



データでひも解く北上市の30年

-北上市の合併検証-

令和4年1月

北上市近未来政策研究所

目次

第1章	はじめに	3
1.1	背景	3
1.2	目的	4
1.3	報告書の構成	4
1.4	合併成果検証委員の設置	5
第2章	合併の経緯	6
2.1	合併の背景	6
2.2	合併に向けた動き～原動力となった2つの協議会の設立	7
2.3	合併の経過	7
第3章	北上市の概況	11
3.1	位置と地勢	11
3.2	面積	11
3.3	気候	11
3.4	総人口	12
3.5	就業人口	14
第4章	行政基盤に関する検証	16
4.1	議員定数	16
4.2	職員数	16
4.3	人件費	18
4.4	小括	19
第5章	財政基盤に関する検証	20
5.1	歳入歳出決算額	20
5.2	歳入	21
5.3	歳出	27
5.4	基金残高	30
5.5	市債残高	30
5.6	主要な財政指標	32
5.7	小括	37
第6章	産業に関する検証	39
6.1	産業の全体像	39
6.2	製造業	44
6.3	卸売業、小売業	45
6.4	農業	48
6.5	小括	50

第7章	新市建設計画に関する検証	52
7.1	計画期間	52
7.2	計画の施策体系	52
7.3	主要指標の検証	53
7.4	主要事業の実施状況	59
7.5	施設整備等に関する市民意識	63
7.6	小括	67
第8章	まちづくりに関する市民意識	69
8.1	市政全般への総合満足度	69
8.2	北上市の住みやすさ	71
8.3	北上市への定住意向	72
8.4	北上市への愛着と誇り	73
8.5	合併に関する市民意識調査結果	75
8.6	小括	76
第9章	未来につながるまちづくり	78
9.1	都市化時代～経済、文化の拠点都市形成	78
9.2	分権化時代～キーワードはあじさい型	88
9.3	持続化時代～あじさい都市を継続させる3つの戦略	93
第10章	検証の総括	102
10.1	総括	102
10.2	合併成果検証委員の講評	103
	あとがき	108

表紙写真：日本さくら名所100選「展勝地」

第1章 はじめに

1.1 背景



男山から見た北上市全景（中央部が北上川と和賀川が合流点）

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合併し、令和3年4月で市制施行30周年を迎えました。

この間、北上市を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、まちづくりの基本的方向や施策体系をより長期的かつ総合的な視点で取りまとめた北上市総合発展計画、北上市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、今日の礎を築いてきました。

他方で、北上市を取り巻く社会情勢も目まぐるしく変化してきました。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といった自治体経営の根幹の変容、近年ではリーマンショックによる大幅な景気後退、東日本大震災からの復旧・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、未だに出口の見えない新型コロナウイルスの世界的流行など、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の新しいまちづくりのマスタープランとも言うべき「北上市総合計画2021～2030」の基本構想においては、まちの将来像に「“うきうき” “わくわく”するまち 北上」を掲げており、市民一人ひとりの豊かな生活を追求し、北上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フェーズに突入しているところです。

このような背景のもと、本検証においては、新市誕生30年を1つの節目と捉え、

北上市がどのようなまちの未来を描き、そして形成してきたのかを、各種統計データ等を用いて人口、行財政基盤、産業構造の変遷などからその特徴を明らかにします。また、合併以後のまちづくりについて、時代背景を踏まえながら北上市がどのように歩んできたのかを振り返り、この30年をひとつの区切りとして次代へのスタートラインに立とうとするものです。

1.2 目的

合併以後のまちづくりに関する成果を様々な視点から検証し、北上市がどのように変化を遂げてきたのかを明らかにすることで、市民と行政がこの30年の歴史を共有し、未来を共に展望する機会とするものです。

併せて、検証の基となる各種データや収集・作成した資料に関しては、市の政策立案等に活用することで、まちづくりの将来設計の基となる総合計画やトップマネジメントに寄与するものです。

1.3 報告書の構成

本報告書は、第1章から第10章で構成します。本編掲載のデータは、令和3年3月までに公表されている資料等を主に再編加工しています。

第2章では、三市町村の合併の背景をまとめ、経過を時系列に整理します。

第3章では、現在の北上市の概況について、位置や地勢、総人口、就業人口の推移から表します。

第4章及び第5章では、合併以降の行財政基盤に関する検証を行います。

第4章では、組織の合理化、定数管理の成果について、議員定数、総職員数及び職員等人件費の推移をデータに基づいて整理します。

第5章では、歳入・歳出決算額や主要な財政指標の推移から合併以降の財政運営の特徴や成果をまとめます。また、主要な財政指標については、近隣他市や県内市町村平均、類似団体と比較することで北上市の立ち位置を明らかにします。なお、冒頭には分析結果のポイントを箇条書きにまとめます。

第6章では、産業に関する検証を行います。はじめに、北上市の産業の現状について、地域経済分析システム「RESAS」を用いて全体像を把握し、特徴や強みを明らかにします。次に、農業、製造業、卸売業・小売業の3つの産業に着目し、各種統計データを活用し、これらの産業がどのように変化してきたのかを明らかにします。なお、冒頭には分析結果のポイントを箇条書きにまとめます。

第7章では、合併時に策定した「北上市新市建設計画」の実施状況について、平成12年度に実施した「三市町村合併10年の検証」結果を用いて振り返ります。合併時に掲げた総人口や就業人口等の主要な指標について、当時の見通しと実績値の比較を

行い、達成度合いを明らかにします。主要指標の進捗状況については、分析結果をポイントとして箇条書きにまとめます。また、これまでの施設整備に対する市民評価等のアンケート調査結果を示します。

第8章では、まちづくりに関する市民意識の検証を行います。平成18年度から2年に1度実施している「北上市市民意識調査」の結果から、市政に対する満足度、北上市の住みやすさや定住意向の推移等を明らかにします。加えて、当該調査結果を再集計し、旧市町村単位や居住年数別による回答の傾向や特徴を明らかにします。また、今回新たに調査した合併に関するアンケート調査から、市民の合併に対する認識や旧市町村の枠組み意識に関する結果をまとめます。なお、冒頭にはポイントとして分析の概要を箇条書きにまとめます。

第9章では、合併以降の北上市のまちづくりについて総括します。

合併以降の北上市のまちづくりについて、それぞれ「都市化の時代」「分権化の時代」「持続化の時代」の3つのフェーズに分け、その特徴や成果をまとめていきます。

最後に第10章では、本検証についてのまとめを述べます。

1.4 合併成果検証委員の設置

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として委嘱し、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長・教授
弘前大学教育研究院地域イノベーション学系長
一級建築士

専門：都市計画、コミュニティデザイン、まち育て



牧瀬 稔 氏

関東学院大学法学部地域創生学科准教授
社会情報大学院大学特任教授
東京大学高齢社会研究機構客員研究員

専門：自治体政策学、地域政策、地方自治、行政学

第2章 合併の経緯

2.1 合併の背景

旧北上市、和賀町、江釣子村の三市町村は、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、度々合併に関する検討が行われ、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結果、住民の合意に至らずこの時期の合併は見送られることとなりました。

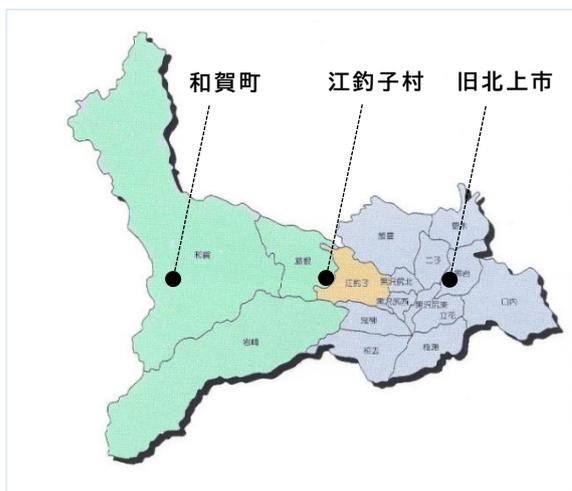
ただし、合併への芽は消えることなく、確実に育まれていきました。昭和57年の東北新幹線北上駅の開業や昭和52年の東北縦貫自動車道の開通による北上江釣子インターチェンジの設置等の高速交通網の整備により、当地への企業立地や商業施設の進出など産業の基盤整備が促進され、人口増加、通勤や余暇等生活圏の広域化が進み、市町村の境界を越えた「三市町村は実質的にひとつである」という認識が住民レベルからも自然に生まれるようになりました。

こ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促進を是とする提言を行い、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検討・協議を続けてきた結果、長年の悲願であり懸案でも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、重大な局面で議論を先導してきた議会、合併後の新北上市の隆々発展を見越し、交譲の精神とリーダーシップを発揮し



合併前夜、三市町村の住民が手を繋いだイベント「ハンド・イン・ハンド」。「平成の大合併」に先駆けた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。



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生かされてきました。

数々の問題を解決してきた高橋盛吉旧北上市長、斎藤政憲和賀町長、菊池秀雄江釣子村長の三首長、そして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。

市勢発展の原点とも言うべき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」、教育文化と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。

2.2 合併に向けた動き～原動力となった2つの協議会の設立

三市町村の合併に際しては、行政及び議会がそれぞれ、広域行政の促進や地域開発に関する調査研究を目的に設立した協議会が大きな原動力となりました。

1) 和賀中部行政連絡協議会

昭和42年7月に三市町村の首長、助役、収入役、教育長及び課長級以上の職員で組織されました。当協議会は、市町村間の連携を図り広域行政を促進することを目的に、地域開発に必要な調査研究や行政事務の共同処理を主な事業としました。合併の際には、検討資料の作成のほか新市誕生の基礎となる三市町村の将来構想の策定も行うなど行政側の中心組織として活動しました。

2) 北上市・和賀町・江釣子村開発協議会（三市町村開発協議会）

上記の連絡協議会は行政側の組織ですが、この開発協議会は昭和47年7月に三市町村の議会議員全員で組織され、専門部会ごとに三市町村共通の広域課題の調査研究を行いました。この専門部会の1つである合併調査特別部会が発足されたことにより合併検討が加速度的に進み、最終的にこの開発協議会が合併促進の提言に至るきっかけとなりました。

2.3 合併の経過

前述のとおり、旧北上市の申し出による三市町村の合併は昭和49年に一度は見送りとなりましたが、昭和59年の三市町村開発協議会内への合併調査特別部会の発足以降、合併への動きは加速度的に進みました。同特別部会による広域行政の課題、あり方等の徹底的な調査研究や先進地視察はもとより、住民との懇談会や住民アンケート調査の実施など住民の代表である議会側の積極的な取組みが合併の成功の大きな要因となったことは言うまでもありません。

次項からは、合併までの特徴的な出来事をトピックとしてまとめました。

《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 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の実施
三市町村開発協議会が各首長へ合併促進の提言書を提出
- 昭和62年 広域行政に関する現況調査実施
- 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」を発布
将来構想に関する住民説明会の実施
- 平成2年 3月 三市町村合併に関する合同会議 発足
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

1) 三市町村開発協議会から各首長へ合併促進の提言（昭和 61 年 10 月）

三市町村の広域的課題を調査研究する目的で、それぞれの議会議員で組織される北上市・和賀町・江釣子村開発協議会（三市町村開発協議会）は、行政部門の調査研究、各首長との懇談、住民意識調査の結果を踏まえ、三市町村の地理的環境や歴史的な繋がり、行政・住民レベルでの不離一体の関係は既に醸成されているものとし、昭和61年10月に「飛躍的發展する真の岩手県央の中核都市形成を目指した三市町村の合併が、ここに強く望まれ」、「可及的速やかに住民の合意が得られるよう努力される」ことを三市町村の首長に提言しました。

2) 三市町村による広域行政に関する現況調査（昭和 62 年）

三市町村開発協議会の提言を受け、三市町村は合併を共通課題とし、各自治体の概況、財政、市町村税、民生、産業、経済、建設、教育から執行体制に至るまで計82項目の現況調査を行いました。この調査結果は合併の検討資料として整備され、議員、関係機関や報道を含め内外に配布されました。

3) 三市町村の将来構想策定・発布（昭和 63 年～平成元年）

前述の現況調査結果を踏まえ、和賀中部行政連絡協議会では、合併による新しい都市像と行政水準の向上に関する基本構想を策定し、新市建設計画の基礎となる「北上・和賀・江釣子三市町村将来構想」の策定に着手、平成元年に発布しました（右図）。新市の将来構想については、議会や県知事に説明するとともに、平成元年から平成2年までの延べ123回にわたる住民説明会の実施、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。



住民の夢が詰まった新市の将来構想「合併をめざして」

なお、住民説明会の結果、三市町村とも合併を進める方向性を確認しましたが、江釣子村からは新庁舎の同村内立地を合併の条件として付され、このことが合併協議の一時的な膠着状態をもたらす要因になりました。

4) 三市町村合併に関する合同会議の設置（平成2年3月）

新庁舎の設置場所は合併協議最大の課題であり、合併協議膠着の要因でもありました。そこで平成2年3月には、合併形式、新市の名称、庁舎位置など合併についての基本的問題を検討するために、三市町村の首長、議会議長、議会副議長で構成される「三市町村合併に関する合同会議」を設置しました。同会議では、同年3月から6月までの間に計7回の協議を重ね、合併時期、形式、新市の名称や庁舎の位置についての合意に至りました。懸案であった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、将来的には江釣子村内に新設することで合意を得ました。

5) 法定合併協議会の設置（平成2年6月）

上記合同会議の協議結果を受け、平成2年6月には地方自治法に規定される法定協議会の「北上市和賀町江釣子村合併協議会」を設置しました。この協議会は計8回開催され、新市の組織や行政区、市税等の行政基盤、受益者負担や行政サービスの水準、新市建設計画など合併協定に盛り込む計24項目の協議・調整を行いました。



第1回合併協議会の様子

6) 新「北上市」の誕生（平成3年4月）

岩手県及び自治省への内協議を整えた後、平成2年12月に合併協定書への調印が行われました。その翌日には、三市町村が同時に臨時議会を招集し、合併議案が原案のとおり可決され、臨時議会での議決と同日に三市町村長及び三市町村議会議長が県知事に対し合併申請を行いました。

その後、岩手県から自治省への協議を経て、岩手県議会での合併議決を受け、岩手県知事が自治大臣に対し合併決定の届出を行い、自治大臣の告示により平成3年4月1日に新「北上市」が発足しました。



合併協定書に調印の後、三首長がガッチリ握手（左から斎藤和賀町長、高橋北上市長、菊池江釣子村長）



三首長と三市町村議会議長による県知事への合併申請書提出（平成2年12月4日）



新しい北上市の開所式（場所は北上本庁舎）

第3章 北上市の概況

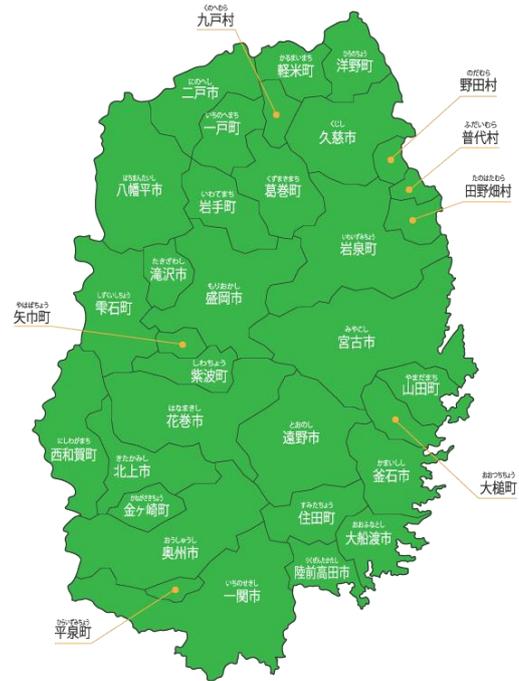
この章では、現在の北上市の概況に関して、位置と地勢、面積、気候、総人口の推移、就業人口の推移から明らかにします。また、総人口については、三市町村別・16地区別の動向を、就業人口については、労働力人口の推移や就業人口と課税所得の関係についても表します。

3.1 位置と地勢

岩手県のほぼ中央、北上盆地の中ほどに位置し、市本庁舎付近は東経141度7分、北緯39度17分2秒です。盛岡市へは約45km、仙台市へは約138km、秋田市へは約107km、東京には約490kmです。

地勢は、中央部に平野が広がり、東部が北上高地の丘陵地、西部には奥羽山脈の山々が連なります。平野部の東端を南流する北上川と市の中央部を東流する和賀川が合流し、田園地帯を潤しています。

標高は、平野部で約50～200m、東部丘陵地で約200～400mです。



3.2 面積

東西38km、南北34kmで総面積は437.55km²です。可住地面積（総面積から林野面積と主要湖沼面積を差し引いた面積）は、203.25km²です。

図表1：三市町村別の面積（km²）

旧北上市	和賀町	江釣子村	計
146.03	273.95	17.57	437.55

出典：北上市の概要

3.3 気候

東日本太平洋側の気候区に属します。内陸性の気候特徴を持ち、日本海側の気候の影響を受けやすく積雪量も比較的多い地域です。

図表2：気象（平年値）

年平均気温	月平均最高気温	月平均最低気温	年間降水量	日照時間
10.8℃	28.9℃	-5.0℃	1,311mm	1,510時間

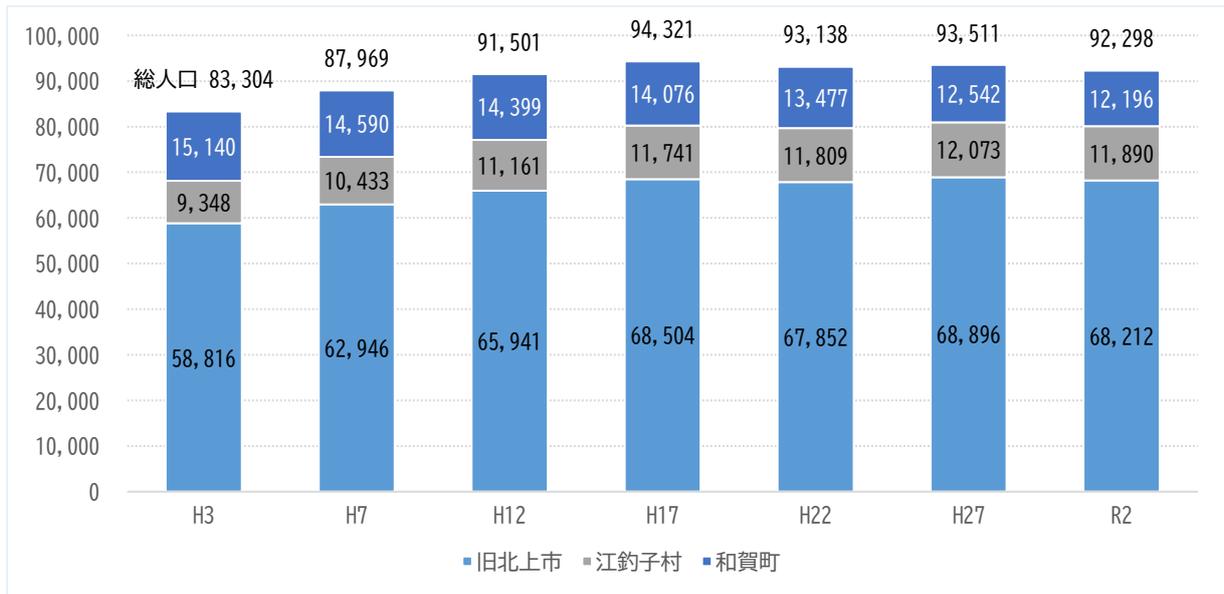
出典：気象庁、東洋経済新報社「2020都市データパック」

3.4 総人口

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人をピークに以降増減を繰り返し、令和2年3月末時点で92,298人となっています。（図表3）

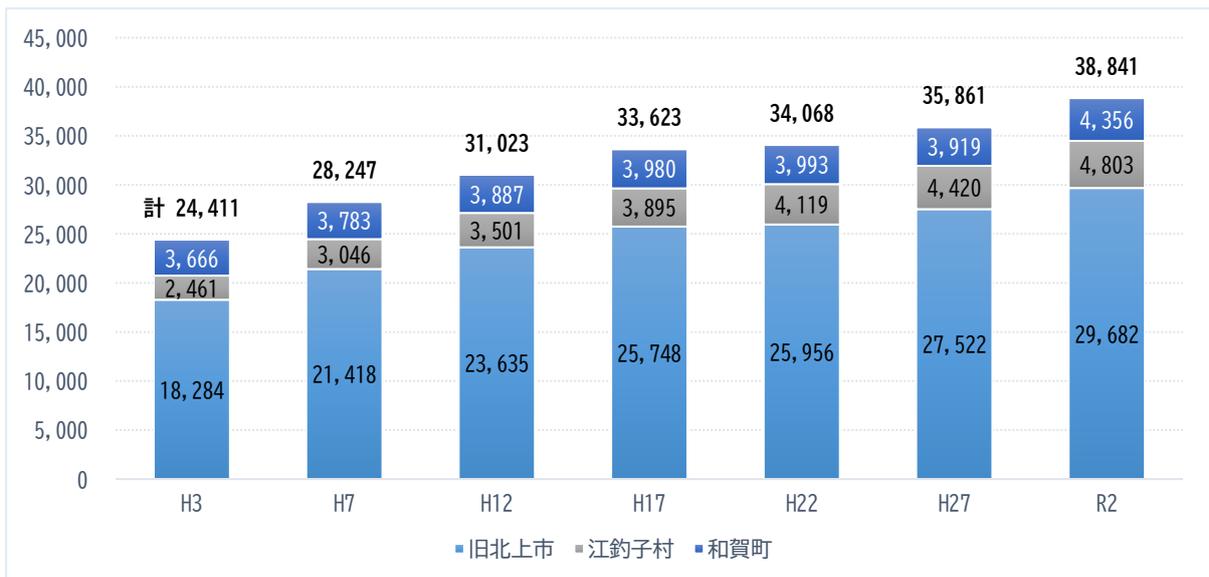
旧市町村単位でみると、旧北上市、江釣子村は増加傾向にあったものの、平成17年以降は総人口と同じように増減を繰り返しています。一方、和賀町は合併以降一貫して減少しています。世帯数については、三市町村とも増加傾向を維持しており、この30年間で約14,000世帯増加しています。

図表3：三市町村別人口の推移（人）



出典：総務省「国勢調査」、北上市住民基本台帳を再編加工

図表4：世帯数の推移



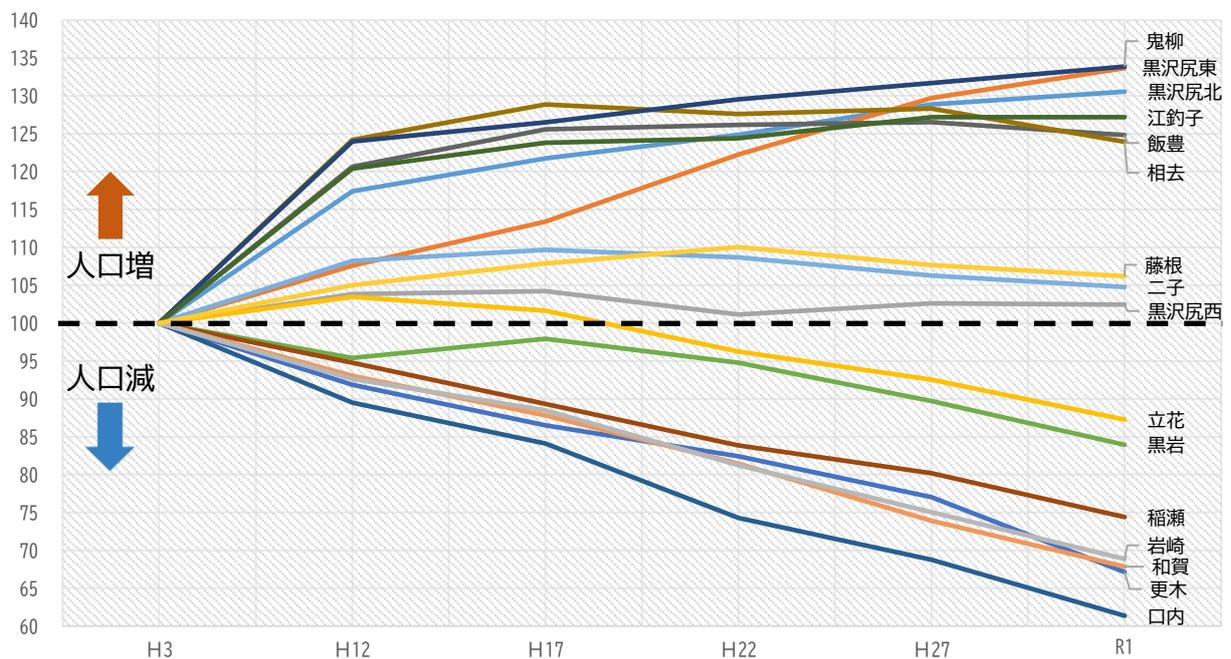
出典：総務省「国勢調査」、北上市住民基本台帳を再編加工

《市内16地区別の人口推移》

図表5から市内16地区別の人口推移を把握します。市街地エリアの黒沢尻北、黒沢尻東の2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、北上川を挟んで東岸にある立花、更木、黒岩、稲瀬、口内と市西部の和賀、岩崎の計7地区においては、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%以上減少しており、口内地区にあっては減少率が約40%と減少度合いが最も大きい状況にあります。人口増加地域と人口減少地域の二極化が進んでいます。



図表5：市内16地区別の人口推移（平成3年3月末を100とした場合の増減率）



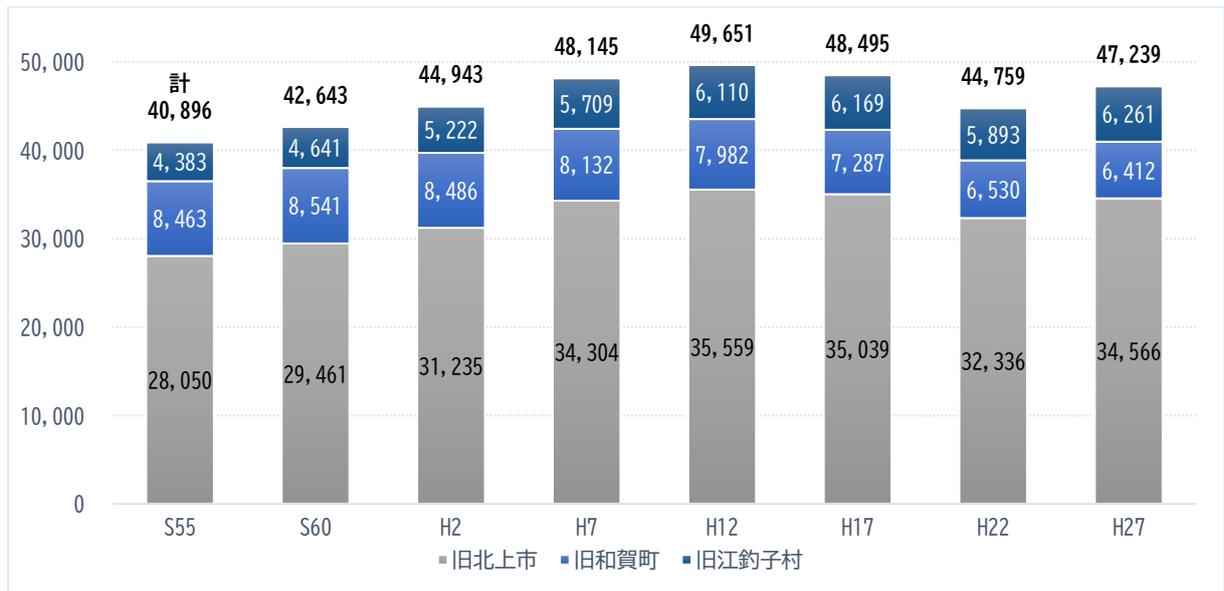
出典：北上市住民基本台帳を再編加工

3.5 就業人口

就業人口は増加基調を維持し、平成27年時点で47,239人となっています。三市町村別でみると、旧北上市、江釣子村は増加していますが、和賀町は減少しており、合併前（平成2年）と平成27年とで比較すると約2,000人減少しています。（図表6）

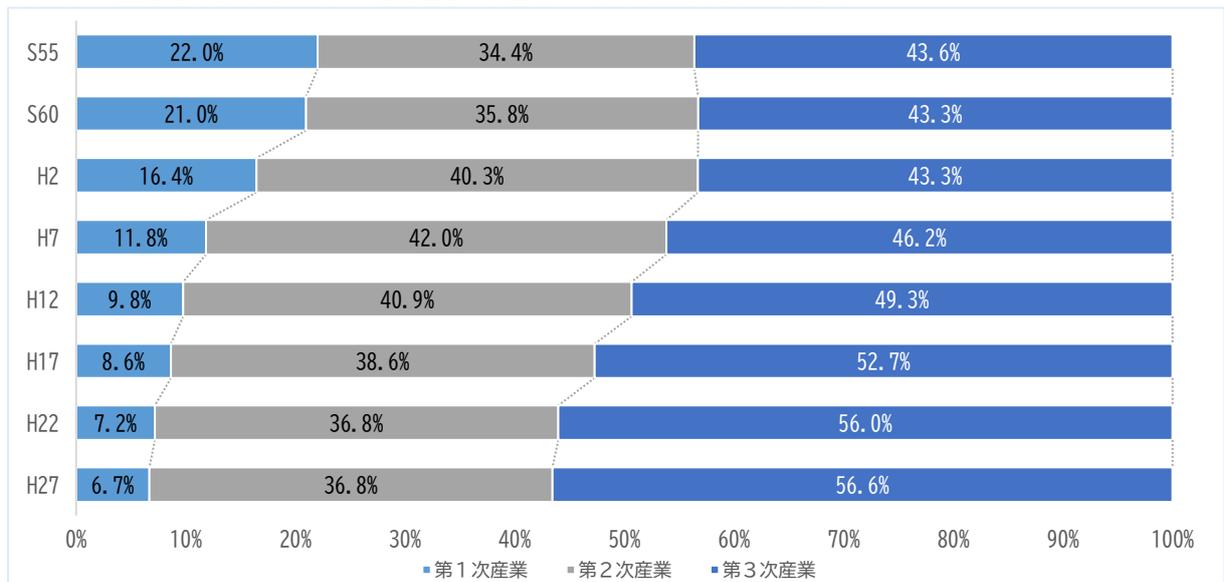
また、図表7から産業部門別の割合をみると、第1次産業（農林業）では合併前の16.4%から平成27年の6.7%まで大幅に減少していますが、第2次産業（建設・製造業）及び第3次産業（小売・飲食サービス業等）では増加しています。特に第3次産業の就業人口は平成27年で56.6%と全体の半数以上を占めています。

図表6：就業人口の推移（人）



出典：総務省「国勢調査」再編加工

図表7：産業部門別就業人口（割合）の推移 ※分類不能の就業者を除く

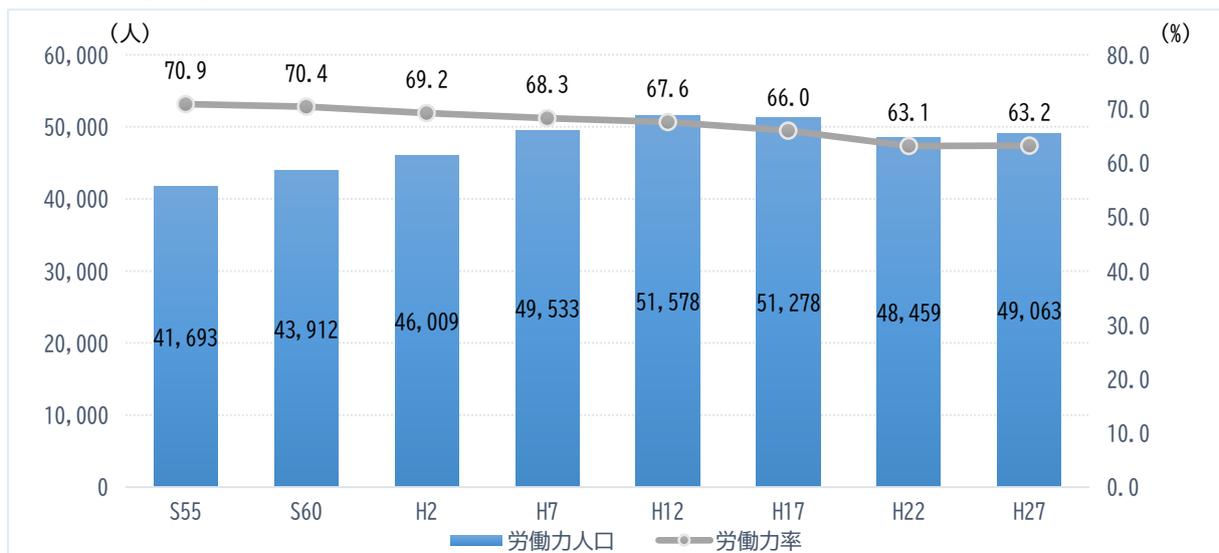


出典：総務省「国勢調査」再編加工

図表 8 から労働力人口¹の推移をみると、就業人口と同様に増加傾向にあります。しかし、労働力率²は減少傾向が続いており、少子高齢化が進むと労働力の確保はより一層ひっ迫すると推察されます。

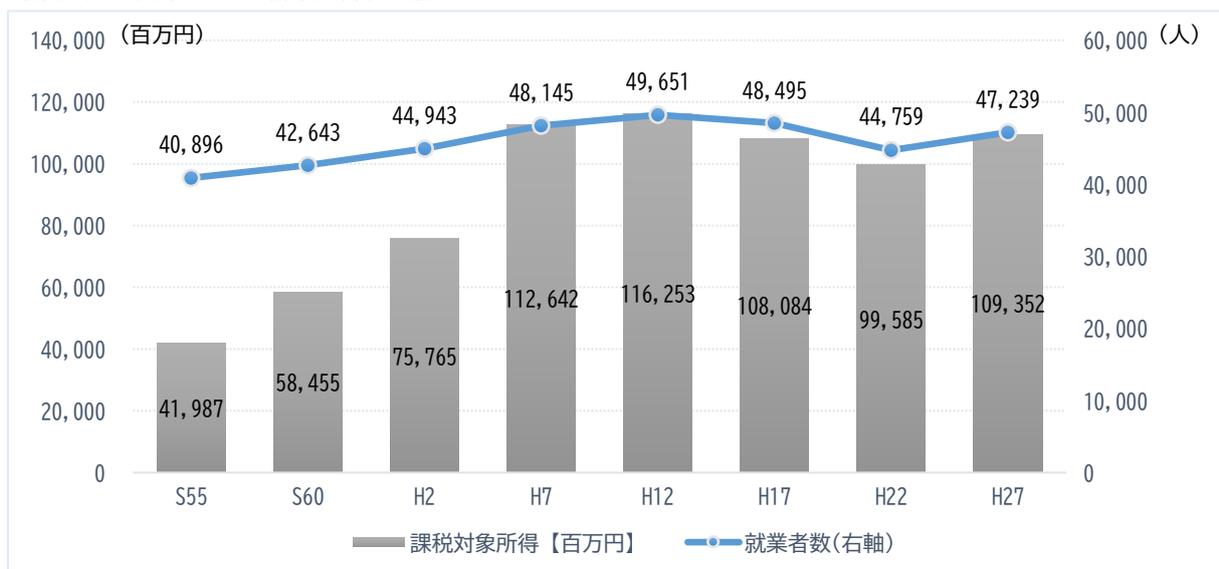
また、図表 9 から就業人口と所得の関係をみると、就業人口と同様に所得も増加傾向にあります。リーマンショックの影響が残る平成22年には一旦落ち込みますが、平成27年には再び増加に転じています。

図表 8：労働力人口の推移



出典：総務省「国勢調査」再編加工

図表 9：就業人口と課税所得の推移



出典：総務省「市町村税課税状況等の調」、総務省「国勢調査」再編加工

¹ 15歳以上の人口のうち、就業者と完全失業者の合計値

² 生産年齢人口(15歳以上)に対する労働力人口(経済活動をしている者)の比率。

第4章 行政基盤に関する検証

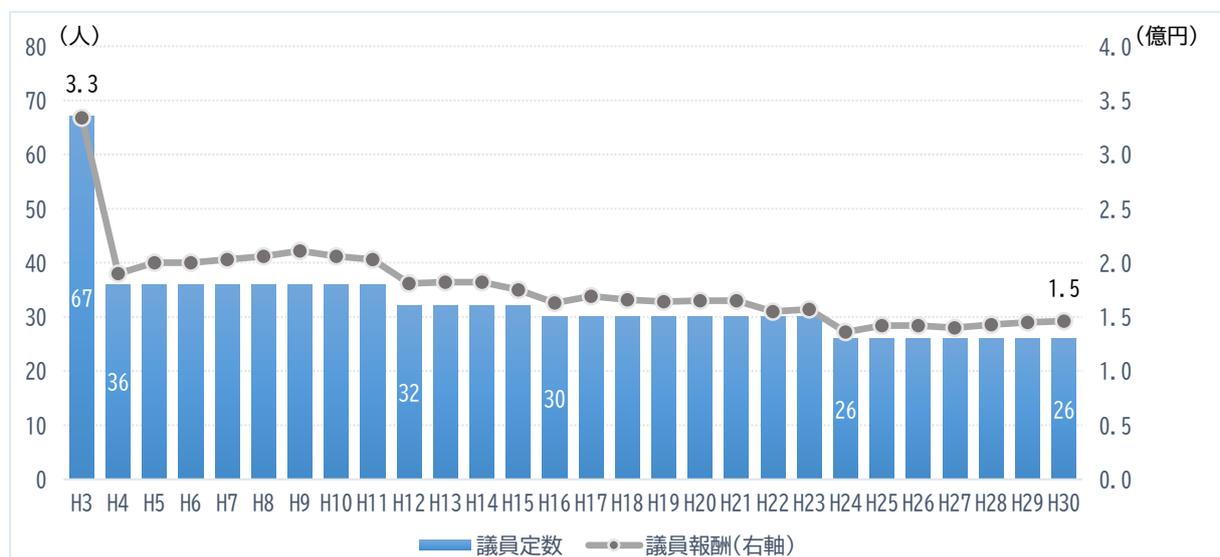
この章では、合併以降の行政基盤について、議員定数、職員数及び人件費の推移を明らかにすることで、合併後の規模・業務量に応じた組織の効率化、合理化の成果を検証します。

4.1 議員定数

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10：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

4.2 職員数

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³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。

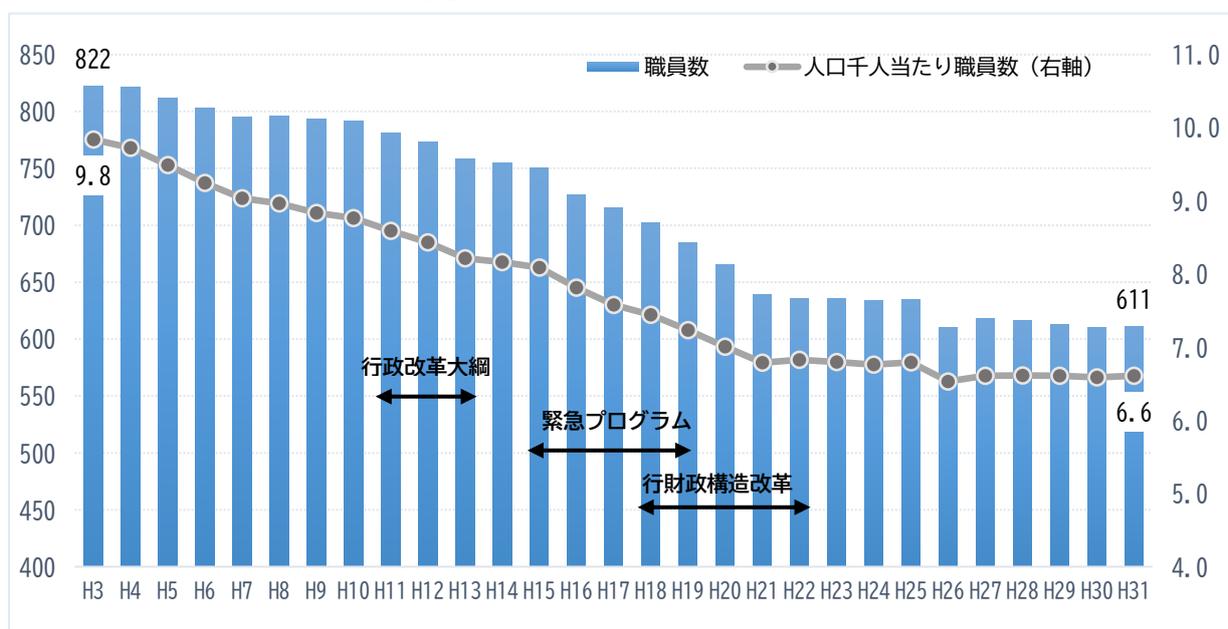
人口千人あたりの職員数（任期付職員を除く総数）についても、合併当時の9.8人から現在では6.6人にまで減少しています（図表11）。

³ 定年まで働く正職員とは異なり、採用時に任期を定めて雇用される職員のこと。一時的な業務量の増加への対応や特定の専門的スキルを要する人材を一定期間必要とされる場合などに採用される。

なお、総務省の「類似団体⁴職員数の状況」（図表12）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。同様に県内市部の平均職員数は69.52人であり、北上市の類似団体（全国で88団体）の平均職員数と比べて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が、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。

また、図表13から直近10年間の部門別の職員配置状況をみると、主に保健福祉、子育て支援を担当とする民生部門に従事する職員の割合が増加しています。多種多様化する社会保障制度への対応や幅広い子育て支援ニーズ等に注力している状況が伺え、需要に見合った適正な定員管理を行っています。

図表11：職員数の推移（人）※任期付職員を除く



出典：北上市企画部政策企画課

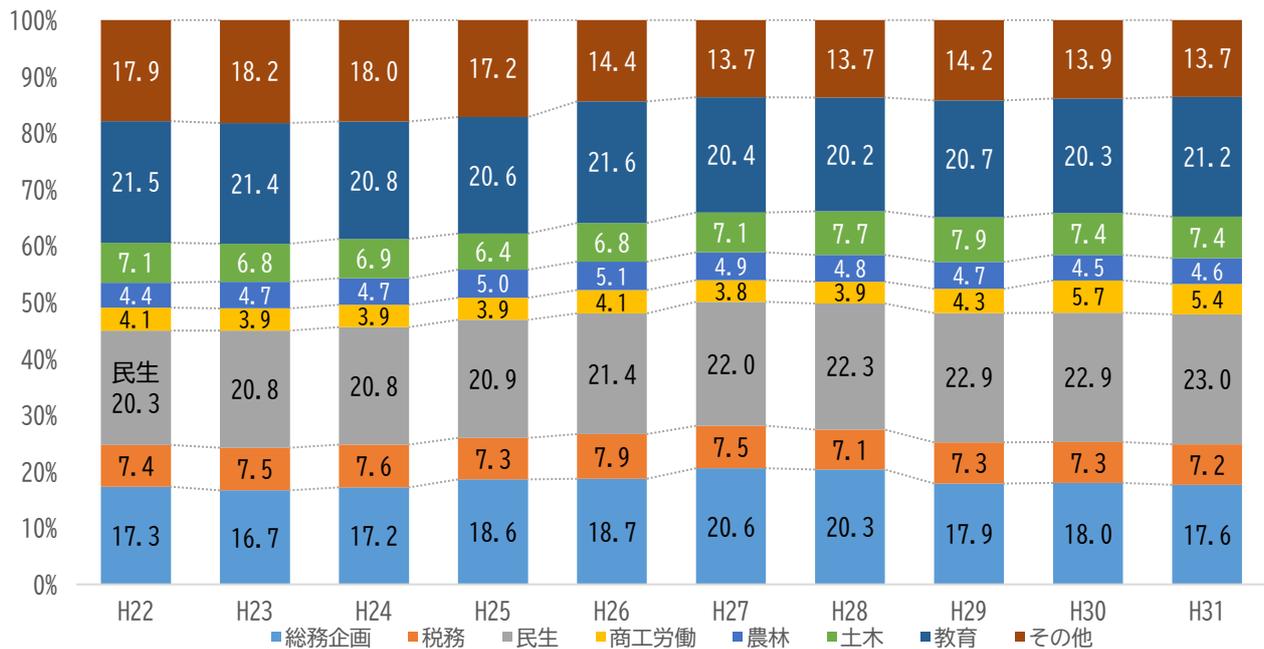
図表12：類似団体（県内）人口1万人あたり職員数（普通会計）の比較（人）

北上市	類似団体平均	県内市平均
66.31	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

⁴ 市区町村を人口と産業構造により類型化し、それぞれに分類された自治体同士のことを言う。北上市との類似団体は、県内では宮古市、東北では気仙沼市（宮城県）、大館市（秋田県）、米沢市（山形県）、白河市（福島県）、南相馬市（福島県）がこれに該当する。

