

## 〈4〉 都市内分権・地域内分権の 制度と運用実態に関する研究

市政研究センター 専門研究嘱託員 美谷 薫

### 1 はじめに

近年、地方都市をはじめとして、全国の市町村における行政経営では、「都市内分権」あるいは「地域内分権」が1つのキーワードになりつつある。「都市内分権」といえば、従来は政令指定都市のような大規模な都市における、住民への行政サービス供給の便宜を図るための、行政の「組織内分権」が中心であった。しかし、近年では、住民自治や市民協働の潮流において、身近な地域のまちづくりを住民主体で進める仕組みの一環として「地域内分権」が位置づけられることも多く、合併による市町村の広域化が進む中で、全国的にその流れは広がりつつある。

本市においても、合併前の旧宇都宮市域において、支所等の機能拡充と地域ごとのまちづくりを組み合わせた「地区行政」を推進してきた。さらに、平成19年3月の上河内町、河内町との合併にともない、条例に基づく独自の「地域自治制度」が導入された。

これら合併後の都市内分権や地域自治の動向については、制度設計に関する研究が各分野で蓄積されているものの、合併後の現状を包括的に整理している研究はまだ少ない状況にある。

このような点を受け、本研究では、合併市町村の事例を中心に、都市内分権・地域内分権の制度と運用実態の動向を整理するとともに、本市の現状に触れながらそれらをめぐる課題とその解決の方向性について考察する。

平成18年度には、これらの調査研究のうち、中核市・特例市に関するアンケート調査結果の分

析を実施したところであるが、そこでは、支所等の地域行政機関については、再編を進めていく中で最終的な着地点をどのように設定するか、また、地域審議会等の附属機関については、制度の確立とあわせて、内実をともなう運用がどの程度実現できるかが、実際の都市内・地域内分権を進めるうえでの鍵になるとしたところである。

そこで、今年度は、昨年度残された研究課題とともに、新たな課題も加え、次の2つのテーマを中心に調査研究を進めていくこととした。

- (1) 平成18年度に実施したアンケート調査<sup>2</sup>の分析を通じた、全国の合併市町村における地域内分権の動向の整理
- (2) 中核市を中心とした地域審議会・地域協議会等の附属機関の運用状況

本稿では、これら2つのテーマの研究結果それぞれについて、概要を紹介することとする。

### 2 合併市町村における地域内分権の動向

まず本章では、アンケート調査の分析を通じて、合併市町村における地域内分権・地域自治の動向を整理する。同調査は、平成11年度から平成18年8月までに合併を行った558市町村に対して送付し、391市町村から回答を得た（回収率70.1%）。この中には、複数回の合併を実施した市町村もあるため、分析対象となる合併件数は413である。

<sup>1</sup> 美谷 薫「都市内分権・地域内分権の制度と運用実態に関する研究～中核市・特例市の動向を中心に～」『市政研究うつのみや』第3号、2007年3月、49-58頁

<sup>2</sup> アンケート調査の詳細については、本研究誌第3号「『市町村合併・地域内分権に関するアンケート』の実施」（83-84頁）を参照のこと。

## (1) 地域行政機関の動向

### 1) 地域行政機関の位置づけ

まず、合併市町村における関係市町村の旧事務所の扱いを取り上げる(図1)。対象とした合併件数が413であるのに対して、合併後の本庁舎に相当する「主たる事務所」の数がこれより少ないのは、組織機構のうえで、本庁舎と同じ庁舎内に支所を入居させている事例<sup>3</sup>のほか、合併後に新たな本庁舎を設置した事例などがあるためである。

本庁舎とならなかった事務所については、「地方自治法上の支所」が合併時点で791と最も多く、「主たる事務所に準ずる事務所」(219)、「その他」(45.5)、「地方自治法上の出張所」(13.5)がこれに続いている。「主たる事務所に準ずる事務所」とは、分庁舎のような名称で、本庁機能の一部が配置される庁舎が中心である。「その他」は地域自治区の事務所などが主なものであり、実際の組織機構が有する機能は、「地方自治法上の支所」とそれほど差異がないようである。

なお、支所の設置期間を合併協定に書き込む事例も若干存在するが、アンケート実施時点で、地

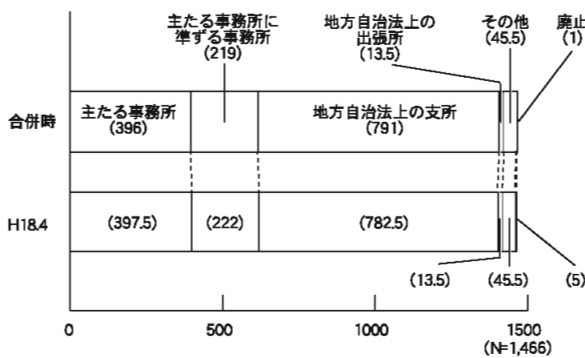


図1 合併関係市町村の事務所の位置づけ

※同一の庁舎で複数の位置づけがなされている場合は、その種別に応じて庁舎数を按分した。

各市町村へのアンケート調査から作成

<sup>3</sup> 同一の庁舎が複数の機能を有しているという回答の場合、その種別に応じて件数を按分した。例えば、合併関係市町村の事務所の1つが、「主たる事務所」と「地方自治法上の支所」の双方の位置づけという場合には、両者をそれぞれ0.5件とした。

