

特集**自主的な市町村の合併の推進に関する構想
(中間まとめ)**

～「大阪都市圏における望ましい市町村の姿」について～

はじめに

平成の大合併の結果、全国の市町村数は、3232から1820（平成18年4月）となりました。大阪府では、堺市と美原町の1件だけで、市町村合併は終わったとの見方が大勢であるように言われています。

しかしながら、市町村においては、今後、人口減少によって税収が減少し、高齢化に伴って行政経費が増大することが予想されます。仮に、地方交付税が削減されるようなことになれば、市町村の財政状況は一層厳しくなる可能性があります。

市町村は、住民に身近なサービスを提供する自治体であり、地域の総合的な行政主体として持続可能な行政サービスを提供していくためには、行財政基盤を強化し、より一層自律的かつ主体的な行財政運営を行うことが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、本年1月から4回の審議会を開催し、「基礎自治体の現況と課題」や「持続可能な公共サービス提供のあり方」、「大阪都市圏における望ましい規模・権能」などについてご議論・ご意見をいただきました。

そして、先の7月26日（水）に第5回目の審議会が開催され、これまでの議論を整理し、「自主的な市町村の合併の推進に関する構想」（中間まとめ）として、「大阪都市圏における望ましい市町村の姿」がとりまとめられました。

審議会として今後の市町村や府民の皆さんの議論の参考としていただきたいと考えています。

「中間まとめ」の概要

この「中間まとめ」は、府内市町村を取り巻く状況や将来見通しの厳しさについて、審議会としての共通認識を示すとともに、『大阪都市圏における望ましい市町村の姿』について示されています。おもな特徴（ポイント）は、次の2点となっています。

●将来の市町村財政は非常に厳しくなることが予測されること。特に、人口の少ない町村において、人口減少・高齢化による影響が大きいこと。

- ・「人口減少・高齢化による影響」については、平成16年から平成27年にかけて人口が減少すると推計されている府内の29市町村について、現行制度が変わらず、行革努力を全くしない前提で、機械的に試算。
- ・具体的には、税収は、労働力人口に比例して減少。老人の扶助費は、高齢化に比例して増加。逆に、児童の扶助費は、少子化に比例して減少することによる影響額を試算。
- ・人口規模別にみると、人口2万人以上の市町村の人口減少率は15%前後であり、人口減少による影響額が平成27年度の財政規模に占める割合は2%前後。
- ・一方、人口2万人未満の町村は、人口減少率が25%もあり、人口減少による影響額が平成27年度の財政規模に占める割合は7%を超え、最も大きくなっている。
- ・この影響額が、標準財政規模に占める割合は10%を超えている。

◆「自主的な市町村の合併の推進に関する構想」（中間まとめ）

【位置づけ】

府内市町村合併を推進するために、現状及び将来見通しの厳しさについて、審議会としての共通認識を示した。「中間まとめ」として『大阪都市圏における望ましい市町村の姿』を示し、今後の市町村・住民の議論の参考とする。

府内市町村を取り巻く状況

○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
- ・生産年齢人口(15～64歳)が占める割合は、2000年の7割から2030年には6割に減少
- ・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

○厳しい財政状況

- ・長引く税収の落ち込みや地方交付税の削減などの影響により、構造的に収支不足
- ・財政調整基金などが底をつく市町村も発生

将来見通しと課題

○人口減少が市町村財政に及ぼす影響

- ・人口が減少する府内29市町村について、現行制度を前提に、税収の減や老人福祉費の増、児童福祉費の減などによる影響を機械的に試算

⇒人口2万人未満の町村の影響が最大(平成27年度の財政規模の7%)

(平成16年度の標準財政規模の11%)

- ・今後の厳しい財政制約などを勘案すると、これまでどおりの住民サービスを継続することは不可能に近い。

○国の歳出・歳入一体改革

- ・国、地方をあげて財政の健全化に取り組むため、歳出削減と歳入確保について、具体化されつつある。

【自主的な合併推進の必要性】

- ◆ 府内市町村が「持続可能な公共サービス」を提供し、「期待される役割」を果たしていくためには、自立可能な行財政基盤を確
 - ◆ 国・地方を通じた財政健全化の取組が進む中、小規模な市町村の行財政運営は、より一層、厳しさが増すものと推測される。
 - ◆ 大阪都市圏は、都市が連担しているため、一体性のある地域においては、複数の市が合併して効率化を図ることによって、人
 - ◆ 比較的規模の大きい市にあっては、合併によって特例市や中核市を目指すことが可能となり、権能を拡大することにより多く
- ◇ 市町村の将来の姿は、まず、住民自身が思い描くことが重要である。そのため、市町村は、変化する社会情勢を踏まえ、暮ら

～大阪都市圏における望ましい市町村の姿～（概要）

大阪府市町村合併推進審議会
平成18年7月

【今後の予定】

平成18～19年度：市町村や住民の動向を踏まえ、合併対象市町村の組合せ、合併を推進する方策などを審議し、最終答申をとりまとめる予定
⇒ 答申を踏まえ、大阪府として「市町村合併推進構想」を策定(19年度)

大阪都市圏における望ましい市町村の姿

○持続可能な公共サービスをめざして

・市町村の事務には、実施に際して法令等により基準が義務づけられているもの、事務処理の義務づけはあるが裁量の余地のあるもの、実施するかしないかも含め独自に判断できるものがある。今後、公共サービスを安定的かつ効率的に提供していくためには、民間委託を導入したり、様々な実施主体による活動を最適に組み合わせて事業効果を高めるなど、様々な工夫が求められる。

