

中間取りまとめ 骨子

～ 人口減少時代における
県議会の在り方や果たすべき役割～

令和 2 年〇月

三重県議会

選挙区及び定数に関する在り方調査会

1 はじめに

(1) 調査会の設置経緯・役割・検討経過等

- 三重県議会基本条例に基づく調査機関として、三重県議会における選挙区及び定数の在り方について調査するため、令和元年6月に設置された。
- 学識経験を有する者8名で構成されており、三重県議会における選挙区及び定数の議論に資するため、専門的・学術的な観点から、人口減少・地方創生時代における県議会の在り方や果たすべき役割を示したうえで、一票の格差や地域間の均衡等留意すべき論点について調査する役割を担っている。
- 三重県議会議長から「人口減少・地方創生時代における県議会の在り方や果たすべき役割」とそれを踏まえた「三重県議会の議員の定数及び選挙区の在り方」について諮問がされた。
- 当該諮問を受け、令和2年2月を目途に、「人口減少・地方創生時代における県議会の在り方や果たすべき役割」に関する中間取りまとめを行うこと及び同年8月を目途に、それを踏まえた「三重県議会の議員の定数及び選挙区の在り方」に関する最終報告を行うことを決定した。
- これまで中間取りまとめの策定に向けて計〇回の調査会を開催し、委員間で協議を重ねるとともに、令和元年12月及び令和2年1月には三重県内の現地調査を実施してきた。
- それらの調査を踏まえて、この度、中間取りまとめとして、「人口減少時代における県議会の在り方や果たすべき役割」について、調査会の考え方を整理した。

(2) 中間取りまとめの構成

- 「人口減少・地方創生時代における県議会の在り方や果たすべき役割」について諮問されていることを踏まえ、はじめに人口減少の現状と課題等を整理し、そのうえで、それらの課題等を踏まえた県議会の在り方や果たすべき役割について検討を行うものである。
- なお、「地方創生」は、人口減少等への対応として行われる政策の一つであり、社会状況の変化として発生する事象ではないことから、調査会においては、より一般的に「人口減少時代における県議会の在り方や果たすべき役割」として中間取りまとめを作成している。

2 人口減少の現状と課題等

(1) 県議会を取り巻く状況

- 我が国の総人口は2008年の1億2,808万人をピークに減少に転じており、国立社会保障・人口問題研究所の推計によると2045年には1億642万人にまで減少することが見込まれている。
- 三重県においても人口減少が進んでおり、2007年の187万人をピークに減少に転じ、2045年には143万人にまで減少することが見込まれている。
- 直近の国勢調査（2015年）における三重県の人口は181万人となっており、当該人口数を100としたときの2045年の推計人口の指数は78.8となっている。この指数を地域別にみると、北中部地域では82.5、南部地域では61.8であり、特に、南部地域において急速に人口減少が進むことが見込まれている。
- 人口減少の進行により、子育て・教育、医療・介護、インフラ、産業など、あらゆる分野において従来の社会のモデルが通用しない状況になることが想定される。

(2) 県議会の在り方や果たすべき役割との関わり

- 人口減少社会における県議会の在り方や果たすべき役割を考える際の視点としては、次のことが考えられる。
 - ・ 人口の地域間格差の拡大によって、一般的には、人口の少ない地域の議員数が減るなど、一部の地域において代表機能が弱くなるということにつながる可能性があること
 - ・ 広域自治体としての役割が変化（垂直補完・水平補完）することによって、議会の役割も変化し、それが議会の代表性の在り方に影響する可能性があること。また、市町村の人口規模の違いなど（政令指定都市・中核市など）による広域自治体の役割の違いが、議会の代表性の在り方に影響する可能性があること

- 県議会の在り方や果たすべき役割として、次の観点から検討する。
 - ・ 「地域代表」としての役割について
 - ・ 代表性について

- 県議会は県の政策を決定する機関であることから、県議会の制度（選挙制度など）の選択が、あらかじめ県政の方向性を決めてしまうような暗黙・潜在的な特定の政策指向性を有することのないように留意する必要がある。

3 県議会の在り方や果たすべき役割

(1) 「地域代表」としての役割について

【法的側面】

- 法的には、地方議会議員が「地域代表」であるということは、明示的には規定されていない。他方で、「地域代表」ではないことも明示的には規定されていない。

(憲法 15 条・憲法 43 条、判例の動向等の整理)

【制度面】

- 都道府県議会議員選挙においては選挙区制が採用されており、選挙区内の有権者の支持により当選するということから、県議会議員は「地域代表」としての性格を有するということにつながるのではないか。

- 他方で、それは有権者の意識として「地域代表」として支持しているかどうかには左右されるものであり、制度として「地域代表」としての性格を予定しているとまでは言えないのではないか。また、国会議員も選挙区制を採用しているが、憲法において「全国民を代表する」と規定されていることから、選挙区制と「地域代表」としての性格を有することは、つながらないのではないか。

【実態面】

- 県政は空間に対しても機能するが、人が人を代表するのであって、空間という意味での地域を、人間が代表することはできない。「地域代表」とは地域住民という人間集団を人（議員）が代表する、という整理ではないのか。
- 選挙区という一定の地域（区域）内における住民に選出されていることから、当該地域の住民の声をきめ細かく吸い上げ、県議会における審議に反映させるという意味はあると考える。

