

5 市町村合併後の行政体制の再編実態に関する調査

市政研究センター 専門研究嘱託員 美谷 薫

1 はじめに

「平成の大合併」と呼ばれる全国的な市町村合併の動きが始まり、すでにかかなりの時間が経過している。その端緒とされる、平成11年4月の4町合併による兵庫県篠山市の誕生からは約10年が経ち、広島県のように早い段階で合併が進展した地域においては、誕生から約5年を迎える新市町村も多い。

多くの合併市町村では、旧市町村時代からの激変を緩和する目的から、合併当初に特例的な行政体制を導入したり、事務事業や行政サービスに係る経過措置などを講じてきた。しかし、合併から時間が経るにつれてこれらを見直し、旧市町村役場から移行した支所等（以下「地域行政機関」という）の体制再編を実施したり、地域住民の代表などで構成される地域審議会等の組織（以下「住民代表組織」という）の運用を変更するような事例が現れ始めている。

本市においても、平成19年3月の上河内町・河内町との合併にともない、旧2町の役場を「地域自治センター」として、多くの行政サービスを従前のおり供給する拠点と位置づけるとともに、地域の各種団体代表や公募委員で構成される附属機関として、旧町ごとに「地域自治会議」を設置した。両者はそれぞれ条例で設置された独自の機関であり、合併新法等に基づくものではないが、制度の具体的な内容としては、法令上の「地域自治区」に類似する取組と理解されよう。

これらの制度は、合併協定書の附属資料に記載され、導入されたものである。設置条例において、「地域自治会議」は10年間の時限設置にするとともに、前述の附属資料では、一定期間が経過した

後に制度の検証を実施し、合併前の宇都宮市が進めてきた地区行政¹との制度調整を図るとされている。すでに所管課においても、その検討のための準備作業を開始しているところである。

当センターでは、平成18～19年度に実施した「都市内分権・地域内分権の制度と運用実態に関する研究」の中で、合併市町村や他中核市・特例市における地域行政機関の位置づけや住民代表組織の運用状況などについて調査を実施してきた²。

上記の研究では、本市が市町合併を控えていたこともあり、主に地域行政・地域自治に係る制度設計とその運用に焦点をあててきた。今年度の調査は、これらの点を受け、制度導入から運用を経ての「制度再編」に着目しながら、変化著しい同分野の動向の変化を明らかにし、本市の今後の取組に向けた課題などについて、予察的に検討するものである。

調査研究に際しては、合併市町村に対するアンケート調査を実施し、その結果を整理することを中心に進めた。本稿では、まずアンケート調査の概要について述べるとともに（第2章）、支所等の地域行政機関の体制再編の動向（第3章）、地域審議会や地域協議会等に代表される住民代表組織の運用と活動実態（第4章）について結果を提示する。最後に、これらの結果から読み取れる全国的な傾向とそこから導き出される本市の制度運用等への示唆について検討する。

¹ 地区行政とは、2町との合併以前から進めてきた本市の都市内分権に係る取組であり、身近な地域の行政拠点を軸とした総合的な行政サービスの展開と、地域の特性を生かした住民主体のまちづくりの実現を目指すものである。

² 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

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」『市政研究うつのみや』第4号、2008年3月、43-52頁

2 アンケート調査の概要

(1) 調査票の設計

今回の調査において実施するアンケートは、平成18年9月調査の「追跡調査」の位置づけとした。支所等の「地域行政機関」と地域審議会等の「住民代表組織」に関する設問は基本的にそのまま変更せずにその一部を用い、制度再編に係る内容を付け加えた。

設問は3分野17問とし(表1)、前回調査で回答をいただけなかった市町村に対しては、合併の背景等に係る補足調査票において、8問を加える形とした。

(2) 調査対象と回収状況

今回の調査においても、前回調査と同様に、平成11年度以後の「平成の大合併」の時期に市町村合併を実施した全市町村を対象とした。該当する573市町村(本市含む)の企画担当課に対して、平成21年2月初旬に調査票等を郵送にて配布した。これとともに、やはり前回調査と同じく、本

市のホームページから調査票や回答例をダウンロードできる仕組みを整えた。

調査票の回収は、平成21年3月7日であったん締め切り、集計作業に入ることとした。この時点では333市町村から回答が寄せられ、回収率は58.2%となった。また、市町村によっては複数回の合併を経た事例もあるため、合併事例に注目すると、全609事例のうちの352に関する回答を得ている(回収率57.8%)。

なお、次章以下で提示する集計結果は、調査の速報値という位置づけであり、詳細検討後に発行予定の報告書や今後の結果報告での確定値と異なる可能性があることを予めお断りしておく。3月8日以後到着分の調査票については、これらの報告書等での集計に含むこととする。

