報告第１５号　資料その２

新市建設計画

≪新市将来構想（案）≫

－　中　間　報　告－

渋川地区市町村任意合併協議会

目　次

序．新市将来構想の目的と位置づけ・・・・・・・・・・・・・・・・・1

Ⅰ．渋川地区の概況とまちづくりの課題・・・・・・・・・・・・・・・・2
１．概況
２．渋川地区の現況と動向
３.上位関連計画の整理
４.まちづくりの課題

Ⅱ．合併の背景と必要性・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・27
１.市町村合併推進の潮流
２.合併の必要性
３．合併に関する懸念と対応
４．合併によるまちづくりの課題への対応

Ⅲ．主要指標の見通し・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・37

Ⅳ．新市建設の基本方針(骨子案)・・・・・・・・・・・・・・・・・・38

序．新市将来構想の目的と位置づけ

１．はじめに

渋川市・伊香保町・小野上村・子持村・赤城村・北橘村（以下「渋川地区」といいます。）は、地理的にも歴史的にも共通の要素を持っている地域であり、住民相互の結びつきも緊密な地域です。これまでも市町村の範囲を越えた広域的な連携として、消防、ごみ処理など１８事業が広域組合として行われてきました。しかしながら、広域的な対応が求められる地域の課題に対して迅速かつ的確に意志を決定し、総合的かつ効率的に解決していくためには、これまでの交流・連携から一歩踏み込んで進んで行くことが必要とされます。社会経済情勢や地域の皆さまの暮らしが大きく変化している中で、渋川地区がより強固な社会基盤・行財政基盤をもつ新たな地域として生まれ変わるために真剣に考える時期がやって来たともいえます。

２．策定の目的と位置づけ

現在、全国の自治体において地方分権の推進の基に「市町村合併」が論議されておりますが、この市町村合併は新しいまちづくりの一つの手段であると考えられます。そして、渋川地区においても今こそが市町村合併のさまざまなスケールメリットを活かした新しいまちづくりと、思い切った行財政改革を行う絶好の機会として、地域の自立と将来の飛躍に向けて積極的に取り組むべきであると考えられます。

こうした認識の前提の基に、平成 15 年８月 28 日に「渋川地区市町村任意合併協議会」を設立し、６市町村の合併についてさまざまな角度から検討・協議を行い、６市町村が合併によりどのような地域の将来を展望し、どのようなまちづくりを展開していくことが望ましいのか、その方向性を示すことを目的として「新市将来構想」を策定しました。

本構想は、住民の皆さまとともに、渋川地区が抱える課題に対する共通の理解を深め、将来の夢を共有しあいながら、より活発な論議を行い、共に考えていくための検討材料としての役割を担うとともに、住民の皆さまが６市町村の合併を理解し、積極的に新市の「まちづくり」に参画できるよう作成したものです。

今後は、住民の皆さまの主体的な判断のもと市町村合併に向けて取り組まれるとともに、新市における主な事業などの検討も進めてまいります。また、本構想は６市町村がそれぞれの議会の議決を経て「法定の合併協議会」が設置された場合、そこで策定される「新市建設計画」へと移行していきます。

３．期間

この構想は、おおむね合併して 10 年後の地域を展望するものです。

４．策定方法

この構想は、「６市町村の現況とまちづくりの課題」、「合併に関する住民意識調査」、「合併の必要性と意義」を踏まえた上で、将来像などを設定する「新市まちづくりの基本方針」を中心に構成します。

Ⅰ．渋川地区の概況とまちづくりの課題

１.概況

- 日本、群馬県の「ほぼ中央部」に位置し、鉄道、高速道路に代表される広域的な高い交通利便性を備えています。
- 赤城山、榛名山などに囲われ、一体性の高い地形を有している一方で平地が限定されています。

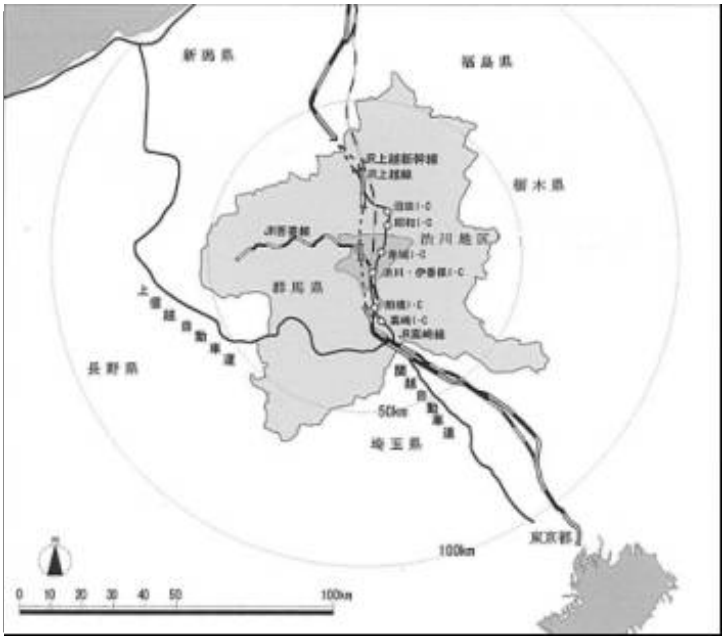
（１）位置と地勢

渋川地区は、群馬県のほぼ中央部に位置し、南側は県都前橋市に隣接し、東京都心まで120㎞（高速道路（関越自動車道渋川伊香保IC）利用で約2時間、JR上越線及び新幹線利用で約1時間10分）の距離にあります。

主な交通網としては、上越新幹線、JR上越線、JR吾妻線の３路線が通り、渋川地区にはＪＲ上越線の４駅、JR吾妻線には４駅があります。また道路としては、南北に関越自動車道と国道17号、東西に国道353号が通り、関越自動車道には渋川市と赤城村にインターチェンジがあります。

地形上、利根川、吾妻川により、構成市町村が３地域に分かれますが、赤城山、榛名山、子持山に囲まれ、標高差が概ね600m以上となる山麓の一体的な高原地域が形成されています。

■渋川地区の位置



■地形

（２）地区の概要

渋川地区は赤城山、榛名山、子持山で構成される山地に抱かれ、利根川と吾妻川の流れによって形成された谷地とともに、起伏に富んだ地形を有し、地区の大半が自然的土地利用で占められています。また、日本そして群馬県のほぼ中央部、雄大な関東平野の始まる位置にもあたり、古くから交通の要衝として栄え、豊富な水資源を活かした工業、山地の開拓による農業や、首都圏の奥座敷となる観光・温泉などを主要産業とし、昭和 60 年には関越自動車道渋川伊香保 IC、赤城 IC の供用開始により、更なる広域的な交通網の整備とともに発展してきました。

また、県都前橋市、高崎市に近接し、一部人口増加も見られますが、渋川地区全体としては人口減少・高齢化が進行しています。

■渋川地区の概要

構成市町村	概　要
渋川市	・鉄道駅、高速道路 IC があり、商業施設等の集積もある渋川地区の中心的都市 ・日本のまんなかへそのまち宣言を契機とし、国内外を問わず多様な都市間交流を推進 ・伊香保町とともに榛名山麓活性化協議会を構成
伊香保町	・地区南西部にあたる榛名山東麓に位置。 ・温泉を中心とした観光産業が主体（就業者の約 9 割が観光産業に従事)。 ・400 余年前にいわゆる石段街を中心に温泉街が形成され、これまで多くの湯治客や文人墨客も訪れている
小野上村	・地区の北西部に位置。子持山～小野子山に連なる山地で渋川市と吾妻線で結ばれる ・基幹産業は農林業、特産品にマイタケ、シイタケ、リンゴ、コンニャクがある ・温泉祭り（湯汲みの儀、郷土芸能披露）
子持村	・地区の北部に位置。関東平野の始まりにあたる ・コンニャクいもの生産が県下２位 ・豊富な歴史的遺産と、山々の眺望を活かし、訪れる人と住民が交わりを持てる「観交」を推進
赤城村	・地区の東部に位置。赤城山西麓に広がる山地で、鉄道駅、高速道路 IC があり交通利便性は高い ・日帰り温泉、イチゴなどを主とした観光農業 ・日本名瀑百選にも選ばれた棚下の不動滝、人形浄瑠璃、特殊な機構を持つ上三原田歌舞伎舞台など独特の資源を有する
北橘村	・地区の南東部に位置。赤城山西麓のなだらかな傾斜地で、北は赤城村、南は前橋市、東は富士見村、西は渋川市に接している。 ・赤城山南面を開拓し、都市近郊型農業都市、鶏卵、酪農、肉牛、豚、野菜、花きなど収益性の高い農業を展開 ・日帰り温泉施設「ばんどうの湯」開設

（3）変遷

渋川地区は明治の大合併時に２町９村となり、昭和29～35年（昭和の大合併）に現在の市町村単位となっています。

		明治期（22年）	昭和期	現在
渋川村	→	渋川町	渋川市(29年)	渋川市
金井村、南牧村、阿久津村、川島村、祖母島村	→	金島村		
有馬村、八木原村、半田村	→	古巻村		
湯上村(行幸田)、石原村、中村	→	豊秋村		
（伊香保村、湯中子村、水沢村）伊香保村	→	伊香保町		伊香保町
小野子村、村上村	→	小野上村		小野上村
上白井村、中郷村	→	白郷井村	子持村(35年)	子持村
横掘村、北牧村、吹屋村、白井村	→	長尾村		
持柏木村、溝呂木村、北上野村、勝保沢村、見立村、滝沢村、上三原田村、三原田村、樽村、宮田村	→	横野村	赤城村(31年)	赤城村
津久田村、猫村、長井小川田村、深山村、棚下村	→	敷島村		
箱田村、上箱田村、真壁村、八崎村、分郷八崎村、小室村、上南室村、下南室村、下箱田村	→	北橘村		北橘村

（4）面積等

渋川地区の面積は240.42㎢、また山地という特性から可住地面積は、全体のおよそ48%となっています。また可住地人口密度は783人/㎢、地域別には渋川市が最も高くなっています。

	面積(㎢)	可住地面積(㎢)	可住地人口密度（人/㎢）
群馬県	6,363.16	2,294.56	882
渋川地区	240.42	114.70	783
渋川市	51.59	32.41	1,474
伊香保町	22.32	4.58	833
小野上村	28.36	6.71	325
子持村	40.97	19.17	643
赤城村	78.29	35.23	357
北橘村	18.89	16.60	619

資料：群馬県市町村要覧、地域経済総覧

２.渋川地区の現況と動向

（１）人口・世帯

・渋川地区全体では人口推移は横ばい、高齢化も県よりやや高い程度ですが、地区内では山間地域における人口減少と高齢化が進行しています。
・単身世帯の増加などにより、世帯数は増加しています。

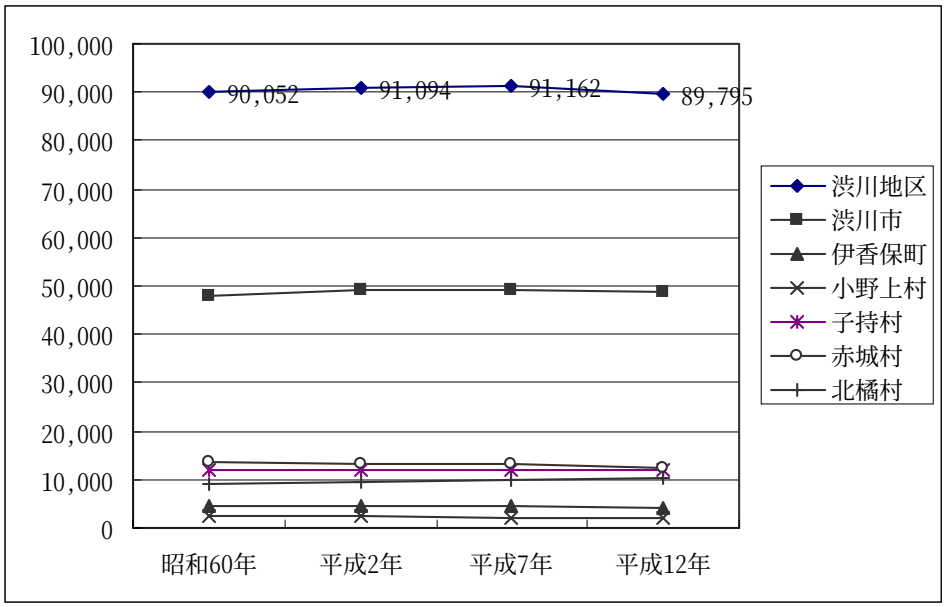
①人口

渋川地区の国勢調査による平成12年10月の総人口は89,795人で、昭和60年との比較では、ほとんど変化していません。

構成市町村別にみると、渋川市が48,761人、伊香保町が4,077人、小野上村が2,140人、子持村が11,961人、赤城村が12,555人、北橘村が10,301人です。

昭和60年と比較すると渋川市が２％、北橘村が12%増加している一方、伊香保町が14%、小野上村が10%、子持村が２％、赤城村が９％減少しています。

■人口推移



		昭和60年	平成2年	平成7年	平成12年
実数（単位：人）	渋川地区	90,052	91,094	91,162	89,795
	渋川市	47,814	49,062	49,167	48,761
	伊香保町	4,750	4,593	4,555	4,077
	小野上村	2,369	2,364	2,250	2,140
	子持村	12,166	12,174	12,141	11,961
	赤城村	13,730	13,366	13,021	12,555
	北橘村	9,223	9,535	10,028	10,301
昭和60年比	渋川地区	100	101	101	100
	渋川市	100	103	103	102
	伊香保町	100	97	96	86
	小野上村	100	100	95	90
	子持村	100	100	100	98
	赤城村	100	97	95	91
	北橘村	100	103	109	112

資料：各年国勢調査

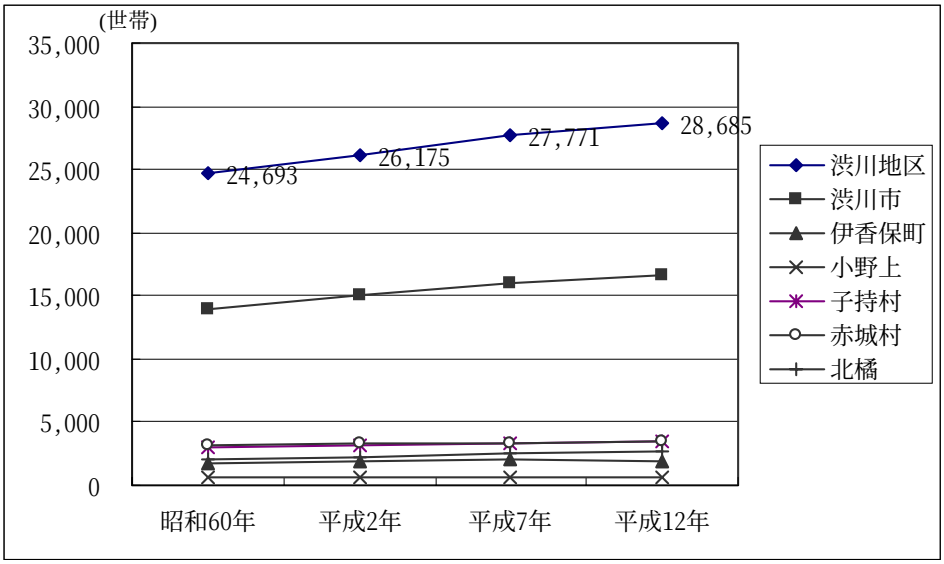
②世帯数

渋川地区の国勢調査による平成 12 年 10 月の世帯数は 28,685 世帯、１世帯あたりの人員数は 3.13 人で、群馬県平均の１世帯あたりの人員数 2.91 人を上回っています。昭和 60 年と比較すると世帯数は 16%増加しているのに対して、１世帯あたりの人員数は 14%の減少となっています。