域行政機関が廃止された例は1件のみである<sup>4</sup>。

### 2) 地域行政機関の権限

前項の地域行政機関の位置づけについては、一般に地方自治法上の「支所」は「出張所」よりも権能や規模が大きいとイメージされるものの、実際の組織機構を確認すると、必ずしもそうとは言いきれない傾向がみられた。そこで、次に、実際の地域行政機関の権限を、長の位置づけと予算要求権という2つの指標を用いて分析する。

#### ① 地域行政機関の長の位置づけ

地域行政機関の長については、「部制の部長級」が196.66件で最も多く、「課制の課長級」(65件)、「その他」(37件)、「部制の次長級」(33.16件)などが続いている(図2)。これらの結果は、合併市町村のうち、多くの市では部制を採用し、その下で地域行政機関は課制を敷くケースが多いため、部と同列ないしはそれに近い位置づけがなされていることを反映したものと考えられる。

「その他」に含まれている回答は、局制を採用している市のほか、部制を採用していない町村部を中心に、複数の課を総括的に管理する「参事」を設置して、地域行政機関の長が参事級に位置づけられたり、筆頭課長である「総務課長級」とさ

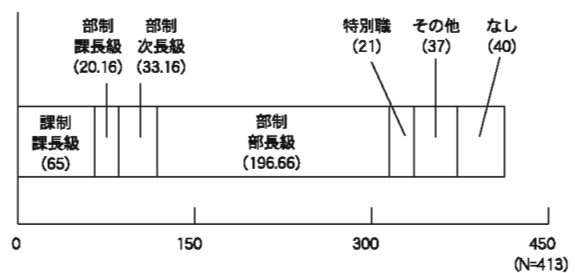


図2 合併市町村の地域行政機関の長の位置づけ

※同一の市町村で機関により位置づけが異なる場合は、その種別に応じて市町村数を按分した。

各市町村へのアンケート調査から作成

<sup>4</sup> 平成18年4月時点で「廃止」は5件となっているが、このうちの4件は、支所を地域内の他の公共施設に併設させる形で旧町村役場の庁舎から移転したものであり、支所そのものが廃止されたわけではない。

れる事例などである。

参考までに、工事関連予算の執行に係る専決権を指標として地域行政機関の長の位置づけをみた場合、この項目に回答があった369件のうち、7割を超える263市町村で専決権があるとされたが、その金額については、「5万円」から「1億円」までさまざまであった。

## ② 地域行政機関の予算要求権

次に、地域行政機関の権限を「予算要求」に注目して検討する。予算要求権は分庁舎方式等による「その他」を除いたうちの約85%に相当する329市町村で「あり」とされている<sup>5</sup>（図3）。

さらに予算要求の内容を、窓口サービスの実施や施設の維持管理のような「ルーティン業務」、コミュニティ支援や地域振興イベントに代表される「ソフト事業」、地域内の小規模土木事業や生活環境整備事業に係る「ハード事業」の3分野に区分すると、約半数の169市町村で3分野すべての予

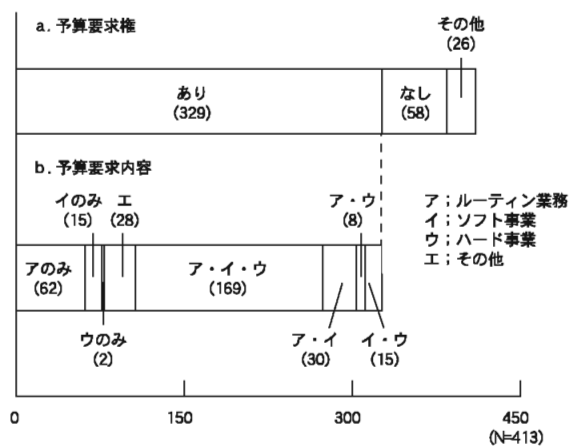


図3 合併市町村の地域行政機関の予算要求権

各市町村へのアンケート調査から作成

<sup>5</sup> 「予算要求」の内容を調査では明確に規定しなかったため、具体的な予算要求方法に関する記載を比較してみると、たとえば、市町村によって、見積書を財政担当部局や事業担当部局に提出することを、予算要求にみなす場合とみなさない場合とに分かれていた。しかしここでは、あくまでアンケート調査の回答に従って集計を行っている。

