

石垣島の地方政治（3） — 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、7月号)
4. 石垣市事例分析：2010－2014
5. 石垣市事例分析：2014－2018 (以上、8月号)
6. 石垣市事例分析：2018－ (以下、本号)

おわりに

6. 石垣市事例分析：2018－

6-1. 2018年市長選挙と議会選挙

2018年3月11日に実施された市長選挙は、保守分裂選挙となったものの、現職の中山市長が5期目の市議J. Bと2期目の県議Q. Aを寄せ付けず3期目の当選を果たした⁽¹⁾。市長は既に2016年12月の時点で防衛省による自衛隊配備の手続きを了承していたが、この選挙戦でも依然として基地問題は「国の専権事項」との姿勢を貫いていた。候補者が掲げ

(1) なお、現職市長は2010年選挙、2014年選挙ともに自民党と公明党の推薦を受けてきたが、この2018年選挙では新たに日本維新の会と幸福実現党からも推薦を受けている。

ていた政策集をみても、J. Bは自衛隊配備に絶対反対、Q. Aは平得地区の現候補地への配備について白紙撤回を主張していたが、市長は基地問題について特段の見解を示していなかった。その意味で、この2018年市長選挙も2014年市長選挙と同様、基地問題が選挙戦上の争点となり得たかどうかは定かではない。

むしろ、基地問題をめぐる一連の流れを念頭において眺めてみると、市長選挙と同様に重要であったのは、同日に実施された市議会補欠選挙であったようにも思える。前号で見てきた通り、2018年市長選挙時の市議会では、旧会派「自由民主党」に所属していた5期目K. Bや5期目F. D、4期目H. C、2期目B. Dが保守派ながらも反市長派の様相を呈しており、親市長派は議会内で過半数を押さえられていなかった。この4名の動き次第では、今後、基地問題に関する議案を市議会でも可決できない状況となっていた。とりわけ、平得地区に予定されていた自衛隊駐屯地の候補地約46haのうち半分の約23haは市有地であり、土地売買契約をめぐっては市議会の議決が必須となる。その意味で、市議会の多数派形成がそれまでよりも一層重要となりつつあったと考えられる。

この補選はそもそも、2016年6月の革新分裂選挙となった県議会選挙で反市長派の3期目F. Aが出馬・落選したことに伴う欠員1名の補充であり、当初より革新系の新人A. Cと保守系の黒島孫昇が立候補を表明していた。しかし、この新人A. Cは市長選挙において市議J. Bを支持しており、黒島は県議Q. Aを支持していた。そのため、いずれかの候補者が当選しても親市長派の勢力伸長には結びつかない。さらに、市議J. Bが市長選挙の告示日10日前までに立候補を届け出れば、J. Bの辞職分を含めて欠員2名の選挙となり、自動的に両名とも無投票で当選が決まる。つまり、どちらに転んでも反市長派の勢力拡大になる公算が大きかった。そこで、市長はこの市長選挙・市議会補欠選挙における反市長派J. B=A. CとQ. A=黒島のセット戦略に対抗すべく、2月10日になってA. Bの補選擁立を決めて市長=A. Bのセットで選挙戦に持ち込むことにした。そして結果的にA. CとA. Bが当選したことにより、1議席分ではあるが親市長派の議席を増やすことに成功した。

この2018年市長選挙・市議会補欠選挙における現職の勝利を受けて、防衛省沖縄防衛局は6月8日、配備候補地の用地測量や不動産鑑定評価、補償物件調査など、駐屯地建設に向けた具体的業務の入札公告を開始する。この動きに対して、反市長派の2期目D. E（社民）らが6月25日に平得地区への自衛隊配備を問う住民投票条例案を動議として提出するも、議会選挙の直前というタイミングもあって保守系反市長派4名全員の賛同を得ることはできず（1名のみ賛成）、8：12で否決される。

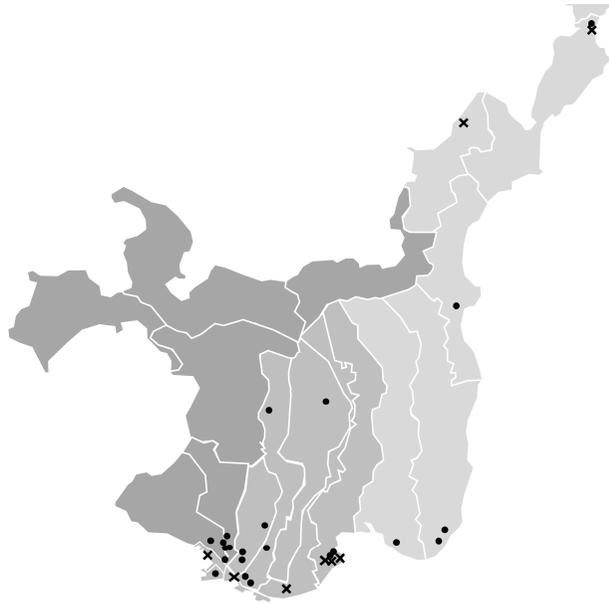
そして、この6月の市議会における保守系反市長派議員らの動きを確認して（かどうかは定かではないが）、市長は議会閉会後の7月18日に記者会見を開き、自衛隊配備を受け入れる考えを初めて正式に表明するに至る。この会見は事前に報道機関にも知らせず急遽設定され、親市長派の議員には会見前に事前説明があったものの、基地問題にナイーブな態度を取り続けてきた公明党議員には声がかけれなかったようである。この会見を受けて、8期目市議H. A（公明）が「重大な協定違反である。独断と暴走の中山市政には非常に危機感を禁じ得ない。」と市長を強く批判するコメントを出すなど、議会選挙を前にして親市長派の足並みが乱れかねないような動きも出ていた。

このような状況下で行われた2018年議会選挙は、**図13**のような結果となった。この選挙では立候補者が30名と前回より1名増え、新人が11名（前回9名）、現職・前職・元職19名（前回20名）となっている。投票率は65.7%と前回選挙より4ポイントほど下落し、当選者は新人6名、現職・前職・元職16名とやはり経験者の再選率が高かった。親市長派は、選挙直前の10名から3名増加して13名となり、再び同派から議長を出しても議案を可決できる状況に持ち込むことに成功した⁽²⁾。

