

NARA MODEL 「奈良モデル」 ジャーナル

JOURNAL

vol.5

県と市町村の連携・協働「奈良モデル」

第5号

「奈良モデル」10年の歩み

～これまでの「奈良モデル」の取組とこれからの展開～

P2

奈良らしい連携・協働のかたち「奈良モデル」

奈良県知事

荒井 正吾

P3

「奈良モデル」10年の歩み

～これまでの取組とこれからの展開～

P5

「奈良モデル」の先見性は自然体にある

関西学院大学教授

小西 砂千夫

P6

「奈良モデル」さまざまな取り組み

P8

これからの展開

～進化（深化）する「奈良モデル」～



NARA PREFECTURE
奈良県

「奈良モデル」ホームページ
<http://www.pref.nara.jp/41807.htm>



奈良らしい連携・協働のかたち「奈良モデル」



奈良県知事
荒井 正吾

います。また、本県では平成の市町村合併があまり進みませんでしたので、人口減少時代における行政サービスの維持が課題となっています。

そこで、この課題に対応するため、合併に代わる自治体間の連携を基本とした「奈良モデル」を進めてきました。

これまで10年間の「奈良モデル」の取組の結果、様々な分野で具体的な成果が上がっています。例えば、南和地域での医療提供体制が充実・強化され、ごみ処理や消防の広域化では、コスト削減に加え、消防力の強化など、県民の皆様への行政サービス向上も実現しています。

また、市町村の意識も変わってきました。平成21年度より定期開催している「奈良県・市町村長サミット」における市町村長の皆様との議論も活発化し、行政効率化に向けた意欲や連携・協働の意識が高まってきたと実感しています。

こうしたチャレンジを続けるなか、国の考え方も、合併の推進から自治体間の柔軟な広域連携の促進に変わってきました。平成26年の地方自治法の改正では、自治体間の連携を促進する内容が盛り込まれました。この改正の際には、私も参議院総務委員会に参考人として招かれ、「奈良モデル」について意見を述べる機会を

与えられました。また、内閣総理大臣の諮問機関である地方制度調査会でも「奈良モデル」について説明いたしました。「奈良モデル」が市町村合併に代わる自治体間の連携モデルの先進例として取り上げられる機会も多く、大変心強く思っています。今後も、良いアイデアがあれば、他の市町村に広げ、さらに国にも働きかけていきたいと思えます。

今後、現場に求められる解決策は何かを常に探りながら、県が市町村と一緒に汗をかくことは、一層大事になると考えています。「奈良モデル」の取組を積極的に推進し、これまで着実に積み上げてきたものを土台に、県職員や市町村の皆様と力を合わせて努力し、「もっと良くなる奈良県」を実現したいと願っています。今後とも県民の皆様のご理解とご指導をよろしくお願いたします。

「奈良は良くなってきた」と県内外の方から言われることが多くなりました。それは諸事業の成果や数字で分かる結果、さらに県内外の反応からも確認することができます。これもひとえに県民の皆様のご理解とご協力に加え、市町村との協力関係によるところが大きいと心から感謝しています。

奈良県には、まだまだ発展する力が隠されていると信じていますが、一方で、大きな課題も存在しています。

人口減少はわが国全体の課題ですが、中でも本県は、ベッドタウン化の反動として、他府県に比べて人口減少が急激に進んでいます。国立社会保障・人口問題研究所によると、2045年には本県の人口は、百万人を割ると推計されて



「奈良モデル」10年の歩み

～これまでの取組とこれからの展開～

奈良県ではこれまで、県と市町村が一緒になって、「奈良モデル」として、奈良県ならではの最適な手法やしくみを模索しながら、地域を取り巻く様々な行政課題に対応してきました。

「県・市町村の役割分担協議会」で「奈良モデル」の検討が始まって10年の節目となる今、これまでの「奈良モデル」の歩みを振り返ります。

「奈良モデル」とは何か？

「奈良モデル」は、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」として奈良県と県内市町村で取り組んできたものです。

「奈良モデル」の基本的な考え方は次の通りです。
① 県と市町村はそれぞれが地方行政を担う主体であり、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、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。

③ 県と市町村が有している人材、財源、様々な施設などの資源を、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もと、取組を推進しています。(コラム1参照)

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)

「奈良モデル」検討の開始は、平成20年のことでした。地方分権の推進や合併に代わる市町村行政の強化、効率化を図るため、小西砂千夫 関西学院大学教授と伊藤忠彦通 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、既存の考えに囚われず、県と市町村の新しい役割分担について、議論をはじめました。

そして、平成22年、「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、県と市町村の役割分担の方向性を、

