

笠置町・和束町・南山城村に対する助言及び 相楽郡の今後のあり方に対する提言

平成16年6月1日
市町村行政改革支援委員会

市町村行政改革支援委員会（以下「本委員会」という。）は、平成16年3月5日に笠置町長と和束町長から、同月30日には南山城村長から、分権時代に相応しい基礎的自治体として地域の自立を目指す上での今後の町村のあり方について本委員会の助言を求める要請を受け、これまでに6回の会議を開催し、助言要請のあった3町村の財政状況、行政体制、行政改革の取り組み状況、人口見通し、生活圏の現状等について様々な角度から分析、検討を行った。その結果、いずれの町村とも行財政基盤の充実・強化を図ることが喫緊の課題であるが、それぞれの町村の現状の行政体制を前提に考える場合には、引き続く人口減少と今後10年程で約4割が老年人口に達するという状況の中で、それらの課題を各町村が単独で解決するための有効かつ現実的な方策を直ちに提示することは難しく、福祉等のサービスを安定的に提供するためのスケールメリットを確保する等のためには、合併という選択肢を検討する必要があると判断した。

望ましい合併の枠組みを検討するにあたっては、広域的な地域戦略を推進する上で、市町村のあるべき姿を検討することも本委員会の設置目的であることを踏まえ、3町村の将来を考える視点のみならず、山城町、木津町、加茂町、精華町を含めた相楽郡全体にとっての将来像についても検討を加えることとした。その結果、3町村による合併よりは、地理的な一体性をはじめ、道路・鉄道等の交通網や生活圏の現状、さらには、合併の効果、目指すべき都市像やこれまでの広域行政の実績等を考慮すれば、木津町を中心とした相楽郡の広域合併が最も望ましいという結論を得た。

しかしながら、相楽郡7町村については、平成14年7月に任意合併協議会が設置された後、8ヶ月足らずで解散した等の経緯があり、今後の合併をめぐる議論の中では、地域全体の発展や住民への行政サービスの水準の確保という観点から関係市町村の合意形成等のために都道府県が重要な役割を果たすことが求められていることから（市町村の合併の特例に関する法律第16条第4項から第6項）、京都府にも一定の役割が期待されることである。

いずれにせよ、木津町を中心とした相楽郡7町村の合併は地域の将来にとって、大変重要なものと考えられることから、各町村においてその方向に向けた様々な議論と具体的な取り組みが進められることが必要であると考えます。

< 助言・提言に係る検討内容 >

1 笠置町、和束町、南山城村の現状と課題

(1)人口の減少と高齢化の進展への対応

3町村の人口は減少傾向が続いている。将来人口推計によると、平成12年の時点で3町村の合計人口は、約1万1千人であるが、平成27年には、約9千人と約20%の減少と見込まれており、他方で、この間に3町村の老年人口比率は約25.1%（平成12年）から38.4%（平成27年）にまで上昇する見通しである。

このように、3町村は今後もさらに少子高齢化が進展することが見込まれている。現在でも3町村は自主財源に乏しい上に、生産年齢人口の減少により税収の伸びが期待しがたいにもかかわらず、高齢者福祉施策の充実がより重要な課題となることから、将来、住民サービスの低下が懸念される。

(2)行政体制と行政改革の取組み

3町村の人口は、各々、笠置町2,056人、和束町5,457人、南山城村3,784人と小規模であるため、病院・消防・ごみ処理・し尿処理・中学校設置など住民に身近な事務の多くを一部事務組合により共同で処理せざるを得ない状況にある。

他方、各町村の職員数は、和束町が類似団体を上回るものの、笠置町と南山城村ではそれ以下に抑制しており、特に笠置町では類似団体の6割程度の職員数で対応している。さらに、3町村とも議員定数を法定上限以下に抑えるとともに三役の給料・手当を5～10%削減している。

また、一般行政職の給与については、和束町と南山城村が調整手当、管理職手当を削減しており、ラスパレス指数は、笠置町で82.6、和束町93.7、南山城村96.5となっている。なお、和束町においては収入役を置かず、助役が兼掌している。

