

京都南部地域
行政改革推進会議

乙訓地域

分科会

だより

vol.07



みんなが暮らしていく
まちだから
みんなで考えよう
みんなのまちの将来を

乙訓地域分科会では、向日市・長岡京市・大山崎町の自治体合併について調査研究や情報提供を行っています。今回は、これまでの合併の効果や課題について特集します。また、京都府内の住民参加のまちづくりの取り組みについて紹介しています。

◆もくじ◆

特集 まちはどう変わった？

合併の効果と課題

合併した自治体は、いま

住民参加のまちづくりを考えよう

活気に満ちた地域社会をつくる

「平成の合併」の評価とこれから

乙訓地域の史跡



秋から冬にかけて、竹林には稲ワラが敷かれ、土入れが行われます。土の温度、湿度を保ち、土が硬くならないようにするためです。ひと手間もふた手間もかけられて「乙訓たけのこ」は成長します。そして、静かに春の訪れ、収穫の時を待ちます。

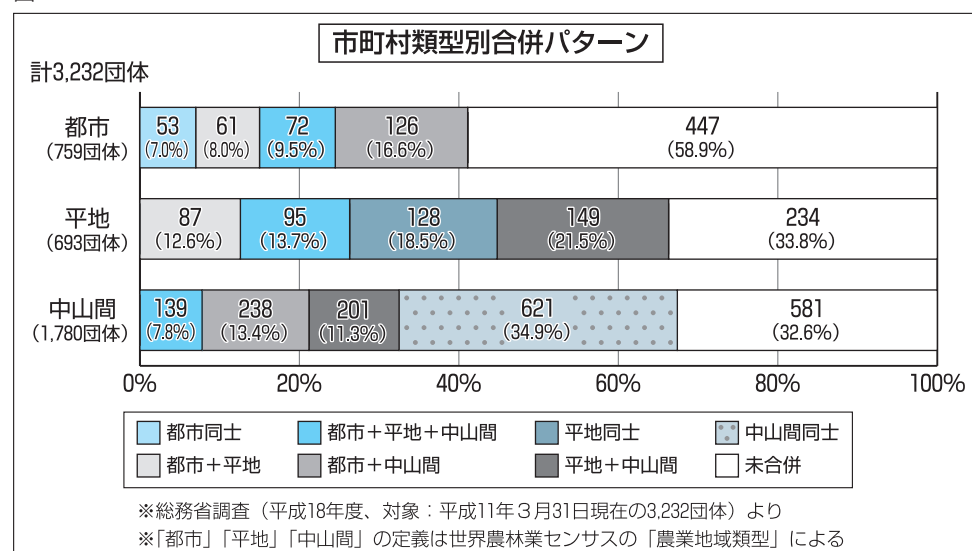
特集

まちはどう変わった？

「平成の合併」を考える

— 総務省「『平成の合併』について」を読む —

図1



現時点では短期的な影響の分析に止まらざるを得ませんが、合併の評価は大きく分かれています。住民の反応としては、相対的には合併に否定的評価がなされています（図3）。

3. 平成の合併の評価

1. 合併に至るまで

平成11年以来、全国的に市町村合併が積極的に推進されてきました。具体的には、「合併特例法」に基づき、平成11年から17年までは手厚い財政支援措置により、平成17年以降は国・都道府県の積極的な関与により推進されてきました。これが「平成の合併」です。

地方交付税は平成16年から18年の3年間でおよそ5兆円程度抑制され、それ以前からあった債務や社会福祉経費の増大などと相まって地方財政を大幅に悪化させました。こうしたことから、財政的な理由で合併を選択する市町村も多くありました。

2. 合併市町村に見られる特徴

市町村の地域類型別の合併パターンを見た場合、平地および中山間の7割が合併したのに対し、都市部（乙訓地域はこれにあたります）で合併したのは4割にとどまりました（図1）。
旧市町村の合併前のつながりを見てみると、一部事務組合や広域市町村圏など日常生活圏を基本とする枠組みを元に合併した事例が多く見られました。行政運営の単位が合併により住民の日常生活圏に近づいたと言えます（図2）。

