

特集 feature

市町村合併を考える二つの視点

「広域化」と「狭域化」

現在、全国の市町村が合併という大きな課題に直面しており、上越地域でもいくつかの枠組みで議論が行われています。本稿では、今回の合併の意義や今後の取組みの方向性について、「広域化」と「狭域化」という二つの視点から検討します。

■合併のとらえ方

経済のグローバル化や少子高齢化の急速な進行など、地域と地方行政をとりまく環境は、数十年に一度の大きな変化に直面しています。住民にとって最も身近な基礎自治体である市町村も大きな変革が求められており、これまでのように全ての自治体がフルセット型の行政運営を維持していくことは困難になると考えられます。このため今回の合併論議では、財政再建に向けた行政運営の効率化・スリム化が主な目的とされています。

しかしながら、今回の合併の意義を財政再建だけに求めることは、とらえ方として不十分と考えます。なぜなら、今回の合併は地域社会の住民一人ひとりが、先述の社会経済の大きな変化をふまえて、これからどのような地域社会をつくっていくべきなのか、また、そのためにどのような行政体制が必要なのかを考えることにより大きな意義があり、また、それらの思いを具体的なかたちで実現する機会であると考えられます。

■自立的で豊かな社会の実現

私たちが目標としたい地域社会の姿は、「地域を支える経済の足腰が強く様々な環境変化に対応できる」、「地域に愛着をもつ人々が、そこで豊かで生き生きとした暮らしを送ることができる」、「そうした人々に支えられ、行政は地元の住民や企業からの税収に基づいて安定した運営を行い、住民参画のもと真の地方自治が実現できる」というように表現できます。これを私たちは「自立的で豊かな社会の実現」と呼びたいと思います。そして、それを実現するための取組みは、「行政の自立」、「地域経済の自

立」、「住民自治の拡充」の三つを推進することにあると考えます。

こうした将来像をめざすとき、今回の合併は「地域運営に主体性と責任をもてる体制構築に向けた自治体の『広域化』」、「住民の身近な自治活動への積極的な参加を可能にする地域単位の『狭域化』」を同時に実現できる手段であると考えられます（図1参照）。

■「広域化」の視点からみた合併の意義

①行政の効率化・スリム化

行政区画の広域化という視点から考えた今回の合併の意義の一つめは、先に示した行財政の効率化です。

これまで個々の市町村がそれぞれ行ってきた事務・事業を一括で行い、また合併を機に外部委託などの見直しを進め、行政経費の節減を図ります。このことでスリムな行政を実現し、行財政基盤の強化につなげ、「行政の自立」を確立していくことが必要であると考えます。

②地域経済の強化へ向けた産業振興への対応

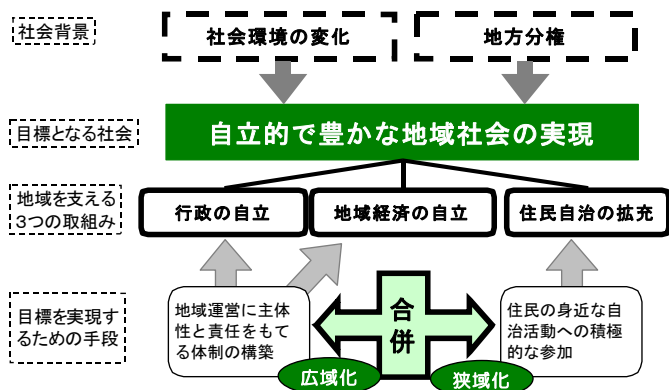
もう一つの意義は地域経済の強化へ向けた産業振興への対応です。大規模な民間資本が集中する大都市部と異なり、地方都市においては、民間と行政が一体となった地域経済の活性化の取組みが不可欠です。

地方分権時代では、地方自治を支える財政的な裏づけも、地域自らの権限と責任において確立することが求められます。そのためには、足腰が強く様々な環境変化に自律的に対応できる地域産業構造を構築し、「地域経済の自立」を確立する必要があります。

現在の上越地域の経済をみてみると、地域産業のけん引役としての製造業は特定の大規模な工場や企業に依存した構造となっています。また、就業者割合が全国と比較して高く、今後市場規模の縮小が予測される建設業も、産業構造の大きな変革が迫られることが懸念されます。地域の伝統的な主力産業の農業も、経営基盤の強化へ向けて、稲作に著しく特化した構造から、より多様な作物への展開などが求められています。

