

課題解決のための対応策とは？

こばやし じゅんこ
小林 純子

一般社団法人日本経済研究所 調査局 研究主幹

はじめに

これまで、4回にわたって公共施設の広域連携に関する現状をみてきた。まず第1回で、公共施設マネジメントにおける広域連携の位置づけについて整理したうえで、検討課題の仮説を提示した。続く第2、3回では、相互利用の現状、効果やその課題について検証した。そして第4回では、広域連携のもう一つの手法である共同設置について取り上げ、現状、効果やその課題を整理した。

最終回では、公共施設の広域連携が直面する課題への対応策として、市町村合併の動きと合併自治体における取組みを紹介する。そのうえで、合併が進捗しなかった奈良県において推進されている独自の取組みの「奈良モデル」を取り上げ、そのヒントを整理したうえで、これからの公共施設マネジメントの推進における課題解決のための示唆となる部分についてとりまとめを行いたい。

I. 自治体合併の動き

地方自治制度の歴史は慶応4年（1868年）の政体書制定にさかのぼり、その際に旧幕僚を府県とする府藩県三治の制、知府事・諸侯・知県事が配置された。そして、明治21年（1888年）には市制町村制が制定されたことで、市町村に独立の法人格が認められ、公共事務・委任事務を処理するものとして、条例・規則の制定権が付与された。その後、さまざまな制度の改正を経て、昭和22年（1947年）に地方自治法が制定され、東京都制・道府県制・市制・町村制を統合し、知事以下の都道府県職員の身分が官吏から地方公務員へと変更されている。

その後、たびたびの制度変更を通じて、国と地方公共団体、地方公共団体のなかでの役割分担が明確化されてきた。現在では、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にとという方針のもと、都道府県と市町村の役割分担についても次のように示されている。

図表1 国と地方公共団体の役割分担

国		① 国際社会における国家としての存立にかかわる事務 ② 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務 ③ 全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施
地方公共団体	都道府県	市町村を包括する広域の地方公共団体として、①広域にわたるもの、②市町村に関する連絡調整に関するもの、③その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当ではないと認められる事務を処理する
	市町村	基礎的な地方公共団体として、都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、「地域における事務及び法令で定められたその他の事務」を処理する

出典：総務省「国と地方の役割分担」について
http://www.soumu.go.jp/main_content/000467822.pdf

図表2 広域行政の必要性

広域行政の必要性

高度経済成長期以降の交通網の整備や最近の情報通信手段の急速な発達・普及によって、住民の活動範囲は行政区域を越えて飛躍的に広域化しており、広域的な交通体系の整備、公共施設の一体的な整備や相互利用、行政区域を越えた土地の利用など広域的なまちづくりや施策に対するニーズが高まってきています。

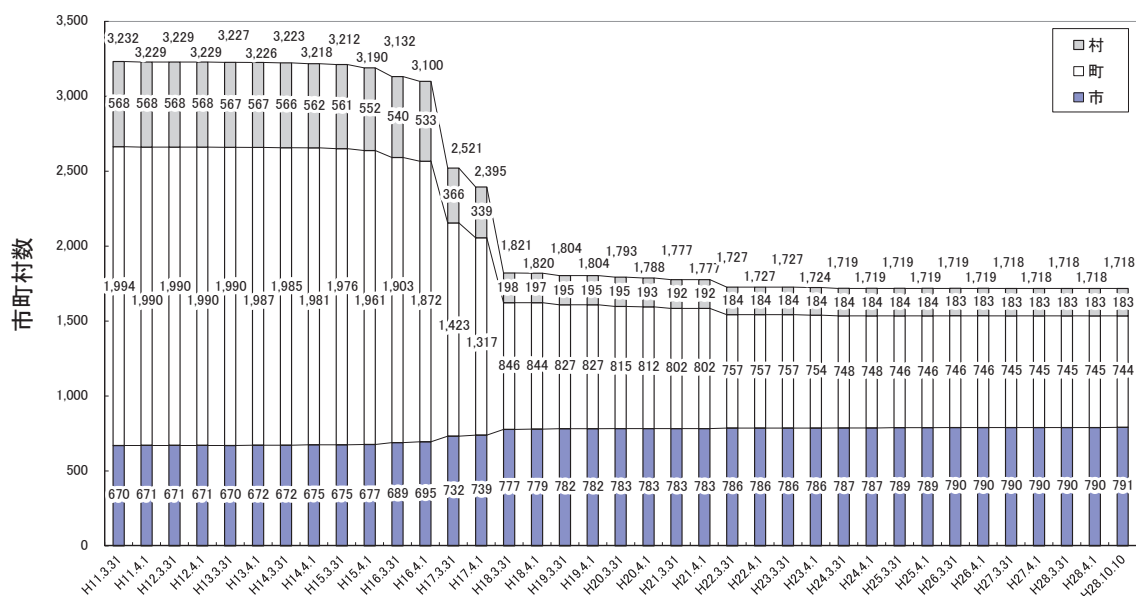
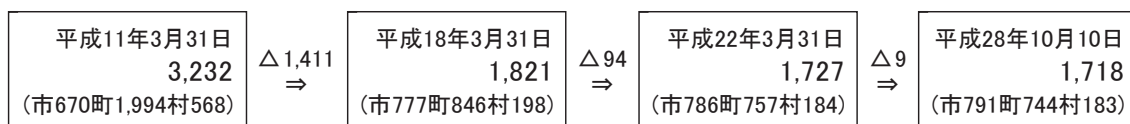
さらに今日、市町村は、少子高齢化や環境問題、情報化の進展といった多様化・高度化するとともに広域化する行政課題への的確な対応に迫られています。

