

研究会中間報告

小規模自治体の持続可能性に関する研究会 中間報告

大杉 覚 / 坂本 誠

＜要 旨＞

地方自治総合研究所では、2024年10月に「小規模自治体の持続可能性に関する研究会」を設置し、人口減少と人材不足が進行する中での小規模自治体の行財政運営の実態と課題について検討を進めてきた。本報告はその中間報告として、小規模自治体をめぐる近年の議論と先行研究を整理するとともに、あわせて今後の研究課題を提示するものである。

さらに具体的事例として、群馬県上野村における現地調査の概要を報告する。同村では、行政単位や組織のコンパクトさを活かし、職員、村内諸組織相互、行政と住民との緊密な関係性を活かしたきめ細かな行政運営が展開されている。一方で、こうした運営形態は、個々の職員の力量や献身的努力に支えられてきた側面も大きく、知識や意欲の継承には課題を残している。

査については、第2部で詳細をお伝えしたい。

第1部 本研究会について

1. はじめに

小規模自治体の持続可能性に関する研究会は、「小規模自治体における行政運営の現状を明らかにするとともに、小規模自治体が持続的な行政運営を図るうえでの課題と対応方策を導き出すこと」を目的として、設置期間を2年間（2024年10月1日～2026年9月30日）とする公益財団法人地方自治総合研究所のプロジェクトとして立ち上げられた。すでに研究会発足から1年あまりが経過したことから、本研究会の趣旨とこれまでの本研究会での議論や調査から得られた知見を一旦整理し、中間報告というかたちで公表することとした。

そこで本中間報告では、第1部で、「本研究会の設置背景と目的、委員構成」「研究会の経緯」「小規模自治体を対象とした既往研究の整理」「今後の研究方針」について報告する。なかでも1年目の主要な研究会活動である群馬県上野村における現地調

2. 本研究会の設置背景と目的、委員構成

(1) 背景

本研究会が設置された背景として、まず、小規模自治体の行政運営が置かれてきた厳しい状況について触れる必要がある。

小規模自治体であるかどうかに関わらず、自治体には、地方創生や少子化対策、地方行政のデジタル化など、高度化・複雑化・多様化する新たな行政需要への対応が求められてきた。近年頻発する巨大地震や水害などの大規模災害への対応についても、被災地となった場合特に小規模自治体には重い負担としてのしかかることになる。すでに人口減少社会を迎え、なかでも小規模自治体の多くは人口流出など深刻な影響を受けてきたところ、昨今の雇用情勢の改善などによる「人手不足」問題が追い打ちをかけるように直撃し、地域のみならず行政においても専門職を中心に人材確保が困難になっているのが現状である。もともと少人数のギリギリの体制で行われ

てきた小規模自治体の行政運営が立ち行かなくなる可能性が現実味を帯び、実際、事務処理能力の限界を考慮して、事務権限を都道府県に返上する動きも出始めている。

国の施策としては、人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立を目的に「平成の合併」（1999年～2010年）が推進され、市町村数は半数近くに縮減した。他方で、非合併自治体には積極的にその道を選択した自治体も多く、合併に付随して提起された合併が困難な小規模市町村に向けたいわゆる「西尾私案」（2002年）に対しては、自治・分権の理念に反するものとして反発する動きがなされた。平成の合併以降には、定住自立圏構想（2008年）や連携中枢都市圏構想（2014年）などをはじめとした新たな広域連携の仕組みが打ち出されるようになった。

さらに、スマート自治体への転換や公共私連携、圏域マネジメント構想を打ち出した総務省自治体戦略2040構想研究会の第二次報告（2018年）では、「小規模市町村」で行政サービス供給体制の構築が課題になることや社会資本の維持管理・更新業務を担当する職員数が少ない点などが指摘され、専門職員の確保に向けて都道府県や市町村の組織の垣根を越えて、希少化する人材を柔軟に活用していく仕組みの構築が提言された。

そして、総務省持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会報告書（2025年）では、人口減少下での地域の担い手を含めた資源の不足・偏在の深刻化に焦点を当て、人材確保と事務処理のあり方を幅広く行政分野別に検討し、課題に応じた対応方策の検討の視点を打ち出して具体的な適用方法を検討している。地方分権改革により定められた役割分担の原則や市町村優先の原則などを確認しつつも、個別事務の国と自治体との役割分担の見直しにまで立ち入っており、深刻化する人材不足などから、これまでの行政分野単位でできる限り事務をまとめて処理主体を定めるという発想にとどまることのない検討

が必要であると踏み込んだ考え方が示されている。

2026年1月に発足した第34次地方制度調査会では、「人口減少により深刻化する人材の不足や偏在、デジタル技術の進展等の課題に対応し、将来にわたり、地域の特性に応じて、持続可能かつ最適な形で行政サービスを提供していくため、国・都道府県・市町村間の役割分担、大都市地域における行政体制その他の必要な地方制度の在り方について、調査審議を求めるとの諮問を受け、持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会による報告を踏まえた審議が進められるものと考えられる。

（2） 目 的

こうした背景のもと、本研究会は、冒頭に述べたとおり、小規模自治体の行政運営の現状把握、持続的な行政運営の課題と対応方策を検討することを主たる目的とする。

本研究会が対象とする「小規模自治体」は、小規模であるがゆえの特性や課題が顕著に現れると考えられる、人口5千人以下の基礎的自治体を指すこととした⁽¹⁾。

本研究会では、研究会名にある「持続可能性」に次のような基本的な理念を込めて研究を進めたいと考える。

第1に、「住民一人ひとりの幸せを向上させること、地域の豊かさを高めること」（＝住民の福祉の増進）に資するような行政サービス提供体制が確保されるべきだということである。

第2に、公務に従事する小規模自治体の職員やその他のステークホルダー（利害関係者）のウェルビーイング（well-being）が積極的に確保されるべきだということである。住民の「幸せ」のために適正に行政サービスが提供されるためには、その担い手である公務従事者自身の「幸せ」が担保されることが不可欠だからである。

第3に、地域における自己決定の機会が失われることがなく、自治が尊重され続けるべきだということである。

(1) 2020年国勢調査人口において、人口5千人以下の市町村数は291である。ただし、この中には、福島第一原発事故の影響により、調査時点で全町避難が継続していた福島県双葉町や、住民の帰還が途上にある浪江町など周辺町村も含まれている。

(3) 委員構成

委員構成は以下のとおりである。なかでも、群馬県上野村総務課長の土屋雅彦氏には、多忙な業務の合間を縫って本研究会に参画いただき、日常的に行政現場に携わる立場から、貴重で示唆に富む知見を我々に授けてくださっている。ここに記して感謝申し上げます。

- 主査 大杉覚（東京都立大学）
 委員 松井望（東京都立大学）
 千葉実（白鷗大学）
 原田悠希（東海大学）
 オブザーバー 土屋雅彦（群馬県上野村役場・総務課長）
 沼尾波子（東洋大学）
 北村喜宣（上智大学・地方自治総合研究所所長）
 事務局 坂本誠（同研究所常任研究員）

