広域連携による政治運動の課題：新幹線びわこ栗東駅設置促進協議会を題材にして

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 大阪市立大学創造都市研究会 公開日: 2024-09-09 キーワード (Ja): 政策愛好, 駆け引き, 広域連携, 内部調整, リーダーシップ キーワード (En): Policy Preferance, Bargaining, Collaborative Local Governments, Internal Control, Leadership 作成者: 石割, 信雄 メールアドレス: 所属: 大阪市立大学
URL	https://ocu-omu.repo.nii.ac.jp/records/2015589

ISSN 1881－0675

大阪市大『創造都市研究』第７巻第２号（通巻11号）　2011年12月
■　論文　■
29頁～55頁

広域連携による政治運動の課題
－新幹線びわこ栗東駅設置促進協議会を題材にして－

石割信雄（大阪市立大学大学院・創造都市研究科・客員研究員）

Problems on a Political Co-operating Movement: In Case of the Promoting Association of Biwako-Ritto Station Construction of Shinkansen

Nobuo ISHIWARI（Visiting Fellow, Graduate School for Creative Cities, Osaka City University）

【目次】

Ⅰ．はじめに
Ⅱ．分析フレーム
Ⅲ．新駅までの所要時間
Ⅳ．誘致の目的（「合理的行為者モデル」の援用）
　１．栗東（町）市
　２．滋賀県
　３．大津市
　４．草津市
　５．守山市
　６．野洲市
　７．湖南市
　８．甲賀市
　９．小括
Ⅴ．政治的関心度（「組織過程モデル」の援用）
　１．質問者数
　２．質疑の時間数
　３．首長の答弁回数
　４．小括
Ⅵ．プレーヤーの関係（「政府内政治モデルの援用」）
Ⅶ．まとめ

【要約】

本稿は、請願駅として建設着手に至った栗東市での新幹線新駅事業が、2006年７月の滋賀県知事選挙で事業に反対する候補者が当選したことで中止となったことをとらえ、滋賀県や関係自治体が期成同盟を結成して一体的に取組んでいたはずの誘致運動であるが、各自治体での議論はどうであったのかを、G.T.アリソンの３モデルをフレームに援用して分析したものである。先ず、第１のフレームである「合理的行為者モデル」では、各首長の政策選好に焦点をあて、事業の意義への各首長の認識をみた。それによると、各首長の認識

は同一歩調の線上にあったものではなく、誘致事業への取組み姿勢も推進型、他の自治体への追随型、消極型の3パターンに区分できることが分った。次に、第2のフレーム「組織過程モデル」では、各首長が政策選好を自力出力する際の争点形成に焦点をあて、議会での政治的関心度を質問者数や質疑時間、首長の答弁時間、回数をみた。それによると、栗東市や滋賀県は議論の内容を高めていたが、他の自治体は低調であったことが分った。そして、第3のフレーム「政府内政治モデル」では、期成同盟会内ではプレーヤーである自治体が駆け引きを行い、それに対して会長（知事）が調整し、政策選好を出力していたことから、この点に焦点をあて、会長（知事）の果たした役割をみた。それによると、会長は知事としても各自治体に水平的・垂直的関係を複雑に作用させて利害調整を行い、組織統制を行っており、また、プレーヤーに加わった住民には特段関与の機会を設定することもなかったことが分った。

【キーワード】

政策選好、駆け引き、広域連携、内部調整、リーダーシップ

【Abstract】

In this paper, I attempt to analyze the process of players to move effectively on the Ritto city's project of constructing the new station of the Shinkansen bullet train. Shiga prefecture and concerning cities of the new station construction project organized the association of coordinating the project. As Allison suggests three models of decision-making that are labeled 'Rational Actor Model', 'Organizational Process Model' and 'Governmental (Bureaucratic) Politics Model', it is important to analyze the reference framework of thinking about the players in the game. In this paper, the first section focuses on the rational actors that heads of local governments output the policy preference. The second section focuses on parliamentary discourse of this project issues, according to the times of argument, numbers of argumentative assemblies and accountabilities of the heads. The third section focuses on the fact that the bargaining processes among the heads of local governments and the leadership of the chairman of the association, who also was the governor of Shiga prefecture exist, however there the opportunities of encouraging of the players of citizen groups to participate in the issues are rare.

【Keywords】

Policy Preference, Bargaining, Collaborative Local Governments, Internal Control, Leadership

Ⅰ．はじめに

筆者は、既に滋賀県栗東市での新幹線新駅建設事業が中止に至ったことをとらえて、なぜ栗東市は住民から事業の正当性を調達できなかったのか、という点について論述を試みた[1]。本稿はその続稿である。

本論に入る前に、新幹線新駅建設事業を広域行政の側面から再度簡単に振り返ってみると、1988年2月に新駅建設の実現を目的とした「東海道新幹線（仮称）栗東駅設置促進協議会」（1996年8月に「東海道新幹線（仮称）びわこ栗東駅設置促進協議会」に名称変更。以下「促進協議会」と略称）が結成された。この期成同盟である促進協議会には、当初、大津・草津・守山の3市と、後に単独で市となる栗東町（栗東市）、そして合併して市となる中主・野洲町（野洲市）、石部・甲西町（湖南市）、水口・土山・甲賀・甲南・信楽町（甲賀市）、志賀町の3市11町が参加した。そして、促進協議会の会長には栗東町長が就任した。

また、栗東町議会では促進協議会が結成された年の12月に全会一致で東海道新幹線新駅の誘致運動を決議した。

促進協議会は、1990年7月に滋賀県の参加を得、また、1996年8月に滋賀県域の各経済団体等の代表者も加入し、さらに、1999年8月には会長職が栗東町長から滋賀県知事（以下「知事」と称する）に替わり、滋

賀県が積極的に関わることで新駅誘致運動は本格化した。

これら活動のなかで、東海旅客鉄道株式会社（以下「JR東海」と略称）は都市計画事業による駅前整備を誘致条件として提示し、栗東町は土地区画整理事業に着手した。

こうした誘致運動を経て、2002年４月には滋賀県、栗東市、促進協議会、JR東海の四者で新駅設置の「基本協定書」（以下「四者協定書」と略称）が締結された。また、これにより新駅の位置、自治体による工事費負担が決定された。

そして、2002年６月に促進協議会は既にまとめていた新駅設置の経済波及効果を時点修正した「新駅の波及効果と地域整備戦略に関する調査報告書」を、続いて2004年８月にはそれを深度化した「新幹線新駅整備の波及効果と地域整備戦略の深度化調査」を公表した。

誘致に「成功」し、事業効果が再試算されると、先ず志賀町は、新駅が琵琶湖の東部であり、反対の湖西地域に位置する志賀町としては事業費負担に見合う利益を得られないことや、促進協議会に加入することで誘致運動に協力するとした町の役割が四者協定書の締結によって終えたことから、2002年８月に協議会を退会し、続いて2004年４月に大津市も費用対効果の面から市民合意を得られないとして退会を表明した。

しかし、促進協議会は志賀町の退会は承認したが、大津市の場合は他の自治体に与える影響が大きいことから留保した。

その後、滋賀県主導で各自治体の負担額を決める調整会議が開催された。そこでは、滋賀県は自治体の応能・応益による負担案を提示し、意見の集約化をめざした。しかし、大津市からは退会を事由とした事業費の負担拒否や、甲賀市からは独自試算による減額修正案が出された。これに対し、知事は会長としてではなく、滋賀県知事として政治的調整を行った。

一方、新駅建設の是非についての住民投票条例制定を求める住民運動も起こった。

そうしたなか、2005年12月には四者による「工事協定書」が締結された。それにより、負担金総額は238億2500万円、開業目途を2012年度とし、翌2006年５月に工事に着工するとした。新駅の圏域人口は、大津市が約30万人、草津市が約12万人、栗東市、守山市、野洲市、湖南市がそれぞれ５万人～７万人で、合わせて約75万人であった[2)]。

このような経過をたどり、2006年７月に知事選挙が行われた。その結果、事業の「凍結」を公約とする嘉田氏が現職の国松氏を破って新知事に当選した。そして、この事業は中止された[3)]。

知事選挙の得票数を促進協議会の構成市別にみると、図１に示すように、栗東、湖南、甲賀市で、賛成票と反対票が拮抗し、甲賀市を除いたすべての市で嘉田氏および事業「中止」を公約とした辻氏の得票数の合

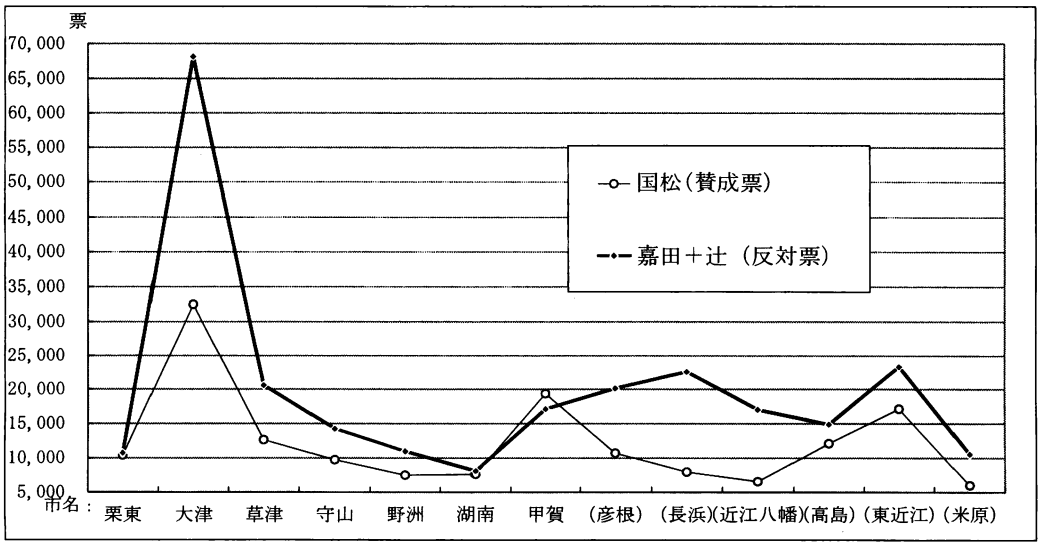

図１　県知事選挙　市別得票数　　（出所）筆者作図

計が国松氏の得票数を上回った[4]。県下の「市」でも、同じく甲賀市を除いたすべての市で反対票が賛成票を上回った。得票総数では、嘉田氏21万7842票、国松氏18万5344票、辻氏7万110票であった。

この選挙結果をみると、各自治体が期成同盟を結成し、広域連携で一体的に政治運動に取組んだはずだが、実態はどうであったのだろうか、とした疑問が生じてくる。そこで本稿はこうした点を解明しようとするものである。解明に当たっては、これら各自治体の議会での議論を検証しながら政策選好過程を分析することとする。

改めて言うまでもないが、ここで議会での議論を検証しようとするのは、二元代表制のもとで質疑を通してなされた発言は精査された情報に基づくものであり、議員は政治的関心の高いテーマをとりあげて質疑することから、その頻度も含めて検証には意味があると考えるからである。

Ⅱ．分析フレーム

ところで、G.T.アリソン［1971］は、1962年に起きたキューバ・ミサイル危機を題材にして、国際的危機に直面したときの政府の意思決定を分析し、政策決定過程を「合理的行為者モデル」、「組織過程モデル」、「政府内（官僚）政治モデル」の3モデルに類型化した[5]。

このなかで、アリソンは「合理的行為者モデル」の基本概念の一つに「目標と目的」をあげ、合理的行為者は最も効率の高い好ましい結果をもたらす選択肢を選ぶ、とした[6]。

また、「組織過程モデル」では、組織集合体である政府には重要な事項が一つの組織の領分に属することはなく、政府の行動は指導者によって部分的に調整された数個の組織の自立的出力を反映するものである、とした[7]。

そして、「政府内（官僚）政治モデル」では、政府の中心層にある複数の自立的地位のプレーヤーがそれぞれゲームに加わって駆け引きを行い、その結果、政府決定が引き出される、とした[8]。

アリソンが分析した政策決定過程の理論は多くの政治・政策研究者に影響を与え、高く評価された[9]。

そこで、本稿でもアリソンが扱った核戦争の勃発をも懸念したほどの国際的緊張下での意思決定と本稿で扱おうとする意思決定とは政策選好の質、内容、出力の回路などの面で全く異なるが、最終的に意思決定するときには合理的な政策選好を出力する点では同一であるので、この3モデルを参考にし、分析フレームに援用してみようと思う。

