

都道府県議会選挙区定数の考察 —埼玉県議会の事例を中心に—

堤 義典

はじめに

本稿は、都道府県議会選挙区の定数が、どのような法的制度的背景や力学によって決定されるのかを主題とする。都道府県議会議員は、選出される地域の実情を都道府県執行部に伝え、また地域の利益を促進する役割を担っている。このような役割を担っている都道府県議は近年の地方分権改革によって、その役割は増大している。

本稿は、このように役割が増大している都道府県議会の選挙区定数が、どのような制度的法的な背景があり、どのような政治力学によって決定されるのかを考察する。このように記すと、読者のなかには、都道府県議会の選挙区定数は人口比例で決定されているので、検討することも無いであろうと、訝られる方もいるであろう。しかし実際はそうではない。すなわち、人口比以外の要因によって、選挙区定数が決定されているのである。その要因については後で詳細に論ずるが、筆者は法的制度的要因と政治的要因の2つの要因が関係していると推察する。

本稿では、このうち後者の政治的要因について詳述する。この政治的要因とは、各政党間の主張の対立や各政治アクター間の駆け引きを意味している。あるいは、各政治勢力間の利害調整と言い換えてもよいであろう。この場合の利害調整とは、政党間の調整や議員同士の調整、あるいは市町村との間の調整を含むものである。

具体的な事例として、埼玉県を取り上げる。埼玉県は東京の隣接地として、1960年代からの高度経済成長によって、人口が急増した。それに伴って、県議会の選挙区定数も人口急増地域を中心に定数増加を迫られた。だが様々な政治勢力の思惑によって、定数は正一人口増地域の定数増と人口

減地域の定数削減—は、なかなか進まなかった。定数は正が進まなかったのは、何も埼玉県だけではなく、この時期、政令市が所在する府県や大都市部の周辺県では起こっていた現象である。本稿では、このような事例の典型例として、埼玉県の事例を取り上げたい。

以下、各章の内容を少し説明する。第1章では、都道府県議会の選挙区定数の算出方法と、選挙区定数にかかわる制度的な原則を概観し、本稿で用いる用語について説明する。本稿は前述したように政治的要因を詳細に論じるが、制度が政治アクターの行動を規定する面もあるので、制度面の理解が不可欠である。

第2章では、大都市圏—5大都市所在府県と東京周辺県—の選挙区定数の状況を、時系列的な状況、および市と郡を分類することによって、どのような選挙区が人口比よりも多く配分され、人口比よりも少なく配分されることが多いのかを整理する。

次の第3章では、埼玉県議会の選挙区定数の改正過程を詳細に検討する。具体的な時期は、畑和が知事を務めていた1970年代から1980年代とする。この時期は、革新系の畑が知事に就任したり、県議会に公明・共産両党が議席を獲得したり変化の時期であった。この変化は、高度経済成長期に人口が急激に増加し、これによって政治環境の変化が起こったことも一因であった。このような政治状況下で、選挙区定数の改正過程は各政治アクターの利害が絡み合い、紆余曲折の過程となった。改正過程での各アクターのそれぞれの利害に基づく動きを中心に詳述する。

第1章 選挙区定数の制度と算出方法

まず都道府県議会の選挙区定数の算出方法について、少し触れておきたい。別の言葉で表現すれば、都道府県議会の選挙区定数の法的制度的な原則を概観する。

都道府県議会議員の選挙区の構成や定数は、都道府県議会が条例によって定めることになっている（地方自治法第90条）。つまり議会自らが議員の利害に直結する選挙区や定数の調整を行っている。また、選挙区の区域

は基本的に郡と市の区域による¹。(公職選挙法(以下公選法と略す)第15条)。そして、選挙区の定数は人口に則って定められる(公選法第15条の8)。

では具体的な選挙区定数の計算方法はどのように行うのであろうか。都道府県議会の選挙区定数は、上述したとおり人口比によって配分されるのが原則である。各選挙区への定数配分は次のように行う。まず、都道府県人口÷都道府県議会の総定数で議員1人あたりの人口を出す。ちなみに人口は国勢調査の人口を用いる。さらに選挙区の人口÷議員1人あたりの人口で計算する。その出した数値が定数配分の基礎となる数値である。その数値を本稿では以後計算上の定数と呼ぶ。この計算上の定数を小数点以下の数字が高い選挙区の順から切り上げてゆき、定数まで達するとそれを止める。そうして出したのが選挙区の定数である。また、計算上の定数0.5未満であれば選挙区が設置されず隣接選挙区に合区される(公選法第15条の2)。さらに0.5以上～1.0未満の場合は隣接する選挙区に任意に合区できる(公選法第15条の3)。これが基本的な定数配分の原則である。

だが、例外が2つ存在する。ひとつは計算上の定数0.5未満でも選挙区が設置できる「特例選挙区」(公選法第271条の2)の制度である。もうひとつは、公選法第15条の8にただし書きが付され「特別の事情がある場合地域間の均衡を考慮して定数を定めることができる」と規定されている。すなわち、この2つの例外は必ずしも人口比で選挙区定数が配分されなくてもよいことを認めているのである。

この2つは、いずれも1960年代に導入されたものである。特例選挙区は1966年の公選法の改正によって導入された。当時、高度経済成長によって急激な人口移動が生じ、都市部に人口が集中する一方で、農村部では人口が急激に減少して、人口が減少した地域では都道府県議会の選挙区が廃止される事態も起こっていた。人口が減少した地域ではむしろ行政の支援を

¹ 2013年12月公選法が改正され、「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のいずれかによることを基本とし、条例で定める」と改められている。

表 1 定数過多選挙区の数（5大都市所在府県と東京周辺府県）

	1951	1955	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
埼玉県	1	2	0	0	0	7	0	1	3	2	4	3	2	3	2	2	0
千葉県	0	1	0	0	0	7(2)	6(2)	8(2)	10(3)	10(3)	12(3)	12(3)	11(3)	11(3)	5	5	5
神奈川県	0	0	0	0	0	6	0	0	1	0	0	0	0	2	1	1	0
愛知県	0	0	1	0	3(3)	11(4)	1(1)	8(2)	7(2)	6(2)	6(2)	6(2)	6(2)	4	4	2	2
京都府	0	0	0	0	0	4	0	0	5	7	5	5	6	5	5	2	2
大阪府	0	0	0	0	0	8	0	8(1)	2(2)	2(2)	1	1	1	1	2	1	0
兵庫県	0	0	0	0	0	5(1)	5(1)	7(2)	8(3)	8(2)	7(2)	5(2)	8(2)	6(3)	7(4)	5(3)	3(2)
合計	1	3	1	0	3(3)	48(7)	12(4)	32(7)	36(10)	35(9)	35(7)	32(7)	34(7)	32(6)	26(4)	18(3)	12(2)

