

# 非開発志向の自治（上）

## — 加茂市政構造分析から見た「開発」と「分配」 —

箕 輪 允 智

はじめに	
第一章 地域権力構造論と個別自治体研究	
第一節 統治構造研究	
第二節 個別自治体研究	
第三節 研究の意義と方法	
第一項 研究意義	
第二項 研究の方法と構成	
第二章 加茂市における政治勢力の変遷と権力構造	
第一節 加茂市の地域史の概要	
第二節 加茂市政における主な行政課題	
第三節 加茂市長の経歴と選挙	
第四節 県議会議員選挙から見る市内政治勢力の動態	
第五節 歴代市長時の統治構造	
第一項 金田市政期の統治構造	
第二項 吉田市政期の統治構造	
第三項 皆川市政期の統治構造	
第四項 太田市政期の統治構造	
第五項 小池市政期の統治構造	
第六節 小 括	(以上 本号)
第三章 小池市政	(以下 次号)
第一節 小池市政誕生・継続の構造的要因	
第一項 小池市政誕生の要因	
第二項 小池市政継続の構造的要因	
第二節 小池市政の政策	
第一項 中小企業金融支援施策	
第二項 在宅介護・看護支援センター	
第三節 小池市長のマネジメントの特徴	
第一項 政策立案	
第二項 行政組織運営の作法	
第四節 小池市長の合併反対論	
第五節 小 括	
第四章 結 論	
【参考文献】	
APPENDIX 1 インタビュー、調査協力の記録	

## はじめに

本稿は、新潟県加茂市における政治・行政・権力関係を分析することを通して日本の戦後の地方自治における開発と分配の関係を捉えようとするものである。そこでなぜ加茂をその分析の題材に取り上げたかという点について、まずその二つの意義を示すこととする。

その第一の点として加茂市の「社会経済状況の平凡性」が挙げられる。加茂市は人口が2005（平成17）年の国勢調査で31,482人という小規模都市の1つで、昭和の大合併期に段階的にはあるが、1町3村が合併し、市政施行がなされた、いわば背伸びをして市に昇格した典型的な自治体である。しかしながら、これまでの日本の地方自治体の研究においては、詳しくは後述することにもなるが、農村自治体の研究や大都市自治体はその政治構造・社会構造の分析の対象になってきた。そして、加茂市のような平凡な自治体はさらにその社会学の観点からも、また地域振興といった観点からも論じられることが少なかったと言える。この社会経済状況が平凡である小規模都市という、ある種の平均性<sup>(1)</sup>を持ったところの研究であることが、第一点目の加茂市を取り上げる意義として挙げられる。

第二点目としては、加茂市政の「非開発志向性」が挙げられる。加茂市は新潟県の中央部に位置し、中選挙区時代の区割りでは田中角栄を輩出していた旧新潟3区に含まれていた<sup>(2)</sup>。そしてまた、加茂市は田中角栄の後援会である「越山会」の公式な発祥の地とされる。ここで少し越山会について若干の解説をしておきたい。越山会は史上最強の後援会と言われた田中角栄の後援会組織である。その組織としては東京と新潟に中心があった。東京の越山会は集金部門として土建業者からなどの寄付金や砂防会館を管理していた。また、地元の新潟県越山会は越後交通本社に本部を構え、歴代の越後交通の社長や関連の越後観光の社長らを会長に据え、さらに田中の選挙区である新潟3区の長岡・柏崎・三条・小千谷・栃尾・見附・加茂の各市、北魚沼・南魚沼・三島・南蒲原・刈羽・古志の各郡に支部が設置され、ピラミッド体制の官僚統制的集票マシーンと化していたのである。もう一方の新潟越山会本部には、全体の事務を取り仕切る秘書課が設けられ、そこでは「国家老」と呼ばれた秘書、本間幸一が各支部を管理することとなった。本間による管理手法の代表的なものは、得票率という概念を持ち込み、各支部で各地域の田中の得票率を競い合

---

(1) 足立忠夫『行政と平均的市民』日本評論社、1975

(2) 新潟日報社編『ザ・越山会』新潟日報社・新潟日報事業社、2004

わせる仕組みを構築したことである。その得票率は衆議院議員選挙公示の翌日か翌々日には各支部にパーセンテージとして配られ、各支部はそれを目標に、支部単位で得票率・集票活動を競うようになる。さらにはその得票率が、田中邸詰めの秘書山田泰司が直接新潟を訪れ、公共事業に関する陳情を受けて整理した「越山会査定」と呼ばれる公共事業の割り振りにまで影響した、と言われている<sup>(3)</sup>。

その中で加茂市は田中角栄が全盛だった時代には得票率が他と比べて低かったわけでもなく、その開発と利益分配の政治<sup>(4)</sup>の中心地としてある種の恩恵を授かっていた。にもかかわらず、開発に執着しない市政の構造がある。そのような市政が生み出された背景としては先に挙げた点とも関係してくるが、加茂市は純然な農村部から既に脱却しており、工業化がある程度進んだ一定程度の都市部であったことが挙げられる。そのため市内にはある程度の労働力の需要を吸収する受け皿もあり、田中政治の象徴的な「地元の面倒」として最も得意とした「就職の斡旋」があまり必要の無い地域だった。よって、田中角栄の選挙区である新潟3区の中で、田中の影響という観点からは異質な地域柄であったと言える。

このような「社会経済状況の平凡性」の中で「非開発志向性」の市政がなぜ、どのような構造で生まれてきたのか。そして、そのような市政がどのような開発と分配の論理を携えて住民の支持を得、市政が運営されていく力になっていったのか、という点を検討するプロセスは日本の自治体行政のあり方について大いなる問いを投げかける可能性を秘めていると考えられるのである。

そこで本稿では「日本の戦後の地方自治における開発と分配は現代的にどのような意義と課題を示しているのか」という問いのもと、加茂市を直接の分析対象としてその論理を浮き彫りにすることを目的として論じていく。

(3) 小林吉弥『実録越山会』双葉社、1979、新潟日報社編『ザ・越山会』新潟日報社・新潟日報事業社、1983・2004

(4) 佐々木毅は『いま政治になにが可能か — 政治的意味空間の再生のために』中央公論社、1987の中でそれを「地元の面倒」を見ることで政治的意味空間を破壊したものの象徴として位置づけ日本政治における「選挙に勝てばよい」型民主主義であると論じている。また、加茂利男は『日本型政治システム — 集権構造と分権改革』有斐閣、1993において田中政治の原型は「農村型利益配分政治」にあるとし、その利益配分政治が日本全体に政治の仕組みとして「ナショナル化」させることに成功したと論じている。

## 第一章 地域権力構造論と個別自治体研究

### 第一節 統治構造研究

本稿は分析のために、地域権力構造（CPS）研究に依拠しているところが大きい。そのため、まず地域権力構造（CPS）研究について言及しておくこととする。まず「地域権力構造」という言葉であるが、これはダールが『誰が統治するのか？』<sup>(5)</sup>で示したように「政策形成の利害にかかわる目標達成のため、統治機関を動かしている支配的な政策決定集団の構造」<sup>(6)</sup>、つまり、タイトルのとおり「誰が統治するのか？」の構造である。

この地域権力構造に関する研究はアメリカにおいて1950年代～1970年代に広く関心を集めた。特にこれはハンターのアトランタ市の研究<sup>(7)</sup>とダールのニューヘブレン市の研究<sup>(8)</sup>を中心に論争となり活発に議論されたことに起因する。このダールとハンターの論争の論点は争点法（issue approach）、声価法（reputational approach）<sup>(9)</sup>、地位法（positional approach）という方法論をめぐる論争でもあり、ハンターのインタビュー等を通して政策決定過程に携わった人物の声価をもとにソシオメトリーの手法を用いて指導者集団を抽出し、地域の権力は少数のエリートによって支配されている（エリート論）として紹介した。ダールの争点法を用いた研究では、争点毎に多元的に支配されているという結果となった。また、地位法を用いた研究としてはミルズの研究が代表的で、『パワーエリート』<sup>(10)</sup>において一国内の特定地域における権力構造ではなく、アメリカ合衆国全体の権力構造ではあるが、影響力を持つ機関における人々のリスト、個人と組織の資源、達成さ

---

(5) Dahl, R. Who Governs? : Democracy and Power in an American City, Yale University Press. 1961 (河村望・高橋和宏（監訳）『統治するのはだれか』行人社、1988)

(6) 秋元律郎『権力構造論』、安田三郎、塩原勉、富永健一、吉田民人『基礎社会学 第IV巻社会構造』東洋経済新報社、1981、p. 99

(7) Hunter, F. Community Power Structure : A Study of Decision Makers, The University of North Carolina Press. 1953 (鈴木広（監訳）『コミュニティの権力構造』恒星社厚生閣、1998)

(8) Dahl, R. 同上。また、エリート論批判については、ダールの前掲書に加えウォルフィンガー (Wolfinger, R. E “Reputation and Reality in Study of Community Power,” American Sociological Review, Vol.25, No.5, Oct., 1960) による批判等がある。

(9) この声価法という訳について中澤は「評判法」と訳しているなど、この用語の訳語については標準化されていない。

(10) C.Wright Mills. The Power Elite. Oxford Press, 1956. (=C. W. ミルズ (著) 鶴飼信成、綿貫謙治訳『パワーエリート』上下、東京大学出版会、1979)

れた成果の記録といった記録された情報から構造的な権力を明らかにしようとした。

日本ではこれらの研究は秋元律郎によって整理・紹介がなされ<sup>(11)</sup>、特に70年代に多くの研究成果が示された。しかしながら、これら地域権力構造の研究は80年代以降、下火になる。日本の国内を対象とした地域社会学の主な研究課題が60年代は「地域開発」や「農村」の研究であり<sup>(12)</sup>、それらを踏まえて70年代には地域権力構造の分析に移行した。さらに80年代以降は蓮見音彦や似田貝香門らの福山市や神戸市の研究<sup>(13)</sup>などの総合的な都市分析を課題としたものが中心となる。さらに、そこに政治学・行政学者等も加わった三宅一郎や村松岐夫らの京都市の分析<sup>(14)</sup>のように、特定の метод論にこだわりの少ない都市分析の研究も現れるようになる。また、その種の研究では御厨貴、神野直彦、村松岐夫、東郷尚武の『シリーズ東京を考える（全5巻）』<sup>(15)</sup>での東京都政の研究、東京大学社会科学研究所による「社会における希望の変遷」をテーマとした釜石の総合的な研究などもある<sup>(16)</sup>。

権力構造の研究として、最近では中澤秀雄が1980年代のストーンのアトランタ市の分析<sup>(17)</sup>やエルキン<sup>(18)</sup>によるレジーム論を日本の地域の状況に当てはめ、新潟県柏崎市と巻町の事例を分析することでローカルレジームの諸類型の整理を行っている<sup>(19)</sup>。このレ

(11) 秋元律郎「地域社会における権力構造分析の方法と課題」『社会科学討究』11巻1号、1965、pp. 1-36

(12) これらの成果で有名なものとして佐藤智雄らによる糸魚川市を舞台として地域開発を分析した『地方都市：糸魚川市の実態』東京大学出版会、1960や、福武直編『地域開発の構想と現実』東京大学出版会、1965などが挙げられる。

(13) 福山市については、蓮見音彦・似田貝香門『都市政策と市民生活——福山市を対象に』東京大学出版会、1993、神戸市については蓮見音彦・似田貝香門・矢澤澄子編『都市政策と地域形成——神戸市を対象に』東京大学出版会、1990。

(14) 三宅一郎・村松岐夫『京都市政治の動態』有斐閣、1981、また、京都市政については村上弘、佐藤満、田尾雅夫（編）『京都市政 公共経営と政策研究』法律文化社、2007も出版され、近年の動態も含めた研究がなされている。

(15) 御厨貴『都政の五十年（シリーズ東京を考える）』都市出版、1994、御厨貴『都庁のしくみ（シリーズ東京を考える）』都市出版、1995、神野直彦『都市を経営する（シリーズ東京を考える）』都市出版、1995、村松岐夫『東京の政治（シリーズ東京を考える）』都市出版、1995、東郷尚武『都市を創る（シリーズ東京を考える）』都市出版、1995

(16) この成果としては東大社研・玄田有史・中村尚史（編）『希望の再生——釜石の歴史と産業が語るもの』、東京大学出版会、2009年5月発売、東大社研・玄田有史・中村尚史（編）『希望をつなぐ——釜石からみた地域社会の未来』東京大学出版会、2009年6月上旬発売がある。

(17) Stone, Clarence N. 1989 *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988* University Press of Kansas

(18) Elkin, Stephen L. 1987 *City and Regime in the American Republic*, University of Chicago Press

(19) 中澤秀雄『住民投票運動とローカルレジーム』ハーベスト社、2005

ジームとはストーンの定義で言えば、「非公式なルールによって運営される権力と影響力のネットワークの形態」<sup>(20)</sup>である。そこでは意思決定に関わる非公式な集団だけでなく、制度的資源へアクセスする非公式な集団まで含まれる。こうしたレジームの中心にある「統治連合」が重要な決定を行う<sup>(21)</sup>。また、レジームを構成する要素としては、中澤はストーンから発展させ、以下の三つの要素を引き出している。一つ目の要素は「地方政府の能力」、つまり、政策を遂行していくときの正当性と資源動員力である。二つ目の要素は「統治連合」構成、つまり、公職者と政府に属する一員ではないが、影響力を行使できる有力者の構成である。また、最後の要素は「関係性」、つまり、レジームを支配するパトロン-クライアントの関係や、経済的便益の供給を媒介にした関係である<sup>(22)</sup>。

