

調査

福島県内における平成の大合併

—行財政効率化を中心とした—考察—

平成の大合併は、合併特例法の特例措置が適用される期限であった平成18年3月を過ぎ山場を越え、全国の市町村数は、平成7年4月の3,234から平成18年3月末には1,821に減少した。県内では同様に90市町村から61市町村に減った。

今回の合併は、市町村行財政の効率化などを目的に協議が進められたが、財政事情や地理的要因等によって取組状況に差が出た。今後は、地域間で調整して財政力の弱い自治体を救済する必要も出てくると考えられる。

本稿では合併の歴史の変遷を踏まえた上で、県内の合併自治体における現状と課題を探り、合併の代表的な事例として会津若松市と伊達市をとりあげた。

1. 市町村合併の歴史

わが国の市町村合併は、「明治の合併（明治22年）」「昭和の合併（昭和28～36年）」「平成の合併（平成7～18年）」の3段階において行われ、明治の合併では町村数が71,314から15,859へと激減し、昭和の合併においては9,868市町村から3,472へと減少した（表1、表2、表3）。平成の合併は平成7年以降に合併特例法が特例措置を設けて数回改正され、3,234市町村から1,821へと合併が進捗した。同様に県内をみると、明治の合併時に1,731から413に減り、昭和の合併では379から120へ、平成の合併においては90から61へと減少した（表1、表2、表3）。

(1) 明治の合併（明治22年）

明治の合併は、近代国家建設のために中央集権化を図る必要性から強制的に行われ、1町村の規模は戸籍・徴税・小学校事務等を担える300～500戸程度にまとめられた。合併しなかった県内の町村は1,731中52のみであり、97%の町村が合併に参加した。明治22年に市町村制度が施行されて全国に39市が誕生し、東京・大阪などの大都市圏形成の礎となった（表1）。県内ではこの時には市は誕生せず、明治32年の若松市が初の市制施行である。現在の小学校区は明治の合併で誕生した町村規模とおおむね一致しており、旧伊達郡9町の明治22年時点での町村数と平成17年における小学

表1 市町村数の変遷（明治）

年	福島県				年	全国		
	市	町	村	計		市	町村	計
明19年12.31	0	93	1,638	1,731	明 21 年	0	71,314	71,314
明22年12.31	0	21	392	413	明 22 年	39	15,820	15,859
減少率				76.1%	減少率			77.8%

（資料：福島県広域行政HP・総務省HP）

校数は40と同数である。

(2) 昭和の合併（昭和28年～36年）

終戦後、米国のシャープ使節団は、国と地方の行政事務配分のあり方を示し、市町村が適切に遂行できる事務は市町村が行う「市町村優先の原則」等を勧告した。昭和の合併は、市町村優先の原則に基づいて地方自治体に消防や中学校設置等の多くの事務が与えられたことに対して自治体の財政状態は脆弱であったので、人口8,000人を適正規模として合併し、財政基盤を強化する目的があった。昭和の合併は、半ば強制的であったことから、役場の位置や新自治体名で揉め、分村合併するなど住民間にしこりを残した。

その後、常磐・郡山地区が新産業都市に指定され、昭和40年に郡山市の広域合併、昭和41年に常磐地区14市町村合併によるいわき市の誕生があり、広域化した地区の一体的な開発が行われた。福島県では90市町村体制が平成合併まで36年間続いたが、昭和43年の吾妻町の福島市への編入が最後であった。

(3) 平成の合併（平成7年～18年）

平成の合併は、明治・昭和の合併とは異なり自主的な合併を原則としている。主な目的は、市町村行財政の効率化を図ることであるが、今後、自治体が地方交付税を削減されても事務負担の増加に対処できるよう財政基盤を強化する必要も発生するものと思われる。そのため、合併を進める観点から地方交付税額の算定特例を設けるなど合併後の財政に配慮した措置が設けられた。強制力がないのにも拘わらず合併を選択するのは、自治体の将来的な財政が不安視されている現れであると思われる。平成7年4月から平成18年3月までの市町村数減少率をみると、全国平均は43.7%であるのに対して、本県は32.2%である（表3）。昭和の合併で高い進捗率であったことや山間地が多いなどの要因はあるが、本県の合併進捗は他県に比較して低率に留まった。

① 合併を選んだ自治体

地域の中心都市が周辺町村と合併する白河市などのケースと、同郡内で1番大きな規模の町を核として周辺町村が一緒になった田村市などのケースがあり、平成18年3月31日まで11件の合併が行

