

市町村との連携・協働 ～「奈良モデル」の推進～

総務部知事公室市町村振興課



1. 奈良県の地勢と人口
2. 奈良県の市町村の状況
3. 奈良県の人口の将来推計
4. 「奈良モデル」の検討経緯
5. 「奈良モデル」の検討の場の創出
6. 「奈良モデル」の取組形態と主な取組例
7. 「奈良モデル」推進のための市町村への支援策

～事例紹介～

1. 奈良県の地勢と人口

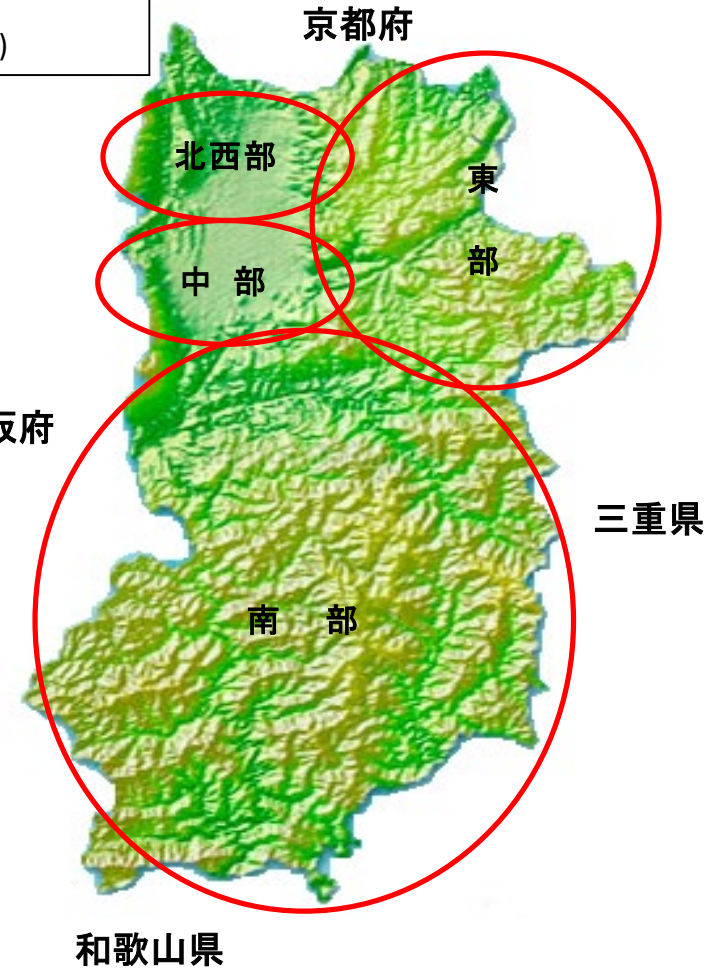
[地勢]

- ◆ 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 132万人(2020.10.1)
- ◆ 面積 3,691km²
- ◆ 県庁所在地 奈良市
- ◆ 構成市町村数 39市町村(12市・15町・12村)

- ◆ 県土の77%が森林
- ◆ 可住地面積 856km²



大阪府



[人口動向]

- **南部地域、東部地域は**、既に、過疎化・高齢化が進展。
- **北西部地域、中部地域は**、1960年代～80年代に人口が急激に増加。今後、一挙に**高齢化**が進む。
- 社会保障・人口問題研究所(社人研)推計によると、2045年の奈良県の人口は998千人で、**2015年(1,364千人)の73.2%。全国平均(83.7%)より減少割合が高い。**

