

【1982 年 7 月 14 日】共済年金制度基本問題研究会意見

共済年金制度基本問題研究会

共済年金制度基本問題研究会意見

昭和五十七年七月十四日

研究会における検討の経過

当研究会は、昭和五十五年六月十三日、大蔵大臣から共済年金制度に関する基本的諸問題について研究委嘱を受け、以来三十二回の全体会議と十二回の小委員会を開いて検討を続けてきた。

我々は、共済年金制度の沿革とそこから生まれた性格や特色、他の公的年金制度との関連、調整のあり方、更に、公的年金制度全体の将来展望を踏まえた共済年金制度の長期的あり方等について多くの角度から意見の交換を行うとともに、制度を支える共済年金財政の見通しなどについて検討した。

ここに意見を取りまとめて報告する。

共済年金制度の沿革

- (1) 明治の末葉から、政府部内における官業あるいは現業といわれる事業部門に、労働福祉のための共済組合が設けられた。その対象はブルーカラー（雇員、傭人）であった。その事業の中心は医療と年金、労務管理の見地から発足した関係もあって、それぞれの勅令で規制され、法人格ももたずその管理は官側に委ねられており、その給付内容は共済組合ごとに異なっていた。
- (2) 医療については、これが民間に波及し、健保組合として、健康保険法施行（昭和二年）の際にも公式に取り入れられた。その後、健康保険法は漸次発展していったが、共済組合の医療部門も、大体歩調を合わせて進展しており、太平洋戦争終戦までには、その適用範囲は官吏を含むようになった。なお、現行健康保険法には他制度における同一部門に対し、給付水準等これを規制する規定がある。
- (3) 年金については、それ以前の明治八年にまず軍人の公務傷病、公務死亡に対する恩賞制度としての恩給が制定され、次いで、年功報償へと発展した。

これに倣って、警察監獄職員（明治十五年）文官（同十七年）宮内職員（同二十年）教育職員（同二十三年）と、公務員種類別の個別恩給制度が逐次制定されていった。

なお、資格年限、国庫納金等の条件については、公務員種類別に区分が設けられていた。

以上が相集まって大正十二年の恩給法に一本化され、これが現行法として残っている。共済組合の年金は、恩給制度が確立した後の発足であるし、その対象は雇傭人に限ら

れていたから、個別的に制定されても、その諸条件はおおむね恩給と権衡をとったものであった。ただ、一応保険計算によって保険料を算出していた。もっとも、年金財政に赤字が生じた場合の措置については明文がなく、官側が負担するものと了解されていたようである。ただし、昭和二十年の終戦まで、制度改正やスライド等の問題もなかったもので、現実に議論されるに至らなかった。

(4) 昭和二十一年初め連合軍司令部の指示により、軍人恩給が廃止された(傷病者だけには厚生年金並みの傷病年金を支給)。しかし、これも昭和二十八年に復活し、その水準も逐次引き上げられ、一部に戦前あるいは戦争末期に特に増率したもののまで採用し、更に、従来恩給の対象でなかったものや新規の加給制度等をも追加した。このような措置が、恩給を統合した現在の共済年金にも影響をもたらしている。

また、昭和二十三年国家公務員共済組合法(旧法)が総司令部の指示により制定され、それまで個別的に定められていた共済組合の給付内容が統一されるとともに、それまで放置されていた非現業の雇傭人にも年金制度が適用されることとなった。

一方、戦後の公務員制度の変革により、官吏、雇傭人の区分が廃止されたことに伴い、恩給法と旧法の適用関係の基本があいまいになってしまった。すなわち、恩給法適用資格者とするかどうかは任命権者の自由となったため、職員としては恩給法適用によって自己負担が半分程度に減るから、恩給公務員への切替えを求める動きが強まったわけである。しかし、各省ごとの事情により両制度の適用区分は一律でなく、特に現業部門と非現業部門との間には大きな差があった。

国鉄、専売が公共企業体に切り替ったのが昭和二十四年、電々が昭和二十七年、切替え当時恩給公務員であった者に限りそのまま恩給法適用者とされたが、その後の採用職員はすべて旧共済年金制度が適用されることとなった。両者の掛金負担は倍以上に違うので、人事管理上の支障が大きく、昭和三十一年議員立法により公共企業体等共済組合法が成立し、公共企業体職員に対する年金制度はここに初めて一本化された。昭和三十三年に制定された国家公務員共済組合法(新法)は、恩給を共済年金に統合したものであるが、大局的には以上の大勢に終止符を打ったものといえる。