3. 研究会の経緯

研究会の発足当初は、各委員の問題関心の共有を行うとともに、小規模自治体の行政運営をめぐる統計データや既往研究の整理を進めてきた。また、2024年から翌年にかけて総務省が設置した「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会」の議論や報告についても検討した。

こうした検討を踏まえ、研究会としては、限られた人的・財政的資源のもとで、自治体がいかに行政機能を維持し、地域社会を支えているのか、現地調査を通じて詳細にその実態を把握することが重要であるとの認識に至った。

そこで、具体的な自治体事例として、オブザーバーとして参画いただいている群馬県上野村を対象に現地調査（2025年8月18日～19日）を実施し、小規模町村における行政運営の実態把握を行うこととした。本調査の実施にあたっては、上野村の皆様にご多大なるご協力を賜った。ご多忙の中、現地調査やヒアリングに快く応じていただくとともに、行政運営や地域の取り組みについて率直かつ丁寧なご説明

をいただいたことにより、後半（第2部）に示すようなかたちでまとめることができた。ここに記して、上野村ならびに関係各位に深く感謝申し上げたい。

4. 小規模自治体を対象とした既往研究の整理

本研究会の検討の前提として、近年における小規模自治体を対象とした既往研究を整理しておきたい⁽²⁾。

まず、個別自治体におけるフィールドワークを通じて実態を明らかにした研究が挙げられる。飯國芳明・上神貴佳らの研究グループは高知県大豊町におけるフィールドワークをもとに、人口縮減・移動社会における地方自治の課題と可能性を論じている（飯國・上神2024）。また、後藤・安田記念東京都市研究所研究室（2017）は、徳島県那賀町を対象に複数年にわたる現地調査を行い、自治の担い手や行政運営の実態を多角的に整理している。同様に、長野県地方自治研究センターは、長野県平谷村を対象としたフィールドワークを実施し、その成果を長野県地方自治研究センター（2020）および長野県地方自治研究センター編（2023）において取りまとめている。

これらの事例研究に対し、自治体組織に着目した研究として、伊藤修一郎（2004、2007）は、複数の小規模町村の役場組織を観察して比較し、組織構成や職員配置の特質を明らかにしている。

さらに、地方財政の観点からは、小泉和重による一連の研究が挙げられる。小泉は、平成の市町村合併において合併を選択しなかった小規模町村を主な対象とし、個別事例分析および財政指標分析を通じて、小規模自治体財政の特徴や課題を明らかにしてきた（小泉2016、2017、2019、2021）。また、弊所税財政研究会は、2013年に長野県内3町村（木曾町・王滝村・川上村）を対象とした現地調査を実施しており、同研究会の委員であった星野菜穂子（2014）は、小規模町村における社会保障分野の地方単独事業の実態を報告している。

以上のように、小規模自治体を対象とした既往研

(2) なお、諸研究において用いられている「小規模自治体」あるいは「小規模町村」の定義は必ずしも統一されておらず、当研究会が採用する定義（人口5千人以下）とは異なる場合がある点に留意する必要がある。

究は、個別自治体における実態把握や、組織・財政・福祉といった特定分野に着目した分析を通じて、重要な知見を積み重ねてきた。一方で、少人数体制のもとでの日常的な行政事務の運営実態や、人事配置・人材育成など内部運営のあり方については、より掘り下げた検討が必要である。また、事例研究が中心であるがゆえに、自治体間の比較や、より一般化された知見の抽出には課題が残されている。

こうした点を踏まえて、本研究会では、分野横断的な専門家の知見を踏まえつつ、既往研究の成果を継承しながら、現地調査やアンケート調査を通じて、小規模自治体の行政運営の実態を、より多面的に検討することにした。

5. 今後の研究方針

本研究会の今後の研究活動としては、以下を予定している。

第1に、小規模自治体を対象とした事務負担の軽減に関するアンケート調査の実施である。関係する自治体におかれては是非ご協力をお願いする次第である。

第2に、現地調査の実施である。すでに実施した上野村の現地調査のほかに、複数箇所の調査を予定している。異なるタイプの小規模自治体の事例を収集するとともに、上野村の事例との比較分析やアンケート調査結果と照らし合わせて研究を進めていきたいと考える。

第3に、上記アンケート調査、現地調査を踏まえつつ、小規模自治体における持続可能な行政運営のあり方に関して、事務負担の軽減を中心とした論点を抽出・分析し、その対応方策を検討する。

例えば、地方分権改革にともなう事務権限移譲のほか、条例による事務処理特例制度に着目し、都道府県ごとに異なる事務権限移譲の実態の把握と小規模自治体の行政運営に与えた影響や課題の抽出・検証を、研究テーマの柱の一つに据える予定である。事務権限移譲など「所掌事務の拡張路線」に基づく地方分権改革が小規模自治体にどのような意義を有し、影響を与えてきたのかを再考することにもつながる論点である。関連して、事務権限返上など役割分担の変更をとまなう対応が小規模自治体の自治の

縮減や延いては分権の理念の後退につながらないあり方（例えば、理念としての分権と、事務権限の役割分担の適正化とを論理的に切り分け、後者に関して見直しを含めて住民に資するサービス提供体制のあり方を実務的に構築するなど）も論点として問われよう。

そのほかに、小規模自治体による広域連携など共同処理の活用状況や円滑な活用に向けた対応方策なども研究対象項目の候補と考えている。

今後上記のとおり調査研究を続けるにあたり、多くの方々のご協力・ご理解を賜れば幸いである。

第2部 群馬県上野村現地調査 の結果概要

1. 調査の目的と概要

本研究会では小規模自治体の行政運営の実態に迫るために、具体的な自治体事例として、本研究会にオブザーバーとして参画いただいている群馬県上野村において現地調査を実施し、小規模自治体における行政運営のあり方やそれを支える組織体制の特徴を明らかにすることとした。

上野村は、これまで特徴的な地域振興策を数多く展開してきた自治体として紹介されることが多かった。しかし本研究会では、個々の施策内容やその成果だけでなく、そうした施策を支える人事行政や組織運営にも焦点を当てて、調査・観察を行った。

本調査の実施にあたっては、上野村の皆様にも多大なるご協力を賜った。ご多忙の中、現地調査やヒアリングに快く応じていただくとともに、行政運営や地域の取り組みについて率直かつ丁寧なご説明をいただいたことにより、本稿の内容をまとめることができた。ここに記して、上野村ならびに関係各位に深く感謝申し上げたい。

① 調査日程

2025年8月18日（月）～19日（火）

② ヒアリング先

- ・黒澤八郎村長
- ・総務課（課長、総括係長）
- ・保健福祉課（主任・主事・事務補助）
- ・振興課（課長・室長）

- ③ ヒアリング項目
 - 行政組織と事務分掌
 - 人事行政（採用・人材育成）
 - 行政運営（意思決定、国制度への対応、法規運用）
 - 財政運営
 - 対人社会サービス
 - 地域振興策
 - コミュニティとの協働 など
- ④ 村内視察先
 - 産業振興関連施設（バイオマス施設、きのこセンター、道の駅等）および福祉施設（いこいの里）を視察した。また、日本航空123便墜落事故の追悼施設・慰霊の園を訪問した。

