

この1年における自治体選挙の動向 (2020年5月から2021年4月)

堀 内 匠

はじめに

本稿では、2020年5月から2021年4月にかけての1年間（以下、「この1年」と呼ぶ）に実施された自治体選挙の①選挙結果の概要、②環境変化に応じた対策、③その他直接請求・住民投票、に関する動向を振り返る。本稿が対象とするこの1年の自治体選挙は、COVID-19によるいわゆる「コロナ禍」の中にあって、これまで候補者が行ってきた握手や後援者を集めての講演会など密接な選挙活動、一箇所に集まっての「密」な開票、大勢が同じ投票スペースを使う投票などを避けねばならない等、選挙における様々な場面で平時とは異なる対応を迫られることとなった。「新しい選挙様式」が登場したこの年、選挙におけるコロナ禍の影響は候補者、有権者、管理者のそれぞれに現れていたと考えられる。選挙の結果からこの1年の選挙環境について観察するのが第一のテーマである。

第二については、コロナ禍や人口減少など地域政治を取り巻く環境変化への国・地方の対応状況を確認することである。コロナ禍へ現場がどのように対処したのか、また人口減少と政治不信に見舞われる自治体議会で顕在化している議員のなり手不足に対してこの1年どういった取り組みがなされたのかといった点を見ていく。

最後に第三には、地方自治の動向を考える観点から、直接民主制をめぐる動向について見る。この1年の間には、大阪都構想をめぐる2度目の住民投票が大阪市において実施された。前回投票からわずか5年で再び行われることとなった「大都市地域における特別区の設置に関する法律」に基づく住民投票は、再び僅差で反対が賛成を上回る結果となったことなど、地方自治にとって画期となる出来事をトピックとして採り上げる。

なお本稿の目的は自治体選挙のこの1年の状況について全体像を写し取るもの（スナップショット）としてレポートすることにある。そのため、上記3点については必ずしも相

互に連続するものとはなっていないことをあらかじめご理解いただきたい⁽¹⁾。

1. 数値から見るこの1年

(1) 投票率、無投票割合

コロナ禍において、住民は営業自粛を含め人流を減らすことを強いられており、そのようななかでは選挙を実施すべきではないとする世論が無視できないレベルで存在していた。国政選挙レベルについてのデータではあるが、衆議院静岡4区補選が実施されたことなどについて、望ましくない、延期すべきだった、が43.2%。わからないが24.8%、無回答0.8%。選挙実施は致し方なかったと思う23.6%、妥当だと思う7.6%なので延期すべき派が過半数という調査結果もあり⁽²⁾、「コロナ禍で選挙をすべきではないという有権者は非常に多」（河村2021：37）かった。また、自治体選挙についても、「争点もないなか、コロナ禍で市民は選挙どころではない状況」（佐野市＝下野新聞2021年4月27日）といった報道が散見される一年であった。

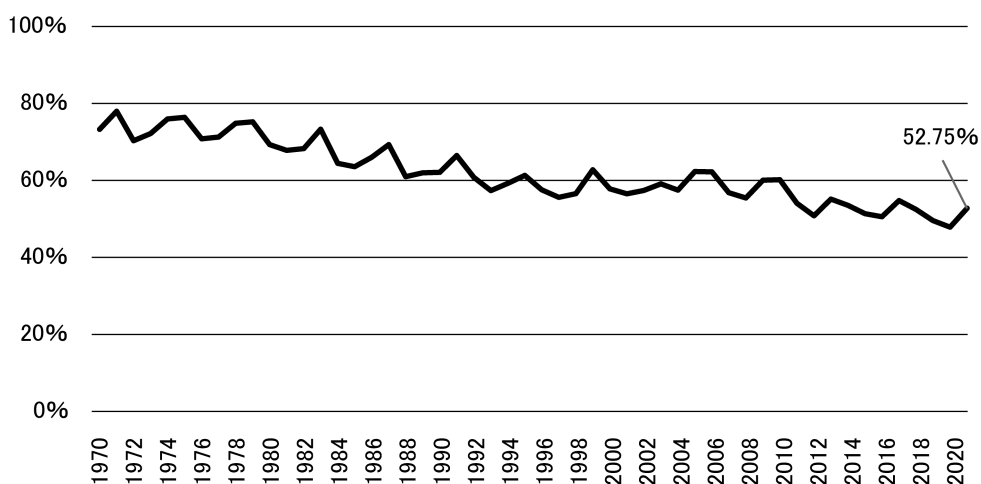
では、そういったなかで投票率はどのように推移したのか。この1年に実施された市区長選挙241件のうち無投票は72件あったが、それを除く選挙の平均投票率は52.75%で、昨年度の47.88%より5%pt上昇したものの、今回選挙となった自治体の前回投票率（前回無投票の場合は投票があった時点まで遡る）の平均投票率54.93%からは2%ptあまり下落している。近年、無投票や投票率の低さは議員のなり手不足問題の表れとして用いられるようにもなっているが、投票率の低下はこの50年あまりの長期的傾向であって、この1年についても、そこから際だった変化は生じていないと評価すべきであろう。つまり「選

(1) 本稿は年度の区切り方と政党関与の把握方法について地方自治総合研究所『全国首長名簿』に則っており、政党関与については朝日、毎日、読売の3紙のうち2紙が採用した関与状況を多数決で採用している。本稿執筆にあたっては自治総研の武田ひろみ事務局員から市区長選挙に関する新聞報道など一部データの提供を受けている。武田事務局員にはこの場を借りてお礼申し上げる。

一方、自治総研が毎年実施している自治体選挙結果調査の結果についてはデータがそろっておらず、本稿では分析の対象としていない。また、本稿で2016年以前のデータに触れる場合については、自治総研収集の情報を筆者が独自に集計したものであるため、あくまで大雑把な傾向を見るための参考値として扱ってほしい。

(2) この件についての新聞社やテレビ局による世論調査を見いだすことはできなかった。値は河村（2021）が用いている日本リサーチセンター・オムニバス・サーベイから引用した。

図表 1－1 市区長選挙における投票率の推移



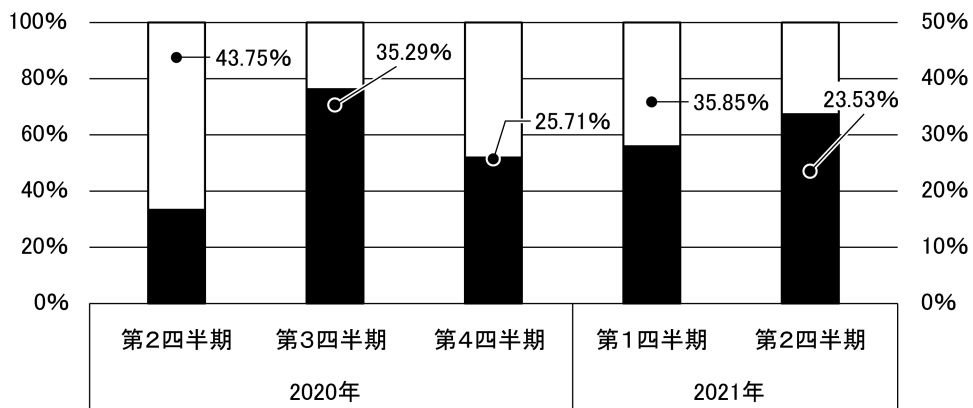
(出典：自治総研収集データより筆者作成)

挙をすべきでない」とする世論をもっていたかもしれないが、有権者は実施された自治体選挙では比較的良好に投票に出かけたことになる⁽³⁾。

無投票ではなかった市区長選挙について、四半期ごとに投票率の変化を見た場合(図表 1－2)、2020年の第2四半期(執行件数9件)は最初の緊急事態宣言期間にあたる割にはむしろ投票率が上がるケースが多かった。一方、第3四半期(7、8、9月期=執行件数21件)には投票率が低下した選挙が全体の4分の3を占めるなど、今年度の選挙でもっとも投票率の低下が著しい期となった。ただし緊急事態については地域によって時期が異なり、その個々の自治体選挙への影響について推し量ることは困難である。この間の無投票選挙の割合を同じく四半期ごとに見た場合、緊急事態宣言期間の無投票割合が高めにあられる傾向が見られた。

(3) もっとも、上記世論調査の対象となった国政選挙については投票率は同区において過去最低だった(日本経済新聞2020年4月27日)。この1年の国政選挙は補欠選挙のみだったが、2021年4月の衆院北海道2区、参院長野選挙区、参院広島選挙区においても軒並み低調だった(時事通信2021年4月26日)。ただし国政選挙の補選の投票率は政局によって左右されるので自治体選挙の趨勢と異なっても不自然ではない。

図表 1-2 市区長選挙の四半期ごとの投票率増減



	■ DOWN	□ UP	● 無投票割合 (右軸)
2020年	56.10%	43.90%	30.83%
第2四半期 (5-6月)	33.33%	66.67%	43.75%
第3四半期 (7-9月)	76.19%	23.81%	35.29%
第4四半期 (10-12月)	51.92%	48.08%	25.71%
2021年	62.79%	37.21%	28.93%
第1四半期 (1-3月)	55.88%	44.12%	35.85%
第2四半期 (4月)	67.31%	32.69%	23.53%

(出典：筆者作成)

(2) 現職・新人の勝率

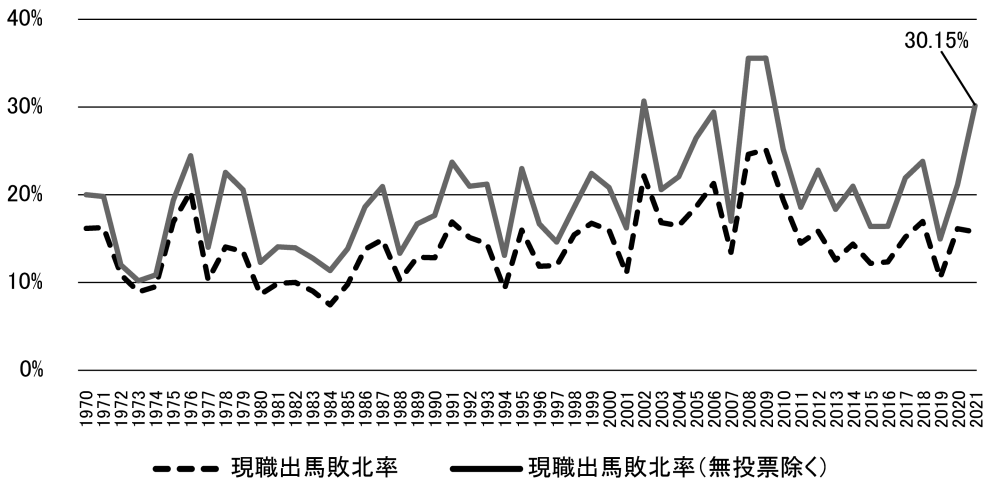
この1年間に行われた首長選挙においては、街頭で有権者とふれあう従来型の選挙ができず、新人にとっては不利である、投票率が下がったうえに有権者の関心が直近のコロナ対応に向くので、東京都知事選挙や熊本県知事選挙に見られたように、コロナに立ち向かう現職の仕事ぶりだけが好意的に見られるという現職有利の状況が作られる、といった言説が見られた⁽⁴⁾。一方で、コロナ禍が現職に不利に働いたのではないかと、という論評も行われており、とりわけ長野県では2020年に実施された8市長選挙のうち5市で新市長が誕生する等当選回数を重ねた現職の敗北率の高さが注目された⁽⁵⁾。我々は相反する報道に接しており、内容を整理する必要がある。

(4) 東京新聞2020年7月7日「新人浸透に高い壁」「感染対策で存在感・低投票率」

(5) 読売新聞2020年11月21日「首長選 波乗る新人」「現職落選目立つ」。例えば中部地方の選挙について、中日新聞2020年11月18日では、愛知、三重、長野、滋賀の4県で10月以降に8市のうち7市で現職が敗れたことに触れ、「まさに『落選ドミノ』の様相だ」と評する。

