

「合併に関する研究」 報告書

(「基礎自治機能の維持・充実にに関する研究」Ⅲ)

目 次

本報告書のあらまし

| | |
|------------------|---|
| 1. なぜ今、合併を研究するのか | 2 |
| 2. 全体構成 | 3 |
| 3. 各章のポイント（要約） | 4 |

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

| | |
|---------------|----|
| 1. 現状と今後の見通し | 7 |
| 2. 行政水準低下への懸念 | 15 |
| 3. 選択肢としての合併 | 15 |

第2章 市町村合併の経過・制度と効果・課題

| | |
|-------------------|----|
| 1. 全国における市町村合併の経過 | 16 |
| 2. 合併の手続き | 18 |
| 3. 合併支援制度の変遷 | 20 |
| 4. 合併の効果 | 23 |
| 5. 合併にあたっての課題と対応策 | 25 |

第3章 大阪における合併

| | |
|------------------------------|----|
| 1. 合併の経過と平成の大合併期に合併が進まなかった理由 | 29 |
| 2. 合併をめぐる大阪の状況 | 35 |
| 3. 合併の有効性 | 36 |
| 4. 合併にあたっての大阪固有の課題 | 38 |
| 5. 考えられる合併の種類 | 38 |
| 6. 合併に不可欠な住民の理解 | 40 |
| 7. 市町村に求められること | 41 |
| 【補論】 | 42 |

第4章 府の取組み及び国に求めること

| | |
|------------|----|
| 1. 府の取組み | 43 |
| 2. 国に求めること | 44 |

<参考資料>

| | |
|----------------------------|----|
| ①基礎自治機能の維持・充実にに関する研究会 設置要綱 | 46 |
| ②「合併に関する研究会」概要 | 47 |

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て実施することで、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。

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

本章では、人口減少時代における市町村行政の諸課題への対応策の1つである合併に関する検討を行う前に、まずは、その諸課題がどのようなものかを整理し、それが行政に及ぼす影響について検討する。

1. 現状と今後の見通し

ここでは、「課題研」で行った、府内市町村が今後直面すると想定される行政課題の分析を踏まえ、合併の検討につながる諸課題について、それぞれ、現状と今後の見通しを簡単に整理する。

(1) 人口減少と高齢化

2018年（平成30年）3月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した将来推計人口によれば、2015年（平成27年）の人口と2045年の推計人口を比較すると、全国の総人口は1億2709万人から1億642万人へと16.2%減少し、大阪府では総人口が884万人から734万人へと17.0%減少することが予測されている。

その内訳は、生産年齢人口が26.8%の減少であるのに対し、高齢者人口は16.6%の増加（後期高齢者人口では46.7%の増加）となっている。

さらに、団体間で人口変動には大きな差が生じると予測されており、団体によっては総人口や生産年齢人口が半数以下になると見込まれている[図表1-1][図表1-2]。

こうした変動は、(2)で示すとおり、今後の市町村行政に様々な影響を及ぼすことになる。

図表1-1 2015年（平成27年）から2045年の人口増減率別団体数

| 区分 | 上段：増減率（2015年→2045年） 下段：団体数（市・町村別） | | | | | |
|---------|--------------------------------------|----------|-----------|-----------|----------|----------|
| | ～▲50% | ～▲40% | ～▲30% | ～▲20% | ～▲10% | ～0% |
| 総人口 | 4町村 | 1市 | 9市 2町 | 11市 2町 | 8市 2町 | 4市 |
| | ～▲75% | ～▲60% | ～▲45% | ～▲30% | ～▲15% | ～0% |
| 年少人口 | 3町村 | 1市 1町 | 12市 2町 | 11市 4町 | 6市 | 3市 |
| 生産年齢人口 | ～▲75% | ～▲60% | ～▲45% | ～▲30% | ～▲15% | ～0% |
| | 2町 | 2町村 | 7市 2町 | 13市 3町 | 11市 | 2市 1町 |
| 高齢者人口 | ～▲10% | ～0% | ～+10% | ～+20% | ～+30% | +30%～ |
| | 1市 4町村 | 4市 | 10市 2町 | 9市 3町 | 5市 1町 | 4市 |
| 後期高齢者人口 | ～0% | ～+20% | ～+40% | ～+60% | ～+80% | +80%～ |
| | 1町 | 1市 1村 | 8市 4町 | 18市 2町 | 4市 2町 | 2市 |

出典：・2015年実績値：総務省「平成27年国勢調査」（2016年）から作成

・2045年推計値：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」（2018年）から作成

図表 1-2 市町村別人口の推移：人口規模順（2015年（平成27年）→2045年）

| (2015年の総人口順) | 総人口 | | | 年少人口 | | | 生産年齢人口 | | | |
|--------------|---------|-----------|-----------|---------|-----------|---------|--------|-----------|-----------|--------|
| | 2015年 | 2045年 | 増減率 | 2015年 | 2045年 | 増減率 | 2015年 | 2045年 | 増減率 | |
| 100万人以上 | 大阪市 | 2,691,185 | 2,410,820 | ▲10.4% | 285,298 | 230,659 | ▲19.1% | 1,682,798 | 1,375,152 | ▲18.3% |
| 50～100万人 | 堺市 | 839,310 | 707,314 | ▲15.7% | 112,964 | 81,579 | ▲27.8% | 495,866 | 372,787 | ▲24.8% |
| | 東大阪市 | 502,784 | 394,188 | ▲21.6% | 59,078 | 39,984 | ▲32.3% | 285,365 | 212,718 | ▲25.0% |
| 20～50万人 | 小計 | 1,342,094 | 1,101,482 | ▲17.9% | 172,042 | 121,563 | ▲29.3% | 781,331 | 585,515 | ▲25.0% |
| | 枚方市 | 404,152 | 314,755 | ▲22.1% | 51,925 | 31,969 | ▲38.4% | 233,367 | 149,524 | ▲35.9% |
| | 豊中市 | 395,479 | 375,341 | ▲5.1% | 53,939 | 47,475 | ▲12.0% | 239,798 | 202,655 | ▲15.5% |
| | 吹田市 | 374,468 | 365,925 | ▲2.3% | 51,299 | 43,938 | ▲14.3% | 232,245 | 198,700 | ▲14.4% |
| | 高槻市 | 351,829 | 285,153 | ▲19.0% | 45,483 | 30,593 | ▲32.7% | 206,532 | 144,719 | ▲29.9% |
| | 茨木市 | 280,033 | 265,917 | ▲5.0% | 40,576 | 33,455 | ▲17.5% | 171,442 | 143,567 | ▲16.3% |
| | 八尾市 | 268,800 | 219,128 | ▲18.5% | 34,379 | 25,820 | ▲24.9% | 158,364 | 117,259 | ▲26.0% |
| | 寝屋川市 | 237,518 | 168,335 | ▲29.1% | 25,901 | 13,447 | ▲48.1% | 143,006 | 80,603 | ▲43.6% |
| | 小計 | 2,312,279 | 1,994,554 | ▲13.7% | 303,502 | 226,897 | ▲25.3% | 1,384,744 | 1,037,027 | ▲25.1% |
| | 10～20万人 | 岸和田市 | 194,911 | 147,949 | ▲24.1% | 26,903 | 16,740 | ▲37.8% | 117,058 | 76,225 |
| 和泉市 | | 186,109 | 166,540 | ▲10.5% | 27,802 | 20,648 | ▲25.7% | 114,623 | 89,049 | ▲22.3% |
| 守口市 | | 143,042 | 98,836 | ▲30.9% | 14,704 | 7,548 | ▲48.7% | 79,995 | 47,654 | ▲40.4% |
| 箕面市 | | 133,411 | 130,009 | ▲2.6% | 17,971 | 16,276 | ▲9.4% | 75,763 | 66,411 | ▲12.3% |
| 門真市 | | 123,576 | 71,760 | ▲41.9% | 14,182 | 6,053 | ▲57.3% | 74,181 | 35,800 | ▲51.7% |
| 大東市 | | 123,217 | 85,693 | ▲30.5% | 15,838 | 8,756 | ▲44.0% | 74,562 | 43,192 | ▲42.1% |
| 松原市 | | 120,750 | 81,916 | ▲32.2% | 14,556 | 7,532 | ▲48.3% | 70,991 | 40,730 | ▲42.6% |
| 富田林市 | | 113,984 | 70,713 | ▲38.0% | 13,898 | 6,774 | ▲51.3% | 69,034 | 32,737 | ▲52.6% |
| 羽曳野市 | | 112,683 | 72,457 | ▲35.7% | 14,371 | 6,484 | ▲54.9% | 66,057 | 33,535 | ▲49.2% |
| 河内長野市 | | 106,987 | 64,701 | ▲39.5% | 11,696 | 4,645 | ▲60.3% | 61,214 | 26,154 | ▲57.3% |
| 3～10万人 | 池田市 | 103,089 | 88,593 | ▲14.0% | 13,229 | 10,041 | ▲24.1% | 82,134 | 45,345 | ▲45.0% |
| | 泉佐野市 | 100,966 | 84,840 | ▲16.0% | 12,961 | 7,914 | ▲38.9% | 62,181 | 45,385 | ▲27.0% |
| | 小計 | 1,562,705 | 1,164,007 | ▲25.5% | 197,711 | 119,311 | ▲39.7% | 927,793 | 582,217 | ▲37.2% |
| | 貝塚市 | 88,694 | 67,659 | ▲23.7% | 13,109 | 7,907 | ▲39.7% | 53,387 | 35,034 | ▲34.4% |
| | 摂津市 | 85,007 | 67,024 | ▲21.2% | 11,403 | 7,589 | ▲33.4% | 52,471 | 37,272 | ▲29.0% |
| | 交野市 | 76,435 | 55,605 | ▲27.3% | 10,623 | 5,765 | ▲45.7% | 45,681 | 28,221 | ▲42.6% |
| | 泉大津市 | 75,897 | 57,080 | ▲24.8% | 10,541 | 5,839 | ▲44.6% | 47,014 | 29,939 | ▲36.3% |
| | 柏原市 | 71,112 | 43,697 | ▲38.6% | 8,874 | 4,293 | ▲52.0% | 43,343 | 21,976 | ▲49.3% |
| | 藤井寺市 | 65,438 | 51,562 | ▲21.2% | 8,621 | 5,659 | ▲34.4% | 38,975 | 28,302 | ▲27.3% |
| | 泉南市 | 62,438 | 44,169 | ▲29.3% | 8,926 | 4,773 | ▲46.5% | 36,127 | 21,413 | ▲40.7% |
| 1～3万人 | 大阪狭山市 | 57,792 | 47,344 | ▲18.1% | 7,932 | 5,411 | ▲31.8% | 34,114 | 23,453 | ▲31.3% |
| | 高石市 | 56,529 | 38,807 | ▲31.4% | 7,813 | 3,774 | ▲50.4% | 33,597 | 19,075 | ▲42.2% |
| | 四條畷市 | 56,075 | 39,621 | ▲29.3% | 7,892 | 3,942 | ▲49.8% | 33,271 | 19,831 | ▲40.4% |
| | 阪南市 | 54,276 | 33,443 | ▲38.4% | 6,847 | 3,012 | ▲56.0% | 31,830 | 14,882 | ▲53.2% |
| | 熊取町 | 44,435 | 33,135 | ▲25.4% | 6,182 | 3,459 | ▲44.0% | 26,634 | 16,762 | ▲37.1% |
| | 小計 | 784,128 | 577,146 | ▲27.3% | 108,383 | 61,423 | ▲43.3% | 476,444 | 291,160 | ▲38.9% |
| | 島本町 | 29,983 | 24,213 | ▲19.2% | 4,385 | 3,039 | ▲30.7% | 17,826 | 12,030 | ▲32.5% |
| | 豊能町 | 19,934 | 8,612 | ▲56.8% | 1,573 | 352 | ▲77.8% | 10,607 | 2,551 | ▲75.9% |
| | 忠岡町 | 17,298 | 13,273 | ▲23.3% | 2,598 | 1,406 | ▲45.9% | 10,145 | 6,713 | ▲33.8% |
| | 河南町 | 16,126 | 10,497 | ▲34.9% | 1,670 | 794 | ▲52.1% | 9,441 | 4,623 | ▲51.0% |
| 岬町 | 15,938 | 7,395 | ▲53.6% | 1,567 | 472 | ▲69.9% | 8,553 | 2,861 | ▲66.5% | |
| 1万人以下 | 太子町 | 13,748 | 9,417 | ▲31.5% | 1,861 | 845 | ▲54.8% | 8,266 | 4,249 | ▲48.6% |
| | 能勢町 | 10,256 | 4,285 | ▲58.1% | 822 | 131 | ▲84.1% | 5,864 | 1,221 | ▲79.2% |
| | 小計 | 123,283 | 77,702 | ▲37.0% | 14,474 | 7,039 | ▲51.4% | 70,702 | 34,248 | ▲51.6% |
| | 田尻町 | 8,417 | 7,441 | ▲11.6% | 1,245 | 812 | ▲34.8% | 5,151 | 4,444 | ▲13.7% |
| | 千早赤阪村 | 5,378 | 2,200 | ▲59.1% | 476 | 91 | ▲80.9% | 2,691 | 692 | ▲74.3% |
| | 小計 | 13,795 | 8,641 | ▲37.3% | 1,721 | 803 | ▲53.3% | 7,842 | 5,136 | ▲34.5% |
| | 府合計 | 8,839,489 | 7,335,352 | ▲17.0% | 1,093,111 | 767,595 | ▲29.8% | 5,341,654 | 3,910,455 | ▲26.8% |

