

新たな広域連携へのチャレンジ

県と市町村間の連携「奈良モデル」の 取組について

平成26年5月20日

参議院総務委員会提出資料

奈良県知事 荒井正吾

1. 今般の地方自治法改正への賛意

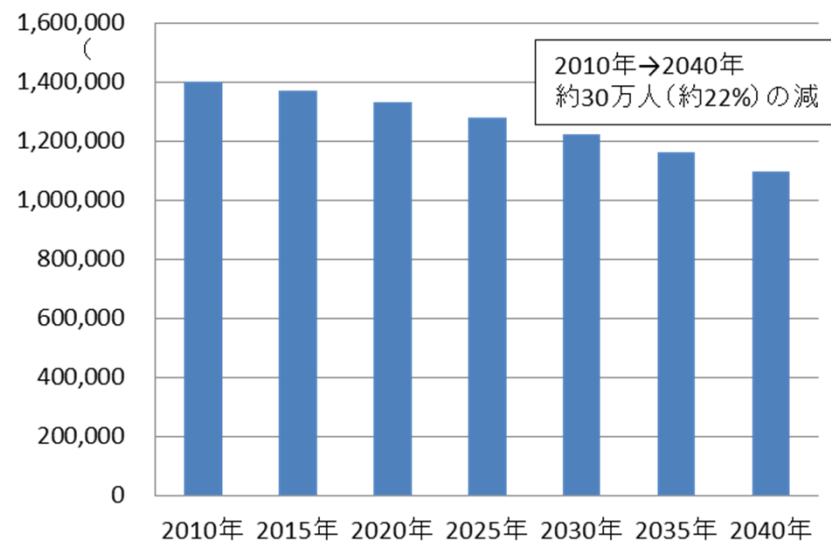
- 今般の地方自治法の一部を改正する法律案において、「地方公共団体が相互に連携する際の基本的な方針等を進める**連携協約制度**」を創設されることは、近時の地方行政の環境の変化を的確に捉えられ、時宜を得た制度を確立されるものと認識しているところであり、そのご努力について敬意を表し、また、希求されている方向性について、強い賛意を表させていただきます。

2. 地方公共団体間（県と市町村間）の連携の必要性の認識について

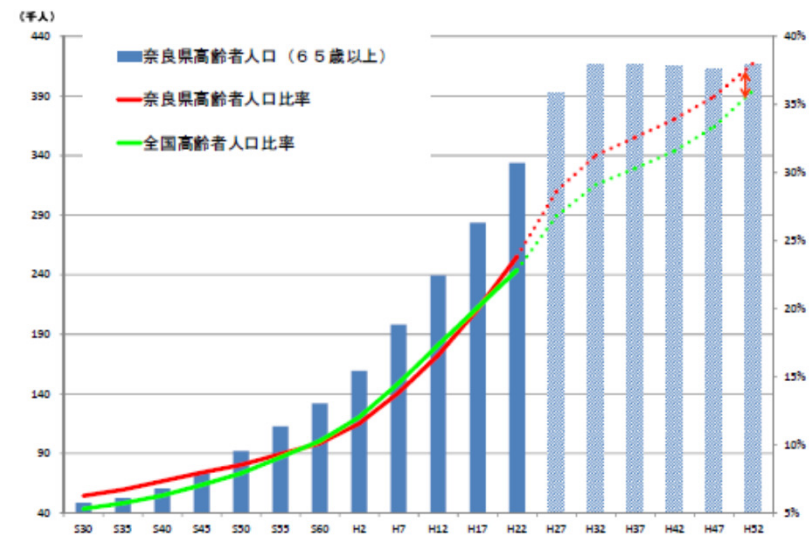
- 奈良県では、県下の市町村と県との連携の必要性について、次のように考えてきましたが、今後の法改正においては、その認識と同様の基本的認識を持っておられるものと思われる、強い共感を覚えるものであります。

2. 地方公共団体間（県と市町村間）の連携の必要性の認識について

(1) 奈良県では、今後人口減少と高齢者人口比率の増加が進むところであり、地方における行政サービスの提供の仕方について、旧来にないシステム改革が要求されているところです。



奈良県の将来人口



奈良県の将来の高齢者人口と比率

2. 地方公共団体間（県と市町村間）の連携の必要性の認識について

(2) 平成の市町村大合併においては、市町村の組織拡充による財政力強化と住民への行政サービスの維持向上が期待されていた面があったと思われるが、**奈良県の市町村合併はこれ以上進まないと思われる**一方、合併市における旧町間のあつれき等により、合併市の市政運営に停滞が見受けられる面もあり、合併による地方行政効率化は限界を迎えており、異なる手法による地方行政効率化が必要とされているものと思われます。

市町村数の変化

	明治の大合併			→	昭和の大合併			→	平成の大合併		
全国	明治21年	増減	明治22年		昭和28年 10月	増減	昭和36年 6月		平成11年 4月	増減	平成23年 4月
市町村数	71,314	▲ 55,455	15,859		9,868	▲ 6,396	3,472		3,229	▲ 1,505	1,724
増減率(明治21年を100%)	100%	▲ 77.8%	22.3%			▲ 9.0%	4.8%			▲ 2.1%	2.4%
奈良県	明治21年	増減	明治22年		昭和28年 10月	増減	昭和36年 6月		平成11年 4月	増減	平成23年 4月
市町村数	1,594	▲ 1,432	162		138	▲ 90	48		47	▲ 8	39
増減率(明治21年を100%)	100%	▲ 89.8%	10.2%			▲ 5.7%	3.0%			▲ 0.5%	2.4%

2. 地方公共団体間（県と市町村間）の連携の必要性の認識について

(3) 奈良県下においては、過疎地を中心に、市町村の組織力、財政力の脆弱な公共団体が多く存在し、「弱い者同士の合併」では、地方行政力が強化されないものと考えられ、県との連携を視野に入れたシステムが必要と思われます。

