

地方議会と住民

——地方議会における党派性と住民による請願・直接請求——

辻 陽

はじめに

一 分析方法と分析対象

二 分析

1. 通時的分析（大阪府議会，1971年4月～1995年4月）

2. 共時的分析（滋賀県議会，京都府議会，大阪府議会，兵庫県議会，奈良県議会，和歌山県議会，1995年4月～1999年4月）

三 住民投票条例制定をめぐる党派行動

1. 住民投票条例制定を求める運動をめぐる研究

2. 滋賀県のびわこ空港建設をめぐる住民投票条例案が否決されるまで

おわりに

はじめに

筆者はこれまで地方議会を対象に政治学的分析を行ってきた⁽¹⁾。その理由は、以前より筆者が主張してきたように、日本の地方政治研究が、その中でも特に、地方における日常的な政治活動を取り扱った研究が、極端に少なかったためである⁽²⁾。実は、地方議会は、予算案の決定や条例案の制定など、当該地方における政治的意思決定を行ううえで非常に重要な位置を占めている。だが、それにもかかわらず、地方議会は、首長の政治的方針に従属している、あるいは地方政治が国政レベルの政治に従属しているために本来求められている機能を果たしていないとして、（一部の研究を

除いて) 本格的な政治的分析の対象外とされたのである⁽³⁾。

しかしながら、首長と地方議会との関係、あるいは地方議会と国政との関係について、それぞれ分析してきた結果から、筆者は次のことを明らかにした。すなわち、第一に、地方議会が首長に対して従属していないことである。首長と地方議会の多数派との政治的イデオロギーないし党派性が大きく異なる場合には、地方議会多数派が、首長提出議案に反対したり修正を加えることによって、首長の政治的意向がそのまま当該地方における政治的意思決定の結果となることを防いでいる。他方、地方議会内に首長与党が多い場合であっても、特に首長与党第一党が過半数を占めている場合には、当該政党が首長提出議案否決の可能性をちらつかせることで、首長に対して自らが望む政策的要望を議案に盛り込ませることに成功してきたのである⁽⁴⁾。

第二に、地方議会そのもの、あるいは地方政治が、国政レベルの政治に対しても従属しているとはいえないことである。たとえば、地方議会における会派構成が、国政レベルにおける政党会派の離合集散の影響をそのまま受けているわけではなく、地方議会における政党会派が国政レベルにおける与党・野党といった会派間連合とは異なる枠組みで同一会派を構成するケースもある⁽⁵⁾。また、当該自治体の政治的意思決定の結果として採択された意見書や決議の内容が、国政における政治的結果と真正面から対立するものである場合も見られることから、やはり地方議会そのもの、あるいは地方政治が国政レベルの政治に従属していると結論づけるのは早計である、と筆者は述べたのである⁽⁶⁾。

このように、各自治体の政治的意思決定における地方議会は、地方政治アクターの中でも特に重要な位置を占めると言って過言ではない。筆者はこれまで、地方議会と首長、地方議会と国政の比較という観点から分析を行ってきたが、本稿では、地方議会と住民との関係を分析したい。すなわ

ち、地方議会は、住民の意向をどのように汲み取り、どのように当該自治体の政治的意思として出力するのか、という問いに答えることを本稿の目的とする。

地方議員は、住民の直接選挙で選ばれ、地方議会を構成する。それゆえ地方議会は、総体としても当該地域住民の代表としてその意見を代表する活動を行わなくてはならない。では、地方議会は全ての住民の意見に耳を傾けようとしているのか。一部の住民の意見が地方議会において過大代表されているのか。このような論点は、住民自治を考える上でも非常に重要であると言わなくてはならない⁽⁷⁾。

そこで本稿では、まず、地方議会に提出される請願を分析対象として、どのような請願が地方議会において採択されやすいかを明らかにする。本稿の関心からは、地方議会における党派性が重要な視角となる。つまり、請願紹介議員の党派性と請願の採択結果との関係の有無を調べるのである。続いて、住民による住民投票条例の制定請求につき、地方議会あるいはその中の各会派がどのように対処したかを事例分析することにより、地方議会の党派性と住民の意向について、その一端を照らし出すことができれば、と考えている。

予め本稿の結論を述べると、次の通りとなる。すなわち、第一に、住民の意思が当該地方自治体の意思となるかどうかを左右するのは、議会の会派構成である。つまり、議会の会派構成を抜きにしては、請願や住民の直接請求に基づく条例の結果を語ることはできない。第二に、請願や住民の直接請求に基づく条例制定といった形で、住民の意思を当該地方自治体の意思とするためには、やはり地方議会における多数派の支持が必要である。言い換えれば、日本の地方政治過程においても議会多数派を占める政党に近い立場をとる住民の請求の方が、そうでない住民の請求よりも代表されやすいのである。

一 分析方法と分析対象

日本国憲法第16条には国民が請願権を有することが定められている。そして、地方自治法第124条によれば、紹介議員を得てはじめて、住民の請願はその住民が所属する自治体の地方議会に提出され、審議の対象となる。では、これら議会に提出された請願は、どのような政党・会派の議員に紹介されているのか。そしてこれら請願の採択状況はどうなっているのだろうか。一部の請願は採択され、一部の請願は不採択に処されるなどといった一般的な傾向が見られるのか、それとも見られないのか。本稿では、これを会派構成との関係において検討する。

既に拙稿において、各地方議会の会派構成で多数を占める政党・会派の推す議案や意見書案・決議案が通過しやすいことを述べた⁽⁸⁾。もし、少数政党・会派に属する議員が紹介議員となった請願が不採択となり、議会過半数を占めるような政党・会派に属する議員が紹介議員となった請願が採択されれば、地方議会における会派構成の重要性をさらに強調できることになる。そこで、各請願の紹介議員所属会派とその採択状況を一つ一つ追うことで、何らかの法則性が見つけられるのか、そうでないのかを、時系列的観点と地域横断的観点の双方から分析する。

本稿が分析対象としたのは、やや古いデータであるが、1971年から1999年までに大阪府議会に提出された請願並びに1995年から1999年までに滋賀県議会、京都府議会、兵庫県議会、奈良県議会、和歌山県議会に提出された請願である。これら近畿二府四県の府県議会を選んだ理由としては、自治体規模が小さくなるほど無所属議員が増加し、地方議会の会派構成を知るといふ本稿の目的を達することが難しくなること、また多様な社会経済的基盤や政治的状況、時代背景を組み込むことで本稿の主張の一般性を高

められることを挙げることができる⁽⁹⁾。

さて、分析対象を選定した上で、党派構成の変化が大きく見られる統一地方選挙ごとに期間を区切り、党派構成の状況と請願紹介議員が属する会派と請願の議決状況との関連性の有無を、次章において見ることとした。まずは通時的比較を行うため、大阪府の1971年4月から1995年4月にかけての会派構成と請願の採択状況を、黒田了一府政期（1971～1979年）と岸昌・中川和雄府政期（1979～1995年）とに分けて比較する⁽¹⁰⁾。次いで、共時的比較を行うため、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県の1995年府県議会議員選挙以降四年間の会派構成と請願の採択状況を明らかにする⁽¹¹⁾。

そして、本稿の最後では、「びわこ空港」の設置をめぐる住民投票条例案否決に至るまでの議会過程を叙述する。新潟県巻町原発の設置の是非を問う住民投票条例制定をめぐる住民運動や政治過程についての分析を中心として、住民運動の分析は行われているものの、社会学的観点からのそれが中心であり議会過程を正面から見据えた分析がないことを指摘したうえで、「びわこ空港」の設置をめぐる住民投票条例案が否決されるまでの議会過程を、滋賀県議会内における党派間のやり取りという視角から分析したい。この作業を行うことで、住民の意向と地方議会における政党・会派との関係についての分析を補完できると、筆者が考えるからである。

二 分 析

前章で述べた目的を達するために、まず、各府県議会における知事与党と会派勢力を見ることとする。表1は、各府県議会における会派勢力変動を表したものである⁽¹²⁾。なお、本稿では直接の関係はないが、会派勢力に併せて知事与党についても記載しておいた。既に拙稿で指摘したように、

府県議会における会派連合を規定する軸として、知事与党－知事野党という枠組みがたいへん重要な役割を果たしているからである⁽¹³⁾。

表2は、請願紹介議員が属する会派と請願の議決状況との関係をまとめたものである。表にある「採択」とは、当該議会としてその請願の内容を全面的に採択したものであり（すなわち、その住民の行った請願が当該自治体議会の政治的意思とされたものであり）、「不採択」とは、その請願の内容を当該議会が受け容れられないとしたものである。そして、「審議未了」とは、請願のどの部分も採択あるいは不採択とされなかったものを指す。「一部採択」とは、議会に提出された請願の一部分のみ採択され、残りは審議未了となったものを言い、「一部不採択」とは、議会に提出された請願の一部分が不採択となったが、残りは審議未了となったものを言う。「一部採択、一部不採択」とは、議会に提出された請願の一部分が採択され、また別の一部分が不採択となったものを指す。採択とも不採択ともならなかった残りの部分は審議未了となっている。それゆえ、当該議会として受け容れの程度が高い順に、「採択」、「一部採択」、「一部採択、一部不採択」と「審議未了」、「一部不採択」、「不採択」ということになるであろう。請願紹介議員が属する会派と請願の議決状況との詳しい関係については、以下において説明することとする。

