

## はじめに

市町村合併の手続きを定める合併特例法が、推進の内容に変わったのは、平成11年の地方分権一括法においてであった。原則10年の時限立法である合併特例法は、それ以前の平成7年の改正で、従来の自主的な合併を妨げないための障害除去の枠組みを堅持しながらも、住民発議制度を盛り込み、自主的な合併に弾みをつけるようにしていた。筆者は、それ以前から、地域おこしとしての市町村合併に関わる機会があった。所属する大学の研究所のプロジェクトで、淡路島の研究を進めることになったからである。当時、淡路島は人口が20万人、1市10町から構成されていた。淡路島というアイデンティティにふさわしい行政体制は、淡路島を1つの市にすることだというわけである。

平成11年に推進の色を強く出した合併特例法の改正では、その前段になる研究会に筆者は加えていただいた。そこでつくづく感じたことは、市町村合併は、財政問題ではなく、行政体制整備の課題であるということである。当時、政治的になぜ市町村合併を推進としたのか。そのことは、後になって、地方自治制度研究会編『地方分権20年のあゆみ』（ぎょうせい、2015年）に収録されている座談会で、全容を知ることになったが、当時も、政治的要請に基づくものであるということは伝わっていた。世間的には市町村合併は財政問題と捉えられており、学会ですらそうであったが、本来は、事務配分にふさわしい市町村の組織のあり方であった。

市町村合併は、当事者である市町村の議決に基づくという意味で、あくまで自主的合併である。どれほど推進の旗を政府が振ったとしても、合併しない小規模な市町村が残ることは必然である。事務配分に対する市町村の組織を整えるには、ポスト合併推進として、市町村間の水平連携か、都道府県による市町村への垂直補完かのいずれか、あるいはその両方という流れになる。これは論理必然というべきであ

る。しかし、そのことはなかなか伝わらないところがあった。第27次地方制度調査会における西尾私案（平成14年）は、いささか偽悪的なところはあったが、一種のアレルギーさえ引き起こし、日の目を見るることはなかった。市町村合併の推進は、平成22年の合併特例法の改正で終了した。市町村数は、3,200あまりから1,700あまりに減少した。世に言う『平成の合併』である。

そうした一連の動きのなかで、筆者は、多くの市町村との関係を構築することができた。市町村行政の実態にふれ、市町村や県の職員との交流を重ねる機会が得られた。市町村合併は、財政を専門とする筆者にとって、中心的なテーマではないが、それでも市町村合併をきっかけにして、条件不利地域にある町村と都会の自治体の違いを感じるなど、研究活動につながる多くのものを得た。自分史として、研究活動の転機となったという意味で、印象深い出来事であった。

そうしたなかで、平成19年の統一地方選挙で、奈良県で荒井正吾知事が誕生し、荒井知事を通じて、奈良モデルのウォッチャーになることができた。筆者は、荒井県政1期目のときに、荒井知事に、ポスト平成の合併は、水平連携と垂直補完であると申し上げたが、それは進言ということでもない。誰でもいえることだからである。奈良県が、県をあげて水平連携と垂直補完を進める「奈良モデル」を展開したことは、時宜に適ったことだと敬意を表している。奈良モデルの命名者は筆者だといつてももらえるのだが、正直、その記憶はおぼろげで確かでもない。

平成21年に民主党への政権交代があり、その後、自公政権への再交代が起きて、平成25年6月に第30次地方制度調査会による「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」が取りまとめられる。そこでは、大阪都構想を背景に政令市問題に注目が集まつたが、自主的な合併・水平連携・垂直補完の3つをオルタナティブとして、市町村の行政体制を整備するという自然な流れに回帰

した印象がある。

地方制度調査会は、地方自治法の改正を伴うような、地方自治制度のあり方を検討する場である。それに対して、奈良モデルは、基本的に運用の問題であって、地方自治法などの制度改正を必要とするものではない。それなりに注目を集めたが、地方制度調査会における議論としては、一つの有り様という位置づけで、それ以上のものではなかった。基礎自治体中心主義の原則に照らすと、県がやたらに出張ってくる奈良モデルは、やはり王道ではない。平成28年3月の第31次地方制度調査会による「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」でも、平成26年の改正地方自治法により新たに設けられた連携協約等に基づく広域連携に主眼があり、奈良モデルのような不定形の連携への注目度はそれほど高くなかった。しかし、第32次地方制度調査会の審議になると、「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する」とし、「公・共・私のベストミックス」を図るとしたことで、不定形の連携である奈良モデルへの評価は格段に高まってきた印象がある。

