

## 本報告書のあらまし

### 1. なぜ今、合併を研究するのか

#### (1) 選択肢としての合併

2018年（平成30年）3月、国立社会保障・人口問題研究所が公表した将来推計人口によると、大阪府の人口は、2015年（平成27年）の884万人から2045年には734万人へと17.0%減少すると予測されている。このうち、年少人口や生産年齢人口が減少する一方、高齢者人口（特に後期高齢者人口）は増加する見込みとなっている。市町村においても、同様の傾向にあるが、団体によって人口変動には大きな差がある。

「基礎自治機能の維持・充実にに関する研究」のテーマ別研究である「府内市町村の課題・将来見通しに関する研究（以下「課題研」）」において整理したとおり、生産年齢人口の減少は税収減や働き手の不足に、高齢者人口（特に後期高齢者人口）の増加は福祉ニーズの増大・多様化等につながる。こうした人口変動等により、府内市町村においては、今後様々な行政課題の発生が予想される。

特に、組織運営においては、業務の高度化・専門化、専門職をはじめとする人材の確保の難しさ等から大きな課題が発生し、また、財政運営においても、税収の減少や社会保障関連経費の増加等により、全体として今後より厳しさが増すと考えられる。

こうした厳しい将来の見通しを踏まえると、特に行財政基盤が弱い団体は、現行の体制（単独）では、将来にわたって、住民サービスを安定的に提供し続けることが難しくなるおそれがある。

人口減少時代の行政課題への対応方策としては、広域連携も有効な手法と考えられるが、大阪で想定される今後の状況を踏まえると、広域連携での対応には限界もあると考えられる。合併は、団体規模の拡大により、全体として行財政基盤の強化が期待されるため、大幅な行政水準の低下の防止や住民サービスの充実に図りうる。こうしたことから、団体・地域の状況によっては、合併が有効な選択肢となりうる。

もっとも、合併は自治体のあり方を大きく変えるものであり、住民にとって極めて重要な判断となることから、住民自らが選択・決定すべきものである。したがって合併議論を進めるにあたっては、住民の理解を得ることが不可欠となる。

#### (2) 合併を研究することの意義

合併を行うには、関係団体間において様々な協議が必要となり、場合によっては住民サービスの低下が懸念されることや、合併の組合せによっては住民の理解を得ることが難しくなること等、様々な課題がある。

また、大阪では、平成の大合併期において、多くの地域で合併が検討されたものの、団体間の協議が整わず、堺市・美原町の1件しか合併に至らなかったという経緯もあり、隣接団体で合併相手が見つかりにくい団体が少なくないことや、一定の財政規模を有する団体が多く、危機感が生まれにくいこと等、固有の課題もあり、合併のハードルは高い。

一方、合併はこれまで、明治の大合併、昭和の大合併、平成の大合併と、各時代において進められてきたが、平成の大合併期以降（2010年（平成22年）4月以降）、国による合併の支援策は縮小されている。

また、総務省の「自治体戦略 2040 研究会（以下「2040 研究会）」が、本年 7 月に公表した報告書には、人口減少に伴う将来課題への対応策として合併についての言及はなく、「圏域による行政」が提案され、第 32 次地方制度調査会において、これを受けた議論が開始されるなど、全国的に、合併は一段落した状態と言える。

以上のとおり、大阪においては、合併は有効な選択肢となりうるものの、課題等も大きいことから、合併の効果や、合併を実現する上での課題やその対応策、そして、市町村・府等に求められることについて、「基礎自治機能の維持・充実にに関する研究会」のテーマ別研究会「合併に関する研究会」において、研究を行った。この報告書は、同研究会での研究をもとに、府総務部市町村課が取りまとめたものである。

## 2. 全体構成

第 1 章では、府内市町村行政の現状と今後の見通しについて分析した上で、何らかの対応策を講じなければ行政水準の低下が懸念されることについて述べ、対応策として、合併が有効な選択肢となりうることを説明する。

第 2 章においては、全国における市町村合併の経過や合併に関する制度、そして一般的に考えられる合併の効果や課題・対応策について整理を行う。

第 3 章では、大阪における合併の経過等について整理を行い、大阪で合併を行おうとする場合の課題や、考えられる合併の種類等を整理した上で、今後、市町村に求められることを示す。

最後に第 4 章では、広域自治体としての府の取組みや、制度を所管する国に求めることについて述べる。

### 3. 各章のポイント（要約）

#### < 第1章 府内市町村の今後の見通しと将来に向けての議論 >

- 大阪では、生産年齢人口の減少と高齢者人口の増加が見込まれているが、団体間で人口変動には大きな差が生じると予測されている。
- 行政ニーズ、住民サービス、人口移動、財政、組織の現状や今後の見通しからすると、府内市町村（特に行財政基盤の弱い団体）における行財政運営は、今後様々な面において厳しい状況になると考えられ、**何らかの対応策を講じなければ、行政水準が低下することが懸念**される。
- 合併は、複数の団体が1つの団体となることで、**行政組織や財政の規模が大きくなり、全体として行財政基盤が強化されることが期待**されるため、将来課題への対応策として、団体・地域の状況によっては、**有効な選択肢となりうる**。

#### < 第2章 市町村合併の経過・制度と効果・課題 >

- 明治、昭和、平成の三度の大合併を経て、全国の市町村数は大幅に減少した。
- 平成の大合併期に、自主的な市町村の合併を推進するために、様々な国による支援制度が設けられていたが、2010年（平成22年）4月以降は、支援制度は縮小された。
- 一般的な合併の効果及び課題・対応策は以下のとおり。

