

論 説

東海三県における 県議会の議員定数と選挙区

榊原 秀訓

はじめに

- 一 議員定数と選挙区の現状について
 - 1 過去 30 年における変化
 - 2 三重県における『選挙区及び定数に関する在り方調査会報告書』
- 二 議会の民主的正統性
 - 1 無投票当選
 - 2 投票率
 - 3 議員の多様性としての女性議員
 - 4 有効政党数
- 三 県議会議員の代表性
 - 1 国会（全国民の代表）と地方議会の異同および地方自治との関係
 - 2 歴史的経緯と比較法研究
 - 3 「国会」（全国民の代表）にみる「地域代表性」と事実としての「地域代表性」
 - 4 政令指定都市における選挙区
- 四 反面教師としての名古屋市議会
 - 1 名古屋市議会による定数の大幅削減
 - 2 情報提供・透明性——名古屋市議会と千葉市議会
 - 3 名古屋市議会基本条例と定数削減
- 五 公職選挙法改正の評価と立法改革の必要性
 - 1 公職選挙法改正の評価
 - 2 立法改革
 - 3 三重県『選挙区及び定数に関する在り方調査会報告書』と総務省『地方議会・議員に関する研究会報告書』における提案

おわりに

[補 遺]

はじめに

数年前に、芦屋市議会の議員定数に関して意見書を提出する機会があったことから、議員定数に関する最近の議論について検討を行ったことがある¹⁾。また、最近、東海三県における地方議会の新型コロナウイルス感染症への対応について調査を行った²⁾。おそらく、そういったことから、2023年統一地方選挙のために検討を行う愛知県議会の議員定数等調査特別委員会において、2021年11月4日に県議会の議員定数と選挙区に関して参考人として意見陳述することを依頼された。その機会に、愛知県議会の状況を調査するとともに、意見陳述後に、東海三県の県議会を中心に、名古屋市議会も含めて、調査を行った。そのため、これらをまとめた本稿は、愛知県議会議員定数等調査特別委員会で話した内容と一部重複する部分もあるが、内容は相当に異なるものとなっている³⁾。

また、町村議会と県議会とでは共通する点もあるが、県議会の場合には、県内に多数の選挙区を設けていることから、市町村議会とは異なる独自の検討も必要となっており、本稿では、市町村議会とは異なる点を中心に考察を行う。後述するように、市町村合併による影響や2013(平成25)年公職選挙法改正による影響も指摘されており、この点についても触れることにした。さらに、今後、他県と同様、東海三県においても「人口減少」が予測される状況であるが、三重県では、「人口減少」に伴い議員定数を減少させる対応

- 1) 榑原秀訓「芦屋市議会の議員定数に関する意見書」南山法学 39 卷 1 号 (2015 年) 169 頁～180 頁。地方議会の議員定数削減について、憲法学の立場から比較的早い段階で検討したものとして、倉持孝司「地方議会の議員定数問題について」修道法学 8 卷 1 号 (1985 年) 197 頁～226 頁がある。
- 2) 榑原秀訓「新型コロナウイルス感染症下における地方議会の対応——東海三県における地方議会の対応調査のまとめ——」南山法学 45 卷 2 号 (2021 年) 187 頁～212 頁。
- 3) 議員定数等調査特別委員会においては、一票の較差に関する判例等についても一定の時間を割いて紹介したが、ここではそれらは扱わない。

がなされていることから、三重県における制度改革についても一定のスペースを割くことにした。

国レベルでは、総務省や地方制度調査会において、その制度改革が繰り返し検討されてきている。最近のものとしては、第32次地方制度調査会に先行する総務省の町村議会のあり方研究会において、立候補者の減少を背景に、地方議会の制度改革が提案されたが、町村議会などからの批判を受けて、制度改革のさらなる検討は見送られた⁴⁾。その後、第33次地方制度調査会において、「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」がまとめられ、2022年12月28日に内閣総理大臣に提出されている⁵⁾。本稿が扱う論点と重複する点もあるが、ここでは、地制調における提案などを直接扱うことはせず、東海三県の県議会を主な対象として、議員定数と選挙区を検討していく。

一 議員定数と選挙区の現状について

1 過去30年における変化

(1) 全国的状況——市町村合併の影響

首長と地方議会の関係を考えてみると、一般的に独任制の首長は意思形成が容易で一貫した政治指導を積極的に展開しやすく、「統合機能」に優れているのに対し、合議制の地方議会は、住民の多様な意見を反映するとともに、審議過程で争点を明確にする「代表機能」に優れているといった説明がなされる⁶⁾。そして、公選の合議制機関である議会には、住民の多様性を反

4) 榊原秀訓「町村議会のあり方研究会報告と2040議会」住民と自治672号(2019年)28頁～32頁、大田直史「地方議会・議員のあり方改革の方向性」季刊自治と分権73号(2018年)8頁～12頁。

5) この答申については、榊原秀訓「地方議会の改革課題を考える——第33次地制調答申にも触れて」季刊自治と分権91号(2023年)74頁～83頁参照。本稿でも触れる「多様性」が重要なキーワードとなっている。

6) 江藤俊昭『自治体議会学——議会改革の実践手法』(ぎょうせい、2012年)8頁～9頁。

映することが期待されており、以下では、このような観点から検討を行う。

まず、選挙区ごとの定数の状況である。長期的には、1人区が増加してきている。1947年当時、全体の18.4%（154区）にすぎなかった1人区が、2013年には40.4%（460区）に達している。他方、市町村合併前後の変化について、辻は、「平成の大合併は、選挙区の広域化によって定数4以上の選挙区を増加させる一方で、定数3以下の選挙区を減少させた」と紹介している⁷⁾。

このような評価の基礎となっている崔の論文では、以下の指摘がなされている。「合併前（1999年4月）の671市2,558町村から、合併後（2010年3月）の786市944町村へと、市が17.1%増加し、町村が63.1%減少した。特に全合併件数の84.3%（540件）が集中した2004年から2005年を中心にして、その前後（2003年選挙～2007年選挙）の選挙区構成の変化をみると、1～3人区は、それぞれ13.8%（71区）、5.5%（18区）、15.5%（25区）減少し、それに対して、4人から6人以上の選挙区では、それぞれ13.3%（8区）、28.6%（8区）、6.7%（4区）増加した」（いずれも、栃木・石川・山梨・滋賀・長崎〔と沖縄〕の各県を除く41都道府県基準）。「47都道府県基準では、2003年から2007年選挙にかけて、定数1～3人の選挙区は、それぞれ13.9%（76区）、4.1%（15区）、14.3%（25区）減少し、それに対して定数4から6人区以上は、それぞれ14.9%（10区）、18.2%（6区）、2.9%（2区）増加した」という変化が紹介され、先の辻の指摘にかかわり、結論的に、「合併の規模や目的、方向性などの相違により、『昭和の大合併』は1～2人区の増加と、3人区以上の減少をもたらしたのに対し、『平成の大合併』では1～3人区が減少し、4人区以上が増加する結果となった」とするわけである⁸⁾。以下で確認したいのは、「平成の大合併」により、1～3人区が減少し、4人区以上が増加するという指摘が、東海三県の県議会にも妥当しているかである。

7) 辻陽「地方議会における政党制と代表性——政策論争か普遍的代表性か——」政策科学28巻3号（2021年）221頁。

8) 崔碩鎮「戦後日本の地方議員の政党化に関する研究（3・完）」北大法学論集72巻4号（2021年）992頁～993頁。

(2) 東海三県の状況

以下の表において、東海三県における議員定数と定数の人数ごとの選挙区数の変化を確認する。まず、いずれの県においても徐々に定数が減少していることがわかる（三重県の定数削減の提案は後述）。注目されるのは、三重県において、2007年以降は1人区が極めて少なくなり、4人区が増加していることである。他方、岐阜県では1人区が継続して多く、愛知県では1人区と2人区が多く、1人区が若干減少した分、2人区が若干増えており、市町村合併の影響によって愛知県や岐阜県では、1～3人区が減少し、4人区以上が増

愛知県

年	定数	1人区	2人区	3人区	4人区	5人区
1991年	110人	28	18	8	3	2
1995年	108人	31	17	7	3	2
1999年	107人	31	18	6	3	2
2003年	106人	30	18	6	3	2
2007年	104人	29	19	5	3	2
2011年	103人	28	20	4	2	3
2015年	102人	25	22	3	1	4
2019年	102人	25 (全体の 45.5%)	22 (全体の 40.0%)	3	1	4

内 名古屋市

年	定数	1人区	2人区	3人区
1991年	37人	2	7	7
1995年	35人	3	7	6
1999年	34人	3	8	5
2003年	34人	3	8	5
2007年	33人	3	9	4
2011年	32人	3	10	3
2015年	31人	3	11	2
2019年	31人	3 (全体の 18.8%)	11 (全体の 68.8%)	2

