

# 特集

## 大阪府市町村合併推進審議会（1）

府内市町村が、地域の総合的な行政主体として、地方分権の進展と今後の人口減少や急速に進む少子高齢化に対応していくには、より一層自律的かつ主体的な行財政運営を行うことのできる体制づくりが求められています。

このため、大阪府としては、「大阪府市町村合併推進審議会」を設置し、大阪都市圏における望ましい基礎自治体の姿や市町村合併の意義等について積極的に議論を進めています。

今後も、議論の結果等について、情報発信を行ってまいりますので、市町村や府民の皆さんにも活発に議論していただきたいと考えています。

### 大阪府市町村合併推進審議会の概要

平成17年4月1日に「市町村の合併の特例等に関する法律（合併新法）」が施行されました。同法では、総務大臣の定める基本指針に基づき、都道府県は、自主的な市町村の合併の推進に関する構想（以下「構想」という。）を作成することとされています。

大阪府は、構想の作成について意見を求めるため、平成17年10月28日に「大阪府市町村合併推進審議会」を設置しました。審議会では、平成18年6月頃に中間答申（構想に定める事項の（1）（2）について）をまとめる予定で、審議が進められています。

今回は、平成17年度に開催された第1回から第3回までの会議の概要をお知らせいたします。

なお、審議会での配布資料については、ホームページに掲載しています。

(<http://www.pref.osaka.jp/shichoson/gappei/shingikai/shingikaikeika.html>)

### <構想に定める事項（合併新法の規定及び基本指針に基づく）>

#### （1）自主的な市町村の合併の推進に関する基本的な事項

府内における市町村の望ましい姿、合併の推進の必要性、合併を推進するに当たっての府の役割等に関する基本的な考え、方針等

#### （2）市町村の現況及び将来の見通し

市町村の行政運営及び財政状況の現況、人口や高齢化の今後の見通し等

#### （3）構想対象市町村の組合せ

- ①生活圏域を踏まえた行政区域の形成を図ることが望ましい市町村
- ②更に充実した行政権能等を有する指定都市、中核市、特例市等を目指す市町村
- ③おおむね人口1万未満を目安とする小規模な市町村

#### （4）自主的な市町村の合併を推進するために必要な措置に関する事項

府による必要な助言、情報の提供、合併協議会設置勧告、合併協議会に係るあっせん及び調停、合併協議推進勧告等の措置も含め、府において合併を進めるために必要であると考えられる措置

### <委員名簿>（50音順）

上垣 正純	大阪府町村長会会長（熊取町長）	
小牧 規子	読売新聞大阪本社編集局生活情報部次長	
齊藤 慎	大阪大学大学院経済学研究科教授	会長代理
篠崎 由紀子	株式会社都市生活研究所代表取締役社長	
関川 芳孝	大阪府立大学人間社会学部教授	
中司 宏	大阪府市長会会長（枚方市長）	
新川 達郎	同志社大学大学院総合政策科学研究科長	
宮本 勝浩	関西大学大学院会計研究科教授	会長
脇本 ちよみ	日本労働組合総連合会大阪府連合会事務局長	

## 会議の概要

### I 第1回（平成18年1月11日開催）

#### ◆知事挨拶（要点）

- 審議会では、3つの視点で考えていただきたい。
  1. 人口減少、少子高齢化のスピードが速い。自治体の財政が大変苦しい中で、どうすれば住民が安心して元気に暮らせるかという視点。
  2. 地域の団体やNPO等が公共サービスを自治体と協働して担っていく「新しい公」という視点。
  3. 三位一体改革・地方分権が進む中で、自治制度がどうあるべきかという視点。
- この3つのことが相まって新しい自治体の姿が生まれてくる。どのような自治が大阪にふさわしいのか、我々自身で考え、発信していくことが必要。
- 委員の皆様には、我々の考え方を酌み取っていただき、知恵をお出しいただきたい。これからの大阪のあり方について忌憚のない意見をいただきたい。

#### ◆諮問書手交

※ 太田知事から宮本会長へ手交

#### ◆会長挨拶（要点）

- 右肩上がりの時代が終わり、少子高齢化、地方分権の進展、生活圏の拡大、行財政改革の必要性などの理由から、住民にとって、どういう規模の市町村が最適かを考え直す時期に来ている。一定規模の人口と経済力を備えた自治体が必要。
- 「今の私たちにとって一番都合の良い」自治体の規模を選択するのではなく、「子や孫にとっても最適である」自治体を創っていかなければならない。
- この審議会では、現在の住民の生活を向上させ、子孫にとっても最も望ましいという自治体を創っていくために、合併の推進という問題について議論いただきたい。

