

# ポストコロナ禍・岸田内閣不人気下の市区長選挙 この1年における自治体選挙の動向（2023年5月から2024年4月）

堀 内 匠

## <要 旨>

この1年（2023年5月から2024年4月）に実施された自治体選挙の特徴的な動向について取り上げて紹介する。対象となるのは主として市区長選挙である。2023年中の選挙と2024年に入ってから選挙では、前回選挙＝4年前の状況はコロナ禍の期間内外の点で異なる。また2024年になってからは岸田内閣の不人気の有権者に政党政治全般に関する不信感を加えており、結果への影響が指摘された市区長選挙が散見された。一方でこの1年を通じては相変わらずの低投票率・無投票下にあって大きな注目を集めた選挙は少ない。

本稿は他にこの1年に改正となった自治体選挙関連の制度改正の動向についても扱う。今回は地方議員のなり手不足問題解消策の一環として規定された、地方議会・議員の役割・職務等の明確化について紹介する。

## はじめに

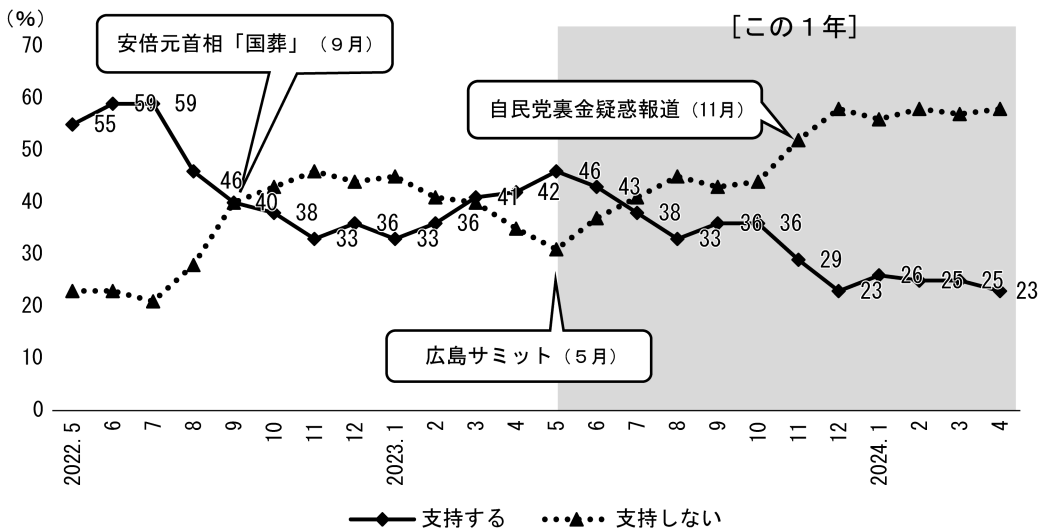
本稿では、2023年5月1日から2024年4月30日にかけての1年間（以下、「この1年」と呼ぶ）に実施された自治体選挙の特徴的な動向について、特に市区長選挙の状況を中心に新聞報道ベースで振り返る。今回改選となった市区長の多くは4年前すなわち2019年5月1日から2020年4月30日までの選挙で選出された首長である。4年前について見た場合、自治体選挙に影響を与えた主な出来事としては、2020年に入ってから注目されることとなったCOVID-19に伴う一斉休校措置等、コロナ禍最初期の混乱状況が挙げられる。コロナ禍のパンニックはその後も継続していくもので、2020年後半には東京都知事選挙や現職敗北の続出、定額給付金公約候補の出現等が注目されたが、本稿の扱う「この1年」は4月末までとなるため、これらの選挙で選ばれた首長の改選は対象外で、それについては

次年度版で取り扱うことになる。

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、研究というよりは新聞記事の記録・備忘としての側面が強い点についてはあらかじ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。

図表1 内閣支持率の推移（NHK）



## 1. 選挙戦の概況

「この1年」の市区長選挙は119の市区で実施され、それに対して272人が立候補した。競争率2.29倍は4年前の2.07倍に比べて若干上昇したことになる。選挙のあった94の市区長選挙の平均投票率は47.77%だった。4年前の同様の数値が（選挙戦の状況は候補者の性質等にも左右されるため、それらを捨象した単純平均で全体を比較する意味があるかはともかく）47.88%であったことからすると、競争倍率が上がった影響は投票率に反映さ

れているとは言いづらい状況にある。119市区のうち25の市区長が無投票で選出されている（無投票割合21.01%＝5市区に1市区以上が無投票である）ことと合わせ、自治体選挙は低調なものとなっており、政治的無関心を生じる深刻な状況と言わざるを得ない。

「この1年」で新たに生じた事象としては、岸田内閣支持率が危険水域といわれる3割を割り込む状況が2023年末から続いていることである（**図表1**）。もっとも岸田内閣の支持率はNHK調査の値によれば2023年では3月から6月の間（この間だけは支持率が不支持率を上回った）を除いて3割台と低迷しており、旧統一教会問題及び安倍晋三元首相「国葬」以来の長期的な傾向の上に自民党の政治献金「裏金問題」が付加されたに過ぎないということもできる。2024年に入って以降は自公候補が自治体選挙においても敗れる事態が続いていることが報道されており、本稿が取り扱う「この1年」においても首長選挙結果における政党支持状況を確認していく必要がある。

## 2. 前回選挙との比較

### （1）政党別の関与状況

この1年に実施された市区長選挙における党派別の関与状況は次の通りだった<sup>(1)</sup>。相乗りの状況を見ると、自公25、自公国2、自公立1、自公立国3、自公立国1で、あとは特定の党派単独となっていて、かつて非常に多かった国政と野党相乗り型首長はほとんど居なくなっていることがわかる。

---

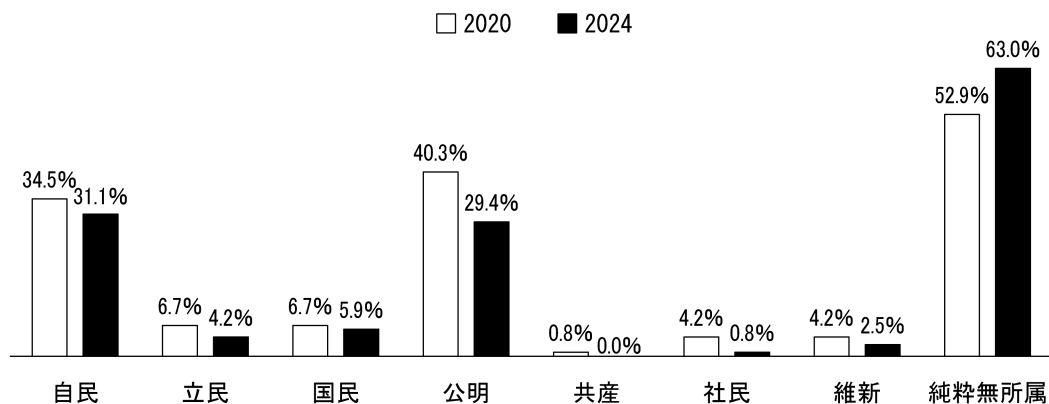
(1) 本稿で集計した党派の関与は、朝日、読売、毎日新聞全国版のみを元に作成している。新聞ごとに当該候補に対する党派の関与状況の記載が異なる場合は多数決とし、2紙が一致記載している関与状況を採用した。なお自治総研の『全国首長名簿』では、政党による関与について政党側への調査を行って申告された内容に則っているため、本稿の用いた関与状況とは異なる値になっていることがある。

