

## 第4章 新市のまちづくりの基本方針

### 第1節 まちづくりの基本理念

新市のまちづくりに際しての基本的な理念は、以下の6つとします。

#### 地域の個性を活かした地域分権型のまちづくり - 地域資源の発掘と活用

合併を契機に3市町村の一体的なまちづくりを進めますが、一方で、新市内における各地区の自然・文化等の地域資源や地域課題を活かした個性あるまちづくりを進めます。

このため、総合支所方式<sup>\*13</sup>による住民サービスの充実を図るとともに、地域自治区<sup>\*14</sup>などの制度を活かして、地域内分権を進めます。また、各地の伝統文化等の資源を発掘し、さらに住民の主体的なまちづくりを進めることにより、地区の発展を実現しながら、相乗効果により、上伊那の中核都市をめざします。

#### 美しい自然と共生するまちづくり - 自然の保全と活用

新市は、2つのアルプスに抱かれ、四季折々に変化する豊かな自然に恵まれています。また、これらの自然環境の中、歴史や文化が培われ、人材育成に寄与してきました。

このように地域発展の原点である豊かな自然は、地域の貴重な共有財産であるという共通認識を持ち、保全、管理、活用に努めながら、次の世代に継承していきます。

また、これらの自然資源を活かした観光や産業の振興を図っていきます。

#### 一人ひとりが自己実現できるまちづくり - 行財政改革と住民参加

近年の厳しい財政状況の中、効率的な行政運営を図るため、行財政改革をより一層進める必要があります。行財政の効率化や行財政改革に対する住民からの要望は強まっており、市町村合併は行財政改革の最も有効な手段として位置づけられています。

また、住民と行政の協働によるまちづくりが求められており、住民参加やNPO<sup>\*15</sup>等による地域づくり活動を活発化する必要もあります。

---

\*13 総合支所方式：管理部門や事務局部門を除き、現在の行政機能を残した支所。

\*14 地域自治区：住民自治を充実するために条例等により設置する区域。区には住民の意見を取りまとめる地域協議会と、住民に身近な事務を住民との連携を図りながら処理する事務所を置く。

\*15 NPO：特定非営利活動法人。営利を目的とせずに公共団体と民間団体の中間組織として活動する団体。1998年にNPO法が施行。

そこで、こうした行財政改革と住民参加を一体的に推進しながら、一人ひとりが地域の課題を自ら解決することで、自己実現できるまちづくりを進めていきます。

### **だれもが夢と誇りをもって暮らせるまちづくり - 人材の育成と活用**

この地域は、人情味が豊かで多様な人材や教育環境にも恵まれており、数々の優秀な人材を輩出してきました。

そこで、新市においては、地域づくりの中心は「人づくり」にあるという認識を新たにし、生涯学習等を一層推進することにより幅広い人材育成に力を入れ、こうした人材をまちづくりや福祉、地域社会の担い手等に活かすことにより地域の活性化を図ります。

### **だれもが安心して暮らせるまちづくり - 住民の安全・安心の重視**

豊かな自然に恵まれている新市では、水害や土砂崩れなどの自然災害に対して、十分な防災対策を図る必要があります。また、今後の少子・高齢化や過疎化の進展に対しては、福祉や医療の充実のほか、教育や地域活動の充実を図る等の過疎対策を進める必要があります。さらに、魅力あるまちづくりを実現するため、雇用機会の確保、消費生活の安全、交通安全、消防・防犯等の施策を推進します。

このようにして、地域生活におけるあらゆる面での安全に配慮し、将来を担う若者を含めた住民全体が安心して暮らせるまちづくりを進めます。

### **地域の枠を越えた交流・連携によるまちづくり**

#### **- 広域的で多様な交流と連携**

モータリゼーション\*16の進展により、地域住民の生活圏は、ますます広域化が進んでおり、市町村の境界を越えた移動も日常化しているため、それに対応した一体的なまちづくりを進めることが必要です。

また、高速交通網の整備により、広域的な交流が活発になってきています。こうした状況に対応するため、広域的な連携を図る必要があります。

---

\*16 モータリゼーション：自動車が生活の中で深く入りこむこと。自動車の大衆化。

## 第2節 新市の将来像

時代の潮流やこの地域をとりまく環境をふまえ、新市のめざす姿を次のとおり掲げます。

### 二つのアルプスに抱かれた自然共生都市

#### 人と歴史と文化を育む 活力と交流の美しいまち

新市は、中央・南アルプスの山々や三峰川等の清流に代表される豊かで美しい自然景観に恵まれています。また、春の桜、夏の豊かな緑、秋の紅葉、冬の雪景色などの四季折々の景色の中で、季節感あふれる生活が営まれています。このように自然豊かな環境の下、また、高遠藩以来の歴史の中で培われた精神文化を受け継ぎながら、地域の特徴を生かした農林業、観光、商工業、伝統文化等が育まれてきました。