図表1-3は1970年以降の1年間⁽⁶⁾に実施された市区長選挙において、現職が出馬した場合の敗北率の推移を表したものである⁽⁷⁾が、平成合併期、民主党政権期以来減少していた敗北率がこの1年で急上昇したことがわかる。もともと、この1年においては無投票となる市区長選挙も増えており、無投票で再選を果たす現職を勝者と見なし、合わせて考えれば（グラフの点線で表されたもの）、首長の交代劇の多さについては近年の傾向から大きく逸脱しているとまではいえない⁽⁸⁾。つまり、現職にとっては、選挙戦を回避できなければ負ける可能性が高い傾向のある一年だったことが指摘できる。グラフに現れているように、この乖離はこれまでにない傾向を示している。

図表1-3 市区長選挙の現職敗北率



(出典：自治総研収集データより筆者作成)

時期区分でみた場合、最初の緊急事態宣言中にあたる2020年第2四半期については勝率

(6) 横軸は年度（前年5月から当年4月末まで）なので、暦年とは値が異なる。
 (7) 「現職」は、同じ市町村コードをもつ自治体における前回選挙の勝者とした。したがって、平成合併期については、合併前の自治体における「現職」を踏まえたものではなく、この間については参考値として扱う必要がある。
 (8) 長野県の選挙について、都築勉は「県内の市長が世代交代の時期に差し掛かっている」ことが影響しており、現職市長が相次いで敗れたことは「期を重ねるにつれて支持基盤が確立されると市民との距離が遠くなり、その壁を打破しようとした訴えが響いたのではないかとする（信濃毎日新聞2020年10月26日）など、通常の大選首長の選挙の傾向から逸脱しておらず、必ずしもコロナ禍の影響ばかりではないとする声もある。

図表 1-4 市区長選挙における無投票の割合（この4年）

年 度	無投票の割合
2018	24.02%
2019	26.98%
2020	24.37%
2021	29.88%

（出典：自治総研収集データより筆者作成）

42.86%で他の時期と比べて極めて勝率が低いが、執行件数が少なく有意な差といえるかは分からない。そのほかの時期については全体の勝率と比較して目立って高い時期は無い。

図表 1-5 四半期ごとに見た市区長選挙における現職の戦績

	勝 利	敗 北	現職勝率
2020年	44	20	68.75%
第2四半期（5-6月）	3	4	42.86%
第3四半期（7-9月）	14	3	82.35%
第4四半期（10-12月）	27	13	67.50%
2021年	44	18	70.97%
第1四半期（1-3月）	18	8	69.23%
第2四半期（4月）	26	10	72.22%
総 計	88	38	69.84%

※ 無投票および現職が不出馬の選挙はカウントしていない。

（出典：筆者作成）

また、この1年において現職が敗れた選挙で特に注目されたのは、実際に現職が敗れる割合が高かったということと合わせ、現職を破った新人が掲げる公約のなかに、コロナ禍に苦しむ住民に対して一律で数万円を給付する、いわゆるコロナ給付金を掲げる者が複数いたことにある。単に数値上の変化のみならず、その内容についても掘り下げた場合、コロナ禍の選挙は候補者、有権者およびその間の関係に起こした影響がいかなるものだったのかが注目される。

2. コロナ禍における選挙

コロナ禍における選挙行動については、白鳥浩による次のような仮説が登場している

(白鳥(2020、2021))。

総務省が各都道府県の選管に対してコロナ感染防止対策の徹底をはじめて呼びかけたのは2月26日だったが、それ以降、感染防止の観点から、当たり前だった候補者と有権者の握手はほとんど見られなくなった。一方でインターネットやSNSを通じて自身の政策や考えを訴えることが一般的な戦術になった。こうした選挙運動の変化によってインターネットを通じた選挙活動が中心となり、有権者と距離をとる「リモート・デモクラシー元年」が到来した。リモート・デモクラシーにおいては、これまでとは逆に、有権者から候補者に積極的な興味を持ってもらい、自らの浸透を図ることで票の獲得をする必要がある。結果、「冷静な政策検討の機会」が拡大することとなり、有権者は政策を重視することになる、とするものである。

ただし同時に、実現可能性の極めて疑わしい公約をかかげた候補者が目立つことともなる。白鳥は、これをローカルレベルのポピュリズムと位置づける(白鳥2021:22)。それが蔓延するのは、「国政選挙に比べて、有権者も少なく、地域的にも限定されている。そうした観点からは必ずしも政党や圧力団体などの集団の支持に頼らずとも、政治的リーダーは有権者に直接訴えることができる」ため、こうした特徴は、従来型の選挙運動が利用できないリモート・デモクラシーの中ではさらに強化される、とする(白鳥2020:14-19)。

しかしあとで個別の事例を見れば分かるように、その後注目を集めることになるコロナ給付金公約候補は、主要な政党の支持を得ていたし、新人でありながらも政治的基盤を持ち組織戦を展開する候補者も多い。またこの1年のうち初期の選挙戦はコロナ禍以前に組織固めを行っており、たまたま緊急事態宣言期間が選挙運動終盤(告示間際)だったに過ぎない。さらにインターネットを用いた選挙活動についてはいずれの陣営においても多少の違いはあっても取り組んでいる。それが有権者の「政策重視」と(そうでありながら)実現可能性を度外視した投票をもたらしたとまで見て良いものだろうか、それはコロナ禍に限ってのことなのか。仮説には疑問も多く、未だ精緻さを備えているとは言えない。従来のやり方をとった場でも既存の「密」型選挙運動とは働きかけられる側の有権者の層が明らかに異なることなどを踏まえた、今後の実証分析が待たれるところである。

すでに見てきたように、投票率については両面生じており、また必ずしも政権継続率が低かったわけでもない。もちろん選挙運動や選挙行政についてはコロナ禍の影響を受け、リソースや戦術面で変化を迫られており、従前と比べてやりにくさを感じたであろう。政治エリート側の語る言葉や行動からその影響を観察することは比較的容易である。しか

しそれと比べると、有権者の側に生じた変化を見いだすのはより困難である。コロナ禍の「新しい選挙様式」については、これからも個々の選挙をつぶさに観察していく必要がある。さらには、候補者の選挙運動と有権者の投票行動双方の観点から考える必要があるだけでなく、合わせて選挙執行上の変化についても目配りせねばならない。そこで本章ではコロナ禍の「新しい選挙様式」解明へ向け、さしあたり、この1年の自治体選挙環境の変化について新聞報道ベースで現在確認できる点を整理して、検討を加えていくことにする。

(1) 候補者の選挙活動面

コロナ禍以降の選挙運動の変化については、支持者との接触を十分にはかれないことが挙げられている。

事務所開きを「感染のリスクを高める」として中止する候補者と、マスク着用や検温などの対策を講じた上で実施する候補者とで対応が割れる事例（下野新聞2021年3月28日）も見られたが、各陣営は一様に、集会が開けず印刷物に頼らざるを得ないなど運動に制約を受けざるを得なくなった。JC等が実施する公開討論会についてもオンライン配信になるなど、既存の支持者の顔が見えない陣営には不安があったに違いない。もっとも、コロナ対策のための自粛は、陣営内での感染拡大そのものを警戒すると同時に、支持拡大のために人を集めたことがかえって「非常識」と批判を招きかねないことを警戒する必要もあるからでもあった（北國新聞2021年2月10日）。

ほかに、選挙カーからの連呼行為については、候補者間で所定の時間帯に見合わせる事例（四国新聞2021年1月26日）も見られた。保育所などの昼寝の時間帯に合わせたものもあるが、特に都市部においてはリモートワークが進展するなかにおいては従来昼間不在だった層が在宅勤務者となっており、こうした有権者が昼間の連呼行為を忌避する傾向も無視しえず、各候補者はそういった面でも対応を求められることとなった。

こうした選挙運動の自粛は、本来有権者からは選挙そのものを行うべきではないとする見方もひろがっているなかにおいては、政治離れが進む要因になるのではないかと危惧する声もみられた（下野新聞2021年4月27日）。

候補者の運動が制約されることについては、握手なし、マスク姿で顔を覚えてもらえるかといった心配があげられ、とりわけ新人候補者の知名度浸透への影響が危惧される事態となった。ただ、選挙結果を見た場合、必ずしも新人候補が不利を被ったともいえず、また、組織型の選挙が効果を発揮しなかったわけでもないことは先に指摘

した。

(2) 期数を重ねた現職の敗退

期数ごとに現職の評価はどのように変化するのか。

一般に首長選挙は現職の勝率が高く、この1年においても、3期目に挑戦する選挙までは7割以上の勝率（無投票を含めた政権維持率は8割台）を誇っている。一方で4期目への挑戦については多選批判が強くなることから、投票に臨んだ場合の勝率はいったん56.67%まで低下する（もっとも無投票を入れると現職が続投する割合は7割台を維持する）が、これを乗り越えた5期目以降の長期政権においては、再び勝率を70.59%（無投票を含めると75%台の政権維持）に回復している。4期目への選挙は、多選批判とともに実績についての厳しい評価を受ける総決算期である。この1年で3選目以上の首長が敗退した26ケースでその敗因について新聞報道ベースで観察すると、次のような状況だった。一つ一つつぶさに紹介するのは紙幅の都合で困難なので、以下にまとめて列記してみたい。

- ① 現職陣営からは選挙後に「コロナがなければもう少し組織をまとめられたかも」との嘆きが漏れたとされる（飯田市長選挙＝中日新聞11月18日）。コロナ禍で演説会などが開けず、組織票の動員がうまくいっていない面があるのではないかとの推測もされている。
- ② 前回選挙、あるいはさらに前々回選挙などが無投票となっていた場合、久しぶりの選挙戦には後援会の高齢化や弛緩などが生じ、現職が敗退するケースがある。そういう場合、投票率は上昇している傾向がある（由利本荘市＝秋田魁新聞2021年4月5日、足利市＝下野新聞2021年3月28日など）。
- ③ 市政について大きな失点なく手堅い行政運営で概ね高評価を得ている首長であっても、「傲慢」「市民と寄り添う姿勢」が見られない、などの理由で「刷新」を掲げる新人に敗れたとされる傾向がある（七尾市、丸亀市、千曲市など）。
- ④ コロナ禍においては、過去に評価されていたはずの政策について、負の評価に変わる場合がある。典型的には、地方創生政策で称揚されてきた政策の地元における評価が様変わりしている。例えば足元の景気が悪く住民の生活が不安定な状況下において、移住定住策のように外向きの政策に力を入れてきた首長は「外の人よりいまの住民の福祉のための政策がほしい」との訴えに対応できず非難される。ハコモノや賑わいづくりについても同様で、コロナによる変化によって無駄遣い等の批判

を受けがちになる（中野市＝信濃毎日新聞2020年11月18日）。

⑤ 首長の評価はコロナ禍の段階によって大きく変わる。現職の都道府県知事や政令市長はメディアへの露出が多く、緊急時のリーダーとして国に対してものを言う姿勢などが評価される一方で、感染者数の増減に応じて批判の対象になる。さらに一度目の緊急事態宣言後には有権者に自粛疲れの影響が現れ、短期決戦を乗り切る強いリーダーシップはかえってワンマンと映り、評価につながらない場合もある。こうした知事の人気／不人気は往々にして市区長選挙にも波及する（羽曳野市＝読売新聞2020年7月14日）。

⑥ この1年は、いわゆる「平成合併」がピークを迎えた際に合併した自治体（合併特例法の優遇措置を踏まえ2005年3月末に多くの自治体で市町村合併が実施された）で選挙が行われる年に当たる、いわゆる「ミニ統一」を含む⁽⁹⁾。「平成合併」からは15年あまり経っているが、依然として合併市においては旧自治体地域ごとのまとまりをもち、また「広域自治体」と化した市内に地域間格差をかかえることになっている。そこで、この1年に実施された市長選挙においても、地域間格差（中心部と「周縁」化された地域における公共投資の格差や人口変動）が選挙戦の焦点となっている。たとえば、千曲市、飯田市、小松市、志摩市等では、地域格差への批判が争点となって現職の敗因の一つになったという趣旨の報道がなされていた。合併したことによって役場や地域代表を失った地域では、人口減少社会となった今日、市長の手腕に対してますます厳しい評価がなされている。