1. 通時的分析（大阪府議会、1971年4月～1995年4月）

本節では、1971年から1995年にかけての24年の間に大阪府議会に提出された請願とその採択の可否について、各知事の任期ごとに検討を行う。

(1) 黒田知事任期下の大阪府議会（1971年4月～1979年4月）

分析に入る前に、まず議会における主要会派の勢力を概観しておく。1971年4月の府議会議員選挙では、自民党が38議席、社会党が23議席、民

社党が17議席，共産党が14議席，公明党が11議席をそれぞれ得た⁽⁴⁾。その4年後の1975年4月の府議会議員選挙では，自民党が39議席，公明党が19議席，社会党が16議席，民社党が11議席，府民クラブ10議席を占めた。なお，国会では単独過半数を占めてきた自民党が，大阪府議会では三割強程度の議席しか保持できなかったことを注記しておく。

革新政党が推薦した黒田了一が知事に就任した1971年4月からの4年間で提出された請願は110件，続く黒田府政第二期では74件であった。そのうち請願に掲げられた項目全てが採択された請願は黒田府政第一期で58件，第二期で20件，全文が不採択となったものは第一期で3件，第二期で1件であった。

これは，後の岸・中川府政下において提出された請願と大きく異なる傾向をもつ。というのは，黒田府政下において採択された請願の数が，岸・中川府政下において採択された請願数と比較して非常に多く，黒田府政下において不採択となった請願の数が，岸・中川府政下において不採択となった請願の数と比べて非常に少ないからである。

このような特徴が現れたのも，紹介議員となった議員の数と大きな関係があったからである。一件の請願あたり紹介議員の数は，黒田府政第一期で21.9人，第二期で21.7人であるのに対して，岸府政第一期では5.7人，第二期では3.7人，第三期では2.9人と，大きな違いを示している。また，黒田府政期には，数多くの政党・会派から数多くの議員が紹介議員として名を連ねていたのである。請願の紹介議員所属会派連合は，ヴァリエーションに富むものであった。多くの政党・会派が紹介議員となっている請願はやや採択されやすい傾向にあるが，特定の政党・会派が紹介議員となった請願が採択されにくいなどといった傾向は確認できない。すなわち，この頃の請願の紹介状況並びに審議状況は，会派構成の影響をほとんど受けていなかったのである。

よって、黒田府政下に提出された請願についていえることは、この頃にはまだ政党化の影響が見られず、様々な紹介議員会派連合が生まれ、後の時代に比べて採択されやすい状況であったということである。

(2) 岸・中川知事任期下の大阪府議会（1979年4月～1995年4月）

岸昌が大阪府知事に就任して以降、大阪府議会に提出された請願の件数や請願紹介議員所属会派に変化はみられたのであろうか。ここでは、岸府政期と中川府政期の四期について述べることにしたい。

各府議会議員選挙ごとの会派勢力について見ておくと、1979年4月の府議会議員選挙では、自民党が39議席、公明党と共産党がそれぞれ19議席、社会党が15議席、民社党が10議席、府民クラブが9議席を獲得した。1983年4月の府議会議員選挙では、自民党が43議席、公明党が26議席、社会党が16議席、民社党が10議席、共産党が9議席となった。1987年4月の府議会議員選挙後は、自民党が39議席、社会党と民社党、府民クラブが合体して作った「社会・民社・府民連合」が30議席、公明党が26議席、共産党が11議席を占めた。中川府政期に入った1991年4月の府議会議員選挙後の会派構成は、自民党が48議席、「社会・民社・府民連合」が28議席、公明党が19議席、共産党が11議席をそれぞれ獲得した。なお、1993年の国政における自民党下野後も、会派変動はみられなかった。

このような会派勢力の下、岸知事府政第一期（1979～83年）においては97件、以下第二期（1983～87年）には85件、第三期（1987～91年）には88件、中川府政（1991～1995年）では75件の請願が提出された。この件数を見る限り、黒田府政下で提出された請願の数と大きな差はないようである。

しかし、請願の採択状況を見ると、いくらかの変化があったことが確認される。大阪府議会に提出された請願のうち全文が採択された請願は、議

会任期順に16件, 6件, 5件, 6件と, 黒田府政下における採択請願数から大きく減少し, 他方, 全文不採択となった請願は, 3件, 12件, 15件, 10件と, 黒田府政下における不採択請願数に比べて増加したのである。

これは, 請願紹介議員の所属会派パターンが限定されてきたことと関係があるようである。1979年ごろまでは, 各府議会議員は, 自らが了とした内容の請願には全て顔を出していたようであるが, 1980年2月以降の請願紹介議員を見ると, 基本パターンとして各政党・会派につき二人ずつに変更されているのである。つまり, 各請願に対して, その紹介議員になるかどうかについて, かつては各議員単位で判断していたのが, 各政党・会派単位で判断するようになったのである。さらに, 共産党議員が単独で紹介議員となる請願の数が全請願数に占める割合は, 岸府政第一期で54.6%, 第二期で62.4%, 第三期で78.4%, 中川府政で80.0%と, 増加傾向にあったことも指摘しておこう。

というのも, このことが採択状況の変化に拍車をかけたからである。例えば, 4期16年の岸・中川府政において不採択となった請願40件のうち39件が共産党議員が単独で請願紹介議員となったものである。請願に掲げられた項目の一部のみ不採択となった請願についても同じことがいえる。62件の一部不採択となった議案のうち59件が共産党単独で紹介議員となった請願なのである。一方, 4期16年間に於いて全文が採択となった33件の請願のうち, 共産党や自民党を含めた全ての政党・会派が紹介議員に名を連ねた請願は6件, 共産党以外の全ての政党・会派が紹介議員となった請願が5件などとなっている。つまり, 意見書案や決議案の可否状況ほどではないが, やはりここでも府議会の会派構成が重要となっており, 議会多数を占める, 自民党, 公明党, 社会党, 民社党(もしくは「社会・民社・府民連合」)など知事与党各会派が紹介議員となった請願はやや採択されやすく, 知事野党共産党が紹介した請願はほとんど採択されないという状況

になっているのである。

それゆえ、岸・中川知事府政において議会に提出された請願については、次の通りまとめることができる。一つには、請願紹介議員になるかどうかの判断基準が、黒田府政期には各議員だったのが、岸府政以降各政党・会派単位となった。そしてもう一つは、各政党・会派が請願を紹介するか決定するようになったため、紹介議員の所属する会派連合の種類が限定されるようになった。最後に、共産党議員が単独で紹介議員となる請願が増加し、それら請願が不採択とされるパターンがみられるようになったということである。

2. 共時的分析（滋賀県議会，京都府議会，大阪府議会，兵庫県議会，奈良県議会，和歌山県議会，1995年4月～1999年4月）

1995年4月から1999年4月までの四年間に各府県議会に提出された請願について、請願紹介議員の所属会派連合と採択の可否との関係を中心に検討する。

なお、予め述べておくが、横山ノックが知事になった大阪府を除く5府県ではいずれも、共産党以外の自民党や社会党（後に社会民主党）など各政党が知事与党となり、共産党が野党となっていた。

（1） 滋賀県議会

滋賀県議会の1995年県議会議員選挙後の会派勢力は、自民党が26議席で過半数を確保し、「新党さきがけ」の系譜に属する会派「グループ草の根」が10議席、社会党系議員などからなる「県民連合」が6議席、保守系会派の「21の風」が3議席⁽⁴⁵⁾、そして共産党が2議席、公明が1議席を得た。この後、自民党会派が二つに分裂し、その後合流し、また分裂するという会派構成の変化があったが、公明や共産党に議席数の変動はなかった。

1995年4月からの4年間で滋賀県議会に提出された請願の数は、78件である。これは、他県と比較して中位に属する。その請願のうち、全ての政党・会派が紹介議員として顔を出した請願はひとつもない。特に、共産党は他会派と連合して紹介議員となることはなかった。無所属議員と紹介した請願2件を除いた52件の請願は全て、共産党議員が単独で紹介議員となった請願なのである。つまり、請願の紹介状況においても、知事野党共産党とそれ以外の知事与党各会派との間には溝が存在したのである。

このことは、請願の採択の可否状況にも色濃く反映された。議会過半数を占める自民党議員が単独で紹介議員となった請願5件のうち3件が採択され、四会派以上の議員が紹介議員となった請願8件は全て採択されるなど、議会多数を占める会派に所属する議員が紹介議員となった請願は採択されやすいのに対して、共産党が単独で紹介した請願は全て不採択となっているのである。