先ず、「合理的行為者モデル」の援用に際しては、促進協議会の各自治体が最も適切と思われる政策選好を自力的出力し、最終的に調整して組織集合体としての政策選好を出力していたことから、各首長の政策選好に焦点をあて、各首長は事業の意義をどのように認識し、新駅設置事業に何を期待したのかをみる。

次に、「組織過程モデル」の援用に際しては、各首長が自立的出力する際の争点形成に焦点をあて、各議会ではどれだけ政治的関心を高めて新駅設置の事業化について議論したのかをみる。そのため、議会での新駅事業をテーマとした質問者数や質疑時間、首長の答弁時間、回数を経年比較で捉える。

そして、「政府内（官僚）政治モデル」の援用に際しては、促進協議会の会長には知事が就任し、その事務局は栗東市が担う組織体制において、プレーヤーである各自治体の駆け引きに対して、会長は会務を総括する立場で、また、知事の地位において行政力と政治力を発揮してこれらを調整して政策選好を出力していたことから、この点に焦点をあて、会長（知事）の果たした役割をみる。

Ⅲ．新駅までの所要時間

先ず新駅までの所要時間を確認しておく。

新駅設置計画では、新駅の位置は栗東市下鈎地先とし、また、新駅へのアクセス向上のためにJR草津線草津駅と手原駅間で手原駅寄りに新駅を設置し、ここからの乗り継ぎ時間を5分以内とする予定であった。

しかし、この在来線の新駅と手原駅とは近接しており、計画上のダイヤも不明であることから、ここでは現在の手原駅を新幹線新駅の最寄駅とみなして、各市の市役所最寄駅からJR手原駅までの所要時間とJR京都駅までの所要時間を試算した。

なお、栗東市内には東海道本線の「栗東駅」があるが、栗東市役所には手原駅のほうが近距離なので、「手原駅」を最寄駅として試算した。

また、JR草津線は単線であり「滋賀県草津線複線化促進期成同盟会[10]」が複線化運動に取り組み、新幹線の新駅設置と合わせて複線化の実現も期待したものの、未だ実現していないことから現在の単線ダイヤによって試算した。

表1と表1付図はその結果である。また、参考のため関連する路線図を図2に示した。

表1　各市の概要とJR所要時間

市制施行日	市名		推計人口(推移) 2001年10月1日(栗東市制施行日)	2004年9月1日(野洲・湖南・甲賀市制施行直前)	2006年3月1日(知事選前)	乗車駅	JR京都駅までの所要時間・運賃 所要時間	うち乗換時間	運賃	JR手原駅までの所要時間・運賃 所要時間	うち乗換時間	運賃
1898年10月1日	大津市		291,059	299,424	301,881	大津駅	9分	−	190円	22分	6分	320円
1954年10月15日	草津市		117,145	118,419	121,336	草津駅	21分	−	400円	5分	−	180円
2001年10月1日	栗東市		56,027	58,685	60,439	手原駅	32分	−	480円	−	−	−
1970年7月1日	守山市		66,440	69,734	71,409	守山駅	26分	−	480円	13分	4分	190円
2004年10月1日	野州市		(48,552)	(49,452)	49,397	野洲駅	32分	−	480円	16分	4分	230円
		中主町	12,111	12,126	−		−		−	−		−
		野洲町	36,441	37,326	−		−		−	−		−
2004年10月1日	湖南市		(54,033)	(54,955)	55,511	石部駅	38分	5分	570円	4分	−	180円
		石部町	12,405	12,484	−		−			−		−
		甲西町	41,628	42,471	−		−			−		−
2004年10月1日	甲賀市		(92,819)	(93,504)	94,053	貴生川駅	50分	5分	740円	18分	−	320円
		水口町	37,470	38,864	−		−			−		−
		土山町	9,316	9,007	−		−			−		−
		甲賀町	11,797	11,630	−		−			−		−
		甲南町	19,890	20,118	−		−			−		−
		信楽町	14,346	13,885	−		−			−		−

【備考】　所要時間は、2011年5月1日現在の午前10時台ダイヤのなかから乗り継ぎ時間を含め、乗車時間の短い電車を使用した場合のそれぞれの駅から京都駅、手原駅までの時間。

(出所) 筆者作表

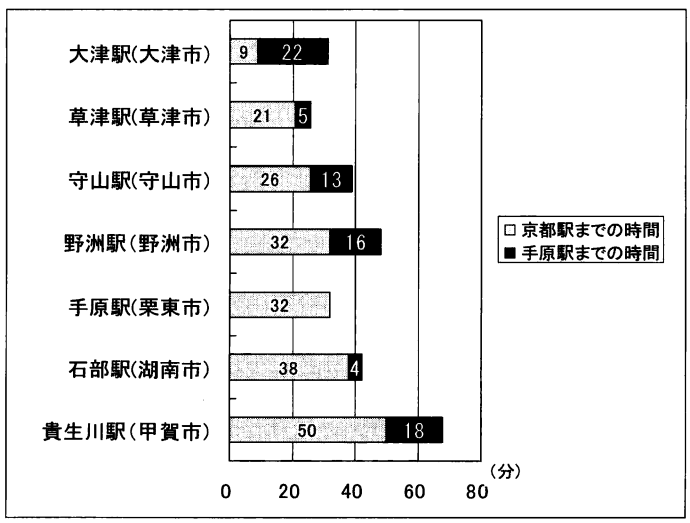

表1付図　「所要時間比較」　(出所) 筆者作図

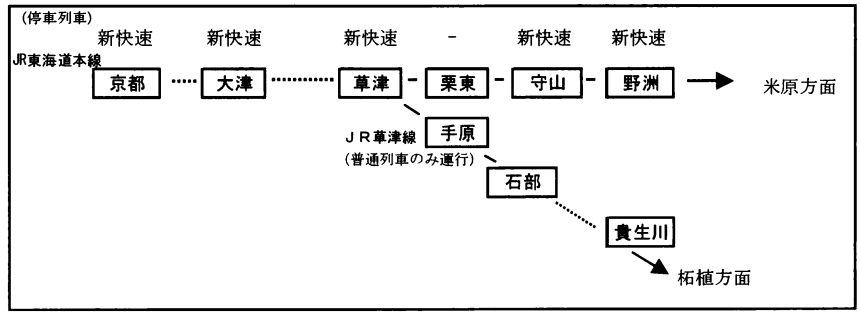

図２　JR路線図　　（出所）筆者作図

表１によれば、「大津駅」からは手原駅まで22分かかる。京都駅へは９分の所要時間であるので、13分のオーバーとなる。

一方、「大津駅」以外の駅では、手原駅のほうが京都駅よりも短時間となっている。とくに、湖南市の「石部駅」、甲賀市の「貴生川駅」は京都駅より32～34分の時間短縮となっている。

単純に机上計算で各市の最寄駅から手原駅と京都駅までの所要時間を比較してみると、大津市とそれ以外の市とでは大きな時間差があると言えよう。

では、このような「差」がありながらもなぜ各自治体は促進協議会でまとまり、一体となって新駅誘致に政治力を注入したのだろうか。

次章では各首長が合理的な判断基準とした新駅事業の意義の内容を検証する。

Ⅳ．誘致の目的（「合理的行為者モデル」の援用）

新駅誘致の目的は何であったのか。各首長が議会で説明した事業の意義や事業への期待を分析する。また、誘致活動の取組み姿勢もみる。

１．栗東（町）市

最初に、新駅設置の地元である栗東（町）市の場合をみる。栗東（町）市では、期成同盟会を結成した時期から事業費の負担額を決定した時期までの間、数回にわたって事業効果や意義の説明を修正していた。

（１）1999年12月【概括・抽象的説明】

町長は、1999年３月に新駅予定地周辺の土地区画整理事業に着手するために地元説明会を開催し、一方では積極的に運輸大臣やJR東海に要望活動を行っていた。また、促進協議会会長も栗東町長から知事に交替し、知事の政治力を発揮してJR東海や国会議員に働きかけ、誘致運動を本格化させていった[11]。

しかしこの頃は、町長は新駅の意義を「無くては成らないものであり」、「県南部地域の発展に大きな期待が寄せられている[12]」、「本町の将来をつくる大切な計画[13]」であるというように、概括的で抽象的な説明にとどめていた。

この説明内容からみると、促進協議会では既に新駅設置の経済効果調査を行い（1993年３月）、概括的な経済効果の数値を公表していたが、これを説明資料として積極的に利用していなかったと思われる。

なお、この頃は新駅建設事業費として、２面４線の駅の場合は200億円程度、２面６線の駅の場合は250億円程度の費用がかかる見込みであると公表し、事業に具体性をもたせていた時期でもあった[14]。

（２）2000年３月【交流結節点】

2000年３月になると新駅が広域に及ぼす影響にも言及し、「人口増加の著しい湖南地域と県南部地域は、

都市圏形成のポテンシャルを有」するとして、新駅は「滋賀県の玄関口として広域的役割」があるとした[15]。

そして、新駅は交通結節点として「(地域間交流の) 中心的施設として県南部の新しい拠点」となり、「(栗東) 町の発展に非常に役割を担う[16]」としながら、「単純に栗東町だけの問題ではない[17]」と言ったように、新駅の広域圏発展の役割を強調した。

このときは「栗東新都心土地区画整理事業」の環境影響評価準備書の縦覧を行うなど、事業に向けて更に取組みを進めた時期であった。

(3) 2000年12月【中核都市、県南部地域の発着拠点】

町長は2000年12月議会で「都市間競争を勝ち抜くためには大都市と直結する新幹線の特性を生かし、また在来線、名神高速道路などの交通体系のリンクをさせながら、県南部地域の中核都市を目指す必要がある」と述べたように[18]、広域合併で「中核都市」となった際には、新駅の存在によって県南部地域の中心となる、という思惑を示した[19]。

そうした点から、「広域にわたる交通利便性の向上と、新駅設置を契機とした地域整備により、滋賀県南部地域が全国を視野に入れた交流拠点・情報発信点・琵琶湖リゾートの発着拠点になるものと期待」するとして[20]、「県南部地域」の役割を「交流拠点」「情報発信点」「琵琶湖リゾートの発着拠点」の3項目に集約し、新駅をそれぞれの役割に関連づけた。

さらに、2000年12月に新駅建設予定地周辺の蜂屋、手原地区において土地区画整理事業のための測量が実施されると、「土地区画整理事業における経済効果として、市街地形成効果、土地資産形成効果、生産誘発効果があげられ」、「20年後以降は年約13億円以上の税収が見込まれる[21]」として、将来の税収見込み額を数字で示し、具体的に事業効果を説明した。

また、これまで触れていなかった「就労、雇用機会の拡大、有効な土地利用の可能性の増大[22]」の効果についても言及し、新駅事業の効果が及ぶ範囲を各分野にわたって分析した。

(4) 2001年12月【産業・研究開発機能】

2001年12月に、促進協議会はJR東海に新駅建設事業の正式協議を申し入れ、JR東海はこれを了承した。

これにより新駅建設の実現に目途がたつと、市はこれまで説明していた効果に産業・研究開発面での貢献的役割を加え、新駅は栗東市や南部地域の発展のために必要であると説明した[23]。

(5) 2002年3月【京阪神都市圏と中京都市圏との繋がり】

2002年3月には、京阪神都市圏や中京都市圏とのつながりも強調した[24]。この時期は、翌4月に四者協定書の締結を控えたときであった。

(6) 2002年9月【生活全般にわたる波及効果】

2002年6月には「新駅整備における波及効果と地域整備戦略に関する調査報告書」が公表され、9月議会では、それを引用して「新幹線新駅は、本市のみならず滋賀県全域に」おいても、「企業進出や雇用創出はもとより、住民生活の全般に亘り大きな波及効果が見込め、将来における地域の発展のために不可欠な社会資本として位置づけ、何としても実現しなければならないプロジェクトである[25]」とした。

これは、最終的に新駅事業の意義を確認したものであった。

これ以降、新駅建設事業費の負担を巡って、関係自治体間で協議することとなる。

なお、2003年9月には「栗東新都心土地区画整理事業」(施行面積約50.3ha) の事業計画が決定された。

小括 1964年に東海道新幹線は営業を開始したが、栗東町はそれから間もない1969年9月に議会に新駅誘致特別委員会を設置し、また、1988年12月に町議会は全会一致で新駅誘致を決議し、近隣自治体に大きな影

響を与えながら積極的に新駅誘致運動に取り組んだ。そして、新駅の意義や事業効果の説明を誘致運動の進展とともに深化させていった。

図３は栗東（町）市が分析した事業効果や認識していた事業意義の変遷図である。1999年８月に促進協議会の会長に知事が就任したころには、新駅建設の事業目的を抽象的な表現で説明していた。