(注) 国と公企体の両共済法では、基礎俸給の上限等について相違がある。

地方公務員の場合もおおむね国家公務員と似た事情にあった。すなわち、地方自治法等の施行前の官吏には恩給法が適用(同 03 法施行後は準用)され、吏員には地方公共団体ごとに条例による退職年金制度があった。

都道府県と市町村の一部雇傭人に対する年金制度は昭和二十四年から旧法が、昭和三十四年から国の新法が適用されたが、その他の雇傭人は昭和三十年に市町村職員共済組合法が施行されその適用を受けていた。

このため、国家公務員の年金を新共済年金に統一したのに準じて昭和三十七年に地方公務員等共済組合法に統一された。

なお、私立学校教職員の場合は、国公立学校教職員との処遇上の均衡を図るため、ま

た農林漁業団体職員の場合は、市町村職員に準じた処遇を目的として昭和二十九年及び昭和三十四年、それぞれ共済年金制度が設けられた。これにより農林年金は厚生年金から分離することになった。

- (5) 恩給と共済年金の一本化は、七十年を超える恩給の歴史を閉じ、これを共済組合に取り込むことであるから、当時としては、公務員の処遇に関する大変革であった。したがって、既得権や期待権が最大限に尊重され、年金の性格や取扱いなどはおおむねそのまま引き継がれた。

その後、国民年金法の制定に続き、昭和三十六年公的年金間の通算制度が設けられ、これによって恩給を含む年金制度に永く存在していた一時金制度（事実上退職手当の役割を果たしていた。）を廃止することもできた。また、昭和四十八年の厚生年金保険法の改正に伴い、組合員期間二十年の者の退職年金額よりも十九年の者の通算退職年金額の方が高いという逆転ケースが現れ、主としてこれを解消するために昭和四十九年にはいわゆる通年方式を取り入れ、厚生年金の算出方式に倣った年金額の計算方法をとる方が有利な者には、その計算式に従うことに改めた。こういう面においては、共済年金も従来の企業内年金的な性格を薄め、公的年金としての色彩を強めつつある。しかし、今なお恩給等旧制度の考え方を残している。

- (6) 公務員を対象として特別の年金制度を設けていることは、先進国の間ではむしろ通例である。それは、年金がまず恩給に始まったからであろう。

厚生年金は、単一の制度で民間従業員のすべての事業所における勤務をカバーしているが、共済年金は、政府の事業所等のみに限られている点において、いわば企業内年金的なものといえる。

しかしながら、我が国の公務員制度は、官吏、雇傭人の区分がない等諸外国とも相違しているし、今更これを後戻りさせるべきではあるまい。そうだとすれば、現在の共済年金に未整理のまま残されている企業内年金的な部分については、それが長い伝統に由来するものではあっても、いつまでも過去の考え方にこだわっている必要はあるまいし、特にその財政に問題がある今日一層そうであるから、共済年金をより公的年金らしく切り替えていくのは必然的な方向というべきであろう。

戦前、公務員に対する退職手当制度はなかったが、戦後これが制度化され、特に、新法の制定によって、保険計算による保険料を負担することとなったことも配慮して、退職手当を一般民間並みを目途に大幅に引き上げたという経緯にも留意する必要がある。

以上の見地から指摘されている点に次のようなものがある。

イ 退職手当が民間並みに整備された今日、年金の算出根拠も最終給与と勤続期間に置いているのは妥当か。

ロ 再就職の場合の年金支給の制限をもっと強化すべきではないか。

なお、政府が任命権をもつ公庫公団関係に対しては、国民感情の上からも特に留意すべきである。

- ハ 併給調整を更に強化すべきではないか。
- ニ 六十歳支給開始年齢の実現をもっと早めるべきではないか。
- ホ 少なくとも恩給は、専ら軍人恩給の立場から毎年改正が行われているが、そのうちスライド分を除く政策改定については、共済年金に影響のないように措置すべきではないか。

