

2. 新しい地方自治の形としての「奈良モデル」

(1) 「奈良モデル」とは何か ～基本理念・コンセプト～

「奈良モデル」は、「市町村合併に代わる奈良県という地域にふさわしい行政のしくみ」であるとともに、人口減少・少子高齢社会を見据え、「地域の活力の維持・向上や持続可能で効率的な行財政運営をめざす、市町村同士または奈良県と市町村の連携・協働のしくみ」と定義される。

「奈良モデル」は、当初、地方分権の推進や合併に代わる市町村行政の強化・効率化を図る手法といった観点から検討が始まった。しかし近年、全国的に人口減少・少子高齢化が大きな課題となる中、県と市町村が従来の枠組みにとらわれず連携・協働するとともに、県が市町村を様々な形でサポートすることにより、地域の活力の維持・向上や持続可能で効率的な行財政運営に資するしくみとして、その意義が広く注目されている。

「奈良モデル」を推進する上での基本的な考え方は次のとおりである。

- ① 県と市町村はそれぞれが地方行政を担う主体であり、県と市町村は対等な関係にある。
- ② 県と市町村は、憲法と法律が禁止しない限り、それぞれの議会の承認を得て、国を含む他の公共団体と自由に契約を締結し、平等な立場で連携・協働を進めることができる。（国の法律には記載されていない県と市町村の役割分担の隙間を私法上の契約で埋めていくという考え方）
- ③ 県と市町村が有しているそれぞれの資源（人材、財源及び様々な施設など）を県域資源として捉え、県全体として効率的に有効活用する。

そして、県は基礎自治体である市町村を下支えし、自立心のある市町村を様々な形でサポートする役割を果たすべきとの考えの下、取組を推進している。

(2) 「奈良モデル」の誕生とその発展

「奈良モデル」の検討の開始は、平成20年、平成の市町村合併も終盤を迎えた頃である。

平成12年に施行された地方分権一括法以来、都道府県と市町村が「対等・協力の関係」となったことで、都道府県の市町村への関与が弱くなり、県と市町村の関係が希薄になった面がある。そのような中、奈良県では、市町村が自立して効率的な行政運営を行う真の地方分権の実現のため、合併に代わり連携・協働を進め、県が市町村を支える独自の方向を選択して先頭を切って走ってきた。「奈良モデル」の名称は、このようなしくみを検討する過程で、平成22年に名付けられた。

① 奈良県にふさわしい県と市町村の役割分担のあり方を検討（平成20～21年度）

平成20年10月、県と市町村が連携・協働して奈良県という地域に最適な地方行政のしくみを模索するため、小西砂千夫関西学院大学大学院教授と伊藤忠通奈良県立大学学長をアドバイザーに迎え、市長会・町村会の会長、知事等をメンバーとする「県・市町村の役割分担検討協議会」を立ち上げた。ここでは、地方行政の担い手である県と市町村が有している人材、財源及び様々な施設などの資源を県全体として効率的に有効活用するという発想の下、既定の考えにとらわれず、市町村の実情を踏まえ、「補完と自律」を基本とした奈良県という地域に最適な県と市町村の役割分担のあり方について検討した。

そして、平成22年2月、「『奈良モデル』検討報告書～県と市町村の役割分担のあり方～」をとりまとめ、「奈良モデル」の基本的な考え方や方向性を示した。この報告書において、県と市町村は対等の関係にあることを前提とした上で、市町村と県の役割についてとりまとめている。

市町村の役割は、優先的に住民にサービスを提供する基礎自治体であるとともに、その実情に応じ、自らの意思により、事務の共同化、県からの支援などを検討することも可能としている。

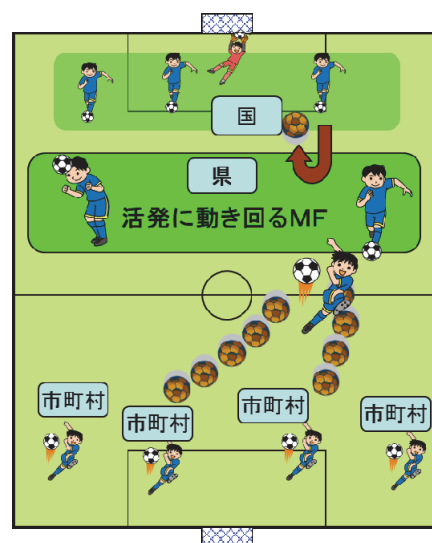
一方、県の最も重要な役割は、自立心を持って創意工夫し、がんばる市町村を下支えすることであり、例えばサッカーのミッドフィルダー（MF）である。ボランチとして、国と市町村の間に立ち、自ら構想し、よく考え、走り、国からのボール（政策や情報、財源など）をコントロールし、市町村へうまくパスする役割を果たすことをめざしている。（図7）