また、新市を構成する旧3市町村は、南アルプスを源流とする三峰川で結ばれています。このため、農業用水や生活用水等の水利用面から美和ダムや高遠ダムによる水害対策等の面まで、本地域は常に助け合ってきました。

こうした本地域の結びつきと歴史的な背景を受け、新市は次のようなまちづくりをめざします。

まず、まちづくりの基本となる人材の育成に力を入れます。本地域の歴史を代表する進徳館の精神に基づいて、人間性を重視した教育を進めるとともに、新しい技術や知恵や文化を育てる教育を進めます。また、こうした人材育成は、学校教育に限らず生涯教育として継続していきます。

次に、新市の優れた自然、文化、人材等の資源を活かして、産業や観光の振興を図り、元気で活力のあるまちづくりを進めます。さらに、国内ばかりでなく世界を視野に入れながら広く交流を進め、開かれたまちづくりを進めます。

一方、本地域のよさである自然環境や景観等の保全に配慮しながら、美しいまちづくりを進めます。

以上のようなまちづくりを進めながら、ここに住む人すべてが安心して暮らし、いつまでも住み続けられるまちをめざします。

### 第3節 地域別整備のイメージ

#### (1) 新市の地域構造

新市の地域構造は、次々ページの図のとおりとなります。

##### 地域拠点ゾーン

地域拠点ゾーンは、駅やバスターミナル等の交通の結節点を中心に、都市機能が集積している中心市街地および、公共施設等が集積している旧町村役場等を中心とするゾーンです。本ゾーンには、公共施設、学校、医療・福祉施設、金融機関等が立地しています。また、観光等の広域的な交流の拠点にもなっています。

今後は、土地利用の高度化を図りつつ、流通、商工業等都市機能のさらなる集積をめざした整備を図っていくとともに、にぎわいのあるまちづくりを進めていきます。

また、道路等の都市基盤整備や公共交通の充実を図るとともに、交通渋滞や中心商店街の空洞化等の問題の解消をめざします。

さらに、住民にやさしいきめ細かなまちづくりを進めるために、駐車場や歩道の整備等を図ることにより、快適で利用しやすい空間形成をめざします。

##### 技術・研究拠点

技術・研究拠点は、工業団地や大規模な製造業等の事業所、研究機関が立地している地区です。

新市での基幹産業となる製造業については、既存事業の支援を図るとともに、わが国の製造業全体の動向に沿って、付加価値の高い製品の製造や研究開発、試作品開発事業の転換を産官学が連携し促進することで、これらを支える研究開発型産業や情報技術産業等の振興を図ります。

これにより、地域全体の産業・経済をリードしていく中核産業を育てていきます。

##### 観光・レクリエーション拠点

観光レクリエーション拠点は、多くの観光客が集まる桜の名所「高遠城址公園」等の観光地のほか、新市の各所に見られる体験型観光施設やスポーツ施設のあるところです。

新市は、二つのアルプスに抱かれた豊かな自然環境を有するほか、歴史・文化の名所などの観光資源が豊かです。

そこで、住民や観光客が自然とのふれあいを深められる農業体験施設、豊か

な自然環境の中で楽しめるスポーツ・レクリエーション施設、温泉などの癒しの場、歴史の香り豊かな文化にふれあえる施設などの活用を図ります。

### 田園交流ゾーン

田園交流ゾーンは、中心市街地の周囲に広がる平地に、広々とした水田や畑地の中に集落が分散しているゾーンと、東西の山地に近い丘陵地で、里山に囲まれた水田、畑、集落等があるゾーンとがあり、ともに美しい田園風景を形づくっています。

ここでは、高付加価値型農業を取り入れ、農業基盤整備等を進めるとともに、農村のよさを実感できるグリーンツーリズム\*17や観光農業などの施策を展開し、農業の振興を図ることで、田園での交流を活発化していきます。

### 自然共生ゾーン

新市は、中央アルプス・南アルプスを有しており、これらの貴重な自然は、わが国全体の貴重な財産であると考えられます。そこで、豊かな自然環境の地域を、自然共生ゾーンと位置づけ、新市で自然環境の保全に取り組んでいきます。

