

令和4年5月18日  
地方財政審議会資料

# 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・人口と市町村の状況
2. 「奈良モデル」の背景  
～人口減少・高齢化時代の地方政府の役割～
3. 「奈良モデル」の取組

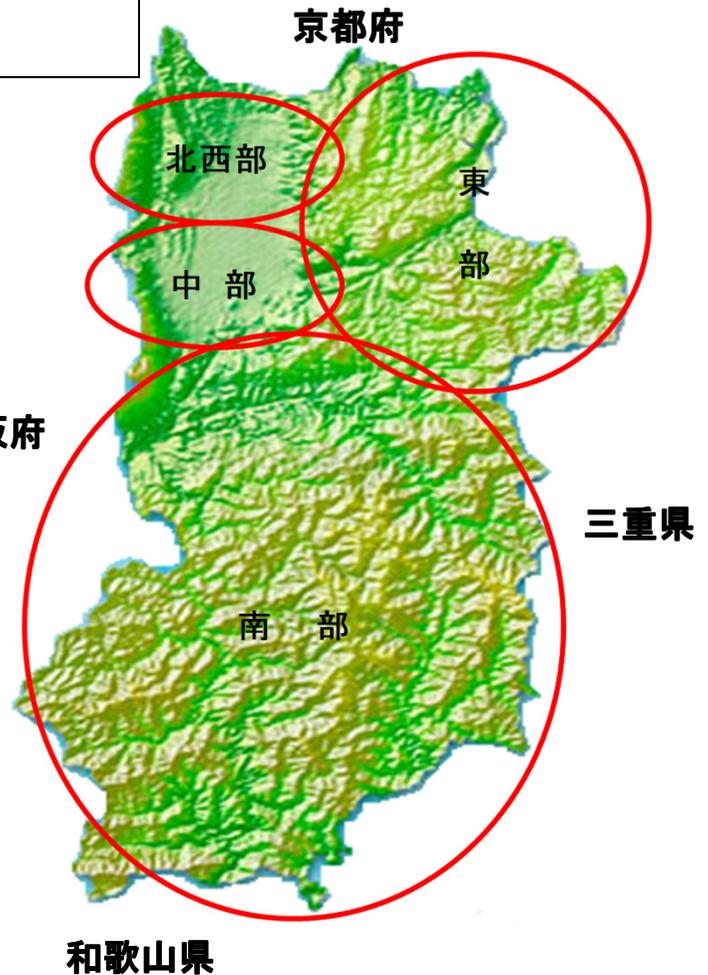
# 1. 奈良県の地勢・人口と市町村の状況

# 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 3,691km<sup>2</sup>
- ◆ 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 856km<sup>2</sup>



