

参議院選挙制度の見直しによる「合区」設置

— 公職選挙法の一部を改正する法律 —

総務委員会調査室 小松 由季

1. はじめに

参議院の選挙区選出議員の選挙は、昭和22年の参議院議員選挙法制定以来、その前身の地方選出議員の選挙を含め、一貫して、都道府県単位の選挙区において実施されてきた。しかし、人口分布の変動等により議員1人当たりの人口の較差が拡大し、平成6年以降、数次にわたり各選挙区の定数を振り替える措置により定数は正が図られたにもかかわらず、最大較差は5倍前後を推移しており、定数訴訟では最高裁から厳しい判決が下されている。

こうした状況の下、「4増4減」を内容とする平成24年改正公職選挙法の附則に、平成28年通常選挙に向けた選挙制度の抜本的な見直しに係る検討条項が設けられた。これを踏まえ、平成25年の通常選挙後には、参議院に設置された「選挙制度の改革に関する検討会」等で議論が重ねられた。同検討会では各会派が一致する結論は得られなかったものの、その後の個別の会派間協議により、平成27年7月23日、公職選挙法改正案が2案発議され、最終的には「4県2合区を含む10増10減」を内容とする改正案が7月28日に成立した。

本稿では、改正公職選挙法に係る経緯、同法の概要等について紹介することとしたい。

2. 法律案の提出及び成立に至る経緯

(1) 平成25年通常選挙前の状況

ア 平成24年公職選挙法改正（平成24年11月）

平成22年の通常選挙後、参議院では、平成25年の通常選挙に向けた選挙制度の見直しについて協議を行うため、平成22年10月に、正副議長及び各会派の代表者により構成される「選挙制度の改革に関する検討会」（以下「検討会」という。）の設置が、また、平成23年12月に、同検討会の下に実務的な協議機関として「選挙制度協議会」¹（以下「協議会」という。）の設置が、それぞれ決定された。

平成24年7月の協議会において、座長から、平成25年の通常選挙に係る当面の定数較差是正策として、「4増4減」の改正²を行うとともに、平成28年の通常選挙に向け、選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討が行われる旨の規定を盛り込むことを内容とする私案が示された。しかし、協議会及び検討会において各会派の合意には至らず、賛成する会派において法案化に着手することとなった。

¹ 協議会の座長には、平成23年12月14日の協議会において小川敏夫委員（民主）が指名された。その後、小川座長の委員辞任に伴い、平成24年2月9日の協議会において一川保夫委員（民主）が座長に指名された（本稿中における肩書及び会派はいずれも当時のものとする。）。

² 神奈川県及び大阪府の定数を2人ずつ増員する一方、福島県及び岐阜県の定数を2人ずつ減員するものである。これにより最大較差は5.12倍から4.75倍に縮小した（平成22年国勢調査人口）。

最終的には、この座長私案に沿った内容の公職選挙法改正案が、平成 24 年 8 月に民主及び自民から発議され、同年 11 月 16 日に成立した（平成 24 年法律第 94 号）。

一方で、同法の附則第 3 項には、「平成 28 年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方、選挙区間における議員 1 人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、結論を得るものとする」との検討条項が置かれた。

イ 参議院定数訴訟に関する平成 24 年最高裁大法廷判決（平成 24 年 10 月）

平成 24 年改正公職選挙法成立前の平成 24 年 10 月 17 日、平成 22 年の通常選挙（当日有権者数による最大較差 5.00 倍（鳥取：神奈川））に係る定数訴訟に関し、最高裁大法廷判決が出された。その内容は、選挙無効の請求は退けたものの、選挙区間の投票価値の不均衡は、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていたとする、いわゆる「違憲状態」判決であった。また、同判決は、単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置を講じ、できるだけ速やかに不平等状態を解消する必要があるとしており、「平成 21 年大法廷判決よりも更に踏み込んで制度の見直しの対象を都道府県単位の仕組みと明示している点が注目される」³との最高裁判所調査官による解説がなされている。

（2）平成 25 年通常選挙後の状況

ア 選挙制度協議会における協議（平成 25 年 9 月～平成 26 年 12 月）⁴

平成 25 年 9 月に開催された各会派代表者懇談会において、山崎正昭議長は、平成 24 年改正公職選挙法附則の検討条項等を踏まえ、定数較差問題について抜本の見直しに取り組むことが必要である旨を述べ、改めて「選挙制度の改革に関する検討会」を設置することを提案し、了承された。また、引き続き開催された検討会において、実務的な協議を行うため、同検討会の下に「選挙制度協議会」⁵を設置することが決定された。

協議会は設置後、平成 26 年 4 月までの間に、参議院選挙制度改革のこれまでの経緯等に関する説明聴取のほか、合計 13 人の参考人から意見を聴取した。

その後の協議会では、座長及び各会派から提示された改革案等の内容を踏まえ、選挙制度の枠組み、平成 24 年最高裁判決を踏まえた較差の許容範囲の解釈、「2 県合区制」、「ブロック選挙区制」等の選挙区設定方法等に関し、協議が行われた。

平成 26 年 11 月 14 日までに協議会において提示された各会派の検討結果や改革案の概要は以下のとおりである。

³ 岩井伸晃・上村考由「最高裁 時の判例 民事 公職選挙法 14 条、別表第 3 の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定の合憲性 最高裁平成 24 年 10 月 17 日大法廷判決」『ジュリスト』No. 1457（平 25.8）97 頁。なお、平成 19 年通常選挙に係る平成 21 年最高裁判決（合憲）は、最大較差の大幅な縮小を図るため、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しが必要としたが、その対象を都道府県単位の仕組みと明示していない。

⁴ 選挙制度協議会における検討経過及び各会派が提示した改革案等の詳細については、「選挙制度協議会報告書」（平 26.12.26）〈<http://www.sangiin.go.jp/japanese/ugoki/h26/pdf/senkyoseido-houkoku-n.pdf>〉参照。