高齢化が進み、人口減少が進んだ2040年の状態を思い浮かべると、中山間地域の市町村は、基礎自治体としての役割を果たすことが相当困難になる。そこでは、好むと好まざるにかかわらず、広域連携が不可避となる。市町村合併は、少なくとも政府が推進するという意味では平成の合併で一段落した。できる合併は、そこで基本的にしたはずである。今後も自主的合併の手段を確保することだけは必要である。大都市圏で、核となる都市が多く存在する地域では、広域連携は、市町村間の水平連携を主たる手段とすべきである。一方で、核となる都市がない地域、あるいはそのような地域を多く抱える県における広域連携では、市町村が頼るべきは都道府県にならざるを得ない。令和2年6月の第32次地方制度調査会答申では、それ以前に比べて、大都市圏とそうでない地域で、広域連携のあり方は変わらざるを得な

いという割り切りが、より鮮明になっている印象がある。その結果、先進事例としての奈良モデルは、これまで以上に陽が当たると考えられる。

本書は、市町村合併と奈良モデルとの関わりについての、筆者にとっての決算報告でもある。奈良モデルで実現した連携の成果もさることながら、それをどのようにして進めてきたのか、その経緯をできるだけ詳細に記している。参考すべきモデルだが、簡単に真似できないものである。安直に真似をすると、県が身勝手に市町村行政を荒らすと批判されるのがオチである。奈良モデルは、奈良県という土地で育ったものである。土壤が違えば、適した生態系も変わる。本書を通じて、奈良モデルに込められた関係者の努力の軌跡をたどり、それをそれぞれに地域に置き換える作業をしていただきたい。

本書は、『住民行政の窓』（日本加除出版）の連載「奈良モデルは提案する一県と市町村のいまどきの関係」（令和2年3月～3年4月）をもとにしている。連載の機会をいただいた日本加除出版に感謝したい。また、連載の執筆では、奈良県市町村振興課にはひとかたならぬ御世話になった。

出版にあたって、奈良モデルを、近年における自治体の広域連携の広がりの文脈のなかで位置づけるために、書き下ろしの第1部を加えることとした。そのことで、奈良モデルの意義が一層明確になったところがある。このようなテーマについて、出版の機会を提供いただいた、株式会社学陽書房と、編集者である川原正信氏には、深甚なる感謝を申し上げたい。本書を通じて、奈良モデルの良さが少しでも広く浸透することを願っている。

令和3年、穏やかな日に

小西 砂千夫

## 目 次

### はじめに

## 第1部 人口減少時代の広域連携の選択肢

### 第1章 人口減少が進んだ2040年の姿が投げかける 自治体の覚悟

- |   |                          |    |
|---|--------------------------|----|
| 1 | 自治体へ対応を迫る第32次地方制度調査会答申   | 12 |
| 2 | 2040年代において求められる広域連携      | 14 |
| 3 | 定住自立圏・連携中枢都市圏における広域連携    | 17 |
| 4 | 核となる都市がない中山間地域における連携     | 19 |
| 5 | 2040年を想定して、自治体に求められている覚悟 | 21 |

### 第2章 人口減少と向き合う先進的取り組み

- |   |                         |    |
|---|-------------------------|----|
| 1 | 第30次地方制度調査会の答申          | 24 |
| 2 | 市町村合併の効果                | 25 |
| 3 | 事務の共同処理を可能にする制度の整備      | 27 |
| 4 | 核となる都市がある地域における市町村間連携の例 | 28 |
| 5 | 核となる都市がない地域における市町村間連携の例 | 32 |
| 6 | 都道府県による補完・支援の例          | 34 |
| 7 | 平成30年度地方財政対策における財政措置    | 38 |
| 8 | 熊本県の県内市町村へのアンケート調査      | 40 |

