

さぬき市の合併事情

香川県さぬき市長

赤澤 申也



1. はじめに

現行の合併特例法の期限切れである平成17年3月末まで、約半年となり、順調に合併協議が進んでいる自治体でも残りの時間を気にしながらの緊張した作業が進められていることだろう。また、進まない協議にいらだっている首長さんも、たくさんおられることと思う。

「さぬき市」は、おかげさまで2年の法定合併協議会の期間を経て、全国にさきがけた合併を成し遂げることができた。このたびは、5町の合併に調印した旧町の町長として、また、新市初代の市長として、さぬ

き市の合併事情を皆さんにお伝えし、参考としていただきたいと思う。

2. さぬき市の概要

「さぬき市」は、平成14年4月1日、香川県大川郡8町のうち5町が合併して誕生した。県の東部に位置し、県都高松市の東方10km~20km圏である。東は1年おくれで3町合併により誕生した東かがわ市、西は木田郡三木町及び牟礼町、南は徳島県美馬郡脇町と接し、南部は、讃岐山脈から連なる中山間地域で、鴨部川、津田川などの源となっている。中央部は平坦地で、



図1：さぬき市の位置

肥沃な耕地が広がっており、農業地帯となっている。北部は、瀬戸内海国立公園を含む地域と、市街地や工業団地など都市的な性格を有する地域が並存する。

気候は瀬戸内海気候区に属し、四季の区分がはっきりとし、年間で最も寒い月は2月で、4～5度くらいが月平均である。零下になる期間は、12月中旬ごろから4月初旬までで、日数にして25～26日くらいである。最も暑い月は8月で、年によって月平均が31.8度にも上がったことがあるが、だいたい26～27度くらいが8月の月平均である。最高気温が30度を上回る期間は7月中旬から10月初旬までとなっており、日数にして52日前後である。年間を通じて、最低平均は10度くらい、最高平均は20度くらい、平均15.6度で、しのぎやすい気候である。

市の区域全体では、東西12.3km、南北22.5km、面積は158.81km²となっていて、香川県では、高松市に次いで2番目の広さを有している。

平成12年の国調人口は57,772人で、昭和60年に57,152人、平成2年に57,604人、平成7年には58,390人と増加を続けてきたが、平成12年には減少に転じた。年齢別三階層人口は、年少人口が13.2%、生産年齢人口が63.8%、高齢人口が23.0%となっている。

道路については、東西幹線として北部地域には国道11号、南部中山間地域には国道377号、中央部には県道高松長尾大内線バイパスがあり、南北幹線としては、県道志度山川線や県道津田川島線などがある。さらに、平成15年3月に高松自動車道が全線開通し、さぬき市内には志度IC、津田寒川IC、津田東ICが設置されている。京阪神方面へは2～3時間程度で行くことが可能で、今後一層交流が図れるものと期待している。鉄道については、JR高徳線が市内を通っており、6つの駅がある。また、高松琴平電鉄志度線及び同長尾線の終点駅が2箇所あり、いずれも高松まで30～40分で行くことができる。

3. さぬき市合併の背景

大川郡8町は、古くから地理的、歴史的につながりが深く、平成2年9月に東かがわ青年会議所により、

「8町はひとつ・10万都市構想・東かがわ市構想」をテーマとしたフォーラムが開催され、平成4年には、「大川未来アメニティ構想」が策定されるなど、地元経済界が旗振り役となって、圏域全体を視野に入れた合併構想が打ち出された。一方、行政レベルでも、平成5年、西部5町、東部4町（津田町は両方に加入）において、それぞれ町長と担当課長等による合併検討会や研究会が設置され、翌平成6年に、それぞれ中間報告をまとめた。その後も東かがわ青年会議所を中心とした合併へ向けた取り組みは、フォーラムの開催や広報活動、さらには勉強会など積極的に展開された。

平成10年12月には、東かがわ青年会議所を母体とした「おおかわ合併協議会・美しいまちづくりの会」が大川郡8町を対象とした合併協議会の設置を求める直接請求を行った。この請求は、合併特例法に基づき、同会が同年10月16日から11月15日にかけて8町の有権者を対象に住民発議署名活動を実施し、発議に必要な2%を上回る17.4%（13,571人）の署名を集めたことによるものであった。これを受け、8町長は、平成11年3月19日までに、議会に付議する旨の回答を行った。

