

# 内発的発展論から見た高崎の課題・市民の選択

熊 倉 浩 靖

## Problem of Takasaki, Selection of Citizens from the Viewpoints of the Endogenous Development Theory

Kumakura Hiroyasu

### Summary

Takasaki has a history of four hundred years also has a history of one hundred year since the city status was given. The process itself is interesting in terms of spontaneous development and moreover the city took a wild turn after the Heisei Municipal Merger.

Takasaki became the largest city with a population of 370 thousands in Gunma prefecture and also became the shortest strategy stop of the third national axis connecting between the East Asia and the Japan Sea, and Tokyo and the Pacific Ocean.

Meanwhile, the new Takasaki City was formed due to the merger of the former Takasaki City and surrounding five towns and a village and you see that the new city currently consists of 58 communities by elementary school zone. It followed the policy of the former Takasaki City putting much value on the structure consisting of 32 elementary school zones or communities and their individual developments.

Serving as the strategy stop of the third national axis is the core issue of a municipality in addition to improvement of administrative services, and the activities getting a foothold on 58 elementary school zones or communities are the true picture of the autonomy of Takasaki citizens.

Those activities will be appreciated if they leverage an advantage of the location, the history and the culture. I discussed Takasaki City in terms of a foothold on 58 elementary school zones or communities and showed that the city used to be such a city but is still or now a very promising city of spontaneous development.

## はじめに

北條勇作先生から、今年度でご退官されるとのお話をお聞きし、耳を疑った。お互い、そういう年になったのかと思うと、感慨も一入である。先生とは、県央地域の未来を考える「理想の都市群建設研究会」でお会いしてから、本学の産業研究所の研究会等で度々お会いし、学術的な問題だけでなく、実践的なまちづくり課題についても、多くの教えをいただいた。たしか玉野井芳郎先生をお招きして会を重ねた群馬地域主義集談会でも一緒だったと思う。

そこで今回、先生のご退職を記念する論集に一文を寄せることを許されたことに際し、高崎というまちの地域づくりに関する実践的な問いかけを、私が講義枠として与えられている内発的発展論の立場からまとめさせていただきたいと思う。

ご案内の通り内発的発展論は、1970年代の半ばに、北欧と日本で、それぞれ独自に提起された、西欧的近代化論とソ連型社会主義論に対する「もう一つの発展」の形で、わが国においては社会学者・鶴見和子先生を中心に深められたが、経済学的・地域政策学的理論としては玉野井芳郎先生の地域主義とほぼ同一の概念である。今回の枠組みも玉野井先生の次の定義を基本とする。

地域主義とは、一定地域の住民（地域に生きる生活者たち）が、その地域の風土的特性（自然・歴史・風土）を背景に、その地域の共同体に対して一体感をもち、地域の行政的・経済的自立と文化的独立性（経済的自立をふまえて、みずからの政治的・行政的自律性と文化的独自性）とを追求することをいう。（『地域分権の思想』1976年、カッコ内は1979年以降の使い方）

玉野井先生は、「地域住民の自治を強調」し、「地方主義」と識別するため、「内発的地域主義」という言葉も多用した。

経済的自立というのは、閉鎖的な経済自給を指しているのではない。アウトプットよりもインプットの面で、とりわけ土地と水と労働について地域単位での共同性と自立性をなるべく確保し、そのかぎりでも市場の制御を企図しようとしている。政治と行政については、「自律」という表現を用いているように、地域住民の自治が強調されている。そこでは政治と行政との連結が示すとおり、政治といっても国レベルの政党政治と混同されてはならない。アイデンティティの発見、またはアイデンティフィケーションの確立というのは、いうまでもなく社会認識の根源的契機にかかわる問題意識である。人間がみずからの生の現在の関心を、そこに生きる地域、すなわち人間活動のトータルな場にかけるというのは、この定義が含む最大の思想性をあらわすものといえる。（『地域主義の思想』1979年）

上記の論理的枠組みで高崎の歴史を見直し今日的課題解決の方向に僅かなりとも寄与していきたいというのが本論の趣旨である。まずは高崎の歴史を地域主義の視点から見直してみよう。

## 1. 私たちはどこにいるのか

### 1.1 高崎400年

高崎というまちは、慶長三年（1598）、井伊直政によって開かれた新興のまちである。

その前史をどこに求めるかには2つの考え方がある。一つは、対象となる土地を固定し、旧石器・縄文から現代まで、高崎とよばれるエリアがどう変遷してきたかを捉える方法である。もう一つは、人の動きを重視し、地域としての高崎がどう経営されてきたかを問う捉え方である。後者では、時に中心が、いわゆる高崎の外にある場合もあるが、今回は、後者の視点に立ちたい。ただ単にあるエリアを固定しての歴史叙述では、人々によって形成されてきた地域アイデンティティ、アイデンティフィケーションの営みを浮かび上がらせることは難しいからであり、地域経営という発想が地域主義には不可欠だからである。

その考え方に立った時、旧・箕郷町の箕輪に井伊直政が入城した点が、高崎の前史としてクローズアップされる。関東有数の名城であった長野氏の箕輪城が永禄九年（1566）、武田軍に落とされて以降、箕輪城は主を次々と変えていくが、天正十八年（1590）徳川家康の関東入国に際し、徳川三傑のひとり井伊直政が十二万石で封じられた。箕輪城を核とする長野氏の地域経営と井伊直政以来の地域経営。この断続の中に高崎は都市の基盤を築いてきた。

