

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

市 村 充 章

はじめに

- 1 選挙区とはなにか
- 2 地方自治法及び公職選挙法における都道府県議会議員の選挙制度
- 3 制度の沿革
- 4 考察

はじめに

都道府県議会の議員の選挙は選挙区を単位として行うこととされている。実は、現行の公選制度の中でもっとも歴史が古いのは、府県会の選挙である。選挙区での選挙もまた、最も古いものである。

現在、都道府県議会の議員の選挙区は、「郡市の区域」を単位として行うこととされてきた。しかし、平成の大合併を政府が推進し、政令指定都市・中核市・特例市などの大都市等制度が多くの地域で熱心を実現されるに至り、郡の区域は寸断され、市制施行のために郡自体が消滅することも多くなっている。また大都市等の制度で市町村の境界は大きく再編されている。大きく環境が変わったので、都道府県議会の選挙区とその議員定数のあり方について考える基盤の共通理解が失われつつあり、各地で悩ましい問題となってきた。

平成25年（2013）11月、数年来の都道府県議会からの要望の末に、第185回国会（臨時）において、明治以来都道府県議会議員の選挙区の区画の基準単位とされてきた「郡市の区域」を改め、郡の区域に拘らず、市町村を単位として各都道府県が条例で定めることができるようにし、人口の

大きい指定都市の区域は2以上の区域に分けた区域を選挙区の単位とすることができるようにする「公職選挙法の一部を改正する法律案」が衆議院において議員提案され、同年12月4日に成立し、12月11日に平成25年法律第93号として公布された。この改正法は、周知及び準備期間を経て、翌々年の平成27年3月1日から施行される。これによって、都道府県議会の選挙区は、「郡」という広域の定型的な枠組みの制約が放棄され、それぞれの議会が定める条例で自らの意思と責任によって市町村を組み合わせ、あるいは指定都市の区域を分割して選挙区を創出するものに変更された。

この改正は、都道府県議会の選挙区とその定数の設定にとって、大きな変更であり、今後、都道府県は、選挙区の設定について、新ルールの下で沢山存在する選択肢からもっとも適切なものを選択する必要に迫られることになる。

本稿は、このような状況において、長い歴史を持つ都道府県議会議員の選挙区法制の原義と、日本における都道府県選挙区制度の変遷を探ろうとするものである。

本稿では、まず明治政府が設定した選挙区とは何かを述べ、次に現行制度を要約し、記憶の隙間となっている明治初期から現行制度に至る制度的な沿革をあきらかにし、最後に一般的な考察を述べることにしたい。

1 選挙区とはなにか

(1) 選挙区の意義

選挙区とは何か。議会一般の問題としてこれをその原義に近いところから検討する。どのような意味で設定されてきたのかを考えてみたい。

選挙は、法律的には、有権者(選挙人)の全体によって組織される合議制の機関、「選挙人団⁽¹⁾」が、公務員たる資格を与えるべき人を選定する集合的な行為のことである⁽²⁾。

(1) electoral college, Wahlkollegium etc.

(2) 芦部信喜「憲法と議会制」1971, 502p.その他による。

選挙区とは、選挙人が集まって選挙人団を組織する、選挙人団構成の基礎たる地域をいう⁽³⁾。

選挙人の持つ選挙権は、国家の部分機関であり、国家機関として権利を行使するもので、それが公務（公務説）なのか固有の意味における権利（権利説）なのか、両者を包有するのか（二元説）については、かねて説が分かれているところである。

もともと、選挙人団は、必ずしも地域を基礎とするものであったわけではなく、等級選挙制では、納税額を基礎にして「級による選挙人団」が作られたし、イギリスではオックスフォード、ケンブリッジなどの学位所有を基礎とした「大学選挙人団⁽⁴⁾」があったし、日本においても貴族院には西欧諸国に倣い爵位・多額納税者などの区分による選挙人団が設けられていた。

イギリスでは、議会は、等族会議、枢密院の延長として発展し、中世には庶民院（下院）は、身分階級の一つが、立法と増税について助言をするために召集されたものであった。召集の基礎となったのは、地域であった。下院での代表とされた地域ユニットは、農村部である郡the countiesと自治都市であるバラthe boroughsの二種の地域であった。農村部では、高収入の自由民が選挙権を持ち、都市では、商工業の特権を求め、庶民院に各2名の議員を送ったのである⁽⁵⁾。ヨーロッパ大陸諸国でも、郡部と自治権を持つ市とは別個の存在であり、これが「郡市の選挙区」の本質的な区別の起源であると考えられる。

次に、宮澤俊義は、近代になると、選挙人の本質は、職能、身分的要素が消失し、人格主義を中心とするものになる。それは個人の市民的立場に

(3) 宮澤俊義「選挙法要理」77p.による。

(4) イギリスの大学選挙人団（大学選挙区）は、大学の学位取得者に与えられた議員選出権であり、居住選挙区の投票権と重複して付与された。たとえば、I. ニュートンは、46歳のとき大学区から下院議員に送られた。

(5) A. Reeve and A. Ware, 'Electoral Systems : a comparative and theoretical introduction', 1992, 45-47pp.

のみ着目するものであるという。全国の選挙人を以て1の選挙人団を形成させることをせずに、これを複数の選挙人団に区分することとする場合には、選挙人の階級的立場・職能的立場ないしは財産的・教育的能力等を基礎とすることなく、その土地との関係に着目して(人と土地との関係はある意味において全人格的であるから)、住所、居所その他の方法によって選挙人の関係する土地を基礎として区分するのが、もっとも適当であると述べている。とはいえ、全国を数多の選挙区に区分することは、実は何らの理論的必要に基づくものではなく、むしろ、(ドイツにおけるように)全国を1選挙区とするのが理想であるといわねばならないといっている。ただそれは、実行に適しないのみならず、現代選挙法は議員と選挙人間の代理ないしは代表の存在を全く否定しつつも、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、何れの国家においても全国を多数の選挙区に分つのが通常であるとした⁽⁶⁾。

選挙区が設けられ議員の定数が設定されてきた理由はどこにあるのだろうか。明治以来の日本の選挙制度では、選挙区は選挙施行のために設けた行政区画だとしてきた。選挙区にその団体の代表とさせる参政権を付与するものではなく、たまたま、市、郡のごとき地方自治体の地域にして、同時に1選挙区をなすことがあるとしても、地方団体に参政権を付与したわけではない(議員は地域代表ではない)と説明されてきた⁽⁷⁾。上杉慎吉によれば、もともと、地方代表の沿革に基づくものだったが、現在においては、選挙区を以て選挙団体と為すものではなく、また地方代表の趣旨を有せざることは言うまでもないのであって、ただ、全国を通じて選挙を行うのは、大国において実行できないところだから、手続き上選挙区を分けて選挙を行うだけなのだという。ベルギー憲法では、最初にこの意義を明らかにして、議員は全国民を代表する者にして、その選挙されたものは各地

(6) 宮澤、前掲書77-78pp.

(7) 穂積八束「修正増補 憲法提要」(明治40、昭和10修正)259p.など。

方を代表する者ではないと宣言しているとした⁽⁸⁾。

宮澤は、本来、議会は、封建制における等族会議から始まっており、ここでは、議員は等族の意思の受任者なのであって、委任者の訓令によって行動するものであり、人口、定数、ましてや個人の人格は考慮されなかった。近代国家において、自然法的個人主義思想により、国家契約説、国民主権説を通じて個人が国家の政治的な単位となると、等族会議は消滅し、議会は国家の機関となり、選挙人は個人となり、選挙人個人と議員の間の委任関係が存在しなくなった。これが市民の参政権であり、個人の民主主義的賛成の実現を期する政治原理を「人格主義」と呼ぶ。人格主義においては、等族、階級、職能団体などではなく、個人に、ただ国家を構成する一員としての立場に着目して選挙権を与えようとするのだという。

（２）選挙区の画定

ある選挙に選挙区を導入する際に、どのような留意点があるのだろうか。一つは、その議員定数と選挙人の選択方法の関係により、当選結果が大きく異なってくることである。1人区から1人を選択するなら、小選挙区制となる。定数を複数の大選挙区にしてそれより少ない候補者選択をさせるなら、比例代表的な結果となり、これが議会政治のあり方に決定的な影響を与えることは周知のとおりであるが、ここでは本筋から外れるので論じない。

次に、選挙区をどのように画定すべきかについては、いくつかの伝統的な留意点がある。宮澤は、二つの留意点を挙げる。一つは、各選挙区の数と選挙人数とその区の議員定数との比が、各選挙区を通じてなるべく等しいことが必要であること。もう一つは、選挙区は、ゲリマンダリング・選挙区幾何学を避け、特定の政党政派を不当に利することがないように公平に定められることが必要だということである。第一の観点は、平等選挙制の精

(8) 上杉慎吉「憲法述義」大正13、388-389pp.

