

Title	選挙区割りとは地方政治：大阪の事例研究
Author(s)	砂原, 庸介
Citation	阪大法学. 65(2) P.143-P.169
Issue Date	2015-07-31
Text Version	publisher
URL	https://doi.org/10.18910/75429
DOI	10.18910/75429
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

選挙区割りと地方政治

——大阪の事例研究——

砂原庸介

一 はじめに

日本の地方議会選挙は、すべて単記非移譲式投票 (Single Non-Transferable Voting : SNTV) によって行われている。しかし同時に持つ非常に興味深い特徴は、SNTV によって当選する候補者の数が、選挙区によって異なることである。そのために、一人しか当選しない選挙区においては最も多数の得票を集めた候補が唯一の代表となる小選挙区制 (Plurality Voting) となるし、複数の候補者が当選する選挙区では、相対的な少数派にも議席が与えられる比例代表制のような結果をもたらすことになる。さらに、当選者の数が大きくなると、政党単位というよりも個人への投票が結果を決める傾向が強くなるという特徴を持っている。

大阪府と、そこに含まれる大阪市・堺市という二つの政令指定都市の議会選挙は、このような地方議会議員選挙の特徴をそれぞれに反映したものである。^{〔1〕}なぜなら、大阪府議会議員を選ぶ選挙では、各選挙区の規模が小さく、

そのために勝者総取りの選挙区が多くなっているのに対して、大阪府議会議員の選挙ではひとつの選挙区から選ばれる議員の数が二人以上であるもののそれほど多くはない(二二六)。他方で、堺市の選挙区は、それぞれが一人程度の議員を選び出すものとなっていて、個人投票の傾向が強いものとなっているのである。

このような選挙区の構成は、選挙の結果に対して直接的な影響を及ぼす。その効果が顕著に現れたのが、二〇一年の統一地方選挙である。この選挙では、大阪府と大阪市の機能を統合するとともに、現在の大阪市を複数の特別区に分けて、市民と直接関わる業務を担わせる、いわゆる「大阪都構想」を掲げた大阪維新の会が、議会運営の主導権確保を狙って多くの候補者を擁立し、既存の政党と激しい選挙戦を繰り広げた。その結果、図表一のように大阪府議会では過半数(五七/一〇九)を獲得し、大阪府議会では約三分の一(三三/八六)を、堺市議会では四分の一(二三/五二)の議席を獲得している。それぞれの議会を超えて選挙区定数に注目すると、定数一の選挙区の九割以上で勝利し、定数二の選挙区の半分を確保している。それに対して、定数三以上では、議席を獲得しているが三分の一から四分の一程度に過ぎない。

強調すべき点は、このような結果を生み出したからといって、定数二以下と比べて定数三以上の選挙区で、大阪維新の会が特別に支持されていないわけではない、ということである。図表二は、定数の小さい順番で大阪市と堺市の選挙区を並べて、大阪維新の会の政党としての得票率を見たものである。これを見ると、府議会議員選挙で定数一の選挙区では、大阪維新の会の得票率に散らばりがあるが、定数三以上の選挙区(北区より右側の「市議・維新得票率」)では、おおむね三〇%程度の得票率となっていることが分かる。定数が一あるいは二の選挙区では、対立候補との競争環境によって選挙区ごとの大阪維新の会の得票率の散らばりが大きくなるのに対して、定数が三を超えてどの政党も同じように競争を行う環境では、大阪維新の会は約三割程度の支持を得ていたのである。

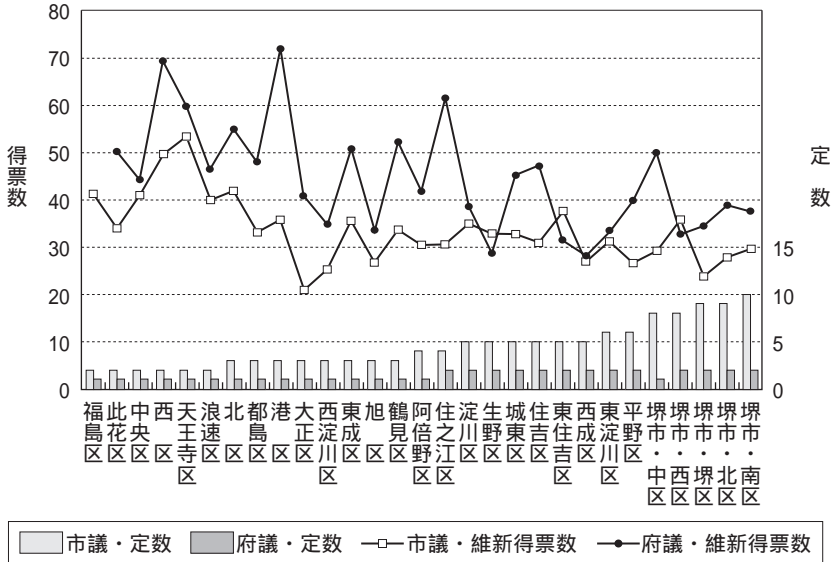
選挙区割りと地方政治

図表1 大阪府議会・大阪市議会・堺市議会選挙の結果（2011年）

選挙区定数	大阪府議会				大阪市議会				堺市議会			
	選挙区数	定員	維新候補	維新当選	選挙区数	定員	維新候補	維新当選	選挙区数	定員	維新候補	維新当選
1	33	33	31	28	0	0	0	0	0	0	0	0
2	21	42	21	21	6	12	8	6	0	0	0	0
3	3	9	2	2	8	24	14	9	1	3	1	1
4	1	4	1	1	2	8	4	3	0	0	0	0
5	3	15	3	3	6	30	12	11	1	5	2	1
6	1	6	2	2	2	12	6	4	0	0	0	0
7以上	0	0	0	0	0	0	0	0	5	44	12	11
合計	62	109	60	57	24	86	44	33	7	52	15	13

出典：筆者作成

図表2 大阪府議会・大阪市議会における選挙区定数と維新得票率



出典：筆者作成

二〇一一年統一地方選挙の結果を踏まえると、大阪維新の会をはじめとした各政党にとっては、それぞれの選挙区で見込むことができる得票率は大阪府・大阪市・堺市のどの選挙でもそれほど変わらないのに対して、選挙によって定数が変わることにより議席率が大きく変わる可能性がある。特に、大阪府議選で過半数を獲得した大阪維新の会は、定数一の選挙区を作り出すことによって他の政党との差を広げる可能性が生まれると認識することができる。とりわけ、定数一の選挙区では、国政で競合する自民党と民主党がともに候補者を出せば、大阪維新の会の得票率が五割に達することがなくても多くの議席を獲得できるという期待が生まれる。

