

平成 23 年 6 月 23 日
 奈良県地域振興部
 市町村振興課

県・市町村の役割分担検討協議会について

1. 目的

今後、奈良県という地域に最適な地方行政の仕組みをどのようにつくっていくかという課題に対し、県と市町村がそれぞれ担っている役割の現状と課題を検証したうえで、奈良県の実情に応じた今後のあるべき役割分担の姿を描き、その実現を図る。

2. 協議会の構成

奈良県：知事、副知事外

市町村：市長会会長・副会長、町村会会長・副会長

参加を希望する市町村長

アドバイザー：小西 砂千夫 関西学院大学・大学院

経済学研究科・人間福祉学部教授

伊藤 忠通 奈良県立大学学長

*なお、協議会の下に、幹事会を置き、具体の検討を行わせる。

幹事会の構成

〔 奈良県：行政経営課長、市町村振興課長
 市町村：各市町村長が指名する担当部課長等
 アドバイザー 〕

3. 事務局

奈良県地域振興部市町村振興課を事務局とし、会議の庶務を行う。

4. 協議会開催状況

第1回 平成20年10月16日 立ち上げ

第2回 平成21年 2月25日 県と市町村の役割分担のあり方（基本的な考え方）
 のとりまとめ

第3回 平成22年 2月 5日 奈良モデル検討報告書～県と市町村の役割分担
 のあり方～のとりまとめ



平成22年 3月 「奈良モデル」検討報告書策定

奈良県という地域の実情にあった地方行政の実現にむけて

奈良県の状況

- ✎ 市町村合併、広域行政、県から市町村への権限移譲等は、低調。
- ✎ 人口1万人未満町村が18（46.2%、全国平均26.5%）。
- ✎ 地理的特性：大都市通勤圏の北部・中部、広大な山岳地帯に人口が少なく高齢化した南部。
- ✎ 公債費と人件費により経常収支が悪化、2年連続全国ワースト1位(H18、H19)。
- ✎ 職員数減による組織の弱体化。