- ・人口1万人未満が18町村(全39市町村の約半数)

cf. 全国では約3割

- ・人口千人当たりの職員数20人以上が10村

cf. 全国平均は6.3人

- ・財政力指数0.2未満9村(全39市町村の約1/4)

cf. 全国では約15%

3. 県と市町村の連携モデル構築における 基本的認識

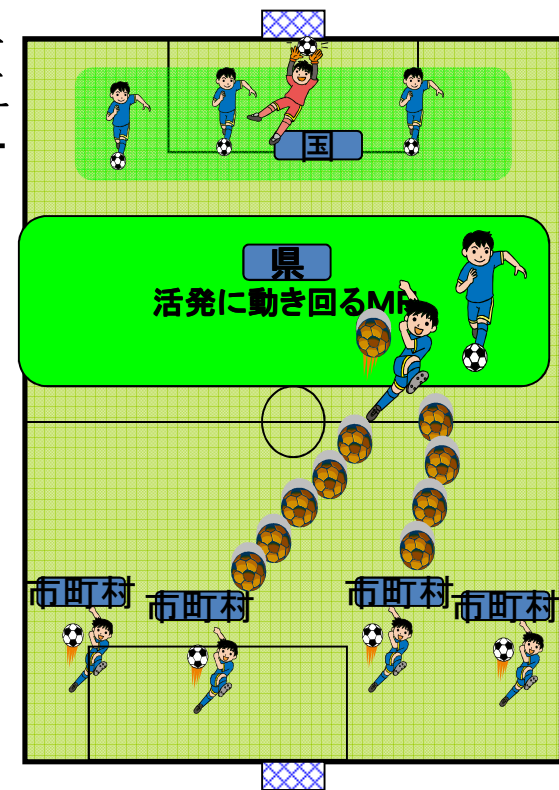
奈良県では、合併という形態ではない、地方行政組織の強化の必要性がありましたが、それは、県と市町村間の連携を積極的に推進することでした。それを進めるにあたっては、次のようなことを基本的認識としました。

- (1) 県と市町村それぞれは同列の地方公共団体であり、一方が他方を支配する関係ではなく、**対等な立場に立っていること。**
- (2) 県と市町村は、憲法と国の法律が禁止しない限り、それぞれの地方議会の承認を得て、**他の公共団体と自由な立場で連携、協働を進められること。**

3. 県と市町村の連携モデル構築における基本的認識

(3) 県は、市町村と異なる視野を持ち、異なる役割分担もできることを念頭に、積極的に連携、協働に努めること。サッカーにたとえると、県はピッチの外から、ピッチ内の選手(市町村)の動きを観察することができるし、ピッチに入れば、国(ディフェンス)と市町村(フォワード)の間に立って、ミッドフィルダー、とりわけボランチとして、良きチームづくり(良い統治構造)に貢献でき、オシム流に言えば、良きMFは賢く考え、よく走ること。

(4) 県の役割を積極的に果たすため、統計を積極的に活用すること。(Evidence-basedのNPM)

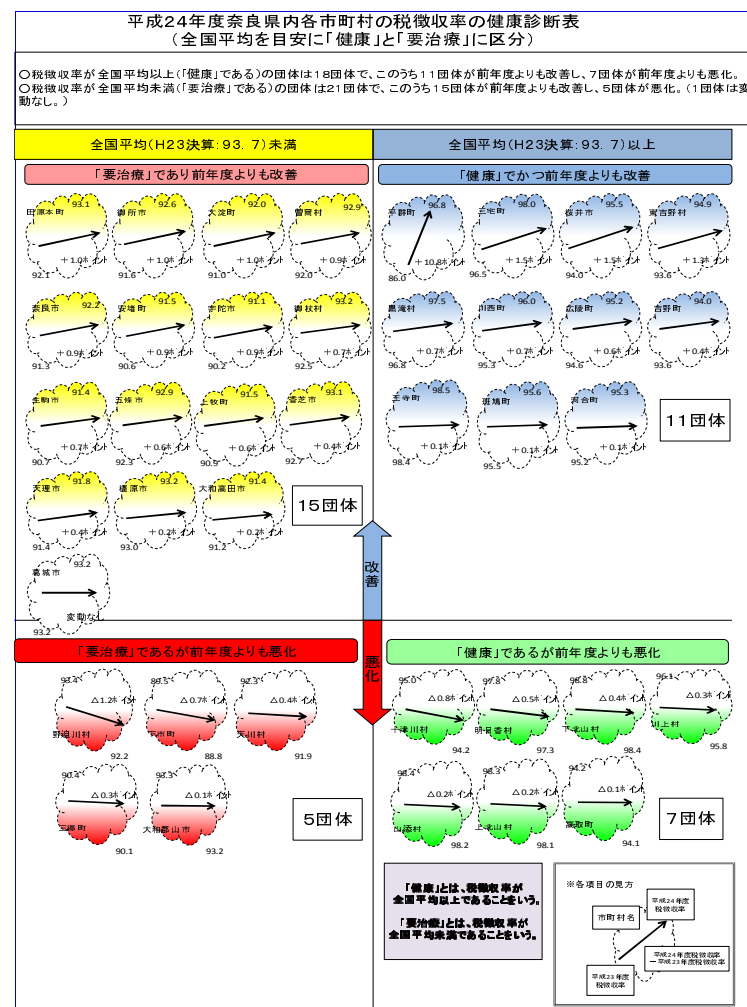
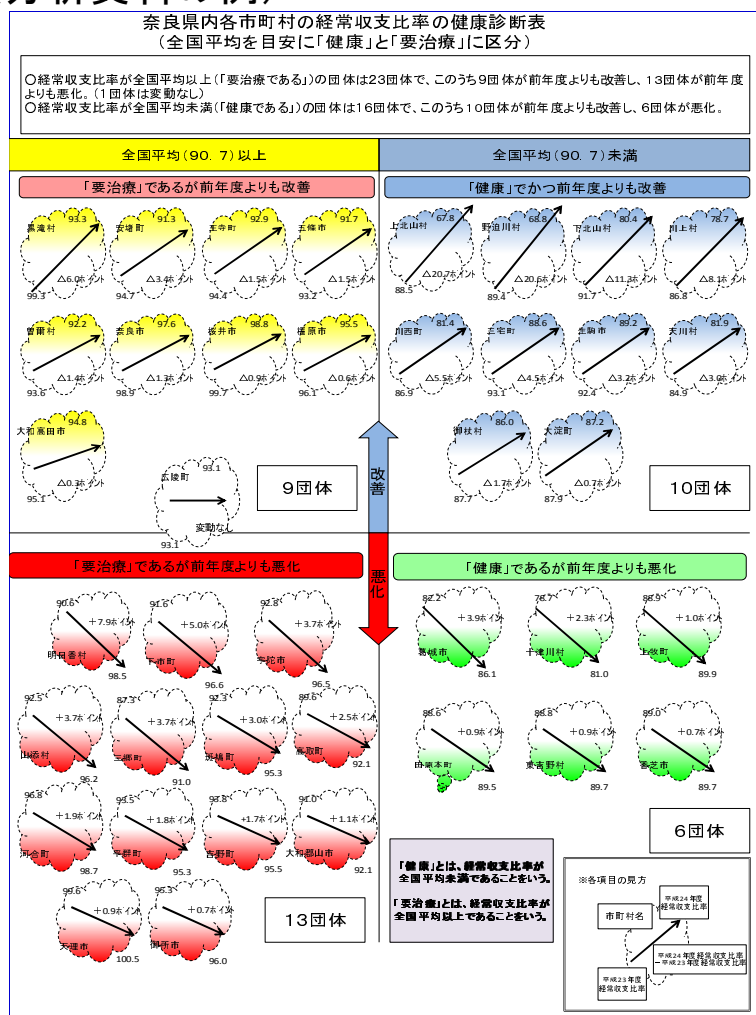