図表13：部門別の職員割合の推移

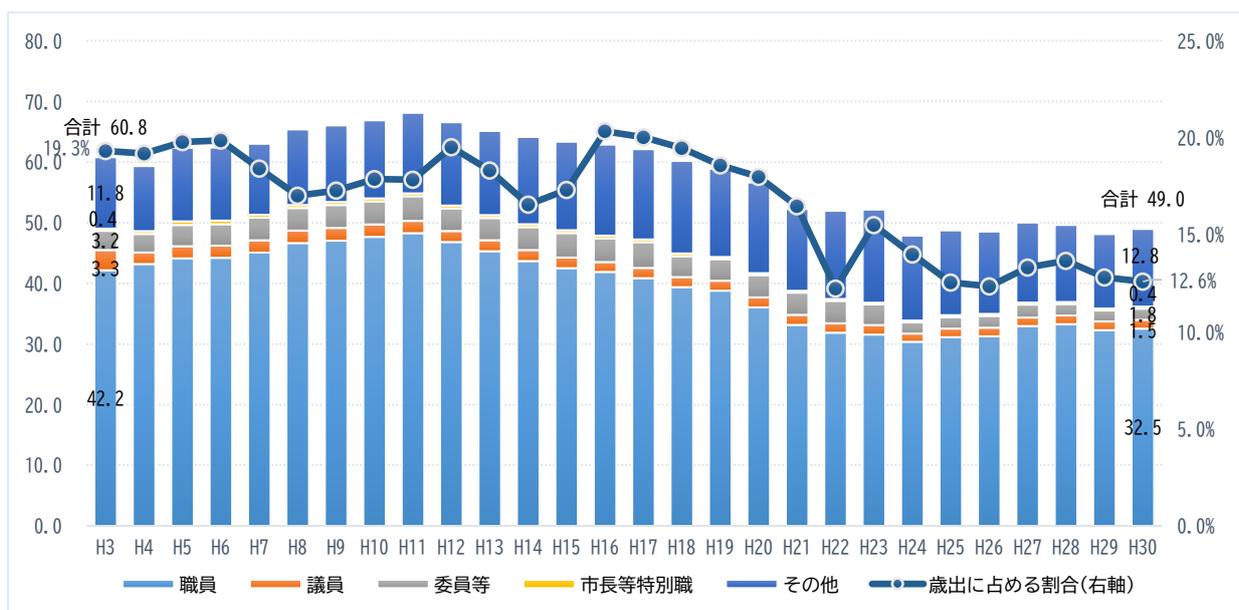


出典：総務省「地方公共団体定員管理調査」再編加工

4.3 人件費

人件費については、行財政改革の取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年度の決算総額額を比較すると約10億円の削減となっています。歳出総額に占める人件費の割合においては、合併時の19.3%から平成30年度決算では12.6%まで抑制(人件費総額では11.8億円の削減)されています。

図表14：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

4.4 小括

- 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、各種委員会及び附属機関等の委員数、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、この新たに創出された財源が、少子高齢者社会が進展するなかで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。
- 市民サービスの維持・向上の面においても、旧北上市、和賀町、江釣子村の3つの庁舎を有効活用するなど、市民の利便性を確保しながらより身近な市民サービスを提供してきたところです。
- 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なく質の向上にもこだわった行政経営に努めています。

第5章 財政基盤に関する検証

この章では、合併後の財政基盤について、一般会計の歳入・歳出の決算状況からその推移を明らかにすることで、北上市の財政状況がどのように変化してきたのかを検証します。

5.1 歳入歳出決算額

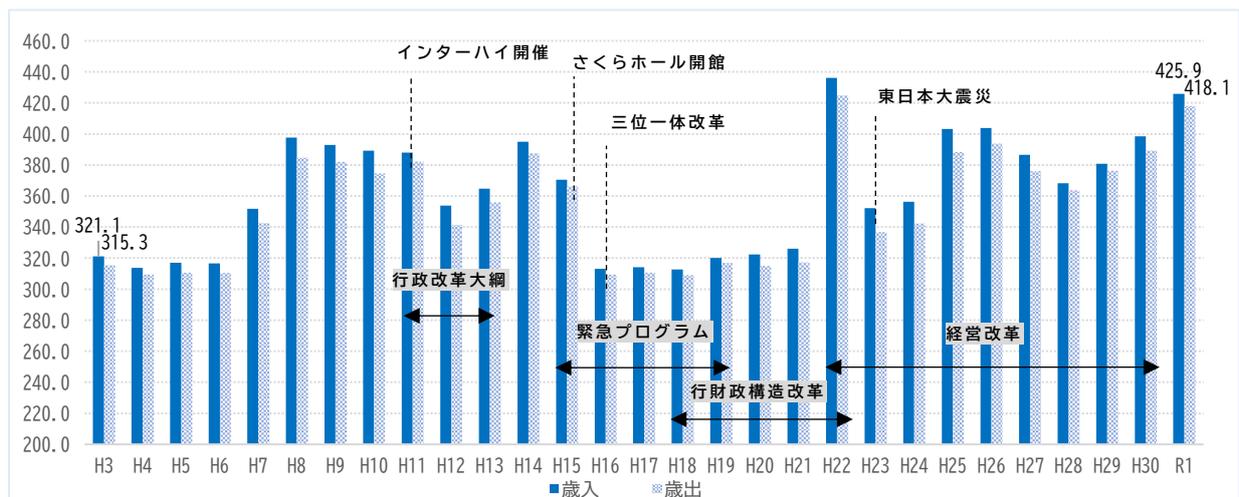
ポイント

- 歳入歳出決算額は、平成15年度まで増加傾向にあります。その後は一転、国の三位一体改革による地方交付税の落込みや市独自の行財政改革による緊縮財政を経て減少に転じましたが、近年では新たな行政需要への対応やインフラ資産マネジメントに係る施設維持経費等により再び増加傾向にあります。

1) 歳入歳出決算額

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400億円近傍で推移しています。合併後10年ほどは新市建設計画⁵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年度からは国の三位一体改革による地方交付税⁶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、第三セクター等改革推進債を活用（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15：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」、北上市財政課「令和元年度決算カード」再編加工

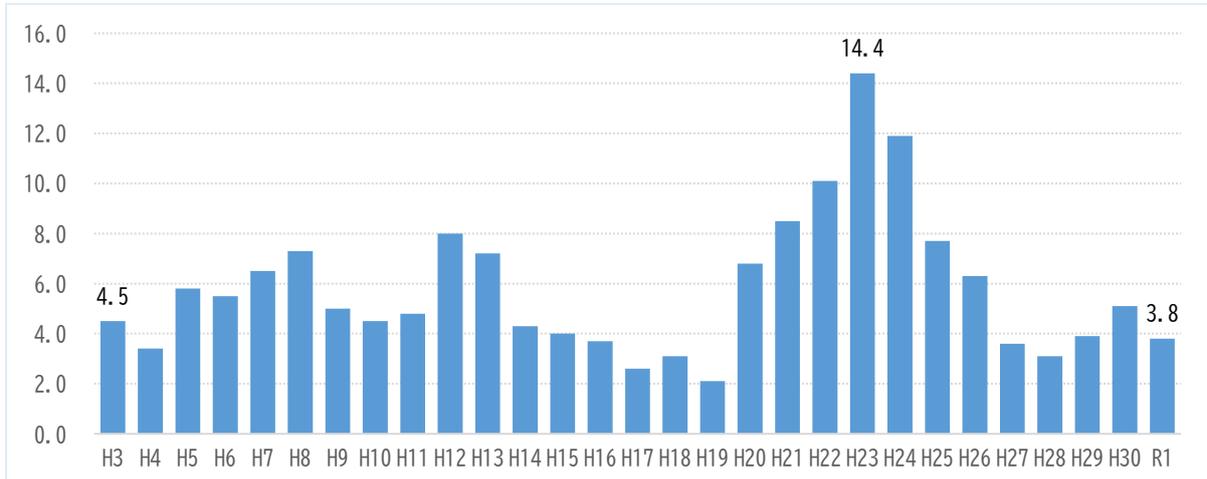
⁵ 合併後の新市を建設していくための基本方針や主要事業、公共施設の整備計画等をまとめたもの。北上市和賀町江釣子村合併協議会により平成2年12月に策定。

⁶ 国が国税のうち所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税のそれぞれを一定の割合で地方自治体に交付する税のこと。地方交付税のうち普通交付税は、地方自治体の財源不足額に充てられる。

2) 実質収支

実質収支⁷は、年度ごとに増減を繰り返していますが一貫して黒字を維持しています。直近10年では、平成23年度の14.4億円をピークに減少傾向にあり、増減を繰り返す状況にあります。

図表16：実質収支の推移（億円）



出典：総務省「地方財政状況調査」、北上市財政課「令和元年度決算カード」再編加工

5.2 歳入

ポイント

- 歳入決算額は増加傾向です。合併時から歳入総額の40%近傍で推移していた自主財源⁸は、市税収入等の増加により近年では50%近傍で推移しています。
- 市税総額は堅調な伸びを見せています。企業立地等経済発展による個人所得の増加や人口増加に加え、経営改革による市税（法人市民税、固定資産税）の税率改定のほか、景況の改善や住宅着工数の増加の影響が考えられます。
- 市債の発行（市の借金）は、合併直後は新市建設計画に掲げる公共施設の建設や道路整備等のハード関連事業により70億円ベースまで増加しています。平成16年度以降は、行財政改革の取組みによる大規模工事の抑制や適債事業の精査により、20億円台まで縮減しています。平成23年度以降は財源不足の穴埋めに使われる臨時財政対策債の発行額が増加しましたが、近年では学校施設整備や道路整備関連事業への通常分の借入金が増加傾向しています。
- ふるさと納税は増加傾向にあり、令和元年度決算では県内第1位、東北圏内でも第5位の水準にあります。

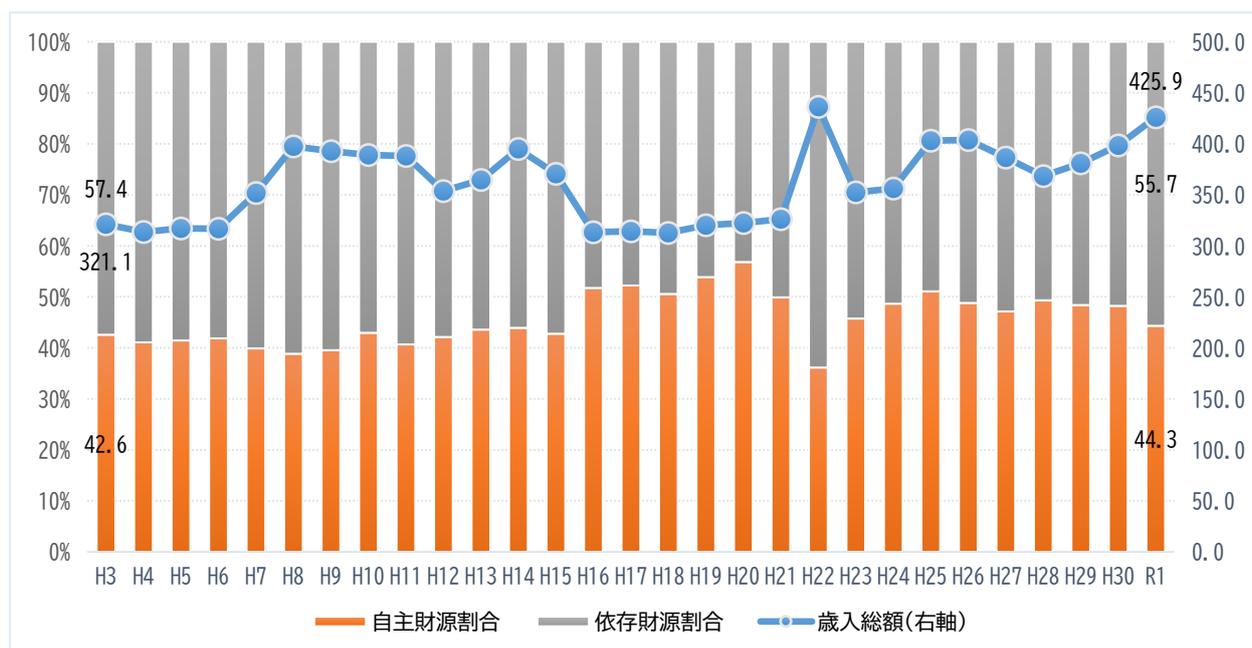
⁷ 歳入総額から歳出総額を差し引いた形式収支から、年度内に完了しなかった工事費など翌年度に繰り越した費用を差し引いた金額をいう。一般的に黒字・赤字とはこの実質収支で語られる。

⁸ 自治体が自らの権能に基づいて自主的に収入できる財源。市町村民税、固定資産税等の地方税のほか、分担金・負担金、使用料、手数料、寄付金等が該当する。

1) 性質別歳入決算額

性質別歳入決算額の推移を図表17に示します。合併時から歳入総額の40%近傍で推移していた自主財源⁹は、市税収入等の増加により近年では50%近傍で推移しています。依存財源¹⁰は、平成15年度までは歳入総額の60%近傍で推移していますが、平成16年度以降は三位一体改革による地方交付税の落込みや市独自の行財政改革による歳出の抑制の影響（投資的事業の抑制により、その財源となる国等補助金の減少）を経て、近年では50%近傍で推移しています。

図表17：性質別歳入決算額の割合と決算総額の推移（億円）



出典：総務省「地方財政状況調査」、北上市財政課「令和元年度決算カード」再編加工

2) 市税（普通税）収入

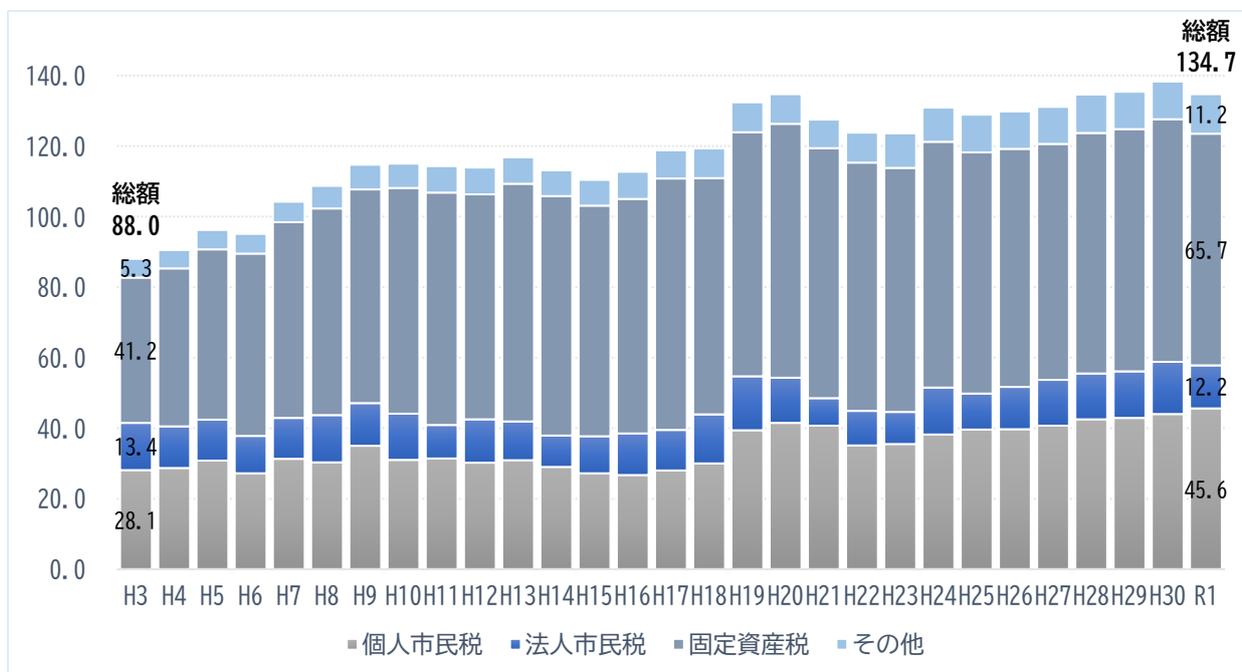
図表18に示すとおり、市税収入は合併以降増加傾向を維持しております。これは企業誘致等経済発展による働き手や個人所得の増加、人口増加の影響によるものと考えられます。平成3年度決算での総額は88億円ですが、令和元年度決算では134.7億円まで増加しています。平成20年度にはリーマンショックの影響により個人・法人市民税が一時的に落ち込みますが、経営改革による市税（法人市民税、固定資産税）の税率改定のほか、国税（所得税）から地方税（住民税）への税源移譲、景況の改善や住宅着工数の増加もあり市税総額は堅調な伸びを見せています。

⁹ 自治体が自らの権能に基づいて自主的に収入できる財源。市町村民税、固定資産税等の地方税のほか、分担金・負担金、使用料、手数料、寄付金等が該当する。

¹⁰ 国や県の意思決定により自治体に交付される財源。地方交付税、国・県支出金、地方譲与税等が該当する。

しかし、令和2年度以降は新型コロナウイルスの影響による経済活動の停滞により、法人市民税など大幅な税収減が見込まれることから、今後の動向を注視ながら状況に応じた弾力性のある財政運営が求められます。

図表18：市税（普通税）収入の推移（億円）



出典：総務省「地方財政状況調査」、北上市財政課「令和元年度決算カード」再編加工

3) 地方交付税

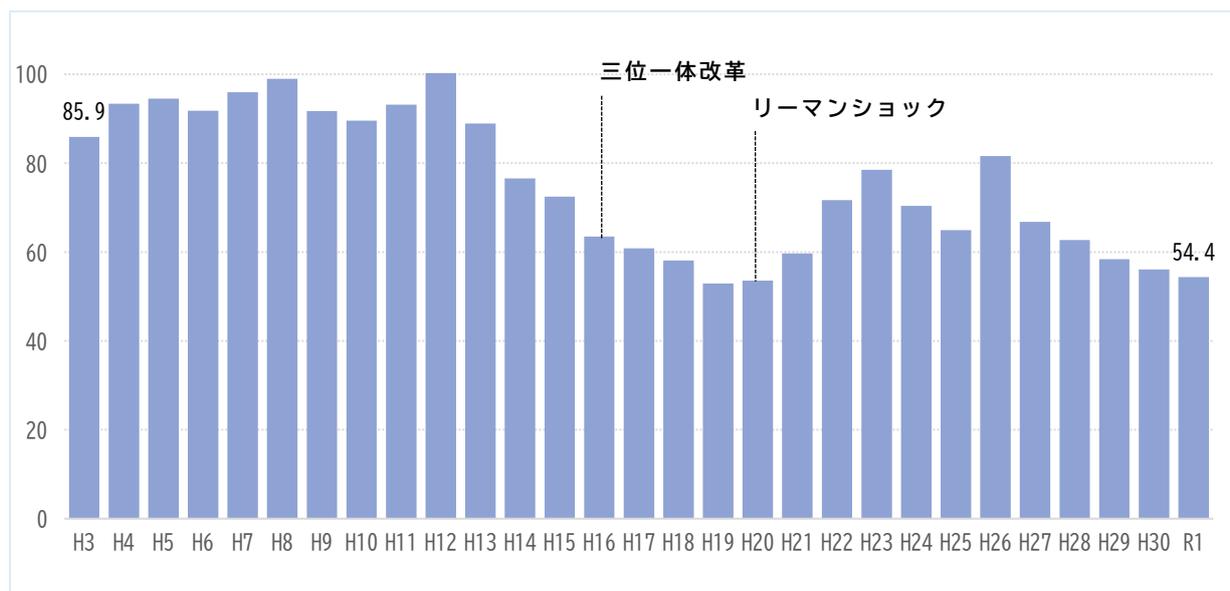
図表19のとおり地方交付税は減少傾向が続き、合併当時は85.9億円でしたが、令和元年度決算では54.4億円まで減少しています。これは、市税の増加による基準財政収入額¹¹の伸び、普通交付税の臨時財政対策債へ振替え¹²や国の三位一体改革による地方交付税の大幅な縮減が主な要因として考えられます。

平成20年度以降はリーマンショック後の景気後退による市税の続落や、国の歳出特別枠・別枠加算による財政措置の影響により一時的に持ち直したものの、東日本大震災に係る震災復興特別交付税の減額等もあり、近年では再び減少傾向にあります。

¹¹ 各地方公共団体の標準的な地方税収入額のこと。地方交付税算定の基になる。

¹² 国から支払われるべき普通交付税（地方交付税のうち、全国一律の基準により算定された各自治体の財源不足に対して交付される交付税）が不足し、その不足分を自治体が借金をして賄うこと。その借金（市債）を臨時財政対策債と言う。

図表19：地方交付税の推移（億円）



出典：総務省「地方財政状況調査」、北上市財政課「令和元年度決算カード」再編加工

4) 市債の発行額

市債¹³の発行額は合併以降増加傾向にあり、平成15年度決算額で約76億円と合併時の2倍の水準になっています。これは新市建設計画に基づく大規模な施設建設や道路整備・改良工事に伴う借入金の増額によるものと考えられますが、平成16年度以降は一転、概ね20億円台で推移しています。

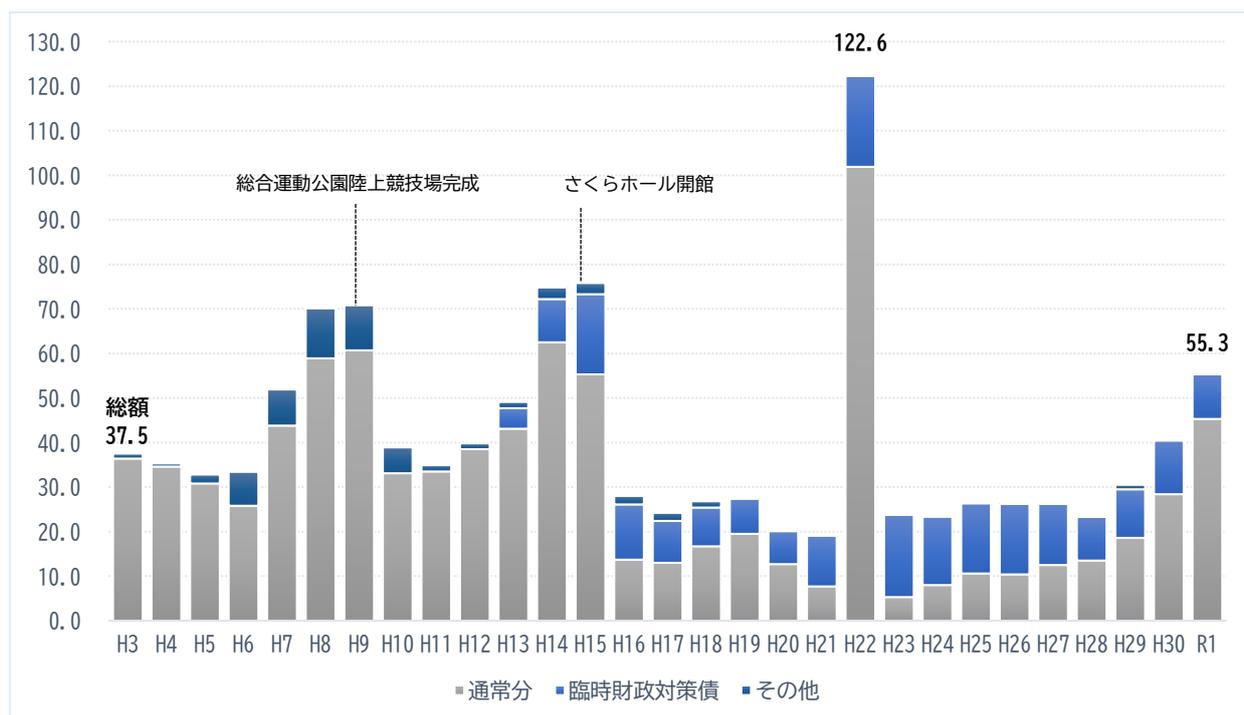
また、平成22年度には北上市土地開発公社の解散に伴う有利子負債の償還のために、第三セクター等改革推進債を活用（96.8億円）したことにより突出した年度になっています。

借入金の内訳をみると、平成13年度以降は国の地方交付税の減額に伴う臨時財政対策債¹⁴の占める割合が増加していますが、近年では借入を抑制する傾向にあります。代わりに学校施設整備や道路整備関連事業への通常分の借入金が増加傾向にあり、令和元年度決算での総額は55.3億円と近年では突出しています。大手企業の進出による道路等インフラ関連整備事業や老朽化した小中学校等公共施設の長寿命化工事、北上済生会病院新病院建設の影響が大きいと考えられます。

¹³ 学校や道路の建設等多額の費用を要する際に銀行などから調達する借入金。借金のこと。

¹⁴ 平成13年度から導入された制度で、地方自治体の財源不足を穴埋めするために可能となった赤字公債のこと。従来の地方債と異なり建設事業以外の経費に充てられる。

図表20：市債発行額（億円）

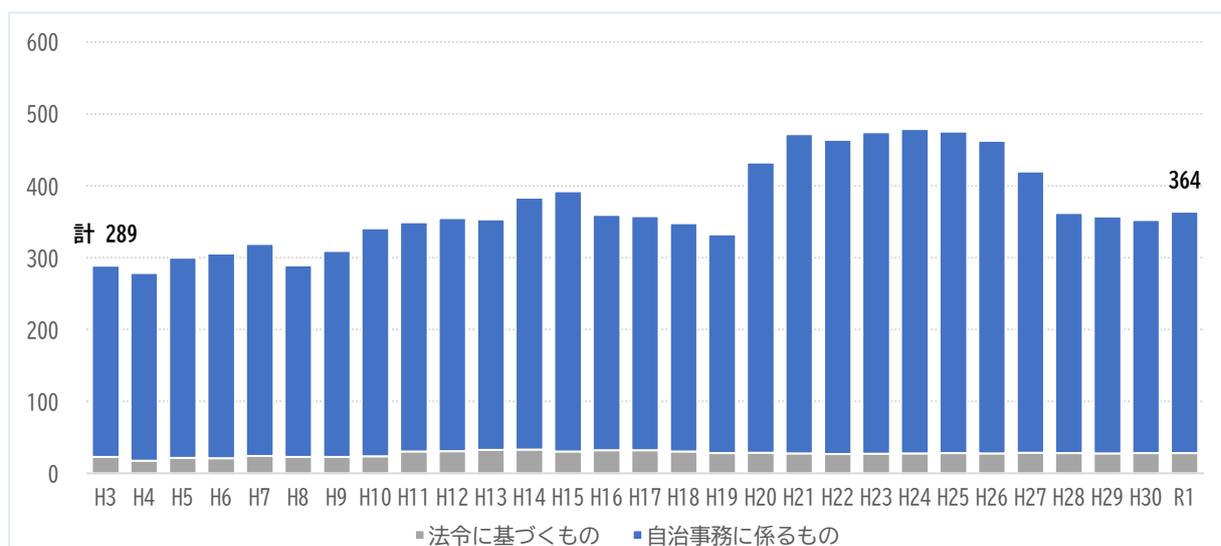


出典：総務省「地方財政状況調査」、北上市財政課「令和元年度決算カード」再編加工

5) 手数料

合併以降大幅な増減もなく推移していましたが、北上市行財政構造改革計画（平成18～22年度）における使用料手数料の見直しにより、平成20年度から増加しています。平成28年度からは、岩手中部クリーンセンターの稼働によるごみ処理手数料の減額（事業系可燃ごみの運搬手数料の納入先を市から同センターに移管）により、再び減少に転じています。

図表21：手数料の推移（百万円）

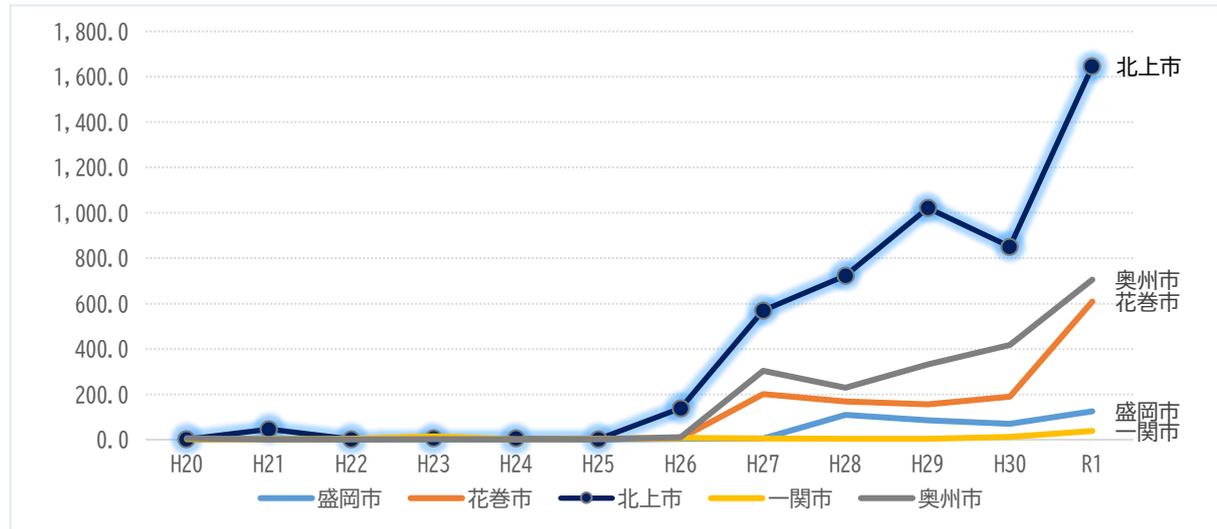


出典：総務省「地方財政状況調査」、北上市財政課「令和元年度決算統計」再編加工

6) ふるさと納税

ふるさと納税¹⁵は平成26年度から大幅な増加に転じており、令和元年度実績では16億円を超え県内第1位となっています。東北圏内の全自治体の中でも寒河江市、山形市、酒田市、天童市に次ぐ5番目の水準となっています。

図表22：ふるさと納税の推移（百万円）



出典：総務省「ふるさと納税現況調査」

図表23：東北圏内ふるさと納税額ランキング（上位10団体）

順位	団体名	金額(千円)	件数
1	寒河江市（山形県）	4,423,410	204,666
2	山形市（山形県）	3,165,882	156,489
3	酒田市（山形県）	1,885,632	107,940
4	天童市（山形県）	1,801,423	101,504
5	北上市（岩手県）	1,645,118	95,972
6	角田市（宮城県）	1,641,488	37,655
7	東根市（山形県）	1,523,362	75,558
8	米沢市（山形県）	1,393,438	30,810
9	名取市（宮城県）	1,197,308	41,155
10	上山市（山形県）	1,079,083	78,269

出典：総務省「ふるさと納税現況調査」再編加工

¹⁵ 自分の選んだ自治体（都道府県、市区町村）に寄付を行うこと。寄付額のうち2,000円を超える分については、所得税と住民税から原則として全額控除が受けられる。多くの自治体では寄付への感謝として地域の産品等を返礼品として寄付者に届けている。

5.3 歳出

ポイント

- 歳出決算額も歳入決算同様に増加傾向にあります。背景として、生活保護費や高齢者施策、子ども手当等の実施に伴う社会保障費等の義務的経費が増加傾向にあります。
- 扶助費は、生活保護費の増加や高齢者・子育て支援施策の充実等により増大しており、合併時の4倍の水準に達しています。
- 公債費（借金の返済費用。元金と利子の償還金）は、年度によっては増減がありますが、概ね40億円近傍で推移しています。行財政改革による投資的経費の抑制もあり、平成26年度をピークに減少傾向にあります。
- 普通建設事業費（投資的経費）は、合併直後からは新市建設計画関連事業により増加していましたが、平成15年度以降は行財政改革の取組みから抑制してきました。近年では公共施設等の長寿命化等新たな需要により再び増加傾向にあります。
- 基金残高は平成14年度以降減少を続けましたが、平成21年度から増加に転じ令和元年度では約90億円と合併以降最大の水準に達しています。内訳として、市債（市の借金）の返還に充てるための基金（市債管理基金）の割合が増加傾向にあります。
- 市債残高は、合併以降増加し続け、市総合運動公園など大規模建設事業により平成15年度末にはピークの約490億円に達しました。以降、減少に転じましたが、近年では普通建設事業の増加に伴い再び増加しています。

1) 性質別歳出決算額

性質別歳出決算額の推移を図表24に示します。

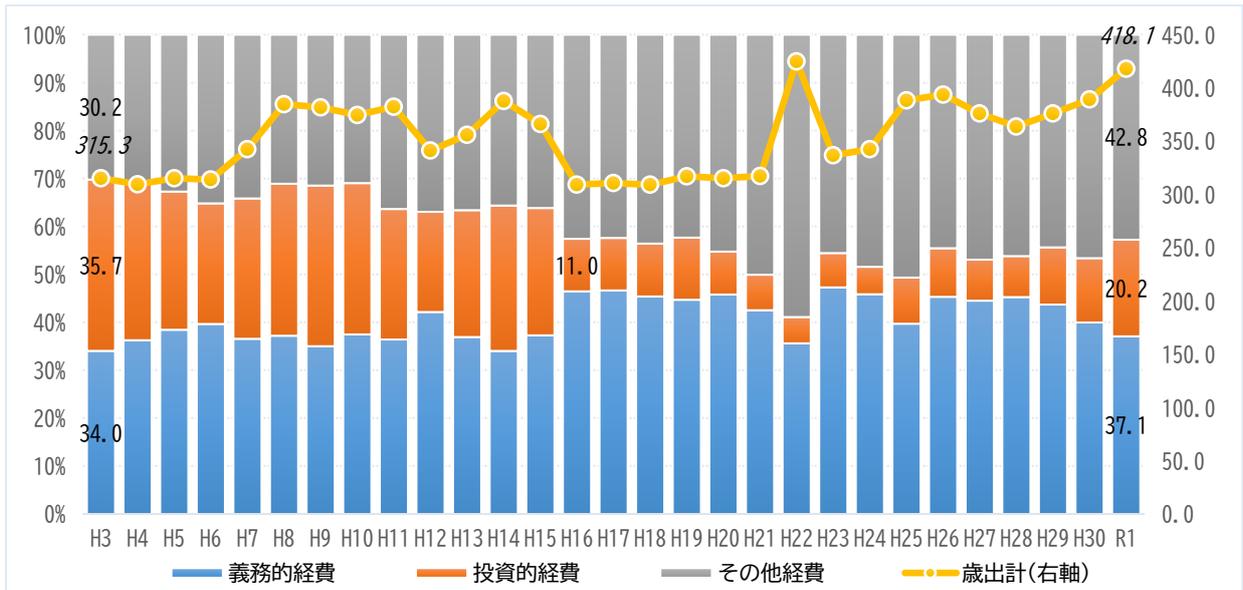
義務的経費¹⁶は、生活保護費等の社会保障費増加に伴い増加傾向にあります。公共工事などの投資的経費¹⁷については、合併以降の新市建設計画に基づく建設事業などにより、歳出総額の3割を超えていました。平成15年度の行財政改革緊急プログラム以降は大幅に抑制され10%台まで落ち込んでいますが、近年は公共施設の長寿命化工事などにより再び増加傾向にあります。

その他経費についても増加傾向にあり、平成22年度では、第三セクター等改革推進債を財源とした北上土地開発公社解散に伴う負債の代位弁済により突出しています。

¹⁶ 人件費（市長・議員報酬、職員給与等）、扶助費（生活保護費、社会保障費等）、公債費（借金の返済費用）といった主として法律上義務付けられた支出をいう。

¹⁷ 建設設備など資本形成に充てられる経費のこと。建物や道路等の普通建設事業や災害復旧事業などが該当する。

図表24：性質別歳出決算額の割合と決算総額の推移（億円）



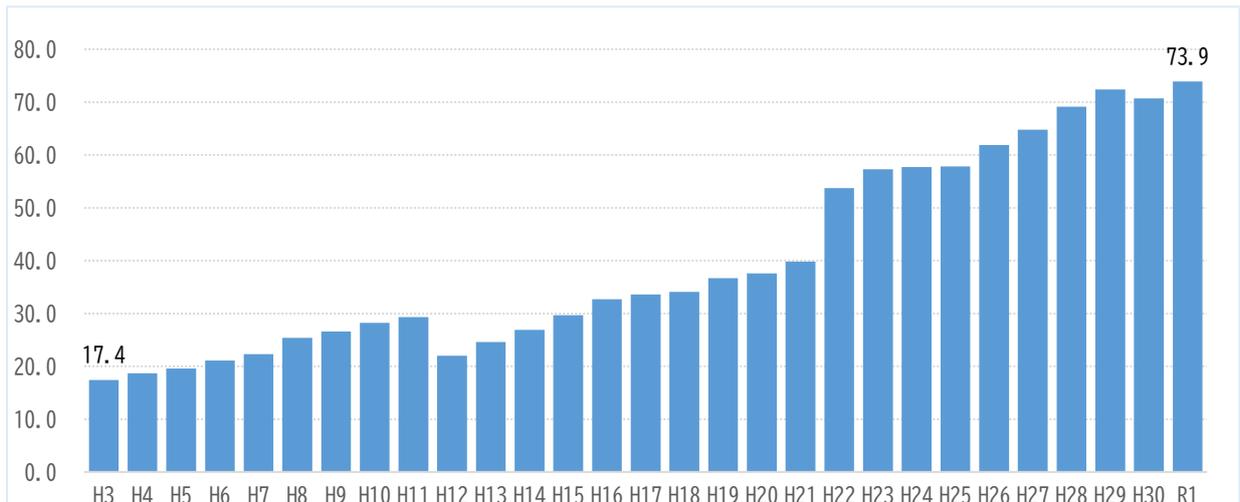
出典：総務省「地方財政状況調査」、北上市財政課「令和元年度決算カード」再編加工

2) 扶助費

図表25のとおり扶助費¹⁸は年々増加傾向にあります。高齢化の進行や医療費助成の拡充など高齢者福祉、子ども手当に代表される子育て支援施策の充実により右肩上がりで増加しており、令和元年度決算額は73.9億円となっています。

合併時の平成3年度決算では17.4億円であることから、当時に比べ約4倍の水準まで増加しています。

図表25：扶助費の推移（億円）



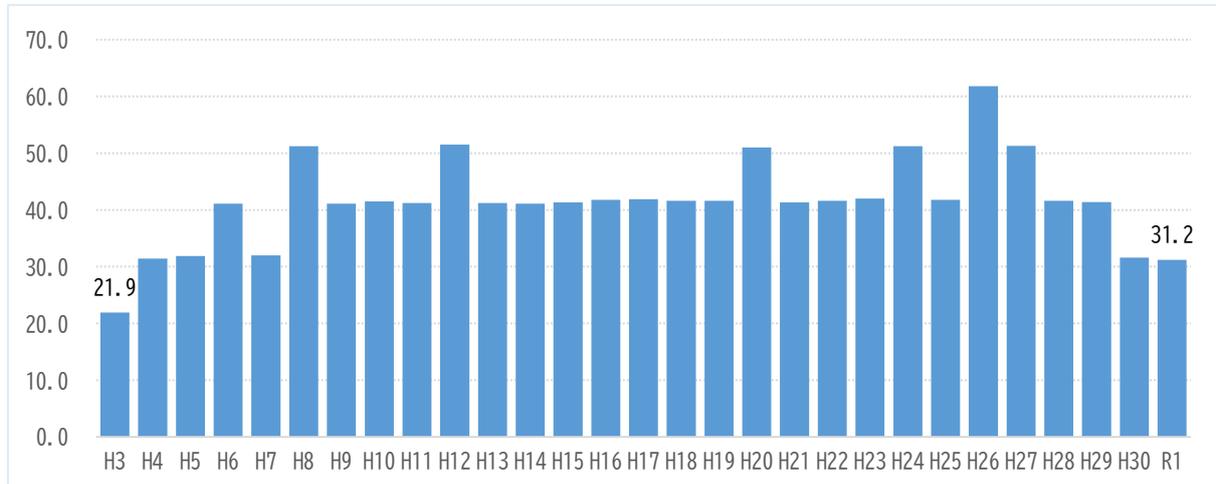
出典：総務省「地方財政状況調査」、北上市財政課「令和元年度決算カード」再編加工

¹⁸ 市が社会保障制度の一環として法令等に基づいて支出する給付費のこと。主に生活保護費、児童手当などが含まれる。

3) 公債費

公債費¹⁹は合併以降増加しましたが、概ね40億円近傍で推移しています。近年では適債事業の精査や借入額の抑制などにより減少傾向にあります。

図表26：公債費の推移（億円）

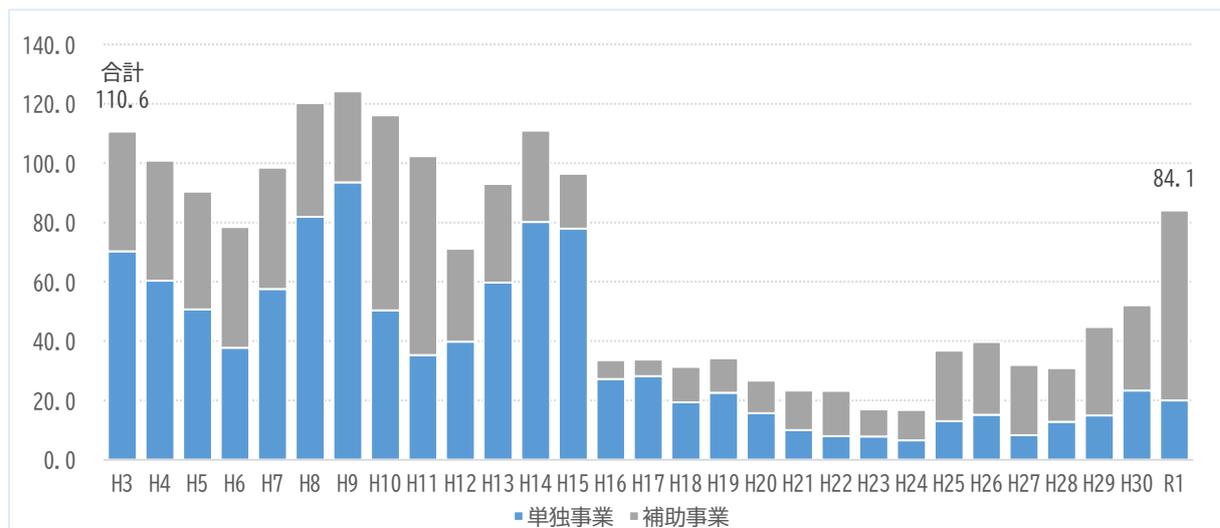


出典：総務省「地方財政状況調査」、北上市財政課「令和元年度決算カード」再編加工

4) 普通建設事業費

図表27から普通建設事業費²⁰の推移をみると、合併当初から平成15年度までは新市建設計画を中心とした建設事業の影響により100億円近傍で推移しています。平成16年度からは行財政改革緊急プログラムによる財政健全化への取組みもあり、20～30億円台まで大幅な減少に転じました。近年では企業立地に伴う道路整備、学校施設や道路橋梁等の長寿命化改良工事等により再び増加傾向にあります。