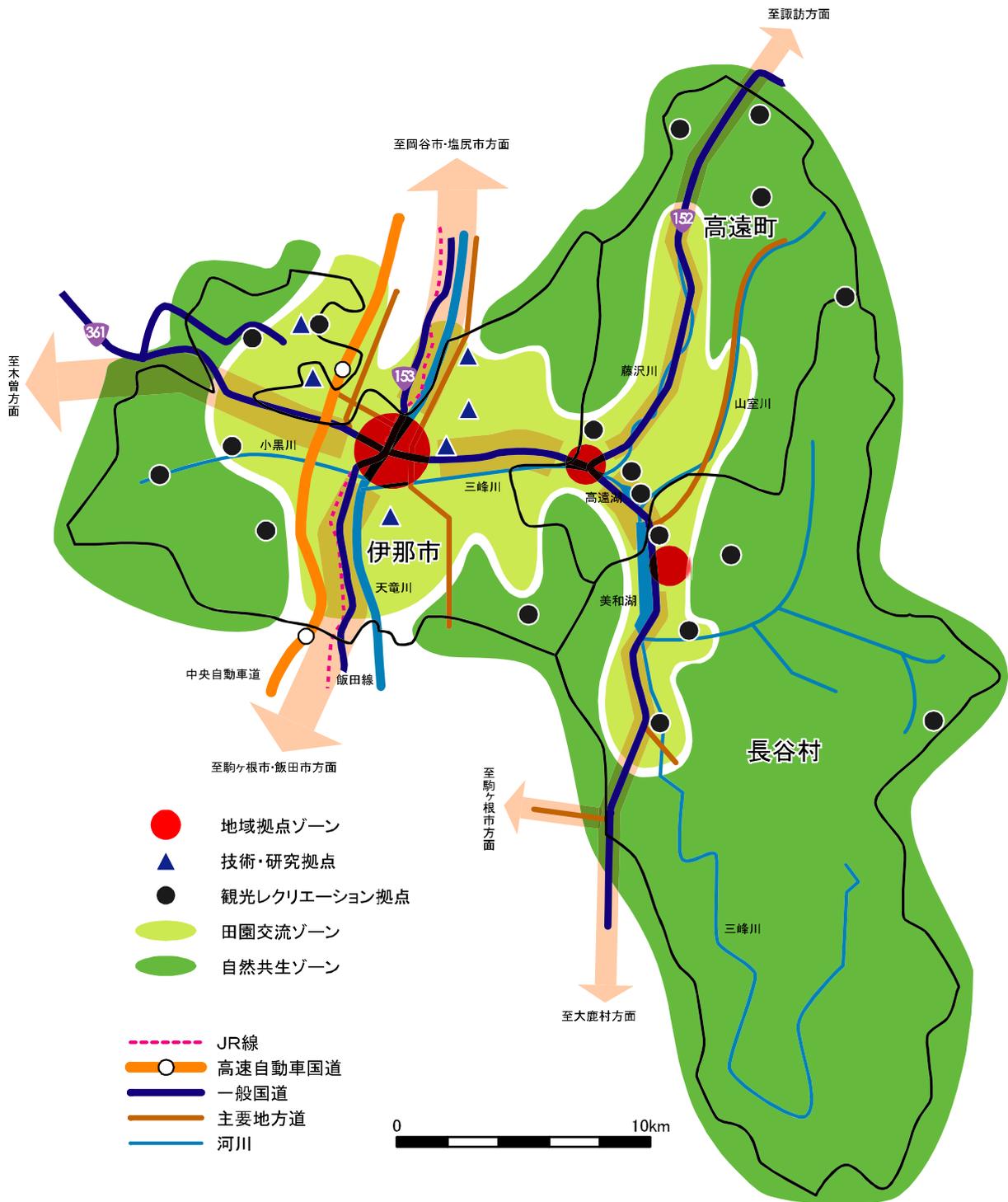
このため、本ゾーンにおける生活や観光等の活動は、自然との共生を図り、豊かな自然を次世代まで受け継いでいくための保全を図りながら、有効活用に努めます。また、過去の災害を踏まえ、自然災害の被害を最小限に抑えるために、治山・治水等の防災対策も推進していきます。

