

福島県の市町村の歴史的形成過程

平成 12 年 1 月
シンクタンクふくしま

目 次

I.	福島県の地理的状況.....	2
II.	市町村の歴史的形成過程.....	4
1.	福島県における国（くに）と郡の変遷.....	4
	(1) 明治維新以前の国（くに）と郡の変遷.....	4
	(2) 明治維新以後の郡の変遷.....	4
	(3) 廃藩置県と「福島県」の成立.....	7
2.	福島県における市町村の変遷.....	8
	(1) 明治の大合併－明治 21 年～22 年頃－.....	10
	① 明治の大合併の背景.....	10
	② 福島県の状況.....	10
	(2) 昭和の大合併－昭和 28 年～31 年頃－.....	12
	① 町村合併の背景.....	12
	i) 生活経済圏の拡大.....	12
	ii) 行財政需要の増大.....	12
	iii) シャウプ勧告、神戸勧告と行政事務再配分.....	12
	② 町村合併推進の方策.....	14
	i) 地方自治法の改正.....	14
	ii) 町村合併促進法の制定.....	14
	iii) 町村合併促進基本計画の策定.....	15
	③ 福島県の状況.....	16
	i) 町村合併促進法施行以前の本県の状況.....	16
	ii) 福島県における町村合併の取り組み.....	18
	iii) 福島県における昭和の大合併の経過.....	27
	(3) 広域合併.....	30
	① 広域行政の要請.....	30
	② 郡山市・いわき市・福島市の広域合併.....	30
	i) 郡山市.....	30
	ii) いわき市.....	33
	iii) 福島市.....	38

I. 福島県の地理的状況

福島県は総面積 1 万 3,782.48 km²、東西約 166 km、南北約 133 km、北海道、岩手県に次いで全国第 3 位の広大な県域を有している。

県域の中央を 2,000 メートル前後の山々が連なる奥羽山脈が南北に走り、その東側の地域を阿武隈高地が更に二分している。この二つの山地によって、福島県は、東から浜通り（相馬郡、双葉郡、相馬市、原町市、いわき市、）、中通り（伊達郡、安達郡、岩瀬郡、西白河郡、東白川郡、石川郡、田村郡、福島市、二本松市、郡山市、須賀川市、白河市）、会津（耶麻郡、河沼郡、大沼郡、北会津郡、南会津郡、会津若松市、喜多方市）の 3 つの地域に区分されている。

浜通りは、阿武隈高地と海岸とのあいだの狭長な低地帯であり、鮫川、夏井川、新田川、真野川などが、阿武隈高地を水源として、太平洋に注いでいる。浜通り地方の気候は太平洋型の気候を呈し、年間を通じて気温の日較差が小さく、温暖で積雪も少ない。

中通りは、阿武隈高地と奥羽山脈にはさまれた地域であり、中央を阿武隈川が北流している。この阿武隈川に沿って南から白河・須賀川・郡山・本宮・福島の各盆地がならび、平坦で地味肥沃な土地を形成している。また、東白川郡を南下する久慈川は茨城県へ入り太平洋に注いでいる。

会津は、奥羽山脈と新潟県境に連なる越後山脈に抱かれた広大な地域であり、標高 2,000 メートル級の美しい火山と数多くの温泉および水清き湖沼群に恵まれている。尾瀬沼に源を発して北へ流れる只見川と猪苗代湖から流れ出て西流する日橋川、および日光境を水源として北へ走る阿賀川とが合流し、新潟県に入り阿賀野川となって日本海に注いでいる。会津は更に会津地域と南会津地域に分けることができる。会津地域は、会津盆地、猪苗代盆地といった平野部と周辺の山地から構成されており、一方、南会津地域は、越後山脈、奥羽山脈が形成する急峻な山々に囲まれ、ほぼ全域が標高 400m 以上の山間、高冷地に位置している。特に南会津地域は山間・豪雪地帯といった厳しい自然条件の地域となっている。

II. 市町村の歴史的形成過程

1. 福島県における国（くに）と郡の変遷

(1) 明治維新以前の国（くに）と郡の変遷

律令制の時代、東北地方は陸奥国と出羽国の2国からなり、福島県は陸奥国に所属していた。

養老2（718）年になると陸奥国から石城国と石背国が分置され、石城国には磐城・標葉・行方・宇多・日理の5郡と常陸国から菊多郡をさいて置き、石背国には白河・石背・会津・安積・信夫の5郡が置かれた。石城・石背の両国はその後間もなく（神亀元〈724〉年頃と考えられている。）陸奥国に再び併合された。

平安時代になると郡が分割されることもあり、平安時代末までに成立した福島県内の郡は、菊多、磐城、磐前、檜葉（磐前、檜葉はともに平安時代末以前に磐城郡から分置）、標葉、行方、宇多、白河、高野（10世紀末までに白河郡から分置）、岩瀬（旧石背）、安積、安達（延喜6〈906〉年安積郡から分置）信夫、伊達（承安元〈1171〉年以前に信夫郡から分置）、会津、耶磨（承和7〈840〉年までに会津郡から分置）、大沼・河沼（ともに10世紀末までに会津郡から分置）の18郡である。元禄の頃（1685年～1703年）になると、高野郡は白川・石川・田村の3郡に分置され福島県内は20郡となった。

その後は、諸郡は概ね変化なく続いてきたが明治元（1868）年12月7日に至って、陸奥国を岩代、磐城、陸前、陸中及び陸奥の5国に分ち、信夫、安達、安積、岩瀬、会津、耶麻（旧耶磨）、河沼、大沼及び刈田、伊具の10郡は岩代国に、伊達、白河、白川、石川、田村、菊多、磐前（旧磐ヶ崎）、磐城、檜葉、標葉、行方、宇多及び亘理（旧日理）の13郡は磐城国に属せられた。そして翌明治2（1869）年12月8日、伊達郡は磐城国から岩代国に、刈田、伊具の2郡は岩代国から磐城国に編入され、岩代国9郡、磐城国14郡となった。

(2) 明治維新以後の郡の変遷

国とその属する郡は、明治維新までおおよそ上に述べたような変遷を経てきたのであるが、明治4（1871）年7月14日に行われた廃藩置県以降は、国の名称は従来どおり単なる地理的名称としてそのまま残り、若干の郡の統廃合等が行われて現在に至っている。

明治11（1878）年7月に公布された地方3新法（郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則）をうけ、福島県は3県合併（明治9年の福島県・若松県・磐前県の合併）直後に制度化された大区小区制を廃止して、郡町村制を復活（明治12年1月）させ、信夫郡、伊達郡、安達郡、安積郡、岩瀬郡、南会津郡、北会津郡、耶麻郡、河沼郡、大沼郡、東白川郡、西白河郡、石川郡、田村郡、菊多郡、磐前郡、磐城郡、檜葉郡、標葉郡、行方郡、宇多郡、東蒲原郡の22郡を行政区画として18ヶ所に郡役所を設置するとともに、新たに郡長を任命して町村行政を統括した。尚、亘理、刈田、伊具の3郡は既に明治9（1876）年に宮城県に編入されている。

明治19（1886）年には、東蒲原郡が新潟県に編入され、明治29（1896）年4月1日

には菊多郡、磐前郡及び磐城郡が石城郡となり、また檜葉郡及び標葉郡が双葉郡に、行方郡及び宇多郡が相馬郡となった。

明治 23 (1890) 年と明治 30 (1897) 年に公布された郡制により郡会の設置が認められると、福島県内では明治 30 (1897) 年から大正 11 (1922) 年まで各郡会が開かれ、産業・開拓・造林・道路・学校・病院などの事業が行われた。その後、大正 10 (1921) 年の郡制廃止法 (施行は大正 12 年) によって郡が廃止されると、郡は単なる地理的な名称にすぎなくなり、わずかに公職選挙法 (県議会の議員の選挙区) のなかにその存在意義を残すのみとなった。

福島県における国（くに）と郡の主な変遷

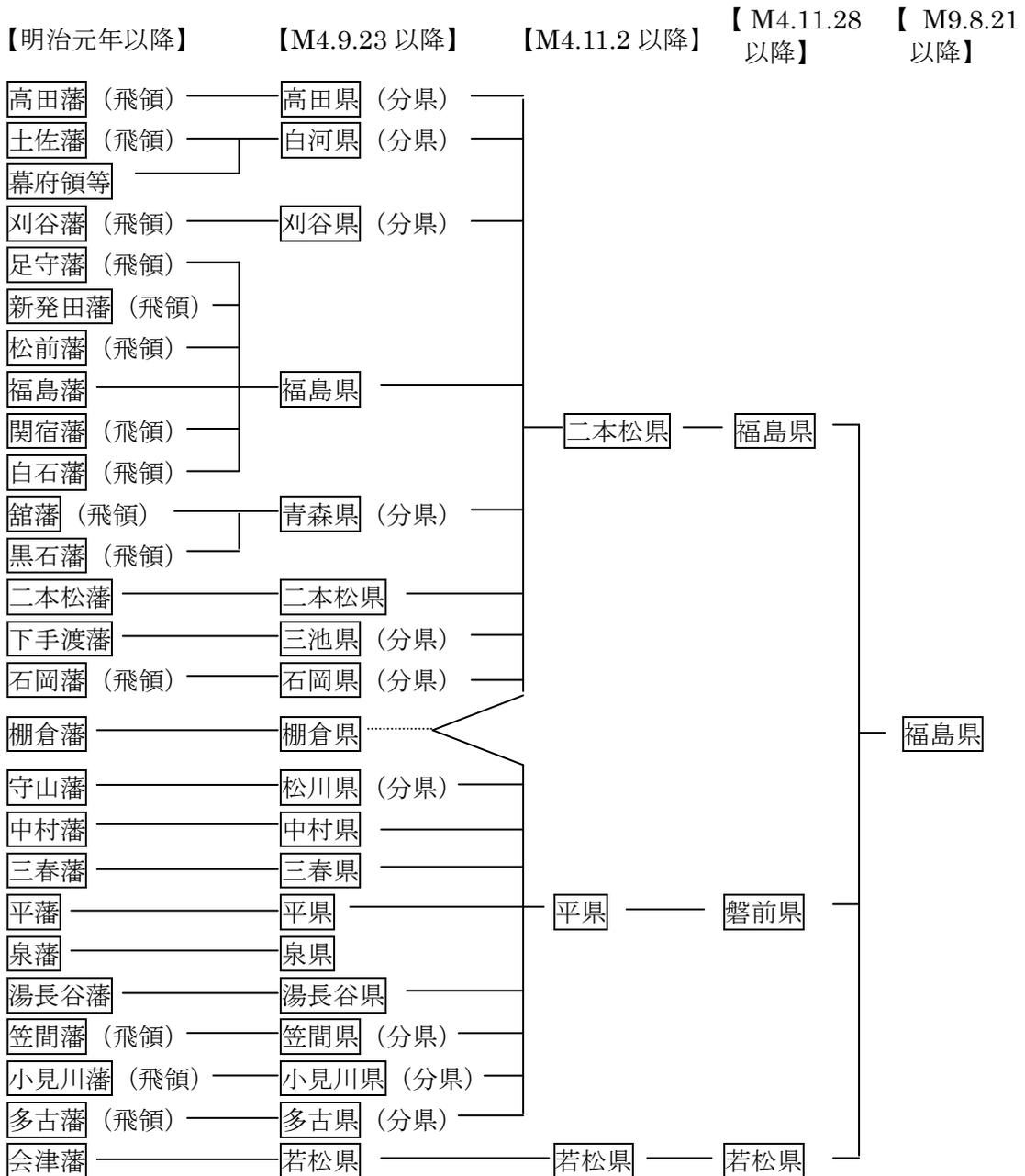
和銅6（713）頃	陸奥国																													
	信夫郡		安積郡		石背郡		会津郡			白河郡			菟多郡		磐城郡		標葉郡	宇多郡												
養老2（718）年頃	石背国									石城国																				
	信夫郡		安積郡		石背郡		会津郡			白河郡			菟多郡		磐城郡		標葉郡	行方郡	宇多郡											
元禄年中（1687年頃）	陸奥国																													
	信夫郡	伊達郡	安達郡	安積郡	岩瀬郡	会津郡		耶麻郡	河沼郡	大沼郡	白河郡	白川郡	石川郡	田村郡	菟多郡	磐前郡	磐城郡	楮葉郡	標葉郡	行方郡	宇多郡									
明治2（1869）年	岩代国									磐城国																				
	信夫郡	伊達郡	安達郡	安積郡	岩瀬郡	会津郡		耶麻郡	河沼郡	大沼郡	白河郡	白川郡	石川郡	田村郡	菟多郡	磐前郡	磐城郡	楮葉郡	標葉郡	行方郡	宇多郡									
明治29（1896）年 4.1現在	信夫郡	伊達郡	安達郡	安積郡	岩瀬郡	南会津郡	北会津郡	会津若松市	耶麻郡	河沼郡	大沼郡	西白河郡	東白川郡	石川郡	田村郡	石城郡			双葉郡	相馬郡										
昭和30（1955）年 7.1現在	信夫郡	福島市	伊達郡	安達郡	安積郡	郡山市	岩瀬郡	須賀川市	南会津郡	北会津郡	会津若松市	耶麻郡	喜多方市	河沼郡	大沼郡	西白河郡	白河市	東白川郡	石川郡	田村郡	平市	常磐市	磐城市	内郷市	勿来市	石城郡	双葉郡	相馬郡	原町市	相馬市
昭和43（1968）年 10.1～現在	福島市		伊達郡	安達郡	二本松市	郡山市	岩瀬郡	須賀川市	南会津郡	北会津郡	会津若松市	耶麻郡	喜多方市	河沼郡	大沼郡	西白河郡	白河市	東白川郡	石川郡	田村郡	いわき市					双葉郡	相馬郡	原町市	相馬市	