(注) () は特例選挙区の数。参考文献は、データ作成参考文献を参照のこと。

必要としており、そのような地域に都道府県議がないのはおかしい、という理由でとられた方策が特例選挙区の設置であった。

また公選法第15条の8のただし書きは、1969年の改正によって追加された。追加された理由は、当時大都市では中心部から郊外に人口が流出するドーナツ化現象が発生していた。そのため、昼間人口が多いにもかかわらず、定住人口によって定数が算出されるため、他の地域よりも行政需要が高いにもかかわらず、都道府県議の定数が減らされるという問題が起こっていた。そのような問題を解決するため編み出された方法が、このただし書きである。これは当初は大都市部に適用されると想定されていたが、その後農村部にも適用されるようになってゆく。

またかつて地方自治法では、人口規模に応じて都道府県議会の総議席数が定められていた。例えば最も人口が多い東京都は120人、最小の鳥取県などは40人となっていた。しかし1970年代後半から財政事情が厳しさを増す状況から、議員も身を削るべきだという主張がなされるようになり、必ずしも地方自治法上の定数を満たさなくもよい、いわゆる「減数条例」が各都道府県議会で制定されるようになった。現在地方自治法では総定数の条文は削除され、各議会が自由に総定数を決定できるようになった²。

本稿では本来の定数よりも1議席以上多く配分された選挙区を「定数過多選挙区」、1議席以上少なくとも配分された選挙区を「定数過少選挙区」と

² 「減数条例」は、2003年の地方自治法改正後に明文化され、2011年の統一地方選後、総定数の規定は撤廃された。

表2 定数過小選挙区の数（5大都市所在府県と東京周辺府県）

	1951	1955	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
埼玉県	1	4	0	0	0	6	0	1	3	2	4	3	2	3	2	2	0
千葉県	0	1	0	0	2(2)	4	4	7	9(2)	5	6(1)	7	8(1)	7	4	4	4
神奈川県	0	0	0	0	0	6	0	2(2)	2	0	0	0	0	2	2(1)	1	1(1)
愛知県	0	0	1	0	2(2)	8(1)	2(2)	8(2)	6(1)	6(1)	4(1)	3	3	3	3	2	2
京都府	1(1)	1(1)	2(2)	0	0	4	0	0	5	7	5	4	5	4	4	2	2
大阪府	0	0	0	0	0	7	0	7	0	0	1	1	1	1	2	0	0
兵庫県	1(1)	1(1)	0	0	1(1)	6(2)	6(3)	5	7(1)	8(1)	5	5(2)	7(1)	5(2)	5(2)	4(1)	3(2)
合計	3(2)	7(2)	3(2)	0	5(5)	41(3)	12(5)	30(4)	32(4)	28(2)	25(2)	23(2)	26(2)	25(2)	22(3)	15(1)	12(3)

(注) () は肩代わり定数過小選挙区の数値³

呼ぶことにする。

では政令市所在府県や大都市周辺府県の定数の状況はどのようなものであったのだろうか。次章で戦後の状況と自治体ごとの状況を概観する。

第2章 大都市圏の選挙区定数

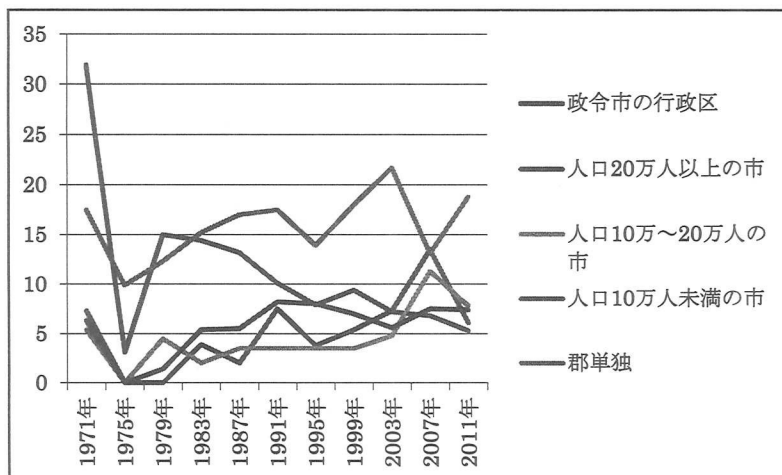
本章では、大都市圏の選挙区定数の全般的な状況を確認したい。対象府県は、5大都市所在府県と東京に隣接する埼玉県と千葉県とした。なお東京都については、特別区制度という特殊な制度を有しているため、対象から除外した。

表1は定数過多選挙区、表2は定数過小選挙区の数である。対象年は戦後の統一地方選が行われた年としたが、終戦後すぐの1947年は、戦後の混乱期で適切な統計が無かったため、割愛した。

表を見ると、定数過多選挙区、定数過小選挙区とも同じ動きをしている。すなわち、1967年までは少ない。1971年になると急増するが、これは国勢調査と選挙の実施が近接していたため、選挙区定数の改正を見送った府県もあったことからと思われる。次の1975年は一旦減少するが、1979年からまた急増する。数は1983年がピークであるが、その後はそれほど下がらず、2007年以降下がり続け、現在に至っている。1979年から急増するの

³ 肩代わり定数過小選挙区は、定数を算出する際、数値が0.50～0.99の場合定数の切り下げが不可能である。そのため、本来切り下げられない数値の選挙区の定数を「肩代わり」で切り下げる選挙区のことを指している。