図表2 市区長選への党派別関与状況

		2024						2020	
		当選(a)		落選		立候補者全体		当選	
		119人		153人		272人		119人	
		人(b)	関与率 (b/a)	人	関与率	人	関与率	人	関与率
党派別関与	自民	37	31.1%	11	7.2%	48	17.6%	41	34.5%
	立民	5	4.2%	7	4.6%	12	4.4%	8	6.7%
	国民	7	5.9%	4	2.6%	11	4.0%	8	6.7%
	公明	35	29.4%	7	4.6%	42	15.4%	48	40.3%
	共産	0	0.0%	17	11.1%	17	6.3%	1	0.8%
	社民	1	0.8%	9	5.9%	10	3.7%	5	4.2%
	維新	3	2.5%	8	5.2%	11	4.0%	5	4.2%
	関与無	75	63.0%	111	72.5%	186	68.4%	63	52.9%

\* 数値は、公認の他に推薦、支持等を加えた値。2020年版の値は自治総研が公表しているデータ（首長名簿基準）

図表3 政党関与市区長の割合



4年前の値と比較すると、この1年の選挙では各党派が関与する市区長（当選者）は一律に減っており、いずれの党派の推薦・支持も受けない純粋無所属の市区長の割合が増えたことが指摘できる。

ただ、2024年4月21日の目黒区長選挙、4月28日の衆院東京15区をはじめとする3衆院補選（+都議補選）の全敗以降、次年度版対象の静岡県知事選挙、小田原市長選挙、港区長選挙等、自公候補が敗れる（特に現職が敗れる）事例が目につく。これについて自民党側は政策を訴えきれなかったため等としているが、政権支持率の低さが

影響しているものとの見方もされている。かつて菅義偉内閣が2021年夏の衆参トリプル補選で全敗したことに加え横浜市長選で惨敗した翌月に退陣したように、内閣への支持状況が市区長選挙に伝播し、そしてまた市区長選挙の結果が国政の政局へとつながる流れができつつある様子がうかがえる。もちろん有権者が自治体選挙において地域の課題とは無関係な要素を判断材料に用いるこうした状況は地方自治にとっては望ましいものとは言えない。

ところで候補者、特に現職にとっては特定の党派色を掲げることが選挙戦にとって有利になることもあれば、また逆に不利になることもある。図表4は、「この1年」の市区長選挙に出馬した現職の党派関与を、4年前に当選した際の党派関与の状況と比較した際の変化を集計したものである。

最も大きな変化があったのは公明党で、新たに現職を推薦・支持をした例が6市区にあった一方で、前回選挙で推薦・支持しながら今回の選挙では現職への推薦・支持を行わなかった例が14にのぼるなど、現職に対する関与をトータルで8減らしている。それに対し、国政において公明党と連立を組む自民党については、新たに推薦・支持を追加した例が5、削減が4で現職への推薦・支持は増やしている。もちろん、前回選挙以降の4年間の時間軸のなかで市政の評価をめぐり各党の推薦・支持状況に変化が起り得るのは当然だが、この傾向は内閣支持率が危険水位にあって自公色不利と言われるようになった2024年に入ってからのものについても変わらず、2024年1月から4月の選挙に限った場合は自民党は追加4、削減3、公明党は追加4、削減8で公明党のみが顕著に減少させていた。「勝てる」候補への相乗り化が進むとともに、旧統一教会問題を引きずってか宗教色の強い支持母体をできるだけ表に出さないことで広い支持を集めようとする意図があるものとも推察される。なお自公が現職への推薦・支持を追加した市区長選挙では、2024年以降では自公いずれも3勝1敗で、勝敗について全体的な現職の勝率の差や2023年と2024年の状況で比較しての明確な差が生じたわけではなかった。

このように、「この1年」については、自公候補化、あるいは自公隠しについて顕著になったわけではなく、選挙結果への影響は判別できない。影響が本格化するとすれば、4月の衆院補選等以降になるものと考えられる。同じように、2023年4月の統一地方選挙で躍進を遂げ、一時期は政党支持率において立民を抜かず勢いだった維新にとっても、2022年にはI Rおよびカジノの設置に関する住民投票を求める直接請求が府市両者に対して相次いで提起されたほか、2024年3月に大阪万博の会場予定地で爆

図表4 現職の推薦・支持の変化

党派	追加	削減	合計
自民	5	4	+1
公明	6	14	-8
共産		1	-1
立民			±0
国民	1	1	±0
維新	1	1	±0
社民		1	-1

図表5 各党支持率（NHK）

単位（％）

	2024. 4	2023. 5	2020. 4
自民	28.4	36.5	33.3
立民	6.5	4.2	4.0
維新	4.7	6.7	1.6
公明	4.0	2.4	3.3
共産	2.4	2.0	2.9
国民	1.5	1.1	0.5
社民	0.5	0.4	0.6
特になし	41.3	38.9	45.3

発事故が起こる等、不人気政策の実施が影を落としているものと考えられる。2024年4月の衆院3補欠選挙のうち2選挙に候補を擁立しながら立民らに全敗したことや、藤田文武幹事長の選挙区内である大阪府大東市では4月の市長選挙で擁立した候補が敗れる等生じているものの、選挙結果を単純集計するなかで可視化できるような影響についてはいまだなく、維新の盛衰具合の観察についても次年度版での分析を待たざるを得ない。

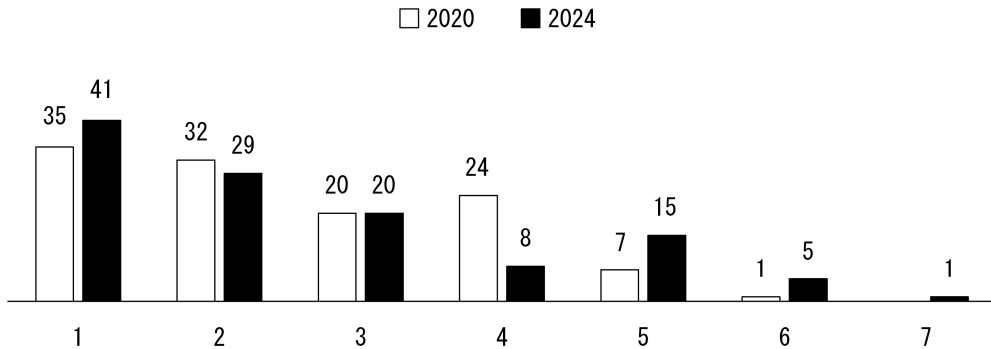
## （2）現職敗北率

図表6は「この1年」に当選した市区長の当選期数について2020年の値と比較したものである。この1年で当選した市区長の最大当選期数は北茨城市長の通算7期目<sup>(2)</sup>

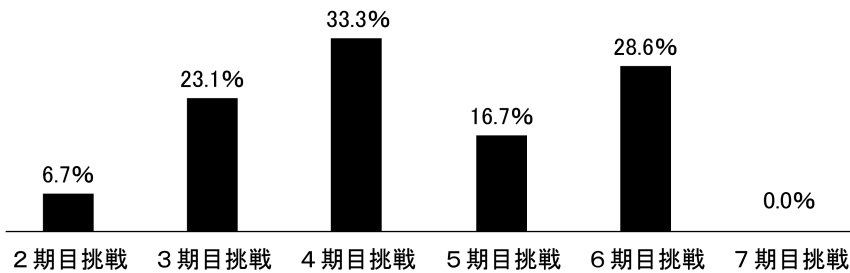
---

(2) 豊田稔市長は1990年に初当選して2期連続で市長をつとめた後、1995年から村田市長が3期当選し2007年からまた豊田市長が4期連続当選した形で7期目となっている。自治総研の集計は連続当選期数なので値が異なる。

