

高崎経済大学地域政策研究科  
博士（地域政策学）学位論文

我が国基礎自治体の大都市制度移行に関する実証研究

2017年3月

爲我井 慎之介

2016年度（平成28年度）

高崎経済大学地域政策研究科  
博士（地域政策学）学位論文

我が国基礎自治体の大都市制度移行に関する実証研究

研究指導教員 増田 正  
学 生 番 号 9 1 4 - 0 0 3  
氏 名 爲我井 慎之介

# 目 次

## 1 研究の背景と目的

1.1 研究の背景と目的	6
1.2 大都市制度の定義	7
1.3 研究の構成	12

## 2 戦後日本の大都市制度の設計概念と制度的変容

2.1 戦前の大都市制度運動との関連性	15
2.2 戦時下の大都市制度	17
2.3 「特別市」制度の誕生と挫折	18
2.4 政令指定都市制度の暫定的措置と既成事実化	19
2.5 中核市・特例市の誕生と移行スペクトラムの形成	22
2.6 小括 戦後日本の大都市制度と制度的変容	23

## 3 政令指定都市の都市属性に関する実証分析

3.1 分析の目的	27
3.2 先行研究	29
3.3 政令指定都市における都市属性の主成分分析	33
3.4 主成分得点による政令指定都市の類型化	36
3.5 類型化の妥当性と後発型政令指定都市	40
3.6 小括 規模・中核性の観点から見た政令指定都市の多様化	43

## 4 中核市・特例市の移行パターンに関する時間準拠的分析

4.1 分析の目的	47
4.2 先行研究	49
4.3 分析対象と分析手法	52
4.4 分析結果	54
4.4.1 時間ベクトル図による視覚的検討	54
4.4.1.1 地方中核型都市	58

4.4.1.2	都市圏域型都市	65
4.4.2	移行タイムラグの大小による類型化	77
4.5	小括 中核市・特例市の移行と地域特性との関係	85
<b>5</b>	<b>中核市・特例市の移行メカニズムに関する多変量解析</b>	
5.1	分析の目的	94
5.2	先行研究	94
5.3	分析対象と分析手法	97
5.4	分析結果	100
5.4.1	移行タイムラグ重回帰モデル（中核市）	100
5.4.2	移行タイムラグ重回帰モデル（特例市）	102
5.4.3	移行判別モデル（中核市）	103
5.4.4	移行判別モデル（特例市）	104
5.4.5	構造係数による判別モデルの意味付け	105
5.5	小括 中核市・特例市の移行を規定する都市属性	106
<b>6</b>	<b>中核市・特例市の移行事例に対するアンケート調査</b>	
6.1	分析の目的	110
6.2	先行研究	112
6.3	行政部局のミクロ的分析	113
6.3.1	分析の意義	113
6.3.2	調査内容	114
6.4	調査結果	116
6.4.1	中核市の事例	116
6.4.2	特例市の事例	119
6.5	行政担当部局から見た制度移行の効果と課題	120
6.5.1	中核市の事例	120
6.5.2	特例市の事例	122
6.5.3	移行準備過程における共通性	123
6.6	小括 中核市・特例市の移行選択がもたらす総合的利得	127

## 7 特例市の政策課題に関する計量テキスト分析

7.1	分析の目的	132
7.2	先行研究	133
7.3	分析対象と分析手法	133
7.4	越谷市における特例市移行の理由	134
7.5	計量テキスト分析による市議会会議録の分析結果	136
7.5.1	キーワードの出現回数	136
7.5.2	共起ネットワークと階層的クラスター分析	137
7.5.3	中心語による共起ネットワーク	139
7.6	小括 政策課題から見た特例市の移行	140

## 8 一般市の県庁所在地に対するアンケート調査

8.1	分析の目的	144
8.2	先行研究	144
8.3	県庁所在地の都市区分と都市属性	145
8.4	調査内容	147
8.5	事例研究	149
8.5.1	福島市	149
8.5.1.1	移行の検討状況と広域行政との関係	149
8.5.1.2	特例市・保健所政令市・新中核市の評価	150
8.5.2	津市	151
8.5.2.1	移行の検討状況と広域行政との関係	151
8.5.2.2	特例市・保健所政令市・新中核市の評価	152
8.5.3	徳島市	152
8.5.3.1	移行の検討状況と広域行政との関係	152
8.5.3.2	特例市・保健所政令市・新中核市の評価	153
8.6	小括 一般市の県庁所在地が制度移行を選択しない理由	154

## 9 結論と考察

- 9.1 本研究から得られた知見の整理 . . . . . 160
- 9.2 新たな大都市制度のあり方と地方制度改革 . . . . . 164
- 9.3 地域政策学的に見る残された課題と展望 . . . . . 166

○本研究の基礎となる学術論文・学会報告 . . . . . 168

○参考文献 . . . . . 170

○謝辞 . . . . . 184

### ○付録

- I 「大都市昇格への地域背景と政策的評価に関する実態調査」(2014.3) 調査様式 (調査対象: 津市政策課)
- II 「大都市昇格への地域背景と政策的評価に関する実態調査」(2014.5) 調査様式 (調査対象: 越谷市中核市推進室)
- III 「大都市制度による昇格の背景と政策的評価に関する実態調査」(2015.3) 調査様式 (調査対象: 郡山市政策開発課、宇都宮市行政改革課、前橋市行政管理課、高崎市企画調整課)
- IV 「特例市・保健所政令市への移行検討に関する実態調査」(2015.10) 調査様式 (調査対象: 福島市中核市移行推進室、津市政策課、徳島市企画政策課)

# 1 研究の背景と目的

## 1 研究の背景と目的

### 1.1 研究の背景と目的

戦後日本の地方自治制度は、都道府県（広域自治体）と市区町村（基礎自治体）による二層制をその骨格としている。多数の自治体が集積する大都市圏では、絶えず自治体の境界を超えた適正な行政事務のあり方が必然的に問われざるを得ない。

戦前の六大都市による特別市運動をはじめ、日本の大都市自治体は、都市問題の解決のために行政機能の拡大を追求してきた。それは、事務権限が多くなるにつれ、住民ニーズに幅広く対応できるという面で、行政（執行機関）側の説明責任を果たすのに有用であったからである。

大都市自治体の事務権限は、人口規模と関連している。外形的な規模の割に十分な行財政権限が与えられていない自治体では、団体として規模に相応しい権限を必然的に要求するようになった<sup>1)</sup>。戦前から戦後にかけて展開された特別市運動はその最たる例であろう。また、現在の自治体区分からさらなる上位区分への移行を目指す場合には、定住人口の増加が近道である。そのため、基礎自治体の格付け志向は、政府による合併誘導策に利用されてきた。例えば、地方分権一括法が施行された2000年以降、第二期地方分権改革や三位一体の改革により、平成の大合併が推進され、1999年3月に3,232存在した市町村の数は、2010年には1,727にまで減少した。自治体数の減少に併せて、基礎自治体の規模はさらに拡大を遂げ、様々な自治体が町村から市に、あるいは一般市から上位の都市区分へと移行した。その図式から、人口規模と面積拡大は自ずと相関関係を形成している。

市町村合併によって、大都市自治体の区域が地理的に拡大すると、「都市内分権をどう進めていくか」という議論が活発になる。他方、基礎自治体が連担化した大都市圏では、公共交通網などの発達により圏域内の交流人口が増加することで、圏域の中心にある大都市自治体とその勢力圏（後背地）との関係が曖昧になっている。そのため、「どこまでが大都市なのか」という基本的な問いが存在してきた。

大都市制度の移行を目指す基礎自治体にとって、事務権限に見合うだけの財源や行政組織がなければ、事務処理能力の不足が露呈してしまうであろう。制



度移行に向けた初期的段階においては、自治体内部における行財政権限のあり方が一体的に論じられやすい傾向がある。財源がアメとなり、基礎自治体の格付け志向を刺激するのである。

我が国大都市制度は、それらの傾向を前提とした「制度選択のメカニズム」を有しているが、そのメカニズムには降格という概念が存在しない。この制度設計により、その後、基準を満たさなくなった自治体がカテゴリー内部に存在し続けることも許容される（爲我井（2014：p.45））。

大都市とは、社会的、経済的、空間的な観点から、周辺地域との相対比較の中で定義付けられるものである。政治的には、戦前から大都市では、「大都市自治体における市長と地方議会」、「東京とその他の大都市」、「大都市と全国（あるいは農村）」という、「三つの対立」（砂原（2012：p.173））が存在してきた。それらの背景には、大都市自治体とその勢力圏（後背地）、あるいは大都市自治体と広域自治体（都道府県）との関係から、そもそも「大都市の区画がどうあるべきか」という、根本的な課題が存在している。

また、大都市自治体の内部に目を向けると、人口集積に伴う、大都市固有の様々な自治問題が顕在化している。ある自治体が抱える自治問題に対して、全国的・画一的な方法で対応したとしても、必ずしも問題解決が図られるとは限らない。大都市制度を設計するうえでは、各自自治体の内情に即するような柔軟な仕組みを併せて検討しなければならないはずであろう。

政令指定都市（以下、政令市<sup>2)</sup>）を頂点とした日本の大都市制度は、「人口規模＝行財政能力」という図式のもと、階層的に行財政権限の再配分を進める仕組みである。その一方、我が国の大都市制度が、基礎自治体に対して、都道府県の行財政権限を人口の輪切りで全国一律的に付与する仕組みであるとするならば、それは本当に望ましい大都市制度と言えるのかという疑問が生じる。

以上の問題認識から、本研究では、我が国の大都市制度、とりわけ「政令市」、「中核市」、「特例市」という階層区分に沿った制度移行に焦点を当て、論考を進めていく。

## 1.2 大都市制度の定義

日本の大都市制度は、法令上、二つの定義が存在する。一つは、事実上の首

都東京に適用される「都区制度」である。もう一つは、「大都市等」特例と一括りにされる「政令市制度」、「中核市制度」、「特例市制度」である。それら二つの制度は、戦後日本の大都市制度として、広く認識されてきた。

我が国地方自治における大都市制度とは、図 1-1 が示すように戦前の特別市制度要求運動を端緒として系統的に整理することが可能である。しかし、それらの系統は、東京都制（1943 年）が成立する過程で分岐しており、法令上の取扱いも明確に区別されている。

歴史的に、東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸などの旧六大都市では、行政需要が拡大していく明治期の時点で、既に府県と大都市による二重監督・二重行政問題が顕在化している。旧六大都市は、その問題を解消する方策として、大都市を府県の枠組みから抜き出す特別市制度の創設を提唱し、政治的な運動を拡大させた。それらの運動は、我が国大都市制度の制度化の原点でもあったが、その後、戦時下の挙国一致体制に移行して中央集権化が進むと、一旦休符が打たれた。

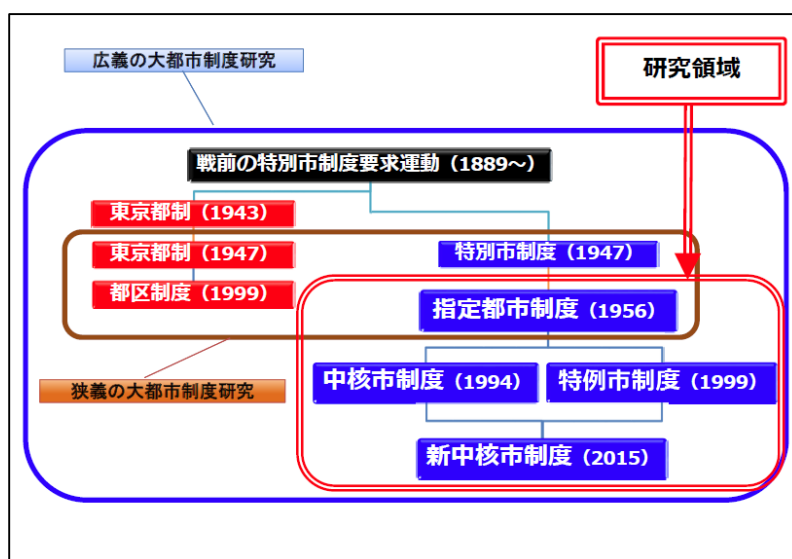


図 1-1 大都市制度の歴史的系譜と本研究の領域（2015 年 4 月現在）

（出典）筆者作成

戦時体制下の 1943 年には、政府の統制強化の観点から、これまでの東京府、東京市、区が合体し、東京都制（都区制度）が施行されている。東京都制とは、「旧東京府が旧東京市を呑み込んだとする理解《「府」としての東京都》」（金井

(2007: p.143))と、「旧東京市が旧東京府を呑み込んだとする理解《「特別市」としての東京都》(金井(2007: p.143))という両方の解釈を可能にしていた<sup>3)</sup>。それにもかかわらず、制度は戦後体制にも引き継がれ、以後70年間、抜本的な制度改革がなされることなく現在に至っている。

東京を除いた旧五大都市の要望運動は、戦後民主化の過程の中で再燃している。その結果、1947年5月の地方自治法制定によって、特別市制度が誕生した。戦後における特別市制度の制定過程では、特別市制度と東京都制との関係が棚上げにされており、明治期以降続いた要望運動の結実化に繋がった。しかし、その直後から特別市制度の実施に焦点を当てた、関係府県と旧五大都市との熾烈な争いが生じ、結果的に特別市制度の実施は阻まれ、政令市制度が誕生した。

1956年に誕生した政令市制度は、当初、旧五大都市を対象とする、暫定的な事務処理の特例措置として認識されていた。ところが、北九州市の指定(1963年)を端緒に、政令市制度は、我が国の大都市制度として徐々に定着し、指定が拡大されていく。

政令市の指定拡大に伴うように、1980年代以降の行政改革・地方分権改革の過程では、「市」のさらなる差別化が進展している。大都市制度には、政令市の権限を縮小化させた中核市(1994年)と、中核市の権限を縮小化させた特例市(1999年)という新たな区分が追加された。また、地方分権推進委員会は、第4次勧告の中で、「人口や行財政における規模能力の差異を基準とした都市制度の細分化に従って、権限移譲を進めるべきである」旨の提言を行った<sup>4)</sup>。

このように、地方分権化の過程では、大都市制度に対し、国から地方への「分権の受け皿」たる役割が与えられ、政府による都市区分を基準とした段階的・特例的な権限移譲が積極的に進められている。もともと「暫定的」とされながら創設された政令市制度は、長い時間経過とともに既成事実化しつつ、中核市・特例市というサブカテゴリーを伴った。こうして、政令市を頂点とした日本の大都市制度の階層化は完成したと言えよう。

その後、2014年の地方自治法改正により、中核市の人口基準は人口20万人に改められ、2015年3月末をもって特例市制度は廃止されている。併せて、この法改正は、経過措置期間(施行日から5年間)における中核市移行を促進するべく、従来の特例市を「施行時特例市」として処遇した。中核市と特例市は、

制度的に統合されたが、現在のところ、地方自治制度上の大都市階層関係が大きく変化したとまでは言えない状況にある（図 1-2）。

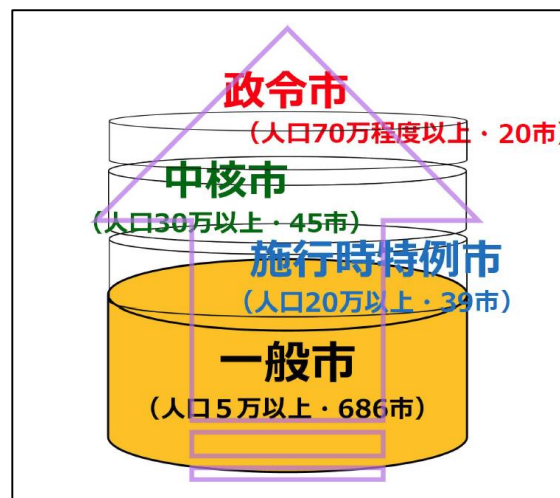


図 1-2 大都市制度の階層構造（2015年4月現在）

（出典）筆者作成

日本の大都市制度には、歴史的な成立過程をもとにした、法令上の二つの定義が存在する。しかし、本研究では、一般市を起点として、法令上の大都市等に位置付けられる、特例市、中核市、政令市に至るまでの、人口基準に基づいた「制度選択のメカニズム」に焦点を当てる。

政令市は、日本の大都市制度階層における最上位区分であり、制度移行に伴い、当該自治体には「都道府県並み」の行財政権限が付与される。政令市の指定に関しては、法令上、「人口 50 万人以上」という概括的な基準だけが、制度創設当初から示されてきた。実際には、時の政府の考え方（実質的な基準）に沿って、指定の可否は個別に判断されてきたとされる（西尾・神野（2004：[辻塚也] pp.226-239)）。したがって、時の政府から、政令市の基準を満たしていると認められた自治体では、その希少な「格」に価値を見出し、進んで制度移行を選択すると考えられる。