その後、同年5月10日から19日の間に、各町臨時議会が開かれ、8町議会のうち6町議会で可決したものの、長尾、志度両町議会で否決され、大川郡8町合併構想は白紙に戻った。しかし、長尾町議会が、「隣接する町との合併については検討すべきだ」とする決議を採択、志度町議会においても「近隣町への積極的な働きかけを行い、住民の意思を尊重しながら早急に合併実現に向け、積極的な取り組みに万全を期すよう強く要望する」とする決議を採択するなどの動きが見られた。「合併する方向とはするが、その枠組みについてよく検討してほしい。」という意味の否決であったわけである。

それらの動きを受け、平成11年9月6日、大川広域行政組合の全員協議会で、東部3町（引田、白鳥、大内）と西部4町（大川、志度、寒川、長尾）の東西2ブロックで合併問題を検討する研究会を開催することとし、その後、津田町が西部グループに加わることとなった。

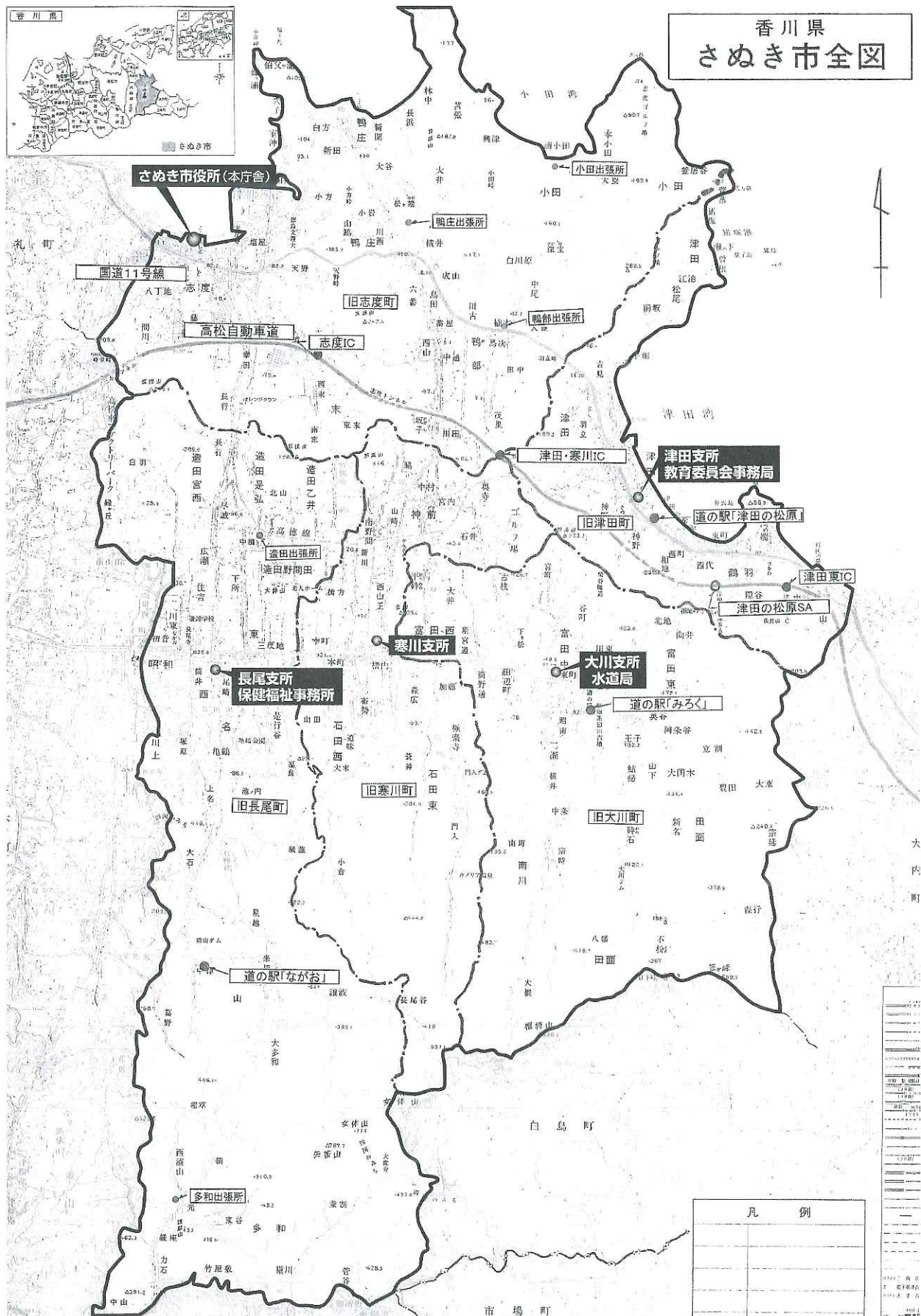


図2：さぬき市全図

東部3町の研究会は、平成11年9月22日に初会合を開き、平成12年4月に合併協議会を設置、平成15年度までに合併を実現させる方針を示し、西部5町の研究会は平成11年10月12日に設立され、その後12月と2月に研究会を開き、できるだけ早い時期の合併を実現させる方針を確認した。

香川県には従来5つの市があったが、高松市が県の中央部に位置し、あとの4市も西部に片寄っていて東部には市がなく、中核となる市をつくらないと行政が遅れてしまうという危機感、つまり、合併したいというよりも、市になりたいという住民の願いがあった(香川県では行政の水準について、西高東低といわれている。)ことと、短期的には現状で推移できても、子や孫の代まで住民サービスの水準を維持し続けていくためには、合併して何年かかけて安定した市政を展開していく必要があるという認識で、行政と議会が一致していたことが、合併協議への取り組みをスムーズに進ませたのだと思う。

4. さぬき市誕生に向けて

平成12年4月1日、5町の法定合併協議会が発足、48に及ぶ協定項目の調整を開始した。合併の先輩である篠山市さんから、「合併は、口で言うのは簡単だし、合併協議を開始するのも容易であるが、合併協議を進めていくうちにいろいろと難しい問題が出てくるので、合意しにくい点から協議を始めるべきだ。」というアドバイスをいただいていたので、「合併の方式」、「合併の期日」、「新市の名称」、「新市の事務所の位置」、「財産及び債務の取扱い」の基本的5項目を先送りせず、早期に確認することとし、第1回の協議会において、「合併の方式」、「財産及び債務の取扱い」、「新市の事務所の位置」の3項目について確認をいただいた。