神によるものであり、各国とも、選挙区の人口と議員定数の比が等しくなるようにしている。人口を基準とするのは、選挙人数と比例するとともに、選挙人の利害だけでなく一般人の利害も代表させようとするからであるとされる⁽⁹⁾。第二の観点については、これを保全するために、各国とも、選挙区の画定は、行政府による命令で定めず、法律で定める選挙区法定主義にしている。ただ、法律主義だけでは立法権の恣意的な発動に対して無力となってしまう。そこで、多少なりとも立法権の恣意が選挙区の画定を支配することを防ぐ意味において、選挙区はなるべく人為的区制ではなく歴史的・自然的区画と一致させるという「行政区画主義」を取入れている。

では、行政区画に変動があった場合には、法律を改正せずに当然に選挙区の区域も変動するのか。明治以来の日本政府内務省はそのように解釈し、昭和5年時点での法律では、大審院判決(大正15・4・29)の「行政区画に変更があれば、選挙区もまた当然に変更する」との判断を受けて、衆議院議員選挙法に114条の2を追加し、このような場合には、選挙区も自ずから変更したものと見なすことを規定した。

宮澤は、行政区画主義採用の趣旨が、公平な選挙区画定を立法者の恣意に対しても保障しようとするものであるに留まるのに、この解釈は、行政権の恣意に対して保障されないものとなり、選挙区画定の根本原則に反してしまい正当とはいえず、選挙区は法律によらなければ変えられないという法定主義で一貫すべきだとした⁽¹⁰⁾。

(3) 都道府県における選挙区の意味

ここまで述べてきたのは、国の議会の議員選挙の選挙区の意味である

(9) 世界の多くの選挙制度では、選挙区への定数配分基準は人口に基づくこととしているが、ドイツのワイマール時代の議会選挙は、投票6万について議員1人としており、人口とは無関係となっている。宮澤は人格主義的にはこれがもっとも徹底しているとする。

(10) 宮澤 前掲書85-86pp.

が、都道府県については、どうであろうか。まず、選挙人団は、都道府県においても非常に大きく、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。次に、その選挙区を、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。そして、その郡市の区域は、多くの場合、交通、地勢によって区切られていることが、恣意的な切り分けを阻める要因となっているといえる。

こうした観点からすると、国の議会における選挙区と都道府県の議会に於ける選挙区とは、本質的に同質のものであり、特段の違いはないと思われる。

2 地方自治法及び公職選挙法における都道府県議会議員の選挙制度

(1) 都道府県議会の議員の総定数

①現行制度

都道府県の議会の議員の総定数は、平成23年法改正により、地方自治法90条1項において、「都道府県の議会の議員の定数は、条例で定める。」と規定されており、都道府県が、条例で、自主的に自由な意思によって決定することとなっている。この規定は、以下のように、地方自治法制定時から数回の変遷を経て、都道府県の完全な自主組織権の下に帰属するものとなった。

②地方自治法制定時の総定数

戦後、地方自治法（昭和22年4月17日 法律第67号）が憲法附属の法典として制定された際には、第90条1項において、次のように人口段階別の法定定数が決められていた。

第90条 都道府県の議会の議員の定数は、人口70万未満の都道府県にあっては40人とし、人口70万以上百万未満の都道府県にあっては人口5万、人口百万以上の都道府県にあっては人口7万を加えるごとに各議員1人を増し120人を以て上限とする。

つまり、都道府県議会の総定数については、地方自治法の制定当初、国が法律で定める人口段階別の人口比例配分的な法定主義であり、この規定は、平成14年12月まで不変であった。そして、実際には、概ね40人から120人程度の範囲で分布していた。

③平成11年地方分権一括法による定数上限制

平成11年に地方分権一括法が制定され、都道府県の自主性・自立性が重んじられた際、都道府県の議会の総定数は、平成15年1月から、法律による法定主義を止め、それぞれの都道府県の条例で自主的に決定する条例定数制に変えられた。ただし、地方自治法では、なお、人口区分毎に定数を定めるに当たっての上限数が法律に定められていた。

平成11年地方分権一括法による地方自治法の改正後の第90条は、都道府県議会の議員定数について、国の法定主義を後退させ、都道府県の自主的な自治組織権を次のように認めるものとなっている。

第90条 都道府県の議会の議員の定数は、条例で定める。

2 都道府県の議会の議員の定数は、次の各号に掲げる都道府県の区分に応じ、当該各号(都にあっては特別区の存する区域の人口を百万人で除して得た数を当該各号に定める数に加えた数(その数が130人を超える場合にあっては、130人))を超えない範囲内で定めなければならない。

一 人口75万未満の都道府県 40人

二 人口75万以上百万未満の都道府県 人口70万を超える数が

5万を増すごとに1人を40人に加えた数

三 人口百万人以上の都道府県 人口93万を超える数が7万を増すごとに1人を45人に加えた数（その数が120人を超える場合にあっては、120人）

議員定数については、平成11年改正以前の第90条3項において、各都道府県は、条例で定めることにより、自治法上の法定定数を減少させることができた。昭和50年代の初め第二臨調以来の長い期間を通じ、日本の政治行政の基調は新自由主義的な小さな政府を目指し、都道府県においても、公務員数削減に呼応する形で「行政改革の痛みを分かち合う」と法定定数の削減を繰り返した。その削減定数を前提として、定数上限方式が作られた。

定数の変更は、一般選挙（任期満了、総辞職、解散等による選挙）を行う場合に限られるので、平成15年1月1日以降初めて告示される一般選挙までに、全都道府県がこの議員定数条例を定めた。

④平成23年地方自治法改正による制限の廃止

平成23年の議会制度に関する法改正により、議会に大幅な自主組織権が確立され、地方自治法における人口段階別の上限数は廃止され、都道府県の議会の定数は都道府県自身の自由な条例制定権のもとに定められることになった。ただし、この規定によって、各都道府県が議員定数を増やしたわけではない。現在もまた、その都道府県の実際の人口の増減にかかわらず、どの都道府県においても議員定数は削減基調にあるようである。

（2）選挙区の画定方法

①選挙区の基本原則

現在の都道府県議会の議員の選挙は、公職選挙法15条によって規律されている。その第1項は、平成25年12月の法改正により次のように改め

られ、平成27年3月から施行されることとなる。

第15条 1 都道府県の議会の議員の選挙区は、1の市の区域、1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項以下略)

この改正以前の条規は次のとおりであった。

(旧) 第15条 1 都道府県の議会の議員の選挙区は、郡市の区域による。

この規定は制定当時から平成25年改正(27年3月まで有効)まで不変であった。都道府県の議会の議員の選挙は、必ず選挙区単位で選挙を行わなければならないが、後述する合区等の特例を行う場合を除いて、当然に「郡市の区域」がその選挙区となるものとされてきた。

ただし、東京都の特別区は、適用上、それぞれ選挙区となる(266条)。この点、平成25年改正でも変更はない。

また、北海道においては、郡ではなく支庁の所管区域が選挙区になり、東京都の場合には、郡のほかに、支庁の所管区域を含む(271条1項)。この271条1項は平成25年改正で削除された。

人口50万人以上で政令で指定される政令指定都市の中の「区」は、市とみなされ、選挙区が設けられてきた(279条)。

遡れば、これらの規定は、昭和22年の制定当初の地方自治法の規定から昭和25年に公職選挙法に移動されたものである。地方自治法の当初の規定では、次のように規定されていた。

地方自治法 (旧) 第22条 都道府県の議会の議員は、各選挙区においてこれを選挙する。

- 2 前項の選挙区は、郡市の区域による。
- 3 前項の区域の人口が著しく少ないときは、条例で数区域を合せて1選挙区を設けることができる。
- 4 都道府県の議会の議員の任期中あらたに第2項の区域の設定があった場合において、従前その区域が属していた選挙区の配当議席数が同項の規定による関係選挙区の数に達しないときは、同項の規定の適用については、次の総選挙までの間、その区域は、なお設定されないものとみなす。

平成25年の改正では、この「郡市の区域による」とする行政区画主義のうち、郡の区域を放棄し、市町村を単位として、都道府県の自主的な判断による条例主義に移行させることとした。これは、昨今の都道府県での選挙区の見直しが困難なものになっており、平成21年10月27日に全国都道府県議会議長会から「公職選挙法の改正を求める緊急要請」が総務大臣に出されるなど、各都道府県では、選挙区の見直しと定数配分の調整が行き詰まっていたからである。この他にも、いくつかの都道府県から、法改正を求める意見書が出されてきた。

同議長会の意見では、従前の制度は、「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正確を強く有している点に特徴」があるが、大正10年に郡制が廃止されて行政単位の実質はすでになく、市町村の合併の進行で「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」とする。最近の改正で議会制度の「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にすることにより、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る」ことが喫緊の課題であって、「郡市の区域による」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」にしたいと主張した。

その結果、平成25年改正が実現して、都道府県議会議員の選挙区は、次の何れかによることを基本とし、条例で定めることとなったのである。

- (1) 1の市の区域
- (2) 1の市の区域と隣接する町村の区域を合わせた区域
- (3) 隣接する町村の区域を合わせた区域

②合区の制度

都道府県が第15条1項の規定により条例で選挙区を定める際、人口が小さな選挙区が存在しては定数配分の公平性が維持できなくなる。人口の少ない選挙区について、強制合区と任意合区の制度が設けられてきた。

平成25年改正においては、郡市の区域から市町村の区域を結合して選挙区を作るものに変えられたが、新しい15条1項の規定だけでは、人口の少ない選挙区が生じるので、合区の制度が踏襲されている。

(強制合区制度)

平成25年改正後の規定では、強制合区制度が次のように規定された。

第15条 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1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、1の市の区域の人口が議員1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1選挙区を設けるものとする。

従前の公職選挙法15条2項では、郡市の区域の人口が他の選挙区に比べて著しく少ない場合の合区制度を設けていた。これは、なにより、郡市の区域に大きな人口偏在が起りえたからであろう。改正前の規定は次のとおりであった。

(旧) 第15条2 前項の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（以下本文中「議員1人当りの人口」という。）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1選挙区を設けなければならない。

これを、一般的に、「合区」と呼ぶ。議員1人当りの人口の半数に満たない選挙区については、条例による義務的な合区を行うことが義務づけられる。これを「強制合区」と呼び、合区は、隣接した郡市との間で行わなければならない。