井伊氏の高崎に連なる要素として、長野氏自身が、箕輪城を中心に、今日の高崎市域を核地域として、いわゆる西毛地域の大小の勢力を糾合して、越後の長尾氏と共に藤岡市平井にあった関東管領山内上杉氏を支えていたことも大切なポイントと見られる。主は変われども、地域の構造的把握としては継続していたと見られるからである。

家康の関東入国の意味は、命じた秀吉と受け入れた家康とでは、大きく異なっていた。

秀吉にとっての家康関東転封は、権力中枢からの排除であった。内海と泥湿地、火山台地が広がるばかりで、京・大坂とは比べものにならない低い生産性。鄙への放逐。

しかし秀吉は、家康を明らかに見くびっていた。家康は早速、江戸城（と言っても本当に小さい城だった）を中心とした円周状に腹心を配置していく。南から、本多忠勝・大多喜城十萬石、大久保忠隣・小田原城六万五千石、井伊直政・箕輪城十二萬石、平岩親吉・厩橋城三萬三千石、榊原康政・館林城十萬石。大多喜城は南総の里見氏に、館林城は常陸の佐竹氏に、箕輪・厩橋両城は上杉氏と真田氏に対するため。有名な武将ばかりだが、わけても本多・井伊・榊原は徳川三傑（三人衆）と称される腹心中の腹心。戦争も減法強かったが、大名工作・領民安堵でもずば抜けた才覚を示し、徳川国家の礎を築いた人々である。

慶長三年（1598）秀吉の死と前後して、家康は、直政に箕輪城を新開地に移すことを命ずる。ポスト秀吉・徳川国家建設を意識した動きである。築城に際して直政は、箕輪の龍門寺住職・白庵の進言を入れ高崎と命名。白庵も高崎に移り、その名も高崎山龍広寺が開かれた。

したがって直政は、1600年の関ヶ原には高崎城主として参戦。戦いの口火を切り、敵将・石田三成の近江佐和山城を預かることになるが、戦傷により2年後に没。やがて高崎は、老中を歴任し

た安藤家・大河内松平家の居城になっていくことは、周知の通りである。

話を戻せば、家康は、江戸を中心とした国土プランを形にしていく。高崎・前橋が江戸から100キロ、25里にあることはよく知られているが、宇都宮も水戸も甲府も全て同じ距離。そして高崎は中山道と例幣使街道、三国街道の分岐点。宇都宮で奥州街道と日光街道が分岐。甲府へは甲州街道、水戸へは水戸佐倉街道が結ばれる。東海道側は、箱根の関所を挟んで小田原と三島が対置し三島までが同じく100キロ。江戸を取り囲む半径100キロの円周が徳川国家の首都圏となる。その要に幕閣を支える城が配置されていく。宇都宮が東照宮管理の、水戸・甲府・館林が將軍スベアの御座所とすれば、高崎・前橋は幕閣最高位官僚の城の典型であった（前橋は、慶長六年（1601）平岩親吉の甲府移封に伴い雅楽頭家・酒井氏が入城。十五万石まで加増。酒井家は寛延二年（1749）姫路に移るが、井伊家と並んで大老となる家柄。高崎・前橋の位置づけは酷似している）

ここまでは国家・国土プランでの高崎の位置づけである。興味深いのは、この後である。幕閣最高位官僚が殿様ということは、藩主は江戸常駐である。殿様は滅多に地元には帰らない。そして与えられた石高は高いが、高崎・前橋の実際の藩領は狭い。金沢藩や伊達藩、弘前藩や薩摩藩にイメージされる殿様と家臣団を中心とした一国一藩型の地域経営とはほど遠い。

いきおい、そこに暮らす人々、今の言葉で言えば生活者は、多様な換金作物を自ら開発し、工・商を興すことになる。「まちは町民が管理し農工商の持続的発展を進め、殿様は幕政に専念してもらおう」というポリシーが実現する。一国一藩型の地域経営も一つの地域主義かもしれないが、国政担当者を常に支えながら、地域経営は町民（農工商の生活者）が自ら行うという形は、もう一つの地域主義（内発的発展）と言ってよい。

高い換金性を持った畑地＝在によって支えられながら、信越・日光と江戸を結ぶ流通・情報の拠点として、町民がまちをつくっていく。その一つの成果が、太田蜀山人が京都から江戸に帰る途次「（高崎）赤坂町に書肆あり…中山道にてはじめて書肆を見る」「高崎の駅舎にぎはしく江戸にかえりし心地」（『壬戌紀行』）と記す文化都市としての賑わいとなった。

また秤の製造・検査・販売は、承応二年（1653）西国三十三カ国は神家（京）に、東国三十三カ国は守随家（江戸）のみに独占的に認められたが、守随家の支店が名古屋と高崎に開かれ、三代目彦三郎の墓は高崎にあることにも、高崎の位置づけと性格が偲ばれる。

## 1.2 高崎市100年

その高崎。明治維新时期は順風の中にはなかった。藩主が幕閣中枢に位置していたからだけではない。むしろ町民側に、政治の混乱による重負担がのしかかっていたからである。

先に太田蜀山人の『壬戌紀行』を引用した際「高崎の駅舎」とあったように、高崎は城下町で宿場でもあったが、鉄道が通る前から「駅」と呼ばれていた。駅は馬を乗り継ぐ場。伝馬制度と言う。伝馬の用意は地元負担。それも高崎藩ではない。負担の主は町民。中心は新町（現あら町）。幕末、混乱が高まると、伝馬の要請も急増。町民は負担にあえぐことになる。