## 〔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。**

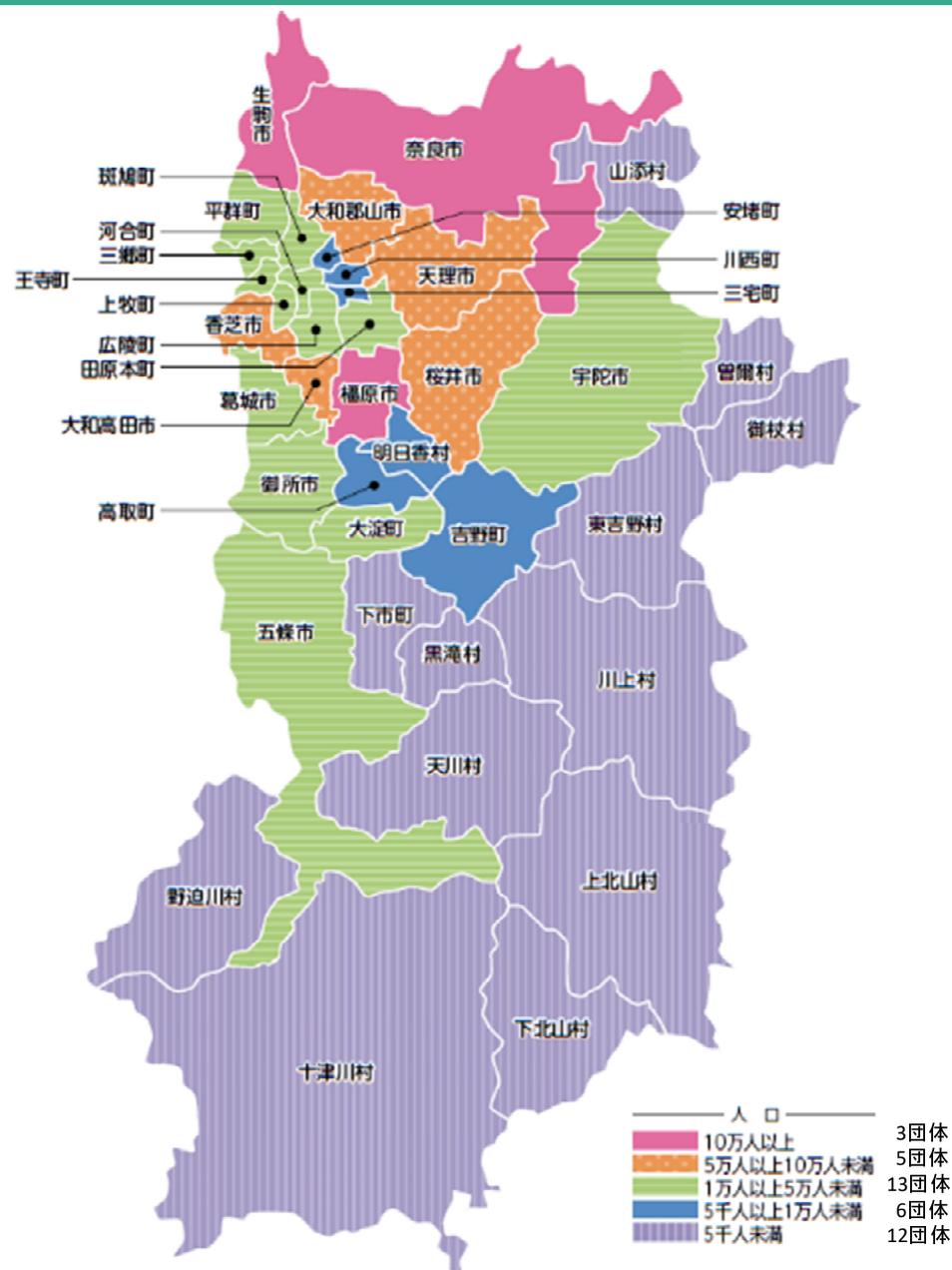
# 奈良県の市町村の状況（行政区画と人口）

行政区画

