

〈研究ノート〉

関西圏における中核市・特例市の移行期間に関する実証研究

爲我井 慎之介

An Empirical Study on the Transition Period of Core Cities and Special Cities in the Kansai Area

Shinnosuke TAMEGAI

要 旨

都市制度は、格付けとそれに付随した事務権限により分類できる。個々の下位区分は、指定都市（政令市）を頂点とした時系列的な昇格メカニズムを有する。政府は、平成の大合併の際、この制度を合併誘導策に利用していた。他方、第二期分権改革では、住民自治の強化の観点から、これが分権拡充の制度的枠組みとされた。こうした政策の修正は、制度の本質を不透明なものにしてしまっている。また、平行に展開した普遍的な事務権限の移譲は、都市制度の差別化を毀損しつつある。以上の問題認識から、移行実態を時系列的に把握する必要性を論じ、その分析フレーム（移行タイムラグ）を提示する¹⁾。

本稿では、この指標を用い、関西圏における中核市及び特例市の人口要件を満たした19市を分析対象として、実証的な考察を試みる。結論として、本稿では、首都圏よりも関西圏が制度移行に積極的であることを確認した。

キーワード：都市制度、中核市、特例市、移行タイムラグ

Summary

The city system is classified by rating and by associated administration authority. Individual subdivisions have a time-series upgrading mechanism with government-ordinance-designated cities at the top. The Government used this system in measures promoting the merger at the Great Merger of the Heisei Era. In turn, this system was regarded in the Second Decentralization Reform as the institutional framework to improve decentralization in terms of improvement of

the autonomy of citizens. These amendments in policies have made the nature of the system opaque. In addition, universal transition of administration authority increasingly compromises the differentiation of the city system. Based on the problem recognition, this paper discuss the necessity to understand the reality of transfer in a chronological manner and suggest the analysis frame (transition-time lag)¹⁾.

This paper attempted an empirical discussion using this index in nineteen cities satisfying population requirements for core cities and special cities in the Kansai area. As the result, the paper indicated that the Kansai area was more active in transition of the system than the Tokyo metropolitan area.

Keywords : City system, core city, special city, transition-time lag

I 問題の所在

我が国の都市制度は、都道府県が有する事務権限を人口規模に応じて段階的に移譲しつつ、格を統合させたものと言える。具体的には、政令市・中核市・特例市という都市区分が挙げられる。岩崎（2000）は、地方分権推進委員会の勧告において、それぞれの区分が「市町村合併の推進」の項目に規定されていることに着目し、これらが合併誘導策であると指摘した²⁾。その後、制度の政策的位置付けが転換し、都市制度は都道府県への集権を是正する事務移譲システムとして広く認識されている。例えば、第27次地方制度調査会は、既存の制度的枠組みを前提として、都市の規模・能力に応じた一層の事務権限の移譲を進める必要があると答申した³⁾。同時に、都道府県は、事務処理特例制度（条例）の拡充により、市町村への普遍的な事務移譲を促されている。

政令市は20市指定（2012年4月現在）されているが、このうち、平成の大合併期以降に8市が誕生した。特例的な要件緩和によりハードルが下げられたため、新たな政令市は、当初の5大都市像とは全く異なった大都市である。また、中核市は、段階的に要件が緩和され、現在では、人口30万を超過さえすれば指定され得る。転じて、政府による指定への裁量権が拡大しているとも解せるが、基準自体が単純化されたことで、特例市制度や条例による事務処理特例制度との関係は輻輳した。そのため、中核市・特例市は、あくまでも政令市への通過点に過ぎず、都市類型そのものの特別な意味合いが不鮮明になっている。

都市の区分を多層化することで、格付けインフレの生じる機会が増加し、都市制度の正当性に疑念を抱かせる⁴⁾。そうした問題に焦点を当て、拙稿では、中核市及び特例市制度への移行準備期間、すなわち移行タイムラグの指標化を試み、首都圏対象市における移行の実態を把握した。本稿では、この分析スキームを援用しつつ、関西圏におけるこれらの要件を満たした都市を対象とし、実証的に考察するものである。

昨今の関西圏では、関西広域連合の設置や大阪都構想など、地方自治再編を主眼とした動きが活発に見られる。しかし、大阪都構想それ自体は、太田房江前知事も推進的立場にあった。むしろ、橋下徹知事によるメディア戦略が功を奏し、政策課題として再浮揚が図られたと言える。

