

《 論 説 》

戦災復興を契機とした内発的依存体制の形成 ——長岡市の戦災復興より——

箕輪 允智

第一章 はじめに

1. 問題関心

新潟県長岡市は1945（昭和20）年8月1日の空襲被害により、当時の市街地の約80パーセントが以上の世帯・住民が罹災するという全国の戦災都市で3番目に高い水準の罹災状況であった。一方で、全国の戦災都市の中でも最も早い1953（昭和28）年11月21日に戦災復興事業の完工式を実施した。これは必ずしも戦災からの「復興」のすべてが完了したことを意味しないが、それでも長岡市においては戦災復興が他都市に比べて早期に進捗したことがわかる。そこで、なぜ長岡市においてはそのようなことができたのだろうかという疑問が生じてくる。

本稿はその長岡市における戦災復興がどのように進められたのかの過程を追跡する。そしてその実態を捉え、地方自治における「復興」のあり方を考える材料を提供することを目的とする。

とはいえ、長岡市の検討を始める前に、地方自治研究として「復興」を考察する意義とその概念について少し整理しておく必要があるだろう。

日本の自治体においては第二次世界大戦後期においては多くの都市が戦災被害を受け、また、戦後も自然災害による被害を受けた地域も少なくない。それらの被害からの「復興」の局面においては、地方自治体がその中心となる役割を担ってきた。被災した場合の多くは地域住民にとっては思いもよらぬ被害であり、人命や建物被害なども含めて多くのものが失われる。そしてそこから立

ち直っていくということは、当該地域においては悲願となる。さらには政策運営上も主要テーマとなることも多い。そのため、地方自治研究において「復興」のあり方とそれによってどのような自治のあり方が形作られたかという問題は時代を問わず重要なものと言える。

また自治体における「復興」考えるにあたっては、その概念について整理しておく必要があるだろう。その参考になるものの一つとしては、関西学院大学復興制度研究所による整理が挙げられる⁽¹⁾。この「復興」の考え方は、主に都市計画や建築系の研究者によって推進してきた考えとされるもので「災害を機に二度と大きな被害を受けない防災の街づくりをすすめる」というものである。

他の「復興」の考えについては、関東大震災の際の内務大臣・後藤新平のように多くは為政者の立場にある者が示してきた考えで、「既成の秩序が壊されたのを契機にいつそのこと価値観の転換を図り、未来都市をめざそうとする」考えがある。なお、これら2つの考え方には、少なくとも被災前の社会経済機能の回復すること、別の言葉で「復旧」と表現されることもあるが、これについては自明のこととされていると思われる。

具体的な復興作業によって都市を形成していく際に、防災都市の姿や未来都市像の議論はさておき、被災時点からとにかく原状回復を一定の目標到達点として都市構造を形成していく経路と、原状回復を経由しつつ防災都市や未来都市を目指す経路、一部の原状回復を飛び越して防災都市や未来都市を目指す経路が考えられよう。しかし、これらは本来それぞれ異なる方向の設計構想となるはずである。

「自治体における復興」構想は本来的には経路が異なるはずの「復興」すべてを実施しようとすることもあり得る。「防災に強い街づくりをせよ」、「これを機に価値観を転換した未来都市を作るべきだ」、「少なくとも原状回復させるべきだ」それぞれの意見に対して合意がとれたとしても、財源、権限等の問題

(1) 関西学院大学災害復興研究所編(2010)「災害復興基本法試案」『災害復興研究』Vol. 2

によって必ずしもそれらを実施することはほとんど不可能であろう。外部環境及び自治体内部の状況の変化から実施可能なものは変化していくからである。

また一方で、「復興」は自治体行政のみによって行われるものではなく、住民によるものも大きい。まちの形を作り出す区画整理事業等への参加・協力はもとより、私的領域である各人の住宅の建設や経済活動等、自治体にかかわるもののすべての活動が総合的に形成されていく。そのため、当然公的セクターにおける「復興」活動は「復興事業」のみにとどまることはなく、他の公共事業、各種公共サービスの提供等とともに総合的に形成される。

2. 長岡市における戦災復興期の内発的開発主義体制

長岡市においてはこの戦災復興という課題は戦後市政の最重要課題であり、その過程においては国、県、市、市民等多数のアクターがそれぞれの意図を持ち、それぞれ資源を提供しながら戦災復興がなされていく。それらがどのような論理で、どのような環境のもとに形づくられていくか、ということは戦後の長岡市における市政構造の構築過程自体であるし、また、「復興」の期間が過ぎた後に対しても影響を及ぼしうる。

また、本稿では長岡市の戦災復興期のあり方を示すものを「内発的開発主義体制」と称している。この言葉について説明をする必要があるだろう。「内発的」という言葉は鶴見和子による内発的発展論が想起されるであろうが、その「内発的発展」との違いから説明したい。「内発的発展」は理念型を念頭に置いた価値観、あるいは運動論の標語であるのに対して、ここで示す「内発的開発主義体制」は現象説明の言葉である。内発的発展という言葉がいかに指南・運動論的であるかは鶴見による定義からもみてとれる。

「内発的発展とは、目標において人類共通であり、目標達成への経路と創出すべき社会のモデルについては、多様性に富む社会変化の過程である。共通目標とは、地球上すべての人々および集団が、衣食住の基本的必要を充足し人間としての可能性を十分に発揮できる、条件をつくり出すことである。それは、現在の国内および国際間の格差を生み出す構造を変革することを意味する。そ

こへ至る道筋と、そのような目標を実現する社会のすがたと、人々の生活のスタイルとは、それぞれの社会および地域の人々および集団によって、固有の自然環境に適合し、文化遺産にもとづき、歴史的条件にしたがって、外来の知識・技術・制度などを照合しつつ、自律的に創出される。したがって、地球的規模で内発的発展が進行すれば、それは多系の発展であり、先発後発を問わず、相互に、対等に活発に手本交換が行われることになるであろう」⁽²⁾

本稿の「内発的依存」として示す「内発」か「外発」かの軸は、政策の発想、選択のイニシアティブが地域（ここでは長岡市）にあるか、外（ここでは県や国）にあるかを示す言葉として用いる。これはたとえば国や県の用意した基準を反故にしていく過程や、国や県の政策・補助金などに地域側からの要求を新たに組み込んでいく過程の存在の有無によって示すことができる。

「依存」という言葉について、その対義語として「自立」を用いるが。何が「依存」か、「自立」かの違いは行政資源である、人員、財源、権限がどこに由来するかによって示される。また、「依存」は地域外のものによって賄われている状態である。よって完全な「自立」状態では地域内で人員、資源が充足しており、権限としても上位機関に拘束されるようなことはない状態、つまり自然村の状態となる。しかしながら、完全な自然村のような「自立」状態は明治憲法下の地方制度を経ている戦後日本の地方公共団体においてはあり得ない。よって程度の問題として語らざるを得なくなってしまう。そこで問題なのは何によって判別するかであるが、ここでは、人員については重要と思われるポストの人員がどこの主体によって賄われているか、財源はどのように充足されているか、権限体系はどのようにになっているかを念頭に置いて観察することで判別する。そこで、「内発的依存体制」で示される状態はイニシアティブが地域にありながらも資源・財源は依存している体制ということである。

そこで、本稿では長岡市においては、戦災復興を機にイニシアティブは長岡市の地元を中心としたネットワークにありながらも、資源・財源をその外に求

(2) 鶴見和子(1996)『内発的発展論の展開』pp.9-10、筑摩書房

める形で市政運営が形成されていくことになったことを示す。そのため、本稿ではまず長岡市の概要と戦災復興の状況を確認した後に、長岡市における戦災復興の過程を追跡すること。以下、具体的な過程追跡の作業として次の3つの論点を念頭に置く。それは①長岡市の都市復興はどのような体制・負担関係のもとに進められていったのか、②事業はどのような進め方がなされてきたのか、③事業をすすめるにあたっての政治アクターのかかわりはどのようなものであったのか、ということである。

第二章 長岡市の概要と戦災被害の状況

1. 長岡市の概要

（1）人口・地勢・歴史

本論に入る前にまずは長岡市の概要を示しておく。長岡市は新潟県の中部、中越地方に位置し、昭和の合併の時代前後には、黒条村、深才村、山通村、栖西村、上川西村、宮内町、日越村、王寺川村、福戸村、新組村、山本村、十日町村および六日市村と下川西村の一部、関原村、与板町の一部、二和村と合併した。平成の合併の時代には中之島町、越路町、寺泊町、山古志村、小国町、

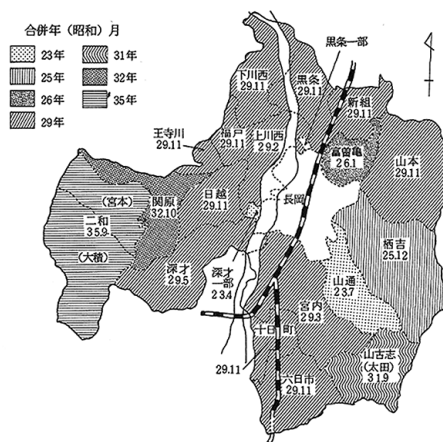


図1 昭和の大合併後の長岡市⁽³⁾



図2 平成の大合併後の長岡市⁽⁴⁾

和島村、栃尾市、与板町、川口町と合併し、人口269,920人（2019（平成31）年4月1日現在）、総面積890.91km²の都市となっている。なお、平成の合併の直前の2004（平成16）年10月23日には、合併することとなっていた川口町を震源としたマグニチュード6.8の新潟県中越地震が発生し、平成の合併前の旧長岡市域も含めた市域において甚大な被害が生じた。

歴史としては以下、昭和の合併前の長岡市のことが中心であるが簡単に示していく。長岡は江戸時代には長岡藩の城下町として栄え、城下町の商人は、信濃川の河川交通を独占し、果ては大阪、北海道から商品が集積し、内陸に転送していくといった商圈中心地であった⁽⁵⁾。幕末維新期においては戊辰戦争時には長岡藩は維新軍に対する奥羽越列藩同盟軍に味方し、結果、戊辰戦争の戦場

(3) 長岡市史編集委員会・現代史部会編(1992)『グラフにみる長岡の現代』13p 長岡市史双書 No.21、長岡市

(4) 長岡市・川口町合併協議会(2009)『長岡市川口町合併基本計画』6p

(5) 長岡商工会議所（1982）『長岡産業経済発展史』pp.42-43、東洋経済新報社

となる。その結果長岡の町は全域にわたって戦火に焼かれ、武家屋敷、町家、隣接の郷村その他神社仏閣寺など大部分が焼けてしまうこととなる⁽⁶⁾。

明治期には東部の丘陵地帯で油田が発見された。当該地域は東山油田と呼ばれ、そこを中心に石油会社が起り石油の町として栄えることになる。1888（明治21）年の夏から始まった明治の大合併及び、1901（明治34）年の6ヶ町村との合併をきっかけに、市制施行の運動がおこり、ついに1906（明治39）年4月1日付けで市制施行が行われた。そして初代市長には旧長岡藩藩主一族の牧野忠篤が就任した。

しかし、東山油田の産油量は、1908（明治41）年をピークに産油量は減少していった。そのため、石油産業をもとに発展してきた長岡の工業は構造の転換を迫られる。そして、その転換の契機となるのが第一次世界大戦である。第一次世界大戦が勃発すると軍需品を生産する鉄工業の需要が増大し、石油の掘削機器を生産していた市内鉄工業社が、武器や産業機械を生産するようになった。これをきっかけに鉄工業が長岡の代表的な産業となる。この産業の構造は後の反動不況や昭和恐慌を苦しみながらも存続し、第二次大戦における軍需景気によって再度沸き立つこととなる。また、第二次世界大戦の長期化は長岡の工業界にとっては長期の好景気をもたらすものとなり、工員賃金の上昇ともなっており、近郊の農村からの市内の工場に工場労働者として人口の流入があり、市内の労働者人口の増加にも繋がった。

（2）地勢・気候・交通

長岡市は市の中央部を日本一の長さと流量を誇る信濃川が縦断し、その兩岸に肥沃な沖積平野が広がっている。東西には東山連峰と西山丘陵地が連なっている。市の東部にあたる山古志地域や栃尾地域の一部は、山間地の急傾斜地帯を形成し、栃尾地域の南方には越後山脈の守門岳がそびえている。他方、日本海に面する寺泊地域には南北に約16kmの海岸線がある⁽⁷⁾。

（6） 同上、51p

長岡市の気候は、夏は高温多湿で、冬は季節風が強く降雪がある日本海側特有の傾向となっている。平野部や海岸、山沿いなどの地域の多様性により、市内でも降雨、積雪量、気温などで地域性がみられる。特に山古志地域や栃尾地域、小国地域などの山間部では県内でも有数の豪雪地帯で、一方、和島地域や寺泊地域などの日本海沿岸部や平野では比較的積雪量が少ない傾向が見られる⁽⁸⁾。ちなみに、旧長岡市をはじめ、旧小国町、旧越路町、旧山古志村、旧栃尾市、旧川口町が1971（昭和46）年に制定された豪雪地帯対策特別措置法における特別豪雪地帯に指定され、それ以外の地域でも同法による豪雪地帯に指定されている。

また、一般道としては市内に新潟から京都を結ぶ国道8号と新潟と東京を結ぶ国道17号の合流点が、高速道では関越自動車道と北陸自動車道の結節点が市内に存在する。さらに長岡駅はJR上越新幹線、越後線、上越線、信越線の合流点となっており、首都圏から県内各地への交通の要衝となっている。