区画整理事業に本格的に取り組みだした2000年12月頃には、事業効果を多角的に分析していた。その際、「中核都市」の用語を使用し、中核都市のもつ機能を補完する事業としてその意義を強調していた。ただ、事業効果として掲げた項目の内容や中核都市の概念は説明されず、その概要は不明確であった。

2001年12月にJR東海が新駅建設を了承し、事業が現実化してくると、これまで分析していた項目に広域都市圏との連携も加え、広域交流、観光、産業や研究開発を強調し、事業効果・意義を詳述した。このうち観光については、滋賀県が同年11月に「湖国観光交流ビジョン[26]」を発表していることから、これに併せて事業目的を明確化させたものと思われる[27]。

そして、栗東市は、滋賀県が事務局となって事業費負担の割合を調整するために関係市長会議を開催した際、第１回の会議の場で各市に事業費負担の一層の協力要請を行った[28]ところに象徴されるように、一貫して各市を先導して事業に取り組んでいた。

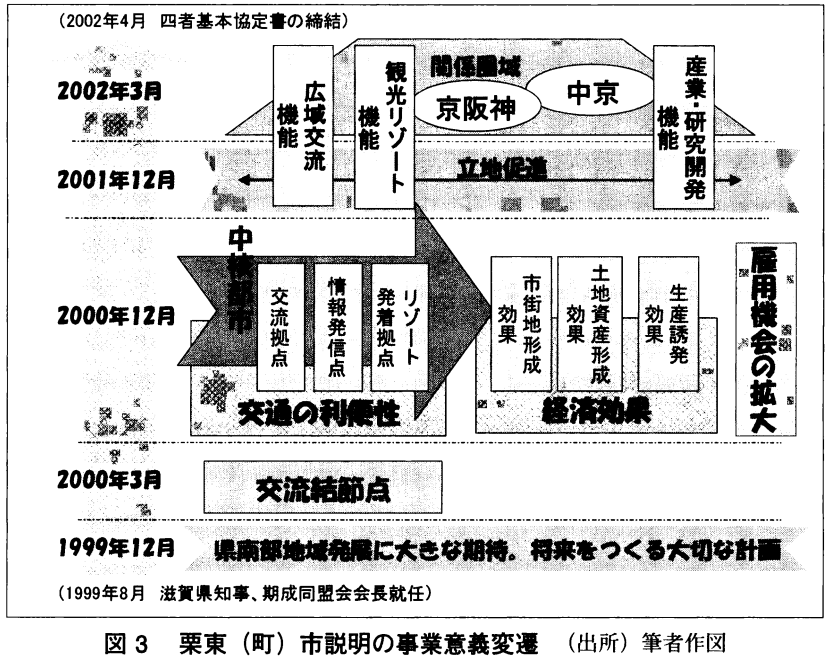

図３　栗東（町）市説明の事業意義変遷　（出所）筆者作図

２．滋賀県

次に、促進協議会の会長に知事が就き、広域自治体として目標達成に向けて構成団体をまとめる地位にあった滋賀県をみる。滋賀県も数回にわたって事業効果を修正していた。

（１）1987年【概念的認識】

新駅設置の予定位置について議論をしていた1987年３月の時点でも、行政当局の認識は、新駅事業は「県民の利便性の向上を図る上で非常に重要な事項であると認識している」としている程度であった[29]。

もっとも1987年９月には、新駅事業は「県民の利便性向上と地域開発および地域産業の振興等、県勢発展のために重要な課題の一つ[30]」として、３項目の事業意義を挙げていた。

（２）1988年12月【２駅構想、栗東付近重点】

1988年12月議会での所信表明で、知事は栗東と近江八幡周辺に新幹線の新駅を２駅設置することの考えを

示し、そのうち栗東周辺を重点的に早期実現を図る、とした。

そして、これは今後観光行政の推進による新幹線利用客数の増加、また、京阪神大都市圏の外延化や都市化の進展、新幹線の通勤通学利用者の増加が見込まれることからの対応であると説明した[31]。

（3）2000年12月【都市圏形成】

2000年12月には、新駅建設予定地の地域は国土幹線集中地域であるとして、新駅建設事業を産業、流通、大学の集積地域である県南部地域の都市圏形成を図るプロジェクトとする見解も示した[32]。

新駅の役割に大学の活動の活発化を追加したのはこの頃からであった。

一方栗東町では、この時期、新駅設置が交流の広域化や中核都市実現、また雇用拡大へとつながっていくことを期待していた。

県と栗東町が期待した効果の内容を比較すると、栗東町では自らの行政区域内での効果を期待していたのに対し、県は広域行政体として、県南部地域への反映を期待しており、新駅事業への期待には当然ながら補完性の原理からした差異が見られた。

（4）2001年11月【観光産業の振興】

2001年11月に発表した「湖国観光交流ビジョン」では、観光地への交通アクセス改善のための方策の一つとして新駅設置がうたわれ[33]、観光産業の振興がうたわれた[34]。

これを受けて、新駅設置の整備効果として「県南部地域への企業立地の促進や定住人口の増加、これらに伴う消費需要の拡大など、地域経済の活性化」が図られることをあげ、また「全国からの観光需要の増加が期待される」とし、新駅は「ひと、もの、情報の交流の窓口」であり、県の新たな玄関口となる、と分析した[35]。

滋賀県では新駅事業を構想した当初から観光客を増加させることで新幹線利用客の増加を見込んでいたが、この時期にこれを湖国観光交流ビジョンとして体系的に構築し、新駅事業の意義内容を高め、これを詳述した。

小括　図4は図3と同様に、滋賀県が分析した事業効果・意義の変遷図である。

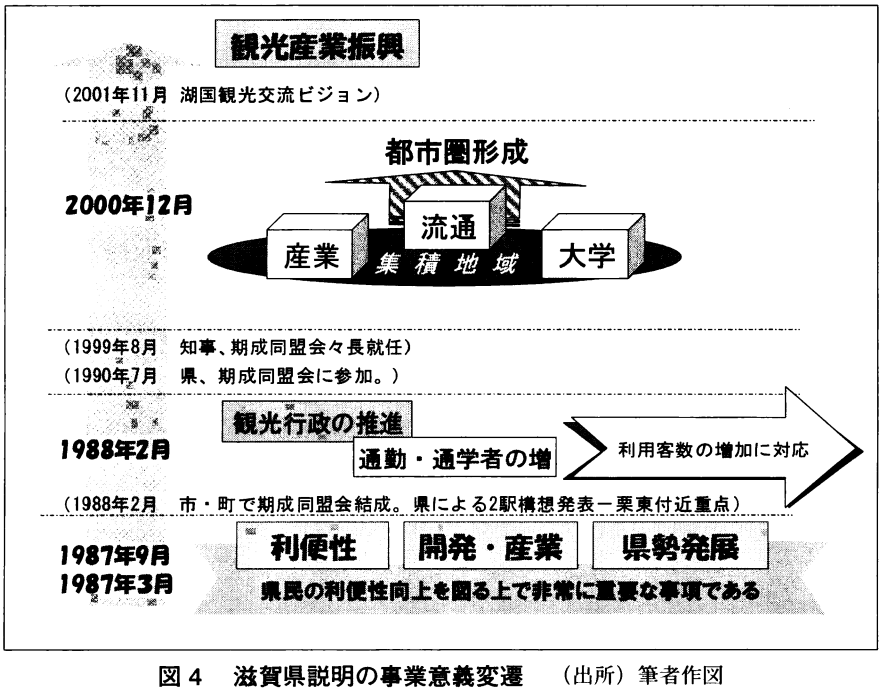

図4　滋賀県説明の事業意義変遷　（出所）筆者作図

県が新駅の設置予定地について議論をしていた1987年、また、初めて事業の意義を説明した1988年2月は、まだ促進協議会から誘致の要望を受ける立場にあった。

その後の説明でも、1993年3月に発表された経済波及効果試算を積極的に援用していた形跡はなく、2000年12月に知事は議会で観光行政の推進や京阪神大都市圏の発展を原因とした新幹線利用客の増に対応するために、新駅が必要であるとのみ説明していた。それは、新たな都市政策を実行するために新駅の建設を必要とするという積極的な施策ではなく、これから必然的に予想される社会事象の現出に対応するために新駅を必要とする、というものであった。

そして、滋賀県は図4に整理したように新駅建設事業を県南部地域の都市圏形成のプロジェクトとして位置づけ、また、事業の効果を交通アクセス改善による湖国観光交流ビジョンの推進とした。しかし、それは広域自治体の位置からの説明であり、各自治体が享受するであろう個別の利益を具体的に説明するものではなかった。

3．大津市

次に大津市をみる。大津市は、表1付図に示すように、新幹線利用では新駅を利用するより京都駅を利用した方が便利な位置にある。

大津市議会では四者協定書が締結された2ヵ月後の2002年6月定例市議会あたりから議論が始まった。しかし、その内容は事業費負担の適否についてであり、事業の意義についての議論ではなく、答弁も大津湖南地域の発展の観点からも新駅の事業効果に期待する、との内容にとどまっていた[36]。

このときは促進協議会への参加理由を、促進協議会の設置趣旨に賛同したためであるとのみ説明し、建設事業費の地元負担に対しては大津市にとって「公正公平な負担」になるよう対応していく旨を述べていた[37]。

そして、2004年1月の大津市長選挙で事業費負担の支払拒否を公約に掲げた目方氏が当選し、市長就任後初めての所信表明で財政状況と事業の費用対効果の面を勘案して促進協議会から退会する、と表明した[38]。

それは、大津市が京都市に隣接していること、また、新幹線の利用客の大半が京都駅を利用することになるであろうことから判断しての政策選好であった[39]。

そして市長は、退会を表明した以上新駅の必要性についてコメントする立場にはない、として[40]、新駅設置の意義について議論することはなかった。

このように、大津市は促進協議会に加入しているのは誘致事業が成功するよう「応援」するためであって、事業費負担については大津市と新駅の位置関係から公正公平な負担となることを求めると主張し、事業にはそうした視点からの消極的な関わりであった。

4．草津市

草津市では、2001年1月に草津市、守山市、栗東町、野州町、中主町の首長による「湖南地域広域行政推進懇談会」が発足し、そこで人口30万人の中核市となる2市3町の合併が協議された。新駅設置問題はこの合併問題と関連づけて議論された。

それは、新駅の設置が2市3町合併の起爆剤となる、といった市長などの発言に端的に表わされている。つまり、栗東町のみで新駅設置の財源手当てをすることは困難であるが、合併により財政規模が拡大することでその課題も解決できるであろうとすること、また、2市3町合併後に進められる都市計画は新駅を核にしたものになるとする考えであった[41]。

そして、栗東市が単独で市制を施行した後も、2市2町の合併を模索し、産業・経済の集積、大学等の学術研究機能が立地している地域特色を踏まえ、新駅設置によるアクセス向上などで地域発展が見込まれる、と事業効果を期待した[42]。

その後、2町の合併により野洲市が発足し合併が終了したことにより、事業の意義を「今後の滋賀県南部の発展のためにも必要」であり、「ビジネス・観光客の増加や、さまざまな都市機能の立地促進などが期待

される」としたが、具体的な内容にまでは踏み込まず、第三者的な説明にとどまった[43]。

このように、草津市の場合は合併構想の実現に寄与するものとして新駅事業の意義を位置づけており、その取組み姿勢は他の自治体の活動に同調し追随するものであったと思われる。

5．守山市

守山市では、1996年３月議会での市長答弁で、新駅は滋賀の玄関口として、また、人口・産業の集積地である湖南地域の発展のために必要であるとし、守山市は新駅の圏域にあることから産業、観光面など多岐にわたり恩恵を受ける、と説明した[44]。

そして、四者協定締結後には、新駅は産業、経済、文化、観光などの交流拠点になるとして、これまでの説明に交流機能を付加した[45]。

ただ、こうした項目をあげたものの、その内容を具体的に説明することはなく、抽象的であった。たとえば、事業費の負担割合が決まった2005年7月議会での「新駅がもたらす効果は、多方面に非常に大きく地域発展の起爆剤として大いに活用でき」る、といったように、政策選好を具体性のない修飾語で説明する内容となっていた[46]。