4. 奈良県と県下市町村の連携、協働 (奈良モデル) のこれまでの進め方

- (1) 平成20年から、県知事と県下市町村長全員で「奈良県・市町村長サミット会議」を開始しました。
- (2) 同会議においては、先進的な取組をされている市長(新潟市、呉市、安芸市、見附市等)を招いてご講演を賜るとともに、有識者を招いて各種勉強会を実施しました。
- (3) 県からは、各テーマごとの統計的処理をした分析資料を提示。各市町村の立ち位置の客観的認識と、差異・優劣の意識、競争意識の醸成に努めました。

4. 奈良県と県下市町村の連携、協働（奈良モデル）のこれまでの進め方

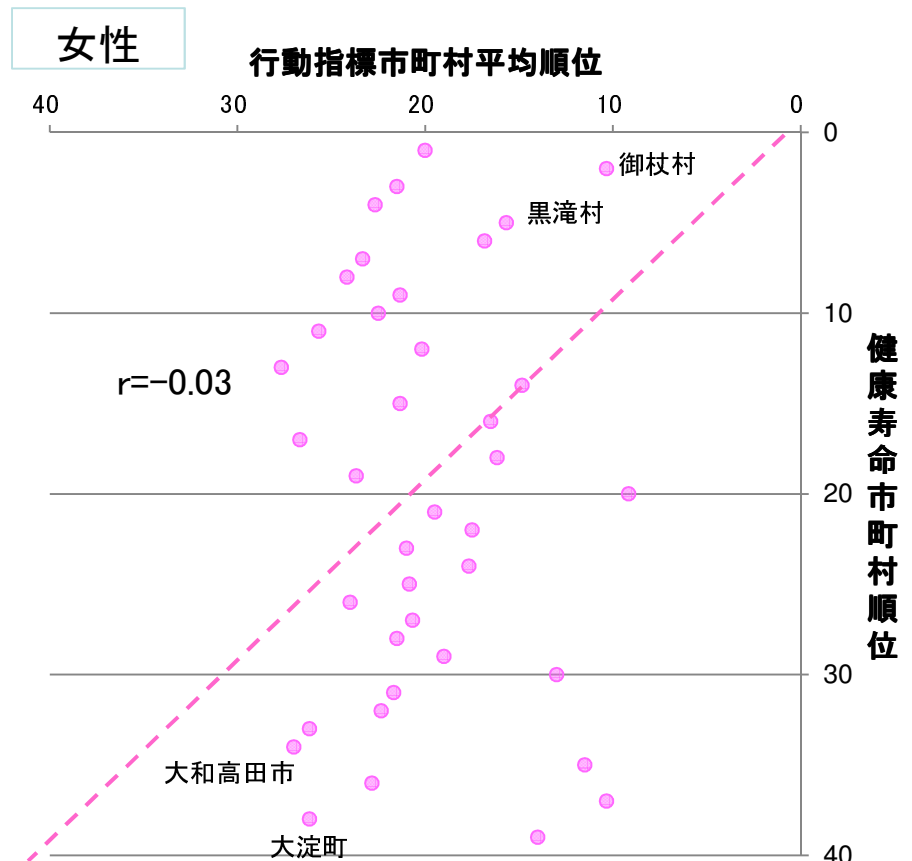
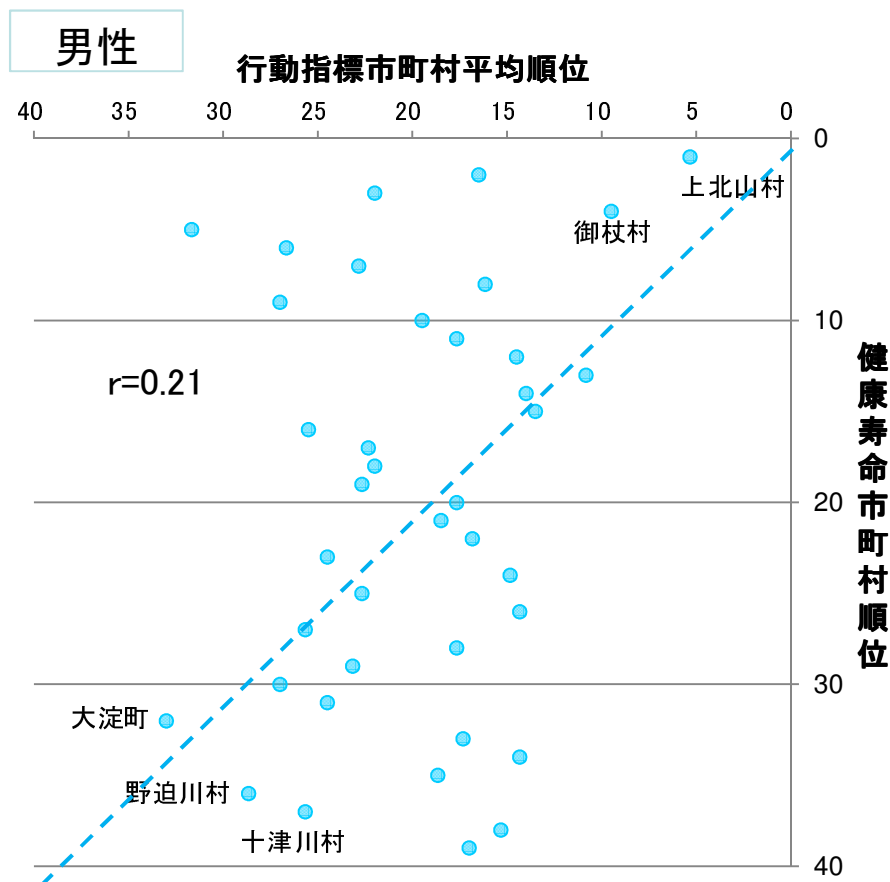
(分析資料の例)