図表27：普通建設事業費の推移（億円）



出典：総務省「地方財政状況調査」、北上市財政課「令和元年度決算カード」再編加工

¹⁹ 市が借り入れた地方債（借金）の元利償還金（元本と利子の合計）のこと。

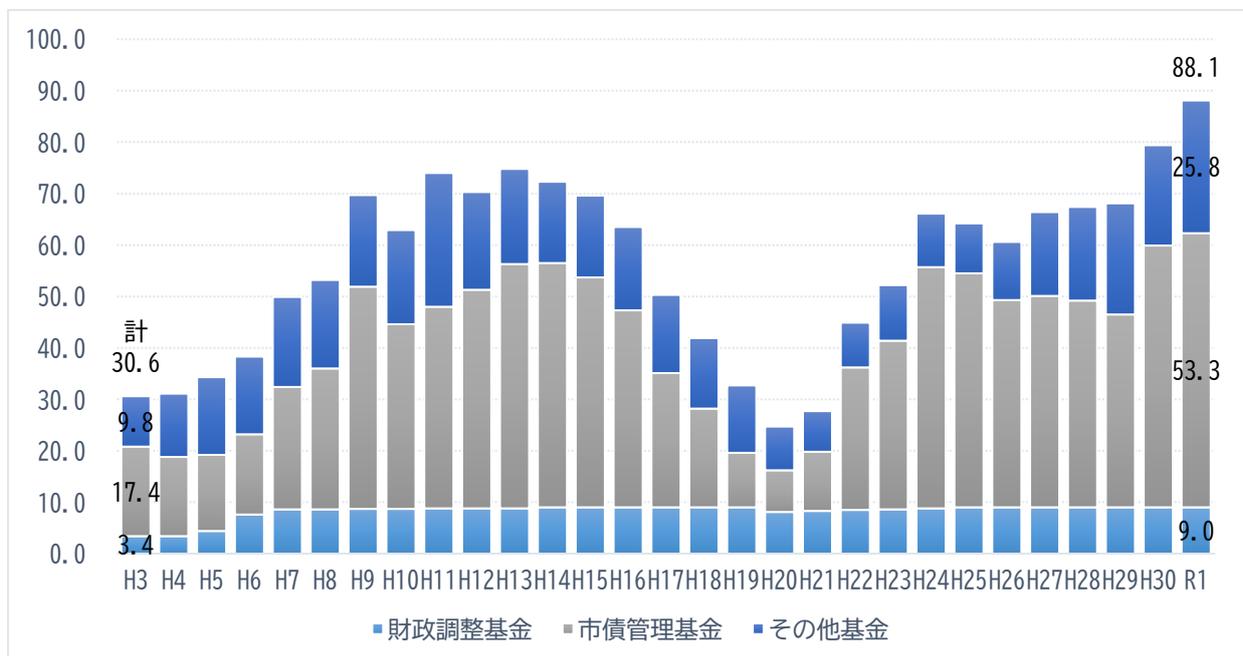
²⁰ 道路、学校、庁舎など公共施設の新増設等に要する建設経費のこと。

5.4 基金残高

図表28に各年度末の基金²¹残高の推移とその内訳を示します。合併時に30.6億円あった基金総額は増え続け、平成13年度までには74.8億円となっています。その後平成20年度には24.7億円まで落ち込みますが、以降再び増加し令和元年度末には88.1億円と合併以降最も多くなっています。

内訳をみると、財政調整基金²²は概ね9億円近傍で推移していますが、市債管理基金²³の増減が著しく、平成13年度に47.5億円まで増加するものの、その後取り崩しが続き平成20年度には8.1億円まで減少しました。以降は再び増加傾向にあり令和元年度末で53.3億円と合併以降ピークに達しています。

図表28：基金残高の推移 ※各年度末現在高（億円）



出典：総務省「地方財政状況調査」、北上市財政課「令和元年度決算カード」再編加工

5.5 市債残高

市債残高²⁴は合併以降増加し続け、平成15年度末には市総合運動公園や市文化交流センターさくらホールの整備などの大規模工事の影響により488.5億円とピークに達し、以降は平成21年度まで減少に転じます。平成22年度末は一旦増加するものの、前述の運動公園やさくらホール整備に係る償還や、第三セクター等改革推進債の繰上償還により減少傾向にありましたが、近年では普通建設事業の増加に伴い再び増加しており、令和元年度末現在で379.2億円となっています。

²¹ 特定の目的のために積み立てた資金のこと。家計における預貯金に相当する。

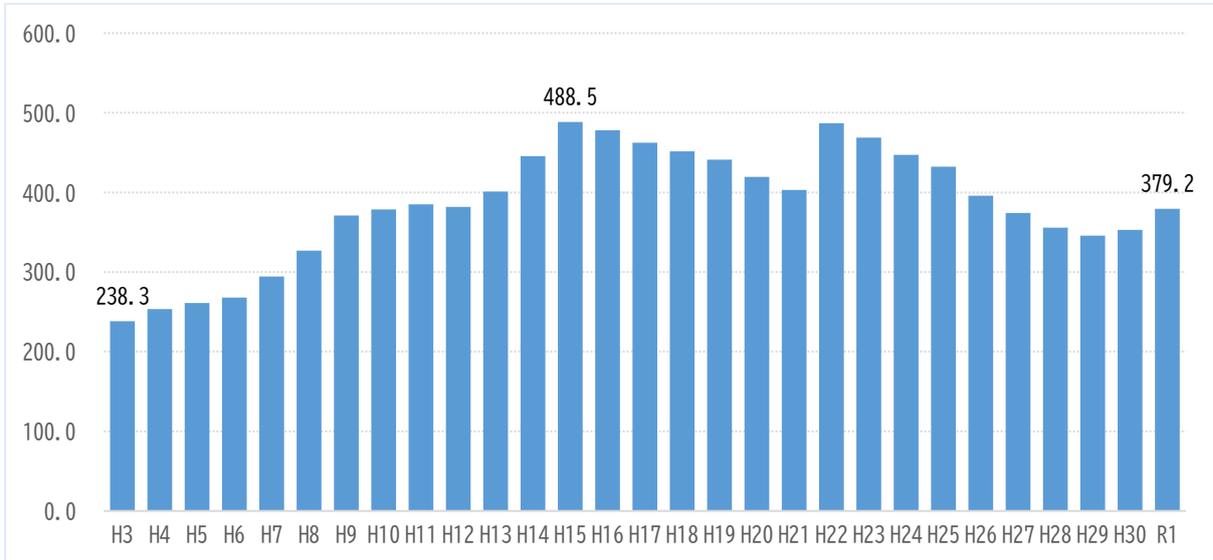
²² 年度における財源の不均衡を調整するために積み立てている貯金のこと。

²³ 市債の償還（返済）に充てるために積み立てている貯金のこと。

²⁴ 公共施設建設や道路整備等に充てや借入金（借金）の残高のこと。

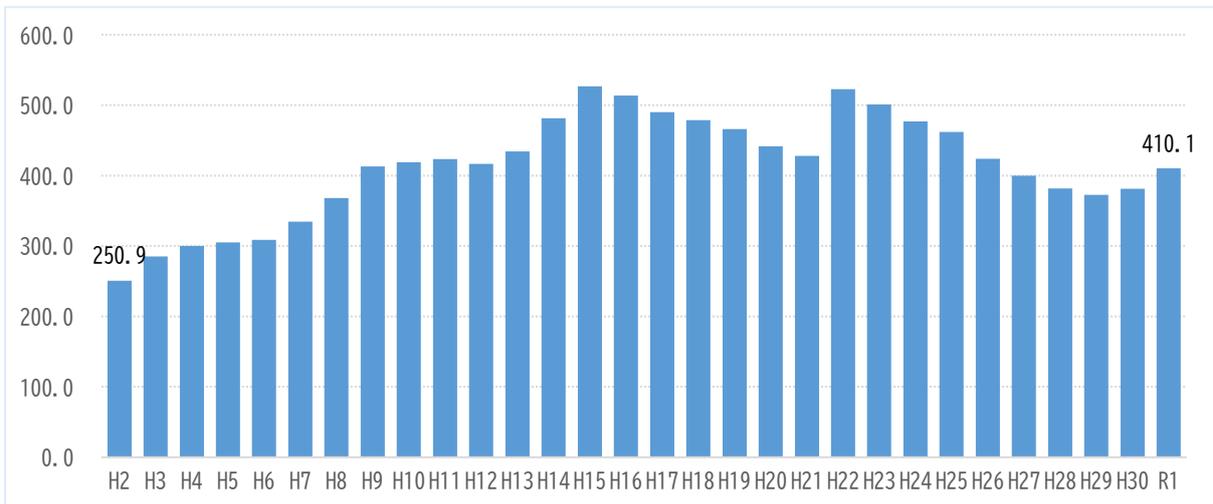
また、図表29に示すとおり、市民1人あたりの市債残高も同様に増加傾向にあり、合併前（平成2年）の250.9千円から令和元年度決算では410.1千円まで増加しています。堅実な財政運営のために、新たな市債発行の抑制や繰り上げ償還をするなどして後年度の負担を抑制する必要があります。

図表29：市債残高（各年度末）の推移（億円）



出典：総務省「地方財政状況調査」、北上市財政課「令和元年度決算カード」再編加工

図表30：人口1人あたりの市債残高（千円） ※H2年度は三市町村の合算値から試算



出典：総務省「地方財政状況調査」、北上市財政課「令和元年度決算カード」再編加工

5.6 主要な財政指標

ポイント

- 主要な財政指標から合併以降の財政運営の状況を整理します。
- 一般的に自治体の財政の豊かさを示す「財政力指数」は、一時の減少を挟みつつも全体的には上昇基調にあり、合併時の0.51から平成30年度には0.71まで上昇しています。近隣市や県内市町村平均と比較しても突出して良い状況にあります。
- 市の収入に占める人件費や扶助費などの固定経費の割合を示す「経常収支比率」は、増加傾向にあります。平成30年度には86.4%となり、今後増加することとなれば、より一層の基金（預貯金）の取り崩し等が余儀なくされます。近隣市や県内市町村平均よりも下回っていますが、固定経費の抑制が一層求められる状況に変わりはないと言えます。
- 市の収入に占める市の借金の返済金の割合を示す「実質公債費比率」は、財政健全化法に示す基準値内で推移しており、この基準に拠れば、健全な財政運営を行っていると言えます。ただし、市債発行の増加は後年度の財政負担にもつながることから、引き続き減債に努めることが肝要です。
- 借入金の返済等による将来的に財政負担を圧迫させる可能性の度合いを表す「将来負担比率」は、平成20年度末の206.2%から平成30年度末には51.1%まで減少しています。近隣市や県内市町村平均よりも下回っていることから、現時点での将来的な財政ひっ迫の危険性は少ないと考えられます。
- 類似団体と財政力指数及び経常収支比率を比較しても、北上市の財政状況は安定していると言えます。しかし、公債費比率等の借入金の残高状況からは優位性が見られず、将来的な財政負担の増加という点において、懸念材料があることは否めません。

1) 財政力指数

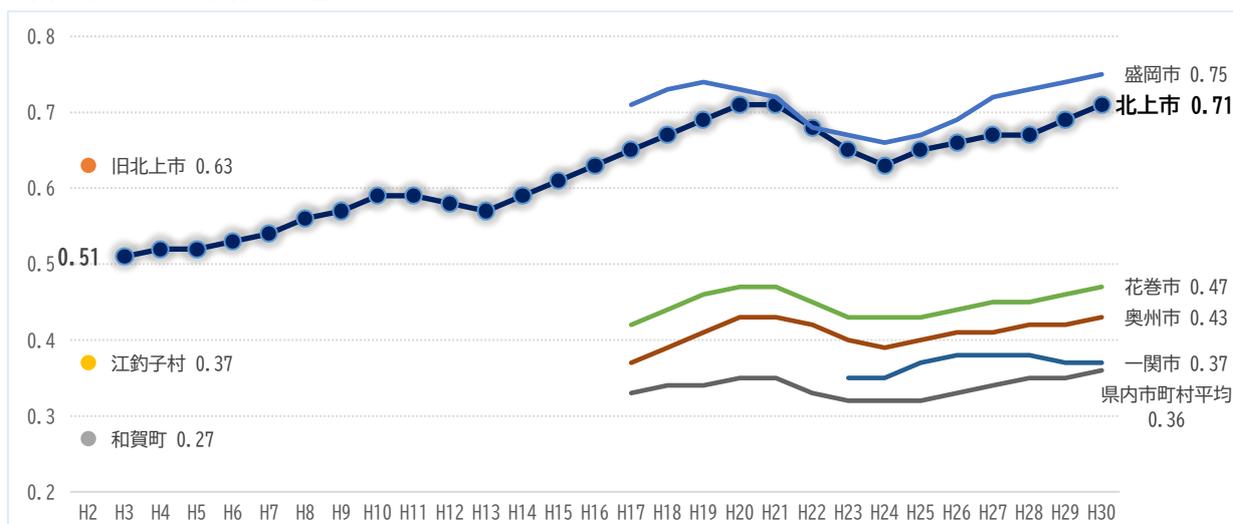
図表31のとおり、一般的な財政の強さを表す「財政力指数」²⁵は増加傾向にあり、平成3年度の0.51から平成30年度末には0.71と0.2ポイント増加しています。

県内では盛岡市に次ぐ水準であり、近隣市や県内市町村平均と比較しても突出して高い状態にあります。

合併以降の常に見据えた収支のバランスのとれ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。

²⁵ 市の「財政の強さ」を表す指数。市を運営する経費に対し、自前の収入がどのくらいあるのかを示す。この数値が1.0に近づくほど必要経費を自らの税金等自主財源で賄える割合が高いとされる。

図表31：財政力指数の推移

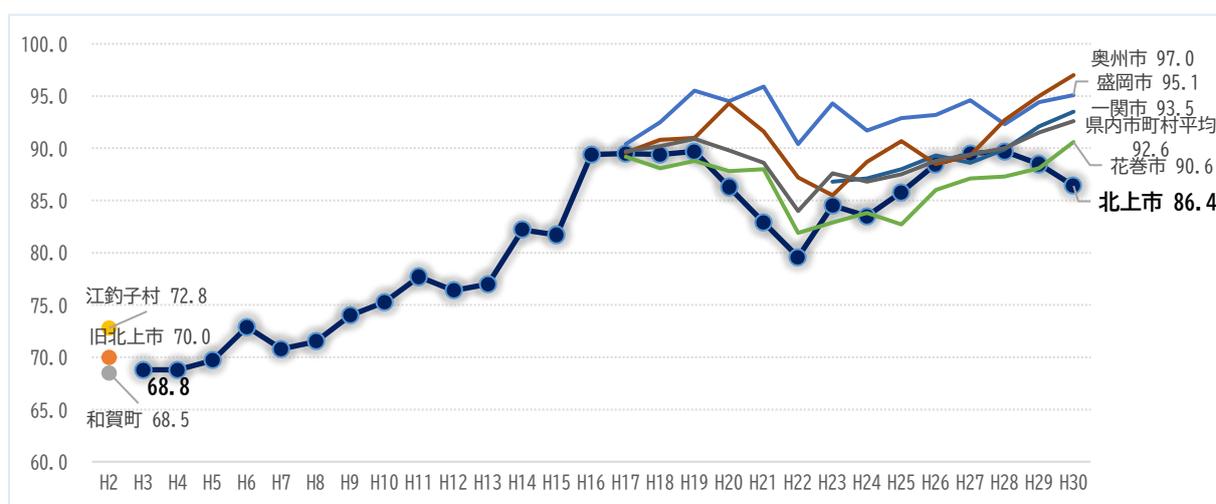


出典：総務省「地方財政状況調査」再編加工

2) 経常収支比率

図表32のとおり、市の収入に占める人件費や借金の返済金等の固定経費の割合を示す「経常収支比率」²⁶は、合併以降増加傾向にあります。合併当初には68.8%であったが、近年では80%台で推移しており、平成30年度には86.4%まで上昇しています。これは、生活保護費や高齢者施策の拡充等による扶助費、社会保障費の増加など歳出に占める義務的経費の割合が増えていることが主な要因と考えられます。しかしながら、近隣市や県内市町村平均を下回っており、比較的弾力的な財政運営を行う土壌が構築されていると言えますが、より一層の固定経費の抑制に努める必要性に変わりはありません。

図表32：経常収支比率の推移（%）



出典：総務省「地方財政状況調査」再編加工

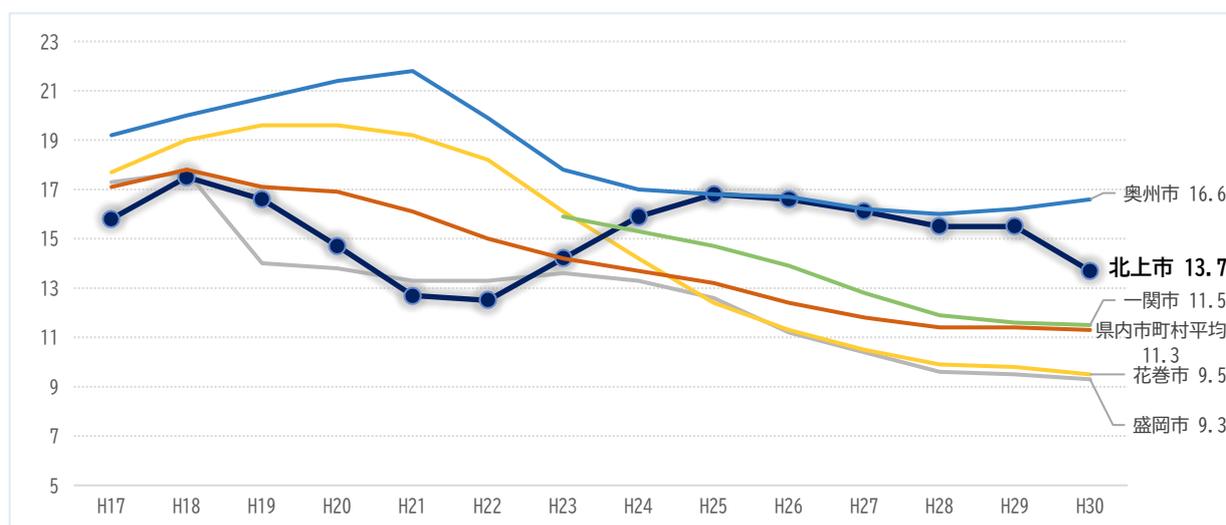
²⁶ 職員給料や国等からの借金の返済金など毎年どうしてもかかる費用が、毎年自由に使える収入に対しどれくらいあるのかを示すもの。一般的に数値が低いほど財政に余裕があるとされる。

3) 実質公債費比率

平成17年度から従来の公債費比率に替わって新たに導入された「実質公債費比率」²⁷は、近年では減少傾向にあり平成30年度決算で13.7%となっています。財政健全化法によりボーダーラインとされる早期健全化基準（平成30年度基準値：25%）、財政再生基準（平成30年度基準値：35%）の二つの基準値を下回っており、健全な財政運営が保たれていると考えられます。

ただし、市債はある程度の範囲内での活用は当然であると言いつつも、近隣市や県内市町村平均を上回っている現状からも、今後も引き続き公債費の抑制など財政状況の改善に努める必要があります。

図表33：実質公債費比率の推移（%）



出典：総務省「地方財政状況調査」再編加工

4) 将来負担比率

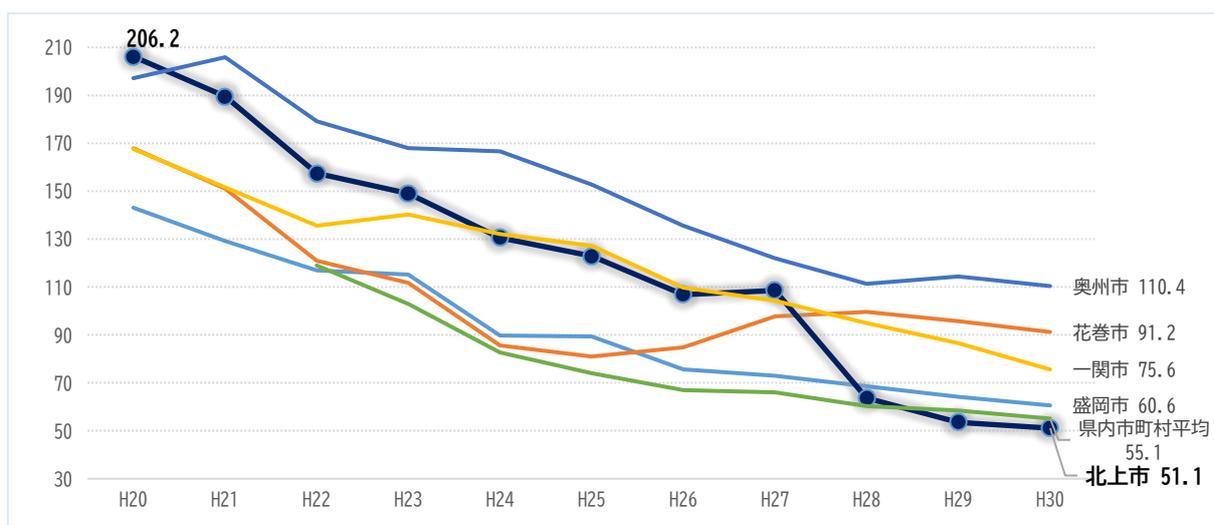
図表34から「将来負担比率」²⁸の推移をみると、平成20年度末の206.2%から平成30年度末には51.1%まで減少しています。インターハイ関連施設の整備やさくらホール整備など大規模建設事業に用いた借入金の返済完了により全体的に改善傾向にあり、将来的に財政が圧迫される可能性の度合いは、近隣市や県内市町村と比較しても低いと考えられます。

しかしながら、近年は企業立地に伴う道路等インフラ整備や小学校等の整備に係る支出が増加傾向にあることから、今後の将来負担率の上昇が懸念されます。

²⁷ 一般財源（地方税等自治体の裁量により自由に用途を決定できる財源）の規模に対する借金返済額の割合のこと。この比率が高まると収支が悪化し赤字団体になる可能性が高まる。

²⁸ 借入金（地方債）や将来支払っていく可能性がある負担額等の現時点での残高を指標化し、将来財政を圧迫させる可能性の度合いを示すもの。市町村の早期健全化基準は350%と言われている。

図表34：将来負担比率の推移（％）



出典：総務省「地方公共団体の主要財政指標一覧」再編加工

《類似団体等との財政指標比較》

北上市の主要な財政指標の現状値（平成30年度決算）について、東北圏内の類似団体²⁹である6市及び平成18年度に財政再生団体³⁰の指定を受けた夕張市と比較してみます。（図表35）

財政力指数及び経常収支比率に関しては、どの比較市よりも良い水準にあります。一方で、実質公債費比率や将来負担比率に関しては必ずしも優位性があるとは言いきれず、財政の硬直を防ぐ観点からも公債費の抑制という課題は明白であることが伺えます。

昭和29年に誕生した旧北上市は、昭和31年に財政再建団体（現在の財政再生団体）の指定を受け、以後6年間、厳しい行政運営を強いられた経緯があります（自治庁（当時）の資料「地方財政の状況」によれば、昭和30年度決算では、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市を除く全国487市のうち313市が赤字団体となっており、全国的な財政難が伺えます）。これまで北上市では、数々の行財政改革や業務改善に取り組み、厳しい状況を市民と共に乗り越えてきましたが、これはかつての耐乏の歴史から生まれた健全な財政運営への教訓が、DNAとして脈々と現在に受け継がれてきた結果なのかもしれません。今後も老朽化した公共施設の維持更新や新たな行政需要への対応などにより将来負担の増大が見込まれますが、新たな財源の確保や既存事業の統廃合など財政健全化の取組みを継続していく必要があります。

²⁹ 市区町村を人口と産業構造により類型化し、それぞれに分類された自治体同士のことを言う。

³⁰ 地方公共団体の財政の健全化に関する法律に基づき財政再生計画を策定した地方公共団体。所謂「倒産した会社」を指す。

図表35：主要な財政指標比較

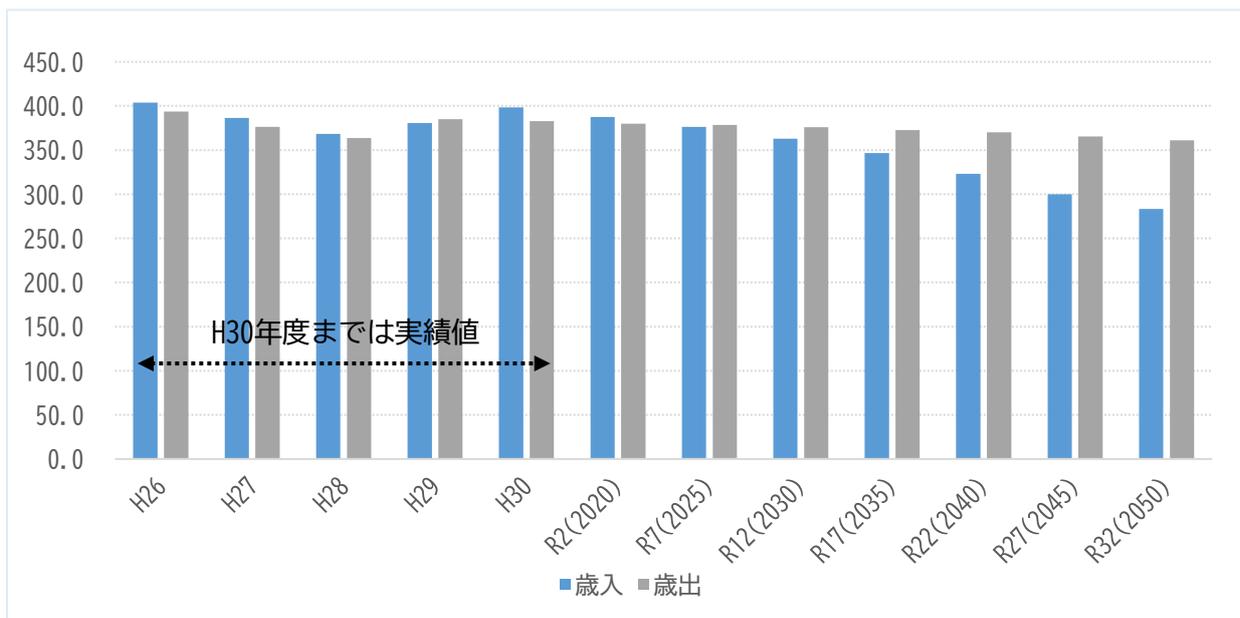
団体名	財政力指数	経常収支比率	実質公債費比率	将来負担比率
北上市	0.71	86.4	13.7	51.1
宮古市	0.38	91.8	9.7	18.2
気仙沼市 (宮城県)	0.45	102.1	10.3	-
大館市 (秋田県)	0.42	90.8	8.5	72.9
米沢市 (山形県)	0.57	94.2	8.3	35.9
白河市 (福島県)	0.61	92.7	10.9	63.0
南相馬市 (福島県)	0.67	90.4	8.3	-
夕張市 (北海道)	0.20	124.0	71.8	440.2

出典：総務省「地方公共団体の主要財政指標一覧（平成30年度）」

＜財政の将来予測＞

北上市の将来の財政（歳入・歳出）について、千葉大学大学院人文社会科学研究所倉阪研究室による「未来カルテ2050」を用いたデータ予測結果を示します。後年度の歳出需要に関しては大きな変動はありませんが、歳入に関しては人口減少、生産年齢人口の減少の影響により、減少度合いが顕著に表れると予測されています。

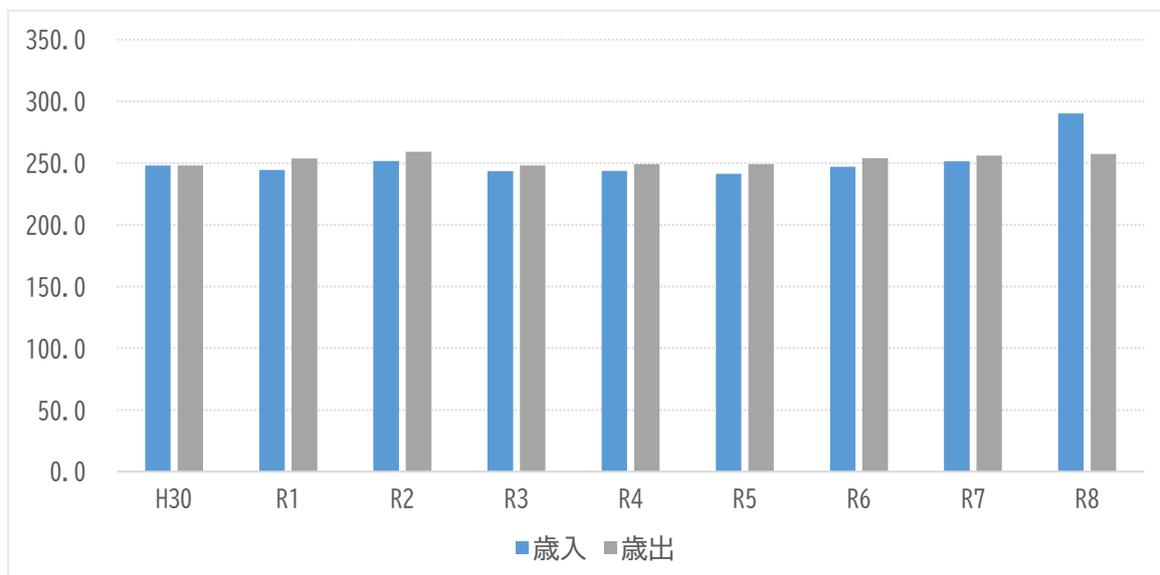
図表36：歳入・歳出の見込み（億円）



出典：オポッサム（千葉大学大学院人文社会科学研究所倉阪研究室）「未来カルテ2050」

また、北上市財務部財政課が作成した令和8年度までの中期財政見通しにおいては、特定財源³¹を除いた歳入・歳出の一般財源³²は、令和7年度までは歳出が歳入を上回る厳しい状況が続きますが、令和8年度からは立地企業の固定資産税収入の増額などの要因により財政状況は好転すると予測しています。

図表37：令和元年度中期財政見通し（億円）



出典：北上市財政課

5.7 小括

- 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、つまり北上市を経済、文化の拠点都市にす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。

³¹ 特定の事業目的のために得られる収入のこと。国県からの補助金や公共施設の使用料などを言う。

³² 各自治体が自らの裁量により自由に使い道を決定できる収入のこと。地方税や地方交付税などの合計を言う。

- 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嵩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。
- 北上市行政改革大綱・行政改革推進計画（平成11～13年度）では出資等法人の適正化や事務事業評価を導入し、北上市行財政緊急プログラム（平成15～19年度）では88項目にわたる経費の節減合理化により58億円の財政削減効果を生み出し、北上市行財政構造改革計画（平成18～22年度）では、職員給の一律カットや受益・負担の見直し、行政評価を軸とした行政経営の導入を進めてきました。そして、直近の北上市経営改革（平成22～30年度）では、固定資産税等市税税率改定、土地開発公社の清算、補助金・使用料等の見直しなどにより、約50億円の財源創出を実現してきました。
- 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てきたものではなく、「今の痛みに耐えて、明日を良くしよう」というまき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るでしょう。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根付いてきたものと考えられます。
- 「平成の大合併」に先駆けて行った北上市の合併を契機としたまちの発展により、市の財政が上向いてきたことは各種データや主要な財政指標を他自治体と比較しても明らかです。財政の豊かさを表す財政力指数や将来負担比率等の指標の推移からも合併以降改善傾向にあり、恒常的な財源不足を解消し、行政経営機能の強化が図られてきました。北上市がこれからも持続していくためには、今後も直面するであろう難局を市民、議会と共に乗り越え、行財政経営における自立と協働の確立により、市民の満足度の高いまちづくりを行っていく必要があります。

第6章 産業に関する検証

この章では北上市の産業について、売上高、付加価値額、事業所数及び従業者数の統計データからその全体像を把握し、特徴や強みのある産業を明らかにします。

また、産業分類別にそれぞれ、「農業」「製造業」「卸売業、小売業」に着目し、合併後の変遷や現状を取りまとめます。

6.1 産業の全体像

ポイント

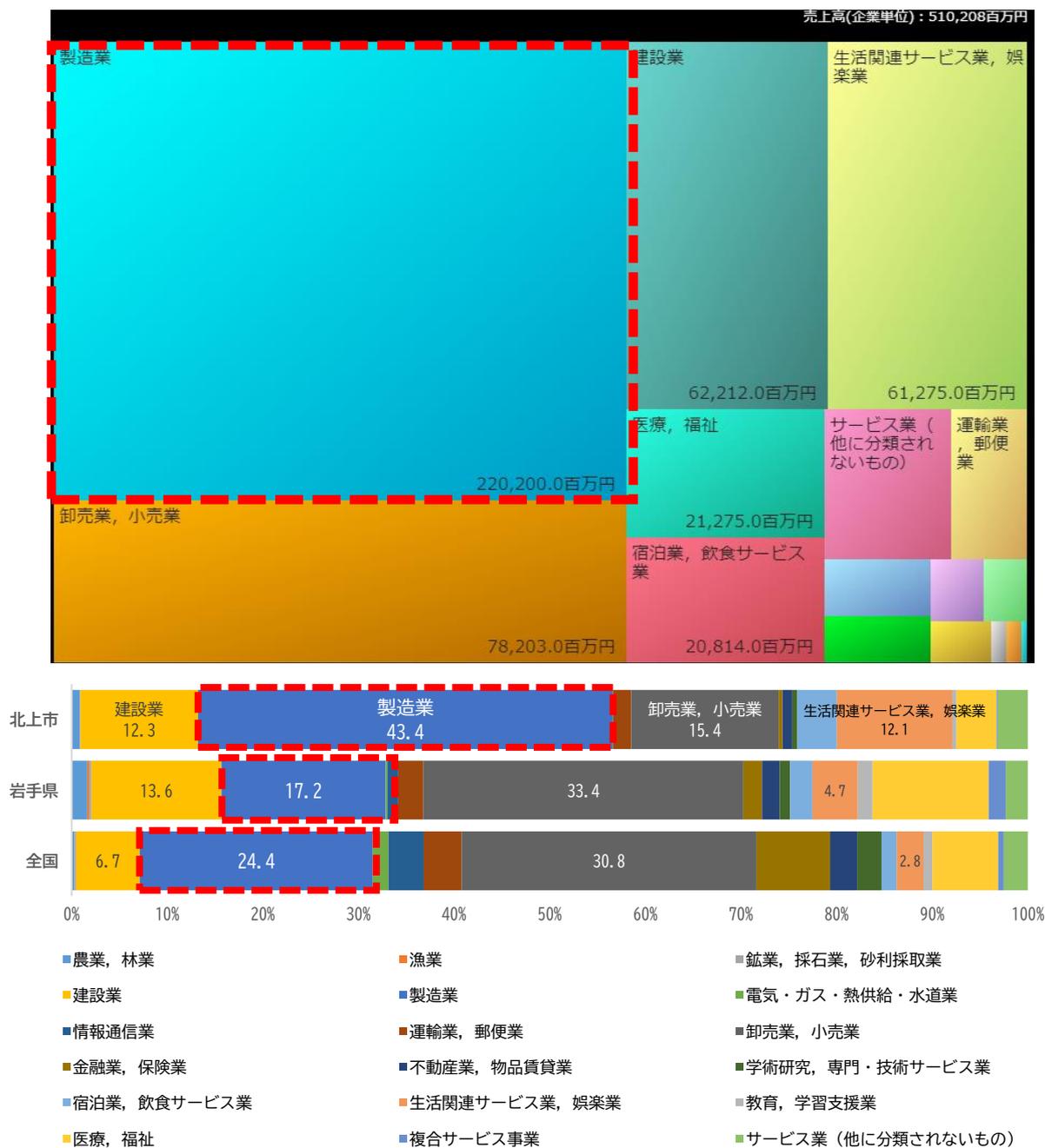
- 売上高は「製造業」が最も多く、次いで「卸売業、小売業」「建設業」となっています。市内総売上高に占める「製造業」の割合は4割を超えており、岩手県・全国平均よりも特化しています。
- 付加価値額（企業の儲け）は、「製造業」が最も多く、次いで「卸売業、小売業」「医療、福祉」となっています。市内総付加価値額に占める「製造業」の割合は約4割であり、売上高と同様に岩手県・全国平均よりも特化しています。
- 事業所数は、「卸売業、小売業」「宿泊業、飲食サービス業」を中心に全体的に第3次産業の事業所が多いです。しかし、産業分類別に事業所数の構成割合をみると、岩手県・全国平均と比べても大きな差異はなく、売上高や付加価値額における「製造業」のように、この分野（事業所数）での特化した産業は無いものと考えられます。
- 従業者数は、「製造業」が最も多く、次いで「卸売業、小売業」「サービス業（他に分類されないもの）」となっています。市内全従業者に占める「製造業」の従業者割合は約3割であり、岩手県・全国平均よりも特化しています。
- 北上市は、これまでも企業誘致などの工業振興を産業政策の軸とし、様々な事業を展開してきました。売上高、付加価値額、従業者数の現状値からも、「製造業」が北上市に儲けと雇用を生み出す「まちの主力産業」であると考えられます。

1) 売上高

図表38から北上市の産業分類別の売上高をみると、「製造業」が最も多く、次いで、「卸売業、小売業」「建設業」「生活関連サービス業・娯楽業」となっています。

産業分類別の割合においても「製造業」が全体の43.4%を占め、岩手県（17.2%）、全国（24.4%）と比べても特化しています。「生活関連サービス業・娯楽業」の占める割合（12.1%）も比較的多いですが、「卸売業、小売業」の占める割合は15.4%と、岩手県（33.4%）、全国（30.8%）よりも低い状況にあります。

図表38：2016年売上高（企業単位）大分類

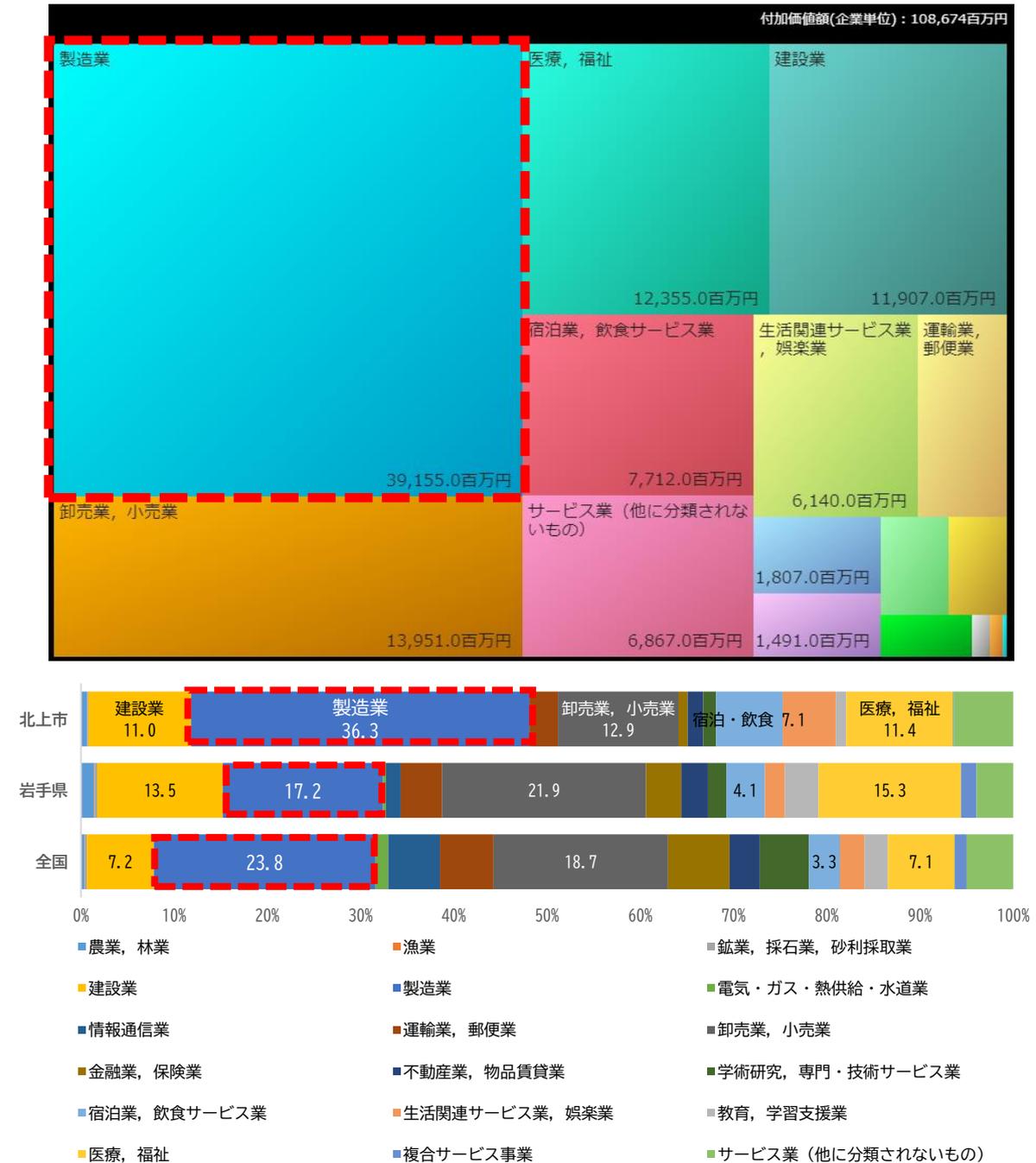


出典：RESAS、総務省・経済産業省「経済センサス-活動調査」再編加工

2) 付加価値額

図表39から産業分類別の付加価値額³³みると、売上高同様に「製造業」が突出しており、次いで、「卸売業、小売業」「建設業」となっています。産業分類別の割合においても、製造業が全体の4割を占め、岩手県、全国と比較しても特化しています。

図表39：2016年付加価値額（企業単位）



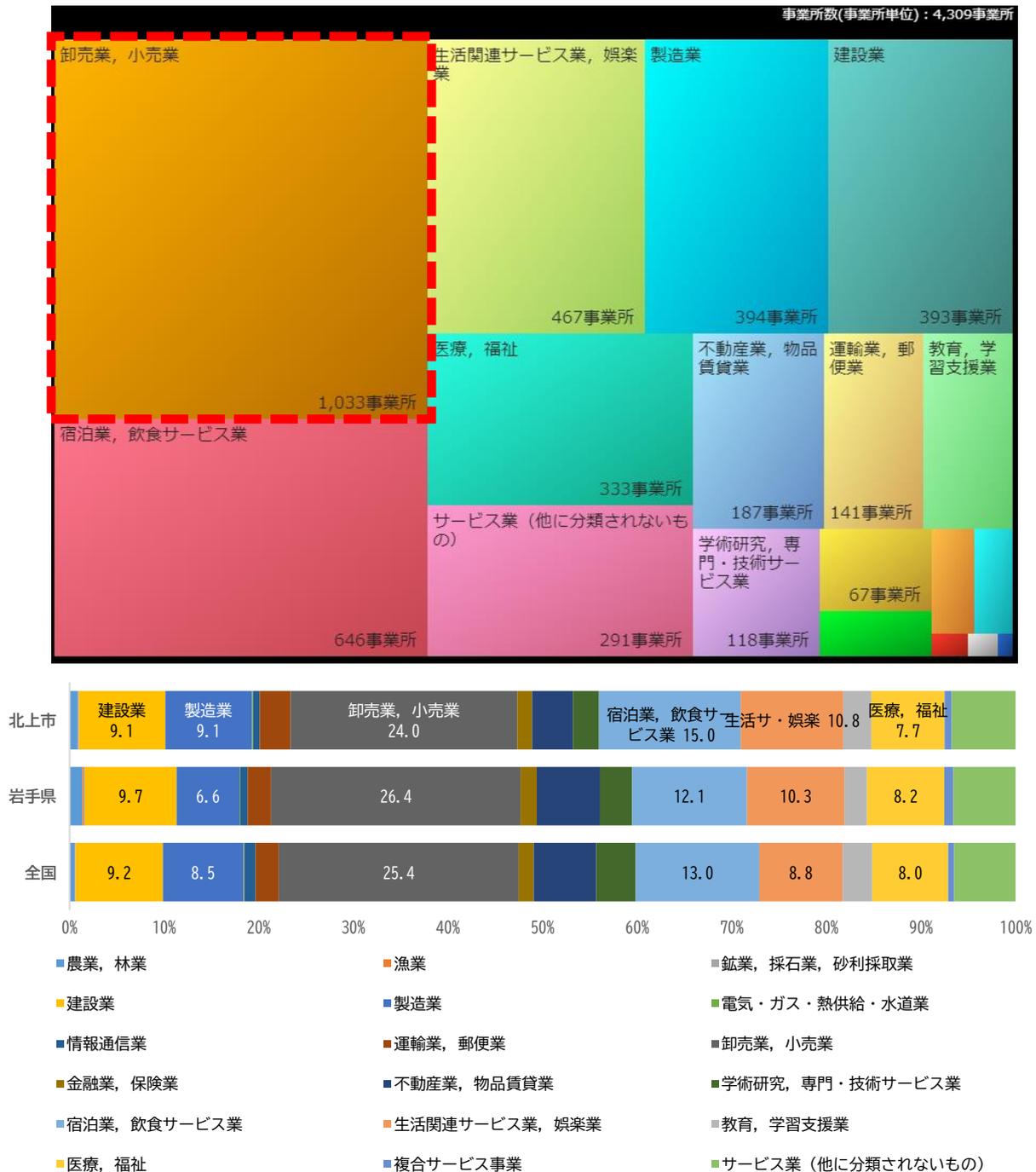
出典：RESAS、総務省・経済産業省「経済センサスー活動調査」再編加工

³³ 売上高-費用総額+給与総額+租税公課から算出する。所謂企業の「儲け」のこと。

3) 事業所数

図表40から市内の事業所数を見ると、「卸売業、小売業」が1,033事業所と最も多いです。次いで、「宿泊業、飲食サービス業」「生活関連サービス業、娯楽業」となっており、第3次産業の事業所が市内事業所数の太宗を占めています。しかし、岩手県、全国と比べても産業分類別の構成割合に大きな差異はなく、売上高や付加価値額における製造業のように特定の産業に特化した状況はないと考えられます。