39市町村  
(12市15町12村)

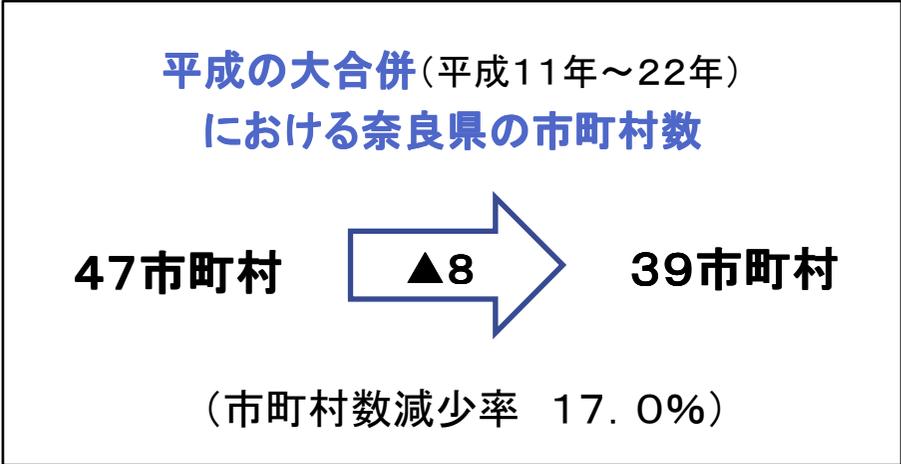
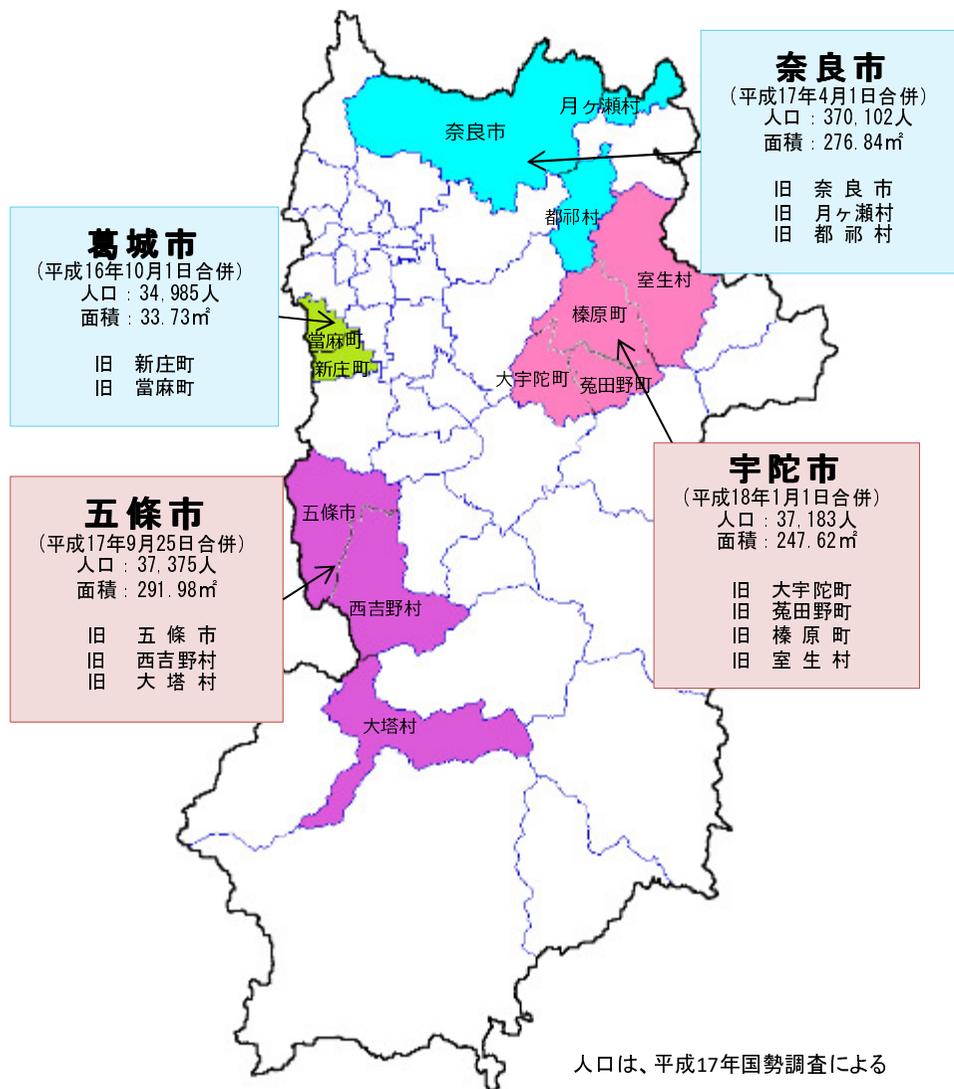
人口