| (2015年の総人口順) | 高齢者人口 | | | 後期高齢者人口 | | | |
|--------------|-----------|-----------|---------|-----------|-----------|---------|--------|
| | 2015年 | 2045年 | 増減率 | 2015年 | 2045年 | 増減率 | |
| 100万人以上 | 大阪市 | 688,698 | 805,009 | 20.4% | 317,893 | 444,959 | 40.0% |
| 50～100万人 | 堺市 | 224,064 | 252,938 | 12.9% | 99,194 | 143,178 | 44.3% |
| | 東大阪市 | 134,685 | 141,466 | 5.0% | 59,253 | 77,471 | 30.7% |
| 20～50万人 | 小計 | 358,749 | 394,404 | 9.9% | 158,447 | 220,649 | 39.3% |
| | 枚方市 | 105,394 | 133,282 | 26.4% | 44,334 | 79,579 | 79.5% |
| | 豊中市 | 99,879 | 125,211 | 25.2% | 47,041 | 72,490 | 54.1% |
| | 吹田市 | 84,369 | 123,287 | 46.1% | 38,533 | 70,963 | 84.2% |
| | 高槻市 | 96,684 | 109,841 | 13.6% | 43,462 | 63,936 | 47.1% |
| | 茨木市 | 64,953 | 88,895 | 36.9% | 28,203 | 50,330 | 78.5% |
| | 八尾市 | 72,703 | 76,049 | 4.6% | 32,945 | 43,084 | 30.8% |
| | 寝屋川市 | 68,072 | 74,285 | 9.1% | 27,877 | 41,323 | 49.3% |
| | 小計 | 592,154 | 730,830 | 23.4% | 262,195 | 421,705 | 60.8% |
| | 10～20万人 | 岸和田市 | 50,357 | 54,984 | 9.2% | 23,298 | 31,778 |
| 和泉市 | | 42,145 | 56,843 | 34.9% | 17,879 | 31,355 | 75.4% |
| 守口市 | | 39,163 | 43,634 | 11.4% | 17,932 | 25,255 | 40.8% |
| 箕面市 | | 32,778 | 47,322 | 44.4% | 14,358 | 28,086 | 95.6% |
| 門真市 | | 34,289 | 29,907 | ▲12.8% | 14,716 | 16,656 | 13.2% |
| 大東市 | | 31,077 | 33,745 | 8.6% | 13,113 | 19,031 | 45.1% |
| 松原市 | | 34,335 | 33,654 | ▲2.0% | 15,239 | 19,634 | 28.8% |
| 富田林市 | | 30,821 | 31,302 | 1.6% | 13,884 | 19,635 | 41.4% |
| 羽曳野市 | | 31,843 | 32,438 | 1.9% | 14,558 | 19,498 | 33.9% |
| 河内長野市 | | 33,289 | 33,902 | 1.8% | 14,807 | 22,082 | 49.1% |
| 3～10万人 | 池田市 | 26,342 | 33,207 | 26.1% | 12,527 | 19,995 | 59.6% |
| | 泉佐野市 | 24,968 | 31,541 | 26.3% | 11,754 | 17,543 | 49.3% |
| | 小計 | 411,407 | 462,479 | 12.4% | 184,065 | 270,548 | 47.0% |
| | 貝塚市 | 21,996 | 24,718 | 12.4% | 10,228 | 13,932 | 36.2% |
| | 摂津市 | 20,623 | 22,163 | 7.5% | 8,292 | 12,066 | 45.5% |
| | 交野市 | 20,048 | 23,619 | 17.8% | 8,507 | 13,905 | 63.5% |
| | 泉大津市 | 18,005 | 21,302 | 18.3% | 8,073 | 11,894 | 47.3% |
| | 柏原市 | 18,719 | 17,428 | ▲6.9% | 8,038 | 10,191 | 26.8% |
| | 藤井寺市 | 17,413 | 19,601 | 12.6% | 7,977 | 11,231 | 40.8% |
| | 泉南市 | 16,799 | 17,983 | 7.0% | 7,435 | 10,468 | 40.8% |
| 1～3万人 | 大阪狭山市 | 15,419 | 18,480 | 19.9% | 6,888 | 10,966 | 59.2% |
| | 高石市 | 15,223 | 14,958 | ▲1.7% | 7,119 | 8,997 | 26.4% |
| | 四條畷市 | 14,261 | 15,848 | 11.1% | 5,809 | 8,635 | 48.6% |
| | 阪南市 | 15,566 | 15,549 | ▲0.1% | 6,435 | 9,338 | 45.1% |
| | 熊取町 | 11,412 | 12,914 | 13.2% | 4,535 | 7,506 | 65.5% |
| | 小計 | 205,484 | 224,563 | 9.3% | 89,336 | 129,129 | 44.5% |
| | 島本町 | 7,656 | 9,144 | 19.4% | 3,202 | 5,103 | 59.4% |
| | 豊能町 | 7,752 | 5,709 | ▲26.4% | 3,052 | 4,076 | 33.6% |
| | 忠岡町 | 4,737 | 5,154 | 8.8% | 2,318 | 2,943 | 27.0% |
| | 河南町 | 4,672 | 5,080 | 8.7% | 2,227 | 3,127 | 40.4% |
| 岬町 | 5,787 | 4,062 | ▲29.8% | 2,750 | 2,462 | ▲10.5% | |
| 太子町 | 3,553 | 4,323 | 21.7% | 1,541 | 2,643 | 71.5% | |
| 能勢町 | 3,569 | 2,943 | ▲17.5% | 1,592 | 2,094 | 31.5% | |
| 小計 | 37,728 | 38,415 | ▲1.8% | 16,882 | 22,448 | 34.6% | |
| 1万人以下 | 田尻町 | 1,920 | 2,185 | 13.8% | 935 | 1,200 | 28.3% |
| | 千早赤阪村 | 2,186 | 1,417 | ▲35.2% | 927 | 932 | 0.5% |
| 小計 | 4,106 | 3,602 | ▲12.3% | 1,862 | 2,132 | 14.5% | |
| 府合計 | 2,278,324 | 2,657,302 | 16.6% | 1,030,480 | 1,511,570 | 46.7% | |

出典：

- ・2015年実績値：総務省「平成27年国勢調査」（2016年）から作成
- ・2045年推計値：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」（2018年）から作成

(2) 市町村行政を取り巻く現状と今後

(i) 行政ニーズ

①現状

近年、高齢者や高齢者のみ世帯等の増加に伴い、介護サービスや、生活上の様々な課題を抱える高齢者への支援ニーズが増加・多様化している。また、核家族化や共働き世帯の増加による、保育サービスや放課後児童の居場所の確保等の子育て支援ニーズの高まりを含め、社会保障分野での行政ニーズが増大している。都市部である大阪では、地域の自治機能（地域のつながり）が総じて弱いため、住民の行政ニーズが、幅広く多岐にわたると考えられる。

②今後

「課題研」報告書では、人口変動等により府内市町村が今後直面すると想定される行政課題として、18の課題を取り上げた[図表 1-3]。

ここでは、後期高齢者が大幅に増加することに伴い、介護サービスや高齢者支援ニーズ等、福祉分野を中心に、さらにニーズが増加するとともに、高度化・多様化・複雑化すること等を予想した。様々な行政課題の発生は、地域の住民生活を支える上で果たすべき市町村の役割が、今後より一層大きくなることを意味しており、同時に、市町村の仕事が増え、難しくなり、守備範囲が広がることが見込まれる。

図表 1-3 府内市町村が今後直面すると想定される行政課題

| | |
|-----------------------------------|------------------|
| <主に人口減少・高齢化に伴い生じる課題> | |
| 【福祉等に関する課題（高齢者）】 | 【空間管理に関する課題】 |
| ① 介護サービス等の需要増加 | ⑦ 空き家、空き店舗等の増加 |
| ② 高齢者支援ニーズの増加・多様化 | ⑧ 老朽分譲マンションの増加 |
| 【福祉等に関する課題（生活困窮者）】 | ⑨ 所有者不明土地の増加 |
| ③ 生活困窮者の増加 | 【地域コミュニティに関する課題】 |
| 【福祉等に関する課題（子ども）】 | ⑩ 地域の自治機能の低下 |
| ④ 保育サービス等の需要増加 | 【その他の課題】 |
| ⑤ 支援を必要とする子どもの増加・多様化 | ⑪ 生活関連サービスの縮小 |
| 【福祉等に関する課題（障がい児者）】 | ⑫ 中小企業の減少 |
| ⑥ 障がい福祉等のニーズの増加 | ⑬ 交通弱者の増加 |
| | ⑭ 火葬件数の増加 |
| | ⑮ 身寄りなく亡くなる人の増加 |
| <他の要因によって生じる課題> | |
| ⑯ インフラ・公共施設の老朽化の進行 | |
| ⑰ 大規模災害の発生リスクの上昇 | |
| ⑱ 外国人観光客の増加 | |

出典：府総務部市町村課「府内市町村の課題・将来見通しに関する研究」（2018年）報告書

(ii) 住民サービス

①現状

近年、各団体が、人口を維持する（もしくは人口の減少度合いを小さくする）ための方策を積極的に講じている中、子育て分野を中心に住民サービスを充実させる動きが進んでおり、近隣団体との競争ともいえるような状況もみられる。（例：乳幼児医療費助成では、対象年齢の引き上げが年々進んでいる[図表 1-4].）

②今後

今後も同様の傾向は続くと予想され、財政面での制約が高まる中、サービス面で団体間の差が広がることも考えられる。

図表 1-4 府内市町村における乳幼児医療費助成の実施状況

(団体数)

| | 就学前 | 小学校低学年 | 小学校卒業 | 中学校卒業 | 18歳到達 |
|--------------|-----|--------|-------|-------|-------|
| 2013 (H25) 年 | 25 | 7 | 3 | 8 | 0 |
| 2014 (H26) 年 | 21 | 6 | 6 | 10 | 0 |
| 2015 (H27) 年 | 3 | 7 | 15 | 18 | 0 |
| 2016 (H28) 年 | 0 | 0 | 14 | 27 | 2 |
| 2017 (H29) 年 | 0 | 0 | 8 | 30 | 5 |
| 2018 (H30) 年 | 0 | 0 | 2 | 33 | 8 |

(府総務部市町村課まとめ)

(iii) 人口移動

①現状

市町村・地域によって生産年齢人口の社会増減には大きな差が生じている。生産年齢人口の増減は税収に直結し、市町村財政に影響を及ぼすこととなる。

府内では、特に大阪市への人口移動が目立っており[図表 1-5][図表 1-6]、府内のある市が転出する住民向けに行ったアンケートにおいても、転出先の決め手として、「通勤通学に便利」を挙げた回答が最多となっている等、利便性が人口移動に影響を与えていることが推察される[図表 1-7]。

図表 1-5 市町村別 生産年齢人口の社会増減 (2013年(平成25年)～2017年(平成29年))

| | | H25-H29 | | | | H25-H29 | |
|-------|-------|---------|---------|-------|---------|---------|--------|
| | | 増減数 | 増減率 | | | 増減数 | 増減率 |
| | 大阪市 | 66,417 | 3.8% | | 富田林市 | ▲ 3,803 | ▲ 5.1% |
| | 堺市 | ▲ 3,888 | ▲ 0.7% | | 河内長野市 | ▲ 3,826 | ▲ 5.5% |
| 豊能地域 | 豊中市 | 5,316 | 2.1% | 松原市 | ▲ 1,392 | ▲ 1.8% | |
| | 池田市 | 188 | 0.3% | 羽曳野市 | ▲ 2,362 | ▲ 3.3% | |
| | 箕面市 | 1,450 | 1.7% | 藤井寺市 | ▲ 528 | ▲ 1.3% | |
| | 豊能町 | ▲ 1,446 | ▲ 10.9% | 大阪狭山市 | ▲ 18 | ▲ 0.1% | |
| | 能勢町 | ▲ 734 | ▲ 10.2% | 太子町 | ▲ 577 | ▲ 6.5% | |
| | | | | | 河南町 | ▲ 283 | ▲ 2.9% |
| 三島地域 | 吹田市 | 7,617 | 3.3% | 千早赤阪村 | ▲ 303 | ▲ 9.2% | |
| | 高槻市 | ▲ 1,474 | ▲ 0.7% | 泉州北地域 | 泉大津市 | ▲ 1,158 | ▲ 2.4% |
| | 茨木市 | 1,728 | 1.0% | | 和泉市 | ▲ 2,174 | ▲ 1.8% |
| | 摂津市 | 822 | 1.5% | | 高石市 | ▲ 523 | ▲ 1.4% |
| 島本町 | ▲ 370 | ▲ 1.9% | 忠岡町 | ▲ 271 | ▲ 2.5% | | |
| 北河内地域 | 守口市 | 748 | 0.8% | 泉州南地域 | 岸和田市 | ▲ 3,169 | ▲ 2.5% |
| | 枚方市 | ▲ 5,265 | ▲ 2.0% | | 貝塚市 | ▲ 1,651 | ▲ 2.9% |
| | 寝屋川市 | ▲ 4,262 | ▲ 2.8% | | 泉佐野市 | ▲ 630 | ▲ 1.0% |
| | 大東市 | ▲ 2,154 | ▲ 2.7% | | 泉南市 | ▲ 1,269 | ▲ 3.2% |
| | 門真市 | ▲ 2,065 | ▲ 2.6% | | 阪南市 | ▲ 1,556 | ▲ 4.4% |
| | 四條畷市 | ▲ 1,151 | ▲ 3.2% | | 熊取町 | ▲ 789 | ▲ 2.8% |
| | 交野市 | ▲ 914 | ▲ 1.9% | | 田尻町 | 483 | 9.3% |
| 中河内地域 | 八尾市 | ▲ 819 | ▲ 0.5% | 岬町 | ▲ 611 | ▲ 6.1% | |
| | 柏原市 | ▲ 2,096 | ▲ 4.5% | | | | |
| | 東大阪市 | ▲ 3,646 | ▲ 1.2% | | | | |

出典：総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」、「住民基本台帳人口移動報告」(2013年～2017年)から作成

図表 1-6 府内地域間における生産年齢人口の社会増減（2017年（平成29年）実績）

（人）

| | 大阪市 | 堺市 | 豊能地域 | 三島地域 | 北河内地域 | 中河内地域 | 南河内地域 | 泉州北地域 | 泉州南地域 | 合計 |
|-------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| 大阪市 | | 1,097 | ▲ 462 | 597 | 753 | 604 | 1,015 | 445 | 903 | 4,952 |
| 堺市 | ▲ 1,097 | | ▲ 56 | ▲ 74 | ▲ 31 | 64 | ▲ 144 | ▲ 17 | 379 | ▲ 976 |
| 豊能地域 | 462 | 56 | | 475 | 150 | 89 | 88 | 17 | 29 | 1,366 |
| 三島地域 | ▲ 597 | 74 | ▲ 475 | | ▲ 41 | 72 | 174 | 33 | 49 | ▲ 711 |
| 北河内地域 | ▲ 753 | 31 | ▲ 150 | 41 | | ▲ 123 | 50 | 15 | 22 | ▲ 867 |
| 中河内地域 | ▲ 604 | ▲ 64 | ▲ 89 | ▲ 72 | 123 | | 74 | 7 | ▲ 3 | ▲ 628 |
| 南河内地域 | ▲ 1,015 | 144 | ▲ 88 | ▲ 174 | ▲ 50 | ▲ 74 | | 37 | 22 | ▲ 1,198 |
| 泉州北地域 | ▲ 445 | 17 | ▲ 17 | ▲ 33 | ▲ 15 | ▲ 7 | ▲ 37 | | 239 | ▲ 298 |
| 泉州南地域 | ▲ 903 | ▲ 379 | ▲ 29 | ▲ 49 | ▲ 22 | 3 | ▲ 22 | ▲ 239 | | ▲ 1,640 |

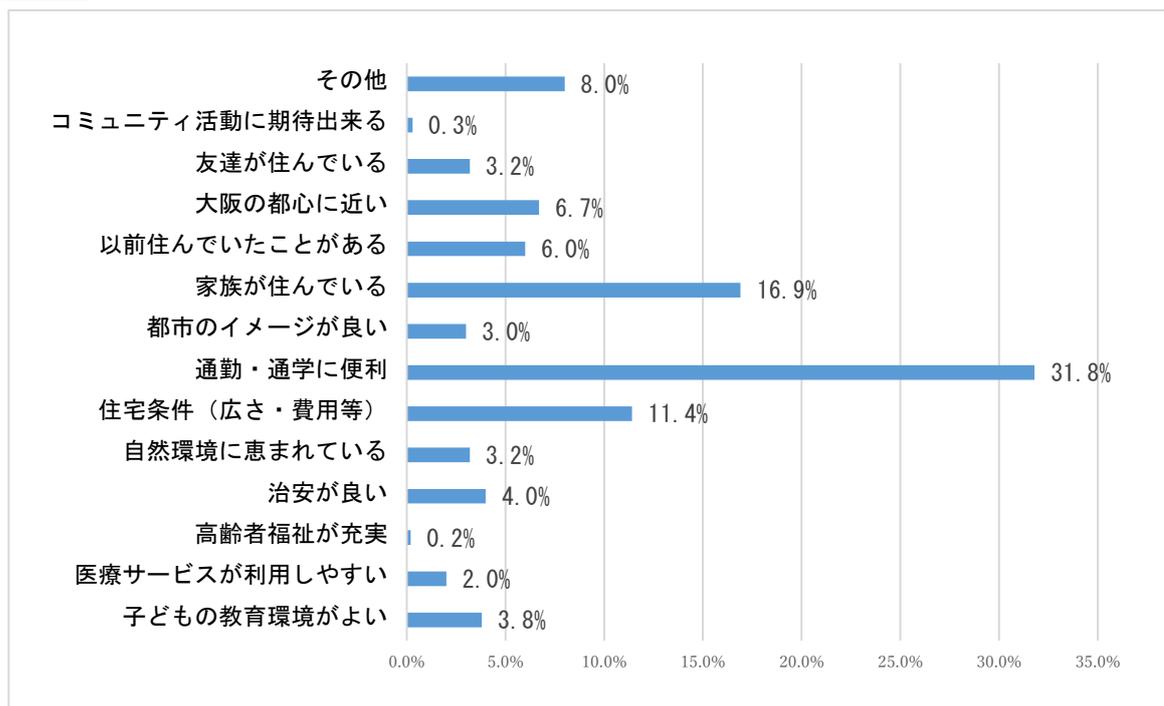
※社会増減とは、転入者数から転出者数を減じたもの。

（例）大阪市…堺市からの転入者数が、堺市への転出者数より1,097人多かった。

同様に、他の地域との間における社会増減の合計が、4,952人であった。

出典：内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「住民基本台帳の人口移動データに基づく特別集計表」（2017年）から作成