歴史的に、我が国の政府機能は西から東へとシフトしてきた。したがって、関西圏では「地域自立」に対する潜在的意識が、首都圏と比較して強い傾向にあるのではないか。そしてこれは、既存の大都市制度の適用状況にも少なからず現れている可能性があるだろう。これらを踏まえ、本稿では関西圏における制度移行の実態を客観的に記述し、その実際を明らかにする。併せて、関西圏と首都圏における制度適用状況の規則性について検証し、地域比較を試みたい。

Ⅱ 都市の昇格メカニズムを読み解く移行タイムラグ

第二期分権改革以降、道州制や特別自治市など、地方制度に関する論考は多様化している。そのうち、都構想は、都道府県と大都市を融合させる意味で、階層的に事務を分離するこれまでの分権的手法と相反しており、住民自治とは逆行したものと捉えられる向きも多い。高寄（2010）は、センセーショナルリズムのもとに語られる大阪都構想を憂慮したうえで、都制や政令市などの都市制度を歴史的に詳述しつつ、今後の大都市制度のあり方について展望している⁵⁾。野田（2012）は、「大阪都構想に対する大阪市民の意向」に焦点を当て、インターネットによるアンケート調査からオリジナルなデータに基づく有益な知見を導出した⁶⁾。

この他、我が国の都市制度を歴史的に俯瞰しつつ、大都市圏の概念を考察したものとしては北山（2010）がある⁷⁾。野田（2004）や町田（2010）は、中核市制度と財政構造との関係性について実証的に論じている⁸⁾。しかし、既存制度を考察可能とする分析フレームを提示したものは存在しなかった。これらを踏まえ、拙稿では、移行期間の指標化を試みている。恐らく、この分析アプローチは、比較的オリジナルなものとして位置付けることができるだろう。

ここで、移行タイムラグの定義について述べる。移行タイムラグとは、特定の都市区分が適用される状態になってから、実際に当該自治体はその区分に移行するまでの準備期間を月単位で指標化したものであり、その抽出パターンは4通り存在する。具体的には、①地方自治法による制度施行日（法改正により要件を満たした場合は改正施行日）、②直近の国勢調査人口基準日、③合併により要件を満たした場合は合併年月日、④要件を満たしていながらも中核市または特例市に移行していない一般市は要件を満たすこととなった日、のいずれかを起点とし、終点を設定して抽出する。これらは、制度、人口動態、区域という要素に規定されるため、可変性の高い指標である。特に、中核市制度は、特例市と比較すると要件緩和が段階的に進められていることが明らかであり、少なからずその期間に影響が及んでいる（表1）。

表1 中核市・特例市の指定要件の変遷

種別	法制定(改正)期	人口	面積	昼夜間人口比率	種別	法制定(改正)期	人口	面積	昼夜間人口比率
中核市	1995年	30万以上	100 k m ² 以上	100超 (人口50万未満の場合)	特例市	1999年	20万以上		
	1999年	30万以上	100 k m ² 以上						
	2002年	30万以上	100 k m ² 以上 (人口50万未満の場合)						
	2006年	30万以上							

出典) 総務省ホームページをもとに筆者作成

Ⅲ 仮説

政治の中心は17世紀に当時江戸と呼ばれた東京へと移ったが、それ以降も大阪は全国の経済や物流の要衝たる「天下の台所」として重要な役割を果たしてきた。広く町人文化や私塾による学問が成熟し、開放的な気風や旺盛な企業家精神が育つ地域風土が形成されたと言えよう。

戦後は、首都圏整備法等に基づく大都市圏整備計画が策定され、圏域都市化が進展した⁹⁾。他方、2005年国勢調査を基準年次とした将来推計によれば、三大都市圏のうち関西圏が最も早いペースで人口減少期に突入する¹⁰⁾。これは、戦後における都市的機能や雇用集積の変化が、圏外への人口流出超過を助長したためである。東京23区の外縁部のように、大阪市周辺でも過大な人口を抱える面積の小さな都市が連続的に位置している。しかし、歴史的・社会的背景から勘案すると、それらの都市では、首都圏よりも自治への潜在的な理念や危機意識が高いものと考えられる。

人口減少率の高い都市では、上位カテゴリーへの移行を目指した市町村合併を行っても、特殊事情により移行手続きに時間を費やすうちに人口減少に転じ、要件喪失するパターンが想定される。反対に、指定要件を十分に満たしている都市は、更に上位への昇格を目指し、地域の周辺都市や同規模都市の動向に影響され得る。現実味を帯びた制度移行が必ずしも政策の優先的課題とはならないのである。併せて、中核市・特例市制度は、地方分権の推進を基盤としたスキームであり、当然、政府や都道府県による何らかの働き掛けにも規定されるだろう。