⁵ 協議会の座長には、平成 25 年 9 月 19 日の検討会において脇雅史委員（自民）が指名された。その後、脇座長の委員辞任に伴い、平成 26 年 10 月 22 日の検討会において伊達忠一委員（自民）が座長に指名された。

図表 1 各会派の検討結果・提示された改革案の概要

類型	会派	案のポイント
全国比例 + 都道府県 選挙区 都道府県 の堅持 あるいは 一部の 選挙区を 合区又は 奇数区と する	協前 座長案 〔4/25〕 〔6/26〕	<ul style="list-style-type: none"> ● 都道府県選挙区制(合区含む)+全国比例代表制 ※選挙区は、議員一人当たり人口の標準値に基づき、 <ul style="list-style-type: none"> ①22府県で合区(11合区)し、定数配分。一票の較差は最大1.833倍(平22国勢調査人口) ②20府県で合区(10合区)し、定数配分。一票の較差は最大1.927倍 ● 比例代表選挙については非拘束名簿式とするが、政党が希望する場合、候補者名簿に順位を記載することを可能とする(同一順位可)
	協前座長調整案(9/11)	<ul style="list-style-type: none"> ● 都道府県選挙区制(合区含む)+全国比例代表制 ※選挙区は、議員一人当たり人口の標準値に基づき、10県で合区(5合区)し、定数配分。一票の較差は最大2.481倍(平22国勢調査人口) ● 比例代表選挙については現行の制度を維持することとする
	自民	<ul style="list-style-type: none"> ● 現行の広域地方自治体である都道府県を単位とする選挙区を極力尊重する ● 全国比例代表の存在を維持する ● 較差5.00倍が違憲状態とされている平成24年最高裁判決を踏まえて較差是正を目指す。また、将来的には、投票者数による議員定数配分も選択肢の一つとして考えられる ● 平成28年参院選に向けては現行憲法で対応しつつ、近い将来の憲法改正を掲げ、全ての都道府県が3年改選ごとに少なくとも定数1を確保し、全国比例代表とともに参議院を構成するよう明記することを目指す ● 党内には「議員一人当たり人口最大の兵庫県の県域を一部、人口最少の鳥取県に合区することで、較差を3.88倍に是正」という意見がある
	案1	<ul style="list-style-type: none"> ● 選挙区6増6減による較差是正を行う。一票の較差は最大4.31倍
	案2	<ul style="list-style-type: none"> ● 若干の2県合区を行い較差を是正する [例]合区(鳥取・島根)で2減、兵庫に2増又は定数2削減(一票の較差は最大3.60倍又は3.66倍) ● 希望政党には比例名簿に順位を付けることも可とする
	案3	<ul style="list-style-type: none"> ● 選挙区6増6減に加えて若干の2県合区を行い較差を是正する [例]6増6減と合区(鳥取・島根合区で2減、福岡に2増又は定数2削減)(一票の較差は最大3.23倍又は3.32倍) ● 希望政党には比例名簿に順位を付けることも可とする
	民主	<ul style="list-style-type: none"> ● 協前座長当初案(4月25日提示)を基本とするが、神奈川県選挙区の改選定数を1減し、改選定数の多い東京都選挙区を区部及び島嶼部(改選定数4)と多摩地域(改選定数2)に分区する ● 一票の較差は最大1.891倍(平22国勢調査人口) ● 比例代表選挙は、現行の非拘束名簿式を維持するが、選挙区選挙と比例代表選挙の定数の割合を現行と同じにする観点から、改選定数を1減する ● 定数は4削減される(選挙区144、比例代表94、総定数238)
	案1	<ul style="list-style-type: none"> ● 座長案を基本とするが、合区についてはさらに慎重に検討する(特に、現行定数4の選挙区と、定数2の選挙区の合区については慎重に進める必要がある) ● 定数は現行どおりとする(選挙区146、比例代表96、総定数242)
	案2	<ul style="list-style-type: none"> ● 都道府県選挙区制+全国比例代表制 ※都道府県選挙区の定数は奇数配分を可能とする(6年1人区導入案) ● 一票の較差は最大1.893倍(平22国勢調査人口) ● 定数は現行どおりとする(選挙区146、比例代表96、総定数242)
	生活	(基本的な考え方) <ul style="list-style-type: none"> ● 都道府県選挙区と全国比例を併用する現行制度を基本とする座長案の方向性は良い ● 近い将来における有権者数の減少を見通せば合区を考えておくことはやむを得ない ● 参議院議員と有権者との結びつきの強さに鑑み、有権者の支援を背景に、政党政治を念頭に置きつつも、参議院議員は自立して自らの判断で活動すべき ● 以上を踏まえ、合区の組合せについては、さらに精査し、議論を重ねる必要がある
全国比例 + ブロック 選挙区	維新	<ul style="list-style-type: none"> ● 11ブロック選挙区の大選挙区制+(従来の)全国比例代表制 ● 一票の較差は最大1.136倍(平22国勢調査人口)
	次代	<ul style="list-style-type: none"> ● 定数を1割削減する(選挙区132、比例代表86、総定数218)
	社民	<ul style="list-style-type: none"> ● 11ブロック選挙区における個人名投票の選挙+全国比例代表制(非拘束名簿式) ※ブロック選挙区の定数は都道府県数を加味 ● 一票の較差は最大1.433倍(平22国勢調査人口) ● 定数は現行どおりとする(選挙区146、比例代表96、総定数242)
ブロック 選挙区	公明	<ul style="list-style-type: none"> ● 総議員につき、11ブロック選挙区の大選挙区制とする(全国比例代表制は廃止) ● 一票の較差は最大1.132倍(平22国勢調査人口) ● 定数を削減する(総定数200)
	みんな	<ul style="list-style-type: none"> ● 総議員につき、11ブロック選挙区における非拘束名簿式比例代表制の選挙を行う ※議席配分の流れは以下のとおり ①各政党の得票を全国で合算集計し各政党に議席配分 ②政党ごとに①で獲得した議席を各ブロック選挙区における得票数に基づき配分 ● 全国ベースで政党別に議席配分するため、一人一票の実現 ● 制度の見直しを行う際に確実に定数削減を実施していくことも極めて重要
	共産	(基本的な考え方) <ul style="list-style-type: none"> ● 今回の選挙制度改革の根幹は較差是正であり、定数削減は行わず較差是正を実現する ● 新制度は得票数を議席に正確に反映させる比例代表を中心とした制度とすべき ● 西岡元議長の提示した当初の案は、総定数を削減せず、比例代表制(ブロック毎)によって較差是正を実現しようとするもので、これをたたき台として議論すべき