文久三年（1862）伝馬資金確保のため芝居・角力・見世物・飯盛女解禁を求めて駆け込み急訴。御伝馬騒動と言うが、訴えは退けられ、入牢五名、手錠・腰縄・居町払い八十余名の厳罰。金はな

く負担は重く弾圧は強くの三重苦に陥る。

御一新後も、一度は決まった県庁が結局は前橋に。存亡の危機に直面する。

対策案は、伝馬の駅から鉄道の駅への「駅」の革新。桑への悪影響を恐れて排除されていた鉄道を積極的に受け入れ、新町郊外に鉄道駅が開かれる。時に明治十七年（1884）。江戸時代、中山道と例幣使（日光参詣の勅使＝天皇代参）街道の分岐点として、利根川水系最上流の河岸を南部・倉賀野に持つ地域として、水陸通運の重要性和鉄路の持つ革命的効果を計算してのこと。

同年、陸軍歩兵第十五聯隊が高崎城内を本営に創設され、駅と軍とが県庁に代わる都市基盤となる。明治二十八年には町制施行。事は順調に進んだかに見えた矢先、第十五聯隊から明治二十一年から三十五年における腸チフス発生状況を挙げて水道完備を訴える要望書が出された。高崎の水では軍隊を維持できない。県庁に続いて軍隊も出て行ってしまふ……高崎は再び存亡の危機に直面した。この只中の明治三十三年（1900）市制施行。

5年後、初代高崎市長・矢島八郎（御伝馬騒動首謀者の一人）は、この危機に対して、都市戦略「市是」を発表する。矢島市長の演説に曰く、「就中、水道敷設事業の如きは市の盛衰興亡に関する最要急務に属するをもって、市は全力を集中してその完成を速やかならしめざるべからず」。

そして明治四十三年（1910）、浄水場給水開始。日本で20番目。もちろん県内最初である。

古いだけではない。百年以上経った現在も現役。わが国最古参の浄水場である。百年以上も現役でいられるのは、緩速濾過という方式を採っているため。原水を何層もの砂利層をゆっくりと通過させ、水中のごみや不純物を砂の表面と砂層の微生物群で分解する方式。薬品を使って急速に濾過する方式に対して緩速濾過と言う。わが国の浄水場では傍流になり全国給水量の5%程度と言われるが、皇居に給水する武蔵境の浄水場もこの方式。本当においしい水が作られる。

最初の浄水場は剣崎に開かれたが、戦後、そのおいしさに惚れ込んだビール会社が高崎に進出。剣崎の隣に同方式の若田浄水場を要望。飲料・医薬・食品メーカーの立地を促進。施策によって禍を福に転じた模範例となる。

矢島市長は、市是第1期として、この水道敷設に合わせて、教育設備の完成、市役所庁舎・伝染病院改築、道路改修、商工業の発達、財源の強固化、公園地の完成を実現し、第2期においては、上水道完成、市域拡大、市区改正、商工学校設立、道路溝渠改修を上げた。

注目すべきは教育、わけても商工学校の整備と伝染病院改築で、高崎の強みを嵩上げし人材を育成するとともに弱さを克服しようとする意思が明確である。一方で意外に蚕糸業関係の施策が少ない。ここは前橋等との違いかもしれず、高崎の近・現代史を見直す上での検討課題である。

話を戻すと、剣崎浄水場工事を請負ったのは、矢島を師と仰いだ井上保三郎であった。建設業を中心にあらゆる産業を興し、高崎の代名詞とも言える白衣大観音を自力で建設、市に寄贈した人物である。保三郎の息子が、戦前はブルーノ・タウトと工芸運動を進め、戦後は群馬交響楽団・群馬音楽センターの生みの親となった井上房一郎である。井上父子は、あらゆる事業を市民参加で進めたが、根にあったのは御伝馬騒動の精神であった。駅周辺の町名「八島町」も、初代市長・矢島八郎を顕彰しての町名である。

矢島から代表してバトンを受け取った形になる井上父子を通して概観すれば、高崎の市としての

100年は、市制施行と市是具現の最初の四半世紀、軍都・商工業都市としての完成と戦争・敗戦による挫折（大正から戦前）を経て、群馬交響楽団（1945年）と群馬音楽センター（1961年）に象徴される戦後の民主的な業務・文化都市としての再出発となる。1957年の高崎経済大学開学と1962年の日本最初の卸商社街＝問屋団地開業が、この再出発に重なる。まさに戦後に、あるべき日本の姿を一地方都市として具現したと言って過言ではない。

井上房一郎が、群響（当初は高崎市民オーケストラ）創設に際して理念・スローガンとした「物がなくてもできる文化活動。敗戦で打ちひしがれている人々の心に燈を灯せる活動。世界の人々と共通の言葉を持ち、日本が平和・民主で復興することを示せる活動。それは音楽だ。オーケストラだ。」という言葉に、全てが集約されている。