そのために県は、国と対等な立場に立ち、国に対して積極的な提案や要望を行うとともに、国の各省庁が個別に立案した施策や予算、通達をそのまま周知するのではなく、内部の部局間連携を密にし、各市町村の実情やニーズに合致した施策として再編・立案し、市町村に提案することが重要である。

また、市町村と対等な立場で協議・検討を行い、その状況を把握した上で必要な支援を行う。例えば高度な技術や専門的な知識を活かし、市町村が単独で行うのが困難な分野について支援や市町村間の連携への調整を行うとともに、先進的な取組については、市町村の独自のアイデアを尊重しつつ、各市町村への情報提供や普及・推進のための支援を行うものとしている。

次に、県と市町村の役割分担の検討の方向性を、次の3つに整理した。

【図7 県の役割（イメージ）】



- ① 市町村同士の連携による効率化(水平補完)…職員数削減や専門職員の不足への対応や、経費節減につながる市町村同士の共同処理を推進する。県は共同化の実現に向けた調整を積極的に行うとともに、県も関わる業務については連携に参加する。
- ② 小規模町村への県の支援(垂直補完)…行政サービスを維持するために必要な場合は、町村が実施すべきものとされている事務であっても、県がその事務を支援(代行)する。
- ③ 市町村への権限移譲…基礎自治体優先の原則の下、市町村が望む場合には、県の事務であっても、市町村へ事務の執行を委任し、または権限を移譲する。

このような考え方にに基づき、県と市町村が現に行っている事務事業について網羅的に整理・分析を行い、県と市町村の役割分担の見直しの検討が必要と思われる業務を抽出し、『『奈良モデル』検討報告書』において役割分担見直し検討対象業務として、下記の73業務を連携・協働を図る候補に選定した。

【表1 役割分担見直し検討対象73業務一覧表】

業務番号	業務	業務番号	業務
I 全体最適化と事業のあり方		III 地域間連携	
I-1	住民税システム	III-1	地域支援事業
I-2	固定資産税システム	III-2	特別保育
I-3	県民税・市民税賦課	III-3	母子家庭等自立支援
I-4	固定資産税賦課	III-4	女性相談・保護
I-5	納税促進	III-5	児童相談
I-6	税外未収金対策	III-6	消費者行政
I-7	消防	III-7	鳥獣被害の防除
I-8	消防行政・危険物行政	III-8	過疎地域の移動手段確保
I-9	国民健康保険	III-9	コミュニティバス
I-10	介護保険制度	III-10	一般廃棄物焼却施設の管理運営
I-11	公立病院・診療所の運営管理	III-11	公園維持・管理(都市公園、運動公園、児童公園)
I-12	救急医療体制	III-12	公営住宅管理
I-13	へき地区医療対策	III-13	教育委員会事務局
I-14	水道運営	III-14	国際化教育(外国語指導助手事業)
I-15	畜場管理運営	III-15	小学校管理運営
I-16	野外活動センター	III-16	中学校管理運営
I-17	公営スポーツ施設の管理運営	III-17	学校給食
I-18	浄化槽の整備・維持管理	III-18	世界遺産登録の推進
I-19	し尿処理	III-19	世界遺産等の保護
I-20	農業集落排水	III-20	文書管理
I-21	観光施設等の管理	III-21	職員採用
I-22	図書館管理運営	III-22	職員研修
I-23	美術館・博物館・資料館の管理運営	III-23	公用車管理
I-24	文化施設(美術館・博物館・資料館以外)の管理運営	III-24	監査委員・監査委員事務局
II 技術支援		III-25	議会の議員その他非常勤の職員の公務災害
II-1	公共工事の技術管理	IV 情報システム	
II-2	庁舎等修繕	IV-1	戸籍システム
II-3	土地改良	IV-2	住民基本台帳システム(既存住基システム)
II-4	農道整備	IV-3	住民基本台帳ネットワークシステム
II-5	農地防災	IV-4	財務会計システム
II-6	林道整備	IV-5	給与・旅費等総務事務システム
II-7	道路橋梁の維持管理	IV-6	入札システム
II-8	道路整備	IV-7	積算システム
II-9	公営住宅建替・改修	IV-8	地理情報システム共有化
II-10	文化財発掘・調査	V 権限移譲	
II-11	文化財保存・保護	V-1	基幹統計調査
II-12	史跡地環境整備	V-2	町又は字の区域変更等
		V-3	財産区の運営
		V-4	学校アドバイザーチーム運営

