
平成 19 年度事業概要

上越市創造行政研究所 平成 19 年度事業概要（総括）

平成 19 年度は、まちづくりに関するすべての政策・施策を網羅する「上越市第 5 次総合計画」の改定を業務の機軸に据え、同計画の改定業務に参画するとともに、その中で提示した政策の推進や課題の解決に資する内容について、中長期的、総合的な視点から政策提案を行うための調査研究に着手した。

1. 総合計画改定業務への参画

上越市第 5 次総合計画の改定作業に直接参画するとともに、計画策定に必要な基礎資料の提供を行った。

上越市第 5 次総合計画（改定版）の策定（担当：企画政策課）

p.8-19

厳しい社会経済情勢を背景とした地方分権社会においては、市としての政策形成能力の向上や地域の状況に応じた市政方針の設定が必要であり、そのためには政策形成に必要な情報を体系的に蓄積しつつ、市の主要計画等の策定については市自らの手で行うことが必要となる。

今回の総合計画改定に当たっては、それらを速やかに実施するため研究所スタッフが総合計画策定チーム（企画政策課内に設置）に参画し、平成 19 年 12 月の議決に至るまでの間、作業工程の設計、計画内容の検討・執筆、合意形成に向けた協議などの面で支援を行った。

総合計画策定に必要な基礎資料の提供（人口・都市構造など）

実効性の高い計画を策定するためには、現況と将来予測について可能な限り客観的・論理的に把握した上で政策の検討を行う必要がある。

そこで、市の人口動態や将来人口の推計、都市機能分布図の作成等を行い、計画の基本姿勢や土地利用構想を検討する際の判断材料として総合計画策定チームに提示した。

2. 総合計画推進上の重要課題に対応した政策提案

改定後の総合計画に示した政策の具現化に向けてさらなる検討を要するテーマを取り上げ、調査研究を行った。

村格・都市格の形成（郷土への誇りを育てるまちづくり）に向けた推進方策調査

（担当：企画政策課）

p.20-27

これまで市が進めてきた市町村合併や住民自治の推進を確かなものとするためには、推進してきた政策を評価し、それらが様々な課題解決や地域に対する市民の愛着と誇り、生活の豊かさへとつながる道筋を示すことが必要となる。

本調査では、総合計画の改定や自治基本条例の制定を好機ととらえ、これからのまちづくりに必要な地域力を「村格・都市格」と定義した上で、その格を構成する要素を住民自治の視点などから整理、その形成プロセスや推進方策についての検討を行った。

研究所は、総合計画の改定に携わった経緯などから、政策的内容の検討や市内外の事例調査、報告書の執筆等の一部について支援を行った。

持続可能な都市構造の構築に向けた調査研究

報告書

p.28-33

社会経済情勢の急激な変化と厳しい財政状況の中で「まちの陣形」の強化に向けた取組を進めていくためには、施設の新設・転用・統廃合などの際に、将来のあるべき都市構造や社会資本整備にかかる生涯経費（ライフサイクルコスト）などを踏まえた、これまで以上に戦略的な検討が必要となる。

本年度は、まず、市の所有する公共施設や主なインフラのライフサイクルコストを把握するため、関係各課からの情報収集や概略の分析を行った。（本調査は平成 20 年度に継続して実施する。）

3. 総合計画の次期改定を見据えた基礎研究

実効性の高い総合計画の策定は一朝一夕にできるものではなく、政策形成に必要な材料を常日頃から蓄積しておく必要がある。このことから、総合計画の次期改定を見据えた政策形成に向けて情報の蓄積や検討を要するものとして、特に地域経済に着目した調査研究に着手した。

直江津港をいかしたまちづくりに関する調査研究

報告書

p.34-38

上越市が経済的に持続可能な発展を遂げるためには、直江津港の持つポテンシャルを十分にいかしたまちづくりが重要な鍵を握る。

本年度は、まず、直江津港の概況と位置付け（ポテンシャル）を整理するとともに、同港との連携強化が想定されるプサン港、常陸那珂港の概況を把握した。

（文部科学省科学研究費を活用した 3 か年研究への協力 1 年目としても位置付けられ、平成 20 年度に継続して実施する。）

地域経済分析

これからの地域経営においては、自治体の歳入・歳入のみならず、地域におけるキャッシュフロー（お金の収支）に着目した政策形成が重要な鍵を握る。

本年度は、キャッシュフローに基づく分析手法を確立し、様々な経済的活動を評価するための準備作業を行った。（本調査は継続し、平成 20 年度から本格実施する。）

凡例

報告書

平成 19 年度に研究所として報告書を作成したもの

基礎研究 : 政策形成に有用な情報を体系的に整理し提示する調査研究

政策提案 : 市政の重要課題に対して政策提案を行う調査研究

事業支援 : 過年度に行った基礎研究や政策提案の実効性を高める観点から、関係課等の実施する関連事業に対して行う支援

上越市第 5 次総合計画（改定版）の策定

本稿は、平成 18、19 年度の 2 か年にわたって研究所が参画した上越市第 5 次総合計画（改定版）の策定にかかわる取組を報告するものである。

1 計画改定の経緯

平成 15 年度に策定した上越市第 5 次総合計画は、平成 17 年 1 月の 14 市町村による市町村合併によって、全面的な改定が求められていた。

当局企画政策課では、平成 17 年度から改定作業に着手した。まず同年 6 月に、41 名の公募市民により構成される上越市総合計画市民会議を設置、平成 18 年 7 月には同会議で議論された結果として計画素案の提示を受けた。



総合計画市民会議

その後、この素案をベースとして、本計画の完成に向けた庁内での作業や各種審議を経ることとなった。

総合計画は、計画期間中（今回の場合は平成 26 年度まで）に目指す市の将来像やそれを実現するための政策を総合的・体系的に明示するものであり、市におけるまちづくりの最上位計画である。

人口・経済・財政などの面で右肩上がりの成長が終わりを迎え、様々な社会問題が複雑化・多様化し、都市間競争が激化する厳しい時代の中では、明確な計画に基づくしっかりとした市政運営をしなければ当市の存続にかかわるとの危機意識から、今回の総合計画は、これまでの総合計画とはコンセプトを異にしつつ、より論理性を高めたものに仕上げる必要があった。

また、市のまちづくりの基本方針については、外部のコンサルタントに委託することなく自前で検討し、政策形成に必要なデータやノウハウを蓄積しながら市独自の政策形成を行うべきとの考えがあった。

そのような経緯から、本計画改定の主管課である企画政策課に対し、当研究所のこれまでの研究成果や計画策定のノウハウ等をいかして協力することとなった。研究所の立場から見れば、様々な研究成果が取り入れられた市町村合併推進事業に続く、研究活動の総決算とも言える機会となった。

平成 18 年度前期は、改定手順の設計や政策形成に必要な資料を提示するなどの後方支援を行っていたが、18 年度後期から平成 19 年度にかけて企画政策課内に「総合計画策定チーム」が結成され、研究所から職員 2 名がチーム員として参加、改定作業に直接携わることとなった。

2 庁内における検討体制の強化

総合計画を実効性の高いもの、すなわち使える（使うに値する）計画であると同時に、使ってもらえる（賛同の得られる）計画とするためには、検討体制や策定過程（プロセス）の設計段階からの配慮が必要となる。

例えば、計画策定過程における論理性の追及と計画完成後の一貫した運用の徹底はもちろんのこと、仕事柄、市民に比べて使用頻度が高くなる市の職員が、どれだけ策定過程に関与し、そこに書かれた内容を自らのものとして認識できるかが重要と考えられる。そこで、市民会議や審議会、議会等との協議過程のみならず、庁内における検討体制の強化に努めた。

まず、企画政策課が主催した総合計画改定に向けた庁内説明会では、改定方針の説明のほか、当研究所の戸所長が「上越市のまちづくりに必要な視点」と題して講演を行った。その後、策定チームと各課の「計画策定主任」とのやり取りを通じて、課内での検討を求めたこととした。この過程では、各課（各分野）の視点による最適のまちづくりと、市全体の視点による最適にまちづくりとの折り合いをどうつけるかが一つのポイントとなった。



庁内説明会

また、各部から推薦された19名の若手・中堅職員によって構成される「総合計画庁内検討チーム」を設置し、全庁的な課題や取組方針について検討した。



総合計画庁内検討チーム

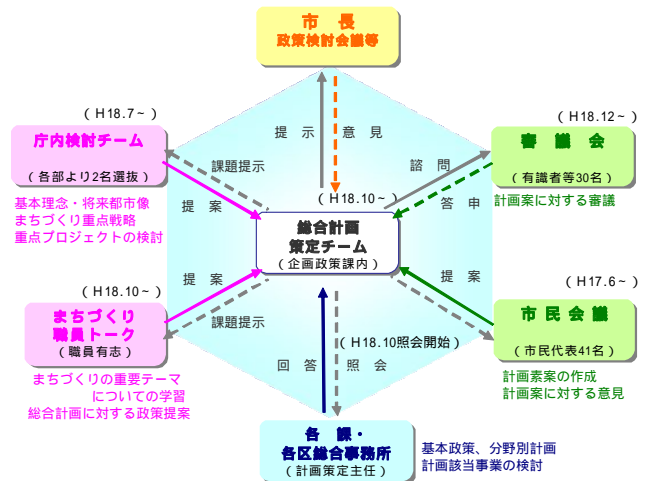
さらに、市政の重要課題について市の職員が話題提供を行い、職員同士でディスカッションを行う「まちづくり職員トーク」を開催するなど、一人でも多くの職員が計画策定に参画できるような機会の創出に努めた(図表1)。



まちづくり職員トーク

これらの動きの背景には、総合計画策定を担当した上司による「10年後、20年後の当市の姿を考える過程には、まちづくりに意欲を持ち、その頃、市政運営の責任を負う立場になっているであろう若手職員から主体的に取り組んでほしい」との考えもあった。

【図表1 第5次総合計画（改定版）の検討体制】



結果的には、限られた時間と場の中で、限られた職員の参加とはなったが、この過程を通じて計画策定に必要な課題や政策の方向性等を明らかにすることができた。また、自らの職務・職責にとらわれず、まちづくり全般について考える意欲や能力を持った多くの職員が存在することを実感できた。

3 計画改定に向けた基本的考え方

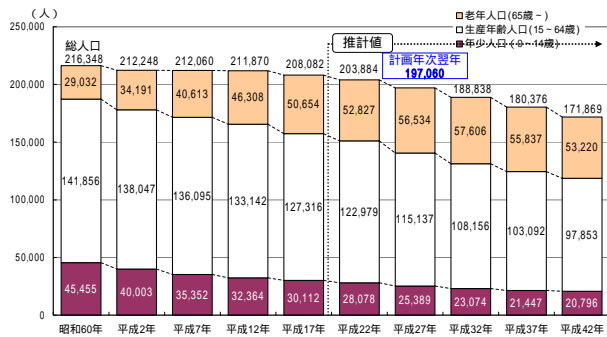
厳しい時代を前向きにとらえる

計画改定作業としては、まず上越市を取り巻く時代の潮流や直面する課題について、今後想定されるものも含めて抽出し、計画本文中に『序論』として整理した。

この作業を通じて、これからの時代はいかに課題が山積みで、その内容も多岐にわたっており、世の中が必ずしも良い方向へ向かっていないことを再認識することとなった。しかし、ここで示した内容は現段階で客観的に認知できるものに過ぎず、実際にはさらに多くの課題が顕在化し、そのことに対応できる人的・物的・経済的資源もさらに不足する可能性が高いものと考えている(図表2)。

一方、計画とは、将来に向けての夢や理想を描き、現実とのギャップを埋めていく方策を示すべきものであり、単なる対策集ではない。

【図表 2 将来推計人口】



出所)上越市第5次総合計画(改定版)

したがって、今回の計画の命題を平たく言うならば、「まちづくりの課題は今後ますます増え、使える資源は減っていく中で、市民一人ひとりが生きがいをもって豊かな生活ができるまちづくりとは何か」を「前向きに」考えることであった。

その結果、今求められるのは、まちとして様々な事象に対応できる足腰や基礎体力を鍛えておくということに帰結した。そのような中で、何を支えとし、駆動力とし、大切なものとしてまちづくりを進めていくかを『基本理念』などに整理した。

市町村合併の理念を踏まえた総合計画として

今回の計画策定の背景には市町村合併があり、これ抜きに総合計画を語ることはできない。

そもそも、今回の市町村合併は、単なる財政的な理由だけによるものではなく、日常生活圏から見てふさわしい大きさで



合併協定書調印式の様子

一つの行政体となることで、地域の力を結集し、直面する様々な課題に取り組むための「行財政改革」であるとともに、合併を契機として自治の原点とも言える「住民自治の拡充」を目指したものであり、計画策定に当たってはこのことを十分に踏まえる必要があった。

一方、合併時に策定した「新市建設計画」では、自立や共生などの理念が強く打ち出されていたものの、具体的な事業については、計画の性質上、新市の建設に必要なものに限定され、その多くは

旧市町村時代の総合計画に掲げられていたものであった。

そのことから、本計画の策定においては、新しい上越市としての一体的な視点から、市町村合併の理念を政策・施策として具現化することに留意した。

以上のことを踏まえ、計画のコンセプトの一部でもある『計画の性質』(計画本文 p.41)には、次の3項目を掲げることとなった。

(1) 行財政改革を推進するまちづくり計画

政策と財源に裏付けられたまちづくり計画

行財政改革を推進するまちづくり計画の意味を狭義にとらえるならば、政策上の裏付けと財源の裏付けの双方を有する事業を堅実にやっていくこととなる。まず、計画等に基づいて事業の優先度を見極めるとともに、一定の精度に基づく財政見通しの範囲内で事業を推進する考え方である。

しかし、これを具現化するためには、これまで行ってきた様々な事業の縮小や統廃合は避けられず、その作業は困難を極めるものと思われる。一方で、その決断を先送りすれば、後年度の市政運営により一層の困難をもたらすことが想定される。