このような姿勢は以降も同じで、数字を用いて具体的に質問する議員に対しても、抽象的な表現での答弁に終始し、事業効果の説明は概念的なものにとどまっていた。

市長は事業費負担について「多額の借金をしてまで多額の負担をする意思はない」と述べていたようであり[47]、誘致活動も他の団体に追随していたものと思われる。

6．野洲市

2004年10月１日に旧中主町、旧野洲町が合併し、野洲市が発足した。この頃は、新駅設置を巡って住民投票条例の制定を求める署名運動が行われていた時期でもあった。

2004年11月の臨時議会で市長は、新駅設置の意義として、湖南地方は50万都市を目指していることを勘案すると、一般論として滋賀県には新幹線の駅は必要と思われる、と第三者的立場で説明した[48]。その背景として、かねてから課題となっているJR琵琶湖線草津駅から野洲駅までの複々線化について、新駅建設と併せて促進協議会による支援を期待する打算もあって、促進協議会の活動と同調しておくものの、建設事業費が試算され、その負担が現実になってくると、厳しい財政状況から事業費見直しのプロセスが必要であるとする判断があったものと思われる[49]。

2005年３月になって、市長は全体事業費や負担金のスキームが明らかになってくると、滋賀県南部地域の発展には必要なものであると考えている、と答弁し、やや主体性をもたせて事業の効果を説いた[50]。しかし、以降においても、これまでの説明に付加して事業効果を再定義することはなかった。

また、事業費負担については守山市長と同じく「借入れをしてまでということで抵抗している[51]」ようであり、事業への取組み姿勢は守山市と同程度だったと思われる。

7．湖南市

2004年10月１日、湖南市も旧石部町と甲西町の２町が合併し、市制を発足させた。

湖南市は新幹線へのアクセス面で促進協議会の構成市のなかではメリットを受ける位置にあるが、発足時の臨時議会において、１名の議員が住民投票の動向を質疑したのみで、事業効果を議論するほどの深まりはなかった[52]。

そして、2004年12月議会で、市長はこの事業が「県南部の広域的事業」であることから滋賀県および栗東市が行うべきである、と主張し[53]、隣接市として必要とされる責任は促進協議会の構成市として果たせる範囲内で果たす、とした[54]。また、新駅の設置意義の説明資料を滋賀県、促進協議会に求めている[55]、とし、事業意義を説明して市民説得に当たることには消極的であった。

2005年3月議会では新駅設置によって湖南市が享受する経済的利益については、滋賀県を単位としては試算されるものの、個別市では判然としない、とする旨の市長答弁もされた[56]。

しかし、事業負担金の債務負担行為を上程した2005年8月の臨時議会では、湖南地域の経済発展に伴う利便性の向上や高齢化社会到来による近接駅の必要性、経済波及効果による税収増も考える必要があるとしてこれまでの姿勢を転換した[57]。

そして、2005年9月議会では、湖南市に立地している企業の活用、観光客流入、通勤通学の手段、就労、教育、文化、情報などにおける総合的な経済波及効果が期待できる、と事業効果を説明していた[58]。

このように、市長の説明姿勢から、促進協議会に参加して新駅誘致運動を行い、他の自治体に追随していたものと思われる。

8．甲賀市

2004年10月1日、甲賀市は旧水口町、土山町、甲賀町、甲南町、信楽町の5町が合併し、市制を発足させた。

2004年12月議会で、市長はこの事業の意義を「交通利便性の向上や地域経済の活性化など、新駅がもたらす経済波及効果が期待できる重要な社会資本の整備である」と一般的な説明をしていた[59]。

また、新幹線新駅設置に伴い、長年懸案事項となっていたJR草津線の複線化を期待する発言もなされた[60]。

2005年3月に知事から事業費負担案が提示され政治テーマとなると、3月議会では市長はこれまでの説明に補足して、新駅設置が「交通利便性の向上はもとより、新駅を中心としたまちづくりの推進による定住人口の増加、企業活動の活発化による就労人口の増加など、大きな経済波及効果をもたらす地域発展の起爆剤」となることを期待して促進協議会を結成し、請願をしてきた経緯があると説明した[61]。

そして、次の6月議会では新駅による甲賀市への影響として、草津線の運行数の改善や複線化の実現への加速化寄与をあげ、さらに、草津線の利便性向上に伴う人口増加、地域全体の建設効果、消費生産効果、地域資源をいかした観光客の誘致拡大による観光消費効果、税収効果をあげて詳述した[62]。

このように事業効果を説明する一方、甲賀市は知事から提示された事業費の負担額につき、その積算根拠となった利用者予測数値などに疑問をもち、波及効果試算は「事例研究の一つ[63]」として負担金の額を独自算出し、知事に減額を要求していた。

こうして、市長は事業の意義を認めることと事業費負担とは切り離して政策選好した。ただ、減額が認められなければ新駅の建設はありえないとも発言しており、事業費の負担を巡って滋賀県と駆け引きもした[64]。

このように、甲賀市は新駅事業を巡る議論のテーマが事業費負担に移ると、プレーヤーのなかでも独自の行動を取ったが、それまでの誘致活動では他の団体に同調し、追随的行動を取っていたものと思われる。

9．小括

既に「1．はじめに」で若干触れたように、1993年3月に促進協議会は新駅設置の経済効果を調査しており、「設置時に各産業に及ぼす効果は267億円、新駅の開業に伴う周辺整備による経済波及効果は10年間で5715億円であること、人口へのインパクトは、開業後10年で新駅を設置しなかった場合と比較して3万6000人の増加をもたらす[65]」としていた。そして、2002年6月にはこれの時点修正した波及効果を、続いて2004年8月にその深度化調査をそれぞれ公表した。

しかし、各首長の政策選好をみると、こうした数値が公表されているにもかかわらず、それを議会で説得材料として援用し、事業の意義を説明していた形跡はなく、また、各首長が認識する事業の意義や事業への期待も必ずしも同一ではなかった。

たとえば、滋賀県では「湖国ビジョン」で新駅事業の位置づけを明確にし、また、栗東市では新駅予定地周辺の土地区画整理事業に着手し、それぞれ事業の意義や効果を説明していたのに対し、草津・野洲・守山市のように促進協議会に参加していることに事業の意義があるとして、第三者的視点で事業意義を認識して

いた自治体もあった。

また、甲賀市のように事業の意義を認識しつつも事業費の負担額を独自算出し、知事に減額を要求し、これが認められなければ建設事業を否定すると主張した自治体もあった[66]。

さらに、県庁所在市であり県下で最大の都市である大津市が協議会からの脱退と事業費負担の拒否を表明したことは、他の自治体に大きな影響を与え、促進協議会を混乱させた[67]。

このように、各首長は促進協議会を結成し、協働して誘致活動に取組んでいたものの、事業の意義に対する認識は各市の思惑により同一歩調の線上にあったものではなかった。

そして、誘致活動の取組み姿勢も同一ではなかった。これを大きく区分すると、図5に示すように3パターンに分類できよう。

先ず、①誘致業業を積極的に進めようとする栗東（町）市や滋賀県のような「推進型」、②草津・守山・野洲・湖南・甲賀市のように、促進協議会に参加して事業推進を応援し、また、これら「推進型」の自治体の活動に追随して同調する「追随型」、③大津市のように事業推進の応援をしつつも、大津市にとっては効果がないことから促進協議会からの脱退を表明し、事業費負担を拒否する「消極型」に分類できよう。

栗東（町）市長や知事は図3、図4に示すように誘致事業の取り組みの進展に従って事業意義の説明を深化させていたが、他の首長も情勢の変化に合わせて事業意義の説明を詳しくしていた。たとえば、甲賀、湖南の両首長は2005年3月に滋賀県から事業費負担の額が提示され、負担額と新駅の経済波及効果が議論にな

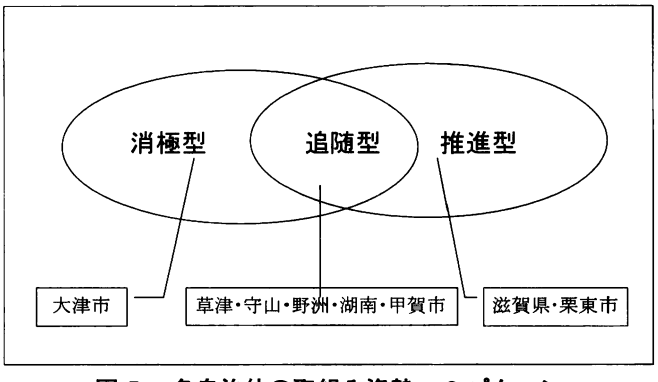

図5　各自治体の取組み姿勢―3パターン

（出所）筆者作図

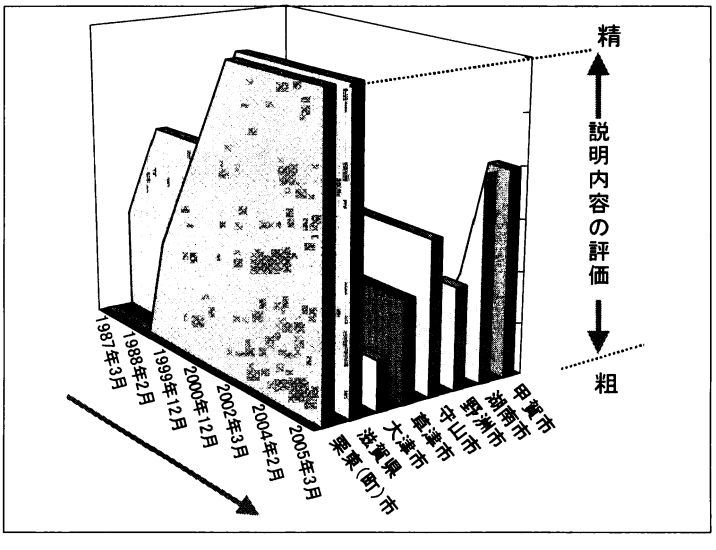

図6　事業意義の説明内容についての評価

（出所）筆者作図

ると、これまでの静観的態度を転換し、初めて事業化の説得材料に新駅の経済波及効果を用いた。

そこで、各市間の説明内容の程度を比較するため、作図によってこれの視覚化を試みた。作図にあたっては、図3に示すように栗東（町）市では期待した事業効果を経年に従って5段階で説明し、事業意義としていることから、これを評価基準に用いた。

具体的には、栗東町で事業意義を概念的に捉えた段階では2点とし、それに新たな説明を付加して内容を高めるごとに1点を加点した。たとえば、栗東町は1999年12月に事業の意義を概念的に説明していたことからこれを2点とし、その後、2000年3月にはこの説明に「交流結節点」としての効果があることを付加したことから1点を加点し、さらに、2000年12月には中核都市の表現を用いながら新駅設置がもたらす交通の利便性の向上、経済効果、また雇用機会の拡大といった面を付加したことから更に1点を加点する、といったように合計6点まで評価点を付けた。

こうした栗東での各段階の評価点を基準にして他の自治体の評価点をつけた。なお、事業効果には触れるものの、それがスローガンのような項目にとどまるような場合は1点とした。たとえば、脱退の意思を表明した大津市や2004年11月時点での野洲市、同年12月時点での湖南市がそうである。

その結果、図6でみるように「推進型」の栗東（町）市、滋賀県は事業の意義や効果への期待を詳しく精緻に説明しており、評価点は6点であった。「追随型」の5市では同じ時期の説明内容は「粗」く、さらに「消極型」の大津市は構成員の中でも一番「粗」い説明となっており、評価点は1点であった。

このように、促進協議会では関係自治体等が「総力を結集[68]」し、協働して新駅の誘致活動を展開していたが、それぞれの事業意義の認識程度は同一水準ではなかった。

では、こうした各首長の認識に対し、議会ではどの程度事業化について争点を形成し議論していたのだろうか。次章では、新駅誘致活動に対する政治的関心度を分析する。

V．政治的関心度（「組織過程モデル」の援用）

本章では各議会の事業に対する関心度合いをみるため、議会での質疑人数、時間、首長の答弁回数、時間を分析し、これを各自治体間で比較する。それは、各自治体によって議員数が異なり、また、議会規則で質問時間や再質問回数が異なるとはいえ、争点化した政治テーマには議員の関心が集まることから、質問の機会が制約されたなかで何人が新駅建設事業を質問し、どれだけの時間をかけて再質問しながら追及したのか、そして首長自らがどれだけの時間をかけて説明したのか、を数値に置き換えて比較するのも意味があろうと考えるからである。

そこで、先ず各質疑の時間数を計測する方法としては、議事録からは会議時間や休憩時間は分るものの、個々の質問と答弁に要した時間については記録されていないことから、栗東町議会での会議時間を参考にして次により質疑時間を推計し、各自治体に適用した。

