 大台町 | | | | |
| 大紀町 | 度会郡 | 南勢志摩地域 | 伊勢志摩 | 南部 |
| 玉城町 | | | | |
| 度会町 | | | | |
| 南伊勢町 | | | | |
| 伊勢市 | 伊勢市 | | | |
| 鳥羽市 | 鳥羽市 | | | |
| 志摩市 | 志摩市 | | | |
| 伊賀市 | 伊賀市 | | | |
| 名張市 | 名張市 | | | |
| 尾鷲市 | 尾鷲市 | 紀北地域 | 東紀州 | 南部 |
| 紀北町 | 北牟婁郡 | | | |
| 熊野市 | 熊野市 | 紀南地域 | | |
| 御浜町 | 南牟婁郡 | | | |
| 紀宝町 | | | | |

※ 県地域機関所管区域は、市町との連携や県行政の調整等に関する事務を処理する地域防災総合事務所及び地域活性化局の所管区域による。

「地域代表」という発想に立つ限り、県議会議員全員が地域利害を反映しようとするれば、人口比例で県議会議員が選出される場合に、議決においても「地域代表」の立場で行動すれば、結果的には、人口の多い地域に偏った政策決定が制度的・構造的に予定されるおそれがある。

ただし、県議会において地域代表性を考えるに当たっては、議会は熟議の場であることに鑑み、たとえ少数の議員しかその地域から選出できないとしても、地域の代表として意見を表出できることが大切である。また、合意形成や議決において、特に構造的多数派である人口の多い地域の議員を含めて、議員が「地域代表」の立場にとらわれず、県民全体のことを考えて行動することが求められている。

エ 地域と区域

「地域」と「選挙区」は、必ずしも同じであるとは限らない。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とは限らず、地域の差異がないままに「区域」としてまったく機械的に地域が分割される選挙区に区割りされることもあれば、地域を無視して複数の地域が一つの「区域」としての選挙区に区割りされることもある。ただし、現行の市町は、それ自体が団体自治の単位であり、1つのレベルとして「地域」ということはできると考える。同時に、複数の市町を包括する広域を「地域」とするレベルもある。このように、「地域」とは、複数又は多層のレベルとなっていることもあり得る。

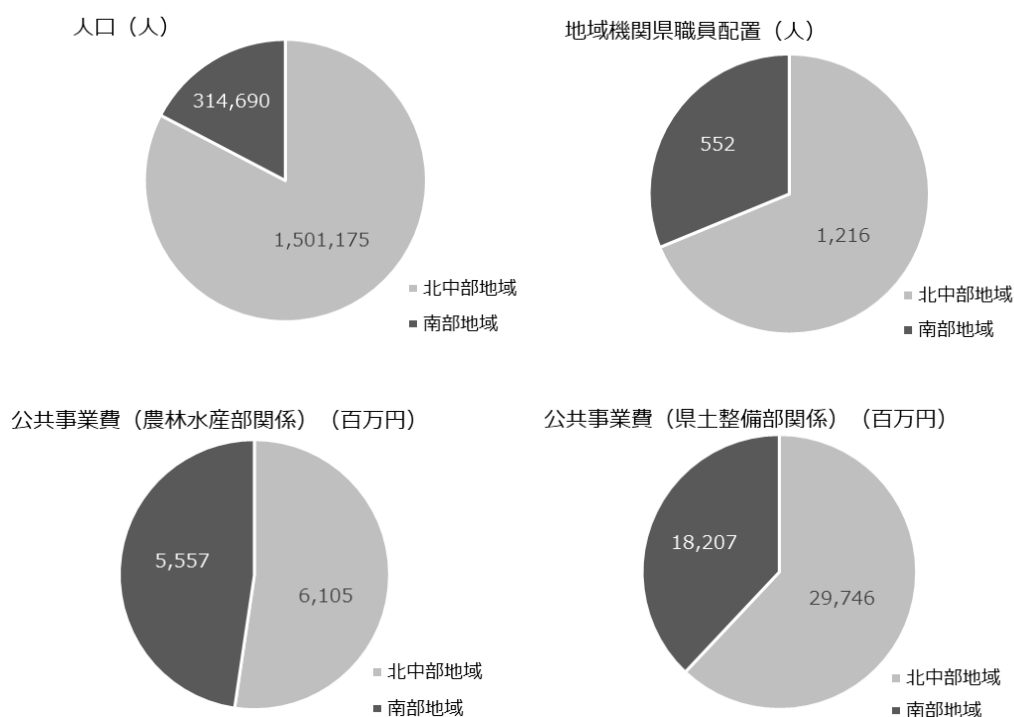
つまり、選挙区は議員を選ぶために機械的に線引きされた「区域」であり、文化や歴史、地理など社会的な背景を有する一定のまとまりである「地域」とは異なるものと考えられるが、選挙区は「地域」に即して線引きされるものであり、選挙区から選出された議員を「地域代表」と考える向きもある。「地域代表」や選挙区について考える際には、「区域」と「地域」という概念を念頭に議論する必要があり、選挙区の区割りをする際には、地域性を十分考慮することが望ましい（「第3章2 選挙区の区割りの在り方」参照）。

