

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)

堀 内 匠

従来、都道府県議会議員選挙の選挙区は「郡市の区域による」とされてきた。一方で、平成の大合併等の進展により、市町村の区域が拡大し、一の町村のみが属する郡の数が増大したことによって、この規定については弊害が指摘されるようになってきた。また、民主党政権下で推進された「地域主権改革」以降、自治体の自己決定権拡大を求める動きが強まるなか、選挙区についても都道府県議会が条例で自主的にこれを定められるようにすべきとの主張も見られるようになった。そこで、本改正は、「郡市の区域による」との規定を廃止し、地域の实情に合わせて都道府県議会が条例でこれを定めることへと変更することにしたものである。

1. 法案成立までの審議過程

本改正法は、2013年6月18日に第183常会へ逢坂一郎他5名によって提出され、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へ付託されたものの第183、184国会では法案審査は行われず、閉会中審査となった。その後、法案は第185臨時会にて2013年10月15日に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へ付託された後、同年11月15日に衆院を通過し、参議院は同年12月4日に参議院を通過、同11日、第185国会法律第93号として公布された。

同法案は、全国都道府県議会議長会の要請活動によって2012年8月10日、第180国会にて一度衆議院に提出されたものの、第181国会において衆議院解散に伴い廃案となったもので、再度提出されたものである。

2. 法改正前の仕組み

公職選挙法（昭和25年4月15日法律第100号）は、第15条にて、「都道府県の議会の議員の選挙区は、郡市の区域による」と原則を定めた上で、以下2項と3項では合区について定めている。まず、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って除して得た数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わせて一選挙区を設けなければならない（強制合区）。また、区域の人口が議員一人あたりの人口の半数以上であっても議員一人あたりの人口に達

しないときは、条例で隣接する他の郡市の区域と合わせて一選挙区を設けることができる（任意合区）。

一方で、選挙区を「郡市の区域による」と定めた当初から見て、市町村合併等により自治体の境界が変更されるなかで、従前の選挙区割りを維持するための規定が必要となった。そこで、法15条4項、5項は例外規定として、郡の区域が他の郡市の区域により二以上の区域に分断されている場合（いわゆる飛び地をなしている場合）においては、当該各区域又はそれらの区域を合わせた区域を郡の区域とみなすことができること（4項）、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別れている場合においては、当該各区域を郡市の区域とみなすことができること（5項）を定めている。

また、各選挙区において選挙すべき議会の議員の数は、人口に比例して、条例で定めなければならないとされている（第15条第8項）が、昭和44年改正で、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こととされた。人口の都市集中化に伴って、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したものであった。

3. 本案以前の動き

都道府県議会議員の選挙区については、一貫して「郡市の区域による」とされてきた。これは、郡や市が歴史的行政単位であり、当該選挙区には地域代表選出という目的を強く有しているという特徴を持ってきたことによるとされる⁽¹⁾。

郡および市を都道府県議会議員の選挙区とする規定については、明治11年の郡区町村編成法および府県会規則の制定にまでさかのぼる。府県に公選議員からなる府県会が設置された際、その選挙区は郡および区を単位とすることが府県会規則で定められたものである。

明治23年には府県制と共に郡制が制定され、府県と町村との間の地方自治体として郡が設置された。このときから明治32年までの間、府県は府県議会を郡および市によって選出する複選制をとったことから、郡市は都道府県議会議員の選挙区として機能することとなった。明治32年には府県制が改正され、府県会の複選制は廃止されたものの、郡市の府県議会議員選挙区としての機能は存置された。一方、郡制は、行政の煩雑化をもたらす自治団体の実績に乏しいという意見が政友会を中心としてあがっており、政友会原敬内閣によって大正10年には郡制廃止法が可決、大正15年には郡長及び郡役所も廃止された。これによって、郡は、都道府県議会議員の選挙区の単位とする他は単なる地理的名称として残ることとなっていた。

