

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）（案）

令和 2 年〇月

## 目次

1	はじめに.....	1
2	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.....	2
	論点1：県の役割との関係をどのように考えるか.....	2
	論点2：人口の地域間格差の拡大をどのように考えるか.....	4
	論点3：「地域代表」をどのように考えるか.....	5
	論点4：議会の代表性をどのように考えるか.....	8
3	三重県議会の議員の定数及び選挙区の在り方について.....	11
	（1）公職選挙法について.....	11
	（2）一票の平等性について.....	11
	（3）選挙の実効性・競争性について.....	12
	（4）選挙制度と県の政策決定との関係について.....	12
4	おわりに.....	13

## 1 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6月に設置された。

調査会は、学識経験を有する者8名で構成されており、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、一票の格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。

そのような中、第1回調査会が令和元年10月に開催され、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、調査会においては、令和2年2月を目途に、「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」に関する中間取りまとめを行うこと、また、同年8月を目途に、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」に関する最終報告を行うことを決定し、これまで計5回の会議を開催し、委員間で協議を重ねるとともに、令和元年12月及び令和2年1月には三重県内の現地調査を実施してきたところである。

そうした中、各委員から様々な意見や考え方の提示があり、現時点において、調査会として一定の方向性を示した中間取りまとめを策定することは困難であることから、最終報告に向けて議論を進めていくに当たっての検討課題等を示した「論点整理」として、本資料をまとめたものである。

## 2 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

### 論点 1：県の役割との関係をどのように考えるか

#### ＜論点 1 を検討するに当たっての観点＞

- 人口減少の進行等に伴い、今後の県の在り方や役割がどのようになり、それによって、県議会の在り方や役割がどのようになるのかという観点から検討してはどうか。
  - 今後の県の在り方等を決めることは県議会の役割であるため、調査会においては、そういった県の在り方等を考えるべき今後の県議会の在り方を検討するのではないか。
  - 調査会において、今後の県の在り方等まで検討することは困難ではないか。県の在り方等を検討するとしても、どの程度、どの範囲まで検討するのか整理しておく必要があるのではないか。
  - 具体的な県の在り方等まで検討せずとも、一定の考えられる方向性を示したうえで、議会の在り方等を検討することはできるのではないか。
  - 人口減少に伴い生じる様々な課題に対して、特にどういう分野で、どういう県の役割が重要になってくるのかという例示はできるのではないか。例えば、医療・介護や産業・雇用の面で県の役割が重要になってくるという例示は、挙げてみてはどうか。
  - 人口減少に対しては様々な対応が考えられる中で、その方向性をどのように考えるかによって、議会の在り方等の考え方も変わってくるのではないか。
  - 人口減少への対応としては、人口減少の厳しい地域を優先するという考え方もある一方で、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り得る。そうした考え方をとったときに、どういった議会の在り方があるのかという整理ができるのではないか。
  - 県の役割については、三重県で策定している総合計画等を前提に議論することができるのではないか。
  - 地方自治法上、都道府県は、「広域」、「連絡調整」、「補完」に関する事務を処理することとされているが、人口減少の進行に伴い、それらの役割がどのように変化するのか、どの役割が重要になってくるのかを整理してはどうか。

○ 人口減少の進行等に伴い、県と市町の役割が変わってくるのではないか。その際に、県議会の役割も変わってくるのかどうかという観点から検討してはどうか。

→ 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、そのときには、これまで市町が果たしてきた役割を県が補完するなど、広域自治体としての県が果たすべき役割が大きくなる可能性があるのではないか。そうしたときには、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のではないか。例えば、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のではないか。

→ 広域自治体としての役割の増加は、議会における多元的な代表性の確保（論点4）に関係してくるのではないか。

→ 今後の自治体行政の在り方としては、県と市町間における「垂直補完」だけでなく、市町間における「水平補完」という考えもあるのではないか。市町間における「水平補完」の進展は、広域自治体としての県の役割に影響を与えるのではないか。

