

[論文]

新幹線新駅中止

——地域社会のドラマ分析——

早川 洋行

名古屋学院大学現代社会学部

要 旨

本論文は、新知事の誕生を契機にして東海道新幹線新駅の建設が中止になった事件について、ドラマ分析の手法を用いて社会的に解明したものである。1では、この事件に関する先行研究をあげたうえで、本稿の独自性と方法論について説明を行う。2では、事件の舞台となった地域社会（滋賀県栗東市）を紹介し、このドラマのストーリーについて説明する。3では、ストーリーをあらためて4つの幕に整理して示すとともに、ドラマに登場するアクター間の相互関係を説明する。4では、このドラマを動かした力について、とくにドラマのなかで知事の果たした役割に注目して考察する。そして5では、このドラマが残した教訓について4点にまとめて総括する。

キーワード：新幹線新駅，栗東，ドラマ分析

The Canceled Shinkansen Station

——Drama Analysis of Community——

Hiroyuki HAYAKAWA

Faculty of Contemporary Social Studies
Nagoya Gakuin University

発行日 2017年3月31日

目 次

1. 問題の所在
2. ドラマの舞台とあらすじ
 - 2.1 滋賀県南部
 - 2.2 新駅決定までの経過
 - 2.3 新知事誕生
 - 2.4 地元の苦悩
3. ドラマの展開とアクターの相関
4. ドラマを動かした力
 - 4.1 嘉田知事と共産党が果たした役割
 - 4.2 滋賀県民の社会的性格
5. 何を教訓とすべきか

1. 問題の所在

本稿は、2006年7月、嘉田由起子氏が滋賀県知事に当選したことによって、大きな方針転換がなされ、すでに着工していた新幹線の「南びわこ駅」（この駅名の前は「(仮称)びわこ栗東駅」と呼ばれていた）の建設が中止になった事件を取り上げる。

これまでこの事件を扱ったものはいくつかある¹⁾。しかし、その多くがジャーナリストの手によるもので、その時々状況と課題になっていることを伝えるものである。例外的なのは、[石割信雄(2009)]と[柏木恵(2015)]の二つの論文で、いずれも比較的好くまとまっていて本稿の執筆にあたって多くを学ばせていただいた。ただし、前者は、新駅建設に関しての「正当性の調達の失敗」という一面を切り取ったものであったし、後者は、栗東市の「新幹線新駅計画中止からの財政再建」に絞って論じられたもので、この事件の全体像を把握すると言う意味では十分とは言いがたい。

この事件は、地域社会に大きな影響を与え、止むことなく今でも与え続けている。そうであるならば、この事件の意味は、部分的に論じるばかりではなく総体的に解明されるべきではなかろうか。そこで本稿では、「ドラマ分析」の手法を用いて、この事件の全容の解明を試みる。この方法論は、この事件とほぼ同じ時期、同じ栗東市内で争点化した株式会社アールディ・エンジニアリング産業廃棄物処分場をめぐる住民運動を分析する過程で筆者が考え出した方法論である²⁾。まずははじめに、この方法論について簡単に説明しておこう。

ドラマ分析は、社会科学の方法である仮説演繹法と観察帰納法、そして意味解釈法のうち、意味解釈法を基本にして、仮説演繹法と観察帰納法を補助的手段として用いる分析方法である。それは、以下の7つの課題を解明することを目指す。

- ①ドラマの舞台となった地域社会の社会構造と文化を一定明らかにすること。
- ②ドラマに登場する行為主体（アクター）の性格と彼らの相関関係を明らかにすること。
- ③ドラマのストーリーがどの勢力からもっとも影響を受けて生み出されているかを明らかにすること。
- ④ドラマが停滞する／進展する要因を明らかにすること。
- ⑤これまでのドラマの展開においてありえたストーリーと今後のドラマの展開においてありえるシナリオを示すこと。

⑥このドラマが他のドラマと、アクターの性格・アクター間の相関関係・設定された場面・生み出されたストーリーにおいて、共通する点と相違する点を明らかにすること。

⑦このドラマが歴史上に持つ意味を明らかにすること。

芝居や映画には、その作品を解説したパンフレットが準備されている。パンフレットには、その作品についての上記7つの項目について書かれていることが一般的である。社会学者は人間が意図的にこしらえた作品ではなく、非意図的に生まれた現実そのものを見て、それを解説するパンフレットを書くのである。そのパンフレットは、同じ現実を見た人により深い理解を与えるものでなければならないし、その現実を直接知らない人にもわかるようなものでなければならない。すなわち、ドラマ分析とは、舞台芸術や映像芸術を芸術評論家が普通の観客とは違った立場から解明するように、現実に生起するドラマを社会の専門家である社会学者が分析的に論じる、そういう方法論である。

従来、住民運動や地域社会を分析する方法論には、歴史主義、マルクス主義、対抗文化論、実証主義、構造理論、民俗学的研究の6つの方法論が用いられてきた。それらは次のようにまとめられる。

①歴史主義

そのとき、その場で起きたことを歴史的な記録として後世に残すことを第一義にして記述する立場。このアプローチは、専門的な書き手が見聞きしたり調査したりしたことを記述する場合もあれば、当事者たちが書き残す場合もある。すなわち、ノンフィクションから歴史社会学までのレンジを有するが、出来事を貴重なことだと考え、1回性のうちにとらえようとする点で共通する。ただし、書き手がある立場に肩入れすることが多いから、往々にして、バランスを欠いた一方的な言明でしかない場合がある。

②マルクス主義

資本一賃労働関係、あるいは経済的要因をもっとも重視して地域社会の動態を理解しようとする立場。資本主義社会に起きる諸現象は、多かれ少なかれ資本主義という経済体制に影響されている。公害問題が噴出した高度成長期には、この立場からの研究が隆盛を誇った。しかし、資本主義の暴走を食い止めようとする様々な社会制度が整備され、それが一定機能し出すと、その説明力に陰りが見え始めた。ただし、社会変動を構造的にとらえる点で優れており、その視点は今日でも有用である。

③対抗文化論

マルクス主義が経済決定論に傾斜しがちであったのに対して、むしろ制度的側面を重視する立場。これまで官僚制と非官僚制、自治会とボランティア・アソシエーションといった地域組織の分析がなされてきたが、中央と地方、多数派と少数派、男性性と女性性という対立軸もありうる。この接近方法は、2元軸での分析を特徴とする点においてマルクス主義と基本的に共通するため、同様にその対立が曖昧な事象をどうとらえるのが課題になる。

④実証主義

対象に対して一定の距離を保って「科学的」だとされる社会調査を介して客観的な認識を行おうとする立場。実証主義は仮説演繹法をもっとも重視する方法論である。近年コンピュータを使った統計処理が容易にできるようになったため、この立場からの多くの研究が行われたが、最近では個人情報に対する規制が強まって数量調査がやりにくくなる一方で、観察帰納法を駆使した質的調査が盛んに

行われてきている。

⑤構造理論

一定単位の社会を機能させているシステムを明らかにしようとする考えである。環境社会学の分野において飯島伸子は、水俣病問題を研究するなかで、被害者の不幸が病気への罹患にとどまらず、生活全体に及ぶことを指摘して被害を被害構造としてとらえることを主張した。また船橋晴俊は、大規模開発を受益圏・受苦圏、あるいは経営システムと支配システムとして分析することを提案した。これらは、いずれも、戦後の一時期、社会学において隆盛を誇った構造—機能主義の考えに影響を受けて、それを中範囲の理論として地域社会分析に応用した業績と見なすことができる。

⑥民俗学的研究

民俗学は、昔から長年行われてきた人々の伝統的な暮らしに注目して、その地域ごとの個性や特質を記述してきた。社会学者のなかには、こうした手法を取り入れて、地域社会の仕組みや文化を明らかにしようというものがある。都市民俗学や「庶民の生活史」と言った名称での多様な研究がある。鳥越皓之、嘉田由紀子らの生活環境主義の主張は、この流れのなかに位置づけられる。

これら6つの理論には長所と短所がある。歴史主義は対象を具体的に語るが多面的な考察が少なく、得られた知見の普遍性も低い傾向があった。マルクス主義は、普遍的理論であるが経済的要因を重視するあまり法律や文化といった制度的側面を軽視しがちで、社会変化のなかで説得力が減じていった。対抗文化論は、マルクス主義が見落としていたものを救い上げることに成功したが、逆に経済的要因や社会構造的側面を軽視しがちだったし、支配文化と対抗文化の双方に共通するものを見落としがちだった。実証主義は内的整合性において一番優れていたが、総体的現実を活写する力という点では、前三者に及ばなかった。構造理論は、当事者の立場からはわかりにくい社会の仕組みを明らかにしたが、はじめから構造があることを前提することで予定調和の理論になりがちであった。民俗学的研究は、歴史主義と同様に具体的事実をつまびらかにしたが、社会変動を語る力が弱く、社会学らしさに欠けていた³⁾。

