

この1年における自治体選挙の動向 (2022年5月から2023年4月)

堀 内 匠

はじめに

本稿では、2022年5月1日から2023年4月30日にかけての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。「この1年」の自治体選挙では、2023年4月に第20回統一地方選挙が実施されたことで、その結果から政党の趨勢をうかがう報道が多く関心を集めた。「この1年」の自治体選挙は、相変わらずの低投票率、無投票、議員のなり手不足などと合わせ、組織選挙の疲弊が顕著になる等、単なる不活性にとどまらない重大な兆しも見られた。一方で、女性候補の当選増加や議会改革による議員のなり手確保など、一部ではこれまで課題とされてきた問題に対する前向きな歩みも見られた一年となった。

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、研究というよりは新聞記事の記録・備忘としての側面が強い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. 第20回統一地方選挙

(1) 政党の浮沈

統一地方選挙の最大の特徴は、都道府県議会議員選挙の大部分が実施されることに

ある。そして都道府県議会議員選挙は、自治体選挙のなかでは最も政党化が進んだ選挙であるため、その結果は党勢を推し量るのに用いられることがある。

図表1は2023年の統一地方選挙の際の道府県議会議員選挙の政党別開票結果を4年前のものと比較した表である。今回の県議選において最も顕著に変化したのは日本維新の会（維新）で、立候補者を5倍以上に増やしておよそ4倍の当選者数を獲得し、得票率では6倍に伸長した。それに対して自由民主党（自民）、公明党（公明）の国政与党は得票率を減じた。国政野党では、立憲民主党（立民）は前回比では5割以上当選者を増やしたものの改選前議席は200であり、これに届かなかった。また国民民主党（国民）は4年前と比べて半分以下の得票率にとどまった結果6割程度の当選者しか得られず、両党を合わせても分裂前2015年の当選者数263に届かない。社民党（社民）も立候補者6、当選者3と持続可能性を失いかねない状況にあり、また日本共産党（共産）も24議席減と党勢の低下は否定しがたいものとなっている。

結果、今回の道府県議会議員選挙は、自民が過半数の議席を維持したものの、他党が減じた分について維新が一人勝ちしたことで、いわゆる既成政党の傷み具合が強調されるものとなった。

次いで、知事、市区町村レベルもあわせて今回の統一地方選挙の党派別の状況を概観する。

図表1 第20回統一地方選挙のうち道府県議会議員選挙の政党別結果

団体名	2023年			2019年		
	当選者	立候補者	得票率	当選者	立候補者	得票率
自由民主党	1,153	1,306	37.3%	1,158	1,302	39.9%
立憲民主党	185	246	10.4%	118	177	7.3%
日本維新の会	69	155	6.0%	16	28	1.0%
公明党	169	170	7.6%	166	166	8.1%
日本共産党	75	188	5.8%	99	243	7.5%
国民民主党	31	46	1.5%	83	113	3.8%
社会民主党	3	6	0.2%	22	25	0.6%
諸派	78	137	8.1%	79	106	6.9%
無所属	493	885	23.1%	536	902	25.0%
合計	2,256	3,139		2,277	3,062	

① 自由民主党

国政で自民党一強がつづくなか、地方選挙においては昨年に引き続き保守分裂となるケースが多い傾向にある。「この1年」における統一地方選挙以外（2022年5月から2023年2月執行分。本稿では「統一外」と呼ぶ）の選挙では山梨県知事選挙において危うく保守分裂を回避したものの、北九州市長選挙が分裂選挙となった。第20回統一地方選挙（2023年4月9日、23日執行。本稿では「統一内」と呼ぶ）で実施された主な首長選挙においては奈良県知事選挙、徳島県知事選挙が保守分裂となって、特に奈良県知事選挙では維新系の知事誕生を許すこととなった。

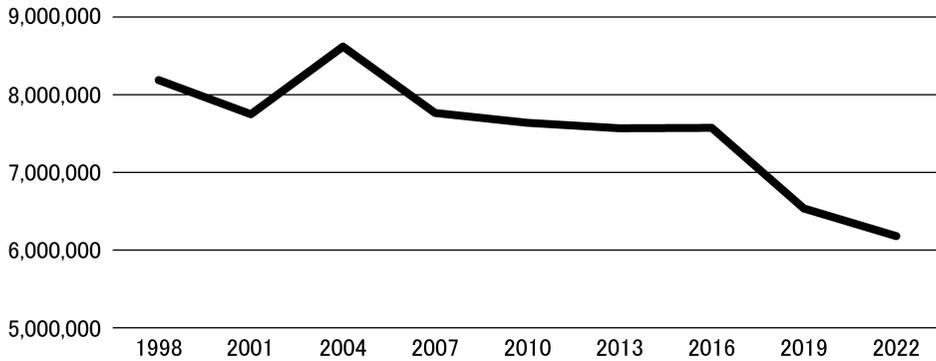
先に見た通り、自民は、前回議席には届かないものの道府県議選で1,153議席を獲得した結果、占有率51.0%で2015年から続く過半数を維持した。また与野党対決となった北海道知事選挙で現職鈴木直道が大勝したほか、事実上の与野党対決と位置づけた大分県知事選挙でも勝利した。しかし特に大阪など近畿圏では苦戦した。自民は大阪のダブル選挙において府市で支援した候補がいずれもやぶれ、大阪市議会では維新に初の単独過半数を許すこととなった。また大阪府議会では16から7へ大幅減となり、特に7つの1人区では対抗馬を擁立することすらできず維新が無投票で当選する等、党勢の衰えが著しく、府連会長は大敗の責任を取って辞任した。

② 公明党

公明党は市議会においては自民党以上の議席を保持している。今回の統一地方選挙では前回並みの議席を獲得したものの、今回も目標に掲げる「全員当選」に失敗した。公明党の掲げる「全員当選」の目標は2007年以来失敗し続けている。公明党は驚異的な票読みの正確性で定評があるが、今回統一地方選挙では合計12人が落選し、1998年以降で最大の「負け」となった。特に東京都練馬区議選で11人が立候補しそのうち4人が落選という事態は前代未聞とされる（朝日2023.4.27）など、落選した12人のうち8人が東京の区議選だった。

今回の苦戦の原因として、公明支持層以外に国政で連立を組む自民支持層から得られる上積み分について、旧統一教会問題の影響からこれが公明でなく維新に流れたと指摘する陣営幹部もいる（朝日2023.4.27）。公明党は国政選挙の比例票の推移に見る通り減少傾向が続いている（図表2）。今回の統一地方選挙の結果は、大阪のほか東京における自民党との選挙協力の見直しにもつながる火種となっている。

図表2 参院選比例区における公明党得票数の推移



③ 日本維新の会・大阪維新の会

先に見た道府県議選の他、今回の統一地方選挙全般にわたって台風の目となったのは維新だった。これまでほとんど大阪や近畿に限られていた勢力を拡大するべく、維新は積極的な擁立攻勢をかけている。近畿以外の県議選では1人区や2人区を取りに来るのではなく、十人前後の大規模選挙区における浮動票を狙う戦術をとる。組織票を持たないため、すべての政党支持層から広く薄い支持を取り付けている。とりわけ一定の保守票が流れることによって、公明党の地盤を侵食することが事前に予想されていた（道新2023. 3. 3）。

維新は、今回の道府県議会選挙で改選前57議席から124議席へ躍進した。4年前に議席を得た京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山の5府県に加えて新たに13道県で議席を獲得するなど統一地方選挙全体で首長8人、議員591人が当選を果たし全国政党化への足がかりをつくる結果となった。また維新は保守分裂となった奈良県知事選で自民支持層の24%を取り込むことに成功し（朝日2023. 4. 10）、大阪以外で初の知事を獲得。衆院和歌山1区補選でも自民党候補を破っており、関西圏における維新の拡大傾向・自民の縮小傾向が顕著となった。

大阪で維新が圧勝した直後の2023年4月14日、大阪のカジノ計画（「大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域の整備に関する計画」）は突如国の認定を受けた（朝日2023. 4. 13）。維新は過半数を獲得した大阪市議会において議員定数を81から70へ削減する条例を可決するなど、さらなる足場固めを進めている。