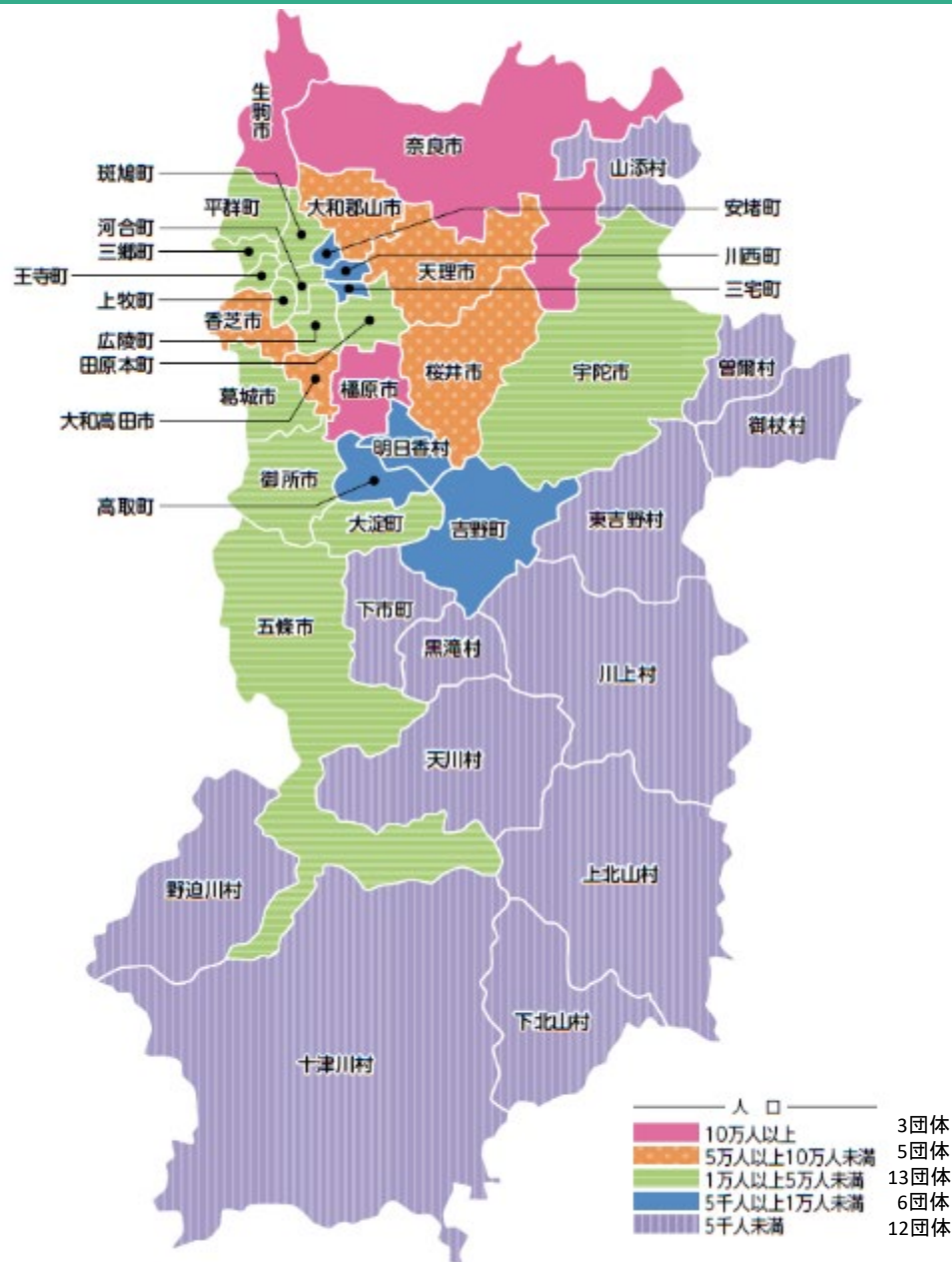
2. 奈良県の市町村の状況（行政区画と人口）

行政区画

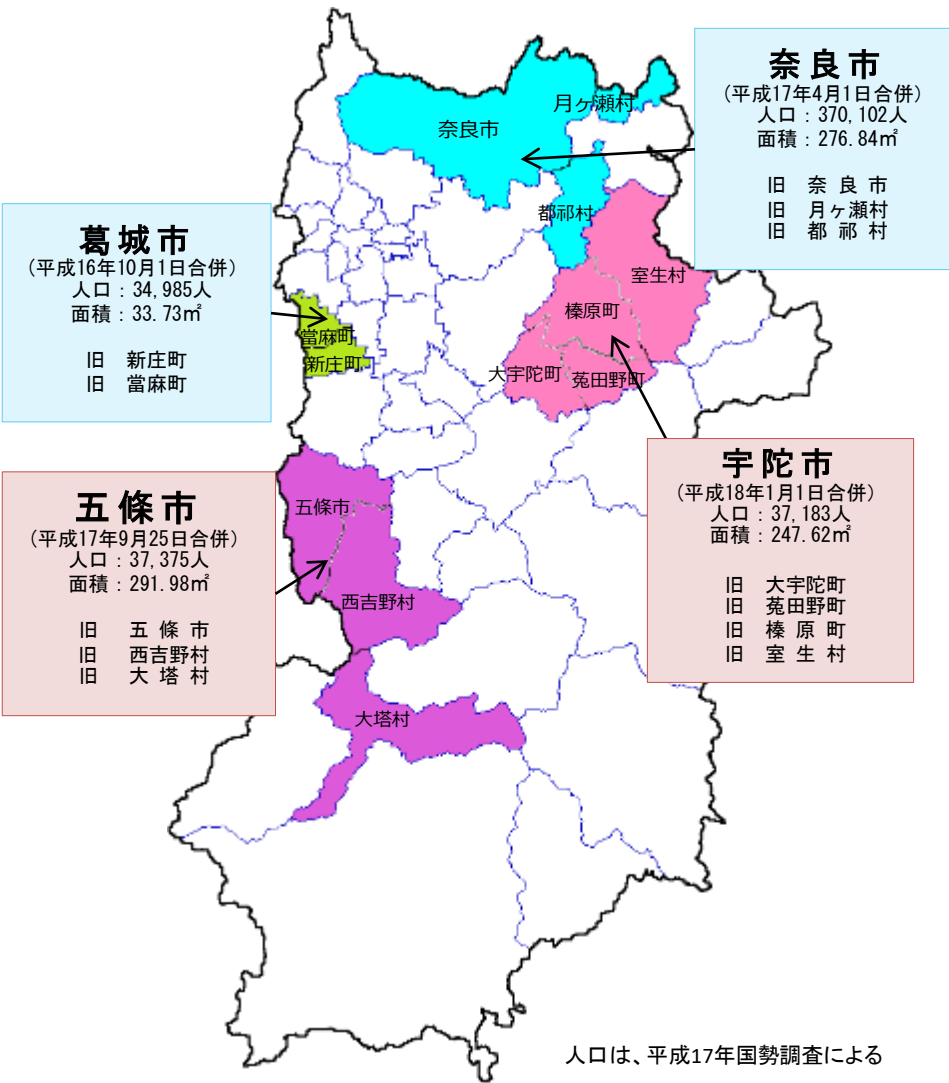
39市町村
(12市15町12村)

人口

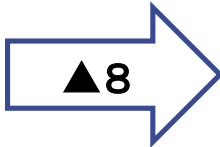
人口1万人未満の
団体は18町村



2. 奈良県の市町村の状況(市町村合併)



平成の大合併(平成11年～22年) における奈良県の市町村数

47市町村  39市町村

(市町村数減少率 17.0%)

【合併の効果】

- ① 専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化
- ② 少子高齢化への対応
- ③ 広域的なまちづくり
- ④ 適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化