図表 1-7 府内A市の行った転居先（転出）に関するアンケート結果（転出先の選択理由）（抜粋）



出典：府内A市「平成28年度 転入・転出者アンケート最終報告」

②今後

共働き志向が強まり、それを支える子育て支援の環境整備が進んでいる中、居住地の選択にあたって利便性が重視される傾向が強まることは十分考えられる。

このような状況の下では、相対的に利便性に劣る地域・団体では、特に生産年齢人口の流出リスクが高まることが懸念される。

(iv) 財政

①現状

【歳入】

2006年度（平成18年度）と2016年度（平成28年度）を比較すると、総額では約10%の伸びとなっているものの、これは国庫・府支出金が大きく増えたことが主な要因であり、一般財源の額では微減となっている。

一般財源の7割以上を占める地方税については、いわゆる「三位一体の改革」による税源移譲の影響等もあり、地方税全体で約2%増であった。また地方交付税は約8%増となっている[図表1-8]。

【歳出】

この間の大幅な職員定数削減（「(v) 組織」参照）等により、人件費が約25%減となっている。一方、高齢者人口の増加等に伴い、扶助費をはじめとする社会保障関係経費は増加している。

府内市町村の財政状況は、地方交付税による財源保障や各団体の財政健全化への取組みもあり、総じて安定した状態となっている。

図表1-8 府内市町村の普通会計決算額（43団体総額）（2006年度（平成18年度）-2016年度（平成28年度）比較）

○歳入 (単位:百万円)

| | 地方税(総額及び主要分) | | | 地方消費税 交付金 | 地方交付税 | 一般財源計 | 地方債(総額及び臨財債) | | 国庫支出金 | 府支出金 | 総額 |
|--------|--------------|---------|---------|--------------|---------|-----------|--------------|---------|---------|---------|-----------|
| | 総額 | 市町村民税 | 固定資産税 | | | | 総額 | 臨財債 | | | |
| 2006年度 | 1,535,369 | 668,969 | 629,601 | 95,972 | 229,676 | 2,045,886 | 277,493 | 87,397 | 495,119 | 116,416 | 3,501,235 |
| 2016年度 | 1,567,331 | 669,811 | 644,968 | 165,687 | 247,075 | 2,042,590 | 267,761 | 134,338 | 843,332 | 218,756 | 3,850,888 |
| 増減額 | 31,962 | 842 | 15,367 | 69,715 | 17,399 | ▲3,296 | ▲9,732 | 46,941 | 348,213 | 102,340 | 349,653 |
| 増減率 | 2.1% | 0.1% | 2.4% | 72.6% | 7.6% | ▲0.2% | ▲3.5% | 53.7% | 70.3% | 87.9% | 10.0% |

○歳出(性質別/一般財源) (単位:百万円)

| | 人件費 | 物件費 | 扶助費(総額及び主要分) | | | | | 補助費等 | 普通建設 事業費 | 公債費 | 総額 |
|--------|----------|---------|--------------|--------|--------|---------|---------|---------|-------------|---------|-----------|
| | | | 総額 | 社会福祉 | 老人福祉 | 児童福祉 | 生活保護 | | | | |
| 2006年度 | 658,629 | 265,770 | 257,942 | 31,618 | 12,914 | 102,695 | 98,357 | 279,437 | 100,144 | 368,402 | 2,278,665 |
| 2016年度 | 493,362 | 292,889 | 364,385 | 67,243 | 11,354 | 142,390 | 128,538 | 271,639 | 85,203 | 439,077 | 2,305,129 |
| 増減額 | ▲165,267 | 27,119 | 106,443 | 35,625 | ▲1,560 | 39,695 | 30,181 | ▲7,798 | ▲14,941 | 70,675 | 26,464 |
| 増減率 | ▲25.1% | 10.2% | 41.3% | 112.7% | ▲12.1% | 38.7% | 30.7% | ▲2.8% | ▲14.9% | 19.2% | 1.2% |

出典：府総務部市町村課「府内市町村の課題・将来見通しに関する研究」（2018年）報告書

②今後

【歳入】

人口（特に生産年齢人口）の減少、それに伴う地価下落・新規建物着工数の減少等による、市町村民税、固定資産税等の税収減が予想される。

なお、地方財政計画における地方の一般財源総額は、概ね同水準が維持されているが、国・地方の財政状況が引き続き厳しいという点には留意が必要である。

【歳出】

これまでの歳出減の中心であった人件費については、今後は、これまでのような大幅な削減は難しいと考えられる。また、高齢者（特に後期高齢者人口）の増加等に伴い、社会保障関係経費のより一層の増加が予想され、市町村財政の運営はより厳しさを増すと考えられる。

さらに、大阪は早期に都市化したため、公共施設やインフラの老朽化が進んでおり、維持管理や更新

等に要する経費が増大することが予想される。また、大規模災害対策等も今後の歳出増加要因として認識しておくべきと考えられる。

(v) 組織

①現状

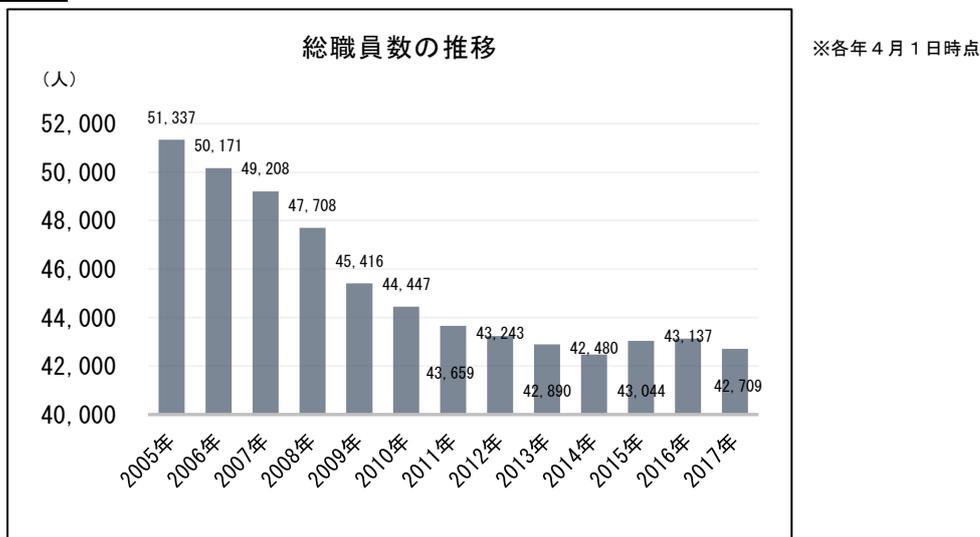
職員数は、2005年（平成17年）に総務省において策定された「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針（集中改革プラン）」を踏まえた定員削減等により、2005年（平成17年）から2011年（平成23年）の間に大幅に減少し、2014年（平成26年）以降はほぼ横ばいとなっている[図表1-9]。

「課題研」報告書において示したとおり、府内市町村の人事担当者に対して行ったアンケート（15項目の組織課題について、それぞれ課題としての大きさの度合いを質問）結果によると、「必要人材の採用」「必要な職員の配置」「仕事の質に応じた職員の配置」「職員間の仕事の平準化」「長時間労働の是正等」が、組織課題の上位となっており、人材が不足していると認識している市町村は多いと考えられる。

行政ニーズが多様化・複雑化する中、専門職の確保の必要性も高まっているが、特に小規模団体は、全体の職員数が少ない中で、それぞれの専門分野に特化した職種の職員を採用することは難しいことから、その他の一般事務関係職が占める割合が大きい[図表1-10]。実際、一般事務関係職の職員が一人で専門的分野を含む複数の分野の事務を担当しているケースも珍しくない。

また、職員の年齢構成については、小規模団体ほど、30歳未満の職員の割合が少ない傾向にある[図表1-11]。

図表1-9 府内市町村（政令指定都市除く、一部事務組合等含む）の総職員数推移



出典：府総務部市町村課「府内市町村の課題・将来見通しに関する研究」（2018年）報告書

図表 1-10 職種別職員の構成割合（政令指定都市除く、市町村人口規模別）（2018年4月1日時点）（人）

| 職種 | 全団体 | | 30万人以上（5団体） | | 20万人以上（3団体） | | 10万人以上（12団体） | | 5万人以上（11団体） | | 町村（10団体） | |
|---------------|---------|-------|-------------|-------|-------------|-------|--------------|-------|-------------|-------|----------|-------|
| | 職員数 | 割合 | 職員数 | 割合 | 職員数 | 割合 | 職員数 | 割合 | 職員数 | 割合 | 職員数 | 割合 |
| その他の一般事務関係職 | 1,820.7 | 49.1% | 768.2 | 45.7% | 501.0 | 47.2% | 294.4 | 54.0% | 178.1 | 58.4% | 79.0 | 70.0% |
| 保育所保育士 | 507.4 | 13.7% | 264.2 | 15.7% | 107.7 | 10.1% | 81.0 | 14.9% | 39.7 | 13.0% | 14.8 | 13.1% |
| 土木技師 | 236.7 | 6.4% | 102.4 | 6.1% | 79.3 | 7.5% | 30.5 | 5.6% | 18.9 | 6.2% | 5.6 | 5.0% |
| 清掃職員 | 202.2 | 5.5% | 69.8 | 4.1% | 98.7 | 9.3% | 20.8 | 3.8% | 11.2 | 3.7% | 1.7 | 1.5% |
| その他の一般技術関係職 | 169.0 | 4.6% | 124.6 | 7.4% | 25.7 | 2.4% | 14.3 | 2.6% | 3.7 | 1.2% | 0.7 | 0.6% |
| 保健師・助産師 | 129.7 | 3.5% | 60.8 | 3.6% | 37.3 | 3.5% | 16.8 | 3.1% | 9.5 | 3.1% | 5.3 | 4.7% |
| 建築技師 | 122.3 | 3.3% | 61.4 | 3.6% | 35.3 | 3.3% | 15.7 | 2.9% | 7.5 | 2.4% | 2.4 | 2.1% |
| 生保担当ケースワーカー | 121.8 | 3.3% | 54.4 | 3.2% | 39.7 | 3.7% | 18.3 | 3.3% | 9.3 | 3.0% | 0.2 | 0.2% |
| 施設保育士・寄宿舎指導員等 | 53.1 | 1.4% | 14.2 | 0.8% | 23.0 | 2.2% | 9.5 | 1.7% | 6.2 | 2.0% | 0.2 | 0.2% |
| その他の技能労務関係職 | 48.2 | 1.3% | 20.6 | 1.2% | 19.3 | 1.8% | 4.9 | 0.9% | 3.1 | 1.0% | 0.3 | 0.3% |
| 五法担当ケースワーカー | 43.4 | 1.2% | 18.4 | 1.1% | 16.3 | 1.5% | 6.3 | 1.2% | 2.4 | 0.8% | 0.0 | 0.0% |
| 看護師 | 33.6 | 0.9% | 15.0 | 0.9% | 10.0 | 0.9% | 6.3 | 1.1% | 1.8 | 0.6% | 0.5 | 0.4% |
| その他の医療技術者 | 33.1 | 0.9% | 19.4 | 1.2% | 9.7 | 0.9% | 2.8 | 0.5% | 1.1 | 0.4% | 0.1 | 0.1% |
| 調理員 | 32.7 | 0.9% | 10.0 | 0.6% | 10.3 | 1.0% | 8.3 | 1.5% | 3.5 | 1.2% | 0.6 | 0.5% |
| 査察指導員 | 25.7 | 0.7% | 13.2 | 0.8% | 7.3 | 0.7% | 3.8 | 0.7% | 1.4 | 0.4% | 0.1 | 0.1% |
| 生活、作業等指導員 | 25.0 | 0.7% | 13.8 | 0.8% | 10.3 | 1.0% | 0.6 | 0.1% | 0.1 | 0.0% | 0.2 | 0.2% |
| 栄養士 | 19.8 | 0.5% | 8.6 | 0.5% | 6.0 | 0.6% | 3.2 | 0.6% | 1.5 | 0.5% | 0.6 | 0.5% |
| 守衛・庁務員当 | 19.7 | 0.5% | 11.4 | 0.7% | 6.7 | 0.6% | 1.3 | 0.2% | 0.2 | 0.1% | 0.1 | 0.1% |
| 道路補修員 | 15.2 | 0.4% | 2.8 | 0.2% | 10.3 | 1.0% | 1.7 | 0.3% | 0.4 | 0.1% | 0.0 | 0.0% |
| 運転手・車掌等 | 12.5 | 0.3% | 6.4 | 0.4% | 3.3 | 0.3% | 0.5 | 0.1% | 2.3 | 0.7% | 0.0 | 0.0% |
| 各種社会福祉司 | 12.3 | 0.3% | 6.8 | 0.4% | 0.0 | 0.0% | 2.5 | 0.5% | 2.9 | 1.0% | 0.1 | 0.1% |
| 獣医師 | 8.7 | 0.2% | 7.0 | 0.4% | 1.7 | 0.2% | 0.0 | 0.0% | 0.0 | 0.0% | 0.0 | 0.0% |
| 食品、環境衛生監視員 | 5.2 | 0.1% | 5.2 | 0.3% | 0.0 | 0.0% | 0.0 | 0.0% | 0.0 | 0.0% | 0.0 | 0.0% |
| 医師・歯科医師 | 2.8 | 0.1% | 2.0 | 0.1% | 0.7 | 0.1% | 0.2 | 0.0% | 0.0 | 0.0% | 0.0 | 0.0% |
| 消防吏員 | 2.2 | 0.1% | 0.4 | 0.0% | 1.0 | 0.1% | 0.8 | 0.1% | 0.0 | 0.0% | 0.0 | 0.0% |
| 農林水産技師 | 1.4 | 0.0% | 0.0 | 0.0% | 0.3 | 0.0% | 0.7 | 0.1% | 0.1 | 0.0% | 0.3 | 0.3% |
| その他の教育公務員 | 1.0 | 0.0% | 1.0 | 0.1% | 0.0 | 0.0% | 0.0 | 0.0% | 0.0 | 0.0% | 0.0 | 0.0% |
| 司書（補）・学芸員（補） | 0.3 | 0.0% | 0.0 | 0.0% | 0.0 | 0.0% | 0.3 | 0.0% | 0.1 | 0.0% | 0.0 | 0.0% |
| 社会教育主事 | 0.2 | 0.0% | 0.2 | 0.0% | 0.0 | 0.0% | 0.0 | 0.0% | 0.0 | 0.0% | 0.0 | 0.0% |
| 電話交換手 | 0.1 | 0.0% | 0.0 | 0.0% | 0.0 | 0.0% | 0.1 | 0.0% | 0.0 | 0.0% | 0.0 | 0.0% |
| ホームヘルパー | 0.0 | 0.0% | 0.0 | 0.0% | 0.0 | 0.0% | 0.0 | 0.0% | 0.0 | 0.0% | 0.0 | 0.0% |

