

とりぷろオンライン選挙座談会 20210522

選挙市民審議会「選挙・政治制度改革に関する答申」(2017年12月31日)

都道府県議会議員選挙制度改革案をめぐって

小澤隆一(東京慈恵会医科大学)

2-2-2 都道府県議会・政令市議会選挙を比例代表制に

(1) 現行法の歴史的な経緯

1) 1878年-1946年

1878年に府県会規則(太政官布告第18号)が制定された。それまで、府県会(議会)は法制度上存在していなかった。選挙制度は、郡区を選挙区とし、各選挙区から5人以下の議員を選出し、1選挙区から複数の議員を選出する場合、投票は*完全連記制により行われた。

選挙区への議席配分は一定していなかったが、人口を基準とする場合が多かったとみられている。この選挙制度が、全国画一的な制度としては日本初のものであり、また、近代議会としても初めてのものであった。

1889年の大日本帝国憲法の制定を受けて、その下での地方自治制度を形づけるものとして1890年には府県制が制定され、府県会規則は廃止された。これにより、府県会の直接公選制を廃止し、1890年~99年まで郡会・郡参事会・市会・市参事会の議員による選挙で府県会議員を選ぶという複選制選挙を導入し、各郡市から1人以上の議員を選出することとなった。選挙区ごとの定数配分は人口を基準とすることが明確化され、1選挙区から複数の議員を選出する場合は完全連記制によった。

1899年の府県制改正で複選制が廃止され、直接公選制が復活し、同時に完全連記制に代えて*単記制が採用された。

2) 1947年から現在まで

第二次大戦後の都道府県議会選挙制度は、従来の府県会の制度をほぼ踏襲した。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、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た。しかし、その後の人口変動によって選挙区ごとの定数の格差が拡大し、人口変動を反映した選挙区割りでは1人区が増加した。また、市町村合併の進展により郡の区域が分断され、選挙区の設定が困難になる事例が生じるようになった。

こうした状況を反映して、2013年には公職選挙法が改正され、都道府県議会議員の選挙区は、市町村を単位として設定すること、指定都市の区域で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という一定の要件のもとで、条例で定めることとなった。

(2) 現行法の規定

公職選挙法第 15 条第 1 項

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。（強制合区）

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。（任意合区）

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。

（3）現行制度の問題点・改正課題

1) 選挙制度としての一貫性の欠如

国政では*小選挙区、*中選挙区、*大選挙区と異なる効果を持つ選挙制度として議論されているが、一方で都道府県議会、政令市議会の選挙は、選挙区ごとに定数が異なり、1人区から17人区まで、政令指定都市議会選挙においては1人区から18人区までが存在するという小選挙区・中選挙区・大選挙区と異なる効果を持つ選挙制度が混在している状態である。

そのため、1人区では国政の小選挙区制度と同様に死票の多さが課題となり、大選挙区においては市区町村議会議員選挙と同じ問題が生じる。また、中選挙区は政党や政策グループのまとまりによる政策議論ではなく、候補者個人中心の選挙となることは、過去の国政選挙の経緯からして明らかである。

2) 「一票の較差」の拡大

定数をばらつかせている割に「*一票の較差」が厳然と存在している。たとえば2013年東京都議会議員選挙においては、選挙区間の最大較差が3.2倍であった。加えて小・中選

挙における定数のばらつきにより、政党間で当選しやすさに格差が生じている。たとえば第3党は1人区で当選させることが困難なので、そこに候補者を擁立しにくい。その結果、全体として比例的な議席配分とならない。

3) 選挙区割りの困難

市町村を基本として投票前の有権者と議員定数の配分を均衡にする選挙区割りや、同時に飛び地を避ける選挙区割り、また同時に*ゲリマンダーを避ける選挙区割りは、現状において実現することが難しいほど人口の偏在がある。

4) 投票率の低下と無投票選挙区の増加

都道府県議会選挙の投票率は、1951年の82.99%を頂点に、2015年には45.05%にまで下がっている（総務省）。

2019年統一地方選挙の道府県議会の投票率は44.02%

都道府県議会に関して、市区町村議会以上に何をしているのかがわかりにくく、市民生活との関係も認識しにくい上に、国政を反映した政党構成になっている議会も多いが国政と同じような関心対象とはなっていない。

また、*無投票当選も増え、選挙となっても立候補者が定員に対して1名を超えているだけなど、有権者が投票により選べない、あるいは選択肢が非常に狭まっているところも多くみられる。全体に無投票当選は漸増傾向にあり、例えば2015年統一地方選挙の都道府県議会の無投票当選者は21.9%に上っている。最も少なかった1967年は2.6%しかなかったのだから、その差は著しい。

