

# 自治体の事業への中央・地方関係の影響：LRTを事例として

The Influences of Central-Local Relationship in the Policy Process of  
Municipalities: Case Study from Utsunomiya LRT Project

三田 妃路佳<sup>1</sup>

MITA Hiroka

<sup>1</sup>宇都宮大学地域デザイン科学部准教授

# 自治体の事業への中央・地方関係の影響：LRTを事例として

## The Influences of Central-Local Relationship in the Policy Process of Municipalities: Case Study from Utsunomiya LRT Project

三田 妃路佳<sup>1</sup>

MITA Hiroka

本稿では、宇都宮市のLRT事業を事例として、自治体による政策転換に影響する要因について政策過程における拒否点の視点から分析することを目的とした。

一般的には、政策決定の中心にいるアクターが事業を進めることや、政策を実現することは難しくはない。しかし、事例研究を通じて、市の事業であっても中央政府への財源依存体質に伴い、県、国の方針に影響を受けるといった形の拒否点構造や、それぞれの選挙での民意の影響を受けた、拒否権プレイヤーの交代により、事業の進展が左右されたことを示した。また、政策過程における拒否点の状況や拒否権プレイヤーの対応次第では、事業実施は容易には出来なくなることを明らかにした。さらに、拒否点の増加は、存在は事業の停滞にもなりうるが、民意を反映させる機会を増やすのであれば、自治体における民主主義のコストとも言えることを示唆した。

**キーワード**：公共交通、LRT、中央・地方関係、拒否点

### I. 本稿の目的<sup>1</sup>

本稿の目的は、自治体の市長が進めようとする政策転換を容易には実現できない要因について、宇都宮市のLRT事業を事例として明らかにすることである<sup>2</sup>。

一般的には、自治体の首長は、政策決定の中心的存在であり、首長が推進しようとする政策や事業は、地方議会の多数派が合意すれば、実施が可能と考えられる。反対に、市の事業を市長と市議会が推進しようとしている事業を住民や市民団体が反対することは難しい。政策転換の先行研究でも、政策転換を実現しにくいのは、既存の政策から利益を得ておらず現状に不満を抱いているため政策転換を進めようとするアクターが、政策決定の場に入っていないことが多いためであるとされる。しかし、本稿の事例である宇都宮市では、市長も市議会の多数派も同市のLRT事業を推進しようとしているにもかかわらず、20年かかっても実現しなかった。

LRT導入が意味するものは、それまでの道路事業による自動車中心の交通から、公共交通に切り替える政策転換でもある。LRTは自動車の運転が困難になる高齢者にとって便利な移動手段の1

---

<sup>1</sup> 宇都宮大学地域デザイン科学部准教授 hirokam@cc.utsunomiya-u.ac.jp

つであり、言い換えると、交通弱者の移動の権利を保障するものともいえる。そのため、高齢化社会が進む中で、日本でも富山市を初めとして、各地で計画が進められている。米国では、公共交通の拡大を目指す議員たちは、弱者、貧困者の移動権の確保という訴えを続け、道路事業への予算を守ろうとする議員と戦った結果、公共交通に連邦ガソリン税を恒常的に配分する陸上交通効率化法（Intermodal Surface Transportation Efficiency Act、以下 ISTEA）を 1991 年に制定させることに成功した<sup>3</sup>。この法律により、連邦ガソリン税からの歳入を高速道路関連事業のみに支出していたのを、州の地下鉄やバス等の公共交通機関にも支出できるようになり、地域公共交通の公的支援がなされている<sup>4</sup>。

なぜ、宇都宮市の LRT 事業は停滞したのだろうか。市の事業を市長が進めようとしているのに進められないはなぜであろうか。本稿では、Immergut (1990)による拒否点、Tsebelis(2002)による拒否権プレイヤー、Baumgartner&Jones (2009)による政策の場といった、制度とアクターの関係に着目した研究からの視点を基に要因を考察する。

第一に、制度とアクターの関係から政策的帰結に着目した先行研究を基に、仮説を設定する。第二に、市の事業過程における拒否点について、市を取りまく政治、行財政の側面を中心に検討する。第三に、宇都宮市 LRT 事業の経緯等についてヒアリング調査を中心に事実関係を明確にする。その上で、LRT 事業が進まなかった要因を分析する。以上を通じて、政策決定の中心にいるアクターであっても政策転換や事業実施が容易にできない状況が何によって生じたかを明らかにしたい。

## II. 先行研究と仮説設定

### 1. 政策転換の研究

本稿では、自動車中心の社会を前提にした道路整備による支出から、LRT 事業などの公共交通にも力をいれた支出に切り替えることを政策転換ととらえ、政策転換の研究から仮説を設定する。

政策転換の研究は、アクターの相互作用、政策ネットワーク間の競争、内部告発者、政策企業家の仲介といったように、アクターに焦点を当てるものと、アイデアや価値観、制度といったように、アクター影響する要素を中心にするものがある<sup>5</sup>。宇都宮市 LRT 事業の場合、20 年前に LRT 事業のアイデアが提示されているので、アイデアからの政策転換の視点では、なぜ 20 年間かかったのかは説明しにくい。既に述べたように、政策決定の中心的アクターである市長が政策転換に基づく事業実施をしにくいことから、何らかの制度上の影響をアクターが受けているのではないかと考える。

そこで、本稿では、制度によるアクターへの影響を研究した新制度論による研究を参考に分析を行うこととする。特に、本稿では、以下の先行研究を参考にする。

第一に、Immergut (1990) による拒否点の研究と、Tsebelis(2002)による拒否権プレイヤーの

研究である。従来の政治学の研究では、医師会のような強力な専門家集団が普遍的な拒否権 (Veto Power) を持つと考えられてきた。これに対し、Immergut は、少数派である小グループが政策提案を拒否することができるのかを説明するために、少数派集団の政治資源ではなく、民主的政治制度の特定の側面に注目した<sup>6</sup>。すなわち政府と議会との関係、確固とした政党の規律、レファレンダム (国民投票) の制度を拒否点とし、こうした政治制度の設計と選挙結果の組み合わせから生じる拒否点発動の機会により、政策結果への利益集団の影響力や制度制度の効果が説明されるとした。このほか、Huber, Regain & Stephens (1993) らは、憲法に基づく統治構造の特質が拒否点となるし、連邦制、大統領制、強い二院制、小選挙区制、レファレンダム制度を挙げる<sup>7</sup>。Immergut とは異なり、政党の規律を拒否点とはせず、大統領か議院内閣制か、小選挙区制か比例代表制かによって、政党の規律が決まるとする。Tsebelis(2002)は、制度の相違があっても、拒否権プレイヤーの定数、イデオロギー的距離、結束といった共通の尺度からプレイヤーの配置を定めることができるとし、この配置が政策の安定性、言い換えると政策転換の実現を阻止する能力を左右するとする。拒否権プレイヤーとは、現状維持を打開するために、同意が必要となる個人または集団的アクターを意味する。また、憲法によって生み出される制度的拒否権プレイヤーと政治ゲームによって生み出される党派的拒否権プレイヤーの2種類を示す<sup>8</sup>。これらを参考に、本稿では、自治体の首長を取り巻く様々な制度から拒否点となるものを検討する。