以上の観点から、本研究では以下の4つの仮説を提示し、分析を進めるものとする。

- 1 西高東低仮説：歴史的背景、地域性及び人口動態から、首都圏よりも関西圏の方が相対的に移行タイムラグは小さく、移行する比率も高い。
- 2 駆け込み仮説：指定要件(人口)を長期的に維持できないと予想される場合、早期昇格への誘因が生じ、タイムラグは小さくなる。
- 3 足踏み仮説：人口の多いベッドタウンでは、更なる都市の拡大を模索し、政令指定都市を目指すため、既に適用可能な制度の価値が損なわれ、タイムラグが大きくなる。
- 4 競争仮説：住民によって比較対照されがちな同一県内または隣接地域においては、自治体間移行競争が存在する。

Ⅳ 分析対象と分析手法

元来、関西とは、関東以西の広範囲な地域を指していたが、社会生活上は「近畿」と一致した意味合いで使われることが多い。具体的には、京都・大阪・神戸（京阪神）を中心とするエリアである。ところが、近畿圏整備法や中部圏開発整備法においては、それぞれの圏域の定義に福井、三重及び滋賀が重複しており、近畿圏と中部圏との境界の不透明さが見てとれる¹¹⁾。また、関西広域連合の構成主体は、中国・四国に属する県までが含まれている¹²⁾。

本稿では、それらの関西圏・近畿圏に関する論争には立ち入らず、操作的に公職選挙法第13条第2項に規定される衆議院比例近畿ブロックの範囲と定義する¹³⁾。具体的な分析対象は、これらの府県内の中核市または特例市の人口規模を有する19市（表2）となる。

本稿の分析対象期間は2012年3月末までとする。また、制度改正等により指定要件が拡大された都市は、その時点から二段階のタイムラグを設定する（第一次/第二次）。要件に該当しないものは0と表示する。そして、抽出されたラグに地域性、人口（2010年国勢調査）、面積（2010年国勢調査）、財政力指数（2010年度都道府県別財政状況調）、昼夜間人口比率（2010年国勢調査）及び合併の有無と時期（総務省市町村合併資料集）という指標を加味し、移行類型を把握した。

表2 関西圏における対象市の属性と移行タイムラグ

No	府県名	市名	2012 都市種別	2010 国調人口	2010 国調面積	2010 財政力指数	2010 昼夜間人口比率	合併の有無	第一次移行期	第一次 タイムラグ	第二次移行期	第二次 タイムラグ
1	滋賀県	大津市	中核市	337,634	464.10	0.84	92.09	2008.3.20	2001.4.1	12	2009.4.1	42
2	大阪府	堺市	政令市	841,966	149.99	0.83	94.36	2005.2.1	1996.4.1	12	2006.4.1	14
3	大阪府	岸和田市	特例市	199,234	72.32	0.60	90.86	合併なし	2002.4.1	24	中核市要件 非該当	0
4	大阪府	豊中市	中核市	389,341	36.38	0.96	89.24	合併なし	2001.4.1	12	2012.4.1	70
5	大阪府	吹田市	特例市	355,798	36.11	1.06	98.60	合併なし	2001.4.1	12	06.6~中核市 要件該当	70
6	大阪府	高槻市	中核市	357,359	105.31	0.80	86.53	合併なし	2003.4.1	36	政令市要件 非該当	0
7	大阪府	枚方市	特例市	407,978	65.08	0.86	87.77	合併なし	2001.4.1	12	06.6~中核市 要件該当	70
8	大阪府	茨木市	特例市	274,822	76.52	0.99	92.55	合併なし	2001.4.1	12	中核市要件 非該当	0
9	大阪府	八尾市	特例市	271,460	41.71	0.79	95.71	合併なし	2001.4.1	12	中核市要件 非該当	0
10	大阪府	寝屋川市	特例市	238,204	24.73	0.71	87.33	合併なし	2001.4.1	12	中核市要件 非該当	0
11	大阪府	東大阪市	中核市	509,533	61.81	0.77	103.23	合併なし	2005.4.1	36	政令市要件 非該当	0
12	兵庫県	姫路市	中核市	536,270	534.44	0.85	101.14	2006.3.27	1996.4.1	12	政令市要件 非該当	0
13	兵庫県	尼崎市	中核市	453,748	49.97	0.86	96.83	合併なし	2001.4.1	12	2009.4.1	34
14	兵庫県	明石市	特例市	290,959	49.25	0.78	90.09	合併なし	2002.4.1	24	中核市要件 非該当	0
15	兵庫県	西宮市	中核市	482,640	99.37	0.88	89.15	合併なし	2008.4.1	22	政令市要件 非該当	0
16	兵庫県	加古川市	特例市	266,937	138.51	0.89	88.29	合併なし	2002.4.1	24	中核市要件 非該当	0
17	兵庫県	宝塚市	特例市	225,700	101.96	0.90	80.53	合併なし	2003.4.1	36	中核市要件 非該当	0
18	奈良県	奈良市	中核市	366,591	276.84	0.78	94.65	2005.4.1	2002.4.1	24	政令市要件 非該当	0
19	和歌山県	和歌山市	中核市	370,364	209.23	0.81	104.43	合併なし	1997.4.1	24	政令市要件 非該当	0

