

第5章

中心市街地・地域集落の地域づくり推進方策の検討

第4章で検討された「村格・都市格」指標を実際の地域づくりに即して検討し、モデル化を図るため、本調査の調査主体である上越市と高山市をフィールドとしたケーススタディを行った。

このケーススタディにおいては、第2章で報告した両市の住民アンケート結果や住民ワークショップでの議論過程、さらには対象地区へのヒアリング調査等から伺える地域づくりの個性・特性（これまでの取組プロセスの特徴）を踏まえて検討を行なった。

5-1 上越市におけるケーススタディ

上越市は、平成19年度に「上越市第5次総合計画（改定版）」（以下、総合計画）の策定と「上越市自治基本条例」の制定を行い、上越市全体での自治と住民生活に身近な地域での自治の確固とした連携により、厳しさを増し複雑化する社会・経済情勢に対応しつつ、21万都市にふさわしい創造的なまちづくり（都市・地域経営）を進める羅針盤を明示した。

本調査で提起している「村格・都市格」概念の基本となる部分は、上越市における細やかな住民自治への取組を基礎にし、その取組が地域固有の文化資本と結びついた中で行われ、地域の住民が地域の誇りを醸成・発展しうる方法を検討したものである。

本項では、その概念の展開モデルを全国展開できるものとして構築するため、上越市におけるまちづくりの基本姿勢と「村格・都市格」概念との関係性を考察し（5-1-1）、今回調査対象とした地域の標準的な課題を踏まえて選定した市内5地区でのケーススタディを行うとともに（5-1-2）、それらを通じて示されたまちづくりの課題に対応できる展開方策の検討をおこなった（5-1-3）。

5-1-1 上越市におけるまちづくりの基本姿勢と課題

（1）市政運営に見られるまちづくりの理念

上越市は、平成17年に14市町村という全国で最も多い自治体数による合併を行った自治体であり、いわゆる平成の大合併で誕生した広域的な基礎自治体の代表格といえる存在である。また、合併を契機として地域自治区の設置や自治基本条例の制定を進めるなど、全国でも先進的といえる自治関連制度の構築を行っている。

上越市は、今回の合併を単なる財政的理由によって行うのではなく、日常生活圏や流域圏等の視点から都市経営にふさわしい大きさを一つの行政体となることで地域の力を結集し、直面する様々な課題に取り組むための「新しい器」づくりであると同時に、自治の原点とも言える住民自治の充実化を目指すための絶好の機会であると積極的に捉えたのである。このことは、合併に先立ち、合併前の上越市が独自に論理的検討を進めるとともに、周辺町村に合併を呼びかけた事実からも十分にうかがえる。

この合併から遡ること34年、旧高田市と旧直江津市の合併によって誕生した従前の上越市においては、高田・直江津地区間のバランスや両者の一体化を重視する都市経営が行われてきた。このため、中心市街地こそ市内2か所の認定が特例的になされたものの、高田・直江津の地域アイデンティティを積極的に活かす取組はあまりなされず、結果的に上越市としての個性も十分に創出できなかったと見る事が出来る。

そうしたことも踏まえつつ、今回の合併後のまちづくりにおいては、徹底した住民自治の充実化に加え、それによって創造される地域アイデンティティを持ったコミュニティ（まち）の多様さを新しい上越市の「らしさ」や「魅力」として育てていくことを基本姿勢としている。このことを「村格・都市格」概念に照らし合わせるならば、「旧市町村の『村格』を大切に守り育て、新しい自治体としての『都市格』を形成すること」によって、合併自治体特有の都市・地域経営課題に積極的に取り組むことと換言できる。

なお、これらの基本的な考え方は、総合計画の基本理念の中で、「人を育むまちづくり、まちを育む人づくり」、「自立と共生、個性と調和によるまちづくり」として整理されている。

① 人を育むまちづくり、まちを育む人づくり

総合計画の中では、「市民一人ひとりが、地域の中で存在意義（居場所）やライフワークを見いだすことができるまちを目指したい。それは、個人の生きることの喜びや幸福感（生きがい）から、地域への愛着、誇りへと高まり、『上越市に住み続けたい、戻ってきたい』という思いや、上越市を支えようとする力の源泉、上越市全体の活力にもつながっていきます」と示している。

ここでは「人」と「まち」の主体・客体の関係について論じているが、この一連の流れの中で、上越市が期待している成熟社会のまちづくりプロセスを支える柱は、生涯を通じて、誰もがいつでも、どこでも、何度でも参加できる「生涯学習まちづくりの仕組み」と、市民のまちづくり権を保障する「住民自治の仕組み」とであると解釈できる。

そのことを担保するため、全国的にみても先進的な自治の仕組みである「地域自治区」の設置へと展開し、「まちづくりへの参加権」として責任と義務をセットにして住民に提供する試みを行うとともに、自治基本条例によってその権利と責務をルール化したものと言える。

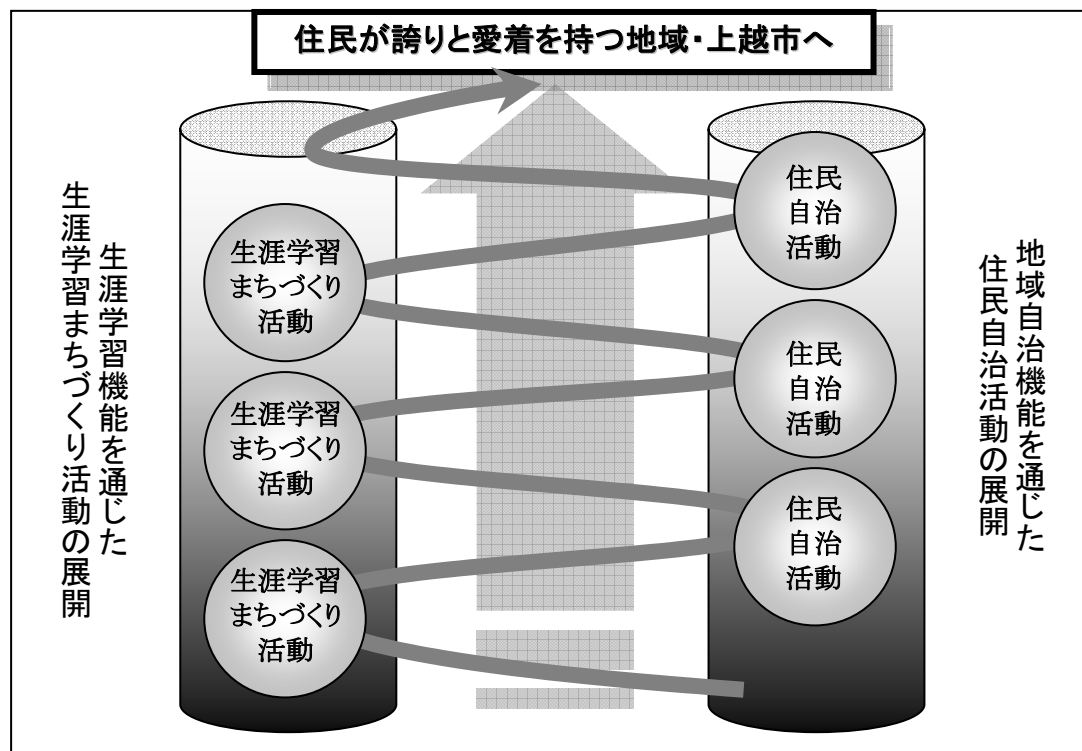


図5-1-1 (1) 生涯学習と住民自治の両輪によるまちづくり

② 個性と調和、自立と共生によるまちづくり

一方、旧市町村や集落単位の「まち」と「まち」の関係性については、「多様な市民や市内の各地区がお互いを認め合いながら切磋琢磨し、それぞれの個性を魅力へと高めつつ市外へ広く発信するとともに、市全体として調和ある輝きを放つような一体感の醸成が必要」、「それぞれの地区が個性を織りなすことによって、違いを認め合う心を育むとともに、違いのあるものが出会うからこそ生まれる新たな価値を育む大きな可能性を持つこととなります」としており、上越市を「チーム」に見立てて都市のアイデンティティ形成を目指している。

地域で暮らすことへの責任と自覚を持ち、その意思と能力を育み、それぞれの地域住民が中心となり進める住民自治によって特徴づけられるそれぞれの個性的な「まち」と「まち」がそれぞれの特性を発揮し、多様な特色を市全体で発信していくことが上越市のまちづくりの展開像といえる。

上記①と②の記述のように、総合計画の基本理念で示された内容の大部分は、「村格」と「都市格」の関係に置き換えて表現することが可能である。

逆の言い方をするならば、まちづくりの本質である「村格・都市格」概念を、「人」と「まち」の関係性に置き換えて表現しているとみることにもできる。具体的には、権利と責任、義務を中心として成立する信頼関係を前提としたまちづくりへの参加を基本としたうえで、「まち」の佇まい等を含めた「人」を育む場の力や、そのようなまちをつくる「人」の愛着や誇りによる力、「人」と「人」、「まち」と「まち」の間で自立・共生関係や相互交流を深めていくことで生まれる切磋琢磨による力を大切にしようとしていることがわかる。

