

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	公職選挙法の改正 －衆議院小選挙区区割りの改定（いわゆる 10 増 10 減）－
著者 / 所属	皆川 健一 / 総務委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	452 号
刊行日	2022-12-16
頁	3-16
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20221216.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75013） / 03-5521-7686（直通））。

公職選挙法の改正

— 衆議院小選挙区区割りの改定（いわゆる10増10減） —

皆川 健一

(総務委員会調査室)

1. 改正に至る経緯
2. 本改正法の概要
3. 国会審議における主な議論

令和4年11月18日、第210回国会において公職選挙法の一部を改正する法律が成立し、同年12月28日に施行されることとなった（令和4年法律第89号。以下「本改正法」という。）。

本改正法は、衆議院議員選挙区画定審議会（以下「区画審」という。）が行った衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定案についての勧告を受けて衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定を行うとともに、衆議院比例代表選出議員の各選挙区において選挙すべき議員の数を改めるものである。

本稿では、改正に至る経緯、本改正法の概要、国会審議における主な議論及び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付された附帯決議を紹介する。

1. 改正に至る経緯

(1) 衆議院議員選挙区画定審議会設置法の制定

衆議院選挙制度については、平成6年の公職選挙法改正により、政策本位・政党本位の選挙の実現を図るため、中選挙区制から小選挙区比例代表並立制に改められ、総定数500人のうち、小選挙区選出議員を300人、比例代表選出議員を200人とした（その後、平成12年に比例代表の定数が180人に、平成25年に小選挙区の定数が295人に、平成29年に小選挙区の定数が289人、比例代表の定数が176人に改められた。）。

同時に制定された衆議院議員選挙区画定審議会設置法（平成6年法律第3号）では、総理府（現内閣府）に区画審を設置すること（第1条）、区画審は、必要があると認めるとき

は、10年ごとに行われる大規模国勢調査¹の人口が最初に官報で公示された日から1年以内に、衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定案を作成して内閣総理大臣に勧告するものとしている（第2条及び第4条第1項）。また、改定案の作成の基準については、選挙区間の人口の最大較差が2倍以上とならないようにすることを基本とし、行政区画、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（第3条第1項）と規定した上で、改定案の作成に当たっては、各都道府県の区域内の衆議院小選挙区選出議員の選挙区の数は、各都道府県にまず1を配当した上で、これに人口に比例して配分した数を加えた数（いわゆる一人別枠方式）と規定していた（平成24年11月改正前の旧第3条第2項）。

（2）緊急是正法による較差是正

平成23年3月23日、最高裁は平成21年の衆議院議員総選挙（小選挙区間の最大較差2.30倍）に係る定数訴訟で、一人別枠方式やこの基準に従って改定された選挙区割りが憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあるとして、いわゆる違憲状態判決²を下し、一人別枠方式が較差の主因であるとして、その速やかな廃止を求めた。

同判決を受け、小選挙区について一人別枠方式廃止と0増5減（減少対象県：福井県、山梨県、徳島県、高知県、佐賀県）等を内容とする「衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律」が、平成24年11月14日の党首討論における一票の較差、定数削減と解散をめぐる野田内閣総理大臣（当時）と安倍自由民主党総裁（当時）のやり取り等³を経て同年11月16日に成立した（平成24年法律第95号。以下「緊急是正法」という。）。また、民主党、自由民主党及び公明党は、選挙制度の抜本的な見直し等を行う旨の合意を行った⁴。

同年11月16日に衆議院が解散された後、12月16日には衆議院議員総選挙が、緊急是正法を受けた定数5減を含む新たな区割りを定める法律が未だ制定されていない中で執行された。同選挙後、引き続き衆議院の選挙制度改革をめぐる各党間の様々な議論が行われる中、平成25年4月、緊急是正法を受けた区画審の勧告（同年3月）を踏まえて政府から「衆議

¹ 西暦の末尾が0の年は「大規模調査」、末尾が5の年には「簡易調査」とされており、調査項目数に違いがある（統計法第5条第2項及び国勢調査令第5条）。

² 「違憲状態」と「違憲」の違いについて、政府は次のように答弁している。「一票の較差に関する訴訟の最高裁判決では、従来から、衆議院、参議院ともに2段階に分けて違憲であるか否かについて判断を行っている。まず、定数配分又は選挙区割りが諸事情を総合的に勘案した上での投票価値の較差において憲法の投票価値の平等の要求に反する状態、すなわち違憲状態に至っているか否かを判断し、次に違憲状態に至っている場合には、憲法上要求された合理的期間内における是正がなされたか否かによって違憲であるか否かを判断する。「違憲状態」は、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にはあるものの、合理的期間内における是正がされなかったとは言えないとして違憲ではないと判断されたことを指すもので、「違憲」は、是正されないまま合理的期間が徒過したと判断されることを指す。」（第190回国会参議院予算委員会会議録第2号5頁（平28.1.15））