○市町村に期待される役割

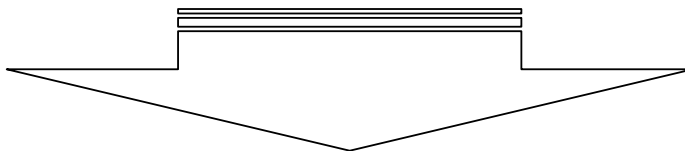
・地域の課題を発見し、課題解決に適した政策を立案し、実施する「政策形成能力」を備えることにより、地域の実情に即した住民ニーズに的確に対応することができる。
・民間事業者など様々な実施主体と調整することができる「地域経営の主体」として、より少ない住民負担のもとで、質の高いサービスを効率よく提供していくことができる。

○効率性が発揮できる行政組織の規模

・行政組織は、規模が大きいほど専任組織の設置が可能となり、より多くの専門職員を配置することができる。
・行政組織が大きくなると、政策形成、対外調整、情報発信などについて、組織的に対応する余力が生まれる。
・府内市町村の人口1人当たりの行政経費をみると、**行政経費面からは、人口20万～30万人程度の規模が最も効率的である。**

○主体的にまちづくりに関わる住民

・市町村を取り巻く厳しい状況の中、いきいきとした地域社会を創出していくためには、地域の住民が、福祉や教育・文化など様々な地域課題の解決に向け、自主的な活動に積極的に参加していくことが重要であり、こうした活動の多様さが「地域の個性」となる。



保するとともに、多様な住民活動とパートナーシップを結び、支えていくことができる権能や人材、経営能力を備えることが必要。安定的な行政サービスを提供する上で、市町村合併は、避けて通れない課題である。材の有効活用による専門性の向上や行財政基盤の強化が可能となる。の住民に身近なサービスを提供することができるようになる。

しと安全を守っていくために、どのような行政運営を行っていくのか「将来のビジョン」を住民にわかりやすく示すことが必要である。

●望ましい市町村の姿として、一定の権限を有する規模を備えることで行政処理能力の向上が図れ、行政経費の面からは、20万～30万人程度が最も効率的であること。

・一般的に行政組織は、規模が大きいほど専任組織の設置が可能となり、各種施策を推進する上で、政策形成、対外調整、情報発信などについて組織的に対応する余力が生まれる。

また、消防力の向上が図られる、上下水道や国民健康保険の運営が安定的にできる、などのメリットも現れる。

20～30万人規模の市をみると、平均2000人程度の職員体制で、企画・行政改革・女性政策、環境政策などの分野において専任組織が設置されている。

・また、住民1人当たりの行政経費を見ると、総務費、老人福祉費、保健衛生費、清掃費など多くの行政分野において、20万～30万人程度が最も安上がりで効率的となっている。

まとめ

今後、大阪府は、この「中間まとめ」を市町村や民間団体への説明会や学習会などで積極的に活用し、合併機運の醸成に努めるとともに、平成19年度末までには、本審議会から示される予定の合併市町村の組合せや府としての支援方策等の最終答申を踏まえ、「自主的な市町村の合併に関する構想」を取りまとめまいります。

目 次

【はじめに】	..... 1
1. 今なぜ市町村合併か	..... 3
2. 府内市町村を取り巻く状況	
(1) 人口減少、少子高齢化の進展	..... 5
(2) 行財政運営の現状	..... 7
3. 将来見通しと課題	
(1) 人口減少が市町村財政に及ぼす影響	..... 8
(2) 行財政運営における課題	.....10
(3) 歳出・歳入一体改革	.....11
4. 大阪都市圏における望ましい市町村の姿	
(1) 持続可能な公共サービスをめざして	.....12
(2) 市町村に期待される役割	.....13
(3) 効率性が発揮できる行政組織の規模	.....15
(4) 主体的にまちづくりに関わる住民	.....17
(5) 自主的な合併推進の必要性	.....17
5. おわりに	.....18
～資料～	.....19

「自主的な市町村の合併の推進に関する構想」

（中間まとめ）

～大阪都市圏における望ましい市町村の姿～

平成 18 年 7 月

大阪府市町村合併推進審議会

【はじめに】

大阪府市町村合併推進審議会は、平成 18 年 1 月 11 日に太田知事から「自主的な市町村合併の推進に関する構想」の策定について諮問を受けた。

市町村合併は、住民に最も身近な基礎自治体である市町村が、将来にわたって持続的かつ安定した行政サービスの提供を目指して、より最適な規模を構築する営みに他ならない。

こうした観点から、本審議会では「府内で、なぜ今のような合併を進める必要があるのか」を明らかにするため、その前提条件として、先ずは『大阪都市圏における望ましい市町村の姿』について「中間まとめ」として示すこととした。

市町村の将来像を描くためには、現状について正しく認識するとともに、将来動向について、できる限り客観的に予測することが重要である。そういう意味で、この「中間まとめ」では、将来見通しの厳しさについて、審議会としての共通認識を示している。

府内市町村は、近年、税収の低迷等によって毎年の収入で毎年の支出を賄いきれず、給与のカット、基金の取り崩しなど様々な対策を講じたことにより、かろうじて収支均衡を保っている。ストック面をみると、積立金が減少する一方、地方債残高は増大している。国においては、人口減少社会を迎える中、国・地方を通じた財政再建をめぐり、歳出・歳入一体の改革が進められることとなった。

