

○山本委員長 それでは、そろそろ時間ですので、第22回専門小委員会を始めさせていただきます。

本日は、前回に引き続き、合併特例法の期限が迫っていることを踏まえ、現行合併特例法について議論を進めたいと存じます。

審議の流れにつきましては、資料1「現行の合併特例法について」及び、前回御質問をいただきました事項に関する資料として資料2「現行の合併特例法について（追加資料）」を事務局に用意していただいておりますので、これらにつきまして事務局から一括して説明を受けた上で議論を行いたいと存じます。

なお、前回の資料を参考資料としてお配りしておりますので、御参照いただければと存じます。

それでは、事務局より資料1「現行の合併特例法について」及び資料2「現行の合併特例法について（追加資料）」の説明を求めることにいたします。

○市町村課長 それでは、事務局より、まず資料1「現行の合併特例法について」について、御説明をさせていただきます。

おめくりいただきまして、まず、市町村合併の状況です。2ページ目は近年の市町村合併の状況についての資料でして、これは前回提出させていただいたものと同じものです。平成11年以降の全国的な合併があったわけですし、これにより3,232の市町村が平成22年には1,727になったということですが、それ以降の合併により、9つの市町村が減少して、現在に至っているということです。

次のページをお願いいたします。都道府県別市町村数の変遷です。これにつきましても前回と同じ提出資料でして、都道府県によって市町村合併による市町村数の減少率については違いがあるということです。例えば長崎県とか愛媛県、広島県あたりにおいて大幅に減少率が高いという状況になっています。

4ページをお願いいたします。合併市町村と未合併市町村の対比についての資料です。縦軸に市町村数をとっておりまして、平成11年、平成の合併の前と、平成26年、直近の合併が終わった後で比べております。ご覧いただきますと、平成11年3月31日の時点で3,232の市町村があって、そのうち合併した団体が2,104ということで、これは65%になります。未合併が1,128、これが35%になりますが、合併の方をご覧いただきますと、平均人口2万6000人余、平均面積が100平方キロメートル余ですが、これが合併後においては、それぞれ黄色の欄にありますとおりの数字ですが、人口、面積はいずれも3.5倍前後になっているという状況です。

次のページをお願いいたします。一方で、これを三大都市圏と三大都市圏以外で分けて分析してみたものです。ご覧いただきますと、まず、三大都市圏で、平均人口、平均面積が合併の後にどう変わったかご覧いただきますと、やはり人口、面積は3.5倍前後になっているという状況です。

右側の三大都市圏以外においても3.5倍前後の人口、面積になっているということで、違

いはこのオレンジと白の割合になります。三大都市圏においては、合併した市町村の割合というのが、ご覧いただきますと全体731のうち377は52%になります。未合併が48%になります。ところが、三大都市圏以外の地域におきましては、全体の2,501のうち、合併した市町村数1,727は割合としますと69%、約7割になるということですので、合併した市町村の人口、面積の規模の増加率は同じぐらいですけれども、合併した市町村の割合が大きく違っているという状況です。

次のページですが、ここから市町村合併の効果と課題につきまして、御説明をさせていただきます。

市町村合併の効果と課題について、データについては、1つには、合併市町村に関する総務省の各種調査のデータを使わせていただいたことと、それから、直近では、市町村合併について平成25年に第30次の地方制度調査会答申で、市町村合併についての効果や課題について分析をしていますが、それ以降、いくつかの都道府県で市町村合併の効果や課題について、独自に検証したものがございます。このうち客観的なデータとか事実関係をあわせて紹介されているものについて取り上げております。

また、今次の地方制度調査会のヒアリングや現地調査において提出された意見についてもあわせて紹介をさせていただきます。

お聞きいただきますと、7ページです。まず、組織及び機構の充実という視点ですが、専門職員の配置がどう変わっているかということについて分析をしてみたものでして、一番下の欄がわかりやすいかと思うのですが、専門職員の平均配置人数について、平成11年度と平成30年度でどう変わっているかということです。合併市町村につきましては、例えば保健師・助産師につきまして、かなりの伸びになっているということが御確認いただけると思います。また、土木技師についても同じように3倍以上の伸びになっているという状況です。

他方で、非合併市町村につきましては、そんなに伸びているという状況ではありませんが、特に土木技師につきましては、同じ時期においてむしろ数が減っているという状況です。

8ページですが、今度は合併、非合併を問わず、市町村の規模によって専門職員の配置状況がどうなっているかということについて分析をした資料でございます。左上が土木技師でして、一番濃い青は配置人数がゼロであると、一人もいないという状況ですが、例えば5,000人から1万人という区切りをご覧いただきますと、これぐらいの規模でも土木技師が一人もいない団体が半分ぐらいの団体であるという状況です。農林水産技師、建築技師については、もう少し厳しい状況です。他方で、保健師・助産師についてですが、こちらは今、市町村において保健サービスについては非常に基本的なサービスになっておりますので、かなりの配置はされているのですが、例えば1,000人から2,000人という区切りをご覧いただきますと、やはりゼロの団体がいくつかはあるという状況でして、1,000人未満となりますと、ゼロの団体がもう少し増えるという状況です。

9ページをお開きください。次は、技術職員ではないのですが、事務職員でも比較的専門性が求められる分野があるだろうということで、熊本県の報告書を紹介させていただきます。平成26年の時点で防災・危機管理部門、地場企業振興・企業誘致部門、IT、高齢者福祉、子育て支援といった部門の専任職員の配置状況を調べてみたものでして、一番下をご覧くださいますと、青が合併市町村、赤が非合併市町村ということです。青の合併市町村において専任職員が配置されている率が高くなっておりまして、かなり違いがあるということが熊本県の報告書で分析されているということです。

次のページをお願いいたします。次は組織の専門化という視点でして、これも熊本県の報告書からの御紹介です。天草市の例でして、これは合併して今、人口8万人余という状況ですが、2市8町の合併でした。ご覧いただきますと、合併前の中心的な市であった本渡市ですが、福祉サービスについては健康増進課、高齢支援課、福祉課という3つの課が中心になってサービスを提供し、新和町という町においては、健康福祉課という1つの課においてあらゆる福祉サービスを提供していたという状況です。

これが合併後をご覧くださいますと、健康福祉部という部の中で、6つの課が置かれて、それぞれの課において専門の係制が敷かれて、専門的な事務執行を可能とする体制がとられていることが分析をされているということです。

11ページです。熊本県以外の団体でも様々な事例が報告されておりまして、例えば大分市ですと、子育て支援分野で子ども家庭支援センターが設置できるようになったとか、糸島市においてブランド推進課が設置されたとか、あるいは一関市においては消費生活センターを新設して消費生活相談員が配置できるようになったとか、このような事例が報告されているということです。

また、この地方制度調査会のヒアリング・現地調査での意見ですが、全国市長会から提出いただいた資料の中で、組織・機構の充実など、合併によって一定の効果があったという意見をいただいているところです。

次に12ページです。住民サービスの充実という視点で、これは愛媛県の報告書を御紹介させていただきますものですが、合併市町の100戸程度の区域を代表する区長等約900人の方にアンケート調査した結果でございまして、合併によってサービスが向上したのかどうかということについて、分野別に質問をしたものです。ご覧いただきますと、青がよくなったというところ、赤が悪くなったという分野でして、概して青、ポジティブな評価が多いということになっております。一方で、⑥のところをご覧くださいますと、赤の方が高くなっておりまして、具体的には、農林水産業の振興になっています。

13ページをお願いいたします。他の県の報告書の中で、住民サービスの充実の具体例が紹介されているものでして、例えば平戸市をご覧くださいますと、今まで大島地区というところは常備消防がなかったのですが、常備消防が整備できるようになったということです。そのような事例が紹介されています。

下の方には、これまでの調査会におけるヒアリング・現地調査での意見について紹介し

ています。

次のページをお願いいたします。14ページですが、広域的なまちづくりということで、これについては新潟県の報告書から御紹介させていただきます。地域間をつなぐ道路や、広域的な施設、例えば廃棄物とか水道、そういうものについて整備が進んで生活環境がよくなりましたかという問いに対する回答です。ご覧いただきますと、「そう思う」「どちらかと言えばそう思う」を合わせまして34%でして、「どちらかと言えばそう思わない」「そう思わない」が25%ですので、上回っているという状況です。

