

非合併小規模自治体の行財政運営とその評価

——長野県天龍村を事例として

丸山真央／相川陽一／福島万紀

人間文化学部人間関係学科／長野大学環境ツーリズム学部／都留文科大学教養学部

はじめに

市町村合併特例法の改正(1999年7月)から新合併特例法の期限切れ(2010年3月)までの間におこなわれた「平成の大合併」が終了して10年が経過した。この間、市町村合併推進の目的とされた行財政の統合効果、たとえば費用削減、効率化、規模の経済の実現などに関して、総務省や合併自治体をはじめ、関連の研究機関や研究者による検証がおこなわれてきた(e.g. 市町村の合併に関する研究会2008; 総務省2010; 後藤・安田東京都市研究所編2013: 第Ⅱ部第1, 2章; 中澤・宮下2016: 第3部)⁽¹⁾。

その一方で、合併しなかった自治体(ここでは非合併自治体と呼ぶ⁽²⁾)に関しては、平成の大合併期以降のあり方が検証の俎上にのせられることは少ない。非合併自治体の検証は、平成の大合併政策の評価に関わる問題であると考えられるにもかかわらず、である。なぜなら、平成の大合併の大きな根拠と目的は自治体行財政の効率化にあった。平成の大合併期以降、非合併自治体でも行財政の効率化が一定程度おこなわれたのであれば、また非合併の自治体行財政運営に対して住民が評価しているのであれば、平成の大合併政策の推進根拠の一部は失われざるをえない。だから、平成の大合併期以降の非合併自治体の行財政や住民の評価を検証するという作業は、平成の大合併を逆照射するものにもなると考えられる。

非合併自治体のなかでも、とくに人口・財政規模の小さな自治体(小規模自治体)を検証する必要性はより大きい。平成の大合併の際、たとえば第27次地方制度調査会専門小委員会に西尾勝氏が提出した、いわゆる「西尾私案」が一定人口未満の小規模町村の強制合併を提案したことをはじめ、人口規模の小さな基礎自治体には、行財政の効率化をはじめとする理由のもと、強い合併圧力がかけられた。それでも、平成の大合併を経たあとの2015年の国勢調査によれば、全国1,719市町村(791市、928町村)のうち、人口5千人未満の268町村、人口5千人以上1万人未満の241町村が残っている。人口1万人未満の町村は全町村の54.9%を占めている。あとで

もみるように、非合併自治体には、人口や財政規模の大きな都市部の自治体が多く含まれている一方で、平成の大合併のなかで強い合併圧力にさらされたはずの小規模自治体も一定数含まれている。こうした非合併小規模自治体の平成の大合併期以降の行財政運営の実態を明らかにすることは、小規模自治体合併論の再検討にもつながるだろう。

以上を踏まえて、本稿では、平成の大合併期以降、非合併小規模自治体がどのような行財政運営をおこなってきたのか、また住民や自治体職員が非合併であることをどのように評価しているのかを、一自治体を事例として検討する。個別の非合併小規模自治体に着目した研究は、熊本県産山村(人口約1,500人)を例に財政、地域活性化、住民自治の現状を総合的に検証した原田・杉岡編(2017)があるが、管見の限り、事例研究は多くない⁽³⁾。

本稿では、非合併小規模自治体の一例として長野県下伊那郡天龍村に着目する。長野県最南端の山間部に位置する天龍村では、少子高齢化と人口減少が著しく進行しており、2015年国勢調査によると人口は1,365人、生産年齢人口の割合は全国の市町村のなかで最も小さく、高齢化率は全国の市町村で2番目に高い。平成の大合併の時期、天龍村に関する合併構想はいくつかあった。天龍村から隣接町村との合併協議を働きかけたこともあった。しかし相手方の事情などもあって、いずれの構想も実現せず、天龍村は結果的に非合併の道を歩むこととなった。

以下では、まず、平成の大合併期以降の非合併小規模自治体の行財政を検証することの必要性(1節)と論点を整理する(2節)。次に、平成の大合併とそれ以降の時期の天龍村の行財政を検討する。まず平成の大合併をめぐる天龍村の経緯を整理し(3節)、それ以降どのような行財政運営がおこなわれてきたかを検討する(4節)。また、合併論議から約10年を経過した時点で、村役場職員と住民が非合併という選択やその後の行財政運営をどのように評価しているのかを、質問紙調査の結果から明らかにする(5節)。最後に検討結果をまとめる(6節)。

1. 非合併小規模自治体という問題

平成の大合併のなかで非合併を選択した自治体は、どのような理由からであったのか。総務省の研究会が、2007年8月時点で非合併の1,252市区町村を対象に質問紙調査を実施した結果(市町村の合併に関する研究会 2010)によると、非合併の理由として多かったのは(複数回答可)、「意見集約ができなかった」(422団体)、「単独で運営していこうと考えた」(386団体)、「当団体としては合併を望んだが、合併相手が、当団体との合併に消極的・否定的であった」(330団体)、「合併協議の際、協議事項について合意がなされなかった」(230団体)、「当団体から見て、合併の組合せの相手(一又は複数)との間に阻害要因又は合併相手(一又は複数)側に課題等があると考えた」(156団体)、「離島や山間地等に位置することにより、隣接する団体の市区町村役場までの時間距離が遠いために、合併が困難である」(58団体)となっている。

この結果から推測すると、一口に非合併といっても、「単独運営で行くと決めた」という回答の一部に含まれていると思われる、いわば“積極的に”非合併を選んだ市町村がある一方で、「意見集約ができなかった」、あるいは「合併を望んだが、相手が消極的・否定的であった」という回答にみられるような、一度は合併の道を模索しながら何らかの理由で結果的に、いわば“消極的に”非合併の道を選んだ(選ばざるをえなかった)市町村が混在していると考えられる。

先の調査結果をもう少しみると、「意見集約ができなかった」を理由に挙げた422団体のうち、人口1万人未満の団体は39%、人口3万人以上の団体は31%である。それに対して、「単独運営することにした」を理由に挙げた386団体のうち、人口1万人未満の団体は33%、人口3万人以上の団体は43%である。また財政規模別の集計結果をみると、「意見集約ができなかった」という422団体のうち、財政力指数が0.6以上の団体は41%であるのに対して、「単独運営することにした」という団体のうち、財政力指数0.6以上は49%を占めている。

以上からは、「単独運営で行くと決めた」という回答にみられるような“積極的な”非合併自治体は、人口規模がそれなりにあって財政状況も悪くないところが多く、それに対して、「意見集約ができなかった」というような“消極的な”非合併自治体

には、人口規模が小さく財政状況がよくない市町村が一定数含まれていると考えられる。

もっとも、非合併の小規模自治体のなかにも“積極的な”非合併自治体はあるだろう。平成の大合併のなかで「合併しない宣言」を掲げて自立を標榜した自治体や「小さくてもきらりと光る自治体」の運動に参加した自治体はその代表例である。そのような“積極的な”非合併小規模自治体には、平成の大合併の最中から、地方自治の関係者や研究者の注目が集まった⁴⁾。

