

広域合併の状況～福島県いわき市～

元福島県総務部長

高城 勤治



1. はじめに

私は、昭和28年福島県庁に採用され、地方課行政係に配属された。昭和28年という「町村合併促進法」ができた年で、地方課行政係はまさにこの合併を担当するセクションであり、その後10年間、直接、間接この合併問題に関わってきた。

また、昭和45年には合併後4年を経過したいわき市に総務部長として派遣され、再び合併問題に取り組むこととなった。

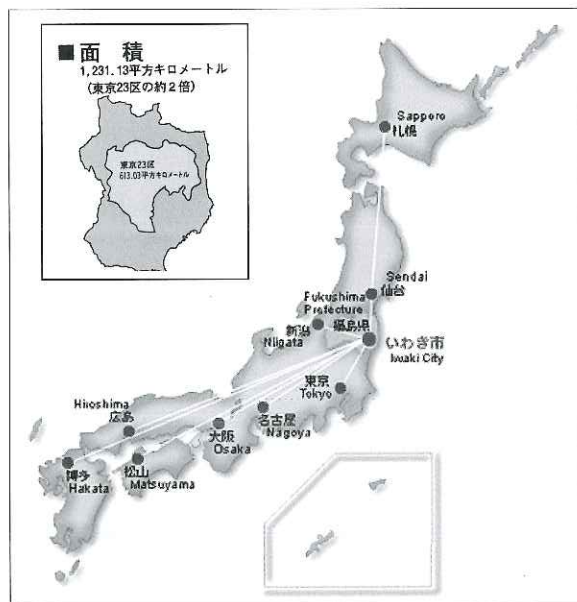
いわき市の合併は、新産業都市の指定をめざすといういわば目的合併ではあるが、面積ナンバーワンの区域を生み出した大合併であり、広域行政もいわき1市のみで1地域を構成するなど、今となっては、21世紀を先取りしたモデル合併だったのではないかと感じている。平成の大合併の嵐が吹き荒れる今日、こうした経験を元に、いわき市の合併について当時を振り返りながら紹介してみたい。

2. いわき市の概要

福島県いわき市は東北地方の南東端にあり、松山市との距離は1,193km、東京からは215kmの位置にある。面積は1,231.13km²と、市域としては全国で最も広く、香川県の約3分の2、東京23区の約2倍の面積を有している。そのため、福島県には広域市町村圏

等が10地域あるが、いわき市のみは、1市で1地域を形成している。

いわき市の東は太平洋に面しているため、寒暖の差が比較的少なく、平均気温14.4度(平成11年)と、東北地方にあっては温暖な地域である。(松山市の平均気温は15.8度)



いわき市ホームページより

このいわき市は、昭和41年(1966年)、5市4町5村の大合併により形成された。その後、地域経済を支えてきた「常磐炭鉱の閉山」という試練を受けながら

も、「いわきニュータウン」等の地域開発を進めながら、平成11年には中核市に移行した。現在は、人口約36万人、製造品出荷額等は1兆435億円（平成12年：東北地方第1位）の都市にまで成長している。

【いわき市のあゆみ】

昭和28年	○ 常磐地方総合開発期成同盟会発足<5市と石城郡の全域>
39年	○ 新産業都市指定 <常磐郡山地区>
41年	○ いわき市発足 <14市町村(5市4町5村)対等合併>
47年	○ 工業再配置促進法に基づく「誘導地域」指定
51年	○ 常磐炭鉱全面閉山
57年	○ いわきニュータウンの分譲開始
60年	○ いわき好間中核工業団地の分譲開始
62年	○ いわき明星大学開学
63年	○ 常磐自動車道(日立IC~いわき中央IC)開通
平成 7年	○ 21世紀の森公園が開園 ○ 磐越自動車道(いわき~郡山)開通
8年	○ 市制施行30周年式典を開催
9年	○ 市観光物産センター<愛称:いわき・ら・ら・ミュウ>オープン ○ 磐越自動車道全線(いわき~新潟)開通
11年	○ 中核市に移行
12年	○ ふくしま海洋学館「アクアマリンふくしま」開館

(参考:いわき未来づくりセンター資料)

3. 常磐地方14市町村の合併

(1) 合併のおこり

常磐地方14市町村(いわき市)は、中世から江戸時

代以前まで岩城氏が治めていた。また、明治から昭和初期において当地域の社会・経済的支柱であった常磐炭田は、茨城県北部(高萩市付近)から福島県双葉郡南部(楢葉町付近)の間に分布していた。このような歴史的、社会的、経済的観点からも、常磐地方14市町村は、すでに一体性を有していたことがうかがえる。