また、市町村合併の進展等によって基礎自治体の行政体制整備が大幅に進んでいますが、個々の基礎自治体は規模、地理的条件等の事情が異なるため、事務事業によっては、広域的な連携の仕組みを積極的に活用し、複数の地方自治体が協力して実施することで、より効率的で、かつ質的にも向上した事務処理が可能となります。

広域的な取組を進める方法としては、複数の市町村が合体して一つの市町村として取り組む市町村合併と、個々の市町村はそのまま連携調整して取り組む広域行政があります。

出典：総務省「市町村合併」<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>

図表3 市町村数の変遷



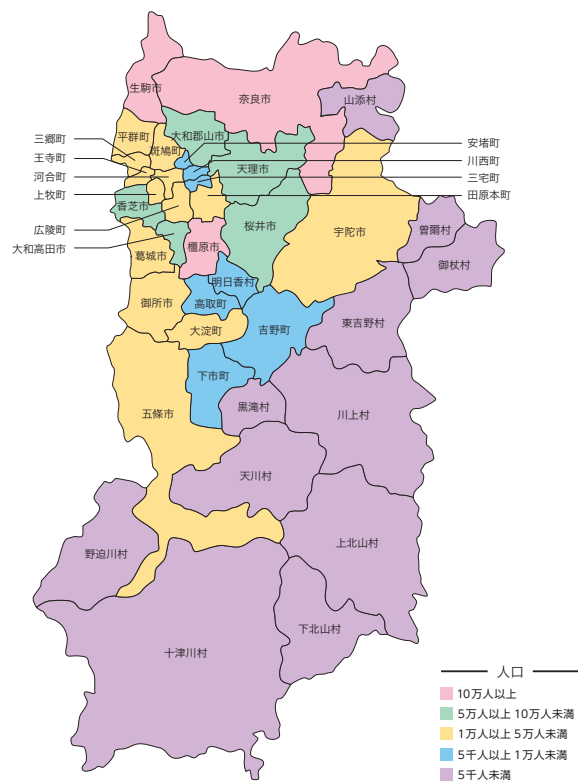
出典：総務省「市町村合併」<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>

前述した整理に基づき、各地方公共団体はそれぞれの行政区画において、住民のために行政区画を整備し、行政サービスを提供してきた。一方の住民は、自らの住まう行政区画のサービスを利用するとともに、交通網の発達等により、その生活圏は広が

り、活動範囲は行政区画に限定されるものではなくなってきた。総務省も広域行政の必要性を図表2のように捉え、市町村合併の推進を図っている。

広域的な取組を進める方法の一つである市町村合併は全国各地において進められ、平成11年3月末

図表4 奈良県の市町村の状況



出典：奈良県「奈良県のすがた 2017 - グラフと解説で見る統計ガイド -」

資料：県統計課「市町村別推計人口（平成28年10月1日現在）」

時点で3,232市町村が、平成28年10月10日時点で1,718市町村と約半数近くにまで減少している。

なお、合併後の自治体においても、人口減少、少子・高齢化の進展、さらには住民ニーズの変化等により、公共施設マネジメントの取組みが必要となる状況は同様である。しかしながら、合併自治体であるからこそ、その対応が難しい側面もある。

特に、合併した自治体の規模の差がそれほど大きくない場合、類似施設の重複があるものの、それぞれに一定数の利用者が存在するため集約化することが難しい場合がある。また、旧市町村界にしばられない新たな圏域を想定した場合に、地域コミュニティとのバランスを図りつつ支所を再整理することが難しい等の課題は多く、円滑な施設の再配置等が進められていない場合も多い。

次項では、このような市町村合併を進めている自治体が多く存在する一方で、個々の市町村はそのまま連携調整して取り組む広域行政を促す仕組みとして、県が主導しさまざまな分野における取組が進む奈良県を取り上げる。

II. 奈良モデルの経緯と成果

1. 奈良県の地勢と人口

奈良県は近畿の屋根といわれる山岳地帯を南部に持ち、わが国のほぼ中央部、紀伊半島の真ん中に位置し、周辺を山岳に囲まれた内陸県である。県土の77%を森林が占めており、可住地面積は851km²、県全体の23%である。