---

\*17 グリーンツーリズム：

農村地域において、自然や文化、人々との交流を楽しむ滞在型の余暇活動。

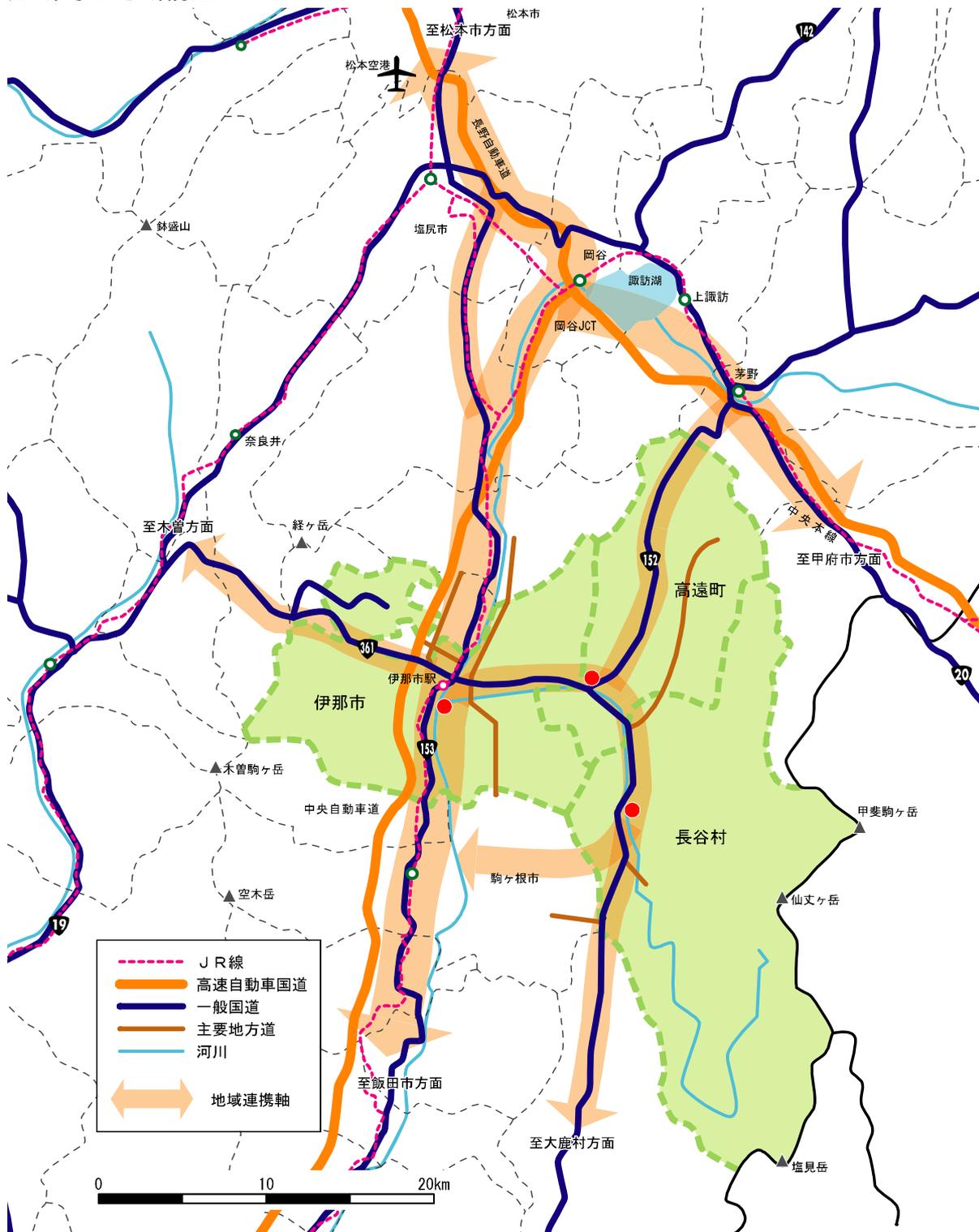
# 地域構造のイメージ



一方、周辺地域も含めた、広域的な地域構造は下図のとおりとなります。

権兵衛峠道路が開通すると、国道 19 号のバイパス的な利用により、大型車の交通量が増えるとともに、観光客の交流も増えることが予想されます。新市においては、従来の南北方向の地域連携軸に加え、東西方向の連携が促進すると考えられ、観光・交流面等における効果が期待されています。