図表6 「この1年」に当選した市区長の当選期数



図表7 現職出馬時の期数別にみた敗北率



であった。当選期数<sup>(3)</sup>は平均2.55期で、当選した市区長のうち初当選は41人（34.45%）で最も多く、2020年と比較すると6人増えたほか、2期目がそれに次ぐ29人となるなど任期の浅い首長への人気が高まっている傾向が見いだせる。「この1年」で見ると、2期目から3期目（2020年で32人当選した2期目は2024年では3期目に20人当選している）、3期目から4期目（同じく20人が8人へ）でそれぞれ大幅な減少具合である。このような「死の谷」は常に一定の期数で観測されるわけではなく、2022年の場合<sup>(4)</sup>は3期目から4期目（112から57へ）、4期目から5期目（80から32へ）に大きな谷があった。この際は現職が立候補した場合でも4期目への挑戦で35%、5期目への挑戦では43%が新人に敗北していた（堀内2022：15-16）。年齢や健康その他の理由で引退するケースも多いと考えられるが、「この1年」については2022年と比べ

(3) 当選した者について、新人を1として、つまり当選したことで加算された値を用いている。

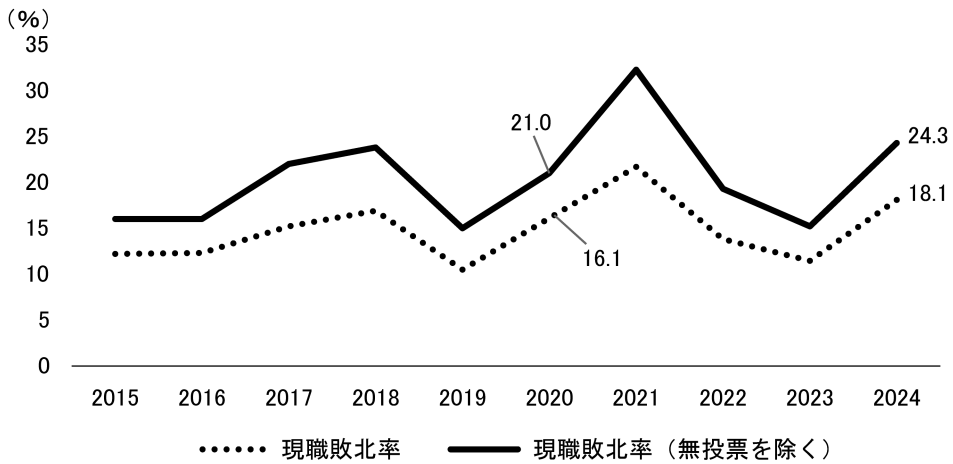
(4) 2023年は統一地方選挙のため特殊な状況がある可能性を考慮し2022年の値を用いた。

ると期数の若い首長も敗退したため、新陳代謝がおきたものと言える。

この1年の市区長選挙に現職が立候補したにもかかわらず再選を果たすことができなかった割合＝現職敗北率はコロナ禍の2021年に特異に上昇したあと落ち着きを取り戻したかに見えたが、この1年再び上昇傾向へと転じた。「この1年」では現職市区長94人が立候補し77人が再選を果たし、現職敗北率は18.1%（無投票当選を除き選挙戦になったもののみをカウントした場合は70人立候補し53人が当選＝現職敗北率24.3%）だった。この値は4年前と比較して2～3ポイントの上昇である。

一般に現職は有利な選挙戦を繰り広げるので、現職が敗北するケースは、番狂わせと言える。そうした選挙戦は活性化する傾向にあるものとも考えられるが、この1年の市区長選挙の投票率は、それにもかかわらず過去最低を記録した例が多い。日田市では新人が現職を破る選挙だったものの投票率は過去最低だった。

図表 8 現職敗北率



### (3) 現職を破った選挙での訴え

「この1年」の市区長選挙で現職が敗れた選挙について、各選挙の選挙公報から新市区長の訴えを整理したのが次の図表 9 である。



図表9 現職敗退選挙における新市区長の訴え

	現職 期数	属性				訴え				
		年齢 現→新	女性	世代 交代	多選 批判	給付・補助・無償化				その他の争点・ 訴え
						直接 給付	給食費	子供 医療費	その他	
美唄市	1	70→39		○		1万円			農業者への給付、 習い事・塾費用助 成	
日田市	3	64→67	○				○			
三田市	2	71→57					○	○	高齢者活動助成	病院統合白紙撤回
盛岡市	5	73→56							退職金カット、給 付型奨学金	庁舎移転問題
新庄市	4	71→57					○			道の駅
所沢市	3	61→51					○	○	保育園第2子以 降、遊び場利用 料、おむつ1歳ま で、市長給与3割 カット	中核市移行、エア コン設置
青梅市	2	71→48					○			大学跡地計画
阿南市	1	48→52				10万円	○		プレミアム商品券	図書館建設、参加 型予算
高知市	5	70→61		○	○					
津久見市	2	65→47								庁舎建替え住民投 票
中津川市	3	72→55					○			リニア駅を核とし たまちづくり
前橋市	3	64→41	○		○		○			
日向市	2	69→51					○			体育館事業見直し
矢板市	2	51→37								地域経済疲弊
笠岡市	2	63→56	○				○	○	第2子以降保育料	
茂原市	4	71→47					○			内水氾濫対策
碧南市	4	72→54	○				○	○	奨学金返還支援	市民病院のあり方

現職が敗れた選挙のうちかなりの割合では、給食費無償化をはじめとした給付・補助・無償化策を大きく打ち上げた候補が勝利している。文部科学省の調査では2023年9月時点で給食を無償化を実施している、あるいは予定している自治体は約4割にの

ぼったとしている<sup>(5)</sup>ので、今回選挙で候補者が給食費無償化を掲げた自治体はいまだに無償化を実施できていない「残り6割」の自治体であることになる。文科省調査は自治体種別での値を示していないので市区の無償化率が町村を含めた全体に比べて高いのか低いのかはわからないが、半数近くの自治体が実施済みとなると、これらの自治体では現職の市政下においてわがまの取り組みは「遅れている」との認識がある可能性がある。福祉施策の競争は必ずしも財源の裏付けがとれたものとはなっておらず、懸念が残る。

またコロナ禍以降公約として注目された現金等の直接給付については、前回選挙で初当選した現職（2期目への挑戦）が、直接給付を公約にした新人候補に敗れた事例となっている（阿南市については現職も直接給付を打ち出した）。このようにコロナ禍終息以降も物価高騰対策へと給付理由を変更しながら公約に掲げる候補が一定数現れている。プレミアム付き商品券や現金給付策は国がはじめたものだが、コロナ禍の異常事態が平常化した後もこうした手法が取られていることから、首長選挙では手っ取り早く票を上積みする公約として安易に用いられる状況が危惧される。

### 3. 「この1年」の選挙結果

#### (1) 大都市の選挙結果

##### ① 知事選挙

青森、群馬、埼玉、岩手、高知、熊本の6県では知事選挙が行われた。このうち、青森県と熊本県は現職の引退に伴い新人同士の争いとなった。

青森県では5期つとめた現職の三村申吾の引退に伴う選挙戦となり、県内5番目の人口であるむつ市の宮下前市長が県庁所在都市である青森市の小野寺前市長を破って初当選を果たした。自民党は両者から推薦を求められて自主投票とし、保守分裂の選挙戦となったが、過半数の県議や国会議員の一部は三村後継者と位置づけられた小野寺につくなど、小野寺有利に選挙戦を展開したはずだった。だが蓋を開