④ 日本共産党

今回の統一地方選挙においては、2月に起きた党員除名騒動の影響が大きく、自民への批判票の受け皿となることができなかった。道府県議選では唯一議席がなかった愛知県においてはじめて議席を獲得した一方で、新潟、福井、静岡、福岡、熊本の5県議会は議席ゼロとなった。特に強い地盤を持つとされる京都では府議会議員を12から9へ、市議会議員を18から14へと減らした。また後半の市区議会議員選挙では立候補者をおよそ1割削減した結果、当選も615から560議席へ減らす結果となるなど退潮した。野党共闘路線についても立民から距離を置かれ、孤立する結果となった。共産は党員の減少傾向が続いており1994年に36万人いた党員は26万人ほどへ、「しんぶん赤旗」購読者は250万から100万人へと減少しているなど、活動量の低下が指摘される（日経2023.4.27、朝日2023.4.28）。

⑤ 立憲民主党

存在感を示すことができなかったのが立憲民主党であった。国政において野党第一党を維持する立憲民主党だが、一貫して地方における地盤は脆弱である。議員数は前回4年前の統一地方選挙と比較して微増にとどまり（公認および推薦候補者・党籍有の当選者数は道府県議+10、政令市議-2、市区町村議-3⁽¹⁾）、むしろ各県連の総括で幹部から口にされるのは維新の勢いへの警戒感である。

その他注目の首長選では、与野党対決となった北海道知事選挙でも候補者擁立が遅れ、自公が推す現職に大差で敗北している。大分県では候補者を一本化する「野党共闘」をとったが敗北。また象徴的には、2011年の衆院選岐阜5区で立憲民主党から当時25歳の全国最年少候補として立候補し、自民党の重鎮議員に迫って注目を集めた候補が今回自民党候補として県議選に出馬し当選したほか、同時に行われた国政補選においても立民は5選挙区のうち擁立した3選挙区の候補が全敗（自公が3勝）するなど、およそ政権奪取が可能な趨勢にはない。

立民等労働組合を支持基盤とする政党には足下にも不安が残る。岐阜県職や小牧市職が自治労を脱退した上で自民党候補を推薦・支持する等の動きを見せたことが新聞等で取り上げられており、組織側の支持基盤及び連帯が緩んでしまったことが示唆される。こうした組織側の弱体化は全国に見られ、特に愛知県議選においては、

(1) 立憲民主党ウェブサイトの発表 (https://cdp-japan.jp/news/20230501_6003)

議席を微増させた自民党や現状維持の公明党に対して、安城市選挙区でアイシン労組出身の新人が、名古屋市天白区選挙区ではJ P労組の現職が、豊橋市選挙区でも私鉄総連の現職が落選するなどした結果、立憲民主党と国民民主党、労働組合が支援する無所属で構成する「新政あいち県議団」が議席減となり、「労組の組織力の衰え際立つ」（中日2023. 4. 11）とも報じられている。

（2）選挙の争点

今回の統一地方選挙の争点について、主要3紙は、それぞれ次の通り設定していた。朝日「人口減少への対応やコロナ後の振興策、物価高への対策、世界平和統一家庭連合（旧統一教会）の問題が問われる」（朝日2023. 3. 24）、読売「地方議員の「なり手不足」が課題となる中、人口減や物価高対策、地方活性化などを争点に論戦が交わされる見通しだ。」（読売2023. 3. 31）、毎日「人口減少など地域の課題に加え、岸田政権の物価高対策や少子化対策、防衛力強化策、世界平和統一家庭連合（旧統一教会）問題などが主な争点となる。」（毎日2023. 3. 23）。一方で、LGBT理解増進法は首相本人や秘書官の失言・差別発言をうけて首相が法案提出に前向きな姿勢を示したが、党内の意見がまとまらないことで選挙に悪影響となることを懸念して本格的な議論を統一地方選後に先送りしたため争点化が避けられた。

また、読売の首長宛調査では、今回の統一地方選挙の争点として挙げられた（複数選択）のは、子育て支援・教育環境の充実が72%で景気・雇用・物価高対策54%を上回り最多となった。他に脱炭素推進など環境対策37%、医療・福祉の充実26%、人口減少対策22%、デジタル社会の推進22%、災害からの復興、防災対策20%、道路などのインフラ整備13%の順だった。

事前に挙げられた主な争点の趨勢について確認しておこう。

① 少子化対策・人口減対策

岸田政権が3月31日に「異次元の少子化対策」とする少子化対策のたたき台を示したため、人口の自然増が争点として取り上げられることが多くなった。たたき台には児童手当拡充のほか、出産費用の支援や住宅支援など、数多くの施策が並んだが財源について記載がなく、「統一地方選と衆参5補欠選挙を意識した「バラマキ」色が濃くなった」（読売2023. 4. 1）等、政策目的や効果、実現可能性とは別の意図を指摘する声があがっている。

読売新聞の首長アンケートでは、人口減少問題を深刻と受け止める首長は9割を超えた。統一地方選挙の争点としても7割以上が子育て支援施策と人口減少対策を挙げ、少子化が喫緊の課題と捉えられている（読売2023.3.19）。しかし国民には政府の少子化対策について「期待せず」が55%にのぼる（日経2023.1.30）。

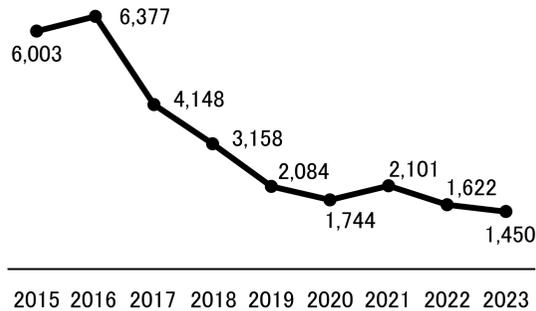
少子化対策はその性質上、「自治体任せでは、財政力の格差が著しく、また都市部では取組の効果は限定的になってしまう」（読売2023.3.19）とも指摘される。そもそも少子化対策の充実は一致争点であって対立的な論争にはなりにくい。その理念や政策の進め方については政党ごとに開きは存在するかもしれないが、自治体レベルではそもそも財源や政策資源に乏しく、差別化が困難な政策といえる。

統一内の市区長選挙において現職が敗北した選挙について見た場合でも、少子化対策が争点として重視された例は希有で、芦屋市長選挙で最年少当選した高島氏が「まちが急激な少子高齢化などに直面し停滞している姿に、全てを懸けると決めた。」（神戸2023.4.28）としたことが報じられた例がある。ただしこの選挙では注目はもっぱら高島氏の年齢と学歴に集まっており、具体的な少子化対策がどれほど支持を集めたのかは定かではない。

また、子育て支援策を、コロナ禍のなか行われた2年前のように選挙目当てのばらまき施策として訴える候補も多く、北海道では子育て世帯に対して「お米券」「牛乳券」を配布する「北海道お米・牛乳子育て応援事業（物価高騰等対策特別支援事業）」、東京都では1月に所得制限を設けず18歳未満の都民一人あたり5,000円の給付をはじめの方針を打ち出したことが注目を浴びた。

さらに今回の統一地方選挙で特徴的だった点としては、自然増を争点化しようとしてきたことである。その反面、近年の人口減少対策の焦点だった地方創生施策を中心とした移住促進・社会増は後景に退いた。同じく現職が敗退した選挙においては、行田市長選挙で、企業誘致などで雇用創出を目指すことを訴えた例、地域衰退への危機感を訴えた函館市の例があり、引き続き地域の衰退を象徴する問題として取り上げられている。ただそれを克服する策としての「地方創生」については既に入下火で、コロナ禍のなかにあつて地方創生施策に関する記事は減っており、今回選挙にあつてもその傾向は変わらなかった（図表3）。

図表3 朝日・読売・毎日における「地方創生」登場記事数の推移



② 旧統一教会問題

2022年7月に安倍晋三が凶弾に倒れて以来、旧統一教会と政治家の繋がりが話題となったが、その火種はすぐに地方レベルの政治家にも広がった。その取り上げられ方、地方政治との結びつきの濃淡には地域によって差があるが、特に富山県や石川県、愛知県など知事が教団関連の催しに参加したり選挙応援を受けたりした例が多く、また自治体が旧統一教会系の催しの後援を行ってきた例も報じられるなど、選挙前は地方政界への影響は大きなものとなる兆しを見せた。

共同通信の調査によれば、全国の都道府県議、知事、政令指定都市市長のうち都道府県議会議員334人（うち自民党が8割強）、知事13人、市長9人が教団と接点をもっていたと回答した（宮城県知事および157人の議員は回答拒否＝共同2022.12.5）。自己申告であり全体像を表す数値とは言い難いものの、旧統一教会は相当程度地方政治へ侵食していることを示した。