やや雑ばくな点描だが、次に見るコロナ給付金公約による現職敗北選挙はいずれも3期目、4期目へ挑むものだった。したがってこれらの評価するについても、こうした点は重ね合わせて見ていく必要がある。

（3） コロナ給付金公約を掲げる候補に現職が敗退した事例

コロナ禍におけるこの1年の首長選挙では、市民全員への一律数万円の給付金を支給するといった主張をして現職を破る事例が複数発生したことは注目を浴びた。こうした「奇策」もまた首長選挙における敗因（勝因）の一つに位置づけられている。

もともとコロナ禍対策としての給付金は、国レベルで実施されており、他方、地方

(9) この1年のうち、2021年が「ミニ統一」にあたる。「ミニ統一」は、一般の統一地方選挙のように特例法によって選挙を集中させる措置がとられておらず、4月の特定の日に選挙を集中させてはいない。2021年を通じて執行件数が多めであるという程度の集中具合である。

レベルでの独自の給付については東京都知事選において山本太郎候補など一部の候補者が公約として掲げる例はあったが、有効な公約として注目されていたとまではいえない状況であった。

その状況が一変したのは、特に多選の現職を破る候補がこれを掲げる事例が見られてからであった。例えば岡崎市では、当選した中根康浩市長は市長選で38万人の全市民に「一人5万円還元」することを公約の柱にかかげた（財政調整基金を取り崩し、公園や文化施設の整備などにあてる5つの基金を廃止する案は市議会で否決された）。また、小田原市長選挙で「ひとり10万円」を選挙公報に記載した候補が当選（当選後に、国の特別定額給付金を迅速に執行するという意味であり、誤解を招いたと答弁）。丹波市長選挙でも「とにかくコロナ対策 全市民に一人あたり5万円還元！」と記載した候補者が当選。丸亀市では自民・公明推薦の候補が公開討論会で「市民全員に10万円を支給して市内の消費喚起を図り、事業者には消費を取り込む工夫を行うよう呼び掛ける」（四国新聞2020年3月30日）。小松市も市独自の給付金支援をコロナ対策として掲げた候補が勝利した（北國新聞2021年3月23日）。コロナ対策給付金公約はこのように広がりを見せつつあり、いくつかの事例では現職を破ることもなった。

当選には至らなかったものの現職が破れた選挙で同様の主張をする候補がいたものとしては、豊橋市長選挙では岡崎市長選挙に触発され5万円給付を訴えた鈴木候補も含め三つ巴となったが、給付策は公約から取り下げられることとなった。上野原市は一律5万円給付候補が現れたものの最下位落選に終わった。町村レベルについては全数把握できていないが、愛知県豊山町長選挙では3人の候補者のうち現職を含む2人が公約に掲載しており、コロナ給付金公約は広がりを見せつつある。

当選を果たした後の扱いを見ても、こうした公約を実現した事例はなく、財政状況等を見れば荒唐無稽な公約で「いずれの公約も実現可能性が低く、『ポピュリズム』的公約である。」と評される（白鳥2021：21）。やっかいなことに荒唐無稽であっても選挙戦略上の効果はあるため、今後も模倣する候補者が出現する可能性は高い。

もちろん選挙結果は自治体選挙ゆえに個々の地域の特徴が反映されたものであるため、小田原市、岡崎市、丹波市、丸亀市のそれぞれの選挙で、コロナ給付公約がどのように作用したと見られるのか、個別に確認してみる必要がある。

① 小田原市長選挙（5月17日）

小田原市で当選した守屋輝彦はもと自民党の県議で、2019年4月の県議選には立候補せず、市長選に備え県連の推薦を確保していた。政権与党の存在感を示す一方、タウン誌などに大量の広告を出稿し知名度向上に努めた。延期の末に開かれた決起集会は“無観客”とし、関係者のみで行いインターネットでライブ配信するなど、コロナ禍の選挙運動に工夫しながらの訴えとなった（神奈川新聞2020年4月10日）。

守屋氏の選挙戦は10万円の給付などどぎつい公約に注目がいきがちだが、元自民党県議として、地元市議や経済界から広い支持を得るなど、選挙は厚い組織力を生かしたものだ。祖父、父と小田原市議を務めた政治家一家にあって、保守系や公明党など過半数の市議が支援に回ったのである。また青年会議所にも所属しており、その関係者からは加藤市政の経済政策に不満を持つ経済関係者からの支持も得ていた。こうした組織力や動員力は現職を大きく上回った。さらに強固な組織を地盤にしながら、早くからミニ集会を重ねて有権者のニーズを吸い上げ、政策に反映させてきた。市立病院再建や新型コロナウイルス対策に訴えを特化させたのは、従来の支持層以外の有権者の取り込みにつながったものとされる（神奈川新聞2020年5月18日）。

一方4期目を狙った現職の加藤憲一は、2期目選挙で自民系候補に大勝した後3期目は無投票で当選していたが、この間、市民ホール建て替え問題をめぐる混乱や企業撤退、人口減少など地域経済の後退局面に接するなかでの批判を浴びることとなっていた。「10万円」公約は、そうして生じた基礎票の拮抗状況に対して最後のひと押しをしたものと位置づけるのが適当であろう。結果は450票の僅差であった。

② 岡崎市長選挙（10月18日）

岡崎市長選挙で争点となったのはコンベンション施設とホテルの誘致だった。QURUWA戦略と名付けられた計画は2011年にさかのぼり、そもそもは元市長の柴田紘一によるものだったが、次の内田康宏市長のもと2020年2月には施設と事業者が決定し、計画が具体化したところであった。これを強く批判したのが衆議院議員を4期務めた中根康浩で、コンベンション施設の建設中止によって80億円を確保し、コロナ禍において全市民に5万円を給付する財源とすることを訴えたものである。

ただ、当初は現職の内田氏に自民党、公明党、立憲民主党、国民民主党、連合愛知など主要な政党・組織が相乗りするのに対して、一方の中根康浩には日本共産党が自主支援を行うという一方的な構図であった。そこで中根陣営は用意した奇策で

告示5日前10月6日になって状況を一変させる手に打って出た。「年内に全市民へ5万円給付する」という公約を追加した大量のパンフレットを配布しはじめたのである。告示直前に出された奇策に対して、内田氏は同様の策を打つことはできなかった。市内で9月に示されていた2021年度予算編成方針では、「財政の非常事態といえるほどの危機的な状況」「新規事業や既存事業の拡充は認めない」などの厳しい記述が並んでいたのである。新型コロナウイルス感染拡大の影響で、歳入の柱である市税収入には未曾有の減少が見込まれ、すでに各課に節約を求めることとなっていた（中日新聞2020年10月7日）。現職であるがゆえに内田陣営には十分な反論を行う準備ができなかった。結果、中根氏は3万2,000票の大差で現職の内田氏を破ることとなった。

駅前ペDESTリアンデッキや商業施設、乙川にかかる桜城橋、さらに今後予定されるコンベンションホールなどハコモノ建設の公約を次々実現してきた内田氏だったが、「カネをかけすぎ」「にぎわいは伸びていない」など中心街の店主からも不満があがる。さらに岡崎市は平成合併期の合併自治体でもある。周辺部では「山間地が置き去りになっているのでは」などの不安や不公平感を訴える声が聞かれるなど、ハコモノ行政に対する批判が蓄積していた。

だからこそ中根氏の政策はその点をうまくとらえたものとなった。コンベンション施設よりコロナ対策にすべきと訴え、またその他にまちバスの充実や三十人学級実現など、内田氏よりも市民に寄り添った政策が多いともみなされて批判票の受け皿となった。

③ 丹波市長選挙（11月15日）

自民、公明の推薦を受ける現職の谷口進一は3期目への挑戦だった。谷口氏の出陣式へは井戸敏三県知事をはじめ、地元選出国會議員や県會議員、近隣市町の首長らが駆けつけ、組織戦を展開した。

選挙戦の争点となったのは、新庁舎建設問題だった。丹波市役所本庁舎の耐用年数が2028年度に迫るなか、市は2020年9月に統合新庁舎整備計画を示した。それによれば2022年度～2023年度に建設候補地を選定し、2027年度から建設開始、2029年度供用開始を目指すこととされた。

2004年に旧氷上郡6町が合併して誕生した丹波市は、現在も旧町時代の庁舎を使って行政サービスを提供する。谷口氏は、現状の分庁舎方式について維持管理費に経費ロスが多いとし、統合庁舎化が必要と主張してきた。だが建設候補地などを

めぐっては旧町の思惑も絡む。これに対して、建設会社社長の経験をもつ元市議会議員の林時彦は、独自の試算によって新庁舎建設には100億円かかるとし、これを見直した上で市民に一律5万円給付することを打ち出した。3期目に挑む現職の選挙戦について緩みがあったという現職陣営は、5万円給付案について終盤になってようやく反論を開始したが、巻き返すことはできず、3,227票という差で落選することとなった。

林氏はまた、谷口市政について、シティプロモーションが不十分であることや、山南地域と篠山市のごみ処理を行う清掃センターの運営負担金に関する対応について指弾した。清掃センターの運営負担金については、谷口氏は2017年に決着⁽¹⁰⁾したことを「一番嬉しかったこと」として挙げるなどしており、その評価については両方で異なった。現職の谷口氏をめぐっては、職員との意思疎通の欠如、業務量増加に伴う職場風土の悪化などが市議会で頻繁に問題視されてきたほか、地元でも谷口氏について「上から目線」「冷たい」などの印象が広がっていたという（神戸新聞2020年11月19日）。

一方で、林氏は8月から市内各地を回って市民の声を聞き、「有権者約5万3千人のうち、2万人とは話した」と話すなど、「どぶ板」でくまなく具体的な公約を訴えたのに対して、現職の谷口氏の方が選挙ビラについて抽象的なものとなるなど、選挙戦略のまずさがあった（神戸新聞2020年11月19日）。

④ 丸亀市長選挙（2021年4月18日）

丸亀市では市長選と同時に市議会議員選挙も実施され、そこでは保育園の昼寝時間にあわせ選挙カーからの連呼行為を自粛するなどの配慮がとられた。

3選を目指す梶正治（社民県議出身）に対し、新人の元市議・松永恭二には自民・公明が推薦にまわる一騎打ちの選挙戦となった。

梶氏は市中心部の大手町地区4街区を再編し、新庁舎と市民交流活動センターを整備。今後は市生涯学習センターなどを解体して跡地には大ホールを備えた新市民会館を建設する予定としていた。保守系が多数を占める議会では整備方針に反対して

(10) 篠山市清掃センターは2002年に篠山市と旧山南町が設置する旧多紀郡広域行政事務組合が開設していた。従前ごみ量割60%、均等割20%、対象地域の人口割20%としていた負担割合について、丹波市については旧山南町のごみ処理のみ委託していて搬入ごみの総量が少なく、均等割などについて不公平感を訴えていた。これについて、大規模改修に合わせて見直し、産業系廃棄物処理費用の負担を改めて人口割を0%とし、ごみ量割80%、均等割20%とすることとなった。

おり、事業費にも懐疑的だったとされる（四国新聞2021年4月6日）。

告示直前、青年会議所主催の公開討論会で松永氏は「市民全員に10万円を支給して市内の消費喚起を図り、事業者には消費を取り込む工夫を行うよう呼び掛ける」（四国新聞2021年3月30日）とする公約を発表。梶氏はこうした公約について対抗せず、コロナ対策による一日も早いマスク生活からの解放に財源を投入すべきと訴えた。現職は県内で先んじて医師会と連携してPCR検査体制を構築するなどコロナ対策についても積極的で、これといって目立った失点もないとして、陣営はむしろ少数与党の解消のため同時執行の市議選の支援に傾注しており、市長選についてゆめが生じていたと総括する。松永氏勝利について、地元紙は「長引くコロナ禍による市民の疲弊感が体制刷新への期待につながった」と評価（四国新聞2021年4月19日）する。