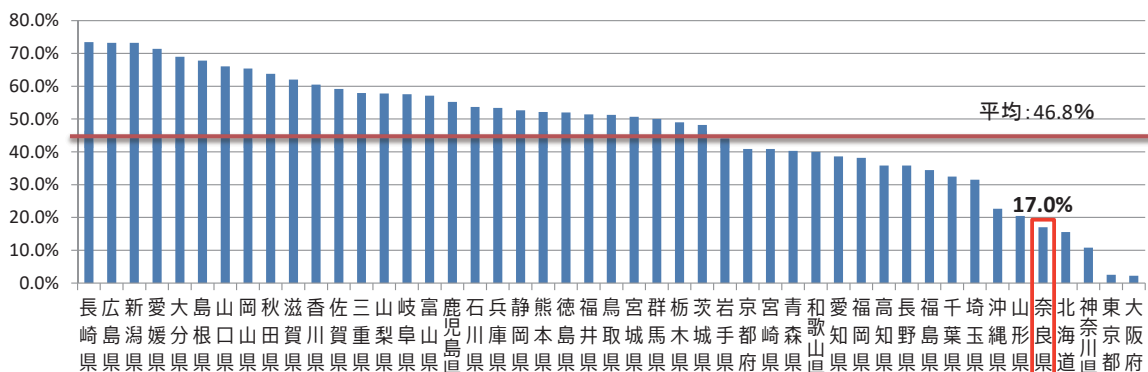
県内は39市町村の行政区画に分かれているが、うち18団体が人口1万人未満と小規模の市町村が多い。

2. 「奈良モデル」の検討経緯

「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、人口減少や少子・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」である。具体的には、各種業務の広域化や、課題解決のための人的支援等により、スケールメリットによる経費削減や行政サービスの向上、さらには職員の能力向上などを目指すもので、その検討は平成20年に始まっている。まず、有識者をアドバイザーとし、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」が立ち上げられた。同協議会での議論において、地方行政の担い手である県と市町村が有している人材、財源及びさまざまな施設などの資源を県全体として効率的に有効活用するという発想のもとで、既定の考えにとらわれず、市町村の実情を踏まえ、「補完と自律」を基本とした奈良県という地

図表5 各都道府県における市町村数の減少率（H11.4.1→H28.10.10）



(注) 市に政令指定都市は含むが特別区は含まない。
 出典：総務省「都道府県別市町村数の変遷」より作成。

域に最適な県と市町村の役割分担のあり方について検討した。そして、平成22年に「奈良モデル」と名づけられた¹。

この取組みに着手するきっかけの一つが、奈良県において合併が進捗しなかったことである。各都道府県における市町村数の減少率をみると、奈良県は17.0%と全国平均の46.8%を大きく下回り、全国の地方公共団体の下位5自治体に入っている。

平成の市町村合併での合併は4地区にとどまっており、その理由として、古くからの歴史のある市町村名（例えば、十津川村、明日香村、斑鳩町等）が多かったことや、庁舎の位置なども課題になったこと、さらに中核となる市に隣接自治体を巻き込む積極性がなかったことも要因ではないかと考えられる。

3. 奈良モデルの推進体制

奈良モデルは、知事と市町村長が対話を行う会議体（奈良県・市町村長サミット）と、各所管課が中心となって事務レベルで進める連携・協働の取組みとが両輪となって推進されてきた。県庁内においては、地域振興部市町村振興課に奈良モデル推進係が

あり、「奈良県・市町村長サミット」の運営と、各所管課が進める広域連携の取組みのとりまとめが行われている。

奈良モデルの検討草創期には、市町村振興課において、県と市町村が行っている事務事業を予算書から抽出・分析した。市町村間の連携、県から小規模町村への支援、県から市町村への権限移譲といった役割分担の方向性を検討し、県と市町村の役割分担の見直しの検討が必要と思われる73業務を抽出した。

これらの業務のうち、緊急度の高いもの、市町村からの要望の強いもの、効率化の効果が高いと見込まれるものから優先的に具体的な協議を行ってきた。具体的には、橋梁の維持・補修、消防の広域化、医療提供体制の再構築等、さまざまな分野で取組みが進んだ。各分野の協議等については、各所管課が主体となって実施している。

なお、そうした現場の協議を円滑に進めるにあたっては、各市町村の首長が出席し、直接県から広域連携の重要性を繰り返し訴える機会となっているサミットの重要性が非常に大きい。同サミットは平成21年度より定期的に開催（年間4～5回程度）さ

¹ 出典：「奈良モデル」のあり方検討委員会「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の総力戦」（平成29年3月）