2. 長岡市の戦災被害

長岡市では1945（昭和20）年7月に数度の空襲予告ビラの投下がなされ、さらに7月20日の朝8時には模擬原子爆弾⁽⁹⁾が投下され4名の死者が発生した。さらには8月1日の空襲で、125機のB29連隊による焼夷弾投下を受け、市内建物15,123棟の79.3%にあたる11,986棟が全・半焼した。そのうち商業施設は90%以上、個人住宅は78%、神社仏閣は76%であるなど市街地を中心に被害を受けた。なお、工場地帯であった蔵王地区等は被害が少なかった。また罹災世帯数は11,680（全世帯数の81.6%）であり、罹災人口は60,599人（当時の長岡市の推定人口の81.3%）であり、まさに大部分の市民が被害を受けたといえ

（7）長岡市（2007）『長岡市総合計画』12p、長岡市

（8）同上、13p

（9）「パンプキン」と呼ばれるもので、長崎に投下された「ファットマン」と呼ばれる原子爆弾とはほぼ同型同重量の爆弾である。新潟市が原爆投下候補地であったために周辺都市の長岡市が投下実験地として落とされたとされる。

る⁽¹⁰⁾。この罹災人口率は全国の戦災都市で3番目に高く、戦災における被害が非常に大きかった都市であると言える。具体的な公共施設や大規模施設等の主な焼失物は以下の表1の通りである。また、8月1日の空襲では当時の長岡市長であった鶴田義隆が市庁舎付近で死亡し、助役の今井太市も火傷で重症を負うこととなった。そのため当面の救護活動の陣頭指揮は佐治庶務課長がとることになった。また、後に合併することとなる上組村（1948（昭和23）年に山通村の一部と合併して宮内町となる）の一部も被災し、周辺の深才村、日越村、上川西村、福戸村、栖吉村、大積村などで罹災した市民の対応に追われることとなった⁽¹¹⁾。

表1 主な焼失建物⁽¹²⁾

官公庁	学校・文化施設・病院等
市役所 三古地方事務所 長岡裁判所・刑務所・検事局 長岡税務署 長岡郵便局 長岡土木派遣所 専売局長岡出張所	県立学校（工築・第二工築・聾唖） 長岡女子実業学校 市立国民学校（千手・東千手・阪之上・中島・表町・神田・新町） 北越製紙青年学校 市立互尊文庫・公会堂 日本赤十字病院、中央病院 新潟日報長岡支社 宮内国民学校 上川西国民学校蓮湯校舎
金融関係	その他
長岡六十九銀行 長岡信用組合 大光無尽株式会社 大島農業会事務所 才津農業会 温戸農業会	橋梁三十二 水道給水栓（大三百五十・小千三百五十） 神社・寺院等・工業施設多数 理研工場 宮内駅

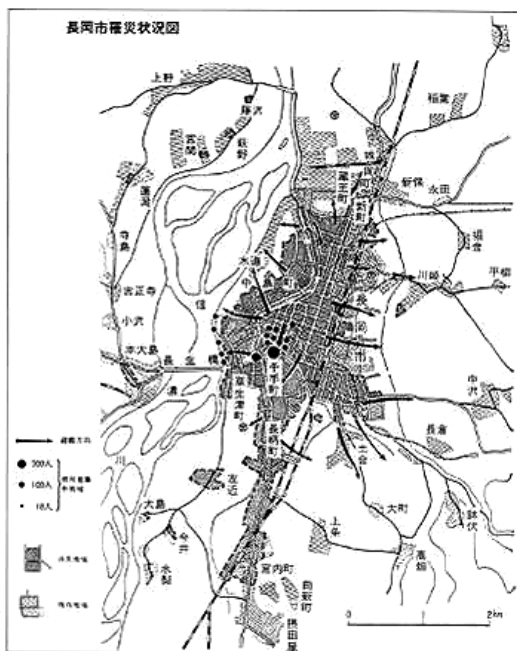


図3 長岡市被害状況図⁽¹³⁾

表2 戦災被害状況調査(建物)⁽¹⁴⁾

種別	商業施設		工業施設		住宅施設		文化娯楽施設		官公署建物		神社仏閣		その他建物		合計	
区別	数	%	数	%	数	%	数	%	数	%	数	%	数	%	数	%
無被害	207	9	113	33	2,619	22	10	31	123	64	26	26	19	14	3,137	20.7
被害	2,099	91	1,261	67	9,329	78	22	69	68	36	82	82	115	86	11,986	79.3
被害アルモノ使用可能モノ	114	5	8	2	74	1	-	-	3	1	2	2	33	25	234	1.6
被害ノタメ使用不可能モノ	1,985	86	253	65	9,255	77	22	69	65	35	80	80	82	61	11,752	77.7
合計	2,306	100	374	100	11,948	100	32	100	191	100	108	100	134	100	15,123	100.0

(10) 長岡市 (1996)『長岡市史 通史編下巻』 pp.654-665、長岡市

(11) 同上、679p

(12) 長岡市(1990)『戦災都市の復興』26p、1990、長岡市。また、被害の詳細については長岡市(1985)『戦災復興五年史』、長岡市(1987)『長岡の復興』などに詳しい。

(13) 長岡市立科学博物館 (1970) 『激動の長岡』

(14) 長岡市 (1950)『戦災復興五年史』139p

第三章 戦災復興計画と事業体制

1. 戦災復興計画の策定体制

復興計画素案の作成は新潟県土木部計画課長であった塩原三郎が主体となつて行つたとされる。塩原は長岡市が戦災を受けた次の日の8月2日に長岡市を視察し、復興にあたっての計画の検討を始めていく⁽¹⁵⁾。塩原は東京帝国大学土木工学科を1928（昭和3）年3月に卒業した後、同年4月に内務省復興局技手としてキャリアをスタートさせ、その後滋賀県、千葉県、東京都などで都市計画を担当してきた当時全国でも数少ない都市計画の専門家であった⁽¹⁶⁾。素案の作成にあたって基本的な考え方は「あくまでも被災の復興を主眼に」するもので、従前の街路網を基本的には変えることなく、その上に新たな街路、公園を計画していった。その意味では被災前の街並みの全体を変えるような計画ではなかったものの、街路の幅員が課題となった⁽¹⁷⁾。長岡における戦災復興計画は当初から長期的な都市計画や防災の観点に立てば街路はできるだけ広くとっておきたいものの、地権者の側に立てば、趣旨は理解できるが、道路拡幅による自らの資産の減少になるのであればできる限り避けたい、というディレンマを内包していた。

塩原はその後の戦災復興計画の正式決定を待たず1946（昭和21）年2月に愛知県に転勤を命ぜられ新潟県から去ることになる⁽¹⁸⁾。そこで計画策定を引き継いだのは新潟県によって設置された長岡復興建設事務所長となった石森虎雄であった。石森は1924（大正14）年に金沢高等工業土木工学科を卒業した同年に横浜市河港課で技手としてキャリアをスタートさせ、1929（昭和4）年に新潟

(15) 塩原三郎（1981）『都市計画の旅』47p

(16) 同上、pp.234-236

(17) 長岡市（1990）『戦災都市の復興』pp.30-32

(18) 塩原は1928年に関東大震災の復興に携わっていた内務省外局の復興局でキャリアをスタートした都市計画の専門家で、多くの都市の都市計画、戦災復興都市計画にかかわっている。愛知の後宮城県に出向するなど携わった。（塩原三郎（1981）『都市計画の旅』）

県土木課に転じた後に県内各地の土木出張所を中心にキャリアを形成してきた人物である。その後のキャリアを通じてほとんどが河港課、あるいは河港が主な業務になっている県土木出張所等に在籍しており、土木行政の中でも河港が専門だったようである⁽¹⁹⁾。戦災前には新潟県長岡土木出張所長であり、内務技官の身分も有していた⁽²⁰⁾。一方、これまで河港部門で過ごしてきた石森にとっては都市計画に関しては全くの素人であったようだったが、石森は内務省と地元との間に幹線道路の幅員問題で相当の意見の相違があった中での調整役を買ってでるなど、精力的に計画策定に取り組んだとされる⁽²¹⁾。

一方、国の動きとしては被災し、敗戦を迎えた直後からの全国の戦災地の復興に向けた計画の基本方針についての検討を行っていた⁽²²⁾。この復興方針を検討していた内務省国土局計画課の人員を中心に1945（昭和20）年11月5日に戦災復興院が設置されると、同院は12月30日に「戦災地復興計画基本方針」を示し、閣議決定がなされた。「戦災復興地計画基本方針」における、復興計画の目標としては「戦災地の復興に於いては産業の立地、人口の配分等に関する方策に依り規定せらるる都市聚落の性格と規模とを基礎とし都市聚落の能率、保険及防災を主眼として決定せらるべく兼ねて国民生活の向上と地方的美観の発揚を企図し地方の気候、風土、慣習等に即応せる特色ある都市聚落を建設せんことを目標とす」と掲げられ、さらに具体的な計画基準の標準作成の作業に入っていた。一方の地元でもこの発表を待たずに同時進行で復興都市計画の作成作業に入っており、計画の作成は国と地元で並行して検討されていった。

(19) 佐久間晃編（1952）『日本官界名鑑 第九卷（地方版）』45p、日本官界情報社

(20) 長岡市編（1994）『長岡市史資料編5』410p

(21) 『新潟日報』1946（昭和21）年11月5日。また同日の記事には以下の石森のコメントが掲載されている「幹線を決定して然る後・・・なんて言ってた日には夜が明けてしまう。市民は住宅の建設に一刻を争っているのだ。僕は都市計画にはズブの素人だが、官命によって復興を任された以上はドンドン仕事を進めなきゃならん。後で文句が出れば、この石森が始末する。おれに委してくれ。」

(22) これら国の動向については越澤明（2005）『復興計画』中央公論社、に詳しく書かれている。

2. 戦災復興計画当初案の概要

被災直後の1945（昭和20）年8月24日新聞（新潟日報）紙上で新潟県土木部都市計画課及び長岡土木出張所で検討していた計画案の概要が以下のように公表されている⁽²³⁾。

「計画は長岡駅を中心とする約100万坪の戦災地を対象とし、この地帯には大体30,000人程度の人口を収容、新しい長岡市は総人口約5万人程度として復活する。戦災地の具体的な復興計画は、現地の実情によって決定されるが、大体神社仏閣は元の位置に復旧し、工場、商業、及び住宅地帯を設け、都心部には公館、工業地帯には専用の住宅地を設置する。家屋敷残存施設の利用活用復旧を原則とし、仮設住宅を急速に設置する。計画で差し当たり、県で1250棟、戦災者の自力で1,000棟が建設され、これにはそれぞれ相当な空き地を考慮し、蔬菜の自給をはかる。新家屋の建築は厳密な統制を加え、一般住宅では敷地に対する建築限度6割を3割、商店8割を4割とする。」⁽²⁴⁾

このようにこの時点の計画では、寺社仏閣以外的大幅な減歩が想定されていることがわかる。また、さしあたっての緊急課題である罹災者住宅の問題も指摘されている。

さらにその約20日後の1945（昭和20）年9月14日には新聞（新潟日報）紙上で復興計画の原案とされる街路計画、公園緑地計画、土地利用計画が公表されている。以下、そのうち土地利用計画の箇所を抜粋する。

「工業、倉庫地帯は、市街地の外郭に設定するとし、長岡駅付近から操車場東側鉄道沿線と神田町以北の2地帯をあてる。都心部の長岡駅付近から殿町方面にかけては、官公署と商業地帯とし、官公衙、大商店、旅館、映画館、飲食店などをここに集中して繁華街を形成する。住宅地域は、今の配給制度や戦後生活の円滑を考慮し、4、500戸単位の近隣中心の方策をとり、町内会事務所、配給所、小商店、病産院、理髪店、浴場、食堂などをそれぞれ適正配置す

(23) 新潟県編（1982）『新潟県史資料編20』53p、長岡市（1990）『戦災都市の復興』31p

(24) 『新潟日報』1945（昭和20）年8月24日

る。

宅地は、今のところ最大限100坪を標準とし、建築面積は宅地の3割以内にとどめ、7割の空き地を菜園に充てる。また、拡張する諸道路もその拡張部分は、当分の間家庭菜園地として野菜類の自給用に拡張する。

新都市の道路拡張面積は在来の2倍、また緑地帯は3倍、公園は3倍となる。このため以上の面積は市街地の4割を占めることになり、非住宅地の比率は在来の1割5分から2割5分への拡張となる。しかし一般仮設住宅の標準が1戸15坪以下となっているので、人口としては従来程度のもを収容できる。また将来は、悠久山方面を住宅地として発展させてゆく方針になっている。」⁽²⁵⁾

この時点の計画では、工場倉庫地帯の具体的な候補地が示され、そして道路・緑地・公園の拡張面積がそれぞれ、2倍、3倍、3倍と示されるなどやや具体的なものとなってくる。この当時の状況では事業の負担・実行主体が決定されていなかったが、県と内務省を中心に計画が構想されていった。これはこの当時の各都道府県の都市計画主務課長は都市計画地方委員会事務官・技師を兼ねていた内務省の身分を有する者によるものであったからである。

一方でこの復興計画案は、はじめから実現可能性が疑問視されていた⁽²⁶⁾。というのも、これを実施するにあたって広大な面積の土地区画整理が必要となり、その場合、かなりの土地面積の減歩、場合によっては残存していた家屋の撤去が必要となる。そのため実施した場合は、強制移転による混乱が見込まれ、多数の地権者への補償、交渉が必要となるという事情があったからである。この土地区画整理問題は当初から事業進行の鍵となることが予想されており、まさに具体的な復興事業の過程においては中心的な話題となっていく。

土地区画整理事業は1946（昭和21）年9月に新潟県を施行主体として施行命令（戦災復興院告示第一五一七号）を受け、当初1950（昭和25）年までの5カ

(25) 『新潟日報』1945（昭和20）年9月14日

(26) 同上

年事業としてスタートを切った。事業区域としては被災区域約140万坪を基準として、それに将来発展が予想される関連区域を加えた約182万坪とされた。しかしながら、これは同時に事業化できる見通しがないことから、まずは復興上緊急を要する区域1,090,000坪を第一施行区域とし、さらにこれを5つの地区に分割し特に市街地であった第一地区（332,000坪）から先に換地計画の作業が進められることになった⁽²⁷⁾。