4. 奈良県と県下市町村の連携、協働 (奈良モデル) のこれまでの進め方

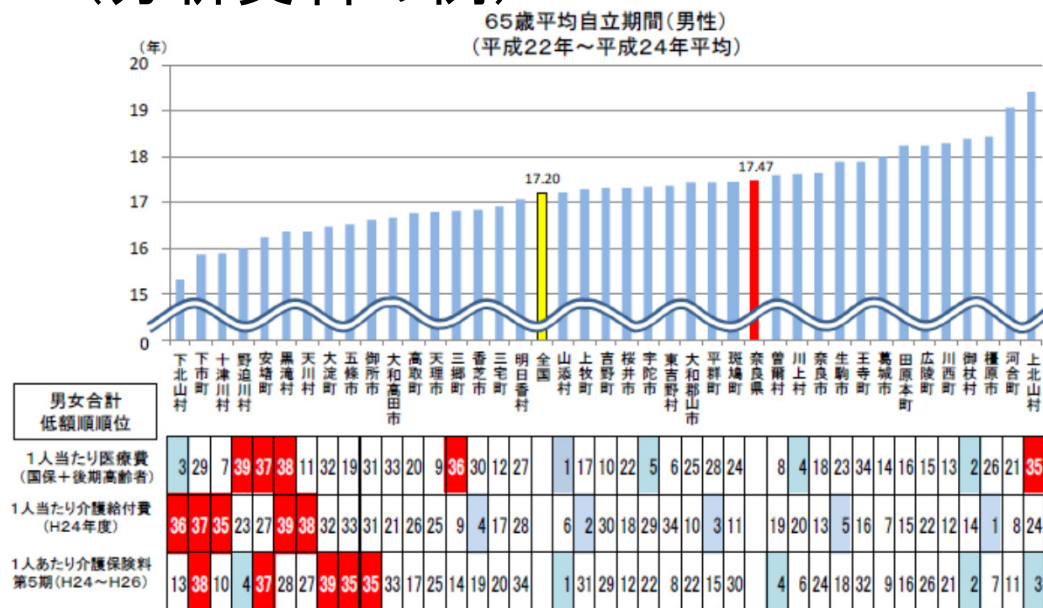
(分析資料の例)

行動指標市町村平均順位と健康寿命の関連性

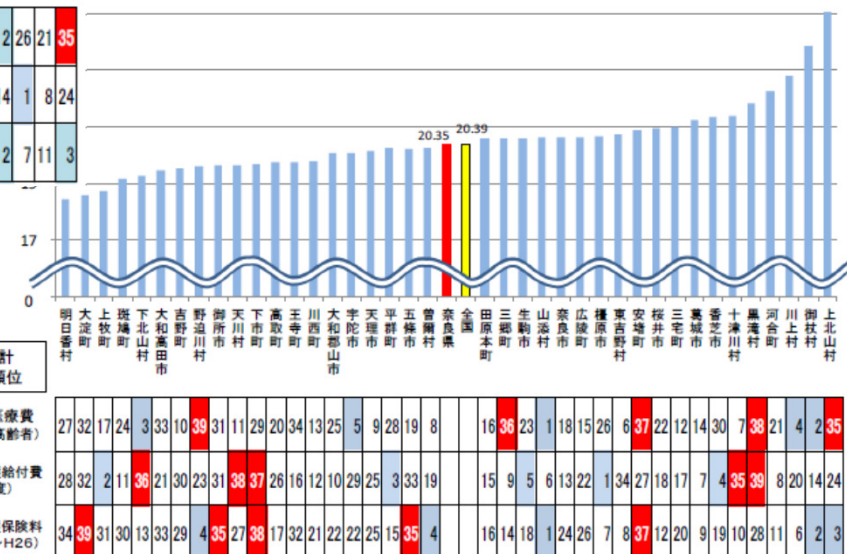


4. 奈良県と県下市町村の連携、協働 (奈良モデル) のこれまでの進め方

(分析資料の例)



65歳平均自立期間(女性)
(平成22年～平成24年平均)



4. 奈良県と県下市町村の連携、協働 （奈良モデル）のこれまでの進め方

（４）平成２２年３月には、連携・協働する候補として、
７３の業務を「奈良県・市町村長サミット」で選定

【７３業務の主な例】

消防の広域化

情報システム共同化

市町村の国民健康保険のあり方

市町村税の税収強化

水道運営の連携

し尿処理、一般廃棄物焼却施設の管理運営

4. 奈良県と県下市町村の連携、協働 （奈良モデル）のこれまでの進め方

（５）その後、連携、協働の候補の中から、具体的な成果が上がってきているものも幾つか出てきています。

また、新しい対象業務が出てくる一方、県と市町村の協議の場が多様化してきています。

【具体的な成果が出てきているもの】

消防の広域化

情報システム共同化

南和地域（過疎地域）の医療提供体制の充実

消費生活相談窓口

市町村管理の道路施設補修工事の支援

4. 奈良県と県下市町村の連携、協働 (奈良モデル) のこれまでの進め方

【新しく連携・協働業務に取り上げてきたもの】

エネルギー政策

県・市町村を通じた人事管理

移動ニーズに応じた交通サービスの実現

循環型社会の「奈良モデル」構築(ごみ処理)

4. 奈良県と県下市町村の連携、協働 (奈良モデル) のこれまでの進め方

多様な協議の場として、新設されたもの

【地域振興懇話会】

葛城地域振興懇話会

大和高原(東吉野)地域振興懇話会

西和地域振興懇話会 など

【テーマ別懇話会】

県域水道ファシリティマネジメント懇話会

奈良県消防広域化協議会 など

5. 奈良県の県・市町村の連携・協働の進め方の進化

(1) 当初、県下の連携・協働の進め方のパターンとして次のようなものを想定してスタートしました。

① 市町村間で連携、協働されるものを県が積極的に事務支援、財政支援を行う(水平連携に対する県支援型)

(具体例)

