

この1年における自治体選挙の動向 (2021年5月から2022年4月)

堀 内 匠

はじめに

本稿では、2021年5月1日から2022年4月30日にかけての1年間（以下、「この1年」と呼ぶ。また、2020年5月1日から2021年4月30日の期間については「前の年」と呼ぶことにする）に実施された自治体選挙の特徴的な動向について、市区長選挙を中心に新聞報道ベースで振り返る。本稿で扱う自治体選挙の動向で最大の関心事は、「この1年」も、前の年に引き続きコロナ禍の影響についてである。その他に保守分裂選挙の動向、投票所統廃合、リコール署名偽装問題など選挙行政上の課題も含め、トピックとしてややアトラダムに一年分の動向を取り上げることになる。

地方自治総合研究所が毎年発刊する『全国首長名簿』および同研究所のウェブサイト上には、研究所が選管宛てに実施している毎年の自治体選挙調査に関する生データが掲載される。本稿はそれに先立ち、情報を読み込む際の手助けとなるよう、あらかじめ振り返るものである。そのため本稿は、本誌掲載の他論稿とは異なり、研究というよりは記録・備忘としての側面が強い。事実の羅列にとどまる内容である点については予めご理解いただきたい。

なお、『全国首長名簿』の区分に倣い、本稿各図でいう「年」は、すべて前年5月1日から当年4月30日までの期間を区切りとしており、暦年とは異なる。

1. コロナ禍2年目の選挙

(1) コロナ禍の状況

いわゆるコロナ禍は、2020年3月からの緊急事態宣言によって本格化したと考えら

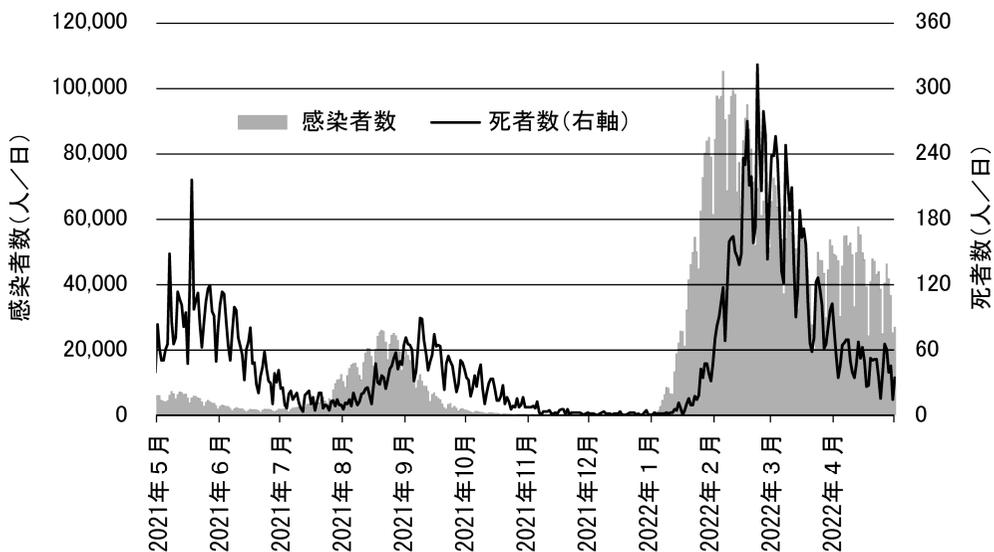
れる。本稿が対象とする5月から4月というくりにおいては、2020年5月から2021年4月までを対象とした昨年の論稿（拙稿2021）がコロナ禍の最初の1年目を対象としたものであったのに対して、2021年5月から2022年4月までを扱う本稿はコロナ禍2年目を観察するものとなる。

「この1年」は、新型コロナウイルス感染者数の波としては、第4波から第6波の期間に当たる（図表1）。この間のコロナ禍は、「この1年」のはじまりである2021年5月には、東京、大阪など大都市部を中心とする都道府県が緊急事態宣言下に置かれるなど厳しい状況にあった。緊急事態宣言は沖縄を除いて2021年6月20日に解除されたものの、大都市部においては東京2020五輪期間中に宣言が再発出されるなどした結果、9月末までは緊急事態が続くこととなった。

この第5波の感染状況は2021年10月にいったん改善したため、2021年10月から12月末までは久しぶりに緊急事態などが解除された状態となったのだが、結局年が明けると第6波に見舞われることとなり、再びまん延防止等重点措置が実施され、翌2022年3月21日までは多くの地域が新型コロナウイルス感染症に関する制限下に置かれる状況が続くこととなった。

一方で、第5波においてデルタ株が、第6波においてオミクロン株が主流となるな

図表1 日本国内の1日ごとの発表感染者・死者数（NHKまとめ）



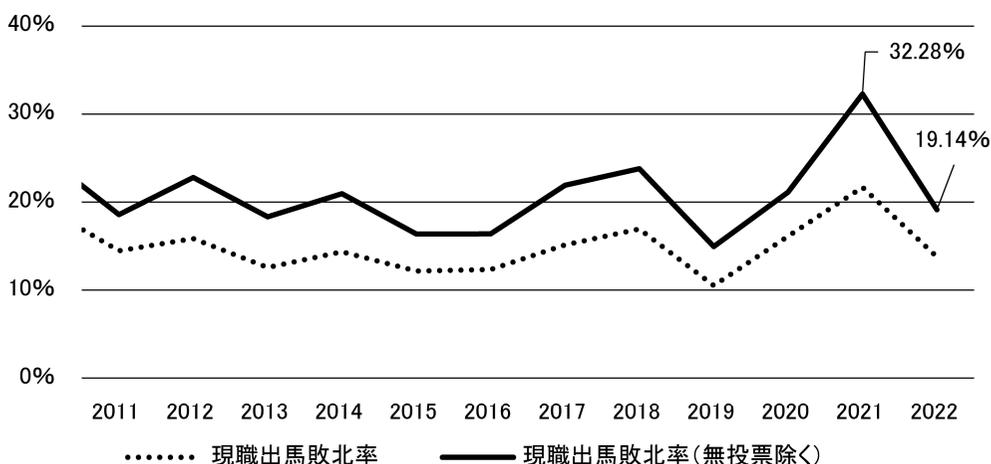
かで、感染者に対する重症者の割合が低下すると、徐々に経済的・社会的制限が緩められることとなっており、「この1年」の終盤である2022年2月から4月は、1日あたりの感染者数5万人近くの水準にありながらもまん延防止等重点措置などは発出されていない。

このように「この1年」においても前の年同様全般にコロナ禍の状況は厳しいものとなっている。全国の自治体選挙においては、選挙執行上の難題として、あるいは政策争点としてコロナ禍の影響が顕在化するケースがみられるのかが関心事となる。

(2) 現職敗北率は落ち着く

コロナ禍1年目は内閣の支持率と感染者数とが連動して上下する様子がみられ、自治体選挙においても、コロナ禍への対応の評価や、有権者の選好が変容したことによって現職が敗北する例が増えた。一方2年目となる「この1年」では無投票を除いた現職市区長の敗北率は19.14%⁽¹⁾であった。32.28%にのぼった前の年に比べると下がり、「正常化」している。また「この1年」については、改選となった多くの市区長の前回選挙にあたる4年前2018年の現職敗北率の23.8%からみても減少した(図表2)。無投票の割合についても、3割近くにのぼった前年と比べ、6%pt近く減