なお、公職選挙法制定時の第2項の規定は、「前項の区域の人口が著しく少ないときは、条例で数区域を合わせて一選挙区を設けることができる。」というもので、合区すべき人口減少格差についての基準がなく、任意性のある規定に留まっていたものが、厳格化されたものである。

昭和33年4月の同法改正法（昭和33年4月22日法律第75号）により、2項の規定は、実情に即するように現在のように改められた。15条3項以下の規定も大きく変えられたが、この改正が必要になったのは、昭和28年に制定された町村合併促進法によって昭和29年から30年に進められた昭和の町村大合併によって郡市の区域の境界が大きく変化したためである。昭和の大合併は、戦後の地方自治の進展を踏まえ、新制中学の設置を一つの目安として、人口8,000人規模に町村を統合しようとするものであった。その結果、市町村数は2年間で9,868から3,472に減少した。そのため、明治以来、市街地部分のみの自治体である「市」が、周辺の農村部を吸収して極めて広い区域を有するようになり、本来の農村部の町村で構成してきた郡の区域を分断し、その人口の付け替えのために定数配分に大きなゆがみを生じたのである。2項の改正と3、4項の追加はこれに対応するものであった。これによって、定数1の小選挙区が激増し、選挙結果に影響を与えた。

隣接郡市が複数ある場合、合区の仕方も複数選択できるが、この場合の選択基準として、同条7項の規定は、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とした。また、条理上、ある郡市に複数の2項該当の郡市があるときは、それぞれについてこの郡市と合区することもできる。いずれにしても、合区の対象の選択は、その都道府県が条例を制定する際の合理的裁量に属する事項といえる。

(任意合区制度)

平成25年改正で、従前の任意合区の制度の語句が少し手直しされたが、その趣旨は従前と同じである。

第15条 3 1の市の区域の人口が議員1人当たりの人口の半数以上であっても議員1人当たり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1選挙区を設けることができる。

昭和33年4月の改正において、強制合区に至らないが著しく少ない人口の選挙区である場合にも、次のように都道府県の意味で、条例を定めて合区できる制度が設けられた。これを任意合区という。従前の規定は以下のとおりである。

(旧)第15条 3 第1項の区域の人口が議員1人当たりの人口の半数以上であっても議員1人当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1選挙区を設けることができる。

これは、議員一人当たりの人口の半数から同数未満の人口しかない郡市については、都道府県において、隣接郡市と合区するかしないか、合区するとするならどの郡市とするのかを決定することができる旨を規定したものである。したがって、合区するかどうかは都道府県の自主的、任意的な裁量権に属するが、隣接郡市が複数ある場合の選択基準は、強制合区の場合

と同じである（15条7項）。

平成25年改正での強制合区制度の変更は、郡市ではなく市町村単位での合区であるから、選択肢を無原則な状態で増やすことになるおそれがある。

③特例選挙区

さて、強制合区の制度は、機械的な基準により都道府県に合区を迫るものであるが、昭和30年代後半になると、強制合区があまりに現実にそぐわないと思われる状況が生じてきた。この当時、日本は経済の高度成長期にかかっており、都市開発等により都市周辺では急激な人口集中が生じる一方、急激な人口減少地域が生じ強制合区の対象となる郡市選挙区が多発するようになったのである。このため、公職選挙法改正法（昭和37年5月10日法律第112号）において、次の激変緩和のための特例措置が講じられた。

昭和37年1月1日現在において1又は2以上の島の全部の区域をもってその区域とす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、第15条第2項の規定にかかわらず、条例で当該区域をもって1選挙区を設けることができる（昭和37年改正後の271条2項 追加）。この特例措置は、人口の激減した離島地域へのものであったが、まもなく、全国のすべての人口急減地域に拡大されることになったのである。271条2項は、公職選挙法改正法（昭和41年6月1日法律第77号）において、その対象となる選挙区が拡大されたのである。（改正は傍線部分）

（旧）第271条 2 昭和41年1月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って除して得た数の半数に達しなくなった場合においても、当分の間、

第15条第2項の規定にかかわらず、条例で当該区域をもって1選挙区を設けることができる。

当分の間の措置であったが、現在まで続いており、この規定によって人口が少なくなっても存置されている選挙区を通称し、「特例選挙区」と呼んでいる。特例選挙区は、後に、定数格差訴訟での大きな論点となっていた。

平成25年改正で、以下のように、第271条は1項が削除され2項の一部が改正された。

第271条 昭和41年1月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って除して得た数の半数に達しなくなった場合においても、当分の間、第15条第2項前段の規定にかかわらず、当該区域をもって1選挙区を設けることができる。

これによって、平成25年改正以後も、当分の間、この特例選挙区は存続することとなった。

④郡の飛び地に関する特則の廃止と単一町村による選挙区の特則の新設
昭和33年4月の改正では、郡の飛び地又はこれに近い状態に置かれている場合について特則を設けた。というのは、昭和の大合併によって、多くの郡の区域において、そこに包摂されてきた町村が合併により大きな市となって郡選挙区から分離したために、飛び地化した郡の区域が多く出現したからである。昭和33年改正では、これらの飛び地化した町村を、それぞれを郡の選挙区とみなしても、合わせて1つの選挙区とみなしてもよいものとする特則を設けてこれに対処した。

(旧) 第15条 4 1の郡の区域が他の郡市の区域により2以上の区域に分断されている場合における前3項の規定の適用については、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すことができる。1の郡の区域が他の郡市の区域により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ときも、また同様とする。

ただし、これによって、郡の選挙区は細分化し、新たな市の選挙区も小人口であることが多いため、都道府県内の選挙区数は増加し、選挙区の議員定数が減少することとなる。

この時期に1人区が全国的に増大した。現実には、埼玉県議会の議員の選挙区定数を具体例として挙げるならば、選挙区数58中、1人区（小選挙区）38、2人区11、3人区5、4人区3、7人区1（川口市選挙区）となっており、選挙区が細分化され、ほぼ小選挙区制に近い状態になっているのである。

平成25年改正では、「郡市の区域」という基準は撤廃されて、市町村を単位とすることとなり、そこから選挙区を設定していく選挙区設定作業の基本原則は前述したとおりの3通りとなった。そこには、市を単一の選挙区とする方法は提示されているが、単独の町村を選挙区にすることは含まれていない。しかし、以下のように4項が特則として設けられ、人口が「議員一人当たりの人口」の半数以上となる町村であれば、その区域だけで単一の選挙区にできることとなった。

第15条 4 1の町村の区域の人口が議員1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1選挙区とすることができる。

この規定は、郡の区域の中で、昭和及び平成の市町村合併の結果として

市が誕生してその周辺に断片化して残存した単一の町又は村を、一つの選挙区として残す根拠となる。郡という行政区画主義を撤廃し、都道府県議会の裁量が拡大したわけだから、これらの町又は村が単一選挙区になる可能性は高いといえる。その結果として、都道府県内の選挙区間の定数格差を押し上げることとなるであろう。

⑤衆議院(小選挙区選出)議員の選挙区が区域を分断する場合の特則

なお、平成25年改正前は、「1つの郡市の区域が2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1項から3項までの規定の適用については、各区域を郡市の区域とみなすことができる(同条5項)とされていたが、改正後は「郡市の区域」から「市町村(指定都市にあっては区)の区域」に関する規定に変えられた。

本来、平成6年に設けられた衆議院(小選挙区選出)議員の選挙区はできるかぎり郡市により設定され、それが不可能である場合には大きな市や特別区を丁目単位で分割し、郡については町村単位で分割して対応した。しかし、その後の人口変動の結果、一票の価値格差訴訟の判決に後押しされて、衆議院小選挙区の区割りには行政区画に従うことが次第に困難になってきている。衆議院の小選挙区は、実質的に区割りの線引き基準が曖昧になりつつあり、今後は、市のみならず町村の区域においても無原則な分割が進むおそれがある。そうした中で、平成25年の改正5項は、都道府県議会議員の選挙区は、その衆議院議員の選挙区地盤とこのような市町村を細分化した区域と一致させても、させなくてもよいことにしたのは、議会の裁量の余地をそれだけ拡大したことになる。

⑥指定都市の選挙区設定の特則

平成25年改正では、指定都市に関する特則が以下のように新設された。

第15条 9 指定都市に対し第1項から第3項までの規定を適用する場合における市の区域(市町村の区域に係るものを含む。)は、

当該指定都市の区域を2以上の区域に分けた区域とする。この場合において、当該指定都市の区域を分けるに当たっては、第5項の場合を除き、区の区域を分割しないものとする。

指定都市は人口の大きな都市であり、区に区分されるが、その区を分割しない条件で、2以上の選挙区として扱うというものである。政令指定都市は戦後設定された5市からすでに20市に増加している。政令指定都市は、地方自治法により区を設置し、多くは区の区域を単位として都道府県議会の選挙区を設定している。その選挙区の一部は、区に隣接する足し町村の地域も合区して作られている。そのため、政令指定都市内の都道府県選挙区の議員定数は1～5名程度であり、政令指定都市によって区の人口規模に大きな差があり、1、2人区中心のところと、4、5人区中心の都市などその平均的な定数の大小に相当の差となって現れている。政令指定都市ではない人口46万人の金沢市選挙区（平成25年11月現在）の定数は16名、人口52万人の宇都宮市を含む宇都宮・上三川選挙区（同前）の定数は13名である。

