

議会運営委員会議会改革検討小委員会（第12回） 会議記録

1 日 時 令和8年4月6日(月) 午後1時30分～午後3時30分

2 場 所 第6委員会室

3 出席委員 委員長 磯野 勝
委 員 池田 正義、家元 優、宮下友紀子、青木 義照、
北川 剛司、筆保 祥一、光永 敦彦、成宮真理子、
小原 舞、田中 健志、小鍛治義広、池田 輝彦

4 参 考 人 京都大学法学系（大学院公共政策連携研究部）
教授 原田 大樹 氏

5 事務局職員 山口事務局長、大槻次長総務課長事務取扱、
佐々木議事課長、江黒委員会課長、
塩崎広報・国際室長、谷井政策法務室長 他

6 議事の経過概要 別添のとおり

議 事 の 経 過 概 要

磯野勝委員長開会宣告の後、磯野勝委員長から岡本和徳委員の会派離脱による欠員及び田中健志委員の選任の報告、本日の趣旨説明が行われた。
議事に入り、参考人の意見聴取及び質疑を行い、閉会した。

1 開 会

- (1) 磯野勝委員長から開会宣告が行われた。
- (2) 磯野勝委員長から岡本和徳議員の令和8年3月12日付会派離脱による欠員及び田中健志委員の本日付選任が報告された。
- (3) 磯野勝委員長から本日の趣旨説明が行われた。

○磯野勝委員長

本日は、お手元の議事次第のとおり、参考人を招致して、地方議会・議員の役割や選挙区・定数の在り方について、意見を聴取いたします。

本委員会では、これまでの選挙区・定数の議論の経過や推計人口を基に、選挙区人口の傾向を確認し、検討を進めてまいりました。一方で、選挙区・定数の検討に不可欠となる国勢調査の速報値は令和8年5月までに公表予定であり、今後はその結果を踏まえて議論を行うこと、またそれまでの間は、地方議会や議員の役割、選挙区・定数の在り方の検討を中心に行うことで、各派の御意見は一致しております。

本日は、このような背景を踏まえ、議会改革検討小委員会として初めて参考人の意見聴取を実施することとなりました。専門的な御意見を伺い、今後の議論の参考とさせていただきたいと考えておりますので、どうぞよろしくお願いいたします。

2 参考人の意見聴取

下記のテーマについて、参考人から説明を聴取した後、質疑が行われた。

- ・地方議会・議員の役割や選挙区・定数のあり方

○磯野勝委員長

それでは、これより議事に入ります。

まず、参考人からの意見聴取についてであります。 「地方議会・議員の役割や選挙区・定数のあり方」について、お手元の参考人略歴のとおり、本日は参考人として京都大学法学系教授原田大樹様に御出席をいただいております。

本日は、大変お忙しいにもかかわらず、本委員会のために快く参考人をお引き受けいただき、誠にありがとうございます。

原田教授は、公法学を専門とされ、京都府情報公開・個人情報保護審議会委員、三重県選挙区及び定数に関する在り方調査会委員、総務省地方議会・議員のあり方に関する研究会構成員などを歴任され、現在は内閣府・総務省第34次地方制度調査会委員を務められておられます。また、選挙制度や議員定数に関する論文を多数執筆されており、地方議会制度に関する豊富な知見をお持ちであります。

本日は、原田参考人から専門的な御意見を伺い、今後の議論の参考とさせていただきたいと考えておりますので、どうぞよろしくお願いいたします。

では、参考人の御意見を拝聴いたしたいと思いますが、準備が整うまでしばらくお待ち願います。

それでは、原田参考人、よろしくお願いいたします。

○参考人（原田大樹）

ただいま御紹介いただきました原田です。よろしくお願いいたします。

私の所属は、なじみがない名前かと思いますが、簡単に申しますと公共政策大学院のことです。公共政策大学院は、京都大学に設置されておりまして、法学部と経済学部の教員がそれぞれ出てきております。それで、連携という名前がついていますが、私自身は授業では法学部も法科大学院も普通の大学院も担当しておりまして、公共政策だけで教えているわけではございません。

本日は、このような機会を与えていただきましてありがとうございます。

私の専門は、法律学の中でも行政法学と呼ばれるものでございます。そのため、選挙に関する政治学的な分析ですとか選挙制度に関する検討を行うことは、少し専門から外れております。行政法学は、地方自治法とか公職選挙法をはじめとする法律を前提といたしまして、その解釈を検討するということと、あるべき法制度を考えるというところから成り立っております。ただし、白地で制度を考えているわけではございませんので、本日の御説明も、基本的には現行の法制度でどこまでのことができるかという観点となっております。

それで、本日の内容でございますけれども、御承知のとおり、地方議会議員の成り手不足という問題が深刻化いたしております。令和5年の統一地方選挙では、道府県議会議員の37.1%の選挙区で無投票当選が見られるということで、これを何とかしなければいけないということになっておりまして、そこで地方制度調査会でも何度もこの点に関する検討がなされているところでございます。

そこで、地方議会議員の在り方を考える前提といたしまして、まず1つ目に、憲法、地方自治法あるいは公職選挙法で地方議会あるいは地方議員がどのように位置づけられているのかということを確認したいと思います。

次に、地方議会議員の候補者を確保するための方法として、最近の地方制度調査会あるいは総務省の研究会でどういうことが議論されているのかということを確認したいと思います。

さらに、立候補しても選挙で勝てなければ、自らが考える政策を実現することはできませんので、地方議会選挙制度という問題を見捨てることはできません。ただ、先ほども申しましたように、私の専門は法学ですので、選挙制度の大幅な改革、例えば制限連記式のようなことはここでは想定せず、住民の意思を地方議会に反映するための現行法

制度を前提とする方策を考えたいというふうに思っております。

まず1つ目ですけれども、憲法で地方議会のことはどう書いてあるかということなのですが、日本国憲法の地方自治の保障の中で、地方議会には大変大きな地位、役割が与えられております。憲法第93条第1項は、議事機関として地方議会を必ず設置するようというふうに求めまして、第2項は、その構成員である議員の直接選挙を規定しております。

そもそも地方議会は、憲法の地方公共団体に関する規定の一番最初に登場いたしまして、その任務は議事機関だと。この議事機関といいますのは、本学名誉教授の佐藤幸治先生——憲法学の先生ですが——のテキストによりますと、団体意思の決定を行うための合議制機関として規定されているということになります。このことから、憲法第92条に言う地方自治の本旨、とりわけ住民自治、住民自身が自分たちで地方公共団体の在り方を決めるということを実現するために、地方議会が極めて重要な機関であるということを示していると考えられます。

次に、地方自治法ですが、地方自治法は地方議会に関する規定をたくさん置いております。権限については、地方自治法第96条にたくさん規定があるわけですが、よく知られる条例制定とか予算決算のほか、税、賦課金、契約、債権放棄、訴訟提起の判断など、見方によっては国会よりも幅広い権能が認められているというふうに言うことができますし、第100条の調査権を使った調査活動も可能となっております。

次に、議員定数については、これを条例で定めるということになっておりまして、議員資格については、第92条第2項で、地方公共団体の常勤職員等との兼職禁止、第92条の2で、地方公共団体の請負をする者あるいは法人の役員等との兼職禁止の規定が置かれております。ここで、地方議会の定数については条例で決めるということになっていますので、各地方公共団体の自律的な決定が尊重されているわけです。しかし、兼職禁止のほうについては地方自治法が一律で決めておりまして、条例で決めることができません。この規定から、利害関係の観点から見た中立性、つまり議員個人の利益とは区別される地方公共団体全体の利益のための組織として地方議会が位置づけられているということが分かります。

さらに、公職選挙法は、地方議会議員の選挙権及び被選挙権について規定を置いております。選挙権については、日本国民であって、18歳以上で、さらに3か月以上区域内に住所を有するというのが条件となっております。被選挙権についても、都道府県議会と市町村議会も、選挙権を有する25歳以上の者に被選挙権があるということで、年齢的には地方議会と衆議院選挙の間には差がありませんが、居住要件が地方議会議員にはありますが首長にはないということになっております。

次に、地方議会議員の選挙区については、第15条が規定を置いておりまして、これによりますと、都道府県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、隣接する町村の区域を基本として条例で定めるということになっておりまして、これ以外の例外的な定め方は許容されていないというふうに言われております。

そして、選挙区の人口は、当該都道府県の人口を当該都道府県議会の議員定数で除した数、つまり議員1人当たりの人口の半数以上にしなければならないとなっていて、半数に達しない場合には隣接する他の市町村との合区をしなければならないという強制合区の規定が置かれております。ただし、半数以上で人口未満の場合には、隣接する市町

村との合区にすることができ、これは任意合区と呼ばれております。さらに、市町村に関する選挙区の設定は、政令指定都市については区の区域を原則とし、それ以外の市町村については特に必要があるときに条例で選挙区を定めることができることになっております。

この選挙区の定め方は、行政区画、衆議院の小選挙区、地勢、交通等の事情を総合的に考慮して合理的に行わなければならないとされていまして、その次が問題なんですが、選挙区を設ける場合でも基本的には人口に比例して定める必要があるとされますが、特別の事情があるときはおおむね人口基準として、地域間の均衡を考慮して定めることができるとなっております。

このように、地方議会選挙については、都道府県は、基礎自治体である市町村を単位とする選挙区を設定し、市町村は通常、選挙区を設定しないというふうになっているわけですが。そして、選挙区を設定する場合に問題となる1票の較差については、人口比例が原則で、特別の事情があってもおおむね人口を基準とせよという規定になっているということでもあります。

次に、立候補者確保の方策ということなのですが、まず兼職制限についてです。兼職制限の中で最も議論されているのは、ほかの地方公共団体の職員についての兼職制限です。これは当初の地方自治法にはありませんでしたが、1948年の改正から導入されておりまして、現在では、公職選挙法第89条と第90条の規定で、地方議会議員に立候補した時点で公務員としては退職したものとみなすという規定が存在しております。

ほかの地方公共団体の職員は、行政実務にも通じていて、また居住市町村あるいは居住都道府県の行政の在り方にも関心を持っているので、これを地方議会議員の母体とすれば成り手不足の解消に大きな手がかりとなるのではないかというふうに言われてきました。しかし、この問題については、第29次地制調の答申以降、直近まで検討が続いていますが、なお成案が得られておりません。

特に問題となっているのは、中立性、公正性、職務専念義務との関係です。現在の地方自治法あるいは地方公務員法は、比較的一元的な職業公務員制度を想定しておりまして、それで一律に立候補の制限をかけていると考えられますが、将来的には、職員の種別に応じて兼職制限を緩和するということが考えられなくはないだろうとは思いますが。

次に、居住要件についてで、この居住要件を緩和するという議論も存在しております。非居住者への被選挙権の付与については、選挙権と併せて認める方法と、首長選挙と同様に被選挙権のみを認める方法の両方が考えられております。