行財政改革にも寄与するまちづくり計画

より広義にとらえるならば、中長期的視点からの行財政改革とまちづくりを同時に推進することとなる。

真の行財政改革は、持続可能な地域経営を推進できるよう行政の体質を構造的に改善することでもある。事業費の節約や事業の延期・凍結などの対応は短期的にしのごい意味では有用だが、その場しのぎにしないためには、その後の抜本的改善策が併せて必要となる。

そもそも、複雑化・多様化する課題に対して、個別かつ対症療法的に取り組むには自ずと限界がある。その上、限られた力を分散させてしまえば、恐らく目立った効果も上げられない。

そこで、課題の表面的な事象ではなく、本質を探ることで多くの課題の要因である“ツボ”を見

いだし、そこに集中して原因療法的な取組を行うことが、中長期的な視点から効率的・効果的な政策になると考えられる。

行財政改革とまちづくりの推進は、相反するものとしてとらえられることもあるが、上記のような考え方に基づいて事業を推進すれば、あるべきまちづくりを進めながら、結果的に真の行財政改革の推進につながり、まさに「二兎を得る」ことになる。

例えば、市民に歩くことや公共交通の利用を推奨する取組は、健康な体づくりやにぎわいの創出、地域の再発見、環境負荷の削減などとともに、医療費にかかる財政負担軽減にもつながるものである。



ウォーキングイベント
(上杉謙信公市民ウォーク)

（２）ひとづくりを基軸としたまちづくり計画 住民自治の推進

先ほど述べた“ツボ”を押す取組の一つは、住民自治の推進である。住民自治を推進する理由については、「今後は、お金のない行政がすべてを行うことはできないので市民にお願いするしかない」、「ハード整備ではなくソフトに軸足を置かない」、「資源が無いので人を使うしかない」などといった後ろ向きな誤解をされがちな面もある。

しかし、本計画で住民自治に重きを置く最大の理由は、これからの知識情報社会において、そこにお金では買えないかけがえのない価値を見いだしているからである。むしろ財政的に厳しい時代だからこそ、そのような本質的な政策を導入できる好機ととらえることもできる。



清掃活動(中郷区 春のエコウォーク)

これからの時代、地域の盛衰の鍵を握るのは、お金の有無よりもむしろ「人」の力である。一人ひとりの力はもちろんのこと、人と人、地域と地域の共生によるチームワークから生まれる力が、様々な課題の解決や新たな創造をもたらすことに期待する計画とした。

本計画の『基本理念』に掲げた「人を育むまちづくり、まちを育むひとづくり」、「自立と共生、個性と調和によるまちづくり」も、このような考え方を踏まえて整理したものである。

ひとづくりのための基盤づくり

まちづくりの主役は市民であり、行政の仕事は市民生活や市民活動の舞台・基盤をつくることでもある。先ほど述べた住民自治の担い手となる人々やチームワークを支え育む基盤も必要となる。



コミュニティプラザ(大島区)

基盤整備と言えば、道路や施設などのハード整備のイメージが強い。確かに、右肩上がりの時代においては、整備さえすれば一定の需要が伴うなど、住民生活や経済活動を牽引してきた実績もあるが、今後はソフトとハードで一貫した政策が必須となる。むしろ、真に役に立つハード整備を行うための好機ととらえることもできる。

（３）市民と行政が共有するまちづくり計画

ひとづくりを基軸に据えることは、ある意味で原点に立ち返ることではあるが、計画論としてこれを前面に出して策定することは、その運用管理を困難にする側面もある。従来のような行政サービスの提供やハード整備を中心とした計画であれ

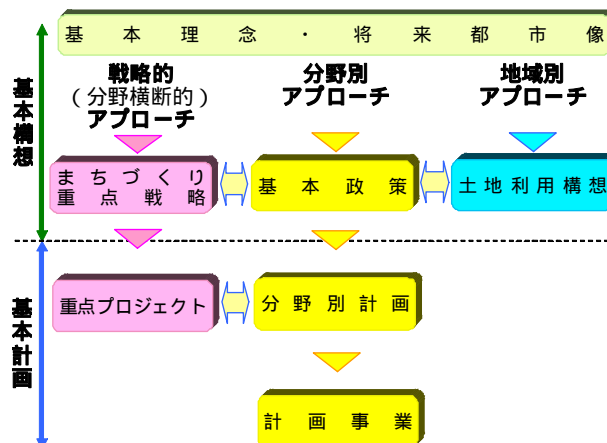


住民ボランティアによる大会運営
(えちご・びき野 100km マラソン)

ば、どのような行政サービスを提供するか、何をつくるかといったアウトプットを中心に管理すれば良いが、市民一人ひとりのライフスタイルの積み重ねがまち全体の豊かさを決めるとの考えに立てば、市民のライフスタイルがどの程度豊かになったかというアウトカムを追求することになるからである。しかも、それは市民一人ひとりの主体性によって成立するものであり、強制できるものではない。

このような内容の計画は、市民と行政がそのビジョンを共有し、それぞれの立場や役割（権利・責任）を踏まえながら、地域総ぐるみで取り組んでいくことが前提となる。そのためには、直面する課題も含めた行政側の積極的な情報開示と、その内容をただ批判するのではなく、共に考え知恵を出し解決しようとする機運の醸成が必要である。すなわち、平成 19 年度に公布した自治基本条例との一体的な推進が求められる。

【図表 3 本計画の全体構成】



出所)上越市第 5 次総合計画(改定版)をもとに作成

このように、本計画では 3 つのアプローチがそれぞれ整合を図りながら目標に向かっていく構造としている(図表 3)。

本計画で新たに導入した項目や考え方は多岐にわたるが、本稿では『まちづくり重点戦略』と『土地利用構想』を取り上げ、その概要を紹介する。

4 計画の概要

3 つのアプローチによる計画構成

計画の構成は、目的と手段の階層構造を政策 - 施策 - 事業などの体系で表現するのが一般的である。本計画ではこれを『基本政策』および『分野別計画』として掲げ、「分野別アプローチ」として位置付けた。

また、いわゆる“縦割り”による取組だけで実効性の高い計画を実現することは困難と考え、全庁的・全市的に取り組んでいくべき事業の集合体を『まちづくり重点戦略』および『重点プロジェクト』として掲げ、「戦略的アプローチ」として位置付けた。

さらに、市町村合併により広大化した市域のまちづくりは、市内の各地域が個性を發揮しながら、全体として調和のあるまちづくりを進められるかにかかっていると考え、空間毎に異なるまちづくりの方向性を体系的にまとめた『土地利用構想』を掲げ、「地域別アプローチ」として位置付けた。

(1) まちづくり重点戦略

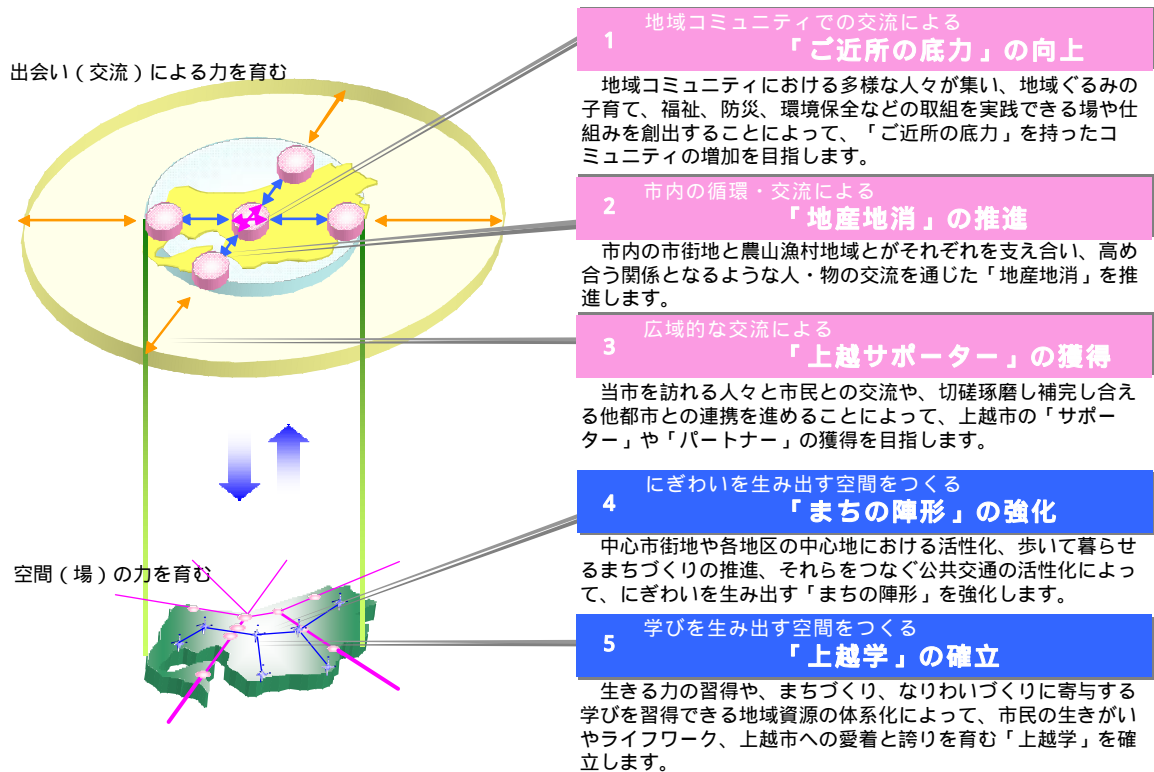
重点戦略の定義と策定方法

『まちづくり重点戦略』は、当市が今後 8 年間に重点的・戦略的に推進する政策であり、本計画では 5 つの戦略を示し、その下に 11 の『重点プロジェクト』を掲げている。

重点的・戦略的と表現するからには、市として必要不可欠で実効性の高い事業が効率的に組み合わせられた政策体系でなければならない。その条件としては、基本理念や将来都市像を踏まえつつ、抜本的対策につながっていること、ポテンシャル(潜在能力)の向上を重視したものであること、分野横断的であり一石二鳥以上の取組になっていること、などが挙げられる。

策定に当たっては、まず人口減少、少子化・高齢化、知識情報社会への変化など、当市を取り巻く社会情勢を想定した上で、それが教育・福祉・産業などの分野にどのような課題をもたらし得るか、その逆に、上越市がどのようなポテンシャルを持ち得るかを列挙した。

【図表4 まちづくり重点戦略の概要】



出所)上越市第5次総合計画(改定版)をもとに作成

その中から複数の重要課題の要因(“ツボ”)に着目し、上越市の持つポテンシャルを活用してその解決に寄与しつつ、上越市ならではの豊かなライフスタイルの形成につながり得る手法を選定した。

5つの重点戦略

これらの考え方に基づいて策定した『まちづくり重点戦略』は、地域コミュニティ内、市内、および市域を越える広域的な範囲において、重層的な人の交流を促進する3つの戦略と、これらの戦略を支える場の力(学習基盤と都市基盤)を育む2つの戦略の計5つで構成されている(図表4)。

「地産地消」の推進を例に

本稿では、これら重点戦略の詳細についての説明は省略するが、その一つである「地産地消」の推進を例に挙げ、その意義を簡単に紹介する。

ここで言う「地産地消」は、農産物に限定せずあらゆる地域資源を対象として考えており、市内の市街地や農山漁村地域がそれぞれを支え合い、高め合う関係となるようなひと・もの・かねの「環」

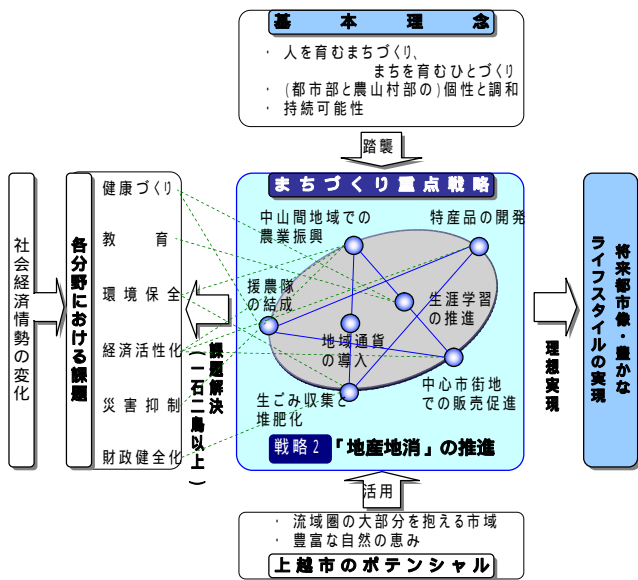
を構築することが目的である。

この重点戦略は、複数の事業で構成されることになるが、各事業の選定は、当市のポテンシャルである海・山・大地がもたらす豊富な自然の恵みを最大限いかし、市内の各地区の持つ個性の発揮や、人づくりを意識するなど、『基本理念』を十分に踏まえて行うものとする。

しかし、地産地消に関する事業をただ列挙してもほとんど効果を発揮しないばかりか、せっかくの良い事業も孤立して頓挫してしまうことになりかねない。戦略を構成する事業の組合せと実施のタイミング、事業間の連携を図り、一つのプロジェクトに仕立て上げることが必要となる。

このことを実現できれば、健康増進、教育、環境保全、地域経済活性化、自然災害の抑制、市財政の健全化などの多くの課題解決とともに、結果として人の絆が深まり、自然や農に親しむ魅力的なライフスタイルや将来都市像の実現にも寄与することになる(図表5)。

【図表 5 まちづくり重点戦略の位置付け
 (「地産地消」の推進を例に)】



まちづくり重点戦略の中で挙げた取組は、あくまでも一例である。

将来都市像との関係

一般的に『将来都市像』はキャッチフレーズとしての活用に終わることも多いが、本計画では上越市のポテンシャルや重要課題を踏まえたものであるとともに、『まちづくり重点戦略』と連動したものになっている。すなわち、これらの重点戦略は、『将来都市像』として掲げた「海に山に大地に学びと出会いが織りなす 共生・創造都市 上越」を実現する手法となっている。