構成市町村別にみると、渋川市は 16,580 世帯、１世帯あたりの人員数 2.94 人、伊香保町は 1,847 世帯、１世帯あたりの人員数 2.21 人、小野上村は 581 世帯、１世帯あたりの人員数 3.68 人、子持村は 3,473 世帯、１世帯あたりの人員数 3.44 人、赤城村は 3,435 世帯、１世帯あたりの人員数 3.66 人、北橘村は 2,769 世帯、１世帯あたりの人員数 3.72 人、となっています。

いずれの市町村も昭和 60 年との比較では、世帯数の増加、１世帯あたりの人員数の減少が見られます。

■世帯数推移



■世帯及び世帯あたり人員数推移

		昭和60年	平成2年	平成7年	平成12年
実数 (単位:世帯)	渋川地区	24,693	26,175	27,771	28,685
	渋川市	13,966	15,056	15,982	16,580
	伊香保町	1,821	1,906	2,033	1,847
	小野上村	570	573	582	581
	子持村	3,009	3,113	3,284	3,473
	赤城村	3,199	3,247	3,342	3,435
	北橘村	2,128	2,280	2,548	2,769
昭和60年比	渋川地区	100	106	112	116
	渋川市	100	108	114	119
	伊香保町	100	105	112	101
	小野上村	100	101	102	102
	子持村	100	103	109	115
	赤城村	100	102	104	107
	北橘村	100	107	120	130

		昭和60年	平成2年	平成7年	平成12年
実数 (単位:人)	群馬県	3.45	3.26	3.08	2.91
	渋川地区	3.65	3.48	3.28	3.13
	渋川市	3.42	3.26	3.08	2.94
	伊香保町	2.61	2.41	2.24	2.21
	小野上村	4.16	4.13	3.87	3.68
	子持村	4.04	3.91	3.70	3.44
	赤城村	4.29	4.12	3.90	3.66
	北橘村	4.33	4.18	3.94	3.72
昭和60年比	群馬県	100	94	89	84
	渋川地区	100	95	90	86
	渋川市	100	95	90	86
	伊香保町	100	92	86	85
	小野上村	100	99	93	89
	子持村	100	97	91	85
	赤城村	100	96	91	85
	北橘村	100	96	91	86

資料：各年国勢調査

③年齢別人口

渋川地区の国勢調査による平成 12 年 10 月の年齢別人口は、0-14 歳 13,251 人（14.8%）、15-64 歳 58,417 人（65.0%）、65 歳以上 18,082 人（20.2%）となっています。

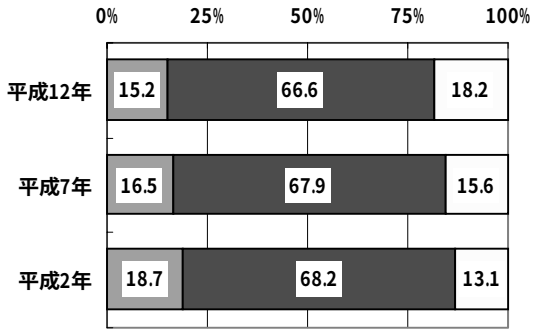
■年齢別人口の推移

			昭和60年	平成2年	平成7年	平成12年
実数（単位：人）	群馬県	0-14歳	424,829	368,080	329,960	306,895
		15-64歳	1,281,535	1,340,557	1,360,039	1,346,441
		65歳以上	214,871	256,367	313,425	367,117
	渋川地区	0-14歳	19,263	17,065	14,967	13,251
		15-64歳	60,088	61,148	60,517	58,417
		65歳以上	10,695	12,723	15,678	18,082
	渋川市	0-14歳	10,339	9,202	8,228	7,437
		15-64歳	32,314	33,496	33,116	32,103
		65歳以上	5,161	6,206	7,823	9,176
	伊香保町	0-14歳	794	601	516	475
		15-64歳	3,393	3,372	3,325	2,775
		65歳以上	563	620	714	827
	小野上村	0-14歳	468	467	362	302
		15-64歳	1,522	1,455	1,354	1,248
		65歳以上	379	442	534	590
	子持村	0-14歳	2,697	2,311	2,028	1,764
		15-64歳	7,848	7,944	7,905	7,718
		65歳以上	1,621	1,919	2,208	2,479
	赤城村	0-14歳	2,918	2,553	2,084	1,719
		15-64歳	8,985	8,650	8,289	7,885
		65歳以上	1,827	2,163	2,648	2,951
	北橘村	0-14歳	2,047	1,931	1,749	1,554
		15-64歳	6,026	6,231	6,528	6,688
		65歳以上	1,144	1,373	1,751	2,059
構成比（単位：%）	群馬県	0-14歳	22.1	18.7	16.5	15.2
		15-64歳	66.7	68.2	67.9	66.6
		65歳以上	11.2	13.1	15.6	18.2
	渋川地区	0-14歳	21.4	18.8	16.4	14.8
		15-64歳	66.7	67.2	66.4	65.0
		65歳以上	11.9	14.0	17.2	20.2
	渋川市	0-14歳	21.6	18.8	16.7	15.3
		15-64歳	67.6	68.5	67.4	65.9
		65歳以上	10.8	12.7	15.9	18.8
	伊香保町	0-14歳	16.7	13.1	11.3	11.7
		15-64歳	71.4	73.4	73.0	68.0
		65歳以上	11.9	13.5	15.7	20.3
	小野上村	0-14歳	19.8	19.8	16.1	14.1
		15-64歳	64.2	61.5	60.2	58.3
		65歳以上	16.0	18.7	23.7	27.6
	子持村	0-14歳	22.2	18.9	16.7	14.7
		15-64歳	64.5	65.3	65.1	64.6
		65歳以上	13.3	15.8	18.2	20.7
	赤城村	0-14歳	21.3	19.1	16.0	13.7
		15-64歳	65.4	64.7	63.7	62.8
		65歳以上	13.3	16.2	20.3	23.5
	北橘村	0-14歳	22.2	20.3	17.4	15.1
		15-64歳	65.4	65.3	65.1	64.9
		65歳以上	12.4	14.4	17.5	20.0

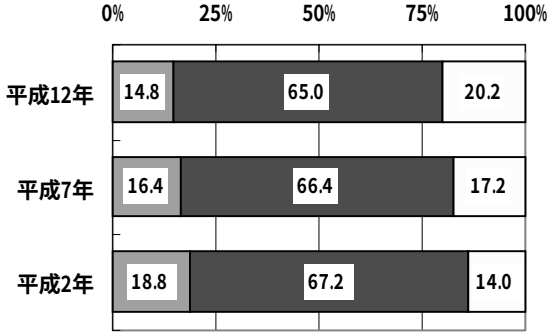
資料：各年国勢調査

※年齢不詳含ず

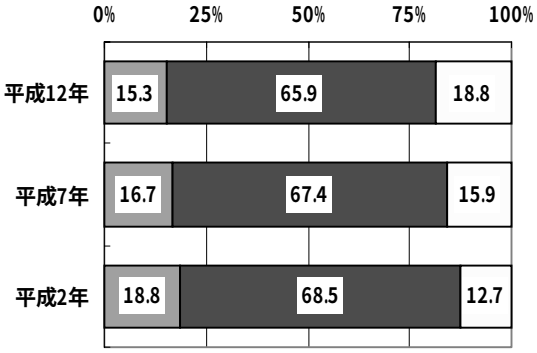
群馬県



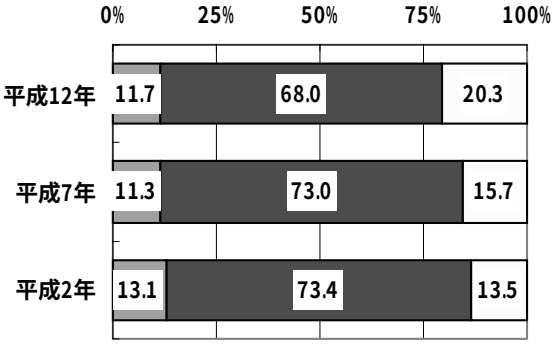
渋川地区



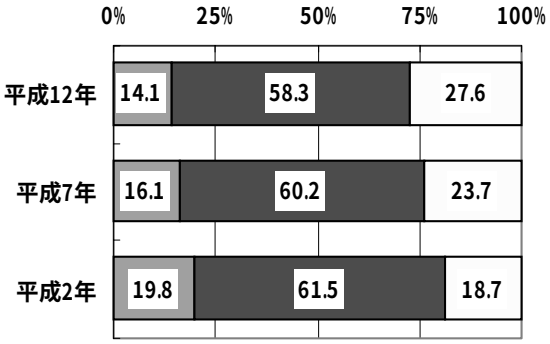
渋川市



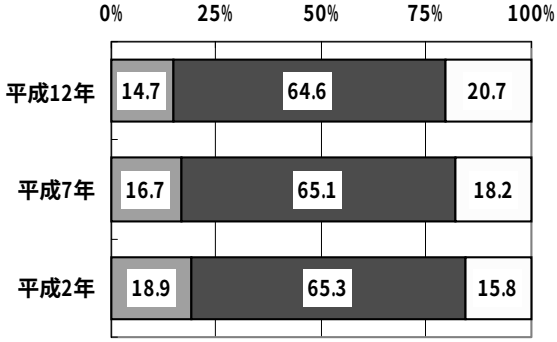
伊香保町



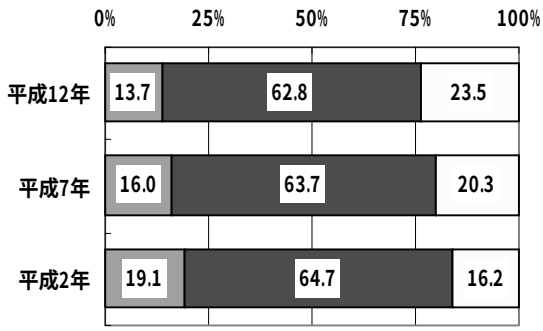
小野上村



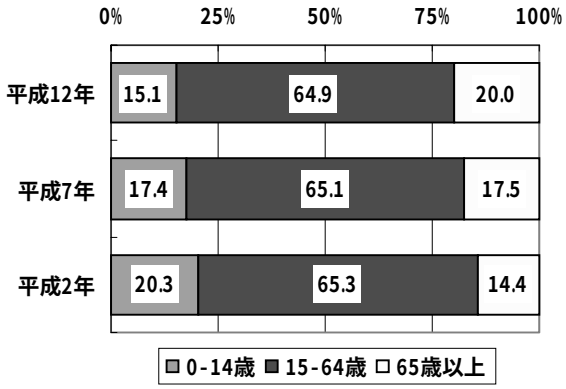
子持村



赤城村



北橘村



資料：各年国勢調査

④産業別就業人口

渋川地区の国勢調査による平成 12 年 10 月の就業人口（第１次～３次人口の総和）は 44,697 人で、第１次産業 3,908 人、第２次産業 14,344 人、第３次産業 26,445 人となっています。群馬県と比較すると第１次産業、第３次産業従業者の率がやや高くなっています。

これらを昭和 60 年と比較すると第１次産業及び第２次産業従事者は減少し、第３次産業従事者は僅かながら増加しています。

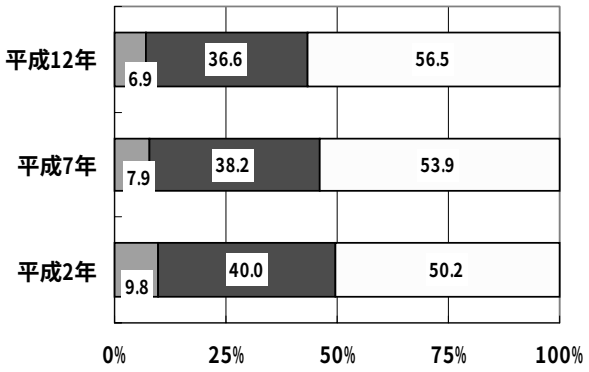
■産業別就業人口

（単位：人、各総数欄は第１次～３次産業就業者数の総和）

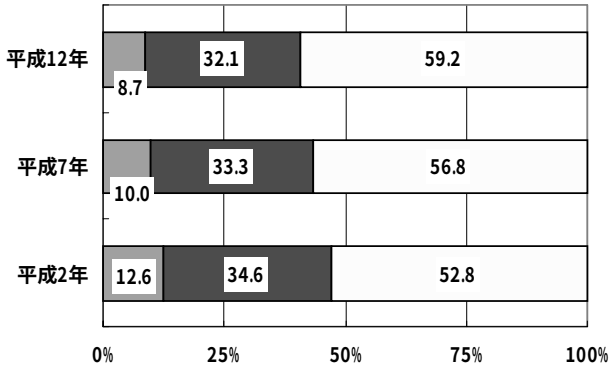
			平成2年	平成7年	平成12年
実数（単位:人）	群馬県	第1次産業	99,167	83,222	71,815
		第2次産業	406,254	401,218	378,958
		第3次産業	509,546	564,569	584,534
		総数	1,014,967	1,049,009	1,035,307
	渋川地区	第1次産業	5,620	4,640	3,908
		第2次産業	15,787	15,494	14,344
		第3次産業	24,176	26,440	26,445
		総数	45,583	46,574	44,697
	渋川市	第1次産業	1,227	1,160	906
		第2次産業	8,376	8,135	7,332
		第3次産業	13,968	15,234	15,056
		総数	23,571	24,529	23,294
	伊香保町	第1次産業	43	32	44
		第2次産業	319	340	247
		第3次産業	2,642	2,661	2,294
		総数	3,004	3,033	2,585
	小野上村	第1次産業	259	209	216
		第2次産業	499	430	399
		第3次産業	491	520	497
		総数	1,249	1,159	1,112
	子持村	第1次産業	1,200	1,024	842
		第2次産業	2,359	2,286	2,150
		第3次産業	2,600	2,945	3,143
		総数	6,159	6,255	6,135
	赤城村	第1次産業	1,786	1,369	1,164
		第2次産業	2,450	2,410	2,316
		第3次産業	2,523	2,777	2,863
		総数	6,759	6,556	6,343
	北橘村	第1次産業	1,105	846	736
		第2次産業	1,784	1,893	1,900
		第3次産業	1,952	2,303	2,592
		総数	4,841	5,042	5,228
構成比	群馬県	第1次産業	9.8	7.9	6.9
		第2次産業	40.0	38.2	36.6
		第3次産業	50.2	53.9	56.5
	渋川地区	第1次産業	12.6	10.0	8.7
		第2次産業	34.6	33.3	32.1
		第3次産業	52.8	56.8	59.2
	渋川市	第1次産業	5.2	4.7	3.9
		第2次産業	35.5	33.2	31.5
		第3次産業	59.3	62.1	64.6
	伊香保町	第1次産業	1.4	1.1	1.7
		第2次産業	10.6	11.2	9.6
		第3次産業	88.0	87.7	88.7
	小野上村	第1次産業	20.7	18.0	19.4
		第2次産業	40.0	37.1	35.9
		第3次産業	39.3	44.9	44.7
	子持村	第1次産業	19.5	16.4	13.7
		第2次産業	38.3	36.5	35.0
		第3次産業	42.2	47.1	51.3
	赤城村	第1次産業	26.4	20.9	18.4
		第2次産業	36.2	36.8	36.5
		第3次産業	37.4	42.3	45.1
	北橘村	第1次産業	22.8	16.8	14.1
		第2次産業	36.9	37.5	36.3
		第3次産業	40.3	45.7	49.6