選挙権を併せて認めるということの関係では、日本のように均質的な地方公共団体がいろいろ全国的に存在しているという状態で、包摂関係にはない、つまり都道府県と市町村という関係ではない複数の地方公共団体に選挙権を認めると平等違反になるのではないかという懸念がありまして、慎重な検討が必要であろうと思います。

これに対して、被選挙権だけを認めるのは、首長選挙の先例がありますので、それなら平等との関係は問題にならないような気がいたします。しかし、地方公共団体における議会と首長の考え方がないし原理の違いにも注意する必要があるかと思いますが。先ほど申しましたように、地方議会は憲法上、議事機関ということになっていて、その構成員は直接公選により選ばれた住民代表から成るということが想定されているといたしますと、被選挙権についても、その地方公共団体で一定期間居住する、ないし居住に近い

結びつきがあるということが必要なのではないかと思います。

そこで、地方自治法が予定している住民の基本的義務である負担分任義務、住民税の人頭割を前提にしているものですが、これを考えますと、少なくとも一定期間、当該地方公共団体に対して地方税を納めているということが条件になるのではないかと思います。他方で、総務省の検討会の報告書では、首長選挙のほうで弊害が出ているということから、この点に関する慎重な検討を求める意見が強く出されているところです。

次に、議会活動の環境整備ということですが、専門の議員を増やすべきか兼業の議員を増やすべきかという問題が以前から議論されております。もちろん当然の前提として、地方議会を多様な議員が構成すべきであるという観点からは、専門議員と兼業議員の両方がいるということが望ましいということは言うまでもありません。その上で、専門議員を増やそうとするのであれば、報酬面を中心に、議員の待遇改善を考える必要があります。

これに対して、兼業議員を増やして、様々な職種に対して立候補の機会を得させようというのであれば、休日・夜間議会の開催やオンラインによる出席等の工夫をする必要があろうかと思います。この点について、憲法や地方自治法は、特定の制度像、どっちを考えているということを書いておりませんので、どちらに力点を置くかはそれぞれの地方公共団体が自律的に判断すべきことであろうと思います。

次に、正統性確保の方策ということで、選挙制度の問題に移ります。先ほども申しましたように、公職選挙法第15条は、全体として、人口に比例した選挙区定数の配分を要求しているものと考えられます。これをここでは人口比例原則と呼ぶこととします。これは、憲法上保障されている参政権の平等、つまり一人一票制を前提としておりまして、公職選挙法では、合区との関係で、2倍未満の較差を想定していると考えられます。

さらに、地方議会選挙に関する最高裁の過去の判例では、較差3倍以上で違憲判断がされています。もちろん、指定都市以外の市町村のように全体で1つの選挙区にするということであれば、1票の較差の問題は生じません。大選挙区であれば、そもそもこの問題は生じません。つまり、選挙区が設定される場合にのみ人口比例原則との緊張関係が生じるということになります。

先ほど申しましたように、公職選挙法第15条第8項が、「特別の事情があるときは、おおむね人口を基準として、地域間の均衡を考慮して選挙区を定める」というふうになっているところです。この規定はもともと、1969年の改正で、都市化に伴う常住人口と昼間人口のずれという問題に対処するために、それぞれの地域の代表をそれぞれの地域の事情において確保し、均衡の取れた配分をすることができる道を開こうとするものだというふうに説明されております。つまり、この規定の趣旨は、地域の代表の確保であるということになろうかと思います。

そこで、その特別の事情として考えられる内容は、選挙の過程を通じて地域の代表を議会に送り出すことができることであると考えられます。もちろん、議員は地方公共団体全体の代表であって、特定の選挙区の代表ではありません。しかし、これは議員が地方公共団体全体のことを考えて行動してくださいという意味を持つにとどまっております。それ以上にこの意味を持たせるということであれば、つまり人口比例の原

則を貫徹させようというのであれば、都道府県や政令指定都市についても選挙区を設けてはいけなかったはずです。選挙区がなければ人口比例であるわけですので、選挙区を設けてはいけなかったはずです。

逆に申しますと、公職選挙法が都道府県と政令指定都市について選挙区を設けることが原則だというふうにしている理由は、地域の代表を議会に送るということを想定したものだと思えることができるわけです。そこで、人口比例だけでは地域の代表を十分に送り出すことができないと考えられる場合には、特別の事情があるのだというふうに見ることができます。

そして、さきに述べましたように、そもそも較差2倍未満までは公職選挙法上も許されていると考えられまして、最高裁の判断傾向からすると、3倍を超えると違法だというふうにされる可能性が高いと思われます。そうしますと、この範囲内で特別の事情の内容を合理的に説明することができ、また慎重な検討プロセスを経て設定されている選挙区であれば、基本的には違法とは言われないというふうに考えることができます。

もう少し最高裁の判断傾向について説明いたしますと、最高裁は、地方議会の選挙区に関する1票の較差の問題について、先ほどの公職選挙法第15条第8項ただし書の適用によって、1票の較差が生じているという場合に、その較差が地域間の均衡を図るために通常考慮すべきような事情を考慮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という程度に較差が大きくなっていて、しかもこれを正当化する特別な理由が、特段の理由が示されていないというとき、あるいはその較差が上記の程度には達しないけれども、制定時、改正時に特別な事情があるという評価が合理的ではなかったというような場合に、違法だというふうに考えております。

そして、具体的な判断の際には、選挙区間の人口の最大較差と逆転現象の有無に着目しておりまして、条例の改正等によってその改善の傾向が見られるという場合には、とりわけ議会の合理的裁量の限界を超えるものではない、定数配分規定は違法ではないと判断される傾向にあります。昨年の1月に出されました千葉県議会選挙区に関する最高裁判決では、最大較差1対2.69が公職選挙法違反ではないと評価されております。

ただ、この判決では、5人中2人の裁判官が個別の意見をつけておりまして、その中では、個別の選挙区における投票価値の平等性確保の観点が重視されています。つまり、これまでの最高裁判決は、1票の較差について言いますと、何対何かという話と逆転区があるかという全体を見ておかしいかどうかということを議論する傾向なのですが、2人の裁判官の意見は、この場合、船橋市の選挙区が問題になっていたんですが、この特定の選挙区、船橋市について、人口比定数と実際に配分された定数との差が3倍というふうに異常に大きい、しかも度重なる条例改正でもこれが是正されていなかったということで、宇賀裁判官は反対意見をつけておりました。

現時点では、このような個別選挙区ごとの平等性の問題は多数意見とはなっていませんが、今後、最高裁がこうした観点から選挙区の定め方に関する適用、違法性の審査を行うという可能性があるかもしれません。

それでは、道府県議会議員と政令指定都市の関係が特別の事情というふうに考えることができるのかという問題があります。政令指定都市は、地方自治法で、個別の行政法令に基づいて道府県並みの権限を有しておりまして、道府県が政令指定都市に対して持つ権限が小さいのに、政令指定都市は人口が多いので、その選出議員が多くなっており

ます。その意味では、人口比例の原則に基づく定数配分は、都道府県の事務との関係では不適切だというふうに考えることができます。

しかし、この問題は、根本的には大都市制度の問題でありまして、地方議会の定数や選挙区の設定で解決できることはなかなか限られているというふうに見ることができます。また、政令指定都市に居住している道府県民も、地方自治法の住民の権利義務の観点からは、政令指定都市ではない市町村に住んでいる道府県民との区別がございません。そこで、行政主体としての道府県と政令指定都市との権限関係だけを根拠にして特別の事情があるというふうに言うのはちょっと難しいのかなというふうに思われます。そこで、先ほど述べたような地域代表性を確保するということで、政令指定都市とそうでない地域との区別を考慮するということはあり得るのかなというふうに思います。

このように、選挙区を考える上での考慮要素のうち、公職選挙法が明示的に挙げている行政区画、衆議院小選挙区選挙の選挙区、地勢、交通、地域間の均衡は、人口比例原則とのバランスの中での考慮が想定されております。そして、公職選挙法全体として見ますと、次に見ますように、地域の代表を選出することができるかということが重視されていると思われます。

この選挙区の設定に当たっては、先ほども申しましたように、市町村あるいは区を単位とする選挙区を設定するという原則が見られます。ここではこれを基礎自治体選挙区原則というふうに呼んでおりますが、都道府県の選挙区はもともと郡市の選挙区の原則が取られていて、2013年改正で郡という単位をなくしまして、市の区域、市と隣接町村区域、隣接町村区域のいずれかを基本とするとされました。これは基礎自治体である市町村という単位を尊重し、これを基本に都道府県の選挙区を設定することを求めたものであって、これもやはり地域代表を適切に選出することができる趣旨に基づくと考えることができます。

この人口比例原則と基礎自治体選挙区原則が矛盾しないのかというと、非常に矛盾するわけでありまして、それが一人区と合区をめぐる問題です。人口が少ない選挙区では定数が1名となって、現職優位となり、新たな立候補者が参入あるいは当選する可能性が低くなり、それが無投票当選の増加の原因になっているというふうに考えられております。

これを解消するには、複数の基礎自治体をまとめる合区が必要となりますが、選挙区が拡大することに伴う立候補者の負担増大に加えて、異なる地域状況を包含する新たな選挙区から適切に地域の代表が選ばれるのかという問題が生じます。もっとも、一人区がいいのか合区がいいのかという問題は、憲法、地方自治法、公職選挙法から明確に答えが出てくるというわけではありませんで、それぞれの地方公共団体の慎重な政策判断によるものだと思えることができます。すなわち、一人区を選択して地域代表性を重視すると考えるのか、それとも合区を選択して人口比例原則を重視し、新規参入者の可能性を確保すべきだと考えるのか、あるいはそもそも議員定数を増やすのかという政策選択がここで必要になるということになります。

最後に、首長と議会との役割分担ですが、比較法的に見た日本の地方自治制度の特徴は、首長主義ないし二元代表制と呼ばれるものです。地方公共団体の住民は、2つのルートで民意の形成、代表を図ることができる構図を享受しております。京都府議会基本条例第11条も、このことを前提に、両者の役割分担と緊張・協力関係を想定していま

す。

そこで、首長選挙が地方公共団体全体の民意の形成を担うものだとすると、地方議会の議員は多様な意見あるいは地域の利害を代表し、議事機関である地方議会における討議・討論によって地方公共団体の重要な事項を決定することが求められていると思います。言い換えますと、国政、特に衆議院選挙のように選挙後の与党の形成のために選挙によって民意を統合するということまでは、地方議会選挙では考えなくてよいだろうというふうに思います。

そこで、地方議会選挙では、多様な代表が選ばれるようにということを最も考えるべきだと思われまして、それゆえ公職選挙法では地域代表ということを明示的に重視していると考えることができます。同法は明示しておりませんが、ほかにも年齢、性別、職種等の様々な観点からの多様な代表が考えられるところでありまして、その多様な代表を実現するためには多様な立候補者が必要であるということになります。