（資料：『福島県市町村沿革』）

注意：上図の年代は、必ずしもそれぞれの郡が統合あるいは分離された時期と一致したものではない。

(3) 廃藩置県と「福島県」の成立

戊辰戦争時、福島県域には 11 の本藩、14 藩の飛領、そして幕領があった。その後いちはやく政府軍に帰順した守山・三春・相馬中村の 3 藩をのぞいた地域は、すべて政府軍側の諸藩預けとなり、政府直轄となった旧幕領とともに、これらの地には民政取締所（のち民政局）がおかれた。そして民政局が廃止された明治 2（1869）年、福島県域には、若松・白河・福島の 3 県が成立し、明治 4 年、廃藩置県により、三春・棚倉・泉・中村・湯長谷・磐城平・二本松県が成立した。その後、県の統廃合が急速におしすすめられ、明治 9 年 8 月 21 日、福島・若松・磐前 3 県を合併する形で、ほぼ今日のような「福島県」が成立した。



福島県内の市町村数の経過を概括的にたどると、明治19年末に1,731あった町村が明治の大合併によって明治22年には413と4分の1以下に減少した。その後逐次減少して昭和21年に392、昭和28年に379となった市町村の数は、昭和の大合併によって昭和31年に123と3分の1以下に減少した。昭和40年頃からは、「新産業都市建設促進法」、「市町村合併の特例に関する法律」等を契機として、郡山市、いわき市、福島市を中心とする大型合併が推進され、これによって29市町村が減少した。昭和43年10月1日に信夫郡吾妻村が福島市に編入され、県内の市町村数が90となって以降、合併の事例はなく現在に至っている。

このように市町村合併の歴史は、国が政策的に再編成を打ち出したときは短期間に一挙に合併が行われ、そのつど市町村の数は激減してきた。また、それ以外の期間でも緩やかではあったが、しかし着実に規模の拡大と数の縮小が行われてきた。

市町村数の変遷など

年月日	福島県				全国				備考	
	市	町	村	計	(年月日)	市	町	村		計
明治19年12.31	—	93	1,638	1,731		—	(71,573)		71,573	
22年12.31	0	21	392	413	(M.22)	39	(15,820)		15,859	市制町村制施行 (明22.4.1)
昭和21年4.1	4	62	326	392	(S.20.10)	205	1,797	8,518	10,520	
22年4.1	4	62	320	386	(S.22.8)	210	1,784	8,511	10,505	地方自治法施行 (昭22.5.3)
28年9.30	5	65	309	379	(S.28.10)	286	1,966	7,616	9,868	町村合併促進法施行 (昭28.10.1)
31年9.30	13	52	58	123	(S.31.9)	498	1,903	1,574	3,975	新市町村建設促進法施行 (昭31.6.30)
36年6.29	13	53	54	120	(S.36.6)	556	1,935	981	3,472	新市町村建設促進法による合併促進が終結
41年10.1	10	51	31	92	(S.41.10)	557	2,007	788	3,352	新産業都市建設促進法施行 (昭37.8.1) 市町村の合併の特例に関する法律施行 (昭40.3.29)
43年10.1	10	50	30	90	(S.43.10)	564	1,989	745	3,298	
現在	10	52	28	90	(H.11.4)	671	1,990	568	3,229	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行 (昭50.3.28及び昭60.4.1及び平7.3.29)

(資料：自治省ホームページ「合併相談コーナー」、『平成11年度全国市町村要覧』市町村自治研究会編集、『逐条解説 市町村の合併の特例に関する法律』森 清著 第一法規)

(1) 明治の大合併—明治 21 年～22 年頃—

① 明治の大合併の背景

わが国の町村は、明治維新を経た後においても、江戸時代からひきつがれてきた自然発生的な集落を基礎とする地縁的な生活共同体のままであり、その大多数が弱小町村であった。

明治 19 年 12 月末現在の調査によると、全国の町村数 71,573 のうち、住民が全くいない町村及び 100 戸以下の町村が約 7 割を占めており、1 町村あたりの人口は 550 人にも及ばないような状態であった。

戸数からみた全国の町村規模

(明治19年12月末現在)

	住民がい ない町村	1～10戸	11～20戸	21～30戸	31～40戸	41～100戸	101戸～	計
町村数	801	2,839	5,484	6,763	6,710	25,823	23,153	71,573
比率	1%	4%	8%	9%	9%	36%	32%	100%

(資料：『逐条解説 市町村の合併の特例に関する法律』 森 清著 第一法規)

一方、わが国が先進資本主義諸国の仲間入りを果たすためには、近代的な地方制度が必要であると考えられ、町村の役割として、教育、徴税、土木、救済の機能及び戸籍事務等が期待された。しかし、当時の町村は上でみたようにその大多数が弱小町村であり、これらの機能、行政事務等を扱う能力がなかったため、小規模町村を合併して有力町村を編成することが緊急の課題となった。

このような状況の中で、明治 21 年 4 月に市制町村制が制定されるとともに、「行政上の目的が必要とする規模と自治団体としての町村との間隔をなくす」ためには、町村規模を合理化する必要があるとして、市制町村制の施行に先立って、明治新政府が全国一斉に推進したのが明治 22 年の町村合併であった。

明治新政府は、町村合併を推進するために、明治 21 年 6 月 13 日付内務大臣訓令第 352 号で、おおよそ 300 戸ないし 500 戸を標準規模とする町村合併標準を各地方長官に示し、これをもとに全国的な町村再編が進められた。この結果、明治 19 年 12 月末に 71,573 あった町村は、同 22 年 12 月末には 15,820 となり一挙に約 5 分の 1 に減少することとなった。

② 福島県の状況

福島県は市制町村制が制定されて間もなく、明治 21 年 5 月 26 日に各郡長を招集して、翌 22 年 4 月から市町村制を実施することを明らかにし、加えて、市町村制実施前年の

12月までに、市町村の合併を確定して「本法ノ認ムル所ノ有力ナル町村ヲ造成シ以テ其旨ニ副ヘサルヘカラス」と訓示し、そのために必要な調査を行うべきことを訓令している。

明治21年10月、郡長の内申を基礎とした県庁の町村合併草案が完成し、各郡あてにその草案を下付するとともに、各町村の町村会議員及び主だった者に指示する際の、「町村合併ヲ図ルノ主意演述」が示された。この「主意演述」には、「主意トスル所ハ強テ合併セヨト云フニアラズ只合併セネバ法律ノ企望ニ副ハスシテ将来難儀ヲ蒙」むるのであらうと述べられており、また、「将来ヲ察セズ徒ニ独立ヲ主張スルガ如キ事アラバ…強テ合併セシメネバナラヌ」と県の強い態度が示されている。

明治21年の12月から同22年1月にかけて、福島県は市町村の意見の調整や町村民の説得を行い、同22年2月初めに町村分合の具体案を確定させた。この県の最終方針に対して町村民の反対運動が続けられたが、県、とくに郡長は、それにきわめて強硬な態度で臨み、同22年4月町村制の実施という所定の方針の実現に向かって合併を進めていった。

この結果、明治19年12月末に1,731あった町村は、同22年12月末には413となり、一挙に4分の1以下に減少することとなった。

「明治の大合併」による町村数の変化

	明治19年12月31日 A	明治22年12月31日 B	減少数 C = (A - B)	減少率 C / A × 100
全 国	71,573	15,820	55,753	77.9%
福島県	1,731	413	1,318	76.1%

(2) 昭和の大合併－昭和 28 年～31 年頃－

① 町村合併の背景

i) 生活経済圏の拡大

明治の大合併以降、昭和 20 年までの 56 年間における市町村数の変化をみると、明治 22 年に全国で 15,859 あった市町村が昭和 20 年には 10,520 に減少し、5,339 の自治体が消滅した。この間の変化は明治の大合併のときほど急激なものではないが、逐次町村の規模の拡大と数の減少が個別に行われてきた。

内訳を見ると、村の数が明治 31 年の 13,068 から昭和 20 年の 8,518 と 3 分の 2 以下に減少している。一方、市の数は 48 から 205 に、町の数も 1,173 から 1,797 に増えている。このことから、この間の合併が引き続き小規模自治体の統廃合であったとともに、主に市制施行や市域の拡張のための周辺町村の吸収であったと考えられる。