感染リスクを考慮して集会を2箇所にと絞った一方、顔を売る必要がある新人は1日1箇所で開催。コロナ禍で低下すると予想されていた投票率は従前の読みより上積みされ、前回比わずかに下がる程度となった。梶氏は前回選挙とくらべて7,500票も得票を減らす結果となり、新人が900票あまりの差で接戦を制し当選した。

最後のひと押し給付金公約

以上に見てきた一律のコロナ給付金を掲げた候補が現職を破った選挙についての以上の事例からは、次の点が指摘できる。

コロナ給付金を掲げた新人候補は、それぞれに政治的基盤と経験を持っており、元来いわゆる泡沫候補ではなかった。また、2020年の早い時期の選挙については、コロナ禍以前の準備状況が大きく作用するため、組織戦型の候補にとって必ずしも不利にならなかった。

コロナ禍（あるいはコロナ対策禍＝金井（2021））への給付行政は、わかりやすい政策であり、「市民に寄り添う」、または「市民の声に耳を傾ける」ということの具体的な意味として捉えられた。財源論がセットである点において異なる点もあるが、ある種のどぶ板型選挙戦の再評価といえることができるかもしれない。あるいは、財源論といえども実現可能性が低く、また公共事業などを標的とした敵対型政策動員である点に注目すれば、ポピュリズムそのものであるとも言えることもできよう。国が実施した特別定額給付金とは様相が異なるため評価を分ける必要がある。

いずれの事例でも市民の選好のなかにはコロナ禍による生活変化への対応を政治に求める声が強くなっていたようである。だが現職の側には相手陣営の奇策ともい

えるコロナ給付金政策が有権者の心を捉えていたことを認識せず、対応が遅れたり、あるいは有効な反論をしなかった。生活の困窮と感染リスクの高まりという先行きの閉塞感が有権者の選好を大きく変化させている様子がうかがえる。

以上を踏まえると、給付金公約は現職を破る追い風として作用しているが、もともと接戦になる素地があるなかで、最後のひと押しとして作用したと見なすのが適当だろう。

本章の小括：不満のはけ口となる地域政治

この1年をマクロで見たとき、投票率も政権継続率も例年と変わらないならば、どのような変化が生じたのか。新型コロナウイルスへの危機対応で支持される現職がいる一方で、有権者がコロナ禍での「変化」を新人候補に求めるケースもある。コロナ禍は大きな環境変化をもたらし、その結果、有効な戦略もまた一変した。

コロナのほか、人口減少などで地域に閉塞感が広がる一方、財政的余力のない自治体では、これまでのハコモノ建設に対する風当たりがいつそう強まっている。大型公共事業よりも福祉の充実を、との訴えで現職が敗れる例は、コンベンション施設をめぐって岡崎市、新庁舎建設について丹波市、大河ドラマ関連で伊豆の国市、市庁舎や総合文化ホール建設などで安来市、庁舎の耐震・増築やスポーツ・文化交流センター建設などで彦根市、「演劇のまち」で豊岡市など多数見られた。そうしたハコモノ建設を批判し、あるいは建設計画を中止することによって財源を確保して住民生活の保護に回そうという主張がいつそう有権者に響きやすいものとなったと考えられる。ハコモノや移住促進等、直接的に住民生活の向上につながらない施策が財政状況を悪化させているとの有権者の不満を敏感に察して、より市民に「寄り添う」という大義を掲げつつソフト事業型のある種の「どぶ板」選挙（丹波市＝神戸新聞2020年11月19日）を展開する戦略が、有権者に堆積する不満の受け皿として効果を発揮しているようである。

高度経済成長期のハコモノ老朽化をうけた「国土強靱化」政策で、国は公共施設の維持・更新に舵を切ったが、この間の建設コストについては東京五輪を控えた建設増を受けて材料費や人件費の高騰がつづき、さらに消費税10%への引き上げに伴う増額分も加わった（京都新聞2021年4月15日）。しかもコロナ対策は2020年に突如必要となったもので、各地の選挙で典型的に見られた批判——市の財政が危機的状況にあるせいで、コロナ禍だというのに十分な対策がとれておらず、しかも公共事業などに無

駄遣いしてますます将来の見通しが立たなくなっている。今後の税収減が確実ななかで地域経済の振興はままならない。これは長期政権のためだ——との批判は、現職からすれば外的要因で悪化した財政状況の責任をとらされたように思えただろう。

またコロナ禍がこれまで取り組んできた人口減対策への評価を一変させる事例もあった。先述したように中野市においては移住定住の促進に力を入れる現市政について「予算や労力を費やし過ぎている」と費用対効果を疑問視する対立候補が、「移住の促進よりも、今の市民生活の向上を重視する」との主張で終盤急激に追い上げて逆転。実績・経験面では現職に劣ったものの、政策・公約、人柄重視層の取り込みに成功した（信濃毎日新聞2020年11月16日）。新型コロナウイルス感染症拡大で困っている生活者の視点が支持を集めたと総括されている（信濃毎日新聞2020年11月17日）。現政権に大きな失点がなく一定の支持を得ていながらも、コロナによる生活の変化から、「有権者が自らの生活に直結する政策に敏感に反応するようになっている」と指摘する声もある（牛山久仁彦＝信濃毎日新聞2020年11月17日）。「地方創生」を掲げる政府に対して優等生として振る舞ってきた市政が、住民から不評を買った事例と言えよう。

候補者陣営からの接触機会が減少したため情報へのアクセスが制限されることとなるのは上に見た通りだが、その代わりにコロナ対策について、市町村や都道府県の首長によるリーダーシップあるいは国政政権の対策の妥当性等が選挙の争点として浮上し、有権者の投票行動に影響を与え、地域政治に打撃を加えつつある。2020年度において見た場合でも、国が3兆円の新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金において掲げた補助事業には「次の段階としての官民を挙げた経済活動の回復」、「強靱な経済構造の構築」などハコモノ投資を加速させようとするものが多く、コロナ対策として国の補助メニュー⁽¹¹⁾に従ったことも、かえって地元住民の心証を損ねる結果につながっているものと考えられる。

コロナ禍については国レベル、自治体レベルで種々の対策が行われたが、そうしたコロナ禍対策は、行動制限、営業自粛、保健所の目詰まり、医療逼迫などコロナ対策禍（金井2021）となって住民の社会生活に様々な影響を与えた。コロナ禍における自治体選挙は、コロナ対策や対策禍についての不満を表出する機会となって地域政治を

(11) 内閣府新型コロナウイルス感染症対策地方創生臨時交付金活用事例集を参照。
<https://www.chisou.go.jp/tiiki/rinjikoufukin/index.html>（最終アクセス2021年8月17日）

不安定化させている。

3. 選挙制度の改革動向

前章では、市区長選挙を素材に、各候補者の生存戦略と淘汰の様子を見てきたが、本章ではコロナ禍や人口減少という大きな環境変化について、この1年において選挙行政上どのような制度改革で環境適合を図っているのかについて確認する。近年盛んに言われるようになっている議員のなり手不足問題もまた地域の政治環境の不安定要素となっていて、この1年においてもその対応が活発になっている。なお本稿では基本的に市区長選挙を扱うことにしているが、本章については町村や自治体議会についても触れることにする。

(1) コロナ禍における選挙執務

① 公衆衛生上の手当

コロナ禍によって、選挙の執行現場も対応を迫られている。選挙執行の実務に当たる選挙行政上の変化に注目した報道は多く見られた。例えば封筒に「付着したウイルスに感染力がある」として72時間は開票しない等の対応が取られる事例もあり（彦根市＝京都新聞2020年4月24日）、全国各地の地方選挙では、新型コロナの影響で投開票所の感染対策に追われ続けた。

このほか、とりわけ開票所が「密」になる場面が想定され、職員同士の間隔をあけることや換気、それ以外にも立会人との距離など、普段とは違う開票事務となったために開票作業に遅れが出た自治体もあった。

都知事選挙を行った東京都選管では選挙での感染症対策のガイドライン（令和2年執行東京都知事選挙及び東京都議会議員補欠選挙 投票所・開票所における新型コロナウイルス感染症対策ガイドライン）を作成しており、病院や老人ホームでの不在者投票は、感染者や立会人に手袋を着用してもらって投票用紙に直接接触れるのを防ぐこと、他の患者らとは別にコロナ感染者の投票用紙入り封筒だけをまとめて容器に保管することなどが定められた。こうした内容は各地の選管で参照され（京都新聞2021年4月24日）、役立てられた。

② 不在者投票の拡大

コロナ感染者の投票機会確保について、総務省は北海道、長野県及び広島県選管

あての2021年3月10日付け通知（総行管理第88号。4月7日には全国の県選管あてに拡大）で専門病棟の患者は不在者投票で対応すること、自宅や宿泊施設での療養者向けには期日前投票所や不在者投票記載場所を設置することで対応可能であること、自宅療養者は郵便等投票が可能である等とした（6月15日にコロナ患者郵便投票法（「特定患者等の郵便等を用いて行う投票方法の特例に関する法律」）が可決、成立）。これによって、2021年以降の国政選挙を含めた選挙におけるコロナ感染者の選挙権の扱いについての対応がなされることとなった。

③ コロナ禍以前からの延長

コロナ禍以前から進められてきた取り組みを進展させる動きも見られている。例えば伊丹市では投票用紙を有権者全員分用意しないことでコスト削減に取り組んだことが報じられている。当局はこれについて、新型コロナウイルスへの対応などに少しでも多くの財源を充てるためとしている。これによるコスト削減効果は二十数万円という（神戸新聞2021年4月10日）。

また、投票所については、総務省によると、参院選では、最多だった2001年の5万3,439カ所から減り続け、2019年には4万7,044カ所まで減少している。投票所の削減・投票所への距離が延びることは投票率を押し下げることが明らかになっている（拙稿2011）。投票所はコスト削減圧力、立会人確保の困難性などから廃止が進んでおり、有権者の投票機会が損なわれる事態となっている。しかも対応策としての共通投票所の設置については2016年に導入されたものの、2019年の参議院議員普通選挙では全国で45カ所にとどまっていたことが公にされるなど普及が進まない状況が指摘されている。

（2）議員のなり手不足問題解消に向けての国の取り組み

自治体選挙が無投票になる割合は近年高止まりしており、立候補者数が定員割れをする事例も散見される。そんななか高知県大川村が2017年に村民総会を検討したことから議員のなり手不足問題への対策が注目を集めるようになった。こうした議員のなり手不足問題は地域政治環境の変化のうち最大のものと思なされており、この1年も、国レベル、地方レベルそれぞれの動きが活発だった。

① 地方制度調査会でなり手不足解消案を提案・自民党はデジタル化優先で自治法改正見送り

1) 第32次地方制度調査会答申

第32次地方制度調査会は2020年6月に、深刻な人口減少社会を見据えた議員のなり手不足への当面の対応を答申した⁽¹²⁾。自治体と取引のある企業役員らを対象とした兼業制限の範囲を明確化し会社員らが立候補しやすい環境を整備することや、公務員の立候補制限緩和も求めた。

答申を受け、全国都道府県議会議長会など地方3議長会は早期の法改正が必要と主張し、さらに地方議会の権限を法律に明記することや、議員報酬の水準引き上げにも踏み込むよう要請してきた。しかし総務省は菅政権が重視する行政デジタル化の法整備を優先する必要があると判断したため、第204通常国会への提出を見送った。自民党総務部会は2021年4月7日になり、地方議員の兼業について明確化、緩和を検討すべきと提言している。

2) 地方議会・議員のあり方に関する研究会報告書

女性議員の割合を高めるため、2020年8月に総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会」が報告書を取りまとめて、出産や育児などを議会の欠席理由として認める会議規則の整備などを地方自治体の議会に求めた。2019年の内閣府の調査では、女性議員本人の出産を理由とする欠席については市区町村レベルでは約2割で規定がなく、また育児や介護を理由にした欠席については3、4割程度が認めているにすぎなかった。