15ページです。他の県の様々な事例を紹介させていただいていますが、例えば豊田市です。平成12年の東海豪雨の際に、矢作川の上流において山地崩壊が発生した。これは当時は豊田市ではなかった地域ですが、これによって豊田市の市街地の堤防を越える寸前まで水位が上がったということですが、合併によって1つの地域になったので、山林の健全化を進めて、広域での災害対策を進めることができたというような事例が紹介をされております。

次のページをお願いいたします。行財政の効率化という視点ですが、まず、一般行政職員数の減少ということですが、合併団体と非合併団体を比べたものです。非合併団体よりも合併団体の方が一般行政職員の職員数の減少率は高いということですが、これは率直に申し上げますと、合併団体は実質的にはもっと削減率が高いと思われまます。と申しますのが、特に合併した団体においては、一部事務組合が平成11年の段階ではあったものが、平成27年の段階ではなくなっています。なくなったことによって、その一部事務組合の職員が、赤い平成27年の方では本体の市町村の方の数字でカウントされてきている。一方で、青の方では一部事務組合というのは市町村の職員ではないものですから、この数字にカウントされていないということでありまして、本来であればその影響を除外する分析ができればいいのですが、技術的に難しかったということで、その影響を無視して単純に集計しております。それでもなお、合併団体の方が職員数の削減率が高いということです。

17ページでございます。一部事務組合の影響が比較的少ないであろうということで、総務部門を見たものでして、総務部門合計で合併団体は11%近く、非合併団体は4%の削減率で、合併市町村の方が高いということです。

合併市町村全体としてはマイナスになっていますが、例えば防災は250%近くの増加をするなど、かなりメリハリがついています。

それから、二役の定数、議員定数についても減っています。

次のページをお願いいたします。公共施設の統廃合でして、愛媛県の報告書からの御紹介です。統廃合というと住民サービスの低下のように聞こえるけれども、単なる統廃合ではなくて、大規模化とか高度化を図ったりして、広い意味で住民サービスを向上させることを目的に取り組まれているということが紹介されております。下の表で、例えば新居浜の例ですと、別子山地域の小中学校を統合して合同校舎にしたのですが、そのときに耐震補強をしたということが紹介されております。また、松山市の旧中島町ですが、役場が支

所になって、空きスペースが出たのですが、社協とかシルバー人材センター、包括支援センターなどを集約して、色々なサービスがワンストップで受けられるように利便性を向上させたという取組が紹介をされております。

次のページをお願いいたします。財政基盤の強化でして、これについては財政力指数の変化を見ていまして、単純平均値を見てみますと、非合併団体については財政力指数は変化がありません。平成10年度と29年度は全く同じです。他方で、合併団体については、ご覧いただいたとおり0.12ポイント財政力指数が上がっているという状況です。

右側をご覧くださいますと、指数の段階別の団体数・構成割合を見たものでして、青が一番低い0.3未満というグループ、オレンジ色が0.5以上というグループ、緑はその真ん中でして、ご覧いただきますと、合併団体において青のグループが半分以下に減っているという状況です。

次のページをお願いいたします。これを地図に落としてみたものがこのページでして、合併が進んだところから紹介をさせていただいておりますが、長崎県です。平成10年度と29年度を上下で見比べていただきますと、本島の長崎をご覧くださいますと、例えば長崎市の周辺とか佐世保市の周辺、諫早市の周辺においてオレンジのエリア、財政力指数が比較的高いエリアが広がったということをお確認いただければと思います。

ただ、他方で五島の方をご覧くださいますと、こちらは五島の中であつて中心的な地域だったところ、以前、やや財政力指数がよかったところが、周りとは合併したことによってならされてしまったところもあります。

次のページをお願いいたします。次は広島県でして、ここも合併が非常に進んだ県ですが、ご覧いただきますと、左と右でオレンジのエリアが、特に中心部から南にかけて広範に広がっているということが御確認いただければと思います。

次のページをお願いいたします。愛媛県でして、これも同じように、特に北部の方がありますが、オレンジのエリアがかなり広範に広がったということでもして、西部の方も今まで青だったところが緑色になっているということです。伊方町は非常に財政力指数が強かった団体ですが、合併したことによってならされてしまっているということをお確認いただければと思います。

次のページをお願いいたします。長野県でして、ここは市町村合併が進んだところと、単独で残ると判断をしたところがそれぞれあった地域、単独で残るという選択をしたところもかなり多かった地域でして、長野県の中央部と申しましうか、長野市、松本市、佐久市、上田市など、そのあたりの界隈をご覧くださいますと、オレンジになっているところがかなり増えているということが御確認いただければと思います。

他方で、南部地域でございますが、飯田市の周辺でややオレンジ色が広がっているところはありますが、それ以外の地域ではあまり変わっていない。ところによっては少し低くなっているところもあるという状況です。

24ページは、これまでの地方制度調査会における意見を紹介させていただいております。

25ページをお願いいたします。ここまで効果について御説明させていただきましたが、課題について、ここから御紹介をさせていただきます。

まず、合併によって面積が多くなった市町村において、周辺部の旧市町村の活力が失われているという御指摘をいただいています。これは特にこれまでの地方制度調査会のヒアリングや現地調査で御意見いただいたものが多かったかと思いますが、例えば全国市長会からいただいた資料の中でも地域間格差の問題が指摘をされていたり、あるいは全国町村会からも、合併した市町村の周縁部は悲惨な状態であるということが指摘をされていたり、周縁部のサービスが低下をしたという指摘をいただいています。また、現地調査の中でも同じような指摘がされているところです。

26ページをご覧くださいますと、この点について、新潟県が住民に対するアンケート調査を行っておりまして、中心部の住民と中心部以外の住民とに分けてアンケート結果をとったものです。ご覧くださいますと、中心部以外は取り残されたのではないかという問いに対して、「そう思う」という方の割合はどちらも多いのですけれども、中心部と中心部以外を比較していただきますと、特に中心部以外においてはそう答えている方の割合が半分ぐらいに及んでいるということです。

他方で、熊本県の報告書を御紹介させていただきます。特に周辺部において合併の後、人口減少が著しいというような声もあるわけでありまして、熊本県の報告書は、合併によって人口減少に拍車がかかったとまでは言えないというふうに言っております。具体的に申しますと、右下の八代市のデータを分析しておりまして、八代市と合併しました坂本村、泉村を取り上げているのですが、確かに合併後の人口減少率は高いものがありますが、もともとそういう傾向があり、地理的条件による生活利便性の影響が大きいのであって、合併で拍車がかかったとまでは言えないのではないかという分析になっています。

27ページをお願いいたします。こういう課題に対してどういう取組が合併市町村において行われているかということで、栃木県の報告書からの御紹介ですが、支所とか出張所を置いて住民窓口を維持しているという取組でして、合併直後の支所とか出張所の数は84だったのですが、直近でむしろ増えています。内容を見ると、支所が出張所になったりしているものもあるのかなという感じはしますが、そういう努力をしているという例です。

下は、それを全国で見たものでして、平成20年以降、合併後の支所・出張所の数がどう推移しているかということで、合併直後よりも微減で続いてきているのですが、平成26年から29年への動きをご覧くださいますと、マイナス0.5%になっておりまして、それまでよりも減少傾向が緩やかになっていることを御確認いただけたらと思います。

この点については、次のページで御紹介をさせていただきますが、地方交付税の算定について、合併市の支所などに要する経費について丁寧に算定をするという算定方法の見直しがされておりまして、そういうことが反映されているのではないかと考えているところでございます。

次のページですが、その交付税の算定方法の見直しの内容について御紹介させていただきます。

いているものです。

29ページでございますが、住民の声が届きにくくなったという御指摘でして、地元の選出議員の減少とか、役場だったものが支所になるなどということによって、住民の声が届きにくくなっているという指摘です。

