

(4) 共同化の推進

① 今後の「奈良モデル」の取組の方向性

人口減少・少子高齢化が進む中、行政需要は確実に増加することが見込まれ、市町村が質の高いサービスを提供するためには、効率化に向けた一層の取組が必要である。

また、県としては、「奈良モデル」に取り組んできた経緯に鑑み、いわば原点に立ち返り、

- ・市町村合併が進まなかった等の理由により、行財政基盤が脆弱な小規模団体等において、将来的に行財政運営に支障を来す恐れがあるような場合
- ・市町村の自主的な行政改革（給与・定員、財政の適正化等）が望まれる場合

は、シンクタンク機能や調整機能を発揮し、市町村に対し、積極的に広域連携による効率化等を提案し、調整することが求められる。

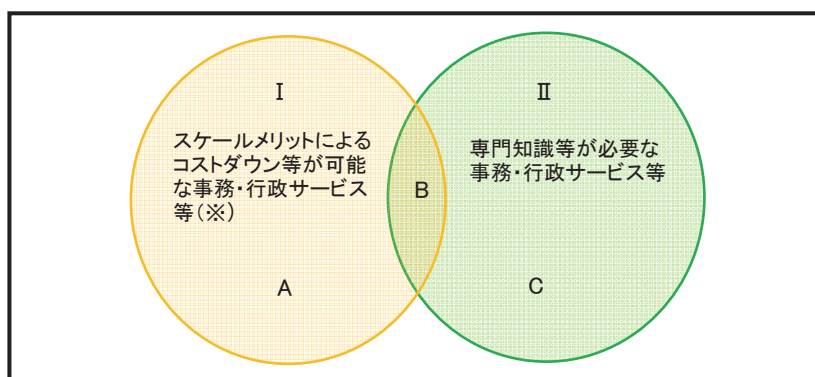
このことから、行財政運営の効率化に資すると考えられる市町村運営の基礎となる分野（定型的業務・庶務的業務、公共施設等の管理）における事務・行政サービスの共同化や、小規模な市町村における専門的な知識等を必要とする業務に従事する人材の確保・育成についても、県が積極的に関与・調整していくべきである。

その手法として、

- ・民間との連携・協働の取組のひとつとして、複数の市町村が共同で事務・行政サービスをアウトソースすることにより、スケールメリットを活かして、事務・行政サービス等にかかる経費を削減する取組
- ・県域で人材を育成し、組織運営に活用するパーソネルマネジメントの観点から、専門人材を共同で確保する取組