## 第二節 個別自治体研究

個別自治体を扱った研究としては上記の地域権力構造分析による成果など、社会学のアプローチのものもあるが、その他、政治学、経済学など様々なアプローチで多数の研究成果がある。

例えば、経済学的視点からは産業・経済構造分析<sup>(23)</sup>や、公共経済学・財政学視点からの自治体の財政構造分析の研究<sup>(24)</sup>がなされている。また、観光や地域振興という言葉キーワードにした産業振興に関する研究も多くなされている<sup>(25)</sup>。

---

(20) Stone, Clarence N. 1989 *Regime Politics : Governing Atlanta, 1946-1988* University Press of Kansas, p.178

(21) 中澤秀雄「日本都市政治における『レジーム』分析のために — 地域権力構造（C P S）研究からの示唆 —」『年報社会学論集』通年12号、1996

(22) 中澤秀雄『住民投票運動とローカルレジーム』ハーベスト社、2005

(23) 神頭広好「北陸圏における地域の構造特性分析」『北陸地域のまちづくり研究』愛知大学経営総合科学研究所業書30、2007、pp. 5-14

(24) これについても多数の研究がなされており、例えば大坂健『都市財政構造の変容』東京市政調査会、1991は歴史的にどう構造が変化していったかを詳細に論じており、参考になる。また、個別の自治体によって、合併時等に財政フレーム推計を行うといったことや、個別に財政計画を立てる際には財政構造分析を行うことが多い。

(25) 例えば、神頭広好「観光による行政モデル」『北陸地域のまちづくり研究』愛知大学経営総合科学研究所業書30、2007、pp. 15-22、浅生憲一「観光客入込数から捉えた地域特性 — 富山県と奈良県を事例として —」『北陸地域のまちづくり研究』愛知大学経営総合科学研究所業書30、2007、pp. 45-58、稲垣昌茂「マス・ツーリズム型観光都市における地域資源を活かした中心商業地の再生 — 伊勢市を例に —」『日本都市学会年報』VOL. 40、都市学会事務局、2007、笠島舞・竹内伝史「スロートーリズムを活かした地域づくりの意義と可能性 — 世界遺産地区・白川郷の調査から見えるもの」『日本都市学会年報』VOL. 41、都市学会事務局、2008などがある。

政治学・行政学の視点からは行政組織やその内部での意思決定構造に着目した研究や、個別政策の立案・実施過程を研究しているものが多い。例えば、古いものではのちに沖縄県知事になる太田昌秀が『近代沖縄の政治構造』（1972）として明治時代の琉球処分から昭和47年（1972）までの沖縄の政治構造を中央との対比、その中で位置づけられる沖縄というのを明らかにしながら論じている。また、東京都政に関してはその巨大組織の意思決定構造に注目して分析した研究<sup>(26)</sup>や、都政・旧東京市政の近代史という観点からの研究など、多くの研究がある<sup>(27)</sup>。

また、このような個別自治体の研究としては先述した『シリーズ東京を考える』<sup>(28)</sup>のように、多くの分野の研究者が多角的に研究するといったケースや、横須賀市の都市政策研究所や新潟都市政策研究所など、自治体がシンクタンクを設立し、自らの自治体や周辺地域の広域的な都市研究を行うことも増えてきている<sup>(29)</sup>。また、民間の都市計画コンサルタントで都市プランナーとして活動し、その後横浜市の飛鳥田市長に任用されて企画調

(26) この系譜の研究については、町村敬志『「世界都市」東京の構造転換 — 都市リストラクチュアリングの社会学』東京大学出版会、1994などがある。

(27) 例えば、赤木須留善は『東京都政の研究』未来社、1977で東京都政の構造を政治学的見地から構造について分析している。また、土岐寛は『東京問題の政治学』日本評論社、2003、「東京の政治 — 都政と国政の対抗関係」、進藤兵は「『都市福祉国家』から『世界都市』へ（2）東京都行政「改革」史序説・1975-1998（1）」『名古屋大学法政論集』名古屋大学大学院法学研究科、1998、「東京都の教育に見る首長主導の危険性（特集 提言 教育改革の道標）」『地方自治職員研修』40（2）（553）号、公職研、2007、『大都市問題への挑戦 — 東京とニューヨーク』東京市政調査会、1992などがあり、他には小原隆治「明治後期における東京市の市政腐敗と政党政治」『成蹊法学』（通号34）号、成蹊大学法学会、1992、鍛治智也「東京の市政改革 — 後藤市政における行政管理」『大都市行政の改革と理念 — その歴史的展開』東京市政調査会、1993などもある。佐々木信夫は自身の都庁職員としての経験も踏まえた研究を行っており、『都庁 — もう一つの政府』岩波書店、1991、『東京都政』岩波書店、2003といった研究成果がある。歴史学の観点からは源川真希『東京市政 — 首都の近代史』日本評論社、2007、櫻井良樹『帝都東京の近代史』日本経済評論社、2003といった研究業績もある。

(28) 御厨貴『都政の五十年（シリーズ東京を考える）』都市出版、1994、御厨貴『都庁のしくみ（シリーズ東京を考える）』都市出版、1995、神野直彦『都市を経営する（シリーズ東京を考える）』都市出版、1995、村松岐夫『東京の政治（シリーズ東京を考える）』都市出版、1995、東郷尚武『都市を創る（シリーズ東京を考える）』都市出版、1995

(29) 本文中では近年設立されたものを中心に紹介している。また単一の自治体によるものではなく、財団法人東京市町村自治調査会など複数自治体が出資・連携して設立するようなケースも多く存在する。自治体シンクタンクの研究については中西規之「都市自治体の政策研究と都市シンクタンクに関する一考察」『都市とガバナンス』第6号、日本都市センター、2005、pp. 71-74、中西規之「アンケート調査にみる都市シンクタンクおよび政令指定都市・中核市の政策研究の動向」『都市自治体の政策研究』日本都市センター、2005、pp. 70-87などが詳しい。

整局長を経験し、自治体学会の立ち上げなども行った田村明が都市計画の指向がやや強いものではあるが、総合的に横浜のまちづくりについて論じた『都市ヨコハマをつくる — 実践的まちづくり手法』<sup>(30)</sup>といったものもある。また、打越綾子、内海麻利編『川崎市政の研究』<sup>(31)</sup>では打越によって政治学・行政学的な観点からの市長選挙の分析、個別の政策の形成過程、市役所内の組織風土の分析、内海によって都市計画の観点から川崎市のまちづくりなどが論じられている。

また、個別自治体に関しては、物語的にその自治体や地域の成功物語や失敗物語を記述するといったものも多く出されている。例えば夕張市などではジャーナリスティックな記録も含め、背景や問題構造に迫った記録、研究が多く出されている<sup>(32)</sup>。また、合併しない宣言等で有名になった矢祭町<sup>(33)</sup>についても小規模自治体の地域振興に繋げるための工夫、実践例といったようなものがある。

また、個別自治体のモノグラフ的な研究は既に記した地域権力構造分析と重複するものも含め、政治学、社会学、経済学など様々なアプローチで多数の成果がある。ここではあえてそれら数多の研究を取り上げ、その特徴を概説するということはしないが、これら個別自治体の研究の課題として光本<sup>(34)</sup>は以下のことを指摘している。①長期的視野に立って自治体政策・自治運営における変化を捉えることが少なかった、②自治体による個別の政策は注目されてきたものの自治体における権力構造を解明する研究が少なくなっている、③現象としてのまちづくりとまちづくり研究において『混線』傾向にあるという点である。

### 第三節 研究の意義と方法

#### 第一項 研究意義

本稿では上記の光本の指摘する個別自治体研究の課題について基本的に同意する。そ

---

(30) 田村明『都市ヨコハマをつくる — 実践的まちづくり手法』中央公論、1983

(31) 打越綾子、内海麻利編『川崎市政の研究』敬文堂、2006

(32) 鷺田小彌太『夕張問題』祥伝社、2007、保母武彦『夕張破綻と再生 — 財政危機から地域を再建するために』自治体研究社、2007、読売新聞北海道支局『限界自治夕張検証 — 女性記者が追った600日』梧桐書院、2008など。

(33) 根本良一・石井和夫『合併しない宣言の町・矢祭』2002、矢祭町ウェブサイト「市町村合併をしない矢祭町宣言」([http://www.town.yamatsuri.fukushima.jp/cgi-bin/odb-get.exe?WIT\\_template=AC020004&WIT\\_oid=icityv2\\_004::Contents::1184](http://www.town.yamatsuri.fukushima.jp/cgi-bin/odb-get.exe?WIT_template=AC020004&WIT_oid=icityv2_004::Contents::1184)) 2008年12月6日アクセス

(34) 光本伸江『自治と依存 湯布院町と田川市の自治運営のレジーム』敬文堂、2006



してさらに課題を付け加えるとすれば、扱われる自治体の傾向について指摘したい。これら個別自治体を取り扱った研究の蓄積は東京、横浜、京都などの大都市圏、もしくは各県の県庁所在地に代表されるような地方の核都市の研究、そして小規模な農山村の研究、あるいはエネルギー関係の政策・企業と関わり、自治体の経済構造を揺るがす事件が起こった自治体といったような特殊事情を抱える地域の研究が主である。そして地域の社会経済の状況として平凡と言えるような、早い時期からある程度工業化が進んでいるが、決して大都市とは言えないような自治体の研究は少ない。いわば、足立忠夫が行政と市民間の関係の公準として提起した「平均的市民」論<sup>(35)</sup>にたとえられるような、「平均」的自治体の研究の少なさが指摘できるということである。このような自治体においても人口減少・右肩下がり時代の自治体経営の中で、その存続意義も含めた議論をするという研究意義はあると考えられる。

本稿の分析対象として扱う新潟県加茂市は「昭和の大合併」時代に背伸びをする形で合併・市制施行をし、現在人口3万人弱となっている小規模都市自治体である。また、社会経済の構造という側面において、特殊な産業がない、つまり、電源施設の立地や、自動車製造工場によって支えられているような企業城下町でもない平凡な自治体である。よって個別自治体研究として、本稿は平均的自治体を語る上でその多くを占めるであろう平凡的な対象を扱っているという独自性が指摘できる。

また、地方政治・行政学的な研究意義としては以下のことが指摘できる。それは加茂市が社会経済の構造や人口規模も平凡でありながら、現在の小池市長が就任して以来の全国的に他の地方自治体が進めようとしているような自治体運営や、首長らが行うような政策アピールの方向性が大きく異なっているところに起因するものである。具体的には、全国の自治体行政はNPM改革などの掛け声のもとに事業費削減、効率化を目指した動きをしていたとされるが、加茂市ではそのような流れに乗らずに、依然として財政拡大主義のもと、あたかも成長主義をあきらめたかのごとくみることのできる自治体運営を実践しているという点、さらに、他の自治体の首長はなかなか行わないような特徴的なアピールを行っている、ということがある。これらの社会経済的、人口規模的に平凡なところから特異な現象が生じてくるという自治体を対象とし、そのような市政がどういう背景・論理のもとで形成・運営されているかを探る、という研究の意義がある。これは現在訪れている人口減少・右肩下がりの時代の基礎自治体のあり方として、これ

---

(35) 足立忠夫『行政と平均的市民』日本評論社、1975

までの研究では見えてこなかった示唆が得られるものと考えている。

また、上記の意義とも関連し、後に詳しく述べていくことになるが、加茂市政の性格としては開発に執着しない「非開発志向性」が挙げられる。加茂市は旧中選挙区時代に新潟3区という日本の国土開発の推進者の代表的な政治家である田中角栄を選出していた選挙区の一部であったのであるが、そのような中から「非開発志向」的な性格を持つ市政が生まれているのである。これらが地域的な政治・行政事情の中からどのように形成されてきたのか、ということをも明らかにするという地域研究的な意義もあると考えている。

## 第二項 研究の方法と構成

本稿で活用した主な調査資料は、戦後日本の地方政治・地方行政研究の文献、これまでに加茂市で実施された選挙の結果、市政広報、市議会関係資料、加茂市政に関する新聞記事や回想録、加茂市に関する行政調査資料、市議会議員・県議会議員経験者や市役所職員経験者、政治に深い関わりを持っている企業経営者、加茂および周辺地域の郷土史に詳しい人物等のインタビュー調査等である。インタビュー調査で得た情報については、記録された資料で確認できるものは確認し、それを参照元としている。また、記録として残すには何らかの支障があったものや、ある立場の人物の体験および見聞きした話としては存在するが、文字記録には残っていないというインタビュー調査で聞き取った、物語られた情報もまた資料として活用している。

本稿の構成としては、これまで第一章で地域権力構造論と個別自治体研究のレビューを行い、研究の意義と方法を提示した。第二章では加茂市の統治の構造とその変遷について、どのような勢力や事件などに左右され、どのような市政がなされてきたのかという点を整理・考察する。第三章では第二章で示した加茂市政の変遷を踏まえ、それまでと大きく統治の構造や政策の方針が変わり、特徴的な政策・言動で注目を浴びることとなった小池市政について、なぜそのような小池市政が誕生したのか、また、それを継続する要因は何かといった点の考察を行う。また、ここではその小池市政において特徴的な施策の事例や、小池市政におけるマネジメントも取り上げ小池市政を立体的に分析する。そして最後に加茂市政の事例研究を通してのそこから導き出せる日本の地方自治における「開発」と「分配」の課題を考察する。

