

都道府県議員の区域と代表性 — 原発災害選挙区特例法を素材として

堀 内 匠

はじめに

原発災害の避難地域で選挙の際の「人口」をどう定義すべきかという問題に際して、これに特例を設ける特例法（「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律に規定する指定都道府県の議会の議員の選挙区に関する臨時特例法」（平成30年4月20日法律第18号）、本稿では「原発災害選挙区特例法」と呼ぶ）が制定された。「交流人口」「関係人口」など「人口」に種々の付け足しをして造語するのではなく、「人口」そのものの定義を変更するこの特例法は、住所、住民といった自治体を構成する基礎概念に対する問題提起を含んでいる。

自治体選挙における「人口」の変更は、その選挙で選出される代表に与えられる性格についても影響を与える。これを検討するため、本稿は、まずⅠ．原発災害選挙区特例法の構造を整理し、これをⅡ．都道府県議会議員選挙の選挙区の原則に対する例外規定として既存の制度のなかに位置づける。また選挙区と代表に関する極めて強い繋がりを持たせる特例が、原発災害避難という、自治体の区域と住民との乖離状況によって生じたことに鑑みれば、本法は既存の選挙法の構造から逸脱している側面もあり、区域と選挙権の結びつきについて問い直す必要がある。Ⅲ．特例法の法定人口に関する特例としての側面に注目し、法が混合させる2つの人口統計について検討することはその切り口になり得る。

I. 災害避難と自治体選挙権

1. 原発災害選挙区特例の構造

(1) 立法の目的

地震や津波とは決定的に異なる原発災害避難の特徴は、第一に、遠方に避難することであり、第二に、避難が長期化することである（今井2011：91）。2011（平成23）年の福島第一原発苛酷事故では、政府が発表する避難者数は福島県内で少なくとも164,865人（2012（平成24）年5月時点）、本稿執筆時点の最新値である2018（平成30）年11月5日発表の値でも43,038人にのぼり、これ以外に避難指示解除に伴い「自主避難者」とされて統計上あらわれない避難者を含めると依然として多数が居住地と住民票（およびそれに基づく選挙人名簿）所在地の間に乖離を生じる状態となっている。

原発災害避難は自治体をまたいで避難し、早期全面帰還を予定できるほどの臨時的なものではない⁽¹⁾ので、他市町村に避難した住民がどのようにして行政サービスを受けられるようにするかという問題と、住民が地域に戻れない可能性のある市町村を今後どのように維持していくかという二つの大きな問題が生じる（今井2011：93）⁽²⁾。2011（平成23）年中には「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律」（平成23年8月12日法律第98号、本稿では「原発災害事務処理特例法」と呼ぶ。また本稿中で「2つの原発災害特例法」と呼ぶ場合は基本的にこの法と原発災害選挙区特例法を指す）が制定され、避難者が避難先市町村から行政サービスを受けるための措

-
- (1) 2015（平成27）年国勢調査で人口ゼロとされた富岡町、大熊町、双葉町、浪江町は、いずれも帰還困難区域に指定された区域をもつ自治体である。帰還困難区域は、「長期間、帰還が困難であることが予想される区域」であり、「将来にわたって居住を制限することを原則とし、線引きは少なくとも5年間は固定すること」とされた区域である（2011（平成23）年12月26日原子力災害対策本部決定）。定義上、最低期間が規定されているのみで、実際に指定解除が可能になるとは限らない。
- (2) 可住区域を持たない自治体はそもそも維持する必要はないとの見解も存在し得る。ただ、現在までに除染等による「可住」範囲の変更で人が住まない市町村は解消されつつあり、区域と避難継続住民の紐帯をどう規定すべきかという問題が生じている。本稿は法の成立時点の状況を前提に議論を進める。

置が講じられたが、これは前者に関する代表的な対処法律である。

一方で、避難が長期化するにつれて顕在化するのが、後者の、自治体を今後どのように維持していくかという問題である。参政権に関する問題も主としてここに含まれる。参政権に関連して、問題が顕在化する契機となったのが2015（平成27）年の国勢調査である。国勢調査は、国内の人口・世帯の実態を把握し、各種行政施策その他の基礎資料を得る（総務省2015：5）ことを目的として5年に1度行われる基幹統計であって、調査によって把握される人口は公職選挙法の法定人口にもなっている⁽³⁾。

国勢調査は、調査時において、日本に常住している者（当該住居に3箇月以上にわたって住んでいるか、又は住むことになっている者）を対象として実施される。常住人口の定義上、避難住民は避難元人口としては把握されない⁽⁴⁾ので、福島第一原発苛酷事故に伴う大量の避難者住民の発生に伴い、帰還困難区域等を含む双葉郡地域などを中心に人口が減少して、国勢調査人口がゼロの自治体も4つ生じることとなった。

住民基本台帳上の住民が存在するにもかかわらず国勢調査人口がゼロになることは、国勢調査人口を行政活動の基盤として用いる多くの部門でその活動に障害をきたすことになってくる。既に地方交付税では、普通交付税に関する省令で測定単位の種類「人口」について、「国勢調査令（昭和五十五年政令第九十八号）によつて調査した平成二十七年十月一日現在における人口」としつつ、普通交付税法附則第9条の2に基づく2012（平成24）年7月24日の省令改正によって、特定被災地方公共団体に係る基準財政需要額の算定方法の特例（普通交付税に関する省令附則第21条）が設けられた他、財政関係の多数の措置がいち早く行われている。一方で財政関係以外の対応は遅れてきた。

避難者の参政権をどのように規定すべきだろうか。本法は、選挙法に関し、法定人口と選挙人名簿との乖離に焦点をあてた法律である。

（2）法の概要

原発災害選挙区特例法は、原発避難者特例法の指定市町村（＝双葉郡の8町村及びいわき市、田村市、南相馬市、川俣町、飯舘村）の区域を包括する指定都道府県（＝

(3) 国勢調査人口は、法定人口として行政活動の広範にわたって利用されており、他に、衆議院議員選挙区画定審議会設置法第3条第1項や地方自治法第254条が国勢調査人口を用いているほか、地方交付税の交付額の配分（普通交付税に関する省令第5条）、都市計画の策定区の画定（都市計画法施行令第41条）、過疎地域の要件（過疎地域自立促進特別措置法第2条）などへ利用されている。

福島県)を対象とする。この指定市町村のうち、2015(平成27)年の国勢調査の結果による人口が2010(平成22)年の国勢調査の結果による人口を著しく下回る市町村の区域を、指定都道府県=福島県の条例で定め、特例を適用する。

国会の審議録を読むと、「著しく下回る市町村」とは、福島県議会の判断によるとしつつ、「避難指示区域等の市町村の中で、平成二十二年から平成二十七年の市町村別の国勢調査人口の推移において、指定市町村以外の市町村で人口が最も減っている三島町の人口減少率を上回る指定市町村である双葉郡の八町村と南相馬市、飯舘村」(2018(平成30)年4月4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、佐藤茂議員(提案者)の答弁)であることになる。

この双葉郡8町村および南相馬市、飯舘村について本法の特例は次の通りである。

都道府県議会議員選挙の選挙区画定及び選挙区への定数配分については、国勢調査人口を用いることとされている(公職選挙法施行令第144条)が、特例は、条例で定めることにより、2015(平成27)年国勢調査人口に代えて、

$$\begin{array}{r}
 \text{平成22年} \\
 \text{国勢調査人口} \\
 \text{(外国人を含む)} \\
 \text{[10月1日現在]}
 \end{array}
 \times
 \frac{
 \begin{array}{r}
 \text{平成27年9月30日現在の} \\
 \text{住民基本台帳人口} \\
 \text{(外国人を含む)}
 \end{array}
 }{
 \begin{array}{r}
 \text{平成22年9月30日現在の} \\
 \text{住民基本台帳人口} \\
 \text{(外国人を含まない)}
 \end{array}
 +
 \begin{array}{r}
 \text{平成22年} \\
 \text{国勢調査外国人人口} \\
 \text{[10月1日現在]}
 \end{array}
 }$$

を用いることで、双葉郡の代表=避難住民代表を議会に送り出すことを可能とする。なお、特例を用いることができるのは、次回の一般選挙(2019年度に予定されている)に限られる。今後「帰還」や「移住」が進んだ後のことは、さしあたり本法の対象外である。

2. 避難不在に関する選挙法の措置

(1) 三宅島噴火による全島避難

原発災害選挙区特例法の規定する人口のあり方については、三宅島噴火に伴う全島避難の事例が参考にされた。原発災害選挙区特例法の検討に先立ち、三宅島噴火の際の選挙執行事例について予め確認しておこう。

2000(平成12)年6月の三宅島噴火災害においては、同年9月2日から2005(平成

17) 年2月1日までの間、全島避難指示が出され、4年5箇月におよび島民は島内に居住することができなくなった。この間、2001（平成13）年4月25日農業委員選挙（無投票）、同年6月24日東京都議会議員選挙、同年7月29日参議院議員通常選挙、2003（平成15）年4月13日東京都知事選挙、同年11月9日衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民投票、2004（平成16）年2月15日村議会議員選挙、村長選挙、同年7月11日参議院議員通常選挙と、村は複数回の選挙を経験している。

約2,800人の島民有権者は1都13県に散らばって生活していたが、都議会議員選挙の際には公職選挙法の規定により選挙区外で候補者ポスター掲示板は立てられず⁽⁴⁾、公共施設での個人演説会も禁止されていたほか、普段より2日長い選挙期間とするなど異例の選挙となった⁽⁵⁾となったが、大きな法的特例措置は設けられなかった。

災害に伴う避難者は、避難元の市町村の住民基本台帳に登録されるとともに、選挙人名簿も避難元の市町村選挙管理委員会において登録されているため、避難元市町村においてその選挙権を行使することとなる。東京都庁など三宅村事務所の設置されている都内3箇所に投票所が設けられた⁽⁶⁾。

また、三宅島の事例では、2000（平成12）年10月の国勢調査人口がゼロになったが、地方交付税については1995（平成7）年の国勢調査人口に、1995（平成7）年調査時点（10月1日）の住民基本台帳登録人口と2000（平成12）年調査時点の住民基本台帳

-
- (4) 村長選および村議選においては避難指示中であることから公職選挙法第144条の2第2項ただし書きを適用してポスター掲示板は立てず、街頭演説もほとんど行われぬなど選挙運動は著しく制限されたものとなった（2011（平成23）年4月18日三宅村総務課宛質問に対する回答による。以下、本文中で三宅村の選挙に関し引用を明記しない部分についてはこのときの回答による）。
- (5) 国政選挙を含め、期間を延ばした全国初のケースとされる（読売新聞2004（平成16）年1月13日「特報 三宅島の未来 誰に託せば……」）。公職選挙法第33条第5項では「少なくとも五日前に」告示との規定であり、期間の延長はこれまでも可能であったが、「選挙期日の告示と選挙運動の期間とは密接な関連があり、しかも法は、それぞれの選挙の選挙運動期間を勘案して告示の日に関する規定をしているのであるから、この立法の趣旨に照らして、選挙運動の期間をあまり長くすることのないように告示することが適当であろう」（安田・荒川2010a：308）とされてきた。
- (6) 三宅島の噴火による全島避難のほか、北海道有珠山噴火に伴う避難の最中に実施された2000（平成12）年6月の衆議院議員選挙においては、避難者を不在者（公職選挙法第49条第1項第2号）と見做し、不在者投票制度を最大限用いることで、有権者の投票機会を確保しようとした（小熊2002）。

登載人口の比をかけた値を代替する措置が採られた⁽⁷⁾。だが「避難」によって受ける選挙人口への影響については、このとき特段の措置が採られなかった⁽⁸⁾。原発災害選挙区特例は、このときの交付税算定上の人口算定方法をそのまま踏襲したものであるといえよう。