その下位にある中核市・特例市ではどうか。それらは、当然、政令市よりもプレゼンスが劣るが、基準を満たした基礎自治体の多くは、それぞれの「格」を意識して、制度移行を選択するだろう。各々の自治体は、行財政的な負担リスクが少なければ少ないほど、その名目的価値を高めるために、制度移行を選

択し得る。例えば、「地方分権の拡充」に資するべく創設された特例市制度などは、そのような自治体の志向態度を活用していた側面があるだろう。

中核市・特例市は、政令市とは異なり、法令で明確に定められた基準に沿って指定される制度であるが、その指定の契機は、基礎自治体側による「手挙げ方式」によっている。対象自治体には、制度移行に関する選択権が与えられており、自治体側は、自らが置かれる状況に従って、制度移行に対する態度を変えることができる。つまり、速やかに制度移行を選択する自治体もあれば、そうでない（制度移行に時間を費やす／制度移行を選択しない）自治体も存在するのである。

日本の大都市制度の主たる機能とは、都道府県の有する行財政権限を再配分することにあり、中核市・特例市もそのフレームに沿っている。大都市制度の移行は、「人口が多ければ財源が充実化し、大都市らしさを伴う」という、一面的な見方に規定されている。

それに対して、本来、一体的な議論があっても良いはずの、大都市自治と都市計画・空間計画との関係性は希薄である。それは、日本の都市計画法制が、自治体の区域とは別概念である「都市計画区域」を設定し、スプロール的に広がる市街化・都市化を追認しており、大都市自治体の区域と大都市の空間的外延が一致しないからであるとされる<sup>5)</sup>。

近年では、「大阪都構想」問題などに代表されるように、大都市制度のあり方に関する議論が再注目されている。その根幹では、少子高齢化をはじめとする、大都市自治体を取り巻く様々な社会的問題を背景として、規模、地理、産業構造等を踏まえた都市の「rescaling」（辻山・岩崎（2012：[大杉覚] p.85)）が争点化している。それらの議論は、都区制度や政令市制度のあり方を問うことを念頭に置いたものであろう。

しかし、新たな大都市制度のあり方を都区制度や政令市制度だけに求めても、改革の対象としては十分ではない。当然、大都市制度の階層区分を形成する制度として、それらと連続的に捉えられてきた中核市・特例市を含めた議論が進められるべきではないか。

政令市を中心とする大都市制度改革では、大都市の規模を再定義することと、自治の深化を図る議論を一体的に進める必要性が求められがちである。それに

対して、中核市・特例市に対する改革の議論は、「制度統合による合理化」以外の方向性が、必ずしも明確ではない。なぜならば、両制度の成立過程は、政令市とは全く異なるからであろう。それでは、政令市よりも認知度の低い中核市・特例市とは、どのような目的のもとに創設され、これまで、大都市制度の階層構造を形成してきたのであろうか。そして、基礎自治体側は、それらの「格」のいかなる点に注目し、制度を選択したのであろうか。その点を体系的に明らかにしようと試みる研究は、管見の限り存在しない。

本研究では、日本の大都市制度の階層区分、とりわけ中核市・特例市という中間区分の持つ「格(ステータス)」の価値に注目し、詳細な分析を進めていく。

### 1.3 研究の構成

本研究の構成は以下のとおりとする。

この後、第2章では、近代以降の大都市制度の変遷を俯瞰することによって、通史的に日本の大都市制度を整理する。第3章では、政令市制度に焦点を当て、先行研究のレビューを通じて、政令市の今日的な問題点を整理しつつ、都市属性の主成分分析により20政令市の類型化を試み、その妥当性と後発型政令市について論じる。以上の作業過程を通じて、現代日本の大都市制度の設計概念を明らかにするとともに、我が国大都市制度の最上位区分である政令市が多様化している状況を、統計的に確認する。

第4章では、中核市・特例市における移行選択の状況について、時系列的な指標を用いて類型化し、人口規模や地域特性などの「都市属性」との関係性から、制度移行の規則性を客観的に記述する。第5章では、この分析枠組みに準拠し、制度移行を規定する要素を統計的に解明することにした。

さらに、第6章では、前章までの分析結果に対して、中核市・特例市の担当部局を対象としたアンケート調査の結果から、中核市・特例市の移行に関する行政的評価と検討課題を整理し、都市制度の移行過程における共通性を明らかにする。第7章では、計量テキスト分析の手法により、埼玉県越谷市における市議会会議録の内容分析を行い、アンケート調査結果との整合性を確認しつつ、抽出された政策課題から、越谷市における特例市移行の実態について論じる。それらのミクロ的な分析結果を踏まえ、両制度の移行に関する実利について、

考察を深めたい。

第 8 章では、中核市・特例市の移行を選択しない、未移行県庁所在地自治体を対象に行ったアンケート調査結果から、基礎自治体が「制度移行を選択しない理由」を明らかにすることで、第 6 章及び第 7 章の分析結果を逆説的に検証する。最後に第 9 章では、本研究で得られた知見を整理した後、新たな制度のあり方について考察を行い、本研究の残された課題と展望について、地域政策学的視点から論じることにした。

上記の分析過程により、我が国基礎自治体の大都市制度移行に関して、理論的かつ実証的に明らかにすることが、本研究の到達目標である。

## 注

- 1) 金井（2007：pp.160-162）。
- 2) 「政令指定都市」の法令上の呼称は「指定都市」であるが、本稿では、文献引用等で特記するもの以外、一般的に認知度が高いと考えられる「政令市」を使用する。
- 3) 金井（2007）はまた、特別市制度は、道府県・市町村の二層制のもとでは、「成立するやいなや、大都市が府県機能を併有しているのか、府県が市町村機能を併有しているのか、外見的には不明になる」ものであり、「達成の瞬間に自壊を起こす」制度構想であると指摘する（金井（2007：p.146））。
- 4) 同様の指摘は、第 27 次地方制度調査会答申の中にも存在する。
- 5) 金井（2012：p.21）。

## 2 戦後日本の大都市制度の設計概念と制度的変容



## 2 戦後日本の大都市制度の設計概念と制度的変容

### 2.1 戦前的大都市制度運動との関連性

戦後大都市制度の状況を検討するうえでは、戦前制度を踏まえた理解が欠かせない。なぜなら、明治期に二層制（市制町村制及び府県制郡制）が確立されて以来、戦後においても、基本的な枠組みが継承されているからである（辻山・岩崎（2012：[小原隆治] p.13)）。ここでは、予備作業として、大都市自治制度形成の背景を、戦前的大都市運動との関連性から整理する。

戦前に確立した大都市制度には、1889年の市制特例（「市制中東京市京都市大阪市ニ特例ヲ設クルノ件」）や、1943年の東京都制（都区制度）がある。それらは、国の官吏が大都市区域を直接支配する「大都市用の国の制度」（金井（2012：p.22））であった。1922年制定の「六大都市行政監督ニ関スル法律」に基づく大都市特例は、二重監督問題の「微温的な制度改革」に過ぎず、戦後政令市制度の原型になったとされる（前掲（2012：[小原] p.15)）。いずれにせよ、戦前に確立された大都市制度は、中央集権的な観点によるものであった。

先行研究では、戦後に制度化された特別市制度や政令市制度は、大都市の自治を補完する、基礎自治体を基礎とした特例制度であるとの共通理解が得られている。戦後地方制度において府県は完全自治体化し、市町村の監督官庁という位置付けが取り払われた。それに伴い、戦時体制に移行するまで大都市問題の主要争点とされてきた二重監督問題は、表面上は解消された。戦後、大都市制度の争点は、（広域）自治体と（基礎）自治体との関係を問うものへと転換したのであり、戦前との違いは大きくその点に縮約される（前掲（2012：[小原] pp.22-23)）。大都市制度の要求運動は、戦前戦後で連続的に捉えるべきだが、制度の性格自体は戦後改革の過程でパラダイム転換している。

表 2-1 では、1888年の市制・町村制の制定以降、1956年に政令市制度が創設されるまでの間の地方自治に関する主要動向のうち、大都市制度に関する内容を選別し、再整理した。日本の大都市制度は、江戸時代に一定の大都市機能が集約された旧来の三都（東京、京都、大阪）の取扱いをめぐる問題に始まるものである。明治期以降、中央集権国家を確立する過程で、三都には既に大都市の実態が外形的に備わっていた。よって、政府や帝国議会には、それらの「大都市」に特別な位置付けを与えるべきとの共通認識が浸透するようになる。

表 2-1 大都市制度に関する主要動向 I (1888 年～1956 年)

西暦(年)	大都市制度に関する主要動向	備考(創設・改正された具体的事項等)
1888	市制・町村制制定	
	「市制中東京市京都市大阪市二特例ヲ設クルノ件」(市制特例)制定	
1890	府県制・郡制の制定	
1898	市制特例の廃止	
1899	大日本帝国憲法発布	第1回帝国議会。
1911	市制・町村制全文改正	大都市法人区・行政区の設置
1922	六大都市行政監督特例法制定	
1927～	特別市制法案の提出(数次)	※全て廃案
1943	東京都制施行	
	市制・町村制改正	市長の選任方法を「市会の選任ののち、勅裁を経て決定する」方式に改正(府県制に近い形態に集権化を図る)。
1945	五大都市による政府への陳情	11月。「大都市制度の確立を含む7項目の陳情書」
	大阪市会「大都市制度実施に関する意見書」公表	12月
1946	五大都市「大都市制度の確立に関する要望」公表	2月
	日本国憲法制定	第90回帝国議会。
	東京都制・府県制・市制・町村制改正	第90回帝国議会。
1947	地方自治法制定(特別市制度創設)	第92回帝国議会。東京都制・道府県制・市制・町村制の統合 特別市制度の創設
	地方自治法改正	第1回国会。「特別市を指定する法律は関係都道府県の選挙人の賛否の投票に付さなければならない」旨の条項追加
1948	五大市共同事務局設置	
1949	地方行政調査委員会議(神戸委員会)発足	
1950	神戸委員会第一次勧告	「行政事務の再配分に関する勧告」
1951	神戸委員会第二次勧告	「行政事務の再配分に関する第二次勧告」 ※事務再配分による二重行政・二重監督の解消(特別市代替案)
	五大市「特別市制理由書」公表	
1952	五大府県「特別市制反対理由書」公表	
	対日平和条約発効	4月
	五大都市「特別市制反対理由書」への反論	
	第13回国会 特別市関連法案提出・廃案	「五大都市を特別市に指定する法案」(五大都市) 「特別市条項を抹消する法案」(五大府県)
	地方自治法改正	第13回国会。第一次都区制度改革(区長公選制の廃止)
	五大都市「大都市制度の確立に関する意見書」を提出	
1953	地方制度調査会設置	
	第1次地方制度調査会答申	「地方制度の改革に関する答申」 ※事務及び財源の配分により、大都市行政の運営の合理化を図る
1955	第22回国会 地方自治法改正案提出・審議未了	指定都市(政令市)制度創設 五大都市行政監督の特例に関する法律の廃止
	55年体制確立	10月 社会党統一 11月 保守合同で自民党が誕生
1956	地方自治法改正	第24回国会。 特別市制度廃止と指定都市(政令市)制度創設
	五大都市 指定都市に移行	9月 横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市

(出典) 指定都市市長会(2006)及び総務省ホームページをもとに筆者作成

戦前、大都市を特別に取り扱う具体的な方法は、分権か集権かという大きく二つの対立する考え方に規定された（指定都市市長会（2006：[天川晃] p.9)）。明治期の帝国議会における審議では、前者の考え方がのちの特別市制度に通ずる「東京市制案」として、主に衆議院から提案されている。それに対して、後者の考え方は、官選知事を頂点とする府県制をモデルとした「東京都制案」として、政府及び貴族院が一体的に主張し、論争を巻き起こした<sup>1)</sup>。

大正期には、特別市運動が大阪、京都、神戸、名古屋、横浜へと広がり、六大都市による運動が展開されるようになる。この時期からの大都市問題は、二重監督・二重行政を原因とする行政執行上の遅延性や弊害を中心として、議論が展開されている。当時、都市計画などの規制行政は、国家の警察権に属しており、大都市制度の実現には、それら問題の根本的な解消が大きな課題となっていた（高木（1989：pp.11-14)）。しかしながら、当時の政府、帝国議会議員、当事者たる東京市などは、他の大都市よりも、まずは帝都東京の特権的位置付けを優先的に扱うことに関心を寄せ、それが、六大都市の運動が一枚岩にならない原因にもなっていた。他方、東京は帝都たるゆえに、そもそも「自治」にそぐわないという考えが底流にあった（磯村（1984：p.4)）。

さらに、問題の関心は、主に政府と自治体との垂直的な関係による行政運営上の対立、即ち、二重監督を解決する点にあった。戦後の議論で中心となった、自治体と自治体との水平的な関係による二重行政問題や財政問題などは、あくまで周辺的な課題に過ぎなかったのである。そのような事情から、戦前は、府県よりもむしろ政府と六大都市を対立軸として、大都市のあり方に関する主義や主張が政治的な勢力関係において拮抗した。その膠着した状態に変動をもたらしたのは、皮肉にも戦時体制であった。

## 2.2 戦時下の大都市制度

戦前的大都市運動は、六大都市側からすれば、全般的に自治の強化や分権化の流れを企図するものであった。だが、東京市にあっては、その帝都たる位置付けを明確にしなければならないという特殊要因があり、単に自治権確立運動の一つとして整理できない複雑な事情を抱えていたのである。

戦前からの特別市運動を沈静化した出来事には、戦時体制のための中央集権

化を目的とした東京都制（都区制度）の施行（1943年）と、市制町村制改正（1943年）が挙げられる。特に、市制改正では、市長の選任方法が「市会の選任のうち、勅裁を経て決定する」方式に改められており、当時の市制は、既に府県制に近い形態に変化していた。それゆえ、困難な区域変更を伴う特別市の分離自体が、実現性に乏しくなっていたのである（指定都市市長会（2006：[天川晃] pp.21-22））。

### 2.3 「特別市」制度の誕生と挫折

戦前の地方自治が、「団体自治的・中央集権的・官治的」であるとするならば、戦後の地方自治は、「住民自治的・地方分権的・民主的」であるものと対比的に整理できよう<sup>2)</sup>。ただし、視点を変えれば、戦後改革とは、占領下の特殊な社会背景により成立した、あくまで受け身の改革でもあった。

戦後改革が進む過程において、当初、日本政府は、大都市地域の戦災復興を主要な政策課題とみなし、特別市制度に対しては消極的な態度を示していた<sup>3)</sup>。しかし、連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）側から、第一次地方制度改革の不徹底さを指摘され、第二次地方制度改革では、特別市制度の制定が主要課題に位置付けられるようになった。

1946年12月、地方制度調査会は、「警察事務などの国政事務の取扱いは府県に付随する問題として整理できる」とし、五大都市を対象に特別市制度を設ける旨を答申する。制度誕生が現実性を帯びる中、それら調査審議の過程において、五大府県と五大都市との「都市の独立」をめぐる対立構図が顕著になった。

戦後における五大都市側の運動論理は戦前と同様であり、その延長線上に位置付けられるものであった（指定都市市長会（2006：[天川晃] p.23））。その一方、五大府県側は、特別市制度が大都市行政の孤立を招くことと、当該大都市自治体以外の県内残存区域の取扱いが未決定である点を殊更強調していた<sup>4)</sup>。結果的に、地方制度調査会の答申は、五大都市側の意向に沿った形で採択され、1947年5月に日本国憲法とともに施行された地方自治法には、「特別市に関する事項」が明記された。

地方自治法では、特別市の具体的な指定は特別法によるものとされ（第265条第2項）、日本国憲法第95条の住民投票の手続きが必要であった。当初、住

民投票の対象範囲については、当該「特別市民」であるとの政府見解が公表されていたが、法令上では明確に規定されていなかった。五大府県側はその点に着目し、「特別市指定の法律に必要な住民投票の対象範囲は当該「府県民」である」との、強硬な解釈論争を展開していく。その結果、同年7月には政府側の解釈が変更され、12月の法改正では、住民投票の対象範囲が当該「府県民」と明記された。それらの政策転換には、府県側の働きかけを受け、特別市制度に対し慎重論に転じたGHQの意向が影響している。こうして、特別市制度は、法的な枠組みとして明示されながらも骨抜きにされてしまった(前掲(2006:[天川] pp.27-29))。