そして井上は、必要な資金を可能な限り提供する一方で、矢島八郎や父・保三郎がそうであったように、地域の人材が力を合わせて地域資源を掘り起こし活用していく具体の方向として、市民とオーケストラのためのホール建設の市民運動を起こしていく。戦後の高崎と言えば例に出されることではあるが、建設資金三億五千万円のうち、三分の一近い一億円が市民の拠金で賄われる、そうした運動を興していく。町内会単位、企業・団体単位で寄附が集められ、群馬音楽センターは完成する。「昭和三十六年ときの高崎市民之を建つ」の碑は、今も、その精神を伝え続け、市民もまた、群馬音楽センターを大切に使い続けている。

鶴見和子先生は、2006年に発売されたDVD「回生—鶴見和子の遺言」の中で、欧米の近代化論も欧米の内発的発展の形と言われているが、ここに見られる高崎の歩みは、地域に根ざした日本型近代化、欧米社会と呼応する内発的発展の一つの開花であった。

しかし、いわゆる高度経済成長が始まると、残念ながら、高崎も、その波に呑み込まれてしまったようだ。この期間、それ以前ほどの独自の歩みを見せたとは言い難い。なぜ、そうってしまったのか。それとも、そうした見方は皮相的なものなのか。この期間の解明は、今後の高崎を考える上で、一つの課題であることを自覚しておきたい。

### 1.3 そして新・高崎市

さて、1990年代以降、高度経済成長が収束し他に模範がなくなる中で、高崎は、新たな挑戦を余儀なくされている。

まさに今の問題である。これを考えるには、3つのアプローチが必要と見られる。第1は、高崎の客観的な位置づけ。第2は、都市としての力。とりあえず行政能力として評価しておこう。第3は、高崎の持つ内部構造とそれがもたらすであろう内発的発展の可能性である。

まず第1の側面で言えば、国土軸上の高崎の位置を確認しておけばよいであろう。1980年代以降、紆余曲折を見せながらも進んだ国土整備の上での高崎の位置である。極めて雑ばくに言えば、新幹線網・高速道路網の整備によって「関東と信越つなぐ高崎市」の位置付けがますます明確になってきたということである。とくに北陸新幹線が金沢にまで延伸されることで、東京から太平洋ベルトで関西・九州へと繋がる第1国土軸、東京から東北・北海道に至る第2国土軸に対して、高崎は、東アジア・日本海と東京・太平洋とを日本列島を横断する形で結ぶ第3国土軸の要の位置を持

つことがますます明確になっている。都市としての戦略とすれば、第3国土軸のコントローラーとしての役割に焦点を絞ればよいだろう。

しかし、それは、そのまま高崎に暮らす生活者のあり方を決めるものではない。むしろ、そうした条件や都市戦略は都市戦略として、私たちは、どう生活者としてあるべき地域と生活を持続的に発展させていくかが問われている。このことをとくに心したいのは、戦後の再出発時の輝き・独自性に比べて、高度経済成長期の高崎は影が薄いからである。同じ過ちは繰り返せない。

そこで重要となるのが、第2の側面、都市としての、あるいは地方公共団体としての高崎の力と課題の客観的な評価である。内発的發展論を議論する際、客観的な評価にかける恐れがあることは、つとに指摘されている。そのためにも、この評価から出発してみたい。

## 2. 高崎の課題

### 2.1 評価の手法

評価の手法として、都市行政評価ネットワーク会議として出発したベンチマーク手法による行政サービスの客観的評価手法を提示したい。

2010年10月1日現在の総務省調査「地方公共団体における行政評価の取り組み状況」によれば、一般の市区町村における行政評価の導入は、709市区のうち554で84.1%、941町村のうち280で29.8%となっているが、市区町村独自の指標設定がほとんどで、指標設定の適正さや指標値・達成度の全国位置を確認できないため、施策改善や総合計画の進行管理に活かせない状態におかれ、評価疲れさえ生じているという意見が挙げられている。特に、法制度上、基礎自治体が担わざるをえない施策において、その傾向が強い。

言い方を変えれば、各自治体では、施策、事務事業に即した形で行政評価システムを導入したものの、①各市が独自に評価方法を採用しているため、他の自治体との比較・検討が難しく、いわゆるベスト・プラクティスという行政評価の特性を生かしにくいこと、②住民に身近なサービスに対する評価例が少なく、住民にとって親しみにくい評価体系になりがちなため、住民の参加・協働が得にくいなどの問題が発生している。

あるいは「評価」という言葉が持つ価値付けと行財政改革＝業務・コスト縮減の意識から、業務を廃止・縮減するためだけの行政評価イベントが独り歩きし、持続的に実施すべき業務の効果・効率的な施策改善には役立っていないという現象も出始めている。

その解決策として、評価の導入目的の明確化と目的に見合った制度設計、既存の評価制度の改善・活用と並んで、基礎自治体間でのベンチマーキングが求められ出した。

自治体間ベンチマーキングとは「他自治体との比較により、評価の活用に資する知見を得る手法」である。そこで私たちは、2001年度の総合研究開発機構の研究を嚆矢に、米国ICMA（International City/County Management Association 国際都市経営協会）の業績測定比較（comparative performance measurement）モデルなどを参考に、コスト情報を重視したベンチマーク・モデルを提案・導入し、2005年11月15市を発起人に都市行政評価ネットワーク会議

(Municipal Evaluation Consortium) を発足させた。12の施策から始めたが、参加市区町は80を超え対象施策も20に広がっている。指定都市・中核市・特例市を含む市区中心なので、80という数は全市区809の1割に当り、数値が示す基準性や偏りの評価に妥当性が得られる水準に近付いている。