出典）平成22年国勢調査（総務省統計局）都道府県・市区町村別主要統計表、並びに総務省ホームページをもとに筆者作成

関西圏は、京阪神を一体核とする狭域かつ連続的な大都市圏である。対象市の多くは、昼夜間人口比率が80～100の範囲にあった。その中でも東大阪市、姫路市及び和歌山市はやや求心性が高い都市と考えられるが、プライメイトシティとまでは言えない。むしろ、本稿では、圏域内における指定格差を特定することに主眼を置き、大阪都構想のモデルを試行的に援用したい。具体的には、大阪都20区構成都市（堺・豊中・吹田・八尾・東大阪市）、大阪都下構成都市（岸和田・高槻・枚方・茨木・寝屋川市）及び大阪都近郊都市（滋賀・兵庫・奈良・和歌山県に位置する市）に三分割する。

併せて、首都圏対象市（33市）のデータ¹⁴⁾を用いて、関西圏・首都圏の大都市におけるタイムラグ平均値を地域別に算出し、比較検討を行う。これは、より大局的な視点から移行の実態を把握し、制度適用の圏域比較を行うための作業手順である。

V 関西圏における移行タイムラグの特徴

上記により整理したものが表2である。そして、対象地域を三分割し、時系列的にタイムラグの大小をベクトル化したものを図1に示す。

第一次タイムラグを見てみると、堺市と姫路市は中核市制度が創設された後、最初に移行している。当初の中核市制度は、第二政令市としての意味合いが強く、現在よりも厳格な基準により指定されていた。これらの2都市は、既にその基準を大幅に超過していたため、短期的に移行へと踏み切れた。ただし、各々は同一区分において、規模の分散が大きい。

当時の堺市は、人口80万以上を擁していたため、制度として昼夜間人口比率のハードルは存在していなかった。実際の当該比率は88.9であり、都市そのものの求心性が高いとは言えなかった。この主たる要因は、大阪市に隣接しているためであり、大都市近郊に特有な地域性が表れている。他方、歴史的には、海外との交流拠点・貿易都市として発展しており、京阪神に次ぐ地域の大都市でもあった。既に1960年代には政令市移行を目標に掲げており、その政策優先度は高かったと言える。堺市の指定段階では、階級を中抜きする特進的な移行が制度的に困難でもあった。むしろこの移行は、中核市のスケールメリットが存在していた時代の、政令市へのステップアップを念頭に置いた稀有な動きと考えるべきであろう。現実には、堺市は、特例措置に後押しされた合併により第二次タイムラグが発生し、2006年4月、政令市へ移行した。

当時の姫路市は、人口約47万であったため、昼夜間人口比率をクリアする必要があった。その比率（105.3）と広範な市域（275.3km²）は移行を後押しした。本稿では、「地方—都市」軸の地域分類を行っていないが、姫路市の場合は、地方中核型都市による格上げ的な移行パターンと符合する。この2市に追随する形で、和歌山市が24か月で移行しているが、昼夜間人口比率の高さを勘案すれば、姫路市と同様なタイプと整理できる。

その後は、2000年を起点としたラグが14市で発生している。これらは、特例市制度の創設と

中核市指定要件の緩和（昼夜間人口比率の撤廃）によるものである。なお、高槻市と奈良市を除いて、全てが特例市への移行であった。このうちの8市は大阪府に位置しており、うち6市は同一時期に移行している。大阪都下の岸和田市及び高槻市や近郊都市（明石・加古川・宝塚・奈良市）では、移行にやや時間が費やされていたことが分かる。

岸和田市は、府下ブロック地域（泉南地域）の中核的位置付けにあるが、指定当時の人口は微増傾向にあり、大阪・堺のベッドタウン化が進行していた。こうした背景により、移行期間には切迫性が認められなかった。その後、人口減少へと転じ、現在は要件不適合な状況に陥っている。

高槻市と奈良市は、大阪市の後背的位置付けにあるが、奈良市は県庁所在地でもあり、地方中核的な都市の役割を兼ね備えている。その割には、やや準備期間を設定した印象が強い。高槻市は、この時点で他の府内都市に中核市要件を満たした市がなく、合併の動きもなかった。移行期間からは、隣接市（枚方・茨木）や他県同規模都市の動向を勘案した様子を読み取れる。