合併の方式については、すんなり新設合併(対等合併)に決まった。財産及び債務の取扱いについては、すべて持ち寄り新市に引継ぐこととしたが、財政調整基金の額については11億円積み立てている町から、2～3億の町まで大きな差があり、障害になりそうであったことから、新市建設計画の財政計画を、各町が

合併しなかった場合を想定して、財政調整基金を財源充当した計画を作成、それを合算することにより策定し理解を求めた。また、債務の多寡が合併を頓挫させる原因になったとよく耳にするが、借金を多く抱えている町は社会資本の整備もそれなりに進んでいるということの説明し、借金の多い少ないを議論しておっては合併できないという認識を持ってもらった。

次に、新市の事務所の位置であるが、これも非常に難しい問題で、多くの地域で合併が成就しない原因になっている。私達は、当面の庁舎ということで、私が町長を務めていた志度町役場を新市の本庁舎とすることを決定した。志度町の庁舎は合併1年前の平成13年1月に業務を開始した新しいものである。それまでの志度町役場は老朽化が著しく、その上非常に狭隘であったため、25億円もの巨費を投じて建設されたもので、合併を前提に設計されたものではなかったが、この庁舎を活かさないで市民の方々に喜んでもらえない、50億～60億円もかけて新庁舎を建設したのでは、市民が真に望む事業ができなくなるということで、「当面の」という条件は付されたが確認をいただいた。しかし、この庁舎は市の北西の端に位置し、市域の中心からは相当離れているため、他の4町の役場を支所として存続させ、市民の不便を解消することとした。そして、町役場が支所になれば職員が減少し周辺がさびれるといった不安があったことと、本庁舎のスペースが不足することから、組織の一部を支所に併設する形で残すこととした。市制を施行すれば福祉事務所が必置であるので、福祉施策に熱心であった長尾町にこれを置くこととした。県教委の出先機関があった津田町には市教委事務局、大川町には水道局を置いた。また、新市の目玉事業のCATV局舎は、既設3町の中でも最も早くこの事業を手がけた寒川町役場とした。