よって、滋賀県議会の請願の紹介議員所属会派や採択状況から、知事与党と知事野党共産党との断絶が大きいということが明らかになった。

(2) 京都府議会

1995年4月に挙行された京都府議会議員選挙後の府議会において、自民党が過半数に派届かない29議席、「新政会」が8議席、「公明・新進」が8議席、「社会・さきがけ・府民連合」が7議席（以上が知事与党）をそれぞれ得たのに対して、知事野党の共産党は13議席を確保し、議会第二党となった⁽⁶⁶⁾。

拙稿で確認したように意見書案や決議案の提出数が非常に多かったことから予測される通り⁽⁶⁷⁾、京都府議会においては住民からの請願提出数もまた他県と比較して非常に多い状況にあった。1995年4月からの四年の間に京都府議会に提出され審議された請願の数は1011件と他府県の請願数を飛

び抜けていた。さらに、そのうちの93%にあたる935件が、共産党議員が単独で紹介議員となった請願であった⁽¹⁸⁾。

さて、京都府では、請願の紹介議員となる議員が各会派において決められていた。このことは、各請願について紹介議員となるかどうか、すなわち採択されるよう取り組むかどうかを、各議員単位ではなく各政党・会派単位で決定することを意味した。そして、表2からもわかるように、この請願の紹介議員所属会派連合と採択状況は、「知事与党対野党共産党」という構図が大きく反映したものとなっていた。

すなわち、全ての政党・会派が紹介議員として顔を出している請願はすべて採択され、知事与党全てが議員を紹介した請願は、その九割の39件が採択されたものの、野党共産党が単独で紹介した請願は全て不採択となるか、取下げられるか、審議未了で終わってしまったのである。

それゆえ、京都府議会では、知事提出議案や意見書案・決議案の採択状況でも見られた「知事与党会派連合対野党共産党」の規定力の強さが、請願の採択状況にも現れたということができよう。

(3) 大阪府議会

1995年の大阪府議会議員選挙後の会派結成においては、自民党が45議席、公明が22議席であり、かつて統一会派「社会・民主・府民連合」を組んでいた議員は社会党系会派と旧民社党系会派とに分裂し、社会党系議員は「日本社会党・府民連合」⁽¹⁹⁾ という会派を13名で、旧民社党系議員は「新進・府民クラブ」⁽²⁰⁾ という会派を12名で、それぞれ結成した。これは、国政レベルにおける新進党の成立を視野に入れてのことだろう。なお、共産党は9議席であった。この他、知事の応援団的立場を自称する「改革おおさか」や無所属議員からなる「府民の会」が、それぞれ5名と4名の中規模会派を結成していた。

さて、1995年4月からの四年間に大阪府議会に提出された請願は110件である。そのうち、全ての政党・会派が紹介議員となった請願は6件であるのに対し、共産党が単独で紹介した請願は97件と、共産党単独紹介請願の全請願に占める割合（88.2%）が、以前に増して高くなっていることが確認された。

この110件の請願のうち採択された請願は4件に過ぎず、他方全文が不採択となった請願は19件に上っている。不採択請願のほとんどは共産党議員が単独で紹介議員となった請願であり、一部のみ不採択となった請願においても同じ傾向が認められる。53件の一部不採択請願のうち52件が共産党議員が単独で紹介議員となった請願なのである。

すなわち、大阪府議会では、時代が進むにつれて、議会に提出される請願紹介議員の所属する政党・会派が共産党に偏るようになり、その分採択されない請願が増加するようになった。府議会に属する各政党・会派は、政党・会派として請願の審議に当たるようになったため、大阪府議会における会派構成が、請願の採択の可否に大きな影響を与えたといえよう。

(4) 兵庫県議会

阪神淡路大震災のため2ヶ月延期された兵庫県議会議員選挙後に召集された議会では、自民党が過半数の49議席を獲得した。この他、右派社会党と兵庫民社が組んだ統一会派「ひょうご・県民連合」が14議席、公明が13議席、共産党が7議席、新進党系議員からなる「新進・県民クラブ」が4議席、「兵庫未来フォーラム」が3議席をそれぞれ得た。この後多少の会派変動が生じたが、勢力関係に大きな変動はなかった。

この4年間、兵庫県議会には、計197件の請願が提出され、そのうち52件が採択された。自民党と共産党をともに含む請願27件は全て採択され、それ以外の自民党議員が紹介議員となった請願9件も全て採択された。これ

は恐らく、兵庫県議会において自民党が単独で過半数を占めていたためであろう。

他方、「新進党・県民クラブ」が単独で、あるいは無所属議員と組んで提出した請願6件はどれも採択されていない。共産党が単独で提出したり、あるいは「新社会党・県民クラブ」議員ないし無所属議員と組んで提出した請願は136件に上るものの、採択された請願は7件だけで、115件は不採択となっている。つまり、滋賀県や京都府ほど徹底されてはいないが、請願紹介議員が所属する会派が議会多数を占める知事与党か否かによって、請願の採択・不採択も大きく変わってくるのが明らかになったのである²⁰⁾。

よって、兵庫県においても、県議会に占める各会派の勢力関係は有効に働き、議会多数を占める会派に所属する議員が紹介した請願は、採択されやすい傾向が確認された。

(5) 奈良県議会

1995年の奈良県議会議員選挙後の県議会では、自由民主党が24議席、旧「日本社会党県議団」と旧「新進党県議団」に所属していた議員が組んだ統一会派「新創 NARA」が12議席、「自由民主党・グローバル21」が3議席²¹⁾、公明が3議席、共産党が3議席、清新会が3議席、ひゅうまんが2議席をそれぞれ有していた。その後の会派変動も微細なものにとどまった。

このような奈良県議会に提出された請願は、知事提出議案や意見書・決議案と同じく、19件とその数が非常に少なかった。そのうち5件が採択され、5件が不採択となった。党派的影響力についても、強いて言えば、共産党が単独で紹介議員となった請願3件が不採択となっている点を指摘できるぐらいである。よって、奈良県議会では、請願に対する党派政治の影

響力は小さいものだったという結論を下すことができるだろう。

(6) 和歌山県議会

和歌山県議会では、1995年4月の統一地方選後の新しい会派構成において、自民党が過半数の24議席を得、新進党系の「開政クラブ」、公明県議団、「県民クラブ」、社会党系の「21社会・創造クラブ」、「新保守クラブ」がそれぞれ3議席、「進和会」が2議席をそれぞれ議会内に確保した。この後の議員任期の間、大きな会派変動はなかった。

1995年4月からの四年間で和歌山県議会に提出された請願件数は59件であり、他府県に比べればやや少なめであった。そのうち、全会派が共同して紹介議員となった請願6件、全会派ではないものの自民党を含めた複数会派が紹介議員を出している請願5件は全て採択された。他方、不採択となった請願19件のうち18件が共産党単独か共産党と無所属議員が紹介議員となった請願であり、ここでもやはり、知事野党共産党が推す請願が採択されにくい状況が明らかになっている。また、議会過半数を占める自民党が単独で紹介議員となった請願6件のうち2件は採択される一方、自民党を一切含まない会派連合が紹介議員を出した請願は1件しか採択されていないなど、和歌山県議会における会派構成が請願の採択・不採択に大きく影響していることが確認された。つまり、和歌山県では、知事与党、その中でも特に自民党が議会過半数を占めるという特徴から、自民党所属議員が紹介議員となった請願は採択されやすく、知事野党共産党が紹介議員を提供した請願は採択されにくいという結果が、はっきりと現れたのである。

(7) まとめ

本節では、1995年4月からの四年間に提出された請願の数、紹介議員所

属会派連合、そして採択状況について、近畿六府県で比較を行った。その結果明らかになったのは、第一に、各府県で議会に提出された請願の数が大きく異なるということである。住民が活発に請願を提出しているところとそうでないところとに大きく分かれた。第二に、概して共産党が単独で紹介議員となる請願の全請願に占める割合が高く、その多くは採択されにくいことが確認された。意見書案や決議案の提出会派連合に示されるほどではないが、「知事与党対知事野党共産党」（大阪府の場合は岸・中川府政期における「知事与党対知事野党」）という構図は、意見書案や決議案の議決状況のみならず、請願の採択状況においても健在だったのである。第三に、請願が採択されるかどうかは、各地方議会における会派構成に大きく規定されるところがあったということである。特に、どの議会でも最大会派となっている自民党が議会の過半数を占めるか否かが、請願の採択状況を左右する、ともいえるのではないだろうか。

三 住民投票条例制定をめぐる党派行動

本章では、地方議会が住民の意向をどの程度、あるいはどのように当該自治体の政治的意思として反映させるかを明らかにした前章での分析を補完するため、住民投票条例制定をめぐる党派行動について叙述する。