図表2 現職敗北率の推移



(1) いったん辞職した後の出直し市長選挙に出馬して敗北した池田市を含む値。

少しており（図表5）、これについても前の年の異常さが際立つ形となっている。

現職市区長の敗北について内閣支持率との関連をみた場合、菅内閣は2021年10月に退陣し、その後任となる岸田内閣は成立以降高い支持率を保っているが、自治体レベルの首長選挙では、むしろ2022年に入ってから現職敗北が増える状況となっている。

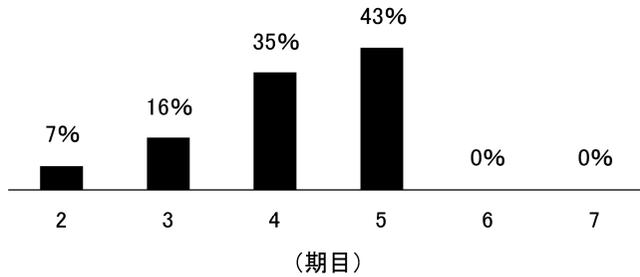
「この1年」の現職の敗北は、2021年5月から12月末までの選挙であわせて9件（無投票を除く執行件数69）＝敗北率13.0%だったのに対し、年明け第6波の2022年1月から4月までは18件（同71件）＝敗北率25.4%へと倍増している。「この1年」の現職の敗北率は、内閣支持率よりもむしろ新規感染者数の増加と連動する傾向があるものともみえるが、コロナ禍との関連性自体不明である。

「前の年」は、コロナ禍におけるコロナ対策を背景とした現職の「敗戦ドミノ」が関心を呼んだ。拙稿（2021）以外の既往研究では、例えば①感染防止の観点から選挙戦での「密」回避に注意を払わねばならず、現職の強みになる組織戦を展開しづらくなる、②コロナ禍は全国で発生しているため、首長の能力が比較しやすくなっている、③有権者がコロナ対応を重視するようになった結果、現職の他の業績が評価されにくくなったこと等が挙げられている（河村・伊藤2021b：21）が、これらはコロナ禍1年目のみの結果に基づく説明であるので、2年目である「この1年」の値からは修正が迫られることになる。

「この1年」について現職が敗北した選挙に関する新聞報道を元に観察すると、「この1年」で現職が批判された争点としては、人口減少、財政状況、公共施設関連等がよく挙げられている。そこにコロナ禍が加わったことから、有権者の間で「閉塞感」が不満として高まり、それが市区長交替の原動力となったのだといった物語で語られるようになっている点は昨年拙稿（2021）で指摘したのと変わらない。ただ、「前の年」はコロナ禍に関連して福祉施策の重視や現金給付、移住促進策など政策争点が要因として語られることが多かったものが、「この1年」においては、コロナ禍特有な明確な敗因が不明瞭なままに、それでもコロナ対策をめぐる不満のはけ口となって現職が負けたというような報道例が多く、特徴をつかみづらい。そもそもコロナ禍は2年目となる「この1年」の現職敗北率に影響していないことは先に見てきたところである。報道が固定観念に引きずられた可能性もある。

そのようななかで、「この1年」の現職の敗因として有力と言えそうなのは、多選批判である。図表3は「この1年」の市区長選挙のうち現職が挑んだ選挙における敗北率をグラフにしたものだが、この1年の選挙を見た限りでは、期数を増すにつれて

図表3 現職が挑む期数と敗北率の関係（この1年）



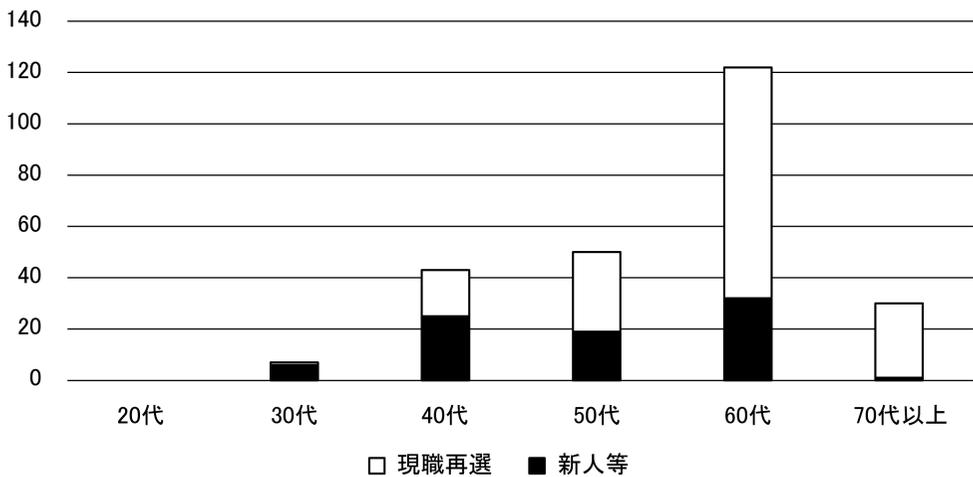
再選が厳しくなる様子が見て取れる。多選批判は首長選挙の常であるから、この点でも「平時」に戻った感がある。

(3) 当選者の年代に変化なし

ではそのような多選候補をおろしたことによって「この1年」でどれほど若返りが進んだのか。現職が敗れた選挙における当選者は平均54.3歳、一方で敗れた現職は65.5歳で、一応世代交代が進んだ形となっている。現職が立候補しなかった選挙を加えても当選者の平均年齢は54.3歳で変わらない。

無投票を含む「この1年」に当選した市区長の平均年齢は59.6歳だった。この値は、

図表4 当選者の年代（この1年）



4年前の60.35歳に比較して若干若返ったことにはなるが、大差ない。ちなみに、これと単純に比較はできないものの、2011年の統一地方選挙の58.1歳、2015年の59.3歳、2019年の58.8歳と、この10年あまりで市区長の年齢についてはほとんど変化してこなかった。「この1年」について見た場合、有権者が多選を忌避していることと比べると年齢への影響はそれほど大きくない。

図に示した通り、当選者のボリュームゾーンは60代に存在している。若手についてみた場合、泉南市では全国ではじめて平成生まれの市区長が誕生したことを含め、「この1年」の選挙では30代の市区長は合計7人（うち3人が初当選）が選出され、嬉野市のみが現職の再選となったものの他の6例は初当選となった。

（4） 低投票率のいっそうの深刻化

「この1年」について振り返った場合、最も顕著なのは選挙の不活性状況であった。近年選挙の不活性については問題視されてきたが、コロナ禍の「この1年」において状況はより悪化している。

市区長選挙の無投票の状況については、60選挙（252選挙のうち）が無投票当選となっていて、依然高い水準にあるものの、急増した前の年より改善しており、また直近5年間でみた場合はもっとも低い割合である（図表5）。

ところが投票率の状況は極めて深刻と言わざるを得ない。「この1年」に行われた市区長選挙の平均投票率は51.59%で、「前の年」や4年前の水準を下回った。なかでも80の市区長選挙では当該自治体選挙における過去最低⁽²⁾の投票率を記録しており、それ以外に20の選挙は最低だった前回に次ぐ過去2番目の低さとなった。無投票を除く「この1年」の市区長選挙執行件数は192件なので、要するに執行された選挙の半分以上が、当該自治体の首長選挙史上最低投票率を更新したか、それに近い水準にとどまったことになる（図表6）。

「この1年」は緊急事態宣言やまん延防止等重点措置が発せられた状態であった時期と、そうでない時期とがあることは先に述べた。それとの関連を調べるために図表7のように「この1年」を緊急事態宣言下にあった9月末まで、宣言が解除されていた12月末まで、再びまん延防止等重点措置が発出されていた3月末まで、そしてそれが解除された4月、の4つの時期区分に分けて投票率を観察してみよう。すると、制