このように、一部分庁舎方式をとったので、旧町役場周辺が極端にさびれたことはないと思っている。

合併の期日については、第1回から第3回の協議会まで継続して検討してきたが、合併の機運が盛り上がる中、できる限り早い方が良いが、協定項目の協議スケジュール、電算業務の統合作業等に支障をきたさな

表1 さぬき市 合併に関する経緯

時 期	内 容
平成2年9月	東かがわ青年会議所が「フォーラム」を開催 テーマ「8町はひとつ・10万都市構想・東かがわ市構想」
平成5年	合併検討会や研究会の設置 大川郡西部5町、東部4町（津田町は両方に加入）において設置された。
平成10年12月21日	合併協議会設置請求書・住民発議確定署名簿を各町長に提出 （有効署名率 8町平均 17.4%）
平成11年3月19日	合併協議会設置協議について議会に付議することを決定
平成11年5月17日	志度町、長尾町議会で合併協議会についての議案を否決
平成11年9月29日	合併研究会準備会 開催 合併研究会の設置に向けて、構成メンバーなど要綱（案）の作成及び平成11年度の活動内容について事前に5町間で調整を行った。
平成11年10月12日	第1回合併研究会 開催 来春に法定協議会の設立を目指すこととした。
平成11年12月3日	第2回合併研究会 開催 合併は5町の対等合併とし財産等はすべて持ち寄ることとした。法定協議会の設立を平成12年4月1日とし、新市の名称や新庁舎の位置は協議会で協議し、合併期日については、協議会設立時に目標を設定することとした。
平成12年1月1日	合併研究会事務局 発足
平成12年2月23日	第3回合併研究会（最終回）開催 法定合併協議会設立に関する日程・規約・組織・平成12年度事業計画・平成12年度予算のそれぞれの案について検討を行った。
平成12年3月7日～24日	各町議会において、合併協議会設立案を可決
平成12年4月1日	津田町・大川町・志度町・寒川町・長尾町合併協議会発足並びに合併協議会事務局発足
平成12年4月3日	第1回合併協議会 開催（以後18回開催） 合併の方式は5町対等による合併とすること、財産や債務はすべて持ち寄り新市に引き継ぐこと、志度町の新庁舎を当面新市の庁舎とすることとした。
平成12年5月1日	住民アンケート調査の実施（関係5町内全世帯を対象、自治会経由にて配布・回収）
平成12年6月26日	第3回合併協議会 開催 合併の期日については、平成14年4月1日とすることを確認した。新市の名称については、各町において小中学生に意見を聞き、それも参考にしようとして協議会で決定することとなった。
平成12年7月24日	第4回合併協議会 開催 新市の名称については、各町より10個の候補を持ち寄ったなかで最も多かった「さぬき市」が全会一致で確認された。 議会議員の定数及び任期の取扱いについては、合併特例法を適用し、1年2月の在任特例をとることで確認された。
平成13年8月13日	住民グループ「西5町合併を考える会」が、合併に関して可否を問う住民投票条例の制定を求める請願書を津田町議会へ提出
平成13年8月20日	合併協定調印式 举行
平成13年8月23日	合併関係5町臨時議会において、廃置分合等の議案を可決
平成13年8月29日	合併関係5町長から県知事へ廃置分合に係る申請書提出
平成13年10月17日	県議会において、廃置分合議案が可決される
平成13年10月25日	県知事により廃置分合処分が決定され、県知事から総務大臣への届け出がなされる。同時に、県知事から合併関係5町長へ廃置分合処分決定書が伝達された。
平成14年3月6日～26日	各町議会において、合併協議会廃止案を可決
平成14年3月14日	第19回合併協議会（最終回）開催
平成14年4月1日	「さぬき市」誕生
平成14年5月12日	さぬき市長選挙