教団と接点をもった議員たちの多くを占めたのが自民党であった。自民党は2022年10月にガバナンス・コード（統治原則）と呼ばれる党行動指針を改定し、都道府県連に対して旧統一教会との関係遮断の徹底を通知した。だが宮城、秋田、千葉、新潟、富山、愛知、兵庫、和歌山、鳥取、島根、岡山の各県連は統一地方選挙で立候補者を公認・推薦する際に関係遮断の意志を確認しない方針とするなど、その徹底には程遠い状況を呈した。

結局、旧統一教会問題は今回の統一地方選挙における争点とはなり得なかった。朝日新聞の調査によれば、統一教会と接点をもったと回答した議員で今回立候補した228人のうち9割にあたる206人は再選しており、教団との関わりが選挙結果へ与えた影響には個人差があったとされる。半数超が前回より得票を減らしたものの落

選は22人に過ぎなかった。また再選した206人のうち47人は無投票での再選となった（朝日2023.5.8）。

③ コロナ禍

コロナ禍以降、政権支持率と政権の新型コロナ対策・対応への評価が連動する状況が続いてきたが、2022年に入ると両者が直結しない状況になってくる（毎日2023.2.24）など、新型コロナは有権者の最大の懸案ではなくなった。

新型コロナ感染症の位置づけについて、2021年7月以来続いていた感染症法上の2類相当との位置づけから2023年5月8日をもって5類へと移行させることが2023年1月末に決定された。ちょうど統一地方選挙に向けて活動が本格化する時期におけるこの発表は、コロナ禍が事実上収束するとの心理的影響を与えたかもしれない。4月の選挙ではコロナ禍は過去のことではなかったはずだが、コロナ禍対策は緩和されることが決定されており、さりとてコロナ対策禍の検証がなされたわけでもないタイミングであったため、この間の政策について各地で中心的争点とはなり得なかった。

（3） 今回の統一地方選挙の特徴

① 無投票・低投票率

今回もこれまでと同様、低投票率および無投票選挙が数多く見られた。

41道府県議会では当選2,260人のうち無投票当選は565人と、4人に1人が投票を経ない当選となった。最悪だった4年前の25.9%と比較すると若干改善したものの、これは過去2番目の高水準で、約2,400万人の有権者が選挙権を行使できなかった。選挙区単位では全939選挙区のうち348選挙区が無投票であった。特に366ある1人区ではそのうち190人が無投票当選となっており、この1人区こそが国政選で自民党を支える基盤であるとの指摘もある（朝日2023.3.5）。県庁所在地としては甲府市選挙区が戦後始めて無投票となった。

統一地方選挙後半戦においても、市長選挙で25市（28.4%）が無投票となるなど、無投票の割合が3割を超えた前回・前々回は下回ったものの高止まり傾向が続く。特に大分市や高崎市長選挙も無投票となるなど、無投票当選は都市部にも広がっており、議員選挙に指摘されるような「なり手不足」とは異なる、担ぎ手不足、地盤となる地方組織弱体化が懸念される状況となっている。

市議選では14市が無投票当選となって、改選定数6,636のうち237人が投票を経ないで当選した。統一内に実施となった選挙については、全国16の町村では道県議会議選、町村長選、町村議会議選のいずれもが無投票という「トリプル無投票」となったことも報じられた（朝日2023.6.5）。

平均投票率は過去最低を記録した。道府県議会選挙の平均投票率41.85%は過去最低だった4年前を2.17%pt下回るもので、41道府県中30道府県が過去最低となった。また9道府県知事選挙の平均投票率46.78%は過去最低だった2015年に比べて0.35%pt低かった（読売2023.4.11）。政令市レベルの選挙も同様で、市長選挙46.61%、市議選挙41.77%は過去最低を更新した。

② 議会のジェンダーギャップ

1) 高齢男性議会

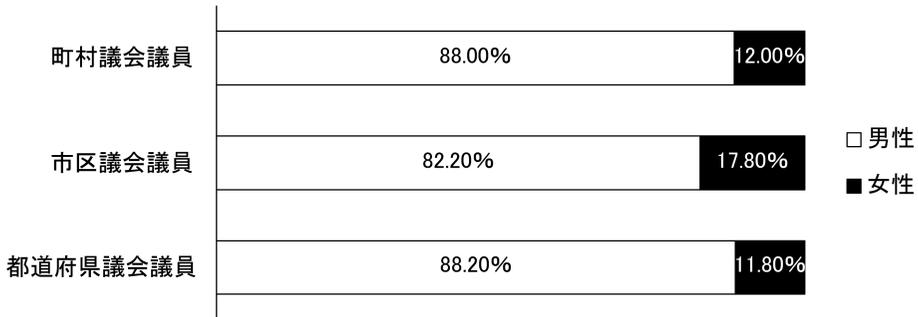
日本は社会の各分野におけるジェンダーギャップ指数が先進国最悪レベルであることが知られているが、政治分野はとりわけ低く、2023年の値は0.057（世界138位）となっていた。こうした事実を背景に、世界で進む「Me Too運動」の取り込みや、クォータ制（あるいはパリテ）導入へ向けた運動、「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」（2018年5月23日）の制定等によって機運が高められていった運動が今回の統一地方選挙における特徴的な動向となった。

自治体議員の構成について、男女比及び年齢別の分布（**図表4、5**）では、令和4年末時点の値では、いずれも男性の割合は8割を超えており、女性との比率は5：1ないし8：1である。また年齢については、いずれも50代と60代で過半数を占めていて30代以下は8%未満であるが、町村レベルでは特に高齢化が進んでおり、70代以上が3分の1以上に達する一方、30代以下は2.2%にすぎなかった。

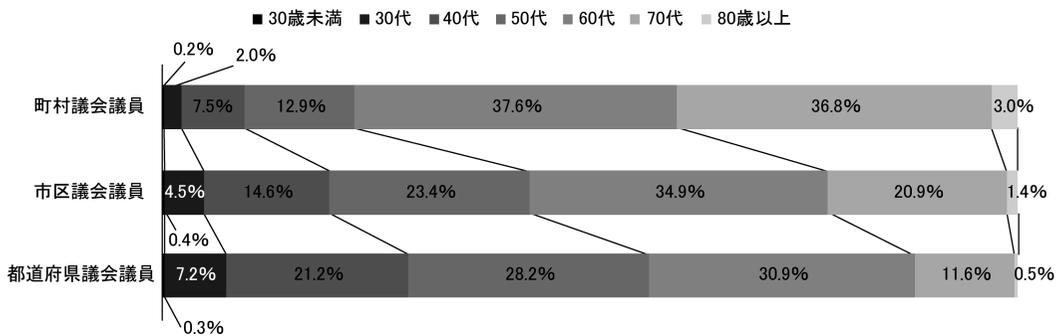
統一地方選挙の前の段階で女性ゼロの議会は14%（257議会）あり、女性が1人のみの議会は437あった（共同通信調べ＝毎日2023.2.7）。女性議員の少なさをなり手不足問題と結びつける記事も多く、無投票議会ほど女性が少なく平均年齢が高い傾向にあり（朝日2023.2.18）、特に無投票議会の83%で女性議員が2人以下となっている（朝日2023.2.28）。

女性は当選しづらだけでなく、当選した後にも議会での活動について、約8割もの女性議員が「働きやすさに課題がある」と回答している（日経

図表4 自治体議会議員の男女の比率



図表5 自治体議員の年代別構成比率



図表4および5の出典：

全国都道府県議会議員会長「第14回都道府県議会提要」（令和元年7月1日現在）

全国市議会議員会長「市議会議員の属性に関する調」（令和4年7月1日現在）

全国町村議会議員会長「第68回町村議会実態調査の概要」（令和4年7月1日現在）

2023.2.22)。議場庁舎などに授乳・託児室といった子育て環境施設がない（4割）、育児・介護を理由とするオンライン質疑や採決ができない（4割）など子育てを支える環境整備が不足しているという声が多く寄せられる。また、3番目に多かった回答が「政治は男性が行うものという固定概念に基づくルールが残っている」というものがあり、これは青森、秋田、山形、福島、茨城、愛媛、長崎、熊本、大分の9県では過半数の女性議員が挙げるなど地域に偏りが見られる。女性議員を増やすために必要な施策はクォータ制の導入、学校での男女共同参画に

関する教育の充実、供託金制度の見直しや補助金交付など立候補の経済負担軽減が挙げられる。制度的に強制的に一定割合を設けるとするのは女性議員たちの閉塞感を示しているといえる。

今回の選挙戦を通じて、ジェンダーギャップの他に障害者やLGBTQなどの当事者参加への取り組みが多く紹介された点でも、議会の多様性を確保しようとする動きについて新たな兆しを見出すことができる。

