

# データでひも解く北上市の30年



令和3年4月に市制施行30周年を迎えた北上市  
合併以降のまちづくりの軌跡をみなさんと振り返ります

## 検証の目的～30年を総括しまちづくりの新たな出発点に

北上市は、平成3年4月1日に旧北上市、和賀町、江釣子村の三市町村が対等合併し、令和3年4月に合併30年を迎えました。この間、本市を21世紀の理想郷とすべく、新市建設計画に掲げる主要事業の計画的な実施や公共施設の統合整備をはじめ、総合計画に基づく新たな都市づくりのための施策を展開し、今日ある本市の礎を築いてきました。

他方で、合併直後にはバブル崩壊が招いた未曾有の景気低迷、地方分権の潮流を経た中央集権から地方自治への転換や協働の確立、近年ではリーマンショック後の大幅な景気後退、東日本大震災の復旧・復興、全国的な人口減少・少子高齢化による構造的課題への対応など、この30年間で我々が直面してきた課題は一様でなく、その姿は日々多様化、複雑化しています。

そして、令和3年度からの10年間を計画期間とする「北上市総合計画2021～2030」においては、まちの将来像に「“うきうき” “わくわく”するまち 北上」を掲げ、市民一人ひとりの豊かな生活を追求し、本市をさらに良いまちにして未来へ継承すべく、まちづくりの新たな段階に突入しています。

本検証では、合併後、本市のまちづくりの軌跡を振り返り、この30年を一つの区切りとして、次代のまちづくりの新たなスタートラインに立ちとうとするものです。

## 外部検証委員の設置

検証においては、都市計画、自治体政策学を専門とする2人の有識者を北上市合併成果検証委員に委嘱し、専門的な立場から意見をいただきました。



北原 啓司 氏

弘前大学大学院  
地域社会研究科  
科長・教授



牧瀬 稔 氏

関東学院大学法学部  
地域創生学科  
准教授



図表：三市町村の位置

三市町村は元来、自然、歴史、日常生活や経済活動でつながりは深く、昭和40年代から市町村合併の話が続いており、その背景が合併後のまちづくりに活かされてきました。



合併前夜に三市町村の住民が手を繋いだ記念イベント「ハンド・イン・ハンド」。「平成の大合併」に先駆け住民の合意形成による自主的な合併として評価されています。



北上市近未来政策研究所  
(企画部政策企画課内)

岩手県北上市芳町1番1号  
Tel 0197-72-8229  
E-mail kikaku@city.kitakami.iwate.jp

## 市勢発展の原点となった三市町村合併の成功

合併した旧三市町村は、古くから経済圏、生活圏が一体化しており、東北地方の交通の要衝として共に栄えてきた歴史があります。また、交通基盤の整備や商業開発の促進により住民の生活圏が市町村の境界を越えますます広域化するにつれ、時代に即応した行政サービスの確立が求められてきました。

昭和42年には、広域行政の促進を目的に三市町村の首長や幹部職員等で構成される和賀中部行政連絡協議会が設立され、昭和48年には旧北上市の働きかけにより昭和50年4月の合併を目指し、具体的な検討が進められるも見送られることとなりました。ただし、合併への芽は消えることなく、確実に育まれていったのです。昭和52年の東北縦貫自動車道の開通による北上江釣子ICの設置等の高速交通網の整備、昭和57年の東北新幹線北上駅の開業により、当地への企業立地や商業施設の進出等産業基盤の整備が促進され、人口増加、通勤や余暇等生活圏の広域化がさらに進み、市町村の境界を越えた「三市町村は実質的に1つである」という認識が住民レベルからも自然に生まれてきました。

そのような情勢のなか、昭和61年には、三市町村の議会議員で構成される三市町村開発協議会が各首長に合併を促進させる提言を行い、これを契機に住民、議会、行政が一体となって合併に向けた真摯な協議を続け、長年の悲願であった三市町村の合併が実現するに至りました。

北上市の合併は、国・県の積極的な関与により進められてきた「平成の大合併」とは異なり、当地の歴史文化や経済のつながり、何よりも住民が主役となって進めてきたことが成功の大きな要因であり、成果と言えます。合併を機に北上市は順調に発展を続け、都市機能が充実した「拠点都市」、産業の集積が経済の好循環を生む「産業都市」、教育文化スポーツが心豊かな生活を可能にする「人間都市」という合併時に掲げた3つの都市像を現実のものとしてきました。



住民の夢が詰まった将来構想。延べ123回にわたる住民説明会、76回に渡る広報紙掲載、各種団体への説明を経て合併への理解促進を図りました。



合併協定書に調印の後、三首長がガッチリ握手。悲願の合併がここに成就した瞬間でした。(写真左から斎藤和賀町長、高橋北上市長、菊池江釣子村長。全て当時)

### 《新北上市誕生までのあゆみ》

- 昭和42年 和賀中部行政連絡協議会 設立
- 昭和47年 北上市・和賀町・江釣子村開発協議会(三市町村開発協議会)設立
- 昭和49年 旧北上市の申し出により三市町村の合併が検討されるも見送りとなる
- 昭和59年 三市町村開発協議会内に合併調査特別部会を発足
- 昭和61年 合併に関する住民意識調査実施  
三市町村開発協議会、各首長へ合併促進を提言。合併への動きが加速
- 昭和63年 合併後の新市建設計画の基礎となる三市町村将来構想を策定
- 平成元年 「北上・和賀・江釣子三市町村将来構想」発布。住民説明会実施
- 平成2年 6月 北上市和賀町江釣子村合併協議会 設置  
12月 合併協定書調印・合併関係議案の議会議決
- 平成3年 2月 三市町村合併に関する岩手県知事決定  
4月 新「北上市」の誕生

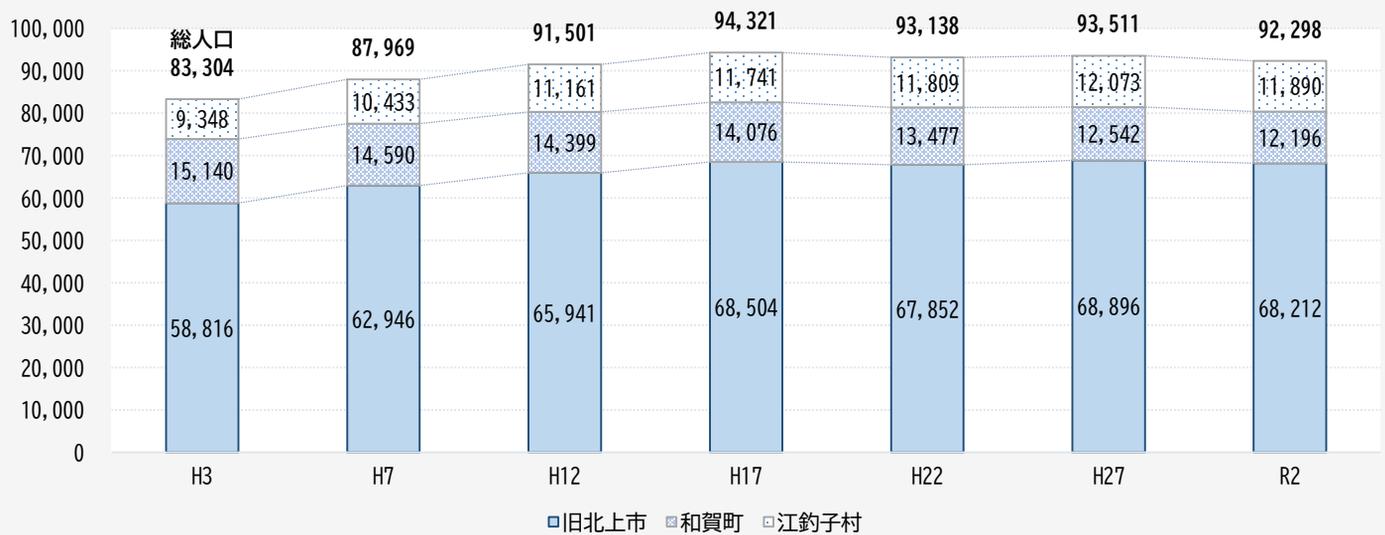
# 北上市の概況

## 総人口の推移

合併以降の北上市の人口推移をみると、総人口は順調に増加し続け、平成17年の94,321人をピークに以降減少傾向にあり、令和2年3月末時点で92,298人となっています。

また、旧三市町村単位でみると、旧北上市、江釣子村は増加傾向にあったものの、平成17年以降は総人口と同じように増減を繰り返しています。一方、和賀町は合併以降一貫して減少しています。

