

都道府県議会選挙区制度研究会 報告書

令和8年 7 月 6 日

都道府県議会選挙区制度研究会

目 次

はじめに	1
1 課題	
（１）社会構造の変化に伴う都道府県議会の選出基盤（選挙区）の変容	3
（２）現行の人口比例原則と選挙区設定のルールが生み出す深刻な課題	4
ア 地域の代表機能及び住民意思の集約機能等の低下	5
イ 地域としての一体性と代表機能の希薄化	6
ウ 選挙区設定の柔軟性の欠如	7
エ 各都道府県議会における対応の苦慮と限界	8
（３）変容する地域の実情に即した調和を可能とする法的枠組みの必要性	11
2 検討	
（１）司法判断と憲法解釈	11
ア 都道府県議会議員選挙に係る公職選挙法の規定の合憲性	11
イ 近年の適法判決と是正努力への評価	17
ウ 裁判所の判断枠組み	20
（２）国と地方における代表の性格を巡る憲法上の論点	30
（３）都道府県議会の役割の変容と選挙区制度	31
3 対応策	
（１）現行の公職選挙法の枠組みを前提とした対応	37
ア 基本方針の策定と区割り決定プロセスの透明化	37
イ 「投票価値の平等」と「地域代表」の調和に向けた対応等	38
（２）公職選挙法の改正等による対応	41
ア 強制合区制度（公職選挙法第 15 条第 2 項）の見直し	42
イ 公職選挙法第 15 条第 8 項ただし書の再構成	42
ウ 特例選挙区の適用拡大	44
エ 市と市の合区	45
（３）中長期的な検討	46
ア 「一の市の区域」を選挙区とする原則の見直し（市の区域の分割等）	46
イ 選挙制度の構造的な見直し（１人区と複数人区の混在等）	47
おわりに	49

はじめに

二元代表制の一翼を担う都道府県議会は、地方公共団体の議事機関として住民を代表し、地方分権の進展に伴い、その果たすべき役割と責任はますます増大している。高度化・複雑化する地域課題について、住民の多様な民意を都道府県政に反映させるためには、地域の実情に通じた議員の存在が不可欠であり、その選出基盤である選挙区制度のあり方は、まさに地方自治の根幹に関わる重要事項である。

しかしながら、現在の都道府県議会議員の選挙制度は、いわゆる「平成の大合併」に伴う市町村区域の広域化に加え、人口減少と都市部（主に県庁所在地等の既存の人口集中地域）への人口集中という未曾有の社会構造の変化も相まって、大きな岐路に立たされている。都道府県議会議員の選挙制度を規定する公職選挙法（昭和 25 年法律第 100 号）では、日本国憲法（以下「憲法」という。）が要請する「投票価値の平等」を担保するため、人口比例が原則とされている。今後、人口減少と都市部への人口集中が更に進めば、都市部以外の地域における議員定数の削減や選挙区の更なる広域化が避けられず、地域の切実な声が議会に届きにくくなり、住民自治の空洞化を招きかねないという強い危機感は、全国の都道府県議会が共有するところである。

こうした状況を踏まえ、当研究会には、過去の定数訴訟などを分析しつつ、選挙区制を維持することを前提として、人口が少ない地域の議員定数を確保するための方策を調査し、研究することが諮問された。

当研究会では、こうした認識の下、憲法学、行政法学、政治学、選挙制度等の知見を踏まえ、現行の公職選挙法の枠組みの中で採り得る方策や法改正等の制度見直し、さらには将来的な制度のあり方について多角的に検討を重ねてきた。議論においては、選挙区制を維持しつつ、いかなる理由であれば、人口比例原則を緩和し得るのか、また、その際に、いかなる考慮要素が考え得るのか、その理論的根拠と具体的な方策について、さらに、現行制度の限界から必要とされる制度のあり方につ

いても検討を行った。なお、検討の過程において、ゲストスピーカーとして宍戸常寿東京大学大学院法学政治学研究科教授をお招きし、「都道府県議会選挙区制度の課題と対応策について」と題する講演をいただき、意見交換を行った。その示唆に富む知見は、本報告書の取りまとめに当たり、議論の深化に大きく寄与するものであった。ここに記して厚く御礼申し上げる。

本報告書は、これらの議論を踏まえ、現行の法的枠組みの中で採り得る対応策に加え、公職選挙法の改正等による対応、そして制度の抜本的な見直しに向けた中長期的な視点を整理し、取りまとめたものである。本報告書が、各都道府県議会及び全国都道府県議会議長会における今後の議論に資するとともに、国に対する制度改革の要請という具体的な活動へとつながることを期待する。

令和8年7月6日

都道府県議会選挙区制度研究会

林 知 更（座長・東京大学社会科学研究所教授）
新 井 誠（広島大学大学院人間社会科学研究科教授）
大 泉 淳 一（一般社団法人選挙制度実務研究会会長、
元総務省自治行政局選挙部長）
勢 一 智 子（西南学院大学法学部法律学科教授）
谷 口 尚 子（慶應義塾大学法学部政治学科教授）
西 村 裕 一（慶應義塾大学大学院法務研究科教授）

1 課題

(1) 社会構造の変化に伴う都道府県議会の選出基盤（選挙区）の変容

我が国は本格的な人口減少社会に突入しているが、その進行は地域によって様ではない。各都道府県内においても、平成の大合併により市町村の区域が広域化したことで、一つの市町村が広大な面積を有する事例が増加している。加えて、都市部（主に県庁所在地等の既存の人口集中地域）への人口集中が継続する一方で、それ以外の地域である非都市部においては人口減少が著しく加速しており、同一都道府県内における都市部の市町村と非都市部の市町村との間で、人口の偏在が拡大の一途を辿っている。

さらに市町村単位で見ると、総人口の減少と同時に非都市部から都市部への人口移動が生じることで、1万人未満の小規模な市町村の全体に占める割合が大幅に増加していくことが見込まれており、市町村の規模や体力の格差が著しく拡大していくと予測される（次頁図参照）。

これに伴い、都道府県議会議員の定数配分において、選挙区の構成単位である市町村¹の枠組みと、人口比例原則に基づく合区等を伴う選挙区割りとの間にズレが生まれている。こうした事態は、各地域から選出され、その実情や切実な声を都道府県政に的確に反映させる役割を担う存在である「地域の代表」としての議員の意義を構造的に揺るがせている（「地域の代表」については、改めて2（2）で後述）。

一方で、人口集中が継続する都市部においても、相対的な人口規模の拡大に伴う一つの選挙区の議員定数の過度な肥大化や、権限移譲が進む中での都道府県と指定都市の役割分担を踏まえた定数配分のあり方など、非都市部とは異なる都市部特有の課題も生じている。

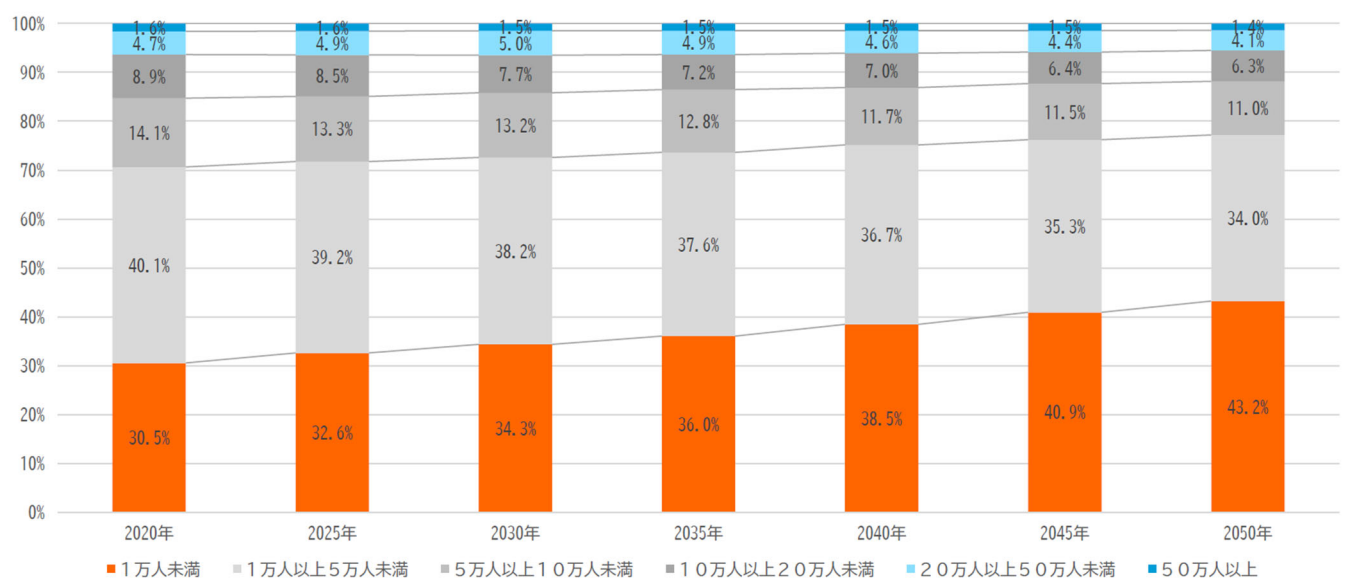
このように、人口の著しい偏在により、都市部・非都市部の双方において、現行制度下での地域の実情に沿った議員の選出が困難な状況が浮き彫りになってきている。

¹ 都道府県議会議員の選挙において、指定都市の区及び総合区は、市とみなされる（公職選挙法第269条）。

こうした状況の下、地域社会を支える都道府県議会議員の選出基盤である選挙区について、現行の法的枠組みの中で採り得る対応策の検討や従来の前提にとらわれない制度の再構築が、まさに喫緊の課題となっている。

市区町村規模ごとの人口の推移予測

- 我が国の総人口は戦後に増加が続き、高度経済成長期等を経て平成20(2008)年に1億2,809万人を記録し、ピークを迎えた。その後、総人口は減少に転じ、国立社会保障・人口問題研究所によると、令和32(2050)年には約1億469万人まで減少し、**市区町村別では、大都市とその郊外を除く1,709市区町村（98.9%）で総人口が減少すると見込まれている。**
- 市区町村規模ごとの人口の推移予測を見ると、**1万人未満の小規模市区町村数は大幅に増えることが見込まれる。**これは、総人口の減少と同時に、**非都市部から都市部への人口移動が生じ、小規模市区町村化が進行していくことを示している。**



（「日本の地域別将来推計人口（令和5年推計）－令和2年～32年－」国立社会保障・人口問題研究所に基づいて全国都道府県議会議員会が作成）

（２）現行の人口比例原則と選挙区設定のルールが生み出す深刻な課題

現行の都道府県議会議員の選挙制度では、公職選挙法の規定に基づき、定数配分において、人口比例を最も重要な基準としている。しかし、かつてない規模と速度で人口減少と人口偏在が進行している今日において、過疎化の深刻化やコミュニティの機能低下など、激変する地域の実情を十分に考慮せず、人口比例原則を厳格に適用し続けることは、次の課題を生じさせているとの指摘がある。具体的には、アからウのような現行の公職選挙法の規定がもたらす構造的な要因により、各都道府県議会は、エに示すような対応の限界に直面している。

ア 地域の代表機能及び住民意思の集約機能等の低下

都道府県議会議員の定数配分においては、公職選挙法第 15 条第 8 項本文が定める人口比例原則が基本として適用されているが、人口が減少した地域においては、その結果として定数の確保が極めて厳しい状況に置かれている。同項ただし書には定数配分の例外規定が昭和 44 年の改正で設けられているが、改正当時の趣旨（立法事実）は、高度経済成長を背景に人口が増加する中、激しい人口変動に伴う農山村地域の人口減少に対する補完行政、広域行政需要の増大への配慮を含み²つつも、かつての都市部の常住人口が減少する一方で流入人口が多いことを想定したもの³であった。

しかし、現在は少子高齢・人口減少社会となる中、市町村の行政サービスの維持が難しくなるなど、非都市部が急激な人口減少に直面しており、法改正当時とは状況が異なっている。そのため、現行制度の法解釈や運用のみで非都市部へ十分な配慮を行うことには限界があり、結果として非都市部の選挙区へ定数を配分することが困難となっており、選挙区の合区に伴う更なる広域化を余儀なくされている。

その結果、離島や山間部を含む地理的条件に起因する制約がある非都市部の選挙区においては、情報通信が発達してきているとはいえ、住民が日常的に議員と接触する機会が減少し、地域の実情や切実な声を都道府県に届けることが困難な状況に陥りつつある。

こうした地域では、福祉や医療の提供体制の確保、学校統廃合に伴う地域における調整、広大な区域にわたるインフラの維持管理、さらには害獣被害への対策といった住民の日常生活に直結する切実な課題が山積している。選挙区の広域化が面積や移動距離といった地理的な制約を超えて進むことは、こうした地域特有の日常的な課題に対して議会や行政の目が行き届きにくい状況をもたらしてお

² 松本英昭「地方自治法の一部を改正する法律及びこれに基づく政令等の改正について」（都道府県選挙管理委員会連合会『選挙』昭和 44 年 5 月号、16-20 頁）

³ 第 61 回国会参議院地方行政委員会長野土郎自治省行政局長答弁（昭和 44 年 3 月 18 日）

り、結果として地域社会の行政サービスの維持が手に負えなくなる事態を招きかねない。

このように、住民と議員との距離が物理的にも心理的にも拡大することで、住民の多様な民意を的確に都道府県政に反映させる機能や、地域課題の複雑化・深刻化により刻々と変化する地域の実情に即した政策立案機能や行政監視機能が低下し、住民自治の空洞化が加速することが懸念されている。

イ 地域としての一体性と代表機能の希薄化

現在の市町村は、これまでの数次にわたる合併により、区域は既に広域化しており、それぞれの地域が持つ多様な歴史的・文化的背景を包摂しながら、新たな地域の一体感を醸成している過程にある。

しかし、公職選挙法第 15 条第 2 項⁴が定める強制合区の基準（議員一人当たりの人口の半数以上）を満たすために、こうした背景や生活圏が異なる市町村同士であっても、合区を余儀なくされる事態が生じている。また、歴史的に形成された地域的まとまりの尊重や長期的展望に立った均衡ある行政施策の必要などから「地域の代表」を確保するための同法第 271 条の特例選挙区制度（以下「特例選挙区」という。）も、現行では適用要件が昭和 41 年という過去の特定の時点を基準としているため、平成の大合併を経た現在の市町村の実態と乖離しており、地域の一体性を維持するための補完策として十分に機能しているとは言い難い。