2) 女性躍進

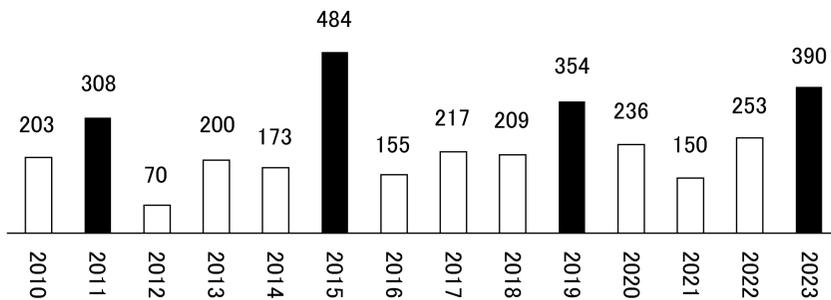
このような状況で行われた今回の統一地方選挙では、女性議員や女性首長の増加に注目が集まった。41道府県議選では過去最多316人の女性議員が当選し、当選者に占める女性の割合も過去最高14.0%となった。山梨で2人、熊本で5人の女性議員が誕生し、道府県議会レベルで女性がゼロ、あるいは1人だけという議会はなくなった。東京23区で新たに2特別区長が誕生したほか、千葉県白井市、埼玉県三芳町、兵庫県宝塚市、杉並区が過半数女性になった。44議会で女性ゼロ状態が解消された。愛知県日進市と東京都武蔵野市、大阪府忠岡町、長野県朝日村（無投票）、奈良県三郷町はちょうど50%。昨年時点では最高は50.0%で東京都清瀬市（議員数20）、大阪府島本町（同14）と豊能町（同12）、兵庫県小野市（同14）の4市町だったので、従前と比べると著しい進展と言える（ただし今回改選となった清瀬市と小野市は1減）。女性ゼロだったものが、一挙に複数人の女性議員が誕生した議会もあった。愛知県みよし市は定数20のうち女性が0から5人に、宮崎県高原町は定数10のうち現職5人が今回選挙で引退したが、今回選挙で女性が0から3へ躍進した。「この1年」の選挙を見ても、女性候補は女性であることを前面に打ち出して闘って現職を破る等、女性であることが有利に働くような状況も生じつつある。もちろん地域差があることは否めない。

地域差ということであれば、この手の現象はこれまで都市部に限られることが多かったのだが、今回は一部地方部でも生じているのが興味深い。北海道浦幌町では26歳から31歳の無所属の女性3人が当選した。また北海道新十津川町は現職10人のうち7人が不出馬を表明して定数割れの危険が生じていたが、その穴を塞いだのが女性だった。定数11の約半数5議席を女性が占め、道内で最も女性議員の割合が高くなった。

一方、こうした動きについては極めて短期間に生じている。というのも、「この1年」で確認すると、統一外の選挙においては、118市区長選挙で当選した女

性首長は8名に過ぎなかったうえ、新たに女性議員が過半数となる議会もなかった。メディアを通じて統一地方選挙というある種のイベントとして短時間で輿論が盛り上がっていることを示唆している。図表6は、朝日、読売、毎日3紙の記事で「女性」「議員」「少ない」が同時に登場した記事の数の推移を示したもの（前年5月1日から当年4月30日までを年度として使用）だが、これまで統一地方選挙の年にだけ記事の数が増える波を繰り返してきた。また、女性政治家が増えたとはいえ、そうした動きははまだ局所的かつ限定的なものである点は否めない。女性ゼロの議会はいまだ200以上も残されており、地方政治におけるジェンダーギャップ解消に向けてはさらに注視する必要がある。

図表6 朝日、読売、毎日における「女性」「議員」「少ない」登場記事数の推移

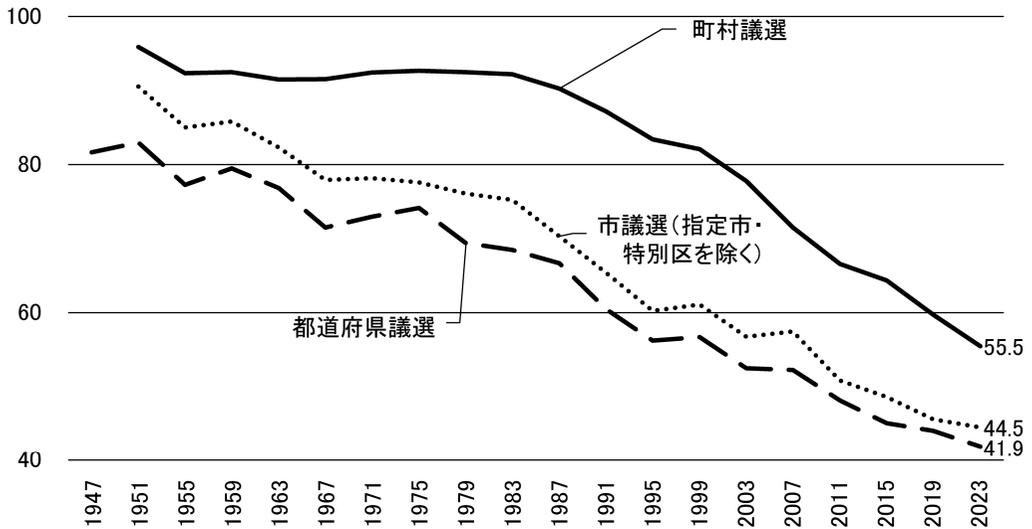


3) 低投票率のなかでの躍進

ところで、こうしたマドンナ旋風（土井ブーム時の用語だが、適切な語が見当たらないのでさしあたりそう呼ぶ）が生じた原因については、上述の市民運動やメディアの報道の他に、もう一つ重要な構造的要因が隠されている可能性が考えられる。すなわち投票率の低下である。

従来の選挙において、投票率は労組や会社組織、それから地域集落などのさまざまな動員（及び同調圧力）票が大部分を作り出していた。別稿（2018）でも指摘してきたように、市区レベルにおいては1960年代から、町村レベルにおいては1980年代から投票率は低下し続けている（図表7）。こうした投票率の低下は単なる政治的関心の減衰のみならず、選挙を支える組織や動員の構造が毀損したことで生じているものと考えられる必要がある。各政党の動静でも触れたように組織選

図表7 統一地方選挙の投票率の推移



挙の衰退は著しく、また平成合併を経た町村部をはじめ人口減少を背景として地域政治の担い手、政治家の担ぎ手は確実に力を失ってきている。地域政治の変化は地殻のレベルで起きており、深刻なものである。

こうしていれば選挙における基礎票が薄くなっていくことに伴い投票率や政治への関心が薄れていくわけだが、有権者の政治的有効性感覚については今回はむしろプラスの影響を与え得る可能性があるかもしれない。巨大な組織が主導するような選挙戦は、そうした組織と切り離された一般の有権者からすれば闘う前から結果がわかっているようなものであって、選挙を「つまらない」ものとする。

ところが今回の統一地方選挙のように、しがらみのない議員や女性議員が一挙に当選した姿が報じられたことは、有権者の手で政治は変えることができるものだという手応えを与えることにもなり得るからである。

投票率が下がり、「風」を吹かせることが容易になったことは、デマゴグやポピュリズムの蓋然性を高める。同時に逆説的ではあるが政治参加が希望をもたらす可能性を高める。とすればとりわけ投票率の低さが懸念されている大学生など若い有権者にとってはある種の光明として映るかもしれない。

数はまだ少ないものの、男女同数程度まできている議会はもはや女性であることをアピールする必要すら無い段階に到達した。こうした議会の輝きを内外に示

すことが今後必要となる。その際、単なる議会だけでなく、町内会自治会など地域活動におけるもののほか、職場の管理職などにおいて男女の割合が充足されていけば、政治の場におけるジェンダーバランスはそれに伴ってより安定的になると考えられる。その点検はまだ必要だし、「社会の映し鏡」と言われる議会においてジェンダーギャップを改善させるためには、地域社会のジェンダーギャップを埋めるための取組を選挙政策として進めていく必要がある。

③ 議員のなり手不足問題とその対策

1) 地域で広がる「なり手不足」感

高知県大川村の町村総会設置の検討などいくつかの問題提起を経て、地方議員のなり手不足がクローズアップされるようになってきたが、今回の統一地方選挙ではそれ自体が地域縮減の課題として最大の関心事となった感すらある。

