

石垣島の地方政治（1）

— 自衛隊配備をめぐる自治体議会の動態 —

新 垣 二 郎

はじめに

1. 分権時代における住民投票の動き
2. 自治体選挙の活性度
3. 自治基本条例の党派性 (以上、本号)
4. 石垣市事例分析2010—2014 (以下、次号)
5. 石垣市事例分析2014—2018
6. 石垣市事例分析2018—

おわりに

はじめに

2019年2月1日、沖縄県石垣市議会において陸上自衛隊駐屯地の建設をめぐる住民投票条例案が審議され、賛成10名、反対10名の同数となった末に（1名退席）、議長裁決で否決となった。

この石垣市における陸上自衛隊駐屯地の建設をめぐる問題（以下、基地問題と表記）は、2008年頃より本格化した与那国町による自衛隊駐屯地の積極誘致の動きが、周辺の宮古島市や石垣市へ「飛び火」したものと一般に認識されている。石垣市では、2010年2月に実施された市長選挙において保守系市長が16年ぶりに誕生し、同年12月に発表された新防衛大綱に南西諸島の島嶼防衛の一環として石垣島への基地建設計画が盛り込まれたことから、市政上の重要争点として基地問題が浮上することとなる。

本稿では、この石垣市で繰り返されてきた基地問題をめぐる一連の動きについて、地方政治の動態という視座から分析を試みる。以下ではまず、事例分析に入る前の予備的考察として、2000年以降における住民投票の動きの推移⁽¹⁾や、自治体選挙における競合度合い、自治基本条例の制定状況などの諸点について統計情報をもとに概説することで、石垣市政の置かれていた状況を客観的に位置付ける。その上で、基地問題の発生から住民の直接請求による住民投票条例案が否決されるに至るまでの動きの詳細について、3度の議会選挙における各候補者の属性や党派、基地問題に関する態度、当選後の会派構成や市議会での表決状況などを絡ませながら時系列的に捉えていく。

1. 分権時代における住民投票の動き

1-1. 住民投票の広がり

住民投票という仕組みは、1947年の憲法制定時に地方自治特別法として制度化されており、その後も地方自治法（直接請求、旧市町村の復元、財産・営造物の処分・長期使用許可）や警察法（町村警察の廃止・再設置）、町村合併促進法、新市町村建設促進法、市町村の合併の特例に関する法律などの諸法律に規定されてきた、歴史の古い合意形成手法である（鹿谷2008）。ただし、このような法定投票の動き自体は1960年頃に一旦収束し、その後20年あまりの空白期を経たのちに、自治体の個別条例に基づく動きとして再活性化する。本稿で扱う石垣市の住民投票の動きもこの脈流に位置づけられる。なお、条例に基づく住民投票は首長や議会議員の提案、もしくは有権者の1/50以上の署名を以て直接請求する「個別設置型」が一般的であるが、近年は住民投票の発動要件を予め条例で定めておく「常設型」も増加しつつある（上田2007）。

自治体の個別条例に基づく住民投票の動きは、1970年代の公害問題や原子力発電所の設置をめぐるアンケート型の住民投票、特別区長準公選条例に基づく住民投票などの流れが徐々に浸透していき、1996年に新潟県巻町で初めて条例に基づく住民投票が実施されるに至る。これ以降、現在（2021年3月）までにおいて住民投票は、いわゆる「平成の大合併」

(1) 本稿では主に基礎自治体レベルの条例に基づく住民投票を分析対象とし、直接請求のうち解職請求をめぐるものや「平成の大合併」に関するもの、広域自治体レベルの動きなどについては扱わない。以下、本稿で自治体という場合は基本的に市区町村のことを指す。

に関するものを除けば⁽²⁾、50件近くの実績を積み重ねてきている。

そして、巻町の事例を重要な契機として、住民投票をめぐる動きは地方自治に関心を寄せる政治学者や行政学者に研究対象として注目を浴びるようになった。この新たな動きについては、2000年の地方分権改革で今後の課題とされた住民自治の充実強化に資するとの評価で概ねの一致を見ていたと言って良い（横田編1997、新藤編1999、森田・村上編2003、上田2003など）。その後、「平成の大合併」期における合併可否を問う住民投票や、大阪府大阪市・愛知県名古屋市・鹿児島県阿久根市などで市政上の争点解消ツールとしての住民投票（リコール含む）が首長・議員提案によって相次いだことを受けて、地方政治家の説明責任の回避やプレビシットの運用、自治体議会の信頼性の喪失などの危険性が潜在していることを指摘する研究も出されるようになった（岡本2008、小林2011、江藤2017）。それでも、民主主義教育のツールとして、または現職政治家の政策方針に対する住民の意思表示ツールとして有用という基本的な評価は維持されてきたと言えよう。近年では、投票結果を自治体政策に着実に反映させるにはどのように制度設計すべきか、という論点を扱うものも見受けられる（吉田2015、武田2017、賀来2019）。

ただし、これらの先行研究では、主として住民投票が実施されたという意味での「成功」事例にスポットがあてられる傾向にあった。一方、自治体の現場で実際に住民投票条例がどのくらいのボリュームで議会に提案されてきたか、どのような分野の争点をめぐる提案が多かったのか、議会での成否について何らかの傾向性を見出せるのかどうかといったような、全体のダイナミズムを捉えようとする研究は、管見の限りではほぼ皆無であった⁽³⁾。そこで本節では、2000年4月以降の住民投票をめぐる独自のデータセット⁽⁴⁾を用いて、

(2) 「平成の大合併」関連の住民投票については砂原（2018）参照。

(3) 貴重な例外として、賀来（2019）がある。また、上田（2010）は1979年から2009年までにおける住民投票関連条例案の議決件数・成立件数を提案者別に分析している。ただし、これは「平成の大合併」関連の住民投票を含んでいる。

(4) 本稿で用いるデータは、今井（2020）の巻末資料や総務省が発行する『地方自治月報』第52～59号の「直接請求」に該当があるもの、および共同通信社が提供するサービス「47行政ジャーナル」で「住民投票」ワード検索でのヒット記事を相互参照し、適宜自治体ホームページ等で確認し作成した。本稿のデータセットを御所望の方は、筆者のメールアドレス（arakaki@jichisoken.jp）までご連絡頂きたい。

この約20年間の動きを多角的に分析し、住民投票の「相場感」を掴むことを目指す⁽⁵⁾。これにより、本稿が注目する石垣市の住民投票のような個別事例が、全体の推移の中でどのような類いの動きだったのか（有り体に言えば、よくある事例だったのか特殊事例だったのか）を判断できるようになるであろう。

1-2. 地域的発生傾向と時系列的発生傾向

まず、2000年以降の住民投票の動きが全国的にどのような地域で発生してきたか確認しておく。図1は、住民投票をめぐる条例案が議会で審議されたことのある自治体数を都道府県別に示したものである。この約20年の間において、議会で住民投票条例案が審議されたのは199自治体、件数にして257回にのぼる。自治体数と件数が異なるのは、同一自治体で複数回提案されるケースがあるからである。

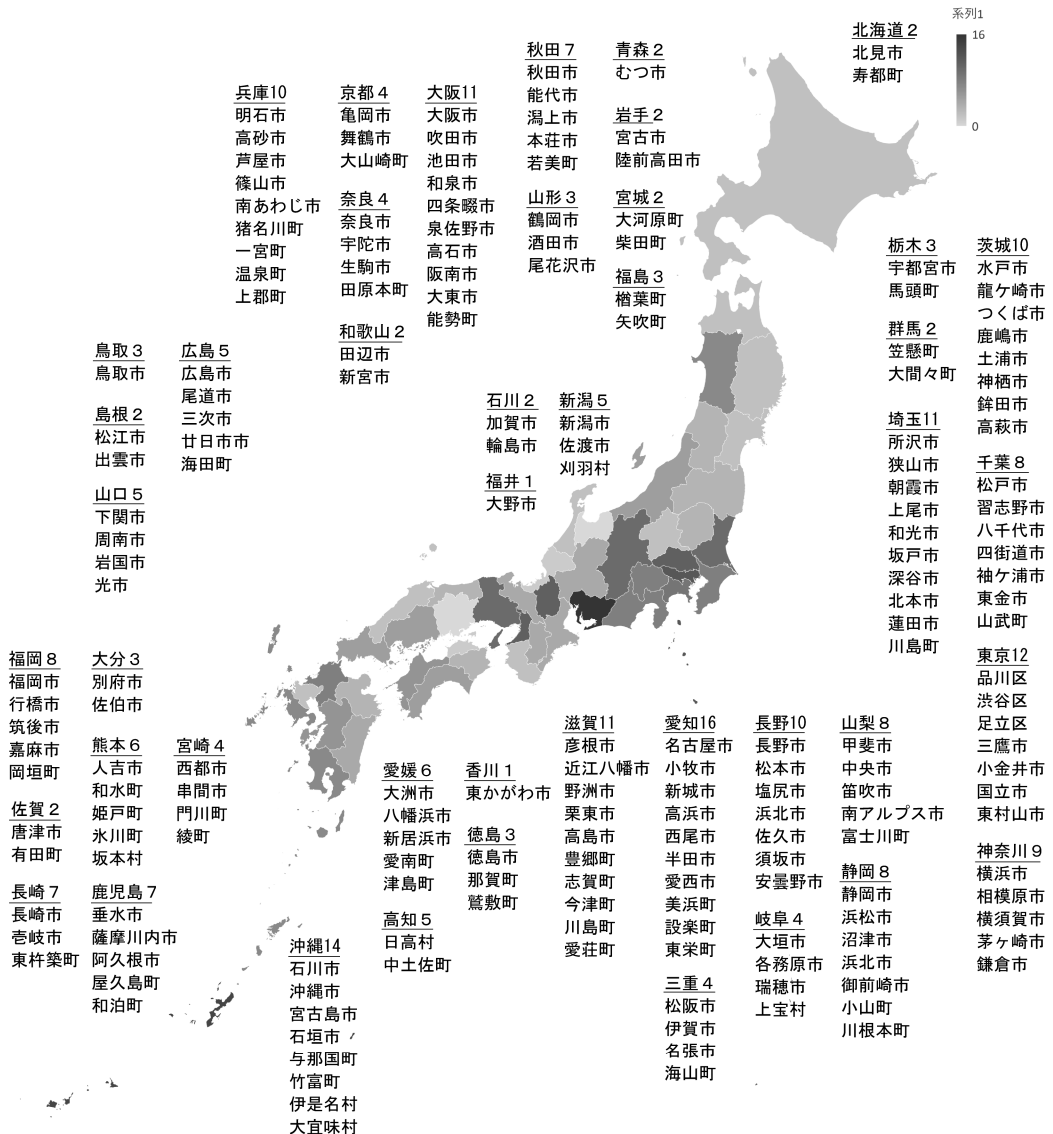
都道府県別にみると、愛知県の16回を筆頭に、関東地方から東海地方にかけて発生数が多いようにも思われるが、明らかな傾向性は見出せない。少なくとも、住民投票をめぐる動きが一部地域のみで盛り上がりを見せるようなものでなく、全国的に定着しつつある様子が見て取れる。石垣市の所在する沖縄県は8市町村で計14回も住民投票が提案されており、全国的に見てもトップクラスの頻度と言える。一方、富山県と岡山県の市町村では、2000年以降で住民投票の提案が1度も確認されていない。