人口1万人未満の  
団体は18町村



資料:県統計分析課「市町村別推計人口(令和元年10月1日現在)」

# 奈良県の市町村の状況(市町村合併)



- 【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

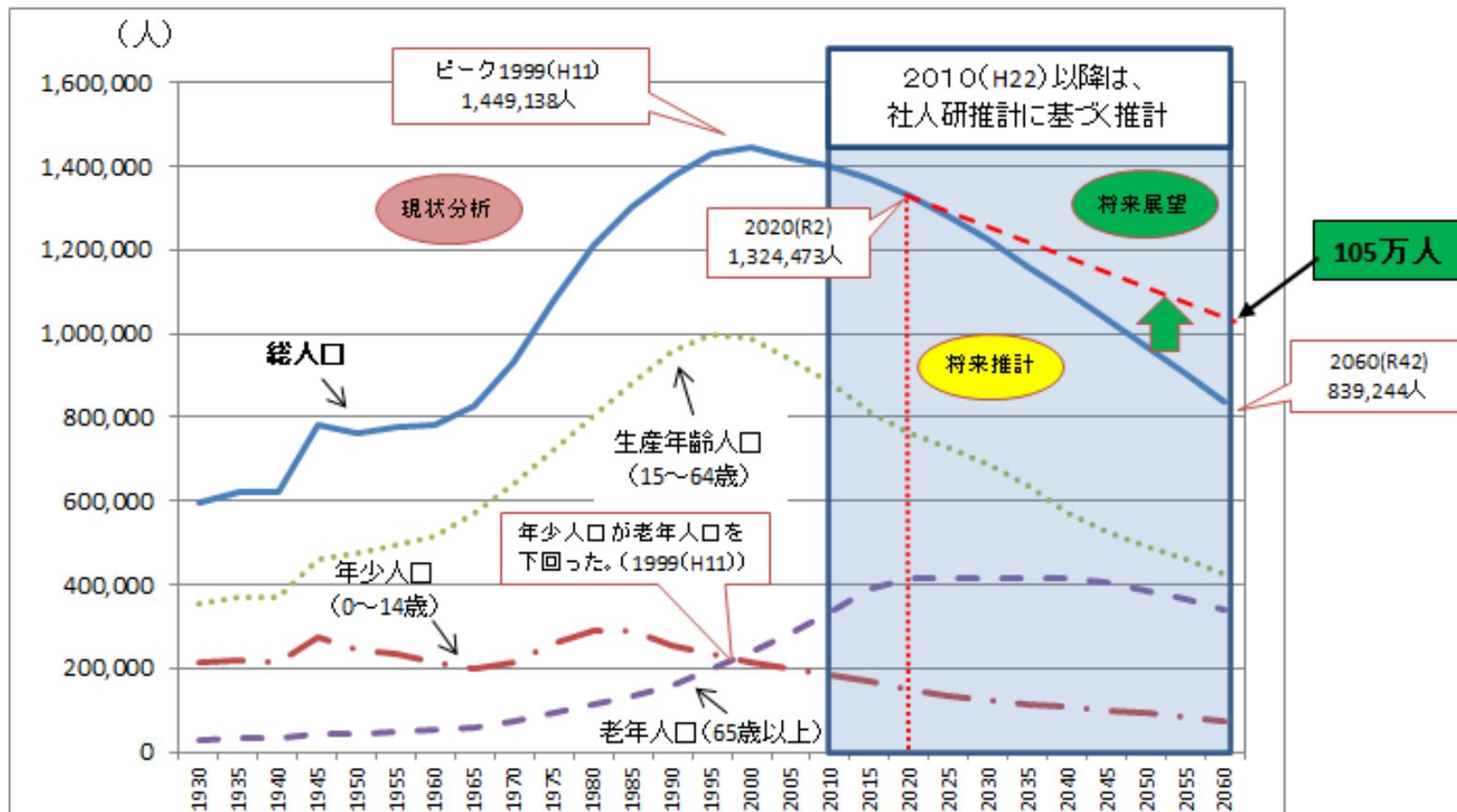
# 奈良県の人口の将来推計（県域）

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「住んでよし」「働いてよし」「訪れてよし」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

