

**「奈良モデル」検討報告書**  
**～県と市町村の役割分担のあり方～**

平成 2 2 年 3 月

県・市町村の役割分担検討協議会



## I 基本的な考え方

奈良県では、効率的な行政運営を行うための地域にあった奈良県独自の地方行政のしくみを模索することを目的に「県・市町村の役割分担検討協議会」を設置して、地方（県＋市町村）にゆだねられた現状の権限、事務の役割分担のあり方を分析し検討を行ったところである。

この「基本的な考え方」は、検討に際しての前提とした考え方を取りまとめたものである。

なお、後述のとおり、この「基本的な考え方」に基づき、具体的な各業務についての新たな県・市町村の役割分担の方向性を明らかにした「奈良モデル」を作成したところであり、その実現に向け、今後、詳細検討・実行することにより、奈良県という地域にあった真の地方分権の実現につなげてゆくものとする。

### 1. 「県と市町村の役割分担のあり方」の再検討の必要性

地方分権一括法が平成 12 年度に施行され、10 年が経過した。この間、地方分権の推進の名の下に、機関委任事務の廃止を始め国と地方の関係の見直し、国から県へ県から市町村への「権限移譲」、基礎的自治体の規模拡大を目指すための「市町村合併」、「三位一体の改革」などの地方行政の仕組みの改革が行われてきた。

しかしながら、奈良県では、市町村合併、広域行政の取り組みや、県から市町村への権限移譲等、いずれも他府県と比べ進んでおらず、地方分権改革が県勢発展に寄与しないばかりか、いたずらに、県と市町村の「対等・協力の関係」の名の下に、県と市町村の関係がこれまでより更に希薄になったように感じられる。

このようなことから、地方関係者が大きな期待を持っていた地方分権改革が、奈良県という地域では生かしきれないものであったという問題がある。

今後の国の状況は不透明であるが、第 29 次地方制度調査会における「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」、「地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会による報告」、地域主権戦略会議、地方行財政検討会議、道州制の議論の動きなど、今後更に地方制度の見直しが行われる中で、「地域にあった県と市町村のあり方」を県と市町村で真剣に議論していくことが奈良県における地方分権展開のあり方である。

## 2. 検討にあたっての前提

### (1) 県と市町村の役割分担の現状

地方分権改革推進委員会では、国(出先機関)と地方の事務・権限の見直しに際し、仕分けの考え方として、「重複型」(事務・権限が法令上、一の主体に専属させられておらず、国と地方自治体がそれぞれ処理することが許容されているもの)、「分担型」(法令上、事業規模の大きさや事務・権限の対象範囲等によって国と地方自治体がすでに一定の役割分担をしているもの)、「関与型」(地方自治体への関与等)、「国専担型」(現在は主に国のみでその事務を行っているもの)に分類し、地方への権限移譲を基調として整理されたところである。

県と市町村の現状の事務については、個別法及び補助金、地方交付税等の財源措置によりそれぞれの事務所掌が定められており、県と市町村においても上記の国と地方の関係と同様の関係が考えられ、それぞれの事務について改めて整理、分析する必要がある。

### (2) これまでの奈良県の地方分権の状況

これまでの奈良県における地方分権に対応するための権限移譲、基礎的自治体の組織体制の強化を目指した市町村合併などの取り組みの状況は次の通りである。

#### ① 事務処理特例条例による事務委任

平成 14 年 2 月 21 日に市町村権限移譲推進指針を策定し、「奈良県事務処理の特例に関する条例」により県から市町村への積極的な権限移譲をすすめてきたところであるが、現在(H22.2.5)移譲しているのは、54 法令 543 事務であり、低調な状況である(移譲法律数：全国平均 40 に対し 12 で全国 44 位(H20.2 現在))、現状の事務処理交付金についても、個別市町村にとっては件数も少なく金額としても少額(H22 度予算 24,000 千円)であり、これをもって各市町村の体制を整備できる状況ではない。

#### ② 中核市移行

奈良市が平成 14 年 4 月に中核市に移行し、保健所業務を中心に 1,734 法令 2,305 事務(移行当時)が県より移管され、平成 17 年 4 月、月ヶ瀬村、都祁村を編入合併し奈良市域としたことにより当該地域の中核市の事務を実施している。