【合併の主な問題点・課題】

- ① 周辺部の旧市町村の活力喪失
- ② 住民の声が届きにくくなっている
- ③ 住民サービスの低下
- ④ 旧市町村地域の伝統・文化、歴史的な地名などの喪失

『「平成の合併」について』の公表(総務省)より引用

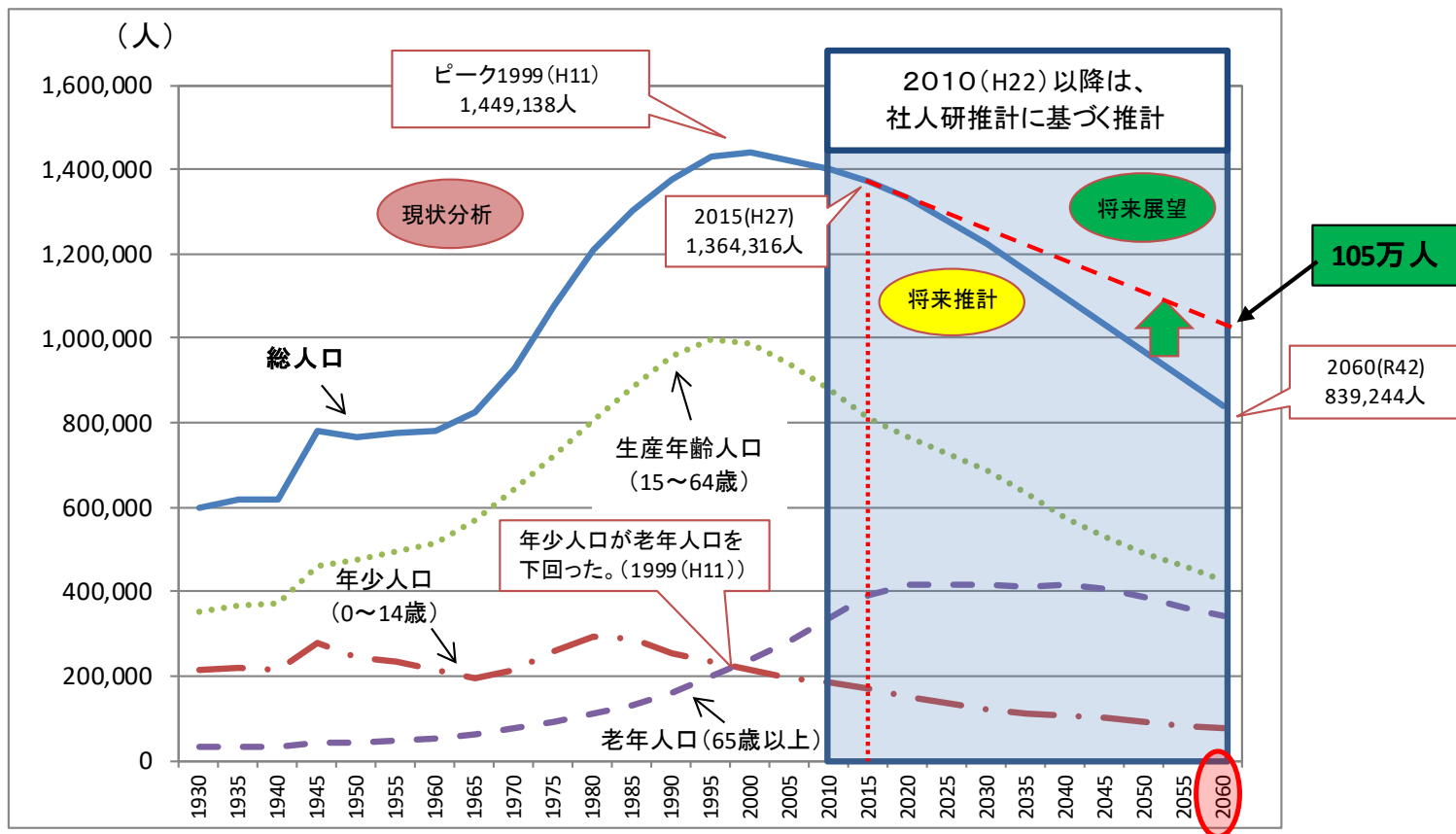
3. 奈良県の人口の将来推計（県域）

1960年代後半からベッドタウンとして大きく増加し、2000年から減少に転じ、社会保障・人口問題研究所（社人研）によると、2060年には83.9万人になると推計されている。

このことを受け、県では「住んで良し」「働いて良し」「訪れて良し」の奈良県づくりに積極的に取り組み、2060年時点における人口を105万人以上とすることを「奈良県人口ビジョン」に位置づけている。