このような状況において、二〇一一年から二〇一五年にかけての大阪府議会・大阪市議会の任期では、それぞれの議会の議員定数削減・選挙区割りと定数の再編が重要な問題として扱われた。議員定数削減は、政治不信の増大から国・地方を通じて問題になっており、また選挙区割りと定数については国と同様に「一票の格差」の是正という論点とも重なってくる。そして、大阪維新の会が過半数を獲得した大阪府議会では、大幅な議員定数削減と選挙区割りの再編が行われることになった。

本稿では、このような大阪府議会・大阪市議会の「選挙制度改革」の過程について分析を行った上で、改革が新しい制度によって行われた二〇一五年統一地方選挙にどのような効果を与えたかについて議論する。以下、本稿は次のように構成される。まずは二〇一一年選挙直後の大阪府議会における議員定数削減と定数の再編を整理し、その後の大阪府議会での同様の議論を確認する。さらに、二〇一五年統一地方選挙が迫った二〇一四年の大阪府議会における再度の選挙区変更の過程について紹介した上で、二〇一五年の統一地方選挙の結果を分析する。

二 大阪府議会の「選挙制度改革」

二〇一一年四月の統一地方選挙が終わり、新たな議会が開会された直後、大阪府の橋下徹知事（当時）が率いる大阪維新の会は、議員定数を一〇九から八八に削減する条例改正案を提案した。八八という数字は、大阪府の人口約八八〇万人をもとに「人口一〇万人あたり議員一人」を適当なものとして算出したものであるとされる。大阪維新の会は、二〇一〇年九月にも同様の提案を行っていたが、このときは他の政党の強い反発によって、ほとんど議論されないまま否決されていた。しかし、二〇一一年の統一地方選挙によって府議会で過半数を得たために、大阪維新の会はより強硬な立場を取ることが可能になっていたのである。

大阪府議会に限らず、ほとんどの地方議会では、定数削減や区割りの再編といった議員の身分を決める選挙に関わることは、知事や市長が提案することはなく、議員間の同意によって行われる。議員定数を約二割減らすというのは、議員にとつては困難な決定であり、議員の同意でこのような規模の定数削減が行われることは非常に難しい。このときも、たとえば定数削減には理解を示すものの提案に反対する公明党は、会期末による自然流会を狙って議場の封鎖まで行っている。しかし、過半数を掌握する大阪維新の会の強行採決によって可決されたのである。

それでは、議員数を二二減らす以外に、この提案の内容はどのようなものであったのだろうか。「人口一〇万人に対して議員一人」という考え方を取っていても、具体的に各選挙区に対して議席を配分するのは簡単ではない。なぜなら、人口以外に自治体という単位を考えなくてはいけないからである。当時の大阪府には、人口が少ない選挙区として下から浪速区（五二五〇六）、四條畷市（五六九三八）、大阪狭山市（五七四七九）、阪南市（五七九三二）、高石市（五九五八五）など人口五万人台の選挙区が存在したが、これらに対して議員を一人割り当てていく

図表3 大阪維新の会提案による選挙区定数の変更 (2011年5月)

定数2 → 1	生野区, 西成区, 大東市, 松原市, 門真市, 住之江区, 東住吉区, 堺市西区, 守口市, 堺区, 堺市北区, 住吉区, 富田林市+南河内郡, 堺市南区, 箕面市+豊能郡
定数3 → 2	寝屋川市
定数4 → 3	吹田市
定数5 → 4	高槻市+三島郡, 豊中市, 枚方市
定数6 → 5	東大阪市

出典：筆者作成

と、当然ながら総議席数が八八を超えることになる。そこで、最も簡単に二一議席を減らそうとすれば、(一)最も議員一人当たりの定数が少ないところから順番に、(二)それ以上減らせない定数一の選挙区以外から、定数をひとつずつ減らしていくことが考えられる(図表三)。そして、実際に府議会に提案された新たな選挙区定数はこのような考え方のもとに決められているものであった。

この結果、大阪府議会における定数一の選挙区は、すでに存在する三三の選挙区に加えて一五区も増えて四八区で、定数八八の半分以上を占めることになり、大阪府議会は埼玉県議会を抜いて最も定数一の選挙区が多い地方議会となった。他方で二一あった定数二の選挙区は七区に、定数三以上の選挙区は八区から七区へと変わるようになった。

議員一人当たりの人口が少なくても、もともと定数一である選挙区は議席を減らすことができないため、定数削減で定数不均衡はかなり悪化する。定数削減の結果、有権者人口で見ると最小の四條畷市(四五・一四二)と最大になる箕面市+豊能郡(二三・三七六五)の格差は二・九六倍となり、変更前の生野区と堺市東区及び美原区での格差二・三六倍からみても悪化の幅が大きい。また、全体的な有権者数と議席数の非比例性を示すLH指標でも、変更前の〇・〇六六から〇・〇九一へと悪化している。他方で、大幅に定数を削減するため

に、生野区選挙区のように、有権者人口は堺市東区および美原区選挙区や堺市中区選挙区などと比べて少ないのに、選出議員数が多い、といった逆転現象の解消にはつながることになった。

このような選挙区定数の変更は、府議会で過半数を占める大阪維新の会にとって非常に有利なものになると考えられた。二〇一一年の大阪府議選で、大阪維新の会はほとんど全ての一人区で勝利しており、他の政党が選挙区調整を行わない限りは有利な状況が続くと考えられたからである。特に、当時は支持率が漸減傾向にあったとはいえ民主党が政権を担当しており、自民党と民主党が地方レベルでも選挙協力をするのが困難であることが予想されていた。そのため、この提案は過半数を握る大阪維新の会が、自らの議席最大化を目指した選挙制度の変更という性格を持つと考えることができる。⁽³⁾

反対に、変更で最もダメージを受けると考えられたのが公明党である。公明党は二人の議員を擁していたが、削減されることになる一三選挙区に一四人が議員として立候補・当選している。とりわけ定数二の選挙区のうち八区で大阪維新の会と公明党が議員を出しており、大阪維新の会以外の政党との選挙協力を得ながら非常に厳しい競争を行わなくてはならない状況に追い込まれることになった。府議会での議決をめぐって、公明党が議場の封鎖まで行ったことは、このように変更によるダメージが極めて大きいと認識していたからであると考えられる。