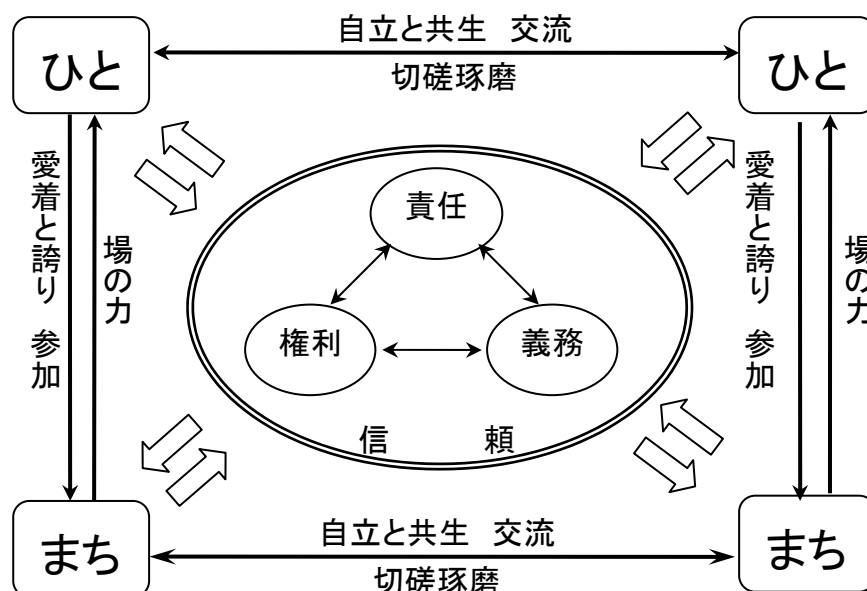


図5-1-1 (2) 住民のまちづくり参加を基本にした人とまちの関係

(2) まちづくりの展開像

－ 第5次総合計画の改定による「まちづくり重点戦略」の策定 －

総合計画では、先に述べた基本理念を踏まえつつ、市として重点的に行う施策を総合化したプログラムとして「まちづくり重点戦略」を示している。以下にその概要を示すとともに、「村格・都市格」概念の視点からそれぞれの戦略について考察を行う。

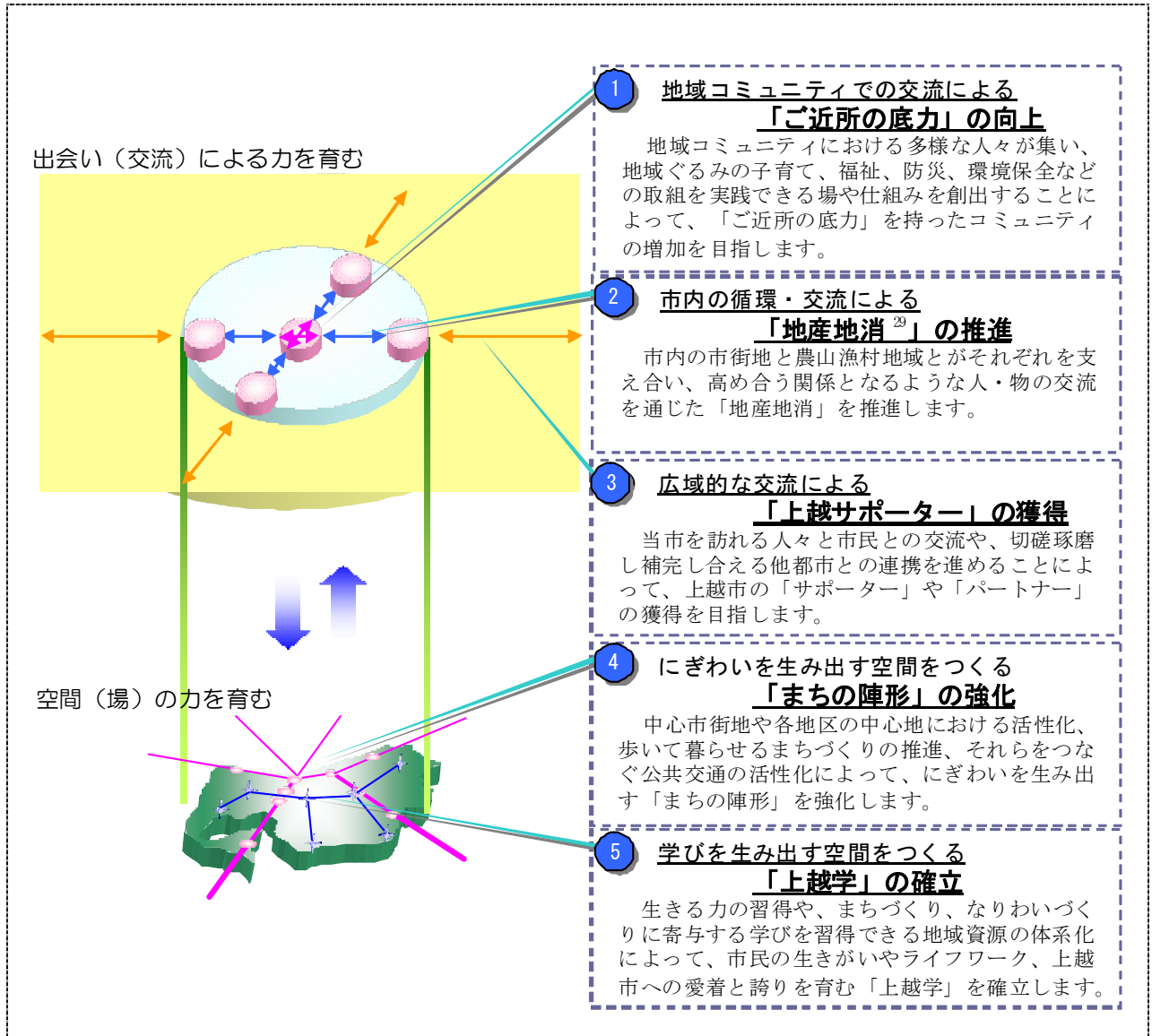


図5-1-1 (3) まちづくり重点戦略

①地域コミュニティでの交流による

「ご近所の底力」の向上

- 一人ひとりの能力が地域コミュニティ内で発揮され、それを生きがいに感じる人々が増え、相互理解が進むことにより、「ご近所の底力」を持つ地域コミュニティの増加を目指す戦略である。
- 市民の誰もが、いつでも、どこでも、コミュニティ単位で実感できる多様なテーマによる生涯学習まちづくりへの参加を通しての「村格」形成を実践し、そこでのテーマの豊かな地域活動が、地域への愛着と誇りを育む場の形成へとつながっていく展開が期待される。

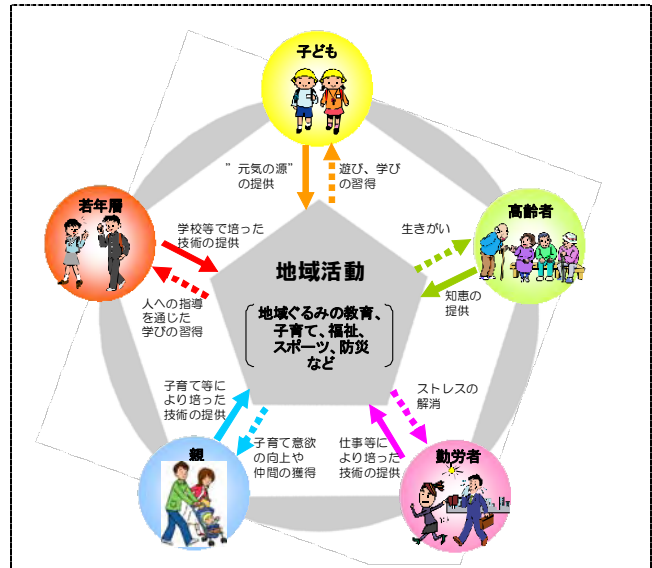


図5-1-1 (4) 「ご近所の底力」の向上

②市内の循環・交流による「地産地消」の推進

- 海・山・大地が持つ多様な価値を積極的に引き出し、市街地と農山漁村地域が相互に支えあい高めあう「地産地消」を推進する戦略である。
- 各地域が持つ地域資源としての具体的な地域価値を全市民が共有し、新たな上越市の一体感を醸成するとともに、外部との交流により各地域のイノベーションの進展(新しい技術や方法を取り入れることで、人々の生活が大きく変わること)が期待される。さらに地域間の切磋琢磨により「都市格」の形成へつながる効果もある。

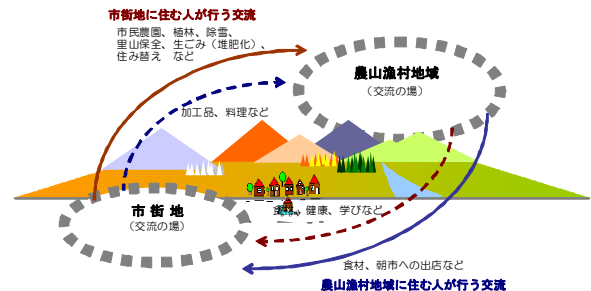


図5-1-1 (5) 「地産地消」の推進

③広域的な交流による「上越サポーター」の獲得

- 来訪者相互や市民との交流機会を創出し、当市の「ファン」や、側面から支援してくれる「サポーター」、人やまちを共に支え合う「パートナー」の獲得を目指す戦略である。
- 上越市の域内を越え、広域的な交流・連携を通し、外部への「都市格」の発信をしていく一方、市民レベルでの交流を通し、外部から「村格」への働きかけが行われる。また、市外の行政組織や企業等との連携により「村格」のイノベーションによる発信力の向上が期待される。