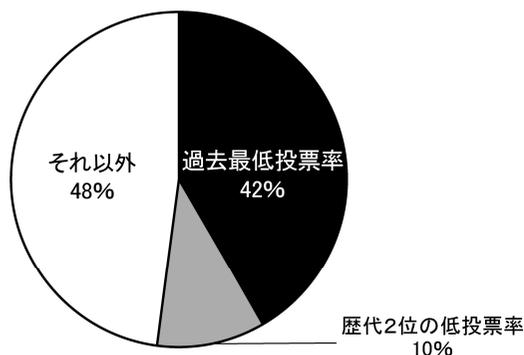
(2) 地方自治総合研究所の所蔵する自治体選挙台帳による。

限解除時期にあたる12月末までの時期区分においては最低投票率を記録した市区長選挙が目立って少ないように見えるが、これは10月31日の衆議院議員総選挙と同日執行となった13件⁽³⁾(いずれも最低投票率とはならず)を含んだ結果であろう⁽⁴⁾。したがって緊急事態宣言等が発出されているか否かに関わらず、年明け以降、投票率の低

図表5 市区長選のうち無投票の割合

年 度	無投票の割合
2018	24.02%
2019	26.98%
2020	24.37%
2021	29.58%
2022	23.81%

図表6 低投票率の深刻化（この1年）



図表7 最低投票率となった市区長選挙の割合

	市区長選挙数		過去最低投票率または準最低投票率となった割合
		うち無投票	
2021年 5月～9月	62	13	49.0%
10月～12月	68	19	32.7%
2022年 1月～3月	68	13	61.8%
4月	54	15	66.7%

(3) 24日に告示するも無投票となった3件(投票予定日31日)は含まない。

(4) 前回総選挙もちょうど4年前の同時期となったが、前回総選挙投票率が今回より2.25%pt低いものだったことも影響した可能性がある。

港南区)でも、小此木候補は勝った山中候補に約2万票も及ばない等、菅政権にとって大きな痛手となった。この敗因について菅首相は「新型コロナを含め、横浜市が抱えるさまざまな課題への市民の判断」と政権の新型コロナ対策に関する市民の不満が高かったことを認めることとなった。自民党総裁選の時期に行われたこの選挙の敗北が政局となり、政権内で「菅降ろし」がはじまったとされる。

勝った山中氏は新型コロナウイルス感染症の予測等でメディアに知られるようになった臨床統計学の専門家であり、横浜市立大学教授を辞して共産党を含む野党統一候補として市長選に臨んだ。選挙期間中に第5波が到来したこともあって、専門家として現政権によるコロナ禍対策への不満の受け皿となると同時に、現職が進めてきたIRへ反対する姿勢を鮮明に打ち出すことに成功した。

一方、4期目に挑んだ現職の林文子氏については、3期目の選挙の際にIR誘致を「白紙」として勝利したものが2019年8月に一転して誘致を表明していた。「ギャンブル依存症患者の増加や治安悪化などの懸念は拭えず、都市の将来像に大きく影響する政策なだけに、市民からは「勝手に決めないで」と反発の声が上がった」(2021年12月22日神奈川新聞)などコロナとは別の争点で批判が高まっていた。IR誘致に関連して、反対派市民は住民投票をもとめる署名活動を展開するなどしてきたが市議会で否決され、市長選挙において反対票を結集させる勢力として活動することになる。林氏は有力候補のなかで唯一IR推進の立場をとり、自民党市連の一部が分裂して支援に回るなどしたが惨敗する結果となった。林市政下の横浜市におけるコロナ禍対策について、選挙戦をめぐる報道のなかではあまり触れられず、もっぱら国のコロナ対策をめぐる評価となった感がある。

なお、市長選挙をめぐる自民党の分裂のしこりは直後に行われた衆院選に影響を残すことにもなった(2021年10月19日神奈川新聞)。

(7) 現金給付公約

「前の年」はコロナ禍による生活困窮対策として現金給付を掲げる候補が現れたことも耳目を集めた⁽⁵⁾。「この1年」は、国政レベルにおいては、「分配」を掲げた岸田政権による政権公約では困窮世帯の10万円給付の家計支援が盛り込まれる等、10

(5) 岡崎市の中根市長が初当選した2020年10月市長選での「1人5万円還元」の公約を巡っては、愛知県警が中根市長を公職選挙法違反(買収)の疑いで捜査結果を検察に送付したが、起訴を求めない意見をつけたとみられている(朝日新聞2022年1月21日)。

月の衆院選に向けた各党の公約集でバラマキ施策が散見された一方で、首長選挙においては「前の年」批判を浴びたような現金給付施策を掲げる候補は鳴りを潜めている。「前の年」の首長選挙においては、たしかに種々の批判を浴びつつも一定の支持を受け当選する候補者が現れたものの、その公約の実現度合いについては疑問の声もあり、こうしたバラマキ戦略はそれ以上広がらなかったものとみられる。

2. 政党の相乗り状況の変化

近年、自民党一強他弱といわれるなか、自治体選挙においては保守分裂が多く生じているとの報道がある。保守分裂選挙の動向について確認しておきたい。

日本で保守分裂選挙といった場合、一般的には何らかの理由で自民党系の候補者が複数立候補することで、党本部、県本部、市議団など異なるレベルの党組織が対立するか、あるいはそれぞれのレベルの党組織内が別々の候補を支援する派へとわかれて選挙戦を行うことを意味してきたと考えられる。

「この1年」でみられた分裂の要因としては、市レベルでは現職の引退に伴う後継者争いで敗れた側が立候補を取りやめないケースや、合併市町村において公共投資等での地域間偏在など合併のしこりを理由に現職に挑むケース（長浜市、福井県越前町）、あるいは沖縄など特殊な政治構図の地域では保守系候補がオール沖縄勢力として反現職で革新系と結びつくケース（石垣市）等がみられた。また県レベルでは県内選出国會議員と県議団での分裂（佐賀市のように市レベルでもみられる）、国會議員派閥間での調整がつかず両者で出馬等があった。いずれのケースも地域ごとの事情を抱えており、いったん分裂した地域では2度、3度の選挙にわたって分裂を繰り返す場合もある。一方で表面上の分裂を避けるため、出馬する際には離党を迫るケース（「この1年」でも金沢市長選挙がそれにあたるだろう）もあり、部外者には分かりづらい状況となることもある。

（1）知事選挙における保守分裂の増加傾向

図表8は、朝日新聞・読売新聞・毎日新聞について、「保守分裂」および「分裂選挙」をキーワードに検索してヒットした記事数の推移である⁽⁶⁾。長期的にみた場合、

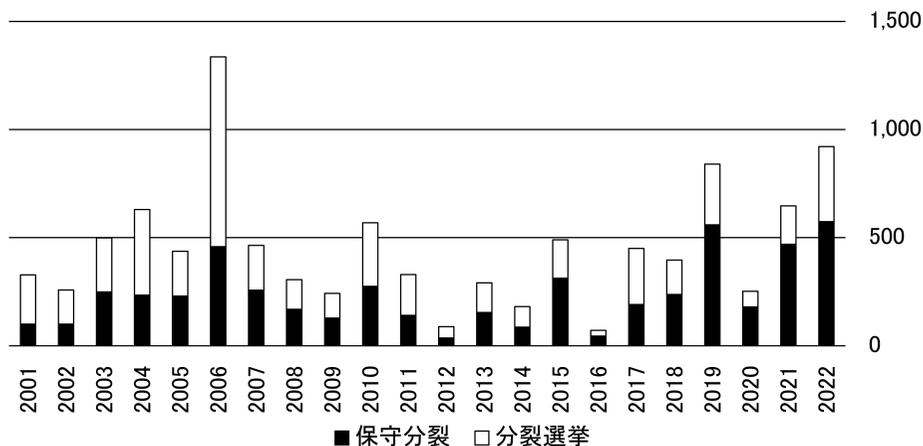
(6) Nifty記事検索を利用した。各年度の区切りは『全国首長名簿』に準拠したため、前年5月1日から当年4月30日までとなる。記事数は朝日、読売、毎日各紙のヒット数の合計値。