新潟県の報告書で、やはりこれも住民へのアンケートでして、中心部以外の地域において、「そう思う」と答えている方の割合が高いというデータを紹介させていただいております。

30ページをご覧くださいますと、こういう課題に対してどういう取組がされているかということとして、上越市の取組です。地方自治法上の制度で地域自治区というものを設置して、住民の意見をきめ細やかに市政に反映できるような取組を行っているという事例です。

31ページですが、地域自治組織に関する現行制度について、地方自治法の地域自治区とか、あるいは法人でございます合併特例区などの制度を御紹介しております、全国的にも活用例があるということです。

次のページでございますが、他の県の報告書をご覧くださいますと、地方自治法上の制度にとどまらず、例えば地区相談センターを設置するとか、地区担当職員を配置するとか、地方自治法に基づく制度ではない形でも丁寧に対応しているような団体の例も見られるところでして、様々な取組がなされています。

次のページですが、同じ住民の声の行政への反映について、コミュニティ活動の活性化という視点から見てみたものでして、以前もこの場において御紹介をさせていただいたことがあります。地域運営組織というものが、平成の市町村合併が盛んに進んだ時期に設立数が増えているということで、市町村合併が契機になって地域運営組織の重要性が高まったということがあるのではないかとということです。実際、下の欄をご覧くださいますと、地域運営組織の有無や数を合併団体と非合併団体で比較してみますと、合併団体の方がかなり多いということになっています。

また、右のページをご覧くださいますと、この調査会においても2月に島根県の雲南市に現地調査に行っていたのですが、まさに市町村合併を契機として、市内全域において小学校区域で地域自主組織というものをつくって、住民が中心になって地域課題を解決していく取組を行っていて、市はそれに対して財政的な応援もしているという例が紹介されているところです。

雲南市以外にも、下の方にいくつか同じような取組事例について紹介をさせていただいております。

次のページは住民サービスが低下しているのではないかと。特に周辺部においてそういうことがあるのではないかとという視点として、これまでの地方制度調査会の場において、まさにそういう指摘があったところです。日常の市民生活に直結するサービスの量とか質が低下しているのではないかと、全国町村会からも周縁部はサービスが低下しているの

ではないかという御指摘をいただいているところですが、こういうものに対する取組事例について、各県の報告書から紹介させていただきますと、郵便局において証明書の発行業務ができるように委託をしているとか、あるいはコンビニエンスストアにおいて公共料金の収納とか住民票の交付などのサービスができるようにしたとか、あるいは足の確保という観点から、コミュニティバスの運行をするとか、乗り合いタクシーの運行をするとか、そのような取組がされているということです。

右をご覧くださいますと、次は地域の伝統・文化の継承・発展ということで、そういうものが旧市町村地域において失われているのではないかという御指摘でして、新潟県のアンケート結果を御紹介させていただきますと、そういう面があるのではないかという答えが右の方になりまして、そう思わないという回答の方が多いようではありますが、そう思うという回答が一定割合いるといます。中心部以外の方がやや多いですが、それほど違わないというデータになっております。

下の方には栃木県と長崎県の取組について紹介をさせていただいております。

次のページです。公共施設の統廃合であります。まだなかなかうまくいっていないのではないかという御指摘でして、全国市長会からの提出資料の中でも、コストが増えているとか、同じような施設を多数持つようになって維持管理が課題になっているとか、そのような指摘をいただいているところですが、

この点については、一番下をご覧くださいますと、公共施設等総合管理計画について、総務省も策定を助言させていただいております。有利な起債制度も活用ができるようなものですが、ほぼ全ての団体で策定がされておまして、まさに今、取り組まれているという状況かと考えております。

ここから、今後の市町村を取り巻く状況ということで、この地方制度調査会の中間報告に向けて、今後の人口減少ということを1つのテーマにして議論がされてきたと思いますので、そういう点から市町村を取り巻く状況を見てみたものでございます。

39ページは小規模市町村が今後どうなるかということでして、ご覧くださいますと、青の折れ線グラフであります。平成の合併の時期に向けてこの5,000人以下の団体の数は増えていく傾向があったのですが、平成の合併によってこういう団体が大幅に減ったということです。他方で、これが2010年以降やや増加傾向にあるという状況です。

また、右の棒グラフをご覧くださいますと、2015年と2040年で人口段階別の団体数を記したものでして、青が2015年、オレンジが2040年で、オレンジの方がやはり小規模団体の方で大きく伸びる見通しになるということです。

次のページ、右の方でございまして、これは平成の合併の時点の人口推計と直近の平成30年の人口推計になりますが、それを比べてみると、団体によっては人口推計が下振れをしている団体が結構あるということです。国立社会保障・人口問題研究所の推計を使って見たものですが、2030年時点で人口が2,000人未満になる小規模な団体118をとりまして、人口推計がどう変わっているかというのを見てみたものです。例えば、1,000人から2,000



人という区分の上の欄をご覧くださいまして、それぞれ増加しているところはないのですが、どれぐらい減少するかという割合をとって、その区分の団体数を書いているのですが、平成15年の時点でマイナス50%からマイナス60%減ると見込まれていた団体は11団体でした。これが平成30年になりますと23団体に増えているということでして、上の区分からこの区分に変わってきている状況かと思えます。

これを全体で見てみますと、一番下であります、人口推計が上振れした団体が118団体中36団体、下振れした団体が82団体ということです。

41ページですが、今度は東京圏を見てみたものです。東京圏はあまり合併が進まなかった地域でございますが、例えば埼玉県をご覧くださいまして、一番濃い青が2つついてるところがありまして、北本市と松伏町というところがあります。ここは2000年から2005年にかけて人口が増えていたのですが、2015年から2040年に向けて2割以上人口が減少することが見込まれています。

次に、薄い水色のところがいくつかありますが、ここは同じように平成の合併の時期に人口は増えていたのですが、今後、2040年に向けて2割まではいきませんが、1割以上は減るであろうというふうに推計されているところです。

濃い緑のところは、平成の合併の時点で人口はわずかに減っていた。2%まで至らないほど減っていたのですが、2040年にかけて1割以上減るであろうという団体です。

薄い緑は、平成の合併の時点でも一定程度人口は減っていた。5%近く減っていたのですが、今後は10%以上減るであろうという団体でして、東京圏においても今後は厳しくなっていくであろうということです。

資料は以上ですが、その後、43ページをご覧くださいまして、本日の議論の御参考までに、議論の着眼点をお示しさせていただいているものです。1つは基礎自治体についての現状認識をどう考えるかというのがあるのかなと考えておりまして、ここまで合併の効果や課題について、あわせて説明させていただきましたが、合併市町村の行財政基盤の状況や、進められているまちづくりの成果や課題について、どう考えるのかという点があるかと思えます。

また、同じく説明させていただきましたが、市町村合併後の今の市町村の状況を見ますと、規模がかなり大きくなって、生活圏域とかなり近くなってきたと思われるところもある一方で、小規模団体もあると。専門職員があまりいなかったり、財政力が厳しいところもまだある。そういう多様性をどう考えるのかということ。

次に、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。これは中間報告で御指摘をいただいた点だと考えておりますが、こういうことをどう考えるのかということです。

そういう現状認識の上で、今後の基礎自治体による行政サービスの提供体制ということでして、市町村合併という手法について、まずはどう考えるのかということです。

平成の合併の後の地方制度調査会の答申を見てみますと、市町村合併という手法につい

ては、推進法制はもうやめましたけれども、行財政基盤を強化するための手法の1つとして引き続き有効であるというのがこれまでの地方制度調査会の答申でして、今の時点でこれをどう考えるのかということです。

それから、他方で、基礎自治体による行政サービスの提供体制について、自主的な市町村合併や広域連携や都道府県による補完など多様な手法の中で、市町村が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というのが、やはり平成の合併以後の地方制度調査会のスタンスであったわけですし、この点についてどう考えるのかというのが次の点です。その上で、期限切れを迎える現行合併特例法の取扱いでして、まさに次の3月にこの法律が効力を失うわけですし、この取扱いをどうするべきなのか。引き続き何らかのものが必要だと考える場合に、現行法制は推進法制ではなく、合併の障害除去などのための特例法になっておりますが、この内容の見直しが必要なのかどうかという点です。こういった点が1つ着眼点としてはあるのではないかと考えておまして、御紹介させていただくものです。

