

## 非開発志向の自治（下） —— 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	(以上通巻372号)
第三章 小池市政	(以下 本号)
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	

## 第三章 小池市政

### 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

小池市政誕生の構造的要因としては①特に太田市政の時代に統治連合が安定しすぎたこと、②中央省庁（防衛庁）のキャリア官僚出身者として、既存の統治連合にとって都合の良さがあつたこと、の2点であると考えられる。以下それぞれの点を説明する。

#### ① 安定しすぎた統治連合

小池市政と太田市政までの市政の大きな違いは、太田市政までは、学校勢力などや、中央との関係のネットワークなどの連続性があるが、小池市政ではその断絶が見られるという点である。小池市長の後援会は確かに中学校の同級生を中心に幹部が組まれて結成され、助役（副市長）に吉田巖第二代加茂市長の息子を登用されはしているが、これまでの市長のように、長年の出身学校同窓会等との繋がりや、過去の市長の後援会関係者といった繋がりはない。では小池市政になるとなぜそれらが無くなってしまったのか。それは太田市政の時代にこれまでの既存の政治勢力のネットワークによる統治連合が安定しすぎ、その爛熟を迎えたところに要因があると考えられる。そして、その安定のため、太田に代わる人材が既存の統治連合のネットワーク内で育成・発掘できなかつたという点も指摘できる。太田市長はこれまでの統治連合の中で微妙なバランスをとりながら常に中枢周辺を渡り歩き、また市長時代もそのネットワークを活用し、各社会階層を融合させて各方面からの固い支持を得ていた人物である。そして、3期目の市長選挙に出馬しないと表明した後も、会派を問わず多くの市議会議員に慰留されている。また、これは裏を返せばそれらのネットワークの中から後継者となる人物を養成・輩出できなかつたということでもある。そのため、次の市長候補を選ぼうとする際、市内の既存の政界関係者よりも、外部からの人材流入の方が、既存の統治連合の継続を意図する観点から都合が良いという合理的な理由がある。

また、このような「安定しすぎた統治連合」での新しい人物で保革や各社会階層を融合したものを維持しようとするならば、各勢力から支持を受けられる人物であることが望ましい。そこではどのように堅い相乗り体制を作ることができるか、というこ

とが重要になる。その点、小池は1995（平成7）年の選挙の際の小池清彦の政治信条が日本社会党と近いところがあり、うまく相乗り体制を構築できたと見ることができ。それは日本社会党側が過去の市政から訴え続け、念願となっていた部分の政策の協定を結ぶことができるというところに現れてくる。とはいえ、実際のところ、日本社会党側からは小池市長が防衛庁出身であったことから、アレルギー反应的に支援を反対する声が出なかったわけではない。しかしながら、上記に加え、ちょうど当時は「自社さ連立政権」で日本社会党の党首であった村山富市が内閣総理大臣であった時期で、自衛隊の合憲性を認めていたという背景もあり反対の声の收拾がつかないほどではなかった<sup>(98)</sup>。

## ② 中央省庁（防衛庁）キャリア官僚出身者としての都合の良さ

また、これまでの市政の統治構造の外部に人材を求めるとすればどのような人物が適切か。どのような候補でも、「勝てる候補」であれば誰でも良かったのであろうが、地元出身の中央省庁のキャリア官僚であれば多くの都合の良い要素を備えている<sup>(99)</sup>。

まず、前提として市長という立場を確認しておくこととする。市長と市議会の関係はどちらも代表機関であり、二元代表制とされるが、その権力バランスは等しくない。市長になってしまえば議会に対して優位な権力がもたらされるのである。そして市議会側は例えば行政の政策・施策の実施で最も重要な、予算の各項目の発案すらできず、市長側が提出する予算の額の修正ができる程度である。また、条例すら市長側に拒否権がもたらされており、権力行使という関係では、「二元代表」というには非常にアンバランスな状況になっている<sup>(100)</sup>ということである。となると、そこでは統治連合

---

(98) A氏インタビューより。また、対抗勢力からは「日本社会党が防衛庁出身を支援するのはおかしい、裏で金の取引がなされているのではないか」と言われ、1995（平成7）年選挙の際にそういった主旨の怪文書が配布されたということである。

(99) なお、インタビューによると小池の市長選立候補の経緯としては、以前から防衛庁と関わりを持っていた市内企業経営者から、小池を市長として推したいという話を中学校の同級生らに持ちかけられ、そこで後援会が結成されることとなった。そして共産党以外の党からの推薦を得て出馬に至ったということである。

(100) 例えば、都道府県議会制度研究会が主に都道府県を対象に研究したものではあるが以下のような指摘をしている。「今こそ地方議会改革を 都道府県議会制度研究会中間報告」において現在の地方議会制度における首長と議会の関係として以下の問題提起をしている。「現行制度では、議会と首長の関係は著しくバランスを欠いている。例えば、議会は憲法上で議事機関として位置付けられ、当該自治体の意思決定機関であるとされながら、実際には条例の発案権は制限され、ましてや予算案の発案権も有していないことに対し、首長は議案の専決権を有し、また拒否権に相当する再議権を有しており、実際の審議では、議会は首長の諮問機能的立場に置かれている。」

の中に組み込まれるかどうか、ということは市議会議員といったような地域の個別の政治勢力の側からすると非常に重要な問題となる。とにかく市長側に付き、その統治連合の中に組み込まれることによって、個別の解決したい案件などの意見を通したいと考えれば、ある程度考えは遠くとも市長側に寄ろうとすることは考えられる<sup>(101)</sup>。また、それは、市議会議員の側が市長を選ぶ際にどのように支援をするかという立場に立つかということになれば、勝てる候補に対する相乗りというような現象として生じるというのはある程度合理的な判断となる。

そこでキャリア官僚出身者として既存の市内の統治構造をなしていた政治勢力からみた小池清彦の「都合の良さ」としては以下の要素が挙げられる。一つは経歴からくる行政経験の豊富さが期待できるということ、二つ目に中央とのパイプが期待できるのかもしれないということ、最後にある程度中立的な候補としてのイメージを形成しやすいということである<sup>(102)</sup>。

行政経験といった意味では、一般的な市民にとってキャリア官僚の個人の実績、能力などはなかなか把握できるものではないが、小池清彦は東京大学法学部を卒業して防衛庁に入り、防衛庁時代は官房防衛審議官、防衛研究所長、教育訓練局長などを歴任した、いわゆる高級官僚であった。そのため市民側からすれば、地元出身で東大を出て中央省庁で局長クラスまで経験した人なのだろうから、何らかの形で行政経験の豊富さとしては申し分ないはずである、ということが期待でき、その人物がわざわざ東京から加茂市に戻って、加茂市のために何かしたいと言ってくれるのだ、という良好なイメージを醸成するのが容易であったということである<sup>(103)</sup>。

中央とのパイプの期待ということでは、田中角栄時代は地元の選挙区の首長らは陳情に行くときなどは、まずは越山会本部や田中邸で概ねの話を付け、秘書に中央官庁に取り次いでもらってそこから補助をつけてもらう、という構図が長い間定着していた<sup>(104)</sup>。それこそが、当時、地元で公共事業とそれに付随する仕事を分配してもらう

(101) このような保革相乗り体制のメカニズムについての分析は、前田幸男「連合政権構想と知事選挙 — 革新自治体から総与党化 —」『国家学会雑誌』第108巻第11・12号、1995、村上弘「相乗り型無所属首長の形成要因と意味 — 国際比較を手がかりに」日本行政学会編『年報行政研究』30号、1995、河村和徳「首長選挙における政党の役割 — 相乗り型選挙を手がかりとして」『選挙』10号、2001年、pp. 27-37が詳しい。

(102) また、これらは全国の地方自治体でキャリア官僚のUターン首長、Iターン首長が出現する要因とほぼ同義であると考えられる。

(103) J氏インタビューより。

(104) 新潟日報社『ザ・越山会』2004

ための政治家の仕事とされたのである。よって、ある程度政治に関わり、見知った人物にとっては、中央省庁のキャリア官僚のイメージはそういった資金の管理、出し所のキーパーソンであるというイメージが自然と出来上がる。それが地域の人側からすれば、「中央とのパイプ」がきっとあるだろうという期待にもなるし、本人もそれを当然強調している<sup>(105)</sup>。

また、国家公務員はその身分があるときには国家公務員法第102条において、政治的行為の制限が課されている。国家公務員退職後はこれに拘束されることはないが、それまでの職務経験上、政治的中立のイメージを植付けようとするのは、これまで市議会議員を経験していた人物や、地元で長い間何らかの形で政治活動に従事していたような人物と比較した場合、より容易であると言えるだろう。

このように、太田市政の時代に安定しすぎた統治連合が生まれ、その後継をその統治連合の内部からは出すことができなかった。そしてその連合による統治の継続という観点からは外部に人材を求める合理的な要因があったところに、小池清彦が現れ、その経歴などから「勝てる候補」としての出しやすさといった、既存の市内の政治勢力の側から見ても都合の良い要因が重なり、1995（平成7）年の選挙では保革の相乗り体制を構築することができ、当選の要因となったことが考えられる。

つまり、裏を返せばいくつかのグループは選挙の相手候補の陣営側にも分かれてはいたが、商工会議所の中核メンバーを中心とする自民党系陣営と日本社会党系陣営、および、これに公明党も相乗りがなされている。よってこの時点で意図されていたこととしては、共産党は含まれてはいないが、概ね太田市政時代のレジームの継続だったと考えられる。

## 第二項 小池市政継続の構造的要因

誕生の要因は説明できても、その要因がそのまま継続の要因となるとは限らない。よって次に小池市政がなぜ現在まで継続しているのか、という点について考察したい。その要因としては、①既存のネットワークのさらなる衰退、②「緩和ケア」型の資源配分型政治の実践、③徹底的な政策アピールということが挙げられる。

---

(105) 小池市長自身、幾度となく元建設大臣の亀井静香と大学時代同級生だったことを強調し、「中央とのパイプ」をアピールしている。

### ① 既存ネットワークのさらなる衰退

既存のネットワークは前回の選挙からさらに4年が経過し、過去の太田市政やそれ以前を支えた人物らの高齢化も進んだ。その結束力が弱まっていた。それを象徴するかのよう出来事が1999（平成11）年の市長選挙である。

1999（平成11）年の市長選挙は元県議会議員<sup>(106)</sup>の高橋誠一と一騎打ちの構図になった。この選挙においては、第一回目の選挙の際とは支援体制の構造が大きく変化している。それはまず、前回の選挙で小池市長に推薦を出した日本社会党が政策や行政運営の方法への疑問から関係が悪化し、二度目の選挙では推薦を行わず、実質的に対立候補として出馬した高橋誠一を支援した。そして高橋陣営は前市長の太田大三郎と、元市長の皆川良二の二氏からの個人的な支援を受けることとなった。二人の市長経験者が支援することについては、小池市長が過去両市長経験者が築いてきた財政運営と政策の大部分を否定したこと、また市役所内での職員との関係等に対しても問題意識を感じたところなどが高橋の出馬の決意の理由と共通するところがあったため、個人として応援したとされる。

しかし、この選挙においては、高橋は大きく差をつけられての小池市長の勝利に終わった。そしてこれは小池市政になって4年間での統治の形態がある程度定着したことを物語るものであると言えるだろう。

また2003（平成15）年の選挙の際には、現在の新潟県知事である泉田裕彦の加茂市長選挙への出馬が取り沙汰された<sup>(107)</sup>。これは上記の前回選挙で高橋を支持した革新系陣営とは別の当時市町村合併を推進しようとしていた商工会議所関係者からの出馬の要請であったと言われる<sup>(108)</sup>。しかしながら、結局のところ調整がつかずに出馬には至らず、商工会議所等からは対立候補の擁立を見送ることとなった。そのような中、突如無投票にさせてはならないと、全くの無名の候補者が立候補することとなった。

その候補は目立った支持基盤となるようなものがほとんど無いにもかかわらず、小池市政の異常さを訴え<sup>(109)</sup>、ある程度の得票率を得た。このことはある程度までであれば、市政運営や市政の課題などについて問題関心の意識を基礎として票が動くよう

(106) 高橋は市議会議員時代は社会党所属で、県議会議員時代は、一回目は無所属で出馬したが、日本社会党の推薦を得て、それまでは革新系と目される候補であった。

(107) 越後ジャーナル「泉田陣営 県央で動き活発」（<http://www.palge.com/news/h16/9/izumida20040911.htm>）2008年11月30日アクセスより確認。

(108) 朝日新聞新潟版2003年2月25日朝刊、越後ジャーナル2004年9月11日より確認。

(109) 加茂市長選挙 選挙公報 2003（平成15）年4月より確認。

な状況となっていることが示されていると言えるだろう。

一方で、そのような風潮が見えてはいるが、次の2007（平成19）年の選挙では2候補が反小池を掲げて立候補するも、得票数は伸びず、2候補の得票数を合わせても小池市長の得票数には及ばない結果となった。このことから既存のネットワークのさらなる衰退および、問題関心の意識を基礎としても票がある程度動く、ということだけでは、小池市政が継続しているという現象を説明しきれないわけではない。

## ② 「緩和ケア」型の資源配分政治の実践

では、いったい他にどのような理由があるのだろうか。そこには加茂市の田中角栄時代の選挙区（旧新潟3区）の中での辺境であったということ、加えて小池市長の「緩和ケア」型の資源配分政治という点から説明づけられるところがある。

まず、旧新潟3区の辺境性に注目したい。佐々木毅が指摘するように、田中角栄の政治は「選挙に勝てばよい」型民主主義、である。それは「地元の面倒」をひたすらキメ細かく見る、そして「他ではできないことを地元でやってくれる立派なセンセイ」であることが選挙に勝つため、選挙に当選させてくれる地元の民意を反映するという意味で基本であった<sup>(110)</sup>。そして田中角栄による政治は成長主義、地域開発主義に基づき、その「他ではできない地元の面倒」対象が土建業界を中心とする各業界の面倒であったのである。