このように、3町村とも既に厳しい行政改革に取り組んでいるところであるが、現状のままではさらなる行政改革の取組みには限界があるものと思われる。

(3)生活圏の状況

行政機関、医療機関、交通の拠点、教育施設、商業施設などの都市機能が木津町及びその周辺地域に集中しているため、通勤、通学、通院、買い物などの日常生活圏は3町村だけで完結していない。例えば、通学先や病院への通院先については高

等学校（木津高校・南陽高校）や公立山城病院が立地している木津町が多くなっている。

2 笠置町・和束町・南山城村の目指すべき方向

(1) 合併の検討の必要性

笠置町・和束町・南山城村は、すでに非常に厳しい財政状況にある上に、少子高齢化が引き続き進行しつつあり、今後、行財政基盤を充実・強化させることが喫緊の課題となっているが、それぞれが単独のままでは有効な対応方策を見出し難く、住民サービスに支障をきたすことも考えられる。

一方、相楽郡内には既に7つの一部事務組合が設置されているが、後述するとおり、その運営上の課題が多く指摘されているところである。このため、管理部門等の効率化などにより行財政基盤を強化する方策としては、合併を検討することが適切と判断された。

(2) 合併協議の枠組み

笠置町と南山城村は国道163号、JR関西本線で結ばれているが、和束町は標高400～500mの山地で隔てられており、3町村に地理的一体性が存在するとは言いがたい上、3町村の人口は約1万1千人にすぎず、平成27年に約9千人、平成42年には約7千人まで減少していくことが見込まれており、合併によるスケールメリットも十分とは言いがたい。

また、山城町や加茂町についても、都市機能を木津町に依存しており、木津町なしでは生活圏は完結しないという状況である。

したがって、合併を検討する場合の枠組みとしては加茂町、山城町にとっても都市機能が集積する木津町も含めたものが望まれる。

さらに、精華町についても、木津町とともに関西文化学術研究都市として一体的に地域の整備が進められ、京奈和自動車道、府道八幡木津線、JR学研都市線、近鉄京都線で緊密に結びついており、また、相楽郡の大型商業施設が木津町と精華町の境界付近（近鉄山田川駅周辺）に集中し、両町の都市部が一体化していることなどから、精華町にとっても木津町を中心とした合併の枠組みが望まれると考えられる。

このほか、相楽郡の各町村は、ともに木津川の流域に属し、木津川の水運によって文化や経済を発展させてきたという歴史を共有しており、木津川水系によって分かちがたく結びついている。

以上のことから、相楽郡の地理的・歴史的な一体性や日常生活圏の実情を踏まえ

ると、3町村を含んだ地域での合併を検討する枠組みとしては、木津町を中心とした相楽郡の広域合併が最も望ましいと考えられる。

3 相楽郡7町村による合併に期待される効果

(1)都市づくりのモデルとなる環境都市の創造の可能性

関西文化学術研究都市の中心クラスターを擁し、近畿圏の中央部に位置し、木津川で結ばれている相楽地域には、21世紀の環境都市と呼ぶべき、存在感と求心力がある、我が国の新しいモデル都市を創造することが望まれている。

相楽地域には身近に親しめる木津川や森林などの自然環境や優れた歴史・文化があり、また、安全でみずみずしい農産物が間近に入手できるなど、都市部で暮らす人々にとって魅力のあるライフスタイルを実現する上で欠かせない地域資源が豊富に存在しており、これからの都市としての発展の可能性が残されている。合併を検討する場合には、相楽郡の広域合併により、これらの地域資源を最大限に活用することが望まれる。

このため、相楽郡西部地域の市街地やニュータウンの区域のみで自治体を完結させるのではなく、自然環境に恵まれた東部地域をも含めて、木津川を自分たちのまちの資源として守り育て、活用するというまちづくりを描き、木津川流域を一体とした環境都市を創造すること、さらに、そこに居住する住民の参加により、居住環境と都市機能をさらに充実させていくことが重要である。

(2)行政活動の一体性の確保

相楽郡には一部事務組合が7つ存在し、病院、消防、ごみ処理、し尿処理など住民に身近な事務をこれまでから共同で処理してきたという経緯があり、行政活動の一体性が非常に強いことから、合併の枠組みを検討する場合には、こうした事務の共同処理の実績を踏まえることが望まれる。