岐阜県

年	定数	1人区	2人区	3人区	4人区	9人区または10人区
1995年	53人	18	9	1	1	10人区 1
1999年	51人	20	7	1	1	10人区 1
2003年	49人	20	6	1	1	10人区 1
2007年	46人	18	6	1	1	9人区 1
2011年	46人	18	6	1	1	9人区 1
2015年	46人	18	6	1	1	9人区 1
2019年	46人	17 (全体の 65.4%)	5 (全体の 19.2%)	2	1	9人区 1

三重県

年	定数	1人区	2人区	3人区	4人区	5人区	8人区または7人区
1995年	55人	10	7	3	1	2	8人区 1
1999年	55人	10	7	3	1	2	8人区 1
2003年	51人	10	7	4	2	0	7人区 1
2007年	51人	2	8	1	4	0	7人区 2
2011年	51人	2	8	1	4	0	7人区 2
2015年	51人	2	8	1	4	0	7人区 2
2019年	51人	2 (全体の 11.8%)	8 (全体の 47.1%)	1	4	0	7人区 2

加したとまでは明確には指摘し難いように思われる。

現在、全選挙区で1人区の割合が、岐阜県65.4%、愛知県45.5%、三重県11.8%になる。ただし、1人区と2人区の合計で同様の比較を行うと、岐阜県で84.6%、愛知県で85.5%（内名古屋市87.6%）と相違はなくなり、三重県も58.9%まで増加する。また、愛知県で3人区が減少しているが、これは名古屋市においては、3人区が減少し、2人区が増加したことにマッチしたものと考えられる。

2 三重県における『選挙区及び定数に関する在り方調査会報告書』

三重県では、県議会の選挙区・定数見直しのために、法学や政治学の研究者を構成員とする選挙区及び定数に関する在り方調査会が設けられ、『選挙区及び定数に関する在り方調査会報告書』（2020年10月20日）が提出されている。その後、12月21日の代表者会議において、まずは正副議長において、調査会の報告書の内容を尊重しながら、選挙区及び定数の案を作成し、これを基に議会全体で検討していくこととなり、正副議長案が出されている。正副議長案は、総定数について、「三重県の人口は2007年にピークを迎えた後、減少が続いており、この傾向は今後も続くものと考えられることから、総定数は削減する」という提案であり、定数を51人から48人にすることが提案されている。人口減少によって定数減少されるのであれば、今後、全国的に人口減少が予測されることから、他の議会でも影響を有する可能性があることになる。

年	定数	1人区	2人区	3人区	4人区	5人区	7人区
2019年	51人	2	8	1	4	0	2
(2023年)	48人	1	7	1	4	0	2

また、1人区にかかわって、「亀山市選挙区は、法令により合区は不可能であり、1人区を解消するためには、亀山市選挙区の定数を1人から2人に増員する必要」があるとし、「定数を2人とした場合、一票の較差の是正や逆転現象の解消ができるという利点も」あるが、「これまで三重県議会においては、特定の選挙区の設定員増という手法については、十分に議論を尽くしたとは言えない状況にある」として、据え置かれたものである。

他の都道府県議会をみると、次回選挙区に向けた定数増による較差是正の例もあり、千葉県では、三重県ほどではないが長期的には県の人口が減少す

る状況の下で、一票の較差が最大で3倍を超えるといった事情もあって、2023年の選挙に向けて、人口増加が著しい選挙区の議員定数を1人増やし、選挙区が1減となっている。

さらに、正副議長案は、報告書の趣旨とも異なるもののように考えられる。報告書は、総定数について、「一般論として、現行の総定数を前提に、人口減少に沿って、総定数を改定（削減）することが基本となると考える」としつつ、「ただし、議会の費用を考慮することで、総定数を削減しない又は増加させるということは、有力な考え方としてあり得る」としており、削減をすれば良いとする提案とは理解できない。

例えば、「既存の定数基準」として、旧地方自治法上の法定定数などにも言及して、以下のシミュレーションを報告書に掲げており、この旧法定定数を考慮するならば、2045年においても52人と現状よりも多く、定数を減少させる理由は存在しないように考えられる。

(単位：人)

年	2010	2020	2025	2030	2035	2040	2045
人口	1,854,724	1,768,098	1,709,820	1,645,050	1,575,867	1,503,635	1,430,804
旧法定定数	58	56	56	55	54	53	52

(出典)『選挙区及び定数に関する在り方調査会報告書』31頁図表7。

また、報告書は、1人区に関して、全国的な定数別無投票選挙区の割合の傾向も考慮して、「可能な限り回避することが望まれる」としており、正副議長案が述べるように、「特定の選挙区の定員増という手法については、十分に議論を尽くしたとは言えない」ということで済ますのは妥当ではないと考えられる。

内容とは別に、制度見直しの手続の点も興味深い。愛知県議会は、議員定数等調査特別委員会を設置し、2022年3月14日、現行条例の改正なしと決定している。岐阜県議会は、議員定数等調査懇談会を設置しているが、現行条例の改正の提案はなかったようである。これに対して、三重県議会は、既に触れたように、選挙区及び定数に関する在り方調査会を設置して、総論的

なものであるが検討を行い、報告書を提出している。また、3月22日に正副議長に報告書が出され、3月26日から4月8日までパブリックコメントを行っている（「選挙区及び定数に関する正副議長案」に対する意見募集〔パブリックコメント〕）。議員定数削減が提案された対象自治体の幾つかからは、案に反対する意見書が提出されたが、2021年5月11日に48人とする条例改正が38対11で可決されている。愛知県議会や岐阜県議会においては、制度の見直しをしないことが手続に影響しているとも考えられるが、三重県議会の手続は、一定の積極的評価ができそうである。

二 議会の民主的正統性

1 無投票当選

(1) 全 国

2019年の41道府県議会議員選挙において、945選挙区の内371選挙区39.3%が無投票当選であった。定員全体に占める割合は、定員2,277人の内612人であり、26.9%であった。これは前回よりも111人増え、総務省に記録が残る1951年以降で最も多いことが示されている。無投票当選者の割合が最も高いのは岐阜県で、定員46人の内22人47.8%が無投票であった。

全国の改選定数に占める無投票当選者の変化を確認すると、かなり急激に増加してきていることがわかる。詳細は省略するが、町村議会議員選挙においても、同様の増加傾向をみることができる（2019年で23.3%）。これに対して、指定都市議会議員選挙や市議会議員選挙については、多少の増加傾向がみられるものの、このような急激な増加はなく、2019年における割合は、前者が3.4%、後者が2.7%にとどまっている。

また、選挙区の議員定数が少ないほど無投票選挙区の割合が大きいことも確認でき、1人区では、54.8%と半分以上が無投票当選となっている。

統一地方選挙における改選定数に占める無投票当選者数の割合の推移

年	1959	1975	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	2019
割合 (%)	9.5	5.0	21.8	21.1	16.8	19.5	16.4	17.6	21.9	26.9

(出典) 総務省『地方議会・議員のあり方に関する研究会報告書』参考資料2。

2019年統一地方選挙における無投票選挙区数の割合

選挙区種別	選挙区数	無投票選挙区数	無投票選挙区割合 (%)
1人区	372	204	54.8
2人区	300	116	38.7
3人区	126	36	28.6
4人区	62	8	12.9
5人以上区	85	7	8.2
合計	945	371	39.3

(出典) 総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会」第2回参考資料2。

(2) 東海三県

東海三県の無投票当選者を確認しておきたい。愛知県は、55選挙区の内26選挙区47.3%，定員102人の内41人40.2%が無投票であった。岐阜県は、26選挙区の内16選挙区61.5%，定員46人の内22人47.8%が無投票であった。三重県は、17選挙区の内5選挙区29.4%，定員51人の内13人25.5%が無投票であった。岐阜県だけではなく、愛知県における無投票当選も全国平均を大きく上回っている。本来、選挙を媒介に議員は有権者と結び

愛知県

年	定数	1人区	2人区	3人区	4人区	5人区
2019年	102人	25 (13無投票)	22 (11無投票)	3 (2無投票)	1	4

内名古屋市

年	定数	1人区	2人区	3人区
2019年	31人	3	11 (3無投票)	2 (1無投票)

岐 阜 県

年	定 数	1 人区	2 人区	3 人区	4 人区	9 人区
2019 年	46 人	17 (11 無投票)	5 (4 無投票)	2 (1 無投票)	1	1

三 重 県

年	定 数	1 人区	2 人区	3 人区	4 人区	5 人区	7 人区
2019 年	51 人	2 (1 無投票)	8 (2 無投票)	1	4 (2 無投票)	0	2