出典：総務省「平成30年定員管理調査」から作成

図表 1-11 職員の年齢構成割合（市町村人口規模平均）（政令指定都市除く）（2018年4月1日時点）

| 団体規模 | 20歳未満 | 20代合計 | 30代合計 | 40代合計 | 50代合計 | 60歳以上 |
|-------------------|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 人口20万人～50万人（8団体） | 0.2% | 19.1% | 26.9% | 29.5% | 21.8% |
| 人口10万人～20万人（12団体） | 0.2% | 19.4% | 25.4% | 30.8% | 22.5% | 1.8% |
| 人口3万人～10万人（12団体） | 0.3% | 17.9% | 25.9% | 32.6% | 21.2% | 2.1% |
| 人口3万人以下（9団体） | 0.1% | 11.3% | 33.6% | 36.1% | 17.8% | 1.1% |

出典：総務省「平成30年定員管理調査」から作成

②今後

府内市町村の人事担当者に対して行ったアンケートでは、8割を超える団体で、今後、仕事の量が増え、難易度が高まり、守備範囲が広がると見込んでおり、また、組織課題についても、時間が経過するにつれ大きくなるという結果が出ている。

今後、全国的に生産年齢人口が減少し、労働力の不足が懸念される中、特に小規模団体では、専門職をはじめとする人材の確保がより難しくなり、それに伴い、年齢構成のバランスの維持も困難となることが予想され、高度化する業務への対応や職員間のノウハウの継承等を考えると、組織課題は、より大きくなるのが予想される。

2. 行政水準低下への懸念

このような見通しからすれば、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る。

財政面については、現行の地方財政制度のもと、地方交付税等による財源保障がなされており、府内市町村は、総じて安定した状態となっている。しかし、今後、生産年齢人口の減少及び高齢者人口（特に後期高齢者人口）の増加により、個人住民税をはじめとする税収の減少や社会保障関連経費の増加が予想され、財政基盤の弱い団体の財政状況は、ますます厳しくなると考えられる。

さらに、国の財政状況の悪化を考慮すると、現行水準の地方財政制度が将来にわたって確実に維持されるとは言いきれず、そうなると、現状において財政運営の厳しい団体は、今後、行政水準の低下を余儀なくされる可能性がある。

また、組織体制面については、本章 1. で整理したとおり、今後、基礎自治体としての市町村の仕事は量が増え、守備範囲が広くなり、内容が難しくなることが見込まれる一方で、国全体の生産年齢人口の減少等により、質・量両面において、人材の確保が今後ますます難しくなると考えられ、その影響は特に小規模団体において大きくなると考えられる。

こうしたことから、府内市町村（特に行財政基盤が弱い団体）において、何らかの対応策を講じなければ、現在、住民に提供している各種事業・サービスの縮小や、組織としての対応能力の低下等、行政水準が低下することが懸念される。

※ 他の都道府県には、府内の小規模団体よりもさらに人口が少なく、財政力指数等も低い団体が多くあることから、府内市町村については、行政水準の低下をそれほど危惧する必要はないとの見方もありうる。

しかし、大阪においては、都市部ならではの課題もあることから、人口規模や財政指標だけをもって判断できるものではなく、府内市町村は、将来のあり方について、危機感を持って検討していくべきである。

3. 選択肢としての合併

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、専門職をはじめとする職員の増加や管理部門の統合等による組織体制の強化・効率化、公共施設の統廃合等による行政経費の縮減、財政規模の拡大による効率的・効果的な予算編成等により、全体として、行財政基盤が強化されることが期待される。また、行政区域が拡大することにより、旧区域の共通した課題への一体的な対応や、区域全体でのまちづくり等が可能となる。そして、これらにより、住民サービスの充実にもつながる。

このように、合併には様々な効果が期待されるため、大阪における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

本章では、将来課題への対応策として有効な選択肢となりうる合併について、まずは、これまで全国で行われてきた合併の経過や、合併に関する制度の変遷等を確認した上で、合併を行った場合に期待される効果や、合併にあたっての課題と対応策について整理する。

1. 全国における市町村合併の経過

我が国では、1889年（明治22年）の市制町村制の施行以降、市町村数は合併によって一貫して減少しているが、特に合併が多く行われた三度の大合併は以下のとおりである[図表 2-1]。

（1）明治の大合併（1889年（明治22年））

近代的地方自治制度である「市制町村制」の施行に伴い、小学校や戸籍の事務処理を行うため、300～500戸を標準として、全国一律に町村の合併を実施。その結果、町村数は71,314から15,859へと約5分の1に減少した。

（2）昭和の大合併（1953年（昭和28年）～1961年（昭和36年））

町村合併促進法及び新市町村建設促進法の施行に伴い、中学校一校を効率的に設置管理していくため、人口規模8,000人を標準として町村の合併を推進。その結果、市町村数は9,868から3,472へと約3分の1に減少した。

（3）平成の大合併（1999年（平成11年）～2010年（平成22年））

旧合併特例法の改正に伴い、地方分権の推進等の中で、与党の「市町村合併後の自治体数1,000を目標とする」という方針を踏まえ、自主的な市町村合併を推進。その結果、市町村数は3,229から1,727へと約2分の1に減少した。

なお、この間の合併においては、都道府県によって市町村数の減少率に大きな差が生じ、特に大阪・東京ではともに、合併は1件だけであった[図表 2-2]。

上記のように、三度の大合併を経て、全国の市町村数は大幅に減少し、1888年（明治21年）には71,314の町村が存在していたが、2010年（平成22年）には市が786、町が757、村が184の合計1,727団体となった。

図表 2-1 市町村合併による市町村数の変遷

| | 年 | 市 | 町 | 村 | 計 |
|--------|--------------|-----|--------|-------|--------|
| 明治の大合併 | 1888 (M21) 年 | — | 71,314 | | 71,314 |
| | 1889 (M22) 年 | 39 | 15,820 | | 15,859 |
| 昭和の大合併 | 1953 (S28) 年 | 286 | 1,966 | 7,616 | 9,868 |
| | 1956 (S31) 年 | 495 | 1,870 | 2,303 | 4,668 |
| | 1961 (S36) 年 | 556 | 1,935 | 981 | 3,472 |
| 平成の大合併 | 1999 (H11) 年 | 671 | 1,990 | 568 | 3,229 |
| | 2006 (H18) 年 | 777 | 846 | 198 | 1,821 |
| | 2010 (H22) 年 | 786 | 757 | 184 | 1,727 |

出典：総務省「市町村合併と基礎自治体のあり方について」（2017年）から作成

図表 2-2 平成の大合併期における都道府県別合併の進捗状況

| | 1999(H11).3.31 市町村数 | | | 2010(H22).3.31 市町村数 | | | 減少率 | | |
|------|---------------------|-----|-------|---------------------|-------|-----|-----|-----|-------|
| | 市 | 町 | 村 | 市 | 町 | 村 | | | |
| 北海道 | 212 | 34 | 154 | 24 | 179 | 35 | 129 | 15 | 15.6% |
| 青森県 | 67 | 8 | 34 | 25 | 40 | 10 | 22 | 8 | 40.3% |
| 岩手県 | 59 | 13 | 30 | 16 | 34 | 13 | 16 | 5 | 42.4% |
| 宮城県 | 71 | 10 | 59 | 2 | 35 | 13 | 21 | 1 | 50.7% |
| 秋田県 | 69 | 9 | 50 | 10 | 25 | 13 | 9 | 3 | 63.8% |
| 山形県 | 44 | 13 | 27 | 4 | 35 | 13 | 19 | 3 | 20.5% |
| 福島県 | 90 | 10 | 52 | 28 | 59 | 13 | 31 | 15 | 34.4% |
| 茨城県 | 85 | 20 | 48 | 17 | 44 | 32 | 10 | 2 | 48.2% |
| 栃木県 | 49 | 12 | 35 | 2 | 27 | 14 | 13 | 0 | 44.9% |
| 群馬県 | 70 | 11 | 33 | 26 | 35 | 12 | 15 | 8 | 50.0% |
| 埼玉県 | 92 | 43 | 38 | 11 | 64 | 40 | 23 | 1 | 30.4% |
| 千葉県 | 80 | 31 | 44 | 5 | 54 | 36 | 17 | 1 | 32.5% |
| 東京都 | 40 | 27 | 5 | 8 | 39 | 26 | 5 | 8 | 2.5% |
| 神奈川県 | 37 | 19 | 17 | 1 | 33 | 19 | 13 | 1 | 10.8% |
| 新潟県 | 112 | 20 | 57 | 35 | 30 | 20 | 6 | 4 | 73.2% |
| 富山県 | 35 | 9 | 18 | 8 | 15 | 10 | 4 | 1 | 57.1% |
| 石川県 | 41 | 8 | 27 | 6 | 19 | 10 | 9 | 0 | 53.7% |
| 福井県 | 35 | 7 | 22 | 6 | 17 | 9 | 8 | 0 | 51.4% |
| 山梨県 | 64 | 7 | 37 | 20 | 27 | 13 | 8 | 6 | 57.8% |
| 長野県 | 120 | 17 | 36 | 67 | 77 | 19 | 23 | 35 | 35.8% |
| 岐阜県 | 99 | 14 | 55 | 30 | 42 | 21 | 19 | 2 | 57.6% |
| 静岡県 | 74 | 21 | 49 | 4 | 35 | 23 | 12 | 0 | 52.7% |
| 愛知県 | 88 | 31 | 47 | 10 | 57 | 37 | 18 | 2 | 35.2% |
| 三重県 | 69 | 13 | 47 | 9 | 29 | 14 | 15 | 0 | 58.0% |
| 滋賀県 | 50 | 7 | 42 | 1 | 19 | 13 | 6 | 0 | 62.0% |
| 京都府 | 44 | 12 | 31 | 1 | 26 | 15 | 10 | 1 | 40.9% |
| 大阪府 | 44 | 33 | 10 | 1 | 43 | 33 | 9 | 1 | 2.3% |
| 兵庫県 | 91 | 21 | 70 | 0 | 41 | 29 | 12 | 0 | 54.9% |
| 奈良県 | 47 | 10 | 20 | 17 | 39 | 12 | 15 | 12 | 17.0% |
| 和歌山県 | 50 | 7 | 36 | 7 | 30 | 9 | 20 | 1 | 40.0% |
| 鳥取県 | 39 | 4 | 31 | 4 | 19 | 4 | 14 | 1 | 51.3% |
| 島根県 | 59 | 8 | 41 | 10 | 21 | 8 | 12 | 1 | 64.4% |
| 岡山県 | 78 | 10 | 56 | 12 | 27 | 15 | 10 | 2 | 65.4% |
| 広島県 | 86 | 13 | 67 | 6 | 23 | 14 | 9 | 0 | 73.3% |
| 山口県 | 56 | 14 | 37 | 5 | 19 | 13 | 6 | 0 | 66.1% |
| 徳島県 | 50 | 4 | 38 | 8 | 24 | 8 | 15 | 1 | 52.0% |
| 香川県 | 43 | 5 | 38 | 0 | 17 | 8 | 9 | 0 | 60.5% |
| 愛媛県 | 70 | 12 | 44 | 14 | 20 | 11 | 9 | 0 | 71.4% |
| 高知県 | 53 | 9 | 25 | 19 | 34 | 11 | 17 | 6 | 35.8% |
| 福岡県 | 97 | 24 | 65 | 8 | 60 | 28 | 30 | 2 | 38.1% |
| 佐賀県 | 49 | 7 | 37 | 5 | 20 | 10 | 10 | 0 | 59.2% |
| 長崎県 | 79 | 8 | 70 | 1 | 21 | 13 | 8 | 0 | 73.4% |
| 熊本県 | 94 | 11 | 62 | 21 | 45 | 14 | 23 | 8 | 52.1% |
| 大分県 | 58 | 11 | 36 | 11 | 18 | 14 | 3 | 1 | 69.0% |
| 宮崎県 | 44 | 9 | 28 | 7 | 26 | 9 | 14 | 3 | 40.9% |
| 鹿児島県 | 96 | 14 | 73 | 9 | 43 | 19 | 20 | 4 | 55.2% |
| 沖縄県 | 53 | 10 | 16 | 27 | 41 | 11 | 11 | 19 | 22.6% |
| 計 | 3,232 | 670 | 1,994 | 568 | 1,727 | 786 | 757 | 184 | 46.6% |

出典：総務省「平成の合併による市町村数の変化」（総務省HP）から作成

2. 合併の手続き

市町村合併については、市町村の廃置分合のうち、少なくとも1つ以上の市町村の数が減少（市町村の法人格が消滅）するものと定義される。

また、市町村合併は、新設合併と編入合併の2つに分けることができる。前者は、例えば、A市とB町を廃してその区域をもってC市を設置する場合、後者は、例えば、D町を廃してその区域をE市に編入する場合をいう。

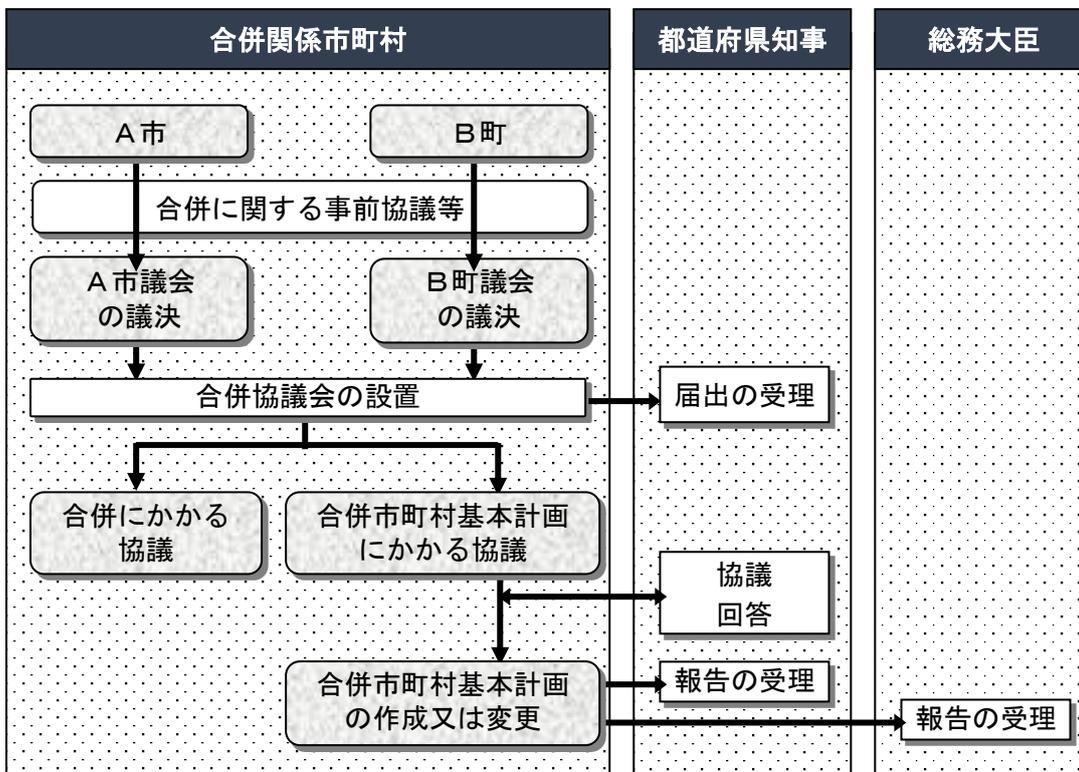
手続きについては、市町村の廃置分合の手続きを定める地方自治法第7条において規定されており、関係市町村の申請に基づき、都道府県知事は、あらかじめ総務大臣に協議を行い、その同意を得た上で、当該都道府県の議会の議決を経て定め、直ちにその旨を総務大臣に届けなければならない[図表 2-3]。

また、本章3. で詳しく説明する「市町村の合併の特例に関する法律」においても、合併に関する手続き等の特例が定められており、合併をしようとする市町村は、当該市町村の議会の議決を経て、合併協議会を置き、合併市町村基本計画の作成、その他合併に関する協議を行うこととされている[図表 2-3]。

