

# 飛地と越境行政

高木彰彦・寺床幸雄

## 1. はじめに

本稿は飛地<sup>1)</sup>に着目して越境行政の特徴を明らかにしようとするものである。まずは定義から始めたい。飛地について辞典で調べてみると、『広辞苑』(第七版, 2018)では、「同じ行政区画に属するが、他にとび離れて存在する土地」と記されている。また、『最新地理学用語辞典(改訂版)』(大明堂, 2003)を見ると、「1つの行政区域に属する土地が、他の行政区域のなかに島状に存在する場合、それを飛地という」と書かれており、さらに「蛇行していた河川が改修され直線化された結果、川の対岸になって、実質的には飛地となった区域を有する市町村もある」のように、河川による区域の分断を「実質的飛地」とみなしている。

このように、飛地とは「同一の行政区域に属しながらも、その一部が残りの領域とは離れて、別の行政領域の中に存在する土地」のことを言う。しかし、上記の地理学辞典にも付け加えられているように、間に他の行政区域が無くとも、海や川によって隔てられている場合を飛地とみなす場合もあるようだ。本稿では、他の自治体の領域によって切り離されている場合を飛地とみなし、こうした河川による分断や離島のような場合を準飛地とみなすことにしたい。ついでながら、外国における飛地の定義を紹介すると、*Dictionary of Human Geography*, 5th ed. (2009) では、飛地は exclave (Flint, 2009a) と enclave (Flint, 2009b) の二種類が記載されている。前者は本土から離れて外部に存在する飛地で、後者は周囲を他の領域に取り囲まれた飛地のことである。

とはいえ、本稿では日本国内を対象として考察するため、国境を越えた飛地については対象としない。国内の飛地を対象とする場合、同一県内の飛地よりも別の県内にある飛地の方が、越境行政という観点からはサービスの差異性が大きいことが予想されるため、以下の事例研究では、県境を越えた飛地を中心に考察を進めることにしたい。

ところで、これまでに刊行された飛地を扱った専門書や論文は少ない。飛地をテーマとした書籍も、浅井(2007, 2008)、吉田(2014)や西村(2018)

のように、その多くは飛地の存在を紹介したものや、成立の経緯を説明するといった内容にとどまり、ディレクタントな域を出ていない。本研究は、そうしたディレクタントな関心にとどまらず、これまで政治学や行政学などで等閑に付されてきた「面積や空間をベースにした領域の保全」や、今後必要性が高まるとされる「自治体の地域間相互交流・連携や越境地域政策」といった分野の研究を開拓するために、飛地に着目する。そして、飛地およびそこに住む住民に対する諸施策の実態を把握するとともに課題を探ろうとするものである。つまり、本稿は、飛地そのものの実態解明に主眼があるのではなく、飛地をめぐる住民サービス等の実態を解明することにより、自治体の枠を越えた越境地域政策や地域交流・連携の課題を探ることを目的とする。

## 2. 日本における飛地の現状と地域的特徴

### 2.1 飛地抽出の方法と抽出結果

本章では、飛地の全国レベルでの地域的特徴を把握するためのデータ分析を行う。

まず、総務省が公開している「地図で見る統計」のWebページから全国の小地域レベルの地図データ（ポリゴンデータ）をダウンロードした。データは2010年のものを使用した。はじめから市区町村単位のポリゴンデータを取得することも可能であるが、総描の都合で小規模な飛地が描かれていない場合があるため、より詳細なデータとなっている小地域単位のデータを使用している。次に、ダウンロードしたポリゴンデータについて、ディゾルブ処理により、各市区町村単位のデータを作成した。さらに、市区町村のポリゴンデータをマルチパートからシングルパートへと変換し、ポリゴン数が2以上となる市区町村のみを抽出した。

抽出したポリゴン数2以上の市区町村（406市区町村）のデータをArcGISに追加し、地理院地図との重ね合わせを行ったうえで、飛地となる部分があるかどうか判別した。ある自治体の領域内に別の自治体の領域が含まれている場合、そのポリゴンには抜け地のデータ列に飛地となる自治体の情報（コード）が入力されている場合もある。すべての飛地で情報があるわけではないが、抜け地の情報がある場合には適宜参照して作業を行った。ポリゴンデータには飛地のデータ列を追加し、飛地があると判別でき

表 1 日本における飛地を有する自治体一覧

飛地類型	飛地を持つ自治体数	うち越県飛地を持つ自治体数	事例地域
A.自治体全体が飛地	1	1	和歌山県東牟婁郡北山村
B.小規模な飛地	123	3	熊本県荒尾市
C.合併により形成された飛地	19	0	岐阜県大垣市
D.離島や埋立地が他の自治体と橋でつながった準飛地	11	1	長崎県松浦市