資料2は前回の小委員会においていただいた宿題でして、飛び地でどんな支障が生じているのかということについて調べてみたものです。かつて平成21年度に3つの団体に調査をしたものです。大きな弊害はないということでありましたが、課題として指摘があったものでして、飛び地になった地区とその間の飛び地になっている町の消防の所管が違うものですから、大規模災害のときの応援協力が不可欠になってくるということが1つです。

それから、市営バスの運行について、飛び地になった地区と市の中心部の間で、要は合併市の中心部と飛び地の先にある地域にも市営バスが走っているのですが、飛び地になったところと市の中心部の町営バスも走っていて、それが競合路線になっていたと。さらにバス停が一致していないものですから、それが問題だということでもあります。現行はもう新しい停留所を設けて、バス停は一致するようになったということですが、当時はそういうことがあったということです。

それから、住民相互の連携の広がりには課題があるということですし、住民の交流活動という点で、飛び地になった地域はややそこが外れてしまうというような点が課題であるということです。

それから、大阪府の報告書において、前回も合併の報告書を取り上げさせていただきましたが、飛び地合併について、合併後の一体感が生まれにくいとか、事務コストが増加するというようなことが指摘されております。ただ、これは具体的な事例に基づいて言っているのではなくて、一般的な指摘として記載されているものです。

右側が大阪府の合併に関する研究の報告書でございまして、これは前回、何か他の今までにないような特例を設けるような提言はありますかという御指摘をいただいたものについて、そういう問いをいただいたことについて御用意したものでして、結論から申し上げますと、一番下で期限の延長を求めていくと言っているものでございまして、特段何か新しい特例を設けてほしいという記載はないということです。

以上です。よろしく申し上げます。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、ただいまの説明につきまして御意見等をいただければと存じますけれども、いかがでしょうか。

それでは、太田委員、お願いします。

○太田委員 9ページの各行政分野の職員の専任化で、合併市町村は進んで、非合併市町村は進んでいないと言わんばかりのデータが出ています。それから、人の配置の部分もそうで、8ページはあまり該当しないので、9ページで私の疑問を御説明しますが、これは割合なので、母集団が変わってしまうと比較しにくいのではないかとということがあり、それを考慮するとどうなるかをお聞きしたいと思います。

例えば、法制上わかりやすいのは福祉に関する事務所の取扱いで、町村は置いてもいいのですけれども、置かなくてもいい。都道府県と市は必置で福祉に関する事務所を置くということになっています。そうすると、非合併市町村の方で町村が増えると、当然それは置かなくてもいい。このようになりますと、当然、高齢者福祉や子育て支援の専門職員を置くなどということも予定されていないとか、考えにくいと思われま。そうすると、当然、非合併市町村で置いていないところの割合は増えるはずですが、それは予想されているとか、それはそういうものだということであって、非合併市町村の行財政能力が落ちているという論証は少し難しいと思うのです。

そういうことを考えると、市だけ比較するとどうなるかというデータがあれば、むしろそちらを教えていただきたいというのが1つ。あるいはどこか調整して検討し直すことはできるかというのが1つ。

それから、7ページで専門職員の平均配置数が増えたということになっており、これは定員管理調査ですが、これは常勤の正規職員と考えていいのか、それとも非正規職員が入っているのかどうかということを教えていただければと思います。

それから、最後の41ページに、首都圏を中心にあまり合併が進まなかったとあります。それは前から言われています。そこで今後大きく人口が減ってくだらうというのは言われているのですけれども、大体総人口が減るので、どれぐらいの平均人口減少は2040年には予定されているか、教えていただければと思います。

以上です。

○山本委員長 事務局に対して、統計の内容に関して若干の質問がございましたけれども、よろしいですか。お願いします。

○市町村課長 いずれも宿題にさせていただきたいと思いますが、まず、初めに御指摘をいただいた点で、要は権能差があるので、職員数が違って当然ではないかということで、市でとってみる、あるいは中核市とか政令市を除いて団体の種類別でやってみる、それは意味のあることかなと思います。それはできるかどうかは考えてみたいと思います。

ただ、福祉事務所は生活保護、ケースワークをやっていますので、高齢者とか子育てに

どれぐらいそこはインパクトがあるかというのは、そこは少し調べてみないといけないと思っております。

それから、2番目に御指摘いただいた専門職員の定員管理ですが、これは常勤職員ということになります。

○山本委員長 最後の点ですか。お願いします。

○二〇四〇戦略室長 正確な数字を今、持っていませんけれども、おおむね1億2,700万ぐらいから1億1,000万ぐらいまでの全体として、2015年から2040年までの減だったと思いますので、そうすると13~14%ぐらいというのが平均的な減少率だったかと思います。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、正確な数字は次回までに、できるところは出していただくということですので、お願いします。

さらにいかがでしょうか。

それでは、渡井委員、お願いします。

○渡井委員

合併について考える中で、市町村の規模はどの程度、何をもって適正と言えるのだろうかということをおもっておりました。市町村の規模が大きければ、行政サービスは多く、幅広く提供できるようになるでしょうが、合併の課題の中でも御説明があったように、福祉のようなきめ細かい実施を要するようなサービスについては、調査ですとか調整が必要になってくるという点でコストがかかるのだろうと思います。

ただ、一方で、それでは規模を小さく捉えるということにしますと、きめ細かなサービス提供はできますが、もっと広い範囲で考える必要があるような、例えば中間報告でも指摘があったような都市交通といったような広域でのサービスを考えますと、やはりそこでは他の自治体との調整が必要になるというコストがかかってくるのだろうと思います。

そうなりますと、合併が望ましい理由も、考慮しなければならない要素というのも様々で、適正な規模というのは2ページにあるような状況を見ましても、一律には語れないように思います。地域の実情に応じて、これまでどおり様々な選択ができるように、そのためには合併を選択したい市町村のためにそれを支援するような、後押しをするような制度については、これからも置くべきではないかと考えました。

以上でございます。

○山本委員長 ありがとうございます。

基本的な考え方について、お考えをいただきましたけれども、他にいかがでしょうか。

それでは、勢一委員、お願いします。

○勢一委員 私から、データについて教えていただきたいのですけれども、2点お尋ねをいたします。

1点目は7ページの専門職員の配置・充実の数字の部分なのですが、非合併市町村の規模は特に分けずに、合併していないところ全てという形でとっておられる数字なの

でしょうかという点です。合併しなかったところで、人口減少で高齢化が進んで厳しくなるというようなトレンドにあるのは恐らく小規模のところだと思いますので、小規模市町村の現状がどうなのかというところを正確に確認するためには、そのデータの内容をお伺いしたいというのが1点目です。

2点目は12ページの住民サービスの充実で、愛媛県の報告書の方から御紹介をいただきました。アンケートということなので、定量かどうかというのは少し難しいのですが、非常に重要なトレンドを出していただいたと思います。ここで気になりましたのは、御説明の中にもあったのですが、低下傾向にある⑤と⑥のところはかなり低下した印象が強いところになります。これは商工業や観光であるとか、農業・林業・水産業なので、専門人材や専門的な政策というのを展開すべきところ、むしろそのメリットがあるところだと考えますと、これは合併した方がそういうメリットが出やすいのではないかと通常思う、少なくとも私は考えたところなのですが、ここで評価が下がっている部分というのは、もし愛媛県の報告書の中で何か要因が示されているのであれば、教えていただきたいと思います。これは愛媛県特有の状況が何かあるのか、あるいはもう少し一般的な理由があるのかというのを知りたいと思ったところでございます。

以上2点、よろしく願いいたします。

○山本委員長 何か事務局の方から説明のできることはございますか。

それでは、お願いします。

○市町村課長 まず1点目ですが、専門職員の平均配置人数の比較で、人口段階を特定したりされているかということだと思いますが、7ページの方は特に特定はしていないということです。そういうことがありますので、8ページですが、これは合併・非合併を問いませんが、人口段階別で専門技術職員の配置数がどうなっているかを、ここで8ページにつけさせていただいたのは、そういう意味です。