表2 アンケートの回収事例数

区分	対象事例	回収事例数	回収率
指定都市・中核市・特例市	75	40	53.3
人口10万以上の市(を除く)	83	53	63.9
人口10万未満の市	290	178	61.4
町村	161	81	50.3
合計	609	352	57.8

筆者作成

表1 アンケート調査票の設問項目

<p>(調査票A)</p> <p>・支所等の体制について</p> <p>(1) 合併関係市町村の主たる事務所の位置づけ</p> <p>(2) 本庁機能の配置状況の変化</p> <p>(3) 地域行政機関の長の位置づけ・権限</p> <p>(4) 地域行政機関の長の位置づけ・権限の見直しの状況</p> <p>(5) 地域行政機関の予算要求権限</p> <p>(6) 地域行政機関の体制・規模の見直しの状況</p> <p>(7) 本庁・地域行政機関の部課数・職員数の変化</p> <p>(8・9) 旧市町村の既設の出先機関の位置づけ</p> <p>(10) 庁舎・支所等の体制の課題</p> <p>・地域自治組織等(地域審議会を含む)について</p> <p>(11) 地域自治組織等の設置状況</p> <p>(12) 地域自治組織等の設置・非設置理由</p> <p>(13) 地域自治組織等の概要</p>	<p>(14) 地域自治組織等の長所・課題</p> <p>(15) 附属機関等の開催状況・活動内容</p> <p>(16) 附属機関等の運用・制度の見直しの状況</p> <p>・その他</p> <p>(17) 合併に起因する残された課題</p> <p>(補足調査票B)</p> <p>(18) 合併の背景</p> <p>(19) 調整難航項目</p> <p>(20) 新市町村建設計画等の概要</p> <p>(21) 新市町村建設計画等の事業計上手法</p> <p>(22) 合併特例債の発行予定額</p> <p>(23) 本庁舎の位置・決定理由</p> <p>(24) 合併のメリット</p> <p>(25) 合併のデメリットとその対応手法</p>
---	---

筆者作成

3 地域行政機関の体制再編の動向

本章では、地域行政機関の体制再編の動向について整理する。一般に、地域行政機関とは、市町村が設置するすべての支所・出張所等の出先機関を指すことが多いが、ここでは、合併後に本庁舎とならなかった旧市町村役場を指すものに限定する。なお、複数の庁舎に本庁機能を分散して配置する、いわゆる「分庁方式」をとる市町村においては、主たる事務所（本庁舎）の位置を規定する条例の中でも、複数の庁舎を並列に位置づける事例もみられるが、この場合、本稿では総務部門を配置する庁舎を便宜的に本庁舎として取り扱うこととする。

(1) 地域行政機関の位置づけ

まず、合併後における関係市町村の主たる事務所（本庁舎）の位置づけであるが、今回の調査対象には、平成20年4月以後に合併を実施した市町村も含んでいる。このため、回答市町村におけ

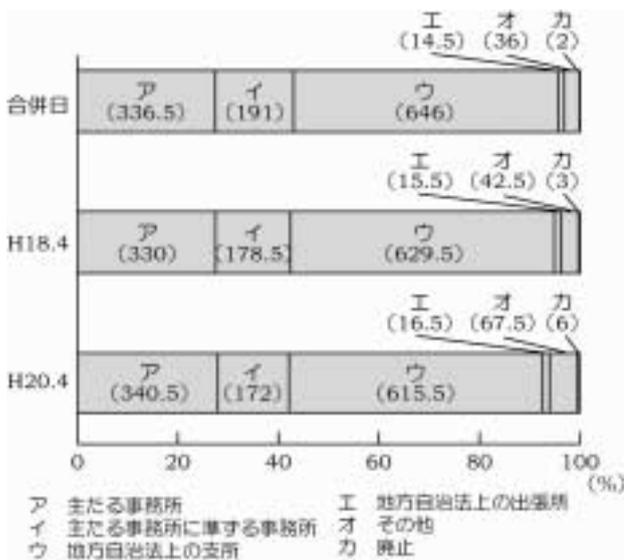


図1 合併関係市町村の主たる事務所の位置づけの変化
同一の庁舎が複数の位置づけとなっている場合には、その種別に応じて庁舎数を按分した。

合併市町村へのアンケート調査より作成

る機関数は、平成18年4月の1,199、平成20年4月の1,218と比較して、時点の統一されていない合併日のほうが1,226と多くなっていることに注意を要する。

合併日の地域行政機関の総数は889.5である。このうちの72.6%にあたる646が「地方自治法上の支所」となっており（図1）、これに、「主たる事務所に準ずる事務所」（191）、「その他」（36）、「地方自治法上の出張所」（14.5）が続いている。平成18年4月、平成20年4月の時点でも、同様に「地方自治法上の支所」が地域行政機関の7割以上を占めている。