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のである。このことは、小選挙区制的な結果をもたらすか、比例代表制的な結果をもたらすかという都道府県議会の代表の性質を決定する選挙区制そのものの重大問題に他ならない。平成25年改正での9項の新設は、指定都市内の選挙区の定数設定をどの規模にするかについて、都道府県議会の条例制定権に委ねたものといえる。

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、その合区についても複数の選択肢が生じたので、明確な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) 選挙区への定数配分方法

①人口比例配分の計算方法

第15条 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。

この規定は平成25年改正でも変えられていない。

この規定にいう人口とは、公職選挙法施行令144条において、最近の国勢調査又はこれに準ずる全国的な人口調査の結果による人口を官報で公示したものによる。ただし、官報公示の人口調査後に都道府県、郡、市町村の境界に変更があった場合には、都道府県知事が告示した人口によることとされる。

ただし書きは昭和44年の改正で追加されたものである。それ以前は、各選挙区の議員定数は必ず人口に比例して条例で定めなければならなかったが、改正当時、人口の都市集中が起きており、郡部の人口が急減し、都市部のベッドタウンでは昼夜間人口の大きなズレが生じ、常住人口と行政サービス対応人口とに不一致が生じたので、機械的な人口比例配分では都道府県行政の円滑な推進が期待できないという実態も考慮して、特別な事情があるときは、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だとされている。そのため、その場合にあっては、その地域の従来の沿革を十分考慮の上地域間の実質的均衡を図るための最小限度の範囲内にとどめることが望ましいとされた⁽¹¹⁾。

実務上の都道府県の議員の選挙における選挙区の議員定数の具体的な決定方法は、2つの行政実例をもとに行われている。

第一は、昭和37年11月30日の事例であり、「人口に比例する各選挙区別定数は、国勢調査の結果公表された人口に基づき、議員1人当りの人口数を求め、各選挙区の人口数を議員1人当りの人口で除して得た数によって定められるべきである。」

これは、府県会規則の当時からの大原則を踏襲しているものである。

第二は、昭和39年8月26日の事例であり、「公選法第15条7項（現行では8項）の規定により、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算出すべきものとされているが、その算出にあたっては、議員定数配当基数を計算し、計算により端数が生じたときは、端数切り上げで得た数が議員定数に達するまで端数の大きい順に切り上げる取扱いとすべきである。」

これは、いわゆるヘア式最大剰余法により算出すべきだとしているのである。ヘア式最大剰余法は、ヒル方式、ドント方式、サンラグ式などと同

(11) 安田充他「逐条解説公職選挙法」132-133pp.

種の比例配分方法の中で、比較的公平な配分方式であるといえるが、たとえば総定数を増員したときに特定の選挙区の定数の減少が起こるといふ、いわゆる「アラバマのパラドクス」を解決できないという大問題があるが、訴訟上の問題となったことはない。

(4) 定数配分規定に関する判例

①昭和59年5月17日第一小法廷判決

都道府県の議会の議員の選挙における定数配分のあり方の不平等性については、有権者から訴訟が多く起されており、昭和59年以降、いくつもの最高裁判例がある。59年判決の骨子は次のとおりである。

「15条7項(現在は8項)により、都道府県議会は、特別の事情があるとき、人口比例によって算出される数に地域間の均衡を考慮した修正を加える裁量権があることはあきらかだが、それがどんな事情でどの程度の修正を加えるかの客観的基準は存在しないので、ある定数配分規定がこの規定に適合するかどうかは、具体的な定数配分規定が裁量権の合理的な行使として是認されるかどうかで決するほかはない。憲法14条1項の規定は投票価値の平等を要求しており、15条7項はこれを受けて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請していると解される。したがって、選挙人の投票の価値に不平等が生じ、それが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斟酌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いるときは、議会の合理的裁量の限界を超えているものと推定され、これを正当化すべき特別の理由が示されない限り、同項違反となる。ただし、制定改正当時に適法であった配分規定の格差が、その後の人口変動で拡大した場合には、合理的期間内に是正されないとき、初めて定数配分規定が同項違反となる。」

この判決により、定数配分条例について、①議会の裁量権の範囲、②定

数配分を決定する上で人口比例が最重要の基準であること、③人口変動に伴う較差の拡大について議会に与えられている合理的期間があるという解釈が示された。

②昭和60年10月31日最高裁判決

「昭和49年に制定された千葉県議会議員選挙における定数配分条例は、15条2項の強制合区の対象となる海上郡、匝瑳郡を271条2項により独立した選挙区（特例選挙区）として存続させ、かつ、香取郡、山武郡、夷隅郡の3郡については15条7項（現8項）ただし書きを適用して人口比例によった場合に比し1多い定数を配分した。この規定によって昭和50年に行った選挙では、選挙区間の議員一人当たり人口較差は最大1対3.55、2つの特例選挙区以外では1対2.76となった。54年の選挙では、50年の国勢調査人口でみると、較差は最大1対5.61、特例選挙区を除くと1対4.23に拡大した。その後、議会は新たに強制合区対象となった勝浦市選挙区を特例選挙区とする改正をしたが、他の是正は行わなかった。58年の選挙において、この較差は海上郡選挙区と我孫子市沼南町選挙区との間で1対6.49となり、3つの特例選挙区を除外した較差では最大1対4.58となった。この他、人口が多い選挙区が人口の少ない選挙区より議員定数が少なくなる逆転現象が生じた。

この議員一人当たり人口の格差は、50年の条例制定後の人口変動の結果であり、較差の示す投票価値の不平等は、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斟酌してもなお、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、かつこれを正当化する特別の理由を見いだすことはできない。

また、この定数配分規定は、15条7項の規定上要求される合理的期間内における是正をしなかったものであり、選挙当時同項の規定に違反するものであったと断定せざるを得ない。」

この判決では、昭和59年判決が示した原則に従い、定数配分規定の較

差が極端になったこと、逆転現象が生じたこと、それらが正当化する特別の理由がないこと、議会が合理的期間内に適切に是正しなかった理由として、定数配分規定が15条7項に違反するとしたものである。

③昭和62年2月17日最高裁判決

この判決は、昭和60年施行の「東京都議会議員の定数並びに選挙区及び各選挙区における議員の数に関する条例(昭和44年条例第55号)」が、東京都の島部選挙区(定数1)を除く郡市区を単位とする選挙区について、議員一人当り人口の較差が最大1対3.40となり、逆転現象も多くみられ、これを正当化する特段の事情もないので15条7項に違反するとしたものである。

④平成5年10月22日最高裁判決

この判決は、「愛知県議会議員の選挙区等に関する条例(昭和38年条例第2号)」について、特例選挙区の設置の適法性と、投票価値の平等に関する判断を示したものである。

特例選挙区についての争点と最高裁の判断は次のとおりである。最高裁は271条2項の「特例選挙区の規定は、社会の急激な工業化、産業化に伴い、農村部から都市部への人口の急激な遠藤が現れ始めた状況に対応したもので、また、郡市が歴史的にも、政治的、経済的、社会的にも独自の実体を有し、一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえ得ることに照らし、この地域的まとまりを尊重し、これを構成する住民の意思を都道府県行政に反映させることが、市町村行政を補完しつつ、長期的展望に立った均衡のとれた行政施策を行うために必要であり、そのための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趣旨の下に、昭和41年法律第77号による公選法の改正により現行の規定となったものと解される。」とし、具体的に特例選挙区の設置が認められる客観的基準は定められておらず、当該都道府県の行政施策の遂行上その地域から代表を確保する必要性の有無程度、合区の痕安政の有無程度等を総合判断して決すこ

とにならざるを得ず、その都道府県全体の調和ある発展を図る観点からする政策的判断も必要とするので、このような観点からする議会の裁量権の合理的な行使として是認できるかにより、適法性を判断することになる。

また、271条2項は、15条1項ないし3項の規定からみて、配当基数が0.5を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と解されるとした。

そこで、愛知県の選挙区についてみると、平成3年4月選挙の際、特例選挙区として南設楽郡選挙区、北設楽郡選挙区の2つが設けられていた。平成2年の条例改正において、議会は、その存廃を含めた検討の末、①南設楽郡は県面積の7.4%、北設楽郡は12.7%を占め、産業構造の根本的な転換が迫られ、過疎化及び高齢化対策の総合的かつ計画的な施策が求められ、②平成2年国勢調査人口では、配当基数は南設楽郡選挙区0.3116、北設楽郡0.3122であった。そこで、判決は次のように結論した。

「この事実関係によれば、議会は、両郡のような地理的、経済的状況やその行政需要などに照らし、特例選挙区の設置の必要性を判断し、地域間の均衡を図るための諸般の要素を考慮した上で存置することを決定したものと推認できる。そして、これらの選挙区の配当基数は、いまだ特例選挙区の設置が許されない程度にまでは至っていないものというべき」だとし、その判断が社会通念上著しく不合理であることが明らかであると認めべき事情もうかがわれないから、これらの特例選挙区の存置は、議会に与えられた裁量権の合理的な行使として是認でき、適法であるとした。

次に、投票価値の平等については、次のとおりである。投票価値の平等を最重要とする原則的考え方は昭和59年判決を踏襲するが、本件で確定した事実についてみると、平成2年の条例制定時には、特例選挙区を除いた選挙区間の最大較差は1対2.89であり、特例選挙区を含めた場合は、1対5.02、逆転現象は22通りであった。選挙当時には、それぞれ1対2.84、1対5.02で、変動は大きくない。特例選挙区を含めた最大較差

が大きいのは、特例選挙区が適法に存置されたことに由来する。このような選挙制度のもとでの選挙当時の投票価値の不平等は、県議会において地域間の均衡を図るために通常考慮し得る諸般の要素を斟酌してもなお、一般的に合理性を有する者とは考えられない程度に達していたものとはいえ、議会の裁量権の合理的な行使として是認できるので、定数配分規定は15条7項に違反しない。