第二に、Baumgartner&Jones (2009) の政策の場 (Policy Venue) の研究である<sup>9</sup>。現行制度に反対するアクターの立場が政策転換に成功する手段として、こうしたアクターが、政策について主張をすることができる場に注目している。既存の政策から利益を得るアクターは、政策に関わる仕組みに守られ、政策から独占的に利益を得る立場に得て、政策独占を壊そうという動きを封じ込めようとする。しかし、アメリカの政治制度における多様な政策の場は、単に変化を抑制するものとなるだけでなく、既存の政策を変えようとするアクターが、特定のアクターによる政策独占の状況を壊す過程で決定的な存在となると述べている。つまり、多様な政策の場は既存の政策への反対者の意見表明の場となり、彼らが政策転換を成し遂げる可能性を高める場であるとする。さらに、反対者の意見表明を行う多様な政策の場が互いに結びつくことで、新しい考えや政策像が急速に広がり、積極的循環 (Positive-feedback) が始まり勢力を強める。国会議員はそれに気づき、自らの目的のためにこうした動きを利用するようになり、変化を加速させることになるとする。すなわち、政策企業家という仲介者がいない場合でも、政策転換を行おうとするアクターが、アイディアを提示する政策の場を得るか否かで、政策転換が実現するか否かを分析することが出来るということである。

こうしてみると、Immergut は、制度上の拒否点の存在が政策の進展を左右するとし、アクターがそれをどのように利用するかには触れていない。これに対し、Tsebelis は特定の制度の下で拒否

権プレイヤーの配置が定まるとするだけでなく、特定の制度の中の政治ゲームによって生じる拒否権プレイヤーの選好が、政策の安定性を左右するとしている。また、Baumgartner&Jonesも、政策の場の獲得によってアクターの影響力が強まることに着目している。そこで、本稿では、Immergutの制度上の拒否点という概念を参考にしつつ、それをアクターがどのように関わり、利用し、政策に影響を与えることになるのかに着目する。加えて、先行研究では、中央・地方関係の影響を視野に入れていないが、本稿では、中央・地方関係による政策への影響にも着目する。

## 2. 仮説

そこで先行研究を基に、本稿では、「市の事業での拒否点の増加が、事業反対派の意見表明の機会を増やし、事業の停滞につながったのではないか」という仮説を設定する。拒否点とは、もともとは、政策や事業を進めていくうえで様々な意見を反映させる制度、決定に関わる正式な通過点である。自治体レベルで言えば、首長が事業を実施するにいたるまでの過程にある、地方議会による審議と議決が拒否点となる。本稿では、拒否点での多数派の変化、拒否点の複雑化が、LRT事業の進展を左右したのではないかと考える。

仮説を検証するために、まず、市のLRT事業における拒否点を明確にする。次に拒否点で事業推進側と事業反対側の勢力分布とその変化を検討する。その上で、それらの拒否点の勢力分布状況と事業の進展状況との関係进行分析する。宇都宮市の1事例であることから、経時的比較の手法を取り、事実関係は資料のほか、市、県、国のLRT担当部局、民間委員へのヒアリングを行った。

## Ⅲ. 自治体の政策過程における拒否点の検討

### 1. 政治に関わる制度

自治体では、二元代表制をとっており自治体の長と自治体の議員（地方議会）が地域の有権者からそれぞれ選出される。有権者から見れば民意を反映させる手段を2つ持つと言うことである。市町村長、および都道府県知事は政治的にはその自治体の代表であり、執行機関の長として行政を統括し、条例提案権、規則制定権、予算提案権を持つ。首長は議案を提出することが出来るが、予算や条例案の議決権がある地方議会によって審議されることから、首長と議会との党派が異なると、首長の政策がスムーズに議決されるわけではない。自治体の長は、大統領制に近いが、地方議会は長を不信任することが出来、長も地方議会を解散することが出来るという点では、両者の関係は大統領制よりも互いに牽制できる関係となっている。

さらに、自治体の住民と政治家との関係を考えると、直接請求制度を利用し、住民が議会に住民投票条例案を提案し、議会で審議なされることや、その結果を受けて住民投票が行われることも、拒否点となると考えられる。

## 2. 行財政制度

市町村や都道府県の抱える問題は、自主財源が少ないことである。そのため、都道府県・市町村は、国からの地方交付税交付金や中央省庁からの補助金に頼らざるを得ない。さらに市町村は、都道府県から支出金に頼っている。市町村全体では、歳入に占める地方税の比率は 32.7%しかなく、地方交付税は 14.7%、省庁からの国庫支出金が 15.6%、都道府県支出金は 6.4%を占めており、市町村は、行政サービスを実施するために、国や都道府県からの移転財源に頼っている<sup>10</sup>。省庁に申請をした自治体すべてが補助金を獲得できるわけではなく、補助金を前提とした政策が実現するわけではない。また、国会議員による省庁への要望など、政治家の協力が役割を果たすこともあり、自治体が事業を実施する際には省庁や国会議員との関係が重要になる。

## 3. 公共交通政策に関わる制度

日本では、歴史的に公共交通サービスは民間事業者を中心に提供されてきた。そのため、国や自治体が公共サービスを支援するための体制は、2007年の地域公共交通活性化再生化法が制定されるまでなかった。この2007年の法律は、富山市がLRTを導入した際に、公的な支援の枠組みを策定したことを契機に、国レベルでも公的な支援の仕組みを設置することにしたため制定されることとなった。2007年以前は、公共交通の提供を行う事業者は、軌道法にもとづいて、行政から事業のための許可を得る必要があり、許可を得る際には、事業の採算性が問われるため、採算が取れない事業が許可を得るのは難しかった。しかし、上記の地域公共交通活性化再生化法により、自治体は省庁から事業の認可を受ける必要があるが、補助金も受けられるようになった。さらに、公共交通事業を行う際に、それまでは、インフラと運営の上下一体で採算を検討しなければならなかったのが、運営で採算が取れれば、事業を進められるようになった。同法2015年5月の改正(11月施行)では、地域公共交通網形成計画を自治体が協議会を開催して策定し、この計画に基づいて、自治体が事業者の同意の下で策定した地域公共交通再編実施計画を国から認定を受けた場合、ここに位置付けられる事業については、自治体は国からの財政的支援を受けられるようになった。同法により、国土交通省の地域公共交通確保維持改善事業として、予算が配分されている(2015年は290億円)。この財政的支援にはLRT・BRTの整備が含まれている<sup>11</sup>。

## 4. 自治体の首長を取り巻く拒否点

以上から、首長を中心に考えると、政治面では、首長および地方議会の選挙が拒否点となり、自らへの有権者の支持や地方議会の勢力分布により事業に関する合意形成が左右される。行財政面では、中央省庁からの補助金、特に、地域公共交通制度にかかわる省庁からの認可や補助金獲得の可否が事業を進めていくうえで、拒否点となる。また、市が大型の事業を実施する場合、県知事や県

議会選挙や、宇都宮市を選挙区に含む国会議員の選挙の結果によっても事業に関する合意形成は左右される。

加えて、事業の利害関係者となる業者や地域住民との合意形成の場も法的には予め定められていなくても、事業を進めるうえで必要なプロセスとなれば、拒否点となる可能性は高まる。そこで、事例研究では、LRT 事業進展状況を時系列で整理し、その上で、それぞれの段階での、拒否権プレイヤーの行動と事業の進展との関係とを検討する。