2019年統一地方選挙の道府県議会の無投票当選者は26.9%

いわゆる「無風選挙」となると、議員職が名誉職的な扱いで指定席的な意味を持つようになり、投票率が低いなどの条件が重なると、あえて立候補をして挑戦をしようという人も減ることは否めない。結果的に、議員の年齢が高くなり、また、男性によって議会が占められることにつながっている。例えば2014年12月31日時点で女性議員の割合は8.9%に過ぎない。また2013年7月1日時点で、男女合わせての60歳以上の議員が45.0%を占めている（総務省）。

https://www.soumu.go.jp/main_content/000673723.pdf

https://www.soumu.go.jp/main_content/000694179.pdf

https://www.soumu.go.jp/main_content/000642045.pdf

2019年統一地方選挙の状況

(4) 法改正提言

1) 改正趣旨

現状の課題を克服し代表制民主政治の機能不全を未然に防ぐために、抜本的な改正が必要となる。都道府県議会と政令市議会は、ある程度政党化、政治グループ化がされており、選挙区割り現実に対応するものとして、比例代表制を導入する。それにより、選挙区割りの困難、「一票の較差」、政党間の投票しやすさの較差、死票の多さを克服し、議員の属性の偏りの是正、立候補者の増加、投票率の向上を促し、健全な政党政治の育成をめざす。

なお、比例選挙区については、全圏一区で行う方法といくつか選挙区を分けて行う方法とどちらの選択肢もあり得るところで、都道府県ごとに決定するか法制上どちらかを選択して明示するかは、さらに検討の必要がある。

2) 改正要綱

①投票方法

有権者は、政党／グループが提出した名簿または名簿に登載されている個人に対して投票する（参議院の非拘束名簿式と同じ）。

政党／グループは、名簿に登載する候補者に当選人となる順位を付すこともできる。その場合、政党／グループ名を選択して投じられた票は政党／グループが提示した順位を承認したものとみなす。

②当選人数の決定

政党／グループの当選人数は、政党／グループ名および名簿に記載されている個人名の票を合計した得票数に比例して決定する（参議院の非拘束名簿式と同じ。計算方法は国の制度に準じる）。

③当選人の決定

（政党／グループが候補者に順位を付していない場合）

名簿に記載されている個人のうち、個人票の得票の多いものから順に当選とする。

（政党／グループが候補者に順位を付した名簿を提出した場合）

政党／グループ名による投票は、名簿記載順位に応じて候補者に配分し、みなし個人票とする。個人票とみなし個人票を合算し、その多い候補者の順に当選とする。

それぞれの政党／グループのかかえた条件・事情は様々なので、みなし個人票の配分方法について複数の標準的な方法を用意し、選択できることとする。また独自の配分方法の登録を認めることもありえよう。

標準的な配分方法の1案として次のようなものが考えられる。

当該の政党／グループ名による投票数をT票、その名簿に登載された候補者数をK人とする。順位数1～Kの総和でTを割って算出したt票を配分のための単位票数とする。第一位の候補者にt×Kを配分し、第2位以下に順次1単位ずつ減じて配分する。最下位候補者は1単位のみとなる。

3) 名簿方式の少数意見

なお、名簿式比例代表制でクォータ制を推進する場合でも、衆議院選挙制度案としての比例代表制で提案されているように、非拘束名簿式でもクォータ制の要素を盛り込むことが可能であり、また男女別など複数の名簿を認めることでも同様であるから、有権者による選択の自由度が高い非拘束名簿式で統一すべきであるとの意見もあった。

(5) 法改正が実現した場合に期待される効果

1) 政策議論のある選挙

政党化、地域政党を含む政治グループ化がある程度進んでいる都道府県議会・政令市議会選挙に比例代表制を導入することで、個人中心選挙から、政党や政策グループごとに政策を示して*選挙運動を行うことが期待される。こうした活動を通じて、政党や政策グループの政策への有権者の関心が高まれば、政党や政策グループを通じた政治参加が促されることも期待される。名簿式はすでに衆議院、参議院の選挙制度で使用されているため、有権者も理解しやすい。

2) 多様な立候補者の擁立

政党や政策グループがどのような候補者を擁立したのかで、自らの政治姿勢を有権者に示すことができる。特に、その名簿候補者に順位を付すことを選択した場合には、マイノティ候補者の上位登載、男女交互の登載など、自らの政策方針を体現させることもでき、かつ、現行参議院方式の非拘束名簿の弊害³を除くことができる。

また、名簿登載候補者に順位をつけない名簿も受理されるので、緩やかなつながりのグループや地方政党も選挙に参加できる。

3) 得票率に応じた議席配分

政党や政治グループへの投票、名簿登載候補者個人への投票の合算した得票数をもとに獲得議席数を配分するため、得票数と議席数の乖離を抑制できる。それにより、民意を反映した議会構成となることが期待される。また、議席を獲得できなかった政党や政治グループに投票した場合以外は、有権者の意思がある程度反映されるため、死票を相当程度減らすことができる。

4) 無投票当選の防止や投票率の向上

比例代表制選挙となるので、無投票当選という現象は起こらなくなることが期待される。また、政党、政策グループによる政策議論により選択肢が示されること、選挙区の立候補者から1名を選択する投票ではなく、比例名簿や名簿に登載されている立候補者から選択するため、何を選択した投票であるかがわかりやすくなり、選挙に対する関心を高め、投票率の向上が期待される。