

第1章

「奈良モデル」とは何か？ ～奈良らしい知恵を生かした連携・協働の形～

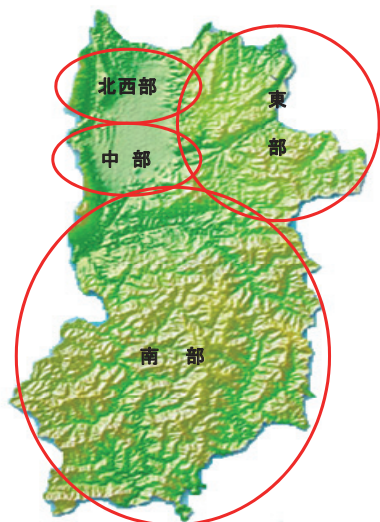
人口減少社会に対応するため、市町村間の広域連携や都道府県による市町村の補完が課題となっており、都道府県の役割の重要性について議論が始まっている。奈良県では、県と市町村の連携・協働のしくみ「奈良モデル」を平成20年から推進してきた。「奈良モデル」はいかにして生まれ、発展してきたのか、奈良県の地勢や市町村合併の動向といった背景、「奈良モデル」を支える基本的な考え方、「奈良県・市町村長サミット」等「奈良モデル」の推進力となっているしくみなどを紹介する。

1. 「奈良モデル」はいかにして生まれたか

(1) 奈良県の地勢・人口動向に見る「奈良モデル」の誕生の起源

奈良県は、紀伊半島の中央に位置し、近畿の屋根といわれる山岳地帯を南部に持ち、周辺を山岳に囲まれた内陸県である。県土面積は約3,700 km²で全国面積の約1%にあたる。県土の77%を森林が占め、可住地面積は851 km²で全国最下位であり、可住地面積割合(23%)では全国43位である。

【図1 奈良県の地勢】

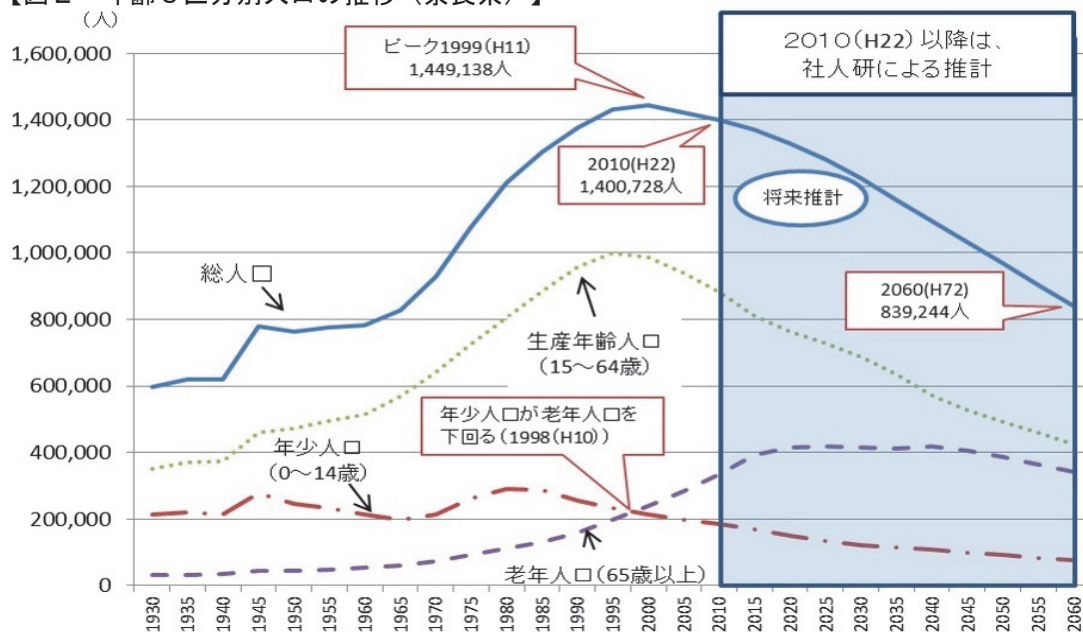


- ◆ 位置 紀伊半島の中央
近畿の屋根といわれる山岳地帯を南部に持つ内陸県
- ◆ 人口 約136万人(平成28年7月1日)
- ◆ 面積 3,691 km²
- ◆ 可住地面積 851 km²
- ◆ 県庁所在地 奈良市
- ◆ 構成市町村数 39市町村(12市・15町・12村)

奈良県では、高度経済成長期とバブル経済期における大阪都市圏のベッドタウン化により、昭和40年(1965年)から平成7年(1995年)までの30年間で人口が約80万人から約140万人と大きく増加したが、平成11年(1999年)にピークの144万9,138人に達して以降、減少に転じた。平成27年の人口は136万4,316人(平成27