#### IV. 事例研究

##### 1. 事業の経緯

以下では、宇都宮市による LRT 事業実施にむけた政策過程を検討する。事業推進状況に応じて 5 段階に分けることができる<sup>12</sup>。

###### ① 第一段階：事業検討開始（1997 年～2003 年）

宇都宮市で LRT 事業が浮上したのは、1993 年 4 月「新交通システム研究会」（宇都宮市街地開発組合）が設置されてからである。この研究会は宇都宮市街地開発組合を中心に構成され、この組合の長は渡辺文雄知事であった。この研究会では、渋滞問題、すなわち、宇都宮駅から渋滞がなければ、30 分で行く工場団地に 1 時間半もかかる状況を解決する方策として、新たな交通システムについて検討が開始された。その後、97 年には宇都宮市のマスタープランに東西基幹公共交通の必要性が明記されたため、同年 6 月には、新交通システム検討委員会（栃木県）が設置された。続いて、2001 年 8 月に新交通システム導入推進協議会（県・市・市街地開発組合）が設置された。さらに、栃木県と宇都宮市は、2001 年度から 2002 年度の 2 年間で「新交通システム導入基本計画策定調査」を実施し、2003 年 5 月に新交通システム導入基本計画調査報告書を公表し、LRT を軸とした交通政策を示した。加えて、栃木県庁では、国土交通省から、LRT の担当者が入り、国への申請の準備を始める段階に入っていた。

###### ② 第二段階：県の消極姿勢、市への選択の提示（2003 年～2005 年）

その後、2003 年 6 月に県議会での答弁で、当時の福田昭夫知事が事業への慎重姿勢を示した<sup>13</sup>。知事は上記の 2003 年 5 月の報告書に否定的であった。報告書では、運転経費は黒字になるとするが、実際には、利用者は半分であり、運転経費が黒字になるとは限らないという理由からである。さらに、県は、2003 年 9 月に、宇都宮市に対し、2 つの案を提示した。1 つは、今後 5 年間、事業を凍結する。もう 1 つは、市が主体的に事業を行うである。つまり、県は事業から手を引く意向を示した。これに対し、宇都宮市は 2003 年 12 月に、市民との意見交換の場として、まちづくりと交通に関する懇談会（宇都宮市）を設置し、4 地域で開催した。また、2004 年 3 月に先の県への回答として、市が 1 年間再調査した後に改めて県と協議するという第 3 の案を提示し、事業への取組を

県とともに進めることを要望した。加えて2004年8月には新交通システム導入方策調査検討委員会（宇都宮市）も設置した。

### ③ 第三段階：県と市による検討の再開、法改正（2005年～2009年）

市のLRT事業の推進姿勢は変わらず、2005年5月になると当時の佐藤栄一市長は5年後2010年のLRT導入を公言した<sup>14</sup>。さらに、この時期には、市だけで事業を検討するのではなく、県も協力している。2005年5月には、県と市による「新交通システム導入課題検討委員会（県・市）」が設置された。2007年3月に同委員会から新交通システム導入課題の検討結果報告書が知事と市長に提出された。

市は2007年には、庁内にLRT導入推進室も設置した。さらに、市は、12月に、宇都宮市都市・地域交通戦略策定協議会（宇都宮市）、2008年2月に新交通システム検討委員会（宇都宮市）、2008年4月にはバスシステム検討委員会の3つの検討委員会を設置した<sup>15</sup>。

この時期には、国でも新たな動きが見られ、2007年10月に成立した「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」により採算の計算はインフラ整備と運営のいわゆる上下一体ではなく、上下分離方式で計算できるようになり、LRT事業について国から支援を受けやすい状況となった<sup>16</sup>。宇都宮市も2008年8月に上下分離（公設民営）方式の場合、運営上の収支は支出を年間3億円上回るとした。

### ④ 第四段階：市長による事業推進表明と事業説明会の中止（2009年から2011年）

2009年3月には上記3の検討委員会は検討を終え、5月に報告書を市長に提出した。これを受け宇都宮市は、同年秋に市民説明会を実施した上で、事業に対する決定をする予定であった。

同年9月に市は、LRTを東西基幹公共交通に導入するとして宇都宮市交通戦略計画を策定した。しかし、2009年10月に宇都宮市議会では自民党議員が市民説明会の先送りの要望書を市長に提出した。これを受けて市長が10月末、市民説明会の先送りを表明した<sup>17</sup>。市は2011年になるまで、約2年間説明会を再開しなかった。

### ⑤ 第五段階：市民説明会の開始、調査費の計上と基本方針の提示（2011～現在）

2011年になると、宇都宮市はこれまで延期していた上記のLRT事業に関する市民説明会を再開させ、2011年8月にはオープンハウスを実施し、職員が常駐しまちづくりと公共交通ネットワークについて説明をした。22会場で延べ69日間開催され、来場者数は4463名であったとされる。

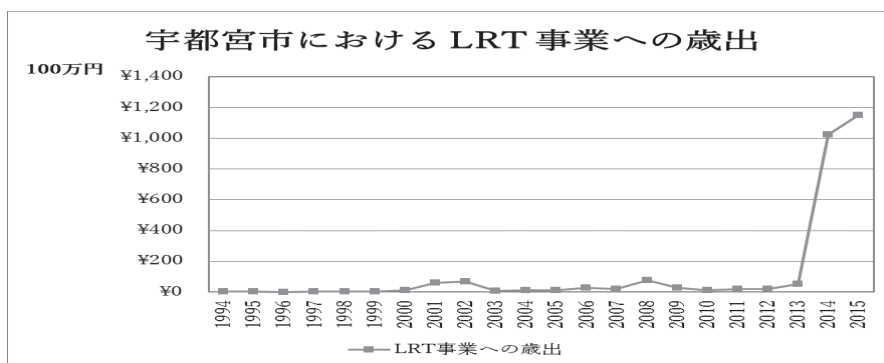
さらに、2013年1月には、佐藤市長はあと6年でLRT事業を仕上げると明言し、事業実施の意向を示し、市にLRT推進室を設置した。また、同年2月には、2013年LRT予算3倍にし、調査費など1億35百万円を計上した。市は、2013年3月（2012年度）に駅東の整備を先行する「東西基幹公共交通の実施に向けた基本方針」を策定した。4月には副市長に国交省の荒川辰雄氏が就いている。図表1のように、市は、2014年度予算案にLRT整備費を前年度比7.6倍の10億26百



万円を計上した。

2015年7月には、市はLRT事業者を公募したが、唯一応募をした関東自動車の企画提案書（第三セクター方式で関東自動車が主導）を採用せず、行政主導の第三セクターで事業を行うこととなった。加えて、宇都宮市及び芳賀町、宇都宮ライトレール株式会社が2016年1月22日付けで申請していた「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」第9条第1項の規定に基づく「軌道運送高度化実施計画」は、2016年9月26日付けで、国土交通大臣に認定された<sup>18</sup>。しかし、宇都宮市の佐藤栄一市長は12月12日の市議会で、2016年度中に予定していたLRT（次世代型路面電車）の着工を断念し先送りする方針を正式表明した。その後、2018年には、3月に国土交通省による宇都宮市と栃木県芳賀町が計画するLRT（次世代型路面電車）の軌道敷設の工事施行の認可を受け、5月に起工式が行われた。

図表1 宇都宮市におけるLRT事業への歳出



出所：宇都宮市「LRT（新公共）システム関連経費」より著者作成

## 2. 分析

### ① 事業の進捗とアクターとの関係

第一段階では市、市議会の多数派は推進、県も推進、国も応援し、事業の障害となるものは存在しなかった。第二段階では、市は事業推進の姿勢を示したが、県は一転して慎重姿勢を示した。第三段階では、市は推進の姿勢を示し、県も市と協力する体制となったが、事業そのものは進展しなかった。第四段階では、市は検討委員会の結果を受けて、事業に関する決定をする予定であったのに、その前段階としての市民説明会を長い間先延ばしした。第五段階では、市、県、国のすべてが事業を推進する方針で一致し、実際に事業が進んだ。

各段階で、市、県、国の見解と事業の進展状況で整理すると以下の図2のようになる。事業の推進側と反対側とに整理すると、市は一貫して推進、県は推進から、2003年から以2005年まで慎重姿勢に立場を変えている。国は2009年から2011年の間、LRT事業に対して支援が分からない方