を推進することにより、持続可能で効率的な行政サービスを確保する。

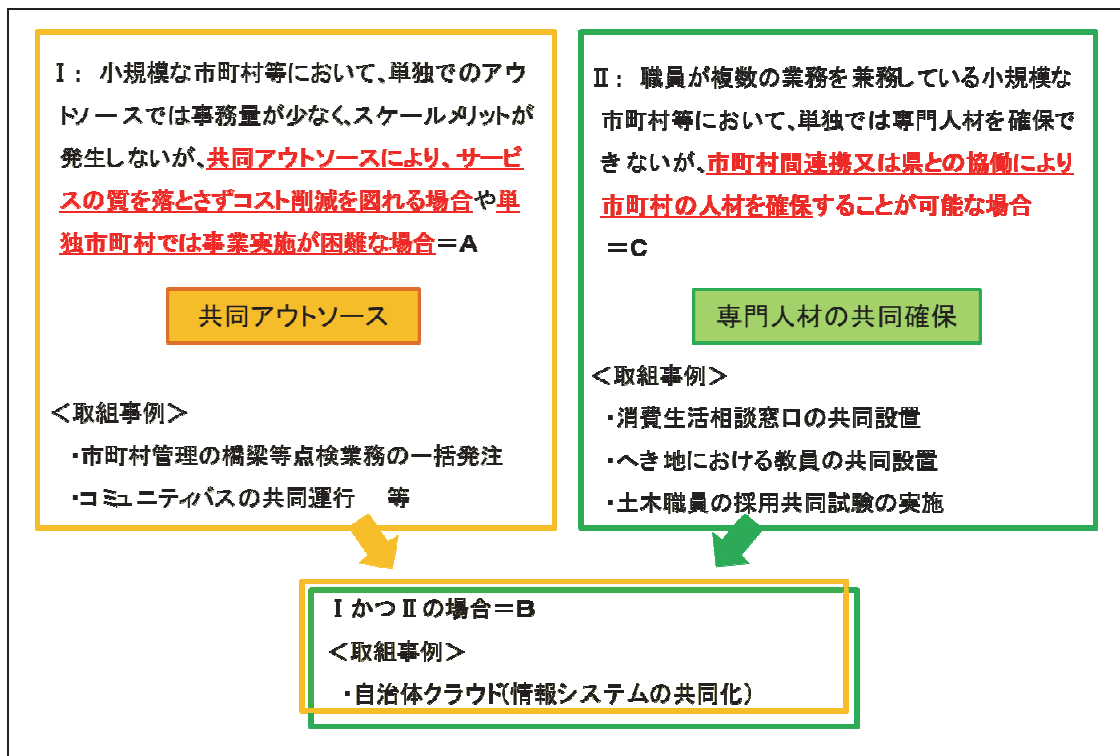
【図3-1 市町村の事務・行政サービス等のイメージ①】



※ 単独市町村で

- 外注できるロットを確保（事務・行政サービス等の集約化によるロット確保も含む）できる場合
 - 専門知識等のノウハウを有する職員を配置できる行財政規模を有する場合 など
- コストダウンを実現できる環境が整っている団体は、単独でアウトソースを推進していることも多い。

【図 3 1 市町村の事務・行政サービス等のイメージ②】



② 事務・行政サービスの共同アウトソースの推進

(ア) 共同アウトソースの意義

一層の事務の効率化が求められる中、業務委託等のアウトソースを推進し、民間と協働して事業を進めていくことは、市町村の負担軽減のために重要である。

奈良県においては、<表 1 2>のとおり、個別の市町村においても一層のアウトソースを進める余地がある。単独または複数市町村のいずれでアウトソースをする場合も、住民サービスが低下することなくコストダウンが図られるよう、最適な手法や受け皿について、それぞれのメリットとデメリットを比較検討して決定していく必要がある。<表 1 3>

個々の事務の処理量が少ない小規模な市町村においては、効率化を図るため、異なる種類の事務を集約して包括的なアウトソースを進めていくことも考えられる。

一方、広域連携が可能な場合は、複数市町村の個別の事務・行政サービス等を束ねて共同でアウトソースすることが有効と考えられる。共同アウトソースにより、スケールメリットを活かし、コストの削減や、事務量の軽減が見込まれる。また、他自治体の職員と協働することにより、アウトソースの手法や、発注、契約先の選定、契約後の業務履行にかかるモニタリングに至る一連の事務を遂行する職員の能力が向上することも期待される。

【表12 奈良県内市町村の事務・行政サービスのアウトソースの状況】

① 民間委託の実施状況

単位:団体

①		②		③		④		⑤		⑥		⑦	
本庁舎の清掃		本庁舎の夜間警備		案内・受付		電話交換		公用車運転		し尿収集		一般ごみ収集	
全部委託	一部委託	全部委託	一部委託	全部委託	一部委託	全部委託	一部委託	全部委託	一部委託	全部委託	一部委託	全部委託	一部委託
24	6	22	1	5	1	16	1	0	28	30	5	10	11

⑧		⑨		⑩		⑪		⑫		⑬	
学校給食(調理)		学校給食(運搬)		学校用務員事務		水道メーター検針		道路維持補修・清掃等		窓口業務の民間委託	
全部委託	一部委託	全部委託	一部委託	全部委託	一部委託	全部委託	一部委託	全部委託	一部委託	全部委託	一部委託
6	10	11	3	5	3	32	2	6	19	6	1