#### 2.4 政令指定都市制度の暫定的措置と既成事実化

1947年12月の地方自治法改正は、五大府県にとって、五大都市に対するくびきになるはずであった。ところが、それ以降、特別市制度の実施をめぐる両者の攻防は一層熾烈さを増していく<sup>5)</sup>。ことに政党内部の分裂には、運動の絶頂期とされる第13回国会が衆議院総選挙を目前に控えた時期に重なり、各議員に対する党内統制力が弱まったことが影響していたとされる(飯島(1952: pp.26-27))。

当時の先行研究においては、特別市制度の是非をめぐる見解に相違が見られる。例えば、吉富(1951)、中井(1952)などは極めて推進的な立場をとり、武井(1951)や中山(1952)などは反対の立場を鮮明にしていた。それらに対し、中間的な立場から意見を述べるものには、星野(1951)、柳下(1951)及び蠟山(1953)などがあった。

その後、大都市の制度的議論は、単純な特別市制度の是非を問うものから、府県の統廃合や道州制の導入など、広域的な地方制度のあり方までをも含めた議論へと発展する。具体的には、1953年に設置された第1次地方制度調査会で検討され、その答申では、地方行政調査委員会議(神戸委員会)第二次勧告の考え方<sup>6)</sup>を援用し、大都市行政運営の合理化方針が示された。そして、五大都市側がこの答申を認容したことが、時局に影響を与えた。その結果、1956年の第24回国会において政令市制度が創設されるとともに、特別市制度はその法的根拠を喪失した。

政令市制度は「妥協の産物」であるが、旧五大都市と一般市町村との関係には一応の区切りをつけた。それゆえ、政令市制度の適用範囲は旧五大都市に限定され、その他の大都市の指定を想定するものではなかった（長野（1960：p.930））。

表 2-2 では、旧五大都市が政令市に指定されて以降、現在に至るまでの大都市制度に関する主要動向を整理している。1956年に旧五大都市が政令市に移行する一方、政令市制度創設の際には抜本的な地方制度改革が示唆され、道州制下における大都市制度のあり方などが問われていた。ただ、1957年10月の第4次地方制度調査会答申とは、「府県制度の廃止」と「府県合併」という両論を併記した異例の内容であり、そして、それらはいずれも実現しなかった。府県制度の固定化とは、当面の措置であったはずの政令市制度を固定化させる要因になった。

今ある政令市制度とは、地方制度の抜本改革が徹底されなかったことを原因として、皮肉にも大都市固有の特権的地位を得て、制度の適用範囲を拡大させたものである。その拡大適用のきっかけになった出来事は、北九州五市（門司市、小倉市、若松市、八幡市、戸畑市）の合併であった。

北九州五市は、戦前から国防上の要衝とされ、政府や県の主導で合併運動が進められてきた背景がある。戦時体制下では、五市合併と特別市指定が一体的に論じられており、旧五大都市に次ぐ大規模な都市地域として重要視されていた。戦後は、戦災復興の達成による市街地の連坦化と、さらなる産業基盤増強を理由として、五市側が主体的な運動を進めた。しかし、水面下では、当時における国の地方振興策に関する各省庁間の政策的駆け引きが存在した。当時の自治省は、北九州五市合併のための特別立法（市の合併の特例に関する法律）と政令市の指定を提示し、合併の後押しをしたとされる（青木（2012：pp.85-87））。すなわち、都市の連坦化や大規模化の実態によりながらも、戦前からの歴史経過に規定された国策的な政令市移行であったと言えよう。

1963年2月に発足した北九州市は、ほぼ合併前の市域に対応した五つの行政区を整備し、同年4月に政令市に移行する。ただ、同市の指定直前における実際の法定人口は99万人弱であり、政令市指定の目安である100万人を既に欠けてしまっていた（北村（2013：p.51））。

表 2-2 大都市制度に関する主要動向Ⅱ（1957年～2014年）

西暦(年)	大都市制度に関する主要動向	備考（創設・改正された具体的事項等）
1957	第4次地方制度調査会答申	10月。府県制度廃止（「地方」制の導入）案と府県合併案の両論併記。結果、府県制度は維持され、指定都市制度も継続。
1962	市の合併の特例に関する法律制定	第40回国会。 北九州五市合併を念頭に置いた法律
1963	北九州市誕生	2月。門司市、小倉市、若松市、八幡市、戸畑市の5市合併による。
	北九州市が指定都市に移行	4月
	指定都市事務局誕生	五大市共同事務局からの名称変更
1972	札幌市、川崎市、福岡市が指定都市に移行	4月
1974	地方自治法改正	第72回国会。第二次都区制度改革（区長公選制の復活、都と特別区の事務配分見直し、都の配属職員制度の廃止）
1980	広島市が指定都市に移行	4月
1989	仙台市が指定都市に移行	4月
	全国市長会「第二政令指定都市構想」 第2次臨時行政改革推進審議会提言	「国と地方の関係等に関する答申」（「地域中核都市」の提言）
1992	千葉市が指定都市に移行	4月
1993	第23次地方制度調査会答申	「広域連合及び中核都市に関する答申」（「中核都市」の提言）
1994	地方自治法改正	第129回国会。中核市制度創設
	第24次地方制度調査会答申	「地方分権の推進に関する答申」
1995	地方分権推進法成立	第132回国会。 地方分権推進委員会発足
1996	宇都宮市ほか12市が中核市に移行	4月。移行市の内訳：宇都宮市、新潟市、富山市、金沢市、岐阜市、静岡市、浜松市、堺市、姫路市、岡山市、熊本市、鹿児島市
	第24次地方制度調査会専門小委員会報告	「地方分権の推進に伴う地方行政体制の整備・確立について」
1997	地方分権推進委員会第2次勧告	第5章（都道府県と市町村の新しい関係）のIIで「市町村の規模、組織体制等に応じた全国的な制度としての事務委譲」を提言
1998	地方分権推進計画閣議決定	「中核市指定要件の見直し（昼夜間人口比率等）」、「一定の人口規模等を有する市に権限委譲するための法制上の措置」の明記
	地方自治法改正	第142回国会。 第三次都区制度改革（特別区の「基礎的な地方公共団体」化）
1999	地方分権一括法成立・地方自治法改正	第145回国会。中核市要件緩和（昼夜間人口比率の廃止） 特例市制度創設
2000	第26次地方制度調査会答申	中核市指定要件の見直し（人口50万以上中核市の面積要件廃止）
	函館市ほか9市が特例市に移行	11月。移行市の内訳：函館市、盛岡市、小田原市、大和市、福井市、甲府市、松本市、沼津市、四日市市、呉市
2001	さいたま市誕生	5月。大宮市、浦和市、与野市の3市合併による。
	「市町村合併支援プラン」策定	8月。市町村合併支援本部 ※指定都市の弾力的指定（人口70万程度）
2002	地方自治法改正	第154回国会。 中核市指定要件緩和（人口50万以上都市の面積要件廃止）
2003	さいたま市が指定都市に移行	4月
	指定都市市長会発足	12月
2005	静岡市が指定都市に移行	4月
	「新市町村合併支援プラン」策定	8月。市町村合併支援本部 ※指定都市の弾力的指定（人口70万程度）の延長
	第28次地方制度調査会答申	中核市指定要件の緩和（面積要件の廃止）
2006	堺市が指定都市に移行	4月
	地方自治法改正	第164回国会。 中核市指定要件緩和（面積要件の廃止）
2007	新潟市、浜松市が指定都市に移行	4月
2009	岡山市が指定都市に移行	4月
2010	相模原市が指定都市に移行	4月
2012	熊本市が指定都市に移行	4月
2013	第30次地方制度調査会答申	現行の大都市等に係る制度の見直し（中核市・特例市の統合）
2014	地方自治法改正	第186回国会。 中核市・特例市制度の統合

（出典）指定都市市長会（2006）及び総務省ホームページをもとに筆者作成

## 2.5 中核市・特例市の誕生と移行スペクトラムの形成

政令市制度は、旧五大都市を基準としつつも、基礎自治体の枠組みの中に差別的な区分を設ける初の試みでもあった。それは同時に、大都市制度が一般化されたことを示唆しており、以後、現在に至るまで、基礎自治体に対して、制度移行の願望を惹起させている。

旧五大都市の指定以降、北九州市、札幌市、川崎市、福岡市、広島市が政令市に指定され、1980年にその数は当初の2倍（10都市）に達した。その後、仙台市、千葉市が指定され、2000年までに12政令市体制へと拡大する。とりわけ、1972年の福岡市の指定以降、人口要件のハードルが下げられ、政令市の多様化が進んでいる。

政令市の指定拡大に付随するように、1980年代以降の行政改革・地方分権改革の過程では、「市」のさらなる差別化が進展している。基礎自治体の特例的な類型として、新たな二つの大都市階層区分が設けられた。

その一つは中核市制度である。この制度は、全国市長会による「第二政令指定都市構想」（1989）を起源としている。その構想とは、①人口30万人以上の市や、②人口20万人以上でも広域市町村圏の中心市や県庁所在地などに、政令市に準じた事務権限を移譲するものであった。

全国市長会による構想は、1989年12月の第2次臨時行政改革推進審議会答申に反映される。その後、1993年4月の第23次地方制度調査会答申では、「地方中核都市」の制度創設が提言され、翌1994年6月の地方自治法改正において、中核市制度が誕生した。同時に大都市制度は、従来の政令市と市（一般市）による格差の大きな二層区分から、三層区分へと変化を遂げた。

中核市制度は、政令市が処理する事務権限の範囲内で、政令市よりも規模の劣る大都市自治体に対して権限移譲を行う仕組みの一つである。中核市の指定基準には、当初、「人口50万人以上＋面積100km<sup>2</sup>以上」、または、「人口30万人以上50万人未満＋昼夜間人口比率100以上＋面積100km<sup>2</sup>以上」という、二つの条件が存在した。特に、昼夜間人口比率を加えた後者の条件は、周辺自治体に対する地理的特性（中核性）を考慮した内容になっていることがわかる。これは、当時の政令市指定状況を勘案しつつ、大都市圏内に位置する過小面積の衛星都市を対象から排除するための方策でもあった。



もう一つは特例市制度である。地方分権推進委員会は、一律的・普遍的な法改正による地方分権には限界があるとし、別途、都市制度を用いた包括的な権限移譲策を打ち出した。自治体の人口規模と事務処理能力は比例関係にあることを前提に、規模拡大と行政裁量の増加を架橋する仕組みとして、都市制度を活用したのである。その反面、特例市制度は、かつての全国市長会の構想で中核市候補とされながらも、結果的に対象から外されてしまった都市への救済措置と見る向きもあった。

地方分権推進委員会の最終答申を受け、1999年、地方分権一括法により、人口20万人以上を要件とする特例市制度が創設される。そして、我が国の大都市制度は、政令市、中核市、特例市、一般市という小刻みに連続する現在の階層構造、即ち移行スペクトラムを形成したのである。

このほか、中核市は、数次にわたる制度改正を行っている。まず、1999年には、特例市制度の創設に合わせて、昼夜間人口比率の要件が廃止された。その後、面積要件は段階的に廃止され、2006年には完全に撤廃された。以上の制度改正を経て、中核市と特例市の指定基準の違いは、人口規模だけに単一化されていったのである。

## 2.6 小括 戦後日本の大都市制度と制度的変容

本章では、戦前的大都市制度との関連性から現在に至る制度の政策的展開までを整理し、日本の大都市制度の設計概念を明らかにした。

戦前から議論されてきた特別市制度は、我が国の地方自治制度における都道府県と市町村による二層制の関係を縦貫させることで成り立つものである。したがって、都道府県側が、特に当該都道府県に残留する市町村との関係から、財政面での支障が生じることを懸念し、それが制度の実施を阻んだ主な要因になっていた。戦後、一貫して都道府県と市町村による二層制の枠組みに変化が生じていない現在においても、その問題は根本的に解決していない。

つまり、政令市とは、特別市から転じて暫定的に誕生した制度であったとは言え、二層制のもとで東京以外の旧五大都市を大都市として処遇するには無難な解決方法だったと評価することもできる。さらに、1990年代以降、政令市のサブカテゴリーとして中核市と特例市が誕生した。政令市は、大都市制度の階

層における最上位区分として、自治体が制度移行を選択する際の最終目標に位置付けられるようになった。

その一方、特に近年、政令市は指定のハードルが下げられ、「カテゴリー内部の多様化」という新たな問題に直面している。中核市に関しても、段階的に指定基準が単一化され、地方の中核都市と大都市圏の衛星都市の混在が進んでいる。特例市は、そもそも地方分権推進期に、「まとめて事務・権限の移譲を受ける“受け皿”となる制度」（松本（2010：p.84））として誕生した経過があり、当初から様々な規模の自治体が指定されてきた。

今ある日本の大都市制度は、地方分権の過程で、都道府県から大都市への事務権限の移譲を円滑に進める役割を総合的に担ったことで、単純に人口基準で輪切りにした制度へと転じてしまっている側面がある。確かに、大都市に与えるべき事務権限とは、その規模に即した大都市特有のものである。しかし、地域の実情や周辺自治体との関係性などを踏まえると、個別の事務事例の中には、法令上で全国一律的に付与される事務権限だけではカバーできないものもあるのではないか。したがって、自治体が、個別的・具体的な都市の実態を写し取るような対応を目指そうとすれば、追加的な別の特例制度が必要になってしまうのである。その一方、制度的な選択肢を増やしても、他に類似した制度があれば、かえって制度間の関係性が複雑化することもあり得る。

全国単一の制度的枠組みには、個別の大都市自治体が直面する様々な課題に対して、直接的に効果をもたらしにくい側面がある。それに対して、追加的に特例制度を制定してしまうと、制度相互の関係が複雑化する可能性が生じ得る。その妥協点を見出すためには、国レベルではなく、自治体側の視点から、制度の価値を考え、その意向を反映するようなスキームが求められよう。

## 注

- 1) 明治 29 年の第九帝国議会から明治 44 年の第二十七帝国議会までの間を、「東京市のみの特例市運動期」として分類する場合がある(李(1999:p.150))。
- 2) 当時の史実に関しては、指定都市市長会（2006）[天川晃]などに詳しい。
- 3) 当時の政府見解は、「特別市制は、戦災復興との関係性を考慮し、その内容及び実施の時期を決定すべきであって、少なくとも今はその時期ではない。」

- とされ、制度論よりも、現実重視の姿勢が示されていた（李（2000：p.209））。
- 4）五大府県側は、かつての「六大都市行政監督特例」や「東京都制」など、府県と大都市の区域を一緒にするような集権的制度の実施を主張した（星野（1981：p.23））。
- 5）それらの争いには、住民世論を無視した、単に五大都市と五大府県における政治的・行政的アクター間に局限した運動であったとの批判がある（柴原（1952：p.45））。
- 6）地方行政調査委員会議（神戸委員会）第二次勧告（1951年9月）では、大都市が求める二重行政や二重監督の問題は、行政事務の再配分と税財政制度の改正で解消するという考えが示された（指定都市市長会（2006：[天川晃] p.29））。

### 3 政令指定都市の都市属性に関する実証分析

### 3 政令指定都市の都市属性に関する実証分析

#### 3.1 分析の目的

我が国の地方自治制度は、都道府県（広域自治体）と市区町村（基礎自治体）による二層制をその骨格としている。他方、多数の自治体が集積する大都市圏では、絶えず境界を超えた適正な行政事務のあり方が必然的に問われざるを得ない。大都市制度の問題は、政府（自治体）単位間において、垂直的かつ水平的な広がりを持っているのである（水口（1977：pp.26-27））。

政令市制度は、当初、旧五大都市を対象とする、暫定的な事務処理の特例措置として認識されていた。ところが、北九州市の政令市指定がきっかけとなり、「政令市＝旧五大都市」という図式は成立しなくなった。その後、1972年には札幌市、川崎市、福岡市、1980年には広島市、1989年には仙台市、そして1992年には千葉市が指定され、12政令市体制へと拡大する。特に、1972年の指定以降、実質的に指定要件が引き下げられ、政令市制度の定着と多様化が進んでいった。

もともと政府は、政令市制度を旧五大都市に限定した大都市の特例措置として、具体的な人口基準を「100万人以上」に設定しようとしていた。だが、それでは、旧五大都市の一つである神戸市を含めることができず、法令上は「人口50万以上」と概括的に指定基準を設定したのであった（北村（2013：pp.28-30））。そのため、旧五大都市の人口規模と法令上の指定要件（人口50万人）との乖離が、政令市になるための「インフォーマルな基準」（北村（2013：p.50））を設定する余地を与えたのである（表3-1）。それを象徴する出来事が、福岡市の政令市移行（1972年）であった。