では、この2018年議会選挙はそれまでの選挙と比較してどのような特徴が見出せるであろうか。地政的な観点からは、市内21地区のうち15地区から候補者が出ており、前回より更に1地区増えている。人口の多い登野城、新川、真栄里地区では登野城地区のみ候補者を2名から4名に増加させているが、うち2名は市議補選の当選者であり、前々回・前回と同様にこの3地区から5名当選という線は維持されている。美崎町、浜崎町、新栄町などの市街地では、10期目M. Aや8期目H. Aなどのベテラン議員が引退したことの影響からか、前々回・前回のように現職5名全員当選とはならず、立候補者3名のうち現職と新人の2名がいずれも僅差で落選している。逆に、大浜、石垣、大川の3地区は依然として立候補者が多いものの（全30名中13名）、落選者は大浜地区に集中しており（5名中3名が落選）、これまで反市長派の立候補者が多かった石垣地区から親市長派の新人を含めて5名全員が当選を果たしている。また、登野城地区の南部ではなく自衛隊駐屯地に近く人口の少ない北部地区や、人口約300人程度の野底地区、伊原間地区、桃里地区などからも複数名が立候補するなど、若干ではあるが立候補者の生活拠点の分散傾向が見て取れる。ただし、依然として大多数は人口の集中する島南部からの立候補であり、議員の「地域代

(2) 選挙後、自衛隊配備の受け入れ会見により市長との関係性が悪化しつつあったとされる公明党から、5期目A. Aが市議会議長に就任している。

図13 2018年議会選挙の詳細データ



2018年議会議員選挙

大字	氏名	年齢	市長	政党	新現	基地	平得	得票数	当落	地域別 当落
登野城	A.A	48	親	公明	現4	▲	▲	1,031	当	4/4
	A.B	51	親		現1	○	▲	906	当	
	A.C	36	反		現1	×	×	1,279	当	
	A.E	30	親		現1	○	○	1,141	当	
新川	B.D	37	親	維新	現2	○	▲	1,117	当	1/1
真栄里	C.B	46	中立		現2	×	×	659.38	落選	0/1
大浜	D.A	59	親		新人	○	○	218	落選	2/5
	D.C	67	親		前3	○	○	589	落選	
	D.E	62	反	社民	現2	×	×	780	当	
	D.G	46	反		新人	×	×	610	落選	
	D.H	41	親		現2	○	○	1,155	当	
石垣	E.C	51	親	公明	新人	▲	▲	1,313.74	当	5/5
	E.F	34	反		新人	×	×	1,249	当	
	E.G	70	反	社大	新人	×	×	673	当	
	E.H	40	親		新人	○	○	1,061	当	
石垣	E.I	57	反		新人	×	×	802	当	5/5
大川	F.A	46	反		前3	×	×	982	当	3/3
	F.B	68	親		現6	○	○	823	当	
	F.C	52	親		新人	○	○	686	当	
平得	G.A	57	親	幸福	現1	○	○	751	当	1/1
新栄町	H.C	49	中立		現4	▲	▲	601	落選	0/1
宮良	I.B	55	親	自民	現3	○	○	900.88	当	1/1
白保	J.A	61	親		現2	○	○	810	当	2/2
	J.B	62	反		前5	×	×	1,267	当	
浜崎町	K.A	48	親	自民	現2	○	○	799.18	当	1/1
美崎町	M.B	51	親	維新	新人	○	○	660.41	落選	0/1
野底	O.A	45	反		新人	×	×	176	落選	0/1
伊原間	P.A	70	中立		新人	○	○	121	落選	1/2
	P.B	65	反	共産	現1	×	×	800	当	
桃里	Q.A	54	反		元4	○	×	1,267.61	当	1/1

市長	人数	年齢	得票数	得票率
親	16	51	13,962	55.3%
中立	3	55	1,381	5.5%
反	11	52.5	9,886	39.2%
親	13	49.2	12,494	57.9%
中立	0		0	0.0%
反	9	54	9,100	42.1%

基地	人数	年齢	得票数	得票率
賛成	16	52.6	13,006	51.6%
慎重	3	49.3	2,946	11.7%
反対	11	51.7	9,277	36.8%
賛成	12	49.1	11,418	52.9%
慎重	2	49.5	2,345	10.9%
反対	8	54	7,832	36.3%

出所) 新聞報道記事を基に筆者作成。

※ 「基地」項目および「平得」項目の「▲」は慎重を表す。

※ 網掛けとなっている部分は2014年選挙からの態度変更を示している。

※ A. BとA. Cは2018. 3. 11補選で当選しているため現職1期目と表記している。

表」という側面は今回も見てとることができなかった。

党派性について、まず政党ラベルから確認しておきたい。この選挙では、自民党2名、公明党2名、共産党1名、社民党1名、沖縄社会大衆党1名の公認候補が出ており、全員が当選している。自民党が公認候補を2名以上出すのは1990年議会選挙以来、実に28年ぶりのことであった。また、今回も前回と同様に幸福実現党からの推薦1名が当選し、日本維新の会は新たに2名の推薦を出して1名が当選している。やはり石垣市の選挙において政党ラベルは有効と言えよう。

市政評価については、全候補者30名のうち親市長派16名（前回16名）、反市長派11名（前回9名）、中立が3名（前回4名）となっており、2014年選挙からほとんど変動がなかった。中立を標榜することの厳しさも前回と同様で、中立を貫いてきた2期目現職C、Bが13票差で落選するとともに、この選挙で親市長派から中立へ転向した4期目現職H、Cも落選、新人のP、Aは最低得票で落選となり全員落選、市議会において両派の対立の緩衝役が消滅することとなった。一方、2010年選挙では親市長派を掲げながらも、その後2012年県議会選挙や2018年市長選挙をめぐって市長と対立したQ、Aはこの選挙でも反市長派に回り上位当選、2014年選挙で中立を標榜して落選した新人F、Cは逆に親市長派を掲げて当選を果たしている。やはり、市長との距離感を明確に打ち出すことが集票につながっていた可能性がある。

ただし、3派それぞれの得票数の傾向を前回選挙と比較すると、有権者からの市政評価は若干厳しく推移したようにも見受けられる。親市長派の得票は全体の55.3%（1名あたり平均獲得票872.6票）と2014年選挙の60.8%（平均獲得票978.4票）から大幅に下がっており、2010年選挙の水準よりも下回った。その一方で、反市長派の得票は全体の39.2%（平均獲得票898.7票）と、前回の31.0%（平均獲得票887.9票）より伸ばしている。なお、中立は全体の5.5%（平均獲得票460.5票）となり、前々回の22.6%（平均獲得票768.8票）や前回の8.2%（平均獲得票530.6票）と比べて明らかに減退傾向を辿っている。

そして、この市政評価の変化は、基地問題との関連が示唆される。すなわち、前回選挙では自衛隊配備について「賛成」「条件付賛成」「反対」に加えて「保留」という選択肢があり、「賛成」「条件付賛成」が全体の27.6%、「反対」が44.5%、「保留」が27.9%となっていた。前述の通り、「保留」派は市長の判断待ちという側面が強かったことに鑑みれば、前回選挙における基地賛成派（賛成＋条件付賛成＋保留）の得票は全体の55.5%、反対派の得票は44.5%と見做すことができよう。一方、今回の選挙では、市長による自衛隊配備受け入れ表明を受けて「保留」としていた親市長派の2期目現職B、D、3期元職