2. 上野村の概要

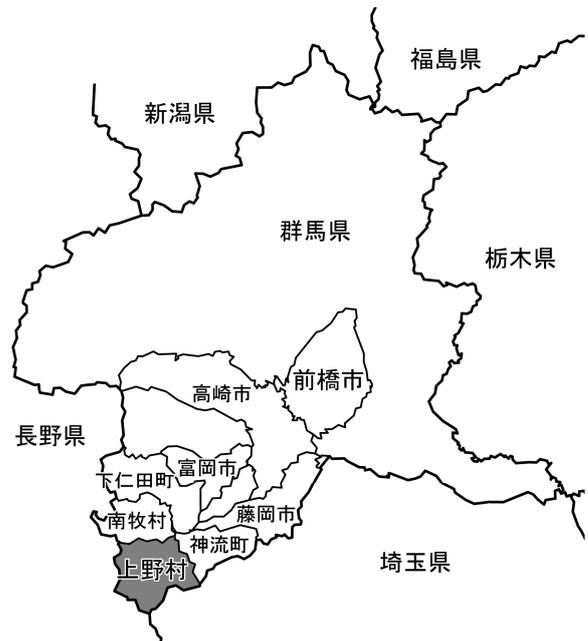
(1) 地 勢

上野村は群馬県南西端に位置し（図表1）、利根川水系のひとつ、神流川の源流域にあたる山間部の村である。埼玉県に接しているが、直接往来できる道路は存在しない。西側は長野県に接しており、2本の道路で結ばれているが、いずれも冬季には通行止めとなる。

従来の主なアクセス路は、神流川沿いに神流町を経由して藤岡市方面へ至る国道299号だったが、2004年に南牧村へ通じる全長3キロメートル超の湯の沢トンネルが開通したことにより、下仁田町や上信越自動車道へのアクセスが大きく改善された。これにともない、生活行動圏も藤岡市方面から富岡市方面へと移行している。

現在、村では下仁田町を経由して富岡市まで乗合タクシーを1日4便運行しており、通院・通学の手段として活用されている（年間の財政支出は1,760万円：2024年度決算）。村内には小学校・中学校が各1校あるのみで高校は存在しないが、乗合タクシーを利用することで富岡市内の高校への通学が可能となっている。

図表1 上野村位置図



出所：Map-it (C)群馬県図をもとに作成

(2) 村政の沿革

上野村は、1889年の町村制施行以来、一度も合併を経験していない自治体である。

現在の村の基礎を築いたのは、10期40年にわたり村政を担った黒澤丈夫元村長である。海軍兵学校出身という経歴を持つ黒澤氏は、帰郷後に村長に就任し、「健康水準の高い村」「道徳水準の高い村」「知的水準の高い村」「経済的に豊かな村」という4つの柱を掲げ、後述するような村の基盤形成に尽力した。この「黒澤丈夫イズム」は現在にも継承されている。また、黒澤氏は山村振興連盟の副会長を30年以上にわたって務めるなど全国的な活動にも尽力し、1995年から4年間は全国町村会会長を務めた（藤井2013）。

村は、2000年前後に東京電力神流川揚水発電所の建設により、一時的な人口増加と税収増を経験した。工事は1995年からおよそ10年かけて行われ、工事関係者の流入により、2000年国勢調査人口は一時的に大きく増加した。固定資産税を中心とするダム発電施設関連の税収により、2006年度から不交付団体となったが、減価償却の進行にともなう固定資産税収の減少により、2015年度以降は再び交付団体となっている。とはいえ、現在も財政力指数は比較的高い

水準で推移しており（2023年度は0.79）、後述するように、財政力指数基準により、現行の過疎法（2021年～）からは過疎地域指定から外れている。

（3）人口動態

上野村の人口は、前述のとおり発電所工事関係にともない一時的に大きな増減が生じた時期はあったものの、長期的には減少傾向にある。2020年国勢調査では1,128人だったが、2025年12月1日現在の住民基本台帳人口は987人（507世帯）となり、1,000人を下回っている。

一方、近年の動向を隣接する神流町・南牧村と比較すると、上野村では人口減少や高齢化の進行が相対的に抑制されている（図表2）。この背景としては、後述する移住・定住施策が効を奏している可能性が指摘される。高齢化率も2020年国勢調査時点で45.9%と、隣接する神流町（61.5%）、南牧村（65.2%）と比べて低い水準にとどまっている。さ