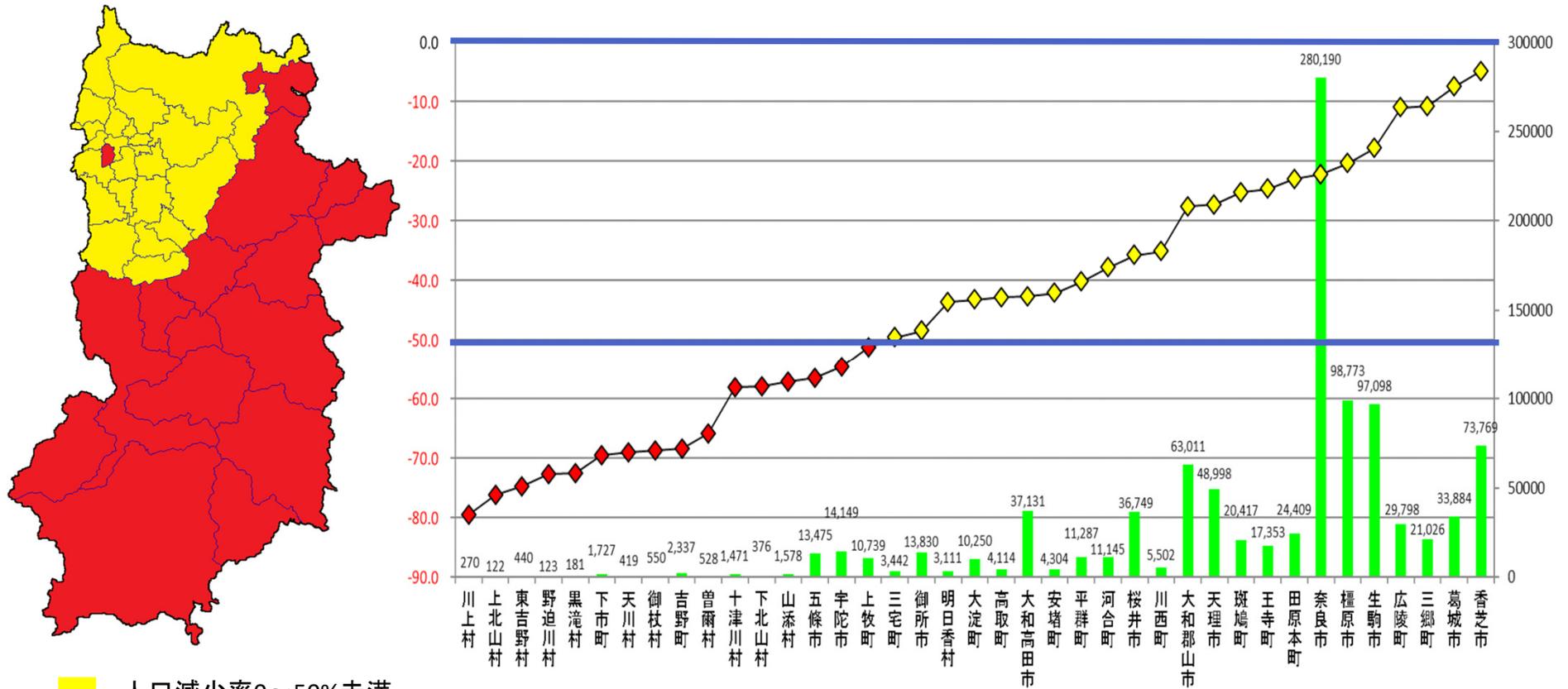
## 年齢3区分別人口の推移（奈良県）



# 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)



■ 人口減少率0～50%未満  
■ 人口減少率50%以上

出典：国勢調査・社人研推計

## 2. 「奈良モデル」の背景

～人口減少・高齢化時代の地方政府の役割～

## 人口減少・高齢化時代の地方政府の役割

- (1) 地方政府は、**地方分権一括法の精神**に照らし、自らの立ち位置を踏まえた、**自らにふさわしい行政のやり方を選択**することを奨励されるようになった。(1999年成立の地方分権一括法はたいへん大きな成果)
- (2) 人口が大都市に流出し、高齢化が進む地域での**地方政府の主たる役割**は、行政効率化のほか、高齢者の健康維持、雇用の創出、教育の振興、子育て支援、まちづくり、国土の管理が中心になってきている。

人口減少

⇒

行政サービスの効率化を進める

人口の高齢化

⇒

健康で愉しくすごせる地域をつくる

人口の流出

⇒

県内で人を育て、県内で働く場を確保

少子化

⇒

子育てを支援し、女性が活躍する場をつくる

老朽化するベッドタウン

⇒

新旧世代が住みよいまちにリニューアル

老朽化するインフラ

⇒

道路を整備し、河川、森林を大切にする

## 行政効率化のため、県と市町村の新しい関係を構築

- (1) 人口減少社会において、職員数が少なく、財政基盤が**脆弱な市町村**であっても、**フルスペックの事務執行**が求められている。
- (2) **都道府県**は、「分権の主役たる**基礎自治体を支える存在**」であるべきか、「市町村と並ぶ**分権の主役**」をめざすのかが議論、模索されてきた。
- (3) 後者の場合、国からの自らへの権限移譲は求めるが、基礎自治体への支援は国の仕事であり、県の支援ではないという発想に陥ることが懸念される。
- (4) 行財政基盤の脆弱な小規模市町村を多く擁する奈良県では、**国と市町村の間に立ち**、自ら分権の主役になる一方、**市町村を下支え**することを選択した。(奈良モデルの選択)

## 課題をどのように克服するか～市町村合併による解決策～

(1) 明治初期、日本の発展形態について、「中央政府の強化と地方行政の従属化」を主張する路線と「地方自治の重要性」を主張する路線の対立があった。

「地方自治は国家の基」と主張したのは、  
陸軍創設のリーダーの山縣有朋



山縣有朋  
(1838-1922)