図表40：2016年事業所数（事業所単位）

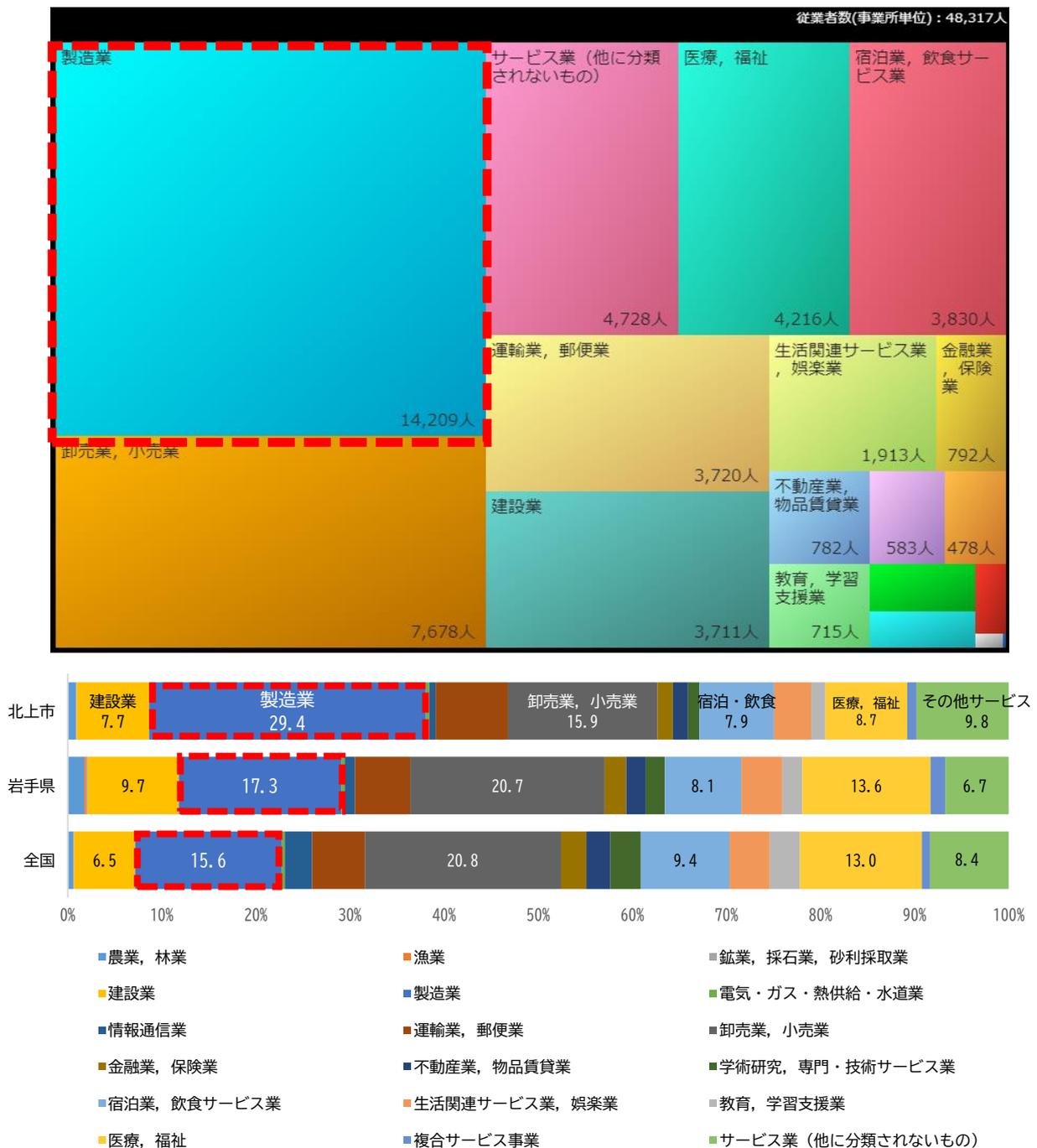


出典：RESAS、総務省「経済センサス－基礎調査」再編加工、総務省・経済産業省「経済センサス－活動調査」再編加工

4) 従業者数

図表41から産業別の従業者数をみると、「製造業」が14,209人と全体の29.4%を占めており、岩手県（17.3%）、全国（15.6%）と比べても特化している状況にあります。このことから、この産業が雇用の受け皿となっていると言えます。一方、「卸売業,小売業」「医療,福祉」の従業者割合は岩手県、全国より少ない状況にあります。

図表41：2016年従業者数（事業所単位）



出典：RESAS、総務省「経済センサス－基礎調査」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

6.2 製造業

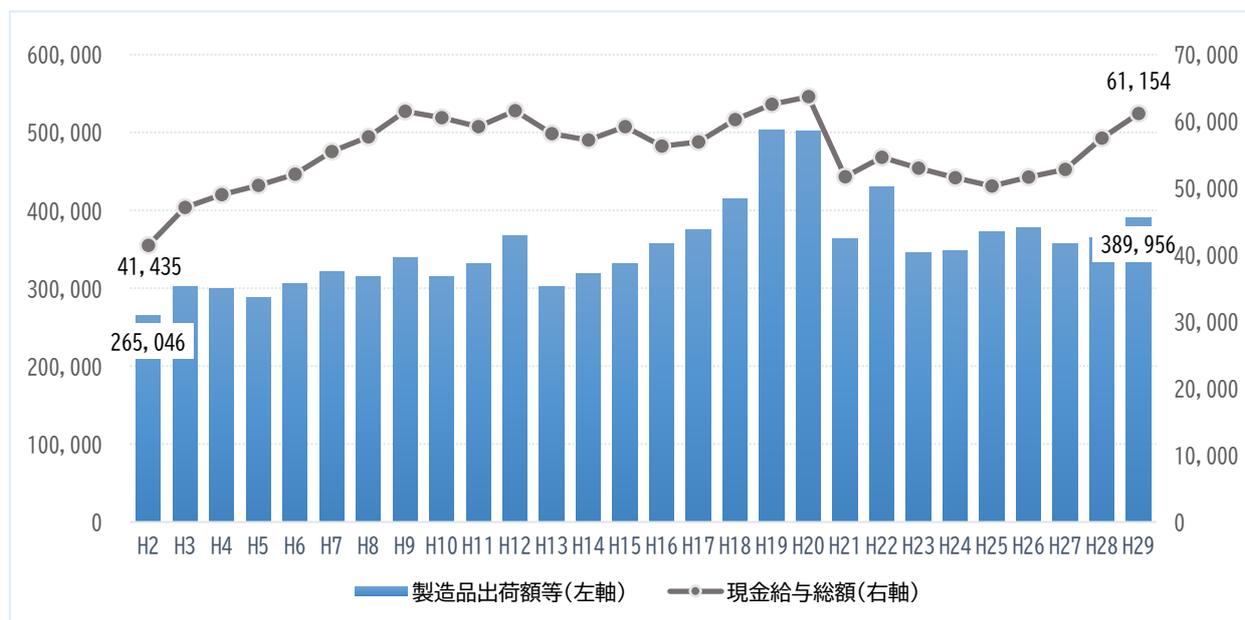
ここでは合併以降の製造業の変遷について、製造品出荷額等と現金給与総額³⁴の推移から追ってみます。

図表42によると、製造品出荷額と現金給与総額ともに右肩上がり増加しています。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年に過去最高水準に達しようとしています。

常用従業者³⁵1人あたりの現金給与額においても、平成29年で435.08万円となっており、合併前の平成2年と比較すると約130万円増加しています（図表43）。県内市町村と比べても高水準にあります。図表44をみると事業所数は減少していることから、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。また、従業者数については、事業数が減少しているにも関わらず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、そのことが雇用の受け皿になっていると考えられます。

上記のように高い所得水準と安定した雇用の面からは、この産業が北上市の経済活動の中核を担っていると考えられますが、同時にかつてのリーマンショックの不況時には製造業関係者等の市外転出が増加したように、景気動向に影響を受けやすい産業であることも裏付けています。

図表42：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

³⁴ 1年間(1~12月)に常用労働者のうち雇用者に対して支給された基本給、諸手当及び特別に支払われた給与(期末賞与等)の額とその他の給与額との合計(RESASより抜粋)

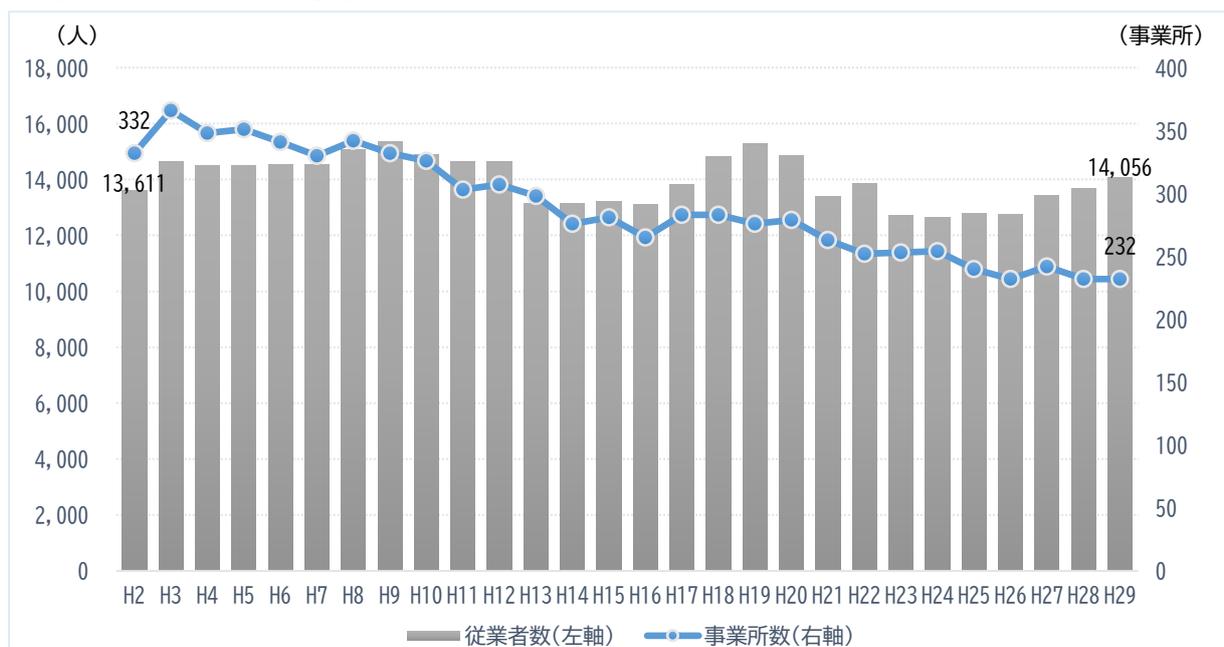
³⁵ 個人事業主、無給家族従事者及び臨時雇用者を除く従業者(RESASより抜粋)

図表43：常用従業者1人当たりの現金給与額（万円） ※下段は県内順位

H 2	H 7	H12	H17	H22	H27	H29
304.42	381.71	421.36	411.43	393.78	393.52	435.08
3位	3位	2位	2位	2位	4位	2位

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

図表44：事業所数と常用従業者数の推移



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

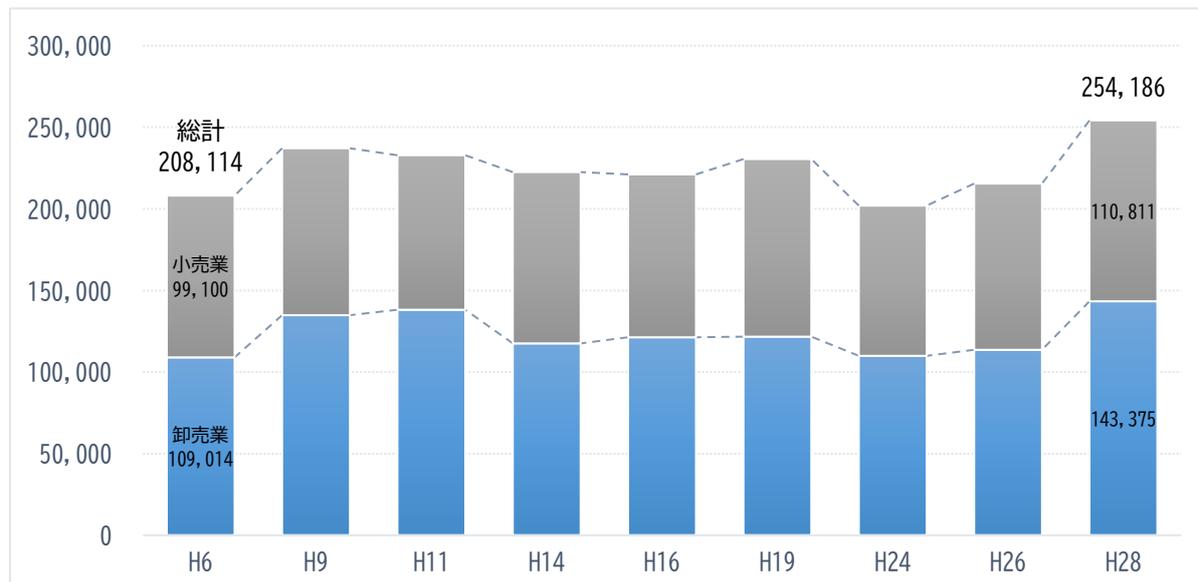
6.3 卸売業、小売業

卸売業、小売業の変遷について整理します。図表45から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ち込みはあるものの、近年では増加に転じ、平成28年には過去最高の水準となっています。図表46により近隣市との比較をみると、平成6年には他市よりも低い水準であったが、平成9年以降他市が大幅な減少がみられるなか、北上市は大きな変動もなく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います（図表47）。このことは、図表48で示す2019年の大規模小売店店舗面積をみても明らかであり、北上市は県内、全国の都市と比べても上位に位置しています。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

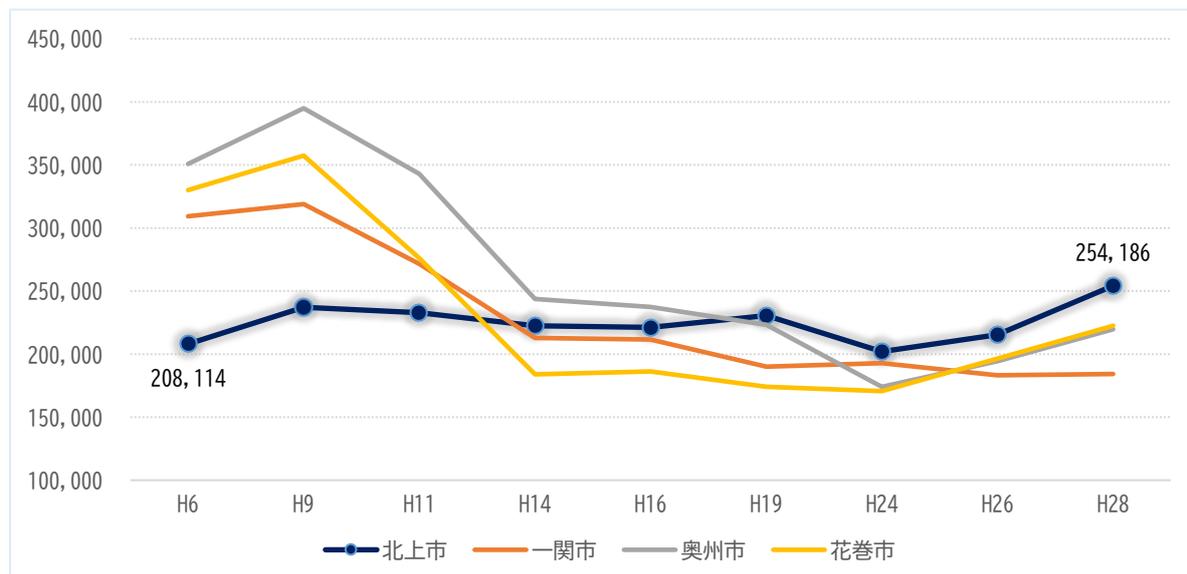
済活動に貢献すると同時に、地場の小規模店舗や地域の商店街の衰退という面も浮き彫りにしています。

図表45：年間商品販売額の推移（百万円）



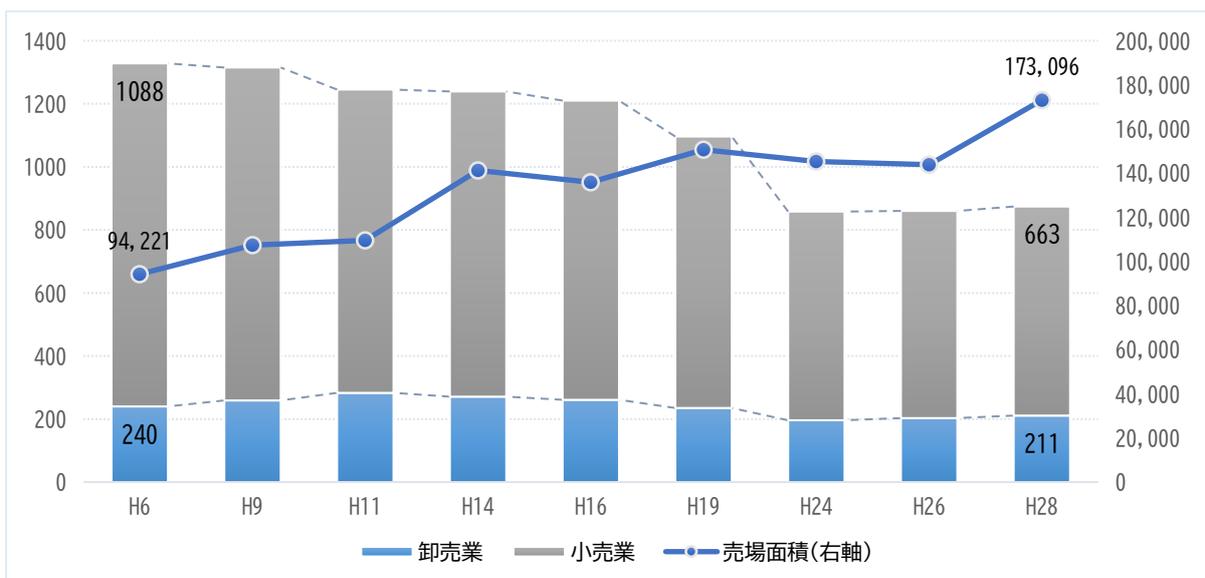
出典：経済産業省「商業統計調査」再編加工、総務省・経済産業省「経済センサス-活動調査」再編加工

図表46：近隣市との年間商品販売額の比較（百万円）



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

図表47：事業所数と売場面積（㎡）の推移



※ 売場面積は小売業のみ

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

図表48：大規模小売店店舗面積（2019年）

自治体	面積 (㎡)	順位	
		県	全国
北上市	149,954	2/14	187/812
盛岡市	424,166	1/14	38/812
花巻市	88,371	5/14	309/812
奥州市	120,629	3/14	230/812
一関市	105,620	4/14	256/812

※順位対象は県内14市、全国812市区（特別区のうち、千代田区、中央区、港区を除く）

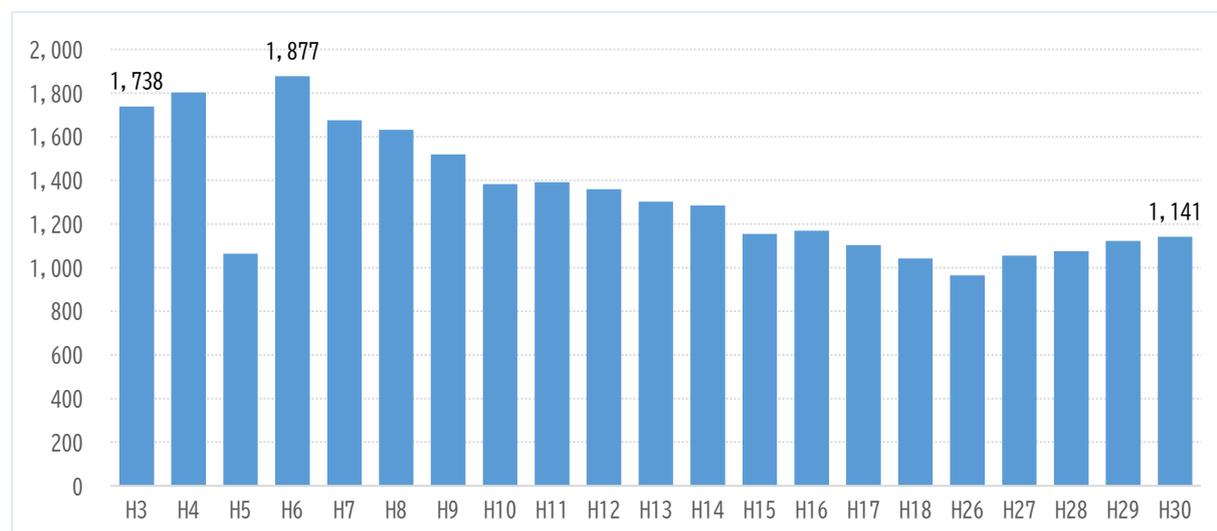
出典：東洋経済新報社「都市データパック2020」再編加工

6.4 農業

図表49から農業算出額（総額）の推移をみると、平成6年の1,877千万円をピークに平成30年には1,141千万円まで減少しています。経営体あたりの農業算出額をみると、岩手県・全国平均は下回るものの、近隣市より高い状況にあります。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。

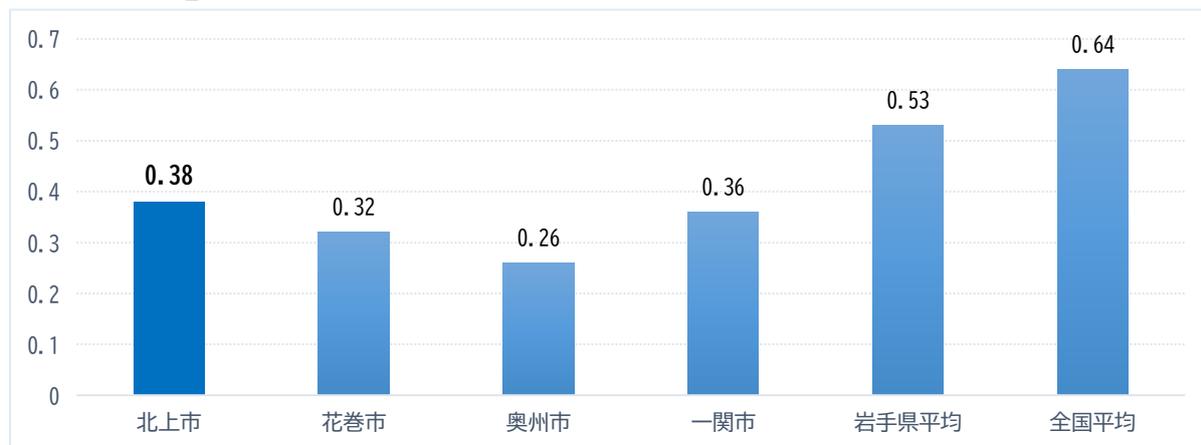
北上市の経営体あたりの経営耕地面積は303aであり、近隣市や岩手県・全国平均よりも大きいです。耕作放棄地率³⁶も他自治体等と比較すると低いことから、農地の集積・集約化が進み、効率的な生産活動が図られていると考えられます。また、農家数は農業算出額と同様に減少しており、平成2年の6,648戸から平成27年には3,883戸まで落ち込んでいます。特に総農家数の太宗を占める兼業農家の減少が顕著です。

図表49：農業産出額の推移（千万円）



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

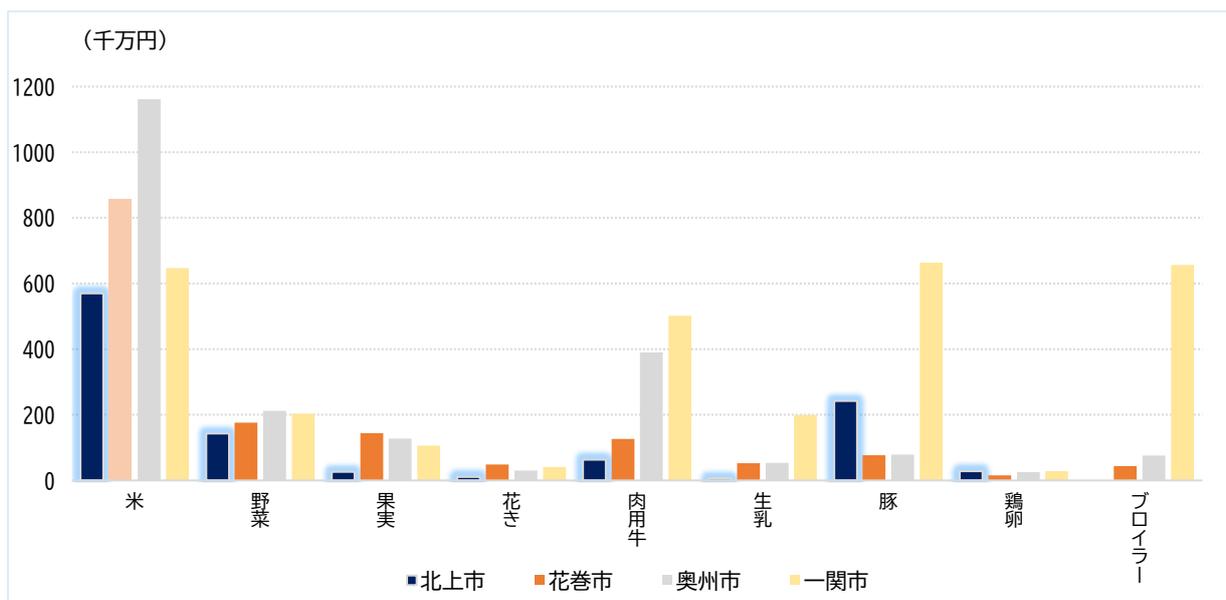
図表50：2015年_経営体あたり農業産出額（千万円）



出典：RESAS、農林水産省「市町村別農業算出額（推計）」再編加工

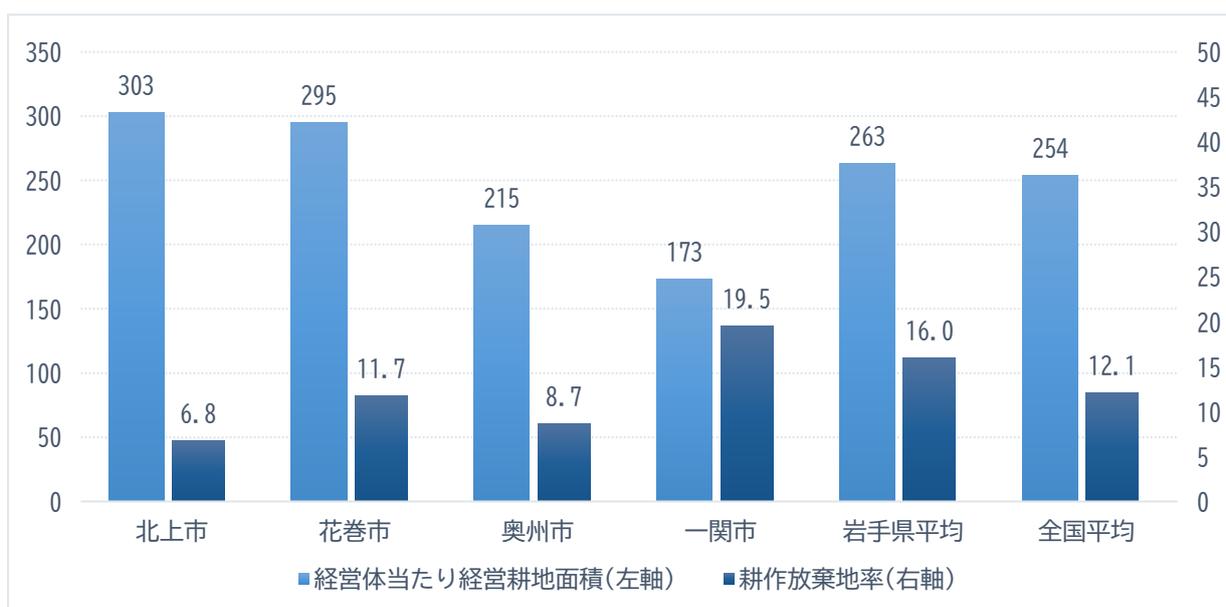
³⁶
$$\frac{(\text{総農家の耕作放棄地面積} + \text{土地持ち非農家の耕作放棄面積})}{(\text{総農家の経営耕地面積} + \text{総農家の耕作放棄地面積} + \text{土地持ち非農家の耕作放棄面積})}$$

図表51：平成29年品目別農業算出額（千万円）



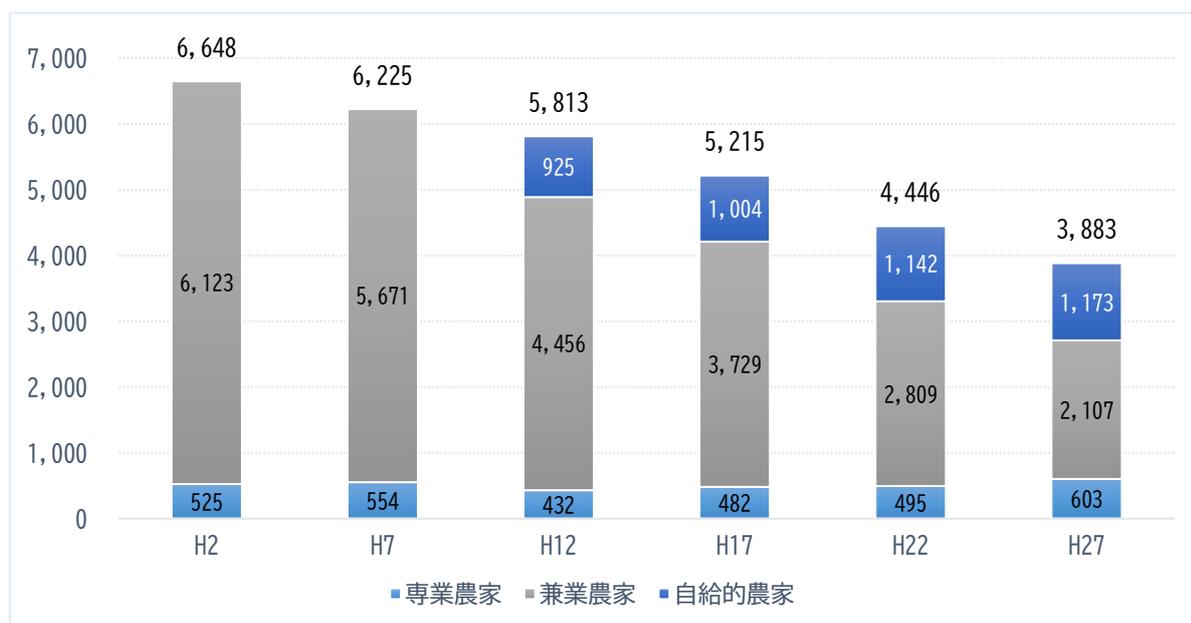
出典：農林水産省「市町村別農業算出額（推計）」再編加工

図表52：2015年_経営体あたり経営耕地面積（a）及び耕作放棄地率（％）



出典：RESAS、農林水産省「農林業センサス」再編加工

図表53：農家数の推移（戸）



出典：北上市「農林業ビジョン」再編加工

6.5 小括

- 北上市は産業の発展したまちです。県内でもいち早く独自に工業団地の造成を進め、北上川流域テクノポリス計画(後の高度技術産業集積計画)圏域の中核都市として、先端技術産業をはじめ多種多様な産業が集積した工業都市であり、この工業振興と相乗するように商業、サービス業なども駿々と発展してきました。
- 北上市の産業の中核を担うのは製造業です。市内全産業の売上高や付加価値額をみると、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第2次産業の比率が36.8%と県内第一位の水準になります。この産業が「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を証するものです。しかし、第2次産業の比率が高いということは、比較的景況に左右されやすい産業構造とも言えます。これまでも課題として認識していた幅広い分野からの誘致を進め、景気動向に左右されにくいバランスのとれた産業構造の構築を進める必要性はいまだにあります。
- 卸売業、小売業に関しては、この30年ほどで近隣市の年間商品販売額が落ち込むなか、北上市は増加傾向を維持しています。平成4年には特定商業集積整備基本構想策定し、江釣子ショッピングセンターや駅前商店街など核となる商業拠点の形成や既存商業施設の充実を図り、平成11年には中心市街地活性化基本計画に

より、市街地再開発事業などのハード整備中心の事業を展開しながらインフラ整備と大規模小売店の立地を一体的に行うことで中心市街地に商業拠点を形成し、市内・外からの交流人口の増加やまちの賑わいの醸成に努めてきました。同時に、少子高齢化、人口減少の影響により、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、高齢者等買い物弱者への対策などの様々な課題も生じているところです。

- 北上市は農業を基幹産業の一つとするまちでもあります。企業誘致を中心とした産業振興により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（歴史的に農家の次男坊の働き先を確保するために企業誘致、工業振興を進めてきた経緯があるため、当然と言えば当然かもしれません）。近年では、減少する農業後継者の育成や太宗を占める兼業農家の収益確保等の支援も課題として浮き彫りになっています。農業は我々が生きていくための「食」を支える無二の産業です。持続可能な農業を実現するためにも、次世代を担う就農者が意欲を持ち、将来を見通せる農業であるためにも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。

第7章 新市建設計画に関する検証

新市建設計画とは、三市町村合併後の新しい北上市を建設していくための基本方針や主要事業の計画を取りまとめたものです。

この合併が目指すところは、新しい時代の潮流のなかで未来を展望した理想のまちづくりを進めることにあり、「21世紀の理想郷 東北の未来をひらく経済と文化の拠点都市」を目標に「拠点都市」、「産業都市」、「人間都市」の3つ都市像を将来あるべき理想の姿として掲げています。

この章では、当該計画の実施状況について、合併から10年経過した平成12年度に実施した「三市町村合併10年の検証」の内容を振り返るとともに、計画に位置付けられた総人口や就業人口等の主要指標について、当時の見通しと実績値とを比較することで計画の達成度合いを明らかにしていきます。

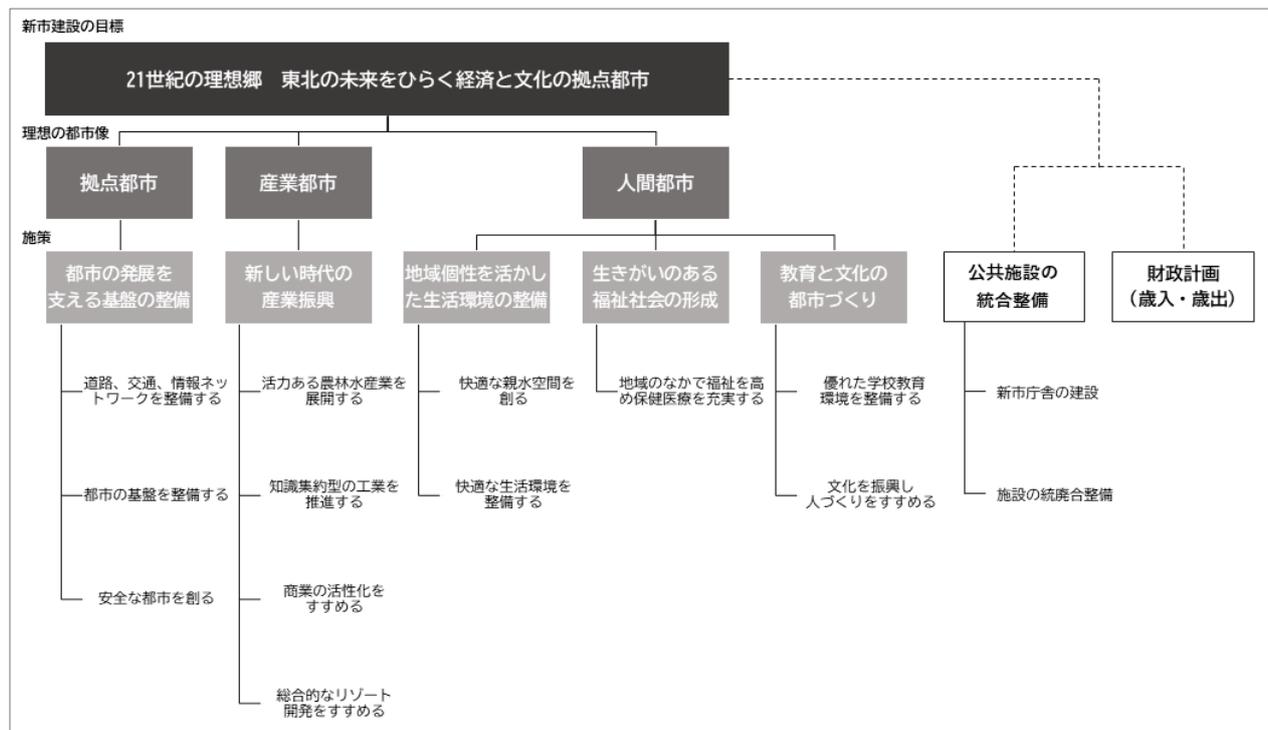
7.1 計画期間

計画期間は、平成3年度から平成7年度までの5か年計画です。

7.2 計画の施策体系

この計画は、新市建設の目標とそれを体現する理想の都市像を創るための施策、主要事業、公共施設の統廃合整備及び財政計画で構成されています。

図表54：新市建設計画の施策体系



出典：北上市近未来政策研究所作成

7.3 主要指標の検証

新市建設計画に掲げる総人口や就業人口等の主要指標について、平成12年までの見通しと実績値とを比較します。なお、実績値については計画期間以降の数値も参考値として記載しております。

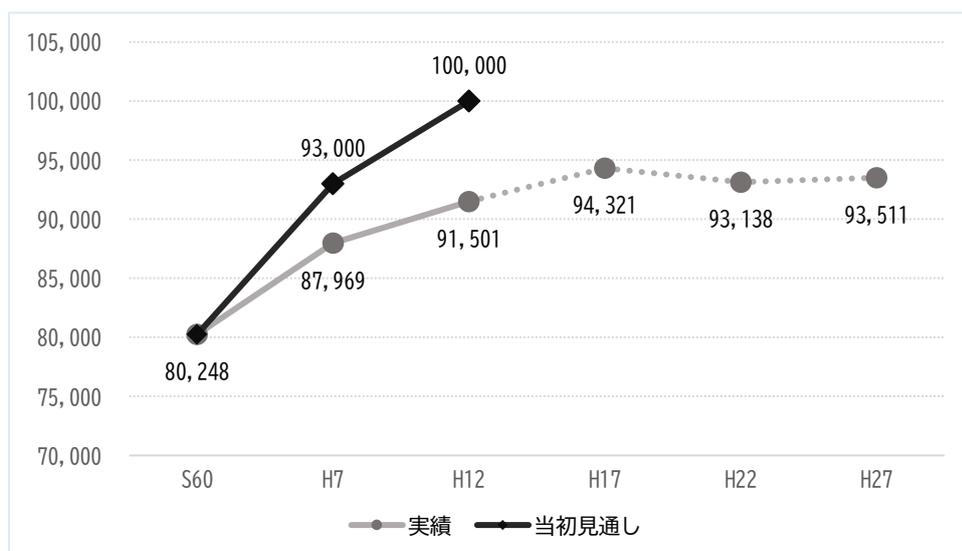
ポイント

- 総人口は合併時に展望した「10万人都市」には及ばないものの、増加傾向を維持してきました。
- 年齢区分別人口について、見通しでは全ての年齢区分で増加すると推測していましたが、実際には年少人口（0～14歳）の減少が続いています。また、老年人口（65歳以上）は見通しを上回って増加しています。
- 世帯数は、合併時の見通しと同水準で増加しています。
- 就業人口は、見通しと同様に推移（第1次産業は減少、第2次産業、第3次産業は増加）していますが、第1次産業の減少幅が見通しより大きくなっています。
- 市内純生産、分配所得は見通しと同水準で増加しています。1人あたりの分配所得は見通しを上回って増加しています。

1) 総人口

合併当初、北上市の総人口は年平均1.5%で増加し続け、平成12年には10万人に達すると見込んでいました。実際は当初の見通しより増加度合いが低く、合併時に展望した「10万人都市」の実現に現時点では至りませんでした。全体として増加傾向を維持し、確実に人口を増やしてきました。

図表55：総人口の見通しと実績（人）



出典：新市建設計画書、総務省「国勢調査」再編加工

2) 年齢区分別人口

合併以降の年齢区分別の人口の見通しについて、高齢化の進展を見込みつつも合併以降は若年層の定住と流入も同時に進むもの、と予測しています。その結果、全ての年齢区分で人口は増加し、全体としては徐々に高齢化が進展すると読み取れます。

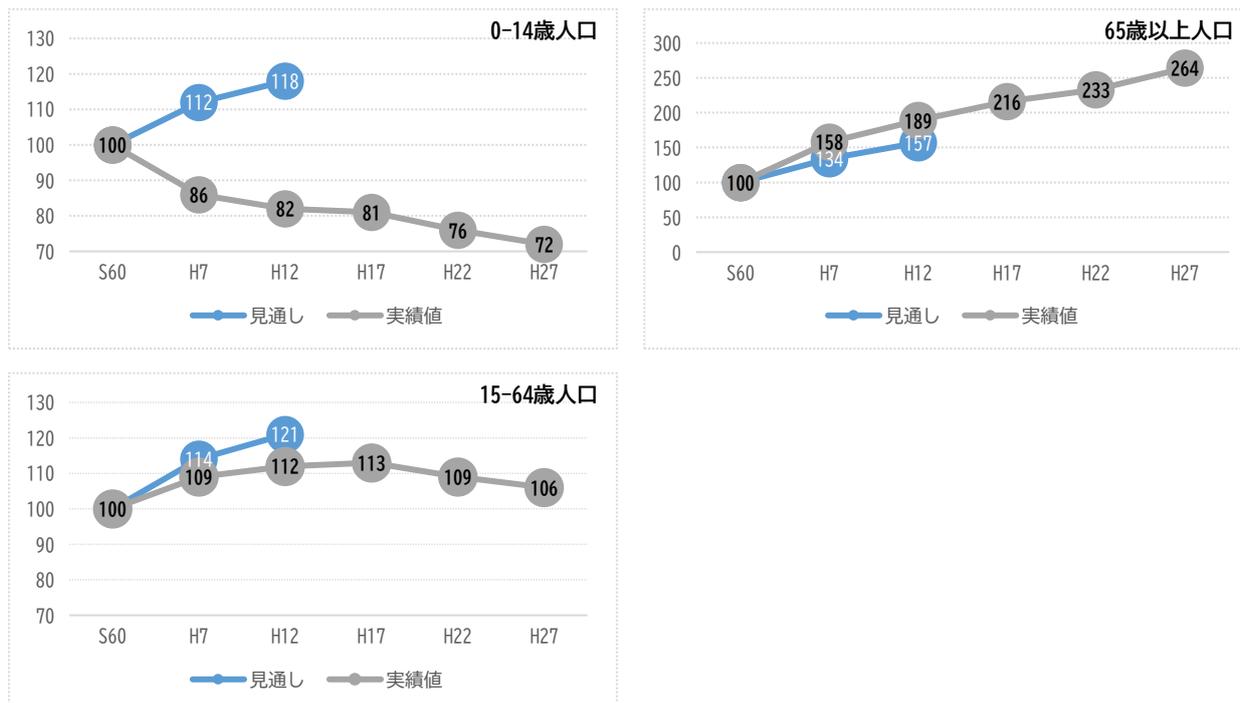
しかし、実績値をみると、計画時に増加すると見通していた年少人口(0～14歳)は2割以上も減少を続け、一方、老年人口(65歳以上)は見通しを上回っても増加しています。計画値が合併時の期待値を差し引いたとしても、高齢化の進展と出生率の低下という少子高齢化時代の到来を色濃く反映する結果となっています。