以上のように、明治の大合併以降も引き続き市町村の規模の拡大が行われてきたが、この間の「社会、経済上の諸変化、例えば、交通機関の発達、電信電話の普及などはまことに著しいものであり、生活圏、経済圏は拡大し、それと比べると町村の規模はいまだ小さく、その数の減少も緩慢」（『逐条解説 市町村の合併の特例に関する法律』森 清著）であると考えられた。このような、住民の日常生活区域である生活経済圏と行政圏との開きが町村合併を促す大きな要因となった。

ii) 行財政需要の増大

明治維新以降、わが国の地方制度は中央集権的な形で維持されてきたが、第 2 次大戦後は、地方制度においても根本的な転換が図られ、地方公共団体の自治権が強化された。昭和 22 年 5 月に施行された新憲法で「地方自治」が独立の 1 章として規定されるとともに、自治立法権・自治行政権・自治財産権などの地方公共団体の基本的権利が保障され、同年に制定された地方自治法によって、警察・消防・教育など多くの行政が地方公共団体に委譲された。

地方公共団体への事務の委譲では、義務教育が 6 年制から 9 年制に移行されたいわゆる 6・3 制の実施に伴って新制中学校の設置管理について市町村が責任をもつことになった。また、都市及び人口 5,000 以上の市街的町村における自治体警察の創設や社会福祉、保健衛生関係など、あたらしい事務がおしなべて市町村で処理されることとなった。

このように、市町村の行政事務の範囲は著しく拡大されたが、小規模町村においては財政基盤が脆弱であり、事務を執行するための行財政上の能力の確保が課題となった。

iii) シャウプ勧告、神戸勧告と行政事務再配分

国内における税務行政の混乱や地方財政の危機、国民の減税要望等の中で、税財政の面から日本の制度を再検討するために、昭和 24 年 4 月アメリカからシャウプ税制使節団が来日し、国内各地での 4 ヶ月に及ぶ調査のもとに、同年 8 月「日本税制報告書」（いわゆるシャウプ勧告）を明らかにした。

シャウプ税制使節団は勧告の中で、地方自治の強化のために、①地方公共団体に対する独立財源の付与、②国庫補助金の整理、③平衡交付金制度の創設の勧告をしたほか、

地方税財政改革の問題が、国、府県、市町村の三段階への事務配分の問題と関連することを指摘し、事務の再配分を検討する委員会の設置を勧告した。そして、委員会のよるべき原則として次の3原則が示した。

①行政責任明確化の原則

行政責任の所在を明確にし、各行政機関はその事務とされたものを遂行し、かつ、一般財源によりこれをまかなうことについて責任を負うこと。

②能率の原則

事務配分に際しては、その能率的な遂行の見地から、規模、能力、財源の面でふさわしい行政機関に配分すること。

③市町村優先の原則

市町村が適切に遂行できる事務は市町村に、そうでないものは都道府県に配分し、中央政府は、地方の指揮下では有効に処理できない事務を引き受けること。

また、事務配分に関連する一つの戦略として、「市町村が学校、警察、その他の活動を独立して維持することが困難な場合には、比較的隣接地域と合併することを奨励すべきである。同様に、隣接府県は、特殊の行政、例えば水害防止又は大学教育の規模を拡大するために協力するように奨励すべきである。市町村又は府県の合併が行政の能率を増すために望ましいときにも、またこれを奨励すべきである。このようにすれば、小規模な行政による不利益を克服できるであろう。」と述べ、町村合併の制度が活用されるべきことを示唆した。

政府はシャープ勧告に基づいて昭和24年12月26日に地方行政調査委員会議（委員長が神戸正雄氏であるため通常「神戸委員会」と呼ばれている。）を設置し、国と府県、市町村間の行政事務再配分の具体的な検討に入った。

神戸委員会は、シャープ勧告で示された3原則を一般的指針として行政事務配分に関する調査研究を重ね、昭和25年12月22日と翌26年9月22日の2度にわたって「行政事務再配分に関する勧告」（いわゆる「神戸勧告」）を行った。この神戸勧告では、大筋で、地方公共団体特に市町村に対して事務の重点的な配分を行うべきであるとする方向を示すとともに、町村合併との関連では、行政事務の再配分を実施するに当たって、地方公共団体の規模を合理化する必要があるとして、概ね7,000～8,000人程度を標準として規模の合理化を図るべきであるとの提言がなされた。

【神戸勧告（抄）】

（行政事務再配分・町村規模適正化関係部分）

第3 行政事務再配分の実施上の問題

2 地方公共団体の規模の合理化

行政事務の再配分を実施するにあたって次に考慮すべきことは、再配分後の行政事務を能率的に処理するために地方公共団体の規模を合理化することである。

府県の規模についても、行政事務の合理的能率的処理の観点からその合理化を図ることは必要であるが、今回の行政事務再配分の方針が、府県よりも市町村に優先権を認め、強力な市町村を造ることをめざしたので、当会議としては、まず市町村—特に町村の規模について一応の標準を提示することにした。

町村は数にして約1万2百、平均人口は5千余人（この平均人口に達しない町村が全体の約66%）にすぎないのであって、現状においても、既にその事務処理が円滑に行われているとはいいがたいものが多い。当会議としては、諸種の資料を総合的に判断した結果、規模の著しく小さい町村については、おおむね人口7～8,000程度を標準として更に次のような点を検討の上その規模の合理化を図るべきであると考え。その実施にあたっては、府県単位に委員会を設けて、地方の実情に即した具体化の方法を調査研究することが適当であろう。

- (1) 人口と面積との関係について充分配慮すること。人口密度の高い地方を除いては、あまりに広大な面積の農村を設置することは、かえって住民の役場への距離を遠くし、また、教育施設等について能率的な経営を困難とする事情もあることを考慮する必要がある。
- (2) 学校、土木、農業改良、社会福祉、公衆衛生、国民健康保険、消防のような町村における重要な事務について個々に、それぞれの能率的な処理を可能とする規模を検討し、それらに共通する規模を採り、それを超えるものについては、組合その他による共同処理を考慮すること。
- (3) 町村職員の最も能率的且つ経済的な定員配置を可能ならしめる規模を考慮すること。
- (4) 都市と農村とはその産業形態の異なるに応じてそれぞれその機能に異なるものがあるので、農村の都市への編入については、その利害得失を慎重に比較衡量すること。
- (5) 右〔上〕の外、一つの自治体を形成する基本的な要件として住民の共同意識を培養することができるかどうかを考慮すること。

なお、山間へき地や離島にある町村のように明らかに規模の合理化の余地の存しないものについては、その町村の能力をこえる事務について府県が代って処理するような道も考慮しなければならないであろう。

② 町村合併推進の方策

i) 地方自治法の改正

神戸勧告を受けて、国は昭和27年に地方自治法の改正を行い、同法第2条に「地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない」とする規定を1項追加した。また、市町村がその規模の適正化を図るのを援助するため、第8条の2を新設して、知事が、「市町村の廃置分合又は市町村の境界変更の計画を定め、これを関係市町村に勧告することができる」とした。

昭和27年9月1日には、各都道府県知事あてに市町村規模の適正化促進に関する自治庁長官通知が発せられ、町村合併を積極的に指導するよう要請がされた。

ii) 町村合併促進法の制定

神戸勧告以降、市町村合併の必要性が認識されるとともに、各方面から町村合併促進のための特別立法の要望が強くなり、自治庁では昭和27年の初め頃から町村合併を促進するための法的措置について研究を開始した。

当時、政府部内では、町村合併を実施するに当たり、強制合併の方式と自主合併の方

式のいずれを採用するかについて議論があったといわれているが、最終的には任意的合併協議による自主合併の方式が採用されることとなった。

このような方針に基づく町村合併促進法が、3年間の時限立法として昭和28年9月1日に公布され、10月1日から施行された。町村合併促進法は、その目的を「町村が町村合併によりその組織及び運営を合理的且つ能率的にし、住民の福祉を増進するように規模の適正化を図ることを積極的に推進し、もって町村における地方自治の本旨の充分な実現に資すること」として、新制中学が合理的に運営できる人口規模を念頭に、全国一律に人口約8,000人を標準として町村の合併を進めるというものであり、そこに盛り込まれた諸措置は町村合併の促進に大きな効果を発揮することとなった。

iii) 町村合併促進基本計画の策定

町村合併促進法の施行に先立ち、政府は昭和28年9月11日の閣議で、町村数を概ね三分の一に減少することを目途として、町村合併を促進する旨の決定を行い、町村合併基本計画の策定と町村合併を推進するための町村合併推進本部(非公式の機関として総理府に置く)の設置を決定した。

この後、町村合併推進本部は、町村合併促進のための基本計画案の審議等を行い、昭和28年10月24日に「町村合併促進基本計画」を、続いて同年12月12日、各都道府県ごとの合併予定表を掲げた「町村合併基本方針」を策定し、合併促進の具体的な日程と、合併方法の基本的な内容を示した。

【町村合併促進基本計画】

(昭和28年10月24日 町村合併推進本部決定)

(昭和30年10月30日 閣議決定)

町村合併促進法の施行に伴う9月11日の町村合併に関する件閣議決定の方針に則り、昭和31年9月末日まで(町村合併促進法の有効期間中)に、小規模町村(人口8,000未満)を合併し、町村数を約三分の一に減少することを目途として、おおむね、次の要領により町村合併を促進するものとする。

記

- 1 人口8,000未満の町村8,245(昭和28年9月1日現在)の95%7,832を次のように合併して解消するものとする。
 - (1) 7,832町村中1,500町村は、市又は人口8,000以上の町村に合併して解消すること。
 - (2) 7,832町村中残りの6,332町村は、平均4ヶ町村ごとに合併して、1,583町村とすること。これにより差引き4,749町村が減少すること。
 - (3) (1)及び(2)により減少する町村の合計数は、6,249、合併計画完了後の町村数は、3,373となること。
- 2 昭和30年4月に、大多数の町村では議員及び長の選挙が行われるので、それまでに目標の80%を達成することを目途として次の表(略)により合併を行うものとする。

③ 福島県の状況

「明治の大合併」による町村数の変化

	明治19年12月31日	明治22年12月31日	減少数	減少率
	A	B	C = (A - B)	C / A × 100
全 国	71,573	15,820	55,753	77.9%
福島県	1,731	413	1,318	76.1%

i) 町村合併促進法施行以前の本県の状況

明治の大合併以降、昭和21年までの57年間における市町村数の変化をみると、明治22年に413あった町村が昭和21年には392に減少し、21の町村が消滅している。

内訳を見ると、村の数が392から326に減少し、一方、町の数も21から62に増加している。また、明治22年当時にはなかった市制施行の自治体が4市（福島市、若松市、郡山市、平市）誕生している。

次に、町村合併促進法が施行される前の福島県の町村数を人口段階別にみると、人口8,000人未満の小規模町村が全体の89%を占めていた。

人口段階別市町村数

（昭和26年4月現在）

	2,000人未満	2,000～4,000	4,000～6,000	6,000～8,000	8,000～10,000	10,000～15,000	15,000～20,000	20,000～50,000	50,000人以上	計
市町村数	43	153	105	39	16	10	3	8	3	380
比率	11%	40%	28%	10%	4%	3%	1%	2%	1%	100%

（資料：『福島県地方自治30年の歩み』）

事務組合の状況

事務組合の種類	処理事務	組合数
役場事務組合		5
全部事務組合		9
一部事務組合	学校事務	19
	警察事務	1
	病院事務	5
	隔離病舎事務	10
	山林事務	8
	消防事務	1 (県内全市町村)
	小計	44
合計		58