地方議会は、首長とは違ひまして、意見の異なる複数の構成員が公開の場で討議した上で、地方公共団体の重要な方針をまとめていくことを任務とする議事機関であると憲法上規定されております。そこで、地方公共団体の様々な利害が適切に代表され、多様な民意が選挙によって反映されるということが、地方議会の存在理由との関係で特に重要であると思われまして。地方議会がその機能を十全に発揮することは、健全な日本の統治機構の作動のためにも不可欠だと思われまして。

最後に、人口減少との関係で、今後、都道府県の役割が従来以上に重視されるようになるという方向性が示されております。とりわけ市町村による行政事務の遂行が困難になる過疎地域において、府県の補完的役割が重視されることが考えられます。

他方で、現在の公職選挙法が抜本的に改正されない限り、人口比例の原則と基礎自治体選挙区原則が維持されるということになりますので、特別の事情、すなわち地域代表という性格を確保する観点から正当化できるような事情が示され、また較差が2倍前後にとどまる、最大でも3倍には行っていないということ、さらに恒常的に選挙区や定数に関する見直しが行われ、その議論が慎重に行われているということが外部からも確認できる、透明性が確保されているということが重要なのではないかと思います。

私からは以上です。ありがとうございました。

○磯野勝委員長

原田参考人、ありがとうございました。

説明はお聞き及びのとおりであります。元の状態に復するまでしばらくお待ち願います。

それでは、これより質疑に入ります。

本日の委員会運営につきましては、お手元の「参考人招致の委員会運営について」に従って行いたいと思いますので、御承知おき願います。

質問者は、お手元に配付の発言順序表のとおり12名おられますので、御確認願います。

各委員とも、御発言は簡潔明瞭にお願いいたします。

(発言)

○池田正義委員

今日はありがとうございます。

まず、人口減少期における府議会議員、府議会であるとか議員の役割、在り方についてなんですけれども、人口減少が進む中で、議員定数の削減を求める声がいろいろと出ております。一方で、定数削減によって議員と住民との関わりが減って、地域の代表性であるとか議会の監視であるとか政策形成の機能が弱まる懸念もあるというふうに思っております。

このような状況における府議会の議員の役割や在り方について、参考人の御意見をお聞かせいただきたいと思います。よろしくお願いします。

○参考人（原田大樹）

ありがとうございます。

おっしゃるとおり、人口減少時代には定数削減の圧力が強まるというふうに思いますけれども、私個人としては、定数削減を推し進めるべきとは考えておりません。と申しますのは、今おっしゃったように、議会には非常に多様な役割が期待されているわけで、その際にやはり一定の人数がいないとそれはできないですし、あるいは一定の人数が選ばれないと多様な利害を反映することができないということになります。ですので、人口が減ったから直ちに定数を削減すべきだという見解は、にわかには同調できないというふうに思っているところです。

他方で、公職選挙法には定数の決まりがありますので、人口が減ると、それとの関係でどうしても削減せざるを得ないというところはあるかと思しますので、様々な工夫をしながら、少人数でも運営していけるような議会というものを目指す必要はもしかするとあるのかもしれませんが、私自身は、定数削減も先ほどの3つの選択肢のうちの1つといいますか、合区にするのか、それとも合区にしないのか、あるいは定数を削減せずに維持するのかというところは、それぞれの議会において慎重に判断・検討されるべき事情かなというふうに思っております。

以上です。

○池田正義委員

ありがとうございます。

次に、定数議論において人口以外に考慮すべき要素についてお伺いをしたいと思っております。

原則として人口の比例で各選挙区の議員定数を確保する必要性というのは理解しておりますが、人口だけでは過疎地域の声を府政に届けることは難しいと思っております。議員定数を議論する上で人口以外に考慮すべき要素として、地理的条件であるとか産業構造、そういった面をどの程度重要と考えていったらいいのかというのもお聞きをしておきたいと思しますので、よろしくお願いします。

○参考人（原田大樹）

ありがとうございます。

先ほども少し申し上げましたように、地域代表性というのが公職選挙法上は重要な

というふうに思っておりまして、地域代表性ということで説明がつく考慮要素であれば、考慮することは可能だというふうに思います。ですので、今おっしゃっていただいた内容も全部地域代表性の中に入っていると思いますので、考慮することはもちろん可能だというふうに思います。

地域代表性を考える上では、人口ではない要素というのはかなりここに入ることができるので、産業構造であるとか、あるいは人口の減り方というようなことについても、この地域代表という中で考慮することは十分あり得るかなというふうに思っております。

以上です。

○池田正義委員

ありがとうございます。

次に、1票の較差であるとか逆転区、この容認範囲についてなんですけれども、1票の平等であるとか逆転区の解消というのは望ましいと思っているんですけれども、地域の代表性であるとか多元的代表性の確保のためには一定の較差であるとか逆転区もやむを得ないのかなと思っています。逆転区であるとか較差について、法的なリスクを回避しつつ、地域の代表性、多元的代表性を守るために、どの程度の柔軟性といいますか、その辺が認められるのか、参考人の御意見をお聞かせいただきたいと思います。

○参考人（原田大樹）

ありがとうございます。

最高裁判所はこれまで、較差3倍という線を引いておりまして、3倍を超えると違法だというふうにされるリスクが極めて高まると思います。また、逆転区については、数が多い少ないということは、最高裁の判断の中ではあまり意味を持っていないようでありまして、3倍という数字のほうがこれまでは意味を持っていたように思われます。ただ、最高裁は、国政の選挙については次第に厳しい判断を示す傾向にありまして、地方議会についても、これまでと同様の3倍という線を維持するのかどうかについてはなお議論の余地があるかもしれません。

また、逆転区や、あるいは1票の較差については、最高裁がしばしば言及しているのは、合理性があるか、特段の事情があるかという説明がきちんとつくかどうかということですか、あるいはこれまでに改善をしようと試みている、あるいは実際に条例を改正しているかということもかなり考慮されていますので、現時点で3倍を超えているとさすがにアウトかもしれませんが、3倍を超えていない範囲であれば、ちゃんと理由があって、しかもこれまできちんと是正のために努力しているということであれば、違法とされる可能性は低いのではないかなというふうに思います。

以上です。

○池田正義委員

ありがとうございます。

最後に、民主的正統性についてお伺いしたいと思っております。

選挙区・定数の在り方の議論とは少し離れるかもしれませんが、近年、地方選

挙の投票率が低下をしておりますが、この状況は議会であるとか議員の民主的正統性にどのような影響を与えるとお考えなのか、参考人の御意見を聞かせていただきたいと思います。

○参考人（原田大樹）

ありがとうございます。

難しい問題でありまして、実は学問的に言う民主的正統性というのは、選挙で選ばれた議員が例えば条例を決めるということで十分果たされていて、選挙のときに誰が立候補したとか投票率がどれぐらいかというのは全く関係ないのです。学問上は全く関係ないのですが、政治学的に見ると好ましくないというので、投票率がとか、あるいは立候補者がという問題が出てきているのかなというふうに思います。

ですので、正統性との関係では、地方公共団体の住民が自分たちも府政に参画しているんだというような意識を持てるような状態にしておくということが重要なのではないかと。これは学問的にというよりも、政治学的に言うということですね。また、私の専門である憲法とか行政法ではなくて、政治学的に言うということになるのではないかなというふうに思います。

以上です。

○池田正義委員

大変いろいろとお聞きしたと思いますけれども、大変参考になるお考えをお聞きさせていただきましたので、今後の議論の参考にさせていただきたいと思います。ありがとうございました。

○筆保祥一委員

それでは、よろしくお願いいたします。いろいろ詳しい御説明をいただきましてありがとうございました。

先ほどお話もありましたけれども、人口比例の原則というのが大体ベースとなっていて、現行法でいくと、かなりいろんな各自治体でやろうと思っても結構ハードルが高いのかなと。その中で、先生の今日のお話にもありましたし、以前にも「自治体法務研究」のほうに先生が寄稿されている文を見させていただいたんですけれども、それで結構目立って書かれているのが特別の事情という部分ですよね。その特別の事情という部分での適用範囲がどうなんだというところでいくと、基本的に、今の御説明でもありましたけれども、基本は特別の事情で該当してくるところといたら本当に一部分でしかないというようなことを記載されているのを見ました。

基本的には、公職選挙法第15条第8項には、「特別の事情があるときには、おおむね人口を基準として、地域間の均衡を考慮して選挙区を定めること」を求めることができるというようなことも書いていまして、後は、それでは該当しない、人口比例だけではその地域の代表を十分に送ることができないと認められるときに特別の事情があるというふうに考えられているということで今御説明を受けたんですけれども、いろいろ今も議論になっているところもあると思うんです。これからどんどん本当に人口が減少していく中で、大都市に引っ越される方というのが結構増えてきてるやに聞いております。

そこで、また元に戻って人口比例というところであってしまおうと、この京都府は、政令指定都市として京都市がありますと。全てが全て、もちろん京都市のほうに——僕は木津川相楽で南のほうなので、京都市のほうに移住するというのは少ないと思うんですけども、やはり利便性のいいところにどんどん行かれる、また仕事の都合上も含めてということになると、それなりに選択肢としてはそういう政令市、大都市と言われるところが国民の方に関しても選択肢になっていく。

今後、人口比例だけを考えたときに、やはり政令市とか大都市はかなり人口が多分増えていく、それでも今の人口比例の原則というのが本当にこのまま続いていくのかどうか。これはいろいろ国でも多分議論されていると思いますし、各都道府県で、また政令市を持たれている道府県、多分いろいろ議論をされていると思うんです。そこら辺って今どういう状況に進まれているかというのをもし御存じでしたら教えていただけますでしょうか。

○参考人（原田大樹）

ありがとうございます。

大変難しい問題かと思いますが、私個人としては、人口比例の原則を貫徹することは難しくなっていると思っています。ただ、今までの議論の中で、人口比例の原則をやめましょうという方向で議論している例はまだないかなというふうに思っております。それは恐らく、憲法上、参政権の平等というものがありますので、1人1票を正面から否定するようなことはちょっと難しいということがあるのではないかなというふうに思われます。

ですので、あり得る制度改革とすれば、もう選挙区をやめてしまう。選挙区の設定は、現在は義務的に必ず選挙区を設定しないといけないんですが、選挙区の設定はしてもいいしなくてもいいというふうに変えることは比較的容易かなと思いますが、それを越えて、例えば大都市部に少なめに配分してもよいというような法改正をするというのは現時点では難しいのかなと思っています。

しかし他方で、先ほども少し申し上げましたように、都道府県の役割が大きくなってくると、とりわけ郡部で大きくなってくることが想定されて、それが地方自治法上も都道府県の特別な役割が郡部に対してあるんだということが明確に書かれるとしますと、そうであれば郡部の住民にそれなりの参画の権利が認められてもいいはずだということになって、何らかの選挙権の特別扱いということとその時点では立法するという可能性はあるのかなというふうに思いますが、そのためにはまず都道府県の特別な役割というのが先に地方自治法の中に書き込まれる必要があるかなと思っています。