2006年をピークに民主党政権期において保守以外の分裂選挙に関する指摘が増えていたこと、2011年東日本大震災ごろを下限として一時期減っていた記事数が、近年増加傾向にあり、また「分裂選挙」が増えたことから「保守分裂」の記事数の間に乖離が生じてきていることが指摘できる。ただしこの検索ワードでは、自治体選挙に限らず、国政はもとより諸外国の選挙に関する記事も含まれることになり、このままでは状態をつかみづらい。

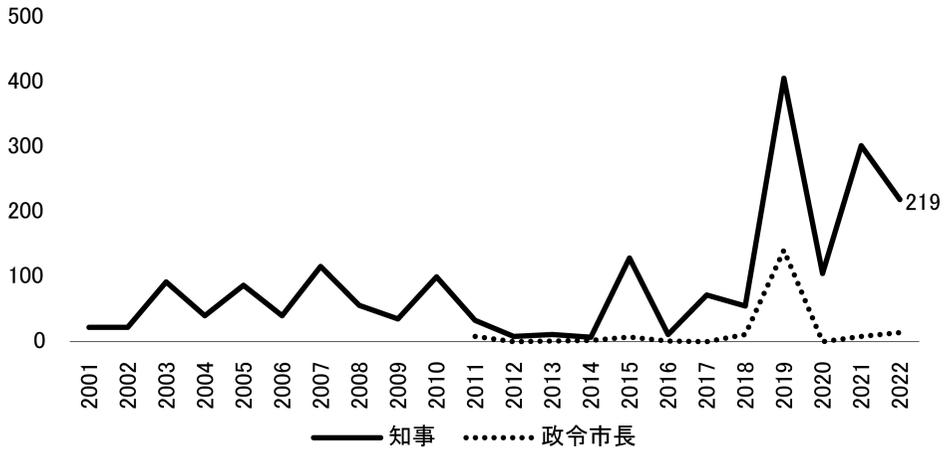
そこで、検索ワードを知事選について限定するため「知事 and 選挙 and 保守分裂」としたものと、政令市長選に限定するため「〇〇市 and 選挙 and 保守分裂」（〇〇には政令市の名前を入れたもの）を検索ワードとした場合の推移が次の図表9である。こちらの傾向は顕著であり、知事選挙についてはこれまで統一地方選挙の年にやや増加する傾向はあったものの全体として数が少なかったのが、2019年の統一地方選挙を機にそれ以降のヒット数が急増している。

「この1年」では、静岡、兵庫、茨城、三重、宮城、広島、山口、長崎、石川、京都の10府県知事選挙が実施されたが、このうち実際に保守分裂選挙となったのは兵庫、長崎、石川の3件だった。にもかかわらず、記事の数では219件で、4年前と比較すると格段に増えた。候補者擁立までは至らずとも選定の段階で分裂含みとなるケースが多いことや、国政選挙や市町村レベルの選挙などへまたは市町村レベルの選挙から国政選挙へと分裂の影響が生じていることを指摘する記事が増えていることが原因と考えられる。

図表8 朝日・読売・毎日ワード検索



図表9 知事・政令市の「保守分裂」記事数



(2) 保守分裂選挙における維新の台頭

分裂選挙は他党と連動した展開をみせることもある。自民党の国政での連立相手である公明党は近年は分裂選挙において自主投票を選択する例が多い。一方で、野党にありながら保守政党に数えられる維新の会が、前の年の富山県知事選挙につづき、「この1年」の保守分裂型首長選挙で片側の候補につくことで影響を及ぼす例がみられるようになってきている。いわゆる劇場型政治を展開する維新は、大阪における各種改革がコロナ禍での医療崩壊を招いたなどと批判を招きながら、「この1年」のうちに行われた総選挙で得票を伸ばしており、「#吉村寝ろ」等にみられるような首長のアピール力の強さを背景に勢力拡大を図る。

とりわけ兵庫県知事選挙においては、大阪を拠点とする日本維新の会が知事選に参戦する意向を示したことに自民党側が警戒していたが、衆院選を見据えた駆け引きの末に保守分裂（県選出国會議員が推したため自民党は日本維新の会とともに元大阪府財政課長の斎藤元彦氏に相乗りし、県議団は前副知事の金沢和夫氏についた）し、維新がついた斎藤氏が勝利するなど存在感を示した。

また石川県知事選挙では自民党系は馳浩・元文部科学相、山田修路・前参院議員、山野之義・金沢市長の三つ巴の様相を呈した（自民県連は馳・山田両氏を支持）が、

公明は自主投票、立民と社民は山田、日本維新の会は馳⁽⁷⁾をそれぞれ推す形となった＝馳氏が勝利。

長崎県知事選挙でも現職の中村法道と大石賢吾とで自民が分裂するなか、日本維新がついた大石賢吾が勝利した。大阪維新の松井市長は「改革路線を求める保守層を結集できた」とし、自民の一部と立民が支援し破れた現職については「（自民と立民は）政治理念が相いれない。足し算より引き算の方が多い」と批判した（京都新聞2022年2月22日）。

市レベルでも、「この1年」では金沢市、岡山市、高岡市、津山市をはじめ複数の市長選挙において、維新が推薦・支持する候補が保守分裂のなかで存在感を示している。たとえば高岡市等のように、現職の引退に伴い自民党で実施した公募で選に漏れた側が維新と結びついて出馬し勝利する等、自民側の分裂を後押しするケースがある。逆に、2021年の衆院選で躍進した維新への警戒感が逆に自民の分裂を回避させている事例（西宮市では警戒感から一本化をはかったが失敗した）もあるものと考えられる。

維新は、大阪府以外においては単独で推薦・支持する候補が首長選挙を制する例はまだないものの、保守分裂選挙における相乗り候補の勝利を足がかりにしつつある。

（3） オール与党型選挙

近年は1990年代から長らくつづいた保革相乗り型選挙は減少傾向にある⁽⁸⁾が、「この1年」の選挙ではその流れに逆行する事例が一部に見られた。仙台市長選挙は民進党代議士だった郡和子が2期目の選挙に挑んだが、自民党系会派を懐柔する形で「無風選挙」をつくりだすことに成功した。得票率は84.4%にも達したものの、投票率は29.09%にとどまった。

「この1年」の市区長選挙において自民党に加えて立憲民主党や国民民主党など国

(7) 維新は党本部が馳を推薦することに決めた一方で地元の一部は国政政党としての思惑で馳支援に動く党本部に反発して山野につくなど、維新内も分裂する事態となっていた（読売2022年2月15日）。

(8) 保革相乗り候補の減少傾向について、河村・伊藤（2021a）は、「議会与党」を固めたい首長側の思惑は変わらないなかで主として政党側のインセンティブに注目し、分配するリソースが限られるなかで、政党にとって相乗りのメリットが得られなくなって、相乗り選挙が「しづらい環境」となったからであると指摘する。その裏返しとして、近年知事選挙レベルで保守分裂選挙が増えているのは、新幹線をはじめとした大型のインフラ・公共事業など「地域の悲願」が達成された段階では、限られた財源をどう配分するか自民党県連内で意見をまとめられなくなっているため、と考えることができる（河村・伊藤2021a：25）とする。