次に、住民投票の動きが時系列的に見てどのように推移してきたかを見ておく。図2は、単年度ごと（当該年4/1～翌年3/31まで）の住民投票が提案された数の分布と議会での表決状況を示したものである。全期間を通じて、概ね毎年10件から15件程度の住民投票条例案がコンスタントに提案されている状況が見て取れる。2004年度から2009年度にかけては若干件数が少ないように見えるが、「平成の大合併」期と重なっていることに鑑みれば、合併可否やその後の新市町村の首長・議会選挙などの体制整備の影響を受けて動きが鈍化したものと推測される。また、2015年度と2016年度はいずれも20件以上とやや件数が多いが、これは後述するように自治体庁舎の建設（新築・増改築・移転）問題が各地で集中し

(5) 賀来(2019)などの先行研究でも再三指摘されるように、『地方自治月報』は欠損データが多く信頼性に欠け、また、今井(2020)もデータの誤りとみられる箇所が存在し、「47行政ジャーナル」も過去に遡るほどヒットする記事が少なくなる問題を抱えている。そのため、現状で完全なデータセットとなっているかは確証が持てない。「相場感」といった曖昧な表現を用いているのは、このような事情による。

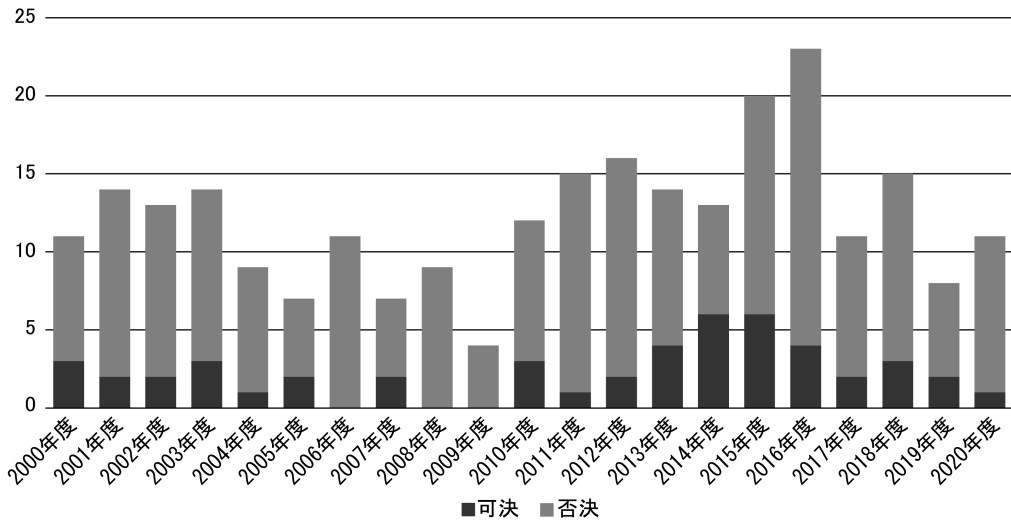
たことによるものである。これは、「昭和の大合併」期の合併ラッシュから約60年が経過し、庁舎の耐用年数の問題が顕在化したものと推測される。

図1 住民投票をめぐる動きの地域分布



出所) 筆者作成

図2 住民投票をめぐる動きの時系列的発生状況



出所) 筆者作成

1-3. 人口規模、提案者、争点

では、住民投票は実際にどのような規模の自治体で、誰によって提案され、どのような事柄を争点としているのだろうか。この点を分析するにあたっては、まず住民投票の争点を予め整理・分類しておく必要があるだろう。

住民投票のタイプ分類としては、投票対象事項の「性格」（法令の執行行為か事業の実施行為か）と「権限の所在」（国・都道府県か当該自治体か）に注目する吉田（2015）のような議論もあるが、本稿では上田（2016）の考察を参考にしつつ、データセットを俯瞰しながら以下のように争点をテーマ別に分類することとした。第1に、NIMBY（Not In My Back Yard）と呼ばれる、いわゆる迷惑施設の建設や運用管理に関するものである。具体的には、原子力発電施設や産業廃棄物処理場、米軍・自衛隊の基地などがこれに該当する⁽⁶⁾。第2に、自治体庁舎の新築・増改築・移転などに関するものである。庁舎は当該自治体の中心地というシンボリックな存在であると同時に、地域経済の中心地となるこ

(6) 本稿ではNIMBY施設のなかにダムや特別養護老人ホーム、ギャンブル施設なども含んでいる。

とも多い。そのため、建設方針や移転是非をめぐる問題は問題が複雑化する危険性が高い。また、「公務員の職場」というイメージから建築改修コストが問題視される場合も往々にしてある。第3に、公共施設の建築に関するものである。図書館や体育館、病院、公民館などのような、主に一般住民が利活用する公共施設についても、コスト面で計画の妥当性が問題視されることが多い。第4に、いわゆる「都市政策」の進め方をめぐるものである。企業誘致や用地買収、市街地再開発、公共施設の民営化といったような当該自治体の地域振興について見直しを求めるような動きがこれに当たる。この4点に当てはまらないような特殊事例を「その他」として分類する。

表1は、自治体の人口規模と住民投票の提案者をクロスさせたものである。いずれの人口規模の自治体であっても、住民投票の提案は主として住民団体からの直接請求が約7割程度を占めており、次に議員、首長の順となっている。提案ベースで捉えた場合、住民投票は地方政治家よりも住民サイドから積極的に提起されていると言えよう。また、わずかな差ではあるが、人口規模の大きい都市自治体で直接請求の占める割合が最も高く、規模が小さくなるにつれて割合も低下する傾向にある。これは、直接請求に必要となる署名数の確保の難しさに逆行しているようで興味深い。

表2は人口規模と住民投票の争点をクロスさせたものである。この表からは、概ね人口10万人以上の都市自治体と一般市や町村では、住民投票の争点分布が若干違った傾向にあることが分かる。すなわち、都市自治体では当局の進める都市政策が住民投票上の争点とされる割合が3割から4割と高い一方で、NIMBY施設については1割程度とさほど関心事となっていない。それが一般市になると、争点は都市政策的なものというよりも、主

表1 人口規模別・提案者別にみた住民投票の動態

| | 首 長 | 議 員 | 住民団体 | 合 計 |
|----------|------------|-------------|--------------|-------------|
| 20万以上の市 | 3 6.5% | 7 15.2% | 36 78.3% | 46 100% |
| 10～20万の市 | 2 3.9% | 11 21.6% | 38 74.5% | 51 100% |
| 上記以外の市 | 8 8.4% | 18 18.9% | 69 72.6% | 95 100% |
| 町 村 | 9 13.8% | 12 18.5% | 44 67.7% | 65 100% |
| 合 計 | 22 8.6% | 48 18.7% | 187 72.8% | 257 100% |

出所) 筆者作成

表2 人口規模別・争点別にみた住民投票の動態

| | N I M B Y | 庁舎 | 公共施設 | 都市政策 | その他 | 合計 |
|----------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|
| 20万以上の市 | 4 8.7% | 10 21.7% | 13 28.3% | 16 34.8% | 3 6.5% | 46 100% |
| 10～20万の市 | 6 11.8% | 10 19.6% | 14 27.5% | 20 39.2% | 1 2.0% | 51 100% |
| 上記以外の市 | 18 18.9% | 24 25.3% | 29 30.5% | 20 21.1% | 4 4.2% | 95 100% |
| 町 村 | 22 33.8% | 10 15.4% | 19 29.2% | 10 15.4% | 4 6.2% | 65 100% |
| 合計 | 50 19.5% | 54 21.0% | 75 29.2% | 66 25.7% | 12 4.7% | 257 100% |