前身で、「平成の合併」は一区切りとなったことを紹介しました。今年3月、総務省から、平成の合併について現時点で総括した「『平成の合併』について」が発表されました。現時点での効果や課題、全国での取り組みはどのようなものなのでしょうか。その内容を紹介します。

図3

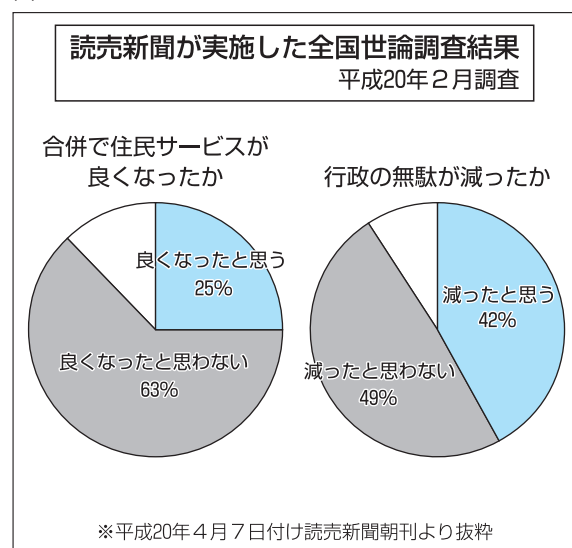
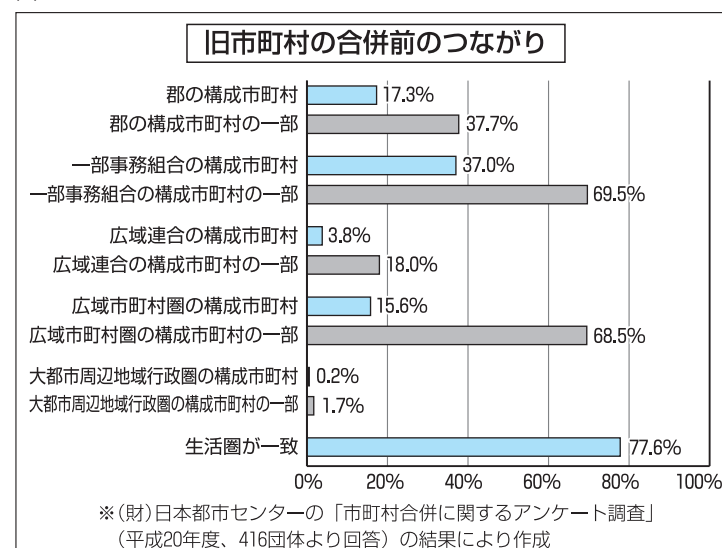