このような状況に加え、府内市町村は、将来の人口動向や産業活動、都市構造などによって市町村ごとに異なる課題に直面することが考えられる。また、地方分権の進展により地方の自主性が拡大することから、住民サービスや住民負担など様々な面において、これまで以上に「地域の個性」が現れることとなる。すなわち、地域によっては近い将来、行政サービス水準や住民負担の見直しが避けられない状況となり、「市町村間の差」が顕在化することが予想される。

今後、府内市町村がかつて経験したことのない時代を迎える中で、「現役世代だけでなく子や孫の世代」にわたって活力に満ち、いきいきとした地域社会を形成していくためには、市町村が行政基盤の強化を図るとともに、住民自身がまちづくり積極的に参画し、様々な地域課題の解決に寄与することを通じて、地域生活の満足度を高めることが重要である。そのためには、市町村が行政としての役割をしっかりと果たしながら、地域資源を有効に活用して、それぞれが地域の個性として最適な規模とサービスを模索していく不絶の作業が必要となる。

幸いにして、府内には、多様な産業の集積があり、NPOなどの活動も活発であり、様々な経験や能力を有する人材も豊富であることから、よりよい地域社会を形成するポテンシャルを有している。

本審議会は、今後、最終答申に向けて、市町村や住民の動向などを踏まえて合併を検討すべき市町村の組合せについて、さらに検討を進める。

この中間まとめが、住民をはじめ議会など関係者が市町村の将来について議論する参考となれば幸いである。

大阪府市町村合併推進審議会 会長 宮本 勝浩

1. 今なぜ市町村合併か

大阪府内には、現在、33市（2政令指定都市、2中核市、7特例市）9町1村の43市町村がある。これらの多くは、昭和30年頃、新制中学校を設置管理できる規模を目安として形成された。いわゆる昭和の大合併である。【表-1・2】

その後、道路、上下水道、小中学校、消防、ごみ処理、公害防止、都市計画、保健、福祉など、市町村の事務は、飛躍的に増大した。右肩上がりの経済を背景に、都市基盤を整備し社会保障制度を構築するに当たっては、中央集権的な制度は有効に機能してきたが、その制度疲労は顕著となっており、地方分権の実現が急務となっている。【表-3】

一方、今後、国と地方は、国内総生産の1.5倍を超える750兆円（国580兆円、地方170兆円、18年度国税45兆円、地方税34兆円）もの長期債務を返済していかねばならない。先般、社会保障、地方財政、公務員人件費、公共事業などについて、歳出削減の基本方向が閣議決定され、徐々に具体化されつつある。

こうした中、人口が減少し、少子高齢化が加速度的に進展しており、社会経済の活力を維持し、住民が安心して暮らせる社会を実現するためには、行政の役割を行政でしかできない事柄に限定するとともに、地域の資源や人材を最大限に活用して、住民生活の満足度を向上させることが必要となっている。

そのためには、住民に最も身近な市町村が、多様な役割を自前でこなせる人材、財源、事務処理能力を備え、行政能力の向上を図ることが重要であり、市町村合併という手法を活用して、より最適な規模でサービスを提供する自治体づくりが求められている。

表-1 府内市町村の変遷

年月	市町村数	1市町村あたりの人口(人)	1市町村あたりの面積(k㎡)
大正11年	297	4,494	5.80
昭和30年10月	104	44,407	17.40
昭和35年10月	51(50)	107,906(49,864)	35.91(32.59)
平成18年3月	43(42)	201,482(146,602)	44.04(40.11)

()内は大阪市を除く

表-2 府内市町村(大阪市を除く)の人口・面積(平成18年3月31日現在)

市町村	人口(人)		面積(k㎡)		
	人口	面積	人口	面積	
1 堺市	830,175	堺市	149,99		
2 東大阪府	494,422	河内長野市	109,61		
3 枚方市	403,799	高槻市	105,31		
4 豊中市	388,115	能勢町	96,68		
5 高槻市	354,971	和泉市	84,99		
	38	河南町	16,788	大阪狭山市	11,86
	39	太子町	14,592	高石市	11,35
	40	能勢町	13,379	藤井寺市	8,89
	41	田尻町	7,782	忠岡町	4,03
	42	千早赤阪村	6,713	田尻町	3,86

表-3 昭和30年以降における市町村事務の拡充

昭和31年6月	「政令指定都市制度」の創設
昭和34年1月	新国民健康保険法の施行
昭和38年8月	老人福祉法の施行 ・国・地方公共団体に対し、老人の福祉を増進する責務を明らかに 公善対策基本法の施行 ・事業者・国・地方公共団体の責務を明らかに
昭和42年8月	都市計画法の施行 ・知事、市町村長が都市計画決定権者に
昭和44年6月	老人福祉法の改正 ・70歳以上の老人医療の無料化
昭和47年6月	老人保健法の施行 ・40歳以上を対象に健康診査の実施等
昭和58年2月	福祉八法の改正 ・福祉サービスの権限を原則として市町村へ一元化
平成2年8月	母子健康法の改正 ・母子健康手帳交付事務の市町村への権限移譲
平成4年4月	「中核市制度」の創設 ・中核市制度の創設
平成7年4月	母子健康法の改正 ・妊産婦訪問指導、乳幼児健康診査の市町村への権限移譲
平成9年4月	介護保険法の施行 「特例市制度」の創設
平成12年4月	容器包装リサイクル法の施行 ・分別収集など
平成15年4月	知的障害者福祉法・児童福祉法の改正 ・支援費制度の創設
平成16年9月	国民保護法の施行 ・国民保護計画の策定等
平成18年4月	障害者自立支援法の施行 ・身体障害、知的障害、精神障害の福祉サービスを一元化