主な戦災復興における事業の構成としては、清掃、金属回収を含めた戦災復興土地区画整理事業、破壊、区画整理後の街路を整備する街路事業、上下水道事業、公園などの緑地等を建設する公園事業とされた。それらは1946（昭和21）年9月に公布された特別都市計画法によって律せられた各地の戦災復興都市計画によって計画され、同年10月頃までに出そろった各種基準に基づいて実施されていくこととなった⁽²⁸⁾。

3. 事業主体の決定

戦災復興事業にあたって各種の復興作業が必要になるのであるが、どこが事業の責任主体となるか、という問題があった。ここではその決定過程を整理しておく。

まず、死亡した鶴田市長に代わる市長事務管掌として8月3日に内務官僚の安立信逸が⁽²⁹⁾新潟県三古事務所長と兼任で長岡市に派遣されその任につき、全体の指揮をとることになった⁽³⁰⁾。その後の8月4日には臨時議会を招集し緊急対策の協議を行い、さらに、9日、17日にも臨時議会・市議員協議会において戦災復興に関する件での協議がなされた。その場において、戦災復興事業の

(27) 長岡市（1990）『戦災都市の復興』38p

(28) この具体的な内容については建設省（1991）『戦災復興誌 第一巻』pp.83-161にその後追加で提示された基準、例規などがまとめられている。

(29) 安立は岐阜県吏員から普通文官試験、高等文官試験に合格した後に内務省厚生理事官を経て新潟に派遣された人物である。（佐久間晃編（1942）『日本官界名鑑』1p、日本官界情報社）

(30) 『新潟日報』1945（昭和20）年8月23日、長岡市（1996）『長岡市史 通史編下巻』pp.666-697

県執行を主張する者と市執行を主張する者との意見が対立し、僅か1票の差をもって県による執行の依頼が決定した。県執行を主張する者の期待した点は財政負担において県に頼ろうとしたようで⁽³¹⁾、建設省の発刊した『戦災復興誌』によると、県としては県内唯一の戦災地であり、且つ戦災を受けた市側の財政並びに人材等の面を推察し、懇請を受け入れ県において執行することとした⁽³²⁾とされる。以下その経過をやや詳細に確認する。

市会は8月17日の臨時議会を経て今後県が事業主体となることを意図して、まず県に復興に関する統一的な事業主体として戦災復興対策委員会の設置を陳情し⁽³³⁾た。そこで8月23日には陳情のとおり戦災復興対策委員会が設置されることとなった。戦災復興対策委員会は畠田新潟県知事を委員長として、委員は長岡市長（職務管掌）、長岡市会議長（内山由蔵）、上組村長、臼井県議会議長、新潟県商工会議所会頭（田村文吉）⁽³⁴⁾、県各部長（内務、土木、警察、経済第1、第2）及び安立新潟県三古事務所長（当面長岡市長職務事務管掌を兼ねる）、五十嵐長岡警察署長を構成として始まった⁽³⁵⁾。地元3名、県8名の構成であり、委員長も知事が担当したことからこの会議体においては県が主導的であったことがわかる。また、これを経てすでに応急対策を行っていた長岡土木出張所の職員を兼任とした暫定的な組織として9月1日に長岡復興建設事務所が開設された⁽³⁶⁾。この長岡復興建設事務所において8月中に県都市計画課長塩原らによって既に検討が始まっていた復興計画の立案も引き継いで行うこととなった。

(31) たとえば、1949（昭和24）年7月に新潟日報社が主催した長岡復興についての座談会で当時の市議会議長であった内山由蔵は「市営か県営かは当時の市会でも慎重に考慮されたのであったが多額の県費支出を願わなければならぬという理由から県営と決まった」と述べている。（『新潟日報』1949（昭和24）年7月24日）

(32) 建設省（1991）『戦災復興誌 第六巻』13p

(33) 『新潟日報』1945（昭和20）年8月23日

(34) 田村文吉は9月に長岡市長に就任する。

(35) 『新潟日報』1945（昭和20）年8月23日

(36) 建設省（1991）『戦災復興誌 第六巻』pp. 8-46

長岡市においては着々と県が事業主体となるべく体制が組まれていく一方、国においては別の動きが生じている。1945（昭和20）年12月30日に閣議決定がなされた「戦災地復興計画基本方針」では「事業の執行」にあたって「復興計画は政府に於いて計画を統制し其の立案に当たり手は出来得る限り地方の創意を反映助長せしめむを主眼とし之に基づきて施行すべき事業は成るべく市町村長をして之を執行せしめ市町村長に於いて執行すること困難なるものは都道府県知事をして施行せしむること」⁽³⁷⁾とされており、基本的に市町村で施行することが推奨された。

しかしながら、長岡市においては、上記のとおり戦災直後の臨時市会・市会議員協議会において戦災復興事業の県施行を依頼し、県がすでに事業主体となるべく、体制づくり及び既成事実として県主体の緊急対応、復興作業が行われていた。そのため、長岡市は戦災復興「成るべく市町村長をして之を執行せしめ」ることにはならず、「市町村長に於いて執行すること困難なるもの」として県による執行となったのである。

その後、1946（昭和21）年7月には新潟県は事業の遂行のために長岡復興建設事務所を解散し、長岡復興建設部を設置した。この組織変更が意味することは事業の実施にあたっての体制強化である。長岡復興建設事務所から復興建設部に組織移行するにあたって、復興建設事務所長の石森虎雄が復興建設部の次長となり、組織上のトップである復興建設部の部長には新潟県土木部長の野坂相如⁽³⁸⁾が就いた。なお、現地の実質的な責任者は依然復興建設部次長の石森虎雄であることに変わりがなかった⁽³⁹⁾。復興建設部内には総務、整地、土木、建築の4課が設置されて事業執行にあたることになった。この体制は建設工事が

(37) 「戦災復興都市計画基本方針」1945（昭和20）年12月30日閣議決定

(38) 野坂相如は1922（大正12）年に東京帝国大学工学部土木学科を卒業した後に同年東京市技手としてキャリアをスタートさせ、都市計画地方委員会技師兼地方技師、神奈川県都市計画課長、富山県土木課長などを経て1946（昭和21）年に新潟県土木部長に就任し、1947（昭和22）年には岡田知事の元で副知事に就任している。（佐久間見編（1952）『日本官界名鑑 第九巻（地方版）』45p、日本官界情報社）なお、『火垂るの墓』などで知られる作家の野坂昭如の父である。

(39) 長岡市（1996）『長岡市史 通史編 下巻』725p、長岡市

完了し、1956（昭和31）年6月15日付で土木、建築の2課が廃止されるまで続いた⁽⁴⁰⁾。

このように1都市のために県で「復興建設部」の体制がとられたのは全国の被災都市の中では新潟県・長岡のみであり、異例の体制であったと言える。なお、初代の復興建設部長に就任した野坂部長は就任にあたって以下のような挨拶をしている。

「長岡復興は国費で全部賄うのが当然かもしれないが財政上やむなく地元の負担もある。しかし全国戦災都市の地元負担経費は県、市折半となっているが、本県の場合長岡市は3分の1負担となっており、全国でも異例のことである。市の実情からその後全額県費負担といふことを具申しているが、現在のところ3分の1負担で我慢しなければならぬというのが県財政の実情である。」⁽⁴¹⁾。

ここからも長岡の復興においては、新潟県が高率で資金負担をしていくことを受け入れたうえでの体制が作られていたことがわかる。

次に、長岡市はこの1945（昭和20）年～1946（昭和21）年の時点で、なぜ県に復興事業の県執行として主体となる、復興建設部体制をとって復興に当たらせる、復興事業にあたっての市負担金の抑制を明言するなど、県に積極的な役割を持たせることができたのか、について考察したい。

まず客観的事実から言えることとして、長岡市が新潟県唯一の大規模被災地であったことである⁽⁴²⁾。終戦時点においては、全国の主要都市のほとんどが何らかの被害を受ける中、新潟県は県庁所在地である新潟市が大きな被害を受け

(40) 長岡市（1990）『戦災都市の復興』81p、長岡市

(41) 『新潟日報』1946（昭和21）年7月9日

(42) 新潟市は原爆投下候補地であったが、結局のところ投下されずに被災を免れた。一方で長岡空襲及び広島での原爆投下の後に、新潟市民を中心に原爆投下の不安が高まり、県は、10日に「一般新潟市民」の緊急疎開など4措置を決定し、11日に町内会を通じて知事布告を配布した。布告には、「新型爆弾ハ我国未被害都市トシテ僅ニ残ツタ重要都市新潟市ニ対スル爆撃ニ、近ク使用セラルル公算極メテ大」などと記された。市民の疎開は、知事布告が配布される前の、10日夕刻から始まり、数日間新潟市の中心部は閑散とした状態になった。（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/daijinkanbou/sensai/situation/state/shinetsu_01.html）

ていなかった。新潟市は原爆投下候補地の一つとして市中にビラ投下があったなど、新潟県が新潟市民に対して市民の疎開を促し、多くの市民が県内各地に疎開する⁽⁴³⁾など、空襲に関しての意識が高く、また、長岡市が大規模に被災した長岡市を支援する大義と余力があったと言えるだろう。

また、非公式な権力関係から言えることとして、まず挙げられるのは長岡市においては、1935（昭和10）年以来、市会における有力者が県会議員を兼ねていたことが挙げられる。具体的には、1935（昭和10）年には長岡市選出の県会議員として、のちに市会から推薦を受けて長岡市長に任命される松田耕平⁽⁴⁴⁾が当選しており、次の1939（昭和14）年の選挙では市会議長の内山由蔵が県会議員として当選し、それを通して市の問題を直接県の問題として提示することができた。

また、被災直後からしばらくの間、市政機能が麻痺していたことも要因として挙げられる。長岡市は1945（昭和20）年8月1日の戦災で、当時の鶴田義隆長岡市長は死亡し、今井太市助役も火傷で重症を負い緊急対応にあたることができなかった。9月13日に当時の北越製紙社長で新潟県商工経済会会頭であった田村文吉が無給の名誉市長⁽⁴⁵⁾として長岡市長に推薦され、同29日に着任するまで、市側の体制が明確でない状態が被災後初動1か月半の間続いた⁽⁴⁶⁾。その間の体制としては先述のように鶴田市長の死後、新潟県から市長職務管掌として安立が県三古事務所長と兼任で現地長岡市に派遣されてきていたが、同月中に市長職務管掌の交代があり、安立を引き継いで長岡市長職務管掌となった高田賢造は新潟県地方課長と兼務だったため県庁から離れられず、権限上のトップも不在で応急的な対応ができない状態となった。

(43) 『新潟日報』1945（昭和20）年8月10日

(44) 1947（昭和22）年に市長に当選する松田弘俊の叔父にあたる。

(45) 当時の市長の選出方法は内務大臣が市会にその候補者を推薦させ、その者について勅裁を経て選任するものであった（大霞会編（1971）『内務省史 第二巻』198p）。1929（昭和4）年の市制改正において、それまで市長は有給職とされていたが、無給の名誉職としての就任も可能になっていた。ここで言う名誉市長とは無給の名誉職としての市長を指す。

(46) 長岡市商工会議所（1982）『長岡産業経済発展史』pp.246-247

そのように市長職務管掌はいたものの、実質的な市政の指揮者が不在の中、先述のとおり、市会は臨時市会・市会議員協議会で「戦災復興に関する件」を協議し、復興事業を県に依頼することとなった。なおこの背景には、緊急対応作業の県からの人的、物資的応援、県による復興建設事務所の設置などによる県の長岡復興体制の整備など規制事実の積み重ねもあった。

また、長岡市の関係者が新潟県の政財界において重要な地位にあり、長岡出身者が中央政界にも影響力のある人物がいたこともその要因として考えられる。県政財界においては、戦中、田村文吉は軍事体制下の政府によって国策協力機関、統制経済の中の下部機関としての性格強化のために商工経済会法（1943（昭和18）年6月1日施行）のもとに形成された新潟県商工会議所の会頭選考委員に選ばれ、後に会頭に就任する。中央との関係では海軍大将となる山本五十六や司法大臣や内務大臣兼厚生大臣を経験する小原直が長岡市の出身で、郷土経済人等との関係を持ち続けたと言われる。

このように、新潟市を中心として県内の空襲に関する意識が高かった中で長岡市が新潟県唯一であり、かつ、かなりの被害を受ける大規模被災地となったこと、市会議長を兼ねる有力者が県会議員を兼ね、長岡の問題を県の問題として直接取り上げることができたこと、戦災直後から一定期間市政機能が麻痺しその間、県が復興対策に対応していくような既成事実の積み重ねがあったこと、県民への認知度が高く、県及び国政に影響力のある長岡出身者が存在し県における長岡の重要性を示されてこと、主にこの4つの要因によって被災から復興事業のスタートの段階までに県による長岡復興建設の積極的な体制がとられていったと考えられる。

4. 諮問機関・促進機関

焼野原となった市街の復興にあたって、最も関心が高く、困難が予想された事業であったのが土地区画整理事業に伴う換地問題であった。この換地問題を処理・決定するための諮問機関として⁽⁴⁷⁾、地元の土地所有者、借地権者、他委嘱委員による特別都市計画法第11条の規定に基づいた戦災復興土地区画整理事業

施行者、つまりここでは新潟県知事の諮問機関として土地区画整理委員会が長岡市内の5地区に分割し、それぞれの地区に設けられることとなる⁽⁴⁸⁾。長岡市においては市の中心部の第1地区（1946（昭和22）年4月発足）、及びそれ以外の地区の2～5地区（1949（昭和24）年3月～4月にほぼ同時発足）が設置され⁽⁴⁹⁾、第1地区から順次検討されることとなった。

