

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)⁽¹⁾

堀 内 匠

1. はじめに

2011年の東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所事故によって、福島県内だけでなくとも164,865人（2012年5月時点）もの被災者が避難せざるをえない状況に置かれた。地震や津波とは決定的に異なる原発災害避難の特徴（今井2011）は、第一に、遠方に避難することである。岩手県や宮城県のように地震や津波を主とする被災では一般に避難やその後の仮設住宅はこれまで住んできた市町村内で完結するが、原発災害の場合には、できるだけ遠方に避難することが重視される。また第二の特徴は、避難が長期化する点があげられる。福島第一原発周辺のある一定の区域は長期間にわたって住むことができないこととなる。福島第一原発苛酷事故に伴う避難者は本稿執筆時点の最新値である2019年2月時点で県内避難者が8,655人（福島県集計）、県外避難者が32,631人（復興庁集計）にのぼるが、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⁽²⁾。

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ので、こうした事態については、双葉郡8町村を中心に、他市町村に避難した

(1) 本稿は拙稿「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」『自治総研』2018年11月号をもとにして、本資料集への掲載にあたって立法動向に焦点をあてる形で加除修正を行ったものである。

(2) 同じ2019年2月時点について、市町村の集計では県内避難者は52,061人であり、県集計の6倍にのぼる（日本経済新聞2019年3月17日「復興の実像3 帰還の意思広く把握」）。

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、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⁽³⁾という問題が生じる（今井2011）。広域避難という、住民票の所在と居住の実態がずれた事態に対処するため、先に2011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年法律第98号、原発避難者特例法）が制定され、避難元住民が避難先市町村から行政サービスを受けるための措置が講じられた。

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課題である。問題が顕在化する契機の一つが国勢調査である。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（統計局ウェブサイト）ことを目的として行われる基幹統計である⁽⁴⁾。国勢調査人口は、行政活動の広範にわたって法定人口として利用されており、代表的には、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るとしているほか、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）、過疎地域の指定要件（過疎地域自立促進特別措置法第2条）などがあげられる。

国勢調査は5年に一度行われるものであり、東日本大震災以降では、既に2015年に実施された。国勢調査は、調査時において、本邦に常住している者（当該住居に3ヶ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。そのため冒頭指摘した通り、福島第一原発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として人口が著しく減少しており、とりわけ住民が居住することができない地域については、国勢調査人口がゼロの自治体が4つ生じることと

-
- (3) 2015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。
- (4) 国勢調査は1920年に第1回の調査が行われて以降、大戦を挟んで1952年に統計法へと根拠法を移しつつ、1945年が「戦争ノ現状ニ於テハ、帝国ノ全版図ニ亘ツテ一斉ニ調査ヲ施行シ得ルヤ否ヤノ見透シガ立チ難イ」（1945年1月21日 貴族院／恩給法中改正法律案特別委員会、政府委員（川島孝彦）による「国勢調査ニ関スル法律（明三五法四九）ノ昭和二十年ニ於ケル特例ニ関スル法律」（昭和20年法律第1号）に関する趣旨説明）として中止されたことを唯一の例外として、5年に一度実施されてきた。

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上住民の数がゼロになることは、本稿2.(1)で述べる問題のほか、国調人口を活動の基盤としている多くの行政部門でその活動に障害をきたすことになる。

そこで、例えば、地方交付税については、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（省令附則第21条）が設けられたほか、財政関係の多数の措置がいち早く行われている。一方で、国勢調査を法定人口にする例は上述の通り多いものの、財政関係以外の対応は遅れてきた。本法は、選挙法に関し、法定人口と有権者名簿との乖離に焦点をあてた初の法改正である。

2. 法案提出の経緯

(1) 国勢調査人口がゼロになることによって生じた選挙に関する問題点

先に述べた通り選挙における法定人口は国勢調査人口によることとされている。自治体議会選挙において選挙区を設ける場合には当該選挙区内の人口に基づいて選挙区定数が割り当てられる（第15条第8項）。したがって、国勢調査人口は人口比例原則のもとで投票価値の平等を確保するための最も重要な統計である。

また、その都道府県議会議員選挙における選挙区は、「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」（第15条第1項）とされており、市町村の区域をその基本的な単位とする。