三 大阪市議会における検討

大阪府議会において議員定数削減と選挙区割り・定数の再編が決められたあと、二〇一二年七月には、大阪市議会でも、維新の会によって選挙区定数を変える提案が出された。大阪府議会と異なっており、大阪市議会における大阪維新の会の議席は過半数に満たないために、提案が可決されるためには他の政党の賛成が必要とする。しかし、大

大阪維新の会から出されたのは、総定数を八六から六九へと約二割も削減する大胆な提案だった。それでも、大阪維新の会としては、五〇台にまで削減しようという議論があり、他の政党に配慮したものであるとされる⁽⁴⁾。

大阪維新の提案を確認すると、六九という定数を、有権者人口にあわせて「サンラゲ式」と呼ばれる方法で各行政区に比例配分したものと同じ定数が提案されている。サンラゲ式とは、衆議院総選挙の比例代表部分での議席配分に用いられる「ドント式」と同様の最高平均法と呼ばれる配分方法である。最高平均法を用いた場合、有権者人口を除数で割って大きな値を取る選挙区から順番に議席が割り当てられていくことになり、ドント式の除数が一から順番に増えていくのに対して、サンラゲ式は一から奇数値をとって増えていく。サンラゲ式の場合は、ドント式などよりも人口が少ない選挙区にとって有利な配分になるとされる。

図表四に表されている通り、大阪維新の会が提案する議員定数削減によって、基本的には人口が少なく過剰に代表されているところから人が減らされることになる。特に生野区・西成区・東住吉区といった、高度経済成長期に多くの人口が流入し、その後人口減少の傾向にある地域では、定数がいきなり二も減らされる。その他には港区・大正区・東淀川区・東成区・旭区・阿倍野区・住之江区・住吉区・平野区といった周辺地域で定数が削減される一方、都心回帰で人口増の傾向にあるとされる都心地域はそれほど減らされることはない。ただし、浪速区と天王寺区は、最大剰余法やドント式という相対的に人口が多い地域に有利な区割りの方法を使えば、定数が二から一に減らされる可能性はあった。

このような定数の再配分は、人口の変動に合わせた不均衡の調整というだけではなく、政治的な意味も持つことになる。なぜなら、この前年の二〇一一年一月に行われた大阪府知事・大阪市長のダブル選挙の結果を確認すると、都心に近くて定数が変わらない地域で大阪維新の会への支持が強く、周辺部では相対的に弱いからである(図

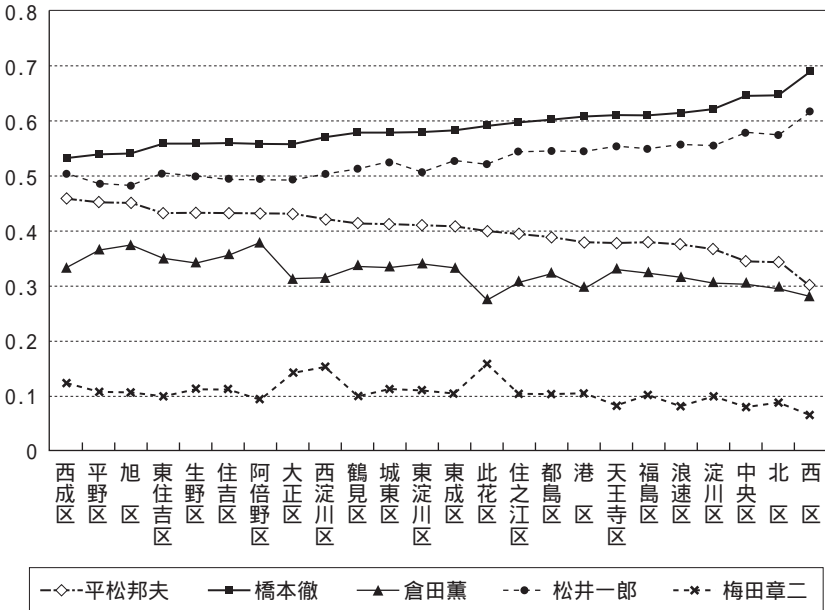
選挙区割りとは地方政治

図表4 大阪市議会における定数再配分の方法

	現在	サンラゲ (維新案)	最大 剰余	ドント	サンラゲ	最大 剰余	ドント	サンラゲ	最大 剰余	ドント	維新案 2014年
北 区	3	3	3	3	4	4	4	3	3	3	3
都島区	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
福島区	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
此花区	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
中央区	2	2	2	2	3	3	3	2	2	2	2
西 区	2	2	2	2	3	3	3	2	2	2	2
港 区	3	2	2	2	3	3	3	3	2	2	2
大正区	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
天王寺区	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2
浪速区	2	2	1	1	2	2	2	2	2	2	2
西淀川区	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3
淀川区	5	4	5	5	6	6	6	5	5	5	5
東淀川区	6	5	5	5	6	6	6	5	5	5	5
東成区	3	2	2	2	3	3	2	2	2	2	2
生野区	5	3	3	3	4	4	4	3	3	3	4
旭 区	3	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3
城東区	5	4	4	5	5	5	6	5	5	5	5
鶴見区	3	3	3	3	4	4	3	3	3	3	3
阿倍野区	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
住之江区	4	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4
住吉区	5	4	4	4	5	5	5	5	5	5	5
東住吉区	5	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4
平野区	6	5	5	5	6	6	7	6	6	6	6
西成区	5	3	3	3	4	4	4	3	4	4	3
合計	86	69	69	69	86	86	86	77	77	77	77

出典：筆者作成

図表5 2011年大阪府知事選挙・大阪市長選挙における各候補得票率



出典：筆者作成

表五)。たとえば定数が五から三に減る生野区・東住吉区・西成区では、大阪維新の会が一議席しか獲得できないとしても、それらの選挙区での議席率は二〇%から三三%へと上昇し、過半数に少しでも近づくことができるようになるのである。

しかしこの提案は、結局反対多数で否決されることになった。否決は、議員定数削減が行われないだけでなく、議員定数配分の見直しも行われないことを意味する。生野区・東住吉区・西成区など、議員が過大に配分されている状況に対する変更も行われないということである。図表四には、現行の八六議席をサンラゲ式の他、最大剰余式・ドント式で配分したものを示しているが、大阪維新の会が相対的に高い支持率を確保している都心部では、有権者数と比べて議席の配分が少なくなっている。議員定数削減とセットでの提案を行ったために、大阪維