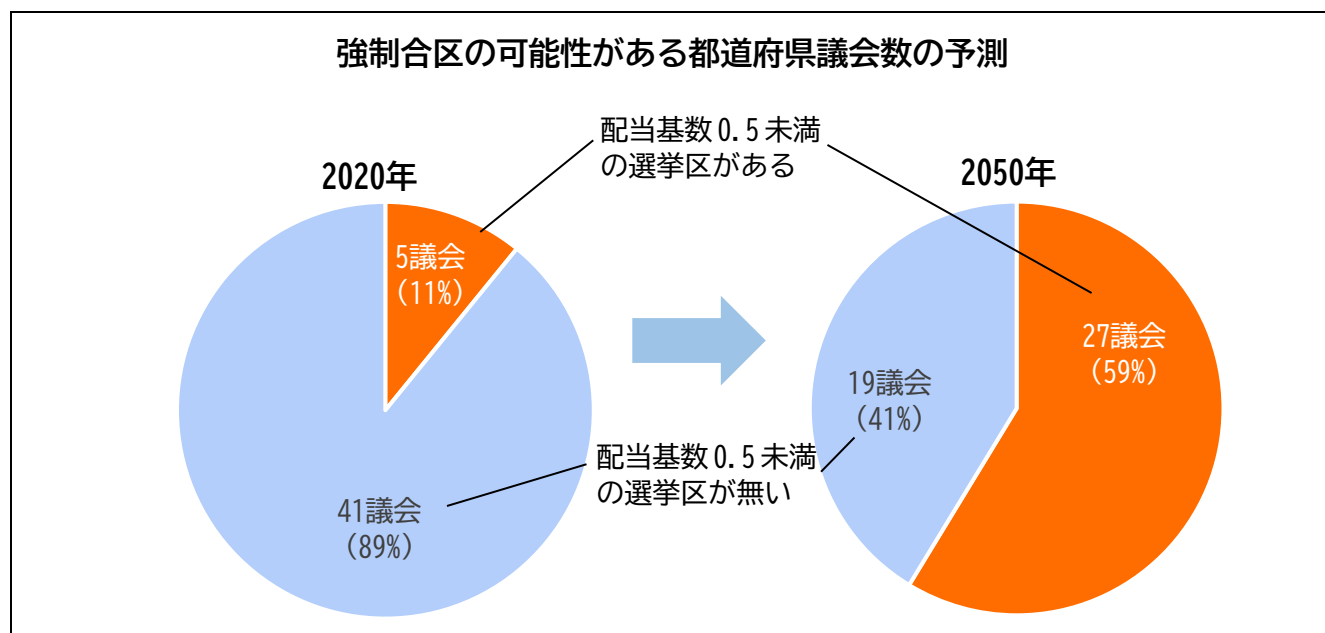
国立社会保障・人口問題研究所の推計人口に基づいて検証すると、現行の制度・選挙区・議員定数を維持した場合、令和 32 年（2050 年）までに、全国で 57 の選挙区が配当基数⁵0.5 未満に至り、半数を超える都道府県議会（27 議会）に

⁴ 公職選挙法第 15 条第 2 項は、「(略) 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。」としている。

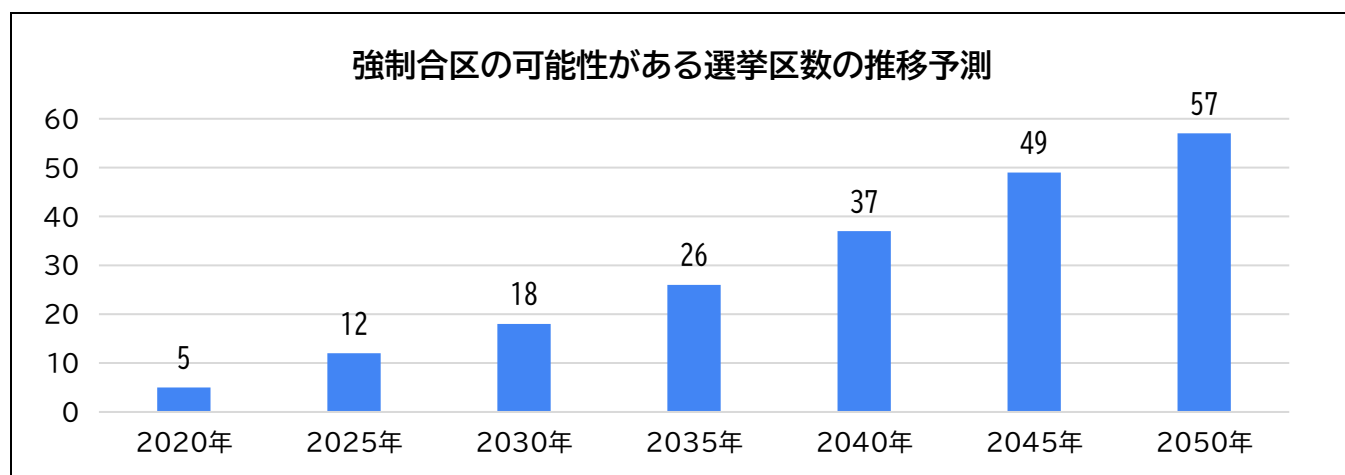
⁵ 各選挙区の人口を議員一人当たりの人口で除して得た数。0.5 未満の選挙区は原則として強制合区の対象

において強制合区の可能性がある（次頁図参照。推計人口に含まれない市町村がある福島県を除く。）という、極めて深刻な事態に直面することになる。

合併によって広域化した市町村に対し、更なる選挙区の合区を強いることは、地域の一体感を損なうものである。このような区割り、特定の地域から議員を選出することを困難にし、地域住民の政治的無関心を助長することにもつながる。



（「日本の地域別将来推計人口（令和5年推計）－令和2年～32年－」国立社会保障・人口問題研究所に基づいて全国都道府県議会議長会が作成）



（「日本の地域別将来推計人口（令和5年推計）－令和2年～32年－」国立社会保障・人口問題研究所に基づいて全国都道府県議会議長会が作成）

ウ 選挙区設定の柔軟性の欠如

現行制度下では、人口減少に伴い非都市部の議員定数を削減せざるを得ない場合、多くの地域で定数が1人の選挙区（以下「1人区」という。）が形成され

ることとなる。1人区は、代表者の明確化を通じて、政治における意思決定と責任の帰属を明確化する利点があるものの、近年の統一地方選挙の結果を見ても、半数以上の者が無投票当選となっている⁶。また、多様な人材の参画が阻害されやすい死票が多いとの指摘もある。

公職選挙法第15条第1項に基づく選挙区設定の原則（一つの市は一つの選挙区とする）や同条第3項の任意合区制度（市と市を合区して選挙区を設ける場合、一方の市の人口が議員一人当たりの人口を下回らない限りは設定できない）により、地域の実情に応じて1人区とするか、あるいは市と市を合区により複数人区とするかといった裁量の余地が都道府県に乏しく、結果として競争性や多様性の確保が困難な状況が固定化されている。

エ 各都道府県議会における対応の苦慮と限界

こうした制度的な課題は、令和5年統一地方選挙の際の各道府県議会での議員定数、選挙区設定に係る議論においても、深刻なジレンマとして顕在化している。人口減少と都市部への人口集中、そしてそれに伴う非都市部における著しい人口減少を受けた実際の検討過程を見ると、その対応は大きく分かれている。

⁶ 令和5年統一地方選挙（道府県議会議員選挙）における選挙区定数別の当選者数に占める無投票当選者の割合は、1人区は51.9%、2人区は40.6%、3人区は18.8%、4人区は11.7%、5人区は7.1%である（全国都道府県議会議長会調）。

令和5年統一地方選挙等における各議会における議論①（現状維持とした12議会）

（注）議会ウェブサイト等で検討結果が確認できた23道府県議会についてまとめた

結論に至った主な意見

議会機能の維持と役割の重要性

- コロナ禍や災害対応など、行政課題が複雑化する中で、多様な民意を県政に反映させる議員の役割はこれまで以上に重要であり、定数を維持して審議・監視機能を確保するべき

・ 常任委員会での審議能力を確保するため、これ以上の定数削減は議会機能の低下につながる（例：神奈川県・大分県・高知県）
・ 特に離島・半島が多い県土において、コロナ禍で苦しむ住民の声を幅広く聞き、県政に届ける役割がこれまで以上に重大（例：長崎県）

地域代表の確保の重要性

- 人口比例の原則に基づけば、中山間地域などの代表性が損なわれ地域間格差が拡大する懸念があるため、公職選挙法第15条第8項ただし書規定の適用により、地域間の均衡を図り、現行定数を維持するべき

・ 人口減少が著しい選挙区の定数を維持し、地域代表を確保する必要がある（例：山形県：広島県）
・ 「逆転現象」が起きている選挙区があるが、その地域の行政需要など考慮すべき事情がある（例：京都府）
・ 「分散型の都市構造」という県の特性上、各市町に議員を配置し、地域の声を県政に届ける必要がある（例：山口県）

差し迫った見直しの必要性が低い

- 1票の較差が判例上も許容範囲内であり、強制合区の対象となる選挙区がないことから、現時点で大きな変更を行う必要はない

・ 1票の較差が最大でも2倍以内に収まっており判例上も許容範囲内であることから早急な是正は必要ない（例：栃木県、京都府、愛媛県）
・ 強制合区の対象となる選挙区がない（例：山口県、大分県、長崎県）



【見直すべきとした意見】

- 有権者の選択肢を広げ投票率向上や死票の減少を図るため、一人区は積極的に合区などで解消すべき（例：栃木県、奈良県、高知県）
- 地域の事情も理解しつつも、1票の価値の平等をより重視し、人口比例で厳格に定数を配分するべき（例：山形県）
- より大きなブロックに再編するなどの抜本的な改革をすべき（例：奈良県では16選挙区を10選挙区に合区する案などが提案された）

令和5年統一地方選挙等における各議会における議論②（見直しを行った11議会）

（注）議会ウェブサイト等で検討結果が確認できた23道府県議会についてまとめた

結論に至った主な意見

公職選挙法に基づく合区の必要性

- 「強制合区」の対象となった選挙区については合区が避けられない

・ 合区が必須であった美方郡選挙区について、但馬地域の自治会など「地元からの要望」や温泉・漁業などの産業、広域行政における「地域の一体性」を理由に、豊岡市選挙区との合区が決定（兵庫県）
・ 複数の選挙区が強制合区の対象となり、「歴史的経緯や住民の生活実態」などを総合的に考慮して合区先が決定された（神奈川県）

無投票・一人区問題の解消

- 無投票当選が頻発する「一人区」は問題であり、住民の関心低下を防ぎ多様な民意の反映のため、積極的な合区や再編に踏み切るべき

・ 「一人区は無投票の傾向があり、無投票により住民の関心が薄れる恐れがある」ことを理由に、「同じ気仙地域として一体的なつながり」がある大船渡選挙区と陸前高田選挙区が合区された（岩手県）
・ 無投票当選が生じやすい一人区の解消などを目的に、伊勢・鳥羽地域や東紀州地域といった、地理的・文化的に一体性のある選挙区同士で統合された（三重県）

1票の較差是正

- 人口比例の原則を重視し、選挙区間の1票の較差を是正するため、定数削減や選挙区の再編に踏みきるべき

・ 1票の較差の是正等のため、加賀市選挙区と羽咋市羽咋郡南部選挙区の定数を各1名削減し総定数を2減とした（石川県）
・ 県全体の人口減少などを背景に、人口比例に基づいて定数を削減し、秋田県では能代市山本郡選挙区と大仙市仙北郡選挙区で、島根県では益田選挙区で、それぞれ定数が1人削減された（秋田県、島根県）
・ 総定数は維持しつつも、選挙区間の人口の増減に合わせ、北海道では恵庭市選挙区が1増、釧路市選挙区が1減、滋賀県では守山市選挙区が1増、長浜市選挙区が1減となる議席の再配分が行われた。（北海道、滋賀県）



【現状維持とすべきとした意見】

- 選挙区の合区や定数削減は、人口の少ない地域の声が県政に届きにくくなる（例：岩手県では、県北振興の観点から従来の選挙区の維持を求める具体的な対案があった）
- 定数削減は多様化・複雑化する行政課題に対応するための議会機能を低下させる（例：秋田県、島根県、兵庫県）

（出典：研究会配付資料）

災害への対応や感染症のまん延など行政課題が高度化、複雑化をする中で、多様な民意を都道府県政に反映させる議員の役割はこれまで以上に重要であるため、従来の司法判断の許容範囲内であるとして、非都市部の選挙区の合区や定数削減を行わず現状維持を判断した議会がある。

検討の過程では、一票の較差やいわゆる「逆転現象」などへの影響を精査しつつ、離島・半島地域における地域の代表機能の確保や地域住民の一体感などの地域性に加え、選挙区の面積や都道府県庁所在地からの距離など地理的条件に起因する制約、さらには常任委員会の審査機能の確保等の諸事情を総合的に考慮し、都市部と非都市部との均衡を図る議論が行われている。また、都道府県の広域行政という視点から、市町村との連携の維持や広い都道府県土における地域の代表性の確保を理由に定数を維持した議会がある。

他方で、人口の減少が進む中で人口比例原則をより重視し、あるいは無投票当選が生じやすい1人区の弊害や多様性の確保といった観点から、地域コミュニティの分断等の痛みを伴いつつも、非都市部の選挙区の合区や定数削減に踏み切った議会もある。

このように議会によって結論が二分している事実は、決して各議会が現行法の枠内で問題を適切に処理できていることを意味するものではない。むしろ、憲法第14条第1項⁷が要請する「投票価値の平等」を反映した公職選挙法が規定する人口比例原則と憲法第八章「地方自治」から導き出される「地域の代表」の必要性ととのバランスを図ろうと努力を尽くしてもなお、現行法制の強い縛りの下では、「地域と選挙区とのズレ」や「代表機能の低下」といった痛みを伴わざるを得ないという、制度の構造的な手詰まりに直面し、苦渋の決断を迫られていることを意味する。

⁷ 憲法第14条1項は、「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」としている。

（３）変容する地域の実情に即した調和を可能とする法的枠組みの必要性

以上のとおり、人口減少社会において人口比例原則を過度に厳格に適用をすると、都道府県議会議員がこれまで担ってきた地域の代表機能や多様な民意の集約機能を損なうおそれがある。「投票価値の平等」という憲法的要請を尊重しつつも、各都道府県議会による急激な人口動態や社会構造の変化により大きく変容した地域の実情に即した調和を可能とする法的な枠組みが今まさに求められている。