今回の統一地方選挙を前にして、2023年に入ったところから新聞各紙はいずれも議員のなり手不足問題を取り上げる頻度を高めたが、なかでも2022年12月から23年1月にかけて行われた共同通信社の議長アンケートの結果に関する報道は、各地方紙においてそれぞれの地域における結果を分析する等した。同調査によれば、議員のなり手不足を感じるかとの設問に対して、「感じる」28%、「どちらかといえど感じる」35%をあわせて63%もの議長が、議員のなり手不足を感じると回答している。この認識は、「この1年」においても自治体選挙での無投票が増えていることや、立候補者が定数に満たない選挙が散見されること、また投票率が低下していること等によって輿論の間にも広まっている。

ただし、東京においても荒川区や町田市などが議員のなり手不足を「感じる」と回答していることに注意が必要だろう。「どちらかといえど感じる」についても新宿区、江東区、豊島区、府中市、国分寺市などがなり手不足を感じていると答えており、その数は東京都だけで20議会にもものぼっているとされる（東京2023.1.29）。これら東京の自治体においては、投票率の低下は見られるものの毎回定数を上回る立候補があつて相当程度の競争率の選挙戦になっており（図表8）、この認識は住民一般の認識からはいささか乖離しているように思える。こうした点を合わせて、いま広がっている枯渇感は何によるものなのか、もう少し詳細に考える必要がある。

図表 8 東京でなり手不足を「感じる」とした議会

	前回選挙 立候補者/定数	直近選挙 立候補者/定数
荒川区	2019年 41/32	2023年 44/32
町田市	2018年 44/36	2022年 49/36
新宿区	2019年 53/38	2023年 60/38
江東区	2019年 57/44	2023年 59/44
豊島区	2019年 51/36	2023年 56/36
府中市	2019年 37/30	2023年 35/30
国分寺市	2019年 29/22	2023年 30/22

2) 二つの枯渇感

地域で不足しているという議員のなり手は便宜的に2種類に分けて考えることができる。一つは現職あるいは現職の後継者として現職と同じ属性にある者であり、もう一つは現職とは異なる属性をもつものである。

今回のアンケートが議長宛のものであることを踏まえれば、都市部における枯渇感の主として現職側に存在している。そのおおもとは、例えばなり手の源泉に原因を見出すことができるだろう。高齢化や経済状況の変化によって、これまで議員の供給源とされてきた組織の有り様に変化しており、それに伴って世代交代が困難になっている。こうした社会情勢の変化によって、いくら人口が多い自治体にあったとしても、現職側からみて後継者を見つけづらく、「適切な候補者」が見当たらなくなっていると考えるのは不自然ではない。

さらに人材供給源という点でいえば、現職とは異なる属性、あるいは支持組織を持たない個人に対するリクルーティングがうまくいっていない点が挙げられる。例えば女性、若者、社会的マイノリティ、そして社会的マジョリティである「サラリーマン」などについては、議会構成の上で過少代表となっており、そうした議員構成における「多様性の欠如」が課題とされている。現職議員や事務局側が議会改革などを通じて個人へ働きかけようとしているが、議会構成が歪であるが故に働きかけるべき対象に関する理解に乏しく、また選挙が集団の意志を

糾合するものである性質から具体的な立候補者にまでつながることは稀有で、枯渇感を覚えることになる。

本節の最初に紹介した共同通信の調査では議員のなり手を増やすための有効な対策について尋ねた設問（3つまで複数回答）は、多い順に議員報酬の引き上げ（77%）、議員の厚生年金制度への加入（55%）、兼業規制の緩和（47%）、企業による立候補休暇制度や休職・復職制度の導入（35%）等が挙げられた。これらの回答はいずれも議会3団体が議員のなり手不足解消策としてこの間繰り返し提案してきた項目であり、なかでも兼業規制の緩和にあたる300万円以下の請負規制を除外することと立候補休暇を就業規則に盛り込むよう促すことについては、地方自治法2022年12月16日改正（令和4年法律第101号）として実現したところである（後述）。

これら、いま多く寄せられている議員のなり手不足解消策としての要望事項は、実態としては、いずれも「自分たちのような議員」が専門化しても活動しやすくすることを目的としたものといえ、先に示した議員のなり手枯渇感解消のための2つの方向性のうち、現職あるいは現職の後継者に向けたものである。

また共同通信の地方議会アンケートでは、なり手不足解消のために報酬増が必要と考える議長は全体の77%にのぼった。一方でこの4年間で報酬を上げた議会は9%にとどまり、厳しい財政状況、住民反発を前に尻込みしている（毎日2023.1.29）。いずれにせよ、なり手不足問題の解決へむけては、現職にとって望ましい改革と、新たな担い手を確保するための改革とがあることを意識して進めていかないと、有権者からはお手盛りとみられていっそう政治不信が広まることになりかねない。

3) 議員像の変化

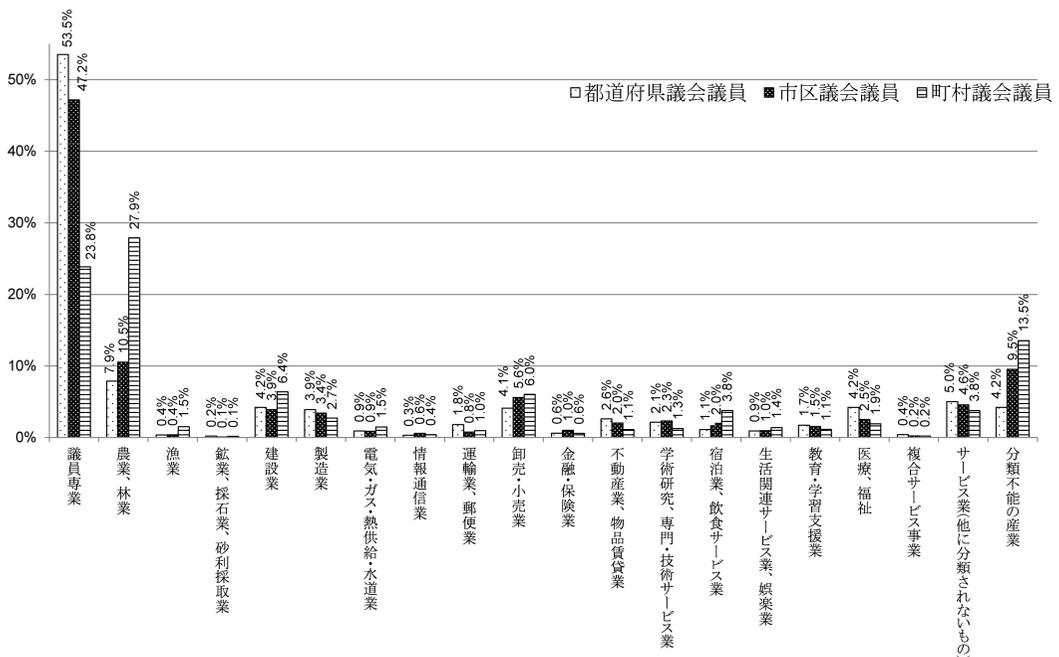
現職の議員層とそれ以外の属性とを峻別して考えるために、そもそも現在の議員とはどのような存在なのかを確認しておきたい。

総務省がまとめた図表9によれば、議員の職業は都道府県から市町村までの間で違いがあるものの、農業・林業が最も多く町村議会議員の27.9%、市区では10.5%、都道府県でも7.9%を占める。その他には建設業、製造業、卸売・小売業、宿泊業・飲食サービス業、医療・福祉、その他サービス業などが5%程度ある。一方で、町村議会議員を除いては議員専業の割合が全職業中最も多くなっており、半数程度ある点が注目される。

町村議会議員の専門率が市区や都道府県と比べて少ない理由としては、議員報酬が少なすぎて専門では生活が成り立たないといった主張が聞かれるところである。専門比率が高いことを所与とするならば、議員報酬の引き上げは議員のなり手不足問題解決のための有効な手段と考えられるのであろう。

図表10および図表12は、自治体議員の主な職業の推移である。町村議員は1959年には全体の3分の2を占めていた農林水産業の割合は一貫して減少しており、2022年の時点では3割を割り込んでいる。それに対して、無職（2015年からは「無職（議員専門）」）の割合は増えてきており、1975年、2000年ごろに上昇カーブが急勾配になるタイミングがある。議員専門の割合は2022年時点で農林水産業と同程度となってきており、近い将来専門の町村議員が逆転するものと考えられる。いま、まさに町村においては議員像の転換が起きつつある。