### 広域的な地域構造のイメージ



## (2) 地区別の整備方針

### 伊那地区

伊那地区は、新市の中で、最も都市機能の集積が大きく、二次・三次産業も盛んです。

このため、市街地においては、中心商店街の活性化等の課題に対応しながら、都市基盤等の整備を進めます。また、市街地の環状道路や国道 153 号伊那バイパス等の道路整備を推進するとともに、沿道の適正な土地利用の実現をめざします。さらに、商工業の振興を図るとともに、企業の誘致を進め雇用の拡大を図ります。

一方、市街地の周辺には良好な農地が広がり、さらに西部には中央アルプスに続く山々があります。そこで、これらの地域では、優れた自然環境・景観を保全しつつ活かしながら、農林業の振興を図るとともに、住民が自然とふれあうことのできる体験の場としての森林レクリエーション施設を整備します。

### 高遠地区

高遠地区は、高遠藩以来の歴史の下で、藩校進徳館の「高遠の学」に基づいた教育の他、音楽や美術等の芸術や文化においても優れた資源を持っています。また、国の史跡である高遠城跡をはじめ、多くの歴史的財産を有しています。そこで、こうした歴史・文化や教育等の個性を活かした観光面の交流に重点をおきながら、高遠城址公園のタカトオコヒガンザクラを中心とした花によるまちづくり、城下町の歴史を活かしたまちづくり等を進めていきます。

そのために、地域住民の生活の拠点および観光交流の拠点となる城下町の町並みを活かした市街地の整備・活性化を図ります。また、交流の活発化や住民生活の安全を高めるために、国道 152 号バイパスや東西幹線道路等の整備、信州高遠少年自然の家等の活用等を進めます。さらに、地区全体としての人口減少・過疎化の課題に対応するために、定住対策として住宅等の整備を進めます。

### 長谷地区

長谷地区は、南アルプスや三峰川などの雄大な自然を有しており、南アルプスの山麓にふさわしい景観づくりとともに、自然を活かした体験や都会との交流に重点をおいた地域づくりを進めていきます。

このため、学トピア構想\*18や気の里構想\*19等に基づいて、関連施設の整備を図るとともに、NPO等の推進団体の育成を進めます。また、地区全体の人口減少・過疎化の課題に対応するために、定住対策として住宅等の整備を進めます。さらに、広域観光や広域的なまちづくりに資する駒ヶ根方面への道路等の整備や三峰川総合開発事業の促進を図り、安心して暮らせる災害に強い地域づくりも進めます。

---

\*18 学トピア構想：地域資源を活かした学習活動を通じて交流を図り地域を活性化する構想。

\*19 気の里構想：恵まれた自然環境を村づくりの総合戦略として位置づけ、健康増進の村づくりを推進する構想。

## 第4節 地域自治のあり方

### (1) 背景

#### 分権型社会における市町村の姿

これまで市町村は、「均衡ある発展」という国の政策に基づき、様々な施策を展開した結果、社会資本の整備や最低限の生活保障の確保など、一定の成果を上げた一方で、中央に依存した画一的なまちづくりが進められた結果、特色あるまちづくりが困難な状況となってしまいました。

地方分権一括法が施行され、国と地方の役割分担の見直しによる権限委譲が進む中、市町村は、より主体的な行政運営を行うとともに、地域の独自性を掘り起こし、その特色を活かしたまちづくりを進めることが求められています。

また、住民が一方向的に行政に要望するだけでなく、自分のことは自分ですという自立意識を高め、「補完性の原則」に基づき、住民自身が、あるいは地域が自らの責任のもと、まちづくりの決定や実行をしていかなければなりません。

行政は、これらの活動を積極的に支援するとともに、行財政の効率化など積極的な自己改革を進め、あらゆる面において自立した自治を確立します。

補完性の原則...

「家族や地域などの小さな単位で可能なことは、それに任せ、そこで不可能もしくは非効率なものを、市町村や県、国などのより大きな単位が行う」という考え方。



#### 市町村合併

市町村合併は、市町村の行政能力の向上や財政基盤の強化、生活圏の拡大への対応に加え、これまでの地域社会と行政との関係を見直し、住民自治のあり方を含めた新たな地域社会づくりを考えていく機会ともいえます。

同時に、合併により地域の伝統や文化が失われるのではないかと、地域の住民の声が行政に届きにくくなるのではないかと、役所が遠くなり今より不便になるのではないかとといった住民の不安があり、これらの懸念の解消が必要となります。