また、促進機関として長岡復興建設参与会が1946（昭和21）年7月に新潟県の長岡復興参与会規定によって設置された。構成は官公庁関係委員として運輸省信濃川地方施設部長など5名、関係市町村委員として長岡市長、上組村長、地元県議会議員、市議会議員等10名、団体委員として警防団長、連合町内会長、商工会議所会頭等10名、学識経験者として地元選出衆参国會議員、建築家など4名の合計29名が委嘱された⁽⁵⁰⁾。委嘱されたメンバーについては地元紙では「並び大名でできた復興参与委員会 こんな殿様連中から復興の創意は生まれない」⁽⁵¹⁾と揶揄されることもあった。また、衆参国會議員は党派を問わず委員として着任しており、さらに後に社会党、共産党から押されて市長選挙に出馬することとなる志賀定一なども委員に含まれていたことから、党派的にも著しい偏りが起きないように委員が選出されていたと考えられる。

委員及び復興建設参与会に期待された役割としては地元での復興事業の施行に伴う諸問題の解決⁽⁵²⁾とされていた。この諸問題については具体的な問題事例の列挙はない。そのため、個別具体的な問題の解決が想定されていたのではなく、特に地元側の委員においては復興事業の実施にあたって地元長岡との接点

(47) 最終的な区域の割当て面積としては第1地区が323,096坪、第2地区が177,740坪、第3地区が287,960坪、第4地区が100,410坪、第5地区が56,590坪であった。（長岡市（1990）『戦災都市の復興』82p、長岡市）

(48) 長岡市（1990）『戦災都市の復興』pp.82-83、長岡市

(49) 建設省（1963）『戦災復興誌 第六巻』pp.17-25

(50) 同上43p、なお警防団長、連合町内会長、商工会議所会頭などは当時の長岡市では主だった市内財界有力者が着任していたポストであった。

(51) 『長岡新聞』1946（昭和21）年1月18日

(52) 長岡市編（1990）『長岡市史 下巻』725p

がこれではなかった県復興建設部において、地域の有力者である委員に事前にある程度事業に関しての情報を提供しておきつつ、問題が生じたときに地元住民に対して時に説得役となってくれるような、事業推進にあたっての総合的な支援が期待されていたと考えられる。やはり、難航が予想される土地区画整理事業における地権者との交渉において、事業開始の段階で地元と繋がりがほとんどなかった新潟県長岡復興建設部と地域住民との接点が必要という認識であったのではないかと推測できる。

なお、この復興建設参与会がその後機能したとされるものとしては、幹線道路の道路幅縮小運動際に説得役として機能したことが挙げられる⁽⁵³⁾。また、1948（昭和24）年に戦災復興都市計画区域縮小案が県から提示された際には地元側委員は全員反対してその後も抵抗して原案修正に持ち込むなど、委員は完全に県の意向に同調する、県の代理人、応援団として市民の説得にあたって合意をとるだけの存在ではなく、重要政策の決定にあたって、市議会や直接市民に情報を提示する前の段階で、利害について政治的調整を行う仕組としても存在していたと考えられる。

5. 復興計画の推進にあたっての前提条件

（1）最優先課題としての住宅問題

被災直後の緊急支援段階が終息してくるにつれ、復興計画となる都市計画図をもとにした復興プロセスに入る。それと同時に気候条件として長岡市は考慮すべき課題がある。その課題とは豪雪である。豪雪地域である長岡市にとって冬季間とそれ以外の季節の生活必須の条件に違いがある。長岡市では越冬対策が必要となる。そのため、緊急支援の段階から復興に過程で、まずは市民が冬期間、寒さに耐えることのできる場の確保が必要であったのである。

たとえば、田村文吉市長は新潟日報の復興への抱負についてのインタビューとして次のことを述べている。

(53) 山崎昇編著（1986）『長岡の明治・大正・昭和』246p、氷川書房

「県住宅営団で年内に簡易住宅1,000万戸を建てる他に県も木材81,500石を割当ててくれたのでさらに建設資材を結集し自力による建築者に対しては板または柱として少なくとも戸当たり10石は配給したい。なお新潟鐵工所で約4,000坪の建物を提供する旨の申し出があるのでこれを取り崩し先ず市役所庁舎及び付属倉庫のほか公共官庁の仮庁舎を建築して市民の便を図り国民学校も1校くらい建てたい」⁽⁵⁴⁾。

このように、まずは越冬可能な住宅を整備すること、その次に必須の公共施設の建設を早期建設が取り組むべき課題として挙げられ、そのための物流をどのように形成していくことが示された。

結局のところ1945（昭和20）年12月の時点で自力再建した一般住宅が3183戸、そして県営住宅営団による簡易住宅が456戸建設されたものの、約2,000人が家を持たぬまま越冬せざるを得なくなった。そこで市はそれら越冬に耐えられない壕舎と掘っ立て小屋に住む人々を対象に近隣の遊休工場施設、学校、寺院などを対象に住宅探しに奔走することになる。幸い1945（昭和20）年から1946（昭和21）年にかけての冬は小雪であって小屋の多くは倒壊を免れた⁽⁵⁵⁾。

また、1946（昭和21）年においても県等から復興用の木材配給を受け続けることができ、一般住宅の建設が大幅に進められた。この主たるもの民間住宅であり、これに対して県は計画に差し支えない限界線以内の建築は認め、また、計画実施の際、移転や撤去をする条件なら無制限に建築を許すこととして建築許認可の側面からも早期の住宅建設を支援した⁽⁵⁶⁾。そして、被災一年後の同年8月には4,000余戸が⁽⁵⁷⁾、12月の時点では5,500戸の家屋の建設が完了し、戦災前の5割が再建されるなど、住宅の復興については全国的に見ても「驚くべき早さ」⁽⁵⁸⁾と称されるほどのスピードで復興が進んでいった。住宅復興が早く進

(54) 『新潟日報』1945（昭和20）9月14日

(55) 長岡市（1996）『長岡市史 通史編下巻』pp.681-682

(56) なお、公営住宅については、1946（昭和22）年度末時点で市営住宅が122戸あるのみであった
長岡市（1990）『戦災都市の復興』pp.114-116、長岡市

(57) 『新潟日報』1946（昭和21）年8月1日

んだ要因としては、田村市長を中心として、市民の越冬への危機意識の高さがあったこと、長岡市は戦中においても機械工場などが戦時需要で潤っていた地域であったこと、駅及び鉄道が大きな被害がなく、物流面でのダメージが大きくなかったこと、また、県による建設物資の優先配分、建築認可の緩和も住宅復興が早く進んだことに寄与したと考えられる。

（２）県・市の認識の齟齬

戦災復興直後から市議会での採択や復興計画案の作成などで県による各種復興事業の実施の既成事実が積み上げはあったが、復興に対する進め方や現状認識など、必ずしも県と市で一致していたとはいえなかった。

それを示すことのできる資料がとして1945（昭和20）年12月8日の県会において長岡市会議長と長岡市選出の県会議員を兼任していた内山由蔵⁽⁵⁹⁾による新潟県議会での知事当時の新潟県知事畠田昌福との質疑・答弁がある。以下その議論の一部を引用する。

（内山由蔵発言）

「今回復興院というものが出来まして、この復興院において、都市計画の事業を国営でおやりになることと聞いております。これには地元の負担、県費負担、市町村の負担というものの割合どういう程度になっておりますか、今日までにおきましては長官は御取調になつておられませうが、これは今申上げましたごとく、長岡では是非この際というて彌猛に思っておりますけれども、今日の市の財政では中々早急にこの問題に対して今私の希望通りのことをやるに付きましては、長岡市の地元負担という問題、及び色々の負担、これが大きな問題であります故に、私のみが如何に将来を思って識者と図りまして、この負担問題に付て非常なる心痛を想像しておる次第で

(58) 長岡市（1996）『長岡市史 通史編下巻』682p

(59) 市会議員と県会議員については1950（昭和25）年に公職選挙法（昭和25年4月15日法律第100号）が制定されるまで兼職可能であった。また、内山由蔵は内山家の名跡であり、この発言の人物は後に市長になる内山由蔵の実父である。

ございます。

（中略）

新潟県といたしましては、今日長岡市民にも等しくこの都市計画の事業はお願いしたいのでありますから、他の例とは違いますが、現状の疲弊した所からみしますなら、東京の例を用いたのでございますが、東京府では全部の負債額の中の1割程度をその諸事業というものは負担を地元にお掛けにならないで、全部東京府でもたれたということであります。して見ますと府と県とは違うと見れば見られるものの、新潟県の自治制の上から行きましたならば、長岡にお掛けなさぬでも、東京府でこれを負担しましたように、どうかこの点は十分なる御考慮を願いたい。」⁽⁶⁰⁾

（畠田昌福発言）

「県の予算に関係いたしまして、今後の長岡市の戦災地の救済に付いてどう考えるかというご質問であります。成程来年度予算はこれに関する費用は極めて少いのでありますけれども、私考えますには、今日の急務は物を以てやるということでないかと思うのであります。したがって予算には極めて小額でありますけれども、食糧あるいは木材、木炭その他日常生活物資、これを一つできるだけ優先的に、また第一義的に長岡地方に配給することが今日のあたりの困っていることを救う最も有効な手段と考えますので、予算の多少にかかわらず、この点に主力を注いでまいりたいと思います。ただし今後の情勢によりまして、適当なる処置をしていきたいと考えております。

それから都市計画に関係いたしまして、復興事務所の陣容が貧弱であるという御話でありましたが、これも都市計画の計画並びに実施はまだ容易に着手できないのであります。計画案につきましては、各方面と折衝いたしましてこれが具体化に努力中でありまして、いわゆる之れ100年の大計

(60) 『新潟県議会会議録』1945（昭和20）年12月8日

でありますので、最後の各提案はまだ中々決定いたしません。また決定いたしても、これを事業化するにつきましては相当の日子を要するのではないかなと思うのでありまして、差当りの立退きとか、その他の事業、あるいは土地の測量という程度のことを今地方事務所でやっているものでありまして、之れの点は事業の進行とともに人も経費も増やしていきたいと考えております。

(中略)

なお、この経費の問題につきましては、戦災地の長岡地方といたしましてまことにごもっともなるご意見でありましては、その地元負担の軽減に十分努力を致すとともに、これが資金の融通につきましても、できるだけ努力をいたしまして地元の便宜を図りたいと思います。これで東京市の震災の例をひかれまして、この経費を東京府で負担したが、これを新潟県で負担してもらえないかという御意見でありましたが、長岡市の戦災による影響が非常に大でありまして、したがって財政上苦しいということもよくわかっておりますので、東京市の通り参りますかどうかはわかりませぬが、県の財政状況とも併せて考えましてその点の一つ真剣に考えて見たい、研究して見たいと思っています。」

このように論点となっている点は「都市計画や予算等の復興事業体制の問題」と「今後の長岡市の負担の問題」である。

第一の「都市計画や予算等の復興事業体制の問題」としては、いくつかの認識の両者の認識の違いが見られる。長岡市側とすれば、罹災後の生活難の状態であり、支援を要することは前提としても、都市計画による土地区画整理を事前に織り込みつつ再建をしないと、一度建設したとしても立退を迫られる可能性があるため避けたい。新潟県側は当時の段階は生きていくための生活確保の段階であるため、生活必需物資の供給を優先することとしている復興事務所の体制強化について明確な回答を避けている。さらに、復興計画の公表について100年の大計であるとして調整に時間がかかるものとして明確な回答はしていない。

次の「財源負担の問題」については、地元資金の融通、県の今後の負担に対しては考慮する旨を表明しているが、具体的なことについては明確にされなかった。

第四章 戦災復興事業の推進

1. 戦災復興期の政治動向

まずは戦災復興事業が進んでいく間の長岡市内での政治動態を確認するものとして、市長及び市長選挙の動向を把握する。市長の背景及び指示構造と市政運営にあたっての基本的姿勢を把握することで市内での政治勢力の配置を概ね確認することが可能であり、それが市政の主要課題であった復興事業の進め方にも影響すると考えられるためである。

（1）戦災による市長の死亡から松田市長の登場

1945（昭和20）年に田村文吉市長への交代があり、1947（昭和22）年には田村市長から、松田弘俊市長への交代があった。まずは田村文吉の市長就任について述べる。田村文吉は1886（明治19）年に当時既に新潟県内随一の紙商人であり、後に北越製紙を立ち上げる田村文四郎のもとに生まれる。1910（明治43）年に東京商業学校専攻科を卒業した後に、越後鉄道社を経て、1915（大正4）年に北越製紙に支配人として入社する。北越製紙では営業拡大に尽力し1928（昭和3）年は取締役役に就任した後に、田村文吉のリーダーシップのもと、長岡市内の主力企業・工場の代表者・実務責任者クラスを中心に、行政や議会、教育界の主要メンバーなど、各界各層が結集させて長岡工業会を立ち上げ、初代会長に就任する。長岡工業会は関係機関への建議・要望、健康保険法および工場法に関する事務代弁、工場の安全および保険衛生についての各種イベントの開催・斡旋、工場管理研究として生産部門の効率化の研究、事務及び経理研究として間接部門の効率化の研究などを行っていた⁽⁶¹⁾。田村はさらに1940（昭和15）年に北越製紙の社長に就任した後に、1943（昭和18）年に戦中の統制経済下で商工会議所から改組された新潟県商工経済会の設立委員6名の

うちの1人となり、後に同会の会頭に就任した⁽⁶²⁾。終戦前後の段階で、長岡のみならず、新潟県の財界のリーダーとして認知されていた人物である。北越製紙株式会社は市庁舎の隣に本社屋があったが空襲による被害を免れたため、市庁舎仮事務所として一時的に提供するなど支援を行い、田村文吉も被災直後から新潟全県への長岡の支援を訴えていった。また、田村文吉は市会の要請で県に設置された戦災復興対策委員会のメンバーの一人ともなっていた。そして復興対策に向けた長岡市側の有力者であり、県及び県内経済界への影響力を考慮した市内の最有力人物として市会で市長に推薦され市長に就任するのである。

