

公職選挙法について

「三重県議会 選挙区及び定数に関する在り方調査会 中間報告（論点整理）」で検討する必要があるとされた公職選挙法の解釈等について、委員から提供のあった資料を基に整理した。

1 郡市単位の選挙区制から市町単位の選挙区制に改正された趣旨

平成 25 年 12 月 24 日付け総務省自治行政局選挙部選挙課事務連絡（都道府県議会議員の選挙区設定の見直し（公職選挙法の一部を改正する法律）Q&A の送付について）

- これまで、都道府県議会議員の選挙区は、公職選挙法の規定により、郡市の区域によることとされ、また、指定都市においては、行政区の区域によることとされてきました。
- しかし、現在、「郡」は行政単位としての実質がなく、単なる地理的名称となっており、また、市町村合併の進行により地域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状況にあります。さらに、地方分権が進展し、地方の自主性をより尊重すべきという時代の潮流もあります。
- そうした中で、全国都道府県議会議長会からは、平成 21 年より、都道府県議会議員の選挙区について、「郡市の区域による」こととしている公職選挙法の規定を改正し、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な法改正を求める要請が、なされてきました。
- 今回の法改正は、こうした現状等に鑑み、都道府県議会議員の選挙区について、条例で定めることとするとともに、一定の要件の下で、市町村を単位として設定することとし、また、指定都市の区域においては、行政区の区域を分割せずに 2 以上の区域に分けた区域を単位として設定することとして、各党各会派による議論を経て、議員立法で行われました。

平成 25 年 11 月 14 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
(会議録 P 7)

○井出庸生委員：(…) 早速ですが、この法案の成立によるメリットを最初に、いま一度簡単に確認をさせていただきたいと思いますので、提案者に簡潔に答弁をお願いいたします。

○大口善徳議員（提案者）：(…) まず、都道府県議会の選挙区、これを法律で決める、この国会が決めるのではなくて、やはり都道府県の議会でもって決めていただく、それは条例で決めていただくということが地方分権という流れからいって極めて大事である。そして、そのことにつきまして、全国都道府県議長会も、平成二十一年に緊急要望があり、そして、今回、この今の法案を早く成立するように、こういう要望がありました。第二十九次地方制度調査会で、定数の上限につきまして、これは法律では決めないという流れの一環としてこういう形にさせていただいたということでございます。それが一点です。

また、郡というものが、独立した地方自治体としてはもうないわけでございます、廃止された。そしてまた、合併等が進んでおりますので、また、いろいろの経済社会上の変化もあって、郡というものが行政単位として実質がなく、そういう点では、これを基準にすることは実態から外れる、こういうこともあって、郡というものを外す。そうしますと、その郡の中にある町村、これは、町村が郡を越えて、合併も、隣接をすることによってできる。郡の場合、飛び地になっている場合は、現状のままでもよろしいんですけれども。(…)

ただ、市については現状どおりといたしまして、〇・五未満につきましては強制合区、〇・五から一までの基数につきましては任意合区という形で制限というものは維持させていただいた、こういうことでございます。

2 選挙区を設ける場合において、「行政区画、衆議院（小選挙区選出）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なければならない」とされている趣旨（公選法 15 条 7 項）

市村充章「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」『白鵬法学第 20 巻 2 号（通巻第 42 号）（2014）』

⑦選挙区の設定における配慮事項

昭和 33 年 4 月の改正では、選挙区を設定する際の配慮すべき事項が次のように規定された。

強制合区、任意的合区、飛び地等のために選挙区を設ける場合には、行政区画、衆議院議員の選挙区、地勢、交通等の事情を考慮して合理的に行わなければならない。（昭和 33 年改正による 15 条 6 項）

これは、明治 22 年の大合併以来昭和の大合併まで、市町村の境界がこれほど変動したことはなく、今回選挙区の合区が必要な地域が大量に生じ、その合区の基準が必要となったのである。

これは後に、7 項に移動し規定はこのようになった。

第 15 条 7 第 2 項、第 3 項又は前項の規定により選挙区を設ける場合においては、行政区画、衆議院（小選挙区選出）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なければならない。