このような課題をふまえて、地域経済の自立に向けた産業振興を進めるためには、行政区画の広域化を通じて、それぞれの市町村がもつ固有の地域資源を伸ばし、広げ、有機的に連携させることで、それらの資源の付加価値を高めていくことが重要になります。そして、それを実現するためのしくみとして行政や民間企業、経済団体、大学・研究機関、NPOなどの多様な主体をコーディネートする機関の設置が必要と考えます。

図1 合併のとらえ方の整理



以上のような視点をふまえて、上越地域の今後の自治体の区域を考えた場合、より多彩な地域資源の確保が可能であり、経済圏や日常生活圏が事実上一体化している高田平野の範囲で一つの自治体となる必要性は高いと考えられます。

■「狭域化」による住民自治の拡充と実現のためのしくみ

今回の合併を通じて、地方分権社会にふさわしい地域社会を実現していくためには、住民が様々なかたちで積極的に自治活動に参加できる「住民自治の拡充」も欠かすことができません。

合併により自治体の区域が広がる上越地域においては、とりわけ住民が自治活動に参加する地域単位を「狭域化」することで、より身近な範囲で活動できるしくみを作ることが重要です。

そのためには、住民に身近な自治の単位として“互いに顔の見える範囲”例えば中学校区や小学校区、さらにはそれより小さな範囲を「地域コミュニティ」に設定し、その中で住民に身近な地域活動の展開を可能にするとともに、行政もそれに対応した体制を整えることが考えられます。

このような「狭域化」により住民自治の拡充を実現するしくみを、研究所では、「コミュニティ行政」としてニュースレター第4号でご紹介しました。以下ではこの考え方を市町村合併に適用した場合で考えてみたいと思います。

①コミュニティ行政の先進例（東京都三鷹市）

東京都三鷹市(人口16.6万人、面積16.5k㎡)は、コミュニティ行政の先進地といわれています。市内には地域の活動拠点として、中学校区単位の地域に、体育館や図書館、各種集会機能を有する総合的なコミュニティ・センターが7ヶ所配置されています。この施設は、市民活動団体や住民代表により構成される住民協議会が、自ら職員を採用して、全面的に管理・運営にあたっています。

このような三鷹市におけるコミュニティ行政で着目すべき点は、「コミュニティ・センターのような相当規模の施設の管理・運営を市の委託を受け住民自らがやっていること」、「住民協議会の権限と責任が、施設の管理・運営というかたちに明確化されていること」、「施設の管理・運営を通じて、住民協議会の組織強化・活性化につながっていること。さらには、地域コミュニティ全体の自治力の向上につながっていること」であると考えられます。

②上越市型コミュニティ行政の展開

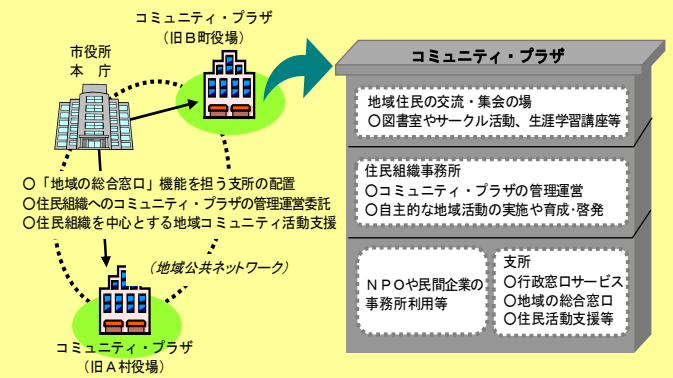
三鷹市の事例をふまえ、これを上越地域に発展的に取り入れた上越市型コミュニティ行政は、以下のようなかたちで考えることができます。

合併により誕生する新しいまちでは、旧町村単位が一つのコミュニティ、つまり身近な自治の単位となり、地域コミュニティの象徴である旧役場(あるいは公民館など)が地域・住民の活動拠点である「コミュニティ・プラザ」として生まれ変わることになります。そしてそこには、多様な行政機能をもつミニ市役所が入り、地域の実情に応じた行政サービスの拠点となります。

このようなコミュニティ・プラザのイメージを例えるならば、若干規模は異なりますが、上越市の市民プラザに多機能型のミニ市役所が入ったような施設ということが出来ます。

このような上越市型コミュニティ行政は、コミュニティ・プラザにミニ市役所の機能が付加されているところに三鷹市との違いがあります。また、旧町村においては、コミュニティ・プラザが住民と行政との協働の場やシンボルにもなり、コミュニティの連帯感維持への安心にもつながるものと考えられます。