一方で、郡を構成する町村については、明治、昭和、そして平成と3度の大きな合併によって著しく姿を変えており、これらの合併の進行によって、構成町村が一町もしくは一村となる郡が現れる等、選挙区の基本的単位としては機能を失ってきていた。

こうした事態に対応するため、昭和10年には府県制改正によって任意合区制度が、また昭和33年に

(1) 全国都道府県議会議長会「公職選挙法の改正を求める緊急要請」（平成21年10月27日）および総務省資料による（参議院総務委員会調査室「第185回国会（臨時回）公職選挙法の一部を改正する法律案（第183回国会衆第41号）参考資料」）

は公職選挙法改正によって強制合区（法第15条第2項）ならびに飛び地特例（同条第4項）が設けられると同時に、任意合区（同条第3項）に関する規定もより柔軟なものへと改正されてきた。その後、昭和37年の選挙区に関する強制合区の例外規定創設、昭和41年には高度経済成長期の急激な人口移動に対する例外規定創設を経る間も、「郡市の区域による」とする規定は維持されてきた。

「郡市の区域による」とする規定を改め、都道府県が自主的に選挙区を設定できるようにすることを求める動きは今回の改正以前からあったが、具体的な改正にはつながってこなかった。例えば第142国会参議院行財政改革・税制等に関する特別委員会では上杉光弘自治大臣が質問に答え、一郡一町のところが全国で559郡中68郡あることを認めた上で、「地方選挙の選挙区につきましては、一定の地域的まとまりについて恣意によらない客観的な基準により画することが重要」との見解から改正を否定した。

そのような中で、第29次地方制度調査会において、議員定数の法定上限を撤廃し各地方公共団体の自主性に委ねることにより議会制度の自由度を高めるとする答申が出されると、これを受けて全国都道府県議会議長会から、複数の提案が出された。たとえば、さらに自由度を高めるとともに地域間格差を是正する観点からは、都道府県議会議員の選挙区の設定も全国一律の基準とするのではなく、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べきであり、「郡市の区域による」としている規定を改正し、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できるようにすることを要望する旨の緊急要請が提出された（2009年10月27日）。このほか、「地方行財政検討会議検討項目に対する本会の考え方について」（2010年5月19日）、「公職選挙法改正に対する本会の考え方について」（2010年5月19日）等において全国都道府県議会議長会から要請された。

これを受けて、第176回国会等において国会審議（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2010年10月27日等）でこの問題が採り上げられることとなり、法律案が検討されることとなった⁽²⁾。

成立に至った本案は、前述のように同様の内容で2012年8月10日に第180国会に提出されたものの、第181国会において衆議院解散に伴い廃案となった経緯がある。この間、第180国会提出時から第183国会提出時にかけて以下の条文が追加された。

（検討）

第四条 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、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。

(2) 当時の民主党政権が掲げる「地域主権」の流れに乗ることができたからなのか、政治決断に至った背景については確定的な証拠はない。

4. 改正点の概要

(1) 改正のポイント

本法改正は、都道府県議会議員の選挙区について、これまで郡市の区域によるものとしていたものを改め、市町村の区域を基本として条例で自主的に定めることができるようにするものである。その際、上で紹介した第142国会における上杉光弘自治大臣（当時）の答弁にあるように、選挙区割の自主的設定に関しては、地方の自主性が尊重される一方で、恣意的な選挙区設定への懸念をどのように取り除くかが焦点となる。そこで、恣意的な選挙区設定を防止する手段としては、選挙区設定のルール（人口規模や合区のルール等）を法律で規定する実体的手段と、第三者委員会の設置等の手続的手段を検討する必要がある。

① 実体的手段

本法改正では、実体的手段としては、まず選挙区はあくまで市町村の区域を単位として設定すべきこと（法15条1項）、行政区画、衆議院小選挙区、地勢、交通等の事情を総合的に考慮して合理的に行わなければならないこと（法15条7項）を明示した。また、各選挙区において選挙すべき議員の数は、人口に比例して、条例で定める必要があるとした上で、ただし特別の事情があるときは、地域間の均衡を考慮して定めることができる例外規定は従前のまま維持された。（法15条8項）