## 第二章 加茂市における政治勢力の変遷と権力構造

### 第一節 加茂市の地域史の概要

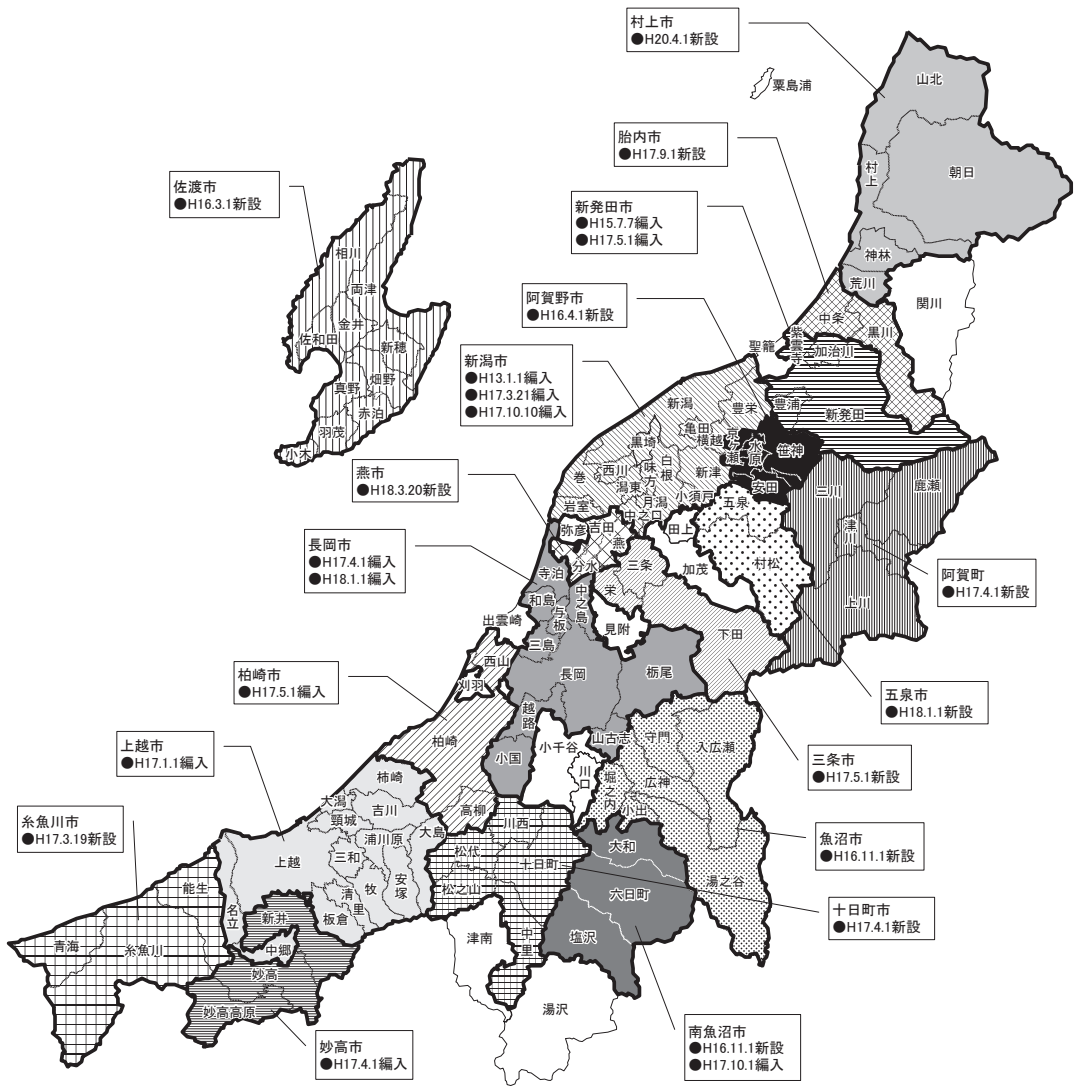
加茂市は新潟県中央部に位置し、粟ヶ岳を源流とする加茂川の周辺に市街地が広がっている。三条市を南に、新潟市を北西に、田上町を北に、五泉市を東に接し東西17.08km、南北7.76km、周囲75.80km、面積133.68km<sup>2</sup>の自治体である。最近では三条市、燕市なども含めて県央地域と呼ばれることが多くなっている。また、加茂という名称は京都の加茂（賀茂）に由来し、北越<sup>(36)</sup>の小京都と呼ばれている。

加茂市は「平成の大合併」にはいずれの合併にも参加せず、むしろ小池市長が合併反対論を唱えてきたが、「明治の大合併」および、「昭和の大合併」の時代には合併を経験し、1953（昭和28）年4月の加茂町、下条村の合併で市政施行がなされた。産業としては、隣の三条・燕地域が戦前から「金物のまち」であったのに対して現在の加茂市の地域は「木工のまち」として栄えていた。後に木工業は衰退することとなるが、現在でもその名残として桐たんすが名産品としていくつかの工場があり、国内生産の桐たんすの70%以上が加茂市産のものである。桐たんすについては、田中角栄が1957（昭和32）年、戦後最年少で初入閣（郵政大臣）した際に、お年玉つき年賀はがきの特賞を前年度の「電気洗濯機」から、加茂市の「桐たんす」に変更させたこともあり、知名度が上がることにもなり、また、これが田中角栄型の政治として大臣就任を印象付けたことにもなったとも言われている。木工以外には、戦前は織物を扱う機屋（ハタヤ）が加茂縞といった機織物商品などで栄え、政治・経済共に機屋の一族の人物がいわゆる名望家となって旦那衆を形成し、地域での名門一族となっていた。その機屋は戦後はニット産業などの繊維産業に移行することとなった。ニット産業は隣の五泉市に比べるとその業者数・従業員比率共に劣ってはいるが、市内の大きな産業のひとつとなり、女性の就労をある程度充足する産業となる。戦時中には東芝加茂工場や興国鋼線索加茂工場、七尾無線加茂工場、および終戦間近には新潟鉄工加

---

(36) ここでいう「北越」とは、現在新潟県の気象予報区等で上越・中越・下越と分けられているものではなく、鈴木牧之が北越雪譜と題して魚沼の雪の中での暮らしを描いたように、『越の国』の中でも北部、概ね越後の国（＝新潟県）全体を指している言葉である。（参照：山岡敬『越後国雪物語 — 鈴木牧之と「北越雪譜」』1996、平山輝男編集代表・小林隆・新潟県編集『新潟県のことば』日本のことばシリーズ15、明治書院、2005）

図1 新潟県市町村地図<sup>(37)</sup>



(37) 新潟県市町村合併地図 (<http://www.pref.niigata.lg.jp/shichouson/1203958849744.html>) 2008年12月6日アクセス

茂工場など、軍需関係や疎開工場として設立された工場が誘致され、第二次産業の就労者供給の受皿となる工場が存在した。これらの工場は現在では倒産、撤退、規模縮小をしましてはいるが、終戦直後から高度経済成長期にかけては成長し、加茂市内での労働供給を吸収していった。そのため、福武直は日本社会の研究で戦後日本の家庭の家計費について以下のように述べている。「専門的な農家は都市勤労者並みの家計費を支出できないのに対し、むしろ他に主となる職を持った兼業の零細農家が勤労者をまさに凌ぐ家計費を賄っている<sup>(38)</sup>」。そして加茂市ではこの記載のうち、後者となるような世帯が多かったと言える。

また、加茂市の人口動態をみると、総じて以下のことが言えるだろう。①大きな企業の進出など人口の吸引力となるものが特段存在せず、人口が流出していくという状況が市制施行直前から以後一貫して続いており、市制施行当初から人口減少社会となっている。②団塊の世代の人口は多いが、団塊ジュニア世代以降の若い世代の人口が少なく、特に進学・就職などで家を出るとされる20～24歳の世代が周辺世代に比べて少ない。③地方部から三大都市圏への人口流出数が特に多かったのは1960年代であったが、加茂市では特定の時期の急速な人口減は無く、よく言えば安定的な人口減が続いているという状況である。④戦後日本は「農村部から都市部への巨大な社会移動がある<sup>(39)</sup>」とされるが、加茂市も新潟県内の多くの市町村と同様に社会移動を中心に人口が流出する側の自治体であった。⑤平均的に基礎自治体は「上位類型」への昇格志向があるといわれるように<sup>(40)</sup>、加茂市は昭和の大合併期の市制昇格要件の緩和をきっかけに背伸び的に合併・市制施行を果たした都市である。

---

(38) 福武直『日本社会の構造』東京大学出版会、1981、p. 92

(39) 西尾勝「過疎と過密の政治行政学」、日本政治学会『年報政治学』岩波書店、1977

(40) 金井利之『自治制度』東京大学出版会、2006

図2 加茂市における人口の推移<sup>(41)</sup>

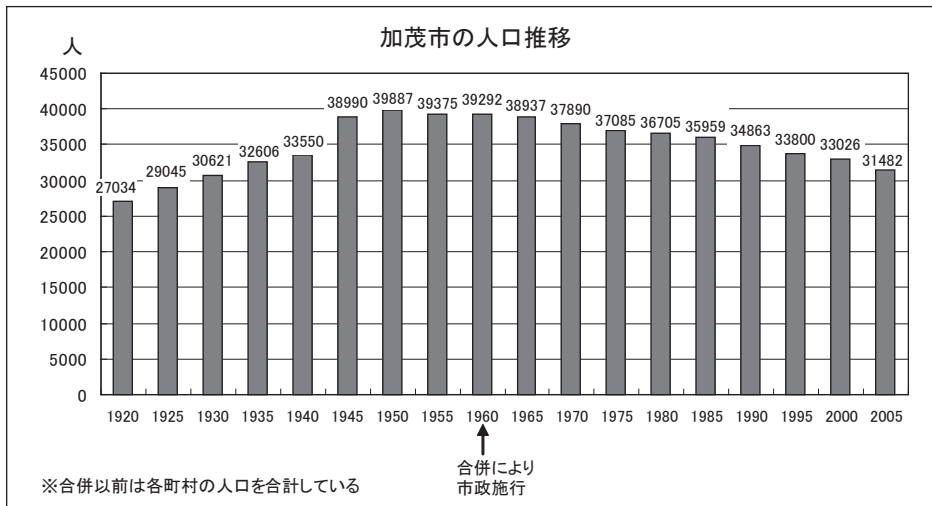
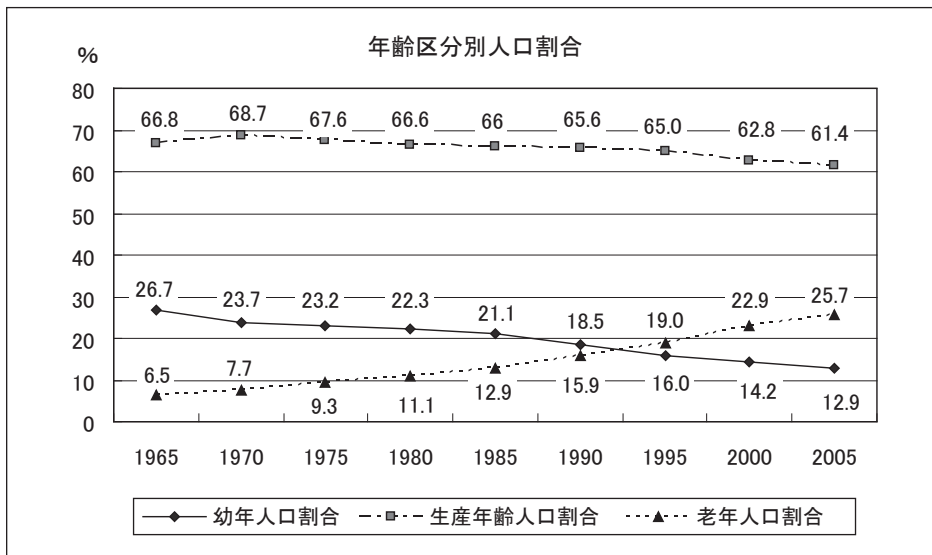


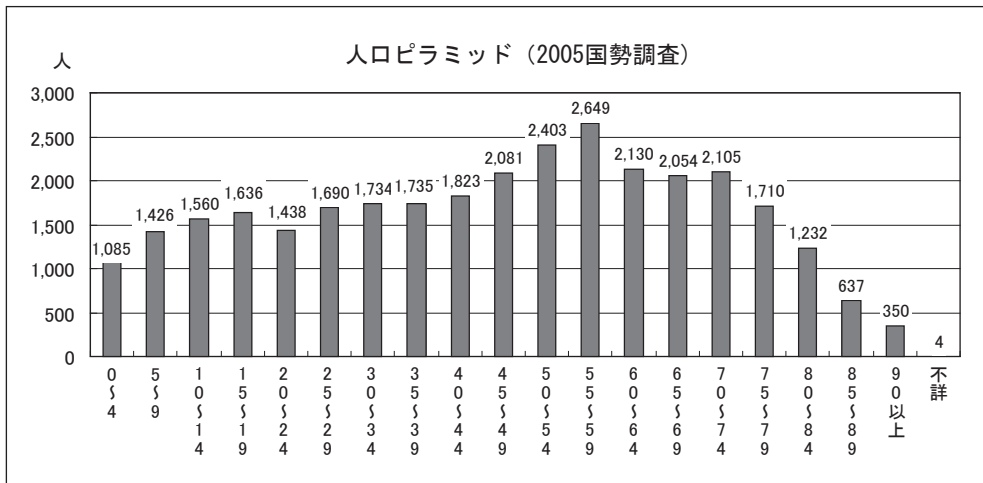
図3 年齢区分別人口割合の推移<sup>(42)</sup>



(41) 出展：国勢調査

(42) 出展：国勢調査

図4 2005（平成17）年人口ピラミッド（男女合計）<sup>(43)</sup>



## 第二節 加茂市政における主な行政課題

加茂市政では「水害対策」という問題が市政の歴史の中で最も資金・人的コストを費やしてきたものである。また、加茂市においては工業化が第二次世界大戦とそれに起因する疎開工場の誘致がきっかけで市制施行以前にある程度なされていた。このような工業化の成立に対して、災害対策のための河川整備や道路などのインフラ整備が必要とされた。これについては田中角栄の選挙区であったこともあり、資金的に一定程度の確保ができたこともあり、行政は土木中心の行政となっていった。そのため、90年代のバブル崩壊以前にインフラとしてはある程度整い、インフラ未整備の問題で生活が危ぶまれるといった心配は概ねなくなった。そして、工場などの製造業は高度経済成長の後に衰退していったが、土建業はそれ以後も土木中心の行政であったこともあり、ある程度の成長を見せた。そのため、第二次産業という括りでみると、安定しているように見えるが、内実は土建業の比率が高くなり、徐々に公共事業依存の体質となっていった。一方で加茂市としては産業対策として何もとらなかったわけではないが、新たな主要産業を形成し、市内の経済構造を変える、ということにはならなかった。