オ その他

人口の地域間格差が拡大していく状況の中では、人口比例によって選挙区ごとの議員定数を選挙の度に見直さなければ一票の較差は拡大していくが、人口比例によって選挙区ごとの議員定数を設定すれば、人口の少ない地域の議員数が減り、一部の地域において代表機能が弱くなるという問題が生じるおそれがある。場合によっては、議員定数を割り当てるためには、選挙区には一定の人口が必要なことから、複数の地域でもって一つの区域である選挙区が設けられるという事態が生じ得る。その場合、地域によっては、代表を選出できないという問題が生じ得る。

県政は、相対的に面積の広い郡部や地方圏市町の地域に、積極的に広域機能や補完機能を果たしている面もある。それは、政令指定都市を抱える道府県では特に顕著だが、三重県においても、職員配置や公共事業費からみると、人口相対的には、北中部地域に対する施策より南部地域に対する施策の比重が大きいともいえる。そのような場合には、選出区域によって県議会議員の役割の大きさも変わるものと考えられる。

図表6 地域別人口、地域機関県職員配置及び公共事業費比率



※ 北中部地域及び南部地域については、「図表5 県政での地域区分例」参照。ただし、県地域機関所管区域（同図表参照）を基に職員配置及び公共事業費を算出しているため、人口の円グラフを含め、大台町は北中部地域に含むこととした。

※ 人口は、「平成27年国勢調査結果」（総務省統計局）を基に調査会で作成。

※ 職員配置は、令和元年（2019年）4月1日時点における知事部局の常勤職員を集計。ただし、本庁及び単独地域機関に勤務する職員は含まない。

※ 公共事業費は、いずれも令和元年（2019年）度の数値で、「公共事業実施予定箇所」を基に調査会で作成。

(4) 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、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異なり、必ずしも人口比例のみで定数を決める必要はないと考えられる。全県一区である知事選挙と県内を複数に分けた選挙区制を採る県議会議員選挙を併せて較差を考慮する観点もあり得る。

現行法では、県議会選挙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。

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ことが考えられる（「第3章2 選挙区の区割りの在り方」参照）。

民主的正統性を有し、かつ、多元的代表性を確保するためには、現行法の中での一つの考え方として、選挙区の人口を可能な限り大きくした上で複数の議員を選出する選挙区とすることが考えられる（「第3章2 選挙区の区割りの在り方」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措置は考えられる（「第3章4 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

本章では、調査会に諮問された事項のうち、「人口減少・地方創生時代における県議会の在り方や果たすべき役割について」を踏まえた「三重県議会の議員の定数及び選挙区の在り方について」調査結果を記述する。