新の会に有利となりうる定数不均衡の是正も不可能となったのである。

その後、二〇一四年五月に大阪維新の会は再び議員定数の削減を提案する。今度は八六から七七への削減であり、人口の少ない選挙区が定数を上回る「逆転現象」の是正と、一票の格差の解消を狙うものとされていた。この案では、港区・大正区・東淀川区・東成区・生野区・阿倍野区・東住吉区でそれぞれ定数が一削減され、西成区のみが二減となる。この区割りは、二〇一一年の有権者人口を用いて計算すると、ドント式・サンラゲ式のいずれにしても生野区が一議席過剰代表されており、西成区（ドント式）あるいは港区（サンラゲ式）が一議席少なくなっている⁽⁶⁾。それを差し引いても、ある程度定数不均衡の是正を行う効果はあると考えられたが、大阪維新の会以外の各党は、統一地方選挙へ一年を切った中で定数配分を変えるのは、市民向けのパフォーマンスであるとして反対に回し、賛成少数で否決されることになった。

四 大阪府議会における再変更

第二節で述べたように、大阪府議会では二〇一一年六月に議員定数を一〇九から八八に大幅に削減することを決め、それに合わせて区割りを行っていた。この改正条例が一度も施行されてはいないうちに、区割りの見直しも一度テーマとされるようになる。その原因は、二〇一三年二月六日に国会で公職選挙法が改正されたことである。この改正により、従来基本的に郡と市（特別区・政令市の行政区含む）の区域によるとされていた都道府県議会の選挙区について、郡という単位を考える必要がなくなり市（特別区を含む）の区域を基本とすることとされた。このうち大阪府・大阪市に関連して重要なポイントは二つ挙げることができる。一つは郡という単位を考える必要がなくなったことで、飛び地を解消することができるようになった点である。大阪府は、他の府県と比べて郡の

区域は少ないものの、泉南郡（熊取町・田尻町・岬町）の選挙区が泉佐野市・泉南市・阪南市を囲む飛び地になっていて選挙区としては不自然である上に、泉南市・阪南市は人口が五万人程度でひとつの選挙区を構成するにはやや人口が少なくなっており、法改正によってこういった問題をあわせて緩和することが可能になった。二つ目は、これまで「市」としてみなされてきた政令市の区が「市」としてみなされなくなり、政令市を二つ以上の区域に分ければ区を自由に合区できるということになった点である。大阪市を構成する行政区の中には、浪速区や天王寺区など人口が相対的に少ないところがあり、法改正をきっかけに選挙区を再編する可能性が生まれたのである。⁽⁷⁾

公職選挙法の改正には、さまざまな経過措置が規定されているため、議員定数と選挙区割りを変えたばかりの大阪府がすぐに再変更する必要はない。しかし、法改正をきっかけに大阪府でも、早速一二月九日に「議員の定数及び選挙区並びに各選挙区において選挙すべき議員の数に関する特別委員会」が開催されてその見直しが議論されはじめた。特別委員会がスタートした日の会議記録を確認すると、主に泉南郡の飛び地についての対応が述べられている。それ以外の踏み込んだ選挙区の変更は行わず、飛び地を解消した上で、二月中に議決し、一年以上の猶予期間を置いて二〇一五年の統一地方選挙を迎えるというのである。⁽⁸⁾ 唯一、住之江区選出の民主党議員が、最後の方で飛び地以外の合区を検討したらどうか、という発言をしているのみであった。

ところが事態はその後急変する。その引き金を引いたのは、橋下市長の「出直し選挙」であったと考えられる。橋下市長は、自らが進めるいわゆる「大阪都構想」について、二〇一二年に制定された大都市地域特別区設置法（大都市地域における特別区の設置に関する法律）に基づき協議会を設置して議論を続けていたものの、特別区の区割りをめぐって協議会は紛糾していた。特に、それまで相対的に大阪維新の会に協力的であった公明党が、四案あった区割り案をひとつに絞り込むことに反対し、橋下市長は協議会の議論が事実上ストップしたとして市長を辞

任して「出直し選挙」に訴えたのである。⁽⁹⁾

出直し選挙では、大阪維新の会と対立する諸政党は候補者の擁立を行わず、橋下市長が低投票率で圧勝する選挙となったが、結果として大阪維新の会とそれ以外の政党との対立は極めて深くなった。そのような中で、大阪府議会の選挙区割り自体が争点となる環境が生まれていく。既に述べたように、定数や区割りに関する決定は議員の幅広い合意を必要とする慣例があるが、二〇一一年に大阪維新の会が多数決で押し切ったように、今度は大阪維新の会以外の政党が多数決で押し切ろうとするのである。

五 再変更をめぐる各政党の主張

橋下市長の辞任によって、対立ムードが高まる中、二月二〇日の特別委員会でも各政党から具体的に出された提案は、それぞれに非常に特徴的なものであった。

まず大阪維新の会だが、その提案において二〇一一年六月からの変更はほとんどない。変更するのは飛び地となっている泉南郡選挙区だけを隣接の市と合区するのみであり、泉南郡を構成する熊取町・田尻町・岬町をそれぞれ泉佐野市、泉南市、阪南市と合区して定数一として、泉南郡選挙区を減らす。そうすると全体の定数がひとつ減ることになるが、その分については定数一で最も有権者人口が多い箕面市＋豊能郡の定数をひとつ増やすことになる。

大阪維新の会の主張は、一票の格差が三倍程度であることは法律上容認されているとして、公職選挙法で認められている任意合区は行わず、府議会議員が各自治体からの地域代表であるべきだとするものである。飛び地の解消についても、泉南郡のそれぞれの町が隣り合った市と合区されることによって、可能な限り地域代表であることに

配慮したものとしている。人口が少なくても合区されない選挙区が数多く残るために、一人区の数はほとんど変わらず、箕面市＋豊能郡の定数増に伴って一つ減少するのみである。

それに対して自民党は、「配当基数が一未満の一〇選挙区を任意合区」するという方法を主張する。配当基数とは、「選挙区ごとの人口」を「議員一人当たりの人口」（大阪府であれば大阪府人口／議員総定数（＝八八））で割ったもので、これが一に満たないことは人口が少ないのに過大代表されている選挙区であるとして合区の対象とするものである。