現在のところ、他に中核市、特例市の要件(中核市 人口 30 万人、特例市 20 万人以上)に合致する都市はない状況であり、市町村合併の状況からも当面は、対象団体が増加する見込みはない。

### ③市町村合併の状況

平成 13 年度から市町村合併の推進について、県内各地域で議論がなされ、4 地域で市町村合併が実現し、県全体で市町村数が 47 から 39 へ減少したところであるが、全国と比べ市町村合併は進展しておらず、その結果、現在町村の割合が 69.2 % と全国 (55.9 %) と比べ高い状況であり、人口 1 万人未満の小規模町村が 18 ある。(構成率 46.2 % 全国 26.5 %)

### ④広域行政の取り組み状況

これまで県内で 3 広域連合、29 の一部事務組合が設立され、環境衛生、消防、福祉などの分野において広域行政を進めてきたところであるが、それぞれ共同化する事務の内容によって個別事情があり(例: ゴミ処理施設やし尿処理施設の立地問題、市と町村の考え方の違い等) 構成市町村の統一もとれておらず、件数も少ない状況にある。

また、総務省主導により昭和 40 年代より進められた広域行政圏(H20.12.26 国としては廃止)についても、介護認定と障害認定を広域連合で実施、山辺広域で消防・救急、葛城広域で休日診療所(御所市を除く)、王寺周辺広域(協議会)で、老人福祉施設、休日診療所、衛生試験センターを実施しているが、広域行政の拡大につながっていない状況である。

## (3) 奈良県の地域特性

### ①県内の地理的特性

県内の各市町村の状況を地理的状況から概括すると、中核市である奈良市を始めとする規模の大きい市が集まりその周辺に町村が存する北部の平野部の地域、東西に中規模の市が連担し、その周辺に面積の小さい町村が存する中部の地域、広大な面積を占める山岳地帯に人口が少なく高齢化が進んだ町村が存する南部の地域に分かれる。

市町村の行政体制(職員数・専門職の配置等)もその人口規模に応じており、平野部の市町村においては職員数が比較的多く、南部の町村においては十分な確保が難しい町村が集まっている。

また、平野部の北・中部の市町村における、通勤・買い物の状況は大阪圏への流動が大きいものの(県外通勤率 29.3 % 全国 1 位)、北部の奈良市、中部の橿原市において一定の中心性がみられる。

### ②県内各市町村の行財政状況

本県の各市町村の財政状況の特性として、北・中部の平野部においては大阪への通勤者の住宅地としてこれまで開発されてきたこともあり、個人住民税に頼った歳入構造で、目の前に迫った団塊の世代の大量退職、その後の都市回帰等の人口移動の状況から不安定さがある。

南部の山間部についてはダム等の固定資産税による収入はあるものの、高齢化が進展し、かつての主要産業であった林業の長期低迷等により、財政力の弱い構造となっている。

歳入については、大規模な産業がないこともあり、全般に自主財源比率が低く、また、徴税率についても、近年改善してきているが、個別の事情があるものの全国38位(H19)と依然低い状況である。

歳出については、国等の主導により実施した地域総合整備事業債等による景気対策の起債残による公債費や、民生、衛生、教育部門における定員超過による人件費の要因により、経常収支比率が悪く財政状況が硬直化している状況である。(H18、H19 決算で、2年連続全国ワースト1)

また、土地開発公社等で過去の用地先行取得を行った土地の処理等の懸案事項を抱えている。

これらに対応するため、三位一体の改革後、定数削減、歳出総額の削減をはじめとする行財政改革に一定取り組んできているが、財政状況は依然深刻な状況で、組織体制も職員数減により弱体化している。

#### **(4) 地方分権に関する最近の国の動き**

##### **① 地方分権改革推進委員会**

平成19年4月に地方分権改革推進委員会が発足し、平成20年5月に国と地方の役割分担、基礎的自治体への権限移譲を中心とした第1次勧告が、平成20年12月に義務付け・枠付けの見直しや国の出先機関の見直しを中心とした第2次勧告が、平成21年10月に義務付け・枠付けの見直しや地方自治関係法制の見直しを中心とした第3次勧告が、平成21年11月に地方税財政の再構築を中心とした第4次勧告が出されたところである。