② 連携・協働の取組が可能な分野から順次実行を開始（平成22～25年度）

平成22年度には、「『奈良モデル』検討報告書」でとりまとめた、役割分担の見直しや検討が必要な業務の現状と課題を検証するため、「県・市町村の役割分担検討協議会」を発展的に解消し、「奈良モデル」検討会を立ち上げた。

「奈良モデル」検討会は、役割分担の見直しが必要とされた業務について知事と市町村長が一堂に会して議論し、取組の方向性について合意形成を図る場である。73業務のうち、①緊急度の高いもの、②市町村の要望の強いもの、③効率化の効果が高いものから優先的に具体的な協議を行ってきた。平成21年から開始された「奈良県・市町村長サミット」の主要テーマに「奈良モデル」検討会を位置づけることにより、知事と市町村長が総力戦で「奈良モデル」を強力に推進していくしくみが確立した。

また、「奈良モデル」検討会で合意された取組については、当該事務を担当する県または市町村の担当課に事務レベルの作業部会を設置し、具体化に向けた検討を行った。

この間の検討による大きな成果としては、南和広域医療組合の設立（平成23年度）、市町村税の税収強化のための7町によるネットワーク型共同徴収の開始（平成25年度）、また、県内全市町村の橋梁長寿命化修繕計画策定が完了（平成25年度）したこと等がある。

（個別の取組については、第2章で詳細を紹介）

③ 県と市町村が協働で事業を実施するなど新たな形での「奈良モデル」が進展（平成26年度～）

近年では、「『奈良モデル』検討報告書」における役割分担見直し検討対象73業務の枠にとらわれず、県と市町村が協働でまちづくりを推進するほか、「奈良県地域医療構想」や「奈良県教育振興大綱」、「奈良県公共交通基本計画」、「奈良県地域福祉計画」等の県域全体を対象とした基本計画について、策定段階から県が市町村に情報を提供し、また策定に市町村が参画し、その目的実現のために協力するなど、新たな分野において県と市町村が協働で事業を実施している。

また、個別の取組も徐々に成果が上がっている。平成26年度には、37市町村が構成団体となる奈良県広域消防組合が発足した。平成28年度には南和地域の核となる南奈良総合医療センターが開院、ごみ処理広域化に向けた検討が進み一部事務組合が新たに2地域で設立、さらに、磯城郡3町において水道広域化に向けた協定が締結されるなど、今後の事業の進捗が期待される場所である。「連携・協働によるまちづくり」の取組も全県的に進み、平成29年2月までに包括協定を18市町村と締結している。

④ 国の取組よりも先駆的だった「奈良モデル」

平成の大合併を経て、市町村はさらなる行財政基盤の強化が求められ、国においても合併に代わる新たな自治体間連携のしくみの検討が行われている。また、人口減少・少子高齢化が全国的な課題とされる中、都道府県の役割の重要性が認識されている。これらの国の動きは、全国に先駆けて柔軟な市町村連携と県による市町村支援を実践してきた奈良県の考え方と合致するものであり、「奈良モデル」は注目を集めている。

平成25年6月25日、第30次地方制度調査会は、「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」を内閣総理大臣に提出した。少子・高齢社会にあって、条件不利地域の基礎自治体の行財政基盤の強化が課題であり、市町村間での水平連携を推進するとともに、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理するなど、都道府県による直接的な補完について言及している。

平成26年度には地方自治法が改正され、地方公共団体が連携して事務を処理するにあたっての基本的な方針及び役割分担を定める「連携協約」制度や、「事務の代替執行」制度等が創設された。これらの制度は、平成の大合併が一段落した中、自治体間の柔軟な連携や都道府県による補完を実践するためのしくみであり、「奈良モデル」と同様の考え方であるともいえる。なお、平成26年5月には、「連携協約」制度等の地方自治法の改正を審議する国会審議に際し、参議院総務委員会の参考人質疑が行われ、荒井知事が参考人のひとりとして招聘され、「奈良モデル」の取組について説明したところである。