それから、愛媛県の報告書ですが、私どもも愛媛県の報告書を見てみますと、指摘されていますのが、産業の衰退については市場の縮小とか後継者担い手の不足というような要因が結構あるのではないかと、それから、一次産業については周縁部の衰退ということが、若年層が減少しているとか、地域活動が減退しているとか、そういうことがあるのではないかと分析をされておりまして、結論としては、合併以前から進行していた要因、過疎化や少子高齢化の進行とか外部的要因、愛媛県の報告書ではリーマンショックに伴う企業の撤退とか、そういうことに応じている課題もあるのだけれども、そこを明確に整理することは困難だという結論になっています。

○山本委員長 ありがとうございます。

今の点でも、あるいはその他の点でも、いかがでしょうか。

それでは、谷口委員、お願いします。

○谷口委員 ありがとうございます。

勢一先生や太田先生がおっしゃっているような、最初のパートの市町村合併による効果

の部分の専門職員の配置・充実等の数字については、恐らく専門職員数が純増したのでなければ、あまりアピールする点ではないかもしれません。つまり、極端な話、A市に1人専門職がいて、B町にはゼロだったと。合併すれば1になるので配置はされると。つまり、配置率は上がるのだけれども、1人の専門職員がカバーしなければならない地域や人口数は増えてしまうので、1であったA市の方の住民サービスは下がり、B町の方は上がる、ならされるということ考えた場合に、要するに純増でない限りは、合併したことによる効果が純粋に増えたということはなかなか言いにくいかもしれない。もちろん、色々な段階に分けてよい効果が見つかればそれはいいと思うのですけれども、一般的に8ページのように規模が大きくなるほどに専門職員の配置状況が改善されるという点の指摘はよいかと思いますが、むしろここでは、9ページの上にあるような質的な効果というのでしょうか。専門職が配置されるようになったことによって、その自治体全域でのマニュアルや指導が浸透するようになったなど、質的な効果は言えるかもしれません。

また、その次の組織・構造の充実ということも言えるかもしれません。

また、さらに後ろの方の行財政構造の強化・効率化という点は非常に言えるのではないかと思います。

また、住民からの主観的な評価については、周辺部においてサービス低下を感じるという声もありますけれども、そのことに対する施策例も紹介されているので、そのことがより他の自治体にも普及することが期待できるのではないかと思いますので、こうしたことはアピール点として言えるのかなと思いました。

もう1つは感想なのですが、17ページの下に市町村合併によって議員定数が減るところが示されています。これは市町村合併が意図する効果というわけではないかもしれませんが、昨今では選挙区の定数配分においても、自治体合併が進む結果、周辺部において非常に広大な地域を1人の議員定数でカバーするような部分があったり、あるいは市町村合併が進まない場合は合区をして何とか選挙区をつくるといったことで、選挙区選挙を行うことの困難さが、人口減少や人口の偏在によって非常に深刻化していると思いますので、こういった市町村合併の効果は連動するのかなという感想を持ちました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

7ページ、8ページ、9ページのあたりの専門職員のところは、かなり先ほどから関心が強いところで、もう少し細かいデータを示していただけないかということです。この点も先ほどから何度も出ていますけれども、次回までに可能な範囲でお願いができればと思います。

さらにいかがでしょうか。

それでは、武藤委員、お願いします。

○武藤委員 43ページに着眼点としてまとめていただいていることについて意見を述べたいと思うのですが、まず、基礎自治体の現状認識の部分の成果や課題をどう評価するかと

ということについては、これは一般論としてなかなか言えないところがあるのかなと思います。個別の合併した自治体がどう考えているかということを集約するようなものが必要ではないか。合併しなかったところについても、大分時間が経ちますから、合併しなかったことの評価をしてもいい時期かなと思います。全体を通して何か言うというのはなかなか難しいような感じがします。

それから、市町村の規模の多様性ということですが、そもそも合併を進めたときに、当初、自民党は1,000という数字を出していたものですから、私も合併研究会というところの委員になっていたのですが、平成の大合併というのを起こすためには、政令市から1万人未満まで含めて色々な合併を進めていかないことには1,000には届かないだろうというので、昭和の大合併が8,000を目指してやってきたことに対して、小さなところを大きくしようということだったわけですが、平成の合併では政令市も含めて、その結果、政令市の数もぐっと増えました。だから、その意味では、合併推進の体制を考えていた2000年の少し前ぐらいから、多様な規模ということを前提にしていたと思います。

だから、これは合併を推進してきた結果として多様化したと。どうしても小さいところの8,000人という昭和の大合併のときの新制中学校を運営するだったかな。そういう合理的な理由がなかなか見つからなかったということがあって、小規模も合併してくれるところはもちろん歓迎するけれども、合併しないところも出てくるのは仕方ないというような考え方であったと思います。

したがって、多様性をどう考えるかというふうに問われると、それはイギリスの制度のように、かつてのイギリスのディストリクトの規模がかなり大きかったというようなことから考えると、そういう集権的な手法はとれなかったので、多様性は今後も続き、それを許容して小さなところがどう行政サービスを進めていくかというのは、第30次の地制調にあるように、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という、この考え方を維持するのがよいのではないかと思います。

それから、合併という手法についてどう考えるかということで、前回もこの資料をいただいたと思うのですが、参考資料を見ると、合併しているところは、一番後ろの21ページを見ればわかるように、三方を1つの市に囲まれているようなところ。もっとも全方向囲まれているところもないわけではないと思うのですが、このようなところは合併した方がお互いとしていいということだと思います。

したがって、こういう特別な地域があとどのぐらいあるのかということにもなるかと思うのですが、合併した方がいい、例えば、桐生市とみどり市の関係のようなところも動き出していると聞いております。そういうことの合併という手法そのものはなくならないと思いますが、特例法で合併を推進とは言いませんけれども、合併の算定替の部分ですね。期間も短くなりましたけれども、合併という手法についてどう考えるかという問いかけであるならば、もうこの際、連携ないし補完という、水平補完も含めて、合併特例法という手法をやめ、交付税措置のようなことについては交付税法に、合併した場合の優遇措置の

ようなものを書き込んだりすることで、合併という手法を特例法という形で維持するのはやめてもいいのではないかと考えておりますが、これは個人的な見解ということでございます。

とりあえず、以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

先ほどから若干、全体の考え方について、先ほど谷口委員からも全体の評価について御発言がございましたが、今は武藤委員から43ページの着眼点に即した御意見がございましたけれども、さらにいかがでしょうか。先ほどから出ております基本的な資料について、こういったものをさらに加えてほしいというような御意見、要望でも構いませんし、今いただいたような全体の評価に関わる御意見でも構いませんが、さらにいただきたいと思えますけれども、いかがでしょうか。

それでは、太田委員、お願いします。

○太田委員 前回お配りいただいた参考資料「現行の合併特例法について」を見ると、6ページなどを見る限り、私も大体こうした理解なのですが、どちらかというと合併に伴う激変緩和措置を一種入れていて、あまり合併を誘導するようなものはもう基本はないという理解だったのですけれども、先ほどの武藤委員の御議論を聞いていると、まだ交付税のところで誘導的要素があるかのように御理解されて発言されたように理解したのですが、それは私の誤解なのか、というのがまず1つ。

それから、もう1つ、武藤委員もおっしゃっていた議論の着眼点なのですが、行財政基盤は確かに改善されているのかなという感じは受けます。ただ、専門能力が上がったかという部分については、まだ留保したいと思います。

その上で考えたいのは、谷口委員がおっしゃった、要するに合併して全員が受けるサービス水準が上がっているのか、一部は下がり一部は底上げされているのかという部分はクリアではないのではないのか。もう1つ考えないといけないのは、今から人間が減っていくので、今からやる合併は恐らく全員がハッピーになるというよりは、全員が少しずつ不幸になるタイプの合併が多いのではないのかという感じがするということです。そこら辺を含めてどんなデータを見ればいいのかというのを、それは資料を出していただければ考えますし、そこら辺が論点になるだろうと思います。