高槻市の移行は、人口50万以上都市の面積要件緩和（2002年）を契機とした東大阪市の中核市移行に少なからず影響を与えたと考えられる。ただし、このタイムラグ（36か月）自体は短期的でない。東大阪市は、その過大な人口規模から、近年、指定運用が緩和傾向にある政令市制度の動向を注視した上で、政策決定せざるを得なかったのであろう。この他、兵庫県内の3市は、全てが30万未満の同規模都市であり、他市の動向を見極めた移行パターンであった。

14市のうち、第二次タイムラグが発生している市は5市（大津・豊中・吹田・枚方・尼崎）である。言わば、中核市の人口要件を超過した過大規模的な特例市であった。このうち、ステップアップ型の移行は3市（大津・豊中・尼崎）で認められた。

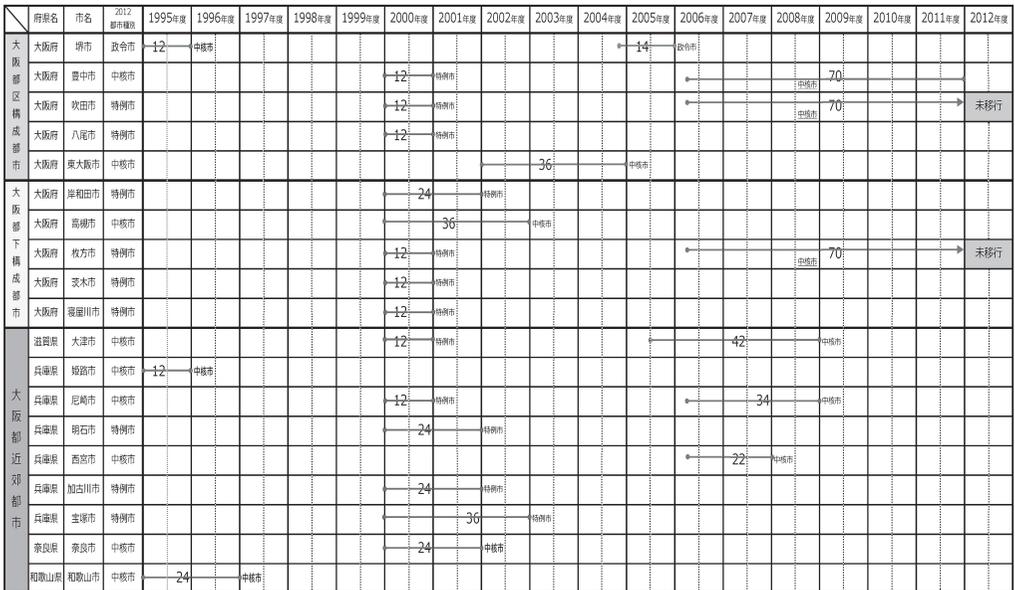


図1 移行タイムラグの大小（ベクトル図）

出典）表2をもとに筆者作成

大津市は、合併を経て中核市へ移行している。このため、合併という特殊要因が移行期間を規定したのと考えられよう。第一次ラグが短期的で、第二次ラグが長期的である移行パターンは、首都圏における前橋市や高崎市と類似している。

豊中市及び尼崎市は、その過小な面積から、移行の第一段階において中核市を選択肢に含めることができなかった。これらの2市は、特例市制度の創設を端緒とし、周辺都市と歩調を合わせて短期的に移行した。ただし、第二移行期では、両者の都市属性の違いが顕著に現れている。

豊中市は千里ニュータウンを擁する関西の代表的なベッドタウンである。2009年3月、市長が中核市への移行意思を表明した。その後、3年の準備期間を経て、2012年4月に指定されている。反対に、2006年からの34か月間は、外見上、具体的な動きが見られなかった。その中心的要因として、人口が指定基準を大幅に超過していたことが挙げられよう。つまり、豊中市は大都市行政に関する政治的潮流と周辺都市の動向を注視しつつ、既存の枠組みの中での拡大を選択したのである。

尼崎市は、大阪市に隣接しつつも、単純にベッドタウンと括ることができない。むしろ、戦前から戦後に至る、阪神地域の中核的な工業都市である。古くから公害問題に直面しており、既に1948年には保健所政令市へ移行していた。また、2001年、特例市に指定されている。これらにより、中核市移行に付随する主要な事務は実態的に移譲されてしまった。結果として34か月で移行したのは、隣接する西宮市の動向が少なからず影響したのと考えられる。