(2) 住所と参政権に関する問題提起

三宅島全島避難に伴う交付税算定基礎となる人口概念の措置は、今回の原発災害避難に伴っても踏襲されている一方で、今回の原発災害避難は、三宅島の事例では先延ばしした根源的課題を再び突きつけた。避難に伴う住民と住所の一体性の破綻である。2011（平成23）年の原発災害事務処理特例法は「避難住民」概念を用いて避難元住民と役務の提供に関する所属地の特例を設けることとしたが、国勢調査で把握される「人口」は、属地主義のため、「住所」と一体的に扱われてきたため、「避難住民」概念と乖離することとなる。

(7) 具体的には、2000（平成12）年国勢調査に際して総務庁の国勢調査関係部局と三宅村とで協議し、総務庁で三宅村からの避難者に係る集計を別途行うこととすること、また島民が帰還した段階において行政需要の基礎となる人口を確定するための人口調査を自治体において別途行うことを決めている（2000（平成12）年10月5日衆議院災害対策特別委員会、嶋津昭政府参考人答弁）。普通交付税についてはこうした補足調査の状況を勘案しながら適正な方法をとることとしたが、結局は地方交付税法を改正し、附則に次の条項を加えた（平成13年3月30日法律第9号）。

（東京都三宅村に係る基準財政需要額の算定方法の特例）

第九条の二 東京都三宅村に対して交付すべき平成十三年度から平成十八年度までの各年度分の普通交付税の額を算定する場合には、第十二条第二項の測定単位の数値の算定の基礎及び算定方法並びに第十三条の測定単位の数値の補正について、総務省令で特例を設けることができる。

なお附則第9条の2は2001（平成13）年4月1日に削除された後、2002（平成14）年3月31日法律第18号で特定被災地に対する同様の措置に関する条文へ置き換えられることとなった。これら財政関連の特例措置が省令改正にとどめず法改正によって根拠を明確にしようとするのは、財政民主主義への配慮とも考えられる。

(8) 資料や証言の裏づけがあるわけではないが、理由としては、2001（平成13）年6月の東京都議会議員選挙の時点では2000（平成12）年の国勢調査人口の確定値が発表されていなかったことや、仮に発表されていた場合でも、三宅村の含まれる選挙区は島部選挙区として、三宅島だけでなく、大島支庁、三宅支庁、八丈支庁、小笠原支庁管内すべての島によって構成される選挙区であったために、噴火の影響で三宅村の人口がゼロになったところで選挙区の合区が問題になることはなかったことから、避難による国勢調査人口の使用不可能性が選挙執行上の現実的な危機として認知されなかったためであろうと推察される。

そもそも日本国憲法第93条は「住民」を地方公共団体の選挙権行使や投票権行使の主体として位置づける。日本国憲法では「住民」について定義は特になく、地方自治の本旨に基づいて法律によって規定される。地方自治法では第10条に「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする」として「区域内に住所を有する」ことを「住民」であるか否かの唯一の要件としつつ、「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」こととする。「住民」は参政権を行使する主体であると同時に、負担者であり、行政サービスの受益者であることが明記される。また、「住民」は、住民基本台帳によって管理され、住民基本台帳法第4条は同法上の住所について地方自治法上の住所と異なる解釈をしてはならない旨を定めている。

「住民」の要件は、市制町村制時代以降、一貫してその地方公共団体の区域内に住所を有する者であるとされてきた。「住所」は、市制町村制では「住居」と一致しないものと観念されたこともあった（美濃部1909：319-320、宮澤1955：6）が、現在では民法が規定する「各人の生活の本拠をその者の住所とする」（民法第22条）とされているので、住民基本台帳は住所について、住民に対し一意に定まるとの考え方をとっている。判例上も客観的居住の事実をベースに主観的居住の意思を考慮しながら住所を一つに認定する⁽⁹⁾。こうして、「住民」と「住所」とは不可分のものとされてきた。これがフィクションであることは、生活の実際を思い浮かべれば容易に理解できるが、法制度上は、参政権や納税先の都合、住所が一箇所であると仮定することは有益であった（西尾2013：221）。

既に2011（平成23）年の原発災害事務処理特例法は「避難」による住所と住民の不可分性に関する逸脱を認めたが、選挙権の属地性についての手当は不十分であった。原発災害選挙区特例法の成立は、住所と参政権の関係に対する再びの問題提起である。

「住所」が一意に定まることを参政権とどのように結びつけて考えられるべきか。総務官僚の山崎重孝は、住所は客観的居住の事実を重視すべきであり、主観的意思によって住所が定められた場合には、行政サービスの受益、負担及び参政権の三位一体性を阻害することになりかねないと主張する（山崎2011：8-9）。ただし三宅島の

(9) 1949（昭和24）年4月15日福岡高裁判決、『行政裁判月報』15号、101頁。あわせて、住所認定に関して、武富士事件（最高裁第二小法廷・平成20（行ヒ）139、贈与税決定処分取消等請求事件）参照。

噴火災害によって住民が避難した際には、避難先における居住の状況が不安定であり、噴火がおさまればいつでも帰島できる状況にあることをもってかなりの長期にわたって避難元に住所があるという取扱を行った。したがって、三宅島の全島避難が事実上適用した⁽¹⁰⁾原発災害事務処理特例法の「避難」概念を適用することによって、原発災害避難においても、当面の間は避難元の参政権行使を確保しえることになるのだが、「客観的居住の事実が避難先にありながらなお避難元地方公共団体において参政権を行使させることがどうしても必要とされるとするような状況が現実のものとなるようなことがあったならば、『住民』をこれまでの伝統的な考え方から離れて、客観的居住の事実を抜きにして構成することが可能かどうかという問題に直面することになる」(山崎2011:14)、とする。

福島原発災害が三宅島の事例と異なる点は、大規模であり、かつ事故前の住民の少なくとも大部分が「帰還」するはずである、とは期待できない点である。したがって、住所、住民及び選挙権の関係性については早晚問われることになることは認識されていた。それが今回、国勢調査が実施されるにつれ、法的対応が求められるに至ったものである。

2020年国勢調査が迫るなかで、一部避難解除した地域においても帰還が進まない状況をかんがみした場合、上述山崎論文が指摘するように、帰還か避難かの二者択一を超えた抜本的な対応策が必要となる。ところが今回の原発災害選挙区特例法は2015(平成27)年国勢調査人口に限定した特例であり、帰還を前提とした一時的な措置である。

さて、以上を踏まえて、ⅡとⅢでは、原発災害選挙区特例法を用いて都道府県選挙について、市町村の区域、人口といった諸原理にアプローチする。原発災害選挙区特例法が設けた特例については、都道府県議会議員選挙の原則のなかでの選挙区の特例としての側面と、選挙制度の基盤となる法定人口に関する特例としての側面という、2つの側面がある。そこでⅡでは選挙区特例としての側面から区域のとらえ方としての選挙区の性質を論じ、続くⅢでは法定人口に関する特例としての側面から住民のとらえ方としての人口概念について論じる。

(10) 「避難」概念をめぐる、三宅島の2000(平成12)年噴火に伴う全島避難の際には事務処理特例などの法的措置は講じられなかった。

Ⅱ. 都道府県議会選挙の選挙区原則と特例法

1. 都道府県議会議員選挙の二つの基本原則

(1) 「郡市（市町村）の区域」原則

公職選挙法は、自治体選挙における選挙区について、都道府県議会及び政令指定都市議会の議員選挙においては必置（公職選挙法第15条第1項から第5項、第6項）としており、その他の市町村においては「特に必要があるとき、設けることができる」（同法第6項）こととしている。都道府県議会議員選挙の基本原則の第一は、郡市（市町村）の区域を選挙区とする義務的選挙区制度である。これを「郡市（市町村）の区域」原則と呼ぶことにしたい。

都道府県議会議員選挙の選挙区については、地域代表を確保するための自治単位と見做すか、後述の第二の基本原則である人口比例原則を強調し、選挙区を当該都道府県内の単なる行政区画として見做すかの2つの見方が対立する。このうち、原発災害選挙区特例は人口比例原則を上まわるものとして「郡市（市町村）の区域」原則を位置づける。その正当性は制度史に見出すことができる。

府県は、周知のように、1868（明治元）年の政体書でいわゆる天領から府または県とされたものと1871（明治4）年の廃藩置県でそれまでの藩から県とされたものが、1878（明治11）年の府県会規則を経て、1890（明治23）年の府県制で自治体としての要素が拡充されていった。誕生したばかりの府県の純粋な国の行政区画としての性質が改められたのは、府県会規則で議員の公選制が導入されたことによる⁽¹¹⁾。府県会には地方税を以て支弁すべき経費の予算およびその徴収方法の議定が権能として付与されることとなつて、府県に地方自治体としての性質がわずかなりとはいえ付与されることとなつたともいわれる。市町村の財政的存立と、市町村代表の府県政への部分的参加は草創期の地方制度上の基盤をなした。

さらに府県会の役割について、三新法制定にあたっての三条実美宛大久保利通の上申書は、地方政争の中央への波及を防ぐための防波堤としての府県の役割を重視した。

(11) このとき三新法が地方税を創出すると同時に国の出先機関たる府県に府県会を創出しなければならなかった論理は、「民益に由り民情の欲する所に出て一地方の公議を経て而して人民自ら費用を弁するの謂」との民費の性格規定から導出されていた。（松沢2009：246）。

また逆に、府県制に関して山縣有朋はプロイセン流の地方制度を構築することを唱え、中央政局の地方への波及を防ぐ役割を府県会に見出した（第13議会における演説）。いずれの論でも、府県会において議員は市町村代表と位置づけられる。

これを踏まえ、当初の選挙制度は、公民により直接選挙された町村議会議員から郡議会、府県議会へと至る複選制を採用していたが、時代を経るなかで複選制が廃止され、郡制度も廃止され、さらには男子普通選挙が導入されたことによって、名望家層形成を通じた地方の支配体制は、地方制度から徐々に薄れていった。一方で府県はその後、府県制の制定を経て1946（昭和21）年の改正で知事公選および直接民主制が導入され、また日本国憲法と地方自治法で規定されて以降、普通地方公共団体としての地位を確立するに至っている。

このような背景のなかで、都道府県議会議員選挙の選挙区は、1878（明治11）年府県会規則において郡区ごとに5人以下を選ぶこととした（第10条）ものが起源となり、1890（明治23）年府県制で「郡市ノ区域」とされて以降⁽¹²⁾、戦後に引き継がれ、存置されてきた規定であった。

文言としての「郡市の区域」は、平成の大合併の進展等を契機に2013（平成25）年法改正で改められ、地域の実情に合わせて「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」と変更された（cf. 堀内2015）が、都道府県議会議員選挙の選挙区制度が設けられた当初から、その基本単位は市町村でありつづけた。後にも見るように、判例も、都道府県議会議員選挙の選挙区が持つ地域代表選出機能を完全に否定するわけではない。元来、都道府県議会選挙の選挙区は、単一の市町村または、市町村同士の一定規模のまとまりの代表を選出する装置であり、その性質を失ってはいない。

（2）人口比例原則

都道府県議会選挙に関する基本原則の第二は、人口比例原則である。選挙区は市町村を基盤とするため、日本の領土にあまねく存在する区域である。日本国領土内に住

(12) 途中、国政における普通選挙法を受けた1926（大正15）年6月の改正で「区市ノ区域又ハ従前郡長若ハ島司ノ管轄シタル区域」とされ、また1943（昭和18）年3月の改正では区・市の区域または地方事務所長若しくは市町長の管轄区域によることとされたことがあったが、1946（昭和21）年のいわゆる第一地方制度改正において1943（昭和18）年改正以前の形にもどすこととなり、1947（昭和22）年の地方自治法で「郡市の区域による」とされた。