算要求が認められていた。この中には支所業務に係る予算すべてが要求可能という回答もあった。

なお、「ルーティン業務」関連予算のみを要求可能とした市町村においても、その他の費目は本庁所管課から地域行政機関に配当され、予算執行は独自に行うという回答もみられた。この点も勘案すると、合併からそれほど時間の経過していない調査実施時点では、予算的な側面で地域行政機関がそれなりの権限を有していることがわかる。

ただし、事務調整の効率性や基準統一の側面から、財政担当部局への直接要求を取りやめる事例もあれば、地域行政機関の権能を拡大するために、要求先を各事業の担当部局から財政担当部局に変更するような事例もあり、多くの合併市町村では依然として、地域行政機関のあり方について試行錯誤をしている段階にあると考えられよう。

## 3) 地域行政機関の課題

最後に、これら地域行政機関をはじめとする庁舎の体制等に係る課題について整理する（図4）。

最も多い回答は「特になし」（155件）である。これに「支所等の機能や規模の見直しに関すること」（79件）、「本庁と支所等の役割分担や連携、業務量の差異に関すること」（70件）が続いている。前者については、①行財政改革にともなう職員減を計画する中で、地域行政機関の機能や規模をいかに（あるいはどの程度）縮小するかという問題が主であり、中心都市に周辺町村部が編入された

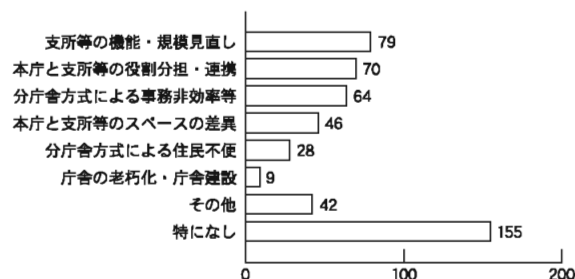


図4 地域行政機関等の体制が抱える課題

※自由回答の記述を整理したものであるため、一部の市町村については複数回答となっている。

各市町村へのアンケート調査から作成

ような地域では、②旧市内に設置されていた既存の支所等とのバランスをどのようにとるかという点が多く回答された。

もう一方の役割分担や連携に関する課題としては、①本庁と支所等で同様の業務を行う組織が構築されたため（たとえば、同一の業務を指揮する課長が3名いる等）、指揮命令系統に混乱が生じていることや、②本庁と支所等で業務量に差異があり、特に本庁の職員にかかる業務上の負担が大きくなることの2点が回答の中心であった。その解決策には、本庁に権限・業務を集中する方向で検討を進めているという回答が多くみられた。

ただし、広範な中山間地域を抱える市町村では、地域行政機関の職員削減を進めた結果、災害時等の有事対応に不安が残るといった別の課題が生じており、単純な職員削減や組織縮小が必ずしも総合的な課題解決につながらないという点にも注意しなければならぬと考えられる。

分庁舎方式に関しては、それによる「事務非効率・指揮命令系統の混乱」（64件）や「住民不便」（28件）などに回答が集約された。この方式は庁舎の有効活用の側面ではメリットが大きいものの、実際の運用では課題も大きいことが改めて確認される。

また、庁舎の活用という面では、「本庁舎のスペース不足や支所等の空スペースの活用」に関する課題（46件）も多く挙げられた。

## (2) 地域自治組織等の動向

### 1) 地域自治組織等の設置状況

次に、地域自治組織等の動向について整理する。ここでの地域自治組織等とは、旧市町村等を単位として、地域行政機関とまちづくりに係る議論を行う附属機関等を組み合わせるものであり、地域審議会、地域自治区、合併特例区、さらに市町村が独自に設置する類似組織を指すものとする<sup>6</sup>。

地域自治組織等は「設置なし」が169件で、設置されているものは「地域審議会」（159件）が最も多くなっている（図5）。

その設置理由は、「住民意見の聴取・反映」（128件）、「合併の不安・懸念の払拭」（86件）が多く、ここからは合併後も旧市町村単位でのバランスに配慮した市町村の運営が求められていることが読み取れる（図6）。「地域振興・均衡発展」（37件）に関する回答についても同様である。一方、「住民参加・協働の推進」（47件）のように、新たなまちづくりのツールとして地域自治組織等