政令市である大阪市では、福島区＋此花区（二）、天王寺区＋浪速区（二）、大正区＋西成区（二）という行政区が合区されている。そして、大阪維新の会が二〇一一年に定数を減らした住吉区、堺市北区、堺市南区では定数が一から二に戻されることになっている。その他を見ると、合区の対象となるのが柏原市＋藤井寺市（二）、泉南市＋阪南市＋田尻町＋岬町（二）の他、四條畷市・大阪狭山市・高石市がそれぞれ定数二の大東市・富田林市南河内郡・泉大津市泉南郡と合区して定数二となっている。なお大東市と富田林市南河内郡は、二〇一一年の段階ですでに定数一となっていたので、この変更で純減というわけではない。

さらに興味深いのは公明党と民主党である。両者の主張は「配当基数一未満を解消する」ということで、該当する選挙区は全て合区される（二三選挙区）。その結果、六二（維新提案では六二）であった選挙区が三一にまで減り、一人区は六のみとなる。合区についての考え方は、政令市の選挙区を「衆議院小選挙区の区割りで割る」（ただし守口市・門真市にかかる大阪六区部分は旭区と鶴見区のみ）というもので、それぞれ大阪一区（＝中央区、西区、港区、天王寺区、浪速区、生野区で五議席）、大阪二区（阿倍野区、東住吉区、平野区で四議席）、大阪三区（大正区、住之江区、住吉区、西成区で五議席）、大阪四区（北区、都島区、福島区、東成区、城東区で五議席）、

大阪五区（此花区、西淀川区、淀川区、東淀川区で五議席）、大阪六区（旭区と鶴見区で二議席）となるほか、堺市が北区・東区・美原区（四議席）と西区・中区・南区（四議席）に分けられる。

その他も衆議院選挙区単位の影響が強く、大阪七区である吹田市+摂津市（四）、一一区である枚方市+交野市（五）のほか、寝屋川市を除く一二区である四條畷市+大東市（二）がある。それ以外を見ると、柏原市+藤井寺市（二）、富田林市南河内郡+大阪狭山市（二）、泉野野市泉北郡+高石市（二）、貝塚市+泉佐野市+熊取町（二）、泉南市+阪南市+田尻町+岬町（二）といったところが合区され、余った二議席は箕面市豊能郡と守口市の議席が一議席から二議席へと増やされるという提案となっていた。¹⁰

六 各政党の選挙戦略

このような各政党の主張は、それぞれの選挙戦略と密接にリンクしていると考えられる。大阪維新の会の提案からは、一人区を中心として「維新かそれ以外か」という決戦を挑もうという意図が見える。また大阪維新の会や自民党に比べて支持率が低い公明党と民主党は、それぞれの議席が増えるように選挙区定数の規模を大きくしようとしている。定数を大きくすることによって、たとえば定数五くらいのところであれば一議席は見込めるようになるからだ。この二つの提案を両極として、その中間が自民党ということになるが、これも自民党にとって望ましい選挙戦略とリンクすることになっている。

自民党案は、一人区の合区が中心となっている点で非常に戦略的である。議論の当時、一人区で誰が議席を持っているかを考えると、基本的に二〇一一年の選挙で勝った大阪維新の会の議員である。そのため、一人区を二つ合区すると、ほとんどの選挙区で大阪維新の会の議員同士が戦うということになってしまう。多くの選挙区では大阪

維新の会の議員同士の潰し合いが生じるし、仮に定数が二になったとしても、二人が同時に立候補してともに勝利することは難しい。中でも極端な事例は、泉南市＋阪南市＋田尻町＋岬町で作られる選挙区であり、もともと大阪維新の会の議員が三つの一人区に三人の議員を擁していたのである。

合区対象となる大阪維新の会の議員は、もし自民党案が成立すれば、同じ政党内での同士討ち、あるいは選挙区の変更を強いられることになる。そうすると各議員としては、大阪維新の会に居続けるよりも、離党して他の政党に加わった上で自分を支持する固定票を加え、大阪維新の会の支持だけで戦おうとするライバルを出し抜こうとするのは全く不思議ではない。たとえば、この自民党案が優勢になりつつあるとみられる状況の中で、藤井寺市選出の府議会議員が大阪維新の会から離党し、自民党と接触していると伝えられている⁽¹⁾。上述のとおり、藤井寺市は自民党案での合区対象となっており、議員としては大阪維新の会を離れるインセンティブを持っていると考えられる。自民党の側からすれば、このような議員を自陣営に引き込めば、前回大敗した一人区でもある程度戦えることになる。

各政党の案が提示されたあと、数に劣る公明党と民主党は早い段階で自分たちの提案を諦め自民党案に賛同するようになっていく。その背景には、前述の「出直し選挙」における橋下市長の対立があるだけでなく、一人区ばかりの大阪維新の会の提案ではほとんど議席を見込むことができず、危機に陥ることが予想されたからであると考えられる。最終的に自民党の提案が可決された三月二〇日の特別委員会議事録を見ると、公明党・民主党と共産党は、「一票の格差」の拡大を理由に大阪維新の会の提案に反対していた⁽²⁾。

第一党である大阪維新の会は、二〇一一年の統一地方選挙で過半数を制して一回目の定数削減・選挙区割りの再編を行ったが、この時期には過半数（五五）の議席を失っていた。その理由は、二〇一三年一月に堺市から和泉

市を走る泉北高速鉄道を運営する第三セクターの売却をめぐる紛争である。松井一郎知事が、アメリカの投資ファンドに第三セクターを売却することを提案したのに対して、鉄道と関係の深い大阪市住吉区・堺市南区・堺市中央区・高石市選出の議員たちが反対し、離党していたのである。この結果、過半数には二議席足りないこととなり、これらの議員を再度取り込むことができれば大阪維新の提案は可決できるが、そうでなければ難しい状況にあった。結論から言うと、大阪維新の会は、これらの議員を再度取り込むことはできず、自民党の提案がこの四議員と共産党も含めた議員たちによって可決されることになった。四議員を取り込むことができなかった理由は、直前の造反劇における橋下市長・松井知事との感情的な対立もあるだろうが、さらに議員たちにとって大阪維新の会の提案よりも自民党の提案が望ましく、大阪維新の会に賛成する余地は少なかつたと考えられる。大阪市住吉区・堺市南区は、二〇一一年の変更で定数が二から一に削減されることになっていたが、自民党案では前述のとおり定数が二に戻されることになっている。定数一で現職二人という状況で戦うのと、定数二で戦うのとどちらが望ましいかは言うまでもない。高石市は、自民党の提案では泉大津市・泉北郡と合区して定数二と変更される。定数一の厳しい選挙をするよりも、自民党から立候補することで、大阪維新の会の候補と議席を分け合うという計算もできる⁽¹³⁾。