付き、民主的正統性を有しているという前提があると考えられるが、無投票当選がここまで多いと、はたして民主的正統性を前提にすることができるのかが問われかねない。愛知県の4人区と5人区では無投票当選はなく、また、岐阜県でも4人区と9人区では無投票当選はなく、三重県では4人区の内2選挙区が無投票当選であるものの、7人区では投票がなされており、選挙区の定数が大きくなれば無投票当選になり難いことは、東海三県の県議会でも同様である。

2 投票率

(1) 全 国

次に、全国の投票率の変化を確認すると、かなり急激に低下してきていることがわかる。詳細は省略するが、市区町村議会議員選挙においても、同様の低下傾向をみることができる。

統一地方選挙における投票率の推移

年	1959	1975	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	2019
投票率 (%)	79.48	74.13	60.49	56.23	56.70	52.48	52.25	48.15	45.05	44.02

(出典) 総務省『地方議会・議員のあり方に関する研究会報告書』参考資料1。

(2) 東 海 三 県

2019年選挙の投票率を確認すると、愛知県 37.01%、岐阜県 41.55%、三重

県 48.95% となっており、愛知県と岐阜県は、全国平均の投票率である 44.02% を下回っている。

3 議員の多様性としての女性議員

(1) 全 国

第三に、女性議員の割合を確認する。2021 年 12 月 31 日現在の議員現員の調査において、2,598 人中、女性議員は 306 人 11.8% である。15% を超えるのが、東京都 31.7%、京都府 22.0%、神奈川県 18.3%、滋賀県 16.7%、兵庫県 15.7% の 5 都府県にとどまっている⁹⁾。

2011 年の統一地方選挙において、「福井県に女性議員が誕生して、『女性ゼロ』議会は解消された」ことが紹介されており¹⁰⁾、2019 年の 41 道府県議会議員選挙において当選した女性候補者は 237 人で前回の 207 人を超えて過去最多ということであるが、それでも 10.4% にとどまっている。また、当選者数に占める女性の割合をみると、選挙区における定数が少ないほど、女性議員の割合が低いことがわかる。

大山は、「選挙区が小さいほど、女性は立候補がしにくく、立候補しても当選しにくい」として、「都道府県議会や政令指定都市議会で女性議員を増加させるには、1 人区や 2 人区を減らすのが効果的と考えられる」¹¹⁾と指摘

9) 内閣府男女共同参画局「都道府県別全国女性の参画マップ」における「都道府県議会議員に占める女性の割合」(<https://www.gender.go.jp/policy/mieruka/joseisankaku/map22m.pdf>)。

10) 竹安栄子「地方の女性議員たち」三浦まり編著『日本の女性議員——どうすれば増えるのか』(朝日新聞出版、2016 年) 284 頁。市川房枝記念会女性と政治センター編『女性参政資料集 2019 年版 全地方議会女性議員の現状』(2020 年) 6 頁も参照。なお、同書は、2019 年 6 月 1 日現在の調査によるものであり、本稿本文における「2019 年統一地方選挙における当選者に占める女性の割合」の表と数値があわないが、同 8 頁は、「『1 人区』『2 人区』の多さが女性進出のネックとなっている」ことを指摘している。

11) 大山礼子「選挙制度改革で地方議会を変える」辻村みよ子・三浦まり・糠塚康江編

2019年統一地方選挙における当選者に占める女性の割合

当 選 者 数 (括弧内は無投票当選者数)				
選挙区種別	全体(人)	男 性 (人)	女 性 (人)	女性の割合
1人区	372	357 (202)	15 (2)	4.0%
2人区	600	564 (224)	36 (8)	6.0%
3人区	378	335 (100)	43 (8)	11.4%
4人区	248	212 (30)	36 (2)	14.5%
5人以上区	679	572 (32)	107 (4)	15.8%
合 計	2,277	2,040 (588)	237 (24)	10.4%

(出典) 総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会」第2回参考資料2。

している¹²⁾。

(2) 東海三県

東海三県の県議会における女性議員をみると、愛知県は、1人区から5人区まで各1選挙区で1人の合計5人4.9%、岐阜県は、4人区で1人、9人区で3人の合計4人8.7%、三重県は、2人区の1選挙区で1人、4人区の2選挙区で1人と2人の計3人、7人区で2選挙区で各1人の計2人の合計6人11.8%であり、愛知県で圧倒的に女性議員比率が低いことがわかる。また、1人区では愛知県で1人、2人区では愛知県と三重県で各1人の計2人とどまっており、しかも愛知県では、それはいずれも名古屋市内の選挙区のものであり、1人区や2人区では、女性議員選出という意味での多様性が確保し難いことがわかる。

著『女性の参画が政治を変える——候補者均等法の活かし方』（信山社、2020年）72頁。

- 12) また、町村議会については、その調査にかかわった長野が、「女性議員比率の高さに対して、議員定数が最も大きな直接効果を持つということであった」とし、「仮に女性議員が増えたほうが良いという基準を採用するならば、定数削減は避けるべきといえる」と指摘している。長野基「議員のなり手不足への選択肢——平成31年全国町村議長会報告書から考える」自治日報2022年10月10日号3面。

愛知県

年	定数	1人区	2人区	3人区	4人区	5人区
2019年	102人	25 (1選挙区で1人)	22 (1選挙区で1人)	3 (1選挙区で1人)	1 (1人)	4 (1選挙区で1人)

内名古屋市

年	定数	1人区	2人区	3人区
2019年	31人	3 (1選挙区で1人)	11 (1選挙区で1人)	2

岐阜県

年	定数	1人区	2人区	3人区	4人区	9人区
2019年	46人	17	5	2	1 (1人)	1 (3人)

三重県

年	定数	1人区	2人区	3人区	4人区	5人区	7人区
2019年	51人	2	8 (1選挙区で1人)	1	4 (2選挙区で1人と2人で計3人)	0	2 (2選挙区各1人で計2人)

4 有効政党数

最後に、都道府県議会の選挙区定数と有効政党数の相関関係について、簡単に確認しておく。有効政党数とは、「単純に政党の数を数え上げるのではなく、政党の勢力比も考慮して、実質的に競い合う政党の数を示す指標である」とされている。そして、「選挙区定数の平均値が大きくなるほど、有効政党数もおおむね大きくなっている」とされる¹³⁾。東海三県に関する曾我の

13) 曾我謙吾『日本の地方政府』（中公新書、2019年）45頁～47頁。同「都道府県議会における政党システム——選挙制度と執政制度による説明——」日本政治学会編『年報政治学 2011年II 政権交代期の「選挙区政治」』（木鐸社、2011年）125頁は、「有効政党数とは、各政党の議席率の二乗の総和の逆数として定義される。単純に議会に議席を有する政党の数を数え上げるのではなく、議席の少ない小政党については割り引いて加算することにより、議会全体の政党勢力の集中度合い（分裂度合い）を捉えようとするものである」としている。また、138頁は、「選挙区定数が大きいほ

説明をみると、「沖縄県や岩手県は選挙区定数が大きく、有効政党数も大きい代表的な例である」とし、三重県も「それと類似の性質を持つ」とし、逆に、岐阜県や愛知県は、「選挙区定数が小さく、小選挙区が大多数となっており、有効政党数も2から3程度となる」と紹介している¹⁴⁾。

また、1959年から2019年までの経年変化にかかわって、政党有効数を分析した岡野の説明をみると、有効政党数が2未満となっている頻出議会として、岐阜県があがっており、「こうした事例は、自民党の議席率が2/3以上の議会と重なっている」と紹介されている。興味深いのは、選挙区定数別の有効政党数の特徴に関して、「有効政党数が4~7人区にかけて増加し続けた後、いったん減少をし、再び増減を繰り返す」とし、「仮に有効政党数の適度な高さを選挙制度改革の指標として多元的代表の確保を目指すとするならば、通時的に見て最大6~7人区の設定が妥当である」という指摘である¹⁵⁾。

選挙区の議員定数の小ささは、有効政党数以外にも、先にみてきたように、無投票当選や女性議員の少なさにも関係しており、これらの問題を解決するためには、定数の小さな選挙区、特に1人区選挙区を解消することが必要である。そのためには、議員の代表性をどのように理解するかが論点となる。国会議員に関する議論も踏まえつつ、地域代表に関する議論をみておきたい。

ど、政党システムの分裂性は強まっている。定数が平均して1大きくなれば、有効政党数は約0.41多くなるというのが、ここでの推定結果である」としている。

14) 同前 127頁~129頁では、1960年~2010年までを10年ごとに区切った期間での評価として、都道府県議会を大きく四つのタイプに分ける。第一は、「一貫して有効政党数が2を下回る」ような議会として、岐阜県議会などがあげられている。第二は、「有効政党数がほぼ一貫して高い議会である、第三は、「両者の中間に位置し、有効政党数がほぼ2から3の間に収まる」議会であり、愛知県議会や三重県議会は、ここに分類されている。最後は、「2000年代、あるいはより早く90年代から大きく分裂性をました議会」である。しかし、本文でも触れたが、曾我・前掲注13)『日本の地方政府』46頁をみると、岐阜県議会の数値が2を少し超えて、愛知県議会に接近し、三重県議会は3を超えて4に近付いている。