³ 野田内閣総理大臣（当時）は、一票の較差の問題は違憲状態であり、最優先で解決しなければならないと述べるとともに、定数削減は次の通常国会で必ずやり遂げる旨の発言をして自由民主党及び公明党に協力を求め、両党がその決断をすれば11月16日に衆議院を解散してもよいと表明した（第181回国会国家基本政策委員会合同審査会会議録第1号2～6頁（平24.11.14））。

⁴ 『朝日新聞』夕刊（平24.11.16）など

院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律の一部を改正する法律案」が提出された。同法律案は、同年4月23日、衆議院本会議において可決され、参議院に送付された。しかし、参議院送付後60日が経過したにもかかわらず、参議院において同法案に係る議決が行われなかったことから、同年6月24日の衆議院本会議において、憲法第59条第4項の規定により同法案を参議院が否決したものとみなす議決が行われ、続いて同条第2項の規定に基づき、出席議員の3分の2以上の多数をもって衆議院の議決案が再可決され成立した（平成25年法律第68号）。安倍内閣総理大臣（当時）は成立後の記者会見で、衆議院選挙制度改革について第三者機関を国会に設ける旨提案した⁵。

その後、最高裁は同年11月20日に平成24年衆議院議員総選挙（同2.43倍）に係る定数訴訟でも、一人別枠方式の構造的問題が解決していないとして、再び違憲状態判決を下した。

（3）衆議院調査会の答申と答申に基づく法改正

平成26年6月19日に衆議院議長の諮問機関として「衆議院選挙制度に関する調査会」（以下「調査会」という。）が設置された。平成26年9月11日の調査会初会合以降17回にわたって会議が開催され、較差是正の方策や定数削減などについて議論された。このような中、最高裁は平成27年11月25日に平成26年衆議院議員総選挙（同2.13倍）に係る定数訴訟で、いわゆる0増5減の対象外の都道府県について改正前の区割基準に基づいて配分された定数の見直し及び改正後の区割基準に基づく再配分がなされていないとして、3回連続となる違憲状態判決を下した。

その後、調査会は平成28年1月14日に定数10減（小選挙区6減、比例代表4減）とアダムズ方式⁶の導入等を内容とする答申を行った。

この答申を受けて衆議院議長の下で調整が進められ、同年4月15日に、民進党から「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案」（第190回国会衆第25号。以下「民進案」という。）が、自由民主党及び公明党の共同提案により「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案」（第190回国会衆第26号。以下「自民・公明案」という。）が、それぞれ衆議院に提出された。その内容は、民進案は、定数10減と平成22年大規模国勢調査に基づくアダムズ方式の導入等であり、自民・公明案は、定数10減と平成32年（令和2年）大規模国勢調査に基づくアダムズ方式の導入及び平成27年簡易国勢調査に基づく特例措置等であった。その後、民進案は衆議院において否決され、同年5月20日に自民・公明案が成立した（平成28年法律第49号。以下「衆議院選挙制度改革関連法」という。）。

⁵ 「安倍内閣総理大臣記者会見」（平成25年6月26日 首相官邸ウェブサイト）〈https://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/8833367/www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/0626kaiken.html〉（本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は令和4年11月29日である。）

⁶ アダムズ方式による都道府県への議席配分は、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を小選挙区選挙の定数と一致させるように行うもの。

(4) 衆議院選挙制度改革関連法を受けた区割りに基づく衆議院議員総選挙

平成29年4月19日に区画審は内閣総理大臣に対し、衆議院選挙制度改革関連法を受けた19都道府県97選挙区の区割り改定を勧告し、同勧告に沿った公職選挙法の改正が同年6月9日に成立した。その後、新しい区割りに基づく衆議院議員総選挙が同年10月22日に執行され（同1.98倍）、同選挙における定数訴訟については、平成30年12月19日に最高裁において合憲とされた。さらに、同じ区割りで令和3年10月31日に衆議院議員総選挙が執行され（同2.08倍）、その後、各地の高裁に定数訴訟が提起されており、各高裁・高裁支部の判断は、合憲が9件、違憲状態が7件であった。いずれも上告されており、最高裁において令和4年12月14日に口頭弁論が行われ、年度内にも統一判断が示される見通しであるとされている⁷。