出所) 筆者作成

として庁舎や公共施設をめぐる住民の意思表示ツールとして用いられる側面が強くなってくる。町村レベルに至ると3割強はN I M B Y施設に関するものとなり、庁舎問題や都市政策などの争点の割合は低くなる。都市自治体ほど企画部門の打ち出す地域振興策が争点となりやすく、規模が小さくなるにつれて総務部門が所管する施設管理のあり方に重心が移り、小規模自治体では住民の合意形成という側面が前面に出てくる、という捉え方になるのか。住民投票という仕組みが、自治体規模によって使い分けられている実態が窺える。

表3は住民投票の提案者と争点をクロスさせたものである。住民投票をめぐる条例案は、議会で可決されたとしても首長が再議権を行使したり、実施前に代替案が示されるなどの別ルートで争点が解消されたりすることがある。そのため、ここでは提案数と実施数ではなく、提案数と議会可決数で見ている。一瞥して分かるように、最大の提案者である住民団体からの直接請求は、概して可決率が低い。総提案数の7割ほどを占めるにもかかわらず、首長や議員の提案したものよりも議会可決数の実数自体が少ない現状にある。住民投票をめぐるムーヴメントが住民サイドで盛り上がりつつも、議会審議がボトルネックとなって顕在化しにくい構図が見て取れる。

一方、首長提案の住民投票は実数こそ少ないものの、概ねどの争点分類でも軒並み高い可決率となっている。このことは、首長が議会可決の見込める案件に限定して住民投票というツールを選択しているようにも見えるし、多くの自治体議会において首長与党派の議員が多数派を形成している実態を反映しているようにも見える。ただ、議員提案の住民投票はどの争点のものでも可決率が3割前後に留まっていることに鑑みれば、この種の提案の多くは首長野党派議員によるものと推測される。なお、後述する石垣市の事例もそうで

表3 提案者別・争点別にみた住民投票の動態

| | | NIMBY | 庁舎 | 公共施設 | 都市政策 | その他 | 合計 |
|------|------|--------|-------|-------|--------|-------|-------|
| 首 長 | 提 案 | 3 | 7 | 4 | 3 | 5 | 22 |
| | 議会可決 | 3 | 5 | 2 | 3 | 4 | 17 |
| | 可決率 | 100.0% | 71.4% | 50.0% | 100.0% | 80.0% | 77.3% |
| 議 員 | 提 案 | 15 | 12 | 11 | 10 | | 48 |
| | 議会可決 | 4 | 6 | 4 | 3 | | 17 |
| | 可決率 | 26.7% | 50.0% | 36.4% | 30.0% | | 35.4% |
| 住民団体 | 提 案 | 32 | 35 | 60 | 53 | 7 | 187 |
| | 議会可決 | 4 | 2 | 5 | 2 | 2 | 15 |
| | 可決率 | 12.5% | 5.7% | 8.3% | 3.8% | 28.6% | 8.0% |
| 合 計 | 提 案 | 50 | 54 | 75 | 66 | 12 | 257 |
| | 議会可決 | 11 | 13 | 11 | 8 | 6 | 49 |
| | 可決率 | 22.0% | 24.1% | 14.7% | 12.1% | 50.0% | 19.1% |

出所) 筆者作成

あったように、住民団体による住民投票の直接請求が議会で否決されたとしても、その後改めて首長や議員から住民投票が提案されたり、次の首長選挙で事実上の争点として再浮上したり、首長が政策方針を転換させたりするなど、「その後」につながったケースは少なくない⁽⁷⁾。

1-4. 有効署名率、人口規模、争点

住民投票の動きが当該自治体内でどれほど関心を集めていたかは、住民投票条例案を審議する議員にとって重要事項であると直感的には思われる。ここでは、直接請求によるケースに限定しつつ、直接請求の際に提出された署名のうち有効と認められた署名数の有権者数に占める割合（以下、有効署名率）が人口規模ごとにどのような分布になり、議会

(7) 2015年以降のものに限ってみても、愛知県小牧市（図書館建設：直接請求の否決後に議員提案で住民投票が実施、反対多数により計画撤回）や鹿児島県垂水市（庁舎建設：直接請求の否決後に首長提案で住民投票が実施、反対多数により計画撤回）、茨城県鉾田市（市民交流館建設：直接請求の否決後に議員提案による住民投票・2度目直接請求の動きが起こり、市長選で計画撤回を唱えた候補者が当選）、宮崎県西都市（交流施設建設：直接請求の否決後、市長選を経て計画撤回）、埼玉県上尾市（図書館移転：直接請求の否決後、市長選で計画一時凍結を唱えた候補者が当選）、長崎県壱岐市（庁舎建設：住民団体が署名集めを開始した後首長提案で住民投票を実施、建設反対が多数を占め計画撤回）、山梨県甲斐市（バラ園施設建設：直接請求の否決後、市長が計画撤回）などの諸事例が確認できる。

審議の成否とどのような関係にあったのか、争点別に確認していく。

図3は、住民投票が直接請求された自治体の人口規模と有効署名率の分布を表したものである⁽⁸⁾。×は否決された事例、●は可決された事例である。まず、NIMBY施設をめぐるものについてだが、上述のように、他の争点よりも人口規模の小さい自治体で提起される傾向にあり（平均78,756、中央値32,350）、有効署名率も高めで30%を超えるものも多い（平均20.9%、中央値13.8%）。実際に議会を通過した4事例（新潟県刈羽村、高知県日高村、石川県輪島市⁽⁹⁾、静岡県御前崎市）はいずれも有効署名率が比較的高い。住民の注目度が高い案件だと、議会もそれなりの対応を迫られるという好例であろう。ただ、それを上回って、リコールが成立するほどの有効署名率を集めても議会で否決されているケースも一定数存在している。

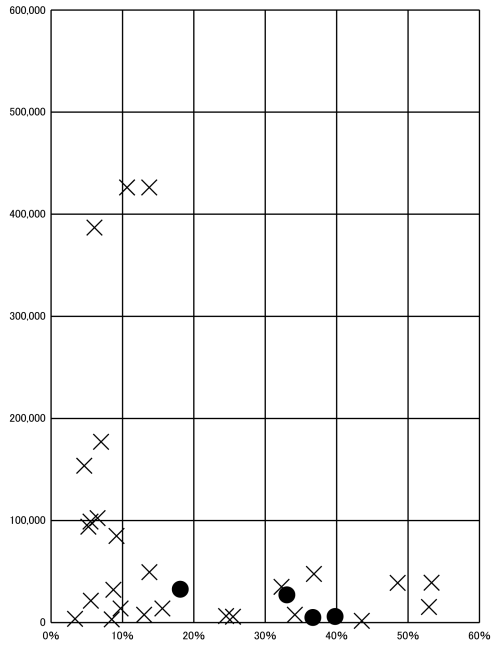
逆に、庁舎をめぐるものについては、人口規模はそれなりにあるが（平均94,872、中央値60,654）、有効署名率が軒並み低い（平均12.1%、中央値8.1%）点が特徴的である。議会を通過した2事例（新潟県佐渡市、山梨県南アルプス市）は有効署名率が10%前後と平均以下であった。公共施設をめぐるものも同じような傾向にある。人口規模は同程度であり（平均111,846、中央値63,719）、有効署名率も一部の例外を除いて低く（平均9.9%、中央値7.2%）、議会を通過した4事例（千葉県四街道市、愛知県高浜市⁽¹⁰⁾、茨城県神栖市、つくば市）のうち3事例は10%前後の有効署名率であった。

都市政策に関するものについては、当然ながら比較的大規模な自治体で発生する動きとなっており（平均139,714、中央値119,686）、有効署名率の分布も他と比べて広範囲に広がっている（平均10.9%、中央値8.5%）。ただ、議会を通過した2事例（千葉県袖ヶ浦市、東京都小平市）の有効署名率も、袖ヶ浦市は23.8%と高かったのに対し小平市のケー

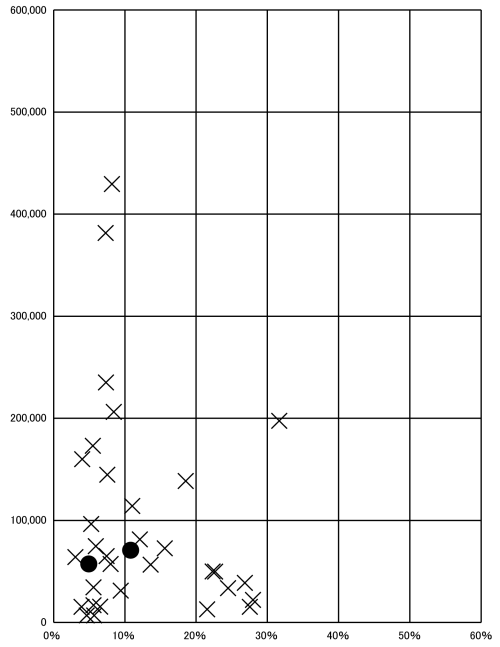
-
- (8) ここでは視認性を重視し、人口規模が格段に大きい政令指定都市の事例は除外している。人口数値に関しては、直接請求が出された時点での最新の国勢調査人口を参照。また、以下のケースについては署名数のデータが得られなかったため除外している。NIMBY施設：2005.1.17秋田県若美町。庁舎：2011.10.17長野市。公共施設：2001.3.2滋賀県豊郷町、2004.1.20岐阜県上宝村、2005.2.7埼玉県和光市、2006.12.19東京都足立区。都市政策：2003.7.30沖縄県大宜味村、2004.12.24滋賀県栗東市、2006.2.1滋賀県栗東市、2006.12.20東京都東村山市、2010.9.17広島市、2015.4.19福岡市。なお、長野市のケースは2ヶ月前の2011.8.17に、福岡市のケースは10年前の2005.4.19に同一案件の直接請求があるため誤記の可能性がある。出典はいずれも今井（2020）巻末資料。
- (9) 輪島市の事例は自治基本条例と住民投票条例が整備されていたため、有権者の1/6以上の署名が集まった場合は自動的に住民投票が実施された。
- (10) 高浜市の事例も輪島市と同様のケースで、有権者の1/3以上の署名が集まった場合は自動的に住民投票が実施された。