図1 定数過多選挙区の自治体カテゴリー別の割合



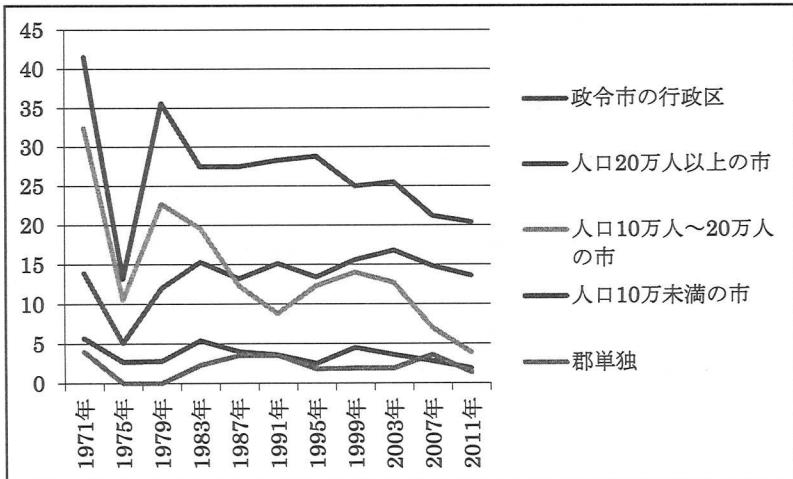
(注) 縦軸の単位は%

は、前述した減数条例が各議会で制定された影響であろう。2007年以降減っているのは、平成の市町村合併の影響と思われる。つまり、市町村合併によって郡が消滅したところも多く、その際定数を改正して、是正した府県議会が多かったためであろう。

次にどのような自治体に定数過多選挙区が多く、また定数過小選挙区はどのような自治体に多いのであろうか。自治体のカテゴリーごとの分析である。このデータで想定されるのは、都市部と農村部において定数配分に違いがあるのかということである。国政選挙においては、都市部と比べて農村部のほうが議席を多く配分してきた。現在も衆議院小選挙区では各都道府県に1議席割り当ててから、人口に比例して議席を配分するという方法をとっており、人口の少ない農村部をかかえる府県に多く議席を配分している。そのような法則が、都道府県議会にも当てはまるのかどうか確認することにしよう。

図1は定数過多選挙区、図2は定数過小選挙区のそれぞれの自治体カテゴリー別の割合を表したものである。自治体のカテゴリー分けは、政令市の行政区、人口20万人以上の市、人口10万人～20万人の市、人口10万未

図2 定数過小選挙区の自治体カテゴリー別の割合



(注) 縦軸の単位は%

満の市、郡単独の5つに分類した。市を3つに分類したのは、中核市や特例市のように人口によって権限が府県から移譲されたり、人口5万人以上という市の要件人口を割り込む市も存在したり、一口で市といっても多種多様だからである。そのため人口で分類した。

それぞれの図の分析を行うと、次のようなことが指摘できるであろう。まず定数過多選挙区は、郡単独選挙区の割合が一貫して高い。政令市の行政区は1980年代までは高いがその後は割合が低下している。人口10万～20万人の市、人口10万人未満の市は一貫して割合は低い。

定数過少選挙区は、人口20万人以上の市の割合が常に高い。一方で人口10万人未満の市と郡単独選挙区の割合は一貫して低い。政令市の行政区と人口10万～20万人以上の市は、その中間である。

定数過多選挙区と定数過少選挙区の自治体カテゴリー別の傾向をまとめると次のようになる。郡単独選挙区は定数過多選挙区の割合が高く、定数過少選挙区の割合が低い。すなわち人口に比して定数配分が多いということである。人口20万人以上の市は定数過多選挙区の割合が低く、定数過少選挙区の割合が高い。つまり、人口比に対して定数配分が少ない。人口10

万人未満の市は定数過多選挙区、定数過少選挙区ともに低い。政令市の行政区と人口10万～20万人の市では定数過多選挙区は低く、定数過少選挙区は中程度である。

このように定数過多選挙区は郡単独、定数過小選挙区は人口20万人以上の市の割合が高いという結果が出たが、この結果から即、農村部において人口比例よりも多く定数を配分している選挙区が多く、都市部において人口比例よりも少ない定数を配分している選挙区が多い、と単純に断定しても良いのであろうか。断定するのは早計である。上の図は、あくまでも傾向と言えるものであり、それ以上のことを表すものではないからである。具体的な定数改正過程の検討が必要である。そこで本稿では埼玉県議会を取り上げて、定数改正の検討を進めていきたい。

第3章 埼玉県議会の定数改正過程

本章では具体的な定数改正の過程を詳述する。事例として埼玉県議会を取り上げる。埼玉県は前述したように東京に隣接する県として、高度経済成長期から人口が急増した地域である。しかし、全県にわたって人口が増加したわけではなかった。人口の伸びが緩やかであったり、逆に人口が減った地域も存在した。そのため、県議会選挙区の定数も国勢調査の人口が発表されるたびに、改正を行わなければならなかった。1960年代までは、さして波乱もなく改正が行われた。だが1970年代に入ると、後述する理由

表3 埼玉県議会の党派別議席数の推移

	1947	1951	1955	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983	1987	1991
自由党	26	50	25									
民主党	14		7									
自民党				41	51	44	47	43	42	43	55	62
新自由ク									5	4		
社会党	10	5	7	11	11	17	14	14	10	6	10	8
民社党					0	1	0	2	2	1	0	0
公明党					1	3	2	9	9	11	11	9
共産党	0	0	0	0	0	1	4	3	6	6	6	5
諸派	1	0	0									
無所属	9	7	23	12	3	8	7	15	20	23	12	10
合計	60	62	62	64	66	74	74	86	94	94	94	94

※出典は「埼玉県議会史」、「朝日年鑑」、「読売年鑑」。数値は選挙時公認当選者数を表している。

表4 戦後の歴代埼玉県知事

	就任	退任	党派
西村実造	1947. 4. 12	1949. 3. 28	保守系無所属
大沢雄一	1949. 5. 17	1956. 5. 29	保守系無所属
栗原浩	1956. 7. 16	1972. 7. 12	自民党
畑和	1972. 7. 13	1992. 7. 12	革新系無所属
土屋義彦	1992. 7. 13	2003. 7. 18	保守系無所属
上田清司	2003. 8. 31	現職	無所属