(5) アダムズ方式による区割り改定

令和2年に実施された国勢調査人口（速報値）が令和3年6月25日に公表された。衆議院議員選挙区画定審議会設置法第4条第1項では、国勢調査の速報値が官報で公示された日から1年以内に、区画審が区割り改定案の勧告を行うものとされており、令和4年6月25日が勧告の期限とされていた。区画審は令和3年7月2日から、各選挙区のレビューや、都道府県知事への意見照会等を経て、令和4年2月21日に「区割り改定案の作成方針」を決定した。その後、具体的な区割りの審議を経て、同年6月16日に「衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定案についての勧告」が決定され、同日、区画審会長から岸田内閣総理大臣に勧告が手交された。

平成28年成立の衆議院選挙制度改革関連法により、この国勢調査に基づく区割り改定から、都道府県への定数配分にアダムズ方式が完全に採用され、人口に比例した再配分が行われ、各都道府県の定数はその人口規模に応じて増員・減員されることとなった。

区割り改定案において、各都道府県の定数は、「10増10減」となった。具体的に定数が増加する都県は、東京都が+5、神奈川県が+2、埼玉県、千葉県及び愛知県がそれぞれ+1となった。一方、定数が減少する県は、宮城県、福島県、新潟県、滋賀県、和歌山県、岡山県、広島県、山口県、愛媛県、長崎県の10県で、それぞれ-1となった（図表1）。

図表1 小選挙区における都道府県別定数の異動

定数増		定数減			
埼玉県	15→16 (+1)	宮城県	6→5 (-1)	岡山県	5→4 (-1)
千葉県	13→14 (+1)	福島県	5→4 (-1)	広島県	7→6 (-1)
東京都	25→30 (+5)	新潟県	6→5 (-1)	山口県	4→3 (-1)
神奈川県	18→20 (+2)	滋賀県	4→3 (-1)	愛媛県	4→3 (-1)
愛知県	15→16 (+1)	和歌山県	3→2 (-1)	長崎県	4→3 (-1)

(出所) 総務省資料を基に作成

⁷ 『日本経済新聞』『産経新聞』（令4.9.13）など

また、現行の衆議院小選挙区の一票の較差については、議員一人当たり人口が最大の東京22区と最小の鳥取2区で2.096倍の較差があり、6都府県の計23小選挙区で較差が2倍以上となっていた（図表2）。

図表2 小選挙区における人口最少選挙区との較差が2倍以上であった選挙区

選挙区	令和2年日本国民の人口 (確定値)	較差	選挙区	令和2年日本国民の人口 (確定値)	較差
東京22区	574,264	2.096	神奈川13区	553,310	2.020
東京9区	567,470	2.071	神奈川15区	553,226	2.019
東京8区	563,675	2.057	東京24区	552,321	2.016
東京10区	563,184	2.056	愛知7区	551,236	2.012
東京3区	562,799	2.054	神奈川5区	550,875	2.011
東京13区	561,048	2.048	埼玉1区	550,679	2.010
福岡1区	558,032	2.037	東京5区	550,558	2.010
東京2区	557,625	2.035	東京7区	550,066	2.008
東京4区	557,531	2.035	大阪9区	549,290	2.005
東京6区	557,062	2.033	東京11区	548,147	2.001
東京16区	557,051	2.033	神奈川14区	548,033	2.000
神奈川10区	554,702	2.025			

(出所) 総務省資料を基に作成

これらの小選挙区についても区割りが改定され、各選挙区の人口の最大較差は東京22区と鳥取2区の間で2.096倍から、福岡2区と鳥取2区の間で1.999倍（令和2年国勢調査日本国民人口）に縮小し（図表3）、分割市区町は105から32へ減少した（図表4）。

図表3 最大最小人口較差

	改定案 (令和2年日本国民の人口)	現行 (令和2年日本国民の人口)	前回区割り改定時 (平成27年日本国民の人口)
最大	福岡2区 547,664人	東京22区 574,264人	神奈川16区 554,516人
最小	鳥取2区 273,973人	鳥取2区 273,973人	鳥取2区 283,502人
較差	1.999倍	2.096倍	1.956倍

(出所) 総務省資料を基に作成

図表 4 改定案における分割市区（現行105市区町→改定案32市区）

新たに分割される区の数：2区	北海道札幌市白石区、福岡県福岡市東区
分割の区域が変更される市区の数：12市区	埼玉県川口市 千葉県市川市、船橋市 東京都大田区、世田谷区、杉並区、板橋区、 練馬区、足立区、江戸川区、八王子市 兵庫県川西市
分割の区域に変更がない市区の数：18市区 （改定案には含まれていない）	北海道札幌市北区・西区、 栃木県宇都宮市 など

（出所）総務省資料を基に作成

（6）本改正法案の提出

政府は、区画審の勧告を受けて、令和4年10月25日（第210回国会）において、「公職選挙法の一部を改正する法律案」（閣法第15号）を提出した。

2. 本改正法の概要

（1）衆議院小選挙区関係

令和2年の国勢調査（日本国民の人口）の結果に基づき、令和4年6月16日に区画審が行った衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定案についての勧告を受けて、衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定（25都道府県140選挙区）を行う。