さらにその選挙区の人口規模については、従前と同じく議員一人当たりの人口の半数以上でなければならないとする強制合区規定（法15条2項）を存置した。また、任意合区のルールについて、従前、郡市を単位としていたものについて、その取扱いを市の区域と町村の区域とに分け、市については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議員一人当たりの人口に達しないときは、隣接する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た一方、町村については、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規定した（法第15条第3項および第4項）。

このように、選挙区の取扱いについては、町村を郡の単位で一括して取り扱わなければならない制を除去した一方で、あくまで選挙区は市町村の区域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、いわゆるゲリマンダリングを防ごうとしている。

その他に、次に掲げる現行法と同様のルールについては引き続き存置されることとなった。

- ・一の市町村の区域が二以上の衆議院議員選挙の小選挙区に分かれている場合については、それぞれの区域を市町村の区域とみなすことができる「衆議院小選挙区特例」（法15条5項）
- ・昭和41年1月1日現在において設けられている選挙区については、当該区域の人口が議員一人当たり人口の半数に達しなくなった場合においても、当分の間、当該区域をもって一選挙区を設けることができる「特例選挙区」（法271条）
- ・市町村合併に際して、条例で合併が行われた日から次の一般選挙により選挙される議員の任期が終わる日までの間に限り、従前の選挙区によること（従前特例）、又は合併市町村の区域が従前属していた選挙区の区域を合わせて一選挙区を設けること（包括特例）がで

きる「合併特例」（合併特例法21条1項）

なお、本改正によって、一の郡の区域が他の郡市の区域により二以上の区域に分断されている場合、又は分断されていないが地勢及び交通上これに類似する状況にある場合については、当該各区域又はそれらの区域を合わせた区域を郡の区域とみなしてきた「飛地特例」（旧法15条4項）については必要がなくなり、廃止されることとなった。

② 手続的手段

本法改正は、上述のように、選挙区設定の恣意化を防ぐ手段として、選挙区設定のルールを法文上明示する実体的手段を具備した一方で、手続的手段については、選挙区の設定は条例で定めることとする規定を置くのみで、第三者機関の設定等は見送ることとした。

(2) 施行期日等

- 1 この法律は、平成27年3月1日から施行すること。（附則第1条関係）
- 2 改正後の公職選挙法の規定は、施行日以後初めてその期日を告示される都道府県の議会の議員の一般選挙から適用し、施行日以後初めてその期日を告示される都道府県の議会の議員の一般選挙の告示の日の前日までにその期日を告示される選挙については、なお従前の例によること。（附則第2条関係）
- 3 第一の1にかかわらず、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。（附則第3条関係）
- 4 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。（附則第4条関係）
- 5 その他所要の規定を整備すること。

5. 審議の内容

(1) 提案理由

都道府県の議会の議員の選挙区について、郡の存在意義が大きく変質している現状等に鑑み、一定の要件の下で、市町村を単位として条例で選挙区を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する必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。

(2) 国会審議の主な質疑

都道府県議会議長会緊急要請の受け止め

○岡田広 ……昨年の10月に全国都道府県議長会から公職選挙法の改正を求める緊急要請⁽³⁾というものが出されました。……合併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わってきています。……私は、現行制度を廃止して、この選挙区の設定は、……市町村を基準としてはどうだろうかと考えている一人であります……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て都道府県が条例で自主的に選挙区を規定できるようにすべきだと考えているわけでありませぬけれども、……片山大臣のお考えをお聞かせいただきたいと思ひます。