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、県の総人口が減少していくという中長期的な傾向を見据えて整理する必要がある。

まずは、現行の総定数を前提に、人口減少に沿って、総定数を改定(削減)することが基本になると考える。議会の費用を考慮することで、総定数を削減しない又は増加させるということは、有力な考え方としてあり得る(詳細は後述)。

以上を踏まえた上で、総定数を考えるに当たっての着眼点としては、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：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。議員1人当たりの適正な人口が存在するならば、県民人口から総定数を積み上げることができる。また、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。なお、議員が有権者の声を代弁することを考えると、移動(時間)距離や人口密度の関係から、地域によっては議員が有権者にアクセスすることが困難であることもあり、このような地域間のバランスを加味する必要があるかもしれない。

- ・ 既存の定数基準：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。総定数を検討するに当たって基準となる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（昭和22年法律第67号）

第90条 都道府県の議会の議員の定数は、条例で定める。

② 都道府県の議会の議員の定数は、次の各号に掲げる都道府県の区分に応じ、当該各号に定める数（都にあつては、特別区の存する区域の人口を百万人で除して得た数を当該各号に定める数に加えた数（その数が百三十人を超える場合にあつては、百三十人））を超えない範囲内で定めなければならない。

一 人口七十五万未満の都道府県 四十人

二 人口七十五万以上百万未満の都道府県 人口七十万を超える数が五万を増すごとに一人を四十人に加えた数

三 人口百万以上の都道府県 人口九十三万を超える数が七万を増すごとに一人を四十五人に加えた数（その数が百二十人を超える場合にあつては、百二十人）

③・④ [略]

図表7 旧地方自治法の規定に基づく推計人口による法定定数

| 年 | 平成22年 (2010年) | 令和2年 (2020年) | 令和7年 (2025年) | 令和12年 (2030年) | 令和17年 (2035年) | 令和22年 (2040年) | 令和27年 (2045年) |
|-----------|------------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 人口 | 1,854,724 | 1,768,098 | 1,709,820 | 1,645,050 | 1,575,867 | 1,503,635 | 1,430,804 |
| 旧法定 定数 | 58 | 56 | 56 | 55 | 54 | 53 | 52 |

※ 平成22年(2010年)の人口：「平成27年国勢調査」

※ 令和2年(2020年)～令和27年(2045年)：「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」
（国立社会保障・人口問題研究所）

- ・ 議会の費用：総定数に議員報酬をはじめとした議員一人当たりに係る費用を乗じて得た額のこと。総定数を増やしたとしても、議員報酬等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思う。
- ・ 住民の意見の代表性：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。例えば、県議会以外にも住民の意見を県政に届けるための機能があるのであれば、総定数を減らすことの悪影響をある程度は抑えることができると思う。

- 必要定数の積み上げ：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で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。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、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：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。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 選挙区の区割りの在り方

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。なお、同条第 4 項の規定により、一定の人口規模を持つ町村については、一選挙区とすることができるとされている。

○ 公職選挙法（昭和 25 年法律第 100 号）

第 15 条 都道府県の議会の議員の選挙区は、一の市の区域、一の市の区域と隣接する町村の区域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。

2・3 [略]

4 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つて一選挙区とすることができる。

5～10 [略]

地域代表性を考慮すると、選挙区を市町というレベルの地域に一致させて、それぞれの地域（市町）から代表を選出できる体制であることが望ましい。

一方で、市町単位の選挙区とした場合、一人区が多くなることが想定される。民主的正統性を考慮すると、無投票当選は解消されることが望ましく、無投票当選が生じやすい一人区については、可能な限り回避することが望まれる。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、民主的正統性だけでなく、多元的な代表性を確保する観点からも課題が残る。