２ 検討

都道府県議会議員の選挙区制度と都道府県及び同議会の役割について、以下のとおり検討を行い、対応策を提示する。各項目では、関係法令の規定や最高裁判所の判例、地方制度調査会の答申などの客観的な事項を整理した上で、それらを踏まえた【当研究会の議論】を明示する。

（１）司法判断と憲法解釈

ア 都道府県議会議員選挙に係る公職選挙法の規定の合憲性

都道府県議会議員選挙に係る公職選挙法の主な規定は次のとおりである。

- ・ 選挙区の設定

都道府県議会議員の選挙区は、「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（公職選挙法第15条第1項）とし、「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。」（同条第2項）とされている。また、「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」（同条第7項）とされている。

- ・ 定数配分における人口比例原則

公職選挙法では、各選挙区の定数配分は、「人口に比例して、条例で定めなければならない。」（同法第 15 条第 8 項本文）とされており、その算出は最大剰余法⁸によることとされている。また、行政実例では、「一選挙区として設けられたときは議員一人を配当しなければならない。」とされている⁹。このため、1 人区の場合、一票の較差が 1 対 3 を超えることがあり得る¹⁰¹¹。

- ・ 人口比例原則の例外

人口比例原則の例外として、「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。」（公職選挙法第 15 条 8 項ただし書）、また、昭和 41 年 1 月 1 日現在設けられている都道府県議会議員の選挙区について、同条第 2 項の規定により維持できなくなった場合でも、当分の間、選挙区を維持できる（同法第 271 条）とされている。

⁸ 昭和 39 年 8 月 26 日自治管第 115 号 福岡県選管委員長あて自治省選挙局長回答

⁹ 昭和 37 年 7 月 28 日自治丙管発第 113 号 広島県選管あて選挙局長回答

¹⁰ 最判平成 12 年 4 月 21 日（平成 11 年（行ツ）第 271 号）ほか

¹¹ 昭和 37 年 9 月 22 日自治丙選発第 20 号 東京都選管あて選挙局長回答

(参考) 都道府県議会議員選挙の選挙制度概要 (選挙区単位の基本と主な例外)

POINT

選挙区の単位の基本

以下のいずれかの区域を基本とする (公選法第15条第1項)

- 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
- 隣接する町村の区域を合わせた区域



選挙区の単位の主な例外

人口比例原則と例外

人口比例原則 (公選法第15条第8項)

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。

例外 (H)

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。

町村単独の選挙区

町村単独の選挙区の設置 (公選法第15条第4項)

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 (配当基数が0.5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。

強制合区と任意合区

強制合区 (公選法第15条第2項)

選挙区は、その人口が議員一人当たりの人口の半数以上 (配当基数が0.5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 (配当基数が0.5未満) 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。

任意合区 (公選法第15条第3項)

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っ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。

特例選挙区

特例選挙区 (公選法第271条)

昭和41 (1966) 年1月1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った場合 (配当基数が0.5未満) 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、当該区域をもつて一選挙区を設けることができる。

※特例の対象は、昭和37年公選法改正により「昭和37年1月1日現在において又は二以上の島の全部の区域をもつてその区域とする都道府県の議会の議員の選挙区」と規定されたが、昭和41年同法改正により、特例の対象範囲が上記のとおり離島以外にも拡大された。

(参考) 都道府県議会議員選挙区制度に係る主な規定①

地方自治法

〔都道府県議会の議員の定数〕

第九十条 都道府県の議会の議員の定数は、条例で定める。

②～⑧ (略)

公職選挙法

〔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っ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 指定都市に対し第一項から第三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二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、第五項の場合を除き、区の区域を分割しないものとする。

10 前各項に定めるもののほか、地方公共団体の議会の議員の選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数に関し必要な事項は、政令で定める。

(参考) 都道府県議会議員選挙区制度に係る主な規定②

公職選挙法

(特別区の特例)

第二百六十六条 この法律中市に関する規定は、特別区に適用する。(以下略)

2 都の議会の議員の各選挙区において選挙すべき議員の数については、特別区の存する区域以外の区域を区域とする各選挙区において選挙すべき議員の数を、特別区の存する区域を一の選挙区とみなして定め、特別区の区域を区域とする各選挙区において選挙すべき議員の数を、特別区の存する区域を一の選挙区とみなした場合において当該区域において選挙すべきこととなる議員の数を特別区の区域を区域とする各選挙区に配分することにより定めることができる。

(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。

公職選挙法施行令

(人口の定義)

第百四十四条 法及びこの政令における人口は、官報で公示された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による。ただし、官報公示の人口の調査期日以後において都道府県、郡又は市町村の境界に変更があつた場合においては、地方自治法施行令第百七十六条又は第百七十七条の規定によつて都道府県知事が告示した人口による。

(参考) 都道府県議会議員の選挙制度について①

選挙区別定数の配当について

問 公選法第一条第一項の規定により、県の議会の議員の選挙区を都市の区域によつて定めようとする場合に、別表のとおり、E郡は人口が議員一人当たりの人口の半数に達しているが、同条第七項(現行第八項)の規定により人口に比例して各選挙区に議員を配当すると繰り上げ順位の関係上僅少差で議員の配当ができなくなる。

この場合、法律上は選挙区を設ける以上、繰り上げ順位にかかわらずD市にかえてE郡に一名の定数を配当すべきであるか。または、隣接の他の都市の区域と合せて一選挙区を設けなければならないか。

前者であれば、第一条第七項(現行第八項)の規定はどのように解すべきか。

(別表)	都市名	人口	議員定数配当基準(人口÷議員一人当たり人口)	端数順位	繰上数	議員定数
	(略)					
	A郡	五六、九八八	一、六一七	一二位	—	二
	B郡	二〇、六三二	〇、五八五	一三位	—	—
	C市	九一、〇〇三	二、五八三	一四位	—	三
	D市	一五九、〇三三	四、五一四	一五位		
	E郡	一七、七七五	〇、五〇四	一六位		
	F郡	一五六、二九〇	四、四三六	一七位		四
	(略)					
	県計	二、一八四、〇四三	整数計 四七		一五	六二

議員一人当たり人口 三五、二二六、五人

(表説明)

議員定数配当基準の整数は四七人となり、定数六二人に比し一五人不足となるので、端数順位一五位のD市まで繰り上げることとなる。これによると一六位のE郡には定数の配当ができなくなる。

答 前段お見込のとおり。

(理由)

公選法第一条第七項(現行第八項)の規定は、県議会議員については同条第一項から第四項までの規定によつて設けられた選挙区に対する定数配分の原則を定めたものであり、設問の場合においても一選挙区として設けられたときは議員一人を配当しなければならない。

(昭三七、七、二八自治内管発第一一三号 広島県選管あて選挙局長回答)

選挙区には、必ず議員一人を配当

(参考) 都道府県議会議員の選挙制度について②

各選挙区における選挙すべき議員の数の算出について

問 公選法第一五条第七項(現第八項)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て算出することとされているが、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数の大きい順に切りあげる取扱とすべきであると思うが見解如何。

答 お見込のとおり。

(昭三九、八、二六自治管第一一五号 福岡県選管委員長あて自治省選挙局長回答)

選挙区に配当する議員の数の算出に当たっては最大剰余法を用いる。

選挙区別定数の配当について

問 公選法第一五条第一項の規定により都道府県の議会の議員の選挙区は郡市の区域によるが、次の場合に人口比例によって配当するとすれば、A市は二名となり、B市は議員を配当することができないため、他の隣接郡市と合区せざるを得なくなるが、B市は議員一人当たりの人口の半数に達しているからこれを独立選挙区とし、A市、B市それぞれ議員一人を配当することは差し支えないと思うがどうか。

A市 配当率 一・九六三

B市 配当率 〇・五六六

注1 設例は、配当率が一未満であっても、〇・五以上の既存選挙区は維持しているものである。

2 一によりA市が配当率の小数位の最低繰上選挙区となる。

3 B市は、新市であり、現在は他選挙区に所属している。

答 差し支えない。

(昭三七、九、二二自治丙選発第二〇号 東京都選管あて選挙局長回答)

1人区の場合、公職選挙法の規定から、一票の較差が1対3を超えることがあり得る(上記の例では3.468倍)

(出典:研究会配付資料)

【当研究会の議論】

最高裁判所は、「都道府県議会の議員の選挙に関し、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」¹²と判示しつつ、人口比例原則の例外を定めた公職選挙法第15条第8項ただし書及び特例選挙区を違憲とは言及していない。これは、最高裁判所が公職選挙法を憲法第14条第1項の趣旨を具体化する立法府による基本決定として捉えているものと考えられる。このため、都道府県議会議員選挙の定数訴訟では、公職選挙法の規定に照らして適法か否かが中心に検討される。一方で、最高裁判所は、「公職選挙法第15条第8項は、憲法の要請を受け、人口比例を最も重要かつ基本的な基準」¹³としているとも判示し、人口比例原則が制度の根幹であることを改めて強調している。

¹² 最判令和7年1月28日(令和5年(行ツ)第404号)

¹³ 最判令和7年1月28日(令和5年(行ツ)第404号)

その上で、この「憲法の要請」の射程に、強制合区を規定する公職選挙法第15条第2項まで含むかどうか検討した。この点について、同条の構造全体を俯瞰すると、次のような解釈が考えられる。同条は、まず第1項で「市」や「町村」という行政区画を選挙区の単位とすることを原則としているが、同項をそのまま適用すると著しい投票価値の不平等が生じ得る。そのため、第2項において、「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。」という原則に加え、「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。」と定めている。こうすることで、同条は、一票の較差を公職選挙法の構造的な帰結である1対3程度の枠内に収め、憲法が要請する「投票価値の平等」を担保するためのものとして機能していると考えられる。また、同条の各規定（第8項本文を除く）や特例選挙区は、憲法の「投票価値の平等」の要請を満たしつつ、憲法第8章「地方自治」の要請とのバランスを取るための規定群であるとも考えられる。

憲法第14条第1項に基づく「投票価値の平等」が極めて重要な憲法上の要請であることは言うまでもない。しかしながら、現行の是正措置（強制合区等の仕組み）や、強制合区の具体的な基準である「議員一人当たりの人口の半数以上」という規定は、この平等の要請を実現するための立法政策上の一つの手段（手法）であり、この手段（手法）自体が憲法上の要請とまでは言えないと考えられる。憲法が要請する「投票価値の平等」の範囲内であれば、この手段（手法）だけではなく、立法裁量により別の新たな制度的手法を検討する余地はあると考えられる。

もっとも、立法裁量が認められるとしても、その行使の結果として生じる較差は、司法による合憲性審査の対象となる。その審査において重要な論点となるのが最高裁判所が判示する「公正かつ効果的な代表」と「投票価値の平等」とのバランスである。この点について、最高裁判所は、法的な定義が困難な「公正かつ効果的な代表」の要請を満たすかについては判断し難いのに対し、憲法がはっきりと要請している「投票価値の平等」を満たすかは数字で明確に判断できるため、

一票の較差 1 対 3 を目安として、合理的な説明を地方公共団体に要求していると考えられる。したがって、議会には、単に数値上の平等を議論するだけでなく、いかに主体的に地域の実情を分析し、「公正かつ効果的な代表」を確保する必要性について合理的な説明を尽くすことができるかが重要となってくる。

イ 近年の適法判決と是正努力への評価

都道府県議会議員選挙の定数訴訟はこれまで 22 件提起され、最高裁判所で違法とされたのは 4 件である。近年は適法判決が続いている。

その判断においては、公職選挙法第 15 条 8 項ただし書を適用した結果、最大較差の縮小や逆転現象の解消が図られていることに加え、人口比例配分による定数との乖離が極めてわずかであることなど、全体として是正に向けた取組が進められている点を評価し、適法としている。

都道府県議会議員選挙 定数訴訟判決一覧①

選挙執行日・都道府県名	第1審（高裁）判決	最高裁判決	最大較差
①昭和56年7月5日 東京都議会議員選挙	東京高裁 昭和58年7月25日 違法	昭和59年5月17日 違法	○7.45（島部選挙区除く）
②昭和58年4月10日 千葉県議会議員選挙	東京高裁 昭和59年8月7日 違法	昭和60年10月31日 違法	○6.49（特例選挙区含む） ○4.58（特例選挙区除く）
③昭和60年7月7日 東京都議会議員選挙	東京高裁 昭和61年2月26日 違法	昭和62年2月17日 違法	○3.40（島部選挙区除く）
④昭和62年4月12日 千葉県議会議員選挙	東京高裁 昭和63年9月19日 違法（特例選挙区の存置を理由）	平成元年12月18日 適法	○3.98（特例選挙区含む） ○2.81（特例選挙区除く）
⑤昭和62年4月12日 兵庫県議会議員選挙	大阪高裁 昭和63年11月22日 違法	平成元年12月21日 適法（国勢調査結果が選挙直前であることを理由）	○4.52（特例選挙区含む） ○3.81（特例選挙区除く）※ ※選挙8ヶ月前に告示された国勢調査結果を基にしたもの
⑥昭和62年4月12日 岡山県議会議員選挙	広島高裁岡山支部 昭和63年10月27日 適法	平成元年12月21日 適法	○3.445（特例選挙区含む） ○2.834（特例選挙区除く）
⑦平成元年7月2日 東京都議会議員選挙	東京高裁 平成2年1月30日 違法	平成3年4月23日 違法	○3.09（島部選挙区除く）
⑧平成3年4月7日 千葉県議会議員選挙	東京高裁 平成4年2月26日 適法	平成5年10月22日 適法	○3.48（特例選挙区含む） ○2.45（特例選挙区除く）
⑨平成3年4月7日 愛知県議会議員選挙	名古屋高裁 平成4年8月5日 違法（特例選挙区の存置を理由）	平成5年10月22日 適法	○5.02（特例選挙区含む） ○2.89（特例選挙区除く）
⑩平成5年6月27日 東京都議会議員選挙	東京高裁 平成6年3月31日 適法	平成7年3月24日 適法	○3.52（島部選挙区除く） ○2.04（特例選挙区除く）
⑪平成7年4月9日 千葉県議会議員選挙	東京高裁 平成8年2月29日 適法	平成8年9月13日 適法	○3.48（特例選挙区含む） ○2.45（特例選挙区除く）