---

(5) 1,794自治体中、実施中あるいは今後実施予定（令和5年度）は762自治体。ほかに過去（令和5年度中）に実施していたが、現在は実施していないが13自治体ある。文部科学省「学校給食費の無償化を実施する各教育委員会における取組の実態調査について」（令和5年9月1日現在）。

けてみればダブルスコアで宮下が勝利することとなった。小野寺は青森市長時代の2021年の豪雪に対する除排雪の不手際、辞職時期の遅れなどが響いたとされるが、その他に、5期続いた三村県政の刷新を求める声が世論に強かったことが指摘されている。NHKの当日出口調査では、三村県政については83%が「評価する」と答えながら、三村県政の継承か刷新かについては57%が「刷新」と回答している。「刷新」を求めた人のうち8割以上が宮下に投票した。

熊本県は4期つとめた蒲島郁夫の引退に伴って新人同士の争いとなった。自公が推薦した総務官僚出身で元副知事の木村敬と国政野党4党が支援した元熊本市長の幸山政史による事実上の一騎打ちとなったが、蒲島路線を継承し、副知事時代に台湾の半導体大手TSMC誘致に携わった実績などをアピールする木村が自公支持者のほか無党派層からも一定の支持を得て初めて勝利した。3月24日投開票となった熊本県知事選挙は、自民党派閥裏金問題のさなかに行われたが、朝日新聞の出口調査で7割が裏金問題を「重視」と答えながらも自民推薦候補である木村を当選させている。

その他の知事選はいずれも現職が再選を果たしたものである。

## ② 政令市・県庁所在都市

政令市および県庁所在都市では、「この1年」内に青森、堺、盛岡、山形、高知、福井、大津、前橋、京都、徳島で選挙戦となった。このうち青森市、高知市、福井市、前橋市、京都市は新人が、徳島市は元職が当選している。

青森市は、県知事選挙に出馬した前市長である小野寺晃彦の辞職に伴う選挙戦となったため新人同士の争いだったが、三村知事らの支持を集めた元青森商工会議所副会頭の西秀記が初当選を果たした。西は前回選挙まで前市長の小野寺晃彦を支援する立場だったこともあり事実上の後継だが、政治・行政経験のない市長となった。

高知市は6選をめざす現職が新人に敗れる結果となった。最大の争点は多選阻止であり、両者は支援者が重なっていたとされる<sup>(6)</sup>。そもそも前回選挙では自民党

---

(6) 読売新聞2023年11月8日「[対決の構図 高知市長選] (上) 予定2氏 重なる支持者＝高知」

を含め超党派で現職を支持する側だったが、2023年の統一地方選挙で最大会派となった「自民・中道の会」が前自民党県議（県知事も応援）の桑名龍吾を支援し、それが立民、国民、社民推薦の現職に勝利した形となった。

徳島市では前年の議会選挙で反市長派・住民投票派が議席を伸ばしたなか現職が直前で再出馬を断念したため、元職と前自民党代議士2人の争いとなったが、前回選挙で現職に敗れた元職・遠藤彰良が勝利した。徳島市では阿波おどりの運営についての混乱が続いてきたが、遠藤彰良はノウハウのある民間企業に委託して透明化し、公正さを取り戻すと主張し、また徳島県との連携については「同じ方向を向き、スピード感を持って政策を進める」とした<sup>(7)</sup>。

盛岡市では3度目の挑戦となる住宅施工会社社長の内舘茂が現職の6選を阻止した。政党に支援を要請せず、自公の推薦を受けた現職に勝利している。主な争点としては庁舎移転問題が挙げられる。勝利した内舘氏は多選批判のほか、自らの退職金全額カットなどで有権者にアピールし、また給付型奨学金制度創設、高齢者の100円バスを訴えるなど、財源を示さないばらまき型の政策を公約として20年ぶりの市長交代を実現した。

福井市は70歳の現職が不出馬となったため新人同士の争いとなった。元副市長の西行茂が出馬意欲を表明すると議会の主要4会派がまとまって支援にまわり、現職の後継者として選挙戦を展開することとなった<sup>(8)</sup>。これに対して元県議で計4回の国政選挙出馬経験のある鈴木宏治が出馬を表明し「無難な行政マンか、若さと実績ある政治家が良いのか市民に選んでもらいたい」等と訴えた。西行茂は組織戦を展開したのに対し、知名度に勝る鈴木宏治は地区ごとの後援会を設けず集会などもしない草の根型の選挙戦を展開した。

市政継承を掲げた西行茂が勝利したものの、票差は5%程度の僅差となった。後半戦で鈴木宏治が自民党の政治資金問題と結びつけながら批判を展開し、4万票を獲得したことは「長期政権となった現東村市政や政治の現状そのものへの不満の裏

---

(7) 読売新聞2024年4月8日「徳島市長選 遠藤氏当選」

(8) 福井新聞2023年9月12日「2新人 活動本格化 市長選投票まで3ヵ月 西行氏『市政継ぎ先頭立つ』 鈴木氏『民間の論理で刷新』」

返し」<sup>(9)</sup>とされた。

自民党の裏金問題が影響を与えたとされるのが前橋市長選挙だった。自公が推薦して4選を狙った現職は元県議の小川晶に大差で敗れた。とりわけ衝撃的だったのは、「市民党」を掲げる小川と、前回から分裂となった保守系を一本化することに成功した現職が対峙した選挙戦で、前回から投票率が4%pt下がったにもかかわらず組織選挙を展開する現職が大差で敗れたことだった。「『保守王国』衝撃」<sup>(10)</sup>「逆風吹いた」<sup>(11)</sup>と大きく報じられることとなった。

また同日の京都市長選挙も自民、立民、公明、国民が推薦し現職の後継と位置づけられた元民主党参院議員の松井孝治が勝利したものの、共産党が支援した候補に迫られたことについては裏金問題の逆風が影響したとされ、勝った松井孝治は「市民から見れば、国政の問題で地方自治とは関係がない、というのはあまり通用しない。それが激戦の理由だったと思う」と振り返っている<sup>(12)</sup>。

このように年明け以降の県都・大都市選挙においては、2023年11月に告発され、2024年1月に立件されることとなった自民党派閥裏金問題をうけ自民系候補が苦戦する例が増えているが、これらの選挙では単に自民系に対する批判があったというだけでなく、組織選挙を展開することが困難かつそれ自体批判の対象とされるケースが多くみられた。いずれも政治不信の広がり背景があると指摘されている。

## (2) 女性市区長の伸長

「この1年」の選挙で当選した市区長119人のうち、女性市区長は13人で、割合は10.92%だった。この1年で女性市区長は10人増えたことになる。2021年末に30人(3.69%)だった全国の女性市区長の数は、2024年4月末時点で43人(5.30%)へと、まだまだ少ないとはいえ徐々にその割合を増やしてきた。

---

(9) 福井新聞2023年12月12日「解説 『前進』へ苦難の船出 批判、不満も4万票余 福井市長選」

(10) 朝日新聞2024年2月5日「4選狙った自公系落選『保守王国』衝撃」

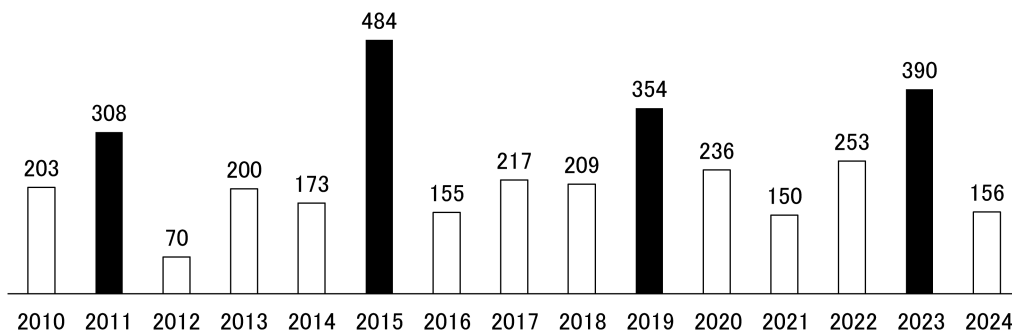
(11) 毎日新聞2024年2月5日「前橋市長選 自民系敗北 裏金影響か『逆風吹いた』」