2. 府内市町村を取り巻く状況
 (1) 人口減少、少子高齢化の進展

平成 12 年の国勢調査をもとに国立社会保障・人口問題研究所が行った将来推計によると、大阪府の人口は、平成 12 (2000) 年の 8 8 0 万人から平成 42 (2030) 年には、7 6 6 万人へと減少する。【図-1】

2030 年の年齢別人口の構成比は、老年人口 (65 歳以上) が 28%、年少人口 (0~14 歳) が 11% となり、当面、全国を上回るスピードで高齢化が進展する。特に、後期高齢者 (75 歳以上) の割合が高まることも予想される。生産年齢人口 (15~64 歳) の割合については、2000 年の約 7 割から 2030 年には約 6 割に減少する。【図-2】

なお、近年の人口動向を見ると、都心 6 区に人口が回帰する一方、大阪市周辺のインナーエリアでは継続的に人口が減少しており、郊外では、人口増加率が低下しつつある。【図-3】

今後府域内で人口動態にばらつきが生じることが予想され、地域によっては社会活力が低下する懸念が顕在化しつつある。

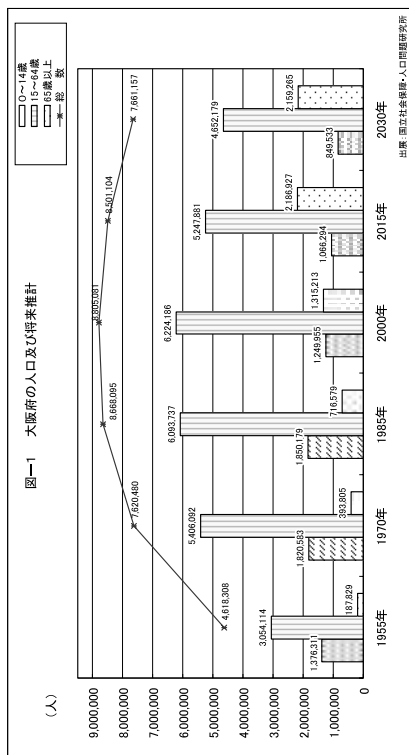


図-1 大阪府の人口及び将来推計

出典: 国立社会保障・人口問題研究所

図-2 年齢3区分別人口割合の推移

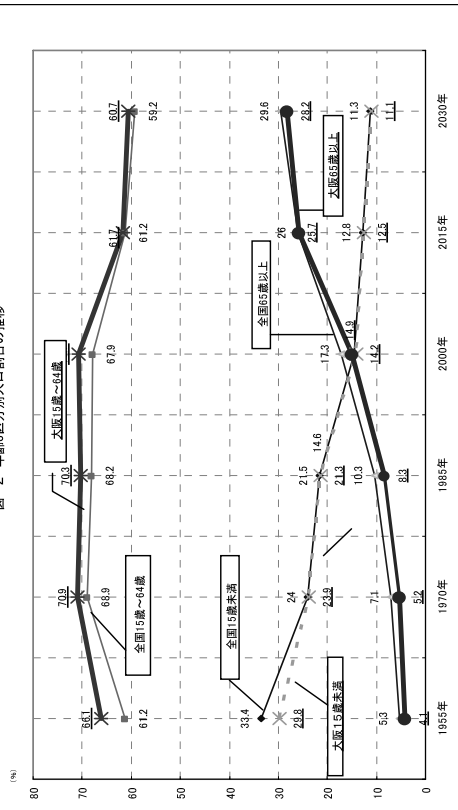
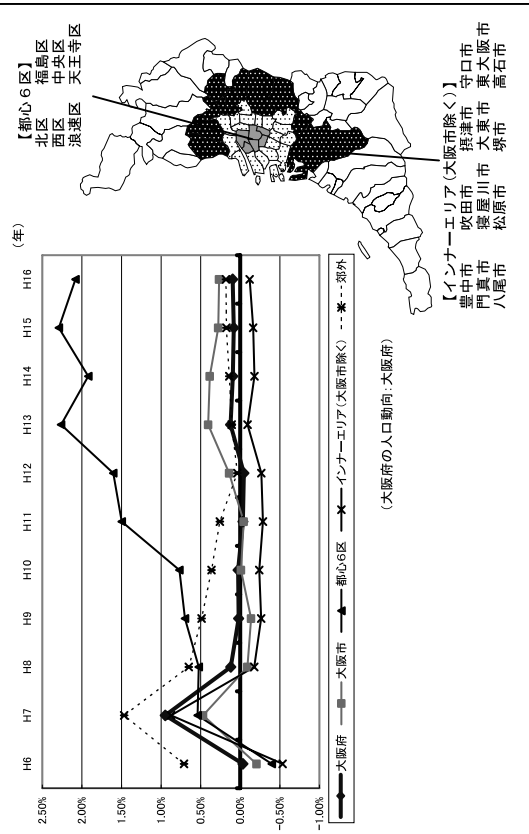


図-3 [エリア別人口の対前年増加率]



(大阪府の人口動向: 大阪府)

【インナーエリア(大阪市除く)】
 吹田市 豊中市 門真市 八尾市
 摂津市 大東市 高石市

【都心6区】
 北区 西区 浪速区 天王寺区 都島区 中央区

(2) 行財政運営の現状

これまで、府内市町村は1人当たりの地方税収が多かったこともあり、他府県の市町村と比べて充実した行政サービスを提供したり、住民負担を軽減しやすい環境にあった。しかし、近年、1人当たり地方税の全国順位は、低下している。【表-4】