「上越市に住めば(訪れれば)こんな学びがある、こんな出会いがある」といったことがこの地域のセールスポイントになることを目指している。



農村生活体験事業
 (越後田舎体験事業)

子ども向け体験活動事業
 (謙信 KIDS スクールプロジェクト)

従来のプロジェクトとの相違点

「プロジェクト」というものをハード整備中心にイメージしている人にとっては、本計画のそれは違和感があり抽象的な戦略に見える可能性もある。しかし、本計画は「人」を中心に据え、プロジェクトはまちづくりの「ツボ」を押すものとの考えに基づいていることから、ハード整備はあくまでも手法の一つという位置付けになっている。

また、「新幹線対策プロジェクト」、「少子化対策プロジェクト」等のように、問題対応型のプロジェクトとしても作成していない。確かに新幹線の開業や少子化は、本市にとって重要なキーワードではあるが、あくまでも社会情勢の変化の一つに過ぎない。それぞれに対して「何をやるべきか」を突き詰め、共通する対応策を整理することによって導き出したのが、この『まちづくり重点戦略』でもある。そういった意味では、今後一つ一つの事象に右往左往することなく、その影響を冷静に受け止めて対策を行えるようにも配慮した。

(2) 土地利用構想

土地利用構想策定の背景

従来の総合計画では、市が行うハード整備を地域別に割り振ったものを示す傾向が多かったが、行財政改革やひとづくりを基軸にした本計画においては、「何を新しくどこにつくるか」ということよりも、「何のためにどのようなまちをつくるか」という視点に立った土地利用の在り方を示すこととした。

この数十年の間、当市の人口は横ばい傾向にあるが、中心市街地や中山間地域からの人口や都市機能の流出が著しい一方で、中心市街地の外縁部に位置する田園地域の一部に人口や都市機能の集積が進むなど、まちの姿は大きく変貌を遂げてきた。

人口減少をはじめ今後想定される社会情勢の変化の中でこの状況を放置するならば、中心市街地や公共交通機関の衰退にとどまらず、地域コミュ

ニティの衰退、防犯・防災機能の低下、環境負荷の増大、市の財政状況の悪化などが重なり、上越市全体の求心力や活力の低下をもたらすことが強く懸念される。このことから、上記の問題を未然に防ぎつつ次世代に良好な空間を引き継いでいくための基本方針が不可欠と考えた。

また、本計画の『基本理念』に掲げたように、市内各地区がその個性を發揮しつつ、市全体として調和するまちづくりを進めていく際には、土地が日常生活や経済活動の基盤であるとともに、それらの活動の積み重ねによって都市の構造が形成される性質を持つものと認識し、その利用に対して市民と行政が共有する一定のルールが必要である。以上のことを踏まえた『土地利用構想』を策定した。

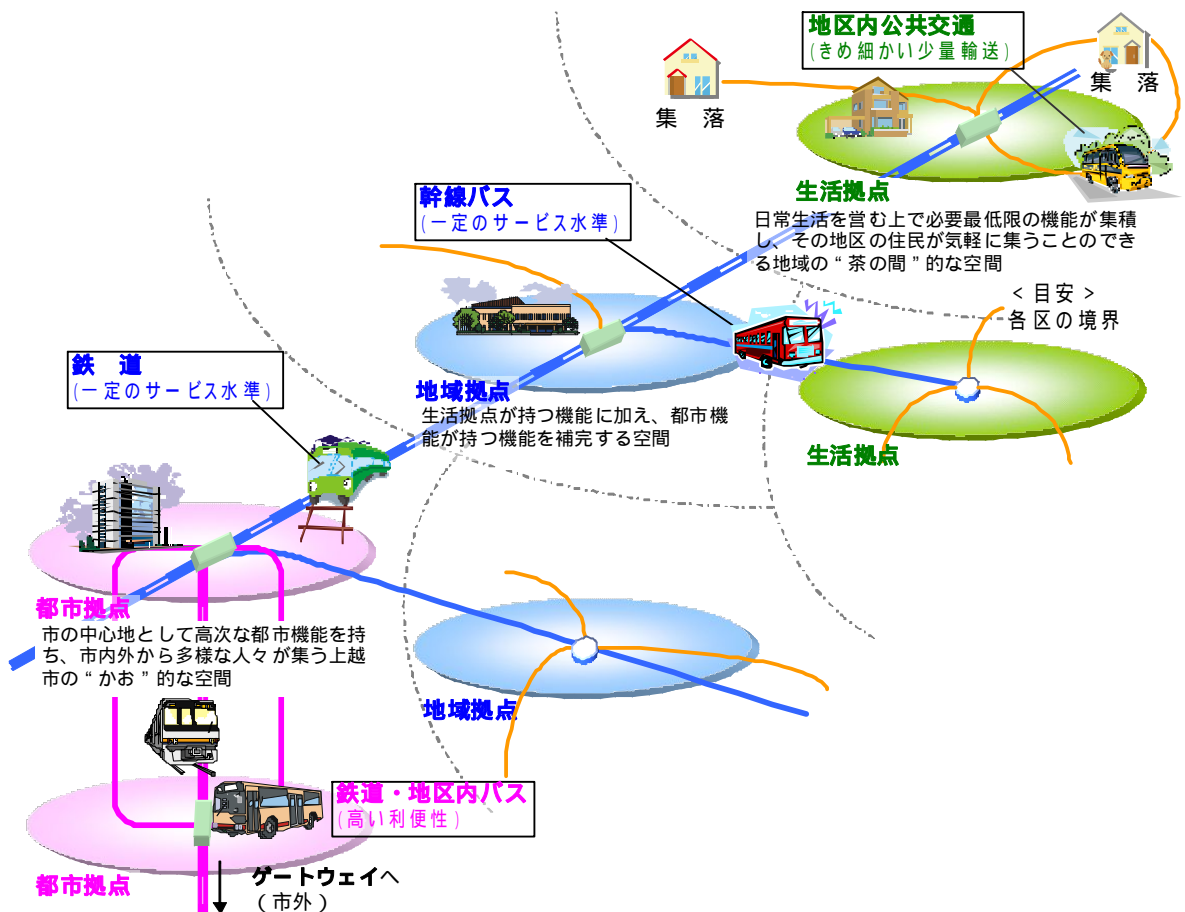
コンパクトなまちづくりと公共交通活性化

本構想では、「コンパクトなまちづくり」と「公共交通活性化」をキーワードに、現存する地域資源や住民の愛着・誇りが詰まった各地区の中心的エリアと公共交通に力点を置く方針を打ち出した（図表6）。

コンパクトなまちづくりや公共交通活性化の意義についてはここでは省略するが、近年は、全国のまちづくりで当たり前のように使われ始めている言葉である。

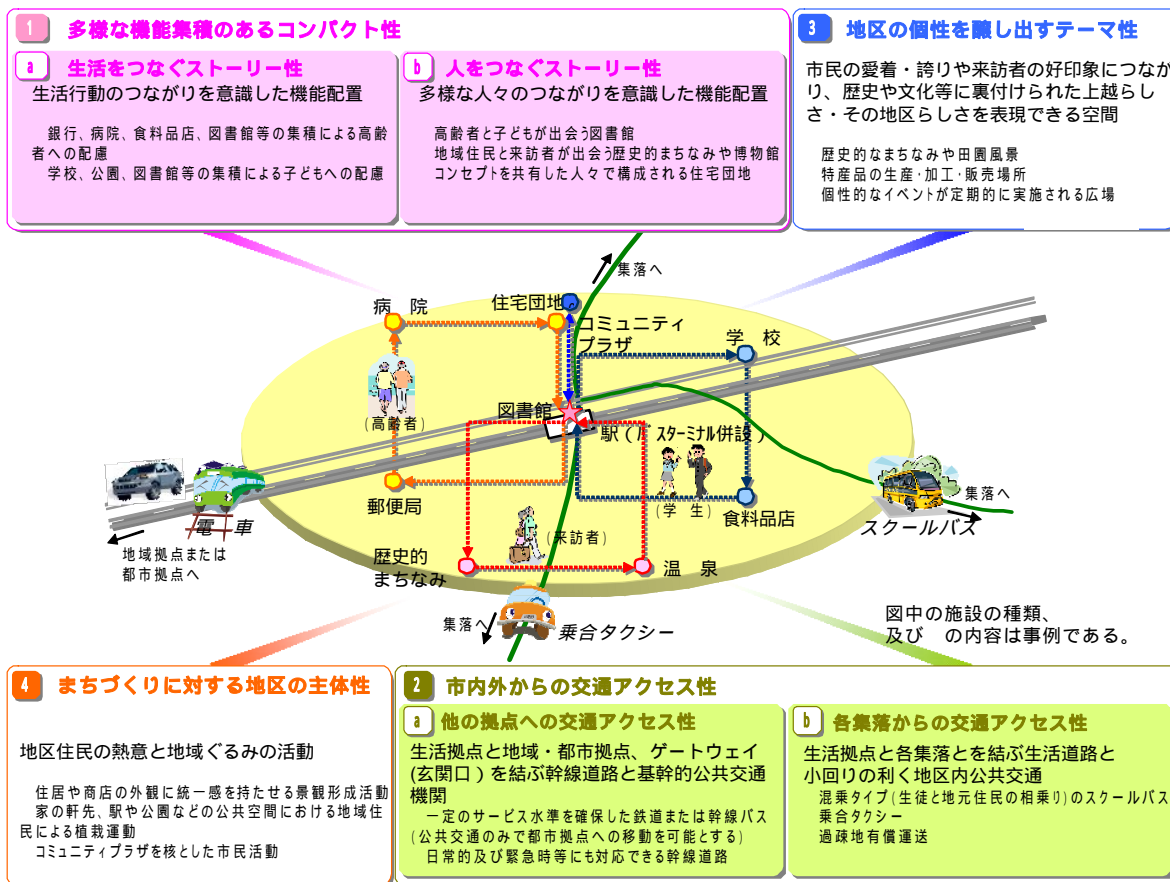
一方、当研究所ではこれらのテーマについて5年ほど前から関係課等と連携をとりながら研究を進めてきており、総合計画に先立って策定された「上越市総合交通計画」（平成18年9月策定）にもその成果が取り入れられたことも含め、他の自治体の表面的な物まねではなく、上越市の実態にあった政策を提示できていると考える。

【図表6 将来都市構造（各拠点をつなぐ交通ネットワーク）のイメージ】



出所)上越市第5次総合計画(改定版)をもとに作成

【図表 7 生活拠点のイメージ】



出所) 上越市第 5 次総合計画(改定版)をもとに作成

生活拠点の考え方

今回の計画で提示した新たな概念の一つに「拠点」という考え方がある。中でも、各区 1 か所程度を目安に検討した「生活拠点」は、日常生活に最低限必要な商店・病院・金融機関などの施設が集積する地区であるとともに、市の中心地とは鉄道やバス路線で結ばれ、各集落とは乗合タクシーやボランティア輸送などといった小回りの利く公共交通で結ばれる交通拠点でもある。

生活拠点は、短期間、かつ、行政主導によって整備するものではないが、少なくとも複数の機能が集まる相乗効果によって「歩いて用を足せる」などの魅力をつくり、地域としての求心力を高めていくことが必須となる。そのため、拠点形成のための前提条件には、現時点で一定の機能集積があることや、その地区の個性を醸し出す地域資源が存在すること、何よりも地域の住民の皆さんが

この考え方に理解を示し、主体的な活動が期待できることなどが挙げられる(図表 7)。

生活拠点の整備については、「衰退した集落から撤退させるのか」、「非現実的ではないか」などという意見も想定される。無論、強制的に移動を求めるものではないが、何の対策も講じなければ「限界集落」と呼ばれるような地域がますます拡大し、その後に対策を講じようとしても地域全体の存続すら危うくなる可能性もある。このことに手をこまねているのではなく、地域としての積極的かつ主体的な対応により地域の力を結集し、「まちの陣形」を立て直そうとする考え方が根底にある。したがって、集落から移転してもらうための政策ではなく、その集落でいきいきと生活ができるための政策であるとともに、上越市全体の力を高めしていくことを目指すものである。

5 今後の展開と課題

今後の運用に向けて

本計画は、平成19年8月に総合計画審議会からの答申、同年12月に議決を受け、完成となったが、実際のまちづくりはここからがスタートとなる。



上越市総合計画審議会
会長からの答申

行政内部においては、日々の業務やその運用システムと最上位計画である総合計画との整合が図られようとするとき、初めて総合計画は機能する。例えば、教育・福祉・産業などの各分野の主要計画との整合、計画の推進力となる財政・人事との連携、事後の評価との連携などが挙げられる。

また、本計画は、そこに書いてあることをそのまま行えばよいという単純なマニュアルではなく、当市のまちづくりを立ち返って考えるための原典である。そして、計画を運用しながら、その中身自体も皆でより良いものに育て上げてほしいと願っている。

上越市を将来にわたって住みよいまちにしようという思いや、お金がないからこそいかに知恵を絞るかといった前向きな気持ちでこの計画書を開いていただいたとき、真の意味でこの計画が役立ってくれるものと考えている。



上越市第5次総合計画（改定版）冊子

次期改定に向けて - 継続的にまちづくりを考える仕組みの必要性 -

まちづくりは、計画、実践ともに、継続した流れの中で進められており、そこには一定の論理性が求められる。計画改定に当たっては、その直前になって一気に作業をするのではなく、本来は通常業務の中で改定作業やそのための準備を積み重ねていくことが望ましいと思う。

