

〈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

～中核市・特例市の動向を中心に～

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、中核市・特例市に代表される地方圏の中核都市では、「都市内分権」をめぐる議論が盛んになってきており、新たな仕組みづくりを模索する動きが現れ始めている。これまで、都市内分権といえは、政令指定都市のような大都市における区制度のあり方やその制度改革に注目が集まってきた¹。その動きが地方圏の中核都市に波及し始めた1つの背景には、急速に全国で展開した「平成の大合併」が挙げられよう。

市町村合併は、市町村役場という行政組織の再編成だけでなく、市町村域を単位として長年にわたって培われてきた、社会・経済的な地域システムの変化をもともなう。その市町村合併を契機として、財政状況の悪化による公的領域の縮小、基礎自治体の広域化、さらには、市民参加や協働のまちづくりの気運の高まりといった様々な要素が絡み合った結果、市民自治を基本とした新たな地域自治の仕組みづくりが各地で動き始めたと考えられる。

本市の状況を見ると、「地区行政の推進に係る大綱」（平成16年11月公表）や、それに基づく

「宇都宮市地区行政推進計画」（平成18年5月公表）の策定がなされ、現在、「市民に身近な場所での総合的な行政サービスの展開（「庁内分権」の推進）」と「地域の特性を生かした住民主体のまちづくりの推進（「住民自治」の推進）」に関する施策事業が進められている。さらに、これらの地区行政制度を先導する役割が与えられた、本市独自の地域自治制度が、平成19年3月の隣接2町との合併に合わせて導入されることとなった。

都市内分権をめぐるのは、前述のとおり、これまで政令指定都市の区制度を中心に研究が蓄積されてきた。また、住民自治の推進という観点からすれば、多様な学術分野におけるコミュニティ（政策）研究もこれに大きく関連してくると思われる。しかしながら、都市内分権や地域自治をめぐる新たな動向に関しては、その動きが現在進行形であることから、学術研究のみならず、その状況の把握も十分とはいえない段階にある。

以上のような点を踏まえ、本研究では、都市自治体や合併市町村における都市内分権・地域自治の制度と運用実態の調査を通じて、その動向を整理するとともに、それらをめぐる課題やその解決の方向性について考察する。

調査研究にあたっては、中核市・特例市、並びに合併市町村に対して、地域内分権に係るアンケート調査²を行うとともに、先進的な仕組みを構築している市町村において現地調査を実施した。本稿では、これらの調査研究のうち、中核市・特例市の事例を取り上げることとする。

具体的には、支所や出張所といった市域内に設置される出先機関（以下、「地域行政機関」とする）と、その所管区域等を単位として設置され、

¹ 阿部ほか（2005）では、都市内分権を「都市の自治体において、より狭域の単位に、一定の権限の委譲を行うこと」とし、「政令指定都市における行政区の設定と区役所への権限の委譲」が都市内分権の典型例とされている。また、その他の市町村における出張所や支所などの設置とそれに対する権限の委譲がそれに類するものと位置づけられている。

阿部 齊ほか『地方自治の現代用語＜第2次改訂版＞』学陽書房、2005年

² アンケート調査の概要に関しては、本誌の「『市町村合併・地域内分権に関するアンケート』を実施して」（83-84頁）を参照のこと。

地域住民の代表などが構成員となって各地域の課題等について協議する附属機関（以下、「住民代表組織」とする）に焦点をあてて分析を行う。

本稿で対象とするのは、中核市・特例市76市のうち、上記のアンケート調査の回答があった68市である。内訳は、「平成の大合併」の時期に市町村合併を行った中核市・特例市（以下、「合併市」とする）が38市、非合併の中核市・特例市（以下、「非合併市」とする）が30市となっている。

ちなみに、例外はあるものの、この76市のうち、三大都市圏に位置する市には非合併市が多く、逆に、地方の県庁所在都市などでは合併市が多い傾向にある（表1）。また、対象市68市のうち、合併市の多くは、周辺市町村を「編入」する形式をとっている（図1）。

今次の合併の目的については、「地方分権の推進」が36市で挙げられ（図2）、これに「行財政の効率化・行政改革の推進」（28市）、「住民生活の広域化」（27市）が続いている。平成の大合併は、「財政状況の悪化・地方交付税の減額」がその背景とされる論調が散見されるが、これらの回答からは、相対的に行財政基盤が確立され、人口規模も大きい中核市・特例市からすると、隣接