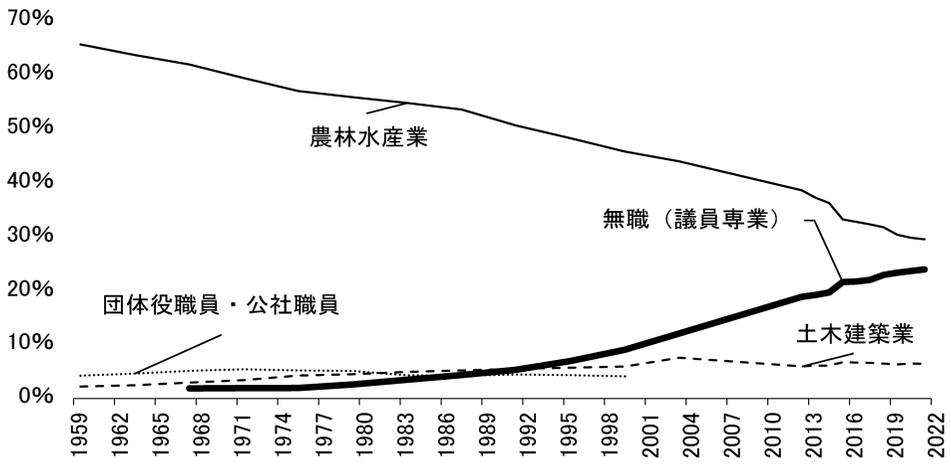
図表9 自治体議会議員の職業



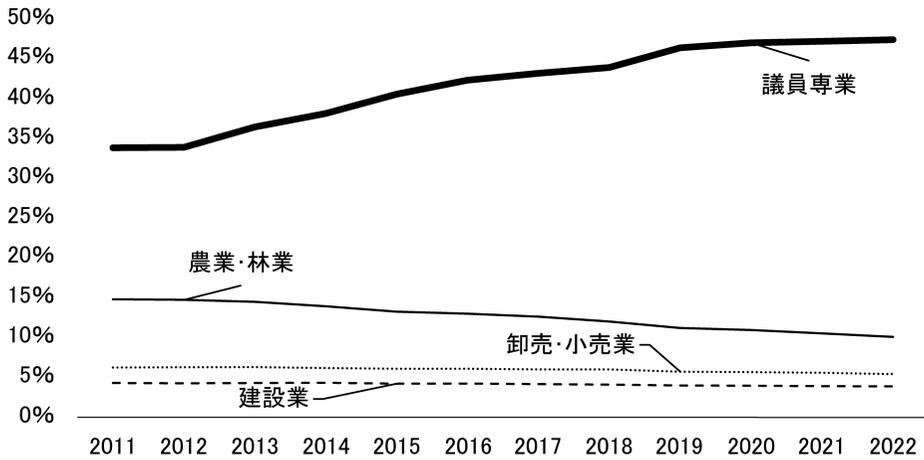
注：都道府県のうち、福島県、群馬県、東京都、神奈川県、愛知県、大阪府、兵庫県、和歌山県、高知県、大分県は除かれている。

出典：全国都道府県議会議長会「全国都道府県議会議員職業別調」（令和3年7月1日現在）
 全国市議会議長会「市議会議員の属性に関する調」（令和3年7月1日現在）
 全国町村議会議長会「第67回町村議会実態調査の概要」（令和3年7月1日現在）

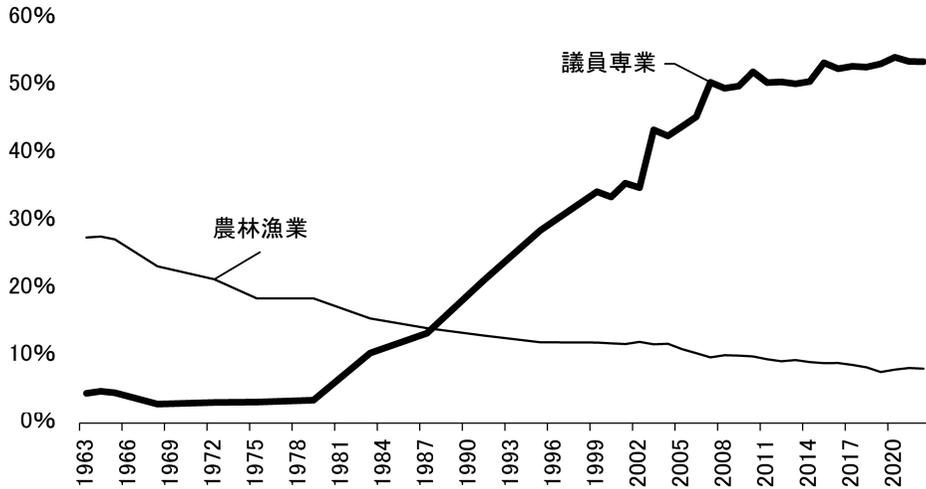
図表10 町村議員の職業の推移



図表11 市議会議員の職業の推移



図表12 都道府県議会議員の専門率の推移



出典：

図表10 全国都道府県議会議員会『都道府県議会提要』より筆者作成。一部『全国都道府県議会便覧』で補った。

図表11 全国市議会議員会「市議会議員の属性に関する調」より筆者作成。市議会のデータについては古いものの提供を得られなかったため、2011年以降のもののみ。

図表12 全国町村議会議員会「町村議会実態調査」より筆者作成。

4) 「無職」から「専門」へ

ただ、上に見た通り専門議員は都道府県の場合で最大5割、町村では4人に1人にすぎない。議員の職業は、過去においても現状においても兼業を前提とした存在である。議長会による調査は、いずれも一定の時期までは議員の職業について問うものであった。議員は職業としてはとらえられておらず、ある種の身分であって、本業は他に担っていることが当然視されてきた。したがって職業を持たない議員は「無職」の人なのであり、無職を「専門」と言い換えるようになったのは都道府県で1983年、町村では2015年調査（市では今回把握可能だった2008年の調査開始時点から議員専門としてカウントしている）からである。このような議員観は、町村における議員が名誉職の「地域の世話役」として存立してきたことに由来する。

仮に議員を「職業」として行うこととした場合には、議員報酬は生活給としての性格を帯びることになるが、歴史上町村議員の議員報酬は生活給として必要十

分であったことはない。議員報酬は別稿（2016）で扱ったが、市、町村のレベルにおいて議員報酬はこれまで、同じ特別職でありながらフルタイムの公務員である首長か、あるいはフルタイム一般職公務員である部局長級職員の給与に一定の係数をかけあわせたものをベースにしており、いずれにせよ議員は専門職として扱われてはこなかった。近年のものでは全国町村議会議長会の町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会の報告書「町村議会議員の議員報酬等のあり方 最終報告」（2019年）でもこの点は変わらない。

専門とするということは、会社を辞めて議員になることだろうか。その場合、議員の多選を当然視し、プロ政治家化を指向することにもなる。いま、議会日程が優先されることから議員といえは専門にならざるを得ない、しかし報酬が少ないから議員のなり手が現れるはずがない、といった議論をどの程度是とするべきか、議員を職業として認識し、専門を所与とすべきなのか、むしろ入退場の容易さを指向すべきかについては制度設計にも絡む問題として別途考える必要があるだろう。

④ 地方議会改革と、なり手不足

時代の変遷を加味して、20世紀終盤以降地方議員には新たな波が到来している点も、議員のなり手不足問題に対して別の角度から影響を与える要因といえる。2000年地方分権改革と、それに連なる形で広まった⁽²⁾議会改革ブームである。

議会改革は、組織化されていない生活者住民の糾合と住民との紐帯を回復しようとする運動であり、選挙に関して見た場合、「民主主義の装置としての選挙」を再発見しようとする試みと言うこともできる。議会改革においては、旧態依然とした利権配分型議会を改善するたくさんの問題指摘と改革事項を掲げているが、なかでも議会基本条例の制定などを通じて議会の自己規定、運営に係るルール明確化が積極的に行われてきた。住民に開かれた議会は住民参加型の議会、住民への説明責任を果たすものである。結果的に、議会の不可侵性や議員の階級性は否定される。

また都市部以外においても議会改革が盛んになり「議員力検定」や「議会改革度ランキング」が流行することになると、衆人環視のもとでわかりやすく役に立つ議

(2) 自治体改革の広がりについては、地方分権推進委員会第二次勧告に起源をとり、首長の権限が拡大したことに対応して議会のエンパワメントを図ろうとする全国型の改革としての見方のほかに、松下圭一らによる都市型の「自治体改革」の流れのなかに位置づける見方等もある。