具体的には、現行計画に示された政策の進捗状況やそれを検証するデータ、地域の現況や将来予測を示すデータ、先進事例などといった政策形成に必要な「材料」の蓄積、政策形成に向けた議論やとりまとめのための「技術」の習得、これらを実践できる「環境」づくりなどが挙げられる。実効性の高い計画を策定できるかは、それまでの準備にかかっていると言える。これらは新たな業務というよりも、日常業務の工夫で対応できるものも多いと思われる。

しかも、この作業は、単に総合計画を策定するためのものにとどまらない。これらの作業は、各部署（分野）にとって、担当する事業の目的と手段の関係を再精査し、現在抱える課題や今後の方向性を導き出す絶好の機会となり、職員にとっては担当業務の本来の意味を理解する絶好の機会となり得るからである。その結果として、その後の業務の円滑化が期待できる。

なお、これらの仕組みづくりは全庁的な課題ではあるが、研究所の業務を通じて貢献できるものもあると考えている。

私自身、このような仕事をする機会をいただいたことに心から感謝している。これまでになく多忙な1年間ではあったが、もっとも頭がフル回転し、充実した期間でもあったと感じている。

それは、業務内容はもちろんのこと、共に仕事をするメンバーに恵まれたことが最大の要因だと感じている。何よりもメンバーの姿勢が、より良い計画、より良い上越市を目指して常に前向きな姿勢であり、これぞチームプレーというものをしばしば感じる事ができた。

総合計画の『基本理念』に示した「個性と調和、自立と共生によるまちづくり」は、まちを職場環境に置き換えても全く同じことが言えると思っている。今後、真の意味での「チーム課」、「チーム市役所」、「チーム上越市」が結成されていくことを切に願うものである。

最後になるが、上越市第5次総合計画(改定版)の策定は、市民会議や審議会委員をはじめとする市民・有識者の方々、市の職員など、多くの方々のご尽力によって実現したものである。この業務に携わった一職員として、この場を借りて厚く御礼申し上げる。
(主任 内海 巖)

▶▶ [詳しくはこちら](#)

上越市第5次総合計画(改定版)

上越市ホームページ

<http://www.city.joetsu.niigata.jp/contents/town-planning/kousou/index.html>



関係者からのコメント

()内は当時の役職・役割

上越市 健康福祉部
高齢者福祉課

太田 寛治 係長

(総合計画策定チーム
担当係長)



この総合計画の策定には、庁内検討チームのメンバーをはじめとした市の職員や、市民、有識者の方々など、多くの人達からかかわっていただきましたが、そこには一人でも多くの方々からこの総合計画の「サポーター」になっていただきたい、という思いがありました。

計画の策定に当たっては、内容の筋道を通すことはもちろんですが、言葉一つ一つにこだわりを持つことに苦労しましたし、策定における議論の大切さ、必要性を改めて学びました。

今後は、この総合計画を職員が手元に置き、各事業や個別計画作成のよりどころとして活用されていくことを期待します。

上越市 産業観光部
直江津港振興課

小山 隆久 係長

(総合計画庁内検討
チームメンバー)



市町村合併で大きくなり、日本一人口の多い過疎地域と言われる上越市のまちづくりをどのように進めていくか 山から海まで、それぞれの地域が持つ個性を發揮させ輝かなければ、上越市全体も輝くことはできない。今回の総合計画に対してはそういった思いで議論に参加しました。

市の職員はもとより市民の皆さんにも、人々が生まれ育ったその土地に思いを持ち、住み続けることについて、効率だけでは計り知れない部分があることを認識してほしいと思います。



それを理解しないと、日本全体で考えたときも東京などへの都市部集中を肯定することになり、「地方の時代」という言葉は口が裂けても使えません。

長岡技術科学大学
環境・建設系

中出 文平 教授

(上越市総合計画
審議会委員)



審議会委員として参加させていただいた観点から、当時の計画策定の様子を回顧したいと思います。

官の代表を除けば委員 30 名のほぼ全員が上越市民という構成の中で、私だけが市外の委員だったのですが、専門分野が都市計画であり、特に基本計画や土地利用計画の立案であることから、様々な意見を述べさせていただきました。

土地利用構想については、コンパクトなまちづくりを前提に、めりはりのある土地利用や拠点の考え方、都市構造や交通ネットワークの考え方を、議論しました。

さらには人口減少下社会での人口フレームの考え方や、まちづくり重点戦略・重点プロジェクトと基本政策・分野別計画の関係を示す体系図の考え方についても、審議会の場合だけではなく、市役所、研究所あるいは大学で、市や創造行政研究所のスタッフと長い時間を掛けてまとめていったことを思い出します。もちろん、審議会の場合での議論も非常に活発であり、全体として筋の通った、将来を見据えた良い計画ができたと思います。

後は、示された基本理念に基づいて、腰を据えたまちづくりを進めていただきたいと切に願うものであります。

村格・都市格の形成（郷土への誇りを育てるまちづくり） に向けた推進方策調査

本稿は、「村格・都市格の形成に向けた推進方策調査」の調査プロセスや内容の紹介を行うため、その一部をピックアップしながら当研究所の視点から書き下ろしたものである。

1 調査の背景・目的

わがまちへの誇りはまちづくりの原点

全国の地方都市においては、中心市街地、農山村、中山間地域などの様々な地区、様々な分野で、活性化、振興、再生を求める声が溢れている。

直接的な要因には、人口減少、少子化・高齢化、厳しい経済・財政状況などといった社会経済情勢の構造的変化が挙げられるが、ここで深刻なのは、ひと、土地、ムラの空洞化といった現象面よりもむしろ「誇りの空洞化」とであると指摘する声もある^{†1}。したがって、地域の豊かさや地域の力を見る際には、人口規模や経済力・財政力などの量的な指標のみならず、生きがいや誇りなどといった精神的豊かさにも着目する必要がある。

テーマ名として掲げた「村格・都市格」は、このことに着目したものであり、究極的には訪れてみたい、住んでみたい、住み続けたいと思うまちとしての必要な要件を備えた「格の高いまち」を表す指標である。本調査は、この指標を定義付けした上で、その格を構成する要素を整理、その形成プロセスや推進方策についての検討を行うことによって、今後のまちづくりのよりどころを探ろうとするものである。

総合計画の推進を後押しする調査研究

このことは、当市のまちづくりと特にかかわり

が深い課題と言える。当市は、平成 17 年 1 月に全国で最も多い 14 市町村による合併を行い、このことを契機として地域自治区の設置や自治基本条例の制定を進めるなど、全国でも先進的といえる自治に関する制度設計を行ってきた。この流れを踏まえ、平成 19 年 12 月にはまちづくりの最上位計画である上越市第 5 次総合計画（改定版）を策定した。

市が進めてきたこの一連の流れは、地域への誇りや住民主体のまちづくりを重要な要素ととらえ、支え育むための基盤づくりでもあり、具体的な取組はまさにこれからという時期にある。

したがって、本調査を当市の立場から見ると、専門的・客観的な視点からこの一連の流れを検証し、今後の推進方策を見いだすための手段として、総合計画、中でも住民自治の推進や『まちづくり重点戦略』の推進を後押しするためのものということもできる。

国政と上越市政の双方で一致するテーマ

本調査は、国土交通省の所管事業（国土施策創発調査）として上越市へ委託する形式で行われた。そもそも国土施策創発調査は、地域の主体的な発案に基づくまちづくり調査であり、それが国政の推進上のモデルとなりうるもの、すなわち地方自治体にとっても国にとっても有益と認められたものに対して行われる。

本調査が委託されたことは、市町村合併や住民自治を積極的に推進してきた当市のまちづくりがすでに全国区で評価され、その成果の全国展開が期待されていることを示す一つの証とも言える。

なお、本調査の主管課は当市企画政策課であるが、当時研究所が参画し策定中であった総合計画

^{†1} 明治大学小田切徳美教授による。

の内容と深いかわりがあり、まちづくり全般にかかわる調査研究としての要素が強いことから、市内外の事例調査や政策的内容の検討、報告書の執筆等については当研究所が支援することとなった。

2 先進地に見る住民主体のまちづくり

本調査では、市内外におけるアンケート調査や先進事例調査（文献調査、現地視察・ヒアリング）の実施、著名な有識者で構成される検討委員会の設置、住民ワークショップやフォーラムの開催などを通じて、様々な角度から論理構築を行った。

ここでは、格のあるまちづくりの検討に多くの示唆を与えた事例の一つとして、先進事例調査の中から、住民自治の先進事例として著名な安芸高田市川根地区（広島県）と山口市仁保地区（山口県）を取り上げ、その優れた点を中心に考察・紹介を行う。

川根・仁保地区の概要

川根地区は人口約600人、広島県安芸高田市の北端、島根県との県境に位置し、いわゆる昭和の大合併前は「川根村」として存在していた地区である。



安芸高田市川根地区

同地区では、昭和47年に設立した川根振興協議会がまちづくりの中心的役割を担っている。一般的な地区単位の協議会と言え、複数の町内会・自治会による連絡組織であったり、地区内の行事・イベントを中心に活動するケースが多いが、この協議会ではそれらにとどまらず、農協撤退後の商店やガソリンスタンドの運営、中学校の廃校跡に整備された学習・宿泊施設（エコミュージアム川根）の運営、高齢者への給食サービスの実施、農事組合法人の経営などを住民自らの手により行っている。

一方、仁保地区は人口約4,000人、山口県山口市の山あい位置し、昭和の大合併前は「仁保村」として存在していた地区である。

同地区においても、昭和45年に設立した仁保地域協議会がまちづくりの中心的役割を担い、地区内の行事・イベントにとどまらず、産業廃棄物処分場の建設阻止に向けた土地のとりまとめや募金活動、公共事業用地のとりまとめ、路線バスの運行、道の駅の運営などを住民自らの手により行ってきた。

高い理念に基づく活動

川根・仁保の両地区における活動は多岐にわたっているが、そこで特筆すべきことは、むしろその取組に至る理念や姿勢ではないかと思われる。

活動方針については、目先の損得勘定にとらわれることなく、住民・地域に安心感や元気を生み出すことを常に考え、「おかげさま、お互いさま、もったいない」、「私利私欲を持たない」などの高い理念を持ち、決定を行っている。

例えば、川根地区における商店の経営に当たっては、「いかに豆腐をたくさん売るか」ということよりも、「近くに豆腐の買える店がある」という安心感を売



川根地区の商店「万屋（よろづや）」

ることが役割と考えている。一方で出資金を地元住民から募ることによって、少しでもお金を出したということによる意識を喚起し、店舗運営への理解や利用につなげている。

また、仁保地区における道の駅の経営に当たっては、「いかに商品をたくさん売るか」ということよりも、一人でも多くの住民に道の駅の運営や農産物の提



道の駅「仁保の郷」

供にかかわってもらうことで、「生きがいや元気を生み出してもらうこと」を目的に据え、きめ細か

な配慮を行っている。一方、広報宣伝費などは一切かけないなどの身の丈に合った経営を行うことで、採算性を不安視した外部の声を覆しての黒字経営を保っている。

なお、両地区の諸活動の主な財源は、住民からの負担金や寄付、事業収入などで賄われており、行政からの助成は一部である。決して財源が潤沢なわけではなく、財源確保のための知恵も絞ってはいるが、そのこと自体を大きな課題とはとらえていない。両地区において活動を実施するか否かの判断基準は、地域にとって必要かどうかであり、お金の有無ではないからだと思われる。

住民主体・行政参加のまちづくり

全国で行われているまちづくりの多くは、行政が中心となり、住民はそこへ参加するという感覚で行われている。しかし、両地区の活動は、協議会が中心となって運営し、行政にはそこへ参加してもらおうという感覚でとらえられている。すなわち、活動主体が行政ではなく住民であり、住民参加ではなく行政参加のまちづくりと言える。

その上で、行政を「仲間」ととらえていることも興味深い。行政に要求だけをしたり、腹を立てたり、対立関係をつくったりしても決して地域のためにはならず、住みよいまちをつくるという同じ目的に向かい、共に成長し信頼できる関係をつくっていくことを大切にす協働の精神・姿勢が随所に見受けられた。

無論、両地区と同様の取組が両市内の他の地区でも行われているわけではなく、地区間の取組にはやはり温度差があるとのことである。例えば、ある事業を行政でやるか住民でやるかという話になったとき、川根や仁保のような地区では、「わし

らに任せてくれ」となるものでも、他の地区では「わしらに押し付けるつもりか」となることもあると思われる。

最終的には住民主体の取組がその地区のためになることを理解してもらいよりほかないとしても、そこに至るまでのスピードは地区によって差がある。両地区の属する自治体においても、各地区の状況に応じた関係づくりが必要であることを十分認識した対応を行っている。

市内の地区間で切磋琢磨する関係づくり

両市内の他の地区にとって、市内に川根や仁保のような活動事例があることは身近にわかりやすいお手本（モデル）があることを意味し、良い影響を及ぼすとのことである。

また、他の地区の活動状況がわかることによつて、地区同士が競争意識を出して切磋琢磨する関係になることも期待できる。例えば、川根地区のある安芸高田市では、各地区の活動や郷土料理を自慢し合う大会を開催しており、そのような関係づくりに大きな役割を果たしている。

さらに、川根地区にとつても、市内の他地区において自分達と同様の活動が広がることを望んでおり、行政や各地区への働きかけも行ってきている。その理由としては、「市全体が良くなることは、川根が良くなることにつながる。オーケストラに例えるならば、良い音楽を奏するためには、川根がどの楽器を持つかを考え、他の地区の楽器の音色にも関心をもち、なるほどと思いながら改善していくことが必要。」とのことであった。

地区外とのネットワークも活動の糧に

両地区を視察に訪れる人は少なくない。もちろん、両地区の活動は、自分達のまちのために行っていることであり、外から注目されるためのものではない。しかし、外部から一定の評価を受け、自分達の活動を参考にしようと同じ関心や志を持った人々が全国から集まることによって、その場に居ながら情報交換ができたり、喜びや励みになるとのことであった。このようなつきあいの結果、行政や市内の他地区とのつながりに加え、全国の