市町村との合併を「地方分権の受け皿づくり」、あるいは、「行財政改革の一環」と位置づける事例が多いものと理解できる。

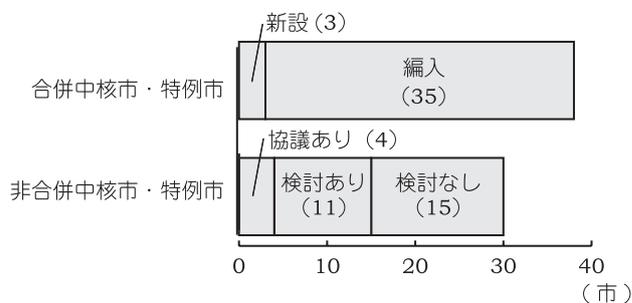


図1 中核市・特例市における合併の形式

各市へのアンケート調査、総務省HP資料より作成

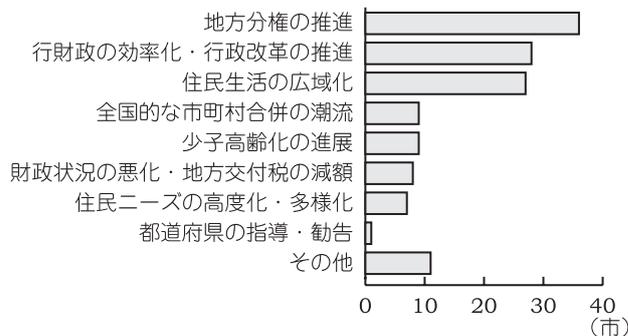


図2 中核市・特例市における合併の背景

※選択肢から3つまで回答

各市へのアンケート調査より作成

表1 中核市・特例市における合併の状況

	中核市	特例市
合併	函館市、青森市、秋田市、相模原市、新潟市、富山市、長野市、岐阜市、浜松市、岡崎市、豊田市、姫路市、奈良市、岡山市、倉敷市、福山市、下関市、高松市、松山市、高知市、長崎市、大分市、宮崎市、鹿児島市（24市）	八戸市、盛岡市、水戸市、前橋市、高崎市、福井市、甲府市、松本市、沼津市、一宮市、四日市市、大津市、鳥取市、呉市、久留米市、佐世保市（16市）
非合併	旭川市、郡山市、いわき市、宇都宮市、川越市、船橋市、横須賀市、金沢市、豊橋市、高槻市、東大阪市、和歌山市、熊本市（13市）	山形市、川口市、所沢市、越谷市、草加市、小田原市、大和市、平塚市、厚木市、茅ヶ崎市、富士市、春日井市、豊中市、吹田市、枚方市、茨木市、八尾市、寝屋川市、岸和田市、尼崎市、明石市、加古川市、宝塚市（23市）

総務省HP資料より作成

2 地域行政機関の動向

本章では、組織内分権の視点から、各市における地域行政機関の動向について整理する。なお、合併市については、合併の際に旧市町村役場から地域行政機関に移行したものを、非合併市に関しては、従前より設置されている地域行政機関を中心に取り上げる。両者へのアンケート調査の前提と設問とが異なっているため、その状況を同列に扱うことは難しいが、これにより、地方圏、大都市圏それぞれに位置する都市自治体における都市内分権の現状を把握することが可能になるものと考えられる。

内容に関しては、政令指定都市等の地域行政機関に係る従来の研究³を参考とし、地域行政機関の位置づけ、長の権限や予算要求の仕組み、配置職員数などの体制を指標とした。

(1) 合併市における地域行政機関

1) 地域行政機関の位置づけ

まず、合併市における合併関係市町村の旧事務所の扱いを取り上げる(図3)。合併後も本庁舎となった38は、すべて合併前から最大の人口規模を有する市の庁舎である。合併後の新事務所の位置に関しては、合併の実現を左右するほどの項目であるが、本稿で取り上げる事例の場合は、合併関係市町村間の規模に明確な差異があることから、大きな議論とはならなかったものと考えられる。

³ 代表的なものとして、次のようなものがある。

- ・ 岩崎恭典「大都市における地域行政の展開方向—千葉市、堺市、世田谷区の比較を通じて」『都市問題』第84巻第9号、1993年
- ・ 財団法人日本都市センター編『大都市制度等に関する調査研究報告』財団法人日本都市センター、2001年
- ・ 岩崎恭典・原田晃樹「政令指定都市と行政区—都市内分権のめざすもの—」『都市問題研究』第55巻第7号、2003年