針である。2011年以降は、市、県、国の全てで反対がないことが分かる。すなわち、事業の進捗が止まっているときには、県や国に慎重姿勢が見られるということである。

図表2 市・県・国のLRT事業への見解と各期におけるLRT事業の進展状況

	第一段階 1993—2003	第二段階 2003—2005	第三段階 2005—2009	第四段階 2009—2011	第五段階 2011—現在
市	賛成	賛成	賛成	賛成	賛成
県	賛成	慎重	賛成	賛成	賛成
国	支援	支援	支援	支援不確定	支援
事業の 進展	調査	市のみで検討	市と県で検討	市民説明会 延期	説明会開催、 予算可、 事業者選抜

出所：著者作成

## ② アクターの見解と選挙結果

では、なぜ県や国のLRT事業への姿勢が変化しているのでしょうか。拒否点となる市長選挙、市議会議員選挙、知事選挙、県議会議員選挙、衆議院議員選挙、参議院議員選挙で、事業推進派と事業反対派・慎重派の勢力と事業の進展状況との関係を検討する。

### (1) 市の見解

計画当初から一貫して、LRT事業を推進していたのは、市である。市長選、市議選の選挙時にLRT事業は争点となったのか、LRT事業に対して、推進と反対のどちらを表明した候補者が当選したのかを検討する<sup>19</sup>。

まず、市長選についてであるが、現職引退を受けた1999年4月の選挙では、前自民党県議であった福田富一氏が、自民党推薦の梶克之氏と民主党・社民党推薦の石海行雄氏を破り、市長に初当選した。ただしこの選挙では、LRTは争点になっていなかった。2003年4月の市長選でも福田富一氏が再選された。この選挙でも、LRTは争点になっていなかった。

しかし、2004年11月29日の市長選では、知事選に立候補するために辞職した福田富一氏の方針を引き継ぐか、引き継がないかで候補者の主張が分かれた。引き継ぐということは、福田氏が進めていたLRT事業を進めるということを意味した。選挙の結果、福田路線を継承するとした佐藤栄一氏が、民主党から推薦、社民党から支持を受け、福田路線を引き継がず見直しとした鈴木定浩氏と、共産党公認の小林年治氏を破り当選した。

さらに、2008年11月の市長選では、LRTが争点となり、LRT事業に反対を示す複数の候補者が立候補した。現職で自民党、公明党から推薦を受けた佐藤氏はLRT事業の推進とはせず、白紙

とし、選挙後に住民の意見を聴くとした。反対の姿勢を示したのは、民主推薦の今井恭男氏のほか、山本直由氏、浅野薫子氏であった。選挙の結果、佐藤氏が再選された。

続く、2012年11月の市長選では、現職の佐藤栄一氏は、LRT事業の推進を表明し、見直しを訴えた河内氏を破り当選した。2016年11月の市長選でもLRT事業推進を示した佐藤氏は89840票獲得し、約6000票という僅差であったが、LRT事業反対を示した金子達氏を破り再選された<sup>20</sup>。

図表3 市長選の結果

2004年市長選

	佐藤栄一 (自民党・公明党推薦)	鈴木定浩 (民主・社民推薦)	小林年治 (共産党推薦)
前市長の方針	継承	見直し	見直し
選挙結果・得票率	当選 (60.3)	落選 (34.1)	落選 (5.6)

2008年市長選挙

	佐藤栄一 (自民党推薦)	今井恭男 (民主党推薦)	山本直由	浅野薫子
LRT事業への態度	白紙	反対	反対	反対
選挙結果・得票率	当選 (50.2)	落選 (25.6)	落選 (14.7)	落選 (9.5)

2012年市長選挙

	佐藤栄一 (自民党推薦)	河内宏之
LRT事業への態度	推進	反対
選挙結果・得票率	当選 (70.8)	落選 (29.2)

出所：投票データを基に著者作成

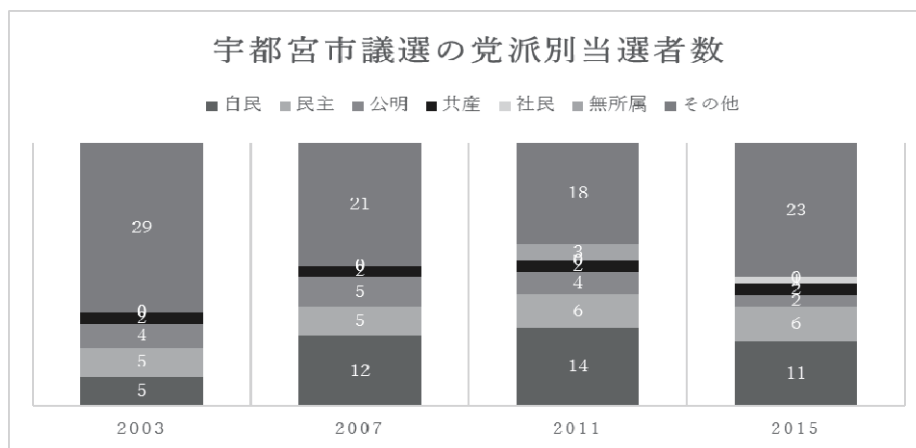
次に市議会の構成であるが、もっとも人数の多い政党は図表4のように、自民党である。

市議会でLRT事業に関わる意思決定をしているのは、2014年以降である。2014年1月、市民団体が請求した住民投票実施は否決され、2015年の3月の定例会では、LRT導入の賛否を問う住民投票実施の議員提案が否決された<sup>21</sup>。11億5千万円余のLRT整備推進費を含む当初予算案は可決されていることから、議会全体としてはLRTを推進する方針であった<sup>22</sup>。各会派の立場は図表5の通りである。

市議会議員選挙については、LRT事業の計画が表明されてから、1995年、1999年、2003年、2007年、2011年、2015年の6回選挙があったが、LRTが明確に選挙の争点になったのは、2015年だけである<sup>23</sup>。しかし、2015年の市議選でも、無所属での候補者が多く、賛否の立場は有権者に

見えにくい。新顔や元職を含め、選挙公報にLRTへの姿勢を明記しているのは57人中11人だけであった。大別すると自民の現職1人が「推進」、「見直し・反対」が10人である。11人のうち8人が現職で、新たな候補者は民主、社民の各1人と無所属の1人であった。住民投票を議員提案した統一会派や市民連合には、JR宇都宮駅東側（12キロ）だけで当初の1.6倍の412億円に膨らむ見通しとなった事業費や計画の進め方を問題視する候補が多かった。しかし、「前回の市議選でLRT反対を掲げて落選した」「賛否が分かれる中、実績もないのに、みすみす敵を作るわけにはいかない」などと話す新人候補もあり、反対姿勢を出すことで落選しないように争点としなかった候補者が少なからずいたと考えられる。

図表4 市議選の結果



出所：著者作成

図表5 LRTに関する市議会各会派の賛否（2015年3月定例会）

	住民投票条例への態度	LRT 予算への態度
自民党議員会（10人）	反対	賛成
自民クラブ（10人）	反対	賛成
公明党議員会（6人）	反対	賛成
市民連合（6人）	賛成	反対
統一会派フォーラム・みんな（5人）	賛成	反対
共産党（2人）	賛成	反対

