

【概要版】「合併に関する研究」報告書

本報告書のあらまし

1. なぜ今、合併を研究するのか

- 急速な人口減少・高齢化が進み、府内市町村の行政運営は厳しさを増すと予想され、特に行政基盤が弱い団体は、現行体制（単独）では、将来にわたり、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。
- 合併は、団体規模の拡大による行政基盤の強化が期待され、大幅な行政水準の低下を防止しうる。
→ 大阪では、団体・地域の状況によっては、「合併」は有効な選択肢となりうる。
- 合併には様々な課題があり、大阪では「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」等の固有の課題もあることから、合併のハードルは高い。
- 一方、国による合併の支援策は縮小されるなど、全国的には、合併は一段落した状態。
→ よって、今回、大阪における合併について研究を行った。

2. 全体構成 3. 各章のポイント（各章の要点を簡潔に記載）

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

- (1) 人口減少と高齢化⇒団体間で人口変動には大きな差が生じる。
- (2) 行政ニーズ、住民サービス、人口移動、財政、組織についての分析⇒今後行政運営はより厳しい状況になる。

2. 行政水準低下への懸念

- 府内市町村（特に行政基盤の弱い団体）では、何らかの対策を講じなければ、将来的に行政水準が低下することが懸念される。

3. 選択肢としての合併

- 合併は、行政組織や財政規模が大きくなり、専門職等の職員の増加や、管理部門統合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、全体として行政基盤の強化が期待されるため、将来課題への対応策として、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

1. 全国における市町村合併の経過（明治・昭和・平成の合併の概要）

2. 合併の手続き（地方自治法第7条：市町村の廃置分合）（合併特例法：合併協議会、合併市町村基本計画等）

3. 合併支援制度の変遷（合併特例法の改正経過、国の考え方 等）⇒合併の支援・促進策は縮小

4. 合併の効果（便宜上設定した合併類型別の効果）

- (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
[行政基盤の強化] 職員数増加や管理部門の統合による体制強化、公共施設統廃合による経費削減 等
[住民サービスの充実] 課題に特化した部署の設置や行政基盤の強化による住民サービスの充実 等
- (2) 中核市となる合併 (1)の効果に加え、保健所の設置等、権限が拡大され、地域の実情に合った行政運営が可能になる。
- (3) 政令指定都市となる合併 (1)(2)の効果に加え、児童相談所の設置等、権限が拡大される。

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 (2) 平成の合併における未合併要因
- (3) 合併にあたっての主な課題と対応策
 - (i) 個別の課題 住民サービス水準の低下、税や手数料等の引上げ、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、旧市町村区域の伝統・文化・歴史的地名が失われる 等
 - (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、② 「行政基盤の弱い団体」と「安定した行政基盤を有する団体」との合併、③ 「行政基盤が弱い団体同士」の合併、それぞれで生じる課題
 - (iii) 課題への対応策
 - 住民への丁寧な説明等により住民理解を得る ○ 行政手続の電子化や住民の意見の反映 等

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
- 2. 合併をめぐる大阪の状況（大阪では合併に向けた具体的な動きはない）
- 3. 合併の有効性

(1) 行政基盤が弱い団体

- 災害対応、老朽化インフラ・公共施設への対応、高齢者支援ニーズの増大、保育ニーズの高まり等、多くの新たな行政課題の発生が予測される。財源や専門職員等の人材の確保が不可欠だが、小規模団体では専門職員が少なく、今後各団体が専門職をはじめとする人材を確保していくことはますます難しくなる。
- 利便性の良い団体に人口移動する傾向が見られ、行政水準の低下がさらなる転出につながるおそれがある。
→ 合併により、財源や専門職員の確保等、行政基盤の強化を図ることができる。

- (2) その他の団体 → 政令指定都市や中核市を目指す合併は、さらなる行政基盤の強化・住民サービス充実に資する。
- (3) 広域連携との関係 → 全分野で連携できない等、広域連携だけでは問題を解決できない場合あり。

4. 合併にあたっての大阪固有の課題（大阪固有の課題もあり、合併が進みにくい状況にある）

- 他の都道府県に比べ、一定以上の財政規模を有する団体が多く、危機感が生まれにくい。
- 合併が失敗に終わった過去の経緯等により、隣接団体では合併相手が見つかりにくい。
- 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、鉄道・道路等の交通網が充実しているため、通勤通学等の生活圏が市町村区域を大きく越えていることも多く、近隣団体とのまとまりを感じにくい。等

5. 考えられる合併の種類

- (1) 隣接団体との合併（隣接する団体での合併。組合せによりメリットが大きい等の場合は実現可能性あり。）
- (2) 大規模合併（一定のまとまり・範囲で、一定規模を有する複数団体、これに隣接する小規模団体が一斉に参画）
→ 参画団体が多いため、各種調整・意思決定がより難しくなる等の課題があるが、一方で、過去の合併失敗の影響を受けにくく、スケールメリットが大きくなるというプラスの面がある。
- (3) その他（「飛び地合併」や「分割合併」も、状況によっては選択肢となりうる）

6. 合併に不可欠な住民の理解

- 前述のとおり、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、「住民理解」が不可欠。
- 合併は、住民自らが選択・決定すべきものだが、住民サービスの水準が維持されている現状において、住民が、将来への危機意識を持つことも難しい。
- そうした状況では、たとえ行政が合併すべきと判断したとしても、住民の理解を得ることは困難。

7. 市町村に求められること

- 早い段階から、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、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。

【補論】

- 行政運営が厳しくなりながらも、「合併ができない」「あえて合併しない」場合に、単独で行政運営を続けていくための対応策。（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 等）
→ これらの方策を組み合わせ、対応していく必要がある。

第4章 府の取組み及び国に求めること

1. 府の取組み

- 市町村が住民とともに議論を行うよう支援・働きかけ、大都市固有の状況を踏まえた国に求める対応策の検討 等

2. 国に求めること

- 合併特例制度の期限延長