図2



市町村合併の背景とポイント

1. 地方分権の推進

- 地方でできることは地方で
- 住民に最も身近な市町村について、規模・能力の充実が大切

2. 少子高齢化の進展

- 人口減少社会に突入
- 少子高齢化に対応した、サービス提供・専門スタッフが必要

3. 広域的な行政需要が増大

- 日常生活圏（通勤、通学、買い物など）の拡大に応じた、市町村の拡大が必要

4. 行政改革の推進

- 極めて厳しい財政状況。国・地方とも、より簡素で効率的な行財政運営が必要→更なる行政改革の推進

基礎自治体である市町村の規模・能力の充実、行財政基盤の強化が必要

市町村合併の推進



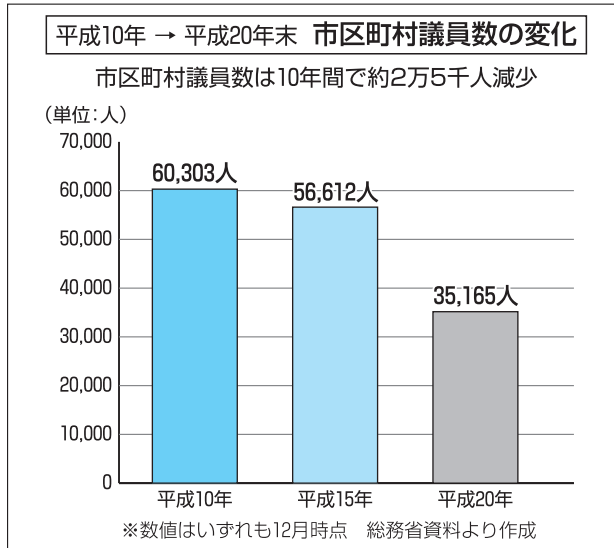
淀川の起点となる三川合流付近（大山崎町）

合併の効果と課題

1. 合併の効果

- (1) 専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実・強化
- 地方分権の受け皿としての行政体制を整備
- 約9割の市町村が合併によって組織の専門化や人員増加で体制を充実させることができました。もともと充実したと答えた市町村が多かったの

図4



が、「企画財政・総務分野」で、「保健・福祉分野」「産業振興分野」が続きます。

(2) 少子高齢化への対応

—— 人口減少・少子高齢社会への備え

少子化対策、高齢化対策、障がい者福祉などの福祉分野については、大部分の合併市町村において、強化された行財政基盤を活かし拡充が図られています。

(3) 広域的なまちづくり

—— 日常生活圏により近い行政運営

日常生活圏の広がりに応じたまちづくりや住民サービスの提供、公共施設の効率的配置とネットワーク化など、広域的なまちづくりが行われています。

(4) 適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化

—— 住民サービスの水準の確保を図りつつ職員削減

今回の合併により市町村の三役・議会議員が約21,000人減少し、年間約1,200億円の歳出削減が図られる見込み。10年経過後には人件費の削減などにより、年間1・8兆円の効率化が図られると考えられます(図4)。

2. 合併の課題

(1) 「役場が遠くなって不便」

—— 中心部だけでなく周辺部はさびれた

—— 周辺地への対応

支所を単なる窓口化してしまうのではなく、旧市町村地域の活性化やきめ細かなサービスの提供を図るなど、支所機能の見直しを通じて実質的な対応を行ったり、支所長に一定の権限を付与するなど住民ニーズにあった工夫を行うことが必要です。

(2) 「住民の声が届きにくくなった」

—— 住民の声を集める

地域の実情を踏まえつつ、合併特別区など法制上の仕組みや、条例に基づく仕組みを旧市町村単位で設置し、新しいまちづくりの中で、地域の声をできるだけ行政に反映する仕組みを整備・活用しています。

自治会、町内会などに対する支援に加え、新たな「コミュニティ組織を設置した合併市町村も2割弱あります。合併を契機に住民が自ら地域活動を主体的に行うようになり、行政依存型から住民自立型「コミュニティ」への変化のきっかけとなっています。

(3) 「使用料・手数料などが合併に伴って引き上げ」

—— 住民サービスの低下

地方をめぐる厳しい財政状況、負担の適正化の観点から、適正な負担水準とするため、引き上げを行っている場合があると考えられますが、住民からすれば負担増が合併への否定的評価の原因の

大都市圏の市町村が抱える課題

1. 乙訓地域を含む大都市圏では、合併の進捗率が低く、面積が小さな市町村が数多く存在しています。高齢化や昭和30、40年代に整備された公共施設が一斉に更新時期を迎えることに伴い、これらに伴う財政負担の急増が大きな課題となります。
2. 大都市圏で合併を選択した場合、一般的に人口が多いため、旧市町村単位でのまとまりを維持することができる仕組みを検討する必要があります。

一つとなっていることは否めません。

(4) 「地元の伝統文化が失われてしまうのでは」

—— 地域の伝統・文化の継承と発展

地域の伝統・文化の保存に取り組む団体などへ支援するとともに、伝統・文化に対する研究調査、人材育成などに取り組んでいるところも。町・字名、地域自治区などに旧地名を残すといった取り組みも行われています。