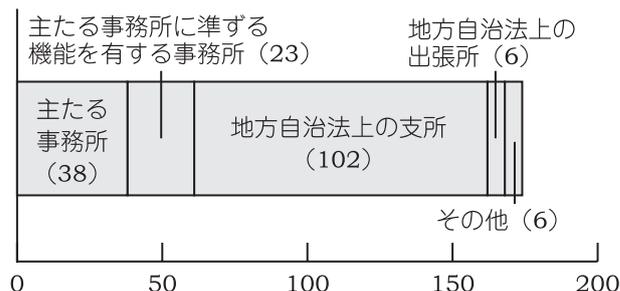


図3 合併関係市町村の旧事務所の位置づけ

各市へのアンケート調査より作成事実、新事務所の位置の決定理由に関しては、38市中27市が「編入であったこと」を挙げている。

合併後に本庁舎とならなかったものは、「地方自治法上の支所」が101と最も多く、「主たる事務所に準ずる機能を持つ事務所」が23、「地方自治法上の出張所」と「その他」が6となっている。

この支所に関しては、従前の市町村にみられた窓口機能だけでなく、保健福祉、土木建設、産業振興といった分野をも所掌する、政令指定都市の「大区役所」に近い組織を有するものが増えている。前述のとおり、合併市は地方圏に位置するものが中心となっており、合併後には広大な市域を形成することも多いため、その住民生活への影響等を考慮して、幅広い機能を有する「総合支所」を置く事例が主流になったと考えられる。

「主たる事務所に準ずる機能を持つ事務所」については、支所にかわって地域自治区等の事務所として規定した事例が多いが、その組織機構や機能は総合支所のものと類似している。また、少数ではあるが、一宮市のように、各部を複数の庁舎に分散して配置する「分庁舎方式」をとる事例もある。

2) 地域行政機関の権限

①長の権限

政令指定都市における区制度の研究では、区政改革と関連して、その長の位置づけや権限がどの程度まで認められ、その裁量をもって区内でいか

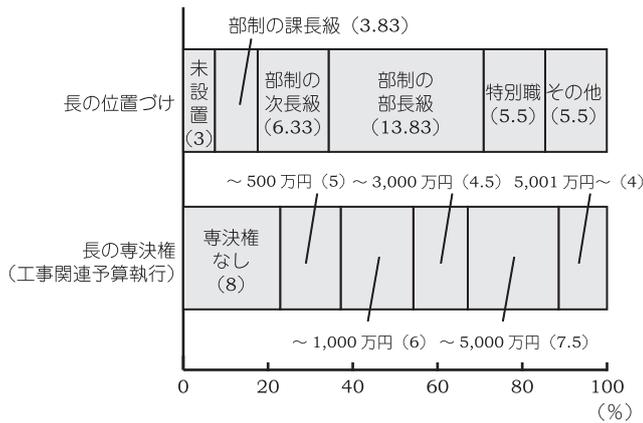


図4 地域行政機関の長の位置づけ

※ 同一の市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数を按分した。
各市へのアンケート調査より作成

に完結してまちづくりを進めることができるかという点に関心が寄せられてきた。

同様に、合併市における地域行政機関の長についてみると（図4）、まずその職階は、部制の部長級が最も多く（15市）、部制の次長級（7市）が続いている。総合支所では課制を敷くことが多いため、必然的にその上位の職階の長が置かれることになる。ただし、地域行政機関の課長が本庁の課長補佐級に位置づけられ、課制を敷く地域行政機関の長が課長級という事例もある。

なお、6市では合併との関連で地域行政機関の長（の一部）に特別職が任用されており、宮崎市のように地域行政機関の長は部長級の事務吏員でありながら、これとは別に特別職の地域担当助役兼合併特例区長が置かれるような例もある。

長の権限を工事関連の予算執行に係る専決権に着目して比較すると、専決権がない8市から浜松市の1億円未満まで大きな差異がみられた。ただし、金額の大小は必ずしも長の職階と対応しておらず、部制の部長級で専決権を有しない場合もある。なお、浜松市では、地域行政機関である総合事務所の組織が最大4部18課から最小3課まで大きく異なっており、事務所長の職階も統一されていないが、都市内分権を新市のまちづくりの柱に