出典：国勢調査・推計人口・社人研推計準拠

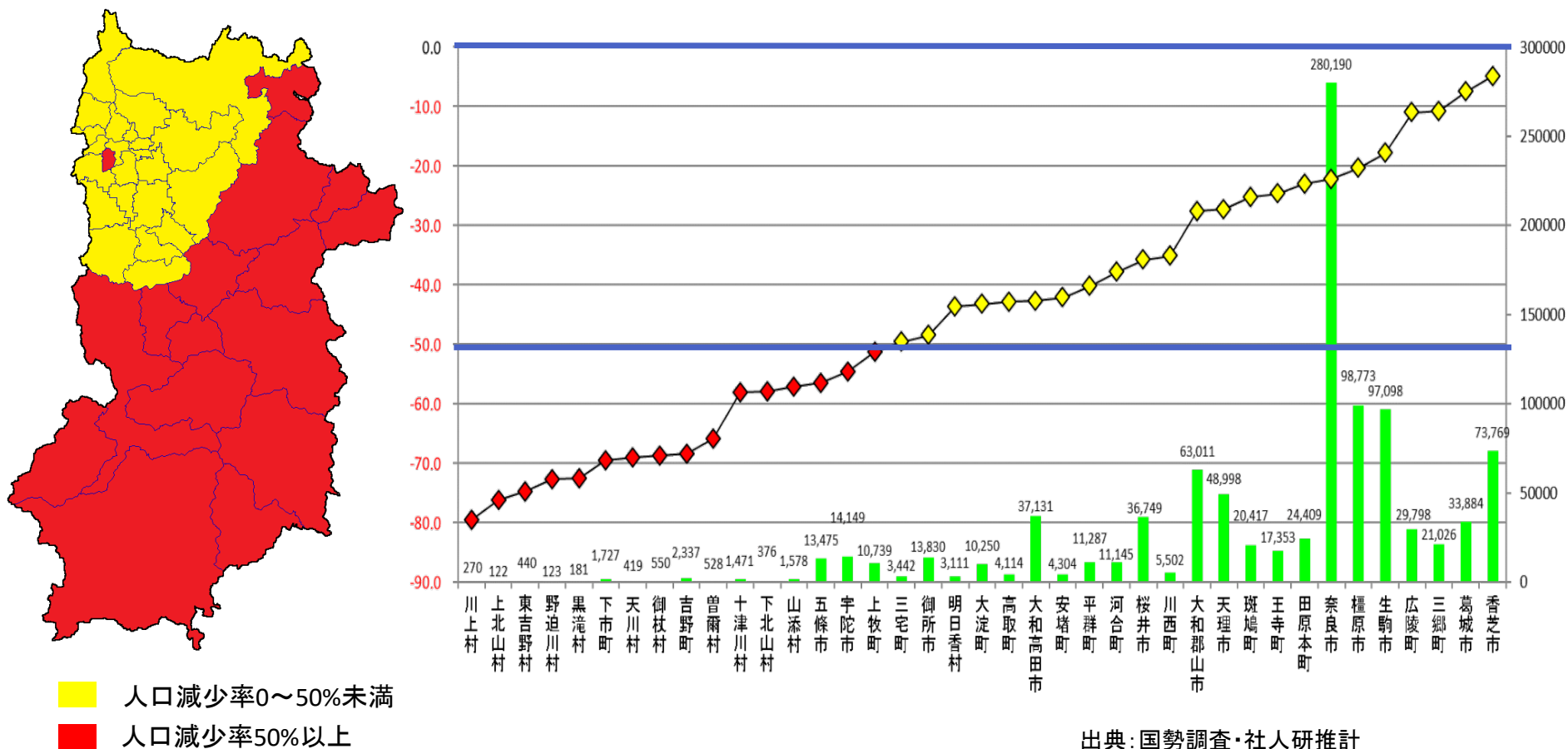
年齢3区分別人口の推移（奈良県）



3. 奈良県の人口の将来推計（市町村）

2045年には全ての市町村で総人口が減少する見通し。（16市町村で人口は半減する見通し。
川上村・上北山村・東吉野村・野迫川村・黒滝村では70%以上の減となる見通し。）

増減率(%) 県内市町村の人口の増減率(2015年→2045年)と 2045年の人口推計 人口(人)



出典: 国勢調査・社人研推計

4. 「奈良モデル」の検討経緯（「奈良モデル」の考え方）

「奈良モデル」の定義

「奈良モデル」とは

「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て、「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」

「奈良モデル」における 県の役割の考え方

- 県と市町村それぞれは、**対等な立場**に立つ公共団体であり、県の最も重要な役割は、**市町村を下支え**することである。
- 県の役割は、サッカーに例えると「ミッドフィルダー(MF)」できれば**良い「ボランチ」**に。賢く考えて、よく走り回ることが大事

「奈良モデル」を、次のような基本的認識のもとで推進

- 県と市町村は、それぞれが有する**総資源**(職員、予算、土地、施設など)を、県域のニーズに対応し、**連携・協働して有効活用**する。



【県の役割(イメージ)】

◇県域資源

・人的資源(令和2年4月1日現在)	県職員 1万7千人	市町村職員 1万3千人	合計 3万人
・財政資源(令和2年度当初予算額)	県 5,609億円	市町村 5,685億円	合計 11,294億円

4. 「奈良モデル」の検討経緯（「奈良モデル」の進捗）

平成21年度まで

奈良県にふさわしい県と市町村との役割分担のあり方を検討

【県と市町村の役割分担のあり方検討】

平成の大合併において、奈良県は合併があまり進まなかったことから、「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」について検討を開始

- ・「県・市町村の役割分担検討協議会」を設置 (H20.10)
- ・「奈良モデル」検討報告書～県と市町村の役割分担のあり方～を公表(H22.3)
(県と市町村の具体的な業務について役割分担の方向性を提言)
- ・「奈良県・市町村長サミット」の開始(H21～)

「奈良モデル」の考え方を整理(H22.3)

「奈良モデル」検討報告書～県と市町村の役割分担のあり方～

- ・県と市町村の人的資源、財源、公共施設を県全体として有効活用するという発想で、既定の考え方にとらわれず、県内の市町村の実情を踏まえ、「補完と自律」を基本とした新たな役割分担と適正な財政負担の仕組みを目指す。
- ・県と市町村の具体的な業務について、役割分担の方向性を提言
類型：① 市町村間の連携による効率化(水平補完)
② 小規模町村への支援(垂直補完)
③ 権限移譲

平成22～25年度

県と市町村が「奈良モデル」の詳細検討を行い、取り組みが可能な業務から順次実行

【「奈良モデル」の成果】

- ・南和広域医療組合設立(南和地域の広域医療提供体制の構築)(H24.1)
- ・市町村の橋梁の長寿命化の策定業務、点検業務を県が受託(H22～)
- ・市町村税の徴収強化のための職員派遣型協働徴収を実施(H24～)
- ・市町村税の徴収強化のため7町によるネットワーク型協働徴収の開始(H25～) 等

【財政支援】

- ・「奈良モデル」補助金による支援(H23～)
(市町村間の連携の促進)

平成26年度～

県と市町村が協働で事業を実施するなど新たな形で「奈良モデル」が進展

【「奈良モデル」の成果】

- ・奈良県広域消防組合発足(H26.4)
- ・県と市町村との「まちづくり包括協定」を締結(H26～)
- ・南奈良総合医療センター開院(H28.4)
- ・ごみ処理広域化に向けた一部事務組合を新たに2地域で設立 (H28.4)
- ・磯城郡3町の水道広域化に向けた協定締結(R2.6)