（2）衆議院比例代表選挙関係

比例代表選挙の選挙区への定数配分にもアダムズ方式が導入され、令和2年の国勢調査（日本国民の人口）の結果に基づき、衆議院比例代表選出議員の各選挙区において選挙すべき議員の数を東京都選挙区で2、南関東選挙区で1をそれぞれ増加させる一方、東北選挙区、北陸信越選挙区及び中国選挙区で1ずつ減少させる改正を行う（図表5）。

図表 5 比例代表選挙における選挙区別定数の異動

定数増		定数減	
南関東	22→23 (+1)	東北	13→12 (-1)
東京都	17→19 (+2)	北陸信越	11→10 (-1)
		中国	11→10 (-1)

（出所）総務省資料を基に作成

（3）施行期日等

この法律は、公布日（令和4年11月28日）から起算して1月を経過した日から施行し、施行日以後初めてその期日が公示される衆議院議員総選挙から適用する。

3. 国会審議における主な議論

本改正法案は、令和4年11月8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賛成多数により可決され、同年11月10日の衆議院本会議で可決、参議院に送付された。また、同年11月16日の参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会において賛成多数により可決され、同年11月18日の参議院本会議で可決、成立した。

(1) 区割り改定案の勧告に関する参考人質疑

区割り改定案の勧告に関して、令和4年10月24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区画審会長及び会長代理に対し参考人質疑が行われた。その主な議論は以下のとおりである。

ア 区割りの改定作業において困難であった点、留意した点

今回の区割り改定は、衆議院選挙制度改革関連法に基づいて、都道府県への定数配分についてアダムズ方式を完全に採用するものであり、区画審での改定作業において困難であった点、特に留意した点はどのようなものがあったか問われた。これに対し区画審会長からは、「改定案の作成に当たっては、地域のまとまりや選挙区の安定性、被災地の状況等にも配慮しながら詳しく見直しを検討し、地勢や交通の状況、地域のまとまりなどから慎重に検討した」旨の答弁があった⁸。

イ 市区町村の分割がまだ解消されない状況

改定案において、分割市区町の数105市区町から大きく減少したが、32市区においていまだに分割が解消されていない状況に対する見解が問われた。これに対し区画審会長代理からは、「区割り改定案の作成方針において、市区町村の区域は分割しないことを原則とし、一定の分割基準に該当する場合に限って分割することとした。分割基準においては、市区の人口が鳥取2区の2倍以上である場合や、飛び地を避けるために必要な場合のほか、定数に増減のない道府県において、現在分割されている市区の分割解消によって県内の最大較差が拡大する場合などに限られることとし、32の市区においては分割することはやむを得ないものと判断した」旨の答弁があった⁹。

ウ 改定案における較差への評価

今後の人口動向の傾向からすると、早晚、較差2倍以上となる選挙区が生じることも考えられるが、区画審では今回の改定案での較差をどのように評価しているか問われた。これに対し区画審会長代理からは、「合理性のある将来推計人口を算出することは困難であるので、これ以外の人口基準を一律に適用すべき改定基準とすることは難しいと判断した。(中略) 現行の区割り審議会設置法第4条第2項は、10年後を待たずに、中間年の国勢調査の結果で選挙区間の最大較差が2倍以上となったときは改定案を作成すると定めており、次回の令和7年国勢調査の結果によって最大較差が2倍以上となったときには、当該規定によって適切に対応されるものと思う」旨の答弁があった¹⁰。

⁸ 第210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2号3頁(令4.10.24)

⁹ 同上

¹⁰ 第210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2号4頁(令4.10.24)

エ 人口減少と都市部への人口集中が進むことによる地方選出議員の減少や地方の声が国政に届きにくくなることへの懸念

区画審では、改定作業を進めるに当たって各都道府県の知事から意見を聴取しているが、そこでは、人口減少と都市部への人口集中が進むことにより地方選出議員の減少が避けられないことや、これにより地方の声が国政に届きにくくなることへの懸念が少なからず示されていることへの見解が問われた。これに対し区画審会長からは、「アダムズ方式については、衆議院に設置された衆議院選挙制度に関する調査会答申において、比例性のある配分方式であること、都道府県間の較差をできるだけ小さくすること、都道府県の配分議席の増減変動が小さいこと、一定程度将来にわたっても有効に機能し得ることといった点から総合的に考慮され、様々な比例配分方式の中で望ましい配分方式とされ、議員立法により導入されたものと承知している」とした上で、「政治学者としての個人的意見を申し上げれば、アダムズ方式は、端数がない場合には完全比例する配分議席となることが可能な比例代表制の諸方式の中では、人口の少ない県に最も有利な方式であると言えることができる。審議会としては、現行法の規定に従い、アダムズ方式による都道府県別定数配分に基づき改定案を取りまとめたものであるが、今後の選挙制度の在り方については、各党各会派において御議論いただくべきものと考えている」旨の答弁があった¹¹。