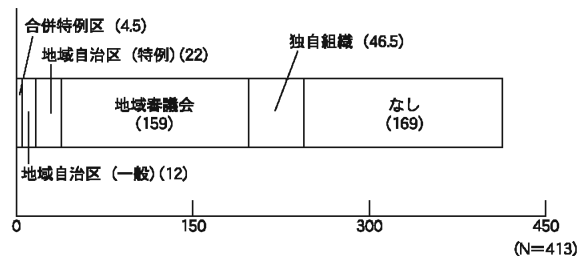


図5 地域自治組織等の設置状況

※同一の市で組織により位置づけが異なる場合は、その種別に応じて市数を按分した。

各市町村へのアンケート調査から作成

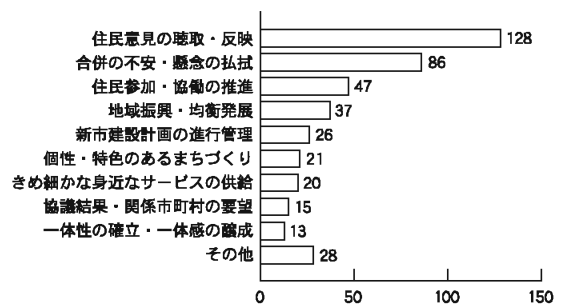


図6 地域自治組織等の設置理由

※自由回答の記述を整理したものであるため、一部の市町村については複数回答となっている。

各市町村へのアンケート調査から作成

<sup>6</sup> 一般に「地域自治組織」という用語は地域自治区、合併特例区を指すものであるが、①ほぼ全ての地域審議会には所管区域が同じ地域行政機関が存在しており、その運用を支所等の地域行政機関が担っていること、さらに、②地域審議会の「運用上の」権能が地域協議会の「制度上の」それと大きな差異がない事例も多いことから、ここでは、地域審議会についても「地域自治組織等」に含むものとした。

を積極的に意義づける例もみられる。

非設置の理由では、「早期の一体感の醸成」(42件)が最も多い(図7)。これは設置の理由にも挙げられた項目である。旧市町村単位での組織を設置すると、新市町村の融和が図られないというのが非設置の背景であり、その一方で、旧市町村単位で事業を進めることで地域間の格差が是正されると、一体感の醸成につながるというわけである。この点からすると、非設置の理由の自治会・広聴等の「従来の制度の適用・拡充」(40件)とも関連するが、地域自治組織等の設置そのものが重要なのではなく、地域の声をうまくすくい上げることができるかどうかが鍵であるという当初の課題に帰結することになる。

なお、「対等合併・小規模合併」(37件)や合併以前からの「地域の一体性・共通性」(14件)の存在によって、合併による変化が小さい場合には、組織が設置されないのは当然とも考えられる。

## 2) 地域自治組織等の長所と課題

これらの地域自治組織等の設置による長所は、設置目的と同様であるが、「住民意見の聴取・集約や反映」(98件)が最多となっている(図8)。また、市町村の広域化が進む中で、行政側の「地域課題や実情の把握」(31件)を容易にする点もメリットとされている。一方で、地域協議会や独自組織の形をとることで、「市民参加・協働の気

運の高まり」(21件)や「地域の特色あるまちづくり」(18件)につながっているという回答も多く確認された。

設置にともなう課題としては、非設置の最大の理由に対応した、「地域要望の場になる傾向」(15件)や「一体感の早期醸成の阻害」(13件)も挙げられているが、最も多かったのは「運営方法をめぐる課題」(77件)であった(図9)。

この「運営方法をめぐる課題」に分類される回答の内容は多岐にわたるが、まずは、行政(事務局)側の課題として、議論のための適切な情報提供の手法、議題内容(特に諮問を行っていない場合)、運営への行政の関与のあり方、あるいは複