1947（昭和22）年の市長交代は戦後の新憲法が制定され、市長が公選となつてはじめての長岡市長選挙である。非公選時代の最後の市長であった田村文吉は参議院議員への野心があり、市長職の継続の意思はあまり強くなかったようである⁽⁶³⁾。そのため市内の事業家らを中心とする、いわゆる旦那衆が主体となっていた進歩党、自由党は田村を推す動きをしていたものの、結局出馬に至らなかった⁽⁶⁴⁾。そこで旦那衆からは戦災復興当初から県との折衝面などでも活躍していた当時の市会議長、県会議員であった内山由蔵や長岡商工会議所会頭として長岡復興祭（のちに花火で有名となる「長岡まつり」に改称）の実施や戦災復興宝籤の実施に向けた活動においてリーダーシップを発揮し、当時の長岡産業界で確固たる地位を築きつつあった駒形十吉大光無尽株式会社社長などの人物の名前が上がった。しかしながら、兩人ともに説得を受けるも立候補に至らず、結果、県会議員、非公選時代の市長経験を持つ松田耕平の甥で⁽⁶⁵⁾、北

(61) 松本和明（2004）「長岡工業会の設立と活動——昭和戦前期における長岡商工会議所の側面」『地域研究』4号、pp.57-67

(62) 長岡市商工会議所編（1982）『長岡産業経済発展史』pp.235-240

(63) 『長岡新聞』1946（昭和21）年9月21日、1956（昭和21）年11月1日。田村はその後1947（昭和22）年4月の参議院議員選挙新潟選挙区に出馬し、トップ当選を果たしており、第3次吉田内第1次改造内閣（1950（昭和25）年）では郵政大臣兼電気通信大臣に就任している。

(64) 『長岡新聞』1946（昭和21）年2月15日

(65) 『長岡新聞』家老俊男「歴代市長寸評 3」、1999（平成11）年10月23日

越水力電気、北越電化の常務を経験していた松田弘俊を候補として擁立することとなった⁽⁶⁶⁾。なお、駒形十吉は1946（昭和21）年の長岡商工会議所設立から1962（昭和37）年までの16年もの間長岡商工会議所会頭の座にあり、その後新潟日報社監査役、新潟総合テレビ（NST）社長などを歴任するなど新潟県及び中越地方の金融、メディアの側面から資金力、影響力を保持した。また一方で、戦時中は実兄駒形宇太七が海軍大将となった山本五十六と旧制長岡中学時代に同年で親友であったことから親交を持ち、さらには戦後は衆議院議員選挙では村山達雄を支援する傍ら、田中角栄と親交を持ちながら大光相互銀行の営業拡大を行い、田中角栄が郵政大臣時代に実施した地方放送局への大量免許認可の際に、新潟総合テレビ（NST）を田中と共に大株主の一人となって設立している。

一方、共産党は労働者階級の人物ではなく、市議員経験があり、市内で製紙業を営む事業家で、長岡復興建設部参与会委員でもあった志賀定一を社会党や他勢力への支持拡大も意図して立候補させようと早くから準備していた⁽⁶⁷⁾。社会党は日本農民組合争議部長の清沢俊英⁽⁶⁸⁾の擁立に一時動くものの結局のところ断念することとなった⁽⁶⁹⁾。その結果志賀を候補者として民主戦線を結成し、共闘体制で市長選に臨むことになった⁽⁷⁰⁾。

選挙戦における選挙の政策的な争点は無く、お互いに「戦災復興」を唯一のスローガンとして選挙に臨み⁽⁷¹⁾、自由・進歩党連合対社会・共産党連合の構図となる。結果およそ1,000票の差で松田が勝利することとなる。

松田は市長就任後、スローガンに掲げていた戦災復興を主な政策課題とし、復興に取り組んでいくこととなる。しかしながら市財政は就任直後から危機的

(66) 『長岡新聞』 1947（昭和22）年3月8日

(67) 『長岡新聞』 1946（昭和21）年11月1日

(68) 清沢は1950（昭和25）年の参議院議員選挙において新潟選挙区から出馬し、参議院議員となる。

(69) 『長岡新聞』 1947（昭和22）年2月8日

(70) 『長岡新聞』 1947（昭和22）年3月8日

(71) 『長岡新聞』 1947（昭和22）年3月15日

1947（昭和22）年4月5日執行（戦後初回市長選挙）				
名前	得票数	党派	属性	支持連合
松田弘俊	10,182	無所属（自由党、進歩党推薦）	事業家（配電会社）	市内産業界（進歩党、自由党）
志賀定一	9,063	無所属（社会党推薦）	事業家（製紙業）	共産党、社会党その他戦災者同盟などの無産市民

状況であり、行政の整理が急務とされた⁽⁷²⁾。そこで職員に対して市職員組合の解体、幹部職員の解雇、職員給与を県下7市の最低水準にまで抑える⁽⁷³⁾などで対応するが、その後も財政難は松田市政において終始の課題となる⁽⁷⁴⁾。

また、市長が松田弘俊となる一方で、田村・北越製紙人脈によって党派を超えて市議会議員、長岡市選出の県議会議員と参議院議員という繋がり形成されていた。市議会議員で副議長・議長を経験していくことになる田村仁之助、北越製紙社員で地区労幹部として社会党公認で立候補し、1947（昭和22）年の選挙で当選する布施津三⁽⁷⁵⁾、参議院議員には前市長の田村文吉が付いていたのである。なお、松田弘俊は市長になる前職の北越水力電気が田村の設立した長岡工業会に積極的に参画していたこともあり、田村は市長就任以前から深い繋がりがあった⁽⁷⁶⁾。

さらに松田は県庁に対する影響力の行使としては自身の母校である加茂農林学校の出身の県庁職員のネットワークを活用することができた。当時の加茂農林は全寮制であり、県内各地のある程度の有力者層の子弟が入学し、県庁その他県内の公的部門に多くの人材を輩出するなど、県庁において同窓生のネット

(72) 『長岡新聞』1947（昭和22）年8月16日

(73) 家老俊男「歴代市長寸評」3『長岡新聞』1999（平成11）年10月23日

(74) 『長岡新聞』1949（昭和24）年5月30日、1950（昭和25）年7月5日

(75) 布施は後に北越製紙社長に就任する。

(76) 松田弘俊「想いのかずかず（18）」『長岡新聞』1955（昭和30）年7月4日、松田弘俊「想いのかずかず（19）」『長岡新聞』1955（昭和30）年7月11日、松本和明前掲

ワークが強固な学校であった⁽⁷⁷⁾。そのため、加茂農林出身者は当時県庁採用でプロパーとして新潟県でキャリアを積んできた職員の最大勢力であり、地方自治法制定後、幹部職員における内務省出身者が減っていく中で、新潟県庁叩き上げの幹部職員を輩出していた⁽⁷⁸⁾。

（2）松田市長の再選と失脚

次に、公選第2回目と第3回目の市長選挙のここでもまずは市長選挙をめぐる政治動態を示してから事業実施にあたっての各種アクターの動きを確認する。

まずはこの間行われたものとして1951（昭和26）年に行われた第2回目の公選市長選挙がある。現職の松田市長は議会と調整に手間取り、ワンマン市長と称される⁽⁷⁹⁾など一部前回選挙で支援した業界人らから反松田の声が挙がるようになっていた。そこで進歩党を源流とする民主党が⁽⁸⁰⁾、反松田の候補者擁立に動いていく。一方で現職の松田市長は2選に積極的な意欲を示し⁽⁸¹⁾、自由党の支持はとりつけつつも、前回松田の支援に回った進歩党を源流とする民主党は反松田で候補者選びを進めている最中であり、松田は支援を得られなかった。さらに民主党は、独自候補の擁立に動いていくとともに、反松田勢力の結集を図るために社会党や共産党等との連携の道を模索していくことになる⁽⁸²⁾。

一方、社会党と共産党はあくまで前回選挙に出馬した志賀を再度出馬させるつもりであった⁽⁸³⁾が、志賀が再度出馬するのをためらったこともあり、民主党

(77) 松田は市長になる前職の北越電化に入社した経緯として、北越電化が加茂農林出身者の人脈も期待された上で請われて入社している。（松田弘俊「想いのかずかず（2）」『長岡新聞』1955（昭和30）年3月14日、松田弘俊「想いのかずかず（3）」『長岡新聞』1955（昭和30）年3月21日）

(78) その代表的な人物としては筆頭部長ポストである総務部長に就任した加茂農林出身の石井清吉が挙げられる。石井は1948（昭和23）年に総務部長に着任した。

(79) 『長岡新聞』1950（昭和25）年9月30日

(80) 『長岡新聞』1951（昭和26）年1月1日

(81) 同上

(82) 『長岡新聞』1951（昭和26）年1月10日

(83) 『長岡新聞』1951（昭和26）年1月5日

との共闘に歩み寄りを見せていく⁽⁸⁴⁾。そこで何名かの候補が出ては消えていくことになったが、最終的に選挙直前となって民主党長岡支部長で元衆議院議員の神山栄一の市長選擁立で合意した⁽⁸⁵⁾。しかしながら、過去に民主党衆議院議員を経験した神山を擁立するにあたって社会党内部でも反発があり、社会党幹部が辞任をし、さらに市北部の工場地帯地区労の支援を得られなかった⁽⁸⁶⁾。これらの背景もあり民・社の共闘体制において末端まで支持を浸透させることはできなかった⁽⁸⁷⁾。そのため、大方接戦となる選挙と見られていた⁽⁸⁸⁾にもかかわらず、神山は5,000票もの差をつけられて敗北し、松田の再選となった。また、同月行われた市議会では田村仁之助がトップで再選し、市議会議長となる。さらに県議会議員選挙でも布施が再選し、田村・北越製紙関係の勢力が大 臣、県議、市議会議長、市長を抑えることとなる。

次の第3回目の公選市長選挙であるが事前から松田市長の3選への意欲が高かったことは周知の事実であった⁽⁸⁹⁾。その松田市長は、任期をおよそ4カ月残した1954（昭和29年）12月、「抜き打ち的」とも称された辞任をし、雪中選挙がスタートする⁽⁹⁰⁾。松田市長は就任以来、積極的に県や中央省庁へは陳情に出かけて、復興事業費の獲得や国の事業の誘導に努めてきた一方で、市議会からは市長就任以来の市の財政赤字の問題が表面化し、追及の声が大きくなってきたこと、これまでの議会との関わりの中での調整が十分でなかったことから議会軽視であるとの批判が高まっていた。

社会党や共産党は反松田を以前から示しており、次期選挙での候補者擁立を目指していたが、出鼻をくじかれた格好となる。松田は自由党から推薦を受け、前回対抗馬を出してきた民主党は中央での保守合同を目前に意見の一致が

(84) 『長岡新聞』 1951（昭和26）年1月30日、2月10日、2月15日、2月20日、2月25日

(85) 『長岡新聞』 1951（昭和26）年4月5日

(86) この北部地区労のリーダーは北越製紙社員で当時の現職社会党県議会議員の布施津三であった。

(87) 『新潟日報』 1951（昭和26）年4月26日

(88) 『新潟日報』 1951（昭和26）年4月20日

(89) 『長岡新聞』 1954（昭和29）年12月13日

(90) 『長岡新聞』 1954（昭和29）年12月20日、『新潟日報1954』（昭和29）年12月20日

1951（昭和26）年4月23日執行（戦後第二回公選市長選挙）				
名前	得票数	党派	属性	支持連合
松田弘俊	20,230	無所属（自由党推薦）	事業家	市内産業界（自由党）
神山栄一	15,244	無所属（民主党・社会党推薦）	元衆議院議員	社会党（地区労、一部幹部は加わらず）、市内産業界の一部（民主党）

直前まで出ず、推薦は出すが、一部の幹部は松田を支持をしなかった⁽⁹¹⁾。反松田陣営の候補者としては市議会議員で議長経験のある内山由蔵を擁立されることになった。内山は商工会議所議員でもあり、市議会議員時代は革新系と位置づけられない議員であり、むしろ民主党との繋がりが深く、松田を支持しなかった民主党系市内財界人も内山を支援する構図となった。その結果、内山28,389票、松田27,190票となり、内山が接戦を制した。

この選挙において新しい市長を生み出した支持連合は前回とやや似ていたにも関わらず結果は違うものとなった。その違いは何であろうか。その大きな違いは前回選挙よりも社会党の支持団体であった労働組合の票を固めることができ、さらには長岡市内の一部有力な財界人の支持を受けたことが挙げられる。そこで内山はこの選挙において、当時の長岡財界有力者であった長岡商工会議所会頭で大光相互銀行社長の駒形十吉の支持や、新潟日報社長岡支社長井口庄蔵の支持を受けることに成功した⁽⁹²⁾。さらに雪中選挙を目論んだ抜打ち辞任と3選批判が無党派層にある程度浸透したこと⁽⁹³⁾が挙げられる。

さらに、内山はその後の1956（昭和31）年5月に、当選した後の1955（昭和30）年5月に助役となった丸山信次が病氣療養のために辞職すると、内山の義弟でもあり、田中角栄と同じ刈羽郡西山町出身で田中とは旧知の中であった当時奈良県財政課長の庭山康德⁽⁹⁴⁾を後任として招き入れた。ここで内山市政は庭

(91) 『新潟日報』1956（昭和30）年1月8日、9日、13日

(92) 『長岡新聞』1955（昭和30）年1月31日

(93) 『新潟日報』1955（昭和30）年1月24日

1955（昭和30）年1月22日執行（戦後第三回公選市長選挙）				
名前	得票数	党派	属性	支持連合
内山由蔵	28,389	無所属	事業家	共産党、社会党、一部財界人
松田弘俊	27,190	無所属	事業家	市内産業界