官民格差論について

いわゆる官民格差論には、多くの立場からするものがあり、その内容はすこぶる区々である。

(1) 年金額の計算方式

現在支給されている平均年金額について厚生年金と共済年金とを単純に比較すれば共済年金の方が高いが、これは主として被保険者期間の相違によるものである。

年金額の計算方式の違い(共済年金は最終俸給基準で厚生年金は全期間平均給与基準と定額)から共済年金が有利という議論もあるが、これだけではいずれが有利、不利かを判断する基準にはならず、両者の比較は、実際の給付について行うべきで、厚生年金における配偶者加算のような給付が共済年金にはないことなども考慮する必要がある。

しかしながら、共済年金の給付額を算定する場合には、基礎給付だけに比例して年金額を算定する方式(給与比例方式)と、厚生年金と同様定額プラス給与比例で年金額を算定する方式(通年方式)とがあり、受給者はそのいずれか有利な算定方式を選択できることとなっているため、長期勤続者又は俸給の高い者はほとんど給与比例方式を、そうでない者は通年方式を選ぶ結果になっており、選択可能な二つの算定方式をもっていることは共済年金が有利である。

(2) 支給開始年齢

共済年金も支給開始年齢を六十歳に引き上げたとはいえ、二十年の経過措置期間を設けているため、その経過期間中は男子は共済年金が有利であるが、女子については厚生年金が有利である。

(3) 併給調整

厚生年金の場合に比べ共済年金の場合は、制度内の併給調整さえも行われていないのは問題である。

(4) 再就職者に対する年金の支給

厚生年金は、単一の制度で、民間従業員のすべてに適用され、複数の企業を転々とする場合もカバーされるのであるが、このため逆に別の企業に再就職しても原則として年金の支給が行われないことになる。これに対し、共済年金の適用は特定の事業所のみの勤務に限られているので、役所を辞めて民間に移った場合にも、共済年金の給付を受けながら勤めることができる。

この点に関する不公平感があるのは事実であろうが、これは官民格差というより年金

制度の分立から生じてくる問題であり、これを解消するためには被用者年金制度全体の総合的調整を行う必要がある。

(5) 整理資源（又は追加費用）

現在支給されている共済年金は、恩給、旧共済等の旧制度期間を引き継いでいる経過的年金であるが、旧制度期間の年金額の算定、支給要件、費用負担等は旧制度のきまりを踏襲して新共済年金部分とは別個に計算され、その費用は事業主負担とされている。これが整理資源（又は追加費用）といわれているものである。今日、整理資源が巨額に達しているのは、恩給等旧制度期間にかかわる期待権を尊重し過ぎた結果でもあるから、今後期待権を取り扱う際には前車の轍を踏まないよう余程慎重な対処が必要である。

年金水準の改定

(1) 現在、各方面で「年金の一本化」が唱えられている。しかしながら、そのねらい、実現への順序、方式等は必ずしも明らかではない。

(2) 「年金の一本化」の議論についてまず指摘したいのは、一本化だけでは年金財政の健全化を図ることはできないという点である。

制度を一本化しても給付の原因となる年齢、退職、死亡等は小単位の総和であるから、全体としては変わらず、マイナスの年金の総和はやはりマイナスなのである。

したがって、成熟化が進み財政上の困難をきたしている小単位の年金集団を一時的に救済することはできても、全体の財政問題の根本的な解決にはならない。

(3) しかし確かに、被用者年金だけでも一本化を行えば、制度の分立に伴う給付や負担の制度間格差の解消が図られるし、社会保障の立場からいえば再分配の範囲が広がるのは望ましいことである。また、年金業務の公平かつ効率的な運営がしやすくなる面もある。更に、小単位で運営が行われているための危険分散が図られる利点もあるし、また、年金給付の発生は、制度発足の新旧等により相当違うから、その間の調整も期待することができる。

現在のように、一産業又は一職域ごとの年金制度では、長期的にみて社会経済や産業構造の変動に対応することが困難となろうから、こうした面からも一本化を進める利点もある。ただこの場合も、単なる一本化では、財政破綻の時期が間近い組合が助かる半面、逆に財政破綻の時期が繰り上がる組合のあることも忘れてはならない。

(4) 年金財政の破綻に対処するには、保険料を逐次引き上げていかなければならないが、それには限度があるから、どうしても給付水準をある程度引き下げなければ、年金問題の解決はあり得ない。