以上です。

○筆保祥一委員

詳しい御説明ありがとうございます。

基本は、数値化できるものというのは人口ぐらいしかない、そこで今この制度がずっと続いているという状況です。僕も以前は神戸市役所の職員だったので、政令指定都市の職員で、兵庫県といろいろやり取りしながら職務・業務をやっていました。政令指定都市、先ほどの御説明もありましたけれども、政令指定都市でいきましたら、地方自治法及び個別の行政法に基づいて都道府県並みの権限を政令市が持っているというところ

ですと、今、仮に京都府だったら、京都府の政令指定都市に対して持っている権限がかなり小さいという部分で考えていったときに、ではそれが先ほどからずっとお話の出ている特別の事情になるかどうかといったら、多分お話にはならないという状況なんですけれども、そこら辺の権限とかその分を数値化するというのはすごく難しいと思うんです。その切り口で見たときに、逆にそういう切り口でいろいろ議論をされているとかというような話というのは、ほかの何か法的に捉えられるものがあるのかどうかも含めて、そういう話が上がっているかどうかというのをお知らせでしたら、そっちの切り口のほうで、御存じでしたら御教示願いたいと思います。

○参考人（原田大樹）

ありがとうございます。

今のところそのような議論はされていないのですが、しかし現在の地制調では大都市制度のことが議事に上がってきておりまして、つまり政令市の市長会のほうがいわゆる特別市を導入してほしいという議論を出してきていて、仮にそういうことが実現するとしますと、もう完全に切り離されてしまいますから、そうすると今問題にされていることというのは全然問題にならなくなってくる、つまり京都府でいっても京都市以外から選ばれるだけになるということになるので、それは確かに根本的な解決かもしれません。それがいいかどうかはまた別ですけれども、少なくともこの問題との関係では根本的な解決かもしれません。

つまり政令市との関係は、選挙制度というよりも大都市制度の問題で、大都市制度のほうを動かさない限り根本的な解決は難しいということが1つと、それと重なりますけれども、権限問題もありますが、むしろ住民の立場といいますか、住民の立場が、京都府の京都市以外の住民と京都市に住んでいる住民との間で京都府との関係で何か区別があるかという、ないんですよ。そこがないので、投票との関係で差をつけるのが現状では難しいということなのではないかなと思います。

以上です。

○筆保祥一委員

ありがとうございました。今の現状では難しいと。

大都市制度も、僕は以前、今から十数年前にいましたけれども、ずっと大都市制度、政令市がどんどん増えていっているの、昔から従前からある政令指定都市を特別扱いしてくれよということで、政令市の市長要望でどんどん国にはずっと言い続けて、まだ実現していないというような状況があるんですけども、分かりました。では、そういうことが動いていけばまた考え方も変わっていくということですね。ただ、あくまでも現行制度では本当に難しいということですね。ありがとうございました。

以上でございます。

○成宮真理子委員

よろしくお願いいたします。

私からはまず、議員定数を減らす負の影響について伺います。

お話の中で、多様な議員が構成する地方議会だとか、多様性確保が一番の前提だとい

うことだったかと思います。多様性ということでは、若い世代だとか女性などの立候補を促し、新たな視点や価値観を反映させるということが、議会に今求められているかと思っています。

一方で、無投票当選が増えているということです。特に一人区などで増えているということでしたけれども、新規参入が難しくなってしまう、また女性の候補者も一人区などでは割合が低くなっているというふうにお聞きをします。

やはり議員定数を減らすということは、この一番大事であるはずの多様性確保を一層難しくすることになるのではないかというふうに思うんですけれども、見解をお聞かせいただければと思います。

○参考人（原田大樹）

ありがとうございます。

私も全くそのとおりだというふうに思っておりまして、三重県のほうでこのような検討会に参加したことがありましたが、三重県のほうですと、定数削減を当時は結構慎重に考えておりまして、なるべく減らそうということが随分前に決まっていたんですけども、結局減らさないままずっと維持しているという状態でありました。それは定数を削減することによって、とりわけ大都市以外のところから出てくる方々が減ってしまうということが、多様性なり、あるいは地域代表というものを確保する観点からかなりマイナスの影響が大きいということが考慮されているのだろうと思います。

もちろん、納税者である住民との関係で、定数を減らすというのは非常にキャッチーな政策であることは間違いないのですが、他方で、地方議会が存在している意義を考えますと、あまりに減らすとかえって地方議会が機能しなくなってしまうと、本来憲法なり地方自治法が予定している重要な役割が果たせなくなってしまうので、定数を削減することについては慎重な考慮が必要ではないかなというふうに思っております。

以上です。

○成宮真理子委員

ありがとうございます。

あわせて、一人区を減らすということとの関係でも、その解決の手段ということで合区というお話も先ほど来ありました。立候補者の負担だとか地域代表性の減少などの問題があるということであったんですが、私どもの実感としても、やっぱり有権者と候補者との関係が希薄になることなどがあるだろうし、加えて、選挙区の設定で区割りが恣意的となるような可能性というのも指摘をされているかというふうに思います。

改めて、合区の持っている問題点について伺いたいということと、もう一点なんですが、一方で、第3の選択肢で、そこにもあるんですけれども、議員定数増加を選択すると。これはなかなかキャッチーでないというお話もさっきあったのかもしれませんが、議会の監視・政策経営機能重視というふうにここに書かれていて、この点は大変大事な点かなというふうに受け止めております。ここの点をもう少し詳しく伺えればと思います。

○参考人（原田大樹）

ありがとうございます。

合区の問題点は、今おっしゃったように、地域の代表だという感覚がなくなってしまうことが最大の問題であろうと思います。先生方の選挙活動が大変になるというのはもちろんそうなのですが、それ以外にも、もともと公職選挙法は基礎自治体単位で選出せよということを予定しているわけですから、基礎自治体のまとまりで一定の代表者を出していくということが想定されているわけですが、それが合区になることによって、必ずしも共同体ではない区域から1人出すということで、そうすると、新しくできた合区の中で比較的人口が多いところの意見が全体の意見ということになると、その結果、小さい側の意見が全く出てこなくなるということが想定されるわけです。その意味では、合区は確かに新規参入の可能性とかあるいは1票の較差を是正する点では重要なツールではあるわけですが、問題点もあるのかなというふうに思っております。

議員定数の増加というのはなかなか現実味が乏しい選択肢でありまして、しかし研究者としてはもちろんこの選択肢も十分あり得るというふうに考えておりまして、まずは議会が持っている首長部局に対する監視機能というのは大変重要であります。この監視機能というのは、確かに首長は1人しかいませんが、首長の下にはたくさんの職員がいるわけで、しかも多様な行政活動をしているわけですから、現在の議員の数でも正直足りてはいないと思います。これが減っていくことになると、もちろん効率的にやるということは大事ですけども、物理的に監視することがますます難しくなるということとは十分に考えられます。

また、政策形成機能という点ですが、議事機関としての地方議会の最も重要な点は、多様な意見を持っている人たちが公開の場で議論することにあるわけです。ですので、そもそも多様な意見が議会に出てきていなければ、議論しても正しい結論とか適切な結論が出てこない可能性がありますし、多様な利益あるいは多様な考え方を代表するということであれば、少なくとも一定数の代表者がいなければそれは不可能だと。それが極端に2人とか3人とかになってしまうとそれは不可能だということになるわけですので、議会の監視機能とか政策形成機能といったまさに地方自治法や憲法が議事機関としての地方議会に託している役割というものを考えますと、一定数の議員がいなければそれは難しいというふうに思います。

ですので、議員定数の増加というのはなかなか政治的には難しい選択肢ではありますが、理論的には十分に考えられてよい選択肢ではないかなというふうに思っているところです。

以上です。

○成宮真理子委員

結構です。

○田中健志委員

今日はありがとうございました。

参考人の最後のお話と、さきの委員の議論でももう既に出ておりますが、少し重ねて確認をしたいことが、広域行政の役割の中で、国の地方制度調査会の答申を見ていても、毎回毎回、これだけ人口減少が顕著になる中で、都道府県の役割、広域行政として

の役割に期待するというようなことがうたわれております。京都府でも具体的に言うと北部地域、南部地域ではまさにその状況が深刻になっていると。その中で、具体的に今参考人がおっしゃった中でいうと、広域行政としての特別な役割がもう少し明確になって、法改正、法律にもうたわれてくると変わってくるのかなというお話をいただいたと思います。具体的に例えば専門人材の確保という点、もう少し言うと、そうした人口減少が顕著な地域の役所、市町村の役所の方々ももちろん少ないし、専門人材が確保できないといったときに、広域行政、例えば京都府から職員を派遣したりとか、あるいは人事交流をしたりとか、こういうことが具体的に行われていて、それもさらに強化していく必要があると思われます。

地方議会の地方自治体議員というのは、その専門人材の言ってみれば延長線上にある面もあるのかなと。そういう過疎地域の人材確保の観点でも、それをどのように、例えばどういう人に来てもらうのかとか財政的な支援はどうかということについてももちろん議会で審議する必要もあるかと思いますが、例えば広域行政の今後の役割の中で、専門人材、特にその延長線上での地方議会議員の役割のさらなる重要性のような、こういうような議論が既にあるのか、今後期待されるのか、参考人の御意見も含めてお伺いできればと思います。

○参考人（原田大樹）

ありがとうございます。

今御指摘いただいた点は大変重要な点でありまして、専門人材の確保については地方制度調査会あるいはその前段階での研究会でもしばしば取り上げられているところです。ただ、残念なことにといいいますか、その延長上に議会議員を位置づけるという議論はまだされておりませんで、それは恐らく、議会の議員が住民の代表だというほうにフォーカスされていて、政策形成なりあるいは監視のスペシャリストであるということがあまり強調されていないために、そういう議論になっていないのかなというふうに思います。しかし、今御指摘いただいた点は非常に重要な点でありまして、総務省あるいは地方制度調査会でも深めるべき論点なのではないかなというふうに思いました。

広域行政との関係で申しますと、今は職員の派遣とかが実際されているということですけれども、広域連合とか一部事務組合みたいな特別地方公共団体をつくってそこで共同処理するというやり方が一番究極のやり方かなというふうに思っております。御承知のとおり、広域連合については、独自に議会を設けて、しかも直接公選にすることもできるとされているのですが、実際に公選される例はなくて、ほぼ構成市町村から選ばれているという状況にあります。ですので、広域行政のためにできている特別地方公共団体の先ほどの民主的正統性は実は極めて弱いということで、この問題と都道府県議会の役割とを結びつけて考えると、今おっしゃったような方向での議論が何かできるのではないかなと思っているところなのですが、残念ながら、今のところ具体的な議論がされているかという、されていないという状況かと思えます。