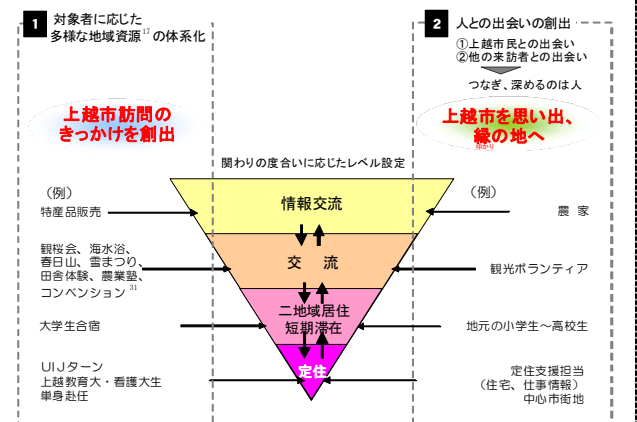


図5-1-1 (6) 「上越サポーター」の獲得

- なお、この戦略の推進に当たっては、市外の方々へ上越市の個性をわかりやすく伝える中核

イメージが不可欠との考えから、「上越市ブランド戦略」の検討を平成 19 年度に行っている。同戦略の中では、個性あるまちづくりを進めつつ、各地域による個別の情報発信だけでなく、上越市として一体的な情報発信を図るための取組が戦略的に位置付けられている。このことによって、地域固有の価値をデザインし、物産、観光、交流、移住、起業等の分野で戦略的なマーケティング、プロモーション、シティセールス等を進めるまちづくりの展開がなされ、地域の文化力、発信力、経営力の向上につながっていくことが期待される。

④にぎわいを生み出す空間をつくる

「まちの陣形」の強化

- ・ 市内各地区が個性をいかすことにより、歩いて楽しく、賑わいの要素を持つ、まちの中心的空間の創出を図る。各地域・地区間の交通体系の再構築とともに、各地域・地区において賑わいを創出する拠点機能のネットワーク形成を目指す戦略である。
- ・ 各地区の拠点性を高め、相互ネットワークの強化により、「村格」の磨き上げや新たな「都市格」の形成を図る基盤として期待される。

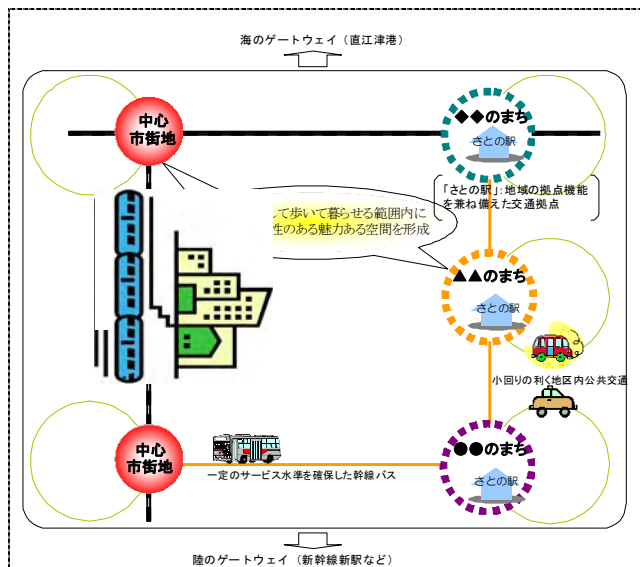


図 5-1-1 (7) 「まちの陣形」の強化

⑤学びを生み出す空間をつくる「上越学」の確立

- ・ 郷土との関係性で「学び」を深めていくためのソフト面の基盤として、地域資源の知を体系化した地域学の形成・確立を図る戦略である。
- ・ 市民の郷土への関心や愛着を醸成しつつ、「生涯学習まちづくり活動」への参加を習慣化し、地域の誇りとしての「村格・都市格」の形成促進へとつなげていく基盤として期待される。

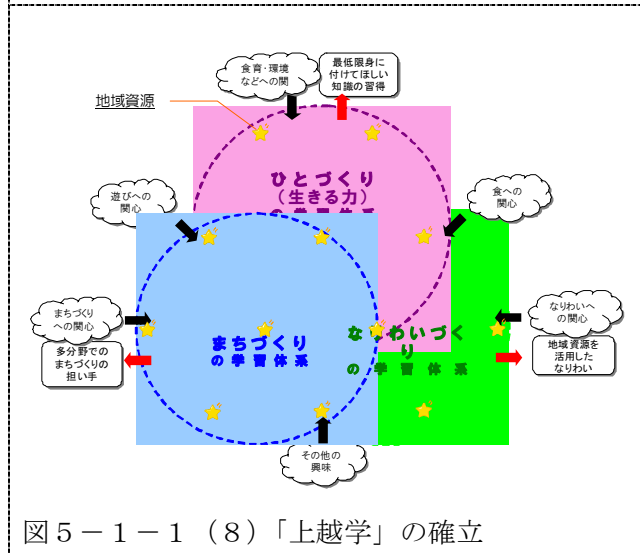


図 5-1-1 (8) 「上越学」の確立

上記①～⑤の戦略は、地域コミュニティ内からコミュニティ相互、さらには市域を越える広域的な範囲において重層的な人の出会い（交流）を促進するとともに、それらを支えるまちのありよう

としての空間（場）づくりを推進するものである。そのことによって、交流の力が場の力を強固にし、場の力が交流を盛んにする好循環を生み出しつつ、上越市ならではの豊かな暮らしを実現されていく状態を、将来都市像「海に山に大地に 学びと出会いが織りなす 共生・創造都市 上越」として掲げている。

この重点戦略の中には「村格・都市格」の形成に必要な要素が含まれていることから、上越市にとっては重点戦略を推進していくことが「村格・都市格」の形成につながるとともに、その要素を直接的に磨いていくことは重点戦略の推進力の強化にも寄与するものである。

1. 上越市ブランドの中核イメージを「雪」とし、外貨獲得につなげます

上越市の代名詞でありながら、これまでマイナスイメージにとらえがちだった重くて辛い「雪」を、楽しみもてなすことのできる「非日常の雪」として地域外に打ち出し、外貨獲得につなげます。

このため、ブランドイメージ「雪月花の城下町、上越」のもと、現在の活動を整理し、通年で雪に関連する上質なサービス・商品・イベント・PR活動に取組む等、徹底して「雪」にこだわることにより地域のブランド化を推進します。

上越市ブランドの中核イメージ

「雪」

次の3つの点から、上越市ブランドの中核イメージを「雪」とします。

- ① 雪にまつわる数々の「日本一」があることで他市との差別化が可能なこと
- ② 雪にはサービスや商品等の経済面だけでなく、文化や歴史等の「奥ゆき」があることから、様々な面で応用が可能（発展性や拡張性に優れている）なこと
- ③ 雪は地域の原点であることから、地域が一つにまとまっておもてなしができること

上越市のブランドイメージをわかりやすく伝えることば



四季の美しさを称え、雪から始まることば「雪月花」、そして非日常の雪（洗練された雪の美しさ）を高田エリアを中心に楽しんでいただく意味の「城下町」を組合せ、上越市のブランドイメージを表現するフレーズとします。また、「非日常の雪」を冬以外にも味わっていただく意味を込めて、「四季の雪が舞う」と補足しました。

2. ブランドイメージを確立するための基本戦略「5つの一点集中」

基本戦略1 「雪月花の城下町、上越」の確立に向けた「一点集中」

市外へのシティセールス活動や、市外から多くの人々が訪れる市のイベント等の機会をとらえ、「雪」のイメージ確立に向けて集中的に取り組めます。

基本戦略2 ポータルエリア・高田地区への「一点集中」

上越市がお客さまを迎え入れるポータルエリアを高田地区とします。歩ける範囲の同エリアにおいて、訪れるお客様に対し、ポータルエリアにふさわしい「非日常の雪」を感じていただくことをお約束します。さらに、コアエリアとして高田公園を設定し、雪関連のイベントやサービスを集中させることで、集客力を増大させます。

基本戦略3 ポータルエリアから誘客と情報の流れをつくる「一点集中」

ポータルエリアである高田地区で受け入れたお客さまを、まず同エリアでもてなし、そこからサポートエリアと位置づけるその他の地区にご案内します。「雪」が生み出した暮らしぶり、産品、文化等を豊富に有する上越市だからこそ、様々なニーズにお応えすることが可能であると考えます。

基本戦略4 “四季の雪”を見る場所や商品を提供する「一点集中」

雪を最も美しく見る場所、雪にまつわるものを最高においしい瞬間に食べられる場所、雪をコンセプトに掲げた食べ物やお土産等、「四季の雪」にまつわる場所・サービス・商品を開発・整備し、お客様に提供します。基本戦略3にあるように、これをまず歩ける範囲にご用意します。

基本戦略5 雪ブランドの成功例をつくる「一点集中」

ブランドイメージの向上に寄与する成功例を生み出すため、雪に由来する産品やイベントや「非日常の雪」を感じられる場所づくり等を、制度的に支援する方策を検討します。また、高田地区での成功例づくりを経て、これを各区に広げます。

図5-1-1 (9) 上越市ブランド戦略の概要

5-1-2 「村格・都市格」指標導入による地区別ケーススタディ

「村格・都市格」概念をまちづくりの基本政策に取り入れ、その形成プロセスとして活用することにより、5-1-1に示した諸課題の解決を目指した取組のあり方について、地区別のケーススタディを通じて検討を行った。

(1) 「村格・都市格」指標導入の考え方

上越市においては、前述の通り、地方分権社会、地域分権社会の先導的自治体として、徹底した都市内分権の推進と住民自治の充実化が重要と考えている。そして、これまでの施策の推進に併せ、郷土への誇りを育み、郷土との関わり方を多様な視点によりアプローチできる方策が総合計画に示されている。