表 3-1 政令市指定の実質的基準

内容
人口100万程度以上の規模
面積200km <sup>2</sup> 以上
人口密度2,000人/平方キロメートル以上
第1次産業就業者人口が全就業人口の10%以下
都市的形態・機能の保持
行財政能力の保持
当該都市と所在府県との意志の合致

（出典）西尾・神野（2004：[辻琢也] pp.226-239）をもとに筆者作成

福岡市の場合、県庁所在地自治体であるにもかかわらず、同一県内の北九州市が先に政令市に移行しており、法令上の都市の位置付けに逆転が生じていた。それゆえ、福岡市は人口 100 万人を大きく欠けるにもかかわらず、政令市の移行を希望したのである。結果的に、福岡市は政令市に移行し、その事実は、その後の広島市などに対する拡大適用の「慣習法」になった。2001 年（平成の大合併期の起点）までの政令市移行の実質的ハードルとは、「近い将来に人口 100 万を超える、人口 85 万程度の都市」（北村（2013：p.53））だったのである。

この政令市の指定拡大に関連するように、1980 年代以降の行政改革・地方分権改革の過程では、「市」のさらなる差別化が進展した。基礎自治体の特例的な区分として、中核市（1994 年）と特例市（1999 年）が誕生する。それらは、事務権限の程度差による制度の連続性を伴い、移行のスペクトラムを形成した。

さらに、平成の大合併では、合併誘導という別の政治的目標達成の手段として指定が弾力的に運用され、対象自治体の範囲が拡大した。具体的には、「人口 70 万程度」が指定の新たな基準になった（“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会（2009：p.4））。2015 年 4 月現在、政令市は、全国で 20 都市にまで指定拡大されるまでに至っている（表 3-2）。

表 3-2 政令市指定経過の三類型

区分	移行年月日	自治体	指定時人口(千人)	2010年国調人口(B)	(B)/(A)
(旧五大都市)	1956/9/1	大阪市	2,547	2,665,314	9.8%
	1956/9/1	名古屋市	1,337	2,263,894	8.3%
	1956/9/1	京都市	1,204	1,474,015	5.4%
	1956/9/1	横浜市	1,144	3,688,773	13.6%
	1956/9/1	神戸市	979	1,544,200	5.7%
(人口85万人運用)	1963/4/1	北九州市	1,042	976,846	3.6%
	1972/4/1	札幌市	1,010	1,913,545	7.0%
	1972/4/1	川崎市	973	1,425,512	5.3%
	1972/4/1	福岡市	853	1,463,743	5.4%
	1980/4/1	広島市	853	1,173,843	4.3%
	1989/4/1	仙台市	857	1,045,986	3.9%
	1992/4/1	千葉市	829	961,749	3.5%
	2003/4/1	さいたま市	1,024	1,222,434	4.5%
(人口70万人運用)	2005/4/1	静岡市	707	716,197	2.6%
	2006/4/1	堺市	830	841,966	3.1%
	2007/4/1	新潟市	814	811,901	3.0%
	2007/4/1	浜松市	804	800,866	2.9%
	2009/4/1	岡山市	696	709,584	2.6%
	2010/4/1	相模原市	702	717,544	2.6%
	2012/4/1	熊本市	734	734,474	2.7%
総人口(A)				27,152,386	100.0%

(出典) 爲我井 (2015b：p.120) を一部加筆修正

2000年以降、政令市制度は、旧五大都市から最後発の「国土縮図型大都市」(大西(2007:p.62))までをもカバーするようになり、制度の単一性にもかかわらず、それぞれの実態は多様である。その反面、政令市人口全体の約8割は、平成の大合併期以前に指定された政令市で占められており、その点に着目して見ても、類型内部の格差が拡大していることがわかる。政令市の多様化とは、政令市の曖昧化であり、地域特性の相違や規模格差の拡大と符合するものである(青木(2011:p.1))。

以下では、暫定的に成立した政令市がなぜ定着したのか、現在の政令市はいかなる都市属性を有しているのか、都市属性の分析を通じて再整理したい。

### 3.2 先行研究

政令市に関する先行研究を時系列的に見ると、1980年代以降、行政改革や地方分権改革などの社会的潮流にあわせた議論が繰り返されてきたように思われる。しかし、そもそも政令市制度の抱える問題点とは何であるのか。以下では、その点を示唆する最近の先行研究を複数レビューし、政令市制度の問題点を検討してみたい。

2000年以降、政令市制度の骨格は、大都市社会の特性や実態に基づくものから、自治体の大規模化と事務権限の移譲を一括りにする「概括的な政策」へと転換している。平成の大合併において、政令市の指定要件が特例的に緩和されたためであり、制度は合併誘導策として機能したのである。

2010年以降、大阪都構想問題が政治争点化し、大都市のあり方が社会的にも再注目された。その背景において、先行研究では、政令市制度の問題点を様々な形で整理している。

例えば、佐々木(2013)は、政令市制度は大都市制度ではなく、「法律上の特例」を積み重ねたものであるとする<sup>1)</sup>。そして、税財政、行政区、広域性、二重行政などの観点から、政令市の旧態依然とした問題点を具体的に記した。その反面、大都市経営を営む単位は、人口100万人規模が適正であるとし、旧来から存在する、我が国の大都市(特別市・政令市)に対する人口規模の考え方自体は否定していない<sup>2)</sup>。同様の指摘には、大杉(2011)や村上(2011)がある。

大杉は、政令市制度が「特例という融通無碍さをもって多様な都市を包括し

続けることが妥当なのか、あるいは、そもそも可能なのかが問われている」(大杉(2011:p.10))状態にあるとし、その性格の変貌を評した。さらに、道州制の論議などを例に挙げ、政令市間でも大都市制度改革への温度差があることを指摘しつつ、二重行政や都市内分権などの政令市の問題点と改革の方向性について触れている。

村上は、政令市の問題が「具体的な事務権限と財源は法令等により国・都道府県・市町村の間で重層的・相互連携的に配分され事業が実施されて、負担と責任の関係が不明確」(村上(2011:p.17))になることであるとした。そして、こうした問題の複雑性や矛盾が顕在化した状況を踏まえ、住民の視点から見てもわかるように制度を再構成することが大都市制度改革であるとしている。また、それらの指摘よりも個別の行政的課題に焦点を当てて論じたものには安宅(2009)がある。

安宅は、自身が岡山市長に在任した経験から政令市の税財政制度に関する脆弱性を指摘する。特に、地方分権推進委員会の数次にわたる勧告や地方制度調査会の答申等では、国から都道府県に対する事務権限・財源の移譲のあり方に議論が偏っており、地方における役割分担が論じられてこなかった。このことが、政令市に対応した税財政制度の確立を未だに阻んでいる。政令市では、大都市特有の財政需要が生じているのにもかかわらず、必要な歳入が確保されない。政令市の自治体では、相対的に債務残高が膨れ、厳しい財政状況にあるという<sup>3)</sup>。なお、過去に遡ってみれば、西尾(1991)や本田(1995)などが法律上の特例のあり方から、木村(1996)などが税財政の観点から、政令市の問題点を同様に指摘している。

また、林(1994)は、国税の負担と国の財政支出との受益関係に着目し、大都市と一般市町村との相違点を明らかにしつつ、地方財源の需給関係から、現行大都市制度が持つ問題点を検討している。青木(2011)は、政令市が多様化している実態を、財政規模や地方税収の格差に着目して実証的に分析している。入江(2012)は、政令市における財政運営のあり方について、人口規模と財政支出の関係に着目した定量分析により検討しつつ、大阪市の分割による歳出削減額の推計を行っている。いずれの研究も、税財政という具体的な観点から、実証的に政令市制度のあり方を模索するものであった。



他方、金井（2007）は、政令市制度などの行政実務的な「格」が、「自治体の事務権限や権能を基準として、自治制度における文化として象徴化されたもの」（金井（2007：p.159））であるとし、行政的文化の観点からこの問題点を整理する。大都市制度には降格の概念がなく、区分により差別化を行っても当該区分に属する都市の数が増え、その価値は次第に「希釈化」（金井（2007：p.170））する。この現象は、当該区分に「格付けインフレ」（金井（2007：p.165））が発生している状態であり、その中の実質的降格を嫌う都市は、さらなる差別化を行おうとする。そして、その意向に沿って新たな区分が設定されると、また同じような価値低下を繰り返すのである<sup>4)</sup>。

政令市の多様化とは、自治制度による象徴的価値が軽くなる状態である。加えて、中核市制度や特例市制度などの創設が、「類型の多段階化」を進め、「各類型間の差異」を「希釈化」させている（金井（2007：p.189））。その一方、道府県にとっては、大都市が完全に独立してしまう特別市制度よりも、道府県側に「皮一枚」でも事務権限が残る政令市制度の方が、税収面の観点から都合が良い<sup>5)</sup>。政令市制度とは、府県のための制度である。

金井の検討に対し、真淵（2010）は、政令市の多様化を「希釈化」というニュアンスで捉えるのは、あまり正確ではないとしている。その理由として、政令市に認められてきた権限、財源、組織の特例などが仮に減らされたのであれば、「希釈化」されたことになるが、制度自体の中身は変わっていないので、「希釈化」されたことにはならないことを挙げる。そして「都市として中枢機能も薄く、拠点性も弱く、人口も少なく、インフラ整備も不十分な都市をも（政令市制度が）カバーしてしまう」状況は、制度が「下に延びた」と表現すべきであるとする（真淵（2010：p.15））。

日本における大都市制度は、下には延びても上には延びない。つまり、政令市制度の特例措置拡大や、税財源を拡充するという既定路線の延長線上にある「上に伸ばす」改革や、構成都市が多様化した政令市制度そのものを見直すという「新たに上の制度をつくる」改革志向を欠いていたのである<sup>6)</sup>。このような理由から、真淵は、政令市制度を「上に伸ばす」のであれば、あくまでも旧五大都市が中心になるべきであり、政令市制度の改革には「区別の論理」を働かせることが肝要であるという<sup>7)</sup>。金井や真淵の指摘をより実証的に論じたも

のには、北村（2013）が挙げられる。

北村は、旧五大都市しか念頭に置いていなかった政令市制度が20政令市まで増加したことを「膨張」（北村（2013：p.43））と称し、様々な特徴の都市が混在することによって、大都市を統治する制度としての政令市の性格は薄れたと指摘する。そして、政令市が急膨張していった原因の一つは、地方自治法上に大都市制度の実質的な要件や移行のための手続きが定められていないことにあるとし、それは、諸外国と比べても特異な状態であるとしている。

北村は、大都市制度がもたらし得る、「集中投資（拠点開発）を具現化する」（北村（2013：p.65））側面に注目し、国家の経済発展を牽引する点に期待を寄せている。その一方、我が国では、曖昧な政治的妥協の末に政令市制度が誕生しており、具体的な要件が法定化されていない。北村は、その制度上の欠陥が、政治的な利益誘導の手段や、市町村合併などの他の政策目的を達成するための手段として、制度が活用される余地を生み出してしまったと主張する<sup>8)</sup>。

北村は、その問題認識から、大都市制度の再設計を考えるうえで、現行20政令市に対する分類の必要性を論じている。特に、各都市属性の統計データから「中枢性」、「能力供給性」、「地域拠点性」という三つの主成分を析出して、現行20政令市の類型化を試みようとした<sup>9)</sup>。北村は、もともと政令市が旧五大都市だけを対象にしていたことにこだわる必要はないとした。その一方、分析結果に基づいて政令市の多様性を示し、政令市制度が大都市自治体をターゲットとした制度的枠組みとは言いがたいことを実証したのである<sup>10)</sup>。なお、北村と問題認識を共有するものには、外川・安藤（2010）が挙げられる。

外川らは、大都市制度が「人口や産業集積に伴う都市的諸問題を効果的・効率的・体系的に処理し、集積による経済効果等を効果的・総合的に発揮させるための制度」（外川・安藤（2010：p.5））であるとし、単に事務配分の特例を内容とする政令市制度は大都市制度ではないとした。そのうえ、名古屋市と浜松市の規模や中核性を相互に比較検討した結果から、「国土縮図型」政令市」（外川・安藤（2010：p.26））が、政令市内部の潜在的な階層化を進め、制度崩壊をもたらす可能性に言及している。このほか、大都市の実態を実証的に論じた先行研究には、財団法人日本都市センター（2001）の「大都市制度等に関する調査研究報告」、「大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会

(2009)の「“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書」、名古屋市(2013)の「大都市制度・広域連携に関する調査研究報告書」などがある。それぞれ、分析手法に違いはあるにせよ、規模や中枢性などの統計データを用いて、政令市の類型化を試みている。

翻って砂原(2012)は、「大阪都構想」問題が内包する二つの論理を用いて、国家と大都市との関係性を論じた。砂原によれば、大都市制度改革の視点には、①大都市としての成長を追求する「都市官僚制の論理」と、②特別区への分権や民営化によって事業ごとの効率性を求める「納税者の論理」(砂原(2012: pp.204-206))があるという。それらは、財源が制約されている現代にあって、トレードオフの関係にある。

砂原は、イギリスにおける制度改革の経験を引き合いに出し、それらの論理のバランスを取る難しさを記述している。併せて、大都市制度の導入には、国政での政党再編成という政治的要素が重要な意味を持っていると指摘した<sup>11)</sup>。

以上の先行研究では、①制度設計、②都市の実態、③政治的要素、④事務権限・財源、⑤住民自治などの観点から、政令市制度の抱える構造的な問題点が示されている。しかし、それらの課題は、今ある府県制など、地方制度のあり方から抜本的な制度改革がなされない限り、解決し得ないものでもある。先行研究を時系列的に比較してみると、地方分権、道州制、大阪都構想など、確かにその時折の中心的話題は異なっているが、必ずしも政令市制度の問題の性質が変化しているわけではないと言える。

### 3.3 政令指定都市における都市属性の主成分分析

一般的な政令市に関する実証的な研究は、人口や財政規模などの統計指標が示す、都市の外形性に着目している。それは、都市制度が規模の論理で制度設計されているためであり、制度の効果的側面を確認するには適切なアプローチである。その一方、最近の政令市制度の拡大局面に対しては、必ずしも研究成果が十分とは言えない側面がある<sup>12)</sup>。

政令市を規模や中核性により統計的にカテゴリー化する場合には、「データの取捨選択」や「データ間の重み付け」に当然左右される。“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会(2009)や、名古屋市(2013)などの

先行研究は、確かにデータの標準化により政令市の類型を示したが、データの妥当性についてはまでは検証していない。そのような課題に対して、以下では、20政令市における統計データの合成を行い、探索的な分析を試みる。

本章では、主成分分析の手法を用いて、規模・中核性を説明する変数を投入し、析出された合成指標から、政令市の特性を説明する。主成分分析は、複数の量的変数から、データの持つ情報をよく説明できる新たな次元を探り出す手法であり、総合評価をする得点を求めるのに適している（村瀬・高田・廣瀬（2007：p.223））。

分析方法には、主成分分析により地域経済特性の計測を行った畑農（2009）を援用する<sup>13)</sup>。分析に投入する変数は、当該政令市の属性に加え、道府県などとの相対関係を示す20変数を設定した（表3-3）。

表3-4は、投入した変数から、相関行列に基づく主成分分析を行った結果である。表の個々の数値は、主成分負荷量であり、析出された主成分と元の変数との相関関係に一致する。累積寄与率は90.6%であり、20変数による変動の9割程度の説明力がある。また、主成分相互の関係性を視覚的に掴めるよう、算出された主成分負荷量の第1主成分を横軸に、第2主成分を縦軸としてプロットした（図3-1）。