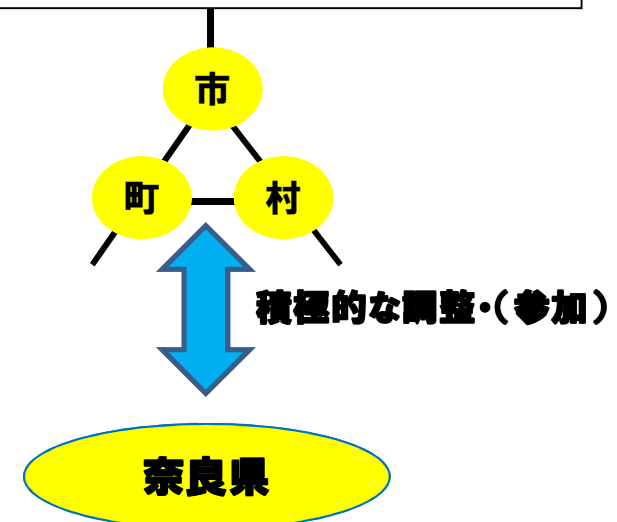
- ・消防の広域化

奈良県広域消防組合(37市町村1消防本部)
(平成26年4月1日設立)

- ・南和地域(過疎地域)医療提供体制の充実
3つの公立病院を1つの広域医療体制に

- ・情報システム共同化

7市町の22業務共同クラウド化、戸籍システムの共同化など



5. 奈良県の県・市町村の連携・協働の 進め方の進化

- ② 市町村が実施すべき事務ではあるが、職員不足等により、市町村が十分な事務を行えない場合、県がその事務を代行する（代替執行、逆権限移譲による県支援型）

（具体例）

- 橋梁の定期点検等の代替執行
県が市町村からの橋梁点検及び長寿命化計画策定を受託し、橋梁修繕事業を推進
- 市町村税徴収の代替執行
市町村へ県職員を派遣し、滞納整理を実施

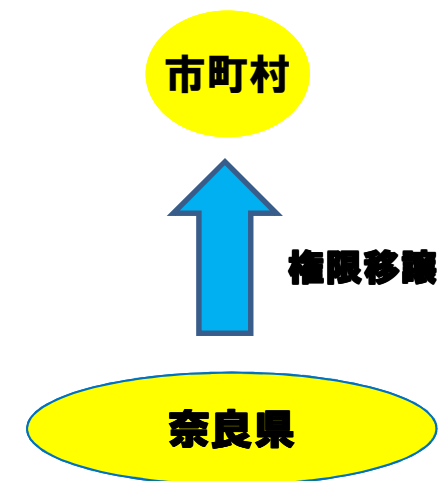


5. 奈良県の県・市町村の連携・協働の 進め方の進化

- ③ 市町村が望む場合、県の事務であっても、市町村に事務執行を委任または権限を移譲する(県の事務委任による合理的役割分担型)

(具体例)

- 奈良県風致地区条例に基づく建築物等の新築等の許可(明日香村)
- 文化財保護法に基づく史跡名勝天然記念物の現状変更許可等(斑鳩町ほか)



5. 奈良県の県・市町村の連携・協働の 進め方の進化

(2) その後、奈良県と県下市町村が有している資源（人的資源、財政的資源、施設、土地）を県域ニーズに対応して、協働して、有効に活用する発想、マネジメントの発想に発展。

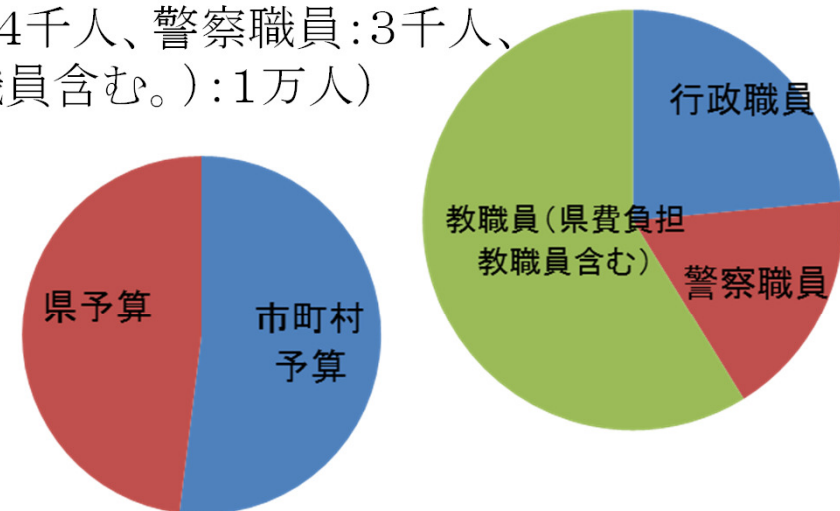
① 県内の主な資源は次のとおり

人的資源 県職員 1万7千人(行政職員:4千人、警察職員:3千人、
教職員(県費負担教職員含む。):1万人)