そして、日本経済は高度経済成長の時代、低成長時代、バブル崩壊と不況の到来を経て

(43) 出展：国勢調査

いくことになる。また同時に世界はグローバリゼーションが進行していく。また、これらの相互作用も加わり日本では雇用の流動化も進んでいくなど、日本の社会経済環境は大きく変動していくことになる。そして政府財政の側面からみると、これらの影響もあったおかげで税収は伸び悩み、同時に地方へと再配分する原資も減少していくことになった。そのため、再配分によって経済の安定が保たれていた地域はその減少に合わせて衰えざるを得なくなったのである。そして加茂市はまさにそれに当てはまる地域であり、市内経済は衰退していくこととなる。このようなことは概ね日本全国の小規模自治体で共通している一般的な課題でもあると言え、日本の三大都市圏以外の地方の小規模自治体では平均的なことである。

### 第三節 加茂市長の経歴と選挙

市制施行以後の歴代加茂市長の就任期間、選挙の状況、世襲、門閥、出身地（市内か市外か）、家業、出身学校、職歴、市長就任以前の民間事業会社の経営の有無、初回市長当選時の支持母体、政治活動の遍歴・過去の市長との関係、その他行政との関わり（関係役職経験など）を整理すると表1のようになる<sup>(44)</sup>。

就任期間では全市長が複数回当選を果たしていることがわかる。また、太田のみが初回の選挙を無投票で当選しており、その他はいずれも選挙を経験している。その中でも小池のみが毎回選挙を経験している。世襲はいずれの人物にも無い。また、門閥関係としては皆川が加茂市内の名門一族の出身である以外に無い。出身地については第二代の吉田市長のみが市外出身である。学歴については最終学歴としては加茂朝学校（加茂暁星高校）が2名、旧帝国大学関係が3名となっている。

過去の職歴を見ると、金田・吉田・皆川市長と1～3代続けて教員経験者である。また、市制施行以前の金田以前の町長である坂内龍雄も教員経験者であり、それを加えると4代連続の教員経験者の首長であったという特徴がある。民間事業会社の経営経験を見ると、金田、皆川、太田の各市長が経験があるが、金田は軍需工場の事業会社の代表取締役であり、皆川は一族の経営する会社の経営ということで、実質的な起業家ではない。自らが創業にかかわり、経営規模を拡大・安定化させていったという点で考えると、太田市長が実

---

(44) 政治家の属性分析に関しては塚田博康「誰が首長になるのか」『都市問題』98(7)号、東京市政調査会、2007、吉野孝、谷藤悦史、今村浩（編）『誰が政治家になるのか』早稲田大学出版会、2001、朴哲熙『代議士の作られ方』文芸春秋、2000等も参考にした。



表 1 歴代市長の属性<sup>(45)</sup>

名 前	金田 綱雄	吉田 巖	皆川 良二	太田大三郎	小池 清彦
就 任 期 間	昭和29.3～38.4 (合計3期)	昭和38.4～50.4 (合計3期)	昭和50.4～62.4 (合計3期)	昭和62.4～平成 7.4 (合計2期)	平成7.4～ (4期目)
市 長 選 挙	無投票(市政施行 以前の町長選挙で は選挙)	初回選挙当選、 二・三回目は無投 票	初回選挙当選、 二・三回目は無投 票	初回、二回目とも に無投票	初回、二回目、三 回目、四回目とも に選挙当選
世 襲	なし	なし	なし	なし	なし
門 閥	なし	なし	皆川家(市内有数 の名門一族)	なし	なし
出 身 地 (市 内 外)	市 内	市 外	市 内	市 内	市 内
家 業	紙 商	不 明	繊維業関係企業等 経営	農 業	神 主
出 身 学 校	加茂朝学校	加茂農林学校→東 京帝国大学農業教 員養成所	新潟中学→新潟高 校→京都大学	加茂朝学校	三条高校→東京大 学
職 歴	加茂朝学校(加茂 暁星高校)教員 (加茂町議会議員 と兼職、議会では 議長も経験する) →加茂滑空機(株) 代表取締役→加茂 朝学校(加茂暁星 高校)教員→加茂 町長	加茂農林教員→加 茂農林校長(県の 教育委員長も務め る)	家業の経営に関わ るとともに、加茂 農林で教鞭をとる	ナナオラジオ→料 理店経営→新潟紙 器(株)代表取締役	防衛庁(防衛訓練 局長、防衛研究所 所長などを歴任)
民間企業経営 の有無	あり	なし	あり	あり	なし
初回当選時の 支持母体	・加茂朝学校(加 茂暁星高校)同 窓会など ・革新運動に参画 していた渡辺喜 八(弁護士)、 相田一男の支援 あり	・加茂農林高校同 窓会 ・加茂朝学校(加 茂暁星高校)関 係者(太田大三 郎)など	・自民党推薦 ・越山会(田中角 栄)、春秋会 (亘四郎)など 保守系議員など	・自民党推薦 ・主に山紫会(村 山達雄) ・加茂暁星高校同 窓会	・自民党推薦 ・日本社会党推薦 ・公明党推薦
政 治 活 動 遍 歴・過去の市 長との関係	・加茂町議会議員 (議長も経験) をしていたが、 前加茂町長との 関係で辞任。	・北村新潟知事の 選対の中心人 物。	・吉田後援会副会 長	・吉田後援会幹事 長 ・加茂朝学校時代 の金田の弟子	・特になし
その他行政と の関わり(関 係役職など)	—	県教育委員会委員 長。教え子が県庁 に多数。	吉田市長時代に民 間選出の監査委員 を経験	皆川市長時代に民 間選出の監査委員 を経験	防衛庁(防衛訓練 局長、防衛研究所 所長などを歴任)

(45) 各資料をもとに筆者作成。

質的に初めての起業家出身の市長と言える。

初回当選時の支持母体を見ると様々であるが、皆川のみが革新系の勢力の支持を受けずに当選している。例えば、金田、吉田の際は選挙の実働部隊としては、金田の場合は加茂朝学校（加茂暁星高校）、吉田の場合は加茂農林高校の同窓会が中心となった選挙活動がなされ、日本社会党・共産党などは表立った活動はしなかったが、相手候補が商工業者など自民党勢力を支持基盤とした候補であったため、革新系の支援が金田・吉田側に回る、といった構図になっていた。太田は加茂朝学校出身で、卒業後、最初の就職先である「ナナオラジオ」では労働運動にも参加していた。また太田は相田一男と同級生ということで学生時代からの関わりがあった。また、太田自身が市長選挙に出馬する頃には衆議院議員村山達雄の後援会である山紫会の加茂市内のリーダーで、出馬に際して自民党の推薦を得ていた。一方で出身の加茂朝学校（加茂暁星高校）の関係で革新系とのネットワークも保持していた。また、これらは市内政界では周知の事実であった。

市長就任以前の政治行政との関わりを見ると町議会議員経験者が1名、教育関係が1名、官僚が1名である。また、前市長時代に監査委員を経験しているのが2名で、ちょうど開発が大きく進んだ時代の市長が前任者の時代に監査委員であった人物が次の市長となっていた。また、この監査委員というポストは皆川の初当選した選挙の際、対立候補となった相田一男も議会選出の監査委員を経験しており、加茂市においてこの監査委員は市政におけるナンバー2、後継者として目された人物が就任するといったポストであったとみることができる。

また、加茂市の首長交代選挙の結果をまとめたものが表2である。

得票数で見ると接戦となるものが少なかった、ということが言える。年齢としては各選挙で最高齢の人物が常に当選している。また、市議会議員経験者はいずれも落選している。これは加茂市の市議会議員は、現在に至るまで職能代表、地域代表、特定企業の代表といった人物が出馬し、当選していくといった例が多いことも関係していると考えられる。つまり、地盤・職能割が明確であるため、市議会議員から市長選に出馬しようとする場合は、旧来の地盤・職能による支援などからさらに支援の幅を広げる必要があるため、出馬したとしても支持を広げにくい状況であったと考えられる。

表2 市長選挙の結果<sup>(46)</sup>

1963（昭和38）年4月30日執行						
当落	候補者名	年齢	得票数	党派	職業	当選回数
当	吉田 巖	59	12,546	無所属	加茂農林高校校長	1（合計3）
	渡辺 忠平	53	8,953	無所属	商工会議所専務	
1975（昭和50）年4月27日執行						
当	皆川 良二	61	14,960	無所属	会社役員	1（合計3）
	相田 一男	51	8,637	無所属	会社役員・市議会議員	
1995（平成7）年4月23日執行						
当	小池 清彦	58	12,189	無所属	団体役員	1
	川崎 一維	44	9,102	無所属	会社役員・市議会議員	
	市川 年栄	55	454	無所属	学習塾経営	
1999（平成11）年4月25日執行						
当	小池 清彦	62	14,534	無所属	市長	2
	高橋 誠一	56	7,863	無所属	県議会議員（元市議会議員）	
2003（平成15）年4月27日執行						
当	小池 清彦	66	12,726	無所属	市長	3
	坂上 時平	53	6,786	無所属	会社員	
2007（平成19）年4月22日執行						
当	小池 清彦	70	11,570	無所属	市長	4
	鶴巻 貴弘	64	4,159	無所属	無職	
	田沢 弘一	60	3,596	無所属	市議会議員	

#### 第四節 県議会議員選挙から見る市内政治勢力の動態

加茂市においては市政施行以来、2007（平成19）年の統一地方選挙<sup>(47)</sup>に至るまで、県議会議員選挙は1市で1人を選出する小選挙区であった。そのため市長選挙と同じく、市内での政治状況を測る意味でも意義のある選挙であった。ここではその属性を分析し、市内の政治状況をさらに考察する手がかりとしたい。

(46) 加茂市選挙管理委員会ウェブサイト（<http://www.city.kamo.niigata.jp/section/senkyo/senkyo.htm>）  
2008年11月5日アクセスをもとに筆者加工。

(47) なお、2007（平成19）年の県議会議員選挙からは隣の田上町と同一選挙区（1人選出）となっている。

得票数の差に着目すると、1971（昭和46）年の選挙までは全ての選挙において1,000票以内となっており、接戦が多い。県議会議員選挙は市長選挙に比べて保革対立・党派色が明確になる。無所属となっている渡辺喜八は当時から既に労働関係や日本社会党・共産党が深く関わる人権関係等の訴訟事件の弁護を担当しており、新潟県で最も有名な革新系論客の1人であった。また、同じく無所属となっている高橋誠一は県議会議員になる以前は日本社会党所属の市議会議員であり、1期目は日本社会党公認の候補として出馬し、それ以後、無所属となったが、支持の構造がそれほど大きく変わったわけではない。そのため、この2名は概ね革新系の人物であると考えて良い。そこで就任期間をみると革新系が議席を占めていた時期が長い。その中でも注目すべきは1967（昭和42）年から1999（平成11年）にかけての32年間である。そしてこの32年間のうち自民党が議席を取ったのは1期4年のみである。県政におけるもうひとつの代表機関である知事選挙においてはこの間、すべて自民党の推薦を得ている知事が当選しており、加えて市内の得票で革新系の候補の得票が自民党推薦の候補の得票を上回ったのは、1961（昭和36年）の無所属日本社会党系候

表3 加茂市選出県議会議員の属性<sup>(48)</sup>

名 前	坂内 龍雄	渡辺 喜八	勝又 一郎	菊田 征治	高橋 誠一	金谷 国彦
在任期間	昭和30年3月～34年4月、昭和38年4月～42年4月(合計2期)	昭和34年4月～38年4月(合計1期)	昭和42年4月～58年4月(合計4期)	昭和58年4月～62年4月(合計1期)	昭和62年4月～平成11年4月(合計3期)	平成11年4月～(現在3期目)
党 派	自民党	無所属	日本社会党	自民党	日本社会党(1期目)→無所属	無所属(自由党推薦)→自民党
職 歴	加茂農林高校教員→加茂町長	弁護士	新潟鉄工(のちの新潟コンバーター)社員	建設会社役員	新潟コンバーター社員	加茂農林高校教員
学 歴	東京帝国大学	加茂朝学校→仙台育英→中央大学	不明	三条高校→日本大学	加茂農林高校	加茂農林高校→國學院大學
県議就任以前の行政関係職	加茂町長	加茂町議会議員	加茂市議会議員	加茂市議会議員	加茂市議会議員	加茂市教育委員会委員長
支持基盤	産業関係者	加茂朝学校(加茂暁星高校)同窓会、労働・人権運動関係者	主に革新関係勢力、保守勢力の一部にも食い込む	越山会を中心とする自民党	主に日本社会党など革新系関係勢力	加茂農林同窓会、自由党(1期目のみ)と自民党(主に2期目以降)