その一体性に加え、常磐地方14市町村の合併を促進させたものに、新産業都市建設促進法に基づく“新産業都市指定”の獲得が挙げられる。当時、当地域では常磐炭鉱の衰退が深刻化しており、それにもなう社会的・経済的停滞が懸念されていた。そして、それらを払拭する対応策として“新産業都市指定”は、大きな意味があったと考えられる。

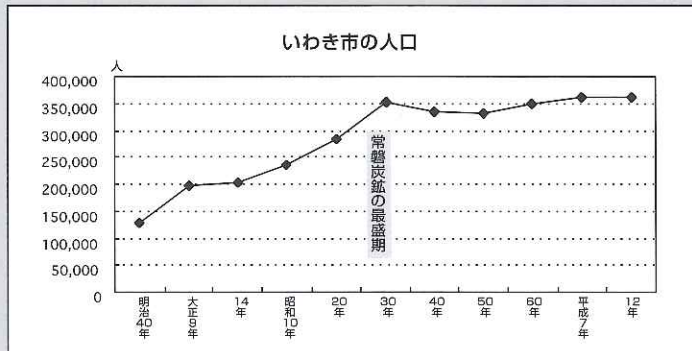
常磐地方14市町村は、新産業都市指定のために、“市町村が大同合併して新産業都市を建設すると約し(「いわき市誕生の記録」)”，その結果、昭和39年(1964年)、新産業都市に指定されている。

合併にあたっては、14市町村(特に5市)の対等合併であったため、新市名や本庁舎の位置等について14市町村の意見がわかれ、その調整は困難を極めた。そのため当該合併は、県をあげての一大事業であった。

常磐炭鉱の衰退といわき市の人口

常磐炭鉱は、安政2年(1855年)に片寄平蔵により発見され、その後景気や戦争等により生産量は増減するが、昭和28年~29年(1953年~1954年)頃に最盛期を迎え(「なぜ、いわき市は誕生したのか」いわき市)、それ以降衰退し閉山に至る。いわき市の人口をみても、昭和30年にひとつのピーク(351,440人)があり、その後人口は減少し、35万人を回復したのは30年後の昭和60年である。

明治期から昭和20年代までの間、常磐炭鉱は当地域の社会経済の支柱のひとつであった。

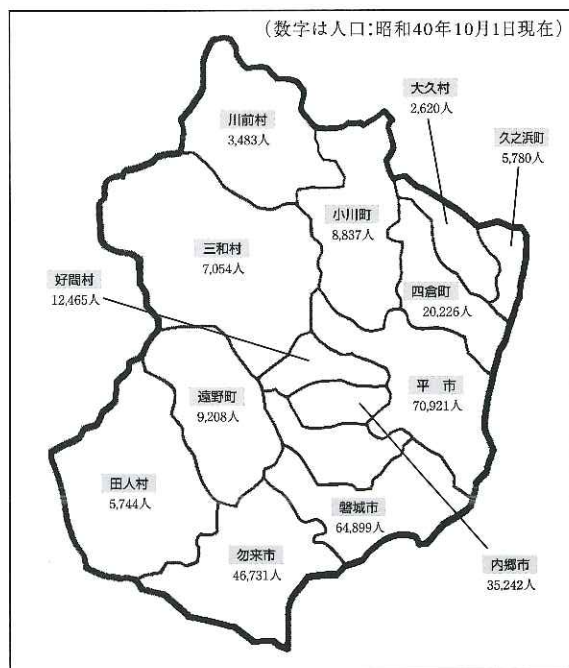


資料:「いわき市の人口」いわき市総務部総務課

旧市町村名	面積 (km ²)	人口 (人)	世帯数 (世帯)	職員数 (人)	昭和40年度当初予算 (一般会計) (人)
平市	109.79	70,921	16,750	801	1,108,932
磐城市	84.63	64,899	14,610	723	1,793,380
勿来市	104.64	46,731	10,928	534	810,183
常磐市	48.20	40,671	9,778	514	676,657
内郷市	31.60	35,242	8,723	395	616,024
四倉町	63.63	20,226	4,468	183	355,556
遠野町	104.46	9,208	1,893	77	148,018
小川町	112.42	8,837	1,926	88	107,638
久之浜町	14.28	5,780	1,259	※89	50,944
好間村	26.67	12,465	3,147	111	147,405
三和村	214.76	7,054	1,398	95	116,656
田人村	157.97	5,744	1,225	71	161,222
川前村	116.36	3,483	682	47	113,690
大久村	38.04	2,620	509	※	41,724
合計	1,227.45	333,881	77,296	3,728	6,248,029
(参考) 平成13年	1,231.13	359,563	125,303	3,359	123,199,960