加茂市は田中角栄の選挙区（旧新潟3区）として辺境であったというのは前章のとおりである。加茂市では田中に対して「総合病院」的に何でも頼る必要がある地域ではなかった。確かに河川改修や下条川ダムの設置、桐たんすの物品税の減免など、田中角栄の利権誘導型政治の恩恵を授かった地域でもあり、そのおかげで生活が豊かになったという面はある。しかしながら、河川改修・ダムの建設はあくまで水害という災害を基点とした誘導であった。一方で魚沼の地域は主要産業自体が土建業という事態になったことや、長岡市は土建業だけでなく、越後交通株式会社に代表されるように交通といった側面からも支配されるような地域となったこと、柏崎市・刈羽村は原子力発電所の設置による巨大企業の到来と地域での就業の機会創出と、電源地域振興という名目での地域振興のための資金を調達していくようになったこと、といったように旧新潟3区の田中角栄型政治の中心部では生活の多くの場面を田中角栄の利益誘

---

(110) 佐々木毅『政治はどこへ向かうのか』中央公論社、1992

導等に起因するものに直接頼ることになっていた。一方、加茂市はそれらの地域と同じ選挙区に属し、河川改修工事やダム建設など、災害をきっかけとしてある面では面倒を見てもらいつつも、周辺地域における恩恵を選挙区の端から横目で見ている地域なのである。

それが加茂市政、加茂市民にとって、他の地域との差異として何を生じさせたのか。それは「開発への郷愁」の薄さということを示すことができる。それは、田中角栄の選挙区の辺境であったからこそ、その選挙区内を見渡せば、もっと大きな開発を多く呼び寄せられた地域がある中で、加茂市はあまり頼らずにこれまでずっと市政を継続させてきた。そして、確かに皆川市政期で、開発の方向に傾きかけはし、太田市政の際には開発はある程度は続けながらも、太田市政時代の開発は田中の威光によるものとは言えず、以前の構図に概ね戻ってしまうことにもなっていた。そのため、「開発への郷愁」を感じる意識の形成が弱かったと考えられるのである。

そして、小池市長は、開発ではない方法で市民に対して個別の手当てを行っている。具体的には、「よもやま話路線」として各人の個別の面倒を「よもやま話」を中心とする個別対話での対処、介護を必要とする人にはホームヘルパーの無料化、資金繰りの苦しい中小企業には低利融資<sup>(111)</sup>を、農家には農機具の負担補助<sup>(112)</sup>を、商店街を守るために新規の大型店舗の出店はシャットアウトする<sup>(113)</sup>というものである。

一方で、開発志向の勢力からの圧力や意見が無いわけではない。そのような意見については拒絶するという姿勢ではなく、「今までのスピードでできるかどうかかわからないが、今後も全力で国や県に要望していきたい<sup>(114)</sup>」という言葉で表現されるように、厳しい財政状況の中で国や県に対して意見を述べていくという姿勢を示している。

(111) 次節で説明する中小企業融資施策がこれに該当する。

(112) 農機具補助としては、予算・決算上は「加茂市農林業総合振興事業」として実施されている。これは元々は太田市長時代の1993（平成5）年度に、生産組織（3戸以上）および農家組合の事業主体に対して、農業用機械購入費・営農計画経費・農地基盤整備費等を市単独事業により補助していた。それに追加して小池市長となって以降の1996（平成8）年度から、さらに特認事業として同事業を農家個人に対しても適用し、農機具購入費補助を当初3割の補助として実施することとした。その後、補助率の見直し等が行われ、制度導入当初は3割補助であったが、その後2割となり、2005（平成17）年度時点では「15%+5%×転作達成率（減反）」の補助率となっている。

(113) これは市長が自ら店舗計画があるところに出向いて出店を取りやめるようお願いに行くということで、これによっていくつかの市内への大規模店舗の出店が取りやめられたとされる。

(114) 『加茂市議会だより』2004（平成16）年7月30日号142号より。



### ③ 徹底的な政策アピール

小池市長は市民が集まる場に出るときや、市の広報を使い<sup>(115)</sup>繰り返し「日本一」という言葉等を使いながらの政策実績のアピールを行っている。そして対外的にも国や県、近隣自治体に対しても小池市長の信じる加茂市にとって不利益になる可能性のあるものや、信念に反するような政府の行動に対して徹底的に抗議を行っている。例えば新潟県に対しては、市内にある県立加茂病院縮小計画が出された際に、当時の平山新潟県知事を相手に抗議文を送り、それを市のウェブサイトのトップページに掲示し、市民が集まる場に出るときにもそれに対する抗議を毎回のよう示していた。また、国に対しては、小泉元内閣総理大臣やその他国会議員に対し、地方が衰退する原因として小泉政権による構造改革や市町村合併を挙げ、イラク派兵問題が生じたとき等にも同様に抗議文を送り、市のウェブサイトのトップページに掲載し、また、市民が集まる場においてもそれを強調して論じるなどのアピールを行っている。

これによって二つの効果もたらされ、それらが小池市政を継続させることに寄与していると考えられる。一つは3万人強の小規模地方都市から、何倍もの大きな国・県に対してモノをいうことで、ある種の爽快感を住民に感じさせている部分があると考えられることである<sup>(116)</sup>。二つ目に挙げられるのは政策を徹底的にアピールすることで、②「緩和ケア」の資源配分で利益を受けた層の支持の固定化を図ることができるのである。これは繰り返し自分の成果をアピールしながら、一方で外部に対する批判を巧みなレトリックを使いながら示すことで小池信奉を市民の意識の中に埋め込んでいると考えられる。

## 第二節 小池市政の政策

小池市政の傾向を確認すると、基本的には緊縮財政となっている。しかしながら、市長就任以後「日本一の福祉のまち」として常にスローガンの掲げている福祉については、

---

(115) 小池市長就任以来、市の広報は「お知らせ版」は定期的な発行だが、本編の「広報かも」としては不定期発行になっている。それはその内容についてほとんどが市長直筆のものであり、その入稿が不定期になるという理由からであり、そのため2007（平成19）年の選挙前に半年近く発行されていなかったものが、3ヶ月連続で発行されるというような事態も起きている。

(116) これはあくまでも仮説の提示であり、実証にはさらなる調査が必要である。

全体的に緊縮である中で、類似団体<sup>(117)</sup>並みの歳出比率となっている。また、その他では、商工費などの歳出が特徴的に高くなっている。これらの福祉と商工施策については特徴的な施策事例もあり、なおかつ前節で示した「緩和ケア」型が具体化しているものでもあるため、以下の項で事例を挙げて考察することとする。

また、加茂市においては小池市長就任以来、基本的に計画類を起債のためや、交付税措置の事業を実施するために必要がある場合以外には作成しないことになっている。そのため地方自治法2条4で策定の義務付けがなされている基本構想も作成していない。その理由としては小池市長が議会で以下のように答弁していることから窺える。「中長期計画というものは、右肩上がりの経済の時代ではつくることができますが、右肩下がり時代につくることは、現実的には難しいのであります<sup>(118)</sup>」。そのため単年度主義の強い事業実施体制となっている。

## 第一項 中小企業金融支援施策

ここからは小池市政の緩和ケア型の施策の「中小企業支援施策」と「在宅介護・看護支援センター」の施策事例について取り上げて考察を行う。小池市政による緩和ケア型の施策として特徴的なものはここで取り上げるもの以外にも「農機具の3割以内補助」や、「大規模店舗の出店規制施策」等がある。この「中小企業支援施策」は類似団体との財政比較を行うと、目的別歳出上の「商工費」、性質歳出上の「貸付金」、歳入上の「貸付金元利収入」が特異に大きい値を示しているものの具体的な施策内容となっているものであるため取り上げる。

まずは中小企業金融支援施策について論じたい。中小企業金融支援政策は加茂市の商工政策の中でも、金額的にも非常に大きなものを占めている。また、加茂市の各種の制度融資に関係する歳入・歳出は、市の財政においての非常に大きなウェイトを占めている施策である。

---

(117) 総務省自治財政局による平成18年度市町村決算状況調べを使用して比較した。また、この類似団体とは総務省による平成18年度類似団体別市町村財政指数表であり、加茂市は都市分類「1-Ⅱ」に分類されている。

(118) 加茂市議会2003（平成15）年9月議会会議録より。

この制度融資自体についての詳細な説明は他の専門研究者に任せることとして<sup>(119)</sup>加茂市における特徴について記していくこととする。

### ① 制度融資による財政膨張化の理由

自治体による制度融資では、一般的に利子補填制度と預託金制度と呼ばれるものがあるが、加茂市ではそのうち預託金制度を主に活用している。預託金制度の考え方を若干乱暴ではあるが説明すると、企業が銀行から資金を借りる際に、自治体が預託金として銀行に一定金額の預け入れをする。そのため、銀行側は貸し倒れのリスクが軽減できるため、低利の融資が可能になる、というものである。

その預託金は年度末になると金融機関から自治体に一旦返済されることが原則となっている。そのため預託金として預けている金額は、自治体の予算・決算にも計上されることとなる。これは毎年3月31日に残金が返済されたことになり、翌4月1日に再度同じお金を預託金として預け入れることになっているということである。歳入では「貸付元利収入」として、目的別歳出では「商工費」、性質別歳出では「貸付金」として計上される。そのため、自治体は制度融資のメニューを用意し、預託金をつけることで利子率を下げ、それが活用されればされるほど予算・決算上では財政支出が拡大しているように見えるという仕組みになっているのである。

この預託金方式を使つての借入れが特に上昇したのは1994（平成6）年の不況対策の制度を創設した時と、1998（平成10）年の『中小企業貸し渋り対策大綱』<sup>(120)</sup>に基づいて政府による信用保証がなされた「中小企業金融安定化特別保証制度」<sup>(121)</sup>の創

---

(119) 制度融資の仕組みおよび現状については、西田顕生「制度融資の現状と課題」北九州中小企業自立化研究実行委員会・北九州市立大学北九州産業社会研究所『「中小企業の自立化」に関する調査研究報告書：2004年度産業経済プロジェクト』2005、pp. 88-106、深澤映司「地方自治体の中小企業向け融資制度が直面している課題」『レファレンス』平成19年2月号、国立国会図書館、pp. 77-95を参照。また、預託金方式以外の制度融資の方法としては他には利子補給方式がある。これは単に公金から企業の借入の利子を一部または全部補給する仕組みである。しかしながら、加茂市においてはこちらの方式の活用はしていない。

(120) 平成10年8月28日閣議決定『中小企業等貸し渋り対策大綱』（<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/980902tusan.html>）

(121) 貸し渋りや、取引金融機関の破綻等により、金融取引に支障をきたしている中小企業者を支援するために、総額30兆円の信用保証枠で、1998（平成10）年10月1日から、2001（平成13）年3月31日までの期限付きで実施された制度である。この制度では、1,000万円までの借入れは無担保無保証人となるなど、保証要件が緩和され、政府の信用保証によって、保証料の引き下げが行われたことが特徴的な制度である。なお、この制度は上杉威一郎によって検証がなされている。（上杉威一郎「中小企業金融安定化特別保証制度の検証」『信用保険月報』5月号、中小企業総合事業団、2006）

設の時である。この預託金制度自体を用いた中小企業の利子軽減策をとるというのは多くの自治体に用いられているところであるが、加茂市においてはその額が非常に大きいというのが特徴である<sup>(122)</sup>。加茂市で特徴的にその額が大きくなったのは1998（平成10）年の「中小企業金融安定化特別保証制度」に対して、さらに加茂市で預託金制度の措置を行い、さらに金利の引き下げを行ったことに起因する。そこで大規模な預託金制度を使った金利の引き下げを行ったため、予算・決算上の預託額が一挙に増大し、歳入での「貸付元利収入」、目的別歳出上の「商工費」、性質別歳出上の「貸付金」、が非常に高い水準となった。

## ② 加茂市での多額の制度融資額の背景

加茂市の特徴をまとめると、独自に「中小企業金融安定化特別保証制度」に対してさらなる預託金を付与して融資枠を確保し、さらに、新潟県信用保証協会への信用保証料の補填を行って中小企業にとって借りやすい状態にするということにある。以下、この背景を説明したい。

加茂市においては、この1998（平成10）年の制度以前の1997（平成9）年3月に「中小企業特別小口資金制度」を創設している。この制度は金融機関の貸し渋り対策として、信用保証協会の保証対象にならないような中小企業者に対して、無担保無保証低金利で貸し出すという制度である。この仕組みとしては、市と金融機関が損失補償契約を締結し、万が一金融機関に損失が生じた場合はその損失を市が補填するというものである。これは制度提案当初は「夜逃げ資金」と揶揄されてはいたが、市長の市議会への当初提案では300万円の借入限度額として、提案した。それが、市議会での審議を経て限度額を100万円として修正、および融資対象者の条件に修正が加えられ、「市税等を完納している者」との条件が付記されることになった<sup>(123)</sup>。この時の市議会では小池市長はこれらの修正に対して可決後に次のように述べている。

「融資の最高額につきましては、商工会議所の強いご希望。また商店街協同組合の強い御希望は300万円であるわけでございます、私の方もその300万円でご提案申し上げたわけでございます。いろいろ拝見いたしておりますと、金額でいろいろご意見があり、いろいろご審議になったようでございますが、結果として100万円

(122) 融資の審査については基本的に各金融機関に委ねられ、自律性がある程度担保されていることになっている。

(123) I氏インタビューおよび1997（平成9）年第2月加茂市議会臨時会会議録より。

になったというふうに拝察しております。また本日この議場におきましての御議論を拝見いたしましても、また委員会におきまして私もそのところをよくよくご議論申し上げたわけですが、慎重に100万円から出すのだと、そして順調にこの制度が運営されるならば増額を考えるのだと、こういうことを委員会でも承りまして、私もそういうことであればと承らせていただいた次第でございます<sup>(124)</sup>。このように、今後の増額に含みをもたせるものとしている。また、「市税の完納」の要件については、市税が苦しくて完納できないからこそ必要なのに、ということで若干の不満であったようであるが、制度の設立を優先させたようである。この部分については、提案権が無い議会側から、限度額の修正ができた事例でもあり、小池市長によって完全に掌握されているわけではない議会の様子が窺える。