図3 有効署名率の争点別分布

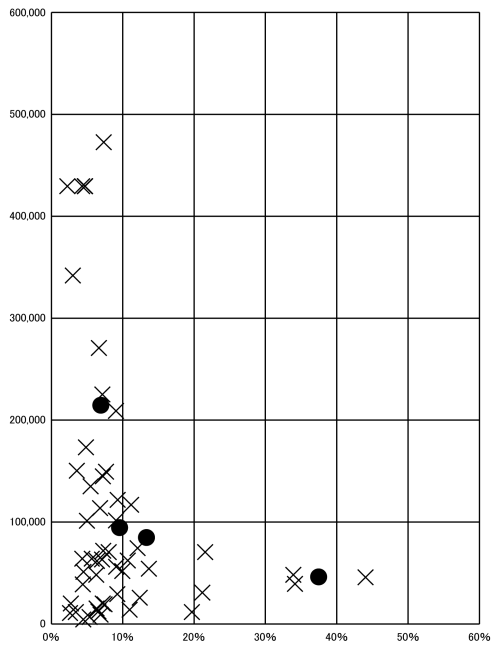
[NIMBY施設]



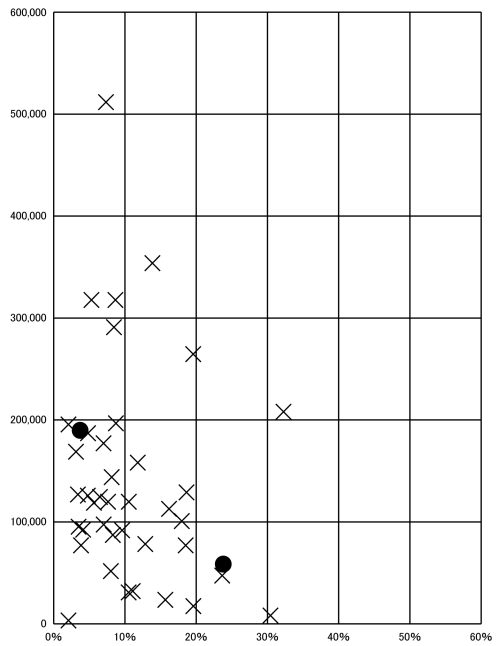
[庁舎]



[公共施設]



[都市政策]



出所) いずれも筆者作成

スはわずか4.8%となっている。

以上のように、住民団体の直接請求による住民投票条例案が議会で可決されるか否決されるかは、当該自治体の人口規模や有効署名率との間に特段の相関性を見出すことができない。これらの動きの成否は、統計的な数値には現れにくい、ご当地なりの地方政治の枠組みに強く影響を受けていると判断すべきであろう。

2. 自治体選挙の活性度

2-1. 地方政治研究における自治体選挙

さて、戦後における地方政治研究は、概ね以下4つのような脈流から形成されてきた（打越2005）。第1に、地方自治制度全般や自治体の政策過程における中央からの影響などを扱う、中央地方関係の研究である。第2に、国と自治体の政治情勢の比較や政党本部と支部の関係性あるいは議員の系列化の構造などを扱う、政党研究あるいは代議士研究である。第3に、首長選挙や議会選挙の結果、有権者の投票行動などを扱う、選挙研究や投票行動研究である。第4に、首長や議員、地域内の政治団体、市民参加・市民運動などの活動様式や政策形成過程に及ぼす影響などを扱う、自治体内政治構造の研究である。

本稿で後述する石垣市の事例分析は、このカテゴライズに従えば自治体内政治構造の研究に位置づけられる。この脈流の研究は従来、「昭和の大合併」期における市町村合併の政策過程分析や、1960年代以降の町内会論争やC P S（Community Power Structure）論争に刺激される形で展開された地域権力構造分析、1970年前後の革新自治体台頭期における首長と住民運動の関係性や議会との対抗関係についての分析など、盛んに取り組まれていた（星野1958、大島1961、秋元1966、西尾1974、高寄1981など）。

ただし、これら先行研究の多くは、辻清明（1969）による中央地方関係研究としての戦前戦後連続論や官僚優位論を背後仮説としている向きが強く、また地方政治そのものを保守と革新という二項対立の中に収斂させがちでもあった。ゆえに、1980年代より本格化する自治体選挙の保革相乗り現象や、無党派首長の増加などの諸変化を適切に切り取ることが難しくなる。以降の自治体内政治構造研究は、黒田編（1984）や村松・伊藤（1986）を重要な画期として、サーヴェイ調査や選挙データなどを用いた実証的な統計分析が主流を

成すようになっていった⁽¹¹⁾。とりわけ、自治体運営に関する各種データの整備が進んだ2000年代以降は、自治体の政策選択を二代表制という制度配置の作動という観点から捉えた重厚な研究が次々と出されてきている（曾我・待鳥2007、馬渡2010、砂原2011、辻2015など）。

しかし、木寺（2018）がこれらの先行研究による知見を「都道府県・政令市バイアス」と呼ぶように、近年の自治体内政治構造研究が扱ってきたのは主に広域自治体レベルであり、基礎自治体レベルの研究蓄積は、大都市を対象としたものを除いて極めて脆弱なままとなっている。選挙研究も、基礎自治体レベルについては1970年代より党派性の変化を捉えたものを中心に一定の蓄積がされてきたものの（秋山1976、依田1978、蓮池1981、阿部1983など）、3,000強にも及んでいた基礎自治体数＝サンプル数の膨大さや、「平成の大合併」による自治体数の減少に伴う経年比較の困難さも加わってか、近年は地方自治総合研究所の刊行物『全国首長名簿』を題材とした動向分析（牛山2016、2017、2018など）以外、ほぼ見かけない状況となっている⁽¹²⁾。

そこで本節では、石垣市の議会選挙が近年の全体的な推移の中でどのような事例と位置付けられるのか（これも有り体に言えば、よくある事例なのか特殊事例なのか）を判断するために、各自治体の人口規模と当選倍率（立候補者数／議員定数）の関係性や、石垣市と人口規模の近い100自治体の選挙実績とのデータ比較を試みる。

2-2. 人口規模と当選倍率

まず、地方自治総合研究所が収集してきた2000年から2015年までの4クール分の選挙台帳データを用いて、自治体の人口規模と議会選挙における当選倍率に何らかの相関性が見出せるか確認していく。

図4は、2000-2003年クール、2004-2007年クール、2008-2011年クール、2012-2015年クールの4期ごとに実施された議会選挙における当選倍率の分布を人口段階ごとに示したものである⁽¹³⁾。

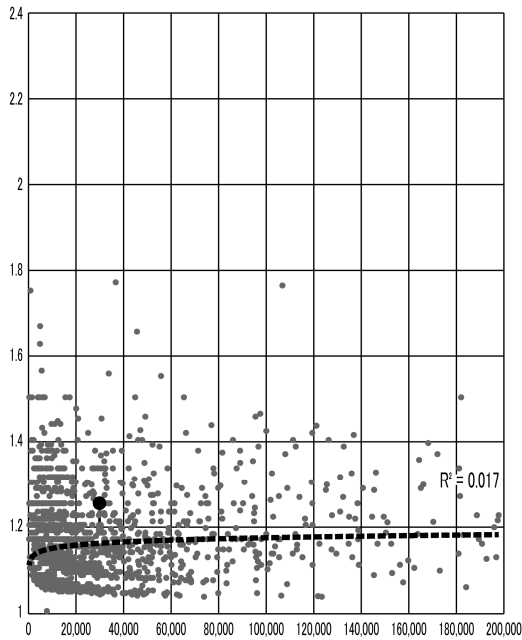
(11) 地方政治研究の先行研究整理は、馬渡（2010）に詳しい。

(12) なお、地方自治総合研究所では、2017年5月1日以降の自治体選挙結果調査をホームページ上でデータ公開している。<http://www.jichisoken.jp/archive/jichitaisenkyo/index.html>

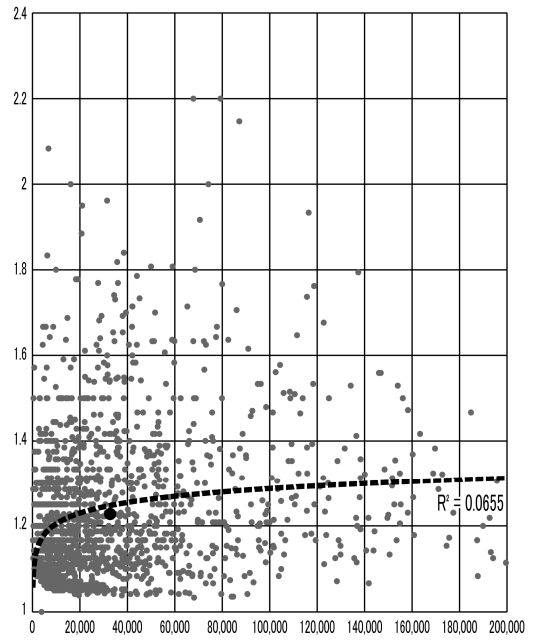
(13) ここでは一般市町村レベルの動態を捉える趣旨から、人口20万人以上の市を分析から除外している。