・自ら責任をもって実際に地方の実務を担当した人びとは、政治の経験が豊富になり、中央の政治の場に出ても空論を唱え、不平を鳴らすばかりではなくなる。

「地方行政組織の合理化」において、分権的国家を主張したのは、ドイツ人行政アドバイザーのアルベルト・モッセ

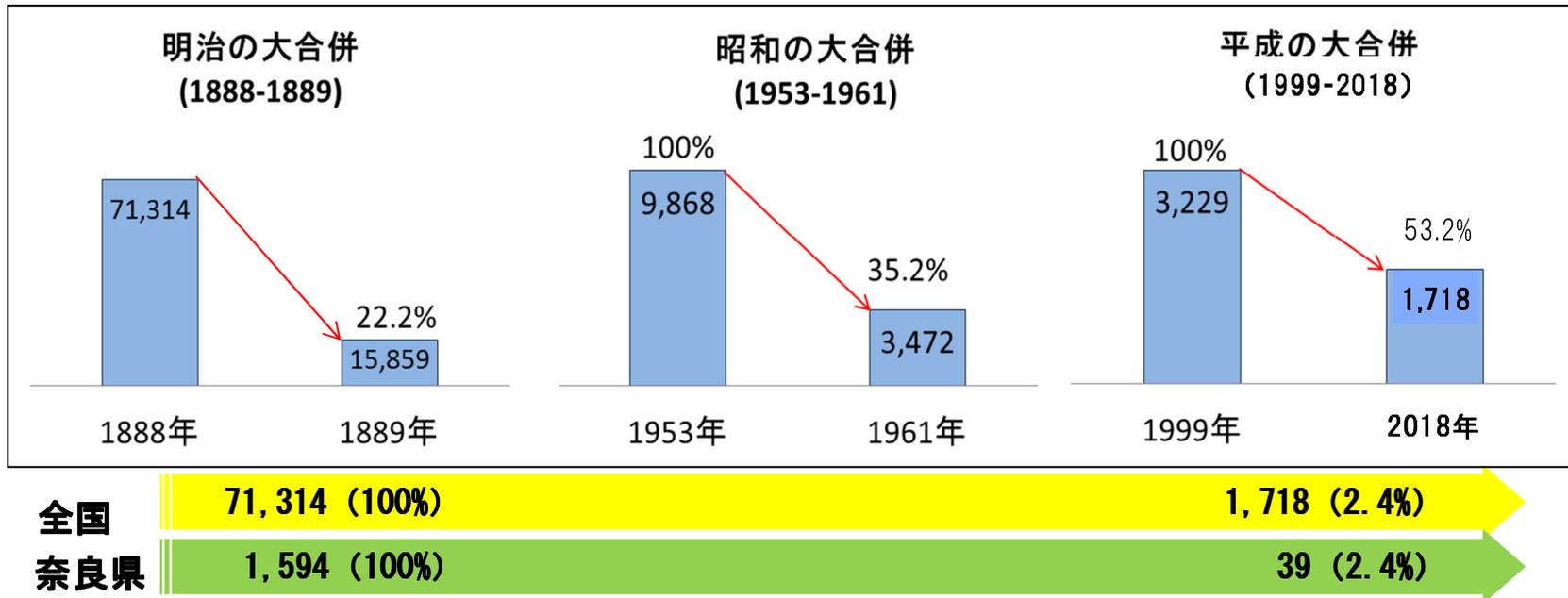


アルベルト・モッセ  
(1846-1925)

・地方分権と地方自治はリスクを分散させ、政治を安定させる  
・身近な自治体の行政の事務を自分たちの手で遂行することによって、住民に行政への責任感が生まれる

彼らの意見が通っていたら、その後のわが国の進路はまったく別のものになっていた可能性がある。

(2)しかし、彼等の意見は少数であり、地域区制(府県制、市町村制)に基づく統治を主張した鳥取藩出身の内務官僚松田道之と、根本的制度改革に消極的だった熊本藩出身の司法省官吏井上毅の対立と妥協の結果、町村合併が進んだ。



(3) **都道府県数**は、明治23年(1890年)に「府県制」が制定された後、その数(47)は**変わらず**、その区域も概ね変化はない。

(4)「市町村合併を中心とした広域化」による効率化指向の地方制度構築が最近まで続いているが、**広域化による住民自治の希薄化、合併による行政の効率化の行き詰まり**などの弊害も眼につくようになり、合併・広域化の限界が見えてきている。

## 課題をどのように克服するのか～広域行政組織による解決策～

- (1) わが国はこれまで、市町村合併を進める一方、**都道府県制を超える広域行政組織の構築も模索**してきた。道州制、河川流域広域行政組織、関西広域連合、政令指定都市・中核市、大阪都構想、広域連合などの広域行政組織の類型が登場してきた。
- (2) このうち、「政令指定都市・中核市」「広域連合」は、制度として実現し、広域地方行政組織としての役割を果たしている。関西広域連合は、成立から10年経って、その成果については、検証中である。その他の広域行政組織はまだ実現されていない。
- (3) 広域行政組織については、まだまだ議論すべき点が**残されたまま**になっている。大都市行政分野において、「政令指定都市、大阪都構想」については、行政の地域重複をどのように避けるかとの論点、「都か特別市」という特定地域組織か一般地域組織の選択の論点(以上行政組織上の論点)、交通、生活インフラ、教育などの担い手は誰かという論点(業務広域化の論点)などが未解決のままである。

- (4) 関西広域連合は、参加する府県、政令指定都市などの業務を持ち寄る「一部事務組合」による行政組織であり、元の行政組織の業務(持ち寄れば失くなる)との関係についての課題、屋上屋を重ねているのではないかとの懸念、包括的的地方行政組織になり得るのかという論点がある。
- (5) 一般の「広域連合」は、テーマ(消防、病院、水道など)を決めて行う協働型行政組織であり、実績がある。
- (6) 道州制については、「**国の行政の一部の地方行政化**」なのか、独自の権限が認められる**連邦制**なのかという基本的課題がある。
- (7) いずれにしても、「**組織改変**」による解決策は、効果が出るまで時間がかかること、組織による行政改革効果の見通しを得るのが当初は困難なこと、制度確立までに既存の組織との調整に時間を要すること等の困難がある。「**連携協働による業務改善**」の方法は、目的が明確にしやすい、仕組みを確立するまでの時間が比較的短い、参加を希望する行政組織だけで行える、などの長所がある。

## 課題をどのように克服するのか～奈良モデルの実行～

- (1) 奈良県は、市町村合併による行政効率化は限界に達したと感じ、新たな行政効率化のモデルを指向。
- (2) それは、対等の立場に立つ、やる気のある県内市町村同士または県と市町村が連携・協働し、県と市町村の持つ行政資源(職員、予算、土地、施設など)を活用して、**県域行政の発想**で、「持続可能で効率的な行財政運営」を目指すもの。
- (3) 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。
- (4) 県の役割は、サッカーに例えると「**ミッドフィルダー(MF)**」で、できれば、賢く考えてよく走り回る良い「**ボランチ**」になることが大事。
- (5) 県と市町村は、**連携・協働**して、それぞれが有する**総資源**(職員、予算、土地、施設)を**総動員**し、**県域のニーズ**に応えるため有効利用することが必要。