このような前年の中小企業の金融支援を実施しようとする施策もあり、小池市長は「中小企業金融安定化特別保証制度」を良い制度として受け入れた<sup>(125)</sup>。加茂市では独自にそれに加え産業界から、さらなる利率減の要望があったよう<sup>(126)</sup>で、政府の保証に加え、市が独自の預託金を確保することでさらなる利率引き下げを行ったのである。また、加茂市では、通常中小企業が金融機関から融資を受ける場合は信用保証料がかかるのであるが、この1998（平成10）年の「中小企業金融安定化特別保証制度」の際にはその信用保証料の補助（市による全額負担）も実施している。信用保証料は一般的に制度融資を利用する場合、そのリスクを保険的にまかなうために、信用保証協会に支払うもので、その信用保証料は、代位弁済金、信用保険料、損失の補填、経費など信用保証制度を健全に運営する上で必要な費用に充当されるものである<sup>(127)</sup>。この施策に対し、2003（平成15）年の12月加茂市議会では小池市長は議会答弁として以下のことを述べている。

「この日本一は別に私のほう側だけの日本一じゃなくて、御一緒に作り上げた日本一でございますが、やはり200万円までの無担保無保証の融資の制度、これは日

---

(124) 1997（平成9）年第2月加茂市議会臨時会会議録より。

(125) ただし、この「中小企業特別小口資金制度」と「中小企業金融安定化特別保証制度」は制度の仕組みとしては全く別のものである。前者は預託金を使用せずに借り入れを行う無担保無保証のところについては加茂市が最終的な保証元となるものであり、後者は信用保証協会を経由して信用保証協会が保証元となるものである。

(126) これも「よもやま話」で話されたと言われる内容である。

(127) 埼玉県信用保証協会ウェブサイト（<http://www.cgc-saitama.or.jp/hosyoryo.htm>）2008年12月13日アクセスより。

本一だと思っております。それから、この間まで加茂市がまったくそれに乗った中小企業金融安定化特別保証制度、これに加茂市が完全に乗った形、これも日本一だったと思っております。何百何十億円という融資をして、そのうち既に踏み倒したのが7億、6億、5億は踏み倒している。踏み倒した額も日本一だったかもしれませんが、そういう日本一も加茂市のためにはよかったのかもしれませんが。<sup>(128)</sup>

また、この際の預託金に充当された資金は財政調整基金等の基金の繰替運用や一時借入金でまかなわれた、ということである。

## 第二項 在宅介護・看護支援センター

小池市長は1995（平成7）年に就任以来福祉に関する政策は最重点政策として位置づけ、いくつかの特徴的な施策も行ってきた。例えば、「福祉交流センター美人の湯」の設立<sup>(129)</sup>、スクールバスの増設、保育料の低価格据え置き<sup>(130)</sup>などがある。

そしてここでは「在宅介護・看護支援センター」の事例を取り上げて考察することとする。それは、小池市長が常に最重点の政策として挙げている福祉分野の中でも最も特徴的に国による法制度を活用しながらの資源獲得・分配が実施されているものであるからである。

### ① 在宅介護・看護支援センター・関連制度の概要

在宅介護・看護支援センターは国の介護保険制度が制定される以前の1996（平成8）年から、ホームヘルパー派遣の事業等を実施するために設立された。そして2000（平成12）年の介護保険事業が始まることで、その介護保険事業者として加茂市が設置主体となって在宅介護・看護の事業を実施しているものである。この在宅介護・看護支援センターには「ホームヘルパーステーション」、「訪問看護ステーション」、「デイサービス」が併設されており、「ホームヘルパーステーション」と「デイサービス」は統括は加茂市にあるとされながらも、実際のヘルパー等については社会福祉法人加茂福祉会へ委託がなされている。「訪問看護ステーション」は、実際に加茂市

(128) 2003（平成15）年12月加茂市議会会議録より。

(129) 「福祉交流センター美人の湯」については、2009（平成21）年4月現在、市議会議員（元職も含む）が原告となり、小池清彦市長が被告となった違法公金支出金返還等請求事件として係争中である。

(130) 加茂市は2005（平成17）年度時点で保育料が県内で2番目に低い自治体となっており、その水準を維持している。

の職員が完全直営で実施しているという体制になっている。これらは「第二平成園」（1997（平成9）年開設）内に併設されている。この「第二平成園」は特別養護老人ホーム平成園と、2009（平成21）年に完成予定の特別養護老人ホーム第三平成園と共に、加茂市の福祉の一元化を意図した核となる施設である。この「ホームヘルプステーション」ではホームヘルパーの介護保険事業者として、市内のおよそ80%ものシェアを占めている。

ホームヘルパーなどが所属する社会福祉法人加茂福祉会は、在宅介護・看護支援センターの指揮命令系統としてはほぼ加茂市に属するものであると言ってよい。これは当該法人の作るきっかけとなったのが加茂市における最初の特別養護老人ホーム平成園であるが、その設立の際、出資元として大部分を加茂市が出資しており、当初から市との結びつきが強い法人である。また現在の組織体制としても、加茂福祉会の職員として加茂市の職員が市職員と兼務する体制を一部でとっており<sup>(131)</sup>、実質的に市の意思決定の傘下に入る組織となっている。また、「ホームヘルプステーション」の運営については、ホームヘルパーを社会福祉法人加茂福祉会の正規職員として雇用し、概ね65～70人のホームヘルパーの体制を維持した運営を行っている。一方、「訪問看護ステーション」の人員については、加茂市の正規職員、および非常勤職員として雇用された職員によって概ね10名程度の人員を配置し運営をしている。

介護保険制度自体についての詳細は厚生労働省ウェブサイトおよび多くの文献<sup>(132)</sup>でその制度の概要が説明されているため、ここでは省くこととするが、加茂市で特徴的なもの<sup>(133)</sup>を示すと以下のようなになる。

#### 1) サービス利用料の無料化

介護保険制度および障害者自立支援法に基づくホームヘルパー・訪問介護の1割の自己負担金を市が助成金として負担することで、利用者<sup>(134)</sup>にとっては無料化が

---

(131) 例えば、この加茂市在宅介護・看護支援センターの次長以下の職員数名が兼務している。

(132) 介護保険制度については二木立『介護保険制度の総合的研究』勁草書房、2007や、東京都社会福祉協議会編集『介護保険制度とは』東京都社会福祉協議会；改訂第10版、2008などが詳しい。

(133) その他にも高齢者福祉施策全般を見ると、デイサービス利用料の助成、在宅介護手当の即時支給、民間バスの撤退による直営市バスの運行といった特徴的なものがあるが、本稿では介護保険事業に関するものを取り扱っているので表記のような記載とした。

(134) 助成条件は加茂市民であること、のみである。

なされている。これは、市の直営する訪問介護・看護支援センターの利用だけではなく、市民であれば市内市外を問わず民間事業者を利用する場合であっても無料となる。

2) 大規模介護保険事業者（ホームヘルプステーション）の直営

ホームヘルプステーションのほぼ直営の仕組みによって人口31,482人の市で、70人弱のホームヘルパーを抱えるということで、ホームヘルパー1人に対する人口としても高い水準を持った状況を維持している。また、民間の事業者に関しては、市内ではこれ以外のものは規模が小さく、市民の利用が市外の事業者を利用することもあるが、市内の定期的利用者の80%以上の利用を市のホームヘルプステーションでカバーしている。

3) 市によるケアプランの独自作成のサポート

ケアプランの作成はケアマネージャーに依頼するか、個人で作成するという2通りがある。これに対して市では要介護度の認定がなされた市民から相談があった場合、市から個人作成のアドバイスをを行い、介護保険に認定された市民にとって各自の費用のかからないケアプランの作成を支援している。

② 財政への影響

この在宅介護・看護支援センターおよび関連の制度が市の財政に影響を与えるものとしては①センターとしての介護保険事業の収支、②ヘルパー・訪問看護無料化のための1割負担の助成にかかる歳出、③介護保険事業の市負担分に対する歳出<sup>(135)</sup>、の3種類がある。これらの3種類の影響については、2007（平成19）年度決算では、①については約6,000万円の黒字、②については約3,000万円の歳出、③については、介護保険制度で市の負担分（個人負担を除いた介護保険制度による支出の90%のうちの12.5%）として市の一般会計からの介護保険特別会計繰出がなされる約2.5億円の歳出が生じている。この介護保険特別会計では、社会保険として各自から徴収される介護保険料、国からの負担金、県からの負担金が利用に応じて入る。そのため、介護保険事業、つまりここでは主にホームヘルパーや在宅看護の利用であるが、それらを市民が利用すれば利用するほど、外部の資源を調達することができるということである。

---

(135) これは各市町村が作成する介護保険特別会計への繰出を行う資金である。加茂市における2007（平成19）年の特別会計の全体の規模は20億円程度である。この介護保険特別会計には、介護保険からの資金、国・県からの資金がこの会計で処理されることとなる。



ここで気になるのは①の時点でなぜ黒字になるのかであろう。この黒字化の要因は二点挙げられる。一点目は、ホームヘルプステーションが特定事業所加算(1)(2割増)に認定されている<sup>(136)</sup>ことである。一般に特定事業所加算がなされると、サービス利用者もその割増分の料金の負担が必要とされるが、加茂市は、「ヘルパーの無料化」を実施しており、事業所加算がなされた場合であってもサービス利用者の負担が増加することが無い。よって、その分、介護保険事業者としてのホームヘルプステーションの介護保険料からの収入が上積みされるということである<sup>(137)</sup>。

二点目は無料化していることで他地域と比べて事業所が有利な料金の取り方ができるということが挙げられる。これは、介護保険制度ではホームヘルパー・訪問介護等では、料金発生の単位が30分毎であるが、例えば他の地域の民間事業者は30分単位以上の時間がかかるとサービスの受け手に負担が余計にかかってしまうということもあるので、若干急いで作業を終わらせたりするといったことや、60分を若干過ぎたとしても、サービス利用者の負担金を増やすことになると今後の利用に影響が出るのではないかということで、例えば72分サービスに時間がかかったとしても、「30分の延長」の申請はせずに、「60分」と申請するということが行われているようである。しかしながら、加茂市においては無料化されているので、時間が過ぎてしまったときなどは基本的な規則どおりの利用料申請をすることができる。実際のホームヘルパーにとっては次の予約等もあるので、あえてゆっくりやるようなことは無いとされるが、これによって、必要十分な時間を確保してのサービス供給ができるということである。

このおかげで、2007(平成19)年度は介護保険事業でのプラスを出し、上記のように、特別会計から一般会計への黒字(6,000万円)の繰り出しを行うことができ、むしろ市の負担分をカバーすることもできたということである。

---

(136) これらについては新潟県介護サービス情報公開システム (<http://www.n-kouhyou.jp/kaigosip/BackTop.do>) で確認できる。

(137) 新潟県内ではこの加算制度で最大限(2割)まで割増をしているところは他には無い(2008年11月時点)。

### 第三節 小池市長のマネジメントの特徴

#### 第一項 政策立案

##### 「よもやま話」の活用

小池市長の政策立案の特徴としては、自身で「よもやま話路線」と称しているように市民との直接懇談の場である「よもやま話」の場を活用しているところにある。この「よもやま話」は「緩和ケア」型の施策を実施するための直接のニーズの聞き取りと捉えることができる。

表6 「よもやま話」の概要<sup>(138)</sup>

対話形式	・市長対市民個人・または団体
庁内体制	<ul style="list-style-type: none"> <li>・総務課広報公聴係が市民からの受付窓口の部分を担当。</li> <li>・職員は内容によっては関係課長等が同席する場合もあるが、原則的に職員は同席せず、個別内容についても関知しないことになっている。</li> <li>・各課の課長、広報公聴係は就業時間外であってもよもやま話が開催されている時は庁内に待機することになる。</li> <li>・内容によって、幹部会議（臨時庁議）を開催し、市行政として実施可能かどうかを判断し、市民に対してすぐに結論を出すということもある。</li> <li>・副市長・教育長は就業時間外の待機は原則としてない。</li> </ul>
実施頻度	・原則木曜日となっているが、市長のスケジュール調整をして決定する。
参加条件	・原則として参加可能な対象者は「市民であること」ではあるが、過去には事情によって市外の方の参加もある。
申込方法	・電話、または市役所に来庁しての参加受付となる。
申込から対談の実施に至るまで	<ul style="list-style-type: none"> <li>・原則木曜日の開催となっているが、具体的にいつ開催されるか、どの時点の枠が空いているかということは公表されない。</li> <li>・そのため、市民は申込をしてから、すぐにいつ対談ができるかという予定がわかるということにはならず、広報公聴係と市長とでスケジュール調整をした結果、いつ開催するかの連絡が市民に対してなされることになる。</li> <li>・申込数が多く、また市長のスケジュールがなかなか取れない時などは、市民は数ヶ月間待つというケースもある。</li> </ul>
内容の公開	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個別参加者の日程、参加者名、話された内容に関する情報は非公開。</li> <li>・市長と市民との個別の対話の場であるとして、会議録の作成も行われていない。</li> </ul>

(138) 各種資料より筆者作成。

「よもやま話」は基本的に市民であれば誰でも参加資格はあるというもので、市民は市役所で小池市長と時間無制限で話をする。すると、市民から生活の中からにじみでた意見が出るということで、その意見を隣の部屋で幹部会議（臨時庁議）を開いてどうするか即座に話をして難しければまた相談するという形で行っている。ここでいう幹部会議の出席者は課長級までである。そして全課長はその話が深夜に及ぼうとも、待機し、関係したものが話題にのぼれば呼ばれ、何か対策をとる必要があればその対処について会議をし、即座に決定し、実行に移すということである<sup>(139)</sup>。

この会議の内容については非公開であり、よもやま話では非常に個人的な話をしているとされ、議会ではよもやま話について以下の答弁がある。

「よもやま話の日が円滑に機能いたしませんと、私の市政は終わりになるわけでございます。このよもやま話の日はまことに文字どおりのよもやま話をする日でございます、その中身を記録する行政文書といったものは事柄の性質上、まったく作成しておらないわけでございます。にもかかわらず、市議会におきましても一部の方からよもやま話の日における対話の中身を公表せよという御要望がでていられるわけでございます。しかし、このようなことをすれば、たちまちよもやま話の日においでになる方はおられなくなり、よもやま話の日は機能しなくなって、私の市政は終わりになるわけでありませう<sup>(140)</sup>」