(48) 各種資料およびインタビューをもとに筆者作成。

表4 加茂市選出県議会議員の選挙の結果<sup>(49)</sup>

1959（昭和34）年4月23日執行					
当落の別	候補者氏名	年齢	得票数	党派	当選回数
当	渡辺 喜八	48	9,952	無所属	1
	坂内 龍雄	38	9,051	自由民主党	
1967（昭和42）年4月15日執行					
当	勝又 一郎	41	10,487	日本社会党	1
	坂内 龍雄	46	9,765	自由民主党	
1971（昭和46）年4月11日執行					
当	勝又 一郎	45	11,732	日本社会党	2
	増井悌三郎	59	11,002	無所属	
1979（昭和54）年4月8日執行					
当	勝又 一郎	53	12,533	日本社会党	4
	菊田 征治	35	10,560	無所属	
1983（昭和58）年4月10日執行					
当	菊田 征治	39	13,182	自由民主党	1
	高橋 誠一	40	9,970	無所属	
1987（昭和62）年4月12日執行					
当	高橋 誠一	44	12,527	無所属	1
	菊田 征治	43	9,668	自由民主党	
1999（平成11）年4月11日執行					
当	金谷 国彦	63	11,829	無所属	1
	川崎 一維	48	9,068	無所属	
2007（平成19）年4月8日執行					
当	金谷 国彦	71	10,815	自由民主党	3
	中尾 明美	48	6,305	民主党	

補であった小林考平と1989（平成元）年6月の選挙の志苦裕の2度のみであり、概ね自民党の推薦を得ていた候補の方がより多い得票数を得ていた。つまり、この間は加茂市においては県政においてはねじれ現象的な状況に置かれる期間が長かったということでもある。

(49) 加茂市選挙管理委員会ウェブサイト (<http://www.city.kamo.niigata.jp/section/senkyo/senkyo.htm>)  
2008年11月5日アクセスより筆者加工。なお無投票は記載していないが、空白期間はすべて現職の無投票当選となっている。

## 第五節 歴代市長時の統治構造

### 第一項 金田市政期の統治構造

初代市長の金田綱雄は合併によって市制施行された時の市長の就任は無投票であったが、その前段の加茂町長に就任した際に選挙（1951（昭和26）年5月の加茂町長選挙）を経験している。この選挙の際、当初金田は最有力の候補ではなかったとされている。この選挙では当時市内の中心産業であった織物業界の旦那衆であり、旧来からの地主、名門階級と深く結びついた人物の二名が出馬し、両者がいがみ合いをしていた。そこで金田は戦略的に選挙を戦い、当選を果たした。また、金田は地主、名門一族の出身ではなく、どちらかといえば庶民階級出身の町長であった<sup>(50)</sup>。

金田の町長就任後は当初、議会では旧来の名望家層に関係する勢力と微妙な関係であったと推測されるが、取り立てて対立的な体制をとらず<sup>(51)</sup>、お互いが歩み寄りを見せ、オール与党に近い体制がとられていくこととなる。

この選挙の後に1954（昭和29）年の下条村との合併後の新市となり、新たな選挙は行われずに金田は初代市長に就任し、その後1954（昭和29）年の七谷村、1955（昭和30）年の須田村との合併を経るが、その後も無投票当選で市長を2期務めることとなる。

金田市政で重要なのは、そのブレインとされる人物の渡辺喜八弁護士である。渡辺は弁護士としては新潟水俣病弁護団のリーダーであり、加茂町議会議員、加茂市教育委員、県議会議員等を経験した人物である。金田と渡辺の関係を繋ぐものは二人の出身校の加茂朝学校である。また、成人してからの関係としては渡辺が1942（昭和17）年に高等文官司法科試験に合格した頃、ちょうど金田は加茂市で、軍需工場である加茂滑空機（株）の代表取締役社長に就任しており、その当時に金田が渡辺に法律相談をしていたという記録がある。また、渡辺はその当時は東京にいたようであるが、しばらくして疎開して地元に加茂に戻り弁護士活動を始め、さらに加茂で政治との関係を持つようになっていく<sup>(52)</sup>。

---

(50) その戦略について、詳しくは相田一男『さすらいの軌跡』1995、太田大三郎『加茂川の流れ』1996、金田綱雄編『弁護士渡辺喜八』1982、加茂市史編纂室『加茂市史 資料編3 近現代』2008を参照。またその選挙の意義として旧来の加茂における地主・名門家系が支配する名望家政治、名望家レジームに切り込みを入れたものであったと言える。

(51) 太田大三郎『加茂川の流れ』1996

(52) 金田綱雄編『弁護士渡辺喜八』1982

また、渡辺が加茂町議会議員選挙に出馬する際も金田は支援をし<sup>(53)</sup>、また、県議会議員選挙に出馬する際は当時市長であった金田にとって、県政へと繋がる県議会議員が欲しいという理由から出馬要請がなされたとされている<sup>(54)</sup>。加えて、渡辺喜八の人脈を通して金田は島野武仙台市長の選挙の応援に行くといったこともあった<sup>(55)</sup>。島野武は、1958（昭和33）年から1984（昭和59）年まで仙台市長を務め、この間全国市長会会長や、全国革新市長会の副会長を務めた日本の革新市長の代表格の人物の一人であり、これは金田のネットワークとして革新系のネットワークが強かったということを示すことができる一例である。一方で金田は市議会内では保守系議員からも支援を得ており、単純に渡辺や島野武仙台市長らとの繋がりがあることによって彼が革新市長だったと結論付けることはできないが、実質的な市政での支援の中心、および心情は革新系に近いところがあったとって過言は無いだろう。

金田市政での市議会での状況について国鉄労組出身の市議会議員でのちに市長選挙に立候補する相田一男が自らの回想録でこう述べている。「金田市長は私を重用し、ときには私の意見と違うことがあったが、大筋で私の提案を支持した。私の立場は革新系無所属であった。しかし、坂上宇一郎、住吉富一、小林松三郎、渡辺正一などと組み、多数派となり、金田市政、吉田市政を支えた」<sup>(56)</sup>。坂上、住吉、小林はそれぞれ農業者の支持を得て議員となっていた人物である<sup>(57)</sup>。加えて相田一男は金田市政の時代から、吉田市政の時代にかけて3期12年間にわたって、議会の中での重要ポストのひとつである議会選出の監査委員に任命されている。これらのことから、このグループが議会の中で保革連合体として影響力を強めていっていたことがわかる。

また、議会で特に重視していたのはこのグループではあったのであろうが、市長としては無投票で3選を果たしているように、対抗馬が出されない程度にこれまでの市内の名門一族等にも目配りをした融合型の市政運営であったことが窺える。以上のことをソシオメトリックに図化すると図5のようになる。

(53) 太田大三郎『加茂川の流れ』1996。金田の指示で太田が渡辺の選挙を手伝うことになったということである。

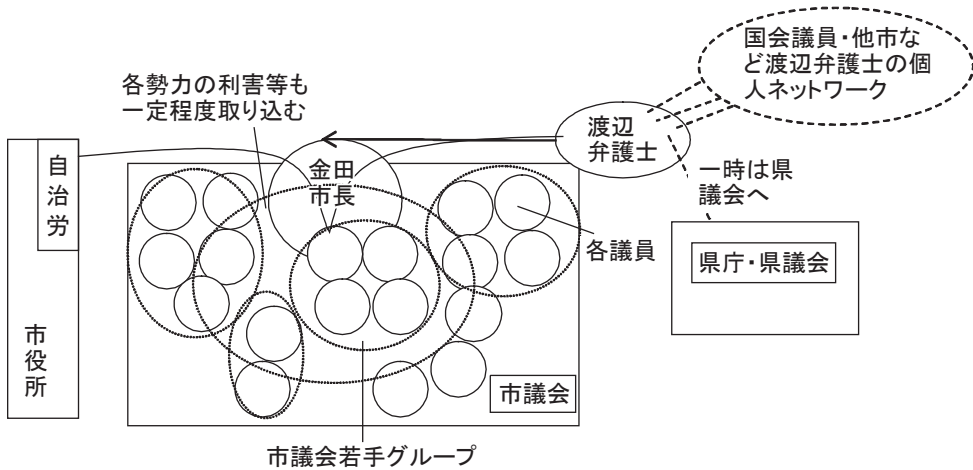
(54) 太田大三郎同著。また、このことから、当時県議会議員であった坂内龍雄および、その系列の市議会議員との関係はあまり良好でなかったことがわかる。

(55) 太田大三郎同著

(56) 相田一男『さすらいの軌跡』1995

(57) ただし、坂上宇一郎は戦前・戦後の農地改革時は農民組合運動に関わっていたとされ、大農家・地主を出身とするような純粋な保守ではなかった。（R氏インタビュー、家族・友人らによる追悼文集「坂上宇一郎に捧ぐ」より）

図5 金田市政期の統治構造



また、この時代の市議会に反映されるような市内の政治勢力は、革新系（主に日本社会党）の市議会議員を輩出していたのは農民運動のグループ、新潟鉄工などの工場労働者を支持基盤とする労働運動のグループであった。保守系の市議会議員を輩出していたのは農民運動に参加していたような農家以外で、いくつかの近隣集落の代表として選出された人物、織物、木工業、建設業など各種の業界団体の代表となった人物が主であった。また、保守系の市議会議員となっていた人物らは概ね「春秋会系（亘四郎）」、「越山会系（田中角栄）」、「大和会系（大野一郎）」といった国会議員後援会系列に属していた。しかしながら、その系列が市議会内でのグループにそのまま反映されていたということではなく、上記の相田一男らのグループは、革新系、春秋会系の勢力などが同居するなど、市議会内でのグループ構成に直結されていたということでは必ずしもなかった。また、越山会については、田中角栄は衆議院議員選挙において当時既に市内でも安定的に高い得票数を維持していたが、市議会での勢力は大きいものではなかった<sup>(58)</sup>。

## 第二項 吉田市政期の統治構造

吉田巖市長は金田が町長時代も含め3期で勇退した1963（昭和38）年の選挙で当選し、市長となった。この選挙で先に立候補表明をしたのは加茂商工会議所専務の渡辺忠平であった。渡辺は商工会議所を中心とした商工関係団体やそれと一部重複するが、越山会

(58) B氏、F氏インタビューより。この時期は越山会系議員は概ね1、2名程度だったと言われる。



などの支援も受けた保守系候補であった。

それに対して当時加茂農林高校の校長であった吉田巖は加茂農林同窓会有志らの要請を受け、立候補を決める。吉田の選挙には後に市長になる太田大三郎も前市長金田綱雄の命によって選挙参謀として参画した<sup>(59)</sup>。この選挙活動としては加茂農林<sup>(60)</sup>の同窓会を中心に行われたとされる。加茂農林同窓会は既に1955（昭和30）年の北村一男知事擁立の選挙の際に政治勢力として結束しており、市内外にわたって一つの政治勢力となっていた。また、太田の参画が意味するところは金田前市長を支援していた加茂朝学校（加茂暁星高校）勢力の支援を取り付けるという意味でもある。また、共産党・日本社会党等の革新勢力からの出馬の話も出なかった。そして保守層の支援を受け、資金的にも優位に立つ渡辺忠平に対し、吉田巖は過去に民主党と左右社会党ともに推薦して当選した北村新潟県知事の初回の選挙同様<sup>(61)</sup>に、保守層の支持が無かったわけではないが、主に革新系勢力の支持が中心だったとされる。

結果、吉田巖が12,546票、渡辺忠平が8,953票と吉田が大勝した。政治的主張としては革新系を重視したアピールではなかったが、実質的に革新勢力の多くの支持を受けた上での当選だったと言われる。

吉田市長は市長就任前には新潟県の教育委員長や当時県庁へ多数の人材を輩出していた加茂農林高校の校長を経験していた。そして吉田市長が就任してからの加茂市政でもそのような県庁との人的ネットワークは活用した側面もあったとされる<sup>(62)</sup>。

(59) 太田大三郎『加茂川の流れ』1996

(60) 加茂農林は当時、県内全域から学生が集まり、また、県庁に勤務していた人材を最も多く輩出していた高校である。また、近隣自治体では加茂農林出身の首長・県議会議員が多数居り、県政や近隣都市への影響力がある程度高かった。詳しくは新潟日報社編『民選知事五代：県政支配の構図』上下巻、1977、加茂農林高校『加茂農林70年のあゆみ』1971を参照。

(61) 吉田巖は北村一男新潟県知事時代に新潟県の教育委員会委員長を経験しており、北村の側近の一人であった。また、北村は当選以後は革新勢力と溝ができ、保守勢力に近づいていくことにもなるが、その意味では保守系にも受け入れられる素地はあった。