- ① 市町村同士あるいは県も参加した広域連携による効率化を目指す「水平補完」
- ② 事務の代行等により小規模市町村へ県が支援を行う「垂直補完」
- ③ 市町村の要望に応じて県の事務を市町村へ委任、または権限移譲

に整理すると共に、見直し対象業務をピックアップしました。

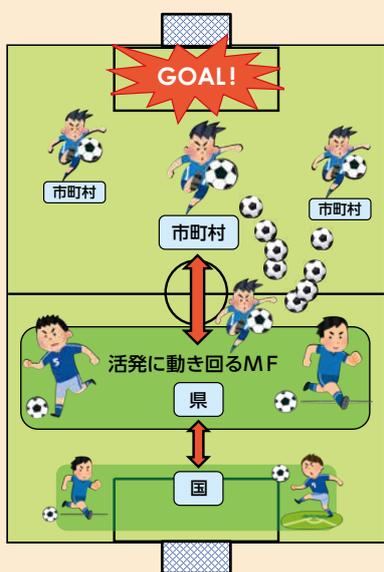


県の役割

サッカーに例えるなら、県は国と市町村の間立つミッドフィルダーのようなもの。

市町村がゴールを決められるよう、よく考え、国からのボール(政策・情報・予算等)をコントロールし、上手くパスする。

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。



① サッカーに例えた県の役割のイメージ図



奈良県・市町村長サミット

県内市町村長と知事が一堂に会した意見交換・勉強会。
(平成21年度から年5回程度実施)

市町村長と知事、市町村間の信頼関係構築に役立つとともに、市町村長が行政効率化や連携・協働へ向けた意欲を高めるきっかけともなっており、「奈良モデル」推進のエンジンと言える。



奈良県・市町村長サミット

取組を順次実行(平成22～25年度)

見直し検討業務について緊急度の高いもの、市町村の要望の強いもの、効率化の効果が高いと見込まれるものから優先的に、取組の方向性について、具体的な協議を開始しました。市町村と県の実務者レベルでの協議に加え、知事と市町村長が直接「奈良県・市町村長サミット」(コラム2参照)で議論するなど、知事と市町村長が総力戦で「奈良モデル」を強力に推進するしくみを確立してまいりました。

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)、県内全市町村の橋梁長寿命化修繕計画策定の完了(平成25年度)などがあります。

適用範囲の拡大と発展(平成26年度～)

「奈良モデル」の進展に伴い、市町村の取組を一層効率的なものとするため、「水平補完」と「垂直補完」に加え、県が必要な助言や人的・財政的支援を積極的に行い、県と市町村が協働で地域活力の維持・向上をめざす取組が展開しています。

また、県域全体を対象とした計画等についても、策定段階から県と市町村が情報共有するなど、連携して事業を行うしくみもできあがってきました。(コラム3参照)

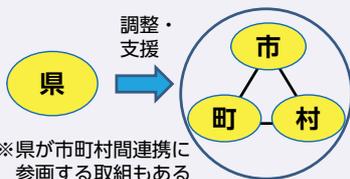
こうした取組の成果として、平成26年度の奈良県広域消防組合の発足や、平成28年度の南和地域の公立3病院の再編等があり、「奈良モデル」の取組は着々と進捗しています。(取組の中でも代表的なものを6ページ以降で詳しく紹介しています。)



「奈良モデル」の取組形態

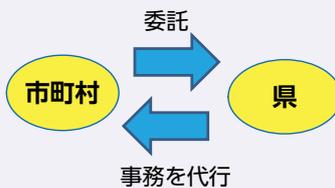
- ① 広域連携支援型(水平補完)
(市町村間の広域連携を県が支援)

例) 消防やごみ処理の広域化、南和地域における医療提供体制の再構築(県も連携に参画)



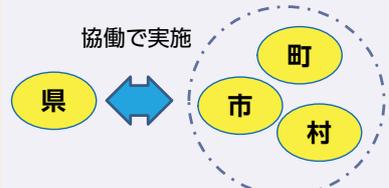
- ② 市町村事務代行型(垂直補完)
(市町村の合意のもと県が委託を受けて代行等)

例) 道路インフラ長寿命化に向けた支援



- ③ 市町村業務への積極的関与型
(県と市町村が協働で事業を実施)

例) 県と市町村との連携・協働によるまちづくり



「奈良モデル」の先見性は 自然体にある



関西学院大学教授
小西 砂千夫

どうやら「奈良モデル」が有名になっているらしい。

マスコミ関係者に「先生、『奈良モデル』って知ってますか？」と尋ねられて、思わず「ええ、一応」と答えたものの、大いに戸惑ってしまった。県と市町村の広域連携の先進モデルとの認知が広がっているとすれば嬉しい限り。これまでの関係者の努力も少しは報われるだろう。