によって、定数改正が政治の駆け引きの場となってゆく。本章では、この1970年代から1980年代にかけての定数改正の過程を詳述する。

具体的な定数改正過程を記すまえに、戦後の埼玉県の政治状況について触れておきたい。

表3は戦後の埼玉県議会における党派別議席数、表4は戦後の公選埼玉県知事をまとめたものである。表3を見ると、戦後の埼玉県議会は一貫して自民党をはじめとする保守政党が過半数を占めていることがわかる。また表4は、戦後公選制後の埼玉県知事の一覧であるが、畑を除いて保守系の知事である。ただこうした特徴は何も埼玉県だけに限ったことではなく、他の府県にも見られるものである。ただ大都市や大都市近郊の一部府県では、1960年代後半から自民党が議会で単独過半数を獲得することができなくなった。その点埼玉県では戦後一貫して保守—自民党—が過半数を占め続けている強さが特徴的である⁴。

このように保守勢力が強固な埼玉県でも、1960年代後半から政治状況が変化していった。具体的には多党化と革新系知事の誕生という形で現れ

⁴ この点に関しては、馬渡剛の分類が参考になる。馬渡は、55年体制期（1956～1991年）における自民党と社会党の議席率をもとに、各都道府県議会を分類している。それによると、埼玉県は自民絶対優位型（自民党が3分の2以上）とされる。この類型は全体で27県にのぼる。ちなみに他の都府県では、愛知県・兵庫県は自民相対優位型（55%～3分の2未満）、東京都は自民非過半数型（45～50%）、神奈川県・京都府・大阪府は自民非優位型（3分の1～45%）となっている。なお埼玉県の社会党の議席率は、10～15%未満である。（馬渡：2010:27-29）

た。まず多党化であるが、これは創価学会を基盤とする公明党と、左派の共産党、そして自民党から分かれた新自由クラブの出現である。

県議会議員選挙においては、1963年に公明党が、1967年に共産党が初めて議席を獲得した。その後両党は議席を伸ばし、公明党は一時県議会の第2会派にまで躍進する。1976年に自民党を離党した議員によって結党された新自由クラブは、埼玉県議会においても離党した自民党議員数人によって会派をつくった。

このような多党化は物価上昇、インフレ、環境破壊などへの無策など自民党長期政権への不満などが、公明党や共産党への支持を拡大させた要因とされた。(北村：2003:318、季武・武田2011:265-266)

ただ注意しなければならないのは、県議会において自民党の議席が減っていないことである。減ったのは社会党である。同党は1967年の17議席を頂点にその後議席を減らし続け、1983年には6議席にまで減った。こうした同党の退潮が、本稿のテーマである選挙区定数改正の過程にも微妙な影響を及ぼすことになるが、そのことについてはまた後で触れることにしたい。

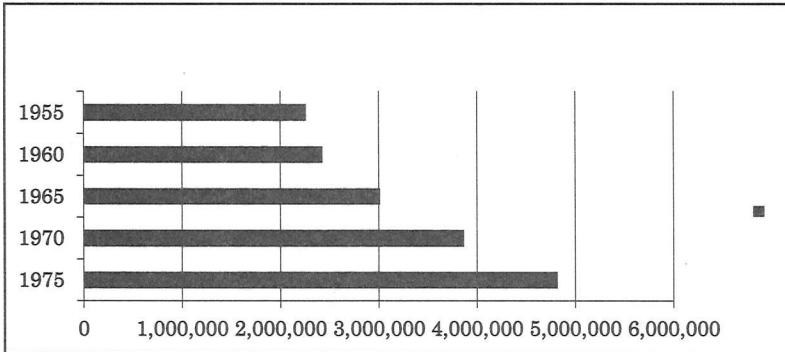
さて県議会においては自民党の優位が継続したが、知事選では異変が起こった。すなわち、1972年の知事選において社会党推薦の衆院議員畑和が当選したのである。畑の対抗馬は、自民党公認の川口市長大野元美であった。選挙結果は次の通りである。

埼玉県知事選挙 (1972年7月2日)

畑 和	無所属	791,815
大野 元美	自民党	697,179
高田 がん	諸派	8,640

上記の結果だけを見れば、保革の一騎打ちである。だが実は自民党内部が割れており、事実上の保守分裂選挙であり、こうした選挙戦の構図が革新系の畑が当選した一因でもあった。自民党内では、県市長会が推す川口

表5 埼玉県の人口（1955～1975年）



(注) 人口は国勢調査のデータ

市長大野元美、元郵政事務次官で栗原知事のもとで副知事を務めた大塚茂、現職の栗原浩の3人が出馬に意欲を示し、調整が付かない状況であった。最終的に大野に一本化されたが、県議のなかにはこの決定に対して不満を持つものもあり、県議会の自民党会派が大野派と栗原派に分裂する事態となった。知事選では畑に大野を支持しない保守系の票が相当流れ、畑の当選に一役買ったとされた。(埼玉県議会史編纂委員会：1989:293-301)

こうした県議会における多党化と知事選における異変には、埼玉県の人口増加と人口構造の変化が大いに関係していた。人口増加については次の表5を見てみよう。

表に見られるように高度経済成長期に埼玉県の人口は大幅に増加した。具体的には、1955年の2,262,623人から1975年には4,821,340人と2倍以上の人口増加であった。こうした人口増加に加えて、高度成長は就業構造の変化を引き起こした。すなわち、大規模工業地帯に労働力を集約させる一方で、その労働力の担い手とされたのが農家の子弟であった。そのため農業人口は減る一方であった。埼玉県では、1950年に約50万人いた農業人口が1960年には約40万人、1975年には約20万人に減っていった。その一方で、首都圏の人口増加のあおりを受けて宅地開発が進んだ。その新たな居住者層は東京に通うサラリーマン世帯であった。(田代・森田：1999:303-304)