図表 8 都道府県議会議員選挙における定数別無投票選挙区数の割合

(平成 31 年 (2019 年) 統一地方選挙)

| 選挙区種別 | 選挙区数 | 無投票 選挙区数 | 無投票 選挙区割合 |
|-------|------|-------------|--------------|
| 一人区 | 372 | 204 | 54.8% |
| 二人区 | 300 | 116 | 38.7% |
| 三人区 | 126 | 36 | 28.6% |
| 四人区 | 62 | 8 | 12.9% |
| 五人以上区 | 85 | 7 | 8.2% |
| 合計 | 945 | 371 | 39.3% |

※ 地方議会・議員のあり方に関する研究会 (第2回) 参考資料2を基に調査会で加工

そこで、選挙区における議員定数を多くし、一人区を避けるためには、多くの基礎的自治体 (市町レベルの地域) 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り、選挙区を設定するに当たっては、地域的なまとまり (市町レベルを超える地域) を前提にすることが望ましい。

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。

よって、一人区を避けつつ、過大な数の地域を包含した選挙区とならないよう、地域の実情を踏まえた選挙区の区割りをすることが望ましい。

一方で、現行法の下では特に選挙区の区割りについての制約が大きいいため、民主的正統性や多元的代表の確保等を十分に担保しつつ一票の較差を適正に保つための適切な解決策を見つけることができなくなるおそれもある。そこで、地域の実情に応じて選挙区の区割りをするための法改正を国に要望することも考えられる。

例1) 複数の選挙区に県内を区分するのであれば、地域の実情に応じて条例で設定できるようにすること。

〔利点〕 現行法では制約の大きい市と市の合区を含め、一定の地域のまとまりを踏まえた選挙区を柔軟に設定できるようになり、一人区の解消等が比較的容易となるとともに、一票の較差の縮小等も期待される。

例2) 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。

〔利点〕 全県一区の大選挙区制を採用することができれば、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

※ 全県一区等の大きな選挙区や大選挙区制を採用する場合、候補者が多くなりすぎて、逆に有権者にとって選択が困難になることとなるのではないかと考えられる。

※ また、全県一区は、候補者が人口の大きな地域の声を優先しようとする可能性があり、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、望ましくない結果となる可能性も考えられる。

※ また、全県一区に限らないが、一票の格差のない選挙制度の場合、選出された議員は相対的に人口の多い地域の有権者の支持に支えられたものが多くなるので、人口の少ない地域の有権者の声は相対的に小さなものになるおそれもある。

なお、法改正に関連して、長期的に、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取り入れることを可能にする法改正を国に要望することも考えられる。

例1) 比例代表制を導入すること

例2) 小選挙区比例代表並立制を導入すること

〔利点①〕 政党化を通じた多様性が、政党の考え方によっては、確保しやすくなるかもしれない（政党化を進めることで、多様な候補者が揃えやすくなるかもしれない）。

〔利点②〕 死票が減ることで、投票率の向上につながる可能性がある。

- ※ 政党の公認権を持つ者の言いなりになる候補者しか揃^{そろ}わない可能性もある。
- ※ また、比例代表制も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、望ましくない結果となる可能性も考えられる。
- ※ 県議会を国会のように政党を中心としたものにすべきかについては議論の余地はある。なお、三重県議会の現状は、相対的に政党化が進んでいるものと考えられる。

3 選挙区ごとの議員定数の在り方

公職選挙法第 15 条第 8 項では、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は、おおむね人口を基準とし、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。

以下、人口比例の原則及び地域間の均衡にかかる特別の事情について、その考え方を記述するとともに、特別の事情を考慮するに当たって注意すべき観点である投票価値の平等について、また、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といった補完措置について記述する。

(1) 人口比例の原則

公職選挙法第 15 条第 8 項前段では、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いる。

その算出に当たっては、総定数を選挙区の人口に応じて割り振ることとなっており、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（昭和 25 年法律第 100 号）