図2 上越市型コミュニティ行政の1つのイメージ



【コミュニティ行政の区域】旧町村の区域を地域コミュニティとします。将来的には現上越市内においても、これにふさわしい規模の地域を設定します。

【中核となる施設】コミュニティ・センターに該当する施設は旧役場(あるいは公民館など)とし、コミュニティ・プラザと呼びます。管理運営は、地域住民による住民組織に委託し、新しい市の支所はこの一角に入居します。

【コミュニティ・プラザの機能】住民の交流・各種活動・集会の場、民間企業やNPOの事務所などへの利用が見込まれます。また、ここに入居する市役所支所は、「ミニ市役所」として、単なる手続き業務だけでなく、地域コミュニティにおける行政の“顔の見える”窓口として、住民やNPOなどと協力しながら、コミュニティの発展に取組む役割を担います。

③狭域化の実現へ向けた課題

以上のようなしくみを実現するためには、現在、地域を支えている住民や町内会、まちづくり協議会、そして地域の新たな担い手であるNPOや民間企業と行政とが適切な役割分担のもとに協力することが不可欠となります。

また、行政のあり方もこれまでの本庁で全て一括対応する「一極集中型」から、各地域に配置する支所が地域の実情に応じて対応できる「分散ネットワーク型」へと大胆に変えていくことが必要です。

実現へ向けては、住民・行政双方の意識改革や理解の向上、各々の地域コミュニティの実情や自治力に応じた柔軟な運用、行政と住民の間での具体的な役割分担の整理、新市における合理的な地域別予算配分システムの構築などが課題になると考えられます。

■まとめ

今回の合併では、広域化の視点で地域のもつ多様な資源を結び付け、狭域化の視点でそれぞれのコミュニティが住民自身の手で個性豊かなまちをつくることを可能にすることで、新たな価値の創造を目指す「新価値創造型」の合併を目指していくことが大切であると思います。研究所では、引き続き以上のような二つの視点を両立させることができる自治体のあり方を研究していきたいと考えています。(研究員：石黒 厚雄、渡来 美香)

歴史的な建物と景観を活かしたまちづくり

日時:平成14年9月7日(土)10時~12時 場所:上越文化会館大会議室

「歴史的建造物の保存と活用に関する調査」の成果が報告書としてまとまったことを受け、共同して調査にあたった市民研究員の皆さんと特別研究員の藤井恵介東大助教授とともに、調査研究報告会を開催しました。当日は市内外から110名の皆さまにご参加いただきました。



報告会では、担当者それぞれが担当テーマの調査成果やまちづくりへの意見を発表しました。その概要をご紹介します。

■直江津地区(直江津の町家と座敷蔵、土蔵造りの寺院)



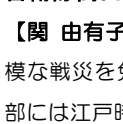
【磯田一裕さん】直江津は越後府中として栄え、砂丘のまちとして坂道が多いことが特徴です。昔から非常に火事が多かったため土蔵造りの寺院や座敷蔵をもつ町家が発達し、また浜風のまちを物語るように、防風林の役目をする風よけの板塀が見られます。このように、建物や景観からくらしや歴史といったまちのストーリーを読み取ることができます。まちを知ることで、まちに対する愛着と誇りを感じ、生き生きとしたくらしにつながると思います。



【佐藤和夫さん】直江津は「一生のうち2回焼け出されると直江津の住人として認められる」といわれるほど火事の多いまちでした。ただ、座敷蔵という住まいは今では大変不便で、できれば早く建替えたいと思う若者も多いことから、現存の建物は守りたくて守ったというよりも、結果として残っているに過ぎないのが現実のようです。また一方で、住民の高齢化が進んでいるという課題もあります。

調査を通じ、建物の保存・活用に関しては、所有者や生活者の視点から考えていく必要があると感じました。

■高田地区(高田城址、旧家中地域、陸上自衛隊高田駐屯地)



【関由有子さん】高田は大規模な震災を免れたため、中心部には江戸時代のまちの骨格がほとんど残っています。

まちの顔である高田公園の整備は江戸時代の復元をテーマに進められていますが、明治時代に入ってから軍隊のまちに移行したという歴史もあります。まちの歴史は複層的に積み重ねられ、残っていくものなのであり、整備に関しては歴史の相関を考え、

多くの意見を取り入れることも重要だと思います。また、古い物を大切にすることは市民権を得つつあり、古さや不便さを解消する技術も発達しています。個人の資産の場合は難しい点もありますが、まちの風格を高めていくための整備に関する共通ルール作りを提案したいと思います。

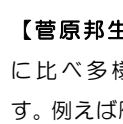
■その他地区(旧街道沿いのまちなみ)