ベンチマーキングの対象を施策評価としたのには、2つの理由がある。第1は、事務事業では数が多すぎ、かつ自治体の捉え方の差異が大きく比較しにくいこと、第2は、根拠法令等に基づいての全国比較が容易で、総合計画の進行管理や住民説明は概ね施策レベルで行われているからである。

詳細は、日本評価学会『日本評価研究』第11巻第2号(2011年)に寄稿した拙論「都市行政評価ネットワーク会議 自治体業務改善のためのベンチマーキング」をお読みいただきたいが、基本指標(当該事業を取り巻く状況=自治体の特性・資産・課題等の数値化)、結果指標(自治体としての施策業務内容=行政サービスの投入とその結果で、企業経営で使われるinputとoutputが共に出てくる場合もある)、成果指標(行政業務に対する住民の対応=利活用度等で、企業経営で求められるoutcomeではなく、あくまでも住民の利活用度を測定・比較)、コスト指標(自治体としての施策業務内容と行政業務に対する住民の対応をコスト面で比較)という4構成からなる比較評価手法を導入し、20の施策群を対象に偏差値と自治体別カルテの導入ができるまでに成長している。自治体別カルテにより、高崎の水準と課題を抽出しておきたい。

## 2.2 高崎市の行政サービスの水準と課題

2010年度データに基づけば、高崎市の行政サービスの水準と課題は、次のように整理される。

### 2.2.1 成人健康診査

参加都市平均レベルでは、特定健診実施率を含むほぼ全項目で変化がない中、特定保健指導実施率が下がっており、特定健診は広がっていない現われと言わざるをえない。

その中で、高崎市は、全体的に標準的な数値となっており、10万人対死亡率・3大死因+糖尿病死亡率も標準的で問題は少ない。特定健診の対象者も絞り込まれているが、あえて言えば、実施率がさらに高まることが望まれる。

### 2.2.2 妊婦・乳幼児健診

参加都市平均レベルでは、09年度とほぼ同じ数値となっている中、高崎市は、コスト・対象者率は標準的だが、受診者率等は高めで、市民の利用度は高い。

周産期死亡率が高めなのが目につくが、08・09年度は参加都市平均を下回る数値なので、一過性の高さが見られる。これが長引くようなら要注意。

### 2.2.3 市町村国保

08年度まで遡って比較すると、参加都市平均レベルで、被保険者1人あたり給付金・決算額、一般会計からの繰入率が確実に上がっていることが分かる(給付金：221,399円→231,839円→240,839円、決算額：341,398円→356,164円→362,285円、繰入率：7.0%→7.2%→7.7%)。

望ましい傾向とは言えない中で、高崎市は、高齢化率・被保険者率は標準的だが、給付金は抑え

気味である。被保険者1人あたり決算額は標準的で、一般会計からの繰入金・繰入額はかなり低い数値に抑えられている。従事職員1人あたり被保険者数が多いことも特徴的で、職員配置の適正化等の改善と職員の努力が伺える。問題はないと見られるが、年々、給付金・決算額・繰入額ともに増えていることに注意を払っておくことが良いと見られる。

#### 2.2.4 保育所サービス

参加都市平均レベルで見て、従事職員1人あたり保育児童数・保育士1人あたり保育児童数・実質充足率に象徴されるサービス水準は、ほとんどの設置・運営形態でも、09年度に比べて明らかに改善されている中で、高崎市は、民間保育所中心の運営を進められ、コストは抑えられているが、市立・民間ともに、保育士1人あたり保育児童数が参加都市平均を1人以上上回っている。法定数には達しているのだろうが、のぞましい数値ではない。08年度からの変化もほとんどない。

計画的な保育士増員の施策・支援が早急に必要と見られる。待機率は僅かながらあり（1.3%）、この解消も喫緊の課題と見られる。

#### 2.2.5 学童保育サービス

参加都市平均レベルで見て、1施設あたり保育児童数・指導員1人あたり保育児童数・保育学童1人あたり保育スペースに象徴されるサービス水準は、ほぼどの設置・運営形態でも、09年度に比べて悪くなっている。

その中で、高崎市は、公設民営中心の全学年タイプが小学校数を上回る形で設置され、開設時間も他市平均に比べて長めにとられている。

コストはほぼ標準的で、まだ広くはないとはいえ、懸案であった公設民営施設における保育児童1人あたり保育スペースが改善され、平均値で厚労省ガイドライン（1.65㎡以上）を超えたことは特筆できる（1.95㎡）。この状況がさらに進むことが望まれる。

#### 2.2.6 介護保険

08年度まで遡って比較すると、参加都市平均レベルで、要介護・要支援認定者率は増加しているのに対し（3.41%→3.69%→3.73%）、要介護・要支援認定者1人あたり決算額・一般会計からの繰入額・繰入率はほぼ一定で、各市町が努力・工夫している様子が伺える。

その中で、高崎市は、標準的な高齢化率、要介護・要支援認定者率の状況で、在宅・地域密着・施設ともに被介護者1人あたり給付金が高いにもかかわらず、要介護・要支援者1人あたり決算額・一般会計からの繰入額を標準的な数値に止めている。