いようにと、結果的に合併協発足から2年後の平成14年4月1日とすることで確認した。

基本的5項目のうち最後、第4回協議会で決定したのは、「さぬき市」という新市の名称である。合併に関する住民アンケート調査の中で新市の名前のアイデアを募集したが、大川郡に由来する「大川市」が一番多く、次いで讃岐の東「東讃市」であった。大川市についてはすでに福岡県に存在することから無理、東讃は企業の「倒産」と音が同じなのでダメということで、3番目に多かった「さぬき市」を中心に検討がなされていった。香川県の旧国名である「讃岐」は、ご承知のとおり漢字で書くが、漢字では他県の人に読んでもらえないのではないかという意見もあり、また、新市の将来を担う小中学生に求めた意見の中でも、「親しみやすいひらがなにしてほしい」というものが多かったため、ひらがなの「さぬき市」を合併協議会に提案し、全会一致で確認され決定した。合併後、「小さな市が旧国名を使うなど、もってのほかだ。」という外野席からの批判の声も多く耳にしたが、例えば農産物を売り込む場合、あるいは、企業が工業製品を全国に出荷する場合、「さぬき」は「これは四国か、香川県か、うどんがうまいところやな。」と高い知名度がある。私は、本当に良い名前を付けていただいたと感謝している。

以上5つの基本的協定項目について、協議開始後早い段階で確認していただき、「もう合併はバックできないんだ。」というところまで行政がリードしていったことが、合併を成功させた大きな要因だと思っている。

その後もほぼ順調に合併協議は進み、平成13年6月25日開催の第15回合併協議会で全項目の確認を終えた。その後8月20日には合併調印式を挙行、同月23日には5町議会において配置分合等の議案を可決し、法定合併協議会設置から2年、平成14年4月1日に、平成に入ってからでは最多の自治体による大型合併が実現し、香川県で6番目の市「さぬき市」が誕生したのである。

5. さぬき市の課題

合併協議の間、市民の皆様には2回の説明会をとおして、新市建設計画をもとに、「こんなに魅力のあるまちにします。」「財政状況は悪化させません。」と言いつけ理解を得てきたのだが、いざ市政を運営してみると、三位一体の改革など国の大きな制度改革の時期と重なり、非常な困難を強いられている。

市税の減収や地方交付税の減少によって、新市建設計画に盛り込まれた事業は、中止や延期を余儀なくされ、現在策定中の総合計画・基本計画の中で、財政計画とともに大幅な見直しを行っているところである。合併特例債の充当についても悩みの種で、合併前に国からは「新市のまちづくりに大いに活用してください。」と言われてきたが、実際検討に入ると、特例債の趣旨に合わないという理由で許可されないものも出てきた。新市のまちづくりにふさわしいかどうかは、合併後の市が決めることであり、市民の代表である市議会が議決すればいいことだと思うのだが、現実には東京で判断されるわけである。

合併特例債は、2年間で27億円しか充当できなかった。本市では284億円の事業が可能であるが、このペースでは、今の財政状況からすると到底全額の実施はできないと思う。行財政改革を強力に推進しても、将来的には償還財源に苦しむと考えられるので、事業を厳選しなければならないと考えている。

また、地方交付税は、合併算定替により、旧町ごとに算定した額の合計額が10年間交付されることとなっているが、三位一体の改革等に伴う交付税全体の減額により、本市でも3年目で約6億円の減が見込まれる。そんな中でも、市民の皆様は合併効果の早期発現を望んでおられるし、何とか納得していただける予算配分をしなくてはと悩んだが、ない袖はふれないということで、今年度予算の査定は、財政担当の部長、課長と厳しいやり取りをするなど、今までで一番苦労した。

私は、市長に就任する際、旧五町の均衡ある発展を目指すと公約した。しかし、旧町の垣根を取り払うことはなかなか容易でない。

在任特例により、合併時から1年2ヶ月間66人在職

した市議会議員（途中1人辞職で65人）、新しい定数を定める条例案で、同規模の自治体並みの26人を提案したところ、議会側は、「合併したばかりでそこまで減らすと市民の意見を反映しにくい。」として否決された。やはり、旧町ごとに一定の議員数を確保したいという意思がはたらいたのだろう。幸い、2回目の提案で26人の定数条例を可決していただき、平成15年の統一地方選挙で、43人の立候補者の中から新議員が選出された。