らに、高齢者人口の絶対数も、2010年の651人をピークに減少に転じ、2020年には518人まで減少している。

3. 調査結果

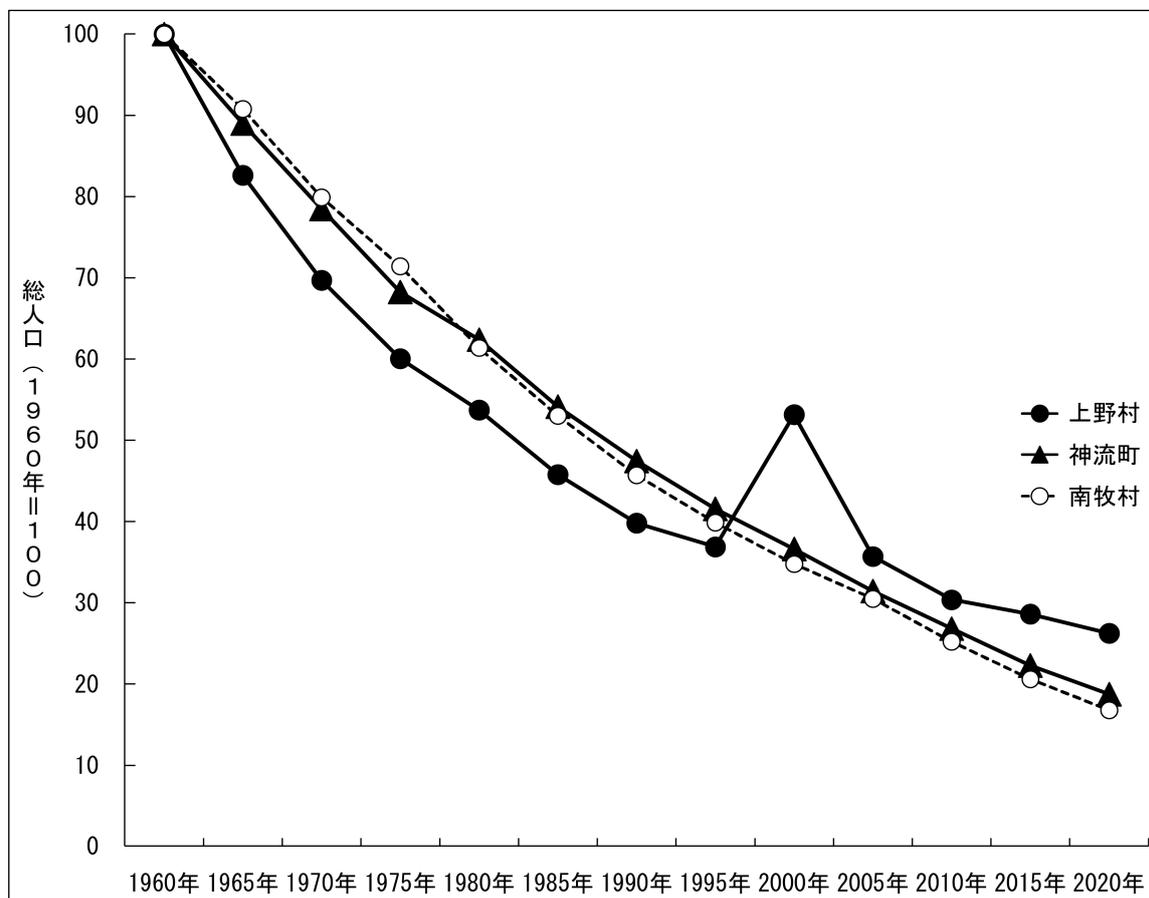
（1）村独自の施策

上野村の村独自施策は、個別には観光、福祉、エネルギー、移住と多岐にわたるが、いずれも「村が前面に立って雇用と生活基盤を確保する」という一貫した方針のもとで展開されている。本章では、こうした施策を雇用創出、家計支出の軽減、移住、福祉、脱炭素という観点から整理する。

① 村自らによる雇用創出

黒澤丈夫村長時代から、交通の不便さから企業誘致は困難であることを踏まえて、村が自ら雇用を生み出す形で産業創出を進めてきた。その基本的な考え方はいわば「直営主義」と呼ばれるものであり、

図表2 群馬県上野村・神流町・南牧村の人口推移



出所：国勢調査（各年）より筆者作成

村内で展開される事業の多くを、村または村が関与する事業体が担っている。これは、外部への資金流出を防ぎ、地域内で経済循環を成立させることを目的としたものである。

村にとって必要と判断される事業については、採算性を必ずしも最優先とせずに実施する方針がとられている。施設整備は村が担うため、事業運営において減価償却の負担を直接的には考慮していない。現在のところ、村の会計からの営業補助は行っておらず、その範囲で事業が継続できていれば、村としては問題ないとの認識である。一方で、今後の設備更新をいかに進めていくかが課題として認識されている。

村長によれば、これまで村が自ら産業を立ち上げ、一定程度軌道に乗った段階で第三セクターやJ A、あるいは独立自営へと移行させる方針で進めてきたという。しかし、必ずしもすべてが円滑に進んでいるわけではなく、例えばイノブタの生産については、村で着手した後にJ Aへ移管したものの、村直営に戻すこととなった経緯がある。村長は、村が展開している各種事業について、あらためて棚卸しを行うことも必要であるとの認識を示している。

これまで村が手がけてきた具体的な取り組みは、以下のとおりである。

まず観光分野では、1968年に村営の国民宿舎「やまびこ荘」を建設し、1994年には新たに宿泊施設「ヴィラせせらぎ」を整備した。加えて、吊り橋「スカイブリッジ」やフォレストアドベンチャー、日帰り温泉施設など、観光関連施設の整備を進めてきた。これらの施設は現在、第三セクターである株式会社上野振興公社によって運営されており、約40人の雇用を生み出している。

農林産物の加工・販売、いわゆる六次産業化についても、村直営または第三セクターを中心に展開されている。村直営事業としては、イノブタの生産のほか、後述する木質ペレット工場やバイオマス発電事業、蕎麦屋の運営などがあり、これらを合わせておよそ30人の雇用が創出されている。加えて、株式会社上野村きのこセンターは、椎茸の生産を手がけて年間約3億8千万円の売上を計上するとともに、51名の従業員を抱える、村内最大の雇用の受け皿と

なっている。

また、全国的にJ Aや森林組合の統合・再編が進む中であって、上野村ではJ Aおよび森林組合の双方が村単独で維持されており、村と一体的に連携しながら、村独自の地域経営を支えてきた。J A上野村は、信用・共済事業を行わず、経済事業に特化したJ Aとして村単独で存続しており、村特産の「十石みそ」の生産・販売を担うとともに、村から道の駅の指定管理ならびにガソリンスタンドの業務委託を受けている。また、上野村森林組合についても村単独での運営が維持されており、後述するバイオマス関連事業の一翼を担っている。

これらの第三セクターや協同組合等によって創出されている雇用は、合計でおおむね140人規模に及ぶ。また、これらの組織間では人事の相互乗り入れも行われており、村役場と株式会社上野振興公社、村役場と株式会社上野村きのこセンターとの間で、相互に出向人事が実施されている。

なお、後述する社会福祉協議会は約40人の職員を抱えており、これに村役場や診療所・保育所などの職員を加えると、村に関わる事業に従事する者は合計でおよそ240人に達する。これは、村の人口のおよそ4分の1に相当する規模である。

以上のように、上野村では、「直営主義」を基軸とした産業創出を通じて、雇用の受け皿を村内に確保してきた。この点は、人口規模が極めて小さい自治体において、定住政策と産業政策を一体的に展開してきた事例として位置づけることができる。

② 家計支出の軽減策

前述のとおり、上野村では村自らが雇用を創出する形で産業振興を進めてきたが、各事業において高額な給与を支払う余裕があるわけではない。そこで村では、所得の引き上げを目指すだけでなく、生活費そのものを抑制することによって生活を支えるという方針を打ち出している。すなわち、住宅、通信、水道、エネルギーといった生活基盤に関わるコストを引き下げること、実質的な可処分所得を高めることを重視している。

まず住宅分野では、村営住宅を約150世帯分整備しており、村民のおよそ4人に1人が入居している。

家賃は所得に応じて設定されているものの、最大でも月額6万円程度に抑えられている。なお、これらの村営住宅は、公営住宅に対する国庫補助制度は、整備時・運営時ともに制度上の制約が多いことから活用せず、村単独事業として整備・運営されている。

通信および水道分野においても、生活費の抑制が図られている。ブロードバンド通信については、村営のケーブルテレビ網を活用することで月額500円という低廉な料金で提供されている。また、水道料金も2か月で約1,200円と低く設定されている。

光熱費については、太陽光発電の導入により、電気代が単身世帯で月2,000円程度、その他の世帯でも月3,000円程度と、全国一般的な水準と比べて低く抑えられている。さらに、2025年7月からは、燃料費対策として、物価高騰対策交付金を活用し、村民に限って、村内唯一のガソリンスタンドを利用することを条件にガソリンを1リットル当たり20円引きで給油できる制度が導入されている⁽³⁾。

教育・子育て分野では、全国的な趨勢に先駆けて2011年度から学校給食費の無償化が実施されており、子育て世帯の家計負担軽減に寄与している。医療・健康分野においても、後述のように各種健診を無料で提供するなど、住民の自己負担を抑える施策が展開されている。