この中で県と市町村の関係については、64法律359事務が都道府県から市町村への移譲とされているが、町村への移譲とされたものはわずか4法律29事務にしかすぎず、ほとんどが市(政令市、中核市分を含む)への移譲となっている。

この同委員会の姿勢は、今後は権限移譲は一定規模の団体に対してのみ行い、市町村は規模に応じて権能が異なるという形をより明確化させていくことを示している。

##### **② 地域主権戦略会議**

平成21年12月に地域主権戦略会議が発足し、地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえ「地域主権」を早期に確立する観点から、義務付け・枠付けの見直し、基礎自治体への権限移譲、補助金の一括交付金化、国の出先機関の抜本的改革などについて推進される予定であり、平成22年夏頃には「地域主権戦略大綱(仮称)」の策定がされる見通し。

なお、平成22年通常国会に提出された「地域主権改革の推進を図る

ための関係法律の整備に関する法律案」は、地域主権戦略会議を重要政策会議として位置付け、体制強化するとともに、義務付け・枠付けの関係法律の一括改正が行われるものである。

### ③第29次地方制度調査会

平成 19 年 7 月に第 29 次地方制度調査会が発足し「市町村合併を含めた基礎的自治体のあり方」、「監査機能の充実・強化」、「議会制度のあり方」について調査審議がされ、平成 21 年 6 月に、今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申がされた。

答申では、全国的な合併推進運動については、平成 22 年 3 月までで一区切りとすることが適当であり、今後は市町村の多様性を前提にして、合併のほか、市町村間での広域連携や都道府県による補完などを市町村が自ら選択出来るようにすべきとしている。

### ④地方行財政検討会議

平成 22 年 1 月に地方行財政検討会議が発足し、地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本的な見直しの案を取りまとめるため、都道府県間・基礎自治体間の広域連携のあり方などの「自治体の基本構造のあり方」、議会のあり方などの「住民参加のあり方」、執行機関などの「自治体の自由度の拡大(規制緩和)」等について議論される予定である。平成 23 年 3 月の地方自治法改正案の提出をめざし、当面の会議が進められる見通し。

### **3. 県と市町村の関係と役割の考え方**

#### **(1) 県と市町村の関係**

県と市町村は、それぞれが住民(県民、市町村民)から信託を受け、住民サービスを行う、地方行政を担う主体である。このため、県と市町村は上下・主従関係ではなく、対等の関係にある。

#### **(2) 市町村間の関係**

市町村は、それぞれの行政区域で、住民に対する行政サービスを行う責任を持つものであるが、それぞれの行政経営の効率化、最適化の観点から、また互いに奈良県という地域全体を支える主体であるという観点から、対等で協力・共同する関係にある。

#### **(3) 市町村の役割**

市町村は、最も住民に身近な公共団体であり、優先的に事務執行を行う基礎的自治体であり、事務の役割分担にあたっては、優先的に配置するという原則は補完性の原則に照らしても尊重すべきものである。

一方で、市町村は、その実情に応じ、県民(=市町村民)サービスの最適化を目指すため、県全体の行政経営の効率性・最適性を求める観点から、自らの意思により、市町村間での事務の共同化、県の支援を検討することが必要である。

#### **(4) 県の役割**

県と市町村は対等であるが、市町村が技術的に困難である分野について、厭わずそれを補完することが、基礎的自治体中心の地方自治を実現することにつながるものであり、次のような役割を果たすべきである。

効率的かつ地域に最適な地方のあり方を実現するため、県内各市町村の状況を把握した上で、提案を行うとともに、市町村と対等な立場で協議・検討し、必要な支援を行う。

高度な技術や専門的な知識など、市町村の規模等を勘案した上で、単独で行うのが効率的でないものや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。

先進・先導的な取り組みに対しては、市町村の独自のアイデアを尊重しつつ、県内各市町村へ情報提供や普及、推進のための支援を行う。



## 4. 新たな役割分担に向けての方向性

### (1) 奈良県という地域にあった地方行政体制

地方行政の担い手である、県と市町村がそれぞれ有している人的資源（行政部門 県計約3千人、市町村計約8千人）、財源（②県普通会計歳出計4,595億円、市町村普通会計歳出計4,772億円、合計約1兆円）、様々な公共施設等（体育、集会施設、医療施設など）を県全体として効率的に有効活用するという発想が重要である。そのような発想で、具体的な事例をもとに、奈良県という地域に根ざした地方行政経営のあり方を考える必要がある。