ドラマ分析という方法は、普遍性を持つことで歴史主義よりも優れている。二元論ではなく多元論をとることで、マルクス主義や対抗文化論よりも優れている。具体的かつ総体的にとらえる点で、実証主義よりも優れている。はじめから枠づけしてみない点で構造理論よりも優れている。そして、変動の論理を追究する点で民俗学的研究よりも優れている。

しかしながら、この方法論にも大きな難点があることを指摘しなければならない。それは研究者が対象とする問題と地域社会にコミットし続けなければならないということである。このことは、特定の芝居や映画について責任を持って語るためには、幕が上がってから下りるまで席に座って見続けなければならないのと同じである。したがって、この方法論は、調査のために数日間滞在するような余所者の研究者ではなく、地元でともに生きる研究者にこそふさわしい方法論なのである。

かつてK・マンハイムはこう述べていた。

「人間の思想は、自由な社会的空間のなかで、自由に浮動しながらつくられるのではなく、反対に、いつも特定の位置に結びつき、そこに根をおろしている。しかし、この根ざしは、けっして誤謬の源泉とみなされてはならない。他人を理解するのに、その人となまの現実的な人間関係に立っている人

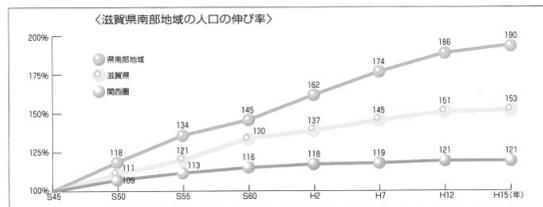
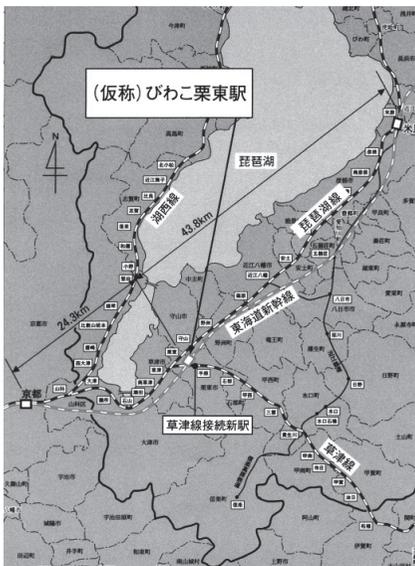
間のほうが、知的にもかえって相手のことを十分に立ちいって理解するチャンスに恵まれている。ちょうどこれと同じように、認識視角やカテゴリー上の道具立てが社会的に拘束されていることは、かえって現実への根ざしを意味し、特定の存在領域を把握するうえで、いっそう大きな力をもつチャンスに恵まれることになる」⁴⁾。

筆者は栗東市民であり、この事件をこの約10年間、間近に観てきた。そして、地元では、今でもこの事件について様々に語られていることを知っている。ここでは、地域社会に暮らす社会学者、知識人の一人として、その自らの存在拘束性を積極的に肯定したうえで、社会学者として自らの立場を相対化しつつ、あらためてこのドラマを振り返り、事件が持っている意味を考えてみたい。

2. ドラマの舞台とあらすじ

2.1 滋賀県南部

新幹線新駅は、京都駅と米原駅の間、京都駅から24.3キロメートル米原駅に近づいた栗東市に計画された。この場所は東海道線と草津線が交わる場所であり、名神栗東インターチェンジに近く、国道1号線と国道8号線が分岐する地点でもあった。滋賀県南部地域は、関西圏のなかで急速な成長を続けている地域で、滋賀県人口の56%にあたる約76万人が暮らしていた（2003年時点）。駅予定地の栗東町には、日清食品、積水化学、積水ハウス、三菱重工業などの大企業やJRA（日本中央競馬会）のトレーニングセンターが立地しており、財政が豊かであった。県内で新幹線新駅をつくる場所としては、これとは別に近江八幡市付近を押す意見もあったが、草津線利用者の便や京都観光へ来る人々を取り込むことを考えれば、新駅の場所として、立地の選定に問題があったとは思えない。



(注) ● 関西圏は、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県の2府3県の計とした。
 ● 県南部地域は、大津・湖南地域及び甲賀地域の計とした。
 ● 人口は平成12年までが国勢調査人口、平成15年は4月1日現在の推計人口を用いている。

出典：「新しい時代をひらく東海道新幹線（仮称）びわこ栗東駅」東海道新幹線（仮称）びわこ栗東駅設置促進協議会、1996年。

ただし、難点が全くなかったわけではない。そのひとつは、新駅予定地の線路は盛り土の上を走っており、通常の運航を確保しながら新駅をつくるためには、仮線をつくったうえで盛り土部分を撤去して駅舎を建てねばならず、平地につくる以上の建設費用が必要だったことである。そして、もうひとつは利用者の便宜の問題であった。滋賀県内には、すでに新幹線の駅として米原駅がある。しかし、これまで南部または西部に住む県民の多くは、新幹線を利用する際には、米原駅を利用するよりも京都駅を利用していた。新駅ができたとしても、大津駅周辺からは栗東新駅に行くよりも京都駅へ行く方が早かったし、とくに琵琶湖西岸を走る湖西線は京都まで直通だったから、その沿線に住む住民にとってみれば、自分たちにとっての利益が感じられにくかった⁵⁾。

もっとも、これは滋賀県民が新駅を利用する場合の話に過ぎない。新駅を滋賀県への観光客を呼び込む玄関口として見れば、これとはかなり違った意味を持つ。この駅は、宿泊施設がひっ迫している京都市の隣接地として、他府県からやってくる京都観光客を取り込むにはうってつけであった。そして、そうした観光客を滋賀県内の観光地へ誘導することも期待されたのである。

2.2 新駅決定までの経過

新駅設置の計画は、東海道新幹線が開業した5年後の1969年9月に当時の栗東町議会に「新幹線新駅誘致特別委員会」が設置されたところまでさかのぼる。しかし、この特別委員会は、翌年1970年6月には解散しており、議事録は1970年4月1日のものしか残っていない。それによれば、今後、各方面に働きかけて運動を進めていくことが必要だという確認がなされたに過ぎない⁶⁾。したがって、このドラマにとっては前史的意味しか持たないと言ってよいだろう。

筆者が入手し得たいくつかの資料によれば、1970年代から新駅建設運動が行われていたことがわかる⁷⁾。しかし、ドラマが本格的に動き出すのは、1982年4月に新幹線栗東保守基地が開設されてからである。1985年9月に湖南地域の自治体で構成する湖南総合開発促進協議会が滋賀県知事、県議会議長あてに新幹線新駅設置についての要望書を提出。1988年2月に「東海道新幹線（仮称）栗東駅設置促進協議会」（以下、促進協）が、大津、草津、守山の3市と滋賀、栗太、野洲、甲賀4郡の11町が参加して結成される。このとき県内には、15キロ北東の近江八幡市に新幹線新駅をつくる運動もあったが、1988年12月に当時の稲葉稔知事が栗東駅を先行して重点的に早期実現をはかると表明したことでこの問題は決着する。この時の時代状況を振り返れば、日本社会は、バブル景気のなかにあり、滋賀県は1987年制定の総合保養地域整備法（リゾート法）に基づいて1990年に決定される琵琶湖リゾートネックレス構想を進めていた。またこの時期は、新駅予定地に近い守山市出身の宇野宗佑が外務大臣（1987年）、首相（1988年）として活躍した時期とも重なっている。

その後の様々な運動が実り、JR東海と滋賀県、栗東市、関係15自治体でつくる「東海道新幹線（仮称）びわこ栗東駅促進協議会」の4者が新駅設置の基本協定に調印するのは、2002年4月のことである。しかし、そのとき日本社会は、すでにバブル崩壊から長期不況期に入っていて、関係自治体の財政状況は大きく様変わりしていた。また滋賀県知事は、栗東市出身の國松善次氏に替わっていた。栗東町は前年の10月に栗東市になっていたが、この年の10月には、町長を5期務め初代市長になった猪飼峯隆氏が引退して、栗東JC理事長を務めた経験を持つ國松正一氏が市長に就任する。