D. C、2期目現職D. H、3期目現職I. B、2期目現職J. Aがこぞって「賛成」に転向した。しかし、この「保留」を吸収した基地賛成派の得票は全体の51.6%まで低下し、「慎重」「反対」を足した反対派の割合48.5%と肉薄することとなった。前号の図10と本号の図13を見比べてもらえば分かる通り、2014年議会選挙に親市長派として立候補し、2018年議会選挙にも立候補した11名のうち、得票を伸ばしたのは1期目G. A（幸福）のみであり（694票→751票）、残りの10名は合計で約1,300票も減らしていた。

また、党派ごとの年齢構成についても変化が起きている。2010年議会選挙においては親市長派と反市長派の候補者の平均年齢には10歳前後の開きがあり、市長と世代的に近い若手候補者が親市長派を構成していたが、2014年議会選挙ではその差が6歳ほどに縮まっていた。今回の選挙では、親市長派の候補者は全体で平均51.0歳、当選者で49.2歳と前回とほぼ変わっていないが、反市長派の候補者は全体で平均52.5歳、当選者で54.0歳まで下がってきており、全体平均では殆ど差がない状態となっていた。これは、同年の市議補選で当選した現職1期目A. C（36歳）をはじめとして、新人のD. G（46歳）、E. F（34歳）、O. A（45歳）などの比較的若い世代が反市長派として立候補してきたことによる。

なお、基地建設をめぐる各候補者の考え方は、従来通り国防・安全保障上の観点から賛成・反対の立場をとるケースが多く、2期目現職D. E（社民）や1期目現職P. B（共産）、新人のE. F、D. Gなどの反市長派が経済振興面でマイナスに働く危険性に言及していた。前回のように、基地問題を判断する選択肢として住民投票を挙げる候補者は、親市長派の新人D. Aのみであった（落選）。また、候補者アンケートで基地問題を重要政策として挙げていたのは、親市長派では6期目現職F. Bと1期目現職G. A（幸福）、新人D. Aに留まり、他の13名は全く触れていなかった。一方、反市長派では5期前職J. Bや2期目現職D. E（社民）、1期目現職P. B（共産）、1期目現職A. C、新人のE. F、E. G（社大）、E. Iなど、11名中7名が言及していた点に鑑みれば、やはり保守陣営が基地問題の争点化を回避する傾向にあったことが見て取れる。

結果的に見れば、この2018年議会選挙を経ても、議会内での基地問題をめぐる勢力図は2014年議会選挙の時点とほぼ変わらなかったと言えよう。前回選挙では賛成（条件付き含め）7名、反対派10名、保留5名という構図であったが、今回は賛成12名、慎重2名、反対8名となった。この変化は、判断を保留していた親市長派の若手中堅議員が賛成に流れ、反対を貫き通してきた公明党が態度を慎重へと軟化させたことに尽きる。そして、この選挙で当選した1期目現職A. Bと2期目現職B. D（維新）は、基地建設自体には賛成していたものの、現候補地である平得地区への配備には慎重姿勢を示していた。とりわけB.

Dは、2018年市長選挙の前後から明確に親市長派と距離を置いており、今回の選挙でも日本維新の会から推薦を受けていた点で自民党系の議員らとは一線を画していた。そのため、自衛隊配備が当初計画のまま結実するかどうかをめぐっては、この2名が新たにキャスティングボートを握る構図となっていた。

ただし、この2018年議会選挙によって、本稿で扱ってきた「保守・革新」「親市長派・中立・反市長派」「基地賛成派・反対派」という3つのラベルは、少なくとも属人的にはほぼ同じ意味を持つこととなった。これはつまり、基地問題をめぐる議会内の勢力関係が単純化したということであり、市長が基地賛成派である以上、既に動き出していた基地問題をめぐる地方政治上の争いとしては、保守系＝親市長派＝基地賛成派の優位が動かぬものとなったことを意味する。ゆえに、この選挙以降の動向としては、基地反対派による配備候補地の土地開発の不法性を追及する動きや、最終手段としての住民投票の請求、その否決を受けての住民訴訟の提起というような、地方政治としてはやや外在的な局面の攻防がメインとなっていく。

6-2. 2018年選挙以降の基地問題の推移

(1) 配備候補地をめぐる動き

さて、基地問題をめぐる防衛省の動きは、2017年6月に一般住民向け説明会を開催し、8月に概算要求で石垣島への自衛隊配備関連経費約136億円を計上して以降は特に目立った動きがなかった。

それが、前述のように、2018年市長選挙を経た後の議会選挙目前という微妙なタイミングで再び動き出したのは、沖縄県の環境影響評価条例が改正されたことと密接に関連していた。すなわち、2018年3月28日に県議会で環境影響評価条例が改正され、新たに施行区域が20ha以上で土地造成を伴う事業については、環境アセスメントの実施が義務付けられた。この改正条例は2018年10月1日から施行されることになっていたが、経過措置として半年後の2019年3月31日までに着工が始まった事業については環境アセスメントの適用外とされた。

仮に、配備候補地に環境アセスメントを実施するとなると、概ね3年程度の期間を要すると見積もられており、駐屯地の建設計画が大幅に後ろ倒しとなる。また、環境アセスメントの結果次第では、候補地自体を新たに選定し直さなければならない事態にもなりかねない。その意味で、この防衛省による駐屯地建設に向けた具体的業務の

入札や、市長による自衛隊配備受け入れ表明は、翌年3月末までの工事着工というスケジュールを逆算しながらタイミングを見計らって実行に移されたものと捉えられる。実際にも、市長は会見で受け入れ表明の理由の1つとして、この環境影響評価条例改正による配備計画の遅滞回避を挙げていた。防衛省も10月29日に2018年度内での造成工事に着工する方針を固め、11月2日には駐屯地配備計画のうち、私有地の一部約3.5haの造成工事に関する入札を公告していた。

当然ながら、この市長判断は自衛隊駐屯地の建設事業を進めるための「アセス逃れ」という側面を含むことになり、「石垣島に軍事基地をつくらせない市民連絡会」などが即座に抗議声明を発表するなどの動きが出てきていた。また、2018年9月に陸水学・環境学の専門家らが平得地区の配備候補地を起点とした地形・地質・水文環境調査の実施結果について会見を開き、宮良川水系の表流水・地下水に工事がもたらす影響を把握するため、環境アセスメントの実施を呼びかけるという動きもあった。