## (2) 新市における地域自治のあり方

### 地域自治の目的

合併による行政区域の広域化に対応した新しいまちづくりを進めていくためには、新市全体としてのまちづくりが必要です。一方、地域の特色を生かし住民の声を反映したまちづくりも必要であり、新市では、この2つが均衡した仕組みをつくることが重要です。また、この仕組みの1つとして、地域自治組織の設置が考えられます。

### 地域自治組織設置の機能

新市における地域自治組織設置の機能として、次のことがあげられます。

- ア．市町村合併による行政区域の広域化に伴い住民の意見が新市の施策に反映されにくくなるのではないかと、などといった懸念への対応
- イ．新市において住民自治を強化するとともに、住民に身近な事務を住民に身近なところで住民の意向を踏まえて効果的に処理する仕組みの整備
- ウ．住民と行政が連携する協働のまちづくりの推進

### 地域自治組織の具体的機能

上記の機能を果たすため、地域自治組織は、具体的に次のような機能を備えます。

- ア．「地域の住民の意向を十分に把握・集約し、市政に反映させる機能」  
新市において現在の3市町村ごとに地域住民、自治組織の代表等からなる地域協議会（地域自治組織の一部として設置）を設置し、地域住民の意見集約を図るとともに、それを新市の市長等に対して意見具申できるものとしします。
- イ．「住民に身近な事務を住民に身近なところで処理する機能」  
新市の事務を、統一的に事務処理を行うことによって効率性、効果性が高まるものと、地域ごとに住民の声に耳を傾け住民の利便性や地域の実情に応じた対応が望まれるものとの区分し、後者については、住民に身近で住民の声が届きやすく、また、地域の実情に目配りができるところ（総合支所機能を持つ現在の旧町村役場）で事務を行います。
- ウ．「行政と住民や地域の諸団体が協働して担う地域づくりの核としての機能」  
地域の個性や資源を積極的に活用し、地域の特性を活かしたまちづくりを進めるため、行政と住民や地域の諸団体が協働によって地域運営を行

う仕組みづくりが必要であることから、地域自治組織をその核と位置づけ、企画、意思形成から実施段階を含めた協働を推進するとともに、協働に向けた住民等の活動を積極的に支援します。職員が今まで以上に地域に密着できる体制づくりを行います。

### 地域自治組織の具体像

- ア．現在の伊那市の7地区（旧町村単位）には、地方自治法による地域自治区を設置し、地域自治の充実を図ります。合併を契機に、住民意識の高揚をはかり本来の住民自治の姿をつくりあげることが必要です。そのためには、住民への情報提供や、十分な話し合い、行政のサポートが必要です。伊那市の区域では、地域自治区を設置することにより、従来の地区ごとの自治の伝統を活かしながら、地域の実情を反映させ、地域自治の充実を図ります。
- イ．高遠町、長谷村の区域には、合併特例法による地域自治区を10年間設置します。新市において周辺部となる2町村においては、地域住民の声が新市の運営に活かされていくことが求められています。地域自治区の中に地域協議会を設置し、住民代表の意見を反映させます。さらに地域自治区には特別職の区長を置き、地域に一定の権限を与え、地域のことは地域で決定できる制度を一定期間確保します。さらに総合支所機能を持つことにより、住民に密着したサービスを提供できる体制を確保します。
- ウ．地域自治組織の制度は、あくまで地域自治を充実するための仕組みです。地域自治の充実は、地域住民自らが創り上げることで可能になります。新市においては、地域住民と行政との協働により地域自治を確立することが求められています。高遠町、長谷村の地域自治区には10年間の期限を設定していますが、10年経過後の地域自治組織については、時代背景の変化や、地域の事情を踏まえて、伊那市の地域自治組織との整合性を図りながら、より良い住民自治のあり方をつくりあげていきます。

### （3）住民自治や協働のまちづくりを進めるためのルールづくり

新市において、地域自治組織などの仕組みを核としながら、行政と住民、地域の諸団体が協働してまちづくりを進めていくには、それぞれの役割と責務を明確にする基本的なルールが必要です。こうした積極的な協働と参画によるまちづくりを進めるためのより所のひとつとして、住民と行政の協働基本方針\*20を策定し

---

\*20 協働基本方針：市民と行政の協働によるまちづくりを推進するための基本方針。

ます。また、将来的には自治基本条例\*<sup>21</sup>等の設置も検討し、「住民が主役のまちづくり」を進めます。

---

\*<sup>21</sup> 自治基本条例：自治体の組織や運営に関して基本的な事項を定め、自治体によるまちづくりの方向性を示す条例。