政野党が相乗りする候補者⁽⁹⁾が勝利した市区長選挙は少なくとも20で、全体の7.5%であった。いずれも選挙戦となっており、龍ヶ崎市を除き、現職が出馬したケースでは現職が勝利している点は、「この1年」の現職敗北割合からすると高い勝率であるといえる。こうした相乗り候補が次点で敗れるケースは、5期目を目指した現職が敗れた福岡県宮若市だけだった。保革相乗り型選挙が減っていることとともに、こうした候補者に対する有権者の忌避感もまた減じている様子が見えてくる。

河村・伊藤（2021 a）は、仙台市長選挙について保革相乗りが実現した理由について、「東日本大震災からの復興」という外部財源に期待できる環境があったために、例外的に総与党化＝相乗りをさせやすい政治環境に置かれた事例であったからとする。「復興」は単なる財源としてではなく、「地域の悲願」としても機能しているはずで、被災地全般に当てはまる傾向と考えると良いものとするれば興味深い指摘である。

分配資源とオール与党型選挙についてはコロナ禍との関係も無視できない。現在行われているコロナ対策の大盤振る舞いは、「復興」と同様に分配資源となり得るものだろうか。全国レベルで検証するにあたっては、本稿でみてきた分裂選挙に関する動向やコロナの影響など、この数年間の変化も含めてどう検討すべきかなど、なお課題が残されている。

3. その他の注目すべき個別選挙

ここからは「この1年」の自治体選挙について、注目すべきものをいくつか紹介していくことにしたい。本稿では、都議会議員選挙、沖縄県内の選挙、寿都町・神恵内村の首長選挙を取り上げる。

(1) 東京都議選

1964年以来57年ぶりとなる東京五輪は、コロナ禍を理由に1年間延期された後、2021年7月23日から8月8日まで無観客で実施された。この五輪期間はコロナ禍の緊急事態宣言下で行われる等異例づくめのものとなったが、もう一つ、五輪まで1ヶ月を切るなかで東京都議会議員選挙が実施されたことは注目を集めることとなった。

(9) 朝日、読売、毎日における選挙結果の記事を用いて、2紙以上で一致した推薦・支持状況を採用した。

2021年の東京都議会議員選挙では、小池百合子都知事によって設立され、前回旋風を起こした首長政党「都民ファーストの会」が議席を減らした一方で、前回23議席だった自民党が10議席を上積みして第1党に返り咲く結果となった。ただ自民の議席は従前「過半数の勢い」（毎日新聞2021年6月28日）、「40人台堅い」（朝日新聞2021年7月5日）と言われていた予想ほどは伸びなかった。一方の都民ファーストは離党者が続出したこともあって第1党からは陥落したものの善戦し、第2党の地位を確保。また自公でも過半数を得ることにはならなかったため、「勝者なき選挙戦」（朝日新聞2021年7月5日、読売新聞2021年7月5日）などと報じられた。

東京五輪直前となる7月4日投開票の都議選では、新型コロナワクチン接種の滞りや菅政権の不人気など国政与党側に伸び悩みの原因があった。小池都知事は自民党を離党した上で都民ファーストを立ち上げたのだが、2020年の都知事選において自民党の実質的な支援を受けており、関係を修復していた。だが告示3日前に約1週間入院するなど「過度の疲労」を理由として当初選挙戦から距離をおいていた小池都知事が最終盤になり都民ファーストの会への応援に動くとともに、都民ファーストは勢いを盛り返すこととなった。都民ファーストが登場する2017年選挙の前、2013年の選挙において自民党は59議席を占めており、今回従前の予想とは異なり失地回復には程遠い結果となったことから「小池氏にやられた」「大敗北」と語る自公幹部もいたという（朝日新聞2021年7月4日）。

投票に際しての出口調査では、「新型コロナウイルスへの対応」が27%で最も多く、「東京五輪・パラリンピックへの対応」が12%、「教育・子育て支援」や「医療・福

図表10 2021年東京都議選の獲得議席

	獲得議席数	前 回
自民	33	23
公明	23	23
共産	19	19
立民/民進	15	5
維新	1	1
ネット	1	1
無・他	4	0
都民	31	55

社」が9%、「都と国、都と市区町村との関係」などが8%と続いた⁽¹⁰⁾。また候補者の五輪への姿勢を「重視した」が55%で「重視しなかった」43%を上回った⁽¹¹⁾。五輪について国政与党と小池都政＝都民ファーストは基本的に連携しているなかであった。都民ファーストが公約で無観客の開催を掲げたのに対し、他の各党は、立民は「延期か中止」、共産は「中止」をそれぞれ主張。自民党と公明党は争点化を避け公約に盛り込まなかった。

コロナ対策をめぐるでも国政与党と小池都知事は連携関係にある。そのため、都民ファーストはワクチン大規模接種促進、自民は区市町村への接種支援を掲げるなどした上で、経済支援についても都民ファーストは世帯年収に応じて年間最大15万円の給付を、自民は事業者への独自支援や個人住民税20%、事業所税50%の減税などを盛り込み、共産、公明、立民など各党はそれぞれ給付策について競い合う形となった。

立民と共産は、大半の1、2人区において候補者をすみ分けるなど21選挙区で「野党共闘」を行った。その結果、立民が公認・推薦した候補は「共闘区」で7勝2敗となり、いずれもトップ当選となった。立民は1人区の武蔵野市を制するなど改選前の7議席から上積みして15議席へ倍増近く、また共産党は18から19へと議席を積み増す結果となった。こうした結果は共闘については一定の成果を得たものと評価されることとなり、菅政権の支持率低迷のなか他の補選・再選挙で残した結果も踏まえ、来る衆議院選挙における全国レベルでの野党共闘の動きに影響を与えることとなった。

(2) 沖縄県内の選挙

2016年沖縄県知事選挙における辺野古への新基地建設中止を訴える翁長雄志の出馬がきっかけとなって県内の保守・革新を横断して結成された「オール沖縄会議」（以下、オール沖縄。発足は2015年12月14日）と、それに対抗するかたちで、仲井真弘多を支援する県内市長で結成された「沖縄の振興を考える保守系市長の会」（以下、チーム沖縄。発足は2015年8月29日）によって、その後の沖縄県内の県・市レベルの選挙における候補者の構図は固められてきた。