以上です。

○田中健志委員

大変重要な御指摘をいただいたと思います。

特に地方議員が、単に住民の代表というだけではなくて、政策面であったりあるいは行政面であったりのスペシャリストとして、住民の方あるいは社会一般にも認められるようにならないと、なかなかこういう議論は進まないということかと、今参考人のお話をお伺いして感じましたので、もちろん住民の代表という大変重要な面はありながらも、それだけではやはりなかなか弱いということが特に一般的にも言えるのかなということを今改めて痛感いたしました。そういった議論についてもまた深めていきたいと思っております。

以上で終わります。

○池田輝彦委員

よろしくお願いいたします。

種々各委員からのお話がありまして、様々な疑問も少しずつ解けてきているんですけれども、例えば行政、私たち議会・議員が何のために存在するのかという観点から考えますと、いろんな考え方はあるんですけれども、私個人としましては、京都府であれば府民の皆様の安心・安全や幸福をいかに確立していくか、ここを突き詰めていくのではないのかなというふうに思っております、個人的には。そうしますと、どんどん人口減少が進んでいく中で、やはり1票の較差が広がっていく、ここにも課題も出てくると。しかしながら、先ほどのお話で、2倍から最高でも3倍ぐらいが最高裁の目安になるというところになりますと、それに近づいてきたら合区というような話も出てくると。

先ほどもお話がありましたように、私も四国の人間なんですけれども、参議院で高知と徳島が合区になったら、高知の人が選ばれると徳島のことは分からない、徳島の人を選ばれると高知のことは聞いてもらえないのではないかという不安が住民さんに広がっていくと思います。そういったような思いもあって、実際あり得る話ではないのかな、それはどこでも同じことではないのかなと思っております。そうすると、そういうような状況になってもやはり残してほしいと、地元の人が要るというような、これはそのこの地元の方の御意見、これは意見というより、いかにそのこの住民の幸福をその代表の人が訴えていけるのか、声なき声を伝えられるのかというような代表を残してほしいというのは確かに意味があるのかなというふうに思っております。

そうすると、先ほど先生が言われましたように、仮に3倍に近づいても、合理性や特段の理由があるのか、努力されているのかというようなことになるんですけれども、このあたりの極論、いよいよそういう段階になったときにどうして残していくかというようにところに私は思いがあります。この合理性や特段の理由、どういった努力をしていけば維持できるのか、これは住民の幸福をどう残していけるのか、追求できるのかというところに重きを置いたときに、先生の御意見として、こういった努力を今後していくべきではないかというような御意見がありましたらお聞きしたいと思います。

○参考人（原田大樹）

ありがとうございます。

努力というのは、まさにこういう会議体のことなんだと思います。このような会議体が議会に設置されていて、恒常的に選挙区と定数について議論していて、それでそのたびごとに、今回はここを変えましょうとかここは変えませんということが明確に外部に

対しても示されているということは、最高裁も重視すると思います。最高裁は、基本的には、地方公共団体がやっていることについてそこまで否定的なことは言わない傾向にありまして、よほどひどいという場合にしか違法というふうには言わないのですが、3倍という数字はよほどひどいという、多分そういう評価だと思われます。

ただ、この3倍についても、これまでは3倍だったということで、これは両方に振れる可能性があるといえますか、厳しめに、2.5倍でも駄目というふうに振れる可能性もあれば、逆に3.5倍でも、今おっしゃったようなまさに特段の事情があるんだというふうに言ってもらえる可能性もないことはないと思います。それは今、例に出された徳島と高知のように、合区をしないとイケないけれども、仮にした場合に、合区される片方が物すごく人口が少なく、とてもではないけれども地域代表性が出る見込みがないという場合には、合区というのは結局、少ない人口の地域からの代表者を出す機会を否定することになってしまう。これは先ほどの地域代表性との観点から見ると、これは駄目だということになるはずなので、そのように十分に理由がつくものであって、かつ、このような場で検討が継続的にされているということであれば、3倍を仮に少し超えたとしても、最高裁が違法と言わない可能性がないわけではないというふうに思います。

以上です。

○池田輝彦委員

ありがとうございます。大変参考になりました。

本当に議論を重ねまして、いかに地域の声を届ける代表をある面、維持していくかというのも非常に私は大事な観点かとも思っておりますので、またこれからしっかり議論を重ねていきたいと思います。ありがとうございました。

○家元優委員

今日はありがとうございます。

人口比例の原則に関わって、それ以外に考慮すべき点ということにつきまして、私は行政区域というのも大変大きな要素ではないかというふうに思っております。人口の減少と一緒に行政区域も縮んでくるのならそれは何も問題ないんですけども、行政区域がそのまま人口だけが減ってくると、これは間違いなく行政の仕事が増えてくる。今まで地域でやってもらっていた例えば山の整備とか、道路際の除草とか、雪かきとか、そういったものが残ってくるわけですね。これについて、当然行政のほうもほっておけませんので、新たな予算が生じたりすることになるんですけども、行政のほうも職員がだんだん減っていくという中で、なかなか対応しづらい部分が出てきているというのは事実だというふうに思います。

そういった中で、行政区域そのものを一つの要素として考える方向というのではないのかなというふうに率直に思うんですが、その点はいかがでしょう。

○参考人（原田大樹）

ありがとうございます。

行政区域は、公職選挙法上、明確に考慮すべき考慮事項に入っていますので、これはむしろ考慮しなければいけない事情だと思います。他方で、途中でも申しましたよう

に、人口比例原則がもう一つ片方にあるために、行政区域だけでは考えることができないくて、どこでバランスを取るかという問題に結局はなってくるのかなというふうに思います。

また、行政区域というのはとても重要だというのはおっしゃるとおりでありまして、考慮要素の中でも比較的重要な要素だというふうに思いますので、それが正当な理由を基礎づけるというふうに考えて、このような公開の場で議論して結論を出せば、最高裁に違法と言われる可能性というのは、ほかの要素に比べると小さいのかなというふうに思っております。

以上です。

○家元優委員

ありがとうございます。

そういった中で、例えば合区となると、まさにまた行政区域というのが大きなネックというか柱になってくると思うんですけれども、そういった意味で、先ほど来、出ていますけれども、地域の声が反映できないとか様々な課題が出てくるというような状況の中で、これについては今後どういうふうな議論になっていくのでしょうか。

○参考人（原田大樹）

なかなか先の議論を見通すのは難しいのですが、現在の公職選挙法の枠組みが永続的なものだとは全く思っておりません。大分限界を迎えているんじゃないかなというふうに思っておりまして、人口比例の原則を重視するのであれば、もはや選挙区を設定しないということにしなければ解決しないわけです。逆に基礎自治体の選挙区を原則とするということであれば、1票の較差についてももう少し広く見てくれないと成り立たないというふうに思いますので、公職選挙法を多分改正しないといけなくなるだろうということは想定されます。ただ、今までのところ、地方制度調査会等でそこまで議論しているわけではなくて、立候補者を増やすにはどうすればいいかという程度の議論しかまだやっていないのですが、ただこれで本当に解決するとは思っていないので、大きな制度の変更があれば問題が少し改善するのかもしれないと思います。ただ、それまでの間に、違法と言われないような対応は必要かなというふうに思います。

以上です。

○家元優委員

ありがとうございます。

また別件なんですけれども、議員定数に関して、最近、例えば大阪のほうでは50人減らすとかというような話が出てきたりもしております。実際に、例えば京都府でしたら予算規模が1兆円、これを今60人で議論しているわけですが、これを一気に減らすことについて、それで議員としての責任が持てるのかなという率直な思いを私は持つんですが、そのあたりについて参考人はどのようにお考えでしょうか。

○参考人（原田大樹）

私も、議員定数を減らすことについては慎重に考えるべきだという立場でありまし

て、半減するとなりますと、これまで議会が担ってきた役割が本当に維持できるのかということについてはかなり疑問を持たざるを得ないかなというふうに思います。政策を形成したりあるいは監視したりするには一定の人数が必要ですし、減らすにしても段階的に減らすとかということが必要なはずですので、一気に半減するということになりますと、地方議会の役割とか、あるいは憲法上予定されている議事機関としての地方議会ということが維持できなくなってしまうおそれがあるというふうに思っております。

以上です。

○家元優委員

ありがとうございました。

○北川剛司委員

ありがとうございます。

皆さんが議論で言われていることを確認も含めてお聞きしたいんですけれども、人口比率における議員定数の割当てという考え方をすると、そういうことは福祉的なことだと、ある程度人口比率で議員定数を決めるというのは非常に効果的だと私も思っています。片や公共事業等、防災も含めて、その観点から議員の定数を決定することに関して、何を言っているかということ、京都市の中の選出の議員というのがおおむね約半分以上を占めている中で、私も郡部の人間なんですけれども、作業量等も含めて、公共事業も含めて、あと防災の関係も含めて、作業量的に議員の割合を考えた場合に、都市部以外の議員の作業量というのはやはり増大すると思うんですね。その点、参考人として、その在り方、全体的な効果的な議員定数の在り方というのをどういうふうに考えておられるのか、もう一度確認も含めてお願いしたいです。

○参考人（原田大樹）

ありがとうございます。

おっしゃるとおり、郡部選出の議員の方の仕事量が多いというのはそうだろうなというふうに想像できますし、議員の方々の事務負担に応じて定数を配分するというのは白地で考えれば十分成り立つというふうに思います。ただ、先ほども申しましたように、憲法、地方自治法、公職選挙法という枠組みがある中で、しかも一人一票というのが憲法上の原則だというふうにされますと、それを先ほどの議員1人当たりの任務というか仕事量をベースに選挙区ないし定数を決めるというのはなかなか難しいかなというふうに思っております。つまり選挙区及び定数の問題は、一方では議員さんの仕事の問題ですとか、他方で国民ないし住民の権利の問題でもあるので、その両方のせめぎ合いの中で決まっていくなさるかなというふうに思っております。

以上です。

○北川剛司委員

ありがとうございます。

この問題というのは非常に難しい問題で、私のところの選挙区だと京田辺市、井手町、宇治田原という広域な行政区域を2人でいろいろ担っています。自分が住んでいる

ところ、要するに私は京田辺なんですけれども、京田辺のことはある程度——日常そこに住居を構えているんで、ある程度分かってくるんです。しかし、やはり宇治田原も含めて、井手も含めて、行政を越えていろいろ問題提起も含めて考えていかなければならないということを考えると、議員の割当ての地域の中の人口比でいうと、人口比率で議員を決めたらいいと思うんですけれども、広域地域を含めた議員定数ということも含めた場合、先ほど先生も言われたように、作業量というのは多分増加していく中で、今後、南部も含め、北部も含めて人口がだんだん減ってくることも加味しながら、議員の在り方というのをもう一度、すみませんけれども、先生の考え方というのを教えていただければ。