4 埼玉県議会の定数改正過程

それでは具体的な選挙区条例案の改正過程を詳述するが、その前に知事が就任した当時、県議会の選挙区定数がどのような状況にあったのか、簡単に触れておきたい。

当時県議会は、1971年4月の統一地方選で当選した議員によって構成されていた。1970年10月に国勢調査が行われたが、人口の確定が遅れたため、改正が行われなかった。このため1971年選挙では、定数過多選挙区が南3区（浦和市）、西10区（吉見町・川島町を除く比企郡）、北1区（秩父市・秩父郡横瀬村）、北2区（横瀬村を除く秩父郡）、北5区（妻沼町・大里村を除く大里郡）、東1区（行田市・北埼玉郡南河原村）、東4区（八潮町を除く南埼玉郡）の7選挙区。定数過小選挙区は、南7区（桶川市・北足立郡北本町・伊奈町）、南9区（志木市・新座市）、西1区（所沢市）、西5区（入間郡福岡町・大井町・富士見町・三芳村）、東5区（春日部市）、東7区（越谷市）の6選挙区であった。1971年選挙での党派別当選者は、定数74のうち、自民党47（保守系無所属を含めると54）、社会党14、共産党4、公明党2、民社党は議席を失っていた。自民党が7割を超える議席を有し、他党を圧倒していた。

（1）1974年の改正

1974年の改正案は、1975年の改選を控えて、9月定例会に知事提案として提出されたものである。これは人口が急増し、それに伴って市が多数誕生し、現行の選挙区域と定数が実情に合わなくなってしまったことから提出された。条例案では、県民が現行の選挙区に慣れ親しんでいることから、人口増による定数増を当該選挙区のみ増加させ、大幅な選挙区の再編成は行わない方針で作業が進められた。定数は、現行の74人から86人に増加し、人口が増加した選挙区を中心に15選挙区を定数増の一方、過疎地域の3選挙区を定数減としていた。

具体的な条例案の内容は、次のとおりである。まず、現行の西5区から上福岡市の区域を分離独立し、また東8区の区域から八潮市・三郷市の区

域を分離独立させ、現行の38選挙区から40選挙区とする。定数増の選挙区は、南1区（草加市）、南2区（川口市）、南5区（大宮市）、南7区（桶川市・北本市・北足立郡伊奈町）、南9区（志木市・新座市）、南11区（戸田市）、西1区（所沢市）、西5区（富士見市・入間郡大井町・三芳町）、西6区（西5区から上福岡市を分離独立）、北6区（深谷市）、東5区（春日部市）、東7区（越谷市）、東8区（北葛飾郡）と東9区（東8区の区域から八潮市・三郷市を分離独立）を1人増加する。また南6区（上尾市）を2人増加するものである。一方定数減の選挙区は、西10区（吉見町・川島町を除く比企郡）、北2区（横瀬村を除く秩父郡）、東1区（行田市・北埼玉郡南河原村）をそれぞれ1人減するものである。

この案に対して、社会・公明・共産の3党は賛成したが、自民党は賛成しなかった。このため自民党は、独自の条例案を議員提案として10月5日に提出した。自民党案は、都道府県議会の選挙区は郡市の区域を原則とすることから、市の行政上の立場を尊重し、市は独立した単独の選挙区とした点にあった。その結果、南区は1区から16区、西区は1区から12区、北区は1区から7区、東区は1区から12区となり、合わせて47選挙区である。この自民党案は、1人区が18から28に増加したことが特徴であった。

この自民党案に対し、社共両党は党利党略と非難し、激しく反対した。1人区は大政党に有利なため、退潮を続ける自民党が議席の減少を食い止めるために、1人区を増加した改正案を提出したと社会・共産両党が非難したのである。知事案と自民党案の両案は9月定例会で審議された。県議会企画財政総務委員会は、10月8日以降審議したが意見の調整が付かなかった。12日採決され賛成6（自民党）、反対4（社会党2・自民党1・共産党1）で自民党案が可決された。翌13日本会議において記名投票で採決された結果、賛成41、反対25で自民党案が可決された。なお反対票25の内訳は、社会党・公明党・共産党合計20のほか、減員対象区の自民党4人と秩父市選出の議員1人であった。（埼玉県議会史編さん委員会：1989,264-266）

改正の結果、定数過多選挙区、定数過小選挙区とも0になった。

(2) 1978年の改正

その後1975年の国勢調査の結果、議員の総定数の増加と各選挙区の人口に異動が生じたため、1979年の統一地方選の前に知事は1978年9月定例会に議員定数改正案を提出した。この案では、総定数を現行の86人から地方自治法の原則にもとづき100人に増加したものであった。ただ選挙区は従来のままで、人口増減が著しかった選挙区の定数を増減するものであった。

具体的には、定数増は、南1区（草加市）、南3区（浦和市）、南4区（与野市）、南5区（大宮市）、南6区（上尾市）、西1区（所沢市）、西2区（入間市）、西4区（狭山市）、西8区（川越市）、西9区（入間郡毛呂山町・越生町・鶴ヶ島町・日高町）、東7区（春日部市）、東8区（岩槻市）、東9区（越谷市）、東11区（三郷市）、東12区（北葛飾郡）の15選挙区をそれぞれ1人増員したものである。定数減の選挙区は北1区（秩父市・秩父郡横瀬村）を1人減の1選挙区であった。この案は、各党間で意見がまとまらず、10月2日の企画財政総務委員会で継続審議の動議が提出され、採決の結果、賛成6反対6の可否同数となり、委員長裁決で可決し、結局12月定例会に継続審議とされた。

自民党は県議団内で意見が割れた。すなわち、現行の86人のままから知事提案の100人まで多様な意見が存在した。ただ党内では、100人は必ずしも有利でないという意見が大勢を占めた。そのため、自民党は知事案の100人ではなく、定数94人の案を提出した。具体的には、南1区（草加市）、南3区（浦和市）、南4区（与野市）、南5区（大宮市）、西8区（川越市）、東7区（春日部市）の増員を抑え94人とする。人口比例では減員となる北1区（秩父市・秩父郡横瀬村）の減員をやめ、その代わり東12区（三郷市）を増員しないという減数条例案であった。このうち南1区などの6選挙区の増員を抑制するくだりは説明を要するであろう。つまり、総定数を抑制すれば、議員ひとりあたりの人口は増えることになる。したがって、人口比例で計算すると、上記の6選挙区は定数を増やさなくても済むのである。