○ 県議会は、「代表機能」、「行政監視機能」、「政策形成機能」を有すると説明されるが、人口減少の進行等に伴い、今後、議会においてどういった機能が重要となってくるのかという観点から検討してはどうか。

→ 例えば、今後、「代表機能」を確保していくうえで今の選挙制度でよいのかどうか、地域振興に関する政策を議会で担うなど「政策形成機能」が重要になってくるのではないかとといった考え方があるのではないか

#### 【参考】

◎地方自治法（昭和22年法律第67号）

第二条

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認められるものを処理するものとする。

## 論点2：人口の地域間格差の拡大をどのように考えるか

<論点2を検討するに当たっての観点>

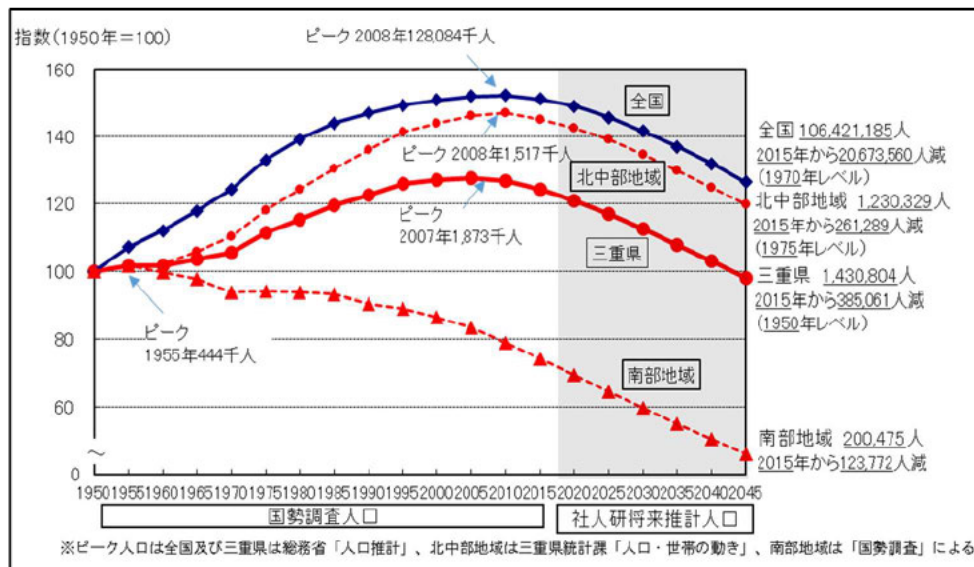
○ 人口減少の進行等に伴う人口の地域間格差の拡大が、広域自治体の議会の代表選出の在り方、議員定数や選挙区の在り方にどのように影響するのかという観点から検討してはどうか。

→ 人口の地域間格差の拡大によって、一般的には、人口の少ない地域の議員数が減るなど、一部の地域において代表機能が弱くなるという点が問題ではないか。

→ 人口の地域間格差が拡大していく状況の中で、人口比例によって選挙区ごとの議員定数を設定すると、一票の格差が拡大していくか、人口の少ない地域の議員数が減るか、1つの選挙区の面積が大きくなるか、という問題が生じるということではないか。

### 【参考】

- ・ 三重県の人口は2007年の187万人をピークに減少に転じ、2045年には143万人にまで減少することが見込まれている。
- ・ 2015年人口と2045年推計人口を比べたときの人口減少率は、三重県全体では21%であるところ、地域別にみると、北中部地域<sup>1</sup>では17.4%、南部地域<sup>2</sup>では37.5%となることが見込まれている。



(令和元年7月16日「令和元年度第2回三重県地方創生会議・検証部会」配布資料より引用)

<sup>1</sup> 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（9市7町）

<sup>2</sup> 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（5市8町）

## 論点3：「地域代表」をどのように考えるか

### <論点3を検討するに当たっての観点>

○ 県議会議員は「地域代表」であるべきなのかどうか、「地域代表」として機能しているのかどうかという観点から検討してはどうか。

#### 〔法的側面〕

- 法的には、地方議会議員が「地域代表」であるということは、明示的には規定されていないのではないかと。他方で、「地域代表」ではないことも明示的には規定されていないのではないかと。
- 憲法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整理になるのではないかと。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のではないかと。
- 県議会議員の定数訴訟に係る最高裁判例において、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意見もあり、法的にまったく無視して良いというものではないのではないかと。