15) 岡野浩元『都道府県議会選挙の研究』(成文堂、2022年)185頁~187頁。

三 県議会議員の代表性

1 国会（全国民の代表）と地方議会の異同 および地方自治との関係

憲法 43 条 1 項において、国会議員が「全国民の代表」とされていることから、同様に、県議会議員も「全県民の代表」と考えるのか、国会議員と県議会議員は異なると考えるのかが問題となるが、いずれの見解もある。

近年の「特例選挙区」にかかわる最判（最判 2019〔平成 31〕年 2 月 5 日判時 2430 号 10 頁）における林景一裁判官意見は、「私は、国政選挙については、人口比例原則を厳格に考えるべきであるとの立場であるが、地方議会選挙については、同原則を重視しつつも、一定程度緩和する余地を認めることができると考えるものである。このような相違は、地方議会議員の役割の性格、すなわち、地方公共団体においては、地方自治の本旨に基づく住民自治の観点に立った行政の遂行が期待されるところであるから、地方議会議員については、国会議員が全国民（people）の代表としての行動を期待されるのとは異なり、その選挙区である地域（community）の代表という色合いが濃くてしかるべきであることをその根拠とするものである」として、国会議員と地方議会議員とでは代表の性格が異なるという理解を示している。この最判の評釈において、前裕が、林裁判官意見と同様に、国会議員と地方議員を区別する見解や、両者を同列に扱う見解に言及していることから、これらの見解も確認しながら、検討を行っていく¹⁶⁾。

まず、両者を区別するものとして、吉田は、「地方議会の代表の場合は、むしろ代表をもって各選出母体の利益や要求を直接に代弁してよいように思われる」とし、「地域における住民主権の実現」という説明を行う。国政レベルの議員は、選挙区代表の性格を有しないが、自治体における議員は、利

16) 前裕大志「判批」新・判例解説 Watch 25 号（2019 年）19 頁～20 頁。

益代表的性格が強く加味されているとする。そして、意外にも思われるが、このような格差は国政レベルの選挙以上に厳しく批判されなければならないとして、むしろ平等を重視する¹⁷⁾。

他方で、国会議員と同様、地方議員も地域代表とは異なることを強調する見解も少なくない。例えば、清水は、「当該地方公共団体の住民全体を代表すべきことは、地方自治の本旨（憲法92条）のファクターである住民自治の理念からして自明であり、全国民を代表する国会議員（同43条）と同様に、地方議会議員が、選挙区に異動があっても、議員の職を失わない旨の公選法16条の規定は、この点を確認したものと考えるべきである」とする¹⁸⁾。国会議員も地方議員も同じという議論は、この後も有力となっている。

2 歴史的経緯と比較法研究

そもそも選挙区を設定した当初に、地域代表を出すといった観念がないことも強調される。市村は、「選挙を選挙区という選挙人団に分ける理由は、選挙人を個人とした人格主義に由来しているものと解することができる」とし、選挙区を「行政区画としての郡市の区域で行うとしてきたことは、選挙区画定を行政権力による恣意的裁量を避け、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と解することができる」からであると説明する。このように考えると、国会における選挙区と都道府県議会における選挙区とは、「本質的に同質のものであり、特段の違いはない」し、また、「選挙区を郡市の区域としたことには、自治団体としてのまとまりの意味合いはなく、あくまで施政の範囲」であったことを指摘する¹⁹⁾。

17) 吉田善明「地方自治と住民の権利」同『地方自治と住民の権利』（三省堂、1982年）14頁、17頁。

18) 清水陸「判批」法学教室48号（1984年）85頁。

19) 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」白鷗法学20巻2号（2014年）15頁、50頁。

大山は、ヨーロッパの国や地方のレベルにおいて比例代表制ではなく、小選挙区制等を採用する場合の正当化根拠は、「地域代表の論理ではなく、議員と有権者との距離の近さ」であることから、「地域代表」の強調を日本独特の議論とし、また、歴史的には、「制度発足の当初は実務的・便宜的な区画であった選挙区が地域代表を選出する単位として認識されるようになった」と指摘している²⁰⁾。

3 「国会」（全国民の代表）にみる「地域代表性」と 事実としての「地域代表性」

もっとも、国会議員が「全国民の代表」であることから、「地域代表性」が完全に否定されるわけでもない。例えば、只野は、個人のみを政治的単位とみる立場からすれば、本来は全国を単一の選挙区とするのが理想であるが、現実には「地域」を単位とした選挙区への区分がなされていることについて、全国を単一の選挙区とすることが容易ではないからだけではなく、『政治上ある程度において議員が地方的利害を代表することを是認しているから』である」とする。そして、「恣意性を許容しうる『人為的区画』ではなく、既存の『歴史的・自然的区画』を用いることには、十分な理由がある」としつつ、「既存の『歴史的・自然的区画』をめぐることは、『歴史的・自然的』に形成された実質が想定されやすいこともまた、否定できない。それは、選挙区がある種の『利益共同体』をなしているという想定を強める効果をも併有しうる」と考える²¹⁾。ただし、「一定の時間の経過のなかで、ある種の『利益共同体』という想定が根づいていくことは避けがたい」としつつ、「そうした『利益共同体』は常に、可変的な、諸利益の共同体なのではないか」としている²²⁾。このように考えると、都道府県議会の選挙区も地域

20) 大山礼子『「地域代表」と選挙区制』糠塚康江編『代表制民主主義を再考する』（ナカニシヤ出版、2017年）77頁～78頁。

21) 只野雅人「領域と代表」同前12頁。

22) 同前24頁。

代表的性格を帯びるようになることは認められるとしても、只野が最後に指摘するように、『利益共同体』は常に、可變的な、諸利益の共同体であるとする、選挙区として1人区を設定する場合には、地域の可變的な、諸利益を代表することは困難になると考えられるように思われる

他方、公法研究者と比較すると、政治学研究者は、地域代表性を当然のことのように議論しているように思われる。江藤は、都道府県議会議員は、「そもそも『全域の代表』（＝住民代表）とともに、『地元（地区）の代表』（＝地区代表）という特徴を有している」といった、全体の代表と地域代表を並列的に置くような説明をする²³⁾。さらに、辻は、政党システムに対する言及部分を除くと、「戦後の地方議員の選挙制度を構築する際、公職選挙法などの制定により意図されていたのは、すべての『地域』からの代表をくまなく集めること」とし、「『地域代表』からなる議会総体として合議するあり方が目指されていた」ことを指摘しており、議員の「地域代表性」を重視するようである²⁴⁾。憲法研究者の前裕は、「地域代表性」との関係で、「憲法上、地方公共団体については長・議員ともに直接選挙によるものとされているところ、議員の選出については、長に対等に対応しうるような適切な選挙制度を定めることが要請されているものと解し、地域的まとまりのある選挙区を設定し、議員に地域代表的性格をも保有させることが、地方自治法の本旨にも合致した最も公正かつ効果的な制度であるとする主張」があることを紹介するが²⁵⁾、このような考えも、地域代表的性格も併せ持つというニュアンスが強いと思われる。つまり、法学研究者の慎重と思われるスタンスと比較すると、辻における「地域代表性」の重要度は極めて高いものとなっているように思われる。

23) 江藤・前掲注6) 157頁。

24) 辻・前掲注7) 220頁～222頁。

25) 前裕・前掲注16) 20頁。それは、千葉県議会議員選挙に関する東京高判1984（昭和59）年8月7日判時1122号15頁における被告の主張を基にしているようであるが、被告の主張という点では、その上告審である最判1985（昭和60）年10月31日判時1181号83頁も同様である。

結局、「全国民の代表」と同様、都道府県においては、「全都道府県民の代表」であることが要求されたとしても、「地域代表性」は事実上存在し、法的にも「地域代表性」を考慮することは可能であると考えられる。もっとも、公法学における議論は、「地域代表性」の考慮により、選挙区の較差が過度のものになれば、それを違法とする、「地域代表性」の考慮の限界に関するものであるが、ここで問題としているのは、「地域代表性」を重視することから、選挙制度として小選挙区が望ましいとか、「地域代表性」を重視しないように思われる比例代表制を採用すべきとまで述べることができるかである。しかし、「全国民の代表」と同様、都道府県においては、「全都道府県民の代表」であることが要求されたとしても、特定の選挙制度が選択されることまではできないのと同様に²⁶⁾、「地域代表性」を考慮するとしても特定の選挙制度の採用や排除までは結び付かないと考えられる。