た自治体には類型番号を入力した。

この作業により、複数ポリゴンとなった 406 市区町村のうち、飛地を有する 154 市区町村を抽出した。その類型別の内訳は、まず、A：地方自治体がまるごと飛地となっている例が 1，B：小規模な飛地を有する自治体が 123，C：合併によって飛地が形成された自治体が 19，最後に、D：離島や埋立地が他の自治体と橋でつながった準飛地が 11 あった（表 1）。

## 2.2 飛地を有する自治体の地域的特徴

作成した飛地データベースにより、各類型に属する飛地を有する市町村の分布を地図化した（図 1）。この図をもとに、全国レベルでの飛地の地域的特徴を概観する。

まず、「A：自治体全体が飛地となっている例」は、現在では和歌山県東牟婁郡北山村の 1 例のみとなっている。北山村は両側を奈良県と三重県に囲まれ、和歌山県の他の領域から分離している。また、現在の和歌山県新宮市の一部である旧玉置口村の領域も、昭和の合併前は自治体全体が飛地であったが、その後は旧熊野川町の飛地となり、さらに平成の合併で新宮市の一部となっている。

次に、「B：小規模な飛地を有する自治体」は、全国的に分布しているものの、一定の地域的傾向を読み取ることができる。すなわち、12 例が確認できた大阪府を例外として西日本では少なく、東日本に多くなっている。最も多いのは千葉県 19 例で、茨城県の 9 例、埼玉県の 7 例のように、関東地方で多くなっている。また、このタイプの 123 例のうち、都道府県を越えるものは 3 例（埼玉県深谷市、東京都練馬区、熊本県荒尾市）であった。面積として小規模とはいえ、都道府県を越えて居住者が存在する場合、国や府県による行政サービスなどにおいて他の地域とは異なる状況が生じていると考えられる。

さらに、「C：合併による飛地」は、北海道に 3 例、東北地方では青森に

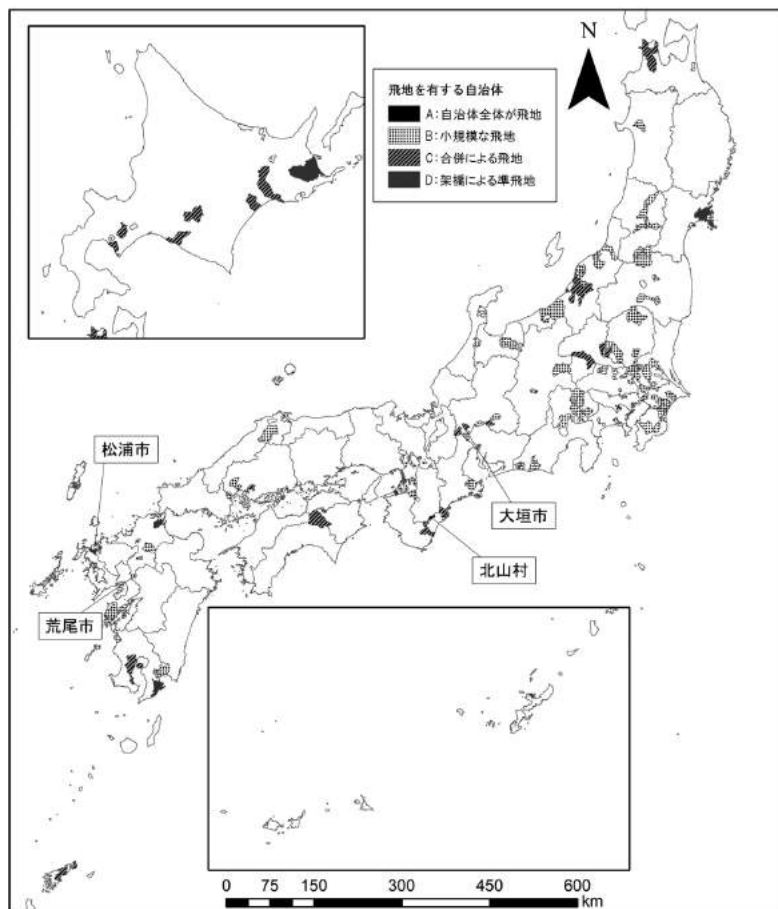


図1 日本における飛び地を有する自治体一覧

3例のほか、関東地方に3例、中部地方に4例、近畿地方に2例、中国・四国地方に2例、九州地方で2例確認できた。これら合計19例のうち、2000年代以前に飛び地となっているものは4例のみで、そのほかの15例は平成の合併の際に成立している。多くの場合、広域に合併協議会が組織されたあと、合併に賛成した自治体に地理的に挟まれた自治体が合併から離脱することで、飛び地自治体が成立している。