### 3. 「奈良モデル」の取組

# 「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。**



#### ◇県域資源

・人的資源(令和3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3年度当初予算額)	県 5,367億円	市町村 5,777億円	合計 11,144億円

# 「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～)

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

## 「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

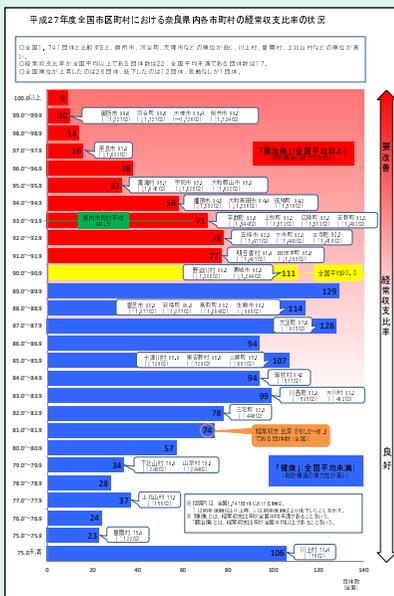
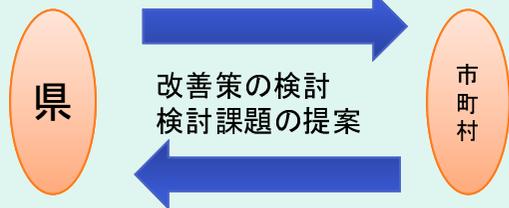
- ・「シンクタンク機能」「調整機能」の発揮といった検討段階における支援が重要。
- ・今後、県が一層積極的な役割を果たす取組
  - ① 県域水道ファンリティマネジメント
  - ② 県と市町村の連携・協働によるまちづくり
  - ③ 社会保障分野の「奈良モデル」としての医療・介護分野一体の取組
  - ④ 共同化の推進
- ・県と市町村に民間の活力を加えた連携・協働の形による取組を展開。

# 「奈良モデル」の検討の場の創出

## 奈良県・市町村長サミット

- ・知事と39市町村長が一堂に会し、行政課題について意見交換・情報共有
- ・H21年度からこれまで60回以上実施(年4回程度開催)

データ分析による立ち位置の提示  
課題解決モデルの提示



「奈良県・市町村長サミット」の開催風景

県内各市町村の特徴や順位等を分析した資料を提示し、行財政運営の効率化や他自治体との連携・協働を促す

## サミットを補完する諸会議

### 地域フォーラム

知事・市町村長が地域課題に関してパネルディスカッションを実施。

令和元年度は「地域のビジョンづくり」、令和2～3年度は「土地利用とまちづくり」をテーマに開催。

※令和2～3年度開催実績(開催日・参加市町村)

- R2.10.11 ①川西町、三宅町、田原本町
- R2.10.25 ②橿原市、五條市、御所市、明日香村
- R2.12.13 ③大和高田市、香芝市、葛城市、広陵町
- R3.2.21 ④天理市、桜井市、宇陀市
  
- R4.1.16 ①三郷町、上牧町、王寺町、河合町
- R4.1.16 ②平群町、斑鳩町、安堵町

### テーマ別サミット・懇話会

特定のテーマについて、知事・市町村長が議論

○「奈良県教育サミット」:

知事と市町村長、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実施。

○「地域交通改善協議会」:

知事と市町村長に加え、国や民間の交通事業者も交え、公共交通の維持・確保・活性化について意見交換を実施。

# 「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」(荻原計画事務所 都市プランナー 荻原 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

# 「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"> <li>・人的、財政的支援 (市町村間連携・協働)</li> <li>・情報提供</li> <li>・市町村間の連携支援</li> </ul>	消防の広域化 市町村税の税收強化(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。		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) 市町村税の税收強化(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"> <li>・人的、財政的支援</li> <li>・情報提供</li> <li>・市町村間の連携支援</li> </ul>	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 市町村財政健全化の取組

# 「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)

別紙のとおり

## (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)

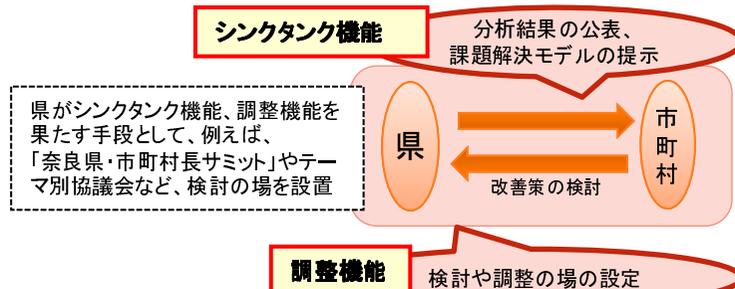
## (4) その他支援(市町村への課題解決策の提案や検討の場づくり)