図表56：新市建設計画による年齢構造の見通しと実績値の比較（人）

		S60	H7	H12	H17	H22	H27
0-14歳	見通し	17,820	20,000	21,000	-	-	-
	実績	17,820	15,328	14,657	14,384	13,544	12,780
15-64歳	見通し	53,504	61,000	65,000	-	-	-
	実績	53,504	58,509	59,786	60,303	58,248	56,581
65歳以上	見通し	8,924	12,000	14,000	-	-	-
	実績	8,924	14,132	16,838	19,274	20,771	23,546
合計	見通し	80,248	93,000	100,000	-	-	-
	実績	80,248	87,969	91,501	94,321	93,138	93,511

出典：新市建設計画書、総務省「国勢調査」再編加工

■ S60を100とした場合の年齢区分別人口推移（増減率）

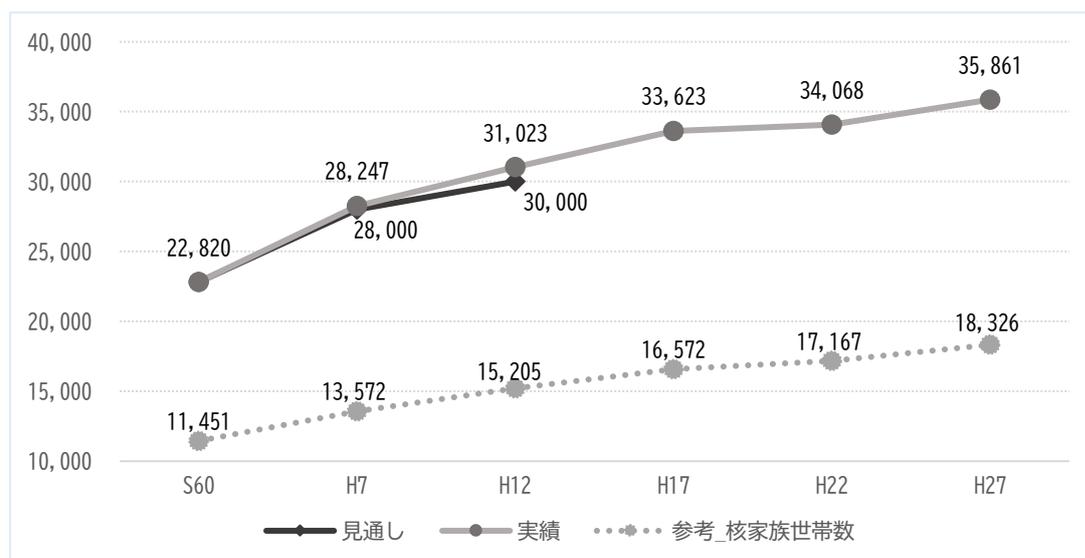


3) 世帯数

総世帯数は、総人口の増加と核家族化の進展により増加すると予測しています。平成12年時点では、昭和60年比約7,000世帯の増を見込んでおり、実績値も約8,000世帯増と合併時の見通しと同程度（若干上回る）の水準で推移しています。

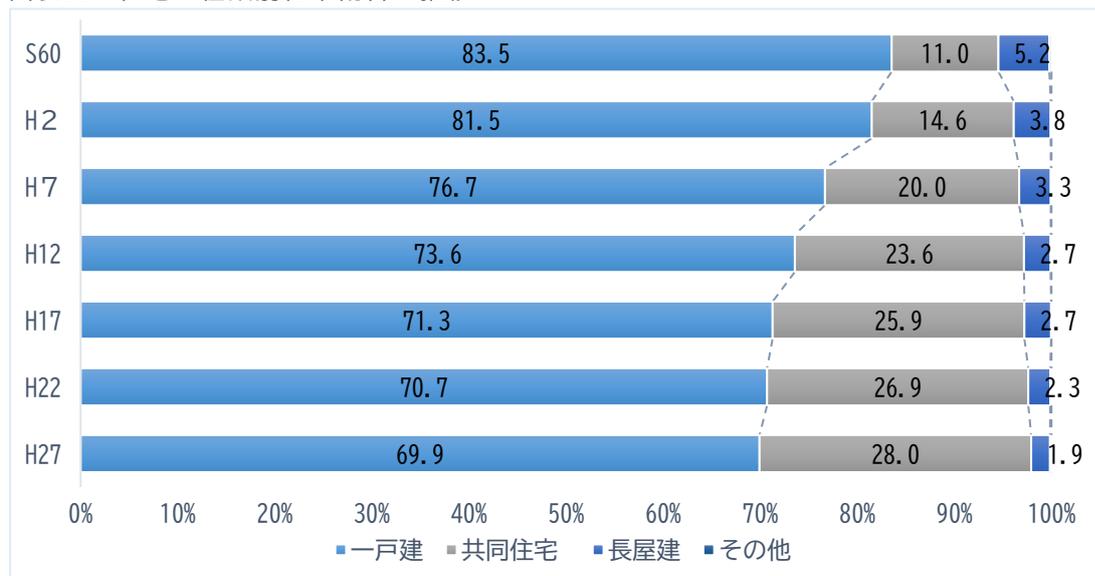
参考までに図表58から住宅の種類別の世帯割合の推移をみると、昭和60年に83.5%であった一戸建てに住む世帯の割合は平成27年には69.9%まで減少し、共同住宅に住む世帯の割合が11.0%から28.0%にほぼ倍増していることから、世帯数の増加を裏付けています。

図表57：総世帯数の見通しと実績値の比較



出典：新市建設計画書、総務省「国勢調査」再編加工

図表58：住宅の種類別世帯割合の推移



※S60、H2は旧北上市、和賀町、江釣子村の数値を合算している。

出典：総務省「国勢調査」再編加工

4) 就業人口

就業人口では、図表59のとおり第1次産業は減少し、第2次産業、第3次産業は増加すると予測しています。実績値も同様の動きをみせており、第2次産業、第3次産業については見通しとほぼ同程度で推移していますが、第1次産業の減少度合いは見通しより乖離しています。見通しでは平成12年までに基準年（昭和60年）の8割程度で推移すると予測していますが、実績値では約5割まで減少しています。

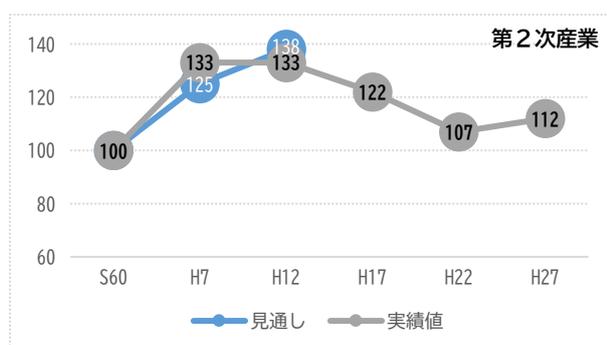
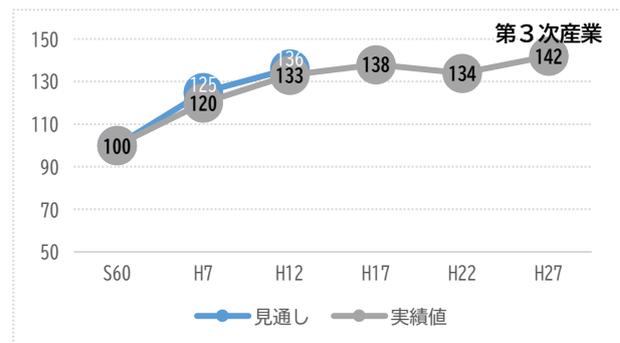
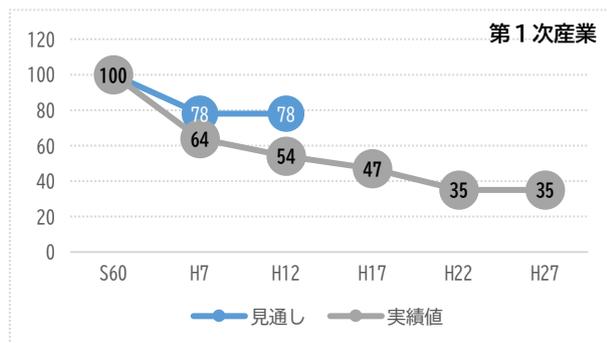
図表59：新市建設計画による就業人口の見通しと実績値の比較（人）

		S60	H7	H12	H17	H22	H27
第1次産業	見通し	8,942	7,000	7,000	-	-	-
	実績	8,942	5,695	4,840	4,162	3,165	3,103
第2次産業	見通し	15,245	19,000	21,000	-	-	-
	実績	15,245	20,212	20,316	18,595	16,253	17,056
第3次産業	見通し	18,447	23,000	25,000	-	-	-
	実績	18,447	22,208	24,482	25,367	24,747	26,246
合計	見通し	42,643	49,000	53,000	-	-	-
	実績	42,643	48,115	49,638	48,124	44,165	46,405

※分類不能を除く

出典：新市建設計画書、総務省「国勢調査」再編加工

■ S60を100とした場合の産業分類別就業人口の推移（増減率）



5) 純生産、分配所得

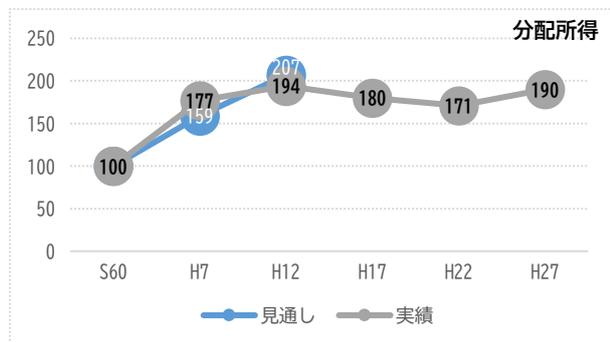
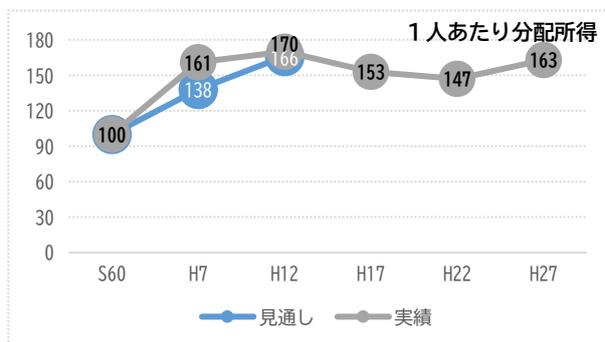
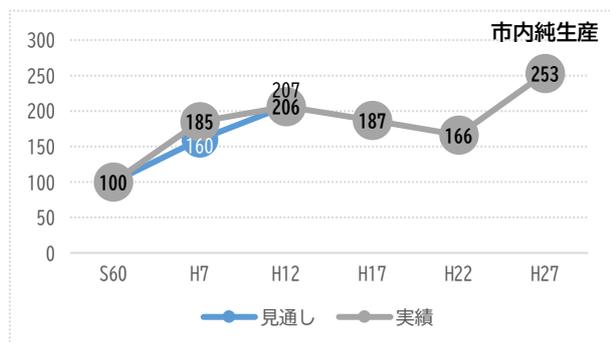
市内純生産、分配所得は、見通しと同程度の水準で増加しています。また、1人あたりの分配所得をみると、見通しを上回る水準で増加しています。昭和60年の181万円から平成12年には307万円まで増加しており、活発な企業立地など北上市の特徴である産業集積を活かした経済発展の賜物と考えられます。

図表60：新市建設計画による純生産、分配所得の見通しと実績値の比較

		S60	H7	H12	H17	H22	H27
市内純生産 (億円)	見通し	1,498	2,400	3,100	-	-	-
	実績	1,498	2,772	3,083	2,801	2,490	-
分配所得 (億円)	見通し	1,450	2,300	3,000	-	-	-
	実績	1,450	2,561	2,807	2,611	2,339	2,648
1人あたり分配 所得(万円)	見通し	181	250	300	-	-	-
	実績	181	291	307	277	251	283

出典：北上市統計書を再編加工

■ S60を100とした場合の市内純生産、分配所得の推移（増減率）



6) 主要指標の達成率

主要指標の達成状況について、昭和60年を基準年とし、見通しと実績値の比較から達成率を算出しました。総世帯数、純生産及び分配所得については、見通しを8割以上達成若しくは見通しを超過していますが、総人口及び就業人口については、基準年より増加しているものの、見通しと乖離が見られる状況となっています。

図表61：各指標の達成状況

指標	見通し(目標)			実績値：下段達成率		
	基準(S60)	H7	H12	H7	H12	H27(参考)
総人口 (合計)	80,248	93,000	100,000	87,969	91,501	93,511
				60.5%	57.0%	-
総世帯数 (合計)	22,820	28,000	30,000	28,247	31,023	35,861
				104.8%	114.2%	-
就業人口 (合計)	42,643	49,000	53,000	48,115	49,638	46,405
				86.1%	67.5%	-
純生産 (億円)	1,498	2,400	3,100	2,772	3,083	-
				141.2%	98.9%	-
分配所得 (億円)	1,450	2,300	3,000	2,561	2,807	2,648
				130.7%	87.5%	-
分配所得 (万円/人)	181	250	300	291	307	283
				159.4%	105.9%	-

※各指標の達成率は、(実績値-基準値)/(目標値-基準値)で算出した。

7.4 主要事業の実施状況

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。

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、「えづりこ古墳公園」のように当初の計画を一部変更して整備した事業、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、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。



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スポーツ合宿地として広く活用されています。

■主な未実施の事業

事業名	施行場所
地域農業高度化センター建設事業	旧北上市
和賀川親水公園整備事業	旧北上市
新中小企業工業団地造成事業	旧北上市
和賀地区流通センター整備事業	和賀町
鉄と石の博物館建設事業	和賀町
新市庁舎建設事業	江釣子

出典：北上市企画部政策企画課資料

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。次項では、それらの課題の1つであり、合併時住民の関心が最も高かったであろう新市庁舎建設事業を概括し、今後の展望について考察しました。

《合併協議最大の懸案事項であった新市庁舎の建設場所》

合併協議最大の課題は何と言っても「新市庁舎の建設場所」です。江釣子村から合併の条件として付された同村内への新市庁舎の新設は、合併協議の一時的な膠着状態をもたらす要因になりました。そこで、この問題を解決するため、平成2年3月には合併についての基本問題を検討するための組織である「三市町村合併に関する合同会議」を設置し、同会議では同年3月から6月までの間に計7回の協議を重ね、合併時期、形式、新市の名称や庁舎の位置についての合意に至りました。懸案であった新市の事務所（本庁）は、合併協定において、当初は北上市役所の場所とし、新市庁舎を江釣子村内上江釣子地内に新設することでまとまりました

合併直後の平成3年8月には、各界の代表者や市議会議員で組織される北上市庁舎建設位置選定委員会を発足し建設適地の選定を行い、地権者で組織される庁舎建設事業地権者会との協議を経て、北上地区広域土地開発公社に委託する形で用地の先行取得を進め、庁舎建設予定地の取得は平成14年度に完了しました。

また、庁舎建設の際は、周辺道路等の環境整備も不可欠であることから新市庁舎建設予定地とその周辺を新しい市街地として土地区画整理事業で一体的に整備するべく、平成7年度にはA調査³⁷を行い、整備基本構想を策定しました。平成9年度及び平成11年度にはB調査³⁸を行い、基本計画等策定しました。そして、庁舎建設の財源としては新たに庁舎建設基金を造成し、財政状況を勘案し毎年度積立金額を調整しながら継続的な積み立てを行ってきました。



用地買収単価の合意を報じる当時の新聞記事。地権者・行政双方の努力が実を結んだ結果となりました

³⁷ 区画整理予定地区を含む市街地の環境評価や事業の課題等を整理し、まちづくりの基本構想を策定する。

³⁸ 基本構想に基づき区画整理地区を設定し、現況測量や区画整理設計等を行い事業計画の案を策定する。

しかし、厳しい財政状況の折、全国高等学校総合体育大会（インターハイ）の開催等合併時には想定されなかった新たな需要へ対応し、より市民が直接的なサービスを楽しむ政策を優先的に行ってきた結果、庁舎建設に係る十分な財源の確保が困難であり着手の見通しが立たないことや、国のまちづくりの方向が、少子高齢社会及び市街地の空洞化等への対応から、新市街地の整備から中心市街地の再生に力点がシフトされるなど大きく環境が変化してきました。国の事業採択に当たっては、事業の緊急性、必要性、採算性はもとより、投資効果や新市街地形成への採択基準は特に高いハードルが設定され、当初計画による事業の実施のめどが立たない状況にあることから、他の事業との優先順位を考慮して庁舎建設を延伸せざるを得ない状況が続いてきました。このような状況を受け、当該地域の開発に関しては、地域との協議を重ねた結果、今後は幹線道路等の都市施設の整備を推進し、民間開発の誘導を図りながら都市整備を進めることの結論を得ました。

そして、新市庁舎の建設問題に大きな転機をもたらす出来事が発生しました。東日本大震災です。この震災により住宅や道路、商業施設等市内の至るところで大きな被害を受けましたが、市の施設も例外ではなく市役所本庁舎も現状で使用が出来ないほどに破損しました。そして、庁舎のあり方について総合的に検討した結果、本庁舎については耐震補強や修繕を行い、今後20年間使用していくことを決定しました。このことにより、上江釣子

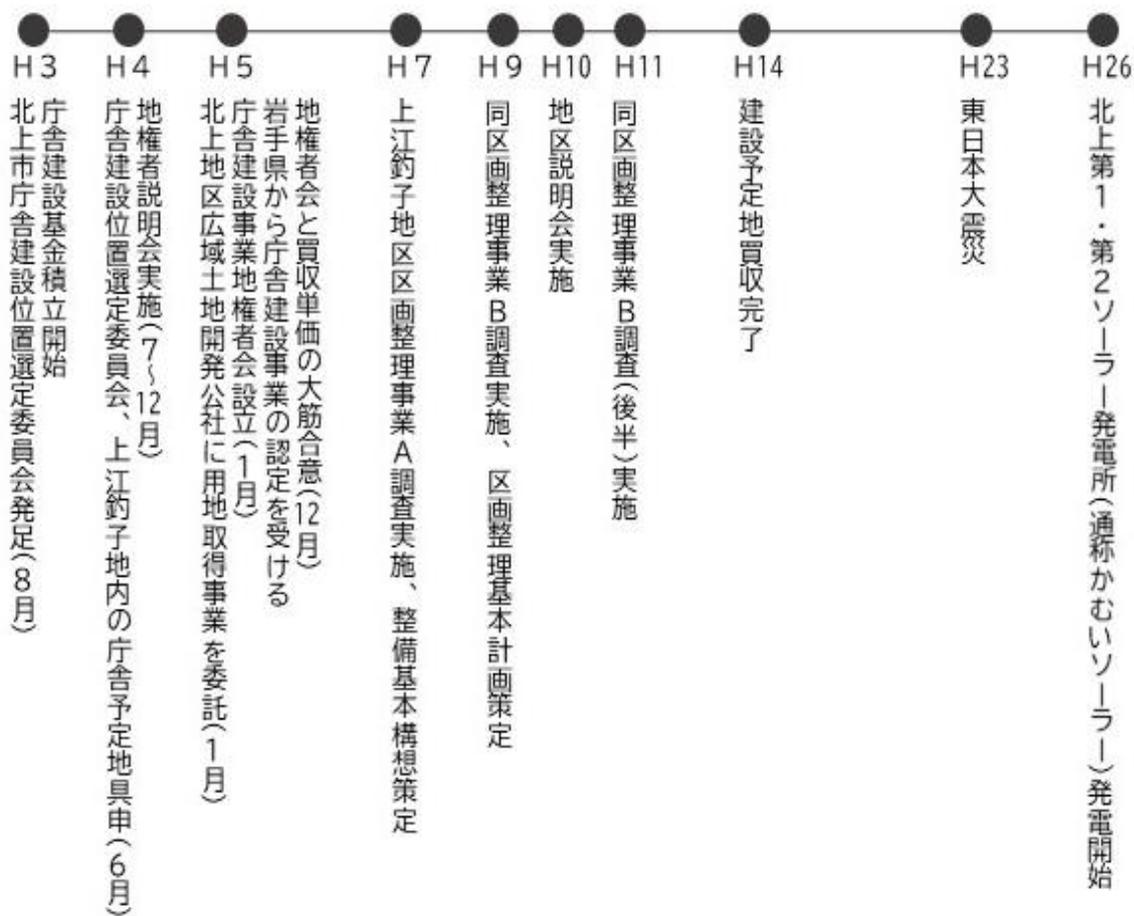


江釣子地内の新市庁舎建設予定地に設置された北上第1・第2ソーラー発電所

地区の庁舎建設予定地については20年間未使用となることから、当該土地の有効活用と、震災時に直面したエネルギーの脆弱性を解決し、自立・分散型のエネルギーシステムを構築するために再生可能エネルギーを導入・推進する目的から、スマートコミュニティ導入促進事業のメガソーラーである「北上第1・第2ソーラー発電所（通称：かむいソーラー）」の設置場所として平成26年4月から活用しているところです。

現在、国内全体は少子高齢化、人口減少というこれまで経験したことの無い時代に突入し、パラダイムチェンジを余儀なくされています。これまでの人口増加を前提としてきた制度や運用は、人口減少下ではそのまま適用しても所期の効果を発揮できない可能性が高くなっています。後世に何を残し、何を活かすのか、まちのあり方やサービスの供給体制も将来の人口規模・構成に合わせて、どうすれば最適化できるのか、今後の社会経済に対応する新たな仕組みを模索していかなければなりません。新市庁舎の建設という合併時に定めた計画は変更することなく現在に至っておりますが、北上市が誕生して30年が経過する今こそを、未来の北上市に最適な結果をもたらすための新たな議論の出発点とすべきです。

《新市庁舎建設のあゆみ》



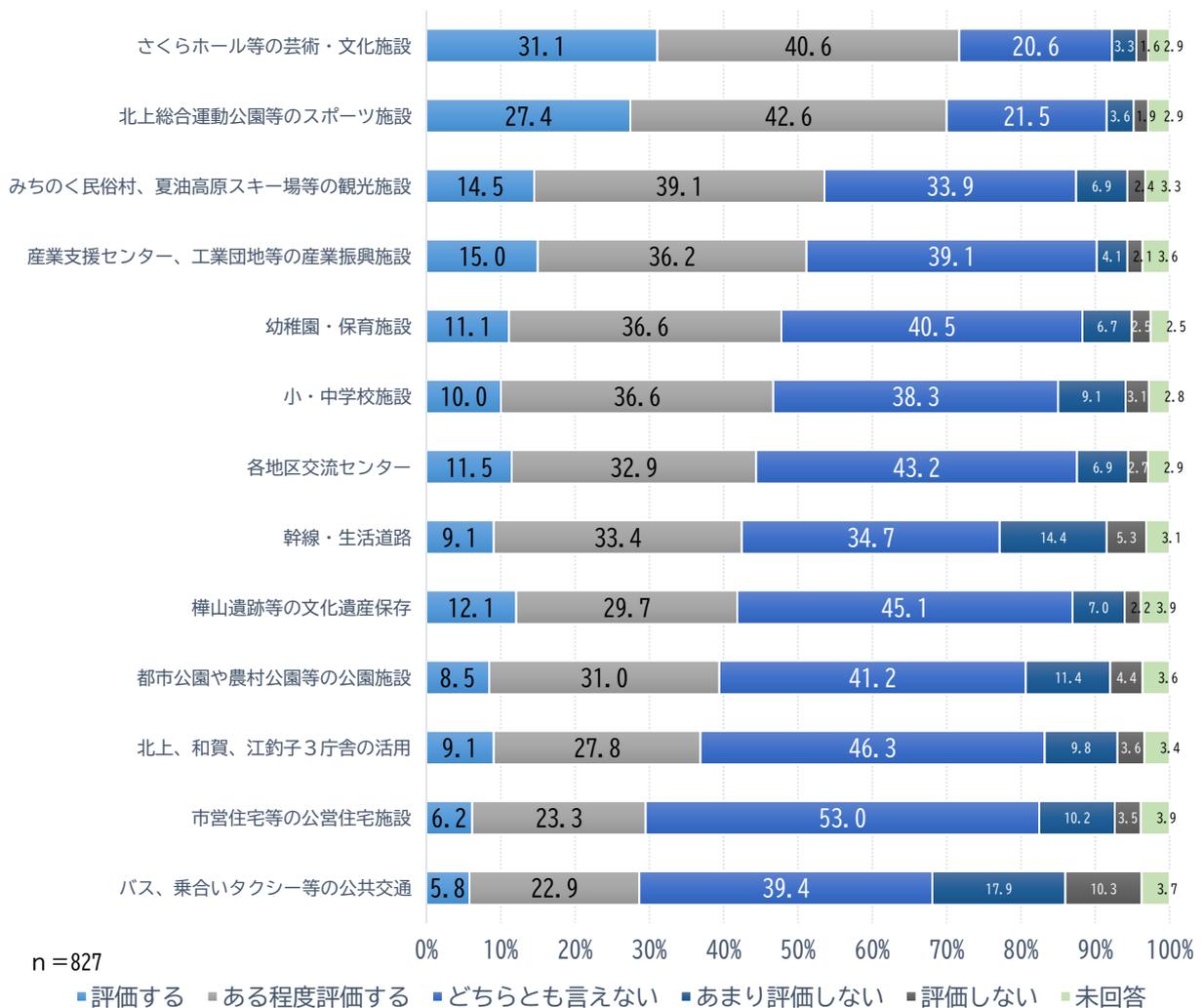
7.5 施設整備等に関する市民意識

前述のとおり、北上市は新市建設計画やその後の総合計画に基づき、学校施設や道路等の社会資本の整備や公共施設の統廃合を行ってきました。本検証に際し、これまでの公共施設の整備等に対する市民の評価や、今後注力すべき施設整備の分野について、令和2年度に実施した第8回北上市市民意識調査に併せて調査しました。

《施設整備等に対する市民評価》

問：北上市は、この30年間で学校施設や道路等の社会資本の整備や公共施設の統廃合を行ってきました。下記に記載の施設整備等について、あなたのお考えに近い番号をそれぞれ1つずつ選んで○(マル)で囲んでください。

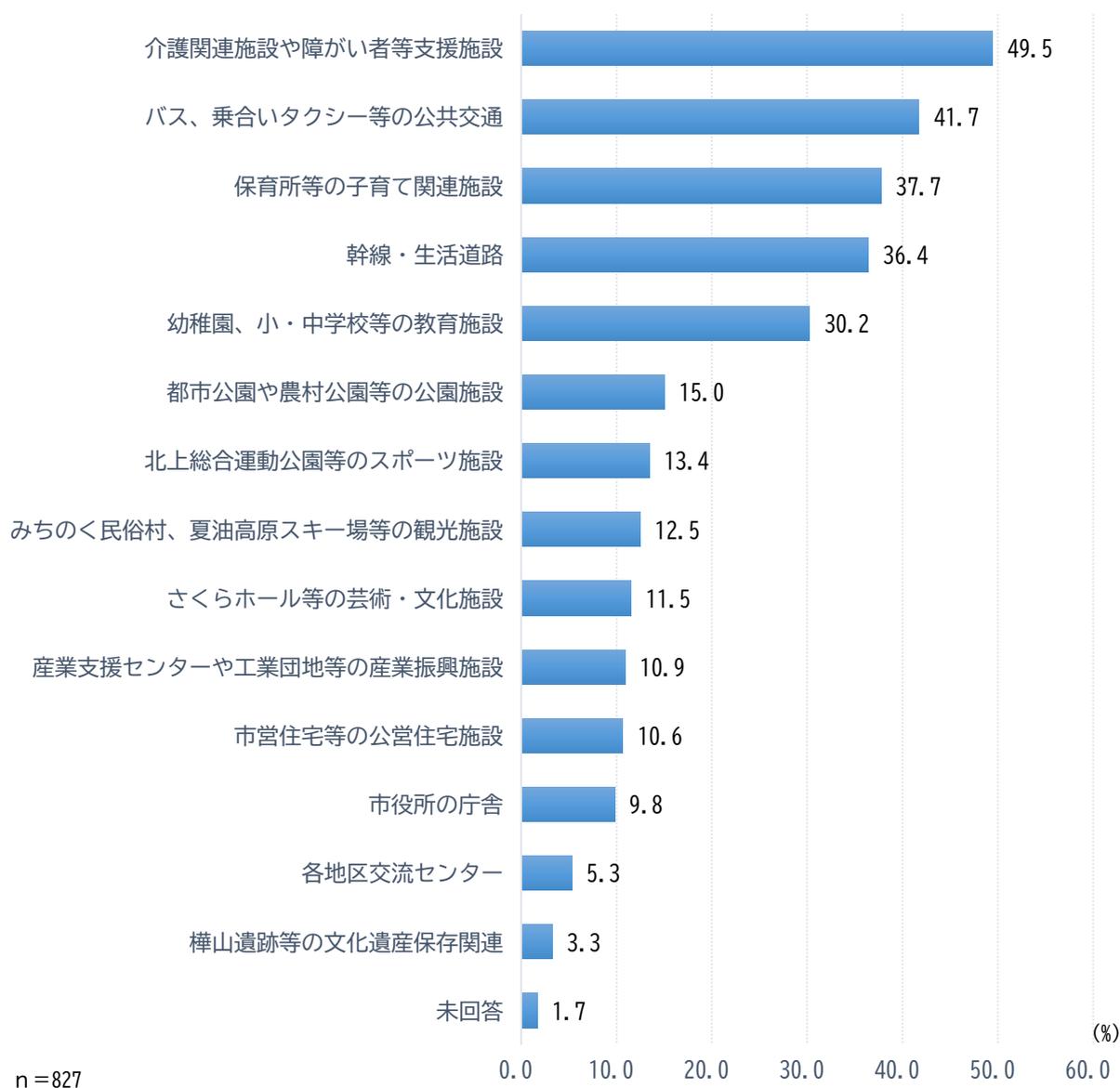
さくらホール、総合運動公園に代表される芸術・文化施設やスポーツ施設の整備に対して「評価する」「ある程度評価する」と回答した市民は7割を超えています。一方、市営住宅等の公営住宅や、バス、乗合いタクシー等の公共交通に対する評価が低くなっています。



《今後、注力すべき施設整備の分野》

問：今後、市がどの分野の施設整備に力を入れていくべきか、あてはまるものを次の中から3つ選び、番号に○印をつけてください。

回答状況として、保育所等の子育て支援施設、幼稚園、小・中学校等の教育施設、介護関連施設等の福祉施設、公共交通の整備を求める声が多いです。少子高齢化社会を背景に、市民意識調査においても施策の優先度、重要度の高い子育て、教育、福祉分野に加え、特に高齢者等の交通弱者の通院や買い物など日常生活の「足」として、公共交通の必要性が浮き彫りとなっているものと考えられます。



参考：新市建設計画書に掲載された施策及び主要事業

《都市の発展を支える基盤の整備》

道路、交通、情報ネットワークを整備する	
高速交通体系整備事業	(仮)北上南ICの建設促進、(仮)和賀ICのアクセス道4路線
広域幹線道路網整備事業	北上地区広域営農団地農道 ほか
地域内幹線道路網整備事業	館曾山線 ほか19路線
主要生活道路整備事業	69路線
CATV施設整備事業	情報処理型有線TV施設整備
都市の基盤を整備する	
土地区画整理事業	黒沢尻西部地区 ほか
安全な都市を創る	
河川等整備事業	高屋沢川 ほか
消防施設整備事業	屯所、防火水槽、消火栓 ほか
交通安全施設整備事業	歩道設置4路線 ほか

《地域個性を活かした生活環境の整備》

快適な親水空間を創る	
親水空間整備事業	和賀川親水公園 ほか
快適な生活環境を整備する	
自然公園整備事業	西部和賀川流域公園、ブナの森公園
都市公園整備事業	黒沢尻中央公園、工芸の村公園 ほか
公営住宅整備事業	立花沢野、相去門覚、和野、長沼
上水道整備事業	給水区域拡張、岩手中部広域水道企業団への出資
下水道整備事業	公共下水道の整備、合併処理浄化槽の普及
一般廃棄物処理施設等整備事業	一般廃棄物最終処分場整備 ほか

《生きがいのある福祉社会の形成》

地域のなかで福祉を高め保健医療を充実する	
保育所整備事業	鬼柳保育園改築、二子保育園改築、江釣子第三保育園改築
在宅福祉整備事業	ひとり暮らし老人緊急通報システム
心身障害児療育施設整備事業	心身障害児療育センター設置
地域医療整備事業	患者輸送車購入

《教育と文化の都市づくり》

優れた学校教育環境を整備する	
幼稚園施設整備事業	藤根幼稚園改築、横川目幼稚園改築
小中学校新設事業	和賀西小学校、和賀地区統合小学校、(仮)河東小学校
小中学校増改築事業	黒岩小学校校舎、口内小学校校舎、照岡小学校屋内運動場、南中学校屋内運動場、江釣子中学校柔剣道場 ほか
文化を振興し人づくりをすすめる	
公民館整備事業	黒沢尻北公民館新設、黒沢尻西公民館新設 ほか
図書館整備事業	図書館新設
運動公園等整備事業	北上総合運動公園、岩崎城運動公園
芸術文化施設整備事業	鬼の館、平和記念館 ほか
文化遺産保存整備事業	みちのく民俗村、樺山遺跡公園、八天遺跡公園、江釣子古墳群 ほか

《新しい時代の産業振興》

活力ある農林水産業を展開する	
農業生産基盤整備事業	農道21路線、小規模排水特別対策事業 ほか
農村生活環境整備事業	農業集落排水整備、農村総合整備モデル事業 ほか
森林資源活用事業	林道6路線、作業道 ほか
知識集約型の工業を推進する	
工業団地整備事業	北上南部工業団地整備、後藤野工業団地整備、新中小企業工業団地整備
情報処理施設整備事業	ソフトパーク造成
商業の活性化をすすめる	
市街地再開発事業	本通り二丁目地区 ほか
流通基地整備事業	北上流通基地拡充 ほか
総合的なリゾート開発をすすめる	
観光ルート整備事業	夏油高原アクセス道 ほか

※施設名称等は計画書作成当時（平成2年12月）のもの。

出典：北上市新市建設計画書

7.6 小括

- 北上市の合併は他自治体に先駆けて行われました。国・都道府県の積極的な関与により進められてきた所謂「平成の大合併」とは異なり、当地の歴史的背景、三市町村の経済、文化のつながりは言うまでもなく、何よりも住民意識の高まり、住民が主役となって進めてきたことが合併成功の大きな要因であり、成果であることに疑いの余地はありません。これはまさに、地方の自立、地方自治のあるべき姿を体現していると言っても過言ではありません。
- 合併の背景としては、基礎自治体としての規模や能力の充実、行財政基盤の強化などがその理由の一端として挙げられますが、そのマスタープランとなる新市建設計画は、新しい北上市の「夢」が詰まった宝箱です。この計画には建設、産業、教育文化、福祉などのまちづくり分野から全278事業が掲載され、その実施率は平成12年度末時点で8割を超えています。また、この計画に載っていない合併以降の新たな需要に対しても、機を逃すことなく住民の直接的な受益を優先させながら実施してきました。
- 合併後のスケールメリットを活かし北上市は順調に発展を続け、人口の増加、雇用の増加、所得の増加に結びつけてきました。まさに合併時に掲げた、道路、交通等の都市機能が充実した「拠点都市」、多様な産業の集積が経済を好循環させる「産業都市」、教育文化、スポーツの振興による心豊かなく暮らしを可能にする「人間都市」の3つの都市像を現実のものとしてきたと言えます。
- 他方で、合併時からの積み残しの課題、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。その中でも新市庁舎の建設は合併時最大の懸案事項でありました。前述のとおり難航しつつも新市庁舎建設に向け、確実に進めてきましたが、これまでの経緯、経過からは、区画整理等の都市計画に関する国の方針転換により、当該建設予定地周辺の区画整理事業の見通しが立たなかったことや、平成11年に開催されたインターハイなど合併以降に生じた新たな需要への対応により巨額の財政支出を余儀なくされたことが大きな要因となり、事実上、建設計画を延伸せざるを得ない状況を生み出したものと考えられます。
- 一般的に「形あるものいつかは壊れる」と言われますが、新市庁舎の建設は不可避な問題です。近い将来に必ず解決しなければならない命題です。その時に市民（市内に住む者、市内で働く者、学ぶ者等）、議会、行政はどのように行動す

べきか。合併以降この30年で時代はあまりにも変わりました。国内は少子化による急速な人口減少と高齢化という未曾有の危機に直面し、もはや人口増加を前提としてきた制度や運用は、現状でそのまま適用しても効果は望めないことは火を見るよりも明らかです。

- 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。新市庁舎の建設は、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、ハード面の多岐に渡る課題を踏まえ、目指すまちの姿「あじさい」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になると考えます。

第8章 まちづくりに関する市民意識

北上市では、まちづくりを進めるにあたり、市民の生活実感、市の取組みに対する市民の満足度や重要度等を把握することを目的とした「北上市市民意識調査」（市民アンケート）を平成18年度から2年に1度実施しています。

この章では、この調査の結果から市民のまちづくりに対する総合満足度、北上市の住みやすさや定住意向の変遷、北上市への愛着や誇りについて整理します。

また、本検証においては、令和2年度の第8回北上市市民意識調査に併せて実施した、合併に関する市民アンケート調査の結果をまとめます。

なお、設問によっては調査開始年度が異なるため留意願います。

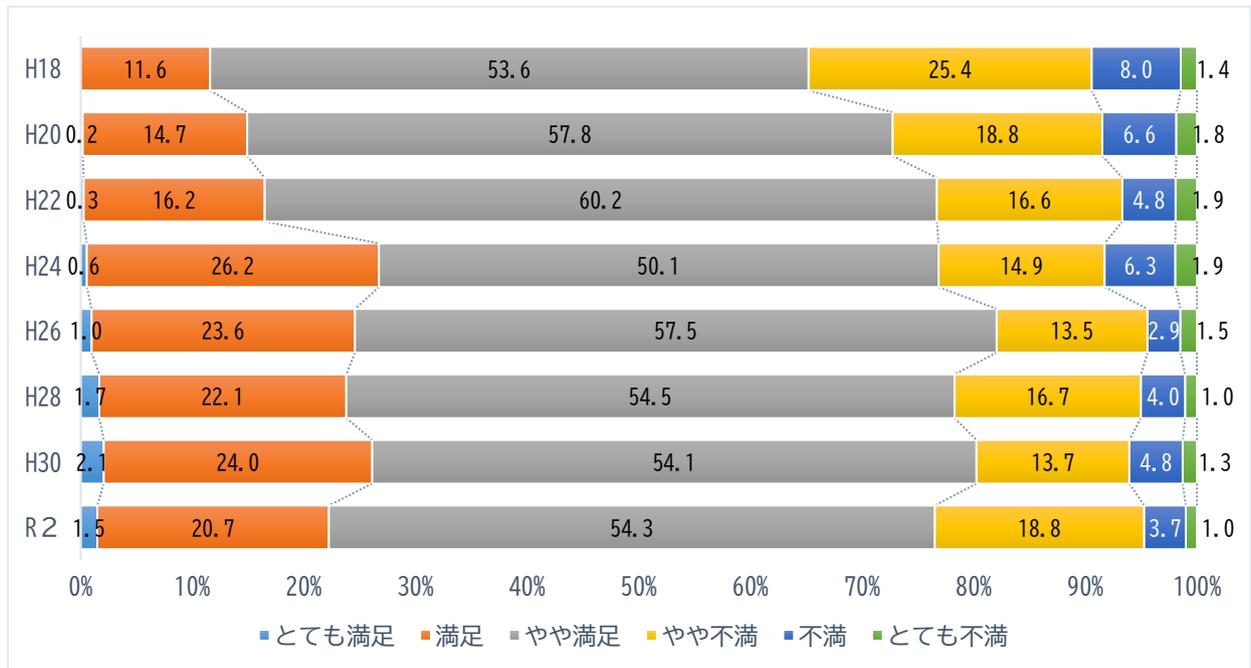
ポイント

- 北上市のまちづくりへの総合満足度は増加傾向にあり、近年では80%近傍で推移しています。また、居住地域間で回答結果に大きな差異はありません。
- 北上市を「住みやすい」と感じる市民は増加傾向にあり、居住年数を問わず満足度が高い（回答者の80%以上が肯定的な回答）状況にあります。
- 全ての調査年において、回答者の8割以上がこれからも北上市に住み続けたいと感じています。居住年数に比例して定住意向が強くなる傾向にあります。
- 令和2年度調査では、回答者の約8割が北上市へ愛着や誇りを感じています。居住地域別では、和賀地域と江釣子地域で80%以上が肯定的に回答しています。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います。
- 北上市が合併したことを知っている市民の割合は約6割です。4割の市民が合併したことを知りませんでした。また、合併前の旧市町村の枠組みを意識しない人は8割を超えていることから、北上市民としての一体感が醸成されていることを物語っていると考えられます。

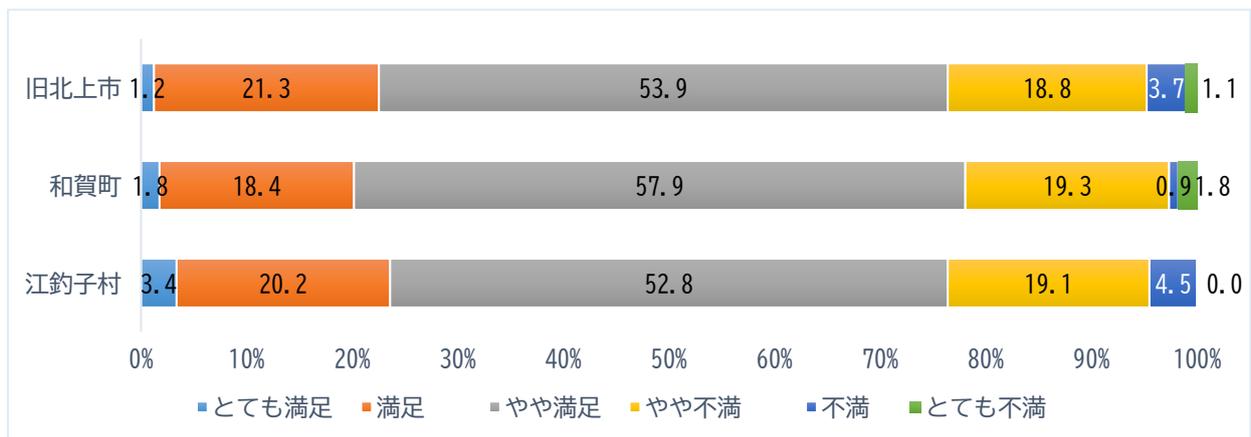
8.1 市政全般への総合満足度

問：総合計画の進捗状況など市政全般について、あなたのお考え（満足度）に最も近いものをお選びください。

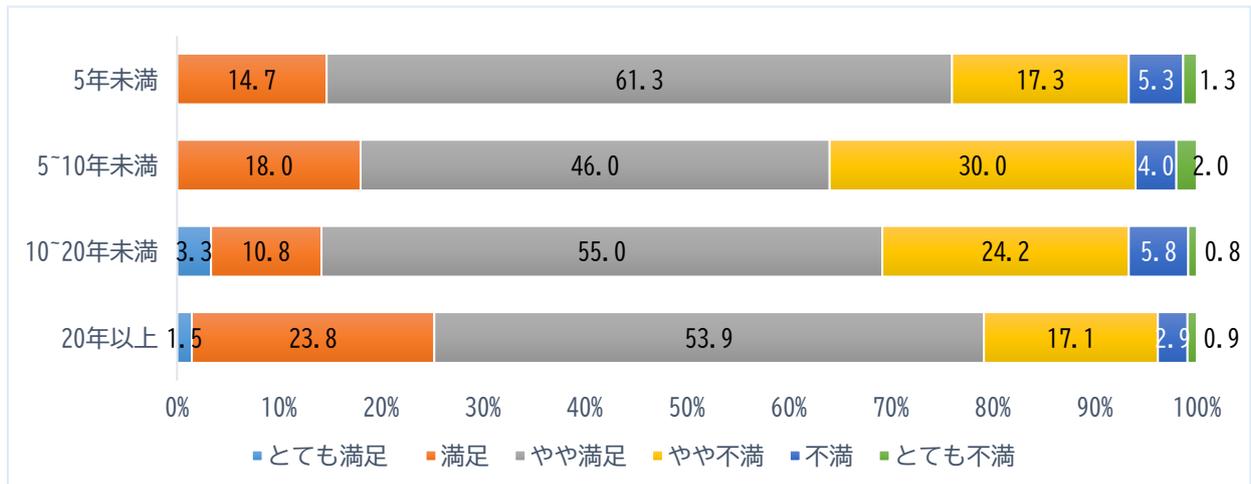
「非常に満足」「満足」「やや満足」と市政全般を肯定的に回答した市民の割合は、平成18年度調査時の65.2%から増加傾向にあり、令和2年度調査では76.5%となっています。近年では回答者のおよそ8割が市政を肯定的に捉えており、旧市町村単位でも回答結果に大きな差異はありません。