このように、偶然の要素も多分に含まれるが、大阪では二〇一五年の府議会議員選挙を見据えて、選挙区の区割りが政治的な有利・不利と密接に関わる状況になっていた。橋下市長の「出直し選挙」による大阪維新の会とそれ以外の政党の対立と相まって、最終的には自民党案が可決されることになり、二〇一一年選挙で過半数を獲得した大阪維新の会は、苦しい立場に追い込まれて選挙を行うことになったのである。

論

ここまで述べてきたように、二〇一一年の統一地方選挙によって大阪維新の会が過半数を制した大阪府議会においては、極めて大きな議員定数削減・選挙区割りの再編が行われ、さらにその後大阪維新の会が過半数を失うことによって再度の変更が行われた。他方で、大阪市議会では、統一地方選挙で大阪維新の会が一定の議席を確保したものの、議員定数の削減や選挙区割りの再編は行われていない。なお堺市議会においては、二〇一三年六月に、議員定数を四議席削減する提案が行われ、公明党・大阪維新の会・民主党・自民党の賛成によって可決されている。それぞれの選挙区定数が大きい堺市議会においては、大阪維新の会も急進的な改革を主張することが困難であり、多数が賛成できる微温的な改革が行われたと言えるだろう。

このような選挙制度の変更を受けて行われた二〇一五年の統一地方選挙はどのような結果となったのだろうか。二〇一一年の結果と比較しながら、選挙区再編の効果を中心に検討していく。まず、二〇一一年の結果を示した図表一と同様のものを二〇一五年の結果によって示したものが図表六である。図表一と図表六を比較することで分かる顕著な傾向は、まず二〇一五年には大阪府議会の一人区で大阪維新の会がある程度敗北を喫していることである。二〇一一年には一人区で大阪維新の会がほぼ全勝したが、二〇一五年には大阪市・堺市という二つの政令指定都市以外の一人区で一議席中九議席を獲得したが、大阪市内（二五議席中八議席）・堺市（四議席中二議席）で半分程度の勝利にとどまっている¹⁴。

なぜ二〇一五年には、大阪維新の会が一人区で圧勝できなかったのだろうか。その大きな理由は、政党間競争のあり方が二〇一一年と二〇一五年で異なるからであると考えられる。二〇一一年は、政権にあった民主党が国政で

図表6 大阪府議会・大阪市議会・堺市議会選挙の結果(2015年)

選挙区定数	大阪府議会				大阪市議会				堺市議会			
	選挙区数	定員	維新候補	維新当選	選挙区数	定員	維新候補	維新当選	選挙区数	定員	維新候補	維新当選
1	31	31	30	19	0	0	0	0	0	0	0	0
2	15	30	15	15	6	12	6	6	1	2	1	1
3	2	6	2	2	8	24	9	9	0	0	0	0
4	4	16	5	5	2	8	4	4	0	0	0	0
5	1	5	1	1	6	30	13	12	1	5	1	1
6	0	0	0	0	2	12	6	5	0	0	0	0
7以上	0	0	0	0	0	0	0	0	5	41	12	12
合計	53	88	53	42	24	86	38	36	7	48	14	14

出典：筆者作成

自民党と激しく競争しており、大阪府議会の一人区でも多くの候補者を擁立していた。その数は、直前まで民主党系の会派に所属していた議員も含めると一〇人を越える。しかし、二〇一五年の大阪府議会議員選挙の一人区では、民主党が公認した候補者は住之江区の一名のみであり、あとは民主党府議の秘書経験を持つ無所属候補が一名いるのみである。

政党間競争に關してもう一点重要だと考えられるのは、大阪維新の会の性質が二〇一一年と二〇一五年で異なることである。二〇一一年の統一地方選挙のときには、それまで自民党にいた府議会議員の多くが大阪維新の会に移って選挙を戦ったため、自民党側が十分な用意を行うことができず、候補者を立てられない選挙区も少なくなかった。また、自民党支持者にとって両者の違いは明らかではなく、大阪維新の会は自民党支持者からの得票が相対的に容易だったとも考えられる。しかし二〇一五年には、大阪維新の会と自民党が明確に激しく対立し、しかも民主党や公明党が自民党により近い立場を取ることで、大阪維新の会の

圧勝が困難になったのである。

他方で、対照的なのは定数が二以上の選挙区の結果である。二〇一五年の選挙では、大阪府議会・大阪市議会・堺市議会を通じて、大阪維新の会はほぼすべての候補者を当選させている。例外は大阪市議会の五人区（淀川区）と六人区（平野区）に一人ずつ存在するのみであり、大阪市議会・堺市議会では二〇一一年よりも少ない候補者で多くの当選者を出しているのである。¹⁵ 細かく確認すると、定数三では基本的に一人の候補者を立てて当選させ、定数四・五では二人、定数六では三人の候補者を立てている。例外は定数三で二人の候補者を立てている鶴見区と、定数五で三人の候補者を立てている淀川区で、そのチャレンジが前者では成功し、後者では失敗している。

このように見れば、二〇一一年の選挙と比べて、大阪維新の会は定数が複数のSNTVでの選挙に成功していると評価できる。その理由として考えられるのは、二〇一一年の「ダブル選挙」を通じて大阪府知事・大阪市長を抑え、大阪における政権政党として定着していたことが挙げられる。具体的な検証を行うデータがないために推論の域を出ないが、個々の議員も政権との関わりを持つことが可能であり、地盤を強化できたことは、定数が複数のSNTVにおいて重要であったと考えられる。

さらに、より大きな理由として、一人区と同様に政党間競争の変化があると考えられる。民主党がその存在感を大きく落としたために、各選挙区で基本的に自民党・公明党・共産党との競争というかたちになっている。しかも、自民党と公明党が基本的に各選挙区一人しか候補者を立てておらず（例外として自民党が阿倍野区（四人区）に二人、公明党が平野区（六人区）に二人の候補を立てている）、大阪維新の会は、二議席目以降を主に共産党と弱体化した民主党、それから無所属候補と争うことになり、比較的勝利を計算しやすかったと考えられる。