表2 市町村数の変遷（昭和）

年	福島県				年	全国			
	市	町	村	計		市	町	村	計
昭28年09.30	5	65	309	379	昭28年10月	286	1,966	7,616	9,868
昭36年06.29	13	53	54	120	昭36年6月	556	1,935	981	3,472
減少率				68.3%	減少率				64.8%

（資料：福島県広域行政HP）

表3 市町村数の変遷（平成）

年	福島県				年	全国			
	市	町	村	計		市	町	村	計
平07年04.01	10	50	30	90	平07年04.01	669	1,996	569	3,234
平18年03.20	12	33	16	61	平18年03.31	777	846	198	1,821
減少率				32.2%	減少率				43.7%

（資料：福島県広域行政HP・総務省HPより加工）

表4 福島県内の合併状況

新名称	構成自治体	合併日	人口(人)	面積(km ²)	新本庁舎
会津若松市	会津若松市・北会津村	平16.11.01	122,261	343.46	会津若松市
田 村 市	滝根町・大越町・都路村・常葉町・船引町	平17.03.01	43,257	458.30	船 引 町
須賀川市	須賀川市・長沼町・岩瀬村	平17.04.01	80,383	279.55	須賀川市
会津美里町	会津高田町・会津本郷町・新鶴村	平17.10.01	24,741	276.37	会津高田町
会津若松市	会津若松市・河東町	平17.11.01	131,402	383.03	会津若松市
白 河 市	白河市・表郷村・東村・大信村	平17.11.07	65,711	305.30	白 河 市
二本松市	二本松市・安達町・岩代町・東和町	平17.12.01	63,179	344.65	二本松市
南相馬市	原町市・鹿島町・小高町	平18.01.01	72,837	398.50	原 町 市
伊 達 市	伊達町・梁川町・保原町・霊山町・月館町	平18.10.01	69,302	265.10	保 原 町
喜多方市	喜多方市・熱塩加納村・塩川町・山都町・高郷村	平18.01.04	56,395	554.67	喜多方市
南会津町	田島町・館岩村・伊南村・南郷村	平18.03.20	19,864	886.52	田 島 町

資料：福島県HP 人口は平成17年10月1日現在

われ、平成合併前の10市52町28村から、12市33町16村となった(表3、表4)。

新しい市町村名は、大多数が中心市町名・郡名から命名されており、他の地域でみられた平仮名や抽象的な市町村名は殆どなく、飛び地合併も行われなかった。

② 合併を協議中の自治体

進行中の合併協議会としては、「福島市・川俣町・飯野町合併協議会」「本宮町・白沢村合併協議会」の2つが存在する(表5)。川俣町と飯野町は、アンケートの結果では福島市との合併を希望する声が高く、新伊達市として誕生した伊達郡内での合併には参加しなかった。合併の成否は未定であるが、仮にこの3市町が合併すれば人口は30万人を超え中核市への移行が可能となる。

郡山市北隣の安達郡最南部に位置する本宮町と白沢村は、平成19年1月1日に合併し市制施行さ

れ、新本宮市が誕生する。

③ 合併をしない自治体

大熊町や新地町など財政力指数が高い自治体は、原発や火発の立地により財源が安定し、財政が豊かであるため合併するメリットが少なく、合併を選択しなかったと思われる。西郷村は、昭和の合併でも合併しなかった自治体であるが、新幹線駅・高速道路ICが位置し工場立地が盛んなため財政力が高く、隣接する白河市の広域合併に参加しなかったと考えられる。

財政力指数が低い町村は、合併を選択して合併が成立したケースと不成立であったケース、地理的に合併相手がないケース、単独志向のケース等があるが、多くの自治体は会津地域か阿武隈山地に位置し、中心となる産業が乏しい等という共通点がある。

奥会津地域にある昭和村・三島町は、会津坂下

表5 福島県内合併協議状況

新名称	構成自治体	合併日	人口(人)	面積(km ²)	新本庁舎
未 定	福島市・川俣町・飯野町	未 定	314,389	895.40	未 定
本 宮 市	本宮町・白沢村	平19.01.01	31,367	87.94	未 定

資料：福島県HP 人口は平成17年10月1日現在

町を核とした広域合併を検討したが、合併は成立しなかった。新市役所が設置される会津坂下町と合併町村との距離等が問題であったと言われている。双葉郡は、郡内全8町村で広域行政推進研究会を設置し合併を検討したが、合併の話がまとまらなかった。双葉郡内8町村のうち大熊町等の5町は財政力が高いため、財政力の差による合併に対する温度差が出たのではないかと思われる（表6）。