(2) 本改正法案に関する主な議論

本改正法案に対しては、令和4年11月8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、また、同年11月16日の参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会においてそれぞれ質疑が行われた。その主な議論は以下のとおりである。

ア アダムズ方式を導入した背景・経緯、今後のアダムズ方式の在り方

アダムズ方式を導入した経緯とその特徴について問われた。これに対し総務省からは、「今般導入されたアダムズ方式というのは、各都道府県の人口をある除数で割り、商の小数点以下を切り上げた値を各都道府県の定数とする方式とされている。衆議院に設置された衆議院選挙制度に関する調査会の平成28年1月答申において、都道府県への議席配分方式について満たすべき条件として、比例性のある配分方式に基づいて都道府県に配分すること、選挙区間の一票の較差を小さくするために、都道府県間の一票の較差をできるだけ小さくすること、都道府県間の配分議席の増減変動が小さいこと、一定程度将来にわたっても有効に機能し得る方式であることの4点を確認した上で、諸外国において検討されてきた9方式のうち、従来の定数配分からの増減変動が最も小さい方式であったアダムズ方式が望ましいとされ、採用されたものと承知している」旨の答弁があった¹²。

現行のアダムズ方式について、今後も続けていくことの是非について問われた。これに対し総務大臣からは、「これまでの一人別枠方式が3回連続最高裁判決でも違憲状態

¹¹ 前掲脚注10

¹² 第210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6号（令4.11.8）

とされたことを踏まえ、衆議院選挙制度調査会の平成28年答申により、アダムズ方式が望ましいこと、10年ごとの大規模国勢調査の結果に基づき区割り改定を行うこととされた。また、中間年についても、較差が2倍以上であれば見直しを行うこととされ、衆議院選挙制度改革関連法により議員立法で導入された経緯がある。こうした経緯にも留意する必要はあるが、選挙制度の在り方は議会政治の根幹に関わる重要な問題であるので、今後等については、十分各党各会派において御議論をいただくべき事項であると考えている」旨の答弁があった¹³。

イ 司法が求める投票価値の平等と民意の的確な反映の実現の調和

平成30年最高裁判決において、投票価値の平等と民意の的確な反映の実現の調和が求められると判示されているが、これについてどのように解釈するか問われた。これに対し総務大臣からは、「御指摘に関して、昭和51年の最高裁判決は投票価値の平等の要請に重きを置きつつも、投票価値の平等は選挙制度の仕組みを決定する絶対の基準でなく、国会が正当に考慮することができる他の政策目的ないしは理由との関連において調和的に実現されるべきであり、その選挙制度の合憲性は、その国会に与えられた裁量権の行使として合理性を有するか否かによって判断するという考えが示され、平成30年最高裁判決を含めて、これまでの最高裁判決においても累次踏襲をしている考え方である。まさに、両方の観点のバランスを取っていくわけであるが、選挙制度の在り方について、議会政治の根幹に関わる重要な課題であるので、これまでも各党各会派で御議論いただいているが、引き続き議論の積み重ねによって適正なバランス関係を見出していく。現行の制度はそうした一つの帰結であり、今後も様々な議論が行われるべきであると承知している」旨の答弁があった¹⁴。

ウ 国会の裁量権の限界を超えると判断される具体的な根拠

平成30年最高裁判決において、国会の裁量権を考慮してもなおその限界を超えており、これを是認することができない場合に、初めてこれが憲法に違反することになると判示されているが、この是認することができない場合とは具体的に何を示しているか問われた。これに対し総務省からは、「衆議院議員選挙の較差訴訟に関しては、累次の最高裁判決により、第一点、定数配分又は選挙区割りが投票価値の較差において投票価値の平等の要求に反する状態に至っているか否か、そして第二点、当該状態に至っている場合には、憲法上要求される合理的期間内に是正がされなかったとして定数配分規定又は区割り規定が憲法の規定に違反するに至っているか否か、そして第三点として、当該規定が憲法の規定に違反するに至っている場合には、選挙を無効とすることなく選挙の違法を宣言するにとどめるか否かという、こういった判断の枠組みが示されてきたと承知している。具体的には、例えば昭和51年の最高裁判決においては、投票価値の不平等約5倍というものが憲法の選挙権の平等の要求に反する程度になっていたとされた上で、昭和39年の改正後8年余りにわたって改正が何らされなかったなどとして、憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかったものと判示されている。この際には、違憲、