このように、上野村では雇用の確保による収入面の支援に加えて、生活費の抑制を通じた支出軽減策（坂本2017：163-168）を組み合わせることで、生活基盤の安定を図っている。後述するように、こうした取り組みは、村職員の村内定住にも一定程度寄与していると考えられる。

また、上野村の定住支援は、移住者に限定したものではなく、村民全体を対象としている点に特徴がある。村民全体を対象とした支出対策による定住支

援は、移住者に特化した支援策と比べ、従来からの住民との間に不必要な分断を生じさせるおそれが小さいと評価できる。

③ 移住対策

とはいえ、上野村が移住対策を全く行ってこなかったわけではない。地域おこし協力隊制度の前身ともいえる「緑のふるさと協力隊」⁽⁴⁾を、制度発足直後の1995年から受け入れてきた（藤井・後藤・野田・森田・山崎2016）⁽⁵⁾。2025年度までに49名を受け入れており、うち現在も9名が村内に居住している。

地域おこし協力隊については、2025年度までに約100名を受け入れており、うち44名が定住している。2025年度時点では18名の隊員が村内で活動しており、村が展開する各種振興事業に配置することで、事業運営に必要な人材の確保と定住促進を同時に図っている。

こうした取り組みの結果として、上野村では移住者が人口の約2割を占めるに至っている。近年は単身移住者の割合が高く、年代別では20代が最も多く、約4割に達している。一方で、子どもが中学校までは村内で生活するものの、高校進学を機に家族で村外へ転出する事例も少なくないという。

国立社会保障・人口問題研究所が2003年に示した将来人口推計では、2020年の上野村の人口は745人と見込まれていたが、実際の同年の国勢調査人口は1,128人と大幅に上回っており、村振興課によれば、これまでの移住・定住施策が一定の成果を上げてきたことを示すものとして受け止められている。

前項で紹介した定住施策を含め、上野村は、他自治体に先行して移住・定住施策を展開してきたが、現在では「地方創生」の名のもとに、多くの自治体

(3) 前述のように、このガソリンスタンドは、村が施設を所有し、JAに業務を委託する形で運営されている。

(4) 「緑のふるさと協力隊」は、NPO法人地球緑化センターが運営する、都市部の若者を農山村地域に1年間派遣する事業である。同事業では、市町村を受入窓口とし、隊員は毎月一定額の生活費（現在は月額5万5千円。住居および必要な生活備品は別途提供される）の支給を受けながら、地域の農林水産業、伝統芸能、地域行事などに携わり、農山村ならではの多様な活動に取り組んでいる。2025年までの32年間で延べ866名が参加し、その約4割が活動終了後も現地に定住している（地球緑化センターWebサイト<https://www.n-gec.org/activities/furusato.html>、2026年1月29日閲覧）。なお、「地域おこし協力隊」の制度設計にあたっては、本事業の取り組みが参照されている（椎川2010）。

(5) 朝日新聞2009年1月1日朝刊・群馬全県版・29面「（上州それから：1）「緑のふるさと協力隊」発足15年 ここに宝、見つけた」

が類似の支援策を競い合う状況にある。村が早くから実施してきた学校給食費無償化などの施策も、近年では一般化しつつある。村振興課へのヒアリングによれば、その結果として、移住施策における差別化が次第に困難になってきているとの認識が示された。

④ 福祉施策

上野村では、黒澤丈夫元村長が4つの柱の筆頭に掲げた「健康水準の高い村」を目指し、医療・福祉関連の基盤整備が早くから進められてきた。その中核となっているのが、各種医療・福祉施設を一体的に整備した「いこいの里」と呼ばれる拠点施設群である。福祉施設は、事実上村唯一の介護事業者である社会福祉協議会が運営している。さらに拠点内には村の保健福祉課も入居しており、医療・保健・福祉の連携体制が構築されている。

これら拠点施設群は段階的に整備されてきた。まず、1993年にへき地診療所が設置され、1994年にはデイサービスセンターとしてすこやかセンターが建設され、現在は介護予防事業等にも活用されている。1998年には総合福祉センター「いきいきセンター」が整備され、ここには役場の保健福祉課の執務室のほかリハビリ室が設けられている。2000年には、要介護状態になる前の高齢者が自立した生活を維持しつつ支え合いながら暮らすための高齢者集合住宅として生活福祉センターが整備された。さらに2009年

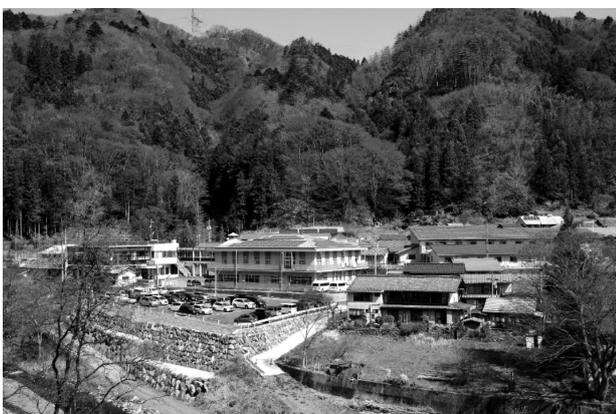


写真1 福祉施設を一体的に整備した「いこいの里」

にはデイサービスとグループホームが整備され、日常的な介護サービスや共同生活の場が提供されている。

また、上野村は予防医療の観点から、各種健診を無料で提供している。国民健康保険加入者を対象とする特定健康診査やがん検診などの各種検査は費用負担なしで受診できるほか、特定健診の結果に応じた保健指導についても無料で実施されている。また、国保加入者以外も含めて19～39歳を対象とした「ヤング健診」も無料で実施している。これらの無料健診の提供は、住民一人ひとりが健康管理に積極的に参加することを促すだけでなく、結果的に医療費の抑制や国民健康保険事業特別会計の安定化につながるという考え方に基づいて実施されている⁽⁶⁾。

そしてこれら一連の施策は、後述するように、保健福祉課と社会福祉協議会が緊密に連携しながら展開されている点に特徴がある。このように上野村では、医療・福祉・介護の各サービスを一体的に提供する体制を整備するとともに、予防に重点を置いた健康施策を展開してきた。これらの取り組みは、高齢化が進行する地域において、住民の生活の質を維持するとともに、長期的な医療費負担の抑制にも寄与していると評価できる。

⑤ 脱炭素関連事業

現在、上野村が最も力を入れている事業が、脱炭素関連事業である。これは、村内に豊富に存在する森林資源を最大限に活用することにより、環境負荷の低減を図ると同時に、村内経済循環の強化と雇用創出を目指すプロジェクトである。

具体的には、曲がりや大きな節を含むいわゆる「C材」や、製材工程で発生する端材・おが粉などをペレット工場で燃料用ペレットに加工している。製造されたペレットは、前述のきのこセンターに隣接するガス化発電施設で利用され、発電された電力は、きのこセンターの空調設備に供給されている。