(2) 代表性について

- 都道府県議会議員の選挙区は、市の区域・隣接する町村の区域の単位を原則としており、また選挙区において選挙すべき議員の数は、人口比例を原則としている。

(公選法 15 条 1 項・8 項 等の整理)

- 政治的・行政的・社会的・経済的・文化的実態を踏まえる。
 - ・ 政治的実態：地域的利害・関心の県政への反映ルートとしては、地元選出県議会議員を通じたもののほか、例えば執行部などを通じたものがある。(県議会議員の側では、どのような利害・関心を代弁していると考えているのか。)
 - ・ 行政的実態：県政は、郡部あるいは地方圏市町に対してを中心に展開しているのではないか。それは、政令指定都市を抱える場合に顕著となるが、三重県においても、職員配置や公共工事の予算規模からみると、人口相対的には、都市部に対する施策より南部地域に対する施策の方が大きいといえるのではないか。(そのような場合に、選出区域によって県議会議員の役割の大きさも変わるものなのか。)
 - ・ 社会的実態：人口比例原則によると、南部地域の大幅な人口減少が予想される中では、一般的には当該地域の議員定数が減少する。また、高齢化の進展に伴うシルバーデモクラシーの課題も生ずる。(将来の人口動向も踏まえて人口比例原則という制度を考える必要があるのではないか。)また、ジェンダー、年齢階層、世帯構成など社会的に異なる実態がある。
 - ・ 経済的実態：所得階層、職種、職業、業界、正規・非正規など経済的に異なる実態がある。
 - ・ 文化的実態：地域と密接に関わるが、出身地、成育環境、方言、学歴などを背景として、文化的に異なる実態がある。

- そもそも、代表とは何か。県議会議員は「全体の奉仕者」であるから、特定の利害・関心の代弁をしてよいのか。地域・選挙区の代表ではなく、全県民・全県の代表ではないか。さらにいえば、三重県民全体だけではなく、全国民のことを考えなければならないのではないかな。
- 合議機関としての議会は、「地域（住民）」の利害・関心を代表する集まりというだけでなく、より多元的な代表の集まりとして考える必要があると考えられる。
- 例えば、「地域」という軸だけでなく、「ジェンダー」・「年代」・「職業」といった多元的な軸が考えられる。
- 地域にかぎらず、全ての軸に偏ってはいけないのではないかな。代表とは、特定地域、特定ジェンダー、特定年代、特定職業の代弁者であってはいけないのではないかな。そのためには、どうしたらよいか。
- 利害関係の軸が実態として存在することを踏まえて議論しないと、偏りの存在が明示化されず、隠然とした偏りが生じるおそれがある。軸を直視した上で、それを乗り越える制度でなければならないのではないかな。

(3) 最終報告に向けた整理

- 選挙区という一定の地域（区域）内の住民に選出されている実態から、地域の住民の声を県議会の審議に反映させるという意味はあるものの、地域の利害の代弁者としての「地域代表」ではないのではないか。
- 「地域代表」という発想に立つ限り、県議会議員全員が地域利害を反映しようとするれば、結果的には、人口の多い地域に偏った政策決定が、制度的に予定されるおそれがある。
- 今後、「三重県議会議員の定数及び選挙区の在り方」を検討するに当たり、どのように多元的な利害・関心をバランスよく反映した代表を選出することができるのかといった観点から、検討を行うこととする。
- 人口減少によって、一人ひとりの多様性や個性が大事になってくるのではないか。その意味では、数量的統計的代表だけでなく、個人の意見の反映という観点も大事になるのではないか。
- 「三重県議会議員の定数及び選挙区の在り方」の検討に当たっては、公職選挙法を中心に、選挙制度に関する考察を加えることとする。
(郡市単位の選挙区から市町村単位の選挙区への改正趣旨、公選法 15 条 7 項、公選法 15 条 8 項但し書き、公選法 271 条 等の考察)
- 多元的な利害・関心の反映状況について、実態調査を踏まえて検討をしてはどうか。
- 地域の利害を含めた多元的な利害・関心をバランスよく反映するために、議会運営の在り方や議会以外での代替的な代表の手法はあるか。(ただし、そのような代替措置は、県議会の決定で廃止されない保障が必要)

4 おわりに

- 県議会を取り巻く課題としては、「(地域ごとに異なる程度で進みつつ、全体としても生じるであろう) 人口減少」だけではない。
- 人口減少社会になる以前から存在してきた、「地域間不均衡 (過疎・過密)」「少子・高齢化=世代間バランス」、「ジェンダー」、「外国人 (国籍・エスニック)」、「業種・職業」、「世帯構成」に係る問題などの様々な観点が考えられる。課題の設定によって、県議会の在り方等の検討に影響する可能性がある。
- 中間取りまとめは、「人口減少・地方創生時代における県議会の在り方や果たすべき役割」について諮問されていることを踏まえて、「人口減少」、とりわけ「人口の地域間格差の拡大」に焦点を当てながら、それに留まらず幅広く、調査を行ったものである。
- 今後、この中間取りまとめについてさらに検討しつつ、それを踏まえながら、「三重県議会の議員の定数及び選挙区の在り方」について、調査を行うものである。

参考

- ・ 選挙区及び定数に関する在り方調査会 運営要綱
- ・ 選挙区及び定数に関する在り方調査会 委員名簿
- ・ 選挙区及び定数に関する在り方調査会 開催実績