山助役を介しての田中及び中央省庁との交渉経路を確保していった⁽⁹⁵⁾。

ここまで1955（昭和30）年1月の第3回市長選挙まで確認をしてきた。一方で、戦災復興事業の完工式が1953（昭和28）年11月であるため、その間の大部分市長の任にあったのは初代公選市長であった松田弘俊である。松田市長の市政運営としては、時にワンマンと称されることもあったようであるが、地域の有力者や企業、そして県庁の同窓生のネットワークと結びつく特徴であったと言えるだろう。また財政難という課題は常に市議会からの批判的ともなっていたが、財政難に対する対応に積極的であったかという点必ずしもそのような姿勢はあまり記録からは確認することができなかった。むしろ、多少の赤字などが発生したとしても、復興事業の進捗を優先した。しかし、松田はその後の市政継続の意思があったものの、選挙に敗れ、市政から退くこととなる。その際の選挙で自ら辞職し雪中選挙に臨んだこともその当時の松田市長による長岡市政運営が難しい状況であったことを物語るものであったといえるだろう。

(94) 庭山は1914（大正3）年生まれで、1935（昭和10）年に東京大学農学部実科を卒業した後に、新潟県青年講習所講師、青森県小作事務所を経て、1937（昭和12）年に奈良県に入職、農務課、農地課、庶務課を経て1951（昭和26）年に調査課長となり、その後厚生課長などを歴任した人物である。（佐久間晃編（1952）『日本官界名鑑 第九巻（地方版）』日本官界情報社）

(95) 『越後産業新報』1962（昭和37）年5月25日。庭山はその後1969（昭和38）年に助役を辞任した後、市長選出馬が噂されるなど、内山の三選出馬を阻む要因ともなった。辞任後は越後交通に入社し、軍人時代の田中角栄の上官であった加茂市出身の片岡甚松とともに越後交通幹部、越山会会長などを歴任し、地元における田中の右腕となっていく。

2. 戦災復興土地区画整理事業

ここからは戦災復興事業の進捗について確認する。長岡における復興事業は、その主たる事業である土地区画整理事業が必ずしも順調でなかった前期（1945（昭和20）年～1948（昭和23）年）と軌道に乗って進んだ後期（1949（昭和24）年～1955（昭和30）年）に分けることができる。以下、それぞれの時代の事業の進捗過程について確認する。

（1）戦災復興事業前期（1945（昭和20）年～1948（昭和23）年）

1945（昭和20）年度～1948（昭和23）年の間、戦災復興事業は計画通りにはなかなか進まなかった。以下、経緯を確認していく。長岡の戦災復興事業は県営で行われたとはいえ、その事業実施は国の負担や地元の長岡市の負担、また、土地区画整理事業であれば地権者の合意が必要になるため、県の独断で進められるものではない。そのため、各アクターの動向を確認してその過程を明らかにしていく。

まず、国であるが、国は他の重大課題としてインフレと国家財政の窮乏に直面していた。そのため国の復興院による戦災復興事業初期（1946（昭和21）年～1948（昭和23）年）の事業に対する国庫補助金の交付率は、特別都市計画法施行令の定めるところにより、土地区画整理事業費 8/10、街路事業費 3/4、上下水道事業費 1/3、下水道事業費 2/3 という相当の高率ではあったが、国家財政も窮乏しているため、各自治体に配分できる毎年度の国庫補助金の総額に限度があった⁽⁹⁶⁾。国庫補助率は高率であっても、支出の枠があったため、各戦災都市に対して十分な事業実施のための資金を付けることができなかったのである。配分については罹災面積・人口、その他インフラの被災状態、地域的重要性などを勘案して決定するのであろうが、特に積極的な理由がなければ特別な優遇を行うことにはならない。そのため、長岡市及び県復興建設部としては補助事業として事業を進めたくとも、補助上限枠が計画を十分に遂行できる

(96) 建設省編（1991）『戦災復興誌 第一巻 計画事業編』

表3 土地区画整理事業国庫補助率の変遷⁽⁹⁷⁾

年度	事業種	補助率	備考
1945 (S20)	戦災復興土地区画威整理事業	8/10	清掃事業は9/10
	幹線街路事業	3/4	
	その他事業（整理）	1/2	
	上下水道事業	1/3	
	下水道事業	2/3	
1946 (S21)	戦災復興土地区画威整理事業	7/10	清掃事業は8/10
	幹線街路事業	3/4	
	上下水道事業	1/3	
	下水道事業	2/3	
	公園事業	1/3	
	ガス事業	1/3	
1947 (S22)	戦災復興土地区画威整理事業	7/10	清掃事業は8/10
	幹線街路事業	3/4	
	上下水道事業	1/3	
	下水道事業	2/3	
	公園事業	1/3	
	ガス事業	1/3	
	河川水路事業	3/4	
	鉄軌道、電らん等事業	1/3	
1948 (S23)	1947 (S22) 年度と同じ		
1949 (S24)	戦災復興土地区画威整理事業	1/2	地方財政法施行により補助率変更。ほかに港湾地帯整備事業発足、補助率4/10で38年度（その間変化なし）完了
	街路事業	1/2	
	河川水路事業	1/2	
	ガス、電らん、鉄軌道事業	1/2	
1949 (S24) ～1955 (S30)	戦災復興土地区画威整理事業	1/2	これまで別事業として取り扱われていた街路、河川水路、ガス、上下水道、水道の各事業は S24年度から戦災復興土地区画整理事業に含まれる。

ほどに付かず、計画実施が遅れてしまうこととなった。なお、1955（昭和30）年度までの土地区画整理事業の国庫補助率は表3の通りである。

また、県は先述の通り事業主体となって事業執行していく体制として1946（昭和21）年7月にこれまでの長岡復興建設事務所を解散させた。そして長岡復興建設部へ復興事業の単層組織を改組・強化し、復興建設部で復興計画の策定作業、各種事業の実施、材木などの資材の配分等を担うことになった。

一方で県及び復興建設部の復興の取り組み方や財源、体制整備の問題で長岡市側と溝ができていった。長岡市内の関係者にとっては土地区画整理事業の整理案の作成が復興建設部による独断専行と思われるようになっていった。そして、1947（昭和22）年10月には土地区画整理委員会側は、復興建設部の整理案は熱意に欠き現実に即せず、加えて過去の委員会の意見や要求も受け入れずに復興行政に当たっている、として復興建設部側と正面衝突するに至り⁽⁹⁸⁾、同年11月1日付にそれまで復興建設部長であった野坂相如（副知事兼務）と次長の吉江定雄⁽⁹⁹⁾が異動となり新部長には笠原勝二郎（新潟県土木部計画課長兼務）と次長には長沼一雄が就任することになった。ちなみこの土地区画整理委員会のメンバーには当時の市議会副議長で前市長田村文吉の甥にあたる田村仁之助も含まれており、同様の反発が市議会にまで波及した。また、同月には市議会懇談会と復興建設部とで都市計画の再検討されることになり、その場でも復興建設部の復興行政に批判の声が挙げられた⁽¹⁰⁰⁾。長岡復興建設部はそれらに対応する形で同年12月には、1月に石森前復興建設部次長が退任し、吉江定

(97) 渋谷操一、松井達夫、竹重貞蔵、銀山匡助、高津俊久、広瀬可一（1978）「座談会 戦災復興事業の意義と成果」『区画整理』12月号、pp. 2-31、社団法人日本土地区画整理委員会、及び（1978）「戦災復興事業資料 資料6」『区画整理』12月号 pp.52-53、社団法人日本土地区画整理委員会から筆者まとめ。

(98) 『長岡新聞』1947（昭和22）年10月18日

(99) 吉江は前職の石森と同じく1924（大正14）年に金沢高等工業を卒業した後に、新潟県土木技手兼道路技手としてキャリアをスタートさせ、その後新潟県内の土木派遣所所長などを歴任している。同学年の石森とは違い、新潟県庁内のみで異動するキャリアをとっている。（佐久間晃編（1952）『日本官界名鑑 第九巻（地方版）』647p、日本官界情報社）

(100) 『長岡新聞』1947（昭和22）年11月1日

雄次長になって以来一度も開催されずに有名無実のものとなって復興建設参与会が開催した。以後随時参与会の場が情報共有と復興事業促進にかかる地元への依頼をしていく場となった⁽¹⁰¹⁾。

よって、これを機会に復興建設事業にかかる長岡復興建設参与会、市議会、土地区画整理委員会の実質的な位置づけが確立されたとみることができるだろう。長岡復興建設参与会はメンバーに他行政機関、代議士、県議会議員、市議会議員正副議長などに加え、地域内の主要な団体役員が構成員となっていることから、そこでの調整、決定事項については市議会、土地区画整理委員会での議決・決定とは違って拘束力はないものの、市議会より広域の人員を含めた実質的な政治的利害調整の場、及びそこで合意がとれた事柄に関して地元委員は地域の顔役として説得交渉の支援を行う位置づけとなる。市議会には復興事業における市負担分をどの程復とするかを決定する予算を決める権限があり、また、県や国に対して公式な政府間関係として場合によっては抗議・支援をする位置づけとなる。土地区画整理委員会については当該地区の区域内住民から公選で選ばれた代表として最終的な利害調整を行い、土地区画整理事業における換地予定地指定、及び借地権指定の決定をする、という構図となる。

また、これら一連の衝突・人事異動の後に興味深い計画変更があった。それは都市公園の整備計画についてである。都市公園は市民の保健、衛生、体育、慰楽、防災、保安並びに都市美観のため必要欠くべからざる文化的施設であるとして戦災復興計画基本方針、及び復興計画を具体化するための諸基準の一つである緑地計画基準⁽¹⁰²⁾において戦災地面積の約10%を都市緑地として確保するように決定されていた。そこで、長岡市においても当初かなり大規模な公園

(101) 『長岡新聞』1947（昭和22）年12月30日

(102) 1946（昭和21）年9月27日戦復発第481号戦災復興院次長通牒。しかしながら、この基準はドッジラインによる戦災復興事業の再検討として出された「戦災復興都市計画の再検討に関する基本方針」（1949（昭和24）年6月24日閣議決定）において数値基準も削除され、さらんみ「公園緑地は、児童公園、運動場に重点をおき、規定計画を適当に変更する」こととして反故されることとなる。その意味では長岡市では先取りしていると言える。

が計画された。しかし、1948（昭和23）年になると、市街地内に公園用地を確保することが困難ということで、公園計画が相次いで縮小されていくことになる⁽¹⁰³⁾。公園用地を縮小すればその分地権者の減歩を抑えることができるということで、土地区画整理事業での減歩への反発が強かった市街地権者との関係を鑑みるとそれまでの騒動との関係性を推測できる。また、表3にあるように、公園整備事業の国庫補助は国の土地区画整理事業の国庫補助のうち、1946（昭和21）年から1948（昭和23）年の間、補助率1/3と他の事業に比べて相対的に低く設定されている。これはつまり、残りの費用2/3の費用を地元の県・市でそれぞれ負担率を割当てて費用を工面しなければならず、当初の県が示したように、県がそのうちの2/3（県負担金＝総事業費2/3×2/3＝4/9）を負担したとしても市はそのうちの1/3（市負担金＝総事業費2/3×1/3＝2/9）の費用を負担せねばならない。一方、土地区画整理事業の場合は国庫補助率は7/10と市側負担率が1/10という市側にとっては有利な事業なのである。そのため、財政難の市財政の中で、市としても国庫補助率の高い他事業に比べ、積極的に公園整備事業に取り組もうとする誘因が高くなかったことと推測できる。

歩み寄りを見せたかに思われた市と県であるが、1948（昭和23）年9月に復興建設部を巡って事件が発生する。同年9月に復興建設部での経費不正利用事件が発覚したのである⁽¹⁰⁴⁾。この事件は、建設部事業費の一部、及びガソリンその他の配給品を現金化、事業費の水増しなどで裏金作り、中央からの視察等での官官接待の他、不正建築の黙認、換地の情実斡旋の対価として酒、タバコ等の物品の授受、部員による資材の横領などの事実が発覚したものである⁽¹⁰⁵⁾。これによって当時の長岡復興建設部の長沼次長と神戸総務課長が更迭され、これまで県都市課長と兼任であった笠原復興建設部長が一時的に常任として着任した。

(103) 『北越産業新聞』1948（昭和23）年4月30日

(104) 『北越タイムズ』1948（昭和23）年9月9日

(105) 『北越タイムズ』1948（昭和23）年9月9日、『長岡新聞』1948（昭和23）年9月20日

そこで9月14日の長岡復興建設参与会で復興建設事業の市営化について議論されることになった。しかしながら、結局のところ松田市長が「市営でやる場合一応組織立った機関を作らねばならず、人事行政その他の引継ぎに空白の生ずることも免れない、且つ職員も県には人材が豊かだが市にはわずかに土木部があるのみ、結局県の援助に待たねばならず経費も乏しく万事に余裕がないそれに市営となれば勢いの色々複雑な事情が起り一概に慮理し兼ねるような面倒が实际的に随分起ころうと思う」⁽¹⁰⁶⁾と述べる等、県営続行論が主流となった、県営が継続した。後の市議会協議会でも県営か市営の議論がなされるが、この機会に復興計画実施にあたっての市民と繋がり、無さ、県の独断で計画変更が加えられたことへの不信感、含め体制の問題など再度について再度問題とされながらも県営が継続されることとなる⁽¹⁰⁷⁾。そして、人事の面では同年12月にはまた新たに前富山市土木課長佐原文一が着任した⁽¹⁰⁸⁾。富山市は長岡市と同様に大規模に被災を受けた都市であり、新潟県と同様に県が復興事業の事業主体となっていた。このように復興事業に深く携わってきた経験者で、さらに県ではなく、市の立場に居た人物を呼び寄せたことで、信用が失墜し、事件によって事業進捗が一部停止してしまった復興事業の立て直しを図ったと考えられる。