それに対して、“消極的な”非合併小規模自治体は、平成の大合併の最中もその後も、ほとんど注目されることがない。しかし、先の調査結果からも推測されるように、こうした自治体は一定数あり、非合併自治体のなかで小さくない割合を占めていると考えられる。本稿の事例の天龍村は、あとで詳述するように、“消極的な”非合併小規模自治体のひとつである。

2. 非合併小規模自治体検証の論点

非合併小規模自治体の検証作業における論点を考えてみよう。ここでは平成の大合併の推進根拠、すなわち総務省は当時、「地方分権の推進」、「少子高齢化の進展」、「広域的な行政需要が増大」、「行政改革の推進」の4点を挙げて「基礎自治体である市町村の規模・能力の充実、行財政基盤の強化が必要」としていたが(総務省 2010: 3)、これを手がかりとしたい。

2.1 地方分権の「受け皿」整備

ひとつめの「地方分権の推進」については、1990年代の地方分権改革以来、「地方でできることは地方で」、「住民に最も身近な市町村について、規模・能力の充実が大切」(総務省 2010: 3)とされてきた。いわゆる地方分権の「受け皿」整備論である。

平成の大合併政策の終了後、総務省は次のような方針を示した。「現在、市町村が置かれている状況や課題は多様であり、今後の市町村における事務処理のあり方を考えるに当たっては、これまでのような合併を中心とした対応ではなく、このような市町村の多様性を前提にして、それぞれの市町村が自らの置かれた現状や今後の動向を踏まえた上で、その課題に適切に対処できるようにする必要がある」。これに続けて、「それぞれの市町村がこれらの中か

ら最も適した仕組みを自ら選択できるようにする必要がある」とも述べていて、その選択肢として、市町村合併による行財政基盤の強化、共同処理方式による周辺市町村間での広域連携、都道府県による補完を挙げている(総務省 2010: 33-4)。こうした方針に沿って2010年の地方自治法の改正では連携協約制度(252条の2)が導入された。またその後、2016年に提出された第31次地方制度調査会の答申でも、小規模自治体の今後について、広域連携による垂直・水平補完がうたわれた。

地方分権の推進によって、基礎自治体には都道府県や中央政府から権限と財源が移譲される。そこで「受け皿」たりうる基礎自治体が必要となる。「受け皿」たりえない自治体の場合、自治体間の広域連携(水平連携)や、都道府県による支援(垂直連携)で対応するというものである。

非合併の小規模自治体では、こうした水平・垂直連携がどのようにとり入れられているのか。また、それによって、増大する行政需要の補完がどのようにおこなわれているのか。「受け皿」整備論に関して、これらの点から非合併小規模自治体を検討する必要があるだろう。

2.2 行政の専門・高度化

総務省が挙げた平成の大合併の推進根拠のふたつめの「少子高齢化の進展」については、「人口減少社会に突入」し、「少子高齢化に対応した、サービス提供・専門スタッフが必要」と説明されてきた(総務省 2010: 3)。つまり、市町村合併によって行政組織が拡大することで、高度化・多様化する行政サービス需要に対応可能な専門職員や専門部署の配置・設置が可能になるというものである。

この点でも、先の「受け皿」整備と同様のことがポイントとなるだろう。すなわち、非合併の小規模自治体においては、行政サービス需要の専門・高度化に対して、独自の取り組みがありうる一方で、垂直・水平連携によって対応することもひとつのカギとなる。実際にそうしたことがどのようにおこなわれ、成果を得ているのか、である。

2.3 住民生活の広域化

総務省のいう三つめの「広域的な行政需要が増大」に関しては、「日常生活圏(通勤、通学、買い物等)の拡大に応じた、市町村の拡大が必要」と説

明されてきた(総務省 2010: 3)。平成の大合併以前の市町村は、その多くが1950年代の昭和の大合併で誕生したものであるが、昭和の大合併当時は、まだモータリゼーション以前であり、住民の日常生活圏は今より狭かった。その後、車社会の到来によって日常生活圏が拡大し、それに見あった市町村の空間的な領域拡大が必要になっている、ということである。

この点については、住民の生活圏が実際にどの程度広域化していて、実際の基礎自治体の空間領域(行政圏)に対応していないのかが問われる必要があるが、この点はすでに地理学者が詳細に検討している。森川洋は、通勤圏と市町村合併との関連性を検討して、「都道府県による指導の差異や首長・住民の意思決定の違い、さらには都市の昇格をめざした特異な合併があるにせよ、基本的には、『平成の大合併』ではこれまで形成されてきた国土集落システムに適合する形で市町村合併が実施したとみることができであろう」と述べている(森川 2015: 347)。ただ同時に、「通勤圏とは不整合の市町村合併は比較的多い」とも指摘している(森川 2015: 357)。

非合併自治体において、住民生活圏の広域化と行政圏との不整合はどの程度のものとなっているのか。また、広域化した生活圏において住民は、生活圏と行政圏の一致、すなわち自治体合併を求めるものなのか。非合併小規模自治体の検証において、これらの着眼点が考えられる⁵⁾。

2.4 行財政の効率化

総務省が掲げた大合併推進理由の最後の「行政改革の推進」については、「極めて厳しい財政状況。国・地方とも、より簡素で効率的な行財政運営が必要 → 更なる行政改革の推進」という説明がなされてきた(総務省 2010: 3)。バブル崩壊後の失われた十年(あるいは二十年)のなかで、国の財政赤字が増大し、地方自治体の財政も厳しくなった。2000年代の構造改革政治のなかでは、地方交付税改革、補助金改革、財源移譲の、いわゆる三位一体改革が進められた。地方自治体においても行財政の効率化が不可避とされ、その手段として、財政効率の悪い小規模自治体の合併がもちあがったわけである。

ここからすると、非合併小規模自治体で行財政運営の効率化がどの程度なされているのかがポイント

となるだろうが、これについては、すでに財政学者が具体的な検討をおこなっている。

小泉和重は、小規模山村自治体(山村振興法の適用団体で人口1,510人未満の37自治体)を対象に、2015(平成27)年度の決算カードを使って財政状況を検討した。それによれば、小規模山村自治体は、財政力は総じて低位だが、徴税率は高い。また住民1人当たりの職員数は380.1人であり、人口規模が大きい自治体と比べて圧倒的に多いものの、「そのことは経常収支比率を押し上げる要因となっていない」。さらに、実質収支比率は全団体が黒字であり、実質公債費比率は低い水準であるという(小泉2017:47-8)。

また小泉は、熊本県内の合併自治体と非合併自治体の財政の比較検討もおこなっていて、結論として、「合併は人件費を削減し行政効率を高めると言われたが、職員数は合併しようがしまいが減少したのであった」と指摘している。

さらに、「[前略]平成合併後、上記の合併自治体、非合併自治体では財政状況は大きく変わることはなかった」とも指摘している(小泉2017:44)。リーマンショック後の景気対策で地方交付税が増加し、臨時財政対策債も大幅に増加した。「このように交付税の規模は増加したものの、財政健全化法の施行[2007年]や将来的な交付税の見通しの不透明感(あくまで交付税増は臨時的なので)から、自治体は公共投資や借入れを抑制し、財政調整基金への積立てを増やしていったのである。このことが、実質公債費比率等の財政指標の改善にも繋がったと予想される」という(小泉2017:44、()は原文、[]は引用者による)。