所がある者はすべていずれかの選挙区に属することになるので、人を数え選挙区に割りふる。

人口比例原則もまた府県会制度の創設当初から選挙区定数の規定のため用いられてきた原理だが、現在のように選挙区の区割りを左右するものではなかった。府県会規則で「府県会ノ議員ハ郡区ノ大小ニ依リ毎郡区ニ五人以下ヲ選フ」とされ、また府県制は「郡市ニ於テ選挙スヘキ府縣會議員ノ定数ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム但各郡市ヲシテ少クトモ一人ノ議員ヲ選挙セシムヘシ」（府県会規則の立法過程では2人以上とする案もあった（地方官会議議案三号上申＝山中1991所収））としたことから、戦前においては規模の大小を加味しつつも郡市ごとの代表選出は堅持されていた。

「郡市（市町村）の区域」原則と「人口比例」原則の関係に変化が生じたのは、1935（昭和10）年の府県制中改正のなかで「人口ノ著シク少キ郡ハ隣接ノ都市ト併セテ一選挙区ト為シ得ル途ヲ拓キ議員配当ヲ公平ナラシム」（法案理由）ため、合区制度が導入されたときである。人口移動に伴い、既に郡制度は廃止され、郡長役場もなくなるなかで、人口移動によって郡の単位での地域代表に拘ることが適当でなくなったことが合区制度導入の理由とされる⁽¹³⁾。一方でこのことによって、選挙区の性質は変質し、郡市と都道府県議会議員選挙の選挙区と同義性が失われることとなった。後に見るように、これ以降の改正でも、郡の単位の弱体化に伴う選挙区制度の変更は多いが、1935（昭和10）年改正がその端緒となっていた。とりわけ戦後においては、人口比例原則に基づく定数配分均衡は国政選挙と同様に憲法が要請するものであると判示されるに至っている（1984（昭和59）年5月17日最高裁第一小法廷・昭和58（行ツ）115）。

2. 基本原則に対する例外規定の整備

住民は時間とともに居住地を変更するものである。したがって、人口比例を第二の要素として定める以上、選挙区設置後に区域と人口に変更があった場合に、それを選挙区の有り様に反映する必要が生じる。人口比例原則に沿うため、選挙区の変更には人口を基準とした公平性の担保が必要とされることとなる。

(13) 裏を返せば、町村が未だ脆弱であり、自治行政の単位として十分とは見做されていなかったことが郡に代わる地域代表単位をすぐ見出せなかったものとも言えるかもしれない。いま、都道府県の選挙区について町村をも単位とできると明示されているのは興味深い。

選挙区の設定にあたっては、選挙区の恣意的設定（いわゆるゲリマンダリング）を避けるために、一般に、議会が自ら定めることができることとしながら、人口規模や合区のルール等を法律で規定する①実体的手段によって防止するか、第三者機関を設置し②手続的手段により防止することが考えられる。国政選挙においてはこのうち第三者機関による②手続的手段を採用してきたが、都道府県議会議員選挙において選挙区を設定する際には、第三者機関は設置せず、①実体的手段を採用してきた（堀内2015：80）。都道府県議会議員選挙の選挙区について市町村単位を原則とする規定も恣意的設定を避ける実体的手段の一つであったが、原則を逸脱する必要が出た際の例外規定についても細かく設定されている。

自治体選挙にのみ実体的手段を採用することの意味については、中央政府による地方政治への不信（あるいは操作可能性の担保）の表れと読み取ることもできるほか、これにより地方自治の実効性を高めていると評価することもできる。自治体選挙における選挙区設定についての国政にはない特徴は、公職選挙法が選挙区割り及び人口比例の原則並びにその例外という基本的仕組みを定めつつ、各都道府県がその枠内において具体的な選挙区割りと議員定数の配分を行うという、二段階の決定方式が採用されているところにある（穴戸2015：8－9）。その結果、種々の例外規定は議会の裁量を確保するものとして機能する。具体的には以下のように人口増減への対応と例外、選挙区内の基本単位の存在に関する規定が次々設けられてきた。選挙区の地域代表性との関係に留意しながら検討してみよう。

（1）人口増減への対応

① 任意・強制合区

選挙区内の人口増減に対する人口比例による対応は、まず合区制度によって担保される点は先に述べた。公職選挙法第15条は合区について規定するが、1950（昭和25）年の法制定当初に郡市の区域の「人口が著しく少いときは、条例で数区域を合せて一選挙区を設けることができる。」と人口格差による基準がなかったものが、1958（昭和33）年には「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（以下本条中「議員一人当りの人口」という。）の半数に達しないときは、条例で隣接する他の郡市の区域と合せて一選挙区を設けなければならない」とする「強制合区」制度が導入され、あわせて従前の合区制度についても議員一人当たりの人口について、強制合区にあたるほどの格差でない場合でも「条例

で隣接する他の郡市の区域と合せて一選挙区を設けることができる」とする「任意合区」として整理が行われた。

2種類の合区規定の意義は、人口比例原則について、一定の格差を議会の裁量として認めつつその限度を明記することで、区域の人口増減に対応して定数配分の公平性を確保することとなった点と、このとき二原則間の優劣が法制度上明文化された点にある。

② 特例選挙区

合区制度には例外も設けられてきた⁽¹⁴⁾。

昭和30年代の高度経済成長期に大規模な人口移動が原因となって人口急減を引き起こし、強制合区の対象となる選挙区が多発すると、1962（昭和37）年に激変緩和措置として第271条第2項を追加し、「昭和三十七年一月一日現在において一又は二以上の島の全部の区域をもつてその区域とす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、第十五条第二項の規定にかかわらず、条例で当該区域をもつて一選挙区を設けることができる」とする「特例選挙区」規定を設けた。この特例規定は人口集中および離島の人口減少傾向が一時的な特殊現象であるという認識の下で当分の間の例外措置として認められたものと説明されている（安田・荒川2010b：2052）が、1966（昭和41）年には対象を島嶼部に限らず全国に拡大させることとした。

特例選挙区制度は、「郡市（市町村）の区域」＜「人口比例」の定式に対する例外規定であって、後述のとおり、自治体選挙における一票の較差をめぐる訴訟ではその限度について中心的な争点となった。

③ 第15条第7項「ただし書き」

人口比例原則に関するもう一つの例外は1969（昭和44）年に第15条第7項に「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」とする規定が追加されたことである。人口の都市集中化に伴って、郡部人口が減少するとともに、都市部においても、中心地域における昼間人口の増大と常住人口の減少が生じ、その反面、周辺地域における人口が増大する

(14) そもそも戦後の第一次地方制度改正においては戦時中の戦災強制疎開などによる東京都区部の人口激減を受けて、従来の任意合区における「隣接ノ区域」規定を撤廃した経緯もある（cf. 自治大学校1961：123-124）。

といった現象が生じたため、常住人口と行政需要が必ずしも対応しない事態が生ずるに至った⁽¹⁵⁾。そこで、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円滑な行政が期せられないことも考えられるとし、各地域の代表を地域の特殊性に応じて確保し、都心部における昼間人口と常住人口の差を考慮した定数配分をすることができるようにすることで、地域間の実質的な均衡を図ることができるようにしたものである。

したがって、この規定も「郡市（市町村）の区域」＜「人口比例」の定式に対する例外規定であるが、ここでは、行政サービスの需給主体の不一致状況を問題視しつつ所与のものとして選挙区制度に内包しようとしたものである。この規定は、通勤・通学等で区域を訪れる者に対して生活本拠地を定めた住民にプライオリティを認め、「過剰負担」側の選挙権を厚くする特別の配分を可能とする。もっとも、第15条第7項ただし書きといえども人口そのものを定義しなおすものではなく、常に投票価値の平等との比較衡量が必要となる。

（2） 選挙区内の基本単位の変化への対応

① 市町村合併への対応

「郡市の区域」とされた選挙区の基本単位についても、これまでにいくつかの例外規定が設けられている。行政区域を選挙区の区画として用いる制度においては、行政区域の変更が選挙区人口の増減をもたらすことになるため、まず、「大合併」と呼ばれる全国的な市町村合併が展開された際には、市町村の区域の変更が選挙区の変更をもたらすことについて、その不便の解消を目的として、または恣意的に市町村の区域変更が行われることを防ぐ目的で例外規定が置かれた⁽¹⁶⁾。

昭和の大合併期には「郡市の区域」規定のために、飛び地となる郡選挙区が生じたが、これに対応するために、1958（昭和33）年、こうした町村地域についてはそれぞれを選挙区とすることができる規定が導入された（飛び地特例・2013（平成25）年廃止）。

また、昭和の大合併によって合区が大量に発生するにあたっては、選挙区の設定における配慮事項に関する第15条第6項（現第7項）が新設されるに至り（1958

(15) 行政需要と常住人口を明確に結びつけて論じたものとして増田・大竹1986：45、参照。

(16) 公職選挙法施行令には、当初から市町村の廃置分合があった場合には当該選挙区の議員定数は人口に比例しないで定めることができる規定がある（公職選挙法施行令第9条）。

(昭和33)年改正)、選挙区の設定は、「行政区画、衆議院議員の選挙区、地勢、交通等の事情を総合的に考慮して合理的に行われなければならない」と、いわゆるゲリマンダリングへの危惧を排するものとされたが、あくまで自治団体たる市町村の区域が原則として貫かれている。

② 国政選挙区変更への対応

都道府県議会議員選挙の選挙区は、合併等による市町村の区域の変更とは逆に、国政選挙の選挙区の変更の影響も受ける。

1994(平成6)年に衆議院議員の選挙に小選挙区比例代表並立制が導入され、従前のいわゆる中選挙区制より細分化した選挙区が設置されることとなると、都道府県議会議員の選挙区については「一の郡市の区域が二以上の衆議院(小選挙区選出)議員の選挙区に属する区域に分かれている場合における第一項から第三項までの規定の適用(前項の規定の適用がある場合を含む。)については、当該各区域を郡市の区域とみなすことができる。」とする規定が追加され、はじめて国政選挙区をもって市町村を分割する途が拓かれた。

この規定は、選挙区が一つの選挙のみを拘束するものではないことと、重層的な構造物であることを示しており、その結果、各層にはそれぞれ代表との関係性を生じる。都道府県や市町村を政治的に分割し、代議士に係属させる機能を持つことになる。

③ 政令市の行政区と選挙区

政令市の行政区については、区の区域をもって選挙区とすることとされていて、合区の規定は配当基数が1未満の行政区に限って隣接する行政区等と合区が可能とされてきた。これについて、2013(平成25)年の改正で第15条第9項が追加されて、市内を行政区境で2以上の選挙区に分けることができることとした⁽¹⁷⁾。改正後は、政令市は市内に2以上の選挙区を設ければ、各行政区の配当基数にかかわらず行政区を合わせた選挙区を設置することが可能となった。

行政区を分割することなく設定されることを基本として明示したのは、2013(平成25)年の法改正における他の条項と共通するように、いわゆるゲリマンダリング

(17) 地方自治法上、政令市には行政区を設置することとなっていることから、「2以上」の選挙区に分けるものとした(2013年11月27日参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、北側一雄議員(提案者)答弁)。

を防ごうとしたものと考えられる⁽¹⁸⁾。

3. 人口比例原則と一票の較差に関する憲法学説と判例法理の乖離

ここまで制度史を見るなかで、選挙区割の例外規定や人口比例原則の強化によって、「都市（市町村）の区域」原則と「人口比例原則」の間に不等号的関係性が確立されてきたことを確認した。ただし合区の例外にあたる特例選挙区制度と第15条第7項「ただし書き」規定は、この不等号的関係性を逆転させることができる例外である。これらの規定は、いずれも都道府県議会が選挙区割によって地域間バランスの変化に配慮することを可能とする規定であり、原発災害選挙区特例法の問題関心に近い。こうした例外規定を含む選挙区と比例代表の関係性について、憲法学界・判例はこれまでどう扱ってきたか。