### 第3章 基礎自治体と都道府県の関係のあり方

- |   |                         |    |
|---|-------------------------|----|
| 1 | 「新しい『基礎自治体像』について」が示す将来像 | 44 |
|---|-------------------------|----|

2 戦後改革における県と市町村の関係	49
3 人口減少で求められる県主導による広域連携と奈良モデル	56

## 第2部 2040年を先取りする奈良モデルの展開

### 第4章 奈良モデルはどのような経緯で形成されてきたか

1 奈良モデルの形成で注目すべき点	60
2 奈良モデルの展開の時期区分	61
3 荒井県政1期目の風景	65
4 荒井県政2期目の奈良モデル	70
5 2期目までの奈良モデルの成果・進行中の取り組み	74
6 県議会での知事答弁から	77
7 荒井県政3期目以降の奈良モデルの進化（深化）	82
8 まちづくりの分野での奈良モデル	89
9 地域医療構想への評価	92

### 第5章 道州制と関西広域連合への異論

1 2期目の選挙の焦点は関西広域連合への加入問題	98
2 関西広域連合に加入しないことをめぐる県議会答弁	101
3 関西広域連合への部分参加	105
4 道州制には反対する	109

### 第6章 原点としての道路インフラの長寿命化と市町村税の税収強化

1 職員不足がもたらす弊害の典型として	112
2 道路インフラの長寿命化支援	114
3 市町村税の税収強化	118

### 第7章 県域水道のファシリティマネジメント

1 水道法の改正	124
2 県域水道ビジョンの策定と更新	126

### 第8章 広域医療提供体制の再構築

1 公立病院の再編整備の優等生	138
2 南和地域の広域医療提供体制の枠組みとねらい	140
3 断らない病院をめざして	143

### 第9章 社会保障分野における市町村との連携・協働

1 社会保障・税一体改革における医療・介護の見直し	148
2 奈良県における社会保障改革と奈良モデル	149
3 奈良県における国民健康保険の改革	154

### 第10章 広域消防など「共同」の取り組み

1 消防の広域化	162
2 ごみ処理の広域化	163
3 移動ニーズに応じた交通サービス	164
4 情報システムの共同化	168
5 新たなパーソナルマネジメントの構築	168
6 共同化の推進	169
7 少子化の克服	171
8 森林環境管理制度	173

## 第11章 知事、市町村長、県職員に聞く、奈良モデルを支えるもの

1 荒井正吾知事に聞く	178
2 県内市町村長に聞く～仲川げん奈良市長	183
3 県内市町村長に聞く～並河健天理市長	186
4 県内市町村長に聞く～東川裕御所市長	188
5 県内市町村長に聞く～森章浩田原本町長	190
6 県内市町村長に聞く～栗山忠昭川上村長	193
7 県内市町村長に聞く～車谷重高天川村長	196
8 県内市町村長に聞く～更谷慈禧十津川村長(当時)	198
9 奈良モデルを支えた県幹部に聞く	201

## おわりに 君よ、知るや「奈良モデル」

——全国の自治体は人口減少と向き合え ..... 207

# 職員不足がもたらす弊害の典型として

## (1) 技術職員不足への対応

奈良モデルの具体例の原点ともいえるものを挙げるとすれば、道路インフラの長寿命化と地方税収強化といえる。これまで述べたように、市町村合併で解決しようとした課題は、財政健全化ではなく行政体制整備である。すなわち、所掌事務に対して、職員が少なすぎて十分な対応ができないことである。市町村合併の必要性を説明するためには、体制の不備の現実をどのように説明するのか、当時の総務省も頭を悩ませており、市町村の規模によって同じ仕事を何人の職員で対応しているかを比較した資料を作ったこともあった。しかし、どれでも直感的に理解してもらうのは難しかった。