最後に、「D:離島や埋立地が他の自治体と橋でつながった準飛び地」を有する市町村は11例あった。この類型は、自治体の本体から離れたところにある領域が他の自治体と橋でつながっている場合を主とするものである。

周りを海に囲まれた領域で、他の自治体を通らないと本体部分に行けない領域（半島の先端など）を有する自治体もこの類型に含めている。この類型の具体例としては、北海道の別海町のように半島の先端部が領域に含まれ、自治体の中心部に行く途中で別の自治体（標津町）を通るケースが挙げられる。また、泉南市（関西国際空港）や小倉南区（北九州空港）のように、空港の一部を領域に含み、橋を経由しなければ他の自治体の中心部に到達できないものなどがある。これらの類型では、橋でつながった部分に居住者がおらず、交通・産業の用地としてのみ利用されている場合がほとんどである。しかし、長崎県松浦市の場合、福島（旧福島町）が佐賀県伊万里市と、鷹島（旧鷹島町）が佐賀県唐津市と橋で結ばれ、県を越えた準飛地となっている。

以上のように、飛地を有する自治体にもいくつかの類型があり、それぞれの地域の特徴を読み取ることができた。これらをふまえ、3章では各類型の飛地の現状について、越境行政との関連を中心として説明する。特に、自治体全体が都道府県を越えた飛地となるAの例だけでなく、BとDの類型でも都道府県を越える事例を取り上げ、分断性が大きいと予想される飛地における越境行政の役割を検討する。

表1に示すように、都道府県境を越える飛地がBのうち3例、準飛地がDのうち1例あった。また、Aの場合は、当然ながら都道府県境を越えた飛地である。一般に、都道府県境を越えた飛地の方が行政サービスの差異性が大きいと予想されることから、次章での事例は、都道府県境を越えた飛地の事例として、A：和歌山県東牟婁郡北山村、B：熊本県荒尾市（本井手・上井手）、D：長崎県松浦市（福島町・鷹島町）をA～Dの中から選んだ。しかし、Cには都道府県境を越えた合併市町村が見られなかったため、同一県内の事例としてD：岐阜県大垣市（上石津町）を選んだ。

### 3. 飛地における越境行政の事例

#### 3.1 越境行政の分析指標

本稿では表2に示すような指標で越境行政について検討した。まず、住民が提供されるさまざまなサービスを、市町村による住民サービス、国・都道府県・一部事務組合等によって広域的に提供される行政サービス、そして民間サービスに大別し、住民サービスは窓口サービス、図書、医療・

表2 事例飛地地域における諸サービスの管轄領域

飛地の分類	諸指標	A. 自治体全体が飛地	B. 小規模な飛地	C. 合併により形成された飛地	D. 離島や埋立地が他の自治体と橋つななかった準飛地
飛地の事例		和歌山県東牟婁郡北山村	熊本県荒尾市本井手(藤田地区・神田地区)・上井手(船津地区)	岐阜県大垣市上石津町	長崎県松浦市鷹島町・福島町
飛地の起源		明治時代	江戸時代	平成の合併	架橋/平成の合併
基本指標	人口数(人, 2015) 世帯数(世帯, 2015) 面積(km, 2015)	446 239 48.2	45 18 0.016	5,569 1,823 123.4	4,672 1,773 34.4
住民サービス	窓口サービス 図書 医療・保健 教育(小・中学校) 避難所	北山村 北山村 北山村・新宮市 北山村 北山村	荒尾市 荒尾市/大牟田市 荒尾市/大牟田市 荒尾市/大牟田市 荒尾市/大牟田市	上石津町 上石津町/大垣市 上石津町/大垣市/養老町 上石津町 上石津町	鷹島町・福島町 松浦市 鷹島町・福島町/松浦市 鷹島町・福島町 鷹島町・福島町
広域サービス(国・県・一部事務組合等)	法務局 公共職業安定所 税務署 簡易裁判所 警察	新宮市 新宮市 新宮市 新宮市 和歌山県	玉名市 玉名市 玉名市 荒尾市 荒尾市	大垣市 大垣市 大垣市 大垣市 養老町	平戸市 佐世保市(江迎町) 平戸市 平戸市 松浦市
広域サービス(国・県・一部事務組合等)	教育(高校)  消防 上水道 下水道 ごみ処理 道路	和歌山県/三重県  新宮市/北山村 北山村 和歌山県の一部事務組合 奈良県の一部事務組合 延長比により各県が負担	荒尾市/大牟田市  大牟田市 大牟田市 大牟田市 大牟田市 荒尾市	西濃学区(2018年度から全県一学区)  養老町 上石津町 上石津町 大垣一部事務組合 大垣市	鷹島町:長崎県/佐賀県 唐津市 福島町:長崎県/佐賀県 伊万里市 鷹島町・福島町 鷹島町・福島町 - 一部事務組合(平戸市) 松浦市
民間サービス	郵便 宅配業務 交通 電力 電話	和歌山県→三重県 和歌山県 和歌山県・三重県 和歌山県 和歌山県	大牟田市 大牟田市 大牟田市 大牟田市 大牟田市	大垣市 羽島市/大垣市 近鉄バス(大垣) 大垣市 大垣市	福島町は佐賀県伊万里市 高島町は長崎県/佐賀県 長崎県/佐賀県 佐賀県唐津営業所 佐賀県伊万里市