¹³ 前掲脚注12

¹⁴ 同上

事情判決¹⁵という判断が出ている。また、平成23年の最高裁判決においては、従前の都道府県別定数配分方式である一人別枠方式について、選挙区間の投票価値の較差を生じさせる主要な要因であって、もはや合理性が失われたものとして、違憲状態と判示された上で、ただし、憲法上要求される合理的期間内には是正がされなかったものということとはできないと判示されている。違憲状態で合理的期間未経過という判断である。一方、平成30年の最高裁判決では、平成32年以降10年ごとに行われる国勢調査の結果に基づく各都道府県への定数配分をアダムズ方式により行うことによって、一人別枠方式の下における定数配分の影響を完全に解消させる立法措置が講じられていたとし、投票価値の平等を確保するという要請に応えつつ、選挙制度の安定性を確保する観点から漸進的な是正を図ったものと評価され、合憲という判示をされたことと承知している。こうした個別の当てはめがなされているものと承知している」旨の答弁があった¹⁶。

エ 投票価値の平等を守る基本理念の重要性

投票価値の平等を守るという基本理念の重要性について見解が問われた。これに対し総務大臣からは、「投票価値の平等は大変重要な考え方であり、累次の最高裁判決においても、法の下での平等は、投票権に関しては、国民は全て政治的価値において平等であるべきであるということが判示されている。そうした憲法の投票価値の平等の要請があるのは当然であるが、その平等は、選挙制度の仕組みを決定する絶対的基準ではなく、国会が正当に考慮することのできる他の政策的な理由ないし目的との関連において調和的に実現されるべきものであるという考えも示されており、選挙制度の合憲性については、国会に与えられた裁量権の行使として合理性を有するかどうかというのが判断基準となっているものと承知している。いずれにしても、投票価値の平等という大変重要な目的、また、他の、国会としても考えるべき、また政治としても考えるべき政策的な要請の関連も含め、そうした議会政治の根幹に関わる問題であるので、各党各会派において御議論いただくべき事柄であると考えている」旨の答弁があった¹⁷。

オ 選挙区が安定的で変わらないことの重要性

アメリカの民間シンクタンクの研究で、選挙区が変更された有権者の投票率は、そうでない有権者よりも低くなる傾向があるとされていることを受け、選挙区が安定的で変わらないことの重要性について問われた。これに対し総務省からは、「区割り審設置法の規定による衆議院小選挙区の改定については、従来から、5年に一度の国勢調査人口というものが用いられてきている。その理由として、御指摘のような安定性についての考慮もあったものと承知している。また、区割り審設置法第3条第1項の規定により、区割り改定案の作成に当たっては、各選挙区の人口較差を2倍未満とするとともに、行政区画、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上で、同法に基づき区割り審が策定した区割り改定案の作成方針における区割り基準では、

¹⁵ 定数配分規定は憲法に違反するが、いわゆる事情判決の制度の基礎に存するものと解すべき一般的な法の基本原則に従い、本件選挙の違法を宣言するにとどめる判決。

¹⁶ 前掲脚注12

¹⁷ 同上

選挙区の数に増減のない道府県の選挙区の改定案の作成に当たっては、選挙区の区域の異動は、区割り基準に適応させるために必要な範囲とするものとするとか、改定案の作成において、改定に係る市区町村の数又は人口などを総合的に考慮するものとして、あくまで必要な範囲内での改定を行うものと承知をしている」旨の答弁があった¹⁸。

カ 将来の人口推計による試算に対する評価

将来の人口推計による人口増減を踏まえると首都圏への議席が偏在するとした衆議院事務局の試算に対する評価が問われた。これに対し総務省からは、「これは、平成27年の簡易国勢調査の結果に基づく外国人も含めた全国民ベースのものが約5年前の数値として公表されているものである。これによる2030年の将来推計人口に基づいてアダムズ方式で計算した場合、今回の10増10減を実施した後の都道府県別定数配分と比較すると、東京都、愛知県、滋賀県、岡山県、福岡県で1人定数が増加、北海道、秋田県、茨城県、群馬県、香川県で1人定数が減少する試算となると承知しており、また、2040年を同様に計算すると、今回の10増10減後の都道府県別定数配分と比較して、東京都で3人、神奈川県、愛知県、滋賀県、岡山県、福岡県でそれぞれ1人定数が増加、北海道、秋田県、山形県、茨城県、栃木県、群馬県、岐阜県、香川県でそれぞれ1人定数が減少する試算となると承知している。ただし、あくまで推計値を用いた試算であり、現行の法律上は、外国人を除いた10年後の実際の日本人の人口に基づいて、その時点で改めて計算し、都道府県別定数の配分を行うことになるべきものと承知をしている」旨の答弁があった¹⁹。