#### 〔制度的側面〕

- 市町とは異なり、都道府県議会議員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、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のではないかと。
- 地方自治法80条によれば、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おり、選挙区内の有権者の意思によって解職されるということから、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のではないかと。
- 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「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言えないのではないかと。
- 国会議員も選挙区制を採用しているが、憲法において「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、つながらないのではないかと。

#### 〔実態的側面〕

- 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あるから、「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のではないかと。

- 地域から議員を選出する意味は、当該地域の利益を強調するためにあるのか、議会そのものが地域の情報を集めることにあるのか。「地域代表」の意味するところは何であるのか考える必要があるのではないか。
- 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のではないか。
- 選挙区は議員を選ぶために線引きされた「区域」であり、文化や歴史的背景を有する「地域」とは異なるものと考えられるが、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してはどうか。
- 「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、結果的には、人口の多い地域に偏った政策決定が制度的に予定されるおそれがあるのではないか。

#### 【参考】

◎日本国憲法（昭和 21 年公布・昭和 22 年施行）

〔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〕

第十五条

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。

〔両議院の組織〕

第四十三条 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。

◎地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）

第八十条 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。



- 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。

第八十三条 普通地方公共団体の議会の議員又は長は、第八十条第三項又は第八十一条第二項の規定による解職の投票において、過半数の同意があつたときは、その職を失う。

## 論点4：議会の代表性をどのように考えるか

### <論点4を検討するに当たっての観点>

- 合議機関としての議会の在り方は、地域（住民）の利害・関心を代表する集まりというだけでなく、より多元的な代表の集まりであるという観点から検討してはどうか。
- 「選挙区」という制度によって、議員の視点が「地域」に局限されているのではないかと。多元性をどこまで広げられるかということを考えていくべきではないか。
  - 「地域」という軸だけでなく、「性別」・「年代」・「職業」といった多元的な軸が考えられるのではないかと。
  - 県議会議員は「全体の奉仕者」であるから、特定地域、特定性別、特定年代、特定職業など特定の利害・関心の代弁者であってはならないのではないかと。
  - 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のではないかと。利害関係の軸の存在を直視した上で、それを乗り越える制度でなければならないのではないかと。
- 代表性や多元的な利害の反映状況の検討に当たっては、政治的・行政的・社会的・経済的・文化的な実態を踏まえる必要があるという観点から検討してはどうか。
- 〔政治的実態〕
- 地域的利害・関心の県政への反映ルートとしては、地元選出県議会議員を通じたもののほか、例えば執行部などを通じたものがあるのではないかと。
  - 県議会議員の側では、どのような利害・関心を代弁していると考えているのか。
- 〔行政的実態〕
- 県政は、郡部あるいは地方圏市町に対してを中心に展開しているのではないかと。それは、政令指定都市を抱える場合に顕著となるが、三重県においても、職員配置や公共工事の予算規模からみると、人口相対的には、都市部に対する施策より南部地域に対する施策の方が大きいといえるのではないかと。そのような場合に、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なのか。

### 〔社会的実態〕

- 人口比例原則によると、南部地域の大幅な人口減少が予想される中では、一般的には当該地域の議員定数が減少し、また、高齢化の進展に伴うシルバーデモクラシー（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）の課題も生ずるのではないか。将来の人口動向も踏まえて人口比例原則という制度を考える必要があるのではないか。
- 人口減少によって、一人ひとりの多様性や個性が大事になってくるのではないか。その意味で、個人の意見の反映ということも重要になってくるのではないか。
- 性別、年齢階層、世帯構成など社会的に異なる実態があることを踏まえる必要があるのではないか。