図表：総人口と旧三市町村別人口の推移

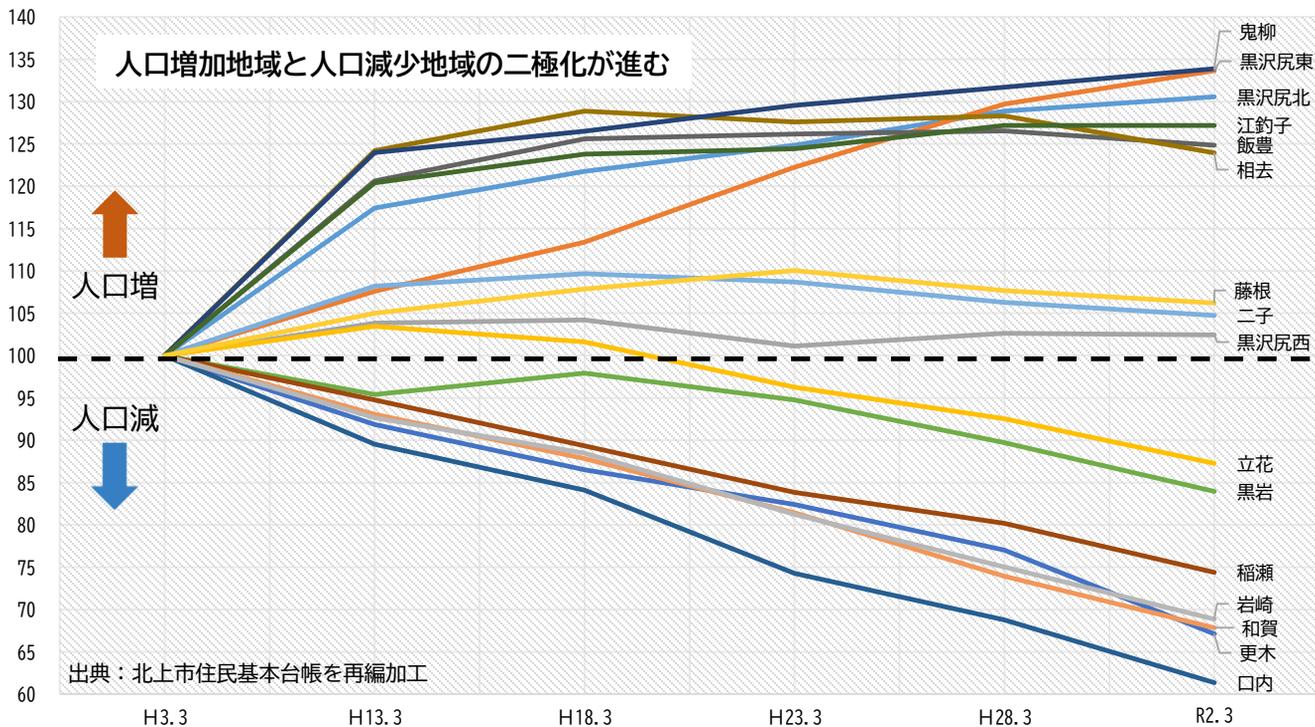


出典：総務省「国勢調査」、北上市住民基本台帳を再編加工

## 16地区別人口の推移

市内16地区別の人口推移をみると、市街地エリアの黒沢尻北、東、西の3地区とその周辺に位置する飯豊、相去、鬼柳、江釣子の4地区において、人口増加が顕著です。一方、市内東部にある立花、更木、黒岩、稲瀬、口内と西部エリアの和賀、岩崎の7地区において、合併時よりも人口が減少しています。特に更木、口内、和賀、岩崎の4地区は合併時よりも30%以上人口が減少しています。口内地区は約40%減少しており、減少度合いが最も大きい状況です。

図表：市内16地区別の人口推移（平成3年3月末を100とした場合）



## 概要

- 一般的に、合併の目的や成果の一つとして行財政基盤の強化が挙げられます。北上市においてもその側面は否定するものではなく、議員定数、各種委員会及び付属機関等の委員数、職員定数の大幅な縮減を行い、合併後の規模・業務量に応じた組織の効率化、合理化を進めてきました。
- 合併直後の平成3年度決算において60.8億円であった人件費は、直近の平成30年度には49億円まで減少しています。平成3年度決算を基準とした人件費削減額の累計は約70億円にのぼり、この間、新たに創出された財源が、年々増嵩していく高齢者福祉・子育て支援施策などの市の重要施策や新たな需要に充てられてきました。
- 近年では、多様化・高度化する社会保障制度等の福祉・民生部門の需要に応えるべく専門職員を採用・配置するなど、一律に職員数を削減することなく、市民ニーズや内外の情勢に柔軟に対応すべく組織の再編や専門職員の配置など組織機能の充実を図り、サービスの量だけではなく質の向上にもこだわった行政経営に努めています。

## 職員数の推移

合併時に822人であった職員数は、平成31年4月1日現在では611人（任期付職員を除く）まで減少しています。北上市行政改革大綱・行政改革推進計画（平成11～13年度）、北上市行財政緊急プログラム（平成15～19年度）、北上市行財政構造改革計画（平成18～22年度）の3度の大規模な行財政改革を経た定数削減や業務改善の取組みに加え、社会情勢や財政状況の変化を的確に捉え、将来を見据えた職員の適正配置により組織のスリム化、合理化が進められてきたと考えられます。

図表：職員数の推移（人）



出典：北上市企画部政策企画課資料

## ≪類似団体人口1万人当たり職員数の比較≫

（人）

北上市	類似団体平均	県内市平均
<b>66.31</b>	73.93	69.52

出典：総務省「類似団体職員数の状況（平成31年4月1日）」再編加工

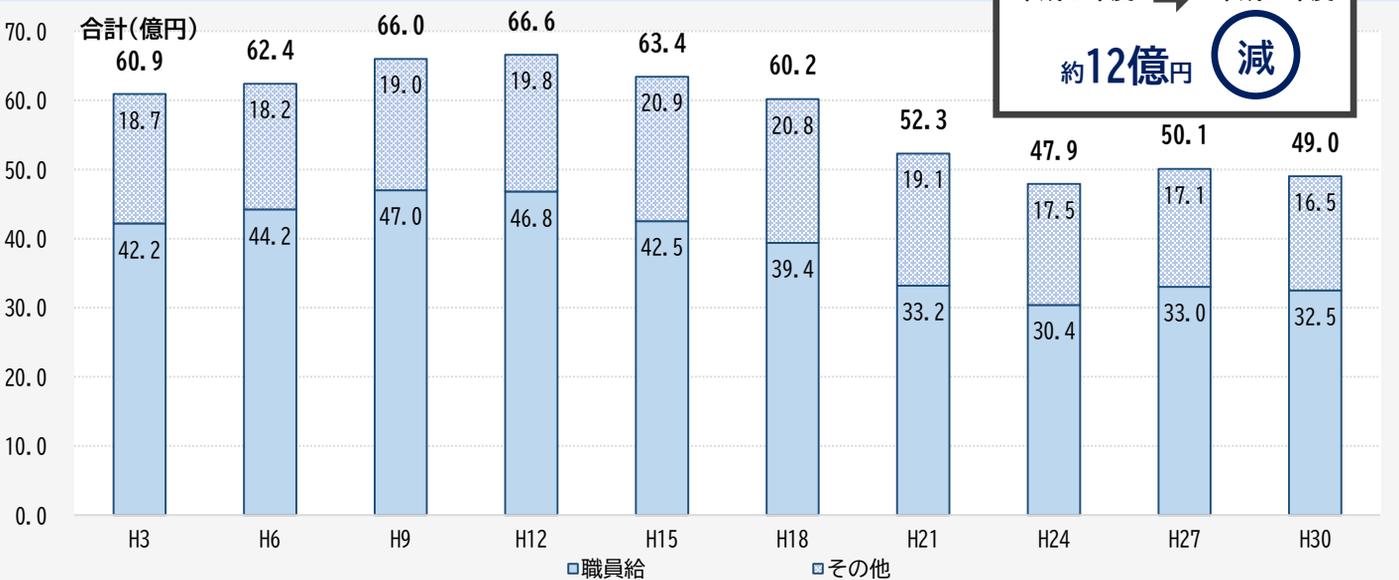
総務省の「類似団体職員数の状況」（左図）によれば、平成31年4月1日現在の北上市の人口1万人あたりの職員数（普通会計）は、66.31人です。県内市部の平均職員数、類似団体の平均職員数からも北上市はより少ない職員体制で効率的に運営していると言えます。

しかし、同時に職員の業務負担や時間外勤務時間の増加というリスクも否定できません。定員管理や適正配置に加え、働き方改革の取組みも進めているところです。

# 人件費の推移

合併後の行財政改革の取り組みや適正な定員管理をはじめ、団塊世代の退職に伴う職員年齢構造の変化により、平成3年度と平成30年度の決算総額を比較すると、約12億円の削減となっています。また、各年度の歳出総額に占める人件費の割合においても、合併当時の19.3%から平成30年度には12.6%まで抑制されています。