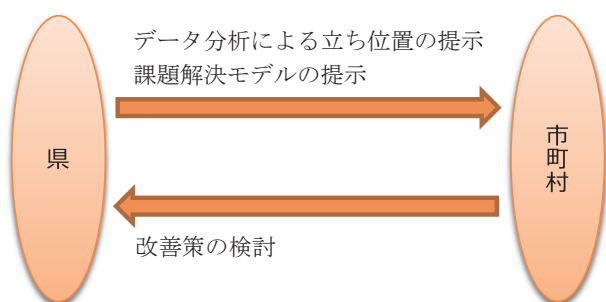
図表6 役割分担見直し検討対象73業務一覧表

業務番号	業務	業務番号	業務
I 全体最適化と業務のあり方		III 地域間連携	
I-1	住民税システム	III-1	地域支援事業
I-2	固定資産税システム	III-2	特別保育
I-3	県民税・市民税賦課	III-3	母子家庭等自立支援
I-4	固定資産税賦課	III-4	女性相談・保護
I-5	納税促進	III-5	児童相談
I-6	税外未収金対策	III-6	消費者行政
I-7	消防	III-7	鳥獣被害の防除
I-8	消防行政・危険物行政	III-8	過疎地域の移動手段確保
I-9	国民健康保険	III-9	コミュニティバス
I-10	介護保険制度	III-10	一般廃棄物焼却施設の管理運営
I-11	公立病院・診療所の運営管理	III-11	公園維持・管理（都市公園、運動公園、児童公園）
I-12	救急医療体制	III-12	公営住宅管理
I-13	へき地医療対策	III-13	教育委員会事務局
I-14	水道運営	III-14	国際化教育（外国語指導助手事業）
I-15	斎場管理運営	III-15	小学校管理運営
I-16	野外活動センター	III-16	中学校管理運営
I-17	公営スポーツ施設の管理運営	III-17	学校給食
I-18	浄化槽の整備、維持管理	III-18	世界遺産登録の推進
I-19	し尿処理	III-19	世界遺産等の保護
I-20	農業集落排水	III-20	文書管理
I-21	観光施設等の管理	III-21	職員採用
I-22	図書館管理運営	III-22	職員研修
I-23	美術館・博物館・資料館の管理運営	III-23	公用車管理
I-24	文化施設（美術館・博物館・資料館以外）の管理運営	III-24	監査委員・監査委員事務局
II 技術支援		III-25	議会の議員その他非常勤の職員の公務災害
II-1	公共工事の技術管理	IV 情報システム	
II-2	庁舎等修繕	IV-1	戸籍システム
II-3	土地改良	IV-2	住民基本台帳システム（既存住基システム）
II-4	農道整備	IV-3	住民基本台帳ネットワークシステム
II-5	農地防災	IV-4	財務会計システム
II-6	林道整備	IV-5	給与・旅費等総務事務システム
II-7	道路橋梁の維持管理	IV-6	入札システム
II-8	道路整備	IV-7	積算システム
II-9	公営住宅建替・改修	IV-8	地理情報システム共有化
II-10	文化財発掘・調査	V 権限移譲	
II-11	文化財保存・保護	V-1	基幹統計調査
II-12	史跡地環境整備	V-2	町又は字の区域変更等
		V-3	財産区の運営
		V-4	学校アドバイザーチーム運営

出典：「奈良モデル」のあり方検討委員会「奈良モデル戦」（平成29年3月）

人口減少・少子高齢社会に立ち向かう県と市町村の総力

図表7 奈良県・市町村長サミットにおける県と市町村の役割分担



出典：奈良県「県と市町村の「連携・協働」の取組～「奈良モデル」の推進～」(H30.6.1)

れ、これまでに50回以上開催されている。さまざまな行政課題から県が議題を選定し意見交換を行っており、これにより知事と市町村長の信頼関係が構築されるとともに、市町村長が行政効率化に向けた意欲や連携・協働への意識を高めるきっかけとなっている。また、サミットを補完する会議として、特定の課題にかかるテーマ別・地域別のサミット・懇談会も開催されている。

4. 各分野における取組み

ここでは、奈良県へのヒアリングを通して確認された主な分野における個別の取組みについて紹介する。その根底には、市町村の役割は優先的に住民にサービスを提供する基礎自治体であるとともに、その実情に応じ、事務の共同化、県からの支援などを検討することも可能とすること、一方、県の最も重要な役割は自立心を持って創意工夫する市町村を下支えすることという思想がある。なお、以下の情報については、奈良県提供資料による。

(1) 消防の広域化

【取組みの経緯】

平成18年6月、消防組織法が一部改正され、7月に「市町村の消防の広域化に関する基本方針」が示された。同方針のなかで、管轄人口30万人以上を目標とする広域化が提示されたことに伴い、県では消防広域化の検討を開始した。