提供データだけでは、その内実は分からないが、相当な努力・工夫がなされていると見られる。その意味で、ベスト・プラクティス都市の一角を占めていると言える。

#### 2.2.7 スポーツ施設管理運営

参加都市平均レベルでの数値変化は少なく、施設としての整備は一段落し活用が課題となっていることが一層鮮明になってきたとみられる中で、高崎市は、全体的に標準的。統合型スポーツクラブ加入者率を上げていくことが課題だろうか。

#### 2.2.8 図書館

08年度まで遡って比較すると、参加都市平均レベルで、利用者（入館者）率・貸出者率ともに

増加傾向にある（利用者率：282.0%→292.3%→321.3%、貸出者率：134.9%→138.4%→152.9%。他の項目は、出入りはあるものの変化は少ないと見られ、また、他のスポーツ・社会教育指標の利用者率の変化が少ない中で、図書館利用者率の増加傾向は特筆される）。

その中で、高崎市は、利用者率・貸出者率ともに下がり続けている。あるいは計測のできていない館があるのかもしれないが、提供データによる限り、利用者（入館者）率は参加都市平均の半分。そのためコスト高となっている。新しい中央図書館が開館されたので、数値がどう変化するか、楽しみである。

### 2.2.9 公民館

参加都市平均レベルでの変化は少なく、施設・活用ともに安定していると思われる中、他機能兼務の実態を尋ねたところ、地域の窓口を兼ねた諸証明発行等の行政機能が半数、図書館や資料館等の他の社会教育機能は4分の1程度あることが分かった。学びを通じた住民自治・地域づくりの拠点としての機能が伺える。

その中で、高崎市は、全体的に標準的と見られる。職員に占める社会教育主事有資格者率が着実に増えていることは望ましい変化と見られるが、利用者率が下がり気味。施設許容量を超えている可能性があり、施設利用の新たなルール作りが必要かもしれない。

### 2.2.10 文化会館

参加都市平均レベルでの数値変化は少なく、施設としての整備は一段落し、活用・コスト・人員管理が課題となっていることが一層鮮明になってきたと見られる（正規職員・嘱託等が共に減り指定管理者職員比率が高まっているが、一時的傾向かどうかを今後判断していく必要がある）。

その中で、高崎市は、高い利用者率・座席回転率を示している。投資コスト（市民1人あたり管理運営コスト）はやや低い程度だが、利用者コスト（利用者1人あたり管理運営コスト）はかなり低めというのは、大変好ましいコスト構造と見られる。高い照明・舞台・音響等技術専門職率も生かされていると見られる。

### 2.2.11 博物館・美術館

施設の性格により利用者率や講座の開催回数・参加者数等に大きな違いがあり、それぞれ独自の運営が課題になっているが、参加都市全体の傾向として、文化会館同様、指定管理者職員の率が高くなっている。しかし文化会館以上に専門性が求められる施設だけに、専門性の担保と管理・運営のコスト管理が一層重要な課題となってきたと見られる。

その中で、高崎市は、コストは標準的で、施設の数が多いものの、利用者率は低めと言わざるをえない。質の高さに満足していないだろうか。市民の参加を促す積極的な施策展開が期待される。歴史・民俗系の講座開設回数・参加者数の低下の原因を分析しておくことが必要と見られる。

### 2.2.12 市道整備と交通安全

交通事故の内実を掘り下げるため、人身事故・物損事故の両事故の数を聞くこととした。まだ人身事故だけの数値を出されている都市もあるが、全体の状況が見られるようになってきている。

その中で、高崎市は、提供データによれば、市民10,000人あたり交通事故死傷者数は群を抜いて多く、参加都市平均値の倍を超えている（参加都市平均値74.4人。高崎市161.1人）。08・09年度も

高い数値だが、それをさらに上回っている。非常事態宣言が出されてもおかしくない数値である。

市民1人あたり自動車登録台数は、むしろ少ない方なので、市民1人あたり自動車登録台数は、交通事故死傷者数が多い原因とは言えない。そこで市道改良率を見ると、低いと言わざるをえない数値が出ている（参加都市平均値59.4%、高崎市49.2%）。絶対量としては歩道設置も少ない。市民の交通安全意識、運転ルールの順守に加えて、計画的な市道改良、歩道設置、交通安全施設設置が早急に必要と見られる。

### 2.2.13 消防・救急

08年度まで遡って比較してみると、参加都市平均レベルで、市民10,000人あたり救急車出場件数は明らかに増加し、供給者平均到着時間も延着傾向が強まっていることに対し（出場件数：356.3件→364.4件→380.9件、到着時間：6.9分→7.4分→7.4分）、消防署員に占める救急救命士比率（15.8%→17.0%→17.8%）、救急車に占める高規格救急自動車割合（88.6%→90.9%→92.0%）を着実に伸ばすことで、懸命の対策が講じられている。

その中で、高崎市は、全体的には標準的だが、救急車平均到着時間は延着傾向が年々強まっている。道路事情の問題も多いと思われる。交通安全部門、消防・救急部門、道路整備部門で情報を共有して、延着傾向に歯止めをかけ改善していくことが必要と見られる。

### 2.2.14 水道施設整備・運営

指標としては安定してきたと見られる中で、高崎市は、有収率のデータがないが、有効率は標準的で、配水池貯蓄能力は高く、経営指標も標準的。気がかりなのは施設利用率と石綿セメント管比率の高さで、施設改善に今後経費がかかるおそれが大である。