現在、府内市町村の多くは、長引く税収の落ち込みや地方交付税の削減などの影響により、構造的に収支不足が生じている。職員定数削減、給与カットや積立金の取り崩しなどによって、かろうじて収支均衡を保っているもの※1財政調整基金などが底をついている市町村もある。【表-5】

行政運営体制面においても、部局を統廃合するなど組織のスリム化を図っており、平成7年から16年までの10年間で、職員数を8,358人(16.5%：全国8%)削減しており、給与の抑制に努めた結果、※2ラスパイレース指数が平成16年には97.7となり、全国平均(97.9)を下回る水準となっている。

※1 財政調整基金

単年度の収支不足を調整するために設置されている基金。その他の基金として、公債費の計画的な償還に用いるための減債基金、福祉、文化など特定の目的のために設置された特定目的基金がある。

※2 ラスパイレース指数

地方公務員と国家公務員の給与水準を比較するため、一般行政職について国家公務員の職員構成を基準として学歴別、経歴年数別に平均給料月額を比較し、国家公務員の給与を100とした場合の地方公務員の給与水準を指数で示したものである。

表-4 住民1人当たり地方税額

	昭和50年度(1975)		昭和60年度(1985)		平成7年度(1995)		平成16年度(2004)	
	順位	金額	順位	金額	順位	金額	順位	金額
地方税	4	41,141	4	109,911	5	158,421	10	138,966
個人住民税	3	15,294	3	42,604	7	58,509	7	44,200
法人住民税	10	4,525	14	13,922	28	12,590	26	10,804
固定資産税	9	14,536	11	34,824	9	64,371	25	62,104

平成16年度の1人当たり地方税額は、①愛知県 ②東京都 ③神奈川県 ④静岡県 ⑤福井県 ⑥栃木県 ⑦兵庫県 ⑧滋賀県 ⑨千葉県

表-5 大阪府内市町村(大阪市を除く42市町村)の普通会計決算比較(平成7→16年度)

	平成16年度	平成7年度	増減額	増減率
(歳入)				
地方税	862,466	981,404	△ 118,938	△ 12.1
地方交付税	196,604	103,082	93,522	90.7
(歳出)				
人件費(退職手当を除く)	409,937	479,263	△ 66,326	△ 14.5
職員数(人)	42,267	50,625	△ 8,358	△ 16.5
ラスパイレース指数	97.7	107.1	△ 9.4	—
退職手当	52,239	28,922	23,317	80.6
普通建設事業費	160,026	433,914	△ 273,888	△ 63.1
福祉関係経費	543,813	324,619	219,194	67.5
うち生活保護費	173,384	91,222	82,162	90.1
公債費	198,454	159,060	39,394	24.8
実質収支	314	11,447	△ 11,133	△ 97.3
積立金現在高(※)	305,857	466,021	△ 160,164	△ 34.4
地方債現在高	1,930,509	1,580,197	350,312	22.2

(※)平成16年度末現在、財政調整基金と減債基金の合計1億円未満が6団体。

3. 将来見通しと課題

(1) 人口減少が市町村財政に及ぼす影響

人口減少というこれまでにない状況を考える材料の一つとして、あえて機械的に試算したのが次の表である。【表-6】

具体的には、平成16(2004)年から平成27(2015)年にかけて人口が減少すると推計されている府内の29市町村について、現行制度を前提として、個人住民税など税収の減や単独の老人福祉費の増、単独の児童福祉費の減などの影響を試算した。

この表から2015年の財政規模に占める影響をみると、人口減少率が大きい人口2万人未満の町村が7%を超え、最も大きくなっている。この影響額を標準財政規模に占める割合に換算し、そのまま赤字額として膨らみ続けると極めて単純に反定すると、数年で準用再建団体に陥る可能性がある。こうした市町村にあっては、これらの影響を回避する取組が必要となる。【図-4】

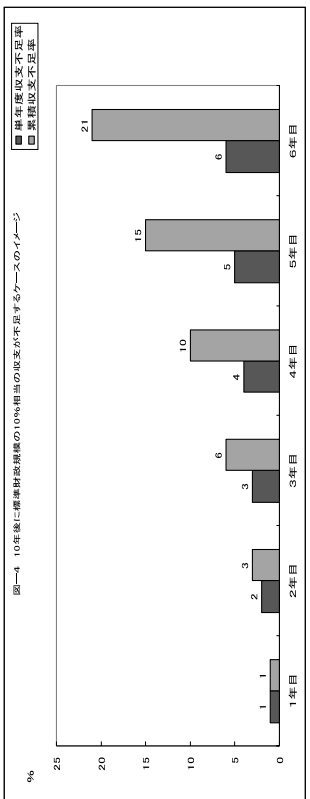
表一6 人口減少が市町村財政に及ぼす影響（今後10年間にわたる歳入歳出総額の機械的試算）

（単位：百万円、％）

人口区分 ()内は市町村数	歳入総額		歳出総額		収支への影響	
	① 平成16年度 人口減少率	② 平成27年度 年度 (a)	③ 平成16年度 年度	④ 平成27年度 年度	(2)-(1) - (4)-(3) 影響額 b/a	影響額 (b) が16年度 標準財政期 標準に占める割合 (%)
人口30万人以上 (6)	▲13.9	143,955	143,272	143,950	▲3,033	▲2.14 ▲3.68
人口20~30万人未満 (4)	▲13.0	72,592	72,167	72,481	▲1,273	▲1.78 ▲3.00
人口10~20万人未満 (7)	▲15.9	40,676	40,838	40,994	▲1,025	▲2.57 ▲4.37
人口2~10万人未満 (9)	▲13.2	19,430	19,329	19,387	▲404	▲2.12 ▲3.52
人口2万人未満 (3)	▲25.3	5,366	5,284	5,289	▲365	▲7.29 ▲10.57