ところで、有権者は市町村が管理する選挙人名簿によって選挙権を担保している。選挙人名簿は当該市町村の住民票から調製される（第21条）。このとき、福島第一原子力発電所事故によって避難を余儀なくされた避難住民は、原発避難者事務処理特例法に規定されたように、住民票を避難元市町村に残したままで避難しているため、住所は避難元市町村にある。したがって選挙権の行使は避難元市町村においてのみ可能である。

つまり、避難住民の投票権は避難元市町村に帰属する一方で、法定人口上、避難元

市町村の人口がゼロとされたままでは当該市町村の帰属する選挙区には議席が割り振られず、実質的に選挙権を行使することができない状態が生じることになる。

そのような場合、公職選挙法では選挙区の合区を行うことになる。この場合の合区は強制的なもの（第15条第2項）である。公職選挙法には合区を避けるいくつかの例外規定が置かれていて検討の対象となるが、いずれの例外規定についても人口ゼロの区域を残すことを想定したものとは言いがたい。したがって、避難住民の選挙権を確保するためには、隣接する選挙区との合区が行われざるをえない。そのとき、双葉郡選挙区は吸収され、また定数配分上、避難住民は人口としてカウントされず、割り振られる定数と有権者数はバランスを欠いたものとなる。吸収した側の選挙区住民にとっても投票価値は著しく損なわれたものとなるだろう。

（２） 県議会の取り組み

福島県議会では、事故後比較的早い段階から県議会選挙双葉郡選挙区が「消滅」する可能性に着目し、準備してきた。福島県議会を中心とした福島県内での取り組みについては、福島県議会「県議会議員選挙に係る避難地域の選挙区特例の実現に向けた福島県議会における取組の記録」が2019年3月に取りまとめられていて詳しい⁽⁵⁾。

福島県では2016年11月18日に総務省自治行政局選挙部選挙課を訪れ、以下の事項を確認した。

- ① 公職選挙法、同法施行令で定める「人口」について、住民基本台帳人口を使用するなど、拡大適用の可能性はあるかどうか。
- ② 前の国勢調査の人口によるなどの、「人口」の特例を内容とする特例法制定の可能性はあるかどうか。
- ③ 公職選挙法第271条の特例選挙区の規定を双葉郡選挙区に適用することの可能性はあるかどうか。

総務省側は、①について、現行法令では最新の国勢調査以外の統計による人口を適用することはできないこと、②について、特例法の制定は難しいこと、③について、特例選挙区を適用できる1966年1月1日現在の双葉郡選挙区は現在の双葉郡選挙区と一部地域が異なる（旧久之浜村など2村がいわき市に編入）ため適用できないこと、などの回答があった（福島県議会2019：7）。

(5) 以下の福島県議会の対応について、特に断りのないものについては同記録による。

議会では、2017年2月7日の代表者会議で議員定数等の検討組織設置が提案されたことから議論がスタートし、同年3月7日の第1回委員会で、委員長から「双葉郡の住民が国の避難指示による避難をしている中で行われた国勢調査の人口をもって選挙区の存続を決するべきではないと考える」との発言があり、双葉郡選挙区の存続のため国の対応を求める必要から、県議会として双葉郡選挙区の存続を国に働きかけるよう委員会として議長に要請することを全会一致で決定した。

議員定数等検討委員会は3月7日付で「国の避難指示による住民避難が続いている状況に鑑み、双葉郡選挙区の維持存続に必要な法的対応を国に求められたい。」旨、「双葉郡選挙区の存続について（要請）」を県議長に提出した。

これと合わせ、2017年3月24日には、双葉地方町村会（会長＝馬場有浪江町長）が県議会議長等を訪れ、「県議会として、国の避難指示による住民避難が続いている状況に鑑み、双葉郡選挙区の維持存続が図られるよう対応すること。」を要望した（福島民報2017年3月25日）。

このような背景から、県議会では、正副議長は3月28日に総務省、復興庁、県選出国會議員へ「双葉郡選挙区の存続に必要な対応を講ずることについて」要望を行った。内容については県議會議員選挙における双葉郡選挙区を維持することを可能とすることを求めるもので、その方法について具体的な内容を含むものではなかった。