すなわち、栗東町議会では平成11年（1999年）6月町議会（日程第4日）からホームページ上で議事録を公開しており、そこに記載された6月10日（日程第4日）および11日（日程第5日）での会議時間を参考にした。そして、両日程におけるホームページ上の発言総文字数をカウントし、これを会議の合計時間数で除すことで平均1分間当たりの文字数を算出した。それにより得られた1分間＝273文字を平均発言スピードとみなして1ポイントを付与し、1分間相当＝1ポイントとした。

そして、各自治体間を比較する期間は、1999年8月に促進協議会の会長に知事が就任して誘致運動の「高揚期[69]」を迎えたことから、直近の1999年6月議会から知事選挙直前の2006年3月議会までの発言を計測した。

1．質問者数

新駅事業に関して質問した議員数をみると、栗東（町）市議会に比べ、他の自治体は総じて質問者数が少なかった。

表２に示すように2001年３月栗東町議会での延べ15人[70]の質問者数が最高であった。この時期は、栗東町では2000年８月に土地区画整理事業のための地元説明会が開催され、その年の12月に測量を始めるなど、JR東海が新駅誘致の条件としていた都市計画事業を進めていたときであった。そして、2001年３月町議会で、町長は2007年春の開業を目指すことを表明していた。さらに、2001年10月の市制施行を控え、図３で示したように、新駅に「中核都市」としての役割も期待し、事業の意義を一層拡大させていた。

そうしたことを背景に議員数20人のうち７割がこの事業を政治テーマにとりあげ、争点を明示し議論を沸騰させた。

しかし、この時期の他の自治体をみると、2001年６月に滋賀県議会（議員実数48人）と草津市議会（議員実数48人）でそれぞれ１人が質疑し、その内容も現状認識と課題を問うもので争点形成にまでは至らなかった。

翌2002年３月議会においても、翌月の４月には四者基本協定書の締結を控えていたが、栗東市（議員実数20人）の13人の質問者に対し、滋賀県（議員実数47人）は４人、草津市（議員実数23人）は２人の質問者であり、低調であった。

2004年２月に滋賀自治体問題研究所等が関係13市町の住民を対象に行ったアンケート調査の結果として、６～７割の住民は事業費負担に否定的であることを発表し、翌３月には栗東市議会に１万862筆の署名を添えて新駅設置事業の凍結を求める請願書が提出され、事業化に反対する住民運動が展開された。

住民運動に対して、栗東市議会（議員実数20人）では代表質問などで延べ11人[71]が質問に立ち政治的関心を高めたが、他の自治体は低調であり、栗東市に次いで多かった守山市（議員実数22人）では４人が質問し、当局に対し住民意向とのズレを質した。これに対し守山市長は、これまで促進協議会の一員として事業促進に取組んできたことや、隣接市である栗東市との関係から「道義的な、政治的な面」がある[72]、として、

表２　質問者数一覧

（人）

議会開催月		栗東	滋賀県	大津	草津	守山	野洲	湖南	甲賀
1999年	6月	1							
〃	12月	3							
2000年	2・3月	5							
〃	6月	2							
〃	9月	2							
〃	12月	7	1						
2001年	3月	15							
〃	6月		1		1				
〃	9月								
〃	12月	8							
2002年	2・3月	13	4		2				
〃	6・7月	4	3	2	3	1			
〃	9月	4	2			1			
〃	12月	10			1	1			
2003年	2・3月	4		1	5	2			
〃	6月	2			1	3			
〃	9月	4	2			1			
〃	11月		1						
〃	12月	6		1	5				
2004年	2・3月	11	2	3		4			
〃	4月				5				
〃	6・7月	6	3			2			
〃	9月	10	3		3				
〃	10月						1	1	
〃	12月	11	4	2	2			3	7
2005年	2・3月	10	7	1	7	5	4	4	4
〃	[illegible]	[illegible]	4	1	3	3	2	2	3
〃	[illegible]		[illegible]		[illegible]	[illegible]			[illegible]
〃	[illegible]						[illegible]	[illegible]	
〃	9月	1		2		2	2	1	3
〃	12月	2	8	1		1	1	1	3
2006年	1月		5						
	2・3月	5	4			3		2	3

（出所）筆者作表

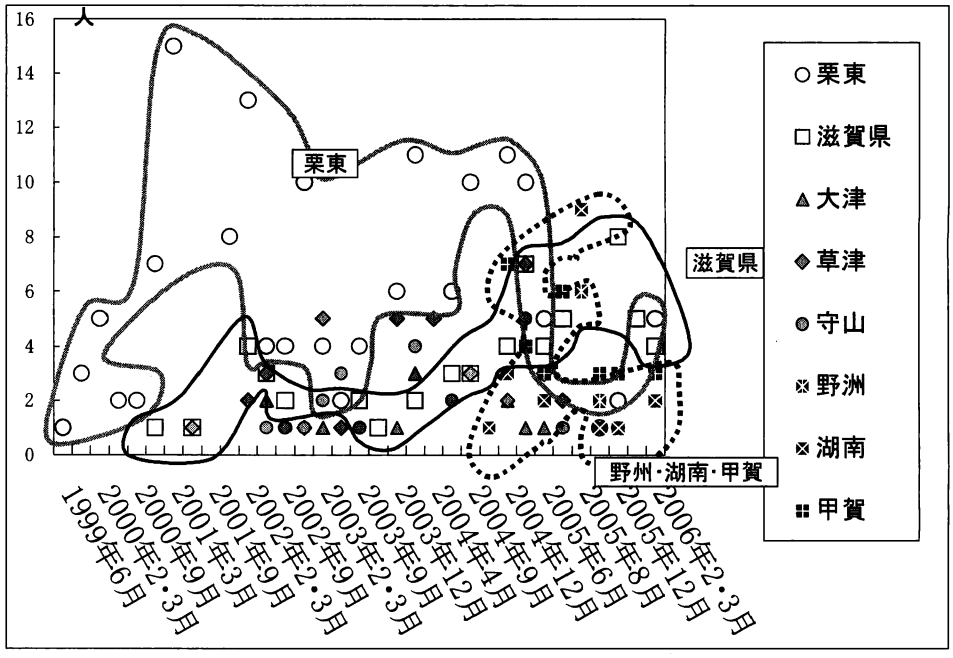

図７　質問者数分布図　（出所）筆者作図

栗東市や促進協議会との関係を重視した。

そして、表２の網がけ箇所に示すように、2005年６月～８月にかけて各自治体が同一歩調で「債務負担行為」として措置する新駅設置工事負担金の補正予算案を提案した議会においても、野州（議員実数32人）・湖南（議員実数35人）・甲賀市（議員実数80人）ではそれぞれ、６人、９人、６人が質問し、関心の高さを示したものの、草津（議員実数23人）・守山（議員実数22人）の両市では草津市２人、守山市１人であった。

もっとも、野州・湖南・甲賀市は、合併による議員の在任特例で多くの議員がいたので、そのことが質問者数を際立たせたのかもしれない。そして、野洲市では在来線の複々線化、また甲賀市では単線である草津線の複線化を新駅建設の副次的な事業としてそれぞれ期待していたことを踏まえると、両市は促進協議会の活動に追随していたものの、政治テーマが新駅の誘致実現から事業費の負担割合に移ったことで、自らの財政に直接影響することから関心を高めたのかもしれない。

こうして質問者数の全体傾向をみると、図７の分布図に示したように、栗東市の質問者数は債務負担行為を内容とする補正予算を議決する2005年６月の議会までの間、構成自治体の中で上位にあり、次いで滋賀県が続いた。

なお、図７の分布図では、分布範囲を分りやすくするため、栗東市と滋賀県、そして2004年10月１日に合併市として発足した野州、湖南、甲賀の各市を灰色線、黒線、黒線の破線でそれぞれ囲った。以下、図８、図10も同じ。

２．質疑の時間数

次に、質問と答弁に費やされた時間を各自治体間で比較するため、図８、表３に示しているように発言時間数相当をポイント数で表した。

内容をみると、図８から一目瞭然であるが、栗東（町）市が他の自治体より抜きんでてポイント数が多かった。

1999年６月から2006年３月までのポイント数を合計でみれば、栗東市は2369.0ポイントで最多であり、大津市は90.9ポイントで最少であった。

なかでも、最もポイント数が多かったのは、栗東市で2004年９月に住民投票条例の制定を求める住民運動が起こったときの栗東市議会であった。10人の質問者で258.7ポイントあった。これは４時間20分程度に相

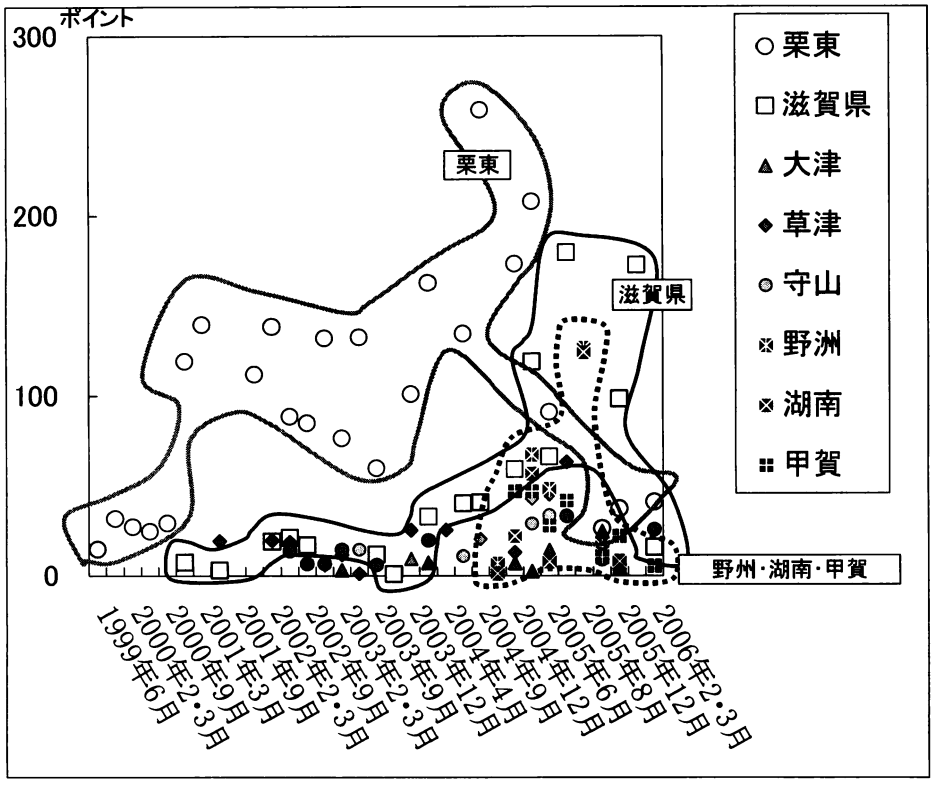

図8　ポイント数（質問と答弁の合計時間相当）分布図

（出所）筆者作図

表3　ポイント数（質問と答弁の合計時間相当）一覧

（ポイント）

議会開催月		栗東	滋賀県	大津	草津	守山	野洲	湖南	甲賀
1999年	6月	14.9							
〃	12月	32.0							
2000年	2・3月	27.4							
〃	6月	24.8							
〃	9月	29.4							
〃	12月	119.2	7.6						
2001年	3月	139.5							
〃	6月		3.1		19.4				
〃	9月								
〃	12月	111.9							
2002年	2・3月	138.4	19.2		19.7				
〃	6・7月	88.5	21.3	18.4	18.8	13.7			
〃	9月	84.9	17.1			6.6			
〃	12月	132.1			6.2	6.6			
2003年	2・3月	76.5		3.1	11.7	14.6			
〃	6月	56.1			1.2	14.6			
〃	9月	59.9	11.9			6.1			
〃	11月		1.0						
〃	12月	101.0		9.5	25.3				
2004年	2・3月	162.6	32.9	7.2		19.7			
〃	4月				25.4				
〃	6・7月	134.5	40.3			11.0			
〃	9月	258.7	40.8		20.4				
〃	10月						6.8	1.2	
〃	12月	173.2	59.2	7.0	13.0			22.0	47.0
2005年	2・3月	207.9	119.0	2.4	42.7	29.0	67.2	56.8	47.0
〃	6月	81.0	66.1	14.2	45.1	33.5	48.0	7.8	27.8
〃	7月		178.4		63.1	33.1			41.7
〃	8月						108.6	124.1	
〃	9月	26.3		24.6		9.0	16.6	11.7	10.2
〃	12月	37.3	98.3	4.5		4.0	8.3	8.0	22.1
2006年	1月		172.5						
	2・3月	41.0	15.9			25.7		5.5	5.4
	合計	2369.0	905.6	90.9	312.0	227.2	273.5	237.1	201.2