この判決では、特例選挙区の設置については、①271条2項の趣旨から、議会に、地理的、経済的状況や行政需要によって設置の必要性を判断する政策的な裁量権があること、②その郡市の配当基数が0.5を著しく下回る場合は解釈上、設置が認められないこと、③配当基数が0.31程度の数値でも設置は可能であることが示されたことが重要であろう。

また、全体の投票価値の平等については、①特例選挙区がある場合に人口の最大較差が大きくなることを容認する表現を示し、②特例選挙区以外の選挙区の較差について1対2.89が適法であるという判断を示している。

この判決は、選挙区の区割りと定数配分について、昭和50年代以降の人口比例主義に対して、271条2項の特則を中心に議会の裁量権をやや広く認めたものといえる。

ただし、地域代表的な観点の存在を容認しているのは、従来 of 立法者の意思とはやや異なるものであるかもしれない。

⑤平成7年3月24日最高裁判決

特例選挙区設置の是非の判断基準については、平成5年の愛知県の事例で最高裁の判断が示されたところであるが、東京都の議会の議員の選挙区について提起された訴訟においては、最高裁は、平成5年の判決の論理を踏襲しただけでなく、投票価値の平等に関しては、踏み込んだ判断を下した。

まず、特例選挙区について、東京都の定数条例(前掲)では、都議会は、平成5年6月施行の選挙に先立ち、定数配分について全面的な検討を

行うこととして、国勢調査結果、他県の定数問題の状況、東京都の特殊性を考慮し、審議検討を重ねた。その結果、平成2年国勢調査結果による千代田区選挙区の人口が都全体の議員一人当たり人口の半数に達しないこと、配当基数は0.426であることが判明し、議会としては、①0.5を著しく下回っていないこと、②千代田区が国の政治的、経済的中枢として担ってきた歴史的かつ独自の意義、役割及び特別区制度における地域代表としての議員の必要性等を考慮して、特例選挙区として存置することとした。最高裁は、千代田区選挙区の配当基数はいまだ特例選挙区の設置が許されない程度に至っていないことは明らかだとし、その存置が社会通念上著しく不合理であることが明らかだと認めるべき事情も伺われないので、特例選挙区としての存置は、都議会に与えられた裁量権の合理的な行使として是認でき条例の規定は適法であるとした。

次に、定数配分については、選挙当時、特例選挙区を除く選挙区間の議員一人当たり人口の最大較差は中央区選挙区対武蔵野市選挙区の1対2.04であり、特例選挙区との最大較差は、千代田区選挙区対武蔵野市選挙区の1対3.52であり、逆転現象は18通りあるが、定数2人の顕著な逆転現象は1通りだけだった。

最高裁は、従来どおり、公選法15条7項は人口比例をもっと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ことを強く要求しているとしつつ、「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。」と述べた。そして、この選挙時の投票価値の不平等は、公選法が定める選挙制度の下で、都議会に与えられた裁量権の合理的な行使として

是認することができ、定数配分規定は15条7項に違反しないと結論した。

ヘア式最大剰余法などの数学的な比例配分方式を採った場合、判決が述べているように、原理的に1人区間の最大較差は3倍となり、県内に数十もある選挙区間での最大較差は定数配分規定を制定するときに、すでに3倍近いものにならざるを得ないことは自明である。投票価値について1人が2人分を超えてはいけないという主張もあるが、これは誤解である。2倍、あるいは、限りなく1倍に近づけるとするなら、それを実現する手段は、選挙区域を恣意的に変更するしかない。それが、現在行われている衆議院議員小選挙区での違憲判決を受けた区割り変更作業に他ならない。そこには、ゲリマンダリングへの懸念がつきまとうのである。本来的な行政区画主義の趣旨との均衡が極めて実現困難な状況となったのである。

3 制度の沿革

ここまで、都道府県議会の選挙区の意味と戦後民主制における都道府県議会の選挙区の状況を見てきたが、次に、そもそも都道府県議会の選挙区の明治以降の成立過程を見ておくこととしたい。都道府県議会の選挙区がいつどんな状況の中でどのように設定されてきたのかを知らなければ、適切な理解は得られないからである。

(1) 地方官による府会・県会の設置

大政奉還により江戸幕府の直轄領のうち、要地に府、それ以外に県を置いた後、明治4年7月、廃藩置県を経て、中央集権の実をあげるべく、国の地方行政機関として全国にあまねく府県を設置した。明治5年、政府は徴兵令を公布、翌6年には地租改正条例を發布し、学制を布告し小学校設置を町村負担で義務づけた。

各地の府知事と県令達は、その広範な裁量権によって、その地の行政施策の費用調達について地域の住民の納得を得られるようにするため、その

説明と意見聴取の場として府会、県会を招集するようになった。明治8年に、地方官会議は、自由民権派の意見を退け、地方民会を民選ではなく民選区戸長を議員とする府県会の設置を行うことを決定した。

こうして、府県の中に、府会、県会は、事実上存在することになった。

例えば、新潟県では、明治8年の布達第40号に「議会開場ノ事」があり、2月21日に開場するので、その旨を、各戸長、計算係は、来る19日迄に新潟港に着き、20日に名刺をもって本庁に届け出るべし、もっとも諸規則の儀はすべて昨7年送達した県会心得書の通りとあいなるべく心得よ、と送達した。つまり、新潟県の県会は、当初、戸長等をメンバーとして開催された⁽¹²⁾。明治4年に政府は戸籍法を制定し、戸籍編制作業を契機として、5年に大区小区を設置し、その末端官吏として従来の庄屋名主層を大区に区長、小区に戸長・副戸長に任命し、府知事県令から区長戸長に命令を発して、戸籍制度、徴兵制、地租改正、土地私有制度、個人・金銭納付制度を実現するなどの権力的な行政を進めた。それは反面として、国が、江戸時代には町村の自治の権限範囲であった各種の事務分野に進出し、村請制を前提する町村の自治を無力化していったものであり、国民から大きな反発を受けることになった。明治8年当時の県会のメンバーは、こうした官選の区戸長であった。

また、千葉県令であった柴原和は、その著述によると、地方自治の意味を高く評価していたようである。彼によれば、千葉県の状況はつぎのようなものであった。県内では、旧木更津縣において議会が創始されたが一種の集談談話場のようなものに過ぎなかった。千葉県が新設されたときにすぐに議事則を裁定し、議会の権限義務を明確にしたことで、県会の体をなすようになった。その後段々進歩し、明治9年1月に議事章程を改め、代議人を増員し、議員を廃止し、3月に代議人を招集して県会を開いたとき見るべきものとなったという⁽¹³⁾。

(12) 文献資料1 明治8年 新潟県布達次第 627-628pp.

(13) 文献資料2 柴原和「縣治実践録」4-6丁。

(2) 明治11年 府県会規則での府県会の選挙制度

①府県会規則の制定

そうした府知事県令による府県会の設置を法的に追認するように、明治11年(1878)7月22日、三新法⁽¹⁴⁾の一つ「府県会規則(7.22太政官第18号布告)」が公布された。府県会規則は、府県会を法的に位置づけ、地方税をもって支弁すべき経費の予算及びその徴収方法を議定する機関として位置づけた。会議は、府県知事が議案の全てを発することとし、府県会ないしその議員達が独自に事件を議論することは認めなかった。そのような極めて制限された権能の議会であった。府県会の議員の選挙制度は次のように定められていた。

府県会規則での議員は、有権者による直接公選制を採用し、議員の任期は4年、二年毎に半数を改選する。選挙人には国籍要件、居住要件、年齢要件がある記名投票制でありほか、納税要件がある制限選挙であった。

②府県会規則における選挙要件

府県会の議員は、郡区の大小により郡区ごとに5人以下を選ぶこととした(府県会規則10条)。議長と副議長は、議員中から公選し、府知事県令がこれを認可し、内務卿に報告すること、議長、副議長及び議員は俸給のない名誉職とする。ただし、会期中の滞在日当と往復旅費を給付される。その額は会議の議決で定める。府県の議員になれる者は満25歳以上の男子で、その府県内に本籍を定め満3年以上住居し、その府県内において地租10円以上を納めるものに限る。但し、次の各款に触れるものは議員になれない。

第一款 瘋癲白痴の者

第二款 懲役1年以上の実決の刑に処せられた者

(14) 大区小区制が地方の自治を圧迫したために、明治10年3月11日の大久保利通は「地方ノ体制及地方官ノ職制ヲ改定シ地方会議ノ法ヲ設立スルノ主義」を政府に提出し、その後、地方自治を保障する三新法を制定した。三新法とは郡区町村編制法、府県会規則及び地方税規則のことである。

第三款 身代限の処分を受け負債の弁償を終えていない者

第四款 官吏及び教導職 (同規則13条)

議員を選挙できる者（選挙人）は、満20歳以上の男子で、その郡区内に本籍を定め、その府県内において地租5円以上を納めるものに限るべし。その欠格事由は、立候補者についての制限と同じ。（同規則14条）

議員を選挙しようとするときは、府知事県令から某月間に選挙会を開くべき旨を布令し、郡区長は予め選挙の投票を為すべき日を定め、少なくとも15日前にこれを郡区内に広告すべし。（同規則15条）

選挙の投票は予定日に郡区庁において行い、郡区長がこれを調査し、選挙会中の取締を為すべし。ただし、便宜により郡区庁外において選挙会を開くこともできる。（同規則16条）