【吉川恵理子さん】加賀街道をはじめ、市内の旧街道沿いに昔のにぎわいを感じられるまちなみを探し歩いたところ、立派な旧家や農家に残る土蔵など発見できました。今後、単なる観光マップではなく、このまちに住む人のために、まちを再発見するための地図があるとよいと思います。

建物の保存は職人の技術の伝承でもあり、現在はそれを継承するシステムがない状態。調査を通じ、建物に関する相談や活動をコーディネートするしくみの必要性を強く感じました。

■テーマ別(高田の雁木、西洋風な建物、こて絵ほか)



【菅原邦生さん】都市は農村に比べ多様性に富んでいます。例えば雁木は380年余の歴史をもち、建設当初の機能を維持している都市遺産です。また“こて絵”は左官屋さんが施主へのお礼に残していく装飾で、市内では直江津のまちなかや農家の蔵にみることができます。これら都市の多様性は職人たちによって支えられてきました。

こうした都市の遺産をアピールしていく方法論を検討することで、今後のまちの姿は大きく変わっていくと思います。

■高田地区(高田の町家、寺町の寺院群)



【木村雅俊さん】これまでまちの変化は行政によってもたらされることがほとんどでした。まちを見直したとき、「壊して創る」だけでなく「残し、活用する」考え方も取り入れ、自分達の文化は自分達の目で見て考え、とらえ方を決めていくことが重要だと思います。

本町の商店街は全国各地でもみられるような買い物をするだけの場所であり、買物がレジャーになっている今の社会では、回遊性のない単調なまちなみといえます。その一方で、寺院の門柱が道路の片隅に片方だけ取残されたりしている。まちの遺産を活かしながら、店主のためのまちではなく、住民や来る人が楽しめるストーリーのあるまちにしていくことも真に豊かなまちをつくるうえで重要ではないでしょうか。

■その他地区(頸城地方の農家住宅)

【石黒厚雄研究員】「中門づくり」のかやぶき屋根の住宅は雪国ならではの農家住宅で、市内では桑取谷や中ノ俣の集落で多く見られます。個人のお住まいであるため保存・活用には多くの課題がありますが、こうした住宅を上越地域の農村部を活性化させるきっかけにしていくことも考えられるのではないのでしょうか。

■上越市の歴史的建造物に関する調査報告

【藤井恵介助教授】これまで文化財は遠い世界のものでしたが、今回は「身の回りから文化財を探す」というコンセプトで幅広い視野から取り組みました。



全国でも城下町のまちなみや都市構造を残すまちは数少なくなりましたが、高田に現在これだけ残っていることは、防災対策がよくなされてきたことを意味し、住民がまちを上手に発展させてきた証拠でもあります。急速に戦後復興を遂げた都市のまちなみは画一的ですが、その点高田は非常によいまちなみを残しています。今後のまちづくりでは、建物の緩やかな更新システムが必要だと思います。

発表者と来場者の情報・意見交換より

歴史的な建物をまちづくりの資源として活用する視点や、市民研究員制度を活用した調査である点について共感や評価の声を多くいただきました。

また、実際にまちづくり活動をされている方々から現在の取組みや他のまちでの事例など、今後の取組みに向けた様々な情報の交換も行われました。

活動紹介

研究所では、調査研究テーマに関連する講演活動を行っています。これまで行政機関や市民を対象にIT(情報通信技術)や観光などについてお話をさせていただきましたが、ここでは最近の活動について紹介します。

まちづくり市民会議・学習会 6/26, 7/10

上越市では現在、約50名の市民参加を得て、白紙からの「上越市第5次総合計画」の策定に取り組んでいます。計画策定にあたり、社会情勢の変化や上越市をとりまく課題などについての知識を深めるため、計画づくりの「入門編」として市民委員の皆さんを対象とする学習会が4回にわたって行われました。

学習会の第1回目、第2回目の講師を務めた池田主任研究員からは、「限られた時間のなかで、地域の現状や課題についてお伝えすべきことがたくさんあるのですが」と前置きしつつ、財政や地域経済の状況、少子高齢化の進行など、上越市だけでなく地域全体に視野を広げ、特に重要と思われるテーマについて、豊富なデータを用いて説明しました。