「村格・都市格」指標の導入により、住民自治活動を活性化し、徹底した都市内分権をさらに展開し、ボトムアップ型の活動が地域の内発型イノベーションを促し、外部への高い情報発信力を創り出すような、都市地域と集落部等の田園・中山間地域の包括的な経営手法として位置付ける。そして、「村格」の形成、すなわち地域の暮らしの豊かさ、地域共同体の自治力や、「都市格」の形成、すなわち地域の文化の豊かさ、地域価値の発信力などの視点を中心に、地区・地域課題の明確化を意図した考察を行った。

(2) 対象地区の選定

上越市内の対象地区については、全国展開できるモデル構築に資する汎用性、すなわち標準的な成果と課題を有することを条件とし、①町村レベルの比較的小さな「まち」の住民自治のタイプや、②市レベルの比較的大きな「まち」の発展過程など、文化的属性の違いに着目し、下記の5地区を選定した。

①の視点からは、田園・中山間地域の中で住民自治の発展過程が異なる大島区、安塚区、合併前上越市内の桑取地区、②の視点からは、まちの発展過程が異なる二つの中心市街地として、高田地区、直江津地区を検討対象とした。

表5-1-2 (1) ケーススタディ対象地区の選定の視点

	地区名	選定の視点 (特 徴)
①	安塚区	強いリーダーシップの元で地域の住民自治活動が促進され、地域のイノベーションと地域の発信力を高めている地域
	大島区	内発的な住民自治活動をベースとして地域のイノベーションに取り組んでいる地域
	桑取地区	大半が市外出身者で構成される地縁型NPOの活動をベースとして地域のイノベーションに取り組んでいる地域
②	高田地区	城下町としての発展過程が文化的基礎となっている地区
	直江津地区	港町としての発展過程が文化的基礎となっている地区

(3) 田園・中山間地域のケーススタディ

上越市は既述の通り平成17年に合併を果たしたが、地域は山と海で囲まれ、歴史面での一体性もあり、ある程度区域が明瞭であることなどから最終的には14市町村(1市6町7村)による大規模合併となった。合併方式は上越市への編入合併であったが、地域経営や自立に向けた共通のテーマを新市として共有しつつも、各地域の個性があつてこそその新・上越市であると捉えており、各区においては将来の地域像を見据えつつ、それぞれの個性を生かした地域づくりを進める方向といえる。すなわち、従来のフルセット主義ではなく、各地域の個性・資源を把握するとともに、官民の役割分担と連携による戦略的な取組が必要とされている。

一方、合併前の上越市においても、桑取地区が属する西部中山間地域を重要なエリアと位置付け、「上越リフレッシュビレッジ事業」を推進するなど、市内の市街地住民をはじめとする都市部生活者の健康・自然志向や農村回帰願望に応えるとともに、地域内の農産物の高付加価値化を図ることによって、人・もの・情報の交流による地域の活性化を目指してきた。

このような背景を踏まえ、上越市の田園・中山間地域である安塚区、大島区、桑取地区をケーススタディの対象として選定し、「村格・都市格」形成の視点からまちづくりのあり方を考察した。

1) 安塚区

① まちづくりの経過・特徴

安塚区は上越市の南東部に位置しており、大部分が中山間地域に位置している。旧安塚町においては、当時の町長が「雪国文化村構想」を掲げて独自のまちづくりを進めてきた。この構想は、『雪と緑と人を活かした全町公園』をコンセプトに、町の自然、文化、歴史、人的資源を掘り起こし、外部との交流の中で雪国らしい文化、経済、生活のあり方を見い出そうとするものである。町は平成元年度から、雪の宅配便の実施や、スキー場、雪冷房施設、温泉施設(ゆきだるま温泉)の整備、スノーフェスティバルの開催等の様々な活動を進め、「雪のふるさと」として東京をはじめ都市部への売込みなども手がけてきた。

合併に際しては、このような従前から実施していた独自施策の維持・発展に向けてNPO法人「雪のふるさと安塚」を設立した。このNPO法人は、行政に全てを頼らなくても生活、活動できるようにするための住民組織として、原則として安塚区内の全戸参加を目指している。なお、設立に先立ち、旧町内の全集落を地縁団体に認定した上で9つの町内会へと再編し、新たな自治体制を整えている。

他の区において、合併後の地域づくりや公的なサービスの実施等を目的とする住民組織の設立が進められてきたが、これは従前の安塚町が先鞭をつけたものでもある。これによって、旧町村単位で住民が主体的に地域独自のニーズに対応するための住民組織と市長の諮問機関である地域協議会との双壁によるまちづくりの方向が形成されたといえる。

一方、財団法人「雪だるま財団」は、雪国文化村構想のもとに「雪国のまちづくりモデル」ともいえる理想を具現化する手法を探るため、より高度で機能的な研究と実践を行う公益法人として平成2年に設立された。その後、安塚町を含む^{ひがしきびき}東頸城郡2町村(当時)による追加出資を受け、「越後田舎体験推進事業」(都市部の児童・生徒を対象とした体験交流事業)の事務局機能も担っている。

このような経緯のほか、本調査で実施したワークショップや既存文献等を通じた考察により、

安塚区においては下記の要素が地域の誇りの形成に寄与していると推察できる。

- ・自然 … 雪、柳葉ひまわり
- ・伝統・文化 … 安塚スノーフェスティバル、キャンドルロード、素人芝居大浦安
- ・生涯学習 … 越後田舎体験
- ・健康長寿 … 郷土食、福祉有償移送
- ・住民自治 … NPO 雪のふるさと安塚
- ・景観 … 花いっぱい運動、棚田、景観条例（美しい安塚町の風景を守り育てる条例：
現在は市の景観条例における「景観形成地区」）
- ・観光・交流… キューピットバレイスキー場
- ・経済活力 … 越後田舎体験、雪冷房（雪室）
- ・行政経営 … (財) 雪だるま財団

② まちづくり課題への取組の方向性

上述のように、安塚区は合併前から独自の地域づくりや自治政策に取り組み、外部への発信力も有していた地域である。しかし、全国の中山間地域と同様に、過疎化や高齢化、それらに伴う都市機能の縮小・撤退の問題等、対応すべき課題は少なくない。

これまでの安塚では、どちらかと言えば設備投資を伴うような比較的大仕掛けの取組をベースに地域づくりが進められてきた傾向もあるが、今後は、それらの施設を有効に活用しつつ、これまで地域として培ってきた外部への発信力や、来訪者へのおもてなしの心を地域経営の大切な資源として再確認し、「克雪・利雪・親雪」に向けた取組が地域住民に身近なライフスタイルとして定着を図るとともに、新たな雪国の暮らし像、雪国文化を構築・発信していくことが基本的な方向となる。

③ 「村格・都市格」概念を通したまちづくりのあり方

安塚区は、NPO 雪のふるさと安塚の例に見られるように、これまでに培ってきたコミュニティ力という資産を有した地域である。このような人と人とのつながりを生かしつつ、市内の他区や中心市街地とも連携を強化することを前提として、同 NPO による特産品開発や有償移送等、現在進めている自主事業を中心とし、さらに参加主体を広げて事業展開を図るなどの方策が考えられる。また、その際には地域内における様々な活動を調整、誘導していくコーディネーターという役割も重要になってくることから、その育成も活動テーマの一つと考えられる。

2) 大島区

① まちづくりの経過・特徴

大島区は、前項の安塚区の東側に隣接し、上越市の中では最東端の区となっている。昭和の合併時に三つの村が合併して誕生したエリアではあるが、大島村総合計画策定（平成3年）の際には、当時の四つの小学校区域（菖蒲、大島、保倉、旭）ごとにミニ総合計画を策定し全村の総合計画づくりのベースとしたほか、現在でも4区域ごとに組織された「地区振興協議会」が住民自治の一翼を担っている。また、旧大島村の単位では、平成の合併後に「大島まちづくり振興会」が設立されており、合併前から行ってきた地域イベント等を引き継いで実施している。

生活・文化の面では、村内を「ほたるの里」とすることを目指して住民主体で結成された「ほたるの会」が特徴的である。会はほたる祭り等のイベントにとどまらず、ホタルの生息や鑑賞のための環境づくりにも取り組むことで、人と自然が調和した豊かな農村生活の実践に役立っている。これらの活動の波及効果として県道の整備がホタルに配慮して行われた例も挙げられる。一方、冬季においても地域資源としてのホタルの活用・展開例として、多数の住民参加によるイベントとして「越後・大島雪ほたるロード」が開催されており、手作りの親雪イベントとして冬季の住民の楽しみの一つとなっている（先行した旭地区では「あさひ雪あそび」として前年から実施している）。

このほか、旧大島村では昭和60年に廃校を活用した音楽専門の専修学校の立地を契機として地域との交流なども進められ、平成3年には全国に向けて「音楽村」を宣言して地域づくりを進めてきた。外部との交流の最近の例としては、旧小学校に東京の芸術大学の学生が夏季に長期滞在し製作・展示活動を行っている「Continue Art Project」等があるほか、旭地区では地域住民の地道な取組により、都市部からの移住者の受け入れも進めてきた経験を活かし、「にいがた田舎暮らし推進協議会」がモデルハウスを設置する等の動きがあるなど、全体を通じて、行政は後方支援を行いつつ住民が主体的に行う活動の多いことが特徴である。