市としては戦災によって、税収、税外収入が激減し、基本的な財源を市債で賄う状態が続いた⁽¹⁰⁹⁾。そのため、1948（昭和23）年度当初には市債残高が1億円に上り⁽¹¹⁰⁾、財政悪化の問題が新聞や市議会で指摘されるようになってく

(106) 『北越タイムズ』1948（昭和23）年9月19日

(107) 『北越タイムズ』1948（昭和23）年9月19日、10月10日

(108) 『長岡新聞』1948（昭和23）年12月20日

(109) 例えば「田村市長の昭和二十一年度予算説明」『長岡市史 資料編 近代二・現代』429-430p、1994によると「歳入を見ますれば、税収の自然減は約四十万円、税収外収入の減亦約三十万円に達しますので、使用料手数料は、一般物価等と対比しまして夫々値上げを行うこと、いたしました、結局歳入欠陥は八十七万円の多額に達し、一先之を市債に求めたのであります」戦災直後の年度から市債依存体制となっているのである。

(110) 『長岡新聞』1948（昭和23）年1月1日

る。そこで長岡市では戦災復興宝くじの実施で当面の課題であった住宅復興に充てるつつも⁽¹¹¹⁾新潟競馬場、三条競馬場を利用した長岡市営戦災復興競馬の開催⁽¹¹²⁾によって財源獲得に乗り出した。それらは一定の財源寄与はあったものの、市財政における市債依存体質の脱却までには至らなかった。競馬に関しては当初市議会で競馬場設置特別委員会が設けられ、常設の競馬場設置の動きが生じたが、結局のところ設置にはならなかった⁽¹¹³⁾。また一方で、戦災復興とは直接の関係はないが、後の建設省となる内務省国土局との関連では、1947（昭和22）年に大雨で決壊寸前となった市内の信濃川堤防の復旧工事に対して当時の松田市長が内務省国土局へ直談判をして1,500万円の復旧予算を付けを果たす⁽¹¹⁴⁾というように市からの直接的なアプローチによる建設省に対する事業誘導が行われた。

また一方で住民の動きとしては、当時新潟県商工経済会中越支部（後に長岡商工会議所に改組）が主催し、戦災のちょうど1年後である、1946（昭和21）年8月1日に長岡復興祭が開催され、また翌年から、戦時中に休止していた花火大会を復興祭の演目の一つとして再開させている。未だ十分復興が進んでいない中であったが、住民の復興に対する意識づけの機会ともなり、また祭という外部からも人が集まる機会が作られていくことになる⁽¹¹⁵⁾。

（2）戦災復興事業後期（1949（昭和24）年～1955（昭和30）年）

ここでもまず国の動向から確認する。1948（昭和23）年12月にGHQから日本政府は経済安定九原則を受け、それを具体化する形での1949（昭和24）年3月のドッジラインをふまえて1949年度の経済財政計画が建てられていくことに

(111) 長岡市（1996）『長岡市史 通史編 下巻』pp.732-734

(112) 同上

(113) 『長岡新聞』1948（昭和23）年1月1日

(114) 同上、『新潟日報』1949（昭和24）年5月22日

(115) その後、長岡復興祭は長岡まつりに改称され、長岡まつりでの花火を題材に山下清の代表作の一つである「長岡の花火」が製作されるなどで、全国的にも有名な花火大会となっていく。

なる。戦災復興事業については、ドッジラインで掲げた緊縮財政の対象事業として真っ先挙げられ、予算削減の対象となる。そこで政府は同年6月に「戦災復興都市計画の再検討に関する基本方針」を閣議決定し、さらに建設省では「戦災復興都市計画再検討実施要領」が定められ、街路計画の幅員の見直し、公園緑地充足方策の再検討、土地区画整理事業区域の縮小、及び復興事業を5年以内に完了させる方針を打ち出した⁽¹¹⁶⁾。また、国庫補助率も1949（昭和24）年度から1/2に引き下げられた⁽¹¹⁷⁾。この当時は建設省当局や他の戦災都市などからは不満の声が挙がったが、完成不可能な計画を現実的に完成できるものにした側面もあった⁽¹¹⁸⁾。これらの再検討の結果、全国総計の復興計画総事業費は見込みの546億円から332億円（60%に縮減）に圧縮させられることとなり、土地区画整理事業は区域を当初持っていた100,000,000坪から85,000,000坪（85%に縮減）、区画整理事業費を見込みの254億円から162億円に圧縮されることになった⁽¹¹⁹⁾。

また、ドッジラインの影響で大量の失業者の発生が予想されたことから、これに対処すべきとして失業対策の強化が必要とされ、1949（昭和24）年5月に緊急失業対策法が制定された。これはあくまで失業対策という位置づけではあるが、失業者の戦災地の土地区画整理事業に伴う各種作業として利用することも意図されていたものであった。これを活用して地方公共団体が事業主体となり2/3の国庫補助で戦災復興事業の清掃、整地、街路整備事業、公共空地整備事業等、戦災復興関係の事業実施に利用することができるようになった⁽¹²⁰⁾。

(116) 中島高志（1998）「戦災復興土地区画整理事業」『新都市』第52巻7号、15p、都市計画協会

(117) 越澤明（2009）「戦災復興事業の思想と歴史的な遺産」『区画整理』第52巻8号、9p、街づくり区画整理協会

(118) たとえば、基礎自治体側の声ではあるが、大阪市の戦災復興を10年以上担当した高津俊久は1949（昭和24）年から1950（昭和30）年にかけての計画再検討の件について、「後から考えてみますと、私はGHQからのお達しがあって、ここで縮小せいと言われたことが非常に戦災復興を完成する意味においてよかったと考えているんです。」というように、具体的な事業実施にあたって肯定的な評価をしている。

(119) 町田保（1960）「戦災復興事業の回顧」『新都市』第14巻12号、pp.14-16、都市計画協会

(120) 建設省編（1991）『戦災復興誌 第一巻 計画事業編』pp.558-574建設省

ドッジライン後日本経済は不況となるもののインフレは収束してきた。そして1945（昭和25）年に勃発した朝鮮戦争による特需以降は日本の国家財政は安定し、成長の局面に入ってくることとなる。このように、国は戦災復興事業の負担割合が減少となったことで、地元が自らの負担割当てに耐えることができれば、同じ支出枠でも⁽¹²¹⁾より規模の大きな事業実施が可能になったこと、国家財政として財政的には安定、さらには成長局面に入ったこと、という二つの要因によって地元の合意形成が完了しており、既に予算待ちであったもの等に対して予算を充当しやすくなったと考えられる。

一方、長岡市の都市計画においてもこれらの政府方針の変更の影響を受けることとなる。6月の政府の再検討方針をふまえ、長岡市でも8月13日に長岡復興参与会が開かれ、復興建設部から戦災復興都市計画の施行面積を当初の一次施行区域の1,097,000坪から720,000坪に縮小する旨が示され、松田市長からも市の財政上現状の計画で1,500万円の負担金増となり当初計画が実行困難であることの意見が示され、その計画を同月15日に建設省で開かれる戦災復興特別都市計画再検討審議会に持ち込む旨が諮られた⁽¹²²⁾。この審議会は6月にドッジラインを受けて出された「戦災復興都市計画の再検討に関する基本方針」及び建設省の「戦災復興都市計画再検討実施要領」に基づいて各都市で作成された戦災復興都市計画の再検討案を調整する場であったとされる。参与会はこれに対して反発を示し「出来るだけ当初の計画通りに29年度までに完成してほしい」ということになり、市としても建設省の戦災復興都市計画再検討審議会に臨むこととなった。結局事業区域の縮小に対しては720,000坪の案に対して長岡市側が抵抗をつづけ、最終的に220,000坪加えられた945,796坪とすることで1945（昭和25）年12月に建設大臣告示によって決着することとなった。

また、公園整備についても1949（昭和24）年に公園緑地の再検討計画が示され、予定していた公園区域を運動場等で代替しようとする事となり、政府方

(121) 実際には支出枠も増えていく。

(122) 『新潟日報』1949（昭和24）年」8月13日

針としても公園緑地をできる限り縮小する方針がとられることとなった。長岡市においては1948（昭和23）年以来公園計画に都市緑地面積が縮小され続けていたが、これを機にさらに縮小されることになった。そして最終的には戦災復興事業で整備された公園面積は最終的な計画区域となったうちわずか1.3%となり、市街地に極めて公園が少ないものとなってしまった。

このように計画縮小についてひと悶着があったのであるが、事業を実行しようとする姿勢としては県と市それぞれについて変化が生じてきた。1948（昭和23）年12月に転出してきた佐原文一復興建設部長が「重要なのはあと2年」を合言葉に復興建設部と市長、議長ともに共同歩調を取っていくことになってきた⁽¹²³⁾。この「あと2年」が示すものは1950（昭和23）年度末のことで、これは当初の戦災復興計画の5カ年計画で計画されていた終了時期である。当時はそれまでの事業進捗が芳しくなかったことから、1949（昭和24）年度末までに事業が終わることは当然のごとくありえない状態ではあった。そこで示された「重要なのは」ということは、少なくとも土地区画整理事業で第一地区に割り当てられた市街地中心部区域を2年で完成させ、それを雛形とすれば他地区も中心部から広がる形でおのずと整理がついてくる⁽¹²⁴⁾、というものである。

それに合わせるように、1949（昭和24）年2月には1949（昭和24）年度では早くから戦災復興区画整理事業の移転と整地を重点的に進めていく旨が松田市長より発表された⁽¹²⁵⁾。さらに、地元紙⁽¹²⁶⁾や佐原復興建設部長に地元側の自力復権の熱意の無さについて指摘されるように⁽¹²⁷⁾、それまで長岡市側としては戦災復興事業の主体を県に任せ、中央との直接的な関係構築の動きを決して盛んに行われていなかった。しかし、1949（昭和24）年に入って東京で市議会議員数名が新潟県当局斡旋のもと、建設省当局との懇談会を設けたことをはじめ

(123) 『北越産業新聞』1949（昭和24）年1月1日、1月9日

(124) 『北越産業新聞』1949（昭和24）年1月1日

(125) 『新潟日報』1949（昭和24）年2月12日

(126) 『長岡新聞』1949（昭和24）年2月15日

(127) 『新潟日報』1949（昭和24）年2月24日

め、矢継ぎ早に市長以下、議長、土木委員長が建設省当局へ直接陳情に出るなど、復興建設事業への市から中央当局への直接的なアプローチも出てくるようになる⁽¹²⁸⁾。

この時期にそのような動きが生じてきた背景には漸次的な状況の変化と復興をめぐる経費の不正利用案件の発覚が考えられる。漸次的な状況の変化としてはこの時期が地方制度の転換期であったということがある。事業資金の獲得のために市から県へ働きかけしていくことの意義が徐々に低下してきたと考えられる。1947（昭和22）年の日本国憲法施行以後、同時に施行した地方自治法をはじめ1948（昭和23）年には地方財政法が制定されるなど、この時期に地方自治の明文化とともに、知事、市町村長の公選化を経て、国、県、市町村の関係が分離独立となる。一方、府県の事務処理の面では個別事務毎に所管省庁と府県、市長村との間が上下の関係で結びつく仕組みとなり、この側面においては分離、独立した関係にはならなかったが、個別分野ごとに国、県、市町村各部門がそれぞれの部門と結びつく縦割り行政が徐々に強化されていった⁽¹²⁹⁾。そういった中で、長岡市内の状況変化としては、懸案事項であった住宅建設がある程度進み、復興のステージが次の都市整備の段階へと移行しつつあった。

また、1948（昭和23）年の経費の不正利用事件の発覚は、長岡市民の県への信頼の低下させた。先述のように新潟県はこれを受けて県復興建設部は人員増強と人事異動を行い、長岡市と同じく戦災都市である富山市の土木課長から転任してきた復興建設部長佐原文一が復興事業は県営であれども、市側からも国や県に積極的緊密な連携をとることが重要として行動を促す⁽¹³⁰⁾など、県側からも直接国へ陳情していく後押しがなされていく。

そして土地区画整理事業では1949（昭和24）年7月の時点で第一地区の換地がほぼ完了し⁽¹³¹⁾、換地案が成立した区域の具体的な立退命令も開始した⁽¹³²⁾。

(128) 『長岡新聞』1949（昭和24）年2月15日

(129) 高木鉦作（1987）『戦後の地方自治と府県制度改革』『月刊自治研』第29巻2号、自治労システムズ自治労出版センター

(130) 『北越産業新聞』1948（昭和23）年12月16日

加えて事業を加速づけていくために、長岡市側からは市制施行45周年事業と掛け合わせ、産業博覧会事業の計画が作られていくこととなる⁽¹³³⁾。博覧会については市長が過去に行われた青森、長野、仙台の博覧会実施事例の視察から着想を得て⁽¹³⁴⁾、博覧会による経済効果はもとより、博覧会実施を契機に区画整理事業を進ませる意図を有するものである。博覧会の会場を土地区画整理事業の進捗が思わしくなかった神田町にある神田小学校に決め、ちょうど1949（昭和24）年度から執行可能となった失業対策事業と重ねて活用していく。失業者対策事業として失業者を吸収しつつ区画整理や街路整備を進めよう⁽¹³⁵⁾という目的である。市議会は博覧会開催に向けて特別委員会を設置し、博覧会開催都市の視察等を経て、委員会全会一致で博覧会開催を可決し、実施の方向性が決定された⁽¹³⁶⁾。博覧会は県との共催をすることにして地元負担分を軽減させ、事業費予算総額は1億円ほどとなった⁽¹³⁷⁾。そこで当面の財源を市内銀行からの1,000万円の一時借入を充て、残りは博覧会事業による入場料収益等で賄うことを想定して事業を進めていくこととなった⁽¹³⁸⁾。