(出所)「選挙制度協議会報告書」(平26.12.26)

協議会では、平成 26 年 11 月以降、意見集約に向けた議論が行われたものの、各会派の意見が一致しないことから、それまでの議論を踏まえ、検討会への報告書の取りまとめに入ることにした。最終的には、12 月 26 日の協議会において、各会派から示された改革案を併記する形で作成された「選挙制度協議会報告書」が了承され、同日、山崎正昭議長に提出された。

イ 参議院定数訴訟に関する平成 26 年最高裁大法廷判決（平成 26 年 11 月）

平成 25 年 7 月 21 日に執行された参議院議員通常選挙における当日有権者数による最大較差は、4.77 倍（鳥取：北海道）であった。通常選挙後、複数の弁護士グループ等から全都道府県選挙区について定数訴訟が提起され、平成 25 年 11 月から 12 月にかけて全国の高等裁判所が出された判決は、いずれも、議員 1 人当たりの人口の較差について、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったと判断するものであった。中でも平成 25 年 11 月 28 日の広島高裁岡山支部判決は「違憲無効」の判断を下している。

本件は最高裁に上告され、平成 26 年 11 月 26 日に大法廷判決が出された。その内容は、平成 24 年判決に続き、選挙無効の請求は退けたものの、違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあったとする、いわゆる「違憲状態」判決であった。また、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなどの具体的な改正案の検討と集約が着実に進められ、できるだけ速やかに、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置によって、不平等状態が解消される必要があるとするものであった。

ウ 選挙制度改革に関する検討会等における平成 27 年 2 月以降の協議⁶

平成 27 年 2 月 25 日、検討会は「選挙制度協議会報告書」について座長から報告を聴取し、協議を行った。その後、4 月 16 日及び 5 月 21 日にも協議を行ったものの、各会派が一致する結論を得られなかったことから、5 月 29 日、検討会での協議は一区切りつけ、今後は委員会、本会議で結論を出していくこととなった。

その後、各会派内及び各会派間における検討が進められ、次第に、参議院選挙区選出議員の選挙区に合区を導入する、①「4 県 2 合区を含む 10 増 10 減」の改正と、②「20 県 10 合区による 12 増 12 減」の改正の 2 案に集約されていった。

「4 県 2 合区を含む 10 増 10 減」の改正案については、6 月 8 日に維新、元気、次代及び改革の 4 会派が合意し、7 月 9 日に自民と当該 4 会派が合意した。

「20 県 10 合区による 12 増 12 減」の改正案については、6 月 15 日に公明が提案した。7 月 2 日に民主及び公明が合意し、これを法案化した「公職選挙法の一部を改正する法律案」（参第 10 号）が 7 月 14 日、民主、公明、無ク及び生活の 4 会派から発議された。

最終的には、7 月 23 日、自民、維新、元気、次代及び改革の 5 会派が、「4 県 2 合区を含む 10 増 10 減」の改正を内容とする「公職選挙法の一部を改正する法律案」（参第

⁶ 本項以降において略称表記されている会派の正式名称は次のとおりである（大会派順）。
「自民」：自由民主党、「民主」：民主党・新緑風会、「公明」：公明党、「維新」：維新の党、
「元気」：日本を元気にする会・無所属会、「次代」：次世代の党、「無ク」：無所属クラブ、
「生活」：生活の党と山本太郎となかまたち、「改革」：新党改革・無所属の会
なお、日本共産党及び社会民主党・護憲連合は、いずれの案の発議にも加わらなかった。

11号)を、委員会審査省略要求を付して発議した。また、同日、民主、公明、無ク及び生活の4会派が14日に発議した参第10号の法律案を撤回し、同内容の「公職選挙法の一部を改正する法律案」(参第12号)を、委員会審査省略要求を付して⁷発議した⁸。

エ 両法律案における選挙区及び定数の改正の比較

両法律案は、いずれも、参議院選挙区選出議員の選挙について、選挙区間において議員1人当たりの人口に不均衡が生じている状況に鑑み、選挙区及びそれぞれの定数について改正を行うとともに、合区された選挙区において行われる選挙に関し、選挙運動の数量に係る制限等の特例を設けるほか、その管理執行体制を整備しようとするものである。それぞれの法律案における選挙区及び定数の改正は、以下のとおりである。