このような経緯のほか、本調査で実施したワークショップや既存文献等を通じた考察により、大島区においては下記の要素が地域の誇りの形成に寄与していると推察できる。

- ・自然 ... ホタル、菖蒲高原、ブナ林
- ・伝統・文化 ... 音楽の村づくり、神楽舞、素人芝居大浦安
- ・生涯学習 ... 越後田舎体験
- ・健康長寿 ... 深山そば等郷土食、あさひ荘（温泉）
- ・住民自治 ... ほたるの会、移住者の受け入れ、大島まちづくり振興会、各地区振興協議会
- ・歴史遺産 ... 板山不動尊
- ・景観 ... 飯田邸
- ・観光・交流... 蛍まつり、越後・大島雪ほたるロード、あさひ雪遊び、あさひの里・庄屋の家、Continue Art Project
- ・行政経営 ... にいがた田舎暮らし推進協議会

② まちづくり課題への取組の方向性

大島区においては上述のように、地域における人と人のつながりを大事にしつつ地域づくりや自治が着実に進められてきた。これらの背景には、様々な地域おこし活動は住民自らの手によることが基本であり、行政としての支援は拠点施設の整備や町外への情報発信等の最小限にとどめるという旧大島村の姿勢があったことも見逃せない。その中では安塚区ほどの華やかさはないものの、大島区は外部から認められる地域の価値、すなわち「村格・都市格」の要素を明確に有している地域とみなすことができる。

しかし、全国の中山間地域特有の過疎化、高齢化の問題は、安塚区と同様に深刻であり、加えて稲作を中心とした産業構造であるため、農業政策の影響を特に大きく受けることなどから、対応すべき課題も少なくない。

このような中で、これまで地道に進めてきた自立的な地域活動の実績や、来訪者へのおもてなしの心を地域経営の大切な資源（村格）として住民間で再認識し、市内や来訪者とのネットワークを構築することによって、取組の担い手や発信力を拡大していくことが必要となっている。

③ 「村格・都市格」概念を通したまちづくりのあり方

上記のような基本姿勢のもとで、大島区においては従来からの山村の生活を維持しつつ、「村格・都市格」概念に基づくイノベーションを適切な成長管理を伴う形で緩やかに進め、新たな時代に対応する、持続可能な地域を作り上げていくことが適切である。その際には、これまでの地域づくりで大きな役割を担ってきた地域リーダー達の取組を広め、さらなる展開につなげていくような「生涯学習まちづくり」の取組が重要になる。また、上越市の東側の玄関口に位置するという特性も活かしつつ文化性を有する山里の暮らし像を継承・発展させ、外部（市内の他区も含む）にも発信して行くことにより、その結果として地区住民も新たな刺激を受けて更なる活動展開につなげるという好循環を形成していくことが基本的な方向となる。その際には、例えば郷土料理のグループを軸として外部のテーマコミュニティと交流を進めたり、新たなコミュニティビジネスの展開を図る中で、若年層への参加者の拡大や新たなリーダーの育成を図るような、ある程度の組織やグループ活動をベースとしたシナリオが有効と考えられる。

3) 桑取地区

① まちづくりの経過・特徴

桑取地区は合併前上越市内の西部中山間地域に位置し、上越市の中では最西端の名立区に隣接している。地区内に源流があり日本海へと注ぐ桑取川が形成した谷に10以上の集落が点在し、三方は山に囲まれていることから、地区固有の生活文化が育まれ、守られてきた。

比較的最近では、第三セクターを中心に推進された食と健康のむらづくりを目指す「上越リフレッシュビレッジ事業」の一環として整備された温泉宿泊施設「くわどり湯ったり村」(H11～)や、市の上水道の水源付近に整備された「くわどり市民の森」(H14～)等、地域資源をいかした交流人口の拡大を図る環境整備が市の協力により進められてきた。

期を同じくして、地区内に拠点を置くNPO法人「かみえちご山里ファン倶楽部」が設立され、地域独特の小正月行事の復活や伝統技術の継承活動を行うなど、桑取地区の地域文化を守り育む活動を実践してきた。現在では、市から業務委託された「くわどり市民の森」、「地球環境学校」の管理運営や、山里体験プログラムである「越後桑取谷、四季のまかない塾」や「くわどり菜園学校」等の自主事業も行うなど、財源を確保しつつ活動を展開している。外部との交流に関する基本的な考え方としては、まずは地域外からここを何度も訪れてくれる山里ファンを育て、さらには地域に定住してくれる人を増やし、地域活性化へとつなげていくことを目指している。

同法人のスタッフは、そのほとんどがここでの活動を目的にIターンしてきた若者であるが、地道な活動を通じて地元からの協力や一定の信頼を勝ち取り、地域の活性化に大きな役割を果たしている。なお、同法人の会員(約300人)については、地元住民の参加のみならず、約半数が地区外の人々で構成されている。

このような経緯のほか、既存文献等を通じた考察により、桑取地区においては下記の要素が地域の誇りの形成に寄与していると推察できる。

- ・自然 … くわどり市民の森、地球環境学校
- ・伝統・文化… 小正月行事、小正月行事保存会、伝統技術レッドデータ、伝統技術手順書
- ・健康長寿 … くわどり湯ったり村、三世代同居
- ・住民自治 … 移住者の受入れ
- ・観光・交流… NPO かみえちご山里ファン倶楽部、くわどり湯ったり村、「ものづくり大学」等からのインターン
- ・経済活力 … NPO による地域資源事業
- ・行政経営 … 「くわどり市民の森」や「地球環境学校」の管理運営

② まちづくり課題への取組の方向性

このように桑取地区は独自の地域性を活かしつつ地域づくりに取り組み、外部との交流も実践してきた地域である。地域コミュニティの活性化を目指すテーマコミュニティとも言えるようなNPOとの連携により、地区ならではの資源や伝統行事等の伝承ノウハウが確立されており、NPOが橋渡し役となり地域の伝統技術が継承されつつある例も一部にはみられている。そのような蓄積を活用しつつ外部との交流をさらに進め、地域独自の文化性がある暮らし像の継承・発展を促進して行くことが基本的な方向であると考えられる。しかしこれまでNPOと協働してきた地区住

民は高齢者が多く、一方、地区における働き盛り世代は市内中心部への通勤者が多いなど十分な交流が図られてきたとは言えない部分もある。平成13（2001）年のNPO設立から一定の年月を経た中で、これまでに地域において培ってきた信頼関係を活かしつつ、地元や市内の若年層の参加拡大を図るなど、活動を次のステップへと展開していくことが必要となる。

なお、安塚区や大島区と異なる点は、地域自治区に相当する制度が存在していないという前提条件の差異である。NPOかみえちご山里ファン倶楽部はその活動の蓄積を通じて地縁的団体としての役割も果たしつつあるが、その立場上、集落や地区の全住民の生活を陰で支え、利害を調整するような基礎的自治の部分での責務は担うことはできない。また、合併前上越市における桑取地区は、中山間地域として特徴的な位置づけにあったが、合併後は大半を占める中山間地域の一部となり、より一層の個性の創出が求められる。

地域自治区の導入によって、住民自治の充実に必要な機能の拡充につながるとともに、他の区における住民活動とのネットワークを構築しやすくなるなど、新たな展開が期待できる。

③「村格・都市格」概念を通したまちづくりのあり方

桑取地区におけるこれらの取組は、活動実績としてはかなりの成果を有するものの、合併後の全市の中では認知度が高いとはいえない面もある。行政により整備された市民の森や温泉施設等も含めて地域資源を発信しつつ、地理的条件や地域課題が似ている地域同士でネットワークを形成し、これまで進めてきた取組手法を切磋琢磨しつつ自らの新たな活動展開にも役立てていくというシナリオも期待される。

また、これらの活動の契機の一つとなった「くわどり市民の森」の一部は、市の水源の森として水源涵養保安林に指定されていることから、その価値をより多くの市民の間で共有できるよう「村格・都市格」運動を活用して上越市への愛着の一つとして展開し、市内各地区からの交流や参加をさらに拡大していくことが重要な方策と考えられる（当調査における市民アンケート結果でも上越市全体の「誇り」として「自然・四季の豊かさ」を挙げた割合は7割近くにのぼり第一位となっている）。その際には、例えば、熊本県阿蘇地域において、緑の大地（草原・森林・農地）に対して九州北部地域の水源（生命資産）としての価値観を打ち出し、熊本市や県を越えた福岡市等からの連携・支援等を得ている（財）阿蘇グリーンストックの取組などが参考となる。