エコミュージアム川根

活動家や有識者などとの緩やかで心強いネットワークが形成され(全国に仲間や応援団ができ)、それが活動の支えや推進力につながっていることが感じられた。

となる人材が育つ環境をどうつくるかが重要だ」ということで、それほど心配している様子はなかった。



立ち上がる農山漁村
(農林水産省主催)選定証
(川根振興協議会)



平成13年度豊かなむらづくり
(農林水産省主催)天皇杯
(仁保地域協議会)

両地区の調査全体を通じて、リーダー格の方々
の器の大きさと懐の深さを実感し、まさに徳のある人間、格のある人間と言うにふさわしい方々であったと思う。格のある人がまちの格をつくり、その格が格のある人を育てるといふ地域文化が伝承されていくことの大切さを感じたところである。

3 村格・都市格の定義と推進方策

(1) 村格・都市格の定義

自治力を示す村格、発信力を示す都市格

人材育成とまちづくりの関係 - まちづくり
はひとつづくり、ひとつづくりはまちづくり -

両地区の活動を行うリーダー格の方々にとって、毎日多忙で苦勞も耐えないものと推察される。活動自体に要する時間はもちろんのこと、そもそも高い理念に基づく活動の意味を住民に理解してもらうことも容易ではないと思われる。

本調査で言う「村格・都市格」は、これからのまちづくりにふさわしい新しい指針・目標であり、地域力、まちづくり力などと言い換えることもできる。

しかし、リーダー格の方々には活動に対して総じて前向きであり、我々のヒアリングの中でも、苦勞を苦勞話にせず、楽しんでいるかのような語り口が随所にみられた。そして、自治は一朝一夕にはできず、楽しくやらなければ持続しないことを力説していた。

川根・仁保の両地区における事例は、その要件を考えるために必要な多くの示唆が詰まっている。この事例をはじめ、数多くの先進事例や理論の整理・検討を行い、「村格・都市格」^{†2}を以下のように定義付けた。

優れたまちづくりには、このような優れたリーダーの存在が重要であり、かつ複数人いることが望ましい。リーダーが1人しかいない場合は、1人が張り切って本人も周囲も疲弊してしまうケースが少なくないからである。確かに両地区には複数人のリーダー格が存在し、役割分担や連携がうまくなされていることも感じられた。

^{†2} 「村格・都市格」の言葉の由来

「村格・都市格」という言葉に明確な定義は存在しないものの、過去に文化人や政治家などが用いていた記録がある。

一方、現在のリーダー格の方々には高齢者が中心であり、後継者探しが大きな課題かと思われたが、自分たちも活動を通じて地域の中で育てられてきたという経験から、「地域に人材はいる。リーダー

例えば、民俗学者柳田國男氏は「人には人格があるように、村には村格がある。農地改革で村格がなくなるので、それに代わる何かを与えなければ農村は立ち行かなくなる。」(昭和22年)と述べ、元大阪府知事の中川望氏は「大阪市は人口1位、工業出荷額も1位になったのに、人々は京都へ行って大阪には来ない。それは大阪に都市格がないからで、知識、道徳、趣味、信仰・信念の四要素において都市の精神性を充実しなければならない。」(大正14年)と述べている。

本調査では、このような歴史的な議論の背景を踏まえつつ、現代社会の中でこの2つの概念を一体的にとらえることによって、地域力を測る指標として具体的に定めている。

村 格 多くの住民が幸福や生きがいを感じる自然環境や生涯学習活動などの暮らしの質が豊かに存在し、多くの住民がわがまちに誇りと愛情を持って住民活動を展開している地域共同体の自治の在り方(地域共同体の自治力)

都市格 多くの住民が誇りを持ち、他所の人々が尊敬するような地域固有の文化が豊かに継承・育成され、それらをいかした価値の創出や発信が行われている地域経営の在り方(地域価値の発信力)

村格・都市格の好循環によるまちづくり

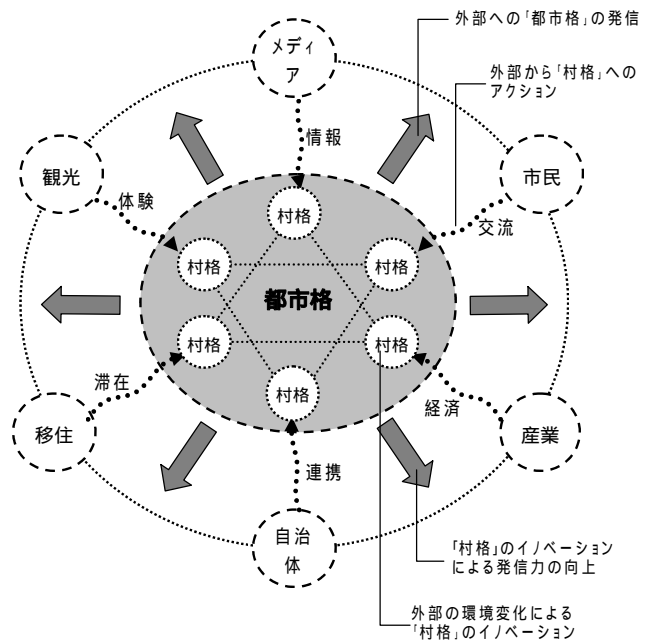
「村格」の領域は、住民のわがまちという意識、人間関係、住民自治活動などが根付いている地域コミュニティを単位とする一方、「都市格」の領域は、地域固有の価値を地域内外に発信しているまとまりであり、一般的に基礎自治体を単位とするものであるが、「村格」と「都市格」は相互に作用しあうものである。具体的には、各地区の自治力としての「村格」が高まり、それらが地区間で切磋琢磨されつつ、発信力・都市ブランドとしての「都市格」が高まることによって、外部との交流・連携が進み、そのことがさらに「村格」を強くするという好循環に期待するものである(図表 1)。

より強く言うならば、「村格」と「都市格」は不可分のものとしてとらえるべきである。「村格」が「都市格」にまで高まってこそ強固な自治力となり、「都市格」が「村格」に裏付けられたものになってこそ本物の発信力・地域ブランドであると言えるからである。例えば、住民自治活動に裏付けられた観光振興・交流事業が行われている地域は、強いまちづくり力を有していると見ることができる。

「村格・都市格」の形成に向けた推進方策

「村格・都市格」の形成に向けた推進方策としては、地域住民、行政などのそれぞれの活動に対して P D C A (Plan-Do-Check-Action) サイクルに基づく評価システムの構築とともに、それらの

【図表 1 村格・都市格の関係図】



出所)国土交通省北陸地方整備局・新潟県上越市
「村格・都市格の形成に向けた推進方策調査報告書」

活動主体をつなぐ地域コーディネート機能の形成が必要と考えられる。コーディネート機能を担うのは行政機関や第三者機関など、様々なパターンが考えられる。

(2) 村格・都市格の視点から見た当市のまちづくりへの期待

村格・都市格を考えることは、これからの時代における地域の豊かさを考えることであり、まちづくりの本質をついたものである。本調査は、当市にとって「村格・都市格」を定義付けることが主目的というよりも、その本質を理解することでまちづくりの本質的な課題を見いだすところに意味があると考えている。

総合計画に基づく事業展開

平成 19 年度に改定した上越市第 5 次総合計画の中では、「村格・都市格」という言葉を直接用いてはいない。しかし、同計画の『基本理念』に示した内容はほぼ同義の概念と言っても良く、『まちづくり重点戦略』は「村格・都市格」を高める要素を含む政策として設計されていると評価できる。

したがって、総合計画の基本理念やまちづくり重点戦略をしっかりと推進していけば、格は必ずと高まるという側面もある。

一方、総合計画では『基本理念』として概念的に示していたものを、丁寧に要素分解してチェックポイント的に抽出し、そのことを強く意識した住民主体のまちづくりを示唆したものとも言える。したがって、『まちづくり重点戦略』に該当する事業や住民自治の促進策を検討・推進する際には、この「村格・都市格」指標を十分に踏まえることによって、同戦略の効力がさらに高まることが期待できる。

プロセス重視・理念追求型のまちづくり

当然のことながら、まちづくりには目標設定が必要であり、その達成度は常に問われる。特に、費用対効果を追及する行政評価においては、定量的なアウトプット・アウトカム指標（ある事業によって何をどれだけ行い、その結果どれだけ成果を出したかを数字で示すこと。）による評価が行われる傾向がある。

一方、「村格・都市格」は、どのような理念やこだわりを持って活動したかという、プロセス重視、理念追求型のまちづくりを評価するものである。不確実性の高い社会情勢や住民主体のまちづくりの性質などを考慮すれば、今後はむしろこちらの考え方が重要になるとも言える。

この両者の考え方をシステムとしてどのように併用していくべきかについては、全国的な動向を踏まえながらも、今後の大きな検討課題になるものと思われる。

住民自治の意義を実感できるモデルケース等の提示

総合計画および本調査においては、住民自治はあらゆるまちづくりの礎であり、住民自治の推進が、様々な課題に対応できる力や、



地域住民による花壇づくり
(上名立地区振興協議会)

地域に対する市民の愛着と誇り、楽しさや生きがい、そして市民の幸せへとつながるといふ視点に立っている。

一方、地域自治区や自治基本条例などの制度が自らの生きがいや生活の豊かさにつながっていると実感するまで至っている市民はまだ少数であると思われる。「村格・都市格」指標を用いて、住民自治の意義と具体的なイメージを実感できるモデルケースを提示することができれば、住民自治に対するより一層の理解と共感につながることが期待できる。

また、当市における住民自治の推進と地域ブランドの形成・発信に向けた取組は、現在各々で進められているが、今後は双方向からの歩み寄りを意識することによって、住民自治に対する理解と共感に加え、「村格・都市格」の一体化による当市のまちづくり力の高まりが期待できる。

(3) 当市の住民活動への期待

市内外の地域間ネットワークの構築

上越市内においても、住民主体によるまちづくりは数多く行われており、中には川根・仁保地区での先進事例に引けをとらないポテンシャルを持った活動も存在する。

これらの活動の維持・発展のためには、活動を通じた市内外のネットワーク構築による外部との交流・連携促進が一つの重要な鍵になると思われる。

市内のネットワーク構築については、市町村合併によって地区間の垣根が低くなったことのメリットをいかした展開が期待できる。一方、市外とのネットワーク構築については、これまで町村役場や県の出先機関がその役割を果たしていたケースもあり、今後はそれらに代わる担い手が必要と考えられる。



地域のお祭り
(名立まつり)

議論の積み重ねや切磋琢磨する関係への期待

本調査では、市内の 13 区および高田・直江津の中心市街地から 100 名以上の住民の方々に集まっていたいただき、計 3 回の住民ワークショップを実施した。これは、各地区の課題や地域資源を抽出するとともに、村格・都市格形成に向けたまちづくりの導入（試行）としての意味合いもあった。

同じフロアの中で地区毎のテーブルに別れ、各地区や全市的なまちづくりについての議論がなされたが、市内各地区の住民が一同に会し、各地区のまちづくりと市全体のまちづくりの双方を考えていく機会は新鮮であり、参加者からは良い刺激が得られたという声も聞いている。

また、ワークショップという手法や発表等に慣れた方々が多いことも実感した。それだけに、今後同様のテーマについて、様々な意見のぶつかり合いや葛藤を避けることなく本音で議論がなされるとともに、そこから浮かび上がったポイントをその場限りで終えることなく、情報として蓄積・整理していく作業が行われれば、今後の活動のステップアップが期待できるものと思われる。



住民ワークショップ

4 調査全体を通じて

- 本調査のプロセスはまちづくりそのもの -

本調査は、多くの市民の方々をはじめ、国の各省庁や全国自治体、有識者、コンサルタント、市の職員など、多様な関係主体によるネットワークの力によって成立したものである。

また、この調査成果をもって上越市の取組を一つのモデルとして全国展開を図ることによって、上越市におけるまちづくりの発信や、市内外を問わずまちづくりのサポーター・パートナーの獲得につながることも期待される。例えば、まちづくりにおける課題やノウハウを共有し、切磋琢磨できる関係（仲間）づくりや、有識者から当市の将来を期待され、評価や助言をいただける関係づくりなどである。

すなわち、まず本調査のためのネットワークが形成され、さらにそれをベースとしながらまちづくりのための新たなネットワークが形成されていくという発展過程が展望できた。実は、このこと自体が「都市格」の形成作業そのものであり、上越市第 5 次総合計画（改定版）に示された「まちづくり重点戦略」の一つ（「上越サポーター」の獲得）を推進することにもなっている。

一言で言うならば、本調査のプロセス自体がこれからのまちづくりのモデルと見ることもできる。これからのまちづくりにおいては、お金や人口の多寡のみならず、優れたまちづくりを目指す人々のネットワークを有することが大きな強みになると考えられる。無論、このような人間関係を築き、調整する初期段階においては、相当な労力が必要である。改めて本調査に携わった企画政策課の職員には敬意を評するものである。

最後に、研究所として本調査に参画する機会をいただいたことに感謝の念を表すとともに、本調査にかかわられ上越市のためにご尽力いただいた数多くの方々に対し、本調査に参画した職員の一員としてこの場を借り、厚く御礼申し上げる。

（主任 内海 巖）



関係者からのコメント

()内は当時の役職・役割

上越市
企画・地域振興部
企画政策課
中澤 雅人 係長
(調査担当係長)



本調査は、地域発案とはいえ国策として調査したもので、国をはじめ全国の自治体の参考となる調査結果にしなければならず、また、有識者や多くの省庁職員、全国の自治体職員にも参加いただいた調査ですので、これまで感じたことのない緊張感・使命感がありました。

また、あまり知られていないキーワード「村格・都市格」により調査を進めましたが、どのように整理をすれば伝わるかについて、最後まで悩み、正直に言えば不安を感じておりました。

