

期限切れを迎える現行の合併特例法への対応について

期限切れを迎える現行の合併特例法への対応に係る論点に対する考え方 (1 基礎自治体についての現状と今後)①

1 基礎自治体についての現状と今後

【論点】

- 合併市町村の行財政基盤の状況やまちづくりの成果及び課題をどう評価するか。
- 市町村合併後の市町村の状況や課題の多様性をどう考えるか。
- 今後の人口構造の変化や課題の各地域における現れ方の違いをどう考えるか。

※ 第21回・第22回専門小委員会における議論

- ・ 専任職員が配置できるようになり、合併前にはできていなかった行政サービスを提供できるようになった、といった市町村合併による質的な効果はあるのではないかと。
- ・ 市町村合併後の課題に対し、様々な対応策が講じられていることは重要なのではないかと。
- ・ 住民の声の行政への反映のための地域自治区のような住民自治の取組が今後も続いていくことが重要なのではないかと。
- ・ 市町村合併後のまちづくりの成果や課題について、一般論として評価を行うのは難しいのではないかと。
- ・ 平成11年以降の市町村合併について、一般論として一律に評価することはできないが、合併団体において、どのような成果が上がっているかについては評価できるのではないかと。
- ・ 周辺地域の活力等の低下に対する指摘は、合併団体の内部のみならず、広域連携においても見られるものであり、こうした現状認識を踏まえながら、今後の議論を進めていく必要がある。
- ・ 「平成の合併」では、そもそも市町村の規模の多様性が前提とされていたところであり、「平成の合併」が推進された結果として、市町村の規模は多様化した。
- ・ 市町村合併は、そもそも市町村の規模の多様性を促進するものであり、市町村の規模は多様でよい。市町村の規模の多様性が問題なのではなく、市町村の抱える課題の多様性が問題なのではないかと。

【考え方】

＜合併市町村の行財政基盤の状況やまちづくりの成果及び課題をどう評価するか。＞

- 平成11年以降の全国的な市町村合併により、市町村数は、3,232(平成11年3月31日現在)から1,727(平成22年3月31日現在)となった。その後、現行法の下では、7件の市町村合併が行われ、市町村数は1,718(令和元年9月26日現在)となっている。
- これにより、市町村の平均人口はほぼ倍増し、人口1万未満の市町村数は大幅に減少した。また、平均面積もほぼ倍増し、市町村の行政区画と人々が日常生活で往来する区域とがほぼ一致するようになった市町村も見られる。
- 合併市町村においては、専門職員の配置されている市町村の割合の上昇や専門職員の平均配置人数の増加、組織の専門化が見られるほか、行政サービスの充実、行政区域の拡大に応じたまちづくり、地域資源を活かした地域活性化の事例も数多く報告されている。同時に、職員総数の削減、公共施設の配置の適正化など、効率的な行政運営の取組が進められているほか、財政力指数の上昇など、財政基盤も強化されている。
- 一方で、市町村合併による行政区域の拡大に伴い、周辺部の旧市町村の活力が失われている、住民サービスが低下しているとの指摘や、役場がなくなったことや地元選出議員が減少したこと等により、住民の声が届きにくくなっているとの指摘もある。
こうした課題に対しては、支所等の設置、地域自治区の活用、コミュニティバスの運行等によって住民サービスを維持する様々な取組が行われている。また、市町村合併が急速に進んだ時期から、地域運営組織の活動が活発に展開されるようになり、こうした活動を支援する取組も行われている。

- こうして見ると、平成11年以降の市町村合併により、多くの市町村において、行財政基盤の強化が図られているのではないかと。そして、市町村合併後のまちづくりは未だ進行中であり、課題も指摘されているものの、多くの合併市町村において、市町村合併の様々な成果が既に現れているのではないかと。

<市町村合併後の市町村の状況や課題の多様性をどう考えるか。>

- 多くの市町村において、行財政基盤の強化が図られている一方で、小規模市町村は依然として多く、例えば、人口1万人未満の市町村は512団体(平成27年10月1日現在)存在する。
市町村の規模が多様になっていること等に伴い、各市町村が抱える課題も多様となっており、市町村を個別に見た場合には、基礎自治体として住民に必要な行政サービスを提供していく役割を果たしていく上で必要な組織、職員配置等の事務処理体制や財政基盤に課題が残されている団体もあるのではないかと。