表5-1-2 (2) 田園・中山間地域のケーススタディにおける検討内容の概要

	安塚区	大島区	桑取地区
地区のまちづくり課題	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢化、過疎化の進展 ・雇用の維持、創出 ・雪だるま財団の活用・発信 etc... 	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢化、過疎化の進展 ・雇用の維持、創出 ・居住人口の呼び込み ・担い手の拡大 etc... 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域住民における伝統文化の継承 ・来訪者のリピーター化 etc...
地区の「村格・都市格」要素(例示)	<p>自然 ...雪、柳葉ひまわり</p> <p>伝統・文化...安塚スノーフェスティバル、キャンドルロード、素人芝居大浦安</p> <p>生涯学習...越後田舎体験、郷土食</p> <p>健康長寿...福祉有償移送</p> <p>住民自治...NPO 雪のふるさと安塚</p> <p>景観 ...花いっぱい運動、棚田、景観条例</p> <p>観光・交流...キューピットバレイスキー場</p> <p>経済活力...越後田舎体験、雪冷房(雪室)</p> <p>行政経営...(財)雪だるま財団</p>	<p>自然 ...ホテル、菖蒲高原、森林浴</p> <p>伝統・文化...音楽の村づくり</p> <p>神楽舞、素人芝居大浦安</p> <p>生涯学習...越後田舎体験</p> <p>健康長寿...深山そば等郷土食、あさひ荘の温泉</p> <p>住民自治...ほたるの会、移住者の受入れ、大島まちづくり振興会</p> <p>歴史遺産...板山不動尊</p> <p>景観 ...飯田邸</p> <p>観光・交流...蛸まつり、雪ほたるロード、あさひ雪遊び、庄屋の家、Continue Art Project</p> <p>行政経営...にいがた田舎暮らし推進協議会</p>	<p>自然 ...くわどり市民の森、地球環境学校</p> <p>伝統・文化...小正月行事、小正月行事保存会、伝統技術レッドデータ、伝統技術手順書</p> <p>健康長寿...くわどり湯ったり村、三世同居</p> <p>住民自治...移住者受入れ</p> <p>観光・交流...NPO かみえちご山里ファン倶楽部、くわどり湯ったり村、インターン生の受入れ</p> <p>経済活力...NPO による地域資源事業</p> <p>行政経営...「市民の森」や「地球環境学校」の管理運営</p>
まちづくり課題への取組の方向性	<ul style="list-style-type: none"> ・外部への発信力や、来訪者へのおもてなしの心を地域経営の大切な資源として位置づけ、「克雪・利雪」という取組による文化性を加味した雪国の暮らし像の構築 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域と来訪者の融和の取組や、来訪者へのおもてなしの心、自立の精神等を地域経営の大切な資源として再認識することによる担い手の拡大 	<ul style="list-style-type: none"> ・これまでの活動実績を基に地元や市内の若年層の参加拡大を図る等次ステップへの展開
「村格・都市格」概念によるまちづくりのあり方	<ul style="list-style-type: none"> ・人と人とのつながりを生かしつつ、市内の他区や中心市街地とも連携を強化した地域資源ビジネスの展開 ・コーディネーターの育成 	<ul style="list-style-type: none"> ・適切な成長管理を伴うイノベーションを緩やかに進め、新たな時代に対応する、持続可能な地域の形成 ・「生涯学習まちづくり」の促進により、文化性を有する山里の暮らし像の継承・発展 	<ul style="list-style-type: none"> ・市の水源の森という価値観の共有による市内での交流の更なる拡大 ・市内の地域団体同士の交流発展という方向性による活動の展開
市の関連施策の例	<ul style="list-style-type: none"> ・地域コミュニティでの交流による「ご近所の底力」の向上 ・市内の循環・交流による「地産地消」の推進 ・交歓による助け合いプロジェクト ・交流によるにぎわいと「外貨」をもたらすまちづくり ・公共交通ネットワークの確立 etc... 		

(4) 都市地域のケーススタディ

上越市は、昭和46年に当時の高田市と直江津市が合併して誕生した経緯から、二つの中心市街地を有するまちであるが、いずれの中心市街地の衰退状況もきわめて深刻である。平成の大合併とほぼ同時期に、高田地区では「歴史的建造物を活かした高田市街地活性化戦略」、直江津地区では「直江津地区まちづくり戦略プラン」に基づく取組が開始されたほか、現在、両地区を対象とした「中心市街地活性化基本計画」の改訂作業が行われているところである。

これらの計画からは、長い間、2地区のバランスや融合を図りながら一つの「大市街地」を目指してきた経営戦略から、それぞれの地区の個性をいかしつつ市としての一体性の強化を目指す「チーム」経営的な戦略への大きな変化がうかがえる。このことは、右肩上がりの成長志向の見直しに加え、平成の大合併を契機とした広域的な位置付けの再認識化など、総合計画の基本理念に示されたような内容を自ずと意識した結果と推察される。

上越市が指向する「チーム上越」としての都市形成は、基本的には「小規模分散複合型都市」の構造が前提になると思われる。当該都市の機能が十分に発揮されるためには、各地区のネットワーク化に加え、平成の合併によって広がった多くの地区住民の「こころ」を集約・集合できる求心力ある場所としての都市地域の存在が不可欠である。

以上のことを踏まえ、上越市の都市地域である高田地区と直江津地区をケーススタディの対象として選定し、「村格・都市格」形成の視点からまちづくりのあり方を考察した。

1) 高田地区

① 高田地区の特性

旧高田藩の城下町であった高田地区は、古くから上越地方の経済・文化の中心地としての役割を担い発展を続けてきた。総合計画の土地利用構想の中でも「都市地域の拠点の中でも中心的存在となる地区」として位置付けられている。

当該地区には、高田城址を中心に広がる町人文化が育まれているとともに、上越地域を牽引してきた城下町としての誇りが強く残っていると考えられる。

本調査において実施した市民ワークショップの結果や既存資料等を通じた考察により、高田地区においては下記の要素が誇りの形成に寄与していると推察できる。

- ・自然 ... 高田公園の桜
- ・伝統・文化 ... 朝市、譲り合いの心
- ・住民自治 ... 越後高田・雁木ネットワーク、あわゆき組、各町のまちづくり協議会、くびき野 NPO サポートセンター
- ・歴史遺産 ... 寺町、高田城三重櫓
- ・景観 ... 雁木、町家、駅周辺整備事業
- ・観光・交流 ... 観桜会
- ・行政経営 ... 歴史・景観まちづくり推進室

これらより高田地区の特性を整理すると以下の通りである。

- ・ 都市地域の拠点の中でも商業的な中心的存在となる地区
- ・ 高田藩の城下町として発展し、江戸期以来の伝統ある文化・歴史的基盤が豊かに存在

- ・ 上越市の顔として外部への高い情報発信力

② まちづくり課題への取組の方向性

城下町としての「まち」の形成プロセスにより醸成されてきた住民の文化的態度には、上越地域のリーダーとしての自負心が住民の中に強く根付いているとみることができ、その精神の態度を大切な地域経営の資源と捉え直し、その文化性を磨く方向での取組を進めることが大切である。

これまでに上越地域のリーダーを輩出してきた文化風土を大切にするだけでなく、多くの住民がリーダー的素質を有しているという風土に着目し、世代間をつなぎ・伝える人づくりの仕組みやシステムづくりが基本的な取組の方向と考えられる。

③ 「村格・都市格」概念を通したまちづくりのあり方

高田地区では、商業の活性化に加え、まちの発展過程で形成された文化や歴史を中核とした発信力のある拠点づくりを目標として、まちづくりへの取組が行われている。このことは、お城に代わる、新しい時代の求心力・発信力のある「場所」づくりへの取組とも見て取れる。

高田地区における中心市街地の将来像を参考に考察すると、その取組方向は、拠点性を高めつつ、地区内それぞれの拠点をつなぐ（ネットワーク化）する取組であるといえる。

「村格」を磨く視点からは、私有財産を公に供出することを地域のコモンセンスとして昇華してきた雁木文化、「都市格」を磨く視点からは、合併により周辺地域と一体となった「コト」づくりを通して周辺地域に着目し、市街地型の住民自治活動の活性化を図ることが期待できる。そして、高田地域のブランド力を押し上げ、そのブランド性の共有化を図ることにより、より高度化された「場」の形成へと展開していく方向が効果的である。

さらに、特色ある文化資産を活かした生涯学習まちづくりの展開による「村格・都市格」の形成が有力な柱の一つとして考えられる。寺町や雁木等の生活文化や歴史資産である謙信公による「義の心」を受け継ぎつつ、テーマコミュニティの形成を重視した生涯学習まちづくり施策の構築により、「村格・都市格」の形成への活動につなげ、あわせて、地域の資産を実感できる、「歩いて楽しいまち巡りさんぽコース」ともいえるような体系的整備を行うことなどにより、市の顔としての地域イメージを形成し、周辺地域だけではなく、市外からの交流人口をさらに呼び込む好循環が期待できる。

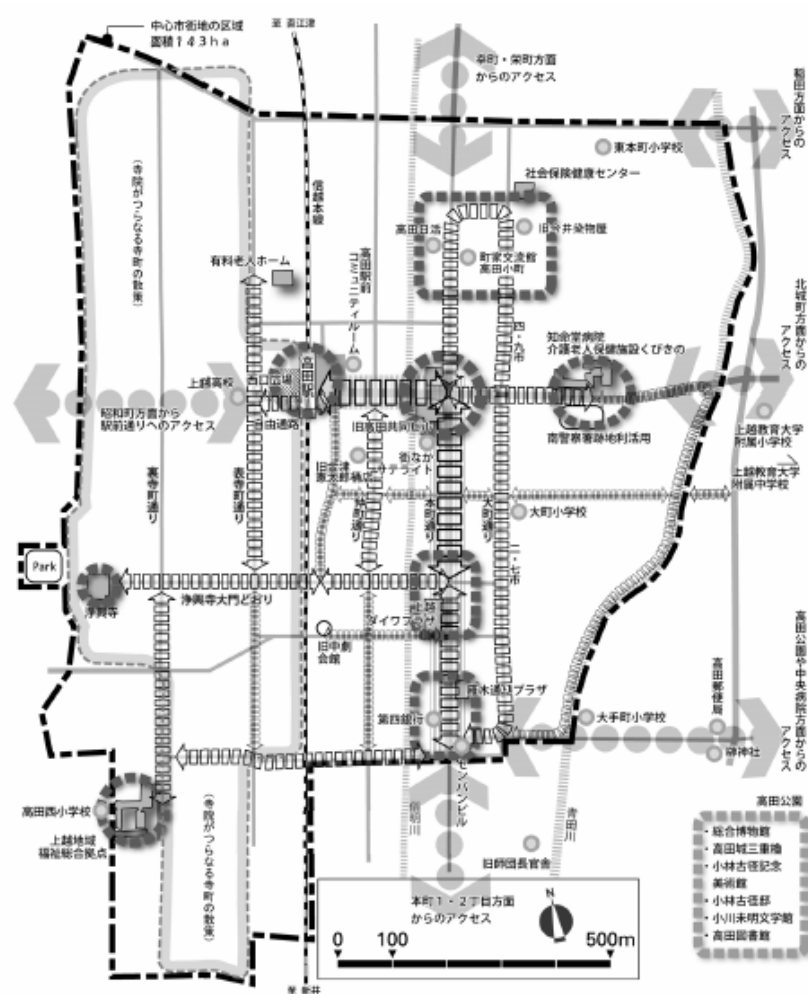


図5-1-2 (1) 高田地区中心市街地活性化のイメージ

… 資料：「上越市中心市街地活性化基本計画の作成について」

2) 直江津地区

① 直江津地区の特性

直江津地区は、古くから上越地方の交通の要としての役割を担い発展を続けてきた。総合計画の土地利用構想の中では、「高田駅周辺地区の役割を補完し、鉄道沿線地域の拠点となるまち」として位置付けられている。