まず、住民運動、特に新潟県巻町の原子力発電所の設置の是非を問う住民投票条例制定までの政治過程を追った研究を中心にレビューし、議会過程を正面に見据えた研究があまり見られないことを指摘する。そのうえで、1997年12月に滋賀県議会では住民の直接請求により提案され否決された、「「びわこ空港」の是非を問う住民投票条例」案をめぐる議会過程を記述し、議会内の党派化のあり方がいかに重要であるかを論ずることとする。

1. 住民投票条例制定を求める運動をめぐる研究

近年、新潟県巻町原発設置の賛否を問う「住民投票条例」の制定に至るまでの過程を追った研究が続けて刊行された。それまでに、今井一がこれまでの住民投票条例制定を求める運動についてまとめた著作を発表していたが²³、ここ3年ほどの間に発表されたものはいずれも本格的な研究となっている。

そのうちの一つは、伊藤守らによる共著である²⁴。彼らは、巻町原発の是非を問う住民投票条例制定に至った原因を、住民投票条例制定運動の担い手や、巻町（現・新潟市）における社会構造に注目しながら明らかにした。

住民投票条例制定に至る過程は次の通りである。1960年代末に巻原発設置構想が明らかになって以降、巻町長選挙は常に保守系の二派閥の間で行われ、この間原発問題はその政争の具として扱われた。そして、常に原発慎重派の候補が勝利し、二期目選挙時に現職町長が原発推進派に転ずると対立候補に敗れ、一期ごとに町長が替わるという状況が続いていた。しかし、元原発凍結派でありながら、その後推進の立場に変わった町長が1986年から三期連続当選してから、変化が起きる。原発設置の是非を問う住民投票をすべきとする住民が、独自の住民投票を行い、町議会選挙で条例制定派を多数当選させ、さらには原発設置推進派に転じた町長のリコール運動を行い（町長は辞任し、新町長に住民投票条例制定派が就任した）、ついに住民投票条例が制定されるという結果になったのである。

この間、四十代の自営業者などを中心とした住民層と、従来原発問題には関わって来なかった主婦層を中心とする女性層が、住民投票条例制定を求める運動の担い手として鍵になったことを伊藤らは指摘している。すなわち、前者が意見表明の場を作り出し、他方で、かつてからの巻町住民ではなかった後者が子どもの将来の生活を重視しあるいは原発以外の方法で

の街の活性化を考える中で住民投票条例制定に向けての運動に携わっていったことを、著者らは、主として巻町原発の設置の是非を問う住民投票条例制定運動に携わった人々へのインタビュー調査をもとにまとめている²⁵⁾。

他方中澤秀雄は、同じ新潟県にありながら、巻町と柏崎市とが、原発設置に関してなぜ異なる選択を行ったか（つまり、巻町は原発設置を拒み、柏崎市は原発設置を受け容れたのか）を、説明しようと試みた²⁶⁾。彼は、その答えを、「非公式なルールによって運営される統治構造であり、政府と企業との協調によって形成される統治連合を核とする権力と影響力のネットワーク」²⁷⁾たるローカルレジームの違いに求める。すなわち、柏崎市では名望家レジーム²⁸⁾から地域開発レジーム²⁹⁾へ、さらには住民の意向そのものよりも中央政府の意向が地方政府に浸透しやすい原発レジーム³⁰⁾へとスムーズに移行したのに対して、巻町では、従来保守対立が非常に激しかったために、少なくとも1980年代に入るまで名望家レジームから地域開発レジームへの移行が進まず、原発レジームへの一足飛びの移行も成功しなかったことが、原発設置の有無という違いを産んだと述べるのである³¹⁾。

さらにこれに付随して、中澤は、巻町で住民投票条例制定運動が成功した理由について、原発設置の是非をめぐる「価値」ではなく政治的な結果を決める「過程」そのものが重視されたため、言い換えれば、根源的民主主義が実践されたためであると主張した³²⁾。つまり、条例制定運動を起こした人々の中に「原発反対」という価値そのものが内在していたというよりは、「住民の民意を反映させる」という過程が重視された、と彼は述べたのである³³⁾。

実は、この点は、伊藤らの研究でも触れられていることでもあり、本稿の分析にとっても重要な示唆を与えるものであるので、両著作において指摘された共通点をここでまとめておきたい。すなわち、住民投票条例制定

を目指す住民運動団体もしくはそのリーダーが、政党そのもの、あるいは原発など迷惑施設への反対運動そのものへのコミットメントを避ける傾向にあることが、どちらの研究においても指摘されているのである。言い換えれば、住民投票条例制定運動において見られたのは、あくまでも住民投票条例制定への動き、つまり「住民自治」、自決権を求める運動であって、イデオロギーもしくは何らかの価値との強いタイアップではなかったことが、これらの著書では強調されている。むしろ、住民運動やそのリーダーたちが、政党やイデオロギーや価値といったものに強く関わらなかったことが、住民投票条例制定の成功につながったことが示唆されているのである。このことについては、後でもう一度触れる。

なお、巻町原発をめぐる研究はこれにとどまらない。北原鉄也と竹本豊は、愛媛県面河村（現・久万高原町）の議会リコール請求運動及び新潟県巻町の新潟建設の賛否を問う住民投票条例制定請求運動を題材に、これらの政策実現型住民運動がどのようなメカニズムによって発生するのかを検討した。彼らは、先行研究のレビューをもとに、住民運動を担った「主体」、住民運動の「組織化」の態様、そして住民運動を行う際の「環境」について仮説を作り、それを手がかりに分析を行った。その結果、かつて行われた先行研究が指摘した議論が必ずしも当てはまらないことを明確にした上で、以下のことを明らかにした。すなわち、第一に住民運動の活動主体とは、政治的有力感を持ち、自由度を備えた「地域人」であったことであり、第二に、組織化の過程においては、オルソンのような選択的誘因や強制手段は機能せず、かねてからの地域的な連帯性とメディアなどの外部による支援が資源として機能したこと（とはいえ組織化には限界があったこと）⁶⁴⁾、そして、第三に、住民の同質性が、住民運動の発生コストを増大させたものの、運動自体の継続性には寄与したことである⁶⁵⁾。

なお、巻町原発の例の他にも、住民投票条例制定に関連する研究がある。

たとえば塩沢健一は、条例制定の命運に大きな影響力を持つ首長、あるいは市町村議会議員の選挙や、住民投票そのものにつき計量分析を行っている⁸⁸⁾。また、高木竜輔らもやはり計量的手法を用いて、徳島県の吉野川可動堰建設をめぐる住民の反応を明らかにしている⁸⁹⁾。

ただ、いずれにせよ、どの分析にも共通して言えることであるが、条例制定において非常に重要なアクターである首長および議会の動き、すなわち政治エリートについての分析は、詳しく踏み込んで行われていないといえてよいであろう。つまり、条例制定の可否の命運を握る地方議会そのものが、正面から捉えられていないのである⁹⁰⁾。たとえば、どのような人が条例制定反対派あるいは賛成派に回ったかについての分析はない。また、議員が条例制定に反対する理由についても、ごく簡単に「代表制民主主義の否定」という点が触れられるのみである。あるいは、議会の党派化のされ方と条例制定の可決もしくは否決との関連を見た分析もほとんどない⁹¹⁾。

そこで、次節では、地方議会過程を中心に、滋賀県議会に提出された滋賀県のびわこ空港建設をめぐる住民投票条例案の否決に至るまでを叙述することとしよう。

2. 滋賀県のびわこ空港建設をめぐる住民投票条例案が否決されるまで

本節では、請願とは別に、住民が権利追求の手段として議会との関わりを持つことになる直接請求について取り上げる。住民の願いは議会における党派的关系によって左右されるのか、それとも政治色の見えない経過をたどって審議されるのか。これを検討するのがここでの課題となる。この住民の直接請求の例として、滋賀県のびわこ空港建設をめぐる住民投票条例の制定をめぐる住民運動と議会における経緯を、ごく簡単にではあるが追ってみよう。

滋賀県においては、琵琶湖南東部の蒲生町（現・東近江市）と日野町に渡る広大な敷地に、「びわこ空港」を設置する計画が、古くから知事並びに知事与党各会派によって推進されてきた。ただ、知事与党会派の一つ「県民連合」だけは、環境アセスメントについての地元の同意が得られなければ、「びわこ空港」を白紙撤回すべきだという方針に転換した⁴⁰。他方、唯一の知事野党である共産党は、「びわこ空港」計画の凍結・白紙撤回を主張していた。

さて、滋賀県議会は平成9年12月議会で住民から提出された「びわこ空港」の白紙撤回を求める請願を不採択とし⁴¹、びわこ空港の凍結や白紙撤回を求める住民にとっては苦しい状況が続いていた。そこで平成10年11月、「びわこ空港住民投票滋賀の会」が、「びわこ空港」の是非を問う住民投票条例制定のため署名活動を開始し、最終的に県内の有権者の13%にあたる13万人超の署名を得た⁴²。この結果、議会に対する条例の改廃請求に必要な、有権者の50分の1以上の署名を得た「びわこ空港」建設の是非を問う住民投票条例案は、平成11年2月議会に上程された。