市町村職員 1万3千人

財政資源 県予算 4,771億円

市町村予算合計 5,163億円



公的施設 県庁施設、役場施設、学校、文化会館、体育館、病院等
インフラ 道路、河川、公園、緑地、山林等

5. 奈良県の県・市町村の連携・協働の 進め方の進化

② 県土マネジメント部 総務部ファシリティマネジメント室の創設

ファシリティマネジメント、エリアマネジメントなどの組織的な取組の充実

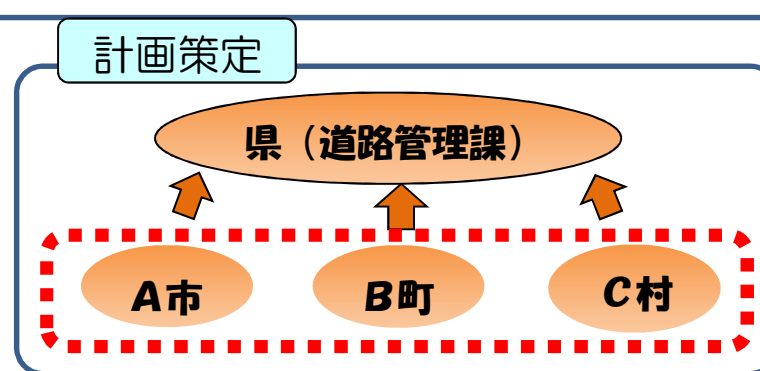
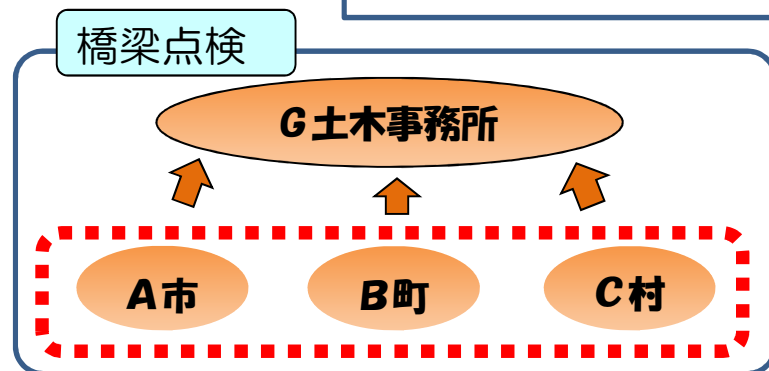
6. これまでの奈良モデルの取組事例とこれから取り組もうとしている例

- 1 道路橋梁の維持管理(事務の代替執行)
- 2 市町村税の徴税強化(広域連携と事務代替執行の組み合わせ)
- 3 自治体クラウド
- 4 水道運営の連携(広域連携と事務代替執行の組み合わせ)
- 5 過疎地域である南和地域の広域医療提供体制
- 6 消防の広域化
- 7 移動ニーズに応じた交通サービス実現(バス路線)
- 8 循環型社会の構築(ごみ共同処理)
- 9 健康長寿日本一

1 道路橋梁の維持管理(事務の代替執行)

垂直補完のながれ

・橋梁長寿命化修繕計画は、まず『点検』を実施し、その結果に基づき『計画策定』を行うため、橋梁点検については管轄の土木事務所でとりまとめ、『計画策定』については、県庁でとりまとめて、それぞれ実施。

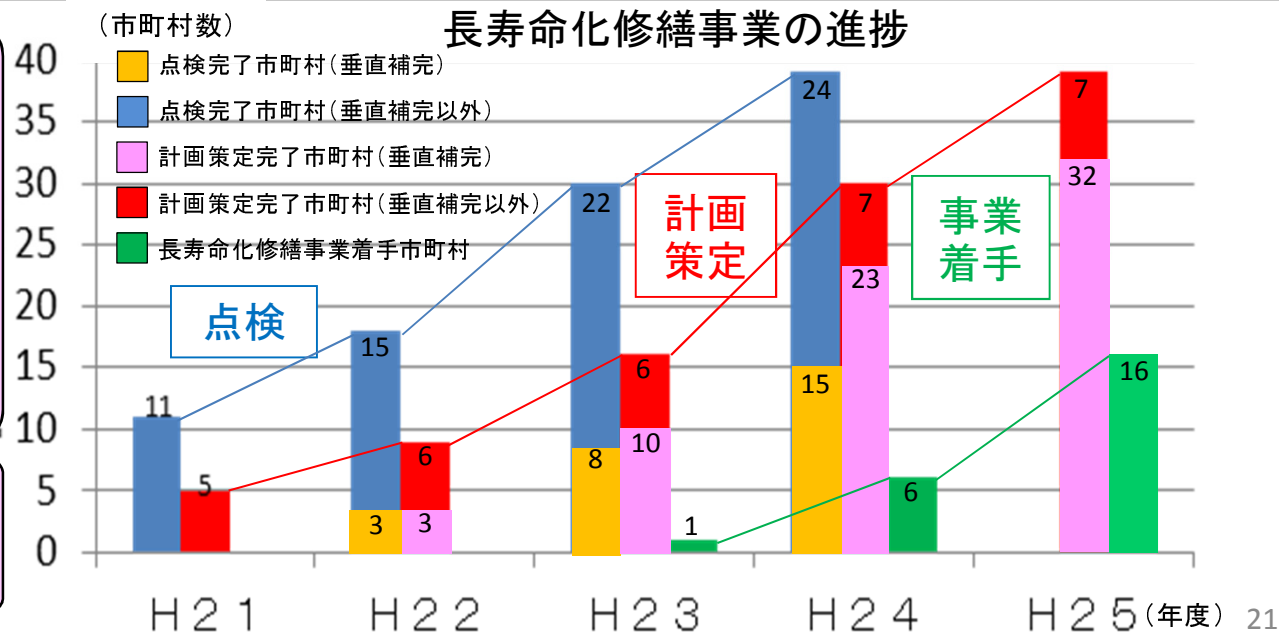


垂直補完の進捗

平成22年度から垂直補完を実施し、着実に橋梁の修繕事業の推進を図る

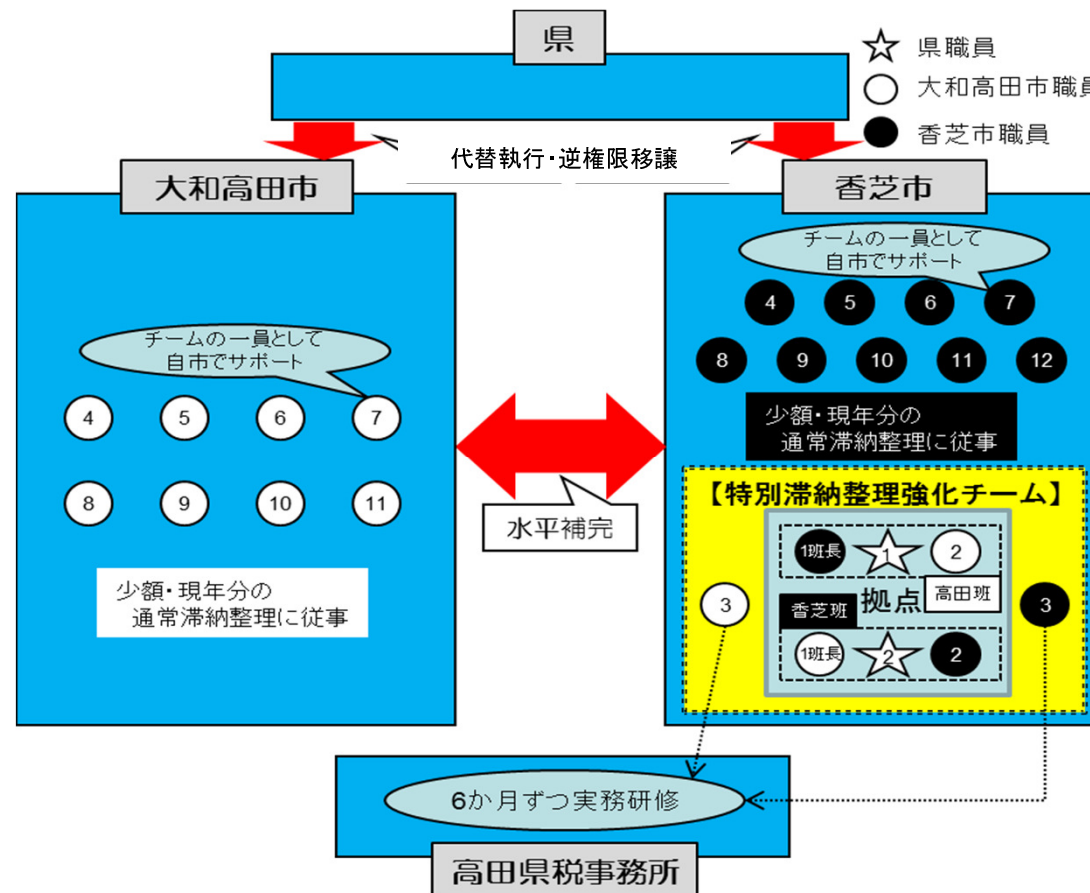
- ・平成22年度から着手した垂直補完の推進により着実に進捗
- ・平成24年度末には県内全市町村の橋梁点検が完了
- ・平成25年度末には県内全市町村の計画策定が完了