3. これからの基礎自治体の展望

合併だけでなく市町村の多様な選択で

効率的な行政体制を目指す取り組みは続けていく必要がありますが、合併を中心とした対応だけではなく、それぞれの市町村が課題に適切に対処できるようにすることが今後目指すべき方向です。

具体的には、広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村が最も適した仕組みを自ら選択できるようにする必要があります。

住民参加のまちづくり

住民のネットワークや組織づくりを促進し、地域自治組織や「コミュニティ組織の振興を図ること」で、住民参加のまちづくりをすすめる必要があります。地域にある「コミュニティ組織、NPO、企業」の力を結集し、地域で必要となるサービスを地域全体で支えていく仕組み作り、人材育成が不可欠です。

合併した自治体は、いま

視察レポート



兵庫県たつの市は、平成17年10月に旧龍野市、旧新宮町、旧揖保川町、旧御津町が旧合併特例法により新設合併した自治体です。人口が8万1390人で、面積は210.93平方キロメートル（乙訓地域の約6倍強）です。議員定数は、1市3町合併直後は63人でしたが、現在は、24人となっています。合併直後の職員数は、1022人（旧龍野市414人、旧新宮町163人、旧揖保川町107人、旧御津町271人、旧揖南消防事務組合67人）でしたが、現在は、888人となっています。

●合併の経緯

平成14年7月から揖保郡4町（旧新宮町、旧揖保川町、旧御津町、太子町）の首長による「揖

保郡合併研究会」において調査研究を始め、平成15年1月に古くから同一の生活圈であった旧龍野市を含めた合併協議会設置準備委員会が発足し、合併協議会設置に向けた協議がスタートしました。平成15年4月に旧龍野市、旧新宮町、旧揖保川町、旧御津町による合併協議会によって、平成17年9月までの間に全29回の会議を重ねた結果、平成17年10月1日に「たつの市」が誕生しました。

●たつの市の事業と行財政改革の効果

合併後の新たな事業としては、合併後南北に広がった市域をつなぐコミュニティバス事業



▲たつの市役所。旧龍野市役所庁舎を使用しています。この他、旧新宮町、旧揖保川町、旧御津町の庁舎を総合支所として活用中です。

（愛称さくら）、地域間の交流を促進する市民活動助成のための地域振興事業補助金交付事業、防災行政無線の供用開始などがあります。合併後の庁舎については、旧龍野市役所庁舎が本庁となり、旧3町の庁舎がそれぞれ総合支所として機能しています。平成17年には、職員適正化計画を策定し、それに基づき見直しを進め、行財政改革に努めています。また、合併したことによりこれまで困難であった事業の推進が可能となり、幹線道路の整備や、鉄道駅舎の改築などが進められました。

●今後の課題

総合支所方式から本庁方式への移行の検討、市域に3か所ある国民宿舎経営の見直し、コミュニティバス事業の見直しなどの課題がありますが、課題解決に向けて、「まちづくり改革プラン」の見直し編を策定し、積極的に取り組んでいます。



愛知県清須市は、平成17年7月に旧西枇杷島町、旧清洲町、旧新川町が旧合併特例法により新設合併で清須市となり、また、平成21年10月1日に旧春日町と編入合併した自治体です。人口が6万5911人で、面積は17.32平方キロメートル（乙訓地域の約2分の1）です。議員

●合併の経緯

平成14年に西春日井郡7町（旧西枇杷島町、旧清洲町、旧新川町、旧春日町、旧師勝町、旧西春日町、豊山町）による合併協議が行われました。その後も継続的に合併に関する協議は行われ、平成15年に旧西枇杷島町、旧清洲町、旧新川町による合併検討協議会における検討が開始され、3町による合併に至りました。旧春日町は、平成17年の新町長就任後、合併に対する再検討を行い、平成19年に、清須市と合併に向けた調査、協議を開始し、平成21年10月1日に編入合併という形で、新清須市が誕生しました。