この条例案に対する知事並びに議会各会派の反応は次の通りであった。國松知事は、直接請求の趣旨が、県民の多くが空港計画に対して疑問を抱いており、行政や議会が県民の意思を離れて十分に機能していないということにあるようだと述べ、「びわこ空港」問題が本会議や特別委員会でも十分に審議されてきたことを主張した。その上で、「びわこ空港」計画の是非を住民投票という二者択一で問う手法はなじまないとして、住民投票条例の制定に否定的な意見を付して、条例案を議会に提出したのである⁴³。「びわこ空港」計画推進を強く主張してきた自民党県民会議議員は、「なぜ、請求代表者の中に滋賀県議会人が名を連ねているのか、その請求代表者は、何をもって議会が機能していないと判断しているのか〔納得できない〕」と述べた⁴⁴。また、知事与党でありながらも、唯一「びわこ空港」計

画にストップをかけている「県民連合」議員でさえ、「このたびの住民投票を求める直接請求は、本会議の議論や活動を理解することなく、また、議会制民主主義を全く無視されているがごとく受けとめざるを得ません」として、住民投票条例の制定に反対の姿勢をとったのである⁴⁵⁾。

他方、知事野党の共産党議員は住民投票条例案に賛成の意向を示した。知事に是々非々の立場で臨むとした「淡海クラブ」⁴⁶⁾は、「将来、滋賀に空港が必要であることには理解をして」いるものの、住民と「びわこ空港について理解を求める議論を行ってきたかと考えるとき、反省の念を禁じ得[ない]」と述べ⁴⁷⁾、県執行部の「びわこ空港」推進一本やりの姿勢を批判している。すなわち、住民投票条例案の制定について反対の立場をとらなかったのである。また、一部の知事与党会派所属議員は、住民投票条例の制定に賛意すら見せていた⁴⁸⁾。

本会議における各政党・会派の代表質問、さらには各議員の一般質問において、「びわこ空港」建設の是非を問う住民投票条例案についての意見がほぼ出尽くした後、県会びわこ空港・交通対策特別委員会で、住民投票条例案をめぐる参考人質疑が行われた。しかし、議会多数を占める知事与党各党・会派は、結局は一致して条例案に反対の意向を示し、議会と条例の制定を求める側との主張は平行線をたどった。そしてついに、県議会びわこ空港・交通対策特別委員会において、住民投票条例は否決されてしまったのである。知事野党共産党議員1人が賛成したものの、知事与党会派の自民党県民会議、「グループ草の根」、「県民連合」に所属する各議員が反対に回ったためである。知事に是々非々の立場をとる「淡海クラブ」議員は次期会期までの継続審議を求めたが、入れられなかった⁴⁹⁾。県議会本会議においても、住民投票条例制定を否とする委員長報告に対して、共産党が反対したものの、自民党県民会議や「県民連合」、「グループ草の根」など知事与党各会派が賛成し、住民投票条例案は否決という結果に終わっ

た⁶⁰。

この住民投票条例案をめぐる住民、県議会各政党・会派、知事との関係については、以下のようにまとめることができる。確かに、「びわこ空港」計画の是非を問う住民投票条例案を制定することに賛成する有権者は多数いたようである。しかし、その署名運動が県会少数政党かつ知事野党である共産党によって担われたのが、住民投票条例案制定の可否にとって重要な意味を有した。そもそも、「「びわこ空港」計画の是非を問う」住民投票条例案の制定が目的であったものの、その根底には、「びわこ空港」計画の凍結・白紙撤回を最大の目的とする姿勢が垣間見えたことが、議会知事与党や知事にとっては賛成できない理由となった。知事与党会派である「県民連合」も、「びわこ空港」計画にストップをかける姿勢を見せていたものの、住民投票条例制定を求める署名が知事野党の共産党によって担われたことを批判して、条例制定に反対の姿勢を示したのである。それゆえ、議会内で圧倒的多数を占める知事与党各会派が条例制定に反対して、住民投票条例の制定を求める住民の意思は力尽きたのであった。

実は、このことは、前節で指摘したことと共通点を有している。前節では、巻町原発設置の賛否を問う「住民投票条例」制定に向けてなされた運動が、特定の政党もしくは価値（すなわち原発を設置すべきか否か）に対してコミットしなかったことを確認したが、この滋賀県の「びわこ空港」計画の是非を問う住民投票条例制定運動では、県議会内の小会派（共産党）が中心となって活動しており、そしてその小会派はかねてからびわこ空港建設に反対していた。このことがかえって、住民投票条例制定を目指す動きにとってマイナスに働いたのではないかと考えられるのである。少数の事例で判断することは早計ではあるが、この点は指摘しておきたい

では本節をまとめておこう。県議会における会派構成というのは、住民の請求が議会に受け入れられるかどうかにとって、何にもまして重要なも

のである。そして、住民の直接請求を受け付けたり支援したりする政党・会派が議会多数を占める会派であるのかそうでないのか、すなわち住民の直接請求運動が多様なイデオロギーないし立場によって支えられているか否かが、住民の直接請求の成否にとっても、非常に重要になってくるといえるであろう。

おわりに

本稿では、住民から出された請願や住民の直接請求に基づく条例案の審議・採択状況を、党派政治の観点から検討した。その結果、ここでもまた議会の政党・会派勢力状況が、請願や住民投票条例の採択状況を大きく左右することが明らかになった。

対象を大阪府に限ってではあるが、時系列的な分析からは、以下の点が確認された。第一に、議会に提出された請願について、紹介議員となるかどうか、あるいは採択するかどうか、かつては各議員単位での対応だったのが、各政党・会派単位での対応となった。第二に、共産党が提出する請願の割合が時代が進むにつれて増加し、不採択となる請願も増加した。言い換えれば、大阪府議会における請願の処理が「制度化」され、会派としての対応が重要になったのである。

他の各府県議会における請願の採択状況分析でも、共産党が単独で提出する請願が多いことが確認された。もちろん、各府県によって議会に提出される請願の数や請願紹介議員の会派には違いがあるものの、奈良県を除いて、一般には共産党が多くの請願を提出し、各議会の会派構成上採択されないという状況が、どの府県でも見られた。

このように見てくると、共産党とそれ以外の各政党・会派との間には大きな断裂があることは否定できまい。この「非共産対共産党」という枠組

みは、大阪府の1979年から1995年まで、そして滋賀県・京都府・兵庫県・奈良県・和歌山県の1995年から1999年までの「知事与党対知事野党」と一致している。このような知事与党と知事野党との対立軸は、すでに意見書案や決議案の議決状況においても見られることを、筆者は既に確認しているが⁶⁾、この対立軸が請願の採択状況にも大きく影響を及ぼしていることを、本稿でも確認することができた。

同様の枠組みは、滋賀県で住民に直接請求された「びわこ空港」計画の是非を問う住民投票条例案においても見られた。かねてから「びわこ空港」建設に反対してきた共産党は、住民投票条例案の制定を強力に推進し署名活動を主体的に行った。しかし、知事そして知事与党の各会派は、議会での審議において、その内容が議会制民主主義をないがしろにしたものであると述べただけでなく、条例制定を知事野党共産党が推進したことを批判して、最終的に住民投票条例案に反対し、否決したのである。この点を承けて、筆者は、特定の（小）政党や特定の「価値」へのコミットメントが、住民投票条例制定への妨げとなる可能性があることを指摘し、先行研究において明らかにされた議論との共通点を確認した。

ともかくも、請願の採択状況の分析からも、あるいは住民の直接請求における議会過程の分析からも、多数の会派もしくは議会の多数を占める会派の賛成が得られないかぎり、それを行った住民の政治的意思が議会としてあるいは自治体としての政治的意思に転化されないことが確認された。やはり、議会における会派構成は、知事提出議案や意見書・決議案の議決結果に及ぼす影響と同様、請願や直接請求の採択状況に、非常に大きな影響を及ぼすのである。

もちろん、本稿の検討は、大阪府の28年間及び滋賀県・京都府・兵庫県・奈良県・和歌山県の4年間という限られた対象をもとに行われたものである。本稿で明らかにした分析結果が、他の都道県もしくは市町村、あ

るいは他の時期に当てはまるかどうかはわからない。今後は、今回の分析から漏れた対象について、分析を重ねることが必要であろう。

これと同時に、地方政治アリーナにおけるアクターの特定という作業も、これからなされなければならない。筆者は、首長と地方議会、地方議会と国政の比較、そして本稿における地方議会と住民という三つの観点から、地方議会に関する分析を行い、地方政治アリーナにおける地方議会の存在、特に地方議会内の会派構成の重要性を説いてきた。これまであまり政治学に注目されなかった地方議会であるが、地方議会が十分に研究の素材となりうることを、筆者はこの三論文⁶⁹⁾によって主張したつもりである。これからさらに、実証的な地方議会研究が盛んになり、活発な議論が行われるようになることを祈念して、本稿を閉じることとする。