② 指定管理者制度の導入状況

単位:箇所

①		②		③		④		⑤		⑥		⑦	
体育館		競技場(野球場等)		プール		宿泊休養施設		休養施設(公衆浴場等)		キャンプ場等		大規模公園	
公の施設数	指定管理者導入件数	公の施設数	指定管理者導入件数	公の施設数	指定管理者導入件数	公の施設数	指定管理者導入件数	公の施設数	指定管理者導入件数	公の施設数	指定管理者導入件数	公の施設数	指定管理者導入件数
118	51	133	86	32	16	11	9	27	25	14	10	12	6

⑧		⑨		⑩		⑪		⑫		⑬		⑭	
公営住宅		駐車場		博物館等		公民館 市民会館		文化会館		合宿所 研修所等		病院	
公の施設数	指定管理者導入件数	公の施設数	指定管理者導入件数	公の施設数	指定管理者導入件数	公の施設数	指定管理者導入件数	公の施設数	指定管理者導入件数	公の施設数	指定管理者導入件数	公の施設数	指定管理者導入件数
383	0	123	48	43	20	416	172	34	16	5	4	9	3

⑮		⑯		⑰	
福祉・保険センター		児童クラブ・学童館等		保育所	
公の施設数	指定管理者導入件数	公の施設数	指定管理者導入件数	公の施設数	指定管理者導入件数
94	45	210	31	112	1

総務省「地方行政サービス改革に関する取り組み状況等の調査」より(平成27年実施)

【表13 アウトソース手法の比較(メリット・デメリット等)】

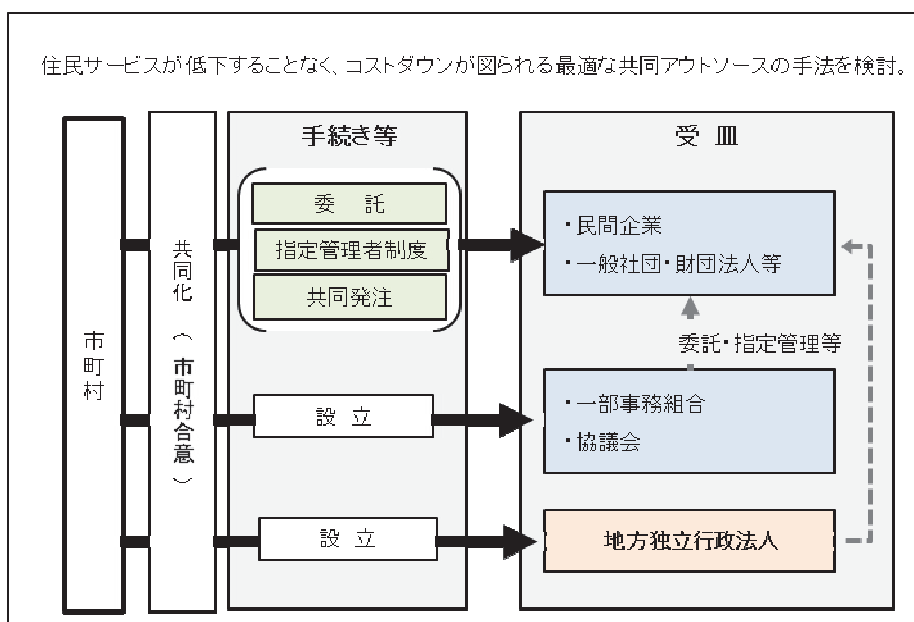
形態		根拠法令	具体的内容	メリット	デメリット
私法上の対応	委託	民法 § 632, § 656ほか	民間法人等との間で、私法上の委託契約を締結する	・民間のノウハウ等の活用	・公権力の行使を伴う業務ができない
	共同発注	民法 § 555, § 632, § 656ほか	複数の団体が共同で発注・購入等を行う	・大量発注によるコスト削減	・各団体が法律上の手続等を行う必要がある
公法上の対応	指定管理	地方自治法 § 244の2③	権限を団体に残したまま、指定された民間法人等に運営・管理を委ねる	・民間のノウハウ等の活用 ・公権力の行使が一部可能(施設の使用許可)	・専門的な人材の育成・確保が困難 ・知識等の蓄積が困難
	事務の委託	地方自治法 § 252の14①	事務の一部の管理・執行を他団体に委ねる	・公権力の行使を伴う業務が可能 ・委託事務の処理が受託団体に一元化される	・委託した事務の範囲で管理執行権限を失う ・委託した団体の意見が反映されにくくなる
	事務の代替執行	地方自治法 § 252の16の2①	事務の一部の管理・執行を当該団体の名において他団体に行わせる	・公権力の行使を伴う業務が可能 ・管理執行権限を失わない	・原則として、他団体の基準で事務が執行される
組織等の設置	一部事務組合	地方自治法 § 284②	複数の団体が、事務の一部を共同して処理するために設置する特別地方公共団体	・専門的な人材の育成が可能 ・団体固有の機関(議会、監査委員等)をもち、責任の所在が明確	・組合設置に伴うコストが大きい ・運営に伴う新たな費用の発生
	協議会	地方自治法 § 252の2の2①	複数の団体が、協議会のもとで共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行う	・各団体の自主性を保ちつつ、市町村間の連絡調整や連携を図ることが可能	・法人格がなく財産や職員を帰属させることができない ・責任の所在が不明確になりやすい
	地方独立行政法人	地方独立行政法人法	公共上の見地から実施が必要な事業について、法律に基づき設立する法人	・専門的な人材の育成が可能 ・柔軟な業務運営が可能 ・財務運営の透明性の向上	・法人設置に伴うコストが大きい ・運営に伴う新たな費用の発生