小規模山村自治体のなかには、近隣町村等との合併を施行したところもあるが、「また、小規模自治体では新庁舎の建設を別にすると、合併特例債も過疎債も使い勝手の点では大きく変わらず、特例債を活用して大規模投資を進めるケースもさほど多くはなかった。このため地方債残高も増えなかったのである」という(小泉2017:44-5)。

このように非合併小規模自治体にみられる一般的な傾向は、個々の自治体にどの程度当てはまるのか。また、これがより重要であろうが、そこでは具体的にどのような行財政効率化の努力がなされていたのだろうか。

2.5 自治体職員・住民による評価

先にみたように、平成の大合併の終了後、総務省が示した方針では、「これまでのような合併を中心とした対応ではなく、このような市町村の多様性を前提にして、それぞれの市町村が自らの置かれた現状や今後の動向を踏まえた上で、その課題に適切に対処できるようにする必要がある」、「それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにする必要がある」としている。したがって、今日の政策動向のもとで、非合併自治体は今後のあり方を「自ら選択」することをただちに求められているわけではない。しかし中長期的にみて、非合併の小規模自治体が、現状を維持するのとも含めて、自らの自治体や地方自治の今後のあり方を考えること、「選択」に向けて考えることは必要であろう。

その際、住民や自治体職員が市町村合併や自治体運営をどのようにみているのかという観点が不可欠になる。平成の大合併やその後の行財政運営に対して住民がどのように評価しているのかについては、合併自治体や研究者による調査がおこなわれてきた(e.g. 市川2013a, 2013b, 2013c; 河村2010; 丸山2015:第10章, 2017a)。

非合併小規模自治体の検証においても、これらと同様に、当の住民や役場職員たち自身が、市町村合併や非合併であることに対してどのような意見を持っているかを検討する必要があるだろう。

3. 天龍村における平成の大合併への対応

3.1 天龍村の概況

ここからは天龍村を事例に検討していくが、まず同村の概況をまとめておく。長野県下伊那郡天龍村は、1956年9月に旧平岡村と旧神原村の2村が合併して誕生したものであり、同県最南端の愛知・静岡3県境付近の山間部に位置している(図1)。

天龍村を含む下伊那郡は、飯田市周辺の町村からなるが、平成の大合併では、旧南信濃村と旧上村が飯田市に合併された。また清内路村が阿智村に合併された。

天龍村は、2015年国勢調査によると、人口1,365人、世帯数652である。生産年齢人口の割合は全国の市町村のなかで最も小さく、高齢化率(59.0%)は全国の市町村のなかで2番目に高い。

同村の大半は山林であり、かつては林業が主産業



図1 天龍村の位置

注：平成の大合併後の市町村の位置を示す。長野県ウェブサイトより。

であった。また第二次大戦中から戦後直後にかけて、村内(当時の平岡村)に平岡ダムが建設され、そのダムブームにより一時的に人口が急増して、1950年には8千人を上回っていた。しかし、ダムブームはすぐに終わり、また高度成長期以降、林業も低迷するようになって、人口と世帯数は一貫して減少してきて、現在に至っている。

3.2 平成の大合併への対応

(1) 長野県における平成の大合併

平成の大合併における長野県内の市町村合併は、他道府県に比して合併が低調であった。平成の大合併前後の長野県の市町村の減少率(35.8%)は全都道府県平均(46.5%)よりかなり低い(森川2015:121)。

その要因はいくつかあるが、ひとつは市町村間の連携がそれ以前から進んでいたことがあるといわれる。一部事務組合が早くから発達していただけでなく、平成の大合併以前から広域連合が全県的に設立されており(小原・長野県地方自治研究センター編2007)、合併による行政事務の統合効果が見いだしにくかったというわけである。

それ以上に大きいのが県政の事情である。当時の田中康夫知事(在任2000～06年)は、市町村合併の推進に懐疑的な立場を示しており、一部の市町村合併の動きに待ったをかけたことさえあった。このような知事の姿勢を受けて、長野県では、多くの道府

県が作成したような市町村合併の組み合わせ案が作成されなかった(和田2007; 森川2015:122)。道府県による合併モデル案が市町村の動きを規定した例は各地で少なくなかったが、長野県ではそもそも合併モデル案がなかったのである。

これらの結果として、長野県内では、国の平成の大合併政策の終了後、人口規模の小さな自治体が多数残った。人口1万人未満の市町村が占める割合は53.2%に及び、北海道、高知県に次いで高い割合である(森川2015:121)。天龍村はこうした小規模自治体のひとつである。

(2) 平成の大合併期の天龍村の動向

次に平成の大合併期の天龍村の動きをまとめる⁶⁾。当時、天龍村に関わる合併構想はいくつかあった。ひとつは飯田市を中心に下伊那地方がひとつにまとまるという「一郡一市」構想である。2003年3月に飯田市長が「基本は飯田下伊那地方の1郡1市を目指すべき」と発言した。これを受けて2004年4月に下伊那郡南部の7町村長が飯田市と合併協議をおこなった。しかし町村数が多く、足並みはそろわなかった。飯田市は、下伊那郡内の上村、南信濃村、喬木村が合併協議を申し入れるのを受ける形で、2003年9月に1市3村で任意合併協議会を設立した。途中で喬木村が住民投票で合併を否決したことから任意協を離脱し(宮下2008)、最終的に飯田市、上村、南信濃村の1市2村が合併するにとどまった。

下伊那郡内の足並みがそろわなかったのは、自立を標榜する町村が複数あったためでもある。非合併・自立をめざす全国の小規模町村が結集した「小さくても輝く自治体フォーラム」が2003年9月、郡内の阿智村の呼びかけで開催された。郡内には、その後自立の村として知られることになる泰阜村や下條村もあった。

天龍村で平成の大合併政策への具体的な動きが始まったのは2002年春であった。同年5月に庁内に市町村合併問題検討小委員会が設置された。7月には天龍村議会が隣の南信濃村と上村の議員と合併問題懇談会を開催した。9月には天龍村が村民を対象に実施した第1回アンケートの結果が公表され、「合併が必要」という意見は49%であった。合併相手としては「飯田・下伊那全域」が42%で最も多く、次いで「下伊那郡南部7町村」35%、「阿南町・

売木村」10%という結果であった。

これを受けて天龍村では、2002年12月から合併問題検討委員会で具体的な検討を開始し、2003年4月には総務課内に合併対策室を設置した。そして2003年7月、天龍村合併問題検討委が、阿南町と売木村との任意協設立を求める答申を村長に提出するに至った。

前述のように、この2003年7月、南信濃村と上村が飯田市に合併協議の開始を申し入れた。天龍村がこれに加わるという選択肢もなくはなかった。しかし、南信濃村も上村も飯田市に隣接して道路で結ばれていたのに対して、天龍村と飯田市の間には阿南町や下條村があり、隣接していなかった。仮に天龍村が飯田市と合併した場合、上村や南信濃村の先の“最奥部”に天龍村が位置することになる。こうした地理的な事情もあって、天龍村の合併問題検討委は、飯田市との合併でなく、阿南町と売木村との合併構想を答申したのであった。