注

- (1) 拙稿「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察（一），（二）完」（『法学論叢』第151巻第6号，第152巻第2号，2002年），同「地方議会の党派構成・党派連合——国政レベルの対立軸か，地方政治レベルの対立軸か——」（『近畿大学法学』第54巻第2号，2006年）。
- (2) 詳しくは，前掲拙稿「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察」（一），102-106頁参照。
- (3) 同上，107-108頁。
- (4) 前掲拙稿「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察」（二）・完，131頁。
- (5) たとえば，兵庫県がそうである。前掲拙稿「地方議会の党派構成・党派連合——国政レベルの対立軸か，地方政治レベルの対立軸か——」，260-261頁。
- (6) 同上，252頁。
- (7) 地方議会と住民との関係を分析するのであれば，地方議員選挙研究をする必要があることはいうまでもない。ただ，選挙後の政治過程においてこそ，住民の生活を大きく左右する政治的決定がなされているため，議会過程のさらなる分析の必要があると，筆者は考えている。
- (8) 脚注(1)と同。
- (9) 地方議会の党派構成・党派連合——国政レベルの対立軸か，地方政治レベルの対立軸か——」，241-242頁。
- (10) 大阪府では，2000年の太田房江知事の就任まで，知事選挙と府議会議員選挙

が同日に行われていた。

- (11) なお、会派構成の状況を調べるために参照した資料は次の通りである。『大阪府議会会議録』、『滋賀県議会会議録』、『京都府議会会議録』、『兵庫県議会会議録』、『奈良県議会会議録』、『和歌山県議会会議録』の定例会・臨時会各号、『読売新聞』大阪版、『京都新聞』滋賀版、『京都新聞』京都版、『神戸新聞』神戸版、『奈良新聞』奈良版、『朝日新聞』和歌山版。
- (12) 会派構成の経過については、前掲拙稿に詳しく述べたので、参照されたい。
- (13) 前掲拙稿、266-267頁を参照。
- (14) なお、ここで各政党・会派の議席数としているのは、選挙前に党の公認を受けた候補でかつ当選した候補としてカウントされたものではなく、選挙後各政党が会派届を提出した後の各会派議席数である。
- (15) 会派「21の風」は、1996年11月に、自民党系会派のうちの一つ「自民党湖政会」と合流し、その後1998年3月に合同した「自民党県民会議」に合流した。
- (16) 当初1議席の新進党議員は一人会派で行動していたものの、すぐに会派公明と統一会派を組み、「公明・新進党京都府議団」を結成した。
- (17) 京都府議会では、同期間に134件の意見書案と決議案が提出されたが、この数は他の5府県に比べて群を抜いて大きなものだった。前掲拙稿、256-258頁参照。
- (18) 京都府では、請願の紹介者とその内容が同一のものである場合は、それらの請願をまとめて審議し、まとめて採択・不採択を決めることがあるようで、審議の際にまとめられた請願を1件とすれば、全部で273件の請願が審議され、そのうち209件が共産党単独紹介による請願だったこととなる。一方、とりまとめられる前の請願の件数は、表2の括弧内に示されている数となる。
- (19) 1996年に「社会民主党・府民連合」に、1997年にはさらに「民主・社民・府民連合」に、会派名を変更している。
- (20) 新進党の解党後、「躍進」と会派名を改めている。
- (21) 兵庫県では、南京大虐殺や従軍慰安婦問題をめぐる請願について、共産党と「新進・県民クラブ」双方が真っ向から対立する内容のものが提出され、県会本会議でも討論が行われた。これは、他府県ではほとんど見られなかったことである。これら共産党及び「新進・県民クラブ」から提出された請願は、どちらも審議未了のまま議員の任期が終わった。
- (22) 会派「自由民主党・グローバル21」はまもなく消滅した。
- (23) 今井一『住民投票』（岩波新書、2000年）。なお、この他にも、上田道明が、埼玉県上尾市、滋賀県米原町、徳島市で行われた住民投票の様子を紹介している（上田道明『自治を問う住民投票——抵抗型から自治体の運動へ』（自治体研究社、2003年）。
- (24) 伊藤守・渡辺登・松井克浩・杉原名穂子『デモクラシー・リフレクション——巻町住民投票の社会学』（リベルタ出版、2005年）。

- (25) 同書、第二章・第三章。なお、彼らの研究の視点は、あくまでも社会学的なものであり、議会過程そのものに向けられたわけではない。もちろん、社会党が1994年8月の町長選において、保守系候補者と政策協定を結んで立候補したなどの記述はあるが（同、135-136頁）、少なくとも政党を正面から分析した研究とはなっていない。むしろ、政党などの既存組織が、今回の住民投票条例制定においては、役立たなかった、あるいは、政党とは異なる新しい形の組織が機能したことを、本書は強く指摘している（同、13-14頁及び第3章・第4章）。なお、この点については本文中で後述する。
- (26) 中澤秀雄『住民投票運動とローカルレジーム——新潟県巻町と根源的民主主義の細道、1994-2004』（ハーベスト社、2005年）。
- (27) 同書、179頁。なお、中澤は、各レジームを特徴づけるものとして、次の三点に注目する。すなわち、第一に地方政府の能力であり、第二に統治連合であり、第三に関係性ないしレジームを支配するゲームのルールである（同書、35頁）。
- (28) 政府の能力は低く、統治連合を構成するのは名望家ないし土着層であり、その中でのゲームは非公式な「根回し」や「接待・供応」をルールとしている形態を指す（同書、37-38頁）。
- (29) 政府の能力が拡大し、統治連合の構成主体は商工層となり、ゲームのルールとしては都市空間を更新すべく法体系を利用したものとなる、と中澤はこの地域開発レジームを説明する（同書、38頁）。
- (30) 地方政府ではなく中央政府の能力が「国策」として直接地元へ介入し、巨大な経済力を持つ電力会社が統治連合に対する影響力を有し、原発建設が既定路線となるなかで small opportunities をめぐる政治ゲームが行われるレジームのことを指す（同書、40頁）。なお、本稿の本文中に出てきた名望家レジーム、地域開発レジーム、原発レジームの他に、内発的発展レジームというものも存在する、と中澤は指摘する。巻町の、住民投票によって自治体の方向性を決めるというあり方は、「内発的発展レジーム」の内容に沿うものであったが、町村合併を問う住民投票条例が不成立に終わったことで最終的にはその方向性を閉ざしてしまった、としている（同書42-43頁及び第6章）。
- (31) 同書、主として第四章。
- (32) 同書、主として第六章。
- (33) 同書、139-140頁には、条例制定運動と反原発運動が一線を画し、両者の間の溝が深まったことが書かれている。
- (34) 地域的な連帯性が重要であったとの指摘は、四十代の自営業者などを中心とした住民層が条例制定運動において重要な役割を果たしたという伊藤らの指摘と親和的である。
- (35) 北原鉄也・竹本豊「政策実現型住民運動の発生構造と組織化過程の分析」(1)～(4)完（『愛媛大学法文学部論集』第11号～第14号、2001～2003年）。
- (36) 塩沢健一「沖縄県民投票に関する計量分析——迷惑施設をめぐる有権者の投

- 票行動」(『レヴェイアサン』35号, 2004年), 「同日選挙された住民投票・市長選挙の分析——大阪府高石市における調査データをもとに」(『選挙学会紀要』第3号, 2004年), 「住民投票と首長選挙——両者の投票結果に見られる「民意のねじれ」とは」(『選挙研究』第19号, 2004年), 「「平成の大合併」を問う住民投票——若年層の投票参加に注目して」(『都市問題』第95巻第11号, 2004年)など。塩沢は, 計量的に, 民意のねじれ, すなわち住民投票結果と首長選挙結果とのねじれを検証し, 『選挙学会紀要』論文では, 同日選挙であったことが, このようなねじれを減少させた可能性があることを指摘した。
- (37) 久保田滋・樋口直人・高木竜輔「住民投票と地域住民——吉野川可動堰建設問題に対する徳島市民の反応をめぐって」(『徳島大学社会科学研究』第15号, 2002年)や, 矢部拓也・高木竜輔・村瀬博志・久保田滋「住民投票から知事交代へ——大田県政誕生をめぐる環境主義とモラル・クルセードの連合」(『徳島大学社会科学研究』第18号, 2005年)など。後者は, 議員選挙にも言及している。
- (38) 巻町における住民投票条例制定過程において, 条例制定反対派が賛成派を1人上回り, 条例は否決される予定であったが, 条例制定反対派の1人が誤って条例制定に賛成する一票を投じて, 条例が制定されたと述べられるのみである。
- (39) もっとも, 市町村レベルと都道府県レベルで党派化のされ方も異なり, 自治体レベルが小さくなるほど党派化がなされなくなるとの指摘もある(森脇俊雅「地方議員と選挙」, 黒田展之編『現代日本の地方政治家』(法律文化社, 1984年)。また, 脚注(25)も参照されたい。
- (40) 『京都新聞』滋賀版, 1997年9月27日付朝刊。
- (41) 「県民連合」も, この請願を不採択とするよう主張した(『京都新聞』滋賀版, 1997年12月17日付朝刊)。つまり, この「県民連合」の行動は, 知事与党としての協調性が重要視されたことを意味し, やはり知事与党・知事野党という枠組みが強固であったことを示す証拠となり得よう。
- (42) なお, 署名活動に対して, 空港建設に反対する地元地権者達は静観, あるいは消極的な立場をとっていた。住民投票条例制定を求める署名活動は共産党を主体として行われていたためであると思われる。びわこ空港阻止委員会の代表は, 「公聴会も条例制定運動も, ……特定政党の票集めに利用されないか心配している」と述べた(『京都新聞』滋賀版, 1998年11月8日付朝刊)。
- (43) 『滋賀県議会平成11年2月定例会会議録』, 20-21頁。
- (44) 同, 71頁。
- (45) 同, 55頁。
- (46) 1998年7月に行われた知事選で, 國松善次への対立候補を応援して自民党派を除名された県議らが中心となって結成した会派。
- (47) 前掲会議録, 71頁。