年金財政を健全化するには、長期の見通しの上に立って、収入と見合った程度に支出を切り詰め、年金水準を設定することが第一である。これまでの年金論は、年金水準の引上げ一辺倒に終始し、財源の面に対する注目が余りにも少な過ぎた。

現在のように分立しているままで、給付水準の引下げを図っていく場合には、将来、

一本化された段階における安定した給付水準を想定して、これとのバランスを十分考慮しなければならない。

(5) 公的年金の財政は、成熟化にしたがって賦課方式に移行していくが、その過程では、当代世代と後代世代との負担の均衡の上からも、また、負担の激変を防ぐためにも適度な積立てを含めた段階的な保険料の引上げを進めていかなければならない。これを怠ると、財政状態を急速に悪化させ破綻への道を早めることになる。

要は、当代負担と後代負担との間に年金財政としておおむね均衡が保たれるよう、そしてそれが、負担する労使にとっても実質的に均衡がとれたものと感じられる線を見出すことにあるといえるであろう。

これはまさに年金問題解決の基本とも言うべきものである。

そのため、第一に着手すべきは、適正な年金基準の設定である。年金制度は、勤労世代から老齢世代への所得の振替であり、国全体でみれば勤労世代が生み出した総生産の一部を老齢世代へ分配するルールである。だから、高齢者に配分する年金が大きくなればなるほど勤労世代への配分を圧迫する。この状態は、年金制度が成熟化し、人口が老齢化するほど顕著になる。高齢化の速度が世界的に最も高い段階にある我が国においては、特にそうである。

年金制度における福祉とは、年金額の大きなことではなく、両世代の配分、すなわち振替後の実所得と、そこから生ずる現実の生活水準が適切なバランスを保つことである。現在のままで推移すると著しくバランスの崩れた状態になる。

共済年金各制度は、後述するように、その大部分が今世紀内に支払至難の状態に到達するものと思われる。

被用者年金の大宗である厚生年金も、厚生省が発表したその将来試算によれば、今後定期的に保険料率を引き上げていったとしても二十一世紀早々には、負担の限界を超え現行の給付は支給困難になるのではないかと予想されている。

このように年金各制度が二十一世紀に到達する前後に年金の支払至難の状態に陥ることになるのは、現行制度で規定している給付水準にそもそもの原因があるためである。

年金受給者としては、不安定な年金を受けるよりも、若干引き上げられた年金の価値の存続の方がより大切なはずである。

(6) 以上の観点から、今後共済年金の保険料率を、負担の限界と思われる水準まで引き上げることができたとしても、今後長期的に総給付費用は相当程度の削減を図っていくことが必要である。

このような削減を行うためには、次に述べる諸点について直ちに検討に着手し、処理可能な部分から早急に改革を進めるべきである。この場合は、他制度との関連についても十分配慮しなければならぬ。

イ 給付水準

標準的な年金水準は、現職組合員の平均可処分所得と均衡のとれたものとする。

この場合、現職組合員と年金受給者の生活条件の差等に配慮するとともに、老後の生活は公的年金ですべて賄われるものではなく、各人の私的な努力に委ねられる部分があることにも留意すべきである。

ロ 給付算定方式

現行共済年金が、給与比例方式と通年方式とのいずれか有利な算定方式を選択し得ることになっているのを改め、新たに、定額プラス給与比例という一方式に統一すること。

ハ 併給調整

今後の高齢者世帯においては、同一世帯数年金、同一人数年金という各種の組合せが生ずる可能性が多く、これら重複年金の合理的な整理を、制度内外を問わず行うこと。

ニ 支給開始年齢

支給開始年齢は将来は六十五歳程度とすべきであろうが、当面、支給開始年齢を六十歳とする時期を早めること。

ホ スライド

スライドにおける現在の指標については、年金財政面をも考慮しつつ再検討すること。

ヘ 通算年金制度

現行通算年金制度は、不合理な面が多いので、全制度の関係者の共同作業による一体的再検討のもとに全面改正を行うこと。

以上は、共済年金の公的年金部分について指摘したものであるが、公務員としての勤務の特殊性等に配慮した企業内年金的な年金制度を別途設ける場合には、民間で行われている企業年金の実態を参考にして設計することが適当である。また、退職手当制度との関連についても検討する必要があるが生じよう。