そのため、記録として情報が残らないが、インタビューからは「よもやま話」では少年野球大会の開催（資金補助）の陳情、福祉関係の補助に関する陳情、税金・社会保険料・水道料金滞納の相談がなされ、概ね寛大な対処がなされていると言われる。

---

(139) 小池清彦 講演録「小泉政権下で進んだ地方切捨て」『日本の進路』地方議員版 地方議員交流会特別号、2006、また全国市長会発行の『市政』1月号（平成13年）、2001年の「わが市を語る」という市長インタビュー記事において、小池市長は「原則として毎週水曜（現在は木曜日）の午後を「市民と市長のよもやま話の日」とし、その日おいでの方と応接室で市長が直接いろいろお話をすることとしております。提起された問題は、隣の市長室で助役以下関係課長と幹部会議を開いて協議し、即決することを原則としております。」と述べている。

(140) 2006（平成16）年12月加茂市議会会議録

また、文部科学省の「登下校時の安全確保に関する取組事例集」<sup>(141)</sup>でも紹介された「スクールバスの運行領域の拡大」の政策も、きっかけはこの「よもやま話」だったと言われている。

### 答弁書などの自筆

また、挨拶文、議会の答弁、広報誌の内容、重要な条例の原案作成などについて、全て市長自らが自身で作成していると言われる。仕事時間としては夜型で、基本的に防衛庁時代と同じく答弁書の作成の時期になると深夜にわたっての作業になり、概ね自宅での作成で、課長らはその時期になるといつ何時市長から連絡が来るのかわからない状況になると言われる<sup>(142)</sup>。一般に地方自治体であると、答弁書の作成などは、その内容および、組織の規模にもよるが、一般的には「担当係→担当課長→副市長（過去は助役）→市長」起案、修正、決定がなされていくプロセスがあるとされる。しかしながら、小池市長の場合は、自分で責任をとるということで、すべて自らが文章を記載している<sup>(143)</sup>。

また、情報公開条例は、上記の「よもやま話」や市民福祉交流センター美人の湯の

---

(141) 加茂市のスクールバスは登下校のために1971（昭和46）年から導入されたが、1999（平成11）年にそれまで2台だったものを11台に増やし、さらに2004（平成16）年度までに15台に増やした。これは遠距離通学区域の児童生徒のためのものであった。そして、2005（平成17）年4月から急きょ9台のスクールバスを増車した。これは児童生徒の登下校の安全確保を目的としたもので、①人家が途切れる地域あるいは人通りの少ないなどの地域（5台）②従来遠距離通学のため、加茂市が無料定期券を出して民間バスを利用していたが、スクールバスに変更することによって、より安全が図られる地域（4台）を運行区域の対象としたものである。経緯としては、2004（平成16）年11月奈良市・女兒誘拐殺害事件が発生したことを踏まえ、登下校時にボランティアによるスクールガードの組織も整備されたが、これだけでは児童生徒の安全を確保することが難しいため、バス通学地域の範囲を拡大することとし、2004（平成16）年12月市議会において市長がこの旨を表明し、バスの増設に至った。（文部科学省「登下校時の安全確保に関する取組事例集」（平成18年1月）（[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/17/12/05120900/007.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/17/12/05120900/007.htm)）2008年11月10日アクセスより。）

(142) R氏インタビューより。

(143) そのため、「質問の答弁を書き始めると課長は深夜でも市長から連絡がくることもあり、徹夜続きになったりしてしまう。例えば、朝の1時や3時などに電話がかかり、これは何だといったようなことを聞かれることもよくある。そのため、心労としては相当な負担がかかる。」「課長らで大変なのはレクをするときのこと。市長はすべて把握しておかないと気がすまない人なので、いつ何時何を聞かれるかわからない。」といった声も聞かれる。（R氏インタビューより）

訴訟事件など情報が公開されると困るとの理由から、一時は「情報公開条例を制定していない唯一の市」となったのであるが、2006（平成18）年の6月議会で制定されることとなった<sup>(144)</sup>。その際の条文の作成などについても職員は情報収集の支援は行うが、実際の条文作成はほぼ市長が行ったと言われる。

このように、自分の言葉として出すものや懸案条例等については、当然周囲からの情報の提供は求めるが、自分自身で考え、発していくというスタイルで一貫している。

## 第二項 行政組織運営の作法

官僚制組織の類型として西尾勝<sup>(145)</sup>はその意思決定、伝達方法の仕組みとしての官僚組織の類型を「軍隊」と「行政機関」に分けて説明している。あくまでこれは西尾も「程度の差」ということで紹介しているものであるが、ここではこの類型に則して小池市政における市行政の官僚組織運営方法について考えたい。結論を先に示すと、小池市政による加茂市行政の官僚組織はやや軍隊に近いと言えるだろう。

ここではこれは単に小池市長が「防衛庁出身だから」という理由でこのようなことがもたらされている、というものではなく、小池市長の行政運営方法、政策形成という観点から要因を分析してこのような組織運営形態がもたらされていることを示したい<sup>(146)</sup>。そのため、まずは以下のように西尾の類型における軍隊と行政機関の両者の違いを整理した。

小池市政ではこれまで示したことでも概ね想像がつくように、組織特性としては「命令系統の一元化」にこだわりを持っている。ここでは新たなエピソードとして、市議会議場での事件を紹介したい。それは、小池市長が初めて当選して3回目の定例議会である1995（平成7）年度12月議会での事件である。その議会である市議が一般質問において「よそではスポーツ審議会があるようで、そのような審議会、加茂にないようございますが、何かお考えがありますか」という質問をした。それに対して担当課長が「ご質問のスポーツ審議会でございますけれども、実は市長答弁の中に基本的な計画を今後十分検討するという答弁がございましたが、これは実はスポーツ審議会等をさしている

---

(144) しかしながら、論議の焦点になっていた小池清彦市長と市民との非公開懇談「よもやま話」は行政文書に記載されないため、対象外となる。（新潟日報 平成18年6月29日より）

(145) 西尾勝『行政学』2001、pp. 177-210

(146) これはあくまでもその組織運営方法の「良し・悪し」を示したいがためのものではなく、組織の類型としてどのようになっているかの実情を記するがためのものである。

表7 西尾による官僚制組織の類型の【特性】と《要因》

	軍 隊	行 政 機 関
【組織特性】	「命令系統の一元化」への固執	複数の並列的な単位組織が緩やかに連合した「複合組織」 直接の上司だけでなく、外部官房系組織からの指示も受ける
【意思決定の特性】	組織の頂点への集中	主管課・担当者への分権性
《官僚制組織をそのような形にする要因である「当面の課題する環境条件」》	課題は、「戦争・騒乱の抑止・制圧、犯罪の制止・取締り、犯人の捜査・逮捕、人命の救助、消火」といったように、組織によって限定化されている	一方で制約された法令・計画・予算内で能率的に実施するかを課題としながら、他方で既成の政策の状況を点検し、環境条件の変動を分析して、新しい政策・法令・計画・予算の案を立案する課題がある

わけではございまして、まだ市長には、今の段階では全くお話ししていないわけでございます。ただ、事務当局としましては、現在県下20市のうちスポーツ審議会がないのが加茂市だけということでございます。（中略）この審議会におきましては、市のスポーツ振興の将来計画、それから施設設備の充実、あるいはソフト面などいろいろな面で審議していただいて、長期的な方向付けをする大事な役割を持っています。今後十分に検討をしてみたいというふうに考えております」という答弁を行った。すると小池市長はすぐに立ち上がり、ものすごい形相で、「私は全く聞いておりません。何でもそういうものがあればよいというものではないと考えており、ただ今の課長答弁は私は関知しません。必要とあらば私がよく考えて判断したいと思います」と感情むき出しに威嚇し、議場がしゅんと静まってしまった。それ以後、課長らは何も言えなくなってしまい、ほとんどの答弁を市長自らが行うようになっていったと言われる。また、議会ではこの議員と市長・行政側との一連の質問、答弁に関して、市長答弁に不適切な点があるとのことで、議長において善処を求める動議が出され、賛成多数で採択されることとなった。

これに対し、選挙の際に推薦をし、当時選挙で市長を支援し、議会与党的立場であった会派の市議会議員が、休憩中に市長に会い、「なにもそこまで怒るような答弁ではなかったのではないかと。そこまで恫喝したら課長は今後何も言えなくなってしまうのではないかと。」と市長を少し律しようと語ったところ、また市長は感情的になり「私が絶対に認めないようなものを勝手に言うようなことは統率がとれていないことだからだめだ。

中央なら絶対に許されることではない。」<sup>(147)</sup>と述べたと言う。これがきっかけのひとつにもなり、市長の人間性に疑問を持つようになり、市長と距離をおくようになった<sup>(148)</sup>。ここからも命令系統への固執が窺える。ちなみにこのころの議会の構図は、市長当選後まもなくであり、選挙の際市長を推薦した自民・社民・公明党所属の議員はそれぞれ別の会派ではあったが市長与党側となり、選挙で対立候補を推した側の保守勢力の一部も市長に歩み寄りをみせていた時期であった。

次に意思決定であるが、ここでも軍隊の類型に近い、組織の頂点への集中度合いの高さが窺える。それは、先項でも示したように、自分の言葉で示すべきと判断したものは全て自らが文章を起案し、周辺の職員はその情報提供者として徹する構図にしていることや、前記したように、ひとつの「審議会の設置の検討」の余地すら課長に与えようとしないうえからその状況がわかるだろう。ただし、軍隊の場合には、ライン系の組織が情報収集を行うのではなく、諜報機関が情報収集を行うのが一般であるが、諜報機動的な部署を作るまでには至っていない。

このように、類型としては軍隊に近い官僚制組織にする要因はいったい何なのであろうか。それは小池市政の課題設定のプロセスにあると考えられる。端的に示せば、小池市政の課題設定のプロセスにおいて行政組織はあまり必要ないものとされているのである。

では、どこで課題設定がなされているのか、それは、選挙の際に信念として本人が作成して掲げた公約の形成過程<sup>(149)</sup>と、「よもやま話」などからの市民からの対話にあるといえるだろう<sup>(150)</sup>。その公約の形成過程は「よもやま話」のような市民との対話の中でのこれらの意見・実情の聴取から派生するものと、小池市長が個人的に県や国によって出された制度、政策を理解するということから派生するものの2種類ある。前者の例では次章で示す「合併反対運動」や、市政とは直接関わりのない問題だと思われる

---

(147) 加茂市1995（平成7）年9月議会会議録、およびA氏インタビューより。

(148) この当時は共産党以外、選挙の際に他候補を応援した市議会議員らも含め、オール与党体制が形成されつつあった。

(149) インタビューからはブレインとなっているような人物が小池市長についているといった話は聞かれなかった。また、インタビューでは何人かから、課長会議が庁内では通称「御前会議」と呼ばれていると言われている。

(150) その市民との対話についても、「市民本位」ということで公約に掲げられたところのひとつであるが、他の公約は既に約束で掲げられたハードなものに対し、これは環境変動にあわせたソフトに変化するものの対策として見ている。「よもやま話」に対する小池市長自らの評価は「我が市を語る」『市政』全国市長会1月号2000、における対談記事などに掲載されている。

「イラク派兵反対論の展開<sup>(151)</sup>」等が挙げられる。後者は基本的に市政の方向性が個別の「緩和ケア」であるために、そのニーズ把握としての「よもやま話」での聴取、それに対する個別対処ということになるのである。

このように、課題設定過程に行政組織があまり深く関与しないというような構造を作り、その前提での「効率的な行政」を追求することになると、既成または外からやってくる課題に対して効率的な執行部門が必要とされ、そのために、命令系統の一元化および、実質的な意思決定の集中化など、加茂市行政としての官僚制組織類型としては「軍隊」に近い形態が出来上がっている、ということである。

ただし、これはあくまでその類型に近いということであって、職員が情報収集を行うなど完全に兵卒的な軍隊形式の組織ということではない、ことは留意しておく。

#### 第四節 小池市長の合併反対論

小池市長の合併反対に関する議論は、2002（平成14）年12月10日に市内に全戸配布された、広報かも別冊「国を亡ぼし、地方を亡ぼす 市町村合併に反対する。加茂市が県央東部合併に加わらない理由」で、地方行政の実務に携わる者の立場からの体系的な市町村合併反対論として展開している。以下、そこで示されている各項目名を原文のまま示す。なお、この全文は加茂市役所ウェブサイト（<http://www.city.kamo.niigata.jp/> 2009年9月27日アクセス）のトップページに掲載されている。

---

(151) イラク派兵反対論についてはこの論文では多くを取り扱わないが、小池市長名で全大臣、全衆議院議員、全参議院議員、に対して「イラク特措法案を廃案とすることを求める要望書」（平成15年7月8日）を提出したこと、内閣総理大臣、内閣官房長官、防衛庁長官、外務大臣に対して「自衛隊のイラク派遣を行わないことを求める要望書」（平成15年10月22日）を提出したこと、内閣総理大臣、全大臣、全衆議院議員、全参議院議員に対し、「新しい防衛計画の大綱の作成の基本となる『安全保障と防衛力に関する懇談会の報告書』並びに自衛隊のイラク派遣期間を延長せず撤退を求めることに関する意見書」（平成16年12月7日）を提出したことや、それらが注目されメディアや市外への集会に呼ばれイラク戦争反対論を展開したこと、および共著者の一人として「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などを出し、議論を展開していることなどでその様子がわかる。また、市政とは一見関係が無いようにも思われるが、新聞などでこの議論があると、市内・市外問わず行く先々でこの種の議論を展開するので話を聞く側の市民にとっても全く無関係というわけではない。