西宮市は、尼崎市と同規模の人口を擁しつつも、1970年代から人口が減少傾向にあった尼崎市とは異なり、一貫して増加傾向を辿っていた。それにも拘らず、特例市への移行は選択しなかった。

西宮市では、統計上の市域を100.18km²としている。ところが、国勢調査上の面積は、現在も境界未定とされ、参考値が算出されている。この参考値が100km²を僅かに欠けるため、2000年改正（昼夜間人口比率の撤廃）による中核市移行には障害があった。他方、2000年4月には保健所政令市へ移行していたことを踏まえると、同一時期に創設された特例市制度は検討の対象外にあったと考えられる。それを裏付けるように、当時の市長は、2000年12月の市議会において、中核市を目指すことを表明した。その後、2006年の要件緩和に伴い、第一次タイムラグが発生し、22か月で指定へと至っている。ただし、実質的な事務手続期間は6か月であり、必ずしも短期的な移行とは言えなかった。既に保健所を設置していたことや、その後の人口増加などから、政策の優先順位に何らかの変動が生じたものと解される。

次に、これらの移行実態を踏まえ、以下ではタイムラグの大小による移行パターンの類型化を試みる。第一次ラグの大小に応じて区分し、整理したものが表3である¹⁵⁾。

移行パターンの一次類型は早期及び中期移行型に二分され、長期的なものは見られない。そして、19市中10市の移行期間は12か月であり、早期の割合が高い。二次類型は6市で形成されたが、これらの諸都市は、一次類型が全て早期移行型であった。このうち、堺市と尼崎市は中期、大津

市と豊中市は長期に区分されるが、それぞれは、合併の有無により移行のタイプが異なっている。なお、一次類型の中期移行型都市では、現時点で制度による格上げが完成していることになる。

現在進行型の二次的タイムラグを有する都市は2市（吹田・枚方）であった。これらは、長期的な準備期間を経て中核市となった豊中市同様、大阪市の勢力圏に位置しており、ベッドタウン特有の長期的ラグが抽出されたと考える。ただし、枚方市は2014年度の中核市移行を目指し、具体的な事務手続きを進めている。吹田市も移行へ向けた勉強会を実施するなど、検討段階にある。

表3 関西圏における移行パターン

府県名	市名	2012 都市種別	合併期	第一次 移行期	第一次 TL	一次類型	合併／非合併	第二次 移行期	第二次 TL	二次類型
大阪府	堺市	政令市	2005.2.1	1996.4.1	12	早期移行型 (1年以内)	合併型	2006.4.1	14	中期移行型
	中核市	2008.3.20	2001.4.1	12	2009.4.1			42	長期移行型	
兵庫県	尼崎市	中核市	非合併	2001.4.1	12		非合併型	2009.4.1	34	中期移行型
大阪府	豊中市	中核市	非合併	2001.4.1	12			2012.4.1	70	長期移行型
	吹田市	特例市	非合併	2001.4.1	12			06.6～中核市該当	70	未移行型
大阪府	枚方市	特例市	非合併	2001.4.1	12			06.6～中核市該当	70	
兵庫県	姫路市	中核市	2006.3.27	1996.4.1	12			政令市非該当	0	—
大阪府	茨木市	特例市	非合併	2001.4.1	12			中核市非該当	0	—
大阪府	八尾市	特例市	非合併	2001.4.1	12			中核市非該当	0	—
大阪府	寝屋川市	特例市	非合併	2001.4.1	12			中核市非該当	0	—
兵庫県	西宮市	中核市	非合併	2008.4.1	22	中期移行型 (3年以内)	政令市非該当	0	—	
和歌山県	和歌山市	中核市	非合併	1997.4.1	24		政令市非該当	0	—	
奈良県	奈良市	中核市	2005.4.1	2002.4.1	24		政令市非該当	0	—	
大阪府	岸和田市	特例市	非合併	2002.4.1	24		中核市非該当	0	—	
兵庫県	明石市	特例市	非合併	2002.4.1	24		中核市非該当	0	—	
兵庫県	加古川市	特例市	非合併	2002.4.1	24		中核市非該当	0	—	
大阪府	高槻市	中核市	非合併	2003.4.1	36		政令市非該当	0	—	
大阪府	東大阪市	中核市	非合併	2005.4.1	36		政令市非該当	0	—	
兵庫県	宝塚市	特例市	非合併	2003.4.1	36		中核市非該当	0	—	

出典) 表2及び図1をもとに筆者作成

VI 関西圏・首都圏における移行タイムラグの相対的比較

これまでの分析を踏まえ、関西圏及び首都圏の全体的な移行状況の把握と比較を試みたい。表4は2圏域における人口、面積、財政力指数、昼夜間人口比率及び移行期間データを用いて、圏域全体と地域分類ごとの平均値を抽出したものである¹⁶⁾。