都道府県議会議員選挙 定数訴訟判決一覧②

選挙執行日・都道府県名	第1審（高裁）判決	最高裁判決	最大較差
⑫平成9年7月6日 東京都議会議員選挙	東京高裁 平成10年5月14日 適法	平成11年1月22日 適法	○3.95（島部選挙区除く） ○2.15（特例選挙区除く）
⑬平成11年4月11日 大阪府議会議員選挙	大阪高裁 平成11年7月15日 適法	平成11年11月9日 適法	○2.48（全選挙区間）
⑭平成11年4月11日 千葉県議会議員選挙	東京高裁 平成11年9月3日 適法	平成12年4月21日 適法	○3.73（特例選挙区含む） ○2.758（特例選挙区除く）
⑮平成15年4月13日 大阪府議会議員選挙	大阪高裁 平成15年9月19日 適法	平成16年1月16日 適法	○2.51（全選挙区間）
⑯平成23年4月10日 新潟県議会議員選挙	東京高裁 平成23年10月20日 適法	平成24年11月1日 適法	○2.213（全選挙区間）
⑰平成25年6月23日 東京都議会議員選挙	東京高裁 平成25年12月25日 適法	平成27年1月15日 適法	○3.21（島部選挙区除く） ○1.92（特例選挙区除く）
⑱平成27年4月12日 千葉県議会議員選挙	東京高裁 平成27年12月17日 適法	平成28年10月18日 適法	○2.51（全選挙区間）
⑲平成27年4月12日 新潟県議会議員選挙	東京高裁 平成27年10月28日 適法	平成28年10月18日 適法	○2.212（全選挙区間）
⑳平成29年7月2日 東京都議会議員選挙	東京高裁 平成29年12月26日 適法	平成31年2月5日 適法	○5.46（島部選挙区含む） ○2.48（島部選挙区除く）
㉑令和3年7月4日 東京都議会議員選挙	東京高裁 令和3年12月24日 適法	令和4年10月31日 適法	○6.92（島部選挙区含む） ○2.54（島部選挙区除く）
㉒令和5年4月9日 千葉県議会議員選挙	東京高裁 令和5年9月21日 適法	令和7年1月28日 適法	○2.69（全選挙区間）

【当研究会の議論】

近年の適法判決の背景には、較差の数値だけでなく、議会の是正努力を裁判所が評価する「違憲の主観化」と呼ばれる傾向がある。すなわち、是正に向けた努力が行われているか、あるいは努力するのに支障があるかが問われ、努力が足りないと判断されれば「違憲（違法）」に傾くという手法である。

この手法は衆議院・参議院議員選挙の定数訴訟とも共通するが、その適用には違いも見られる。

衆議院においては、平成 28 年 5 月 27 日に公布された「衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律」（平成 28 年法律第 49 号）により、令和 6 年 10 月 27 日に執行された総選挙からアダムズ方式¹⁴が導入され、都道府県への定数配分が適正化されるとともに、国勢調査¹⁵のたびに衆議院議員選挙区画定審議会による区割り案作成が法定化され¹⁶、衆議院議員選挙区画定審議会設置法に定めるとおり、最大較差を 2 倍以内に収める仕組みが実質的に整っている。このため、システムとして合理性が担保されており、2 倍を大きく超えない限りは合憲とされる筋道ができています。

一方、参議院においては、都道府県単位の選挙区制により較差が拡大し、平成 27 年 8 月 5 日に公布された「公職選挙法の一部を改正する法律」（平成 27 年法律第 60 号）により、平成 28 年 7 月 10 日に執行された通常選挙から都道府県単位選挙区の合区（鳥取県及び島根県、徳島県及び高知県の 4 県 2 合区）が行われたものの、令和 5 年 10 月 18 日の最高裁判所判決¹⁷は、投票率の低下等の弊害や地域の代表的な性格を考慮しつつも、「較差の更なる是正を図ること等は喫緊の課題」であるとし、国会に対し「仕組みの抜本的な見直し」に取り組むよう求めて

¹⁴ 各都道府県の人口を一定の数値で除し、それぞれの商の整数に小数点以下を切り上げて得られた数の合計数が小選挙区選挙の定数と一致する方式。人口規模の小さい県に比較的有利とされる方式（出典：衆議院 web ページ「各委員会所管事項の動向 第 213 回国会（常会）（令和 6（2024）年 1 月）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」）

¹⁵ 統計法第五条第二項本文の規定により 10 年ごとに行われる国勢調査

¹⁶ 衆議院議員選挙区画定審議会設置法第 4 条第 1 項

¹⁷ 最大判令和 5 年 10 月 18 日（令和 5 年（行ツ）第 54 号）

いる。

都道府県議会について、最高裁判所は、公職選挙法の構造的な帰結である 1 対 3 程度の人口較差を踏まえつつ、較差是正や逆転現象の解消等に取り組んでいる努力を評価し、適法とする傾向にある。しかし、参議院と同様に、現在の努力による是正は、広大な 1 人区の発生や地域の一体性の希薄化といった弊害を伴いながら行われており、現行制度の枠内での是正等は限界に近づいているともいえる。

したがって、都道府県議会が積極的な努力を続ける限り、直ちに違法とされることは回避できるかもしれないが、それはあくまで暫定的な解決に過ぎず、広大な 1 人区などの問題の根本解決にはならない点に留意が必要である。このことは、もはや個々の議会の努力や運用の範疇を超えており、参議院と同様、抜本的な解決のためには、後述する公職選挙法の改正や、中長期的な視点も交えた制度全体のあり方の見直しに向けた議論が必要な段階に来ている。

ウ 裁判所の判断枠組み

最高裁判所は、一貫して、「地方議会選挙においても、憲法上、投票価値の平等が要求される。」¹⁸としている。

衆議院・参議院議員選挙の定数訴訟は、衆議院は公職選挙法第 13 条第 1 項¹⁹、参議院は同法第 14 条第 1 項²⁰に基づく別表の規定が憲法第 14 条第 1 項に反するかどうかの「合憲性」について争われる。

これに対し、都道府県議会議員選挙の定数訴訟は、基本的には、公職選挙法第 15 条第 8 項ただし書の規定に基づき、議会が定数配分を行う際に、裁量の逸脱・濫用があるかどうか争われている。仮に公職選挙法に違反していなくとも、なお憲法違反ではないかとの議論はあるが、実質的に最高裁判所はこの問題について判断はしていない。

¹⁸ 最判令和 7 年 1 月 28 日（令和 5 年（行ツ）第 404 号）ほか

¹⁹ 公職選挙法第 13 条第 1 項は、「衆議院（小選挙区選出）議員の選挙区は、別表第一で定め、各選挙区において選挙すべき議員の数は、一人とする。」としている。

²⁰ 公職選挙法第 14 条第 1 項は、「参議院（選挙区選出）議員の選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数は、別表第三で定める。」としている。

○都道府県議会の裁量権の行使に係る判断要素と較差3倍の意味

最高裁判所が、都道府県の裁量権の行使が合理的かどうかを判断する基本的なポイントは、以下のとおりである。

第一に、最大較差がどうなっているかという点である。前述のとおり公職選挙法の規定の仕組み上、一票の較差が1対3を超えることがあり得ることを認めた上で、3倍を一つの重大な考慮要素としている。ただし、特例選挙区以外の場合、最大較差が3倍を超えることがあり得るのは、議員一人当たりの人口が最小の1人区と、最大の選挙区との間においてである。

第二に、公職選挙法第15条第8項ただし書の人口比例原則の例外を適用した場合における、各選挙区の定数配分の妥当性である。具体的には、他の選挙区との比較による相対的な不平等の程度を示す逆転現象の数や、逆転が生じた場合の選挙区ごとの定数差（定数差が1にとどまるか、あるいは合理的な説明が極めて困難となる2以上の差が生じているか）という要素（相対的な指標）と、当該選挙区において本来割り当てられるべき定数からの絶対的な逸脱度を示す人口比例定数と現定数との乖離という要素（絶対的な指標）である。裁判所は、これらの相対的及び絶対的な指標を全体として斟酌し、判断している。

○合理的期間論

一票の較差の是正のための期間については、都道府県議会議員選挙についても、衆議院の中選挙区制下における最高裁判所判決²¹の枠組みを基本的には踏襲している。

すなわち、選挙権の平等の要求に反する程度に至った場合、人口の変動の状態を考慮して合理的期間内における是正が行われないうきに公職選挙法第15条第8項本文の人口比例原則の規定に違反するとしている²²。

²¹ 最大判昭和51年4月14日（昭和49年（行ツ）第75号）

²² 最判昭和59年5月17日（昭和58年（行ツ）第115号）

○特例選挙区に関する判断枠組み

最高裁判所は、特例選挙区について、裁量権の行使が合理的かどうかを審査しているが、これまでこの裁量権の行使を違法と判断したことはない。

なお、特例選挙区自体が大きな一票の較差を生む原因であり、公職選挙法で規定していること自体が違憲ではないかという指摘があるが、最高裁判所はこれについて実質的な判断はしていない。

○都道府県議会議員選挙の定数訴訟の最近のリーディングケースとなる判決

以上の枠組みを前提としつつ、最高裁判所は、平成 27 年 1 月 15 日の判決（以下「平成 27 年判決」という。）²³において、裁量権の逸脱・濫用を判断する具体的な基準を以下のとおり示している。

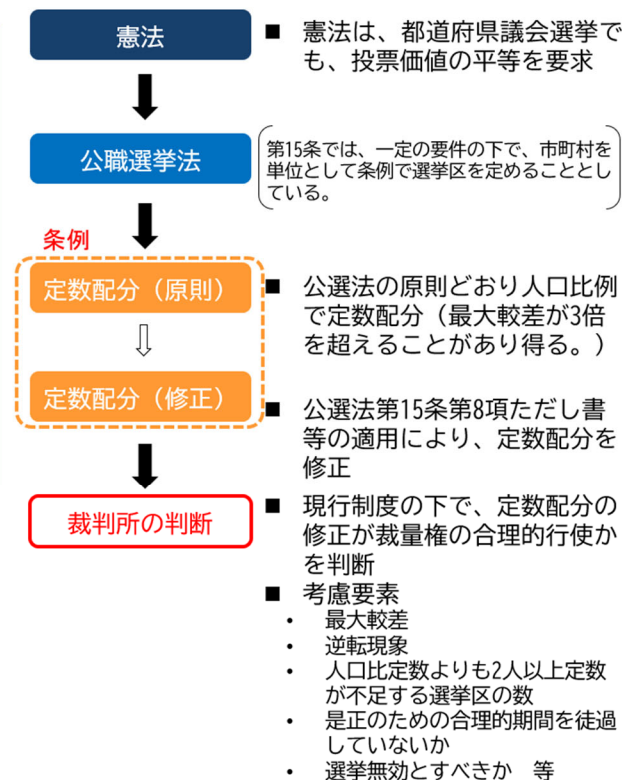
○公職選挙法第 15 条第 8 項ただし書を適用して、人口比例原則を修正するに当たっては、都道府県議会に裁量権が与えられているが、次のような場合は、裁量権の合理的な行使とはいえない。

- ① 較差が、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、正当化する理由が示されないとき
- ② 較差は①の程度に達していないが、「特別の事情」があるとの評価が合理性を欠いているとき
- ③ 較差は①の程度に達していないが、「特別の事情」を基礎付ける事情が失われたとき

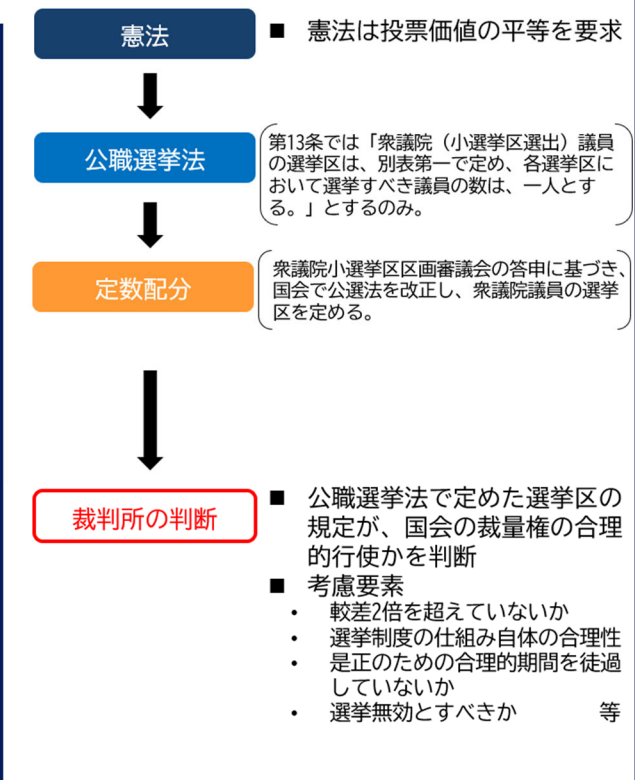
²³ 最判平成 27 年 1 月 15 日（平成 26 年（行ツ）第 103 号）

判例の判断枠組み

都道府県議会議員選挙



衆議院議員選挙 (小選挙区選出)



判例のポイント①

人口比例原則

- 最高裁は、一貫して、地方議会選挙においても、**憲法上、投票価値の平等が要求されると**判示している。
 - ・ 「地方公共団体の議会の議員の選挙に関し、当該地方公共団体の住民が選挙権行使の資格において平等に取り扱われるべきであるにとどまらず、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ると解すべき」 (最判S59. 5. 17)
 - ・ 「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」 (最判R7. 1. 28)
- **公職選挙法は、この憲法上の要請を受け、人口比例を最も重要かつ基本的な基準として定めている**としている。
 - ・ 「公選法一五七条七項 (現第八項) は、憲法の右要請を受け、地方公共団体の議会の議員の定数配分につき、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ことが明らかである。」 (最判S59. 5. 17)
 - ・ 「同項 (公職選挙法第十五条第八項) 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」 (最判R7. 1. 28)