<今後の人口構造の変化や課題の各地域における現れ方の違いをどう考えるか。>

- 今後、人口減少はさらに加速し、2040年頃、高齢者人口はピークを迎える。人口減少と高齢化は、地方圏の一部の市町村ばかりでなく、県庁所在市、指定都市、三大都市圏を含め、全国的に進行する段階へと移行することも見込まれる。小規模市町村の多くでは、今後、さらなる人口減少が見込まれており、人口1万人未満の市町村数は、さらに増加することが見込まれる。
一方で、国全体の人口構造の変化と異なり、生産年齢人口が増加する市町村もあれば、高齢者人口が減少する市町村も少なくないなど、各市町村の人口構造の変化は一様ではない。
このため、課題の現れ方は、その要因となる人口構造の変化の度合いやインフラの状況、活用可能な経営資源の違い等により、地域ごとに大きく異なる。

2 今後の基礎自治体による行政サービスの提供体制についての考え方

【論点】

- 近年の地方制度調査会答申では、基礎自治体による行政サービス提供体制について、「自主的な市町村合併や共同処理方式による市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要である。」(第30次)とされてきたことをどう考えるか。
- 市町村合併という手法についてどう考えるか。

※ 第21回・第22回専門小委員会における議論

- ・ 市町村合併はあくまでも行財政基盤強化の手法の1つである、自主的に市町村合併を選択する市町村に対して必要な支援措置を講じる、自主的な市町村合併を含めた多様な手法の中から各市町村が最も適したものを自ら選択できるようにする、といった第29次地方制度調査会の答申以降の基本的なスタンスに変わりはないのではないか。
- ・ 最善の選択肢を一般論として提示することは難しく、「地域の未来予測」等も活用しながら、各団体や住民で考えることが重要なのではないか。
- ・ 重要なのは、住民に対してよりよい行財政サービスをどのように提供していくか、ということである。その1つの手法として合併があり、「平成の合併」が推進された。合併・非合併に関わらず、いずれの団体においても行財政サービスの向上に取り組んでいるところであるが、近年、合併以外の様々な選択肢も増えてきており、そうした多様な選択肢の中から各市町村が住民との対話を通じて最も適正な選択肢を選んでいく、ということが重要であり、そうしたメッセージを明確にした上で、今後の議論につなげていくことが望ましいのではないか。
- ・ 三大都市圏など、合併が進まなかった地域において、今後、合併を選択する団体が出てくることも考えられる。合併という手法は、今後も選択肢の1つとして必要ではないか。
- ・ 各市町村が最も適したものを自ら選択できるようにするという考え方は維持すべきではないか。

期限切れを迎える現行の合併特例法への対応に係る論点に対する考え方 (2 今後の基礎自治体による行政サービスの提供体制についての考え方)②

※ 第21回・第22回専門小委員会における議論(続き)

- 各市町村が多様な選択肢の中から自主的に選択をするという方針が今後も続いていくということを前提にした上で、選択肢をどう提示していくかが重要なのではないか。
- 市町村の適正規模を一律に示すことは困難であり、地域の実情に応じて、これまで通り、各市町村が様々な選択をできるようにしていく必要があるのではないか。
- 合併を推進するものではない、合併は選択肢の1つに過ぎない、というメッセージを明確に発した方がよい。
- 合併団体も非合併団体もそれぞれ努力や工夫を積み重ねて今の体制に行き着いているところであり、そうした努力や工夫を尊重する姿勢が重要ではないか。
- 今後は、デジタル化やネットワーク化を進めることや、民間企業の力などを活用していくことが重要になるのではないか。

【考え方】

＜近年の地方制度調査会答申では、基礎自治体による行政サービス提供体制について、「自主的な市町村合併や共同処理方式による市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要である。」(第30次)とされてきたことをどう考えるか。＞