この図からは、後述のように、地域行政機関の規模に変化はあるが、機関の位置づけについては、この期間内にそれほど大きな変化はみられないことがわかる。

(2) 地域行政機関の権限

1) 地域行政機関の長の位置づけ

地域行政機関の権限については、前回調査と同様に、その長の位置づけと予算要求権に着目する。

合併日における地域行政機関の長は「一般職」（296）が85%程度を占めている。「特別職」（25）は1割以下となっているほか、本庁機能を分散配置している「分庁方式」の事例などでは、長を設置していないという回答もみられる。

合併日における長の位置づけは、約半数が「部制下での部長級」（168.83）となっている（図2）。

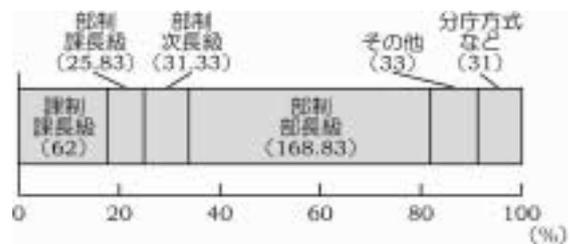


図2 合併日における地域行政機関の長の位置づけ
同一の市町村で機関により位置づけが異なる場合には、その種別に応じて庁舎数を按分した。

合併市町村へのアンケート調査より作成

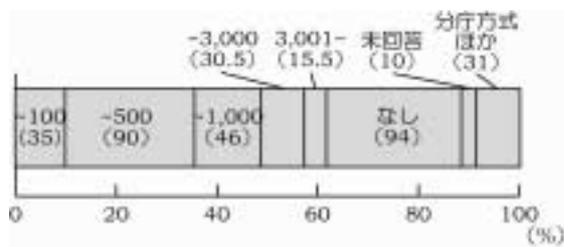


図3 合併日における地域行政機関の長の権限 (工事請負費の執行に係る専決権の上限, 単位: 万円)

同一の事例数で機関により位置づけが異なる場合には, その種別に応じて事例数を按分した

合併市町村へのアンケート調査より作成

これ以下, 「課制下での課長級」(62), 「その他」(33), 「部制下での次長級」(31.33), 「部制下での課長級」(25.83) の順となっている。

これとあわせて, 「工事請負費の執行に係る専決権」をみると, 「なし」(94) が最も多く, 「あり」の中では, 「上限500万円以下」(90), 「上限1,000万円以下」(46) などが回答の多くを占めている (図3)³。ちなみに, 専決の最高額は「2億円未満」であった。

これらの点と関連して, 合併日以後の長の位置づけの見直しについては, 「分庁方式ほか」を除くと, 「あり」が83事例, 「なし」が238事例となっている。見直しの内容については, まず, 長の権限縮小の方向がみられる。具体的には, 合併当初に「特別職」を設置していたのが, 条例での設置期間の満了等を背景として「一般職」に置き換えたり, 行財政改革に係る組織機構の見直しにともなって, 「部長級」であったものを「次長級」や「課長級」にするといったものが多い。

その一方で, 相対的に少数ではあるが, 地域内で事務を完結する目的から, 長の専決権の範囲を拡大したり, 職階を格上げするといった事例も存

³ これらの予算執行は, 地域行政機関内で長より下の段階で完結するような場合もあり, 特定の専決権がないことのみで, 長の権限が小さいと結論づけることはできない。ここでは, 予算執行に係る権限を, 参考までに, 多数の中の1つの指標として扱うものである。

在する。前回調査でも明らかになったように, 都市内・地域内分権の取組については, 一定の指針が存在しないため, 各市町村やその長の考え方によって, 取組が大きく異なってくるのがこれらの点からも理解できる。

2) 地域行政機関の予算要求権

合併日における地域行政機関の予算要求権は, 同様に「分庁方式ほか」を除くと, 「あり」(273) が全体の85%以上を占めている。さらに, 窓口サービスや施設管理に代表される「ルーティン業務」に係る予算は, その中でも8割以上で要求権が認められ, 財政担当部局に直接要求できる比率も相対的に高い (図4)。

コミュニティ支援や地域イベントなどの「ソフト事業」, 小規模土木事業などの「ハード事業」についても, 3分の2以上で要求可能となっているが, 「ハード事業」になると, 財政担当部局への直接要求が可能な事例は半数以下となる。

予算要求権の見直しについては, 「なし」(279) が圧倒的に多いが, 「あり」(42) と回答した事例の多くは, 地域行政機関の組織機構の見直しをその背景に挙げている。ソフト事業の要求権を新たに付与するといった若干の事例を除くと, 地域行政機関の体制縮小とあわせて, 庁舎管理費等を除いた予算の要求権を本庁に集約する方向性が主流となっている。