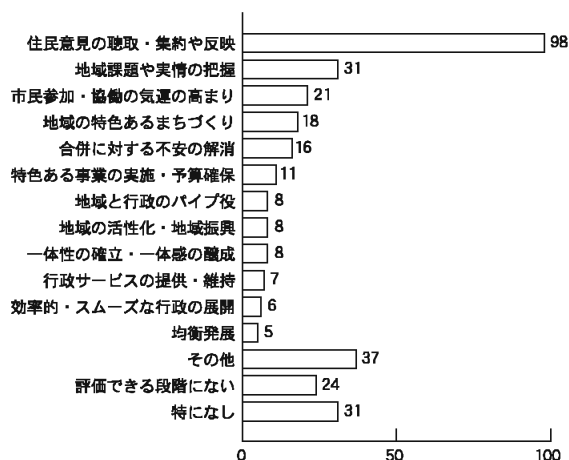


図8 地域自治組織等設置の長所

※自由回答の記述を整理したものであるため、一部の市町村については複数回答となっている。

各市町村へのアンケート調査から作成

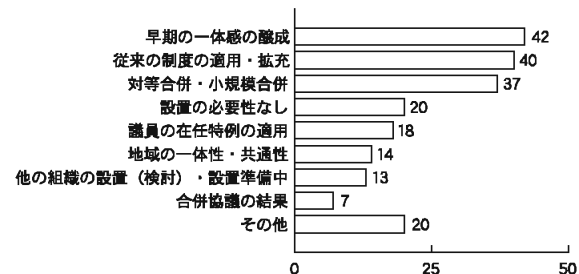


図7 地域自治組織等の非設置理由

※自由回答の記述を整理したものであるため、一部の市町村については複数回答となっている。

各市町村へのアンケート調査から作成

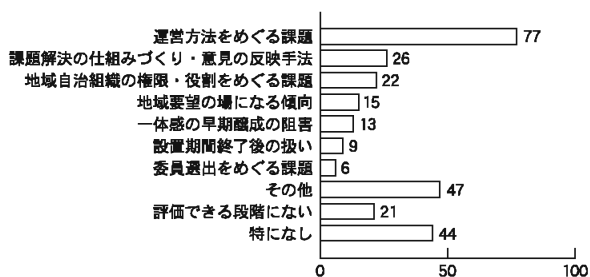


図9 地域自治組織等設置の課題

※自由回答の記述を整理したものであるため、一部の市町村については複数回答となっている。

各市町村へのアンケート調査から作成

数の組織を設置している場合の進捗の調整などがある。また、委員側に関しては、議題に対する委員間の認識のずれや、公共的団体の代表者の意見に偏りがみられること、さらに、委員同士の議論が限られてしまっていることなどが含まれている。

### (3) 小括

ここまで、全国の合併市町村に対するアンケート調査の大まかな分析結果を取り上げてきた。そこでおぼろげながら見えてきた課題について整理すると、まず、地域行政機関に関しては、行財政改革や全庁的な事務執行の統一等の側面から、その組織規模を縮小し、本庁への統合を進めることが望ましいと認識している市町村が多いものの、地域振興や均衡発展を考えると、極端な組織縮小も難しいというジレンマがある。この点は合併前からよく指摘される懸念事項の1つであるが、政令指定都市の行政区と同様に、地域内分権がはらむ行政経営の「効率」と地域自治の「効果」のアンビバレントな関係を反映したものであろう。

ただし、政令指定都市のように組織や財政にそれ相応の slack があるのとは異なり、今回の合併市町村の多くは、厳しい職員減・歳出減を求められている。事実、今回のアンケート調査でも、7割以上の市町村が「行財政の効率化・行政改革の推進」を、また6割以上が「財政状況の悪化・地方交付税の減少」を合併の背景に挙げている。したがって、今後も多くの合併市町村では行財政に係る資源を1か所に集約する動きが進められるものと予想される。

地域における純行政セクターが縮小していく中では、ボランティアセクターや新しい地縁団体がそれに代わる担い手に期待されている。同様に、各地域選出の議員数も減る中で、行政と地域とをつなぐ新たなパイプ役が必要となり、ここに地域自治組織等の重要な役割が見出せよう。

これらの組織は、「住民意見の聴取・集約や反映」が組織の設置理由やメリットに挙げられる一方で、実際の意見の反映手法や会議の運営方法がうまく確立されていないことが問題となっている。これに関して、先進事例では運用がルール化されており、権限の強弱に関わらず、その役割が明確になっていることが注目される。

## 3 中核市における地域別附属機関の動向

前章の内容を受け、本章では中核市における地域自治組織等、特に、地域協議会や地域審議会といった「地域別附属機関」の先進事例の動向について整理する。対象は、静岡県浜松市、愛知県豊田市、兵庫県姫路市の3市であり、平成19年に各市でのヒアリング調査、資料収集を実施した。

### (1) 静岡県浜松市の事例

浜松市は平成17年7月に、政令指定都市移行をめざして周辺の11市町村との合併を実現した。合併後に市域面積が全国で第2位となることなどもあり、都市像「環境と共生するクラスター型政令指定都市」を掲げ、都市内分権を新市の行政運営の中心に位置づけることとなった。

この都市内分権の三本柱の1つに「地域自治組織」が挙げられ、合併時には、旧12市町村の単位で、地方自治法に基づく地域自治区が設置された。平成19年4月の政令指定都市移行後は、この地域自治区を存続（一部再編）させながら、7行政区単位で地方自治法に基づく区自治協議会（名称は「区協議会」）が設置された（図10）。

地域協議会の権能はきわめて細かく、かつ広範囲に規定されている（表1）。とりわけ、地域自治区内の事業に係る予算編成過程では、地域行政機関である地域事務所が編成・執行する「地域自治振興費」（通称A経費）について、地域協議会

への諮問・答申が必須とされているほか、その他の経費についても、地域協議会での議論を経ることとなっている<sup>7</sup>。実際の運用でも、非常に多くの諮問がなされており(表2)、地域協議会には相対的に強い権能が付与されているといえる。

このように、地域協議会は政策過程における強

表2 浜松市における地域協議会の諮問・建議要望状況 (H17.7~H19.3)