●合併による財政削減や効果

主な取り組みは、内部管理として職員の削減や、市民向けの金銭給付的事業の見直しを行いました。また、公共施設のあり方の検討として、市内にある各公共施設について、その耐震性や劣化度など現状分析を行い、平成22年2月に「公共施設のあり方基本方針」として定め、それに基づいた精査を進めています。また、町制施行時には不十分であった、防災組織体制が、合併後には、市の組織が大きくなったことにより体制が確立されました。また、財源が確保できるようになったことから、未整備であった公共下水道も整備が大幅に進みました。



▲聚遠亭（しゅうえんてい）裏千家家元に命名された茶室・楽庵は孝明天皇からの拝領とされ、龍野公園の一角にあり、大変眺望が良く、天気の良い日は遠く瀬戸内海を見ることができ、静かで趣のある庭園です。さくら祭の時にはメイン会場となり、大変賑わいます。



▲清洲城模擬天守。平成元年に、旧清洲町100周年を記念して建設された。平成22年3月にリニューアルオープンし、多くの観光客が訪れています。

●合併に対する住民意識

住民の合併への意識や関心は、平成14年の西春日井郡7町による合併協議から継続的に合併協議を行っていたため、県内の他地域よりも高く、意見としても合併賛成が多数を占めていました。理由としては、合併することにより、行政基盤強化による防災対策強化、高齢者福祉の充実、公共下水道整備などを求める意見が多かったこともあげられます。

反対意見としては、税額の上昇や給付事業の縮小などに対する不安、庁舎の統廃合や行政のスリム化によるサービス低下への不安といった意見があったようです。清須市としては、こういった意見に対して、住民説明会などで、税の取り扱いや給付事業について、実例を挙げ、わかり易く説明し、積極的な情報提供を行うことにより、住民の理解を求めていきました。



▲清須市役所。福祉部門（清洲庁舎）と建設部門（西枇杷島庁舎）以外の部署が使用しています。



京 都 府 地 域 力 再 生 プ ロ ジ ェ ク ト

住民参加のまちづくりを考えよう

住民が自らの住みやすいまちづくりのための活動を行政と協力して行う取り組みは、京都市内、乙訓地域でも様々な形で広がっています。そうした団体を支援する「京都府地域力再生プロジェクト」から、いくつかの団体を紹介します。

「京都府地域力再生プロジェクト」とは？

人と人とのつながった温かい地域社会を築き、京都の新しい魅力・価値の創造や、より質の高い公共サービスを提供する京都府の実現を目指し、平成19年度から行われています。地域住民が協働して自主的に、暮らしやすく魅力的な地域にしようと取り組まれる「地域力再生活動」を京都府と市町村が連携して応援しています。

長岡京市

虐待未然防止のための 親子支援活動

「住民・行政ネットワークによる親子支援活動チャレンジ事業」
特定非営利活動法人ほっとスペースゆう

保健師として児童相談所長を務めた代表が、住民の立場で、良好な親子関係を早く築くための活動を目指したいと、保健師や保育士、管理栄養士など専門職の仲間と立ち上げた団体。赤ちゃんからお年寄りまでが集い交流するスペース「いずみの家」では、子育て中の親

の悩みにこたえる活動を行っています。住民や京都府・長岡京市の行政とともにネットワークを稼働させ、虐待を未然に防止するための有効な支援方法を検討し、活動を創出することを目的としています。



向日市

向日町富永屋を核とした 西国街道町並み活性化 プロジェクト

富永屋の会・グループとみじん

向日神社参道前、400年前から西国街道沿いの宿屋として、昭和期には宴会場として乙訓の人々の集まる場だった富永屋。そこを

核として歴史や文化を語る場を設けています。地域住民が地域への愛着を育み、未来を考える拠点とすることを目的としています。



煎茶カフェ、布うちわ作り、ヤマモモ狩りなど、季節に応じたユニークなイベントを開催。今夏には、幻灯器で妖怪の姿を映写し、怪談を聞く町家講座「妖怪の夕べ」を開きました。