当該地区は、特に遠方の異文化との交流ゲートウェイとしての役割を担ってきたことから、交流の文化が育まれてきたとともに、異文化を理解しようとする精神の態度が、港町文化としての誇りとして残っていると考えられる。

本調査で実施したワークショップや既存文献等を通じた考察により、直江津地区においては下記の要素が誇りの形成に寄与していることが推察できる。

- ・自然 ... 日本海と海辺、海に沈む夕日
- ・伝統・文化 ... 三・八市、祇園祭、ざっくばらんな人情
- ・生涯学習 ... 水族博物館、図書館・社会教育館
- ・住民自治 ... 直江津まちづくり協議会、安国寺まちづくり協議会、なおえつ茶屋
- ・歴史遺産 ... 謙信公、親鸞聖人上陸の地、五智国分寺
- ・景観 ... 土蔵、町家、五智公園、旧直江津銀行
- ・経済活力 ... 直江津港、企業立地、三・八朝市周辺活性化協議会

直江津地区の特性を整理すると以下の通りである。

- ・ 都市地域の拠点の中でも情報・交流の中心的存在となる地区
- ・ 交通の要のゲートウェイとして発展し、港町的生活文化が豊かに存在する地区
- ・ 上越市の新たな地域価値のデザイン力が期待される地区

② まちづくり課題への取組の方向性

交通の要衝としての「まち」の形成プロセスにより醸成されてきた住民の文化的態度には、人情豊かな人間関係づくりの習慣が住民の中に強く根付いているとみることができ、古くから外部情報の集積と編集・発信を続け、情報交流しつつ「村格」のイノベーションを行ってきた文化性が考察できる。自分たちとは異なる価値観と交流し、受け入れる精神の態度を大切な地域経営資源と捉え直し、その文化性を磨く方向による取組を進めることが大切である。常に新しい人々が往来する風土性（外に開かれた文化風土性）を大切にするとともに、その中で生まれた「情けを大切にした人と人の関係性」の文化を今日的な関係性づくりに結びつけ、外部の交流を通し、新しい価値観を受け入れ、創造する知の集積・発信の仕組みづくりが基本的な取組の方向と考えられる。

③ 「村格・都市格」概念を通したまちづくりのあり方

直江津地区では、港町の活性化とまちの発展過程で形成された新しい文化と交流し、受け入れ力のある拠点づくりという方向性を活かしつつ、若者が定住し、支え合いができ、しっかりとしたコミュニティのあるまちづくりを目標として掲げ、新たな居住者の呼び込みとテーマの豊かな

コミュニティの形成への取組が行われ、中でも拠点性の向上に力点を置いた取組が進められつつある。

直江津地区における中心市街地の将来像を参考に考察すると、その取組は、拠点性の向上を図り、新しい価値観を受け入れ、編集・発信できる「場所」づくりへの取組とも捉えることができる。

「村格」を磨く視点からは、港町文化あるいは交流文化に支えられたコミュニティ活動が、外部からの（異質で多様な価値観を持った）人・文化と交流しつつ、これまでの「村格」のイノベーションを促し、市街地型の住民自治活動の活性化を図ることが期待できる。

また、「都市格」を磨く視点からは、交通の要としての場所性に着目し、情報の集約と新しい価値の編集力を高め、新しい地域価値のデザイン力を発揮することである。例えば、現在構想が進められている図書館機能は日常における拠点として期待できる。また幾つかの「市」はハレの場としての拠点における地域価値のデザイン力の高度化に期待ができる。

さらに、地元大学との連携を活かした生涯学習まちづくりの展開による「村格・都市格」の形成が有力な柱の一つとして考えられる。地域に立地する上越教育大学との連携を強化し、新たな学生寮を地区内に開設することによる居住人口の呼び込み、さらに学生と商店街や市との協働による新たなまちづくり活動団体の展開等、地域へ新風を吹き込む戦略の構築により、「村格・都市格」の形成へとつなげていくことも可能である（1-4-3における「大垣マイスタークラブ」の取組）。

あわせて、直江津駅前における新図書館・社会教育館の開設を契機として、幅広い年齢層を巻き込む生涯学習まちづくりの輪を広げ、さらに交通ネットワークの再編やビジター案内機能の提供を大学連携に基づき協働実施することにより、これまでの「村格」に新たなイノベーションを起こす契機としても期待できる。