年間を通じて椎茸を安定的に生産するためには、栽培室内の温度を一定に保つ必要があるが、そのた

(6) 当研究会オブザーバーの沼尾波子（東洋大学教授・弊所研究理事）が、調査結果をもとに上野村の予防医療に関する取り組みを紹介しているので、併せて参照されたい（沼尾2025）。



写真2 上野村きのこセンター
左端が写真3のガス化発電施設

写真3 ガス化発電施設



めの空調用電力の消費量は非常に大きい。この電力を、村内の森林資源由来のエネルギーで賄うことができれば、環境負荷を低減できるだけでなく、エネルギーコストの抑制を通じて、きのこセンターの経営安定にも寄与する。さらに、エネルギーの地産地消が実現することで、村全体の地域経営の観点からも大きな効果をもたらすという狙いである。

ペレットは、きのこセンターの発電用途にとどまらず、村内の宿泊施設や日帰り温泉施設、さらには一般家庭に設置されたペレットボイラーにおいても利用されている。

加えて、森林資源の活用にとどまらず、一般家庭や村営住宅、公共施設を対象に、太陽光発電設備や蓄電池の整備も進められている。これらの取り組みは、エネルギーの自給率向上と災害時のレジリエンス強化にも資するものであり、脱炭素と地域の持続可能性を両立させる施策として位置づけられている。

こうした意欲的な構想や取り組みが評価され、上野村は令和4（2022）年度に、群馬県内の自治体として初めて環境省の「脱炭素先行地域」に選定された。現在は、令和10（2028）年度を目標年度として、村全体のカーボンニュートラル化に向けた取り組みを進めている。

（2） 行政運営：限られた人的資源のもとでの組織運営

① 人事体制と人材確保

現在のの上野村役場の組織体制は、総務課・保健福祉課・振興課の3課体制を基本としており、これに出納室、議会事務局、教育委員会が加わっている。ただし、議会事務局については、専従職員は置かれておらず、事務局長1名体制で、総務課の総括係長が兼務している。

過去の組織体制を見ると、伊藤（2004）が報告した2003年時点では総務課・企画財政課・住民課・保健福祉課・経済課の5課体制がとられており、この体制は2009年まで継続していた。その後、2010年に総務課と住民課が統合されて総務住民課となり、さらに2014年以降は、現在の3課体制へと再編されている。なお、職員OBである現村長が入庁した当時は、税務課が独立しており、役場全体では6課体制であったという。このように、職員数の減少に対応しながら、組織の簡素化・集約化が段階的に進められてきたことがうかがえる。

職員数については、かつて現業職を含めて60名規模体制の時期もあったという。しかし現在は、総務課・保健福祉課・振興課の3課と教育委員会事務局を合わせても、正職員は24名にとどまる⁽⁷⁾。しかも、そのうち2名は育児休業中である。これに加え

(7) このほか、正職員1名が一般社団法人上野村産業情報センターへ出向中である。

て会計年度任用職員9名、再任用職員1名が3課および教育委員会事務局に配置されているものの、上野村の行政運営は、極めて限られた人的体制のもとで担われていると言える。

人口規模が小さい上野村では、住民との密接な人間関係が行政運営の前提となっている。ヒアリングによれば、住民の名前や家族構成、生活状況を把握することが、業務を進めるうえでの出発点であるとの認識が共有されている。ただし、こうした関係性は、住民サービスにおけるきめ細かな対応を可能にする一方で、職員にとっては業務と生活の境界が曖昧になりやすい側面も併せ持っている。なお、課長級への昇格年齢はおおむね48～49歳が多いが、46歳で昇格した例もみられる。

人事運営上の最大の課題は、職員の採用と人材育成である。村長によれば、上野村の行政業務は分野横断的であり、一人前として一通りの業務を担えるようになるまでには、おおよそ10年程度を要するという。そのため、将来を見据えた若手人材の継続的な確保が不可欠だが、実際には採用への応募者は極めて少ない状況が続いている。年齢要件の上限を30歳から35歳へと引き上げるなどの工夫がなされているものの、十分な応募増にはつながっていない。また、時間外勤務や休日勤務が少なくないことから、村民の間にも「役場職員は大変である」という認識が広がっており、こうしたイメージが採用難を助長している側面も指摘されている。

さらにこうした中で、近年は育児休業を取得する職員が複数名ある状況が続いている。育児休業そのものは当然の権利であるし、少子化に悩む村にとっては喜ばしいことだが、少人数ゆえ代替要員の確保が容易でない中で、人事のやりくりを悩ませることが多いという。

なお、こうした状況を補完する取り組みとして、地域活性化起業者制度を活用し、現在は日本航空から職員派遣を受け入れ、政策推進室長を担ってもらっている。なお、過去2年間は同様にサントリーから派遣職員を受け入れていたという。

他方、職員の約半数は村外出身者であるにもかかわらず、会計年度任用職員1名を除き、全員が村内に居住しており、災害時の即応性や、前述のような

住民とのコミュニケーションといった点で大きな強みとなっている。近隣する町村では職員の多くが町村外から通勤しているケースが少なくないとのことであり、これは上野村の顕著な特徴の一つと言えよう。こうした職員の村内定住は、前述のとおり、移住者に限定せず村民全体を対象としてきた定住政策の効果の一端を示すものと考えられ、注目される。

② 意思決定体制

上野村の行政運営上の主要な判断は、村長を中心に、3課長、教育長、教育委員会事務局長、議会事務局長、産業情報センター事務局長、政策推進室長の計9名で構成される幹部会議において行われている。

意思決定のあり方としては、トップダウン型の色彩が強い。職員からの政策提案は必ずしも多くなく、その背景には、前述のとおり、限られた人員体制のもとで日常業務に追われ、新規施策の企画や検討にまで十分な時間と余力を割くことが難しいという実情があるという。一方で、村長自身が外部事例の視察や情報収集を積極的に行い、それを踏まえて施策の構想・立案を主導する役割を担っている。

一方で、こうしたトップダウン型の意思決定が、必ずしも集中的かつ一方的に行われているわけではない。村の方針や施策の方向性については、地区懇談会の開催や、村営ケーブルテレビを通じた情報発信（議会中継を含む）を通じて、住民に対して比較的丁寧に共有されている。人口規模が小さいことから、行政と住民の距離が近く、村全体の状況や施策の全体像を把握しやすいという条件も、こうした情報共有を可能にしている。

その結果、上野村では、意思決定のスピードを確保しつつ、一定の住民理解と合意形成を得やすい環境が形成されていると考えられる。小規模自治体において、このような意思決定と合意形成の組み合わせは、制度的な理想形であるかどうかはともかくとして、小規模性を活かした現実的な運営モデルとして位置づけることができよう。

③ 業務運営と知識継承

職員数が限られている上野村では、一人の職員が

税務、土木、福祉など複数分野の業務を横断的に担う必要がある。一方で、体系的な研修を受ける機会には必ずしも十分ではない。町村会が主催する研修には参加しているものの、県の研修センターによる合同研修は時間外扱いの自主参加とされており、職員の参加は多くない。かつては県への職員出向も行われていたが、現在は職員数の制約から実施できておらず、県からの職員派遣も行われていない。村としては毎年、県に対して職員派遣の要望を行っているが、実現には至っていない。