図表：人件費の推移（億円）



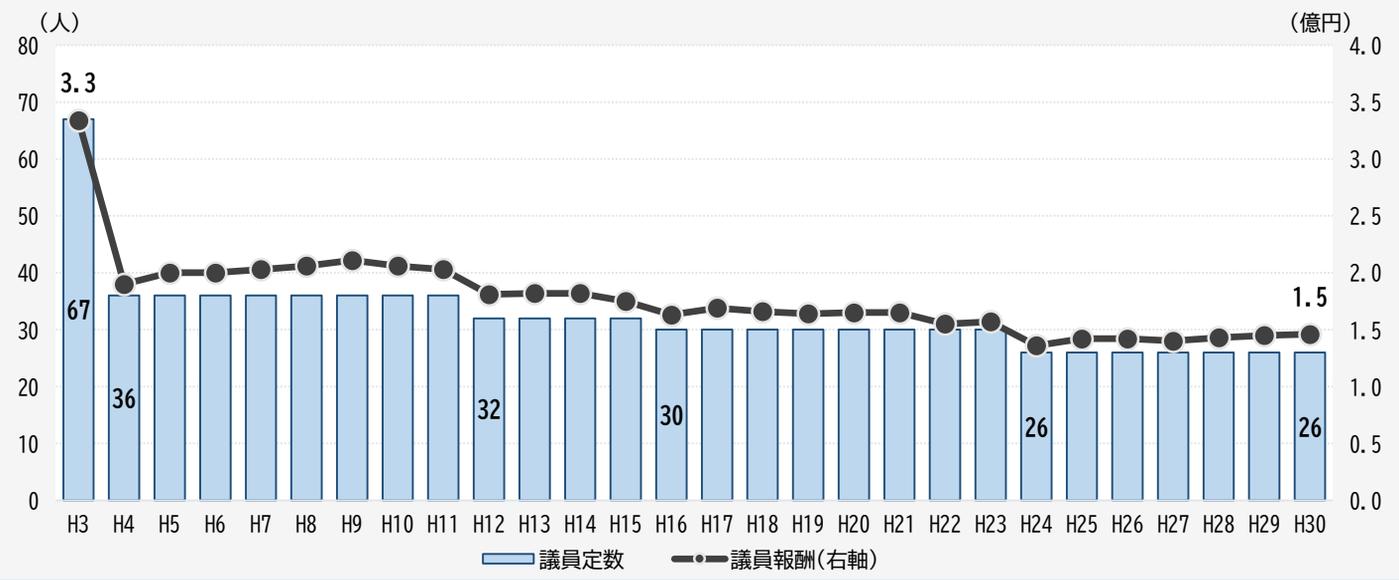
出典：総務省「地方財政状況調査」再編加工

# 議員定数の推移

市議会議員の定数は、合併時（平成3年）の67人から4度の定数削減を経て、令和2年4月1日時点で26人まで減少しています。

議員報酬については、平成3年度決算の3.3億円から平成30年度決算では1.5億円まで減少しており、大幅な経費削減につながっています。

図表：議員数及び議員報酬の推移



出典：北上市担当課、総務省「地方財政状況調査」再編加工

## 概要

- 財政面については、随所に厳しい局面を迎えながらも、住民理解のもと数々の経営改革を経て持続可能な財政運営を目的に行われてきました。
- 合併当初はまさに「夢の実現」にまい進した時代だったと言えます。新市建設計画には建設、産業、福祉、教育とあらゆる分野の社会資本整備関連事業が詰め込まれ、夢の実現、つまり経済、文化の拠点都市になるべく随所で財源が投入されてきました。また、インターハイの開催など合併以降に生じた新たな需要にも対応しながら、平成15年度までは建設事業、投資的経費は歳出全体の3割を占めるに至りました。北上市が都市として発展するにつれ、人口増加、産業振興が着々と進み、税収が右肩上がりに増え、安定した財政基盤の礎になったことは言うまでもありません。
- 財政局面は、合併時には想定すらしていなかった三位一体改革による国からの地方交付税減額や、人口減少、高齢化社会の進行に伴う扶助費等社会保障経費の増高など厳しさが一層増すなか、住民サービスを維持・向上させるために4度の行財政改革を行い、行財政基盤の強化に取り組んできました。
- 北上市の行財政改革は、ひとえに市民、議会の理解と協力なしに成し遂げられるものではなく、「今の痛みを耐えて、明日を良くしよう」というまさに米百俵とも言うべき改革の精神が将来に渡って持続可能な財政運営に繋がってきた証と言えます。これは、「自分たちのまちは自分たちでつくる」、つまり市民は受益者であると同時にまちづくりの担い手でもあるという協働の精神がまちづくりに根付いてきたものと考えられます。

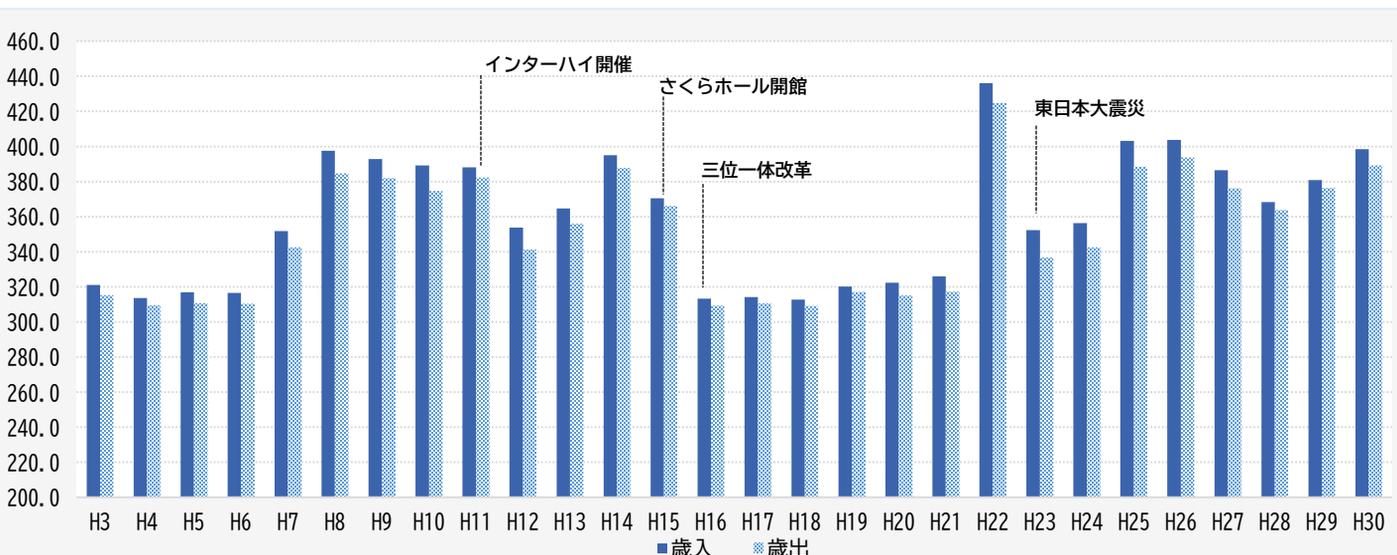
## 歳入・歳出決算額の推移

歳入・歳出ともに年度ごとに増減を繰り返し、合併時の320億円規模から近年では360～400億円規模で推移しています。

合併後10年ほどは新市建設計画関連の公共施設建設・道路整備事業等の影響により財政規模が膨らんでいますが、平成16年度からは三位一体改革による国からの地方交付税の落ち込みや、市独自の行財政改革による歳出規模の引き締め効果により合併時の水準まで縮減しています。

平成22年度には北上市土地開発公社の解散に伴う有利子負債の償還のために、第三セクター改革推進債を活用（96.8億円）したことにより突出しています。以後、東日本大震災の災害復旧・復興事業の対応を経て、再び増加傾向にあり過去最大水準の域に達しています。

図表：歳入歳出決算額の推移（億円）



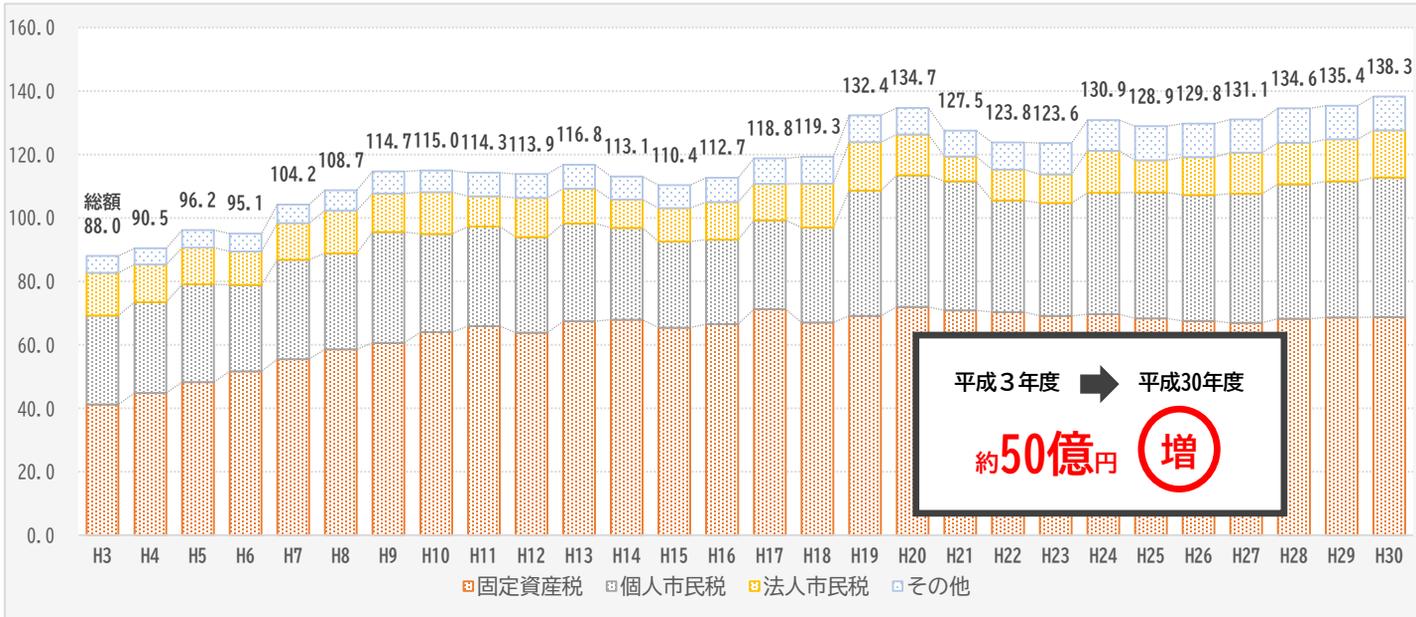
出典：総務省「地方財政状況調査」再編加工

# 市税収入の推移

市税収入は合併以降ほぼ一貫して増加しております。これは企業誘致による立地企業の増加や経済発展による人口流入、個人所得の増加の影響によるものと考えられます。平成3年度決算総額では88億円でしたが、平成30年度決算では約140億円にまで増加（1.6倍増）しています。

平成20年度にはリーマンショックの影響により個人市民税や法人市民税が一時的に落ち込みますが、国税（所得税）から地方税（住民税）への税源移譲の影響や景況に左右されにくい固定資産税により、市税総額は堅調な伸びを見せています。