そのような状況ではありましたが、最終的に、地域を大切にしつつも一つの自治体として発展していくための取組、とりわけ自治力と発信力を高める取組とその関係を、「村格・都市格」を切り口として、当市の取組を踏まえる中で、学術的かつ客観的に検証することができたのは、大きな成果になったと思います。

今後、当市は「村格・都市格」の考え方にも通じる上越市第5次総合計画(改定版)に基づくまちづくりを進めてまいります。全国の合併市町村においても、この調査結果を活用していただければと思います。

コンサルタント会社
榎原 敏 氏
(国土施策創発調査
上越プロジェクトチーム
マネージャー)



国土施策創発調査は、国土政策を検討する調査事業であり、そのことを地方自治体が提案できるという特徴を持っています。地方分権の潮流の中で、地域の主体性を大切に国土形成を目指す取組であり、発案自治体は先導役が期待されます。

本調査テーマは、地方分権時代、平成の大合併後の地域経営とガバナンスの在り方に深く関わる課題であり、住民自治を徹底して実践する上越市だからこそ企画できた調査でした。

地域経営の本質的課題に対処できる地域価値を創出するため、市町村合併によって変容しつつある「わがまち」を住民の視点からコミュニティ単位で再考しつつ、合併後に大きくなった新しい「わがまち」の地域アイデンティティ形成につなげていくプロセスや、郷土を愛し誇れるまちづくりの指標について検討しました。

本調査にはコンサルタントの立場から参加しましたが、市の職員や有識者の方々と共に、上越市の未来、日本の未来について真剣に考え、率直に議論を交わすことができたと思っています。

地方分権時代の自治体のガバナンスの在り方は全国で多様に模索されていますが、上越市のようにしっかりとした基盤を整備している自治体は少ないと思います。今後、住民力を発揮する「仕組み」の上で、「わがまちとは何か」、「郷土に生きるとは何か」、「いいまちとは何か」等について、生きているまちを通して考え、学び合うような文化が育まれ、地域力としての熟度が高まっていくことを期待しています。

持続可能な都市構造の構築に向けた調査研究

上越市が保有する主な社会資本の将来コスト

1 調査研究の背景

平成 17 年 1 月 1 日の 14 市町村による市町村合併を経て、973 平方キロメートルと東京都の約半分もの面積を持つ都市となった当市では、持続可能な都市構造の構築に向け、都市構造・土地利用面での一体性の確保等が求められている。

また、これまでのいわゆる「右肩上がりの成長」を基軸としてきた中で整備されてきた社会資本（インフラストラクチャー：infrastructure）のストック（整備量、蓄積）がもたらす維持管理費が財政を圧迫し、さらに、少子化・高齢化、人口減少が進む中、今までとは全く違う観点からの行政運営が必要となっており、都市構造・土地利用の分野で特にそれが重要であるとも言える。

他方、平成 26 年度の北陸新幹線開業とそれに伴う新駅周辺地区の開発、直江津港における火力発電所の建設や LNG 受入基地の建設計画など大規模プロジェクトも着々と進行し、都市構造・土地利用面での適切な対応が必要となっている。

本調査研究は、このような社会資本をめぐる環境の変化に、いかに早く、そして適切に対応していくかが、将来の市政を考える上で大きな鍵であるにとらえ、インフラストラクチャー（以下「インフラ」という。）に焦点を当て、その新しい方向性や在り方について検討を行おうと取り組んだものである。



平成 19 年度調査報告書

2 平成 19 年度調査研究の目的

本調査研究の初年度となる平成 19 年度は、施設の設定から廃止までを一生涯として、その間に必要となる費用である「ライフサイクルコスト」に特に注目し、研究を行った。

これは、このライフサイクルコストについては、以前よりその重要性が指摘されながら、幾つかの個別のケースを除き、いまだ当市においては推計等の取組がなされてこなかったことから、インフラの将来にわたる維持管理・更新費用（ライフサイクルコスト）の見通しを推計し、その結果から財政にどのような影響を及ぼすかを確認することが、重要と考えたためである。

なお、平成 19 年度は、将来必要となる維持管理・更新費用の概観把握を目的としたため、必ずしも精緻な推計には固執しなかった。これは、現状の都市構造やインフラ整備の方向性・考え方を継続した場合、将来どのようになるのか、行政コストがかかる都市の構造となってしまうのはいかを、概観として把握し、その結果を検証することで市の職員や市民が課題や危機意識を共有することに結び付けることが、最初のステップとして大切だと考えたからである。よって、過去のインフラの整備実績等にかんがみながら推計を行ったもので、将来における現実的な実現可能性等については、今回の推計では必要以上にとらわれていない。

3 調査研究を進めるに当たって

調査研究を進めるに際しては、実際に各インフラを所管し、日々の業務に当たっている課の職員

等に本調査研究の趣旨を理解してもらい、調査研究への協力を通じて、課題や危機意識を共有してもらうことこそが、真に本調査研究を有効なものとするところであると考える、この点を特に大事にした。

また、先に述べたとおり、平成 19 年度はあくまで概観把握が目的である。しかし、一口にインフラと言っても、それは非常に多岐にわたる。例えば、道路一つとっても、市が管理するものには、市道、農道、林道など様々な種類・目的の道路がある。また、公共施設（公共建築物）にしても、集会施設や学校施設、消防施設など、様々な用途・構造の施設がある。このように多岐にわたるインフラ一つ一つについて、過去にさかのぼり整備量や費用等のデータを整理し、将来の推計を精緻に行っても、膨大な手間と時間を要することとなる。

もちろん最終的には、それら一つ一つのインフラが適切に維持管理・運営されるためのシステムが構築され、行財政運営の面からも将来にわたって、いつでも容易に見通しが立てられるようになることが、市としてのインフラ・マネジメントの目的である。

そのための最初のステップとしての概観把握であり、推計作業の範囲を絞りながら調査研究を進めることには苦労した。



整備が進むインフラ(公共下水道工事の様子)

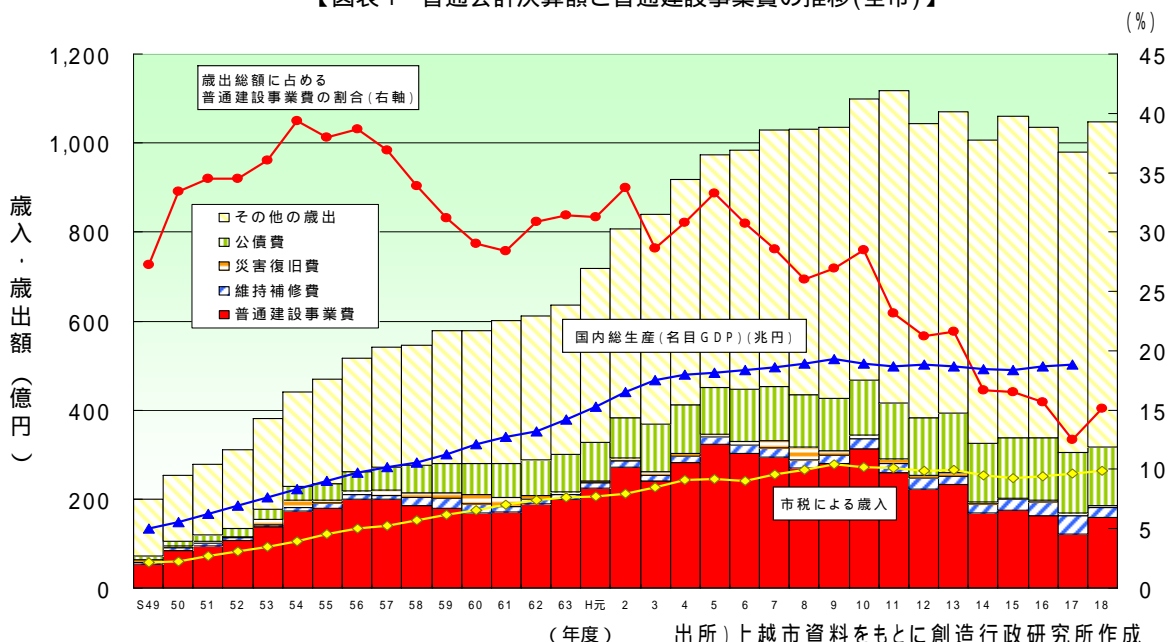
4 平成 19 年度調査研究成果の概要

(1) 増大する行政コストと減少するインフラ整備に関する費用

まずは、過去の当市の歳出額全体に占めるインフラ関係費の推移を確認してみた。

普通会計決算額と普通建設事業費の推移を見ると、昭和 55 (1980) 年度では歳出総額 469 億円に対し普通建設事業費が 178 億円と歳出総額の 38.0%にも達していたのに対し、平成 17 (2005) 年度では 980 億円に対し 122 億円と、その割合は 12.4%にまで減少している(図表 1)。

【図表 1 普通会計決算額と普通建設事業費の推移(全市)】



これを人口一人当たりで比較すると、行政コスト全体は増加しているのに対して、インフラ建設に関する費用は大幅に減少していることがわかる(図表 2)。

【図表2 普通会計決算額と普通建設事業費の推移(全市)】

	人口 (千人)	歳出総額 (千円)	普通建設事業費 (千円)
S55	216	46,925,281 (217)	17,819,416 (82)
H17	208	97,977,581 (471)	12,234,570 (58)
増減	8	51,052,300 (254)	5,584,846 (24)

()内は人口一人当たりの金額
出所)国勢調査報告および上越市資料をもとに
創造行政研究所作成

(2) 市が保有する主なインフラの将来コスト 推計方法

市道、公共下水道、都市公園、公共施設(公共建築物)等の主なインフラの将来にわたる維持管理、更新等に係る費用を、平成 40(2028)年度までのおおむね 20 年間について推計し、その結果が

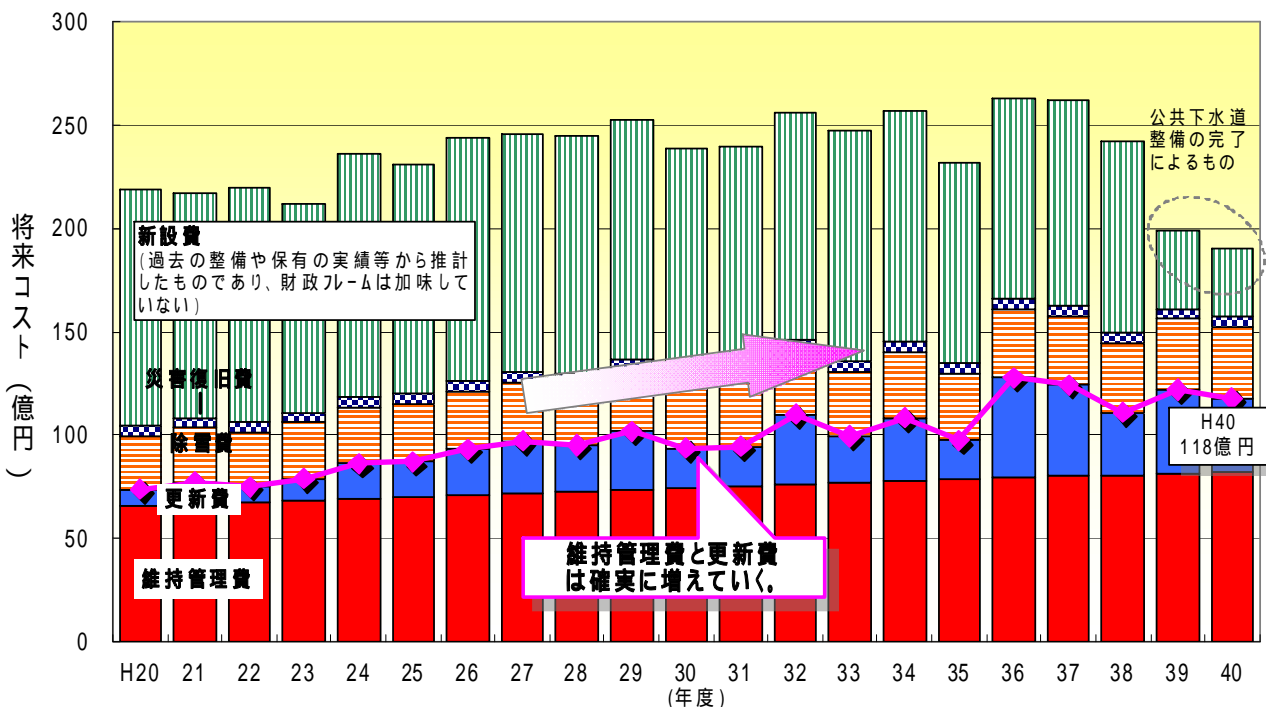
ら今後の行財政運営にどのような影響を及ぼすかについて整理した。

なお、本推計は今までの各インフラの保有状況や整備量・事業費の実績値等をもとに、将来について仮定し、推計を行ったものであるため、実際とはそぐわない可能性もある。また、第 5 次総合計画(改定版)における財政フレーム等の条件も加味していない。

将来コストを推計するに当たり、各費目の定義は次のとおりとした(出所:国土交通省編『国土交通白書 2006 平成 17 年度年次報告』ぎょうせい、平成 18 年、p.80)。

- ・維持管理費...施設等の維持のために必要な経常的経費と新たな機能の追加を伴わない補修、修繕に要する経費
- ・更新費...施設等の耐用年数経過に基づく更新に要する経費
- ・新設費...施設の新設や機能の追加に要する経費
- ・災害復旧費...災害被害からの原状回復に要する経費

【図表3 市が保有する主な社会資本の将来コスト(費目別)】



推計結果

市が保有する主なインフラである市道、公共下水道、都市公園、公共施設（公共建築物）の個別の推計結果は調査報告書に譲るが、これらに除雪費および災害復旧費を加えた将来コストの推計は、図表 3 のとおりとなった。