また、法務局、警察署等の官公署の管轄範囲や府議会議員の選挙区が相楽郡7町村で完結しており、国や府との連携を図る上では相楽郡の枠組みが効果的・効率的である。

(3)行政の効率化による行財政基盤の強化の可能性

相楽郡内の7町村の財政状況をみると、平成16年度当初予算における地方交付

税の見積額(臨時財政対策債可能額を含む)は軒並み前年度を大きく下回っており、減少幅は笠置町で約4千8百万円、和束町約1億1千万円、南山城村約1億4千万円、山城町約1億1千万円、木津町約2億5千万円、加茂町約2億4千万円、精華町約5億9千万円に上る。一方、基金の取り崩し額は笠置町約1億9千万円、和束町約6千万円、南山城村約4億2千万円、山城町約2億3千万円、木津町約6億円、加茂町約5億6千万円、精華町約12億6千万円となっており、今後も同様のペースで基金の取り崩しが続けば、早晚基金が底をつく見通しである。

このように、相楽郡内の全ての町村において、厳しい財政状況に至っており、合併は行財政基盤の強化のために有効な方策と言える。

(4)住民レベルの広域交流の充実

医師会、青年会議所、商工会連絡協議会、連合婦人会、農協など公共的団体の多くが、既に行政の境界を越えて、相楽郡の全域を活動単位とし広域的な活動を展開しているところであり、これらの団体が市町村との連携の強化を進めていく上で、行政の規模の拡大が求められている。

また、相楽郡西部地域に新しく移住してきた都市部の住民の間では、東部の新鮮な野菜を求めて朝市に出向いたり、休日にアウトドア活動に親しむなどといったライフスタイルが定着してきている。このほか、木津町、精華町の小学校では、5年生になると林間学校で相楽郡東部の野外活動施設等を訪れており、都市部の児童が豊かな自然環境に親しんでいる。さらに各種スポーツチーム、老人クラブ、高校のクラブ活動などでも東西の地域交流が進んでいるところであり、合併により、こうした地域間交流の充実が期待される。

(5)7つの一部事務組合の一体化による合理化の可能性

本来、一部事務組合は複数の市町村が事務を共同で処理することによりスケールメリットが得られ事務の効率化が図れる仕組みであるが、相楽地域の場合には、他の地域に比べて一部事務組合の設置数が多い上に構成団体の数も多いことから、合計で管理者7人、副管理者22人、収入役6人、議員107人、監査委員5人が置かれるなど、間接部門は肥大の傾向にある。例えば、相楽中部消防組合の専任の職員数は129人であるが、類似団体の消防事務に係る職員数は93人とどまっており、約40%の超過となっている。

さらに、平成14年度に3町村がゴミ処理とし尿処理のために一部事務組合に拠出した負担金は4億7千万円に上るが、交付税措置額は3町村合わせて1億6千万円に過ぎず、同様に消防についても3町村の負担金が約3億4千万円であるのに対し、交付税措置額は2億7千万円となっており、一部事務組合への負担金が財政を圧迫する大きな要因の一つと考えられる。

相楽郡7町村が合併すれば、これらの一部事務組合が内包している課題は解決されることとなり、行財政運営の効率化を図ることが可能となる。

(6) 中心市街地における重点事業の整備促進

相楽郡の広域合併が実現した場合には、交通の要衝であり相楽郡における生活圏の中心である木津町が核となることが考えられる。現在、木津町においては、JR木津駅前土地区画整理事業、JR木津駅舎改築事業等の重点事業が計画されているところであるが、これらの事業は広く木津町民のみならず相楽郡全域の住民が受益者となるものであることから、木津町が単独で取り組むよりも、合併することにより合併特例債も活用しつつ、広域的な観点から取り組んだ方がより効果的な事業の促進が期待できる。

(7) ごみ処理施設の効果的な活用

相楽郡内のごみ処理については、山城町、木津町、精華町が相楽郡西部塵埃処理組合を組織し、また、和束町、笠置町、南山城村では相楽郡東部じんかい処理組合を組織して各々処理施設を有し、共同で事務を処理している。一方、加茂町には処理施設がないため、全てのごみ処理を外部委託している。