《旧市町村（居住地域）別の回答状況（令和2年度調査）》



《居住年数別の回答状況（令和2年度調査）》



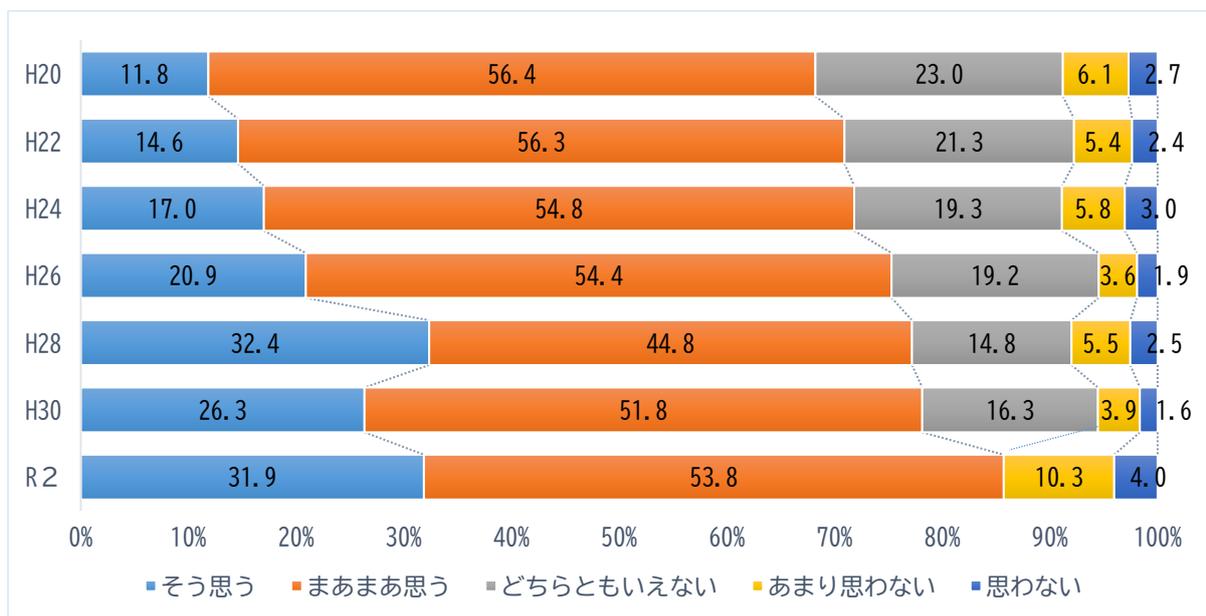
8.2 北上市の住みやすさ

問：北上市は住みやすいまちだと思いますか

「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、平成30年度には回答者の約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。

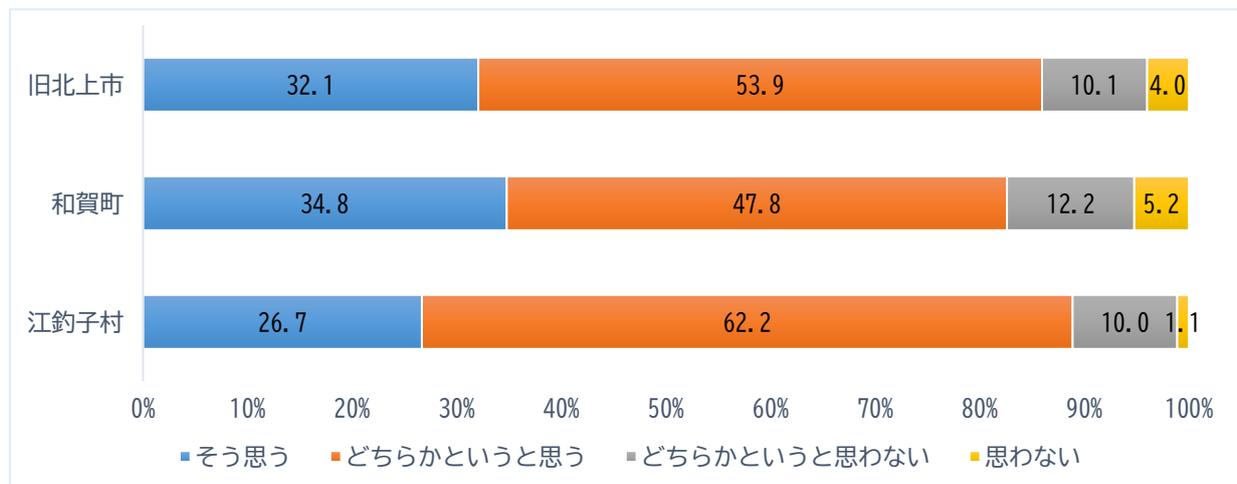
居住地域別では、江釣子地域で「そう思う」「まあまあ思う」と肯定的に回答した割合が88.9%と最も多い状況にあります。

また、居住年数を問わず住みやすさへの満足感の高い傾向にあります。

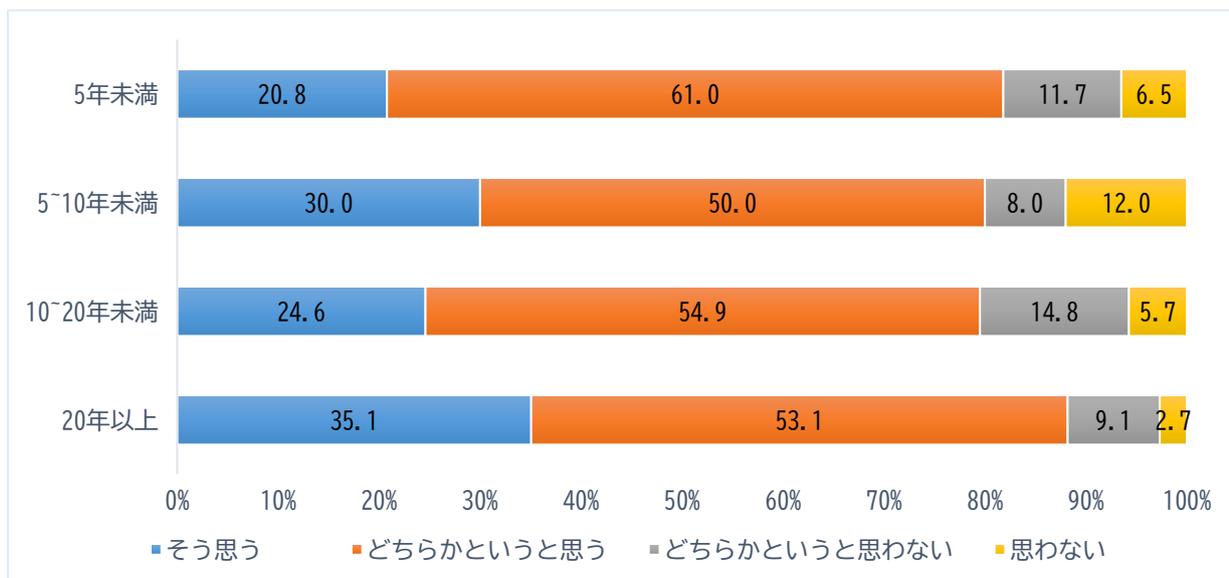


※R2調査では、「そう思う」「どちらかと言うと思う」「どちらかと言うと思わない」「思わない」の4択に変更

≪旧市町村（居住地域）別の回答状況（令和2年度調査）≫



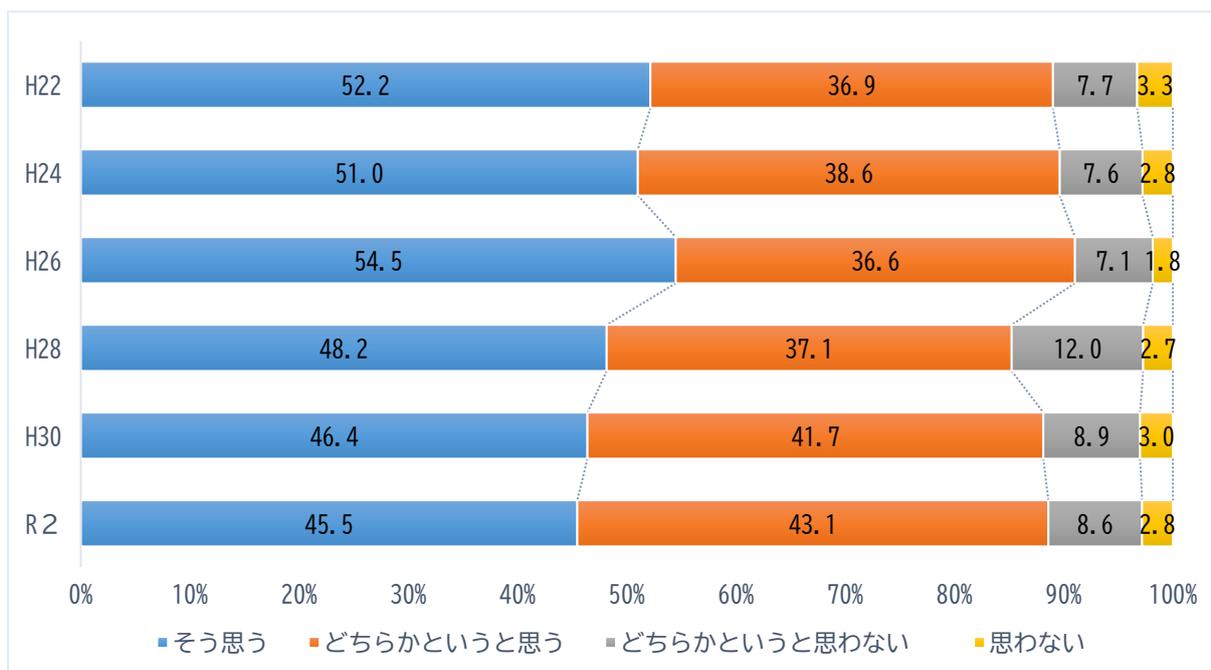
《居住年数別の回答状況（令和2年度調査）》



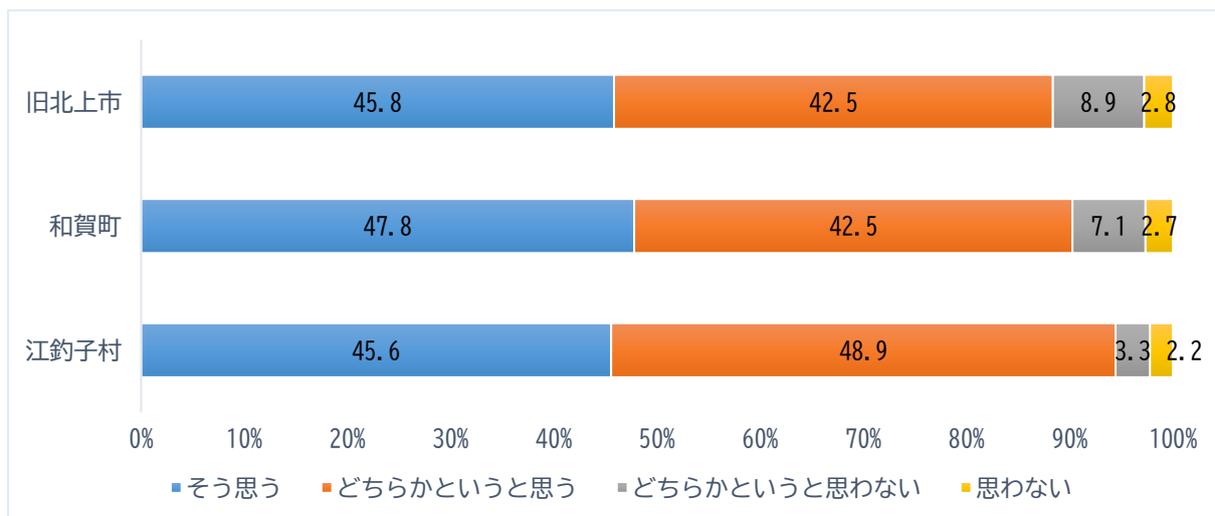
8.3 北上市への定住意向

問：これからも北上市に住み続けたいと思いますか

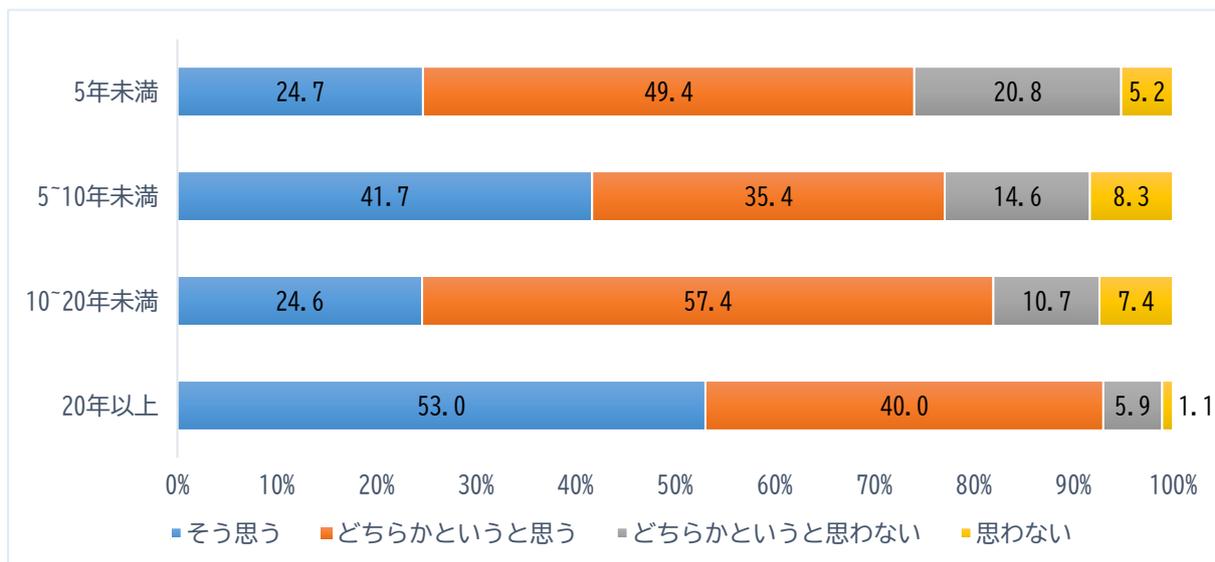
「そう思う」「どちらかというと思う」と肯定的に回答した市民の割合は、平成22年からすべての調査年において80%以上で推移しており、市民の高い定住意向を表しています。また、令和2年度に実施した調査結果を居住地域別にみると、全ての地域で約9割の回答者が、「そう思う」「どちらかというと思う」と肯定的に捉えています。また、居住年数が長くなるにつれ定住意向が強くなる傾向が見られます。



「旧市町村（居住地域）別の回答状況（令和2年度調査）」



「居住年数別の回答状況（令和2年度調査）」



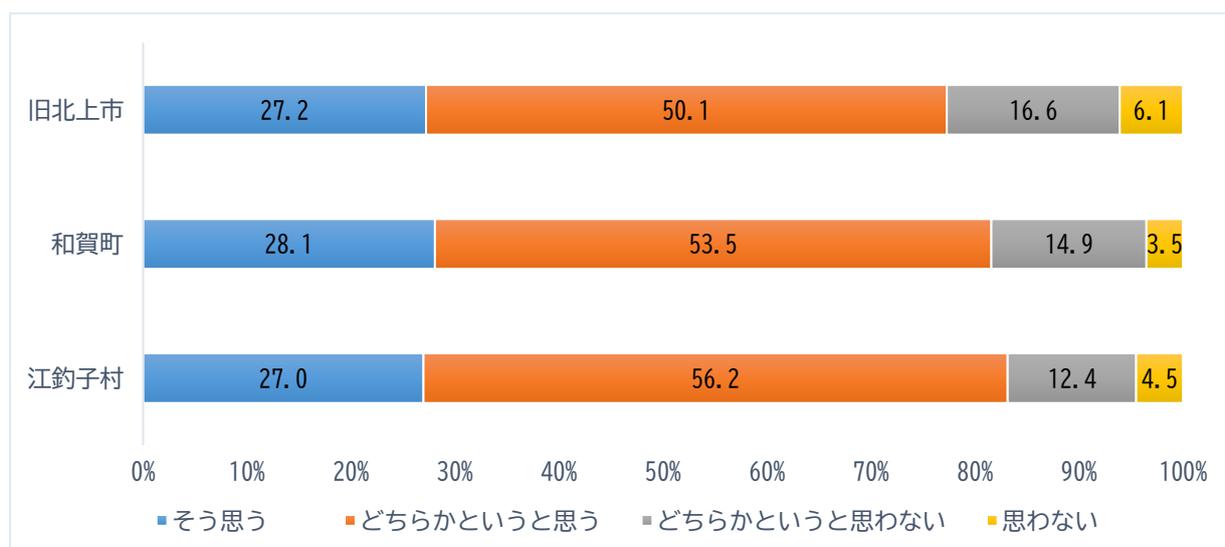
8.4 北上市への愛着と誇り

問：北上市へ愛着や誇りを感じていますか（令和2年度調査）

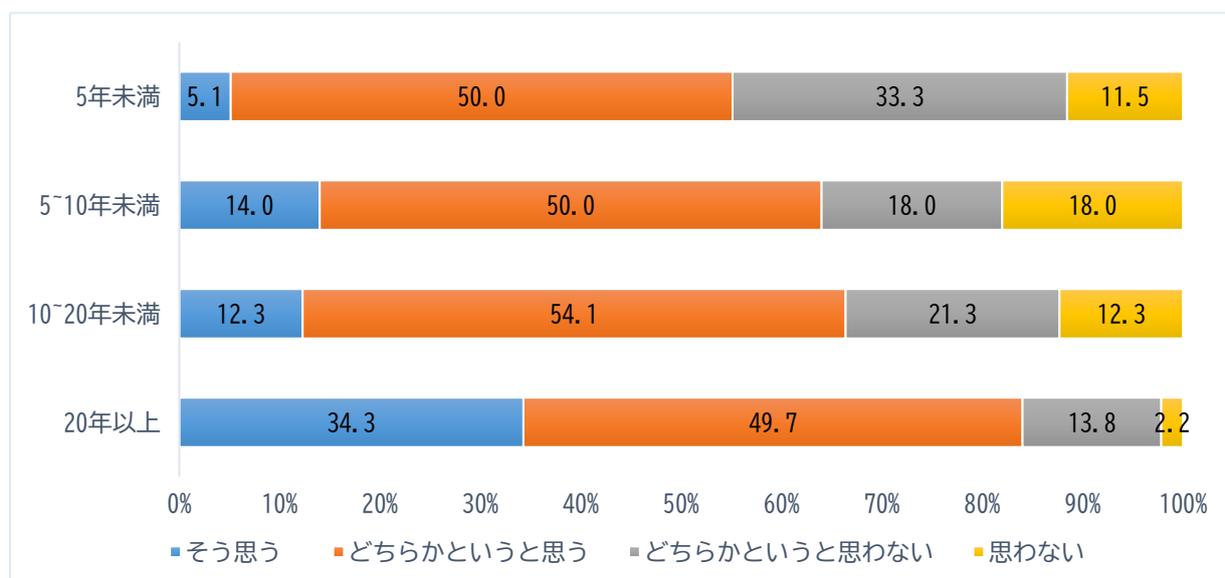
北上市への愛着や誇りについて、「感じている」「どちらかというと感じている」と肯定的に回答した市民の割合は、全ての地域で80%近傍となっています。旧市町村単位で見ると、和賀地域と江釣子地域では回答者の80%以上が肯定的に回答しています。

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、居住年数が20年以上の市民においてその傾向が強く表れています。

「旧市町村（居住地域）別の回答状況（令和2年度調査）」



「居住年数別の回答状況（令和2年度調査）」



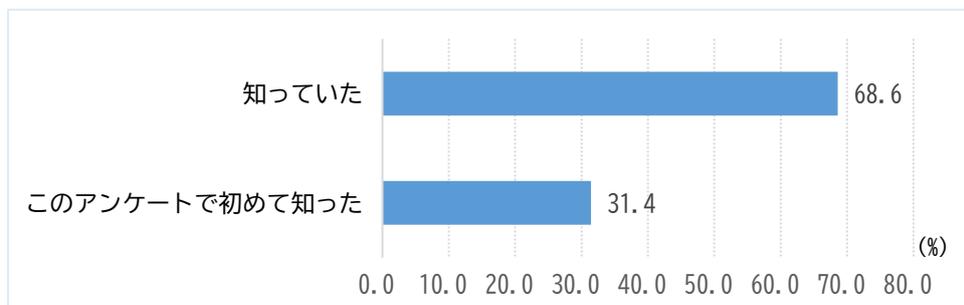
8.5 合併に関する市民意識調査結果

本検証に当たり、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、令和2年度に実施した第8回市民意識調査に併せて調査を行いました。

1) 合併の認識

問：現在の北上市は、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の合併により誕生したことを知っていますか

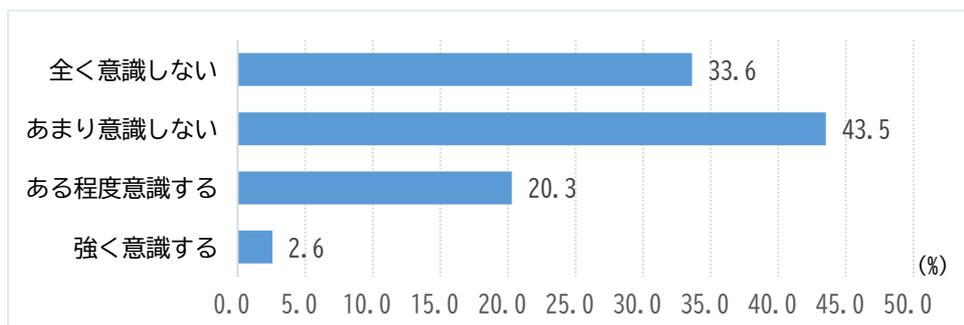
調査結果からは、北上市の合併を「知っていた」と回答した割合は68.6%ですが、残りの3割の市民は「今回のアンケートで初めて知った」と回答しています。北上市の特徴として、社会増により人口を増やしてきたことが挙げられますが、他地域からの流入人口が多く居住年数が比較的短い市民が多いものと推察されます。



2) 旧市町村の枠組み意識

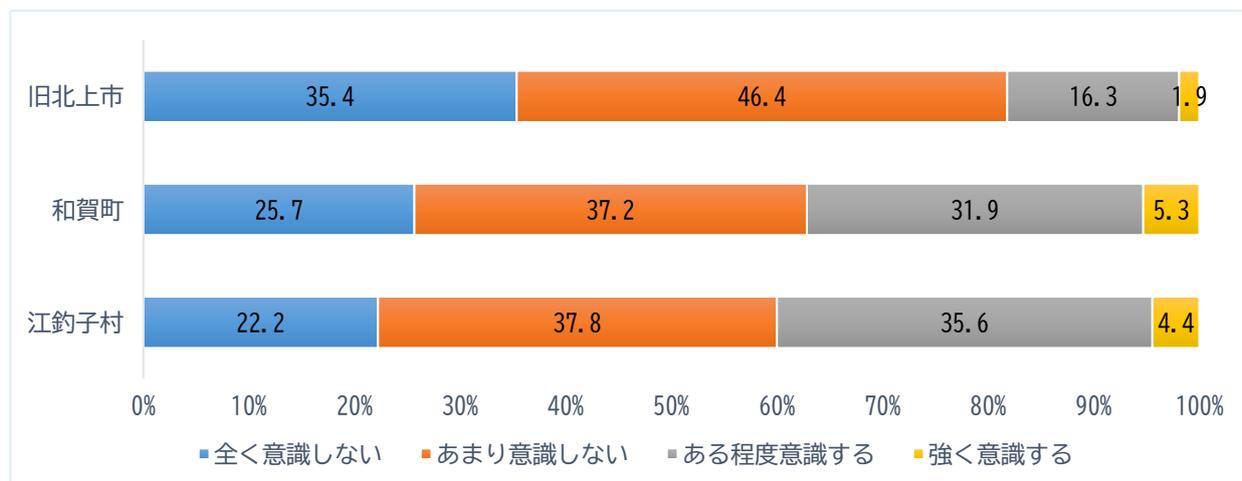
問：あなたは普段の生活の中で、旧北上市、和賀町、江釣子村という合併前の旧自治体の枠組みを意識することはありますか

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、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の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。



居住地域別でみると、旧北上地域では「全く意識しない」「あまり意識しない」と回答した方は81.8%となっていますが、和賀地域及び江釣子地域の割合はやや低くなっています。旧北上地域は、他地域に比べアパートなどの賃貸住宅も多く、人口移動が活発で居住年数の短い方が多く住む地域ですが、和賀地域、江釣子地域のように比較的居住歴の長い方が多く住む地域では、旧自治体の枠組み意識が強くなる傾向にあると考えられます。

《旧市町村（居住地域）別の回答状況》



8.6 小括

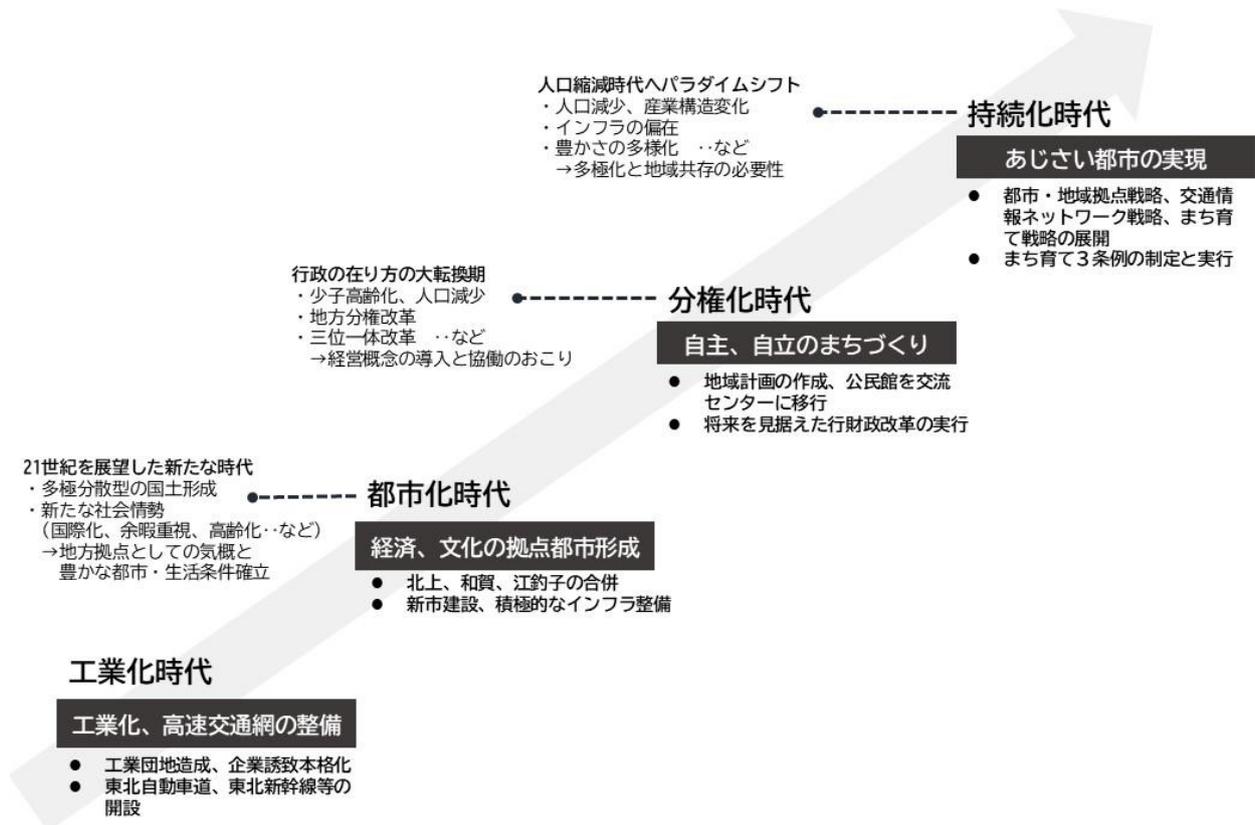
- 平成18年度から実施している市民意識調査結果からは、近年の北上市のまちづくりに対する市民の評価を反映しています。
- この検証では、市政への満足度、住みやすさ、定住意向、愛着と誇りに着目し同調査からピックアップしましたが、どの項目においても市民からの高い評価が得られました。市政への満足度は増加傾向にあり、近年では80%近傍で推移しています。また、居住年数が長期に渡るほど北上市は住みやすく感じ、これからも住み続けたいという結果を得ました。（東洋経済新報社による「住みよさランキング」においても、北上市は9期連続で県内1位の評価を得ており、北上市の住みよさを示すエビデンスの一つと言えます。）
- これはひとえに市民が主役のまちづくりの成果と、市民の北上市への愛着と誇りの醸成に起因するものと考えられ、旧北上市、和賀町、江釣子村の三市町村の枠組みを超えた北上市民としての一体感の表れと言えるのではないのでしょうか。

- また、合併したこと自体を知らなかった市民の割合は約4割にのぼり、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。
- 現在、北上市ではシティプロモーションを市の政策の柱の一つとして進めておりますが、この取組みの目的としてシビックプライドの醸成、つまり地域への愛着と誇りを育てることとしています。
- この地域への愛着と誇りは、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（まち育て）を通じて醸成されるものです。
- 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、自分から「北上市に何かやってみよう」という新たなまちの価値を創出する活動を生み出し、この動機から生まれたまちづくりの成功体験が、北上市の魅力をさらに高める原動力となるものと考えています。これからも市民のまち育てを大事にし、住み続けたいまち、住み続けられるまちを創っていくことが行政の責務であるものと考えます。

第9章 未来につながるまちづくり

この章では、21世紀を目前にした新しい北上市の経済・文化の拠点都市形成、その後の地域主義、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、そして、現在の少子高齢化・人口減少時代の到来を受けた「持続可能」をキーワードとした新しいまち「あじさい都市」の実現、という合併以降の北上市のまちづくりを3つのフェーズに区切り、これまでの成果や現在進めている取組みをまとめていきます。

図表62：現代北上市のあゆみ



出典：北上市近未来政策研究所作成

9.1 都市化時代～経済、文化の拠点都市形成

平成3年4月1日、三市町村の合併により新しい北上市が誕生して以来、市民の一体感の醸成と新市の建設を目指し、新市の発展の基盤を確実に整えてきました。合併当時、まちの理想として掲げた「経済と文化の拠点都市」の形成とは、仕事、余暇、交流といった日々の生活をより高次な都市機能（都市的なサービス）、活力のある産業、豊かな教育文化の3つが支えることで定住社会を創り出していくことにありました。この取組みの中心にあったのが、新市建設計画の盛り込まれた主にインフラ面を中心とした事業群や、この計画を統合吸収する形で策定された平成4年度からの「北上市総合発展計画」でありました。（新市発足時からの主要事業は図表63のとおり。）

図表63：新市発足当初の主な取組み

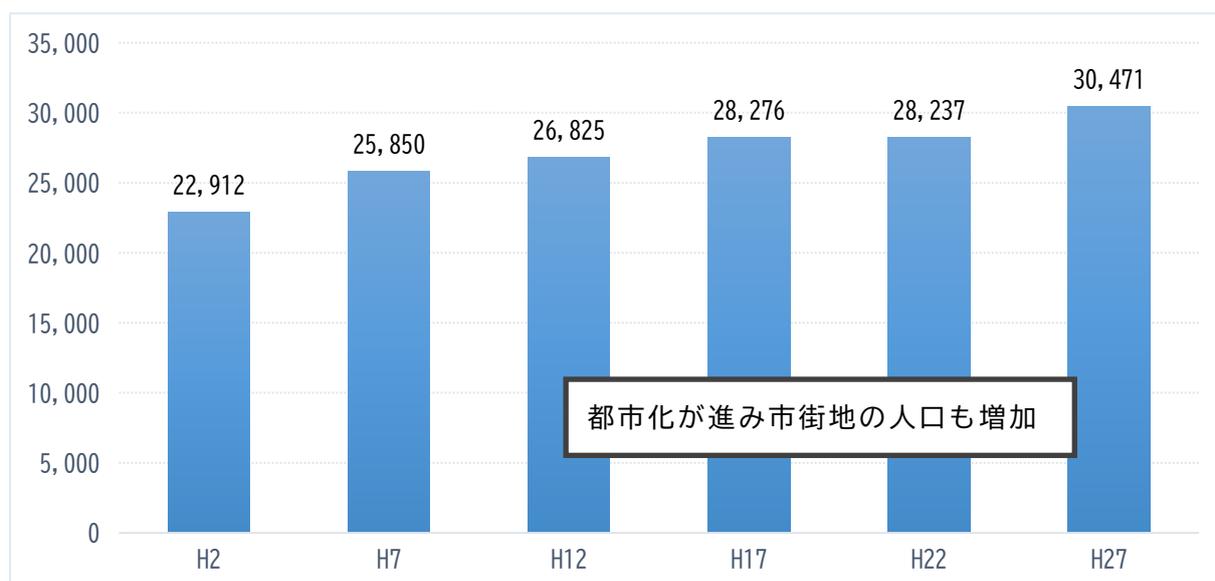
<p>都市基盤</p>	<p>北上・金ヶ崎IC、北上西ICアクセス道の整備 幹線・主要生活道路の整備 黒沢尻西部土地地区画整理事業の実施</p>
<p>生活環境</p>	<p>和賀川グリーンパーク、和賀川ふれあい広場、詩歌の森公園開園 市営住宅整備、住宅団地（柏野、卯の木）、上下水道などインフラ整備 一般廃棄物最終処分場落成（臥牛地区）</p>
<p>地域福祉</p>	<p>こども療育センター開園、保育所改築等保育環境の整備 在宅型緩和ケア事業が全国初のホスピス北上方式で開始</p>
<p>教育文化</p>	<p>東陵中学校、和賀東小学校、和賀西小学校の開校 小中学校・幼稚園施設の増改築 総合運動公園（総合体育館、陸上競技場）の整備 文化交流センターさくらホールの整備 鬼の館、平和記念館の開設、樺山等の歴史遺跡公園の整備</p>
<p>産業</p>	<p>北上南部工業団地、後藤野工業団地整備 北上オフィスプラザ・基盤技術支援センター（現北上市産業支援センター）開設 ツインモールプラザ北上等の中心市街地再開発事業の実施 北上コンピュータアカデミー開校 農道及び農業集落排水施設の整備、ふるさと体験館オープン みちのく民俗村、夏油高原スキー場オープン 農協及び商工会議所の統合</p>
<p>公共施設</p>	<p>16地区に公民館を再編配置 保育所、学校の統合 北上、和賀、江釣子3庁舎の有効活用</p>
<p>行政運営</p>	<p>委員会や附属機関等の委員の削減 議会議員定数の削減 定員適正化計画の取組み（減員、人件費の抑制）</p>

出典：資料を基に北上市近未来政策研究所作成

1) 都市の発展を支える基盤の整備

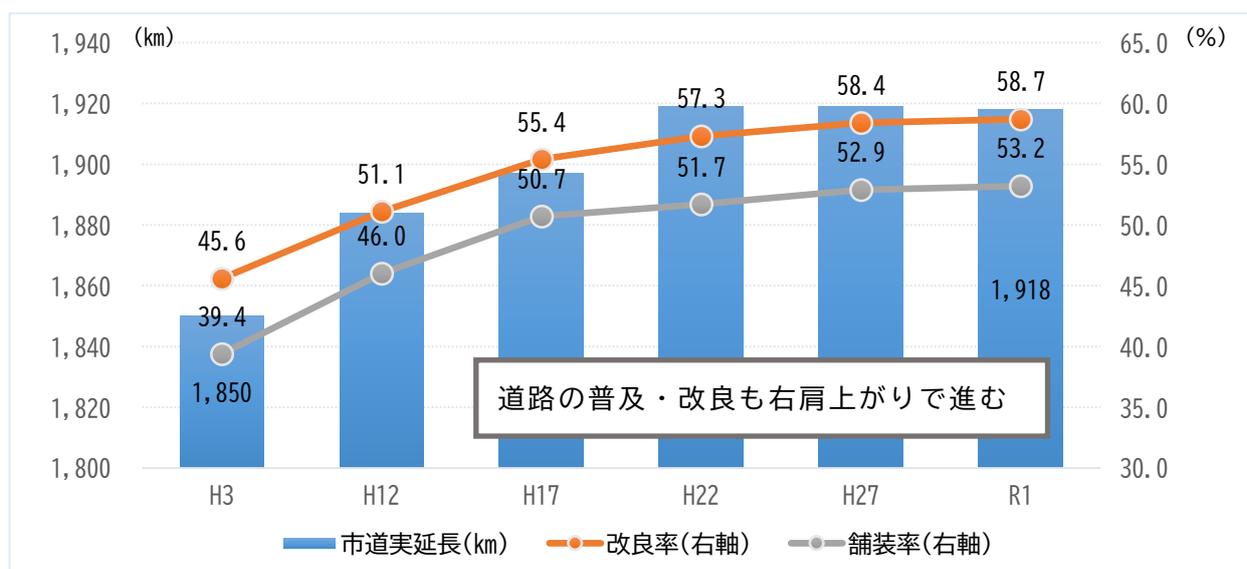
都市の発展を支える基盤の整備として、北上・金ヶ崎IC、北上西ICへのアクセス道の整備や幹線・主要生活道路の整備や情報ネットワークの基盤づくりとして北上ケーブルテレビの施設整備幹線交通の利便性向上等の基本的インフラの充実が新市発展の強固な礎となりました。また、黒沢尻西部区画整理事業や中心市街地である本通り地区市街地再開発事業により機能的な土地利用や都市の根幹をなす道路や公共施設等の改善や中心市街地の商業の核づくりを行い、街なかの活性化、市街地の形成に寄与してきました。

図表64：人口集中地区（DID地区）の人口推移（人）



出典：総務省「国勢調査」再編加工

図表65：市道の整備状況



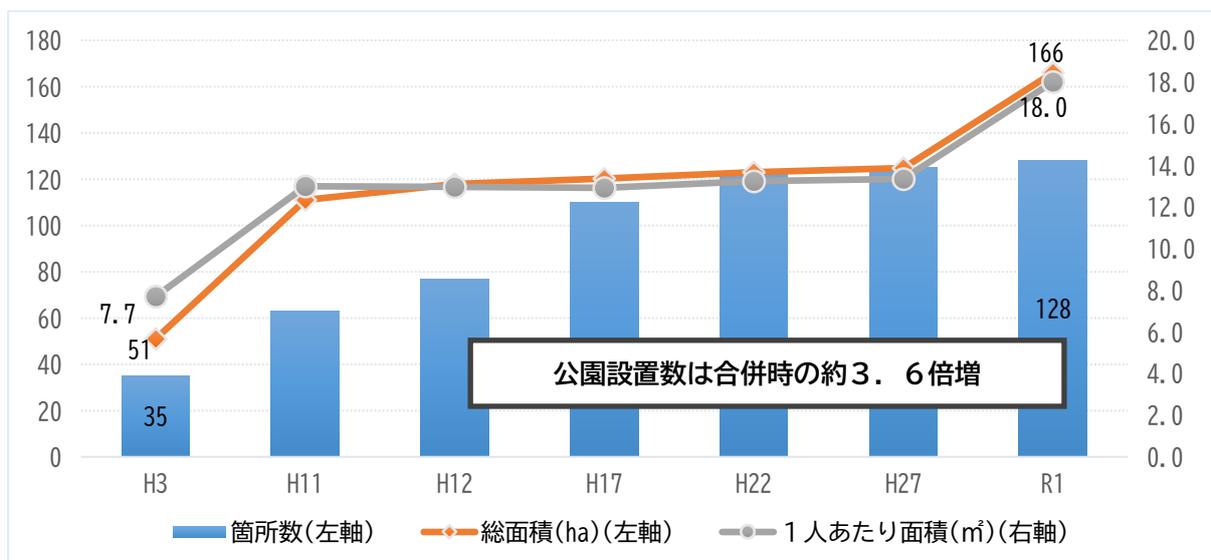
出典：北上市統計書

2) 快適な生活環境の整備

住生活環境づくりに際しては、都市と自然の調和に配慮し、余暇の充実と住民の憩い場を提供するため、和賀川グリーンパークや和賀川ふれあい広場、詩歌の森公園をはじめとする公園施設を開園しました。

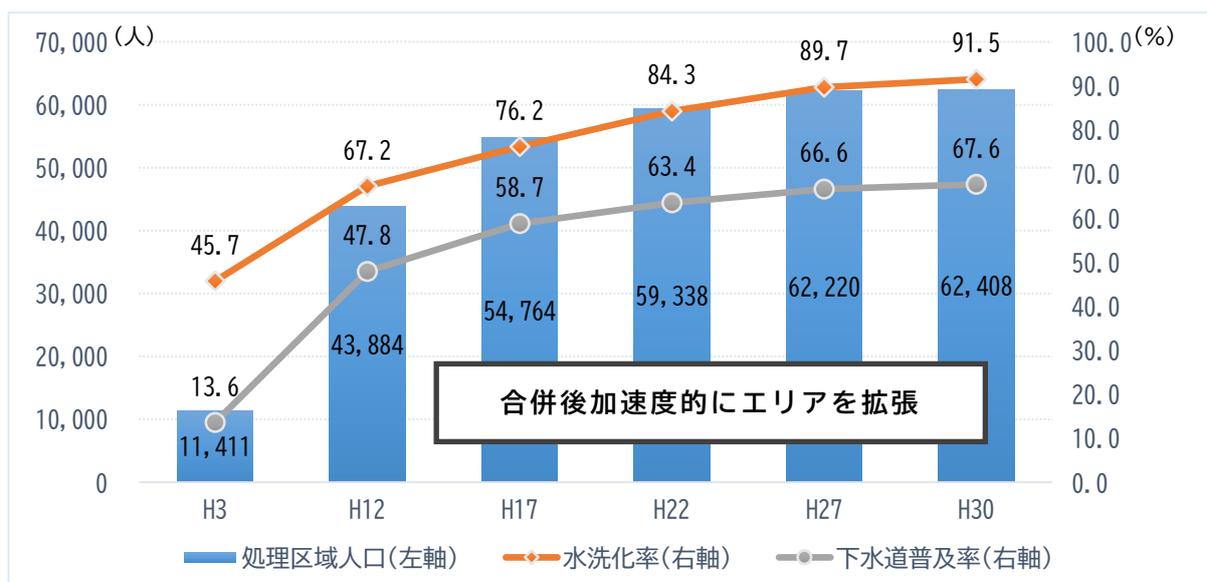
また、快適な居住環境を整えるため、長沼・荒屋の市営住宅や柏野、卯の木の住宅団地の整備を行うとともに、都市活動や快適な生活環境を支えるライフラインである上・下水道の整備を計画的に進めてきました。

図表66：都市公園の整備状況



出典：北上市統計書

図表67：下水道の整備状況



出典：北上市担当課

3) 教育と文化の都市づくり

児童生徒がより良い教育環境の中で「確かな学力」「豊かな心」「健やかな体」を育むために、小中学校の適正規模化や学校施設の整備（東陵中学校、和賀東小学校、和賀西小学校の開校）のほか、施設の老朽化への対応を計画的に進めてきました。