また、人口減少社会における地方行政体制等を審議する第31次地方制度調査会の審議の過程においても、県がリーダーシップを発揮し、市町村と総力戦で地域の活力の維持・向上に向け取り組んできた「奈良モデル」が注目され、平成27年1月に開催された第31次地方制度調査会専門小委員会で、人口減少社会における都道府県の役割の重要性について知事が意見を述べている。「奈良モデル」の取組の考え方は、市町村間の調整機能や市町村の事務の補完機能など、都道府県の役割の重要性について言及した第31次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」（平成28年3月16日）に盛り込まれている。

さらに、第31次地方制度調査会答申を受け、都道府県による市町村の補完について具体的な取組分野や手法等を検討するため、総務省に「広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会」が設置され、「奈良モデル」も事例として検討が進められているところである。

このように、地道ではあるが、合併に代わる持続可能で効率的な行政運営のしくみの構築に向け、県と市町村が総力戦で行政経営力の底上げを図ろうと現場で知恵を絞り、地域に相応しい取組を実践してきた「奈良モデル」が評価されている。

(3) 「奈良モデル」の推進エンジンとしての「奈良県・市町村長サミット」

① 知事と市町村長の信頼関係を築く「奈良県・市町村長サミット」の開催

「奈良モデル」の検討を進めるにあたっては、「奈良県・市町村長サミット（以下、「サミット）」等、知事と市町村長が一堂に会し、課題の共有や意見交換を行う場を定期的に創出してきたことが大きな成果につながった。

サミットは、県と市町村が共通の認識を持ち「奈良モデル」を具現化していくため、平成21年度より、定期的で開催（年間5～6回程度）している会議である。

サミットのテーマとしては、「奈良モデル」の新たに取り組む課題についての検討、市町村を取り巻く諸課題についての意見交換、先進的な取組を行っている市町村長や市町村行財政にかかる有識者を招いた勉強会などがある。会議は、県からの課題提起、グループでの意見交換、発表、知事の総括といった流れを基本に進行している。課題提起において、県は、エビデンスベーストのNPM（ニューパブリックマネジメント）の考え方にに基づき、統計処理したテーマごとの分析資料を市町村に提示することで各団体が置かれている状況を示し、健全な競争意識の醸成に努めるほか、率先して取組の方向（課題解決モデル）の提示に努めている。〈図8〉

平成23年度からはアイランド形式（グループ）に机を配置し、県や市町村長等からの課題について発表の後、議題について意見交換を行い、各アイランドから意見交換内容の発表を行う進行で運営している。

サミットは、毎回、多くの市町村長の出席を得て、回数を重ねるとともに年々議論も活発になっている。知事と市町村長が直接議論を交わすサミットは、ユニークな取組として注目され、奈良県同様に知事と市町村長が一堂に会する会議を開催している県もある。