（出所）筆者作表

当する時間と思われる。

この時期は、事業化により厳しい財政状況を更に悪化させるのではないかとする問題意識から、住民がプレーヤーに加わった政治的にも重要な意味ある時期であった。

そして、2004年６月に栗東市議会の保守系会派では新駅事業の推進派と慎重派に会派分裂を引き起こすなど政治的緊張を高めたが、他の自治体は無関心で、栗東市に同調した議論はなされなかった。

次いでポイント数が多かったのも2005年３月栗東市議会の207.9ポイントであった。このときは滋賀県が各自治体に事業費の負担額を提示しており、これに対し10人が質問した。これも約３時間30分程度に相当する時間と思われ、１人平均約21分程度であった。その後の2005年６月議会で行われた債務負担行為の審議では質問者が５人で、質問時間も１時間半程度で、活発化していた議論も低調になってきており、これが終わるとさらに低調になり、2005年９月、12月議会での質問者は１～２人で質疑時間も30分程度となった。この事業費の負担をめぐる議論のときが最も盛んに議論をしていたといえよう。

栗東市で盛んに議論が行われていた2005年３月での他の議会では、滋賀県が119.0ポイントであったが、順次、野洲・湖南・甲賀の各市でそれぞれ67.2、56.8、47.0ポイントと続き、最低は大津市の2.4ポイントであった。このときは、大津市では脱退表明を確認する観点からの質問だけであった。

栗東市の次にポイント数が多かったのは滋賀県であった。ただ、県議会では、事業費負担の調整に難航したときから議論の内容を深めており、それまでは事業概要などを表面的に質問する程度で、ポイント数も2004年12月の59.2ポイントが最高で、2003年11月の1.0ポイントが最低という状況であった。

野州・湖南・甲賀の各市では表３の網がけ箇所に示すように、「債務負担行為」の審議においてもそれぞれ126.6、124.1、41.7ポイントとなり、それまでの質疑時間のなかで高得点を示していた。

草津・守山の両市では、20ポイントから30ポイントの間を浮動し、全体的に低いポイント数であった。

大津市の場合は、市長が促進協議会脱退の意思を議会で表明していることから窺えるように、促進協議会での活動は消極的になっており、表２に示すように質問者も少なく、全体に低調なポイント数の状況であった。

これら議論の深まりを別の角度から見るため、表３に掲げたポイント数を先ず10ポイント未満に、そして10ポイント以上は50ポイントまでごとにまとめて区分し、それぞれのポイント数を件数で集計して図９にまとめた。

ポイント件数の内訳をみると、100ポイント以上の件数があるのは栗東市、滋賀県、野州市、湖南市であり、そのなかでも件数が多いのは栗東市と滋賀県であった。栗東市は、低位である10ポイント未満の件数が

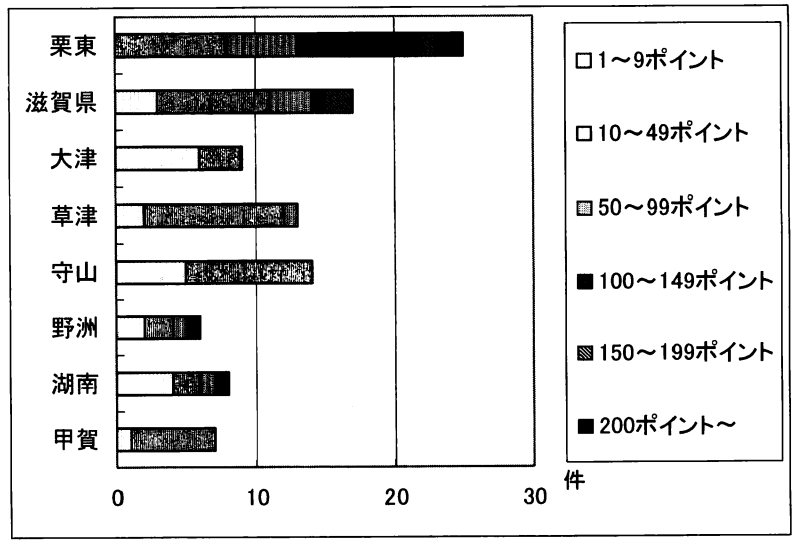

図９　ポイント数の件数内訳　　（出所）筆者作図

なく、高得点のポイント数の件数が他の自治体と比較して多い。また、200ポイント以上の件数があるのは栗東市のみである。これらは栗東市では時間をかけ、内容を深めて議論をしていた左証とみてよいのではないだろうか。

3．首長の答弁回数

議会では、行政当局が行政課題の解決策を議案として提案し、あるいは、施政方針として首長の課題認識と施策を示し、それらを議員が質すことや、議会へ住民から出された請願を審議することなどを通して議論が行われる。このことから、先ず、議会が首長からの課題提示や社会事象を政治課題としてとらえ、争点化する必要がある。そして、それを首長が答弁として政策選好の合目的的最適性を説明することで議論が成立する。

このことを踏まえると、政策論議には首長自ら説明することが重要になる。

そこで、首長の答弁回数や時間、当局による答弁時間に占める首長の時間割合をみる。図10、表4はその結果である。

表4から首長答弁の回数をみると、栗東市では10回以上の答弁が全体の4割を超えており、他の自治体とは大きな差異がある。なかでも、事業費の負担額が明らかになり、問題点が顕在化されると、2005年3月議会において市長答弁が31回なされた。議員10人が100.8ポイント相当時間の質問を行ったのに対し、行政側の答弁は107.1ポイントで、うち市長答弁は66.1ポイント（市長の答弁率61.8%）、約1時間超に相当する答弁時間であった。

もっともこの時期には滋賀県でも知事答弁が10回で、52.7ポイントの延べ約1時間足らずの答弁であり、栗東市に次いだ。

野洲・湖南・甲賀の各市では、市長答弁はそれぞれ4回、10回、7回であったが、答弁時間は14.7ポイント、33.0ポイント、18.0ポイントと短時間であった。むしろ野洲・湖南市では、債務負担行為の補正予算案が審議されたときの方が、市長の答弁回数も時間も増えていたので、事業費の負担額が明示されたときより、

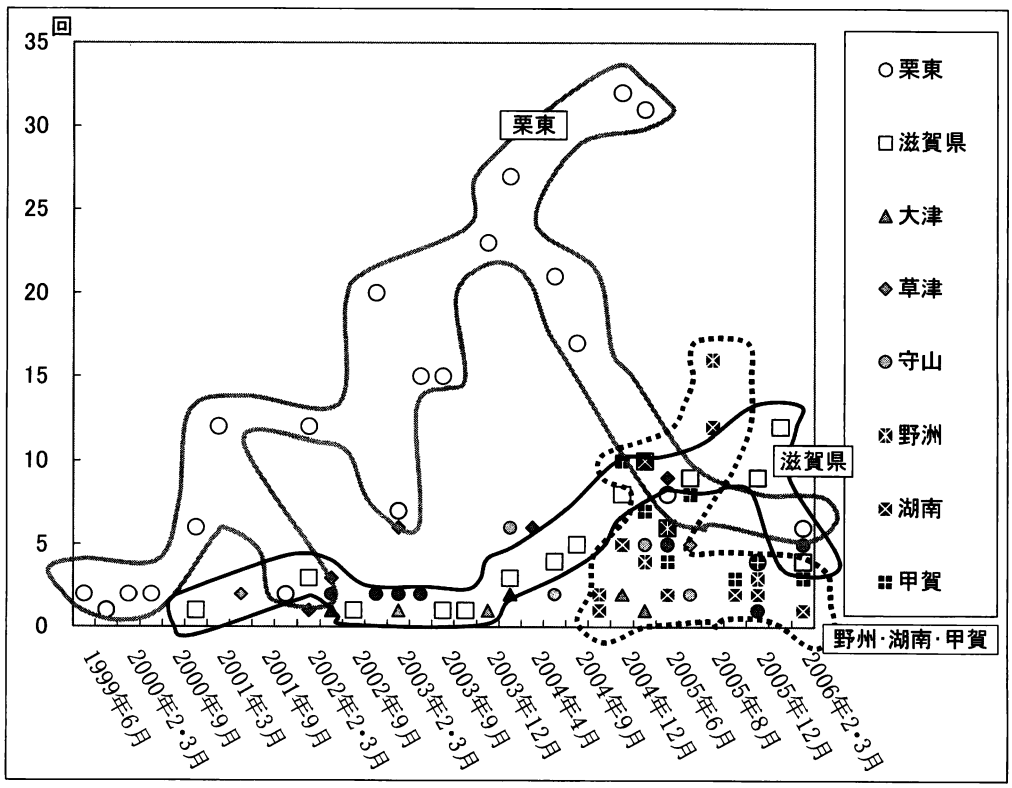

図10　首長答弁回数の分布図　（出所）筆者作図

表4　首長答弁の回数とポイント数

（回数=回、取得＝ポイント数、割合＝%）

議会開催月		栗東			滋賀県			大津			草津			守山			野洲			湖南			甲賀		
		回数	ポイント 取得	ポイント 割合	回数	ポイント 取得	ポイント 割合	回数	ポイント 取得	ポイント 割合	回数	ポイント 取得	ポイント 割合	回数	ポイント 取得	ポイント 割合	回数	ポイント 取得	ポイント 割合	回数	ポイント 取得	ポイント 割合	回数	ポイント 取得	ポイント 割合
1999年	6月	2	6.1	80.5																					
〃	12月	1	3.3	23.2																					
2000年	2・3月	2	4.0	30.5																					
〃	6月	2	4.3	27.8																					
〃	9月	0	0.0	0.0																					
〃	12月	6	21.6	34.2	1	2.0	36.7																		
2001年	3月	12	23.5	31.8																					
〃	6月				0	0.0	0.0				2	6.3	64.9												
〃	9月	0	0.0	0.0																					
〃	12月	2	9.4	16.0																					
2002年	2・3月	12	32.2	44.7	3	6.9	56.0				1	3.6	36.5												
〃	6・7月	0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	1	1.3	48.0	3	5.3	73.8	2	6.3	100.0									
〃	9月	0	0.0	0.0	1	4.2	42.8							0	0.0	0.0									
〃	12月	20	57.0	77.1							0	0.0	0.0	2	3.8	100.0									
2003年	2・3月	7	36.0	73.4				1	0.5	10.1	6	6.9	100.0	2	4.6	100.0									
〃	6月	15	17.1	65.3							0	0.0	0.0	2	2.6	39.8									
〃	9月	15	22.5	84.6	1	4.9	73.4							0	0.0	0.0									
〃	11月				1	0.5	100.0																		
〃	12月	23	36.2	72.9				1	1.2	100.0	0	0.0	0.0												
2004年	2・3月	27	55.2	74.0	3	18.3	100.0	2	2.9	100.0				6	6.1	100.0									
〃	4月										6	10.3	87.2												
〃	6・7月	21	29.4	47.3	4	26.5	100.0							2	2.9	100.0									
〃	9月	17	58.2	40.7	5	24.1	100.0				0	0.0	0.0												
〃	10月																2	3.0	100.0	1	0.6	100.0			
〃	12月	32	44.7	57.1	8	30.1	100.0	2	2.8	100.0										5	10.6	100.0	10	20.9	100.0
2005年	2・3月	31	66.1	61.8	10	52.7	81.5	1	1.0	100.0	5	11.2	66.2	5	8.8	84.6	4	14.7	85.7	10	33.0	100.0	7	18.0	100.0
〃	6月	8	23.6	53.1	6	32.2	100.0	2	6.5	100.0	9	7.1	34.7	5	8.9	100.0	6	11.1	56.0	2	3.1	100.0	4	8.5	100.0
〃	7月				9	70.2	84.0				5	3.1	14.5	2	8.6	49.3							8	16.7	81.0
〃	8月																10	25.5	51.4	12	62.6	77.6			
〃	9月	0	0.0	0.0				3	10.3	100.0				0	0.0	0.0	3	8.7	100.0	2	8.1	100.0	3	4.8	100.0
〃	12月	4	5.7	31.8	9	37.9	87.6							1	1.7	100.0	3	2.9	100.0	2	3.3	100.0	4	10.0	93.5
2006年	1月				12	70.3	100.0																		
	2・3月	6	15.5	63.3	4	10.3	100.0							5	7.6	100.0				1	2.1	58.4	3	2.9	50.7
合計		265	571.8	46.4	77	397.1	88.2	13	26.5	69.3	37	53.8	41.0	34	61.9	77.9	34	65.9	65.1	35	113.4	87.2	39	81.8	91.8
1回当たり平均ポイント数		2.2			5.2			2.0			1.5			1.8			1.9			3.2			2.1		