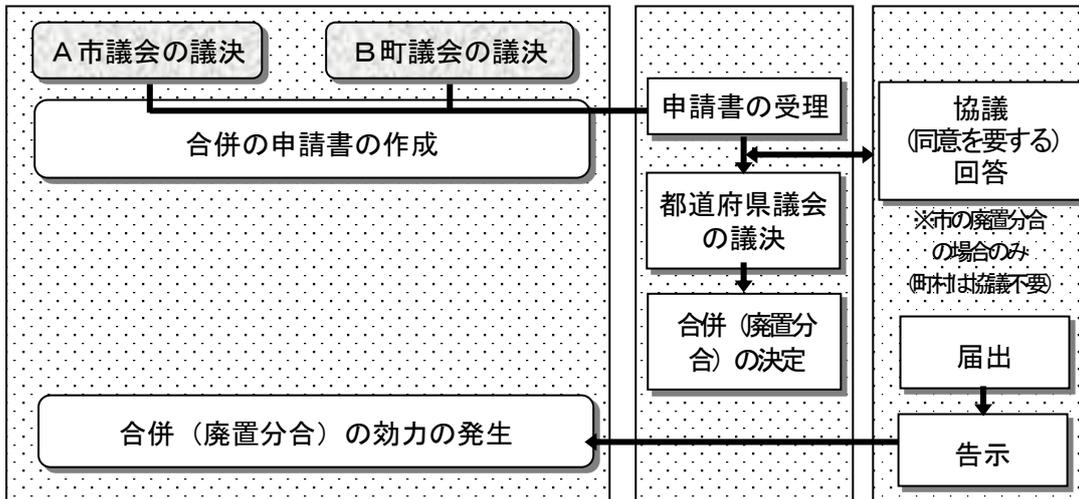
なお、これまで府内においても、市町村合併に関する住民投票が各地で行われてきたが、これらは法定の手続きではなく、住民の直接請求や長の提案により制定された、合併に関する住民投票について規定する条例を根拠として実施されたものであり、投票結果に拘束力はなかった。

図表 2-3 市町村合併の手続き

【合併協議会の設置及び協議】



【合併の申請及び処分】



出典：大阪府「市町村合併の手引き」（2006年）から作成

3. 合併支援制度の変遷

(1) 合併特例法の改正経過

昭和の大合併後、市町村合併をめぐる障害を除去し、全国的な市町村合併の動きに対処するため、1965年（昭和40年）に10年間の時限法として、「市町村の合併の特例に関する法律（旧合併特例法）」が施行された。

その後、基本的な部分に変更されないまま30年が経過し、1995年（平成7年）の法期限の延長の際には、住民発議制度の創設や議員の定数・在任特例の拡充等がなされた（①）。

1999年（平成11年）には、合併協議会にかかる住民発議制度の拡充等が盛り込まれたが（②）、法律の有効期限（2005年（平成17年）3月31日）を延長せず、5年間の時限法として「市町村の合併の特例等に関する法律（新合併特例法）」が2004年（平成16年）5月26日に成立し、2005年（平成17年）4月に施行された（③）。

②③の「平成の合併」推進期間に合併が進んだことにより、市町村数が大幅に減少したため、新合併特例法期限である2010年（平成22年）3月31日までを一区切りとし、国や都道府県による積極的な関与等の合併推進のための措置を廃止し、合併の障害除去、円滑化のための制度のみを残した「市町村の合併の特例に関する法律（現行合併特例法）」が施行された（④）[図表2-4]。

図表 2-4 市町村合併関係法の改正の特徴

| | ① 旧合併特例法 (1995年改正 ・施行) | ② 旧合併特例法 (1999年改正 ・施行) | ③ 新合併特例法 (2004年制定 ・2005年施行) | ④ 現行合併特例法 (2010年改正・施行) ※2020年3月までの 時限法 |
|-----------|------------------------------|--|---|---|
| | 「平成の合併」推進期間 | | | |
| 規定目的 | 自主的な市町村の合併を推進 | | 自主的な市町村の合併の推進による市町村の規模の適正化 | 自主的な市町村の合併の円滑化 |
| 国・都道府県の関与 | 市町村に対する、必要な助言、情報の提供等 | ○都道府県及び市町村に対する、必要な助言、情報の提供等 ○合併協議会の設置 勧告 | ○総務大臣が市町村合併推進のための基本指針を策定 ○都道府県は基本指針に基づき、市町村合併推進に関する構想を作成 〈知事の権限〉 ・市町村合併調整委員を任命し、あつせん、調停を行わせることができる ・合併協議会の設置を勧告することができる | 合併推進に向けた国、都道府県による関与を廃止 ⇒都道府県及び市町村の求めに応じた助言、情報提供等 |

| | ① 旧合併特例法 (1995年改正 ・施行) | ② 旧合併特例法 (1999年改正 ・施行) | ③ 新合併特例法 (2004年制定 ・2005年施行) | ④ 現行合併特例法 (2010年改正・施行) ※2020年3月までの 時限法 |
|-------------|--|---|---|---|
| | 「平成の合併」推進期間 | | | |
| 市となるべき要件の特例 | 人口要件4万人 | 人口要件3万人 | | 特例廃止 (人口要件5万人) |
| 住民発議 | 住民発議制度創設 (住民が合併協議会設置の直接請求を行うことができる) | 住民発議制度拡充 (全ての関係市町村で同一内容の直接請求が行われた場合には、全ての関係市町村長は、合併協議会設置について、議会へ付議しなければならない) | | |
| 住民投票 | | (2002年度改正) 合併協議会の設置についての住民投票制度の導入 | | |
| 地域自治組織 | | 地域審議会制度の創設(旧市町村の区域ごとに設置可能) | 合併特例区(合併後の一定期間、合併関係市町村の区域を単位とする)、地域自治区(市町村内の区域を単位とする)制度の創設 | |
| 合併特例債 | | 新設 | 廃止 | |
| その他 | ○議員の定数(設置選挙 or 増員選挙を実施)・在任(合併後2年以内 or 編入先議員の任期まで延長)特例(※1)の拡充 ○交付税の合併算定替期間の延長(合併後5年間+激変緩和5年) | ○交付税の合併算定替期間の更なる延長(合併後10年間+激変緩和5年) | ○旧合併特例法の経過措置追加(2005年3月31日までに市町村議会の議決を経て都道府県知事に合併申請を行い、2006年3月31日までに合併したものについては、この合併特例法の規定を適用する) ○交付税の合併算定替期間の継続(合併後5~9年間+激変緩和5年) | ○市町村合併推進のための方策削除 ・合併推進への国、都道府県による積極的関与(総務大臣による基本指針、都道府県による構想、合併協議会設置の勧告)の廃止 ・3万市特例の廃止 ○合併の障害除去(円滑化)のための措置は存置 ・議員定数又は在任に関する特例 ・地方税に関する特例(※2) ・交付税の合併算定替(合併後5年間+激変緩和5年) ・住民発議、住民投票 ・合併特例区(※3) |

- ※ 1 定数特例：議員定数を地方自治法の上限の 2 倍まで増加させることができる（新設合併の場合、最初の任期のみ）。
在任特例：合併後の一定期間に限り、旧市町村の議員が新市町村の議員であることができる（新設合併の場合、最長 2 年のみ）。
- ※ 2 合併に伴う住民の税負担の急激な増加を緩和するため、合併後 5 年間に限り、
 - ①不均一課税・課税免除ができる。
 - ②合併により人口 30 万人以上となった場合でも、引き続き事業所税を非課税とする。
 - ③合併により三大都市圏の市となった場合、農地を宅地並課税の対象としない。
- ※ 3 地域住民の声を行政運営に反映するために、合併前の旧団体の区域に設置することができる。

出典：総務省「市町村合併と基礎自治体のあり方について」（2017 年）から作成

（２） 平成の大合併の評価と今後の合併に対する国の考え方

2010 年（平成 22 年）3 月 5 日、総務省はこれまでの平成の合併について総括するために取りまとめた『『平成の合併』について』を公表した。そこで示された、平成の合併に対する評価や今後の合併に対する考え方は以下のとおりである。

- 合併の本来の効果が現れるまでには 10 年程度の期間が必要であると考えられ、現時点では短期的な影響の分析に止まらざるを得ないが、多くの合併市町村の行政・住民、また世論の合併への評価は大きく分かれている。
- 平成 11 年以来の全国的な合併推進については、10 年が経過していること、これまでの経緯や市町村を取り巻く現下の状況を踏まえ、新合併特例法の期限である平成 22 年 3 月末で一区切りとし、平成 22 年 4 月以降は、自主的に合併を選択する市町村に円滑化のための特例を用意する。また、旧合併特例法及び現行合併特例法下の合併市町村については、引き続き、確実に支援する。

出典：総務省『『平成の合併』について』（2010 年）から作成

以上のとおり、国のスタンスは「合併の推進」から「合併の障害除去（円滑化）」へと変化し、現行合併特例法に至っている。

4. 合併の効果

合併の効果は、合併する団体の組合せ等により異なるが、ここでは、便宜的に下記の（１）～（３）の３つの類型を設定し、それぞれについて、合併を行った市町村の実例等に基づき、一般的に考えられる効果を示すこととする。

※ 実際には、合併する市町村の規模（人口・面積）、地形、土地利用、交通の利便性、職員体制、財政状況や住民サービスの水準、公共施設の保有量やその老朽化度合い、これまでの行革の取組み状況等により、効果は異なってくる。

この他、合併を契機に行う行革努力や合併後の住民サービスの水準等にも左右される。また、小規模で行財政基盤の脆弱な団体が、政令指定都市や中核市と合併した場合には、住民サービスや行財政運営の点で大きな効果が生じると考えられる。

（１）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

【行財政基盤の強化】

- 職員数の増加による体制強化（専門職の充実による災害対応力等の向上）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。
- 管理部門の統合等により、長期的に職員数を削減でき、人件費減につながる。もしくは、他部門の体制強化につながる。
- 公共施設の統廃合等により、経費の節減や施設の稼働率向上を図ることができる。
- 上記の取組みによるコスト削減や財政規模の拡大により、財政の安定化・強化を図ることができる。
- 議員数の減少により、議員報酬減につながる。

【住民サービスの充実等】

- 課題に特化した部署を設置することにより、体制を強化できる。
- 行財政基盤が強化されることで、住民サービスの低下を防ぐことができる。
- 新たなサービスの実施や、合併前の一部の市町村で行われていたサービスを新市の全域に拡大できる可能性がある。
（例）・子育て支援（保育サービスや子育て支援サービス等）、高齢者支援の取組みを拡充できる。
・利用できる施設（図書館、幼稚園等）が増える。
- 広域的事務への対応力が向上する。（ごみ・し尿・消防等）
- 地域共通の広域的行政課題への対応力が向上する。

（２）中核市となる合併

（１）の効果に加え、以下の効果が考えられる。

- 団体としての規模が相当大きくなるため、その分、効果が大きくなる可能性がある。
- 中核市と合併する一般市町村域では、全体として住民サービス水準の向上が期待できる。
- 中核市移行に伴い、いわゆる「都市格」の向上が期待できる。

【住民サービスの充実等】

- 都市計画や教育（府費負担教職員の研修、任免等）に関する裁量が増し、保健所の設置等、中核市権限の事務を実施することにより、従前よりも、高度・専門的なサービスが行うことができ、地域の実情に合った行政運営が可能となる。

（３）政令指定都市となる合併

（１）及び（２）の効果に加え、以下の効果が考えられる。

- 団体としての規模が非常に大きくなるため、その分、効果が大きくなる可能性がある。
- 政令指定都市と合併する一般市町村域では、全体として住民サービス水準の向上が期待できる。
- 政令指定都市移行に伴い、いわゆる「都市格」の向上が期待できる。

【住民サービスの充実等】

- 児童相談所の設置等、政令指定都市権限の事務を実施することにより、従前よりも、より高度・専門的なサービスが行うことができ、地域の実情に合った行政運営が可能となる。

5. 合併にあたっての課題と対応策

(1) 合併時の主な協議事項

合併を行う場合、関係団体間で様々な協議を行う必要があるが、(3)で述べるとおり、調整が難しく大きな課題となる場合がある。

- 合併の方式（新設合併、編入合併）
- 合併の期日
- 新市の名称
- 新市の本庁の位置
- 議会議員の定数及び任期の取扱い
- 特別職（首長、副市長等）の身分の取扱い
- 一般職の職員の身分の取扱い
- 財産（土地、施設等）及び債務の取扱い
- 地方税の取扱い
- 使用料、手数料等の取扱い
- 補助金、交付金等の取扱い
- 条例、規則等の取扱い
- 公共的団体（社会福祉協議会等）等の取扱い
- 国民健康保険事業、介護保険事業
- 既存の広域連携（一部事務組合、事務委託等）の取扱い

※その他、各種事務事業に違いがある場合は、その取扱いについて調整が必要

(2) 平成の合併における未合併要因

平成の合併期において、合併に至らなかった市町村を対象に実施した調査（市町村の合併に関する研究会（総務省）『『平成の合併』の評価・検証・分析』（2008年6月））によると、合併に至らなかった理由（未合併要因）は以下のとおりとなっている[図表 2-5]。

図表 2-5 未合併要因に関する調査（複数回答あり）

| 理由 | 割合 |
|---|-------|
| A. 合併について意見集約ができなかった | 33.7% |
| B. 合併せずに単独で運営していこうと考えた | 30.8% |
| C. 当団体としては合併を望んだが、合併相手が、当団体との合併に消極的・否定的であった | 26.4% |
| D. その他 | 23.1% |
| E. 合併協議の際、協議事項について合意がなされなかった | 18.4% |
| F. 当団体から見て、合併相手（一または複数）との間に阻害要因または合併相手（一または複数）側に課題等があったと考えた | 12.5% |
| G. 離島や山間地等に位置することにより、隣接する団体の市区町村役場までの時間距離が遠いため、合併が困難である | 4.6% |

※対象 1999年4月1日から2007年8月6日までの間に合併に至らなかった市町村（東京23区を含む。）全1252団体

出典：市町村の合併に関する研究会（総務省）『『平成の合併』の評価・検証・分析』（2008年6月）

同報告書では、この結果について、以下のとおり分析・評価している。

- Gが予想外に少なかったことから、現代においては、道路交通網の発達、公共交通機関の充実、自動車の普及といったモータリゼーションの進展や、電話・インターネット等のICT技術・基盤の充実等により、地理的要因が合併の阻害要因となっているのはごく一部の地域にとどまっている。
- Bと回答した市町村よりも、Aと回答した市町村が多くなっていることから、未合併市町村の中には、積極的に単独運営を選択したのではなく、合併の必要性を認識しながらも、意見集約や協議が不調に終わったなどの理由で未合併となることを余儀なくされた市町村も多い。
- CやE等の回答も多く、当該団体としては合併を望んだが、組合せの相手との関係が原因で合併に至らなかったという市町村が相当数存在する。

出典：市町村の合併に関する研究会（総務省）『『平成の合併』の評価・検証・分析』（2008年6月）から作成

※大阪における未合併要因については、第3章1.（2）に記載。

（3）合併にあたっての主な課題と対応策

ここでは、今後、合併を進めようとする場合に想定される主な課題とその対応策について、国が作成した報告書等も参考に整理する。

なお、合併効果と同様、合併をしようとする団体の組合せによって、課題はそれぞれ異なる。

（i）個別の課題

①住民サービス水準が低下する

団体間で、給付等の単独事業や人材配置、公共施設等の住民サービス水準が異なっている場合、今後の財政状況の見通しを考えると、合併後にそれらを全て高い方の水準に統一することは困難であると考えられ、合併により、旧市町村の時よりも、何らかの形で水準が低下するケースが生じることが想定される。