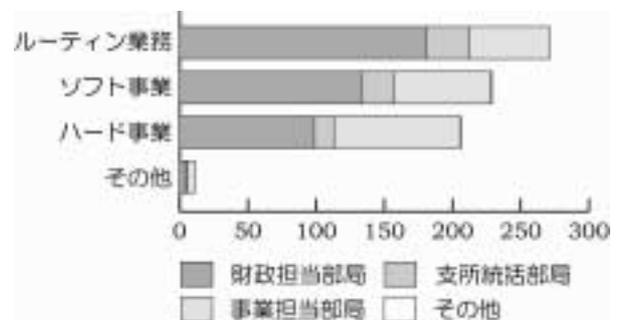


図4 合併日における地域行政機関の予算要求権 同一の事業区分で複数の要求先へのルートが存在する場合には, 要求先の区分数に応じて事例数を按分した。

合併市町村へのアンケート調査より作成

(3) 地域行政機関の体制再編と規模の変化

次に、地域行政機関の体制再編について取り上げる。この設問に係る回答は、「あり」(231)が約3分の2を占め、これまでに取り上げてきた長の位置づけや予算要求のあり方に関する項目と比較しても、見直しを実施している割合が高くなっている。

これらの背景には、行財政改革の推進やそれに関連した定員適正化を挙げる市町村が多く、職員総数の削減と並行して地域行政機関の規模縮小を実施する事例が数多くみられる。また、「合併後3年が経過したこと」を見直しの理由に挙げる事例もある程度確認されたことから、激変緩和のための移行期間を3年程度とする認識が主流のようである。

また、部課数の統合やそれにあわせた配置職員数の削減だけでなく、「総合支所」の名称で複数の課を設置していた地域行政機関を、自治法上の出張所に格下げし、窓口サービスの実施に切り替えたという事例などもある。

そこで次に、実際の職員数の変化を検討するために、地域行政機関を、分庁舎(主たる事務所に準ずる事務所)、支所等(地方自治法上の支所、及び「その他」に区分される地域自治区の事務所等)、出張所の3つに区分し、アンケート調査から得られた数値の平均値を比較する⁴。

前述のように、合併日が市町村によって異なるため、時系列的には若干前後することもあるが、分庁舎の事例では、合併日の78.7から平成18年4月の74.3、平成20年4月の67.0へと減少傾向にあることが確認される(表3)。この場合、本庁舎への部課・職員の集約もあるが、分庁舎方式は

⁴ 今回の調査では、回答例に職員数の算出方法を記載したため、前回調査と比較して回答の精度は高まったものの、依然として市町村間で記載内容に差異が生じている。このため、回答内容に精査が必要なものを予め除外するとともに、その平均値を用いることとした。表3の数値はあくまで参考値の位置づけである。

表3 地域行政機関の職員数平均値の変化

時期	分庁舎		支所等		出張所	
	事例数	平均値	事例数	平均値	事例数	平均値
合併日	149	78.7	644	51.9	6	6.8
H18.4	135	74.3	628	44.3	7	6.9
H20.4	151	67.0	655	35.9	8	4.5

合併市町村へのアンケート調査より作成

あくまで複数の庁舎で1つの機関という位置づけであるため、市町村の職員総数の減少もその変化の大きな要因であると考えられる。

出張所については事例が少なく、また、あくまで窓口サービスの提供が主であるため、当初から配置職員数が抑えられている。これらに比べて、支所等の事例は最も顕著な変化を示しており、合併日の51.9から44.3、35.9へと減少している。体制再編の回答の中でも、最終的な支所での取扱業務は窓口サービスのみを想定しているという内容が散見され、「総合支所」の名称を「支所」に変更した例もある。

庁舎・地域行政機関の体制が抱える課題についての設問においても、「支所等の機能・規模の見直し」(237)や「本庁と支所等の役割分担・業務量の差異」(197)が半数以上の事例で選択されている。これらの点から勘案すると、合併市町村における地域行政機関の規模縮小の動きは今後も継続して進められるものと考えられる。