図4 当選倍率の推移

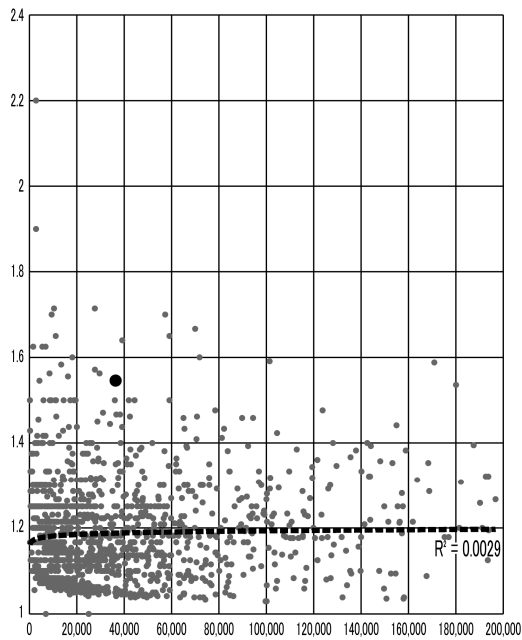
[2000-2003年クール]



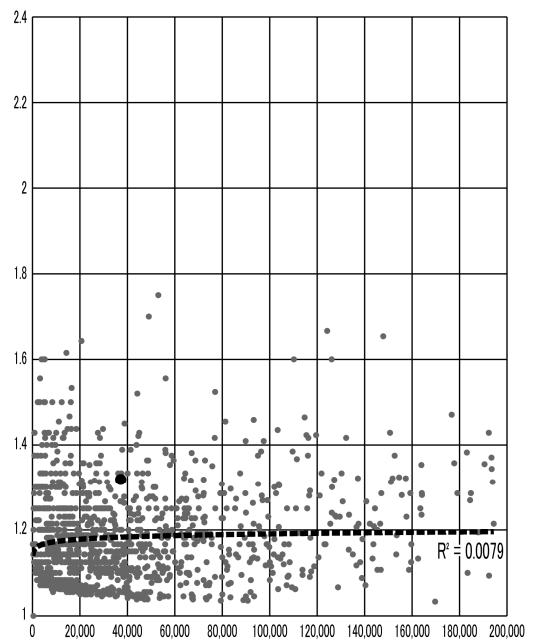
[2004-2007年クール]



[2008-2011年クール]



[2012-2015年クール]



出所) いずれも筆者作成

この図から明らかなように、議会選挙における当選倍率と当該自治体の人口規模は、いずれの時期も殆ど相関性が見て取れない。当選倍率の平均値の推移を見ても、2000—2003年が1.146倍、2004—2007年が1.224倍、2008—2011年が1.184倍、2012—2015が1.178倍とほぼ横並びとなっている。2004—2007年の分布に若干のバラつきがあり、当選倍率も高まりを見せたのは、この時期が「平成の大合併」と重なっていることによるものと推測される（合併後自治体における旧議員らの多数立候補）。この間、石垣市は2002年選挙において定数24名に対し30名、定数が22名となった2006年選挙で27名、2010年選挙で34名、2014年選挙では29名、2018年選挙では30名の立候補者が出ている。概ね、継続的に当選倍率が高い状態を維持してきた自治体と理解することができよう。

なお、これらの図4だけを眺めると、どの人口規模の自治体でも概ね同じような水準で議員定数を上回る立候補者が出てきているように思われるが、この統計には無投票当選となったケースを含んでいない。2000—2003年クールでは無投票となった市町村の割合は全体の20.6%におよび（521件／2,526件）、2004—2007年クールでは15.0%（258件／1,716件）、2008—2011年クールでは13.6%（196件／1,439件）、2012—2015年クールでは15.9%（224件／1,411件）と継続的に一定数発生している。この無投票市町村の人口規模を時系列に見ても、2000—2003年クールの平均7,751人・中央値5,114人から、2004—2007年クールの平均8,746人・中央値5,532人、2008—2011年クールの平均10,821人・中央値5,891人、2012—2015年クールの平均11,527人・中央値5,857人と微増傾向にある。このトレンドは概ね1980年代から続いてきたものであり、また、立候補者数が定数を1名上回ったに過ぎない低競争率選挙も1980年前後から人口5万人以下の小規模自治体で増加し、以降高止まりの傾向にあるとされる（堀内2016）。

2-3. 投票率、競合率、接戦率

上述の通り、自治体の議会選挙において議員定数以上の立候補者が出るかどうかは当該自治体の人口規模とは相関性が見られなかった。このことに鑑みれば、議会選挙が活発な選挙戦となるか、それとも無投票という不活性な形となるかは個体差が大きいと理解するのが妥当であろう。ただし、名取（2003）が指摘するように、議員定数に対する立候補者数の多さがそのまま選挙の競争度を測定する有効な指標になるわけではない。有効候補者数の測定や接戦率、無投票選挙の状況などの様々な指標を加味する必要がある。

そこで以下では、2020年10月1日現在の推計人口を基として、石垣市人口（48,058人）

の前後100市町村（ランク上位50市町村＋下位50市町村）を比較対象とし、各自治体の直近の議会選挙における「投票率」に加え、「立候補者数－議員定数／議員定数」を「競合率」、「次点落選者の得票数／最下位当選者の得票数」を「接戦率⁽¹⁴⁾」と定義し、3つの指標による自治体間比較を試みる。比較の方法としては、101自治体間における各指標の集団内偏差値を算出し、総合的なランキングとして3項目ごとの偏差値を積み上げた数値をもとに再度偏差値を算出することとする。

この101自治体の議会選挙の活発性ランキングは表4の通りである。これらのランキングにおいて、石垣市は投票率で25位（65.7%）、競合率で8位（36.4%）、接戦率で22位（98.1%）といずれも上位に位置づけられ、総合偏差値で第3位となっている。また、上位50自治体のうち、実に33もの自治体が「平成の大合併」期に合併を経験していることに鑑みれば、市町村合併政策が（一時的にはあれ）自治体選挙を活性化する作用を内包していると考えられる。他方で、この間に合併を経験していない石垣市や東郷町（5位）、岩倉市（12位）、大網白里市（14位）などは、合併という「刺激」が無くとも（少なくとも同規模自治体との比較において）選挙戦では恒常的に投票率が高く、定数以上の候補者がひしめき合い、当落をめぐる熾烈な集票活動が繰り広げられてきた自治体と見なすことができよう。

(14) 名取（2003）ではこの接戦率について、「（最下位当選者得票数－次点者得票数／有効得票数）×100」という式で算出することを提案しているが、本稿ではデータの制約等からここまで緻密な式を用いることはできなかった。今後の課題としたい。なお、本稿の接戦率の算出にあたっては「選挙ドットコム」「政治山」などのウェブサイト、および当該自治体のホームページから得られたデータを使用した。