- (48) 『京都新聞』滋賀版，1999年2月20日付朝刊。
- (49) 以上の経緯については、『京都新聞』滋賀版，1999年3月11日付朝刊に詳しい。
- (50) ただ，会派「淡海クラブ」と「グループ草の根」に属する議員のうち5名は，委員長報告に対する賛否を放棄し，棄権した。以上の経緯については，同紙，1999年3月13日付朝刊を参照のこと。
- (51) 前掲拙稿「地方議会の党派構成・党派連合——国政レベルの対立軸か，地方政治レベルの対立軸か——」。
- (52) 前掲拙稿「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察（一），（二）完」，同「地方議会の党派構成・党派連合——国政レベルの対立軸か，地方政治レベルの対立軸か——」及び本稿のこと。

表1 各都道府県議会における知事与党率と会派勢力変動

曾我謙悟・待鳥聡史の作成した戦後地方議会における各会派議席率・知事与党率の表
(<http://www.law.osaka-u.ac.jp/~smachido/soga-machi.htm>) に筆者が加筆・修正

大阪府議会

知事与党 (国政)	総議席数	欠員	自由 民主党 (自)	日本 社会党 (社)	公明党 (公)	民社党 (民)	日本 共産党 (共)	府民 クラブ (府)	府民の会 (府)	改 新 党 (改)	無所属・ その他 (無)
1971 社共	110	0	38	23	11	17	14				7
1972	110	3	37	22	11	16	14				7
1973	110	4	37	20	12	14	15	7			1
1974	110	5	35	20	12	14	15	8			1
1975 共	112	0	39	16	19	11	17	10			0
1976	112	2	38	15	19	11	17	10			0
1977	112	1	36	15	19	11	17	11			2
1978	112	1	36	15	19	11	17	11			2
1979 自社公民ク連	113	0	39	15	19	10	19	9			2
1980	113	2	40	15	19	10	17	7			3
1981	113	4	39	15	19	10	17	7			2
1982	113	6	37	15	19	10	17	7			2
1983 自社公民ク連	113	0	43	16	26	10	9	6			3
1984	113	1	42	16	26	10	9	6			3
1985	113	1	43	16	26	10	9	5			3
1986	113	3	44	16	26	9	9	5			1
1987 自社公民連	113	0	39	30	26		11				7
1988	113	2	40	29	26		11				5
1989	113	1	41	28	26		11				6
1990	113	3	39	28	26		11				6
1991 自社公民連進	113	0	48	29	19		11				6
1992	113	1	48	27	19		11				7

知事与党 (国政)	総議席数	欠員	自由 民主党 (自)	日本 社会党 (社)	公明党 (公)	民社党 (民)	日本 共産党 (共)	府民 クラブ (府)	府民の会 (府)	改進黨 おおさか (改)	無所属・ その他 (無)
1993	113	1	51	26	19		11				5
1994	113	6	48	23	18		11		5		2
1995 無	113	0	45	13	22	12	9		4	5	3
1996	113	0	45	13	22	14	9		4	5	1
1997	113	1	45	13	22	13	9		5	5	
1998	113	2	44	13	22	12	9		5	5	1

滋賀県議会

知事与党 (国政)	総議席数	欠員	自由 民主党 (自・議)	湖政会 (湖)	グループ 草の根 (草)	県民連合 (連)	21の風 (21)	日本 共産党 (共)	公明 (公)	淡海 クラブ (淡)	無所属・ その他 (無)
1995 (自社公民新生日新さ)	48	0	26		10	6	3	2	1		
1996	48	0	26		10	6	3	2	1		
1997	48	1	12	15	9	6		2	1		2
1998 自社公民さ	48	1	25		8	6		2	1	5	

京都府議会

知事与党 (国政)	総議席数	欠員	自由 民主党 (自)	日本 共産党 (共)	新政会 (政)	公明・ 新進 (公)	社会党 (社・連)
1995 (自社公民連新生日新さ)	65	0	29	13	8	8	7
1996	65	2	27	13	8	8	7
1997	65	3	26	13	8	8	7
1998 自社公民主, 由, 平, 政, 友, 連	65	0	29	13	8	8	7

兵庫県議会

知事与党 (国政)	総議席数	欠員	自由 民主党 (自)	ひょうご・ 県民連合 (連)	公明 (公)	日本 共産党 (共)	新進・ 県民クラブ (進・無ク)	兵庫未来 フォーラム (未)	新社会党・ 県民ク (新社)	無所属・ その他 (無)
1995 (自社公民新生日新さ)	92	0	49	14	12	7	3	3		4
1996	92	0	53	14	12	7	3		2	1
1997	92	4	49	14	12	7	3		2	1
1998 自社公由, 民主, 平	92	4	49	14	12	7	3		2	1

奈良県議会

知事与党 (国政)	総議席数	欠員	自由 民主党 (自)	新創 NARA (創)	自由民主党・ グローバル21 (ク)	公明 (公)	日本 共産党 (共)	清新会 (清)	ひゅうまん (ひ・民)	無所属・ その他 (無)
1995 自社公進	50	0	24	12	3	3	3	3	2	
1996	50	3	24	11		3	3	3	2	1
1997	50	4	24	9		3	3	3	3	1
1998	50	4	24	9		3	3	3	3	1

和歌山県議会

知事与党 (国政)	総議席数	欠員	自由 民主党 (自)	開政 クラブ (開)	公明 県議団 (公)	県民 クラブ (県)	21社会・ 創造ク (社)	日本 共産党 (共)	新保守 ク (保)	進和会 (和)	無所属・ その他 (無)
1995 自公進	47	0	24	3	3	3	3	3	3	2	3
1996	47	0	25	3	3	3	3	3	3	2	2
1997	47	0	27	4	3	3	3	3	2		2
1998	47	0	27	4	3	3	3	3	2		2

「知事与党 (国政)」とは、知事選挙において当選した候補を推薦あるいは支持した国政政党のことを意味する。
「自」…「自由民主党」, 「社」…「日本社会党」(96年以降は「社会民主党」, 「公」…「公明党」(あるいは「公明」), 「民」…「民社党」, 「共」…「日本共産党」, 「ク」…「新自由クラブ」, 「連」…「連合」, 「日新」…「日本新党」, 「さ」…「新党さきがけ」, 「新生」…「新生党」, 「進」…「新進党」, 「民主」…「民主党」, 「平」…「新党平和」, 「政」…「民政党」, 「友」…「新党友愛」, 「連」(京都府)…「民主改革連合」, 「由」…「自由党」

() 内は各政党・会派の略称として表2以下で用いた。

表1 各都道府県議会における知事与党率と会派勢力変動（続き）

大阪府議会	
	備 考
1971	
1972	
1973	
1974	「府民クラブ」の欄は「府民同志会」
1975	
1976	
1977	「無所属その他」に新自由ク1名含む
1978	同上
1979	「府民クラブ」を議会知事与党に算入
1980	
1981	
1982	
1983	「公明党」は「公明党・府民会議」に、「社会党」は、「日本社会党・府民連合」に
1984	
1985	
1986	「府民クラブ」は、「大阪府議会府民クラブ・西淀川クラブ・無所属クラブ連合議員団」に
1987	「社会党・府民連合」は、「社会・民社・府民連合」に
1988	
1989	
1990	
1991	
1992	