#### ◆これまでの市町村合併への取組について

##### 【論点】

何故、府内での合併が進まなかったのか。

##### 【主な意見等】

- 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「対等規模市合併型」が中心となる。よく似た規模の市同士の合併はいろいろ思惑があって難しい。対等合併であって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の懸念もあった。

- 全国的には合併せざるを得ない状況だったが、府内市町村は、財政力が比較的高く、まだまだ自助努力でやっていけるということがあって、合併の必要性が他府県と比べて住民に伝わりにくかった。また、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。
- 合併した場合・しなかった場合のそれぞれのメリット・デメリット、特に目先の情報ではなく、合併せずやっていけるのかなど中長期的な情報が十分伝わっていなかった。財政状況悪化の実態や合併後のビジョンが住民に伝わらず、合併の意義が理解されなかった。印刷物も専門・行政用語が多く難しかった。大都市住民の自治意識の希薄さもあった。取組が性急過ぎたこともあった。
- 住民投票では、賛成は行政側が住民説明会を開催する程度だが、反対は公職選挙法の適用がないので自由な活動で合併した場合のデメリットを強調する。人は、現状から悪くなると言われると受け容れてしまう。賛成の人は「自分が行かなくても」と消極的だが、反対の人は必ず投票に行く。
- 住民には小さいまちほど良いという発想があり、自分のまちがなくなるのではないかとの思いで投票に行った。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。
- 市町村議会議員の抵抗が潜在的にある。反対議員は、「ポストがなくなる」という形の反対ではなく、「行政サービスが低下する」などの説明をして反対する。
- 合併は進まなかったが、市町村の自律の可能性があるという意味で評価できる点もある。今後、少子高齢化が更に進む中で自律できるかどうかもあり、合併のメリット・デメリットを再確認しなければならない。
- メリットは何にあるのか、どういうまちを創って

いくのかを示すことが大事。こうした様々な情報をきちんと発信していけば、住民も真剣に考えていける。今回の合併でその素地はできたのではない。過去の失敗を繰り返さないように、新しい方法を考え、住民にわかりやすい説明をして理解をいただくことが大切。

#### ◆基礎自治体の現況と課題について

##### 【論点】

人口減少・少子高齢化の進展等の経済社会情勢の変化は、基礎自治体にどのような影響をもたらすのか。

##### 【主な意見等】

- 人口推移と児童・生徒数見込みのような将来の見通しをいろいろ示してもらえると、今後市町村がどういう行政をやっていくのかを考えやすい。
- 各市町村別の将来予測が出れば、将来イメージを作っていく上でわかりやすい。
- 合併の効果で、どれだけ行政効率が上がったか、住民負担は下がったかなど例証するデータがあればいい。わかりやすいメリットをモデルケースとして示してもらいたい。
- 合併の効果はすぐには現れない。合併しないと税収が減り、公共サービスが低下すると殊更言うと、脅しをかけているのかと誤解される懸念があり、情報の伝え方が難しい。
- データについては、住民にとってわかりやすいものを出していくべき。

## Ⅱ 第2回（平成18年2月8日開催）

#### ◆持続可能な公共サービス提供のあり方について

##### 【論点】

##### （財政運営）

府内市町村は、相対的に高度な行政サービスを提供しているが、社会情勢の変化や厳しい財政状況のもと、安定的な住民サービスを持続的に提供していくためには、どのように対応すればよいか。（歳出構造の転換、歳入の確保 など）

##### 【主な意見等】

- スケールメリットというのは、公共サービスの種類によって違うが、ある程度の規模があれば、原

則的にプラスとして考えられる。スケールメリットを考えれば、一つの大きな自治体になっていく方向性は評価できる。

- 住民にわかりやすいスケールメリットをどのように整理するのが重要。一人当たりのコストがどうかだけでなく、全体としてコストが増えても人口が多いので負担しあえるというのもスケールメリット。施設の共有化もスケールメリット。人材の共有化も、人材確保に伴う知恵や企画実行力の強化などもスケールメリット。
- 広域行政でいいのか合併がいいのかも整理が必要。一部事務組合には、議会・総務部門などのコストの問題や責任体制があいまいになるという問題がある。