- 市町村行政の多様な選択肢が必要
(市町村行政の現場の実情に応じた選択肢)
- 小規模町村に対する県の支援が必要
- 県と市町村、市町村間の連携が必要

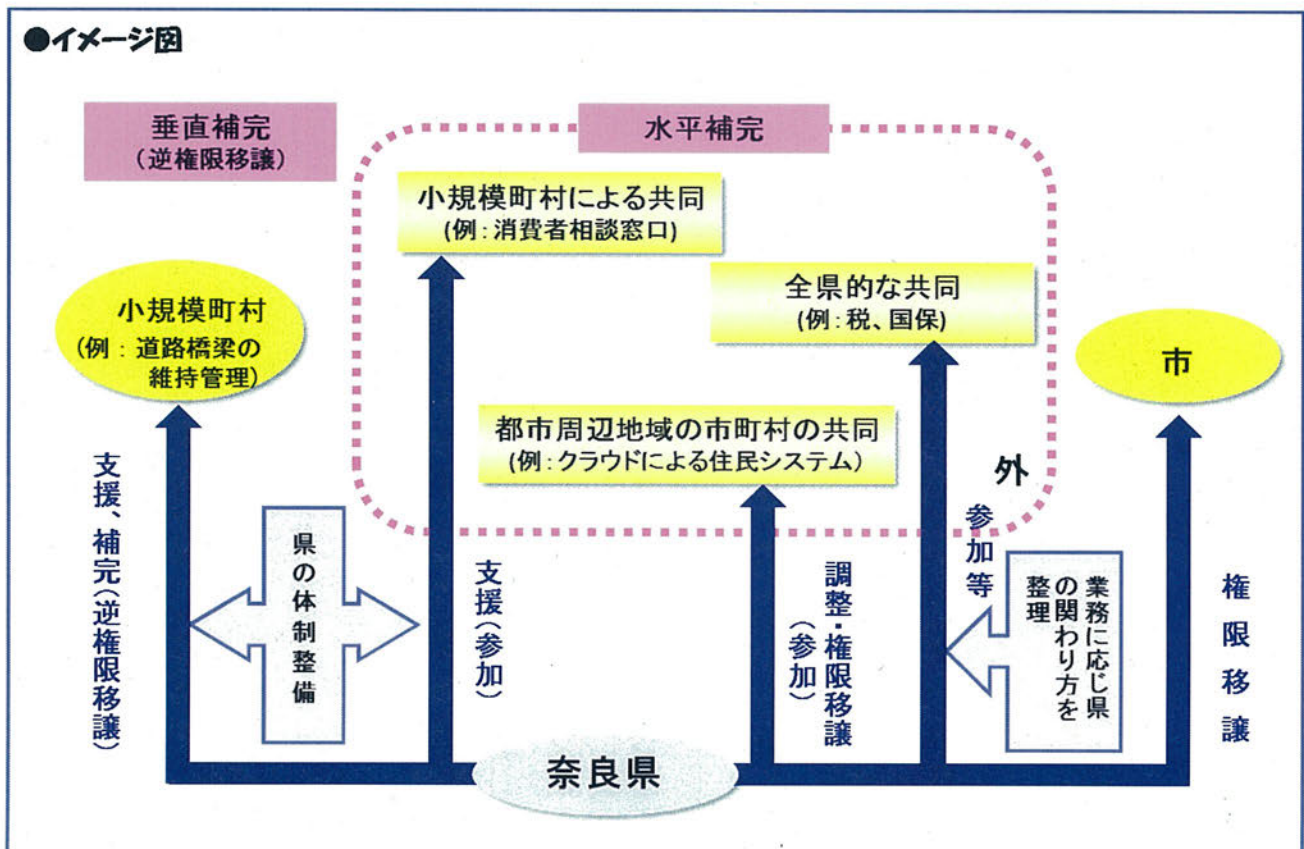
奈良県が考える県と市町村の役割分担(「奈良モデル」)の考え方

- 既存の考え方にとらわれず、地域の実情に応じた最適な地方行政のあり方を希求。
- 市町村の住民＝県民への行政サービスの維持・向上を図るための仕組みを模索。
- 県と市町村の持つ行政資源(人的資源、財源、公共施設等)を県全体として有効活用。



- 「垂直補完(逆権限移譲、県の市町村支援)」、「水平補完(県が積極的に関与する市町村連携)」、「県から市町村への権限移譲」の3つの方向性を整理。
- 今後、具体の業務について実現を目指す協議を県と市町村で実施。

●イメージ図



「奈良モデル」検討報告書 ～県と市町村の役割分担のあり方～ <骨子>

1. 「県と市町村の役割分担のあり方」の再検討の必要性

- ✎ 奈良県では、市町村合併、広域行政、県から市町村への権限移譲等、いずれも進んでおらず、地方分権改革は県勢発展に寄与していないのではないか？
- ✎ これまでの地方分権改革が、奈良県という地域では生かしきれないものであったのではないか？



「地域にあった県と市町村のあり方」を真剣に議論することが、奈良県における地方分権展開のあり方。

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

- 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、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

- 特例条例による移譲法律数は、奈良県は12で全国44位と低調（H20年2月）。
- 現在のところ、奈良市以外に中核市、特例市の要件に合致する都市はない状況。
- 市町村合併により、奈良県では市町村数が39へ減少したが、人口1万人未満町村が18（46.2%、全国平均26.5%）。
- 広域連合、一部事務組合とも構成市町村の統一なく件数も少ない。広域行政圏施策も低調で広域行政が拡大していない。

(3) 奈良県の地域特性

① 県内の地理的特性

- 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。
- 東西に中規模の市が連担しその南北に面積の小さい町村が存する中部。
- 広大な面積の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。

②県内市町村の行財政状況

- 個人住民税に頼り団塊世代退職後に財政がさらに不安定化するおそれのある北中部の平野部。
- ダム等の固定資産税収入があるものの財政力が弱い南部の山間部。
- 市町村税の徴税率は、近年改善してきているが、全国 38 位(H19)と依然低迷。
- 公債費と人件費により経常収支が悪化、2年連続全国ワースト1位(H18、H19)。
- 組織体制も職員数減により弱体化。