資料：各年国勢調査

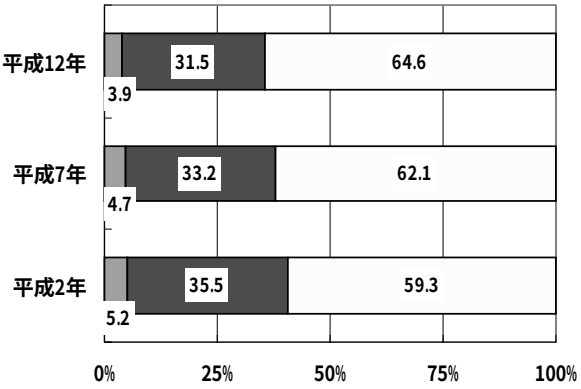
群馬県



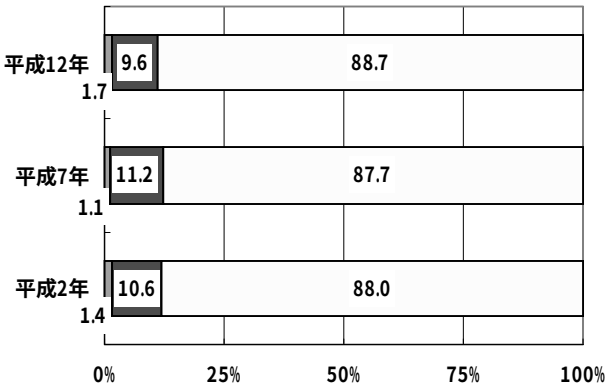
渋川地区



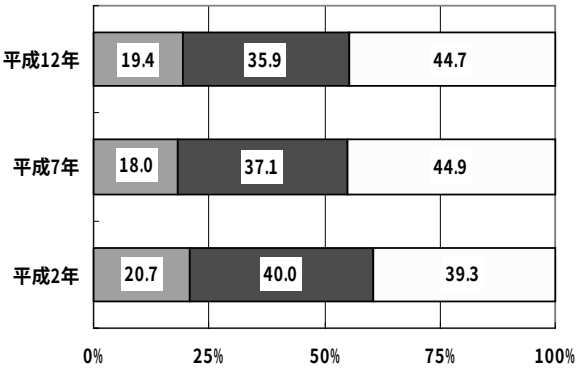
渋川市



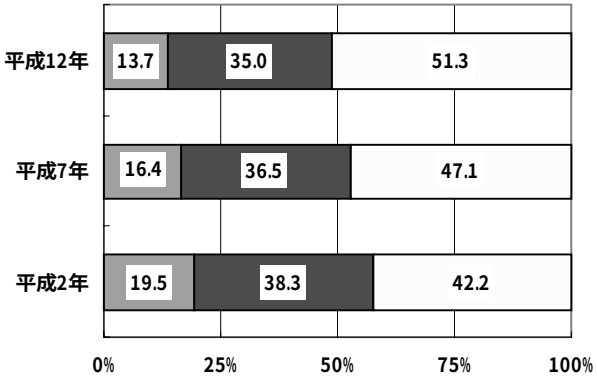
伊香保町



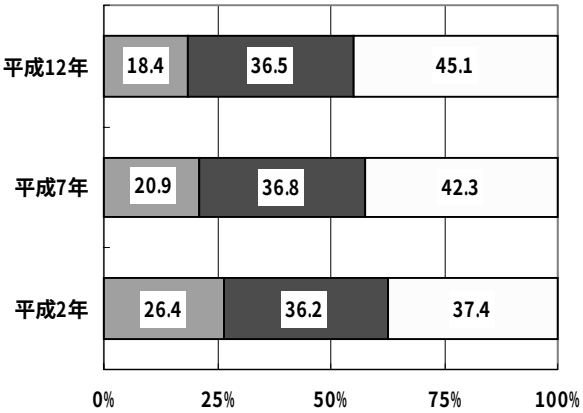
小野上村



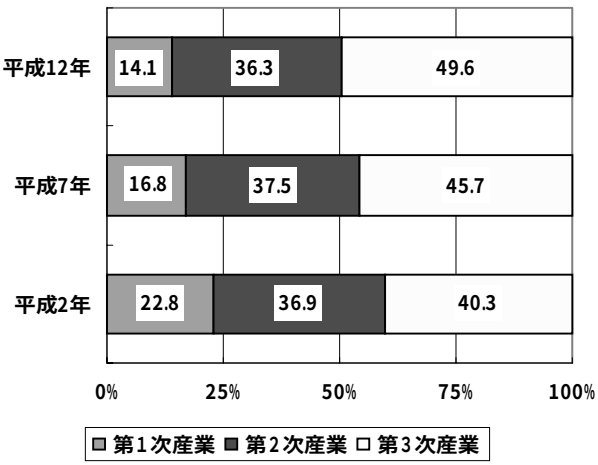
子持村



赤城村



北橘村

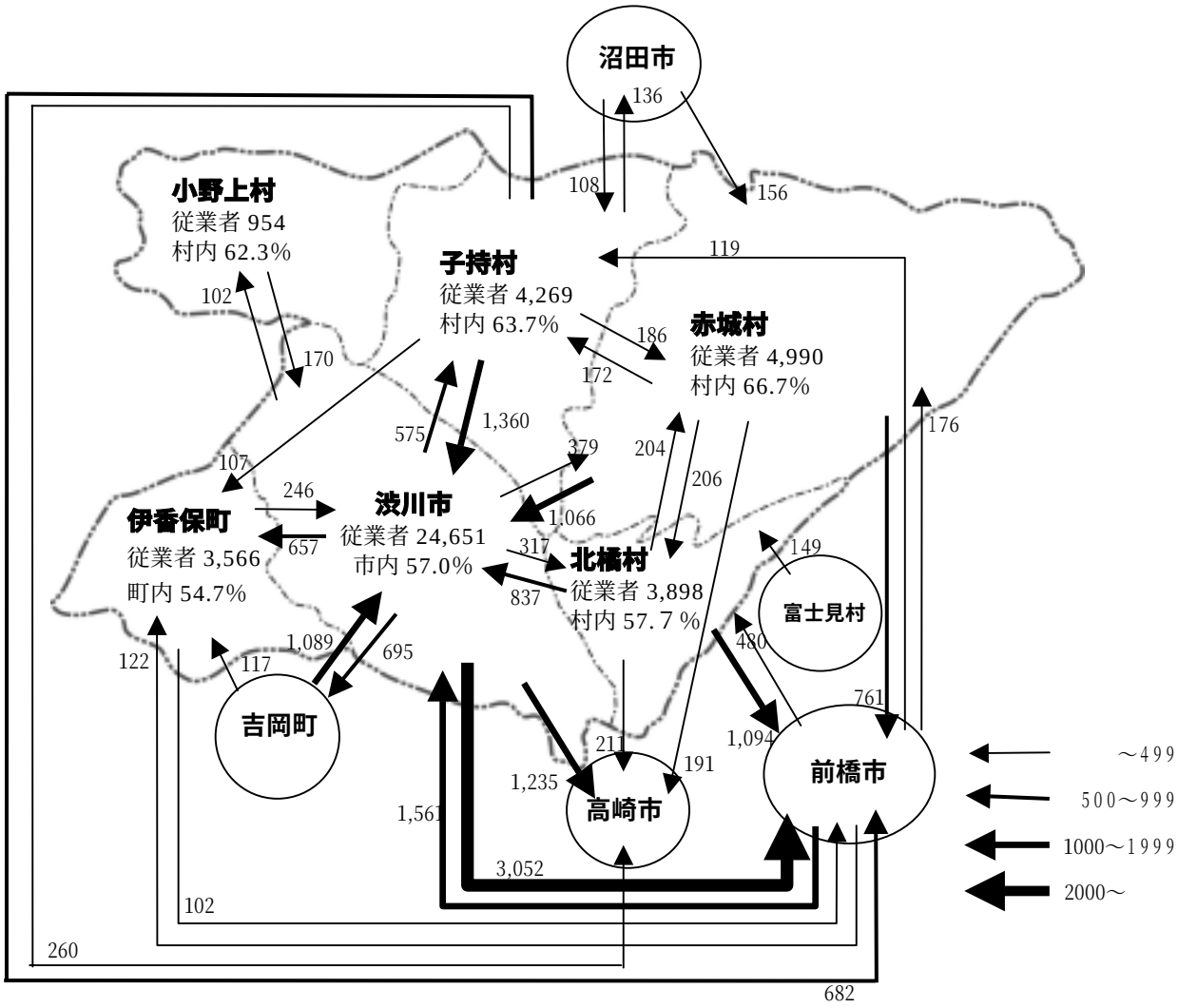


⑤通勤通学流動

平成 12 年国勢調査の通勤流動をみると、渋川市への流入が 1,000 人以上となっているのが、前橋市、子持村、赤城村となっており、渋川地区内では東部と渋川市との結びつきが高いことが伺えます。

また渋川市以外では、前橋市との流動が多く見られます。

■通勤流動状況



資料：国勢調査（平成 12 年）より作成。県内上位都市および 100 人以上で表示。

■通勤流出（常住地による従業市町村）　　＊単位：上段（人）　下段（%）

市町村名	従業者総数	自市町村内へ通勤	他市町村への通勤流出					
			第１位	第２位	第３位	第４位	第５位	その他県内・県外
渋川市			前橋市	高崎市	吉岡町	伊香保町	子持村	―
	23,655	14,044	3,052	1,235	695	657	575	3,397
	100.0	59.4	12.9	5.2	2.9	2.8	2.4	14.4
伊香保町			渋川市	前橋市	高崎市	吉岡町	榛東村	―
	2,585	1,950	246	102	65	37	33	152
	100.0	75.4	9.5	3.9	2.5	1.4	1.3	5.9
小野上村			渋川市	前橋市	中之条町	子持村	高崎市	―
	1,113	594	170	95	57	39	32	126
	100.0	53.4	15.3	8.5	5.1	3.5	2.9	11.3
子持村			渋川市	前橋市	高崎市	赤城村	沼田市	―
	6,167	2,718	1,360	682	260	186	136	825
	100.0	44.1	22.1	11.1	4.2	3.0	2.2	13.4
赤城村			渋川市	前橋市	北橘村	高崎市	子持村	―
	6,344	3,330	1,066	761	206	191	172	618
	100.0	52.5	16.8	12.0	3.2	3.0	2.7	9.7
北橘村			前橋市	渋川市	高崎市	赤城村	吉岡町	―
	5,232	2,250	1,094	837	211	204	81	555
	100.0	43.0	20.9	16.0	4.0	3.9	1.5	10.6

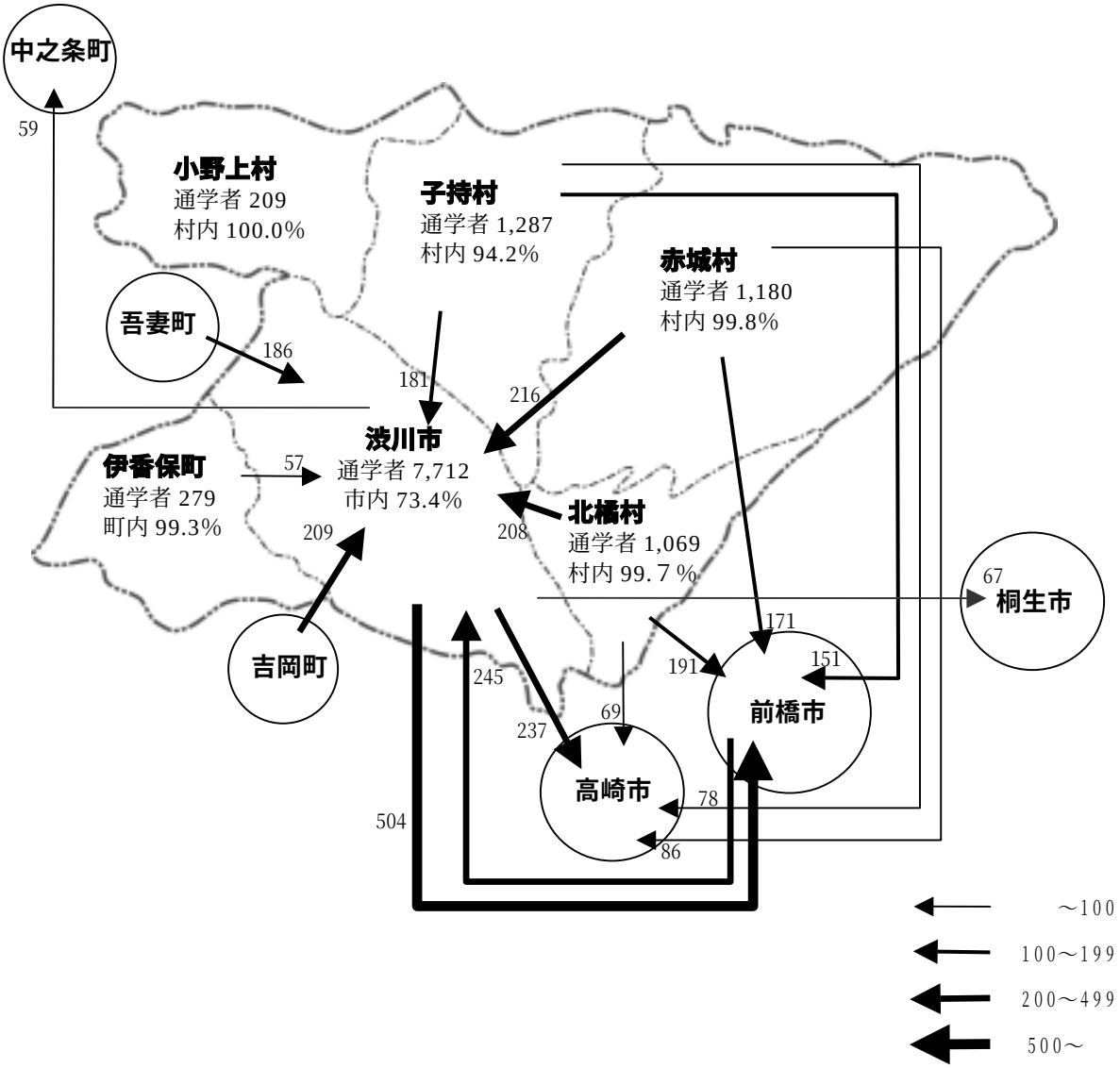
資料：平成１２年国勢調査

■通勤流入（従業地による常住市町村）　　＊単位：上段（人）　下段（%）

市町村名	当地に従業する総数	自市町村内から通勤	他市町村からの通勤流入					
			第１位	第２位	第３位	第４位	第５位	その他県内・県外
渋川市			前橋市	子持村	吉岡町	赤城村	北橘村	―
	24,651	14,044	1,561	1,360	1,089	1,066	837	4,694
	100.0	57.0	6.3	5.5	4.4	4.3	3.4	19.0
伊香保町			渋川市	前橋市	吉岡町	子持村	榛東村	―
	3,566	1,950	657	122	117	107	97	516
	100.0	54.7	18.4	3.4	3.3	3.0	2.7	14.5
小野上村			渋川市	中之条町	子持村	吾妻町	東村	―
	954	594	102	76	41	32	20	89
	100.0	62.3	10.7	8.0	4.3	3.4	2.1	9.3
子持村			渋川市	赤城村	前橋市	沼田市	北橘村	―
	4,269	2,718	575	172	119	108	77	500
	100.0	63.7	13.5	4.0	2.8	2.5	1.8	11.7
赤城村			渋川市	北橘村	子持村	前橋市	沼田市	―
	4,990	3,330	379	204	186	174	156	561
	100.0	66.7	7.6	4.1	3.7	3.5	3.1	11.2
北橘村			前橋市	渋川市	赤城村	富士見村	吉岡町	―
	3,898	2,250	480	317	206	149	64	432
	100.0	57.7	12.3	8.1	5.3	3.8	1.6	11.1