このような中、配備候補地をめぐるのは別の問題が浮上する。候補地の一部として防衛省が購入を予定していた私有地のゴルフ場（ジュマール・ゴルフガーデン）が、県の許可を受けずに開発された疑いが出てきたのである（後に石垣市当局が沖縄県に確認し、開発行為の許可が無かったことが判明）。このゴルフ場の運営会社の代表は親市長派の2期目G.A（幸福）であったことから、2018年12月の市議会でも取り上げられることとなり、12月25日には反市長派の1期目E.Fにより調査特別委員会の設置が本会議で提案された。しかし、都市計画法上の開発行為の許認可権が県にあることや、市議会が私有地の調査まで深入りするのは越権行為との批判が親市長派から出され、審議の結果9：12で否決され設置には至らなかった。

なお、このゴルフ場をめぐるのは、2019年2月14日にも「石垣島に軍事基地をつくらせない市民連絡会」の指摘により、隣接する市有地の森林を無断伐採して約2,000㎡を無断使用し続けていた疑いが浮上し、4月には石垣市当局もこれを認めてG.Aに原状回復を求めている。また、2020年3月の市議会では、市当局がこのG.Aによる市有地の10年分無断使用の損害金を約50万円と算定したことを受け、反市長派の2期目A.Cがその安すぎる損害金の算出根拠について追及するなど、議会が紛糾する一幕もあった。

しかし、これらの反市長派議員らによる奮闘もむなしく、自衛隊駐屯地の配備候補地をめぐる契約は粛々と進められていった。まず、後述の住民団体による住民投票条例案が審議される1日前の2019年1月31日には、前述のゴルフ場（ジュマール・ゴル

フガーデン) 内の用地13haの売買・賃貸借契約が防衛省との間で締結され、県の環境影響評価条例に基づく環境アセスメントが回避できる年度内の工事着工体制が整う。そして、2019年2月から6月頃までの住民投票をめぐる動きに決着がついた後はやや動きが緩慢化したが、翌2020年2月には石垣市の市有地約23haのうち14haを約4億1,770万円で売却する方針が示され、3月議会で提案されることとなった。ここで反市長派議員らは、売却案を審議・決定した市公有財産検討委員会が議事録を作成していなかったことに反発し、3期目B. D (維新) が一時この売却案否決に同調する動きを見せたものの、結局、3月2日の表決では1期目E. C (公明) が退席するなかB. Dは賛成に回り、11:9で売却案が可決された。その後、市議会の議決権が及ばない約9haの賃貸借契約も4月27日に滞りなく締結され、市有地に関する契約関係は全て完了することとなった。

(2) 新たな住民投票の動き

一方、住民投票の動きは、2018年議会選挙が終わった直後の10月から顕在化するようになった。すなわち、防衛省が年度内の工事着工方針を表明した10月29日と同日に「石垣市住民投票を求める会」(代表: 金城龍太郎⁽³⁾) が結成され、10月31日から1ヶ月間で1万筆の署名を目標として署名活動が開始された。この署名活動は、「石垣島に軍事基地をつくらせない市民連絡会」が以前に展開したような反対派主導のものではなく、あくまで石垣市民の自衛隊配備に関する意思を明らかにすることを目的として掲げた、若者中心の草の根活動となった。この活動の無党派性から、当初より反市長派の議員らに加えて親市長派の7期目F. Bも賛意を明らかにしており、また3期目B. D (維新) も1万5,000筆から2万筆の署名が集まれば実施する意味があるとの意向を表明していた。そして、署名期間が終了した時点で集まった署名数は1万5,135筆と有権者数の約4割にまで達し、12月6日に代表の金城龍太郎が市長と面談した際には、市長も「住民投票は実施される方向になると思う。」との見解を示していた。ただし、その後の選挙管理委員会による審査で有効署名総数は1万4,263筆となり、B. Dが住民投票賛成の条件に挙げていた1万5,000筆には僅かに届いていなかった。

(3) 代表の金城龍太郎は、「石垣島に軍事基地をつくらせない市民連絡会」の共同代表で候補地周辺にあたる嵩田公民館長の金城哲浩の息子である。

そして、12月20日には「石垣市住民投票を求める会」が直接請求を行い、住民投票条例案の審議は総務財政委員会に付託されることとなった。同会は当初より、この住民投票について辺野古米軍基地建設の埋め立て賛否を問う県民投票と同日の2月24日実施を希望していたため、条例案の審議は、期日前投票の体制整備や投票用紙の外注などの事情から、タイムリミットが2月1日とあらかじめ設定されていた。しかし、親市長派議員の中では、住民投票に懐疑的な市民の参考人も招致すべきかどうかや、県民投票と同様に「賛成」「反対」以外の選択肢を設定すべきかどうかなどの意見も出ていたようで⁽⁴⁾、住民投票を実施したい反市長派議員との間で水面下の駆け引きが繰り返されたようである。その結果、2月1日の臨時議会において1期目E.C（公明）が退席するなか、この住民投票条例案は賛否が10：10で同数となり、議長裁決で審議不十分とされ否決された。なお、この表決では7期目F.Bが賛成、3期目B.D（維新）は反対に回った。

ただし、既に見てきたように、この住民投票は、駐屯地建設の勢いを止めたい基地反対派＝反市長派の議員にとっても最終手段という位置づけにあった。それゆえに、なんとか住民投票の実施にまで漕ぎつけようと、その後立て続けに議員提案で住民投票条例案の修正パターンが出される。すなわち、直接請求が否決された同日には、3期目D.E（社民）より、県民投票と同じように「どちらでもない」を選択肢に加えた3択での住民投票条例案修正案が提案される。しかし、これにはF.BとB.Dの2名とも賛同せず、9：11で再び否決されることとなった。次いで、3月1日には2期目A.Cと1期目E.Iの共同提案として選択肢を「賛成」から「容認」に変更した2択の住民投票条例案が提案された。この議案については、直接請求のように予めリミットを設定して審議不足となることを回避すべく特別委員会が設置され、6月議会まで継続的に審議が行われることとなった。しかし、特別委員会審議で両派の主張が平行線を辿ったことに加え、前述のように既に自衛隊駐屯地の工事が2018年度内に着工していた後となったこともあり、市議会本会議における6月17日の審議では反市長派の5期目Q.Aも反対に回り、住民投票条例案は8：11（1期目E.C（公明）退席、1期目E.H欠席）で三たび否決される運びとなった。

(4) 県民投票をめぐるのは、当初「賛成」「反対」の2択で実施が検討されていたが、石垣市を含む県内5市が県民投票執行に係る補正予算案を否決していたため不参加を表明したものの、県議会で前述の2択に「どちらでもない」を追加して3択とする条例改正案が1月24日に可決したことにより県内全市町村が実施する運びとなったという経緯があった。