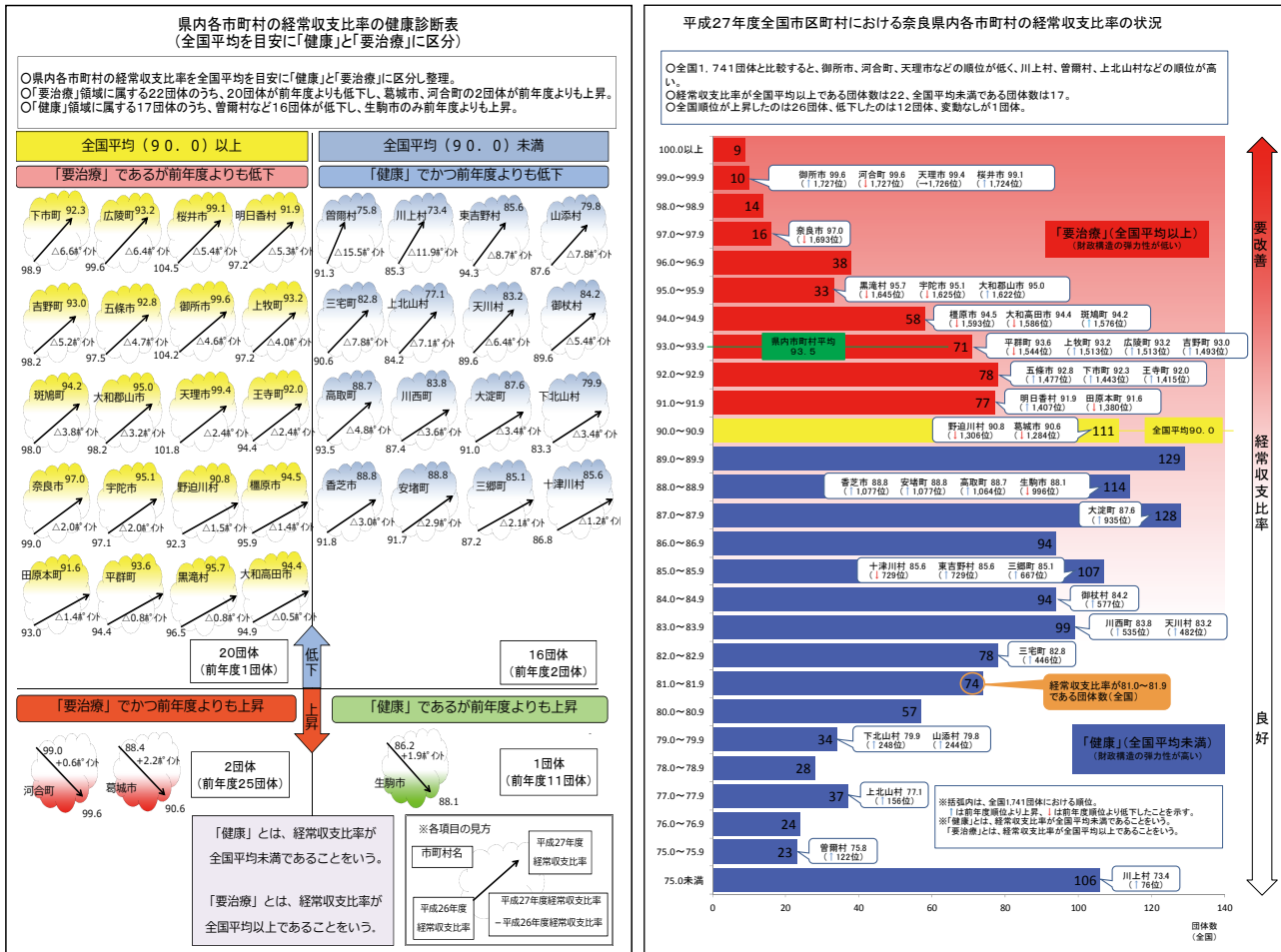
サミットの開催により知事と市町村長の信頼関係が構築されるとともに、市町村長が、行政効率化に向けた意欲や、連携・協働への意識を高めるきっかけとなっており、「奈良モデル」の推進に多大な役割を果たしている。（開催実績については、資料編で紹介）

【「奈良県・市町村長サミット」の様子】



【図8 分析資料の例】

県内各市町村の特徴や順位等を示し、財政基盤の強化を促す財政状況分析資料の一例。



② サミットを補完する諸会議の開催(テーマ別・地域別のサミット・懇話会)

奈良県では、行政課題全般についての意見交換を行う「奈良県・市町村長サミット」のほか、サミットを補完する会議として、特定の課題にかかるテーマ別・地域別のサミット・懇話会等を開催している。

「奈良県教育サミット」は、知事・市町村長と県・市町村の教育長が一堂に会し、教育課題にかかる情報共有や意見交換を行うため、平成27年度より年間3回程度開催している。この「奈良県教育サミット」における議論を通じ、地域の実情に応じた教育の振興に向け、県と市町村が共通認識を持ちながら、協働して施策を実践していくといった機運が高まっている。

また、水道分野にかかる連携を推進するため、平成25年度に「県域水道ファシリティアマネジメント懇話会」(構成団体:大和高田市、橿原市、桜井市、御所市、香芝市、葛城市、高取町、明日香村、上牧町、広陵町)を2回開催し、業務共同化や施設共同化の検討を行っ

た。当懇話会での検討状況の報告をサミットで行ったことが、磯城郡における広域化検討の契機となった。

また、平成27年度より「五條・吉野エリア水道広域化推進懇話会」（構成団体：五條市、吉野町、大淀町、下市町）を開催し、浄水場の統廃合などの施設共同化及び県営水道と市町水道の統合について検討を進めているところである。