資料：平成１２年国勢調査

■通学流動状況



資料：国勢調査（平成 12 年）より作成。県内上位都市および 50 人以上で表示。

■通学流出（常住地による通学市町村）　　＊単位：上段（人）　下段（%）

市町村名	通学者総数	自市町村内へ通学	他市町村への通学流出					
			第１位	第２位	第３位	第４位	第５位	その他県内・県外
渋川市			前橋市	高崎市	桐生市	中之条町	群馬町	－
	6,905	5,659	504	237	67	59	48	331
	100.0	82.0	7.3	3.4	1.0	0.9	0.7	4.8
伊香保町			渋川市	前橋市	高崎市	中之条町	群馬町	－
	387	277	57	16	10	4	3	20
	100.0	71.6	14.7	4.1	2.6	1.0	0.8	5.2
小野上村			渋川市	前橋市	吾妻町	東村	高崎市	－
	325	209	31	27	15	15	11	17
	100.0	64.3	9.5	8.3	4.6	4.6	3.4	5.2
子持村			渋川市	前橋市	高崎市	沼田市	桐生市	－
	1,815	1,212	181	151	78	29	11	153
	100.0	66.8	10.0	8.3	4.3	1.6	0.6	8.4
赤城村			渋川市	前橋市	高崎市	沼田市	中之条町	－
	1,819	1,178	216	171	86	28	27	113
	100.0	64.8	11.9	9.4	4.7	1.5	1.5	6.2
北橘村			渋川市	前橋市	高崎市	桐生市	中之条町、長野原町	－
	1,651	1,066	208	191	69	23	8	78
	100.0	64.6	12.6	11.6	4.2	1.4	0.5	4.7

資料：平成１２年国勢調査

■通学流入（通学地による常住市町村）　　＊単位：上段（人）下段（%）

市町村名	当地に通学する総数	自市町村内から通学	他市町村からの通学流入					
			第１位	第２位	第３位	第４位	第５位	その他県内・県外
渋川市			前橋市	赤城村	吉岡町	北橘村	吾妻町	－
	7,712	5,659	245	216	209	208	186	989
	100.0	73.4	3.2	2.8	2.7	2.7	2.4	12.8
伊香保町			渋川市	－	－	－	－	－
	279	277	1	－	－	－	－	1
	100.0	99.3	0.4	－	－	－	－	0.4
小野上村			－	－	－	－	－	－
	209	209	－	－	－	－	－	0
	100.0	100.0	－	－	－	－	－	0.0
子持村			沼田市	赤城村	渋川市	前橋市	中之条町、吾妻町	－
	1,287	1,212	12	12	8	7	4	28
	100.0	94.2	0.9	0.9	0.6	0.5	0.3	2.2
赤城村			沼田市	渋川市	－	－	－	－
	1,180	1,178	1	1	－	－	－	0
	100.0	99.8	0.1	0.1	－	－	－	0.0
北橘村			前橋市	－	－	－	－	－
	1,069	1,066	3	－	－	－	－	0
	100.0	99.7	0.3	－	－	－	－	0.0

資料：平成１２年国勢調査

（2）産業

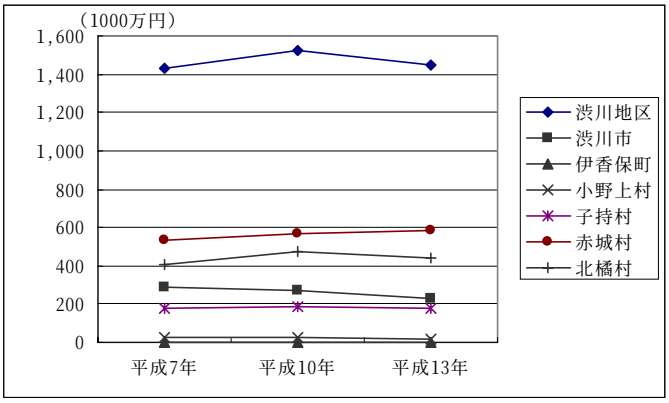
・渋川地区全体の近年における各産業指標の動向はほぼ横ばいです。地区内では渋川市における一人当たりの工業製品出荷額、小売販売額、赤城村における一人当たり農業産出額が高くなっています。

渋川地区の産業動向についてみると、農業産出額が平成 13 年現在で 1,445 千万円、小売販売額が平成 14 年現在で 106,137 百万円、工業製造品出荷額が平成 13 年現在で 165,407 百万円となっています。（※グラフ中群馬県値は未表示）各指標とも概ね横ばいであり、大きな変化は見られません。

また、入込み観光客数では渋川地区全体ではやや上昇していますが、構成市町村別には伊香保町の低下がみられます。

■農業産出額 (1000万円)

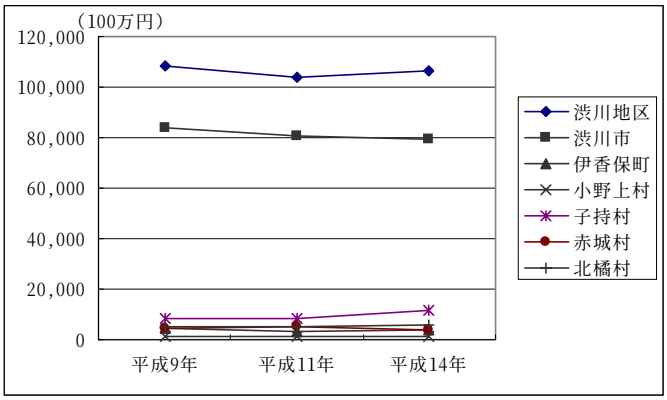
	平成7年	平成10年	平成13年	一人当り（万円/人）
群馬県	25,510	24,870	22,630	3.35
渋川地区	1,434	1,522	1,445	16.09
渋川市	288	268	226	4.63
伊香保町	3	3	2	0.49
小野上村	26	24	21	9.81
子持村	176	183	175	14.63
赤城村	535	568	584	46.52
北橘村	406	476	437	42.42



資料：農林水産統計

■小売販売額 (100万円)

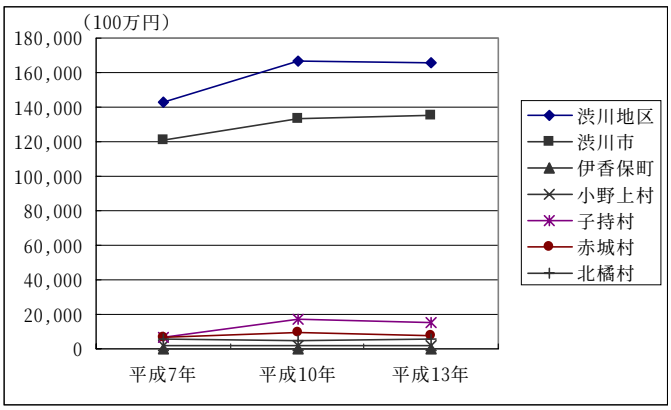
	平成9年	平成11年	平成14年	一人当り（万円/人）
群馬県	2,331,780	2,319,105	2,179,278	32.29
渋川地区	108,442	103,783	106,137	118.20
渋川市	84,002	80,507	79,330	162.69
伊香保町	4,816	3,546	3,558	87.27
小野上村	1,490	1,254	1,110	51.87
子持村	8,348	8,680	11,860	99.16
赤城村	4,536	4,870	4,172	33.23
北橘村	5,250	4,926	6,107	59.29



資料：商業統計

■工業製造品出荷額 (100万円)

	平成7年	平成10年	平成13年	一人当り（万円/人）
群馬県	7,848,129	8,085,088	7,778,619	115.26
渋川地区	142,550	166,367	165,407	184.21
渋川市	121,228	133,685	135,544	277.98
伊香保町	368	246	0	0.00
小野上村	1,676	1,560	1,756	82.06
子持村	6,853	16,725	14,819	123.89
赤城村	7,043	9,259	7,621	60.70
北橘村	5,382	4,892	5,667	55.01

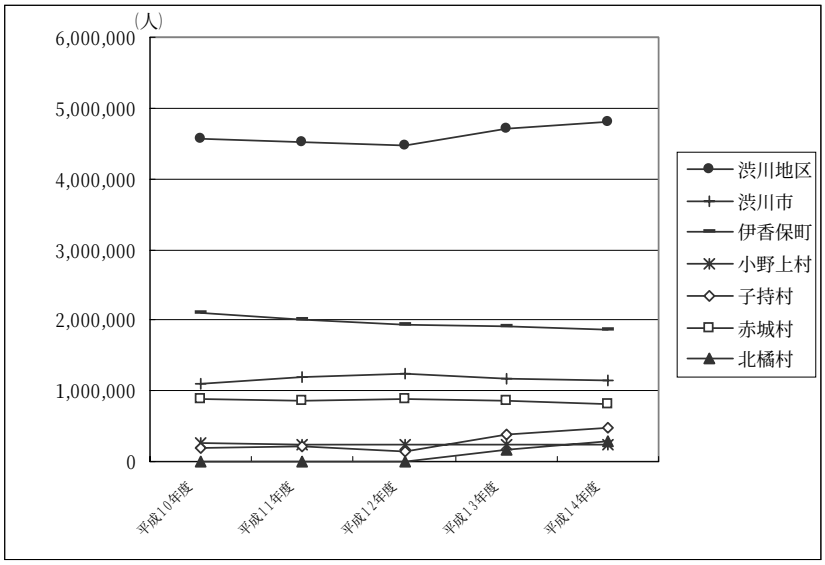


資料：工業統計

■観光客入込数推計表　　(人)

	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度
渋川地区	4,569,900	4,513,900	4,468,100	4,704,500	4,806,300
渋川市	1,103,600	1,191,500	1,247,200	1,179,200	1,141,600
伊香保町	2,110,300	2,005,200	1,931,700	1,900,400	1,857,800
小野上村	262,900	247,000	236,300	235,300	234,800
子持村	198,400	207,100	150,000	373,900	468,400
赤城村	884,700	852,600	892,800	855,400	820,500
北橘村	10,000	10,500	10,100	160,300	283,200

資料：群馬県観光物産課



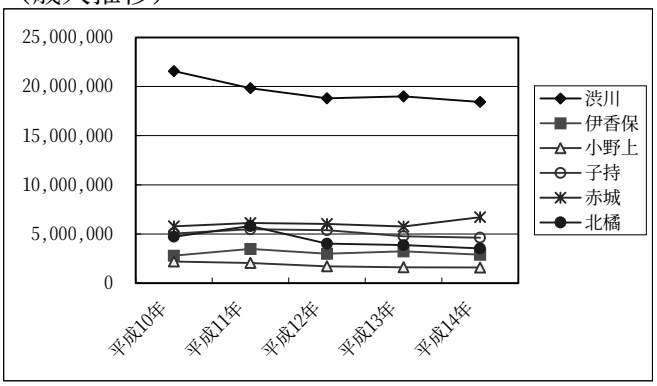
（3）財政状況

・渋川地区における近年５年間の歳入・歳出の推移は赤城村を除くといずれも減少傾向です。
・構成市町村によっては経常収支比率の悪化、公債費比率の上昇がみられ、厳しい財政運営となっています。

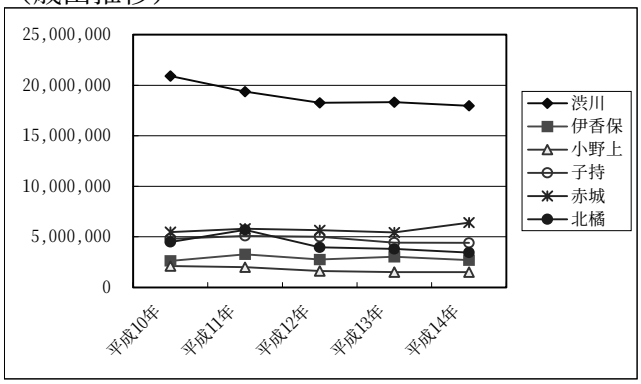
■歳入・歳出状況（平成 14 年度普通会計決算）　　単位:千円、千円／人

	渋川市	伊香保町	小野上村	子持村	赤城村	北橘村
歳入	18,449,069	2,900,726	1,592,372	4,619,772	6,708,361	3,530,578
一人当り	384.7	746.8	724.8	373.1	527.7	343.4
歳出	17,970,510	2,686,877	1,508,441	4,397,613	6,414,864	3,441,182
一人当り	374.7	691.8	686.6	355.2	504.6	334.7

（歳入推移）



（歳出推移）



資料:各市町村決算調書

（財政力指数の状況）

財政力指数は「1」に近いほど財政力が強いと判断されます。（「1」以上の自治体は地方交付税の不交付団体）平成 14 年度現在、渋川市、伊香保町の順に高く、近年５年間の推移としては、各市町村で大きな変化は見られません。

■財政力指数

	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度
渋川市	0.75	0.73	0.71	0.71	0.72
伊香保町	0.73	0.73	0.68	0.63	0.61
小野上村	0.20	0.21	0.20	0.20	0.20
子持村	0.35	0.35	0.35	0.35	0.36
赤城村	0.31	0.31	0.30	0.31	0.33
北橘村	0.35	0.35	0.35	0.35	0.37

（経常収支比率の状況）

人件費、扶助費、公債費の義務的経費に市町村税、地方交付税、地方譲与税を中心とした経常的収入というべき財源がどの程度充当されているか見るもので、市では 75%程度、町村では 70%程度が望ましいとされています。

近年５年間の推移では、いずれの市町村も当該数値を超えている状況です。

■経常収支比率（減税補てん債含）

	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度
渋川市	91.4	89.4	91.0	93.5	98.7
伊香保町	94.7	92.4	95.0	91.9	97.3
小野上村	84.4	88.8	95.2	95.1	103.4
子持村	78.7	73.5	77.9	82.5	85.0
赤城村	74.8	73.6	75.0	80.1	82.2
北橘村	81.5	79.5	79.8	85.5	87.8