表6 平成16年度福島県内市町村別財政力指数

順位	市町村名	財政力指数	合併後
1	大熊町	1.58	
2	新地町	1.20	
3	楢葉町	1.19	
4	広野町	1.16	
5	富岡町	0.96	
6	原町市	0.85	南相馬市
7	双葉町	0.79	
8	福島市	0.74	(注A)
9	本宮町	0.73	(注B)
10	西郷村	0.72	
11~71は省略			
72	鮫川村	0.18	
73	月舘町	0.18	伊達市
74	三島町	0.17	
75	新鶴村	0.16	会津美里町
76	舘岩村	0.16	南会津町
77	熱塩加納村	0.15	喜多方市
78	葛尾村	0.14	
79	南郷村	0.14	南会津町
80	山都町	0.13	喜多方市
81	伊南村	0.11	南会津町
82	昭和村	0.10	

(注A)は福島市・川俣町・飯野町合併協議会により合併協議中

(注B)は平成19年1月1日に白沢村と合併し本宮市発足予定

*網掛けは既合併又は合併協議中の自治体

参考：福島県HP

なお、参考までに明治の合併以降、合併していない自治体は下記のとおりであり、檜枝岐村は合併を一度も経験したことがない県内唯一の自治体である（表7）。

表7 合併経験の少ない自治体

	所属郡	人口(人)	面積(km ²)	財政力指数	最後の合併
磐梯町	耶麻郡	3,965	59.69	0.39	明治22年
西郷村	西白河郡	19,233	192.32	0.72	明治22年
鮫川村	東白川郡	4,463	131.30	0.18	明治22年
川内村	双葉郡	3,259	197.38	0.26	明治22年
葛尾村	双葉郡	1,667	84.23	0.14	明治22年
檜枝岐村	南会津郡	731	390.50	0.32	合併歴なし

人口・面積・財政力指数は平成16年

2. 合併の効果

総務省は、合併により期待される効果として、①住民の利便性が向上すること、②サービスが高度化・多様化されること、③重点的な投資による基盤整備が推進されること、④広域的観点に立ったまちづくりと施策展開ができること、⑤行財政の効率化を図れること、⑥地域のイメージアップと総合的な活力の強化を図れること等を挙げている。

今回の合併は自治体に合併特例債等の特典を与えることにより、期限内に急いで合併が行われた。一方、平成18年4月から平成22年3月までの合併に関しては合併新法が適用され、合併特例債が廃止されるなど特典は少なくなるが、地方交付税額の算定特例は特例法の10年間から5～9年間に短縮されるものの、引き続き残ることになる。

(1) 行政における効果

行政における効果は、前述の総務省が挙げる効果のうち、重点的な投資による基盤整備の推進や広域的観点に立ったまちづくりと施策展開、行財政の効率化を行えることや、地域のイメージアップと総合的な活力の強化を図れること等である。そのうち行政にとって最も高い効果は、行財政効率化の面であると考えられる。具体的には、自治

体の規模を拡大することで議員・職員を減らす等の経費削減や重複部門の解消等によって効率的な行政運営を図れることが挙げられる。合併特例法においては10年間、合併新法では5～9年間は地方交付税額の算定特例期間として認められ、合併前の地方交付税額のほうが多ければ合併していない場合の地方交付税が交付される。更に特例期間経過後5年間は、交付税額を段階的に縮小する緩和措置期間となっている。合併自治体には、地方交付税が縮小されることに対して算定特例期間という猶予期間が与えられる効果がある。

(2) 住民における効果

住民における効果としては、総務省が挙げている住民の利便性の向上とサービスの高度化・多様化がある。交通手段の進歩は、昭和の合併時に形成された市町村境界を超えて生活圏を拡大させた。合併には生活圏と行政圏を一致させ住民の利便性を高める効果があり、居住地と勤務先の自治体が異なるため子供を勤務先近くの保育園に預けられないといった不便が解消される。

県内複数の合併協議会が実施した合併に関するアンケート調査においては、期待される効果として議員・職員等の削減による経費削減が上位を占めている。住民は、経費削減によって住民サービスの高度化・多様化と住民負担の軽減が図られることを期待していると思われる。

3. 合併の課題

(1) 行政からみた課題

行政からみた課題は財政問題であり、住民負担を上げることなくサービス水準の維持・向上を図るための取り組みが最も重要である。合併当初は

地方税の均一課税や公共料金の統一を行わないため、住民負担は当面の間変わらないが、公平性の観点から料金統一が行われるべきであり、その際に負担が増大する可能性も充分考えられる。住民負担の増加が避けられないならば、負担に見合ったサービス水準の維持・向上を図る必要がある。