天龍村は2003年7月から8月にかけて、地区別の懇談会を開催して住民の意見集約を進めた。8月には2回目の村民アンケートを実施し、その結果、阿南町と売木村との合併協議に賛成が47%、反対が9%となった。この結果を受けて2003年9月、天龍村長は阿南町長と売木村長に任意協の設立を申し入れた。

その12日後、阿南町長は任意協設置の「保留」の意向を天龍村に伝えてきた。背景にあったのが、前述の「小さくても輝く自治体フォーラム」が阿智村で開催されて、小規模自治体の自立の動きが具体化したことであった。同フォーラムには田中知事も出席し、知事は席上、「長野県市町村自律支援プラン」を発表して、小規模自治体の非合併・自立を支援する姿勢を明確にした。

翌2004年3月、阿南町は最終的に天龍村の申し入れを正式に断ってきた。その際に天龍村長と天龍村議会議長に手渡された阿南町長と阿南町議会議長名の文書(2004年3月23日付「町村合併に関する協議の申し入れに対する回答」)は、その経緯と理由を次のように説明した。

「当町では、貴村からの申し入れを受け、『南部3町村合併〔天龍村と売木村との合併〕の将来展望』及び『自立を選択した場合の町の将来ビジョン』を説明する合併問題懇談会を町内21会場に

において開催しましたが、各会場において『自立』に向けた取り組みを期待する多くの意見が提案されました。また、参加者アンケート調査においては『南部3町村合併』が8%、『自立』が72%、『わからない』が15%、『未回答』が5%という調査結果となりました。

つきましては、この合併問題懇談会での住民意向状況、下條村の自立宣言等南部5町村〔下伊那郡南部の5町村で、3町村のほか下條村と泰阜村〕の動向及び第159回通常国家へ提出された合併関連3法案の内容等も踏まえ総合的に判断した結果、貴村からの申し入れにつきましてはお受けできないこととなりました。〔以下略〕(〔 〕は引用者)

この文書が手交された席上、天龍村側は、「阿南町独自で作成した合併後の税財政シミュレーションを用いて、なぜ、住民への説明会を行ったのか、自立の選択を誘導するよう恣意的に思えるが、真意を聞きたい。また、最初の説明会(新野地区)の開催直後に、3町村による共通の税財政シミュレーションを使用しない点について申し入れをしたにもかかわらず、引き続き、各会場で継続した経緯を聞きたい」、「合併よりも自立を選択させようとした恣意的なやり方に対して疑問をもたざるをえない。〔中略〕南部地区町村の核となるべき阿南町が、地域全体に目を向けない姿勢は誠に遺憾であり、今回の阿南町の行動に大きな不信感を持った。このような中では、阿南町がリーダーシップを取り5町村による〔ごみの〕広域処理体制の共同研究には応じられない」と反発したとされる(『広報天龍』2004年4月号による、〔 〕は引用者)。

しかし阿南町の意向は変わらなかった。この時点では、飯田市を中心とする「一郡一市」構想も近隣3町村合併構想も潰えていた。結果として天龍村は、平成の大合併期に近隣の市町村と合併することではなく、非合併・自立の道を歩むこととなったのであった。

4. 平成の大合併期以降の天龍村の行財政

4.1 行財政改革

天龍村は、阿南町との合併協議の破談を受けて、2004年度に「天龍村自治と協働によるむらづくり

村民会議」を設置した。委員には、村議会議員、各種団体の代表者、助役、教育長、一般公募の計35名が就いた。これに先立って、役場職員による庁内研究会が設置され、今後の自治体運営に関する素案が作成された。むらづくり村民会議はその素案をもとに7回の協議をおこなった(『広報天龍』2004年4月号、7月号による)。

2004年7月、むらづくり村民会議は協議結果を村長に答申した。それを受けて、天龍村は2004年9月に「天龍村むらづくり計画」を策定した。同計画は「天龍村がめざす“むらづくり”」、「行政改革について」、「税財政改革について」の3章からなる。「むらづくり」については、『補完性の原理』に基づく社会システムの構築』として「協働型むらづくり」がうたわれた。また、「地域の課題のすべてを行政が担当し、行政支出のみにより解決するのではなく、住民が自分たちの生活の場に置いて、身のまわりの問題を一つ一つ解決していくことにより、自主的なむらづくりの意識を高めることが出来ます」(『同計画』p.4)と説明されているように、また同計画の冒頭で村長が「行政と住民が一体となって行財政のスリム化を図り、天龍村がいつまでも継承をされ、なお発展する地域に」するための計画であると述べている(『同計画』p.1)ことからわかるように、同計画の主眼は、国の平成の大合併政策の終了後に天龍村が単独の自治体として存続するために必要な行財政改革のメニューを掲げたところにあった。

実際に、同計画の「行政改革について」では、助役と収入役を副村長とすること、今後10年間で一般職を約43%削減すること、役場組織・機構の簡素化、各種行政委員会の見直し等の具体策が掲げられた。また「税財政改革について」では、三役・議員・一般職員の給与削減等による人件費の削減、村税・使用料・手数料等の見直しによる増収など、かなり大胆な財政改革がうたわれた。これらの計画内容は、すでにある第4次総合計画(2001～10年度)の「毎年の実施計画の見直し、これからの基本計画の見直しに反映」させていくものとされた(『同計画』p.28による)。

「むらづくり計画」策定後の2004年11月、天龍村では村長選挙が施行された。一連の合併協議や「むらづくり計画」の策定にあたった現職は立候補しなかった。代わって元教育長が立候補し、選挙戦を経

て、新村長に就任した。

新村長は、前村長時代に策定された「むらづくり計画」を引き継いで、就任直後から行財政改革に着手した。従来の「行政改革大綱」を見直し、2005年12月に「第4次行政改革大綱」(2005～09年度)を策定した。また年次計画として「集中改革プラン」も策定した(『広報天龍』2006年1月号による)。

4.2 村財政の変化

2004年11月に就任した新村長のもとでの行財政改革の成果は、村財政の変化にみてとることができる。表1は、平成の大合併の時期以降の天龍村の財政指標をまとめたものであるが、これに従ってみていこう。

表1 天龍村の財政状況

	2005年度	2010年度	2015年度
人口(人、住基・年度末)	1,964	1,661	1,428
歳入総額(百万円)	2,545	2,534	2,679
歳出総額(百万円)	2,505	2,428	2,624
投資的経費の割合(%)	23.3	19.6	27.4
財政力指数	0.20	0.15	0.15
経常収支比率(%)	88.0	75.9	66.2
実質収支比率(%)	1.8	3.5	3.6
地方債現在高(百万円)	4,389	1,907	1,999
公債費負担比率(%)	42.0	26.6	15.2
実質公債費比率(%)	14.5	12.7	-1.9

注：各年度の決算カードから作成。

まず、2005年度から15年度までの10年間に、村の人口は500人以上減少した。目立った産業がない同村では、自主財源に乏しく、財政力指数は2005年度の時点で0.20、2015年度は0.15と低い水準で推移してきた。

しかしこの10年間に、実質収支比率は上向き、村財政の黒字化が進んだ。注目すべきは、地方債現在高が減少したことである。これに伴って実質公債費比率も低下した。実質公債費比率は2015年度にマイナスになっている。これは交付税措置された公債負担額の繰上償還が可能な水準まで借金が減少したことを意味している(cf. 小泉 2017: 44)。