\*聞き取り等により作成。旧上石津町・旧鷹島町・旧福島町の人口・世帯数は合併時(2005)の数値。

保健, 教育, 避難所の5項目を, 広域行政サービスは法務局, 公共職業安定所, 税務署, 簡易裁判所, 警察, 教育(高校), 消防, 上水道, 下水道, ごみ処理, 道路行政の11項目を, 民間サービスでは郵便, 宅配業務, 交通, 電力, 電話の5項目を取り上げて, それぞれの提供の実情を把握した。以下では, それぞれの実態について事例ごとに検討していきたい。

### 3.2 自治体全体が飛地となっている事例—和歌山県東牟婁郡北山村

和歌山県東牟婁郡北山村は面積48.2平方キロ, 人口446人(2015年国勢調査)の山村である。古くから林業が盛んで, 紀伊山地で伐採された良質の杉を北山川で流す筏師の村として栄えてきた(水元, 1997)。このため, 近世には紀州藩新宮領に属し, 明治維新後の廃藩置県により, 新宮が和歌山県に属したため, 当地域も和歌山県となって, 1889年の町村制施行により旧5村が合併して北山村となり, 今日に至っている(図2)。

北山村は日本で唯一、単独の自治体がまるごと飛地となっている事例である。したがって、同村の住民に提供されるさまざまなサービスは基礎的地方公共団体としてのサービスに加えて、広域的な地方公共団体、すなわち都道府県としてのサービスも周囲と異なることになる。

まず、住民サービスでは、医療・保健を除くとすべて北山村が独自に提供している。

医療・保健では、国保診療所があるのみで、入院等の医療サービスは村外の病院を利用している。保健所のサービスは新宮保健所の管轄下にある。和歌山県内には8保健所があり、新宮保健所のみ越県的テリトリーを有するものの、そのことが他の保健所と比べて不利益をもたらしているわけではない。教育では、小・中学校のみしか村内になく、高校に進学する場合には村外に出ることになるが、飛地であるがゆえに、三重県内の高校にも進学することが可能となっている。また、距離的に遠い和歌山県内の高校に進学した場合、新宮市内の高校には寮があり、生徒たちは寄宿生活をし、村が月2万円まで補助をしている。

次いで広域行政では、北山村を管轄区域とする国の出先機関はいずれも新宮市に設置されていて、これらのサービスを受けるためには新宮市まで出向かねばならない。和歌山県が担当しているのは警察・消防・教育（高校）で、警察と消防は、いずれも新宮市の管轄だが駐在所や消防団は村にある。消防は2016年4月から広域化し、救急は新宮消防署が担い、北山消防団は村内の業務を担当している。高校教育については前述した。他のサービスについてはさまざまな形態で担当されている<sup>2)</sup>。すなわち、上水道は北山村が単独で提供しているものの、し尿・下水処理は紀南環境衛生施設事務組合という一部事務組合で処理している。この組合は和歌山県新宮市、田辺市、北山村、太地町および三重県紀宝町と美浜町の2県にまたがる市町村により構成されているが、北山村は火葬場についてはこの組合を利用せず、新

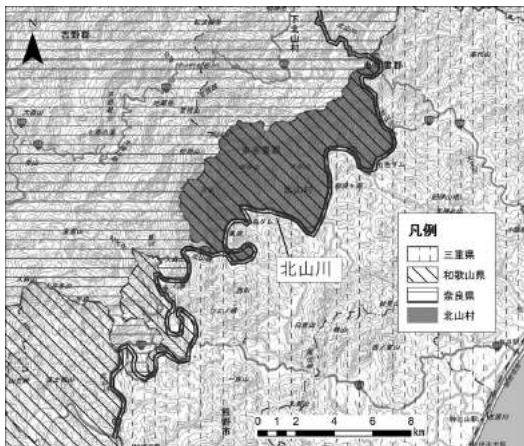


図2 事例1、和歌山県東牟婁郡北山村

宮市ないしは熊野市の施設を利用している。村への聞き取りによれば、この場合、組合員ではないため、利用料金が割高になるが、新宮市民と同じ負担額になるよう村が補助金を支出しているという。ごみ処理は、十年ほど前までは旧熊野川町のごみ処理施設を利用していたが、この施設が廃止となったため、現在では、上下北山衛生一部事務組合という、上流にある奈良県側の組合に委託している。また、和歌山県東牟婁振興局での聞き取りによれば、道路については、北山川沿いに国道169号が走っており、各県に属する長さを案分して維持費等の費用を支出しているという。