資料 面積、人口、世帯数、当初予算：いわき市の記録
職員数：いわき市総務部職員課調（※久之浜町、大久村の合計値）
いずれも昭和40年のデータによる

【合併前の市町村の状況】



(2) 常磐地方14市町村の状況

合併前の常磐地方14市町村は、平市を中心とする総人口33万人の都市であったが、5市それぞれに中心地を持つ分散した地域であった。

また、財政状況をみると、合併直前の一般会計の当初予算規模は、総額62億円であった。

4. 合併後の課題とその対応

合併時及び合併後に抱えた課題とその対応について、まとめる。

(1) 新市の名称

14市町村の対等合併であったため、新市の名称と本庁舎の位置は、合併の大きな課題であった。新市の名称は、「以和貴（和を以て貴しとなす）」の例に習い、かつ岩城氏治世の由来に合わせて「いわき」としている。

(2) 本庁舎の位置

合併に当たって、本庁舎は、当面、平字三崎1番地に置き、恒久的な事務所の位置は新市発足後の適当な時期に定めることとした。この庁舎は全くの仮庁舎で、老朽化して引越した木造平屋建ての高校の旧校舎を使用していた。

新庁舎の場所とその建設費をどうするかということで、意見が合わずになかなか決まらなかったわけだが、最終的には、場所を旧平市とする代わりに建設費も平で負担する（競輪事業の収益の一部を充当）ことになり、昭和45年開催の臨時市議会で新庁舎の位置を決定し（平字梅本21番地）、昭和48年に完成している。

まれに見る大合併ということで、新庁舎完成までも視察が相次いだ。仮庁舎内を案内する中、「これが大合併をしたいわきの庁舎か」という目で見られたことを記憶している。

(3) 市町村議会議員の任期及び定数

新市発足時の市町村議会議員は、合併後2年間引き続き新市の議会議員として在任している（333名）。第1回の選挙は、昭和43年に13選挙区（定数48名）で実施された。これは、公職選挙法第15条第6項に規定する「市町村は、特に必要があるときは、その議会の議員の選挙につき、条例で選挙区を設けることができる。」を適用し、いわき市の条例により、合併前の市町村単位を選挙区（久之浜町、大久村は合わせて1選挙区）としたためである。その後、47年に12選挙区、59年に6選挙区となり、全市1選挙区となったのは、合併から26年後の平成4年

である。

選挙年月	市議会議員数	選挙区数
合併時	333名	14選挙区
昭和43年9月	48名	13選挙区
昭和47年9月	48名	12選挙区
昭和59年9月	48名	6選挙区
平成4年9月	44名	1選挙区
平成12年9月	42名	1選挙区

このように、選挙区一本化に四半世紀を要したわけだが、市議会議員が選挙区から選ばれ旧市町村の代表のような形になっていたことは、旧市町村の様々なしがらみを物語るものであろうが、振り返ってみると、これは新生いわき市にとって長く障害になったのではなかったかと感じている。

(4) 財政運営の困難性

財政経過措置期間（S41.10.1～S44.3.31）を経て、新市一本の財政運営に移行したが、合併当初の財政運営は極めて厳しく、新規事業への着手は困難を極めた。

財政経過措置期間には新規事業の着手を極力抑制するなど、財政の健全性の確立に向け種々の努力が図られ、財政基盤の強化に努めた。

(5) 地域の一体性の醸成

新市の一体的な行政運営に当たって、先に触れた議員の選挙区とも関連するが、合併前の旧市町村を単位とする地区意識が強く大きな障害となった。

行政組織上支所（出張所等）を存続し、公共施設の建設は地区バランスを勘案しながら推進を図り、また、合併時の公共施設の急な統廃合は行わなかった。

また、職員人事に関しても、私が総務部長として出向していたように、総務部長は県から財務部長は自治省からという人事が当面続けられた。これは、いわき市にも十分適任者はいたが、どこの出身者が中枢のポストに就任するかということから生じる争いを回避するための措置としてとられたものである。

(6) 行政水準の格差是正

公共施設の整備状況、産業基盤等、旧市町村に大き

な格差があった。各地域の行政水準を一体的に均衡あるものとするために、地区の状況等を勘案し、インフラ整備に当たっては計画的・年次的に進めてきた。

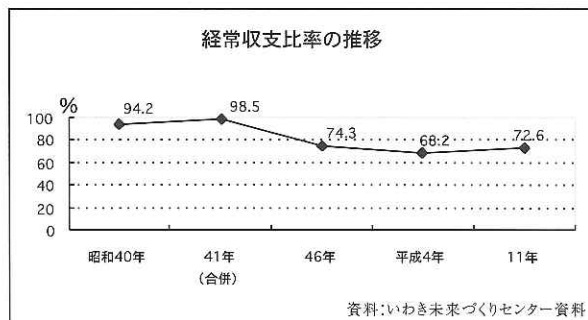
新市発足時には昭和41年に定めた「市建設計画」を基に整備を進め、昭和46年からは「市総合計画」を基に更なる充実に努めた。