(4) 地方分権に関する最近の国の動き

- 地方分権改革推進委員会の第1次勧告では、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、ほとんどが市への移譲。(規模による権能の差が拡大)
- 地域主権戦略会議では、義務付け・枠付けの見直し、基礎自治体への権限移譲などが推進される予定。(地域主権戦略大綱(仮称)策定はH22年夏頃の予定)
- 第29次地方制度調査会では、今後は市町村合併のほか、市町村間連携や都道府県による補完を用意した上で、市町村が最も適した仕組みを自ら選択出来るようにすべきと答申。
- 地方行財政検討会議では、都道府県間・基礎自治体間の広域連携のあり方などが議論される予定。

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 :

➡ 上下・主従関係ではなく、対等の関係。

(2) 市町村間の関係 :

➡ 対等で協力・共同する関係。

(3) 市町村の役割 :

優先的に住民サービスを実施する基礎的自治体である一方、

➡ 事務の共同化と県の支援を自らの意思で検討。

(4) 県の役割 :

市町村が中心的役割を担うことを認識したうえで、

➡ 市町村と対等な立場で協議・検討し必要な支援を実施。

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

県と市町村の人的資源(行政部門計約1.1万人)、財源(普通会計歳出計約1兆円)、様々な公共施設等(体育、集会施設、医療施設など)を県全体として有効活用する発想が重要。

既定の考え方にとらわれずに、奈良県市町村の実情を踏まえ、「補完と自律」を基本とした県と市町村の新たな役割分担と適正な財政負担の仕組みをめざす。

(2) 「補完と自律」による役割分担の方向性

① 市町村間の連携による効率化(水平補完)

- ▶ 職員数削減や専門職不足への対応のために、市町村間の事務の共同処理である「水平補完」を推進。県は支援や調整を実施。
- ▶ 「小規模町村による共同」、「同程度規模の町による共同」、「市を中心とした大規模な共同」、「全県的な共同」、「地域性に影響されないもの」などに区分し、地域や事務に応じた仕組みを検討。
- ▶ 執行組織は、既存の広域連合・一部事務組合の活用、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。

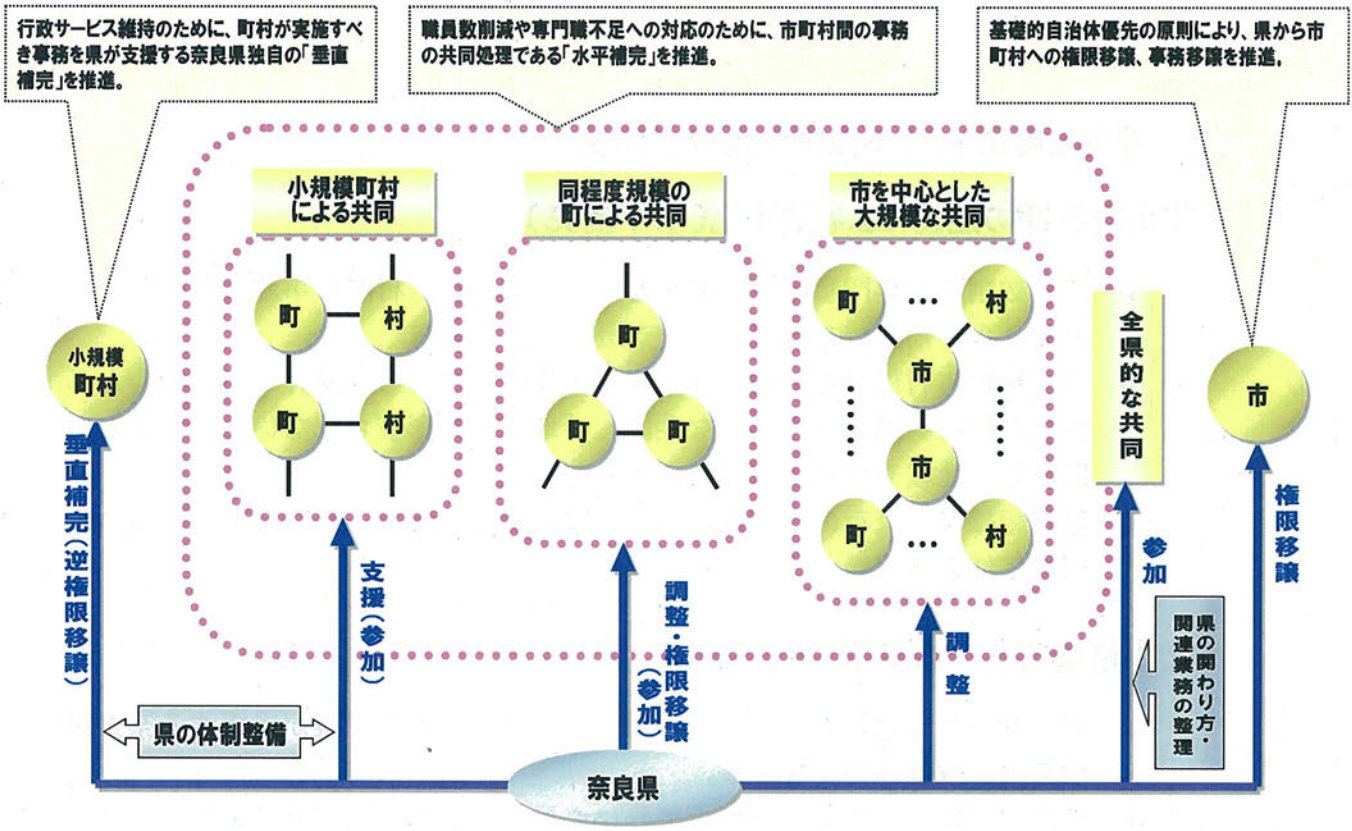
② 小規模町村への支援(垂直補完)