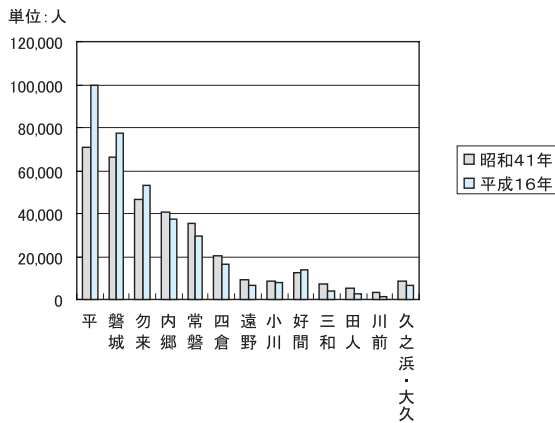
また、平成合併の財政面での主目的は、合併特例に関する財政面での優遇措置の適用期間内に行財政効率化を図ることであり、効果が現れる場合もあれば、改革が進まず組織が肥大化し財政悪化する懸念もある。合併特例債に関しても、地域間格差を解消するための公共投資財源として有効ではあるが、特例債の3割は借金として自治体に残るため、償還する財政負担が重荷となるであろう。

(2) 住民からみた課題

住民からみた課題は、役場が遠くなり不便になることや、中心部だけ良くなり周辺部が寂れる懸念が生じることである。しかし、平成の合併により庁舎がなくなる旧町村には、多くの所で通常の窓口業務の他に住民福祉や地域振興等の担当部署も備えた総合支所が設置される。そのため当面の間は懸念が解消されるが、将来的には効率化のために総合支所から通常支所への転換や支所の統廃合が行われる可能性もあり、車による移動手段を持たない高齢者等の住民の行政窓口利用を不便にし、周辺部が寂れる懸念を生じさせる。昭和の合併により編入された旧町村には支所・出張所が残されていない所が多く、棚倉町の例では旧町村単位で残されていた出張所を合併から14年後の昭和44年に廃止している。

昭和の合併でいわき市の例をみると、いわき市山間地に位置する旧三和・田人・川前村は、昭和

図1 いわき市の地区別人口の変化



出典：いわき市の人口（いわき市）

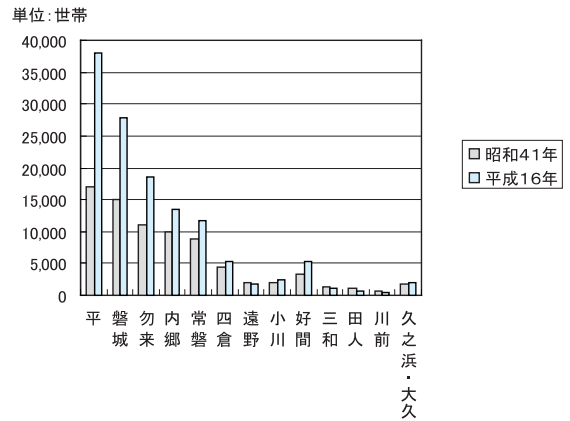
41年の合併時と平成16年の人口・世帯数を比較すると、人口・世帯数とも減少しており、中心部である旧平市の人口・世帯数の増加と対照的な結果となっている（図1、図2）。中心部だけが良くなり周辺部が寂れる懸念は、平成の合併における各合併協議会が実施したアンケートにおいて、「合併に際して不安な事」の上位に位置し、編入される側の住民では特に比率が高い。地域人口が減少しないためには雇用先の確保と産業振興が大切であり、行政は周辺地区に対してのきめ細かい配慮が必要である。

4. 会津若松市の事例

(1) 概況

当市は、会津盆地南東部に位置し、江戸期は会津松平藩23万石の城下町として栄え、古くから会津地区の商業集積地になっている。観光面では東山と芦ノ牧の両温泉地や鶴ヶ城等の歴史的な観光資源に恵まれ、産業面では地場産業の漆器・酒造業等や、進出企業を中心に盛んな電子精密機器等に加えIT関連のベンチャービジネス創出に取り組んでいる。