(12) 朝日新聞2024年2月5日「裏金『激戦の理由』京都市長選 当選の松井氏」

なかでもこの1年において注目すべきは現職が出馬して敗れた選挙における当選者の女性割合である。こうした選挙では「この1年」で17のうち4人の女性市区長が誕生しており、23.53%を占める。しかもこの4人はいずれも新たに女性市長となったものである。女性候補は、多選・男性過多の政治家のなかにあっては、変化を求める有権者の声を糾合しやすい存在となっているのではないかと考えられる。

ただし、政治の世界のジェンダーギャップについては引き続き楽観視できる状況にはない。昨年版でも触れたように、メディアにおいて女性議員の割合が少ないことが採り上げられる回数は波があつて、これまでも統一地方選挙のある年のみ特異に記事が増える様子が観察されてきた（図表10）。「この1年」の状況は図表にある通りで、前年の半分に満たない本数しか記事になっておらず、マスコミの関心についてはこれまでの傾向と変わっていない。ジェンダーギャップを語るために選挙がきっかけにされているが、選挙以外の議論も進める必要があるだろう。

図表10 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) 市区長の政治・行政経験

#### ① 市区長の履歴書

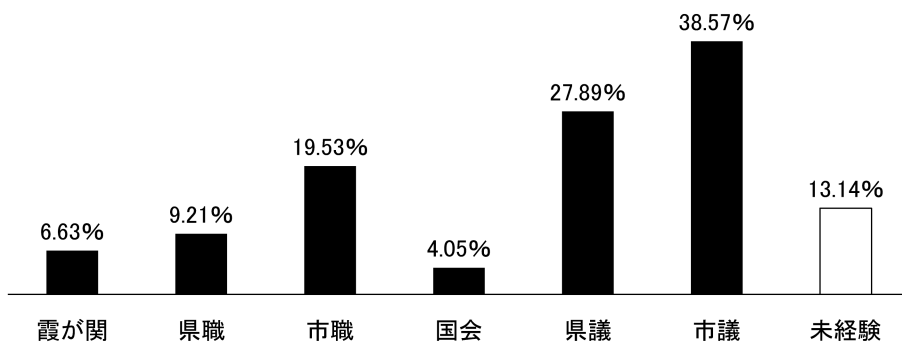
日本の首長は、首長に就任する以前に何らかの政治・行政経験を積んでいることが多い。一般に、市区長に就任する以前のキャリアパスとしては、昔ながらの分類である党人派・官僚派を用いることができ<sup>(13)</sup>、市町村レベル、都道府県レベル、国会レベルのいずれかによらず、議員を経由するケースと、行政職員を経由するも

(13) 知事に関する研究として、正岡（1995）が知られる。

の、あるいは自治体職員から自治体議員を経て首長へ就任するといったケースが考えられる。

2024年4月30日時点の現職の市区長について、新聞各紙で調べられる範囲<sup>(14)</sup>で、霞が関官僚<sup>(15)</sup>、都道府県職員<sup>(16)</sup>、市区町村職員<sup>(17)</sup>、国会議員、都道府県議会議員、市区町村議会議員の経歴の有無を調べてみよう。各々の経歴について、全市区長に占める割合を示したのが図表11である（複数のキャリアを経由する場合はそれぞれに足し合わされるので合計値は100%を超える）。現在の市区長は市町村レベルの政治・行政経験を積んだ者が比較的多いことがわかる。一方で、政治・行政に関して未経験の者も13.14%と8人に1人以上の割合を占めている。

図表11 市区長の政治・行政経験



## ② 政治家と官僚

また、霞が関官僚、都道府県職員、市区町村職員のそれぞれを経験した割合を合算して「官」、国会議員、都道府県議会議員、市区町村議会議員のそれぞれを経験した割合を合算して「政」として比較すると、「官」は35.25%pt、「政」は70.51%ptとなり、ほぼ1：2の比率で「政」が多い。

日本全体の市区長について、総合するとほぼ1：2となっているものの、「官」

(14) Nifty記事検索サービスを用いた。

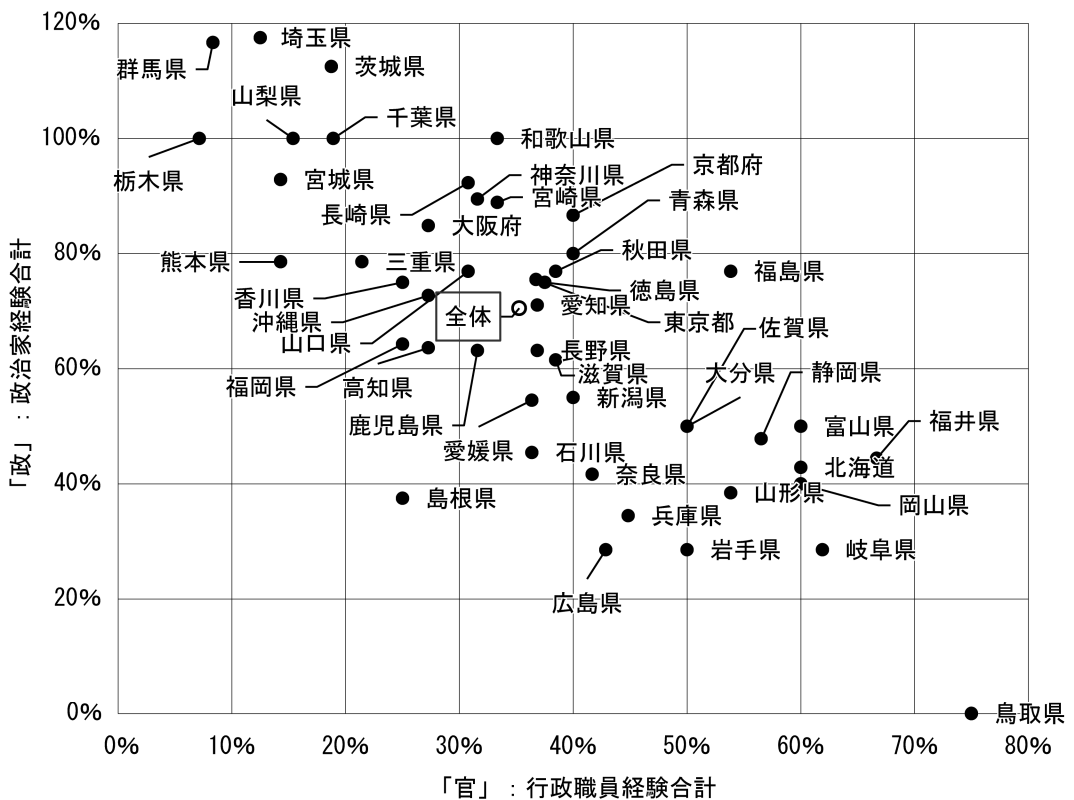
(15) 国家公務員のうちキャリア官僚等、霞が関本庁で勤務してきた者を含めており、自衛官及び地方出先機関採用者は除いた。