- ▶ 行政サービス維持のために、町村が実施すべき事務を県が支援する奈良県独自の「垂直補完」を推進。
- ▶ 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、コスト削減効果を勘案し、県・市町村とも合意が得られる額を検討。

③ 県から市町村への権限移譲

- ▶ 基礎的自治体優先の原則により、県から市町村への権限移譲、事務移譲を推進。

●「補完と自律」による役割分担のパターン



5. 現行事務の整理、分析

(1) 現行事務の整理・分析

- ▶ 県と市町村の事務を網羅的に分析。
- ▶ 根拠法令・財源・県と市町村の関わり方の類型等を整理。
- ▶ 市町村、県の意向把握
- ▶ 地方分権改革推進委員会1次勧告関連業務を除外。



『奈良モデル』（役割分担見直し検討対象73業務）

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。	

6. 今後の取り組みの考え方

- ☛ 「奈良モデル」として整理した73業務について、具体化を図るため、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、詳細検討を行う。
- ☛ 取り組みが可能なものから順次実行。

「奈良モデル」(役割分担見直し検討対象業務)

(別表2)

業務	方向性	検討の視点	類型
I 全体最適化と事業のあり方			
県と市町村がそれぞれ行っている事業について、類似の事業を含め全体として最適なあり方を検討。			
1 住民税システム	水平	複数市町村共同での実施を検討。業務標準化が必要。	重複型
2 固定資産税システム	水平	複数市町村共同での実施を検討。業務標準化が必要。	市町村専担型
3 県民税・市町村民税賦課	水平	複数市町村共同での実施を検討。	市町村専担型
4 固定資産税賦課	水平	複数市町村共同での実施を検討。	市町村専担型
5 納税促進	水平	県・市町村での共同処理や共同アウトソーシングによる効率化を検討。	分担型
6 税外未収金対策	水平	県・市町村での同種の債権について、共同処理や共同アウトソーシングによる効率化を検討。	重複型
7 消防	水平	広域での全体最適化及び県と市町村の協力体制を検討。	市町村専担型
8 消防行政・危険物行政	水平	消防の広域化が実現すれば、当該組織での事務処理となる。	分担型
9 国民健康保険	水平・垂直	市町村国保のあり方の検討の中で、全県的な将来推計、医療費分析等を実施。市町村国保の一元化・広域化を見据え、健康づくりの取り組み等を全県的に推進。	重層型
10 介護保険制度	水平	介護認定・財政負担等、水平補完を検討。	重層型・関与型
11 公立病院・診療所の運営管理	水平	県・市町村が広域的な観点に立った適正なあり方について検討。地域医療等対策協議会公立病院改革部会における県立病院とその他公立病院との機能分担の議論を踏まえ検討。	重複型
12 救急医療体制	水平	県・市町村が広域的な観点に立った適正なあり方について検討。	重複型
13 へき地医療対策	水平	県・市町村が広域的な観点に立った適正なあり方について検討。	重複型
14 水道運営	水平	県・市町村が広域的な観点に立った適正なあり方について検討。	分担型・関与型
15 斎場管理運営	水平	広域での全体最適化及び県と市町村の協力体制を検討。	関与型
16 野外活動センター	水平	県・市町村が広域的な観点に立った適正なあり方について検討。	重複型
17 公営スポーツ施設の管理運営	水平	まずは、総合型地域スポーツクラブの育成に重点を置いて取り組む。その後、県・市町村が広域的な観点に立った適正なあり方について検討。	重複型
18 浄化槽の整備、維持管理	水平	広域での全体最適化及び県と市町村の協力体制を検討。	重層型
19 し尿処理	水平	広域での全体最適化及び県と市町村の協力体制を検討。	関与型
20 農業集落排水	水平	広域での全体最適化及び県と市町村の協力体制を検討。	重層型
21 観光施設等の管理	水平	県・市町村が広域的な観点に立った適正なあり方について検討。	重複型
22 図書館管理運営	水平	県・市町村が広域的な観点に立った適正なあり方について検討。	重複型
23 美術館・博物館・資料館の管理運営	水平	県・市町村が広域的な観点に立った適正なあり方や、各施設相互の連携・協力について検討。	重複型
24 文化施設(美術館・博物館・資料館以外)の管理運営	水平	県・市町村が広域的な観点に立った適正なあり方や、各施設相互の連携・協力について検討。	重複型