発想の契機として以下の状況がある。

- ・救急搬送件数の増加や消防救急技術の高度化・多様化

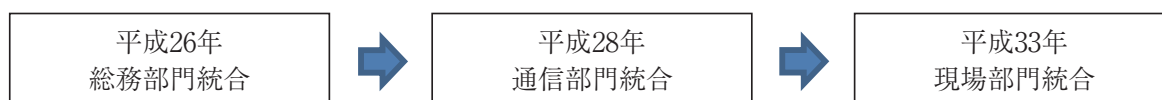
- ・南海トラフ巨大地震等大規模災害発生の懸念
- ・老朽化した消防施設・設備の維持更新が困難 等

【取組内容】

平成21年度には県内全市町村がメンバーとなった「奈良県消防広域化協議会」を設立し、地域の組み合わせとしては奈良県1消防本部体制を目指して協議や検討を重ねた。検討段階から県も協議に参加し、知事や副知事等が協議会に出席して連携に向けた調整役として主導的な役割を果たしてきた。

県は広域化によるスケールメリットや消防力の強化等の説明のみならず、財政支援（通信指令システム一元化に伴う整備費用について、交付税措置額を除く地方債元利償還金のうち市町村負担分の1/2補助）を提示するなど、積極的な支援を行っている。その一方で、市町村は具体的な体制の検討に加え、住民や議員に対する説明等を行い、広域化の実現に至っている。なお、奈良県へのヒアリング調査においては、同組合は3段階で広域化を完成させる方針をとり、最初から完全統合を目指さなかったことで、実現が可能となったとの見解が聞かれた。

図表8



【取組みによる成果】

平成26年4月に、37市町村11消防本部を統合して奈良県広域消防組合を設立した。この組合に対しても県は職員派遣など人的支援を行っている。構成市町村数37は全国1位。

具体的な成果としては、現場体制の充実・強化が挙げられる。

職員総数は変わらないが、本部要員の効率化が図

られ、現場要員の増強が実現した。

これにより、消防力強化に繋がった。

- ・大規模災害に備えた高度救助隊1隊・特別救助隊3隊や、山岳救助隊1隊発足。
- ・消防や救急隊が、旧管轄区域を超え直近消防署から出動し現場到着時間が短縮。
- ・非常備村を解消し、野迫川村に分署を開設。

一方、広域化によるスケールメリットとしては、

図表9 広域化による現場体制の充実・強化

○広域化前（H25.4月）		○広域化後（H29.4月）	
〈本部体制〉	119名減員		
消防本部（通信指令要員含む）	296名	⇒	177名
〈現場体制〉	119名増員		
18署、11分署、8出張所 他		⇒	18署、12分署、8出張所 他
987名		⇒	1,106名
（消防署所913名+本部兼務74名）			（消防署所1,077名+指揮支援隊29名）

デジタル無線整備、通信指令センター整備費用が88億円から43億円（▲45億円）に、また、平成27年度に高規格救急車5台を一括購入したことで、1台あたり170万円、合計850万円を削減することができた。

【今後の課題】

効率的・効果的な消防活動推進のため、消防力（署所、消防車両、職員等）の適正配置を目指していくこと、旧消防本部単位ごとの構成市町村が当該消防本部の費用をそれぞれ予算措置する方式を検証し、効率的・効果的な予算編成方式を検討、構築していくことが課題である²。

(2) 道路・橋梁

【取組みの経緯】

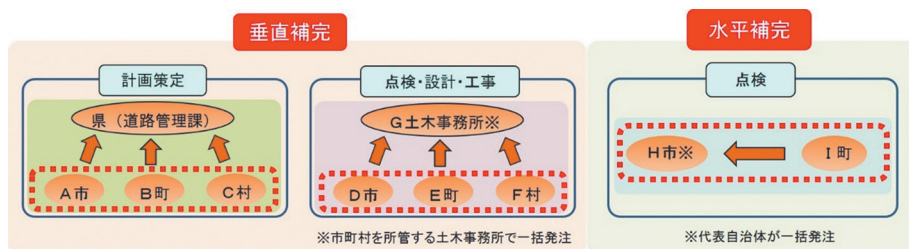
奈良県内には約10,000の橋梁があるが、国が管理する橋梁は約5%、県が管理する橋梁は約23%に過

ぎず、残る7割近くは市町村が管理している。しかしながら、小規模な市町村も多数存在し、財政力も弱く、土木技術職員がいない自治体が約3割、5人以下の市町村が県内の半数を超える状況になり、平成22年度からは市町村が行うべき橋梁長寿命化修繕計画の策定、橋梁・トンネルの点検業務及び橋梁補修設計・工事を、市町村から県が受託して実施することとした。

【取組内容】

県から市町村への支援について、計画策定は県が受託する形で実施。橋梁点検については、平成27年度から新たな「奈良モデル」の取組みとして、①県が一括発注する「垂直補完」に加えて、②近接する市町村の代表自治体が発注業務を代行し、一括発注する「水平補完」を組み合わせて実施している。これにより、市町村ごとにニーズに応じてどちらの支