※ 歳入総額については、生産年齢人口の減少による税収の減少と、総人口の減少による標準財政需要額の減少のみを考慮した。
 ※ 歳出総額については、比較的年齢の大きい老人と児童の単独共助費の増減のみを考慮した。

財政再建団体とは
 実質収支の赤字額が標準財政規模の20%を超えたと財政再建準用団体となり、総務大臣が承認する再建計画によって財政の再建を行うこととなる。



本ケースの設定条件
 ①10年後の収支不足率 (▲10%) は、単独に毎年度1%ずつ現れると仮定。
 ②行革効果 (改善額) は、考慮していない。

(2) 行政運営における課題

府内市町村は、高度経済成長期における人口の流入・増加に対応して、学校・道路などの公共施設を急ピッチで整備してきた。今後、これらの施設が、大量に更新時期を迎える。その更新に当たっては、人口構造や住民ニーズの変化に対応して、施設の用途変更や統廃合、あわせて機能の高度化を図り、利便性と効率性のバランスを実現させていく必要がある。【図一6】

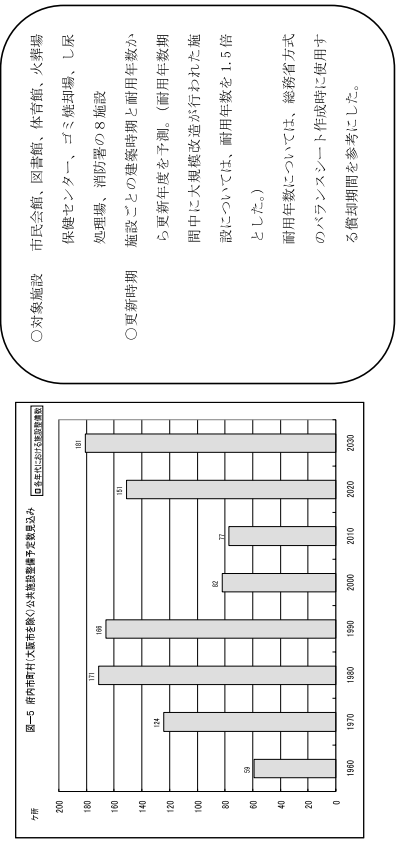
また、保健・福祉などの制度拡充に伴って、市町村の活動範囲は、質・量ともに飛躍的に増大してきた。今後の厳しい財政制約などを勘案すると、こうした住民サービスをこれまでどおり継続していくことは不可能に近い。今後、社会情勢の変化に対応して、真に支援を必要とする人たちへの施策に重点化を図っていく必要がある。

なお、こうした住民サービスの提供は、必ずしも行政が直接実施する必要はなく、今後、※3PPP、※4PFIを積極的に活用するなど、行政運営の効率性を高める工夫が求められる。

また、住民や地域の手で担っていくサービスを創り出すには、自主的な活動に委ねることが重要であり、住民との協働を進める仕組みを創り出していくことも必要である。

※3 PPP (パブリック・プライベート・パートナーシップ)
 行政と民間が多様な形で連携して、効果的でより質の高い公共サービスを提供すること。

※4 PFI (プライベート・ファイナンス・インシアチブ)
 公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法。公共が直接実施するよりも効果的かつ効率的に公共サービスを確保できる事業について有効。



(2) 市町村に期待される役割

市町村は、住民の生活を総合的に支えていくために必要な人材、財源、事務処理能力をしっかりと備え、教育・福祉・地域の安全など住民生活の基本となる住民ニーズに対応するとともに、都市計画・環境保全など住民の生活環境を整備する役割を果たしていかねばならない。