自民党は、この減数条例案の理由を次のように説明した。①地方自治は最小の経費で最大の効果をあげることを本旨としており、議員は必要最小

限にとどめるべきであるという世論が高まっている。②県内39市のうち21市が減数条例を制定し、また東京・大阪・愛知など本県の類似の都府県でも減数をしている。③北1区（秩父市・秩父郡横瀬村）は、歴史・社会・文化の中心であり、資源の宝庫、県民のいこいの場でもあり、行政需要が大きいので現定数を確保すべきである。④三郷市より優先順位が低い深谷市・蕨市・戸田市と北葛飾郡から1人減ずると、いずれも現行の半減となり住民感情からみても好ましくない。また東12区（北葛飾郡）は南北35km 7町を含み行政需要も多様多種であるので、三郷市を増員しないで現行のままとした。

この案を提出した背景には、県南部における人口増のため都市代表が増加し、郡部代表が減少することへの危惧が自民党内にあった。県面積の三分の二を占める郡部代表は、知事案では17人であるが、自民党案では18人と配慮されていた。

これに対して、社会・公明・自由クラブ（新自由クラブの県議会会派）・共産・民社の5党は一致して知事案に賛成し、自民案を「自民党のゲリマングラ」であると反対した。これは知事案では増員区となるが、自民案では増員されない選挙区が三郷市の他、浦和市・大宮市・与野市・川越市・春日部市・草加市の7選挙区であり、いずれも5党側が議席を獲得できる選挙区であったためである。

12月12日の企画財政総務委員会での条例案の審議は激しい対立のなかで行われ、審議は14日に持ち越された。5党側は、当面の戦術を委員長不信任案動議の提出、公聴会の実現におき、強行採決される場合には「条例無効の住民訴訟」を起こすことを予定した。しかし自民党は14日夜に突然質疑を打ち切り、採決にはいり、可否同数のため委員長裁決で自民党案が可決された。さらに翌15日本会議で、自民党案が自民党単独の賛成によって可決された。（埼玉県議会史編さん委員会：1995,279-281）

改正されたあと、定数過多選挙区は前述の北1区、定数過小選挙区は東11区に生じた。

(3) 1982年の改正見送り

その後、1980年の国勢調査の結果が発表され、埼玉県の人口は5,420,340人となり、地方自治法による県議会の定数は、109人となり、本来であるならば条例の改正が必要である。次の選挙（1983年4月）を前に1982年9月定例会には、条例の改正案が提案されると予想された。

これを前に自民党は、1981年10月に県議団内に議員定数条例調査会を発足させた。県議団内では、現行の94人の現状維持や100人定数など意見が割れていた。そのため、意見集約を図るため、調査会を発足させたのである。調査会の委員は、衆議院議員選挙区（1区から5区）ごとに3人、計15人選ばれた。その後、翌年には衆議院選挙区ごとに1人と調査会長からなる小委員会を発足させた。問題点の整理はこの小委員会で行われ、月1回のペースで審議が行われた。4月16日に調査会は県議会定数を94人で現状凍結させる方向で合意に達した。県議団内部には、一部に定数見直しを求める声があったが、全体として現状がベターであるとの声が多数であった。そして、5月15日の県議団会議に調査会の結論を報告し、了承された。

これを受けて自民党は、1982年6月定例会に議員定数の現状凍結を県議会の決議案として提出することを決定し、各党派と折衝が続けられた。交渉は難航し、結局最終日の7月9日の深夜に、埼玉県議会議員の定数並びに選挙区等に関する決議案が、自民、新自由・県政クラブ、民社の3党から共同提案された。自民党は提案理由として、①現行議員定数をもって、議事機関としての機能になんら支障をきたさない、②全国的な動向として行政改革等から議員定数の減少化への傾向が進んでいる、また、現在本市町村でも同様の傾向にある、③全県的あるいは地域間の均衡ある発展を考慮した場合、現行の選挙区定数が適当であるとした。

この提案に対して、討論に入り、民社党は賛成、社会党・共産党・公明党は反対討論をそれぞれ行った。民社党は、国の行政改革が進んでいる現在、民社党は第二臨調の答申に賛成の立場にあり、地方議会も地方行政の減量化、効率化に責任を持つべきで、現行定数でも議会の機能は支障なく遂行できる現状なので、共同提案に踏みきったと討論した。これに対し反

対討論では、社会党が①定数を一部党派で独断的に決めようというのは民主主義に反する、②現行の選挙区定数では一票の重みが3倍に近い選挙区がある状況にあり、法もとの平等を規定した憲法にも違反をしていると主張した。また共産党は①定数は法律どおり109人にすべき、②決議で凍結するのはなじまない、③定数凍結は無所属議員や少数会派の締め出しをねらったもので、議会制民主主義をないがしろにする反動的なものと言わざるを得ない、と主張した。また公明党は、行財政改革を考慮しても著しく一票の重みの軽い東11区（三郷市）の定数は1人増やすべき、と主張した。その後、採決が行われ、賛成多数で決議案は可決された。

この決議案を受けて、畑知事は1982年9月定例会初日の議案提案説明に付随して、県議会議員の総定数および選挙区において選挙すべき議員の数とも現行のまま維持すべきであるとの議会の意思が示されたので、この意思を尊重し、現状を維持することが適当であると判断し、条例の改正は提出しないことにしたと報告した、その結果、翌1983年4月の選挙は、現行定数で行われることになった。

改正を見送った結果、定数過多選挙区は前回の北1区に加え、南10区（蕨市）、南13区（戸田市）の3選挙区となり、定数過小選挙区は前回の東11区に加えて、西8区（川越市）、東7区（春日部市）の3選挙区となった。

（4）1986年の改正

上述したように、1983年の選挙は減数条例によって、地方自治法の規定よりも少ない定数によって行われた。1985年の国勢調査が行われた結果、埼玉県は人口5,863,669人となり、地方自治法上では定数は115人となるはずである。しかし、今回も前回と同様、総定数は現行の94人の維持が県議会の大勢であった。だが今回は改正しないという選択肢はとれなくなった。なぜなら、1984年5月の千葉県議会や同年7月の東京都議会の定数訴訟の上告審において最高裁は、一票の格差はおおむね3倍以内という判断を示したからである。当時、埼玉県議会の選挙区のうち、1985年の国勢調

査の結果、議員ひとりあたりの人口が最も少ない南12区（蕨市）と最も多い東11区（三郷市）との間の一票の格差は3.066倍と3倍を超えていた。また2倍を超えている選挙区は15にのぼり、早急に是正しなければならない状況になった。そこで県議会は、選挙区の定数を見直さざるを得なくなった。