図2 いわき市の地区別世帯数の変化



出典：いわき市の人口（いわき市）

明治32年に県内初の市制施行となり、当時の人口は30,488人であった。昭和の合併時には、昭和26年に町北村、昭和30年に周辺部7村を編入合併して人口は95,979人に増加した。今回の平成の合併では、平成16年11月に北会津村、平成17年11月に河東町を編入合併し、人口は131,402人となった。

(2) 地域振興と財政問題の課題

当市では、平成の合併で編入された旧北会津村・旧河東町の地域振興と新市としての財政問題が課題になってくる。両旧町村は会津若松市中心部とも比較的近く生活圏が同市と一体化しているが、市は住民の利便性を維持するために両旧町村



福島県立博物館（会津若松市）

役場に支所を配置した。両支所には総務課・まちづくり推進課・住民福祉課の3課が置かれている。まちづくり推進課では地域内の産業振興、地域整備等を行い、住民福祉課では住民票交付の窓口など市民生活一般から高齢者福祉などの健康福祉を行っている。

両支所は、役場並みの利便性を有し地域振興を担当しているが、運営コストがかかり財政効率化の合併メリットはあまり実現しない可能性も否定できない。行政は、交付税等の財源が大きく削減される時には、総合支所機能を維持するか廃止して財政効率化を図るかの選択も必要となってくると思われる。

(3) 地域振興と財政問題の対策

北会津・河東地区より遠隔地にあつて昭和30年に編入された猪苗代湖沿岸の湊地区や芦ノ牧温泉のある大戸地区には行政窓口である市民センターが設置されているが、北会津・河東支所のような地域振興等を行う機能は有していない。中心部に近く地理的に恵まれている北会津・河東支所は、効率化の観点から将来的には通常機能の支所に縮小されることも考えられる。その場合には、地域住民のまちづくりへの主体的な参加により、地域振興を図ることが求められてくると思われる。

当市が収支不均衡の改善のために取り組んでいる「行財政再建プログラム」を推進するためには、合併による規模拡大のメリットをより一層生かす必要がある。同プログラムの取組方針としては、徹底した内部管理経費の削減や、サービスとコストの最適化、公共サービス提供の枠組み見直し、市民負担の公平化等を挙げている。合併後の住民負担と住民サービスは、効率化と公平化のため、

割合が変更される可能性は否定できない。実際に、北会津・河東地区の上下水道料金は会津若松市の料金に統一された。更に、人件費のカット、補助費・扶助費の見直し、手数料・使用料・国民健康保険税の適正化など抜本的な改革を図っており、人件費においては、給与引き下げを市長25%、一般職員5%など特別職等や一般職を含め、平成19年3月まで実施する予定であり、職員新規採用も平成16年度から平成19年度まで一時停止して職員数の削減に取り組んでいる。

5. 伊達市の事例

(1) 概況

当市は、仙台藩伊達氏の発祥地であり、西は福島市、北は宮城県に接し、北部は阿武隈川流域の平地部、南部は阿武隈高原の山間部である。伊達郡を構成する9町による合併が協議されたが、最終的には伊達・保原・梁川・霊山・月舘の5町が平成18年1月に合併し伊達市が誕生した。

産業をみると、保原、梁川地区における地場産業のニット製造は停滞しているが、保原地区では進出企業を中心とした精密機械工業が盛んであり、農業は桃、柿等の果樹栽培が保原、梁川地区を中心に行われている。消費者は福島市に流失しており、商圏は福島市と一体化している。

(2) 地域発展と行政運営の課題

当市では、全市一体的な発展と行政効率化が課題になってくる。

伊達市を構成する旧5町は、地理的な要素から町としての性格が異なっており、伊達・保原は商工業が盛んであるが福島市のベッドタウン的な要素も備えている。梁川は商工業が集積する平野部



伊達市役所

と農業が主体の山間部からなり、霊山・月館は農業が中心の町となっている。このような性格が異なった多様な地域を一体的に発展させていくことが新市としての課題となる。

新市では、行政部署が各地域に点在する分散型合併を採るため、行政運営の効率化と住民サービスの向上が課題となる。新市の組織は、旧保原町役場に市役所本庁舎、旧梁川町役場に市役所分庁舎、各旧町役場に設置した総合支所によって構成される。総合支所では、地域振興課で農林業・商工業者の相談・支援、観光振興など産業振興を行っており、市民課で高齢者福祉の相談・申請受付を行っており住民サービスの維持を図っている。総合支所は旧役場の役割を大概において担っており、住民サービス維持に役立っているが、合併のメリットである効率的な行政運営のためには、将来的に配置の検討も必要であると思われる。