(16) 中央官僚の自治体出向については除いた。警察官は都道府県職員としてカウントした。

(17) 公立学校教職員については、教育委員会事務局を経験しないものは除いた。

優位、「政」優位については都道府県ごとにかなり特徴がある。図表12は、横軸に「官」の値、縦軸に「政」の値をとって都道府県ごとにプロットした散布図である。群馬県や栃木県のようにほとんどの市区長が「政」に占められている県もある一方で、鳥取県では現職のなかに市区長就任以前の政治家としてのキャリアを持っている市区長はいない。鳥取県は市が4つしかないのでブレ幅が大きいことを差し引いても、やはり岐阜県や北海道など「官」が占める割合が多い県もあって、市区長のキャリアは地域性を反映するかのよう多様である。またなかでも政治家経験については、和歌山県、群馬県、青森県、佐賀県は複数のステップ（市議→県議のように）を踏んでから市区長になっている割合が多く、これら4県は地方議員として経由する段階は平均1.5ステップ以上であるといった特徴もある。また、「政」経験においては世襲の影響も加味する必要があるかもしれない。

図表12 市区長の政治・行政経験





### ③ 「この1年」の状況

こうした地域特性について、「この1年」にどのような変化が生じたのか、確認してみたい。図表13は、「この1年」の市区長選で当選した首長の政治・行政経験を、政治（議員）経験のみもの、行政（職員）経験のみもの、政治・行政両方を経験したもの、政治・行政両方とも経験していないものに4分類して比較したものである。全体の値と比べると、「この1年」の市区長はやや行政のみを経験した「官」が多く、逆に政治のみを経験した「政」は少なめだった<sup>(18)</sup>。市区長選の件数が5以上あった都道府県に限って見た場合、特に長野県については政治家経験のある首長が例年より少なく、また愛知県は「この1年」で当選した市区長のなかに国会議員経験者も県議会議員経験者もおらず、全体として「政」が多い県にあって、今年は「官」の割合が逆転していた。

市職員から議員を経験し、市区長になるような政・官両方を經由するパスについては、全体で48人（5.9%）が確認されているが、「この1年」では7人（5.8%）で同程度だった。特に大きな変化はなく、相変わらず少数派である。

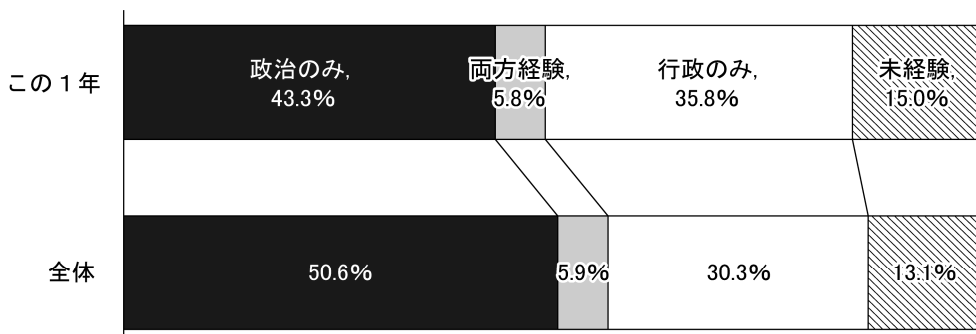
一方で、「政」「官」のいずれにも当てはまらない分類として、いずれの経歴も持たない「未経験」首長の割合については、「この1年」では19人（15.0%）で全体の割合と比較して若干多い程度にとどまったが、選挙件数が5以上あった県のなかでは、高知県（須崎市＝商工会議所副会頭等、土佐清水市＝商工会議所会頭等で5分の2）、長野県（松本市＝NHK記者、小諸市＝代議士秘書、東御市＝参議院議員秘書で6分の3）で多く選ばれている。国会議員秘書という経歴は政治・行政経験に準ずるものと考えれば完全な「素人」とは言えないかもしれないが、政治・行政の本格的な経験を踏まない異例の候補者への期待は、基本的には既存の政治に対する不信の顕れであると読み取れる。

一般に、行政出身者が好まれるのは、経済・景気の状態が悪い場合、財政的な立て直しを期待して行政経験のある首長が選ばれがちであるとか、あるいは党派内での対立が深刻化した場合に党派的中立のイメージがある行政出身者が好まれるなどと言われるが、「この1年」にあっては、むしろコロナ禍からの平常化へ向けてのリーダーシップが問われる1年となっており、また岸田内閣の不人気にあっては既

---

(18) 先述した通り、行政職員から議員を經由して市区長になるケースもあるため、個人を厳密に「政」「官」などと分類しきることはできない。

図表13 市区長の政治・行政経験



存政党への不信感が高まっており、党派色の薄い首長に人気が集まったことが影響した可能性が考えられるだろう。次年度以降の推移について観察していくなかで、鮮明な傾向が見出されるかもしれない。

#### 4. 住民投票及びその関連選挙

##### (1) 「この1年」の市区長選挙に関する住民投票関連事情

三田市では、市民病院と済生会兵庫県病院を再編統合し神戸市北区に新病院をつくらんとする三田市などの計画に対し住民投票を求める条例制定が請求されたが、2023年6月に賛成少数で否決された。しかし直後となる7月に三田市長選挙が実施されると、現職が進める病院統合に対して白紙撤回を訴える新人が勝利した。市民病院と済生会兵庫県病院を統合後の新病院立地は神戸市であったため、神戸市長が「今後、統合が不透明になったことは大変残念だ」と不満をあらわにした（読売新聞2023年7月29日）。勝利した田村陣営には泉房穂（前明石市長）が応援に入っている。

武蔵野市では、2021年に外国籍の住民にも開かれた住民投票条例案を市議会に提案すると発表したことで全国的な批判を浴びることになった。条例案は提案されたものの議会で否決された。外国籍の住民に住民投票権を認める自治体は40以上ある上、事前に行われたアンケートでは市民の7割が外国籍住民を含めることに賛成していたが、条例案公表後には署名やデモなどの反対運動が起こっていた。

その後、市民の間で学習会が開催された（朝日新聞2022年5月28日）ほか、2023年には市に有識者懇談会が設置される等、住民投票のあり方をめぐる議論が活発化してきた。そのようななか「この1年」には2023年12月24日に市長選挙が行われたが、次期衆院選に出馬するため任期2年を残して辞職した松下市長の後継候補で立民、共産、れいわ、社民、生活者ネットなどが支持した候補は、自民党や公明党が推した小美濃安弘に僅差で敗れることとなった。当選した小美濃は前市政で提案された、外国籍の住民にも投票資格がある住民投票条例案を「市民が分断された」と批判。市長選を「私たち『保守中道』対『左翼の政治活動』との戦い」と位置づけ、「保守中道の政治を取り戻す」と訴えていた（朝日新聞2023年12月23日）。

対馬市では、2023年6月、県建設業協会対馬支部などが経済活性化を目的に核のごみの最終処分場を誘致する文献調査の受け入れを求める請願を市議会に提出し、市議会は賛成多数で採択していた。これを比田勝尚喜市長は「市民の分断が起こっている」として受け入れを拒否した。「この1年」、2024年には市長選挙が実施されたが、比田勝市長への有力な対抗馬は現れず、文献調査受け入れの請願を提出した県建設業協会対馬支部すらもそれに反対した比田勝市長を推薦せざるを得ない事態となるなどし、反対派の比田勝氏が圧勝することになった。推進派は今後の住民投票を模索している。