出所：新聞データを基に著者作成<sup>24</sup>

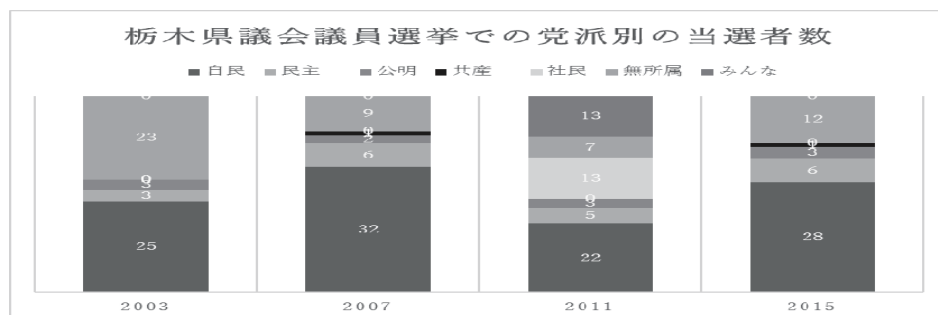
## (2) 県の見解と知事選・県議選

まず、知事選について検討する。2000年11月の知事選挙では、福田昭夫氏は現職で4期知事を

務めた渡辺文雄氏を破り初当選した。選挙では、情報公開や大型公共事業の見直しを表明した。選挙では LRT 事業は争点になっていない。続く、2004 年 11 月の知事選挙は、現職であった福田昭夫氏が LRT 事業に反対する公約を示した。これに対し、宇都宮市長を辞職し立候補した福田富一氏は LRT を選挙の争点にすることを避けたが、もともと宇都宮市長として LRT を推進してきたということは周知であった。選挙結果は、福田昭夫氏を破り、福田富一氏が当選した。その後、2008 年 11 月の選挙では、対立候補の渡辺繁氏は LRT を白紙にすることを述べたが、福田富一氏は LRT を争点としていない。しかし、1 期目の任期中 2008 年 1 月の新聞社からのインタビューでは、世論の変化を見極めつつも、必要性の認識は高まっていると LRT 事業には対し前向きな姿勢であった<sup>25</sup>。2012 年の選挙では、福田富一氏が LRT 推進の姿勢を示し再選された。民主党県連は 2012 年 10 月 22 日、11 月 18 日に投開票される知事選と県議補選、宇都宮市長選の 4 つの選挙について、いずれも候補者擁立を断念した<sup>26</sup>。

次に県議会では、図表 6 のように、議員の多数派を自民党が形成してきた。県議会では、2007 年から民主党系議員や連合栃木が反対姿勢を強めていた。2007 年 2 月 26 日の県議会代表質問でも、民主党系県議が福田富一知事に慎重な対応を求めている<sup>27</sup>。

図表 6 県議選の結果



県議会議員選挙は、LRT 計画が始まってから 1995 年、1999 年、2003 年、2007 年、2011 年、2015 年におこなわれているが、LRT 事業が争点になっているのは、2007 年以降である。2007 年 4 月の統一地方選では、民主党県連は、ローカルマニフェストに LRT 反対を盛り込み LRT が争点となった。民主党選出の議員は、「最低でも 355 億円の巨額を投じながら、赤字確実な事業」「ムダな公共事業の最たるもの」として、「計画断念へ全力で取り組む」と表明した<sup>28</sup>。選挙で民主党議員は増加したが、過半数を占めるには至らなかった。民主党県連は、LRT 事業に反対の姿勢であったが、2011 年の統一地方選の県議選では LRT は争点になっていない。2015 年 4 月の統一地方選挙では、民主党は LRT 反対を公約に示した。選挙の結果、掲示用ポスターと選挙公報双方に導入反対が慎重姿勢を明記した 5 人全員が当選したが、LRT 推進派が過半数を占めた<sup>29</sup>。

以上から、県の意向の変化と知事選との関係、事業への影響を検討すると以下のように考えることが出来る。2000年の知事選挙では、LRTは争点にならず、当選した福田昭夫氏はLRTについて明言していないことから、選挙結果が事業の進展に影響したとは言えない。しかし、もともと大規模事業には否定的であった福田昭夫氏がLRTに慎重になることは、不自然ではなく、福田昭夫氏の当選が事業の進展に影響を与えなかったとは言えない。2004年11月の知事選挙でLRT事業に慎重であった福田昭夫氏が落選し、それまで市長としてLRTを推進してきた福田富一氏が当選した。選挙後、県は2005年から、市との協力姿勢を示していることから、2004年の選挙による知事の交代が県の事業への姿勢に影響していると考えられる。

### (3) 国の見解と国政選挙

LRT事業は、第一に、事業を始める際に国の認可が必要であること、第二に、市の予算だけでなく、整備費の半分程度を国の支援で賄う計画となったことから、LRT導入に向けて、地元選出の国会議員がどう国に働きかけるかも大事な要素であると考えられる。

衆議院議員選挙では、2003年に続き2005年には、船田元氏は小選挙区一区で立候補し当選した。選挙時に、船田氏は選挙でLRT事業を進める福田富一知事について評価をしている<sup>30</sup>。船田氏は、LRTの早期導入を目指す地元国会議員や、地方議員、首長などでつくれた「新交通システム研究会」の会長であった<sup>31</sup>。

その船田氏は、2009年9月の衆議院選挙で、10期目を目指したが、民主党の新人の石森久嗣氏に敗れ落選した。この選挙では、自民党から民主党への政権交代が起きた。

2012年12月の衆議院議員選挙では、小選挙区1区の候補者で唯一の推進派であった船田元氏が当選し、議席を取り戻した。

参議院議員選挙では、LRTが争点になったのは2013年であるが、2006年ごろから民主党栃木県連は、事業への反対姿勢を強め、民主党公認で立候補予定の谷博之氏が「LRTを反対する会」の発足式に姿を見せた<sup>32</sup>。

民主党県連が、反対の姿勢を強めた背景の1つは、民主党が支援を受けている連合栃木の存在があると考えられる<sup>33</sup>。連合は労働組合からなるが、バス事業者などの、労働組合がLRTに反対していた。また、「LRTに反対する会」の事務局も連合栃木にある。もう1つの理由としては、2004年の知事選でLRT推進派の福田富一氏に敗れた、LRT消極派の福田昭夫氏の存在があるとされる。福田昭夫氏は2005年の衆議院選挙で、民主党に入党し、党の公認となった。福田昭夫氏は、小選挙区で敗れたが、比例代表選挙で復活当選した。

2007年の参議院議員選挙では、LRTは争点にはなっていないが、上記の谷博之氏が民主党公認で立候補し、自民党推薦の国井正幸氏、共産党の小池一徳氏を破り53.9%の得票率で当選した。

2010年の選挙では、自民党の候補が当選している。これに対し、2013年の参議院議員選挙では、

LRT が争点になった。民主党県連は、参院選の県版マニフェスト（選挙公約）を発表した。そこには、宇都宮市が導入を計画している LRT を「民意なき LRT 導入」と指摘し、住民投票の実施を盛り込んだ<sup>34</sup>。2013 年の参議院議員選挙では、自民党の候補が当選している。

以上から、国の方針が変化した、2009 年には、衆議院議員選挙があり、LRT 推進派であった船田氏が落選している。民主党は民主党政案集 INDEX2009 にも示されているように、公共交通に対して推進の姿勢をとっていることから、民主党の議員が当選したとしても事業には影響をしていないように考えられる<sup>35</sup>。しかし、民主党は党本部と民主党栃木県連とで LRT への立場が異なっており、党としては、公共交通一般は推進であるが、県連は、宇都宮市の LRT に反対であった<sup>36</sup>。