【財政支援】

- ・「奈良モデル」に取り組む市町村への財政支援スキームの充実(H27～)(まちづくり、ごみ処理広域化等大規模なハード整備に対応)

【「奈良モデル」のあり方検討委員会】

- ・有識者による検討委員会を設置。報告書を公表(H29.3)

「奈良モデル」のあり方検討委員会報告(H29.3)

「奈良モデル」のあり方検討委員会報告書

奈良モデル～人口減少・少子高齢社会に立ち向かう県と市町村との総力戦～

これからの「奈良モデル」が進化(深化)していくための方向性を提言

- ・「シンクタンク機能」「調整機能」の発揮といった検討段階における支援が重要。
- ・今後、県が一層積極的な役割を果たす取組
 - ① 県域水道ファシリティマネジメント
 - ② 県と市町村の連携・協働によるまちづくり
 - ③ 社会保障分野の「奈良モデル」としての医療・介護分野一体の取組
 - ④ 共同化の推進
- ・県と市町村に民間の活力を加えた連携・協働の形による取組を展開。

5. 「奈良モデル」の検討の場の創出（「奈良県・市町村長サミット」の開催）

- ① 平成21年度から、知事と市町村長全員が参加する「奈良県・市町村長サミット」を定期的開催（年4回程度開催 60回以上実施）
- ② 市町村の共通の課題についてテーマを設定し、資料説明、グループでの意見交換、発表、有識者からの助言、知事総括の順に進行
- ③ 先進的な取り組みをされている首長や有識者を招き、講演も実施
- ④ 県からは、テーマごとに分析資料を提示。各市町村の立ち位置と差異を客観的指標を用いて説明



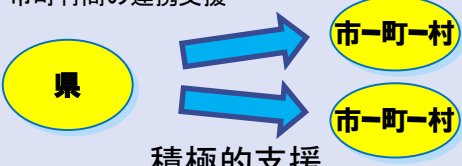
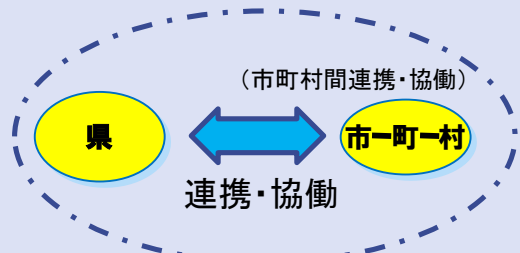
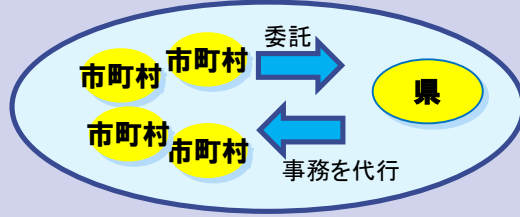
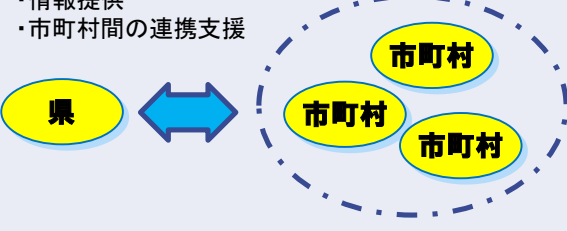
最近の開催実績

市町村間の意思疎通の促進、連携・協働への機運醸成といった効果が生まれた

	テーマ	主な内容
R2 ①8/19	・新型コロナウイルス感染症対策 ・職場づくりとまちづくり	講演「職場づくりとまちづくり」(蓑原計画事務所 都市プランナー 蓑原 敬 氏)
②11/13	奈良県の土地利用とまちづくり	市町村が連携した広域的なまちづくりの取組等について検討
③2/15	・ワクチン接種に向けた県の取り組み ・職場づくりとまちづくり	各地域で、地域の特性等を活かし、どのような働く場を確保できるか意見交換を実施
R3 ①8/2	・新型コロナウイルス感染症対策 ・市町村財政の健全化	講演「地方自治体の財政診断」(関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部 小西 砂千夫 氏)
②10/19	ファシリティマネジメントの推進	講演「財政問題としての公共施設マネジメント」(東洋大学 南 学 氏) 県内のファシリティマネジメントの取組について、広陵町より事例発表
③1/31	デジタル化による地域課題の解決に向けて	講演「地域のデジタル化で何ができるか」(NTTデータ経営研究所 山上 聡 氏)

「奈良県・市町村長サミット」等において連携・協働することが合意された事業から順次取組を進め、様々な分野で「奈良モデル」が進展

6. 「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	<p>(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。</p>	<p>・人的、財政的支援 (市町村間連携・協働) ・情報提供 ・市町村間の連携支援</p> 	<p>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</p>
	<p>(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。</p>	<p>(市町村間連携・協働)</p> 	<p>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)</p>
2 市町村事務代行型	<p>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。</p>		<p>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)</p>
3 市町村業務への積極的関与型	<p>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。</p>	<p>・人的、財政的支援 ・情報提供 ・市町村間の連携支援</p> 	<p>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</p>

7. 「奈良モデル」推進のための市町村への支援策

〈奈良モデルの基本的な考え方〉

県と市町村は対等な立場にあり、県は、「地域の活力の維持・向上」、「住民サービスの向上」、「行財政運営の効率化」などに向け、創意工夫するとともに、自立心がある市町村を下支えする。

(1) 財政支援(補助金等)

(2) 人的支援(職員派遣、採用共同試験)

(3) 県有資産の有効活用による支援(県域ファシリティマネジメント)