(1) 地方議員の地域代表性否定

地方議員については、憲法上「全国民の代表」といった特段の規定はなく、憲法から直接にその性質を論ずることはできない。国会議員と地方議員との間でいかなる性質の違いがあるのかについて、憲法学では正面から扱われることはほとんどなく、教科書では国会議員の性質について解説する際に付録的に取りあげられることが多い。

しかし、現行の地方自治法や公職選挙法にも地域代表性や利益代表について明示する条文がないことから、判例、学説ともこれまで議員や選挙区の性質については国会議員の性質論を基本的に用いた上で、国会議員にはない制度的特徴を「地方議会の特殊性」（加藤2007：342）とし、とりわけ地域代表性について憲法学説は厳格にこれを否定する。以下に二三の例を引用してみたい。

例えば、樋口陽一は、最高裁が「地域代表」、「利益代表」、「職能代表」という観念を用いることについて批判するなかで地方議会議員についての最高裁判決を扱っている。そこでは、地方議会議員について、直接憲法第43条の問題ではないとしつつも、「全国民（当該自治体の全住民）を代表」すべきものとして位置づけて、最高裁判決（1959（昭和34）年6月24日大法廷判決）が選挙に基づく代表の過程を利益代表的に理解しているとして批判している。「『地域』や『職能』に『国民』と対抗的な

(18) 区としての性格は異なるが、特別区については第266条第2項（1962（昭和37）年改正で追加）の特例がある。これらは府県会規則の時代より府県会選挙区が「郡区の区域」とされていたことの名残と考えられる。

位置づけをあたえながら主張されるような『地域代表』や『職能代表』は、『国民代表』の観念そのものと両立しえない」（樋口他1988：871（樋口陽一執筆部分））からである。これは近代国民代表議会が身分制代表議会を否定して登場した以上、当然のこととして理解されている。ここでは地方議会議員には国会議員とどのような違いがあるのかは明示されていない。

一方で、杉原泰雄によれば、憲法の要請する「住民自治」はその国民主権の地方公共団体における表現であると位置づける。そして、人民主権のものと住民自治の要請として、地方公共団体には住民の意志による、住民のための政治を求める。憲法は、そのために地方公共団体にも住民が直接選挙する議会を設けており、その議会には議事機関（意思機関）として条例制定権を与えている。「この議会は、人民（住民）が政治の基準を決定するという『人民主権』の要求を満たすものでなければならないから、『直接民主制の代替物』となるよう……住民の意思の分布状態を正確に反映するものでなければならない」として社会学的代表制を強調する（杉原2008：160）。社会学的代表制の他にもう一つ充足すべき要件として、「半代表制」もあげており、選挙に重要問題について方針決定の機能を持たせるため、いわゆるマニフェスト選挙を行うことを求めている。したがって、これらの要件に適合的な選挙制度は政党名簿による比例代表制であるという結論を導く。

人民主権論からのこうした理論展開は地方自治の保障をより充実させる観点から興味深いが、人民主権論は選挙権を主権行使に参加する住民の権利と解して、住民を同質とみるために、選挙の際の一票の等価性をより強く求める。したがって、ここでも一票の較差について譲歩を求める地域代表性は強く否定されることになる。

（2）単なる行政区域としての都道府県議会議員選挙選挙区

国政選挙における選挙区について憲法学は、伝統的に、選挙執行のための便宜上設けているに過ぎないものと見做し、したがってその際に主として用いられる市町村の区域は、行政区画としての側面が強調されてきた（穂積1935：259、宮澤1930：77）。現在においても、「選挙区の分け方は、選挙の結果に大きく反映し、国会における政党の消長に影響を及ぼすことから、人為的に選挙区を操作して特定の党派や候補者に有利な選挙区割り（いわゆるゲリマンダー）が行われることを防ぐために、通常、地理的条件や行政区画のような客観的な区域と選挙区を一致させる方法が採用される。」

（野中他2001：31）、「選挙区は、理念的には、等質な総体である『人民』（『国

民』)を、代表の選任に当たり、物理的理由から区分したものと考えられる。『選挙区は、いかなる自然的分割にも、利益の中心にも対応しない』のである。選挙区の区分にあたっては、行政区画が考慮されることが少なくないが、『それは単に便宜によるもの』と解されることになろう。行政区画が考慮されるのは、あくまで、恣意的な選挙区確定を防ぐための中立的な指標としてであって、地域を代表するといった観念がその基礎にあるわけではない。」(杉原・只野2007:270-271)等、やはり選挙区の地域代表性を否定し、そこでの市町村については行政区画としての側面を強調する点において大差ない。

上述(1)で述べたように地域代表性を厳格に否定する観点からは、国会における選挙区の性質論をそのまま準用し、都道府県議会選挙の選挙区は、行政区画としての区域にすぎないものと解釈される⁽¹⁹⁾。

(3) 都道府県議会議員選挙における一票の較差に関する判例

地方議会議員や選挙区に対して地域代表性を認める議論が学界で主流となりえない状況に対して、判例における地方議会議員選挙(都道府県)の選挙区のとらえ方は以下の通り人口比例と立法裁量の比較衡量で構成される。

都道府県議員定数配分不均衡を争う訴訟については、1981(昭和56)年7月の東京都議会議員選挙に関する最高裁判決(1984(昭和59)年5月17日最高裁第一小法廷・昭和58(行ツ)115)が初めて判断を下している。ここでは、「地方公共団体の議会の議員の選挙に関し、当該地方公共団体の住民が選挙権行使の資格において平等に取り扱われるべきであるにとどまらず、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ると解すべきであり、このことは当裁判所の判例(前掲昭和五一年四月一四日大法廷判決(引用者注=1972(昭和47)年衆議院議員選挙の定数配分に関して最高裁としてはじめて違憲と判示した判決))の趣旨とするところである」として、平等原理に関する憲法の要請は国会議員選挙のみならず自治体選挙においても同様であり、また「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

(19) 例えば都道府県議会議員選挙の選挙区を国の議会における選挙区と本質的に同質のものであり、特段の違いはなく「選挙区確定を行政権力による恣意的裁量から遠ざけ、議会が決定する条例による法定主義とし、かつ、立法者の多数派による恣意的な選挙区の切り分けを抑制するためである」(市村2014:15)としている。

ていることが明らかである」と述べ、自治体議会選挙においても人口比例原則が他の諸原理よりも優先されるべきであることが述べられた。

一方で地方公共団体の議会において「地域間の均衡を図るため通常考慮し得る諸般の要素」については裁量の余地を認める。その関連で注目されるのは、国会議員選挙における定数不均衡にかかる判決で繰り返し用いられる「公正かつ効果的な代表」、「政治における安定」という原理がこの判決には見られないことである（長岡1988：206）。これは憲法解釈の問題としてではなく、公職選挙法の解釈の問題として事案を処理したことによるとの見方がある。すなわち、先に述べたような国法→条例の二段階決定方式（宍戸2015）においては、地方議会議員選挙の制度は国会が既に「公正かつ効果的な代表」という要請や、「政治における安定」の要請を考慮して決定したものであるから、地方議会議員選挙における投票価値の平等はその枠内においてあらかじめ実現されており、したがって地方議会議員選挙における一票の較差判決ではこれらの2つの要請について改めて触れることにはならないというものである。地域代表性についても同様に国会がその立法裁量の一つのあらわれとして、憲法の平等権要請等を踏まえた上で決定しているはずである。

ところで、特例選挙区に関するリーディングケースとなったのは、1987（昭和62）年の千葉県議会選挙に関する判例（1989（平成元）年12月18日最高裁判決・民集43巻12号2139頁）である。判決は、特例選挙区に関する第271条第2項の趣旨について、「高度経済成長下にあつて社会の急激な工業化、産業化に伴い農村部から都市部への人口の急激な変動が現れ始めた状況に対応したものとみられるが、また、都道府県議会議員の選挙区制については、歴史的に形成され存在してきた地域的まとまりを尊重し、その意向を都道府県政に反映させる方が長期的展望に立った均衡のとれた行政施策を行うために必要であり、そのための地域代表を確保する必要があるという趣旨を含むものと解される」とし、「具体的にいかなる場合に特例選挙区の設置が認められるかについては、客観的な基準が定められているわけではな」いが、「前示の公選法二七一条二項の制定の趣旨に照らして、当該都道府県の行政施策の遂行上当該地域からの代表確保の必要性の有無・程度、隣接の都市との合区の困難性の有無・程度等を総合判断して決することにならざるを得な」く、「それには当該都道府県行政における複雑かつ高度な政策的考慮と判断を必要とするものであるから、特例選挙区設置の合理性の有無は、この点に関する都道府県議会の判断がその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するほかはない」ものであると判示する。

この判例はその後の自治体選挙における一票の較差を巡る裁判に反映されており、ここにさらに、1987（昭和62）年の兵庫県議会選挙に関する判決（1989（平成元）年12月21日最高裁判決・民集43巻12号2297頁）は「特例選挙区は、島部選挙区のように地理的に極めて特殊な状況にあつて、他の選挙区と合区することが著しく困難な選挙区であるなどの特別の事情がない限り、これを設置することはできない」といった要件は「必要としないものと解するのが相当」と議会の裁量を広汎に承認し、また1991（平成3）年の愛知県議会選挙に関する判決（1992（平成4）年8月5日最高裁判決・民集第47巻8号5147頁）は都道府県議会議員選挙における選挙区について「郡市が、歴史的にも、経済的、社会的にも独自の実体を有し、一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえ得ることに照らし、この地域的まとまりを尊重し、これを構成する住民の意思を都道府県政に反映させることが、市町村行政を補完しつつ、長期的展望に立った均衡のとれた行政施策を行うために必要であり、そのための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趣旨」と、明確にその地域代表性を説明している。つまり、自治体選挙の選挙区における市町村という単位は、単なる行政区画としてではなく、議会の判断によって住民自治の単位が選挙区制度へ反映される必要があることが明示されている⁽²⁰⁾。

ところで、衆議院及び参議院においては、一票の較差に関する立法裁量の及ぶ範囲について近年になって以前より厳格に立法裁量を統制する姿勢に転じた。例えば2011（平成23）年3月23日最高裁大法廷判決・民集65巻2号755頁は衆議院小選挙区制における一人別枠方式を違憲状態にあると判断し、また2012（平成24）年10月17日最高裁大法廷判決・民集66巻10号3357頁は参議院都道府県選挙区制における一票の較差を違憲状態にあると判断しこれに伴って参議院選挙区「合区」が実施される等の影響が現れている。

だが、この判決以降も、判例は自治体選挙の選挙区を国政選挙の選挙区と区別している。東京都議会議員選挙に関する2015（平成27）年1月15日最高裁第一小法廷判

(20) 特例選挙区の合憲性を問われた裁判では、「特例選挙区に関する公選法271条2項の立法の趣旨、平成2年改正後の本件条例において前記選挙区が特例選挙区として存置された理由、右2選挙区の配当基数、平成2年改正後の本件条例における各選挙区に対する定数配分によって生じる各選挙区間の議員1人に対する人口の較差等を総合すれば、平成2年改正後の本件条例において公選法271条2項の規定を適用して右2選挙区を特例選挙区として存置したことや、これを前提とする各選挙区に対する定数の配分が憲法14条、92条93条の趣旨に違反するものでない」（1993（平成5）年10月22日最高裁判決・判時1484号25頁）としている。