表4 議会選挙の活発性ランキング

| 順位 | 市町村名 | 投票率 | 偏差値 | 順位 | 競合率 | 偏差値 | 順位 | 接戦率 | 偏差値 | 順位 | 総合偏差値 |
|-----|---------|-------|------|-----|-------|------|-----|-------|------|-----|-------|
| 1 | みどり市 | 53.8% | 46.2 | 63 | 61.1% | 85.5 | 1 | 96.4% | 55.3 | 34 | 68.9 |
| 2 | 南砺市 | 76.8% | 71.4 | 1 | 30.0% | 59.1 | 16 | 95.4% | 54.7 | 43 | 65.3 |
| 3 | 石垣市 | 65.7% | 59.3 | 25 | 36.4% | 64.5 | 8 | 98.1% | 56.4 | 22 | 64.4 |
| 4 | 高島市 | 66.2% | 59.8 | 22 | 33.3% | 61.9 | 14 | 99.3% | 57.2 | 6 | 63.9 |
| 5 | 東郷町 | 47.7% | 39.5 | 84 | 50.0% | 76.1 | 4 | 99.8% | 57.5 | 1 | 63.3 |
| 6 | 京丹後市 | 68.3% | 62.1 | 12 | 35.0% | 63.3 | 10 | 91.4% | 52.2 | 63 | 62.2 |
| 7 | 宮古島市 | 71.7% | 65.9 | 5 | 26.9% | 56.5 | 26 | 96.0% | 55.1 | 38 | 62.2 |
| 8 | 伊豆の国市 | 61.3% | 54.4 | 34 | 41.2% | 68.6 | 6 | 92.1% | 52.6 | 60 | 62.1 |
| 9 | 銚田市 | 60.9% | 53.9 | 35 | 33.3% | 61.9 | 15 | 98.8% | 56.8 | 14 | 61.5 |
| 10 | 十日町市 | 76.2% | 70.8 | 2 | 19.2% | 50.0 | 40 | 95.7% | 54.9 | 40 | 60.7 |
| 11 | 山鹿市 | 71.4% | 65.5 | 7 | 20.0% | 50.6 | 37 | 99.2% | 57.1 | 8 | 60.6 |
| 12 | 岩倉市 | 45.5% | 37.0 | 91 | 53.3% | 78.9 | 2 | 91.1% | 52.0 | 67 | 60.3 |
| 13 | 菊川市 | 60.1% | 53.0 | 39 | 29.4% | 58.6 | 18 | 99.2% | 57.1 | 9 | 59.8 |
| 14 | 大網白里市 | 52.9% | 45.2 | 69 | 38.9% | 66.6 | 7 | 96.6% | 55.4 | 31 | 59.6 |
| 15 | 出水市 | 60.8% | 53.9 | 36 | 35.0% | 63.3 | 9 | 91.9% | 52.5 | 62 | 59.4 |
| 16 | 南城市 | 66.0% | 59.5 | 23 | 30.0% | 59.1 | 17 | 91.4% | 52.2 | 64 | 59.2 |
| 17 | 五所川原市 | 68.5% | 62.4 | 11 | 22.7% | 52.9 | 32 | 96.0% | 55.1 | 36 | 59.2 |
| 18 | 志免町 | 42.0% | 33.2 | 96 | 50.0% | 76.1 | 3 | 95.2% | 54.6 | 45 | 59.1 |
| 19 | 萩市 | 58.5% | 51.4 | 47 | 28.6% | 57.9 | 20 | 99.0% | 57.0 | 11 | 58.7 |
| 20 | 塩竈市 | 52.4% | 44.6 | 73 | 33.3% | 61.9 | 11 | 99.3% | 57.1 | 7 | 58.3 |
| 21 | 山武市 | 42.1% | 33.3 | 95 | 45.0% | 71.8 | 5 | 96.8% | 55.6 | 29 | 57.8 |
| 22 | つくばみらい市 | 50.7% | 42.8 | 77 | 33.3% | 61.9 | 12 | 98.2% | 56.5 | 20 | 57.2 |
| 23 | 武雄市 | 65.3% | 58.8 | 26 | 20.0% | 50.6 | 38 | 96.9% | 55.7 | 28 | 57.2 |
| 24 | 倉吉市 | 58.9% | 51.8 | 45 | 23.5% | 53.6 | 31 | 99.3% | 57.2 | 5 | 57.0 |
| 25 | 野洲市 | 60.6% | 53.7 | 37 | 22.2% | 52.5 | 34 | 98.4% | 56.6 | 19 | 56.8 |
| 26 | 龟山市 | 55.8% | 48.4 | 54 | 27.8% | 57.2 | 22 | 97.2% | 55.8 | 27 | 56.6 |
| 27 | 七尾市 | 69.8% | 63.7 | 9 | 16.7% | 47.8 | 49 | 94.1% | 53.9 | 52 | 56.5 |
| 28 | 朝倉市 | 60.6% | 53.6 | 38 | 33.3% | 61.9 | 13 | 86.4% | 49.1 | 75 | 56.4 |
| 29 | 志摩市 | 67.8% | 61.5 | 14 | 15.0% | 46.4 | 56 | 97.3% | 55.9 | 25 | 56.3 |
| 30 | 杉戸町 | 54.7% | 47.2 | 60 | 26.7% | 56.3 | 27 | 98.4% | 56.6 | 18 | 56.2 |
| 31 | 浜田市 | 68.1% | 61.8 | 13 | 12.5% | 44.3 | 65 | 99.2% | 57.1 | 10 | 56.2 |
| 32 | 新城市 | 69.2% | 63.1 | 10 | 22.2% | 52.5 | 36 | 88.2% | 50.1 | 71 | 56.1 |
| 33 | 館山市 | 55.9% | 48.5 | 53 | 27.8% | 57.2 | 24 | 95.6% | 54.8 | 41 | 56.0 |
| 34 | 喜多方市 | 63.6% | 57.0 | 29 | 18.2% | 49.1 | 43 | 97.3% | 55.9 | 24 | 55.9 |
| 35 | 佐渡市 | 70.9% | 64.9 | 8 | 14.3% | 45.8 | 59 | 93.9% | 53.8 | 53 | 55.9 |
| 36 | 羽生市 | 52.7% | 45.0 | 71 | 28.6% | 57.9 | 19 | 96.5% | 55.4 | 32 | 55.4 |
| 37 | 東根市 | 67.3% | 61.0 | 16 | 11.1% | 43.1 | 75 | 98.7% | 56.8 | 15 | 55.1 |
| 38 | 富士吉田市 | 73.1% | 67.4 | 4 | 15.0% | 46.4 | 54 | 88.6% | 50.4 | 69 | 54.9 |
| 39 | 光市 | 63.6% | 57.0 | 28 | 16.7% | 47.8 | 51 | 96.4% | 55.4 | 33 | 54.9 |
| 40 | いなべ市 | 61.6% | 54.7 | 33 | 15.0% | 46.4 | 57 | 99.4% | 57.2 | 4 | 54.6 |
| 41 | 岩沼市 | 48.0% | 39.9 | 83 | 27.8% | 57.2 | 25 | 99.7% | 57.4 | 2 | 54.4 |
| 42 | 赤穂市 | 59.9% | 52.9 | 41 | 16.7% | 47.8 | 52 | 98.4% | 56.6 | 17 | 54.2 |
| 43 | 日南市 | 55.1% | 47.7 | 58 | 26.3% | 56.0 | 28 | 93.4% | 53.4 | 57 | 54.2 |
| 44 | 荒尾市 | 53.6% | 46.0 | 66 | 22.2% | 52.5 | 33 | 98.8% | 56.8 | 13 | 54.1 |
| 45 | 羽村市 | 46.7% | 38.3 | 88 | 27.8% | 57.2 | 21 | 99.5% | 57.3 | 3 | 53.8 |
| 46 | 田川市 | 67.1% | 60.8 | 17 | 10.0% | 42.1 | 84 | 96.6% | 55.5 | 30 | 53.7 |
| 47 | 菊池市 | 60.0% | 53.0 | 40 | 15.0% | 46.4 | 55 | 97.4% | 56.0 | 23 | 53.2 |
| 48 | 桜井市 | 53.8% | 46.2 | 65 | 25.0% | 54.9 | 29 | 92.0% | 52.6 | 61 | 52.5 |
| 49 | 能代市 | 66.4% | 60.0 | 21 | 10.0% | 42.1 | 80 | 94.4% | 54.1 | 50 | 52.5 |
| 50 | 益田市 | 65.1% | 58.5 | 27 | 13.6% | 45.2 | 63 | 91.2% | 52.1 | 66 | 52.2 |
| 51 | 伊万里市 | 61.9% | 55.1 | 32 | 14.3% | 45.8 | 58 | 92.7% | 53.0 | 58 | 51.8 |
| 52 | 首里町 | 53.8% | 46.2 | 64 | 20.0% | 50.6 | 39 | 94.2% | 54.0 | 51 | 51.4 |
| 53 | 能美市 | 71.5% | 65.6 | 6 | 11.1% | 43.1 | 72 | 85.2% | 48.3 | 76 | 51.4 |
| 54 | 恵那市 | 66.4% | 60.0 | 20 | 5.6% | 38.4 | 91 | 95.7% | 54.9 | 39 | 51.3 |
| 55 | 阿見町 | 47.3% | 39.0 | 87 | 22.2% | 52.5 | 35 | 96.0% | 55.1 | 37 | 50.4 |
| 56 | むつ市 | 57.4% | 50.1 | 49 | 13.6% | 45.2 | 62 | 93.7% | 53.6 | 55 | 50.1 |
| 57 | 北斗市 | 57.5% | 50.2 | 48 | 18.2% | 49.1 | 44 | 88.2% | 50.1 | 72 | 49.7 |
| 58 | 常陸太田市 | 55.4% | 48.0 | 56 | 11.1% | 43.1 | 73 | 96.3% | 55.3 | 35 | 49.4 |
| 59 | 南あわじ市 | 67.5% | 61.2 | 15 | 11.1% | 43.1 | 77 | 84.2% | 47.6 | 79 | 49.3 |
| 60 | 小美玉市 | 59.5% | 52.5 | 43 | 15.0% | 46.4 | 53 | 87.8% | 49.9 | 73 | 49.1 |
| 61 | 氷見市 | 66.7% | 60.3 | 19 | 17.6% | 48.6 | 46 | 77.7% | 43.6 | 87 | 49.0 |
| 62 | 筑後市 | 52.6% | 44.9 | 72 | 11.8% | 43.6 | 69 | 97.2% | 55.8 | 26 | 48.8 |
| 63 | 笠岡市 | 55.6% | 48.2 | 55 | 10.0% | 42.1 | 83 | 95.1% | 54.5 | 48 | 48.5 |
| 64 | 富谷市 | 48.7% | 40.6 | 82 | 16.7% | 47.8 | 48 | 95.2% | 54.6 | 44 | 48.4 |
| 65 | 登別市 | 51.8% | 43.9 | 75 | 10.5% | 42.6 | 78 | 98.1% | 56.4 | 21 | 48.4 |
| 66 | 坂東市 | 63.5% | 56.8 | 31 | 10.0% | 42.1 | 79 | 86.8% | 49.3 | 74 | 48.3 |
| 67 | 南相馬市 | 55.9% | 48.5 | 52 | 9.1% | 41.4 | 85 | 95.1% | 54.5 | 46 | 48.2 |
| 68 | 宇佐市 | 63.6% | 56.9 | 30 | 4.3% | 37.3 | 101 | 92.2% | 52.7 | 59 | 48.2 |
| 69 | さぬき市 | 54.4% | 46.8 | 62 | 10.0% | 42.1 | 82 | 93.7% | 53.7 | 54 | 47.4 |
| 70 | 南国市 | 43.2% | 34.5 | 93 | 14.3% | 45.8 | 60 | 99.0% | 57.0 | 12 | 46.8 |
| 71 | 三次市 | 53.1% | 45.4 | 67 | 8.3% | 40.7 | 87 | 94.8% | 54.3 | 49 | 46.7 |
| 72 | 熊取町 | 47.6% | 39.4 | 85 | 14.3% | 45.8 | 61 | 93.4% | 53.4 | 56 | 46.3 |
| 73 | 岡谷市 | 59.3% | 52.2 | 44 | 11.1% | 43.1 | 74 | 83.4% | 47.1 | 81 | 45.7 |
| 74 | 阪南市 | 50.5% | 42.5 | 78 | 18.8% | 49.6 | 41 | 83.6% | 47.3 | 80 | 45.3 |
| 75 | 五泉市 | 56.9% | 49.6 | 50 | 5.0% | 37.9 | 97 | 90.9% | 51.8 | 68 | 45.3 |
| 76 | 伊奈町 | 39.1% | 30.1 | 101 | 25.0% | 54.9 | 30 | 88.4% | 50.3 | 70 | 45.2 |
| 77 | 富岡市 | 54.8% | 47.3 | 59 | 5.6% | 38.4 | 93 | 91.4% | 52.1 | 65 | 44.9 |
| 78 | 日置市 | 66.7% | 60.3 | 18 | 4.5% | 37.5 | 100 | 78.9% | 44.3 | 86 | 44.2 |
| 79 | 須坂市 | 49.2% | 41.1 | 81 | 5.0% | 37.9 | 96 | 95.5% | 54.8 | 42 | 44.0 |
| 80 | 岩出市 | 44.3% | 35.7 | 92 | 6.3% | 39.0 | 89 | 98.6% | 56.7 | 16 | 43.8 |
| 81 | 沼田市 | 58.5% | 51.4 | 46 | 5.0% | 37.9 | 98 | 84.7% | 48.0 | 78 | 43.4 |
| 82 | 府中町 | 39.4% | 30.3 | 99 | 11.1% | 43.1 | 70 | 95.1% | 54.5 | 47 | 42.4 |
| 83 | 裾野市 | 54.5% | 47.0 | 61 | 5.3% | 38.1 | 94 | 85.0% | 48.1 | 77 | 42.0 |
| 84 | 白岡市 | 46.4% | 38.1 | 90 | 16.7% | 47.8 | 47 | 81.2% | 45.7 | 83 | 41.8 |
| 85 | 小野市 | 49.2% | 41.1 | 80 | 12.5% | 44.3 | 68 | 82.5% | 46.6 | 82 | 41.8 |
| 86 | 幸手市 | 46.6% | 38.3 | 89 | 13.3% | 45.0 | 64 | 80.2% | 45.1 | 85 | 40.2 |
| 87 | さくら市 | 51.1% | 43.2 | 76 | 11.1% | 43.1 | 76 | 77.6% | 43.5 | 88 | 40.0 |
| 88 | 寒川町 | 41.9% | 33.1 | 97 | 27.8% | 57.2 | 23 | 69.4% | 38.3 | 90 | 39.7 |
| 89 | 海南市 | 55.3% | 47.8 | 57 | 10.0% | 42.1 | 81 | 68.5% | 37.8 | 91 | 37.6 |
| 90 | 宮古市 | 59.6% | 52.5 | 42 | 9.1% | 41.4 | 86 | 64.9% | 35.5 | 92 | 37.5 |
| 91 | 富里市 | 39.6% | 30.6 | 98 | 11.1% | 43.1 | 71 | 80.8% | 45.5 | 84 | 36.7 |
| 92 | 粕屋町 | 39.3% | 30.3 | 100 | 18.8% | 49.6 | 42 | 73.3% | 40.8 | 89 | 36.6 |
| 93 | 砺波市 | 65.8% | 59.3 | 24 | 5.6% | 38.4 | 92 | 54.8% | 29.1 | 94 | 34.5 |
| 94 | 高浜市 | 52.8% | 45.1 | 70 | 12.5% | 44.3 | 67 | 54.7% | 29.1 | 95 | 32.0 |
| 95 | 諏訪市 | 53.0% | 45.3 | 68 | 6.7% | 39.3 | 88 | 59.8% | 32.3 | 93 | 31.8 |
| 96 | 結城市 | 56.1% | 48.7 | 51 | 16.7% | 47.8 | 50 | 44.4% | 22.6 | 97 | 30.9 |
| 97 | 北杜市 | 73.2% | 67.4 | 3 | 5.0% | 37.9 | 99 | 37.6% | 18.3 | 99 | 30.3 |
| 98 | 坂出市 | 52.3% | 44.5 | 74 | 5.0% | 37.9 | 95 | 46.2% | 23.7 | 96 | 25.4 |
| 99 | 那珂川市 | 42.6% | 33.9 | 94 | 17.6% | 48.6 | 45 | 36.4% | 17.5 | 100 | 22.6 |
| 100 | 那珂市 | 47.5% | 39.2 | 86 | 5.6% | 38.4 | 90 | 38.0% | 18.5 | 98 | 20.3 |
| 101 | 東浦町 | 50.2% | 42.2 | 79 | 12.5% | 44.3 | 66 | 23.4% | 9.3 | 101 | 18.3 |