公職選挙法の規定

- 最高裁は、**公職選挙法の規定から、特例選挙区がない場合でも「1対3」を超えることがあり得る**と判示している。
 - ・ 「現行法の定めからすれば、同じ定数を配分された選挙区の中で、配当基数が〇・五をわずかに上回る選挙区と配当基数が一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**一対三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。また、公選法一五七条七項 (現第八項) ただし書は、特別の事情があるときは、各選挙区において選挙すべき議員の数を、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しているところ、ただし書の規定を適用していかなる事情の存するときに修正を加え得るか、また、どの程度の修正を加え得るかについて客観的基準が存するものでもない。したがって、議員定数の配分を定めた条例の規定 (以下「定数配分規定」という。) が公選法一五七条七項 (現第八項) 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右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するほかはない。しかし、定数配分規定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不平等が存し、あるいはその後の人口の変動により右不平等が生じ、それが都道府県の議会において地域間の均衡を図るなどの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いるときは、右のような不平等は、もはや都道府県の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、公選法一五七条七項 (現第八項) 違反と判断されざるを得ないものというべきである。以上は、当裁判所の判例の趣旨とするところである。」 (最判H5. 10. 22、最判H7. 3. 24)
 - ・ 「法の規定等からすれば、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差は、**特例選挙区が存しない場合でも一対三を超えることがあり得る**し、特例選挙区を存置するときは、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。また、同項 (第一五七条第八項) ただし書は、人口比例の原則に修正を認め、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している。したがって、定数配分規定が同項に違反するものでないかどうかは、当該規定が議会の裁量権の合理的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。」 (最判H12. 4. 21)

判例のポイント②

人口比例原則の修正

- 最高裁は、公職選挙法第15条第8項ただし書を適用して、人口比例原則を修正する（計算で求められる配分と異なる配分にする）に当たっては、都道府県議会に裁量権が与えられていると判示している。

・「公職選挙法等の各規定に照らせば、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。」（最判H27.1.15）
- また、第15条第8項ただし書を適用するにあたって、客観的基準が存在するものではないとしている。

・「いかなる事情の存するときに右の修正を加えるべきか、また、どの程度の修正を加えるべきかについて客観的基準が存するものでもない」（最判S59.5.17）
- ただし、次のような場合は、裁量権の合理的な行使とはいえないとしている。

①較差が、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、正当化する理由が示されないとき
②較差は①の程度に達していないが、「特別の事情」があるとの評価が合理性を欠いているとき
③較差は①の程度に達していないが、「特別の事情」を基礎付ける事情が失われたとき

・「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、あるいはその後の人口の変動によりその較差が拡大した場合において、上記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、上記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判断されざるを得ないこととなるというべきである。」（最判H27.1.15）
- 現行制度の下で、定数配分の修正が裁量権の合理的行使かを判断する考慮要素としては、次のようなものが挙げられる。
 - ①最大較差
 - ②逆転現象
 - ③人口比定数よりも2人以上定数が不足する選挙区の数
 - ④定数配分の平等の要求に反し、国勢調査の結果も考慮して合理的期間内に是正が行われないとき等

判例のポイント③

人口比例原則の修正（続き）

◎適法とされた主なもの

最判H5.10.22

○千葉県議選：改正後の条例では、最大較差は2.45、特例選挙区を含む最大較差は3.48で、いわゆる逆転現象は16通りあるが、定数2人以上の顕著な逆転現象は解消されていた。15条7項（現8項。人口比例原則）どおりの最大較差は、前者は2.76、後者は4.07であり、改正後の条例では、いずれの較差も縮小。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いたものとはいえず、議会に与えられた裁量権の合理的な行使としては是認することができる。

○愛知県議選：改正後の条例では、最大較差は2.89、特例選挙区を含む最大較差は5.02で、いわゆる逆転現象は22通りあった。15条7項（現8項。人口比例原則）どおりの最大較差は、前者は2.84、後者は5.02であり、前者はわずかに拡大しているものの、後者は変動がない。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いたものとはいえず、議会に与えられた裁量権の合理的な行使としては是認することができる。

最判H7.3.24

○東京都議選：改正後の条例では、最大較差は2.04、特例選挙区を含む最大較差は3.52で、いわゆる逆転現象は18通りあるが、定数2人の顕著な逆転現象は一通りのみ。15条7項（現8項。人口比例原則）どおりの最大較差は、前者、後者ともに条例の下における較差と同一の値。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いたものとはいえず、議会に与えられた裁量権の合理的な行使としては是認することができる。

最判H12.4.21

○千葉県議選：15条8項（人口比例原則）どおりの最大較差は2.756、特例選挙区を含む最大較差は4.14。8項ただし書を適用して条例の改正を行った結果、前者は2.758、後者は3.73。前者の較差はほとんど変わりがなく、後者の較差は縮小。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いたものとはいえず、議会に与えられた裁量権の合理的な行使としては是認することができる。

（令和になってからのもの）

最判R4.10.31

○東京都議選：改正後の条例では、特例選挙区以外の最大較差は2.54で、15条8項（人口比例）どおりの最大較差と差異がなく、また、6選挙区において人口比定数差異がみられたが、その差はいずれも1人であり、いわゆる逆転現象は3通りにとどまり、定数差はいずれも1人であった。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いたものとはいえず、また、令和2年条例改正時及び選挙当時において、同項ただし書に定める特別の事情があるとの評価が合理性を欠いていたなどというべき事情は見当たらない。

最判R7.1.28

○千葉県議選：改正前の条例では最大較差は3.06であり、いわゆる逆転現象が3通りであったが、条例改正が行われ、最大較差は2.69となり、人口比例原則どおりの最大較差である2.67との差異はわずかなものとなり、逆転現象もみられなくなった。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いたものとはいえず、また、条例改正時において、公職選挙法15条8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いたとも、選挙当時において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もいえないから、不平等の改善に向けた一層の努力及び工夫がされることが望ましいとはいえるものの、選挙が行われる前に定数配分規定を改正しなかったことが議会の合理的裁量の限界を超えるものということとはできない。

判例のポイント④

人口比例原則の修正（続き）

◎違法とされた主なもの

最判S 62. 2. 17

○東京都議選：昭和60年の選挙当時の条例では、島部選挙区を除く39の選挙区のうち25の選挙区において、直近の国勢調査人口に比例しておらず、選挙区間の議員一人当たりの人口の較差が最大3.40に達し、いわゆる逆転現象も数多くの選挙区間でみられた。選挙当時の較差及び逆転現象が示す選挙区間における投票価値の不平等は、地域間の均衡を図るため通常考慮しう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いたものというべきであり、これを正当化する特別の理由がない限り、選挙当時の選挙区間における投票価値の較差は、選挙権の平等の要求に反する程度に至っていたものといわざるをえないところ、特別の理由を見いだすことはできない。

また、選挙区間の投票価値の較差は遅くとも昭和45年10月実施の国勢調査の結果が判明した時点において既に選挙権の平等の要求に反する程度に至っていたものであり、較差が将来更に拡大するであろうことは東京都における人口変動の経緯に照らし容易に推測することができたにもかかわらず、東京都議会は極く部分的な改正に終始し、較差を長期間にわたり放置していた。このことは、昭和59年5月17日第一小法廷判決の判示するところである。東京都議会は、判決の言渡し後に、条例の一部改正を行い、3選挙区につき定数1人を各減員し、3選挙区につき定数1人を各増員したが、改正は部分的な是正の域を出ず、投票価値の不平等状態を解消するには不十分なものである。したがって、東京都議会は、本件配分規定のもとにおける投票価値の不平等につき、公選法15条7項（現8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えない。

最判H3. 4. 23

○東京都議選：平成元年の選挙当時の条例では、昭和60年7月7日施行の選挙当時において公選法15条7項（現8項）に違反していた旨を判示したことを踏まえて、東京都議会は、条例の改正につき種々の検討を重ねた結果、昭和63年7月13日、条例を改正した。この改正により、従来に比べて一応の改善はされたものの、改正後においても、昭和60年10月の国勢調査人口に基づき算出した人口比定数と条例の定数配分規定による定数とを比較すると、特別区の区域を区域とする各選挙区全体では人口比定数は90人であるのに規定数は96人に、島部選挙区を除く特別区の存する区域以外の区域を区域とする各選挙区全体では人口比定数は37人であるのに規定数は31人になっており、また、区部の選挙区では23選挙区中16選挙区が、市部部の選挙区では17選挙区中5選挙区が人口比定数と規定数とが一致せず、人口比定数よりも規定数が2人不足する選挙区が3選挙区もあり、さらに、較差は、全選挙区間で最大1対3.09に達し、いわゆる逆転現象が依然として全選挙区間において52通りも存在し、定数2人の差のある顕著な逆転現象も6通りあった。

投票価値の不平等は、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いたものというべきであり、これを正当化する特別の理由がない限り、投票価値の較差は、公選法15条7項の選挙権の平等の要求に反する程度に至っていたものというべきである。そして、都心部における昼間人口の増加、行政需要の増大及び各選挙区における定数の沿革的な事情を考慮しても、較差を是認することはできず、他に、投票価値の不平等を正当化すべき特別の理由を見いだすことはできない。

投票価値の較差は、遅くとも昭和45年10月実施の国勢調査の結果が判明した時点において既に選挙権の平等の要求に反する程度に至っていたものであり、較差が将来更に拡大するであろうことは東京都における人口変動の経緯に照らし容易に推測することができたにもかかわらず、東京都議会はごく部分的な改正に終始し、較差を長期間にわたり放置していたことは、昭和59年5月17日第一小法廷判決の判示するところである。また、東京都議会は、判決の言渡し後に、条例の一部改正を行い、3選挙区につき定数1人を各減員し、3選挙区につき定数1人を各増員したが、改正は、部分的な是正の域を出ず、投票価値の不平等を解消するには不十分なものであったことは、昭和62年2月17日第三小法廷判決の判示するところである。さらに、判決言渡し後の条例改正も、投票価値の不平等を解消するには不十分なものであることは、前示のとおりである。以上の経緯に照らすと、東京都議会は、本件定数配分規定の下における投票価値の不平等につき、公選法15条7項（現8項）の規定により要求される定数の是正を合理的期間内に行わなかったものというべきであり、選挙当時、同項の規定に違反する違法なものであったと断定せざるを得ない。

判例のポイント⑤

逆転現象

- 人口の多い選挙区の定数が人口の少ない選挙区の定数より少ないいわゆる「逆転現象」については、議会の合理的裁量の範囲内かを判断する際の考慮要素の一つとして取り扱っている。

・「いわゆる逆転現象は3通りにとどまり、定数差はいずれも1人であった。そうすると」「本件選挙当時における投票価値の不平等は、」「条例改正時及び本件選挙当時において、同項ただし書に定める特別の事情があるとの評価が合理性を欠いていたなどというべき事情は見当たらない。」（最判R4. 10. 31）

・「本件選挙当時においては」「いわゆる逆転現象が3通りであったところ、本件改正が行われ、」「逆転現象もみられないこととなった。」「そうすると、上記不平等の改善に向けた一層の努力及び工夫がされることが望ましいとはいえるものの、本件選挙が行われる前に本件定数配分規定を改正しなかったことが同議会の合理的裁量の限界を超えるものということはできない。」（最判R7. 1. 28）

是正の合理的期間

- 選挙権の平等の要求に反する程度に至った場合、人口の変動の状態をも考慮して合理的期間内における是正が行われないときに公職選挙法第15条第8項の規定に違反するとしている。

・「公選法一五七条七項（現第八項）の選挙権の平等の要求に反する程度に至った場合には、そのことによつて直ちに当該定数配分規定の同項違反までもたらすものと解すべきではなく、人口の変動の状態をも考慮して合理的期間内における是正が同項の規定上要求されているにもかかわらずそれが行われないときに、初めて当該定数配分規定が同項の規定に違反するものと断定すべき」「遅くとも昭和四五年一〇月実施の国勢調査の結果が判明した時点において既に公選法一五七条七項の選挙権の平等の要求に反する程度に至っていた」「極く部分的な改正に終始し、右較差を長期間にわたり放置した」（最判S59. 5. 17）（最判S59. 5. 17に係る経緯）

- ・昭和56年7月 都議選（最大較差7.45（島部選挙区除く））
- ・昭和59年5月 最高裁が昭和56年7月都議選について「部分的な改正に終始し、較差を長期間にわたり放置した」として、違法判決
- ・昭和60年7月 都議選（最大較差3.40（島部選挙区除く））
- ・昭和62年2月 最高裁が昭和60年7月都議選について「部分的な是正の域を出ず、投票価値の不平等状態を解消するには不十分」として違法判決
- ・平成元年7月 都議選（最大較差3.09（島部選挙区除く））
- ・平成3年4月 最高裁が平成元年7月都議選について、「投票価値の不平等を解消するには不十分」として違法判決
- ・平成5年6月 都議選（最大較差2.04（特別選挙区除く）、3.52（島部選挙区除く））
- ・平成7年3月 最高裁が平成5年6月都議選について、「千代田区選挙区を特例選挙区として存置したこと」、「条例に係る定数配分規定」は「適法」とした。

※最判H1. 12. 21では、条例改正により最大較差（特別選挙区除く）が2.80に縮小した後、昭和60年の国勢調査結果が昭和61年7月に告示され、昭和62年4月の選挙時点では最大較差が3.81まで拡大したが、選挙まで8ヶ月余の期間しかなく合理的期間内には是正がされなかったものと断定することは困難で、選挙当時、較差は公選法15条7項（現8項）に違反する程度に至っていたものではあるが、いまだ是正のための合理的期間は経過しておらず、同項に違反することは断定できないとした。

判例のポイント⑥

特例選挙区

- 最高裁は、特例選挙区を設けるかどうかは、都道府県議会に決定する裁量権が与えられており、都道府県議会の判断が、当該都道府県の実情を考慮し、当該都道府県全体の調和ある発展を図るなどの観点からす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すべきものと判示している。

・特例選挙区に関する公選法二七一条二項の規定は、もともと昭和三十七年法律第一二二号による公選法の改正により設けられたものであるが、当初は島についてのみ特例選挙区の設置を認めていたものであるところ、昭和四一年法律第七七号による改正により、現行の規定となり、島以外にも特例選挙区の設置が認められるようになった。この現行の規定は、いわゆる高度経済成長下において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変動が現れ始めた状況に対応したものと考えられるが、また、都道府県議会議員の選挙区制については、歴史的に形成されてきた地域的まとまりを尊重し、その意向を都道府県政に反映させる方が長期的展望に立った均衡のとれた行政政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必要があるという趣旨を含むものと解される。そして、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、公選法二七一条二項の制定の趣旨に照らして、当該都道府県の行政政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行政政策の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一五一条一項ないし三項が規定しているところからすると、同法二七一条二項は、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）が〇・五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。（最判H1.12.18）

・特例選挙区を設けるかどうかについては、都道府県議会にこれを決定する裁量権が与えられていると解される。そして、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、当該都道府県の行政政策の遂行上当該地域からの代表を確保する必要性の有無・程度、隣接する他の市町村の区域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から、特例選挙区の設置を適法なものとして是認し得るか否かは、この点に関する都道府県議会の判断が、当該都道府県の実情を考慮し、当該都道府県全体の調和ある発展を図るなどの観点からす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すべきものである。もっとも、都道府県議会の議員の選挙区に関して公職選挙法15条1項から4項までが規定しているところからすると、同法271条は、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であると解されるから、このような場合には、特例選挙区の設置についての都道府県議会の判断は、合理的裁量の限界を超えているものと推定するのが相当である（最判H31.2.5）