表 3-3 変数一覧

	変数	内容	出典
都市 属 性 指 標	人口総数	国勢調査による人口データ	2010年国勢調査データ
	面積	国勢調査による面積データ	2010年国勢調査データ
	市街化割合	市街化区域面積/都市計画区域面積	2012年データ。大都市比較統計年表（横浜市HP）
	D I D 面積	国勢調査による人口集中地区面積データ	2010年国勢調査データ
	行政区数	行政区の数	各市HP（2015.1現在）
	財政力指数	財政力指数データ	地方財政状況調査（2012年度）
	市内総生産	市内総生産額データ（百万円）	2011年データ [各市HP（県市は推計値。また、静岡・浜松・熊本は県HPを参照）]
	一般行政部門職員数	一般行政部門職員数データ（人）	総務省地方公共団体定員管理関係調査（2012.4.1現在）
	議員定数	条例に定める議員定数データ（人）	全国市議会議長会市議会議員定数に関する調査結果（2013.12.31現在）
	トンブソン指標	当該都市人口1人当たりの年間販売額/全国人口1人当たりの年間販売額	2012年データ。大都市比較統計年表（横浜市HP）
相 対 関 係 指 標	昼夜間人口比率	国勢調査による昼夜間人口比率データ	2010年国勢調査データ
	対道府県面積割合	市の面積/道府県面積（国勢調査）	2010年国勢調査データ
	対道府県行政職員割合	市の行政職員数/道府県の行政職員数	総務省地方公共団体定員管理関係調査（2012.4.1現在）
	対道府県地方税額割合	市の地方税総額/道府県の地方税総額	市町村別・都道府県別決算状況調（2012年）
	対道府県総生産額割合	市内総生産額/道府県内総生産額	2011年データ [市内総生産額は各市HP（県市は推計値。また、静岡・浜松・熊本は県HPを参照）]。 県内総生産は県民経済計算（内閣府経済社会総合研究所）。
	対道府県本社専有割合	市内本社数/道府県内本社総数	2012年データ。大都市比較統計年表（横浜市HP）
	対道府県事業所専有割合	市内事業所数/道府県内事業所総数	2012年データ。大都市比較統計年表（横浜市HP）
	対道府県小学校専有割合	市内小学校数/道府県内小学校総数	2012年データ。大都市比較統計年表（横浜市HP）
	対道府県警察署専有割合	市内警察署数/道府県内警察署総数	全国警察署名称位置管轄区域（2014.4.1現在。警察庁長官官房総務課）
	対道府県病院専有割合	市内病院数/道府県内病院総数	2012年データ。大都市比較統計年表（横浜市HP）

（出典）筆者作成

表 3-4 主成分負荷量から見た政令市の特性

変数	第1主成分	第2主成分	第3主成分	第4主成分
人口総数	.788	.502	.152	-.207
面積	-.071	-.616	.475	.241
市街化割合	.396	.819	-.101	.059
D I D面積	.733	.461	.091	-.249
行政区数	.835	.451	-.023	.119
財政力指数	.002	.724	.350	.166
市内総生産	.858	.449	-.031	.199
一般行政部門職員数	.853	.490	.015	.024
議員定数	.850	.436	-.038	-.135
トンプソン指標	.760	-.236	-.260	.507
昼夜間人口比率	.676	-.182	-.354	.600
対道府県面積割合	.172	-.190	.886	.279
対道府県行政職員割合	.921	.142	.155	-.030
対道府県地方税額割合	.828	-.484	-.025	-.222
対道府県総生産額割合	.828	-.489	-.108	-.090
対道府県本社専有割合	.849	-.488	-.104	-.042
対道府県事業所専有割合	.836	-.518	-.046	-.080
対道府県小学校専有割合	.869	-.337	.283	-.159
対道府県警察署専有割合	.905	-.093	.134	.029
対道府県病院専有割合	.772	-.545	-.049	-.228
固有値	11.1	4.4	1.5	1.1
寄与率	55.4	22.1	7.6	5.5
累積寄与率	55.4	77.5	85.1	90.6
<b>政令市の特性</b>	<b>都市総合性</b>	<b>大都市圏連担性</b>	<b>広域性</b>	<b>吸引力</b>

(出典) 筆者作成

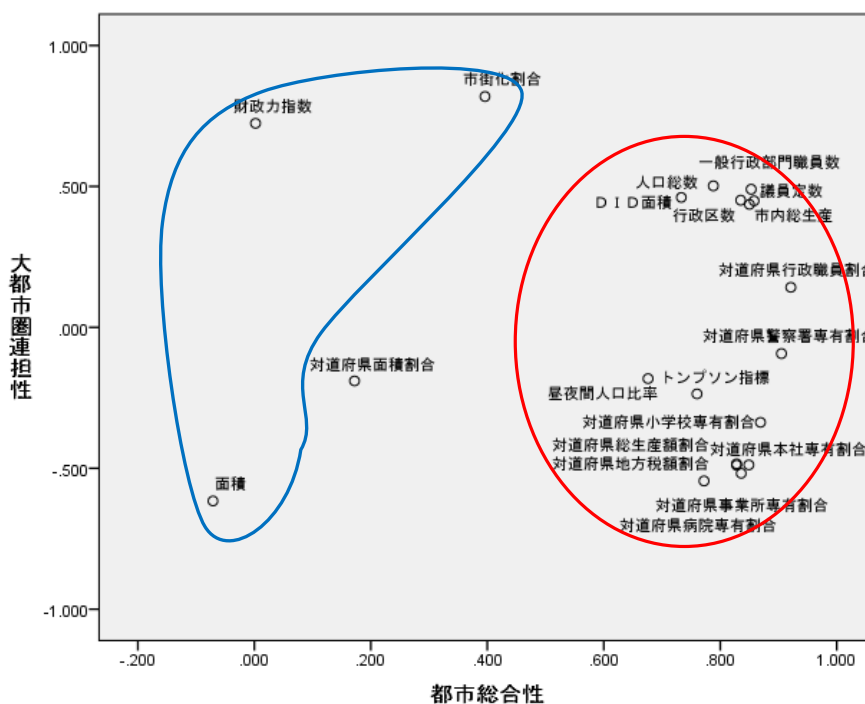


図 3-1 主成分負荷量による散布図 (都市総合性と大都市圏連担性)

(出典) 表 3-4 をもとに筆者作成

第1主成分では、大都市の規模を示す7変数と、道府県などとの相対関係を示す変数のうち、「対道府県面積割合」を除いた全ての変数が、0.6以上の正の相関を示した。それらの絶対値の大きさは、周辺自治体に対して、当該自治体に社会的・経済的機能の多くが集積していることを示すものであろう。また、面積に関連する変数は、ほとんど主成分に影響を与えず、市町村合併など都市の大規模化との関連性は希薄である。そのほか、各係数の全体的な水準の高さを勘案すると、周辺地域を凌駕する「都市の総合性」が明示されたものと考えられる。その寄与率は55.4%であり、全体の半分以上を説明している。

第2主成分では、大都市の規模を示す変数のうち、当該自治体における人口1人当たりの年間販売額から、全国の都市間格差を比較する指標である「トンプソン指標」を除く全ての変数が、絶対値0.4以上の相関にあった。寄与率は22.1%である。面積、市街化割合及び財政力指数の係数を比較すると、過小な面積の割に市街化率が高く、財政も裕福な都市像がより鮮明になる。相対関係を示す変数の多くは負の符号であり、周辺地域に対する中核性に乏しいものと思われる。それらを総括すると、大都市の周辺地域にあるベッドタウンの特性が表出したものと考えられ、「大都市圏連担性」と名付けることにしたい。

第3主成分は、面積に関連する変数のみ、主成分に影響を与える構図になっている。相対関係を示す変数のうち、「対道府県面積割合」との相関が顕著に高く、都市の大規模化が特徴付けられている。自治体の区域拡大、即ち「広域性」を示す主成分であろう。

第4主成分は、「トンプソン指標」と「昼夜間人口比率」が主成分に影響を与えている。さらに、昼夜間人口比率の高さをも加味すれば、大都市への商業集積との関連性が浮かび上がる。それらを、富の中心たる大都市が、周辺地域から人々を引き寄せるという図式から、「吸引力」として総括したい。ただし、第3・第4主成分の寄与率は各々10%に満たなく、個々の説明力は限定的である。

以上、本分析では、固有値1以上を示す四つの主成分を抽出し、それらの結果から政令市の特性を数値化することができた。

### 3.4 主成分得点による政令指定都市の類型化

以下では、各政令市の主成分得点を用いて、前節(3.3)で数値化した政令市

の四つの特性から、20政令市のカテゴリー化を行う。

主成分得点とは、「元の変数にウエイトにあたる主成分係数を掛け合わせたものを合計した総合得点」（畑農（2009：p.610））である。表 3-5 は、求められた政令市の主成分得点を一覧表化したものである<sup>14)</sup>。また、表 3-6 では、主成分得点のうち都市総合性得点のみを用いて、政令市の順位付けを行った。

表 3-5 政令市の主成分得点

自治体	都市総合性	大都市圏連担性	広域性	吸引力
札幌市	.078	-.116	-.950	-1.027
仙台市	.358	-1.204	-.095	-.192
さいたま市	-.650	.930	-.296	-.184
千葉市	-.823	.608	-.517	.102
横浜市	1.646	1.346	2.215	-2.012
川崎市	-.683	1.549	.070	-.979
相模原市	-1.504	.637	.845	.013
新潟市	-.235	-.914	-.758	-.181
静岡市	-.852	-.344	1.497	1.569
浜松市	-.750	-.692	1.929	1.629
名古屋市	1.262	1.089	-.610	.531
京都市	1.510	-1.688	.998	-.625
大阪市	2.250	1.145	-.831	2.437
堺市	-1.258	1.034	-.458	-.012
神戸市	.179	-.045	-.525	-.503
岡山市	-.213	-1.243	-.049	.060
広島市	.265	-.834	.221	-.212
北九州市	-.525	.055	-.320	-.091
福岡市	.114	-.054	-.993	.444
熊本市	-.169	-1.259	-1.375	-.768

（出典）筆者作成

都市総合性得点の10位以下は負の値であり、政令市の半数以上は大都市の総合性に欠けている。また、主成分得点の符号と絶対値から、20政令市は四つのカテゴリー（高度中枢型、先発中枢型、後発中枢型、低度中枢型）に分類され、後発型政令市の評価も一定していない。

次に、政令市の特性との関連性を視覚的に明示するために、算出された主成分得点を投入し、第1主成分（都市総合性）を横軸に、第2主成分（大都市圏連担性）を縦軸とした散布図（図 3-2）を作成する。当該散布図は、平面上での各プロットの位置関係を示すため、それらの近似性をもとに類型化が可能である。類型の名称付けは、個々の主成分得点の符号や絶対値の大きさのほか、第2主成分の要素を加味した総合的評価による。

表 3-6 都市総合性得点による政令市の分類

分類	自治体	都市種別	都市総合性得点	順位
高度中枢型	大阪市	五大都市	2.250	1
	横浜市	五大都市	1.646	2
	京都市	五大都市	1.510	3
	名古屋市	五大都市	1.262	4
先発中枢型	仙台市	指定拡大型政令市	.358	5
	広島市	指定拡大型政令市	.265	6
	神戸市	五大都市	.179	7
	福岡市	指定拡大型政令市	.114	8
	札幌市	指定拡大型政令市	.078	9
後発中枢型	熊本市	後発型政令市	-.169	10
	岡山市	後発型政令市	-.213	11
	新潟市	後発型政令市	-.235	12
低度中枢型	北九州市	指定拡大型政令市	-.525	13
	さいたま市	指定拡大型政令市	-.650	14
	川崎市	指定拡大型政令市	-.683	15
	浜松市	後発型政令市	-.750	16
	千葉市	指定拡大型政令市	-.823	17
	静岡市	後発型政令市	-.852	18
	堺市	後発型政令市	-1.258	19
	相模原市	後発型政令市	-1.504	20

(出典) 表 3-5 をもとに筆者作成

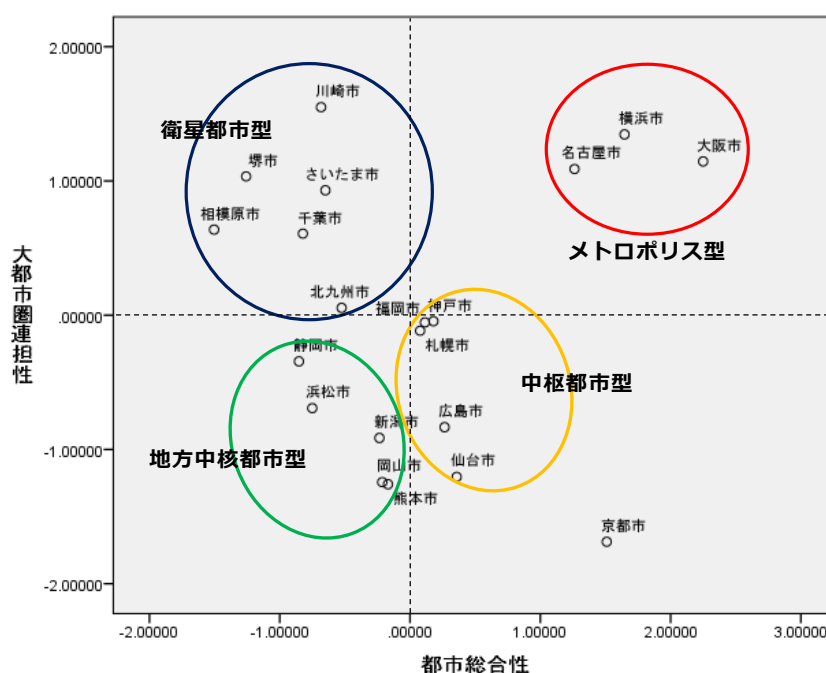


図 3-2 主成分得点による散布図 (都市総合性と大都市圏連担性)

(出典) 表 3-5 をもとに筆者作成

大都市圏連担性の水準が高い都市は、大別して二分された。そのうち、都市総合性の水準が極めて高い、大阪市、横浜市、名古屋市は、いわゆる巨大都市



圏を構成する中心都市であり、「メトロポリス型」と総括した。北九州市、川崎市あるいは堺市などは、政令市の指定時期は一樣ではないものの、都市総合性が平均値よりも低いという共通特性を有する。「メトロポリス型」に対し、「衛星都市型」として整理した。

大都市圏連担性の水準が低い都市は、大きく二つのカテゴリーに分類される。京都市は、都市総合性自体は極めて高く、大阪市などの大都市グループに近い位置関係にある。ただし、連担化した大都市圏を形成しておらず、いずれのカテゴリーにも属していない。

都市総合性の平均値（0値）を基準として、その値よりも大きい都市群には、札幌市などの5市が位置している。それらの諸都市は、旧五大都市の神戸市を含む、都市総合性を兼ね備えたグループである。反対に、平均値よりも小さい都市には、新潟市や岡山市など、平成の大合併以降に誕生した五つの後発型政令市が位置する。それらは、人口集中地区から過疎地域までをも網羅した、新たな形態の政令市であろう。ここでは、それぞれの都市特性と、先行研究（“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会（2009）など）による分類結果を考慮し、前者を「中枢都市型」、後者を「地方中核都市型」として整理した。

主成分得点の位置関係から総括的に言えることは、大きく3点に集約できる。一つ目は、大阪市、横浜市、京都市、名古屋市による「四大都市」の都市総合性が極めて高く、他の都市と比較して超越的な位置関係にあることであろう。他方、旧五大都市の一つである神戸市は、規模・中核性の観点から同一カテゴリーに分類されない。それは、指定時点での規模の格差と、追加指定された政令市との関連性から、大都市のプレゼンスが埋没したことによる。

次に、指定拡大期に指定された政令市であっても、実態的な格差が生じていることである。札幌市や仙台市などの拠点的な大都市と、川崎市や北九州市など、同一大都市圏内に政令市が複数位置する大都市とでは、根本的に都市の性格は異なる。政令市制度の一般化の先駆けとされた北九州市では、人口規模の伸び率や工業製品出荷額等の成長率が、政令市移行と同時期にピークを迎えていたとの指摘もある（青木（2012：p.99））。分析結果には、そのような大都市個別の質的な違いが現れたものと考えられる。

最後に、後発型政令市における規模の格差が挙げられる。後発型政令市のうち、地方の大都市である5市（新潟市、静岡市、浜松市、岡山市、熊本市）は、図3-2では「地方中核都市型」として分類された。しかし、表3-6では、静岡市と浜松市が他の三つの後発型政令市とは別分類（低度中枢型）とされており、結果が同じにならなかった。それらの要因には、静岡市や浜松市が、県域に対し、相対的に大規模化していることが関連しているものと考えられよう。

### 3.5 類型化の妥当性と後発型政令指定都市

先行研究による統計的な政令市の類型化では、偏差値を用いて規模の分散を数値化するものが主流を占めている。表3-7では、代表的な先行研究とその分類結果を一覧表化した。以下では、本章における類型化の妥当性について、先行研究による分類結果と比較しつつ、考察を加えたい。