自治区	全市	浜松	浜北	天竜	舞阪	雄踏	細江	引佐	三ヶ日	春野	龍山	佐久間	水窪
諮問	18	7	10	12	7	6	8	10	9	9	10	12	13
報告	52	11	14	9	8	7	11	6	5	8	4	10	7
建議	0	1	7	7	2	2	3	5	3	2	9	4	7

浜松市資料から作成

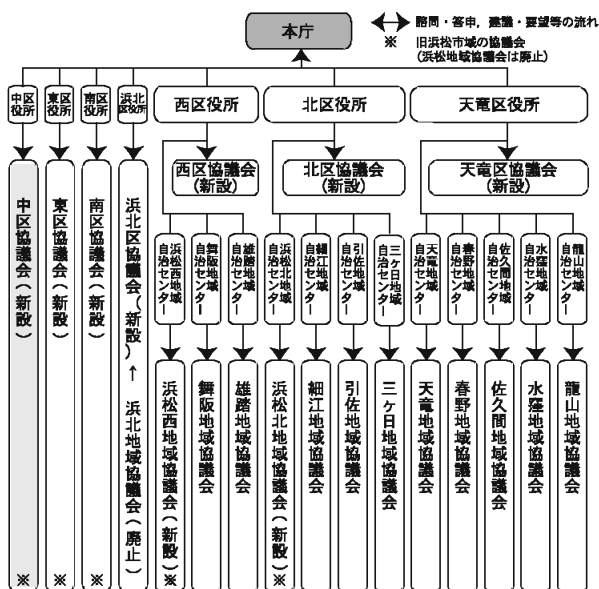


図10 浜松市における地域自治区の設置状況

浜松市資料を一部改変

表1 浜松市における地域協議会の権能

事項	事項数	内容
諮問必須	8	新市建設計画の変更・執行状況、合併協議事項、基本構想・基本計画、総合事務所の予算編成等
諮問任意	4	条例の制定・改廃、産業振興、地域事情に応じた事業実施等
建議要望	8	予算編成に係る要望、地域完結型行政サービス、事務移譲、危機管理体制、学校統廃合等
連絡調整	2	住民と行政の協働

浜松市資料から作成

いアクターとして機能を果たしているが、それゆえに運用面で、本来の議決機関である議会や実際に地域活動を行う自治会との役割分担が不明確になってしまうこと、さらに、諮問に対する答申が活動の中心となっており、オリジナルな地域課題の解決につながらないといった点が課題に挙げられている。

## (2) 愛知県豊田市の事例

豊田市においても、平成17年4月の周辺6町村との合併を契機に、浜松市と同様に地方自治法に基づく地域自治区が制度として採用された。

豊田市の地域自治区は、旧町村を単位とする6区に加えて、旧豊田市を本庁及び支所の所管区域で分割した6区合計12区から構成されている。また、旧豊田市における地域協議会の多くは、地域自治区単位の「代表者会議」と中学校区単位の「地域会議」の二層で構成されている(図11)。

地域会議の役割は「住民に基盤を置く機関として住民の多様な意見の集約と調整を行い、共働<sup>8</sup>によるまちづくりの推進役となる」とされ、新市建設計画の進行管理や予算編成への意見陳述の権能は想定されていない。したがって、地域会議に

<sup>7</sup> これらの内容は、平成19年度予算編成において実施されたものであり、政令指定都市移行後には、区役所や区協議会の設置とあわせて、制度変更が予定されている。

<sup>8</sup> 一般には「協働」を用いるが、豊田市では、市民、行政それぞれが単独で行う事業も両者のパートナーシップに含まれるものとして、「共働」の表現を用いている。



は、所管区域の課題抽出とその解決策を議論することが求められている。地域会議は意見集約や意思決定を行う場であり、それに基づく事業の実施は、同じ区域に設置されている「地区コミュニティ会議」などが行うという形で役割分担が図られている(図12)。

また、地域会議の活動は地区コミュニティ会議をはじめとする各種地域団体との連携が前提とされていることもあり、住民が主体となっていく地域づくり事業に対して市が助成を行う「わくわく事業補助金」について、地域会議が公開審査会で

審査し、補助の採択や事業ごとの金額決定に強く関与する仕組みになっている。

以上のように、豊田市では住民主体の地域まちづくりのための仕組みが構築されつつあるが、住民意識や制度運用の中で各組織間の役割分担が不明確な点もあり、また、委員主導での運営や地域独自での課題解決への道筋のつけ方などは依然として難しいことから、制度の構想やねらいが完全には実現できていないという点が課題とされる。