船田議員の落選の時期と国の姿勢の変化の時期が同じことから、推進派の落選は事業の進捗に少なからず影響を及ぼしたと考えられる。

#### (4) 業界・市民団体の動向と拒否点

2005 年から 2009 年までは、県、国も LRT 事業に消極的な政治家が当選していない。しかし、事業は進展していない。先に述べたように、2005 年にも市長は 5 年後の実施を明言している。そこで、選挙結果からの影響に加えて、政治家に影響を与える利益団体・市民団体の審議会等での見解や活動を検討する。なぜなら、事業を進めていくためには、利害関係者からの同意や市民からの同意も必要となるからである。バス事業者等の利害関係者をメンバーに含めた LRT の検討会議での審議や市民団体による住民投票条例案の提案に対する議会での採決は、LRT 事業推進側にとって、事業への反対がある中でも、民意を反映する努力をしたという形で事業を進めるために、乗り越えていく拒否点となるからである。

LRT 事業の利害関係者は、バス事業者である。LRT 事業によりバス利用者の減少を懸念することはやむを得ない。しかし、2005 年まではバス事業者からの反対表明はみられなかった。ところがその後、2005 年 10 月には、第三回新交通システム導入課題検討委員会（2005 年 6 月より設置）で、宇都宮市の 3 つのバス会社の 1 つである関東自動車反対を表明している。2007 年 4 月には、バス事業者が検討委員会への参加に難色を示している<sup>37</sup>。同検討委員会での反対表明が起こることは、市が、事業は必要であることをさらに説得力のある形で、示していく必要性を生じさせる。つまり、関東バスの行動は、市が、県や国が事業への協力体制にあるにも関わらず 2007 年に 3 つの委員会を立てることにつながったと考えられる。

このほか、反対派と賛成派の住民は、それぞれ行政への働きかけを行っている。住民団体「民意なき LRT 導入を阻止する会」（上田憲一代表）が、住民投票を求め、2013 年 11 月から反対署名を集め、市に 12 月にそれを提出し、市議会に対し条例制定を求めた。しかし、2014 年 1 月、市議会での住民の署名による住民投票案は否決された。2016 年の市長選でも LRT 反対運動を展開した。この団体のほか、市民団体「宇都宮市の LRT に反対し公共交通を考える会」は 2014 年 8 月 22 日に、

佐藤栄一市長あてに LRT 導入計画中止を求める申入書と LRT 敷設によるメリット、デメリットなどについての回答を求める公開質問状を提出した。市議会の熊本和夫議長宛には今年度の LRT 整備関連費のうち未執行分の予算凍結を求める陳情書を提出した。また、同団体は、2014 年 12 月には、市議会宛に、2015 年 2 月に議長宛に、計画の白紙撤回の陳情書を提出している。既に述べたが、市議会では、一部議員により住民投票条例案が提出されているが、否決されている。

賛成派の動きとしては、2013 年 9 月に宇都宮市商工会議所は、LRT 事業推進に向けた要望書を市に提出している<sup>38</sup>。

その後のバス事業者の動向としては、2015 年 7 月には、LRT に反対していた関東自動車が、LRT の事業者として公募している。

### 3. 国の制度の影響

2007 年以前は、公共交通事業者に許可が下りる場合に、インフラの整備と運営を一体化して、黒字になる必要があった。2007 年以前も富山市の LRT の上下分離のスキームによって、インフラ整備と運営を分けて採算を考えようという見解は宇都宮市の LRT 事業についても出されていた。

しかし、既に述べた法改正によって、運営とインフラ整備を分離し、インフラ整備は道路事業と同様に行政が行う公共事業となり、採算は問わないことになったため、運営が黒字であれば事業が出来るようになった。よって、2007 年以降は、同法により、事業を進めやすくなったことから、国の政策・制度からの宇都宮市 LRT 事業への影響はあると考えられ、同様に沿って計画を策定し、補助金を得られるかどうか、事業の実現に重要な通過点となると考えられる。

### 4. 拒否点と事業の進展との関係

図表 7 は、事業の進展と拒否点として知事と国会議員の選挙結果、および利益団体であるバス事業者の動向を示している。市については、一貫して、推進派が市長、議会の多数派が推進派となっているため、図表 7 には示していない。また、直接請求権に基づく市民団体の反対活動は市議会での議決を経る必要があり、否決されたことから図表には入れていない。



図表7 事業の進展と拒否点との関係

	事業の進展	拒否点の状況
1993 - 2003	事業の調査段階	県で国交省の職員が LRT 担当者となる
2003 - 2005	進展せず	・ 2003 年大規模事業に反対の福田昭夫氏知事に
2005 - 2009	市長は 2010 年までに LRT を投資すると宣言。しかし進展せず	・ 2004 年推進派の福田富一氏当選 (以後福田氏が現在まで再選) ・ 第三回新交通システム導入課題検討委員会で関東バスが反対を表明
2009 - 2011	実施に向けた市民説明会を延期	・ 2009 年推進派の衆議院議員船田元氏 (自民党) 落選
2011 - 現在	市長が LRT 予算の増額を宣言、事業者の選抜	・ 2012 年衆議院議員船田元氏当選により、市長、知事、国会議員が推進派となる

栃木県知事が LRT 事業に対してどのような見解を取るかで、事業の進展と関係している可能性があることが分かる。福田昭夫氏は大規模公共事業に反対であり、当選後、LRT 事業にも消極的な姿勢を示した。福田昭夫知事である 2003 年から 2005 年には県は LRT 事業の凍結の検討か手を引く姿勢を示し、既に述べたように、宇都宮市だけで進めていくことが求められた。LRT 事業推進派の福田富一知事となってからは、県からこのような姿勢は示されていない。

次に、利害関係者となるバス事業者が、2005 年 10 月の第三回新交通システム導入課題検討委員会で事業反対を表明している。バス事業者は LRT 事業の推進や見直しを決定する立場にはないが、LRT 事業を進めるかどうかを検討する場で利害関係者に反対を表明されると、行政側は事業を進めにくくなる。採算性など LRT 事業への疑問を投げかけやすい場合は、利害関係者の反対はさらに影響すると考えられる。市長は 2005 年 5 月に 2010 年までの導入を公言しているにもかかわらず、2005 年から 2009 年の間には、LRT 事業関連予算の増額などの推進に向けた変化は見られない。

最後に、宇都宮市を選挙区とする衆議院議員の当落と事業の進展との関係である。栃木一区を選挙区とする自民党の船田元議員は、2009 年 9 月の選挙で落選している。2009 年の 10 月に、市議会は、予定されていた住民説明会の延期を市に対して提案している。その後、市は市民説明会の延期を決定した。この選挙で船田氏を破った石森久嗣氏は民主党の議員であり、民主党では党本部は LRT 事業に反対をしていないが、栃木県連は LRT 事業に反対であった。国による地域公共交通活性化及び再生に関する法律の制定がされた 2007 年以降は事業が進むはずである。それにも関わらず、市民説明会の延期をしている。LRT 事業が国の認可、補助金を必要とするため、地元選出の国会議員の反対姿勢は少なからず影響したと考えられる。

以上から、拒否点で事業推進派と事業反対派のどちらの勢力が上回り、主張を展開できるかが、事業の進展を左右するということが考えられる。特に拒否権プレイヤーとなる県知事や国会議員の交代、さらにはバス事業者の態度の変化は事業の進展を遅らせたと考えられる。全ての要素を検討しきれていないわけではないが、「市の事業でありながら複数の拒否点を持つ構造、つまり、県や国の協力と同意が必要な事業実施構造であり、それが、事業反対派の意見表明の機会を増やし、事業決定の中心的アクターの選好を変化されたことが、事業の停滞につながったのではないか」ということの可能性は高いといえよう。