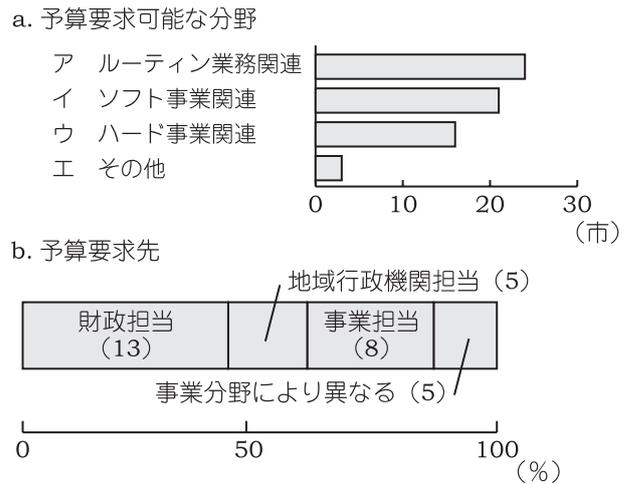


図5 地域行政機関の予算要求権

各市へのアンケート調査より作成

掲げた経緯もあり、このような金額になったとされている。

② 予算要求権

地域行政機関の予算要求権は、分庁舎等の3市を除いた35市のうち30市で認められている。この点に関して、庁舎の維持管理に係る予算に限定されている市から支所の業務に係る全予算まで、権限の大小には明確な差異が生じている（図5）。

予算要求可能な分野を、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の業務関連、コミュニティの支援や地域振興イベントに代表されるソフト事業関連、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関連の3分野に区分してみると、ルーティン業務は24市で、ソフト事業は21市で要求権が認められていた。

ハード事業については、16市と若干数が少ないが、このうちの12市は3分野での要求権が認められている。その業務の性質からも、ハード事業関連の予算要求権の有無が、地域行政機関の権限の広狭を判断する1つのメルクマールとなろう。

3) 地域行政機関の職員数

地域行政機関の配置職員数は、その組織規模や機能を比較するうえでの重要な指標である。しか

しながら、職員数の算出において、各地域に設置された出先機関や公共施設の職員数を含むかどうか、本庁直轄の出先機関や本庁の部課のうち各地域に分散して配置されたものをどのように扱うかといった点で、各市の基準は大きく異なっており、同条件下での厳密な比較は困難である。

このため、本稿では、アンケート調査の結果を中心に、原則として、平成18年4月時点における地域行政機関の職員数に、同じ庁舎内に設置されている本庁の部課や教育委員会の出先機関の職員数を加えた値を用いることとした。各市の機構図なども参照し、基準の統一は不十分ながら、最終的には29市の92機関を分析の対象とした(図6)。

対象とした地域行政機関の職員数の平均は51.9であり、職員数が100を超える大規模な組織を有するのは、政令指定都市移行後に区役所となることが想定されていたり、庁舎内に市長部局のうちの農林水産系の部が置かれている機関である。一方、最小の職員数は9であったが、これは分村合併によって旧村の一部を引き継いだ区域に設置された出張所の例である。

次に、平成12年国勢調査の旧市町村の人口を管内人口として、地域行政機関の職員数との関係を見たところ、人口千人当たりの職員数の平均は6.9で、個々の値は最小が1.4、最大が24.8となった。千人当たりの職員数が平均よりも高い値を呈するのは、中山間地域に位置する少人口地域が中心であり、合併後においても所掌事務の関係などから、旧町村時代と比較して職員数の変化が少ないことが影響しているものと想像される。

一方、千人当たりの職員数が最小規模であるのは、新市の郊外に位置する、主に窓口を中心とした支所の方式をとる地域行政機関である。いずれも本庁舎へのアクセスや住民の日常生活行動などを反映して、合併当初から配置職員数が低く抑

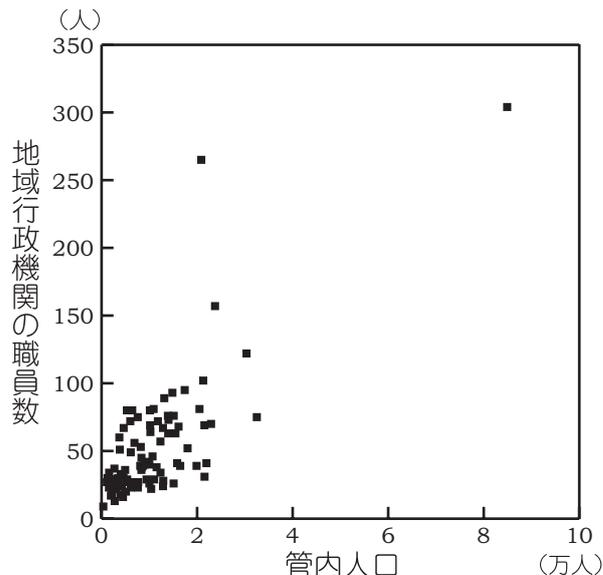


図6 地域行政機関の職員数(平成18年4月)と管内人口(平成12年)