(資料：『福島県地方自治30年の歩み』)

ii) 福島県における町村合併の取り組み

a) 合併に対する福島県の認識

町村合併についての福島県の認識は、困難な地方行財政の運営の中で、地方自治を発展させ、財政危機を打開するために、町村合併の積極的な推進が必要であるというものであった。以下、町村合併の必要性並びに町村合併の利点、合併を阻むもの等について、昭和27年に福島県が発行した『町村合併の道』をもとに整理すると次の通りである。

7) 町村合併の必要性

町村合併の目的が「地方自治の強化と財政難の打開である」と一般的にいわれている中で、なぜ地方自治の強化と財政難の打開の唯一の道が町村合併なのかについて、福島県は「合併問題が今日特に大々的にとりあげられたということは正に時代の要請、歴史的必然性の問題として大きく浮かび上がってきたからにはほかならない」と答え、明治の町村合併が同じく、「当時後進国であった我国は一日も早く近代国家とならねばならぬ要請に迫られ」て行われたものであると振り返っている。

そして、「町村制施行直後1万5千余の町村数が昭和25年には10,166と減少していった。しかし乍ら、全国1万余の町村が更に本県としては380の町村の数が果たして

現在に於て妥当な数であるかどうかはよく考えてみなければならない」として、町村合併の必要性を述べている。以下、そこで述べられている3点について、その内容を要約すると次のとおりである。

① 「地方自治強化に伴って、町村行政運営の面と財政難は合併を要望している。」

第2次世界大戦後に実施された地方制度改革による地方公共団体の機能の強化に小規模の町村財政で対応できるか否かが課題であり、更に、市町村財政は小規模町村になるほど脆弱で、人件費等の固定的な経費の占める割合が高く、住民福祉の向上のために支出できる財源に乏しいことが問題である。

② 「社会経済的発展は現在の行政区域の拡大を強く要望している。」

交通、通信網の拡大による実質的な距離の短縮と流通経済の拡大による経済圏の拡大によって、小規模の行政区域のままでは住民の福祉の向上が阻害される恐れがある。

③ 「町村が更に発展してゆくためには規模の拡大が必要である。」

基盤整備などを行うために町村の規模の拡大によって財政規模を拡大し、投資を行う財源を確保する必要がある。また、工場の誘致の基盤などを整備するためにも都市への統合が必要となってくる。

4) 町村合併の利点

① 財政力が強化される

新制中学校、隔離病舎、水利事業、道路改修、土地改良等々の事業を遂行していくうえで、今の町村では財政規模が小さい。合併によって収入が増し、財政力が強化され、一つの町や村では為そうとして為し得なかった住民の福祉のための公共事業が重点的に行い得るようになる。

② 役場費、議会費、消防費等の経費が削減できる

合併によって役場が統合されるので、三役、議員が減少し、更に場合によっては事務吏員が減少する。これによって、役場費、議会費、消防費等の節約が図られ、それだけ公共事業への投資の額が増すことになる。

③ 各種団体が発展するとともに地域経済が発展する

区域が拡大することによって、町村の社会的、経済的発展の基盤を構成している農業協同組合を始めとする各種団体の活動範囲が拡大される。農協等の団体が十分に活躍できるためには、資本を増すだけでなく、その対象とする地域、即ち活動範囲をもっと広めなければならないと思われる。

④ 対外的信用が増す

区域が大きくなり財政規模が大きくなれば、対外信用が増し、これによって受ける利益は意外に大きなものがある。

⑤ 広く人材を登用できる

地方自治が強化されるとともに、更には行政事務配分の問題が大きくなるとともに、行政事務の能率化、即ち事務をあつかう人の能力問題が論じられるが、区域が大きくなることによって、広く人材を登用することができる。

ウ) 町村合併を阻むもの

- ① 当該町村の財産が同一でないこと
- ② 合併することによって負担が増大するように思われること
- ③ 役場、学校、その他農業協同組合等の諸団体への距離が遠くなって不便になること
- ④ 人情、風俗、生活状態が異なること
- ⑤ 伝統を失うことへの執着と愛村心からの反対があること
- ⑥ 合併によって地位の変動を余儀なくされる三役、議会議員、消防団員、時には役場吏員等の当局者の反対があること
- ⑦ 合併交渉時における合併条件を当該町村が固持すること

b) 町村合併の準備

福島県は、神戸勧告並びに昭和 26 年 1 月 13 日、地方自治庁、次長から都道府県知事に発せられた「町村の廃置分合等により市町村の規模を合理化し、強力な基礎的公共団体の態勢を整備することが緊要である」旨の通達を受け、県下市町村の行財政状況を調査分析するなど、町村合併に対応する基礎資料の準備を開始した。

また、各地方事務所においても、将来の町村合併に資するため、管内市町村の人口、面積、沿革、産業、交通、地勢などあらゆる面から調査検討を行うとともに、会津、中通り、浜通りの 3 方部でモデル地区を設置して具体的な取り組みを始めた。

このように、福島県は、神戸勧告などを受けて町村規模の再編を予想し、独自に県下市町村の合併促進のための準備作業を始めた。

ア) 合併推進のための手引書の作成

福島県は、昭和 27 年 2 月に『町村合併の道』と題する 56 ページに及ぶ冊子を作成し、市町村関係者に対して町村合併の推進を呼びかけた。この中で、福島県における町村の適正規模を「人口にして 8,000 人から 10,000 人以上、面積は 40 平方町、財政規模は年間 1,500 万円～2,000 万円以上」とし、そのような合併が必要である理由から説き起こして、具体的な合併手続きに至るまでを平易に解説した。本書は合併事務に携わる者にとって格好の手引書となった。

イ) 合併推進体制の整備と合併促進要綱の策定等

昭和 28 年に入り、5 月に町村長代表、町村議会議員代表、県議会議員、県職員及び学識経験者による「福島県自治確立推進協議会」を、6 月にその下部組織として県下 16 地方事務所ごとに「地方別自治確立推進審議会」を設け、町村の規模の適正化を推進する体制を整えた。また、町村合併促進要綱を策定し、それに基づく合併対象町村を選定（面積 40～50 平方キロメートル、人口 8,000～10,000 人を一応の基準とし、379 市町村を 170 市町村に合併）するなど、積極的に町村合併の指導援助に乗り出した。

更に、援助の具体的措置として、町村規模の適正化に関する助成金交付規程を制定し、合併の促進の督励を行った。この規程はその後、国の町村合併に関する補助金制度の確立によって、昭和 29 年 5 月に廃止されたが、この間に、当規程に基づいて助成金の交

付を受けたものは 71 町村（助成金額合計 71 万円）であった。

昭和 28 年 10 月 14 日には「福島県町村合併促進審議会設置条例」を公布し、同年 12 月 28 日に第 1 回の会合を開いた。この福島県町村合併促進審議会は、知事の諮問に応じて、町村合併計画の策定に関する調査審議と、町村合併の促進についての啓発、宣伝、勸奨、あっせんを行う知事の付属機関であり、この審議会の設置に伴い、「福島県自治確立推進協議会」は発展的解消をとげた。

【町村合併促進要綱（昭和 28 年 5 月 25 日決定）】

(1) 合併計画の推進

- 一 県下各町村の立地条件、基礎的な規模（人口、面積等）、財政規模及び経済分布並びにその他の歴史的沿革とその地位を検討して規模の適正化を図り、現在の 379 市町村を約 170 市町村に合併する県の全体計画を作成したが、これについて合併の緊要にして且つ可能なる町村を順次選定して、更に詳細な計画を推進し、積極的な指導援助を行い、合併促進を図ること。
- 二 右〔上〕に基き、次の理由によって先づ第 1 次合併対象町村を別表一（省略）の如く選定し、合併推進の第 1 段階としてこれに対し別表二（省略）による実態調査を行い詳細な資料を整備すること。

(理由)

- (イ) 地形と交通。合併して町村自治が充分行い得ると思われる地形と交通を具備していること。なお、適正規模の選考に当っては、面積 40～50 平方方、人口 8,000～10,000 を基準としたが、本県の如き特殊な町村の多いところにおいては必ずしもその一律化を採らなかった。
- (ロ) 経済的關係。略々同一の経済圏にあつて、相互の交換経済が可能であり、且つ経済対策が統一的に必要であり、しかも実施され得ること。
- (ハ) 財政。合併による積極行政の振興が、合併に伴う納税負担等の差等を補って余りあると推定され得るものであること。（現有の調査資料による。）
- (ニ) 社会風俗關係。人情、風俗、姻戚關係が共通的であり、両町村民の接触の度合がかなり深いこと。
- (ホ) 合併が政治的な問題を惹起し易い地点でないこと。
- (ヘ) 合併が技術的な困難性を伴わない地点であること。
- (ト) 町村民の対立感情が著しく激しくないと見做され得ること。
- (チ) 特に合併促進の気運がたかまりつつあるか、その動きのある地点であること。
- (リ) 以上の要件をみたまもので、しかも経済的に財政的に合併の緊要な実施を必要とするものであること。

(2) 指導、連絡等

- 一 前記調査に基き結論を得た後、速やかに関係町村長、助役、収入役、議会議長、同副議長及び青年団、婦人会等各種団体代表者その他の有力者の参集を求めて、説明会又は懇談会を開催し、意見を聴くとともに、町村合併の意義、調査による効果等を説明し、これを徹底せしめること。
- 二 かかる説明会、協議会は、町村が必ず継続、反覆して行うよう、町村の自主性を損わぬ限度において勸奨し、中断を絶対に防ぐこと。そして、県としても積極的にこれに出席すること。

- 三 右〔上〕の協議会等以外にも、公民館の利用運営、各種広報、新聞等を通じて常に合併促進を働きかけ、特に婦人、青年に呼びかけること。
- 四 前記調査表の分析結果については、速やかにその効果を公表すると共に、パンフレット等による啓蒙を行い、又合併成立町村の実例をも公表すること。
- 五 関係町村内の各種公共的団体に対して、合併に積極的に協力するよう働きかけること。又各交通機関及び通信機関等にもできるだけの協力を求めること。
- 六 以上の状況により可及的速やかに、関係町村の諸機関の職員等を中心とする合併協議会等の推進母体の設立を勧め、調査、研究を行わせると共に、実情に即した方針を決定して、合併を促進すること。
- 七 合併運動が著しく進展し、合併成立の可能性が見えてきたとき、県は別に定める「規程」に基き、(この規程は地方自治法第8条の2、同第231条、同第245条の3の規定の趣旨によって定める。)当該町村を「町村規模の適正化に関するモデル地区」と指定し、この規程の定めるところにより、合併促進の助成金を交付するものとする。
- 八 合併委員による合併条件の協定には、特に住民の総意と遊離することのないよう留意し、周到な検討と指導を行い、速やかな決定と議会の議決をなさしめること。
- 九 各地方事務所毎に、自治確立推進協議会の設立を図ること。
- 十 各種事業に対する行政的指導並びに財政的援助においても、合併の促進を図ること。

c) 町村合併計画策定

福島県は、合併推進要綱を策定するとともに、町村合併説明会の開催や町村合併促進標語の募集等の広報啓発活動を行い、合併機運の醸成に努めた。その後、昭和28年9月の町村合併促進法の制定と10月の国の「町村合併促進基本計画」の発表を契機として、法制定前に策定した町村合併計画の再検討を始めた。