その上で、次に、市町村の規模の多様性をどう考えるかということですが、多様であっていいとは思いますが、合併というのは恐らく多様性をもっと促進してしまうだろうと思うのです。つまり、合併できたところは面積が多分広がるはずですね。人口は大して変わらない。もちろん少しは増えるのですけれども、もともと住民が多くいたところに吸収され、合併できなかったところは合併できないままなので、人口がばらつく。多分、面積ももっとばらけていくと思うのです。だから、多様性をどう考えるかということ論点にすると、合併によってこの多様性をどうにかしたいと思っているのか、何故これが着眼点になるのかというのは少し御説明をいただければと思います。



合併という手法については、今までのところでは、まだ色々論点がありますから最終的には私はよくわかりませんが、別に禁止手ではないだろうと思います。当事者がしたければすればいいと。ただ、考えておかないといけないのは、合併というのは事実上不可逆的です。圏域とか連携は周縁市町村部がいますので、自分たちは見捨てられているというふうに発話する主体として、また統治団体としての周縁市町村部がまだあるのですね。ところが、合併してしまえば、周縁地域は見捨てられていると住民が言っても、それはもはやまとまった統治団体の声にはならない。その結果、ちゃんと市町村が考えない限りは、いわば国政上からいないかのようにになってしまうわけです。

もう1つ考えておけば、法律学的に言いますと、憲法上の地方公共団体という議論はありますけれども、あの裁判の文脈は明らかに、もともと普通、真っ当に近い地方公共団体が扱われていたものが、そういう権限を奪われたので、それがおかしいのではないかという文脈だったわけで、我々は法律論として、一定の地域的まとまりはあるので自分たちは憲法上の地方公共団体であるはずで、地方自治法上も地方公共団体として扱えという分離独立型の憲法上の地方公共団体などというのは議論したことがないし、そんなことが憲法上要請されて認められるのかということ、そんなにたくさんの賛成論者をぱっと集められるのか直感的には疑問です。議論したことがないので分かりませんが。そうなると合併は非常に不可逆的な、やってしまったらおしまいというタイプの手法になります。

そこでお聞きしたいのは、合併特例法をなくしたらどうなるのかということですね。特例法には激変緩和措置があって、なくすとほぼ合併ができなくなるというのなら、現行で置いておけということになります。隠れてまだ誘導しているのであれば、議論の便宜のためにその誘導を、細かくても結構ですので教えていただければと思います。

以上です。

○山本委員長 基本的な部分に関しては、前回の資料、本日の参考資料で申しますと、歴史的な変遷が6ページ、7ページのあたりに書かれているのでしょうか。前回の御説明では、現在はあくまで合併の円滑化のための制度であって、合併を推進するとか促進するという趣旨の制度ではないという御説明があったかと思います。

本日の資料と前回の資料に共通するところで申しますと、第30次の地制調の答申です。本日の資料1の43ページの中ほどに記述があり、また、前回の資料で申しますと、本日の参考資料の5ページの前半の部分に書かれておりますけれども、あくまでも市町村が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というスタンスであり、本日の資料43ページの上のポツの市町村合併という手法についてどう考えるかということに関しては、先ほどの御説明の中で第29次の地制調の答申を少し引用されていたかと思いません。前回の資料、本日の参考資料の4ページの「今後の対応方策」ということで第29次の答申が出ておりますけれども、ここにおいて、市町村合併は、行財政基盤の強化の手法の1つとして、今後もなお有効であるということは言っているのですが、あくまでこれは手法の1つであって、自らの判断によって合併を進めようとする市町村を対象とした合併に

係る特例法が必要であるというスタンスであると理解をしておりますし、本日の説明、あるいは前回の説明もそのような説明であったのではないかと思います。

さらに今の点についての確認と、それから、他の点についても、例えば本日の資料1の43ページの規模の多様性をどう考えるかという、この問いの趣旨をもう少し知りたいといったような御質問もございましたので、少しその点についてお答えいただけますでしょうか。

○市町村課長 多様性についてどう考えるかと書かせていただいたのは、今、委員長からお話がありましたような第29次の地方制度調査会の答申の考え方、これが平成の合併の後のはじめの答申だったわけでありますが、まさに市町村が置かれている状況や課題が多様であるという現状認識に立って答申が書かれていまして、その中では、例えば規模の問題や専門職種の問題、あるいは課題が様々であるということが指摘をされてきたものでして、端的に言えばそのときの認識と変わるのかどうかということが1つ論点としてあるのかなと思ったものですから、多様性をどう考えるのかというふうに書かせていただいたものです。

それから、合併という事象は不可逆的だということについては御指摘のとおりだと思いますが、特例法がなくなったらどうなるのかということについては、今までの地方制度調査会の考え方ですと、規模が多様であるという認識に立って、選択肢として、やはりそういう選択を望むところもあるであろうと。したがって、合併の推進法制ではなくて、障害を除去するための法制が必要であるという考え方で答申が書かれてきたものと認識をしております。

以上です。

○山本委員長 それでは、お願いします。

○太田委員 どうもありがとうございました。

そんなに私の理解も違わないというか、やはりそうであろうと思います。市町村の規模の多様性をどう考えるかというよりは、市町村の規模の多様性がより増大させているであろう市町村の課題の多様性をどう考えるかという形にした方が私としては理解しやすいです。また、対応手法も多様であった方が、おおむね地方自治にとっては望ましいであろうと考えれば、合併という手法をここで禁じてしまうというスタンスはないだろうと思います。

ただ、それが間違えても誘導とか、あるいは促進になると、これは厄介だろうという感じはいたします。あくまでも障害除去だという理解であれば結構です。武藤委員の誘導の要素が入っているのではないかという部分を私が誤解したというふうに、とりあえず理解しておきます。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、武藤委員、お願いします。

○武藤委員 参考資料の6ページです。合併算定替の増額分を特例期間として設けていて、

それから、激変緩和期間が6年目から10年目までであるというのは現在の制度ですね。

○市町村課長　そうです。

○武藤委員　ですから、私は、合併したいというところが出てくるだろうというのは今後もあり得るだろうと思いますので、こういう制度は、合併してすぐその規模でいくというものもなかなか、そうなるかと合併したいと思っても逆に合併できなくなってしまうと思うのです。ですから、こういう制度は残す。ただし、これを特例法で入れなくても、交付税法に書き込むというのはできないのかとと思っているということでありまして、合併したいというところまで合併をさせないというような制度は好ましくない。だから、合併という手法は残るのでしょうかけれども、ただ、それを特例法でやるかどうか。こういう制度を一般法、地方自治法の中に書き込むとか、交付税法の中に書き込むということはあり得るのかどうかということを考えていることとさせていただきます。

以上です。

○山本委員長　ありがとうございます。

むしろ法技術的に、参考資料の6ページにあるような現在の特例法の内容を、地方自治法といった一般法の中に全部書き込んでしまうことが可能なのか、あるいはわかりやすいかという御趣旨の発言ですね。

中身に関して何か現在の方向性について御異論があるとか、あるいは現在の中身を変えるべきだという御意見ではなく、もう少し技術的なレベルの御意見であるということですが、先ほどお手が挙がったのは田中委員ですかね。

では、田中委員、横田委員の順に。

○田中委員　ありがとうございます。

この資料で、合併によって財政的な効果は一定見られるものの、中心部以外のサービスが低下しているという面と、もしかすると中心部以外の活力が失われるという指摘があります。合併後の地域の活力については、先ほどの愛媛の事例ではよくわからないというところがありましたので、もう少し知りたいと思うところです。新潟で地域自治区などが誕生して、32ページの住民の声の行政の反映をお示しいただくと、議員の数は減りましたが、合併によって新しい議会的な自治のスタイルや地域協議会などの取組が少し現れつつあって、奏功しつつあると見てよいかという御質問が1つです。住民の自治による解決が見えつつあって、合併して地域の姿が決まりましたので、その中で地域で取り残されないあり方を設計して、みなで活力を生み出していこうという取組が今、なされているということであれば素晴らしく、また、そのような傾向が未来にわたって見えてくるのかどうかというところを検証できればと思いました。