4 政令指定都市における選挙区

最後に、政令指定都市には、他とは異なる特有の問題があり、少し触れておきたい。市村が指摘するように、「選挙区の定数は、政令指定都市になったとたんに区に細分化されて激減する」からである²⁷⁾。森は、法改正前に、政令指定都市が行政区によって選挙区が設定されることから、政令指定都市になることによる定数の減少にかかわって、「議員がその選挙区の『地域』を『代表』し、したがってその『地域』の利益のために活動するという側面があることを否定するものではない」としつつ、他方で、「一人の『代表』者をもっては真に代表しえない」とする²⁸⁾。また、政令指定都市の行政区を「より効果的な行政サービスの実現」を基本原理とするとし、選挙区は、よ

26) 国政選挙にかかわって、上田健介「『全国民の代表』と選挙制度」論究ジュリスト 5号(2013年)57頁～65頁参照。

27) 市村・前掲注19)27頁。大山・前掲注20)76頁。

28) 森英樹「機関の選挙と議会」田口富久治・都丸泰助・室井力編『自治体の行政管理』(自治体研究社,1979年)103頁。

り高次な「公正な住民意識の反映の実現」を基本原理として区別し、「前者の原理に基づけば、行政区割はより小さくより住民に接近する志向性をもっているのに対し、後者はより大きくなる志向性をもっている」としている²⁹⁾。注意しておきたいことは、この指摘が、行政区の再編を目指すといったものではなく、選挙区設定において行政区を単位とすることは重要ではないとするものであり、法改正を経た今日では、行政区にこだわらない選挙区設定を期待するものとなっていると思われることである。

その他、政令指定都市は県に代わってもつ権限も多く、また、政令指定都市選出の議員が多数を占めることもある³⁰⁾。2017年7月に公表された総務省『地方議会・議員に関する研究会報告書』は、「道府県の指定都市の区域に対する事務・権限の多くが移譲されている結果として、都道府県の指定都市の区域に対する事務・権限は他の市町村の区域に対する事務・権限に比べて小さいにもかかわらず、人口規模の大きい指定都市から選出される道府県議会議員の数が多くなっているとの指摘」があることを述べている。そのため、政令指定都市の県政に対する影響力を減少させて良いとする見解もある³¹⁾。これに対して、大山は、このような政令指定都市の状況にかかわって、人口比例に基づき定数配分を批判する見解に対して、都道府県議会議員が都道府県全体の代表者という理解と対立することを指摘している³²⁾。

四 反面教師としての名古屋市議会

1 名古屋市議会による定数の大幅削減

三重県と対照的と思われるのは、2019年の選挙に向けて定数を7人削減と

29) 同前 105 頁。

30) 憲法学からの指摘として、大山礼子「判批」『地方自治判例百選（第4版）』（有斐閣、2013年）142頁、櫻井智章「判批」判例評論743号（2021年）140頁。

31) 辻陽『日本の地方議会』（中公新書、2019年）209頁～210頁も参照。

32) 大山・前掲注20）77頁。

大きく削減した政令指定都市である名古屋市における制度改革である。2016年2月定例会の会議録から確認できるのは、「議会もできる限り身を切る思いで対応していくべきとの姿勢から、現行の定数75人から7人減とするもの」で、「旧法定上限数88人に対し、現行の定数75人から7人減して68人とする事で、減員率において、千葉市の21.9%を上回り、22.7%と政令指定都市中トップとする」ものである。

年	定数	2人区	3人区	4人区	5人区	6人区	7人区または 8人区
2015年	75人	2	2	1	8	1	7人区 1 8人区 1
2019年	68人	2	3	4	5	0	7人区 2

また、議会の会議録では、名古屋市議会基本条例にも言及がなされつつ、議会の監視機能低下や多様性の後退、公聴会の開催、参考人の意見の聴取等の必要性について問題点が指摘されている。しかし、議会の監視機能低下や多様性の後退に関しては、「議員の今後の努力の問題」であり、「議員一人一人が解決すべき問題」と説明がなされるにとどまっている。河村市長と同じく、ともかく議員定数を削減すれば足りる、内容は関係なく、全国一であれば、それで良いといった姿勢であると思われ、何故、減員率が高いことが積極的意義を有することになるのか不明であり、あまりの根拠の乏しさに、これが政令指定都市の議会での議論であるのか目を疑う。議員定数に関しては、各政令指定都市の「選挙区の平均議員定数」でも、大阪市議会に次いで少なく、また、「議員1人あたり人口」は横浜市議会に次いで多く³³⁾、また、議員を媒介としない代表のあり方としての参加制度の充実といった議論もなく、代表性の観点からどう評価しているのかわからない。

33) 三浦正士「大都市制度改革構想と自治体議会の論点」真山達志・牛山久仁彦編著『大都市制度の構想と課題』（晃洋書房、2022年）40頁。

2 情報提供・透明性——名古屋市議会と千葉市議会

名古屋市の会議録からは、「議会改革推進協議会」で議論させていることがわかることから、名古屋市議会のホームページを確認すると、「議会改革推進協議会」という議員からなる検討組織が設けられ、6回の会議が行われていることは確認できる。しかし、報告書も作成されていないし、議事録も掲載されておらず、どのような議論がなされたかまではホームページからはわからず、議会図書室において、議事録を閲覧できるにとどまっている。名古屋市議会基本条例2条2項には三つの原則が掲げられ、「積極的に情報公開を進めるとともに、市民が参加しやすい開かれた議会運営を行い、様々な機会を活用して、市民への説明責任を果たす。」とされているが、実際には、情報へのアクセスに手間がかかるものとなっており、内容とは別に、情報提供や透明性確保といった点で問題があるように思われる。

また、名古屋市議会が千葉市議会における定数見直しに言及していることから、千葉市議会における見直しの過程を確認してみると、千葉市議会では、2011年6月3日から2015年6月24日まで設置された千葉市議会「議会のあり方」検討協議会の活動がわかる『千葉市議会「議会のあり方」検討協議会報告書』（2013年）や、2011年7月11日から2012年12月31日まで設置された千葉市議会改革推進協議会の活動がわかる『千葉市議会改革推進協議会報告書』（2014年）をホームページに掲げており、情報提供・情報公開の点ではかなり相違があるように思われる。

3 名古屋市議会基本条例と定数削減

(1) 名古屋市議会基本条例と改正理念

「議会改革推進協議会」の会議録に目を通すと、1回当たりの会議時間は、第1回を除くと最短で25分、最長で47分であり、議員報酬についても議論

がなされていることから、議員定数で議論されたのは、せいぜい2時間程度であると推測される。そして、大幅な議員定数を減員する理由を確認しようとしても、上記の議会での会議録以上の実質的内容を確認することは困難である。つまり、多数の委員においては、議員定数を大幅に減員することが所与の前提ようになっており、最大限どこまで減員させることができるかが大きな関心事になっている。どうも減員する最大限の定数は、1区当たり2人減員にならないようにするというところで、それが65人といったことが確認され、68人であれば、先に紹介したように、旧法定上限数の減員率において、政令指定都市中トップとなることから、68人が選択されたといったことがわかるのみである。既に触れた名古屋市議会基本条例に照らした問題点の指摘もなされているが、ここでも議論はなされていないことがわかる。

名古屋市の議会基本条例の内容を確認すると、他の多くの議会基本条例と同様に、二元代表制や議会の監視機能についての規定があり、議員定数の問題もそれらとの関係で議論が必要であることがわかるが、さらに、東海三県の県議会で議会基本条例を制定している愛知県や三重県の議会基本条例とは異なり、名古屋市の条例は議員定数に関してかなり具体的な規定を置いていることが注目される。そして、その規定に照らすと個々の議員の努力といった問題には片づかないと考えられる。

まず、名古屋市議会基本条例が、16条2項において、「議員定数については、地方自治法の趣旨を踏まえ、議会基本条例に定める議員の役割を果たし、各層の多様な民意を市政に反映させるために必要な人数を確保し、人口比例等を考慮し、別に条例で定める。」と規定している。議員定数を減員するのであれば、条例において、「各層の多様な民意を市政に反映させるために必要な人数を確保」することを規定している以上、大幅な削減をこの規定との関係でどのように理解しているのかが問題となるはずである。しかし、議会の会議録や議会改革推進協議会議事録を確認してみても、同様の疑問を出す委員はいるものの、それについての議論は全くなされていない。