報告書は夜間や休日の議会の開催など柔軟な議会運営を促進していく必要性も明記。一方で自治体議員の厚生年金加入については「国会、政党において十分な議論が行われることを期待したい」と指摘するにとどめた。

3) 候補者の立候補の届出があった旨の告示事項における住所の取り扱い変更

総務省は2020年7月に選挙の立候補者の住所を政府発行の官報や自治体の公報などで告示する際の範囲を限定・縮小するよう求める通知（総行管第205号令和2年7月17日）を、都道府県選挙管理委員会に送付した。従前は番地まで記載していたものについて、国政候補は居住市区町村（政令指定都市については行政区

(12) 第32次地方制度調査会答申のうち自治体議会に関わる部分について、江藤（2020）を参照。その他の答申内容全般については拙稿（2020）を参照されたい。

まで)、自治体選挙の候補者は選挙区の規模などに応じて市区町村か町字(各選管が判断)までの表示とする。

旧姓での立候補については、「戸籍謄本や抄本の確認で足りる」として、従来は旧姓が社会的に通用することを証明するためとして求めていた旧姓宛の手紙や旧姓による著書の提出を不要とした。性別についてもLGBTなど性的少数者に配慮し公表しないこととした。住所の公開でストーカー被害などに遭うケースもあり、「立候補に支障をきたす恐れがあるとの指摘もある」とした。いずれも高市早苗総務大臣が主導したとされる(東京新聞2020年8月28日)。

② 町村選挙のマニフェスト頒布解禁と供託金導入

公職選挙法改正法(令和2年6月12日法律第45号・公選法第62次改正)が成立し、町村長選挙や町村議会議員選挙において選挙公営が拡大することとなった。これまで町村レベルの選挙については公費負担がなかった街宣車、ポスター、ビラについて公営とし、また町村議会議員選挙では禁止されていたビラ(いわゆるマニフェスト)についても条例で定めることによって解禁可能となった。同時に、売名目的の立候補乱立を防ぐ目的で、町村議会議員選挙においても供託金制度(15万円)が導入されることとなった。法の施行をうけ、この1年で多数の町村において条例化が進んだ。

公営拡大は、かねて地方団体からも要望されていたものであり、この法改正の目的は、議員のなり手不足への対策とされている。公営化によって自己負担を軽くし、また握手と名前の連呼による選挙運動だけでなく、地域のめざすビジョンやその道筋を明示したビラを配布することができる点などは新人候補にとって改良点となる。コロナ禍のなかではいっそう重要なツールになるはずである。ただし、公営化

図表3-1 公選法第62次改正による選挙公営の拡充

	街宣車	ポスター	ビラ
都道府県知事選	○	○	○
都道府県議選	○	○	○
市長選	○	○	○
市議選	○	○	○
町村長選	×→○	×→○	×→○
町村議選	×→○	×→○	配布禁止→解禁○

(出典：筆者作成)

によってそれぞれの選挙運動費用には上限が設けられ、各種制限も拡大することになる点は留意が必要となる。

③ 立候補の際の宣誓書に事項追加

なり手不足問題やコロナ禍とは直接的な関係はない改正として、次の法改正があった。

第201通常国会で公職選挙法が改正され（令和2年法律第41号）、地方公共団体の議会の議員の選挙の立候補の届出に添えなければならない宣誓書において、公職の候補者となるべき者が誓う事項として、当該選挙の期日において公職選挙法第9条第2項又は第3項に規定する住所に関する要件を満たす者であると見込まれることを追加するものとされた。

当該宣誓書において虚偽の誓いをした者は、公職選挙法第238条の2第1項の虚偽宣誓罪の適用対象となり得るところ、同罪の適用に当たっては、同条第2項の規定により、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会の告発が必要とされている。これを前提として、今般の改正は、住所要件を満たさない者が当選を得られないことを承知の上で立候補するという法律の想定するところではない事案を抑止することを目的としたものである。

（3）議員のなり手不足問題解消に向けての自治体の取り組み

地方議員のなり手が不足している問題の根本には、女性や若い世代の議員が少ない議会構成、報酬額の低さ、相次ぐ議員の不祥事、兼職や休職保障等労働環境、公務員の立候補制限、合併による有権者との距離拡大等様々指摘されていて⁽¹³⁾、国による制度論による対処対策はいまだ不十分であるし、それだけで完成を見るものでもない。この1年にみられた自治体側での取り組みについて紹介する。

① 定数割れの状況

長野県売木村では定数6に対して立候補者は5人となった（再度の再選挙は免れた）。売木村のなり手不足は、条例上の月額報酬は12万1,000円と低く、これが原因の一つとしてあげられている（読売新聞2020年7月1日）。ただ、同じ長野県内でも、千曲市ではベテランの引退が目立つなか、地域代表としての議員の選出は欠

(13) 定年後の再雇用などで以前より高い年齢まで会社で働く人が増えたことも原因との声もある（信濃毎日新聞2021年4月17日）。

かせないとの住民意識を背景に、新人候補が10人名乗りを上げる激戦となった（信濃毎日新聞2020年7月7日）。飯島町でも6人が引退する一方で新人8人が名乗りを上げた（信濃毎日新聞2021年3月9日）。多くの自治体においては、相変わらず議員のなり手不足状況は深刻であるものの、一部では反発も見られる。

なお、なり手不足問題と報酬の低さを結びつける考え方は一般的に見られるようになってきている。

② 議員定数削減の動き続く

議員定数は削減基調が続いている。その理由は様々で、少数精鋭論、人口減少、住民アンケートで「多すぎる」との意見が多数になった、自治会連合会からも削減提案があった、不祥事関連で批判、といった理由が挙げられている。

また、議員のなり手不足問題への対処方策としても議会では定数削減の動きが続いている（射水市、島根県吉賀町、鶴岡市、江田島市、根室市等）。とりわけ前回選挙で定数割れとなった議会では危機感を持っている（長野県売木村、北海道興部村、山形県庄内町等）。現職の議員が次回も立候補するかどうか（引退する意向の場合は後継者を確保できるか）を基準に、議員定数を調整することによって定数割れを防ぎ、再選挙を免れようとする試みがある。ただ、定数を削減するのみでは当選に必要な票数を上げ、かえって新人の立候補を阻害するという見方もあるため、定数削減とあわせて議員報酬を上げることでなり手確保に努めようとする動きも広がってきている（山形県庄内町、広島県北広島町、井原市、宮城県美里町等）。

③ 議員報酬引き上げは厳しい道のり

鳥取県智頭町は2017年7月の町議選挙がはじめて無投票となったことをきっかけに検討をはじめ、議員報酬の増額を決定した。ただその後住民から反対意見が噴出し、議員が資料を手に町内を回り増額に至った経緯を説明したものの（日本海新聞2020年11月28日）、報酬を元に戻す条例改正案が提出されるなど混乱を来し、結局報酬増額は2年間延期されることとなった。

一方、長野県生坂町では55歳以下の議員報酬を上げ、若い世代の立候補を促す試みがスタートした。生坂町では、村民へアンケートを行い、「立候補するならば希望する額は」との設問を取り入れており、この結果を反映させる形で議員報酬を引き上げた。2021年4月の選挙では20年ぶりの選挙戦となり、対象となる55歳以下は3人が立候補して全員当選を果たした。対象を明確にして、どうすれば議員のなり手を確保できるか知恵を絞った結果として評価できる。今回は住民の理解を得なが

ら議員報酬引き上げにいたった事例となっているが、過去の同様の取り組みとしては2015年に長崎県小値賀町議会の取り組みが3年で廃止されるに至っており、生坂町の取り組みが継続されるのかが注目される。

④ コロナ禍で報酬引き下げ相次ぐ

この1年の新型コロナウイルスの感染拡大に伴う外出自粛によって飲食業や観光業などを中心とした地域経済の減退をうけては、首長や議員の手当や報酬の削減を検討する多くの動きが出ている。いわく「県民の苦しさを自らに課す」（島根県丸山知事＝山陰中央新報2020年5月14日）、「寄り添う気持ち」（上毛新聞2020年7月4日）、あるいは「感染対策の財源に」（中国新聞2020年5月30日）。群馬県では、県内の6割にあたる23議会が議会費の削減を決定しており（上毛新聞2020年7月4日）、全国的に相当数の自治体で特別職の報酬が引き下げられているものと考えられる。

ただ市町村議会では報酬を生活給とする議員もいて、元々議員報酬が低いことが議員のなり手不足の一因ともなっており、報酬カットについては困難を伴う。近年ではなり手不足の深刻化をうけ、これを解消するために議員報酬を引き上げる動きが出はじめて注目されていたところだが、コロナ禍はこうした動きに冷や水を浴びせることになった（報酬増を見送った自治体として射水市、諫早市、北杜市、鳥取県八頭町、智頭町、長野県天龍村、高知県佐川町等）。なかには、なり手確保のため定数削減とあわせて議員報酬引き上げを行う予定が、議員報酬引き上げは延期しながら定数削減のみ行うこととなった自治体もある。

引き下げについては、議員報酬のみならず、政務活動費を削減する動きも広がる（小山市、安来市、金沢市、松江市、前橋市、伊勢崎市等）。コロナ禍において視察活動を当面禁止する他、議員活動の自粛が行われているが、その上さらにもともと議員個人への報酬の性質を持たず、使わなければ返納すれば良いにすぎない政務活動費までを一時的とはいえ削減する動きは疑問である。また仙北市はコロナ対策に充当するためとして政務活動費の廃止を決めた（秋田魁新報2020年12月17日）。

⑤ コロナ禍でオンライン開催を実施、なり手不足解消にも

ただ、コロナ禍へ対処するなかで、なり手不足解消に寄与すると考えられている動きも広がっている。新型コロナウイルスの影響に伴って、自治体議会で委員会の議論をパソコンなどを使ってオンラインで行えるようにする動きが広がったことである。

総務省は2020年4月30日付け通知（「新型コロナウイルス感染症対策に係る地方公共団体における議会の委員会の開催方法に関するQ&Aについて」総行第180号）で委員会については「開催場所への参集が困難な場合は差し支えない」とする見解を初めて示し、全国の自治体に通知。法的に問題ないとの見解をはじめて示したことで取り組みが全国に広がった。だが、総務省は同通知においても本会議については「地方自治法で、議員の定数の半数以上が出席しなければ、会議を開くことができないと定められている。出席とは現に議場にいることと解されている」などとして認めなかった。

オンライン議会の導入は、障害者や子育て中の人たちも参加しやすく、議員のなり手が増えることにつながるとの意見もある（長内紳悟＝読売新聞2020年5月14日）。大津市議会では2020年6月16日に、取手市は7月1日に相次いで本会議のオンライン化に必要な法改正を国に求める意見書を可決した。5月には全国都道府県議会議長会も同様の決議をしている。

⑥ 産休・育休を議会標準規則改正で盛り込む

全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会は、出産と議員活動を両立できるようそれぞれ議会標準規則を改正（都道府県議会議長会は2021年1月27日、市議会議長会、町村議会議長会は2月9日）し、産休期間について「産前6週、産後8週」とはじめて明記した。議会の欠席事由については育児や介護、配偶者の出産補助も加えた。過去の改正で議会標準規則には出産による欠席が認められていたものの、産休期間について明記がなかった。育児や介護を理由に休めないことについても、若い世代が立候補を敬遠する一因と指摘されていた。2020年12月の第5次男女共同参画基本計画が議員活動と出産、育児を両立できるよう3議長会に改正を求めていた。

⑦ なり手不足解消に向けたその他の取り組み

このほかの取り組みとしては、次のようなものが報じられた。

山形県遊佐町では少年議会、島田市では女性議会が催された（静岡新聞2020年8月5日）が、遊佐町については少年議会への立候補者数が定員を超えたため、16年ぶりに選挙となった（河北新報2020年7月8日）。