本来、年金のように長期的な判断を必要とする制度は、始終手直しをすべきものではないが、以上指摘した点については他制度との関係などから相当年数を要すると思われるものも含まれているので、成案を得たものから逐次実現を図る態度が特に肝要である。

国鉄共済年金対策を中心とした当面の緊急対策について

(1) 国鉄共済の年金財政の傷は深い。現状のままでは、昭和六十年度以降は年金支払も危ぶまれる状況となっている。尋常の手段で突破できないことについては全員の認識が一致した。

国鉄共済年金の場合は、主として毎年の年金改定と輸送構造の変化による職員数の減少や職員の年齢構成の歪みによる成熟度の高度化など他の共済組合にみられない事情もあり、年金財政が一段と早く危機的状況に陥るであろうことが以前から予見されてい

たのに、国及び国鉄においては、財源率の引上げ等(それも十分な引上げではなかった。)の対策にとどまり、現在のような焦眉の急の段階に至るまで有効な抜本的対策が講じられなかったことは、甚だ理解に苦しむとともに深く遺憾とするものである。要するに、共済年金が収入に見合わない給付水準の年金を支出し続けてきたことに問題があった。

しかしながら、国鉄共済以外の各年金も、その大部分は現在の状態で推移すれば、今世紀内に年金支払至難の状態に到達することが予測されており、国鉄共済年金を崩壊させることは他の公的年金制度への信頼を瓦解させることとなるから、何らかの対策を講ずべきだ、との点についても異存はなかった。

- (2) 長期的に安定した制度を確立するために共済年金の水準や体系を改定しなければならないが、その実現までには若干の期間が必要と思われる。しかも、こうした給付水準の引下げが年金財政にもたらす効果は、長期間にわたり徐々に現れてくる点も忘れてはなるまい。

国鉄共済年金については、それまで待つだけの財政的余裕がないというやむを得ない事情にあるから、別途緊急措置を講ずべきものとする。

- (3) 国鉄共済年金を単独保険者のまま運営していくとすれば、昭和六十一年以降一、〇〇分の四五〇から一、〇〇〇分の五八〇という超高率な財源負担を労使に求めていくか、あるいは、可能な限りの財源率に抑えて、その範囲内での給付の抑制(つまり年金額の削減)を図っていくしかない。しかし、これらの対策は、現実的にはいずれも無理がある。

- (4) この事態に対し、国から特別の負担を供することは、現在の国家財政からみて至難であるばかりでなく、財政破綻をした保険者の後始末を国民の税金で行うのでは、他の公的年金制度に対して悪影響を与え、国民的合意を得ることも困難であろう。

また、各公的年金制度とも、将来は今日の国鉄と同様な事態に直面することになるであろうこと、更に、我が国の年金制度が今後超高齢化社会における負担と給付の調整という厳しい命題を解決していかなければならないことを考えると、国庫負担に依存することは、避けねばならない。

- (5) 国鉄共済年金を厚生年金に合併すれば、今後財政的に行き詰まる共済年金を逐次それに倣わせる前例となり、公的年金制度の一本化を早める結果となろうとの見解もあったが、合併に伴う給付額の評価替えや積立金移管、既得権の処理などにつき面倒な問題に直面し、当面の対策としては無理であろう。

- (6) 自力では難しいし、国にも頼れないし、厚生年金への合併にも無理があるとなれば、残るみちは仲間うちということとなる。すなわち同一制度、あるいは似た制度、そして対象の生活条件等が同様なものどうしから手をつけ、積み重ねていくのが順序であろう。

- (7) 同じ公企体共済法の適用下にある三公社の共済年金を合併する案については、技術的には一番簡単であるが、国鉄共済の年金支払財源を他の二公社の労使で支えるには著しい無理があり、数年先には再度の対策が必要となることが明らかなので、現段階で

きるだけ大幅な合併を行う方が望ましい。

- (8) しかしながら、地方公務員共済年金は、制度発足に至る沿革から、現在、まだ十六の保険者に分立しており、その中には、財政状況の極端に悪い保険者も含まれているので、とりあえず同一制度内の保険者を早急に合併することが必要であるが、その合併にも現在なお解決すべき問題を残していること、また、私学共済及び農林年金についてはその対象者、沿革、給付の算定方法等に相違があり過ぎることなどから、当面はそれぞれの共済年金が持っている問題点をまず解決し、その上でより大幅な合併への努力を積み重ねていくのが順序であり、今回の緊急対策としてこれらの三共済年金をも合併対象とするのは不適當ではないかとの意見が強かった。