第一次移行率を見ると首都圏全体では約7割であるのに対し、関西圏は100%である。また、第一次タイムラグの平均値を比較すると、関西圏が19.5か月、首都圏が23.0か月である。これらの数値からは、関西圏がより短く、かつ底上げ的に移行した全体像を確認できるだろう。

地域別では、首都圏における地方中核型都市の第一次平均タイムラグが最も小さく（14.9か月）、移行率も100%であった。地方中核的な都市が混在している関西圏の大阪都近郊都市では、期間平均が21.1か月となった。このうち、県庁所在地は、大津市、奈良市及び和歌山市である。各々

の個別データを見てみると、短期的な移行であったのは大津市のみであり、他の2市は中期的な準備期間を設けていた。両市は、周辺大都市の勢力を受け、本来持ち得る地方都市の求心力が相殺されてしまっている。このことが、タイムラグの大きさに影響を与えた可能性がある。

第一次タイムラグの平均値が最も大きい地域は首都近郊型である（28.9か月）。また、この地域は最も移行率が低く、61%であった。これらと最も類似した地域性であるはずの大阪都下構成都市では、その期間が19.2か月と小さく、全対象市が指定に至っている。

関西圏内では、都区構成都市が最小値（16.8か月）で移行し、都下構成都市よりも2.4か月短かった。これらを合わせた大阪府全体の第一次平均移行期間は18.0か月である。大阪府内では、短期かつ同一タイミングでの移行割合が高い。ここからは、外部からの政策的影響を強く受けた可能性が指摘できる。他方、大阪市と周辺都市との関係性は、基礎自治体のカテゴリーを超えてはいない。勢力圏下のこれらの諸都市には、制度移行により存在感を高めようとする潜在的意図も存在していたと考えられる。ただし、二次的タイムラグは長期化する傾向にあり、この点は首都近郊型都市と符合していた。

表4 関西圏・首都圏の平均タイムラグ（圏域全体及び地域別）

地域	対象市数	2010平均 国調人口	2010平均 国調面積	2010平均 財政力指数	2010平均 昼夜間人口比率	合併市数	第一次移行期 形成数	第一次移行市	第一次 移行率	移行市第一次 平均T L	第二次移行期 形成数	第二次移行市	第二次 移行率	移行市第二次 平均T L
関西圏全体	19	377,713	136.50	0.84	92.81	4	19	19	100%	19.5	6	4	67%	40.0
大阪都20区構成都市	5	473,620	65.20	0.88	96.23	1	5	5	100%	16.8	3	2	67%	42.0
大阪都下構成都市	5	295,519	68.79	0.79	89.01	0	5	5	100%	19.2	1	0	0%	-
大阪都近郊都市	9	370,094	213.74	0.84	93.02	3	9	9	100%	21.1	2	2	100%	38.0
首都圏全体	33	338,766	140.81	1.01	94.34	13	33	24	73%	23.0	11	3	27%	50.7
首都近郊型都市	23	367,323	93.74	1.05	89.81	4	23	14	61%	28.9	9	1	11%	37.0
地方中核型都市	10	273,086	249.08	0.92	107.02	9	10	10	100%	14.9	2	2	100%	57.5

出典）拙稿及び表2データをもとに筆者作成

Ⅶ 本研究の結論と課題

本稿では、移行タイムラグ指標を用い、関西圏の中核市・特例市移行の実際を把握した。また、このデータを平均化することで、関西圏と首都圏における制度適用の全体像を確認した。

特例市に関しては短期的かつ同時期の移行が多く見受けられ、特に大阪府内の都市では顕著であった。この点については、府など外部による政策的イニシアチブの存在可能性と、各都市の昇格指向の高さが要因と考えられる。

中核市では、創設当初、政令市指向型と地方中核型の移行が見受けられた。その後は、指定要件の段階的緩和という特殊性において、複雑な推察が必要となっている。また、首都圏同様、移行の第二段階は長期化する傾向にあった。該当する諸都市と大阪市との近接性を勘案すれば、近

年、劇的に変化した地域の政治的動向が、少なからず移行期間に影響を及ぼした可能性がある。

関西圏には制度を活用しない一般市は存在しない。これは、首都圏と比較して大きな相違点と言える。そして、移行準備期間は全般的に短期傾向にあった。これらを踏まえると、関西圏は首都圏よりも制度移行に関して積極性の高い圏域であることが明白であろう。