第 15 条 〔略〕

2～7 〔略〕

8 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、条例で定めなければならない。ただし、特別の事情があるときは、おおむね人口を基準とし、地域間の均衡を考慮して定めることができる。

9・10 〔略〕

人口が変化している中で、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るので、そのときの人口等に基づいて定数配分をするためには、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、現在の人口だけでなく過去の人口も基準に含めることは、現行法でも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 41 年（1966 年）当時の選挙区ごと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年(2020年)現在の選挙区ごとの人口を一つの基準として固定することもあり得る。

○ 公職選挙法(昭和25年法律第100号)

(都道府県の議会の議員の選挙区の特例)

第271条 昭和四十一年一月一日現在において設けられている都道府県の議会の議員の選挙区については、当該区域の人口が当該都道府県の人口を当該都道府県の議会の議員の定数をもつて除して得た数の半数に達しなくなつた場合においても、当分の間、第十五条第二項前段の規定にかかわらず、当該区域をもつて一選挙区を設けることができる。

なお、一人区については、無投票当選を招きやすいことから、人口比例の原則に従った結果、選挙区の定数が一人になった場合については、合区を行うなどすることで可能な限り回避すべきである。ただし、一人区を解消する手段として、当該選挙区の定数を二人にすることは、投票価値の平等(「(3) 投票価値の平等」参照)を踏まえ慎重に判断すべきである。

(2) 特別の事情

公職選挙法第15条第8項ただし書では、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、人口比例を原則としつつ、「特別の事情」があるときは、おおむね人口を基準とし、地域の均衡を考慮して定めることができることとしている。

この「特別の事情」に基づく人口比例の原則の修正については、何が「特別の事情」に該当するか必ずしも明確にはなっておらず、県議会にその決定に係る裁量権が与えられていると解される。ただし、この裁量権の行使の結果として条例で定められた定数配分が公職選挙法第15条第8項の規定に適合するかどうかについては、裁量権の合理的な行使として是認されるかどうかによって決せられるべきと解されている。

したがって、この裁量権の行使については、地域の状況に応じた合理的なものであり、かつ、最少限度の範囲内にとどめるべきである。

○ 最高裁平成 26 年（行ツ）第 103 号，同年（行ヒ）第 108 号同 27 年 1 月 15 日
第一小法廷判決・裁判集民事 249 号 1 頁

都道府県議会の議員の定数の各選挙区に対する配分に当たり公職選挙法 15 条 8 項ただし書を適用して人口比例の原則に修正を加えるかどうか及びどの程度の修正を加えるかについては，当該都道府県議会にその決定に係る裁量権が与えられていると解される。しかるところ，都道府県議会の議員の選挙に関し，当該都道府県の住民が，その選挙権の内容，すなわち投票価値においても平等に取り扱われるべきであることは憲法の要求するところであり，また，同項は，憲法の上記要請を受け，都道府県議会の議員の定数の各選挙区に対する配分につき，人口比例を最も重要かつ基本的な基準とし，各選挙人の投票価値が平等であるべきことを強く要求しているものと解されることからすると，条例の定める定数配分が同項の規定に適合するかどうかについては，都道府県議会の具体的に定めるところが，前記のような選挙制度の下における裁量権の合理的な行使として是認されるかどうかによって決せられるべきものと解される。そして，公職選挙法 15 条 8 項ただし書を適用してされた条例の制定又はその改正により具体的に決定された定数配分の下における選挙人の投票の有する価値に較差が生じている場合において，その較差が都道府県議会において地域間の均衡を図るため通常考慮し得る諸般の要素をしんしゃくしてもなお一般的に合理性を有するものとは考えられない程度に達しており，これを正当化すべき特段の理由が示されないとき，あるいは，その較差は上記の程度に達していないが，上記の制定時若しくは改正時において同項ただし書にいう特別の事情があるとの評価が合理性を欠いており，又はその後の選挙時において上記の特別の事情があるとの評価の合理性を基礎付ける事情が失われたときは，当該定数配分は，裁量権の合理的な行使とはいえないものというべきである。