○参考人（原田大樹）

地域代表性というものも他方では重要な要素ですので、人口だけで決めるわけではないんですけれども、現在の公職選挙法は人口のほうを第一義として、その次に出てくるものとして地域代表性というものを多分想定しているんだろうなというふうに想像されます。ただ、これは戦後の日本で人口が増えていく時代にできた法律ですので、減っていくことを想定してない法律ですから、おっしゃったような事態が発生した場合に、この公職選挙法の現在の規定がそのまま維持できるかと言われると、それは難しいのかなというふうに思います。

そして、議員さんの役割ということですが、議会の議員さんの役割は非常に多様・広範なものでありまして、そのような多様・広範な議員さんへの住民のアクセスが保障されるということも重要で、それが地域代表ということなんだろうと思います。つまり、自分が住んでいる地域のことを知っている議員さんがいて、気軽に相談ができ、あるいは気軽に要望を伝えることができるという状態が守られている、それが地域代表性が確保された議会ということなのではないかなというふうに思います。

以上です。

○北川剛司委員

ありがとうございます。

この問題は、卵が先か鶏が先かということも含めて、いろいろ見る観点によって考え方がやっぱり違ってくると思うんですね。こういうふうな場を設けながらいろんな考え方も含めて議論するというのは僕は非常に大事だと思っています。そういう中で、今後のこういう会議の進め方という観点から見ると、先生はどういうふうにこういう会議を進める、いろんなところで多分入られて、議員定数も含めて議員の在り方も含めて議論に関わってこられていると思うんですけれども、進め方として有意義な効果的な進め方というのを先生はどういうふうに考えておられるでしょうか。

○参考人（原田大樹）

まず、このような形で議会自身が検討するような会議体をつくって検討するというのは非常に重要なことだと思います。これはつまり議会ないし議員自身が選挙区や定数について非常に真剣に考えているということの証左ですので、これは重要なことだと思います。

ただ他方で、では具体的に選挙区を動かすとか定数を動かすというふうになりますと、議会の議員の方々も利害関係者になってしまいます。そうすると適切な判断が難しくなる可能性も出てきます。その場合には、国でもやっていますし三重県でもやっていましたけれども、議会以外の第三者といいますか、専門の人たちが集まって、定数をもし減らすんだったらどこを減らすのかとか、あるいは選挙区をどういうふうに変更するのがいいのかというようなことを議会の外側で一旦検討させて、その案を基にもう一度議会で議論するというようなやり方を取るほうが、透明性とか中立性の観点からは望ましいかなというふうに思います。

以上です。

○北川剛司委員

ありがとうございます。

○光永敦彦委員

先生、本日はありがとうございます。

大分論議が出されてきたので、私からはまず、現在、選挙区・定数の在り方の論議をしているんですけども、それは現状の市町村や行政区の単位で論議をしているわけです。ここまで人口が減ったり行政需要が高まっているということの裏返しとして、そもそもこれだけ議席が減ってきたというのは、それはやっぱり市町村合併であったり、それで市町村の議員が大幅に減ったということも当然ありますし、行政改革の動きの中で合併もして、そしてこれは当時は府民的な声だということを錦の御旗にしたような定数削減圧力というのが、があつと来て、結果こういう事態になって、今こういう論議をせざるを得ないというふうになってきたということを考えたときに、現状どう対応するかということはもちろんなんですけれども、ここまで人口が減ったり市町村合併が広がってこうなってきたという原因のところ立ち返った論議も私は必要じゃないかなというふうに思っております。この点についてはどのようにお考えでしょうか。

○参考人（原田大樹）

人口減少とか行政需要の問題あるいは定数の問題というのは、それぞれに根深い原因といいますか沿革があるものですので、なかなか評価をここで申し上げるのは難しいのですが、やはりこれまでの定数削減の議論というのは、どちらかというと近視眼的なといいますか、その時々的人口の変化とか、あるいはその時々財政状況とかで判断する傾向が強かったかなという印象は持っております。ただ、人口減少は今後かなり長いこと続くわけですので、これまでと同じように、人が減ったから、では議会も人を減らしましょうかというふうに単純には言えなくなってきました。議会として最低限必要な人員というのはどれぐらいなのかということを考えた上で、定数を削減するなら削減する、しないならしないという判断をする必要が出てきているのではないかなというふうに思います。

以上です。

○光永敦彦委員

ありがとうございます。

人口が減っていくのはこのまま想定されていくわけですが、それに先んじて議会の定数を減らし過ぎてきたということを私はすごく思っています。そうではなくて、先生がおっしゃったように中長期的に議会の権能を二元代表制として果たしていくということ、そういう観点からの精緻でかつ落ち着いた熟議をし続けることに意味があるのかなというふうに思っております。

その意味で、定数削減ありきという考え方自身は府民から見ても私は違うんじゃないかなと思っています。ただし一方で、現実には厳しい事態が目の前に起こっていて、行政需要が広がっているというときに、先生は三重の委員もされたこともおありだと聞いていますし、全国の事例なども行政側の立場ではないけれども御存じだと思えるんですけれども、ではその間の、今でいうと例えば合区するか一人区でいくのか定数を増やすのかという制度論の論議は成り立つと思うんですが、それが地方自治法改正とかが今まで論議があったみたいにならずに現状に合った進み方をしているとは言い難い、あるいは多様な論点があってもなかなか単純に進まないという、こういう事態の下で、私どもは当面、来年の地方選挙をどうするかということはもちろんなんですが、当座のこの大変な住民・府民の皆さんの声を政策的に提起したり知事部局をチェックするということをやろうとしたときの住民の意見をどう吸い上げ反映していくのかという在り方自身も検討が要るんじゃないかなと思っています。といいますのは、私は京都市内左京区の選出ではありますがけれども、私は何も左京区のことや京都市のことだけ考えているわけではなくて、地域代表ではないかもしれないですけども丹後に行ったり南山城に行ったりして話を聞いてくるということも当然やっているわけです。それぞれの議員はそれをやられているように思うんですね。

そういう観点からしたときに、議員の今日的な在り方と住民との関係を広く捉えて、それをどう吸い上げていくのかというのは、個々の議員の努力だけでなく、制度的にどうすることが担保できるかということも考えないといけない時期に来ているのかなというふうに思っています。その点についてのお考えがあれば、あるいは他府県の努力とかがあれば教えていただければと思います。

○参考人（原田大樹）

ありがとうございます。

おっしゃるとおり、住民代表とか地域代表というのは、あくまでも選出の局面とか、あるいは住民が議員とコンタクトを取るときの話であって、議員一人一人の活動はむしろ府全体のために活動しているということだと思いますし、それゆえ選挙民以外の人と接点を持つということも大変重要なことだというふうに思います。それを制度的に確保しようとする、恐らく議会の中で何らかの公聴会とか会議体みたいなものをつくって住民とのコンタクトを取っていくということですか、あるいは住民のところに直接出向いて何か集会的なものを開く、タウンミーティング的なものを開くとかということがあり得るかなと思いますけれども、そのような工夫をしている自治体、特に府県レベルでしているというケースはあまり聞いたことが正直ないかなというふうに思っております。

以上です。

○光永敦彦委員

それもなかなか難しいことはよく存じていますし、市町村レベルで住民説明会というのは各会派を超えてみんな出席してやっているというのものもあるんですけども、それぞれ各会派の政治的立場もあるので、そういうやり方がいいのかということも当然あると思います。京都府議会の場合は、議席が多い少ないはあまり関係なく、それぞれが民主的な運営をしようという努力をしてきた議会だと私は思っておりますので、何らかのそういう地域代表性という、選挙区としての地域代表性ではなくて、府民から見たときに議会がどう我々の意見を聞いてくれるか、政策的に生かしてくれるかということをしつかりと担保できるようなことも考えていかないと、やっぱりなかなか難しい面があるのかなというふうに改めて思っておりますので、今後、具体化や研究もぜひできたらなというふうに思っております。

最後に、1点お伺いしたいんですけども、先ほど大阪の話がありまして、もともと大阪府議会は定数が109人あったのが今79人になっていて、今度29人にしようという案が出されたというのを報道ベースで聞きました。その報告などを見ていますと、イギリスの制度を前提にしてという話がされているんです。人口規模の話だと思うんですけども、そのあたりについては単純に比較できないんじゃないかなと私は思っているんですが、先生の御見解があればお聞かせいただけたらと思います。

○参考人（原田大樹）

イギリスのどこと比較しているのかがよく分からなくて、大ロンドンみたいなものなのか、普通の小っちゃい自治体を想定してるのか、私は……。

○光永敦彦委員

大ロンドン。

○参考人（原田大樹）

大ロンドンのほうですか。大ロンドンだと、行政区画としてはやや特殊で、大阪府とは比較対象にならないものじゃないかなと想像されるので、それと比較するのはあまり適切ではないのかなと思います。

もともと日本では、公職選挙法とか地方自治法とかで、ある程度相場となる議員の定数は決まっていたものが、現在では条例で定めるということになってはいますが、大都市ゆえにそうしているというところもなくはないのかなという気は一方ではします。大都市の場合には、代表となる人の数を減らしてもそれなりに議会を運営できる人というのは集まれるんですけども、そうでない通常の都道府県・市町村だと、議会が機能できる最低限の議員の人数というのがあって、それを考えた上で定数削減するということを考えたほうがいいのかというふうに思っております。

以上です。

○光永敦彦委員

ありがとうございます。

○小原舞委員

御説明ありがとうございます。

既に他の委員からも様々な議論が展開されておりまして、ちょっと重複するところがあるかもしれませんが、これまでの議論を伺う中で、私自身が地方、舞鶴市、京都北部という視点から質問させていただきたいと思います。お話を伺わせていただいて、人口比例の原則というのは理解をさせていただいている一方で、やはりこれまでの様々な議論がありましたように、1票の較差を是正しつつも、やはり一人区や合区が地域の声を弱めてしまうんじゃないかというような懸念を私自身は持っております。

その中でお伺いをまずさせていただきたいんですけれども、ちょっと重複するところはございますけれども、地方議会の議員定数や選挙区の在り方を考える際に、人口比例の原則が重要である一方ででありながら、やはり京都府として府域の均衡ある発展というのがすごく大事だと思っておるんですが、人口の少ない地域の声を府政に反映させるという視点というのが非常にこれから大事だと思っております。

そこでですが、地方議会において、1票の較差の是正と、そして地域代表性の確保というところで、どのように両立させるべきとお考えになられているのか、お聞かせください。

○参考人（原田大樹）

これはなかなか難しい問題なのですが、基本的には人口をベースにしなければいけないというのが公職選挙法の規定ですので、そこは無視できないのですが、他方で、全く地域の声が届かない地域が出てくるというのも、これもまた公職選挙法が想定している基礎自治体選挙区原則には反するということになりますので、この両者のバランスをどう取っていくかということかと思えます。ですので、最高裁のこれまでの判断傾向を前提とすると、3倍にいかないぎりぎりのところまでは合区をしないとかというような選択が考えられます。ただそれだけだと違法にされる可能性がありますので、このような会議体でちゃんと常時議論していますとか、あるいは実際にこことここを合区にしたら較差は減少するかもしれないけれども、その結果この地域の代表者が全くいなくなりますというようなことが会議の記録として出ていれば、最高裁もそれは無視できないのかなというふうに思います。