各市へのアンケート調査、平成12年国勢調査より作成

えられたものと考えられる。

(2) 非合併市における地域行政機関

非合併市において、従前から設置されている地域行政機関の状況を見ると(表2)、条例等で設置する窓口機能が最も多く(21市)、これに自治法上の出張所(14市)、自治法上の支所のうち複数の課を有さないもの(10市)が続いている。

総合支所等の複数の課を持つ支所を設置しているのは2市に限られているが、ともに「昭和の大合併」後にさらに合併を行ったという経緯があり、この点からは、合併市と共通の特性を有しているといえる。

以上のように、非合併市における地域行政機関は窓口機能が中心となったものである。非合併市の多くは大都市圏内に位置しており、合併市と比較して人口が密集し、面積も狭小であることから、日常的な住民サービスの向上を目的とした小規模施設の設置が中心になっているものと考えられる。

これらの条件を反映して、地域行政機関の位置づけについては、その長の職階が部制における課

表2 非合併中核市・特例市における地域行政機関の概要

地域行政機関の種類	設置市数	長の職階								長の権限		予算要求権あり	
		部制の部長級	部制の次長級	部制の課長級	部制の課長補佐級	部制の係長級	局制の部長級	局制の課長級	局制の課長補佐級	設置なし	契約専決権あり		予算執行権あり
条例等で設置している主たる事務所に準ずる事務所	2	1		1							2	2	2
地方自治法上の支所のうち複数の課を有するもの	2	0.5	0.5				1				2	2	1
地方自治法上の支所のうち上記以外のもの	10			7	1	1		1			6	7	5
地方自治法上の出張所	14			8.5	2.5	2			1		5	4	5
条例等で設置している窓口機能	21			4	6	3	1	1.5	0.5	5	6	4	7

※ 同一の市で機関により位置づけが異なる場合は、その種別の数に応じて市数を按分した。
各市へのアンケート調査、各市例規集より作成

長ないしは課長補佐級であるものが多い。長の権限も相対的に小さく、出張所やサービスセンター等の市独自の窓口機能では、約3分の2の市で独自の権限を有していない。特に後者に関しては、非常勤職員のみ体制という回答もみられた。

非合併市における地域行政機関は、合併市のそれと比較するとかなり小規模なものであることが改めて確認される。ただし、ほぼすべての合併市でも、合併以前の中核市・特例市の区域内に、類似した地域行政機関が設置されていることから、厳密な分析にあたっては、これらを含んだ検討が必要となろう。

(3) 地域行政機関の課題

ここまで、合併市、非合併市における地域行政機関の体制について取り上げてきた。本章の最後では、各市でこれらの体制のどのような点が課題とされているかを整理する。

合併市の約半数、非合併市の約3分の1は、現在の体制について、特に課題はないとしている

(図7)。これ以外で、両者ともに最も回答が多かったのは、業務や体制等の見直しに関することについてであるが(合併市9市、非合併市8市)、合併市においては、合併にともない設置された地域行政機関と旧市域内に従前より設置していた支所等との取扱業務の差異が大きく、これらを段階的に調整していくといった点が主なものであった。本庁と地域行政機関間の業務上の不都合(4市)や本庁と地域行政機関の役割分担(2市)に関することもこれに関係する内容である。これらより、合併直後には激変緩和の意味で現行の体制が採用

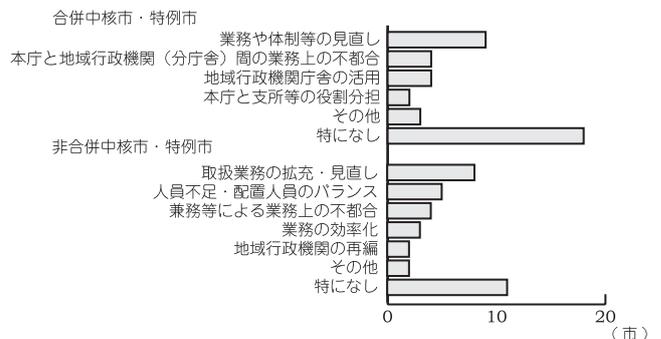


図7 地域行政機関の体制をめぐる課題

※ 自由回答の記述を整理したものであるため、一部の市については複数回答となっている。
各市へのアンケート調査より作成

された地域行政機関を、費用対効果や住民の利便性等を考慮しながら、いかに規模縮小していくかが最大の課題と位置づけられているといえよう。

なお、非合併市や合併市の旧中核市・特例市の区域における地域行政機関についても、過去の市町村合併の経緯に基づいて設置されているものが多数ある。これらは段階的にその規模が縮小され現在の体制に至っていることから、将来的には、合併市の地域行政機関についても、同様の経過をたどる可能性もあろう。

