

## 特集

# 「自主的な市町村の合併の推進に関する構想」について

平成20年2月20日、市町村の合併の特例等に関する法律に基づき、府として「自主的な市町村の合併の推進に関する構想」を策定・公表した。

本構想の策定にあたり、平成17年10月に「大阪府市町村合併推進審議会」を設置し、平成18年1月に本構想の作成について諮問した。当審議会では、「子や孫の世代に引き継ぐことが出来る基礎自治体のあるべき姿はどのようなものか」といった観点から議論いただき、平成19年9月に答申をいただいた。その後、河内長野市と千早赤阪村の具体的な組合せを盛り込んだ本構想をパブリックコメント（平成19年11月～12月）を経て策定した。

以下、本構想での主要部分について説明する。

## 構想の主な内容

### 1. はじめに

人口減少や少子高齢化の進展、地方分権改革や道州制に向けた動きの中で、補完性の原理のもと、住民に身近な行政サービスを担う基礎自治体の行財政基盤の強化が求められており、そうした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であると示した。

また、地方交付税の大幅な削減や財政健全化法による特別会計を含めた連結収支の公表の義務付け（平成19年度決算）などこれまで以上に財政運営の健全化が求められる中、合併新法期限が平成22年3月であることから、本構想によって推進する市町村合併は財政対応力が比較的乏しい小規模市町村に重点を置かざるを得ないと示した。

### 2. 府内市町村を取り巻く状況及び将来見通し

国立社会保障・人口問題研究所が行った将来推計に

よると、大阪府の人口が2000年の880万人から2030年には766万人に減少することや全国を上回るスピードで高齢化が進展し、後期高齢者（75歳以上）の割合が高まること、府域内で人口動態にばらつきが生じ、地域によっては社会活力の低下が懸念されると示した。

また、府内市町村の多くは、平成16年度の地方交付税等の大幅な削減などの影響により、構造的に収支が不足し、定数削減や給与カット、積立金の取崩しなどによって収支の均衡を図っているが、今後の厳しい財政制約などにより住民サービスを今までどおり継続したり、公共施設の維持更新や耐震化などの最低限の投資を行うことも困難となると示した。

### 3. 自主的な市町村の合併の推進に関する基本的な事項

行政経費面では人口20～30万人程度が最も効率的であることや行政組織面では規模が大きいほど専任組織の設置や専門職員の配置が可能となるなどから、府内市町村は、今後の分権改革の進展や道州制の導入などを視野に入れると、基礎自治体としての能力向上や官民協働推進の観点から、中核市・特例市並みの権能を有する20万人以上の規模に再編していくことが望ましいとした。

また、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一つとして、合併を住民・議会とともに真剣に検討するよう、とりわけ小規模市町村は合併を早急に検討する必要があるとした。

### 4. 構想対象市町村の組合せ

大阪都市圏は行政区域を越えて市街地が連担しており、一通りの合併の組合せを示すことが難しいこ

とから、将来的に望ましい市町村の姿や検討の方向性を示すにとどめ、法定協議会を設置するなど具体的な動きがあった場合に、構想対象市町村に位置づけ、適宜追加・修正していくこととしている。

また、人口2万未満の小規模町村が合併を検討する場合、近隣の比較的規模の大きい市との合併を検討することが望まれるとともに、合併の要請を受けた市は、中・長期的には特例市・中核市並みの権限を持った基礎自治体の実現に向け、小規模町村との合併を進めていくことが望ましいとした。

具体的な組合せについては、当面、河内長野市及び千早赤阪村としている。

## 5. 自主的な市町村の合併を推進するために必要な措置

大阪府は、合併に関する制度や支援措置などの情報提供や助言をはじめ、合併協議を円滑にするための財政的な支援や必要に応じた職員派遣を行っていくとともに、人口2万未満の小規模町村が合併を視野に入れて、まちの将来のあり方を早急に検討していけるよう、市町村の行財政運営に関する客観的なデータ（将来の人口推計、一般財源の推移、職員定数、積立金の現在高や取崩状況など）を示し、各市町村が将来の財政推計やまちの将来の姿を住民、議会に明らかにするよう促すとしている。