以上です。

○小原舞委員

まさにおっしゃったように、人口をベースにしなければならないということでありまして、まさにバランスというのが非常に難しいところではないかなと思っております。

一人区については、この資料にも書かれているとおり、人口が少ない地域であれば定数1名の一人区、今、実際にありますけれども、やはり現職が優位になって、なかなかチャレンジができないという現象があったりします。それが当選する可能性が低いから挑戦がしづらいということであったり、無投票当選の増加というのにもつながっているんじゃないかというふうにこの資料にも書いてあります。それを解消するためには合

区というようなところの検討が必要じゃないかというような議論の中で、やはり一人区というのが多様な民意を反映するということを阻害している現状もあるんじゃないかなと思っております。改めてこの一人区、今、実際にありますけれども、参考人が見られて、この一人区の影響というものをどのように見ておられるかについてお聞かせください。

○参考人（原田大樹）

一人区は基本的には避けたほうがよいというふうに思っております。それは先ほど来、出ていますように、現職が優位だとか、あるいはチャレンジする人が少ないということだけではなくて、そもそもその地域から代表される議員が1人しかいないということは、多様な声が代表できていないんじゃないかという問題になるわけですね。衆議院の小選挙区の場合には1人しかもちろん出ないわけですが、それはその後、与党ができてということで、民意を集約して新しい政権をつくっていく政治プロセスの中にあるので、それは一人区なんですけれども、しかし地方公共団体の場合にはそういう役割は全部首長がやるわけであって、議会の議員さんはむしろ多様な利害が代表されているべきだと、これは憲法上そういうふうに予定されているはずだというふうに思われます。そのような観点からも、なるべく一人区は避けたほうがよいのではないかなというふうに思います。

以上です。

○小原舞委員

ありがとうございます。

一人区に関しては慎重なお立場であるということをお伺いしました。

そこで、実際に資料の中で1票の較差に関する全国状況というのを見させていただいているんですけれども、これは総人口は令和2年国勢調査、定数は令和7年時点で、1票の較差の最大較差については京都府は10位ということで、1.90倍ということです。47位を見ると、福島県が5.19倍ということで、いわゆる3倍というものを大きく超えています。こういった大きく超えているところ、北海道が3.04倍ということですが、3倍を超えているところというのはどのような議論がなされているのか、もし御存じであればお聞かせいただきたいと思います。

○参考人（原田大樹）

ありがとうございます。

具体的にどういう議論がされているかは承知していませんが、北海道は恐らく、そもそも非常に広い地域であって、かつ人口がかなり一定地域に密集しているので、本当に2倍という線で考えると、およそ地域代表性のない議員が出てしまうということが影響しているのかなというふうに思われます。ただ、もし5倍で本当に訴訟になってしまったら、これで違法でないというふうに言ってもらえるのはなかなか難しいかなという気が正直しております。

以上です。

○小原舞委員

ありがとうございます。

まさに北海道が広がったりとか、福島県もいわゆる地方ですよ、大都市ではございませんので、やっぱりこういった地域でこういった較差というのは大きくなっています。今は人口比例原則がありますけれども、やはり人数だけでは計り知れないものがあるんじゃないかなと思っています。舞鶴に暮らしておりますと、人口はどんどん減ってきますけれども、鳥獣被害という形で動物の数はどんどんと増えていっております、本当に地方における様々な課題、医療の問題であったりとか人手不足の問題であったり、ますます課題というのは大きくなってまいります。

そこで、参考人がおっしゃっていたように、いわゆるこういった状況を変えていく公職選挙法の改正の議論なんですけれども、結構ここまで地方都市は定数削減の府民感情も含めてなかなか厳しい、いつかまた合区であったりとか一人区議論が地方で出てくるんじゃないかろうかというような状況にある中で、地方制度調査会で改正についての議論というのはあまりなされていないというふうにお伺いしました。成り手不足のお話とかは議論されていると思うんですが、地方における根本的な切実な状況をなぜ議論が進んでいないのか、この改正について議論がされていないのか、もし御存じの観点があればお聞かせください。

○参考人（原田大樹）

ありがとうございます。

恐らくは、地方制度調査会が公選法の議論を正面からは対象にしていないからではないかと思います。公選法については別の会議体が本来議論すべきものだというふうに考えていて、ですので地制調は、地方議員の成り手を増やすにはどうすればいいかということまでしか言えないということなのではないかなと思います。

これはうわさ話程度に聞いたことなので、信憑性があるかどうか分からないことをこんな場で言っているのかどうか分かりませんが、公選法はやはり政党間の合意がないと変更できないので、政党のルートから変えてほしいということが出てこないとなかなか動かすことが難しいというふうに総務省の人が言っていたような気がします。あるいは議長会とかそういう地方六団体の側が言っていないと、総務省の側がイニシアチブを取って動かすというのは政治的にはなかなか厳しいものがあるかなという気がいたしますので、それで地制調ではなかなか議論されていないんです。以前に地方議会に関する総務省の研究会に出たときには、現在のこの制度はもう無理なんじゃないかという議論は研究会の中では結構出ていて、総務省の担当者も、もう大分無理があるということは認識していたので、正しいプロセスといいますか政治的なプロセスにのせれば、改正できないことはないのではないかなというふうに思っております。

以上です。

○小原舞委員

大変勉強になります。ありがとうございます。

やはりこういった議論をさらに検討会などで進めていただいて、総務省のほうもそういった見解は持っていていただいているということを聞かせていただきました。

そこで、政党間の合意であったりとかそういったプロセスが必要ということですが、やはり政党間で議員定数削減の方向に行ったり、それはやっぱり府民感情であったりとか国民の感情というものが非常に反映されているものと感じております。感じていますのは、地方都市で市町村のほうの議員定数削減というのはどんどん進んできておりますし、地域で聞いていても、市町村議会の定数が多過ぎるんじゃないだろうかというような議論はよく聞きます。一方で、広域自治体としての都道府県の議員の場合は、定数削減となると一気に一人区とか、地方の場合は、たくさんいる中から減らすのではなくて、本当に3人、2人から1人、そして合区というのは、これは全然違うものがあって、逆に府民感情としては、減らすことで不安に思われると思うんですよ。周辺部の声が聞けなくなったりとかそういったことがありながらも、1票の較差は2倍、3倍までというような最高裁の見解があったりする中で、これを基準に物事を考えていると、やはり地方の現状、現場の声、そして府民の声というものが反映されないのじゃないかなというふうに感じております。

そこで、最後の質問なんですけれども、人口比例を基本としながらも、地方議会では国政選挙以上に地域の代表性としての配慮が必要だと改めて感じております。最後に、その点について参考人の見解をもう少し具体的にお聞かせください。

○参考人（原田大樹）

ありがとうございます。

おっしゃるとおりだと思っております。結局のところ、都道府県と政令市は選挙区を設定しないといけないのは公選法上決まっています。それが大きなネックといますか、そうなっているのに人口比例だというふうに言われるので、大きな問題が生じます。政令市の場合には、しかし人口がそんなに減っているわけではないので、これほど表面化しませんが、都道府県の場合には、郡部を抱えている場合に特にこの問題が大きくなるということなのではないかなというふうに思っております。

ですので、根本的には公選法を改正しないとなかなか解決は難しいということなのですが、改正しないとすると、先ほど来、申し上げているように、3倍を超えない範囲内で、このような形で恒常的に議論して、ちゃんと理由をつけて、合区なり人口を返していくということぐらいしか現状はないのかなというふうに思っております。

以上です。

○小原舞委員

大変勉強になりました。この問題を解決するにはこういった議論をこういったところでしっかりと積んでいくことも大事ですし、公選法の改正というのがなかなか難しいという現状も分かりました。けれども、多様な民意を反映できる選挙制度への転換をというような記事も読ませていただいておりますけれども、いろんな側面からこの課題を今後も私も研究をしていきたいと思っておりますので、また今後ともどうぞよろしくお願い申し上げます。質問を終わらせていただきます。本当にありがとうございました。

○小鍛治義広委員

よろしく願いいたします。

まず、定数の問題についてなんですけれども、いつも定数をどうするというようなお話が出るときに、国勢調査の人口の数というのが5年に1度ということで出てきます。毎年、今この時代になってくると、推計人口とか今現在ある人口で大体人口が分かるわけなんですけれども、国勢の人口を基にしてやっていくので、もう少し動向を見ましょうかというようなこともよく出てくるんですが、これはやっぱり公職選挙法上、この人口でしっかり見ていくというようなことが基本的にあるんでしょうか、教えていただけますか。

○参考人（原田大樹）

基本的にはそういう扱いに今のところなっているのかなというふうに思っております。

○小鍛治義広委員

分かりました。全国どこも同じなんだろうなというふうに思います。

あと、定数の問題なんですけど、私、地元の市内の南区というところに住んでいるんですけども、10年ぐらい前に、人口がずっと減っているんで定数を削減するというようなお話があったんですね。しかしながら、新しい駅ができたり、ハード的にいろんな開発が進むというような予定もありまして、開発がどんどん進んで10年たってきているんですが、その間に人口も10万人を超えるという、人口が増えてきました。例えば減ってきたから定数をすぐ減らしてしまうと、また増えることが非常に想定されるのに、一回減らすとすぐまた増やすというのはやりにくいというか、あまりその事例もないかと思います。そういった減らしたり増やしたり動かすということに対して何か、年数をどれぐらい空けて皆さんそういうことをされているのか、三重県の事例でもいいんですが、一回増やすと次に減らしにくいとか、いろんなことがあるかと思うんですが、そういう事例があったら、御経験上、見解を教えていただければと思います。

○参考人（原田大樹）

ありがとうございます。

三重県のケースですと、そんなにすぐ減らしたり増やしたりということではなくて、基本的には減らす方向だけで、10年とかの単位で考えているというようなことが多かったかと思います。今おっしゃったようなケースだと、まさに特段の事情といいますか、近い将来増えることが分かっているということであれば、今の段階で例えば3倍を超えているとしても、将来的には是正される見込みが高いということであれば、それを理由にしてそのときは削減しないとか、あるいは合区しないという選択をしても、最高裁から違法だと言われる可能性は低いかなというふうに思います。

以上です。

○小鍛治義広委員

ありがとうございます。

あと、京都府の中で逆転の選挙区というのが継続して今あるんです。例えば木津川市・相楽郡というところと、京都市の北区・中京区・南区というのが、人口的にも木津

川相楽のほうが少し多いんですけれども、定数がちょっとばらつきがあるというのも、大体10年ぐらいを言ってみたら将来的に考えて定数とかを見ていくというふうなことを今後議論していったほうがいいんでしょうか、教えていただけますでしょうか。