県と市町村の役割分担に関しては、法令や財源により決められているが、反面で委託制度などを通じれば、それを柔軟に運用できる仕組みがあることを生かして、規定の考え方にとらわれず、奈良県の各市町村の地理的特性等実情を踏まえ、「補完と自律」を基本とした、最適な事務の執行のあり方（新たな役割分担のあり方）を検討するとともに、それに応じた県・市町村双方の了解が得られる適正な財政負担の仕組みを検討する必要がある。

なお、これらの検討の結果、その事務権限を移譲することとなった市町村についても、住民の意思決定を行う機関として機能は存在し、移譲に関しての意思決定は住民の意思を代表した各市町村が決定するものである。

したがって、その基礎的自治体としての位置づけは、これまでと何ら変わりのないものと考えられる。

### (2) 「補完と自律」による役割分担の方向性

検討の方向性としては、現状の事務の整理を行った上で、次の3つを考えるものとする。

#### ① 市町村間の連携による効率化（水平補完）

今後、更に求められる行政の効率化（職員数削減）や、小規模町村における専門職不足などへの対応のために、市町村間の事務の共同処理が有効な手法であると考えられる（この市町村による事務の共同化を水平補完と呼ぶ）。県としても共同処理実現のために調整等を実施すると共に、県が関わる業務については参加するなど積極的に関わっていく必要がある。

広域連携を考える場合においては、事務の内容によって「全県で実施すべきもの」、地形や時間的距離を背景に「地域性のあるもの」、「市と町村の連携を考えるもの」、「地域性に影響されないもの」など区分して検討する必要がある。

全県で実施すべきものについては、県の関わり方、関連業務との整理を検討する必要がある。

また、「地域性のあるもの」に関して、南部地域等小規模町村の広域連携で規模の効果が出にくい地域については、県としての支援（人的支援等）を検討する必要がある。

また、新たな広域連携のあり方として、総務省の定住自立圏構想や国土交通省の21世紀生活圏構想において、地域内の中心都市が周辺の町村を支える考え方が示されているが(本県の場合、定住自立圏構想については県外流出が大きく形式要件に合致するのは天理市のみ)、本県においても北中部の平野部の市と周辺の町村においては、有効な考え方と考えられる。

なお、これらの広域連携の取り組みに対する支援の一つの方策として、広域連携組織への県からの事務移譲も検討する必要がある。

これらの広域連携の執行組織としては、既存の広域連合、一部事務組合を活用すると共に、既存組織の改編や新規の広域連携組織の設置の他、事務の委託等が考えられるが、各市町村の意思が反映される組織構成とするとともに、効率的な組織整備を前提とする必要がある。

また、現在各自治体の持っている組織体制の強みが発揮できるような、広域の構成や組織を考える必要がある。

なお、広域連携の取り組みは、行政組織体の統合である市町村合併を直接目的とするものではないが、このような取り組みの結果、市町村合併につながることも想定される。

## ②小規模町村への支援(県への権限移譲 垂直補完)

人口が一定規模以下であり、中心となるべき規模の大きな市が存在しない地域(県南部地域)においては、行政組織体制として小規模な職員で運営せざるを得ない。

これらの地域住民(県民=町村民)の行政サービスを維持し、行政効率の向上を図るため、奈良県においては独自に、小規模町村の意向にもとづき、町村が実施すべきものとされている事務を県が実施することによる支援を検討する。(これを垂直補完と呼ぶ)

この場合、事務に対する財源は地方財政制度上、事務を実施すべき団体へ措置されているものであり、費用負担については、実際の事務に必要なコスト、財源措置の状況、県が事務を実施することによる規模メリットによるコスト削減効果等を勘案し検討する。

また、実施の手法としては、町村から県への事務の委任、県も加入した広域連合の設置などが考えられるが、検討すべき具体の事務の内容により個別に判断すべきものである。また、県に事務を移譲した団体についても、地域の自主判断で県へ事務移譲を行っているものであり、他の市町村と同様、基礎的自治体として同等に扱われるべきものである。

これを実現するにあたっては、県庁の所在地が県最北部にあるという地理的条件を含め、県の支援体制(組織)のあり方((仮称)南部振興局の設置、その権限の強化)や実施に向け各市町村の実務経験がある人材の有効活用策について検討する必要がある。