また、市民のスポーツに親しむ機会や環境の充実、アスリートの競技力向上の支援ために、平成9年に北上総合運動公園陸上競技場、その翌年には総合体育館を整備し、全国高等学校総合体育大会をはじめとする全国規模の大会の開催や、高い施設ポテンシャルを活かした大学等のスポーツ合宿を誘致するに至っています。

そして、北上市が誇る文化芸術の香り高い都市のシンボルとして、合併の前年に完成した全国で唯一の詩歌専門の総合文学館である「日本現代詩歌文学館」に加え、北上市文化交流センター「さくらホール」を平成15年に建設し、市民の創造的な文化活動を通じた交流を促すとともに、国内外の文化芸術に触れる機会を提供することで、心豊かな地域社会の形成に寄与しています。



写真上から日本現代詩歌文学館、北上市文化交流センターさくらホール

4) 新しい時代の産業振興

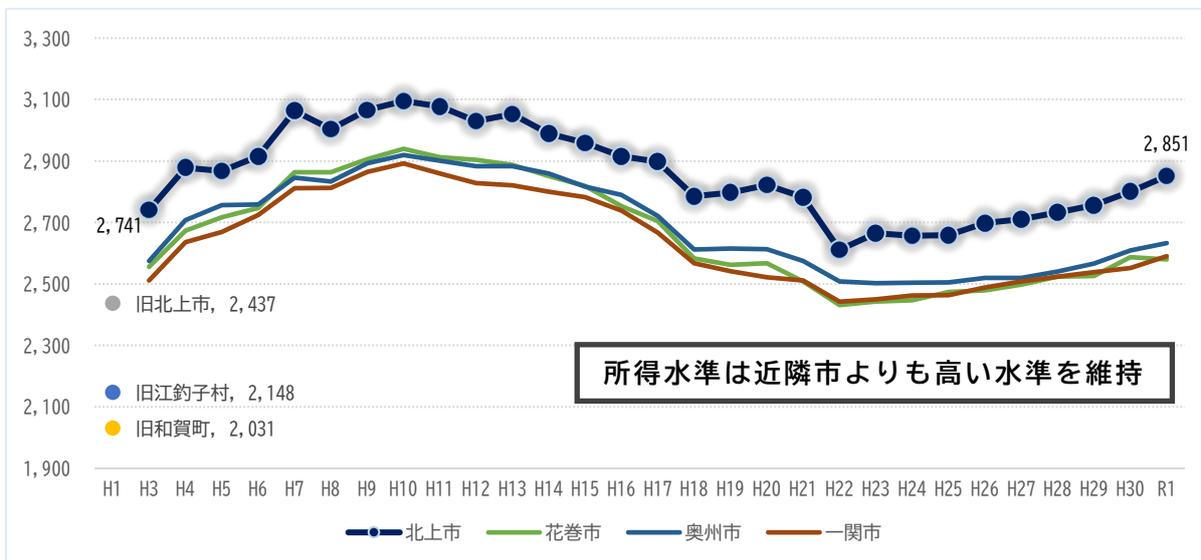
北上市は、企業誘致を軸とした裾野の広い産業振興をまちづくりの柱としてきました。合併以降では、南部工業団地、後藤野工業団地を造成し、幅広い分野からの誘致を進め現在では約300社が立地しています。また、域企業の技術高度化や経営基盤の強化を支援するため中小企業基盤整備機構による産業業務団地の整備を進め、平成11年には北上市基盤技術支援センター（現北上市産業支援センター）をオフィシャルカディア・北上内に整備し、企業向けの研究工場棟の整備、岩手大学金型技術研究センターやいわてデジタルエンジニア育成センターなど岩手県、大学、民間企業等の各種支援機関を誘致・集結させ「北上イノベーションパーク」を形成し産学官連携を推し進めています。



産業振興の拠点「北上イノベーションパーク」。中央が市産業支援センター

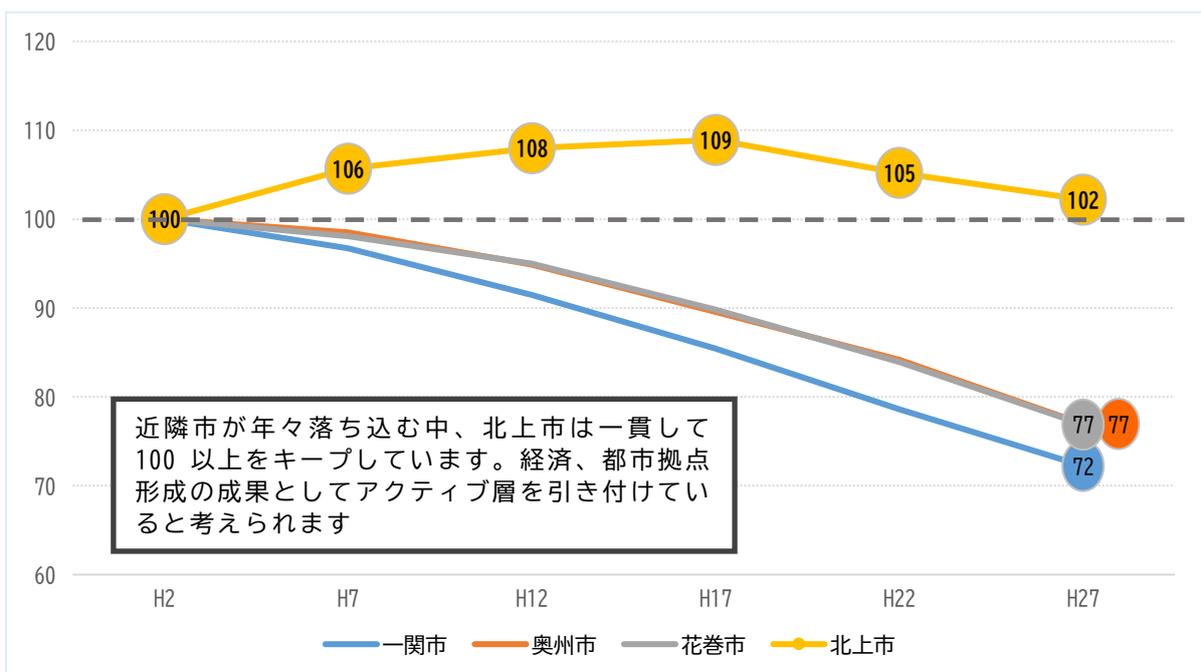
企業誘致や地域企業の技術力、経営力強化による足腰の強い地域産業構造の形成が、雇用を創出（就業者数の増加）し、工業を中心とした活発な経済活動が近隣市を上回る所得水準の向上につながってきました。この経済的インセンティブが引き金となり、人の定住・流入を生み出し、若者・アクティブ層の増加、ひいては総人口の増加に繋げてきたと言えます。

図表68：納税義務者1人あたりの所得推移（千円）



出典：総務省「都道府県・市区町村のすがた」再編加工

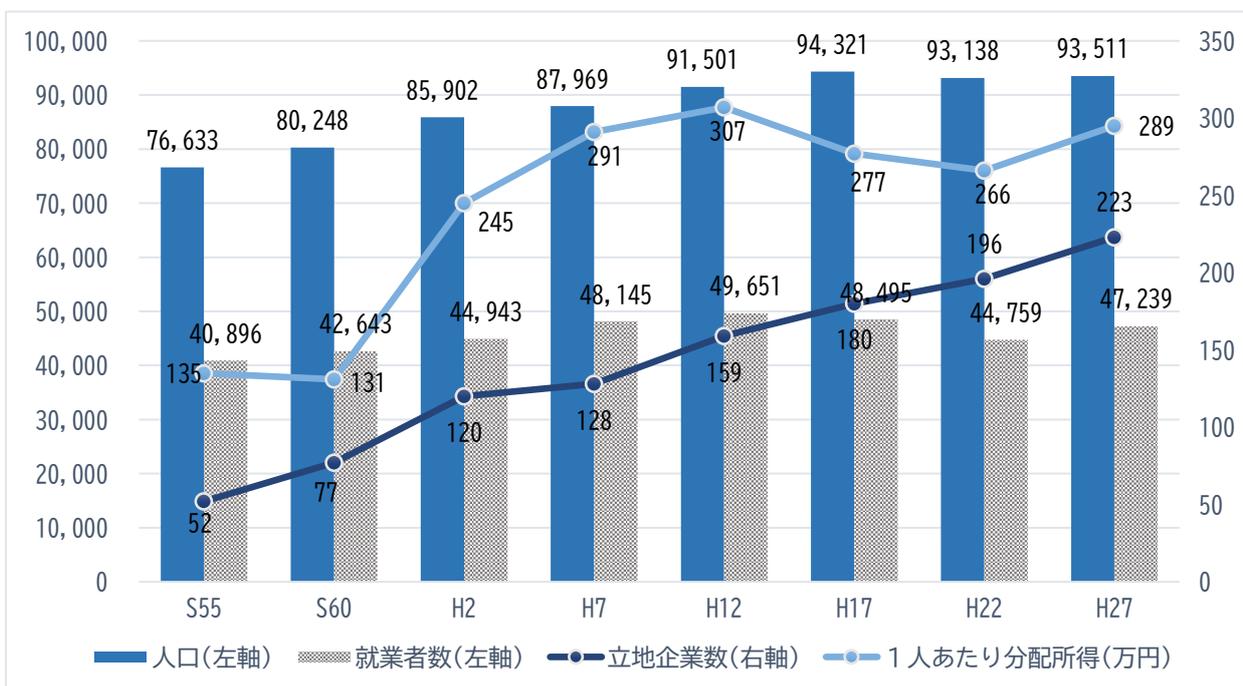
図表69：生産年齢人口の推移（平成2年を100とした場合の増減率）



出典：総務省「国勢調査」再編加工

人が定住するには仕事だけではなく、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・生活基盤の充実や福祉、教育施策などまちの総合力、所謂「住みやすさ」が不可欠です。北上市は、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ることで発展してきたことが特徴と言えます。新「北上市」の誕生は、まさに従来からの北上市の強みをさらに伸ばし、そこに「都市」としての拠点機能を成す(都市化する)ことで、未来に続くまちへの大きな発展の可能性を開花させるきっかけとなりました。

図表70：総人口、就業人口、立地企業数、分配所得の推移



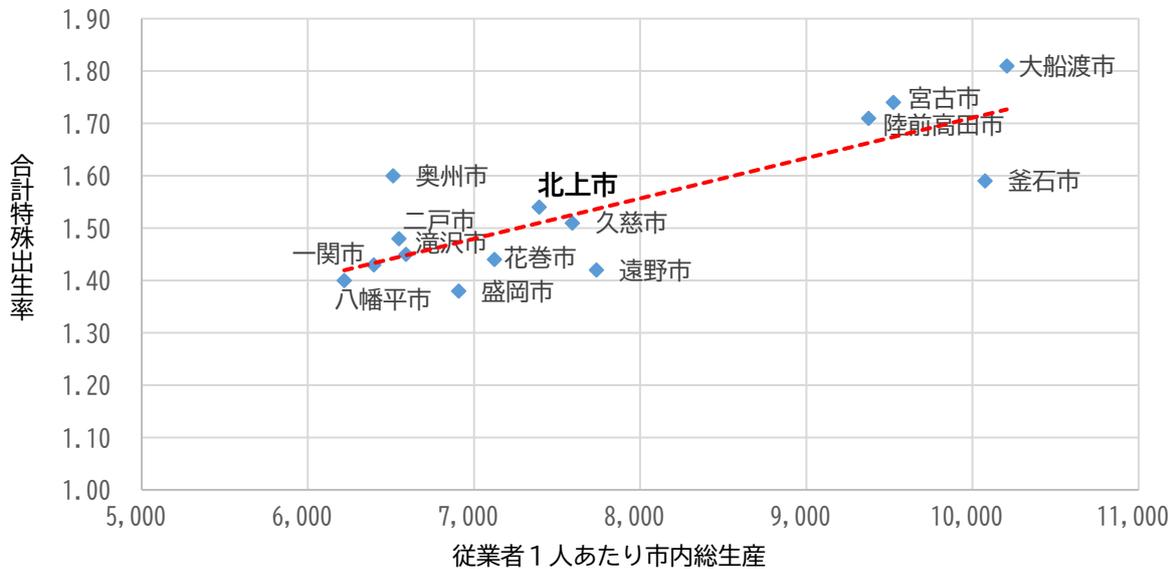
※合併以前は三市町村の値を合算している。

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

《出生率と所得水準の関係》

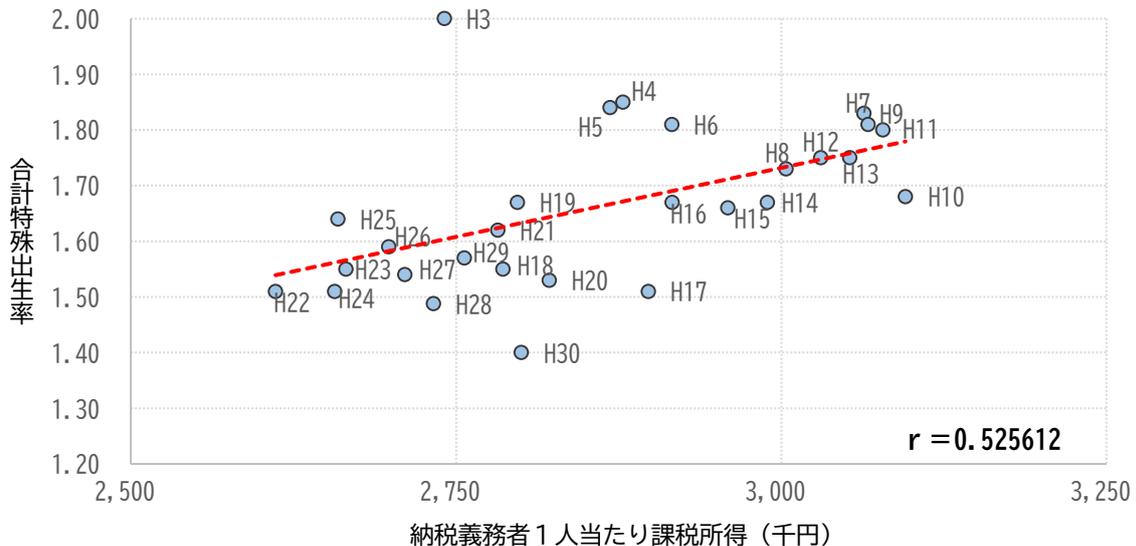
岩手県内14市の従業者1人当たりの市内総生産と合計特殊出生率の相関関係をみると、右肩上がりの関係（正の相関）が認められます（図表71）。つまり、所得水準の高い地域ほど、出生率が高いということを意味します。合併以降平成3年から平成30年度までの本市の納税義務者1人あたりの所得と合計特殊出生率の相関（図表72）をみても、同様に正の相関が認められます。このことから、本市の強みである経済発展が生んだ高い所得水準に加え、出産や教育等子育てに係る経済的負担の軽減が、出生率を向上させる要因の一つと考えられます。

図表71：従業者1人あたり市内総生産と合計特殊出生率の相関図（2015年）



出典：岩手県環境保健研究センター「人口動態統計データ」、RESAS、環境省「地域産業連関表」、「地域経済計算」を基に近未来政策研究所が作成

図表72：納税義務者1人当たり課税所得と合計特殊出生率の相関



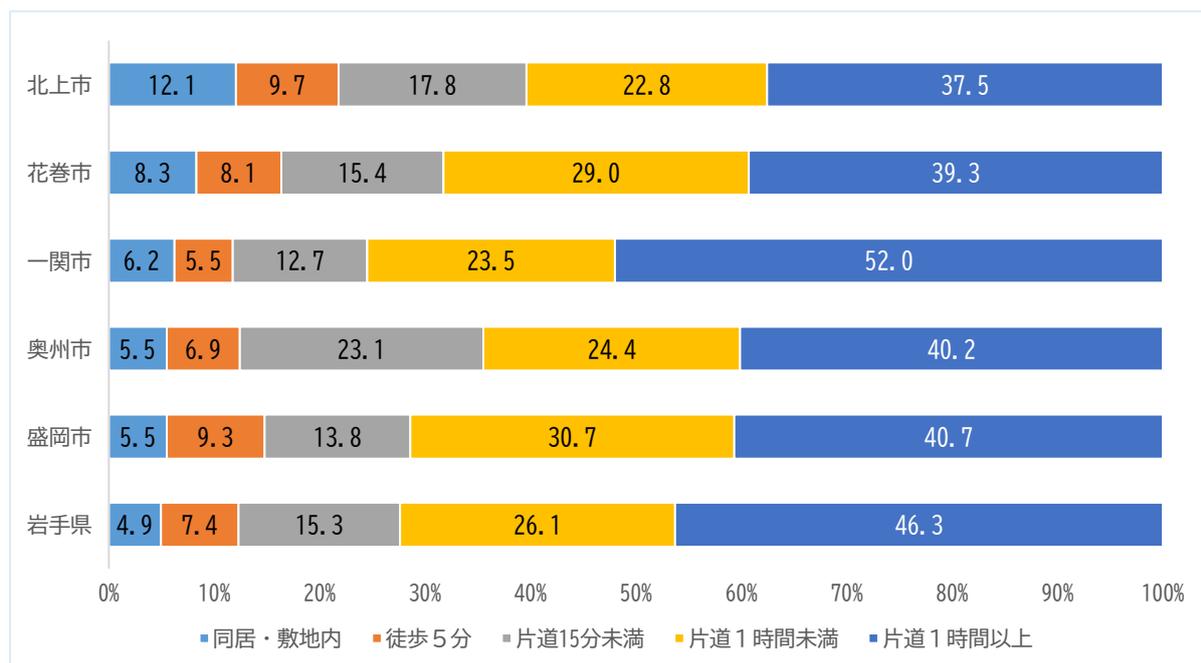
出典：岩手県環境保健研究センター「人口動態統計データ」、総務省「都道府県・市区町村のすがた」を基に近未来政策研究所が作成

《職住近接・多世代近居のまち》

子どもの居住地別の高齢者世帯の割合をみると、北上市は県平均、近隣市よりも親世代と同居、近居する割合が高いことがわかります（特にも同居・敷地内に住む割合が12.1%と突出しています）。また、世帯収入を支える者の通勤時間をみると、18.8分と近隣市、県平均よりも短く、職住近接が進んでいると考えられます。

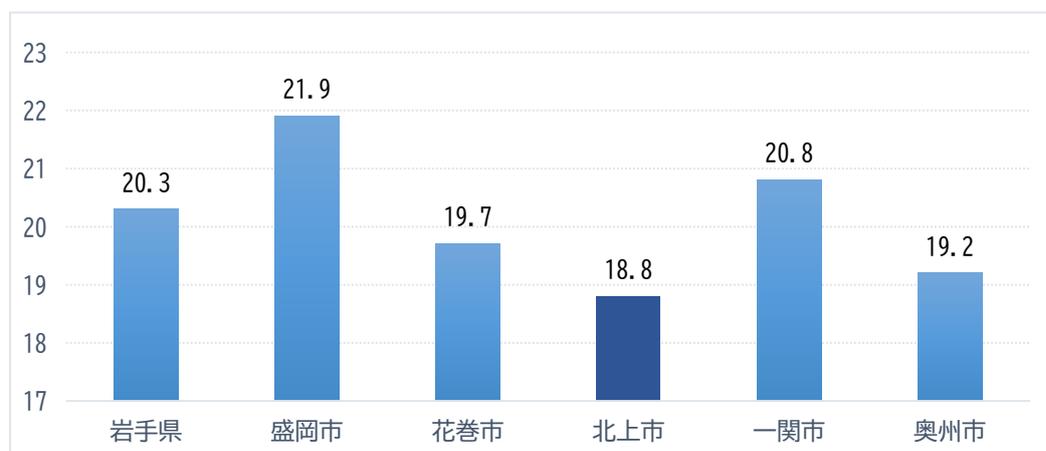
都市化が進みながらも、多世代近居、職住近接を可能にすることで、子育て、家族の団らんなどの時間的なゆとりが生まれ、都市と自然を共に楽しむ多彩な暮らしを生み出す土壌が整っており、「With コロナ」時代においても地方都市の魅力をより体感できるポテンシャルを有しているまちであると考えられます。

図表73：子の居住地別高齢者世帯割合（%）



出典：総務省「平成30年度住宅・土地統計調査」再編加工

図表74：家計を主に支える者の通勤時間（分）

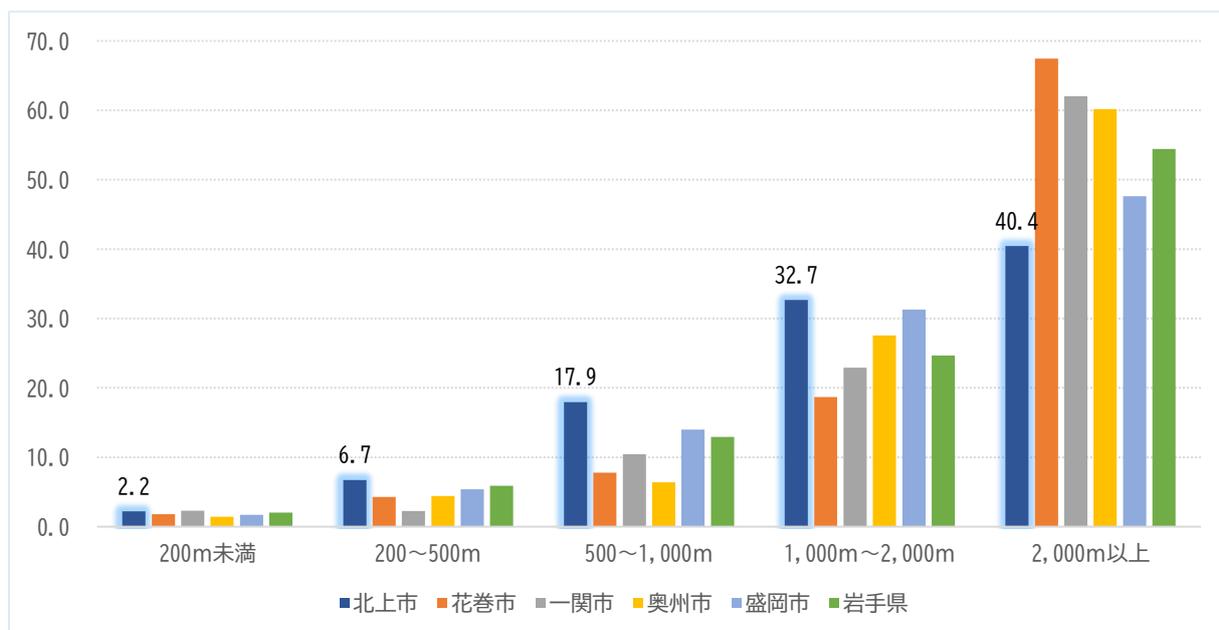


出典：総務省「平成30年度住宅・土地統計調査」再編加工

《公共交通の必要性～課題は二次交通や高齢者等への移動支援》

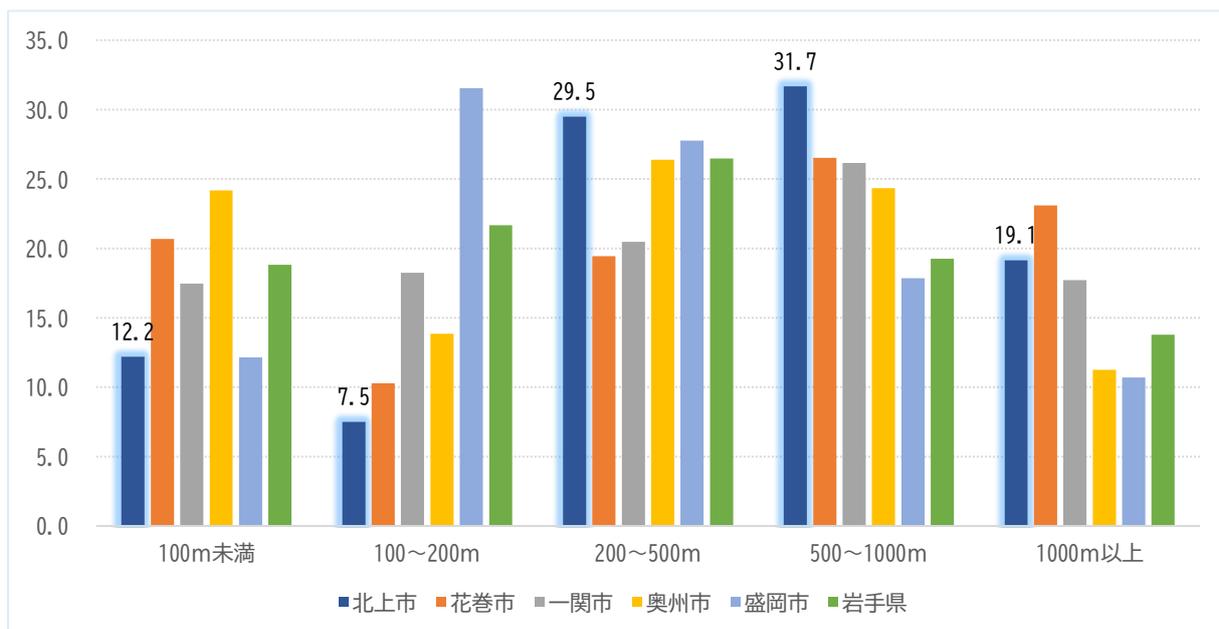
自宅から最寄り駅までの距離をみると、2,000m以上の世帯割合は北上市が最も低く、近隣市と比べ駅まで近い世帯が多いです。一方で、最寄り駅まで2,000m以上の世帯の最寄りのバス停までの距離をみると、近隣市と比べバス停から遠い世帯が多いです。二次交通や高齢者へ対する日常生活における移動支援の必要性が喫緊の課題と言えます。

図表75：自宅から最寄り駅までの距離



出典：総務省「平成30年度住宅・土地統計調査」再編加工

図表76：自宅から駅まで2 km以上の住宅の最寄りバス停までの距離



出典：総務省「平成30年度住宅・土地統計調査」再編加工

9.2 分権化時代～キーワードはあじさい型

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、新たな1,000年記を迎え、内外の歴史的潮流が変わり、行政を取り巻く社会情勢、住民の価値観などにパラダイムシフトともいべき大転換期を迎えることとなりました。

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、平成12年度の介護保険制度や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。

地方分権の名のもとに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、量を減らしながら既存ストックを有効活用していく自治体経営が求められることとなりました。（これまでの個別最適の追求が全体最適化を図るという時代の終焉とも言えます。）

また、人口減少や少子高齢化、ライフスタイルの変化や高度情報化、また、環境保全・安全安心への意識の向上等行政を取り巻く外部環境は大きく変化するに伴い、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も生じる要因にもなりました。このことは、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します。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っても過言ではありません。つまり、「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舵を切ったことです。

1) 協働のまちづくり

北上市のまちづくりにおいて協働は至要たるものです。前述の地方分権時代の到来による地域の主体性の確立や、行政主導のまちづくりから市民参画による協働のまちづくりへの転換を念頭に、平成13年度から平成22年度までの10年間を計画期間とする「北上市総合計画」において、市民が主役のまちづくりの先駆けとして、16地区単位の「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。



地域計画検討の様子。地域のことを1番よく知る地域住民が、地域の将来像を話し合いながら作成します。

この地域計画は、市内16の地域が、それぞれの住民の意見を集約し、10年後のビジョン設定を行い、ビジョンの実現にむけた実施計画を策定していることが特長です。地域の現状や課題、将来像はもちろんのこと、地域づくりのプランとして地域が主体となり取り組むソフト中心の事業のほか、主に行政が主体となり実施する道路整備や施設建設等社会インフラ関連整備事業も盛り込み、行政主体分に関しては、総合計画の実施計画に反映させ、社会情勢の変化や新たな住民ニーズ、財政状況等を勘案しながら、地域の理解、合意形成を得ながら段階的に進められています。

【北上市基本計画】

2) 黒沢尻東地区（黒沢尻東地区自治協議会）



●地域の将来像
「歴史・文化を継承し、住みよい街づくりを目指す北上の玄関口」

北上川舟運で栄えた黒沢尻河津を背景に、神社・仏閣や民話・伝統芸能等の歴史・文化を継承し引き継ぎ発展させていきます。
また、黒沢尻東地区は北上の玄関口でもあることから、観光客受け入れにふさわしい街づくりと賑わいのある安全で住みよい街づくり、そして今の子供達が将来もここに住んでいて良かったと思える街づくりを目指そうとするものです。

(1) 観光地としても重要な北上市の玄関口として、北上駅を中心とする周辺環境・周辺市街地の整備・安全を図ります。

地域計画では、将来像実現のためのプランを取りまとめています。

地域計画
産が多く、また、平和街道の起点として昔から交通の要所でした。現在でも三陸沿岸と結ぶ国道107号が通っていることからロードサイド型ショッピングセンターが開店するなど、住宅の集積ニーズが高まっています。
当地区は、北上工業団地、南部工業団地の中間に位置しており、従業員の生活の場として他地域から移住してきた人が近年多くなってきています。それに新幹線の駅があることもあって駅周辺には、ホテルや高層マンションが立ち並び、その結果、人口構成も安定著しく変化し、住民間の交流をいかに図るかが新しい課題となっています。
このころ岩手県初の先進的なセキュリティテナウンが誕生したり、当地区の特徴として飲食店街の中に「広瀬川せせらぎ緑道」がつけられるなど、街の顔が少しずつ変化してきています。そして今後、この「緑道」の有効活用が期待されています。

<世帯、人口の推移>

年 度	世 帯	人 口
昭和54年度	2,764	8,798
平成元年度	3,010	8,897
平成11年度	3,648	9,654
平成20年度	4,564	10,857
平成28年度	5,124	11,700
昭和54年度と平成28年度の比較	増 減 2,360	2,902
28年度の比較	増減率 18%	13%
高齢化率21.5%	(平成26年9月30日現在)	

同時に、市民・行政による協働に関する勉強会の実施や庁内での協働指針の策定など確実に協働の芽を育ててきました。平成18年3月には「北上市まちづくり協働推進条例」を県内でいち早く制定し、市民参画を基本とする協働によるまちづくりを内外に宣言しました。また、平成18年度からは前述の地域計画を実現するための活動拠点施設の課題を解決する手段として、地区の代表者と2年間もの協議を重ね、市内16地区に自治協議会（地域づくり組織）を組織し、生涯学習・社会教育の拠点である「地区公民館」を地区住民の自主的な学びや地域づくり活動（地域自治）の拠点となる公設民営型の「交流センター」に移行し、指定管理者制度により、生涯学習や地域づくり活動を地域が主体的に推進できる体制を構築しました。



平成17年度まで		現 在
〇〇公民館	名 称	〇〇地区交流センター
公民館長、副主幹（公民館主事）、公民館指導員	職員体制	センター長、事務長、生涯学習推進員、地域づくり推進員
社会教育施設	施設の性質	コミュニティ施設
教育委員会	設置主体	市長部局
北上市立公民館条例	設置根拠	北上市交流センター条例
教育委員会	運営主体	自治組織
市直営	運営形態	指定管理者制度による管理の代行
生涯学習・社会教育事業	事業概要	生涯学習・社会教育事業 地域づくり事業

地域活動の拠点「交流センター」では、自治組織が指定管理者となり自ら交流センター職員を雇用し、交流センターを拠点に様々な自主事業を展開しています。

そして、平成25年1月には、市政への市民参加や協働の基本理念をまとめた「北上市自治基本条例」を施行しました。これに伴い同年4月には「北上市まちづくり協働推進条例」を改正するとともに、地域づくりの担い手としての地域コミュニティ組

織（自治組織）の在り方を定めた「北上市地域づくり組織条例」をそれぞれ制定し、これらを北上市まちづくり関係条例、所謂「まちづくり3条例」と位置づけ、市民主体によるまちづくりの拠り所としました。

また、協働の理念のもと地域計画に基づき地域自治を実現すると言いつつも、各地域の持つ財源は限られており、せっかく作った計画も実行に移されなければ「絵に描いた餅」で終わってしまいます。この地域計画の確実な遂行のための財源確保の課題のためには「きらめく地域づくり交付金」（現在は地域づくり総合交付金）を創設し、これまで各地域に個別に支出していた各種補助金を統合・一本化し、地域づくり活動といったソフト面だけでなく、ハード面の整備への活用も可能とする地域の裁量・自由度の高いものとししました。

このように、地方分権以降は、地域づくりを行政主導ではなく、地域が責任を持って「自ら考え、自ら行う」環境を整えることで、住民参画による地域活動が活発化され、地域住民の創意と工夫によって生きいきと暮らすことのできる地域社会の形成を目指すこととしました。この協働の深化と地域コミュニティ政策の充実が、現在の北上市が実現を目指しているまち「あじさい都市」の本質となります。

2) あじさい都市の誕生～きっかけは市民提案

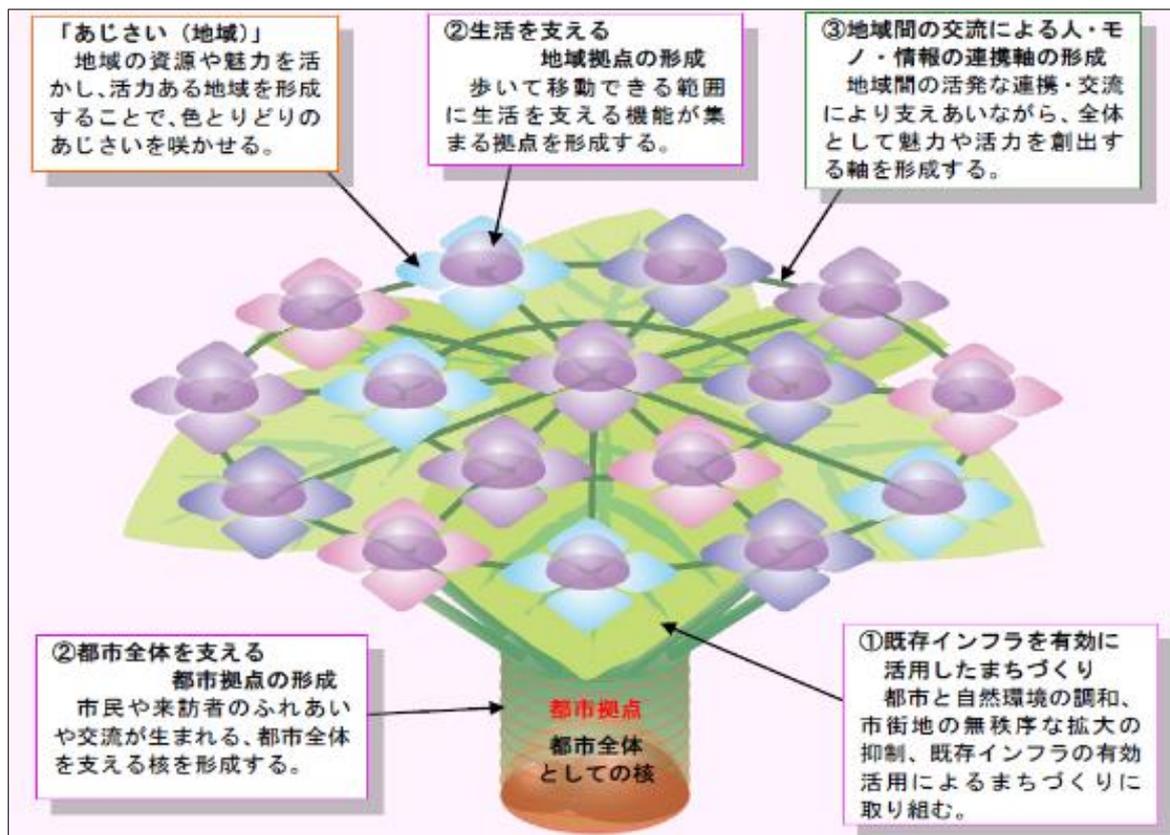
あじさい都市を説明するうえで、その前提となる国の土地利用政策について最初に説明します。

少子高齢化、人口減少時代の到来を受け、平成18年に国は、これまでの成長・拡大を前提とした従来の土地利用政策の基本姿勢を大きく転換しました。無秩序な拡大を抑制するとともに公共交通網の充実を図り、市街地に都市施設や居住機能を集約した「コンパクトシティ」の実現を目指し、都市計画法（H10年～）、大規模小売店舗立地法（H12年～）、中心市街地活性化法（H10年～）の所謂「まちづくり3法」を改正しました。このことは、これまでの新たな大規模開発を抑制し、既存の社会基盤の有効活用や環境負荷の低減を図り、持続的に発展できる暮らしやすい地域社会を目指すことを意味します。

北上市においては、協働の理念をベースにしながらも、中心市街地だけでなく周辺部の地域も見捨てることなく生活を続けられる拠点を形成する（多極化）という地方版コンパクトシティとも言うべきスタイルと、各地域が共存するためのネットワーク（公共交通や情報）の形成を大事な構成要素にしなが、持続可能なまち、理想の都市像として「あじさい型」をまちづくりの羅針盤として提唱しました。（ここでの「持続可能」とは、人口減少時代において、ヒト、モノ、カネといったあらゆる資源が減少しても持続していくまちと意味付けられます。持続して「発展していく」というよりも、資源が減少しても、常に政策の最適化を図り生き延びていくという意味合いが強いと考えます。）

あじさい型都市とは、市内16地区の地域コミュニティが、独自の資源を活かしながら、活力ある「地域拠点」として自立し、商業施設や官公署が立地する「都市拠点」と相互に連携しながら、都市としての機能を保つ持続可能な都市の姿であり、各地域があじさいの花のように咲き誇る姿をイメージして命名したものです（下図参照）。後述しますが、このあじさいもまさに市民から提案されたものであり、自分たちのまちは自分たちで作るという住民自治を標榜する北上市にとっては非常に大きな成果と言えます。

図表77：あじさい型都市のイメージ図



出典：北上市都市計画マスタープラン

あじさい都市の誕生は、平成20年度に実施した市民ワークショップまでさかのぼります。人口減少・少子高齢化、農地の減少や荒廃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」「このままでいいのか」「将来のまちづくりはどうしたらいいのか」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、中間支援組織である市内の特定非営利活動法人「いわてNPO

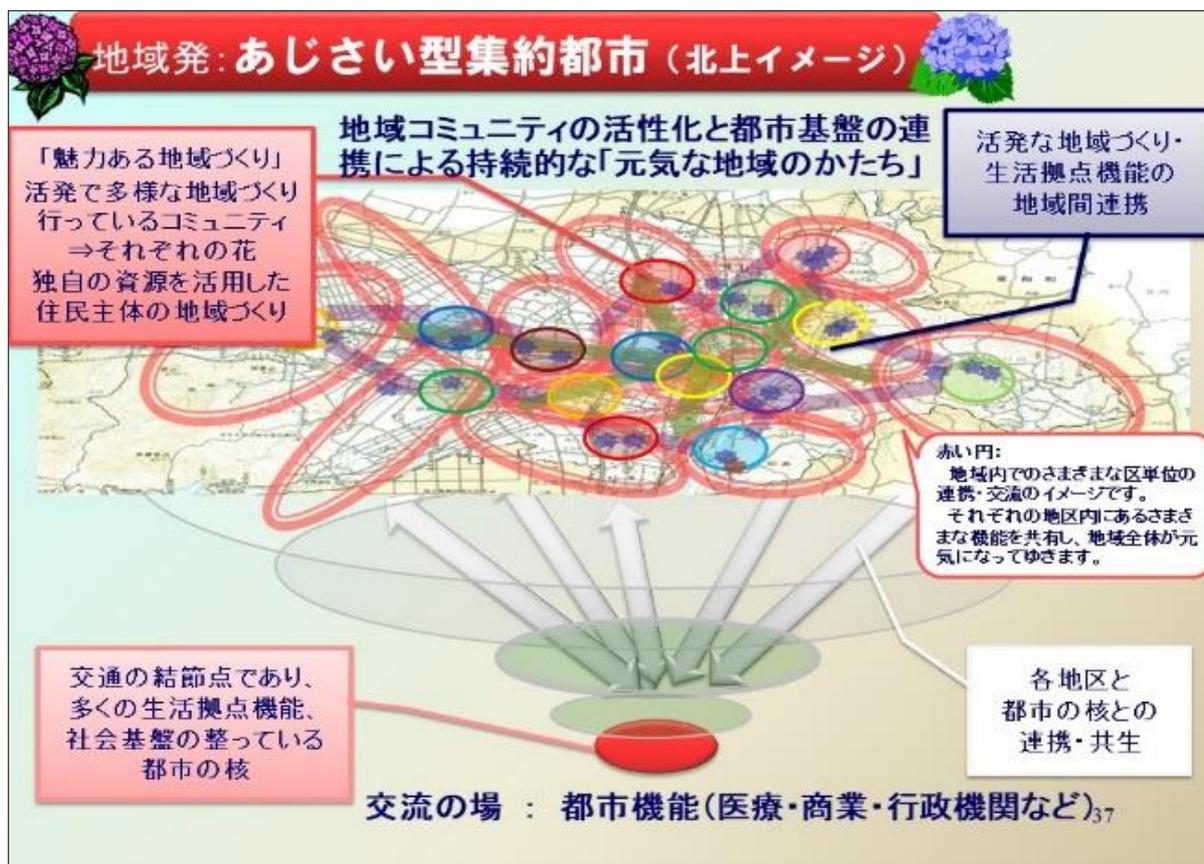


市民ワークショップの様子。中央奥のファシリテーターは現高橋市長です。

-NETサポート」及び国土交通省並びに当市との共同で、平成20年に市民ワークショップ「元気な地域の「かたち」創造ワークショップ」を開催しました。そのワークショップの成果として、市内16の地域が独自の資源を活かし、まちの中心・都市部がそれを支え、共生する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。

この提案の根底には、持続可能な地域のかたちを、これからも「住める」地域とこれまでも「住みたい」地域という、似て非なる要素があり、それらをハイブリットとしてかけ合わせるにより持続可能な地域が生まれるという発想から生み出されたものです。前述の国が言うところのコンパクトシティ（集約都市）は、中心市街地だけに焦点が当てられ、周辺部は忘れられるというイメージを抱きますが、北上市版コンパクトシティは、市の中心部だけではなく、郊外や農村部、中山間地域のどの地域も見捨てることなく、各地域が育んだ「自分たちの地域を何とか良くしよう」という思いを小さな花に見立て、それぞれの花（地域コミュニティ）が一つになって北上という大きな花を咲かせる理想都市をイメージしたものであり、地方都市の目指すコンパクトシティのあるべき姿です。三市町村が合併した後でもそれぞれの地域の特性を大事にしていくこと、北上市を住民、地域といった小さな単位から大事にしていくことが「あじさい型」の誕生に結び付いたと考えられます。