このうち、総務省からは「事情は理解できるが選挙のルールに関するものであり、国会で各会派に議論願う必要がある」、「政府としては立法化は難しいが議員立法の方法もある」、「議員立法の方向で実現を目指すよう、要望を行なってはどうか」との助言があった。また、3月28日には、谷公一衆議院議員（兵庫5区選出、自民党東日本大震災復興加速化本部事務局長、選挙制度調査会副会長）から、国会において議員立法を願うため国会の各会派等へ要望を行うにあたり、兵庫県議会等で選挙期日のずれを解消する特例法（「平成三十一年六月一日から同月十日までの間に任期が満了することとなる地方公共団体の議会の議員及び長の任期満了による選挙により選出される議会の議員及び長の任期の特例に関する法律」（平成26年法律第125号））を要望し実現した事例を参考にして要望活動の実施方法等を検討するよう助言を受けた。

この時期から県議会の取り組みは、双葉郡選挙区を維持するためにとる手法として、公職選挙法の法定人口を定める公職選挙法施行令の改正等によるものでなく、国会各会派等への議員立法を働きかける要望活動へ方向が定められていくこととなったようである。

県議会は5月18日、19日に県議会全会派の連名による要望書を携え、自由民主党、公明党、民進党、日本共産党および県選出国會議員に対して要望活動を行った（福島民報2017年3月29日）。なお、福島県町村会は5月24日の総会で3月24日付県議会への要望の内容を含む「ふくしまの復興・再生に向けた特別決議」を議決している。

（3） 国会の動き

特例を検討していた自民党は、6月22日には事故発生前の2010年国勢調査をもとに双葉郡選挙区の定数を算定する措置を議員立法で講じる方針を固め、東京の党本部で行われた県選出国會議員団会議で示した（福島民報2017年6月23日）。

県議会としても、7月5日の定例会で「双葉郡選挙区の維持存続に必要な法的対応を強く求める意見書」を可決し、国会への働きかけを本格化する。8月、11月の2回にわたって県議会主催での県選出国會議員の打合せ会⁽⁶⁾を国会内で開催し、双葉郡選挙区の定数維持に向けた特例法案の必要性について各党との意見交換を行った。8月の会合では先の自民党案について野党側への説明が行われ、野党側からは異論はなかったとされる。なお、この時点で、法の対象が双葉郡に留まらず、南相馬市・相馬郡飯舘村選挙区についても対象となるが、特例の適用については今後、県議選の定数配分を踏まえ検討することとされた（福島民報2017年8月2日）。7月5日、自民党は福島県議会の要望を踏まえ、党選挙制度調査会で検討した結果、特例法案をまとめ、

（6） 定例で県選出議員を一同に集めた打合せをひらいたことについて、福島県議会が従前からこのような会合を設けていたわけではなく、福島県議会ではこれまでに前例がない取り組みであったという（福島県議会事務局への問い合わせによる（2018年5月18日））。県議会による取組の記録（福島県議会2019）が取りまとめられるまでに至ったのは、こうした福島県議会による前例のない積極的な取り組みが背景にあるものと考えられる。

他党に協力を呼びかけることとした⁽⁷⁾。

自民党による特例法の骨子案には、次の4点がポイントとして示されている⁽⁸⁾。

- 「一般法」とすること。（対象となる地方公共団体について、一般的な規定の仕方とする。）
- 平成27年国勢調査人口の代わりに、「平成22年国勢調査人口を基本にしつつ、住基台帳人口の増減率を用いて動態的变化を加味した『人口』」を用いること。
- 特例を用いることとなる市町村の区域 → 具体的には「条例」で定める。
- 特例を用いるのは、「次の一般選挙（平成31年11月）」とすること。

この時点で法の形式および内容は固まった。公職選挙法のいう人口（法定人口）の規定は、衆議院に関する一部を除いては公職選挙法本体ではなく施行令第144条による。したがって法律改正ではなく政令改正によって対処することが可能な性質があるが、以上にみてきた通り、選挙権に関する事項であることおよび兵庫県議会等の特例法実現に関する手法に倣うことから議員立法とし、また公職選挙法改正ではなく、特例法を選択したものと推察される。

年明け、2018年1月25日に県議会議長は特例法案の早期成立を各政党へ求める要望

(7) 各党派内の調整の主な状況は次の通りである（以下は福島県議会2019：31を要約）。

【自由民主党】11月16日選挙制度調査会役員幹事会、11月21日選挙制度調査会総会での法案了解を経て12月7日に政調審議会、翌日総務会で了承。

【公明党】11月30日若松謙維参議院議員が北側副代表、井上幹事長・倫選特（政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会）委員に法案説明、12月20日および21日に倫選特理事へ谷公一衆議院議員が法案説明。