業務		方向性	検討の視点	類型
II 技術支援		市町村で技術職員を独自に確保できない場合の連携や支援の方法について検討		
1	公共工事の技術管理	水平・垂直	市町村に対し、技術支援を行い、垂直補完も選択肢として検討。	重複型
2	庁舎等修繕	水平・垂直	町村が建築技師等を独自で確保できない場合、必要な支援や助言は市を中心とした水平補完が距離的面等から効率的。垂直補完も選択肢として検討。	重複型
3	土地改良	垂直	市町村に対し、技術支援を行い、垂直補完も選択肢として検討。	分担型
4	農道整備	垂直	市町村に対し、技術支援を行い、垂直補完も選択肢として検討。	分担型
5	農地防災	垂直	市町村に対し、技術支援を行い、垂直補完も選択肢として検討。	分担型
6	林道整備	垂直	規模の大きいもの、技術的に困難なものを県が市町村にかかわって実施し、補助事業についても、技術的助言を行うなど、既に垂直補完を行っている。	重層型
7	道路橋梁の維持管理	垂直	道路橋りょうの維持管理のための長寿命化修繕計画策定及び策定のための橋りょう点検については、希望市町村に対し垂直補完を実施予定。(道路維持等の補完は引き続き検討)	分担型
8	道路整備	垂直	市町村に対し、技術支援を行い、垂直補完も選択肢として検討。	分担型
9	公営住宅建替・改修	垂直	市町村に対し、技術支援を行い、垂直補完も選択肢として検討。	重複型
10	文化財発掘・調査	水平・権限移譲	・考古学に関連する専門人材の相互利用、文化財の共同利活用、文化財のPR等について水平補完を検討。	分担型
11	文化財保存・保護	水平	・考古学に関連する専門人材の相互利用、文化財の共同利活用、文化財のPR等について水平補完を検討。 ・県主体・市町村主体のものや、国指定文化財、県指定文化財があり、現状を分類して検討。	重層型
12	史跡地環境整備	水平	歴史学、考古学、民俗学等に関連する専門人材の相互利用、史跡地のPR等について水平補完を検討。	分担型
III 地域間連携		隣接市町村間の連携について検討		
1	地域支援事業	水平	介護保険制度における地域支援事業について、単独市町村による取組が十分でない地域における、隣接する市町村間の連携について検討。	関与型・重層型
2	特別保育	水平	病児・病後児保育事業、特定保育事業等、対象児の少ないものについて、隣接する市町村間の連携について検討。	関与型
3	母子家庭等自立支援	水平	小規模町村における、一次窓口の水平補完について検討。	重複型
4	女性相談・保護	水平	小規模町村における、一次窓口の水平補完について検討。	重複型
5	児童相談	水平	小規模町村における、一次窓口の水平補完について検討。	分担型
6	消費者行政	水平	近隣市町村間での相談窓口の共同化を検討。	重層型
7	鳥獣被害の防除	水平	単独市町村による取組が十分でない地域での、市町村間連携を検討。	重複型
8	過疎地域の移動手段確保	水平	単独市町村による取組が十分でなく、住民のニーズに合った交通手段が確保されていない地域では、市町村が連携し、広域的な視点に立った交通手段の検討が必要。	関与型
9	コミュニティバス	水平	単独市町村による取組が十分でなく、住民のニーズに合った交通手段が確保されていない地域では、市町村が連携し、広域的な視点に立った交通手段の検討が必要。	市町村専担型
10	一般廃棄物焼却施設の管理運営	水平	広域的な連携により効率化を図られる可能性が高い。	市町村専担型
11	公園維持・管理(都市公園、運動公園、児童公園)	水平	共同での管理、アウトソーシングを検討。	分担型
12	公営住宅管理	水平	共同での管理、アウトソーシングを検討。	重複型