長野県泰阜村では、最年少の議員が議会の情報をInstagramで発信する（信濃毎日新聞2020年8月19日）。

山形県庄内町では、町民を議会に参考人招致してなり手不足解消について検討を

行っている（山形新聞2020年9月8日）。

江津市は「市民の政治参加を考えるフォーラム」を開催し、議員のなり手を育成する。現職市議が議会の役割や活動内容を説明し、議員報酬や女性の政治進出をテーマに市民と討議する（山陰中央新報2020年10月20日）。

一方、近時の制度改正で可能になり、また総務省がなり手不足解消策として推奨している夜間・休日議会については、メリットが見いだしづらい等として見送られる例がみられる（生坂町＝読売新聞2020年6月10日、庄内町＝山形新聞2020年6月24日）。

4. 選挙情勢・政党ごとの動向

(1) 市区長選挙への政党関与の状況と選挙運動

この1年における既成政党の自治体選挙における動静を確認する。県庁所在都市および都道府県における首長選挙における政党関与の状況は図表4-1ないし4-3の通りとなった。首長選挙では、国政政党は相乗りしたり、あるいは表だって推薦・支持などを行わない場合であっても事実上の関与を行ったりする事例がある。以下の図表4-1、4-2のうち、富山県知事、岐阜県知事については保守分裂選挙となり、鹿児島県と富山県では現職が敗れた。

図表4-1 道府県庁所在市長選挙の結果

		投票率 (前回比)	現職勝敗 (期目)	政党関与	
				当選者	次点
2020年					
11月1日	青森市	36.43% (↓)	勝ち(2)	純無	共産◎
11月29日	鹿児島市	38.16% (↑)	不出馬	純無	社民
2021年					
3月21日	千葉市	45.03% (↑)	不出馬	純無	純無
4月4日	秋田市	52.59% (↑)	勝ち(4)	公明	純無
4月18日	富山市	47.97% (↑)	不出馬	自民・公明・立 民・国民	純無
4月25日	名古屋市	42.12% (↑)	勝ち(5)	純無	自民・公明・立 民・国民

◎：公認

(出典：筆者作成)

図表 4-2 知事選挙の結果

		投票率 (前回比)	現職勝敗 (期目)	政党関与	
				当選者	次点
2020年					
7月5日	東京都	55.00% (↑)	勝ち (2)	純無	純無
7月12日	鹿児島県	49.84% (↓)	負け	純無	自民・公明
10月25日	富山県	60.67% (↑)	負け	純無	純無
	岡山県	33.68% (↓)	勝ち (3)	自民・公明・立 民	共産
11月15日	栃木県	38.73% (↑)	勝ち (5)	純無	純無
2021年					
1月24日	山形県	62.94% (↓)	勝ち (4)	純無	自民
	岐阜県	48.04% (↑)	勝ち (5)	純無	純無
3月21日	千葉県	38.99% (↑)	不出馬	純無	自民
4月4日	秋田県	56.56% (↓)	勝ち (4)	公明	純無
4月11日	福岡県	29.61% (↓)	不出馬	自民・公明・立 民・社民	共産

(出典：筆者作成)

図表 4-3 市区長選挙における政党別関与率

	2021		2020		2019		2018	
		除無投票		除無投票		除無投票		除無投票
自民	42.3%	39.6%	34.5%	33.3%	35.8%	38.9%	33.1%	34.7%
民進							12.2%	14.0%
立民	6.6%	6.5%	6.7%	7.8%	5.1%	6.4%	1.2%	1.6%
国民	8.3%	5.9%	6.7%	7.8%	12.6%	15.3%	0.0%	0.0%
公明	37.8%	34.9%	40.3%	41.1%	47.4%	45.9%	38.6%	40.4%
共産	0.8%	1.2%	0.8%	1.1%	3.3%	4.5%	2.0%	2.6%
社民	2.5%	2.4%	4.2%	4.4%	5.1%	4.5%	3.5%	4.1%
純粹 無所属	49.8%	50.9%	52.9%	51.1%	44.2%	43.3%	55.1%	52.3%

(出典：自治総研収集データより筆者作成)

図表 4-3 は、市区長選挙における主要政党ごとの推薦・支持等関与の状況を示したものである。年度はここでも前年5月から当年4月までを表す。各年度左側の列は当年執行選挙において当選した候補者のうち各政党が関与していた割合を、右側の列は無投票当選を除いた場合の関与の割合を示している。

この4年間で見た場合、この1年においては自民党の関与割合が多めである一方、国民、公明、共産については低めになっている。首長選挙は基本的に4年に1度の改

選であることを踏まえれば2017年の状況と比較すべきだが、4年前は政党再編の影響もあるため単純な比較には適さない。純粋無所属（いずれの政党からの関与も受けていない）の割合に大きな変動がないことを考えれば、自民党と公明党の支持割合の変動については多少の変動があったものと見なすことができるのではないだろうか。この変化についてどう捉えるべきか。

図表 4-4 都道府県議会議員選挙の結果

		投票率	自 民	公 明	立 民	共 産	社 民	社 大	無所属
2020年									
6月7日	沖縄県	46.96% (↓)	17 (+4)	2 (-2)	1 (+1)	7 (+1)	4 (-1)	2 (-1)	15 (0)

(出典：筆者作成)

都道府県議会では、この1年では2020年6月7日に沖縄県議会議員選挙が実施された。沖縄県議会については、日本共産党、社会民主党、沖縄社会大衆党、立憲民主党に加えて政党無所属の「会派おきなわ」、「ていーだネット」等が県政与党、それに対して自由民主党と一部の無所属（当選後に自民党会派に合流した者2名）が県政野党となっている。他に中立系として公明党と「無所属の会」が位置づけられる。

改選によって玉城デニー県知事を支持する県政与党勢力は25議席を獲得し、定数48の過半数を維持することとなったものの、社民党の現職が落選するなどした結果改選前から1議席を減らし、県政野党側と中立勢力が3議席増の23議席（自民党会派は17）を獲得するなど、県政与党側にとっては「予想していたよりも厳しい結果」となった（玉城知事＝朝日新聞2020年6月9日）。同選挙から5日後、日本国政府は辺野古の埋め立て工事を再開した。

沖縄県議選については、コロナ禍によりオール沖縄、チーム沖縄のいずれも選挙戦に苦慮した。菅官房長官や岸田政調会長の沖縄訪問は中止となり、またオール沖縄勢力も知事の来援については知事が那覇市を離れることが難しい状況となった。とりわけ公明党は新型コロナウイルスの感染拡大により、当選に向けた十分な活動ができないと判断し、沖縄県議選で擁立候補を半減した（読売新聞2021年5月1日）。支持母体の創価学会が感染防止のため2月から集会を自粛し、事実上の活動停止が続くなか、沖縄県にも緊急事態宣言が出されており、「組織力を生かした地上戦が展開できない」との結論に至ったという。

なお、その選挙戦の特性から、公明党の苦戦は沖縄に限らず全国に広がったとされる。戸田市では当初泡沫候補と見られていたスーパークレイジー君に公明党新人候補が敗れる波乱が見られた⁽¹⁴⁾。次期衆院選における比例800万票の回復を目標にかかげるもののコロナ禍においては活動が低下しており、党勢に陰りが見える（読売新聞2021年2月17日）とも報じられるなど、選挙運動や政党間の差異が趨勢に影響を与えている様子が見えてくる。

（２） 自治体選挙の既存秩序の乱れ

選挙を利用した売名行為を防ぐ手立てについて有効性が問われる事態が続いており、懸念される。在日コリアンへの排外主義を掲げる極右候補として知られる桜井誠は、都知事選挙で前回から6万票を積み増し、得票数を1.5倍にして得票順で第5位につけることとなった。相変わらず選挙期間中の排外主義についての規制は実現しておらず問題である。コロナ禍のなかで討論会などの場が確保できず、レイシズムをただすことができなかった点を指摘する声もある（東京新聞2020年7月8日）。

また宗教政党である幸福実現党は2015年にはじめての当選者を輩出して以来着実に議員数を増やしており、この1年の当選者数は9名を数え、2021年4月末時点の議員数は43となった。すでに2期目の議員、県庁所在都市の議員、またトップ当選を含む上位当選の議員も出現しており、地方議会において存在感を示しつつある⁽¹⁵⁾。

N党（NHKと裁判してる党弁護士法72条違反で⁽¹⁶⁾）は2020年12月末時点で43名の自治体議員を擁しており、2019年12月末時点の39から拡大傾向にある⁽¹⁷⁾。

こうした状況を招来している要因の一部が議員のなり手不足や地方政治への不信にあるとした場合、単に立候補者数の不足にとどまらず、この問題が民主主義への信頼にも深刻な損害を与えているとすら考えられる。この点に関するコロナ禍の影響については今回見いだすことはできなかったが、有権者に不安や閉塞感が蓄積するなか予断を許さない。

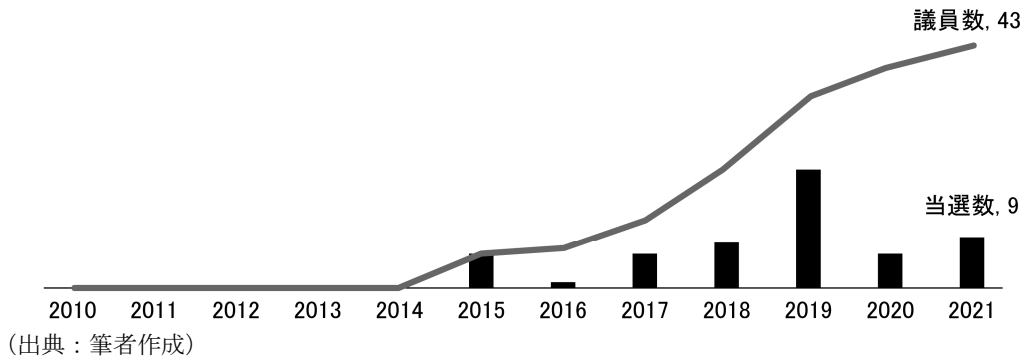
(14) 2021年4月9日に市選挙管理委員会は同氏に居住実態がないとして当選を取り消した。

(15) 図表4-5は政党ウェブサイトから作成。年度は本稿で用いる前年5月から当年4月までのもの。

(16) 本稿執筆中の2021年8月時点の名称。

(17) 値は総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調等」による。

図表 4－5 幸福実現党公認の自治体議員数の推移



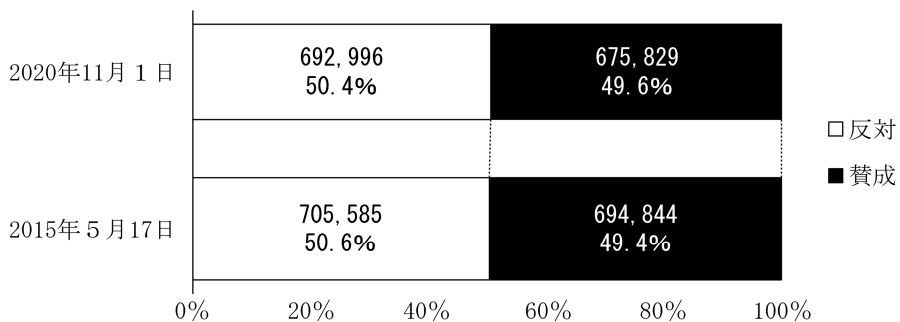
5. 直接民主制の動向

(1) 大阪都構想

2020年11月1日に実施されたいわゆる「大阪都構想」への賛否を問う住民投票は、5年前、2015年5月17日に実施された投票とほぼ同じ内容についての2度目の選挙として関心を集めた。

大阪市を対象とした投票の結果、賛成675,829、反対692,996で反対が17,000票あまり、得票率にして1.26%の僅差で上回ったため、大阪都構想は2015年の投票に引き続き否決されることとなった。5年前の選挙と開票結果のみを見ればきわめて似通った結果だが、5年前（前回と呼ぶ）と今回を比較することで、賛否の中身には変化が