さらに、民間のサービスについてみていく。まず郵便について、当該地域は、かつては三重県の熊野郵便局のテリトリーだったため、郵便番号も519だったが、2008年11月以降は和歌山県新宮郵便局の管轄となり、番号も647に変わった。郵便の集配業務は距離と時間とに影響されるため、かつて道路事情が悪かった時期には、県境を越えていても、時間のかからない熊野郵便局からの集配業務が行われていたが、近年の道路改良により新宮からも短時間で到達できるようになったため、集配業務が移管されたのである。このほか、宅配・電力・電話サービスもすべて和歌山県のテリトリーである。バスサービスは、村営バスが一日2往復、筏下りの起点となる「おくとろ公園」まで熊野市駅とを結んでいる。買い物等のための住民の足となるとともに、筏下りに来訪する観光客への利便を図っている。また、北山川の対岸となる熊野市育生地区までは熊野市バス<sup>3)</sup>が一日3便運行されていて、新宮市に本社のある熊野交通も、北山村の入口にあたる瀬八丁までは運行されているものの、いずれも村内までの路線はない。

以上のように、北山村では自治体全体が飛地となっているため、窓口業務のような住民に対する基本的なサービスは、村単独で行っている。しかし、自治体の規模が小さいため、他の行政サービスは一部事務組合による広域組織で提供せざるをえないが、県境に位置するがゆえに、一部事務組合の組織も和歌山・奈良・三重の3県にまたがるという特徴をもつ。民間のサービスも越県サービスがみられる。この点では、飛地という不利性に対して、住民生活に支障をきたさないよう柔軟な対応がなされているといえる。

### 3.3 小規模な越県飛地の事例—熊本県荒尾市

荒尾市は人口53,407人(2015年国勢調査)、面積57.4平方キロの市で、かつては三井三池炭鉱の産炭地として、隣接する福岡県大牟田市とともに



栄えたが、閉山後は人口も減少気味である。飛地は荒尾市本井手（藤田地区<sup>4)</sup>・神田地区）と荒尾市上井手（船津地区）にある（図3）。その起源は近世に遡る。長年水不足に悩まされてきた三池藩（大牟田市）の農民たちが上流の肥後藩側から用水を引かせてもらった見返りに荒蕪地を差し出したことに起源がある（西村2018）。その後、この地にも人が住むようになり、現在では3地区で18世帯、45人が住んでおり（2015年国勢調査）、面積の合計は16,000㎡である。

荒尾市役所の担当者によれば、さまざまな住民サービス

に対して、両市の間で文書による取り決めがあるわけではなく、慣例により、水道やごみ収集などの生活サービスは大牟田市が行っているという。また、3地区の住民は窓口サービスや選挙の際の投票は荒尾市に出向いている。県境を越えるといっても、とくに障害となるものがあるわけではなく、距離的にも荒尾市役所に行く方が大牟田市役所に行くよりも近い。したがって、県境を越えるとはいえ負担にはならないところが実情である。しかし、小・中学校への通学については、住民の希望により、いずれかを選択できるようになっている。消防・救急も大牟田市側が行っており、災害時の避難所はどちらも利用できるようになっている。また、市道については、荒尾市が対応している。広域行政については、熊本県側の対応となっているが、上下水道・ごみ処理・し尿処理は大牟田市がサービスを実施している。その他、税務署・裁判所・労働基準監督署等、国の出先機関のサービスは、原則、熊本県の対応となっていて、玉名市まで出向かねばならない点が負担になる部分である。さらに、民間のサービスも、この3地区のみ熊本県の扱いとするわけにもいかず、周囲の大牟田市と同様に行っているようで