こうして、直接請求に端を発する住民投票の動きは、全て親市長派＝保守派＝基地賛成派の過半数という高い壁を超えることはできず、一応の終焉を迎えた⁽⁵⁾。

(3) 自治基本条例をめぐる動き

この「石垣市住民投票を求める会」による住民投票条例の直接請求が議会で否決されて以降、新たに問題となったのが、石垣市自治基本条例第28条の規定であった。繰り返しになるが、この石垣市自治基本条例の第28条第1項では、「市民のうち本市において選挙権を有する者は、市政に係る重要事項について、その総数の4分の1以上の者の連署をもって、その代表者から市長に対して住民投票の実施を請求することができる」との規定が置かれていた。そして、2016年10月の段階では、石垣市当局はこの条文解釈としては1/4以上の署名が集まれば、市議会に諮ることなく必ず住民投票を実施するもの、との見解を示していた。

しかし、2016年12月の市議会で5期目J. Bがこの条文解釈について見解を求めた際には、これとは別の第28条第4項「市長は、第1項の規定による請求があったときは、所定の手続きを経て、住民投票を実施しなければならない」の解釈が問題となった。すなわち、市当局はこの「所定の手続き」について、投票の対象事項、投票資格者の範囲、成立要件などを個別に定めた実施条例の制定を指すのであり、条例である以上当然ながら市議会の議決を要するという、明らかに10月のものからトーンダウンした見解を出していた。加えて、実際に「石垣市住民投票を求める会」による署名活動が始められようとしていた2018年10月15日の市議会では、この第28条第4項における市長の義務とは「所定の手続き」の整備、つまり実施条例案の提案にかかるのであって、住民投票の実施ではないとの解釈を新たに示し、住民投票実施に際しての細目や予算案についても別途市議会の議決を要するとの見解を出すに至る。

この一連の答弁に対して、J. Bは再三にわたり常設型の実施条例を提案するよう市長に求めたが、住民投票に消極的な姿勢を取ってきた市長はその考えがないことを繰り返し明言していた。たとえ自治基本条例第28条に住民投票の規定があっても、投票実務に係る諸規定が整備されていなければ、住民投票を実施する体制を構築することはできない。「石垣市住民投票を求める会」による署名活動と住民投票請求が自治

(5) その後、2021年6月3日には2期目A. Cが全国の地方議員138名の連署をもって基地問題をめぐる住民投票を実施するよう市長に求める緊急声明を出すなどの動きもあったが、未だ住民投票の実現には至っていない。

基本条例を根拠とせず、地方自治法上の直接請求という形式となったのには、このような背景があった。

そして、2019年2月1日に市議会で住民投票条例案が否決された後も、「石垣市住民投票を求める会」や候補地周辺の開南・嵩田・於茂登・川原公民館、基地反対派の市議らが住民投票の実現に向けて協議を重ねていったが、6月頃までの議会内のやりとりで実現可能性が限りなく低い状況となったことを受けて、9月19日に「石垣市住民投票を求める会」が市を相手取り、住民投票の実施義務づけを請求する訴訟を那覇地方裁判所に起こした。しかし、この裁判は2020年8月27日の第1審、2021年3月23日の第2審ともに請求が棄却され、8月25日に最高裁で上告棄却となり、既に敗訴が確定している。また、この訴訟とは別に、2021年4月26日には「石垣市住民投票をを求める会」代表ら3名が、自治基本条例第28条第1項の要件を満たす住民投票実施を直接請求した場合に有権者が投票可能な地位にあることの確認を求める当事者訴訟を起こしている。

その一方で、2018年後半からの一連の住民投票をめぐる動きで基地反対派の議員からも「欠陥条例」と揶揄された自治基本条例そのものの見直しについて、新たな動きが出始める。2019年3月18日には、2期目G.A（幸福）の提案により、市議会内に自治基本条例に関する特別調査委員会が親市長派議員により設置され（反市長派は調査委員会の設置自体に反発して不参加）、見直しの審議が開始された⁽⁶⁾。そして約7ヶ月後の11月26日には、G.Aが委員長を務める特別調査委員会において自治基本条例の廃止を求める結論を出し、12月の市議会で4期目I.B（自民）の提案により条例廃止案が審議されることとなった。G.Aによる特別委員会審査報告によれば、市民の定義が幅広く、住民登録を行っていない外国人や観光客、反社会的な個人・団体まで含むことに疑義が集中したことや、多くの条文が努力目標で拘束力がないことなどが問題視されたようである。

これで仮に自治基本条例が廃止されることになれば、全国初の事例となるはずであった。ただ、住民投票をめぐる規定の不備からスタートした見直し議論が翻って条

(6) なお、この特別調査委員会設置前の3月13日の市議会ではG.Aは石垣市の自治基本条例の前文以外が全国の市町村の自治基本条例と「そっくりで、まるで判を押したよう」と評しており、その理由として「自治労のシンクタンクである地方自治総合研究所、旧自治労総研が理論的な指導を行なっているからと言われております」と答弁し、石垣市でも同条例検討の際に地方自治総合研究所の関係者を講師や講演者として招いたかどうかを質問している。

例廃止というドラスティックな方向に向かうことには、親市長派の中でも疑問無しとはならなかったようである。実際、12月16日の審議でも、1期目E.C（公明）に加えて3期目B.D（維新）が反対に回ったことにより10：11で廃止案は否決された。