また、合併後の新市の行財政運営を支援する「包括的な交付金制度を創設」するなど積極的に支援していくとともに、編入する市と編入される市町村の歴史、文化などの地域資源を活用した新市の官民協働の取組に対し、積極的に支援していくことにしている。

## おわりに

地方分権改革の進展や道州制の実現を視野に入れると、基礎自治体である市町村は、特例市や中核市並みの権能を有する20万人以上の規模の市に再編していくことが望ましいことから、府としては、府内市町村の取組が進むようサポートするとともに、市町村合併が実現した新市に対しては、その建設が円

滑に進むよう、より一層積極的な支援に努めていく。

府内各市町村においても、本構想の策定を契機に、住民・議会とともに地域の将来を真摯に議論し、あるべき姿を目指した取組を積極的に進められることを期待する。

**1 はじめに****(1) 今なぜ市町村合併か**

- ・地方分権、人口減少、少子高齢化が進展する中、地域資源を最大限に活用し、官民協働による持続可能で豊かな地域社会の形成や補完性の原理のもと、住民に身近な行政サービスを担う基礎自治体の行財政基盤の強化が求められている。
- ・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である。

**(2) 合併旧法下での取組**

- ・「大阪府市町村合併推進要綱」（平成 12 年 12 月）において 30 通りの合併パターンを提示。11 研究会、6 合併協議会が設置され、34 市町村（77%）が参画。8 市町で住民投票が実施され、6 市町が反対多数。堺市と美原町との合併のみ成立。
- ・合併が進まなかった要因としては、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、各市町村において合併よりも行革を推進すべきとの意識があったことが考えられる。

**(3) 財政健全化法の制定**

- ・地方交付税等が大幅に削減され、小規模市町村において財政運営は深刻化。
- ・市町村は、平成 19 年度決算から新たに連結実質赤字比率や将来負担比率などを議会に報告し、公表することとなる。

**(4) 道州制に向けた議論と合併新法の期限**

- ・道州制が実現すれば、都道府県事務の大部分が移管される。市町村合併の推進による行財政基盤の強化が強く要請される。
- ・合併新法期限が平成 22 年 3 月であるため、本構想によって推進する市町村合併は、財政対応力が比較的乏しい小規模市町村に重点を置かざるを得ない。

**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**

- ・2000 年の 880 万人から 2030 年には、766 万人に減少。大阪府は、全国を上回るスピードで高齢化が進展。後期高齢者（75 歳以上）の割合が高まる。府域内で人口動態にばらつきが生じ、地域によっては社会活力の低下が懸念される。

**(2) 行財政運営の現状と課題****① 行財政運営の現状**

- ・府内市町村の多くは、構造的に収支が不足し、積立金の取崩しなどによって、収支の均衡を図っている。
- ・特に、小規模町村においては、組織のスリム化などにも限界があるため、財政の対応力が乏しい。

**② 行財政運営における課題**

- ・今後の厳しい財政制約などを勘案すると、住民サービスをこれまでどおり継続することは困難。

**③ 歳出・歳入一体改革**

- ・骨太方針 2006 において、歳出・歳入一体の改革の方向付けがなされ、税収の伸びが期待できない市町村においては、地方交付税の減少の影響を強く受けるため、公共施設の維持更新や耐震化などの最低限の投資を行うことも困難。

**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**

地方分権改革の進展や道州制の導入などを視野に入れると、府内市町村は、基礎自治体としての能力向上や官民協働推進の観点から、中核市・特例市並みの権能を有する 20 万人以上の規模の市に再編していくことが望ましい。

**・行政経費面では、人口 20 万～30 万人程度が最も効率的**

- ・行政組織面では、規模が大きいほど専任組織の設置や専門職員の配置が可能
- ・行政区域が拡大することにより、効率的・効果的な公共施設の整備・再配置や、広域的な一体性のあるまちづくりが可能
- ・官民協働の地域経営を進めていく上で、地域活動の活動内容の多様化や担い手の重層化が可能