具体的には、これまで、「奈良モデル」の取組の一環として橋梁点検の一括発注やコミュニティバスの運行において複数市町村による共同アウトソースを実施しているが、今後、市町村の行財政運営の基礎となる分野である、

- ① 窓口業務等の定型的事務や給与・旅費計算、財務会計、人事管理事務等の庶務的業務
- ② 市町村が設置する施設等（例：文化会館、集会施設、展示施設、図書館 等）の管理・運営に係る行政サービスの提供

等についても、共同でアウトソースを行うことによる効果を検証することは意義がある。

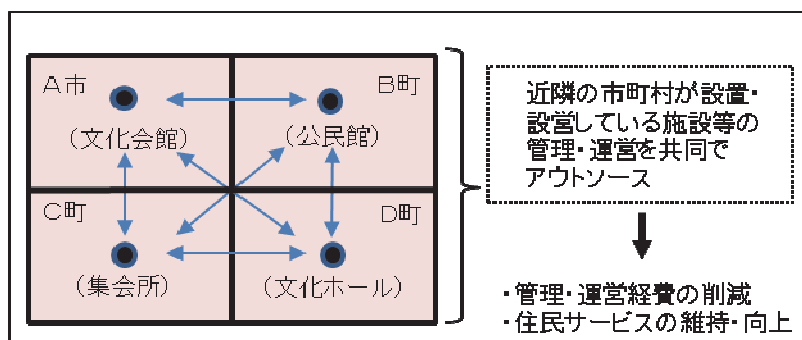
【図32 共同アウトソース手法のイメージ】



(イ) 施設等の管理・運営の共同化

市町村は、厳しい財政状況の下、公共施設をより効率的に管理・運営することが求められている。公共施設を近隣の市町村と共同で管理・運営をすることにより経費の削減を図ろうとする場合、住民サービスの維持・向上という観点も含めて検討することが重要である。