図表10 垂直補完と水平補完のイメージ図



出典：奈良県道路インフラ維持管理連絡協議会

² 出典：「奈良モデル」のあり方検討委員会「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の総力戦」（平成29年3月）

援を活用するかが選択できる体制が構築された。

また、そのほかに橋梁補修設計・工事については、垂直補完を希望する市町村から職員を県（土木事務所）に派遣してもらい、市町村職員が県職員の技術支援を受けながら橋梁補修設計・工事の積算や現場管理等を実施している。さらに、全市町村が参加できる橋梁点検等の研修会も毎年開催するなど、必要な知識の普及にも貢献している。

なお、このような市町村から県の支援に対する意見・要望については、前年度に受け付け実施しているが、平成27年度が最大で、平成28年度：15件、平成29年度14件、平成30年度13件と落ち着いてきており、県の支援を得ずとも自前で実施できるようになってきていると考えられる。

【取組みによる成果】

橋梁長寿命化修繕計画は、県が32市町村（県内市町村の82%）の策定を支援したことで、平成25年度までに県内全市町村で計画策定が終了した。

点検については、県が29市町村（県内市町村の74%）の実施を支援したことで、平成29年度末までの点検は概ね計画通りに進捗している。

橋梁点検において、平成27年度は垂直補完として6土木事務所で1市8町9村、水平補完として5市1町の3グループによる共同発注が行われてきたが、平成28年度には垂直補完として4土木事務所で8町7村、水平補完として4市の2グループによる共同発注が行われるなどの効率化も図られている。

なお、導入効果についての定量的なデータはないが、打ち合わせ頻度や共通コストは低減されていると推測される。

【今後の課題】

「奈良モデル」による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ことが課題である。

(3) 水 道

【発想の契機】

県全体の人口が平成11年をピークに減少に転じ、需要が縮小している一方で、昭和40年代から整備してきた水道施設は更新の時期を迎えつつあり、今後多額の更新費用が発生すると見込まれている。さらに、今後10年間で4割もの熟年水道職員が退職することが見込まれ、組織の再構築や技術の継承、人材の育成と業務の効率化が必要となってくる。

そうした背景を踏まえ、奈良県では県と市町村が連携し、県域水道全体で効率化を進める取組みを開始している。

【取組内容】

県営水道と市町村水道を「県域水道」として一体と捉え、県営水道の水源、施設、技術力の水道資産を県域全体で活用し、県域水道総資産を最適化する「県域水道ファシリティマネジメント」に取り組むこととしている。県は用水供給、市町村はその先の供給部分で役割が異なるため、互いに支えあっていくことを基本としている。

平成29年度には「県域水道一体化の目指す姿と方向性」を策定した。最終的には平成38年度を目標年次として県域上水道の経営を統合して1つにすることを目指している。「先駆的モデル」である磯城郡3町は、平成34年度を目標に統合に向けて準備中である。

実際の検討状況は、総論賛成であるが、個別の事情があり、特に市町村にとって本取組みへの参加可否の判断基準となるのは、住民にとってのメリット、すなわち住民が負担する水道料金にかかる見通しである。

現状は水道事業基盤の強化について、県内3つのエリアで異なる手法で取り組んでいる。

図表11

県北部	県水道を軸とした垂直連携 県北部は県水道：自前水道＝1：1で一部二重投資となっており効率化が必要なエリアである。そこで、平成24年（もしくは25年）の料金改定に合わせて、県で水道事業の経営シミュレーションを行い、市町村に提示。その結果、平成23年度の県水100%自治体は5市町村であったが、平成30年度には16市町村となる見通し（転換済み・転換確定・協議中）である。
五條・吉野エリア	五條市・吉野3町の水平連携 取水施設～浄水場までの施設の統廃合を進める。
南東部	簡易水道事業の効率的運営 人口が少なく自治体にも必要な技術者が不足しているため、管理について受け皿組織を作り、業務を包括的に受託することを検討するとともに、技術支援を実施している。

【今後の課題】

県と市町村の連携は方向性がみえたが、官民連携をどのように進めていくかが今後の課題である。

(4) ファシリティマネジメント

【発想の契機】

人口の急激な減少と高齢化を背景として、高齢者をはじめとする住民が安心できる健康で快適な生活環境を実現させることが重要である。そのためには、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、各地区の特色や地域資源を活かしてにぎわいのあるまちづくりを進めていく必要がある。

奈良県では県・市町村の公有施設の老朽化、時代の流れに伴うニーズの変化に対応するため、市町村が検討するまちづくりにおいても、「奈良モデル」として県も積極的に関与し、協働して取り組んでいる。

具体的には、まちづくりに前向きでアイデアや熱意のある市町村において、その方針が県の方針と合致するプロジェクトについては県と市町村で連携協定を締結し、協働でプロジェクトを実施している。連携協定を締結した市町村に対しては、技術支援（事業手法の紹介、協働での基本構想等）、財政支援（ハード・ソフト事業への県費補助等）を実施している。