新幹線新駅中止

新駅は地元が要望した「請願駅」のため、約230億円（当時の見込み額）とされる駅舎の建設工事は地元側が負担しなければならない。もとより栗東市だけではその負担に耐えられるはずもなく、県と周辺市町に協力を仰がなければならない。皮肉なことに、新駅の設置が正式決定したとたん、それまで一丸となって新幹線新駅設置を要望してきた自治体から費用負担の割合をめぐる不協和音が聞こえ出す。そして2002年8月には、琵琶湖西岸に位置する志賀町が「新駅のメリットがなく、負担金を町民に説明できない」として促進協を脱会してしまった。

2.3 新知事誕生

新駅建設に反対する運動は、新駅設置を要望していた段階からあったのではなく、JRと自治体との新駅設置の基本協定が締結された後で起きてきた。たしかに栗東市議会において、当初より財政負担を懸念する意見はあった。しかし、それは建設そのものに反対するものではなかったし、議会外の運動へ発展するようなものでもなかった。このことは重要である。それについては、またのちに述べる。

2002年7月に県職員組合など13労組が「新幹線新駅問題を考える会」を結成。12月には「地方自治を考える大津市民の会」が、大津市に対して地元負担金を支出しないように要望書を提出。2002年8月には新駅予定地の栗東市においても市民団体「新幹線新駅問題を考える会」が設立され、2004年2月には「新駅設置計画の凍結」すべきとの要望書を市長に提出する。

2004年1月、滋賀自治体問題研究所と滋賀自治体労働組合総連合が、関係4市9町の住民にアンケート調査を実施したところ、住民の60%が新駅を「不要」と答えたと大きく報じられた（「読売新聞」1月21日）。

しかし、このアンケートは、葉書を使った郵送法で行われたのだが、「駅整備関係の事業費約240億円については、全額地元負担（県と関係13市町）」という計画です。これについてどう思いますか」「新駅ができた場合、あなたやご家族が新駅を利用する可能性はどの程度ですか」「新駅ができると便利になると思いますか」「新駅ができるとあなたのまちが活性化するとおもいますか」と聞いた後で、「栗東市に新幹線新駅が必要だと思いますか」と尋ねるもので、前の設問が後の回答に影響する、いわゆるキャリアオーバー効果が疑われることや回答者の48.9%が60歳以上で79.2%が男性という偏ったサンプルを用いていることなどを考えると、調査結果そのものよりも「60%の人が不要と考えている」ということが報じられたことの意味の方が大きかったと言うべきだろう。

2004年9月反対派の栗東市の住民は「新幹線栗東新駅・住民投票の会」を結成して、住民投票条例制定を目指す運動を始める。尚、こうした市民による新駅設置反対の運動のほとんどに共産党が深くかかわっていたことを指摘しておきたい。当時、滋賀県には、もうひとつ交通にかかわる問題として「びわ湖空港」建設問題があったが、計画は地元の反対もあって難航していた。結局、国松知事は、2000年11月に「いったん立ち止まって考える」と事実上の建設中止を表明。この結論を受けて、それまで建設反対を一貫して主張していた共産党は勢いづいていた。

一方で、青年会議所OBなどで組織する「フォーラム21栗東」が栗東市へ、予定地周辺の個人や企業、団体でつくる「新駅設置早期開業推進協議会」が県へ、「一日も早い開業」を要望（「中日新聞」11月19日、12月10日）。また県の経済6団体（滋賀県商工会議所連合会、滋賀県商工会連合会、滋

こんな税金の使い方 もったいない

他にやるべきことがあります。
滋賀県内をくまなく歩いた経験をいかします。

新幹線栗東新駅 知事が変われば、凍結!

かだ ゆきこ 由紀子

五湖賞立正延福博物館 研究員
京羅精華大学 教授・農学博士

私たちが応援しています!

写真家 今森光彦	編集エース編輯担当 川田龍平	絵本作家 近藤薫美子	編集 鈴木清将	電通担当 磯田功	元副知事 姫野雅義
故人 尾崎与重子	フナボリ個人 北村真一	経社大教授 三文彦	新幹線担当 須藤一成	経社大教授 戸田直弘	日守知事 平尾美季
編集 オノミユキ	同志社大教授 小原克博	滋賀県民連合会 鈴木正徳	県民の会 田中三五郎	シン博館館長 西川憲廣	滋賀県人會 本荘とも子 (2016)

出典：平成18年7月2日施行滋賀県知事選挙 選挙公報

滋賀県中小企業団体中央会、滋賀経済同友会、(社)滋賀経済産業協会、(社)びわこビジターズビューロー)が「滋賀の元気なまちづくり県民会議」を結成し、寄付金集めを開始するなど正反対の運動も行われるようになった(「中日新聞」2005年5月25日)。

栗東市議会は、2004年12月、市民団体の直接請求を受けて提案されていた「東海道新幹線(仮称)びわ湖栗東駅」の建設の是非を問う住民投票条例案を否決する。2005年7月には滋賀県、栗東市、草津市、守山市、野洲市、甲賀市の各市議会が負担金を含んだ予算を可決。一時期、負担金の供出を渋っていた大津市も、「県の観光事業に協力」するとして負担金供出を承認したことで、最大の懸案だった負担金問題は一応の決着を見る。そして、2006年2月には県議会に出されていた建設の是非をめぐる住民投票条例案が否決された。

そして2006年5月、促進協は新駅の名前を公募した駅名案のなかから「南びわ湖駅」とすることに決めてJR東海に通知するとともに、ついに27日、2012年の開業を目指して着工式典を挙げるに至った。この時点では、新駅設置に反対する声もあったものの、それまで進められてきた新駅設置の方針は守られたかに見えた。ところがここから流れが逆転する。

歴史の転機は知事選(6月15日告示、7月2日投票)であった。この選挙に立候補したのは、新人の嘉田由紀子氏(社民支持)、現職の國松善次氏(自民、民主、公明推薦)、新人の辻義則氏(共産推薦)の三人である。新幹線新駅について、嘉田氏は「事業を見直し、財政負担や波及効果などについて県民に説明責任を果たしたうえで総合的な判断をする」、國松氏は「新駅は地域間競争に勝ち抜く土台。仮に中止、凍結されれば後悔しかない」。辻氏は「新駅は全く無駄な事業。私の訴えは、きっぱりと中止。建設に含みを残す嘉田さんの『見直し』とは違う」と訴えた(「朝日新聞」5月27日)。

選挙の結果、当選したのは、「こんな税金の使い方 もったいない」として「凍結」を訴えた嘉田氏だった。嘉田氏21.8万票、國松氏18.5万票、辻氏7万票という結果である。嘉田氏当選が決まるやいなや、民主党滋賀県連は、それが民意だとして新駅凍結に方針を転換した。

2.4 地元の苦悩

新幹線新駅の建設はすでに着工されていた。ここにいたるまで、紆余曲折がありながらも、やっとあとは新駅施設の完成と開業を待つところまでこぎつけたところだった。この期に及んでの「凍結」は、マイナスの影響が大きい。とくに栗東市の場合、新駅関連事業にすでに150億円をつぎ込んでいたし、そうなれば駅前予定地で進む区画整理事業で市の公社が先行取得した土地が「塩漬け」になる恐れがあった（「朝日新聞」10月26日）。栗東市は、県知事の交代によって、予期しない苦悩を抱え込むことになったのである。

また、そのことに加えて、さらに9月、新幹線新駅に反対していた「新幹線新駅問題を考える会」の住民らが起こした裁判で、新駅関連工事費43億円の起債差止め判決が出たことも、栗東市に追い打ちをかけることになった。この運動の中心にいたのは、元共産党県議の弁護士である（「朝日新聞」2009年10月3日）。その後、この起債の妥当性については最高裁まで審理が進むが、結局栗東市の主張は認められなかった。

10月、栗東市長選挙が行われる。こうした状況にありながらも、あらためて新駅推進を訴えた現職の国松正一氏が、「凍結」を主張した田村隆光氏、「中止」を主張した杉田聡司氏の二人の新人を退けて再選される（国松氏12082票、田村氏11053票、杉田氏5992票）。これによって、県と市のねじれはより一層明確になった。その後も、凍結派と推進派の攻防は、えんえんと続くことになったのである。

2007年になり、嘉田知事はJR側が新駅建設費のコストダウンに同意すれば凍結を転換する可能性も否定できないと、軟化の兆しを見せる。しかし、JR側がそれを拒否したために、コストダウンして新駅を実現するという道は、完全に閉ざされた。そして、新駅反対の主張の勢いが増してゆく。2007年4月に行われた県議会選挙において、自民党は、27議席から16議席へと議席を減らす。これとは逆に嘉田知事を支援する「対話でつなごう滋賀の会」が公認、推薦した19人のうち12人が当選。民主、共産などを合わせた嘉田知事の支持派は過半数に達した。これを受けて自民党県連も、「新幹線新駅建設問題で嘉田知事の解決策を支持する」と方針を転換せざるを得なかった。