神奈川県真鶴町では、町長が選挙人名簿を不正にコピーして自身の選挙などに利用したほか、町政に混乱を招いたなどとして責任を追及され、リコール請求が行われた。2023年9月に住民投票が行われると、投票率59.40%、賛成2,204、反対1,378でリコールが成立して松本町長は失職した。松本町長は問題発覚後2021年に辞職して再び当選した経緯があるが、今回は出直し選挙に出馬しないこととした。真鶴町では3年間で3度目の町長選挙を実施することとなった。首長のリコールは公共施設建設等、政策に関する住民投票の代わりに行われることが多いが、今回のリコールは首長への信頼をめぐって行われる事例となった。2023年11月に行われた町長選挙の結果、元横須賀市議会議員の小林伸行が当選を果たした。対抗馬は町役場出身者だったが、真鶴町で町役場出身でない町長の誕生は40年ぶりとなった。

## （2） その他の住民投票関連の動き

その他、鹿児島県、豊橋市では住民投票条例案が提案されたが、いずれも否決され

ている。鹿児島県では川内原発の運転延長の是非を問う県民投票案だったが、否決された。また豊橋市では市中心部に計画する多目的屋内施設（アリーナ）をめぐって、計画の賛否を問う住民投票案が提案されたが、議会に否決された。豊橋市ではこの問題をめぐる住民投票案の直接請求及びその否決は2022年に続き2度目となる。

また、奈良県御杖村では、県の畜産団地整備計画をめぐり、計画の賛否を問う住民投票条例を廃止した。県が同村の「みつえ高原牧場」に畜産農家を誘致する計画を進めていたが、9月に白紙化を表明していたため。

## 5. 選挙関連制度改正

「この1年」では、自治体選挙制度に関する制度改正は行われていないが、議員のなり手不足解消に向けての動きについて、見るべき制度改正があるため、ここで簡単に触れておく。

### (1) 議会の役割及び議員の職務等の明確化に関する規定の創設

第211常会で地方自治法の一部を改正する法律案（閣法第三九号）が成立した。主な内容は次の通りである。

#### 一、地方議会の役割及び議員の職務等の明確化等に関する事項

- 1 地方議会の役割及び議員の職務等に関し、議事機関として住民が選挙した議員をもって組織されるという議会の位置付けのほか、議会は、地方自治法の定めるところにより、地方公共団体の重要な意思決定に関する事件を議決する等の権限を行使すること、また、議員は、議会の権限の適切な行使に資するため、住民の負託を受け、誠実にその職務を行わなければならないことを法律上明確化する。
- 2 住民から議会への請願書の提出や議会から国会への意見書の提出等、議会が関わる法令上の手続で書面により行うことが求められているものについて、オンラインにより行うことができることとする。

#### 二、会計年度任用職員に対する勤勉手当の支給に関する事項

地方公共団体は、会計年度任用職員に対し、国の非常勤職員の取扱いとの均

衡及び適正な処遇の確保の観点から、勤勉手当を支給することができることとする。

### 三、公金事務の私人への委託に関する制度の見直しに関する事項

原則として全ての歳入等の収納事務について、地方公共団体の長の判断により、私人への委託を可能とするとともに、適正な公金の取扱いを確保するため、地方公共団体から公金事務の委託を受けた者に対する監督、再委託の場合のルール等に係る規定を整備する。

### 四、施行期日

この法律は、一部を除き、令和六年四月一日から施行する。

この法律は、地方議会の活性化及び議員のなり手不足解消策として、かねてより地方団体から要望のあった改正となっている。衆議院通過は4月18日で、参議院可決は4月26日だった。公布は2023年5月8日だったので、統一地方選挙には間に合わなかった形だが、地方議会に関する本質的な規定であるため、選挙に即時的に影響を及ぼすものではない。

## (2) 経緯

自治体議員のなり手不足問題は以前から指摘されていたが、2017年に高知県大川村が町村総会の設置を検討して以降は、総務省に研究会が設けられる等、国レベルでも対応策の検討が本格化していた。これに関連して、地方団体は改正要望を繰り返し行っており、三議長会合同で開催された「多様な議員で構成された活力ある地方議会を目指す全国大会」（2021年11月24日）では次の6点が決議された。

1. 地方議会の団体意思決定機関としての位置付け等を法律上明確化すること。
2. 地方議会議員の兼業（請負）禁止の範囲を明確化し、規制を緩和するための法改正を行うこと。
3. 立候補に伴う企業等による休暇の保障や厚生年金への地方議会議員の加入など、会社員等多様な人材が立候補しやすい環境改善のための法整備を行うこと。
4. 小規模議会の議員報酬を適正な水準に引き上げられるよう、財政支援を行うこと。
5. 「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」に基づいて地方議会

が実施する体制整備等の取組について支援を行うこと。

6. 地方議会のデジタル化への取組について技術的・財政的な支援を行うこと。

地方団体からの要望を受け、自民党では、総務部に「地方議会の課題に関するプロジェクトチーム」を設置し、地方議会を取り巻く諸課題について討議・分析することとし、2021年4月に「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」を取りまとめている。提言では、政府に対して地方議会の位置付け・議員の職務等の法律上の位置付けや立候補に伴う休暇保障の法制化等について地方制度調査会で議論の上、結論を得るように求めた。

2022年1月14日に第33次地制調が設置されると、三議長会は合同で地方議会の位置付けを明確に規定する地方自治法の改正等の早期実現を求める決議を提出・要請。地制調第1回総会では、他の事項に先んじて、翌2023年の統一地方選挙より前に議員のなり手不足解消策に関する審議を行うよう求めた。2022年11月11日には三議長会は改めて地方議会が地方公共団体の意思決定を行うことを明文化する地方自治法の改正等の要請活動を行っている<sup>(19)</sup>。

地制調ではこれに応じて議員のなり手不足解消に関する審議を行い、「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」を2022年12月28日にまとめた（cf. 今井2023）。これを受けた法改正は2023年5月8日に公布された。上述決議のうち主として1に関する改正が実現されたものと言える。なお、請負禁止の緩和については地制調答申の前に議員提案による自治法改正で実現している（cf. 堀内2023）。

議員の位置づけに関する要望は、もともと2004年4月に全国都道府県議会議長会が設置した「都道府県議会制度研究会」（座長・大森彌東京大学名誉教授）がまとめた報告書で、特に2007年3月に出された最終報告はタイトルを「自治体議会議員の新たな位置づけ」としていた。

自治体議員の法的位置づけについては、自治法のなかで報酬について規定している203条が議員の職責・職務の内容について全く触れておらず、また議員に対する報酬等について、議員の職務との関係でどのような性質のものか不明確であるとの批判が

---

(19) 全国市議会旬報第2232号・令和5年6月25日号・別冊「地方自治法改正を巡る動き」

なされていた（大森2018：318）。上述研究会の最終報告も議員の位置づけについて①公選職でありながら任命職と同じ枠組みに包摂され、②職責や職務が法令上明記されず、③公費支給と議員の活動実態との整合性がとれていないと指摘している。このように、当初の法的位置づけ論については報酬の根拠づけおよび議員の活動に対する評価や期待における議員と住民とのズレの解消策として展開されており、議員のなり手不足問題が顕在化していくなかで課題と捉えられるようになっていったものと考えられる。

当初、国は新たな位置づけについて慎重な姿勢を維持しており、28次以降一貫して「引き続き検討する」と記述するとともに、例えば第31次地制調答申では「議員のなり手不足の問題を解消する一方策として、議員活動への住民の理解を高める観点から、議員の位置付けやその職責・職務を法制化すべきとの意見があるが、法制化に伴う法的効果等を踏まえると不要ではないかとする意見もあり、今後の議員活動の実態等も踏まえ、引き続き検討すべきである」としていた。