一方の非合併市においては、業務や体制等の見直しだけでなく、人員体制上の課題（5市）や社会教育分野との兼務等の課題（4市）についても、主に現行の人員・体制では現在の所掌事務以上の業務に対応できないという点につながってくる。非合併市では、合併市とは逆に、住民の利便性向上や地域住民の高齢化、「地域への分権」を求め動きなどを背景として、その取扱業務の拡充が求められている中で、どのようにこれを実現するかという点が中心となっている。

3 地域自治組織と住民代表組織の動向

前章における地域行政機関の動向に続いて、本章では、地域審議会や地域協議会といった「住民代表組織」の動向について整理する。

なお、地域審議会については、地域自治区や合併特例区と異なり、制度上は地域行政機関と組み合わせられた組織ではないため、一般的にはこれを「地域自治組織」に含めることはない。しかしながら、実際には地域行政機関がそれぞれの区域内の地域審議会に係る事務を所掌していることも多いため、若干の権能の差はあるが、本稿では支所等の地域行政機関と地域審議会を含めた住民代表組織の組み合わせを「地域自治組織」と称する。

住民代表組織は、市長やその他の機関から当該地域における重要事項に関して諮問がなされ、審議・協議のうえでこれに対する意見・答申を出す役割を与えられている。また、諮問事項以外にも地域課題に関する意見を提出する機能を有する例が多い。

(1) 合併市における地域自治組織・住民代表組織

1) 地域自治組織・住民代表組織の概要

合併市38市のうち、30市において合併後に地域自治組織が設置されている。最も多いのは地域審議会の19市であり、地域自治区が9市、合併特例区が2市となっている（図8）。宮崎市のように、複数の制度を併用するような例もあるため、ここでは各組織の設置市数とその総数が一致していない。

地域自治組織の設置区域を新市の全域としているのは、地方自治法に基づく一般制度としての地域自治区を設置している浜松、豊田、宮崎の3市のみである。残りの27市は合併により新たに市域に加わった区域のみの設置であり、合併の形式が新設である青森、富山、下関の3市においても旧

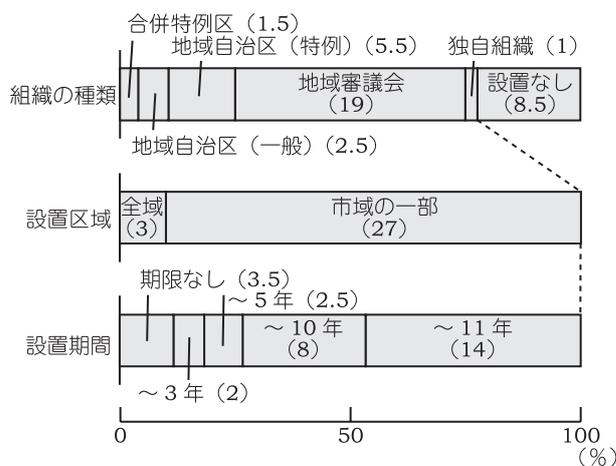


図8 合併中核市・特例市における地域自治組織

※ 同一の市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数を按分した。
各市へのアンケート調査より作成

町村域に限定されている。

地域自治組織の設置期間は、新市建設計画の計画期間と合致させる例が多く、22市で10年から11年の間となっており、合併特例区については、法令に基づき5年間の設置となっている。長崎、佐世保の2市では、それぞれ約2年5か月、2年1か月と短く設定されているが、これは議員の在任特例等を採用するかわりに地域審議会を設置し、新市で最初の市議会議員選挙が実施されるまで、旧町村部の議員を地域審議会の構成員とする手法を採用したためである。

2) 地域自治組織の長所と課題

地域自治組織を設置することについては、設置市の約7割が、各地域における住民意見を聴き、それを施策に反映させるためとしており(21市)、合併への住民の不安や懸念の払拭(9市)とあわせて、合併にともなう行政体制の激変や議員数の減少への対応が住民代表組織に期待されていると考えられる(図9)。