### (3) 兵庫県姫路市の事例

姫路市では、平成18年3月の合併にともない、旧4町の区域にそれぞれ地域審議会を設置した。規定上の権能に大きな特徴はないが、これまでのところ、各年度に新市建設計画の執行状況に関する諮問が市長から文面でなされ、3回程度の審議を経て答申書が提出されている(図13)。

翌年度の予算編成の際には、この答申内容を参考にするとされ、地域審議会等からの意見の取扱手法が明確でなかったり、予算編成時の意見交換を兼ねた懇談会的な運用が多く見受けられる中で、文字通り審議会的な運用がなされている。

地域審議会の運用を所掌する地域事務所では、初年度の答申を受けた平成19年度予算をみる限り、地域審議会の答申は「ある程度」尊重されていると感じられている。しかし、予算や施策にどの程度意見が反映されているかは不明でもあり、

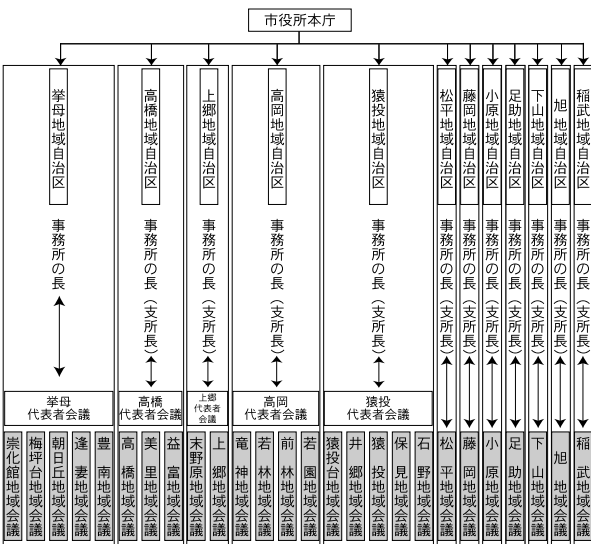


図11 豊田市における地域自治区の設置状況

豊田市資料を一部改変

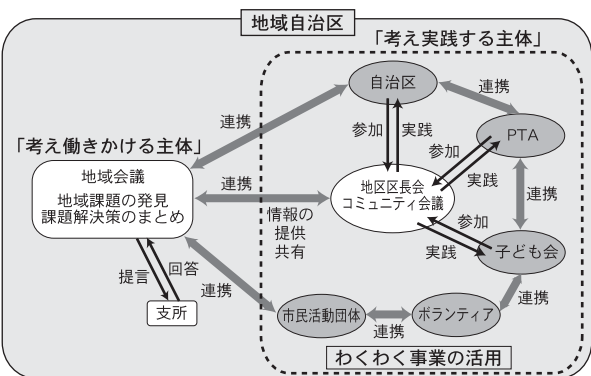


図12 豊田市における地域自治区内の各組織の役割分担

豊田市資料を一部改変

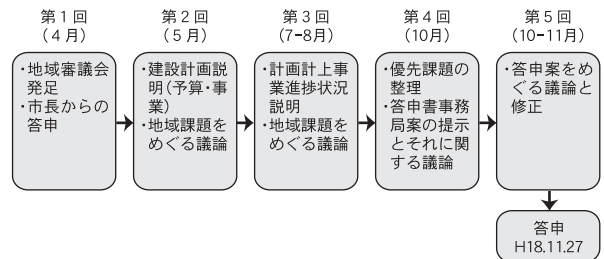


図13 姫路市における地域審議会の開催状況 (H18)

姫路市資料から作成



委員の中からは審議会の意味がわかりづらいという意見も出始めているとのことである。また、審議会の議論については、新市建設計画の記載事業に限定せず、広く地域課題に関して取り上げられているものの、設置から2年の段階で出される意見が少なくなってきたおり、審議会の議論の活性化なども課題となっている。

#### (4) 小括

以上の3市における地域別附属機関の運用事例は、その内容が大きく異なっていた。浜松市では、地域協議会による新市建設計画の進行管理や自地域内の予算編成などへの公的な関与ルートが構築され、附属機関とはいえ政策過程の強いアクターとしての側面がみられた。

一方、豊田市では、地域会議（地域協議会）は原則として地域のまちづくりの方向性を議論することに機能が特化しており、さらに各種地域団体との連携をその活動の基礎に置いている。合併前の旧豊田市においては、昭和50年代から中学校区単位でコミュニティ組織が活動を蓄積しており、そのような基盤が存在するゆえにこの種の制度が採用できたものといえよう。

これらの2つの取組手法は、地域別附属機関の位置づけ、とりわけ議会や既存のコミュニティ組織との関係が明確でないという課題を有している。他方、姫路市の地域審議会のように、活動を市長の諮問事項に対する審議・答申に限定する運用は、地域別附属機関の役割を厳密に規定するという点で明白である。ただし、地域審議会の制度導入の目的に適う住民から行政への「意見表明」の権限