ところが33次地制調では答申がまとまり、法改正へとつながることとなった。33次においても研究者委員の意見は変わっておらず、そもそも地方議会のあり方を外部的に決めてしまうことはよろしくないのではないか（大屋第6回専門小委員会：10）、議員の多様性を確保するとかなり手不足解消という目的との因果関係が不明である（伊藤、太田同：12）、法律に書いてもらってどうにかするという思考は、地方分権はいらないと当事者が言っているのだと理解し得る性格を持つもので理解しがたい（太田同：12-13）と散々であった。

ただ事務局はすでにこれを法律に書き込む方針にあり、それを汲んだ委員は「地方自治法の建付けからすると、必要なものは議会であって、議員とは議会がある限りにおいて意味を持つものでしかないので、議員の職務を書く必要があるかどうかということには非常に疑いがあります」（太田同：13）としたうえで、議会の役割については地制調という行政の委員会で議論して原案をつくるのではなく、最高裁が言及した部分を採用するのが良いのではないかとし、地方議会の出席停止に関して審査権が及ぶとした2019年11月25日の大法廷判決の「普通地方公共団体の議会は、憲法にその設置の根拠を有する議事機関として、住民の代表である議員により構成され、所定の重要事項について当該地方公共団体の意思を決定するなどの権能を有する」という部分

を紹介している<sup>(20)</sup>。

こうして、これまで議会三団体が一貫して地方議員のあり方について法的に規定することを要望してきたのに対して、本法改正は地方議会のあり方に力点を置いた書き方が採用されることになっていった。なお、第6回専門小委員会では、一部委員から、条文については三議長会が一致した具体的な案を提出させ、これについて審議する形もあり得るとの言及もなされたが（牧原同：14）これについてはその後の議論に特に影響を与えず、次の第7回専門小委員会には最高裁判決を元につくられた事務局による素案が示され審議されている。

改正後、地方自治法第89条は次の通り改められた。

改正後	改正前
<p>第八十九条 普通地方公共団体に、その議事機関として、当該普通地方公共団体の住民が選挙した議員をもつて組織される議会を置く。</p> <p>② 普通地方公共団体の議会は、この法律の定めるところにより当該普通地方公共団体の重要な意思決定に関する事件を議決し、並びにこの法律に定める検査及び調査その他の権限を行使する。</p> <p>③ 前項に規定する議会の権限の適切な行使に資するため、普通地方公共団体の議会の議員は、住民の負託を受け、誠実にその職務を行わなければならない。</p>	<p>第八十九条 普通地方公共団体に議会を置く。</p>

議員のなり手不足解消策として、責務と報酬と公選職としての身分を相互に関連するものとして位置づけようとした三議長会の要望について、これで実現されたものと考えられるのかは疑問だが<sup>(21)</sup>、本改正について、当事者である議長会は住民の地方議会への関心・理解を深め、女性や若者、会社員など多様な人材が参画する活力ある地方議会の実現の契機になるものとし、要請事項が実現したと評価している。地方議員のあり方については、国会議員の位置づけとの差異を明確にすること等もあり得たのではないかと等の論点も考えられるが、本法改正以降、三議長会の要望事項からは地

(20) この箇所への言及については、あらかじめ準備して臨んだものと考えられる。さすがの法学者といえども当該箇所を諳んじているわけではないだろう。

(21) 地制調委員が指摘するように、法でどのように規定していたらこれが実現されるのかについても疑問ではある。



方議員の法的位置づけ規定に関する事項は削除されている。

### (3) その他の通知・事務連絡等

「この1年」は、これ以外に、2024年元日におきた令和6年能登半島地震に関連する選挙人名簿登録証明書等の特例措置等、災害対応での事務連絡がなされた<sup>(22)</sup>。

また、令和5年の地方分権改革に関する提案募集に関連して、不在者投票の投票用紙、投票用封筒及び不在者投票証明書の交付又は発送に際して、選挙の期日の公示日又は告示日より後に交付又は発送する場合は、氏名等掲示用の候補者等情報を同封するよう配慮するとともに、候補者の氏名一覧や選挙公報等情報が掲載されたホームページの周知に配慮するよう通知がなされた（対応方針について令和5年12月22日閣議決定）。地方分権改革の提案といっても今回は具体的な制度改正は行われず、単に各都道府県選挙管理委員会書記長宛に通知することで対応がなされた。

## まとめ

「この1年」の市区長選挙の傾向は、次の通りだった。

2020年からはじまったコロナ禍のなかで誕生した首長が4年後となる2024年年明け以降、有権者の審判を受けはじめている。ただし自治体選挙については、2020年初頭の選挙はコロナ禍以前に事実上はじまっていたこともあり、選挙に大きく影響が現れるのは2020年については中盤以降になる。したがって「この1年」の選挙においても、2024年についてはコロナ禍関連の影響よりも、むしろ政権末期の岸田内閣不人気は市区長選挙に影響を与えている様子のほうが顕著に見られた。内閣支持率の「危険水域」は、自治体選挙にまで波及するという意味で「危険」である。岸田内閣の不人気は、安倍元総理「国葬」及び自民党派閥裏金事件などによるもので、既存の政治のあり方に関する不信感となって自治体選挙に影を落としている。そのため自公候補不利に働いているというだけでなく、組織戦全般に対する目が厳しくなっているものと考えられる。

---

(22) 「令和6年能登半島地震に際して災害救助法が適用された区域内の市町村の選挙人名簿に登録されている者に発行された選挙人名簿登録証明書及び郵便等投票証明書の有効期間の延長について（通知）」令和6年1月24日、総務省自治行政局選挙部選挙課発各都道府県選挙管理委員会事務局宛。

コロナ禍といえ、ここ数年来定着しつつある公約として、現金給付があるが、1期しかつとめていない首長が現金給付を公約に掲げる新人に敗れている例が「この1年」においても見られた。コロナ禍と政治不信は民主主義の形に深刻な打撃を与えている。

これまで通り、あるいはこれまでも増して、なり手不足、低投票率・無投票は深刻な状況にある。今回取り上げた「議会・議員の役割・職責」規定のような制度的手当は、これに対する有効打となり得るのか、まだ見えてはこない。先の統一地方選挙で一世風靡した女性首長・女性政治家は引き続き増加傾向にあることが確認できたが、メディアは冷淡で、すでにほとんど平常運転に戻っている。政治のジェンダーギャップを捉える契機としては選挙をきっかけとするだけでなく、平常時の政治活動に焦点を当て続ける必要がある。政治の信頼を引き上げるための社会的な動きのもと、選挙によって現状を打破していく取り組みが求められる。

最後に次年度の展望をしておこう。次年度はコロナ禍が本格化するなかで行われた選挙の当選者が有権者の審判を受けることになる。さらに自治体にとっても「選挙イヤー」で、東京都知事選挙、沖縄県議選等の大型選挙が目白押しとなる。おそらく比較的穏やかだった「この1年」の動向と比較すると大きな変動が観測される1年になるのではないだろうか。

(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／政治のジェンダーギャップ／  
首長のキャリア／全国首長名簿

#### 【引用文献】

- 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』2023年3月号
- 大森彌（2018）「自治体議員の法的位置づけをめぐって」『自治論文集：地方自治法施行七十周年記念』総務省
- 堀内匠（2022）「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）」『自治総研』2022年7月号
- 堀内匠（2023）「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）」『自治総研』2023年8月号
- 正岡正昭（1995）『知事職をめぐる官僚と政治家』木鐸社