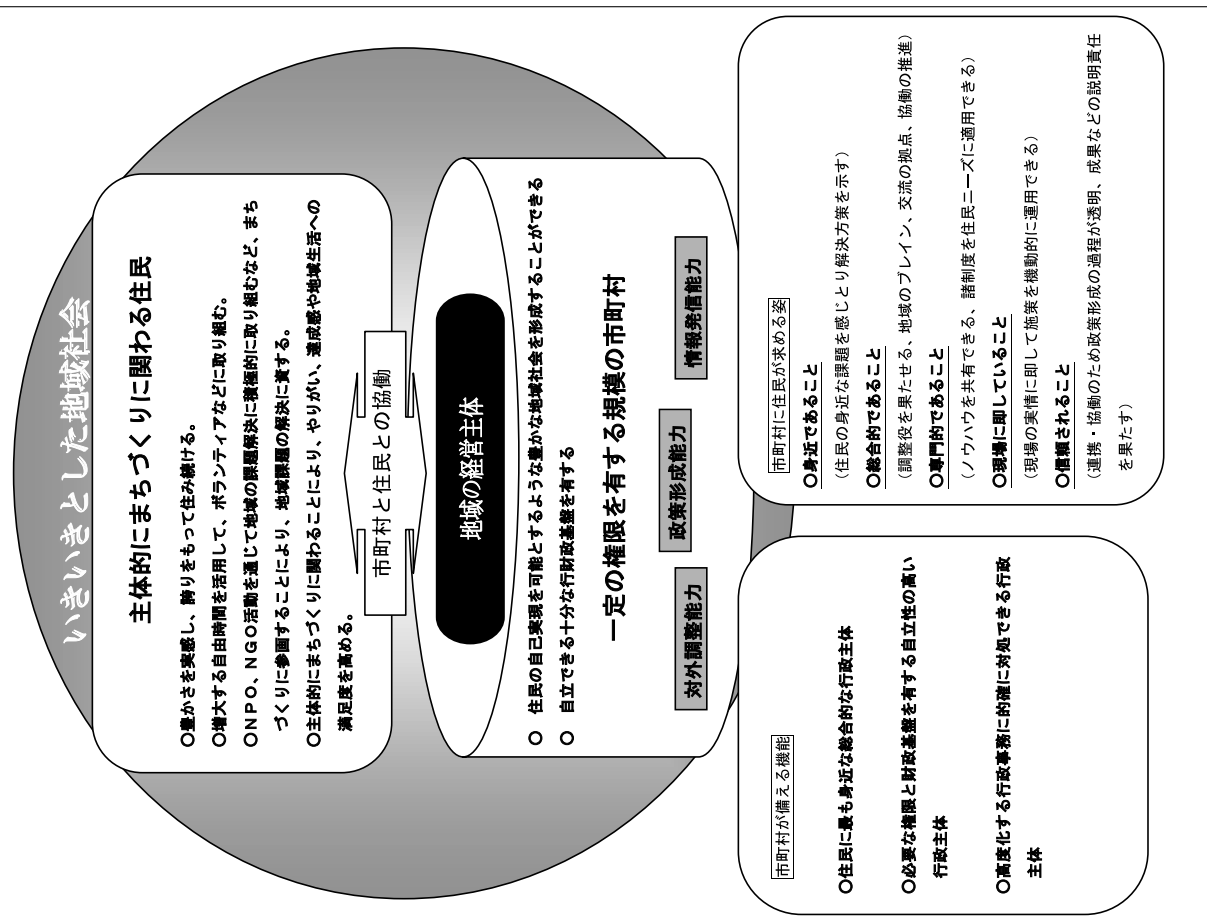
市町村は、地域の課題を発見し、課題解決に適した政策を立案し実施する「政策形成能力」を備えることによって、地域の実情に即した住民ニーズに的確に応えていくことができる。

また、これからの市町村は「地域経営の主体」として、より少ない住民負担のもとで、質の高いサービスを効率よく提供していくことが求められる。そのためには、「新しい公」の構築を目指し、民間事業者やボランティアなど様々なサービスの実施主体との連携・協働を一層進めていくことが求められよう。具体的には、こうした「主体的にまちづくりに関わる住民」の活動基盤や人材の確保、活動主体間の調整などについて、市町村と住民が協力し合っ、地域社会の魅力や活力づくりを進めるための仕組みを整備していく必要がある。

住民との協働（事例）

- NPOセンターの運営
 - ・ NPOなどの市民団体をサポートする中間支援組織が主体的に運営している。
 - ・ 活動範囲は、行政の受託事業にとどまらず、市内のNPO法人の設立相談や各種講演会の開催など総合的な支援を行っている。
 - ・ 市町村域を超えて事業連携を図るなど、活動範囲は広がりをみせている。

図-6 望ましい市町村のイメージ



(3) 効率が発揮できる行政組織の規模

行政組織は、規模が大きいほど専門組織の設置が可能となり、より多くの専門職員を配置できる。【表-8】

また、一定の規模を備えることにより、例えば、消防でのほしご車や高規格救急車の充足率が高まり、法務、情報通信技術などの専門能力を向上させることが可能となる。さらに、各種施策を推進する上で、政策形成、対外調整、情報発信などについて組織的に対応する余力が生まれる。

また、行政規模が大きければ、上下水道や国民健康保険、介護保険なども安定的に運営できることが考えられる。

行政運営体制から市町村の規模をみると、行政経費面からは、人口 20 万～30 万人程度が最も効率的である。さらに、行政組織が大きくなるほどコンピュータシステムの開発などの費用対効果が高まるほか、総務部門の経費について効率化を図ることもできる。【表-9】

なお、一部事務組合方式は、特定の行政分野での広域的対応について、効率性の面から有効であるが、緊急時における危機管理への対応や自治体の責任体制の明確化という観点においては課題を有する。

表-8 職員数及び専門組織設置率 (単位: %)

人口区分 ()内は団体数	職員数(人)	企画	行政改革	危機管理	女性政策	環境政策	産業政策
人口30万人以上 (6)	3,993	83.3	100.0	83.3	83.3	83.3	83.3
人口30万人未満 (4)	2,094	100.0	100.0	75.0	100.0	100.0	25.0
人口20万人未満 (10)	1,195	80.0	70.0	60.0	50.0	50.0	30.0
人口10万人未満 (12)	736	75.0	58.3	50.0	25.0	50.0	33.3
人口5万人未満 (10)	217	20.0	10.0	10.0	0.0	10.0	20.0

平成 18 年 1 月現在

表-9 府内市町村(大阪市を除く)の人口1人当たり行政経費 (単位:円)

人口区分 ()内は団体数	議会費	総務費	社会福祉費	老人福祉費	保健衛生費	清掃費	教育費
人口 30 万人以上 (6)	1,900	29,453	14,565	12,758	9,601	16,129	31,737
人口 30 万人未満 (4)	2,405	28,290	13,626	11,263	8,055	15,643	30,473
人口 20 万人未満 (10)	3,151	35,003	13,701	11,995	9,606	18,119	30,000
人口 10 万人未満 (12)	4,357	37,294	13,006	12,508	10,173	19,822	32,265
人口 5 万人未満 (10)	8,379	64,995	19,958	13,935	11,492	23,531	41,021