**(2) 自主的な合併推進の必要性**

- ・市町村合併は、行政効率を飛躍的に拡大させるとともに、行政の専門性の向上や行財政基盤の強化が可能。
- ・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一つとして、合併を住民・議会とともに真剣に検討する必要がある。とりわけ、小規模市町村にあつては合併を早急に検討する必要がある。

**(3) 合併推進に関する基本的な考え方**

- ・「夕張問題」以降、住民の市町村財政に対する関心は高まっており、住民一人ひとりが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。
- ・市町村は、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、安定的に行政サービスを提供していくための方策について、議会において様々な角度から議論していくことが必要。
- ・府としては、住民及び市町村が地域の将来を考える参考となる情報の発信、合併が円滑に行われるよう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の支援などを積極的にしていくこととする。

#### 4 構想対象市町村の組合せ

##### (1) 組合せに対する基本的な考え方

- 大阪都市圏は、行政区域を越えて市街地が連担しており、一通りの合併の組合せを示すことは難しいことから、将来的に望ましい市町村の姿や検討の方向性を示すにとどめる。
- 「大阪府市町村合併推進要綱」(平成 12 年 12 月)で示された合併パターンは、中長期的な観点から合併を推進していく上で参考となる。
- 合併新法期限(平成 22 年 3 月)を鑑みると、法定協議会を設置するなど具体的な動きがあった場合に、構想対象市町村に位置づける。
- 市町村の動向に応じ適宜追加・修正していく。

##### (2) 合併新法期限内の取組

- 合併新法で付与された、都道府県及び知事の「合併推進構想の作成」及び「合併協議会設置の勧告」などの権能を適切に行使することにより、自主的な合併を推進していくこととする。
- 合併新法期限が平成 22 年 3 月までであることを鑑みると、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を置かざるを得ない。
- 人口 2 万未満の小規模町村が合併を検討する場合、近隣の比較的規模の大きい市との合併を検討することが望ましい。
- 合併の要請を受けた市は、中・長期的には特例市・中核市並みの権限を持った基礎自治体の実現に向け、小規模町村との合併を進めていくことが望ましい。

##### (3) 具体的な組合せ

- 当面、構想対象市町村の組合せは、河内長野市及び千早赤阪村とする。

#### 5 自主的な市町村の合併を推進するために必要な措置

府としては、国の支援策を積極的に活用するとともに、府独自の支援策をまとめ、「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、構想対象市町村の組合せごとに「地域版支援計画(仮称)」を策定するなど、合併後のまちづくりを積極的に支援していくこととする。

##### (1) 合併に向けた支援

- 合併を具体的に検討する市町村に対して、府として合併に関する制度や支援措置などの情報提供や、先行事例などに基づき助言を行っていくとともに、財政的な支援や必要に応じた職員派遣を行っていくこととする。
- 特に小規模町村は、合併も視野に入れて、まちの将来のあり方を早急に検討していく必要があることから、府としては市町村の検討を促すため次のような取組を行っていくこととする。
  - ・府内市町村の行財政運営に関する客観データを示す  
(将来の人口推計、一般財源の推移、職員定数、積立基金残高や取崩状況など)
  - ・各市町村が将来の財政推計やまちの将来の姿を住民、議会に明らかにするよう促す

##### (2) 合併後の支援

- 特に財政状況の厳しい小規模町村を編入する市に対しては、初期投資やまちづくりに対する補助だけでなく、合併後の行財政運営が軌道に乗るまでの間、現行の特例措置を勘案しながら、新市の行財政運営を支援する包括的な交付金制度を創設するなど、府として積極的に支援していくこととする。
- 編入する市と編入される市町村の歴史、文化などの地域資源を活用した新市の官民協働の取組に対し、府として積極的に支援していくこととする。