また、新しい市役所についても、その場所によって、従来よりも不便となる住民が発生する。

この他、合併を機に、公共施設を統廃合していくことも考えられる。

②税や手数料、使用料等の引き上げが生じる

①と同様、税、手数料、使用料等も、合併により、何らかの形で住民負担が増えるケースが生じることが想定される。

③住民の声が届きにくくなる

合併特例法上、議員の在任特例（合併後の一定期間に限り、旧市町村の議員が新市町村の議員でいることができる）が設けられているが、その期間（新設合併の場合は最長2年、編入合併の場合は編入先の議員の任期まで）経過後は、（一般的に）議員定数が減り、合併前の各団体出身の議員が減ってしまうことになるため、住民の声が議会に届きにくくなる可能性がある。

また、合併後は総合支所方式（管理部門を本庁に統合し、事業実施部局等の部局は各支所（旧市町村役場）に残す方式）を導入する団体が多いが、その場合でも、支所等においては、窓口サービス

等を除いて職員数が削減されることが多く、また、地域の実情に通じた職員が減ること等への懸念が生じることも考えられる。

④財政面での課題が生じる

市町村間で財政状況や公共施設・インフラの整備状況に大きな差があるケースや、いずれかの団体だけに特別大きな行政需要があるといった場合に、合併後に財政状況が悪化することへの懸念や施設整備等をめぐって意見がまとまらないおそれがある。

普通交付税についても、合併後一定期間（5年）は旧市町村が存続するものとみなして算定（合算額を措置）されることとなっているが、その期間が経過すると減少するため、財政力に不安がある場合には、懸念材料となる。

⑤周辺部の活力が低下する

他の団体が合併後に実施した住民向けアンケート（新潟県南魚沼市「市政モニターアンケート」等）では、「中心部だけが良くなり、周辺部は取り残される」といった回答が見受けられる。合併後の行政区域が広く、中心地域から離れた地域等では、旧市町村役場に設けられた支所等の権限や機能・規模が合併前の旧市町村役場と比較して縮小すること等により、地域の活力が低下することへの懸念が生じる。

⑥旧市町村地域の伝統・文化、歴史的な地名等が失われる

合併により、全域もしくは一部区域で馴染みのある地名がなくなってしまうことや、旧市町村地域の伝統・文化等が失われることを懸念する声があがることも考えられる。

⑦その他

この他、（1）に記載の協議事項のうち、状況によっては、「合併の方式」や「新市の本庁の位置」等も、関係団体間での調整や住民理解を得る上で、大きな課題となる場合がある。

（ii）合併の組合せによって生じる課題

①「対等な団体同士」の合併

合併をしようとする団体が規模や行財政基盤、住民意識等の点で「対等」「同等」の関係にある場合、一般的な課題に加え、新市の名称、庁舎の位置等も大きな課題となる等、全体として、行政間の合意や議会、住民の理解を得ることへのハードルが高くなりやすい。

②「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」との合併

行財政基盤の弱い団体が、安定した行財政基盤を有する団体との合併を望んだとしても、後者において、今後の行政運営等への危機感が相対的に弱く、また、行財政基盤の弱い団体と合併することのメリットを見出しにくいケースも少なくないと考えられる。

また、この組合せでは、編入合併になることが一般的と考えられ、その場合、行財政基盤が弱い団体において、編入されることへの抵抗感を持つ住民等が多く出てくる可能性もある。

③「行財政基盤が弱い団体同士」の合併

合併が行財政基盤の強化につながらない等、合併効果がさほど期待できない場合が多いと考えられる。
また、①「『対等な団体同士』の合併」での課題も生じる可能性がある。

(iii) 課題への対応策

上記のとおり、合併にあたっては、ケースバイケースではあるものの、様々な課題が生じる。

合併には、住民の理解が不可欠であることから、特に住民サービスの低下や住民の負担増については、大きな課題となる可能性がある。この場合、行財政改革を徹底することを前提に、合併の必要性やメリット、そしてサービス低下、負担引き上げの理由を丁寧に説明することや、住民とオープンに議論すること等により、住民理解を得る努力をすることが必要である。

また、旧市町村間での施策・事業等の違いについて、新市域全体で統一しようとする、財政負担の増加につながることから、一部の施策等をそのまま継続する（違い・差を残す）ことも考えられる。

団体間においては、合併することによる全体としてのメリット・意義を踏まえ、各課題についての合理的解決策を見出す努力を行いつつ、双方が譲り合うことで、合意、理解に至ることが必要となる。

この他、個別的な課題への対応策としては、以下のようなものが考えられる。

- 行政手続等の電子化や、郵送での対応を拡大することなどにより、住民がなるべく市役所・支所等に向かなくても済むようにする。
- 住民自治の維持や住民目線に立ったサービスの提供を図るため、合併後の新市において地域協議会を設置するなど、地域住民の意見を行政に反映できるようにする。
- 旧市町村域で住民が守りたい伝統、文化等がある場合、合併後にも、それらが守られるような配慮・支援を行う。

第3章 大阪における合併

前章では、一般的な市町村合併の経過・制度、効果・課題等について整理を行ったが、本章では、大阪における合併の経過や、合併を行う上での大阪固有の課題、考えられる合併の種類等について整理を行った上で、市町村に求められることを示す。

1. 合併の経過と平成の大合併期に合併が進まなかった理由

(1) 合併の経過

(i) 団体数の変遷 [図表 3-1]

- 市制町村制が施行された 1889（明治 22 年）年 4 月、全国で 15,859 団体、府では 2 市 12 町 310 村の計 324 団体が存在した。
- その後、昭和の大合併が始まる直前の 1953 年（昭和 28 年）10 月には、17 市 43 町 89 村の計 149 団体が存在したが、昭和の大合併の結果、1961 年（昭和 36 年）6 月では、現在の団体数に近い 48 団体となった[図表 3-2]。
その後の編入合併や新設合併の結果、1972 年（昭和 47 年）10 月時点で 44 団体となった。
- 平成の大合併期（1999 年（平成 11 年）～2010 年（平成 22 年））には、全国で、1999 年時点で 3,229 あった市町村数が、2010 年（平成 22 年）には 1,727 団体と約半分になったが、府内での合併は堺市・美原町の 1 件だけで、これにより市町村数は現在の 43 団体となった。

図表 3-1 全国及び大阪府における市町村数推移

| 年月 | 市 | 町 | 村 | 計 | 備考 | |
|---------------------|-------------|---------------|------------------------|-------------------|---|--------|
| 明治21年 (1888年) | — | | (71,314) <1,372> | 71,314 <1,372> | | 明治の大合併 |
| 22年 | 39 <2> | | (15,820) <12> <310> | 15,859 <324> | 市制町村制施行(明治22年4月1日) (明治21年4月17日 法律第1号) | |
| 大正11年 (1922年) | 91 <3> | 1,242 <31> | 10,982 <264> | 12,315 <298> | | |
| 昭和20年10月 | 205 <10> | 1,797 <36> | 8,518 <122> | 10,520 <168> | | 昭和の大合併 |
| 22年 8月 | 210 <12> | 1,784 <35> | 8,511 <117> | 10,505 <164> | 地方自治法施行 (昭和22年5月3日 法律第67号) | |
| 28年10月 | 286 <17> | 1,966 <43> | 7,616 <89> | 9,868 <149> | 町村合併促進法施行 (昭和28年10月1日 法律第258号) | |
| 31年 4月 | 495 <22> | 1,870 <30> | 2,303 <48> | 4,668 <100> | 新市町村建設促進法施行 (昭和31年6月30日 法律第164号) | |
| 31年 9月 (1956年) | 498 <23> | 1,903 <29> | 1,574 <12> | 3,975 <64> | 町村合併促進法失効 (昭和31年9月30日) | |
| 36年 6月 (1961年) | 556 <26> | 1,935 <20> | 981 <2> | 3,472 <48> | 新市町村建設促進法一部失効 (昭和36年6月29日) | |
| 37年10月 | 558 <26> | 1,982 <19> | 913 <2> | 3,453 <47> | 市の合併の特例に関する法律施行 (昭和37年5月10日 法律第118号) | |
| 40年 4月 | 560 <27> | 2,005 <18> | 827 <2> | 3,392 <47> | 市町村の合併の特例に関する法律施行 (昭和40年3月29日 法律第6号) | |
| 50年 4月 | 643 <31> | 1,974 <11> | 640 <2> | 3,257 <44> | 市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行(昭和50年3月28日 法律第5号) | |
| 60年 4月 | 651 <31> | 2,001 <12> | 601 <1> | 3,253 <44> | 市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行(昭和60年3月30日 法律第14号) | |
| 平成 7年 4月 (1995年) | 663 <33> | 1,994 <10> | 577 <1> | 3,234 <44> | 市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行(平成7年3月29日 法律第50号) | 平成の大合併 |
| 11年 4月 | 671 <33> | 1,990 <10> | 568 <1> | 3,229 <44> | 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律一部施行(平成11年7月16日 法律第 | |
| 14年 4月 | 675 <33> | 1,981 <10> | 562 <1> | 3,218 <44> | 地方自治法等の一部を改正する法律一部施行 (平成14年3月30日 法律第4号) | |
| 16年 5月 | 695 <33> | 1,872 <10> | 533 <1> | 3,100 <44> | 市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行(平成16年 5月26日 法律第58号) | |
| 17年 4月 | 739 <33> | 1,317 <9> | 339 <1> | 2,395 <43> | 市町村の合併の特例等に関する法律施行 (平成16年5月26日 法律第59号) | |
| 18年 3月 (2006年) | 777 <33> | 846 <9> | 198 <1> | 1,821 <43> | 市町村の合併の特例に関する法律 経過措置終了 | |
| 22年 3月 | 786 <33> | 757 <9> | 184 <1> | 1,727 <43> | 市町村の合併の特例法に関する法律施行 (平成22年3月31日 法律第10号) | |
| 30年 10月 (2018年) | 790 <33> | 745 <9> | 183 <1> | 1,718 <43> | | |

※< >は府内の市町村数

(府総務部市町村課まとめ)

図表 3-2 府内市町村一覧(1961年(昭和36年)6月末時点 ※昭和の大合併により48団体となった)

| | | | | | |
|------|--------------------------|---|-------------------|---|--------------------|
| 大阪市 | | 北河内地域 | 交野町 | 泉北地域 | 高石町 |
| 堺市 | 登美丘町 美原町 | 守口市 枚方市 寝屋川市 大東市 | 門真町 四條畷町 | 泉大津市 和泉市 忠岡町 | |
| 豊能地域 | 東能勢村 | 中河内地域 | 布施市 河内市 枚岡市 | 泉南地域 | 泉南町 南海町 東鳥取町 |
| 三島地域 | 三島町 | 南河内地域 | 美陵町 狭山町 | 岸和田市 貝塚市 泉佐野市 熊取町 田尻町 岬町 | |
| | 吹田市 高槻市 茨木市 島本町 | 富田林市 河内長野市 松原市 羽曳野市 太子町 河南町 千早赤阪村 | | | |

※点線右側は後に「市制・町制施行」もしくは「合併により廃止」された団体

(府総務部市町村課まとめ)

(ii) 昭和の大合併期における動き [図表 3-4]

① 「1953 年（昭和 28 年）10 月～1956 年（昭和 31 年）10 月 町村合併促進法」下での取り組み

- ・1953 年 12 月 大阪府町村合併促進審議会を設置
- ・1954 年 1 月 「標準町村の規模」に関して知事に答申
⇒全町村の平均規模は、人口概ね 14,000 人程度
- ・1954 年 4 月 「大阪府町村合併計画案」を知事に答申
⇒1953 年 10 月 1 日時点における 17 市 132 町村を 1956 年 9 月 30 日までに 21 市 25 町村に

② 「1956 年（昭和 31 年）6 月～1961 年（昭和 36 年）6 月 新市町村建設促進法」下での取り組み

- ・1956 年 10 月 大阪府新市町村建設促進審議会を設置
- ・1957 年 2 月 4 団体（2 市 2 町）の未合併市町村に対し知事が合併を勧告
⇒2 通りの合併勧告のうち、2 件（4 団体）の合併が成立
- ・1957 年 3 月 30 団体（7 市 23 町村）の未合併市町村に対し知事が合併を勧告
⇒11 通りの合併勧告のうち、3 件（8 団体）の合併が成立
※藤井寺町・道明寺町・南大阪町の合併パターンは、藤井寺町・道明寺町のみ合併成立
- ・1957 年 7 月 大阪府新市町村建設推進本部を設置（府訓令第 15 号）
- ・1959 年 3 月 6 団体（1 市 5 町村）に対し知事が合併を勧告
⇒3 通りの合併勧告のうち、1 件（2 団体）の合併が成立
- ・1960 年 3 月 6 団体（1 市 5 町村）に対し内閣総理大臣が合併を勧告
⇒3 通りの合併勧告のうち、2 件（4 団体）の合併が成立

(iii) 平成の大合併期における動き [図表 3-4]

① 「1999 年（平成 11 年）7 月～2005 年（平成 17 年）3 月 旧合併特例法」下での取り組み

- ・2000 年 12 月 「大阪府市町村合併推進要綱」を作成
知事が 30 通りの合併パターン等を提示
- ・2001 年 7 月 市町村合併支援本部を設置
- ・2002 年 7 月 市町村合併支援プランを決定（翌年 2 月改定）
同プランに基づく各種支援
 - ・合併協議会に対する運営費の助成、府職員の派遣
 - ・地域版支援計画の策定（2004 年 2 月「堺市・美原町地域支援計画」）
 - ・公債費負担格差是正措置（市町村施設整備資金貸付金の金利低減）
 - ・市町村振興補助金（合併分）：5 千万円×合併市町村数×5 年

※合併に向けた動き [図表 3-3][図表 3-4]

- ・34 市町村において、11 の研究会等及び 6 つの合併協議会が設置
- ・うち 4 つの合併協議会で、協議が「まとまる」あるいは「ほぼまとまる」段階まで協議の進展が見られたが、7 市町で住民投票を実施した結果、5 市町で反対多数（岬町：賛成多数、門真市：開票せず）（この他、高石市においても住民投票が実施され、反対多数となった。）
- ・合併が実現したのは、堺市・美原町（2005 年（平成 17 年）2 月）の 1 件

図表 3-3 合併協議会の設置状況

| 成否 | 合併協議会 | 設置 | 廃止 | 住民投票結果等 |
|----|----------------------------------|--------------------|---------------------|--|
| ○ | 堺市・美原町 | 2003 (H15) . 4. 18 | 2004 (H16) . 6. 30 | ※2005 (H17) . 2. 1 に合併 |
| × | 池田市・豊能町 (飛び地) | 2004 (H16) . 4. 22 | 2004 (H16) . 12. 2 | |
| × | 守口市・門真市 | 2003 (H15) . 3. 1 | 2004 (H16) . 12. 20 | 守口市：反対多数 門真市：開票せず (投票率 1/2 未満 で不成立) |
| × | 富田林市・太子町 ・河南町・千早赤阪村 | 2002 (H14) . 7. 1 | 2005 (H17) . 3. 18 | |
| × | 岸和田市・忠岡町 | 2003 (H15) . 7. 15 | 2004 (H16) . 12. 29 | 忠岡町：反対多数 |
| × | 泉州南（泉佐野市・ 泉南市・阪南市・ 田尻町・岬町） | 2003 (H15) . 11. 1 | 2004 (H16) . 9. 30 | 泉南市、阪南市、田尻町： 反対多数 岬町：賛成多数 |

出典：大阪府「市町村合併の手引き」（2006 年）から作成

②「2005 年（平成 17 年）4 月～2010 年（平成 22 年）3 月 新合併特例法」下での取組み [図表 3-4]