- 1 横須賀方式 対 添田方式の戦い<sup>(152)</sup>
- 2 市町村合併推進論の論拠はただ一つ。700兆円の政府の財政赤字です<sup>(153)</sup>。
- 3 合併は、民主主義の破壊し、地方を破壊し、全体主義ファッション道州制へとつながり、国を滅ぼします。
- 4 合併は、全国的な流れではありません。
- 5 はじめに政府が意図したのは、小さな村を合併するという程度のことだったのです。
- 6 将来の問題として、地方制度調査会や総務省の一部や自民党の一部で、平成17年3月以後のこととして、人口1万人以下の町村を強制合併させるか、或いは権限を縮小して、取り上げた権限を県か近隣の市に与えることの研究が行われ始めています。しかし、これはその目的、理由がまったくはっきりしない企てであり、現在全国町村会の猛烈な反対を浴びて立ち往生しています。大義名分のない企てであり、おそらく実現しないものと思います。
- 7 地方交付税は、全額国が負担する臨時財政対策債を加えれば、これまでも減らされておられませんし、今後も実質減りません。地方交付税が減らされており、今後も減らされていくので、早く合併する方がよいという誤った考え方が相当流行しているようです。合併したら最後、そのことのために地方交付税は破壊的に減るので、これは完全に誤った考え方です。
- 8 合併特例債は、用途が制限され、合併市が返済するときに3割を負担せねばならない。起債制限比率の制限もあり、通常これをつかうことはほとんど不可能なものであります<sup>(154)</sup>。
- 9 県央東部合併協議会の実態は「任意合併協議会」です。
- 10 県央東部合併にメリットはありません。県と国が挙げる合併のメリットは、県央東

---

(152) 「合併に対する地方と中央の戦いを、当時の小泉総理の出身地の横須賀市と、全国町村会会長の福岡県添田町、山本文男町長のお互いの出身地名をとったこの構図で見るべきである。」と主張している。

(153) 「政府の合併推進の目的を700億円の財政赤字の削減である。好景気になれば、この赤字は減るとして、どうしても気になるのであれば、すべてを日銀に肩代わりさせ、『日銀引取りの国債発行』によってなくしてしまえば良い。日本の体力が残っているうちに、日銀引受の国債発行も覚悟で超大型拡大財政政策をとって景気を一気に回復すべき。」と主張している。

(154) 「『起債制限比率』があるため、合併特例債の使用のほとんどは不可能なものである。合併特例債はどんな事業に対しても認められるわけではなく、ごく限られた新たな財政的な重荷となるようなものに対してのみ認められ、その3割は合併市が負担しなければならない危険なものである。」と主張する。

部地域の市町村では、それぞれすでに達成されているのであります<sup>(155)</sup>。

- 11 県央東部合併が行われれば国からくる地方交付税は、毎年100億円減って半分となり、合併市の中の周辺部においては、3分の1ないし、4分の1に減って惨たることになります。
- 12 合併によって国からの地方交付税が毎年100億円減る分だけ、合併市の予算は減り、この地域の経済は大きく落ち込んで、さびれはてることになります。
- 13 県の地方交付税試算の誤り
- 14 特例市にするために加茂と田上を合併に誘うという動機は不純です。
- 15 三条市の借金の問題<sup>(156)</sup>。
- 16 県央東部合併に加わった場合、加茂市はこうなります<sup>(157)</sup>。
- 17 田上町と加茂市が合併すると、民主主義は後退し、さらに毎年国から来る地方交付税が約11億円から13億円減り、財政運営が極めて困難になります。合併特例債はほとんどまったく使えません。地域は衰退します。
- 18 新潟県が進めようとしておられる合併の計画が実現した場合には、この地域の民主主義が破壊され、また11で述べたと同様の理由により、新潟県全体では、毎年600億円の地方交付税交付金が国から来なくなることが予想されます。その結果、新潟県は永遠に衰退します。
- 19 傍観するのが最良の策
- 20 合併などというものはいつでもできるものであり、あわててするものではないと考

---

(155) 「平成13年2月に新潟県が示したパンフレットでメリットとして示されている内容は、既に県央東部6市町村が独力でその水準以上を達成しているのでメリットとならない。また、合併しても職員の数は変わらない。三役、議員等の総数の減少で節減されるお金は総予算額の中でも微々たるもので、合併のメリットにはならない。市役所支所の所長と次長が新設されるため、人数は変わらず、減るのは議員数であり、議員数の減少は民主主義の自殺である。現在の日本の地方行政制度では一部事務組合の設置が可能であり、合同で行うべき行政分野はその組合で行えばよく、合併は全国的な動きになっていない。」と主張する。

(156) 「三条市は平成12年度時点で返還の際に国が半分程度負担している地方債を302億円、国がほとんど負担をしない県央土地開発公社に対する25億円の借金、競馬場の借金が9億円あり、合併によって三条市の借金をほかの市町村も背負うことになる。」と主張する。

(157) 14項目にも示されているが、主な内容は過疎化の進行、保育料の値上げ、自然環境が守られなくなる、200万円限度の無担保無保証の中小企業への支援・保護が無くなる、農機具補助の制度が無くなる、文化会館が閉鎖される、加茂商工会議所が無くなる、コミュニティセンターの100円風呂が無くなる、温泉も閉鎖されるものが出る、学校・保育園が統廃合されるものが生じる、水道料金が値上げされる、といったことである。

えます。

このように、合併特例債の話など鋭い指摘がありつつも、地方交付税や合併動向の議論など、いくつかの項目はその後の制度改革や状況の変化で示される事実と異なるものがある。

以下、個別に論点の確認とその後の情勢や、制度改革の状況などと重ね、その論理はある程度合理性を持ったものといえるのか、またこのような論理は何に起因するのかということについて若干の考察を試みたい。

1、3については「横須賀方式」、「添田方式」、「民主主義の破壊」、「地方の破壊」、「全体主義ファッション」、「国を滅ぼす」、「民主主義の自殺」等、プロパガンダの技術<sup>(158)</sup>で言う、「レッテル貼り」が活用されているところである。これ自体に大きな意味があるところではない。

2については一応、合併推進を担当していた総務省側からすれば多数の論拠を提示はしていた<sup>(159)</sup>が、政府側の意図を指摘しているところではある。

4については、本文中では2002（平成14）年2月11日に掲載された朝日新聞の調査を引用し、合併の公算のある自治体は2割ということを提示しているが、結局のところ半分以上の自治体が合併に参加し、2009（平成21）年4月時点で、1999（平成11）年4月時点と比べて自治体数も半分以下の1,800を切っている状況であるので、ここの議論は結果的に整合しない。また、合併の動きがないとして東京、神奈川、大阪、秋田、福島などは、確かに東京、神奈川では全く無く、大阪でも政令指定都市となった堺市以外は無いが、それ以外は確かに少ないが、それなりに合併がなされている。また、これについては小池清彦市長が2003（平成15）年7月23日に松伏町で行った講演の記録<sup>(160)</sup>では、「だんだん少し風雲急を告げてきている」と述べており1,700程度にまで減少するという調査が出てきていることについて言及している。

---

(158) プロパガンダの技術等についてはBernays, Edward L., Miller Mark Crispin “Propaganda” Ig Pub ; New Ed, 2004（＝エドワード・バーイズ著、中田安彦著『プロパガンダ教本』成甲書房、2007）が古典的（主要部分は1928年に書かれている）ではあるが、現代でも十分通用する内容であり詳しい。

(159) 詳しくは総務省ウェブサイト「合併相談コーナー」（<http://www.soumu.go.jp/gapei/>）を参照。

(160) 新潟県加茂市長講演記録「市町村合併に反対する」2003年8月17日（自治労松伏町労働組合ホームページ（<http://matsubushi73.ld.infoseek.co.jp/>）2008年12月5日アクセス）

5については、はじめの意図をどこにするかによっても変わってくる<sup>(161)</sup>。平成の大合併の政策について議論がされた第27次地方制度調査会<sup>(162)</sup>での議論を確認すると、小さな村だけではなく、特例市や政令市の議論も併せて「基礎自治体のあり方」としての議論がなされているという事実もある。

6については、確かに合併特例法に関して議論がなされていた第27次地方制度調査会の会議録・資料を見ると町村会および町村議長会からは特に小規模自治体の「強制合併」という面に猛烈に反対している。結果としては、第27次地方制度調査会の答申では小規模自治体の強制合併案は盛り込まれず、この論点に関しては、地方自治法、合併特例法においての自治体内での地域自治制度の創設が盛り込まれるといった程度であり、概ね的を射ている。

7については、結果として2008（平成20）年12月に4,100億円の地方交付税の増額が決定するなど、確かにそれほど減っておらず、この見解は概ね正しかったと言える。

8については3割負担、起債制限比率については正しい。後半部については、確かに「思ったとおりに全ての建設事業で合併特例債が使えるか」という点ではそうではないが、全く使えないというわけではなく、起債制限比率の範囲で使用はできる。

9「任意合併協議会」の確固たる定義はないため、どう捉えるかという問題ではある。それを「ある程度合併する意図を持った上での法廷設置協議会前の事前協議の場」として捉えたとすれば、新聞記事などで確認するとこの指摘は概ね正しい。

10、11、12、17、18についてはまとめて論じることにはしたいが、まずは合併した場合、合併算定替があるため、すぐにというわけではないが、あくまで制度が変わらないという前提に立つとすれば、確かにその地域全体に入る地方交付税は減る制度となっている。また、メリットや地域経済が落ち込むかどうかの指摘については立場によって捉え方が変わる問題である。開発を進めてそこからの地域経済の発展を志向するのが自治体のあり方であると考えた立場にとっては、当面の合併算定替、合併特例債等で、施設建設、何らかの地域振興のための資金がある程度できることは考えられ、その立場からはある程度メリットや発展に寄与すると考えることは合理的であり、合併はメリットとなる。一方で、現状で市内の施設などはある程度十分であり、建設事業等を主体とする地域振興策というより

---

(161) 例えば、小沢一郎などはかねてから全国の市町村を300にする（廃県置藩）といった構想を提示してきている。

(162) 地方制度調査会については総務省のウェブサイト内に会議録および資料が掲載されており、それを確認した。（<http://www.soumu.go.jp/singi/singi.html>）2008年12月15日アクセス

も、個別の住民や企業に対する手当てをするのが重要であるとする立場に立つとすれば、合併によって、貰えるはずであった交付税額は減り、手当てに回すことのできる資源が減るためメリット、地域の発展ということにはならないと考えることが合理的である。そして、小池市長は後者の立場に立って論じている。

13については「事業費補正の減」と「段階補正のために貰えるものが計算されていない」という2点が挙げられているが、事業費補正の減の試算はおそらく正しい。段階補正については既に2002（平成14）年度から2005（平成17）年度にかけてこれまで行われていた、ある程度の段階補正に見直しがなされている。これは2001（平成13）年の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」、いわゆる「骨太の方針2001」により、地方交付税の段階補正と事業費補正の見直しの方向性<sup>(163)</sup>が示されており、それに基づくものとなっている。この段階補正の見直しは2003（平成14）年から2005（平成17）年にかけて段階的に実施され、これまでの優遇措置がある程度解かれた。これを考慮するとこの段階補正の部分に関しては必ずしも正しいとは言えないだろう。また、この時期の段階補正の見直しが合併に与えた影響については宮崎毅<sup>(164)</sup>が経済モデルを使った推計をしており、結果としては段階補正の見直しが小規模自治体の合併意欲を高めたという結論を導いている。

14については、不純かどうかは個人的な意識、感情に起因すること、また15については隣の三条市のことを論点としているのでここでは扱わない。

16については、ここでは項目名では詳細は書かれていないが、本文中にこれまで加茂市でできていた事業などができなくなることや、警察署が無くなるといったことが書かれている。これらは結局のところ実際に合併してみなければわからないところもあるが、一般的な合併の他事例から考えると、少なくともいくつか独自でやっていた事業、施設などは合併した場合の市との調整で、すぐには無くならなくとも、段階的に廃止されるものなどはいくつかあると考えられる。

19、20についてはまとめて論じるが、確かに合併自体は合併特例法などが無くとも、地方自治法上の規定に基づいて合併を行うことができるということは正しい。しかしながら、

---

(163) 平成13年 今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針 (<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/honebuto/0626keizaizaisei-ho.html>)

(164) 宮崎毅「地方交付税と市町村合併 — 段階補正の見直しが合併に及ぼす影響を中心として —」Hi-Stat Discussion Paper Series No.239, Hitotsubashi University Repository, 2008 (<http://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/rs/bitstream/10086/15258/1/D07-239.pdf>) 2008年12月10日アクセス

合併特例法自体は、この当時の合併特例法であれば合併特例債、合併算定替など、特に小規模自治体の合併に対して手厚い保障がなされているもので、この特例法は2005（平成17）年度で終了し、それ以後はこの時点ではどのようになるかはわからない状況であった。また、合併特例法の特徴としては、道路・施設建設などの開発に使える合併特例債があったということで、開発志向、開発への郷愁の思いが強い自治体にとって有利に見えるように設計されていた。そのため、開発への郷愁の思いが弱く、そうとは思わないという立場に立つ者にとっての誘因にはならなかった。よって、その立場に立って考えれば、確かに自らに有利な条件が引き出せるまで「合併などはいつでもできる」という姿勢で「傍観するのが最良」という論理はある程度合理的なところである。

小池市長はこのような合併反対の姿勢を示した文を加茂市のウェブサイト上に掲載し、全国的にも合併反対論者として知られるようになった。その後、合併の反対派等が主催する講演会などに多数呼ばれ、そのときの情勢によって若干内容を変化させているものもあるが、基本的にこれと同じ主張を繰り返している。

なお、合併反対の講演会などの実施状況はインターネットで確認できるだけで以下のものがある。

表8 小池市長の合併問題に関する講演会実施状況<sup>(165)</sup>

日 程	場 所	主 催 者
2003（平成15）年7月23日	埼玉県松伏町	自治労松伏町労働組合
2004（平成16）年2月14日	埼玉県日高市	まちづくりと合併を考える日高市民会議
2004（平成16）年2月19日	静岡県三島市	三島市議会の合併問題検討委員会
2004（平成16）年3月27日	山形県櫛引町	講演会実行委員会
2004（平成16）年8月22日	山形県中山町	中山町の合併を考える会