業務		方向性	検討の視点	類型
13	教育委員会事務局	水平	小規模町村での共同化について検討。	重複型
14	国際化教育(外国語指導助手事業)	水平	単独市町村による取組が十分でない地域での、市町村間連携について検討。	重複型
15	小学校管理運営	水平	小規模町村での共同化について検討。	市町村専担型
16	中学校管理運営	水平	小規模町村での共同化について検討。	市町村専担型
17	学校給食	水平	小規模町村での共同化について検討。	市町村専担型
18	世界遺産登録の推進	水平	明日香村等の世界遺産登録に向けた運動。県、市町村が連携しながら実施。	重複型
19	世界遺産等の保護	水平	県、市町村が連携しながら実施。	重層型・分担型
20	文書管理	水平	歴史的文書の保存の水平補完を検討。	重複型
21	職員採用	水平	合同説明会の共同開催等を検討。専門職人材バンクの共同化を検討。	重複型
22	職員研修	水平	県・市町村が既に共同実施しているものもある。さらに共同化できるものの拡大を検討。	重複型
23	公用車管理	水平	複数市町村での共同保有、共同リース契約を検討。	重複型
24	監査委員・監査委員事務局	水平	複数市町村での監査業務の共同処理、外部専門家の共同活用を検討。	重複型
25	議会の議員その他非常勤の職員の公務災害	水平	既に町村及び一部の市では共同処理済みだが、対象団体を拡大しての共同化検討。	分担型
IV 情報システム		希望する複数の市町村による共同開発の可能性について検討		
1	戸籍システム	水平	複数市町村による共同化を検討。事務処理方法の標準化が必要。	市町村専担型
2	住民基本台帳システム(既存住民基システム)	水平	複数市町村による共同化を検討。事務処理方法の標準化が必要。	市町村専担型
3	住民基本台帳ネットワークシステム	水平	複数市町村による共同化を検討。国及び指定情報処理機関と調整が必要。次期システム開発の動向を踏まえて取り組む必要がある。	重複型
4	財務会計システム	水平	複数市町村による共同化を検討。事務処理方法の標準化が必要。	重複型
5	給与・旅費等総務事務システム	水平	複数市町村による共同化を検討。事務処理方法の標準化が必要。	重複型
6	入札システム	水平	入札件数の少ない小規模市町村については、複数市町村による共同利用について検討。	重複型
7	積算システム	水平	複数市町村による共同化を検討。	重複型
8	地理情報システム共有化	水平・垂直	県・市町村での共同化や研修等市町村への支援を検討。	重複型
V 権限移譲		県から市町村への権限や事務事業の移譲の可能性について検討		
1	基幹統計調査	権限移譲	県業務の権限移譲や複数団体での共同アウトソーシングの可能性について検討。	重層型
2	町又は字の区域変更等	権限移譲	町・字の区域変更等の告示について、身近な基礎自治体への権限移譲を検討。	関与型
3	財産区の運営	権限移譲	財産区財産処分の同意等について、身近な基礎自治体への権限移譲を検討。	関与型
4	学校アドバイザーチーム運営	権限移譲	市町村に移譲する余地はある。直ちに移譲できるものではないため、当面の間は現行どおりとし、将来的に中核市への事業の移譲も視野に入れて検討。	県専担型