表 3-7 先行研究の分類結果との比較

先行研究	第1区分	第2区分	第3区分	第4区分
財団法人日本都市センター報告書（2001）	大阪、名古屋、横浜	福岡、広島、神戸、京都、仙台、札幌	北九州、川崎、千葉	—
名古屋市報告書（2007）	大阪、名古屋、横浜	福岡、広島、神戸、京都、仙台、札幌	北九州、堺、浜松、静岡、川崎、さいたま、千葉、新潟	—
横浜市報告書（2009）	大阪、名古屋、横浜	福岡、神戸、京都、札幌	北九州、広島、静岡、川崎、さいたま、千葉、仙台	—
“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書（2009）	大阪、名古屋、横浜	福岡、広島、神戸、京都、仙台、札幌	北九州、堺、川崎、さいたま、千葉	岡山、浜松、静岡、相模原、新潟
名古屋市報告書（2013）	大阪、名古屋、横浜	福岡、広島、神戸、京都、千葉、仙台、札幌	熊本、北九州、岡山、堺、浜松、静岡、相模原、川崎、さいたま、新潟	—
<b>本稿（2015）</b> ※第1主成分（都市総合性）得点による分類	大阪、京都、名古屋、横浜	福岡、広島、神戸、仙台、札幌	熊本、岡山、新潟	北九州、堺、浜松、静岡、相模原、川崎、さいたま、千葉

（出典）財団法人日本都市センター（2001）、「大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会（2009）、名古屋市（2013）をもとに筆者作成

先行研究によれば、複数ある政令市は概ね三つから四つの区分に分類されている。第1区分には、全てに旧五大都市の大阪市、名古屋市、横浜市が属していることがわかる。第2区分には、旧五大都市の神戸市、京都市に加え、主に指定

拡大期に移行した政令市が位置付けられているが、例えば名古屋市（2013）には、そのカテゴリーに千葉市が分類されるなど、結果は一様ではなかった。第3区分以降においては、平成の大合併以降における政令市の多様化が確認できる。また、“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会（2009）では、個々の区分に対して、「大規模中枢型」（大阪市、名古屋市、横浜市）、「中枢型」（福岡市、広島市、神戸市、京都市、仙台市、札幌市）、「副都心型」（北九州市、堺市、川崎市、さいたま市、千葉市）及び「国土縮図型」（岡山市、浜松市、静岡市、相模原市、新潟市）と、意味が与えられていた。だが、それらの意味は、分類結果から逆算的に捉えたものと解される。

本研究は、政令市の属性に関する10変数と、道府県などとの相対関係を示す10変数を投入して抽出された合成指標に対して、大都市固有の特性に関する具体的意味を与え、統計的かつ視覚的に政令市の類型化を行ったものである。その結果、それら先行研究の延長線上に、大都市の歴史的・社会的・経済的な背景を考慮した結論を得ることができた。

本研究における類型化の特徴は、データに基づく分類基準をあらかじめ明確に示している点にある。例えば、名古屋市（2013）は、従来の名古屋市（2007）などの先行研究に対して、投入する変数を増やして再類型化を試みているが、その結果、得られた結論は必ずしも妥当であるとは言えなかったのではないかと考えられる。それに対して、本分析では、変数選択に応じた分類基準が合成されるため、その妥当性を評価しながら、より実態に即したカテゴリー化を達成しているものと考えられる。

主成分得点による政令市の類型化では、二次元軸により、後発型政令市の分類結果に違いが見られた。だが、後発型政令市の中でも、都市総合性得点が比較的高い熊本市、岡山市、新潟市については、ともに同一のカテゴリーに分類され、均質的な結果が得られた。以下では、それら三つの政令市に焦点を当て、定性的な評価を付け加えながら、これまでの分析を総括したい。

三つの政令市は、全て県庁所在地自治体であるが、都市のイメージを表す語として、「地方の田園都市」（熊本市）、「庭園都市」（岡山市）、「田園型政令市」（新潟市）などが挙げられる（内田（2012：p.7）、篠田（2007：p.53）、西村（2009：p.16））。それらの語には、都市部と農村部を一括りにすることにより生じる、

旧市町村単位を基本とした地域間格差を互惠関係に置き換え、発展を目指すという理念が織り込まれている。また、各市は、ともに将来的な道州制移行を見据えており、政令市化によって、事務権限を先取りしているとの共通認識も見られた（中村（2009：p.20）、財界九州社（2008：pp.25-26）など）。

熊本市では、自主財源の弱さや観光的な吸引力の弱さが、都市の課題として認識されている（内田（2012：pp.8-11））。岡山市では、中四国の交通の結節点にありながら、広島市や高松市と比較すると、従来から企業等立地の注目度に欠けるとされてきた（西村（2009：p.10））。また、新潟市では、通勤通学などの交流人口の少なさや隣接県との結びつきの弱さなどが顕著であった（吉澤（2005：p.67））。

表 3-8 「後発中枢型」政令市の属性

	熊本市	岡山市	新潟市
<b>都市総合性得点</b>	<b>-.169</b>	<b>-.213</b>	<b>-.235</b>
合併市町村数（1999年以降）	4	5	15
合併方式	吸収合併型	吸収合併型	吸収合併型
1.5%通勤通学圏構成自治体数	25	16	14
人口総数（人）	734,474	709,584	811,901
面積（km <sup>2</sup> ）	389.53	789.91	726.10
市街化割合	0.30	0.18	0.18
D I D面積（km <sup>2</sup> ）	87.2	81.4	103.4
行政区数	5	4	8
財政力指数	0.66	0.75	0.7
市内総生産（百万円）	2,322,167	2,671,088	2,976,474
一般行政部門職員数（人）	3,606	3,194	3,805
議員定数（人）	49	52	56
トンプソン指標	1.12	1.08	1.14
昼夜間人口比率（%）	103.1	104.2	101.8
（参考）2000年昼夜間人口比率（%）	106.1	107.8	110.8
対道府県面積割合	0.05	0.11	0.06
対道府県行政職員割合	0.83	0.82	0.65
対道府県地方税額割合	0.61	0.56	0.50
対道府県総生産額割合	0.41	0.37	0.34
対道府県本社専有割合	0.47	0.43	0.35
対道府県事業所専有割合	0.40	0.39	0.31
対道府県小学校専有割合	0.23	0.22	0.22
対道府県警察署専有割合	0.13	0.27	0.27
対道府県病院専有割合	0.44	0.33	0.34

（出典）表 3-3 及び表 3-5 などをもとに筆者作成

表 3-8 は、主成分分析に投入した統計データを一覧表化したものである。特に、都道府県との相対関係を示す変数に着目すると、「対道府県行政職員割合」

と「対道府県地方税額割合」を除き、全体的に 0.5 未満の水準にあった。また、昼夜間人口比率を経年比較すると、全ての都市で低減していた。いずれの理由も、平成の大合併により、大規模的に周辺の市町村を吸収合併した影響によるものであると解され、都心部への集中度の低さが露呈した。

主成分分析での都市総合性得点では、後発型政令市はいずれも平均値を下回っている。さらに、個別の統計データを比較すると、後発中核型の政令市は、各県の中核都市でありながら、周辺地域を凌駕する求心性や一体性は備えていないことが明らかである。総じて後発型政令市とは、府県規模と拮抗するほどの総合力には欠けるが、県内の最大都市として位置付けられる自治体であると言えるだろう。

### 3.6 小括 規模・中核性の観点から見た政令指定都市の多様化

政令市制度は、戦後の特別市制度実施運動から派生した経過的措置であり、旧五大都市を大都市として処遇する仮の制度であった。他方、地方制度のあり方が本格的に議論されないままに、高度経済成長期以降、巨大都市とその周辺都市の間には、急激な人口集中による社会経済的な大都市圏域が形成される。そのようにして、大都市周辺の個々の都市も大規模化するようになった。

しかし、それらの都市の社会的・地理的関係性を加味することなく、既存の制度の枠組みを当てはめたことが、「大都市像」の多様化を招いた。我が国の地方自治制度下においては、単純に人口規模が大きいほどに大都市であるとする見方がある。特に、平成の大合併がその傾向に拍車をかけた部分がある。

本章では、今ある 20 政令市における都市属性の主成分分析を通じて、それらの類型化を試みた。さらに、後発型政令市である熊本市、岡山市、新潟市に焦点を当て、定性的な評価を付け加えつつ、我が国大都市制度の階層下の実態構造について考察を深めた。

分析の知見としては、後発型政令市が、外形的には地域の大規模な中核都市だが、周辺地域を圧倒するほどの都市の中核性や一体性を欠いていることを示した。すなわち、後発型政令市とは、府県規模と拮抗する総合力のない、規模の矛盾を抱えた政令市であり、外形上、中核市との差別化も図りにくい都市群なのではないか。他方、分析上の検討課題として、①適切な説明変数の選択の

余地があること、②地域の特殊要因を反映する方法論を確立すること、の2点が挙げられる。

現在の政令市制度の適用状況は、大都市制度が地方制度との関連性から問い直されなければならないことを、直截的に示している。第30次地方制度調査会は、二重行政の解消、税財源の配分及び住民自治強化の観点から、政令市制度改革を答申した。併せて、特別市（仮称）の実現可能性について言及しつつ、当面、都道府県から政令市に対し、事務権限と税財源のさらなる移譲を進めることで、実質的に特別市（仮称）へ近づけることが提言された。しかし、それらの内容を戦後制度の歴史と重ね合わせて見ると、大都市に与えるべき権限・財源のあり方に着目するという改革の方向性に、大きな違いは見られなかったのである。

本章では、政令市が旧五大都市から現在の20都市へと拡大したことによって、政令市のイメージが当初から大きく変化している点を実証的に論じた。それに対して、政令市の下位区分ではいかなる移行状況が確認できるのだろうか。次章以降、中核市・特例市に焦点を当てた分析を進めていくことにしたい。

## 注

- 1) 佐々木（2013：p.437）。
- 2) 佐々木（2013：p.438）。
- 3) 安宅（2009：p.13）。
- 4) 金井（2007：pp.170-171）。
- 5) 金井（2007：p.152）。
- 6) 真淵（2010：p.15）。
- 7) 真淵（2010：pp.16-17）。
- 8) 北村（2013：p.66）。
- 9) 分析の結果、北村は、大阪市、名古屋市、福岡市の3市が、国家として権限移譲や財政的な特例措置を認めるに値する、中枢性の高い大都市であるとしている。さらに、横浜市や京都市に対しては、別の大都市制度を準備した方が適切であるとした。なお、その他の都市の状況については必ずしも明確にせず、「無秩序な拡大」と総括していた（北村（2013：pp.73-76））。

- 10) 北村（2013：pp.75-76）。
- 11) 砂原（2012：pp.216-219）。
- 12) 2000年以降の後発型政令市に関するみれば、個々の経済指標やアンケートから、複数の政令市を単純比較するものとして、吉澤（2005）、西村（2009）、内田（2012）などがある。また、伊藤（2010）は、新潟市を対象に、市町村広域合併と政令市指定の効果を、市民便益の観点から捉え、コンパクトシティの実現可能性を検討している。しかし、20政令市全体を分析射程に加えた後発型政令市の研究は、管見の限り存在しない。
- 13) 計算方法には主因子法を用い、主成分の抽出基準にはガットマン・カイザー基準を採用し、固有値1以上の主成分を抽出する。
- 14) 主成分得点は、平均が0、分散が1になるように、標準化して算出した。

## 4 中核市・特例市の移行パターンに関する時間準拠的分析



## 4 中核市・特例市の移行パターンに関する時間準拠的分析

### 4.1 分析の目的

本章では、政令市と比較すると移行基準が明確な、中核市及び特例市における移行準備期間（移行タイムラグ（TL））の指標化を試みる。そして、その指標に対し、地域性や人口規模などの都市属性を関連付けて、制度移行の実態を客観的に記述しつつ、移行に関連する要因を明らかにしたい。

ある基礎自治体において、区域の人口が増加し、住民ニーズが多様化するようになると、当該自治体には、自治体としての行政処理能力の向上が求められる。そのような住民からの要請に応えられるよう、我が国の基礎自治体（市）では、政令市・中核市・特例市という大都市制度の区分に沿って、都道府県の処理する一部の事務権限と、その執行に必要な財源を、特例的かつ包括的に受け入れることができる。

大都市制度は、対象となり得る都市自治体を前提として創設されているが、一方では、市町村合併、定住（夜間）人口の増加、指定基準の変更などの要因によって、制度施行後のある段階から移行基準を満たす自治体が存在する。また、制度移行が実現するか否かは、自治体それぞれの潜在的な要素や特殊事情などにも規定され得る。各々の自治体は、そのような背景のもと、例えば一般市から特例市、特例市から中核市、中核市から政令市、というように、自らの人口規模水準に沿って制度移行を選択する。このように、日本の大都市制度の、人口規模で輪切りにした連続的な制度体系は、固有の移行メカニズムを生み出すのである。

中核市・特例市の移行時期を俯瞰すると、時系列的な差が生じている。爲我井（2013a,2013b）は、その移行時期の動態性に着目し、指標化（移行タイムラグ（TL）の提示）を試みた。

移行タイムラグ（TL）とは、基礎自治体（市）において、特定の都市区分が適用される状態になってから、当該区分に移行するまでの期間（年表示）を指標にしたものであり、その抽出パターンは3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（改正施行日）、②直近の国勢調査基準日、③合併年月日、のいずれかを起点とし、終点を設定して算出される。なお、中核市または特例市に移行していない一般市に関しては、上記のいずれかのパターンによ

って要件を満たすことになった日を起点とした。それらは、制度、人口、区域という要因に規定される、可変的な指標である。

1995年4月に中核市制度が施行された当時、中核市に移行するためには、①人口30万人以上、②面積100km<sup>2</sup>以上、③人口50万人未満の自治体にあつては昼夜間人口比率100超という、三つの基準をクリアする必要があつた。したがつて、例えば、人口30万人以上の自治体であつても面積が100km<sup>2</sup>に満たない、あるいは、面積が100km<sup>2</sup>以上ある人口30万人以上50万人未満の自治体であつても、昼夜間人口比率が100に満たない場合には、その時点では中核市の移行基準を満たすことができなかった。それらの諸都市は、中核市の移行タイムラグ（TL）が1995年4月から形成されないが、2000年4月の地方分権一括法施行によって誕生した特例市制度（人口20万人以上）の要件を満たすことで、特例市の移行タイムラグ（TL）を形成し得る。

中核市の移行基準は、段階的に見直しが図られている。最初の改正時期は2000年4月であり、人口50万人未満の自治体に対する昼夜間人口比率の基準（昼夜間人口比率100超）が廃止された。従来からの面積基準（100km<sup>2</sup>）を満たしつつ、昼夜間人口比率が100に満たない人口30万人以上（50万人未満）の都市は、2000年4月から中核市の移行タイムラグ（TL）を形成した。

次の改正時期は2002年4月であり、人口50万人以上の自治体を対象に、面積基準（100km<sup>2</sup>）を廃止している。それまで、面積基準（100km<sup>2</sup>）を満たしていなかった人口50万人以上の都市は、2002年4月から中核市の移行タイムラグ（TL）を形成した。

三度目の改正時期は2006年6月であり、面積基準（100km<sup>2</sup>）そのものが廃止されている。それまで、面積基準（100km<sup>2</sup>）を満たしていなかった人口30万人以上（50万人未満）の都市では、2006年6月が中核市の移行タイムラグ（TL）の起点になった。この時点で、人口30万人以上の全市が、中核市の移行タイムラグ（TL）を形成した。中核市の場合、段階的に移行基準の見直しが図られており、それぞれの改正時期が移行タイムラグ（TL）の起点になっている。

ただし、移行タイムラグ（TL）は、「制度移行の達成」を基準として形成されるものである。例えば、ある自治体が、特例市（または中核市）に移行した後、中核市（または政令市）にも移行したパターン（移行経験2回）では、タ

タイムラグ（TL）は二期に分割される。この場合、特例市（または中核市）に移行するまでの期間を「第一次タイムラグ（TL）」と称し、中核市（または政令市）に移行するまでの期間を「第二次タイムラグ（TL）」と称する。その一方、特例市の移行基準を満たした後に中核市の基準を満たし、結果的に下位区分の特例市は選択せず、上位区分である中核市の移行だけを選択したパターン（移行経験 1 回）にあつては、特例市の移行タイムラグ（TL）は形成せず、中核市に移行するまでの期間を「第一次タイムラグ（TL）」としている。なお、未移行の一般市は、中核市・特例市ともに制度移行を達成していないため、ここでは、移行経験 2 回のパターンと同様、各区分の要件を満たすこととなった日をそれぞれの起点とし、移行タイムラグ（TL）を二期に分割した。

以上の方法により、中核市・特例市の移行状況に関して、共通の指標化が図られる。以下では、対象となる全国 103 市の移行タイムラグ（TL）を算出し、移行パターンの分析を進めることにしたい。