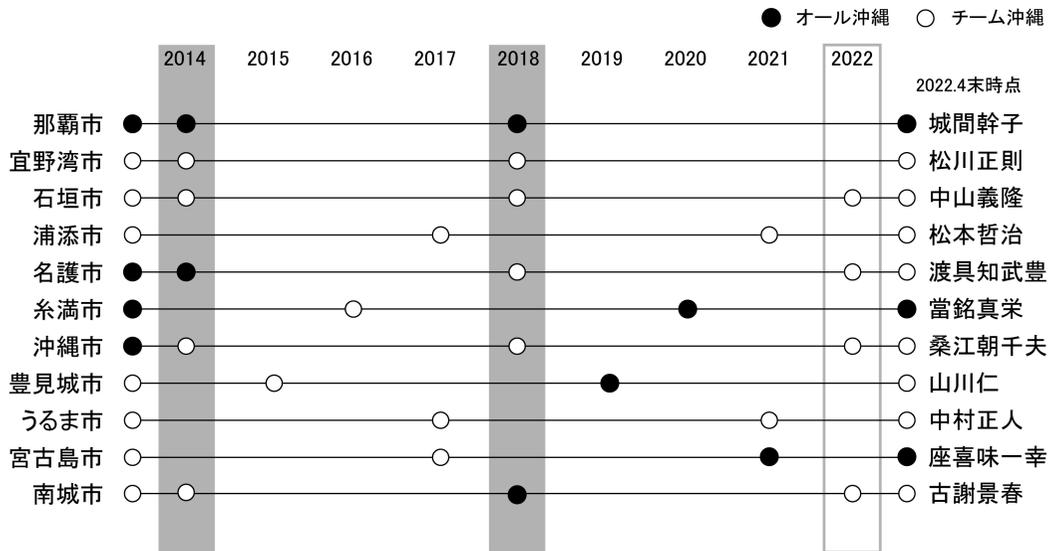
辺野古の基地建設については県と国との対立が続くなか、2022年は7月に参院選、9月に沖縄県知事選挙を控えているほか、（暦年2022年中に）県内11市のうち7市で

(10) 読売新聞2021年7月5日

(11) 朝日新聞社、共同通信社、日本経済新聞社、東京MXテレビとの合同で実施された調査。朝日新聞2021年7月5日

市長選挙が行われるなど「選挙イヤー」として注目される。本稿が対象とする2021年5月から2022年4月までの選挙では、執行された4市長選挙のいずれも「チーム沖縄」勢が制しており、翁長知事死去後の「オール沖縄」勢力の退潮が指摘されている。

図表11 沖縄の市長選挙 オール沖縄 対 チーム沖縄（2022年は4月まで）



(3) 寿都町、神恵内村長選挙

「この1年」には、10月26日に北海道の寿都町長選挙が、2月27日に神恵内村長選挙が実施された。寿都町および神恵内村はどちらも原発から出る高レベル放射性廃棄物（核のごみ）の最終処分地選定をめぐり文献調査へ応募しており⁽¹²⁾、それ以降、調査に反対する道や漁協および核のごみ持ち込みに反対するいわゆる「核抜き条例」を制定した周辺市町村等との間に軋轢を生じてきた。寿都町は概要調査前に住民投票を実施するため2021年3月には条例を制定しているが、寿都及び神恵内の両自治体ともに町民同士が二分されており、NUMOや町主催の説明会が開かれてもレッテル貼りを恐れ参加する住民が少ないという（河北新報2022年4月17日）。

今回実施された首長選挙は、寿都町においては片岡町長が初当選した2001年以来20

(12) 寿都町の文献調査応募の経緯について本間（2021）参照。

年ぶり、また神恵内村は高橋村長の前の高山村長時代の1986年以来36年ぶりとなる選挙戦が実施されることとなった。結果はいずれも文献調査推進派現職の勝利となったものの、票差は両町村間で大きな差が出た。寿都町は経済活性化とともに核のごみの賛否が争点となり、現職1,135票に対し文献調査反対派の町議が235票差まで迫ったものの現職片岡氏が6選を決めた。反対派の善戦で「選挙が終わって、分断が残った」⁽¹³⁾とされる。

一方で神恵内村は寿都町に比べ泊原発により近く原発の「地元」⁽¹⁴⁾であることを背景に「村議の1人は「泊原発で交付金を受け、親類縁者も原発関連で働き、反対の声を上げにくい」と明かし、村内の男性も「出馬して負ければ、支援者も含めて村八分になる。村長に世話になっている人も多く、核のごみの賛否だけで判断できない」と言葉が少ない。」（北海道新聞2月28日）と反対派候補者の擁立すら困難な状況にあった。村内に反対運動が組織されないなか、告示1ヶ月前になって現職への対抗馬として名乗りを上げたのは村と直接的な関わりが薄く泊村で脱原発運動を続ける瀬尾候補だったが、結果は現職高橋村長が9割を超える得票率で6選を決めた。村とゆかりのない瀬尾候補の得票48の他、無効票23のうち20が白票だったことが報じられており、村内に反対派が絶無とは認めがたいものの、有権者706人の8割に及ぶ絶対得票数を得た圧勝は寿都町長選挙とは明らかに様子が異なるものであった。

かつて栄えた炭鉱とニシン漁。両自治体に共通するのは、人口減少や財政難、地域産業の衰退等今後の見通しが立てづらいうなかで、原発産業との共存共栄から地域経済の振興策を見出そうともがく姿である⁽¹⁵⁾。だが、選挙で問われた核のごみの問題は到底町に背負いきれない大きさの決断を突きつけている。地域内では緊張が高まっており、住民投票を控えたいま、十分な議論や客観的な展望を共有するには理想的とはいいがたい環境となっていて、憂慮すべき状況にある。

(13) NHK北海道スペシャル2021年11月19日「核のごみ～埋まらない溝」より。

(14) 1986年に泊村、共和村、岩内町とともに北海道電力と締結した安全協定は、立地自治体だけでなく周辺自治体にも計画等に対する事前了解が規定された。

(15) 地域の取り組みについて、中澤・辰巳（2021）参照。

4. 制度変更・選挙行政の課題

「この1年」においては、公職選挙法など選挙制度については大きな変更はなかった⁽¹⁶⁾が、自治体選挙を取り巻く環境変化には注目すべきものがいくつかある。

(1) 首長リコール署名偽造と脱ハンコ

2020年8月から11月にかけて実施された署名活動において、提出された署名の8割超に不正があった事案（愛知県知事リコール署名偽造事件）があり、これをうけて総務省では有識者会議（直接請求制度の運用上の課題に関する研究会＝座長・只野雅人）が設置された。「この1年」では徳島市長のリコールをめぐる、不正の疑いがあるとして地方自治法違反（署名偽造）で内藤市長が刑事告訴したため、県警が捜査する事態となっている。

2022年1月27日から1ヶ月間で集められた署名について、市選管は「内藤市長リコール住民投票の会」が提出した署名簿を審査した結果、署名総数7万1,551筆で有効署名は6万6,398筆だったと告示した。重複や選挙人名簿に記載がないなどとして無効とされたのは5,153筆。仮にすべてが有効であったならばリコールの本請求に必要な署名数7万660筆を超えるはずであった。

地方自治法上、市選管による署名の効力の決定に対する異議の申し出のため、署名の証明（署名した者が選挙人名簿に登録されたものであることの証明）が終了した後7日間、指定した場所において署名簿を関係人の縦覧に供さねばならない。だが、25日からはじまった署名簿縦覧期間中に異議申し立てで挽回する方針だった「内藤市長リコール住民投票の会」側は、署名簿の縦覧をめぐる、市長支持者が閲覧してメモを取っていることを問題視し、「署名した人が不利益を被る恐れがある」として28日に署名簿を取り下げを申し入れた。市選管はこれを受理して縦覧を終了したため、署名数の確定をまたずリコールは不成立となったが、この結果、署名の異議申し立てについても不能の状態となった。

一方で、市長は署名が偽造されたとして、地方自治法違反（署名偽造）の疑いで県

(16) 令和3年6月2日号外法律第51号（公職選挙法第63次改正）は選挙運動用電子メールの送信に係る表示義務に違反した者に対する罰則の規定を整理する等の必要からの改正で、罰則規定が一部改正されたにとどまるため、本稿では省略する。

警に刑事告訴する意向を示し、市選管へは署名簿の保管を申し入れた。市選管は総務省に確認した上で対応を決定すると説明し、署名簿は請求者の代表者に返付されなかったが、住民運動側は反発を強めていた。

