

市町村合併の促進に向けての緊急提言

——2005 年 3 月までの市町村大再編の完了を——

2002 年 4 月 12 日

全国経済同友会

地方行財政改革推進会議

市町村合併の促進に向けての緊急提言

——2005 年 3 月までの市町村大再編の完了を——

全国経済同友会
地方行財政改革推進会議

我々の問題意識

- わが国の経済・財政・社会を豊かで生き活きとしたものにするためには、地域を個性と活力あるものに再生することが重要な課題である。それには、国と地方を通じた行財政の仕組みを抜本的に改革しなければならない。我々経営者の視点から見ると、今日の地域のおかれた状況、国と地方の財政の悪化などを招いた基本的な原因は、これまで機能してきた地方行財政システムが時代の変化に対応できず、逆にマイナスに作用しているところにある。自立・自助の精神こそが組織と人を活性化させる原動力であるにもかかわらず、現在のシステムには、そうしたメカニズムを機能させる仕組みが根本的に欠落している。地域の活性化を図るには、地域の住民・行政を含め、地域の内部からのエネルギーが湧き上がるような仕組みを作ることが最も重要である。それが我々の目指す地域主権型社会の核心である。
- 我々、地域に根ざして活動している全国の経済同友会は 2001 年春、このような問題意識を持って、地域が個性と活力ある地域づくりに取り組むことができるような仕組みを検討することを目標に、「全国経済同友会 地方行財政改革推進会議」（略称：地方行財政全国会議）を発足させた。地方行財政全国会議では、経営者の視点から、国と地方の役割分担、地方行政の改革・効率化、国と地方の財政制度などについて検討を重ねており、2002 年秋には、我々の検討結果を提言としてまとめる予定である。
- 地域主権型社会における地域行政の主役は基礎的自治体である市町村であり、今後、市町村がますます重要な役割を担っていくためには、市町村合併を進めなければならない。我々が市町村合併が不可欠だと考えるのは、行財政の能力強化や効率化のためにはもとより、何よりも地域が自らの選択と責任によ

り個性と活力ある新しい町づくりに取り組む基盤を確立するための第一歩であり、また住民サービスの質的向上につながるからである。これに対して政府も、市町村合併の推進を重要政策課題として、「市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）」を整備するなど、取り組みを強化している。これに呼応して、各地においても市町村合併への動きが徐々に活発化しつつあるが、合併協議会設置は 388 市町村（2001 年 12 月末現在）にとどまっているなど、その進捗状況は十分とはいえない。我々は、合併特例法の期限である 2005 年 3 月までに市町村の再編を完了するためには、期限から逆算して 2002 年度前半には合併への具体的着手がなされなければならないと考え、本年秋の最終提言の発表に先立ち、ここに、『市町村合併の促進に向けての緊急提言』をまとめた。これにより、市町村合併への取り組みに弾みがつくことを期待するとともに、我々自身も地域の経済界として市町村合併の促進に向けて積極的に活動していく所存である。

提 言

我々は、市町村合併を促進するため、首長、議員はもとより、地域住民に対しても合併に積極的に取り組むよう求め、また、これを促進する政府の措置について、以下の通り提言する。

1. 合併特例法期限内の合併実現に向けて、各地域は 2002 年度前半には決断すべきである

現在の合併手続きでは、合併協議会の設置から合併実現までには、おおよそ 2 年が必要である。2005 年 3 月 31 日までという合併特例法の期限内に合併を実現するため、各市町村は、2002 年度前半には合併への決断をすべきである。そのためには、住民一人ひとりが自らの市町村の将来像を真剣に考えるとともに、市町村長や議員の責任ある決断と、都道府県知事の強いリーダーシップの発揮が必要である。

なお、合併特例法について、いずれ期限延長論が出てくることも予想されるが、民間企業の合併・統合でも目標時期がはっきりしてこそ困難を乗り越えるエネルギーや知恵が生まれるものであり、この期限は延長すべきではない。