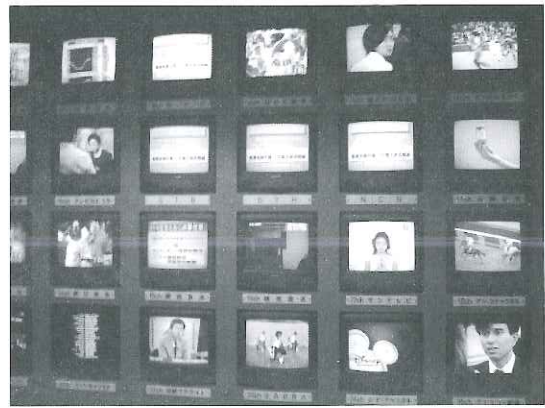
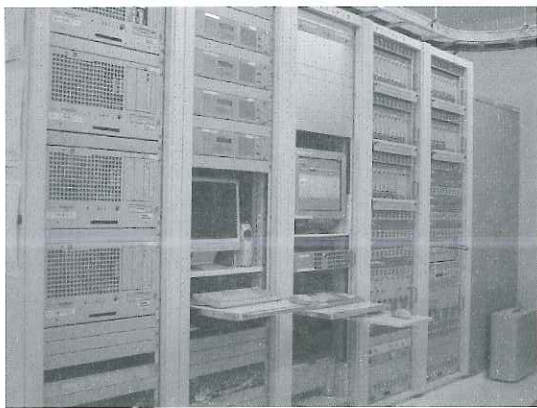
イベントについても、2年間は旧町時代と同様に開催するしかなかった。今年度から一部統合を考えているが、さぬき市民としての一体感が醸成され、市民白らの提案で、市をあげてのイベントができるまで、もう少し時間が必要だと思う。

また、職員にも旧町意識が潜在しており、事務事業の進め方について、長い間にしみついた意識なり体質というものが前面に出て、余計に混乱したこともあった。合併して職員間の競争心が旺盛になることは結構なことだが、小さい町では問題なかったものが、市では支障がでて、すべての職員の資質が問われることに

もなりかねないので、注意が必要である。現在、遅ればせながら「人材育成基本方針」を職員アンケートをもとに策定中であり、職員一人ひとりが意識改革し、少しでも能力アップしてくれることを願っている。

本市の場合、合併前の協議がスムーズかつ短期間で行われたのに対し、合併後の事務調整が予想以上に大変であったが、合併から2年余が経過し、やっと市役所の中も落ち着きを見せてきた。

合併協議で確認されていたCATV網の整備がこのほどすべて完成し、市民の皆様が行政情報や地域活動情報を共有できるようになった。このCATVは、合併前の寒川町、大川町及び長尾町でそれぞれ整備されていたものを、多くの方々が望んでおられた「情報化の進んだまち」を実現するために、市内全域に拡張したものである。当然、整備事業費には合併特例債を充当する考えであったが、合併前、5町長が補助事業の採択について総務省に陳情した結果、約34億円の事業費全額、13年度補正予算でつけていただいた。おかげで、既設3町のものを含め、ほとんどの幹線を光ケーブル化したネットワークが平成14年度単年で完成した。



写真：さぬき市CATV

周波数帯域も770MHzに拡大され、地上波デジタル放送にも対応できるし、CATVは放送と通信が融合したメディアであることから、加入者全員がブロードバンド時代に適応したインターネットに接続可能となった。今後は、これを利用してどんなサービスを提供できるか検討し、就任時に約束した「徹底した情報公開」の手段として利用するとともに、行政の電子化にも役立てていきたいと考えている。

また、旧5町は、それぞれ美しい景観、豊かな文化的、歴史的資源に恵まれているので、それらを活かして元気な「さぬき市」をつくっていききたいと考えている。特に合併したおかげで、四国霊場88ヶ所の86番から結願88番札所まで3寺がそろったので、訪れる人々が癒される「結願のまち」としても売り出せればと思っている。

6. おわりに

地方分権時代の受皿づくりのための「平成の大合併物語」も終りの章に近づいてきた。今後は、都道府県の合併、あるいは道州制についても議論が活発化すると思う。私はこれについても、真剣に考えるべきで、市町村合併は単に一過程にすぎないと考えている。しかし、合併することによって、夢のあるグランドデザインを描けるようになった。この大きなチャンスを生かすため、一日も早く合併効果を引き出し、足腰がしっかりとした「自立する都市」の基盤づくりが私の使命だと思っている。

Profile 赤澤 申也 (あかざわしんや)

1947年生まれ
1970年日本大学経済学部卒業。
会社役員を経て1991年4月～1995年2月まで大川郡志度町議会議員。
1995年4月～2002年3月まで大川郡志度町長（2期目の途中合併により失職）。
2002年5月より現職（さぬき市長）。
趣味はゴルフ、アマチュアスポーツ観戦。座右の銘 前進。