- ・2005 年 10 月 「自主的な市町村の合併の推進に関する構想」の作成について意見を聞くため、「大阪府市町村合併推進審議会」を設置
- ・2007 年 9 月 審議会が知事に、『「自主的な市町村の合併の推進に関する構想」の策定について』を答申（次頁に概要を掲載）
- ・2008 年 2 月 「自主的な市町村の合併の推進に関する構想」を策定
- ・2008 年 3 月 河内長野市・千早赤阪村合併協議会が設置
- ・2009 年 6 月 大阪府市町村合併支援本部会議を開催し、「合併支援の基本方針」を提示
- ・2009 年 9 月 同合併協議会を廃止⇒合併に至らず

<参考> 大阪府「自主的な市町村の合併の推進に関する構想」（2008年2月）（概要）

1. はじめに

(1) 今なぜ市町村合併なのか：行財政基盤を強化する上で、市町村合併は極めて有効な手段

2. 府内市町村を取り巻く状況及び将来見通し

(1) 人口減少、少子高齢化の進展：府では全国を上回るスピードで高齢化が進展

(2) 行財政運営の現状と課題

・現状：構造的な収支不足により、小規模市町村は組織のスリム化等にも限界

・課題：今までどおりの住民サービスの継続や公共施設の維持更新等の最低限の投資は困難

3. 自主的な市町村の合併の推進に関する基本的な事項

(1) 大阪都市圏における望ましい市町村の姿

・中核市・特例市並みの権能を有する人口20万人以上規模の市

(2) 自主的な合併推進の必要性

・市町村は、持続可能で安定的な行政サービスを提供していくための手法の1つとして、

合併を住民・議会とともに真剣に検討することが必要

(3) 合併推進に関する基本的な考え方

・住民：自分のまちの将来に強い関心を持ち、チェックしていくことが重要

・市町村：将来の財政見通しや合併の選択等について住民に分かりやすく提示するとともに、議会において様々な角度から議論していくことが重要

・府：地域の将来を考える参考となる情報を発信するとともに、関係市町村の調整や合併協議の促進、合併後のまちづくりを支援

4. 構想対象市町村の組合せ

(1) 合併新法期限内（平成22年3月末）の取組み

・行政効率が低く、財政対応力が比較的乏しい小規模市町村に重点

(2) 具体的組合せ：当面、構想対象市町村の組合せは、河内長野市と千早赤阪村

5. 自主的な市町村の合併を推進するために必要な措置

合併に向けた市町村の取組みが円滑に進められるように「大阪府新市町村合併支援プラン（仮称）」を策定するとともに、合併後のまちづくりを積極的に支援するために、構想対象市町村の組合せごとに「地域版支援計画（仮称）」を策定

図表 3-4 府内市町村の合併 (1954年(昭和29年)以降)

| 年月日 | 合併方式 | 団体名 | 合併前団体名 |
|-----------------|-------|-------------|--|
| 1954(S29).2.10 | 編入 | 茨木市 | 茨木市, 三島郡 安威村, 玉島村 |
| 1954(S29).4.1 | 新設/市制 | 河内長野市 | 南河内郡 長野町, 三日市村, 高向村, 天見村, 加賀田村, 川上村 |
| | 編入 | 泉佐野市 | 泉佐野市, 泉南郡 日根野村, 長滝村, 上之郷村, 南中通村, 大土村 |
| 1955(S30).1.1 | 編入 | 豊中市 | 豊中市, 豊能郡 庄内町 |
| 1955(S30).1.11 | 新設/市制 | 枚岡市 | 中河内郡 孔舎衙村, 枚岡町, 縄手町, 石切町 |
| 1955(S30).1.15 | 新設/市制 | 河内市 | 中河内郡 盾津町, 玉川町, 英田村, 三野郷村, 若江村 |
| 1955(S30).2.1 | 新設/市制 | 松原市 | 中河内郡 松原町, 天美町, 布忍村, 恵我村, 三宅村 |
| 1955(S30).4.1 | 新設/町制 | 泉ヶ丘町 | 泉北郡 久世村, 東陶器村, 西陶器村, 上神谷村 |
| | 新設 | 岬町 | 泉南郡 淡輪村, 深日町, 孝子村, 多奈川町 |
| | 新設 | 交野町 | 北河内郡 交野町, 星田村 |
| 1955(S30).4.3 | 編入 | 茨木市 | 茨木市, 三島郡 福井村, 石河村, 見山村, 清溪村 |
| | 編入 | 八尾市 | 八尾市, 中河内郡 南高安町, 高安村, 曙川村 |
| | 編入 | 高槻市 | 高槻市, 三島郡 三箇牧村 |
| | 編入 | 大阪市 | 大阪市, 中河内郡 長吉村, 瓜破村, 矢田村, 加美村, 巽町, 北河内郡 茨田町 |
| 1955(S30).10.15 | 編入 | 吹田市 | 吹田市, 三島郡 山田村 |
| | 編入 | 枚方市 | 枚方市, 北河内郡 津田町 |
| 1956(S31).4.1 | 新設/市制 | 大東市 | 北河内郡 南郷村, 住道町, 四条町 |
| 1956(S31).9.1 | 新設/市制 | 和泉市 | 泉北郡 和泉町, 北池田村, 南池田村, 北松尾村, 南松尾村, 横山村, 南横山村 |
| 1956(S31).9.30 | 新設/町制 | 太子町 | 南河内郡 磯長村, 山田村 |
| | 編入 | 門真町 | 北河内郡 門真町, 大和田村, 四宮村, 二島村 |
| | 新設 | 三島町 | 三島郡 味舌町, 味生村, 鳥飼村 |
| | 新設 | 泉南町 | 泉南郡 新家村, 信達町, 西信達村, 鳴滝村, 樽井町, 雄信達村 |
| | 新設 | 南海町 | 泉南郡 尾崎町, 西鳥取村, 下荘村 |
| | 新設 | 柏原町 | 中河内郡 柏原町, 南河内郡 国分町 |
| | 新設/町制 | 河南町 | 南河内郡 石川村, 白木村, 河内村, 中村 |
| | 新設/町制 | 美原町 | 南河内郡 平尾村, 黒山村, 丹南村 |
| | 新設 | 千早赤阪村 | 南河内郡 千早村, 赤阪村 |
| | 新設 | 南大阪町 | 南河内郡 古市町, 高鷺町, 埴生村, 西浦村, 駒ヶ谷村, 丹比村 |
| | 新設/町制 | 能勢町 | 豊能郡 歌垣村, 田尻村, 西能勢村 |
| | 新設 | 東能勢村 | 豊能郡 吉川村, 東能勢村 |
| | 編入 | 高槻市 | 高槻市, 三島郡 富田町 |
| | 編入 | 福泉町 | 泉北郡 福泉町, 美木多村 |
| 1956(S31).12.1 | 編入/市制 | 箕面市 | 豊能郡 箕面町, 三島郡 豊川村 |
| 1957(S32).1.15 | 編入 | 富田林市 | 富田林市, 南河内郡 東条村 |
| 1957(S32).3.30 | 編入 | 茨木市 | 茨木市, 三島郡 三宅村 |
| 1957(S32).4.1 | 編入 | 守口市 | 守口市, 北河内郡 庭窪町 |
| | 編入 | 八尾市 | 八尾市, 南河内郡 志紀町 |
| 1957(S32).10.15 | 編入 | 松原市 | 松原市, 南河内郡 北八下村 |
| 1958(S33).4.1 | 編入 | 高槻市 | 高槻市, 京都府 南桑田郡 榎田村 |
| 1958(S33).7.1 | 編入 | 堺市 | 堺市, 南河内郡 南八下村 |
| 1958(S33).10.20 | 編入 | 堺市 | 堺市, 南河内郡 日置荘町 |
| 1959(S34).4.20 | 新設 | 藤井寺 道明寺町 | 南河内郡 藤井寺町, 道明寺町 |
| 1959(S34).5.3 | 編入 | 堺市 | 堺市, 泉北郡 泉ヶ丘町 |
| | 編入 | 能勢町 | 豊能郡 能勢町, 東郷村 |
| 1960(S35).8.1 | 編入 | 和泉市 | 和泉市, 泉北郡 信太村, 八坂町 |
| 1961(S36).3.1 | 編入 | 堺市 | 堺市, 泉北郡 福泉町 |
| 1961(S36).6.25 | 編入 | 四條畷町 | 北河内郡 四條畷町, 田原村 |
| 1961(S36).6.28 | 編入 | 寝屋川市 | 寝屋川市, 北河内郡 水本村 |
| 1962(S37).4.1 | 編入 | 堺市 | 堺市, 南河内郡 登美丘町 |
| 1967(S42).2.1 | 新設 | 東大阪市 | 布施市, 河内市, 枚岡市 |
| 1972(S47).10.20 | 新設 | 阪南町 | 泉南郡 南海町, 東鳥取町 |
| 2005(H17).2.1 | 編入 | 堺市 | 堺市, 南河内郡 美原町 |

(府総務部市町村課まとめ)

(2) 平成の大合併期に大阪で合併が進まなかった理由

【大阪府「市町村合併の手引き」(2006年)】

合併の意義やメリットが住民に十分に浸透しなかった。

- ・府としては、自主的・主体的な合併を支援する立場から、個別市町村の合併について具体的な合併の意義や必要性を明確に住民に訴えられなかった。
- ・府内では、まず、それぞれの市町村で行財政改革をさらに推進すべきとの住民意識があったのではないか。
- ・公共施設の整備が一定進んでいるため、合併が進んだ府県の市町村と比べて、合併特例債（財政支援制度）が合併のインセンティブとなりにくかったのではないか。
- ・他府県と比べて合併協議会を構成した市町村のうち、住民投票を実施した割合が高かったが、その中で、反対の意見は公共料金の値上げなど具体的であったが、賛成の動きはほとんど見られなかった。

【大阪府市町村合併推進審議会委員の意見（第1回会議（2006年1月））】

- ・全国では小規模町村同士の合併が半分以上だが、府内ではこうしたケースは少なく、対等規模市同士の合併が中心となる。よく似た規模の市同士の合併は様々な思惑があって実現が難しい。対等合併でも、大きい市が小さい市を吸収してしまうのではないか、という懸念もあった。
- ・全国では合併せざるを得ない状況であったが、府内市町村は、財政力が比較的高く、まだ自力でやっていけるという思いがあり、合併の必要性が住民に伝わりにくかった。
- ・合併特例債を活用するような施設整備は既に進んでおり、合併に向けた合意が得られなかった。
- ・大都市住民の自治意識の希薄さも影響したと考えられる。
- ・住民には、国の水準より上積みされている行政サービスが落ちるといった心配もあった。
- ・住民に中長期的な情報が十分伝わっておらず、また、印刷物は、専門・行政用語が多かった。等

2. 合併をめぐる大阪の状況

大阪では、2005年（平成17年）2月の堺市・美原町の合併成立後、2008年（平成20年）3月の河内長野市・千早赤阪村の合併協議会設置（結果は合併に至らず）を最後に、現在まで、合併に向けた具体的な動きはない。

これは、過去の合併失敗のしこりが残っていることや、緩やかな回復基調にある景気動向や行革効果、地方一般財源総額の維持等により、各市町村の財政状況が総じて安定した状態となっており、将来への危機感が芽生えにくい状況であることが要因と考えられる。

近年、急速な人口減少や高齢化が大きな課題と認識されるようになる中、府議会では、市町村合併が有効な選択肢と考えられるとして、広域自治体である府は、早い段階から調整機能を発揮する等、これまで以上に合併推進に積極性を発揮すべき等の議論がある。

また、一部の市町村職員や住民の間では、将来的には合併は不可欠であり、合併について検討していくべき、との声もあるものの、全体としては、依然、合併の機運は乏しい状況にあると言える。

3. 合併の有効性

(1) 行財政基盤が弱い団体

第1章で整理したとおり、今後、府内市町村では、生産年齢人口の減少や高齢者人口の増加等により、様々な行政課題に直面することが予想されるが、特に、行財政基盤が弱い団体では、以下のとおり、より厳しい状況となるおそれがある。

(i) 想定される厳しい状況

①新たな行政課題の発生

府内市町村においては、高齢化等に伴う介護ニーズ・高齢者支援ニーズの増大、共働き世帯の増加等に伴う保育ニーズの高まり、災害対応の強化や老朽化したインフラ・公共施設の更新・改修・長寿命化等、今後、様々な分野において、多くの行政課題の発生が予想され、これらの新たな行政課題に対応するためには、財源や専門職員等の人材の確保が不可欠となる。

しかし、今後の市町村財政の見通しを考えると、必要な財源の確保については、より一層厳しさが増すと考えられる。

また、小規模団体においては、専門職員が少ないうえに、一般行政職員が複数分野の業務を行うことで対応しているケースが多く、今後、業務量の増加や、さらなる多様化・複雑化・専門化が予想される中、現状の体制のままでは対応が難しくなる可能性がある。また、我が国の生産年齢人口の減少により各団体が専門職をはじめとする優秀な人材を確保していくことが、ますます難しくなっていくと考えられる。

このように、府内市町村、特に行財政基盤の弱い団体においては、必要な財源・人材の確保が、これまで以上に難しくなることにより、行政水準の低下を余儀なくされるおそれがある。

なお、現在は一定の行財政基盤を有している団体でも、今後、行財政基盤が弱くなり、同様の問題に直面することも考えられる。

②利便性等のよい団体への人口流出

府域は山間部が少なく、市町村の区域を越えて市街地が連坦しており、総じて交通網も整備されていることから、住民の生活圏は広範囲に及ぶ。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、人口減少・高齢化に拍車がかかることで、さらに行財政基盤が弱まるという事態も起こりうる。

(ii) 対応策としての合併

こうした状況に対して、行財政改革や効果的な組織体制づくり、広域連携等を行うことで対応していただくだけでは十分でない事態が起こりうる。

こうしたケースでは、団体によっては、合併することにより、財源や専門職員を確保するなど、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。

(2) その他の団体

合併には、第2章で示した効果があることを踏まえ、行財政基盤の弱い団体以外でも、例えば、一定の行財政基盤を有する団体が、政令指定都市や中核市を目指して合併することは、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。

(3) 広域連携との関係

今後、人口減少・高齢化によって様々な行政課題の発生が予想される中、府内市町村が基礎自治機能を維持していくための方策として、市町村間の広域連携は非常に有効な手段である。こうした認識の下、府では、従来から積極的にコーディネートを行うなど、その促進に取り組んでいるほか、広域連携に関する研究を行い、モデル事例等を提案したところである。

一方、広域連携には、下記のような課題もあるため、広域連携だけでは問題を解決できない場合があると考えられる。

【広域連携の課題】

- 全ての分野で連携できるわけではない。
- 幹事団体の負担が大きく、事務によっては構成団体間における公平な人材・財政負担が難しくなる場合がある。
- 一部事務組合や広域連合は、迅速な意思決定が難しくなる場合があり、また、構成団体それぞれの意見が反映されにくい。議会や監査管理部門の設置も必要。
- 機関等の共同設置は、責任の所在が明確になりにくい上、迅速な意思決定が難しい。
- 事務の委託は、委託した団体が、委託した事務の範囲においてその権限を失い、意見が反映されにくい。等

4. 合併にあたっての大阪固有の課題

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ものの、一方で、第2章で示した一般的な課題に加え、以下で示すような大阪固有の課題もあるため、現状では合併を実現することは相当難しいと考えられる。

【大阪固有の課題】

- 府内の市町村は総じて、他の都道府県の市町村に比べ、一定以上の人口規模や行財政基盤を有していることもあり、今後の行財政運営等に対する危機感が生まれにくい。
- 本章でも整理したとおり、過去に府内の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、また、住民の反対等もあり、その多くが実現に至らなかったという経緯もあるため、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と考えられる。
- 府域は面積が小さい上に、山間部が少なく、市街地が連坦しており、また、鉄道・道路等の交通網も充実していることから、通勤通学等の住民の生活圏が、市町村の区域を大きく越えていることも多く、合併を行う上で1つの重要な要素となる「近隣団体とのまとまり」が感じられにくい。