図表：市税（普通税）収入の推移（億円）



平成3年度 → 平成30年度  
**約50億円 増**

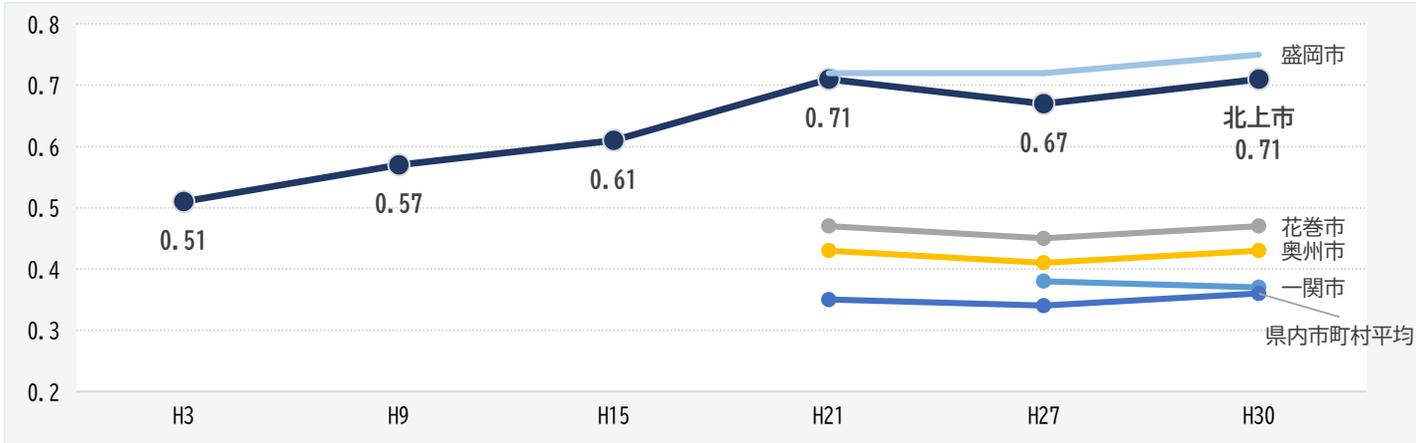
出典：総務省「地方財政状況調査」再編加工

# 財政力指数

自治体の財政の強さを表す「財政力指数」は、平成3年度の0.51から上昇基調にあり、平成30年度末には0.71と0.2ポイント増加しています。近隣市や県内市町村平均と比較しても突出して高い水準にあることから、合併以降の将来を見据えた堅実な財政運営により、厳しい経済状況においてもより強固な財政基盤の構築に繋がれていると考えられます。

財政指標	2018値	順位
財政力指数	0.71	2/33
経常収支比率	86.4%	3/33
実質公債費比率	13.7%	27/33
将来負担比率	51.1%	19/33
人口あたり職員数	6.63人	5/33
人口1人あたり人件費物件費等決算額	122,816円	4/33
ラスパイレス指数	99.9	33/33

図表：財政力指数の推移



出典：総務省「地方財政状況調査」再編加工

# 産業の検証

## 概要

### 《製造業》

- 市の産業の中核を担う製造業。市内全産業の売上高や付加価値額は、製造業が占める割合が最も多く、産業別の従業者割合においても県内第一位の水準です。製造業が「まちの主力産業」であることは、これまでの工業振興の歴史とその成果が証明しています。

### 《卸売・小売業》

- 近隣市の年間商品販売額が落ち込むなか、市は増加傾向を維持しています。江釣子ショッピングセンターや市街地再開発事業などの核となる商業拠点を形成しながら市内・外からの交流人口の増加や賑わいの醸成に努めてきました。近年では空き店舗の増加や地元商店の減少が顕在化するなど、地域コミュニティにおける生活の拠点が損なわれつつあり様々な課題も生じています。

### 《農業》

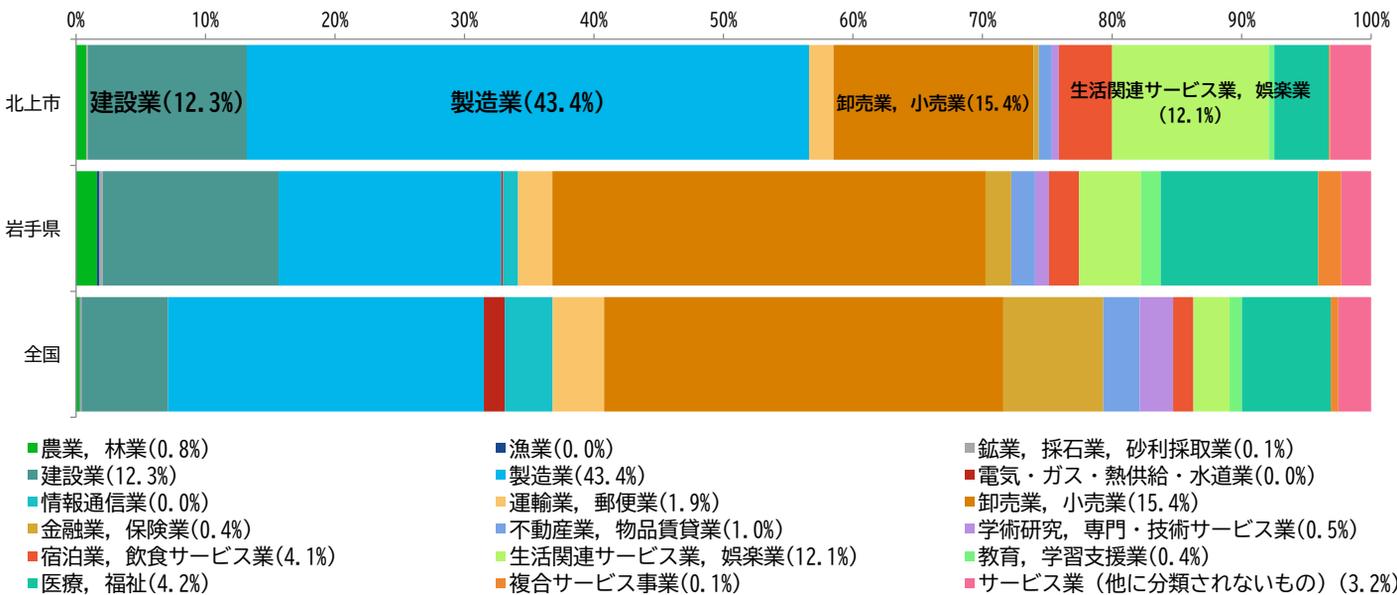
- 農業は基幹産業の一つ。職住が近接するこの地は兼業農家が多い土地柄でもあり、農工のバランスのとれた政策を展開してきました。近年では、減少する農業後継者の育成や兼業農家の収益確保等の支援も課題として顕在化。持続可能な農業を実現するために、親元就農も含めた後継者の育成・確保を進め、安定した農業収入を確保するための施策を国、県、関係機関と連携しながら推し進めていく必要があります。

## 産業の全体像

### 《企業数、事業所数、従業者数の推移》



### 《産業分類別売上高の構成比(2016年)》

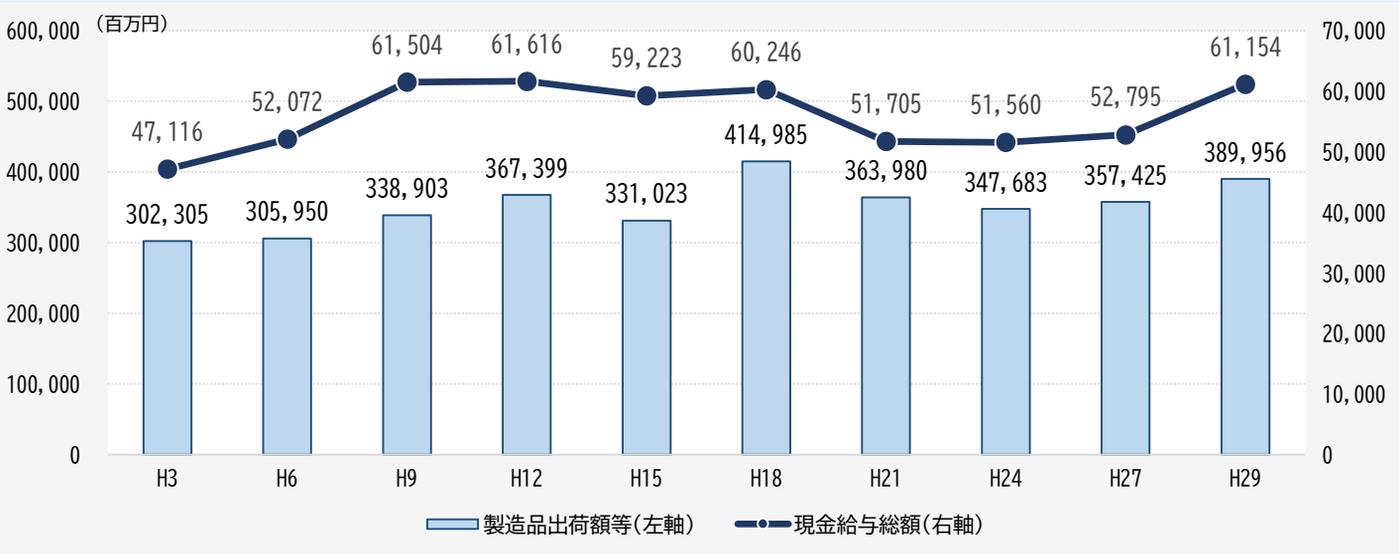


# 製造業

合併以降の製造業の潮流について、製造品出荷額等と現金給与総額の推移をみると、どちらも右肩上がりが増加しています。

平成20年のリーマンショック以降一時的な落込みが生じていますが、近年では再び上向きつつあります。特に現金給与総額に関しては平成29年には過去最高水準に達しようとしています。