(2) 名古屋市議会基本条例と改正手続

手続に関しては、名古屋市議会基本条例4条が「市民参加の促進、市民の多様な意見の反映」に関する規定で、同条3項が、具体的に、「議会は、市民の意見・知見を審査等に反映させるため、公聴会・参考人の制度等を活用するように努める。」と規定している。また、その規定を除くと、議員定数については、同条例16条1項が、「議員定数及び議員報酬に関しては、別に条例で定める。これらの条例について、これを制定し、又は改廃するときは、議会基本条例の趣旨を踏まえ、これを提出する。この場合、民意を聴取するため、参考人制度、公聴会制度等を活用することができる。」として、「民意を聴取するため」、「参考人制度、公聴会制度等を活用すること」を規定していることが注目される。このように、議員定数に関しては、わざわざ個別に参考人制度、公聴会制度等を規定しているわけである。この規定は、高山市議会基本条例22条4項のような「委員会又は議員は、前項の条例改正議案の提出に当たって、市民及び専門家の意見を聴取するものとする。」といった義務的規定ではないものの、7人もの議員定数を減員するわけであり、「公聴会・参考人の制度等」の活用が期待されると思われる。しかし、現実には、これらの市民参加制度を経ていないといった問題点がある。7人の議員定数を減員する提案について「公聴会・参考人の制度等」の活用をしないのであれば、およそ定数変更について、これらの市民参加の機会を設ける可能性はないと考えられる。

また、手続に関しては、議会基本条例に関するものではなく、議会自体の手続であるが、委員会審議を省略するし、短時間に限定された反対討論はともかく、主要会派による賛成討論がないなど、審議も短時間で終わっている点でも問題がある。議員定数のような重要問題について、委員会審議を省略する理由があるのか疑問であるからである。

以上、みてきたように、名古屋市議会の議員定数削減は、内容の説明を含め、情報提供や透明性などの手続の点で様々な問題がある。議員定数削減が、しばしば少数派を当選させ難くするといった隠れた政治的動機に基づく

ことは別としても、名古屋市議会における議員定数の大幅減員について情報提供や透明性の問題を生じさせている要因の一つには、議員定数の削減を議員報酬の引き上げとセットにしているものの、定数削減よりも議員報酬の引き上げによって3億円以上の費用増加となり、議員報酬の引き上げを前面に出したくないといった動機があるように思われる。こういった対応は、三重県の報告書が、「議会の費用を考慮することで、総定数を削減しない又は増加させるということは、有力な考え方としてあり得る」としていた考えの正反対の対応であるようにも考えられる。

要因はともかく、結局、名古屋市議会は、自らの制定した議会基本条例の規定を軽視しており、自己否定的な対応が大きな特徴となっており、他の地方議会への反面教師となっているように考えられる³⁴⁾。

五 公選法改正の評価と立法改革の必要性

1 公職選挙法改正の評価

まず、「ゲリマンダリング」や「選挙区幾何学」を回避し、議会の恣意も排除するために、選挙区を「人為的区制」とするのではなく、なるべく「歴史的・自然的区画」と一致させるという手法がとられ、公職選挙法改正前に、日本で「行政区画主義」が採用されていたのも、こういった考えに基づく理解できる³⁵⁾。市村は、「郡市を区域とするのは、その行政区画としての客観性と地理的な明確性があることによるもの」であったが、法改正が、『郡

34) 名古屋市議会を攻撃対象とする河村名古屋市長に対抗するために、名古屋市議会は、2010年と比較的早い時期に議会基本条例を制定したものの、その理念を現実化しようとする内在的な姿勢を欠如している。榊原秀訓「河村名古屋市長のボランティア議会と議会改革」加茂利男ほか『地方議会再生——名古屋・大阪・阿久根から』（自治体研究社、2011年）84頁～87頁、同「ポピュリズム首長と議会・住民参加」榊原秀訓編著『自治体ポピュリズムを問う——大阪維新改革・河村流減税の投げかけもの』（自治体研究社、2012年）55頁～56頁も参照。

35) 只野・前掲注21) 13頁。

市の区域』によるとする『行政区画主義』を大きく変更するもの」であり、「いわゆる定数格差，一票の格差は格段に是正しやすくなる」が，その反面，「選挙区として選ぶうる選択肢が格段に増え，定数配分の仕方も自由度が増す」と評価する。また，大山も，「都道府県の裁量によって選挙区を改定する道が開けたが，その反面，選択肢の増加によって恣意的な選挙区（具体的には現職議員にとって有利な選挙区）が設定されるおそれも生じているといえよう」と指摘している³⁶⁾。宍戸は，「選挙区割りの自由度が高まったことに相応して，都道府県議会による地域的ゲリマンダリングの可能性が従来よりも高まった」としている³⁷⁾。

裁量の拡大により恣意的運用の危険性も高まることを考えても，個々の議会で選挙区を見直すことは容易ではないことが推測できる。そのため，較差是正を大幅に行うために，相当数の選挙区を見直しする必要があるがあっても，その政治的困難性から，較差是正が小幅なものであっても，選挙区見直しを最小限にとどめることになりがちであると思われる。

2 立法改革

(1) 立法改革の必要性

市村は，法改正の結果，「選挙区の定数規模を中選挙区制的なものにするか，小選挙区制的なものにするかは，郡市の縛りがなくなったので，議会の立法裁量の問題になっていく」とし，「大政党にとって小さな選挙区の方が有利」であり，「『郡市の区域』という動かしえない与件を放棄」することから，小選挙区化が加速するかもしれないことを指摘する³⁸⁾。

都道府県議会の選挙制度について，個々の地方議会による対応に委ねずに，法律によって介入を行うべきか，また，仮に介入を行うとして，選択制

36) 市村・前掲注19) 50頁，52頁～53頁，大山・前掲注20) 74頁～75頁。

37) 宍戸常寿「地方議会における一票の較差に関する覚書」高見勝利先生古稀記念『憲法の基底と憲法論』（信山社，2015年）418頁。

38) 市村・前掲注19) 53頁。

とすべきかについて意見は分かれ得る。しかし、個々の地方議会による対応に委ねた場合、現職議員の反対という政治的な困難が強く、国会と比較しても、都道府県議会はより困難とする見解も出されている³⁹⁾。また、大山は、「投票価値の平等確保の要請が強まるなか、国会だけでなく都道府県議会の選挙制度も、近い将来、抜本的な改革を迫られるのは必至である」としている⁴⁰⁾。

立法改革を考える場合、立法裁量の幅が問題となるが、どのような選挙制度を採用するかについては、立法裁量は広範なものと考えられる⁴¹⁾。そして、学問分野などによる関心の相違から、目指すべき改革に相違が生じるように考えられる。政治学においては、国・都道府県・市区町村における選挙制度や、都道府県における選挙区定数のバラツキ、政党選挙に関心がみられるが、公法学においては、一票の較差是正や多様性の確保といったことに対する関心が強いように思われるからである。地域代表性に関しても公法学よりも政治学の方が、より重要性を認めているようである。このように、改革に関する見解に相違があるが、都道府県議会選挙について、どのような提案がなされているかを簡単にみておきたい。

(2) 小選挙区と比例代表制

先に紹介した地域代表性を重視する辻は、「地方議会において、政党化・政策論争の活性化を目指すことと、普遍的な地域代表制を維持すること、そして議会そのものの機能強化を目指すこととは、同時に叶えることが難しい」とし、「地域代表制」を重視して、「比例代表制を都道府県等の議会に導入した場合について、この地域代表性をどのようにして担保するのかという難題が残されている」とする。また、「定数を大きくするために合区を増やすと

39) 砂原庸介『民主主義の条件』（東洋経済新報社、2015年）194頁～195頁、227頁、229頁。

40) 大山・前掲注20）78頁。

41) 長岡徹「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（1988年）745頁、749頁～750頁。

いう方向性も考えられる」が、「合区されて定数2となったときに2人とも合区した相手の自治体選出の議員となる可能性を孕んでいる」とし、「議員を輩出できなくなった自治体は県政との一つの重要なチャネルを失うという、自治体間『格差』が生ずる」ことになってしまい、「政党による政策論争を実施し、他方で遍く地域代表性を維持しようとするための解は、そう簡単に見つからない」とする⁴²⁾。

これに対して、多様性確保などのために比例代表制の主張も有力である。例えば、大山は、女性議員の増加の必要性との関係で、「選挙区を大きくするのであれば比例代表制の採用を検討すべきではないだろうか」とし、また、その場合に問題となり得る地域代表性に関しては、「同じ地域に居住しているというだけでその住民が『共同の利益』をもつのかは疑問であり、単純に議員は地域代表であるべきだということはできないが、議員と住民との紐帯を維持する必要はあるだろう」として、「自治体の区域をいくつかの比例代表区に分割し、それぞれ5議席ないし10議席程度を選出する方法が現実的なのではないか。非拘束名簿式を採用して、地域住民が地域の代表に投票できるようにすることも考えられる」と提案している⁴³⁾。