さらに、県有資産の活用によるまちづくりが想定される地域については、具体的な活用方法を市町村と協議し、個別協定の締結につなげるとともに、市町村が県有資産を活用するにあたって減額譲渡などの優遇措置を講じることをしている。

また、年2回、県と市町村の担当者を集めて意見交換会を開催するとともに、周辺市町村広域連携ワーキンググループを開催し、市町村の枠を越えた公共施設等の共同利用の手法を検討している。

このような取組みを進めることにより、県域でのファシリティマネジメントの取組みが展開できるものと考えており、今後、民間施設も呼び込んだ公民一体となった施設の最適配置・有効活用につなげていきたいと考えている。

【取組内容】

各年度において、それぞれ次の取組みを実施している。

【取組みによる成果】

県内市町村有資産についてのデータベースを整備し、県で分析のうえで、市町村にフィードバックを行った結果、公共施設の共同利用・共同運営に向けて本格的に取り組む自治体が出てきている。

図表12 県域ファシリティマネジメントにかかる取組の概要

平成25年度	ファシリティマネジメントに係る県内市町村意見交換会を開催
平成26年度	モデルエリアを設定して国・県・市町村の公共施設の稼働率等に係るデータを収集・整理し、再整備に係る計画立案を実施
平成27年度	<ul style="list-style-type: none"> ・県内市町村有資産のデータを収集 ・収集したデータについて、市町村間で比較・分析を実施 ・本庁舎・小中学校について、全市町村にて統一的な様式でデータを整備し、ベンチマーキングを実施
平成28年度	<ul style="list-style-type: none"> ・公営住宅に絞って調査・分析を実施 ・市町村のワーキンググループ形式により文化施設の統廃合について勉強会を実施
平成29年度	文化施設、体育施設の共同利用について勉強会を実施。検討希望自治体を募集し、4エリアにグループ分けを行い、ワーキングを実施（検討会3回＋発表会）
平成30年度	昨年度のワーキング参加自治体に呼び掛けを行い、引き続き検討希望の自治体について検討を継続

【取組みにおける課題】

県内の市町村は人口に比して面積が大きいいため、共同利用に関してもアクセスの困難さが阻害要因となることが多い。また、そうした取組みを担当できる職員数も限られる。さらに、首長の合意を得ることや、住民説明等を進める必要があるなど、個々の

職員にかかる負担が大きくなるという課題もある。

Ⅲ. 他の地方公共団体への示唆

1. 「奈良モデル」の取組形態と主な取組み例

奈良モデルには多様な分野における取組みがあるなかで、今回は図表13の主な取組み例における①⑥

図表13 「奈良モデル」の取組形態と主な取組み例

種別	内容	イメージ	主な取組例
1 市町村間の広域連携を県が促進・支援	(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。		① 消防の広域化 ②-1 市町村税の徴収強化 (ネットワーク型) ③ 移動ニーズに応じた交通サービスの実現 ④ ごみ処理広域化
	(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		⑤ 南和地域の広域医療提供体制の再構築 ⑥ 県域水道ファシリティマネジメント (広域連携)
2 県が市町村の事務を代行	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。		⑦ 道路インフラの長寿命化に向けた支援 ②-2 市町村税の徴収強化(職員派遣)
3 県が市町村の業務に積極的に関与	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。		⑥ 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) ⑧ 県と市町村との連携・協働によるまちづくり ⑨ 地域包括ケアシステムの構築

出典：奈良県「県と市町村の「連携・協働」の取組み～「奈良モデル」の推進～」(H30.6.1)

⑦等について、県庁担当者にヒアリングをすることができた。その取組形態、特に県の関与方法にはそれぞれ違いがある。例えば、「①消防の広域化」のように国の方針が示され、それに対する対応として県が主導的に進めている場合もあれば、県が情報提供や、複数自治体で検討する機会を提供する等、環境醸成を進めることで、その進捗を促す場合もある。このように、それぞれの機会に応じて柔軟に、かつ危機意識を持って前向きに取り組んでいることが、「奈良モデル」が平成20年の検討開始から10年を経て継続し、一定の成果を生み出している理由と考えられる。

2. 広域連携の課題に対する効果的な取組み

5回のシリーズである「公共施設の広域連携に関する研究」の最終回として、広域連携の課題とそれに対する効果的な取組みについてまとめる。

(1) 連携自治体に関する考え方

連携の組合せとしては水平連携、垂直連携があり、選定の条件としては地理的な条件と歴史的な条件等が存在する。本研究で取り上げた事例においても、志太広域事務組合をはじめとして、従来からのつながりを基礎にその連携が生まれている場合が多い。その一方で、奈良モデルのように、県という広域行政を所管する地方公共団体が、市町村も参加した検討を主導する等の働きかけを行うことで、課題に対応する手段として広域連携が選択され、具体化が進められている事例もある。