【立憲民主党】亀岡県議から11月27日に金子恵美衆議院議員に、12月14日に岡山あき子、山崎誠・両衆議院議員に党内手続きを要請。

【希望の党】11月27日の打合せ以後、小熊慎司衆議院議員から倫選特理事へ法案説明。

【民進党】金子恵美衆議院議員の調整により12月4日第一部会の石橋通宏部会長に対して衆議院法制局から法案説明。12月8日第一部会での法案登録完了。

【日本共産党】12月7日、衆院倫選特委オブザーバーの塩川鉄也議員に対して谷公一衆議院議員から法案説明。ただし1つの選挙に2つの数字があり県内避難者がダブルカウントになる点が指摘される。また12月8日衆院倫選特委理事会において「違う考えがある」と必ずしも同意せず。

【日本維新の会】11月27日の打合せ後、谷事務所の秘書と室井邦彦事務所で打合せを行い、下地幹郎政調会長に説明し党内調整を進めることを確認。

以上に見る通り、県議会側において党内の手続きまで具体的に把握されているのは自民党と民進党の2党のようである。法案作成に際しては自民党が主導したものとなった。

(8) 「地方公共団体の議会の議員の選挙区の特例法（福島県議会議員選挙に係る選挙区特例）について（平成29年8月1日）」資料2による。

を行うなど法案成立へ向けた活動を活発に行い（福島民報2018年1月26日）、3月28日には自民党、公明党、立憲民主党、希望の党、無所属の会、日本維新の会は、法案を共同提案することとし（福島民報2018年3月28日）、3月29日、県選出の議員としては、根本匠（福島2区・自民党）、小熊慎司（比例東北・希望の党）、金子恵美（福島1区・無所属の会）らが提出者となり、衆議院に法案が提出された。

3. 法律の概要

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町村およびいわき市、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（＝福島県）を対象とする。この指定市町村のうち、2015年の国勢調査の結果による人口が2010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ころ、「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」（第196回国会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会議録（平成30年4月4日）第2号、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およ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年国勢調査人口に代えて、

$$\begin{array}{rcc}
 & & \text{2015年9月30日現在の} \\
 & & \text{住民基本台帳人口} \\
 & & \text{(外国人を含む)} \\
 & & \hline
 \begin{array}{l} \text{2010年} \\ \text{国勢調査人口} \\ \text{(外国人を含む)} \\ \text{[10月1日現在]} \end{array} & \times & \begin{array}{l} \text{2010年9月30日現在の} \\ \text{住民基本台帳人口} \\ \text{(外国人を含まない)} \end{array} \\
 & & + \\
 & & \begin{array}{l} \text{2010年} \\ \text{国勢調査外国人人口} \\ \text{[10月1日現在]} \end{array}
 \end{array}$$

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。

4. 国会における法律案の審議状況

(1) 国会審議

国会における審議は以下の通り行われた。

項 目	内 容
議案提出者	逢沢 一郎君外十二名
衆議院議案受理年月日	2018年3月29日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	2018年4月3日／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
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	2018年4月4日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	2018年4月5日／可決
衆議院審議時党派態度	全会一致
衆議院審議時賛成党派	自由民主党；公明党；日本維新の会
参議院予備審査議案受理年月日	2018年3月29日
参議院議案受理年月日	2018年4月5日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	2018年4月10日／政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	2018年4月11日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	2018年4月13日／可決
公布年月日／法律番号	2018年4月20日／18

(2) 修正案

共産党からは、2018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において、人口の特例の適用対象となる区域について、2015年国勢調査人口が2010年国勢調査人口を著しく下回る市町村の区域に限らず、指定都道府県の全域とすることとする修正案が提出されたが、否決された。

(3) 主な質疑

〔1〕提案理由

- 逢沢一郎（提案者）「福島県の原因事故の避難指示区域等では、住民票を残したまま、多くの方が今なお避難を余儀なくされており、国勢調査人口と、選挙人名簿の基礎となります住民基本台帳人口との間に大きな乖離が生じているところであります。中でも双葉郡につきましては、平成二十二年の国勢調査人口七万二千八百二十二人が平成二十七年の国勢調査人口七千三百三十三人へと九割減となっており、選挙区や定数を維持することができない状況となっております。