後にも触れるが、巨大な市が誕生したことで、大規模な事業の導入に国等の積極的な支援が得られたことも、格差是正に向けて大きな追い風となった。

5. 合併の効果

(1) 財政構造の健全化

経常収支比率の推移をみると、合併直前の昭和40年では94.2%、合併時（昭和41年）には98.5%と、財政構造がかなり硬直化していたことがうかがえる。しかし、合併5年後の46年には74.3%と好転している。一方、普通建設事業も昭和40年が約20億円であったのに対し、昭和46年には約71億円に増加している。経常収支比率の改善による普通建設事業の増加という、財政構造の健全化がなされている。



経常収支比率：

財政構造の弾力性を表す比率。この比率が低いほど、普通建設事業等の臨時的経費に充当できる一般財源に余裕があり、財政構造が弾力的である。一般に75%以下（安全ゾーン）、76～79%（要注意ゾーン）、80%以上（危険ゾーン）

資料：福島県市町村要覧2001

(2) 地域開発の推進

合併以降、集中的かつ大規模な地域開発が、各種事業主体により進められた。下表は、合併以降に実施されている主な大規模プロジェクトをまとめたものである。常磐自動車道や磐越自動車道といった高速交通体系の整備をはじめ、いわき好間中核工業団地、いわきニュータウン

ンなど、国等の大規模な事業が、合併によりいわき市に導入されやすい環境になったと考えられる。

事業名	事業主体	開発年等	備考
常磐自動車道	日本道路公団	S63開通	
磐越自動車道	日本道路公団	H7開通	
いわき好間中核工業団地	地域振興整備公団	S55～H4	面積 324ha
小名浜臨海工業団地	福島県	S44～S58	面積 387ha
いわきニュータウン	地域振興整備公団	S50～	計画区域 530ha
いわき市立美術館	いわき市	S59開館	
ふくしま海洋科学館	福島県	H12開館	
いわきサンマリーナ	福島県	H6	
いわきグリーンスタジアム	いわき市	H7	
いわき石炭・化石館	いわき市	S59	
いわき明星大学	学校法人明星学苑	S62開学	いわきニュータウン内

このように国等の大規模事業がいわき市で実施できたことは、ある意味で合併の大きな成果のひとつと見ることもできるだろう。

6. まとめ～今後の課題を含めて～

全国的な課題でもあるが、中山間地域の過疎化は、現在のいわき市にとっても大きな課題のひとつとなっている。

下表にみるように、いわき市の中心部から離れた旧三和村、田人村、川前村の人口減少は大きく、地域活性化のための対策が検討、実施されているところである。

旧市町村名	人 口		増減率 (H13-S40)/S40 (%)
	S40.10.1 (人)	H13.10.1 (人)	
平 市	70,921	99,482	40%
磐 城 市	64,899	76,839	18%
勿 来 市	46,731	54,216	16%
常 磐 市	40,671	37,652	-7%
内 郷 市	35,242	30,520	-13%
四 倉 町	20,226	17,024	-16%
遠 野 町	9,208	6,926	-25%
小 川 町	8,837	8,028	-9%
好 間 村	12,465	13,983	12%
三 和 村	7,054	4,208	-40%
田 人 村	5,744	2,408	-58%
川 前 村	3,483	1,754	-50%
久之浜町, 大久村	8,400	6,523	-22%
合 計	333,881	359,563	8%

合併後36年が経過し、合併当時考えられていた問題は、その時間の中で解決されてきた。特に、常磐炭鉱の閉山による地域経済の衰退や、ここでは記述しなかったが200海里問題による漁業関係に係わる社会・経済的な低迷への対応は、合併したいわき市であったがゆえに可能であった。また、政令指定都市並みの権限特例を認める中核市に移行したことは、いわき市が着実に行政基盤の強化を進めていることを物語るものである。

いわき市の新市名は、聖徳太子が制定した“十七条憲法”の「以和貴(和を以って貴しとなす)」に由来する。中山間地域への対応に限らず、今後起こる課題に対しても、その由来の基に、課題解決がなされることを期待したい。

終わりに、本稿の作成に当たり、各種データの収集や整理など、財団法人ふくしま自治センター シンクタンクふくしまの多大なる御協力をいただいた。ここに本誌面をお借りして感謝申し上げる。

Profile 高城 勤治

1930年 福島県生まれ。

早稲田大学第一政治経済学部自治行政学科卒業後、1953年福島県庁入庁。企画調整部長、総務部長を歴任して、1986年退職。

この間、県からの派遣により、1970年11月から1972年5月まで、いわき市総務部長として活躍。

福島県退職後、福島テレビ(株)専務取締役、顧問等を経て、現在、福島県情報公開審査会会長代理など多数の公職に就任。