結局、我々は、当面現在の共済年金に至るまでの沿革が類似している国家公務員と公企体職員の両共済年金の合併を提唱することとした。

- (9) 国家公務員については、既に前例がある。

昭和二十四年、旧法によって、非現業共済の雇傭人に新たに年金制度を導入したときには、初めてのことであり、対象数も少なく、独自に保険計算を行い得ない組合が大部分であったので、積立金の相当部分を各組合に還元融資することで加盟十八組合はむしろ積極的に国家公務員共済組合連合会に年金業務を委託した。

昭和三十三年、新法によって、すべての公務員に対する年金が共済年金に一本化されたが、それまでの経過がものをいったのであろうか、加入組合の年金事業は共同して連合会が行うこととなった。

その後、昭和五十五年四月、印刷、造幣、林野、建設の四つの組合が連合会に加入し、その範囲における年金事業が一本化された。

- (10) 今回の国共済と公企体共済との合併をスムーズに実現するためには、数年間の経過期間を設けることが妥当と考えられる。

それは、同時に他の共済年金との合併を容易にするためにも必要な措置であろう。この場合、

イ 各組合の財源率については、組合ごとの財政状況等に応じて、経過的に差を設けること。

ロ 各組合が持っている積立金の運用は経過的に認め、その損益がその組合に反映するような仕組みを講ずること。

などにつき検討されなければなるまい。こういった段階方式は、物事の順序として適當であろう。

なお、この合併により、差し当たり利益を受けるのは言うまでもなく国鉄共済であるが、その給付水準が部分的に国家公務員等の共済年金のそれよりも高いことや、負担についてなお努力の余地があるなどの批判があることは事実である。国鉄関係者は、こうした点についても十分配慮し、給付及び負担の両面から可能な限りの努力をすべきである。

また、今回の合併を円滑に推進するために、政府はその責任にかんがみ特段の努力を傾注すべきである。

(11) 今回の合併を図るための改正案を作成する場合の給付内容等は、現行国共済に合わせることにするほか、更にこの際措置すべき要点を掲げれば次のとおりである。

イ 新法は、それまでの企業内年金的色彩の強い旧制度をそのまま引き継いだものであるが、今後は社会保障的要素をできるだけ取り入れるように工夫すること、すなわち、恩給制度との間に若干の距離をおき、また再就職者への支給制限、併給制限など、現在批判のある部分に特に配慮すること。

ロ 期待権の取扱いは、新法などの前例によらず、相当思い切った措置をとること。

ハ 既裁定年金については、現に支給されている年金額は保障せざるを得ないが、新規裁定者との均衡上スライドによる調整措置などが必要となろう。

なお、共済年金については、今後更にもう一度全面的改正を行う必要があるから、今回の改正はそれを含んで進めること。以上の方向による改正は直ちに検討を始め、昭和五十九年度から実施できるよう、作業を進めることが望ましい。

別に以下のような少数意見があったことを付記する。

(給付水準の引下げ(二割程度)案について、同時並行的に検討を始め、他の組合が今後の年金財政の見通しを立てられるよう、合併前にはその骨格が固められるように配慮すること―これは合併のための不可欠の条件である。)

経営形態の変更と年金制度

現在、我が国の被用者年金制度は、一般制度として厚生年金保険があり、これに対して特別制度として共済年金及び船員保険がある。

一般的に民間部門の被用者には厚生年金、公共部門の被用者には共済年金が適用されているが、公共部門で厚生年金が適用されているもの(公庫、公団、事業団等)がある一方、民間部門で共済年金制度をもつもの(私立学校、農林漁業団体)があり、その適用区分は一樣ではない。

ところで、公共部門の事業が民営形態をとった場合、年金制度については原則的に厚生年金の適用が考えられるわけであるが、現状においては、厚生年金への移管は技術的に解決困難な問題点が多い。

異なった二つ以上の制度を一元化し、保険者の統合を行うためには、給付面、財政面で相当に類似した状況を作っていくことが先決であろう。

したがって、公社等の経営形態の変更にかかわらず、当面共済年金制度の適用を続け、かつ、合併を行っていくのが現実的な方策ではないかと考える。(参考資料略)