最後に今後の研究課題について述べる。本稿では、大都市の勢力圏に位置する諸都市について、地域の中核性が毀損され、都市属性が不明瞭になる可能性を指摘した。この点については、更なる検討を行い、より精緻な分析スキームを提示する必要があるだろう。また、対象市では、要件喪失を避けるための移行を確認することができなかったが、制度移行の全体像に接近するためには、更なる分析対象の拡大が不可欠である。これらについては、今後の課題としたい。

(ためがい しんのすけ・高崎経済大学地域政策研究科博士前期課程)

註

- 1) 拙稿「首都圏における中核市及び特例市移行のタイムラグに関する研究」『日本地域政策研究』第11号。日本地域政策学会。2013。(本稿は、2012年8月8日に同学会事務局に提出済み)
- 2) 岩崎泰典「指定都市・中核市・特例市—自治体規模と事務権限委譲、そして合併」『地方自治職員研修』第33巻第2号。公職研。2000。pp.27-30。
- 3) 第27次地方制度調査会『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』の「第2 大都市のあり方」を参照。
- 4) 都市制度の格付けインフレに関しては、金井利之『自治制度』東京大学出版会。2007。pp.157-190。を参照。
- 5) 高寄昇三「大阪都構想と政令指定都市」『都市政策』第141号。神戸都市問題研究所。2010。pp.19-30。
- 6) 野田遊「大阪都構想と自治—大阪市民の意向調査の分析から—」『地域政策学ジャーナル』第1巻第1号。愛知大学。2012。pp.61-82。
- 7) 北山俊哉「日本における大都市と大都市圏」『都市問題研究』2010年(冬)。大阪市。2010。pp.25-44。
- 8) 野田遊「中核市の政令指定都市移行効果からみた政令指定都市制度の課題」日本行政学会編『年報行政研究』第39号。ぎょうせい。2004。pp.147-166。並びに町田俊彦「中核市の人口・就業構造及び財政と長崎市」『専修大学社会科学研究所月報』No.566・567。専修大学社会科学研究所。2010。pp.21-43。
- 9) 具体的な法体系は、首都圏整備法(1956年)、近畿圏整備法(1963年)及び中部圏開発整備法(1966年)である。
- 10) 公益社団法人関西経済連合会・都市創造・文化・観光委員会・関西都市圏における都市施策研究会『関西都市圏における都市施策の調査研究報告書』2011。pp.4-6。
- 11) 近畿圏整備法第2条において、近畿圏は「福井県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県及び和歌山県の区域(政令で定める区域を除く。)を一体とした広域」と規定されている。中部圏開発整備法第2条では、中部圏を「富山県、石川県、福井県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県及び滋賀県の区域を一体とした広域」としている。
- 12) 構成団体は滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県、大阪市、堺市(2012年4月現在)。
- 13) 公職選挙法第13条第2項では、近畿を「滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県」としている。
- 14) 対象である33市の都市属性データについては、拙稿から援用した。
- 15) ここでは、拙稿の分析枠組みを援用している。第一次タイムラグの大きさを基準として、1年以内の移行を「早期移行型」、3年以内を「中期移行型」、それを超える期間の移行は「長期移行型」、移行に至っていないものは「未移行型」として区分した。また、制度移行に対し、平成の大合併による影響を考慮するため、合併型と非合併型に二分した。
- 16) 平均値は各項目の該当市数から算出している。

参考文献及び資料

- 金井利之「市民自治と大都市圏行政」『都市問題』第102巻第7号。公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所。2011。pp.107-117。
- 財団法人地方財務協会編「平成12年度市町村別決算状況調」2002。
- 総務庁統計局編「国勢調査報告平成7年 第6巻その2(都道府県・市区町村編)」1997。

参考URL

- 尼崎市ホームページ<http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/>(2012年9月17日取得)
- 大阪府ホームページ<http://www.pref.osaka.jp/>(2012年9月17日取得)
- 岸和田市ホームページ<http://www.city.kishiwada.osaka.jp/>(2012年9月17日取得)

爲我井 慎之介

国立国会図書館ホームページ<http://www.ndl.go.jp/> (2012年8月12日取得)
吹田市ホームページ<http://www.city.suita.osaka.jp/> (2012年9月17日取得)
総務省ホームページ<http://www.soumu.go.jp/> (2012年8月12日取得)
総務省統計局ホームページ<http://www.stat.go.jp/> (2012年8月6日取得)
中核市市長会ホームページ<http://www.chuukakushi.gr.jp/> (2012年8月6日取得)
豊中市ホームページ<http://www.city.toyonaka.osaka.jp/> (2012年9月17日取得)
西宮市ホームページ<http://www.nishi.or.jp/> (2012年9月17日取得)
枚方市ホームページ<http://www.city.hirakata.osaka.jp/> (2012年9月17日取得)