大山崎町

乙訓水辺フェスティバル

社団法人乙訓青年会議所

行政・諸団体・住民に対する様々な関わりの中で、三者が三位一体となれる地域コミュニケーションの場を提供し、より多くの住民の方々にまちづくり活動に関心を持っていただき、愛郷心を育んでいただくことを目的としたプロジェクト。

例年9月に行われるフェスティバルでは、「竹いかだ作り」、「竹馬作り」、「竹とんぼづくり」などの体験コーナーやフリーマーケット、各種団体・企業の展示などが行われ、家族みんなで楽しめるイベントとなっています。



「平成の合併」の評価とこれから

住民意識の変化

「平成の合併」は平成22年3月末まで一区切りしたと言われています。この10年あまりの期間を通して、住民の意識にどのような変化があったのでしょうか。

「平成の合併」の評価と課題について考えてみましょう！

教授

はい、合併のことを教えてください。

学生

今後の市町村の課題

合併に関わって、多くの住民投票や合併協議会設置に向けた住民発議が行われましたし、多くの市町村で住民アンケートなどが行われました。こうした経験が、住民が自分たちのまちづくりを考えていく大きなきっかけとなったと言えるでしょう。

教授

合併したところも、そうでないところも、少子高齢化など社会の変化に伴って、行財政を効率化しなければならぬという課題を持っています。それぞれに適したやり方ですめていかなければならないでしょう。企業やNPOなども巻き込んで、住民自身が積極的にまちづくりに参加していかなければならないし、高まった住民意識をいかす制度や取り組みが求められますね。

学生

今後の市町村行政をめぐる課題には、どんなことがありますか？

教授

活気に満ちた地域社会をつくる ——「地域主権改革」について考える

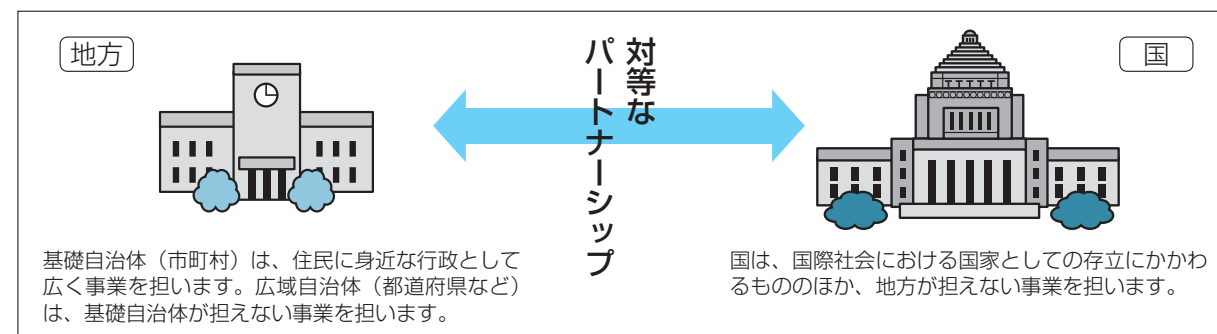
国と地方のあり方を考える上で、キーワードとなっている「地域主権」のたびたびニュースなどでも登場する言葉です。今回はこの「地域主権改革」について考えてみましょう。



「地域主権改革」とは

地域のことは地域に住む住民が責任を持って決めることのできる、活気に満ちた地域社会をつくっていくことを目指すもの。平成22年6月、「地域主権戦略大綱」が閣議決定されました。