まず、昭和28年9月に町村合併計画策定方針に関する通達が総務部長名で各地方事務所長宛に出され、翌年の2月には、各地方事務所長、市長宛通知の中で、地方ごとの町村合併計画案を作成するに当たって留意すべき項目等が示された。

これらの通知を受けて各地方別自治確立推進審議会においては、それぞれの地域の実状に基づいた町村合併計画の検討が行われた。

【町村合併計画策定方針】(昭和28年9月8日決定、各地方事務所長宛、総務部長通達)

- (1) 合併は、3～4以上の町村の合併をもって理想とすること。
- (2) 人口8,000人未満の町村は可能な限り解消する。
- (3) 面積の広狭にはあまりとらわれずに考慮する。
- (4) 合併計画は、町村相互の「地形、交通」「財政状態」「経済関係」「歴史的人情風俗」について十分考慮の上策定する。
- (5) 市も計画の対象内とする。

【町村合併計画について】

(昭和 29 年 2 月 8 日付 29 地第 16 号、各地方事務所長、市長宛総務部長通知)

右〔上〕については、客年 9 月 8 日附 28 地通牒及び 11 月 13 日の各地方事務所及び各市との個別折衝等により一応の草案を得たが、その後の促進状況の進展に伴い、同計画案を若干変更するの必要性を認めるに至っている。しかも、町村合併を、計画的かつ合理的に促進させるためには、これが早急なる全体計画の策定が必須要件であり、その策定に資するため、貴職においては左記〔下記〕事項に充分留意の上、貴地方における計画について、来る 2 月 20 日までに提出されたい。

記

- 一 町村合併促進法第 3 条の規定によれば、町村の標準人口は、8,000 人以上とされているが、行政能率をなるべく向上発揮する見地から、具体的実情に応じて、できるだけ規模を大きくするように適切な計画を作成すること。町村の人口が、8,000 人以上ある場合においても、他の弱小町村を解消し、その行財政能力の一層の充実発展を図るために、適当と認められるときはその合併計画を樹立すること。なお、弱小町村を解消するために、市に編入することが適当であると認められる場合には、町村と市との合併を考慮すること。
- 二 計画作成に当っては、単に個々の町村の個別的な利害を考えるのみではなく、全町村について広く国及び県全体の立場から考慮し、全般的に均衡のとれた町村の規模の適正化を図るべきであって、いやしくも、1、2 の弱小町村が取り残される等、自治行政の将来に禍根を残すことがないように留意すること。
- 三 計画は、専ら関係住民の福祉と、町村の規模の適正化等を基礎として、具体的実情に応じて作成するものとし、郡の境界等に拘泥しないように配慮すること。
- 四 町村を分割し或いは境界変更を必要とするときは、特に慎重に取扱い、その状況及び見解、方策等を詳細に報告書に記載すること。
- 五 郡、市及び地方事務所の管轄区域の境界にわたる町村合併については、関係地方事務所及び市において充分連絡調整の上、責任ある計画を作成すること。
- 六 計画は、概ね、次に掲げる事情を考慮して作成すること。
 - (1) 関係町間に、地勢、交通、通信、産業等の相互関係が深き、自然的及び経済的基盤の一体性が認められうること。
 - (2) 各町村の住民の人情、風俗、習慣等が類似し、又は特に著しい相違がなく、将来一の共同社会として自治意識を醸成することができるものであること。
 - (3) 総合開発計画、都市計画を十分に勘考し、その方針に照応して、計画を定めること。
 - (4) 全部事務組合、又は役場事務組合を組織している町間にあっては、その組織町村の合併を図ること。
 - (5) 小中学校、病院、国民健康保険等について一部事務組合を組織している町間にあっては、特別の事情がない限り、その組織町村のすべての合併を図ること。
 - (6) 地方自治法に定める協議会を設置し或いは機関の共同設置を行っている町間にあっては、できる限り、関係町村の合併を図ること。
 - (7) 児童の義務教育、その他の事務の委託関係にある町村にあっては、特別の事情のない限り、その合併又は境界変更を図ること。
 - (8) 町村の行財政に重大な影響を及ぼす発電所、工場等の施設が数町村の区域にわたっている場合は、これらの関係町村の合併を図ること。
 - (9) 町村の区域について、いわゆる飛地又はこれに準ずるような地域があるときは、関係町村の合併又は境界変更により、その解消を図ること。

昭和 29 年 4 月、各地方別自治確立推進審議会の検討結果を集成した町村合併計画案が作成されたが、郡の区域にわたる町村合併や、市と町村との合併については考慮されていなかったため、更に計画の調査、検討が続けられ、昭和 29 年 12 月 4 日に、1 年以上の歳月を費やしてようやく町村合併に関する全体計画（「市町村の廃置分合及び境界変更の計画について（福島県告示第 1349 号）」）が決定された。

【市町村の廃置分合及び境界変更の計画について（福島県告示第 1349 号）】

1 本計画は、昭和 31 年 9 月末までに小規模町村を合併し、町村規模の適性を図ることを目的とする町村合併に関する全体計画であって、本計画の作成については、左〔下〕の諸点の基準線に則られたものである。

(1) 自然的一体性の具備

町村形態の様相に促われず、合併後の地理交通的な一体化を図ったこと。

(2) 生活圏の確立

行政区域と経済的一体性との合致による地方自治の確立を最大目的とし、町村面積の広狭にこだわらないこと。

(3) 町村行財政の自主性の樹立

神戸委員会勧告による町村行財政規模適正の線に新町村の存在を設定し、これに従い人口 8,000 未満の町村の解消を狙ったこと。

(4) 町村合併の推移状況による具体的調整

合併推進の推移によって現出した人情風俗経済交流等を基因とする諸般の具体的事情を調整し、町村の住民の意思を尊重勘案したこと。

右（上）を要するに、今次町村合併促進方式の特色にして、且つ基本である計画に基づく合併と民意を尊重する合併との二つの理念の適正なる交合に配慮を致すことを目的としたものであること。

2 本計画推進による完了の結果、本県の市町村は次の如きものとなる。

市	12
町村	92
計	104 市町村

又昭和 28 年 10 月 1 日（町村合併促進法施行）以前の減少町村数は、276 となる。

このような町村合併計画の策定作業と平行して、町村合併促進の具体的な取り組みも進められた。

昭和 29 年早々には、市となるべき人口要件が 3 万以上から 5 万以上へ引き上げられるという、地方自治法の一部改正が予想されたため、県は、人口 1 万 5 千以上の町で、合併により市制施行が可能な町村を「町村合併による市制施行予定地」に指定し、現地において合併による市制施行の勧奨を行った。この取り組みによって、昭和 29 年 3 月

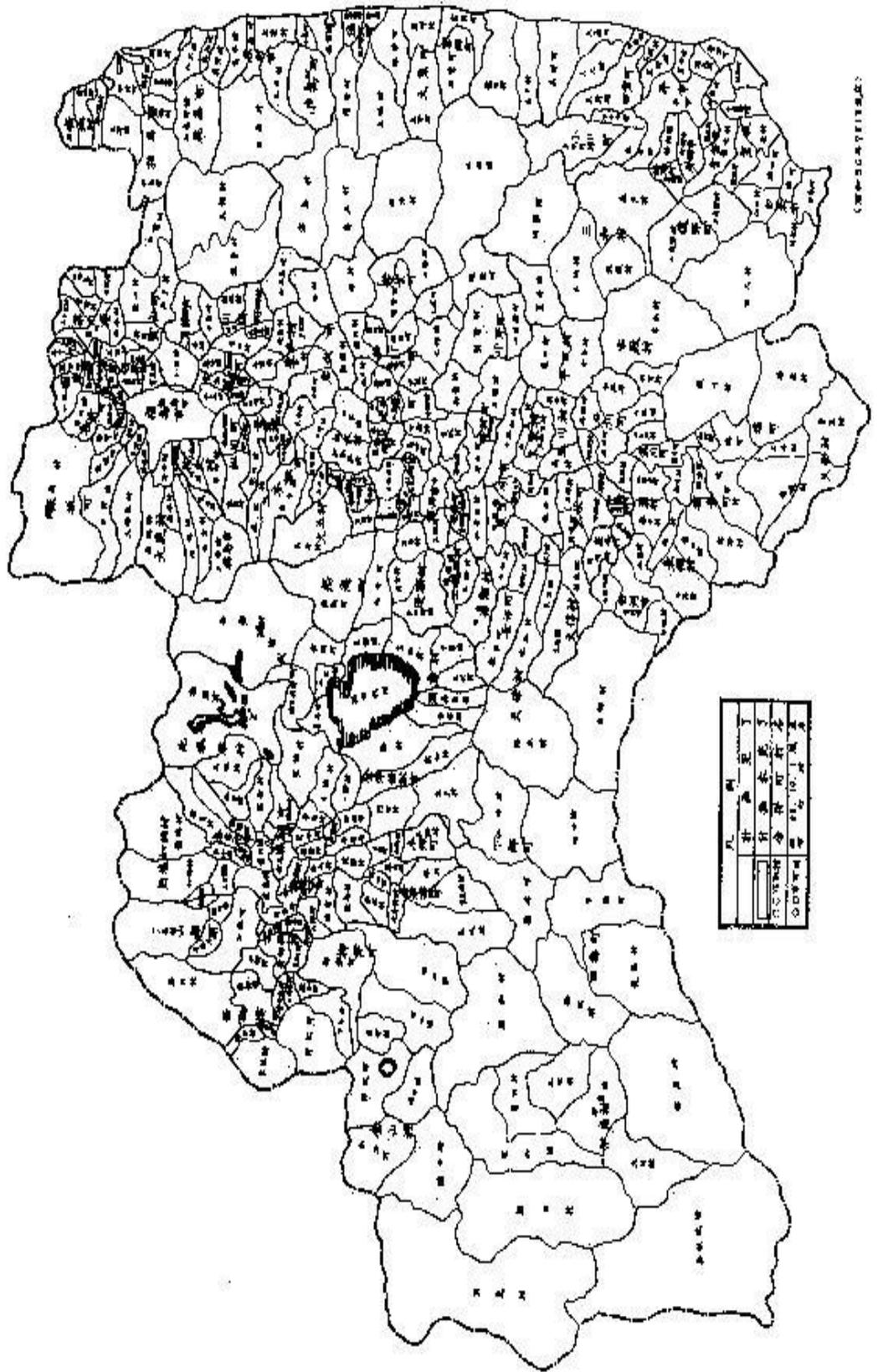
に6つの市（原町市、須賀川市、喜多方市、常磐市、磐城市、相馬市）が誕生した。

昭和29年7月17日には、各地方事務所長からの内申を得て、合併推進上重要または困難な地区14地区67市町村を「町村合併宣伝啓発特定地区」に指定して、積極的な合併促進対策を押し進めた。

また、翌年の4月に行われる第3回統一地方選挙前に、合併目標を完了するため、自治庁行政部長による公開講演会等を行うとともに、昭和29年11月を町村合併促進強調月間として、広報車巡回、知事放送、横断幕や県下各地で意見交換を行うなど、合併促進の働きかけを集中的に行った。