図表：製造品出荷額等と現金給与総額の推移（百万円）

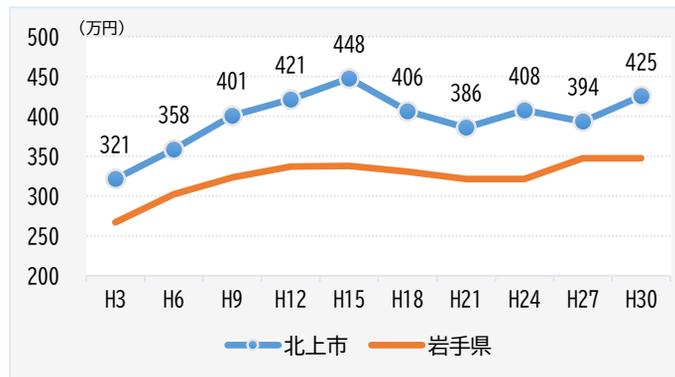


出典：経済産業省「工業統計調査」再編加工、総務省・経済産業省「経済センサス-活動調査」再編加工

## 《常用従業者1人当たりの現金給与額の推移》

常用従業者1人あたりの現金給与額(年間)においても合併以降増加基調にあり、平成30年には425万円に達し、合併時と比較すると約100万円程増加しています。県内市町村平均と比べて高水準にあります。

域内の生産(儲け)が市外に流出せず所得として分配されており、地域経済が循環していると考えられます。

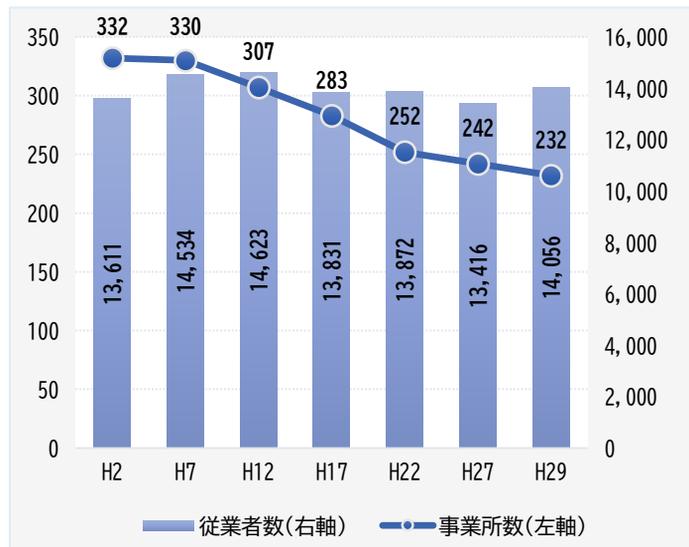


## 《事業所数と常用従業者数の推移》

事業所数と従業者数の推移をみると、事業所数は減少しているにもかかわらず、出荷額や給与総額は増加していることから、1事業所当たりの生産量の増加や生産効率の向上が企業の「儲け」に繋がっていると考えられます。

従業者数については、事業数が減少しているにもかかわらず14,000人近傍で推移していることから、比較的大規模な企業の立地が活発に行われており、雇用の受け皿になっていると考えられます。

上記のような高い所得水準と安定した雇用の面からも、製造業が本市の経済活動の中核を担っている所以说えます。



出典：経済産業省「工業統計調査」再編加工、総務省・経済産業省「経済センサス-活動調査」再編加工

## 卸売業、小売業

年間商品販売額は増加傾向にあります。リーマンショック以降の落込みはあるものの、近年では増加に転じ、平成28年には平成6年以降最高の水準となっています。近隣市では、平成9年以降大幅な減少がみられるなか、本市は安定した売上を維持しており、近年では近隣市よりも高い水準にあります。

事業所数については、小売業の減少が顕著であり、平成28年には663事業所と平成6年の1,088事業から425事業所も減っています。しかし、事業所数が減る一方で、売り場面積は右肩上がり増加しており、県内、全国の都市と比べても上位に位置しています。

このことは、中心市街地や郊外への大規模小売店の立地が、交流人口の増加やまちの賑わいを生み出し、商品販売の売上増加や従業者数の増加といった経済活動に貢献する一方で、地場の小規模店舗や地域の商店街の衰退という面も浮き彫りにしています。

図表：年間商品販売額の推移（百万円）



図表：事業所数と大規模小売店売場面積(m<sup>2</sup>)の推移

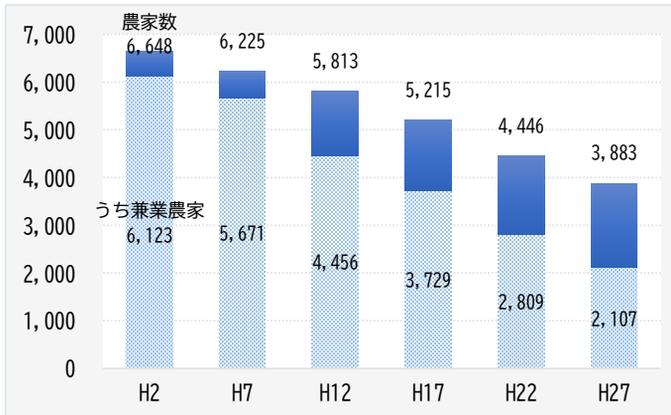


出典：経済産業省「商業統計調査」再編加工、総務省・経済産業省「経済センサス-活動調査」再編加工

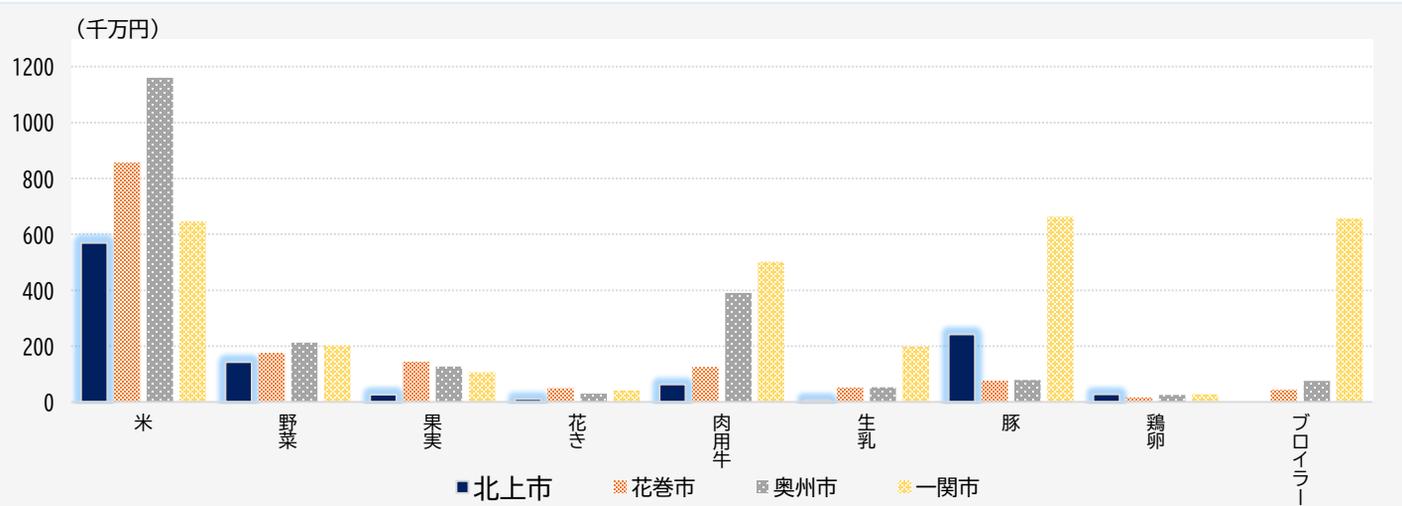
## 農業

品目別の農業産出額をみると、稲作が他の作物よりも特化しており市の主要作物と言えます。県内各市と比較すると、北上市は必ずしも高くない状況にあり、市内の他産業と相対的に比較しても本市は1次産業に特化した地域とは言えません。近年は、稲作中心からアスパラ、小菊といった高収益作物への転換に取り組んでいます。また、農家数も減少傾向にあり、平成2年の6,648戸から平成27年には3,883戸まで落ち込んでいます。

図表：農家数の推移（戸）



図表：H29年 主な品目別農業算出額



出典：農林水産省「生産農業所得統計」再編加工、農林水産省「市町村別農業算出額（推計）」再編加工



新市建設計画の中でも屈指の大規模プロジェクトであった北上総合運動公園の整備。平成11年の全国高校総合体育大会（インターハイ）、平成28年の希望郷いわて国体・いわて大会の主会場にも選ばれるなど、世界・全国レベルの大会会場や大学等のスポーツ合宿地として広く活用されています。

新市建設計画は、新たな北上市の都市基盤を形作っていく道路や施設建設等のハード事業を施策体系別に取りまとめたものです。

計画の理念や各事業は計画策定後、平成4年度から平成12年度までを計画期間とする「北上市総合発展計画」の施策に発展的に統合・吸収され、より長期的かつ総合的な視点により継続して進められ、北上市企画調整部企画課（当時）が平成12年度に実施した「三市町村合併10年の検証」によれば、新市建設計画掲載事業278事業のうち、223事業が実施（着手を含む）されたとしています。

この計画では、北上市を中部、東部、西部の3エリアに分け、中部は中心市街地の再開発を核とした高度な都市機能の整備、東部はみちのく民俗村に代表される歴史文化遺産の保存整備、西部は夏油温泉一体を中

心とした総合的な観光ルートの整備を軸に進めてきました。同時に所謂「ハコモノ」に重点を置くのではなく、生活道路、上・下水道、都市公園、教育施設などの住民に身近な生活インフラの整備を積極的に促進させてきたところです。また、旧三市町村内に点在する公共施設については、住民生活への急激な変化、地域特性やバランスに配慮しながら、福祉センター、図書館、公民館、保育所、小・中学校等の統廃合を順次進めてきました。