このような状況の中で、福島県議会の全会派が一致して、原因事故の避難指示区域等について、平成二十七年国勢調査人口によらない選挙区の特例法制定の要望がございました。この要望を真摯に受けとめて、超党派の福島関係の国会議員、各政党の選挙制度関係の部会等、さらには、当委員会の理事間で協議を重ねて提案に至った案が本法律案でございます。」「第196回国会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会議録（平成30年4月4日）第2号」

〔2〕住民基本台帳人口ではなく国勢調査人口を用いることとした理由

- 大泉政府参考人（選挙部長）「地方選挙について規定しました昭和二十二年制定時の地方自治法につきましては、この法律における人口は、官報で公示された最近の人口によるもの規定が置かれておりまして、昭和二十五年、公職選挙法制定時に地方選挙の規定が同法に移りまして、同時に、政令事項として同様の規定が置かれております。

その後、昭和二十七年に、関係法律の整合性を図るために、国勢調査ということが明記されているというような経緯をたどっております。

選挙区設定につきましては、国政選挙についても国勢調査人口を用いるということとされておりますが、このような経緯に加えて、国勢調査人口は、人口の把握そのものを目的として、法令、統計法でございますが、これに基づき、国が全国一斉に行う実地調査による人口であり、確度が高いということ、国勢調査は五年に一度行われるものでございますが、議員の定数配分はある程度安定性を要することなどによるものとされていることによるものでございます。」「第196回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する

る特別委員会会議録（平成30年4月4日）第2号」

〔3〕住基人口そのものを用いないこととした理由

- 根本（匠）議員（提案者）「選挙制度の分野においては、従来から一貫して国勢調査人口を用いてまいりました。その特例を設けるに当たっては、必要な部分は補正しながら国勢調査人口を用いるという基本的な考え方とできるだけ一貫性を維持しなければならないと考えたところであります。」 「第196回国会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会議録（平成30年4月4日）第2号」

〔4〕投票価値の平等は確保されるのか

- 横島政府特別補佐人（内閣法制局長官）「まず、大震災等のやむを得ない事情により、もとの市町村に住民票を残したままで域外に避難を余儀なくされている多数の方々について、法的に当該もとの市町村の住民と認めるということには、合理性、相当性があると考えられます。

その上で、必要な場合に、そのような状況にある住民の方々の数を含めるように、合理的に補正して計算した住民の数をベースとして選挙区における議員の定数を定めるということは、御指摘の投票価値の平等という観点から、特に問題があるとは考えられません。」 「第196回国会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会議録（平成30年4月4日）第2号」

- 橘議員（提案者）「本法律案の特例の対象となる選挙は、あくまでも平成三十一年十一月に予定される次の福島県議会の一般選挙であります。本法律案の題名や、第一条、趣旨の規定におきましても、臨時特例と定めておるのは、この趣旨でございます。

岡田委員御指摘のように、本法律案は、福島第一原子力発電所の事故による災害が発生し、国による避難指示が出された避難指示区域等におきまして、多数の住民の方々が住民票を残したまま避難することを余儀なくされているというまさに異例の状況を受けた公職選挙法の特例であるというふうに提出者として理解しております。」 「第196回国会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会議録（平成30年4月4日）第2号」

- 根本匠衆議院議員（提案者）「三十五年に予定される次の次の選挙、これは平成三十二年の国調人口を用いることとなりますが、その対応については、本法律案がまさに異例の状況を受けた公選法の特例であるという趣旨に鑑みつつ、

福島第一原発事故による災害の避難指示等が出された区域のうち帰還困難区域以外については、昨年春にほとんどの地域において避難指示が解除されたということなどの状況を踏まえて、その時点で検討していくことになるのではないかと思います。……いかにしてふるさとを再生して、一人でも多くの方に帰還していただくか、これが私は政治の責任だと思います。」「第196回国会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会議録（平成30年4月11日）第2号」

〔5〕「著しく下回る」の範囲

- 佐藤（茂）議員（提案者）「著しく下回るというのが、どの程度で、どの市町村が該当するかは、最終的には条例制定に当たっての福島県の判断でございますが、著しく下回るという文言の合理的な解釈として、おのずと常識的なものにおさまると考えております。