(3) 地域振興と行政運営の対策

新市においては、地域の一体的な発展を図るための振興対策として、総合支所を設置し各地域の振興を図ることや、合併特例債を利用して地域のインフラ整備を図ることになる。しかし、財政的

には課題も生じてくるため、地域ごとに工業・農業・商業・観光等での得意分野を伸ばしていく必要があると考えられる。

新市では、合併特例債を利用し地域インフラ整備を図る等住民サービス維持と地域振興に取り組む。一方、行政コスト削減への取り組みとしては合併前の議員数計81名を合併後の選挙で30名に削減し、平成16年度の旧5町職員数計672名を今後10年間で20%削減する計画であり、人員削減による

経費削減効果が期待されている。

当市は、現在、一極集中しておらず各地区が独自性を持った地域構成をしている。今後、行政コスト削減のために分散型を解消する場合には、各地区の現行の産業を維持発展させていく政策努力が必要になる。

6. まとめ

(1) 平成合併の第一部を終えて

明治と昭和の合併では全国で約70%の市町村数が減少したが、平成の合併は、減少率が43.7%に留まり、都道府県によって進捗状況に大きな差が見られた。広島県等3県は70%を超えたのに対して東京・大阪・神奈川では2～5%、件数で見れば1～2件と極端に少なく、人口と産業が集積し高い財政力を有する大都市圏の自治体と地方の自治体との差が現れたといえる。

今般の福島県内における合併では、地域の中心市町を庁舎所在地として中心市名を継承するか郡名を採用するため、昭和の合併のように新自治体名・庁舎の位置で大きく揉めるケースはなかった。特徴としては、編入された地域に配慮して総合支所が多く旧町村に設置されたことが挙げられる。

平成の合併は、合併特例法に基づく特例措置の適用期限であった平成18年3月で第一部が終了したが、合併新法のもとでの第二部が始まっており、今後も前回で合併協議がまとまらなかった市町村を中心に進捗する可能性は高いと思われる。

(2) 行政と住民の役割

小規模な自治体は自主財源が少なく地方交付税に大きく依存していたが、今後は地方交付税に頼らないまちづくりが求められている。そのために行政は、コスト意識に基づく民間的経営を行い自己責任原則で自治体運営することが求められてきており、財源確保のために税収増加を図る必要もあると考えられる。自治体は、その規模に拘わらず一定水準の住民サービスを提供している。しかし、行財政改革を実現するためには、住民側に行うことは住民が行い、行政にしかできないことを行政が的確に行うなど提供するサービスの適正化が大切である。

(3) 地域行政の再構築

会津若松市と伊達市の例をみた共通の課題としては、行政の効率化が挙げられる。両市では、役場がなくなる地区に配慮し支所を設けて、役場並みの利便性を与え、地域振興を担当する部署も設置する。しかし、運営コストの削減が図れなければ、財政効率化としての合併メリットがあまり出ないことも予想される。

会津若松市が編入した旧河東町・旧北会津村は、市中心部とも比較的近く生活圏が同市と一体化している。それに対して伊達市は、一極集中しておらず各地区が独自性を持った地域構成のため、行政部署が各地域に点在する分散型合併を採ってい

る。今後は、総合支所の規模適正化を図り、その上で住民の主体的なまちづくりへの参加や地域行政の再構築が必要と考えられる。

おわりに

従来の自治体の財政は、全国標準的な行政サービスを、人口が極めて少なく経済力に乏しい自治体においても提供が可能となるよう地方交付税で補填した。今後は、財政効率化に取り組んで財政基盤を強化することが重要である。国の三位一体改革のもとに、国から地方への税源移譲と補助金削減、地方交付税の抑制が進められていくことから、地方分権の担い手として適正な行財政力を備えて自治体を活性化してゆく必要がある。

合併に対する各市町村の考え方は様々で、一概には言えないが、今後、広域合併への積極的な参加を検討する必要がある場合もあると思われる。福島県は、「自主的な市町村の合併の推進に関する構想」を定め、自主的な合併を推進する必要があると認められる市町村に対して合併協議会設置を勧告できることとなっており、合併を検討する自治体への斡旋や助言等の大きな役割が期待されている。

(担当 高橋)

(資料)

「平成の大合併～会津ブランドをいかしたまちづくり～会津若松市合併記念誌」会津若松市
 「福島県地方自治五十年の歩み」福島県
 「地方分権・広域行政に関する資料」シンクタンク
 ふくしま
 「市町村合併ハンドブック」ぎょうせい
 「市町村合併の決断」ぎょうせい 他