地域自治組織の長所においては、地域行政機関の体制に関する設問が別項目で設定されていたこともあるが、住民代表組織に関する点が中心となっていて、住民意見の聴取や集約・反映(21市)、地域課題等の把握(5市)などが挙げられている(図10)。広域化した市域において行政側が各地域の状況を把握することが困難になる中で、住民代表組織には、やはり住民の声を吸い上げる機能

が期待されている。

地域自治組織を設置していない合併市からは、その理由について、新市における早期の一体感醸成の妨げとなる可能性(4市)などが挙げられていたが、設置市においても、地域要望の提出の場になる傾向(6市)が課題となっている。しかし、最も多い回答は住民代表組織の運営方法の工夫(9市)に関するものであり、具体的には、市政に関する情報提供のあり方、発言する委員の固定化、諮問事項への答申以外に住民代表組織が果たすべき役割のあり方などが挙げられていた。この点からは、住民代表組織の権限・役割の不明確さ(4市)という回答とも関連があるが、その機能・役割には期待が集まりつつも、実際の運用に苦心する設置市の実情が読み取れよう。

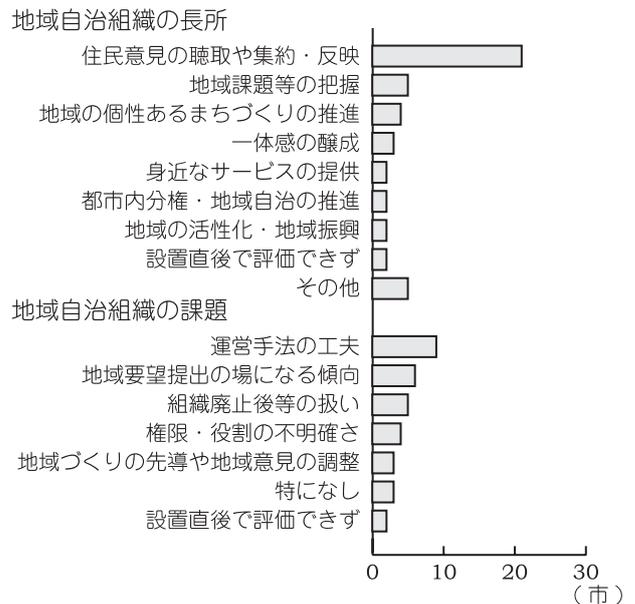


図10 地域自治組織の長所と課題

※ 自由回答の記述を整理したものであるため、一部の市については複数回答となっている。
各市へのアンケート調査より作成

(2) 非合併市における地域自治組織・住民代表組織

地域自治組織のうち、地域自治区に関しては、全市域に設置することなどを条件に、地方自治法

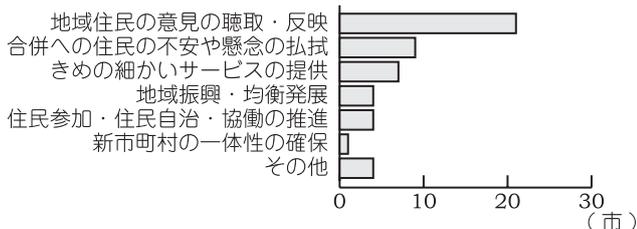


図9 地域自治組織の設置理由

※ 自由回答の記述を整理したものであるため、一部の市については複数回答となっている。
各市へのアンケート調査より作成

の中で合併とは結びつかない一般制度としての規定がなされたため、非合併市においても設置することが可能となった。

もちろん、多くの市では、法令に基づかない各市独自の仕組みも導入されていると考えられるが、非合併市における地域自治組織をめぐる動向については、22市と約7割で「検討はしていない」という結果になった(図11)。「具体的な設置検討をしている」(2市)、「調査研究を進めている」(4市)のうち、それぞれ1市は近い時期に想定される市町村合併との関連によるもので、実際にはこれら以外の4市が一般制度に近いイメージと位置づけられよう。例えば、大和市では、市独自の仕組みであるが、「一定の区域において地域市民による自主的な地域自治を推進する『市民自治区』の構築について、平成15年度から検討組織を設置し、制度に関する検討を進めている」とされている。同市では、モデル地区での運営状況を踏まえて、全市的な設置条例の制定を予定しており、今後の取組が注目される。