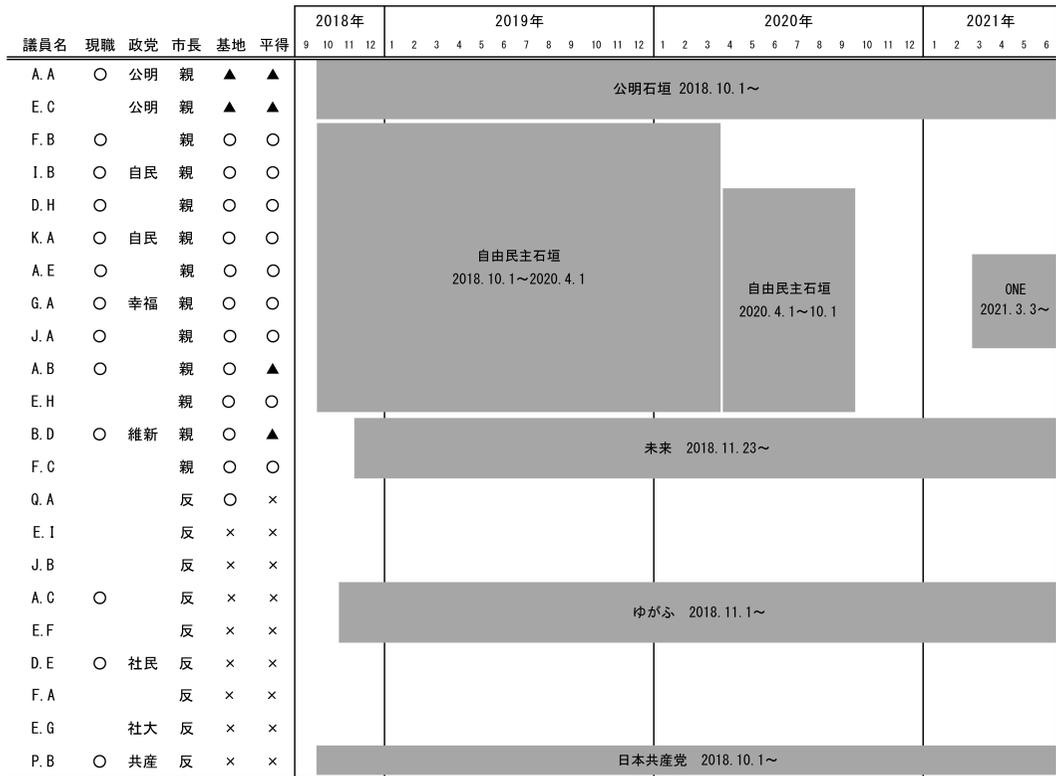
しかし、この自治基本条例の見直しをめぐる動きはこれで収まらなかった。まず、同条例が第43条で定期的な内容見直しを規定していることを受けて、2020年9月3日に自治基本条例審議会が設置された。この審議会については、前述の義務づけ訴訟において市側代理人を務めた弁護士が有識者委員として委嘱されており、反市長派の4期目F.Aや2期目P.B（共産）などから人選に疑問が呈されたが、見直されることはなかった。そして、この審議会が2021年3月に答申を提出し、市当局がこれを基に自治基本条例の見直し原案を作成している最中の6月28日、2期目G.A（幸福）から突如として自治基本条例改正案が提案されることとなった。この改正案では、市民の定義を「市内に住所を有する人」に改めるとともに、住民投票を規定する第27条・第28条全文と最高規範性を規定する第42条第1項を削除することが提案されていた。この動きに対して、反市長派の議員らはG.Aの提案方法に疑義があるなどとしてやり直しを要求したものの、議長判断で表決に入り、1期目E.C（公明）と3期目B.D（維新）が退席するなか、10：8で可決されるに至った（5期目Q.Aは欠席）。これにより、今後、石垣市においては地方自治法上の直接請求以外の手段で条例に基づく住民投票を請求することは不可能となった。

6-3. 議会での会派構成と表決状況

以上のように展開してきた2018年議会選挙以降の石垣市の基地問題について、市議会の会派構成から捉えてみたい。図14は、この間の会派構成を示したものである。ここでも2010年-2014年、2014年-2018年と同様、全期を通じて公明党の「公明石垣」と共産党の「日本共産党」の2会派は維持されているが、そのほかにも新たな動きが生じてきていた。

まず、2018年議会選挙の直後より自民党系の会派「自由民主石垣」が議員9名という大所帯で結成されている。これは、人的な連続性に鑑みれば、2010年-2014年の「青風会」や2014年-2018年の「自由民主石垣」の延長線上にあり、コアな親市長派議員を中心とした会派と捉えることができる。この会派が選挙直後から結成されたことは、既に当時の市議会内において議員個人が「市長支持」以上の態度を明らかにし、会派ごとに議会運営で結束する必要性が高まっていたことを示唆している。

図14 2018年以降における市議会の会派構成



出所) 石垣市議会事務局提供資料を基に筆者作成。

それは、この「自由民主石垣」に続いて、11月より保守派ながら市長と距離のある3期目B.D（維新）と1期目新人F.Cにより会派「未来」が結成され、反市長派からも2期目A.Cと1期目新人E.Fによって会派「ゆがふ」が結成されたことも無関係ではないだろう。「ゆがふ」は、反市長派によるこの間初めての複数人会派であり、彼らが今後の市議会質問において基地問題を中心に論陣を張っていたことに鑑みれば、この会派結成は基地賛成派に席卷されがちであった従来の革新系の動きとは違った、新たな状況展開を狙った動きと捉えることができよう。「未来」についても、2018年議会選挙の結果として（偶然ながら）キャスティングボートを握る立場になった3期目B.D（維新）が、保守派ながらも親市長派の自民系議員らとは異なる存在感を出す狙いがあったものと見られる。実際、前述のように2018年議会選挙以降の議案表決をめぐることは、B.Dの去就が帰趨を分けることが多々あった。また、新人の1期目F.Cについても、2014年議会選挙で中立を標榜していた程度に強い親市長派ではなかったため、立ち位置の似ているB.Dと

の会派結成にはメリットがあったと捉えることができる。

ただし、この最大会派「自由民主石垣」は、2020年4月1日に一旦解散し、同日付で7期目F. Bと4期目I. B（自民）が脱退する形で「自由民主石垣」が再結成されるものの、その後半年で解散している。これらの動きについては、2020年3月の市議会で防衛省との間の市有地売買契約に関する議案が可決されたことや、2020年9月市議会の前までに住民投票をめぐる動きがひと段落したことを受けた動きのようにも推測される。F. Bは、2019年6月には親市長派ながら市議会解散決議を自ら提案して、反市長派の議員らと歩調を合わせたり、会派離脱直前の3月市議会では反市長派より提案された市長不信任決議や市議会解散決議の場面で市議会を欠席したりするなど、やや不規則な動きを見せていたことが関係していると考えられよう。しかし、I. Bの離脱は現時点で判断材料がなく、詳細は不明である。

また、この「自由民主石垣」解散後に2期目A. E、2期目G. A、3期目J. Aの3名により会派「ONE」が結成されているが、これまでみてきた限りではこの3名が基地問題をめぐって何らかの特徴的な動きを見せていたことは確認できていない。恐らく、別のインセンティブで結成された会派と捉えるのが妥当であろう。

では次に、この間の議会における表決行動について見ていきたい。図15は、2018年議会選挙以降の表決行動を示したものである。まず市長提案の13議案（通番1-13）については、全般的に親市長派・反市長派ともに賛成しているケースが多いことが目に付く。通番2の議案は、辺野古米軍基地建設の埋め立て賛否を問う県民投票に関する補正予算であったため、会派「自由民主石垣」が一致して反対していたに留まる。また、通番8の議案はコロナ・ウィルスの感染拡大に伴う経済振興策として企図されていたプレミアム付き商品券事業に係る予算措置のあり方をめぐる表決であり、会派「未来」が否決に回ったことで市当局は再考を余儀なくされるなど、3期目B. D（維新）の動きがキャストिंगボードを握る構図はここにも散見されている。