備 考

1993

1994

1995 「民社党」は「新進・府民クラブ」に、「社会党」の欄は「日本社会党・府民連合」。「改革おおさか」を議会知事与党率に算入

1996 「日本社会党・府民連合」は、「社会民主党・府民連合」に

1997 「社会民主党・府民連合」は、「民主・社民・府民連合」に

1998 「新進・府民クラブ」は「躍進」に

滋賀県議会

備 考

1995 「県民連合」・「21の風」を議会知事与党率に算入

1996

1997 「自民党」は「自民党議員会」

1998 「淡海クラブ」は議会知事与党率に参入せず

京都府議会

備 考

1995 「社会党」は、「社会党・さきがけ・府民連合」,「新政会」を議会知事与党率に算入

1996 「社会党・さきがけ・府民連合」は、「社民党・さきがけ・府民連合」に

1997 「社民党・さきがけ・府民連合」は、「府民連合」に

1998 府民連合は、選挙知事与党にカウントしていない

兵庫県議会

備 考

1995 「ひょうご・県民連合」と「兵庫未来フォーラム」を議会知事与党率に算入

1996

1997

1998 「新進・県民クラブ」は「無所属クラブ」に

奈良県議会

備 考

1995 「新創 NARA」, 「清新会」, 「ひゅうまん」を議会知事与党に算入

1996

1997 「ひゅうまん」は「民主・市民連合」に

1998

和歌山県議会

備 考

1995 「開政クラブ」, 「県民クラブ」, 「21社会・創造クラブ」, 「新保守クラブ」, 「進和会」を議会知事与党率に算入

1996

1997

1998

表2 各府県議会に提出された請願の議決状況（筆者作成）

大阪府議会（'71～'75）

	採択	不採択	一部採択	一部不採択	一部採択、 一部不採択	取下げ （紹介取り消し）	審議未了	議決不要	計
自社民共公府（無）	9		3				7		19
自社民共公	5		1			1	1		8
自社民共府（無）	2								2
自社民公府	2						1		3
自民共公府	2								2
自社民共							1		1
自社民公			1						1
自社民府	3								3
自社共公						1	2		3
自社共	2						2		4
自社公							1		1
自社府	1								1
自共公							1		1
自社	3						1		4
自民							1		1
自府								1	1
自	4	1				1	2		8
社民共公府（無）	7		1			1	1		10
社民共公	5		2				2		9
社民公府	1								1
社民共							1		1
社民公							1		1
社共公	2								2
社民	2								2
社共							1		1

「一部採択」とは、議会に提出された請願の一部分のみ採択され、残りは審議未了となったものを指す。

「一部不採択」とは、議会に提出された請願の一部分が不採択となったが、残りは審議未了となったものを指す。

「一部採択、一部不採択」とは、議会に提出された請願の一部分が採択され、また別の一部分が不採択となったものを指す。採択とも不採択ともならなかった残りの部分は審議未了に終わっている。

「審議未了」とは、請願のどの部分も採択あるいは不採択とされなかったものを指す。

	採択	不採択	一部採択	一部不採択	一部採択, 一部不採択 (紹介取り消し)	取下げ 審議未了	議決不要	計
社公	1							1
社	3		1			1	1	6
民共公		1						1
民共府		1						1
民共	2							2
民共	1					2	1	4
共公府						1		1
共府	1					2		3
府						1		1
計	58	3	9		4	33	3	110
大阪府議会 ('75~'79)								
自社公共民府新緑	1					1		2
自社公共民府新	1					2		3
自社公共民府			1			7	3	11
自社公共府新	1							1
自社公共民	3	1				1		5
自社公共府	1					2		3
自公共民府	1							1
自社公共	1		1		2	2		6
自社公民	2							2
自公民府						1		1
自公民	1							1
自共							1	1
自	2					1		3
社公共民府						4		4
社公共民新	1							1

	採択	不採択	一部採択	一部不採択	一部採択, 一部不採択 (紹介取り消し)	取下げ	審議未了	議決不要	計
社公共民			1				1		2
社公共府							1		1
社公共府			1						1
社公共	1								1
社公共民							1		1
社公共								1	1
社公共民								2	2
社公共							3		3
公共民			1						1
公府							1	1	2
公							1		1
共府							1		1
共	2				1		3	1	7
府新	1								1
府	1						1		2
新							2		2
計	20	1	5		3		36	9	74
大阪府議会（79～83）									
自公共社民府	2		2		1		6		11
自公共社民	2						1		3
自公共社府	2								2
自公共社民府	1								1
自公共社	1								1
自公共社民	1						1		2
自公共	1								1
自公共	1								1

	採択	不採択	一部採択	一部不採択	一部採択, 一部不採択	取下げ (紹介取り消し)	審議未了	議決不要	計
自共			1						1
自	1							1	2
公社民府								1	1
公共社			1					2	3
公共府								1	1
公府	1								1
公								1	1
共社民			1		1				2
共社								1	1
共民						1			1
共府			1					1	2
共	1	3	2	2	3	2		40	53
社民								1	1
社府								1	1
社	2					1		1	4
計	16	3	8	2	4	5		59	97
大阪府議会 (83~'87)									
自公社民共府	1		1					3	5
自公社民府	2							1	3
自公社民								1	1
自公社共	1								1
自公民共								1	1
自社民共			1						1
自社共			1						1
自公					1				1
公								1	1

	採択	不採択	一部採択	一部不採択	一部採択, 一部不採択	取下げ (紹介取り消し)	審議未了	議決不要	計
社民共					1				1
社民						2			2
社共		1	1				2		4
社			2		1		3		6
民						2			2
共府							1		1
共	2	11	2	8	2	5	20	3	53
他							1		1
計	6	12	8	8	5	9	34	3	85

大阪府議会 (87～91)

請願紹介議員会派	採択	不採択	一部採択	一部不採択	一部採択, 一部不採択	取下げ (紹介取り消し)	審議未了	議決不要	計
自社公共	3		2						5
自社公	1								1
社公共							1		1
社公	1		1				2		4
社共				2	2				4
社			1	1		1			3
公共							1		1
共		15	1	22	4	6	18	3	69
計	5	15	5	25	6	7	22	3	88

大阪府議会 (91～95)

自社公共	3		1				3		7
自社公	1		1						2
自	1		1						2

請願紹介議員会派	採択	不採択	一部採択	一部不採択	一部採択, 一部不採択	取下げ (紹介取り消し)	審議未了	議決不要	計
社公共	1								1
社共					1				1
社			1		1				2
共		10		27	7	8	8		60
計	6	10	4	27	9	8	11		75
大阪府議会 ('95~'99)									
自公社(民)進共政府	2		1		1		2		6
自公社共	1								1
自共							1		1
自	1								1
民				1		1	1		3
躍共									1
共		18		52		7	19	1	97
計	4	19	1	53	1	8	23	1	110
滋賀県議会 ('95~'99)									
請願紹介議員会派	採択	不採択				取下げ	審議未了	議決不要	計
議						1			1
湖議						1			1
湖議草						1			1
湖議草連	3								3
湖議草連公	1								1
自	3					2			5
自21	1								1
自草						1			1

請願紹介議員会派	採択	不採択	取下げ	審議未了	議決不要	計
自草連21	1					1
自草連21公	2					2
自草連公	1					1
自連	2					2
連	1	2		1		4
共		52				52
共無		2				2
計	15	56	6	1		78

京都府議会（'95～'99）

請願紹介議員会派	採択	不採択	一部採択	取下げ	審議未了	議決不要	計
自社（連）公政共	8(20)						8(20)
自社（連）公政	39	2	1		1		43
自社（連）公	1						1
自社（連）政	2						2
自政	1						1
自社（連）	1						1
自公	1						1
自	1						1
公				1			1
社（連）公		1					1
社（連）公政	2						2
公政共	1						1
社（連）					1		1
共		203(907)		2	4(26)		209(935)
計	57(69)	206(910)	1	3	6(28)		273(1011)

（ ）内の数字は、請願の件数。（ ）
外の数字は、内容が同じものの請願に
ついて議会在審議する際に、一まとめ
にしたものを1件と数えたときの請願
の数。

兵庫県議会（'95～'99）

請願紹介議員会派	採択	不採択	取下げ	審議未了	計
自民・共産含む	27				27
自民を含む非共産	7				7
共産を含む非自民	8			1	9
非自民・非共産	1		1		2
自	2				2
進（ク）・進（ク）無		3		3	6
進（ク）共・進（ク）共新		2		1	3
新・無		4			4
共	1	47		8	56
共新・共無	6	67		7	80
連新		1			1
計	52	124	1	20	197

奈良県議会（'95～'99）

請願紹介議員会派	採択	不採択	取下げ	審議未了	その他	計
自創公共		1				1
自創清公	1					1
自創清					1	1
自ク創					1	1
自創			1	1		2
自	2	1		4		7
創	1					1
公	1			1		2
共		3				3
計	5	5	1	6	2	19

和歌山県議会（'95～'99）

請願紹介議員会派	採択	不採択	取下げ	審議未了	議決不要	計
全会派	6					6
全会派ではないが自共含む	2					2
自民を含む非共産	3					3
共産を含む非自民	1	1	6			8
非自民・非共産			3			3
自	2			4		6
社・社無			1	1		2
共・共無		18	4	3	1	26
社共				3		3
計	14	19	14	11	1	59