- 市町村の現在の状況や課題、今後の変化や課題の現れ方が多様であることを踏まえると、各市町村において、地域における変化・課題の現れ方を見通した上で、地域の未来像を描き、その未来像から逆算し、地域や組織の枠を越えた連携、技術を活かした対応など、必要となる方策について、地域の置かれた状況に応じて自ら判断し、長期的な視点で必要な対応を選択していくことが重要ではないか。
- そのため、地域の枠を越えた連携による、基礎自治体による行政サービスの提供体制の確保については、各市町村において、基礎自治体として担うべき役割を踏まえ、自主的な市町村合併のほか、市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中から最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが引き続き必要ではないか。

＜市町村合併という手法についてどう考えるか。＞

- 自主的な市町村合併という手法は、行財政基盤の強化の手法の一つとして、引き続き必要ではないか。さらに、今後、急速な人口減少と高齢化が進行することが見込まれる中において、地域によっては、行財政基盤を中長期的に維持していくための手法として検討することも考えられるのではないか。

期限切れを迎える現行の合併特例法への対応に係る論点に対する考え方 (3 市町村合併についての今後の対応方策)①

3 市町村合併についての今後の対応方策

【論点】

- 本年度末に効力を失う現行法の取り扱いをどうすべきか。
- 引き続き必要であると考えられる場合、現行法は、平成22年の改正によって、合併推進のための措置が廃止され、合併の障害除去や住民の意見反映のための措置等を定めるための特例法となっているが、内容の見直しは必要か。

※ 第21回・第22回専門小委員会における議論

- ・ 市町村合併という選択肢をなくしたり、ハードルを高くしたりするべきではなく、現行法の合併を円滑化するための措置を継続すべきではないか。現行法をそのまま延長することが望ましいのではないか。
- ・ 昭和40年に法律ができてから、基本的には10年刻みで法律を延長してきており、今回も同様に対応することが望ましいのではないか。
- ・ 自主的な合併を円滑化するためのパッケージとしての現行法は引き続き必要ではないか。現行法を延長する必要があるのではないか。
- ・ 現行法は、合併を誘導したり推進したりするものではなく、合併の激変緩和措置を規定し、合併の障害を除去するものであり、引き続き必要ではないか。
- ・ 合併を選択する団体は今後も出てくるものとは思いますが、特例法という形式は採らないこととし、一般法である地方自治法や地方交付税法に必要な規定を盛り込むこととしてはどうか。
- ・ 特例法という形式をやめて一般法にすることについては、慎重な検討が必要ではないか。市町村合併を巡る状況を踏まえ、10年刻みで時代に合わせて合併のパッケージを調整できる今の仕組みは合理性があるのではないか。一般法にしてしまうと、そうした調整が難しくなるのではないか。特例法というパッケージで残す必要はあるのではないか。
- ・ 特例法として一般法の外に出しておいた方が、定期的に議論の対象にして見直していくことができるのではないか。

【考え方】

＜本年度末に効力を失う現行法の取り扱いをどうすべきか。引き続き必要であると考えられる場合、現行法は、平成22年の改正によって、合併推進のための措置が廃止され、合併の障害除去や住民の意見反映のための措置等を定めるための特例法となっているが、内容の見直しは必要か。＞

- 地方自治法等の特例として現行法で定められている様々な措置は、合併の障害除去や住民の意見反映のために効果的であり、実際、現行法下の市町村合併のいずれの事例においても活用され、合併の円滑化に寄与しているものと考えられるのではないか。
- このため、現行法の期限後においても、自らの判断により合併を進めようとする市町村を対象として、引き続きこれらの措置を講じることができるよう、現行法の期限を延長するべきではないか。

＜その他＞

- 平成11年以降に合併した市町村において、市町村建設計画等に基づき、まちづくりが進められており、市町村合併の課題に対応するための様々な取組も行われていることを踏まえれば、今後、円滑な行政運営と計画的な地域振興を実施できるよう、国及び都道府県は、引き続き、これらの合併市町村に対する必要な支援を行っていくべきではないか。