会像を演出する必要が生じる。これらは既存の地域権力構造を否定するものとなり、プロ意識の高い議員を招来する。

一方で、議会改革を行ったところで課題も残る。「都会のネズミと田舎のネズミ」の寓話にも通じるが、そもそも都会の議会と田舎の議会は同じビジョンで良いのだろうか。「正しい議会像」を提示することは、住民による既存の議会への不信感をあおることとなる。そのなかで適切な報酬水準について論じるのは容易なことではない。住民に「仕事に見合った給料」を認めさせること、住民に「給料に見合った仕事」を認めさせることのいずれも、多くの自治体では成功しているとは言いがたい。結果、多くの議会では「痛みを伴う」「手柄としての」給料削減、定員削減に励む結果となっているのではないか。現に存在する地域権力関係に議会改革が立ち向かう構図は、働きすぎる議会や行政の代わりを担う議会を生んではいけないだろうか。

元来選挙という仕組みは専門性を求めることとは原理的なレベルで相性が悪い。品行方正で開かれた議会、ベスト・プラクティスを求め、外形標準を整え、正解のある改革を推し進めねばならない外向きの理想像と、祭りや行事を維持し、顔の見える関係から地域の世話役として信頼される関係を構築し、見返りを用意し、議会としての活動よりも議員としての再選を目指す活動との断裂は議員個人で埋める必要がある。つまり現職の議員が考える「あるべき議員像」と住民の望む「あるべき議員像」とは乖離しており、議員側は不信と期待の弾丸にさらされ身動きがとれない苦境に立たされる。このような自縄自縛はおそらく本来の議会改革が予定したものとは言えない。

こうした中で、議会改革として議員のなり手不足に取り組もうとする試みも各地で進められてきている。長野県飯綱町の「議員サポーター制度」、北海道栗山町の「議員の学校」、などは全国に知られることになった事例である。とりわけ前回無投票となっていた栗山町ではこうした取り組みの参加者から今回の選挙で立候補者が現れたため、定数を3上回ることとなった。この選挙では4人の新人が挑んだ結果、現職が2名落選している。また北海道浦幌町は2015年の選挙で欠員1を出して以来、議員のなり手を確保することを最重要テーマとして議会の活性化に取り組み、今回の統一地方選挙では比較的若い女性の立候補もあって定員を1上回る候補者が立った。こうした大都市部でない「議会改革先進地」の取り組みが一定の成果を上げたことが、議員のなり手不足にあえぐ多くの過疎自治体の今後の議会改革に影響

を与えることになるはずで、その意味で今回の統一地方選挙が画期となった可能性がある。

2. 統一外の「この1年」

ここまでは統一内で実施された選挙を中心に見てきた。本章では統一外に実施された選挙について例年見ている項目を簡単に確認しておこう。

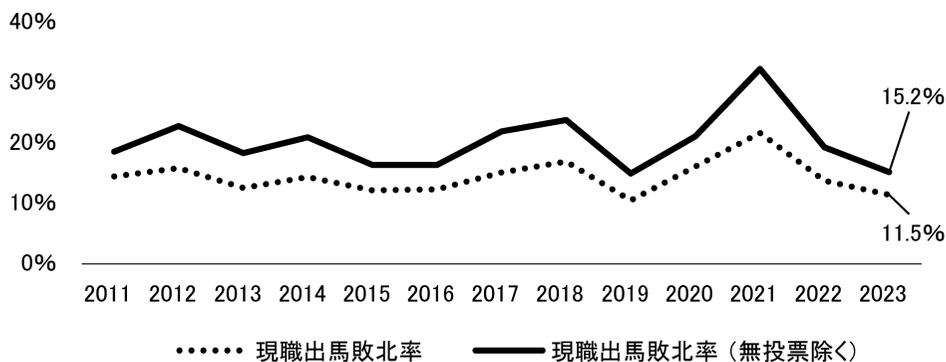
(1) 現職敗北率

図表13の通り、統一外の市区長選挙では、現職の敗北率は13.2%（無投票を分母に入れない場合は17.1%）で、1年前（2021年5月から2022年4月まで）が13.8%（同19.3%）だったことと比較すると概ね同水準だった。一方で統一地方選挙についてはこの値は9.3%（同12.7%）にまで下がっている。その結果、「この1年」を通じた値としては15.2%（同11.5%）で4年前と同水準となった。

また「この1年」においては、自治体に制定されている多選自粛条例が、政策を継続する重要性を理由にするなどして、なし崩しで撤回されている例が多いことが報じられた（東京2023.2.26、毎日2023.2.26）。統一内の市区長選挙では当選者の平均年齢は前回並の58.7歳であったとされる（毎日2023.4.26）。

統一外の市区長選挙における無投票選挙は23あって、無投票となった割合は21.5%

図表13 現職敗北率の推移



となった。県庁所在都市としては松山市長選挙がはじめて無投票となった。統一地方選挙については100のうち26とやや高まった。投票率については、統一外は47.43%、統一内は47.73%で、過去最低となった2019年は若干上回ったものの極めて低い投票率となった。現職の勝率を見ても、「この1年」の選挙は全般に盛り上がりに欠けたものだったと言える。

(2) 注目の選挙

「この1年」は統一外で12、統一内に9の知事選挙が実施されたほか、統一外で4、統一内に6の政令市長選挙が実施された。

このうち、沖縄県では知事選挙と3市長選挙が行われ、知事選挙では「オール沖縄」の玉城デニー知事が再選したものの、3市長選挙においては「オール沖縄」勢はいずれも敗北した。とりわけ那覇市長については故翁長知事の後継者だった城間市長が引退を表明し前副知事の知念候補の支持に回って、「オール沖縄」と対峙する展開となった。その結果「オール沖縄」としては、県庁所在市の市長を失い、県内地盤に打撃を負う結果となっただけでなく、こうした選挙における投票率が過去最低・2番目となるなど、現職が敗れる選挙にしては低調に推移している点にも運動面に危惧を覚えるものだった。

また、北九州市長選挙は4期務めた北橋市長の引退に伴って新人同士の争いとなったが、現職路線を否定し、組織や政党の支持を受けない候補が自民、公明、立民、国民の国政与野党が相乗りした候補に勝利した。敗北について、自民県連は一部議員が対立候補の支援に回るなど足並みが乱れたが、総括として「出遅れ（立候補表明）が一番の敗因になった」と語った（西日本2023.2.14）。自民党・無所属の会団長および副団長に加え旧民主系会派も代表が辞任するなど影響が広がった。既成政党勢力への反感が背景にあるものと推察される。

(3) 住民投票・直接請求

「この1年」においては、特定の課題に関する住民投票条例の制定を求める直接請求は、大阪府、札幌市、愛知県豊橋市、静岡県下田市、高知県土佐清水市、同幡多郡三原村、愛媛県宇和島市等で行われたが、いずれも議会で否決された。その他請願で住民投票を求めた例はあるが、いずれも否決され、投票には至っていない。

3. 自治体選挙関連制度改正

「この1年」においては、選挙制度そのものではないものの、議員のなり手不足問題への対応策がとられた。

(1) 請負制限の緩和

本改正のいきさつについては藤本（2023）や今井（2023）に詳しいが、かいつまんで紹介しておきたい。本改正の主要な事項は、議員の地方公共団体に対する請負禁止に関する明確化・緩和に関する改正と、災害時の場合の招集日の変更に関する改正である。

地方自治法第92条の2は、「普通地方公共団体の議会の議員は、当該普通地方公共団体に対し請負をする者およびその支配人たることができない」として、議員の請負を禁止している。この規定が民法上の「請負」より広い範囲のものを指すと解されていること、および議員が個人事業主として地方公共団体との間で請負関係に立つことを一律禁止としていたことが、議員のなり手不足の要因の一つとなっているとの指摘がなされていた。この指摘は、高知県大川村における検討から広まったものだが、2017年以降、三議長会はこれを重点要望事項として位置づけてきた。これがその後総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会」等を経て33次地制調の答申に盛り込まれるに至った。

一方、自民党政調会総務部会に設置された「地方議会の課題に関するプロジェクトチーム」でも議論や三議長会へのヒアリングが行われ、2021年4月7日に「令和時代にふさわしい地方議会・議員のあり方についての提言」が取りまとめられている。この提言の一部が議員立法として2022年の第210回国会（臨時会）に提出され、地方自治法の一部を改正する法律（令和4年法律第101号）として成立するに至った。

改正法では、「請負」の定義について「業として行う工事の完成若しくは作業その他の役務の給付又は物件の納入その他の取引で当該地方公共団体が利益の支払をすべきもの」と規定する等、平成15年12月15日東京高裁判決で示された「これまでの解釈を条文上表現したもの」（藤本2023：34）となった。