年国勢調査)で、前回調査(平成22年)より2.6%減少している。また、65歳以上の人口の割合は前回調査と比べ全都道府県で上昇しているが、奈良県の上昇率は4.7%と全国一である(全国3.6%)¹。今後も、全国平均を上回る急激なスピードで人口が減少することが懸念されており、「国立社会保障・人口問題研究所」の推計によると、2060年には83.9万人まで減少するとされている。

【図2 年齢3区分別人口の推移(奈良県)】



出典：「奈良県人口ビジョン」(国勢調査・推計人口・社人研推計準拠)

県内経済の状況を概観すると、平成25年度の県内総生産(GDP)は、3兆5,206億円(名目)と全国39位で低調、国内総生産に占める奈良県のシェアは0.7%で横ばい傾向にある。実質経済成長率は1.2%でプラス成長を維持しているが、全県計1.9%より低い状態にある。

1人あたり県民所得は、253万円(全国28位)で3年ぶりに増加している。しかし、1人あたり県民所得の対国民所得の水準は88.9%(平成25年度)で、平成14年度の101.3%をピークに減少傾向にある。

県内に大規模な産業の集積がないため、先に述べたように、大阪府や京都府に通勤する県民が多く、県外就業率は29.9%で全国1位となっている(平成22年国勢調査)。県外就労率が高いことにより、県外での消費も多くなり、歳入に占める税収が少なくなっている。当県では、雇用と消費と投資が県内で活発に回り、経済が活性化することが課題である。