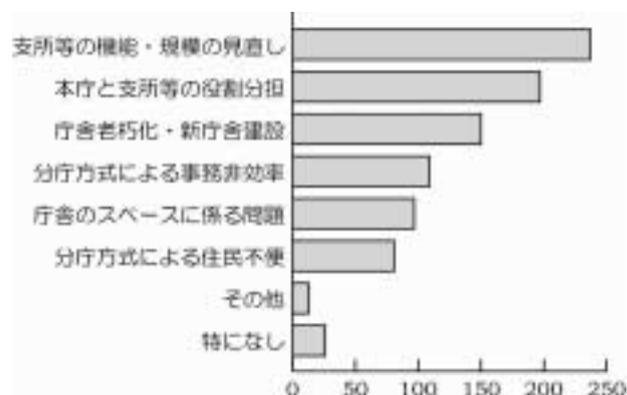


図5 庁舎・地域行政機関の体制が抱える課題
選択肢からあてはまるものをすべて選択。

合併市町村へのアンケート調査より作成

4 住民代表組織の運用と活動の実態

ここでは、地域審議会や地域自治区における地域協議会に代表される、住民代表組織の運用と活動の実態について整理する。なお、本稿では、本誌におけるこれまでの報告と同様に、合併特例区、地域自治区、地域審議会、ならびに条例等で市町村が独自に設置したこれらに類する組織を「地域自治組織等」と称する。

(1) 地域自治組織等の設置状況

今回のアンケート調査の回答がなされた352合併事例の中では、「地域審議会」(152)の設置が最も多く、「設置なし」(140)、市町村が条例等で独自に設置する「その他」(29.5)、合併特例法等に基づく特例制度としての「地域自治区」(16)、地方自治法に基づく一般制度の「地域自治区」(12.5)、「合併特例区」(2)の順となっている(図6)

これらの結果を、総務省発表の平成18年7月時点の全合併市町村における設置状況⁵と比較してみると、地域審議会の設置率が若干高いものの、母数の取り方の差異などを考慮すれば、それほどの乖離はなく、ある程度議論を敷衍できるものと考えられる。

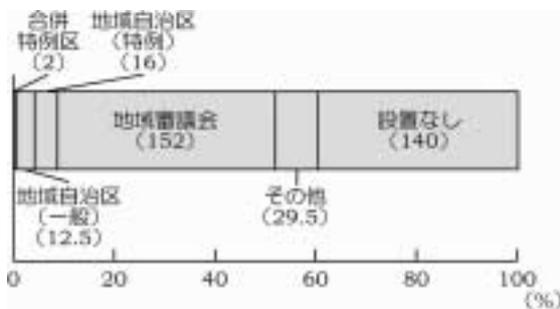


図6 地域自治組織等の設置状況

同一の事例で複数の種類の組織を設置している場合には、その種別数に応じて事例数を按分した。

合併市町村へのアンケート調査より作成

⁵ 総務省「合併相談コーナー」HP

(<http://www.soumu.go.jp/gapei/sechijyokyo01.html>)

(2) 住民代表組織の運用と活動状況

次に、地域自治組織等の運用状況について整理するが、これらの組織のうちの地域行政機関に係る部分は、前章において取り上げたため、ここでは住民代表組織の活動状況に限定して整理する。

住民代表組織には、地域審議会のほか、地域自治区における地域協議会、合併特例区における合併特例区協議会、さらに、本市の地域自治会議のような合併市町村独自の位置づけの組織などが含まれる。その役割については、地域審議会の制度設計の影響からか、初期には、首長の諮問事項に対して答申等の形で意見を提出することが中心とされてきた。その後、組織が必要と認める事項について協議を行い、意見具申を行う権能が付与される傾向が強まってきた。

このような役割を有する住民代表組織の活動状況をみると、年間10回以上の会議を開催している事例がある一方で、年間1～3回程度の開催にとどまる組織が半数以上を占めている(表4)

また、開催回数、諮問件数、答申以外の意見項目数の推移を、平成16年度から20年度(見込み)までの年平均でみると、会議の開催回数自体は平成18年度の3.9からそれほど大きな変化を見せていないものの、この間に諮問件数の平均は1.3から0.6に、意見項目数は2.6から1.3へと半減している(図7)

この設問では、住民代表組織の役割を新市町村建設計画の変更等に係る諮問への答申などに限定しているものの、変更の行われる見込みがないため、翌年度の地域内での事業に関する意見交換会として会議を開いたり、合併後に4年が経過する

表4 住民代表組織の会議開催状況(組織別)

時期	10～	7～9	4～6	2～3	1	0
H17 (N=471)	20	21	92	225	103	10
H18 (N=630)	39	40	215	234	99	3
H19 (N=631)	37	36	168	266	112	12