出所) 筆者作成

3. 自治基本条例の党派性

3-1. 地方分権改革と自治基本条例

最後に、石垣市の住民投票をめぐる動きを理解するのに捨象できない要素である自治基本条例の全国的な制定状況について触れておきたい⁽¹⁵⁾。

2000年の地方分権一括法に結実した地方分権改革は、住民に最も身近な基礎自治体である市町村が総合行政主体としてローカル・ガバナンスの舵取り役となり、持続可能な地域運営をおこなえるような体制への移行を目指したものであった。この流れから派生してきた、いわゆる「自治基本条例」は、2001年の北海道ニセコ町での制定を嚆矢として、現在までに全国397の自治体で制定されている⁽¹⁶⁾。

この自治基本条例がしばしば「自治体の憲法」などと表現されるのは、主権者である国民が国家に統治行為を信託するにあたって、行き過ぎた権力行為を制限するルールが憲法であることのアナロジー的発想に根差している。つまり、分権時代にあっては、国民と国家の関係性と同様、住民が自治体にローカル・ガバナンスを信託するにあたって、自治体の行き過ぎた権力行為を制限するルールが必要という考え方である。住民の権利を制限したり義務を課したりするのは「並みの条例」の任務であり、権力者を理念や原則により拘束するのが「自治体の憲法」としての自治基本条例の目指すところとされる（金井2010）。このような捉え方自体に法理論的な見地からの批判もあるが（原田2005、山口2011）、地方分権改革以前の自治体の条例の大部分が国の法令に沿って制定・改正されていたことに鑑みれば、国からの働きかけが全く無いにもかかわらず、これだけの数の自治基本条例が全国的に広がったことは、住民自治の拡充という点で一つの画期と言えよう⁽¹⁷⁾。なお、石垣市の自治基本条例は、革新市政であった大浜長照市長時代に沖縄県内第1号の条例として制定され、2010年2月の市長選で中山義隆市長へと「政権交代」した直後の4月1日に施行されている。

(15) ここでの議論は、新垣（2021）で公表した内容の一部を再構成している。

(16) NPO法人公共政策研究所の調べによる。<http://koukyou-seisaku.com/policy3.html>

(17) 自治基本条例の普及については、阿部（2019）に詳しい。

3-2. 自治基本条例制定をめぐる党派性

さて、2010年代に入ると、自民党や一部の保守系活動家より、この自治基本条例を疑問視・危険視するような言動が見られるようになってきている⁽¹⁸⁾。後述するように、本稿で注目する石垣市においても、住民投票をめぐる署名活動が当初、自治基本条例を根拠として展開されたことを受けて（かどうかは実は判然としないものの）、突如市政与党議員らによって同条例を廃止しようとする動きが発生した。また、自治基本条例の制定要因を分析した真下（2016）によれば、同条例は市町村合併の実施という制度的変化を来した自治体や、リベラル色の強い都市部や革新系政党の相対的得票率が高い自治体において制定される傾向にあるとされる。

尤も、後述するように、石垣市政ではこれまで市長選挙・議会選挙ともに保守・革新という党派対立が鮮明に見てとれるため、当該事例については真下（2016）の知見との矛盾は無い。ただ、果してこの自治基本条例の全国的な制定状況について、保革という党派対立を軸に理解してよいかどうかは不安が残る。そのため、ここでは自治基本条例を制定した自治体のうち都市部とみなすことのできる市区のみ（246市区）を抽出し⁽¹⁹⁾、当該自治体の首長の党派性を確認しておきたい。

図5は、246市区の自治基本条例制定時点における直近の首長選挙での政党支持別状況を時系列で示したものである⁽²⁰⁾。全体の件数としては、保守系首長時代に自治基本条例が制定された市区は50、革新系市長時代に制定された市区が21、相乗り首長時代に制定された市区が38、無所属首長時代に制定された市区が137となっている。

(18) たとえば、自民政務調査会は2011年の野党時代に『チョット待て!! “自治基本条例”』という冊子を発行している。また2014年7月23日には、自民党が地方組織に対して外国人の住民投票参加を認めるような内容の自治基本条例が制定されないよう注意を促す通達を竹下亘組織運動本部長の名前で出している。