栗東市は、いよいよ窮地に追い込まれる。国松市長もこうした事態を受け止め、「局面が変わった」として、事業が中止された場合に代替となる地域振興策を示すように嘉田知事に要請することになる（「朝日新聞」6月8日）。しかし、県の対応はつれなかった。新駅設置が見送られたことで、周辺の区画整理事業への対応が必要になった。駅がなければ現行計画が成り立たないので、計画の見直しは必須だった。ところが県は、区画整理事業の主体は栗東市だとして、再三の市からの要望についても明確な方針を示さなかった。

跡地がどのように使われるかわからなければ、土地利用計画の見直しはできない。栗東市は動きようがなかった。何より迷惑を被ったのは地権者である。計画地の約半分が市街化調整区域から市街化区域に編入され、固定資産税が上がった。また区画整理地は、耕作をはじめ様々な利用制限がかけられたまま放置された。

栗東市の土地開発公社も危機に陥った。公社は、新駅周辺の土地区画事業に必要な土地を先行取得していたが、新駅中止によってそれが「不良物件」化し、金融機関からの資金調達ができなくなった

のである。栗東市は2008年3月一般会計から35億円を融資し、急場をしのいだ、のちにこの公社は負債に耐え切れず清算されることになる（2014年3月解散）。

栗東市の財政危機は一気に訪れた。栗東市は新駅ができることで歳入が増えていく前提で財政計画を作ってきたから、新駅中止の衝撃は大変なものだった。栗東市は、2008年5月に、ゴミ処理の有料化、下水道料金の値上げ、保育園保育料の値上げ、中学校給食の休止、35人学級のための臨時講師採用の見合わせ、乳幼児医療費・高齢者医療費の削減、図書館・博物館などの開館日の削減などを含んだ「財政再構築プログラム」案を公表したが、それでも11月には、北海道夕張市と同様の「財政再生団体」に転落する恐れがあることが報じられた。栗東市は、それを回避するため2009年1月に県に対して47億円の融資を要請し、県はこれに対して40億円の融資を決めたので、ぎりぎりのところで財政再生団体への転落を免れた⁸⁾。

新駅跡地の「後継プラン」が決まったのは、嘉田知事誕生から約3年が経過した2009年6月である。県はこの跡地を「産業ゾーン」として整備するとして、その費用40億円は栗東市と折半で拠出するとした。その後、この地には「ジーエス・ユアサコーポレーション」の工場が建設（2011年11月着工）されたが、これは新駅跡地全体の5分の1に過ぎなかった。

2010年7月、嘉田知事は、対立候補に2倍以上の得票数を獲得して再選を果たす。このとき、栗東、守山、近江八幡、彦根、大津の5人の市長は、「市長有志の会」を結成して対立候補を支援している。

この同じ7月、国松市長は「新駅跡地に道筋をつけた」として、10月の市長選不出馬を表明する。嘉田知事は、12月に国松氏に対して、市長2期8年の功績をたたえて感謝状を手渡した。そして2011年3月には、促進協が解散する。これで、この新幹線新駅中止ドラマは幕を下ろしたかのように思われた。しかし、まだ意外なエピローグが残されていた。

2012年8月、嘉田知事は彦根市で開催された中部圏知事会議の席上、リニア中央新幹線の全線開通時に東海道新幹線の役割が変わる見通しに触れ、「JR京都―米原間におのずと新駅が必要になるだろうと思っている」と述べたのである（「中日新聞」8月7日）。これに対して、栗東市と新駅予定地の住民が反発。嘉田知事は、栗東市役所で説明会を開いて陳謝する騒動になった。もはや嘉田知事人気が陰りを見せ始めていた⁹⁾。これに対して民主党の衆議院議員だった三日月大造氏が知事選に意欲を見せる。結局、嘉田知事は、2014年7月に国松市長と同じ2期目を終えて退任する。

この騒動によって市土地開発公社が抱えた借金約160億円を肩代わりした栗東市は、それを30年かけて返済していく計画である。一方、新しく知事になった三日月大造氏は、もともとがJR西日本労組の出身であり、再び県内での新幹線新駅設置に意欲を見せている。

3. ドラマの展開とアクターの相関

これまで述べてきたことを簡略に整理して、示しておこう。

このドラマに登場する主なアクターは、新駅推進派の市民団体、新駅反対派の市民団体、自民党、民主党、共産党、対話の会の各政党、知事であった稲葉稔氏、國松善次氏、嘉田由起子氏、現職の三日月大造氏、栗東市長であった猪飼峯隆氏と国松正一氏、そして栗東市以外の湖南地域の自治体（の

首長) と言ってよいだろう。

ドラマの展開は、新駅誘致運動の時代(第1幕)、建設決定から新知事誕生まで(第2幕)、新知事誕生から県議選まで(第3幕)、それ以降現在まで(第4幕)に分けられる。第1幕は、2002年4月まで、第2幕は2006年6月まで、第3幕は2007年4月まで、第4幕はそれ以降である。幕ごとに各アクターの行動をまとめる。

第1幕は、湖南地域の自治体と滋賀県が協力しつつ新駅を実現しようとしていた。それに反対する勢力は、議会内にも議会外にも見られなかった。ただし、国松善次知事の時代になると県政において「びわこ空港」建設問題が注目されるなかで、国松知事の「立ち止まって考える」との決断によって、結局建設が見送られることになり、それまで空港建設に反対していた共産党が勢いづく。

第2幕は、前幕からの流れの中で共産党が新幹線新駅反対の立場を鮮明にするところから展開する。それに支えられて新駅反対派の市民団体の活動が活発化する。一方、これまで一丸となって建設を推進していた湖南地域の自治体は、負担金の拠出をめぐる意見対立が生じる。そうした状況のなかで、新駅を推進しようとする人々の間に危機感が広まる。その結果、経済界を中心にして新駅推進派の市民団体も結成され、推進派-反対派両者の対立が激化していく。

第3幕は、国松善次前知事を破って嘉田由起子氏が当選したところから始まる。この結果を受けて民主党が知事与党となり、県議会では、嘉田知事と自民党を中心とした野党とが激しく対立する一方で、議会外では、新駅設置をめぐる嘉田知事と栗東市の国松正一市長との攻防が続く。それに終止符を打ったのが、県議選における自民党の惨敗である。

第4幕は、新駅中止によって生じた栗東市の苦難が問題となる。嘉田知事は、この事態に迅速かつ有効な手立てを講じられなかった。また地元が新駅を苦渋の境地であきらめた後での「新駅が必要」との知事の不用意な発言は、地元のいったんは潜在化していた怒りの炎に油を注ぐ結果となり、彼女の限界が露呈する。そうしたなかで、知事与党の民主党の代議士であった三日月大造氏が知事選に立候補を表明し、嘉田氏の人気にも陰りが見え始め、彼女は三日月氏へ道を譲るかたちで退任する。

4. ドラマを動かした力

4.1 嘉田知事と共産党が果たした役割

次の文章は、新駅建設予定地、栗東市の隣の市である湖南市の谷畑英吾市長が、事件から10年後、フェイスブックに掲載したものである。谷畑氏は、2003年にのちに石部町と合併して湖南市になる甲西町の町長になるまで、滋賀県職員であった経歴を持つ。行政と政治の両方を熟知した立場からの含蓄のある発言である。原文にあった明らかな字句の誤字誤用を訂正し、読みやすいように改行を修正して引用する¹⁰⁾。

【東海道新幹線(仮称)南びわこ駅跡】

平成24年(4年前!)に開業して、今頃は東西交通の結節点として、地方創生の波に乗って滋賀県経済を力強く牽引していたはずのいわゆる新幹線栗東新駅計画。保守の衣をまとい、「初の

女性知事」を合い言葉に、緑色に包まれた熱狂の中、3期目を目指す現職知事に挑み勝利した新知事が掲げたのは「もったいない」と「新幹線新駅凍結」。蓋を開けてみてわかったのは、何もわかっていなかったということ。着工済みの計画には「推進」か「中止」しかないのに、曖昧で耳当たりの良い「凍結」という公約は実現不可能だった。

しかし、マスコミの作り出した虚像は、行政能力のない知事に対する意見をすべて「反発」、「不満」、「批判」と大ポイントの活字で報じ、疑問を封じ込める空気を醸成した。過大であった新駅計画を、36歳の若造ながらインナーとして、当時の大先輩の首長たちに苦言を呈し続けて修正を求め、ギリギリの納得でやむを得ず合意、着工したものだ。

