

2. 合併の背景と必要性

(1) 少子高齢化社会の進展

我が国の少子高齢化は、先進国に例を見ないスピードで進行し、地方においては、少子高齢化は大都市に比べ数年から十数年進んでいると言われていています。加えて、平成10年代後半をピークに我が国の人口が減少するという予測がなされています。

少子高齢化は、労働力人口の減少と経済成長への影響、現役世代の負担の増大など、将来の我が国の社会経済に広く深刻な影響を与えることが懸念されており、人口が増加し、経済が成長するという右肩上がりを前提とした従来までの社会構造や制度を抜本的に見直すことが求められています。

平成12年の国勢調査によると、5市町村の老年（65歳以上）人口比率は22.7%と全国平均の17.3%と比較して高く、市町村別では、20.2%から37.3%まで差があり、全国平均に比べ10年程度高齢化が進んでいると言えます。

現在の自治体のままでは行政サービスの水準の維持も困難になることが予測されることから、合併により、人口減少や世代構成の市町村間の較差を緩和し、共に支え合う形で行政サービスの水準の維持・充実に努める必要があります。

(2) 国・地方を通じた厳しい財政状況と地方自治制度の改革

長期にわたり低迷を続ける経済の再生と、国・地方合わせて約700兆円という大幅な財政赤字と膨張する債務の削減、さらには、国・地方合わせて153兆円の歳出に対し税収が85兆円という収支ギャップの解消等を図るため、国において「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（骨太の方針）」、「〃2002」、「〃2003」等に基づき聖域なき構造改革が進められています。

中でも、地方自治体の財政を支えてきた地方交付税制度³については、事業費補正⁴の縮小、段階補正⁵の見直し、留保財源⁶率の見直し等といった厳しい制度改革が進められ、国全体の地方交付税額は、平成13年度は対前年度比5.0%減、平成14年度は4.0%減、平成15年度は7.5%減、平成16年度は6.5%減となっています。

5市町村の普通交付税額は、平成12年度約147億円に対し、平成15年度は約124億

³ 地方交付税制度：地方自治体間で較差が生じる地方財源の均衡化を図り、地域に必要な一定水準の行政サービスを確保し、地方行政の計画的な運営を保证するために、国税5税（所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税）の一定割合を基本に国が地方自治体に対して交付する制度。

⁴ 事業費補正：当該年度の実施事業費や、事業実施のために借入れた地方債の後年度の元利償還金（返済）額に対して、一定の割合を普通交付税として市町村に交付する制度。

⁵ 段階補正：地方交付税の算定指標の一つである基準財政需要額の算出における単位費用（標準的な行政の必要経費を算出し、標準的な人口10万人や面積160km²で割ったもの）を人口規模に応じて補正すること。

⁶ 留保財源：地方税の一定割合（75%）を交付税算定の際に基準財政収入額に算入した残り（25%）のこと。

円で、3年間で約16%の減少となっており、地方交付税にたよっている当地域の自治体にとって一段と厳しい状況となっています。

さらに、平成18年度を目標とする「三位一体の改革」では、『①概ね4兆円を目途とした国庫補助負担金の廃止・縮減、②交付税の財源保障機能全般について見直し・縮小、③廃止する国庫補助負担事業の中で引き続き地方が主体となって実施する必要があるものについての税源移譲を含む税源配分の見直し』が具体的に進められており、地方交付税の総額は、地方財政計画⁷の歳出の抑制により、さらに削減されようとしています。

また、基礎的自治体の規模・能力の充実を図るため、人口1万人未満の小規模市町村等について、都道府県が合併に関する構想を策定し、合併に関する勧告を行うといった具体的な内容が第27次地方制度調査会の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」に盛り込まれており、現行合併特例法失効後の新法の具体的な検討が進められています。

このように、今後ますます厳しくなる地方制度改革に対応していくためには、財政支援措置のある現行の合併特例法の期限内の合併により、自治体としての一定の規模を確保し行政体制の強化を図るとともに、行財政運営の効率化を図る必要があります。

(3) 地方分権の進展と地域間競争時代の到来

地方分権一括法は、全国画一の統一性と公平性を重視してきたこれまでの「中央主導の画一的で縦割りの行政システム」を地域社会の多様な個性を尊重する「住民主導の個性的・総合的な行政システム」へ改革することを目的に制定され、機関委任事務の廃止や自治体への権限委譲、財源配分、自治体権能の見直しなど具体的な政策の転換が急速に進行しています。

また、国づくりの政策も「国土の均衡ある発展」から「個性ある地方の発展」に政策の基本方向が大きく転換されてきており、「地域の創意と工夫の発揮と知恵とアイデアの地域間競争」の時代を迎えていると言えます。

こうしたことから、今後の自治体の運営にあたっては、自己決定・自己責任の原則のもと、情報の収集・管理・分析や調査・研究に基づき、政策の立案・実施・評価など、いずれの面をとっても高度な専門知識をもって組織的な取り組みを行う体制を整備することが求められており、合併により、行政サービス体制の充実・強化を図る必要があります。

⁷ 地方財政計画：毎年度のあるべき地方行政の水準や制度改革に伴う経費の増減等を標準的な姿で歳出に積算するとともに、経済の動向や税財政制度の改正等を織り込んだ収入見込み額を歳入に計上したもので、地方公共団体の行財政運営の指針となる国の計画。

(4) 住民ニーズの高度化・多様化

少子高齢化、情報化、国際化、地球環境問題、循環型社会の形成、男女共同参画社会の形成など、時代の進展とともに住民ニーズは高度化・多様化してきており、今後も、そうした傾向が続くと予測されています。

しかしながら、現在の地方自治制度において、市町村の規模の大小にかかわらず住民に提供すべきサービスは基本的に違いがないため、人口の少ない市町村ほど1人の職員が多くの業務を抱えているのが現状で、新たな住民ニーズに対応していくことが困難な状況にあります。加えて、厳しい財政状況の中、行政のスリム化も要請されています。

こうした状況の中、行政をスリム化しながら、住民ニーズの高度化・多様化に対応していくという二律背反する課題に対処していくためには、現在の市町村のままでは限界があり、合併により、それらの両立を図る必要があります。

また、NPO⁸、ボランティア、自治会、地域づくり団体などの住民活動が近年活発化してきており、厳しい社会経済情勢と相まって、より一層の住民参画型のまちづくりが要請されており、住民と行政の協働のシステムづくりを進める必要があります。

⁸ NPO :Non-Profit Organization の略。教育、文化、医療、福祉など様々な社会的活動を行う非営利・非政府の民間組織。