この他、今後、府内団体の財政状況や将来の見通しが厳しくなる中で、合併による施策充実やサービス水準の向上を図る余地が乏しくなると考えられることから、平成の大合併時に比べ、合併への住民理解を得ることがさらに難しくなる可能性もある。

5. 考えられる合併の種類

本章で整理を行ってきた、大阪における合併の経過や、大阪には様々な課題があり合併が進みにくいという状況等を踏まえ、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、以下のとおり整理を行った。

(1) 隣接団体との合併

【特徴】

- 隣接する2、3団体での合併。最も現実味のあるケースと考えられる。
- 双方の団体の弱点を補うことで、基礎自治機能の維持につながる場合や、地域一体で効果的なまちづくりを行うことができる場合等、組合せによってはメリットが大きく（もしくは課題が比較的小さく）なるケースがあり、そうした場合には、実現の可能性が高まる。

【課題】

- 第2章5. (3) (i) で整理した合併にあたっての一般的な個別の課題に加え、組合せによっては、同(ii)で示した課題も生じることが考えられる。
実際に同(ii)の組合せでの合併を考える場合には、これらの課題が生じうることを念頭に、検討を進めていくことが必要となる。

(2) 大規模合併

【特徴】

- 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の団体や、これに隣接する小規模団体等が一斉に合併に参画する。
- 「(1) 隣接団体との合併」にはない、以下のような効果が期待できる。
 - ・スケールメリットがより大きくなる。
 - ・スケールメリットに加え、「中核市を目指す」等、団体間で共有しやすく、住民にとってもわかりやすい目標を立てることが可能となる。
 - ・過去の合併失敗に関係のない団体も合併相手となることで、合併失敗の影響が緩和される。
 - ・下記のとおり課題は多くあるが、メリットが大きくなることで合併機運が高まり、それにより、一般的には解決が難しいと思われるような課題についても、クリアできる可能性がある。

【課題】

主に参画団体が多いことに起因し、以下のような様々な課題が生じうる。

- 合併に向けた各種調整・意思決定がより難しくなる。(第2章5.(3)(ii)①『『対等な団体同士』の合併』で記載した課題も生じることが考えられる。)
- 参画団体間で、行財政基盤に差がある場合、特に行財政基盤が強い団体の住民の理解を得ることのハードルが高くなる。(第2章5.(3)(ii)②『『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』との合併』で記載した内容と同様)
- 組合せによっては、行政区域がかなり広くなることにより、行財政運営が非効率となることや、住民の利便性が低下するおそれがある。
- 各団体独自の施策・事業、事務処理方法等の統一がより難しくなる。
- 首長及び議員の任期(選挙の時期)がバラバラとなることが考えられ、意思決定のタイミングが難しい。

(3) その他 ～「飛び地合併」「分割合併」

【特徴】

- 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、生活圈や利便性をもとに、1つの団体が区域を分割し、別々の団体とそれぞれ合併を行う「分割合併」も、選択肢となる可能性はある。

<飛び地合併>

- 対象団体同士、隣接はしていないが、同一の生活圈にあり、住民同士のつながりが深いといった場合に、選択肢となりうる。
- 相手先団体との交通の利便性や、地域的なつながりは一定必要となるものの、合併相手の選択肢が増えるという点はメリットとなる。

<分割合併>

- 1つの団体（行政区域）の中で、昭和の大合併前の旧行政区域等で住民の生活圏等が分かれている場合において、団体を分割し、それぞれの生活圏に関わりが深い他団体と合併するという手法。
- 住民の生活圏や利便性を重視するものであることから、住民理解が得られやすくなる可能性があり、相手先団体にとっても、自団体に関わりが強い地域のみと合併することができる。

【課題】

<飛び地合併>

- 団体間の地理的な隔たりが大きくなるほど、合併後の一体感が生まれにくいうえに、行財政運営の点でも、管理部門の統合や施設の統廃合等の効率化を図ることが難しく、日常業務においても、事務コストが増加するなど、一般的な合併効果を得にくくなる。

<分割合併>

- 2つの合併協議を並行して進める必要があり、いずれかで協議が整わない可能性があるなど、ハードルが高い。

ただし、「飛び地合併」「分割合併」はいずれも、極めて例外的な手法であり、一般的な合併にはない課題もあることから、そうした動きが出てきた段階で、実現の可能性について具体的な検討を行うこととなる。

6. 合併に不可欠な住民の理解

以上のとおり、大阪においては、合併を進めようとしても、多くの難しい課題がある。こうした高いハードルを乗り越えて合併を実現するためには、「自団体が将来にわたって基礎自治機能を維持していくために、合併が必要となる」ということについて、「住民の理解」を得ることが不可欠である。

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。そのためには、まずは住民自身が「自団体の将来課題やあるべき将来像」について、当事者意識を持って考えることが重要であるが、住民サービスの水準が維持されている（むしろ、子育て施策の拡充等が進んでいる）現状において、住民がこうしたことについて真剣に考える機会は少なく、将来への危機意識を持つことも難しいと考えられる。

このような状況において、たとえ行政が、将来にわたって基礎自治機能を維持するために、合併を行うべきであると判断したとしても、少なくとも住民の危機意識が醸成されていなければ、合併について住民の理解を得ることは困難であり、住民の理解を得られない以上、合併を実現することは難しい。

7. 市町村に求められること

前述のとおり、今後、府内市町村の行財政運営は厳しさを増すと予想されることから、現行の体制（単独）のままでは、行政水準が低下することも懸念され、各種施策の見直しや廃止、施設の統廃合、住民負担の引き上げ等をさらに行う必要性も高まると考えられる。

また、新たな行政課題の発生が見込まれる中、現在のように、市町村が幅広い分野で、自らきめ細やかな住民サービスを展開することには限界が生じ、地域における福祉・防災・防犯等、地域・住民の役割は、今後ますます大きくなっていくと考えられる。

こうしたことから、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、住民と危機意識を共有し、自団体の将来展望や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のである。

【補論】

合併に向けて具体的に議論・検討したものの、「合併相手が見つからない」「協議が不調に終わり、合意に至らない」などにより合併できないケースや、住民とともに議論を行った結果、あえて合併を行わないというケースが出てくることも考えられる。

しかし、第1章で整理したように、今後の府内市町村の行財政運営は、より厳しさが増すと予想され、現行体制（単独）で行政運営を続けていくと、団体によっては、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おそれがある。そうした場合は、例えば、以下のような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。

<さらなる広域連携>

現在、府内では、消防やごみ処理等の様々な分野において、市町村間の広域連携が行われているが、現在、連携していない事務についても、近隣団体の協力を得つつ、さらなる広域連携を進めることが必要となる。府においても、そうした動きを積極的に支援していく必要がある。

<公民連携>

限られた人的・財政的資源で、多様な行政課題に対応していくために、民間団体や地域住民とのより積極的な連携により、施策展開をしていくことも求められる。

<住民サービス水準の引下げ>

住民の生命・財産・安心・安全といった分野の住民サービスについては、今後も一定水準を維持していくことが考えられるが、その他の分野の住民サービスについては、当該団体の財政力や人的資源を考慮し、将来にわたって継続して実施することができる水準まで、住民サービス水準を引き下げということも考えられる。

なお、この場合には、住民も「痛み」を分かち合う必要があることについて、住民の理解を十分に得ることが不可欠であり、そのためには、団体自身も徹底した行財政改革を行うことが求められる。

<府による補完・支援>

様々な取組みによっても、行政運営を円滑に行うことが難しいといった場合には、広域自治体である府が、市町村の事務を代わって実施する等、積極的に補完・支援することについても、今後、状況を見ながら、検討していくことが求められる。

第4章 府の取組み及び国に求めること

大阪における合併について、ここまで、その当事者である市町村や住民に焦点を当てて整理を行ってきたが、実際に合併を進めていくためには、当事者だけではなく、広域自治体としての府や、合併に関する制度を所管する国の役割も重要になると考えられる。

1. 府の取組み

(1) 府内市町村の取組み支援など

本研究では、大阪における合併について様々な角度から研究を行った結果、合併を進めていくとしても、まずは住民の理解を得ることが不可欠であり、そのためには、早い段階から、行政が住民と将来課題や危機意識を共有することが重要であるとの整理を行った。

大阪においては、現時点で合併に向けた具体的な動きはない状況であり、まずは各団体において、将来予測を踏まえた今後の対応策の議論・検討や、団体としての将来展望や将来のあるべき姿等について、住民とともに議論を行っていくことが求められる。こうした取組みは、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。

【考えられる取組み】

- ・本報告の研究内容について市町村に周知・説明を行う
- ・「将来予測や住民への情報提供」を既に行っている団体についての情報を他団体にも周知することや、各市町村の財政状況の見える化に関する働きかけや支援を行う
- ・各市町村が将来予測や今後のあり方等の検討・議論を行うにあたり、個別の支援を行う
- ・府民に対し、市町村の今後の課題や財政状況等について情報発信する 等

また、今後、団体内部での検討や住民との議論が進展し、合併に向けた具体的な動きがあった場合は、早い段階から、団体間のコーディネートや、職員派遣、財政支援等、積極的な支援を行うことになる。

(2) 国に求める対応策の検討

今後、本格的な人口減少と高齢化を迎える中、自治体行政のあり方を展望し、取り組むべき対応策を検討することを目的とした、「2040 研究会」では、将来課題への対応策として、地域の中心都市が近隣の市町村と形成する圏域単位で行政をスタンダード化することを提言しており、これを受けた第32次地方制度調査会においても、圏域行政について検討が始まったところである。

一方、「2040 研究会」の報告によると、「三大都市圏は、最適なマネジメント手法について、地域ごとに枠組みを決定する必要がある」としており、「圏域によるマネジメント」は、三大都市圏を対象とは考えていないと思われる。

確かに、地方圏は、都市圏よりも今後の人口減少度合いが大きく、将来課題への対応について早急に取り組んでいく必要性が高い。しかし、都市圏である大阪では、地方圏に比べ住民の行政ニーズが多様かつ大きいと考えられることや、市町村間における格差が拡大しやすい状況にあること等、大阪ならではの課題も

存在する。

こうしたことから、国においては、大都市固有の状況を踏まえた、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。

2. 国に求めること

○合併特例法期限の延長

合併については、地方自治法第7条において、その基本的な手続きが規定されているが、自主的な市町村合併が円滑に進められるよう、合併特例法では様々な特例措置が定められている。

第2章3. で整理したとおり、現行の合併特例法は、かつての特例法に比べ、合併推進のための特例が縮小されているものの、議員定数又は在任に関する特例や、地方税に関する特例、合併算定替、合併協議会設置にかかる住民発議・住民投票手続等、依然、様々な特例措置が規定されている。こうした特例措置は、合併前後における大きな変化の緩和や、住民意思の反映等を目的としており、合併時の様々な障害を除去し、合併手続を円滑に進める効果が期待される。

現行の合併特例法については、2020年（平成32年）3月末までの時限法となっているが、前述のとおり、大阪において、合併は基礎自治機能の維持を図る上で有効な選択肢となりうるものであることから、国に対し、合併特例法の期限の延長を求めていく。

< 参考資料 >

- ①基礎自治機能の維持・充実に係る研究会 設置要綱
- ②「合併に係る研究会」概要

【参考資料①】

基礎自治機能の維持・充実に関する研究会 設置要綱

（目的）

第1条 人口減少・超高齢化、社会経済情勢の変化、社会資本の老朽化等により、市町村行政に影響を及ぼす様々な課題の発生が見込まれる中、府内市町村が、将来にわたって住民サービスを維持・充実していけるよう、必要な方策について、府と市町村がともに検討・研究を行うため、基礎自治機能の維持・充実に関する研究会（以下「基礎自治機能研究会」という。）を設置する。

（所管事項）

第2条 基礎自治機能研究会は、市町村が直面すると想定される課題及び広域連携、市町村合併、市町村独自の取組、府による支援等の対応方策について検討・研究を行う。

（構成）

第3条 基礎自治機能研究会は、検討・研究を行う事項ごとに設置するテーマ別の研究会（以下「テーマ別研究会」という。）をもって構成する。

- 2 テーマ別研究会は、市町村が推薦する者及び総務部市町村課職員の中から同課の課長が選定した者をもって構成する。
- 3 テーマ別研究会に座長を置き、総務部市町村課長をもって充てる。
- 4 座長に事故があるとき又は不在のときは、あらかじめ座長が指名する者がその職務を代理する。
- 5 座長は、必要に応じて、構成員以外の者をテーマ別研究会に出席させることができる。

（庶務）

第4条 基礎自治機能研究会の庶務は、総務部市町村課において行う。

（その他）

第5条 この要綱に定めるもののほか、テーマ別研究会の運営に関して必要な事項は、座長が定める。

附 則

この要綱は、平成29年10月23日から施行する。

【参考資料②】

「合併に関する研究会」概要

<ねらい>

本研究会は、「基礎自治機能の維持・充実にに関する研究会」のテーマ別研究会の1つとして設置したもので、今後府内市町村が直面すると想定される様々な行政課題への対応方策として、合併を検討する場合の一助となるよう、合併の効果や、合併実現の上での課題やその対応策、市町村・府等に求められることについて提示する。

<メンバー>

研究会メンバーは、市町村課職員及び市町村職員で構成。

市町村職員については、研究テーマに関して知識・実務経験を有し、積極的に検討・研究に参画できる職員を募集。市町村からの推薦に基づき決定。（所属団体の代表ではなく、個人の立場で参画。）

●市町村課メンバー

| 氏名 | 所属グループ | 役職 |
|-------|-----------|------|
| 土屋 俊平 | | 課長 |
| 吉田 真司 | 振興・分権グループ | 課長補佐 |
| 平井 良和 | 振興・分権グループ | 総括主査 |
| 今仲 昭喜 | 振興・分権グループ | 主査 |
| 角田 拓野 | 振興・分権グループ | 主査 |
| 中村 有佑 | 行政グループ | 主査 |
| 大石 荷葉 | 財政グループ | 主査 |
| 田中 秀明 | 税政グループ | 主査 |

(2018年11月時点)

●市町村メンバー

| 市町村名 | 氏名 | 所属 | 役職 |
|-------|--------|------------|------|
| 貝塚市 | 小池 吉裕 | 都市政策部政策推進課 | 課長 |
| 茨木市 | 泰田 真一 | 企画財政部政策企画課 | 係長 |
| 河内長野市 | 小川 祥 | 総合政策部政策企画課 | 課長 |
| 交野市 | 松浦 新太郎 | 企画財政部政策企画課 | 課長代理 |
| 豊能町 | 小嶋 均 | 総務部秘書政策課 | 課長 |
| 千早赤阪村 | 仲野 善博 | 人事財政課地域戦略室 | 係長 |

(2018年11月時点)

<会合の開催実績>

| | 開催日 | 主な内容 |
|-----|-------------|---|
| 第1回 | 2017年11月28日 | ・研究会のねらいと当面の進め方について ・総務省自治行政局市町村合併所管課による講演 |
| 第2回 | 2018年2月14日 | ・これまでの合併にかかる検討経過等の紹介 ・合併の有効性や課題について |
| 第3回 | 2018年3月27日 | ・これまでの合併にかかる検討経過等の紹介 ・合併の有効性や課題について ・合併の類型について |
| 第4回 | 2018年7月12日 | ・府内市町村の将来状況について ・合併が必要・有効となるケースについて ・合併類型ごとの課題・解決方策について |
| 第5回 | 2018年9月13日 | ・「合併に関する研究」報告書の構成・内容等について ・解決が難しい課題への対応策について |
| 第6回 | 2018年11月27日 | ・報告書の取りまとめについて |