(165) 松伏町については (<http://matsubushi73.ld.infoseek.co.jp/>)、日高市については ([http://www.ksky.ne.jp/~juju/GIIN/gappei\\_koike.htm](http://www.ksky.ne.jp/~juju/GIIN/gappei_koike.htm))、三島市については (<http://www2.tokai.or.jp/kazumi98/nissi3.htm>)、櫛引町については (<http://homepage3.nifty.com/sizenrankato/sinchaku/sintyaku2004.3/koikekamosityounokouen040327.htm>)、中山町については (<http://www2.odn.ne.jp/jcp-yamagata/news040822.html>) の各サイトで確認した。アクセスはいずれも2008年12月11日。

## 第五節 小 括

本章では小池市政誕生・維持の構造的な要因を分析し、その具体的な状況を示すために、小池市政の政策にどのような傾向があるのか、特徴的な施策の事例研究、小池市長による合併反対論と周辺自治体の状況について論じてきた。

これらを踏まえると、小池市政の誕生時については加茂市に特異な事情があったとはいえないだろう。むしろ、既存の政治勢力の側からは太田市政時代の構造を維持する意図があったことがくみ取れる。そこで、体の空いていた小池清彦という防衛庁の高級官僚出身者が、ポストが空く予定の市長の座を狙うことに対して、既存の政治勢力と小池側に、お互いに「都合の良さ」が合致し、なるべくしてなった結果だと言えるだろう。しかしながら、それ以後の状況については小池市長の個性が強く出てくるところとなる。これは地方行政・地方議会の制度として、首長は地域の各勢力の代表で構成される地方議会よりも強大な権力を持つことになり、首長選出時に支援する側に回った地域の各勢力のコントロールが効きにくくなりかねないという問題が内在していることから生じることになる。

また、小池市政個性の表出の例として、本章では、政策立案の作法、行政組織の運営の特徴、施策の事例として財政に大きな影響を与えている中小企業支援施策、最重要施策の一つである福祉施策の目玉である在宅介護・看護支援センター、また、特徴的な議論を巻き起こしていた小池市長の合併反対論に注目し、それらの背後にはどのような論理があると考えられるのかについて述べてきた。

政策立案の側面では行政組織からのアイディアの吸い上げといった面よりも、特に市民との直接対話・直接還元を重視するという構造がみられることを指摘した。また、行政組織の運営の側面では、その類型から見ると、完全な軍隊とまでは言えないが、軍隊に近いスタイルでの運営がなされているのではないかと指摘できる。また、自らの働き方、職員に対しての働かせ方としては防衛官僚時代のスタイルを基本的に踏襲しているような様子が窺える。

施策事例からは、まず中小企業対策として不況という痛みに対して預託金制度の制度を活用しての中小企業に対する低金利策を実施し個別の企業に対する「緩和ケア」がとられていることを示した。また、在宅介護・看護支援センターの事例からは介護保険制度のもとで外部から資源を調達し、ある一定層に対してミクロな資源の分配を実施しているということを確認した。

そして、このような施策を徹底的にアピールすることによって、小池市政によって受益者となった層は「痛みを緩和してくれる人」と「痛みの緩和をしてもらう人」の関係を把握し、それが過去の市政を支えてきた構造とは別の形の市政の構造を作り上げている。それが第二章末で示した「緩和ケア享受型レジーム」ということである。このレジームにおけるゲームのルールは、法体系を有効に活用しながら、中澤の言う地域開発レジーム<sup>(166)</sup>のように「経済的・人口集積を高め、都市空間を更新」を主眼とするのではなく、「個別の生活・企業の危機に対して緩和できるような資源配分・調達を優先する」ということである。そして、小池市長は「経済的・人口集積を高め、都市空間の更新」ができない理由付として、「国が財政拡大政策を取らないから」という論点を挙げている。また、この論点は「いざとなったら日銀が大量の国債を引き取ることを前提に、国は財政支出を超拡大せよ」と小池市長が述べていることでも示されている<sup>(167)</sup>。

一方ここで言われている「日銀の国債引受論」は、1990年代後半から2000年頃までによく議論され、また最近では政府紙幣といったことで提起されているような事柄に近い議論であるが、非常に否定的な意見も多い議論である。例えば、岩本康志はその論文「日本銀

(166) 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

(167) これについては過去の市議会会議録等でも何度も述べられているが、2002（平成14）年12月10日『広報かも別冊』「国を亡ぼし、地方を亡ぼす 市町村合併に反対する。加茂市が県東中部合併に加わらない理由」（平成14年12月10日配布）、においてこの論点について簡潔に意見を示している。以下引用する。「現在のような大不況の時には700兆円の政府の赤字に目を奪われることなく、超大型拡大財政政策によって景気を一気に回復すべきであります。好景気になればこの赤字は減っていきます。もし、この700兆円の赤字がどうしても気になるのであれば、極論すれば700兆円の政府の赤字はすべて、日銀に肩代わりさせる、すなわち『日銀引受の国債発行』によって無くしてしまえばよいのです。その場合に地銀から借りた700兆円は百年かけて返しても、1000年かけて返しても、一万年かけて返してもよいということになります。すなわち、極論すれば返さなくてよいということになります。それでも日銀は通貨発行権をもっておりますから、少しも困りません。この場合、困るのはインフレのみだといわれておりますが、デフレスパイラルに陥っているようなときに、また、物があり余っているときに、たとえ「日銀引受の国債発行」を行っても、容易にインフレなどはまいません。もしインフレが来たと思ったら、そのときは景気が回復に向かっているのですから、おもむろにこの政策をやめればよいのです。また、「日銀の国債発行」をやるとした場合、徐々にやるか一挙にやるかは、その時、その時の状況を見ながら決めていくこととなります。日本は世界第二位の経済大国です。体力がまだ残っているうちに、日銀引受の国債発行も覚悟で超大型拡大財政政策をとり、景気を一気に回復すべきであります。多くの政治家も腹の底には、これがありますので、泰然自若としておられるのです。市町村合併を行って地方を没落させ、その結果、国全体の経済を破壊するような政策は亡国の政策であります。」と述べられている。



行は国債引き受けをすべきか<sup>(168)</sup>において日銀の国債引き受け論者が意図する「国債を円滑に消化させ、流動性の罅を逃れる一石二鳥である」、「日銀引き受けによって生じるインフレは、名目債務である国債の実質価値を減少させ実質的な国債削減につながる」、という「一石三鳥」の論に対し、それぞれの論点の論理的整合性、および、その論点が成立することはなく、日銀の国債引き受けはすべきでない、という結論を示している<sup>(169)</sup>。

小池市長はこの日銀の国債大量引き受け策を真に日本が取るべき政策と信じているかどうかは別として、加茂市政としては開発政策を取らないことに対する弁明として日銀の国債引き受け論を用いている。そして市政の当面の政策方向としては基本的に緊縮を実施しながら、各人のミクロの痛みケアをするといった形での資源配分型政治を実施している。

また、市町村合併については、確かに「緩和ケア享受型レジーム」のもと、そこでの資源配分よっての支持を得ていく形をとる限り、合併はむしろ害になってしまうものなのであった。なぜならば、平成の合併の政策は、合併算定替や合併特例債等によってこれまでの交付税の一定期間の保持と、新たに施設建設などの開発をある程度進められるような資金を国が用意する、というように自治体の中にある「開発主義への郷愁」を刺激した政策であった。そのため、加茂市のように「開発主義への郷愁」意識が比較的薄く、また既に、緩和ケアの政策が主眼として実施され、それによる資源配分がなされている地域にとっては、その魅力は大きいものとはならない。そして、確かに開発事業を当面実施しないこととして、その中での直接目に見えるような形での資源配分を実施しようとするのであれば分配される交付税が段階的に減らされることが前提とされる市町村合併を選ばずに、単独自治体でいる方が資源最大化のためには効果的なことをしているとも言える。その立場に対して、いくら「合併せよ」と迫っても暖簾に腕押しとなり、議論を試みても水掛け

---

(168) 岩本康志「日本銀行は国債引き受けをすべきか」2001 (<http://www.e.u-tokyo.ac.jp/~iwamoto/Docs/2000/NihonGinkohaKokusaiHikiukewoSubekika.PDF>) 2008年12月14日アクセス

(169) また、過去の日本では、実際にこのような「日銀の国債大量引取策」がとられたことがある。それは日本が戦争に突入する準備をしていた時期の1930年代である。この日本銀行の引き受けによる長期国債の発行は、1932（昭和7）年11月25日から始まった。この当時上記と同様に一石三鳥の妙手とされて高く評価されたとのことである。しかしながら『日本銀行百年史』においては「1932（昭和7）年秋に本行が国債の本行引き受け方式の実施に同意したことは、やがて本行からセントラル・バンキングの機能を奪い去る第一歩となったという意味においてまことに遺憾なことであった」と評価され、日銀側からの後悔の念が窺える。そして、1937（昭和12）年の盧溝橋事件以後、臨時軍事費公債が大量に出されていくことになるが、そのファイナンスを目的とした日銀引受の国債が大量に発行されたとされる。つまり、軍部による軍事費のための資源獲得の手段として大量の日銀引受国債が活用されたという歴史もある。

論に終始せざるを得ないのである。

## 第四章 結 論

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、事例研究として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きた。そこで第一章では先行研究レビュー、および本稿の意義と構成を示した。第二章では事例となる加茂市の地域史を踏まえ、特に選挙と時々の政治的に有力なグループなどに焦点を当て、各市長の代にどのような統治構造であったのか、ソシオメトリックに図化を試みながら解説した。第三章では現在の小池市政に注目し、その市政誕生にはどのような構造的な要因があったのか、また、その市政を継続させている要因として既存のネットワークの衰退と、「緩和ケア」型の施策をとってのミクロな資源配分政治の実施と強烈な政策のアピールについて、それらが具体的にどのようなになされているのか、個別の政策事例を踏まえて論じてきた。

ここでは結論としてこれまで示した議論を総括しつつ、問いに振り返って日本の戦後の地方自治において加茂市のような現象による開発の分配の意義についてどのような示唆を含んでいるのかという点を提示して本稿を結ぶこととしたい。

まず、加茂市とはいったい何であったのか、という問いに答えることでその意義を示すこととしたい。加茂市は日本の地方部にある自治体が、高度経済成長等を通して地域開発が進められ、住民の意識の開発志向、開発によって利を得てそれを生活のための生業にし、政治がそれを繋いでいくという意識が形成されていく中でも、日本である時期に最も地域開発がなされた田中角栄の選挙区である旧新潟3区の中で災害をきっかけにそれなりの開発はなされていったものの、田中角栄の影響が若干弱くその選挙区内では辺境の地とも言える地域であった。そして、市政（市長）、県政（県知事）と県政へのアクセス（県議会議員）の微妙なねじれがある時期が長く続き、市政の統治構造の中でも開発を一辺倒に進めるといった体制はとられなかった。そこでは既存の名門層、やや中間的な富裕層、庶民層のそれぞれが融合して市政を運営する統治連合が形成され、そのレジームが長期間続いた。しかし、やはり田中角栄の選挙区の一部でもあり、影響力の強さは絶大なものがあつたということもあり、一時は擬似的な開発勢力が主体の地域開発レジームが形成された。しかしながら、そこでも開発をめぐる行政が関与する汚職事件が起こってしまうこと

や旧来のネットワークを受け継ぐ人物もいたことからその太田市長の代では各社会階層が融合したレジームが再度形成されることとなり、その爛熟期を迎えることとなる。

そして、安定しすぎた政権の後、既存の首長を生み出していたようなネットワークが徐々に弱まる中で後継問題が生じることにもなった。そのため既存のネットワーク内ではなく、外部から来る人材を是とする合理性があり、また、それに当てはまるかのように中央官庁のキャリア官僚出身者の登場もあり、既存の各政治勢力の「都合の良さ」が合致することとなる。そこで生まれた新たな市長は既存の勢力のいくつかの意図に反しつつも、不況の中で生じた個々の痛みのケアを主眼としたミクロな資源配分の仕組みを確立していくこととなる。そこでそれらの資源配分の受益者との関係で、パトロンとクライアントの関係が構築され、「緩和ケア享受型レジーム」が形成されることとなった。

一方で、日本の他地域を見ると、平成の大合併が進行し、多くの自治体が合併の道に向きを変えていくこととなる。そういった合併の道に向きを変えていく平成の大合併の政策が狙ったのは「開発時代の郷愁」といった部分だったと考えられる。平成の大合併の政策では合併算定替や、合併特例債といった再度開発を進めたい側にとってはある程度有利なメニューの用意と、段階補正の見直しなどによって、直接に小規模自治体の財政に影響を与える施策をとってきた。それらによって、一部の自治体は合併へと傾いていくこととなる。

また一方で、小規模自治体の側からも、外部による資源調達といったところにはあまり頼らずに、内発的に発展をしていこうという動きも出てくる。これは内発的発展レジームをとろうとする自治体であるが、こういった自治体にとっても、「発展」を英語にしてみれば「開発」と同じ「Development」であり、支配している根本的な思想は「開発主義」とは大きく違わないものだと考えられる。何らかの内発的な動きで開発・成長を進めていきたいという動きからの論理とそれによる住民の支持の構造によるレジームなのである。

しかしながら、加茂市ではまた違った状況になっていた。上記2つの意識の根底にある「開発時代への郷愁」といった思いが、「各社会階層融合型レジーム」によって市政が展開されることによって強くならなかったのである。そこで新たな市長になり、経済の不況などによって生じた生活への痛みに対して「緩和ケア」的な施策が実施され、それに基づく支持の構造が形成された。この「緩和ケア享受型レジーム」は、開発へのインセンティブはあまり意味をなさないことになる。なぜならば、今対応すべきことは目の前の手当てだと言っているのに、地域を開発によって成長させられるメニューがありますよ、と言われても、その利にはならない。むしろ、そのメニューをとることによって「分配」に回す

ことのできる原資が減るということになれば害にしかならない。そのため、新たな市長のこの論点での反対キャンペーンはある程度この「開発への郷愁」が薄い非開発志向の地域には効力を持ったと考えられる。そのため合併反対の姿勢でもなんとか支持を保つということができたということが言えるだろう。