こうした状況のもとで、上野村における職員の知識習得は、実務を通じた自主的な学習に大きく依存している。例えば土木分野では、図面の読み方などを実際の業務の中で自学自習的に身につけていくケースが多い。なお、かつては測量や設計書の作成まで職員が担っていたが、現在では建設技術センターや民間業者に委託している。

業務知識の継承については、簡単な引き継ぎ書が作成されるものの、同じ庁舎内のすぐそばに前任者がいることを前提とした、口頭や実地における伝達に大きく依存している。職員間の距離が近く、相互に補完し合う関係が形成されているため、日常的な知識共有は比較的円滑に行われている。この点は、小規模組織の特性を生かした対応と言えよう。

また、研修機会が限られている分、業務上の疑問点については、県への照会を通じて解決を図ることが多いという。照会に対して県の担当者は至極丁寧に対応してくれるとのことであり、職員にとって実務知識を補完する重要な学習機会となっている。

さらに、村長の出張に随行したり、脱炭素に取り組む自治体による協議会など、各種会合への出席にあわせて現地視察を行ったりすることも、実務理解や政策知識を深める機会として位置づけられ、村長から積極的に推奨されているという。

以上のように、上野村では、職員一人あたりの事務分掌が広く、求められる業務知識も多岐にわたる。そのすべてを体系的・網羅的に習得することには限界があり、実際には個々の職員の努力や県出先機関への照会を通じて逐次的な知識習得が行われている。

④ 個別課：保健福祉課

ここでは、個別課の状況として保健福祉課を取り上げ、その実態を詳述する。本調査では庁内の全課から聞き取りを行ったが、紙幅の制約から、本稿では保健福祉課に絞って紹介する。

まず、人事体制と業務の実態についてみる。保健福祉課は、役場庁舎ではなく、前述した「いこいの里」内の総合福祉センターに執務室を構えている。同センターには社会福祉協議会も同居しており、日常的に密接な連携をとりながら、保健・医療・福祉に関わる統合的な行政運営が行われている点が特徴である。

保健福祉課は職員10名で構成されているが、現在は保健師1名が育児休業中のため、実質9名体制である。内訳は、課長、係長のほか、専門職3名（保健師、看護師、栄養士各1名）、事務担当2名（国民健康保険・後期高齢者医療担当1名、介護保険・環境衛生事業兼務1名）、および事務補助2名である。なお、専門職のうち保健師および栄養士、ならびに事務補助2名は会計年度任用職員である。こうした少人数体制のもとで、看護師が診療所事務を兼ねるなど、1人の職員が複数の業務を担う体制となっている。

この中でも特に保健師の体制確保が課題となっている。本来、定員は3名とされているのだが、実際には正職員1名と会計年度任用職員1名の2名体制で動いており、さらに、前述のとおり現在は正職員が育児休業中であるため、実質的に会計年度任用職員1名が業務を担っている状況にある。予防接種、母子保健、介護予防といった幅広い業務を1人で担当しており、業務量は極めて多い。本来はもう1名の増員が望まれるが、給与水準の低さから応募者が少なく、村営住宅の整備など生活コストの低さを考慮しても、採用は容易ではないという。また、保健師は長期に定着しないことが課題であり、数年で退職する例が少なくないという。業務量の多さに加え、大学等で学んだ保健指導の理念と実務との乖離、あるいは将来的なキャリア形成の見通しを描きにくい点も、採用や定着の難しさにつながっているのではないかとのことだった。

なお、ごみ処理については、一部事務組合が所管

しており、村が直接管理する処理施設はない。ごみやし尿の収集・処理は民間業者に委託されている。

保健福祉課の業務は専門性が高いため、職員の異動スパンは比較的長く、かつては3年程度で異動していたが、近年は長期化する傾向にある。健診事業など現場対応で日中に外出が多い場合、事務作業は時間外に回らざるを得ず、補助金申請や各種報告書作成も多いため、残業が常態化しやすい。業務の切れ目が少なく、精神的な余裕を持ちにくい点も課題として挙げられた。

他方、小規模性を活かした取り組みとして特徴的なのが、全戸訪問とそれを基盤とした情報共有の仕組みである。社会福祉協議会のヘルパー4名が定期的に全戸訪問を実施し、必要に応じて保健師や看護師も訪問に加わる。訪問活動を通じて把握された住民の状況は、診療所医師を座長とし、保健師や看護師など保健福祉課の担当職員、社会福祉協議会職員、地域包括支援センター職員などが参加する地域ケア会議で共有され、対応方針が協議されている。このような全戸訪問と情報共有の積み重ねにより、職員やヘルパーの間では「村民全員の状況を把握している」という認識が形成されている。

以上のように、上野村の保健福祉課では、極めて限られた人員体制のもとで、幅広い専門業務を担わざるを得ないという厳しい条件を抱えながらも、小規模性を活かした顔の見える関係性と密接な情報共有を通じて、きめ細かな保健福祉行政を展開している。とりわけ、社会福祉協議会や診療所との日常的な連携により、村民一人ひとりの生活状況を把握し、早期対応につなげている点は、小規模自治体の特性がよく生かされている。

(3) 財政運営

本節では、財政の状況について触れたい。

前述のように、上野村の財政は、過疎債の活用に加え、2000年代以降は東京電力神流川揚水発電所に係る固定資産税収入に大きく支えられてきた。しかし、発電所関連の固定資産税は、減価償却の進行とともに年率約6%程度の割合で減少しており、将来的な財源確保が大きな課題となっている。2022年度決算時点における基金残高は約55億円と一定の水

準を保っているものの、その残高は減少傾向にある。

さらに、現行の過疎法施行下において財政力指数要件を満たさなくなったことから、上野村は過疎地域指定から外れ、過疎債の活用ができなくなった。特定市町村としての激変緩和措置も2026年度で終了する予定であり、繰越措置等を活用したとしても、2027年度までが限度であると見込まれている。その後は辺地債などの代替的な手段に頼らざるを得ないが、過疎債と同程度の規模や使い勝手は期待できない。例えば過疎対策のソフト事業として実施してきた小中学校へのALT配置（総額約3千万円）についても、過疎債が活用できなくなれば、単費による継続を余儀なくされることになる。過疎債が使えなくなることは財政運営上の大きな制約となり、過疎債を前提としてきたこれまでの財政運営からの転換に迫られている。

こうした中で、上野村は地方財政制度や補助事業に対して従前にもまして高い問題関心を払うことで対応しようとしている。村では、以前から、財政担当職員に限らず、村長や幹部職員は、国の補正予算や経済対策の動向に常に目を配り、積極的に情報収集を行っているそうである。国や財団による補助・助成メニューについても、村が取り組もうとしている事業に活用可能と見込まれるものは積極的に拾い上げ、「書ける人が申請書を書く」という姿勢で果敢に挑戦している。村長が「制度をいかに柔軟に使いこなすかが上野村のスタイルである」と述べるように、制度の趣旨や運用を的確に読み取り、村の実情に即して活用する能力が、厳しい人事・財政条件のもとにある同村の行財政運営を下支えしていると評価できよう。