投票は、予め郡区長より付与した用紙に選挙人が自己及び被選人の住所氏名年齢を記し、予定の日に郡区長にこれを出すべし。投票の多数の者をもって当選人とし、同数の者は年長より取り、同年の者は鬭を以てこれを定める。ただし、投票は、代人に託し差し出すも妨げなしとした。（同規則17条）

③府県会規則における選挙区としての「郡区」

同法における「郡」とは、歴史的には律令制において定められた国の行政区画であるが、明治政府は、封建制度の期間を通じて有名無実のものとなったとみなし、明治4年、町村と合わせて郡の区画を設定し直して境界を確定したものである。

政府は、明治11年7月に郡区町村編制法を制定し内務官僚である郡長を置くこととしたが、それは郡を自治体として位置づけるものではなかった。同法は、地方を区画して府県の下郡区町村とし（1条）、郡町村の区域名称は総て旧に依ることとし（2条）、郡の区域が広濶に過ぎ、施政に不便なるものは、数郡に分けることとした（東西南北上中下其郡というのが如し）（3条）。

同法における「区」とは、3府(東京府、京都府、大阪府)5港(横浜港、神戸港、長崎港、新潟港、箱館港)その他人民輻輳の地は別に1区となし、その広潤なるものは区分して数区となすこととした(4条)。例えば東京の市街地は区分されて、それまでの朱引き地が麹町区など15の区自治体となり、明治22年に市制が施行された時、この15区が一つの東京市となった。大阪では、東西南北の4区、京都では上京・下京の2区の自治体が成立し、市制施行の時にそれぞれ単一の市となった。一方、横浜は横浜区、名古屋は名古屋区、熊本は熊本区、仙台は仙台区という一つの自治体となり⁽¹⁵⁾、市制施行後にそれぞれ同名の市となった。

したがって、府県制の選挙区の区域となっている「郡区」とは、町村を包括する国の行政機関である郡と住民の自治団体である「区」であったということになる。この郡と区を二分する考え方は、郡区町村編制法において、プロイセン等ヨーロッパ諸国の町村を包摂する国の行政区画としての郡と自治体としての市とに二分類した区域分けの考え方を、踏襲したものといってよい。

明治19年3月の「芳賀郡縣會議員被撰舉人名簿」⁽¹⁶⁾をみると、19年3月調査では、真岡荒町23人、真岡田町17人、真岡台町7人、真岡熊倉町16人、西郷村18人、中郷村10人、東郷村22人、上高間木村2人、下高間木村4人、西高間木村5人、堀込村18人、砂ヶ原村15人等、郡内では合計2,767人の選挙人であったことが分かる。人口比で数%の富裕層であり、極めて少ないことが分かる。

④府県会規則における選挙の性質

納税要件による制限選挙で投票自書式というだけでなく自身の名も記す記名投票で秘密投票でもないという点で厳しいものであったが、自由に候補者名を記述する点などは、自由主義的である。また、多数当選制であるのに投票できるのは1名の単記式である。欧米では同数の投票を行うのが

(15) これらの区の名称には本法の施行以前からのものが多い。

(16) 芳賀郡役所編製「明治十九年三月芳賀郡縣會議員被撰舉人名簿」(明19)による。

普通であり、そこから名簿式比例代表制が発達したことから言えば珍しいものである。現実には、この制度を行うと、数名区では候補者が政党化している場合に、擬比例代表的な結果をもたらすことになる。もっとも、まだ、衆議院選挙が実施される10年以上前の制度であるから、納税要件によって抽出された地域名望家の間での代表争いの色彩の濃厚なものとなるはずであり、それが政府の期待することだった可能性がある。

⑤府県会規則における選挙区の定数

府県会規則では、選挙区の議員定数は、郡区の大小により5人以下を選ぶとしているだけであり、法律上、総定数及び選挙区別の定数の基準は明確ではないし、どのように定めるのかが分からない。

そこで、当時の検討資料をたどると、次のような検討の過程が明らかとなる。

明治11年（月日は不明）に、太政大臣から「地方之体制左ノ通改定候条此旨布告候事」という地方官会議議案⁽¹⁷⁾があり、その中に地方会議法が含まれている。これは、府県会規則のたたき台であると思われる。ここでは、府県会は民選をもって成り立ち、その府県内毎郡市より代議員を出し通常又は臨時に法律に定まりたる招集に応じて会同し、その権限内の事を議す（1条前段）。その会議の権は、「その府治県の公費即ちその府県内一般の利害に関する事項より生ずる費資の支出及び計算に係ること」等につき、府知事県令の発する議案を議するにとどまる（2条）と、府県会の役割と限界について定めている。また、「第2章 議員撰挙規則」では「第1条 其府県内毎郡市代議員若干名（以下小文字）戸数五千以下ノ都市ハ一人 五千以上一万迄ハ二人 一万以上は三人」と記されている。

同年4月5日の地方官会議第123号議案中第2号議案⁽¹⁸⁾においては、第一章 編制 第1条に「府県会ノ議員ハ郡区ノ大小ヲ問ハス毎郡区ヨリ二人ヲ選フ其郡ヲ分テ部トスル者ハ郡ニ同シ」と人口にかかわらず同数に

(17) 國學院大学蔵「梧陰文庫」B-1124。文献資料20、409-412pp.

(18) 「公文録」明治11年4月局伺一四。文献資料20、425-427pp.

する案であった。この案は、地方官会議に付議された結果、「府県会ノ議員ハ郡区ヨリ撰フモノトス 其人員ハ每郡区二人ヨリ少カラス五人ヨリ多カラサルヘシ」と、人口比例的な要素を入れるとおぼしきものに修正することが決定され、4月24日に伊藤博文議長から三条実美太政大臣に上申された。

三条太政大臣は、これを含め5月8日に地方官会議で議定された府県会規則案について元老院の議に付し、元老院ではこれに修正を加え、6月13日、議長の有栖川宮熾仁親王から太政大臣に上奏された⁽¹⁹⁾。元老院が返した府県会規則案の第10条の規定は、「府県会ノ議員ハ每郡区其人口一万ニ満サル者ハ一人ヲ撰ヒ一万以上ハ二人ヲ撰ヒ四万以上ハ二万毎ニ一人ヲ加フ」とされていた。つまり、人口段階別に概ね比例する定数配分とする方法を盛り込んだものである。これに対して、朱書で「第十条 府県会ノ議員ハ郡区ノ大小ニ依リ每郡区ニ五人以下ヲ撰フ」と、制定された府県会規則のとおりのでき文が記されている。これは資料20の編者の注記によれば、元老院の修正案を内閣(太政官内閣制によるもの)が6月28日に修正したものだという⁽²⁰⁾。ただし、この記述には曖昧さがあり、事実関係が読み取りにくいことを注記しておく。

これらの制定への検討過程をみると、府県会の議員選挙のための選挙区は、郡区を区域とし、定数は一律2人という小選挙区制的なものが当初の考えであり、検討過程で、人口段階別の準比例配分となり、最終的にはその趣旨が曖昧な表現に変えられたものである。具体的な規定は、「郡区町村編制府県会地方税両規則施行順序」(7月22日 太政官無号達)において、「六議員ノ員数郡区ノ大小ニ応シ均一ナラサルヘキニ就キ初度ノ選挙ニ於イテハ地方官ノ見ル所ヲ以テ各郡区ノ多寡ヲ定メ更ニ議會ノ議ニ付シ其第二度選挙(即初度選挙ヨリ第三年)ヨリハ議會ノ議決スル所ノ員数ニ

(19) 「元老院修正上奏本書」。文献資料20、423-435pp.

(20) 文献資料20、432p.

従フヘシ」とした。したがって、第1回選挙に関しては選挙区である郡区の人口に比例して定数が配分されるかどうかは地方官の裁量次第であり、2年後の半数改選する第2回選挙以降の選挙区定数配分については議会が決定することになったわけである。

⑥府県会規則の議会選挙と社会情勢

この府県会は、自由民権運動の高揚・激化とともに、ある意味で順調に発展を遂げていった。現実には、本人の意思ではなく推薦立候補が多く、当選人に辞退者が多く出た。そのため、各選挙区での補欠者制度も追加された。

一方、この頃、地方新聞が族生し、明治11年には、栃木町では栃木新聞、群馬日報、上野新聞などが発刊された。後2者は、後の上毛新聞である。民権運動も、例えば下野では真岡地域で交詢社の演説会が開かれるなど活発化した。明治13年には区町村会法が制定され、基礎自治体においても代議制民主主義が行われるようになった。こうした中で、地租改正に伴う惣村の入会地の官有化を巡って政府と住民は対立し、群馬県で入会地騒擾事件が発生した。その抗議活動への参加者数は3万人に達するものであった。また、政府は、東北民権運動の中心地の福島に三島通庸を県令として派遣し、民権活動家を押さえ込もうとし、三島県令は、会津三方道路の開鑿計画に着手し住民に負担を強要した。三島県令は、道路建設の費用賦役負担案を県会に否決され、敵対する県会に出席せず、政府の認可を受けて強行した。その結果、ついに喜多方事件（福島事件）が発生し、自由党の河野広中ら2千人が逮捕された。明治17年になると、自由民権運動は激化の度を増し、北関東において、群馬事件、加波山事件、秩父困民党事件を発生させた。これらの事件は、民衆が農民救済、租税軽減、義務教育延期、借金据置などを要求するものであり、運動は、次第に政府への敵対の度合いが増していった。政府は、運動を弾圧するほか、明治20年12月に新聞紙条例（勅令）を発して反政府的言論を制約した。