総務省の研究会が、都道府県と市町村の「二層制の柔軟化」を打ち出した。高齢化がもっとも厳しい状況になるとみられている2040年を想定していることだ。「奈良モデル」こそが唯一とまではいわないが、有力な1つのかたちであることは間違いない。

二層制の柔軟化は、ポスト市町村合併であることも重要なところだ。

市町村合併が進まなかった奈良県において、確実に到来する超高齢化と人口減に対応し、地域住民の生活をいかに守るか。それには県と市町村の総力戦の態勢を取るしかない。改革ブームで振り回されることなく、現場感覚を持って取り組んだ。その自然体が、「奈良モデル」を先進モデルに押し上げた。

先頭を走る者には重い責任が負わされる。失敗すれば、全体の流れが止まるからだ。着実な成果を積み上げる。ことが求められる。足下を固めて、兜の緒を締めようではないか。



国の取組よりも先駆的な「奈良モデル」

国においても新たな自治体間連携のしくみの検討が行われており、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「奈良モデル」は注目を集めている。

平成26年度の地方自治法改正にあたっての国会審議においては、知事が参考人の1人として招聘され、「奈良モデル」の取組について説明した。

また、人口減少社会における地方行政体制等を審議する平成27年1月開催の第31次地方制度調査会専門小委員会の審議において、「奈良モデル」が注目され、人口減少社会における都道府県の役割について知事が意見を述べた。

さらに昨年7月発足の第32次地方制度調査会に先立って開催された「自治体戦略2040構想会」においても、「奈良モデル」が先進事例として取り上げられている。



参議院総務委員会

消防の広域化

増加する救急搬送や大規模災害発生への懸念等に対応するため、平成21年度に県と全市町村による「奈良県消防広域化協議会」を設立し、消防広域化の検討を行ってきました。県が財政支援をはじめ積極的に支援し、平成26年4月に37市町村(奈良市・生駒市除く)で構成する奈良県広域消防組合が設立されました。設立時に総務部門を統合し、平成28年には119番を受信する指令センターを一元化できたことで、現場部門の統合も進みました。

広域化の成果としては、通信部門の統合による現場要員の増員(消防力強化)や、広域化のスケールメリットによる約39億円の財政支出削減等が挙げられます。



消防指令センター



広域消防組合観閲式

【広域化の成果】

○消防力の強化

- ・通信部門の統合による現場部門の増員
- ・大規模災害に備えた高度救助隊1隊新設、特別救助隊5隊増隊(6隊配置)
- 3つの方面隊設置による現場指揮体制の充実、情報収集のためのドローンの運用
- ・山岳救助隊1隊新設
- ・消防隊や救急隊が、旧管轄区域を越え直近消防署から出動し現場到着時間が短縮

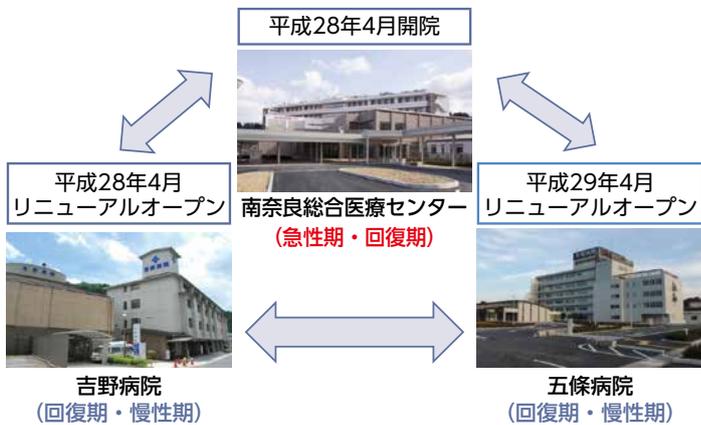
○スケールメリットによる財政効果(発足後4年間で算定) 合計約39億円

- ・消防救急無線のデジタル化、高機能消防指令センターの整備等 約33億円
- ・消防車両の整備等 約6億円

南和地域の広域医療提供体制の再構築

南和地域には3つの公立病院(県立五條病院、町立大淀病院、国保吉野病院)がありましたが、すべてが急性期の病院でした。それぞれの病院で医師・看護師が減少するなか、急性期を脱した回復期・慢性期の患者需要にも同時に対応していたため、本来の急性期医療に対する医療機能が低下し、結果的に地域外で入院する患者が6割にのぼるといふ悪循環に陥っていました。