推計結果により将来コストは、平成 20（2008）年度から平成 40（2028）年度までのコスト総額で 4,945 億円となった。

維持管理費と更新費の推計期間内の合計額は 2,070 億円となり、コスト総額の 41.9%になる。

平成 40（2028）年度単年の維持管理費・更新費は 118 億円となり、総額 190 億円の 62.1%になる。

これを人口一人当たりで比較した結果、インフラの維持管理、更新のためには、将来今以上の負担が必要となることがわかった（図表 4）。

【図表 4 平成 18 年度維持管理費の実績と将来（平成 40 年度）の維持管理費および更新費の比較】

		H18 年度 (実績)	H40 年度 (推計) ¹⁾	増減
市道		557	946	389
公共下水道		812	1,745	933
都市公園	百万円	97	194	97
公共施設 (公共建築物)		4,802	8,878	4,076
計		6,268	11,763	5,495
人口	千人	²⁾ 208	³⁾ 172	36
一人当たりの費用	千円/人	30	69	39

¹⁾ 平成 40 年度の維持管理費には更新費を含む

²⁾ 平成 17 年国勢調査による

³⁾ 上越市第 5 次総合計画(改定版)における上越市の将来推計人口(平成 42 年)による

(3) 今後の行財政運営に与える影響

推計結果により、インフラの将来コストは確実に増加していくことが確認された。その反面、今後も厳しい財政状況の中、市全体の予算規模に占めるインフラ整備関連費用の割合は減少していかざるを得ないものと推測される。その結果、本来必要な維持管理、更新が財政面での制約等から行われまいということも想定される。しかしながら、適切な維持管理や更新がなされないと、後に大規模な修繕工事等が必要となるなど結果的に本来以上のコストがかかることになる。

また、インフラが荒廃し劣悪な状態となり、米国での落橋事故や日本でも度々耳にする公共建築物の外壁の落下事故等が予想され、直接市民の生活、安全を脅かす重大な事態へとつながるおそれがある。

したがって、市として保有するインフラの将来コストを見据えた上で、かつ、適切な維持管理、更新への対応を行っていくことの必要性が、平成 19 年度調査研究結果から改めて確認された。

(4) 今後のインフラ整備の在り方

インフラは、快適な市民生活のためにはなくてはならないものであり今後も着実な整備が必要だが、その在り方については社会経済情勢、技術革新や生活様式の変化等にかんがみながら、より効果的・効率的な全体マネジメントが求められている。

今後は、市の職員や市民一人ひとりがこの問題をより深刻にとらえ、ライフサイクルコストを意識した計画的な取組やインフラ整備を進める行政の体制等が重要となってくる。そうした計画的な取組等が中長期にわたる財源の確保につながり、その結果、良好なインフラが維持され、市民の安全も担保される。

また、使い捨て・消費ではなく、既存のストックをゆったりと長持ちをさせながら使うストック型社会への転換を目指し、施設の転用等で有効活用を図るとともに、広域化した市域の中での適切なインフラ配置を検討し、行政費用が少なく、か

つ、利便性の高いコンパクトなまちにしていくことが必要である。

そして、これらの取組が、上越市第 5 次総合計画（改定版）に掲げるまちづくり重点戦略の一つである「にぎわいを生み出す空間をつくる『まちの陣形』の強化」に寄与するものとする。



都市計画道路（市道市役所大通大豆線）

5 今後の課題と調査研究の展開

先に述べたとおり、今後はライフサイクルコストの概念や事業の優先順位付け手法などを包含した客観的・定量的・科学的なマネジメントシステムの構築と、それに向けての意識付けや行政組織の体制整備などが、特に重要となってくる。

これらの課題の解決に向け、研究所の役割である中長期的、大局的、俯瞰的視点から、調査研究に取り組み、日々問題に直面している現場サイドに対して、有効な政策を提示していくことが、今後の市政のために必要と考える。

そのための一助として、「まちの陣形」の強化に寄与する持続可能な都市構造・土地利用の新しい方向性や、それを実行していくために必要なインフラ整備のマネジメントの在り方等について、今後も引き続き調査研究に取り組んでいく。

本調査研究は、関係各課の協力無しには、一歩たりとも前には進めなかった。最後になったが、関係各課の職員等多くの方々のご協力に、この場を借りて深くお礼申し上げたい。

（主任 野崎 隆夫）

▶ 詳しくはこちら

上越市が保有する社会資本の将来コストに関する調査報告書

上越市創造行政研究所ホームページ

<http://www.city.joetsu.niigata.jp/gyosei/souzou/index.html>



関係者からのコメント

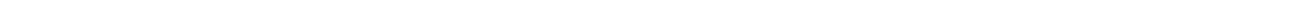
上越市 都市整備部
笠原 博 部長



高度成長期に大量に整備された施設が、今後集中的に更新時期にさしかかってきます。このことの課題として維持管理費の増大が挙げられます。これには施設の量的、質的双方の要素がありますが、量的な部分の縮小も検討が必要です。

これからは施設の長寿命化を図り、ライフサイクルコストを下げる取組が求められます。一方、時代の要請や状況の変化の中で施設の新設も行わなければなりません。今後は、どれだけ絞り込めるかの議論も必要ですが、同時に、抑制が与える景気動向への影響も懸念材料です。

このレポートは、現場がなかなか成し得ない部分をよく推計、分析されています。今後とも研究所としての問題提起や提言などを期待しております。



直江津港をいかしたまちづくりに関する調査研究

広域的な視点から見た直江津港のポテンシャル

1 調査研究の背景と目的

今、私たちはグローバル化の進展や環境問題への対応など、地球規模の大きな変化の渦の中にいる。特に中国、韓国、台湾およびロシアの沿海地方など環日本海経済圏の急速な発展は、物流がこれまでの太平洋側中心から日本海側へとシフトする可能性を示しており、日本海沿岸地域の重要性が増すことが予想される。

一方国内でも、道州制導入の議論などに象徴されるように、今後の国土構造や広域自治体の姿を模索している状態で、転換期にあると言える。

当市を取り巻く状況も、平成 26 年度の北陸新幹線開業により高速交通体系が大きく変化しようとしている。さらに、これに先駆けて平成 23 年度には、茨城県ひたちなか市の常陸那珂港から群馬県高崎市までの北関東自動車道（常陸那珂港 IC からひたちなか IC 間は常陸那珂有料道路）が全線開通し、上信越自動車道（高崎 JCT から藤岡 JCT 間は関越自動車道）と結ばれる予定で、これにより北関東地域との関係も強まる。

このように、様々な状況が大きく変化しようとしている今、海陸交通の結節性、交通ネットワークやライフラインの要衝としての当市の特徴や優位性をいかし、拠点性を高めることによって、高速交通網整備によるストロー現象（交通基盤整備の結果、沿線の大都市に人やお金が吸収されてしまうこと。）等を防ぐ戦略が、特に重要となっている。

また、直江津港の拠点化によって新潟市 富山・金沢市等を含む日本海沿岸のラインと常陸那珂港 直江津港 環日本海経済圏とを結ぶラインで十字に交差する軸も形成され、直江津港はその

中心となる。

環境の視点からも、積極的にモーダルシフト（トラックによる幹線貨物輸送を、地球に優しく、大量輸送が可能な海運または鉄道に転換すること。）への取組が推進されており、直江津港をいかしたまちづくりの視点が今まさに必要となっている。

そこで、本調査研究は、直江津港のポテンシャルを広域的な視点から把握することによって、直江津港をいかしたまちづくりに向けた政策形成を行うことを目的として取り組んだものである。



平成 19 年度調査報告書

2 調査研究の進め方

本調査研究は、3 か年での実施を予定している。

1・2 年目は、主に十字に交差する軸上に位置する港湾の現況等を把握し、3 年目（最終年度）の平成 21 年度には、十字軸の中心となる好条件をいかし、軸上の各港湾との連携強化を図ることなどによる直江津港、そして当市の発展戦略の方向性を提示したいと考えている。

平成 19 年度は、調査の初年度として、十字の縦軸を中心に現状の確認等、主に基礎調査を行った。

具体的には、各種データ収集、文献調査、直江

津港の現地調査に加え、北関東自動車道の全線開通を見据えて茨城県常陸那珂港の現地調査を実施した。

また、急速な発展を続ける環日本海経済圏との関係から、直江津港と定期コンテナ航路により結ばれる韓国プサン港についても現地調査を行った。

なお、調査研究に当たっては、直江津港振興・活性化の主担当課である直江津港振興課等と密に連携を図り、その協力を得ながら実施したものである。



直江津港と直江津市街地

3 研究協力

本調査研究は、高崎経済大学地域政策学部 戸所隆教授(研究代表者)および鳥取大学地域学部 山下博樹准教授(研究分担者)が、文部科学省科学研究費補助金の交付を受け実施している「環日本海経済圏の発展と道州制を見据えた港湾政策と国土構造の再構築」研究(基盤研究(C)課題番号19520681・平成19年度～平成21年度の3か年で実施予定)と、研究協力をを行いながら実施するものである。

戸所教授の研究の第1の目的は、整備の進む高速交通体系を活用し、環太平洋・環日本海両経済圏を一体化する国土形成哲学と地方行政組織・地域的枠組みを見いだすことである。また、その視点から国土構造と道州制の在り方を明らかにするのが第2の目的であり、さらに、その実現には日本海沿岸港湾の機能強化が不可欠との仮説のもとに、その機能強化による日本海沿岸都市の発展方策を見いだすことを第3の研究目的としている。

本調査研究とは、直江津港のポテンシャルを広域的な視点から把握しようとする点や、港をいかしたまちづくりの政策形成を目指す点等で目的が重なり、現地調査の実施や基礎的なデータ収集等において、多くの研究成果を共有することができるため、協力体制を取りながら実施していくものである。

4 平成19年度調査研究成果の概要

(1) 直江津港とまちづくり

直江津のまちは、海陸交通の結節性の高まりとまちの発展が相互に好影響を及ぼしあいながら歩んできた歴史的経緯を持つ。このことは、直江津の地域アイデンティティにもかかわり、まちづくりを考えていく上での重要な視点である。

このような、歴史的経緯にもかんがみながら海陸交通の結節性を高める今日的な視点から、衰退が著しい直江津中心市街地をはじめ、当市におけるまちづくりにおいて、直江津港をいかしたまちづくりの視点が重要となっていると考える。

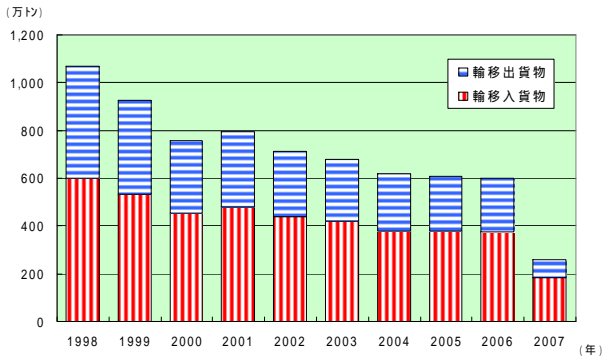
(2) 直江津港の厳しい現状と高まるポテンシャル

その直江津港の貨物取扱量は、輸移入・輸移出量ともほぼ毎年減少している。

この10年間の推移を見ると、1/4以下にまで減少しており、決して好調な推移とは言えない(図表1)。その他の指標も一様に減少傾向にあるほか、佐渡汽船「小木・直江津航路」問題に代表されるように、直江津港を取り巻く様々な状況は、非常に厳しいものがある。

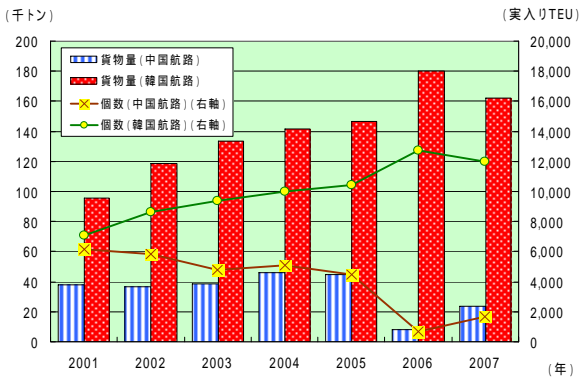
そのような中、国際コンテナ貨物の韓国航路は、プサン港との国際定期コンテナ航路が開設されてから順調に推移している(図表2)。

【図表 1 直江津港輸移出入貨物 10 か年推移】



出所)新潟県上越地域振興局直江津港湾事務所資料をもとに創造行政研究所作成

【図表 2 直江津港外貿コンテナ貨物航路別取扱量】



出所)新潟県上越地域振興局直江津港湾事務所資料をもとに創造行政研究所作成

プサン港は、コンテナ取扱数量が世界で第 5 位 (2007 年) の国際的な拠点港湾であり、環日本海経済圏との関係性において直江津港のポテンシャルが高まっていることの一端がうかがえる。

また、上越火力発電所の建設や LNG 受入基地の建設計画、日精樹脂工業(株)などの大手企業が、地理的優位性等を背景に進出する動きも起きている。



直江津港の整備計画

(3) 「中心」「交点」としての直江津港

北関東自動車道の全線開通により、東京を経由しない太平洋側と日本海側を結ぶ高速交通体系の新たな横断軸が生まれる。この沿線市町村には、新潟県の人口よりも多い 434 万人もの人口集積がある。

常陸那珂港は、高規格幹線道路が港の中まで乗り入れた日本唯一の港で、東京湾を利用しないことによる時間短縮効果もあり、かつ、北米までの最短航路にある。直江津港は、日本海沿岸地域のほぼ中央に位置し、交通結節性にも優れ、プサン港などとの定期コンテナ航路を持ち、環日本海経済圏との交流を進める上で有利である。この両港湾の横断軸上にある地域が、双方のメリットを享受し合いながら連携を強め、相互に物流・人流を作り出すことが重要である。