政治とは、異なる立脚点からお互いの主張をぶつけ合い、合意を模索し、形成する営みであり、それを実現するための「影響力」の強さが政治力であるといえる。しかし、緑色の女性知事には立脚点はなかった。選挙に当選するために、衆目を集めるアジェンダには長けていたが、当選して何がしたいという目標がなかったのである。

何をどうしたいのかと何度訊いても答えが返ってこない。「凍結」の意味がわからず、近代社会における契約の重要性が理解できず、地権者の苦しみに共感できないのである。前近代的な情緒主義による政治行政が滋賀県を覆いつくした。アポなしで来た知事を公務があり出迎えなかっただけで「湖南市長、知事を門前払い」と大活字でさらし者にされた。マスコミが苦手な密室から出たがらない先輩首長たち。密室では無知をさらけ出しながら、会議の外では決まってもないことを得意気にベラベラ喋る知事とそれを垂れ流すマスコミ。

尻込む先輩首長たちを説得して会議を公開にしたものの時すでに遅し。守旧派市長連合が女性知事をいじめる構図がマスコミによって創り上げられており、冷静な議論は封殺された。修飾語だらけの政治は最も生活者から遠いものだとつくづく思う。情緒的な政治は何物をも残し得ないのだと改めて思う。そして8年間かけて滋賀県には負の遺産だけが積み上げられた。

人口減少のなかでも埼玉県、滋賀県、沖縄県だけは人口が増えており、さらにその後も滋賀県だけは増え続けると言われていた。それが、8年を経て早々と減少に転じている。経済成長一辺倒、人口増加バンザイではないけれども、少なくとも地域の活力を生み出すのは首長の仕事のひとつだ。地方分権、地域主権といわれた世の中であればなおさらである。放っておいても伸びると言われていたものが、その治世で大逆転してマイナストレンドに陥落した。まさに経営能力がなかったということに尽きるではないか。

新駅を造っても乗ることしか考えることのできない貧弱な想像力しか持たない、対話力と合意形成能力のない知事が、その公約である「凍結」を実現できず「中止」にした新駅。そのおかげで、滋賀県の経済エンジンである県南部の県民は、今でも京都駅まで向かわなければならない。滋賀を訪れるビジネス客や観光客も同様にその逆を辿ることを強いられる。高速鉄道利用では京都を助けて滋賀県民にロスを強要した知事。道路整備でも国と折り合えずに予算の大幅削減を許した知事。修飾語と情緒だけでは政治力にならないのに。しかも、知事退任後の今も、琵琶湖・淀川流域治水の下流被害を避けるために保険というかたちで上流である滋賀県民に被害を金で甘受させようと関西広域連合で画策しているようだ。

新幹線新駅中止

いつもはE席なのだがたまたまA席に座った新幹線の車窓から、未だに被害が回復されずぺんぺん草の生えたままの（仮称）南びわこ駅跡地を見て、緑色の女性知事を連想してしまった。最初は保守の衣を着て、弱者が強者に立ち向かう演出で登場し、権力を握るやマスコミを従え反論を封殺し、衣の下から革新の鎧を見せて国と対峙して県民利益を損なった歴史。八幡和郎さんが指摘する土着権力の姿は、地域住民を幸せにするものばかりでないことを肝に銘じ、滋賀県に限らず他山の石として銘ずるべきであろう。

京都から上京の途上で。

谷畑英吾 2016.8.5

こうした意見は、彼ばかりではない。当時、栗東市長として事件の渦中において、今は市役所前で司法書士事務所を構える国松正一氏は、筆者のインタビュー調査に答えて、次のように語った¹¹⁾。

東海道新幹線新駅は、北陸新幹線が開通して地域が盛り上がっているのを見るにつけ、地域発展の装置、原動力として絶対に必要だと、今も思っている。この地域は、2045年まで人口が増え続けると予想されている。新駅ができていれば、そうした地域の力が一層顕在化しただろうし、北陸新幹線の延伸問題でも、米原ルートをもっと強力で押し進められただろう。

新駅が中止になったのは、知事選挙における嘉田さんのパフォーマンスがマスコミで大きく取り上げられて、それが当選につながったのが最大の要因。たしかに嘉田さんの選挙手法は上手かったとは思いますが、その当時新駅凍結（中止）が地域発展の芽を摘むと考えてなかったとしたら首長失格でしょう。

歴代市長（町長）時代からの20年以上の長きにわたって市民と共に練り上げられてきたインフラ整備プランが無に帰したことで、湖南地域に位置する栗東市の発展が後退状態に陥ったことが返す返す残念で口惜しい思っている。夢破れた栗東市民が今なお大きな犠牲のなかで一所懸命生活している現実を思えば、新駅凍結（中止）政策は完全に失敗だと思わずにはいられません。

新幹線の開業のニュースが流れるたびに、「死んだ子の歳を数える思い」と言ったらなんだが、「今頃、栗東市は…」とってしまう。

しかし、果たしてそうだろうか。両者の意見は、新幹線新駅が中止になったのは、嘉田氏のせいであるとして、その政治責任を問うものだが、これは、いささか嘉田氏を買いかぶりすぎているようにも思われる。

歴史的に明らかなことは、嘉田氏が知事選挙の前から新幹線新駅反対運動を担ってきたのではないということである。彼女は、後に筆者のインタビュー調査に答えて「共産党が署名運動をしてきて、こんな計画があるんだと2005年秋に初めて知った」と答えている¹²⁾。すなわち彼女は、選挙の前年まで、2002年の基本協定締結を知らなかったのである。

彼女の言葉通り、新幹線新駅反対運動は、当初、共産党とその支援を受けた市民団体が積極的に展開してきた。彼らは、嘉田知事誕生後においても栗東市に対して起債をめぐる訴訟を起こすことで、

新駅中止に大きな影響を与えた。言ってみれば、嘉田氏は、共産党が巻き起こした風をうまくつかまえ、その追い風に乗って新駅中止を実現させたに過ぎない。つまり、筆者は、問われるべき問題のひとつは、嘉田氏が登場してくる以前に、まず存在していると考えられる。

新幹線新駅建設に反対していた共産党は、新駅に反対する根拠として県の利用者予測や経済波及効果の見積もりが過大である批判した。そして、栗東市では「新幹線開発を進めれば、財政破綻は必至です」と訴えた。しかし、実際起きたことは、新駅を「推進」ではなく、その逆の「中止」したことによる財政破綻の危機であり、医療や福祉、教育関連予算の大幅な削減だった。

この点について、国松氏が退任した後で行われた市長選挙において共産党は、「新幹線新駅計画を続けていたら、もっと借金がふくらんでいたことは間違いない。だって駅前整備の開発だけで600億円の計画だった」と弁明しているが、これは不正確かつ誤解を招く言明である¹³⁾。新駅建設に係る栗東市の負担額は関連事業費を含めても304億円であり、栗東市は駅と駅周辺の固定資産税の増収などによって将来的に回収可能と見ていた。それが、160億円の純粋な負債に終わったわけである。現実には起きたことの重さを考えると、いささか自分たちに都合よすぎる弁明だろう。

何より問題なのは、建設中止によるデメリットを有権者にしっかりと開示しなかったことである。そして、この点にかかわっては、共産党の主張にくみして県の利用者予測や経済波及効果の見積もりの検証をしながら、中止によって惹起せざるを得ない栗東市の財政問題を無視し続けた研究者たちの責任も免れ得ないのではなかろうか¹⁴⁾。

嘉田氏もこうした共産党の思考を共有していた。嘉田氏が、当時、新駅を中止した場合の影響についてどれほど真剣に検討したのかは、はなはだ怪しい。両者の主張は、責任倫理に基づいたものと言うよりも心情倫理に基づいていたと言うべきであろう。

4.2 滋賀県民の社会的性格

しかしながら、この主張は多くの県民に受け入れられた。それは、何ゆえだろうか。このドラマを説明する図式としては、かつてE・フロムが『自由からの逃走』において、ナチズムのメカニズムを解明した社会的性格論が有効であるように思う。社会的性格論とは、社会変動を政治経済的条件、イデオロギー、そして社会的性格の三つの相互作用によって説明する理論である。

