

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)		71,314	
22年	39 <2>	(15,820) <12>	<1,372> <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>	
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)
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号)
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	泉南地域	岸和田市 貝塚市 泉佐野市 熊取町 田尻町 岬町
三島地域	三島町	南河内地域	河内市 枚岡市		
		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	美陵町 狭山町		

※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

・行政効率性が低く、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 孔舎衛村, 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	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
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, 高鷲町, 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 東桑村
1957(S32).3.30	編入	茨木市	茨木市, 三島郡 三宅村
	編入	守口市	守口市, 北河内郡 庭窪町
1957(S32).4.1	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 檜田村
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う心配もあった。
- ・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齐に合併に参画する。
- 「(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）の中で、昭和の大合併前の旧行政区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ることが考えられる。

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。