¹ 65歳以上人口割合は、奈良県では24.0%(平成22年国勢調査)から28.7%(平成27年国勢調査)に上昇。全国では23.0%から26.6%に上昇。

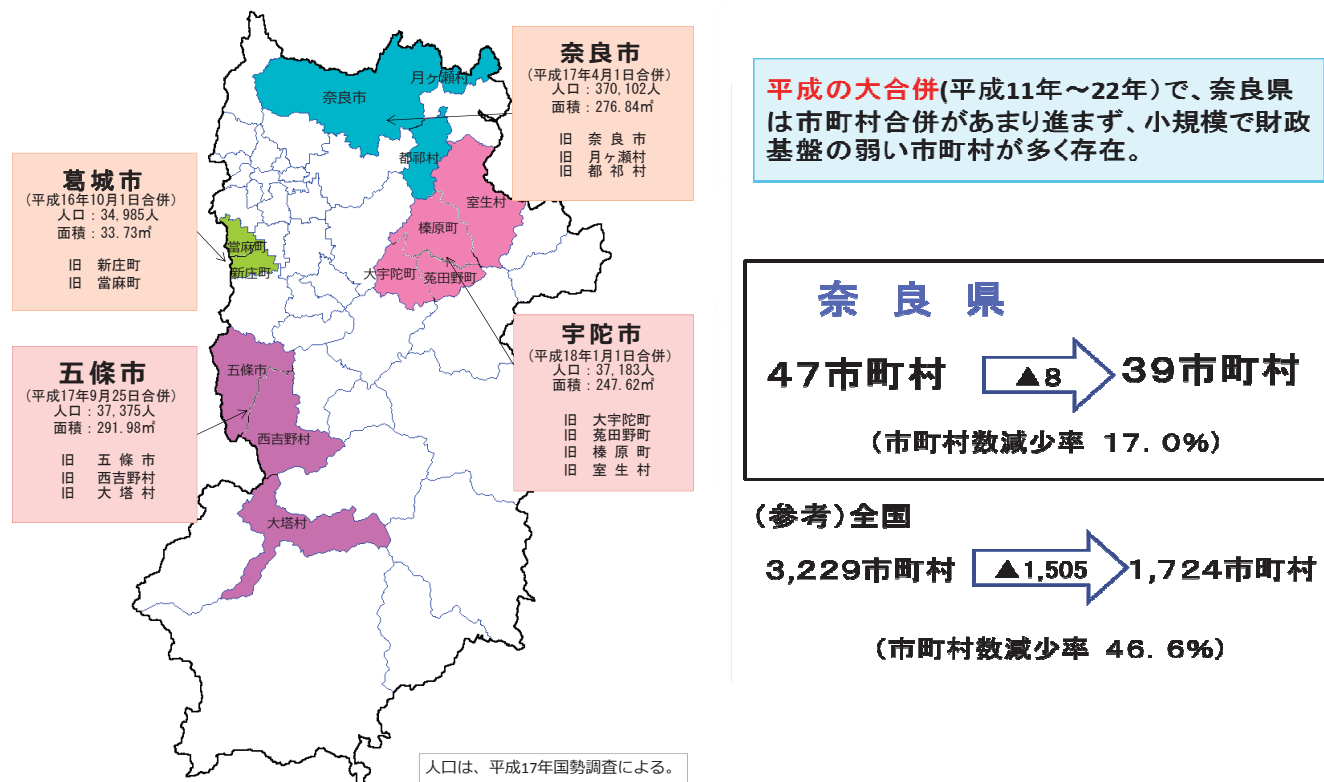
(2) 「平成の大合併」の動向に見る「奈良モデル」の誕生の起源

県内市町村の状況を見ると、小規模で財政基盤の脆弱な市町村が多いが、全国と比較し、平成の市町村合併があまり進まなかったことがその原因のひとつである。

特に、財政状況については、前述したとおり、県内には大規模な産業集積が少なく、全国トップの県外就業率などの背景があって、歳入に占める税収が少なく地方交付税などへの依存度が高い脆弱な財政基盤となっている市町村がほとんどである。平成20年度においては、県内市町村の経常収支比率の平均が98.4%で全国ワースト1位、39市町村のうち7市町村が赤字団体という状況であった。また、コスト削減のために職員数が減少し、組織体制が脆弱となっている市町村も多かった。

奈良県も国と共に市町村合併を推進してきたものの、合併は4地区にとどまり、47市町村から39市町村に減少したのみで、全国に比して低調であった。平成18年1月の3町1村の合併を最後に、それ以上の合併の進展が見込まれず、また、脆弱な町村同士の合併では行政力の強化が期待できなかった。そこで、奈良県において、合併に代わる市町村行政の強化・効率化を図る手法、特に体制の脆弱な町村の強化のために、将来を見据えて県との連携を視野に入れたシステムの構築が必要と考え、取り組み始めたのが「奈良モデル」である。

【図3 平成の大合併の状況】



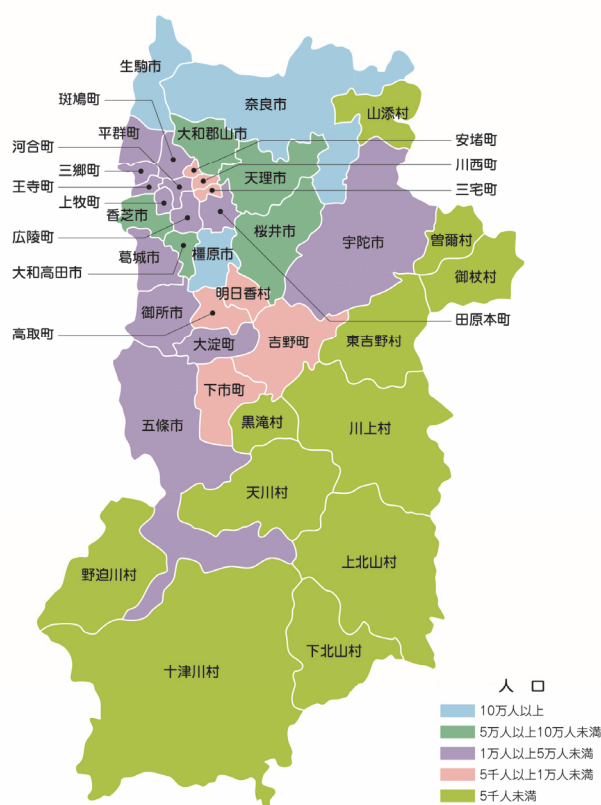
県内市町村の人口は、平成28年10月現在、人口1万人未満の町村が18（46.2%）、うち5千人未満の町村が11（28.2%）と、小規模町村が多く存在している。〈図4〉

平成22年度と比した人口減少率では、全国上位20団体に県内の1町5村（上北山村、黒滝村、川上村、下市町、東吉野村、曾爾村）が入っている²。

さらに、国立社会保障・人口問題研究所の試算によると、2040年には香芝市を除く38市町村で総人口が減少するとされている。中でも老年人口比率が高い南部・東部の山間部では、11町村で人口が半減、このうち川上村・東吉野村では60%以上減少するとされている。また、ベッドタウンの多い北西部地域・中部地域は、今後一挙に高齢化、人口減少が進むと予測されている。〈図5〉〈図6〉