◎特例選挙区が争われた主なもの（ここに掲げるもののほか、特例選挙区が争われたものは最高裁ではいずれも適法）。

最判H1.12.18

○千葉県議選：海上郡、匝瑳郡、勝浦市の3選挙区については、千葉県における急激な人口変動の特殊性や議員選出の歴史的経緯、地域からの代表確保の要請等を考慮して、特例選挙区として存置。選挙当時における配当基数は、海上郡選挙区が0.35、匝瑳郡選挙区が0.35、勝浦市選挙区が0.41。千葉県議会が、条例において、3選挙区を特例選挙区として存置したことは、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るから、その存置には合理性があり、しかも、右の程度の配当基数によれば、いまだ特例選挙区の設置が許されない程度には至っていないものというべき。

判例のポイント⑦

特例選挙区（続き）

最判H1.12.21

○兵庫県議選：佐用郡選挙区及び城崎郡選挙区が特例選挙区とされ、各一人の定数が配分。選挙当時における配当基数は、佐用郡選挙区が0.42、城崎郡選挙区が0.45。被上告人らは、特例選挙区は、島郡選挙区のように地理的に極めて特殊な状況にあって、他の選挙区と合区することが著しく困難な選挙区であるなどの特別の事情がない限り、これを設置することはできないところ、佐用郡選挙区及び城崎郡選挙区はこれに該当しないので、特例選挙区とすることはできないと主張するが、立法の経過等に照らせば、主張のような要件を必要としないものと解するのが相当であって、主張は採用することができず、被上告人らにおいて他に特例選挙区の設置の無効について主張するところがないから、本件条例において右両選挙区を特例選挙区として設置したことには違法はないと解すべき。

最判H5.10.22

○愛知県議選：南設楽郡、北設楽郡の2選挙区が特例選挙区。南設楽郡は、愛知県の東端に位置し、その面積は同県の7.4%を占める区域であり、北設楽郡は、愛知県の北東端に位置し、その面積は同県の12・7%を占める区域であるところ、そのいずれもが標高500mから1,000m前後の山々を擁する山間地で、林業をその基幹産業としてきたが、木材関連産業の低迷のため、産業経済構造の根本的な転換が迫られているとともに、過疎化及び高齢化対策のための総合的かつ計画的な施策が求められている。平成2年の国勢調査の結果による2選挙区の配当基数は、南設楽郡選挙区が0.316、北設楽郡選挙区が0.3122。愛知県議会は、南設楽郡及び北設楽郡のような地理的、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、これらを特例選挙区として存置することを決定したものと推定することができる。そして、南設楽郡、北設楽郡の2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であり、他に、愛知県議会が、平成2年改正後の条例において2選挙区を特例選挙区として存置したこと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るべき事情もうかがわれないから、議会が、2選挙区を特例選挙区として存置したことは、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る。

最判H7.3.24

○東京議選：平成2年の国勢調査の結果によれば、千代田区選挙区の人口が議員一人当たりの人口の半数に達しないこと、その配当基数は0.426であることが明らかになった。東京都議会では、平成4年6月17日、議員定数等検討委員会の検討結果を踏まえて条例の改正を行ったが、この改正に当たり、千代田区選挙区については、その配当基数が0.5を著しく下回るものではないこと、千代田区が我が国の政治的、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、これを特例選挙区として存置することにしたという。東京都議会は、千代田区が我が国の政治的、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などを考慮し、東京都全体の調和ある発展を図るなどの観点から、千代田区選挙区を特例選挙区として存置することの必要性を判断し、地域間の均衡を図るための諸般の要素を考慮した上で、これを特例選挙区として存置することを決定したものと推定することができる。そして、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達していないことは明らかであるし、他に、東京都議会が、改正後の条例において千代田区選挙区を特例選挙区として存置したこと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るべき事情もうかがわれない。したがって、議会が同選挙区を特例選挙区として存置したことは、同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る。

○注目すべき最高裁判所判決における個別意見

近年の判決では、結論だけでなく、次のような注目すべき個別意見が付されており、議会の説明責任のあり方を示唆している。

○平成 31 年 2 月 5 日判決・林景一裁判官意見

- ・「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。」「選挙区割りに関する規定から看取することができる議員の選出地域との密接性の要求は、憲法の規定する地方自治の本旨に基づく住民自治に由来すると考えられる。」
- ・特例選挙区の適用に関し、「本来、ある選挙区について、配当基数が 0.5 を下回りながら強制合区を免れるということは、投票価値の平等原則の観点からは、あくまで例外中の例外であって、自ずと限界がある。」「既に、配当基数は基準値の半分以下となり、5 倍を優に超えるという最大較差の大きさを考えると、今後、上記の必要性和困難性の程度に関して特段の変化でも生じれば格別、人口減少が進んで較差だけが拡大し続けていくこととなるのであれば、もはや合区を検討すべきこととなるのもやむを得ないと考える。」
- ・「地域の実情に応じて厳に必要な限度でのみ人口比例原則からの乖離が認められるのであって、憲法上の要求である投票価値の平等原則を受けた人口比例原則の重要性に照らせば、漫然と大きな較差を許容し続けてよいというものではない。地域の代表の必要性という側面の故をもってどこまで人口比例原則を緩和することができるのか、また、その緩和の程度について、十分かつ合理的な理由があり、それが明確に説明可能であるのか、常に意識して検証が続けられるべきである。」

○令和 7 年 1 月 28 日判決・渡辺恵理子裁判官補足意見

- ・「憲法および公職選挙法 15 条 8 項が各選挙人の投票価値の平等を基本とすることを踏まえると、本件選挙区の定数が人口比定数から 3 人不足する状態について、漫然とこれを許容してよいというものではない。したがって、本件選挙区の定数が人口比定数から 3 人不足することについて、投票価値の平等を尊重してもなお合理的であるといえるのか、地域の代表の必要性和地域間格差の是正の具体的意味と他の選挙区との比較を踏まえて本件選挙区の定数についても検証すべき」

○令和 7 年 1 月 28 日判決・宇賀克也裁判官反対意見

- ・「(人口比定数よりも議員定数が多く配分されている選挙区についての) 議論が、本件改正について議論した (略) 県議会議員定数等検討委員会で行われていたわけではなく、また、各地方公共団体のウェブサイトや観光ガイドブックにみられる程度の記述にとどまり、(略) 全体の整合性に欠ける」、「とりわけ、平成 23 年法律第 35 号による地方自治法改正により、地方議会の議員定数の上限規制は廃止され、現在では、人口比定数よりも議員定数を多く配分する必要がある選挙区があったとしても、その議員定数の増加分を他の選挙区における議員定数を人口比定数より減少させることにより埋め合わせなければならないという関係にはない」

【当研究会の議論】

近年の最高裁判所は、結論としての較差だけでなく、議会に与えられた裁量権が合理的に行使されたかという「判断過程」に着目する傾向がある（判断過程統制）。判決文から読み取れる具体的な考慮要素として、以下の 3 点がある。

① 裁量権の逸脱・濫用の判断基準

平成 27 年判決は、裁量権の合理的な行使とはいえないものとして、「較差は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ないが、特別の事情があるとの評価が合理性を欠いているとき、または基礎付ける事情が失われたとき」を判示しており、較差が 3 倍未満でも、裁量権を適切に行使しているかを判

断している。

また、「較差が、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、正当化する理由が示されないとき」も判示している。これは、その反対解釈として、較差が3倍を超えてもそれを正当化する特段の理由があれば許され得ることを示唆していると考ええる。

② 「選挙制度の安定性」という新たな視点

平成 27 年判決以降の都道府県議会議員選挙の定数訴訟で、最高裁判所は、裁量権の行使に係る考慮要素として、新たに「選挙制度の安定性」について言及している。

衆議院議員選挙の定数訴訟においても同様の言及がされているが、これは小選挙区制への移行期における激変緩和措置（1人別枠方式）に関連した文脈であった。

これに対し、都道府県議会議員選挙の定数訴訟において言及される「安定性」が具体的にどのような事象を指すのか、現時点の判例からは一概には断定できない。一義的には、特例選挙区の適用要件を満たさないものの、人口減少が進む選挙区において、地域の代表選出の必要性から現状の区割りを維持する場合などを想定している可能性も推測される。しかし、この「安定性」のみを根拠として合憲性が肯定された明確な判例は未だ存在しないことから、今後、司法がいかなる判断を下すか、その動向を慎重に注視していく必要がある。

③ 制度の「枠組み」と「運用」の峻別

選挙区制度の法的論点を整理する上では、「制度設計」と「制度の下での運用（実際の区割り等）」を分節化して捉える視点が不可欠である。現行法上、選挙区の人口が議員一人当たりの人口の半数以上あれば強制合区とはならないという「制度設計」を前提とすれば、その必然的な帰結として、最大3倍程度の較差が生じ得ることは制度上許容された結果（運用）と見ることもできる。裁判所の判断においても、この二つの側面は、区別して捉えられていると考えられる。

したがって、「どのような選挙制度を採用するか」という制度設計の段階（立法裁量）と、その制度に基づいて「具体的にどう区割りするか」という運用の段階

（議会の裁量）の二つの局面があるが、議会においては、前者を前提としつつ、後者の運用の段階に係る合理的な説明ができるかが問われているといえる。

3名の裁判官の個別意見は、まさにこの視点から、議会に対して説明責任を求めたものといえる。単なる数値基準だけでなく、どのような理由があれば人口比例原則を緩和できるのかということを詰めていくこと、そしてそのプロセスを住民に説明できるかどうか、憲法が要請する「投票価値の平等」を踏まえつつ、「地域の代表」を選出する上で、極めて重要になると考える。

なお、特例選挙区に関する裁判所の判断枠組みは前述のとおりである。

（２）国と地方における代表の性格を巡る憲法上の論点

憲法第43条第1項では、国会議員について、「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」と規定されている。

一方、地方議会議員については、憲法第93条第2項に「その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」と規定されているのみで、代表の性格に係る明文の規定はない。

【当研究会の議論】

地方議会議員は国会議員と異なり、「全国民を代表する」という規定がないため、「地域の代表」としての性格を強調できるのではないかという議論がある。

この点、「全国民を代表する」の第一義的な趣旨は、各議員が選出母体である選挙区の特定の指示に拘束されず（命令委任の否定）自らの良心に従って発言・表決できることにあり、議員と選出母体との法的関係が問題とされている。これとの対比で、地方議会議員の代表としての性格をいかに理解すべきかについては、（地方自治法上の解職請求制度との関係なども含め）今後議論を深める余地が残されているが、少なくとも憲法上「全住民の代表」といった文言が存在しないという一事から直ちに、人口減少地域を含めた様々な地域が投票価値の平等によって必ずしも厳格に拘束されずに地方議会に代表者を送り込むことができるべきだ、という憲法上の積極的要請を導き出すことには難しい側面がある。しかし、他方で、「全国民の代表」の下でも、国会議員が国民の内部に存在する様々な意見

や利害を公正かつ効果的に国政へと伝達する必要性は認められており、地方議会についても同様に、様々な地域が抱える特有の事情をいかに公正かつ効果的に地方議会に代表させることができるか、という問題は極めて重要な意味を持つ。「地域の代表」という語は、まさにこうした課題を表現するものである。この際、地方議会については、それぞれの地域に特有の事情に対応するために、投票価値の平等に対する制約が国会の場合に比べてより広く認められる余地がないかが問題となる。前述の林景一裁判官意見や二元代表制の趣旨からも明らかなように、地方議会議員には、住民・議会・長の三面関係における相互作用の中で、「地域の代表」としての機能をどう位置づけるかという国会議員とは異なる視点も重要となる。

したがって、地方自治の仕組みに不可欠な「地域の代表」の機能を維持するために、憲法が要請する「投票価値の平等（人口比例原則）」との調和をいかに図り、どこまでその適用を緩和できるかという点が基本的な検討の柱になる。

（３）都道府県議会の役割の変容と選挙区制度

○地方議会の法的な位置付けと裁量

令和５年５月８日に公布された「地方自治法の一部を改正する法律」（令和５年法律第１９号）により、地方自治法第８９条に地方議会の役割や議員の職務等が明文化された。

第八十九条 普通地方公共団体に、その議事機関として、当該普通地方公共団体の住民が選挙した議員をもつて組織される議会を置く。

② 普通地方公共団体の議会は、この法律の定めるところにより当該普通地方公共団体の重要な意思決定に関する事件を議決し、並びにこの法律に定める検査及び調査その他の権限を行使する。

③ 前項に規定する議会の権限の適切な行使に資するため、普通地方公共団体の議会の議員は、住民の負託を受け、誠実にその職務を行わなければならない。

（下線が改正により条文に新たに追加された部分）

これは、地方議会議員に対する出席停止についての司法審査の適否が争われた令和2年11月25日の最高裁判所判決²⁴も踏まえ、議会が住民自治の根幹をなす機関であることを明確化する規定であるが、その内容は、基本的な原則にとどまっている。

【当研究会の議論】

憲法第8章「地方自治」の規定に鑑みれば、地方公共団体の重要な意思決定を行う議会の役割は、各議会が自律的に決定していくべきものであると考える。したがって、地方議会がその変容する役割にふさわしい機能を十分に果たせるよう、国の立法政策として、各都道府県議会が地域の実情に応じて適切な選挙区設定等を選択できる柔軟な法的枠組み（裁量）を設けることが必要である。

○広域の地方公共団体としての政治的・戦略的機能

地方議会の運営等は、各議会に裁量が認められているが、その中でも特に、都道府県議会については、市町村とは異なる「広域の地方公共団体」としての役割が求められている。

令和2年の第32次²⁵及び令和5年の第33次²⁶地方制度調査会答申では、都道府県は、広域の地方公共団体として、市町村に対する補完・支援や、広域的な調整機能を担うと指摘している。

○第32次地方制度調査会答申

(6) 都道府県による市町村の補完・支援の役割の強化

① 都道府県の役割の基本認識

市町村による行政サービス提供体制の確保に際しての都道府県と市町村の関係は、市町村が自ら行財政能力を充実強化し、あるいは市町村間の広域連携等により行政サービス提供体制を確保し、都道府県は、市町村の自主性・自立性を尊重することが基本である。