上越地方振興促進協議会・研修会 7/30

上越地方の総合的振興・発展を図るため、22市町村のほか民間企業などにより構成されている上越地方振興促進協議会は今年度、人材育成事業「未来研修」に取り組んでおり、研究所はアドバイザーとしてこれに携っています。研修会の第2回目では、内海研究員が『地球環境時代における地方都市の役割と可能性』と題して講演。深刻化する地球環境問題に対して本気で取組む必要性を示した後、「日常生活を支えるエネルギー・水・食料などの資源に対する取組み方が、この地域の将来像を決めることになる」と述べ、根本的な環境問題解決に向けて「地域特性を活かした前向きな取組みにつながるよう、常識にとらわれず現状に対する疑問をつきつめて考えて欲しい」と話しました。



2010年デザイン委員会による『2010年の上越のあり方に関する提言書』

上越市では経済や社会の急激な変化のなかで、新しい時代にふさわしい地域のあり方やシステムの構築を目指して、公募による若手職員17名で構成する「2010年デザイン委員会」(事務局:創造行政研究所)を平成13年6月に設置し、21世紀の上越のあるべき姿について検討を進めてきました。

活動の成果をまとめた提言書では、具体的な検討の前提条件として、まず人口、産業、IT等の社会状況を整理し、市民の価値観や地域コミュニティの変化をとらえるほか、地方行財政が直面する課題である構造改革の影響等を考察。これらの共通認識に基づき、委員会は3つのテーマに分かれて2010年の上越市と地域の将来像を構想しました。

今後は各委員が担当した内容についてさらに検討をふかめ、各自の立場から実践に結びつけていくことになります。ここでは提言書の内容について簡単に紹介します。

【1】「グローバルな環境・エネルギーシステムの中での地方都市の役割」

地球温暖化問題の克服に向けて、社会構造やライフスタイルの変革を考慮した抜本的な対策が必要との認識のもと、Think globally, Act locally(地球規模で考え、地域で行動しよう)を基本理念に掲げ、住みよいまちづくりの実現に向けて上越市が目指すべき将来都市像を提示しました。また、その実現に向け、必要となる様々な構造改革の方向性と施策を取りまとめました。

【2】「農都市の可能性と国土の再編成」

地域の社会・経済構造をふまえて、今

後の地域運営の方向性として地域が備える豊かな資源を見つめ直し、発展の足がかりとする「内発的発展」を示し、それを支えるシステムとして自立的経済システム等の必要性を提示しました。さらに将来の自立した地域運営の実現に向け、農業・エネルギー・環境・雪関連産業の振興策を取りまとめました。

【3】「2010年の市役所像」

厳しさを増す地方財政と拡大が予想される公的サービスへのニーズという相反する課題の克服に向け、10年後の自治体のあるべき姿を構想し、その実現に向けたビジョンを提示しました。さらに、5年ごとの戦略案に沿って目標設定するとともに、地域住民が地域の主役として力を発揮できるしくみづくりについて「協働」と「行政システム」の視点から整理しました。

研究所カレンダー

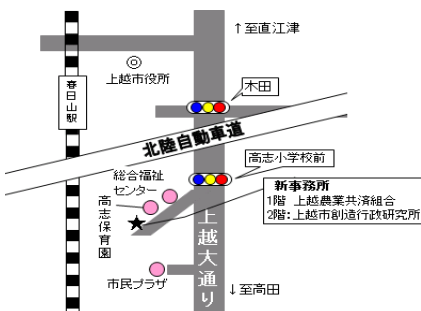
[6月～9月]

- 6/26 まちづくり市民会議学習会(講師)
- 7/10 まちづくり市民会議学習会(講師)
- 7/18 静岡県富士市から視察
- 7/19 佐賀県(株)中野建設から視察
- 8/08 北海道町村会から視察
- 8/21 新産業・新エネルギー対策特別委員会に出席・報告
- 8/30 上越地方振興促進協議会研修会(講師)
- 9/07 調査研究成果報告会「歴史的な建物と景観を活かしたまちづくり」開催
- 9/13 上越地方振興促進協議会研修会(講師)

お知らせ

[研究所の事務所移転]

10月1日より下記住所に移転しました。
〒943-0806 上越市木田新田1-1-10
TEL:025-524-6101 FAX:025-524-6105
(電話・FAX番号は変わりありません)



[研究所ホームページ]

これまでの調査研究成果をホームページで紹介しています。 <http://www.city.joetsu.niigata.jp/gyosei/souzou/index.asp>

[niigata.jp/gyosei/souzou/index.asp](http://www.city.joetsu.niigata.jp/gyosei/souzou/index.asp)

編集後記

あわただしかった事務所移転も無事終了し、新たな気持ちで調査研究に取り組んでいます。新しい環境のもとで、ニュースレターもよりいっそう内容の充実をめざします。お気軽にお立ちよりいただき、ご意見や感想をお聞かせください。[渡来、田原]