嘉田氏が登場した2006年前後の状況を確認しておこう。当時日本経済は、バブル崩壊の痛手からやっと回復しつつあった。不良債権処理も一段落したことから、2005年の経済財政白書は「バブル後からの脱却」を宣言していた。その年の8月、首相の小泉純一郎が郵政民営化の是非を問うとして衆議院を解散。与党が圧勝したことで、郵政民営化関連法が成立、日本道路公団が分割民営化される。小泉氏は、自らの政敵を「抵抗勢力」とレッテル張りして批判し、国民の間に既得権益に真っ向から立ち向かうヒーローというイメージを作り出すことに成功する。

滋賀県に注目すると、武村正義知事以降、5期20年続いた県庁出身知事の下で、県民の多くは変化に飢えていたこと、そして、その思いは、何より日々市民活動にかかわる地域リーダー層にはとくに強かったことが指摘できる。当時、筆者は、県内のNPOを支援する淡海ネットワークセンターの運営会議委員として、市民活動をしている人たちと頻繁な接触があったのだが、彼らが、「お役所仕事」

としてしばしば揶揄される非効率な県の行政運営に、ほとほとうんざりしていたことはよくわかった。

滋賀県全体に清新さを求める機運が満ちていた。そうした状況で「もったいない」「対話と共感」というフレーズを掲げて彼女は現れたのである。「もったいない」という言葉は、バブル経済の反省として県民の心に響いた。また「対話と共感」というフレーズは、政治家と官僚の言葉に不信感をつのらせていた、多くの県民の心に響いたに違いない。そして、市民活動をしていた地域オピニオンリーダーたちが彼女のために動いた。

つまり、こういうことである。バブル景気の崩壊とそこからの脱却、そして長く続いた県庁出身者の知事による県政は、人々の間に政官業の一体化を嫌悪する気持ちと同時に、これまでとは違う新しい政治リーダーの登場への渴望を醸成した。そこに「もったいない」「対話と共感」というイデオロギーはうってつけのものだった。嘉田氏が環境社会学者として活躍してきたことも、環境への関心が比較的高い滋賀県民にとって好感されたし、女性であったことも従来の政治家とのコントラストを明確にする意味で好都合だった。人々は、選挙において嘉田氏の掲げたイデオロギーを積極的に受け入れ、自らの社会的性格を強化していった。その結果として、彼女は選挙に勝利し、滋賀県における従来の政治システムが転換されたのである。

新幹線新駅問題に絞れば、次の点も指摘できる。栗東市に注がれる他市町からの特別な視線があった。栗東市は、それまで大企業の誘致に成功してきたこともあって、1983年から27年間にわたって地方交付税不交付団体であり、県内自治体のなかでは、たぐいまれな裕福な財政状況に恵まれていた。そしてその結果のひとつとして、2005年には、東洋経済新報社が毎年発表する「住みよさランキング」で全国1位にもなっていた。このことが県内の他市町に住む人々の妬みを買ってしまった可能性は否定できない。また当時の國松知事の地元が栗東市だったことも、そうした妬み心を後押しした。つまり、簡単に言えば栗東市への嫉妬があった。新駅負担金の供出をめぐる周辺自治体の足並みの乱れは、そのひとつの現れのように思われてならない。

かつてフロムは、ナチズムを支えたドイツ下層中産階級の社会的性格について、次のように述べた。「強者への愛、弱者に対する嫌悪、小心、敵意、金についても感情についてもけちくさいこと、そして本質的には禁欲主義」¹⁵⁾。当時嘉田氏を支えた滋賀県民の社会的性格は、最初のところが正反対の「弱者への愛、強者に対する嫌悪」であっただけで、「小心、敵意、金についても感情についてもけちくさいこと、そして本質的には禁欲主義」という点では全く同じだったのではないか。そうした社会的性格が、「もったいない」イデオロギーによって強化され、嘉田氏の新幹線新駅「凍結」方針を支持したのである。

谷畑氏は、嘉田氏を「選挙に当選するために、衆目を集めるアジテーションには長けていたが、当選して何がしたいという目標がなかった」と批判した。たしかに彼女は、当時県政上の大問題だったダム問題、産廃処分場問題、そして新幹線新駅問題のいずれに対しても、共通して多額の県費を支出することに消極的だった。ダムを建設することにも不法投棄された有害物を撤去することにも、新駅を建設することにも反対したのである。その一方で積極的な代案があったのは、せいぜいダム建設に代えての「流域治水」という考えの提起ぐらいである。新幹線新駅をつくらなかった場合、跡地をどうするのか、それに代わる県としての観光振興策は何か、という点では、事前に検討されていた形跡

は全くない。つまり彼女にとって、新幹線新駅は、ただたんにダム建設と同様な、前知事の時代から推し進められてきた大型公共事業であるから反対だったのである。それは「もったいない」という言葉の内包的意味が示す通り、消極的な、まさに「大型公共事業からの逃走」であった。

ただし、これは嘉田氏だけの責任ではないことは重ねて言い添えねばならない。嘉田氏は当選後の雑誌のインタビューで「新駅を住民が望んでいたわけじゃないでしょう」と聞かれ「だから多くの人が私に投票したんでしょね」と答えている¹⁶⁾。そして、その言葉通り、予定地の地権者に対して新駅中止は「民意」だとして説得にあたったのである。そうした彼女が批判されるのなら、彼女を滋賀県知事に押し上げた、県民の「民意」もまた批判されるべきだろう。

5. 何を教訓とすべきか

さて、このドラマからわれわれは何を学ぶべきだろうか。すでに社会運動にかかわる研究者の問題については述べた。ここではそれ以外の問題について四点述べることにする。第一は、大型公共事業を実施するにあたっての賛成派、反対派双方の姿勢についての問題である。第二は、ポピュリズムの問題である。第三に日本の地方自治制度における県と市の問題である。そして第四に「民意」をめぐる問題である。順に述べることにしよう。

第一の問題。このドラマにおいて、何より特徴的なことは、2002年4月にJR東海、滋賀県、栗東市、関係自治体間で協定書が締結されてから、反対運動が起きてきたことである。協定を締結する前に、賛成派と反対派の間で十分な議論を行うとともに、そこで出された結論について県民の理解を得ておく必要があった。また自治体間では負担金の話をもっと進めておくべきだっただろう。その点では、推進派ばかりでなく、反対運動を展開し嘉田氏登場の道を開いた共産党の姿勢にも疑問が残る。決定までは徹底的に議論し、決定したら一致協力する。一度決まったことにどうしても見直しが必要だというのなら、その変更に伴う影響をすべて開示して、本当に見直しが妥当かどうか決定する。それが民主主義のルールではないか。

しかし、反対運動はあまりに遅きに失したし、また新駅を中止した場合の影響についての検討と情報開示も不十分だった。賛成派と反対派の議論は、新駅が有用なものかどうかという点に集中し、中止した場合の影響と課題についての考慮は、ほとんどなされなかった。もし、知事選挙の際に、県民の間に新駅中止によって栗東市がこれほどまでの財政危機に陥ることが知れ渡っていたら、選挙結果はもっと違ったものになっていたかもしれない。

第二の問題。『日本型ポピュリズム 政治への期待と幻滅』を著した大嶽秀夫は、その本のなかで、ポピュリズムを次のように定義している¹⁷⁾。「ポピュリズムとは、『普通の人々』と『エリート』、『善玉』と『悪玉』、『味方』と『敵』の二元論を前提として、リーダーが『普通の人々』の一員であることを強調すると同時に、『普通の人々』の側に立って彼らをリードし『敵』に向かって戦いを挑む『ヒーロー』の役割を演じてみせる、『劇場型』政治スタイルである。それは、社会運動を組織するのではなく、マスメディアを通じて、上から、政治的支持を調達する政治手法の一つである」。そして、次のように付け加える。「近年のそれは、特定個人への信頼、アイドル化を特徴とし、政治のアイドル化、

ショービジネス化を表現しており、マスメディアを背景としているところが従来のポピュリズムとの違いである」。この定義に従えば、嘉田由起子氏がまさにポピュリズム政治家であったことは、常に環境派を印象付けるようにして黄緑色の服を着てメディアに登場し続けたことや、先にあげた谷畑氏の文章からもうかがい知れる。このような政治スタイルは、近年日本では、もはやなんら珍しくなくなってきた。だとするならば、有権者はそろそろ、こうしたポピュリズム政治家をポピュリズム政治家として、冷静にとらえるリテラシーを持つべきではなからうか。

第三の問題。このドラマでは、県の方針と当該問題を抱える市の方針が食い違った。じつは、嘉田県政においてこれは一般的な構図であった。嘉田知事は、ダム問題においても産廃処分場問題においても地元と対立し続けた。だから、彼女が知事である間ずっと、滋賀県と基礎自治体の関係は、かつてないほど悪かった。このことは、2期目の知事選挙に際して、市長たちが「市長有志の会」を立ち上げて嘉田氏の再選に反対したことに如実に示されている。県と市の間で意見がまとまらないとき、一番迷惑するのはその渦中にある住民である。それは、このドラマにあっては、新駅予定地の地権者であった。こういう事態はできる限り避けるべきである。