こうしたことがあり、岩倉具視は府県会規則による民主的な府県会の発展に対して否定的になり、県会を廃止する意見を三条実美に提示している。またお雇い外人ロエスレルは、県会廃止の合法性について意見を求められ、廃止は合法であると文書で回答している⁽²¹⁾。

(3) 明治23年「府県制」での府県会議員の選挙制度

①府県制の制定

明治23年5月17日、政府は、府県制及び郡制を公布した。

政府は、明治22年2月に発布された大日本帝国憲法と帝国議会の開設の前に、地方制度を欧米の制度のように近代化し、かつ、地方自治については、中央の政治的動静に影響を受けないようにとの考慮をもって、基礎自治体について市制町村制を設計し、明治21年に公布し翌年施行した。憲法発布の後、引き続き府県制と郡制を定め、三層制の地方行政組織としたのである。

市制町村制は、郡区町村編制法における区は、中規模都市の場合そのまま1つの市となり、東京、京都、大阪は数区を合わせて1つの市となった。

府県については、官選知事のもとで官吏が行政を掌握しているとしても、形式的には国の地方行政機関ではなく、不完全ながら府県会を継続し、法人格を付与することで、自治団体化した。

府県の長である知事は官選であり、府県会の権能は当然ながら財政関係に関するもの等に限定されたものであった。

府県会の議決すべき事件は次のとおりであった。

- 1 府県の歳入出予算を定めること
- 2 決算報告を認定すること
- 3 府県税の賦課徴収方法を定めること

(21) 文献資料20。

- 4 府県有不動産の売買交換譲渡譲受並びに質入書入のこと
- 5 歳入出予算を以て定めるものを除くほか新たに義務の負担を為し及び権利の棄却を為すこと
- 6 府県有財産の管理及び営造物の維持方法を定めること

（以上第15条）

また、府県会は、官庁の諮問があるときは意見を陳述しなければならないこと、及び府県の全部又は一部の公益に関する事件につき府県知事又は内務大臣に建議することができる（第15条）とされた。

府県会規則での制度に比べて、この府県会の組織は、民主主義の観点からみると大きく後退するものとなった。すなわち、府県会の議員の選挙は、直接選挙ではなくなり、郡市の区域を選挙区として、市部では、市会と市参事会、郡部では郡会と郡参事会が合同して無記名投票で選挙する複選制に変えられた。

市会については、完全な複選制であり、郡会については、郡内の各町村の町村会が選挙した複選制の議員と一般選挙人（主に地主層）が互選で選んだ議員で構成するものとなったので、府県議会の選挙は民主的代表からかなり離れたものになった。もっとも、明治32年の改正でこの複選制は廃止され、郡市の区域を選挙区とする単記無記名による直接選挙に変更された。

②府県制における選挙方法

府県制は、近代欧米型の人民の意思を代表する地方議会を設置しようとしたもので、以下のようにその組織と選挙方法が規定された。

府県制

第二条 府縣會ハ府縣内郡市ニ於テ選挙シタル議員ヲ以テ之ヲ組織ス

郡市ニ於テ選挙スヘキ府縣會議員ノ定数ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

但各郡市ヲシテ少クトモ一人ノ議員ヲ選挙セシムヘシ

第三条 府縣會議員ノ選挙ハ市ニ在テハ市會及市參事會會同シ市長
ヲ會長トシ郡ニ在テハ郡會及郡參事會會同シ郡長ヲ會長トシ左ノ
規定ニ依リ之ヲ行フヘシ但會長ハ投票ニ加ワラサルモノトス
一 投票ハ選挙人自ラ會長ノ面前ニ於テ之ヲ投票函ニ投入ス
投票ハ匿名トス
二 (略)
三 有効投票ノ多数ヲ得タル者ヲ以テ當選トス(以下略)

秘密投票にしたのは、記名式だと怨恨を招く等の弊害のおそれがあるからからだという⁽²²⁾。これは、府県会規則時代の経験から学習されたものであろう。

府県会議員の被選挙人の要件は、府県内市町村の公民中の選挙権を有しその府県において1年以来直接国税10円以上を納める者であった(第4条1項)。

府県の官吏、有給吏員、神官、諸宗の僧侶又は教師は府県会議員の資格がなく、府県会議員と衆議院議員との兼職は認められなかった(同条3項、5項)。

府県会議員は名誉職とされ、任期は4年で2年毎に半数改選することとされた(第5条)。

府県会議員の選挙は、知事の告示により行い、告示は遅くとも選挙の日より14日前に発しなければならない(第7条)。この14日の期限は、選挙の準備をするのにたるべき日数を与えるためであり、最遅期限を示したものであって、つとめて速やかに告示を発すべきことは言を俟たないとしている。

③議員の性質

議会はその府県の人民の意思を代表する機関であり、議会は、人民の代

(22) 文献資料11、20p.

表者として府県の管轄する郡市において選挙した議員で組織する。その議員総数は、府県の人口規模が様々なので明確に法律には規定しない。

④選挙区への定数配分

選挙区である郡市において選挙すべき議員の定数は、彼我の権衡を実現するため、管轄区域の広狭と郡市人口の多寡とを実査し、これによって定めなければならないと考えられ、法の公布後に勅令で定めることとした。ただし、府県会が郡市において選挙する議員をもって組織すると定め、各郡市を通じて公議権を均有させることとするため、たとえ小郡市であっても必ずその代表者を出させるよう、少なくとも1人の議員を選挙させることとしたものだという⁽²³⁾。

これに関しては、府県会規則のように、定数を1郡に5人以下というような定め方は、大人口の府県にあっては公議権を減殺されてしまうようなことになるので採用されないという。

府県会議員の定数配分は、「府縣會議員定数規則（明治24年6月10日勅令第59号）」に次のとおり定められた。

第一條 府縣制第二條ニ依リ府縣會議員ノ定数ヲ定ムルコト左ノ如シ
管内ノ人口七十萬迄ハ議員三十人ヲ以テ定員トシ七十萬以上百萬迄ハ五萬ヲ加フル毎ニ一人ヲ増シ百萬以上ハ七萬ヲ加フル毎ニ一人ヲ増ス

第二條 前條定ムル所ノ議員ハ人口ニ應シテ每郡市ニ割當選挙スルモノトス

第三條 人口増減ノ為メ議員ノ定数又ハ郡市ノ割當ニ異動ヲ生スルトキハ其改選期ヲ待テ之ヲ増減ス可シ

この人口の計算方法は、毎年12月末日の現住人口をいうとされている。

(23) 林信重「府県制郡制注釈」16-17pp.

(4) 明治32年の府県制全文改正の選挙制度

①府県会の議員の選挙方法

明治32年、制定以来の民主主義的な運営経験を踏まえて、府県制は、府県制(明治32.3.16法律第64号)として全部改正をされた。府県会の議員の選挙方法は、複選制を廃止し、直接選挙に戻された。具体的には、次のように改正された。

第四条 府県会議員ハ各選挙区ニ於テ之ヲ選挙ス

選挙区ハ郡市ノ区域ニ依ル但シ東京市京都市大阪市其ノ他勅令ヲ以テ指定シタル市ニ於テハ区ノ区域ニ依ル

第五条 府県会議員ハ府県ノ人口七十萬未満ハ議員三十人ヲ以テ定員トシ七十萬以上百萬未満ハ五萬ヲ加フル毎ニ一人ヲ増シ百萬以上ハ七萬ヲ加フル毎ニ一人ヲ増ス

各選挙区ニ於テ選挙スヘキ府縣會議員ノ数ハ府縣會ノ議決ヲ經内務大臣ノ許可ヲ得テ府縣知事之ヲ定ム

前項議員の配當方法ニ関スル必要ナル事項ハ内務大臣之ヲ定ム

選挙権と被選挙権については、次のように定められた。

府県内の市町村公民で、市町村会議員の選挙権を有し、かつその府県内において1年以来直接国税年額3円以上を納めるものは、選挙権を有する(第6条1項)。そのうち国税年額10円以上を納める者は、府縣会議員の被選挙権を有する(2項)。ただし、職業的な選挙権/被選挙権の除外者は、従前通りである(第6項)。選挙の管理者は郡市長であった。投票所は、市役所、町村役場又は粗町村長が指定した場所で行い、市町村長が事務を管理した。投票は、1人1票に限られ、投票当日に投票所に行き、投票用紙に自ら被選挙人1名の氏名を記載して投函する。投票用紙には選挙人の氏名を記載してはならない。投票用紙は、府県知事が定める所によって一定の式を用いるものとされた。

②選挙区の定数配分

改正法5条3項に基づいて、「府縣會議員ノ配當（明治32年5月20日内務省令第17號）」で定数配分方法が規定された。

第一條 府縣制第五條ニ依リ各選挙区ニ於テ選挙スヘキ府縣會議員ノ数ハ人口ヲ標準トシテ之ヲ定ムヘシ

特別ノ事情アル府縣ニ付テハ内務大臣ハ別ニ配當基準ヲ加フルコトヲ得

本條ノ人口ハ内務大臣ノ告示シタル最近ノ人口表ニ依ル

第二條 議員配當ノ更生ヲ要スルトキハ改選ノ際ヲ俟テ之ヲ行フ但シ議員ノ定数ニ異動ヲ生シ若ハ選挙区ノ増減アリタル場合ハ此ノ限りニ在ラス

このようにして、明治以降の府県会の選挙区と定数配分の仕組みは整備され、これが、終戦後の地方自治法と公職選挙法の規定に受け継がれていったのである。

4 考察

本稿では、都道府県議会議員の選挙における選挙区と定数について、その選挙区の意味、選挙区の画定方法の原理を考察した後、戦後の制度において問題が深刻化したために平成25年改正の改正で「郡市の区域」という行政区画主義を放棄し、指定都市については規模と定数について議会の立法権に大きく委ねる改正がなされたことを点検した。そして、明治維新以降、府県制度の発達とともにこの議会の選挙区制度がどのように設定されて、変遷してきたのかを検証した。都道府県の議会の議員の選挙区制度は、明治初期からの連綿と続く歴史の結果として存在しており、その原義に立ち返ってみると、郡市を選挙区とした理由、及びそこに配分されるべき定数の意味は自らあきらかになってくる。もちろん、そこに、議会の代