【図33 施設等の管理・運営の共同化のイメージ】



市町村間連携の機運の醸成を図るため、例えば、施設等の相互利用からスタートし、共同管理・運営、そして、共同アウトソースへと段階的に移行することも有効な手法である。共同で管理・運営する中で、料金体系や事務の統一化を検討し、共同アウトソースへとつなげることも考えられる。

(ウ) 共同アウトソースを進める上での留意点

施設等の管理・運営を共同アウトソースする場合、下記のような課題が考えられる。これらの点を考慮しながら検討することが肝要である。

- ・複数の施設等の管理・運営を共同アウトソースする場合、受け皿となる団体において、各施設の設置目的に沿った管理・運営等を行うことができるか。
- ・アウトソースの受け皿となる団体が、施設ごとに異なる目標を達成することが可能か。
- ・アウトソースの受け皿となる団体に対し、各施設等の管理者（市町村）がガバナンスを発揮することが可能か。
- ・共同アウトソースの取組を継続的に推進するため、将来、イニシアチブを発揮する市町村が現れるか。

(エ) 共同アウトソースの受け皿についての提言

市町村間連携による共同アウトソースの受け皿としては、民間事業者、一部事務組合や協議会、地方独立行政法人等が考えられる。

このうち、地方独立行政法人は、公共性が担保できるとともに、柔軟な業務運営、専門的な人材の確保・育成等が可能であることから、アウトソースの受け皿とすることのメリットが大きいと考えられる。現在、病院や学校の分野では地方独立行政法人による運営が進められているが、例えば国立博物館²のように、文化施設等においても地方独立行政法人を活用することが有効ではないかと考える。

ところで、現行制度では、地方独立行政法人法第21条において規定される業務の範囲が限定的である。また、会議場施設、展示施設、見本市場施設については地方独立行政法人による管理・運営が可能な施設の規模等の詳細を定めた規定がなく、実施できない状況にあり、規定の整備が待たれる。

窓口関連業務等の、民間委託ができない公権力の行使を含む包括的な業務については、地方独立行政法人の活用が可能となるよう、国において検討が進められているところであるが、その他の分野についても、制度改正が待たれるところである。

² 独立行政法人国立文化財機構により運営されている。

地方独立行政法人の対象業務（地方独立行政法人法第21条、同施行令第4条）

- ①試験研究
- ②大学等の設置・管理
- ③公営企業に相当する事業の経営
(水道、工業用水道、軌道、自動車運送、鉄道、電気、ガス、病院等)
- ④社会福祉事業の経営
(特別養護老人ホーム、保育所、ホームヘルプサービス事業等)
- ⑤その他の公共的な施設で政令で定めるものの設置・管理
 - ・介護老人保健施設
 - ・会議場施設、展示施設又は見本市市場施設で総務省令で定める規模以上のもの
 - ・博物館、美術館、植物園、動物園又は水族館

さらに、公立幼稚園等の管理運営についても、アウトソースができない状況にある。設置者管理主義³による制限により、設置者が管理運営することとなっているためである。〈表14〉一方、保育所は、設置者管理主義が法律上規定されておらず、公立保育所での指定管理者の導入等、民間能力の活用が行われている。平成12年3月には、地方公共団体と社会福祉法人等に限定されていた保育所の設置主体制限が撤廃され、株式会社等の参入が可能となった。

また、教育・保育ニーズの多様化により、幼稚園と保育所の両方の役割を果たすことができる新しい形態の施設として、平成18年10月に「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律（認定こども園法）」が施行され、認定こども園制度が始まったところである。

このように、教育・保育に関する様々な取組が行われているものの、教育・保育にかかる公立施設の管理運営については、幼稚園の設置運営において設置者管理主義による制限がある一方、保育所には当該制約がない等、設置管理に関して制度上の差異が生じている。また、幼稚園については、地方独立行政法人法第21条において、地方独立行政法人が行うことができる事業とされていない。