○参考人（原田大樹）

直近で増えることが想定できる場合には、今の段階で逆転しているからといって対応する必要はないかと思いますが、先ほどの船橋市選挙区の事例だと、かなり長いこと放置されていて、それが最高裁からは、一応全体としては3倍を超えてないので違法ではないけれどもという形で評価されたのは恐らくそういう理由で、仮に変更しないという場合でも、ちゃんと検討したんだと、その検討した証拠をきちんと準備しているということが、将来、違法と評価されないためには重要なというふうに思います。

以上です。

○小鍛治義広委員

分かりました。ありがとうございます。

特にこの京都府の中は、様々報道があるように、今、新幹線も通す通さないというお話があって、どこを通るかによって、また駅ができたなら、駅ができたところに人口が増えていくと僕自身は個人的には思っています。そういうのも決まって実際何か動き出すのはまだ何十年も先の話になるかと思うんですが、非常に参考になりました。どうもありがとうございました。

以上で終わります。

○宮下友紀子委員

今日はありがとうございます。

御説明がありました立候補者確保の方策、議会活動の環境整備の観点に関してお伺いしたいと思います。よろしくお願いいたします。

京都府は南北に広く、議員が府庁に出向いて活動するに当たり、地域によって移動距離や時間に大きな差があるという点について課題に思っております。このことは、議員の日々の議会活動の負担のみならず、地域における活動時間や府民生活の向上にもつながるものであり、こうした条件の差はその観点からも課題ではないかと考えております。また、立候補の確保についても影響があるのではないかと考えますが、その点についていかがでしょうか。

○参考人（原田大樹）

ありがとうございます。

移動の制約は大変重要な問題でありまして、この点の改善にも、ここに書いてあったオンラインによる委員会出席とかを考える必要はあるのではないかなというふうに思います。このオンラインによる委員会出席というのは、総務省の検討レベルだと、専業よりも兼業議員を増やそうとする場合のオプションとして出ているものではあるのですが、必ずしもそれだけの目的ではなくて、今おっしゃったような目的でも利用することは十分考えられると思います。

以上です。

○宮下友紀子委員

ありがとうございます。

御説明の中でも、兼業議員を増やそうという説明のところで、休日・夜間議会の開催やオンラインによる委員会出席のお話もいただきました。議員がどの地域から選出されても公平に議会活動を行うことができる環境を整えるため、どのような対応ができるか、何かお考え、また事例があればお聞かせいただきたいと思います。

○参考人（原田大樹）

ありがとうございます。

詳しい事例はあまり把握してはいないのですが、ここにあるオンラインですと、時間さえ合わせればいいので、ただ本会議がオンラインでできるかというのはまた別途法的な問題があり得るので、多分、委員会ということに今のところなっているんだと思いますが、そのような形でインターネット等の環境を工夫して移動の手間を省略するということは十分考えられるかなというふうに思います。

以上です。

○宮下友紀子委員

ありがとうございます。

本日お伺いさせていただきましたことを参考に、また私たちも何か考えて取組を進めていけたらと考えております。

以上でございます。ありがとうございました。

○青木義照委員

どうもありがとうございました。様々意見が出て、私のほうも大変勉強になりました。本当にありがとうございました。

人口が基本というのはもちろんのことだと思うのですが、各決まりの中で、例えば広域行政であればどれぐらいの人口を基にするか、特に私なんかも京都市から選出いただいていますので、基本的には京都市さんが行政的なことはほとんどカバーしておられるという中での立ち位置というのは日頃から難しいもんだなというふうに考えております。そういう意味では、京都市からの定数と京都市以外からの定数というのは少し人口の単位が違っていいのかななんて感じたりもしております。とはいえ、なかなかこの全国の縛りの中で、そう勝手なこともできないのかなと思っております。

先ほど、京都府内の中でどういうふうに定数を調整していくかという中で、今まで多くの議論は減らす減らすというような発想ばかりでしたけれども、少し手間を省くという意味であれば、増やすという考え方もあっていいんじゃないのかなと思ったりもしています。特に今まで、減らすという主な原因は、もちろん人口が減っているということもあるかもしれませんが、もともとの議員を決めたときの人口がどれぐらいのところからスタートしているのか、——すいません、勉強不足で調査はしていませんが、いずれにしても、バランスを取るという意味では、多分、報酬的な問題を何か大きな課

題として議員の数を減らしたほうがいいんじゃないのかなというような議論になっているんじゃないのかなと思います。であれば、議員の報酬額を減らして、いわゆる総額は維持したまま定数を増やすとか、なるだけ多くの民意を聞くという意味ではそういった方法も考えられるとは思いますが、そのあたり、参考人の御意見をお伺いしたいです。

○参考人（原田大樹）

ありがとうございました。

全く同感といいますか、恐らく政治的に増員ないし削減をしないという選択が難しいのは、地方議会の議員報酬を中心とするお金の問題があるのだろうというふうに思います。ですので、総額は変えないで人を増やすということにする選択は十分考えられるかなと思います。

他方で、私が若干心配いたしますのは、地方議会の議員の方々の待遇は決してよくはないということでありまして、昔そういう検討会に入っていたときに実際に聞いたことがあるのですが、年金の問題ですとか、結構本来解決すべき問題が解決されていなかったりするところがございますので、専門の方々が議員だけで生活できるような水準は一方では確保しておく必要があるかなというふうには思っております。できることであれば、これは制度的に今は難しいのですが、兼業の議員はちょっと報酬を下げるとか、そういうことが制度上できるようになるのであれば、十分に考えられることかなというふうには思っております。

また、これは国の場合の定数削減でもよく言われることですが、議会議員の報酬額というのは全体の行政コストから比べるとそんなに大きいものではないので、その意味では、住民のほうの感覚が本来の数字と乖離しているというところがあるのではないかなというふうに思います。ですので、十分に議論を尽くした上で、京都府は定数を増やしますという選択をすることは十分に考えられますし、きちんと理由を説明して住民側が納得してくれるということであれば、それはむしろ取るべき選択かなというふうに思っております。

以上です。

○青木義照委員

どうもありがとうございます。

私なんかも会社を経営してきておりまして、おっしゃられたとおり、現在の報酬というか対価が十分なのかなという感じはしております。それはいろんな制度の中での問題があると思うんですが、そのあたりを何か今、少し改正しようとする、非常にバッシングといいますか批判を受けたりしますので、一つずつになる、時間もかかると思います。丁寧に説明をしていって、有権者の方々にもよく理解をしていただいて、それぞれ各級の議員によって仕組みが大分違いますので、なかなかそこまで府民の方々に理解してもらうのは簡単なことではないと思いますけれども、やはり我々もそういう今回の、今日もそうですが、いろんなところで発信をしていくより双方勉強していって、お互い、我々もある一面府民でございますので、自分らの立場も守っていく必要もあると思いますし、また府民に対してしっかりと貢献できるように働いていく必要があると

思います。そういう意味で、人口の割当てというのはもちろんそれは大切なことだと思いますので、少し視点を変えろということも大切なのではないのかなというふうに今日の議論を通して感じさせていただきました。

本日はどうもありがとうございました。以上でございます。

○磯野勝委員長

ただいまの質疑をもって一巡をいたしました。

この際、これまでの質疑を踏まえて、何か確認しておきたい点等がございましたら御発言いただきます。

（「なし」と言う者あり。）

○磯野勝委員長

御発言も尽きたようでありますので、最後に私から1点だけ、すみません。

本日のお話を聞かせていただいて、人口減少の時代におきましては、やっぱり定数削減あるいは選挙区割りの見直しが進められますと、いろんな課題が見えてくるということを確認させていただきました。そもそも先生の一番初めのお話からありましたように、前回の統一地方選挙でも、選挙区の37%、3分の1以上が無投票当選になってしまった、それをもってまた住民の方が、もっと減らしたらええんじゃないかということも惹起してきております。

その中で、この問題とは少し離れるのかもしれませんが、先生が今日の御説明の中で、国の地方制度調査会におきまして、いかに候補者を増やすためにはどうしたらいいのかというのを検討しているということをおっしゃっていて、それが非常に興味を持ちまして、例えばどんなことが、現実とか非現実を含めまして、どんなアイデア等が出ているのかだけ1点教えていただければと思います。

○参考人（原田大樹）

ありがとうございます。

現在の地制調ではまだそこまで議論は進んでいない状態でありまして、今、人口減少で、例えば郡部においてどういう行政上の問題が生じているかということについてヒアリングをしているという段階です。まだ具体的にこういうアイデアがあるというところまでは行ってないのですが、過去のケースですと、今日御紹介したように、ほかの地方公共団体の職員との兼職制限を緩和することと、あとは居住要件を緩和して、外にいる人に立候補してもらおうという、その2つが代表的なこれまで出てきた提案かなというふうに思います。ただ、いずれもなかなかハードルが高いものでありまして、実現は容易ではないのかなというふうには思います。

ドイツの地方自治体の例がよく紹介されていて、それはむしろ兼業議員が中心になっている、名誉職なので、兼業議員が夜間とか休日に議会を開いてということがよく紹介されていて、それが非常に活性化した地方自治の姿だというふうに紹介されることもあります。ただドイツと日本では実はかなり前提が違ってまして、そもそもドイツの市町村は日本に比べるとすごく小さくて、人口が10万人いないぐらい、5万人とかぐらい

です。しかも、ドイツの地方自治体は行政機関だと考えられていて、議会も行政機関なんですね。なので、日本とは全然前提が違っています。ですので、行政機関の、ある種、審議会的なものに市民が直接参加して意見を言っているというイメージに多分近いのだと思います。

なので、兼業議員を増やすというときに、ドイツと同じモデルで日本でもやりましょうというのはなかなか実は難しいところがあります。その意味では、今日も申しましたように、専業と兼業と双方がいるような状態というのがむしろ望ましいのかなというふうに思っているところです。

以上です。

○磯野勝委員長

ありがとうございました。非常に参考になりました。

それでは、これをもって参考人の意見聴取を終了いたします。

原田先生には、大変お忙しい中、参考人として本委員会のために御出席をいただき、貴重な御意見を述べていただきましたこと、心から感謝を申し上げます。本日賜りました御意見につきましては、今後の検討の参考にさせていただきたいと存じます。

次回の本委員会におきまして、本日いただきました参考人の御意見及び質疑を私のほうで取りまとめまして、中間整理案としてお示ししたいと考えておりますが、御異議ございませんか。

（「異議なし」と言う者あり。）

○磯野勝委員長

それでは、そのように進めさせていただきます。

3 その他

発言なし

4 閉 会

磯野勝委員長から閉会宣告が行われた。

— 以 上 —