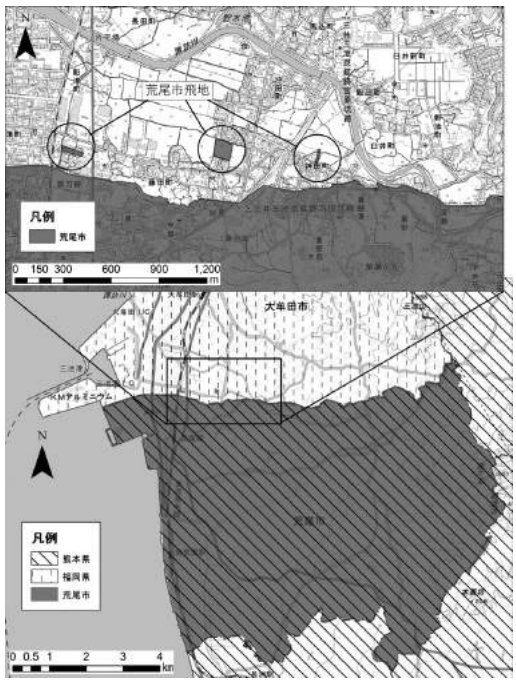


図3 事例2、熊本県荒尾市（本井手・上井手）

ある。

以上のように、さまざまな行政サービスは、長年の習慣として地域に根付いており、行政側でとくに取り決めをしているわけではないし、必要に応じて両市で分担を図ってきたようである。この結果、特に問題が発生しているわけでもないという。本事例は県境を越えるとはいえ、数百メートルに過ぎず、しかも県境は平坦地を横切っていて分断性は低い。その意味で、本飛地は特殊な事例といえるかもしれない。しかし、国の出先機関のいくつかは荒尾市ではなく玉名市に設置されていて、周囲に住む大牟田市民が大牟田で手続きできるのに比べれば移動の負担が大きくなっている。

### 3.4 合併による飛地の事例—岐阜県大垣市

岐阜県大垣市は、平成の合併時に中核市を目指して、周囲の安八郡・不破郡・養老郡の町村との合併構想を掲げ、2003年には「西濃圏域合併協議会」を発足させたものの、合併協から離脱する町村が相次ぎ、最終的に、2006年3月、安八郡墨俣町と養老郡上石津町と合併した。この結果、新たに合併した上石津町と墨俣町が旧市域から分離した飛地となった（図4）。ここでは、両町のうち、大垣市の中心市街地との間に養老山地があり、距離的にも遠く離れた飛地である旧上石津町について述べる。

旧上石津町では、窓口サービスは、合併により設置された上石津地域事務所で行っており、住民は、基本的には合併前と変わらぬサービスの提供を受けている。図書については、旧来の図書館に加えて大垣市のサービスも受けられるようになったためサービス内容は向上した。広域行政では、国の出先機関はいずれも大垣市に設置されており、合併前と比べて変化はない。県のサービ

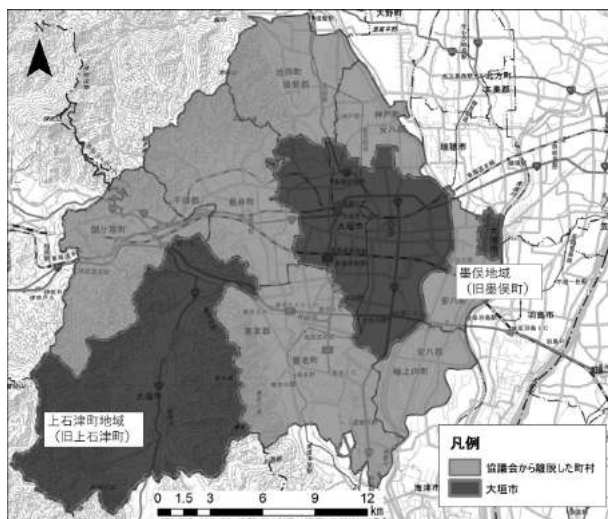


図4 事例3、岐阜県大垣市上石津町

スである警察および消防は旧養老郡の組織がそのまま継続していて、他の大垣市域とは一体性を欠いている。上下水道はこれまでどおり単独で行っている。し尿処理については南濃衛生施設利用事務組合から大垣衛生施設組合へと変更した。火葬場は上石津独自のものに加えて大垣市の2カ所も利用できるようになった。ごみ処理は南濃清掃センターから大垣市の西濃環境保全センターへと変更になった。さらに、病院については、合併後は大垣市民病院が主体となり、合併前の養老の病院が使いづらくなったという。診療所のサービスのいくつかも大垣市まで行かなければならないものがあり、基本的には変わらぬものの負担増になった側面があるという。また、民間のさまざまなサービスについては、基本的に合併前と変わらず、とくに不便になったことはないようである。

住民の人たちが不満を述べたのは、同町は山間部に位置することから、冬季の積雪量が多く、大垣市街地での判断で除雪の指示が出るため、臨機応変の対応が出来ていないことである。このように、地域の自然的特徴を十分に配慮しない対応は、災害発生時の対応の遅れにつながるのではないかと不安視する住民の声がみられた。