（公債費比率の状況）

市町村の公債費による財政負担を実質的な一般財源ベースでみるための指標です。20%を超えないことが望ましいとされています。

平成 14 年現在でみると、渋川市が最も 20%に近い値を示しています。

■公債費比率

	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度
渋川市	15.5	16.5	17.8	18.4	19.1
伊香保町	18.9	14.6	11.2	12.3	12.8
小野上村	14.0	16.0	14.9	15.6	17.6
子持村	15.1	14.3	13.9	13.9	14.5
赤城村	13.7	15.8	15.8	15.0	14.6
北橘村	12.5	12.4	12.6	12.5	12.5

資料:各市町村決算調書

３.上位関連計画の整理

（１）国・県等計画

自然・観光資源の保全・活用、交流の場、連携軸の形成、農林業の振興、自立的な地域づくりや、県計画における 100 年後を見通した地域づくり、広域圏計画におけるネットワークや共同事業の充実が求められています。

■新・全国総合開発計画

策　　定	平成 10（1998）年３月
目標年次	平成 22（2010）年～平成 27（2015）年
基本目標	21 世紀の国土のグランドデザイン ―地域の自立の促進と美しい国土の創造 ― ①都市間の階層型構造から水平的なネットワーク型への転換 ②一極・一軸型から多軸型構造への転換 ―4 つの国土軸の形成「北東」「日本海」「太平洋」「西日本」 ― ③生産・流通・消費の機能に加え、自然環境の保全・回復機能や文化・生活様式の創造機能のある多様性のある地域づくり ④地球社会の一員としての視点から、各地域の国際交流機能の構築
基本施策	①多自然居住地域の創造 ②大都市のリノベーション ③「地域連携軸」の展開 ④広域国際交流圏の形成
北関東及び内陸西部地域の方向づけ	①緑地等の保全、水系の整備 ②観光農林業を含む付加価値の高い農林水産業の振興 ③豊かな自然環境や観光資源を活用し、余暇需要の増大に対応した地域の整備

■第 5 次首都圏基本計画

策　　定	平成 11（1999）年３月
目標年次	平成 27（2015）年度
基本目標	①わが国の活力創出に資する自由な活動の場の整備 ②個人主体の多様な活動の展開を可能とする社会の実現 ③環境との共生 ④居住環境の整備 ⑤社会資本の整備
地域構造の目標	分散型ネットワーク構造（東京への一極依存構造から広域連携拠点を中心に自立性の高い地域の形成、相互の機能分担と連携・交流）
関東北部地域	①都市的な活力と田園的な魅力を兼ね備えた自立性の高い地域形成 ②首都圏の大環状連携軸の形成 ③自然をいかした交流の場の整備

■群馬県総合計画（21 世紀のプラン）

策　　定	平成 14（2002）年
目標年次	策定後 100 年を見通す
８つの 風土づくり	①自然とともに生きていることを感じられる風土 ②人の暮らしにとって必要なものが見える風土 ③豊かな時間の中で暮らしていると感じられる風土 ④ともに生きていることに豊かさを感じられる風土 ⑤豊かな働き方とは何かを常に問い直す風土 ⑥豊かな（学びの場）が広がる風土 ⑦豊かな国際貢献ができる風土 ⑧自分たちの共同体（自治）が見える風土
５つの 考えつづける テーマ	①環境にやさしい循環型社会にするにはどうすればよいか ②利根川水系の自然な流れを回復するにはどうすればよいか ③農業や林業を守るにはどうすればよいか ④個性豊かで、様々な人々や生命が尊重された群馬をつくるにはどうすればよいか ⑤共同性の広がる自治社会をつくるにはどうすればよいか

■渋川広域圏計画

策　　定	平成 12（2000）年２月
目標年次	平成 21（2009）年度
基本目標	（将来像） ―コスモスガーデン・渋川広域圏― （基本方針） ①時代の変化に対応した圏域づくり ②自然に親しむ圏域づくり ③子ども・高齢者が住みよい圏域づくり ④共同事業の充実した圏域づくり ⑤ネットワークのある圏域づくり （人口推計） 平成 21 年　約 126,500 人
施策大綱	①さわやかネットワーク ―自然をつなぐ圏域づくり ― ②うるおいネットワーク ―安全・快適をつなぐ圏域づくり ― ③ぬくもりネットワーク ―安心をつなぐ圏域づくり ― ④のびのびネットワーク ―教育・文化をつなぐ圏域づくり ― ⑤にぎわいネットワーク ―産業をつなぐ圏域づくり ― ⑥ひろがりネットワーク ―交通・情報をつなぐ圏域づくり ― ⑦いきいきネットワーク ―共同事業を進める圏域づくり―

（2）総合計画

各計画の将来像等において、「水」・「緑」・「歴史」・「健康」・「交流」・「ふるさと」といった言葉が多く含まれており、自然と歴史性が豊かで交流の活発な生活環境づくりが共通的な目標として整理されます。

■市町村総合計画

	渋川市	伊香保町	小野上村
基本理念将来像	第４次渋川市総合計画 ＜基本理念＞ **自然と人々が共生する、活力ある交流文化都市**	第四次伊香保町総合計画 ＜基本理念＞ 住み良い観光のまち ＜将来像＞ **住み良く、訪れた人に温かな文化発信の町**	第４次小野上村総合計画 ＜将来目標＞ **活き生き健康、憩いのふるさと小野上**
将来フレーム	平成 18 年の目標 ・人口：52,000 人	平成 24 年の目標 ・人口：3,500 人	平成 22 年の目標 ・人口：2,300 人
まちづくりの方向・施策	＜まちづくりの方向＞ （都市像） 1.“職･住･遊･学”の機能を備えた定住のまち 2.歴史と個性に満ちた文化の香る生涯学習のまち 3.豊かな産業があり、新しい産業が生まれるまち 4.健康で生きがいのある市民生活が実現されるまち 5.豊かな自然と都市的利便性の調和するまち 6.地域間連携による交流のまち ＜重点プロジェクト＞ ・中心市街地の活性化 ・ｼﾃｨｹﾞｰﾄｿﾞｰﾝの開発整備 ・榛名東麓ｿﾞｰﾝの保全的開発整備	＜まちづくりの方向＞ （行動理念） 1.ここち良い郷土づくり 2.安らかな暮らしをつくる 3.住民が健やかな心身を持つ 4.生き生きと働く 5.元気なまちづくりを推進する ＜重点施策＞ 1.生活基盤と環境 2.福祉と保険医療 3.生涯学習と健康づくり 4.産業と就業の確保 5.住民参加の行財政運営	＜まちづくりの方向＞ （６つの目標） 1.人にやさしい、自然にやさしい、安全で快適な村へ 2.安心と美しさにあふれた、快適に暮らせる村へ 3.小野上村ならではの観光や農作物から、人々の交流が生まれる村へ 4.心豊かな人々と伝統・文化を育む村へ 5.安心感、あたたかさに満ちた、元気な村へ 6.みんなが協働して村づくりを行う、開かれた村へ ＜ｼﾝﾎﾞﾙプロジェクト＞ ・ふるさと手作りﾌﾟﾛｼﾞｪｸﾄ ・ｽﾎﾟｰﾂ活性、健康ﾌﾟﾛｼﾞｪｸﾄ ・小野上の魅力創造･発信ﾌﾟﾛｼﾞｪｸﾄ
地域資源、特性等	市の花あじさい、市の木あかまつ	町の花つつじ 町の木もみじ	村の花ひまわり

	子持村	赤城村	北橘村
基本理念 将来像	第 4 次総合計画 ＜基本理念＞ **水と緑と人が語り合う健康で住みよい歴史・文化・スポーツの村** ＜村づくりのｷｬｯﾁﾌﾚｰｽﾞ＞ 人の輪をつなぎ集めて子持村あつい想いを孫子の代へ	第 4 次総合計画 ＜将来像＞ **住民の笑顔と歓声が聞こえるむら**	第 4 次総合計画 ＜基本理念＞ より美しく、よりたくましく、より豊かな心のかよう村 ＜キャッチフレーズ＞ **むらがらを生かした日本一のふるさとづくりをめざして**
将来フレーム	平成 22 年の目標 ・人口：12,200 人	平成 23 年の目標 ・人口：12,500 人	平成 23 年の目標 ・人口：11,000 人
まちづくりの方向・施策	＜まちづくりの方向＞ （基本構想「目的」） 1.美しく住みよい地域づくり 2 健康で生きがいのある地域づくり 3.文化と教養を高め合う地域づくり 4.地域資源を生かした地域づくり 5.語り合い助け合う地域づくり	＜まちづくりの方向＞ （基本指針） 1.美しい環境の中で安心･快適に暮らせるむらづくり 2･健康でいきいきと暮らせる元気なむらづくり 3.新世紀を支える活力あるむらづくり 4.豊かな心、誇れる文化を育むむらづくり 5.村民とともに築く着実なむらづくり ＜主要プロジェクト＞ 1.環境と共生したむらづくりプロジェクト 2.健康公園整備プロジェクト 3.農と自然を楽しむ産業おこしﾌﾟﾛｼﾞｪｸﾄ 4.地域ぐるみの教育･文化･ｽﾎﾟｰﾂ活動の振興ﾌﾟﾛｼﾞｪｸﾄ 5.情報化による生活創造ﾌﾟﾛｼﾞｪｸﾄ	＜まちづくりの方向＞ 1.豊かな自然環境を生かし誇れるふるさとづくり 2.快適性、利便性を高めるふるさとづくり 3.村民が安心して暮らせるふるさとづくり 4.人にやさしいふれあいのふるさとづくり 5.明日を担う人を育てるふるさとづくり 6.村の特性を生かした活力が持続するふるさとづくり 7.村民と行政の協働によるふるさとづくり ＜重点施策＞ ・防災広報施設整備事業 ･福祉交通システム整備事業 ・児童館整備事業 ・健康づくり推進事業 ・幼、小・中学校大規模改修整備事業 ・生涯学習の充実・推進 ･北部コミュニティセンター整備事業 ・観光振興支援事業
地域資源、特性等	村の花きく、村の木かえで	村の花やまゆり、村の木まつ	村の花ひまわり

■各市町村の総合計画にみるまちづくりの課題（各計画の「課題」等から抜粋整理）

市町村 項目	渋川市	伊香保町	小野上村	子持村	赤城村	北橘村
●人口	人口流出 ・人口流出傾向（土地価格が近隣町村に比較して高いことや公営住宅整備の遅れなど）	人口流出 ・人口流出傾向、高齢社会への加速化	人口減少 ・人口減少	少子高齢化 ・高齢化、少子化、核家族化等の進行	少子高齢化 ・若年層の村外転居、少子高齢化の進行	人口増加 ・渋川市、前橋市と近接し流入人口増加
●地形・土地利用	丘陵地形、スプロール・混在化と密集、中心市街地機能低下 ・市内の概ね2/3が榛名山麓の丘陵地 ・都市化の進展によるスプロール的市街化の進展 ・住・商・工の混在、中心的な市街地としての都市機能低下 ・都市的利用・農業利用が混在・密集	山地形、自然と宅地利用混在化、温泉街再生 ・山地形で急傾斜地が多く分布 ・山林等の自然的土地利用が大部分を占める中、宅地化も除所に進行(無秩序に拡散した経済区域と生活区域の是正) ・伊香保温泉街地域、郊外農業・住宅地域、水沢寺の門前まち地域などの特色 ・独特の温泉街区をもつが、空き店舗や荒廃家屋が増加し景観的にも悪化し、その再生が必要	山地形、荒地・未利用地の存在、農地・山林の保全 ・小野子山、十二ヶ岳の南面する急斜面に村域が広がり、各所に深い谷間が散在 ・荒地や未利用地が存在 ・農地（棚田）や山林の維持・保全	混在的な土地利用 ・北関東のはじまり、子持山の南面の山地 ・農住混在の土地利用の進行	山地形による土地利用の限定性・宅地化の進行 ・山地形による限定的な土地利用 ・宅地化の進行	適正な土地利用 ・渋川市、前橋市のベットタウン化 ・適正な土地利用の誘導 ・遊休農地の増加
●都市基盤	都市間交通の渋滞、市街地・集落地外の生活道路整備、橋梁改善	在来交通網の拡充、生活基盤の質的向上	アクセス道路、公共交通の不足	交通渋滞、狭小幅員道路	アクセス道路、公共交通の不足	道路・公共交通の不足
（広域交通等）	・鉄道利便性の低下 ・関越道の利用や通過交通の増加等により都市間交通における渋滞 ・(都)中村上郷線の早期整備 ・交通渋滞による定時性の低下などに伴ないバス利用者が著しく減少	・首都圏からの新幹線や高速道路網に近接性をいかした在来交通網の拡充	・上信自動車道、JR吾妻線祖母島駅へのアクセス道路確保 ・村の幹線軸（国道353号）の改善 ・周辺地域とのアクセス道路不足 ・村民の移動手段となる公共交通網(バス網等)の不足	・県中央部と北毛地域を結ぶ交通の要衝 ・幹線道路における交通渋滞の進行 ・全般に道路が狭小で安全性・快適性が不足	・関越インター立地による交通利便性 ・JR上越線の便数不足 ・村内公共交通基盤の不足 ・隣接市町村とのアクセス路の不足	・交通量の拡大に応じた道路整備の遅れ ・公共交通の不足
（生活道路）	・市街地や集落以外の地域における市道の改良率・舗装率が低く自動車の普及や宅地宅地開発などにともない住環境や災害に対する不安感が高まっている	・既存道路の改善	・村道や農道改良・新設の遅れ	・通勤通学路の安全確保	・通勤通学路の安全確保	・車輌大型化による道路幅員の不足 ・通学路における歩道の不足
（その他施設）	・八木原駅周辺整備の検討 ・橋梁の老朽化幅員が不足し、現在の交通環境に対応していない	・生活基盤（下水・道路整備等）の質的向上 ・福祉施設整備の遅れ	・若者の定住促進と高齢者生活に配慮した住宅地の整備	・文化的な生活施設（地区公民館など）の充実	・村営住宅整備の推進	・橋梁整備
●産業	基幹産業の停滞、中心市街地商店街の衰退、滞留性確保	観光基盤の再生、就業機会の確保	観光基盤等の再生、農業基盤整備の遅れ、企業誘致	農業環境の維持、観光核の形成	観光・農業基盤の充実	観光・農業基盤の充実
（農林業）	・農業就業者の減少高齢化、所得の減少 ・農地の改廃や宅地化が進行、西部・北部地域の基盤未整備		・農業人口の減少、樹園地の減少 ・狭小で傾斜地に形成される農地が多く、基盤整備が遅れ ・林業の衰退 ・小野上ブランドの創出	・県内2位のコンニャク生産量 ・従事者の高齢化、後継者のサラリーマン化	・いちご・りんごなどの観光農業や野菜の契約栽培など独自流通を持つ ・農業基盤の未整備 ・担い手の減少、高齢化	・養蚕・稲作中心から都市近郊農業へ
（工業）	・基幹産業である重化学工業の産業構造の変化や、大半を占める中小・零細企業の経営基盤の弱さから停滞傾向		・石材業、製材業の衰退	・電気機器・食料加工品による振興と停滞	・インターチェンジの交通利便性を活かした企業誘致	・相対的に低い工業力水準
（商業）	・中心市街地商店街の衰退化、郊外への大型店立地などにより商業機能が分散化		・村の活力向上（企業の誘致検討）、国道353号沿道利用の促進（商業施設の充実等）	・多くが小規模経営、転廃業の振興	・新たな事業展開の機会の発掘	・商店数の減少
（観光）	・周辺観光地への通過拠点としての色彩が強く、滞留性が低い	・温泉観光地としての競争力低下、個店等のみ努力の限界、町ぐるみでの誘客策の必要 ・文化交流含めた文化文学のまちづくりへのとりくみ ・観光情報基盤の整備、景観観光への展開	・温泉・ハイキング施設をはじめとする村内の魅力のＰＲ、既存施設の改善等 ・伝統文化の継承のみならず新たな文化や魅力の創出	・集客力のある核の不在 ・歴史、景観資源の存在	・首都圏の観光レクリェーション地としての性格（交流人口拡大による村内消費向上） ・観光基盤としての自然的土地利用の保全	・広域観光ルート整備 ・各観光資源の付加価値検討
（雇用対策等）	・企業における従業員の削減や新規採用抑制が進行	・就業機会の確保	・林業労働力対策	・新規開拓による雇用の場の発掘	・小規模事業所が多く福利厚生面が脆弱	・高齢者や身障者の生活向上のための雇用の場の確保