決・判時2251号28頁では、上述の2011（平成23）年判決以降の判例の変化が地方議会における一票の較差に関しては及んでおらず、かえって衆参両院における一票の較差に関する判例の変化の影響をできるだけ蒙らないように配慮したものとなっているのである（宍戸2015：25-26）。

これらの判示は、人口比例と選挙区の地域代表性について前者優先を原則としつつ、広汎な例外を認める現行法および条例の裁量を肯定的に捉える。投票価値の平等のみを最優先されるべき価値と見做し、自治体選挙の選挙区を国政選挙と変わらず単なる行政区域としか見做さない憲法学界の議論からは距離感があるようである。自治体の選挙区割制度は、単なる地理的な区域によるという先入観を打ち破る必要があるのではないか。

4. 小 括

以上に都道府県議会議員選挙制度における選挙区と人口比例原則の関係について制度上の位置づけと判例・学説を見てきた。こうした原則・例外構造を踏まえた上で、原発災害選挙区特例法について、何の特例であって、何を維持したのか、その選挙制度上の位置づけを確認しておきたい。

原発災害選挙区特例法は、選挙区に関する特例の一種として見た場合、他の選挙区が一般的な住所主義に基づく代表であるのに対して、現在の居住の実態を加味されない特殊な地域問題を抱える選挙区から異質な議員を混入することが制度化された事例である。一方で、原発災害選挙区特例は選挙区を市町村単位とする原則は堅持した。隣の選挙区と合区した上で定数に関する特例を設けるものではなく、あくまで選挙区そのものを残そうとする意図による⁽²¹⁾もので、他選挙区と比較してその代表には極めて強い選挙区との接続を持つことは否定できないだろう。

(21) 法案は福島県議会の各党に対する働きかけによって提出された。意図については福島県議会による「双葉郡選挙区の維持・存続に必要な法的対応を講じるよう求める要望書」（2018（平成30）年3月28日）にある。また国会では佐藤茂議員（法案提案者）は「放置しておく、この双葉郡を始め避難指定区域の幾つかの中で、県議会において当該地域の代表を確保できなくなる、こういう事態を避けるためにも、今回、特例人口を用いることができるようにして、もって県議会において当該地域の代表を確保しようとするもの」（2018（平成30）年4月4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）と説明する。同様の趣旨は同日同委員会における逢沢一郎議員（法案提案者）の発言にも見られる。

法が人口の定義について一部選挙区のみこれを変更するのは、人口比例により社会的代表を獲得しようとする投票価値の平等のあり方に一石を投じている。原発災害選挙区特例法は特例選挙区、第15条第7項「ただし書き」に次ぐ、「郡市（市町村）の区域」<「人口比例原則」に対する第3の例外規定と位置づけられる。さらにこれは、「人口」の定義を特定地域のみ変更して合区を回避するため、無から有を生み出し人口比例原則からの無制限の逸脱を可能にする点で他に類を見ないものである。これまで採用されてきた人口比例原則と国法・条例の立法裁量の比較衡量が成り立つ余地は少なく、改めて選挙区の地域代表性について向き合う必要がある。

一方で、特例法の射程について考える上で、その時限性について無視することはできない。国会質疑でも、5年後となる2020年の国勢調査を受けた対応については、その時点で判断することになるとの見解が示されており（2018（平成30）年4月11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、根本匠議員（提案者）の答弁）、その背景には、特例を限定的にし、かつ法定人口としては国勢調査人口を用いる原則は崩さないことで、投票価値の平等に関する逸脱を最小限度にとどめようとしたためであることが繰り返し述べられる。したがって、この特例法の立法趣旨のままでは、特例は恒久化することができない⁽²²⁾。では選挙の法定人口とはいかなる意味を持つものか、区域と住民が切り離された原発災害被災自治体のみを切り離すことは自治体選挙の何を守ることになるのか。ここに選挙法の規定する既存構造からの逸脱の本質があると考えられるのである。

Ⅲ. 自治体の住民と選挙の法定人口

1. 人口と選挙権

福島原発災害に際しては、2011（平成23）年の原発災害事務処理特例法によって、避難住民は、元々住民票を避難元自治体に有していたことを要件として、住所を、現在の居住の実態とは無関係に、自らの意思で避難元にあるものと見做すことが容認されることと

(22) 一方でこの特例法より以前、衆議院議員選挙において、双葉郡選挙区は、いわき市等と共に選挙区を形成するため、2017（平成29）年改正では衆議院選挙区に変更はなかった。国政選挙については、特例法のような住民票を用いた仮想人口ではなく、2015（平成27）年国勢調査人口を用いている点は興味深い。

なった。そのかわり避難住民には、避難先＝現在の生活の本拠がどこであれ、避難元＝過去の生活の本拠にしか選挙権は与えられない（避難先自治体の住民基本台帳に掲載されるのは、「避難者」でなくなることを意味する）。この措置は時限的なものではなく、「避難」によって反射的に生じる措置である。

他方、投票価値の平等については、本稿Ⅱで述べたように、選挙区の設定と選挙区定数の配分によって確保されるが、その際、避難者の選挙権は避難先＝現在の生活の本拠の人口としてカウントされる。議員定数の配分は国勢調査人口によることとされているが、国勢調査は、属地主義⁽²³⁾と常住地主義⁽²⁴⁾をとるからである。この原則によれば、全村（町）避難を余儀なくされた被災自治体には、住民がいないことになる。このままでは割り振るべき議員定数が得られないので、避難元自治体に属する避難住民の選挙権は事実上行使できない。そこで、選挙の法定人口について、属地主義の国勢調査にかえて、避難元自治体の住民基本台帳登録人口を用いることにすることとしたのが、原発災害選挙区特例法である。

こうして、避難によって生じた自治体の「区域」と「住民」の切断状況に起因して、国勢調査が把握する「住民」と、住民基本台帳に登録される「住民」もまた切断されてし

- (23) 人口を調査するにあたって、調査の地域にとらわれず、全国民を対象として調査することを「属人主義」と呼び、一国の領土内であれば、どこの国民でも調査対象とすることを「属地主義」と呼ぶ（藤田1995：6）。属人主義は名簿に基づく把握となり、属地主義はフィールド調査に基づく把握となる。国勢調査は属地主義を採ってきた。統計法における国勢調査の規定（属人主義と解釈できる）と国勢調査令（属地主義）との間に規定の仕方に違いがあったが1988（昭和63）年の統計法改正で属地主義を明確にした。実行上は国勢調査令に基づき毎回属地主義によって調査してきたとされる。例外として、国内にいる外国人でも、1947（昭和22）年以降の国勢調査では、国際慣行に従い、外国の外交団・領事団（随員および家族を含む）、外国軍隊の軍人・軍属およびその家族を除外して調査している（国勢調査令第4条第2項）。
- (24) 常住地主義は、調査の時刻に調査の地域に常住している場所で調査する方法だが、この常住の定義は、当該地に継続的に3箇月以上住んでいるか、今後3箇月以上にわたって住もうと思っている場合とされる。対立概念は「現在地主義」（cf. 藤田1995：7-8）。この場所を「住居」という（国勢調査令第2条）。この「住居」という語は、1888（明治21）年の市制及町村制において「住所」とは区別されて使われていた語でもある。市制町村制の「住居」とは、「永続ノ意思ヲ以テ特定ノ地ニ一身ヲ定着スルヲ謂フ」。「住所」は「生活ノ本拠ヲ謂フ故ニ永続ノ意思ヲ要スルコトナク現ニ生活ノ本拠タル事実ニ依リ其住所ヲ定ムルモノナリ」としている（美濃部1909：319-320）。国勢調査に関する「住居」は、定義規定は戦後設けられたものだが、国勢調査施行令等戦前の国勢調査に関する法令においては定義なく、使用されている。常住地がない場合は、調査の時刻にその人がいる場所で調査される（国勢調査令第2条第1項）。3箇月間の居住要件は選挙人名簿への登録に要する期間と同じだが、後に見る通り、客観要件と主観要件の重心に差異がある。

まったことに対処しようとする場合、投票価値の平等はいかなる「住民」を対象とする人口統計によって図るべきか、どのような代表が選出されることになるのかが問われよう。Ⅲでは、国勢調査が把握する「住民」と住民基本台帳に登載される「住民」、そして有権者の関係性について整理し、そもそも国勢調査人口を法定人口とすることの是非についても考察する。Ⅱで見たように歴史沿革的に市町村代表を選出する機能を具備してきた選挙区であるので、その住民の選挙権についても、国政選挙とは異なる原理が含まれる点を踏まえて検討する必要がある。

2. 「住み続ける」ことと自治体

市町村の区域内に住所を有する者は当該市町村及びこれを包含する都道府県の住民となる（地方自治法第10条第1項）。住民は役務の提供をひとしく受ける権利を有しその負担を分任する義務を負い（同法第10条第2項）、また各種直接請求の主体となり得る（同法第12条、第13条）。ある個人が自治体の住民であるという関係は、「当該個人の当該地方公共団体への加入意思によらず、また当該個人を当該地方公共団体の構成員として承認するという当該地方公共団体の決定にもよらず、ただそこに住所を定めたという事実到他者たる国の法律が与えた効果として自動的に発生する」（太田2008：6－7）。

市町村は、その住民につき、住民たる地位に関する正確な記録を常に整備しておかなければならない（同法第13条の2）ので、住民と住所を登録する住民基本台帳を整備する。住民基本台帳法は1967（昭和42）年に公布されたもので、その提案理由にも述べられているように「市町村における住民の届出に関する制度及びその住民たる地位を記録する各種の台帳に関する制度」の一元化をねらいとするものであった。わけても法第1条には、その目的として住民の居住関係の公証が記載され、それと並んで選挙人台帳の作成が特に明示されており、ここから「住む」ことが選挙権の基盤として規定され、各種行政名簿の統一に際して重視されていることが指摘できる。事実、住民基本台帳制度の整備に伴って、選挙人台帳についても従前の登録の申出制度を廃止し、住民基本台帳に連動して自動的に登録がなされることとなった。

本稿Ⅰで述べたように、「住所」について、総務省および判例は、住民基本台帳法は単

数に限っていると解釈している⁽²⁵⁾。「住民基本台帳が選挙人名簿の登録等の各種の行政事務処理の基礎となっており、また、住民に関する正確な記録や記録の管理が求められていることを踏まえれば、複数の市町村で住民票が作成されることによる混乱を避ける必要がある」（下仲他2009：53、cf. 山崎2011：7）から、というのがその理由である。選挙人名簿登録のほか、行政事務のうえで「住所」が一意に定まらない場合の不都合は、納税、国民健康保険、後期高齢者医療制度、介護保険、国民年金、児童手当、学校教育など多岐にわたって生じる。

だが、自治体の選挙権については、たとえ住所が一意に定まったとしても、それだけで発生するわけではなく、一定期間「住み続ける」必要があり、本来的に時間の概念が加味されたものである。また、法定人口である国勢調査においても、対象は常住人口である。さらに行政事務との関わりでは、この他に行政実例が住所地を客観的に認定する基準としては1年間というものまである。では、このような3箇月や1年という居住要件は何のために設けられているのか。単に現時点で「住む」だけでなく、過去から現在あるいは将来に渡って「住み続ける」ことによって、何との、どういった関係が生じると想定されているのか、それぞれはどう違うのかという問題が生じてくる。

（1） 国勢調査＝一般行政への利用価値

国勢調査においてその地の人口とされるためには、3箇月の居住が必要となる。属地主義と常住地主義の要件である「当該区域に住むこと」は、統計上の人口における中心要素である。

では国勢調査において現地主義を採るか、常住地主義を採るか。これは戦後間もなく繰り返された問いである。その論点を総理府統計局の川島博は次のように整理する。第一に、把握の容易さである。現地主義は客体把握の場所としての常住地の観念が介在するために明確な規定が困難であるという問題をかかえる。一方で現地主義においては旅行者などの一時不在者の把握困難および重複調査の危険がつきまとう。