もう1つ、今後の議論に向けてのところにも関係しますが、35ページの住民サービスの低下のところ、満足のいく住民サービスとありまして、この満足のいくというのは非常に難しい言葉かと感じます。行政が提供する住民サービスの定義やイメージをどう見せて共有していくかがこれから重要になってきます。ここに一部住民の負担とか、融通がきか

なくなったという言葉も入っていますけれども、日常の困らない、不便がないような生活ということを目指すのか、満足の内容や要件は社会の変化の中であらためて明確にする必要があるかと思います。先ほどの多様性にも関わるところであり、このベースのところプラス地域の特性をどのように見ていくかというのがポイントかと思います。

これまでの時代は、本格的なデジタル化やネットワーク化がなかったわけですがけれども、この先はデジタル化、ネットワーク化及び民間企業の力なども使えるときに来ていますので、35ページに少し郵便局との連携とかコンビニとの連携とかもありますけれども、そういうことを活用して、先がどう見通せるかという論点が必要なのかと感じます。

以上、よろしく申し上げます。

○山本委員長 ありがとうございます。

横田委員、お願いします。

○横田委員 ありがとうございます。

まず、合併という手法について、いただいた報告書を拝見すると、選択肢としてあるだろうなと思っています。特例法も扱い方、技術的な面はわかりませんが、私は、引き続き対象となるのかなと思っています。

私が気になったのは、最も適したものを自ら選択できるようにというふうに、自治として最も適したというものの中身は何か具体的に定義されているものなのではないでしょうか。なぜかという、これは財政力のことなのか、住民満足度のことなのかによって、最も適したものというのは変わってくるわけで、それをふわっと書いている。逃げたのかなという気もしますが、そこは掘りたいところだなと正直思います。

5ページを拝見したときに、三大都市圏以外の地域で未合併の自治体が774自治体あり、平均人口がさほど減っているわけではないので、この中にも増えているところと、この未合併自治体もかなり多様なのだろうと理解しています。合併の選択肢を残した方がいいという理由には、未合併自治体も、今まで大丈夫だったけれども、そろそろ考えなければいけないというタイプのところと、実は相当まずいだけけれども、反対もすごく多いからどん詰まりになっているところと、地理的側面もあってなかなかそういうところに至らない部分といくつか種類があるような気がしています。合併したところに対する異論、よかった点と不満を言いたくなるころというのは出てきやすいのですが、未合併の地域の中身とか、本当は今後どうあるべきなのかというのもきちんと精査をしていくべきかと思っています。

放っておくと財政破綻してしまったといったところがないように、どうするかというのも、促進をしろとは言わないけれども、放置することで不幸な路線に行かないようにしてほしいなと思います。太田先生が、今後の合併は不幸なものが多いのではないかと感じていたのは、少し気にはなるのですが、それだけではないのではないかなと思っています。

以上になります。

○山本委員長 ありがとうございます。

未合併の市町村について、合併をしようとしたけれども、何らかの原因、理由でうまくいかなかった、そういったあたりのデータのようなものはあるのですか。お願いします。

○市町村課長 まず、第29次の地方制度調査会の答申においては、まさに今、横田委員がおっしゃったような、将来的に合併の必要性を認識はしていたのですけれども、様々な事情で合併ができなかったところがあったということが指摘をされておりまして、答申の中ではそこまで細かいことは書かれていないのですが、様々な理由や背景によって合併を実現できなかった市町村も多い。また、合併市町村についても、当初とは異なる枠組みで合併が行われたものもあって、その結果、飛び地が生じた地域も見られると、このようなことが言及されておりまして。

また、平成19年度に総務省が行った調査の結果ですが、合併に至らなかった理由というのが調査されておりまして、色々なことが書いてあるのですけれども、一番多いのは、内部で意見集約ができなかったというのが3分の1ぐらいです。あとは単独で運営をやっているかと判断したのだというのが30%。合併したかったのだけれども、相手方が受け取ってくれなかった、否定的だったというのが26.4%というような調査結果はございます。また次回、提出させていただきたいと思います。

○山本委員長 そうですね。それでは、次回用意していただければと思います。

それから、何が最善の選択肢かという点ですけれども、それは先ほどから議論が出ているように、まず、一般論として言うのは極めて難しい。色々な基準のとり方があり、そして、その中で何を選択するかをそれぞれの自治体で考えていただくのが基本だろうと思うのです。

ただ、考えるときにはやはり色々なデータが必要であると。例えばこういう切り口で見ると、このような点が充足されているけれども、こういう点は充足されていないとかですね。そのあたりのデータを明確に示して、その上で住民が、それではどういう選択を自分たちはすべきかということを考えるとといったプロセスが非常に重要であろうと思います。

そして、それは結局、合併の場合に限らない問題であろうと思います。前半の方で連携の話が出てきて、そこでカルテ、未来予測という議論をしましたけれども、恐らく合併に限らず、市町村全体、あるいは連携をする場合にも考えなくてはいけない課題であると思いますので、今回色々出ている議論は、確かに合併特例法をどうするかという問題ももちろんあるのですけれども、それだけでなく、市町村一般あるいは連携を考える際にも考えておかななくてはいけないポイント、課題であり、それをここで色々示していただき、また議論していただいているということではないかと思います。

さらにいかがでしょうか。

それでは、伊藤委員、大橋委員の順にお願いします。

○伊藤委員 ありがとうございます。

現行の合併特例法についての考え方は、前回、私が申し上げたとおり、やはり合併とい

う選択肢自体をなくすことは適切ではないと思いますので、基本的には今の考え方に沿って、延長や更新が必要ではないかと考えています。

先ほど武藤委員から、合併特例法という形式はもうやめてしまって、交付税法や地方自治法などの関連規定ということで対応できるのではないかとというような御意見がございましたけれども、それは技術的な問題のように見えて、実はかなり重大な問題だと個人的に思っています。

本日の参考資料の9ページに沿革がございますけれども、おおむね昭和40年に特例法ができてから10年ごとに基本的には延長をするという形で対応してきて、途中で平成の合併のときに中身はかなり変えたところがあったわけです。仮にこれをやめるということになると、当調査会としてはかなり大きな決断をするということですし、特例法という形の立法事実はないということ当調査会として判断することになるわけです。

私は、一定のパッケージで特例法という形式で選択肢として残すということは、これからの人口減少や、先ほど横田委員がおっしゃった三大都市圏の状況などを踏まえすと、制度として残しておくことのメリットというのはやはりあるのではないかと考えております。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、大橋委員、お願いします。

○大橋委員 私も、先ほどの武藤委員の一般法に合併関連の規定を落とし込んでいくということについては、少し慎重な検討が必要なのではないかと思いました。

やはり市町村合併をめぐる状況、この合併特例法で10年刻みで更新していくということで、時代に合わせて合併のパッケージを微調整なり大胆調整なりできるようにしておくという現行の仕組みはそれなりに合理性があるのかなという気がします。それを一般法に落とし込むことにすると、まとめた見直しなどもしにくくなったりするのではないのでしょうか。合併という手法については、三大都市圏の関係で、今後、合併したいと思うところが出てくる可能性はあるので、仕組みとして置いておく意義はあるのかなと思いました。

あと、未合併市町村で、なぜしていないのだろうとか、しようと思ってできなかったところはどういう理由だったのだろうという話が少し出たのですけれども、前回の資料の方で、最近の市町村合併に向けた動きという資料があったと思います。前回の資料の11ページです。ここを見ていると、最近の市町村合併については頓挫しているケースがほとんどだということがわかりました。特に現行の市町村合併特例法下でうまくいかなかったケースをきちんと分析する必要があると思いますので、最近のケースが頓挫したという事実はここに出ているのですけれども、こういった事情で頓挫しているのかなど、その辺がわかると良いのではないかと思いました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございました。

では、その点も次回までにおまとめいただくということでもよろしいですかね。

さらにいかがでしょうか。

それでは、大山副会長、お願いします。

○大山副会長 今、御議論を伺っていて、こういう中身としての法律の延長が必要だということでは、ほとんど合意ができていると思うのです。ただ、武藤委員がおっしゃったこと、もしかしたらと考えて、私の思い違いなのかもしれませんけれども、今の市町村の合併の特例等に関する法律という名前が何となく合併を推進しているようなイメージなので、そういう特例ではなくて、もう少し一般法で措置した方がいいのではないかという御趣旨なのかなと思いました。