この規定は平成 25 年改正で冒頭の「第 2 項、第 3 項」が「第 1 項から第 4 項」に改められた。

3 選挙区ごとの議員の数を定める場合の「人口比例」と「特別の事情」や「地域間の均衡」の考え方（公選法 15 条 8 項）

※ 「特別な事情」があるときは「地域間の均衡」を考慮して各選挙区の議員数を定めることができるという規定（公選法 15 条 8 項ただし書き）について、どのような事情を「地域間の均衡」として考慮できるのか。また、どの程度の議員一人当たりの人口較差なら、「地域間の均衡」を考慮した定数配分として許容されるか

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。

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。

判例が裁量権の合理性の判断について考慮要素としているもの/綿引万里子最高裁調査官
の分析（平成 5 年判解民事 43 事件）

- I 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上記最大較差
 - イ 特例選挙区を除いたその他の選挙区間における上記最大較差
- II 人口比定数と現実の定数の隔たり程度
 - 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
- III 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

その他の判例

判例は、一般合理性の基準を原則（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）としながら、選挙区間人口比例の基準（配当基数に応じた定数配分と現実の定数配分との隔たり）にも触れている。両者の関係については、後者を一般合理性の基準の適用における重要な考慮要素とするのが、現段階の判例理論であると理解されている（最三小判平成3年4月23日判解15事件高橋利文）。

許容される格差の基準について、平成5年最二小判は、「前記のような都道府県議会の議員の定数、選挙区及び選挙区への定数配分に関する現行法の定めからすれば、同じ定数1を配分された選挙区の中で、配当基数が0.5をわずかに上回る選挙区と配当基数が1をかなり上回る選挙区とを比較した場合には、右選挙区間における議員一人に対する人口の較差が1対3を超える場合も生じ得る。まして、特例選挙区を含めて比較したときには、右の較差が更に大きくなることは避けられないところである。」と述べる。

最高裁が都道府県議会議員の配分を違法としたものは、

最一小判平成59年5月17日（東京都議会議員、全選挙区間1対7.45、特別区選挙区間1対5.15）、

最一小判昭和60年10月31日（千葉県議会議員、含む特例選挙区1対6.49、除く特例選挙区1対4.58）

最三小判昭和62年2月17日（東京都議会議員、1対3.40）、

最三小判平成3年4月23日（東京都議会議員、全選挙区間1対3.09）がある

4 いわゆる「特例選挙区」に関する規定の趣旨（公選法 271 条）

最一小判平成元年 12 月 18 日

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く、結局、前示の公選法 271 条 2 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、隣接の郡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いところ、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。そして、都道府県議会において、右のような観点から特例選挙区設置の必要性を判断し、かつ、地域間の均衡を図るための諸般の要素を考慮した上でその設置を決定したときは、それは原則的には裁量権の合理的な行使として是認され、その設置には合理性があるものと解すべきである。もっとも、都道府県議会の議員の選挙区に関して公選法 15 条 1 項ないし 3 項が規定しているところからすると、同法 271 条 2 項は、当該区域の人口が議員一人当たりの人口の半数を著しく下回る場合、換言すれば、配当基数（すなわち、各選挙区の人口を議員一人当たりの人口で除して得た数）が 0.5 よりも著しく下回る場合には、特例選挙区の設置を認めない趣旨であると解される。

参照条文

○公職選挙法（昭和 25 年法律第 100 号）

（地方公共団体の議会の議員の選挙区）

第十五条 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 前項の選挙区は、そ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（以下この条において「議員一人当たりの人口」という。）の半数以上になるようにしなければならない。この場合において、一の市の区域の人口が議員一人当たりの人口の半数に達しないときは、隣接する他の市町村の区域と合わせて一選挙区を設けるものとする。
- 3 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あつても議員一人当たりの人口に達しないときは、隣接する他の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。
- 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 一の市町村（地方自治法第二百五十二条の十九第一項の指定都市（以下「指定都市」という。）にあつては、区（総合区を含む。第六項及び第九項において同じ。）。以下この項において同じ。）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前各項の規定の適用については、当該各区域を市町村の区域とみなすことができる。
- 6 [略]
- 7 第一項から第四項まで又は前項の規定により選挙区を設ける場合においては、行政区画、衆議院（小選挙区選出）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なければならない。
- 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]

（都道府県の議会の議員の選挙区の特例）

第二百七十一条 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。