(25) 住所地の認定にあたっては客観的事実を重視するのが通説だが、例えばホームレスの住所に関する判決（2008（平成20）年10月3日最高裁判決・集民第229号1頁）、外国人の住所に関する判決（2004（平成16）年1月15日最高裁・民集第58巻1号226頁）、刑務所等に服役している者に関する行政実例（1971（昭和46）年3月31日自治振第128号）など、「住所を有する者」に該当するというためには、単に市町村区域内に居住しているという事実だけでは足りず、その形態が「健全な社会通念に基礎づけられた住所としての定型性」を具備していたり、当該区域内で「安定した生活を継続的に営み、将来にわたってこれを維持し続ける蓋然性」が高いと認められることが必要、等と一定の要件を求めるものもある。

第二の論点は利用の側面である。従業人口等は常住地の世帯に現在したものとしてみなして調査せざるを得ないなど、原則を堅持するのは困難である。さらに、調査結果の利用の面については、現在地主義によって得られる現在人口は人口動態統計の発生地主義による表章との関連において適しており、都市における保安、衛生、運輸等の特別の行政目的、消費需要の測定の資料としては常住人口より優れる。だがその他大部分の一般行政に対する利用価値からは常住人口が現在人口に優る、という（川島1955）。

国勢調査にとって、別に重要な要素として、統計の国際比較の容易さがあげられ、これが第三の論点となる。時代を経るにしたがって常住地主義（的なもの）を採用する国が多くなってきているが、「先進諸国では常住地主義が多く、開発途上国は現在地主義が多」（藤田1995：65）い。常住地主義による常住地の定義は、各国人口の居住態様が各々であるため国際基準の設定が困難であり、従って常住人口は現在人口に比べて国際比較が困難となるとも指摘される（川島1955：151）。

ところで、日本の国勢調査は、1950（昭和25）年を境にして、現在地主義から常住地主義を基本とする（厳密には常住地をもたない者について原住地を採用する折衷型）調査へと方針を変更した経緯がある。「人口の利用上の観点からは、現在地人口も常住地人口もいずれも有用であるが、人口把握上および国際的観点も取り入れて常住地主義に変更された」（藤田1995：23）とされる。要するに必要居住年数は国勢調査の都合によって規定されたというより、利用目的に即して設計されたものと解すべきである。

その国勢調査は、必要居住期間について、1950（昭和25）年調査では6箇月としていた。その理由は、衆議院議員選挙法第12条によって、市町村内に住所を有する者の選挙資格が「引続き六月以上」居住することを要件としていることによる（川島1955：157）。その後の公職選挙法第9条はこの要件を「3箇月以上」に短縮され、国勢調査の常住期間も3箇月に短縮された⁽²⁶⁾。国勢調査と選挙の関係は調査開始当

(26) 一方で、「国勢調査は、一定期間の居住の事実によって資格を与えたり、権利関係を確定するというような性質のものではないから、一定期間居住しているという客観的事実によるだけでなく、将来一定期間にわたって居住しようとする本人の主観的意思をも一つの要素として常住要件を定めることとしている」（川島1955：157）。この「本人の意思」は、調査により直接聴取されるものである。自国民の人口統計として、全ての人をいずれかの自治体の人口に含める必要性から、本人の権利義務に直接作用する住民基本台帳の住所認定との扱いには差が認められる。

初から大きかった⁽²⁷⁾ので、3箇月という居住要件を設けることで選挙権の発生と平仄を合わせているという示唆は国勢調査の経緯に見て説得的である⁽²⁸⁾。

(2) 選挙人台帳登載＝地縁的選挙権

国勢調査が依拠する選挙権の側にはいかなる要素が加味されているのか。本節(1)の住民のうち、18歳以上、日本国民、3箇月以上市町村の区域内に住所を持つ者は、選挙権を有する。

自治体の選挙権に関する一定期間の住所要件は、戦前から設けられていたものである。被選挙権については早くも1878(明治11)年府県会規則に2年の本籍要件が定められ、1888(明治21)年市制及町村制には公民要件として同じく2年以来住民となることが定められてきた。2年間という住所要件は、地方選挙において男子普通選挙が実現したときにも存置され、戦後、1946(昭和21)年第一次地方制度改正で公民要件が削除されたこととあわせて6箇月に短縮された。

住所要件が現行の3箇月に改められたのは、1950(昭和25)年の公職選挙法制定時である。短縮しつつも存続された理由は、次の通り語られている。

「全然選挙権の要件から居住要件をはずすかどうか、あるいは従来通りに六箇月の要件を置くかどうかという点で、いろいろ議論されまして、結局地方公共団体の議会の議員及び長の選挙等につきましては、地縁関係をやはり重く見るということが、いずれにしても必要ではなからうか、こういうようなことから、選挙権あるいは被選挙権の要件としての三箇月の住所要件というものは、やはり置いた方がいいじゃないか、こういうことになりまして、六箇月を三箇月には縮めるけれども、やはり住所要件は必要だ、こういう結論になりましたわけであります……それは三箇月という要件がありますと、その方が煩雑だろうと思います。

-
- (27) 国勢調査人口は初の男子普通選挙が実施される1925(大正14)年から選挙のために用いられてきたが、それまで10年ごとに行うこととされてきた国勢調査について、「人口変動の実態を把握するのに不十分であり、議員選挙に実態を反映させ、行政上、経済上の基礎資料を得るため」、根拠法たる「国勢調査ニ関スル法律」が改正され、中間年の5年目に簡易な国勢調査を行う規定が設けられることとなったのが1925(大正14)年の第2回国勢調査であった。
- (28) ただし、国勢調査で把握される人口は、選挙への利用を十分に勘案しながらも、あえて有権者数ではなく、幼児や外国人を含む常住人口総体のものである点に鑑みるならば、行政統計としての利用に沿って常住性に重点を置く「対象住民」(金井2015)の大きさを表す統計であるといえる。

しかしながらそれは選挙人名簿の登録の手続が煩雑であるとかないとかいうような問題とは別個に、地方公共団体の選挙権というようなものは、地縁的なつながりを重視して考えるか、あるいはもうどこからでも、一日でもその土地に入つて来た人であれば、常に地方公共団体の選挙権を国会議員の選挙権と同じように与えるかどうかという、地方自治の本旨の問題とも関連する問題だろうと思つております。」（1949（昭和24）年10月17日衆議院選挙法改正に関する特別委員会、三浦義男参事の答弁）

また、この国会答弁に前後するが、選挙制度調査会においても同様に「地方公共団体の選挙については、住所要件は、その土地に相当期間いないと、その選挙をやるについて適当でないということから、……その土地にいて、その土地の事情に相当親しみを持つ、知ることが必要だと考えまして」存置したともいう（選挙制度調査会第一委員会第5回委員会速記録、吉岡恵一幹事発言（全国選挙管理委員会1950：110—111））。これを反映して、総務省逐条解説書は「その団体の住民として選挙に参加するためには、少なくとも一定期間をそこに住み、地縁的關係も深く、かつ、ある程度団体内の事情にも通じていることが必要であると考えられたからであろう」（安田・荒川2010a：76）とする。自治体選挙への選挙権は憲法にある地方自治の本旨規定をも勘案した上で地縁関係を重視した結果、時間の概念が必須と判断されて存置されたものといえる。

地方自治の本旨に照らして考えるならば、これらの答弁は、後の特別区長公選制廃止事件において憲法上の地方公共団体について「事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤」をその要件として重視した点とも親和的であろう⁽²⁹⁾。地縁的つながりによる紐帯は地方公共団体の存立要

(29) 逐条解説では「その団体の住民として選挙に参加するためには、少なくとも一定期間をそこに住み、地縁的關係も深く、かつ、ある程度団体内の事情にも通じていることが必要であると考えられたからであろう。もっとも、この住所期間は、従前のように2年あるいは1年という比較的長期間であればともかく、今日のように三箇月ということになると、実質的意味は少なくなり、現実的には選挙人名簿登録のための住所要件たる三箇月という期間と一致させて取扱を便ならしめたものと見るべきであろう。」（安田・荒川2010a：76）としているが、期間の一致についてはともかく、地縁的關係性を加味する必要性については本文中引用した答弁も認めるところであろう。一方で、衆議院議員選挙においても、その居住要件については、衆議院議員選挙法が、1925（大正14）年に普通選挙を採用するとともに、選挙人の土地との関係（居住）を選挙権そのものの要件ではなくて選挙人名簿登録の要件としたことについて、居所的傾向を指摘するものがある（宮澤1955）。

件であり、自治体選挙権における居住要件もこれを担保しようとするものとする仮説が成り立つ。こうした認識はⅡで確認した選挙区のもつ地域（＝市町村のまとまり）代表選出機能と平仄が合う。

ここでいう「地縁的關係」は、代表選出単位である選挙区が地理的区域を持つことが前提となっていて、さらに現在の居住地に関する関係性であったと考えられる。原発災害事務処理特例が避難元での、過去の、避難開始時点の同時代的居住に選挙権を見出している点は、自治体を規定する地縁的關係性概念がそもそも時間的連続性を抜きにしては捉えることができないことから類推可能ではある。ただしその場合でも、避難者（過去の地縁關係）と新住民（現在の地縁關係）の選挙権について本来混じり合い難い両者がある種混交させざるをえない規定では、深刻な溝が生じかねない点が懸念される。

（3） 行政実例＝行政サービスの享受および負担の一体性

自治体は、自らの手で住民の住所を変更したり、拒絶したりすることはできない。ただ居住という一事で、自治体構成員としての地位を与え、その地位ないしそこから派生する権利義務を通じて当該個人を政治体制に統合していく（太田2008：10）ものである。だが例えば学生の選挙権の有無に関する運用面においては、各自治体にばらつきが生じていて、一定の裁量が働いていることがうかがえる⁽³⁰⁾。

生活の本拠たる住所はどこにあると推定されるのかについては、行政実例は、3箇月ではなお足りず、1年間居住し続けることを一つの判断基準としてきた。具体的には、職業訓練生の住所（1968（昭和43）年3月26日自治振第41号通知問2）、合宿研修者の住所（同問3）、病院等に入院している者の住所（1971（昭和46）年3月31日自治振第128号問3）、施設等に入所する者の住所（同問8）、看病のため病院に寝泊まりする者の住所（1984（昭和59）年2月3日愛知県地方課あて電話回答）、海外出張者の住所（1971（昭和46）年4月31日自治振第128号通知問9）等のように、当該期間を終えれば旧居所等に戻ることが想定される事案についてはいずれも現居所に

(30) 学生の住所については、1953（昭和28）年の自治庁通達で学資の大半を郷里から受けている場合は郷里、自己収入の場合は寄宿地とする旨の通達を各都道府県選挙管理委員会宛に選挙部長名で発し問題化したことが知られる（cf. 宮澤1955）ように、古い課題だが、近年でもその扱いについては自治体間で差がみられる（朝日新聞2017（平成29）年10月21日「下宿学生の投票可否、地元選管次第 対応バラバラのまま」）

1年以上の居住が見込まれる場合には、現居所が住所と認定される、としている。当該住民の生活の本拠としての客観性は、選挙権が生じるよりも長期間が必要とされていることになる。彼らの住所は、施設に入ってから現に3箇月経過することで現居所＝施設立地自治体に住民に選挙権を生じるが、あらかじめ1年以上の居住が見込まれない場合の3箇月間の経過は、旧居所に選挙権を付与するので、行政実例における運用とは整合しない。将来性を加味した基準で住民は区別される。この不整合が自治体ごとの解釈の差を生む。