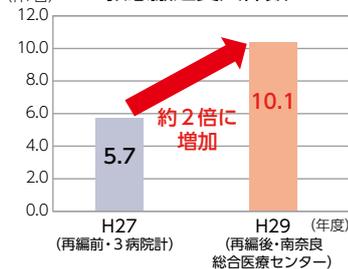
そこで、3病院を主に急性期医療を担う南奈良総合医療センターと主に回復期・慢性期医療を担う五條病院・吉野病院に再編整備しました。これにより、救急搬送受入件数は約2倍に増加し、病床稼働率についても65.0%から87.2%へ約22ポイント上昇しました。



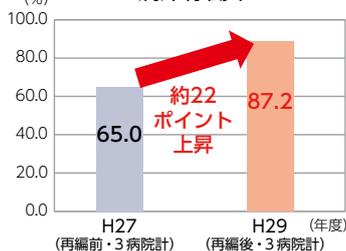
※急性期：傷病発生直後の手術や処置などの治療を行う時期
回復期：病気の症状が安定し、リハビリなどに取り組む時期
慢性期：長期にわたり、療養する時期

【広域化の成果】

救急搬送受入件数



病床稼働率



ごみ処理の広域化

県内の約8割のごみ焼却施設が建設から20年以上経過しており、老朽化に伴う施設更新や大規模改修が必要となっています。また、処理人口5万人未満の小規模施設も全体の約7割を占めており、施設更新を契機とする統合整備による広域化への対応が課題となっていました。

これに対し、市町村の行財政効率の大幅な向上・安定的なごみ処理の継続・エネルギー回収等の効率化を図るため、県は市町村間調整のほか、技術支援とともに補助金創設等の財政支援も行い、ごみ処理の広域化を促進しています。

山辺・東北西部広域環境衛生組合では市町村実質負担額が建設費で約100億円、運営費で年間約9億円の縮減が試算されています。

■ 山辺・東北西部広域環境衛生組合 (平成28年4月設立)
 大和高田市・天理市・山添村・三郷町・安堵町・川西市・三宅町・上牧町・広陵町・河合町
 ●平成30年度から入札準備に着手(平成36年2月の施設稼働予定)

■ 桜井・宇陀地域ごみ処理広域化推進協議会 (平成28年11月設立)
 桜井市・宇陀市・曾爾村・御杖村
 ●平成28年度から協議会による広域化の検討に着手し、平成29年度に専門調査を実施

■ さくら広域環境衛生組合 (平成28年4月設立)
 吉野町・大淀町・下市町・黒滝村・天川村・川上村・東吉野村
 ※吉野町が脱退を予告(平成31年1月17日)

■ やまと広域環境衛生事務組合 (平成24年8月設立)
 五條市・御所市・田原本町
 ●平成29年6月に「やまとグリーンパーク」が竣工

※上記以外に、県北部地域(奈良市・大和郡山市・生駒市・平群町・斑鳩町)で平成29年2月から合同勉強会をスタート
 ※橿原市・高市郡で、平成30年11月に可燃ごみの広域処理に関する協定締結