さらに、この博覧会事業を名目に、復興建設部と長岡市長、市議会はそれぞれ建設省当局に1945（昭和25）年度の国からの復興関係予算の増額要請を行った。それらが功を奏したのか、1945（昭和25）年度には前年度のおおよそ2倍の額の予算が充てられることとなった⁽¹³⁹⁾。博覧会が開催された8月には、長岡駅から博覧会会場周辺を中心に移転、街路整備が急速に進められた。事業予算が付いたことも重要なことではあるが、「博覧会を実施するから街をきれ

(131) 『新潟日報』1949（昭和24）年7月24日

(132) 『北越タイムズ』1949（昭和24）年10月23日

(133) 『長岡新聞』1949（昭和24）年10月5日

(134) 『長岡新聞』1949（昭和24）年6月15日

(135) 松田弘俊「新潟県長岡産業博覧会開会式式辞」『長岡市史 資料編5 近代二・現代』422p、
長岡市

(136) 『長岡新聞』1949（昭和24）年11月15日

(137) 『長岡新聞』1950（昭和25）年3月15日

(138) 『長岡新聞』1950（昭和25）年2月25日

(139) 同上

いに整備しなければならない」という方便で、移転に渋る住民を納得させ、区画整理事業を進めることに成功したのである。さらにこれを契機に周辺の商店街等に店舗改装などをはじめ近隣住宅も美装を凝らすなど、個人・一般業者の私的投資も進み、近代的商工都市の様相を見せるようになっていったことが伝えられている⁽¹⁴⁰⁾。このように博覧会事業をきっかけに、事業費の増額、それらによる区画整理事業や街路の整備、さらには市民による投資を促して市街地の近代化を進めることができたなど、街の整備については成果を挙げ、戦災復興事業を加速づける「重要な2年」で事業を軌道に乗せることができたといえるだろう。

そして博覧会以後、どのような方策で事業を進めようとしたのか。区画整理事業については中心部の第1区の整地・街路整備がほぼ完了しているので、後は他の2～5区画整理地区においても、1949（昭和24）年3月～4月のほぼ同時期に各地域で土地区画整理員委員会を立ち上げ、同時並行で換地整理案の検討していった⁽¹⁴¹⁾。その後は予定通り国庫補助が2～5地区の換地案、移転なども第1区幹線道路を基軸に着実に進捗していった⁽¹⁴²⁾。このように順調に事業が進捗したことから、長岡市は1952（昭和27）年7月に建設省から都市計画の優良団体として表彰を受けるほど戦災復興都市計画事業を進められた⁽¹⁴³⁾。こうして1953（昭和28）年11月21日には、街路、下水道ほかの戦災復興事業としての公共施設の整備がすべて完了したわけではなかったが、全国の戦災都市の先陳を切って『復興都市計画事業完工式』を迎え、1955（昭和30）年3月31日には土地区画整理委員会も解散し、街路、公園の残事業及び一部の清算事務を残してすべての事業を終えたのである⁽¹⁴⁴⁾。

この過程において長岡市政としては赤字になったとしてもできる事業は実行

(140) 『北越タイムズ』1950（昭和25）年8月11日

(141) 建設省（1963）『戦災復興誌』第六巻 pp.17-26

(142) 『新潟日報』1951（昭和26）年8月1日、1952（昭和27）年2月26日

(143) 『新潟日報』1952（昭和27）年7月5日

(144) 長岡市（1991）『戦災都市の復興』40p

し、起債によって事業執行可能になるものは可能な限り起債をして実行する方策で事業進捗を優先して事業を進めていった。それは1952（昭和27）年7月の地方財政委員会による長岡市財政への勧告と松田市長の対応から判断できる。地方財政委員会は1952（昭和27）年3月に全国26の地方中小都市に対して赤字財政の実態調査を行い、その状況に応じて特にひどい状況であった19都市には勧告を、その他の都市には所見通知を出した。1949（昭和24）年度以降赤字財政の続いていた長岡市は地方財政委員会から財政見直しのための勧告を受けることとなった。勧告にあたっての地方財政委員会による調査での指摘は以下の通りである。

「貴市財政を調査するに、24年度決算において赤字を生じ、25年度決算において赤字は増大し、26年度においても、多額の歳入不足が見込まれている。県下唯一の戦災都市として、復興関係経費が多額であり、財政運営の容易ならざる点は認められるが、各年度の赤字は徴税努力の不足と課題予算の計上により歳入不足が予想されているにもかかわらず、歳出においてこれに対応した措置がとられなかつたことが、その原因となっている。幸い徴税機構の整備とともに徴税成績は漸次向上し、26年度においては、前年度の大半を克服し、27年度においては後年度に余力を残す計画が樹立されているが、なお多額の事業執行計画があり、その財源に過大な期待がかけられているのを鑑み、税収の確保に一段と意を用い、新規事業の増加経費を極力抑制し、規定経費についても再検討を加え、財源の確定を持って事業を実施する等の措置により、財政の健全性の回復に努力されたい」⁽¹⁴⁵⁾

これに対して長岡市側として松田市長は「市が赤字財政である事実から今回の勧告には恐縮のほかならない、しかし戦災で灰じんに帰し無から有を出そうというのだから1年2年で目標に達するのは困難だ、いわば現在の市勢は投資時代であり、やがて実を結ぶまでにはいくら資金があっても足りない時だ、ま

(145) 地方財政委員会「地方財政委員会による長岡市財政の調査」1952(昭和27)年6月(長岡市編(1994)『長岡市史 資料編5 近代二・現代』に掲載)

た徴税不振も結局業者が焼出されて立ち上がろう時だから他の都市より苦しいわけだ、また学校建築、道路整備など復旧事業が山積しているのに起債その他補助金は非戦災都市となんら変わらないことも原因だ。しかし決して現在の市勢の運営が完全だということではなく徴税不振、庁内機構改革、冗費の節約などまだまだ検討する余地があるので今後反省し刷新したいと考えている」⁽¹⁴⁶⁾と述べている。つまり、勧告に対して、経費の無駄な部分を省く努力は示す一方で、戦災復興のような投資的な事業執行を優先する姿勢については改める態度を示してはいない。

また一方で区画整理事業は進められたものの、赤字と起債頼みの財政運営のため、他の側面での面での事業の遅れが生じてきている。たとえば、小学校の建設や上下水道の拡張、戦災復興都市計画で移転が必要となった市庁舎の建設等である⁽¹⁴⁷⁾。たとえば、1952（昭和27）年度では起債の枠がつかずに、それぞれの事業が年度中にほぼ停止する状態に陥っている。そのため、1952（昭和27）～1955（昭和29）年度にかけては毎年起債枠をどうやって広げることができるか、どのように対策するべきかが市議会での中心的な論点となっていた⁽¹⁴⁸⁾。そこで市側は松田市長や当時の羽賀収入役を中心に、起債認可の増大を求めて独自に地元金融機関及び市民向けの市債発行案を作るなどを地元選出代議士を通じ、国へ何度も陳情に出るなど、資金獲得に奔走して対応していった⁽¹⁴⁹⁾。

(146) 『新潟日報』1952（昭和27）年7月4日

(147) 『長岡新聞』1952（昭和27）年7月1日

(148) 『長岡新聞』1953（昭和28）年8月17日

(149) 『長岡新聞』1952（昭和27）年7月1日

戦災復興を契機とした内発的依存体制の形成〔箕輪 允智〕

表 4 長岡戦災復興事業財源⁽¹⁵⁰⁾

年度		1946（昭和21）	1947（昭和22）	1948（昭和23）	1949（昭和24）	1950（昭和25） （含む前年度補正）
財 源 調 査	総事業費	1, 718, 873	5, 048, 569	8, 568, 000	14, 450, 000	28, 795, 000
	補助基本額	1, 718, 873	5, 048, 569	8, 568, 000	14, 410, 000	28, 595, 000
	国庫補助金	1, 288, 651	3, 821, 855	6, 046, 400	70, 070, 000	14, 297, 500
	一般歳入				205, 544	6, 701, 250
	起債			516, 000		
	都市計画税	268, 815	807, 809	1, 121, 733	46, 111, 251	730, 000
	長岡市負担金	143, 407	388, 905	753, 867	2, 433, 335	6, 866, 250
	宮内町負担金					
	瓦斯会社分負担金		30, 000	130, 000	40, 000	2, 000, 000
年度		1951（昭和26）	1952（昭和27）	1953（昭和28）	1954（昭和29）	1955（昭和30）
財 源 調 査	総事業費	40, 832, 000	54, 130, 000	46, 150, 000	26, 985, 000	18, 221, 000
	補助基本額	38, 632, 000	54, 000, 000	46, 000, 000	26, 985, 000	18, 221, 000
	国庫補助金	19, 316, 000	27, 000, 000	23, 000, 000	13, 492, 500	9, 110, 500
	一般歳入	11, 258, 000	13, 565, 000	11, 575, 000		3, 644, 200
	起債				6, 746, 250	
	都市計画税					
	長岡市負担金	9, 676, 000	13, 053, 000	11, 043, 000	6, 746, 250	5, 446, 300
	宮内町負担金	382, 000	382, 000	382, 000		
	瓦斯会社分負担金	200, 000	130, 000	150, 000		

表 5 移転件数⁽¹⁵¹⁾

年度	戸数	事業費	内訳			摘要
			曳去	解体	除去	
1947（昭和22）	58	385, 000	40	17	1	
1948（昭和23）	56	1, 009, 000	36	16	4	
1949（昭和24）	313	5, 820, 000	226	87	—	堅牢建物 1 戸
1950（昭和25）	647	10, 321, 000	636	11	—	堅牢建物 2 戸、他に無補償186戸
1951（昭和26）	801	10, 225, 000	780	21	—	堅牢建物 2 戸、他に無補償186戸
1952（昭和27）	1, 127	23, 614, 000	1, 014	113	—	堅牢建物 4 戸、他に無補償55戸
1953（昭和28）	281	5, 466, 000	238	43	—	他に無補償70戸
1954（昭和29）	17	249, 000	13	4	—	
合計	3, 300	57, 089, 000	2, 983	312	5	

(150) 建設省（1963）『戦災復興誌 第六巻』 pp.32-34。「一般歳入」、「起債」は事業主体である県によるものである。またこの内訳は事業の直接経費であり、事業主体の新潟県長岡復興建設部員の人件費は含まれていない。

第五章 結論

最後に本稿の問いである、長岡市においては戦災復興が他都市に比べて素早く進められた要因は何か、という点を整理し、長岡市の戦災復興の経験から得ることのできる示唆を述べる。長岡市の戦災復興が早く進められたということについては、①県営の長岡復興建設部を設置して復興事業を進めることにしたこと、②復興計画で当初想定していた公園緑地の用地面積を比較的早期に縮小させ、その代わりとして減歩率を減少させて土地区画整理事業の地権者交渉を行っていったこと、③博覧会や失業対策など関連事業を組み合わせることで復興を図ったこと、④赤字財政になってもまた復興事業以外の小学校建設などの公共事業の必要性が問われても、戦災復興事業を優先させていったことが挙げられる。

加えて、この長岡の戦災復興の過程から、現代における自治体の「復興」という観点においてもいくつかの示唆を挙げられる。一つは、災害時の外部との協力体制という課題である。長岡においては、復興事業を県営で実施し、それによって事業遂行における資金的側面、人的側面で市営にした場合に比較して負担が軽くなった側面があった。現代においては、例えば、東北地方沿岸部での東日本大震災からの復興過程はいまだその過程であるが、そこでの全国各地の自治体からの応援職員の寄与の声を聞くことは少なくないが、長岡の例からも、緊急の外部との連携の重要性を見出すことができる。

次に挙げられるものとしては、地元の住民と共に、どのように「復興」の物語を作っていくかの重要性である。長岡の復興過程においては、博覧会や長岡復興祭（長岡まつり）などを積極的に開催し、外部からも長岡の復興を示すようなイベントが開催された。これは復興に対して積極的に地域住民を巻き込む契機となったと考えられる。また、博覧会の開催なども国から資金獲得の論拠として持ちいていたことも興味深い。時の中央政府がどのような論拠を正当性

(151) 同上、28p

のあるものとみなすかは定かではないし、それらは時代と事情によって変わるだろうが、その時に真っ当であると思われる論拠、あるいは具体的な事業を提示し、関連の予算を獲得しようとするということもまた、個別の自治体の目標達成においては重要なものと言えるのではないだろうか。

なお、このように長岡市の戦災復興の過程においては、国や県からといった外部からの人的資金的協力も大きかったとみることができる一方で、長岡市側の各種アクターの自律的な判断といったものも様々な面で垣間見ることができた。それについては、1948（昭和23）年という土地区画整理事業の計画が進められる早期の段階で、地権者側の意向をくみとり公園緑地の縮小と減歩率の減少という計画の変更がなされたこと、1949（昭和24）年～1950（昭和50）年にかけては博覧会の開催を市側で企画し、失業対策事業を戦災復興事業と博覧会開催を目指した地域の整備事業に充てたことや、戦災復興事業を優先して小学校や市庁舎建設を後回しにしていたことなどからもそのように判断することができる。

このような長岡市の戦災復興の過程から、政策の発想や選択が地域内の関係アクターから発生した「内発性」、その内発的発想を外部の資源を用いて遂行する政策運営の実態としての「依存」の体制、すなわち内発的依存体制の形成を捉えることができたと考えている⁽¹⁵²⁾。なお、これは内発的発展論としても、その実情を踏まえて発生しうる姿を示したといえよう。

—みのわ まさとし・東洋大学法学部准教授—

(152) なお、本稿では、必ずしもこの「依存」という言葉を否定的に用いているのではない。むしろ、それによって自分たちの意向に沿う形でうまく資源を獲得できているということであれば、むしろ賢い行動と考えられるためである。