##### 【論点】

##### （公共施設）

人口減少社会において、今後、更新時期を迎える公共施設の整備をどのように進めていけばよいか。（適正配置（広域利用、統合廃止）、用途変更（複合化）など）

##### 【主な意見等】

- 施設の必要性を議論して、どうしても必要なものであれば、広域連携により共同利用を図ることや合併して一つの自治体として使うなどの考え方も必要。優先度の高いものから整備することになるが、行政が継続するべきか、民間に委ねることが必要か、市民との協働でやるべきか、今までの仕組みを再考することが必要。少子高齢化によって施設の利用形態も変化するので、その時代のニーズにあわせて効率的に利用していくには、ある程度の自治体の規模が必要。
- 各市町村で同じような施設を競争して作り、いわば客の取り合いをして、苦しい状況になっている。これまで色々な施設を整備してきた。今後はこれらを維持・持続するのに経費を投入する時代。行政がすべて運営できる時代ではなくなった。利用者が知恵を出し、いかに有効に活用していくかが大事。
- 公共施設には様々なものがあり、本当に必要なも

のとそうでないものに整理する必要がある。50年経過した時に、単純に建て替えるのか、いくつかを廃止してでもお金をかけてニーズに合った施設に変えるのかということについて、まちづくりの将来ビジョンを明確に打ち出す中で議論していくことが必要。

- 社会福祉法人やNPOが設立運営するものでも、運営に自治体の関与があれば、住民にとっての公共インフラと捉えるべき。そうすれば、「これは諦めるが、こちらは増やして欲しい。直営でなく補助でよい。」など住民の選択肢の幅が広がり議論しやすい。
- 小規模自治体ができない部分はどこなのか、小規模自治体であってもどのような工夫が可能で、住民がどれくらい我慢すれば最低限必要なものが提供できるのかなど将来展望を整理することが必要。
- 施設の有料化についても、市民参加を促す面もあり議論すべき。財政的な話だけでなく、市民とともに、将来のまちのビジョンを考える中で議論することが重要。

#### 【論点】

##### (行政運営体制)

社会情勢の変化とともに高度化・多様化する行政ニーズに応えられる十分な政策能力を有する行政運営体制を整えるためには、どのように対応すればよいか。

(組織規模、効率性、専門職員の確保 など)

##### 【主な意見等】

- 人件費削減の方向の中で、住民ニーズに合わせた公共サービスを提供、維持していかなければならない。小さい自治体では、兼職や配置人員が少ないなどのところもある。限られた財政状況の下で住民ニーズに応えるようにするには、ある程度の規模が必要。
- 将来のニーズを予想しながら、これに対応できる組織を10年、20年のスパンで考えることが必要。適切なサービスの維持をどの規模で考えていくかが大事。規模によって、組織構造が違い、スタッフが違うので、住民が受けるサービスの質は違

うはず。例えば人口10万程度の市では、住民サービスも確保され、愛着感もあり、合併しなくていいと思われるかもしれないが、合併により更なるスリム化・住民サービスの向上が可能ではないか。

- 職員が必要なところは高度な管理業務であり、できるだけ臨時職員、嘱託員、外部委託等でスリム化することが大事。ただし、労働条件について公共の立場として責任をもつことが必要。
- 少数精鋭で能力の高い市役所が求められる。地方分権時代に自律し、魅力あるまちを創るためには、政策形成能力を高める必要がある。市民との協働、民間との連携という形にシフトするための職員の意識改革も必要。
- 縦割り意識の改革に取り組み、市民サービス提供の能力を上げていくことが大事。規模が大きくなると、一つの窓口で用が済まない場合がある。一人の職員がいろんな事を担当できる組織が望まれる。この規模なら、これだけの業務量、必要人員という目安があればよい。
- 優秀な能力のある管理職の確保が重要。管理職の人材像、その人材の採用・育成を考えると、ある程度の規模が必要。必要な専門職は何なのか見極めも必要。世の中が高度化、多様化しており、専門職は必要だが、職員は様々な部署を経験する方がよい仕事ができる。
- 府内の都市における職員の年齢構成は54～57歳ぐらいがピークであり、これらの職員が退職した後の行政運営上の問題がある。町村ではそれ以降も退職者が多く、退職金等財政的な問題も出てくる。