しかしながら、全ての事業が計画どおりに行われなかったこともまた事実です。

中には、合併後に生じた新たな課題への対応等のため当初の必要性や緊急性が薄れたことにより実施に至らなかった事業、「えぶりこ古墳公園」のように当初の計画を一部変更して実施した事業、また、一部の道路整備や文化遺産保存整備においては、途中の休止等を経て合併30年を経た現在も継続して行われている事業もあります。

そして、合併時最大の注目の的であった旧江釣子村上江釣子地域内への新市庁舎建設については、計画そのものは存続しているものの、施行時期を延伸し現在に至っている状況にあります。

このように、合併により人口、面積、財政の規模が大きくなり、社会経済情勢や市民ニーズ、財政状況を勘案しながらスケールメリットを活かした総合的なまちづくりを進めてきましたが、積み残しの課題、今現在も解決に向けて継続して取り組んでいる課題も存在します。

## どう解決する？ 新庁舎建設問題 今この時を新たな議論の出発点にすべきではないか

釣子地内に新設することという計画で進めてきました。合併当初から難航しつつも建設用地の取得を完了させましたが、建設区域の区画整理事業に係る国の方針転換や、インターハイなど合併以降の新たな財政需要への対応等により、計画を延伸せざるを得ない状況が続いています。

確かに新庁舎の建設は不可避な問題ですが、合併以降この30年で時代はあまりにも変わりました。自治体のあり方、まちづくりは人口減少時代のパラダイムへ転換しており、今後は新しい仕組みを模索しなければなりません。新庁舎の建設

は、この30年を節目に新たな時代、新たな価値観、新たな担い手で議論すべき問題に変化したと言えます。公共サービスを提供する拠点や防災の拠点といった庁舎の持つ本来的な機能に加え、都市・地域拠点の形成、交通結節点と他の公共施設との関わり、有効な財源対策などソフト、ハード面の課題を踏まえ、目指すまちの姿とともに今この時を新たな議論の出発点とすべきです。

それが、将来に渡り持続可能な北上市のために最適な結果を生む方策と考えます。



東日本大震災後、新庁舎建設予定地に設置されたメガソーラー発電所「かむいソーラー」。

ここでは、前述のとおり新市建設計画に掲載されながらも未だに実現に至っていない事業の一つである、新庁舎建設事業について概要を説明します。

新庁舎の場所については、合併当初は現在の北上市役所とし、将来的には上江

# まちづくりに関する市民意識

## 概要

- 市民意識調査結果から、市政への満足度、住みやすさ、愛着と誇りに着目しましたが、どの項目においても市民からの高い評価を得ました。東洋経済新報社「住みよさランキング」において、北上市は9期連続で県内1位の評価を得ておりますが、この結果は北上市の住みよさを示すエビデンスの一つと言えます。
- 合併に関するアンケート調査結果からは、合併したこと自体を知らなかった市民の割合は約3割にのぼり、また、普段の生活の中で感じる旧市町村の枠組み意識は希薄していることから、「北上市はひとつ」という一体感が醸成されているものと考えられます。

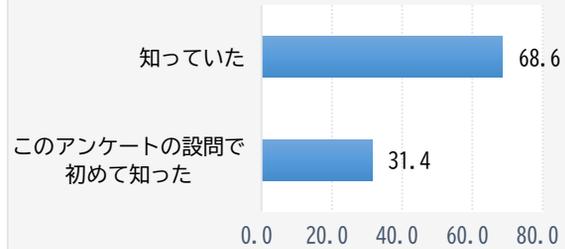
## 《北上市の合併に関するアンケート》

市民の合併に対する認識の有無や普段の生活における旧市町村の枠組み意識を把握するため、市民アンケート調査を行いました。

調査結果からは、北上市の合併を「知っていた」と回答した割合は68.6%ですが、残りの3割の市民は「今回のアンケートで初めて知った」と回答しています。北上市の特徴として、社会増により人口を増やしてきたことが挙げられますが、他地域からの流入人口が多く居住年数が比較的短い市民が多いものと推察されます。

また、合併して30年を経過する今日でも、旧北上市、和賀町、江釣子村という旧市町村の枠組みに対する市民意識のあり様を把握しました。調査結果からは、普段の生活の中で旧市町村の枠組みを「全く意識しない」「あまり意識しない」と回答した市民は77.1%となっています。合併により三市町村の垣根を越え、市民の心情においても北上市民として一体感が醸成されていることを物語っているものと考えられます。

問：北上市の合併の認識



問：合併前の旧自治体の枠組み意識

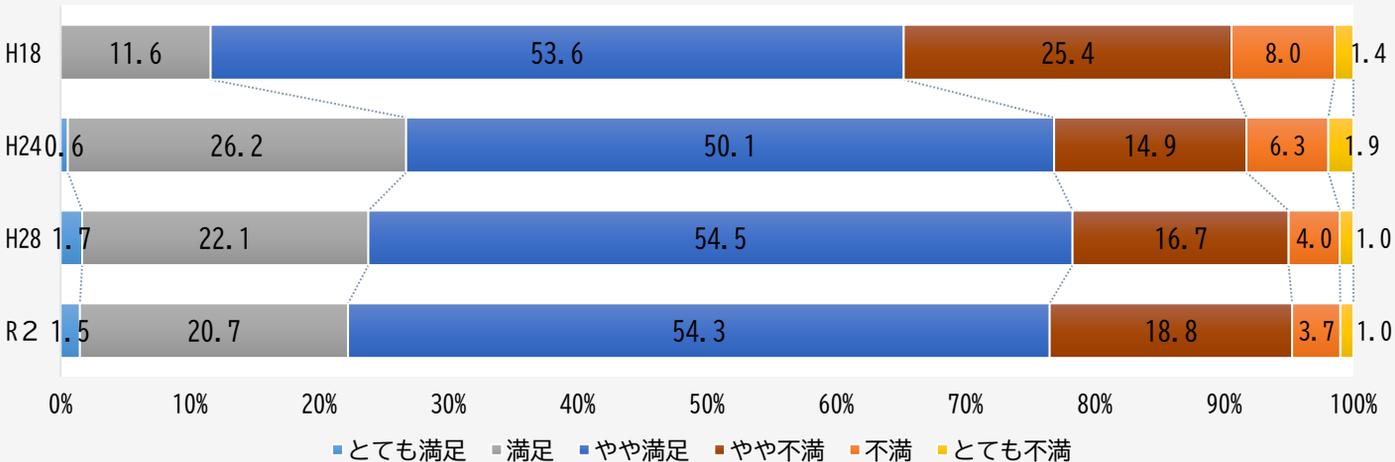


出典：令和2年度北上市の施策に関する市民意識調査

## 《市政への満足度》

「とても満足」「満足」「やや満足」と市政全般を肯定的に回答した市民の割合は、平成18年度調査時の65.2%から増加傾向にあり、令和2年度調査では76.5%となっています。近年では回答者のおよそ8割が市政を肯定的に捉えており、旧市町村単位でも回答結果に大きな差異はありません。

問：市政全般への総合的満足度

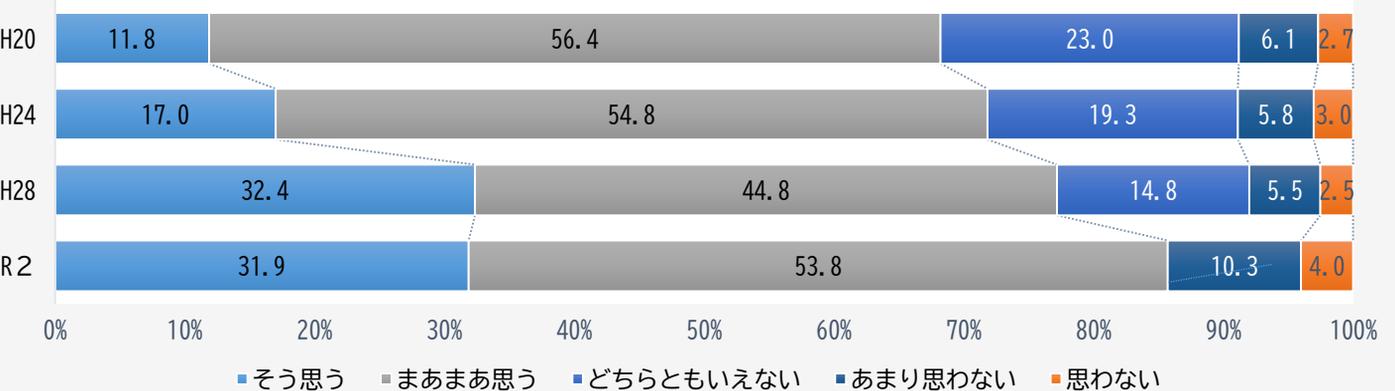


出典：北上市の施策に関する市民意識調査

## 《北上市の住みやすさ》

北上市の住みやすさについて、「そう思う」「まあまあ思う」と肯定的に回答した市民の割合は、年々増加傾向にあります。平成30年度、令和2年度調査時には回答者の約8割が北上市の住みやすさを肯定的に捉えています。特に「そう思う」と回答した割合はこの12年間で、11.8%から31.9%と2倍以上増加しています。