天龍村では、前村長時代の1995年度から2003年度にかけて、大型インフラ事業が相次いだ。JR 飯田線平岡駅併設の総合交流施設「龍泉閣」の建設、村内各所の林道整備、村内全域へのケーブルテレビ敷設、下水道整備事業などである。これらの事業に

よって、一時は投資的経費の割合が歳出全体の3割超を占めるまでに膨らんだ。これらの事業費は、自主財源で賄えるわけではなく、地方債に依存せざるをえなかった。その結果、借金返済が財政を圧迫することとなり、地方債残高は増える一方であった。このような財政状況は、前述した阿南町との合併協議の破談の背景となったものでもあった。

2004年に就任した村長のもとでの行財政改革は、先の「第4次行革大綱」に従って、2005～09年度に財政健全化が集中的に進められた。この集中期間に、普通建設事業をはじめ投資的経費は大幅に抑制されることとなった。あわせて、借金返済が積極的に進められた。その結果、公債費負担比率は一時的に上昇し、2008年度に公債費の割合が国の基準を上回って「公債費負担適正化計画」を策定せざるをえなくなった。しかしそれを乗り越えることで借金（地方債残高）は着実に減っていった。

財政健全化の集中期間のなかで、職員数と給料の抑制も避けざるをえなかった。表2にあるように、2005年度から2015年度までの10年間に一般職員数は1割以上減少した。職員1人あたりの平均給料月額も28.7万円から26.8万円に減った。同村のラスパイレース指数は2015年時点で90.2となっている（決算カードによる）。

表2 天龍村の一般職員数と1人あたり平均給料月額

	2005年度	2010年度	2015年度
一般職員数(人)	45	41	40
1人あたり 平均給料月額(百円)	2,879	2,918	2,689

注：各年度の決算カードから作成。

2004年に就任した村長は、2016年11月の退任まで3期12年を務めた。退任後に我々が実施したインタビュー調査において、この村長は次のように語った。

「バブルのあと、村の借金を返す、借金を返したことが、村長をやって一番良かったこと。建物は“見える”成績になるから、選挙で有利だ。でも財政が悪いといけない、と[考えた]」(2017年8月4日インタビュー実施)

ここに明確に述べられているように、この村長の在任期間の12年間は、借金返済とハコモノ抑制が

集中的に進められた、村役場にとっても職員にとっても、また村民にとっても厳しい期間であった。しかし、その12年間の取り組みによって、財政的に疲弊していた天龍村では一定の財政健全化が実現した。それは、借金や近隣町村との救済的な合併に頼らずとも村が自立して存続していくための地固めでもあったと評価することができる。

4.3 水平・垂直連携

以上でみたような行財政改革のほかに、天龍村では、単独実施が難しかったり非効率だったりする事業に関して、自治体間の水平連携や垂直連携の取り組みが進められてきた。

水平連携に関する代表的な取り組みとしては、1999年度に設立された南信州広域連合がある。飯田市と下伊那郡内の計14市町村(2020年現在)によるもので、同広域連合では介護、消防、ごみ処理などの事業が取り組まれてきている(南信州広域連合『基本計画・基本構想(第4次広域計画)』による)。

垂直連携に関しては、天龍村では、村だけで執行するのが困難な行政事業のうち、簡易水道の更新事業における代替執行制度の活用が始まった。代替執行制度は、過疎地域の小規模自治体などで、自ら執行するのが困難であったり、広域連携が難しかったりする事業について、都道府県が補完する制度のひとつとして、2014年の地方自治法の改正で新設されたものである(第252条の16の2)。天龍村ではいち早くこの制度を活用して、老朽化した鶯巣地区の簡易水道の更新事業を長野県に代替執行してもらうことにした。具体的には、長野県企業局が、天龍村に代わって、簡易水道の工事設計、監督、国への補助金の申請手続き、工事に伴う関係機関との調整などをおこなうというものである⁷⁾。

5. 自治体職員・住民による評価

以上でみてきたように、天龍村では平成の大合併期以降、独立した自治体として行財政を維持するために各種の取り組みや努力を積み重ねてきたといえるが、こうしたことに対して、役場職員や村民は、どのような評価を与えているのだろうか。本節では、役場職員と村内の全世帯主をそれぞれ対象に実施した2種の質問紙調査の結果から、役場職員と住民の評価を明らかにする。

5.1 自治体職員による評価

(1) 調査の方法

我々は2019年11～12月に、天龍村役場職員を対象とする質問紙調査を実施した（以下、職員調査と呼ぶ）。調査対象は天龍村役場の正規職員全員と特別職の計41名である（臨時職員は対象外とした）。質問紙は自記式で、無記名とした。配布は役場地域振興課から各課を通じておこない、回収は庁内に設置した回収箱でおこなった。有効回収数は28、有効回答率は68.3%であった。

(2) 平成の大合併の評価

職員調査では、平成の大合併について、次の2つの質問を設けた。「『平成の大合併』の中で天龍村が合併しなかったのは、地域としてみると、よかった」、「『平成の大合併』の中で天龍村が合併しなかったのは、役場職員・職場としてみると、よかった」のそれぞれに対して、「そう思う」、「どちらかといえばそう思う」、「どちらともいえない」、「どちらかといえばそう思わない」、「そう思わない」から1つずつ選んでもらうものである。以下では、「そう思う」と「どちらかといえばそう思う」とをあわせて「肯定」、「どちらともいえない」は「中立」、「どちらかといえばそう思わない」と「そう思わない」とをあわせて「否定」とする。

前者の「地域としてみると、よかった」については、「肯定」は46%、「否定」は14%であり、非合併を肯定的に評価している職員が、否定的に評価している職員より多いことがわかる。ただし「中立」が39%にのぼっていて、判断が難しいという職員が相当数いることもうかがえる。また、職階が上がるにつれて「肯定」の割合が大きくなり、「否定」の割合が小さくなるという傾向をうかがうことができる。「中立」は職階が上がるにつれて少なくなっている（表3）。

表3 「『平成の大合併』の中で天龍村が合併しなかったのは、地域としてみると、よかった」（職員調査）

	肯定	中立	否定	(N)
係員	40%	47%	13%	(15)
係長・課長補佐	56%	33%	11%	(9)
課長以上、特別職、その他	67%	-	33%	(3)
全体	46%	39%	14%	(28)

次に、「役場職員・職場としてみると、よかった」かどうかについては、「肯定」が21%、「否定」が32%であった。「役場職員・職場として」という観点からは、非合併という選択に対して否定的な回答のほうが多いという結果である。ただし、やはり「中立」は39%にのぼっており、判断が難しいという職員も多いことがわかる。職階別にみると、「係長・課長補佐」は、「係員」と「課長以上、特別職、その他」と比べて、「肯定」の割合が小さく、「否定」の割合が大きい。「中立」はどの職階も同じ程度いる（表4）。

表4 「『平成の大合併』の中で天龍村が合併しなかったのは、役場職員・職場としてみると、よかった」（職員調査）

	肯定	中立	否定	NA	(N)
係員	27%	40%	27%	7%	(15)
係長・課長補佐	11%	44%	44%	-	(9)
課長以上、特別職、その他	33%	33%	33%	-	(3)
全体	21%	39%	32%	7%	(28)