最後にこれを現代の日本の地方自治における意義と暗示する課題について示すこととする。加茂市のようなレジームは日本の地方自治体のあり方について根源的な問いを投げかけているのではないだろうか。それは基礎自治体の役割として「地域経済振興」、「地域活性化」といったものなのか「住民個々のケア、生活支援サポート」なのかといった政府間の役割分担に関する論点である。

加茂市の場合はこれまで「地域経済振興」、「地域活性化」というよりも、「住民個々のケア、生活支援サポート」の道を探っているということがこれまでの議論でわかるだろう。

一方で合併の方向に進んだ自治体や内発的発展の道を模索している自治体などは「地域経済振興」、「地域活性化」としての役割を重視していたと考えられる。こういったことでどちらの道をとっていくのかという判断については、それぞれの自治体の住民が決めるということが民主主義のあり方としては適切だと思うが、ここで示したいのは、「住民個々のケア、生活支援サポート」を重視するということが、都市部のベッドタウン的自治体のみならず、地方部、地方圏でも存在しうる合理的な理由が存在し、実際存在しているということである。そういったことを考えると、これを重視した「緩和ケア享受型レジーム」は「開発への郷愁」を忘れる世代になれば、レジームの主役に躍り出ることになるのかもしれないということである。

日本の地方自治体は今後よりいっそうの高齢化・人口減少・経済成長が期待できない中での行政運営に迫られることとなる。そのような中での現代の基礎自治体のあり方の議論では、加茂市の事例をみてもわかるように、「基礎自治体は概ね一様の志向をするもの」、つまり、自治体は開発を前提・目的とした資源獲得を志向するものというもので、資源の分配方法をどうするかを議論するというだけでは不十分であるということが指摘できる。そこでは垂直的な政府間関係の中での自治体の見方を変えねばならないということと、同時に基礎自治体間での水平的な政府間関係、および相互の責任関係、役割分担をどのように構築していくか、という議論が重要になると考えられる。

(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)

【参考文献】

- Bell, Daniel, 1974 “Coming of Post-industrial Society” Heinemann Educational Publishers (=内田忠夫訳 『脱工業社会の到来 — 社会予測の一つの試み (上・下)』ダイヤモンド社、1975)
- Bernays, Edward L. Miller, Mark Crispin 2004 “Propaganda” Ig Pub ; New Ed, 2004 (=中田安彦訳 『プロパガンダ教本』成甲書房、2007)
- Dahl, R. 1961 “Who Governs? : Democracy and Power in an American City”, Yale University Press. (=河村望、高橋和宏 (監訳) 『統治するのはだれか』行人社、1988)
- Elkin, Stephen L. 1987 “City and Regime in the American Republic”, University of Chicago Press
- Hampton, W., 1991 “Local government and urban politics”, 2nd edition, London ; New York : Longman. (= 君村昌訳 『地方自治と都市政治』敬文堂、1996)
- Hood, C. 1991 “A Public Management for All Seasons?”, Public Administration Vol.69., Spring. (=森田朗訳 『行政活動の理論』岩波書店、2000)
- Hunter, F. 1953 “Community Power Structure : A Study of Decision Makers”, The University of North Carolina Press. (=鈴木広 (監訳) 『コミュニティの権力構造』恒星社厚生閣、1998)
- Kuroda, Yasuhisa 1976 “Reed Town, Japan : a Story in community power structure and political change” University of Hawaii Press (=秋元律郎、小林宏一訳 『地方都市の権力構造』勁草書房、1976)
- Lijphart, Arend, 1977 “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)
- Mills, C.Wright 1956 “The Power Elite” Oxford Press. (=鶴飼信成、綿貫讓治訳 『パワーエリート』上下、東京大学出版会、1979)
- Stone, Clarence N. 1989 “Regime Politics : Governing Atlanta, 1946-1988”, University Press of Kansas
- Touraine, A. 1969 “La post-industrielle” Paris : Denoel-Conthier (=寿里茂、西川潤訳 『脱工業化の社会』河出書房新社、1970)
- Wooldridge, Jeffrey M. 2004, “Introductory Econometrics”, 4th Edition, Thomson
- Wolfinger, R.E “Reputation and Reality in Study of Community Power”, American Sociological Review, Vol.25, No.5, Oct., 1960
- 相田一男 『さすらいの軌跡』1998
- 朝日新聞社新潟支局 『田中角栄と越山会 深層の構図』山手書房、1982
- 朝日新聞政治部 『田中支配』朝日新聞社、1985
- 朝日新聞社編 『朝日選挙大観』朝日新聞社、1996
- 青山彰久 「国と地方の攻防の意味」、自治・分権ジャーナリストの会編 『平成デモクラシー』日本評論社、2003
- 青木宗明 「『平成大合併』から学ぶべきこと」、町田俊彦編 『「平成大合併」の財政学』公人社、2006
- 青山やすし 『東京都市論』かんき出版、2003
- 青山やすし 『東京都副知事ノート — 首都の長の権力と責務』講談社、2007
- 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

- 秋月謙吾『行政・地方自治』東京大学出版会、2001
- 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
- 秋元律郎『現代都市の権力構造』青木書店、1971
- 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
- 浅野一弘『現代地方自治の現状と課題』同文館出版、2004
- 足立忠夫『行政と平均的市民』日本評論社、1975
- 阿部斉『地方自治の変動と対応』学陽書房、1980
- 池上洋通「平成の市町村合併から地方制度改革へ」、加茂利男編『「構造改革」と自治体再編』自治体研究社、2003
- 石川真澄『戦後政治史』岩波書店、2004
- 伊藤恭彦『現代政治学』有斐閣、1988
- 猪瀬直樹『死者たちのロッキード事件』文芸春秋、1983
- 磯部力「基礎自治体の規模適正化の課題 — 市町村合併と広域連合」、N I R A『地方政府のガバナンスに関する研究』1999
- 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、2007
- 今田高俊・金泰昌編『都市から考える公共性』東京大学出版会、2004
- 岩崎美紀子「地方交付税と補助金をめぐる政治学」『レヴェアアサン』4号、1990
- 岩本康志「日本銀行は国債引き受けをすべきか」2001 (<http://www.e.u-tokyo.ac.jp/~iwamoto/Docs/2000/NihonGinkohaKokusaiHikiukewoSubekika.PDF>) 2008年12月14日アクセス
- 上杉威一郎「中小企業金融安定化特別保証制度の検証」『信用保険月報』5月号、中小企業総合事業団、2006
- 打越綾子・内海麻利『川崎市政の研究』敬文堂、2006
- 碓井光明『自治体財政・財務法』学陽書房、1999
- 遠藤宏一・加茂利男『地方分権の検証』自治体研究社、1995
- 衛藤幹子「連立政権における日本型福祉国家の転回 — 介護保険制度創設の政策過程」『レヴェアアサン』臨時増刊号、木鐸社、1998
- 太田大三郎『加茂川の流れ』1996
- 大嶽秀夫『日本型ポピュリズム — 政治への期待と幻滅』中央公論新社、2003
- 大坂健『都市財政構造の変容』東京市政調査会、1991
- 大住莊四郎『ニュー・パブリックマネジメント：理念・ビジョン・戦略』日本評論社、1999
- 大森彌・大和田健太郎『どう乗りきるか市町村合併』岩波書店、2003
- 大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、1985
- 大森彌『変化に挑戦する自治体』第一法規、2008
- 大田直史「市町村合併特例法と地方自治」、岡田知弘・京都自治体問題研究所編『市町村合併の幻想』自治体研究社、2003
- 奥田道大『講座社会学4 都市』東京大学出版会、1999
- 岡本全勝「市町村合併をめぐる財政問題」『自治研究』第79巻11号、2003
- 鹿児島県地方自治研究所編『奄美戦後史』南方社、2005

- 鍛冶智也「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
- 勝村茂「地域リーダーの構成と政策の決定」『社会科学討究』11巻1号、1965
- 加藤主税「地方制度改革の歴史」、横道清孝編『地方制度改革 自治体改革1』ぎょうせい、2004
- 金井利之「現代国家の地方自治」、西尾勝編『自治の原点と制度』ぎょうせい、1993
- 金井利之「中央地方の財政調整制度」、西尾勝・村松岐夫編『論座行政学第2巻』有斐閣、1994
- 金井利之「自治の資源とその管理」、森田朗・植田和弘・荻谷剛彦・大西隆・神野直彦・大沢真理編『分権の自治とデザイン』有斐閣、2004
- 金井利之「第三次分権改革の展望と地方分権改革推進法」『地方自治』2007年3月号、2007
- 金井利之『自治制度』東京大学出版会、2007
- 金田綱雄編『弁護士渡辺喜八』1982
- 加茂暁星学園『暁鐘 加茂暁星学園六十年史』1980
- 加茂青年会議所『躍動』1977
- 加茂農林高校『加茂農林70年のあゆみ』1971
- 加茂利男『日本型政治システム — 集権構造と分権改革』有斐閣、1993
- 加茂利男『市町村合併と地方自治の未来』自治体研究社、2001
- 加茂利男「地方自治制度改革の政治パラダイム」、白藤博行、山田公平、加茂利男編『地方制度改革論』ぎょうせい、2004、pp. 303-342
- 笠島舞・竹内伝史「スローツ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
- 梶田考道『テクノクラシーと社会運動』東京大学出版会、1988
- 片山義博「合併特例債、交付税の先食いはやめよ」『朝日新聞』2003年10月3日
- 刈田道夫『加茂のタテグ、その沿革をたずねて』1982
- 川瀬憲子『市町村合併と自治体の財政』自治体研究社、2001
- 川瀬光義『幻想の自治体財政改革』日本評論社、2007
- 北川省一『角さんや帰っておいで越後へ』恒文社、1990
- 北川雅敏「地方分権改革と市町村合併」『レヴアイアサン』33号、2003
- 北原鉄也「合併と広域連携」、村松岐夫編『テキストブック地方自治』東洋経済新報社、2006
- 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
- 小池清彦「我が市を語る」『市政』全国市長会1月号、2000
- 小池清彦 講演録「小泉政権下で進んだ地方切捨て」『日本の進路』地方議員版 地方議員交流会特別号、2006
- 児玉隆也『淋しき越山会の女王』文芸春秋、1974
- 小西砂千夫「市町村合併の本質とは何か」『ガバナンス』8月号、2001
- 小西砂千夫『市町村合併をめぐる状況分析』公人の友社、2002
- 小西砂千夫「市町村合併と地方財政制度・市町村の財政運営」『自治研究』第79巻9号、2003
- 小西砂千夫『市町村合併をめぐる状況分析』公人の友社、2002
- 小西砂千夫『市町村合併の決断』ぎょうせい、2003
- 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
- 小原隆治「これでいいのか平成の大合併」『これでいいのか平成の大合併』コモンズ、2003
- 小原隆治「合併を超える自治制度の構想へ」『これでいいのか平成の大合併』コモンズ、2003
- 小林良彰・佐々木信夫・新川達郎・桑原英明『アンケートで見る地方政府の現実』学陽書房、1987
- 小林吉弥『実録越山会』徳間書店、1982
- 後藤智「市町村合併の『推進』と自治体財政」、室井力編『現代自治体再編論 — 市町村合併を超えて』日本評論社、2002
- 県央振興懇話会『考えよう、県央の地域づくりを……県央30万人都市への道』中央振興懇話会、1988
- 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
- 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
- 後藤基夫、内田健三、石川真澄『戦後保守政治の軌跡』岩波書店、1982
- 斉藤一郎「労働運動批判 — 長期低姿勢下の総評 [下]」『斉藤一郎著作』第十巻、2008
- 斉藤一郎「労働運動批判 — 長期低姿勢下の総評 [上]」『斉藤一郎著作集』第九巻、2008
- 斉藤純一『公共性』岩波書店、2000
- 櫻井良樹『帝都東京の近代史』日本経済評論社、2003
- 佐木隆三『越山 田中角栄』徳間書店、1992
- 佐々木毅『政治はどこへ向かうのか』中央公論社、1992
- 佐々木信夫『都庁 — もう一つの政府』岩波書店、1991
- 佐々木信夫『市町村合併』筑摩書店、2002
- 佐々木信夫『東京都政』岩波書店、2003
- 佐藤英善編『新地方自治の思想』敬文堂、2002
- 佐藤竺『日本の地域開発』未来社、1965
- 佐藤竺『現代の地方政治』日本評論社、1965
- 佐藤竺『地方自治の変動と対応』学陽書房、1980
- 佐藤俊一『戦後期の地方自治』緑風出版、1985
- 佐藤智雄『地方都市：糸魚川市の実態』東京大学出版会、1961
- 澤井勝「地方財政用語小事典」([http://www.zaiseijoho.com/deco/deco\\_k-24.html](http://www.zaiseijoho.com/deco/deco_k-24.html)) 2008年11月10日アクセス
- 塩田潮『田中角栄失脚』文芸春秋、2002
- 市町村自治研究会編『市町村合併ハンドブック』ぎょうせい、2002
- 新川敏光「権力論の再構成にむけて」『法学』49巻1号、1985
- 新川敏光「政策ネットワーク論の射程」『季刊行政管理研究』59号、1992
- 新川敏光『日本型福祉レジームの発展と内容』ミネルヴァ書房、2005
- 進藤兵「『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
- 新藤兵「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