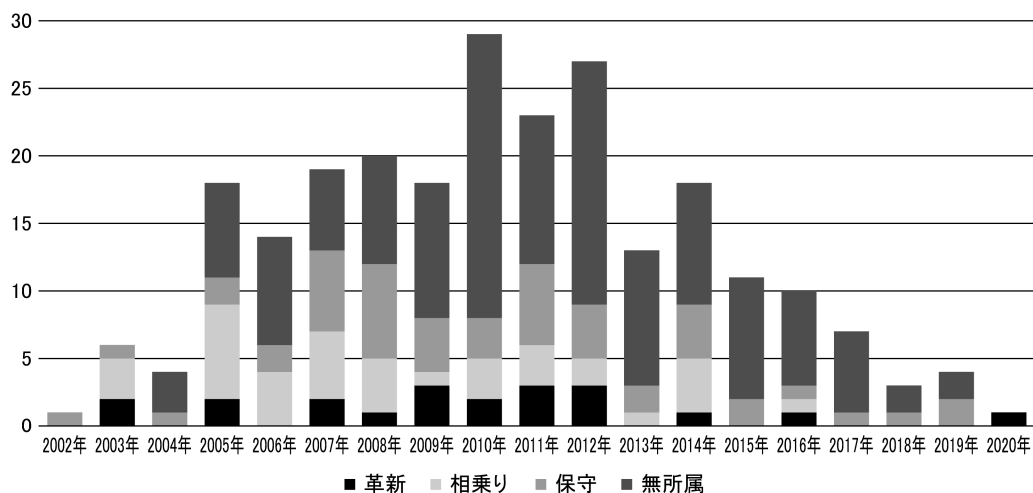
(19) 対象を都市部に限定したのは、地方自治総合研究所が毎年刊行している『全国首長名簿』で首長選挙の当選者の党派を悉皆的に確認できるのが市区レベルのみであることによる。

(20) 直近の選挙が無当選だった場合はその1回前の選挙を参照している。なお、ここでは自民党・公明党の支持があった場合を「保守」、民主党・共産党・社民党の支持があった場合を「革新」、両派からの支持があった場合を「相乗り」、国政政党からの支持がなかった場合を無所属に分類している。ただし、地方政治において公明党を「保守」と括るのには若干の逡巡もある。実際、石垣市政においては2002年の市長選挙で公明党は革新系現職の支持を表明し、自民党推薦の候補者に圧勝している。

自治基本条例はその性質上、条文策定過程において自治体職員や地域住民、有識者、議会議員などが参入してくることが一般的であると考えられるため、首長の党派性がどこまで条例成立に影響するかは定かではない。ただし、少なくとも首長の党派としては革新系が多い傾向にはないことが分かる。また、時期的には確かに2009年9月からの民主党政権時代に制定件数が多い傾向にあったことは見てとれるが、保革という枠組みで見ると、2003年以降に保守系首長の自治体より革新系首長の自治体が年単位の制定件数で上回ったことは一度もない。

この点については今後の詳細な分析が待たれるが、現時点では自治基本条例の制定傾向を保革という枠組み「のみ」で捉えることは難しいように思われる。多くの自治体議会における多数派が無所属＝隠れ保守系議員という、地方政治を捉える上で長らく「常識」とされてきた前提に立てば尚更、革新系の仕事と見なすことの難しさが際立つであろう。

図5 自治基本条例制定自治体の首長の党派性



出所) 筆者作成

(あらかき じろう 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

キーワード：住民投票／直接請求／自治体選挙／
自治基本条例／地方政治

【参考文献】

- 秋元律郎「地域社会の権力構造とリーダーの構成」『社会学評論』第16巻第4号、日本社会学会、1966年
- 秋山和宏「地方議会における「政党化」の現状 — 地方政治の「環境」に関連して」『法学紀要』第18別巻、日本大学法学部法学研究所、1976年
- 阿部四郎「政党、選挙と地方政治」『都市問題』第74巻第4号、東京市政調査会、1983年
- 阿部昌樹『自治基本条例 — 法による集会的アイデンティティの構築』木鐸社、2019年
- 新垣二郎「石垣島に見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」『月刊自治研』第736号、自治労サービス、2021年
- 依田博「地方連合政府の研究（1）」『神戸大学教養学部紀要』第20号、神戸大学、1978年
- 今井一『住民投票の総て』〔国民投票／住民投票〕情報室、2020年
- 石上泰州「地方選挙における政党の関与」『経済学論纂』第58巻第3・4号、中央大学経済学研究会、2018年
- 上田道明『自治を問う住民投票 — 抵抗型から自治型の運動へ —』自治体研究社、2003年
- 上田道明「「住民投票史」の中の2005年」『社会学部論集』第44号、佛教大学社会学部、2007年
- 上田道明「住民投票に期待されているものは何か」三菱UFJリサーチ&コンサルティング『季刊政策・経営研究』vol. 3、2010年
- 上田道明「住民投票が映しだすローカル・ガバナンスの現在」石田徹・伊藤恭彦・上田道明編『ローカル・ガバナンスとデモクラシー：地方自治の新たなかたち』法律文化社、2016年
- 牛山久仁彦「「相乗り」指向の自治体政治と問われる分権化」『自治総研』第452号、地方自治総合研究所、2016年
- 牛山久仁彦「政党「相乗り」の増加と地域政治の変化」『自治総研』第464号、地方自治総合研究所、2017年
- 牛山久仁彦「自治体首長選挙の動向と地域政治～「相乗り」回帰は進むのか」『自治総研』第475号、地方自治総合研究所、2018年
- 打越綾子「地方分権改革と地方政治の流動化」『成城法学』第74号、成城大学、2005年
- 江藤俊昭「住民投票と議会をめぐる住民自治の分岐 — 新住民自治論を提案する」『市政研究』第195号、大阪市政調査会、2017年
- 大島太郎「自治体政治の構造」『思想』第443号、岩波書店、1961年
- 岡本三彦「スイスの住民参加と合意形成 — 住民投票の可能性と限界」日本地方自治学会編『合意形成と地方自治』敬文堂、2008年
- 岡本三彦「自治体の政策過程における住民投票」『会計検査研究』第45号、会計検査院、2012年
- 賀来健輔『条例の制定又は改廃の直接請求 — 住民発意による政策実現の困難』日本評論社、2019年
- 金井利之『実践自治体行政学 — 自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』第一法規、2010年
- 木寺元「地方選挙制度改革と政治工学 — 総務省「地方議会・議員に関する研究会 報告書」の検討と分析」『自治総研』第473号、地方自治総合研究所、2018年
- 黒田展之編『現代日本の地方政治家 — 地方議員の背景と行動』法律文化社、1984年

- 小林武「住民投票制度のプレシット的運用（1） — 名古屋市の事例から考える」『愛知大学法学部法経論集』第188号、愛知大学法学会、2011年
- 鹿谷雄一「住民投票の歴史的展開」日本地方自治学会編『合意形成と地方自治』敬文堂、2008年
- 新藤宗幸編『住民投票』ぎょうせい、1999年
- 砂原庸介『地方政府の民主主義 — 財政資源の制約と地方政府の政策選択』有斐閣、2011年
- 砂原庸介「誰が自治体再編を決めるのか — 「平成の大合併」における住民投票の再検討」若林幹夫・立岩真也・佐藤俊樹編『社会が現れるとき』東京大学出版会、2018年
- 曾我謙悟・待鳥聡史『日本の地方政治 — 二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会、2007年
- 高寄昇三『地方政治の保守と革新』勁草書房、1981年
- 武田真一郎「住民投票による意思決定の現状」『市政研究』第195号、大阪市政調査会、2017年
- 辻陽『戦後日本地方政治史』木鐸社、2015年
- 辻清明『新版日本官僚制の研究』東京大学出版会、1969年
- 名取良太「大都市圏における代表制民主主義の課題と展望」『市政研究』第140号、大阪市政調査会、2003年
- 西尾勝「行政過程における対抗運動 — 住民運動についての一考察」日本政治学会編『政治参加の理論と現実』岩波書店、1974年
- 蓮池穰「地方政治における「地方」政党 — 北海道の都市の事例 — 」『都市問題』第72巻第4号、東京市政調査会、1981年
- 原田尚彦『新版地方自治の法としくみ（改訂版）』学陽書房、2005年
- 星野光男『日本の地方政治 — 住民自治と保守革新の対立 — 』東洋経済新報社、1958年
- 堀内匠「地方民主主義の赤字と自治体議会の危機」『生活経済政策』第239号、生活経済政策研究所、2016年
- 真下英二「自治基本条例の制定要因に関する一考察」『尚美学園大学総合政策論集』第23号、尚美学園大学総合政策学部総合政策学会、2016年
- 馬渡剛『戦後日本の地方議会 — 1955～2008 — 』ミネルヴァ書房、2010年
- 村松岐夫・伊藤光利『地方議員の研究 — 日本的政治風土の主役たち』日本経済新聞出版、1986年
- 森田朗・村上順編『住民投票が拓く自治 — 諸外国の制度と日本の現状 — 』公人社、2003年
- 山口道昭「自治体審議会と条例の実効性確保 — 自治推進委員会を中心に」『法社会学』第74号、日本法社会学会、2011年
- 横田清編『住民投票 I — なぜ、それが必要なのか』公人社、1997年
- 吉田勉「住民投票の本質とその結果の法的効果（上）（中）（下）」『自治実務セミナー』第631・633・634号、第一法規、2015年