○ 安田充、荒川敦『逐条解説 公職選挙法（上）』ぎょうせい、平成 21 年、132-133 頁

昭和四十四年の法改正によりただし書の規定が入るまでは、各選挙区ごとに選挙すべき数は、必ず人口に比例して条例で定めることとされていた。ところが、人口の都市集中化の傾向に伴って郡部の人口は減少の一途をたどり、また都市部においても都心では昼間人口は増加しているのに、常住人口は減少し、周辺部の人口がこれと逆の状況を呈するようになり、常住する住民の数と地方公共団体の行政需要とが必ずしも対応する形とならない事例が相当程度生じてきた。特に都道府県行政の役割が補完行政、広域行政の推進にあることを考えると、従来どおり各選挙区間の定数配分を機械的に人口に比例して行ったのでは必ずしも都道府県行政の円滑な推進が期せられない場合も予想される。本条第八項ただし書は、このような行政の実態を考慮して、特別の事情があるときは、ある程度人口比例の原則に特例を設け、それぞれの地域の代表をそれぞれの地域の実情に応じて確保し、均衡のとれた配分をすることができる途を開こうとしたものである。したがって、本項ただし書の特例は、あくまでもこのような特別の事情のある場合に限って適用されるものであり、その場合においても、当該地域における従来の沿革等を十分考慮の上、地域間の実質的均衡を図るための最少限度の範囲内にとどめることが望ましい。

県の中長期的な傾向としては、「第 1 章 1 人口減少の状況」にあるように、人口の地域間格差が今後ますます拡大していくことがあるため、「地域間の均衡」（公職選挙法第 15 条第 8 項）を考えるに当たっては、当該傾向を考慮する必要がある。

そこで、人口比例を原則としつつ、人口減少が進み、行政基盤が弱まるような市町に対する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。

このように、「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は、「地域の均衡」として、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、「地域間の均衡」として望ましい。

なお、今後の考え方として、面積の大小やインフラ整備、県土保全のニーズ、議員と有権者のアクセスの容易性等も特別の事情として考慮できるのではないかとの意見はあり得る。

(3) 投票価値の平等

ア 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。一票の較差が2倍を超えるということは、一票の価値に2倍以上の差がつくことであり、理論上、一人で二票以上持つものが出現することになるから、一人一票制の原則を掘り崩すものである。

ただし、公職選挙法では、人口比例を原則としつつ、「特別の事情」に基づく修正が認められている。

その点を考慮したとしても、人口以外の基準を加味する場合、過去の判例や全国的な都道府県議会議員選挙の状況等を踏まえると、一票の較差は3倍未満には抑えるべきである。

なお、人口比例の原則に従ったとしても、現在一般に採用されている算出方式（ヘアー式最大剰余法⁵）では、一票の較差が2倍以上になることはあり得る。例えば、A選挙区の人口を議員一人当たりの人口で割った値が1.4で、B選挙区の人口を議員一人当たりの人口で割った値が0.5の場合、第2次配分として余りが5の選挙区まで議席が配分される場合、A選挙区、B選挙区ともに選挙区の定数が1となる場合もあり得るが、この場合、A選挙区とB選挙区の一票の較差は、2.8倍となり、一票の較差は2倍以上となる。

また、判例が裁量権の行使の合理性の判断について考慮要素としているものとして、前述した一票の較差、後述する逆転現象のほかに、人口比定数と現実の定数の隔たりの程度があるとされている。すなわ

⁵ 行政実例により、公職選挙法第15条第8項における人口比例の計算方法は、ヘアー式最大剰余法によるものとされている。ヘアー式最大剰余法とは、まず議員一人当たりの人口を求め、各選挙区の人口を議員一人当たりの人口で割り、商と剰余（余り）を求める。そして、各選挙区には商に相当する議席が第1次配分として配分され、残りの議席を余りの大きい選挙区の順に定数に達するまで第2次配分として議席が配分される方法のことをいう。