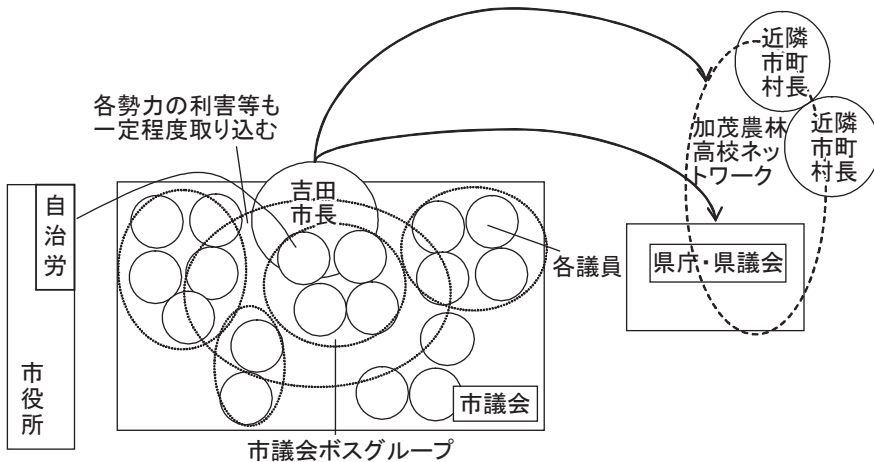
(62) 例えば、吉田市政時代の市役所職員であった方へのインタビューではこのような証言も得ている。「当時市町村から県庁に市町村が何か話に行くと、県庁の部屋の前に県内の各市町村役所の職員がたくさん手土産を持って並んでいたものだった。そこで、吉田市長はどういう予算付けをしたのかかわからないが、当時加茂農林では生徒が作った鶏肉、野菜など缶詰などの食品が商品として売られており、それをたくさん購入し、県庁に行く際に持っていけと言ったものだった。すると他の市町村の職員が持ってきたのはデパートで買ってきた手土産で見向きもされないが、加茂の場合は県の担当職員から『加茂農林の生徒が作ったのか。俺の母校だ。よくもって来た』ということで、非常に喜ばれ、それをきっかけにいろいろと目をかけていただき、様々な個人的なネットワーク作りにもなった。そして中々外に出さないような情報を頂くこともできた。これは当時の吉田市長だからこそできたこともあると思われる」（C氏インタビューより）

中央との関係では特に1969（昭和44）年の加茂川・下条川の大水害の後に「目白詣」と言われる田中角栄邸の訪問などを含めた新潟選出の国会議員に対する陳情の回数が多くなったと言われる<sup>(63)</sup>。国会会議録を確認すると、当時の新潟市を中心とする衆議院議員新潟1区選出の日本社会党の米田東吾が、災害対策特別委員会で加茂川改修の復旧工事を推進するように、と発言をしているのが多数見受けられる<sup>(64)</sup>。この当時は吉田と田中角栄とは直結するような人的関係は無かったが、災害のことなどもあり、目白詣に行くたびに何らかの形で資金がついたと言われている<sup>(65)</sup>。

議会では金田市政の時代から既に有力なグループであった保革連合グループがより主導権を握るようになる。彼らは当選を重ね、議会内の重要ポストの監査委員、副議長、議長を占めていくことになる。

吉田市政では2期目以降、無投票で3期を務めているといったように、対抗馬が出されない状況であった。そのため、ある程度のこれまでの市内の商工勢力にも目配りをし、災害の復興、河川改修というところでそれぞれの勢力がある程度のところまで利害を一致しながらの融合型の市政運営ではあったことが窺える。以上のことをソシオメトリックに図化すると以下のような図になる。

図6 吉田市政期の統治構造（市内・県内イシュー）

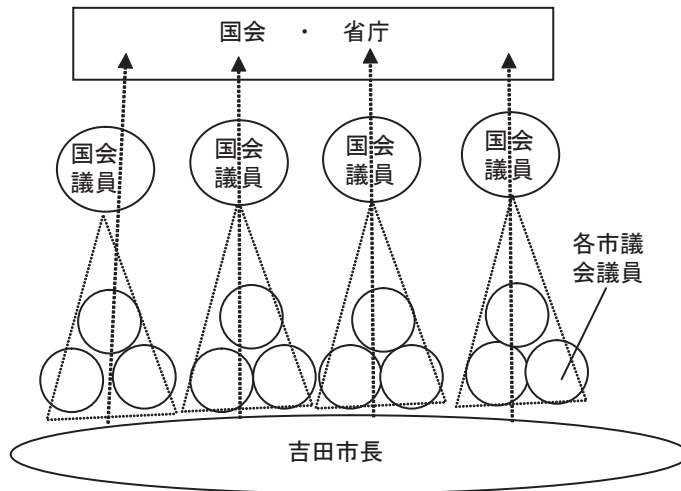


(63) D氏インタビューより。

(64) 国会会議録検索システム ([http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk\\_logout.cgi?SESSION=23541](http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_logout.cgi?SESSION=23541)) より確認。

(65) B氏インタビューより。

図7 吉田市政期の統治構造（国会への陳情を必要とするイシュー）



また、この頃の市議会に反映されるような市内の政治勢力はというと、金田市政時代と基本的に構図が大きく変わったわけではない。変化があった部分としては、革新系では農民運動出身の議員数が減り、代わりに労働運動出身の議員数が増加していった。また、吉田市政期の3期目の1971（昭和46）年に共産党と公明党が初めて市議会で議席を獲得することとなった。

### 第三項 皆川市政期の統治構造

1975（昭和50）年の選挙では吉田巖市長が体調面の理由から出馬しないことが明らかになって以来、当時既に議会の中では議員選出の監査委員や副議長を経験する等、議会内で有力人物であった相田一男<sup>(66)</sup>が早くから出馬を表明し、革新系の団体や加茂朝学校（加茂暁星高校）の同窓会の支持を取り付けて活発な活動を展開していた。一方で当選して市長となる皆川良二は自民党支持勢力である越山会、春秋会などの商工業者や土建業者や保守系農業者のリーダー層の勢力から推されて出馬することになる。構図としては明確な保革対決である。

敗れた側の相田一男は国鉄労組出身で戦時中のシベリア抑留を経験し、当地で共産主

(66) 相田一男は国鉄労組出身ということで公務員組合との関連が強く、当初は国鉄労組が主体だったようであるが、後に市の自治労との結びつきが強くなり、自治労が支持母体の主体となっていった。

義教育を受け、日本に帰国後は国鉄新潟闘争のリーダーとして活動し、国鉄のストライキの指揮をとるなど「汽車止め男」との異名を持つ人物であった。市長選挙に出馬する際には既に国鉄労組の専従職員の立場は辞し、家具の生産・卸・販売を行う企業を経営していたが、基本的な思想と支援は革新系である。また、選挙参謀としては、金田の選挙の際と同様に、加茂朝学校（加茂暁星高校）の先輩にあたる渡辺喜八がついていた。

一方の皆川良二は市内の名門一族のひとつである皆川家<sup>(67)</sup>の出身である。皆川家は戦前の市内の主要な産業のひとつであった機織物業で成功した名望家一族であり、戦前の市政において「旦那衆」を形成していた一族であった。そして皆川良二は京都帝国大学を卒業後、家業の経営に参画する他、加茂農林高校で教員も経験していた人物である。また、皆川の選対の責任者には坂上宇一郎という人物がついていた。坂上は直前の加茂市議会の議長であり、次の市長となる太田大三郎の実兄である。坂上は保守系農業者を支持基盤にもった議員であるが、議会では直前まで革新系の支持基盤を持った相手候補の相田一男と同じく、金田・吉田の両市政で最も有力であったと見られていた有力グループの一人であり、この選挙はそのグループの分裂選挙という意味合いもあった。

金田・吉田の歴代市長の選挙で既に加茂朝学校（加茂暁星高校）勢力の1人で、市政統合の象徴的人物でもあり、次期市長となる太田大三郎は加茂朝学校（加茂暁星高校）の同級生であり親友の相田一男と実兄の坂上宇一郎がお互いの政治生命をかけて選挙戦を戦う中、非常に微妙な立場に追いやられたのである。太田は一方では完全に相田支持を表明し、実働部隊となっている暁星学園同窓会（加茂朝学校出身者も含む）の会長であり、一方で皆川陣営の実働部隊である吉田後援会の幹事長という立場であった。そのため、中立を宣言し、選挙を見守ることになった。

選挙戦は当初皆川陣営が劣勢だったとされるが、皆川陣営は越山会や亘四郎の後援会（春秋会）など、自民党と概ね重なる市内の経済界、加茂農林高校同窓会の支援を受け、着々と巻き返しを図った。そして両者ほぼ互角、またはやや相田有利かと思われていた選挙直前の1～2週間前になり、相田一男の個人的な人間関係に起因するスキャンダルの噂が流された。このスキャンダルの噂によって情勢は一転したと言われている<sup>(68)</sup>。

結果、皆川良二14,960票、相田一男8,637票で皆川良二の圧勝となった。これは現在までおそらく唯一の保革対決の戦況が明確に分かれた中での保守側の勝利であり、加え

---

(67) 皆川家は織物業で成功し、戦前から市内で最も成功を収め、「旦那衆」を形成していた一族であった。

(68) インタビューにおいて多数の方から同様の証言を得ている。

て皆川は加茂市で初の越山会系市長となった。

インタビューによると、皆川市長の性格は「非常に育ちが良く、感じのよい人」であったという<sup>(69)</sup>。また、市長としての態度は「よきにはからえ」という言葉で表現できるように、あまり自分が政策遂行や意思決定を行おうとせず、周りを気にしながらの市政運営が主であったと言われ、市長を介さずとも、各種のアクター間での調整がなされていたことが多かったと言われる<sup>(70)</sup>。そして、庁内については、市役所たたき上げの助役らの幹部職員に任せることが多く、そのような中で皆川市政期の後半には柏森事件と呼ばれる公金不正流用事件が起きてしまうことにもなった<sup>(71)</sup>。

また、皆川市政が誕生したのは田中角栄内閣が退陣した後であったが、闇将軍と呼ばれ、中央政界では相当の権力を保持していた時期であった<sup>(72)</sup>。皆川市長が二期目となった頃、県議会議員には越山会直系の菊田征治が当選し、市から県、そして国へのルートも確保され、河川改修、宅地移転とそれに伴う公営住宅建設事業、土地区画整備事業等に財政措置や幹線道路の国道昇格などもなされていった。いわゆる目白詣も加茂市長では皆川市政の時代に最も多く行かれたと言われ<sup>(73)</sup>、加茂市政の歴史においては唯一の越山会系首長とされる。越山会系とは雖も、かねてから越山会に入会し、集票活動に深く関わっていたわけではなく、むしろ亘四郎の後援会である春秋会系の人物と考え方や心情が近かったと言われている。しかし、当時の選挙の際の支援の中心が越山会であったことなどから越山会系首長の一人とされる<sup>(74)</sup>。また、加茂市選出の県議会議員が菊田征治であった頃、議会への予算の上程前、同議員や自民党市議会議員を中心とした加茂市の自民党幹部による市の担当課との予算ヒアリングが行われていたと言われている<sup>(75)</sup>。

皆川市長が何か意思決定に悩む際は後援会幹部に相談し、それを踏まえた決定がなさ

(69) D氏、E氏、R氏、Y氏など多数の方からの皆川氏の印象として同様の証言を得ている。

(70) B氏、E氏、R氏インタビューなどより。

(71) E氏、H氏、K氏、R氏インタビューなどより。

(72) この時期は、田中角栄が自民党を離れつつも木曜クラブのオーナーであり続け、大平、鈴木、中曽根の各内閣総理大臣の指名とその内閣の顔ぶれにまで大きな影響を及ぼしていたいわゆる「田中支配」が行われていた時期である。この様子については、朝日新聞政治部『田中支配』朝日新聞社、1985、増山栄太郎『角栄伝説』出窓社、2005、石川真澄『戦後政治史』岩波書店、2004などに詳しい。

(73) B氏、D氏、E氏インタビューなど、多くの方からこのことは指摘されている。

(74) Y氏、R氏インタビューより。

(75) D氏、E氏インタビューより。

れていったと言われている。例えば、総合計画審議会の会長に次の市長となる太田大三郎の実兄であり、皆川の選挙の責任者となった後援会幹部の坂上宇一郎が就き、計画策定が進められたことなどがある。そのようにして、文化会館や市庁舎の建設<sup>(76)</sup>等が、市街地ではなく、当時は郊外とされた西加茂地域となっていくことになる<sup>(77)</sup>。

また、不特定多数の市民や公募参加というわけではないが、住民の参画を意図した市民活動委員会を設置した。市民活動委員会は1979（昭和54）年に設立され、委員は区長<sup>(78)</sup>や婦人会、各商工会議所や個別の業界団体などから推薦された38人で構成され、当初は当時改修中であった加茂川河川敷の活用を考える河川敷利用計画部会と当時全国各地で策定が流行っていた市民憲章の策定を目指す市民憲章策定部会が作られた。このような市民活動といったことや、住民運動といったことは歴史的には革新勢力側が中心となって運動を行っていたものであるが、加茂市においては、名望家体系的保守と田中角栄、越山会に代表されるような草の根保守が結合し、統治構造の中で最も影響力が強かった時代にこのような仕組みが作られている。成果として、1982（昭和57）年に市民憲章<sup>(79)</sup>はその市民憲章策定部会が草案したものがほぼ修正なく議会へ提出・可決され

---

(76) 市庁舎の建設がなされたのは太田市長の時代ではあるが、土地の取得がなされたのが皆川市長の時代にあたる。

(77) R氏インタビューより。

(78) これは、特別区の公選区長や、政令指定都市における行政区の区長ではなく、町内会・自治会的な地縁的な組織の長としての「区長」である。

(79) 加茂市民憲章（1982（昭和57）年3月10日制定）の内容は以下のとおりである。

「東に粟ヶ岳 加茂山の杉木立 西には豊かな田園 信濃川 わたしたちのふるさと加茂市は さわやかな緑につつまれ 加茂川はまちなみを映しながら 信濃川へと注いでいます わたしたちは この恵まれた自然環境の中で ユキツバキのねばり強さに似た たくましい市民性と活力を育て そして連帯の意識を高めなければなりません 先人が培ってきた尊い歴史と文化をふまえて いきいきとしたまちをつくりあげ それを大いなる遺産として後世に伝えたいのです