○国務大臣（片山善博君） 私も、知事をやっております、この間の大きな変化を見てみますと、やはり今御指摘の論点というのはこれから検討すべきだと私も思っております。と申すのは、この間、大いに市町村合併が進みまして、郡の存在感といいますか、非常に薄くなつてしまいました。一郡一町なんというのももう鳥取県でもできまして、そうしますと、一町で県議員の選挙をやるということに実はなつているところがあるんであります。本当にこれがこれからもずっとこういう状態がいいのかどうかというのは、当時から疑問に思つておりました。

……都道府県議会議長会からも改正についての御提言もありますので、総務省としてもよくこれは検討してみたいと思ひます。もちろん、直近する次の統一地方選挙には当然間に合いませんけれども、今後の問題として検討課題にしたいと思ひます。（以上、第176回・参・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（平成22年10月27日））

現行制度に起因する一票の格差について

○魚住裕一郎君 ……各選挙区の一票の格差が、今までが2.2倍から今度2.88倍に……格差が拡大したというのを総務省としてどういうふうにも評価すべきなんでしょうか。

○国務大臣（片山善博君） 現在の公職選挙法で、都道府県議会の議員の選挙区とその定数というのは公職選挙法に決まっております、……もちろん余りにも選挙区の有権者の数が少なく

(3) 全国都道府県議会議長会「公職選挙法の改正を求める緊急要請」平成21年10月27日

「都道府県議会議員の選挙制度は、明治11年の府県会規則以来、一貫して郡市という歴史的行政単位が選挙区とされており、郡市の地域代表という性格を強く有しているという点に特徴がある。

しかしながら、大正10年の『郡制廃止に関する法律』によって郡制が廃止された結果、現在『郡』には行政単位の実質はなく、さらに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。

第29次地方制度調査会の答申では、議員定数の法定上限を撤廃し各地方公共団体の自主性に委ねることにより議会制度の自由度を高めるとされた。さらに、自由度を高めるとともに地域間格差を是正する観点からは、都道府県議会議員の選挙区の設定も全国一律の基準とするのではなく、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、住民意識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。

よつて、都道府県議会議員の選挙区について、『郡市の区域による』としている公職選挙法の規定（第15条）を改正し、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できるようにすることを強く要請する。」という内容のものであつた。なお、同要請には参考として各都道府県議会から現行選挙区制度の支障事例等について列記した資料が添付されている。ここに寄せられた支障事例には、単に合併と選挙区の関係のみならず、合区制度に関して都市部と郡部との人口格差の拡大による過疎地への配慮を求める声が多量に寄せられている。

なった場合には隣接する区域と強制合区をするとか、そこに至らないまでも任意に合区することができるとか、そういう規定はありますけれども、基本的に郡市を単位とするということである以上は、ある程度の選挙区と選挙区との人口格差というのはやむを得ないものだろうと思います。

○魚住裕一郎君 ……元々地域代表の部分もありますものですから、そんなことも加味した上で自主的に配慮していけばもっと合理的な定数削減という形でできたのではないのかなと思いますが、これ、議員立法と言っているけれども、しかしこれはあえて、総務省でもできるわけでございます、所見をお伺いをしたいと思います。

○国務大臣（片山善博君） （上記質問には答えず、またさらなる追及も無し）

（第177回国会・参・総務委員会（平成23年06月16日））

選挙区割りと選出議員数のあり方について

○足立信也君 ……強制合区というのは、恐らく、元々、議員の数でその都道府県の人口を割ったその基数というものが0.5以下の場合は強制的に合区するわけですが、ということは、イコール一人区というものが増えてくるのではないかと、そのように私は思います。現在、都道府県議会議員で一人区の割合というのはどれぐらいなのでしょう。

○政府参考人（安田充君） 都道府県議会議員の選挙区における一人区でございますが、平成25年9月1日時点では460選挙区ございまして、全選挙区に占める割合は40.4%、総定数に占める割合は16.8%となっております。

○足立信也君 ……私は、多様な民意の反映というのが必要なんだろうと、都道府県議会はずね、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4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らうかと、そういうふうには私は考えますが、その点についてはいかがでしょうか。

