

市町村合併についての今後の対応方策に関する答申（素案）

第 1 基礎自治体についての現状認識と今後の課題

（1）平成 11 年以降の市町村合併後の基礎自治体の姿

我が国では、いわゆる「昭和の大合併」の後、約 40 年近くにわたり、市町村数はほとんど変化しなかったが、人口減少・少子高齢化の進行等の社会状況の変化に対応して、地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤を確立することが強く求められ、平成 11 年以来、強化された財政支援措置等により、全国的な市町村合併が積極的に推進された。

この結果、市町村数は、3,232（平成 11 年 3 月 31 日現在）が 1,727（平成 22 年 3 月 31 日現在）となり、市町村合併は相当程度進捗した。市町村の平均人口・面積はほぼ倍増し、人口 1 万未満の市町村数は大幅に減少した。これにより、多くの市町村において行財政基盤が強化されており、我が国の市町村は、全体として見た場合には、第 27 次地方制度調査会答申において示された「住民に最も身近な総合行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体」という基礎自治体の姿に近づいた。

市町村合併後のまちづくりは未だ進行中であり、周辺部の旧市町村の活力が失われているなどの課題に対しては、支所等の設置、地域自治区の活用等の取組が行われているところであるが、多くの合併市町村において、専門職員の配置、組織の充実、行財政の効率化等、市町村合併の成果が既に現れている。

（2）2040 年頃にかけて顕在化する変化・課題

国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、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。既に、人口減少と高齢化が深刻化している市町村も見られるが、今後は、地方圏の一部の市町村ばかりでなく、指定都市、県庁所在市、三大都市圏も含めて、全国的に進行する段階へと移行する。とりわけ、これまで高齢者の割合が少なかった三大都市圏においては、高齢化が顕著に進行する見込みとなっており、特に、介護需要が高まる 85 歳以上の高齢者、また、75 歳以上の単身高齢者世帯が増加する。こうした人口構造の変化は、基礎自治体による行政サービス提供の持続可能性にも影響を及ぼすこととなる。

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の現れ方は、地域ごとに大きく異なる。

第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

市町村の現在の状況や課題、今後の変化の現れ方が多様であることを踏まえると、それぞれの市町村において、首長、議会、住民等がともに、地域における変化を見通し、資源制約の下で何が可能なのか、どのような未来を実現したいのか議論を重ね、ビジョンを共有していくことが重要である。

その上で、地域の持続可能性を高めるために、その未来像から逆算して、行政サービス提供のために必要な経営資源をどのようにして確保していくのか、地域の置かれた状況に応じて自ら判断し、地方公共団体の連携・協力等による地域の枠を越えた連携や、地域の共助組織との連携、民間サービスの活用等による組織の枠を越えた連携、行政のデジタル化等による技術を活かした対応など、変化を受け止め、適応するために必要となる対応を、長期的な視点で選択していくことが重要である。

実際、昨今、全国各地の市町村では、地方創生の実現に向けて様々な施策が講じられ、人口構造の変化を緩和させるための真摯な取組が行われている。また、合併を選ばなかった団体も含めて、多くの市町村において、将来の人口減少や高齢化を見据え、行政サービスの提供体制を構築するための工夫や努力が続けられており、そうした中では、市町村が他の地方公共団体と連携する取組も広がっている。

以上を踏まえると、地域の枠を越えた基礎自治体による行政サービスの提供体制については、引き続き、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、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することが適当である。

自主的な市町村合併という手法は、行財政基盤を強化するための手法の一つとして引き続き必要であり、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であって、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。

第3 市町村合併についての今後の対応方策

「市町村の合併の特例に関する法律」（平成16年法律第59号）は、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いた中で、当時効力を有していた「市町村の合併の特例に関する法律」（昭和40年法律第6号）の失効後、一定期間さらに自主的な合併を促すために、平成16年に、5年間の限時法として新たに制定されたものである。

その後、平成22年の改正により、国や都道府県による積極的な関与等の合併推進のための措置を廃止し、合併の障害を除去するための措置や住民の意見を反映させるための措置等を定める特例法とした上で、期限を10年間延長して現在に至っており、

令和2年3月31日をもってその効力を失うこととなっている。

市町村が自主的な市町村合併という手法を選択するに際して、地方自治法等の特例として平成22年の改正後の法律（以下「現行法」という。）で設けられている様々な措置は、現行法下で行われた7件の市町村合併のいずれの事例においても活用されており、合併の障害除去や住民の意見反映のために効果的で、合併の円滑化に寄与しているものと考えられる。

したがって、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ある。

なお、既に合併した市町村においては、合併後のまちづくりが進められ、市町村合併の課題等に対応するための様々な取組が行われているところであり、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ある。