図表2 参第11号及び参第12号における選挙区及び定数の改正の比較

	公職選挙法の一部を改正する法律案 (参第11号) [自民・維新・元氣・次代・改革]	公職選挙法の一部を改正する法律案 (参第12号) [民主・公明・無ク・生活]
	4県2合区を含む10増10減	20県10合区による12増12減
増員	北海道 定数6 (現行定数4)	北海道 定数6 (現行定数4)
	東京 定数12 (" 10)	埼玉 定数8 (" 6)
	愛知 定数8 (" 6)	東京 定数12 (" 10)
	兵庫 定数6 (" 4)	愛知 定数8 (" 6)
	福岡 定数6 (" 4)	兵庫 定数6 (" 4)
減員	宮城 定数2 (現行定数4)	—
	新潟 定数2 (" 4)	
	長野 定数2 (" 4)	
合区	[定数2]	[定数2]
	鳥取・島根 (現行定数計4)	秋田・山形 (現行定数計4)
	徳島・高知 (" 4)	石川・福井 (" 4)
		鳥取・島根 (" 4)
		徳島・高知 (" 4)
		佐賀・長崎 (" 4)
		[定数4]
		富山・岐阜 (現行定数計4)
		山梨・長野 (" 6)
		奈良・和歌山 (" 4)
	香川・愛媛 (" 4)	
	大分・宮崎 (" 4)	
最大較差	2.974倍 (平成22年国勢調査人口)	1.953倍 (平成22年国勢調査人口)

(注1) 各回選挙における改選定数はいずれも上記定数の半数となる。

(注2) 平成27年1月1日現在の住民基本台帳に基づく日本人住民の人口による最大較差は、参第11号では3.020倍、参第12号では1.945倍となる。

(出所) 筆者作成

⁷ 参議院規則第26条は、「発議者又は提出者が発議又は提出した議案について委員会の審査の省略を要求しようとするときは、その議案の発議、提出又は送付と同時に書面でその旨を議長に申し出なければならない」と規定している。

⁸ 7月23日には検討会が開催され、各会派における協議の結果、2つの法律案がまとめられたことに対し、議長及び副議長から謝意が述べられるとともに、議長から、今回をもって検討会の役割は終えたい旨の発言があった。

オ 国会における審査の経過

両法律案は、平成 27 年 7 月 24 日の参議院本会議において、発議者要求のとおり委員会審査を省略し、一括して議題とすることに決した後、趣旨説明、質疑、国会法第 57 条の 3 の規定による内閣意見聴取⁹、討論の後、採決に入った。採決は、自民、維新、元氣、次代及び改革が発議した参第 11 号の法律案から行われ、同法律案は多数をもって可決した。その結果、民主、公明、無ク及び生活が発議した参第 12 号の法律案は議決を要しないものとなった。

参第 11 号の法律案は、7 月 28 日の衆議院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において趣旨説明、質疑、討論の後、多数をもって可決した。同法律案は同日の衆議院本会議に緊急上程され、多数をもって可決成立した。

この法律は、8 月 5 日に公布された（平成 27 年法律第 60 号）。同法は一部を除き、公布の日から起算して 3 月を経過した日（11 月 5 日）から施行され、施行日以後その期日を公示される参議院議員の通常選挙並びにこれに係る再選挙及び補欠選挙について適用される。よって、平成 28 年の第 24 回参議院議員通常選挙から適用されることとなる。

3. 改正公職選挙法の概要

（1）参議院選挙区選出議員の選挙区及び定数の改正（4 県 2 合区を含む 10 増 10 減）

改正法では、参議院選挙区選出議員の選挙区及び定数について、宮城県、新潟県及び長野県の定数を 2 人ずつ減員するとともに、鳥取県及び島根県、徳島県及び高知県をそれぞれ合区し、定数 2 人の選挙区とし、北海道、東京都、愛知県、兵庫県及び福岡県の定数を 2 人ずつ増員することとしている（各選挙区の定数等は図表 2（参第 11 号の欄）を参照。）。

（2）参議院合同選挙区選挙に関する選挙運動の数量に係る制限等の特例

また、改正法は、合区された選挙区において行われる選挙を「参議院合同選挙区選挙」とし、当該選挙に関する選挙運動の数量に係る制限等について、以下のように、一般の選挙区の 2 倍とする特例を設けることとしている。

図表 3 選挙運動の数量に係る制限等の特例

	合区された選挙区	一般の選挙区		合区された選挙区	一般の選挙区
選挙事務所の数	2	1	街頭演説の標旗の交付数	2	1
自動車・船舶・拡声機の数	2	1	特殊乗車券の交付数	30	15
新聞広告の回数	10	5	推薦演説会の回数	(推薦候補者数の) 8 倍	4 倍
個人演説会の会場前に掲示する立札及び看板の類の数	10	5	再選挙・補欠選挙における確認団体の自動車の台数	2	1

（注 1）選挙事務所の数については、政令で定めるところにより、交通困難等の状況のある区域においては、合区された選挙区は最大 10 箇所（一般の選挙区は 5 箇所）まで増加可能である。

（注 2）弁当の数、通常葉書の枚数及び選挙運動用ビラの枚数については、一般の選挙区と同じ計算式による（合区により選挙区内の小選挙区数等が増えることにより増加する。）。

（出所）「公職選挙法の一部を改正する法律の概要」（総務省ウェブサイト掲載）より作成

⁹ 予算を伴う法律案である参第 11 号を対象としている。

(3) 参議院合同選挙区選挙の管理執行体制の整備

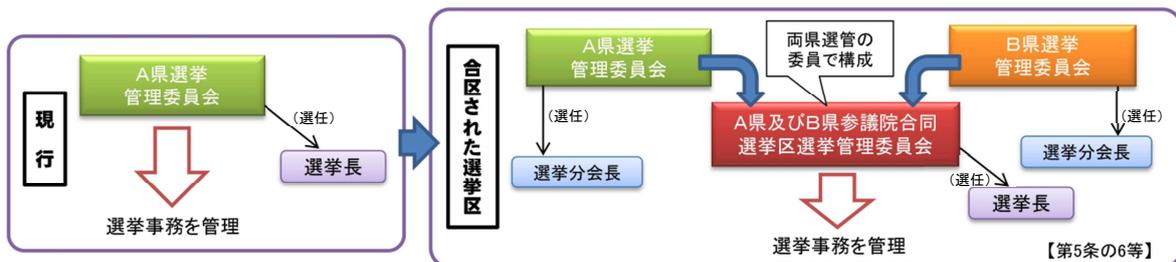
選挙の執行体制については、参議院合同選挙区選挙の選挙区内の2の都道府県（以下「合同選挙区都道府県」という。）は、協議により規約を定め、共同して参議院合同選挙区選挙管理委員会を置き、参議院合同選挙区選挙に関する事務は、参議院合同選挙区選挙管理委員会が管理することとされた。