²⁴ 最大判令和2年11月25日（平成30年（行ヒ）第417号）

²⁵ 2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申（令和2年6月26日）

²⁶ ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申（令和5年12月21日）

都道府県は、特に地方圏において、広域の地方公共団体として、市町村間の広域連携が円滑に進められるよう、市町村の求めに応じ、連携の相手方、方法等の助言や、調整、支援の役割を果たすことが求められているが、市町村間の広域連携が困難な場合には、自ら補完・支援の役割を果たしていくことも必要である。

また、市町村の行政サービスに密接に関連するが、都道府県の広域事務、連絡調整事務とされている役割については、近年、社会保障、まちづくり等の分野において関係法令の見直しが行われており、こうした役割を適切に果たしていくことが重要である。

○第 33 次地方制度調査会答申

第 3 地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私との連携

1 地方公共団体相互間の連携・協力

(1) 資源制約等に対応していくための連携・協力の取組の深化

(略) 都道府県には、引き続き、市町村の自主性・自立性を尊重することを基本とした上で、広域の地方公共団体として、市町村間の広域連携や将来に向けたビジョンの共有が円滑に進められるよう、適切な助言や調整、支援の役割を一層きめ細やかに果たしていくことが求められる。

(略)

さらに、総務省の「地方議会・議員に関する研究会報告書」（平成 29 年 7 月）においては、「都道府県議会は、広域自治体の議会として、市町村の支援や補完、連絡調整など、より広域的で幅の広い地域特性を踏まえた上での政治的・戦略的役割に対応した議会のあり方が求められると言える。」と指摘されている。

【当研究会の議論】

これまでその必要性を提示し、憲法上の観点からも検討した「地域の代表」という概念は、従来、必ずしも明確な定義を与えられないまま使われてきた側面がある。しかし、第34次地方制度調査会などでも議論がされているように、人口減少の加速により、もはや市町村単独での行政サービスの維持が困難となる中、都道府県が広域の地方公共団体として果たすべき政治的・戦略的機能や、市町村を支える補完機能（垂直補完）の重要性はかつてないほどに高まっており、その役割は大きく変容し、拡大している。

このような地方行政の実態に即し、地域における都道府県の政治的・戦略的機能及び補完機能を十全に発揮させるためには、人口減少地域を含めた様々な地域が抱える特有の事情を地方行政へと公正かつ効果的に伝達することが不可欠である。このような各地域と地方行政とのパイプ役としての機能こそが「地域の代表」の本質的な役割である。

したがって、都道府県議会が政治的・戦略的機能を発揮するためには、都市部だけでなく、過疎地や島嶼部を含めた都道府県全体の多様な実情を把握できる議員構成が必要になると考える。特に、市町村間の利害調整や広域的なビジョンの共有においては、現場の課題を熟知した「地域の代表」が議論のテーブルに着いていることが不可欠である。人口比例原則が重視されるあまり、各議会における自律的な制度設計の選択肢が制約されるような状況は、こうした「地域の代表」を失わせ、広域の地方公共団体としての機能を損なうおそれがある点に留意しなければならない。

○二元代表制における「補完機能」の重要性

国会（議院内閣制）では、国民が選んだ国会議員の中から内閣総理大臣が選出されるのに対し、地方公共団体（二元代表制）では、住民が議員と長をそれぞれ直接選挙で選出する仕組みとなっている。このため、地方公共団体の統治は、住民を起点として、議会と長がそれぞれ独立した代表として向き合う、緊張感ある関係（相互作用）によって成り立っている。

【当研究会の議論】

二元代表制の意義について、広域の地方公共団体である都道府県においては、その対象区域が広大であるため、住民と知事との距離が物理的・心理的に遠くなりがちであり、議会による「補完」の重要性が構造的に高くなる点に特徴があるという視点から検討を行った。

すなわち、独任制の機関である知事は、一人で全都道府県民を代表するが、その選出プロセスの性質上、人口の多い地域の意向が強く反映されやすく、必ずしも都道府県内全ての地域の少数の意見や、人口が少ない地域の切実な課題までを十分に代表できるとは限らないとの指摘もある。

これに対し、議会は合議制の機関であり、各地域から選出された議員で構成される。議会と知事との関係には、互いに切磋琢磨する「競争」や、行政を監視する「統制」の機能に加え、知事だけでは代表しきれない民意を補う「補完」の機能がある。特に、人口が少ない地域から選出された議員は、知事の目が届きにくい地域の声を都道府県政に届け、都道府県的意思決定に反映させるという、極めて重要な補完的役割を担っている。この「補完機能」を充実する観点に立てば、人口比例原則のみを追求して非都市部の議員を極端に減らすことは、都道府県の統治システム全体としての代表機能を低下させ、住民自治を空洞化させることにつながりかねない。

統治システム全体の中での補完機能を維持・確保することは、人口比例原則の緩和を正当化する一つの理論的根拠になり得ると考えられる。

○多様性の確保と住民参加

令和4年の第33次地方制度調査会答申²⁷では、地域の多様な民意を集約し、広い見地から個々の住民の利害や立場の違いを包摂する地域社会のあり方を議論するため、女性や若者などの多様な人材が参画し、住民に開かれた議会を求めている。

²⁷ 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（令和4年12月28日）

【当研究会の議論】

国とは異なり、住民と行政との距離が近い地方自治においては、答申が掲げる女性や若者など多様な人材の参画に加え、各地域が抱える住民ニーズを適切に汲み取り、議会に反映させていくことも重要である。

地方議会が真に住民に開かれたものとなるためには、選挙区制度の設計も単に人口規模のみに着目するのではなく、地域ごとの多様な背景を持つ住民が自らの代表を議会に送り出せる機会を実質的に保障する視点も検討していかなければならない。

住民ニーズや地域課題は高度化・複雑化し、地域において合意形成が困難な課題が増大することが見込まれるが、地域ごとの多様な民意を集約し、各地域の实情に精通した議員で議会を構成することが、住民自治の根幹をなす存在として、今後ますます重要となってくる。こうした観点も踏まえた選挙区制度の設計を検討すべきである。

○「投票価値の平等」と統治の論理の調和

選挙制度の議論においては、憲法が要請する「投票価値の平等」という個人の権利保障に関わる側面が重視されることは当然であるが、同時に、都道府県議会が二元代表制の一翼として、また広域の地方公共団体の議会としてその機能を十全に果たすことができるかという「統治の論理」もまた、不可欠な視点である。

【当研究会の議論】

当研究会では、これら二つの視点は対立するものではなく、相互に補完し合うべきものと捉え、その高度なバランスの中にこそ、今後の都道府県議会議員の選挙制度のあるべき姿が見出され则认为る。

3 対応策

(1) 現行の公職選挙法の枠組みを前提とした対応

現行の公職選挙法の枠組みの下で都道府県議会の選挙区を設定するに当たっては、各地域が自らの歴史的経緯や文化的な一体性、あるいは目指すべき地域社会の姿といった理念に基づき、自律的に判断することが大前提となる。

特に、人口減少が加速する非都市部においては、第34次地方制度調査会などでも議論がされているように、災害対応のみならず、日常に関わる基礎的な行政サービスの維持すら困難となっている実態がある。こうした状況下において、市町村に対する都道府県の広域的支援の重要性はかつてなく増しており、その連絡調整などパイプ役を担う「地域の代表」を確保することは、住民の命と暮らしを守るために不可欠である。

各都道府県議会は、こうした地域の著しい変化と実情を十分に踏まえ、以下のように現行制度下での最大限の対応を主体的に模索する必要がある。しかしながら、各議会が最大限の工夫を行ってもなお、現行の法的枠組みのままでは「地域の代表」の選出が困難な構造的問題が残るのが実態であり、後述する国に対する法制度の改正や抜本的見直しが求められる。

ア 基本方針の策定と区割り決定プロセスの透明化

【当研究会の議論】

近年の最高裁判所判決は、都道府県に対し、定数配分における裁量権の行使について、そのプロセスや理由の合理性を厳しく問う傾向（判断過程統制）がある。

しかし、公職選挙法は、人口比例原則や強制合区等の大枠を定めるのみで、「地域の事情をどう考慮するか」「どこまで較差を許容するか」といった具体的な基準（裁量の行使指針）までは定めていない。

そこで、個別の区割り案を策定する前に、議会として、法令と具体的な区割りをつなぐ、いわば「中二階」の方針（基本方針等）を策定することが重要となる。その方針を踏まえ区割りや定数配分等について議会の意思を形成し、住民に対して説明責任を果たしていくことが、判断過程統制的な司法の下では必要と考える。

具体的には、「地域の代表的な性格を重視し、合区は極力避ける」、「多様性を確保するため1人区を減らす」といった明確な方針を、例えば、参考人制度や有識者の専門的知見、住民アンケートなどの手法も活用しながら、あらかじめ定めておくことが考えられる。さらには、プロセスにおける高度な客観性を担保するため、議会が、条例で基本方針等を定めた上で、有識者の専門的知見も活用しながら、具体的な区割り案の策定を行うことも考えられる。なお、有識者は、学術知見のみならず、客観的なデータに基づく地域の状況分析（数値化等）や、地域の実情を多角的に把握できる者を選任することも考えられる。このように「制度設計（方針）」と「運用（区割り）」を分節化し、プロセスを透明化することで、住民に対しても司法に対しても、より説得力のある説明を果たすことが可能となると考えられる。

加えて、検討の「時期」も重要である。一般的に、定数や選挙区の議論は、統一地方選挙の直前に集中して行われる傾向にある。しかし、「地域の代表」の確保や多様性といった困難な課題に対し、議会としての方針を確立するためには、選挙の直前だけでなく、議会の機能や役割を深く掘り下げ、長期的な視点に立って継続的に検討を重ねることが求められる。こうした平時からの不断の取組こそが裁量権行使の合理性を高め、司法や住民に対する説明責任を果たす土台となる。

イ 「投票価値の平等」と「地域の代表」の調和に向けた対応等

【当研究会の議論】

都道府県における住民の声や地域課題が多様化・複雑化する中、地域の多様な民意を集約した上で議論し、都道府県の意思を決定する議会の役割は、ますます重要となっており、人口が少ない地域の住民の声を都道府県政に届け、議論に反映させる役割を担う議員は、今後も欠かせない存在である。

このため、憲法が要請する「投票価値の平等」を踏まえつつ、「平等の要請以外の考慮要素をどう評価するか」という点について、司法判断の動向等を注視し、慎重に検討していく必要がある。

この点、憲法上の「政治上の平等」については、「投票価値の平等」が重要であることは論をまたないが、一方で、「政治上の平等」は属性や立場にかかわらず政

治に参加できる「参加の平等」という側面が本来の姿であるとの指摘や、「投票価値の平等」は他の要素との総合考慮であるべきではないか、あるいは「投票価値の平等」自体が目的化していないかとの指摘もある。我が国の地方議会では、憲法で「投票価値の平等」が要請されている中で、「人口比例」（規範論）と「地域の代表」（機能論）の両方を実現しようとしている。「地域の代表」の憲法上の明文規定がない我が国において、人口比例原則の緩和がどこまで認められるかを検討する上では、例えば以下のような論拠が考えられる。

- ・ 広域行政需要の把握

最高裁判所における特例選挙区を設けるか否かを巡る都道府県議会議員選挙の定数訴訟で判示されている「都道府県全体の調和ある発展」²⁸のために、広大で人口が少ない地域に行政サービスを行う上で、特有の行政需要や民意を把握する代表（議員）の確保が不可欠ではないかという視点

- ・ 市町村行政の補完機能（日常に関わる基礎的な行政サービスの維持・災害対応等）

平成の大合併等による区域の広大化に加え、地方公務員の人手不足等により過疎地域における市町村の対応力が低下する中で、地方公共団体の基本的な責務である災害対応（住民の生命・財産の保護）のみならず、日常に関わる基礎的な行政サービスの維持すら困難となっている実態がある。こうした状況下において、市町村に対する都道府県の広域的支援の役割と責任は増しており、その連絡調整やパイプ役を担う当該「地域の代表」を確保することが、一票の較差の例外を正当化する合理的な理由になり得るのではないかという視点

- ・ 指定都市の行政権能の多寡を勘案した定数配分

平成 30 年度に住民税の道府県から指定都市への税源移譲が行われたこともあり、指定都市の区域内から選出される道府県議会議員について、行政権能の多寡を勘案して定数配分を行うことが考えられるのではないかとの視点（なお、

²⁸ 最判平成 31 年 2 月 5 日（平成 30 年（行ツ）第 92 号）

行政実例²⁹では、一般的に地方公共団体の権能差は、公職選挙法第 15 条第 8 項ただし書の「特別の事情」には当たらないとされている。）

また、現行法の裁量の範囲内における対応（手段）として、次の選択肢も考えられる。

- ・ 地域の代表機能の維持に向けた議員定数の増員

「地域の代表」を確保するための具体的手段として、公職選挙法第 15 条第 8 項ただし書や特例選挙区の適用いかんにかかわらず、地方自治法第 90 条第 1 項に基づき、議員定数を増やすという選択肢も考えられる。

前述の令和 7 年 1 月 28 日最高裁判所判決での宇賀克也裁判官の反対意見においても、ある選挙区への配慮が他の選挙区の削減により埋め合わせなければならない関係にはない旨が指摘されている。この論理に従えば、議員定数の増員は、定数削減を求める社会的な風潮には十分留意しつつも、人口が少ない地域の声を切り捨てず、かつ一票の較差も是正するための現実的かつ有効な法的手段として、住民への丁寧な説明を尽くしつつ、正面から検討すべき重要な選択肢である。

現行の公職選挙法の枠組みを前提とした対応は以上のとおりであり、住民自治の観点から、人口比例原則を踏まえつつも、人口が少ない地域の議員定数を確保することは極めて重要である。しかし、人口減少が加速する中で、現行の公職選挙法の枠組み（運用）だけでこれに対応し続けることには限界が生じている。

したがって、都道府県議会がその役割を十全に果たし、地域の実情に応じた選挙区設定を行うためには、法の枠組み（制度）そのものの見直しが必要な段階に来ているといえる。

²⁹平成 23 年 1 月 26 日 神奈川県選管あて電話回答（選挙制度研究会編『選挙関係実例判例集 第 1 巻』255 頁(ぎょうせい)〔最終加除：令和 8 年 3 月 1 日〕）

（２）公職選挙法の改正等による対応

かつてない規模と速度で人口減少と人口偏在が進行する今日において、現行の公職選挙法の原則を適用すると、地方議会が本来果たすべき地域の代表機能や多様な民意の集約機能を困難なものとするおそれがある。