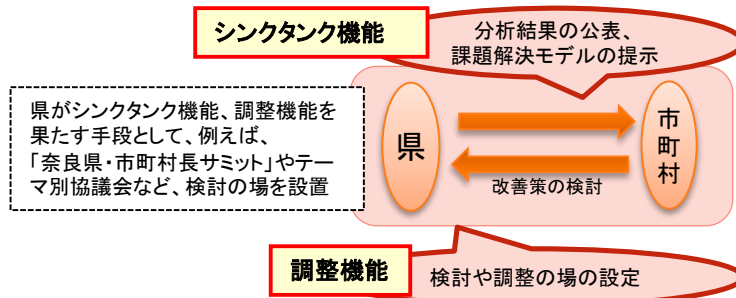
(4) その他支援(市町村への課題解決策の提案や検討の場づくり)

①「シンクタンク機能」の発揮

- ・シミュレーションやデータ分析を基に各市町村の特徴や順位を提示し、課題解決モデルの提案を行う。
- ・県域での市町村の枠を超えた政策を提案する。
- ・施策実施の方法が未定で難度の高い課題について協働しながら**解決策を提案**する。(例: 部局横断的な取組)
- ・マニュアル作成や助言等により**ノウハウを継承**し、人材育成を行う。
- ・**国への働きかけ、発信**を行う。

②「調整機能」の発揮

市町村間の利害対立等のために**市町村同士では広域連携が難しい取組**において、**検討の場を設置し、広域化に向けての調整役**を担う。



〈具体例〉

(3) 県有資産の有効活用による支援

- ◎「県域水道ファシリティマネジメント」・・・市町村が、水道施設を効率化・最適化し、水源を県営水道100%に転換。
- ◎「県と市町村の連携・協働によるまちづくり」・・・市町村が、県有施設や県有地をまちづくりに利活用。

(4) ①「シンクタンク機能」の発揮

- ◎「県域水道ファシリティマネジメント」・・・「簡易水道技術支援体制構築モデル事業」をモデル村で実施。水道施設の維持管理マニュアルを作成するとともに、水質管理上の問題解決を支援。
- ◎「県と市町村の連携・協働によるまちづくり」・・・まちづくりを進めるにあたっての検討体制の整備や地域住民との合意形成の手法、具体的な取組について、他地区の現場で学んだ経験やノウハウ等を活かし、市町村へ提案。
- ◎「南和地域における広域医療提供体制の再構築」・・・既設3病院の現状や課題を分析し、機能分化のうえ再編成する方針を提示。

(4) ②「調整機能」の発揮

- ◎「県域水道ファシリティマネジメント」・・・市町村長サミットや県域水道一体化検討会等において、市町村の経営状況や課題、県水転換や広域化した場合の効果について意見交換・協議を行い広域化を推進。
- ◎「消防の広域化」・・・奈良県消防広域化協議会の設立にかかる検討段階から協議に参加。協議会には知事や副知事等が出席し、広域化実現に向けて調整。
- ◎「南和地域における広域医療提供体制の再構築」・・・「南和の医療等に関する協議会」において、病院を設置する町以外の町村も巻き込んで「南和の医療は南和で守る」という理念のもと、一部事務組合設立を調整。
- ◎「道路インフラの長寿命化に向けた支援」・・・市町村間連携が可能なケースでは共同発注を支援。
- ◎「ごみ処理の広域化」・・・関係市町村への打診や議論の機会をつくることから始まり、現状・課題や広域化によるメリットを整理して市町村に伝え、広域化を促進。

事例① くらしの安定の奈良モデル～ごみ処理の広域化～

発想の契機

- ・県内約8割(21/25施設)のごみ焼却施設が20年以上経過 → 施設更新・大規模改修が必要
- ・処理人口5万人未満の小規模施設が約7割(17施設/25施設)

連携の内容・方法

当初【25施設】→現状【19施設】→新たな広域化(想定)【15施設】

- ① 3市町(御所市、田原本町、五條市) 3施設を1施設(H29.6竣工)
- ② 10市町村(大和高田市、天理市、山添村、三郷町、安堵町、川西町、三宅町、上牧町、広陵町、河合町) 7施設を1施設
- ③ 6町村(大淀町、下市町、黒滝村、天川村、川上村、東吉野村) 2施設を1施設
- ④ 3市町村(橿原市、高取町、明日香村) 2施設を1施設



やまとクリーンパーク
(H29年6月完成)

県の財政支援

ごみ処理施設整備に対し、国交付金や交付税を差し引いた市町村の実質負担額の1/4(ハード)もしくは1/2(ソフト)を県が補助

連携の効果

②の場合、施設の統合整備(7施設→1施設)による焼却施設建設費(市町村実質負担分)のコスト削減(試算)約100億円減(約155億円→約48億円)

今後の課題

- ・ごみの分別の徹底により、資源化をさらに進め、ごみの減量化を図る。
- ・将来を見据えたさらなる広域化の方向性について検討。

事例② 暮らしの安定の奈良モデル～移動ニーズに応じた交通サービスの実現～

発想の契機

少子高齢化等による利用者の減少により、維持が困難になったバス路線の廃止や縮減等について交通事業者から協議の申し入れ

連携の内容・方法

- 県知事を会長とし、国、市町村、交通事業者など地域交通に関わる関係者で構成する「**奈良県地域交通改善協議会**」を設立。(平成25年2月)
- 移動ニーズに応じた交通サービスを実現するため、路線ごとに**バスカルテ**を作成し、関係者間で合意した**5つの客観的な指標**を活用し、各路線の運行形態のあり方等を関係者で協議。

県の財政支援

- 複数市町村にまたがる市町村連携コミュニティバスの運行費の補助
- 市町村による効率的な運行にむけた調査検討・実証運行や快適な利用環境の整備に要する経費の補助

連携の効果

- 利用状況等のデータ提示、毎年度の協議対象路線の診断により、**データに基づく実証的なアプローチ**が可能。
- 地域ごとに関係者が集まり、運営・運行内容の見直し及び利用促進の取組を実施。