【備考】「回数」は首長答弁の回数。
「ポイント取得」は首長答弁時間相当。
「ポイント割合」は行政答弁のなかで首長が答弁した時間相当（ポイント）の割合いを　それぞれ意味する。

（出所）筆者作表

事業費負担が現実化したときの方が政治的関心は高まったのかもしれない。

草津市議会では、事業費負担が明示されたときも、また、債務負担行為の議案を審議するときも市長の答弁回数は5回と少なく、その答弁時間も長くて延べ10分程度で、短い場合は3分ほどと政治的関心は薄かったようである。守山市議会でも同程度であったと思われる。

また、大津市議会では市長が促進協議会からの脱退を表明したことから、政治的関心が他の自治体と異なっており、何れの時期においても市長の答弁回数は1～2回ほどと少なかった。

野洲・湖南・甲賀の各市では、市長答弁の割合が全体平均でそれぞれ65.1%、87.2%、91.8%であり、市長答弁率の多いグループに分類されるものの、質問者数が多数であった2005年7月、8月では市長答弁の割合が低下していた。

一方、市（町）長の答弁回数が最多であった栗東市では、2003年9月議会での市長の答弁率が84.6%で最高となり、全体平均では46.4%であった。これは下位にある草津市の41.0%に並ぶ率であった。ただ、草津市では、答弁全体のポイント数が53.8ポイントに比べ、栗東市では571.8ポイントと、約10倍の開きがあり、このことから単純には比較できないと言えよう。

4．小括

既に図5で各自治体の誘致活動への取組み姿勢を3パターン化したが、この区分ごとに質問者数、質疑に要した時間（ポイント数）を図11のように合計数値で再整理した。

これまでの分析からしても、また、図11からも確認できるが、「推進型」の栗東（町）市は質疑の時間、質問者数、また首長の答弁時間数において最上位にあり、次いで同じグループの滋賀県が続いた。栗東（町）市、滋賀県の議会では新駅誘致に対して政治的関心を高め、首長も時間をかけてその課題を議論し、議論の内容を高めていたと言えるだろう。

また、新駅誘致運動への取組み姿勢から「追随型」に区分した草津・守山・野洲・湖南・甲賀の各市は、図11に示すように質疑の時間、質問者数においても類似傾向を示しているところから、これらをこの側面か

らも同じグループに区分できよう。そして、質疑の時間、質問者数から「消極型」の大津市に近似した低調な議論であったと言えるであろう。

このように、各自治体は促進協議会で組織的には統一されていたものの、各議会での議論を質疑時間、質問者数からみて推進型と追随型とでは政治的関心度において大きな差異があったと思われる。

消極型である大津市の脱退表明や追随型である甲賀市の負担減額修正案が促進協議会での調整に影響を与えたが、追随型の自治体の意見は促進協議会の組織に影響を与えるものではなかったと思われる。

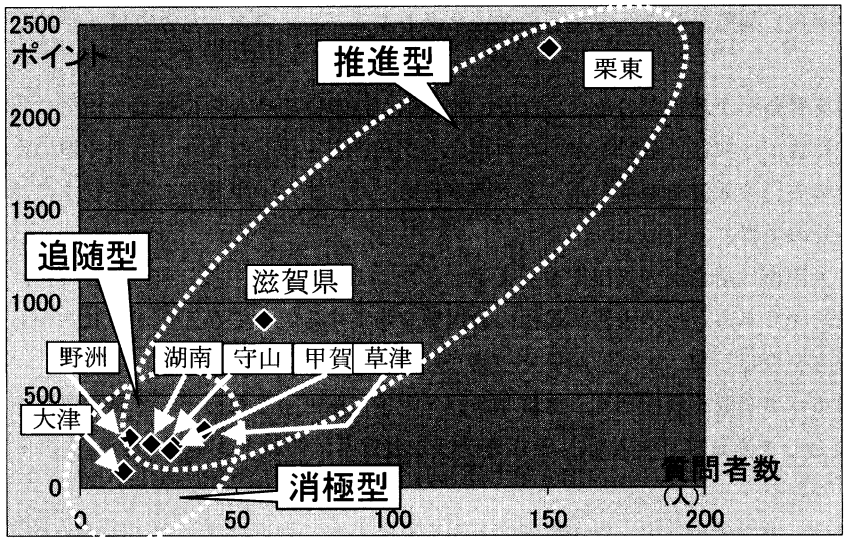

図11　各自治体での議論の熱度　（出所）筆者作図

Ⅵ. プレーヤーの関係（「政府内政治モデル」の援用）

促進協議会の構成自治体は、新駅設置事業から生じる利益の確保、不利益の回避のために組織内で駆け引き（bargaining[73]）を行い、一方、住民グループは自治体の財政悪化の心配から自治体に事業中止を求めた。新駅誘致事業ではこれらがプレーヤーとなった。

とくに、事業費の負担問題では大津市や甲賀市が駆け引きを行い、促進協議会の運営に揺らぎが生じた。これに対し、会長は知事の立場からも調整に入って混乱を収束させた。会長はリーダーとして組織の一体性を示す必要があり、その役割は重要であった。

そこで、本章では先ず会長（知事）を中心とした同心円のなかにあるプレーヤーの関係をみる[74]。

ところで、新幹線新駅の設置運動に広域自治体である滋賀県が関わったのは、1985年９月に当時の湖南地域２市３町、志賀町、甲賀地域７町のそれぞれの首長や大津湖南地域市町村圏会長が新駅設置の要望書を知事に提出したことから始まる。

滋賀県は1987年９月に内部組織の「東海道新幹線新駅設置検討委員会」を設け、新駅設置の検討に着手した。そして知事は、「地域同士の競り合いをやめて、全県一致結束して推進することが必要[75]」との認識のもと、当時の運輸省、JR東海と折衝し、設置場所の選定、駅前の面的整備、周辺地域の開発計画策定などプレーヤーの中心となって誘致の条件整備を行いながら、要望活動を進めた。

また、知事は1988年12月に新駅の設置場所として、それまで候補地としてあがっていた栗東周辺および近江八幡周辺の2候補地を栗東周辺に絞り[76]、新駅誘致運動の方向づけも行った。

このように、知事は他の自治体を主導して政策選好を出力し、これを実行した。これをみると、知事と市（町）長とは垂直的関係にあったと言えよう。

しかし、水平的関係にある側面もあった。たとえば、栗東町と滋賀県は協働して新駅予定地周辺整備の構

想を検討し、1995年3月には「栗東町新幹線新駅関連地域開発整備構想」を策定したが、そうしたところには水平的関係をみることができた。

ところで、会長は促進協議会の規約によれば「協議会を代表」する地位にあり、その職務は「会務を総括する」ことにあった[77]。

しかし、この規約には入会や退会、会議の議決手続きなどの規定を設けておらず、促進協議会は全構成員の合意を重視したゆるやかな組織であった。そして、知事はその地位において各首長と垂直的な関係であったのに対し、会長としての各首長との関係では、会長が各構成員間の政策選好を調整するところに重点がおかれていたことから、調整を踏まえて会長の選好を出力するとした側面からみれば水平的な関係だったと言えよう。

たとえば、事業費負担が政治上の争点になり、大津市が促進協議会からの脱退を根拠に負担金の支払いを拒否し、また、甲賀市も独自に減額算定した負担金の支払いを主張したとき、会長や他の首長は大津市の脱退を認めずに、構成員の地位を保留したうえで調整にあたり、また、甲賀市の減額要求に対して知事の地位において甲賀市長の説得にあたった[78]。

これに対し、大津市は退会届の提出をもって退会した、との見解を主張し[79]、甲賀市長は地方分権から甲賀市と滋賀県は対等であるとし、滋賀県提示の負担額を修正することでなんらかの制裁があるのではないかとする議員の懸念を否定して、水平的関係を強調した[80]。

そして、大津市は事業費を負担せず、滋賀県の観光政策に協力するためとして事業費負担額と同額を観光振興事業協力金として滋賀県に支払い、それを受けて滋賀県は同額を促進協議会に支出することで決着した。

甲賀市の場合は、滋賀県が算出した4億2500万円を不満として独自試算した2億5000万円を知事が了解しないまま促進協議会に支払い、その後、知事が残額の支払いを甲賀市と協議するとした。そして、新知事によって事業が中止になったことでこの紛争は終結した。

このように、知事でもある会長と各首長はプレーヤーとして垂直関係や水平関係を複雑に組み合わせてゲームをしたが、これらの関係の境界やゲームのルールは明確でなかった。

また、促進協議会は事業効果を説明するため、2002年6月には「新駅の波及効果と地域整備戦略に関する調査報告書」を、2004年3月にはそれを深度化した「新幹線新駅整備の波及効果と地域整備戦略の深度化調査」をまとめた。

しかし、この深度化調査に対して、各市議会では現実感とかけ離れた前提条件の根拠についての質問が相次いだ。これに対し、その設定条件の正当性を説明する材料を各市の行政当局は持ち合わせていなかったようである[81]。

このようにみると、促進協議会のガバナンス機能は、知事が会長として促進協議会の会務を総括する立場であったが、組織内では構成員を垂直関係で統制していたのではなく、水平関係で各構成員の利害調整を行い、そのうえで政策選好を出力していたと言えるだろう。

次に、会長（知事）とプレーヤーの同心円外にある住民との関係をみる。

事業費負担が議論の俎上にのぼってくると事業反対運動に取り組み、プレーヤーに加わる住民グループが出現した。

しかし、会長（知事）はそれに対して多くの関心を寄せることはなく、住民に対しては県行政として広報誌やパンフレット、ビラ折込み、マスコミを通じての広報、県広報番組や県ホームページによる広報、経済団体との意見交換会の開催、また、促進協議会として新聞折込みによるリーフレットの配布（県南部地域）シンポジュームの開催、講演会、パネルディスカッションを行い、事業を紹介する情報提供に努めた、と説明していた[82]。

ただ、これらの広報活動は、争点提示の情報提供ではなかったと思われる。住民の納得を得るには、住民参加に熟議民主主義の視点を取り入れて議論を深めるシステムが有効であると思うところから[83]、この観点

からした行政情報の提供ではなかったと思われる。

たとえば、住民説明には住民と行政が対話しながら問題点の相互理解ができるオープンハウスやワークショップが有効かと思うが、そうした場を活用して深度化調査で明らかとなった事業効果と投資経費を住民に説明した形跡はなかった。また、住民と行政とをつなぐファシリテーターもいなかった。

このように、住民との関係において促進協議会は住民参加を進めることはなく、また、会長は政策選好出力の判断材料にするために、住民参加システムを稼動させるように各市に指示することもなかった。

Ⅶ. まとめ

以上、明らかになったように、促進協議会の構成員である各自治体は一体性を欠いており、会長は強制力をもって各首長を指揮して、事業認識を統一したこともなかった。

このことに関しては次の数点が指摘できよう。

先ず、各自治体は誘致そのものを政策選好としたが、新駅誘致の目的については共有できていなかった。各首長は「合理的行為者（Rational Actor)」としての統一化がなされていなかったと思われる。

各首長は新駅設置による事業効果について統一した説明がなされず、また、説明する時期も各首長によって異なっており、促進協議会としての一体性を欠いていた。たとえば、栗東市と滋賀県は事業の意義や効果を詳細に説明していたが、他の自治体では項目だけの説明に終わるなどその内容に濃淡があった。

各首長は事業意義の認識を共有し、そのもとに議会で議論したものではなかった。そして、説明内容に粗雑さがみられる自治体に対し、会長（知事）は、意図をヒヤリングし、評価し、全体を統一する作業を行った形跡はなかった。これは、促進協議会が期成同盟として、目標達成のみを組織目的とし、新駅設置の意義や事業効果の評価や期待表明については各自治体が行い、促進協議会としての統制を行わなかったことに起因しているのかもしれない。

次に、議会での政治的関心の程度にも差があり、関心が高かった栗東（町）市、滋賀県と他の自治体とでは質疑の人数や時間で大きな隔たりがあった。もっとも、事業負担額が市財政に与える影響と、新駅設置から得られる利益の差に注目した議論は各自治体で活発になされたが、新駅の建設意義への関心からした議論は低調であった。

そして、市・町は住民にプレーヤーとして参加の場を提供しやすい立場にあるが、住民参加による出力でも課題があった。これは、2006年１月31日滋賀県臨時議会で「『びわこ栗東駅（仮称)』建設の是非を問う住民投票条例の制定」を審議した際、知事は「改めて新幹線新駅の設置について住民投票にゆだねるということは、議会の役割や権限、さらには議会制民主主義そのものの否定にもつながりかねず、なじまない」と知事意見をつけたところに象徴される。