は担保されているものの、この活動だけでは地域振興やまちづくりの活性化にはつながらない側面もある。先述のように地域行政機関の規模が縮小されていく中で、審議会の設置期間終了後に各地域がどのようにまちづくりを進めていくかが課題として浮上することも考えられる。

## 4 本市における制度調整の方向性

本市では、平成18年5月に『宇都宮市地区行政推進計画』が公表されており、ここには「市民に身近な総合行政サービスの展開」と「地域のまちづくりの推進」に向けた取組例が掲げられるとともに、その考え方が整理されている。

一方、2町との合併に際しては、合併協定書の付属書「地域自治制度」を受け、条例の下に、総合的な行政サービスを提供する「地域自治センター」と、地域まちづくりのための「住民代表組織」であるところの「地域自治会議」が設置された。

このように本市の都市内分権は2つの制度が併用される状況にある。同付属書では、地域自治制度は地区行政を「先導する制度」と位置づけられているが、現行の地区行政と異なる部分については、「一定期間後に検証し、整合性を確保」とあり、現行の地域自治制度が全市域へ拡充されるわけではないことも読み取れる。

そこで、これらの制度調整の方向性と課題について、①地域行政機関と②地域別附属機関とまちづくり組織の2つの視点から考察しておきたい。

まず、地域行政機関については、2つの地域自治センターの組織規模や所掌事務と旧市内の地区市民センターのそれとの関係が大きな問題となる。この点については、他の中核市・特例市においても課題とされており、豊田市のように、扱う事務数や配置職員数の差異は依然として大きいものの、合併から2年で旧市内の支所と組織体制を統一し

-----  
9 この他にも、行政上の「コミュニティ」組織として、一般制度としての地方自治法上の「地域自治区」を活用する事例は、宮崎県宮崎市をはじめとして、まだ少数ながらも全国に広がりつつある。

たような例もある。しかし、本市の地域自治センターの所掌事務に関しては、同付属書にその記載がなされていることもあって、急激な再編は難しいと想像される。

また、本市の地区行政をめぐる方向性を考慮すれば、最終的に地域自治センターが有する機能は、他の一部の市が想定するような窓口支所ではなく、現行のまちづくりの拠点や多様な行政サービスの供給を含むはずである。したがって、現在の取扱事務を精査しつつ、地区行政推進計画で示された「基幹的地域行政エリア」において実施する行政サービスの具体的内容の検討を進め、これを再編のメルクマールとすることなども考えられよう。

もう1つの地域別附属機関とまちづくり組織についてであるが、現行の地域自治会議は、①合併市町村基本計画の執行状況に関する諮問に対する議論・答申と、②まちづくりに係る自主的な施策の提案が主な活動内容となっている。

すでに平成19年8月の①の答申提出以後は、②の提案に向けて、各会議において地域づくりのための課題抽出などが開始されており、現在は現委員の任期中である平成20年度末までの提案を目標に議論が進められている。しかし、旧2町の区域においても、旧宇都宮市の37地区で既に発足している「地域まちづくり組織」の設置準備が進められており、将来的に「地域ビジョン」を策定することが期待されている。したがって、制度上は行政上の附属機関と任意のまちづくり組織という役割分担はあるものの、運用面で役割が重複し得る組織が併存する形も想定される。

そこでは、豊田市のような両者の役割分担を考慮しつつ、地域自治会議の設置期間においては、変則的ではあるが、自治会議が地域のまちづくりに係る事項を議論しながらその方向性を定め、それに基づく形で具体的な事業実施を地域まちづくり組織が担うという形が望ましいのではないだろ

うか。また、まちづくりの方向性や計画を議論する地域自治会議の役割を徐々に地域まちづくり組織の運営委員会等に移行させながら、地域自治会議の設置期間終了に向けたソフトランディングをめざすことなども求められよう。

---

## 5 おわりに

---

本稿では、全国の合併市町村へのアンケート調査の分析と中核市等における地域別附属機関の動向を中心とした現地調査から、「平成の大合併」後における都市内分権・地域内分権の制度と運用実態について整理してきた。実施した分析は得られたデータの一部に限られており、また紙幅の関係上、研究の概要のみを取り上げてきたため、十分ではない点も多いが、近年の合併前後においてどのような地域行政の変化が生じてきたかを明らかにできたのではないかと考えられる。

より詳細な分析に関しては、本研究の別途報告書にその内容を譲るとともに、今後の制度と運用実態の変化についても、随時追跡調査を進めていくこととしたい。

本稿の作成に際して、多くの対象市町村における担当者の皆様から大部なアンケート調査にご協力をいただくとともに、事例市の担当課の皆様には長時間にわたるヒアリング調査にご対応いただきました。末筆ながら記して感謝申し上げます。