(3) 市町村合併に対する意見

このほかに、職員調査では、特定の市町村合併に限定せず市町村合併に対する一般的な考えも尋ねた。「あなたは、AとBのどちらの意見に近いですか」として、次の2つのAとBの意見を示した。

【Aの意見】小さな村の行政がすべての課題に対応するのは困難なので、合併によって、広域的な行政を進めるべきだ

【Bの意見】身近な課題は小さな村のなかで解決するのが一番よいので、できるかぎり村独自で行政を進めていくべきだ

これに対して、「Aに近い」、「どちらかといえばAに近い」、「どちらかといえばBに近い」、「Bに近い」の4つから1つ選んでもらった（以下、「市町村合併に対する意見」と呼ぶ）。

全体では、「Aに近い」と「どちらかといえばAに近い」とを合わせた「合併」派が25%、「どちらかといえばBに近い」と「Bに近い」とを合わせた「自立」派が68%であり、非合併がよいとする意見が大勢を占めているという結果であった。また、職階別にみると、職階が上がるにつれて「合併」派の割合が小さくなり、「自立」派の割合が大きくなるという傾向がうかがえる。「課長以上、特別職、その他」は回答者が3人しかいなかったが、いずれも「自立」派であった（表5）。

表5 市町村合併に対する意見(職員調査)

	合併	自立	NA	(N)
係員	33%	60%	7%	(15)
係長・課長補佐	22%	78%	-	(9)
課長以上、特別職、その他	-	100%	-	(3)
全体	25%	68%	7%	(28)

5.2 住民による評価

(1) 調査の方法

今度は村民が合併・非合併という問題をどのように考えているのかをみよう。職員調査とは別に、我々は2016年8月に、天龍村内在住の全世帯619世帯の世帯主を対象とする質問紙調査を実施した(以下「全世帯主調査」と呼ぶ)。質問紙は自記式で、無記名とした。配布は各区長を通じておこない、回収は同封の返信用封筒で郵送してもらった。有効回収数は197、有効回収率は31.8%であった⁽⁸⁾。

(2) 市町村合併に対する意見

全世帯主調査では、職員調査の「市町村合併に対する意見」と同じ質問を設けた。単純集計の結果は、「Aに近い」28名(14%)、「どちらかといえばAに近い」37名(19%)、「どちらかといえばBに近い」75名(38%)、「Bに近い」35名(18%)、無回答22名(11%)であった。まとめると、「Aに近い」と「どちらかといえばAに近い」とをあわせた「合併」派は33%、「どちらかといえばBに近い」と「Bに近い」とをあわせた「自立」派は56%であった。

先の職員調査の結果と比較すると、「合併」派は、役場職員の25%、住民の33%、「自立」派は、役場職員の68%、住民の56%となる。役場職員のほうが住民より「自立」派が多い。

次に、一般住民(世帯主)の「市町村合併に対する意見」の背景を探るために、基本的な社会的属性などいくつかの独立変数とのクロス集計をおこなった。その結果、年齢層による意見の違いがみられた。35歳未満の若年層は半数が「合併」派であり、65歳以上の老年層も「合併」派が4割を占めていた。それに対して35～64歳の現役世代は、「合併」派が2割しかおらず、8割が「自立」派であった(表6)。

年齢以外の基本的な社会的属性についてもクロス集計をおこなったが、性別、学歴、職業との統計的に有意な関連性はみられなかった。居住地(村内

表6 市町村合併に対する意見(全世帯主調査)

		合併	自立	(N)
年代別	35歳未満	50%	50%	(10)
	35～64歳	20%	80%	(41)
	65歳以上	41%	59%	(112)
離村の意向の有無別	意向あり	55%	45%	(31)
	意向なし	33%	67%	(141)
全体		33%	56%	(175)

注：NAを除いて集計(全体の%のみNAを含めた値)。年代別、離村の意向の有無別のいずれもカイ二乗検定の結果、5%水準で有意差あり。

の中心部に居住か周辺部に居住か)との関連性もみられなかった。また、これまでの研究(丸山 2015: 第7章)で、「市町村合併に対する意見」と関連性があるとされる、土地・家屋の所有状況、山林の所有状況、家の創始・定着時期についても関連性を検討したが、いずれも統計的に有意な結果は得られなかった。

年齢以外で「市町村合併に対する意見」との有意な関連性がみられたのが、離村に関する質問項目であった。「この5年間に離村を考えたことがあるか」という質問に対して、「考えたことがある」と答えた人(離村の意向あり)の55%が「合併」派であったのに対して、「考えたことがない」という人(離村の意向なし)のうち「合併」派は33%しかいなかった(表6)。この関連性については、年齢との関連性とあわせて、あとで考察する。

「市町村合併に対する意見」と日常生活圏との関連性についても一言しておく。全世帯主調査で「日用雑貨・食料品をどこで買うか」と尋ね、選択肢から選んでもらったところ、村内19%、移動販売・宅配・通販16%、飯田市・下伊那郡内56%、その他3%という結果であった。また、「病院・診療所をどこでかかるか」という質問についても、村内32%、飯田市・下伊那郡内57%、その他5%という結果であった。さらに、他出家族員(「最も頻繁に帰省する他出家族員」について尋ねた)の居住地を尋ねた質問の回答結果は、村内6%、飯田市・下伊那郡内42%、その他49%となっていた。以上からうかがえるのは、日常的な買い物でも通院でも、過半数が飯田市や周辺に出かけており、非同居子などの身近な親族も4割が飯田市や周辺に居住していて、天龍村民の生活圏が、村外に広がっているということである。

しかし、これらの生活圏と「市町村合併に対する

意見」の関連性をみたところ、クロス集計で有意な結果は得られなかった。つまり、日常的な買い物先、通院先、他家族員の居住地が村外、とくに「飯田市・下伊那郡内」であるという人が、村外に広がった生活圏を行政圏と一致させるように市町村合併を推進すべきであると考えているかという、そうした関連性は全くみられなかったということである。

6. まとめ

6.1 平成の大合併後の小規模自治体の行財政

本稿では、長野県下伊那郡天龍村を事例に、平成の大合併のなかで合併を施行しなかった小規模自治体が、大合併期以降の行財政運営、およびそれに対する自治体職員と地域住民の評価を検討してきた。検討にあたっては、まず、平成の大合併の推進根拠とされた「分権の『受け皿』整備」、「行政の専門・高度化」、「住民生活の広域化」、「行財政の効率化」という各点に対して、非合併自治体である天龍村が、大合併期以後、どのように対処してきたのかに焦点をあてた。検討の結果は、以下の3点に整理できる。

第一に、平成の大合併期以降の天龍村では、行財政改革が積極的に推進された。財政健全化をめざして職員定数や給与の抑制がおこなわれ、またハコモノ投資も大幅に縮小された。平成の大合併期以降の財政諸指標をみると、人口減少が進行し、林業に代わる目立った産業基盤がないことから財政力指数は下がっている。しかし行政努力によって経常収支比率は改善されていた。また、公債費負担比率は減少しており、支出を抑える努力だけでなく、借金返済の努力がなされたこともうかがえた。平成の大合併における「行財政の効率化」という推進目的は、非合併自治体であっても、行財政改革が進められたことによって一定程度達成されたといえる。