待機児童の解消や人口減少地域における適切な育ちの環境の確保等、様々な課題を抱える地方においては、これら公立施設の管理運営についても柔軟な対応が必要であり、このような制度上の違いが、今後、公立の幼稚園と保育所の連携した運営を図る場合等にも障害となることも考えられる。また、地方公共団体の業務が多様化・専門化する現状において、民間

³ 幼稚園の管理運営に関しては、学校教育法第5条において、設置者がその設置する学校を管理する旨規定されている（設置者管理主義）。

事業者のノウハウ等の活用は不可欠であり、合理的で効果的な行財政運営を展開する上でも、アウトソース手法の選択肢は広く備えるべきと考える。

これらのことから、公立幼稚園等の管理・運営を広く民間事業者等にアウトソースできるよう、法改正を含めた制度改正を求めたい。

【表 1 4 幼稚園、保育所、認定こども園のアウトソース手法一覧】

	幼稚園	保育所	認定こども園			
			幼保連携型 <small>幼稚園的機能と保育所的機能の両方の機能をあわせ持つ単一の施設として、認定こども園としての機能を果たすタイプ</small>	幼稚園型 <small>認可幼稚園が、保育が必要な子どものための保育時間を確保するなど、保育所的な機能を備えて認定こども園としての機能を果たすタイプ</small>	保育所型 <small>認可保育所が、保育が必要な子ども以外の子どもも受け入れるなど、幼稚園的な機能を備えることで認定こども園としての機能を果たすタイプ</small>	地方裁量型 <small>幼稚園・保育所いずれの認可もない地域の教育・保育施設が、認定こども園として必要な機能を果たすタイプ</small>
根拠法令	学校教育法	児童福祉法	就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律（認定こども園法）			
所管省庁	文部科学省	厚生労働省	内閣府、文部科学省、厚生労働省			
設置主体	国、地方公共団体、学校法人	制限なし	国、地方公共団体、学校法人、社会福祉法人	国、地方公共団体、学校法人	制限なし	
法的性格	学校	児童福祉施設	学校かつ児童福祉施設	学校（幼稚園＋保育所機能）	児童福祉施設（保育所＋幼稚園機能）	幼稚園機能＋保育所機能
運営形態	地方独立行政法人	×	×	×	○	×
	指定管理	×	×	×	○	○
	包括的民間委託	×	×	×	○	○

※ 地方独立行政法人法の改正により、平成 29 年 4 月より公立大学法人が設置する大学に幼稚園・幼保連携型認定こども園等を設置することが可能となる

③ 専門人材の共同確保

組織体制が脆弱になる団体が生じている一方で、市町村では規模の大小にかかわらず、組織運営、住民サービスの提供、福祉、教育、公共インフラ整備、地方創生にかかる取組といった共通の事務を同様にこなす必要がある。

現状として、小規模な団体では、1 人の職員が複数の分野の事務を担当しており、事務に関する知識やノウハウ等の蓄積や継承、さらに、専門的な知識等を必要とする業務に従事する人材の確保が困難な状況にある。

この結果、過去からの経緯を踏まえた対応や、専門的な知識を必要とする対応が必要となった際、最適な対応が困難な場合があると考えられる。

そして、アウトソースにより外部人材を活用する場合においても、職員の知識や経験不足により、委託業者等に頼らざるを得ず、その結果、割高な費用負担が生じるケースや、業務の履行等に対して十分なモニタリングができないケースが想定される。

そこで、県域で人材を育成して組織運営に活用するパーソネルマネジメントの観点からも、複数の市町村または県も含めて、専門知識や技能等を持つ人材を共同で確保・育成し、持続可能で効率的な事務・行政サービスを執行していくことが有効であると考ええる。