参議院合同選挙区選挙管理委員会の委員は、合同選挙区都道府県の選挙管理委員会の委員（各都道府県4人）をもって充てることとされ、合計8人で組織される。その委員長は委員の中から互選しなければならない。また、参議院合同選挙区選挙管理委員会の会議は、5人以上の委員の出席がなければ開くことができないこととされた。

さらに、参議院合同選挙区選挙管理委員会の設置に関する規約には、その名称、経費の支弁の方法、執務場所等について規定を設けなければならないこととされた。

参議院合同選挙区選挙においては、合同選挙区都道府県ごとに選挙分会長を置く。選挙分会長は各候補者の得票総数を計算し、その結果を参議院合同選挙区選挙管理委員会が選任する選挙長に報告する。選挙長は、その報告を調査し、各候補者の得票総数を計算する。

図表4 参議院合同選挙区選挙の管理執行体制



(出所)「公職選挙法の一部を改正する法律の概要」(総務省ウェブサイト掲載)に加筆

(4) 施行期日等

ア 施行期日

この法律は、公布の日から起算して3月を経過した日から施行される。なお、合同選挙区都道府県は、本法律の公布の日から起算して1月を経過した日から施行日までの間に、速やかに、参議院合同選挙区選挙管理委員会の設置に関する規約を定め、改正後の公職選挙法の円滑な実施を確保するため必要な準備を行うこととされている。

なお、この法律による改正後の公職選挙法等の規定は、この法律の施行の日以後その期日を公示される参議院議員の通常選挙並びにこれに係る再選挙及び補欠選挙について適用し、この法律の施行の日の前日までにその期日を公示された参議院議員の通常選挙並びにこれに係る再選挙及び補欠選挙については、なお従前の例によるとされている。

イ 検討条項

この法律には、附則第7条として、「平成31年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員1人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとする」との検討条項が付されている。

本検討条項を、平成 24 年改正公職選挙法の検討条項と比較すると以下のとおりとなる。

図表 5 平成 24 年改正公職選挙法と平成 27 年改正公職選挙法の検討条項の比較

平成 24 年改正公職選挙法	平成 27 年改正公職選挙法
<p>附 則 (検討)</p> <p>3 <u>平成 28 年</u>に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方、選挙区間における議員 1 人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、結論を得るものとする。</p>	<p>附 則 (検討)</p> <p>第 7 条 <u>平成 31 年</u>に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員 1 人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、<u>必ず結論</u>を得るものとする。</p>

(注) 下線部は両検討条項において異なる箇所を示す。

(出所) 筆者作成

4. 改正公職選挙法に関する国会における質疑の概要

成立した参第 11 号の法律案については、参議院本会議並びに衆議院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において質疑が行われた。その質疑はいずれも発議者に対するものであり、特に、合区設置の理由及び対象選挙区、議員 1 人当たりの人口の較差の考え方、検討条項の解釈等を内容とするものであった。以下、その概要を紹介する。

(1) 合区設置の理由及び対象選挙区

本法律案は、参議院創設以来、初めて都道府県単位の選挙区制度を改め、一部について合区を設けることとしている。このように合区を設けることとした理由について、自民の発議者からは、都道府県単位の選挙区を極力尊重しつつ、最高裁判決を踏まえて較差是正を目指すという考え方に基づくものであることが説明された¹⁰。また、次代の発議者からは、平成 28 年の通常選挙が来年に迫っているという時間的な制約がある状況下において、会派間の合意が得られないことによって公職選挙法の改正ができないという不作為状態に陥ってしまっはならないという思いから、最高裁判決を踏まえ、最大会派である自民の理解を得た上で、現実的にとり得る案として本法律案を発議した旨の説明がなされた¹¹。

その上で、合区の対象を鳥取県、島根県、徳島県及び高知県の 4 県に絞った理由については、維新及び次代の発議者から、これら 4 県は互いに隣接する人口の少ない県同士での組合せが可能であることから、それぞれ合区することとした旨の説明があった。その上で、さらに合区を設けることとした場合、徳島県の次に人口の少ない県である福井県については、同県に隣接する府県のいずれも人口がそれほど少ないわけではなく、これらの府県と福井県とを合区することとした場合には、これらの府県と人口のより少ない県との間で不公平さを生じさせることになるとの見解が示された¹²。

¹⁰ 第 189 回国会参議院本会議録第 33 号 (平 27. 7. 24)

¹¹ 第 189 回国会衆議院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議録第 7 号 2 頁 (平 27. 7. 28)

¹² 第 189 回国会参議院本会議録第 33 号 (平 27. 7. 24)

(2) 議員 1 人当たりの人口の較差の考え方

本法律案による改正が行われる場合、議員 1 人当たりの人口の最大較差は、従前の 4.75 倍から 2.97 倍へと縮小されるが、質疑においては、較差の是正が不十分ではないか、あるいは、較差を 2 倍以内とすることが、最高裁が違憲無効と判断しない要件ではないかとの指摘があった。これに対し、各会派の発議者から、①憲法制定直後に制定された参議院議員選挙法に基づく最初の選挙における議員 1 人当たりの人口の較差が最大で約 2.62 倍であったことからすると、憲法は、較差が 2 倍台であることはその制定当時から許容していたものと考えられること、②参議院議員の任期を 6 年の長期とし、解散もなく、3 年ごとにその半数を改選するという憲法の規定の趣旨を踏まえれば、参議院議員の選挙に求められる投票価値の平等は、衆議院議員の選挙とはおのずと異なるところがあると考えられること、③今回の改正において初の合区を創設すること等から、違憲状態は解消されるものと考えられることが説明された¹³。