この点に関しては、原発事故による避難指示区域等以外の県内市町村の人口の動向との比較から見ても、人口減少が顕著であるような市町村において特例人口を用いるというのが一つの合理的な解釈として成り立つというのが各党の提案者の共通の考えでございます。

具体的には、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、飯館村が想定されますが、いずれにしても、最終的には条例を定める福島県の御判断であると考えております。」「第196回国会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会議録（平成30年4月4日）第2号」

〔6〕なぜ、双葉郡の強制合区阻止、定数二維持を趣旨とした法律にしていけないのか

- 逢沢一郎（提案者）「既存の法制度との整合性を確保しつつ、原発事故の避難指示区域等において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であります。

当該地域の住民の声を県政に十二分に反映をさせることができるようになるものと考えております。」「第196回国会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会議録（平成30年4月4日）第2号」

- 佐藤（茂）議員（提案者）「国による避難指示が出された避難指示区域等に

において、多数の住民が住民票を残したまま避難することを余儀なくされていることによって、この国勢調査人口と選挙人名簿の基礎となる住民基本台帳人口の間に大きな乖離が生じているという、この異例の状況を受ける中で、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」 「第196回国会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会議録（平成30年4月4日）第2号」

〔7〕 同一選挙でありながら一部の区域だけ特例人口を用いるのは、平等選挙の原則と異なるのではないか

- 根本（匠）議員（提案者）「選挙制度の分野においては、従来から一貫して国勢調査人口を用いてまいりました。その特例を設けるに当たっては、必要な範囲に限って補正しつつも、国勢調査人口を用いるという基本的な考え方は、これだけは、これはできるだけ維持すべきであると考えております。本法案では、その意味で、特例人口の適用範囲を最小限に絞り込むこととしたものであります。」 「第196回国会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会議録（平成30年4月4日）第2号」
- 金子（恵）議員（提案者）「本法案については、避難指示により住民票を残したまま多数の住民が避難した地域に限って特例人口を用い、それ以外の地域については原則どおり国勢調査人口を用いることにしております。これにより、公職選挙法の原則を忠実に踏まえつつ、全体として県議会において適切な定数配分を確保できると考えております。」 「第196回国会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会議録（平成30年4月4日）第2号」
- 國重議員「県内全域で特例人口を用いることとした場合、本法案が原発事故による避難指示によって国勢調査人口と住民基本台帳人口の間に大きな乖離が生じている地域があることを契機として特例を定めるものであって、こうした地域以外にも特例人口を適用するのは本法案の趣旨を超えるのではないかといったことや、選挙制度の分野においては従来から一貫して国勢調査人口を用いてきたところであり、その特例を設けるに当たっては、必要な部分は補正しつつも、基本的な考え方はできるだけ一貫させ、例外は必要最小限とすべきではないかといった点が課題となるとも考えたところであります。」 「第196回

国会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会議録（平成30年4月4日）第2号」

〔8〕同一の住民が複数の選挙区で定数配分の基礎としてカウントされた事例はあるか

- 大泉政府参考人（選挙部長）「過去にダブルカウントということが、委員御指摘のとおりのごとがダブルカウントと申しますれば、このような同様の立法例は承知しておりません。ただ、本法案の背景である避難指示による国勢調査と住民基本台帳人口の間の大きな乖離というものも、これも過去に生じたこともまた承知しておりません。」 「第196回国会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会議録（平成30年4月11日）第2号」

5. 特例条例の制定・交付

福島県議会では2018年9月19日に「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に基づく福島県議会議員の選挙区の特例に関する条例」および「福島県議会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関する条例の一部を改正する条例」が提出され、提案理由の説明、質疑、常任委員会の審査、討論等の議事手続きを省略して一括して採決に付され、全会一致で可決し成立した（福島県議会2019：58）。

おわりに 地方自治法および自治体への影響

本法は東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所事故による自治体政治体制の動揺への対処法である性質上、その論点は地方自治の基盤に及ぶものであり、法により直ちに生じ

る論点のほか、長期的な視点からみた場合、論点はさらに多岐にわたる⁽⁹⁾。ここではさしあたり以下の3点を指摘する。

(1) 公職選挙法の特別法として

まず、選挙法として見た場合、法に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一方で、その他の選挙区の住民の投票価値を損ねることになる。また、私自身は与しない考え方だが、定数配分を行政需要と結びつけて考える場合には、そのバランスは損なわれることになる。