新たに新幹線の駅をつくるなどという大事業は、基礎自治体だけで手に負えるものではない。県はそれまで栗東市に協力を約束して運動を進めてきた。協定書が調印された後の段階で、知事が変わったからと言って事業から撤退するのは、基礎自治体にとってみれば、まさに梯子を外されたようなものだろう。この点で、土地の先行取得に甘さがあったとはいえ、栗東市には同情を禁じ得ない。「凍結」から「中止」にかけての判断において、そのことはどれほど考慮されたのだろうか。筆者があらかじめ伝えておいたこの質問に嘉田氏はペーパーを用意してくれていて、次のように返答した。

「7月県議会の推進派の主張は、『すでに県議会が了承しているものを、選挙で勝ったからといって工事を覆すのは愚民政治』などと言われ、県民の選挙での意思を認めようとしなかった。推進派の主張は、『県民の選挙での意思』を愚民視して、怒りが増した。また地域振興効果もそれまでの見通しが『過大』ではないか、という再調査の結果も9月にはでた。そして、一方的な『暴力的中止』ではなく、関係者との徹底的な話し合いと了解の上に『穏健的中止』という方針を一步一步丁寧にすすむなかで、当初持っていた『困難』『法的責任』の恐れがだんだん減じてきて、マニフェストの約束を守るという意志は一層強まっていった」。

筆者は、この返答に対して、あらためて、新駅を中止することで必然的に引き起こされた栗東市の財政問題をどこまで知っていたのかと尋ねたが、彼女は「区画整理の問題、損害賠償の問題、土地の先行取得の問題によって、それ相応の多額の費用負担問題が生じることは、新聞報道より前に理解していた」と述べるにとどまった。

嘉田氏へのインタビュー調査でよくわかったのは、彼女は、新幹線新駅問題において、前知事である國松善次氏が作り上げてきた政治システムに戦いを挑んでいると自己認識していたことである¹⁸⁾。つまり、彼女にとって新幹線新駅問題は、基本的に言って政策の是非というよりも、起債をして大型公共事業を進めるという旧体制の県政運営のわかりやすい典型例だったのである。それゆえ、彼女が気にしていた事業中止によって生まれる負の影響は、もっぱら議会から批判が予想される県財政上の新たな負担のことにほかならなかった。彼女のなかでは、自分の決断によって栗東市においてその後

財政危機が発生し、市民が困ることになることへの心配は、あまり大きくはなかった。それというのも、彼女には、栗東市が、新駅ができる前提で先行投資を行ってきたことについて、それはあくまで栗東市の責任であり、県として一定の支援はやぶさかではないものの、事業中止のリスクは、基本的に栗東市自身が負うべきだという認識があったからである。すなわち、彼女にとっては、リスクを恐れることなく先行投資することを可能にした、基礎自治体と県との密接な関係もまた、自分が立ち向かうべき旧秩序、すなわち「敵」であったのである¹⁹⁾。

さて、このドラマをその結末から振り返ってみる。県はこの事業が中止になったことで、少なくとも新駅建設費としてすでに県議会で可決していた117億円の県費を使わずに済んだ。新駅建設以外の整備事業をも含めれば、それ以外も含めて多額の税金の節約になったことは疑い得ない。とはいえ一方、この方針転換によって、窮地に陥った栗東市を救済するために多額の県費が費やされた。その金額は、土地開発公社への貸付金40億円を別にして、33億円以上にのぼる²⁰⁾。そして確かなことは、栗東市は160億円の純粋な負債を抱えることになったということである。県の税金と市の税金の違いにあるにしろ、これらはいずれも住民の税金である。

都道府県と市町村は別の団体であり、それぞれ独自に予算をたてている。しかし、都道府県は基礎自治体を包摂する自治体である。自分の団体（県）の財政の安定だけを考えるのではなく、基礎自治体を含めた全体の税金の使い方としての判断が求められるのではなかろうか。

インタビュー調査において、その後の県と市を合わせた税金の損失額全体を考えたとき、いっそのこと新駅をつくってしまった方がよかったのではないかと、私の質問に、嘉田氏は「そういう意見を書くのはご自由だが、その後の跡地利用による税収がどれだけあるのかを加味していただきたい」と反論した。たしかに、それはその通りだろう。しかし、判定の期間をどの程度に設定するかで、いずれの判断が経済的に見て正しかったのかの判断は違ってくる。その検証をするためには、新駅跡地に広大な空地がまだ残っており「後継プラン」が完了していない現時点は、いまだ十分な経過期間を経っていないかもしれない。

ただ、筆者には別の思いもある。そうした経済的な損得問題にかかわりなく、一人の栗東市民であり社会学者として、このドラマを、その時々流れゆく直近の場において、ありのままにずっと見続け、そして今あらためて見直したとき、新駅をつくるか否かの政治決定の場に、自分たち地元住民の利益が本当に反映していたのかと疑問に思うのである。

さて、この点は、最後の問題、すなわち「民意」の問題として論じることにしよう。

イギリスの政治学者A・H・バーチは、かつて「代表」とは何かということを論じるなかで「もし議員の機能が選挙民の利益を擁護することであるとすれば、選挙は委任的代表者が選ばれ、指示を与えられる過程の一部とみることができる。しかし、もし議員の機能が自分の最善と思うように統治することであるとすれば、その時、選挙はホッブスの線に沿った授權行為と見てよいことになる」と述べた。前者は「政治的代表者は人民の代理人」とするアメリカ型の代表であり、後者は「国家の政策を独立に定めるものとしての選挙制代表者」とするヨーロッパ型の代表である²¹⁾。

竹内洋は、このバーチの言明について、大衆の表明した意向に従わなければならないというかたちの代表概念である「委任者(delegates)」と大衆の表明した願いそのものに必ずしも従わなくともよく、

大衆の真の意思、つまり人々がもっと情報を得て、偏見から自由になれば望むはずのことを代理者が自分の判断で決めて行動するという代表概念である「受託者 (trustees)」を区別したと解した²²⁾。

この分類で言えば、新幹線新駅問題を争点に掲げ、知事選に勝利した嘉田氏は、間違いなく「委任者」として行動した。そのことに一切の迷いはなかった。一方これに対して県議会は、「受託者」として、知事に対峙し説得しようとしたのである。このことは、先の嘉田氏のインタビューにおける言葉からも明らかである。そして結局、この戦いは嘉田知事の勝利に終わった。しかし、果たしてそれが、本当に県民の幸せにつながったのだろうか。これは、すでに第二の問題として指摘しておいた、ポピュリズム政治家の問題でもある。

このドラマでは、嘉田知事が、自らが当選したことによる「民意」の正当性を主張して公約を実現させた。しかし、果たして、その県民の「民意」は、熟慮のうえに形成されたものだったのだろうか。選挙前の共産党の宣伝は、一方的に新駅の問題点を主張するもので、中止によって生まれる市民の不利益についてほとんど語られなかった。その流れに乗って登場した嘉田氏も、自らの決断によって、その後の苦境時になって生まれてくる不満、換言すれば「将来の民意」への認識がどれほどあったのかは疑わしい。もっとも、それは他のアクターにも指摘できることである。正当な「民意」を上げるためには、十分な情報公開の下に多方面からの検討をする必要がある。この点で、そもそも当初新幹線新駅を推進してきた國松善次氏と県議会が、「民意」を軽視していたと言われても仕方ないだろう。すなわち、このドラマにかかわったアクターたちの多くが、ことごとく「民意」を軽視したり、自分勝手に解釈したり利用したりして、新幹線新駅を「政争の具」にしたのではなかろうか。

政争とは、公共的問題に関して十分な議論がおろそかにされた権力闘争であると言えよう。この点に関連して、政治理論を研究している田村哲樹は、次のように論じる。「民主主義は権威を衰退させ、その結果として統治能力の危機がもたらされた」「したがって、政府の統治能力を回復させるためには、社会的および政治的権威の復活によって、民主主義を抑制することが必要である」とする「統治能力の危機」論が生まれた²³⁾。これに対抗するのは、理性的な合意形成を重視する熟議民主主義 (deliberative democracy) と、これとは逆に政治における対立の局面を重視する闘技民主主義 (agonistic democracy) である。「統治能力の危機」論は「利益」の重要性を、闘技民主主義は「情念」の重要性を強調する。これに対して熟議民主主義論は、「理性」の果たす役割を強調するものだとし、彼は次のように述べる。「他者の理由づけや視座を自己のそれと照らし合わせつつ、妥当と見なされるものについては取り入れてゆくことを可能にするのは、利益でも情念でもなく、理性の力をおいてほかにない」²⁴⁾。これらの言葉を使って語るならば、ドラマにおいて新駅建設に賛成するものは「利益」を主張し、反対するものは「情念」を主張した。両者は和解しがたく対立したが、この両者には共通して「理性」が欠けていた。換言すれば、「統治能力の危機」論と闘技民主主義はあったが、熟議民主主義は不成立であった。