質疑では、「4 県 2 合区を含む 10 増 10 減」の改正を行っても、平成 27 年 1 月 1 日現在の住民基本台帳に基づく日本人住民の人口により最大較差を算出すると、3 倍超 (3.02 倍) となるとの指摘もあった。これに対して次代及び改革の発議者から、参議院においては、従来から、国勢調査人口に基づき定数は是正を行ってきており、制度の安定性を持たせるためにも国勢調査の人口に基づいて計算することが適切である旨の見解が示された¹⁴。

(3) 検討条項の解釈

ア 「4 県 2 合区を含む 10 増 10 減」の改正の位置付け

本法律案には、平成 31 年通常選挙に向けて、選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得ることを内容とする検討条項が付されている。こうした検討条項が付されたことから、今回の「4 県 2 合区を含む 10 増 10 減」の改正は平成 24 年改正公職選挙法附則の検討条項にある「抜本的な見直し」に当たるのかが問われた。

自民の発議者からは、昭和 22 年の参議院議員選挙法の制定以来一貫して維持されてきた、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の選挙制度を一部の選挙区において改め、合区を行うものであり、「抜本的な見直し」に当たるとの見解が示された¹⁵。

他方、他の会派の発議者からは、「取りあえず今回は 2 倍台にして、その後に抜本的改革」(維新)、「最高裁判決で、一票の較差が違憲状態にあるとの判決がありながら抜本的な改革が行われなかったという点について、本来、参議院議員として、もっと早くから時間を掛けて抜本的な対策を行うべきでありました」(元気)、「今回の改正により実現する最大較差 2.97 倍では、国民の皆様から選挙制度の抜本的な改革を十分に成し遂げたとの評価を得ることは難しいと考えており」、「更にあり得べき選挙制度の抜本的な見直しを、参議院の在り方なども含めてできるだけ速やかに行うことが必要であると考えてお

¹³ 第 189 回国会参議院本会議録第 33 号 (平 27.7.24)、第 189 回国会衆議院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議録第 7 号 4 頁 (平 27.7.28)

¹⁴ 第 189 回国会参議院本会議録第 33 号 (平 27.7.24)

¹⁵ 第 189 回国会参議院本会議録第 33 号 (平 27.7.24)、第 189 回国会衆議院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議録第 7 号 4 頁 (平 27.7.28)

ります」(次代)¹⁶との答弁がなされた¹⁷。

イ 検討条項の内容

検討条項に関しては、平成 24 年改正公職選挙法の検討条項と照らし、質疑が行われた。

これに対し、検討条項中「参議院の在り方を踏まえて」の箇所について、自民の発議者から、最高裁判決においては、選挙区の定数は正もさることながら、その根本にある参議院の在り方に重きが置かれていると理解しているとして、全会派を交えて、参議院の在り方についての検討を行うことが第一義であり、そのことが抜本的な見直しになるという理解をいただければと思うとの答弁があった¹⁸。

また、「必ず結論を得るものとする」の箇所について、維新及び元気の発議者から、平成 31 年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、選挙制度の抜本的な見直しについて何らかの結論を得るという思いを込めたこと、また、参議院として、課題を先送りせず、最低限、自分たちのことは自分たちで決めるという決意を示している旨が説明された¹⁹。

なお、今後の見直しに関連して、自民の発議者は都道府県単位の選挙区を重視し、憲法改正も視野に入れていることに言及した²⁰。一方、維新の発議者は定数削減やブロック選挙区制の導入について引き続き検討されるべきとし、改革の発議者からは、奇数配当区を含む都道府県選挙区案の考え方を次の抜本の見直しに生かしてほしいとの発言があった。このほか、元気の発議者からは、インターネット投票の導入等が挙げられた²¹。

(4) 本法律案の審査の在り方

前述のとおり、本法律案について、参議院では委員会審査が省略された。そこで、こうした審査の在り方の是非についても質疑において取り上げられた。

委員会審査が省略された理由について、各会派の発議者から、①国会法第 56 条第 2 項ただし書において「特に緊急を要するものは、発議者又は提出者の要求に基き、議院の議決で委員会の審査を省略することができる」との規定を挙げつつ、参議院議員の任期満了日である平成 28 年 7 月 25 日まで残り 1 年程度しかないことから、周知期間を十分に確保するため、本法律案の早期成立が必要であり、緊急を要するものであること²²、②参議院の選挙制度改革に関する議論については、平成 25 年 9 月以来、選挙制度協議会を 31 回、選挙制度の改革に関する検討会を 8 回開催し、特に協議会はマスコミを含めてフルオープンにし、議論を尽くしてきたこと²³が挙げられた。また、委員会審査は省略したものの、参議院では本会議において全議員を前にして質疑を行い、その際には院内交渉会派以外の会

¹⁶ 第 189 回国会参議院本会議録第 33 号 (平 27. 7. 24)

¹⁷ 改革の発議者は「合区に踏み切ることによって較差を 2 倍台に抑えた今回は大改革」とする一方、同会派の元々の案を「次の抜本の見直しに生かしていただきたい」とした(第 189 回国会参議院本会議録第 33 号(平 27. 7. 24))。

¹⁸ 第 189 回国会衆議院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議録第 7 号 4 頁 (平 27. 7. 28)

¹⁹ 第 189 回国会参議院本会議録第 33 号 (平 27. 7. 24)

²⁰ 第 189 回国会衆議院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議録第 7 号 3 頁 (平 27. 7. 28)