問：北上市は住みやすいまちだと思いますか



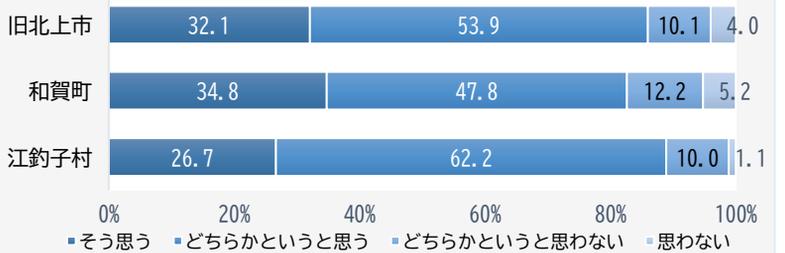
※R2調査では、「そう思う」「どちらかと言うと思う」「どちらかと言うと思わない」「思わない」の4択に変更

出典：北上市の施策に関する市民意識調査

## 江釣子が1番住みやすい？

住みやすさの実感を居住地別でみると、江釣子地域で肯定的に回答した割合が最も多いです。市の中心部にあり、大型商業施設、北上ICといった商業・交通の拠点とカムイヘチリコホに代表される歴史文化の薫りが絶妙に調和する当地の魅力が、住む者の満足度を引き上げているのでしょうか。

問：居住地別の住みやすさ



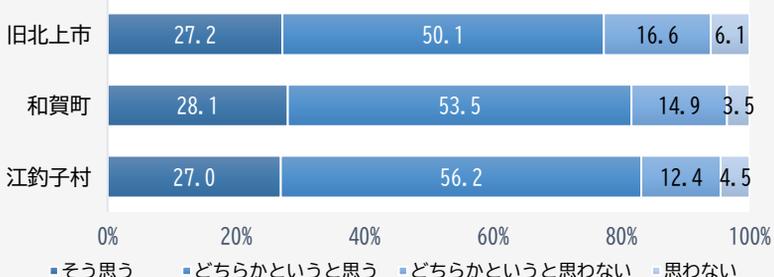
出典：令和2年度北上市の施策に関する市民意識調査

## 《北上市への愛着と誇り》

北上市への愛着や誇りに関し、「感じている」「どちらかというと感じている」と肯定的に回答した市民の割合について旧三市町村単位でみると、旧北上市で77.3%、和賀地域と江釣子地域ではそれぞれ82.6%、83.2%となっており、どの地域でも80%近傍の高い水準にあります（住みやすさ同様に江釣子地域の居住者が最も多いです）。

また、居住年数に比例して愛着や誇りを感じる市民の割合が多くなっており、「5年未満」が55.1%に対し「20年以上」は84%と、その傾向が特に強く表れています。居住年数が5年以上の場合、肯定的に回答した人の割合は6割を超えていることから、この「5年」という年月が土地への愛着や定住への一つの分岐点になるかもしれません。

問：北上市への愛着と誇りを感じるか



居住年数別



出典：令和2年度北上市の施策に関する市民意識調査

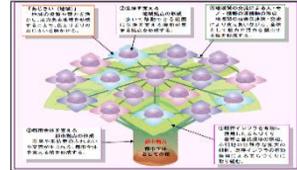
# 未来につながるまちづくり

北上市は、21世紀を目前に経済・文化の拠点都市の基盤づくりを進めた「都市化時代」、地域主義、地方分権改革の潮流による自主、自立のまちづくりへの転換期を迎えた「分権化時代」を経てきました。

そして現在は、少子高齢化・人口減少時代の到来を受けた「持続可能」をキーワードに新しいまち「あじさい都市」の実現を目指す「持続化時代」を駆け抜けています。

## 2010 持続化時代

- ・コンパクトシティとネットワークの形成
- ・まち育て3条例の制定と実行



## 2000 分権化時代

- ・地域計画作成、公民館を地区交流センターに移行
- ・将来を見据えた行財政改革の実行



## 1991 都市化時代

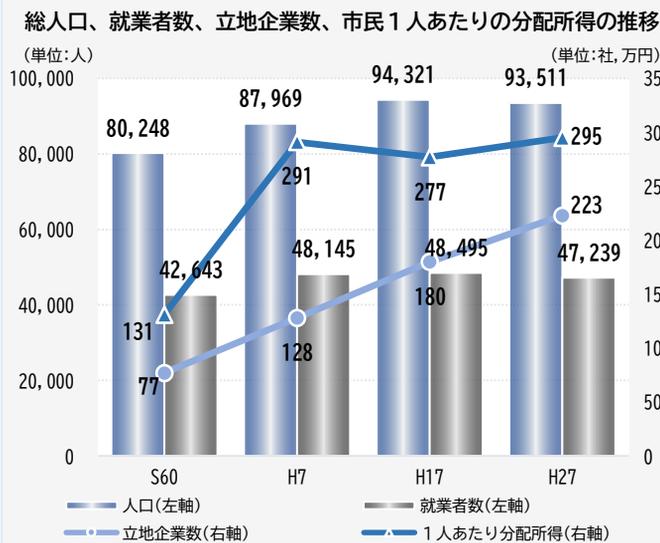
- ・旧北上市、和賀町、江釣子村の合併
- ・新市建設、積極的なインフラ整備



## 都市化時代：経済と文化の拠点都市の形成

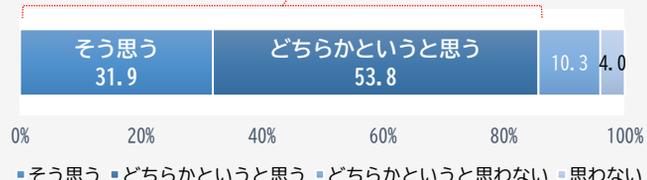
北上市は、企業誘致を軸とした裾野の広い産業振興をまちづくりの柱としてきました。多様な産業の集積、地域企業の技術力や経営力強化等による足腰の強い産業構造の形成が雇用を創出し、活発な経済活動が近隣市を上回る所得水準の向上に繋がってきました。雇用や経済的インセンティブが引き金となり、人の定住・流入を生み出し、若者・アクティブ層を中心とした就業者、ひいては総人口の増加に寄与してきたと考えられます。また、人の定住には道路、公共交通などの交通施設、上下水道、学校、病院などの都市・生活基盤の整備や教育・福祉施策などの充実による「まちの総合力」が不可欠です。雇用の増加と住みやすいまちを追求したソフト・ハードの整備の両軸を進め、発展してきたことが特徴と言えます。

新「北上市」の誕生は、まさに従来からのまちの強みをさらに伸ばし、都市の拠点機能を成すことで、経済文化が融合した拠点都市を形成してきました。その結果、住みやすさを実感する市民の割合は8割を超え、東洋経済新報社による「都市の住みよさランキング」では9期連続県内第一位に輝くなど、北東北随一の住みよいまちとして一定の評価を得るまでに成長を遂げてきました。



出典：総務省「国勢調査」再編加工、岩手県「岩手県市町村民経済計算年報」再編加工、北上市商工部企業立地課資料

問：北上市は住みよいまちか 85.7%が肯定的な回答



出典：北上市企画部政策企画課「令和2年度北上市の施策に関する市民意識調査」



市民が主役のまちづくりの先駆けとして、「地域計画」を初めて総合計画の基本計画に位置付けました

## まちづくりの転換期 ～行政主導から住民自治へ

合併から10年も経過する頃には、21世紀という新たな100年、1,000年記を迎え、北上市は新たなステージに突入します。

バブル経済崩壊後の不透明な景気や少子高齢化、人口減少時代が到来を告げ、これまでの右肩上がりの人口増加や経済成長を前提とした考え方が成立しなくなりました。これにより、社会保障制度や公共事業への投資などの考え方も転換がせまられ、一連の地方分権改革に代表される地方自治の仕組みが根底から改められることとなり、明治維新、戦後の民主化につぐ「第三の改革」とも言われる時代に突入しました。

北上市を含む全ての地方自治体は、国からの権限や財源移譲・再分配を促すとともに、自らも行財政改革を行い、行政サービスの目的や成果を意識しながら組織全体で将来像を構築していく行政経営が求められることとなりました。

このように行政を取り巻く外部環境は大きくその姿を変え、住民の意識も変革し、行政へのニーズも多様化、高度化するなど地域づくりを進めるうえで新たな課題が生じる要因にもなりました。このパラダイムシフトともいべき社会潮流の変化は、地方分権改革をはじめとする行政の在り方の大転換期を生み出し、これは、新市発足時とまちづくりの前提条件が変わり、もはや過去からの延長ではこの激しい変化に対応できないことを意味するものでした。

この変化に他自治体に先駆けていち早く反応したのが北上市と言えるでしょう。つまり、行政主導のまちづくりから、「自分たちのまちは自分たちで創る」という市

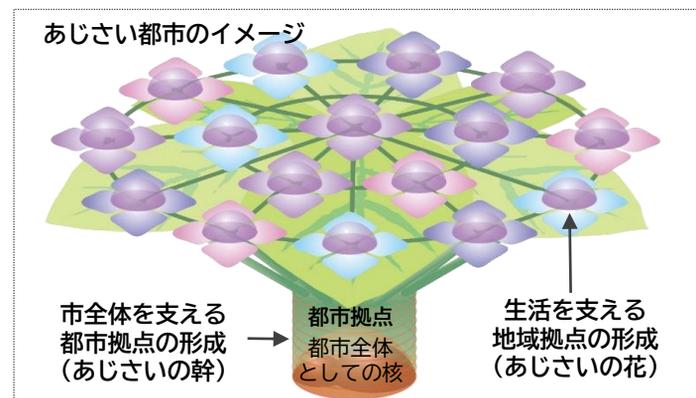
民参画、協働によるまちづくりへいち早く舵を切ったことです。

## 市民提案によるまちのかたち ～「あじさい都市」の誕生

北上市のまちづくりは、人口減少・少子高齢化の進展を見据え、市役所がまちづくりを主導する自治体運営から、市民参画による住民自治、協働のまちづくりへと転換し、その仕組みづくりに取り組んできました。平成13年には、総合計画に市内16の地域コミュニティが地域の将来のあるべき姿を自ら取りまとめた「地域計画」を初めて盛り込み、平成18年には「北上市まちづくり協働推進条例」を制定し、県内でいち早く協働により目指すべきまちづくりを推し進めることを宣言しました。そして、平成23年には人口減少時代における持続可能な都市像として「あじさい都市」を初めて提唱しました。