４.まちづくりの課題

（１）地区特性のまとめ

渋川地区の概況に示す各調査項目の内容を以下のとおり整理します。

①地区概況の整理

・日本、群馬県のほぼ中央部、鉄道、高速道路に代表される広域的な交通利便性の高さ
・山地形としての一体性と平地の限定性
・温泉をはじめとする豊富な地域資源の存在
・地区全体では人口推移は横ばい、地区内では山間地域における人口減少と高齢化が進行
・各産業指標において県一人当たりは概ね上回るが額面での伸び悩み
・歳入歳出額低下、経常収支比率の悪化

②既計画によるまちづくりの方向

○国、県計画
・自然・観光資源の保全・活用、交流の場、連携軸の形成、農林業の振興、自立的な地域づくり
○渋川広域圏計画
・５つの圏域づくり（時代の変化に対応、自然に親しむ、子ども、高齢者が住みよい、共同事業の充実、ネットワーク）
○総合計画（６市町村まとめ）
・豊かな自然と歴史性を活かす、交流の増大、生活環境の充実

③住民意識調査結果

○居住する市町村内の施設、サービスや環境などに対する不満度
「鉄道・バスなどの交通機関の利便性」、「自然・生活」、「防犯灯設置などの防犯対策」、「医療施設の数や夜間・休日などの救急医療体制」、「文化や芸術に親しむ機会や施設」、「商店街の活性化などの商業の振興」、「インターネットなどを使った各種サービスへの取り組み」

○渋川地区が合併した場合に重視すべき施策
「医療体制の充実」が最も多く、次いで「身近な生活道路の整備」

○特性･魅力(市町村の魅力回答集計上位分より)
「豊かな自然」、「災害の少ない暮らしやすい土地柄」

○将来イメージに対する住民意見（キーワード上位５位）
「自然」「安心・安全」「福祉」「ふれあい」「やすらぎ」

(２)地区（構成市町村）別課題の整理

		渋川市	伊香保町	小野上村	子持村	赤城村	北橘村
現況データ	人口推移	人口数は地区内で最も多く約半数を占める。増加率２％程度でほぼ横ばい	14%の減少で地区内では最も減少率が高くなっている	10%の減少	2%の減少でほぼ横ばい	9%の減少	12%の増加率で地区内では最も高い
	世帯数推移	19%の増加	1%の増加でほぼ横ばい	2%の増加でほぼ横ばい	15%の増加	7%の増加	30%の増加で地区内で最も高い
	世帯当り人員	2.94	2.21で地区内では最も低い	3.68	3.44	3.66	3.72で地区内では最も高い
	年齢別人口（0～14歳、15～64歳、65～歳別構成比率）	15.3%、65.9%、18.8%、0-14人口比については地区内で最も高い	11.7%、68.0%、20.3%、15-64歳人口比については地区内で最も高い	14.1%、58.3%、27.6%、65歳以上人口比については地区以内で最も高い	14.7%、64.6%、20.7%	13.7%、62.8%、23.5%	15.1%、64.9%、20.0%
	就業人口（第1次、第2次、第3次別率）	3.9%、31.5%、64.6%	1.7%、9.6%、88.7%、第三次産業就業人口比については地区内で最も高い	19.4%、35.9%、44.7%、第一次産業就業人口比については地区内で最も高い	13.7%、35.0%、51.3%	18.4%、36.5%、45.1%、第二次産業就業人口比については地区内で最も高い	14.1%、36.3%、49.6%
	自市町村内就業率	57.0%	54.7%で地区内で最も低い	62.3%	63.7%	66.7%で地区内で最も高い	57.7%
	農業産出額（千万円・1人あたり）	4.63	0.49で地区内で最も低い	9.81	14.63	46.52で地区内で最も高い	42.42
	小売販売額（百万円・1人あたり）	162.69で地区内で最も高い	87.27	51.87	99.16	33.23で地区内で最も低い	59.29
	製造品出荷額（百万円・1人あたり）	277.98で地区内で最も高い	ー	82.06	123.89	60.70	55.01
	財政力指数	0.72で地区内で最も高い	0.61	0.20で地区内で最も低い	0.36	0.33	0.37
	経常収支比率(%)	98.7	97.3	103.4で地区内で最も高い	85.0	82.2で地区内で最も低い	87.8
	公債費比率(%)	19.1で地区内で最も高い	12.8	17.6	14.5	14.6	12.5で地区内で最も低い
既計画による課題認識	人口	人口流出	人口流出	少子高齢化	少子高齢化	少子高齢化	人口増加
	地形・土地利用	丘陵地形、スプロール・混在化と密集、中心市街地機能低下	山地形、自然と宅地利用混在化、温泉街再生	山地形、荒地・未利用地の存在、農地・山林の保全	混在的な土地利用	山地形による土地利用の限定性・宅地化の進行	適正な土地利用
	都市基盤	都市間交通の渋滞、市街地・集落地外の生活道路整備、橋梁改善	在来交通網の拡充、生活基盤の質的向上	アクセス道路、公共交通網の不足	交通渋滞、狭小幅員道路の存在	アクセス道路、公共交通基盤の不足	道路・公共交通の不足
	産業	基幹産業の停滞、中心市街地商店街の衰退、滞留性確保	観光基盤の再生、就業機会の確保	観光基盤等の再生、農業基盤整備の遅れ、企業誘致	農業環境の維持、観光核の形成	観光・農業基盤の充実	観光・農業基盤の充実
アンケート(右欄設問の上位回答を掲載)	現状不満度	商店街の活性化などの商業の振興	公園・緑地や子どもの遊び場の整備状況	医療施設の数や夜間・休日などの救急医療体制	鉄道バスなどの公共交通機関の利便性	鉄道バスなどの公共交通機関の利便性	防犯灯設置などの防犯対策
	合併後の施策	医療体制の充実	身近な生活道路の整備	医療体制の充実	医療体制の充実	医療体制の充実	防犯灯設置などの防犯対策の推進
	地区の魅力	豊かな自然 災害の少ない暮らしやすい土地柄 お祭り・イベント	豊かな自然 歴史・文化 お祭り・イベント	豊かな自然 災害の少ない暮らしやすい土地柄 レクリエーション施設・観光地	豊かな自然 災害の少ない暮らしやすい土地柄 特産品	豊かな自然 災害の少ない暮らしやすい土地柄 歴史・文化	豊かな自然 災害の少ない暮らしやすい土地柄 良好で快適な住宅地
地区別課題		●居住人口や年齢別構成等の維持 ●工業、商業を中心とした基幹産業の維持と活性化 ●財政力指数は高い一方、公債比率の低減が必要 ●スプロールや混在的な土地利用への対応 ●交通渋滞への対応、身近な生活道路の整備 ●医療体制の充実	●人口減少への対応、生産年齢人口の維持 ●商業特化への対応、観光基盤の再生 ●混在的な土地利用への対応、温泉街の再生 ●交通、生活基盤の充実 ●身近な生活道路の整備	●居住人口の減少、高齢化への対応 ●農業の維持とその他の産業の活性化 ●財政力指数、経常収支比率の改善 ●荒地や未利用地の活用、農地・山林の維持 ●農業基盤の充実 ●広域アクセス道路の充実 ●医療体制の充実	●居住人口や年齢別構成等の維持 ●基幹産業の維持と活性化、中心市街地の再生 ●混在的な土地利用への対応 ●公共交通利便性の充実 ●医療体制の充実	●居住人口の減少、高齢化への対応 ●観光、農業生産基盤等の充実 ●スプロール的な土地利用への対応 ●広域アクセス道路、公共交通基盤の充実 ●医療体制の充実	●居住人口や年齢バランスの維持 ●基幹産業の維持と活性化 ●スプロールや混在的な土地利用への対応 ●道路・公共交通基盤の充実 ●防犯対策の充実

②地区別まちづくりの方向

前項①に示した整理をふまえ、新市におけるまちづくりとして、主要なポイントとなると考えられる事項を地区別に示します。

【渋川市】

榛名山、赤城山山麓と利根川、吾妻川の河川に囲われた豊かな自然に恵まれ、日本、群馬県のほぼ中央、そして鉄道駅、高速道路インターによる交通利便性、工業・商業等の産業機能が集積しています。

今後も渋川地区における位置的、機能的な中心地として、無秩序な開発の進行を防止しつつ、適所に拠点的に都市機能を配置しながら更なる都市サービス機能や居住機能の充実、都市・地域間の連携を支える道路整備や交通機能の充実が求められます。

【伊香保町】

榛名山の東麓に位置し、榛名山麓の優れた自然環境と豊かな温泉資源に恵まれ、歴史性の高い温泉保養地です。

今後も渋川地区における保養・観光等の拠点として、更なる魅力づくりなどを図っていくとともに、交通結節拠点形成などによる地域の交通環境の充実、温泉（石段）街の再生等による安全性の高いまちづくりが求められます。

【小野上村】

子持山～小野子山に連なる山地が大部分で、花き、果樹、菌茸類などの農業が盛んです。地域内には２つの鉄道駅、道の駅、温泉施設があります。

今後も山地の豊かな自然を保全していくとともに、温泉施設や各種の公共施設の改善等を図りながら地域生活の利便性を高める拠点の形成や地域の交通網の充実が求められます。

【子持村】

子持山～小野子山に連なる山地が大部分で、利根川と吾妻川に挟まれ、渋川市と赤城村に接する部分に城下町・宿場町としての歴史を有する市街地が形成されています。

今後も山地の豊かな自然と、渋川市に隣接し都市的利便性の比較的高い立地条件を活かした良好な居住環境の形成や歴史・自然資源を活かしたまちづくりが求められます。

【赤城村】

赤城山西麓に広がる山地が大部分で、鉄道駅、高速道路インターが立地し高い交通利便性と、温泉施設や、イチゴ・リンゴなどの産物もあり観光農業資源に恵まれます。

今後も山地の豊かな自然や産物を観光資源として一層活かしていくとともに、既存施設等を活用し健康公園ゾーンの形成や、福祉医療の充実による生活環境の向上が求められます。

【北橘村】

赤城山西麓のなだらかな斜面地に広がる穏やかな農村集落地でしたが、近年渋川市、前橋市のベットタウンとして、宅地化の進行が見られています。

今後も渋川地区においては、山地や農地などの保全により、良好な自然に抱かれた、良好な居住環境の形成を図るとともに、温泉施設等を活かした福祉・生活拠点の形成や、公共交通網の充実が求められます。

（3）まちづくりの課題

（1）、（2）の整理をふまえ、渋川地区のまちづくりの課題として新市建設計画上の主要分野ごとに下表のとおり整理します。

	まちづくりの問題･課題の整理
広域的位置	・広域的な交通網や自然・観光レクリェーション資源を活かした交流の拡大、農林業の振興等を図った自立的な地域づくりと、良好な住環境づくり
地形･土地利用	・山林、河川などの自然環境の維持、混在的な土地利用やスプロール的な市街化への対応
人口	・少子・高齢化、地区内の動向差（南部・北部）への対応
都市基盤･交通	・鉄道、高速道路等の広域交通網との連携強化、地区内道路網・公共交通網の充実
生活基盤	・道路などの生活基盤整備の充実、防犯対策などの安全性向上
産業	・農業・観光基盤の再生、主要産業間の連携強化（農業、観光、商業、工業)、雇用・就業環境の改善、充実
保健医療福祉	・医療施設・体制等の充実、福祉サービス等の維持
教育文化	・身近な生活の中で文化や芸術に親しめる環境づくり
地域資源	・温泉、各種レクリェーション施設、特産、イベント等の豊富な資源の活用
行財政運営	・行政サービス等の効率化、健全な財政運営の維持

Ⅱ．合併の背景と必要性

１.市町村合併推進の潮流

（１）国の動き

我が国では、「市制町村制」の施行に伴う明治の大合併(※1)、そして戦後地方自治の拡充に対応した事務の能率的な処理のために行われた昭和の大合併(※2)が行われてきました。明治及び昭和の大合併は、国が合併の標準目標を定めて強力に推進したものでした。

※1 教育・徴税・戸籍事務処理などの行財政機能を充実するために施行された「市制町村制」により、約 300 戸～500 戸を標準規模とした合併が行われたもの。明治 21 年末に 71,314 あった町村が明治 22 年末には 15,859(約 5 分の 1)となっています。

※2 地方自治法の施行による新制中学校の設置管理や市町村消防創設などの新たな事務を能率的に処理するため、概ね 8､000 人以上の住民を有することを標準とした「町村合併促進法」(昭和 28 年施行)及び「新市町村建設促進法」(昭和 31 年施行)により、国と都道府県主導で、全国一律に町村合併が進められたもの。昭和 28 年 10 月に 9､868 あつた市町村数が昭和 36 年 6 月には 3､472(約 3 分の 1)となっています。

昭和の大合併以降､国は中立的な立場から市町村の合併を支援してきましたが、地方分権の推進、高齢化、多様化する住民ニーズ、生活圏の広域化、行政運営の効率性向上の要請等を背景として、平成 7 年には「市町村の合併の特例に関する法律」の一部改正等により積極的に「自主的な市町村の合併を促進」することを明示するとともに、平成 17 年 3 月 31 日を期限とする各種の行財政措置を講じました。平成 11 年 7 月には、一層の合併推進を図るため､地方分権一括法により､「市町村の合併の特例に関する法律(合併特例法)」を改正し、住民発議制度の拡充や普通交付税算定の特例措置延長及び地域審議会設置などの措置など合併推進に向けた制度の拡充措置を講じています。

さらに、地方分権の推進や少子・高齢化の進展、国・地方を通じる財政の著しい悪化など市町村行政を取り巻く情勢が大きく変化している中にあって､地方分権推進委員会の市町村合併の推進についての意見（平成 12 年 11 月 27 日）を踏まえ、平成 13 年 3 月には、内閣に「市町村の合併の推進についての新指針」を示し､都道府県に対して､市町村合併支援本部の設置や合併重点支援地域の指定など、市町村合併に向けた具体的な取り組みを要請するとともに、総務大臣を本部長とする市町村合併支援本部（以下「本部」という。）を設置しています。同本部は、市町村合併について、国民への啓発を進めるとともに、国の施策に関する関係省庁間の連携を図るために設置されたものです。