しかし第二に、平成の大合併の推進根拠とされた「分権の『受け皿』整備」および「行政サービスの専門・高度化」の観点からすると、上述のような行財政改革によって、村の行財政資源は大幅に制約されざるをえなくなり、「受け皿」整備や行政の高度化を実現するのはさらに困難になった。天龍村では、それを補完するために、自治体間の水平連携に加えて、県による代替執行制度を活用して垂直連携に取り組みはじめた。こうした水平・垂直連携が

今後どの程度、「分権の『受け皿』整備」に資することになるのか、また「行政サービスの専門・高度化」を補完しうるのかは、さらなる展開を注視して判断される必要がある。

第三に、平成の大合併の推進根拠とされた「住民生活の広域化」の観点からすると、たしかに我々の調査の結果からは、天龍村の住民の日常生活圏が、村域を越えて下伊那郡内や飯田市内に広がっていることがうかがえた。しかし、それに伴って、拡大した生活圏と行政圏を一致させること、すなわち自治体の広域合併を求めるといった村民世論があることは確認できなかった⁹⁾。このことは、「住民生活の広域化」に伴う行政課題が生じる場合、生活圏に行政圏を一致させるという解決策(市町村合併)ではなく、それ以外の解決策を模索する必要があるということが示唆される。たとえば、自治体間の水平連携、広域連合や一部事務組合のさらなる活用や充実はそのひとつであろう。

6.2 自治体職員と住民による評価

本稿では、平成の大合併期以降の天龍村の行財政運営に対して、役場職員と村民がどのように評価しているのかを質問紙調査の結果から検討した。その結果は次のようにまとめられる。

第一に、平成の大合併のなかで市町村合併をしなかったことが「地域としてよかった」とみている役場職員は半数近くにのぼり、「よくなかった」とみる職員より多かった。

第二に、小規模自治体が市町村合併を進めるべきか自立をめざすべきかどうかについての意見は、役場職員も住民も、非合併による「自立」を支持する意見のほうが多かった。市町村合併が必要であるとの意見は、役場職員でも住民でも少数派であった。

以上の2点からは、非合併という選択が、役場職員にも村民にも一定の支持を得ているといえることができるだろう。しかし、いくつかの留保もまた必要である。

まず、平成の大合併のなかで市町村合併をしなかったことが「地域としてよかった」かどうかについて、若手・非管理職の職員には、賛否が明確でない中間的な評価が多かった。市町村合併に対する一般的な意見でも、小規模自治体は合併すべきという意見が中堅職員以下に一定割合あることがうかがえた。役場職員の意見は、非合併支持の一枚岩という

わけではなさそうである。

また、市町村合併をしなかったことが、「地域にとって」でなく「職場としてよかった」かどうかを尋ねたところ、役場職員のなかには否定的な意見のほうが多かった。この背後には、就労の場としての役場の将来的な持続可能性をめぐる不安がある可能性が考えられる。

さらに、市町村合併に対する一般的な意見で、住民のなかに亀裂がみられたことも重要である。35歳未満の若年層と65歳以上の高年層では、合併が必要とする声が一定数みられたが、その間の現役世代では「自立」を支持する声が多数派であった。また定住意思のある人びとが、合併でなく自立を求めているという関連性もみられた。これらからは、村を担う人たち、担う意欲のある人たちが、市町村合併でなく自立、つまり今の自治体を維持していくことを求めている一方、若手や高齢者が現在の自治体のあり方にながしかの不安をもっていることがうかがえる。

おわりに

平成の大合併を経て、人口規模の小さな基礎自治体はその数を大幅に減少させたが、今なお人口1万人未満の町村は全町村の過半数を占めている。平成の大合併から一定期間を経て、合併自治体の検証は盛んにおこなわれているものの、非合併自治体の行財政運営は十分に検証されていない。こうした問題意識から、本稿では、平成の大合併期以降の非合併小規模自治体の行財政と自治体職員・住民による評価について、天龍村を事例に検討した。

非合併自治体の行財政や住民世論に関する全体的な統計的把握が必要なことはいうまでもないが、それとあわせて、本稿で試みたような個別の事例研究によって、非合併自治体、とくに小規模な非合併自治体が、どのような行財政運営をおこない、そこにどのような課題や問題点があるのか、役場職員や住民がそうした取り組みをどのように評価しているのかを明らかにする作業も同時に必要ではないだろうか。それは、平成の大合併が一体何であったのかを考えるうえでも必要な作業であるように思われる。こうした事例検証が他の自治体についても積み重ねられていくことを期待したい。

注

- (1)平成の大合併と合併自治体に関する行政学、政治学、財政学を中心とした研究のレビューは、嶋田(2018)が網羅的で有用である。
 - (2)総務省(2010)は「未合併自治体」と呼んでいるが、本稿では原田・杉岡編(2017)にならって「非合併自治体」と呼ぶ。
 - (3)非合併自治体の行財政の検証を主眼とした研究ではないが、北海道栗山町の非合併の経緯を検討した津川(2013)、山梨県内の非合併山村自治体の高齢化などを検討した泉(2016)などがある。また、平成の大合併の最中の研究成果である青木編(2006)(とくに第7章(杉本 2006))や青木・田村編(2010)(とくに第5章(藤井 2010)、第6章(藤谷 2010))は本稿の関心に近いと思われる。
 - (4)たとえば、栃木県矢祭町の事例研究(難波 2005)、住民投票で合併を否決し自立の道を選んだ長野県喬木村の研究(宮下 2008)など。
 - (5)社会学分野の平成の大合併研究でも、行政圏と住民の日常生活圏や社会的ネットワークの空間的広がりとの重なりとずれは、ひとつの焦点になってきた。たとえば、静岡県浜松市の12市町村合併を検討した町村敬志は、次のように指摘した。「一方で、太平洋岸から長野県との県境にいたる広大な地域を1つの自治体へと再編する今回の合併は、これまで住民たちが移動や交流という実践を通じて実質化してきた生活圏の厚みや重みを十分に考慮したものとは到底言えない。[中略]しかし他方で、広域合併という機会が、旧来の自治体の空間を越えて展開する人々の交流ネットワークに新しい役割を与え、重層的な領域をローカルな資源へと変換していくためのチャンスを提供していることも、しっかりと見据えていく必要がある。地元からみて唐突な合併であったにもかかわらず、住民の少なくない層がそれを受け入れていった背景には、『あきらめ』や『危機』の認識だけでなく、自らの生活史・家族史を通じてこれまで築き上げてきた、天竜川流域に広がる広域連関的な空間実践の蓄積があった。たとえば合併によって、佐久間町内に今も親が住む非同居の子の3分の1は、新・浜松市の下で再び同じ自治体へと『統合』されていった」(町村 2006:389-90)。
- 本稿筆者の一人も、同じく浜松市の合併について次のように指摘したことがある。「工業都市で