### 〔経済的実態〕

- 所得階層、職種、職業、業界、正規・非正規など経済的に異なる実態があることを踏まえる必要があるのではないか。

### 〔文化的実態〕

- 地域と密接に関わるが、出身地、成育環境、方言、学歴などを背景として、文化的に異なる実態があることを踏まえる必要があるのではないか。

## ○ 現行の選挙区制を前提とした際に、どのように多元的な利害・関心をバランスよく反映できる代表を選出することができるのかという観点から検討してはどうか。

- 一つの考え方として、選挙区を広げて大選挙区に近い形にすることが考えられるのではないか。また、その前提として、「地域代表」や定数の人口比例に関する問題を議論する必要があるのではないか。
- 特定の属性にある議員が当該特定の属性の利害・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のではないか。
- 多元的な代表とは、議会における議決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にはつながらないのではないか。
- 現行法を前提としつつも、必要があれば法改正を提案するという事も視野に入れて議論しても良いのではないか。

○ 多元的な利害・関心をバランスよく反映するために、議会運営の在り方や議会以外での代替的な代表の手法は考えられないかという観点から検討してはどうか。

- 公聴会や参考人制度の積極的な活用が考えられるのではないか。
- 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はできないか。
- 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は考えられないか。
- そうした代替措置は、県議会の決定で廃止されない保障が必要ではないか。

### 3 三重県議会の議員の定数及び選挙区の在り方について

第1回調査会から第5回調査会では、「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」を中心に議論を行ったが、その中で、「三重県議会の議員の定数及び選挙区の在り方」に関する意見や考え方も提示された。

「三重県議会の議員の定数及び選挙区の在り方」については、今後あらためて議論を行うものであるが、現時点での委員意見について、次のとおり整理する。

#### (1) 公職選挙法について

- ・ 公職選挙法の解釈等について、検討する必要があるのではないか。
  - 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
  - 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）
  - 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）
  - ④ いわゆる「特例選挙区」に関する規定の趣旨（公選法 271 条） 等
- ・ 現行法を前提としつつも、必要があれば法改正を提案するということが視野に入れて議論しても良いのではないかと。（再掲）

#### (2) 一票の平等性について

- ・ 現在の定数や選挙区を変更しなかった場合に、2045 年推計人口に基づく一票の格差がどのようなになるのかシミュレーションをしてはどうか。
- ・ 一票の平等性としては、政治的な参加の平等性と社会的な帰結の平等性がある。調査会において、そのどちらが正しいのかを決めることは難しいのではないかと。
- ・ 政治的な参加の平等性について考えたときには、必ずしも議員数を減らさなければならないわけではなく、コストを他で減らすこと等により議員数を増やすことで、それを確保するということもあり得る。また、社会的な帰結の平等性について考えたときには、例えば議員数が減ったとしても、それに代わる代替措置を講ずることで、それを確保するということもあり得るのではないかと。

### (3) 選挙の実効性・競争性について

- ・ 制度面だけでなく、無投票当選が生じていることや投票率が低い状況にあることなど選挙の実態面から、選挙の実効性の確保に関する議論をしてはどうか。
- ・ 一人区の無投票率が高いなど、選挙の競争性が低いという状況がある中で、立候補のしやすさ等に関する議論をしてはどうか。
- ・ 例えば、各地域に一人は県議会議員がいた方が良いと主張した際に、一人区が増えても良いのかどうか、その関係性を整理する必要があるのではないか。

### (4) 選挙制度と県の政策決定との関係について

- ・ 県議会は県の政策を決定する機関であることから、県議会の制度（選挙制度など）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のではないか。

## 4 おわりに

調査会では、これまで諮問の前半部分の「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」を中心に議論を行ってきた。

なお、県議会を取り巻く課題としては、地域ごとに異なる程度で進みつつ、全体としても生じるであろう「人口減少」だけではないと考えられる。課題の設定によって、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、それに留まらず幅広く議論を行ってきたものである。

今後、中間報告（論点整理）を踏まえて、さらに議論を深めていくとともに、最終報告の策定に向けて、後半部分の「三重県議会の議員の定数及び選挙区の在り方」について、本格的な調査を進めることとする。