以上のように、旧上石津町では、基本的には住民に対するサービスは合併前と変わっていないため、他の市域と比べると一体性を欠くものの、サービス自体が不便を強いられているわけではない。広域行政のいくつかにおいては、一部事務組合の変更を余儀なくされたものがあつた。それ以外では、図書館のサービスのよう、選択肢が増えて便利になったものもみられた。

### 3.5 他の自治体と橋でつながった準飛地の事例—長崎県松浦市福島・鷹島

長崎県の旧北松浦郡福島町および鷹島町は、2006年1月に長崎県松浦市と合併した。合併後も市名は松浦市のままだが新設合併であつた。旧福島町は合併時の人口3,205人、面積17.3平方キロ、旧鷹島町は合併時の人口2,806人、面積17.1平方キロであつた。旧福島町は、1967年10月、福島大橋の完成により佐賀県の伊万里市とつながり、また、旧鷹島町は、2009年4月に、鷹島肥前大橋の完成により旧東松浦郡肥前町(現唐津市)とつながつた(図5)。しかし、いずれも、長崎県ではなく佐賀県と陸続きとなつたため、県境を越えた飛地のような状態となつた。前述したように、本稿では、この事例を準飛地として扱う。

岡島(2010)によれば、住民サービスの提供は表2に示すとおりである。

両町とも基本的な住民サービスは松浦市の支所によって提供されているが、高校は島内がないため、島外の高校に通学することになる。しかし、長崎県内の高校に加えて、鷹島の場合は唐津市、福島の場合は伊万里市と、それぞれ県外の高校を選択できるようになっている。逆に国の出先機関は県境を越えることはなく、住民は平戸市や佐世保市まで出

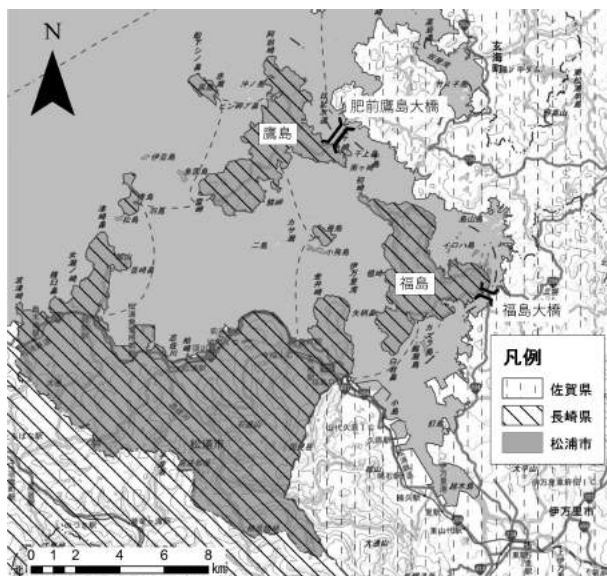


図5 事例4、長崎県松浦市（鷹島町・福島町）

かけなければならない。架橋によって変化したものは民間サービスで、福島町の郵便の集配業務は1993年から長崎県松浦市から佐賀県伊万里市に変化した。また、宅配業務は大手3社のうち2社が佐賀県伊万里市の支店が担当している。バス路線は伊万里と松浦の双方からのバス路線がみられる。さらに、電力や電話についても、それぞれ唐津市、および伊万里市の支所の管轄となっている。また、岡島（2010）は住民の買い物行動についても資料を集めており、その分析によれば、福島・鷹島いずれも佐賀県への買い物行動の方が長崎県への買い物よりも多いという結果が得られ、住民の生活行動と行政サービスの齟齬を指摘している。やはり、架橋の効果は大きかったといえる。

#### 4. おわりに

本稿では、全国にみられる飛地を4つに類型化して、とりわけ、越県的な飛地について、さまざまなサービスの提供について分析した。その結果、いずれの場合においても、行政側は飛地住民に対するサービスの低下を招かないように細やかな配慮をしていることを確認できた。その点では、県

が異なっても受けるサービスが大幅に低下することは認められなかった。

4事例のうち、A、B、Dの3事例はいずれも県境を越えた飛地であるため、越県に伴う移動の負担増が予想されたが、住民生活のうえで不便をきたすようなサービスについては、越県的なサービスを提供することで住民に対する便宜を図っていた。また、民間のサービスも越県的なサービスがいくつかが認められた。しかしながら、国の出先機関だけは、そのサービスを他県で代替するわけにもいかず、遠距離を移動してサービスを受けるという不便性を強いられている。このあたりに、県境地域におけるサービス提供の相互乗り入れを図る必要性があると思われる。

その一方で、合併に伴うサービスの変化は、多くの自治体で認められ、とりわけ、旧上石津町のように、中心市街地から遠く離れた地域は、防災活動などで必ずしも同一の対応がなされないことに対する不満もみられた。