ち、人口比例の原則によって定数を配分したとしても生じる議員一人に対する人口の較差（計算上の数値）は、公職選挙法上適法な選挙区割りとは定数配分によっても生じる、いわば適法な較差というべきであり、現実の較差がその範囲内に止まるか否かは、較差の許容限度を見る上で、一つの重要な目安になり得るとされており、留意する必要がある。

○ 財団法人法曹会編集『最高裁判所判例解説民事篇 平成5年度（下）（4月～12月分）』財団法人法曹会、平成8年、969頁-971頁（平成5年判解民事43事件/綿引万里子）

具体的に定められた定数配分規定の下における投票価値の不平等が「一般的に合理性を有するものとは考えられない程度に達している」というべきか否かを判断するに当たって、従来の最高裁判決は、次のような事項の全部又は一部を指摘している。

- (1) 選挙区の人口と配分された定数との比率の最大較差
 - ア 特例選挙区とその他の選挙区間における右最大較差
 - イ 特例選挙区を除いたその他の選挙区間における右最大較差
- (2) 人口比定数と現実の定数の隔たりの程度
 - ア 現定数配分規定による投票価値の最大較差は、人口比定数によるそれよりも拡大しているか、縮小しているか。
 - イ 現定数と人口比定数が不一致の選挙区の数
 - ウ 人口比定数よりも複数定数が不足する選挙区の数
- (3) 逆転現象
 - ア 逆転現象の有無、例数
 - イ 二人以上の顕著な逆転現象の有無、例数

〔略〕

一般合理性の基準によって、定数配分規定の公選法一五条七項[※]違反の有無を判断するに当たり、人口比定数と現実の定数の隔たりの程度が一つの重要な考慮要素になるものと思われる。すなわち、公選法一五条一ないし三項、二七一条二項等の選挙区割りに関する規定に従って適法に選挙区割りがされた各選挙区に、同法一五条七項本文[※]が定める人口比例の原則によって定数配分したとしても生じる議員一人に対する人口の較差（計算上の数値）は、公選法上適法な選挙区割りと定数配分によっても生じる、いわば適法な較差というべきであり、現実の較差がその範囲内に止まるか否かは、較差の許容限度を見る上で、一つの重要な目安になるということができよう。

※ 注：上記引用における公職選挙法第15条第7項は、現行法における、同条第8項を指す。

なお、現行法の算出方法として認められているわけではないが、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。

イ 逆転現象

特別の事情を加味した結果として、ある選挙区が、別の選挙区と比較して、有権者数は多いのに議員定数が少ないといういわゆる逆転現象がみられることがある。

投票価値の平等という観点から、逆転現象は解消すべきである。

なお、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、特に定数1の選挙区と定数2の選挙区の人口が逆転することは、それだけで2倍以上の較差が生じることから避けるべきである。

4 補完措置

「第2章3(4) 代表選出方法等」で述べたように、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措置は考えられる。

例えば、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（地域）の声を生かすことができる。具体的には、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。

なお、補完措置は、あくまで補完措置であり、県議会こそが、代表民主制をとる意思決定機関であることは忘れてはならない。

5 次の三重県議会議員選挙に向けて

次の三重県議会議員選挙に向けた県議会での議論の参考として、選挙区及び定数の見直しに関する調査会の考え方を記述する。

また、三重県議会が平成26年(2014年)及び平成28年(2016年)に設置した選挙区調査特別委員会において、選挙区及び定数の見直しに関する議論を行う中で、8つの課題(①一票の較差の是正、②総定数の検討、③選挙区の見直し、④1人区の検討、⑤逆転現象の是正、⑥適正な定数の基準、⑦地域間格差の問題、⑧定数増の検討)が提示されており、それらの課題との関連についても触れる。