今後は、行政区域として一定の行政サービスを提供するうえで適正な規模等の視点を持ち、また利用者の視点から見た交通網の現状などアクセス確保の可能性等も踏まえ、改めて連携自治体の範囲を考えていくことも有用である。その際、「奈良モデル」のように広域を所管する都道府県からの働きかけとし

て、情報提供やワーキングの設置等、共同で検討する場を提供することも有効な一手段と考えられる。

(2) 段階的取組みの有用性

知多半島5市5町や中芸広域連合のように、長年にわたり圏域における住民がお互いに施設を共同利用しあってきたことで、新たな施設の整備について、共同で検討する環境が醸成されている事例もある。このように、広域連携の進捗にあたっては、住民にとって行政区域を越えて同条件で施設を共同利用することが、当たり前となるような環境醸成から進めることも有用な手段である。

住民の目線に立てば、必要な機能を持つ施設がアクセスできるところに適正な利用料であることが重要であり、そうした条件を満たせば有効活用が進み、稼働率の向上につながるものと考えられる。各市町村においては、住民の動きを分析し相互利用している実態がある等の状況がみられた場合には、利用条件をそろえる等、相互利用を促進する働きかけを行うことも考えられる。

奈良モデルの取組みにおいても、平成28年度に文化施設の統廃合について勉強会を実施したが、平成29年度には改めて文化施設、体育施設の共同利用について勉強会を開催しており、このような段階的取組みを進めることも重要である。

(3) 推進体制

オーテピア高知図書館では、県・首長間、志太広域事務組合では首長間の合意のもとで、トップダウンで検討を開始するに至っている。そうした合意形成がなされることで、各所管課において具体的な検討を進めることができる。このように、首長が個別具体のプロジェクトを基に検討を進める場合に加え、知事と首長が対話を行う「奈良県・市町村長サミット」のように、毎年継続的に首長が一堂に会す

る場を設けること、さらにその場で改善策の検討や課題解決モデルの提示を行っていることは非常に意義のある取組みと考えられる。

なお、個別具体的取組みを検討する各所管課等の現場においては、職員数の減少等により継続的に同一分野に取り組むことが難しい場合もあるため、例えば、奈良モデルにおける県職員の派遣や派遣受け入れによる研修実施のように、ノウハウを有する人材の派遣等、圏域全体の人材を資産と考え、取組みの効率化を考えることも有用である。

(4) 効果の明確化

「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の総力戦」の報告書において、各取組みの効果として、見込み、あるいは実態として広域連携による効果が明示されている。実際、水道の取組みにおいては、各市町村が取組みへの参加可否の判断の根拠となるよう、水道の財政シミュレーションを開示するなど、県が県内市町村に広域連携の取組みを働きかける際に、その効果を示す根拠資料を活用している。

加えて、前回までに取り上げてきた事例のなかでも、施設の相互利用を行っている焼津市と藤枝市では、対象施設における利用や使用料収入の増加、中芸広域連合については共同設置という手法を用いたからこそ、規模の大きな体育館の整備を実現できたという効果も確認できる。

このように、データによる検証や見直しを実施することで、関係者が相互に確認できる形で効果を明確化することは、引いては市町村が実施する住民説明等にも活用可能であり、実現を後押しするうえで有効と考えられる。

おわりに

戦後の高度経済成長期において、我が国では人口

が急激に増加し、その必要性に応じる形で社会資本の整備が進められてきた。しかしながら、その後は人口減少、少子・高齢化の時代に転じるとともに、都市インフラの老朽化、更新、維持管理が問題となっている。そうした状況下において、公共施設の広域連携を進めることは、公共サービスの提供を維持するうえで必要な供給対象となる人口、すなわち一定規模のニーズの確保につながるものである。

さらに、このように新たなニーズを増やすこととまとめることで、民間活力の活用可能性も含めて供給方法の多様化にもつながり、その結果、各地域において生活サービスやコミュニティの維持に資するものと考えている。今後もこういった前向きな取組みが続くことを期待したい。

また、今回の研究においては公共建築物（ハコモノ）を対象とした事例を中心に分析を行ったが、「奈良モデル」でも紹介したように、水道や道路等のインフラへの展開もみられる。将来のまちの姿を考える上で、公共建築物の再編、集約とネットワークであるインフラを、そこに住む住民の生活をデザインしながらどのように描くかが重要であり、今後はそうした「点」から「面」への展開がさらに進むものと考えている。

なお、今回の「公共施設の広域連携に関する研究」においては、特に事例として取り上げさせていただいた各自治体の皆様に多忙な中ヒアリングや資料提供などのご協力をいただいた。いずれの担当の方々もこの人口減少、少子・高齢化が進む時代のなかで、危機意識を持ち真摯に取り組まれていたからこそ、各取組みが効果を生み出していると感じている。ここに改めて感謝を申し上げるとともに、こうして取りまとめた研究成果が全国の現場での参考になれば幸いである。