### 2.2.15 汚水処理施設整備・運営

提供データの範囲内だが、データを08年度まで遡って比較したところ、参加都市平均レベルで、下水道・集落排水・合併浄化槽・コミュニティプラントの4事業合算の汚水処理原価は減少傾向を示し（417円→363円→343円）、下水道経費回収率（対総額）は増加傾向を示している（48.4%→56.6%→63.7%）。経営が安定に向かっている証拠と見られる。

その中で、高崎市は、下水道を中心に、汚水処理施設整備人口比（80.2%）・使用人口比（76.0%）は標準的な数値で、下水道経費回収率も標準的。

### 2.2.16 ごみ収集・処分

04年度以来、市民1人1日あたりごみ排出量は確実に減ってきたが（総排出量で毎年30g減）下げ止まり傾向が見られ、リサイクル率も上げ止まり傾向（20～21%）となったようである。

その中で、高崎市は、生活系を中心に市民1人1日あたりごみ排出量は多く（生活系718g、事業系257g、総収集976g、総排出1,045g／参加都市平均値は、生活系657g、事業系245g、総収集902g、総排出963g）、市民1人1日あたりリサイクル量・率ともに低い数値に止まっている（リサイクル量156g、リサイクル率14.9%／参加都市平均値は、リサイクル量196g、リサイクル率20.9%）。そのため市民1人1日あたり最終処分量はかなり高い数値となっている（154g／参加都市平均値は93g）。コストはかなり抑えられているが、ごみ減量・リサイクル推進の市民運動が必要な時期になっているかもしれない。

### 2.2.17 公文書開示・広報サービス等

市公式サイトへのアクセス数はカウントの違いもあって比較しにくいことから、ネット活用の実態を聞いたところ、書式等のダウンロードは全市町が、電子申請は4分の3が、施設予約と電子入札は3分の2の市町が行っていることが分かった。

また08年度まで遡って比較すると、参加都市平均レベルで、広報発行コストは、1世帯あたりも1部あたりも着実に減っている様子が明らかになった（1世帯あたり837円→781円→677円。1部あたり47円→44円→37円）。

その中で、高崎市は、広報月2回発行タイプで、大変多い情報量を提供している。コストが抑えられている点も特徴的で、パブリック・コメントに付された案件数、1案件あたりパブリック・コメント意見数ともに多く、市民1人あたり市公式サイト・アクセス数も年々増えている。非開示率も高くなく、情報公開・情報交流は盛んなまちと言える。

### 2.2.18 届出・諸証明交付・税務証明交付

市以外の機関への委託は郵便局を除いては非常に少ないことが再確認できたが、自動交付機は3分の1の市町で導入している様子が伺えた。平均手数料は諸証明交付・税務証明交付とも08年度から上がってきているが、公用を除外した実態に即した数値になっていると見られる。

その中で、高崎市は、窓口配置・手数料等は標準的で、08・09年度数値によれば、コストも標準的。届出数に比べて諸証明交付件数が多いという結果になっているが、毎年のごとで、住民の出入り以上に、住民の活動が盛んだということだろうか。この要因を調べておくことは、高崎市の都市としての性格を把握する上で役に立つと見られる。

### 2.2.19 男女共同参画社会づくり・国際化対応

職員数等は変化が少ない中で、高崎市は、女性職員率・管理職率・議員率の低さが目立つ。

### 2.2.20 公の施設の管理運営

試行として、他の指標で扱っていない公の施設に関し、利用者率やコスト・職員管理を比較してみた。全国比較とまでは行かない状況だが、高崎市は、日帰り入浴施設を中心に多くの施設を運営している様子が伺える。

気になるのは日帰り入浴施設の利用者率と市支出に対する利用者支出率で、他市の平均的な姿に比べて低いと言わざるをえない。福祉的色彩の強い健康増進施設なのだろうか、営利を意識した日帰り入浴施設なのだろうか。施設の位置づけと実態の再確認が必要かもしれない。

### 2.2.21 消費者行政

消費者行政に関して試行指標を作成してみた。全国比較とまでは行かない状況の中、高崎市は、施設数や職員配置は少なめだが、サービス実態と利用は標準的と見られる。今後高まる需要に対しては、複数施設の配置も検討に値すると見られる。

## 2.3 小括：団体自治としての高崎市の課題

以上を整理すると、高崎市の行政サービスの水準・課題の傾向は以下が浮かび上がる。

(1) 健康・福祉等の社会保障系は、おおむね全国平均ないしそれ以上と見られ問題は少ないが、

特定健診実施率の向上、保育士の増員・支援、学童保育スペースの拡充が望まれる。

- (2) 社会教育・体育系も、全体的に問題は少ないが、提供データによる限り、全国的には増加傾向が続いている図書館の利用者率・貸出者率が下がり続けており、かつ参加都市平均値の半分程度であることは気がかりである。利用促進のソフト施策の充実・展開が必要であろう。
- (3) 都市基盤系では、提供データによる限り、特に交通事故死傷者数の多さ（参加都市平均の倍）、ごみ排出量の多さとリサイクル量・率の低さが目に着く。緊急の対策が必要と見られる。
- (4) 情報・参加・協働系では、情報公開・情報交流の積極性が高く評価できる一方で、女性職員率・管理職率・議員率の低さが目につく。意識的な配置・改善が必要であろう。

だが、以上は、あくまでも団体自治としての高崎の課題である。市民の課題は、その監視だけにあるわけではない。住民自治としての課題の選択・具現化は別の問題である。そのことを明らかにするためには、合併の経緯と理念、結果としての都市の構造を確認しておく必要がある。