## V. 終わりに

本稿では、市の事業であり政策的には国の政策や海外の状況を鑑みると今後進めていく方向性になる LRT 事業が 20 年間も進展しなかった要因を明らかにすることを目的とした。Immergut による拒否点研究、Tsebelis の拒否権プレイヤー Baumgartner and Jones による政策の場といった視点を基に仮説を設定し、事業過程での拒否点における事業推進派と事業反対派の勢力と LRT 事業の進展とに着目し事例研究を行った。

宇都宮市の事例から、おもに以下の 3 点が明らかになった。

第一に、市の事業ではあるが、県、国の意向の影響を受けるということである。市は財政面で、国や県の協力を必要とするが、特にこの LRT 事業では、市は県から事業について持ちかけられ、県の当初は主導権があったことも、事業の進め方に影響を及ぼしたと考えられる。市が自ら事業を始めていたのであれば、あるいは、市の事業を市で完結できるのであれば、事業に対して消極的な知事となり、今後事業を凍結するか、市が独自に実施するかを問われることもなく、県の動向の影響を受けなければならないはずである。加えて、事業実施地区の選挙区選出の推進派の国会議員が落選し、反対派の国会議員となっている時期は事業が進んでいないことから、市の事業への国会議員の所属政党や県連の意向の影響があることが分かる。

第二に、第一と関係するが、事業への進展は選挙結果からの影響を受けるということである。県や国の選挙結果で県や国で消極派の候補者、反対派の政党出身の候補者が当選すると、当選後に市の LRT 事業に非協力的姿勢を取った。その後の 2016 年の市長選で市長が辛くも投票した際にも、事業着工が延期となっている。

第三に、事業への反対派からみれば、選挙の結果、言いかえると、拒否点で多数派を形成することで、自分達の意見を反映できる拒否権プレイヤーを出すことが出来れば、一時的であっても事業に影響を及ぼすことが出来るということが分かる。特に市の事業でも事業の決定に関わるアクターに、県や国を含む場合には、事業反対派による反対の機会を多く与えることになる。反対に、事業推進派にとっては、事業の進展に必要な政治家が落選すると、事業を進められなくな

る。決定に関わる政治家や、政府が増えるほど、すべてのアクターが選挙、言い換えると拒否点で当選するとは限らなくなり、事業を推進出来なくなる可能性が高まることになる。加えて、事業が遅れると選挙の回数は増える。事業推進派が拒否点での多数派を失い、拒否点をコントロールできなくなり、事業が遅れるという悪循環に陥る可能性が高まるということになる。

本稿の事例研究では、これまでの研究では、政策決定に入っているアクターが事業を進めることや、政策転換により事業実施をすることは難しくはないとされてきたが、それとは異なる視点を得ることができた。先行研究では、拒否点、拒否権プレイヤーの選好研究は、中央・地方関係を含めていないが、中央・地方関係に関わる制度も拒否点になることを示した。政策や事業の決定に関わるアクターのうち一部が、選挙結果によって、事業実施に消極的なアクターに代わると、一時は実現に向けた起動に入ったはずの事業の実施や政策転換が容易には進まなくなってしまうことが分かる。一般的には、市の事業を市の決定で実施しきれないことは、地方自治の理念に反することになると理解できる。しかし、そのような中で、国や県が関わることで、多くの拒否点生まれ、政策はその過程で様々な民意の影響を受けることになる。拒否点は事業の停滞にもつながるが、より多くの民意を反映させる機会にもなり、事業の停滞は民主主義のコストとして捉えることができるという新たな知見を示すことが出来た。

今回は、宇都宮市の事例であったが、今後は自治体を取り巻く拒否点、そこにおける有権者の選択事業や政策の進展との関係について、様々な事例を扱い、拒否点の順序性や拒否権プレイヤーの配置と合意形成との関係についてもさらに、検討し一般化に努めたい。

---

<sup>1</sup> 本稿執筆にあたり、長年にわたり LTR 事業に関わる委員を務め、現在も芳賀・宇都宮基幹公共交通検討委員会の委員長である早稲田大学森本章倫教授には貴重な時間を割いて頂き、ヒアリングをさせて頂いた。また、宇都宮市建設部 LRT 整備室の野澤純氏、原口友心氏、栃木県県土整備部交通政策課の福田昌弘氏、林真氏、国土交通省総合政策局公共交通政策部交通計画課の高桑宏之氏にも貴重な時間を頂きヒアリングをさせて頂いた。厚く御礼申し上げたい。

<sup>2</sup> LRT とは、低床・バリアフリー設計の新車の投入、屋根付きの快適な停留所、高速・定時性の確保等を組み合わせた機能を備えた次世代路面電車システムを指す。衆議院調査局国土交通調査室 (2007) 3 頁。

<sup>3</sup> 日本にでも、道路族という道路政策に詳しい議員を中心に道路事業を維持しようとするアクターが、公共事業から利益を得ており国交省や地方自治体から道路予算の確保や道路関連の法案の成立を目指す際に頼りにされてきた。これに対し、バス鉄道といった公共交通事業を設置しようとするアクターは道路を中心とする政治においては予算配分も少なく利益を得ていなかった場合

が多い。

- 4 Mita(2011)pp.156-157.
- 5 三田 (2013) 269-273 頁。
- 6 Immergut(1990) pp.395-398.
- 7 Huber,(1993)pp.713,726-723.
- 8 Tsebelis(2002)pp.2-6,26.
- 9 Baumgartner and Jones (2009) pp.16-18, 235-251.
- 10 総務省『地方財政計画 (平成 27 年度)』  
[http://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/hakusyo/chihou/28data/2016data/28czb01-02.html#p010203](http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/28data/2016data/28czb01-02.html#p010203) (2016 年 10 月 10 日現在)
- 11 低床式路面電車、連結バス、IC カードシステムの導入等の補助率は 2/5 である。また、軌道運送高度化計画、道路運送高度化事業を実施する場合や、国から認定を受けた立地適正化事業および都市・地域統合交通戦略が策定されている場合には補助率は 1/2 となる。支援の対象は LRT・BRT の整備のほか、地域公共交通網形成計画・地域公共交通再編実施計画策定への支援、路線バス・デマンド型タクシーの運行への支援、路線バスからの転換への支援、離島航路の運営、地域鉄道の安全対策がある。国土交通省総合政策局公共交通政策部提供資料より。
- 12 宇都宮市の取り組みについては、宇都宮市「新交通システム導入に向けた取り組み」、「軌道運送高度化実施計画概要」のほか、同市や森本教授へのヒアリング結果に基づいている。
- 13 県庁の中堅の担当職員は、「LRT で国に補助金を求めるには、今が絶好の機会、まず地元が率先し、もっと予算をつけるべきだと財政課にお願いしたが知事の許しが出ない」と述べている。朝日新聞 2003 年 7 月 2 日付。2 つの案については、朝日新聞、2003 年 9 月 6 日付、第三の案については、朝日新聞、2004 年 2 月 8 日付を参照。
- 14 朝日新聞、2005 年 5 月 21 日付。
- 15 加えて、県と市で作る「宇都宮市街地開発組合」が財政調整基金 (約 114 億円) の LRT 整備事業への活用について検討することを決定した。朝日新聞、2007 年 9 月 18 日、10 月 24 日付。3 つの検討委員会については、朝日新聞、2007 年 10 月 24 日付、及び森本教授へのヒアリングによる。
- 16 宇都宮市職員へのヒアリングより。2008 年 8 月の朝日新聞にも同様の記載がある。朝日新聞 2008 年 8 月 21 日付。
- 17 朝日新聞、2009 年 10 月 30 日付。
- 18 2013 年以降については、朝日新聞、2013 年 2 月 15 日、2015 年 7 月 9 日、7 月 25 日付、およ