八 議員定数削減・選挙区割りの再編による選挙区調整

最後に、大阪府議会の議員定数削減と選挙区割りの再編に伴う大阪維新の会における選挙区調整について確認しておこう。まず、大阪市内だが、福島区と此花区の合区については、福島区選出の議員がいなかったために問題にならない。天王寺区と浪速区の合区では、浪速区選出の議員が大阪市議会に回って当選した。大阪市議会の浪速区選挙区は定数二だが、二〇一一年に大阪維新の会から選出された議員が離党していたために、⁽¹⁷⁾転出が可能になったのである。もうひとつの大正区と西成区の合区では、もともと西成区から選出されていた議員が立候補を取りやめて候補者が統一されている。この議員は、その後大阪維新の会女性局 *Vote* 事務局長に就任している。⁽¹⁸⁾

大阪市外で合区対象となった選挙区のうち、まずは定数一となった選挙区から確認しよう。柏原市と藤井寺市では、すでに述べたように、藤井寺市選挙区から選出されていた大阪維新の会の議員が離党して自民党から立候補している。柏原市選出の議員は、二〇一一年統一地方選挙で勝利した議員ではなく、その後補欠選挙で当選した議員であったが、二〇一五年の選挙でも当選を果たしている。次に富田林市・南河内郡選挙区と合区になった大阪狭山市選出の議員は、二〇一五年統一地方選挙として行われた大阪狭山市長に立候補して無投票で当選し、府議会議員選挙は富田林市・南河内郡選挙区の議員が引き続き立候補して当選した。三つの一人区が統合された泉南市・阪南市・田尻町十岬町では、泉南市から選出されていた議員が自民党に回り、阪南市から選出されていた議員と対決した結果、後者の大阪維新の会の議員が勝利している。泉南郡から選出されていた議員については、地元が泉佐野市と合区された熊取町ということもあり、立候補をしていない。

二人区となった選挙区を見ると、四條畷市（定数二）と大東市（定数二）が合区で、大東市選出の大阪維新の会

の議員は、自民党案による変更が行われたあと離党し無所属で選挙を戦った（結果は落選）。最後に泉大津市・泉北郡と合区になった高石市だが、高石市選出の議員はすでに泉北高速鉄道の問題で大阪維新の会を離党しており、大阪維新の会からは泉大津市・泉北郡から二〇一一年に選出されていた議員がひきつづき二〇一五年も当選している。

その他、二〇一一年に定数が三以上であって、議員定数削減によって調整が必要となった選挙区として、ともに定数が五から四に減らされた豊中市と枚方市がある。豊中市では、もともと民主党に所属していた府議が大阪維新の会に入り、大阪維新の会から二人が立候補することになった。共倒れの危険はあったが、結果として両者ともに当選している。また枚方市では、二〇一一年にみんなの党の候補として選出されて、大阪維新の会と行動を共にしてきた議員が、みんなの党の解党後に大阪維新の会に入ったものの、二〇一五年の選挙には立候補しなかった。この選挙区では、談合の疑いで辞職した元枚方市長が大阪維新の会の推薦を受けており、当該府議も二〇一五年八月に予定される枚方市長選挙への挑戦に意欲を持つこと²⁰によって行われた調整だと考えられる。

選挙区調整が必要になったのは、大阪維新の会だけではない。特に大きな問題になったのは公明党である。第二節で述べた通り、公明党は定数が削減される二人区で複数の議員を選出していた。しかし、定数削減によって一人区へと変わること、これらの選挙区から撤退を決定するのである。具体的には松原市・門真市・東住吉区・守口市・堺市堺区という五つの選挙区であり、立候補しなかった議員の中には、公明党の府連幹事長としてたびたびメディアに名前が登場した議員も含まれている。また、合区によって定数二以上であったものが実質的に削減されることになった選挙区には、西成区、富田林市・南河内郡、大東市、泉大津市・泉北郡があり、公明党はこのうち西成区、大東市に議員を抱えていた。これらの選挙区と、定数三から二に削減された寝屋川市では、自民党との間で

選挙協力を行い、実質的に候補者を統一している。

九 おわりに

二〇一一年から二〇一四年にかけて行われた、大阪における地方議会の選挙制度の変更の議論は、これまでの日本の地方議会ではほとんど見られなかったような大きな変更を含む提案によるものであった。従来の地方議会では、堺市議会で見られたように少数の議員定数削減が中心であり、市や郡ごとに選挙区に分ける都道府県議会においても、選挙区割りの抜本的な再編成や定数再配分が行われることはない。選挙区の再編成があるとしても、市町村合併に伴う合区や定数の微調整が行われる程度であった。しかし、大阪府議会・大阪市議会においては、大阪維新の会による大幅な議員定数削減の提案をもとに、定数の微調整を超えた議論が行われたと評価できる。

ただし、その議論には、それぞれの政党の選挙制度に対する党派的な選好があったことを無視するわけにはいかない。大阪維新の会の提案は、なるべく各選挙区の定数を絞り、かつ現職議員が共倒れにならないようなものを狙っていたと考えられる。大阪府議会でも市を単位とする一人区を中心とする提案を行ったのがそれに当たるし、大阪市議会での定数削減の提案も、都心部の二人区・三人区はそれほど定数が変わらないものの、どちらかというと大阪維新の会の支持率が低い周辺部の三―六人区で定数削減が行われる傾向があった。

大阪維新の会以外の政党の主張を見ると、その力点は、なるべく一人区の数を増やさないことを中心に置かれていると思われる。しかし、これらの政党は、大阪府議会では「一票の格差」を根拠として大阪維新の会の提案に反対したにもかかわらず、大阪市議会では生野区や西成区などの過大代表を是正し「一票の格差」を減少させる提案には反対している。いずれにしても、選ばれる議員が自分たちの有利・不利を考えて選挙制度を設定しようとする

傾向を確認することができる。

また、大阪府議会においては、大幅な選挙区の再編が行われたため、候補者間の選挙区調整が行われることになったことも特筆できる点である。一般に日本の地方議会では、候補者中心の選挙が行われるために、政党が選挙区調整を行うことは難しいと考えられるが、一人区での共倒れの可能性がある大阪維新の会と、定数削減によって候補者が落選する可能性を感じた公明党が選挙区調整を行っている。大阪維新の会については、候補者の重複が見られる選挙区において、現職の自発的な離党が少なくないが、一部の現職議員については政党事務局・他のレベルの議会選挙・市長選挙といった政党主導と考えられる調整も見られている。