ところが翌29日、県警が強制捜査に着手し、徳島市役所からすべての署名簿を押収し、リコール運動は刑事事件へと発展する事態となった。県警は市長からの告訴は受理していないなかだったが、住民投票の会に署名簿が返却される可能性が高まったため、処分されないよう強制的な保全に踏み切った（徳島新聞2022年3月30日）とみられる。

署名簿の縦覧制度は、署名の真正を証明するために設けられたものだが、もともと1950年に新設された理由は、主として解散・解職の請求をめぐる紛争にあり、ねらいとしては、投票による解散・解職請求制度の、住民の側の権利濫用防止によるものであった（地方自治総合研究所1985：498）。一方でその自治体内の有権者ならば誰でも見られる制度については署名の自由を妨げるなどの批判もあった。「過去には縦覧中に有権者が署名の取り消しを求められるなど、圧力をかけられる例もあった」という（今井一＝徳島新聞2022年3月29日）。

また、徳島市長解職請求の署名運動が行われたのは2022年1月末だった。行政手続きでのはんこ使用を廃止する政府方針（およびデジタル改革関連法）の一貫として、総務省は「署名の真偽は筆跡でも判断でき、押印を廃止しても問題ない」との立場から2021年8月20日に政令を改正（2021年9月1日施行）したばかりだった。地方自治法が自筆の署名と押印を義務付けてきたのは、有権者が自らの意思で署名したことを明確にするためだとされる。しかし運用上認印や指印を容認してきたことから押印が必須とは言えないと判断しての改正だった。このことについて、内藤市長は「（住民署名について押印の義務付けが廃止され）今回は、はんこが不要になった。前回の愛知県のときより、偽造のしやすさは上がっていると推測される」（2022年3月29日徳島新聞）と語った。2年続けての署名偽造疑惑は、今後のリコール活動に少なからぬ影を落とすことになるだろう。

（2）投票所の減少

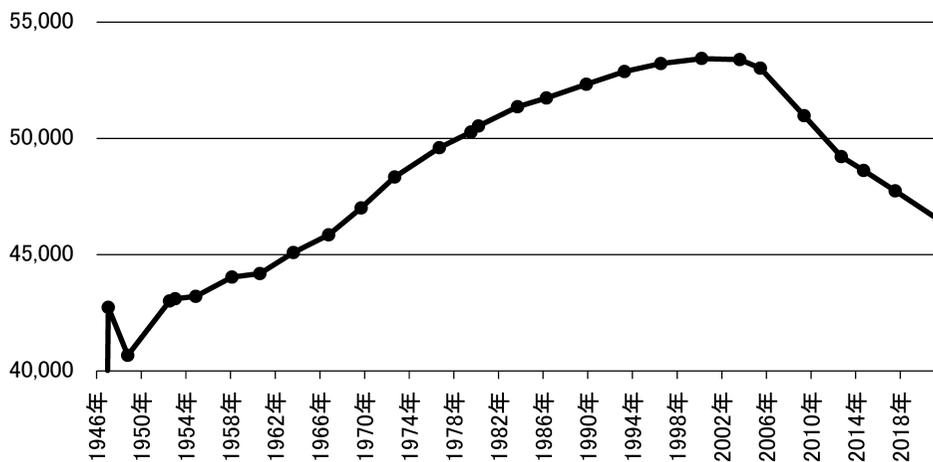
「この1年」の報道によれば、長浜市は市内の投票所が122箇所から37箇所へ、南丹市では68箇所から37箇所へ等と極端に投票所を廃止した例が目立つ。

長浜市の場合、市選挙管理委員会は、新たに設定された投票所が遠方だったり、移

動が困難だったりする有権者を当日投票所までタクシーで無料送迎し、さらに市選管は、有権者が投票日当日にどの投票所でも投票できる共通投票所制度を滋賀県内で初めて導入して投票の機会を確保しようとした。共通投票所は投票環境の向上を目指した2016年の法改正で創設された制度で、2016年参院選で4、2017年総選挙で7箇所と低迷していたものが2021年総選挙で68箇所が増えるなど利用が進みつつある。だが、少なくとも長浜市では、共通投票所の設置はむしろ投票所を削減する理由に使われているようにも見える⁽¹⁷⁾。

「この1年」の長浜市の例にとどまらず、投票所の数は近年削減されつづけている。戦後の総選挙における投票所の数⁽¹⁸⁾は20世紀を通じて増加の一途をたどってきたが、2000年6月の第42回総選挙の53,434箇所をピークに、21世紀に入ると急激に削減されている（図表12）。2021年10月の総選挙における46,466箇所は、1970年ごろの水準に近い。一方この間、当日有権者数は6,900万人から1億人を超えるまで増え、D I D（人口集中地区）人口比率は5割程度から7割近くまで⁽¹⁹⁾増えた。投票所について

図表12 投票所数の推移（総選挙）



(17) 「共通投票所制度の導入に伴い、小学校区に1つ投票所を設置することを基本に算出した36か所に、イオン長浜店を加えた37か所を設置します。」と記載している（傍点筆者）。

(<https://www.city.nagahama.lg.jp/0000011041.html>、最終閲覧2022年6月8日)

(18) 昭和21年4月10日の総選挙では21,963箇所だったが、混乱期においてその後の傾向と著しく異なることもあり、図では省略した。

(19) 1970年の国勢調査の値は53.6%。2020年国勢調査の確定値は本稿執筆時点で公表されておらず、2015年では68.3%だったが、これまで増加の傾向は続いている。

は学校や公民館などの公共施設を利用するが、国政選挙と自治体選挙で実数にほとんど差はないものと考えられる。

これまでの投票所の統廃合要因については①財政環境の悪化、②人口（有権者数）の減少、③平成の市町村合併、④モータリゼーションの進展、⑤期日前投票制度の影響（茨木・河村2016 a b）等があるとされる。①財政環境については、2009年の民主党政権事業仕分けを受けて国政選挙における執行経費基準額の引き下げ法案が提出された（このときは廃案）以降は国政選挙の委託費が削減される流れが継続されることになって、それから投票所数の削減が本格化した（光延2019：271－273）⁽²⁰⁾。そのような歳出抑制圧力のもとで、さらに③平成の市町村合併が行われた自治体では、周縁化された旧町村部において顕著に投票所が削減されるなど投票所削減の地域的偏在が生じており、そのことが周縁部における投票率減少をもたらすことになっている（拙稿2011）。

ただし投票所数の推移を確認すれば、2000年代に限らず、現在も投票所が減少し続けていることについては新たな説明を要する。その説明としては、ここ数年、高齢化および人口減少を理由に投票立会人の確保が難しくなってきたことを挙げる自治体が散見されるが、市町村合併に伴って職員の定数が削減されたため従来の投票所数は維持できなくなったことから削減された実態も指摘されていて（光延2019：272）、とりわけ深刻である。

投票所統廃合の結果としてただちに想定されるのが投票率への影響である。投票所と投票率との関係性については、先行研究の蓄積がある⁽²¹⁾。

事例で先に挙げた長浜市は、市長選での投票率が向上したことをもって共通投票所には一定の効果があつたと評価しているものの、過疎が進む一部地域では投票率が前

(20) 総務省は都道府県および市町村選挙管理委員会に、可能な限り効率的な選挙の執行と、経費の節減を求めた。このため、2007年の参院選挙では516.6億円の経費が全国の自治体に委託されていたが、同改正案の成立後の2010年参院選挙になると、452.1億円となって勢い13%の委託費が減額された。