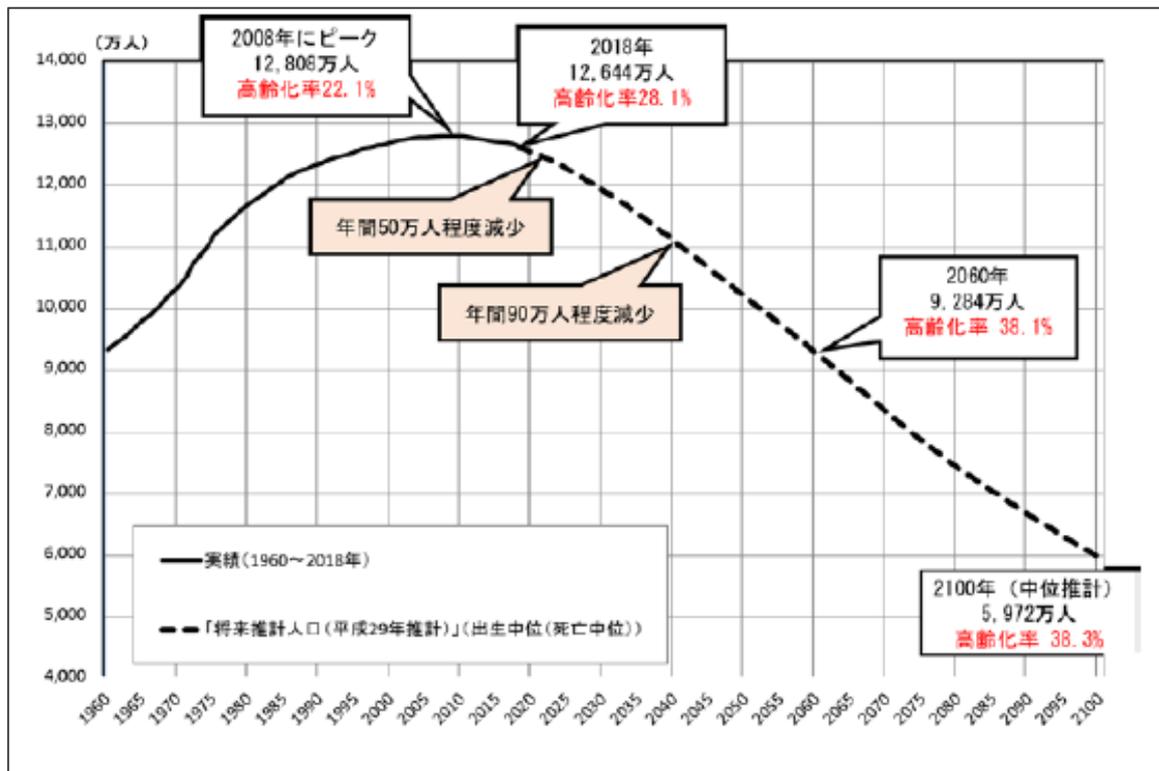
図表78：あじさい型集約都市のイメージ（ワークショップ成果品）



出典：特定非営利活動法人いわてNPO-NETサポート

9.3 持続化時代～あじさい都市を継続させる3つの戦略

図表79：総人口の推移と将来推計

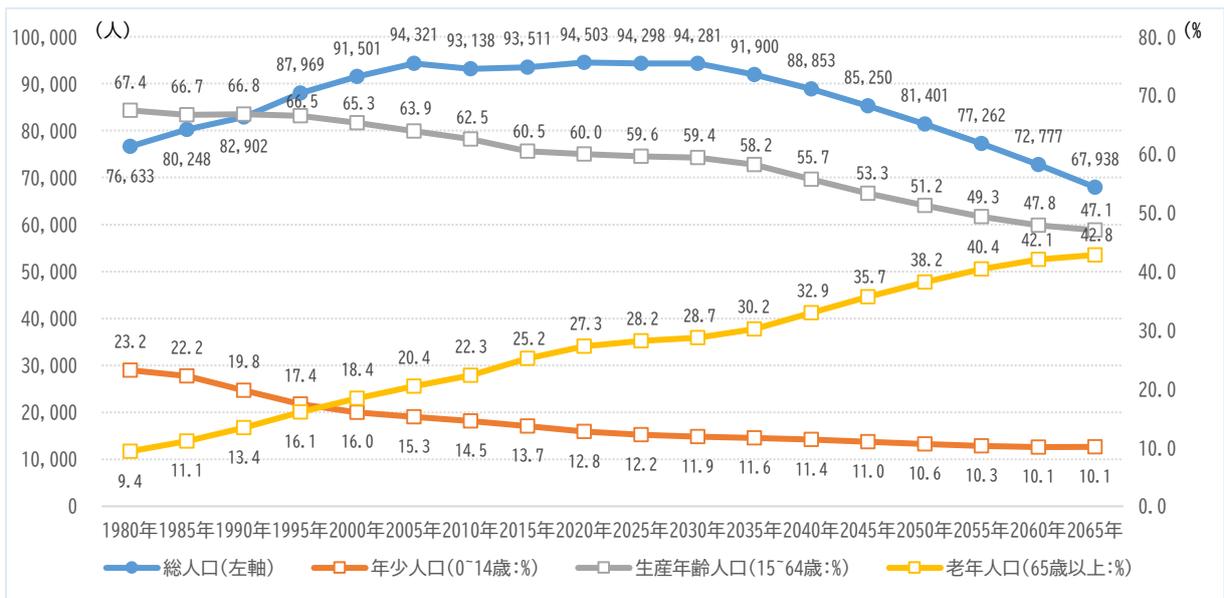


出典：内閣官房・内閣府「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（令和元年改訂版）」

現在、日本全体は、少子化による急速な人口減少と高齢化という未曾有の危機に直面しています。総人口は既に減少局面に入っており、国立社会保障・人口問題研究所（社人研）によれば、平成20（2008）年の1億2,808万人をピークに減少し始め、人口減少のスピードは加速し、2060年には9,284万人となると見込んでいます。（図表79）

この人口減少という波は北上市においても例外ではなく、市制施行以来総人口は増加し続けておりましたが、平成17年に初めて減少に転じて以降、増減を繰り返しています。令和2年に改訂した「北上市まち・ひと・しごと創生人口ビジョン」における2060年の将来推計人口は約7万3千人とし、平成27（2015）年と比較して、約2万人の減少を見込んでいます。また、高齢化も急速に進行しており、団塊ジュニア世代（1971～1974年生まれ）が65歳に達する令和22（2040）年頃の社会構造に起因する「2040年問題」が、今後、国民生活に大きな変化をもたらすと予測されているところです。北上市でも、老年人口の割合は増加傾向が続き、2035年には市の全体人口の30%、2050年には40%程度にまで増加すると見込まれています。（図表80）

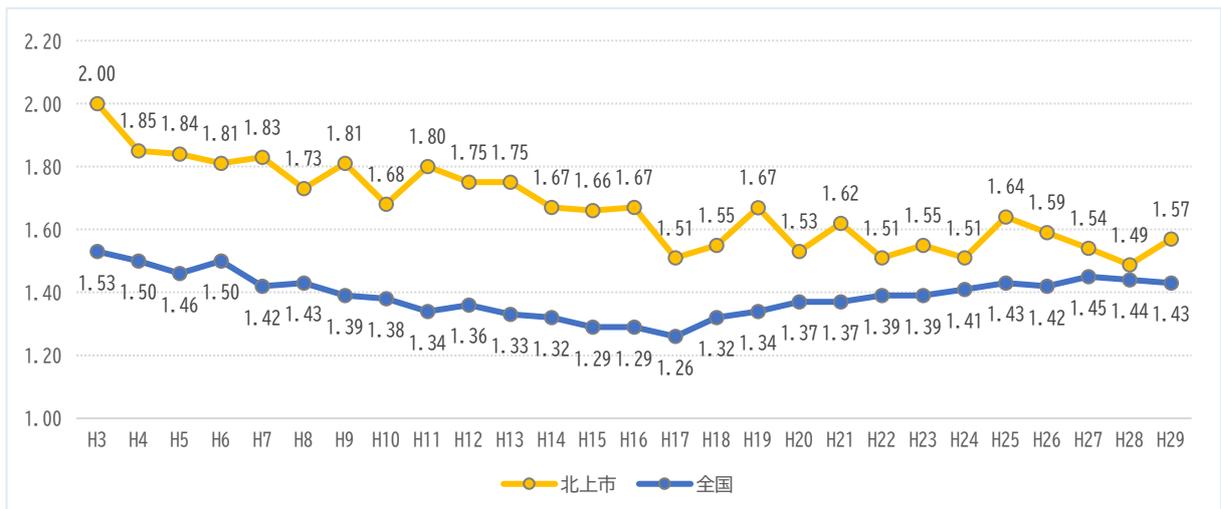
図表80：北上市の将来人口推計



出典：北上市まち・ひと・しごと創生人口ビジョン

国や各自治体は、まち・ひと・しごと創生総合戦略を策定し、地方創生の名のもとに人口減少対策を進めているところです。しかしながら、今後数十年間は、人口減少と高齢化は避けられないと推測されます。日本の合計特殊出生率³⁹は平成17年に過去最低の1.26を記録しました。平成24年以降は1.4台に回復しているものの、人口維持に必要とされる人口置換水準⁴⁰2.07には遠く及ばない状況であり、今後長期にわたり人口減少は続くと思込まれます。（図表81）

図表81：合計特殊出生率の推移



出典：岩手県環境保健研究センター「人口動態統計データ」再編加工

³⁹ 1人の女性とその年齢別出生率で一生の間に産むとしたときの子どもの数

⁴⁰ 人口が増加も減少もしない均衡した状態となる合計特殊出生率

しかしながら、今後人口減少が進み、地方自治体を取り巻く環境に不確実さが増す中でも、我々地方自治体が、安定して、持続可能な形で、住民サービスを提供し続けることは、住民が健康で文化的な生活を送り、地域経済を守るために欠かすことができません。人口増加を前提としてきた制度や運用は、人口減少下では、そのまま適用しても所期の効果を発揮できない可能性が高く、高度経済成長期に整備したインフラや公共施設は更新時期を迎えています。対象人口が減少する中で、何を残し、何を活かすのか、サービスの供給体制も将来の人口構成に合わせて、どうすれば最適化できるのか、物的・人的投資を更新すべき時期であるからこそ、21世紀中盤の社会経済に対応する新たな行政のストラクチャー（構造、あるべき形）を構築するチャンスでもあります。（参考：自治体戦略2040構想研究会、2018、自治体戦略2040年研究会第二次報告）。

そして、人口減少時代における社会や暮らしの変化に対応する地方自治の変革もその重要性を増しています。持続可能な世界の実現に向けた、令和12年を目標年次とする「持続可能な開発目標（SDGs、エスディーゼズ）」への取組み、社会のあらゆる場面において、年齢、障がいや病気の有無、国籍等を問わず、誰もが活動しやすい環境を提供する「一億総活躍社会」の形成、表面化しづらい生活上の問題や多様化する市民ニーズに行政、市民、地域で対応していく「協働の深化」など、人口減少時代に最適な新しい社会経済モデルを検討する必要性が高まっています。

前述の分権化の時代では、人口減少時代のまちのあり方として、あじさいの「型」が誕生しました。そこでは各地域のコミュニティとその活動をあじさいの花に例えています。花は咲くだけでは意味がありません。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、持続可能な形で住民サービスを提供し続けられること、人口減少時代においても各地域の住民が、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花を持続させていくのか（あじさいの型を住民の暮らしに有機的につなげていくのか）、そのための答えとして、北上市では「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、総合計画や総合戦略に基づくまちづくりにおいて、これらを軸に各種施策を進めているところです。

あじさいの幹（都市拠点）と花（地域拠点）には水を与え続けなければ枯れてしまいます。この持続化時代では、あじさい型をどのように未来に持続させていくのか、次項からは、あじさい都市を実現させる「水」として現在進行している3つの基本戦略について説明します。

1) 拠点戦略～都市拠点と地域拠点の形成

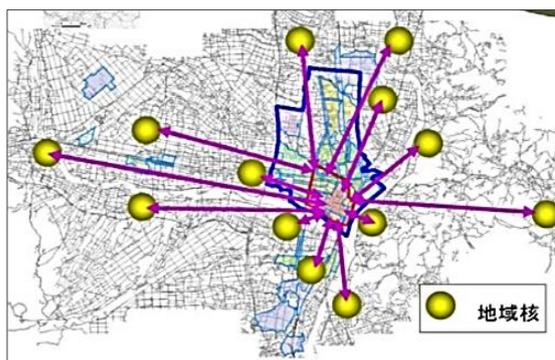
まず1点目は「拠点戦略」です。あじさい都市の拠点とは、地域コミュニティごとに、歩いて移動できる範囲に生活圏を支える都市機能を集中させ、都市全体を支える核や他地域と連携・共生していく都市のあり方（多極集中連携都市）を言います。

このあじさい都市の拠点戦略を進める前段として、平成28年の北上市都市計画マスタープラン⁴¹の改定の際に、市内16地区ごとの「地域別構想」を策定しました。この地域別構想とは、市民との協働により地域を育てる

考え方を基本としながら、市全体の土地利用方針との整合性を前提とし、16地区ごとに歩いて用を足すことができ、公共交通がしっかりと位置付けられている地域拠点の設定や、地域の特性に応じた土地利用の方針を定めたものです。

その構想の中で、これまでの右肩上がりの経済成長を受けた積極的な開発路線から既存インフラの有効活用へシフトするとともに、市内16地区に「地域拠点」と、市の中心部等に「都市拠点」を設定しました。「地域拠点」とは、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生活を支える機能を集約するエリアとし、市の中心部や地域間を結ぶ交通結節点を形成します。「都市拠点」は、市民や来訪者のふれあいや交流が生まれる、都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、防災、高等教育、文化交流など多様な都市機能が集積するエリアとして、「中心市街地型」と「商業業務型」の2つを配置しています。あじさい都市では、都市・地域拠点間の活発な連携・交流を促し相互に支えあいながら、全体としてまちの魅力や活力を創出することを目的としています。この拠点間の連携・交流の促進、つまり、ヒト・モノ・情報が活発に行き交うまちを可能とするツールとして公共交通が不可欠なものとなります。（参考文献：山口幹幸/高見沢実/牧瀬稔編著、2020、「<<持続可能な地方創生>>SDGsを実現するまちづくり-暮らしやすい地域であるためには」、株式会社プロGRESS）

あじさい都市の拠点戦略は、最初に土地利用・規制の観点から各地域と協議し、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・地域拠点を設定してきましたが、現在ではこの拠点を形あるものに推し進めるため、地域拠点形成事業として複数の施策をパッケージにして展開しています。地域拠点内における定住の促進策

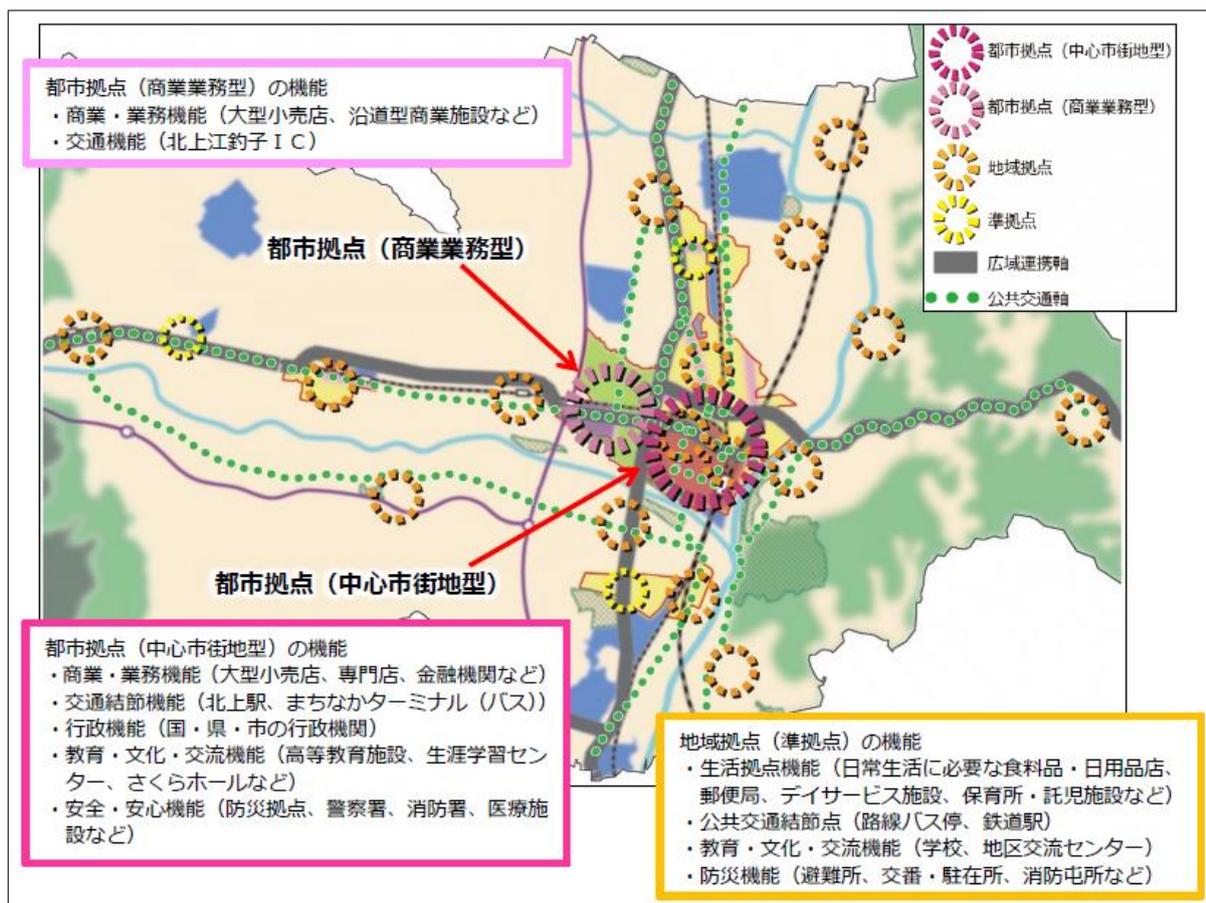


国土交通省「都市再構築戦略検討委員会」において、北上市の「あじさい型」が地方都市の目指すべき都市構造のイメージとして紹介されました。

⁴¹ これからの土地利用や道路、公園、下水道などの都市施設のあり方など将来のまちづくりの方針、基本的な考え方を定めたもの。

として、地域拠点内における住宅取得費用への一部補助や、空き家の利活用を促進するため、県外からの移住者が、市の空き家バンク登録物件（人減少地域の地域拠点内に限る）を購入し、改修に要した費用の一部を補助する制度を立ち上げました。また同時に、中山間地域等での医療・買い物支援として、遠隔診療サービスの導入や地区交流センターや産直を活用した日用品等の買い物環境の整備に向けた調査・研究を進めているところです。

図表82：あじさい都市の都市拠点・地域拠点



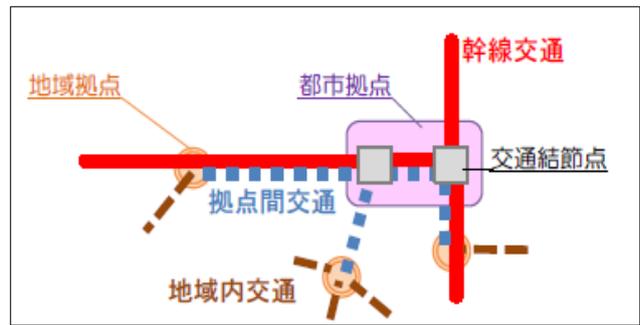
出典：北上市都市計画マスタープラン

2) ネットワーク戦略～地域公共交通網の再編

2点目は「ネットワーク戦略」です。北上市は、前述のとおり地域拠点及び都市機能の形成と地域連携による持続可能な都市を目指すこととしていますが、そのためには各都市・地域拠点間を結ぶ公共交通の再構築が不可欠です。

人口減少・高齢化が公共交通に与える影響は、田園や里山の地域で特に顕著であり、地方圏においては日常生活の移動は自動車を中心ですが、高齢化等の進展により今後、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、北上市においても、通院や買い物など日々生活していくための「足」の確保や、高齢者の自動車運転中の事故防止など、地域で安心して暮らし続けるための生活交通の確保が急務となっています。さらに、多様な観光資源を活かした交流人口の増加に対応する観光二次交通の重要性も高まりを見せているところです。

これらを背景に、平成29年には市民、交通事業者とともに市の公共交通の現状や課題を踏まえ、地域における公共交通を再構築するための「あじさい都市きたかみ公共交通網形成計画」を策定しました。この計画では、地域拠点と都市拠点を結ぶ「拠点間交通の構築」、地域内交通の充実・向上のための運行見直しなどを行う「協働型地域内交通の再構築」、公共交通網の軸となる幹線交通の利便性向上・利用促進を図る「幹線交通の機能確保」など5つの戦略を挙げ、デマンド型乗合タクシー等を活用した拠点間交通の整備、地域ターミナルの設置や幹線交通の再編など段階的に地域の公共交通体制を再構築し、あじさい型公共交通網の早期完成を目指しています。



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。地域に住み続けられるよう、都市・地域拠点間を各交通モードで結び付けた総合的な公共交通体系を再構築します。



拠点間交通「おに丸号」。写真は立花岩崎線で使用している車両

《自転車を活用したまちづくり》

同時に、あじさい都市のモビリティマネジントの柱として、自転車を活用したまちづくりも進めているところです。歩いて暮らせる都市・地域拠点の形成の観点から生活二次交通（自転車タクシー等）としての活用や、交流人口の増加に対応する観光二次交通の手段としての活用を市の方針として模索するなかで、平成30年11月に設立された「自転車を活用したまちづくりを推進する全国市区町村長の会」に東北ブロック長として参加し、情報共有や研修会の開催、国などへの要望活動などを中心に活動しています。また、北上市と奥州市、金ケ崎町、西和賀町の2市2町で構成する「日高見（ひだかみ）の国定住自立圏⁴²」の圏域自治体と連携したサイクルイベントの開催や、北上市に所縁のある著名なロードレース選手監修による市内の名所旧跡をめぐる100kmに及ぶサイクルロードの設定、北上駅や観光施設など市内4か所へのシェアサイクルや市内27か所へのサイクルステーションの導入など自転車の活用を促すソフト・ハード両面からの施策を総合的に推し進めているところです。

そして、自転車の活用による環境負荷の低減、災害時における交通機能の維持、国民の健康維持等の新たな課題に対応するための自転車活用推進法が平成29年5月に施行され、国においては、自転車交通の役割拡大による良好な都市環境の形成や、サイクルスポーツの振興による健康増進、サイクルツーリズムの推進による観光振興などを目標とした自転車活用推進計画を策定し、全国的にも自転車の活用を総合的・計画的に進める機運、期待が高まっています。北上市においても、現在（令和2年10月末日現在）策定中の地方版自転車活用推進計画を軸に、各地域での拠点形成と足並みをそろえながら、徒歩や自転車によるゆとりのある交通を中心としたコミュニティを育むためのまちづくりを本格的に進めていくこととしています。

3) まち育て戦略～地域への愛着と誇りの醸成

最後に「まち育て戦略」です。あじさい都市の「まち育て戦略」とは、弘前大学の北原啓司教授が提唱する、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（＝まち育て）を拠り所とし



北上市で導入しているシェアサイクル「chario（チャリオ）」。買い物や観光の際の手軽で身近な交通手段として活躍しています。

⁴² 少子高齢化・人口減少を背景に、地方から大都市への人口流出を抑制し、人口定住に必要な医療、福祉、交通などの生活機能を隣接する複数の自治体間で連携しながら確保する制度。北上市は平成27年度に奥州市、金ケ崎町、西和賀町の2市2町で「日高見の国定住自立圏」を形成した。

ています。また、北上市が定義するシビックプライドとは、地域の「誇り」と捉えており、その誇りは、このまち育てを通じて醸成されるものと考えています。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。まち育ての好例について、市内16地区の中から岩崎地区、更木地区、黒岩地区の取組みを以下に示します。

● 岩崎地区



岩崎地区の虹色の会“絆”は、平成23年に同地区の青年会として設立。「虹色フェスタ」など新しい地域のイベントを仕掛け、若い世代を中心に会員数は200人を超え、会員同士だけでなく地域との“絆”を大切にしています。

平成26年には「全国地域青年『実践大賞』特別賞・全国青年団OB会奨励賞」を受賞、翌平成27年には「全国教宣コンテストユニフォーム部門1位」を獲得しました。平成30年11月には「虹色フェスタ in 浅草」を開催し、首都圏でPRを行いました。

● 更木地区



「さらきの里ふれあいセンター」は、地元住民による農事組合法人が、コメや桑などの地元農作物を活かした商品を提供する交流拠点施設として運営しています。

これは祖先から受け継いできた身近な資源を守り育てようとする取組みが、内・外の共感を呼び、当地の風土を後世まで引き継いでいきたいという地域への愛着と誇りを生み出すという、シビックプライドの醸成に繋がるまち育てのプロセスが具体的な形として現れています。

● 黒岩地区



かつて住民の憩いの場であった「お滝さん」の整備を掲げ、市や県の補助金を活用し、平成17年度から平成18年度の2カ年をかけ水車小屋、東屋の建設及び周辺環境整備を実施しました。

現在は、周辺の環境整備を続けながら、水車小屋で挽いたそばの振る舞いや民俗芸能の公演を行う「親水公園お滝さん水車まつり」を開催しています。

このような取組みは市内にまだまだ存在しており、市民の誇りを育てています。人口縮減時代にあっても、地域にこの「まち育て」がある限り衰退することはありません。このまち育てのもう一つの成果として、地域への愛着や当事者の本気度が高まるにつれ、地域の真のニーズが浮き彫りになり、その地で頑張る市民と行政が協働することで政策の精度が向上していくという相乗効果も期待できます。

《北上市のシティプロモーション》



北上市は県内からは「企業誘致のまち」、首都圏からは「自然が豊かな地方都市」というイメージが強いですが、内在する様々な魅力を北上市の良質な都市のイメージである都市ブランドに繋げていくことで、多様な主体が関わるさらなるまち育ての実現を目指しています。平成29年度には、シビックプライドを醸成するための市民共通のコミュニケーションプロセスとして「北上市都市ブランド推進行動計画」を策定し、その方向性や具体的取組みを定めるとともに、市内の各種団体や市民などで構成される「きたかみ都市ブランド推進市民会議」において、都市ブランドメッセージ「Kita Coming! 北上市」とそのロゴマークの原案を作成しました(左図)。



市民投票で決定したブランドメッセージとロゴマーク。行政だけではなく事業者の皆さんにも活用いただいております

このメッセージには、北上市が歴史的に培ってきた「ヨソモノを受け入れる文化」と「前に進み続ける精神」を土台に、来訪者がもたらす多様な文化を受け入れ、共に力を合わせて前に進み続ける北上市を実現していく、という意味が込められており、市民などによる総選挙を経て決定しました。

これらのメッセージとロゴマークを市民と行政が旗印として一緒に活用しながら、一貫性のあるイメージを市内外に浸透させていき、メッセージの理念に共感した人達が「やっぱり北上がいいね」「北上に関わりたい」と、北上市への愛着と誇りを持つことで、まち育ての原動力を生み出していくことを目指しています。

各地域では、中心となる人材、後継者がいないという課題があります。このシティプロモーションを通じて生まれた北上市に関わりを持った人たちが、将来の「あじさい」を支える人たちでもあります。「Withコロナ」時代においてもまち育てを継続していくことが、北上市を未来へと繋いでいく鍵となるのかもしれない。

第10章 検証の総括

10.1 総括

本検証では、旧北上市、和賀町、江釣子村の三市町村が合併し新「北上市」が誕生して30年の節目に、北上市がどのように歩んできたのかを、人口動向をはじめ、行財政基盤、産業動向等を視点に各種統計データや資料から特徴や成果をまとめました。また、市政への満足度や北上市の住みやすさなど、まちづくりに関する市民の意識をアンケート調査結果から把握することで、定量的・定性的両面から分析することができました。加えて、合併時に策定した新市建設計画の実施状況を振り返り、その成果や残された課題についても検証しました。現存する過去の資料に限られるなど、30年という年月の長さが「合併を検証する」ことの難易度を上げつつも、その過程においては、個別具体的な分野に踏み込んだ分析は検証の範囲外とし、大局的な見地から根幹的、基盤的な部分に焦点を当て合併以降のまちづくりの成果を取りまとめたところで（成果をどう捉えるか、また課題をどう読み取るかは、それぞれの立場や状況、目的によっても異なるものと思料されます）。

前述のとおり北上市の合併は、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、三市町村が共存共栄を追い求め、住民、議会、行政が総合的に融和した結果です。合併以降、バブル経済の崩壊や三位一体の改革といった時代の大きな変化、社会潮流に曝されながらも「拠点都市」「産業都市」「人間都市」という新市の3つの都市像を長い年月をかけて現実のものとしてきました。そして、市民意識調査からも、北上、和賀、江釣子の旧自治体の枠組みを「まったく意識しない」「あまり意識しない」と答えた市民は7割を超えており、行政の境界だけでなく心の垣根も取り払った「北上はひとつ」という一体感もまた、この30年という長い年月をかけて醸成されてきた賜物であると言えます。

新北上市の初代市長となった故高橋盛吉氏が、融和と前進を理念に市民の一体感の醸成と新市の建設を進め、その後、2代目市長である伊藤彬氏が、地方分権改革、三位一体の改革等地方自治を取り巻く大転換期を受け、まちづくりの仕組みを行政主導から住民自治へ転換させ、また、厳しい財政状況の折、行政財改革を熟慮断行し、この苦難の時代を乗り越えてきました。そして、現在の高橋敏彦市長は、市民参画、協働の基本理念をまとめた「まちづくり3条例」を土壌に、人口減少時代においても住み続けられるまち「あじさい都市」の実現を目指しているところです。

この30年間、どの時代のまちづくりにおいても根幹にあるのは、住民、地域といった小さな単位を大事にしていくという思いであると考えます。三市町村が合併した後でもどの地域も取り残さないという決意が今ここに実を結び、あじさい都市の誕生に繋がりました。これこそが、この30年に渡って受け継がれてきたまちづくりの最大の成果であると同時に、将来に渡りこの北上を守り育てていくという「まち育て」こ

そが、我々に託されているものです。

最後に、本検証において様々な御指導をいただいた弘前大学の北原啓司教授、関東学院大学の牧瀬稔准教授をはじめ、関係者各位に対し厚く感謝の意を表します。

10.2 合併成果検証委員の講評

合併のまち育てを検証する

弘前大学大学院地域社会研究科
研究科長・教授 北原 啓司 氏

平成の大合併の名の下に、全国を席卷した市町村合併。本来は、合併で力が強化された地方自治体が自律的に自分たちの地域をマネジメントするという目的で、地方交付税交付金の恩恵を期待する国への依存体質からの脱却を目指したものであったことは言うまでもない。しかるに、一方で、少子高齢化が進み、地方の小自治体の生き残りをかけた崖っぷちの戦略であるとマスコミが騒ぎ、「限界集落」といった聞きたくない言葉さえ喧伝されたていくこととなった平成の時代。

そのような理由もあって、合併反対論も根強く、合併特例債のような「飴」によって、合併＝ゴールといった図式に走ってしまう地域もあったことは、否めない。

そのような中で、平成3年4月に3市町村による合併を実施した北上市は、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と私は考える。

様々な分野について検証すると言うよりも、私の専門である地域計画・まちづくり、あるいはコミュニティ・デザインの立場から、北上市の実践を評価し、未来にエールを送りたい。

そもそも、地域計画の立場から考えたとき、多くの人々の合併への不安は、個の特性が失われて、全体的なものに視点が集中してしまうのではという懸念であった。吸収合併あるいは編入合併という表現は、まさに大ききの違う自治体が未来に向かってお互いに意味のある合併をしていこうとする気持ちを萎えさせるものであった。

合併の時代だからこそ、個を重視する地域政策が必要ではないのか。そんなことが各地で叫ばれ、私自身もいくつかの場面で訴えてきた。そのような意味で、合併から10年経過した時点から北上市が目指した協働のまちづくりは、特筆すべきものであると言えよう。市内の16地区に自治協議会を組織し、それまでの「地区公民館」を拠点とする考え方から、公設民営型の「交流センター」に移行させて、地域が主体的に地域づくりを推進する体制が整備されていくこととなった。

街が大きくなる時こそ、個の力の強化と育成が必要であり、それを可能とする体制が不可欠となる。それを合併以来のまちづくりの中で、前面に打ち出すこととなった北上市にとって、平成25年1月に施行された「北上市自治基本条例」の存在は非常に大きなものであった。それは、そのまま、「あじさい都市」という今や北上市の都市計画の代名詞として。国土交通省からも一目を置かれている地域コンセプトに結実していったのであった。

幸運にも私も参加させていただいた「元気な地域の『かたち』創造ワークショップ」から誕生したあじさい型の都市イメージは、全国の自治体において合併後に中心部に集約するイメージが根強く拡がっていく時代にあって、16地域の花びらが一つずつ個性を伸ばしていくというコンセプトをつくりあげ、勘違いの多いコンパクトシティという考え方に対して一石を投じるものであったと言えよう。

後に国土交通省から出される「コンパクト・プラス・ネットワーク」の発想は、北上市の考え方が関係していると表現しても過言ではない。この10年は、その考え方を明確に打ち出す形で、地域公共交通網形成計画もまとめ上げ、それが東北地方の中でも早い段階で策定された立地適正化計画にもつながっている。口内地区での地域住民による地域有償運送の取り組みや黒岩地区の互助運送の仕組みなど、それぞれの花びらで新たな取り組みが結実してきている。

そんな北上市だからこそ、敢えてここで意識しておかなければならないことがある。私が北上市でもいろいろな場面で使わせていただいている「まち育て」という言葉には、ゴールという概念が存在しない。まちづくりは完成時点をゴールと捉え、そこで目的を達したものと考えてしまいがちであるが、育てることには本来、期限はないのではないか。まさに持続可能なまち育てこそ、市町村合併のこれからの命運を握っている。これまでの30年を客観的に捉えた上で、これからの30年間をデザインする考え方。そこでやっと還暦を迎えることになるはずである。

人口が減少していく時代であっても、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。これまでにつくったものの恩恵によってこれからの数年を凌いでいくというような考え方ではなく、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。

人口が減少していく時代であってもまさに「関係人口」を増やしていくべきなのであろう。残念ながら地域には住んでいても、「関係人口」になっていない市民は多いはずである。「関係人口」を増やしていくことは、北上市らしいまち育てに直結していくはずであり、そんな元気なあじさいの花を、これからも是非見続けていきたい思いでいっぱいである。

北上市の「関係人口」になりたいという気持ちをずっと持ち続けて、北上を歩き回っている私のプロポーズが、皆さんには伝わるだろうか。楽しみで仕方がない。

北上市の合併検証及び北上づくり（まちづくり）に関する講評（提言）

関東学院大学法学部地域創生学科
准教授 牧瀬 稔 氏

本稿は『データでひも解く北上市の30年』（北上市近未来政策研究所）を確認し、また私自身でデータ等を集め検討した結果、北上市の合併検証及び今後の北上づくり（まちづくり）に関する提言を記している。

1 合併の検証

北上市には関係はないが、「平成の大合併」に触れておきたい。平成の大合併とは、1999年改正の旧合併特例法に基づき、2005年頃をピークに全国で進められた市町村合併である。1999年4月1日に3229市町村あったのが、2010年4月1日には1727市町村まで減少した（北上市の合併は1991年であるため、平成の大合併より約10年は早い）。

2008年には総務省に設置された「市町村の合併に関する研究会」が『「平成の合併」の評価・検証・分析』を公表している。同報告書は、合併の効果として、組織機構の充実、行政運営の向上、効率的な行政運営の確保、財政基盤の強化などの成果をあげている。しかし、私は懐疑的である。個人的に思うことは、同報告書のとおり合併がうまく進んだ市町村が一定数存在していると思われるが、それ以上に初期の目的とおり進まなかった市町村のほうが多いように感じている。

日本弁護士連合会の平成の大合併に関して調査を実施している。同調査結果によると、隣りあう4千人未満の同規模の自治体を調べたところ、合併した旧町村のほうが、合併しなかった町村より、人口が減り高齢化も進んでいたことが明らかになった。その他、市町村合併による弊害のほうが大きく「平成の大合併は失敗だった」と指摘している（2019年11月6日開催、シンポジウム「平成の大合併を検証し、地方自治のあり方について考える」）。

また、近年は平成の大合併で誕生した自治体の財政危機が相次いで表面化している。国の合併特例債（事業費の95%まで借り入れでき、毎年度、返済する元利償還金の70%が普通交付税によって措置される）に頼り、安易に大型事業を進めた経緯がある。その歪が表面化しつつある。その結果、自治体の持続的な行政運営が危機に瀕している。すべての合併が失敗とは言わないが、10年を経過すると多くのケースが厳しい状況に置かれている。

北上市は1991年に合併をしているため、平成の大合併とは関係はない。今年で30年目を迎えた。この30年間、紆余曲折はあるものの、合併後の北上市の数字は全

体として良い。雇用面（課税所得の上昇など）、財政面（財政力指数や経常収支比率の改善など）をはじめ、多くの数字が改善しており、合併の一つの効果と指摘できる。もちろん、人口は新市建設計画で掲げた目標には達していない。しかしながら、岩手県全体の人口が大きく減少する中で、北上市は減少幅を逡減させている（岩手県の他市町村と比較すると人口数に関してはいい数字がでている）。北上市は合併後、全体として（現時点においては）良い傾向を示している。これは市町村合併の良いモデルと言える（他合併は、北上市を参考にすればよかったのに…と思う）。

個々の市民生活の観点では、立場により捉え方は異なり、不満や不平も一定数あると考える。しかし、過去30年間の数字を確認すると、マクロ的には北上市の市町村合併は「及第点」を付けることができるだろう。

2 北上づくり（まちづくり）への提言

「十年一昔」という言葉がある。この意味は「①世の中は移り変わりが激しく、10年もたつともう昔のこととなってしまう。②歳月の流れを、10年をひと区切りとして考えること」である。北上市は合併して30年が経過したため、一昔ではなく、二昔、はるか昔と言ってもいいかもしれない。

北上市の合併は1991年4月である。バブル経済崩壊後の合併である（1989年12月29日の東京証券取引所で、日経平均が38,915円という史上最高値を付けた後、バブル崩壊が始まった）。北上市の合併は右肩上がり前提として、計画された感がある。前提条件が崩れた中での新市の行政運営を実施してきたが、他市町村と比較して良い数字を出してきた。これは過去の市職員や地方議員、そして何よりも地域住民の頑張りがあったからと推察する。

しかしバブル経済が崩壊し、長期的な経済不況に陥った。この30年間には、リーマンショックや新型コロナウイルス感染症など、経済基盤のみならず、社会基盤、生活基盤などを壊す出来事が多くあった。何よりも日本は2008年から継続的に人口が減少するようになり、様々な分野にパラダイムシフトが起きている。このような中、北上市は過去の30年に囚われるのではなく、これからの10年、20年、30年と意識を転換していく必要があるだろう。

実現可能か不可能かは分からないが、これからの北上づくり（まちづくり）に関して2点の提言をしたい。

第1に、マクロ的には「未来志向」であるべきと考える。未来志向には希望が湧いてくる。多様な観点から可能性を探ることになる。その結果、心にも余裕が生まれ、大局的な観点であるために成功の軌道に乗りやすくなる。ただし、未来志向のためには、根拠をもって政策づくりに当たらなくてはいけない。自治体は、

今まで以上にデータに根拠をおいた政策（施策・事業を含む）づくりに取り組む必要があるだろう（いま流行りの「EBPM」である）。

第2に、人口減少を前提とした北上づくり（まちづくり）に舵を切る必要がある。新市建設計画は目標人口を「10万人都市」と設定したことから分かるように、人口の増加が前提となっている。しかしながら、現在は、日本のほとんどの市町村は、人口が増加できない。その意味で、人口減少を前提として行政運営を進めていくべきである。

そしてミクロ的には、定住人口を増加するのではなく、「活動人口」の創出に重きを置くことを提言したい。私は活動人口を「地域に対する誇りや自負心を持ち、地域づくりにいきいきと活動する者」と定義している（「者」には自然人に加え法人も含まれる）。活動人口は、自分たちで、自分たちの地域を、自らが活動することで良くしていこう、実際に前向きに動く者が活動人口である。

北上市において活動人口が増加することは、結果的には、人口の維持や増加にも寄与する可能性がある。地域で頑張っている人が多く存在すれば、ここに住もうという気になるものである。また活動人口の存在は、人口の維持や増加という呪縛から脱却するかもしれない。

最後に、活動人口を増やす一視点を言及する。私が勧めているのは、自治体と住民の「共有」からスタートすべきと考える。例えば、情報の「共有」、時間や空間の「共有」などである。共有が共感につながり、その先には共創へ変化していく。共創が活動人口の一つの形態である。ちなみに、まちづくりには、共有、共感、共創に加え、共助と共生も必要である。この「5つの共」を基軸とした北上づくりを提言したい。

あとがき

経営学者として有名なP・F・ドラッカーは、「未来は過去の延長線上にある」という言葉を残している。今ある現在、そして未来はすべて過去の出来事が基盤となって表れた、または現れる現象でしかないということである。

また、ドイツの名宰相オットー・ビスマルクは「愚者は経験に学び賢者は歴史に学ぶ」という言葉を残している。人は自らの経験のみで進むのではなく、多くの先人が経験したこと、つまり歴史を学ぶことはのちの判断に大いに役立つということである。

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新設合併して新しい北上市が誕生してから30年が経過する。30年という節目の時に、市町村合併という視点を通して現在の北上市を探ることは、必ずやこれからの北上市民のより豊かで快適な暮らしに繋がっていくものと確信している。

北上市が合併した時期は国が主導して進めた昭和29年前後の昭和の大合併と平成11年以降の平成の大合併の狭間にあり、合併という言葉を意識している市町村はほとんどなかった時期である。そのような中で北上市の合併は目に見えない行政の境界はあるものの、通勤、通学、通院及び買い物など日常の暮らしにおいて一体の圏域を構成していた三市町村は、住民意識の代表ともいえる市町村議会から、合併を推進するよう首長に提言されたことを契機としている。合併は往々にしてコスト削減など行政側の視点からスタートするものであり、そのために平成の大合併では合併市町村に様々な一時的優遇策を施して合併を推進したが、特筆すべき優遇策もない時期に北上市の合併は地域の発展に向けて住民が一体となって考えたまさに住民自治の表れと言える。余談であるが、平成の大合併では合併の成功事例として国から全国に紹介され、当時の高橋盛吉市長が国内各地で開催される国主催の合併シンポジウムの講師として招聘され、また合併先進地としての年間200を超える行政視察が当市を訪れるなどその対応に追われた時期でもあった。

合併から30年、本編でふれたとおり北上市は企業誘致を基軸とした産業政策を一貫して推進し、立地企業や関係者の努力によりまちの活力と市民の生業が確保されたことは全国でも稀な成功事例として評価されている。市民生活においては市内16の地域においては住みよい地域社会の形成に向けて、地域住民による地域計画の策定と、その実現に向けた取り組みが行われ、また、景観形成活動や民俗芸能保存活動など地域の誇りを醸成する市民活動が積極的に展開されている。これらのことは、自治基本条例を基本とした市民参加の協働による地域活動や市民団体活動による住民自治が大きく動き出している証でもある。

さて、ここで合併前の取組みについても触れさせていただくが、北上市の一職員としての私個人の思いと重なることをご容赦いただきたい。

私の合併との関りは合併から遡ること4年前の昭和63年度北上市職員人事異動で企画調整課配属となり、担当事務は合併のみ、担当者は1人という特命を受けたことから始まる。当時の私は入庁10年程度の若輩であったこと、またこの時点では前述の議会からの提言を受け三市町村の現況調査に取り組んだ程度で、合併の方向性が何一つ確認されていない状況で、不安と先行き不透明の中でのスタートであった。とりあえず三市町村が一緒になったらどの様なまちが出来るのか、ということで、三市町村将来構想を策定して住民説明会に臨み、合併に対する市民の感触を探ることから始めた。並行して定例の首長懇談会や三市町村の首長、議長及び副議長による合同会議において合併に向けた方向性の協議が断続的に行われたが、それぞれの市町村の思惑もあり、なかなか方向性が確認されない時期が続いた。

平成2年6月の合同会議は、ここで方向性が確認できなければ合併はいったん見送りの公算が強い状況の中で始まり、意見調整のために再三の中断を経ながら夜半になってようやく合併に向けて取組みを進めることが合意された。それぞれの市町村の課題を抱えながら、その課題を合併とどのように整理していくかは非常に難しいものであり、当時の首長をはじめとするリーダーの苦悩を目の当たりにして合併の難しさを感じたものであった。

三市町村合併30年に当たり、改めて合併とは、住民の合併に対する希望と不安、行政の長の合併に向かうことの幾度の逡巡など、市民全体が思い悩むことから始まり、合併後は市民融和のもとに、夢を実現させたい市民の強い思いにより持続可能なまちが形成されていくものと感じているところである。

古代ギリシャのアテネでは、「私たちはこの都市を私たちが引き継いだ時よりも、損なうことなく、より偉大に、より良くそしてより美しくして次世代に残します」という市民の誓約があったといわれている。この言葉は現代の市民にも通ずるものであり、合併後30年の歩みが、この誓約に照らして如何であったかはこの報告書の読者の判断に委ねるものであるが、北東北の拠点都市を目指すという高邁な理念のもとに歩み続けてきた市民の皆様には改めて敬意を表するものである。

終わりに、多くの皆様のご指導を頂きながら、なかなか経験の出来ない市町村合併事務とその後のまちづくりにかかわることが出来、本稿の筆を持つ機会を得られたことに感謝し、これからの北上市が引き続き明るく元気で活力あり続けることを期待してあとがきとする。

北上市近未来研究所
所長(北上市副市長) 及川 義明

北上市近未来政策研究所

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 -



北上市近未来政策研究所 (北上市企画部政策企画課)

〒024-8501 岩手県北上市芳町1番1号

TEL 0197-64-2111 (代表)

Eメール kikaku@city.kitakami.iwate.jp