○衆議院議員（うへの賢一郎君） 選挙制度におきましては、一人区を取ること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うものでございます。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0.5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なこと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

ただくことをごさいますて、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。

配当基数 1 以上の市との合区相手

- 衆議院議員（うへの賢一郎君） ……基本的に15条の第1項で、一つの市でなければならない、郡市の区域ですから、そういったことになろうかと思ひます。ただ、その例外として、2項で強制合区、それから3項で任意合区の規定が置かれているわけをごさいますて、これを配当基数が一以上の市から見れば、2項、3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ひます。そのことは、一つのお答へとしては、配当基数が1以上の市であれば、配当基数が1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1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、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せけれども、任意合区につき
まして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をごさいます。

（第185国会・参・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
（平成25年11月27日））

飛び地合区は可能か

- 玉城委員 ……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ひますが、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。
- うへの議員 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せ。

（第185国会・衆・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
（平成25年11月14日））

指定都市を複数の選挙区に分けねばならない理由

- 行田邦子君 それでは、指定都市の区に係る選挙区について伺いたひと思ひます。
- 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
ていてるところでありますけれども、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、発議者に伺ひます。
- 衆議院議員（北側一雄君） ……指定都市の区というのは行政区でございませて、議会もご
さいませ。また、そこで代表される議員というのは、あくまで都道府県会議員であるわけで
ございませて、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……は369万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、71万なんです。

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。

(第185国会・参・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
(平成25年11月27日))

○大口議員 政令指定都市は、行政区の区を基準にしていたわけですね。しかし、何回も言いますが、行政区の区というのは、議会もないわけでありまして、独立した地公体ではないということで、むしろ、行政区というものを基準にすること自体、よしにしよう、なしにしようということで、では、政令市を丸ごと一つの選挙区ということも考えられるわけでありましてけれども、そこは都道府県議会の条例でもって、都道府県議会の議員さんたちに自主的に、政令市において二つ以上の選挙区であれば結構ですよということでございます。

配当基数云々の問題ではなくて、政令市をどういう形に分けるかというときに、行政区というものを基準にしない、二つ以上の選挙区に分けていただければ結構ですよ、そういう意味でございます。

(第185国会・参・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
(平成25年11月27日))

多数派による区割りの恣意性の危惧

○行田邦子君 ……この方向性というのは非常に良いと思いますけれども、ただ一方、これによって地域の実情に応じた柔軟な選挙区設定が可能になる一方で、議会の多数派による恣意的な区割りが行われるという可能性も出てくる懸念があります。

○衆議院議員（北側一雄君） ……選挙区割りを都道府県会で検討していただく際に三つぐらいの配慮していただくべき要素があるのかなと思っております。

それは、一つは、既に公選法で規定ございますけれども、公選法の15条8項で、選挙区割りを考えるときは人口に比例してというふうにしています。これはもう大前提ですね。それから二番目に、同条の7項で、行政区画とか、衆議院選出の選挙区だとか、地勢だとか、それから交通等の事情等を総合的に勘案して、そういう要素も大事です。そして三点目に、先ほど来少し議論ありました。これは国会、衆議院、参議院の選挙制度でもそうだと思うんですけども、民意の集約とそれから民意の反映、このバランスをどう取っていくのかということが常にやはり課題で、都道府県議会議員選挙においても同様であると思います。

そういう意味で、余りにも定数一の都道府県会議員の選挙区が多くなり過ぎるというのも良くないしと私は考えておまして、そうした過度に民意の集約というものがなされるような、そうした選挙区割りであってはならないというふうにも考えております。

(第185国会・参・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
(平成25年11月27日))

与野党協議によって追加された附則4条

○行田邦子君 ……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180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。

○衆議院議員（北側一雄君） 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50万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4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で、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。

(第185国会・参・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
(平成25年11月27日))