豊かな自然を大切にし 住みよいまちをつくります

強いからだを心きたえ 明るく笑顔で暮らします

やすらぎのある家庭をつくり みんなの夢を育てます

いたわりと思いやりの心で ふれあいの輪をひろげます

みんなで考え 力をあわせ のびゆくまちを築きます

市民憲章には ふるさと加茂市が住みよく心豊かなまちとして 限りなく伸展するようにとの深い願望がこめられています

この地を こよなく愛する加茂市民のなかに 市民憲章がしっかりと根づき いつまでも生き続けるならば 希望あふれるあしたを約束されると信じます」

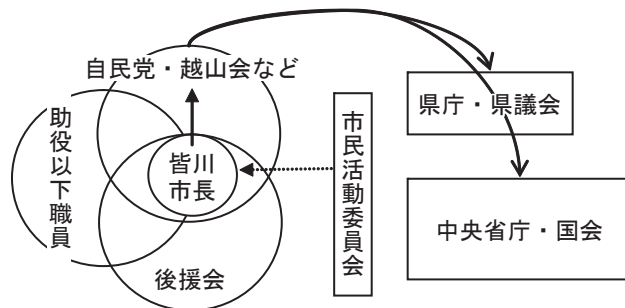
このように市民憲章の表現方法として「願い」の記載に加え、「～しましょう」といった勧誘の書き方ではなく、「～します」という意思を示す書き方がなされている。

ることになった<sup>(80)</sup>。市民参加の加茂川河川敷整備については市民活動委員会の河川利用部会の案が概ね採用され、この活動が1989（平成元）年に自治省による「潤いのあるまちづくり」優良自治体の受賞理由のひとつに挙げられている<sup>(81)</sup>。このように市民参加の機運は一時的ではあるが盛り上がりを見せることとなる。

皆川市長は歴代の市長の中では唯一革新勢力の支持を受けない自民党が支援の中心となって当選したというところに特徴がある。そのため、議会内の勢力としては、日本社会党・共産党が野党的な立ち位置となっていた。これは共産党が議席を得たのは吉田市政の終盤からであったので一概には言えないが、この時期は統治連合の主体の中でも土建業者や商工業者などの影響が強く、金田・吉田の時代から考えると、ややレジーム変化が生じている時期である。以上のことをソシオメトリックに図化すると図8のようになる。

当時の市議会に反映されるような市内の政治勢力というところ、越山会系の議員は議会内では少数派ではあったが3・4名と増えた。また、自民党衆議院議員の面では大野市郎の大和会が桜井新一の一新会への支持基盤の継承、亘四郎の春秋会から渡辺秀央の秀央会への支持基盤の継承がなされたのもこの時期である。革新系の顔ぶれとしては共産党からは皆川市政時代以前は市議会では1名であったのに対し、民青系、民商系の2名の議員が出るようになり、また吉田市政時代にも既にそのような流れはあったが、日本社会党の市議会議員でいっそう農民運動出身者が減少し、労働運動関係の議員が増加することとなった。

図8 皆川市政期の統治構造



(80) 古川信三『加茂雑記Ⅱ』pp. 258-267より

(81) 日本経済新聞 新潟版1989年2月4日

#### 第四項 太田市政期の統治構造

太田市長は唯一加茂市長経験者で選挙を経験しなかった市長である。なぜ太田は無投票に持ち込むことができたのか。それを読み解くことで太田市政の統治の構造が解明されると言えるだろう。そのため、まずは太田の経歴を省みることにしたい。太田は加茂朝学校を卒業後には工場労働者として組合活動に参加し、革新系の運動、考え方、およびそのネットワークに触れる機会があった。また、選挙の経験も豊富で、初めは渡辺喜八の町議会議員選挙と県議会議員選挙、そして金田綱雄の町長選挙、吉田巖の市長選挙など加茂朝学校（加茂暁星高校）関係者のリーダー格の一人として参画していた。また、実業家としての経歴もあり、料理店の経営を挟んだ後に、市内の有力企業となる新潟紙器(株)を創業し、それ以後加茂商工会議所に関与するなど、商工団体関係のネットワークも構築していった。国政との関係については村山達雄元大蔵大臣の後援会である「山紫会」の加茂におけるリーダーとなり、自民党とも関わりを持つようになっていった。そして、太田は過去の市長および、市内の自民党系勢力と革新系勢力のどちらとも関係を持っていた人物であり、そのため無投票当選に持ち込むことができたと考えられるのである<sup>(82)</sup>。

そのため太田市政は市内の自民党の派閥系列の勢力、日本社会党、共産党、公明党勢力などそれぞれが独立した支持基盤を持ちながら、太田大三郎という、それぞれの勢力に人脈を持つ核となる人物が加茂市政の中で形成され、その人物を首長という市政の中心に据えることで、細部では一見多極的ながら市政では太田市長を中心に融合し、安定する多極共存型の民主主義<sup>(83)</sup>の体制であったと言える。

よって、太田市長時代は議会側とは実質的にはオール与党であった。例えば市議会議員経験者もインタビューでこのように表現している。「太田はアクが強くなく、全方位的な市政運営であった<sup>(84)</sup>」。政治的には全ての勢力を全ての部分で取り入れるということとはできないだろうが微妙なバランスをとりながらの運営であったようだ。また、太田市長の時代は終盤にバブル崩壊が到来するが、それまではまさに日本経済のバブル絶頂時代であり、財政的にもゆとりがあった時代である。そのため市庁舎移転、コミュニ

---

(82) 一方で、太田は自民党系勢力の市議会議員経験者などから「看板は自民で中身は革新だった」と評価されることも多い。

(83) 多極共存型の民主主義に関してはArend Lijphart *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, 1977. (=内山秀夫訳『多元社会のデモクラシー』三一書房、1979)を参照。

(84) N氏インタビューより。



ティセンターの設立など、公共事業への配慮も可能であり、政治的にバランスをとりやすかったということもある。

一方で庁内に対しては起業家出身の市長らしく、民間感覚的な考えを取り入れようとしていた。「太田市長は、ハードは金さえあればできるといつも言っていた。そのことから、太田はソフト面、つまり、窓口の接遇や、資金の流れで不正ができないような仕組みにするなどでの改革を行った<sup>(85)</sup>。」また、太田市長時代はボトムアップ的に若手の意見を活用する場面が多かったという。例えば、人口増加プロジェクトや、ふるさと創生基金の活用プロジェクト、さわやかサービス改善プロジェクト（対面サービス）、庁舎移転など、庁内プロジェクトチームをたててアイデアを出し、ある程度そういったことが政策に活用され、実現していつてもらえるような雰囲気もあったという<sup>(86)</sup>。

それ以外に、例えば、ロシアのコムソ・モリスク・ナ・アムーレ市との友好都市関係の成立、暁星学園による新潟経営大学設立といった動きに元市議会議員で、加茂朝学校（加茂暁星高校）の同級生であった相田一男が関わったとされる<sup>(87)</sup>。これに関係する現在までの主な市の事業としては毎年中学生の交換交流が行われており、これは現在の若い世代にとっても知名度の高い事業となっている。大学については、学校法人加茂暁星学園（旧加茂朝学校・加茂暁星高校の経営母体）が新潟経営大学を設立することを決め、大学創設資金の確保を担った太田市長は県民および関係市町村に多額の寄付を要請する一方、加茂市の寄付金が最も多額のため、市内企業に対し、寄付の集めに駆け回ることになった。

これらのことから考えると、統治構造の構図としては、皆川市政期と比べると、金田市政・吉田市政期のような構図に回帰したような構図となる。よってこれをソシオメトリックに図化すると図9、10のようになる。

(85) K氏インタビューより。

(86) Q氏インタビューより。

(87) このコムソ・モリスク・ナ・アムーレ市は、相田一男がシベリア捕虜となって共産教育を受けた捕虜教育大学のあった地である。そしてまた、この友好関係を作るきっかけとなったのも相田一男である。この経緯としては、相田一男らによるシベリア訪問をきっかけに暁星学園と当地の工業大学、教育大学の交流が始まる。それに乗じて当時の太田市長もコムソ・モリスク・ナ・アムーレ市を正式訪問し、コムソ・モリスク・ナ・アムーレ市の市長も加茂市を正式訪問し、友好都市としての関係を築いていったということである。（相田一男『さすらいの軌跡』1998）

図9 太田市政期の統治構造

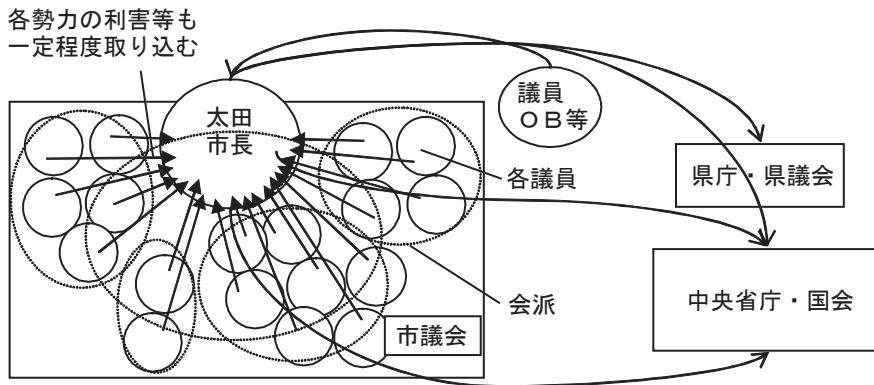
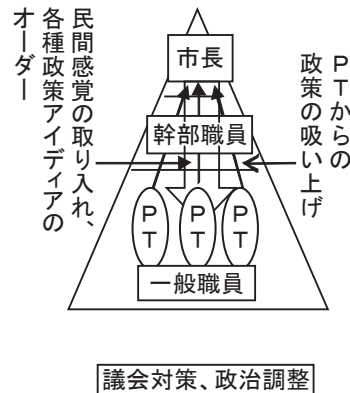


図10 太田市長による市役所内のマネジメント方法



また、この時期は政治状況が安定していた時期でもあり、市議会でも勢力図の大きな変動はなかったと言えるだろう。

### 第五項 小池市政期の統治構造

小池清彦市長が市長になるまでの経緯として選挙戦をここではまず確認したい。1995（平成7）年の選挙は、無投票で市長となった太田大三郎が、1994（平成6）年の9月議会の終わりに三選目の出馬をしないことを宣言した後に始まることとなった。この選挙では三名立候補することとなるが、実質的に争ったのは小池清彦と川崎一維の二名である。

まずは小池清彦であるが、先述のとおり、キャリア官僚出身で、防衛庁時代は教育訓練局長にもなった人物である。小池の出馬の経緯については防衛庁時代から関係のあった市内の会社社長<sup>(88)</sup>から、市内に住む同級生らに市長にしたいということで後援会の組織依頼があったと言われる。それによって、同級生らで後援会を作り、共産党以外の主要政党から推薦を受けた保革相乗り候補である。小池が推薦を得た経緯は以下のようだったと言われる。まず小池側は自民党<sup>(89)</sup>に「共産党以外の推薦が欲しい」ということで話していた。そこで自民党側は相手候補の川崎陣営からも推薦の依頼が来ていたが、日本社会党の推薦を得られた方を推薦するというスタンスを取ったということである<sup>(90)</sup>。日本社会党側にも二候補がどちらも推薦依頼を出してきたが、その中でも「平和憲法の維持」および「非核都市宣言をただちに行う」<sup>(91)</sup>という太田市政時代になしえなかった2点を重視し、それを受け入れた小池側を推薦することに決める。それを受けた自民党側は経歴としては申し分のない小池を推薦することに決めた、ということで保革相乗りの構図が成立したということである。ちなみに背景として、国政ではこの時代は自社さ連立政権で、日本社会党の村山富市が内閣総理大臣の時代であった。

一方、川崎側は過去に自民党籍を持っていた、保守系の市議会議員であった。そのため市内の経済界および一部保守系の議員からの支援も得て活動がなされた。年齢も若く、期待されたところもあったが、保守同士の戦いに見られたところで、保革相乗りとなってしまった牙城を崩すことができず、結果、小池清彦12,189票、川崎一維9,102票で小池清彦の勝利に終わる。この時はかつて大きな影響力を持っていた学校勢力は、太田市政期の8年間の無投票の期間を経てあまり表立った動きはなかったと言われる<sup>(92)</sup>。

小池市長については第三章で詳しく述べることにもなるが、市民との関係としては、市長自らが直接市民からの意見を聞き、直接的な対応を試みようとしている。この市民との直接の関係については原則毎週1回開催で、市民であれば誰でも参加可能というこ

(88) その会社社長は小池市長が当選してしばらくしてから亡くなられ、影響力を行使するということはなかったと言われる（A氏インタビューより）。

(89) 自民党加茂支部は、自民党籍を持つ市議会議員および、市議会議員旧来の各派閥の支持者の中でも会社社長等の有力者らで組織されているものとされる。

(90) A氏、B氏インタビューより。

(91) この点については、あくまで「自衛隊の存在を前提として」小池市長の心情に合致しているということが、小池市長も著作者の一人に名を連ねている、小池清彦、箕輪登、竹岡勝美『我、自衛隊を愛す故に、憲法9条を守る — 防衛省元幹部3人の志』かもがわ出版、2007からみてわかる。