このような取り組みによって、町村合併は着々と進められたが、町村合併に伴う境界変更、合併計画の変更要望など複雑な様相も表れ、昭和29年9月には、郡の境界及び行政区域の境界変更、住民の分村希望などに対する対策の基準が作成された。

福島縣町村合併全体計画圖



iii) 福島県における昭和の大合併の経過

a) 合併に関する紛争

昭和31年5月に福島県は、『福島県市町村沿革』を刊行し、昭和の大合併の経緯と市町村の変遷を紹介しているが、その中で、合併の意義と合併の困難性について次のように述べている。

昭和の大合併が明治の合併と大きく異なるのは、「今回のそれは地方自治体の自主的な合併であり、町村自体の自らの意思に基づいて行う規模の再編成であるという点であろう。住民の意思と国の企図する均衡のとれた町村の再編成との調整を如何にしてゆくか、云いかえるならば市町村或は関係地域住民の希望するところと国或は県の策定する合併計画との間に横たわる問題を如何に合理的に解決してゆくかということ。ここに今回の合併の困難性がある反面、地方自治という立場からの意義の深さがあると云えよう。全国9千6百有余の町村を一举に3千3百余町村に整理するという一大事業がしかく容易に達成されるわけではなく、70年の間営々として築き上げ、なじんできた町村が何等の問題もなく解消されるとするならば、それこそ奇蹟に近いと云えよう。ここに、町村合併と当事者達は必然的に逢着すべき問題に直面したわけである。」

このように、合併の意義と困難性を指摘するとともに、「しかもなお町村合併の激流はこれら幾多の障害難関をよそに、とうとうとしてとどまることを知らない。」として、町村合併に伴って発生した紛争問題を教訓に課題を提起している。その内容を簡単に整理すると次の通りである。

- ① 合併について関係町村の住民がその必要性、利害得失、合併計画、手続き等について十分に納得する暇のないままに、又関係者がそれらについて周知させる努力を払わぬままに合併が進められてしまう。
- ② 町村合併に伴う紛争は必ずといってよい程関係町村の議会が強引になされ、従ってその議決に対して住民が猛烈に反対するといった事例である。
- ③ 町村当局及び住民の間には、一般的に「全村合併」を主張する声が強いが、中には現在の町村の区域と部落の分布状態、或いは経済圏が必ずしも一致していないところも見られる。そのような場合に「分村」という問題が生じる。
- ④ 住民は村政に対する自治的意欲に乏しく、任せきりの村政となっている。従って一部のボスの有力者の意思の如何が大きき力となっている場合が多い。そのような中で、合併という重要な課題に当たって、町村当局あるいは議会は町村合併について充分住民に周知せしめたと言い、反対者の方は全く知らされていなかったと主張する食い違いが生じる。
- ⑤ 町村合併を遂行するか、現状を維持するかは偏に関係町村長及び議会議員等、町村の指導的地位にある人達の見識と態度によって決定される。

更に、当時展開されていた主な合併反対論についても言及し、それに対する反論を行っているが、そこで紹介されている合併反対論は次の5つである。

- ① 町村合併は地方自治の非民主化であり、中央集権化である。
- ② 農村（山村）が都市と合併すると損をする。
- ③ 町村合併をして節約された経費は再軍備に費やされる。
- ④ この村には財産があるが隣村にはそれがないから、合併をすると損だ。

⑤ 自分の町村は小町村ながらもどうにかやって行ける。強いて合併する必要がない。

b) 町村合併促進法等による合併の終息

町村合併促進法等に基づいて昭和28年10月から3ヶ年にわたって全国的に市町村合併が推進され、その結果、昭和28年10月1日に全国で9,868あった市町村は、昭和31年9月30日に3,975となり、小規模町村の解消が行われた。同様に福島県においても、379から一挙に123に減少し、67.5%という全国を上回る減少率となった。

町村合併計画との比較では、市町村数を104とする計画より19多い結果であった。

町村合併促進法等による市町村の減少率

	昭和28年10月1日	昭和31年9月30日	減少数	減少率
	A	B	C = (A - B)	C/A × 100
全 国	9,868	3,975	5,893	59.7%
福島県	379	123	256	67.5%

昭和31年9月30日、町村合併促進法は失効し、一応終止符を打ったが、この間に合併できなかった町村については、昭和31年6月30日に制定された新市町村建設促進法によって、引き続き合併促進の措置をとることができることとなった。

新市町村建設促進法は、町村合併促進法による町村合併を行った新市町村の健全な発展を図ることを目的として制定されたものであるが、また、未合併町村（町村合併促進審議会の審議を経て定められた町村合併に関する計画において町村合併をすることが必要であるとされた町村で、当該計画に基づく町村合併をしていないもの）の合併促進に関する規定も設けられたものである。この法律は昭和36年に有効期間が5年間延長されているが、未合併町村の合併促進に関する規定は、昭和36年6月29日に失効し、このときをもって昭和28年から進められた町村合併促進の歴史に終止符が打たれた。

福島県においては、新市町村建設促進法の制定を受けて新たに12ブロック、26町村を対象とする町村合併計画を決定し、知事の合併勧告等も行われたが、これらの合併促進は困難を極めた。

昭和32年3月31日に笈川村と勝常村が合併してできた湯川村、同年4月1日に日橋村と堂島村が合併した河東村、そして、総理大臣勸告、県による住民投票の請求、実施等を経て、昭和34年8月1日に只見村と朝日村が合併してできた只見町を最後に、町村合併は終息へと向かい、この後の町村合併は、中核的な都市の形成を中心とする広域合併の時代へと移っていくことになった。

町村合併促進法等による減少町村数（福島県）

年月日等	市数	町数	村数	計	減少町村数	減少数累計
昭和28年10月1日	5	65	309	379	—	—
昭和29年3月31日	11	57	259	327	52	52
昭和30年3月31日	12	55	104	171	156	208
昭和31年3月31日	13	52	71	136	35	243
昭和31年9月30日	13	52	58	123	13	256
昭和36年6月29日	13	53	54	120	3	259

（資料：『福島県地方自治50年の歩み』）

今回の町村合併による規模の変化を、1市町村当たりの平均人口及び平均面積でみると、昭和28年10月1日に平均人口4,709人、平均面積36.06k㎡であった町村が、昭和36年6月29日には、平均人口11,348人、平均面積112.32k㎡となっており、人口で2.4倍、面積では3.1倍と拡大された。

1 市町村当たり平均人口及び面積

(1) 市

	昭28.10.1		昭36.6.29		昭40.1.1	
	平均人口 (人)	平均面積 (km ²)	平均人口 (人)	平均面積 (km ²)	平均人口 (人)	平均面積 (km ²)
全 国	126,644	126.38	107,211	151.21	93,655	154.17
福島県	60,246	57.26	60,593	134.00	62,456	154.02

(2) 町村

	昭28.10.1		昭36.6.29		昭40.1.1	
	平均人口 (人)	平均面積 (km ²)	平均人口 (人)	平均面積 (km ²)	平均人口 (人)	平均面積 (km ²)
全 国	5,396	34.89	11,594	97.91	11,541	99.26
福島県	4,709	36.06	11,348	112.32	11,207	109.71

（資料：『逐条解説 市町村の合併の特例に関する法律』 森 清著 第一法規）

(3) 広域合併

① 広域行政の要請

昭和30年代半ばに町村合併はほぼ終了し、町村規模の適正化、合理化が図られたが、高度経済成長の進展を背景として、大都市圏への人口、産業の集中が進み、住宅・衛生・水資源などの大都市問題の激化や、大都市圏と地方との地域間の所得格差拡大が問題となってきた。このような状況の下、過大都市の抑制と工業の分散、地域開発を促進するため、昭和36年から37年にかけて低開発地域工業開発促進法及び新産業都市建設促進法が制定された。

この時期、地方自治制度では、各界の広域行政への要請、各地の広域合併への動向等を踏まえ、従来の町村を主体とした合併促進対策から2市以上の市、または市と町村の合併促進に対応するための法整備が進められ、昭和37年に「市の合併の特例に関する法律」が制定され、昭和40年には適用対象を拡大し、「市町村の合併の特例に関する法律」が制定された。また、新産業都市建設のためには、広域的、かつ一体的な地域整備を推進すべきとの認識などを背景に、町村合併に続く広域合併への道が選択されていった。

福島県においても、地域開発、産業経済振興の観点から、常磐・郡山地区を中心に新産業都市建設に向けた全県的な期待が高まり、指定獲得運動に総力を挙げて取り組む中で、全国的にも特筆される常磐・郡山地区の広域合併へと歩みを進めることとなった。

② 郡山市・いわき市・福島市の広域合併

i) 郡山市

7) 新産業都市指定に向けて

郡山地域では、昭和34年、全国に先駆け「百万都市」の構想を打ち出し、昭和36年2月、安積地方全域を含む19市町村による郡山地区基幹都市建設促進協議会を結成した。その後、昭和37年、新産業都市建設促進法の制定に伴って、「郡山地方新産業都市建設促進協議会」と改組し、地域指定獲得への準備態勢を固めた。民間においても郡山商工会議所を中心とした各種400団体が「郡山地区新産業都市建設促進郡山協力会」を結成し、関係市町村と地域住民が総力を挙げて地域指定獲得のための活発な活動を行った。

その後、常磐地区との一本化を経て、只見川電源開発以来といわれた挙県一致の指定獲得運動が行われ、昭和38年7月12日、閣議において地域指定が内定し、翌39年3月3日「新産業都市常磐・郡山地区」として正式に指定を受けた。

このような一連の動きの中で、郡山市および安積地方町村は、着々と合併の意思を固め、指定内定を契機として、合併によって新しい都市を建設しようという声が急速に具体化していった。

1) 合併問題の本格化

このような経緯を経て、昭和38年12月、郡山市を含めた「安積地方市町村合併促進協議会結成会」を開催し、安積地方10町村と郡山市が個々に検討していた合併問題の本格的な協議に入るようになった。

協議会の役員には、会長に郡山市長、副会長に郡山市議会議長・逢瀬村長・逢瀬村議

会議長を決定し、顧問として、県知事、県議会議員、地元選出県議会議員を推たいし、県側委員として、総務部長、地方課長及び県安積地方事務所長を決定した。事務局は当初、県安積事務所に置き、県安積地方事務所の次長が事務局長に就任した。事務は県事務所、郡山市および安積地方町村会の職員が出向してあつた。その後、各町村から職員が派遣され23名となつた。

協議は、協議会のもとに設置された常任委員会、専門委員会、合併事務処理委員会で案件ごとに進められ、最終的に昭和39年5月10日第6回の協議会で廃置分合に関する合意がなされた。それを受けて、同年5月20日に関係の11市町村は、翌40年5月1日を期して合併する旨の一斉議決を行った。

田村郡西田町、中田村においても安積地方と同様に、合併の機運が盛り上がっていたが、郡を異にするなどの事情から同時合併はできず、新市発足後の昭和40年8月1日に編入合併し、ここに13市町村の合併による人口約22万人、面積729k㎡の中核都市が誕生した。