この問題に対して畑知事は、1985年12月2日の定例記者会見において、最大格差が3倍を超えているので、このままではいかなくなるだろう、しかし減数条例が議員提案されて現行定数が94となった経緯もあるので、県議会の対応を待ちたいと語った。また1986年3月の本会議で議員から見解を求められ、「議員定数の変更は議員の身分にかかわる重要な問題で、今後県議会と密接な連携をはかりながら慎重に対処したい」と答弁した。

こうした知事の県議会の定数問題への慎重な姿勢は、知事提案の改正案が過去2度否決されたことと関係があるだろう。また、知事の政治上の立場が変わったこともおおに関係していた。すなわち、これに先立つ1980年の選挙で3回目の当選を果たした。知事はこの選挙の前年（1979年）に社会党を離党していた。離党した理由について後に畑は「いつまでも社会党に所属してイデオロギーに拘束されていると、無用な摩擦を生じ、具合が悪いと思ったからである」（畑：1991,131）と記している。これは1980年の知事選を前に、市町村長から無所属になれば選挙で支援しやすいと要望されたことと、社会党が選挙のたびごとに県議選で議席を減らし続け、もはや知事を支援するだけの勢力になり得なくなったことからであった。また、かねてから「県民党」を標榜する畑にとっては、行政上での政党とも友好的な関係を構築する必要があった。（埼玉県議会史編さん委員会：1999,339-340, 畑：1991,131）

このように全政党に友好的な関係を維持したい知事にとって、議員の身分にかかわる選挙区定数の改正については、慎重にならざるを得ないし、ましてや自らが提案した改正案を2回も否決されたことを考えれば、この問題に対して主体的に取り組むことはしないであろう。

県議会定数の問題について慎重な姿勢の知事は1986年9月定例会を前に

「今回も県会の意向を尊重することが望ましいと考え、改正条例の提出を見合わせたい」と県議会各派に伝えた。そのため、県議会の定数是正と選挙区定数変更は議員提案の形で提出されることとなった。自民党県議団は、現行定数の枠内での是正の方向性で動き、9月定例会中の決着を目指す方針であった。社会党は、現行定数の枠内での格差是正として3増3減の方針を示していた。公明党は、自民党の出方を待って対応する見通しであり、県政クラブ（新自由クラブ・民社党系）は、現行定数枠内で一票の格差を3倍以内に縮める、という方針であった。共産党は、「公正で抜本的な県議定数、選挙区の格差是正」で各会派に合同協議の場を設けるように申し入れた。

自民党県議団は9月30日、県議会定数是正・選挙区変更問題で県政クラブ、公明、社会3党と非公式の会合を初めてもった。自民党の方針は、1票の最大格差を3倍以内とし、共同提案の可能性として三郷市の1増と蕨市の1減の1増1減と、東12区（北葛飾郡）の3分割案であった。その後自民党は、10月2日の県議団会議で県議会の定数是正は現行定数を維持し1増1減とし、幸手市の市制施行に伴う東12区（北葛飾郡・定数4）の選挙区変更については2分区とする案を決定した。その後直ちに、公明・県政クラブ・社会の3会派と話し合い、見解が一致したことから、翌3日の本会議に条例改正案を4会派で共同提案することとなった。

その改正案の具体的な内容は、次の通りである。南12区（蕨市）の定数を2→1へ削減する、東11区（三郷市）の定数を1→2へ増員する定数是正案。東12区を2分区し、新東12区を幸手市・北葛飾郡栗橋町・鷲宮町の区域とする。残りの区域である北葛飾郡杉戸町・松伏町・吉川町・庄和町を新たに東13区とし、定数をそれぞれ2人とするものである。

この案に対して共産党からは、10月3日の本会議で①人口格差は最大2.46倍で、2倍以上の選挙区は13選挙区ある。定数2人の北1区（秩父市・秩父郡横瀬町）より人口が多いにもかかわらず1人区とされている逆転現象が9選挙区で起きる。これは法もとの平等を定める憲法に反するもので格差は1対2未満に抑えるべきである。②公職選挙法の人口比例原則で

増減対象となる北1区・南13区（戸田市）・西8区（川越市）・東7区（春日部市）で公職選挙法第15条7項の「ただし書き」の規定を適用、現状のままとしているが、その特別な事情の理由を明確にしてほしい、との質問を行った。これに対して、提出者の自民党からは、①行政改革の本旨、行政需要、今後の県政の展開を考えた場合、現行定数でなんら支障ない。②国勢調査人口に沿って法改正していても格差は2倍以上となる例もあるし、東京都議会議員選挙定数訴訟で東京高等裁判所が示した1対2未満は係争中で判決が出ていない、1対3以内で法の平等は保たれる。③「特別な事情」を適用した秩父市・横瀬町は前回の「行政需要が多くあること」などの事情が現在も変わっていない、と答弁した。

条例案は企画財政総務委員会で審議され、採決の結果賛成多数で原案どおり可決された。そして本会議において、共産党と無所属議員1人を除く賛成多数で条例案は可決された。（埼玉県議会史編さん委員会：1999,311-312,2003,287-291）

改正した結果、定数過多選挙区は南13区（戸田市）、北1区（秩父市・秩父郡横瀬町）の2選挙区。定数過小選挙区は、西8区（川越市）、東7区（春日部市）の2選挙区となった。

（5）小活

最後に埼玉県の定数改正過程をまとめたい。

まず全体的な構図が、1970年代の知事・知事与党（社会・共産あるいは公明）vs 野党自民という対決姿勢から、1980年代の知事と共産党を除く政党との協調体制に変化したことが特徴としてあげられる。この変化は、畑知事を取り巻く政治状況が変化したことと大いに関係していると思われる。すなわち、1970年代は公明・共産両党を中心に都市部で勢力を拡大していた時期であった。社会党も以前の勢いは無くなったが、依然として一定の勢力を保っていた。他方自民党は、物価問題や公害問題などの政策課題にうまく対応できず、また度重なる汚職事件や派閥抗争によって、有権者の信頼を低下させていた時期であった。また知事は最初の選挙を競り勝