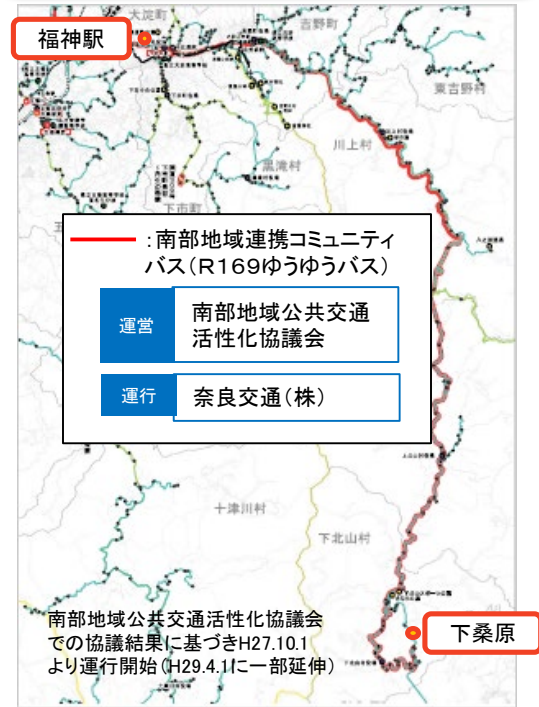
今後の課題

人口減少や少子高齢化のさらなる進展、コロナ禍も契機となったライフスタイルの変化など、公共交通を取り巻く環境が大きく変化するとともに先行きも不透明。県民や来訪者の移動ニーズに的確に対応するためには、地域の多様な関係者が自分ごととして、公共交通を維持・充実する取組に参画し、地域の輸送資源を総合的に捉えて地域に最適な公共交通体系を構築することが必要。

地域交通改善協議会での検討状況



日本一長いコミュニティバス (91km) (奈良県調べ)



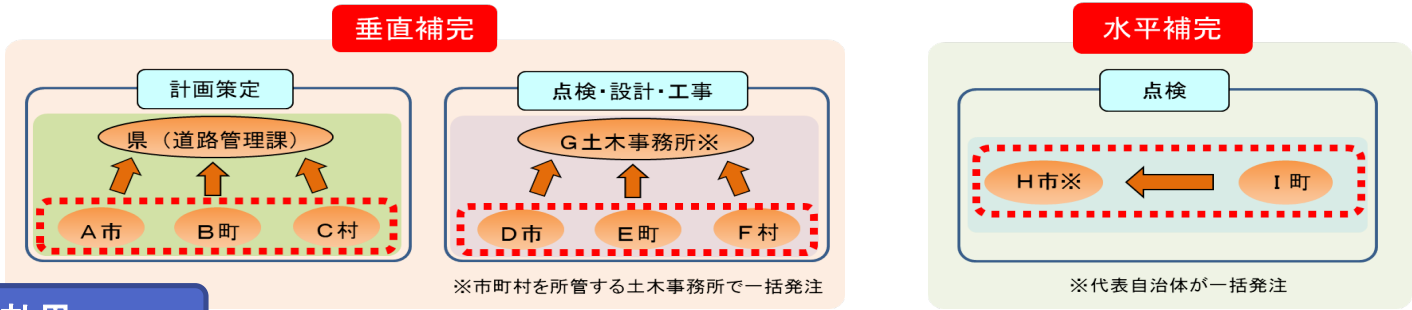
事例③ 国土の管理の奈良モデル ～道路インフラ(橋梁)の長寿命化に向けた支援～

発想の契機

- 奈良県内には約10,500の橋梁があるが、国管理は約5%、県管理は約23%、残る橋梁は市町村管理。
- 奈良県は小規模な市町村が多く、土木技術職員がいない市町村が3割に及び、5人以下の市町村は県内39市町村の半数を超える状況。

連携の内容・方法

- **市町村が管理する橋梁の長寿命化計画の策定業務、点検や修繕事業(設計・工事)を県が受託。**
- 橋梁補修設計業務及び補修工事では、県土木事務所へ市町村職員を派遣してもらい、技術力の向上、橋梁補修設計・工事のノウハウ習得を図っている。



連携の効果

- 市町村においても計画に基づく予防保全型の適切な維持管理が可能。
- 市町村が独自で計画を策定するよりも費用を低減できる。

令和2年度までの実績
【計画策定】34市町村を支援
【点検】(垂直補完)29市町村(2,595橋)
(水平補完)5市2町のグループ(1,386橋)
【橋梁補修設計・工事】7市町村(設計18橋、工事10橋)を支援

今後の課題

市町村支援をさらに推進することで、市町村において、メンテナンスサイクルを実施し、継続する体制を構築する。

事例④ 社会保障の奈良モデル～国保県単位化～

発想の契機

小規模市町村が多い奈良県では、将来にわたって国保を安定運営するため、国の制度改革の動きが顕在化する前に全国に先駆けて、県・市町村で国民健康保険改革の検討をスタート。

連携の内容・方法

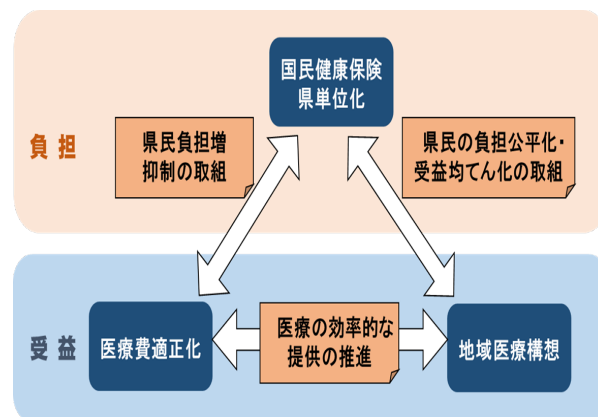
「国民健康保険の県単位化」、「医療費適正化」、「医療提供体制の整備」を市町村等と連携して一体的に推進