これは災害発生時のリスク管理にもつながることである。

以上のように、直江津港と常陸那珂港を結ぶライン、日本海沿岸地域の重要性が増す中で日本海国土軸、この 2 つの軸に環日本海経済圏への軸を含めると、直江津港 (上越市) は、十字に交差する中心点となり、多大なポテンシャルを持つ地域と言える (図表 3)。

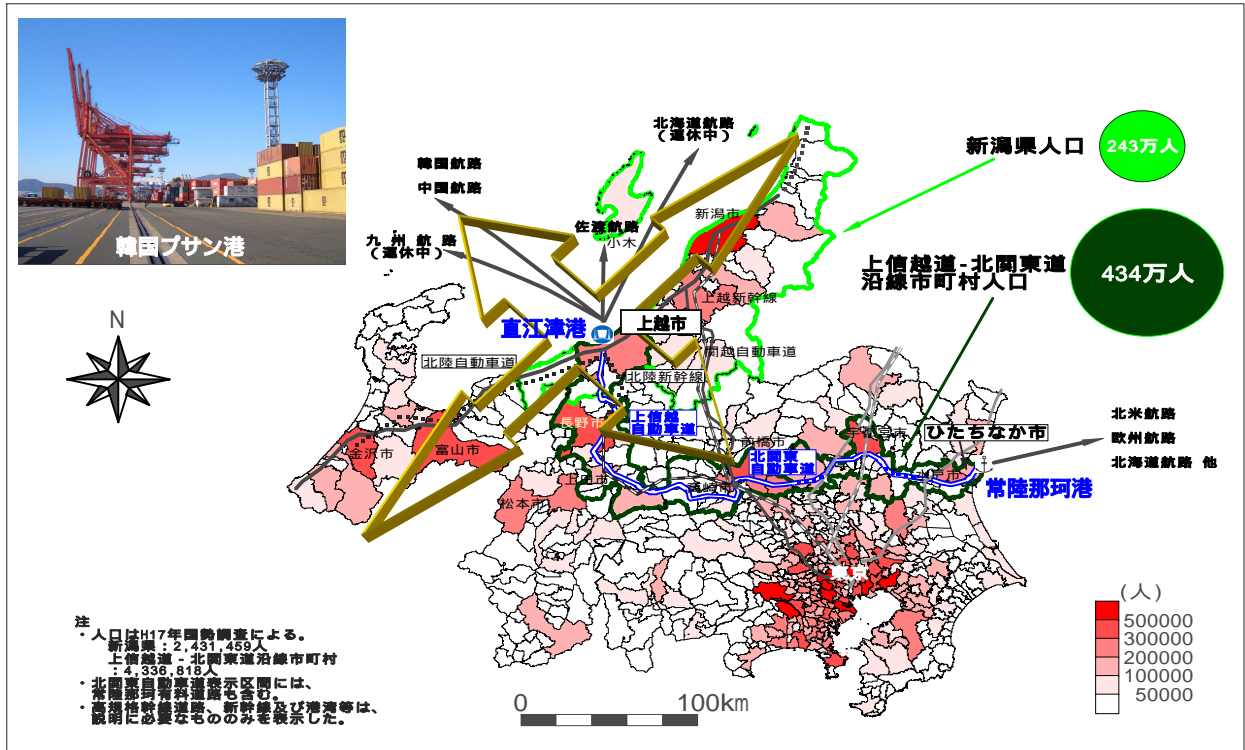
この「中心」「交点」としての直江津港をいかしたまちづくり戦略を展開することにより当市は、交通の結節性・拠点性を高め発展し得る。

そして、拠点性を高めていくことは、高速交通網整備によって活発に往来する人や物の流れを、単に通過させてしまうだけのまちになってしまうことから防ぐことにもつながる。

直江津港と直江津中心市街地は近距離にある上、歴史の積み重ねとともに港町としての風情が残っている。これは、結節性・拠点性を高めていく上での強みであり財産である。

直江津港のポテンシャルが顕在化する今、これを真の実力に変えていくための戦略・取組が重要となっている。

【図表3 「中心」「交点」としての直江津港】



出所)上越市創造行政研究所「研究ノートNo.6」

5 今後の課題と調査研究の展開

今後の課題としては、当面は「直江津港をいかしたまちづくり」という視点へ、いかに市の職員や市民の意識を向けてもらうかに尽きると考える。

先に述べたとおり、直江津港を取り巻く状況は非常に厳しいものがある。しかし、そのことばかりに目が向きすぎて、直江津港の持つポテンシャル等に関心が向かなかったり、まちづくりにいかしきれなかったりするのはいらないことである。

しっかりと厳しい現実に向き合いながらも、前向きな考え方で、まちづくりに取り組んでいくことが大切だと考える。

また、平成26年度に控えている北陸新幹線の開業をどのように迎えるかが、本市、特に交通の要衝としての地位の低下が懸念されている直江津のまちにとって大きな問題であることは言うまでもない。

全体としてとらえれば、鉄道という陸上交通の

高速交通体系がさらに強化されることになるわけだが、例えば、この北陸新幹線との連結強化策や、ビジター（来訪者）を主に対象とした産業をいかした直江津中心市街地の活性化策など、具体的なまちづくり戦略の方向性を見いだしていくことが、今後大変重要である。

先に述べたとおり、平成19年度の調査研究では、主に広域的な視点から直江津港のポテンシャル等を確認するため、常陸那珂港とプサン港の現地調査等を行った。今後は、環日本海経済圏の発展に対応した直江津港や都市機能の在り方など、直江津港をいかしたまちづくりに向けての政策の提案を目指し、引き続き調査研究を進めていく予定である。

具体的に、平成20年度は、調査研究の2年目として、日本海沿岸地域の連携強化の重要性を踏まえ、十字の横軸を中心に日本海側に位置する港湾の現状や課題等を主に確認する。また、今後関係機関や事業者等へのヒアリング調査なども予定している。

これらの調査によって実際の現場の声から直江津港の問題点などを把握し、直江津港をいかしたまちづくりに向け、どういったところを改善し、また、伸ばしていくべきか等のヒントを得て、政策提案につなげていきたいと考えている。

上越市第 5 次総合計画（改定版）に掲げるまちづくり重点戦略の一つである「にぎわいを生み出す空間をつくる『まちの陣形』の強化」のためにも、直江津港をいかしたまちづくりの実現に向けて、今後も引き続き調査研究に取り組んでいきたい。

最後になったが、本調査研究に当たり、ご助力・ご協力をいただいた多くの方々に、この場を借りて深くお礼申し上げたい。（主任 野崎 隆夫）

▶▶ **詳しくはこちら**

直江津港をいかしたまちづくりに関する調査
 広域的な視点から見た直江津港のポテンシャル 平成 19 年度調査報告書
 上越市創造行政研究所ホームページ
<http://www.city.joetsu.niigata.jp/gyosei/souzou/index.html>



関係者からのコメント

鳥取大学地域学部
山下 博樹 准教授
 （研究分担者）



今回の科学研究費補助金によるプロジェクトでは、直江津港と鳥取県の境港を中心に、環日本海のモノ・ヒトの流れとそれによる地域の活性化を検討しています。

直江津港も境港も後背地が小さく、港湾機能としては必ずしも大きくありませんが、それぞれの地域の活性化に結びつく港湾利用のアイデアがあるはず。今後は港湾を利用する企業などへの共同アンケートの実施などさらに連携を強め、研究の発展を目指していく予定です。

こうしたきちんとした研究を基礎に市の計画に応用していくことは欧米では当たり前ですが、日本の地方自治体では貴重な取組だと思います。他の自治体の良い手本となることを期待しています。

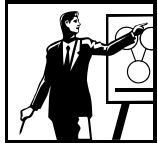
上越市 産業観光部
 直江津港振興課
星野 悟史 係長



当課では、直江津港の振興を図るため、県や港湾事業者等と連携し、地元はもとより、後背地である長野県の企業等に対して、官民一体となったポートセールスを展開しているほか、航路サービスや港湾機能の充実に向けた取組を行っています。

直江津港の振興のためには、何より貨物や旅客の確保が大前提であり、また、多くの皆さんに港を利用いただくことで、より使いやすい港になるものと考えています。

港湾間の競争が激しさを増す中、データの収集・分析や直江津港の持つポテンシャルの調査研究、有効なインセンティブ制度の検討など、より戦略的な施策を展開するための取組がますます必要になると考えます。



研究交流活動報告

当研究所では、政策形成能力を高める研究ネットワークの構築を図るため、他の研究者や研究機関などとの研究交流活動を行っている。ここでは、平成 19 年度の活動から、日本地域政策学会と都市シンクタンク等交流会議へ参加した際の概要について紹介する。

1

日本地域政策学会 第 6 回全国研究【長野】大会

日時：平成 19 年 7 月 28 日 10:00～17:00
29 日 10:30～16:00

会場：信州大学旭キャンパス（長野県松本市）

日本地域政策学会は、地域政策を創造的に研究・議論する全国学会であり、毎年開催される全国研究大会は、全国各地の大学研究者、研究機関、自治体等職員、NPO等の団体や個人が垣根を越えて集い、地域政策の在り方について情報交換できる学術・活動交流の場となっている。

研究所からは、平成 17 年度からシンポジウムの聴講や分科会での発表を目的として参加している。

シンポジウム

「地域ブランドによる地域振興

- 地域の価値創成を目指して - 」

近年、全国各地で地域ブランドによる地域振興が図られているが、本シンポジウムでは、青森県、長野県、伊達市、鳥取県の事例報告が行われた。

青森県の事例報告者からは、3つのポイントとして、「地域ブランドの対象が地域なのか、商品なのかを明確にすること」、「ブランドの中心・核となるものには地域の風土や歴史といった文化的要素を踏まえること」

「地域ブランド構築のための制度設計は、事業の継続性、参加者の統合力、指揮命令主体の設定、認定



品の入れ替えなどのマネジメントが重要であること」が挙げられた。

会場を交えたディスカッションでは、地域ブランドと地域アイデンティティとの関連性が話題の中心となった。「地域ブランドは市場を意識して構築するため、必ずしも住民が持つ地域アイデンティティと共有できるとは限らない。その場合は、地域アイデンティティの醸成を図り、両者のマッチングを戦略的に行う必要がある」などの意見が出されていた。

分科会

「ビジター産業を活かした中心市街地の再生 - コンパクトなまちづくりを目指して - 」

発表者：野崎 隆夫 主任 他 4 名

討論者：植木 千恵 研究員 他 1 名

はじめに、交流人口の増加を促すビジター産業を活かしたコンパクトなまちづくりの方策について、上越市、境港市、伊勢崎市、高崎市、館林市の事例が発表された。

当研究所からは、野崎主任が「ビジター産業をいかした高田・直江津の再生」と題し、歴史的建造物である



「町家」、「雁木」をいかした高田中心市街地活性化の事例を紹介するとともに、直江津中心市街地・直江津港の現状とこれからの再生に向けたポイントとして「港・海を意識したまちづくりの必要性」、「直江津駅と直江津港間の結びつきの強化」、「直江津港・海を取り巻くビジターを直江津市街地へ誘導する策」を提示した。

各事例発表に続いての討論では、討論者である植木研究員が、住民が大切にしたいまちの姿と外に発信するまちの姿と



が異なった場合の調整方法を論点として示した。他の討論者は、「ビジターを点で受け入れるのか、面的に受け入れるのか」などの視点も重要であると示した。

それを受けた全体討議では、聴衆も交えて意見交換がなされた。各地の事例が紹介されるなかで、生活者、住民が豊かな日常生活を過ごせる空間こそがビジターにとって非日常の魅力的な空間となりえることから、「生活空間」と「観光空間」とを融合させることがビジター産業を活かした中心市街地再生のポイントであると整理された。また、身近な地域資源をどのように見だし、ビジターに向けて演出するのかについても議論がなされた。

なお、本分科会への参加は、「直江津港をいかしたまちづくりに関する調査研究」(p.34～38 参照)の推進にも寄与するものである。

2

第10回 都市シンクタンク等交流会議

日時：平成19年8月1日 11:00～12:45

場所：日本都市センター会館(東京都千代田区)

地方自治体は、地方分権が進む中で地域の課題に対応していくため、政策立案能力の向上が求められている。その一環として、一部の都市では政策研究を行う専門的組織(都市シンクタンク)を設置する動きが見られ、その数は全国で41団体^{†1}となっている。

^{†1} 日本都市センターが把握している団体の数
(平成20年4月現在)

(財)日本都市センターでは、これら都市シンクタンク間の連携を目指し、組織運営や研究活動上の共通課題について情報・意見交換を行うため、「都市シンクタンク等交流会議」を毎年開催している。

平成19年度の会議では、「都市シンクタンクの活動状況等に関するアンケート調査」の結果報告と、中野区政策研究機構 所長 澤井安勇氏(前 総合研究開発機構 理事)による講演のほか、うつのみや市政研究センターの概要報告がなされた。

澤井氏は、「都市シンクタンクの意義と中野区政策研究機構の理念」と題した講演の中で、都市シンクタンクは科学的、客観的な分析・評価を行い、その結果を政策変更・形成過程に反映させるため、代替政策案の提言を行う組織であると述べ、その中でも自治体シンクタンクは、庁内における政策形成支援、他の社会アクターとの交流・連携、地域政策ネットワークのコーディネート、市民への情報発信・解説といった役割を担っていると述べた。また、課題として政策提言等における自由度確保、庁内組織との調整、知的インフラのストック形成(職員のジョブローテーション)があると指摘した。

これらを受けて、自治体シンクタンクの運営問題について具体的な取組を交えた意見交換がなされた。



自治体シンクタンクの運営方法については一般的に確立されたものはなく、各都市がそれぞれの創意工夫に基づいて調査研究活動を行っているのが実態である。

当研究所では、このような機会を活用して他の都市シンクタンクとの情報交換等を進め、運営等の参考にしていきたいと考えている。

(研究員 松原 あゆみ)