平成25年度は、**16**の市町村で長寿命化修繕事業を実施



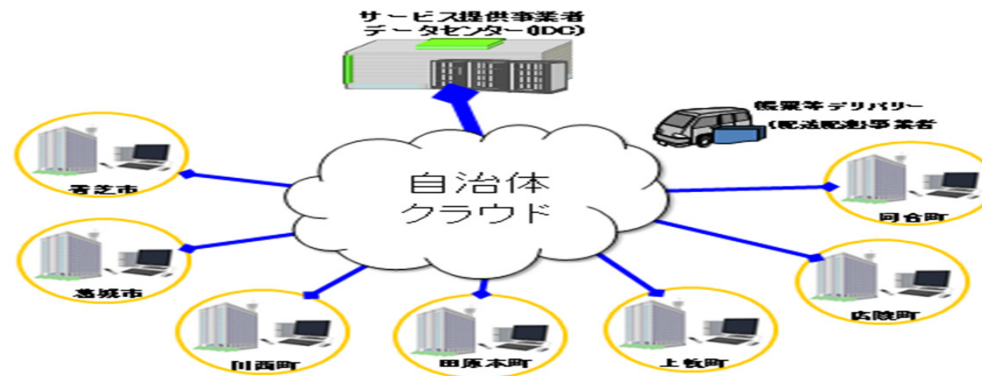
2 市町村税の徴税強化（広域連携と事務代替執行の組み合わせ）

- ・2市が連携し、相互に徴収職員を併任(派遣)
- ・滞納整理強化のための協働徴収実施体制を整備し、協働徴収を実施



3. 自治体クラウド

・共同クラウド化



- 7市町が住民情報、税務など22業務について、共同利用
- 平成22年度から順次稼働
- 今後も拡大の予定

・個別業務システムの共同化

財務会計システム	2市×1グループ、2町×1グループ
人事給与システム	5市町×1グループ、6市町×1グループ
公有財産管理システム	3市町×1グループ
水道会計システム	6市町×1グループ、7町村×1グループ
戸籍システム	2市村×1グループ、7町村×1グループ 2町村×1グループ

4 水道運営の連携(広域連携と事務代替執行の組み合わせ)

県域水道ビジョンの策定(平成23年12月)

県営水道と市町村水道を、「県域水道」として一体ととらえ、あるべき姿として策定

3つの着眼点

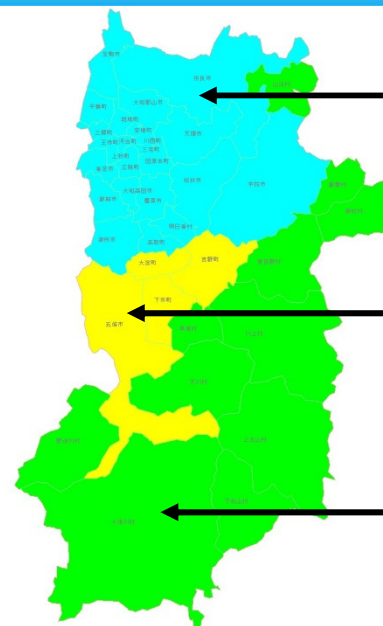
水源の適正利用

施設投資の最適化

業務の効率化

自然的条件、浄水場の規模や施設形態などの特性で、3つのエリアに区分

奈良県



＜県営水道エリア＞
県営水道を軸とした垂直連携

＜五條・吉野エリア＞
五條市・吉野3町の水平連携

＜簡易水道エリア＞
管理の一元化による運営基盤の強化

施設投資の最適化に向けた検討・実施

○県営水道料金の改定(25年4月より)

水需要動向を踏まえた県営水道施設更新改良抑制等により、料金単価を引き下げ

業務共同化に向けた検討・実施

○来年度からの実施を目指す業務

検討中の業務

- ・検針(メーターの検針値読み取り、ハンディターミナルへの入力、「使用量のお知らせ」の出力・交付等)
- ・滞納整理(文書・電話・現地訪問による督促、給水停止、法的措置)

○県水への転換

- ・広陵町 平成24年10月
- ・桜井市 平成29年度(予定)