合併市町村へのアンケート調査から作成

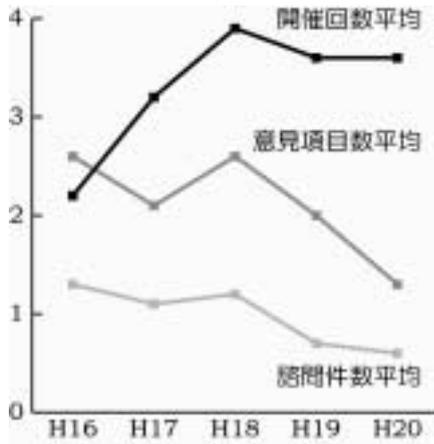


図7 住民代表組織の運用状況

H20年度の数値は見込みである。

合併市町村へのアンケート調査から作成

にも関わらず、いまだに会議が開催されていないという回答も存在する。

首長の諮問に対する答申作成以外の活動がある場合には、先進地視察や自主的な地域課題に関する議論、それを経ての首長への意見書の提出などが一般的である。旧市町村から引き継いだ地域限定の基金の用途に関する議論や、所管区域内での地域活動に対する補助事業の審査などの役割を付与するなどして、積極的に組織を運用する市町村もみられるが、特別な活動を行っていない事例も数多く、それらが会議開催回数の減少などにつながっているものと考えられる。

(3) 住民代表組織設置の長所と課題

これらの住民代表組織を含む地域自治組織等を設置することで感じられる長所は、「住民意見の聴取・集約・反映」(126)が圧倒的に多く、これに「住民自治・協働のまちづくりの推進」(38)が続いている(図8)。また、「地域課題・実情の把握」(32)や「地域に対する行政情報の提供・地域と行政のパイプ役」(15)など、広域化した市町村で行政運営をスムーズにする役割も評価されている。

設置しての課題については、「地域自治組織等の役割をめぐる課題」(44)が最も多く、その必要

性について疑義を呈する回答もみられる(図9)。

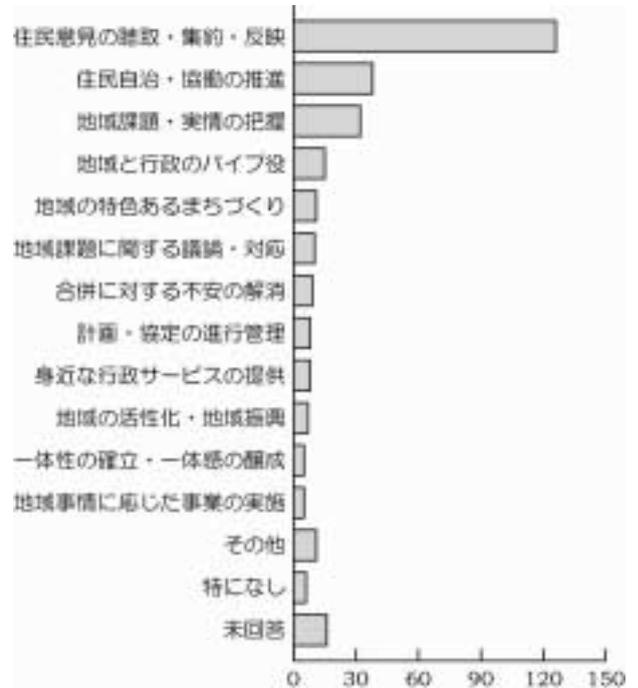


図8 地域自治組織等設置の長所

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

合併市町村へのアンケート調査から作成

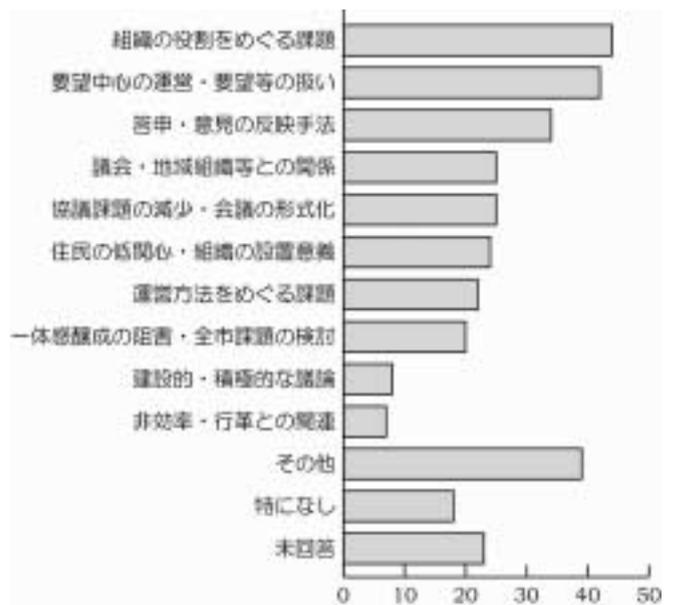


図9 地域自治組織等設置の課題

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

合併市町村へのアンケート調査から作成

これに続く「地域要望中心の運営・要望等の扱い」(43)については、地域代表としての議員の減少を鑑みればやむを得ない側面もあるが、前回に引き続いて多く回答された懸案事項である。