※各人口区分において平成 7 年度から平成 16 年度の一財源充当額(人口一人あたり)を平均して算出

表-10 行政組織の規模拡大によるスケールメリットについて

企画・立案能力	質の向上	安定化	効率化
<ul style="list-style-type: none"> ● 広域的な視点に立ったまちづくりの展開が可能 (例)施設の戦略的なダウンサイジング(特色づけ、高度化を含む)、土地利用の整合性、河川の美化、森林の保全、観光 PR など ● PFI など専門知識を必要とする手法の積極的な活用が可能 	<ul style="list-style-type: none"> ● 企画部門・女性政策・環境政策等の専任組織の設置、一定数の職員の配置により情報収集や企画立案など政策能力が向上 ● 専門知識やノウハウの共有が図られやすい ● 計画的な能力開発・人事管理が可能 	<ul style="list-style-type: none"> ● 特命事項について、プロジェクトチームの設置など弾力的な対応が可能 	
<p>現場に即した改革能力</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 国や府の制度を熟知し、現場の課題解決に向けて制度の創設・改正などの提案が可能 	<ul style="list-style-type: none"> ● 専門職(ケースワーカー、保健師、土木技師、建築技師等)の配置による高度・専門的な知識の活用が可能 		
<p>住民・地域団体との調整能力</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 一つの課や係の人員が増えることにより、住民・地域団体との意見交換や調整について、幅広く対応できるなど、対外的調整能力が向上 	<ul style="list-style-type: none"> ● 組織的に調整のノウハウの共有が図られやすい 	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域福祉、健康づくり、地域防犯、循環型地域社会づくり、商店街振興、ものづくり振興、文化振興、スポーツ振興などきめ細かな対応が可能 	
<p>情報集積力</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 商工観光団体、農林水産業団体、交通事業者、マスメディアなどとタイアップしたPRが可能 	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政の広報媒体が豊富 	<ul style="list-style-type: none"> ● イベント、ホームページなど費用対効果の発揮が可能 	

(4) 主体的にまちづくりに関わる住民

今後、人口減少、少子高齢化の進展や厳しい財政状況が続くことが予測される中で、いきいきとした地域社会を創出していくためには、地域住民が、自治会、小学校区、市町村域などにおいて、自らの意欲と能力に応じて、福祉、教育、環境、文化、国際交流など様々な活動や地域課題の解決に向け、積極的に参画していくことが重要となる。こうした住民による自主的な活動の様相が「地域の個性」として現れてくる。

市町村合併は、地域資源を見直し、地域住民が様々な地域活動に「参加する単位」と「活動する仕組み」を見直すなど、新しいまちづくりのきっかけとなりうる。また、地域活動の基盤となる範囲が広がることから、様々な知識や能力を有する住民と交流を深めたり、連携、協働関係を強固にすることも可能となる。

新しいまちづくり (事例)

- 「参加する単位」
 - ・ 合併前の町の有志でつくる「太鼓保存会」の活動について、合併を機に新町に引き継ぐ伝統芸能として活動を強化。次第に参加者が増え、地域全体の文化芸能として発展している。
- 「活動する仕組み」
 - ・ 「サンパ」で合併後の新市を盛り上げようと、新たに「サンパ」の市民団体が発足した。サンパを通して旧町村の枠を超えて市民が交流し、地域の活性化を図っている。
 - ・ 合併前は、ボランティアの高まりはなかったが、合併を機に地元の高齢者の健全育成を担うためにはボランティア団体を結成、新市域全体への広がりを目指している。
 - ・ 観光資源の活用により回遊ルートの実装が図られたり、農産物販売において、都市部に新設した店舗にファンが広がった。また、取り扱う品数が増えたりして事業の拡大が図られた。

(5) 自主的な合併推進の必要性

今後、府内市町村が「持続可能な公共サービス」を提供し、「期待される役割」を果たしていくためには、自立可能な行政基盤を確保するとともに、多様な住民活動とパートナーシップを結び、支えていくことができる権能や人材、経営能力を備えていかなければならない。

特に、国・地方を通じた財政健全化の取組が進む中、小規模な市町村の行政運営は、より一層、厳しさが増すものと推測される。安定的な行政サービスを提供する上で、市町村合併は、避けて通れない課題である。

また、大阪都市圏は、都市が連担しているため、一体性のある地域においては、複数の市が合併して効率化を図ることによって、人材の有効活用による専門性の向上や行政基盤の強化が可能となる。

さらに、比較的規模の大きい市にあっては、合併によって特例市や中核市を目指すことが可能となり、権能を拡大することにより多くの住民に身近なサービスを提供することができるようになる。

5. おわりに

市町村の将来の姿は、まず、住民自身が思い描くことが重要である。住民に対して市町村は、変化する社会情勢を踏まえ、住民の暮らしと安全を守っていくために、どのような行政運営を行っていくのか将来ビジョンをわかりやすく提示することが必要である。この中間まとめがそうした議論の参考となれば幸いである。

当審議会は、今後、最終答申に向けて、市町村や住民の動向などを踏まえ、府内市町村の「望ましい姿」の実現を図る上で有効な手段となる「市町村合併」について議論を深め、構想対象市町村の組合せ等について検討していく予定である。

* 第1回から第5回までの審議会の概要及び資料は、下記のホームページにてご覧いただけます。

http://www.pref.osaka.jp/osaka_pref/shichoson/gappei/shingikai/shingikaikaika.html#dai5kai