- 陣内健『田中角栄破れたり』講談社、1982
- 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
- 鈴木俊一『東京の明日を拓く 東京都知事鈴木俊一発言集』ぎょうせい、1982
- 鈴木俊一『世界都市東京を語る』ぎょうせい、1990
- 鈴木俊一『東京・21世紀への飛翔』ぎょうせい、1994
- 鈴木俊一『地球時代の首都経営』ぎょうせい、1994
- 曾我謙吾・待鳥聡史『日本の地方政治 二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会、2007
- 高嶋茂樹『市町村合併のそこが知りたかった』ぎょうせい、2002
- 高寄昇三「企業的都市経営論」『宮崎神戸市政の研究』第1巻、神戸都市問題研究所、勁草書房、1992
- 高寄昇三「公共デベロッパー論」『宮崎神戸市政の研究』第2巻、神戸都市問題研究所、勁草書房、1993
- 高寄昇三「自治体経営論」『宮崎神戸市政の研究』第3巻、神戸都市問題研究所、勁草書房、1993
- 高寄昇三「都市政治論」『宮崎神戸市政の研究』第4巻、神戸都市問題研究所、勁草書房、1993
- 立花隆『田中角栄研究』講談社、1982
- 田中角栄『日本列島改造論』日刊工業新聞社、1972
- 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
- 谷口将紀『現代日本の選挙政治 — 選挙制度改革を検証する』東京大学出版会、2004
- 筒井淳也・平井裕久・秋吉美都・水落正明・坂本和靖・福田亘孝著『Stataで計量経済学入門』ミネルヴァ書房、2007
- 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
- 中央大学社会科学研究所編『地域社会の構造と変容 多摩地域の総合研究』中央大学出版部、1995
- 鶴見和子『内発的発展論の展開』筑摩書房、1996
- 鶴見和子・川田侃『内発的発展論』東京大学出版会、1996
- 東京都社会福祉協議会編集『介護保険制度とは』東京都社会福祉協議会；改訂第10版、2008
- 東郷尚武『都市を創る（シリーズ東京を考える）』都市出版、1995
- 戸川猪佐武『田中角栄伝 その土着と大衆性の軌』鶴書房、1972
- 戸川猪佐武『君は田中角栄になれるか』山手書房、1982
- 戸川猪佐武『田中角栄猛語録』昭文社出版部、1982
- 土岐寛「東京の政治 — 都政と国政の対抗関係」『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
- 土岐寛『東京問題の政治学』日本評論社、2003
- 富田俊基「1930年代における国債の日本銀行引き受け」『知的財産創造』2005年7月号、野村総合研究所、2005
- 中河信俊・北澤毅・土井孝義編『社会構築主義のスペクトラム — パースペクティブの現在と可能性』ナカニシヤ出版、2001
- 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
- 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
- 中澤秀雄『住民投票運動とローカルレジーム — 新潟県巻町と根本的民主主義の細道 — 1994—2004』ハーベスト社、2005
- 新潟日報社編『民選知事五代：県政支配の構図』新潟日報社、1977
- 新潟日報社編『角栄残像 新潟県に明日はあるか』新潟日報事業社、1988
- 新潟日報社編『宰相・田中角栄の真実』新潟日報社、1994
- 新潟日報報道部、五十嵐暁郎『田中角栄、ロンググッドバイ』潮出版社、1995
- 新潟日報社編『入門 田中角栄』新潟日報事業社、2003
- 新潟日報社編『ザ・越山会』新潟日報社・新潟日報事業社、1983・2004
- 新堀那司『小布施物語』里文出版、2003
- 二本立『介護保険制度の総合的研究』勁草書房、2007
- 西田顕生「制度融資の現状と課題」『「中小企業の自立化」に関する調査研究報告書：2004年度産業経済プロジェクト』北九州中小企業自立化研究実行委員会・北九州市立大学北九州産業社会研究所、2005、pp. 88-106
- 西尾勝・小林正弥・金泰昌編『自治から考える公共性』東京大学出版会、2004
- 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
- 西尾勝『行政学』有斐閣、2001
- 西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、2007
- 蜷川真夫『緊急出版田中角栄は死なず』山手書房、1976
- 蜷川真夫『さらば田中角栄』朝日新聞、1987
- 日本銀行百年史編纂委員会編集『日本銀行百年史』第三巻、日本銀行、1983
- 日本社会党新潟県本部『激動の40年』日本社会党新潟県本部、1985
- 根本良一・石井和夫『合併しない宣言の町・矢祭』2002
- 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
- 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
- 林周二『流通革命 — 製品・経路および消費者』中央公論社、1962
- 林宏昭「自治体の予算と産業振興」『平成14年度 地域経済の空洞化問題に関する調査研究報告書』内閣府経済社会総合研究所、2003、pp. 49-72
- 林雄二郎『情報化社会』講談社現代新書、1969
- 朴哲熙『代議士の作られ方』文芸春秋、2000
- 平岡和久・森裕之著『新型交付税と財政健全化法を問う — 地方財政改革の焦点』自治体研究社、2007
- 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
- 兵谷芳康・小宮大一郎・横山忠弘『地方交付税』ぎょうせい、2000
- 深澤映司「地方自治体の中小企業向け融資制度が直面している課題」『レファレンス』平成19年2月号、国立国会図書館、2007、pp. 77-95
- 福武直『日本社会の構造』東京大学出版会、1981

- 福武直編『地域開発の構想と現実』東京大学出版会、1965  
古川信三『加茂雑記Ⅰ』2005  
古川信三『加茂雑記Ⅱ』2005  
古川信三『加茂雑記Ⅲ』2005  
古川卓万『地方交付税の研究』敬文堂、2008  
古城利明『地方政治の社会学』東京大学出版会、1977  
星野光男『日本の地方政治』東洋経済新報社、1958  
保母武彦『内発的発展論と日本の農村』岩波書店、1996  
保母武彦『市町村合併と地域のゆくえ』岩波書店、2002  
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  
町田博『地域開発序論』多賀出版、1999  
松下圭一『シビルミニマムの思想』東京大学出版会、1971  
松村憲樹・原誠一・道前緑「小規模な市町村は合併で何を見出そうとしているのか」『年報自治体学』16号、2003  
丸山康人『自治・分権と市町村合併』イマジン出版、2002  
馬弓良彦『人間田中角栄』ダイヤモンド社、1972  
御厨貴「日本政治における地方利益論の再検討」『レヴェイアサン』2号、1988  
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  
美濃部亮吉『苦悶するデモクラシー』文芸春秋新社、1959  
美濃部亮吉『都知事12年』朝日新聞出版、1979  
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』2006  
源川真希『東京市政 — 首都の近現代史』日本経済評論社、2007  
三宅一郎・村松岐夫編『京都市政の動態』有斐閣、1981  
宮本憲一・遠藤宏一『地域経営と内発的発展 — 農村と都市の共生をもとめて』農山漁村文化協会、1998  
宮崎毅「地方交付税と市町村合併 — 段階補正の見直しが合併に及ぼす影響を中心として — 」  
2008、Hi-Stat Discussion Paper Series No.239, Hitotsubashi University Repository  
村松岐夫『東京の政治（シリーズ東京を考える）』都市出版、1995  
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  
村上泰亮『反古典の経済学』（上・下）、中央公論社、1992  
室井力編『現代自治体再編論 — 市町村合併を超えて』日本評論社、2002  
森田朗『現代の行政』放送大学教育振興機構、1996  
森田朗・平島健司・金井利之「全体と部分 — 政府間関係と政策システム」、城山英明・大串和雄  
編『政策革新の理論』東京大学出版会、2008  
八木紀一郎「開発主義と動員現象：近代日本における市民社会問題」『聖学院大学紀要』1998  
山岡敬『越後国雪物語 — 鈴木牧之と「北越雪譜」』1996  
山田公平・東海自治問題研究所編『市町村合併と自治体自立への展望』自治体研究社、2003  
山脇直司『グローバル公共哲学』東京大学出版会、2003  
山崎怜・多田憲一郎『新しい公共性と地域の再生』昭和堂、2006

横道清孝「市町村合併の必要性」『自治研究』第79巻9号、2003  
吉野孝・谷藤悦史・今村浩編集『誰が政治家になるのか』早稲田大学出版会、2001  
吉村博『最適市規模と市町村合併』東洋経済新報社、1999  
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』2008  
寄本勝美「四極構造による政治化」、大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、  
1985  
早稲田大学中小企業研究会編『加茂実態調査報告』1958  
鷺田小彌太『夕張問題』祥伝社、2007

(新聞等)

越後ジャーナル  
三條新聞  
新潟日報  
読売新聞  
朝日新聞  
日本経済新聞新潟版

(行政資料)

加茂市公民館『社会生活実態調査』加茂市公民館、1956  
加茂市産業経済課『加茂市商店街診断報告書』加茂市、1961  
加茂市産業経済課『商店街診断報告書』加茂市、1961  
加茂市総務課『加茂市の市民所得』（S51～55）、1983  
加茂市企画財政課『世論調査』加茂市、1981  
加茂市企画財政課『市政モニターの声』加茂市、1982  
加茂市史編纂室『加茂歴史年表』加茂市、1985  
加茂市企画財政課『加茂市の市民所得（平成2年度）』加茂市、1990  
加茂市企画財政課『世論調査』加茂市、1988  
加茂市議会だより 平成9年～平成20年  
加茂市議会会議録 平成7年～平成19年  
加茂市『広報縮刷版』1985  
加茂市『加茂市広報』昭和50～平成20年  
加茂市史編纂室『加茂市史 資料編3 近現代』加茂市、2008  
加茂市選挙管理委員会ウェブサイト『これまでの選挙の結果』（<http://www.city.kamo.niigata.jp/section/senkyo/senkyo.htm>）2008年11月5日アクセス  
加茂市教育委員会ウェブサイト（<http://www.city.kamo.niigata.jp/>）2008年10月15日アクセス  
加茂市わたしたちの加茂編集委員『わたしたちの加茂（小学校社会科副読本）』1978  
加茂市わたしたちの加茂編集委員『わたしたちの加茂（小学校社会科副読本）』1989  
県央広域市町村協議会『県央新広域市町村圏振興整備計画 基本構想基本計画』県央広域市町村協議会、1970  
県央広域市町村協議会『県央新広域市町村圏振興整備計画 基本構想基本計画』県央広域市町村協

議会、1981

国勢調査 1920～2005年

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))  
2008年12月10日アクセス

厚生労働省ウェブサイト『介護保険制度の概要』 (<http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/hoken/gaiyou.html>) 2008年11月12日アクセス

総務省 自治行政局『合併相談コーナー』 (<http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html>) 2008年10月24日アクセス

総務省『平成18年度類似団体別市町村財政指数表』 (<http://www.soumu.go.jp/iken/ruiji/ruiji18.html>)  
2008年8月9日アクセス

総務省自治財政局ウェブサイト (<http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/index.html>) 2008年11月10日アクセス

総務省『国民負担率の推移』 ([http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran02\\_j.html](http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei_seido/ichiran02_j.html)) 2008年11月30日アクセス

新潟県『新潟県年鑑』1956

新潟県『新潟県市町村合併誌』下巻、1959

新潟県総務部地方課『加茂市総合診断書』新潟県、1965

新潟県三条地域振興局『加茂川・下条川治水事業の計画概要』1979

新潟県三条地域振興局『加茂川改修の記録』1984

新潟県介護サービス情報公開システム (<http://www.n-kouhyou.jp/kaigosip/BackTop.do>) 2008年11月12日アクセス

農林水産省 農業センサス 1960～2005

文部科学省「登下校時の安全確保に関する取組事例集」(平成18年1月) ([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/17/12/05120900/007.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/17/12/05120900/007.htm)) 2008年11月13日アクセス

平成13年 今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針 (<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/honebuto/0626keizaizaisei-ho.html>) 2008年10月23日アクセス

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

(意見書・要望書・質問書)

小池清彦「イラク特措法案を廃案とすることを求める要望書」(平成15年(2003)7月8日)

小池清彦「自衛隊のイラク派遣を行わないことを求める要望書」(平成15年(2003)10月22日)

小池清彦「安全保障と防衛力に関する懇談会の報告書」「自衛隊のイラク派遣期間を延長せず撤退を求めることに関する意見書」(平成16年(2003)12月7日)

小池清彦「一方的な県立加茂病院の産科の廃止に向けた休診に対する嚴重抗議について」(平成16年(2004)10月1日)

小池清彦「一方的な県立加茂病院の産科の休診に際し、診療の即時再開を求める要望と貴台に対する質問について」(平成16年(2004)10月1日)

(一般ウェブサイト・ホームページ)

加茂市商工会議所ウェブサイト (<http://www.kamocci.or.jp/town/midokoro/>) 2008年12月10日アクセス  
kenoh.com (新潟県央情報交差点) (<http://www.kenoh.com/>) 2008年12月1日アクセス  
財団法人介護労働安定センター『平成19年度労働介護実態調査』 ([http://www.kaigo-center.or.jp/report/h19\\_chousa\\_03.html#t6](http://www.kaigo-center.or.jp/report/h19_chousa_03.html#t6)) 2008年11月18日アクセス  
埼玉県信用保証協会ウェブサイト (<http://www.cgc-saitama.or.jp/hosyoryo.htm>) 2008年12月13日アクセスより  
埼玉県小鹿野町議会議員田島しょうせんウェブサイト ([http://www.ksky.ne.jp/~juju/GIIN/gappei\\_koike.htm](http://www.ksky.ne.jp/~juju/GIIN/gappei_koike.htm)) 2008年12月11日アクセス  
静岡県三島市議会議員下山かずみウェブサイト (<http://www2.tokai.or.jp/kazumi98/index.htm>) 2008年12月11日アクセス  
自治労松伏町労働組合ウェブサイト (<http://matsubushi73.ld.infoseek.co.jp/>) 2008年12月11日アクセス  
日本共産党山形市市議団ウェブサイト (<http://www2.odn.ne.jp/jcp-yamagata/news040822.html>) 2008年12月11日アクセス  
山形県鶴岡市議会議員加藤鉦一ウェブサイト (<http://homepage3.nifty.com/sizenrankato/index.htm>) 2008年12月11日アクセス

(その他)

加茂市長選挙 選挙公報 2003 (平成15) 年4月

## APPENDIX 1 インタビュー、調査協力の記録

第一回調査 8月1～6日

A氏 (元市議会議員)、B氏、C氏、D氏 (市役所OB)、E氏 (市役所OB)、F氏 (市議会議員)、G氏 (元市議会議員)

第二回調査 8月22～26日

H氏、I氏、J氏、K氏、L氏、M氏、O氏、P氏 (新潟中央短期大学教授)

第三回調査 9月5日～9日

Q氏、R氏、S氏 (元新潟大学教授)、T氏、V氏、W氏、X氏、Y氏、Z氏

第四回調査 9月20～23日

AA氏、AB氏、AC氏

メール・電話での調査協力

AA氏、AB氏、AC氏、AE氏、AF氏