○国民健康保険については、県が国保財政運営の責任主体となって安定化を図るとともに、令和6年度に県内保険料水準を統一し、県民負担を公平化

①「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水準が同じ」となるよう県内保険料水準を統一（令和6年度）

②決算補填目的の法定外繰入等を平成30年度以降廃止し、**受益と負担**の関係を「見える化」

○医療費適正化については、**抑制的な医療費目標を設定し**、その達成に向けて医療費分析に基づき効果的な取組を推進



連携の効果

- ・県内保険料水準の統一による県民負担の公平化
- ・決算補填等目的の法定外繰入等の解消による国保財政の健全化

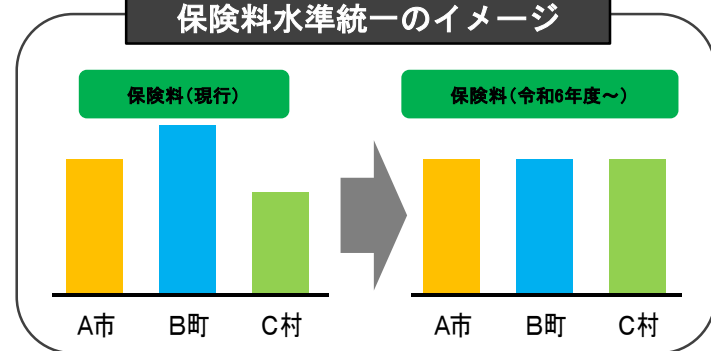
県の財政支援

国及び県公費の最大限の活用による県民負担(保険料)の抑制

今後の課題

引き続き、県が県民にとっての受益と負担の結節点として、「国民健康保険県単位化」、「医療費適正化」、「地域医療構想」の総合的なマネジメントを推進

保険料水準統一のイメージ



事例⑤ デジタル版の奈良モデル～「開発・所有」から「サービス利用」への移行と共同利用～

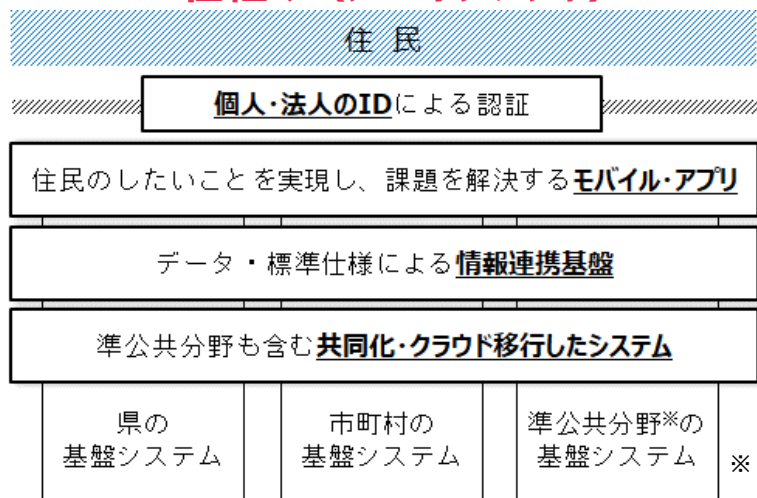
発想の契機

デジタル化による行政サービスの利便性向上等が求められているが、他方で、デジタル化・IT化については、これまで各市町村が個別に対応してきた結果、例えば、事務システムや病院のシステム等について、構築・更新・運用コスト等が大きくなっている（県内の病院システム例では、更新経費は、1病院あたり数十億円規模）。こうした状況を契機にクラウドサービス利用等による負担軽減の検討をスタート。

連携の内容・方法

- ・県・市町村・準公共分野のシステムの構築・更新・運用等は、**仕組み(アーキテクチャ)**と**8つの原則(プリンシプル)**を基本とすることを明確化
- ・平成17年度に設立した「奈良県電子自治体推進協議会」を「**奈良県地域デジタル化推進協議会**」に変更し、地域おける様々な**行政課題の解決に向けたデジタル技術の活用等**について共同で検討・推進
- ・将来的な行政サービスの在り方を見据えつつ、**市町村・準公共分野・民間企業等と協働**して、より利便性が高く、効果的かつ効率的な**情報システムやサービスを実装**
- ・具体的には、令和4年度は、**病院システムの共同化・クラウド化の検討等**を実施予定

仕組み (アーキテクチャ)

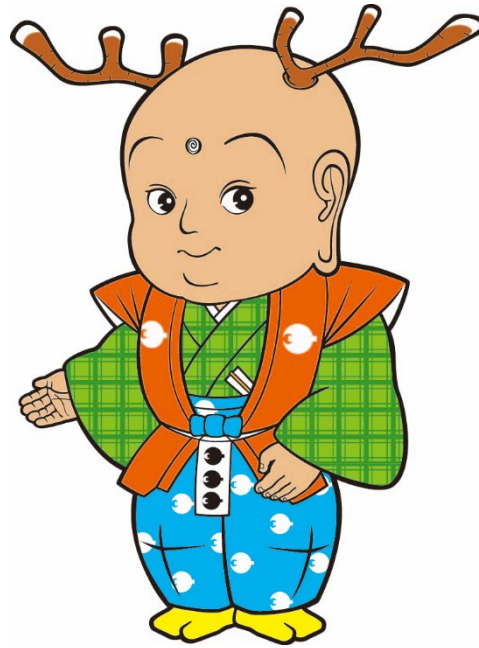


* 病院、福祉施設、学校、金融機関等

8つのデジタル原則 (プリンシプル)

- ① マイナンバー・法人IDの普及・利活用
- ② 住民目線の仕組み
- ③ モバイル接点
- ④ 情報連携とシステムの共同化
- ⑤ クラウドbyデフォルト
- ⑥ 県・市町村・準公共分野の協働
- ⑦ 情報セキュリティ・個人情報保護の確保
- ⑧ デジタル・デバйдへの対応

ご清聴ありがとうございました。



©NARA pref.