安積地方合併関係市町村の状況

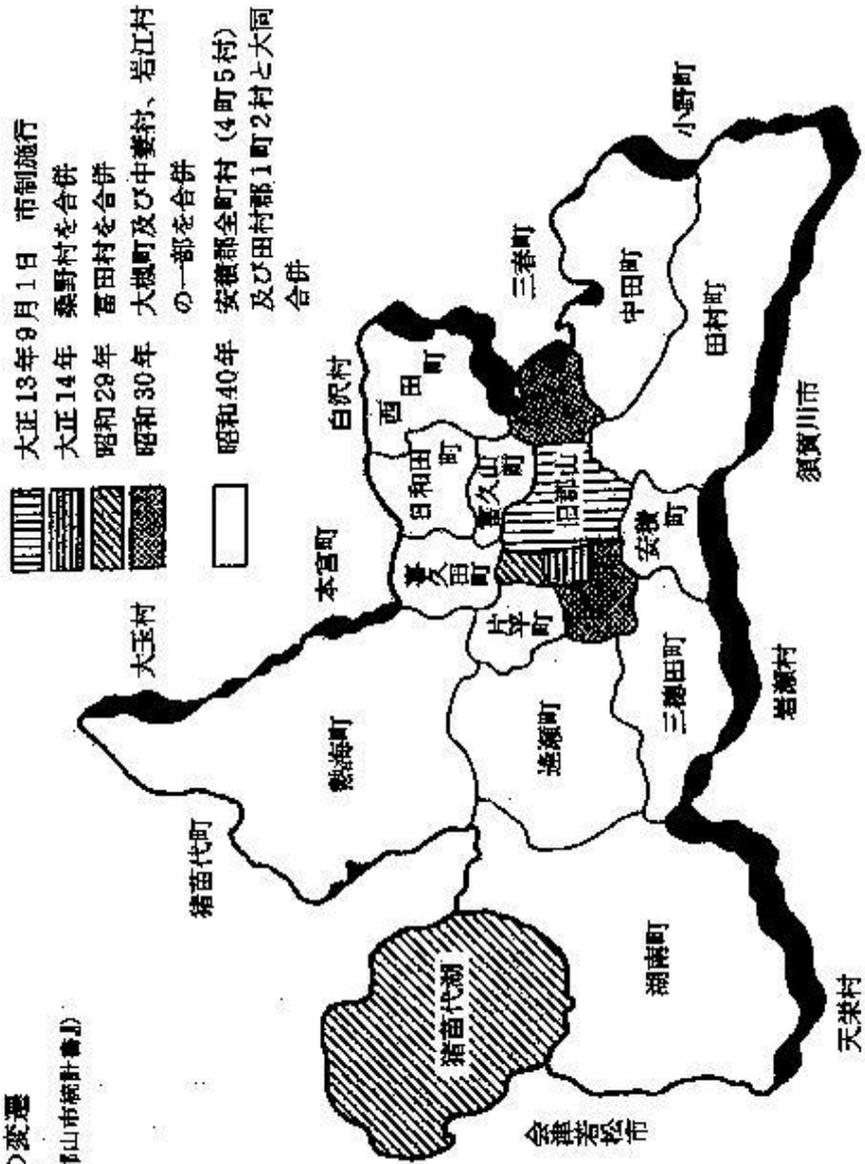
	市町村名	人口	面積	予算規模	特 徴
		人	km ²	千円	
合体合併 (昭40・5・1)	郡山市	110,143	56.40	1,455,390	新市の中心市街地、交通、経済、文化の要衝
	安積町	10,574	17.42	200,673	郡山市の南部工業地帯及び住宅地
	三穂田村	7,110	44.45	103,648	農業地帯、レク地域として近年台頭
	逢瀬村	6,361	71.89	73,691	農林業地帯、温泉地
	片平村	4,217	17.35	54,542	農業地帯、自衛隊演習場あり
	喜久田村	5,654	15.66	79,822	農業地帯、49号国道沿いに企業進出
	日和田町	8,225	22.47	109,049	宿場町、東北線沿いに工業立地
	富久山町	16,213	16.37	164,310	郡山市北部工業地帯及び住宅地
	湖南村	9,044	141.40	123,862	猪苗代湖に面し、林業、農業地帯、地方港湾等観光開発盛ん
	熱海町	10,263	152.16	131,814	温泉地帯、磐梯朝日国立公園入口
	田村町	16,730	91.53	169,489	城下町、郡山市に接し企業立地
計	204,534	647.10	2,666,290		
編入合併 (昭40・8・1)	西田村	6,583	27.22	90,032	阿武隈川沿いの農業地帯
	中田村	9,428	55.11	109,177	農林業地帯
	計	16,011	82.33	199,209	
合計		220,545	729.43	2,865,499	

注：人口及び面積は廃置分合申請書より抜粋、予算規模は、昭和39年度最終予算額である。

出典：『福島県地方自治50年の歩み』

郡山市域の変遷

(出典『郡山市統計書』)



ii) いわき市

7) 常磐地方の総合開発に向けて

福島県においては、昭和 20 年代半ばから、常磐炭田や小名浜港を有する常磐地区を臨海工業地帯として形成するため、鮫川総合開発事業による水資源の確保や小名浜港 1 万トン岸壁の建設を進めるなど、只見川電源開発と併せて、常磐総合開発を県土開発の最重要課題として取り組んでいた。また、工業都市としての 5 市（平市、磐城市、勿来市、常磐市、内郷市）の合併について、昭和の大合併の直後からその必要性が認識がされていた。

常磐地区においても、昭和 28 年に、各市町村や各種団体が一体となって「常磐地方総合開発期成同盟会」を組織し、小名浜港の整備、工業用水の拡充、常磐線の電化・複線化、産業道路の問題など総合的な開発対策に取り組み、合併の気運は芽生えつつあった。

昭和 30 年代に入り、常磐地区の主要産業である石炭鉱業の斜陽化が進む中で、常磐共同火力(株)勿来発電所の立地や、小名浜港、道路網、工業用地・用水等の社会資本の整備が進み、新日本化学(株)小名浜工場や小名浜堺化学工業(株)等の重化学工業を中心とする企業立地が着実に進展した。町村合併が一段落した昭和 35 年頃には 5 市合併の気運も高まり、各市から 5 人（正副議長と議員）を出し審議することとしたが、具体的な進展はなかった。

その後、常磐地区においては「昭和 37 年 5 月に制定された新産業都市建設促進法が施行されたのを契機に、指定獲得のため、県や政府に対して常磐地方の市町村が大同合併して新産業都市を建設すると約束した」（『いわき市の誕生の記録』42 年 3 月いわき市総務部文書広報課）が、それでも一向に始動せず、合併までの道のりは多難なものであった。

1) 合併問題の本格化

常磐・郡山地区が新産業都市に内定した 1 週間後の昭和 38 年 7 月 19 日、県石城事務所において、各市町村長、議長で構成する「常磐地方新産業都市建設促進協議会役員会」が開かれ、常磐地方 14 市町村の合併促進を決議した時から、ようやく常磐地区大同合併に向けた多くの人々の努力が始められた。

決 議

新産業都市指定は郷土にとって繁栄のための歴史的礎石であることを認識し、心からこれをよるこぶとともに建設の決意を新たにするものである。

このときに際し我々はよりよき建設計画とその財政的裏付けに努力しこれら前進の基盤はいちにかかって市町村の合併にあることを痛感する。

よって、その速やかなる実現に力をあわせて邁進することを誓うものである。

昭和 38 年 7 月 19 日

常磐地方新産業都市建設促進協議会

昭和 38 年 10 月 29 日、「常磐地方市町村合併促進協議会」の設立総会が、平市公会堂において開催された。同協議会は、関係市町村の長、議会議長及び議員などにより構成

され、平市長を会長に、勿来市長他 6 名を副会長に選出した。また、委員会を設置し、合併に向けた具体的な調査・審議及び調整が始められた。

常磐地方市町村合併促進協議会の委員会

委員会の種類	主な審議事項	開催回数
組織委員会	合併時期、新市の名称、新市の本庁舎の位置、合併する市町村の範囲、支所・出張所、議員の任期等	29回
財政企画委員会	各市町村の継続事業、市町村税、マスタープランの策定方法、財政再建及び債務、財政経過措置等	26回
行政委員会	新市の機構・組織、消防団、条例・規則、町名設定等	27回
調整委員会	特別職職員の身分、一般職の引き継ぎ、一部事務組合等	20回

（資料：『福島県地方自治 50年の歩み』）

協議会の事務局は県石城事務所内に置かれ、事務局長には石城市町村会の事務局長が就任し、5市から各1名、県から2名の職員が出向して事務にあたった。その後、県議会において合併を議決した後の昭和41年6月1日、事務所を旧県立平商業高校に移転し、67名の職員により新市誕生への事務作業に取り組んだ。

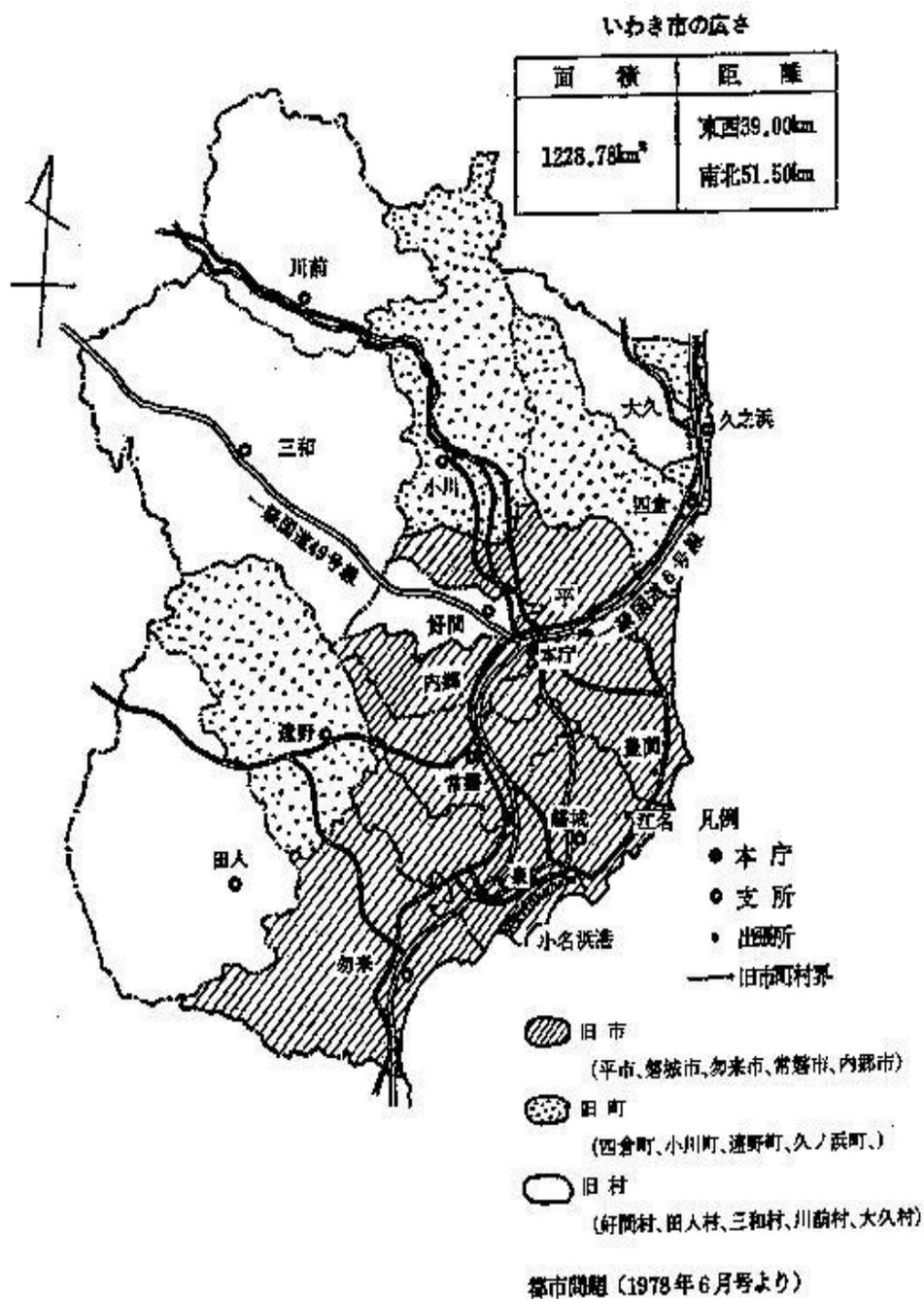
この間の合併に向けた協議では、新市の名称、新市の本庁舎の位置、仮庁舎の位置の問題で、各市から強硬意見が出され、県議会による折衝、調停や県当局による協力要請などの努力も続けられた。組織委員会を中心とした協議会での度重なる議論を経て、関係全市町村で合併議決が完了したのは、協議会設立から2年半を経過した昭和41年4月30日のことであった。これを受けて県は5月13日に県議会臨時会を招集し、5月16日に常磐地区14市町村の合併を議決した。ここに全国にも例のない広域合併が実現し、10月1日にいわき市が誕生した。