将来の人口推計により、今回の改定で1減となった県が再び増加し、地域に混乱を招くことが予想されることへの所見が問われた。これに対し総務大臣から、「今回、衆議院の区割り画定審議会設置法において、この10年に一度の大規模国調を用いてアダムズ方式で配分をしている。したがって、今後、人口動向の結果、今回定数が増えたあるいは減った都あるいは県において、10年後、元に戻ることは制度上あり得る。また、区割り画定審議会における今回の改定案の作成に当たり、直近の国勢調査人口において最大較差2倍未満とすることが規定されている。また、次の令和7年の国勢調査の結果により最大人口較差が2倍以上となった場合には、各都道府県の定数を変更することなく、審議会において2倍未満となるよう改定案を作成することが規定されているので、法律に明文の規定がない2倍以外の数値、あるいは将来見込み人口などの独自推計は用いなかったものと承知している」旨の答弁があった²⁰。

キ 今後の人口減少に伴う、更なる地方の選挙区の減少への懸念

今後、地方の人口減少が進展していった場合に、更なる地方の選挙区の減少が予想される懸念について問われた。これに対し総務省からは、「区割り審が区割り改定案の作成に当たって照会した知事意見においては、地方の定数が減少することについて、地方の代表が減ることによって地方の声が国政に届きにくくなる、反映されにくくなること、国家の方向性や行く末を人口の多い都市部から選出された議員だけで決めていくことを

¹⁸ 前掲脚注12

¹⁹ 第210回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録第5号（令4.11.16）

²⁰ 同上

懸念するような意見があったことは承知している」²¹、「広島県でも、大都市への一極集
中等が進めば、人口が少ない地方には議員定数が十分に割られないこととなり、地方の
実情が国政へ反映しにくくなる状況が生じると懸念するといった意見。新潟県において
は、現行の定数配分方法では、人口減少が進む地方の定数が減少してしまい、地方の声
が国政に届きにくくなるのが懸念されるといった意見。福島県においては、今後の避
難指示の解除等により、本県の人口は、しばらくの間は不安定かつ流動的な状態である、
人口の算定や区割りの改定に当たっては、本県の特殊事情について十分に考慮する必要
があるとする意見。富山県では、現行の制度では、人口減少が続く地方の定数が削減さ
れることとなり、これを解決するためには、東京一極集中の是正が根本的に必要であり、
我々地方としても努力しているが、国でも政策誘導をお願いするといった意見。こうし
た意見が出ているものと承知している」²²旨の答弁があった。

ク 地方切捨て、都市偏重にならないような工夫の必要性

アダムズ方式だけでなく、地方切捨て、都市偏重にならないような工夫が必要ではな
いか問われた。これに対し総務省からは、「衆議院の調査会答申で、各都道府県への議席
配分方式について、満たすべき条件として、比例性のある配分方式、また、選挙区間の
一票の較差を小さくするために、都道府県間の一票の較差をできるだけ小さくする、都
道府県間の配分議席の増減変動が小さい、一定程度将来にわたっても有効に機能し得る、
この4点の方式について確認の上で、諸外国で検討されてきた九つの考え方のうち、従
来の定数配分からの増減変動が最も小さい方式であったアダムズ方式が望ましいとされ
た。この答申を受けて、いわゆる衆議院選挙制度改革関連法が議員立法によって成立し
た。こうした経緯もあり、衆議院議員の定数、議員定数の削減、その際の何らかの工夫
については、各党各会派において御議論いただくべき事柄である」旨の答弁があった²³。

ケ 地方の声を国政に反映させる選挙制度の在り方

都道府県知事から、投票価値の平等は大変重要であることを前提としながらも、人口
減少地域、過疎地域の声が国政に届くようにしっかり配慮していただきたいという意見
が多数あったことへの見解が問われた。これに対し総務大臣からは、「地方選出の国会議
員が減ってしまう、地方の意見が反映されにくくなることを懸念する声が知事意見等
で出されていることは承知している。各都道府県の小選挙区の定数配分の方法も含めて、
衆議院の選挙制度の在り方については、議会政治の根幹であり、各党各会派において御
議論いただくべき事項であるが、地方の人口減少を食い止めていくことや、地方の活性
化を図ること、デジタル田園都市国家構想、東日本大震災からの復興、過度な東京一極
集中の是正などは非常に重要な政策課題であり、総務省としても、活力ある地域づくり
に向けて、関係省庁と連携しながら取り組んでまいりたい」旨の答弁があった²⁴。