42) 辻・前掲注7) 226頁～228頁。

43) 大山・前掲注11) 72頁, 73頁。また、大山は、「人口比例原則を維持しながら区割りを実施するのは、きわめて困難な作業」とし、「地方議会の議決で区割りを決定することになると、実務上の困難だけでなく、ゲリマンダーのような恣意的な区割りを排除することもむずかしいだろう」とし、「現代の地方議会の選挙区には相当な人口較差が存在しているが、是正作業は遅々として進んでいない」と指摘し、「将来的には、選挙区画定の負担が少ない比例代表制を軸」とすることを述べている。さらに、比例代表制採用の積極的な理由付けとして、いわゆる二元代表制に触れ、「議会の多数派の支持によって首長が誕生するわけではないので、国会とは異なり、議会内に安定した多数派を形成する必要性は希薄」であることをあげている。しかし、このような理由付けによる場合、国会においては比例代表制を採用し難いことになり、その妥当性については検討の余地がある。同『政治を再建する、いくつかの方法——政治制度から考える』(日本経済新聞出版社、2018年) 168頁～169頁。二元代表制にかかわる理由付けを含め、大山の主張を好意的に紹介するものと考えられる、三浦まり『さらば、男性政治』(岩波新書、2023年) 235頁も参照。

また、谷も、「都道府県の場合、そもそも市区町村があるわけだから、それに屋上屋を重ねる形で現在のような地域代表的選挙区を置く必要はない」として、「もし大幅に制度を変えるのであれば、何らかの形で比例代表制を導入するしかないだろう」とし、「比例代表制にすれば、議員がその都道府県全体を代表するという側面が強化される」とする⁴⁴⁾。

3 三重県『選挙区及び定数に関する在り方調査会報告書』 と総務省『地方議会・議員に関する研究会報告書』 における提案

最後に、先にみた三重県の調査会報告書と総務省の研究会報告書における提案をみておきたい。

(1) 三重県『選挙区及び定数に関する在り方調査会報告書』における提案

まず、三重県の報告書は、「現行法の下では特に選挙区の区割りについての制約が大きいため、民主的正統性や多元的代表の確保等を十分に担保しつつ一票の較差を適正に保つための適切な解決策を見つけることができなくなるおそれもある」として、「法改正を国に要望することも考えられる」として、次のような例を示す（提案の例に対する消極的な見解と思われるものもあげられているが、ここではその紹介は省略する）。「例1」として、「複数の選挙区で県内を区分するのであれば、地域の実情に応じて条例で設定できるようにすること」である。また、「例2」として、「全県一区を含めた大きな選挙区を条例で裁量的に設定できるようにすること」である。そして、「なお、法改正に

44) 谷聖美「政党システム中心の選挙制度改革論と地方自治——異なる価値前提を巡る若干の考察——」岡山大学法学会雑誌 67 巻 2 号（2017 年）92 頁。もっとも、谷は、これは、選挙制度を変えることを前提に小選挙区制と比例代表制のどちらがよいかの議論であるが、「現状のままでよいという考え方もあり得るのではなからうか」とする。谷の「現状のまま」という主張にもかかわらず、都道府県においては、1 人区が多数を占める議会もあることから、議会によっては 1 人区＝小選挙区の問題が大きく残ったままであるように思われる。

関連して、長期的に、抜本的な制度改正を考えるのであれば、比例代表の要素を都道府県議会議員選挙に取り入れることを可能にする法改正を国に要望することも考えられる」とする。具体的には、「例1」として、「名簿式比例代表制を導入すること」、「例2」として、「選挙区比例代表制並立制を導入すること」を示している。

(2) 総務省『地方議会・議員に関する研究会報告書』における提案

地方議会の選挙に焦点を当てた総務省『地方議会・議員に関する研究会報告書』は、政治学者を中心に議論を行っている。この報告書は、都道府県議会のみならず、市区町村議会についても検討したものであり、具体的な制度改革に結び付いているものではないが、ここでは、都道府県に関する部分のみ紹介しておく。報告書は、都道府県議会選挙に関しては、「比例代表制」を提案する。政党選挙を重視するこの報告書は、以下のようなメリットをあげる。「比例代表選挙によって一般に促進される政策・政党等本位の選挙は、都道府県議会に求められる役割と整合的であり、政策の明確化、候補者の多様性や専門性の確保などが期待できること」、「政党等を媒介させることで、有権者にとって投票が容易となり、候補者の比較可能性が高まると考えられること」、「指定都市を擁する道府県について指摘される代表性に係る課題を解消できるほか、一票の格差をはじめ、選挙区の設置や定数の設定などの実務的諸課題を回避できること」、「国政選挙と同様に政党等本位の選挙が実施されることにより、国政との連動性が期待できること」である。そして、留意点として、地域代表性が減少または消失することをどのように考えるかがあげられ、地域代表性に配慮が必要であると考えられる場合には、「比例代表選挙と選挙区選挙の並立制」、「比例代表選挙と選挙区選挙の併用制」、「比例代表選挙において、少数の選挙区を設置し、地域別名簿による投票を採用すること」の三つの方策があると考えられるとする。

この報告書の都道府県議会選挙に関する提案について最も厳しい意見を述べていると思われるのが木寺であり、「地域代表性」との関係で、次のよう

に評価する⁴⁵⁾。すなわち、『『表象する代表』という論点に関して、実はこれまで日本の地方議会の選挙制度は、特に都道府県議会で小選挙区制度と大選挙区制度を混在させるという制度的な一貫性を犠牲にしてまで、郡市単位、市町村単位で選挙区を構成するという地域代表性を重視してきた。ここに選挙区を撤廃して比例代表を導入するということは、選挙制度における代表制を基礎付けてきた思想を根底から覆すということである』とし、しかし、「その大胆な提案にもかかわらず地域代表性を論破できないから」、「現行の選挙制度の混在を批判していたはずが比例区と選挙区の併存を提言するなど矛盾した議論に陥っている」と批判する。木寺の批判は、比例代表制の導入それ自体よりも、報告書のベースにある政党政治を基礎にすることやそれから派生する考え方への批判が根底にあるが⁴⁶⁾、「地域代表性」との関係をどのように理解するかも問題としていると考えられる。

大山のように、小選挙区制を組み合わすことなく、比例代表制を考え、地域代表性を加味するならば、複数の選挙区を置く比例代表制を考えるといった対応は十分あり得るように思われる。

立法改革にかかわって、再度確認しておきたいことは、公法研究者は、選挙区設定のために議員が地域代表の性格を有することを認めるとしても、地域代表ではなく、全体の代表を基本にすることが一般的であり、また、議会における多様性を、議会が社会の「縮図」となるような社会的代表といったことにも結び付けて発想することも少なくないことである⁴⁷⁾。このような発想からすれば、地域代表性を尊重する必要性は他の価値よりも低いと位置付

45) 木寺元「地方選挙制度改革と政治工学——総務省『地方議会・議員に関する研究会 報告書』の検討と分析」自治総研 473号 (2018年) 68頁。

46) 同前 83頁～92頁、同「誰がための選挙制度改革? ——『街灯の下で鍵を探す』議論にならないために」都市問題 109巻5号 (2018年) 4頁～12頁。

47) 上脇は、社会学的代表を「憲法上の要請」と説明する。上脇博之「地方議会の選挙制度と憲法問題」北九州市立大学法政論集 40巻4号 (2013年) 133頁～136頁。「憲法上の要請」とまで評価できるかはともかく、重要な価値を有していると考えられる。榊原・前掲注 1) 172頁～173頁。

けることができると考えられる。

おわりに

以上みてきたように、無投票当選が多く、女性議員も少なく、有効政党数が少ない議会の場合、議会が選挙を通じた民主的正統性や多様性を有しているとは言い難い。東海三県では、特に岐阜県と愛知県の議会が、そのような問題を有している。また、三重県の正副議長案の議員定数削減のように、人口減少を理由にした定数減少は、今後、他の議会でも影響を有する可能性がある。総定数減少や1人区の問題が解消されない限り、民主的正統性や多様性を確保することは容易ではない。選挙区の区割りで解決しようとしても、合区は裁量の余地が大きく、合意形成に苦労が伴うことは否定できず、問題の解決には、根本的には法律による制度改革が必要と思われるが、それにも困難があり、少なくともそれが実現するまでは、個々の議会が対応をしなければならない。

制度改革をする場合、議員定数や選挙区の見直しの内容だけではなく、改革の手続も重要である。名古屋市議会の大幅な議員定数削減は、議会の存在意義について自己否定をするもののように思われるが、そのような内容とは別に手続についても、住民に対する説明責任を放棄したものと考えられる。名古屋市議会の対応は、名古屋市議会が定数削減の割合を比較している千葉市議会と比べても全く不十分なものであった。具体的な手続はともかく、住民の参加と、議論の透明性・情報公開の確保が必要である。これらは、事前の合意形成だけではなく、事後の検証のためにも重要である。三重県の制度見直しは、正副議長案の提案内容には問題があり、また、報告書も必ずしも十分なものではないように考えられるが、住民の参加や議論の透明性・情報公開の確保の点では、名古屋市議会よりも積極的に評価できるであろう。制度改革のためには、多様な意見反映が必要であり、それを重視するならば、議会以外の民主主義のルートも必要となるが、自らの存在意義を自己否定す