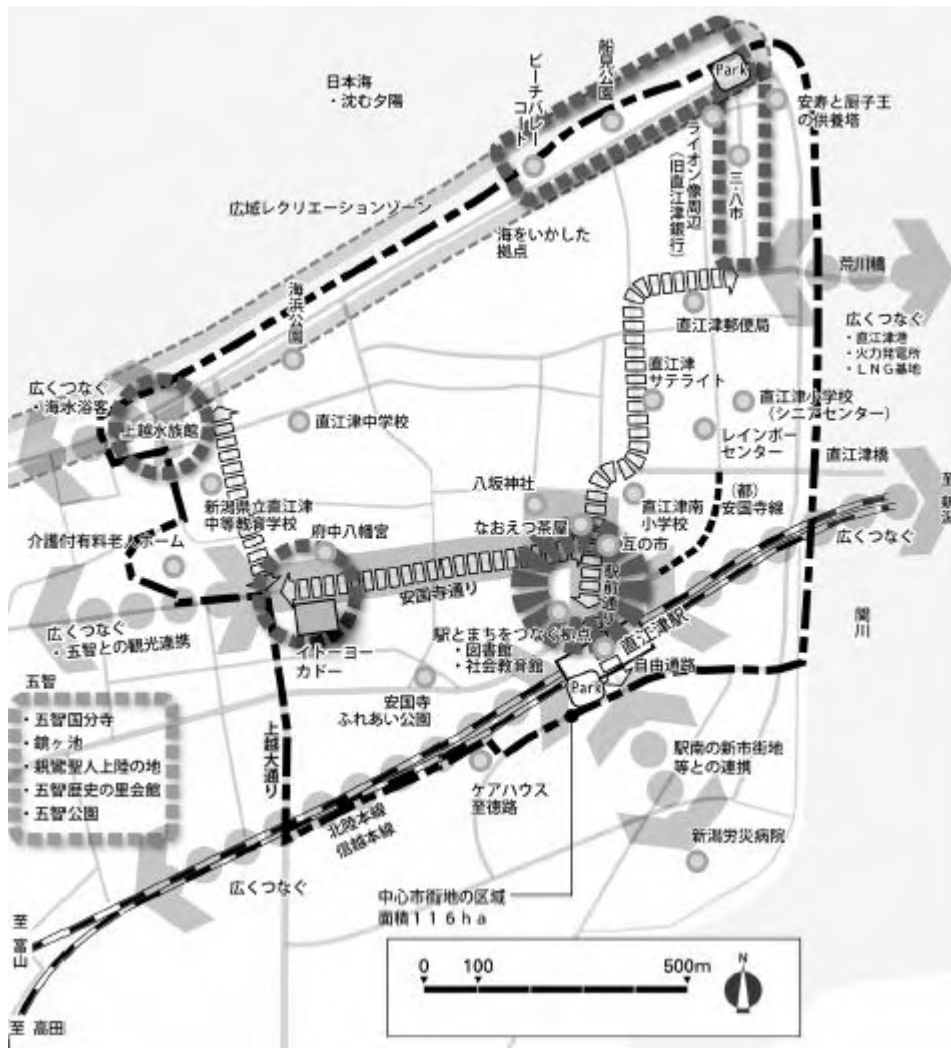


図 5-1-2 (2) 直江津地区中心市街地活性化のイメージ

… 資料：「上越市中心市街地活性化基本計画の作成について」

表5-1-2 (3) 都市地域（中心市街地）のケーススタディにおける検討内容の概要

	高田地区	直江津地区
地区の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・「都市拠点の中でも中心的存在となる地区」の整備 ・商店街活性化 ・雁木の維持、活用 ・寺町の活用・発信 ・北陸新幹線の開業インパクトの導き入れ etc... 	<ul style="list-style-type: none"> ・「鉄道沿線地域の拠点となるまち」の整備 ・商店街活性化 ・居住人口の呼び込み ・直江津港のさらなる活用 ・新幹線開業に伴う駅利用者減への対応 ・「北東アジアへの玄関口」（直江津港） etc...
地区の「村格・都市格」要素（例示）	<p>自然 ...高田公園の桜、 伝統・文化...朝市、譲り合いの心、 住民自治...越後高田・雁木ネットワーク、あわゆき組、まちづくり協議会、くびき野 NPO サポートセンター、 歴史遺産...寺町、高田城三重櫓、謙信公、 景観 ...雁木、町家、駅周辺整備事業、 観光・交流 ...観桜会、 行政経営 ...歴史・景観まちづくり推進室 etc...</p>	<p>自然 ...日本海と海辺、海に沈む夕日、 伝統・文化...三・八市、祇園祭、ざっくばらんな人情、 生涯学習...水族博物館、図書館・社会教育館、 住民自治...直江津まちづくり協議会、安国寺まちづくり協議会、なおえつ茶屋、 歴史遺産...謙信公、親鸞聖人上陸の地、五智国分寺、 景観 ...土蔵、町家、五智公園、旧直江津銀行、 経済活力...直江津港、企業立地、三・八朝市周辺活性化協議会、 etc...</p>
「村格・都市格」概念による方向性	<ul style="list-style-type: none"> ・商業の活性化とまちの発展過程で形成された文化や歴史を中核とした発信力のある拠点づくり 	<ul style="list-style-type: none"> ・新しい文化と交流し、受容力のある拠点づくりをベースとしつつ、若者が定住し、支え合いができる、しっかりとしたコミュニティがあるまちづくり
「村格・都市格」概念によるまちづくりのあり方	<ul style="list-style-type: none"> ・特色ある文化資産を活用した生涯学習まちづくりの拡大による「村格・都市格」の形成 ・テーマコミュニティの形成を重視した生涯学習まちづくり施策の構築による「村格・都市格」の形成 ・地域の資産を実感できる、「歩いて楽しいまち巡りさんぽコース」ともいえるような体系的整備を行うこと等により、市の顔としての地域イメージを高め、周辺地域や市外からの交流人口をさらに呼び込むという好循環の形成 	<ul style="list-style-type: none"> ・地元大学との連携を活かした生涯学習まちづくりの展開による「村格・都市格」の形成 ・幅広い年齢層を巻き込む生涯学習の輪を広げ、さらに交通ネットワークの再編やビジター案内機能の提供も大学連携に基づき協働実施し、これまでの「村格」に新たなイノベーションを喚起する
市の関連施策の例	<ul style="list-style-type: none"> ・中心市街地活性化計画の検討 ・まちなか公共空間再生プロジェクト ・交歓による助け合いプロジェクト ・交流によるにぎわいと「外貨」をもたらすまちづくり ・公共交通ネットワークの確立 etc... 	

5-1-3 上越市における「村格・都市格」の展開方策

以上のように、上越市の総合計画の推進によって、市町村合併や住民自治の本質的な意味が理念にとどまらず、まちやライフスタイルのイメージとして表現されることが期待できる。

このことは、「村格・都市格」概念と合致しているものである。すなわち、住民自治の充実が、一人ひとりの学びや人と人とのつながり、さらには地域への愛着と誇りを持った人々を育む重要な仕組みの一部となり、最終的には地域の抱える様々な課題解決やこの地域ならではの豊かな暮らしづくりに寄与することを目指すものである。

また、「村格・都市格」の視点に基づくケーススタディから分析すると、その基本姿勢には、以下のようなプロセスが含まれている。

- ・子どもからお年寄りまでの全市民が、上越らしさの価値を再認識・確認しつつ郷土の誇りを育み、さらには地域価値を明確化し、共有化するプロセスを丁寧に進める
- ・これによって、小規模分散型で存在する地域資源を「広義の社会資本」として捉え直し、これらを統合化、総合化することにより新しい上越市全体の総合的な「地域力」を形成する
- ・それを土台として、周辺都市との差別化を図りつつ、外部との新たな地域連携を進める
- ・このことによって、それぞれの地域の「村格」の内発的イノベーションと、外部との交流から生まれるイノベーションの相乗効果を発揮させ、市全体のイノベーションの促進を通し、新たな「都市格」の形成とその強化を行う

<今後の展開方策>

14市町村合併から3年が経過したが、合併を契機として旧13町村の「まち」ごとに設置された地域自治区制度は、自治基本条例の制定等により制度面での恒久化が担保されたものの、分権型住民自治像の実現に向けた試みは緒についたばかりである。

上越市の基本姿勢は、自治体経営の基礎である自治の手法の再構築から着手し、安易な“お色直し”ではなく、自治体そのものの“体質改善”ともいえる改革を目指していることに特徴がある。したがって、今後は下記の視点からまちづくりを展開していくことが考えられる。

① まちづくりを支える基本構造の確立

図5-1-1(1)で示したまちづくりプロセスを支える柱(基本構造)について、現行の制度をベースとしつつ、しっかりと確立することが求められる。

○ 「地域自治区制度」を活用した住民自治活動の真の定着

13区の「地域自治区制度」については、その存在に対する認知度は高く、制度面での恒久化も担保されたものの、その本質的な意味については、依然、住民間の理解度に大きな差があることは否めない。

今後は、一般市民に向けて、住民自治の充実が意味するところを日常生活のレベルでわかりやすく、具体的に伝えていくとともに、各区における地域課題の解決に向けて同制度が有効に機能するような実績を積み重ねていくことによって、同制度の真の定着が求められる。

○ 生涯学習まちづくりの社会システム化

市内においては、一般的な生涯学習活動に加え、「まちづくり市民大学」に代表されるようなまちづくりをテーマとした学習活動が盛んに行われている。今後は、地域の誇りの醸成へとつながる視点や自己満足にとどまらない客観的評価の視点を伴い、学習活動とまちづくり活動が結び付いた「生涯学習まちづくり」の仕組みが、社会システムとして構築される必要がある。

② 地域の個性（多様性）をふまえたまちづくりの活性化

市町村合併前から行われてきた各地域の住民自治活動を画一的に捉えるのではなく、それぞれの個性に合った促進・支援策が必要である。

○ 持続可能な内発型イノベーションの促進

市内の各地域においては、その地域の成り立ちや地域資源、住民構成、さらには市町村合併前の行政運営のスタイル等が異なることから、住民自治活動の活発度やその取組内容についても多様なものとなっている。例えば、リーダーシップ型自治の習慣、ボトムアップ型の住民自治の習慣などは、長い期間をかけて一定の価値観を形成していると思われる。

この中で、その地域として大切にしたい地域資源に起因する活動に対しては、合併後のまちづくりにおいてもその個性を守り育む活動を促進する一方で、活発度の差異に対しては、そのレベルに応じた意識改革を伴う促進・支援策を講じつつ、最終的にはすべての地域での活発化（「村格」形成）を目指すなど、個性の本質を見極めた対応が必要である。

○ 外部との交流によるイノベーションの促進

「村格・都市格」の形成には、内発的な活動のみならず、外部との交流が重要となるが、市町村合併前は各市町村がその促進に大きな役割を果たしていた地域もあれば、内発的活動のみにとどまっている地域もあった。今後は、外部との交流を促進し、異なる価値観との切磋琢磨によるイノベーションを図る新たな仕組みが必要である。

一方、全市的な取組として個別ブランドや地域ブランドの形成に向けた取組にも着手しているが、どちらかと言えば外部からの評価を重視した商品やキーワードの選定が行われていることから、今後は、それらを用いた内発的イノベーションを促進する一方で、「村格」が醸成した地域価値をベースとしたブランド展開も求められる。

③ 都市地域におけるまちづくりとの複合化・総合化

かつては強い政治的・経済的求心力を有し、上越地域の都市的機能を担っていた中心市街地であるが、今後のまちづくりにおいても都市地域の持つ求心力の復活が不可欠との考えに基づいた取組が必要である。

○ 都市地域と田園・中山間地域の相互理解の促進・連携

市町村合併後は、「まち」と「まち」間の交流が少しずつみられるものの、まちづくりへの参加度の高まりや、情報発信力の向上等の成果が生じるにはさらなる活性化が必要である。

合併前の各地域が有する小規模分散化した広義の社会資本を、都市地域である高田・直江津地域が有する社会資本と複合化・総合化し、名実共に「チーム上越」としての都市経営を実現することが必要であり、そのためには、都市地域である高田・直江津地域や周辺地域におけるまちづくりの基本的な考え方に対する相互理解が不可欠である。

○ 都市地域におけるまちづくり単位（「村格」形成の原単位）の再構築

都市地域の求心力を強化するためには、この地域自身の「村格」を高めることが前提となる。13区の「地域自治区制度」に対応するまちづくりの仕組みを都市地域である高田・直江津地域においても導入することにより、身近な地域における「村格」の発掘や形成を誘導し、まちづくりを支援、促進することが課題である。この制度を導入することによって、区部のまちづくりとの相互理解の拡大にもつながることが期待される。

なお、導入に際し、「村格」形成の原単位ともいえるべき自治活動単位（町内会、地域NPO、旧町村単位等）については、当調査にて実施した市民アンケート結果を精査し検討していくことも重要である。

④ 「村格・都市格」指標の活用

「村格・都市格」指標は、住民や企業が、当市のまちづくりや自身の活動を客観的に評価できる仕組みとして、また、行政体においては、総合計画に基づく全体のパフォーマンスを評価する仕組みとして、これまで同市で行っている「市民満足度調査」に活用することにより、まちづくりのプロセスや成果を検証し、今後の方向性を検討する（PDCA）際の判断材料としていくことが考えられる。

ただし、「村格・都市格」指標を実際に活用するには、使用目的との対応が重要であり、上越市の実情に合わせた形で実施する方策を検討することが必要である。