(92) 元職および現職の市議会議員等のインタビューより。

とになっている「よもやま話」という直接対話の機会を作っていることに代表される。それ以外でも市内の各種会合の慰労会等と呼ばれて発言をし、宴会の席で各人の状況などを聞いて回るようなコミュニケーション<sup>(93)</sup>などで市民からの情報を市長が直接得る姿勢を大切にしている。これを小池市長自身は「よもやま話路線」と称している<sup>(94)</sup>。また、庁内では強烈なトップダウン型での運営がなされている<sup>(95)</sup>。

一方、議会に対しては一切根回ししない主義を通してしている。そのため、2003（平成15）年にはこれまで議会の推薦によってほぼ決まっていた議会選出の監査委員に対して小池市長は自らの推薦する市議会議員の人事案の提出をし、議会側はそれに対して反対の決議をし、しばらくのところ議会選出の監査委員が一名欠員となってしまいう事態も生じたということもある。

小池市政になって以降は「よもやま路線」で市長が市民と直接的な関係を結ぼうとしていることもあり、これまでの政治勢力および組織的な勢力が統治の連合を占めるという仕組みにゆがみをきたすこととなった。そのためイシュー毎に市長と利害が一致するところが近寄り、お互いに活用するという状況になっている、いわば多元的な側面も大きくなっているのである。例えば、合併反対・イラク派兵反対の言論を掲げていた時などでは、全国各地の合併反対を掲げる組織の講演会等と呼ばれ、共同歩調をとっている。また、小泉構造改革路線の批判の関連では国民新党や民主党と連携をするといったようなことがある。

このような構造をソシオメトリックに図化すると図11、12のようになる。

小池市政になってからの市議会との関係は「そもそもあまり根回しをしようとしな」といったことが言われる<sup>(96)</sup>。その結果として、全体を包括しようとはせず、その時々々の状況、利害によって支援の体制が変わることになる。例えば、一回目の選挙（1995（平成7）年）は保革相乗りではあったが、二回目の選挙（1999（平成11）年）では、革新側が対立候補を支援している。そして三回目の選挙（2003（平成15）年）では商工会議所関係者によるグループが、最終的に擁立はできなかったが、対抗馬擁立の

---

(93) 小池市長はこのようなときの聴査・危機管理には徹底しているようで、このような場では、ひたすら話を聞く姿勢をとると言われる。

(94) 2003（平成15）年6月加茂市議会会議録より。

(95) A氏、E氏、K氏、G氏、J氏、N氏、Q氏、Y氏インタビューより。

(96) R氏インタビューより。

図11 小池市長期の統治構造

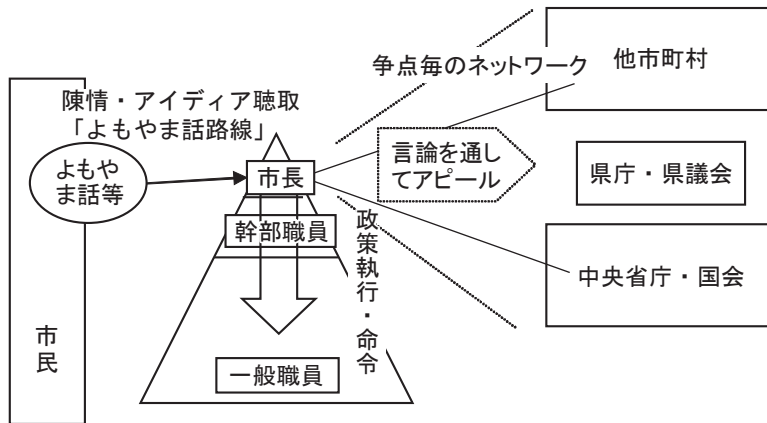
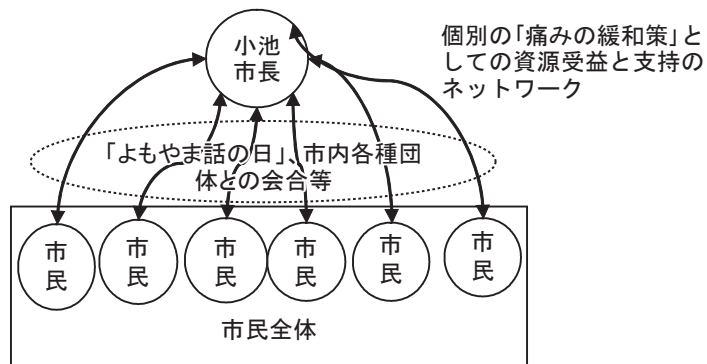


図12 小池市長期の統治構造（主に小池市長－市民間関係を抽出）



かなり具体的な動きが見られた<sup>(97)</sup>。四回目の選挙（2007（平成19）年）では、いくつかの勢力は分散したが、主に商工会議所関係の勢力、一部それと重複するが、民主党支持勢力関係の団体などが小池市長の支援に回り、旧革新勢力の一部や保守勢力の一部などが他候補の支援に回るなどしている。また、小池市長が被告となっている加茂市市民福祉交流センター美人の湯の訴訟事件では、当時の市議会議員5名が原告となっており、概ね議会では反市長派に位置する議員が原告団を構成しているが、その中の1名は議会の中で市長派とされる会派の人物である。

(97) 加茂市出身で当時経済産業省から国土交通省に出向していた現新潟県知事の泉田裕彦を擁立しようとする動きである。

## 第六節 小 括

本章では、加茂市選出の県議会議員、市長の背景・選挙からそれぞれの市政期における統治構造について論じてきた。

ここで、歴史的な加茂市政の性格をレジーム論で当てはめて考えることにする。レジーム論でのレジームの構成要素とは、一つ目に「地方政府の能力」、つまり、政策を遂行していくときの正当性と資源動員力であり、二つ目に「統治連合」構成、つまり、公職者と政府に属する一員ではないが、影響力を行使できる有力者の構成であり、三つ目に「関係性」、つまり、レジームを支配するパトロン・クライアントの関係や、経済的便益の供給を媒介にした関係である。

加茂市のレジームをめぐる重要なのは、旧来の名門財閥（旦那衆）を発端とした勢力と、ややそれよりも財力的には劣るがある程度裕福層であった社会階層に由来する加茂農林出身の勢力、それらよりも庶民的な階層に由来する加茂朝学校（加茂暁星高校）勢力が、それぞれ時には保革の対立軸で示されるように拮抗しながら時には市長選挙という実際の覇権争いとなりつつも、市長選挙が終わってしまえば、概ねお互いがバランスをとって市政の統治構造に組み込まれることである。つまり、名門層、やや裕福な階層、庶民層が融合した形で市政運営がなされていたことである。ここでのレジームの構成としては「統治連合」が各社会階層を融合して構築されたということである。そしてこの融合体によって決められた政策はその決定のプロセスで各階層のバランスがとられることとなるために、正当性が担保されることとなり、それを中心としたレジーム（「各社会階層融合型レジーム」）となっていたのである。

そしてこの融合は一時の変形を経て太田市政時代に爛熟・絶頂を迎えることとなる。これは田中角栄に代表されるような旧来の名門・名望家層ではない庶民層が勢力となり、開発主義に根ざした地域の近代化策、地域開発を行っていくという志向とはやや異質であり、各社会階層が統治構造の中で融合することにより、開発志向とともに「開発に対する強い郷愁」が醸成されなかったという特徴があると言える。

この特徴の由来は戦時中の疎開工場等の誘致に成功したことに起因すると思われる。戦時中に疎開工場が加茂市内に参入することで、産業としては弱まりつつあった市内の織物工場や、木工工場からの労働者の移転がなされる。それらの工場は基本的に加茂市内に戦後も残ることになった。そのため、農家の兼業化も含め、第二次産業の労働需要は充足さ

れる。これら工場労働者や兼業農家などは莫大な富を得るということはないが、消費に移転される可処分所得は高く、また田中角栄が得意としたような就職の斡旋、結婚相手の相談など細かなミクロの「地元の面倒」はあまり必要とされない地域ということにもなる。これによって田中角栄の選挙区でありつつも、地理的にも意識的にも角栄の風土の中での辺境となった。

しかしながら、一方で水害など、日本の近代化に伴ったインフラ整備の問題も生じてくる。インフラ問題は人命および個別の財産の喪失という直接的な被害の課題となる。また、一度その問題による災害が起きてしまえば、その問題も明確となり、加えて開発主義のリーダーである田中角栄の選挙区の一部でもあるということで、そのネットワークで利用されながら、インフラの整備、加茂市では河川の大改修とダム建設が進められていくこととなる。そのために、確かにその時代には加茂市でも開発勢力が成長していく。

それで形成されたのが皆川市政である。皆川市政期には、金田市政・吉田市政期とは統治構造に大きく影響を与えるメンバーの顔ぶれが変化している。また、田中角栄のところへの陳情の回数も増えたと言われる。そのために、この時代は金田市政・吉田市政期の各社会階層の融合型レジームが変化を見せることとなる。この時代における加茂市のレジームではインフラ整備をして安全対策を行うといった面で正当性を持たせ、田中角栄の「地域開発」に資源動員およびそれを源泉とした経済的便益を享受するといったことが中心的思考となった。そして他の田中角栄の選挙区の地域をはじめ、全国の地方部の意識を支配したそれによる構造が作り出された「地域開発レジーム」に近い「擬似的な地域開発レジーム」となる。この「擬似的」の要素としてはそのレジームの統治連合の構成の中に、未だ「各社会階層融合型」の要素が残り、表面上は「地域開発レジーム」に見えるようであったけれども、実質的にはそうでなかったと考えられるからである。それは、その時代にもし自民党系の人物が県議会議員の議席を取っていれば、県政・国政への事業陳情直結ラインが作られ、より開発を進められることになったのかもしれない。しかし、「擬似的な地域開発レジーム」時代の市長であった皆川市政の3期のうち、自民党系の県議会議員は1期のみであり、市政、県政、国政の開発主義一色のラインが途切れている。また、市政における一大開発事業であった加茂川改修事業に関連した汚職事件が皆川市政の終盤に発生し、その後の開発が一時ストップするといったことから「地域開発レジーム」が支配的なものになりきれず「擬似的」なもので終わってしまった、とも言えるかもしれない。

その次にはそれぞれの各階層のネットワークと繋がりを持つ太田大三郎が市長となり、全方位的な市政を展開していくこととなる。そこでは皆川市政時代に一時、統治連合から

排除されていた勢力も再度、統治連合に参入することとなり、各社会階層の融合型レジームに回帰することとなる。またこの時代の背景としては概ね日本のバブル経済の時代とも重なっており、開発志向の勢力のニーズもある程度の充足ができた。

しかしながら、小池市政の時代はバブル崩壊後の時代であり、社会経済状況は大きく変わる。実際には、バブルが崩壊したのは太田市政の終盤であったが、小池市長はバブル崩壊前を経験せずに就任当初から経済が右肩下がりとなることが想定できる時代であった。そこでは、以前のようなやり方での開発ニーズの充足はできなくなる。そこで小池市政が先に取り組んだのは、次章でより詳しく説明することとするが、「緩和ケア」型の政策の実施である。

そして加茂市は旧新潟3区の辺境であり、地域開発レジーム<sup>(98)</sup>は形成されず、住民の「開発への郷愁」の意識があまり育たなかった地域であったということで、「緩和ケア」型の政策が住民の選好に合致したと思われる。これはこれからもいっそう開発を進めようというよりも、ある程度の生活が保たれる方を住民が選んだということでもある。そしてここにレジームの正当性が担保されることとなる。また、そこでは市長と住民との関係は「痛みを緩和してくれる人」と「痛みを緩和をしてもらう人」の関係になる。つまり、ここで市長と住民とがパトロンとクライアントの関係となる。そしてこの痛みの緩和を受けた住民は支持者として強固な組織化がなされるわけではなく、市長と直接的な関係で結ばれることになる。ここでは「統治連合」の構成としては一概に表現することができず、争点毎に多元化され、言うならば市長と個別の痛みの緩和策によって結びついた住民ということになる。これは個人のときもあれば、特定業界の連合などの集団である場合もある。そしてまた、そこで成立したネットワークは「よもやま話」や各種の地域内での会合の場をきっかけとして、価格の低減、据え置き、無料化なども含めた行政サービス、その他制度の拡充を通しての便益の供給を媒介に直接的な関係が結ばれる。ここでは「緩和ケア享受型レジーム」と名づけることとするが、このように、小池市政ではいわばある程度の生活を志向し、痛みが出た部分に対して手当てを受けることを源泉にそのレジームが形成されるのである。

---

(98) 中澤秀雄『住民投票運動とローカルレジーム』ハーベスト社、2005



表5 各市政期とそのレジーム

市長名	期 間	レジーム
金田 綱雄	1954 (昭和29) . 3 ～1963 (38) . 4	各社会階層融合型レジーム
吉田 巖	1963 (昭和38) . 4 ～1975 (50) . 4	各社会階層融合型レジーム
皆川 良二	1975 (昭和50) . 4 ～1987 (62) . 4	擬似地域開発型レジーム
太田大三郎	1987 (昭和62) . 4 ～1995 (平成7) . 4	各社会階層融合型レジーム
小池 清彦	1995 (平成7) . 5～	緩和ケア享受型レジーム

そして、次章ではどのような誕生の要因があるのか、そしてこの「緩和ケア享受型レジーム」においてどのような市政が展開されているのか、そして何が小池市政を継続させているのか、という点について小池市政で実施されている施策の事例も交え、深く考察していくこととしたい。

(みのわ まさとし 東京大学大学院法学政治学研究科博士課程)