議制度に関する思想的意義付けの変遷も加わってくるのであるが、原義を知ることは大きな意味を持つと考える。

まとめてみると、最初期において、府県会は国家行政の末端機関である大区小区の区戸長をメンバーとして始まり、次に府県会規則においてこれを郡市単位の住民中の公民による選挙人団が選挙する代議員をメンバーとするものに代わり、さらに府県制において市については複選制、郡については直接選挙を交えたものに代わり、明治32年全文改正により再び全面的な直接公選制に代わり、戦後の制度においては、これを踏襲した。

選挙人団としての選挙区は、府県会規則以来、一貫して郡市を区域としてきた。選挙区を設けたのは欧米に当時それが普通だったということもあり、基本的に、選挙の実施区域が広域だったことによるようである。選挙事務の具体的な実施者は郡市の長だったのであり、遑る程、郡市の長の実施上の裁量権が強いものであることが判明した。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にすぎなかった。

この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て、一つには、行政機関の命令で恣意的に行われないようにするためであり、一つには立法機関の判断に委ねるときの恣意的な裁量を予防することがその狙いであった。そこには、立法者の意思として、地域代表性の実現という目的はなく、むしろ地域代表的な観念は排除されるべきであるとする意見も強いものであった。ところが、最近になって、特例選挙区の設置の論理的根拠として、地域代表性を挙げるものが出現している。平成25年改正においても、この観念が表明されている。地域代表の概念は、かつて最高裁も参議院地方区について、その最大較差を許容する論拠として使ったことがあるが、本来、厳密な検証でその論理を裏付ける必要があると思う。

郡市の区域に対する定数の考え方は、初期の案では一律2名というもの

があるように、ヨーロッパの古来の各選挙人団が意見を述べることを保障するところから発しており、選挙権の平等という概念は、その後、人格主義により、選挙人団の選挙を全人的な個人の集合的行為とみることで、原理的には人口比例ではないとされたが、制定過程で人口比例配分とするか大きな議論を呼んでいたものであり、5人以内において勅令で定めるという曖昧な規定から、どの選挙区でも最小一人の代表を割り当てることとし、最終的にヘア式最大剰余法に基づいて、数学的に満足しうる比例配分を義務付けるものに順を追って進化したことが分かる。

また選挙区への定数配分は県令、県知事が定めるものから、勅令で定めるものへ、そして条例で定めるものへと変化した。

このようにして、郡市の区域を選挙区とし、かつ人口に比例した定数配分を義務づけるように変化したことにより、新たな問題が生じた。選挙区画の問題である。グリマンダリングを防止するためには、郡市の区域を崩すことはできないが、郡市間には、まず、明治以降の産業構造の変化に伴って農村部から都市部への人口移動が続いていること、そして、昭和及び平成の二つの市町村大合併によって郡の区域が寸断されあるいは消滅し、新たに広域の区域を持つ市に変貌したことが大きな原因である。

この矛盾は、昭和40年前後の人口の都市集中と農村部の過疎化で最高に達した。平成の大合併では、基礎自治体の起源である町村を抹殺しようとするがごとく、僻地を包含する巨大な市域に拡大するものが多く、ここに、都道府県の選挙区画としては多くの矛盾が発生することになる。解決方法として、まず、著しく人口の少ない郡市の選挙区を合区できる規定を置き、昭和の大合併によって郡市選挙区の人口のゆがみが大きくなると、人口が平均の2分の1以下の郡市は隣接郡市と強制合区する規定を置き、平均以下の人口の郡市は合区可能とした。また、飛び地となってしまった郡について複数の選挙区とすることができる特則も追加された。

この後昭和40年代になると、人口移動のために、これらの規定でさえ

郡市の区域の人口格差を定数配分是正で補正することは困難となり、昭和41年に特例選挙区を設ける規定が拡大された。この特例選挙区制度の多用は、昭和30年代以降、選挙権の権利性の意識が強まったこととぶつかり、定数格差訴訟の対象となり、多くの訴訟が提起されることとなった。

その結果として、設置基準が曖昧な特例選挙区については、最高裁判決において設置の可能な基準が示されるようになり、配当基数0.5を著しく下回るものについては存置が許されないとし、配当基数0.31程度の事例については著しく下回ること、同0.426の事例については認められる水準であると判断された。

これらの判断は、選挙区の人口比例配分について、15条7項(現8項)とそのただし書きを巡って示されたものであるが、昭和60年判決では、人口に比例して定めるとする7項(現8項)本文を重視し、それ以降の判決では、「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。」というただし書きの裁量権を重視する方向に、次第に重心を移しているように思われる。

平成25年12月の改正は、明治以来の都道府県議会議員選挙区は「郡市の区域」によるとする「行政区画主義」を大きく変更するものであった。ただ、明治期に考えられていたこの主義が、今回の改正でどの程度検証がなされたのかはよく分からない。郡の区域を選挙区画定の際の基準から完全に排除したこと、市を中心として市町村の合区を前提として3通りの選択肢を示したこと、指定都市については細分化をある程度防止する規定を置いたこと、破片化した町村の単独選挙区化を認めたこと、全体に都道府県議会の立法裁量の余地を大幅に拡大したことがその特徴である。

平成25年の改正は、こうして選挙区画定に関する公選法の規制を大幅に緩和し、議会の立法裁量権をその分拡大したものであるが、これによって、どのようなことが起きるだろうか。まず、各都道府県での選挙区の性質は、今後地域ごとにそれぞれ様相が異なるものとなっていくだろう。郡

市の区域が撤廃されたため、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。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ために、各議会では、選挙区と定数についての考え方の統一に苦心することになるだろう。これを適切なものに導くための合理的な基準は、平成25年改正では示されているとは思えない。それが新たな問題である。第三者に公平な立場で検討を委託することになるかもしれないが、その公平の基準が不明である。

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ことになる。そうすると、町村はすでに分断されているから全体として小選挙区化が加速するかもしれない。大規模な都市が指定都市になると選挙区定数が激減するというこれまでの問題は緩和されたが、大きな傾向としては変わらないであろう。なぜなら、大政党にとって小さな選挙区の方が有利だからだ。「郡市の区域」という動かしえない与件を放棄し、それによって選出される議会の議員達の多数決に委ねるということは、そういうことを意味する。多様な有権者が議員になっていくというケースはそれだけ減少することになる。それによって、都道府県議会の持つ代表機関としての性質は、これまでとは多少変化し数政党による統制が効いたものになっていくのかもしれない。

それでも、アメリカ連邦下院議員の選挙区のように不公正なグリマンダリングは、都道府県議会選挙区では起きないであろう。というのは、平成25年改正で郡の区域は放棄したが、市町村の区域が「行政区画主義」の基準としてまだ生きているからである。

さいごに、都道府県議会の議員の選挙区とその定数を巡る問題は、平成25年改正ですべて解決されたわけではないことを指摘しておく。改正後の公職選挙法は、都道府県議会の立法権に多くを委ねたが、国の立法権と都道府県の条例制定権との間で、あるべき都道府県の代議制に関する基準

が不明な状態で権限委譲をしたように見える。都道府県議会の性質を決定するのは法律なのか都道府県条例なのか、選挙区と定数の公正さを担保する基準を明瞭に示したのかどうかには大きな疑問が残っている。

参考文献

- 1 新潟県「明治八年 新潟縣布達次第 第三号」(明治8)
- 2 柴原和(元千葉縣令)「縣治実践録」(明10)
- 3 芳賀郡役所編製「明治19年3月芳賀郡縣會議員被撰舉人名簿」(明19)
- 4 堀田正汰忠著述「郡制府県制積義」(明23)
- 5 宮川大寿「府県制郡制正解」(明23)
- 6 岸本辰雄校閲林信重注釈「府県制郡制注釈」日本立法資料全集別巻605(明29:平22(2010)復刻)
- 7 齊藤孝治、内田晴耕「改正府県制郡制積義」(明32)
- 8 林信重校閲・註釈「府県制郡制註釈」(明29)
- 9 福島県「明治三十二年十一月第二回福島縣通常縣會議事速記録 全」(明32)
- 10 群馬県「明治三十五年11月通常縣會議案」(明35)
- 11 宮澤俊義「選挙法要理」(昭5)
- 12 内務省地方局「府県制度資料」(昭16)
- 13 美濃部達吉「選挙法詳説」(昭23)
- 14 衆議院法制局「選挙法改正に関する主要な研究事項」(昭24)
- 15 三浦義男「26年3月改正 地方公職選挙解説」(昭26)
- 16 亀卦川浩「明治地方自治制度の成立過程」第二版 東京市制調査会(昭32)
- 17 中村宏「地方選挙-英国、日本、ヨーロッパ」神戸学院大学法学研究叢書(1996)
- 18 安田充・荒川敦「逐条解説公職選挙法 下」(平21)
- 19 自治省選挙部「選挙法百年史」(平2)
- 20 山中永之佑監修「近代日本地方自治立法資料集成1 [明治前期編]」(平3)

(本学法学部教授)