ところで、冒頭で辞書による飛地の定義について触れ、英語では enclave と exclave の二種類の飛地が見られることを指摘した。例えば、北山村の場合、和歌山県からみれば exclave となり、三重県から見れば enclave である。しかし、自治体がまるごと飛地となっている点を考慮すれば、exclave としての同一性が重視されると、逆に enclave としての同一性は損なわれる。両者の同一性を同時に保つには、相互交流を深めることにより、enclave としての同一性が exclave としての同一性と遜色のないようなサービス水準を保つ必要がある。この意味で、県境にまたがる地域を一体的に開発し、相互の交流を深めるような地域づくりが必要とされるのである。たとえば北山村では、かつて「北山郷」と呼ばれた奈良県の上北山村や下北山村とは、林業による結びつきがあり、今日でもごみ処理を奈良県側の一部事務組合に業務委託するなど、県境を越えた行政サービスを提供している。単独自治体での飛地であり、しかも、和歌山・奈良・三重の3県の境界地域に位置することに加えて、この境界地域を北山川が貫くように流れていることから、3県にまたがるものの、移動の障害はそれほど隔絶されたものとはなっていない。

また、日本で唯一の「飛び地」自治体という特徴を活かした取り組みを行っていて、「飛び地の村訪問証明書」を観光客に発行するなど、「飛び地」を村のキャッチコピーとして利用している。この証明書にも記されているように、村の自慢はここが原産地の柑橘類「じゃばら」と600年の歴史をもつ「筏下り」である。村の全額出資による「北山振興株式会社」を2012年

に設立して、この二大産業の振興や観光客の誘致に努めている。

こうした自然条件は、天竜川が3県を貫いて流れる三遠南信地域とよく似ている。残念ながら、地域連携や交流の取り組みは、三遠南信地域ほどには盛んではないが、取り組みしだいで地域連携や交流が活性化する可能性は高い。したがって、この村は遠隔地山村ではあるものの活気を感じる村であり、今後、周辺市町村のみならず遠隔地との交流をも深めれば、将来性に富む村としての可能性は高いと思われる。

以上のように、本稿では飛地に注目して越境行政のあり方を検討した。今回の調査では、少数の飛地事例の行政サービス中心の分析にとどまった。今後は、住民の買い物行動なども含めた生活全般のさまざまな指標について検討し、飛地のもつ地域の特徴とその活性化の可能性を高める手立ての考察を深めたい。

#### 注

- 1) 「飛地」には「飛び地」の表記もあるが、本稿では、『広辞苑』（第七版、岩波書店）や『最新地理学用語辞典』（大明堂）の表記にしたがい「飛地」を用いる。ただし、飛地を村のセールスポイントの一つとしている北山村では「飛び地」を使用しているため、同村の政策用語やキャッチコピーとしての飛地については「飛び地」を用いる。
- 2) ただし、救急サービスについては、かつては、緊急連絡が入ると役場の職員が病院まで搬送していたが、2016年度からは新宮消防署に委託しており、患者は新宮市内の病院に搬送されている。
- 3) 2014年1月に三重交通がこの地域の路線を廃止したため、熊野市が三重交通に業務委託して運行しているコミュニティバス。
- 4) 3地区は、それぞれ、周囲を取り巻く大牟田市の町名で、このように呼ばれている。

#### 参考文献

- 浅井建爾（2007）：『知らなかった！ 驚いた！ 日本全国「県境」の謎』実業之日本社。
- 浅井建爾（2008）：『日本列島飛び地の謎』廣済堂。
- 岡嶋裕人（2010）：県境地域における住民サービスの領域性に関する研究。九州大学大学院人文科学府修士論文。
- 匿名執筆者（2018）：飛地。『広辞苑（第七版）』、p. 2113。
- 匿名執筆者（2003）：飛地。浮田典良編『最新地理学用語辞典』、p. 214。
- 西村まさゆき（2018）：『ふしぎな県境－歩ける、またげる、愉しめる』中公新書。
- 水元繁（1997）：東牟婁郡北山村の林業と生活の変容。瀬戸内地理、6、pp.66-79。
- 吉田一郎（2014）：『世界飛び地大全』KADOKAWA。
- Flint, C. (2009a) : Exclave. In Gregory, D., Johnston, R. J., Pratt, G., Watts, M. and

- Whatmore, S. (eds.) *The Dictionary of Human Geography*, 5th ed., p.228.
- Flint, C. (2009b) : Enclave. In Gregory, D., Johnston, R. J., Pratt, G., Watts, M. and Whatmore, S. (eds.) *The Dictionary of Human Geography*, 5th ed., p.191.