このような状況は全国の地方議会に共通する深刻な課題となっているが、とりわけ広大な面積を有し、小規模な市町村で構成される地域は、人口減少に伴って必然的に１人区となり、さらには隣接する選挙区と合区せざるを得ない。こうした事態は、当該地域の唯一の代表となる一人の議員が担うべき区域が物理的限界を超えて拡大することにつながり、単に議員の政治活動を困難にするだけでなく、住民の多様な意思を的確に把握し、その声を都道府県政に届けるという代表機能を著しく低下させる。また、地域には、例えば北海道における総合振興局及び振興局のように、歴史的・文化的に形成され、行政の執行単位として機能しているまとまりが存在するが、単なる人口要件のみによりこうした実態を無視した合区が行われれば、地域の多様な行政需要にきめ細かく対応することが困難となる。

憲法が保障する「地方自治の本旨」に基づき、地域住民の意思を的確に国や地方の政治に反映させる基盤を整えることは、国の責務でもある。また、都道府県は、広域的な社会基盤の整備や災害対応等、国政全体において極めて重要な役割を担っており、その統治機構の安定性は、国全体の安定にも直結する。

したがって、「地域の代表」の確保や多様性の推進といった課題に対し、「投票価値の平等」という憲法的要請を尊重しつつも、各都道府県議会による地域の実情に即した調和を可能とする法的な枠組みの見直しが今まさに求められている。また、法的な枠組みの見直しとともに、各議会では、どのような地域の実情を考慮したのか、明確な方針を策定し、住民への説明責任を果たすプロセスとセットで運用されることが、司法的な観点から必要であると考えられる。

具体的には、以下の４点について法改正等の措置を講ずることが考えられる。

ア 強制合区制度（公職選挙法第 15 条第 2 項）の見直し

【当研究会の議論】

公職選挙法第 15 条第 2 項では、選挙区の人口が議員一人当たりの人口の半数以上になるようにしなければならないとされている。しかし、前述のとおり、この「議員一人当たりの人口の半数以上」という具体的な基準自体は、あくまで立法政策上の判断により定められたものであり、憲法が直接要請する絶対的なものではないと考えられる。したがって、憲法が要請する「投票価値の平等」の枠内であれば、立法裁量による見直しの余地はあるとも考えられる。

人口減少地域において、人口比例原則が重視されるあまり、各議会における自律的な制度設計の選択肢が制約されるような状況は、選挙区の過度な広域化を招き、地域としての一体感と代表機能の希薄化や、さらに住民と議員との距離が物理的にも心理的にも拡大することにつながる。

最高裁判所が、特例選挙区について、都道府県の実情を考慮し、当該都道府県全体の調和ある発展を図るなどの観点から裁量権の合理的な行使として認めていることを踏まえれば、強制合区の基準についても、一律に「議員一人当たりの人口の半数」を下回った瞬間に合区を強制するのではなく、同様の観点から柔軟な制度設計が認められるべきである。

そこで、公職選挙法第 15 条第 2 項を見直し、人口が少ない地域の選挙区を維持するため、同項の「半数以上」という強制合区の基準（下限）については原則として維持しつつ、当該選挙区を存続させる特段の合理的な理由がある場合には例外を設ける仕組みの導入を検討することも考えられる。

イ 公職選挙法第 15 条第 8 項ただし書の再構成

【当研究会の議論】

公職選挙法第 15 条第 8 項（旧第 7 項）ただし書を書き加える理由について、当時の政府委員からは次のような答弁がされており、かつては都市への人口集中や、都市への環境悪化への対応から、都市部の議員定数を増やすことが求められていた。

○昭和 44 年 3 月 18 日・参議院地方行政委員会・政府委員（長野士郎君）答
弁（抜粋）

・最近の激しい人口移動によりまして、(略) 都市部に人口が一般的には集中しております。しかしながら、(略) 都心部におきましては、むしろ常住人口は非常に減少をいたしまして、そうして周辺部に人口が片寄るといような状況がございます。こういうような人口移動が相当現在激しく行なわれておりますときに、従来のように、各選挙区間の定数の配分を人口によりまして比例的に機械的に配分するということになりますと、むしろその点でかえって地域間の均衡というものが失われるといようなおそれも出てまいるわけでございます。つまり、たとえば都心部等におきまして、常住人口は減ったと申しまして、都市的な行政需要はますます増大していく。つまり流入人口が非常に多いわけございまして、ますます流入人口は多くなりますから、したがって、そういう意味での都市的な行政需要は非常に高くなる。しかるに人口は減る。したがって、人口に比例した議員定数でございますと、定数も減っていく。このことは両方の間で非常にアンバランス、食い違いを生ずるわけでございますので、そういうような事情のある場合と思いますが、そういうような事情が特に著しい場合には、そういう地域間の均衡をむしろ回復するといえますか、均衡をとるといようなことも考えたほうが行政の要求に合うのではないか、こういうことでございます。

このように、同規定は、前述のとおり、人口が増加する中、激しい人口移動に伴う農山村地域の人口減少や都市部の常住人口が減少する一方で流入人口が多いことの双方を前提（立法事実）として設けられたものであるが、現在は人口が減少する中、過疎地における常住人口が著しく減少し、それに伴う市町村の行政サービスの維持が困難になるなど、立法当時とは大きく異なる新たな地域的課題が生じている。

現行規定の「特別の事情」という抽象的な文言だけでは、こうした立法事実の変容に対応しきれず、人口が少ない地域における代表機能の維持という現代的な課題に対応するための積極的な根拠として活用しにくい側面がある。

このため、公職選挙法第 15 条第 8 項ただし書について、非都市部への配慮を明示するなど、人口が少ない地域の選挙区を中心とした趣旨に再構成していくことも考えられる。

ウ 特例選挙区の適用拡大

【当研究会の議論】

現行の特例選挙区は、昭和 41 年 1 月 1 日現在設けられている選挙区に限定されている。このため、同日以降、市町村合併、強制合区や任意合区等を行った選挙区で、人口が減少し、議員一人当たりの人口が半数未満となった場合には適用できないこととなっている。

特例選挙区は、最高裁判所において、その設置の可否が「当該都道府県の実情を考慮し、当該都道府県全体の調和ある発展を図るなどの観点からする裁量権の合理的な行使として是認されるかどうか」³⁰によって決すべきものと判示されており、その制度自体は否定されていない。

しかし、同様の地理的・社会的条件を有し、調和ある発展のために必要であるにもかかわらず、「昭和 41 年」という特定の時点における適用の有無のみをもって、救済の可否が分かれる現状は、制度の本来の趣旨に照らして合理的な根拠を見出し難く、法の下での平等の観点からも衡平性を欠くと言わざるを得ない。特に、数次にわたる合併等により、選挙区の区域が拡大化したケースでは、議員一人当たりが対応すべき住民数が増大するとともに、そのニーズも多様化している。さらには、地域固有の歴史的経緯や産業構造の維持・振興に至るまで、対処すべき地域課題は高度に複雑化している。ましてや、地理的・文化的な一体性が乏しい複数の行政区画が一つの選挙区に統合された場合、当該選挙区の議員は、多様な

³⁰ 最判平成 31 年 2 月 5 日（平成 30 年（行ツ）第 92 号）

民意を丹念に汲み上げ、都道府県全体の意思決定へと集約し、調整するという重大な役割を担うこととなる。

こうした一部の選挙区に見られる構造的な変化を顧みず、「昭和 41 年」という特定の時点における適用の有無のみをもって、一律に人口比例原則を当てはめ、地域代表の確保を断念させることは、地方自治の実態に即したものとは言い難い。

そこで、現行の昭和 41 年基準を改め、同日以降に設けられた選挙区であっても、地勢、交通事情、歴史的背景等の諸条件を総合的に勘案し、都道府県全体の調和ある発展を図るなどの観点から必要な場合には、特例選挙区として設定できるよう適用を拡大していくことが考えられる。ただし、その適用に当たっては無制限な拡大を避けるため、例えば離島や交通が極めて困難な地域、あるいは面積が広大で実質的な政治活動が著しく困難な地域など、真に代替手段がない特別な事情がある場合に限定するなど、一定の客観的な要件を設けることも検討することが考えられる。

エ 市と市の合区

【当研究会の議論】

公職選挙法第 15 条第 1 項の規定により、原則として一つの市は一つの選挙区とされ、同条第 3 項の規定により市と市を合区して選挙区を設ける場合、一方の市の人口が、議員一人当たりの人口を下回らない限りは設定できない。

このため、定数 1 の小規模な市を単位とする選挙区が存続することとなり、地域の代表者の明確化を通じて、政治における意思決定と責任の帰属を明確化する等の利点がある一方で、結果として選挙における競争性が失われ、無投票当選者の割合が高くなる一因ともなっている。

特に、現行の公職選挙法の画一的な基準により 1 人区とするしか選択肢がない地域においては、多様な人材の参画が構造的に難しくなっているとの指摘もあり、住民の選択の機会を確保し、多様な民意を反映させる上での課題となっている。

そこで、地方議会への多様な人材の参画を促進し、議会の活性化を図るためには、地域の実情に応じた柔軟な制度設計が可能となるよう、選択肢を広げることが不可欠である。

具体的には、人口要件にかかわらず、各議会の自律的な判断により「市と市の合区」を柔軟に実施できるよう法的措置を講ずることにより、複数人区化を可能とし、選挙における競争性の回復や、女性・若者を含めた多様な人材が参画しやすい環境整備を進めていくことも検討すべきである。

（３）中長期的な検討

これまで、当面の急務である人口減少地域への対応を中心に提言を行った。

一方、本項では、市町村を選挙区の単位とするという現行制度の原則そのものに関わる論点など、より長期的かつ根本的な視点に立った構造的な課題について整理する。これらは、民主主義の土台である選挙制度の根幹に関わる事柄であることから、幅広い議論や合意形成が不可欠なテーマであり、継続して検討していく必要がある。

ア 「一の市の区域」を選挙区とする原則の見直し（市の区域の分割等）

【当研究会の議論】

現在の「市」（指定都市を除く）は、平成の大合併を経て広大な面積と多数の人口を有するに至り、内部に多様な歴史的・文化的背景を持つ旧町村等を包含しているものも多い。加えて、同一都道府県内において、一部の大規模な市（中核市等）に議員定数が集中し、他の１人区との間で著しい定数差が生じている事例も見られる。

一律に「市全域」を一つの選挙区とする現行の原則は、都道府県議会議員選挙において、旧市町村単位で育まれてきた一体性や、きめ細やかな民意の把握を困難にしているだけでなく、上記のような定数不均衡の要因となっている側面がある。

このため、合併前の旧町村や生活圏の実態に即した、より住民に身近な単位での選挙区設定を可能とするとともに、特定の市への定数集中を是正することができるよう、都道府県議会議員選挙において「市の区域を分割」することについて、住民自治の充実という観点から今後検討していくことが考えられる。

なお、指定都市を除く市議会議員選挙は、公職選挙法第 15 条第 6 項³¹により、条例で選挙区を設けることができるとしているものの、現在、選挙区を設置しているところはない。このため、都道府県議会議員選挙においてのみ市の区域を分割することへの整合性等の論点はあるものの、都市部や広大な面積を有する市におけるきめ細やかな民意の反映という課題に対応するための選択肢として、継続した議論が必要である。

イ 選挙制度の構造的な見直し（1 人区と複数人区の混在等）

【当研究会の議論】

都道府県議会議員の選挙区は、1 人しか当選しない小選挙区と、多数が当選する大選挙区が混在する制度となっている。

1 人区は、「地域の代表」としての性格が強く、住民にとって代表者が明確になる等の利点がある反面、死票が多くなりがちで、多様な意見が反映されにくい。一方、複数人区は、死票が少なく、少数意見を含めた多様な民意が反映されやすい利点がある反面、1 人区と比較して、地域の民意を一元的に集約することが難しい。

このように、同じ都道府県議会議員選挙でありながら、選挙区によって代表選出のメカニズムが異なる状態にあるため、有権者にとって、何を選ぶ選挙なのか分かりにくくなっている側面もある。また、そもそも我が国の地方自治において「どのような自治の姿を想定し、何の代表をどのような理念で選出するのか」という、選挙制度の前提となるべき議論が十分に深められていないという指摘もある。

郡市（現在は市町村）を選挙区として都道府県議会議員を選出してきた歴史や趣旨を尊重する必要がある一方で、将来的には、どのような代表を議会に送り出すのかという民主主義の根幹部分の議論を行った上で、選挙制度の構造そのもの

³¹ 公職選挙法第 15 条第 6 項は、「市町村は、特に必要があるときは、その議会の議員の選挙につき、条例で選挙区を設けることができる。ただし、指定都市については、区の区域をもつて選挙区とする。」としている。

を検討する時期が到来することも想定されることから、引き続き多角的な視点から研究を進めるべきである。

おわりに

本研究会では、全4回にわたる議論を通じ、今後の都道府県議会議員の選挙制度のあり方について、多角的な検討を行った。

議論の過程で浮き彫りになったのは、人口比例原則を追求し続けることの限界である。人口減少と都市部への人口集中が更に進行する中で、これ以上の定数削減や合区は、非都市部における住民と議員との距離を拡大させ、二代表制の一翼を担う議事機関としての機能を十全に発揮することを困難にする懸念がある。これは単なる議員の身分の問題ではなく、地域住民の声が都道府県政に届かなくなるという、民主主義の基盤に関わる重大な問題である。

本報告書では、こうした危機感を共有しつつ、憲法が要請する「投票価値の平等」を尊重し、規範としての人口比例原則と、機能としての「地域の代表」の確保との調和を図るための具体的な対応策を提示した。特例選挙区の適用拡大や強制合区の見直し等に向けた法的措置の検討は、決して投票価値の平等を軽視するものではない。むしろ、各都道府県議会が地域の実情に応じた自律的な制度設計を行うことを可能とし、人口だけでは捉えきれない量的・質的に異なる行政需要等に対応するために必要な措置であると考えている。

もとより、選挙制度の改革は、異なる利害や価値観が交錯する困難な課題である。しかし、このままでは地方自治の衰退は免れない。今こそ、全国都道府県議会議長会が本報告書を踏まえ議論し、今後の都道府県議会議員の選挙制度について、国に提言していくことが重要である。

本報告書が各都道府県議会及び全国都道府県議会議長会における今後の議論の礎となり、国への制度改正の要請をはじめとする具体的な行動につながることを願い、結びとする。