## 4.2 先行研究

本研究では、大都市制度、とりわけ中核市・特例市に移行可能な自治体における、制度選択の有無そのものに焦点を当てている。第二期地方分権改革以降、様々な先行研究において、新たな大都市制度の適用可能性などを含む、基礎自治体をめぐる現状と課題が整理されている。例えば、道州制、特別自治市、都構想など、地方制度に関する論考は多様化している。具体的な分析に移る前に、以下では、CiNii（NII（国立情報学研究所）論文情報ナビゲータ）を用いて、近年の先行研究を抽出しながら、その傾向を確認したい。

中核市制度に焦点を当てた先行研究には、野田（2004）、町田（2010）、松本（2016）、北村（2016）などがある。野田（2004）は、中核市の政令市移行効果を財政的視点から論じ、政令市制度の課題を提起している。町田（2010）は、具体的な地方都市（長崎市）にフォーカスを当て、中核市移行と人口動態及び財政諸指数との関係性を、制度概念と対比しつつ論じている。

松本（2016）は、中核市制度の創設に携わった関係者の 1 人として、制度創設の経緯や意義を詳しく記述しつつ、中核市に移行することによって自治体が得る実利を、三つの観点（①事務処理の簡素・効率化と現地的確性等の確保、

②事務権能の包括的移管の意義、③「集約とネットワーク化」における中心都市としての役割の強化と機能の向上)から説明している。そして、都市制度による中核市になることによって、「都市の“ブランド力”が高まり、「都市の格式」(“都市格”)を向上させるという好循環」が生まれ、「国等への提言などにも“重み”が増す」と指摘した(松本(2016:p.52))。

北村(2016)は、保健所を都道府県から中核市に移管する際の費用負担関係に注目し、制度移行時には、当該中核市よりも所在都道府県の方が施設の価格や行政コストに関する情報に対して優位であり、両者に「情報の非対称性」が発生しているとする。そして、2003年度以降の中核市移行市を対象として、移行年における歳出予算上の「保健所費」を比較検討した結果<sup>1)</sup>から、中核市への「同時移行」の有効性を指摘する(北村(2016:pp.77-78))。このほか、野沢(2010a,2010b)は、衛生行政と大都市行政との密接な関連性を指摘しつつ、保健所政令市の移行実態を具体的に記述し、基礎自治体に対する分権の効果と限界を考察している。

中核市は、「第二政令指定都市」の異名を持って誕生した経過があり、それらの先行研究では、政令市のサブカテゴリーとしての役割を果たせたかという点に注目されていた。第3章で記述した政令市の先行研究などと同様、分析の指標には人口規模や行財政に関する統計データが用いられている。その理由もまた、中核市が規模の論理に従った制度だからであろう。その中で、北村や野沢の研究は、中核市移行の主要な事務である「保健所の設置」に着目して論じており、具体的な事務レベルで中核市移行のメリット・デメリットを考察するものであった。

特例市制度に着目した先行研究には、原田(2000)、石田(2001)、飛田(2001)、鷺見(2013)などがある。このうち、原田(2000)は、中核市と特例市との事務移譲の程度差を比較した制度創設期の研究の一つであった。原田はまた、既存の都道府県知事による事務委任制度に着目し、特例市候補市における事務の移譲実態を整理している。そして、特例市制度が権能の拡充という点で魅力に乏しく、中核市と比較すると中途半端な制度であることを指摘したのである。比較的最近の研究である鷺見(2013)は、新潟県下の三大都市を対象として、合併に伴う財政効率に焦点を当て、個々の財政運営の実態を明らかにしている。

ただし、特例市に関する先行研究の数は総じて少なく、制度創設期に偏在している。そもそも、特例市制度は、第一次地方分権改革の際に、「当時の橋本総理大臣から、都道府県から市町村への事務・権限の移譲をもっと進めるようにという話があった」（松本（2010：p.84））ことをきっかけとして、当時の自治省が関係省庁の意向を確認する中で、「中核市の制度のように、まとめて事務・権限の移譲を受ける“受け皿”となる制度が創設できないか」（松本（2010：p.84））との意見を多く得て、検討が進められたものである。その結果、「現に中核市までは移譲されている事務・事業及び移譲が予定される事務・事業を中心に、中核市以外の市でも一定の人口規模を有する市には事務・権限の移譲が可能なものを精査して、合意が得られる見通しがある人口規模を20万人以上として、新しい制度を創設」（松本（2010：p.84））することになった。それが、特例市制度創設の経緯である。

一方、特例市制度創設の準備過程では、厚生省（当時）の意向に沿って、保健所の設置・運營業務が移譲対象の事務・事業から外されている。その結果、政令市や中核市と比較すると、移譲される行財政権限がかなり限定されることになった。また、特例市クラスの人口規模にある自治体では、既に地方自治法の「条例による事務処理特例制度」<sup>2)</sup>などによって、都道府県知事から権限移譲された事務も多い状況にあった。そのような背景から、特例市制度に対する効果や課題は、一般的にわかりにくくなっており、研究対象としての魅力が薄れた可能性がある。

都市制度に付随して論じられる市町村合併に関しては、野田（2006）の分析が興味深い。野田は、市町村合併が都道府県の政策変容に影響を及ぼす関係を統計的に論じている。そして、基礎自治体の拡大によって、論理的に縮小するはずの府県の機能や位置付けが、実は縮小していないという実態を明らかにした。基礎自治体の規模拡大に伴って議論されがちな、広域政府を導入する局面では、非効率な財政出動が生じる懸念を完全に払拭できない部分がある。

先行研究からは、大都市制度が規模の論理に規定され、行財政的な議論に結び付けられやすい傾向を読み取ることができる。それらの研究アプローチは、自治体の規模に伴う能力と行財政権限との関係性を、個別的・実証的に考察するには理に適っている。その一方、制度の全体像を見据えた研究は、歴史的な

議論にとどまりがちで、具体的事象を分析する視点に欠けている側面がある。

少なくとも、既存の都市区分に従い、「自治体はいつ、どのようにして制度移行を選択するのか」という論点から、既存制度を考察可能とする分析フレームを提示した先行研究は、管見の限り存在しない。それらの現状に着目し、以下では移行期間の指標化を試みる。恐らく、この時系列的な分析アプローチは、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。

#### 4.3 分析対象と分析手法

以下では、全国における、中核市または特例市の移行経験市並びに中核市または特例市の人口規模を有する市（合計 103 市：表 4-1）を分析対象とし、上位の都市区分に移行するまでの移行タイムラグ（TL）を算出する。ここでは、移行タイムラグ（TL）の終点を 2013 年 3 月末とした。そのうえ、地域性（地方中核型都市／都市圏域型都市）、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）、合併の有無・時期（総務省市町村合併資料集）などの指標から、都市属性を外形的に把握し、移行パターンの抽出を試みたい。

中核市制度は、1995 年に施行された当初、昼夜間人口比率（人口 30 万人以上 50 万人未満：100 超）という、地理的な求心性を移行要件の一つに掲げていた。事実上、中核市は、地方の中核的都市の多くをカバーする制度であったものと解される。その後、中核市の移行要件は、自治体の規模・能力に応じた事務権限の移譲を進める観点から、段階的に緩和されていった。それらの動向は、人口規模の大きな基礎自治体を極力、上位の制度区分に移行させ、多くの事務・権限を自治体に移譲するという、第二期地方分権改革の流れを汲んでいた。

特例市は、中核市よりも後の 2000 年に創設された、「一定の人口規模（20 万人以上）を有する市」に対して、「権限をまとめて移譲する法制上の措置」を講じ、「現に中核市までは移譲されている事務・事業及び移譲が予定される事務・事業」の一部分を移譲する制度である（松本（2010：p.84））。特例市制度は、第一次地方分権改革における「各行政分野の事務・事業についての具体的改革」<sup>3)</sup>の一つとして創設されており、地方分権の拡充を補完する施策的な意味合いが大きかった。

表 4-1 対象都市とその属性<sup>4)</sup>

No	都道府県	自治体	2013年 都市区分	2010年 国調人口	2010年 国調面積	2010年 財政力指数	2010年 昼夜間人口比率	No	都道府県	自治体	2013年 都市区分	2010年 国調人口	2010年 国調面積	2010年 財政力指数	2010年 昼夜間人口比率
1	北海道	函館市	中核市	279,127	677.93	0.47	102.72	53	静岡県	静岡市	政令市	716,197	1411.85	0.91	103.27
2	北海道	旭川市	中核市	347,095	747.6	0.50	100.53	54	静岡県	浜松市	政令市	800,866	1558.04	0.88	99.72
3	青森県	青森市	中核市	299,520	824.54	0.54	101.73	55	静岡県	沼津市	特例市	202,304	187.12	1.05	107.45
4	青森県	八戸市	特例市	237,615	305.4	0.67	105.12	56	静岡県	清水市	(特例市)	(230,067)	(227.66)	—	—
5	岩手県	盛岡市	中核市	298,348	886.47	0.68	106.38	57	静岡県	富士市	特例市	254,027	245.02	1.09	99.51
6	秋田県	秋田市	中核市	323,600	905.67	0.65	104.63	58	愛知県	豊橋市	中核市	376,665	261.35	1.00	97.87
7	山形県	山形市	特例市	254,244	381.34	0.74	107.49	59	愛知県	岡崎市	中核市	372,357	387.24	1.09	93.91
8	福島県	福島市	一般市	292,590	767.74	0.73	103.45	60	愛知県	一宮市	特例市	378,566	113.91	0.84	86.87
9	福島県	郡山市	中核市	338,712	757.06	0.77	105.69	61	愛知県	春日井市	特例市	305,569	92.71	1.04	91.44
10	福島県	いわき市	中核市	342,249	1231.35	0.68	99.51	62	愛知県	豊田市	中核市	421,487	918.47	1.58	108.86
11	茨城県	水戸市	特例市	268,750	217.43	0.86	112.79	63	三重県	津市	一般市	285,746	710.81	0.76	102.88
12	茨城県	つくば市	特例市	214,590	284.07	1.05	108.66	64	三重県	四日市市	特例市	307,766	205.58	1.06	103.50
13	栃木県	宇都宮市	中核市	511,739	416.84	1.01	104.61	65	滋賀県	大津市	中核市	337,634	464.1	0.84	92.09
14	群馬県	前橋市	中核市	340,291	311.64	0.79	104.54	66	大阪府	堺市	政令市	841,966	149.99	0.83	94.36
15	群馬県	高崎市	中核市	371,302	459.41	0.86	102.94	67	大阪府	岸和田市	特例市	199,234	72.32	0.60	90.86
16	群馬県	伊勢崎市	特例市	207,221	139.33	0.86	98.87	68	大阪府	豊中市	中核市	389,341	36.38	0.96	89.24
17	群馬県	太田市	特例市	216,465	175.66	0.99	105.86	69	大阪府	吹田市	特例市	355,798	36.11	1.06	98.60
18	埼玉県	川越市	中核市	342,670	109.16	1.02	97.14	70	大阪府	高槻市	中核市	357,359	105.31	0.80	86.53
19	埼玉県	熊谷市	特例市	203,180	159.88	0.93	98.63	71	大阪府	枚方市	特例市	407,978	65.08	0.86	87.77
20	埼玉県	川口市	特例市	500,598	55.75	1.04	83.72	72	大阪府	茨木市	特例市	274,822	76.52	0.99	92.55
21	埼玉県	所沢市	特例市	341,924	71.99	1.06	86.45	73	大阪府	八尾市	特例市	271,460	41.71	0.79	95.71
22	埼玉県	春日部市	特例市	237,171	65.98	0.81	81.97	74	大阪府	寝屋川市	特例市	238,204	24.73	0.71	87.33
23	埼玉県	上尾市	一般市	223,926	45.55	0.96	83.85	75	大阪府	東大阪市	中核市	509,533	61.81	0.77	103.23
24	埼玉県	草加市	特例市	243,855	27.42	0.95	85.52	76	兵庫県	姫路市	中核市	536,270	534.44	0.85	101.14
25	埼玉県	越谷市	特例市	326,313	60.31	0.95	86.67	77	兵庫県	尼崎市	中核市	453,748	49.97	0.86	96.83
26	千葉県	市川市	一般市	473,919	57.49	1.14	81.68	78	兵庫県	明石市	特例市	290,959	49.25	0.78	90.09
27	千葉県	船橋市	中核市	609,040	85.64	1.01	84.20	79	兵庫県	西宮市	中核市	482,640	99.37	0.88	89.15
28	千葉県	松戸市	一般市	484,457	61.33	0.94	81.46	80	兵庫県	加古川市	特例市	266,937	138.51	0.89	88.29
29	千葉県	柏市	中核市	404,012	114.9	0.97	89.83	81	兵庫県	宝塚市	特例市	225,700	101.96	0.90	80.53
30	千葉県	市原市	一般市	280,416	368.2	1.14	94.81	82	奈良県	奈良市	中核市	366,591	276.84	0.78	94.65
31	東京都	八王子市	一般市	580,053	186.31	1.00	99.65	83	和歌山県	和歌山市	中核市	370,364	209.23	0.81	104.43
32	東京都	府中市	一般市	255,506	29.34	1.28	96.43	84	鳥取県	鳥取市	特例市	197,449	765.66	0.53	103.65
33	東京都	調布市	一般市	223,593	21.53	1.31	87.65	85	島根県	松江市	特例市	194,258	530.35	0.57	104.81
34	東京都	町田市	一般市	426,987	71.63	1.10	91.00	86	岡山県	岡山市	政令市	709,584	789.91	0.76	104.16
35	神奈川県	横須賀市	中核市	418,325	100.7	0.85	91.25	87	岡山県	倉敷市	中核市	475,513	354.72	0.89	98.92
36	神奈川県	平塚市	特例市	260,780	67.8	1.07	99.62	88	広島県	呉市	特例市	239,973	353.84	0.64	98.59
37	神奈川県	藤沢市	一般市	409,657	69.51	1.11	93.21	89	広島県	福山市	中核市	461,357	518.11	0.86	100.43
38	神奈川県	小田原市	特例市	198,327	114.09	1.04	96.57	90	山口県	下関市	中核市	280,947	716.15	0.57	98.59
39	神奈川県	茅ヶ崎市	特例市	235,081	35.71	1.02	79.60	91	徳島県	徳島市	一般市	264,548	191.62	0.83	109.57
40	神奈川県	相模原市	政令市	717,544	328.84	1.03	87.86	92	香川県	高松市	中核市	419,429	375.12	0.82	104.55
41	神奈川県	厚木市	特例市	224,420	93.83	1.31	114.86	93	愛媛県	松山市	中核市	517,231	429.05	0.72	101.34
42	神奈川県	大和市	特例市	228,186	27.06	1.04	87.23	94	高知県	高知市	中核市	343,393	309.22	0.58	102.86
43	山梨県	甲府市	特例市	198,992	212.41	0.79	113.92	95	福岡県	久留米市	中核市	302,402	229.84	0.64	100.59
44	新潟県	新潟市	政令市	811,901	726.1	0.69	101.76	96	佐賀県	佐賀市	一般市	237,506	431.42	0.65	107.44
45	新潟県	長岡市	特例市	282,674	890.91	0.65	102.57	97	長崎県	長崎市	中核市	443,766	406.43	0.56	103.16
46	新潟県	上越市	特例市	203,899	973.61	0.59	100.22	98	長崎県	佐世保市	特例市	261,101	426.47	0.52	101.31
47	富山県	富山市	中核市	421,953	1241.85	0.79	106.33	99	熊本県	熊本市	政令市	734,474	389.53	0.68	103.08
48	石川県	金沢市	中核市	462,361	467.77	0.80	107.95	100	大分県	大分市	中核市	474,094	501.28	0.91	102.17
49	福井県	福井市	特例市	266,796	536.19	0.87	110.38	101	宮崎県	宮崎市	中核市	400,583	644.61	0.63	102.09
50	長野県	長野市	中核市	381,511	834.85	0.70	104.25	102	鹿児島県	鹿児島市	中核市	605,846	547.06	0.70	101.47
51	長野県	松本市	特例市	243,037	978.77	0.71	107.20	103	沖縄県	那覇市	中核市	315,954	39.24	0.76	109.12
52	岐阜県	岐阜市	中核市	413,136	202.89	0.84	103.82								

(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

中核市制度における移行基準の段階的緩和は、移行タイムラグ（TL）の形成に影響を及ぼす。また、人口減少時代が到来した現代日本では、人口規模を基準とする中核市・特例市の移行に際し、そのタイミングが重要になり得る。

例えば、制度移行を念頭に市町村合併を行い、瞬間的に人口要件を満たしても、制度移行の機会を逸して人口が減少してしまえば、移行が達成されない。人口減少が著しい地方都市では、そのような可能性が高まりつつある。