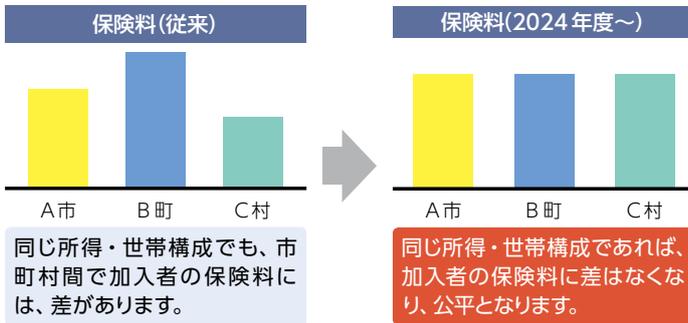
国民健康保険(国保)の 県単位化

奈良県では、国の制度改正に先駆けて、平成24年から、国保の県単位化を目指し、市町村と協議を重ねて参りました。

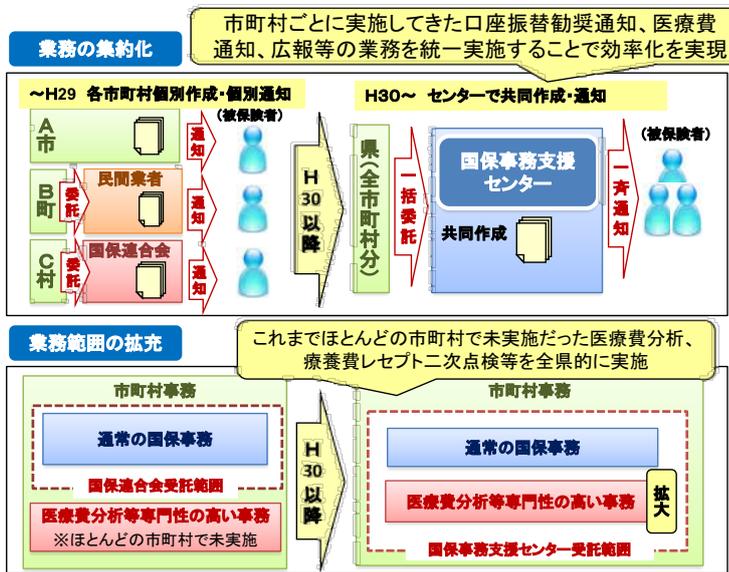
このたび平成30年4月から、国の制度が改正され、国保の財政運営が県単位に拡大されましたが、奈良県ではこれに合わせ、これまで市町村により異なっていた保険料水準を統一し、2024年度に「同じ所得・世帯構成であれば、県内のどこに住んでも保険料が同じ」となる加入者負担の公平化を実現します。(図1)

また、県と市町村が連携して県域での国保業務の共同化・標準化を進める体制として、これまで市町村が個別に実施してきた業務を集約・拡充して実施する「国保事務支援センター」を設立しました。(図2)

(図1) 県内国保保険料水準を統一(負担の公平化)



(図2) 国保事務支援センター(業務の共同化)



これからの展開

「進化(深化)する「奈良モデル」

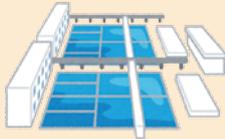
これまで「奈良モデル」の取組を一層推進するため、県は広域連携に取り組み市町村や県との協働により事業を実施する市町村を支援してきました。支援策として、財政支援、人的支援、県有財産の有効活用による支援などを展開してきましたが、中でも※シンクタンク機能、調整機能の発揮といった、検討段階での支援が効果的であるとわかってきました。

そこで、今後の県の支援の基本的な考え方として、取組の検討段階における支援をより重点化して実施していくことが肝要と考えています。政策提案、利害調整を図りながら、検討段階における財政支援を積極的に行うことで、「奈良モデル」の推進を後押しします。そして、実現段階においては、随時、シンクタンク機能、調整機能を発揮しながら、財政支援や人的支援、県有資産の有効活用による支援を組み合わせて「奈良モデル」を展開していくこととしています。

コラム5 県域水道ファシリテイマネジメント

それぞれに整備・運営されてきた県営水道と各市町村の水道を「県域水道」として一体的にとらえ、施設・水源・人材を最適化する取組を進めています。システムや業務の統合、基幹浄水場への集約等を進め、効率化を図り、水道事業の安定的な継続、水道料金高騰の抑制に努めています。

現在、2026年度の経営一体化を目指し、更なる効率化の取組を推進していきます。



※シンクタンク機能：奈良県では、分析結果の公表や、市町村への課題解決の提案などをシンクタンク機能として行っています。

また、今後一層の効果을上げていくためには、県と市町村の連携のみならず、民間との連携・協働も念頭に置きながら進めて行かなければなりません。民間団体を持つアイデアやノウハウを行政の様々な分野で活用することで、更なる行政運営の効率化や行政サービスの向上が期待できるのではないかと考えています。

現在、「県域水道ファシリテイマネジメント」、「県と市町村との連携・協働によるまちづくり」、「社会保障分野の奈良モデル」など、「奈良モデル」として一層の連携・協働を推進していく取組が進行しています。これらに加え、市町村が質の高いサービスを提供し続けていくため、効率化につながる市町村運営の基礎分野(定型的業務、庶務的業務、公共施設の管理など)における事務・サービスの共同化や共同アウトソース、専門人材の共同確保、県と市町村が連携・共同で行う森林環境管理制度など、新たな分野や手法を絶えず模索しながら、「奈良モデル」は、今後も絶えざる進化(深化)を遂げ続けていきます。

コラム6 県と市町村との連携・協働によるまちづくり

鉄道駅周辺開発の遅れ、公有施設の老朽化など、まちのリニューアルが必要な時期を迎えています。県と市町村が協定を結んで、ともに知恵を出し合いながら、地域の中心となる拠点へ都市機能を集約させるとともに、各地区で特色や地域資源を活かしたにぎわいのあるまちづくりを進めています。

平成31年1月末時点で、26の市町村と包括協定を締結しています。



近鉄郡山駅前整備方針