### 3. 市民の選択

#### 3.1 新・高崎市に至る合併の経緯と理念

市としての高崎の出発は明治三十三年（1900）で、旧の旧市が、その時の高崎だが、明治二十一年（1888）の市制および町村制の公布により、70,000はあったと言われる町村は、この頃までに15,000程度にまとめられた。この時の市町村成立の条件は「少なくとも1つの小学校を運営できること」にあった。高崎市自身は複数の小学校を持ったが、高崎の多くの小学校は、この時に成立した町村の名前を今も使っている。例示すれば、片岡・佐野・倉賀野・岩鼻・大類・滝川・京ヶ島・新高尾・中川・塚沢・六郷・長野・久留馬・室田・車郷・箕輪・上郊・堤ヶ岡・国府・金古・倉田+烏淵・里見・豊岡・川間（八幡）・吉井・多胡・入野・新・八幡である。

戦前、旧の旧市に加わったのは塚沢・片岡（1927年）と佐野（1939年）だけで、次の大合流は1950年代後半となる。いわゆる昭和の大合併である。この時の合併の条件は、「少なくとも1つの新制中学校を運営できること」にあった。新たに高崎となったのは六郷（1951年）、新高尾・中川・長野・碓氷郡八幡・豊岡（1955年）、大類・京ヶ島・多野郡八幡（1957年）、倉賀野（1963年）、群南（1965年）で、この区域が、平成の大合併までの旧・高崎市となるが、小学校名は、旧町村名を維持した（群南はそれ以前に高崎と学校組合を作っていたので高南中の名を使用）。平成の大合併で高崎となった町村も、この時一つの中学校から出発した。例示すれば、倉淵・榛名・箕郷・群馬・新・吉井である。ちなみに全国の市町村数は10,000から3,300に減少した。

ついで平成の大合併となった。国の方針は、地球時代と構造改革に対応できる生活圏と合致した強力な基礎自治体の構築にあったが、高崎は、合併を考えるに当り、通勤・通学・購買・通院等から同じ生活環境を検討し、「同じ生活環境にある人には同じ行政サービスを」とする「高崎都市圏構想」を掲げて合併に望んだ。その後の住民自治を考えた合併政策であった。

### 3.2 58のマチからなる合衆市・高崎

そして紆余曲折を経ながら、今の新・高崎市が成立したが、明治・昭和・平成の大合併を通して、自治の基本単位である「小学校区」を常に重視し、維持してきたことは特筆される。

高崎市民は、1市+6町村の合併ではなく、明治合併以来の伝統を持つ対等な58の小学校区＝マチからなる「合衆市」という意識を強く持つことが、新たな内発的発展の基盤となる。

一般論としても、小学校区は、歴史的ゆかりから最も安定したコミュニティ、住民自治の場だが、現に高崎は、様々な活動の基本的単位として「小学校区」を意識し、施策を展開してきた。学校保健会活動、自校方式の給食、1小学校区1公民館体制などは、その象徴と言える。

昭和二十九年（1954）発足の高崎市学校保健会を例とすれば、市内の小・中・養護学校・高等学校・幼稚園・保育所（園）、学校医、学校歯科医、学校薬剤師、PTA、教育委員会などにより組織され、「生涯を通して心豊かでたくましく生きる子どもの育成」を目指し、児童生徒の保健管理、保健教育の推進、保健衛生に関する検査、研究、学校保健関係者の指導などを行っているが、学校ごとに、児童生徒の委員会、PTAの委員会があり、各校の学校医・学校歯科医・学校薬剤師、保健主事・養護教諭・給食主任・性教育主任などが一堂に会する会議を年何回も開き、地域にまで広がる活動をしている。そして毎年、全学校が集まる学校保健大会が開かれている。

自校方式の給食は、食育の基本である地域単位の地産地消が進められるだけでなく、地域の献立にまで影響を与え、さらに今日では食品リサイクルループ構築の要となりつつある。

40万人近い都市で1小学校区1公民館体制を取れている都市も少なく、地域力育成の基本である学びを通して地域課題を発見・解決する基盤ができています。ここに現在、小学校区を単位とした地域づくり協議会が根をはりつつあることは、高崎の内発的発展を強く期待させる。

（くまくら ひろやす・群馬県立女子大学教授・群馬学センター副センター長）

#### 参考文献

鶴見和子他『内発的発展論』東京大学出版会・1989年。

鶴見和子 DVD「回生—鶴見和子の遺言」藤原書店・2006年（2001年にVTRで発売）。

玉野井芳郎『玉野井芳郎著作集』全4巻（学陽書房・1990年）。

『都市行政評価ネットワーク会議年次報告』vol.1（2006年）～vol.4（2009年）

熊倉浩靖：「井上保三郎—地域における産業資本家の成立」（高崎経済大学附属産業研究所編『近代群馬の思想群像』ブレーン出版・1988年）、「群馬地域文化の先覚者—井上房一郎 95年の歩み」（高崎経済大学附属産業研究所編『群馬にみる人・自然・思想』日本経済評論社・1995年）、「都市行政評価ネットワーク会議 自治体業務改善のためのベンチマーキング」日本評価学会『日本評価研究』第11巻第2号・2011年、『井上房一郎 人と功績』みやま文庫・2011年。