都道府県議会議員は地域代表なのか

○吉良よし子君 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考えますが、いかがでしょうか。

○衆議院議員（大口善徳君） 今、地域代表の側面があるのではないかということでございますが、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、15条のこれは7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

きやいけないということで、地域の事情ということをしつかり反映しなきやいけないということもございますし、また、最高裁の平成7年の3月24日、これは平成5年の東京都議会議員選挙に関する定数訴訟なんですが、これも特例選挙区、これは公選法271条の2項でございますが、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もございます。

(第185国会・参・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
(平成25年11月27日))

議員立法とされた理由

- 篠原委員 ……私は、定数の削減とかそういったポリティカルなマターは、我々政治家が議論して決めればいいことで、内閣が提出するようなものではないと思いますけれども、技術的なこと、当然のこと、そういったものは、総務省がちゃんと責任を持って考えて、内閣提出でもってやってこなければいけないことじゃないかと思っております。これも、それに当たるんじゃないかと思います。……僕は怠慢だと思いますけれども、総務省はこの点についてどう考えておるんでしょうか。
- 安田政府参考人 ……かつて、政府部内におきましては、各都道府県が自由に選挙区を定めるという方法をとることも議論されたことがございましたけれども、紛糾も予想されるといった消極的意見もございまして、従来の制度が維持され、現在に至っているものでございます。……地方議会議員の選挙制度につきましても、地方議会のあり方とも関連する事項でございまして、総務省内でも議論を行っていきたいというふうに考えてございますけれども、一方で、地方政治のあり方にも影響を与える事柄でもございますので、各党各会派で御議論をいただく必要のある事項でもある、このように考えているところでございます。

(第185国会・衆・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
(平成25年11月14日))

6. 自治体選挙への影響

全国都道府県議会議長会「公職選挙法の改正を求める緊急要請」(注(1)参照)にあるように、「都道府県議会議員の選挙制度は、……郡市の地域代表という性格を強く有している」という認識がとりわけ地方議員には深く根付いていると考えられる。都道府県議会議員選挙が選挙区制を敷いていることによって、議員がその選挙区の地域代表になるのか(どの程度の命令委任関係が認められるのか)については憲法論上議論の残るところであろうが、選挙区が、既に廃止されたとはいえ、郡という、当時の都道府県にとっての下位の行政体、ひいては政治代表をいただく自治体の単位に設けられていたことの意味は無視しえない。

今回の改正は、かつての郡が行政運営の上でも、また政治的まとまりとしても変質しており、現在の形にそぐわない場合も多いことから、選挙区を実態に合わせるべく地方団体側から提起されたものである。各都道府県は、本法が施行された後に条例によって選挙区を定めることになるが、その際、都道府県議会議長会のいう「地域代表性」を勘案し、域内の政治・行政・社会的まとまりをどの程度

意識した選挙区割になるのか、それとも国会議員選挙の選挙区割との整合性を優先するのかは各議会の判断に委ねられることになる。少なくとも法的に「地域代表」であることの根拠を担保してきた「郡市の区域」に係る規定は、郡の実態消滅を地方団体側自ら提起することにより削除されるに至ったのであるが、一方で、選挙区はやはり地方自治体を単位とすることとされた。郡には現代的意味がないから、より自治の実態がある町村を地域代表選出の単位としたことになろう。都道府県議会議員の法的性質について位置づけ直す議論が今後必要になる。

なお蛇足ながら、本法成立後、同一採択地区内で使用する教科書が統一できない、いわゆる八重山教科書問題に起因する教科書無償法の改正が行われたが、ここでこれまで採択地区の設定単位について「市郡」としていたものから「市町村」へと改めることとなった。そのため、本法改正とあわせ、郡を単位として規定する条文が消えることとなった⁽⁴⁾。合併の進展と合わせて、「旧単位」が失われることの意味はどのように立ち現れていくのだろうか。

(4) 当然ながら住所表示等に伴う規定はいまだ残るが、法効果を及ぼす区域の単位としての使用例は限り無くなったと考える