び、国土交通省「宇都宮市、芳賀町及び宇都宮ライトレール株式会社申請の軌道運送高度化実施計画の認定について」などを参照。

<http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/kurashi/kotsu/lrt/houshin/1012232/1012233.html>

(2016年10月10日現在)

- <sup>19</sup> 市長選については、朝日新聞 1999年4月26日付、2004年11月20日付、2008年11月17日付、2012年11月19日付などを参照。
- <sup>20</sup> 東京新聞、2016年11月22日付など参照。
- <sup>21</sup> 宇都宮市のLRT導入計画をめぐり、市議会「統一会派フォーラム・みんな」の議員4人が2月9日、「住民の意思を問う住民投票条例」議員案を議長に提出した。朝日新聞、2015年2月10日付。
- <sup>21</sup> 朝日新聞 2015年4月25日付。
- <sup>22</sup> LRT事業への市議会の意向については、朝日新聞 2015年4月25日付参照。住民投票実施の条例案、予算はLRT関連の11億5千万円を含む当初予算案である。図表5の会派の他に4つある1人会派は、住民投票、予算とも賛否が2人ずつに分かれた。議長は裁決不参加であった。
- <sup>23</sup> 市長選の結果については、朝日新聞、1995年4月27日、1999年4月12日、2003年4月28日、2007年4月23日、2011年4月25日、2015年4月27日付などを参照。
- <sup>24</sup> 朝日新聞、2015年4月25日付参照。
- <sup>25</sup> 朝日新聞、2008年1月3日付。
- <sup>26</sup> また、宇都宮市長選について、民主党県連の松井正一幹事長は「いちばん戦いたかった選挙。地方交付税の交付団体となったのに、LRTへの巨額の投資が必要なのか」と力を込めたが、断念に追い込まれた。「市民に申し訳ない」と述べた。朝日新聞、2012年10月23日。
- <sup>27</sup> 民主県連が反対姿勢を強めていた背景には、支援を受ける連合栃木の存在があった。LRTについてはバス事業者などの労組が反対していた。伍井邦夫・連合栃木会長は反対派の中心で「反対する会」の事務局も連合栃木にあった。朝日新聞 2007年2月27日付。
- <sup>28</sup> 朝日新聞、2007年3月27日付。
- <sup>29</sup> 朝日新聞、2015年3月3日、4月28日付。
- <sup>30</sup> 船田元氏は福田富一知事について「県議会との関係を修復したうえ、足銀対策や医師不足、LRT導入など県民生活の向上に積極的に取り組んでいると述べた。」朝日新聞 2005年9月6日付。これに対し、福田昭夫氏については、2004年7月も、船田氏は推進派の市民団体のシンポジウムで「国の補助制度が改善されるので心配はいらないが、知事の理解がネック」だとし、LRTを進めるには、県の協力がないとできないため厳しい状況であり、知事を説得できるかを課題と

した。朝日新聞 2004 年 7 月 29 日付。

- <sup>31</sup> 朝日新聞、2009 年 10 月 2 日付。同研究会の副会長は、自民党栃木県連の幹事長の梶克之県議であった。朝日新聞、2007 年 2 月 27 日付。
- <sup>32</sup> 朝日新聞、2007 年 2 月 27 日付参照。谷氏は「はじめに LRT ありきで、拙速すぎる」と強い姿勢で語っていた。
- <sup>33</sup> 朝日新聞 2007 年 2 月 27 日付。谷博之参院議員は「はじめに LRT ありきで、拙速すぎる」と強い口調で語っていた。
- <sup>34</sup> 朝日新聞、2013 年 6 月 27 日付。
- <sup>35</sup> 民主党政策集 INDEX2009 には、「交通基本法」を制定し、国民の「移動の権利」を保障し、新時代にふさわしい総合交通体系を確立します。(途中略) (4)都道府県・市町村が策定する地域交通計画によって地域住民のニーズに合致した次世代型路面電車システム (LRT) やコミュニティバスなどの整備を推進する」とある。
- <http://www2.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/18.html#交通基本法の制定>
- <sup>36</sup> 森本教授へのヒアリングも参照。
- <sup>37</sup> 関東バスは、2004 年に知事選で落選した福田昭夫氏の支持団体の 1 つである。
- <sup>38</sup> 商工会議所の動きについては、下野新聞 2013 年 9 月 18 日付。

<参考文献>

- Baumgartner, Frank R, and Beth L. Leech, *Basic Interest*, Princeton,N.J.,Princeton University Press, 1998.
- Baumgartner, Frank R., Bryan D. Jones, *Agendas Instability in American Politics*(Second Edition), University of Chicago Press, 2009.
- Bonoli, Giuliano “ Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation”,pp.238-265 in Paul Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Elisabeth S. Clemens, James M. Cook, “Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change”, *Annual Review of Sociology*, vol. 25, 1999, pp. 441-466.
- Huber, E., Charles Ragin, John D. Stephens, “Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State”, *American Journal of Sociology*, vol. 99, no.1, 1993, pp.711-749.
- Immergut, Ellen M., “Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care”, *Journal of Public Policy*, vol. 10, no. 4 , 1990, pp. 391-416.
- 眞柄 秀子、井戸 正伸(編) 『拒否権プレイヤーと政策転換』早稲田大学出版部、2007 年。

三田妃路佳『公共事業改革の政治過程』慶應義塾大学出版会、2010年。

三田妃路佳「政策転換論」『公共政策の理論と歴史』ミネルヴァ書房、2013年、280-305頁。

Mita, Hiroka, “Policy Change for Democratic Control in Public Works in the U.S(1)-A New Direction for Transportation through ISTEA”, 『椛山女学園大学研究論集』第44号、2013年。

Wood, B. Dan, Richard W. Waterman, “The Dynamics of Political Control of The Bureaucracy”, *American Political Science Review*, vol.85, no.3, 1991, pp.801-828.

<参考資料>

宇都宮市建設部 LRT 整備室「LRT（次世代型路面電車システム）事業の検討状況について」。「LRT 事業の概要について」「LRT の整備効果について」

宇都宮市「東西基幹公共交通実現に向けて基本方針」2013年3月。

宇都宮市「新交通システム導入に向けた取り組み」

（<http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/kurashi/kotsu/lrt/shiminsetumei/torikumi/1006087.html>（2016年10月10日現在）

「軌道運送高度化実施計画概要」

（[http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/012/233/160926jisshikeikakugaiy](http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/012/233/160926jisshikeikakugaiy)（2016年10月10日現在）

国土交通省総合政策局公共交通政策部「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」、「改正地域公共交通活性化再生法（平成26年5月成立、11月施行）の概要」、「地域公共交通特定事業と特例措置」「地域公共交通確保維持改善事業・創設までの経緯」、「生活交通サバイバル戦略と既存制度との関係」「現在の事業と過去の事業との関係」、「地域公共交通確保維持改善事業」、「地域公共交通バリア解消促進等事業（利用環境改善促進等事業）」。

国土交通省「宇都宮市、芳賀町及び宇都宮ライトレール株式会社申請の軌道運送高度化実施計画の認定について」

（[http://www.mlit.go.jp/report/press/tetsudo03\\_hh\\_000074.html](http://www.mlit.go.jp/report/press/tetsudo03_hh_000074.html)（2016年10月10日現在）

衆議院国土交通調査室『第166回国会 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律案（内閣提出第41号）参考資料』2007年。

衆議院国土交通調査室『第169回国会 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の改正に関する法律案（内閣提出第41号）参考資料』2008年。

衆議院国土交通調査室『第177回国会 交通基本法案（内閣提出第33号）参考資料』2011年。