平成 13 年 8 月には、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（平成 13 年 6 月 26 日閣議決定）に基づく「地方の個性ある活性化、まちづくり」の推進により自治体の自立に資するため、具体的かつ実効ある市町村合併の強力な推進に向け、市町村合併支援プラン（以下「支援プラン」という。）が策定されています。

■ 市町村合併に関する主な政府の動き（～平成 15 年６月現在まで）

年月	概　要
平成７年４月	・合併特例法再延長(平成 17 年３月 31 日までの時限立法)
７月	・地方分権推進法施行、地方分権推進委員会発足
平成 10 年４月	・第 25 次地方制度調査会が「市町村の合併に関する答申」提出
12 月	・改正合併特例法公布施行
平成 11 年３月	・第２次地方分権推進計画閣議決定
７月	・自治省内に「市町村合併推進本部」を設置、地方分権一括法に伴う改正合併特例法施行
８月	・自治省が「市町村合併の推進についての指針」を都道府県に示す。「市町村の合併の推進についての要綱」を 12 年中に策定するよう要請
平成 12 年４～５月	・自治省が「市町村合併推進会議」、振興課及び行政体制整備室に「市町村合併推進室」を設置
11 月	・自治省が「市町村合併の推進に係わる今後の取組」について決定
12 月	・町村合併で市に昇格する要件を「３万人以上」に引き下げる改正合併特例法が成立
平成 13 年３月	・総務省が「市町村の合併の推進についての要綱を踏まえた今後の取組(指針)」を策定、県知事を長とする合併支援本部の設置、合併重点支援地域の指定等を要請
	・政府が、総務大臣を長とする「市町村合併支援本部」を設置
	・政府の市町村合併支援本部が「市町村合併支援プラン」を策定
８月	・地方分権改革推進会議が「中間論点整理」を取りまとめ
平成 14 年２月	・市町村合併支援本部が「市町村合併の支援について当面の方針」を決定
３月	・総務省が「市町村合併の協議の進展を踏まえた今後の取組(指針)」を策定
	・地方自治法等の一部改正法に伴う合併特例法改正部分が施行
８月	・市町村合併支援本部が「市町村合併支援プラン」を改定(拡充)
12 月	・自民党の地方自治に関する検討プロジェクトチームが合併の強力な促進等を内容とする「中間報告・論点整理」を策定
平成 15 年５月	・総務大臣が「市町村合併促進プラン」を政府の経済財政諮問会議に提出
６月	・地方分権改革推進会議が「三位一体改革についての意見」を総理に提出
	・政府は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」を閣議決定

（２）群馬県の動き

群馬県では、市町村合併促進に関する国からの要請を受け、平成 13 年 3 月に各市町村が住民参加の下、それぞれの地域の将来を見据えた自主的・主体的な議論を行う際の参考となることを企図して「これからの広域行政(市町村合併推進要綱)」を発表するとともに、各種の制度整備を進めています。

参考：群馬県の市町村合併についての基本的な考え方

それぞれの市町村は、歴史的な経緯、文化・風土や地理的条件等が異なっており、市町村合併は、将来にわたる地域のあり方や住民生活に直接大きな影響を及ぼすことから、住民の考え方を十分踏まえた上で、関係する市町村が自ら判断し決定していくことが望ましいと思われます。

市町村合併を考えるに当たっては、次の二つのことが必要であると考えています。
一つは、市町村は、民主主義の基礎単位であり、**最小の政治単位**であるということです。
もう一つは、**行政の効率性**ということです。
市町村合併については、この二つの要素のバランスを考えながら、地域の実情に合わせて、検討する必要があると考えています。
また、本来、真の地方分権を実現するためには、創意工夫によって、地方の個性を生かして発展を図ることが望ましく、市町村合併を進めるに当たっても、画一的・一律的、さらには強制的に進めることは、できるだけ避けるべきではないかと考えています。

市町村合併について、関係市町村の検討がまとまった段階で、県に対して具体的な支援の申し入れを行っていただきたいと思います。県としては、申し入れに応じて、個別具体的な技術的・人的・財政的な支援をしていきたいと考えています。

現在、自主的な市町村合併について、具体的に協議・検討を進めている市町村が、本県においても出てきており、こうした自主的な取組に注目しています。

また、これまで広域的な行政手法として、積極的に活用されている広域市町村圏は、構成市町村のつながりも強く、広く住民にも認知され定着していることから、最大公約数的な規模として、合併問題を考える一つの目安とすることができるのではないかと考えられます。

さらに、長期的に考えるならば、前橋市と高崎市を中心とした、より大きな県央都市づくりや両毛５市を中心とした都市をつくること等も考えられます。

この機会にそれぞれの地域が、今後の市町村のあり方を真剣に考え、市町村合併について積極的に議論することを通して、真の地方自治の充実・発展を図っていただきたいと考えています。

２.合併の必要性

（１）合併の必要性

現在、渋川地区の人口は平成 12 年国勢調査で約９万人、ここ 10 年間の推移はほぼ横ばいです。高度成長期も終焉を迎え、少子高齢化の進行などが全国的に進むなか、本地区の人口規模等は比較的安定しながらも、住民の方々の価値観や生活スタイルの多様化、少子・高齢化の一層の進行、広域的な交通網の整備や情報通信手段の発達による生活圏の拡大化、更に急速に進展する国際化の波の中で、本地区を取り巻く社会環境は急速に変化していますが、今後も定住人口の確保や生活サービス等の充実とともに、地区の活力を支える新たな産業の確立を図るなど、安定した社会基盤を維持していくことが求められています。

そして、自分たちのまちのことは自分たちで決めるという地方分権が時代の潮流となる中で、自治体としての自立性や能力の向上に取り組むとともに、厳しい財政状況にも対応できる、たくましい行財政基盤の確立を図ることも必要です。

このような現状や課題に的確に対応していくためには、渋川地区の６市町村が一層連携して取り組む必要性が高く、この合併がその有効な対応策となるものと考えられます。

①少子・高齢社会への対応

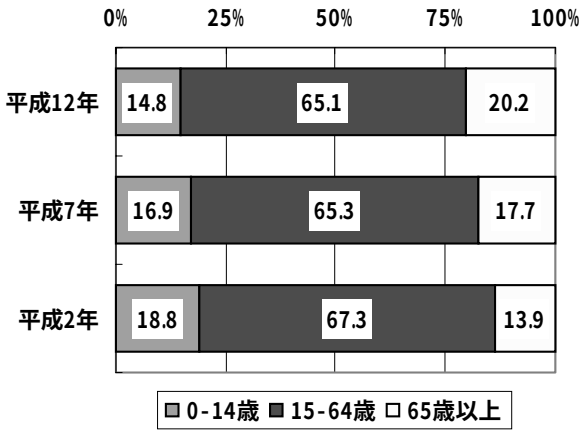
渋川地区の人口構成は少子・高齢化が進行し、平成 12 年（国勢調査）の時点では、群馬県平均に比較して年少人口は下回り、老年人口は上回っています。

また、世帯あたり人員の減少などに見られるような単身化、核家族化等の進行もあり、少子高齢化が一層進むと考えられるなか、家族介護や子育ての力の低下が懸念されるなど、高齢者への行政サービスの充実や子どもを健やかに育てる環境の整備について、行政の果たす役割が高まると予想されます。

こうした状況の中で、安心して暮らせる地域社会を支えていくためには、合併による、財政・人材の確保や、サービスの安定提供の維持が求められます。

■ 渋川地区の年齢別（３区分）人口の推移（各年国勢調査）

・近年１０年間（平成２→12 年）では、６５歳以上人口の率が 13.9%から 20.2%まで増加しました



②住民の様々な要望への対応

住民生活を支えるまちづくりは、これまで主に都市基盤の整備や各種公共公益施設の整備が施策の重点となっていました。

しかし、住民の行動範囲が広域化するとともに、情報技術の多様化、環境共生・省資源化社会への関心の高まり、住民同士の交流や、日常的な生活時間を重視するライフスタイルへの変化など、住民ニーズは多岐にわたり、まちづくりも様々な対応が必要といえます。

このような行政に対する住民の要望に的確に応えていくためには、合併による組織再編や、サービスの高度化、専門性が高められる体制づくりが求められます。

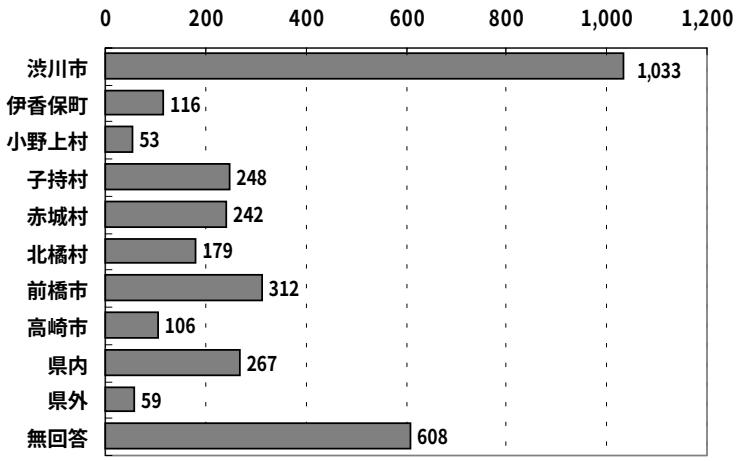
③生活圏拡大への対応

自家用車の普及や高速道路をはじめとする広域的な交通網の整備が進み、生活行動の範囲は行政区域単位を大きく超えるものとなっています。

こうした市町村域を超えた日常生活、行動圏の広がりに対応し、本地区の特性である高速道路インターの立地、渋川市を中心とする利便性の高い鉄道・道路等の交通基盤を最大限に活かしながら、合併によって、広域的・一体的な交通環境づくりが求められます。

■主な通勤通学先の状況（平成１５年度住民意識調査結果）

・最も多いのは渋川市ですが、次いで前橋市、その他（渋川地区、前橋市、高崎市以外）の県内となっており、渋川地区外への流出が見られます



■買物・受療動向

・渋川地区内の構成市町村は、本指標においては、渋川市を中心とした生活圏の結びつきの高さが伺え、北橘村は、前橋市との結びつきも見られます。

図　買物動向（平成9年）
－買物動向調査より－

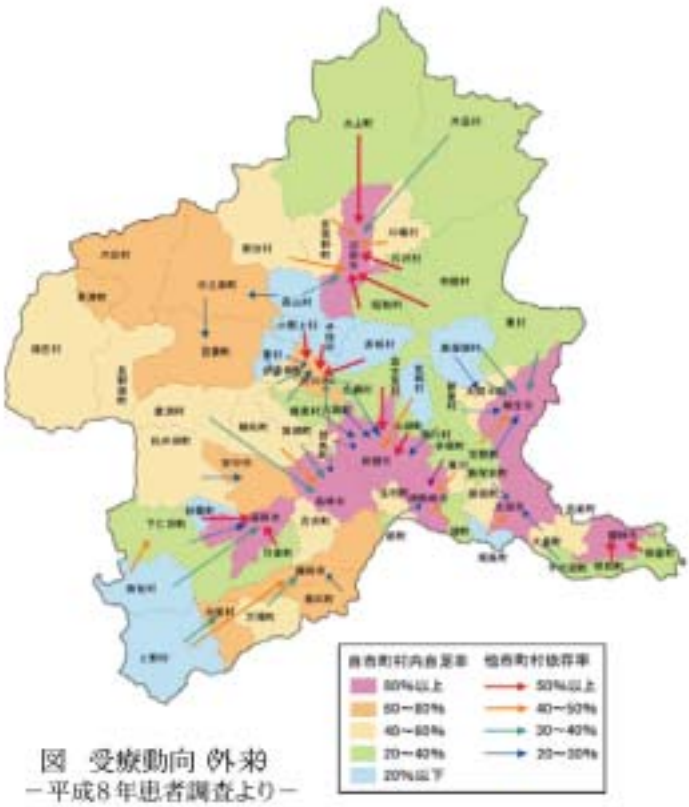


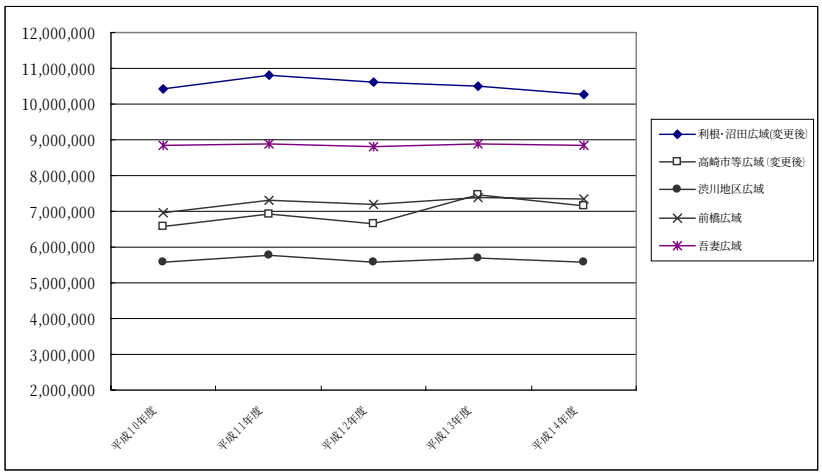
図　受療動向（外来）
－平成8年患者調査より－

④特色ある新市づくり

渋川地区は、豊かな温泉、歴史・文化性の高い地域に固有の貴重な資源にも恵まれていますが、近年の入込客数の伸び悩み（県内広域圏別には渋川地区が最も低い状況）、そして東京などの大都市観光化の側面や、国際化の進展による競争力も視野に入れていく必要があるなど、現状としては厳しい面が強くなっています。

一方、渋川地区に散在する資源の連携や充実によっては、地域の新しい魅力を作っていく可能性も秘めていることから、合併によって各地区の役割の明確化やまちづくりとの連携を進め、新たな活力や魅力の創出が求められます。

■広域圏別入込客数推移（群馬県観光物産課）



⑤行財政運営の効率化

社会全体が低成長時代に入るとともに、国全体の財政は、税収が落ち込む中で、国・地方ともに多大な債務残高を有するなど極めて厳しい状況にあり、地方においては借入金残高が平成 15 年度末で約 199 兆円にのぼると見込まれています。

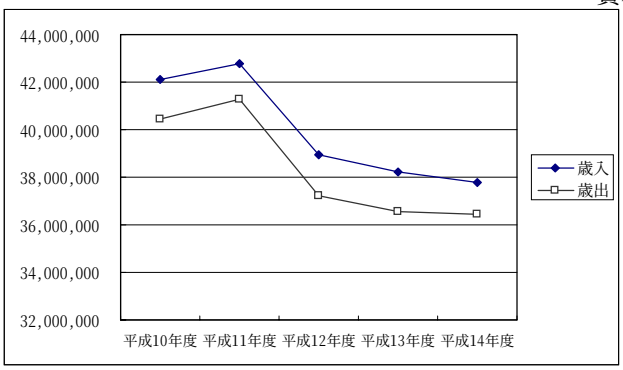
渋川地区においても、近年の決算状況の落ちこみや地方債残高も約 330 億円（普通会計平成 14 年度決算）に達するなど、今後の財政運営は一層厳しくなるものと見込まれます。