総務省において、選挙制度に関する世論の動向を把握するとともに、人口減少に直面

²¹ 前掲注12

²² 同上

²³ 同上

²⁴ 同上

している地方の声を反映させる選挙制度の在り方について調査研究を進めるべきではないか問われた。これに対し総務大臣からは、「衆議院の選挙制度については、各党各会派の議論の積み重ねから現在の仕組みとなり、今後の在り方についても各党各会派において御議論いただくべき事項であるが、総務省としても、その参考に資するための世論の把握、選挙制度の不断の調査研究が極めて重要であると認識している。このため、国政選挙における投票率や当選人の状況などについて、各種調査統計を実施、公表するとともに、我が国における選挙制度の経緯や考え方、諸外国の選挙制度などについて、国立国会図書館などとも連携しながら文献調査などを進め、その把握に努めているところである。また、世論の把握については、公益財団法人明るい選挙推進協会において、有権者の投票行動と意識を探るための調査が国政選挙ごとに行われている。具体的には、選挙あるいは政治に対する関心度や投票に関する意識、投票参加の状況、候補者選択に際し考慮した点、選挙運動への接触度などを調査しており、選挙制度あるいは区割りの在り方については、どのような内容であれば適当であるのか、調査が可能かなどについて、明るい選挙推進協会とも相談をしながら検討してまいりたい。今後とも、各党各会派における御議論に資するよう、必要な対応に努めていく」旨の答弁があった²⁵。

コ 本改正法に対する周知期間の妥当性

本改正法による区割り改定について、1か月とされる周知期間の妥当性について問われた。これに対し総務大臣からは、「今回の区割り法案においては、過去の区割り改定法において公布の日から起算して1か月を経過した日から施行とされていること、また、区割り審における勧告は6月16日であり、各種報道がなされていることなどから、施行までの周知期間は1か月、すなわち施行期日は区割り改定法の公布の日から起算して1か月を経過した日とし、施行日後初めてその期日を公示される総選挙から適用としたものである。法案が成立した暁には、総務省において、区割り改定の趣旨、内容を当然国民に十分御理解いただく必要があり、選挙区の変更等についても、混乱が生じないようにきめ細かく周知啓発を行ってまいりたい」旨の答弁があった²⁶。

サ 本改正法の周知・広報の取組

国として、新たな区割りについてどのように周知・広報に取り組んでいくか問われた。これに対し総務副大臣からは、「今回の区割り改定においては、選挙区間の人口較差を2倍未満とすることに加え、15都県で議員定数の増減が行われること、また、分割されていた市区町の解消にも努めたことから、半数近くの選挙区の区域が変更されることになり、有権者に対し、混乱が生じないように、それぞれの見直し内容について丁寧に周知していくことが重要である。総務省としては、区割り改定法案が成立した際には、制度改正周知チラシはもとより、選挙区が改定される全ての都道府県において、都道府県や政令市を範囲とした改正前後の区割り地図を作成するとともに、分割区域が変更される市区などにおいては、それぞれの選挙区に対応する区域や地名、地番を表記した改正前後の区割り地図を作成し、住まいの地域がどの選挙区になるのか、分かりやすい周知を行

²⁵ 前掲脚注12

²⁶ 同上

いたい。具体的には、総務省ホームページへの掲載を始め、各種広報に努めるとともに、区割り地図やポスターについて、関係都道府県及び市区町村選挙管理委員会に対し、必要な部数を配付することとしている。関係都道府県、市区町村と連携し、各団体で発行する広報誌やホームページへの掲載、公共施設への掲示などを通じ、有権者の皆様に改正内容が周知されるよう、きめ細やかな周知を継続的に実施する。さらに、次回の総選挙が実施される際においても、特設ホームページやリーフレットを用いて区割り改定について改めて周知を行うほか、全国の選挙管理委員会に対し、投票所入場券に区割りの改正内容の周知チラシを同封して配付するよう要請するなど、周知徹底を図ってまいりたい」旨の答弁があった²⁷。

(3) 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ける附帯決議

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では令和4年11月8日、自由民主党、立憲民主党・無所属、日本維新の会、公明党及び国民民主党・無所属クラブの共同提案により、以下の内容からなる附帯決議が付された。

- 1 この法律の施行後においても、国会議員を選出する選挙制度は重要な課題のため不断に見直していくべきものであり、人口減少や地域間格差が拡大している現状を踏まえつつ、立法府の在り方を含め、議員定数や地域の実情を反映した選挙区割りの在り方等に関し、国会において抜本的な検討を行うものとする。
- 2 当該検討に当たっては、速やかに、与野党で協議の場を設置し、円満かつ公正公平な運営の下、十分な議論を行い、次回の令和7年の国勢調査の結果が判明する時点を目途に具体的な結論を得るよう努力するものとする。
- 3 今回の区割り改定により、区割りが変更される選挙区が多数に上るため、政府においては、有権者に混乱が生じることのないよう新たな選挙区に関し十分に周知徹底を行うこと。

(みながわ けんいち)

²⁷ 前掲脚注12