地域主権改革が目指す国のかたち



「地域主権戦略大綱」では、国から地方に権限や財源を移譲していくために、以下のようなことを順次法制化していくとしています。

義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

これまで国が法令で縛っていた自治体の事務の実施方法を見直すことで、地域の実情に合った行政サービスを行うことができます。

基礎自治体への権限移譲

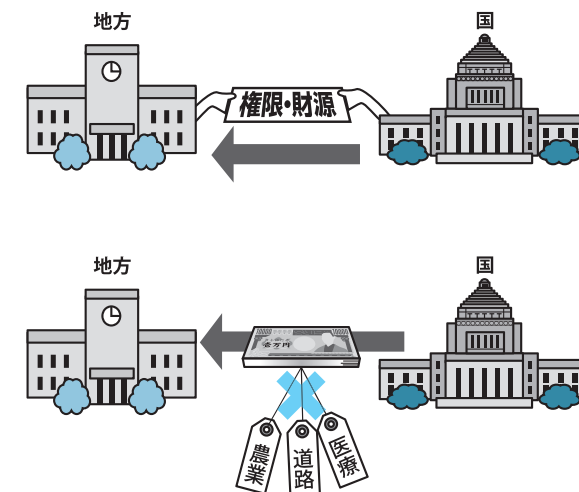
可能な限り多くの行政事務を住民に最も身近な基礎自治体（市町村）が担うこととします。

国の出先機関の原則廃止

出先機関の事務を例外的な場合を除き自治体に移譲。地域の行政を自治体が自主的・総合的に実施できるようにします。

ひも付き補助金の一括交付金化

国から使い道を限定されて交付される補助金（ひも付き補助金）を廃止し、一括交付金にすることで基本的に地方が自由に使えるようになります。



その他、地方税財源の充実確保、直轄事業負担金の廃止、地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）、自治体間連携・道州制の検討、緑の分権改革の推進などが挙げられています。

先生のお話を聞いてもっと知りたくなりました。



まちの将来のこと、これからも私たちと一緒に考えていきましょう。



望ましい行政のあり方についてみんなで考えていくことが大切ですね。僕ももっと勉強しなくちゃ。



今後も合併はできますが、これまでのように国全体として推進していく方向ではなく、今後は合併や広域連携など多様な選択肢から市町村自身が選ぶことが望ましいとしています。



今後も合併はできるのでしょうか？

乙訓地域の 史跡

朝堂院公園／向日市

長岡京時代に国家の政務や儀式を行った場所で、現在の国会議事堂のようなところです。中国の唐時代にあった長安城がモデルといわれ、東西に4棟ずつ、計8棟ありました。朝堂院公園は、西側の4番目に中枢施設としてあった「西第四堂」と、朝堂院南門の回廊とつながっていた「翔鸞楼（しょうらんろう）」跡に当たります。平成22年6月に整備が完了したばかりのきれいな公園です。



勝竜寺城公園／長岡京市

細川忠興（ただおき）・ガラシャが新婚時代を過ごした城として知られます。後年の山崎の合戦では明智光秀がここに本陣を構えましたが、豊臣秀吉の大軍の前に落城。鉄砲の時代に対応した先駆的な築城技術を用いた城で、我が国の城郭史上でも貴重なものであることが発掘調査で明らかになりました。現在は公園として市民の憩いの場になっています。

離宮八幡宮／大山崎町

859年（貞観元年）に、南都の僧行教によって創建されました。平安時代後期、時の神官が搾油器を発明し「荳胡麻油（えごまあぶら）」の製油が始まり、日本における製油発祥の地とされています。油の専売特許を持ち、油座として栄えました。江戸時代には「西の日光」と語られるほど、広大な敷地と多くの社殿を有していましたが、幕末の禁門の変で長州藩屯所となり、多くを戦火で焼失してしまいました。



皆さまからのご意見をお待ちしています

●乙訓地域分科会では引き続いて、広く合併についてご意見を集めています。郵便、電話、ファクス、Webサイトから、いずれでもかまいません。お待ちしております。

発行：平成22年12月

編集：京都市南部地域行政改革推進会議 乙訓地域分科会 <http://www.otokuni-cbk.jp/>

【連絡先】

向日市・企画調整課／Tel 931-1111 Fax 922-6587 〒617-8665 向日市寺戸町中野20

長岡京市・政策推進課／Tel 951-2121 Fax 951-5410 〒617-8501 長岡京市開田1-1-1

大山崎町・総務課／Tel 956-2101 Fax 957-1101 〒618-8501 大山崎町円明寺夏目3