(4) 県や周辺市町村との連携

最後に、他の自治体との連携による対応について確認しておく。

上野村は、従来から藤岡市を中心とする広域市町村圏に属しており、基本的にはこの枠組みの中で広域的な行政対応が図られてきた。消防事務やし尿処理をはじめとする広域行政一般については、藤岡市を中心とする一部事務組合（多野藤岡広域市町村圏振興整備組合）により担われているほか、公立藤岡

総合病院の運営についても、一部事務組合（多野藤岡医療事務市町村組合）の構成団体として関与している。

一方で、先述した生活圏の変化にともない、近年は下仁田町・富岡市方面とのつながりが強まっている。例えば、可燃ごみの焼却については、下仁田町・南牧村から構成される甘楽西部環境衛生施設組合に事務委託している。また、生活困窮者支援については、下仁田町の社会福祉協議会と連携しながら対応しているとのことである。

県の保健福祉関係の出先機関については、所管事務に応じて担当機関が分かれている。例えば、介護保険や生活保護に関する業務は富岡保健福祉事務所が、児童福祉、感染症予防、食品衛生等については藤岡保健福祉事務所が所管している。

県からのフォローアップのあり方については前述のとおりである。県からの職員派遣は行われていないものの、県出先機関への問い合わせに対しては親身な対応がなされており、大きな支えとなっているという。また、生活保護分野では、担当者が定期的に村保健福祉課を訪問して情報共有や協議を行うなど、密接な連携体制が構築されている。

4. おわりに

以上の観察からは、小規模自治体について一般に指摘されるような少人数体制に典型的なさまざまな制約を抱えつつも、小規模自治体ならではの住民との近接性を活かし、顔の見えるきめ細かな行政運営が行われていることが確認できる。さらに、そうした行政手法が、行政単位や組織のコンパクトさを活かした、職員間や村内各機関間の密接かつ柔軟な連携、ならびに日常的な情報共有によって支えられていることも確認された。村長が言うところの「ス

モール・メリット」を活かした行政運営が、一定程度実現されていると評価できよう。

しかし一方で、このような行政運営は、小さな村であることを誇りとし、自己研鑽と村民への奉仕を心がけ、村のために踏ん張ってきた、いわば「プロ集団」としての村職員の個々の力量と献身的な努力に依存してきた側面も否定できない。その点、知識や意欲の継承という観点からは、課題も指摘されている。幹部からは、「現在の若い世代の職員は、以前に比べてハングリーさが薄れ、さっぱりしている」との声も聞かれ、外部にアンテナを張り、自ら学ぼうとする姿勢が必ずしも十分に引き継がれていないとの認識が示されている。職員数が限られているため、人事ローテーションを柔軟かつ戦略的に行うことが難しく、結果として職員ごとの経験や意欲の偏在が生じやすい構造にある点も事実である。

本来であれば、これらの点も含め、より射程を広げたいと踏み込んだ分析と考察を行うべきであるが、本稿では、小規模自治体の一事例として上野村の行政運営の輪郭を描くことにとどめたい。

一口に小規模自治体と言っても、その実態は多様であり、行政運営のスタイルや住民との関係性は自治体ごとに大きく異なる。離島や山間部といった地勢条件、周辺自治体との位置関係など、地理的要因によっても状況は左右されるだろう。上野村のみの調査を通じて一般的な小規模自治体像を描くことには限界があり、現段階で総括的な小規模自治体論を提示することには慎重であるべきであると考えた。

今後は、アンケート調査や他自治体への現地調査などを通じて調査研究をさらに進め、比較の視点を加えながら、より実証的で厚みと広がりのある分析へと発展させていくことを期したい。

（おおすぎ さとる 東京都立大学教授・小規模自治体の持続可能性に関する研究会主査）

（さかもと まこと 地方自治総合研究所常任研究員）

キーワード：小規模自治体／持続可能性／行財政運営／行政組織／地域ガバナンス

【参考文献】

- 飯國芳明・上神貴佳（2024）『人口縮減・移動社会の地方自治——人はうごく、町をひらく』有斐閣
- 伊藤修一郎（2004）「町村役場の組織：ニセコ町、東村、上野村の比較事例研究」『群馬大学社会情報学部研究論集』11号、pp. 161-179
- 伊藤修一郎（2007）「自治体の組織構成——小規模町村組織を例に」『論叢現代文化・公共政策』Vol. 6、pp. 1-15
- 小泉和重（2016）「小規模山村自治体の地域振興と財政——ダム事業中止後の熊本県五木村を対象に——」『自治総研』452号、pp. 31-53
- 小泉和重（2017）「小規模町村の合併と産山村財政」『地方自治職員研修』50巻2号、pp. 18-20
- 小泉和重（2019）「平成合併後の小規模自治体の人口変化と財政」『自治総研』485号、pp. 1-21
- 小泉和重（2021）「平成合併後の地方財政——非合併小規模町村を対象に」『アドミニストレーション』熊本県立大学総合管理学会、28巻1号、pp. 24-64
- 後藤・安田記念東京都市研究所研究室（川手撰・小石川裕介・棚橋匡・和田武士・高屋大樹・田中暁子・倉地真太郎）（2017）「2016年度調査研究・中間報告：徳島県那賀町における『自治』の諸相（1）～（6）」『都市問題』108巻7-12号
- 坂本誠（2017）「第5章 自律と支え合いによる農村の再生——都市と農村の二項対立を越えて」神野直彦・井手英策・連合総合生活開発研究所編『「分かち合い」社会の構想——連帯と共助のために』岩波書店、pp. 139-170
- 椎川忍（2010）「地域と青年たちの美しい交流の実態」、農山村再生・若者白書2010編集委員会編『緑のふるさと協力隊 どこにもない学校——農山村再生・若者白書2010』農山漁村文化協会、p. 171
- 長野県地方自治研究センター（2020）『人口減少社会における自治のあり方——平成の市町村合併と広域連合——中間報告書』
- 長野県地方自治研究センター編、築山秀夫・古平浩・宮下聖史・中村明文著（2023）『ポストコロナの地域自治——豊かな地域社会とは何か』東京法令出版
- 沼尾波子（2025）「住民の暮らしと健康を守る——群馬県上野村の取り組み」『自治総研』565号
- 藤井浩（2013）『誇りについて——上野村長黒澤丈夫の遺訓』上毛新聞社
- 藤井真麻・後藤春彦・野田満・森田椋也・山崎義人（2016）「過疎山間地域における外部人材の受け入れ体制に関する研究：「緑のふるさと協力隊」を21年間継続する上野村での相互支援に着目して」『都市計画論文集』51巻3号、pp. 1168-1173
- 星野菜穂子（2014）「社会保障関係の地方単独事業——長野3町村の事例から」『自治総研』430号、pp. 45-74