### 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。

# 「奈良モデル」推進のための市町村への支援策（財政支援）

検討段階の支援を重点化

## ①「奈良モデル」推進補助金（広域連携検討経費に1/2補助）

複数市町村等が連携して取り組む検討経費（調査・検討計画策定等）に対して1/2以内で補助。

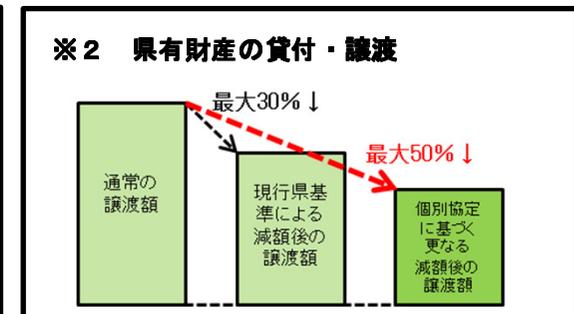
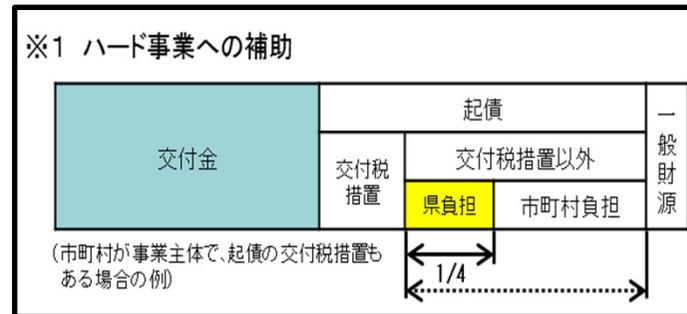
## ②「奈良モデル」推進貸付金（広域連携大規模ハード事業に無利子貸付）

複数市町村が連携して取り組む大規模ハード事業で、国庫補助金の交付及び地方交付税措置のいずれも対象とならないもの等に対して貸し付け（無利子、充当率75%。貸付期間15年間（うち1年据置））。

## ③市町村とのまちづくり連携推進事業

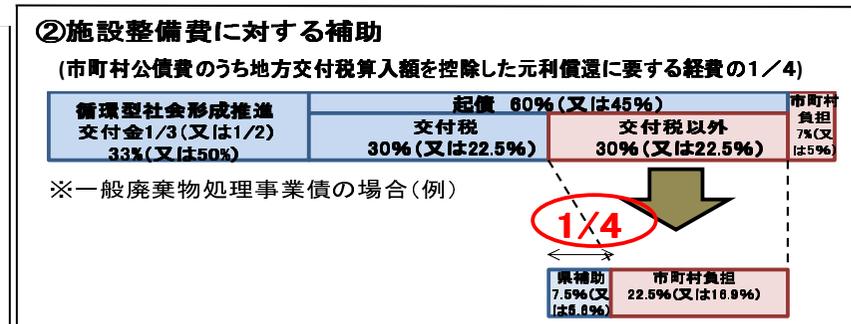
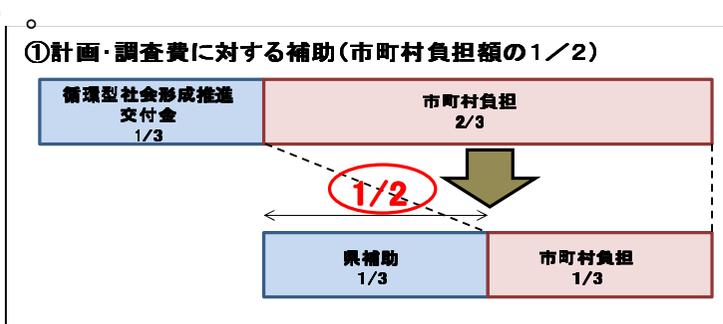
（基本構想・基本計画・立地適正化計画策定、ソフト事業に1/2補助、ハード事業に1/4補助、貸付・譲渡額減額）

県とまちづくり連携協定を締結した市町村における、まちづくり基本構想・基本計画、立地適正化計画の策定に対する支援（市町村負担額の1/2補助）、まちづくりの中心となる拠点施設等のハード整備に係る支援（※1 市町村負担の公債費のうち地方交付税算入額を差し引いた額の1/4補助）、ソフト事業に係る支援（市町村負担額の1/2補助）、県有施設・県有地の貸付譲渡に係る支援（※2 減額率の20%かさ上げ）を実施。



## ④ごみ処理広域化奈良モデル推進事業（ソフト事業に1/2補助、ハード事業に1/4補助）

複数市町村等が処理範囲を拡大して新たな連携により実施するごみ処理施設の整備に対して補助（ソフト事業：市町村負担額の1/2補助、ハード事業：市町村公債費のうち地方交付税算入額を控除した元利償還に要する経費の1/4補助）。



ご清聴ありがとうございました。



©NARA pref.