このため、昭和 46 年から取り組んできた渋川地区広域市町村圏振興整備組合による事業の維持など広域連携を強化していくとともに、合併により、効率的な行政運営を進める必要があります。

■渋川地区の動向

	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度
歳入	42,126,208	42,769,490	38,936,611	38,210,934	37,800,878
歳出	40,443,221	41,278,134	37,249,630	36,546,615	36,419,487

資料:各市町村決算調書より



■類似団体との比較

渋川地区（6 市町村）と類似団体を比較すると以下のとおりです。合併後の財政規模について、比較した類似団体を想定するとすると、人件費に関する削減効果が見込めることになります。（※データは、平成 13 年度決算額）

（１）比較の対象となる人口

	渋川地区（6 市町村）	類似団体（都市III-3）
対象となる人口（人）	89,410	99,163

（２）財政規模

【歳出】（人口 1 人あたり額・千円）

区　　分	渋川地区（6 市町村）	類似団体（都市III-3）
人件費	82,600	67,179
職員給	53,750	47,909
扶助費	33,235	36,519
公債費	50,006	43,266
元利償還金	50,001	46,689
一時借入金利子	5	10
義務的経費　計	165,841	146,964

（３）職員数

	渋川地区（6 市町村）	類似団体（都市III-3）
職員数	797	711
人口 1,000 人あたり	8.91	7.17

（２）合併の効果

合併の必要性をふまえ、合併しない場合と比較した効果を以下のとおり整理します。

このまま合併しないと・・

→地域社会の維持が困難になる

今後の 10～20 年間には、少子高齢化が一層進み、人口構成の極端なアンバランス、地域コミュニティの活力低下が懸念されます。市町村単独では、これまでの高齢福祉サービスや、子育て、各種の福祉サービス提供の維持が困難になると考えられます。

そこで合併によって、財政・人材双方の充実とともに、福祉や介護サービスの安定的な提供や、施設整備の充実が期待できます。

→産業活力が一層低下していく

渋川地区は、豊かな温泉をはじめ、歴史・文化性、固有性の高い貴重な資源に恵まれていますが、主な産業指標（第１～３次産業別産出額等）としては近年伸び悩んでおり、また、主要観光地での客数低下なども見られています。

そこで、合併により、それぞれの地域特性を活かしながら、交通基盤の充実や地域資源・施設の利用充実などを進め、地域内そして広域的な交流の活発化や、新たな活力や魅力の創出が図られます。

→行財政状況の悪化が進む

各市町村の歳入・歳出額はいずれも低下し、独自施策実行可能性の指標である経常収支も改善されないなど、渋川地区の財政状況は逼迫した状況にあると言えます。

そこで合併によって、人件費削減による財政負担の低減、特例債活用等による現行行政運営の維持や、より効率的なサービス体制の構築のほか、住民との協働、専門的人材の育成などによるマンパワーの向上などにより、新たな行政運営への取組みが図られます。

→地区の「まちづくり」における不整合が残される

赤城山、榛名山麓に広がる地形的な一体性、渋川市を中心核とした生活圏の一体性がありながら、一部では現市町村単位ごとの整備や運用による非効率性があることも否めません。

そこで合併によって、既存の基盤施設等の共通利用による効率性向上、土地活用の向上などが図られることが期待できる他、各地区の共通資源としての河川利用などの新たな取り組みへの展開も可能になります。

３.合併に関する懸念と対応

①行政区域の拡大や議員の数の減少により、住民の意見が反映されなくなる。

市町村が合併した場合、行政面積の拡大や議員が減少することから住民の意見が、届きにくくなることが懸念されています。

これについては、地域ごとの公聴会、行政モニターなど従来からあるものだけではなく、旧市町村間の調整を図る「地域審議会」を設置し、合併前の旧市町村の意向に考慮できるようになっています。小学校区などで住民の方々が主体的に参加するまちづくりについても、国による支援（わがまちづくり支援事業等）があります。

②役場が遠くなって不便になるのではないか。

市役所の位置は１つに定めなければならないことから、廃止される役所や役場の地域で生活する住民にとっては、役場が遠くなり行政サービスを受けにくくなり、不便になることが懸念されています。

合併後も、それまでの市役所や町村役場は、引き続き新市町村の支所や出張所として活用できますし、インターネットを活用した電子申請化などのサービスの充実も進められるほか、住民票の発行など地域ニーズの高い特定の事務を、地域に密着した郵便局が取扱うことが出来るよう、法律の改正が進められています。

③中心部だけがよくなって周辺部はさびれないか。

合併により中心部に重点的な公共投資がなされ、地域間での格差が拡大するといったことが懸念されていますが、合併前に、地域住民のさまざまな意見を反映させながら、市町村間で合併後のまちづくりをどのように進めていくかを話し合い、新市の均衡ある発展を基本とした事業等を「新市まちづくり構想」や「新市建設計画」に位置付けて実行することにより、懸念の解消に努めることができます。

④サービス水準が低下し、負担が重くなることはないか。

渋川地区の場合、広域組合による事業の継続により現状維持的に進められる面が高いと考えられます。なお、合併前の市町村間で住民サービスの水準、使用料及び手数料等が異なることはあります。これらの問題は合併前の関係市町村間で話し合って決められますが、事務処理の方法の効率化等によってサービス水準は高い方に、負担は低い方に調整されるのが一般的です。 また、合併により住民の負担が急激に増えないよう、所要の法改正等が進められています。

４.合併によるまちづくりの課題への対応

先に示した渋川地区のまちづくりの課題との対応により、合併の効果等を整理すると下表のとおりと考えられます。

	まちづくり課題の整理	合併による対応可能性
広域的位置	・広域的な交通網や自然・レクリエーション資源を活かした交流の拡大、農林業の振興等を図った自立的な地域づくりと、良好な住環境づくり	―
地形･土地利用	・山林、河川などの自然環境の維持、混在的な土地利用やスプロール的な市街化への対応	新市としての計画的・一体的な土地利用計画等による、自然保全と開発の誘導促進
人口	・少子・高齢化、地区間の動向差（南部・北部）への対応	新市としての適正な人口構成や定住人口の確保
都市基盤･交通	・鉄道・高速道路等の広域交通網との連携強化、地区内道路網・公共交通網の充実	新市としての既存交通ネットワークの統合・整備、整備プログラム確立等による計画的な整備の促進
生活基盤	・道路などの生活基盤整備の充実、防犯対策などの安全性向上	新市としての整備プログラム確立等による計画的な整備の促進
産業	・農業・観光基盤の再生、主要産業間の連携強化（農業、観光、商業、工業）、雇用・就業環境の改善、充実	商圏維持と中心市街地の機能充実、観光地としての他圏域との競争力向上
保健医療福祉	・医療施設・体制等の充実、福祉サービス等の維持	サービスの平準化やマンパワーの維持
教育文化	・身近な生活の中で文化や芸術に親しむ環境づくり	教育環境や体制の平準化、高等教育機関などの誘致の推進（市町村間での競合が無くなる、新市として適地検討可能性が広がる）
地域資源	・温泉、各種レクリェーション施設、特産、イベント等の豊富な資源の活用	役割分担による多様性を持った魅力化、相互の施設連携・統廃合等の促進
行財政運営	・行政サービス等の効率化、健全な財政運営の維持	自治体としての自立性維持、施設統廃合等の効率化、組織のスリム化促進

III.主要指標の見通し

現在の目標値としては、各市町村の総合計画に目標人口が示されていますが、国・県の動向、更に平成 12 年までの動向を加味した推計によれば、現在人口より減少することが予想され、平成 27 年に 81,000 人程度と見込まれます。

◎国・県の人口動向

全国の人口は平成 18 年（2006）をピークに減少に転じると推計され、群馬県でも平成 17 年以降は減少に転じるものと想定されています(※国立社会保障・人口問題研究所「都道府県別将来推計人口（平成 14 年 3 月推計）」)。

◎総合計画による将来人口

目標年次設定に差異はありますが、新市建設計画の目標年次である平成 27 年までに、６市町村の将来目標人口を合算すると約 94,000 人が見込まれています。

渋川市（平成 18 年）：52,000 人
伊香保町（平成 24 年）：3,500 人
小野上村（平成 22 年）：2,300 人
子持村（平成 22 年）：12,200 人
赤城村（平成 23 年）：12,500 人
北橘村（平成 23 年）：11,000 人
約 94,000 人

◎人口問題研究所小地域簡易将来推計値

６市町村別に、国立社会保障・人口問題研究所による簡易推計法を用いて求めた値を合算した場合の推計値では、平成 27 年で約 82,000 人と見込まれます。

		平成 12(2,000)年	平成 22（2,010）年	平成 27（2,015）年
総人口		89,795	85,315	81,831
年齢別	0～14	13,258（14.8%）	11,517（13.5%）	10,474（12.8%）
	15～64	58,447（65.1%）	52,383（61.4%）	47,789（58.4%）
	65～	18,090（20.2%）	21,415（25.1%）	23,568（28.8%）

◎６市町村合算値によるコーホート推計（参考値）

平成 7 年及び平成 12 年の国勢調査による５歳別年齢人口（６市町村の合算値）ごとに変化率を求め、目標年次までその推移を積み上げた（コーホート変化率推計）値では、平成 27 年で約 81,000 人と見込まれます。

		平成 12(2,000)年	平成 22（2,010）年	平成 27（2,015）年
総人口		89,795	84,955	81,391
年齢別	0～14	13,258（14.8%）	11,361（13.4）	10,428（12.8）
	15～64	58,447（65.1%）	52,201（61.4）	47,492（58.4）
	65～	18,090（20.2%）	21,393（25.2）	23,470（28.8）

※作成表上で四捨五入されているので内訳と合計が合わない部分があります。

Ⅳ.新市建設の基本方針

（新市将来構想の体系（案））

≪地区の概況≫

■概況

・日本、群馬県のほぼ中心部、鉄道、高速道路に代表される広域的な交通利便性の高さ
・山地形としての一体性と平地の限定性
・温泉をはじめとする豊富な地域資源
・地区全体では人口推移は横ばい、地区内では山間地域における人口減少と高齢化が進行
・各産業指標において県一人当たりは概ね上回るが頭面での伸び悩み
・歳入歳出額低下、経常収支比率の悪化

■既計画によるまちづくりの方向

○国、県計画
・自然・観光資源の保全・活用、交流の場、連携軸の形成、農林業の振興、自立的な地域づくり
○渋川広域圏計画
・５つの圏域づくり（時代の変化に対応、自然に親しむ、子ども、高齢者が住みよい、共同事業の充実、ネットワーク）
○総合計画（６市町村まとめ）
・豊かな自然と歴史性を活かす、交流の増大、生活環境の充実

■住民意識調査結果の概要

○居住する市町村内の施設、サービスや環境などに対する不満度
「鉄道・バスなどの交通機関の利便性」、「自然・生活」「防犯灯設置などの防犯対策」、「医療施設の数や夜間・休日などの救急医療体制」、「文化や芸術に親しむ機会や施設」、「商店街の活性化などの商業の振興」、「インターネットなどを使った各種サービスへの取り組み」
○渋川地区が合併した場合に重視すべき施策
「医療体制の充実」が最も多く、次いで「身近な生活道路の整備」
○特性・魅力(市町村の魅力回答集計上位分より)
「豊かな自然」、「災害の少ない暮らしやすい土地柄」
○将来イメージに対する住民意見（キーワード上位５位）
「自然」「安心・安全」「福祉」「ふれあい」「やすらぎ」

構成市町村別整理

≪渋川地区のまちづくりの課題≫

●広域的位置
・広域的な交通網や自然・観光レクリェーション資源を活かした交流の拡大、農林業の振興等を図った自立的な地域づくりと、良好な住環境づくり

●地形･土地利用
・山林・河川などの自然環境の維持、混在的な土地利用やスプロール的な市街化への対応

●人口
・少子・高齢化、地区内の動向差（南部・北部）への対応

●都市基盤･交通
・鉄道、高速道路等の広域交通網との連携強化、地区内道路網・公共交通網の充実

●生活環境
・道路などの生活基盤整備の充実、防犯対策などの安全性向上

●産業
・農業・観光基盤の再生、主要産業間の連携強化（農業、観光、商業、工業）、雇用・就業環境の改善、充実

●保健医療福祉
・医療施設・体制等の充実、福祉サービス等の維持

●教育文化
・身近な生活の中で文化や芸術に親しむ環境づくり

●地域資源
・温泉、各種レクリェーション施設、特産、イベント等の豊富な資源の活用

●行財政運営
・行政サービス等の効率化、健全な財政運営の維持

《合併によるまちづくりの課題への対応》

○計画的・一体的な、自然保全と開発の誘導促進
○適正な人口構成や定住人口の確保
○既存交通ネットワークの統合・整備、計画的な整備の促進
○整備プログラム確立等による計画的な整備の促進
○商圏維持と中心市街地の機能充実、観光地としての他圏域との競争力向上
○サービスの平準化やマンパワーの維持
○教育環境や体制の平準化
○多様性を持った魅力化、相互の施設連携・統廃合等の促進
○自治体の自立性維持、施設統廃合等の効率化、組織のスリム化促進

《合併の必要性》

・定住人口の確保や生活サービス等の充実、地区活力を支える新たな産業の確立、厳しい財政状況への対応

○少子・高齢化
○住民の様々な要望
○生活圏拡大
○特色ある新市づくり
○行財政運営の効率化

≪合併の効果≫

・地域社会の維持、産業活力維持・向上、行財政状況の向上、地区まちづくりの効率化・・への可能性

≪合併に関する懸念と対応≫

○住民意見の反映
○役場の遠隔化
○中心部と周辺部の格差
○サービス水準の低下

・・への対応

【新市建設の基本方針】

≪新市建設の理念≫

○たくましい行財政基盤の確立　**○安定した社会基盤の維持**
○一体的な都市としての性格を活かしながら新しい時代に対応した地域経営を確立

渋川地区のそれぞれの地域が個性を発揮しつつ相互に連携を強め、恵まれた立地条件と豊かな自然を活かしながら地域の活力を維持・創造する

・＿＿＿＿＿＿＿＿　・＿＿＿＿＿＿＿＿
・＿＿＿＿＿＿＿＿　・＿＿＿＿＿＿＿＿

（設定要素）
○総合計画キーワード（将来像等から抜粋：「水」、「緑」、「歴史」、「健康」、「交流」、「ふるさと」）

○将来イメージに対する住民意見（キーワード上位５位）
「自然」「安心･安全」「福祉」「ふれあい」「やすらぎ」

≪新市の将来像≫

≪新市建設の基本方針≫（８分野で設定）

○（道路・交通）＿＿＿＿＿＿＿＿
○（自然環境）＿＿＿＿＿＿＿＿
○（生活環境）＿＿＿＿＿＿＿＿
○（健康・福祉）＿＿＿＿＿＿＿＿
○（教育・文化・スポーツ）＿＿＿＿＿＿＿＿
○（産業）＿＿＿＿＿＿＿＿
○（コミュニティ・市民参加）＿＿＿＿＿＿＿＿
○（行財政運営）＿＿＿＿＿＿＿＿