もしそうだとすると、平成17年のときに特例等というのが入っているのですね。これは何で「等」と入ったのかなというのはよくわからないところもあるのですけれども、特例法で延長するにしても、少し名前を変えてもいいのではないかなという気がしました。合併の特例ではなくて合併後の特例とか、合併そのものを推進するわけではないけれども、合併後には何かこうした特例をつくってみましょうみたいな、少しイメージチェンジすれば、あまりそうした誤解がなくなるのではないかと思いました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

そうですね。中身については何か異論、意見の対立があるわけではないのですけれども、今、形式的なところで、いや、それが重要なのだという御意見もあり、この場でなかなかこうだというのは難しいのですが、ただ、もし一般法に完全に溶け込ませることになった場合に、それは確かに一目立たなくなるのですけれども、逆に、それを特例法という形で、その妥当性について、今回もまさにそうなのですけれども、定期的に議論の対象にして、現在でもこれが妥当なのかということを見直していくサイクルに入れるという意味では、むしろ特例法として一般法の外に出しておいた方が議論の対象にしやすい。もちろん一般法の中に入っている議論はできるわけなのですが、そういう意味もありますので、確かに慎重に検討する必要があるだろうと思います。

名前をどうするか。そういう御意見もございましたが、他にさらにいかがでしょうか。

どうぞ、お願いします。

○市町村課長 事実関係だけですが、「等」について、今、確認しましたところ、「等」というのは、当時、要は推進法制だったものですから、都道府県合併基本構想をつくって勧告権を持つというところがありまして、これは特例ではない。何か一般制度があつて特例ということではなかったものですから、そういう意味で特例等となったという非常に技術的な事情でなったものでございまして、それ以上の特段の含みはないということです。

以上です。

○山本委員長 それでは、お願いします。

○自治行政局長 若干、名称の変更についてもお話がございましたが、法制的に言います

と、目的からずっと書いている後半部分を総称してあの名前が決まっていますので、中身が基本的に同じで名称を変えるというのは、法制的には極めて難しいのではないかと思います。

○山本委員長 確かに、とにかく何か変えるときには理由が必要なので、その理由が立つかという問題になろうかと思いますが、さらにいかがでしょうか。

それでは、勢一委員、お願いします。

○勢一委員 ありがとうございます。

先ほど大山副会長から名称の話が出ました。私も地方自治体で合併の検証などのお手伝いをしたことがあるのですが、やはり今回の大規模な合併に関するアレルギーのようなものは結構根強くあるように感じました。確かに合併によってよくなったことも実際にあるというのが本日の資料にも出ていましたが、一方で、やはりうまくいかなかったこともあるというのも出ていました。

当然ながら、合併という1つの制度を使っただけで、その制度で全ての地域の課題が解決されることはもとよりないはずですので、成果もあれば、うまくいかなかったこともある。場合によってはデメリットもあるというのはむしろ当然の帰結の部分でもあります。ただ、プラス・マイナスを考えたときにマイナスが大き過ぎるというのは一体どういうことなのかという問題になるのだと思います。

そういう点でいきますと、なかなか総括をするのは難しいわけですが、合併で得られたものと、うまくいかなかったこと、そして、社会状況の変化、世界的な経済の変化なども含めた状況の変化によって出てきた課題という、ここを切り分けるのもかなり難しいというのがありますので、やはり合併について、ツールとしては必要な選択肢だと私も思いますので、残すことが必要だと思いますけれども、少なくともこの地方制度調査会の議論の場で推進をするような趣旨として合併を位置づけて残すものではないということをしちんと成果を見て、議論をして、その上でというステップは、せめて社会に対して提供できる要素ではないかと感じています。

手法の1つとしてあるということは、むしろ選択肢を増やすことになりまして、先ほどから出ていますように、三大都市圏が今後どういう形で自分たちの地域をつくっていくかといったときに、選択肢としてあるというのは大切だと思いますので、少しメッセージを発するような形で、もう少しネガティブな要素を軽減するような方向で残すことができなかなと。半分感想もあるのでありますが、ここでの議論は重要なのではないかと感じました。

もう1つ感想という部分もあるのでありますが、合併した市町村と非合併市町村と、どちらもそれぞれが抱えている課題について、色々な工夫をしてきたことは、本日の資料で御説明をいただきました。それぞれが行ってきた工夫や努力の帰結として、今の多様性に行きついているところはあろうかと思います。今回、43ページのところで提起された規模の多様性をどう考えるかという設問については、これまでの工夫や努力は尊重される必要



がありますので、ここは規模の多様性をどう考えるかというよりは、純粋に現状の多様性の中で、次の課題に取り組むときにどのようなツールや視点が必要かというような形で、少し置きかえて考えた方がいいのではないかと感じましたので、1つ加えておきます。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

どなたかよろしいですか。

それでは、市川会長、お願いします。

○市川会長 皆さんの非常に建設的な御意見をたくさん頂いて、私も勉強になっているのですけれども、基本は、住民に対してよりよい行財政サービスをどういう形で提供するかということが根本です。ですから、歴史を振り返ってみると、その1つのツールとして平成の大合併というものがあって、それを促進することで行財政サービスの向上につながるという動きはあったというのですけれども、合併がうまくいったところと、あるいは合併したくてもできなかったところがあるというのは今回も色々回ってお聞きしています。合併したところ、あるいは合併できなかったところ、いずれの自治体もやはり行財政サービスの向上には取り組まれているわけですね。その中で、実は選択肢が増えてきているというのが現状だと思います。

ですから、今回の合併特例法案でもあくまでも合併は選択肢の1つであるし、それ以外の選択肢も実はこれだけ出てきていますよと。その中で、自治体が最も適切な選択肢を住民との対話を通じて選んでいく。そういうことをしっかりとメッセージとして、この合併特例法の延長においても明確にした上で、次の議論につなげていくような形にしていくのがいいのではないかなと思っております。

○山本委員長 ありがとうございます。

さらに御意見はございますでしょうか。

先ほどからの議論で、法律の形をどうするかという議論に関しましては、勢一委員からも御発言がございましたように、それが誤解されると申しますか、必ずしもここで意図している、あるいは従来の地制調で意図してきたことと違うメッセージを発してしまっているのではないかという御懸念だったと思いますので、その点は、今回の地制調において、いや、それはそういうことではないということを明確に示すことがまさに重要ではないかと思えます。

議論の内容については、各委員から御指摘のあったとおりでして、一律に合併するといいか悪いという一般論を言うことはなかなか難しい。ただ、合併をして工夫しているところについては、こういうメリットがあったということは言えるかと思えますけれども、合併をしたところであっても、課題として残されているものがあると。さらに、課題として残されているものについては、実は合併をした自治体だけでなく、例えば今まで現地調査等で見えてきたような連携をしている市町村においても同じような課題がある。例えば、中心とその周辺の間の問題。これは合併の場合ももちろん現れますし、連携をしていると

ころにおいてもしばしば聞かれたことですので、そういった課題が残されていることを地制調として明確に示していくことが必要ではないか。それが、これからのここでの議論につながっていくと思いますけれども、いかがでしょうか。よろしいでしょうか。

それでは、時間が少し残っていますが、そろそろ時間となっておりますので、特段の御発言がなければ、本日はここまでとさせていただきますと存じます。

今回は、合併特例法の期限が迫っていることを踏まえまして、現行合併特例法について論点整理を行いたいと存じます。さらに、その他、今後の審議事項のうち、行政のデジタル化についての審議に入っていきたいと存じます。

事務局には、本日の議論を踏まえて、資料の作成をお願いいたします。

今回は、9月26日木曜日16時から開催をしたいと存じます。

場所等の詳細につきましては、追って事務局より御連絡をさせていただきますので、よろしくをお願いいたします。

それでは、これもちまして本日の専門小委員会を閉会いたします。長時間にわたりましてありがとうございました。