それに対して公明党では、定数削減によって二人区となったところでは、自民党と部分的な選挙区調整を行いつつ、一人区では議員の立候補を回避するという、「立候補者全員当選」という政党としての狙いを実現するような調整を行ったと考えられる。⁽²⁾同様に定数二以上の選挙区に現職議員を抱えていた民主党は対照的で、選挙区調整ができて多くの議員が引退に追い込まれ、調整なしに立候補した議員も一人をのぞいて全て落選することになった。このような大阪の経験は何を示していると考えられるだろうか。まず、当然のことであるが、一人区を中心に多数制的に代表を選出するか、定数を増やして比例制的に代表を選出するかといった基本的な哲学がないままに数合わせで選挙制度に手を入れることに大きな問題があることを示している。「一票の格差」のような問題に対してどのように対応するかのコンセンサスもなく、それぞれの政党にとってメリットがあるように恣意的に選挙制度を操作することが認められてしまうと、多数派にとって有利なかたちで選挙制度の変更が行われる。二〇一一年の大阪維新の会による制度の変更は、その可能性を示していると言えるだろう。

国政も含めた異なるレベルでの選挙制度の異同や、それぞれの選挙制度（特に地方議会の選挙制度）が議員定数

削減や選挙区割りの再編成によってその特徴を変えてしまうような場合には、個人に依存しないかたちでの政党組織の構築が極めて難しくなる。大阪維新の会は、代表である橋下市長の強力な個性と「大阪都構想」という目標の設定によって、一定の組織的規律を維持することができたが、対照的に民主党は政党組織が崩壊とも言えるような状態に追い込まれた。その理由は、国政での支持率の低下に加えて、民主党が議席を維持していた定数二以上の選挙区で、広範な定数削減が行われたことが大きい。

選挙制度の変更は、そのときの多数派が大きく議席を失うようなことがない補償措置を考えつつ、漸進的なものにならざるを得ない⁽²⁾。しかし、恣意的な選挙制度を防ぎ、地方レベルで安定的な政党組織を構築していくためには、当事者である地方議会のみならず、国政レベルの政党やマスメディア・有権者も含めて、「どのように民意を反映するか」という観点から地方の選挙制度を抜本的に検討する必要があると考へられている、と考へられる。

- (1) 政令指定都市は、地方議会の議員を選出するために複数の選挙区を構成するが、政令指定都市以外の市町村は、全ての議員を同じ選挙区から選出することとなっている (GNIV at large)。
- (2) 当時の推計人口。なお、大阪府が発表している住民基本台帳の人口では、二〇一一年三月二日現在で八六八万人ということになっている。
- (3) Benoit, Kenneth, 2004, "Models of Electoral System Change," *Electoral Studies*, 23: 363-389.
- (4) 産経新聞ウェブサイト、二〇一二年七月一九日。
- (5) 大阪維新の会大阪府会議員団ウェブサイト <http://ishinokai-osakashi.jp/> [H24_07_27] 大阪府会議員定数及び各選挙区選出数に関する条例の一部を改正する条例案
- (6) 人口の変動もありうるが、生野区の内四議席目については明らかに人口比で見て過剰な配分となっており、何らかの理由があることがうかがえる。

- (7) 従来の公職選挙法のもとでも議員一人当たりの人口が少ない区では合区ができたはずだが、二〇の政令市の中でそれを行っていたのは人口が少なすぎて強制合区になっていた堺市美原区と東区だけである。
- (8) 大阪府議会会議録検索システム 平成二十三年二月～平成二十六年三月議員の定数及び選挙区並びに各選挙区において選挙すべき議員の数に関する特別委員会、四九―五五頁。
- (9) 橋下の主張によれば、二〇一二年衆議院総選挙で公明と関西の六選挙区で選挙協力した際、「都構想を問う住民投票まで進める」という約束があったという（毎日新聞二〇一四年二月一日）。公明党はこの約束を否定したが、二〇一四年二月には最終的に住民投票の賛成に回るようになった。
- (10) 民主党と公明党の違いは、最後の二議席を振り分けるかどうかというところで、公明党は振り分けて、民主党は定数削減を主張した。
- (11) 「維新府議が離党へ 幹部は『ドミノ倒し』懸念」 <http://www.sankei.com/west/news/140313/wst1403130073-n1.html>
- (12) 大阪府議会会議録検索システム 平成二十三年二月～平成二十六年三月議員の定数及び選挙区並びに各選挙区において選挙すべき議員の数に関する特別委員会、七三―七六頁。
- (13) 無所属であった奥田康司は二〇一五年選挙に立候補せずに引退した。
- (14) 大阪維新の会が敗北した選挙区の中には、定数二から一への削減に伴って、自民党の現職と大阪維新の会の現職が戦うことになった生野区と堺市西区も含まれる。なおその他の大阪維新の会の現職で敗北したのは、福島区・此花区と阿倍野区の二つの選挙区にとどまる。
- (15) なお、大阪市議会では、中央区・天王寺区・浪速区で大阪維新の会の議員が離党し、二〇一五年選挙では別の候補者が立てられている。
- (16) 二〇一一年と二〇一五年の大きな違いは二人区・三人区の戦略である。二〇一一年選挙では、大阪維新の会が二つの二人区と六つの三人区で二人の候補者を擁立し、七人が落選した。しかし二〇一五年ではこのような戦略は取られていない。
- (17) 二〇一三年に問題になった、橋下市長のいわゆる従軍慰安婦をめぐる発言によって離党したとされる。なおこの議員は二〇一五年の選挙で自民党から立候補し、落選した。
- (18) 大阪維新の会女性局・メンバー <http://oneosaka.jp/verde/member/>

- (19) 談合疑惑については最高裁で有罪が確定しているが、元市長自身は一貫して容疑を否認し、冤罪を主張している。
- (20) ふしみめも（大阪府議会議員 伏見たかしの日記）四月府議選について <http://ameblo.jp/tushini/entry-12003965108.html>
- (21) ただし、公明党の「立候補者全員当選」は、大阪市議会此花区選挙区（二人区）で大阪維新の会・共産党に続く第三位となったために実現していない。
- (22) Ahmed, Amel, 2013, *Democracy and the Politics of Electoral System Choice: Engineering Electoral Dominance*, Cambridge Univ. Press.

【付記】 本稿は、科学研究費補助金「都道府県議会選挙区改定の総合的研究―その原因と影響の解明―」（研究代表者・品田裕神戸大学教授、研究課題番号二五二八五〇四二）による研究成果の一部である。