るような地方議会が、他の民主主義のルートを議論することはさらに考え難いように思われる。

さらに、議会が自らの存在意義を軽視するのであれば、そもそも二元代表制の必要性を疑うポピュリスト首長の主張に重なる。その一歩先には、そもそも議員は必要なく、ビッグデータを前提に、「データの変換」を民主主義とする、無意識民主主義（いわばAI民主主義⁴⁸⁾の主張がある。決定はAIが行うことから、選挙や議員を不要とする最新の議会不要論である。議会は台本がある「学芸会」でも、「おしゃべり」の機関（最近では、単に議論をする機関にとどまるというよりも、名古屋市議会にみられるような野次や私語雑談に満ちた場としての「おしゃべり」の機関）でもないとして、議会基本条例における議会改革のように、討議を重視した議会改革が主張されてきたが、AI民主主義は、このような討議を必要としない。この主張は、定数・区割りの議論や議会の活動を無意味にし、さらに、首長や住民参加の価値も認めない、実質的には民主主義不要論、AI独裁の主張である。こういった議論にからめとられないよう、地方議会は、自らその民主的正統性や多性を確保することに努めなければならない。

[補 遺]

2023年の統一地方選挙の結果、2019年と比較して「二 議会の民主的正統性」にかかわる状況に、どのような変化があったのかあるいはなかったのか明確にしておきたい。

1 無投票当選

全国では、939選挙区の内348選挙区(37.1%)、2,260人の内565人(25.0%)が無投票当選であり、1人区の366選挙区では、190人が無投票当選であり、51.9%が無投票当選となっている。

48) 成田悠輔『22世紀の民主主義』(SB新書, 2022年)。

愛知県は、55 選挙区の内 24 選挙区 43.6%，定員 102 人の内 35 人 34.3% が無投票であった。2019 年は、55 選挙区の内 26 選挙区 47.3%，定員 102 人の内 41 人 40.2% が無投票であったので、それと比較すると、人数は 6 人、3% ほど減少しているが、選挙区で比較すると、2 選挙区減少にとどまっている。これは、2 人区での無投票当選が減少し、3 人区での無投票当選がなくなったものの、1 人区での無投票当選が増えていることによる。名古屋市内では、2 人区で 1 選挙区、2 人のみが無投票当選となり、2019 年と比較すると、2 人区 3 選挙区、3 人区で 1 選挙区の 2 選挙区 9 人から大幅に減少しており、名古屋市の影響が大きいように思われる。

岐阜県は、26 選挙区の内 17 選挙区 65.4%，定員 46 人の内 19 人 41.3% が無投票であった。2019 年は、26 選挙区の内 16 選挙区 61.5%，定員 46 人の内 22 人 47.8% が無投票であったので、それと比較すると、人数は 3 人減少しているが、選挙区数で比較すると割合は高くなっており、全国比較でも割合が最も高かった。これは、2 人区での無投票当選が 4 選挙区から 2 選挙区へと減少し、3 人区での無投票当選がなくなったものの、1 人区での無投票当選が増え、15 選挙区 88.2% で無投票となっていることによる。

三重県は、15 選挙区の内 7 選挙区 46.7%，定員 48 人の内 14 人 29.2% が無投票であった。2019 年は、17 選挙区の内 5 選挙区 29.4%，定員 51 人の内 13 人 25.5% が無投票であった。定数が減少しているため人数の比較は省略すると、選挙区数で 17.3% ほど増加し、定数でも 3.7% ほど増加している。これは、2 人区での無投票当選が 2 選挙区から 5 選挙区へと増加し、3 人区で無投票当選となっていることによる。

東海三県ではいずれも全国平均を上回っており、特に、依然として、岐阜県における無投票当選の割合が大きいことがわかる。愛知県の 5 人区と三重県の 3 人区が各 1 選挙区ずつ無投票当選があるものの、無投票当選は、1 人区や 2 人区に多く、しかも、2019 年と比較して、2023 年には、愛知県と岐阜県では 1 人区が無投票当選が増加し、もともと 1 人区が少ない三重県では、2 人区が無投票当選が増加していることがわかり、先に指摘したように、1

人区や2人区の存在は無投票当選との関係で大きな影響があり、民主的正統性の点は、ますます見すごすことができなくなっていると思われる。

愛知県

年	定数	1人区	2人区	3人区	4人区	5人区
2019年	102人	25 (13無投票)	22 (11無投票)	3 (2無投票)	1	4
2023年	102人	25 (16無投票)	22 (7無投票)	3	1	4 (1無投票)

内名古屋市

年	定数	1人区	2人区	3人区
2019年	31人	3	11 (3無投票)	2 (1無投票)
2023年	31人	3	11 (1無投票)	2

岐阜県

年	定数	1人区	2人区	3人区	4人区	9人区
2019年	46人	17 (11無投票)	5 (4無投票)	2 (1無投票)	1	1
2023年	46人	17 (15無投票)	5 (2無投票)	2	1	1

三重県

年	定数	1人区	2人区	3人区	4人区	5人区	7人区
2019年	51人	2 (1無投票)	8 (2無投票)	1	4 (2無投票)	0	2
2023年	48人	1 (1無投票)	7 (5無投票)	1 (1無投票)	4	0	2

2 投票率

全国の投票率は、44.02%から41.85%へと低下し、過去最低の投票率となっている。また、東海三県では、愛知県37.01%から35.10%、岐阜県41.55%から41.60%、三重県48.95%から41.52%と岐阜県では横ばいであるものの、愛知県と三重県では低下しており、東海三県すべてにおいて、全国平均の投票率を下回る状況となっている。2019年だけではなく、2015年

との比較も行うと、2015年段階では、全国平均45.05%、愛知県38.50%、岐阜県46.83%、三重県49.60%と、岐阜県と三重県が全国平均を上回っていたが、2019年には、岐阜県だけが全国的平均を上回り、2023年には、三県とも全国平均を下回っており、三県全体としては、全国平均以上の低下傾向をみてとることができる。

3 議員の多様性としての女性議員

全国的な状況として、女性議員は、2019年に237人(10.4%)であったも

愛知県

年	定数	1人区	2人区	3人区	4人区	5人区
2019年	102人	25(1選挙区で1人)	22(1選挙区で1人)	3(1選挙区で1人)	1(1人)	4(1選挙区で1人)
2023年	102人	25(1選挙区で1人)	22(2選挙区で2人)	3(2選挙区で2人)	1(1人)	4(2選挙区で2人)

内 名古屋市

年	定数	1人区	2人区	3人区
2019年	31人	3(1選挙区で1人)	11(1選挙区で1人)	2
2023年	31人	3(1選挙区で1人)	11(2選挙区で2人)	2(1選挙区で1人)

岐阜県

年	定数	1人区	2人区	3人区	4人区	9人区
2019年	46人	17	5	2	1(1人)	1(3人)
2023年	46人	17(1選挙区で1人)	5(1選挙区で1人)	2	1(1人)	1(3人)

三重県

年	定数	1人区	2人区	3人区	4人区	5人区	7人区
2019年	51人	2	8(1選挙区で1人)	1	4(2選挙区で1人と2人で計3人)	0	2(2選挙区各1人で計2人)
2023年	48人	1	7(1選挙区で1人)	1(1選挙区で1人)	4(2選挙区各1人で計2人)	0	2(1選挙区で2人)

のが、2023年には316人（14.0%）と過去最高になったものの、その割合は、依然として低い水準にとどまっている。東海三県では、愛知県は1人区と4人区で女性議員が1人ずつ、2人区、3人区と5人区がそれぞれ2選挙区で2人女性議員がおり、合計8人で2019年の5人から増加しているものの、割合としては7.8%とかなり低い。岐阜県は、2019年の4人区で1人、9人区で3人に加え、1人区と2人区で各1人の合計6人で2019年の4人から増加しているものの、割合は13.0%にとどまり、三重県は、2人区で1人、3人区で1人、4人区の2選挙区で2人、7人区の1選挙区で2人の合計6人であり、合計は6人のままで2019年から変わらないが、定数が減少していることから、割合は12.5%と増加している。しかし、東海三県では、いずれの県も全国平均に及ばず、特に愛知県では10%にも満たない状況が継続していることがわかる。また、東海三県の全体では1人区で1人、2人区で2人、女性議員が増えたものの、割合としては依然としてかなり低く、1人区や2人区においては、女性議員選出という意味での多様性が確保し難い状況に大きな変化はない。