図表 5－1 2度の大阪都構想住民投票の結果



あったことが見えてくる。

① 支持政党別賛否

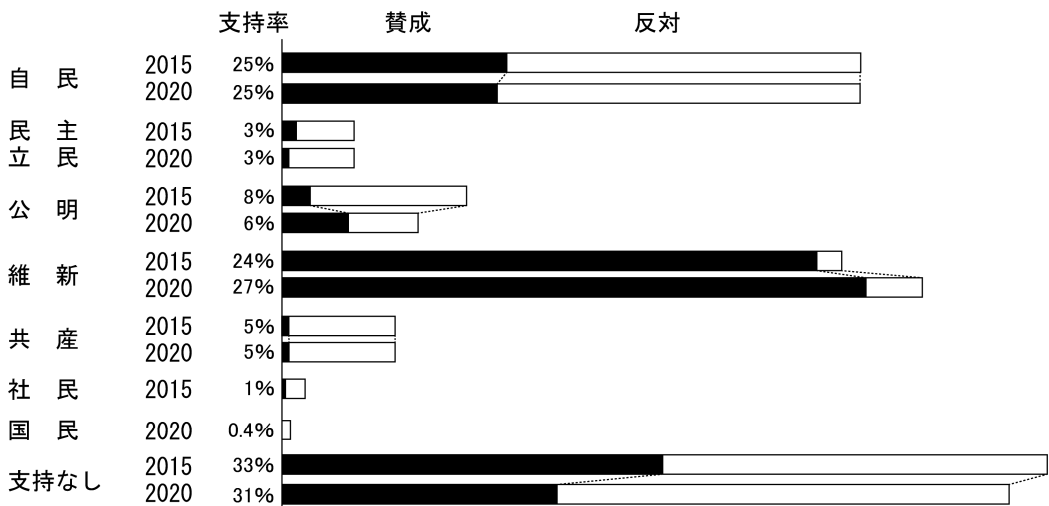
まず、支持政党別の賛否である。図表5-2はNHKが実施した出口調査だが、主要政党のなかで前回と比較してもっとも大きな違いを生じたのは、公明党支持者の賛否であって、今回はほとんど反対票だったものが、今回は賛否が半々に分かれることとなった。公明党は、前回投票の際には都構想へ反対だったものが、今回は賛成へと転じた経緯があり、支持者の間に混乱が広がったものといえる。このほか支持政党別に見た賛否について、支持政党なしの層が、前回賛否拮抗状態だったものが今回は反対に傾いていた姿が見てとれる。

② 性別・年齢別賛否

性別での賛否についても賛否の状況について前回との差はほとんど見られない。前回に引き続き、今回は男性は賛成がやや多いのに対し、女性は反対が多く、賛否に関しては若干の男女差がある。

一方、年代別に見た賛否については動きがあった。大阪都構想への賛否については、30代において最も賛成の割合が高く、そこから年代が上になるにつれて反対の割合が増える傾向がある。特に前回投票の際には一部の出口調査では他の年代につ

図表5-2 大阪都構想住民投票における支持政党別賛否



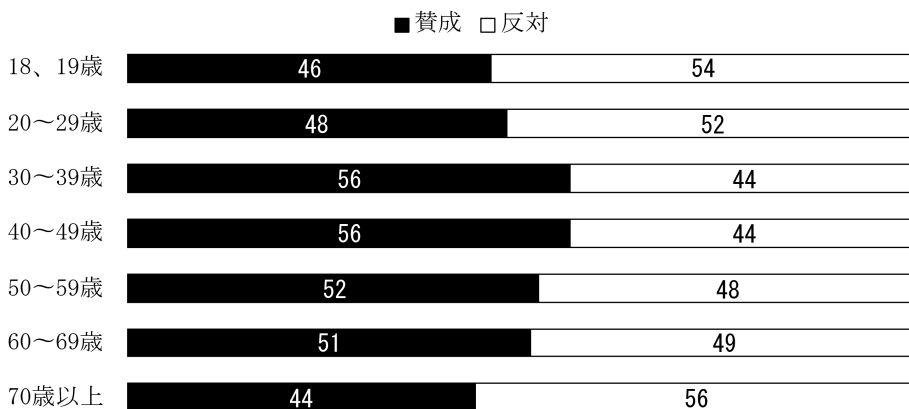
(出典：NHK選挙WEBより筆者作成)

いては賛成多数であったのに60代、70代のみが反対多数という年齢別の違いが観測され、これをとらえて一部からいわゆる「シルバーデモクラシー」論が喧伝されたことがあった⁽¹⁸⁾。

年代別の賛否について、今回投票の出口調査においても年齢が増すにつれて賛否が反対に傾く傾向は見て採れる。各紙は、都構想による住民サービスの低下を恐れた高齢者層が反対に流れた等の分析を行っている。

だが、前回と比べて今回は若年層における賛否が反対に傾いており、とりわけ読売新聞の出口調査（図表5-3＝読売新聞2020年11月2日）によれば、20代では賛成48：反対52、18-19歳ではいっそう反対に傾き、賛成46：反対54という割合を示している点が特徴的である⁽¹⁹⁾。このように前回と比べて若い世代からの反対が増えたことについては橋下徹・元大阪市長は民放番組で二重行政を解消するという主

図表5-3 年代別の賛否（％）



（出典：読売新聞2020年11月2日）

(18) このようなシルバーデモクラシー論について、人口統計学的分析を行った大倉（2020）は、選挙区レベルでの人口統計学的データを用いてより詳細に分析すると、1）選挙区の平均年齢の高さは確かにその地域での反対票率と強く相関するものの、地域の平均年齢はその土地への人口流入という別の人口統計学的要因を原因とする現象であり、2）さらに、この人口の流入は、住民の既存の利害関係への関係の強さを規定することを通じて、改革的な政治プランに対する賛成／反対の態度に影響する独立の要因となりえる。それゆえ、3）年齢と投票行動との相関は、ともにこの第三の要因（新規移住者の転入）によって生じる疑似的な相関であることが示唆されているとしている。

(19) ただし10代については出口調査のサンプル数の問題からか各社に差があり、日経新聞は賛成54.8：反対45.2となる。

張が若い層に十分浸透しなかったと述べている⁽²⁰⁾。

③ 行政区ごとの賛否

行政区ごとに賛否を見た場合、前回と同じく、賛成多数は北区、中央区などの市中心部に加え東淀川区や鶴見区など北東部に集中しており、南部及び西部の行政区については逆に反対多数となった。今回、前回から賛否が逆転したのは東成区1区のみとなったが、東成区は前回選挙で賛成・反対の得票差がわずか26票しかなく、今回の選挙でこの地域のみ劇的に変化が生じたものではない。

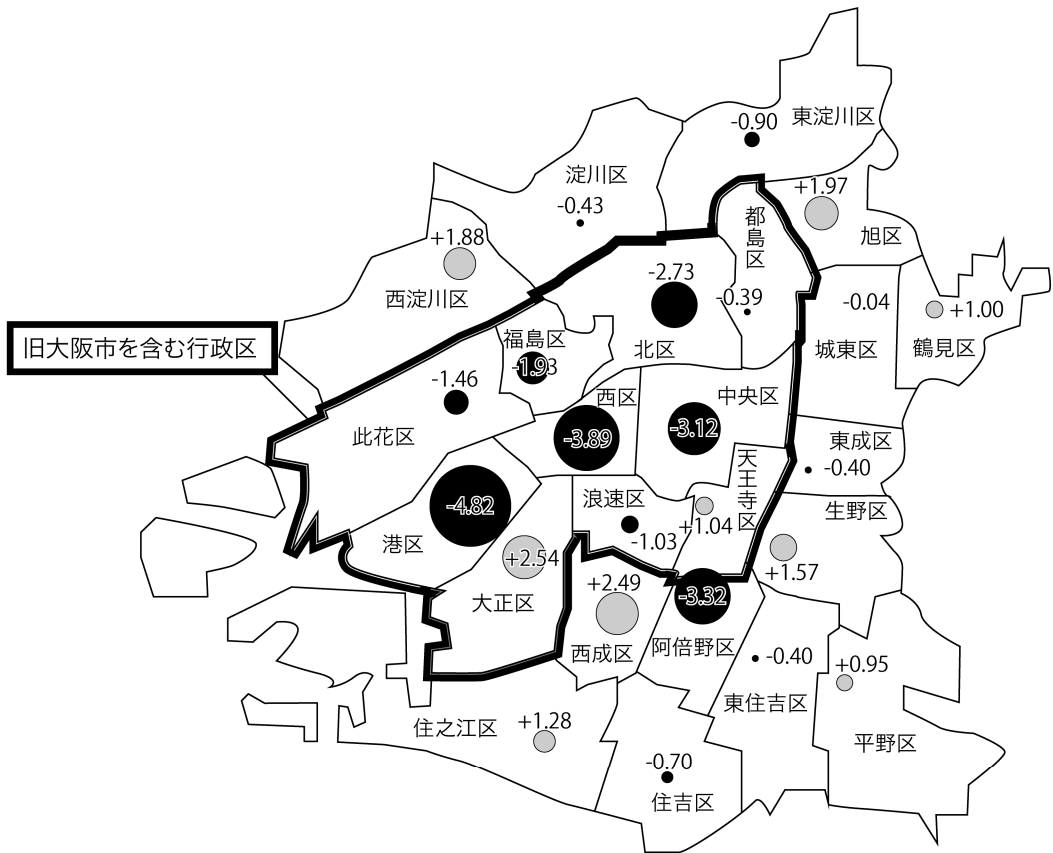
図表5-4は賛否について前回と比較して賛成が増した行政区を黒色の円、反対が増した行政区を灰色の円で示したもので、円の大きさは変化の度合いを反映している。数値は前回比の変化の値(%pt)である。全体的な傾向として見ると、前回賛成が多かった中心部及び北部において今回反対が増え、逆に反対が多かった行政区では賛成が増えた傾向があることが見て取れる。賛成、反対両陣営において相手方への切り崩しが進んだ結果とみることができる。

では、どのようなキャンペーンが効果を上げたのか。たとえば読売新聞の出口調査によれば、賛成の理由には、行政の無駄が削減される(46%)、大阪の経済成長につながる(36%)という2つが突出して多い。一方反対の理由としては、大阪市がなくなるから(34%)、これまでの議論に納得できない(21%)、住民サービスに格差が生じる(18%)、行政の無駄の削減にならない(16%)の順で多くなっている。前回の出口調査では、賛成の理由としては行政の無駄が削減される(43%)、大阪の経済成長につながる(26%)が多い点には違いがないが、反対の理由ではこれまでの議論に納得できない(25%)、大阪市がなくなるから(20%)、行政の無駄の削減にならない(14%)、住民サービスに格差が生じる(11%)だったので、「大阪市がなくなるから」が反対理由の第一位に躍り出たことが分かる。

前回選挙では「大阪市における特別区の設置についての投票」と記載され、特別区を設置するものであることのみが記載されていたものが、今回投票用紙には「大阪市を廃止し特別区を設置することについての投票」とあり、大阪市廃止の文言が埋め込まれていたことが象徴的であろう。投票用紙の文言変更は、2018年5月に市議会に対する大学教授らによる陳情が、当時都構想に反対だった公明党も賛成に回ったことで賛成多数で採択されたことによって実現したものであった。このよう

(20) 一方で全体的にはこれまでの取組により二重行政が現に解消されていると評価されているので「ある意味政治としては成功」とも述べる(11月2日TBS系「グッとラック!」)。

図表5-4 2回の住民投票による賛否の変動



(出典：筆者作成)

に、都構想への反対側が主張した「大阪市を廃止」する投票である点が一貫して強調されたことが、前回との差異として表れていたものであり、このことが、有権者をして今回反対多数の判断を下すことの要因になったと推察できる。

なぜ「大阪市解体」がこの地域の有権者に響いたのか。先に、前回賛成多数だった区ほど反対が増えた傾向にあることを指摘したが、いまいちど地図を見ると、反対票が増える傾向があったなかに太枠で囲った区を見いだすことができる。この太枠はいわゆる市の中心部だが、大阪市の歴史にとって大きな意味を持つ。これらの区こそが1889年に市制が適用された際の旧・大阪市中心部だからである。