アリソンの「組織過程モデル」によれば、政府は組織化されたセンサーを通じて問題を感知し、構成組織の情報処理により選択肢を明確にする[84]、と指摘しているように、住民参加はセンサー機能を果たす重要な要素となるが、各自治体では政策選好過程で住民意見の把握を行った形跡はなく、そのことを会長（知事）が指摘し、指導した形跡もみられなかった。

住民への情報提供は、行政からの一方通行による情報にとどまり、提供された情報により多様な意見を出し合う場もなかった。事業を阻止しようとするグループは、住民運動として一体性をもって取り組んだが、これに対し、行政当局の関心は低かった。

以上の分析から、促進協議会の運動展開をみると、議会の関心程度に差があり、それを協議会として補正するシステムがなかったことが分かった。このことは、広域自治体が期成同盟を結成し、目標達成に向けて運動を展開しても、各自治体での議論を核となる組織体が把握せず、また、成員で課題を共有して目的を達成する戦略システムがなければ、統一した運動展開が阻害されるおそれがあり、各自治体住民の納得を得ることにも影響があることを示唆していると言えよう。

【注】

1）石割［2009］参照。

2）2005年国勢調査。

3）石割［2009］に掲げた経過も含めて事業概要を参照。

4）石割［2009］p.16

5）Allison［1971］p.5の注記では、モデルの名称が混乱を招くことから、第１モデル、第２モデル、第３モデルとシンプルにした方がいいかもしれないと述べている。

6）Allison［1971］pp.29-30

7）Allison［1971］pp.67-69

8）Allison［1971］pp.144-145

9）足立［2009］pp.136、森脇［2010］pp.111-119、

10）1966年８月発足。現在、滋賀県、草津市、栗東市、甲賀市、湖南市、日野町、伊賀市（三重県）で構成。

11）石割［2009］p.8では、事業をめぐる各アクターの政治行動の特徴を時系列に整理し、準備期、高揚期、協議期、混乱期、整理期に分類した。この時期は、これらのうち「高揚期」にあたる。

12）1999年12月13日町議会での川崎議員の質問に対する町長答弁。

13）1999年12月20日町議会での総務常任委員長報告。

14）1999年11月19日栗東町議会「新駅等設置対策特別委員会」

15）2000年３月６日町長の施政方針。

16）2000年３月13日馬場議員の質問に対する町長答弁。

17）2000年３月10日馬場議員の質問に対する助役答弁。

18）2000年12月14日野村議員の質問に対する町長答弁。

19）この頃栗東町では草津市との合併構想が議論されており、2000年６月９日栗東町議会において、川崎議員から新しく就任した各次長に所管の内容説明を求められたことに対し、建設部次長は中核都市を目指すねらいが新駅にはある、と述べていた。そして、猪飼町長は栗東市制施行の議案を上程した2001年３月臨時議会での提案説明においても、新駅事業は「新都心形成による湖南地域の中核都市にふさわしい」「顔づくり」であるとし、「中核都市」を強調した（2001年３月29日臨時議会での提案説明）。これは国松新市長も踏襲しており、2002年12月の所信表明で「湖南３市２町の広域合併による30万人規模の中核都市づくりの青写真の中で新幹線新駅の姿を描く必要があります」とし、中核都市形成への戦略とした（2002年12月５日の国松新市長の所信表明）。

20）2000年12月13日馬場議員に対する町長答弁。同旨、同月14日野村議員への町長答弁。

21）2000年12月14日三浦議員の質問に対する助役答弁。

22）2000年12月14日三浦議員の質問に対する助役答弁。

23）2001年12月12日三木議員の質問に対し、市長は「産業・研究開発機能、広域交流機能の立地促進や観光リゾート機能の発達による地域の振興、更には大型プロジェクトの推進など、地域の持つ潜在能力を顕在化させ、栗東市並びに滋賀県南部地域が将来にわたって継続的な発展を遂げるに不可欠」と答弁した。

24）2002年３月６日の施政方針で市長は「京阪神都市圏と中京都市圏の結接する『栗東市』」として、関係圏域を京阪神や中京に広め、「商業が集積し、また、観光関連業務など産業活動が活発化し経済波及効果は極めて高いものが期待されます」と述べた。

25）2002年９月11日馬場議員の質問に対する交通政策部長答弁。

26）http://www.pref.shiga.jp/kakuka/f/chushoukigyo/kokoku-vision.html

27）Allison［1971］は、「国家または政府の目的と打算（calculation）を並べ立てて国際的事件を説明しようとするのが合理的行為者（Rational Actor）モデルの特徴である」と述べている。(p.10)

28）2004年12月９日草津市議会での清水議員の質問に対する企画部長答弁のなかでの発言。

29）1987年３月９日松井議員の質問に対する生活環境部長答弁。

30）1987年10月１日橋本議員の質問に対する生活環境部長答弁。

31）1988年12月８日の知事所信表明。

32）2000年12月12日梅村正議員の質問に対する企画県民部長答弁。南部地域振興会議「滋賀県南部地域振興プラン」（2009年11月発行）参照。

33）第６章の３「B人と環境にやさしい観光基盤整備」（1）交通アクセスの改善の取り組み例として新幹線新駅設置を明示。

34）2002年12月５日吉田議員の質問に対する知事答弁。

35）2002年２月28日北野議員の質問に対する土木交通部長答弁。2002年10月４日藤崎議員の質問に対する土木交通部長答弁。

36）2002年６月10日北林議員の質問に対する企画部長答弁。

37）2002年６月10日小坂議員、北林議員の質問に対する企画部長答弁。

38）2004年２月27日目方市長所信表明。

39）2004年３月５日初田議員、塚本議員の質問に対する市長答弁。

40）2004年３月５日初田議員の質問に対する市長答弁。

41）2001年６月14日清水議員の質問に対する市長、企画部長答弁。

42）2001年12月13日福井議員の質問に対する市長答弁。

43）2004年５月11日山本議員の質問に対する市長答弁。

44）1996年３月14日川田議員の質問に対する市長答弁。

45）2002年６月17日吉川議員の質問に対する市長答弁。

46）2005年７月29日木村議員の質問に対する市長答弁。

47）2004年10月18日滋賀県議会での森議員の討論中の発言。

48）2004年11月17日小菅議員の質問に対する市長答弁。

49）前掲注の市長答弁。

50）2005年３月10日小菅議員の質問に対する市長答弁。

51）2004年12月14日甲賀市議会での高橋議員の質問のなかでの発言。

52）2004年10月12日坂田議員の質問。

53）2004年12月９日石原議員の質問に対する市長答弁。

54）2004年12月14日小西議員、谷畑議員の質問に対する市長答弁。

55）2005年３月８日大久保議員に対する市長答弁。

56）2005年３月18日松本議員に対する市長答弁。

57）2005年８月５日坂田議員に対する市長答弁。

58）2005年９月20日大隅議員に対する市長答弁。

59）2004年12月９日平田議員に対する市長答弁。

60）2005年３月４日山下議員に対する市長答弁。

61）2005年３月24日安井議員に対する市長答弁。

62）前掲注の市長答弁および2005年６月21日高橋議員の質問に対する市長答弁。

63）2004年12月15日高橋議員に対する市長答弁。

64）2005年７月28日甲賀市臨時議会での神田議員の質問に対する市長答弁。

65）1993年10月12日滋賀県本会議でのびわこ空港・総合交通対策特別委員長報告。

66）2005年７月28日甲賀市臨時議会での神田議員の質問に対する市長答弁。

67）大津市は事業負担金の支払いを拒否する一方、滋賀県に対して平成18年度から平成24年度までの７年間に３億円を上限額とした観光振興事業協力金を支払うとし、その債務負担行為の設定をした（2005年９月８日一般会計補正予算の市長提案説明）。

68）促進協議会規約第１条では、この会は、関係市、郡選出の県議会議員、滋賀県、各市町、関係諸団体が緊密な連絡調整を図り、総力を結集し、新駅の設置促進を行い、もって郷土の飛躍的な発展と住民の福祉を増進することを目的とする旨規定している。

69）石割［2009］p.8参照。

70）14人が質問し、うち１人が予算質疑、一般質問ともに行った。

71）10人が質問し、うち１人が代表質問、一般質問ともに行った。

72）2004年３月12日守山市議会での坂田議員の質問に対する市長答弁。

73）Steiner et al.［2004］pp.23-24ではbargainingとdeliberationの違いを整理している。

74）石割［2009］p.5に新駅設置事業をめぐるアクターの一員として滋賀県の特徴を整理したが、本項はそれの補完でもある。

75）1988年12月15日森井議員の質問に対する知事答弁。

76）1988年12月８日知事所信表明。

77）1999年８月６日改正後の「東海道新幹線（仮称）びわこ栗東駅設置促進協議会規約」第６条第２項

78）2005年６月23日滋賀県議会における小寺議員の質問に対する知事答弁。なお、2003年11月に市長、町長と県土木交通部長、理事、当時の湖南、甲賀各地域振興局長で構成する第１回調整会議を開催。

79）2005年３月７日大津市議会での八木議員の質問に対する企画部長答弁。

80）2005年７月28日甲賀市臨時議会での神田議員の質問に対する市長答弁。

81）各市議会での利用予測数値の信頼度に対する質問への答弁において具体的説明がなされていない。たとえば、2004年９月14日栗東市議会での馬場議員の質問に対して、先進例で使われている利用予測を基準として使った、とする交通政策部長答弁、2005年３月16日草津市議会での西川議員の質問に対して、パーソントリップなど、国土交通省で広く用いられている手法を用いて算出した、とする総務部長答弁、2005年６月16日守山市議会での木村議員の質問に対して、広く一般的に用いられた手法によって算出された推計である、とした市長答弁、2005年８月１日野洲市議会での三和議員の質問に対して、協議会において利用者需要予測調査を実施したときの指標を採用している、とした総務部長答弁、2005年８月５日湖南市議会臨時会での米森議員の質問に対して、指標はパーソントリップ調査、ターミナル調査、企業のアンケート等々から得、一定の数式に当てはめて算出したとする市長答弁、など答弁者は定められた交通統計調査によるデータを用いたと説明していたが、いずれも質問者はそれだけで納得するものではなかった。

82）2006年１月31日滋賀県議会臨時会での青木議員の質問に対する知事答弁。

83）石割・北原・瀬田［2008］p.95、Adams［2004］p.46。

84）Allison［1971］p.67

【参考文献】

足立幸男［2009］『(BASIC公共政策学第１巻）公共政策学とは何か』ミネルヴァ書房

石割信雄［2009］「栗東市の新幹線新駅建設事業にみる正当性調達の失敗」『創造都市研究』第７号、pp.1-26、大阪市立大学創造都市研究会

石割信雄・北原鉄也・瀬田史彦［2008］「米国オレゴン州輸送計画のPIプロセス分析－熟議民主主義的視点から－『計画行政』第31巻第１号、pp.89-97、日本計画行政学会

桜井伸一［2004］「－ひろば－新幹線新駅と周辺まちづくり」『月刊区画整理』2004年２月号　pp.68-71、日本土地区画整理協会。

瀬田史彦［2009］「政治の変化による大規模事業の凍結と計画行政の継続性に関する一考察～滋賀県栗東市の新幹線新駅の事例から～」『日本計画行政学会第32回全国大会研究報告要旨集』pp.128-131、日本計画行政学会。

早川洋行［2007］『ドラマとしての住民運動』社会評論社

森脇俊雅［2010］『(BASIC公共政策学第5巻）政策過程』ミネルヴァ書房

Brian Adams［2004］'Public Meetings and the Democratic Process'（市民集会と民主的過程）, *Public Administration Review*,

Vol.64, No.1, pp.43-54

Graham T. Allison [1971] "*Essence of Decision:Eexplaining the Cuban Missile Crisis*", Harper Collins Publishers, USA.（宮里政玄訳 [1977]『決定の本質－キューバ・ミサイル危機の分析』中央公論社。）

Jürg Steiner,André Bächtiger,Markus Spörndli and Marco R. Steenbergen [2004] "*Deliberative Politics in Action:Analyzing Parliamentary Discourse*"（『実践熟議政治－議会討議の分析』）, Cambridge University Press, UK.

Michael Mcguire and Robert Agranoff [2011] 'The Limitations of Public Management Networks'（公共経営連携の限界）, "*Public Administration*", Vol.89, No.2, pp.265-284.