あじさい都市とは、「持続可能なまち」という概念を市民と共有するイメージであり、都市を構成する地域コミュニティごとに歩いて移動できる範囲に生活を支える機能を集中させ、都市全体を支える核や他地域と連携・共生していく都市のあり方です。その誕生は、平成20年度に開催した市民ワークショップに端を発します。

人口減少・少子高齢化など地域を取り巻く環境の変化が、「人口が増える時代は終わった」「将来のまちづくりはどうしたらよいのか」といった未来の北上市のあり方に市民レベルでの危機感を生み、北上市、市内NPO、国土交通省との協働により「元気な地域の「かたち」創造ワークショップ」を開催し、人口減少時代の都市のイメージとして「あじさい型集約都市」が市民グループから市に提示されました。このことは、「住民自治」を標榜する市にとって革新的な出来事となりました。



これからも「住める」地域と「住みたい」地域という、似て非なる要素をかけ合わせることで、この持続可能なまちのイメージが生まれました。

# 持続化時代：あじさい都市を実現させる3つの戦略

あじさい都市では、各地域のコミュニティとその活動を「花」に例えています。花は咲き続けなくてはなりません。人口減少時代においても、社会や暮らしの変化に的確に対応し、持続可能な形で市民サービスを提供し続けられること、各地域の住民が、地域特有の多様な暮らしを享受し、その地に住み続けられること、北上市にとってどのようにその花を持続させていくのかそのための答えとして、「拠点戦略」「ネットワーク戦略」「まち育て戦略」の3つの基本戦略を掲げ、各種施策をアクセル全開で進めています。

## 《拠点戦略》▶ 都市拠点と地域拠点の形成》

「地域拠点」とは、市内16の地域コミュニティごとに、歩いて移動できる範囲に食料品や日用品を購入できる店舗等を集約するエリアとし、市街地や各地域間を結ぶ路線バスなどの交通結節点を形成します。「都市拠点」とは、市全体を支える核としての役割を担い、医療、商業、交通、官公庁など多様な都市機能が集積するエリアとして各地域拠点を支えます。あじさい都市では、これらの都市・地域拠点間が連携・交流し合いながら、まちの魅力や活力を創出することを目指しています。

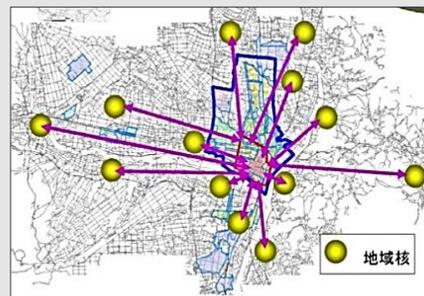
## 《ネットワーク戦略》▶ 公共交通網の再構築》

都市・地域拠点間の連携・交流には、各拠点間を結ぶ公共交通の再構築が不可欠です。地方圏において、日常生活の移動は自動車を中心ですが、高齢化等の影響により今後、自動車を運転することが困難になる人はより一層増加すると見込まれます。そのため、通院や買い物など日々生活していくための「足」を確保するため、市内公共交通の再構築として、バス路線の見直しや乗合タクシーの導入等を進め、あじさい型公共交通網の早期完成を目指しています。

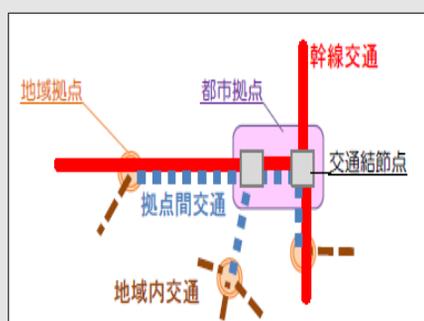
また、近年では、自転車を活用したまちづくりにも取り組み、シェアサイクルの導入など買い物、観光の身近な交通手段として活用しています。

## 《まち育て戦略》▶ 市民の誇りの醸成》

まち育てとは、市民や北上市に関係する人達が身近な地域資源を発見し、守り育て、発信することを通じて地域を豊かにする活動を指します。また、この活動を通じて醸成されるものが、地域の誇り（シビックプライド）であり、あじさい都市を機能させる「魂」とも言えます。様々なまち育てを通じて醸成された市民の地域への誇りが、新たなまちの価値を創出する活動（まち育て活動への自主的・積極的な参画）を生み出し、北上市の魅力を高める原動力となると捉えています。これが、あじさい都市が他のコンパクトシティと一線を画す要因と考えられます。



土地利用・規制の観点から、概ね半径1kmで歩いて暮らせる範囲を地形地物で区分して都市・地域拠点を設定します。



目指す地域公共交通ネットワークのイメージ。市内には、路線バスやコミュニティバスに加えてデマンド型乗合タクシーや空白地有償運送など多様な交通モードが導入されています。



黒岩地区住民が運営する「くろいわ産地直売所」。地場産品など身近な資源を後世へ守り育てようとする地域への愛着や誇りが、産直の運営に繋がりました。一帯は集会所や鬼剣舞の練習場等を含め「まんなか広場」を形成。まち育てが具体化した好例の一つと言えます。

## どの地域も取り残さないという断固たる決意

あじさい都市は、北上市版コンパクトシティです。

一般的にコンパクトシティは、中心市街地にのみ焦点が当てられ、周辺部は忘れられるイメージを抱きますが、北上市では、市の中心部だけでなく郊外、中山間地などの各地域が育んだ「自分たちの地域を何とか

良くしよう」という想いを小さな花に見立て、その花々(地域コミュニティ)が一つとなって大きな花を咲かせる都市をイメージしたもので、これが地方都市の目指すコンパクトシティのあるべき姿と考えます。

このあじさい都市を実現するには、地域コミュニティの醸成が重要と判断し、まち育て三条例をはじめ協働に向けた環境整備、地域を守り育てる仕組みづくりを進めてきました。

これにより他の自治体にはない北上市版コンパクトシティを軌道に乗せたと言えます。三市町村が合併した後でも住民、地域といった小さな単位から大事にしていくこと、どの地域も取り残さないという決意が今ここに具現化された姿が、あじさい都市と言えるでしょう。

これこそが、この30年に渡るまちづくりの最大の成果と言えるかもしれません。

# おわりに

本検証のまとめとして、合併検証委員のお二人から講評をいただきましたので、その一端を紹介します。

北上市の合併以降のまちづくりに対して一定の評価をいただきましたが、お二人の御意見に共通することは、未来に向かって自分達の地域を自分たちの活動を通じて良くしていくことの必要性、また、そのような活動する人達（お二人はそれぞれ「関係人口」「活動人口」と表しています）を増やしていくことの大切さです。北上市がこれからも引き続き明るく元気であり続けるには、これらが重要なポイントになるのかもしれない。

## 北原 啓司 氏



人口減少時代であっても、  
関係人口を増やしていくことが  
北上市らしいまち育てに直結する

- ・本来の合併の意味を十分に理解した市政を30年に渡って実行してきた都市として、高い評価を与えるべき。
- ・あじさい都市は都市計画の代名詞。コンパクトシティの考え方に一石を投じるもの。
- ・人口減少時代であっても、我々は、そこで子供たちを、そして地域を育て続けていかねばならない。
- ・何を育てていくかを地域でじっくりと考え、その上で、市民との協働によってまちを育てていく。あじさい都市の真骨頂は、そこにかかっている。

## 牧瀬 稔 氏



市町村合併の良いモデルと言える  
これは何よりも地域住民の頑張りが  
あったからと推察する

- ・雇用面、財政面など合併後の北上市の数値は全体として良い。
- ・これからの北上づくりは「未来志向」であるべき。今まで以上に根拠を持って政策づくりに当たる必要がある。
- ・人口減少を前提として行政運営を進め、定住人口ではなく活動人口を増やすことが大事。行政と住民が情報、時間、空間などを「共有」することからスタートし、共感、そして共創へとつなげてほしい。共有、共感、共創に共助、共生を加えた「5つの共」を基軸とした北上づくりを提言したい。

景観十年  
風景百年  
風土千年

今ある北上市の姿は、先人の英知により築かれてきたものであり、自分たちのまちを次の世代に如何に引き継いでいくかが大事です

今、そしてこれからの担う市民や北上市に関わる多くの人たちが、このまちを今よりももっと素晴らしいものにしていくという想いを心に刻むことこそが、北上市を次の30年へと繋いでいくはじめの一步となるのではないのでしょうか

北上市立公園 展勝地



## 北上市近未来政策研究所とは

人口減少・少子高齢化の進展や地方分権の潮流のなか、行政が解決すべき課題や需要は多様化・複雑化しています。さらに、厳しい財政状況のおり、限られた経営資源を踏まえた効率的・効果的な行政経営の必要性は、より一層高まりを見せております。

このような背景から、市が自主性と自立性を発揮し、「北上ならではの」まちづくりを推進するため、市政に関する中長期を展望した精度の高い政策を創出することにより住民福祉の増進に寄与することを目的に、自治体シンクタンクとして、平成30年1月に副市長を所長とする「北上市近未来政策研究所」を北上市企画部政策企画課内に設置しました。

この研究所では、市政運営に関する基礎調査、総合計画や総合戦略の推進において隘路となる行政課題の解決や、将来を見越した新たな政策創出に関する調査研究を行うとともに、関係部署の業務遂行の支援を通じて庁内の政策形成力の底上げを図ることを主な役割としています。

## データでひも解く北上市の30年 -北上市の合併検証-