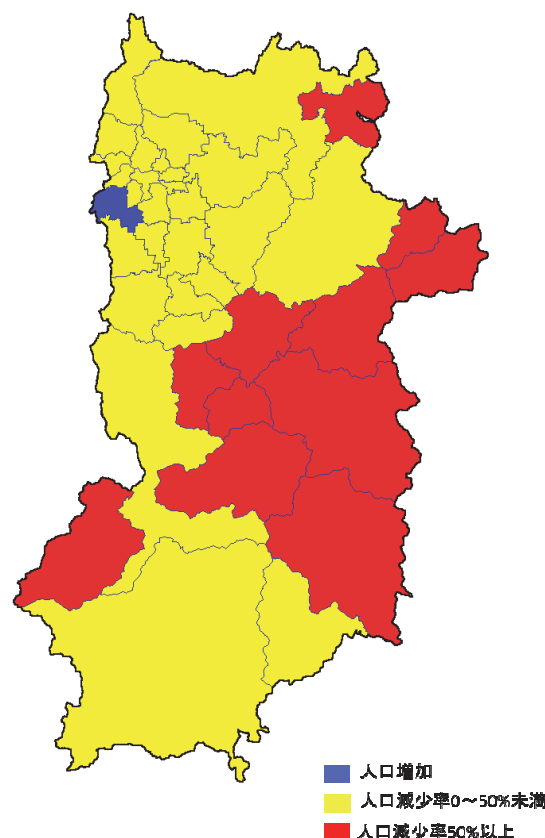
財政状況を見てみると、財政力指数（平成25～27年度平均）が全国市町村平均0.50に満たない市町村が26団体、0.2未満の町村は8団体で39市町村の20.5%を占めている（全国では14.4%）。また、平成27年度決算における県内市町村の経常収支比率の平均は93.5%で全国平均90%と比較して厳しい状況である。

【図4 市町村別人口規模】



資料：総務省統計局「平成27年国勢調査人口速報集計」

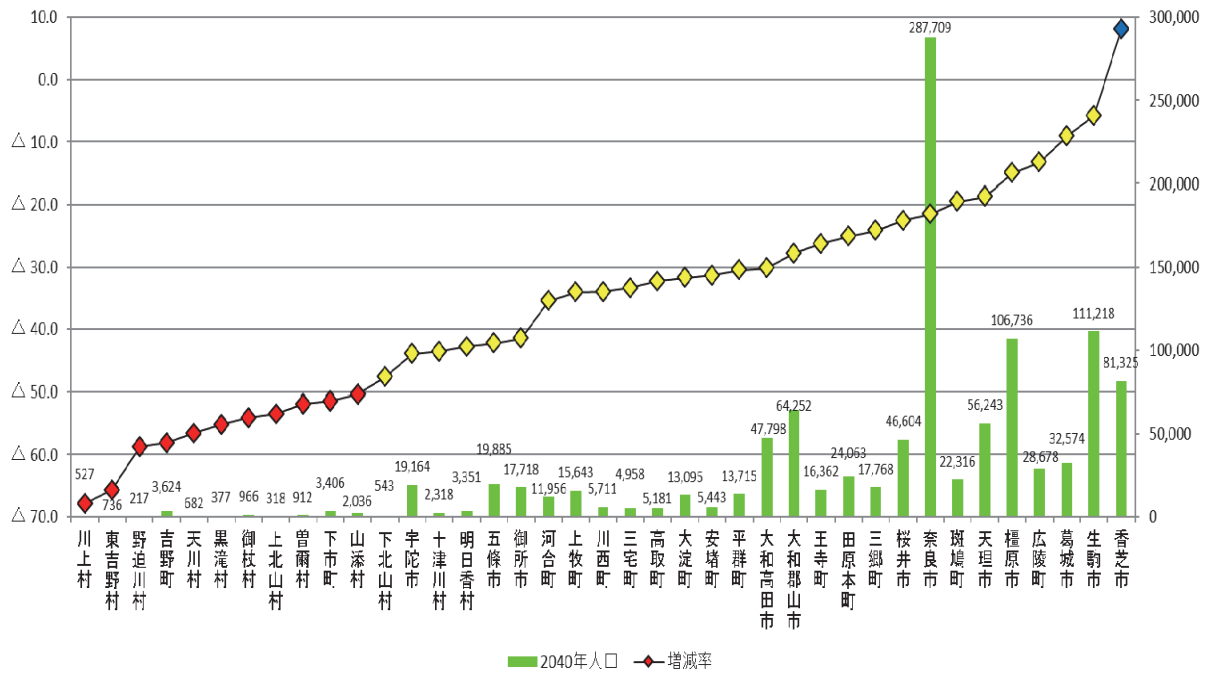
【図5 人口増減率（2010年→2040年）】



資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」

² 上位20団体のうちには、東日本大震災の被災による影響で減少している団体が8団体含まれる。

【図6 県内市町村の人口の増減率（2010年→2040年）と2040年の人口推計】



資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」