一方、議会内における党派対立は、より先鋭化していた状況にあったことがこの図から見て取れる。すなわち、親市長派提案の25議案（通番14-38）と反市長派提案の14議案（通番39-52）の表決行動から分かる通り、親市長派提案の議案には親市長派議員が一致して賛成、反市長派提案の議案には反市長派議員が一致して賛成するという構図が、これまで以上に徹底していた。親市長派の足並みが乱れたのは、前述の2期目G. A（幸福）による自治基本条例廃止案と、後に「自由民主石垣」から脱退する7期目F. Bによる通番20の市議会解散決議、そして3期目B. D（維新）による市職員の不祥事に由来する倫

知見について整理しておくことで、まとめにかえたい。

まず、石垣市における基地問題の推移を捉えるにあたって、その前段的知見となる住民投票、議会選挙、自治基本条例などの全国的傾向についてである。本稿7月号で見てきたように、条例に基づく住民投票の動きは、2000年以降全国的な広がりを見せており、実際に議会で可決された数の5倍を上回るほどの提案がなされてきた。その全体の7割程度は住民団体による直接請求であり、都市自治体から小規模町村まで多様な自治体で提起されてきたことが確認できた。住民投票のテーマとしては、石垣市の事例のようなNIMBY施設に関するものは全体の2割ほどを占めるメジャーなものであり、概して人口規模の小さい自治体で提起される傾向にあった。しかし、直接請求に基づく動きは、首長提案や議会提案などと比べて可決率が極端に低く、請求に係る有効署名率がリコール成立ほどの高率になっても否決されるケースが多々あり、有効署名率と議会での可決率に相関性を見出すことはできなかった。この点において、住民投票をめぐる直接請求の動きの成否は、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ことが示唆された。

議会選挙については、2000年以降は概ねどの規模の自治体でも平均して議員定数の1.2倍前後の候補者数しか確保できていない状況であったが、石垣市においてはこの間常に1.2倍から1.6倍程度の候補者数が出る程度に活性化していたことがわかった。人口規模の類似する100自治体と比較してみても、石垣市は議会選挙の投票率や競争率、接戦率が軒並み高く、「平成の大合併」期に合併を経験していない自治体の選挙としてはトップクラスの活性度にあったと位置付けることができた。ここから、石垣市の議会選挙をめぐることは、候補者は毎回この基地問題に対する自らの態度と集票への影響を勘案しながら選挙活動を展開せざるを得ない状況になっていたことが想定され、選挙分析の重要性が確認できた。

また、自治基本条例については2010年代に入って自民党や保守系活動家から問題視される傾向にあり、石垣市でも住民投票の動きと前後してその改廃が争点化していたが、全国のケースを眺めてみると、条例制定時点での首長の直近選挙における政党支持別状況としては無党派首長の自治体で制定されるケースが過半数をしめ、革新系首長の時代に同条例が制定されたケースはさほど多くないこともわかった。その意味で、石垣市は革新系市長の時代に同条例が整備されたものの、保守系市長へと「政権交代」を経た後に条例が施行されるという、当初から「微妙」な位置づけにあったと捉えることができるようになった。

そして、このような統計情報に基づく整理を行った上で着手した後段（8月号・本号）の事例分析からは、以下のような知見が得られた。

まず何よりも強調すべきは、石垣市における基地問題の帰結が市議会での多数派形成を

めぐる動きと密接に関連していた点であろう。勿論、本稿の過程追跡としての記述の説得性については、読者の判断に委ねる他ない。ただし、石垣市政はいまだ保守系と革新系というイデオロギー対立が色濃く残存しており、その意味で近年の都道府県レベルを対象とした実証的な先行研究の前提が妥当しないという特徴を有している。その点を踏まえ、石垣市議会の選挙が長年にわたって市長選挙での保革対立と連動する形で親市長派と反市長派が激しくせめぎ合う形で推移してきており、そこに「格好の火種」である基地問題が2010年頃から顕在化してきたことにより両派の対立が先鋭化していくという一連のプロセスを描き出すこと自体は、恐らく成功したように思われる。少なくとも、この石垣市における基地問題の帰結を、保守系首長による強権発動という文脈のみで捉えること、および対立のハイライトであった2018年前後の動きだけに着目することがミスリーディングに繋がることは示せたであろう。このような知見は、個別自治体の政治をある種の自己完結的な「小宇宙」と見做すことで初めて得られるものであり、事例分析の魅力でもある。また、2010年選挙、2014年選挙、2018年選挙のいずれにおいても、開発指向の保守系議員が軒並み基地問題の争点化を回避しつつ選挙戦を展開して与党的地位を「保守」するという構図は、同じような基地問題を抱える他自治体での動きと同質的であり、汎用性の高い構図である可能性がある。

また、この市議会における両派の対立状況を浮き彫りにしようとするにあたって、会派の結成状況や表決行動への着目が有用であったことも、本稿で得られた知見ではないだろうか。自治体議会の会派構成については、少なくとも基礎自治体レベルでの動態分析はこれまでほぼ皆無であった。本稿の限りで言えば、石垣市のように会派単位の活動費助成のような財政的メリットがない自治体において、会派の結成や解散は、議員個人の「その時々々の政治姿勢」を内外にアピールするための着脱可能なツールとなっている可能性がある。そして、会派によって「その時々々の政治姿勢」の転換を図ろうとするのは、ほぼ自民党系の議員に特化した動きであった点も注目すべきであろう。選挙戦において無所属を標榜する自民党＝保守系議員らが間選挙期（選挙と選挙の間の時期）にわざわざ会派を結成すること自体、保守系内部に何らかの「わだかまり」が発生していることの証左と言えるのかもしれない。

表決行動についても、これまで都道府県レベルの先行研究も含めて、殆どブラックボックスとなってきた領域である。当然ながら、議案の表決が行われるのは議案に反対する議員の存在があらかじめ想定されるものに限るのであり、大多数の議案は表決までに至らず可決されるのが自治体議会の日常風景ではある。しかし、この議員個人の表決行動の集積

が公的な意思決定を形作るものである以上、間選挙期における議員の表決行動というものは、本来もっと注目を浴びて良い。また、各人の表決行動がどのような要因に動機づけられたものなのかというテーマも、地方政治研究として重要なもののように思われる。石垣市の事例では、首長提案に対しては反市長派議員でも一定程度の賛成があり、親市長派議員でも一定程度の反対が出ていた。他方で、議員提案をめぐるのは、保守・革新や親市長派・反市長派などの党派で諾否を統一的に示す傾向が見て取れた。このような形が一般的であるかどうかは、今後の研究の深化によって明らかにすることが可能であろう。