なお、次の三重県議会議員選挙を想定しており、現行法を前提とした記述であることを念のため申し添えておく。

(1) 総定数(②、⑥、⑧)「1 総定数の在り方」参照

総定数について、人口の減少に沿って、削減していくことを原則とすること。ただし、議会の費用を考慮した上で総定数を調節していくことはあり得る。

(2) 選挙区の区割り(①、③、④)「2 選挙区の区割りの在り方」参照

選挙区の区割りについては、地域の特性を尊重した選挙区とすること。

- ※ 一票の較差の是正及び一人区の解消について最大限配慮を要する。
- ※ 市町レベルが1つの地域であるが、市町レベルを超えた地域のまとまりが、選挙区の区割りにおいては重要となる。

(3) 選挙区ごとの議員定数

ア 人口比例の原則(①)「3(1) 人口比例の原則」参照

選挙区ごとの議員定数は、原則として、人口比例とすること。

イ 一人区(③、④)「2 選挙区の区割りの在り方」参照

一人区が発生した場合は、合区等により回避するよう努めること。

- ※ 一人区を避けるためには、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。

ウ 特別の事情(①、⑤、⑦、⑧)「3(2) 特別の事情」参照

人口比例以外の基準も用いて定数配分を行う場合には、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。

- ※ 特別の事情を考慮した定数配分の結果として、一票の較差が拡大する場合や逆転現象が生じる場合があるが、その場合は、それぞれの項目に記載した考え方も満たされるべきである。

エ 一票の較差 (①、③)「3(3)ア 一票の較差」参照

一票の較差については、2倍未満とし、地域間の均衡にかかる特別の事情があるときでも、最大でも3倍未満とすること。

- ※ 特別の事情を考慮する場合であっても、考慮した結果生じる一票の較差が人口比例の原則によって算出された定数における一票の較差と大きく乖離することは避けること。ただし、較差が縮小する場合はその限りでない。

- ※ 具体的な検討に当たっては、現在の選挙区を前提とするならば、較差が2倍以上となっている選挙区については、当該選挙区の定数の減少又は合区による選挙区の人口の増加によって適正化させることが望ましい。なお、既存の選挙区の合区を検討するに当たっては、当該選挙区の地域の特性は無視すべきでない。

オ 逆転現象 (③、⑤)「3(3)イ 逆転現象」参照

逆転現象については、解消すること。

- ※ 特に定数1の選挙区と定数2の選挙区の人口が逆転することは、それだけで2倍以上の較差が生じることから避けること。

おわりに

中間報告（論点整理）の「おわりに」でも少し言及したが、県議会を取り巻く課題は、「人口減少」だけではない。課題の設定が、県議会の在り方等の検討に影響を与える可能性があることから、「人口減少」に焦点を当てながら、それにとどまらず幅広く議論を行ってきたところではあるが、今日の議会を取り巻く課題の全てに言及できたわけではない。

その上で、本報告は、人口減少・地方創生時代における三重県議会の議員の定数及び選挙区の在り方について調査したものであり、令和5年（2023年）に予定されている次の統一地方選挙に向けての議論だけでなく、今後の三重県議会における定数及び選挙区に関する議論の一助となれば幸いである。

また、三重県議会基本条例では、議員の定数並びに選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数について、不断の見直しを行うものとしている。この理念を理念にとどめることのないよう、見直しのための議論の場を定期的開催する制度を三重県議会において設けることを期待したい。そして、議論の際には、例えば、一票の較差については2倍未満には抑えたい旨記述したが、本来は較差がない状態が理想であるため、可能な限り縮減することなどを検討することを期待したい。

そして、在るべき定数及び選挙区を真に実現するためには、法改正が望ましいことから、分権時代を先導する議会を目指す三重県議会として、選挙制度の見直しについて国に要望していくことを期待したい。

最後に、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ことを申し添える。