次に、選挙区そのものを残そうとする意図は、他の選挙区と比較してその代表に極めて強い地域代表性を付与することになるが、そもそも都道府県議会議員の地域代表性をどの程度憲法が許容するのかについては議論が残されている。自治体の地縁的選挙権について踏まえた上で県議会や国会などで十分な議論を行って、「避難住民の代表」や「双葉郡の代表」の価値を特定させる必要がある。

地域代表性および一票の格差について、この法が、通常の人口統計であればゼロである人口を、仮想人口を新たに規定することで定数配分するという特例措置はこれまでになく、一票の格差に関しては無から有を生み出す無限の逸脱を許している。公選法上の人口比例および合区関連の既存の例外規定から一線を画する。

これらの逸脱について国会審議においては法の時限性、対象限定性を強調することで取り繕うが、時限性は避難者の地位を不安定にする。被災地の住民にとっては、①早期帰還（戻り）、②移住（移り）に加えて、③超長期退避・待機（待ち）、④遠隔往来（通い）もまた選択肢である（山下・金井2015：59）。今後の対応方法について、避難者が排除されない形で長期的な視点に立った検討が必要ではないか。

(2) 選挙の法定人口としての国勢調査への影響

今回の措置は、法定人口としての国勢調査の有効性についても疑義を投げかける。国勢調査は普通選挙の実施時から法定人口として用いられており、また居住要件について共通性を持つなど参政権の保障において緊密な関係にあった。だが、国勢調査の

(9) ここで指摘する事項のいくつかについては、拙稿（2018）「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」『自治総研』2018年11月号および拙稿（2019）「原子力災害被災地での『人口』問題——都道府県議会議員の区域と代表制」『地方自治職員研修』2019年3月号で論じている。

属地主義、常住地主義は、災害に伴う長期避難が生じた場合に自治体と住民を結びつける用を為さない。このことは三宅島全島避難のさなかに実施された2005年調査等でも生じていた。三宅島噴火の場合は将来島民の帰島がかなうことが予測された上、避難先が同じ東京都に集中していたこともあって一時しのぎの措置で間に合ったが、原子力災害においてはそうした措置だけでは不十分である。法定人口の特例措置について一般化するか、もしくは国調人口ではなく住基人口を法定人口とすること等も検討されねばならないだろう。

(3) 憲法上の地方公共団体の定義に関する影響

極めて強い地域代表性をもつ双葉郡選挙区選出議員と通常の制度で選出されたほかの選挙区選出議員とが同一の議会を形成する。自治体選挙権は「住み続ける」ことによって発生する地縁的關係に基礎を置くが、双葉郡選挙区については現在の居住関係によらず過去の地縁的關係のみに依拠する。したがって、福島県議会は過去と現在の2つの異なる時間軸の地縁的關係性の結合体として、キメラとなる。こうした福島県議会について、選挙後の議会権限等についての一切は他の自治体議会と同一の法に基づく制度運用が求められる。例えば、地域代表性に鑑みた場合、双葉郡選出議員のみに権限を付与すること（避難者に関する施策や双葉郡地域への施策についての決議に関する特別の重み付けを与える等）が考えられるが、一切そうした手当はなく、選挙民と代表との間の制度的な一貫性が欠如している。

現在の地縁的關係性について相対化することになる今回の特例法は、憲法上の地方公共団体として「経済的文化的に密接な共同生活」を営み「共同体意識を持っている」という定義の不可分の要素に対する特例措置である。原子力災害避難が区域、地縁、人口に転換をもたらしており、それへの対応策はひとり特例法によって手当され得るものではないのではないかと。原子力災害避難が、避難元の超長期汚染に起因するものであると考えたとき、地方自治の仕組みのより根幹部分への対応が必要である。

(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)

【引用文献】

- 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
- 福島県議会（2019）「県議会議員選挙に係る避難地域の選挙区特例の実現に向けた福島県議会における取組の記録」
- 堀内匠（2018）「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」『自治総研』2018年11月号
- 堀内匠（2019）「原子力災害被災地での『人口』問題 ― 都道府県議会議員の区域と代表制」『地方自治職員研修』2019年3月号
- 山下祐介・金井利之（2015）『地方創生の正体 ― なぜ地域政策は失敗するのか』ちくま新書