なぜ行政実例はわざわざ1年間という長期間にわたる居住を求めるのか。注目されるのは、総務省関係者から、地方自治法上の住民概念からくる住民の負担分任義務によるものとする見解が示されていることである。住民は、住民であることにより、役務の提供を受け費用を分任し（地方自治法第10条第2項）、さらに18歳以上であり日本国籍を持つ場合には、長・議会の選挙への参加等を通じてその決定に参加する（地方自治法第11条ないし第13条）。この際、地方自治法は住所のみを住民の要件としているので、住所を定めることとこれらの権利義務は一体的なものであると捉えることができるかもしれない。そこで山崎重孝は、「住民という概念が、地方公共団体の負担を分任する主体であるということとその構成要素としていることを踏まえると、ある年度における地方公共団体の負担を分任する主体が一義的に定まる必要がある」が、「一年以上当該地方公共団体に継続して居住しているという客観的な事実をもって、住民であるということが定められるとすれば、当該地方公共団体の負担を分任する主体が客観的に明確になる」（山崎2011：10）、とするのである⁽³¹⁾。

だがこのような見解には、いくつかの問題が所在する。まず、自治体が区域を有することが前提となっている。自治体が区域を有するので、住所を有することにより、当該場所を区域に含む地方公共団体の住民という地位を当該個人が有することへと変換される（太田2015：27）のであるから、このままでは住所と住民との不可分性を自明視できないような「避難」事態を想定し得ない。また、そもそも行政サービスの受

(31) 行政サービスと参政権の関係を結びつける考え方には、行政権限と代表の関係から、政令市地域選出の県議に関するねじれに関する議論をも惹起する。選挙区制度を廃止し、都道府県議会議員選挙に比例代表制を導入すべしとの議論（例えば総務省「地方議会・議員に関する研究会報告書」2017年7月）が見られるが、負担、サービス、権利の関係性を安易にむすびつけ、地域代表性を皆無にすることには歴史的観点および都道府県の性質からは疑問である。代表の問題については、例えばいくつかの選挙区単位で議会の権限を細分化した常任委員会を設置する等、かつて地方行財政検討会議で検討された手法を取ることもできる。

益と負担と参加の関係をこのように結びつけようとする考え方は、とりわけ租税論の観点から反論されるであろう。少なくとも租税は強制性、収入性と並び無償性が基本原則とされており（例えば神野2007：56、池上2015：105）、税を課されることと行政サービスを受けることとは反対給付の関係にはない⁽³²⁾。

行政サービスは、必ずしも場所に基づいて受益・負担の関係があるものばかりではない。また1年の長きにわたる負担と受給の関係と3箇月で生じる参加の権利の間には直接的繋がりは見出し難い。選挙権以外に参政権に含まれる直接請求等の制度を見ても、何らかの税の納税者であることを要件にするものはない。そればかりか、選挙権との関係でも、「ただし書き」規定で行政サービスの受益・負担関係に配慮する規定があることはⅡで触れた。この規定は受益と供給の主体が不一致状況にあることを所与としたものであった点は改めて指摘すべきであろう。この面でも住所単一主義から受益、負担、参加の三位一体を導く説明には相当の無理が生じている。地縁的選挙権のなかに行政サービスの受益・負担の要素が当然に含まれているとまで読み込めるかについては疑問である。

3. 国勢調査人口の優位性への疑問

以上を踏まえて、地縁的選挙権を加味した自治体選挙に関する法定人口について考えてみたい。

先に述べたように、国勢調査人口は利用目的に即して設計されたものである。現在の原発災害避難自治体において国勢調査人口がゼロである事実は行政事務に用いられることはないので、統計法の趣旨に照らせばその場合の基幹統計としての国勢調査人口は無価値である。なぜ今後も国勢調査人口を法定人口とし続けるのか。

国会の答弁では、国勢調査人口を使う理由について、①確度の高さ、②議員の定数配分の安定性、③過去からの経緯、にあるとする（2018（平成30）年4月4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、大泉淳一政府参考人発言）。このうち中

(32) 必ずしも具体の行政サービスと結びつけたものではないが、総務省は地方税の七原則として、応益性を掲げており（cf. 地方財務協会『地方税制の現状とその運営の実態』）、こと地方税については反対給付的性質を認めようとする。だがこの場合においてもその代表例とされるのは事業税、固定資産税、地方消費税等であり、自然人の住所地やメンバーシップとこれらの負担との関係性は薄い。

核となり、従来から言われてきたのは①確度の高さに関する優位性である。総務省は、国勢調査は住民基本台帳登録人口よりも、より現に住んでいる人の実態を的確に把握しており、両者の関係は「生活実態に即した行政運営の基準となる統計としては、住民基本台帳よりも国勢調査のデータのほうが適している」⁽³³⁾としてきた。

だがその論拠として語られてきた中身は、住民基本台帳登録人口は、学生が居住の実態を移しながら移動の届けを出していない等の実際上の問題があることにより居住の実態とかけ離れている可能性があること、また外国人住民を含んでいない等、地域に住んでいる人間総体を映すものではないことなどである。すでに時代錯誤である⁽³⁴⁾。

また国勢調査は調査員による悉皆調査だが5年に1度実施されるに留まる。その後選挙までの間に引っ越した人や通勤・通学者の数は一切考慮されない特徴があり、この点、選挙人名簿が選挙の際にも調製されるのとは対照的である。もともと選挙執行時の地縁の関係性を反映したものとは言えない欠点がある。そのうえ都道府県議会の解散事例をみても、4年の任期満了を待たず選挙に至る事例はまれではあるが、選挙区の設定にとって、法定人口が頻繁に更新されることが定数配分の安定性を損なうとする論拠は元来弱い。したがって、国勢調査人口を用いる論拠のうち、確度の優位性が失われたことによる影響は大きく、それ以外の、経路依存といった消極的な理由は捨象され得る。

選挙の法定人口としての目的に即して考えた場合、国勢調査人口に代わる人口統計はすでに存在する。ここまで検討してきたように、既に原発災害事務処理特例法による避難住民概念が構築されており、これを足がかりとすることが考えられる。すなわち法定人口を住民基本台帳登録人口とすることによって、平時においては国勢調査人口と近似した値が得られるうえ、避難住民の発生状況においては、その期間の長短によらずに、市町村の代表として反映すべき人口を把握する上で柔軟に対応できる。住民基本台帳登録者のうち3箇月の居住要件を満たしたもののみの数を抽出するのは技術的に容易い。都道府県選挙において全選挙区にこれを適用すれば投票価値の平等も損なわず、選挙の混交も解消される。

(33) 総務省統計局ウェブサイト「平成27年国勢調査に関するQ&A（回答）」

(<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/qa-1.html>、2018年10月11日閲覧)

(34) 学生の住民票については既述の通り行政サービスと参加の関係を結び付けようとする行政実例の原理によるものである。また届出の義務に反するものであり、法の実効性確保の問題である。また、外国人住民についてはすでに住民基本台帳に組み込まれた。さらには、2010（平成22）年の国勢調査からは、回収できない世帯の調査法について、市町村職員が住民基本台帳をもとに記入することが運用上認められた。実質的に国勢調査が居住の実態を証明しないことまでも国は認めざるを得なくなった。

ただし、このときの住民基本台帳は、自治体の区域内に居住の本拠がある住民のみが登載されているわけではないことになる。そうした住民基本台帳登載人口によって平準化することのできない偏りが生じた際には、公職選挙法の特例選挙制度や第15条第7項「ただし書き」を用いる道は残されており、その際には人口比例原則についても比較衡量で一定の配慮を示すことになる。住民基本台帳は選挙人名簿と接続されるものでもあるのだから、そもそも選挙のための統計として一貫性を持たせることにもなる。その上、法定人口は公職選挙法施行令で規定されているに過ぎないので、本来法律改正を必要としない。国勢調査人口にこだわる必要はない。

このように住民基本台帳登載人口は選挙との相性がよく、原発災害選挙区特例法が国勢調査人口にかえて住民基本台帳登載人口を用いる手法には首肯できる点も多い。だが、この法の、時限的、特例的性格は、避難を自治制度に内在化させることを拒絶したにひとしい。先に住民票＝選挙人台帳について避難元所属を規定した原発災害事務処理特例が恒久法であることに対して、原発災害選挙区特例の時限性は、避難者の地位を不安定なものとする。

危惧されるのは、今後の選挙の取り扱いである。中途半端に帰還が進んだから、一定の時間が経ったから、という理由で特例の適用を打ち切った場合、避難住民の代表が消滅することになり、新たな権利侵害を生じることになりかねない。今後も避難は継続するとするならば、「避難」と「帰還」の二者選択でない途を模索する上で、まずは原発災害選挙区特例を基本線としつつその時限性を取り払い、かつ住民基本台帳登載人口を法定人口として全国に適用する方策を模索すべきであろう。

4. 小 括

既に本稿で繰り返し述べてきたように、選挙において人口は、一票の較差を是正あるいはどの程度許容すべきかの指標として用いられる。そして選挙の法定人口は国勢調査人口である。

国勢調査人口とは、常住住民の数を示すであって、有権者の数を表すものではない。しばしば混同されがちのように、法定人口は選挙の際の票の多寡ではない。また、法定人口は人口構造の差を見ない。仮に有権者人口6万、18歳未満人口2万、外国人人口1万人のA選挙区と、有権者人口3万、18歳未満人口3万、外国人人口3万のB選挙区があったとすると、有権者数＝票数には6万と3万という2倍の差があっても法定人口は同じ9万人

の選挙区であるので、ここには公職選挙法上の議員一人当たり人口に差は存在しないことになる。

このようにして測定された人口は、選挙区の編成の他、選挙区に割り振られる議席数を決定するために用いられる。ただ、区域の人口が増減したところで、当該選挙執行自治体議会（ここでは都道府県議会）議員数はそれにしたがって増えることはほぼなく固定的である⁽³⁵⁾から、区域の人口は、選挙執行主体（ここでは都道府県）内の部分人口として、全体人口に対して相対的な大きさを示すものとして取り扱われる。

このときの区域＝選挙区の性質について、原発災害選挙区特例法が、それまで定説とされてきたような単なる地理的区分に過ぎないものではなく、人の塊としての自治体の側面＝地域代表性を色濃く打ち出したものであることは、本稿Ⅱまでにも見てきた。この点について、人口概念に関する原発災害選挙区特例法の扱いを見た場合についても、住民基本台帳登録人口の増減率を前回の国勢調査人口に掛け合わせる方法を特例として位置づけ、当該選挙執行都道府県の中でも「著しく下回る市町村」のみに限定して適用することとした点は、その代表について地域代表性を表現するものであるといえる。いわば、特定選挙区について、法は住民基本台帳登録人口＝避難住民数を組み込む点でキメラ細胞を形成するものであり、それを全体と結合させる異種混合選挙を執行させようというものである⁽³⁶⁾。

こうした選挙の方式は、代表の性質にも投影されている。選挙の際は、原発災害事務処理特例法によって、旧住民であるところの避難住民と共に発災以降の転居者が同じ価値の票を投じる。したがってその結果選出される代表は、現在の地縁的関係を持たない、過去の地縁関係に基づく避難住民代表性と、原発事故後に転居してきた新住民による現在の地縁的関係に基づく地縁的関係という二つの時間の結合体としての代表となる⁽³⁷⁾。一方で、その他の選挙区においては、従前の選挙と同じく、過去の地縁的関係を除外した現在の地

(35) 東京都への人口流入が盛んであった1969（昭和44）年選挙時に議員定数を増やしたことがある。また人口区分毎の議員数上限が設定されていた時代には、議会の議員定数を選挙区人口に応じて増やす選択肢が現実的なものであった時期もあるが、東京都にせよ法改正によってこれを実現したに過ぎない。