2. 各地域は、人口規模の小さい市町村が人口 10 万人規模を目指す合併を、重点的に進めるべきである

住民一人当たり歳出額は 30 万人程度の団体が最も小さく、歳出効率化の観点からすれば、市町村合併は 30 万人を目処とすべきである。ことに、大都市部や中核的な都市を有する地域では人口 30 万人以上への合併を推進することが期待される。しかし、それ以外の地域では、面積など地域の様々な実情を考慮すれば 30 万人への合併を実現することは容易ではない。むしろ、人口 1 万人未満の団体で急激に一人当たり歳出額が膨らむ実態、人口 30 万人程度の団体と人口 10 万人程度の団体では一人当たり歳出額がそれほど変わらない実態などからすれば、数で 9 割以上、人口で 4 割を占める人口 10 万人未満の市町村をどれだけ適正規模に再編できるかが重要な鍵になる。その意味で、今次市町村合併では、人口 10 万人規模への合併を重点的に進めるべきである。

3. 既に政府による合併支援措置は十分用意されており、これ以上の拡充はすべきではない

市町村合併を進めるため、さらなる優遇措置を検討する動きもあるが、一連の合併支援措置の整備により、既に優遇措置は十分に用意されている。我々の試算では合併特例債の発行だけでも 10 年間で最大 20 兆円に及ぶと見込まれる。これに地方交付税の額の算定の特例、地方議会議員に関する特例などを合わせると、合併に伴う財政負担は膨大なものになる。むしろ、新しい町づくりのために支援措置をどう活かすかこそが重要であり、これ以上の優遇は必要ないと考える。

4. 政府は、合併特例法の期限切れに合わせて、税源移譲・新財政調整制度を含めた新たな地方行財政制度をスタートさせるべく、検討を急ぐべきである

合併優遇措置が講じられているにもかかわらず合併への決断が遅れている真の原因は、手厚い財政調整制度にある。現行の地方交付税制度では、小規模ゆえに効率が低くても基本的な行政サービスに必要な財源が保障されており、自立・自助のメカニズムが働いていない。そのため、地域の将来への危機感、合併への動機が生まれないとともに、住民にとっても非効率の不利益が実感されない。この点については、地方交付税の算定における段階補正の見直しが検討されているが、それだけでは不十分である。

財政調整制度は国と地方の行財政制度の核心であり、その抜本的見直しは市町村合併を促進するためのみならず、個性と活力ある地域づくりを促進するために不可欠である。政府の地方分権改革推進会議は、合併特例法の期限が切れる 2005 年 4 月から新制度をスタートさせることを目標に、税源移譲や財政調

整制度の抜本的見直しを含めた新たな地方行財政制度の検討を急ぐべきである。

5. 政府は、市町村への権限委譲と、小規模市町村についての制度のあり方を早急に検討すべきである

離島や人口密度が低い中山間地などは、合併によっても行財政基盤の強化は容易ではないと思われるが、一方、合併後もなお小規模にとどまらざるを得ない市町村についての制度のあり方が明確でないことが、市町村合併への決断を遅らせている要因になっている。現行の地方行財政制度は、政令市・中核市・特例市をむしろ例外として、市町村の規模に関わりなく一律の制度となっているが、今後の地方行財政制度としては、先に述べた10万人を一つの基準として権限・財源を大幅に拡充する一方、小規模市町村についての特例制度を新たに整備するべきである。その場合、小規模市町村といえども、自立・自助のメカニズムができるだけ働くものとする工夫が必要である。

経済同友会の活動

市町村合併は、国と地方の行財政制度の改革とともに、個性と活力ある地域づくりのための車の両輪である。我々、全国の経済同友会は、地域に根ざす経済界の立場から、市町村合併の促進に向けて、その推進役として積極的に行動していきたい。特に、地域住民への情報提供や世論喚起、地域の将来ビジョンの作成、地域の各種団体との連携、住民発議への取り組み、議会や行政への働きかけと提言など、各地の実情に合わせて効果的な活動を実践していく所存である。

以 上