また個人請負については、「各会計年度において支払いを受ける当該請負の対価の総額が普通地方公共団体の議会の適正な運営の確保のための環境の整備を図る観点か

ら政令で定める額を超えない」場合には、個人事業主であっても議員になることを可能とした。「政令で定める額」は、後に300万円（個人の企業の年間売上高の全国平均の2割程度の水準等の根拠とされた。）と定められた。

請負規制の緩和について答申した第33次地方制度調査会第3回専門小委員会では、鉛筆1本でも取引があるからとか、1食600円のお弁当を配食したからと問題になる例などが紹介され、この規制を緩和することが議員のなり手不足解消につながると説かれた。本改正で対象となる卸売・小売業については既に見た通り議員の主要な職業の一つであって、現職の議員像から逸脱したものとはいえない。

なお、本改正では、その他に議会招集の告示をした後は、長は招集期日を変更することはできないとする行政実例（昭和26年9月10日付 名古屋市議会事務局長宛 行政課長回答）を廃止して、災害等の場合の招集日の変更に関する改正が盛り込まれた。また立候補環境の整備について附則において政府が事業主に対して立候補休暇の採用等を促すことと、それについての法制度を引き続き検討すること、も盛り込まれた。

（2） コロナ禍後のオンライン議会のあり方

同じく、議員のなり手不足問題解消へ向けた議会構成の多様化のための方策の一端として、オンライン議会のあり方についての変更があった。

第33次地方制度調査会第3回専門小委員会における全国市議会議長会からの要望を受け、「新型コロナウイルス感染症対策等に係る地方公共団体における議会の開催方法に関するQ&Aについて」（令和5年2月7日付け総行第40号総務省自治行政局行政課長通知）が発出された。「本会議に出席が困難な事情を抱える議員がおり、欠席事由に該当する場合、議場に出席している議員数が定足数を満たしていれば、議場にいない欠席議員がオンラインによる方法で執行機関に対し質問を行うことは可能か。」「委員会への出席が困難な事情がある場合として、例えば、災害の発生や、育児・介護等の事由をもって、議員が、いわゆるオンラインによる方法で委員会に出席することは可能か。」の2問について、参考人から、「映像と音声の送受信により相手の状態を相互に認識しながら通話をすることができる方法により、意見聴取を行うことは差し支えないと考えられる」とした。

コロナ禍が収束したとしても議事の一定部分はオンライン化可能とされている。議会構成の多様化が求められるなか、オンラインによる参加について育児・介護といった理由が明示された点は前進と評価できる。

まとめ 投票率の低下と風の選挙の同時進行

本稿で見たように、共産、公明等、強固な組織選挙を誇った政党の選挙にはほころびが生じている。また国民と社民の後退をとめないながら、自治労でも組織内および政策協力議員の当選率は前回から7ポイント落とし86.9%にとどまる（自治労総合政治政策局調べ）など組織的に無事とは言い難い選挙結果となった。立民は党として議席を増やしはしたものの分裂の影響が拭えず、一方で維新が全国的に伸ばした。

伝統的には組織票は基礎票となって、選挙ごとの浮き沈みが小さく、その上に選挙の争点や構図が浮動票の多寡となって現れるものと理解されてきた。したがって投票率が低いことは浮動票が少なかったことを意味し、組織戦に有利となるはずである。しかしいま組織が弱体化するなかにあって維新が勝利する状況は、ベースとなる組織力が低下していることが要因となっていると考えられる。

その結果、首都圏では立候補者数は増えているところもあって混戦模様だったが、多くの現職議員が落選している。また町村議会において現職が落選した選挙で新人がトップ当選するケースも多い。組織の側の変化とともに有権者の動揺が選挙結果に如実に現れるようになってきている。

これまでのような地域割や地域推薦ではなく、住民自身が新人に期待している姿は、地域にはびこる危機感の顕れではないだろうか。現職首長の敗北率はここ数年の状況からすると落ち着きを取り戻しているが、北海道などでは現職町村長が多く敗れ、函館でも危機感を強調する形で新人が勝っている（佐藤ほか2023）。あるいは宮崎県知事選挙で東国原元知事は、負けはしたものの危機感を全面に出して選挙戦終盤で急速に追い上げたとされる。こうした動きには地方を覆う深刻な閉塞感が色濃く見てとれる。議員のなり手不足にあえぐ地方で、移住者の議員が現れた点も象徴的だった。

地域力の低下も深刻化している。これまで安定的な選挙基盤を作り上げてきた地域政治における議員と地域の距離はこの間遠くなりつづけ、地方政治に大きな影を落としている。特に大合併以降、81の新市町村の議会で122の旧自治体では議員がゼロだった（読売2023.3.25）。この値は2023年3月時点のものなので、今回の統一地方選挙で増加したものと推測される。この調査は自治総研による2014年の調査の時点で69区域だったことを考えると急激に増加している。

議員が不在となった地域については、日常生活における困りごとの相談先、地域の民意

を代表する機関が新たに必要となる。一方で旧自治体単位に設置された自治体の支所にせよ地域協議会・地域自治区にせよ、むしろ縮小・削減傾向が続く。役所組織とは異なる新たな地域住民による自治のプラットフォームづくりが必ずしも成功しないことは自治総研の調査報告書（自治総研2016）等でも指摘した通りで、そうした地域力の低下は公共施設の統廃合や災害復旧の際に不利に働いている。縮小する社会における不安感選挙運動を動揺させている。

ただ、本文でも指摘したが、投票率の低下によって、逆に新たな動きが起こりやすくなる素地にもなっている。今回の統一地方選挙では一部で女性の比率が増えた。例えば杉並区は投票率がわずかに4%pt上がっただけで、女性議員の割合が過半数になったといわれる（東京2023.4.28）。杉並の結果はある種の象徴にすぎないかもしれないが、元々の投票率が2割台なのか8割台なのかによって同じ4%ptであってもその持つ力は大きく異なってくる。

組織や地域の動員が覇権をとる形の従来型の選挙と異なり、このような有権者が政治的有効性感覚をもって戦略的に投票を行うPivotal Voter型の捉え方をするならば、政党や組織には基本的な選挙戦略の転換が必要になってくるだろう。組織内部向けの足場固めではなく、有権者の合理的な選択に訴えるようなイメージ戦略、一般有権者の支持を集める政策、そして選挙戦の終盤や告示後などでも機敏に動けるようリーダーへの権限集中などが必要になる。維新はこうした時代により適合的な政党の形態になっており、この間票を伸ばしてきた。そうした勢力への対抗のためには同じく集権志向を強める以外の道として、地域における市民運動等との連帯を強め、政策協定を広げる草の根型の運動のあり方も再評価する必要があるかもしれない。今般の自治体選挙は、地域のあり方と共に、地域に寄り添う組織活動のあり方が問われていることを示唆している。

※ 本文で使用した資料の一部は、二〇二二年度北海学園大学学術助成（共同研究）を受けた調査・研究の一部である。

（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／統一地方選挙／なり手不足／議会のジェンダーギャップ

【引用文献】

資料

全国都道府県議会議長会『都道府県議会提要』

全国都道府県議会議長会『全国都道府県議会便覧』

全国市議会議長会「市議会議員の属性に関する調」

全国町村議会議長会「町村議会実態調査」

町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会（2019）「町村議会議員の議員報酬等のあり方 最終報告」全国町村議会議長会

地方自治総合研究所（2016）「平成の市町村合併による住民の代表性の変容 — 議会議員非選出の影響を中心として —」

文献

今井照（2023）「地方自治法の一部を改正する法律（令和4年12月16日法律第101号）及び第33次地方制度調査会『多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申』（2022年12月28日）について」『自治総研』533号

佐藤克廣・堀内匠・藤本卓郎・山崎幹根（2023）「座談会 2023年統一自治体選挙を振り返って — 浮かび上がる北海道の課題」『北海道自治研究』653号

藤本元太（2023）「地方自治法の一部を改正する法律等について — 請負禁止の範囲の明確化・緩和、災害等の場合の招集日の変更等」『地方自治』904号

堀内匠（2016）「自治体議員報酬の史的展開」『自治総研』456号

堀内匠（2018）「『社会状況の変化』から見た報告書」『地方自治職員研修』2018年7月号

新聞の略称については以下の通りとした。

朝日＝朝日新聞 毎日＝毎日新聞 読売＝読売新聞 日経＝日本経済新聞 道新＝北海道新聞
東京＝東京新聞 中日＝中日新聞 神戸＝神戸新聞 西日本＝西日本新聞 共同＝共同通信