### Ⅲ 第3回(平成18年2月22日開催)

#### ◆持続可能な公共サービス提供のあり方について

今回は、財政運営、公共施設、行政運営体制に着目して議論を進めてきたが、これに公と民との協働の視点も加え、審議会としての考え方を一定整理する。

#### 【論点】

財政運営、公共施設、行政運営体制

## 【主な意見等】

- 地方分権、三位一体改革、構造改革など自治体経営を取り巻く環境の変化について、ある程度我慢すればやれると考える人と、将来は自治体の経営破綻もあり得ると考える人とは、イメージする姿が随分違うのではないか。この点について、審議会として一定の共通認識を持ち、最適規模の自治体はこれぐらいが必要というのを出していくことが大事。
- 市町村財政の将来見通しについては、地方分権の推進や国の財政再建の中で、もっと厳しく推移する可能性がある。地方自治体にとって、もっと厳しい方向へ国の制度が変わっていくことを予想しておく必要がある。また、府内の自治体は今まで財政的に恵まれてきたので、将来に対する危機感が共有されにくい。委員で共有することが必要。
- これまで、大阪では、高齢化や人口減少はあまり深刻でなかったが、今後はかなり影響があるという面を強調すべき。
- 「これから先、非常に大変な時代であるけれども今のままのまちでいい」との選択肢もあるであろうが、その時にはこうなるということを検討しておく必要があるし、それを踏まえて一般的にはこちらの方が幸せであるというモデルをつくっておく必要がある。
- 「合併したらこれだけ良くなりますよ」ということよりも、「合併しなかったら今より悪くなる、非常に大変な状況になってくる」ということをまず認識してもらうことが必要。
- 将来を考えるのであれば、電子自治体ということも要素として加える必要がある。行政サービスをもっとIT化し、コストを安くする。そのときに規模のメリットがより出てくるといった視点も必要。
- 全体的な将来見通しの中で、市と町村の違いや中核市以上になればどう違うのかなどもう少し細かく見る必要もあるのではないか。望ましい基礎自治体の姿を議論する際には、自治体のスケールに関わらず基礎自治体として共通する姿・課題と、スケールの小さな自治体に特に求められる課題と

を分けて整理する必要がある。

- 現行の制度の中では、受益と負担の関係が見えてこない。ひとつの提案として、施策を行うときには、コストパフォーマンスをきちっと住民に知らせることから積み上げていくことが重要。住民ニーズを具体の施策にすると、どの程度の費用がかかるのかが分かると考えやすいのではないか。
- 色々な住民ニーズがあって公共サービスが求められていると我々が言っても、住民にはなかなか見えてこない。実際に住民が市町村に何を望んでいるのか調査するのも有効ではないか。住民ニーズは、自治体の規模によって違うかもしれない。住民ニーズは、社会の動きで刻々と変化するもの。
- 合併問題で、今後、20年、30年後のあるべき姿を考えるとときに、若い人の意見をうまく取り入れることが重要であるにも関わらず、意外と抜けているのではないか。
- 行政の質と政策形成能力の向上ということを議論しているが、具体的に政策形成能力をつけることで、何が変わっていくのか、あるいはサービスの質を考えた時に何がどう良くなるのかを例示的にも出していく必要がある。

## 【論点】

### 公民協働

## 【主な意見等】

- 公民協働は重要である。団塊の世代が地域に帰ってくることで地域のあり方も変わる。公民協働は、行政サービスの肩代わりでなく、多様なニーズに対し、きめ細かに対応するものであり、行政もコストを負担することが必要。企画・調整において行政の関与が必要。どこまでを民に担ってもらえるのか見極める必要もある。
- 公民協働は、安くあげるために行政の下請けをしているのではなく、地方分権の時代に住民がもう少し行政に関心をもって、自分たちが住んでいるまちをどうしていきたいと思っているのかという将来ビジョンについて、もう少し行政と住民が寄り合って話し合える場をつくる努力、環境づくりをまずしていくべき。

- 公と民との協働の仕組みで福祉をつくりかえるのであれば、ある程度スケールがあった方がよい。小地域の福祉活動については、合併しても、機能としては継承される。
- 社会福祉協議会を支えてきた人たちの高齢化が進むことなどにより、従来型の地区社協等が疲弊しつつある中で、もう少し幅広く地域の組織を集めたまちづくり協議会のような型の取組が始まっている。こういう絵姿を考えて、協働と担い手、その中で新しい自治のあり方といったことを出していけないといけない。
- 合併の議論と公民の協働をどのように考えるか。一つは、合併によって大きな自治体になる中で、自分たちの地域のことは自分たちでかなりの程度面倒がみられるように、いろいろな制度上の仕組みができていますので、この視点からの議論。次に、公共サービスのあり方、サービスの担い手をどうするのか。公共的なサービスもかなりの部分は、住民あるいは地域の手で行うのが本来の姿であるとした上での役割分担や公共サービスのあり方の観点からの議論。最後に、やはり財政危機なので地域にお願いできるものはお願いするという考え方。これらの組合せでもよいが、どう考えていくのか検討する必要がある。