地域交通の分野では、知事・市町村長に国や民間の交通事業者等も交えた「地域交通改善協議会」を平成24年度より年1～2回程度開催し、公共交通の維持・確保・活性化について意見交換を行っている。特に、平成28年3月に策定した公共交通施策の基本的な方針等を定める「奈良県公共交通基本計画」及び「奈良県地域公共交通網形成計画」は、当協議会での議論内容を大きく反映したものとなっている。

さらに、特定地域の共通課題について深く議論するため、知事と各地域の市町村長が議論を行う「地域振興懇話会」を平成24年度から27年度にかけて開催した。「葛城地域振興懇話会」（構成団体：大和高田市、御所市、香芝市、葛城市、広陵町）において、土木職員の人材確保策について課題提起があり、県域での土木職員の採用共同試験の実現につながった。「まほろば地域振興懇話会」（構成団体：大和郡山市、天理市、川西町、三宅町、田原本町）では、水道広域化に向けた検討が行われ、磯城郡3町における具体的な取組につながる成果があった。

③ 「地域フォーラム」の開催

平成25年度から、知事、市町村長、専門家等がパネルディスカッションにより地域課題について意見交換を行う「地域フォーラム」を県内各地域で実施している。

地域の課題について、県、市町村等の取組や活動を報告することで、県政に対する県民の理解を深めるとともに、パネルディスカッションによる対話を通じて、地域の課題解決につながることをめざしている。

平成27年度は、「健康・医療・介護」「協働と連携のまちづくり・奈良モデル」「教育」の中から各地域2テーマで、全6回開催し、平成28年度は「健康・医療・介護」にテーマを絞り、全9回開催した。

（４）「奈良モデル」の取組形態

「奈良モデル」のあり方検討委員会において、これまでの取組経緯を踏まえ、権限委譲を除く「奈良モデル」の取組形態を次のとおり再整理した。

① 広域連携支援型

市町村間の広域連携を推進するため、県は助言、調整、人的・財政的支援等を行う。

② 市町村事務代行型

市町村が単独で事務を行うのが困難な場合、県が市町村の事務を代わって行う。

③ 市町村業務への積極的関与型

市町村の取組を一層効果的なものにするため、県が、必要な助言や人的・財政的支援等を積極的に行い、県の施策とも連携して実施する。

「奈良モデル」の進展に伴い、「『奈良モデル』検討報告書」において示した「水平補完」と「垂直補完」に加え、「県と市町村の連携・協働によるまちづくり」のように県が市町村の業務に積極的に関与するといった形態が発展してきている。また、「水平補完」においても、「南和地域における広域医療提供体制の再構築」のように、市町村間の広域連携に県も実施主体として積極的に参画することにより、市町村を下支えしていることが特徴である。具体的な取組事例については、次章で述べる。

【表2 「奈良モデル」の取組形態と主な取組例】

形態	内容	イメージ	主な取組例
1 広域連携支援型	(1) 県は、市町村間の広域連携を促進するため、助言、調整、人的・財政的支援等を行う。	<ul style="list-style-type: none"> ・人的、財政的支援 ・情報提供 ・市町村間の連携支援 	消防の広域化 市町村税の税込強化(ネットワーク型) 移動ニーズに応じた交通サービスの実現 ごみ処理の広域化
	(2) 県も市町村と同様の業務を行っている場合は、県が実施主体として参画し、協働で事業を実施する。	<ul style="list-style-type: none"> ・人的、財政的支援 ・情報提供 ・市町村間の連携支援 	南和地域における 広域医療提供体制の再構築 パーソネルマネジメント(共同採用) 県域水道ファシリティマネジメント (広域連携)
2 市町村事務代行型	市町村が単独で事務を行うのが困難な場合、県が市町村の事務を代わって行う。		道路インフラの長寿命化に向けた支援 パーソネルマネジメント(職員派遣) 市町村税の税込強化(職員派遣)
3 市町村業務への積極的関与型	市町村の取組を一層効果的なものにするため、県が、必要な助言や人的・財政的支援等を積極的に行う。県の施策とも連携して実施する。	<ul style="list-style-type: none"> ・人的、財政的支援 ・情報提供 ・市町村間の連携支援 	県域水道ファシリティマネジメント (簡易水道の技術支援) 県と市町村との連携・協働によるまちづくり