##### 【合併の効果】

便宜的に3つの合併の類型（「住民サービスの維持・充実や、水準低下を抑制するための合併」、「中核市となる合併」、「政令指定都市となる合併」）を設定し、それぞれについて、一般的に考えられる合併の効果について整理した。

##### [3類型に共通する効果]

- ・**職員数の増加による体制強化や、財政規模の拡大等による効率的・効果的な予算編成が可能となる。**
- ・**管理部門の統合や公共施設の統廃合等により行政経費の削減につながる。** 等

##### [政令指定都市・中核市となる合併の効果]

- ・**児童相談所の設置（政令指定都市）や保健所の設置（中核市）等、従来よりも高度・専門的な事務が行え、地域の実情に合った行政運営が可能となる。** 等

##### 【合併にあたっての課題】

- ・**住民サービス水準の低下、税・手数料等の引き上げ、住民の声が届きにくくなる、財政面での課題、周辺部の活力の低下等。**
- ・「対等な団体同士」、「行財政基盤の弱い団体」と「安定した行財政基盤を有する団体」、「行財政基盤の弱い団体同士」といった**合併の組合せによって、それぞれ生じる課題がある。** 等

##### 【課題への対応策】

- ・**住民との議論等により住民理解を得る。**
- ・市町村間において、合併のメリットを踏まえ双方が譲り合う。
- ・行政手続等の電子化、地域協議会の設置。 等

### < 第3章 大阪における合併 >

- 平成の大合併期には、合併が実現したのは、堺市と美原町の1件のみだった。
- 合併が進まなかった理由としては、合併の意義やメリットが住民に十分浸透しなかったこと等が考えられる。
- 現在、府議会や一部の市町村職員、住民等には、合併についての検討・取組みを進めるべきといった声もあるものの、全体としては、依然、合併の機運は乏しい状況にある。
- 合併の有効性
  - ・行財政基盤が弱い団体については、今後、福祉や災害対応等、様々な分野における新たな行政課題の発生により、財源・人材の確保が必要となるが、財源の確保や、専門職をはじめとする優秀な人材の確保は今後難しくなっていくため、行政水準の低下を余儀なくされるおそれがある。
  - ・利便性の良い団体に人口が移動するという傾向もみられる中、行政水準の低下により、住民の転出が生じ、さらに行財政基盤が弱まるという事態も起こりうる。
  - ・このような状況に対して、団体によっては、合併により財源や専門職員を確保する等、行財政基盤の強化を図ることにより、行政水準の(大幅な)低下を防ぐことが可能になると考えられる。
  - ・その他の団体についても、政令指定都市や中核市を目指した合併は、行財政基盤のさらなる強化や住民サービスの充実を図るための有効な手段となる。
- 大阪固有の課題
  - ・上記のとおり、大阪では将来課題への対応策として、合併は有効な選択肢となりうるが、「府内市町村は一定以上の人口規模・行財政基盤を有し危機感が生まれにくい」、「過去に合併の協議が整わなかった経緯もある」、「住民の生活圏が行政区域を大きく越えていることが多く、近隣団体とのまとまりが感じられにくい」等の固有の課題もあることから、現状では合併を実現することは相当難しい。
- 考えられる合併の種類

上記の整理を踏まえ、今後大阪において考えられる合併の種類やその特徴・課題について整理を行った。

**【隣接団体との合併】**

  - ・組合せによって、メリットが大きく（もしくは課題が比較的小さく）なる場合には実現の可能性が高まる。

**【大規模合併】**

  - ・一定の地域のまとまり・範囲において、一定規模を有する複数団体や、隣接する小規模団体等が一斉に合併することで、スケールメリットがより大きくなるなどの効果が期待できる。
  - ・合併に向けた各種調整が難しくなることや、組合せによっては、行政区域が広くなり行財政運営が非効率となること等の課題もある。

**【その他～「飛び地合併」「分割合併】**

  - ・地域の状況によっては、隣接団体ではない団体と合併を行う「飛び地合併」や、生活圏や利便性をもとに、1つの団体が区域を分割し、別々の団体と合併を行う「分割合併」も選択肢となりうる。
  - ・前者は行財政運営での効率化を図ることが難しく、後者はいずれかで協議が整わない可能性があるなど、一般的な合併にはない課題もある。
- そもそも合併は、自治体のあり方を大きく変えるものであり、住民にとって極めて重要な判断となることから、住民自らが選択・決定すべきものであるが、現状では、住民が将来への危機意識を持つことは難しく、このような状況では、合併について、住民の理解を得ることは困難である。

- 市町村においては、早い段階から行財政の状況や将来課題等について、広く住民に周知することで、危機意識を共有し、自団体の将来のあるべき姿について議論を行っていくことが求められる。それが将来、具体的な合併議論を行うこととなった際に、議論を円滑に進めるための土台となる。
- 合併できないケースや、あえて合併を行わないケースも考えられるが、将来にわたって基礎自治機能を維持することが難しくなる場合は、例えば「さらなる広域連携」「公民連携」「住民サービス水準の引下げ」「府による補完・支援」といった方策を組み合わせることで、基礎自治機能の維持を図ることが必要となる。

#### < 第4章 府の取組み及び国に求めること >

##### ○府の取組み

- ・今後の対応策についての議論・検討や、将来のあるべき姿等についての住民との議論については、一義的に市町村が行うべきものではあるが、府としても、その進展に向け、市町村に対して様々な支援や働きかけを行っていくことが重要となる。
- ・国においては、大都市圏固有の状況も踏まえた、何らかの対応策（制度創設・見直し等）を講じる必要があると考えられるため、府として、府内における合併機運の状況も見ながら、国に求める対応策の内容について検討していく。

##### ○国に求めること

- ・2020年3月末までの時限法である合併特例法について、国に対して、期限の延長を求めていく。