これらのうち、相楽郡東部じんかい処理組合の施設には、一定の処理能力が残っており、相楽郡の広域合併により、施設の効率的な活用が図れるものと考えられる。

(8) 病院経営の効率化

現在、相楽郡内では、精華町が精華町国民健康保険病院を単独で設置し、他の6町村は国民健康保険山城病院組合を共同で設置している。

精華町国保病院については、老朽化により患者数の減少が止まらず、最近5年間で11%減少している。このため、平成9年度から赤字に転じ、年々赤字額が膨らんでいる。他方、山城病院については平成12年度の増床工事完成以降、患者数が増えており、最近5年間で130%の増加となっている。精華町国保病院の診療科目は山城病院と重複しているにもかかわらず、最近では精華町の住民も山城病院を利用する者が増加しており、こうしたことから、山城病院では赤字から黒字経営に転じ、経営が安定している。

このように両病院の経営成績は明暗を分けているが、相楽郡の広域合併により、病院の再編や機能の分担などにより、病院経営の効率化が図れるものと考えられる。

(9) 町営住宅の効率的整備

相楽郡内では南山城村を除く 6 町が町営住宅を保有している。その大部分は狭小な住宅であり、かつ建設から相当の期間を経過し、建て替えの必要が生じている。

法定建替の要件を満たす戸数は、山城町と笠置町では 100% に達し、木津町で 93%、精華町で 63% となるなど概ね相楽郡の西部地域を中心に建替事業が今後増大するものとみられる。

町営住宅については、小規模なものが多いため、これらを個々に建て替えるよりも住民の利便性を考慮し、広域的な視点に立って統合整備した方が効果的・効率的な対応が可能になるものと考えられる。

(10) 広域観光の振興

相楽郡内の観光入込客は増加傾向にある。東部地域には笠置山自然公園などの豊かな自然環境や温泉、キャンプ場、ゴルフ場などの多様なスポーツ・レクリエーション施設を求めて週末に大阪方面から数多くの観光客が入り込んでおり、また、加茂町、山城町、笠置町においては、古墳や歴史のある寺社を訪れる観光客が多い。さらに、西部では近年学研都市の各種研究施設への視察者が増えている。

このように、相楽地域は多様な形態の観光ニーズに応えられる地域資源を有しており、また、京都、大阪などの大都市からのアクセスが容易であり、さらに、奈良を訪れる全国各地からの観光客の誘致も期待できる立地条件にあることから、各町がそれぞれ個別に観光の振興に取り組むよりは、相楽地域が一体となることでより効果的な対応が期待できるものと考えられる。

(11) 治水機能・環境保全機能の確保

相楽郡 7 町村は同じ木津川の流域に位置しており、上流の東部地域には森林が広がり下流の西部地域には市街地が連なっている。東部の森林を保全し、自然環境を守ることは西部の市街地にとって生活環境を守り、治水機能を高めることにつながっており、東部地域と西部地域とは密接な関係にある。

東西の合併により木津川流域を一体とした環境都市を創造し、東部地域の森林の荒廃を防ぎ、自然環境の保全に取り組むことは西部地域の都市部の住民が安心して安全な生活を送る上で重要であると考えられる。

4 相楽地域における合併問題等の今後の検討のあり方について

相楽郡7町村については、平成14年7月に任意合併協議会が設置された後、8ヶ月足らずで解散等の経緯があり、今後も町村間での意見の一致が見られない事態も発生しうると考えられるので、そのような場合に町村からの求めがある際には、地域全体の発展や住民への行政サービスの水準の確保という観点から関係市町村の合意形成等のために都道府県が重要な役割を果たすことが求められており（市町村の合併の特例に関する法律第16条第4項から第6項）、相楽郡7町村に係る合併の議論にあっても京都府にも一定の役割が期待されることである。

<参考> 相楽地域における合併問題等の検討経緯

平成14年 7月 3日	相楽郡6町1村で任意合併協議会を設置 (協議会において将来構想の策定と住民意識調査を実施)
12月 下旬	相楽郡6町1村が法定協議会設置議案を各町村議会に提案するが、木津町議会が否決(木津町以外の6町村は可決)
平成15年 2月14日	任意合併協議会を解散
平成16年 3月 5日	笠置町・和束町が支援委員会の助言を要請
3月30日	南山城村が支援委員会の助言を要請
	この間、市町村行政改革支援委員会を6回開催
6月 1日	助言及び提言の内容を公表