²¹ 第 189 回国会参議院本会議録第 33 号 (平 27. 7. 24)

²² 第 189 回国会参議院本会議録第 33 号 (平 27. 7. 24)

²³ 第 189 回国会衆議院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議録第 7 号 6～7 頁 (平 27. 7. 28)

派にも質疑の機会を設けた²⁴ことが説明された²⁵。

ただし、衆議院の委員会において質疑者から参議院における委員会審査の必要性が指摘された際には、各会派の発議者から、同意する旨の発言や、将来において選挙制度改革を行う場合には委員会審査が行われることが望ましい旨の答弁があった²⁶。

5. おわりに

参議院の選挙区選出議員の選挙において、都道府県単位の選挙区制度は長年にわたり国民有権者の間で定着してきた。その中で、今回初めて「4県2合区」を設けることについては、参議院創設以来の大きな制度変更と考えられる。

これについては、議員1人当たりの人口の較差を重視する観点から不十分である等の意見もあるが²⁷、今回の改正公職選挙法に基づき執行される平成28年の通常選挙に関し、仮に定数訴訟が提起されることとなれば、どのような判決が下されるかが注目される。

また、合区を設けることについて、全国知事会²⁸及び全国町村会²⁹からは懸念が示された。特に全国知事会は、7月28日及び29日の全国知事会議において、「憲法と地方自治」に関し、「参議院を都道府県を代表する『地方の府』に」等の項目を検討するため、有識者による研究会を設置することを決定した。平成27年度末を視野に取りまとめる方針とされる³⁰。

さらに、合区の対象となった各県の選挙管理委員会においては、平成28年の通常選挙に向け、前例のない管理執行体制の整備が求められることになる。今後、改正公職選挙法の規定に基づいて参議院合同選挙区選挙管理委員会の設置に関する規約を定める等の必要がある³¹ほか、運用に関して調整を要する事項の存在も指摘されている³²。このような合区設置を受けた動きについて、今後の推移が注視される。

なお、合区を含む定数更正が行われる結果、次回の通常選挙から改選1人区が増加する³³

²⁴ 参議院本会議における発言の割当協議の対象は、原則として院内交渉会派（所属議員が10人以上の会派）とされる（小林秀行・東海林壽秀「参議院の発言—現状と変遷」『議会政治研究』24号（平4.12）13頁）が、今回は、元気（所属議員7人）、次代（所属議員6人）の両会派も質疑を行った。

²⁵ 第189回国会衆議院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議録第7号6頁（平27.7.28）

²⁶ 第189回国会衆議院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議録第7号6～7頁（平27.7.28）

²⁷ 『東京新聞』（平27.7.25）、『朝日新聞』（平27.7.29）

²⁸ 全国知事会「参議院選挙制度改革（合区案）に関する懸念表明（緊急アピール）」（平27.7.24）

²⁹ 全国町村会「参議院選挙制度改革に関する緊急要望」（平27.7.23）

³⁰ 「資料 11-1 総合戦略・政権評価特別委員会の活動方針について」（平27.7.28、7.29 全国知事会議資料）
<<http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/3/39%2015072811-1.pdf>>（平27.8.18 最終アクセス）

³¹ 8月10日に初めて開かれた総務省と合区対象4県の選挙管理委員会担当者との会合では、各県の担当者から、規約の内容等に関し、総務省がひな型を示すことを求める等の意見が出されたと報じられている。（『共同通信』（平27.8.10））

³² 例えば、鳥取県と島根県に関しては、両県における中間得票数の報告時間が異なっており、平成25年の通常選挙の際は、鳥取県が投開票日の午後9時半であったのに対し島根県は午後10時であったことや、公示後のポスター掲示場について、鳥取県は右上が1番であるのに対し島根県は左上が1番であること等が報じられている。（『山陰中央新報』（平27.7.31））

³³ 今回の改正の結果、定数別の選挙区数は以下のとおりとなる（改正後の2人区は2合区を含む。）。

2人区（改選1人区）	31→32	4人区（改選2人区）	10→4	6人区（改選3人区）	3→5
8人区（改選4人区）	2→3	10人区（改選5人区）	1→0	12人区（改選6人区）	0→1

ことが各種報道において取り上げられた。これに加え、参議院の選挙区選出議員の選挙に関し、小選挙区制と中選挙区制が混在しているとの指摘がある³⁴ことに鑑みれば、今回の定数は是正により最大の選挙区が改選6人区となったことについても留意すべきであろう。

改正公職選挙法の附則では、平成31年通常選挙に向けた選挙制度の抜本的な見直しに関する検討条項が設けられており、「参議院の在り方を踏まえて」検討を行うこととされている。参議院の在り方については、過去にも参議院憲法調査会において「二院制と参議院の在り方に関する小委員会」³⁵を設ける等により議論が行われている。しかし、同調査会が平成17年に公表した報告書では、「多様な民意を反映させるため、参議院の議員構成をどのようにして衆議院とどのような違いを出すかは、二院制にとって根幹となる問題であり、そのためには選挙制度の設計が極めて重要であるという認識で一致」し、「衆議院と異なる選挙制度にすること、そのためには政党の側面よりも個人の側面をより重視すべきことが意見の多数を占めた」が、「具体的な選挙制度については意見は分かれた」とされた³⁶。このような事例に鑑みれば、具体的に参議院の在り方を踏まえ、どのような形であるべき選挙制度を導き出すかが課題となろう。

また、議員1人当たりの人口の較差の是正については、今回の合区を除き、各選挙区の定数を振り替える措置（いわゆる「〇増〇減」の改正）により実施されてきた。しかし、今後、各選挙区の人口が大幅に変動しない限り、「〇増〇減」が行われるということは考えにくい³⁷ことから、どのような方策を選択するかが議論となろう。