具体例を示してそのことは明らかにするとすれば、小規模な町村では、土木や建築の専門家が確保できず、道路インフラの維持点検がままならないことである。この点はある程度、周知されてきたところもある。同じことは、水道事業などでもいえる。水道管の更新を計画的に進めなければならないが、いまのペースだと十分な更新ができないとされている。その理由は、水道事業の経営の問題（更新を急激に進めると水道料金が上がりすぎるなど）ではない。現在の職員で対応できる更新投資の量に限界がある、目一杯の事業規模をこなしても、必要量には及ばないことだとされている。

それらは、いずれも技術者の不足の問題であるが、事務職についてもいえるのが地方税の徴収である。地方税の滞納整理の事務が十分行き届いていないという指摘は以前からあった。滞納整理に関する事務処理が滞り、不納欠損処分を怠っているために、滞納繰越分の徴収率が異常に低い数値になっているといった現象が散見される。差し押さ

えなどによる徴収強化の必要性は分かっていても、それなりに法律上の知識が必要であって、小規模町村ではそれに対応できる職員がないといった現実もある。近年では、三重県や茨城県で始まったが、県が主導して、市町村税の滞納整理を進める組織を設けて、市町村税の徴収率の引き上げをめざすところも増えている。

奈良モデルの原点が、市町村合併があまり進まなかった奈良県における行政体制整備の課題への対応である以上、その原型となる事務が、市町村が所管する道路インフラの長寿命化と、市町村税の税収強化であることはむしろ自然である。そして取り組みを開始してもっと早く成果が出たとされるのも、これらの分野である。

奈良モデルでは、市町村管理の道路インフラの長寿命化にあたり、道路橋りょうの点検や、長寿命化修繕計画の策定を県が受託する形式を取っている。奈良モデルが始まった頃の地方分権の議論では、県から市町村への事務権限の移譲を進めることができるとされた。市町村の事務の県への委託となると、逆権限移譲であって、時代に逆行するという印象があった。県が主導すること自体が、基礎自治体の県への依存心を高めて、基礎自治体中心主義の大原則に外れるという批判は、奈良モデル全体に常に批判として囁かれてきた。

## (2) 地方財政措置の対象に

ところが、奈良モデルに沿ったかたちで新たに地方財政措置を設けるという、思わぬ方面から応援が現れた。それも奈良県が総務省に強く申し出たからではない。すでに紹介した令和2年度の地方財政対策による「技術職員の充実等（市町村支援・中長期派遣体制の強化）」である。そこでいう技術職員とは、土木技師、建築技師、農業土木技師、林業技師である。

地方分権のあり方という理念に係る議論はあるものの、現実の課題に対応しようとすれば、財政措置を講じてでも必要な職員の確保しな

ければ、インフラの維持更新に重大な支障を来すことになるという判断から設けられた措置である。筆者は、解決を迫る現実的課題が、いささか理念的すぎる地方分権論を飛び越えてしまったという印象を拭いきれない思いでいる。そのことは奈良モデル全体にも共通している。令和2年度の地方財政措置は、奈良モデルを推進する側からみれば、時代が奈良モデルによく追いついてきた、ということになる。

## 2

# 道路インフラの長寿命化支援

### (1) 技術職員不足への対応

奈良モデルにおける道路インフラの長寿命化支援は、土木技術職員を十分に配置できないあるいは雇用できない比較的規模の小さな市町村が多いことに対応して、平成22年度から、市町村に代わって、橋梁長寿命化修繕計画の策定や橋梁点検や修繕事業（設計・工事）の支援を実施するものである（概要は図表6-1参照）。

公共施設やインフラの、長寿命化や更新が重要政策といわれているが、なかでも橋梁の老朽化対策は喫緊の課題とされてきた。ところが、技術職員が不足している市町村では、老朽化の点検すら自前ではままならないという事情があり、相当深刻な状況であるといえる。

奈良県では、「県内には約1万300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割近くの橋梁は市町村が管理」「県内市町村には土木技術職員がいない団体が約3割に及び、道路インフラの維持管理が困難な状態」（『奈良モデルジャーナル』vol.4、平成30年3月）にある。中山間地域の生活道の総延長が人口に対して長いという奈良県の特徴が表れている。そうした

図表6-1 道路インフラ（橋梁）の長寿命化に向けた支援



（出所）『奈良モデルジャーナル』vol.4、平成30年3月