(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)

【謝辞】

本稿執筆にあたり、石垣市議会事務局議事調査係の本若久司氏には情報提供や校正原稿の誤りをご指摘頂くなど、様々な面で便宜をはかって頂きました。また、お名前は伏せておきますが、複数の石垣市議会議員の方々にも校正原稿をお読み頂き、感想や修正意見などをお寄せ頂きました。ここに記して御礼申し上げます。

キーワード：地方政治／党派対立／議会選挙／自衛隊／
市政運営／会派／表決行動

【参考文献】

- 伊藤修一郎「地方政治・政策分析」『レヴァイアサン』第40号、木鐸社、2007年
田口一博「自治体議会における会派の役割と可能性」『地方自治職員研修』第43巻第7号、公職研、2010年
中邨章監修『自治体議会の課題と争点』芦書房、2012年
西尾勝・岩崎忠夫編『地方政治と議会』ぎょうせい、1993年
森脇俊雅『日本の地方政治——展開と課題——』芦書房、2013年
吉田利宏「議会基本条例を考える(7)——自治体議会における会派の意義」『自治実務セミナー』第50巻第3号、第一法規、2011年
八重山毎日新聞：(2010年) 6.13、7.13、7.28、8.5、8.12、8.28、8.29、9.1、9.5、9.6、9.7、9.9、9.10、9.11、9.12、9.13、9.14、9.16、9.29、10.12、12.8、12.10、12.18、(2011年) 1.19、2.3、2.16、2.18、2.20、2.21、2.24、3.3、3.9、3.25、4.23、5.12、5.26、6.14、6.18、6.22、7.6、7.26、(2012年) 3.28、3.30、4.4、4.6、4.12、4.15、5.13、11.2、12.6、12.16、12.18、(2013年) 4.5、6.7、9.11、10.30、11.7、11.27、12.26、12.30、12.31、(2014年) 2.12、2.21、2.26、3.3、3.4、3.18、3.19、3.21、4.3、5.16、5.31、8.1、8.24、8.31、9.1、9.2、9.3、9.4、9.5、9.6、9.7、9.8、9.9、9.12、(2015年) 4.9、5.12、6.6、8.2、8.21、

11.18、11.20、11.26、11.27、12.2、12.3、12.5、12.7、12.8、12.10、12.23、（2016年）1.11、1.12、1.16、1.20、1.23、1.24、2.6、2.7、2.16、2.20、3.5、3.12、3.18、3.19、3.23、4.10、4.12、4.23、5.25、6.4、6.15、6.18、6.22、6.25、8.31、9.14、9.17、9.21、10.8、10.9、10.12、10.13、10.15、10.21、10.29、12.13、12.15、12.17、12.27、12.28、12.29、（2017年）1.21、1.30、2.1、2.8、2.28、3.11、3.15、3.18、3.20、4.15、4.23、5.8、5.18、6.11、6.13、6.21、6.28、7.1、8.31、9.1、9.21、9.27、10.10、10.23、10.25、11.17、11.24、11.29、12.14、12.16、12.17、12.18、12.20、12.21、12.26、12.31、（2018年）1.5、1.6、1.25、1.26、1.27、2.3、2.9、2.10、2.16、3.7、3.13、3.14、3.17、3.23、3.29、5.11、5.14、6.1、6.11、6.20、6.26、6.27、7.19、8.27、8.30、8.31、9.2、9.3、9.4、9.6、9.8、9.9、9.10、9.11、9.13、10.12、10.15、11.4、11.14、11.17、11.25、12.2、12.5、12.7、12.18、12.20、12.21、12.25、12.26、（2019年）1.11、1.15、1.23、2.2、2.8、2.9、2.12、2.13、2.28、3.5、3.15、3.16、3.30、5.15、6.18、6.29、9.7、（2020年）8.27、8.28、9.4、9.5、9.10、9.13、9.16、10.3、11.20、11.26、（2021年）3.19、3.24、4.28、6.5、6.26、6.29、6.30。

琉球新報：（2010年）10.21、（2011年）8.27、（2012年）3.13、3.14、4.8、5.13、5.28、5.30、（2013年）1.23、7.18、9.20、9.26、12.5、12.20、12.29、12.31、（2014年）1.15、2.21、2.23、3.4、4.1、4.2、7.3、11.29、12.13、（2015年）1.15、4.29、5.13、5.27、6.25、7.13、7.15、9.8、10.16、11.27、12.8、（2016年）1.16、1.20、3.9、3.18、3.19、3.21、3.27、5.18、5.31、6.7、6.18、6.21、9.16、9.17、9.30、10.5、10.24、12.1、12.2、12.3、12.13、12.27、12.29、（2017年）1.13、1.30、2.1、2.10、3.7、3.11、5.18、6.6、6.12、6.21、8.31、9.2、9.20、9.21、9.22、9.24、9.26、10.12、10.31、11.24、12.5、12.20、（2018年）1.19、1.25、1.26、2.17、2.20、2.24、2.28、3.12、3.15、3.30、4.1、5.11、5.16、6.16、7.20、8.6、9.2、10.30、11.3、11.6、11.20、11.21、12.2、12.14、12.26、12.29、（2019年）1.22、2.1、2.2、2.20、3.2、3.5、3.14、3.18、3.30、4.12、4.27、5.9、5.15、5.18、6.18、6.29、8.5、9.18、10.12、11.20、11.23、11.27、11.28、12.3、12.13、12.14、12.15、12.17、12.18、（2020年）1.18、2.7、2.8、2.14、2.19、2.22、2.25、2.28、2.29、3.1、3.2、3.3、3.10、3.13、3.17、3.20、3.28、4.5、4.27、4.28、5.21、5.23、6.7、6.10、6.11、6.23、7.2、8.20、8.26、8.28、8.31、9.8、9.9、9.10、9.11、9.15、10.1、10.16、11.3、12.27、（2021年）2.2、3.24、6.3、6.29、6.30。

共同通信：（2010年）2.26、2.28、11.6、（2011年）1.14、2.15、7.12、9.8、（2012年）1.3、4.5、4.17、5.9、5.11、（2013年）1.14、1.16、3.21、（2014年）3.2、（2015年）5.11、11.26、（2016年）2.13、9.12、12.3、（2017年）5.17、（2018年）2.27、3.4、7.18、10.29、11.29、12.4、12.25、（2019年）2.1、9.6、9.19、11.19、（2020年）8.18、8.27、（2021年）3.23、4.2。