なお、各種報道においても、参議院の選挙制度について参議院の在り方から検討すべきとの指摘がなされているが、中には「両院の選挙制度をセットで見直すべき」³⁸とする記事や、「人口減少社会に対応し得る統治機構」等の課題を検討する必要性にまで言及している記事もある³⁹。検討体制の在り方についても、「有識者懇談会を設置し、検討を委ねるのも一案」⁴⁰、「政府の選挙制度審議会による検討を開始すべき」⁴¹等の見解もある。

このように、平成31年の通常選挙に向けた選挙制度の見直しにおいては、その検討体制の在り方や議題設定も含め、時間的な制約を見据えつつ、充実した検討が求められよう。

【参考文献】

佐藤研資「参議院選挙制度の改革－1票の較差・定数は是正問題を中心として－」『立法と調査』No. 336（平25.1）13～27頁

（こまつ ゆき）

³⁴ 加藤秀治郎『日本の選挙 何を変えれば政治が変わるのか』（中央公論新社、平成15年）125頁、菅原琢「農村偏重を生み出す参院選挙制度」『Voice』413号（平24.5）34～35頁

³⁵ 小委員会は平成16年2月に設置され、平成17年3月に小委員会調査報告書を調査会に提出した。

³⁶ 参議院憲法調査会『日本国憲法に関する調査報告書』（平17.4）163頁

³⁷ 第189回国会衆議院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議録第7号5頁（平27.7.28）

³⁸ 『朝日新聞』（平27.7.10）

³⁹ 『産経新聞』（平27.7.29）

⁴⁰ 『読売新聞』（平27.7.29）

⁴¹ 『産経新聞』（平27.7.29）

参考 平成27年改正（4県2合区を含む10増10減）前後の定数較差の状況

改正前			
都道府県 選挙区	平成22年 国勢調査人口	議員定数	最小選挙区 との較差
東京	13,159,388	10	4.471
神奈川	9,048,331	8	3.843
大阪	8,865,245	8	3.765
愛知	7,410,719	6	4.196
埼玉	7,194,556	6	4.074
千葉	6,216,289	6	3.520
兵庫	5,588,133	4	4.746
北海道	5,506,419	4	4.677
福岡	5,071,968	4	4.308
静岡	3,765,007	4	3.198
茨城	2,969,770	4	2.522
広島	2,860,750	4	2.430
京都	2,636,092	4	2.239
新潟	2,374,450	4	2.017
宮城	2,348,165	4	1.994
長野	2,152,449	4	1.828
岐阜	2,080,773	2	3.535
福島	2,029,064	2	3.447
群馬	2,008,068	2	3.411
栃木	2,007,683	2	3.411
岡山	1,945,276	2	3.305
三重	1,854,724	2	3.151
熊本	1,817,426	2	3.087
鹿児島	1,706,242	2	2.898
山口	1,451,338	2	2.465
愛媛	1,431,493	2	2.432
長崎	1,426,779	2	2.424
滋賀	1,410,777	2	2.397
奈良	1,400,728	2	2.379
沖縄	1,392,818	2	2.366
青森	1,373,339	2	2.333
岩手	1,330,147	2	2.260
大分	1,196,529	2	2.033
石川	1,169,788	2	1.987
山形	1,168,924	2	1.986
宮崎	1,135,233	2	1.928
富山	1,093,247	2	1.857
秋田	1,085,997	2	1.845
和歌山	1,002,198	2	1.702
香川	995,842	2	1.692
山梨	863,075	2	1.466
佐賀	849,788	2	1.444
福井	806,314	2	1.370
徳島	785,491	2	1.334
高知	764,456	2	1.299
島根	717,397	2	1.219
鳥取	588,667	2	1.000
合計	128,057,352	146	

改正後			
選挙区	平成22年 国勢調査人口	議員定数	最小選挙区 との較差
東京	13,159,388	(+2) 12	2.720
神奈川	9,048,331	8	2.805
大阪	8,865,245	8	2.749
愛知	7,410,719	(+2) 8	2.298
埼玉	7,194,556	6	2.974
千葉	6,216,289	6	2.570
兵庫	5,588,133	(+2) 6	2.310
北海道	5,506,419	(+2) 6	2.276
福岡	5,071,968	(+2) 6	2.097
静岡	3,765,007	4	2.335
茨城	2,969,770	4	1.842
広島	2,860,750	4	1.774
京都	2,636,092	4	1.635
新潟	2,374,450	(-2) 2	2.945
宮城	2,348,165	(-2) 2	2.912
長野	2,152,449	(-2) 2	2.669
岐阜	2,080,773	2	2.581
福島	2,029,064	2	2.516
群馬	2,008,068	2	2.490
栃木	2,007,683	2	2.490
岡山	1,945,276	2	2.413
三重	1,854,724	2	2.300
熊本	1,817,426	2	2.254
鹿児島	1,706,242	2	2.116
徳島・高知	1,549,947	(-2) 2	1.922
山口	1,451,338	2	1.800
愛媛	1,431,493	2	1.775
長崎	1,426,779	2	1.770
滋賀	1,410,777	2	1.750
奈良	1,400,728	2	1.737
沖縄	1,392,818	2	1.727
青森	1,373,339	2	1.703
岩手	1,330,147	2	1.650
鳥取・島根	1,306,064	(-2) 2	1.620
大分	1,196,529	2	1.484
石川	1,169,788	2	1.451
山形	1,168,924	2	1.450
宮崎	1,135,233	2	1.408
富山	1,093,247	2	1.356
秋田	1,085,997	2	1.347
和歌山	1,002,198	2	1.243
香川	995,842	2	1.235
山梨	863,075	2	1.070
佐賀	849,788	2	1.054
福井	806,314	2	1.000
合計	128,057,352	146	

(注) 各回選挙における改選定数はいずれも上記定数の半数となる。

(出所) 筆者作成