一方、前回調査ではあまりみられなかった、委員側が議論に対して消極的であったり、設置から時間が経過するとともに議題が減少し、会議が形式化しつつあるという回答も現われ始めている。意見聴取を長所と捉えつつ、意見の反映を課題とする傾向がみられる点からも、これら住民代表組織の運用の難しさを読み取ることができる。

(4) 合併に起因する残された課題

本章の最後では、直接的に「地域自治組織等」や住民代表組織の運用と関連する項目ではないが、合併市町村が認識する「合併に起因する残された課題」に関する回答を整理しておきたい。

「特になし」(44)と「未回答」(89)をあわせると、合併事例の3分の1程度を占めている。実際の課題として挙げられた回答は、「未調整事務事業の調整」(60)が最も多く、これに、「一体感の醸成・一体性の確保」(45)、「公共施設の統廃合・遊休施設の活用」(32)、「新庁舎建設・庁舎統合・分庁方式解消」(31)などが続いている(図10)。

前回調査では、行財政改革の実施・推進に関する回答が最も多かったが、今回の調査では相対的に少ない値となっている。これは、さまざまな事務事業・組織機構等の見直しが進んだこともあるが、前回調査の設問が「合併後の課題」であったのに対して、「合併に起因する」とより限定的な質問としたこと、さらには、今回の回答で多く掲げられていた公共施設の統廃合や遊休施設の扱いに係る回答を分離して集計したことなどが影響しているものと想像される。

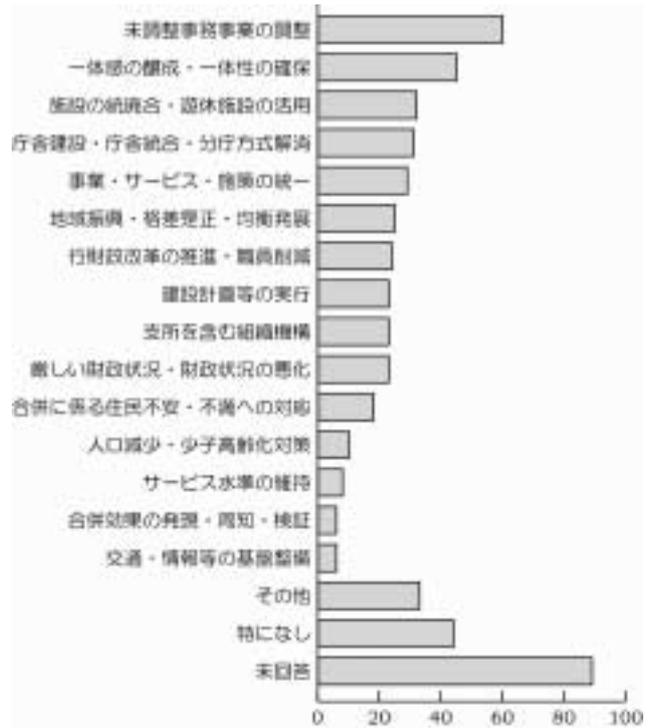


図10 合併に起因する残された課題

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

合併市町村へのアンケート調査から作成

5 まとめ

本章では、これまで整理してきたアンケート調査の結果から得られた知見を整理するとともに、それらから本市の取組に示唆される点について簡単にまとめておきたい。

(1) 本調査から得られた知見

まず、地域行政機関については、一部の例外を除けば、その体制や権能は縮小方向にあるといえる。合併の時点で地方自治法上の出張所の位置づけなどとし、配置職員を当初から抑えるケースもあるが、大多数の合併事例においては、地域行政機関の職員数は漸減しつつある。

今回の合併では、当初、旧市町村役場の住民向けの所掌事務をそのまま残し、保健福祉や産業振興、土木など多分野にわたる組織を設置する「総合支所方式」を導入する例が多数見受けられる。

その一方で、中心市において施設整備をともなう形でコミュニティ政策を積極的に推進し、あわせて窓口事務を担当する職員を配置しているような市町村では、合併後の早い段階で支所組織に代えて小中学校区単位などの施設配置・行政体制に移行する事例もある。

住民代表組織に関しては、合併にともない設置したものの、消極的な運用にとどまっている事例が多い。前回調査でも、これらの組織設置はあくまで合併による特例措置としての側面が強く、多くの設置市町村では、その意義づけが整理されていないことが確認されている。しかしながら、運用の消極さがひいては、委員のモチベーションや行政内部での組織の位置づけに強く影響し、更なる消極的運用へと状況を悪化させる危険性をはらんでいる。

住民代表組織の設置は、住民の意見聴取や地域の意見集約がメリットとされるが、その一方で意見の反映手法が課題であると理解されている。また、附属機関等としての役割について、行政と委員（あるいは地域）の間で認識が共有されておらず、そのことが両者の行動の差異や地域自治組織等設置に疑義を与える要因となっている。