これまでも、「奈良モデル」の取組の一環として、平成21年度より、消費生活相談窓口を複数の市町村で共同設置するなどの取組を行ってきた。また、人口減少が進むべき地における教育の質を確保するため、技術・家庭等の専門科目を担当する教員を複数の市町村が共同で採用し、県が経費を負担するといった取組を平成26年度から実施している。

さらに、土木技術職員が全国的に不足しており、その人材確保が県・市町村の共通の重要課題となっていることを踏まえ、平成28年度に、県域でのパーソネルマネジメントの取組の一環として、土木技術職員の採用共同試験を初めて実施した。奈良県人事委員会と希望する10市町村において、受験生の募集及び一次試験（筆記試験）を共同で実施するものである。このことにより、受験機会の増加による市町村の受験者数の確保、試験実施事務の省力化といった効果があった。今後、土木技術職員以外の専門職員の確保にあたっては、職種ごとの課題やニーズに応じて同様の取組を検討することは有効と考えられる。

また、専門人材の共同確保という観点から、今後以下の分野でも検討を進めることが有効と考えられる。

(ア) 保健師の共同確保に向けた取組

少子高齢化等を背景に、市町村の保健師の業務が多様化するとともに、高度な専門性が求められるようになってきている。しかし、保健師が1名のみの団体や、保健師の年齢層に偏りのある団体もあり、知識・技能の継承が急務となっている。そこで、県が保健師の確保にかかる課題やニーズの把握を行い、共同での確保策や人材育成を検討する。このことにより、団体をまたがる保健師相互の更なるネットワークの構築や、事務の共同化の推進につながることを期待される。

(イ) スイスの森林環境管理制度を手本とした取組

奈良県の林業は、木材需要の減少、木材価格の低迷による収益の減少、山村地域の過疎化・高齢化による林業就業者の減少等により、森林の手入れ不足や公益的機能の低下が進んでいる状況である。そこで、スイスにおける森林環境管理制度を手本に、森林を総合的にマネジメントする人材を育成し、県と市町村が連携・共同して森林管理を行う等の取組を検討する。

④ ②かつ③双方に対応するための取組の推進（自治体クラウドの推進）

これまで、共同アウトソースの推進及び専門人材の確保の有効性について検討してきたが、市町村の業務の中には、この双方を同時併行的に推進していく必要のある業務も存在する。情報システムにかかる市町村連携はその典型例である。

奈良県においては、これまで「奈良モデル」の一環として、情報システムの共同化に取組、7市町による自治体クラウドを実現するなどの成果を上げてきた。（第2章参照）

国においても、平成28年6月に閣議決定された「日本再興戦略2016」において、自治体クラウドを中心にクラウド導入市区町村数をさらに増加させ、平成29年度までに倍増（約1,000団体）することを図るとともに、自治体クラウド未実施団体においては、導入を加速し、既導入団体にあっても業務範囲の拡大等、質の向上を図り、自治体の情報システムの運用コストの圧縮（3割減）を図るといった方針が示されているところである。

奈良県においても、単独クラウドサービス方式で情報システムを利用しているところが多く、一層の共同利用を図る余地があることから、課題の共有や未実施団体への普及により、複数自治体の情報システムの集約と共同利用を推進する必要がある。

また、小規模市町村においては、職員が複数の異なる業務を兼務していることから、情報処理に関する知識が十分でなく、ベンダーに強く依存しており、団体間の連携も希薄な状況にある。そのため、南部・東部の11村を対象に、情報政策にかかる負荷の軽減とコストの最適化（運用コストの削減）を図るため、自治体クラウドの導入も視野に広域での連携を支援していく取組を進めていくこととしている。

なお、情報システムにかかる市町村連携は、市町村間の事務手続を統一する必要があるため、将来的に該当事務そのものを共同アウトソースすることにより、一層の効率化につながる可能性があるなど、新たな効果呼び込むことも考えられる。

【図34 小規模市町村への支援のイメージ】