常磐地方新産業都市関係市町村の状況

	市町村名	面積 (km ²)	世帯数 (戸)	人口 (人)	密度 (人/km ²)
市部	平市	109.79	15,133	71,115	647.7
	磐城市	84.63	11,897	58,080	686.3
	勿来市	104.64	10,378	48,117	459.8
	常磐市	48.20	9,660	44,041	913.7
	内郷市	31.60	8,615	38,820	1,228.5
	計	378.86	55,683	260,173	686.7
	石城郡	四倉町	63.63	4,177	20,808
小川町		112.42	1,888	9,298	82.7
好間村		26.67	3,858	17,056	639.5
遠野町		104.46	1,997	10,514	100.7
田人村		157.97	1,425	7,223	45.7
三和村		214.76	1,429	7,831	36.5
川前村		116.36	676	3,731	32.1
計		796.27	15,450	76,461	96.0
(市部+石城郡)		1175.13	71,133	336,634	286.5
双葉郡	久之浜町	14.28	1,252	6,182	432.9
	大久村	38.04	507	2,847	74.8
	計	52.32	1,759	9,029	172.6
計画区域総数		1227.45	72,892	345,663	281.6

出典：『福島県地方自治50年の歩み』

いわき市全図



iii) 福島市

7) 県北地方の総合開発に向けて

常磐郡山地区において、新産都市指定獲得に向けた広域合併への取り組みが進められていた頃、県北地方においても、その後進性を克服して、住民福祉の向上を図るため、行政区域を超えた地域の総合開発が目指されていた。

(昭和 38 年 3 月 20 日、信夫地方事務所管内の市町村の長・助役及び議長・副議長・特別委員会等の委員で組織した「県北地方産業都市建設促進信夫地方協議会」の創立総会の議案第 1 号「協議会の創立について」の前段の文章から)

「近年、国においては、全国総合開発計画の策定、低開発地域工業開発促進法及び新産業都市建設促進法の制定等によって、地域間・産業間の格差及び不均衡を可及的に是正し、わが国の長期にわたる繁栄の基礎を築く政策を推進している。

われわれの県北地方、人口及び住民所得の推移、産業構成の現状等からみて、いわゆる後進地域に属していることは否定し得ない現実であるが、この後進性を速やかに克服して、住民福祉の普遍的な増進を図るためには、国の政策に即応し、現在の行政区域を超えて、積極的に地域の総合開発を促進してゆくことが極めて肝要であると信じ、県北地方産業都市建設の構想を樹立した。」

1) 飯坂町の合併

昭和 39 年 1 月 1 日に飯坂町は福島市に合併しているが、飯坂町が合併にふみきった要点については、前の年の 12 月に町民にアピールした「福島市飯坂町の合併について」の中で次の 5 点をあげている。

- ① 温泉を基盤とした観光都市飯坂が、県都福島の政治文教都市と結合することにより特色ある文化都市としての発展が期待される。
- ② 行政の充実により重点的な事業の執行が可能になる。

昭和 37 年決算にみられる建設事業費は、飯坂町の 9,000 万円に対し、福島市は 5 億円であり、役場・市役所の事務に必要な物件費は人口 1 人当たりにして飯坂町 1,488 円、福島市 950 円となっている。地域的限界はあっても 1 つカマドにすることで事業費の余裕がでてくる。

- ③ 合併によって県内他地域の発展と比肩できる。

県北方部の発展のためには、スカイラインの出発点としての県都福島市が観光客の誘致・収容について力をそそぎ、飯坂町一体となって県北基幹都市として建設する必要がある。

- ④ 広域行政が完全に実現できる。

教育・土木・環境衛生施設等は、多くの住民を対象とした大規模施設の方が経済的、かつ効果的である。

- ⑤ 道路網の整備が効果的に行なわれる。

信夫山トンネルの建設、国道 13 号線の改修、東北縦貫高速道の建設などは、両者一体となって始めて意義があると思われる。

福島市に編入された時の飯坂町の人口は26,967人、面積約270平方キロメートルであり、福島市はこの合併によって、人口17万1,903人、面積約530平方キロメートルとなった。また、昭和39年1月10日号の「市政だより」は、飯坂町との合併を報じて、「県北総合開発へ輝かしい第1歩」とうたっている。

ウ) 松川町・信夫村の合併

昭和41年6月1日に松川町、信夫村は福島市に編入合併し、この合併によって福島市は20万都市にせまる広域都市となった。

松川町、信夫村は、農業が過半を占めている田園地域であり、合併によって「今後は農業の近代化による生産性の向上、商工業の振興、用地用水の確保、教育施設の拡充、住宅団地の造成などにより、市街地近郊の特徴を活かした地域開発が多いに期待され」（昭和41年6月10日「市政だより」）る地域となった。

福島・松川・信夫の面積・人口（昭和41年3月）

	面積 (km ²)	世帯	人口(人)
福島市	528.61	42,447	174,190
松川町	64.28	2,512	13,249
信夫村	41.17	1,958	9,770
計	634.06	46,917	197,209

（出典：『福島市史5』）

イ) 吾妻町の合併

松川町・信夫村の合併のころから、県北総合開発のキャッチフレーズは、「県北地方50万都市」をめざすようになった。

昭和39年1月28日から吾妻町に合併を申し入れていた福島市は、吾妻町からの質問状に対して、今後の福島市の発展方向は西部を指向していることなど、吾妻町合併を必要とする理由等について昭和43年1月24日に答えている。このような折衝を重ねた末に、昭和43年10月1日吾妻町との合併が成立し、福島市は吾妻町の人口16,811人を加えて、22万都市となった。また、この合併により、福島市は高湯温泉は勿論のこと、吾妻小富士をも包含する旧信夫郡全域に及び、既合併の伊達郡・安達郡の一部を合わせて745.68平方キロメートルとなる現市域が形成された。

【吾妻町に対する回答（昭和43年1月24日）】

- 一、吾妻町合併を必要とする理由
 - ① 県北地方産業都市建設の推進

- ・二本松以北（＝地域的連帯感のある）
- ・既成大都市との地域格差の是正と住民福祉の向上を図るため
- ・県北地方産業都市建設の構想樹立（37年）

② そのため広域行政の必要

- ・地域の総合開発促進と地域住民の生活向上のため各種資源の開発、産業立地条件の整備が必要
- ・それには、従来のせまい市町村単位の行財政では不可

③ 広域行政の端的な形が町村合併

- ・最も福島市と社会生活圏、経済生活圏の一体化の進んだ信夫郡内町村に合併を呼びかけてきた。
- ・39年1月28日吾妻町に合併申入れ
- ・39年1月1日飯坂町、41年6月1日松川町、信夫村合併、着々地域開発の実を挙げている

④ 今後の福島市の発展方向は西部を指向

- ・福島中央幹線建設、福島駅西口建設、奥羽線改良事業、東北自動車道インターチェンジ建設、都市計画街路事業、吾妻小富士開拓パイロット事業、吾妻山総合観光開発事業（スカイライン整備、高湯、ぬる湯、土湯開発、ミドルライン東吾妻ロープウェイ、高山スキー場等）

⑤ これら主要基幹事業の推進による最も効果的な地域総合開発のため吾妻町と合併必要

- ・合併して、持てる資源（地域）と行財政力を統一し、強化し、一つの建設事業計画を策定して、有機的に合理的に推進すべきである。

二. 福島市の中での吾妻町の役割（省略）

三. 福島市は吾妻町を合併することにより、市の行政機構、行政のあり方をどう考えているか。（省略）

四. 総合大学問題について市は町と話し合いする意思があるか（省略）

五. 東北自動車道建設に伴う営農対策、交通網、水利施設等についてどのように考えておりますか（省略）

福島市域の変遷

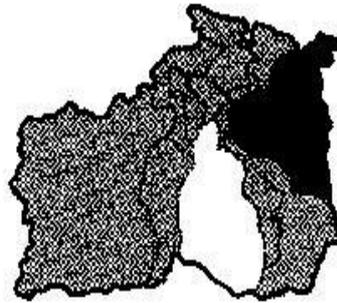
(出典：『福島市統計書』)

■ 当該年月日に編入した地域
▨ 当該年月日にすでに福島市であった地域

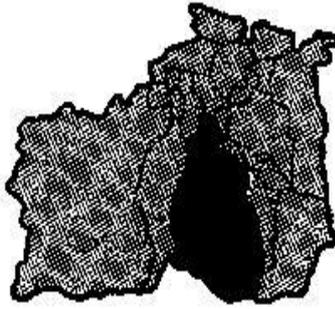
昭和39年1月1日
528.61km²(飯坂町)



昭和41年6月1日
634.06km²
(僧夫村・松川町)



昭和43年10月1日
745.86km²(香葉町)
(現在746.48km²)



資料：

- 『福島県史 第17巻 政治3』福島県編
『福島県市町村沿革』福島県編 1956年
『町村合併の道』福島県編 1952年
『福島県地方自治30年の歩み』福島県編
『福島県地方自治50年の歩み』福島県編
『福島市史5』、『福島市史12』福島市教育委員会発行
『福島県の歴史』丸井佳寿子・工藤雅樹・伊藤喜良・吉村仁作著・山川出版社
『福島大百科事典』福島民報社編 1980年
『逐条解説 市町村の合併の特例に関する法律』森 清著 第一法規
『町村合併の諸問題と町村合併促進法逐条解説』1954年 林忠雄著 柏林書房
『実務地方自治法講座⑨』秋田 周 ぎょうせい
『平成11年度 全国市町村要覧』市町村自治研究会編集+