このドラマは、実際の政治の場において、熟議を経て県民の「民意」を実現することの難しさを教えてくれている。ただし、たしかにこのドラマに登場したアクターたちは、皆、自分の信念に沿って行動した。配慮の足りなさはあったかもしれないが、そこには不誠実も嘘もなかった。

とはいえ、このドラマは滋賀県にとって、やはり「悲劇」であったと言わざるを得ない²⁵⁾。

註

- 1) 藤木泰嘉(京都新聞湖南総局長)「地方の眼 住民軽視のツケ重く 栗東市新幹線新駅問題」『地方自治職員研修』第40巻第6号, 2007年, pp. 56-58. 大峯伸之(朝日新聞大津総局長)「大型公共工事中止のルールづくりを 滋賀県栗東市の新幹線新駅中止」『ガバナンス』第84号, 2008年, pp. 41-43. 福原一緒(フリーライター)「第三の候補だった凍結派, 嘉田知事の当選で『民意』が問われている 栗東市・新幹線新駅建設問題」『イグザミナ』第229号, 2006年, pp. 20-30.
- 2) 早川洋行(2007), 早川洋行(2012)を参照されたい。
- 3) これらの方法論には融合型も存在している。例えば, ハンターの地域権力構造論は, 実証主義と構造理論の融合型として見なすことができる。
- 4) Mannheim, K. (1929) 原書S. 73, 訳p. 192.
- 5) こうした声は, 滋賀自治体問題研究所・滋賀自治体労働組合総連合(2004)に収録されている。嘉田由紀子氏も, 湖西線沿線の住民の一人であった。
- 6) 「新幹線栗東駅誘致特別委員会協議事項について」1970年4月1日(栗東市資料)。
- 7) 読売新聞1998年1月6日。「国鉄東海道新幹線栗東駅(仮称)設置について」陳情書, 1985年9月(栗東市資料)。
- 8) 象徴的だったことは, それまで2色刷りだった市の広報が2009年度から単色刷りになったことである。2色刷りが復活するのは2015年度からである。2015年現在で, 栗東市市長の給与は, 県内市のなかで最低であり, 人口1万人に満たない豊郷町町長とほぼ同額である。<http://area-info.jp/org/RKMayorPy250007.html> 2016年8月確認。
- 9) 2012年11月に嘉田氏は、「日本未来の党」を結成し, 翌月行われた第46回衆議院議員総選挙を戦ったが惨敗し, 選挙直後に離党する騒ぎが起きた。その際, 県議会からも国政政党の代表と県知事を兼務することへの批判が出て, 彼女の権威は大きく失墜した。
- 10) https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=827858110647343&id=100002694855414 2016年8月確認。尚, 引用にあたってはご本人の了承を得た。
- 11) 2016年9月1日インタビュー調査, 國松司法書士事務所。以下同様。
- 12) 2016年8月22日インタビュー調査, びわこ成蹊スポーツ大学。以下同様。
- 13) 「新しい栗東市政をつくる会」ピラ, 2010年。
- 14) 当時, 筆者は滋賀自治体問題研究所の会員であった。この団体は, それまで滋賀県政の研究を行ってきており, 筆者はそうした2冊の本にも執筆していた。この団体の会員に共産党関係者が多くいることは承知していた。筆者は, 新駅建設の是非が県政上の争点になったとき, 賛成派, 反対派の両者に冷静な議論を呼びかける小論文をこの組織の機関誌「しがの住民と自治」に投稿した。ところが, その原稿は赤字を入れられて返されてきた。反対派の立場からの文章でなければ, 掲載が認められなかったのである。研究が党派の利害に支配されるのは我慢がならない。筆者は, この一件に失望して, この団体を退会した。
- 15) Fromm, E. (1941) 原書p. 210, 訳p. 234.
- 16) 「嘉田由起子・滋賀県知事インタビュー『人間と自然が共に生きるモデルを滋賀に作りたい』」『週刊金曜日』第616号, 2006年, pp. 18-19.
- 17) 大嶽秀夫(2003) pp. 118-120.
- 18) インタビュー調査において, 彼女は, 大型廃棄物焼却施設建設をめぐる守山市との問題, 甲賀市の産廃処分場建設をめぐる県議会議員のかかわり方の問題をあげて, 地域社会と県との「癒着」を強く批判した。
- 19) 國松氏は, インタビュー調査において, こうも語っていた。「國松善次知事の時代は, 和気あいあいの雰囲気だった。嘉田知事になって, 一部の市を除いて, 県との関係がぎくしゃくしました。それは市や町に何の相談もし

新幹線新駅中止

ない独りよがりの考えが大きな要因である。」

- 20) 2007年度までの支出について16億円。県が「東海道新幹線新駅地域振興等基金」に積み立てた額が17.5億円である。後者から栗東市への支出は、事業の進捗にあわせて毎年行われている。嘉田由起子（2012）p65, 67. 広報『りっとう』2009年3月号。
- 21) Birch, A. H. (1972) 原書p. 48, 訳p. 52, 64-65.
- 22) 竹内洋（2014）p. 10, 61-62.
- 23) 田村哲樹（2012）p. 10. また「統治能力の危機」については, Crozier, Michael, Samuel P. Huntington, and Joji Watanuki (1975)
- 24) 田村哲樹（2012）p. 43.
- 25) 本研究にあたって、嘉田由紀子前滋賀県知事と国松正一前栗東市長には、筆者のインタビュー調査に快くご協力いただいた。谷畑英吾湖南市長からは、フェイスブックの文章からの引用を快諾いただいた。また、栗東市役所、栗東市立図書館の方々からは、資料の提供において、様々な便宜をはかっていただいた。いずれにも、深く感謝いたします。そして本研究は、名古屋学院大学より「ドラマ分析法を用いた地域社会の研究」として研究奨励金をいただいた成果であることを記しておきます。

参考文献

- 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」大阪市大『創造都市研究』第5巻第2号, pp. 1-26.
- 大嶽秀夫（2003）『日本型ポピュリズム 政治への期待と幻滅』中公新書。
- 柏木恵（2015）「財政再建への道のり どん底からどのように抜け出したのか（第1回）滋賀県栗東市 新幹線新駅設置計画中止からの立て直し」『地方財務』第730号, pp. 228-239.
- 嘉田由起子（2012）『知事は何ができるのか』風媒社。
- Crozier, Michael, Samuel P. Huntington, and Joji Watanuki (1975) *The Crisis of Democracy; Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press. (ミッシェル・クロジェ／サミュエル・ハチントン／綿貫譲治『民主主義の統治能力』サイマル出版会, 1976年)
- 滋賀自治体問題研究所, 滋賀自治体労働組合総連合（2004）『新幹線栗東新駅に関する住民アンケート結果』
- 竹内洋（2014）『大衆の幻像』中央公論新社。
- 田村哲樹（2012）『熟議の理由 民主主義の政治理論』勁草書房。
- 早川洋行（2007）『ドラマとしての住民運動 社会学者がみた栗東産廃処分場問題』社会評論社。
- 早川洋行（2012）『虚飾の行政 生活環境主義批判』学文社。
- Hunter, H. (1969) *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*, University of North Carolina Press. (鈴木広監訳, 『コミュニティの権力構造 政策決定者の研究』恒星社厚生閣, 1998年)。
- Birch, A. H. (1971) *Representation*, Palgrave. (河合秀和訳『代表』福村出版, 1972年)。
- Fromm, E. (1941) *Escape from Freedom*, Holt Paperbacks; Owl Book. (日高六郎訳『自由からの逃走』東京創元社, 1965年)。
- Mannheim, K. (1929) *Ideologie Und Utopie*, Verlag Vittorio Klostermann. (高橋徹編『世界の名著〈56〉マンハイム, オルテガ』中央公論社, 1971年)。

滋賀県立図書館滋賀県関係新聞記事見出しデータベース

朝日新聞記事データベース（聞蔵）

中日新聞記事データベース

日本経済新聞記事データベース