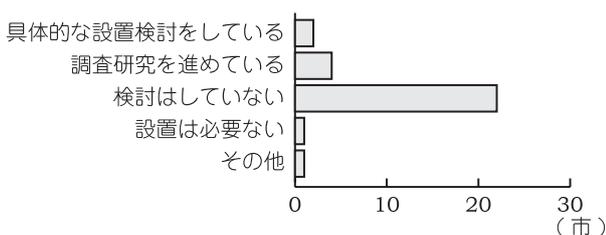


図11 非合併市における地域自治組織をめぐる動向

各市へのアンケート調査より作成

4 中核市・特例市における都市内分権の動向と課題

本章では、ここまで整理してきた中核市・特例市における都市内分権の状況を踏まえ、その動向と課題について検討する。

合併市においては、合併にともない地域行政機関と住民代表組織を備えた新たな地域自治システムを構築した事例が多くみられた。ただし、現行の体制は合併の激変緩和を目的とした暫定的なものが中心であり、全市的な取組となっている事例は限られていた。中核市・特例市以外では、当初、合併の特例措置として想定された住民代表組織の仕組みが、その後旧中心市にも導入されたような事例もあることから、旧中心市域とそれ以外で異なる地域自治のダブル・スタンダードをどのように調整していくかが重要となろう。

その際には、一方的に旧市域の基準にあわせて新たな取組を縮減していくのではなく、両者のバランスの取れた位置をめざしていくことが求められよう。現行の地域行政機関は、激変緩和の意味で旧市町村時代と類似した体制をとる例も多いが、このような市の多くでは、地域行政機関の組織見直しが課題とされている。しかし、その一方で、広域化が顕著な合併市においては、地域行政機関を単なる窓口機能としてしまっただけでは、市民生活や地域づくりの大きな障害にもなりかねない。その点で、全市的なバランスを考慮しながら、いかに「持続可能」な地域自治の体制を構築していくかが肝要である。

また、広域化の進展により、従来の中核市・特例市とは比較にならないほど、市域内の地域特性の多様化が進んだことから、浜松市の「一市多制度」のように、必ずしも全市で均等な施策事業を

展開するのではなく、地域特性に応じた柔軟な事業展開を進めていくことも求められよう。

一方、非合併市においては、十分な調査内容ではないものの、独自の都市内分権の体制を導入する事例も多かった。ただし、窓口機能による住民サービスの提供と、全市的あるいは各地域における市民参加の取組は異なる枠組みで進められている印象が感じられた。これらの組み合わせも検討しながら、包括的な地域行政・地域自治の仕組みを構築することも議論されてよいだろう。

以上は、都市内分権あるいは地域自治の制度・体制に係る側面であるが、このような体制の確立に加えて、内実をとともなう運用がどの程度進められるかが、実際の都市内分権を進めるうえでの鍵となる。

例えば、権能などではほぼ同等の体制をとる場合でも、合併市では、住民代表組織の会議開催が月1～3回から年数回程度にまで大きく差異が生じてきている。年に1～2回程度の会議では、行政側からの年間の予算・事業の説明に対して、単発的に要望を述べる程度の活動にとどまり、ある意味、行政側の「アリバイづくり」、あるいは「合併に対する住民の不満のガス抜き」に終始してしまう可能性が高い。

また、住民代表組織自体の課題もあり、合併市におけるヒアリング調査では、構成員の中の議員出身者の割合が高くなると、どうしても行政に対する地域要望が活動の中心となってしまう、審議・協議を行い、地域の意見をまとめるという役割が果たしにくくなるとされる。

これらより、地域自治の体制づくりとあわせて、その組織運用の確立が重要であること、住民代表組織では、要望提出に終わらせず、その活動を自らの課題解決につなげる仕組みづくりが求められていることなどが今後の課題として挙げられる。

5 おわりに

本稿では、中核市・特例市における都市内分権の現状と課題を、「平成の大合併」の時期に市町村合併を実施した市とそうでない市に区分し、各市へのアンケート調査の結果を中心に整理してきた。両者への調査項目や内容が異なることから、全体としては不十分な点も多いものの、結果的に、地方圏と大都市圏に位置する中核市・特例市それぞれにおける都市内分権の動向をある程度把握できたものと考えられる。

本稿は、「都市内分権・地域内分権の制度と運用実態に関する研究」の一部を取り上げたものであり、このほかに、中核市・特例市以外の合併市町村における地域自治の動向についても調査を実施している。平成19年度にはこれら市町村に関する実態の分析を進めるとともに、中核市・特例市の状況に関してもより詳細な分析を進めていきたいと考えている。

本稿の作成にあたっては、対象市町村によるアンケート調査への協力によるところが極めて大きい。ご多忙中にも関わらず、大部なアンケート調査にご回答いただいた各市町村の担当者の皆様には、末筆ながら記して感謝申し上げます。