(36) このとき、その他選挙区（避難住民は日本中に拡散しているので、福島県の選挙に限らない）においては、避難者住民は国勢調査において人口としてカウントされているが選挙権を持たないので、選挙における人口の取扱としては外国人住民と同じ性質であって制度内在的に対処され得る。

(37) もっともこうした状況は原発災害事務処理特例法によって起きていることなので、被災後の選挙では一般的である。原発災害選挙区特例法によってはあくまで選挙区割の維持と法定人口＝投票価値の平等に関する混交が追加されたにすぎない。

縁的關係に基づく代表が選出されることになる。これらが一つの議会を構成する⁽³⁸⁾。

原発災害選挙区特例法は、双葉郡選挙区のみ人口の特例を認めるため、避難者は避難元人口に含まれるだけでなく、避難先の人口にも含まれることになる。避難者の選挙権は過去の地縁的關係性に紐づけられる一方、投票価値は投票権のない避難先と避難元の両方に託される形となる。避難先自治体の住民が、自らの票に避難者の投票価値が加算されていることに気づくことは難しいかもしれない。地縁的關係にもとづく選挙権ないし自治体像の原則を維持するのであれば、避難住民の避難先住民としての権利についての手当も求められよう。

また原発災害選挙区特例法は、双葉郡選挙区を従前の通り存続させるものとして避難住民の選挙権を確保する作用があるが、反作用としてその他の選挙区住民にとっては投票価値の平等を損ねる⁽³⁹⁾。投票価値の平等は、一票の較差の最大・最少のみで測れるものではなく、選挙全体に及ぶ均衡の概念である。「避難」の負担を避難者に課してはならないが、法案作成過程においては、県議会において「避難住民の代表」や「双葉郡の代表」のみが確保されるべきプライオリティがいかなる理由から成り立つのかを、選挙区選挙によ

(38) このように性質の異なる代表が特定選挙区において選出されることは、当該選挙区における選挙区代表性を強める作用があると考えられるが、原発災害選挙区特例法は、選挙に関する規定を行うだけで、選出された議員に関する何らの規定も持たない法律であるので、選挙後に形成される議会における権限関係には一切の差が設けられていない。したがって、例えばイギリスにおける非対称的分権改革に基づく、いわゆるウェスト・ロージアン問題 (the West Lothian Question) のような権限と代表に関する錯綜や、身分制議会のような前近代的命令委任関係は想定されない。

(39) 国勢調査人口は議員一人当たり人口として計数処理され選挙区に定数を割り振る。2015（平成27）年国勢調査人口に基づく福島県議会議員一人当たり人口は33,001人（強制合区の対象となるのはその2分の1で16,501人）である。双葉郡選挙区は、国勢調査人口上は2010（平成22）年に72,822人であったが、2015（平成27）年には7,333人であるので、一人の議員も割り振られないことになる。住民基本台帳登録人口は65,455人なのでその差は大きい。特例法を用いることによって得られる仮想人口は65,054人である。

仮に原発災害選挙区特例法を用いて選挙区および定数配分を維持した場合、国勢調査人口上の議員一人当たり選挙区人口は、最大の相馬市相馬郡選挙区（46,774人）に対して一票の較差は12.76倍になる。仮想人口上は1.44倍にすぎない（双葉郡よりも河沼郡との較差が大きくなる）ので、大幅な変化である。一方で、仮に原発災害選挙区特例法がなかった場合、双葉郡選挙区は強制合区の対象となり、隣接するいわき市、南相馬市相馬郡飯館村、田村市田村郡のいずれかと合区されることが想定される。双葉郡の2議席分をどの選挙区に割り振るか等様々な可能性があるが、合区された場合の一票の較差は最大で2.03倍であろうか（相馬市相馬郡選挙区—大沼郡選挙区）。

る地域代表性についての検討をしながら時間をかけて正面から議論されるべきであった⁽⁴⁰⁾。

ここまでに見たように、投票価値の平等の確保において有権者数をとらずに国勢調査人口を法定人口とする考え方は、「住み続ける」ことによって生じる価値を重視したものであった。そこから類推される地域代表性とは、地理的地域の代表でありながら、自治の実態、人びとの共同生活の紐帯を反映する。2つの原発災害特例法が「現在」の地縁的關係性を相対化させる点は重要である。すなわち、ゾーン・ディフェンス型からマン・ツー・マン型（金井2015）への自治体像の転換は、「経済的文化的に密接な共同生活」を営み「共同体意識をもっている」憲法上の地方公共団体に関する解釈について、現在の地域的な基盤を抜きに成立させ得るのかという問題提起をとまなうものとなった⁽⁴¹⁾。

まとめにかえて

2011（平成23）年に原発避難者特例法が「避難」を規定し住所と住民を切り離すこととなって、自治体と住民が住所を介さずに接続されるようになったが、この法を前提としながらその副作用に対処する新たな法を成立させたことは、土地と結びつかない参政権のあり方を認めたことになるのではないか。本稿では、そうした問題関心から、原発災害選挙区特例法を素材として、都道府県議会議員選挙における選挙区およびその代表に関する性質と、法定人口の持つ意味について考察してきた。

国政選挙における選挙権者は、政治的意思決定能力を持つ者として、社会的市民たる住民から幼児と外国人を除外した主体として規定される（辻村2015：39）。自治体選挙権は、国政の選挙権者のうちさらに地縁的關係性が備わった存在である。選挙区の沿革にある市町村代表を選出する機能とあわせ、都道府県議会議員には地域代表性が付与されるシステムが構築されてきた。

本稿で検討してきたように、都道府県選挙において重視される地域代表性とは、地理的地域としての代表よりもむしろ自治の実態、人びとの共同生活の紐帯の単位であると捉え

(40) 県議会では県町村会・町村議長会の要望を受けて以降、双葉郡選挙区の存続に向け、一丸となって各政党国会議員らへの要望を行ってきた。こうした精力的な活動が特例法の成立を勝ち取ったものと言えるが、一方でこれについての反対意見は議会議事録及び新聞報道に確認することはできず、議論が尽くされたといえるかは疑問である。

(41) 過去の記憶による住民の連帯について、太田2015を参照。

る視点が必要ではないか。都道府県の選挙に関する今回の特例では、選挙区の性質とともに、議員の地域代表性に関する視点の重要性が被災によって露わになったものといえる。区域なき自治体において地縁的選挙権は存続し得るのか、原発災害選挙区特例法が投げかけた選挙の法定人口にいかなる統計を用いるのかという問いは、単なる技術的な問題を越え、こうした基礎概念の変化を捉えなおすべきかを問うものであった。

ただ、原発災害事務処理特例と原発災害選挙区特例は過去の地縁関係に対して選挙権と投票価値を付与することとしたが、過去の地縁関係に対する選挙権は再生産されず（やがて新たに生まれた子供の選挙権の所在問題も発生しよう）、区域の概念を抜きにして自治体との間で地縁的關係性を永続させることは困難である。特別区長公選制に関係して示された1963（昭和38）年の最高裁判決のいう憲法上の地方公共団体の規定にどこまで依拠するかはともかく、自治体の構成要素たる区域の喪失状況に対応するためには、選挙に関する制度改正だけでは十分でなく、さらに自治体制度の基本構造から構想しなおす必要があるようである。

（ほりうち たくみ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員）

キーワード：避難／選挙／住所／人口／地域代表

【引用文献一覧】

- 池上岳彦（2015）『現代財政を学ぶ』有斐閣
- 市村充章（2014）「都道府県議会の議員選挙における選挙区の設定と定数配分」『白鷗法学』20巻2号
- 今井照（2011）「原発災害事務処理特例法の制定について」『自治総研』2011年9月号
- 今井照（2014）『自治体再建——原発避難と「移動する村」』ちくま新書
- 太田匡彦（2008）「住所・住民・地方公共団体」『地方自治』727号
- 太田匡彦（2015）「居住・時間・住民——地方公共団体の基礎に措定されるべき連帯に関する一考察」嶋田暁文他編（2015）『地方自治の基礎概念——住民・住所・自治体をどうとらえるか？』公人の友社、所収
- 小熊美幸（2002）「避難住民の選挙権の行使」『自然災害に対する地方自治体及び住民の対応：三宅島噴火災害を中心として：総合調査報告書』国立国会図書館調査及び立法考査局、所収
- 加藤一彦（2007）「議員定数不均等と地方議会の特殊性」『憲法判例百選Ⅱ〔第5版〕』（別冊ジュリストNo.187）
- 金井利之（2015）「対象住民側面から見た自治体・空間の関係」嶋田暁文他編（2015）『地方自治の基礎概念——住民・住所・自治体をどうとらえるか？』公人の友社、所収

- 上坊勝則他（2010）「住民基本台帳法逐条解説（8）」『住民行政の窓』22巻6号
- 川島博（1955）『国勢調査論講』日本統計協会
- 宍戸常寿（2015）「地方議会の一票の較差に関する判例法理」『地方自治』811号
- 自治大学校（1961）『戦後自治史 第2』
- 渋谷秀樹（2014）「憲法上の『地方公共団体』とは何か」『自治総研』2014年10月号
- 嶋田暁文他編（2015）『地方自治の基礎概念 — 住民・住所・自治体をどうとらえるか？』公人の友社、所収
- 下仲宏卓他（2009）「住民基本台帳法逐条解説（1）」『住民行政の窓』21巻11号
- 神野直彦（2007）『財政のしくみがわかる本』岩波ジュニア新書
- 杉原泰雄（2008）『地方自治の憲法論 — 「充実した地方自治」を求めて [補訂版]』勁草書房
- 杉原泰雄・只野雅人（2007）『憲法と議会制度』法律文化社
- 全国選挙管理委員会（1950）『選挙制度資料 第2部』昭和25年10月
- 総務省（2015）「平成27年国勢調査実施計画 — 正確・円滑な調査と精度の高い統計をめざして」
- 武田盛治（1970）「住民基本台帳法における住所の認定 — 住所に関する質疑応答について」『地方自治』266号
- 地方自治総合研究所（1985）『逐条研究 地方自治法Ⅰ』日本評論社
- 辻村みよ子（2015）『選挙権と国民権 — 政治を市民の手に取り戻すために』日本評論社
- 長岡徹（1988）「地方議会の議員定数不均衡と投票価値の平等」『法と政治』39巻4号
- 西尾勝（2013）『自治・分権再考』ぎょうせい
- 野中俊彦他（2001）『憲法Ⅱ 第3版』有斐閣
- 樋口陽一他（1988）『註釈日本国憲法下巻』青林書院
- 藤田峯三（1995）『新国勢調査論 — 戦後の国勢調査』大蔵省印刷局
- 穂積八束（1935）『修正増補憲法提要 補5版』有斐閣
- 堀内匠（2015）「公職選挙法の一部を改正する法律～都道府県議会議員の選挙区『郡市の区域による』の廃止～（平成25年12月11日法律93号）」佐藤英善編『地方自治関連立法動向 第2集 第181臨時会～第186常会』地方自治総合研究所
- 増田裕夫・大竹邦実（1986）『自治行政講座6 選挙制度』第一法規
- 松沢裕作（2009）『明治地方自治制の淵源』東京大学出版会
- 美濃部達吉（1909）『行政法』（第一冊）中央大学
- 宮澤俊義（1930）『選挙法要理』一元社
- 宮澤俊義（1955）「選挙法における住所について」『自治研究』30巻1号
- 安田充・荒川敦（2010 a）『逐条解説公職選挙法（上）』第4版、ぎょうせい
- 安田充・荒川敦（2010 b）『逐条解説公職選挙法（下）』第4版、ぎょうせい
- 山崎重孝（2011）「住民と住所に関する一考察」『地方自治』767号
- 山中永之佑他編（1991）『近代日本地方自治立法資料集成Ⅰ』弘文堂