大阪市は大都市の例に漏れず、市域を拡大してきた歴史がある。1897年の第1次

市域拡張までは東西南北の4区であったが、第2次市域拡張によって東京市をも凌ぐ大都市となった。いわゆる「大大阪時代」である。1955年の第3次市域拡張までに現在の市域で確立し、それに伴って行政区は22区制となった（行政区は1974年には最大26区になった後、1989年に現在の24区制に改められた）。このなかで、最も古くからの歴史を持つ旧大阪市が今回投票の「大阪市廃止」に最も鋭敏に反応したのである。今回の住民投票の結果は、旧市域には、その区域が失われて70年以上を経た今でもアイデンティティを保っていることを示すものとして地方自治への示唆に富んでいる。

（2） 愛知県で直接請求の不正⁽²¹⁾

2020年8月25日から10月25日まで、あいちトリエンナーレ2019の「表現の不自由展・その後」において、昭和天皇の写真をバーナーで焼いて足で踏みじめる映像が展示されたことなどをめぐって高須克弥氏（「高須クリニック」院長）が代表となり、河村たかし名古屋市長が「全面的にバックアップ」するかたち⁽²²⁾で、大村秀章愛知県知事のリコールを求める署名運動が展開された。しかし愛知県全域における短期間での署名集めというハードルの高さ、コロナ禍下という制約のほか、「表現の不自由展・その後」自体の趣旨や知事と芸術監督の役割・責任の分担などの論点を捨象して知事の責任を追及する姿勢や、高須院長の極右的主張は住民の支持には結びつかなかった。提出された署名数は43万あまりで規定の半分程度しか集まらなかった。

ただし本件についてはリコール請求が不成立に終わったことについてよりも、その後、集められた署名について、署名に大量の偽造が発見されたことが大きな波紋を広げることとなった。12月4日には署名活動に請求代表者や受任者として参加した人たちが記者会見をひらき、「同じ人物が署名を偽造した疑いがある」「7～8割が偽造だろう」などと訴えた。12月21日には愛知県選管が、不正の可能性があるとして提出されたすべての署名について有効なものか調査すると発表。実際に8割以上の署名について不正が疑われるなどと発表されるに至った。戦後民主主義を構成する直接民主制度として重要な位置を占めるリコール請求にかかる、空前の規模の不正となり、制

(21) 経緯について、後(2021)を参照。

(22) 河村たかしによるリコール請求については、2010年にも名古屋市議会解散請求が行われ、この際は大量の無効署名について請求側の異議申し立てが通り、かろうじてリコールに必要な法定署名数を確保することとなった。なお、この際に名古屋市長選挙ともあわせ同時に行われた愛知県知事選挙で当選したのが当時盟友であった大村秀章であった。

度のあり方が問われる事態となった。

(3) 草津町議リコール請求

草津町では2期目の新井祥子町議に対する解職請求が請求され、町議が失職することとなった。この町議リコールについては、2019年11月に新井氏が2015年1月に町長室で町長から性被害に遭ったと告発したことについて、名指しされた町長が「作り話で事実無根だ」として否定し、新井氏らを名誉毀損で告発し民事訴訟でも争うこととなったことがきっかけだった。町議会でも同様の主張をした新井氏について、町議会は2019年12月に「議会の品位を傷つける発言をした」として除名処分を可決。新井氏側は処分取り消しを求め県に審決を求めると県は審決書において新井氏の議会での発言について「議員からの質問に回答したに過ぎない」として新井氏の議員資格を回復。これを不服として町長や議員が主導するかたちでリコール署名集めを開始し、本請求にいたったものであった。

こうした事態については「リコール制度はそもそも住民が公職者に対して使うべきものであり、住民から選ばれた議員など公職者が先導するのは、制度の乱用」などの批判がある（朝日新聞11月17日）ほか、リコールで失職した女性議員がセクハラ被害を訴えた側であること等からも注目を浴びるものとなった⁽²³⁾。

(4) その他直接請求全般

この1年に住民投票を求めて請求された直接請求は図表5-5の通りで、11件だった⁽²⁴⁾。

住民投票に関連しては、本年もこれまで同様様々な直接請求が議会において棄却されてきた。なかでも石垣島への陸上自衛隊配備の賛否について住民投票で問うよう求めたもの⁽²⁵⁾については、自治基本条例に規定された「有権者の四分の一以上の署名で住民投票を請求でき、市長は所定の手続きを経て実施しなければならない」とする規定が、住民投票条例がないとの理由で反故にされることとなった。本件について那覇地裁は8月27日の判決で「住民投票条例すらない段階で、義務付け請求によって投

(23) 日本の地方議会における男尊女卑が背景にあるのではないかとの指摘もある（北原2021）。

(24) 本データは、地方自治総合研究所・新垣二郎研究員から提供を受けた。本データを用いた分析については新垣（2021b）を参照されたい。

(25) 新垣（2021a b）を参照。

図表5-5 この1年に住民投票を求めて請求された直接請求

	都道府県	市区町村	投票テーマ	投票提起者	有効署名数	法定署名数	議会
2020年							
5月14日	山梨県	甲斐市	バラ園施設の整備	住民団体	7,469	1,237	×
7月10日	鹿児島県	垂水市	庁舎の建設（2度目）	首長			○
10月9日	島根県	松江市	庁舎の建設	住民団体	14,145	3,350	×
11月13日	北海道	寿都町	核廃棄物処理施設の誘致	住民団体	217	51	×
12月18日	神奈川県	鎌倉市	市庁舎の移転	議員			×
12月21日	和歌山県	田辺市	庁舎の移転	住民団体	3,660	1,239	×
12月25日	東京都	品川区	羽田空港飛行ルート	住民団体	20,760	6,836	×
2021年							
1月8日	神奈川県	横浜市	I R誘致	住民団体	193,193	62,604	×
1月20日	兵庫県	上郡町	産業廃棄物処理施設の建設是非	住民団体	6,773	256	×
1月20日	新潟県	佐渡市	庁舎の建設	住民団体	3,725	933	×
2月12日	山梨県	富士川町	庁舎の移転（高校跡地利用）	住民団体	3,512	255	×

票を実現させようとする主張には無理がある」と指摘して具体的な審理をせず訴えを退けた。最高裁も2021年8月25日に市民の上告を退け、判決が確定した。

その他に注目の住民投票としては、北海道寿都町、神恵内村における高レベル放射性廃棄物の最終処分場選定をめぐる文献調査に応募する意向を明らかにしたことに伴う住民投票条例の制定が寿都町で請求されたが、町議会で否決された。

横浜市におけるカジノを含む統合型リゾート施設（I R）の誘致の賛否を問う住民投票条例案は自民党・無所属の会と公明党の反対多数で否決された。

羽田空港の新飛行ルートの賛否を問うための住民投票条例案は品川区議会で否決された。

おわりに

この1年は天変地異の年であった。おしなべて見た場合、投票率は従前と同じ傾向で下がり続け、現職勝率は例年とさほど変わらなかった。だがコロナ禍は、足下で新たな傾向をもたらし、また既存の流れに棹さず効果も持つものだった。この1年に自治体選挙を実施したすべての自治体は、この問題に対峙せざるを得なかった。

まず目新しい変化としては、選挙運動を中心とした「新しい選挙様式」がもたらした効果がある。第1回緊急事態において実施された選挙では、7月5日の東京都知事選挙と、この1年より以前ではあるが3月の熊本県知事選挙において、現職が実績を評価されて再選を果たした。一方で都知事選の投票率については、過去最低となった。一般に投票率が下がると現職に有利とされる。さらに有権者の関心が直近のコロナに立ち向かう現職の仕事ぶりに向かえばこれが好意的に見られるという極めて現職有利な状況がつけられるなど、知名度に劣る新人にとっては厳しい選挙となった。コロナ禍においては、当初は投票率低下と現職優位が予想された。

一方、このような「旗の下への結集」(Rally round the flag)効果が見られた初期の広域自治体首長選挙に対して、基礎的自治体の選挙ではむしろ現職が敗れる事態も多く見られたことをどう考えるべきか。なかにはコロナ(対策)禍による閉塞感に起因して、多選首長下の市政停滞を批判する新人候補への支持が広がる例もあった。こうした有権者の選好の変化の背景には、コロナ禍がもたらした環境変化、すなわち「新しい生活様式」へのストレスや、国への不満のはけ口として自治体選挙が機能した面があり、コロナ対策を丸投げされた自治体が責まで負わされた選挙もあった。コロナ禍の選挙における新しい選挙様式へ候補者・有権者双方が環境適応戦略を取れるかどうかで結果が左右される等、この1年は混乱した。

またコロナ禍においては、以前からの努力に棹さず動向もあった。顕在化していた議員のなり手不足問題については、なり手不足解消のため議員報酬を上げる動きが現れつつあったものを実行困難なものにし、むしろ報酬削減、活動自粛、定数削減へと押し戻される事例が散見された。地域経済への打撃を背景にして、選挙関連費用の削減への動きが加速している。なり手不足問題解消のために用意してきた法案は提出が見送られるなど対策が遅れているなかで、オンライン議会の実現へ向けた検討が新たに始まっている。だが全体的に見れば、後退の一年となった感が否めない。

コロナ禍とは無関係な部分でもこの1年は地方自治にとって困難な出来事も多かった。大阪都構想をめぐる2度目の住民投票、沖縄辺野古問題の評価が問われる県議会選挙での攻防、震災後10年を迎え依然として避難生活を強いられる福島第一原発事故の避難者の選挙権問題など、中長期的な課題は進行している。さらに愛知県知事のリコール問題をめぐる前代未聞の不正事件等も発生している。いずれも個別に研究を深める必要があるテーマばかりである。

コロナ禍は本稿執筆時点の2021年8月中旬においてもなお深刻さを増しつつ継続中であ

り、自治体選挙への影響はまだ続くものと考えられる。次の1年には、東京2020オリンピックや「第5波」、新たな変異株の登場などなお予断を許さないコロナ（対策）禍の状況、衆議院議員総選挙などが待ち構える。地方自治にとって困難な道のりは続くことになる。

（ほりうち たくみ 北海学園大学法学部准教授）

キーワード：自治体選挙／地域政治／コロナ禍／なり手不足／住民投票／動向

【引用・参考文献】

- 新垣二郎（2021 a）「石垣島にみる住民自治の現在地 — 住民投票と自治基本条例をめぐる動きから」『自治研』2021年1月号
- 新垣二郎（2021 b）「石垣島の地方政治 — 自衛隊配備をめぐる自治体議会の動態 —」『自治総研』2021年7月号（3部作予定）
- 後房雄（2021）「コロナ禍における河村ポピュリズムの不発 — 愛知県知事リコール署名運動の顛末」『ガバナンス』2021年2月号
- 江藤俊昭（2020）「議会改革の到達点から第32次地制調答申を読む — 地方自治制度改革と地方議会改革との連動 —」『自治総研』2020年9月号
- 大倉健（2020）「大阪都構想住民投票における人口統計学的要因」『就実論叢』49号
- 金井利之（2021）『コロナ対策禍の国と自治体 — 災害行政の迷走と閉塞』ちくま新書
- 河村和徳（2021）「コロナ禍における地方選挙の特徴と選挙制度改革の方向性」『ガバナンス』2021年1月号
- 北原みのり（2021）「議場でのセカンドレイブはなにを見せたか 草津町議リコール事件」『世界』2021年3月号
- 白鳥浩（2020）「小池劇場第4幕 2020年都知事選：新型コロナウイルス下の『リモート・デモクラシー』」『調査情報』2020年9-10月号
- 白鳥浩（2021）「ポピュリズム的公約の台頭と選挙」『ガバナンス』2021年2月号
- 堀内匠（2011）「長野県内市町村における投票所の統廃合と投票率」『信州自治研』2011年3月号
- 堀内匠（2020）「第32次地方制度調査会『2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申』を読む」『自治総研』2020年8月号