他方、これらの組織に市民協働の取組の一環として強い権能を与えることで、さまざまな地域活動とリンクしながら、活発に活動を展開している事例も存在する。この場合、組織側だけではなく、組織の活動を支援する行政側の負担が課題になるものの、実効性という観点でのメリットは大きいと考えられる。

地域行政機関や住民代表組織に係る取組は、合併後の経過措置という側面がある一方で、いわゆる都市内分権の一環とも位置づけられる。これらの取組は、単純な費用対効果の観点のみからすると、決して望ましいものではない。実際に、合併後の課題としても、サービス水準の維持や均衡発展と行財政改革のバランスを挙げる事例が多くみ

られる。

ただし、住民参加や市民協働、行政の説明責任など、効率だけでは測ることのできない取組が求められる現況を考慮すれば、規模や特性に差異があるとはいえ、多くの市町村においてこの種の取組は必要であり、また、長期的なスパンで考えれば、地域との協働の進展がコスト削減につながる可能性もあるといえる。

前回調査では、合併のメリットやデメリットに関する項目を設定していたが、その結果から明らかになったように、行政側は合併を行財政改革の流れの中に位置づける傾向がある⁶。一方で、合併推進の立場からは、まちづくりや行政サービスに係るメリットを強調する事例が多く、ここに端を発する行政と住民の間の認識の乖離が、合併時および合併後の諸課題につながっていくものと考えられる。これらの認識の差をどのように埋めていくかは、多くの市町村に共通する課題であろう。

(2) 本市の取組への示唆

本市の場合、旧2町役場から移行した地域自治センターについては、多くの先行事例と同様に、取扱業務の見直しとあわせた職員数の漸減傾向がみられるが、現在のところ、抜本的な体制の見直しは行われていない。

今後の組織機構の見直しで課題となるのは、旧市内に設置された地区市民センターの所掌事務と比較した場合の、産業振興と土木の2分野の扱いであろう。現在のところ、これらの事務を扱う課が設置されているが、業務内容は本庁への取り次ぎが中心とされ、先行事例でも同分野の事務は本庁に集約される傾向がある。

ただし、本市の人口規模や面積を考慮すれば、

⁶ 美谷 薫『「平成の大合併」直後の合併市町村における地域自治・地域行政の動向 「市町村合併と地域内分権に関するアンケート」調査報告書(2)』うつのみや市政研究センター、2008年

これらの分野について、必ずしも一極集中が望ましいわけではない。したがって、旧2町の区域だけでなく、旧市の一部のエリアをも含む市の北部を所管区域とする本庁の出先機関設置を検討するのも1つの手であると考えられる。

地域自治会議については、適切な権限の付与と積極的な運用が鍵であることは間違いない。ただし、活動の中で現在は大きな位置を占めている、合併市町村基本計画の執行状況に係る議論は、計画計上事業の実施・進行とともに、その位置づけが年々低下する可能性もあることから、一定期間の経過後にその権能を見直すことが求められよう。

また、現在準備が進められている地域まちづくり組織の設置後は、それとの関係も課題となる。本市と同様に、同一の地区にこれらと類似した2種の組織を設置している先事例においても、両者の関係は整理が難しいとされている。

この場合、地域自治会議の運用は、附属機関であることのメリットを活かすことにかかってくる。たとえば、複数の市で取り組まれている、所管区域内での地域活動への補助事業審査の権限を与えるような仕組みも考えられよう。財源等の問題もあるが、その補助額に関わらず、申請・審査のプロセスにおいて地域内のさまざまな情報が共有され、地域課題の解決に向けた建設的な議論の展開につながることを期待できる。全市的なバランスを考慮すれば実現には難しい側面もあるが、現在の制度を積極的に運用することを優先するならば、この種の仕組みを検討する必要があるだろう。

6 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から、合併以後の地域行政や地域自治の体制とその変化について整理してきた。本稿で取り上げた事項は、あくまでこれらの分野の一側面

であるが、一定の傾向を把握することはできたのではないかと考えられる。

今回の分析は、前述のとおり、アンケート調査実施直後の速報値としての位置づけであり、集計の方法などは再検討する必要がある。また、合併市町村の規模や地域特性との関連など、更なる分析の余地も残されている。これらの点については、今後公表予定の本研究の報告書作成の段階で対応していきたい。

本調査研究の実施に際し、多くの対象市町村の担当者の皆様には、年度末のご多忙な時期にも関わらず、大部なアンケート調査にご協力いただきとともに、多くの貴重な示唆をいただきました。未筆ながら、記して感謝申し上げます。