### **③県から市町村への権限移譲**

市や、複数の町村が共同で取り組めば事務処理を行う行政組織体の充実が図れる場合については、基礎的自治体優先の原則、住民に一番近い公共団体で事務を執行すべきという考えにより、県から市町村への権限移譲、事務移譲を進めるべきである。

これを行うに際しては、これまで移譲件数等が少なく、県からの事務委任交付金の額も少なかったことから、市町村の組織体制の充実につながらなかった現状も踏まえ、県と市町村の財源負担の考え方について県市町村とも納得の出来る考え方の整理を行うものとする。

また、市町村一律に実施すべきものでなく、市町村の規模、個別事務の内容、地理的特性に応じた事務の整理が必要と考えられる。

## II 具体的検討

「I 基本的な考え方」に基づき、県と市町村が行っている具体的な各業務について、新たな県・市町村の役割分担の方向性を検討し、その実現に向け詳細検討・実行することにより、奈良県という地域にあった真の地方分権の実現につなげてゆくものとする。

### 1. 具体的な事務の方向性の検討

奈良県という地域にあった最適な水平・垂直補完や権限移譲について考えるうえで、県と市町村が行っている現行事務を網羅的に整理、分析を行うため、県及び市町村の予算事業等をもとに、事業単位を大括りにしたうえで、県関係部局及び関係市町村と法令根拠、財源、県と市町村の関わり方の類型（別表1）等の整理を行い、役割分担の方向性の検討を行った。

検討の結果、現行の県と市町村の役割分担について、見直しの検討が必要な業務のうち、国の地方分権改革推進委員会第1次勧告関連業務を除外（※）したものを「奈良モデル」（役割分担見直し検討対象業務）として整理した。（別表2）

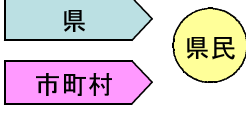
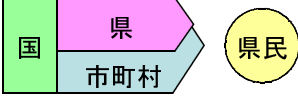
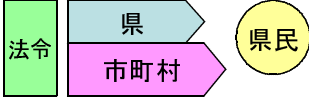


（※）国の地方分権改革推進委員会第1次勧告関連の権限移譲については、平成22年夏に策定予定の地域主権戦略大綱（仮称）を待って対応するため今回の「奈良モデル」からは除外する。

### 2. 今後の取り組みの考え方

今後、「奈良モデル」として整理した業務について、市町村と県が協議のうえ、市町村の要望の強いもの、効果の高いものから、具体化を図るための詳細検討を行い、取り組みが可能なものから順次実行に移すものとする。

(別表1)

## 業務類型

類型	内容	パターン
① 重複型	事務・権限が法令上一つの主体に専属しておらず、県と市町村がそれぞれ個別に実施することができるもの (例: 個人情報保護、公立病院・診療所の運営管理、生涯スポーツ振興、国際交流) 具体的業務ごとに地域の実情に応じた方向性を検討。	
② 重層型	全国的な指針や全国一律の基準にしたがい、県、市町村が国の補助金等を受けて、一体的に事務事業を実施するもの (例: 民生委員活動支援、国民健康保険、福祉医療助成) 具体的業務ごとに地域の実情に応じた方向性を検討。	
③ 分担型	法令上、事業規模の大きさや事務・権限の対象範囲等によって県と市町村がすでに一定の役割分担をしているもの (例: 防災・震災対策、児童相談、騒音振動対策、農地転用許可事務) 可能なものについて県から市町村への権限移譲を進める。	
④ 関与型	市町村が実施する事務に関して、県が広域的な見地等から調整し、又は関与を行っているもの (例: 住居表示、児童館運営、土地区画整理、幼稚園管理運営) 必要性の乏しいものについて県関与の廃止を検討する。	
⑤ 県専担型	現在は主に県のみでその事務を行っているもの (例: 私立学校補助、障害児支援、児童福祉施設の指導監督) 可能なものについて県から市町村への権限移譲を進める。	
⑥ 市町村専担型	現在は主に市町村のみでその事務を行っているもの (例: 戸籍システム、消防、自転車駐輪場の管理、公民館管理運営) 市町村間の連携を県が調整・支援する。	