(21) 例えば投票所までの距離やかかる時間、その地域の地形・特性などについての検証（西澤1991、坂口・和田 2007等）では投票所へ行くコストと投票率の相関関係に関するRiker and Ordeshook（1968）の投票参加モデルを実証している。また、投票所の統廃合について、小西・村田・名取（2008）は、投票率を上昇させる最適な投票区割りや、投票率を維持したまま投票所数を削減させることができる投票区割りについてシミュレーションを提供する。鈴木（2011）では、投票所の統廃合が行われた市町村合併後の市について、既存施設を活用した施設再配置モデルを適用した分析を行う。期日前投票所数と投票率には正の関係がある（松林2017）。

回市長選に比べて5ポイント以上下がったところもあった。投票所が3キロ以上遠くなった人向けに市が手配したタクシーの利用者は41人、借り上げバスの利用も4自治会計9人にとどまった（読売新聞2022年3月15日）。投票率は選挙戦の「盛り上がり」によって最も大きく規定される。市議会議員選挙のように投票率が大きく変動しない選挙についての検証がまたれるが、市中心部に共通投票所を設置した上で一般投票所を大幅に削減する政策は、地域間格差をいっそう助長している可能性がある。

ここまでに見てきたように、投票所の削減は、地域に理由を求められる場合があったとしても、当局によって「政策的」に行われてきたものであり、そのしわ寄せは直接その地域の住民に及ぶことになる。選挙の費用削減圧力をめぐっては議会選挙を首長選挙と同日執行にすることで経費を節減しようとするために議会が自主解散を試みる事例など、過剰な動きも出ている。

おわりに

コロナ禍対策の緩和は2022年4月からだが、自治体選挙結果におけるコロナ禍の影響はそれに先立ち「この1年」の間に落ちていた。昨年の時点では、「この1年」について、引き続きのコロナ禍と、東京五輪の実施が自治体選挙の動向に大きな影響を与えるものと考えられていた。だが「この1年」の選挙結果を振り返ると、そのいずれの影響も限定的だった。五輪の争点化は東京都議選など一部に限られた。コロナ禍は全国的に影響がみられたものの、2年目となって、一般市については、コロナ禍の争点化は沈静化してきたようである。一方で県レベルや政令市長選では、国政のコロナ対策は争点として相変わらず重視される傾向にある。

日本は、客観的には政治・経済・社会が安定している国であるにもかかわらず、有権者の政治不信が高い国の典型であるとされる⁽²²⁾。しかも「情報収集や規律遵守には熱心だが、政治や行政が責任を持って安全な生活を実現することを求める」という心理を持って

(22) 「世界価値観調査（World Values Survey）」について分析したものとして、池田（2016）を参照。民主主義体制の価値や重要性を理解しているが、政治参加の意欲が低く公共の問題の解決に直接介入しない。また政治・行政が国民の生活に責任を持つことを求めるが、政府・国家・政党等の政治的アクターをあまり信頼しない。他に「安全に暮らすこと」を重視し、メディア報道を信頼し、法律や社会的規律を守ろうとする等とされている。

おり、この心理から、日本人は客観的状況を超えて「政策担当者は危機やリスクへの対処能力を欠くのではないか」という「統治への不安」を抱いていると指摘されていた（池田2019）。

この間実施された「コロナ危機下の価値観に関する国際調査（Values in a Crisis Survey）」によれば、感染症の客観的被害規模が大きくなったり、個人が身体的被害を受けたりすると、日本では「国の責任（政府・厚労省・総理大臣）」として捉えられる傾向にあるとされた。コロナ禍1年目を通じて、安倍、菅内閣の支持率が新規感染者数の推移と連動している点などが指摘されていたことに鑑みても、日本人の「統治への不安」は、新型コロナウイルス感染症の世界的流行で顕在化しているのではないかと指摘されている。これに対し自民党は菅内閣を退陣させることでこの状況を打開しようとし、結果、2021年の衆院選においてはコロナ禍対策は大きな争点とはならず、その後の岸田内閣は、感染者数が未曾有の拡大をみせた第6波においても高い支持率を保っている。

ただ、同調査によれば、自治体首長は医療関係者等と同じく「具体的に対策を取ってくれている主体」として人々に期待・感謝されているからか、具体的な負の影響がない（谷口 et. al 2022 : 35）ともされ⁽²³⁾、2年目のコロナが自治体選挙へ与えた影響が縮小した理由になるのかもしれない。ここまでみてきたように、「この1年」には潮目の変化がみられるが、正常化へ向けた歩みとなるのか、より深いところに傷跡を残していくのか。コロナ禍のもたらす当落以外の影響についてももう一段分析を深めていく必要がある。

（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／投票所／住民投票／動向

【参考文献】

Riker, William and Peter, Ordeshook(1968) A Theory of the Calculus of Voting. *American Political Science Review*, 62 (March)

池田謙一編著（2016）『日本人の考え方 世界の人の考え方』勁草書房

(23) この分析ですっきりした形で現れているわけではないが、日本人は国より自治体への信頼度が高く、生活基盤と地域を守る公的機関として素朴な信頼を寄せている点、ローカル放送や地方紙等は地方リーダーの対応を断罪しない等メディアの報道のあり方、他の自治体を批判することで住民にアピールしようとする政治スタイルをとる知事存在等が原因として挙げられている。

- 池田謙一（2019）『統治の不安と日本政治のリアリティ』木鐸社
- 茨木瞬・河村和徳（2016 a）「なぜ自治体は投票所を減らすのか？——投票所統廃合に関する計量分析——」『横浜市立大学論叢』67巻2号
- 茨木瞬・河村和徳（2016 b）「『平成の大合併』は投票環境に影響を与えたのか：投票所数の減少に注目して」『横浜市立大学論叢』67巻3号
- 河村和徳・伊藤裕顕（2021 a）「与野党相乗り選挙となった2021年仙台市長選挙」『選挙』2021年9月号
- 河村和徳・伊藤裕顕（2021 b）「2021年いわき市長選挙の選挙結果をどう解釈するか」『選挙』2021年10月号
- 小西健太・村田忠彦・名取良太（2008）「投票率向上と投票所数削減のための投票シミュレーション」『日本知能情報ファジィ学会 ファジィ システム シンポジウム 講演論文集』24巻
- 坂口利裕・和田淳一郎（2007）「GISを活用した投票率の分析」『公共選択の研究』48号
- 鈴木勉（2011）「既存施設を活用した都市施設の再配置モデル」『都市計画論文集』46巻3号
- 谷口尚子・Plamen Akaliyski・Joonha Park（2022）「コロナ禍における人々の『不安』と政治的アクター評価の構造——『危機における価値変容（Values in Crisis）』国際比較調査第1波の結果から——」『選挙研究』37巻2号
- 地方自治総合研究所（1985）『逐条研究地方自治法1』日本評論社
- 中澤高師・辰巳智行（2021）「核のごみ地層処分場の文献調査と地域社会：寿都町と神恵内村の比較から」『環境と公害』51巻2号
- 西澤由隆（1991）「地方選挙における投票率——合理的有権者の投票行動——」『都市問題』82巻10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』229号
- 堀内匠（2021）「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）」『自治総研』2021年9月号
- 本間啓子（2021）「エネルギーの持続可能性と民主主義：寿都町「核のごみ」、文献調査」応募によせて」『北海学園大学大学院経済学研究科 研究年報』21号
- 松林哲也（2017）「期日前投票制度と投票率」『選挙研究』33巻2号
- 光延忠彦（2019）「選挙管理行政と投票所数」『千葉大学人文公共学研究論集』38巻