改定前

140円/㎥

改定後

基準内水量: 130円/㎥

超過水量: 90円/㎥

料金単価の引き下げ

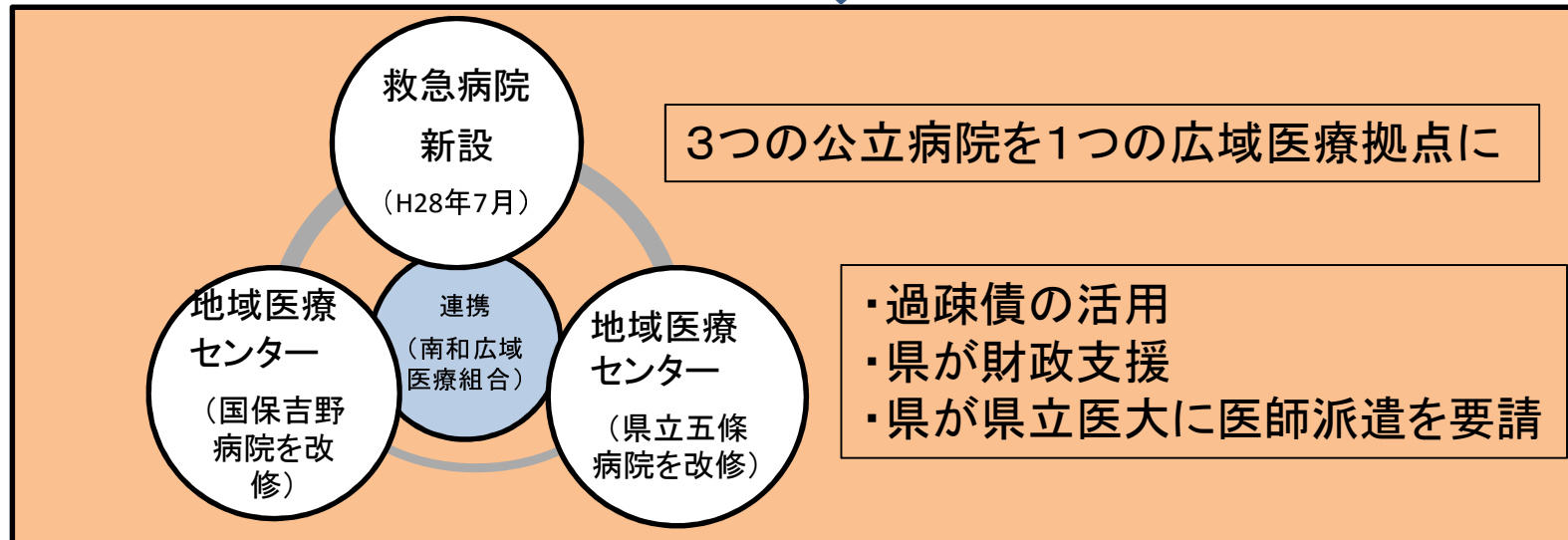
二段階従量料金制の導入

5市町村で単年度の個別外部委託

5 過疎地域である南和地域の広域医療提供体制

- ・町立大淀病院
- ・県立五條病院
- ・国保吉野病院

3つの公立病院(急性期)がそれぞれ医療を提供



- ・ 12市町村とともに、県が構成員として参加する全国でも珍しい一部事務組合で3病院を運営
- ・ 9つのへき地診療所も広域医療連携のメンバーに

6 消防の広域化

○増加する救急搬送や複雑多様化・大規模化する災害に対して、迅速かつ効率的に対応するため、消防を広域化して体制の充実強化を図ります。

交通事故死の減少も含めて、
安全安心日本一を目指す。

消防の組織体制

【現状】

11消防本部

(奈良市・生駒市を除く
37市町村の消防本部)



【将来】

奈良県広域 消防組合

(37市町村1消防本部)

消防の初動体制・増援体制の強化とともに、
経費負担の軽減が図れるようになります。

**平成26年4月1日に、
広域消防組合が設立されました。**

(段階的实施)

- 平成26年4月 総務部門統合
- 平成28年 通信指令部門統合
- 平成33年 現場部門統合



7 移動ニーズに応じた交通サービス実現(バス路線)

○急速に進む高齢化や地域公共交通の衰退等といった、人々の移動に関する課題や社会的要請等を踏まえ移動ニーズに応じた交通サービスを実現するため、検討を進めています。

現在の取組状況について

●奈良県公共交通条例が施行されました。

県の責務や関係者の連携・協働を基本理念とした「奈良県公共交通条例」が、議員提案により、昨年7月17日に施行されました。

→県は、公共交通の広域的なネットワークを確保し、市町村や公共交通事業者を支援します。

都道府県では
全国初

バス事業者による維持が困難
となっている25路線

●奈良県地域交通改善協議会を実施しています。 (国の法律改正は追随)

「誰がどのように運行するのか」、「誰がどれだけ負担するのか」など、関係者間で個別路線ごとの協議を進めています。

■平成24年10月

バス事業者により、県中南部を走る25路線については、行政からの支援なしでは維持が困難であるとの申し入れがありました。

■平成25年2月～

地域交通に関わる関係者(県、市町村、公共交通事業者など)の総力を結集するため、「奈良県地域交通改善協議会」を立ち上げ、これまで4回協議しており、現在個別路線ごとに話し合いを進めています。

これまでの経緯



8 循環型社会の構築(ごみ共同処理)

1. 奈良モデル推進の必要性・効果の認識共有

県・市町村長サミット「奈良モデル検討会」(平成22～23年度)

広域及び効果・効率的な事業規模やシステム構築の観点から、一般廃棄物処理の広域化等について検討し、奈良モデルにより施策を推進することの必要性や効果の認識を共有



2. プロジェクト化(中長期計画)

新奈良県廃棄物処理計画に位置付け(平成24年度)

サミットの検討成果を継承して、4つの「奈良モデル・プロジェクト」を計画

(1) 一般廃棄物処理の広域化

(3) 廃棄物の減量化・再生利用の推進

(2) 災害廃棄物処理対策の推進

(4) 不法投棄・使用済家電等対策の強化



3. 県予算事業化

循環型社会推進「奈良モデル・プロジェクト」(平成25年度～)

サミット及び循環型社会推進「奈良モデル・プロジェクト会議※」(平成25年5月設置)等により、4つの奈良モデルプロジェクトの推進方針及び調査・検討状況などの情報を共有しながら、具体事業の計画・実施を促進 ※構成: 県・市町村担当課長等 開催: 年2回程

9 健康長寿日本一

発展の方向性

医療費、介護費の抑制を図るため、「健康寿命日本一」の達成に向け市町村と協働

1. がん検診の受診率向上

H26協働市町村



天理市

五條市

川西町

王寺町

【主な取組】

- がん検診受診に関する住民の実態・意識調査
- 個別受診勧奨・未受診者への再勧奨
- 効果的な普及啓発方法の検討

★ 国立がん研究センター研究班等の専門家の助言を受けながら実施

2. 健康寿命の延長に大きく寄与する「健康行動」を2テーマ選定し、協働市町村を募集予定