ある浜松市は古くから、市外から人を引きつけてきた。そのなかには合併で浜松市となった地域の出身者も少なくない。[中略] このような都市移住者たちは、故郷とさまざまなつながりをもっているだろうし、故郷への思いやそこでの現実への想像力も有しているだろう。それは合併自治体における中心・周辺地域間の『新たな連帯』のカギとなる可能性をもつものといえるのではないだろうか」(丸山 2017b: 76)。

これらの指摘は、非合併小規模自治体の今後を考えるという文脈に置いたとき、微妙な陰影を帯びざるをえない。なぜなら、現実の住民の日常生活圏や非同居家族の居住地が非合併自治体の行政圏をはるかに越え出る広がりをもっているとすると、行政圏と生活圏を一致させていくこと、つまり市町村合併の推進が必要であるとの論理に逢着しかねないからである。それゆえ、非合併自治体における広域化を検証するという作業は、社会学分野の平成の大合併研究を再検討することにもつながると考えられる。

- (6)『広報天龍』各号、長野県「市町村合併最新ニュース」2001No.1～2006No.6による。
- (7)「天龍村の簡易水道にかかる事務の代替執行に関する合意書」(2016年12月22日)、『南信州新聞』2016/12/23による。
- (8)調査結果の詳細は丸山ほか(2017)を参照。また、この調査結果の分析として、丸山ほか(2020)、関連する調査として、相川ほか(2020)も参照。
- (9)注5で述べた社会学の合併研究の課題についても一言しておく。本稿での検討から明らかなように、住民の日常生活圏や非同居家族の居住地が、非合併自治体の行政圏を越え出る広がりをもっているのは確かである。しかしそのことから、行政圏と生活圏を一致させる合併が必要であるとの論理を導出するには無理がある。生活圏と行政圏の一致を求める声は強いものでないし、平成の大合併期以降の十余年の村政運営は、住民にそれなりに評価され、自立の村づくりが支持されているからである。社会学の合併研究の示唆は、だから合併自治体においてのみ有効だと考えるべきであろう。

参考文献

- 相川陽一・丸山真央・福島万紀, 2020, 「現代山村における若年他出者の出身村とのつながりとUターンの条件——長野県天龍村の中学校卒業生調査から」『長野大学紀要』41(3): 1-11.
- 青木康容編, 2006, 『変動期社会の地方自治——現状と変化、そして展望』ナカニシヤ出版.
- 青木康容・田村雅夫編, 2010, 『闘う地域社会——平成の大合併と小規模自治体』ナカニシヤ出版.
- 藤井和佐, 2010, 「森林の村の地域展開——担い手の誇りと地域としてのなりわい」青木康容・田村雅夫編『闘う地域社会——平成の大合併と小規模自治体』ナカニシヤ出版, 86-104.
- 藤谷忠昭, 2010, 「内部的連帯を媒介とした外部的連帯——自立を選択した自治体の生き残り戦略」青木康容・田村雅夫編『闘う地域社会——平成の大合併と小規模自治体』ナカニシヤ出版, 105-24.
- 後藤・安田記念東京都市研究所編, 2013, 『平成の市町村合併——その影響に関する総合的研究』公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所.
- 原田晃樹・杉岡秀紀編, 2017, 『合併しなかった自治体の実際——非合併小規模自治体の現在と未来』公人の友社.
- 河村和徳, 2010, 『市町村合併をめぐる政治意識と地方選挙』木鐸社.
- 小原隆治・長野県地方自治研究センター編, 2007, 『平成大合併と広域連合——長野県広域行政の実証分析』公人社.
- 小泉和重, 2017, 「小規模山村自治体の合併と財政」原田晃樹・杉岡秀紀編『合併しなかった自治体の実際——非合併小規模自治体の現在と未来』公人の友社, 39-54.
- 市川虎彦, 2013a, 「愛媛県における市町村合併に対する住民評価①——『複核型合併』」『松山大学論集』25(1): 121-50.
- 市川虎彦, 2013b, 「愛媛県における市町村合併に対する住民評価②——『周辺部編入型合併』」『松山大学論集』25(2): 91-127.
- 市川虎彦, 2013c, 「市町村合併評価の規定要因——愛媛県5都市の調査より」『松山大学論集』25(2): 129-48.
- 泉桂子, 2016, 「山梨県内の非合併山村自治体における高齢化・町村財政・女性就業率の推移——水

- 源林地元村に着目して』『林業経済』69(3):1-16.
- 町村敬志編, 2006, 『開発の時間 開発の空間——佐久間ダムと地域社会の半世紀』東京大学出版会.
- 丸山真央, 2015, 『「平成の大合併」の政治社会学——国家のリスキングと地域社会』御茶の水書房.
- 丸山真央, 2017a, 『「平成の大合併」後の自治体内格差とローカル・ガバナンス』佐藤正志・前田洋介編『ローカル・ガバナンスと地域』ナカニシヤ出版, 197-218.
- 丸山真央, 2017b, 「地域間格差と地域間連帯の可能性——「平成の大合併」から考える」『学術の動向』22(10):72-7.
- 丸山真央・相川陽一・福島万紀, 2017, 『都市への他出家族が過疎農山村の高齢者の生活と農地・山林管理に果たす役割の社会学的研究』第一生命財団調査研究報告書.
- 丸山真央・相川陽一・福島万紀, 2020, 「過疎山村における他出家族員の『生活サポート帰省』——長野県天龍村の事例から」『東海社会学会年報』12(印刷中).
- 宮下聖史, 2008, 「『平成の大合併』政策下における『自律』の論理と地域社会の再編」『地域社会学会年報』20:119-35.
- 森川洋, 2015, 『「平成の大合併」研究』古今書院.
- 中澤克佳・宮下量久, 2016, 『「平成の大合併」の政治経済学』勁草書房.
- 難波利光, 2005, 「市町村合併と自治体財政——合併しない宣言の町・矢祭の事例」『東日本国際大学福祉環境学部研究紀要』1(1):49-62.
- 嶋田暁文, 2018, 「『平成の大合併』の総括的検討」『地方自治ふくおか』64:3-37.
- 市町村の合併に関する研究会, 2008, 『「平成の合併」の評価・検証・分析』.
- 総務省, 2010, 『「平成の合併」について』.
- 杉本久未子, 2006, 「市町村合併と小規模自治体——中心と周縁の視点から」青木康容編『変動期社会の地方自治——現状と変化、そして展望』ナカニシヤ出版, 110-25.
- 津川康雄, 2013, 「市町村合併における非合併小規模自治体の地域特性とその課題——北海道栗山町を例として」『地域政策研究』15(3):197-211.
- 和田蔵次, 2007, 「平成大合併と小規模自治体——平成第2次合併をむかえて」『信州自治研』179:

49-58.

付記

本稿は、第一生命財団平成28年度研究助成(奨励研究)「都市への他出家族が過疎農山村の高齢者の生活と農地・山林管理に果たす役割の社会学的研究」(研究代表者:丸山真央)、長野大学平成29年度~令和元年度研究助成金(地域・社会貢献研究)「都市への他出家族が人口減少地域の維持存続に果たす役割の社会学的解明」(研究代表者:相川陽一)の成果である。調査では、天龍村の皆様、とくに天龍村地域振興課移住・定住推進係をはじめ天龍村役場の皆様にお世話になりました。