ち、2回目の1976年選挙は自民党が候補者を立てられず、無投票で再選を果たしていた。そのため知事は、ある程度自信を持って議会に臨んでいたと思われ、定数改正の必要があるならば、当然のごとく改正案を提出したのであろう。また知事を支える政党の支持者が多い都市部の選挙区定数を増加させることは、自身の基盤を固めることに必要であっただろう。

しかし、そのような知事の支持基盤は変容する。それは知事の出身政党である社会党の退潮が引き起こしたものである。社会党の県議会での議席は、1970年代から1980年代にかけて減り続けた。場合によっては、県議会第2党の座を公明党に明け渡すこともあった。このような政治状況の変化によって知事は定数改正の問題に対して、自ら条例を提出するのではなく、議会に任せるという消極的な姿勢に転じたのであった。また全国的に与野党相乗りの知事・議会運営が増加したことも、1986年の改正案審議で自社公を中心とする協調体制がとられたことも無関係ではないであろう。

次に個々のアクターの事情に移る。自民党にとって、県議会で過半数を維持することが力の源泉である。ところが1970年代は、自民党にとって危機の時期であった。上記の政策課題への対応の遅れの他に、新自由クラブへの議員の離脱など過半数維持に困難な状況がおとずれていた。また自民党にとって、共産党の進出は脅威であった。そのため、支持基盤の弱い都市部の定数増加は、何としても避けたかった。最初は過疎地の行政需要の必要性という論理で人口比例に則らない定数配分を主張していたが、その後行政改革や経費節減という新たな論理によって、減数条例を制定し、定数抑制に他の政党を巻き込み、都市部の定数増加をある程度抑えたのである。

社会・公明・共産、後に新自由クラブを加えた各党は、人口比例による定数配分を主張し、地盤である都市部の定数増加を図ろうとした。しかし都市部の定数増は減数条例によって不完全なものに押さえ込まれた。また、社会党が議会勢力を減らし続け議会内での立場を弱いものとした。さらに地方自治法どおりの総定数と人口比例配分の完全な実施を求める共産党と、自民党と条例改正案を共同提出した社会・公明・新自由クラブとの

間に溝も生まれた。

前述のように知事は、条例改正案を1970年代の知事提案から、1980年代には議会の議論を尊重する協調的・消極的な態度に転換する。それは政治状況の変化という説明を記したが、それだけが理由ではない。それは行政上・実務上の面からも求められたのである。知事は激増する生徒に対応するための高校の大幅な増設、綾瀬川の水質汚濁の問題、新幹線建設反対への対応など、政策課題が山積していた。そうした政策課題の解決は、市町村との協力とともに、県議の協力が欠かせなかった。そのため、個々の県議が影響を受ける選挙区の改正は、自らが主導するのを避けて、議会主導で行うほうが得策であると判断したのである。そうした用心深さが、5期20年という長期にわたって知事の座を死守したひとつの要因であると言えるであろう。

おわりに

本稿は、埼玉県議会の1970年代から1980年代にかけての定数改正過程を中心に論じてきた。他の府県と比較すると埼玉県は、定数過多選挙区、定数過小選挙区ともそれほど数は多くないし、また特例選挙区についても、埼玉県にはこれまで設置されたことは無い。千葉県、愛知県、兵庫県などがむしろ数が多いし、特例選挙区も設置されていた。これは埼玉県の市の人口が10万人未満の小規模な市が多く、人口の多い市が川口市などそれほど多くないのも、定数配分に影響を及ぼしているのではないかと筆者は推察する。

選挙区定数の配分は人口比例の原則だけでなく、過疎地などのように行政需要が高いと思われる地域には議員が必要であるという論理で、人口比よりも多く配分されてきた。その一方で、三郷市のような人口が急増した地域では、定数が抑えられるという面もあった。行政需要など人口比例以外の基準は、恣意的な基準となる性質を持つものである。選挙区の定数配分は、客観的な基準である人口比例の原則で配分の方が望ましいと筆者は考える。

本稿は、埼玉県の事例を中心に考察してきた。もとより本稿の結論が選挙区定数配分の全般的な傾向を示すものではない。全般的な傾向を捉えるためには、他の府県の詳細な調査が必要である。

〈データ作成参考文献〉

- 愛知県議会事務局編 (1981～2010)「愛知県議会史 第9巻～第14巻」
愛知県選挙管理委員会 (1995)「愛知県選挙記録 平成7年版」
朝日新聞社 (1992)「朝日年鑑 1992」
大阪府議会史編纂委員会編 (1980～2005)「大阪府議会史 第5編～第9編」
大阪府選挙管理委員会 (1975～1987)「選挙の記録」
神奈川県議会史編集委員会編 (1973～1981)「神奈川県議会史 続編第1巻～第5巻」
神奈川県選挙管理委員会 (1967～1999)「選挙の記録」
京都府議会史編纂委員会編 (1971～1978)「京都府議会史」
京都府選挙管理委員会 (1975～1999)「選挙の記録」
埼玉県議会史編さん委員会編 (1972～2003)「埼玉県議会史 第7巻～第16巻」
千葉県議会史編さん委員会編 (1988～2007)「千葉県議会史 第5巻～第9巻」
兵庫県議会 (1957～2006)「兵庫県議会史 第4輯第1巻～第5巻」
兵庫県選挙管理委員会 (1984～1992)「選挙の記録」
読売新聞社 (1992・1996)「読売年鑑 1992 1996別冊」
(ウェブサイト) <http://www.> は省略 日付は最終アクセス日。
各府県議会のホームページ。
「ザ・選挙」 go2senkyo.com/ 2015年10月28日
総務省統計局「国勢調査」 e-stat.go.jp/SGI/estat/GL2010 2015年10月26日

〈その他の参考文献〉

- 北村公彦編 (2003)『現代日本政党史録3』第一法規出版

埼玉県議会史編さん委員会編（1989,1995,1999）『埼玉県議会史第14巻～16巻』

季武嘉也・武田知己（2011）『日本政党史』吉川弘文館

田代脩・森田武ほか（1999）『埼玉県の歴史』山川出版社

畑和（1991）『生涯感動 私の履歴書』ぎょうせい

馬渡剛（2010）『日本の地方議会』ミネルヴァ書房