反対に、東京 23 区の近郊では、未だに人口が増加傾向にある。それらの地域では、人口の多い大規模自治体が連続的に位置しており、市町村合併を機に、特例市や中核市ではなく、政令市の移行を目指す動きも予測される。

そのような観点から、本研究では、あらかじめ移行タイムラグ（TL）に関する類型化の論理を提示し、分析を進めていきたい。

1 市町村合併仮説：地方の中核都市では、①中核市・特例市の格を求めて市町村合併を行った後に中核市・特例市に移行する、または、②市町村合併を達成して中核市・特例市の人口規模を満たしたので中核市・特例市に移行する、という二つの移行パターンが存在し得る。いずれも、市町村合併を契機として、できるだけ小さいタイムラグ（TL）で移行する。

2 駆け込み仮説：制度移行の要件（人口規模）を長期的に維持できないと予想される場合、早期移行への誘因が生じ、タイムラグ（TL）は小さくなる。

3 政令市志向仮説：大都市圏の中核都市近郊において、人口規模が大きな自治体が連担化しているような場合、それらの諸都市は連携してさらなる都市の拡大を模索し、政令市を目指す。そのため、個々の自治体では、既に適用可能な中核市・特例市の格への関心が低くなり、タイムラグ（TL）が大きくなる。

4 競争仮説：「同一県内」や「県庁所在地」など、住民によって比較対照されがちな自治体間では、移行時期が近接する。

## 4.4 分析結果

### 4.4.1 時間ベクトル図による視覚的検討

上記の方法により整理したものが表 4-2 である。さらに、本章では、それらの移行タイムラグ（TL）を、二つの都市特性（「地方中核型都市」（53 市）及び「都市圏域型都市」（50 市））に分けて整理する。



表 4-2 対象都市における移行タイムラグ (TL)

No	都道府県	自治体	2013年 都市区分	合併日※	第一次移行期	第一次TL (年)	第二次移行期	第二次TL (年)	No	都道府県	自治体	2013年 都市区分	合併日※	第一次移行期	第一次TL (年)	第二次移行期	第二次TL (年)
1	北海道	函館市	中核市	2004.12.1	2000.11.1	0.58	2005.10.1	0.83	52	秋田県	秋田市	中核市	2005.1.11	1997.4.1	2.00	政令市要件 非該当	—
2	岩手県	盛岡市	中核市	2006.1.10	2000.11.1	0.58	2008.4.1	2.25	53	福島県	郡山市	中核市	—	1997.4.1	2.00	政令市要件 非該当	—
3	三重県	四日市市	特例市	2005.2.7	2000.11.1	0.58	05.2~ 中核市要件該当	8.17	54	和歌山県	和歌山市	中核市	—	1997.4.1	2.00	政令市要件 非該当	—
4	神奈川県	小田原市	特例市	—	2000.11.1	0.58	非該当	—	55	長崎県	長崎市	中核市	2006.1.4	1997.4.1	2.00	政令市要件 非該当	—
5	神奈川県	大和市	特例市	—	2000.11.1	0.58	非該当	—	56	大分県	大分市	中核市	2005.1.1	1997.4.1	2.00	政令市要件 非該当	—
6	山梨県	甲府市	特例市	2006.3.1	2000.11.1	0.58	非該当	—	57	山口県	下関市	中核市	2005.2.13	2002.4.1	2.00	2005.10.1	0.67
7	福井県	福井市	特例市	2006.2.1	2000.11.1	0.58	非該当	—	58	奈良県	奈良市	中核市	2005.4.1	2002.4.1	2.00	政令市要件 非該当	—
8	長野県	松本市	特例市	2010.3.31	2000.11.1	0.58	非該当	—	59	埼玉県	所沢市	特例市	—	2002.4.1	2.00	06.6~ 中核市要件該当	6.83
9	静岡県	沼津市	特例市	2005.4.1	2000.11.1	0.58	非該当	—	60	愛知県	一宮市	特例市	2005.4.1	2002.4.1	2.00	05.4~ 中核市要件該当	8.00
10	広島県	呉市	特例市	2005.3.20	2000.11.1	0.58	非該当	—	61	神奈川県	厚木市	特例市	—	2002.4.1	2.00	中核市要件 非該当	—
11	島根県	松江市	特例市	2011.8.1	2012.4.1	0.67	非該当	—	62	大阪府	岸和田市	特例市	—	2002.4.1	2.00	中核市要件 非該当	—
12	鳥取県	鳥取市	特例市	2004.11.1	2005.10.1	0.92	非該当	—	63	兵庫県	明石市	特例市	—	2002.4.1	2.00	中核市要件 非該当	—
13	静岡県	静岡市	政令市	2003.4.1	1996.4.1	1.00	2005.4.1	2.00	64	兵庫県	加古川市	特例市	—	2002.4.1	2.00	中核市要件 非該当	—
14	大阪府	堺市	政令市	2005.2.1	1996.4.1	1.00	2006.4.1	1.17	65	新潟県	長岡市	特例市	2005.4.1	2007.4.1	2.00	中核市要件 非該当	—
15	静岡県	浜松市	政令市	2005.7.1	1996.4.1	1.00	2007.4.1	1.75	66	群馬県	太田市	特例市	2005.3.28	2007.4.1	2.08	中核市要件 非該当	—
16	新潟県	新潟市	政令市	2005.3.21	1996.4.1	1.00	2007.4.1	2.08	67	埼玉県	熊谷市	特例市	2007.2.13	2009.4.1	2.17	中核市要件 非該当	—
17	岡山県	岡山市	政令市	2007.1.22	1996.4.1	1.00	2009.4.1	2.25	68	新潟県	上越市	特例市	2005.1.1	2007.4.1	2.25	中核市要件 非該当	—
18	熊本県	熊本市	政令市	2010.3.23	1996.4.1	1.00	2012.4.1	2.08	69	愛知県	豊田市	中核市	2005.4.1	1998.4.1	3.00	政令市要件 非該当	—
19	栃木県	宇都宮市	中核市	2007.3.31	1996.4.1	1.00	政令市要件 非該当	—	70	広島県	福山市	中核市	2006.3.1	1998.4.1	3.00	政令市要件 非該当	—
20	富山県	富山市	中核市	2005.4.1	1996.4.1	1.00	政令市要件 非該当	—	71	高知県	高知市	中核市	2008.1.1	1998.4.1	3.00	政令市要件 非該当	—
21	石川県	金沢市	中核市	—	1996.4.1	1.00	政令市要件 非該当	—	72	宮崎県	宮崎市	中核市	2010.3.23	1998.4.1	3.00	政令市要件 非該当	—
22	岐阜県	岐阜市	中核市	2006.1.1	1996.4.1	1.00	政令市要件 非該当	—	73	埼玉県	越谷市	特例市	—	2003.4.1	3.00	06.6~ 中核市要件該当	6.83
23	兵庫県	姫路市	中核市	2006.3.27	1996.4.1	1.00	政令市要件 非該当	—	74	埼玉県	川越市	中核市	—	2003.4.1	3.00	政令市要件 非該当	—
24	鹿児島県	鹿児島市	中核市	2004.11.1	1996.4.1	1.00	政令市要件 非該当	—	75	愛知県	岡崎市	中核市	2006.1.1	2003.4.1	3.00	政令市要件 非該当	—
25	福岡県	久留米市	中核市	2005.2.5	2001.4.1	1.00	2008.4.1	3.17	76	大阪府	高槻市	中核市	—	2003.4.1	3.00	政令市要件 非該当	—
26	兵庫県	尼崎市	中核市	—	2001.4.1	1.00	2009.4.1	2.83	77	神奈川県	茅ヶ崎市	特例市	—	2003.4.1	3.00	中核市要件 非該当	—
27	滋賀県	大津市	中核市	2008.3.20	2001.4.1	1.00	2009.4.1	3.50	78	兵庫県	宝塚市	特例市	—	2003.4.1	3.00	中核市要件 非該当	—
28	群馬県	前橋市	中核市	2004.12.5	2001.4.1	1.00	2009.4.1	4.33	79	大阪府	東大阪市	中核市	—	2005.4.1	3.00	政令市要件 非該当	—
29	群馬県	高崎市	中核市	2006.1.23	2001.4.1	1.00	2011.4.1	5.25	80	千葉県	柏市	中核市	2005.3.28	2008.4.1	3.08	政令市要件 非該当	—
30	大阪府	豊中市	中核市	—	2001.4.1	1.00	2012.4.1	5.83	81	福島県	いわき市	中核市	—	1999.4.1	4.00	政令市要件 非該当	—
31	神奈川県	横浜賀美市	中核市	—	2001.4.1	1.00	政令市要件 非該当	—	82	長野県	長野市	中核市	2010.1.1	1999.4.1	4.00	政令市要件 非該当	—
32	埼玉県	川口市	特例市	2011.10.11	2001.4.1	1.00	06.6~ 中核市要件該当	6.83	83	愛知県	豊橋市	中核市	—	1999.4.1	4.00	政令市要件 非該当	—
33	大阪府	吹田市	特例市	—	2001.4.1	1.00	06.6~ 中核市要件該当	6.83	84	香川県	高松市	中核市	2006.1.10	1999.4.1	4.00	政令市要件 非該当	—
34	大阪府	枚方市	特例市	—	2001.4.1	1.00	06.6~ 中核市要件該当	6.83	85	埼玉県	草加市	特例市	—	2004.4.1	4.00	中核市要件 非該当	—
35	愛知県	春日井市	特例市	—	2001.4.1	1.00	10.10~ 中核市要件該当	2.50	86	北海道	旭川市	中核市	—	2000.4.1	5.00	政令市要件 非該当	—
36	青森県	八戸市	特例市	2005.3.31	2001.4.1	1.00	中核市要件 非該当	—	87	愛媛県	松山市	中核市	2005.1.1	2000.4.1	5.00	政令市要件 非該当	—
37	山形県	山形市	特例市	—	2001.4.1	1.00	中核市要件 非該当	—	88	沖縄県	那覇市	中核市	—	2013.4.1	6.83	政令市要件 非該当	—
38	茨城県	水戸市	特例市	2005.2.1	2001.4.1	1.00	中核市要件 非該当	—	89	岡山県	倉敷市	中核市	2005.8.1	2002.4.1	7.00	政令市要件 非該当	—
39	神奈川県	平塚市	特例市	—	2001.4.1	1.00	中核市要件 非該当	—	90	埼玉県	春日部市	特例市	2005.10.1	2008.4.1	8.00	中核市要件 非該当	—
40	静岡県	清水市	特例市	2003.4.1	2001.4.1	1.00	中核市要件 非該当	—	91	三重県	津市	一般市	2006.1.1	06.1~ 特例市要件該当	7.25	中核市要件 非該当	—
41	静岡県	富士市	特例市	2008.11.1	2001.4.1	1.00	中核市要件 非該当	—	92	佐賀県	佐賀市	一般市	2005.10.1	05.10~ 特例市要件該当	7.50	中核市要件 非該当	—
42	大阪府	茨木市	特例市	—	2001.4.1	1.00	中核市要件 非該当	—	93	東京都	調布市	一般市	—	00.10~ 特例市要件該当	12.50	中核市要件 非該当	—
43	大阪府	八尾市	特例市	—	2001.4.1	1.00	中核市要件 非該当	—	94	東京都	八王子市	一般市	—	95.10~ 中核市要件該当	13.00	00.4~ 特例市要件該当	17.50
44	大阪府	寝屋川市	特例市	—	2001.4.1	1.00	中核市要件 非該当	—	95	千葉県	市川市	一般市	—	00.4~ 特例市要件該当	13.00	06.6~ 中核市要件該当	6.83
45	長崎県	佐世保市	特例市	2010.3.31	2001.4.1	1.00	中核市要件 非該当	—	96	千葉県	松戸市	一般市	—	00.4~ 特例市要件該当	13.00	06.6~ 中核市要件該当	6.83
46	神奈川県	相模原市	政令市	2007.3.11	2003.4.1	1.00	2010.4.1	3.08	97	東京都	町田市	一般市	—	00.4~ 特例市要件該当	13.00	06.6~ 中核市要件該当	6.83
47	千葉県	船橋市	中核市	—	2003.4.1	1.00	政令市要件 非該当	—	98	神奈川県	藤沢市	一般市	—	00.4~ 特例市要件該当	13.00	06.6~ 中核市要件該当	6.83
48	青森県	青森市	中核市	2005.4.1	2006.10.1	1.50	政令市要件 非該当	—	99	福島県	福島市	一般市	2008.7.1	00.4~ 特例市要件該当	13.00	中核市要件 非該当	—
49	茨城県	つくば市	特例市	2002.11.1	2007.4.1	1.50	中核市要件 非該当	—	100	埼玉県	上尾市	一般市	—	00.4~ 特例市要件該当	13.00	中核市要件 非該当	—
50	群馬県	伊勢崎市	特例市	2005.1.1	2007.4.1	1.50	中核市要件 非該当	—	101	千葉県	市原市	一般市	—	00.4~ 特例市要件該当	13.00	中核市要件 非該当	—
51	兵庫県	西宮市	中核市	—	2008.4.1	1.83	政令市要件 非該当	—	102	東京都	府中市	一般市	—	00.4~ 特例市要件該当	13.00	中核市要件 非該当	—
									103	徳島県	徳島市	一般市	—	00.4~ 特例市要件該当	13.00	中核市要件 非該当	—

※市町村合併が、制度移行可能な人口規模に達する直接的または間接的な原因になっている自治体では、その規模に達した市町村合併の日を、それ以外の自治体では最近の市町村合併の日を記載した。

(出典) 前掲(表 4-1)をもとに筆者作成

最初に、分析対象自治体を、二つの都市特性に分けて整理する考え方について述べる。「地方中核型都市」とは、城下町、県庁所在地、工業都市などの様々な地域特性から、周辺自治体に対して中核性を伴う都市であって、別途定義する「都市圏域型都市」に属しないものによるカテゴリである。ここでは、まず、北海道地方（北海道）、東北地方（青森県、岩手県、秋田県、山形県、福島県）、北信越地方（新潟県、富山県、石川県、福井県、長野県）、中国地方（鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県）、四国地方（徳島県、香川県、愛媛県、高知県）、九州地方（福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県）に位置する全ての対象自治体（38市）を、「地方中核型都市」とした。そのほか、関東地方や東海地方の一部において、「地方中核型都市」に位置付けた対象自治体（15市）が存在するが、詳細については後述する。

「都市圏域型都市」とは、東京都（23区）、名古屋市、大阪市を核とした、三大都市圏の中に位置する都市自治体のことを指す。概して、面積が小規模（100km<sup>2</sup>未満）であること、都市の中核性が低い（昼夜間人口比率が100未満である）ことなどを考慮した、首都圏（25市）、中京圏（6市）、関西圏（19市）に位置する諸都市から構成するカテゴリである。首都圏、中京圏、関西圏の圏域については、以下の要領で定義した。

首都圏に対しては、首都圏整備法（昭和31年法律第83号）第2条第1項の規定にも符合する、「一都七県」という一般的な認識がある。その一方、中京圏や関西圏と比べると、首都圏の区域は地理的に広範囲をカバーしている。首都圏における、分析対象自治体（33市）の面積と、昼夜間人口比率を相互に比較すると、北関東3県（茨城県、栃木県、群馬県）及び山梨県に所在する対象自治体のほとんどが、100km<sup>2</sup>以上の市域を有する、または、昼夜間人口比率が100を超える水準にあった。それに対して、南関東4都県（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）では、多くの対象自治体が、市域100km<sup>2</sup>未満、または、昼夜間人口比率100未満の状況にあった。本章では、それらの全体的な傾向を考慮し、首都圏のうち、北関東3県（茨城県、栃木県、群馬県）及び山梨県に所在する対象自治体（8市）を「地方中核型都市」に、南関東4都県（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）に所在する対象自治体（25市）を「都市圏域型都市」に位置付けることとした（表4-3）。

表 4-3 首都圏における地方中核型都市と都市圏域型都市

	都県	地域区分①	地域区分②	対象自治体
地方中核型都市	茨城県	全域		水戸市 つくば市
	栃木県	全域		宇都宮市
	群馬県	全域		前橋市 高崎市 伊勢崎市 太田市
	山梨県	全域		甲府市
都市圏域型都市	埼玉県	北部・秩父	北部地域	熊谷市
		県南・県央	県南地域	川口市 春日部市 草加市 越谷市
			圏央道地域	川越市 所沢市 上尾市
	千葉県	西部・県央	東葛飾ゾーン	松戸市 柏市
			湾岸ゾーン	市川市 船橋市
		臨海・南房総	かずさ・臨海ゾーン	市原市
			特別区以外	
	神奈川県	東部	東部	横須賀市
		中部	中部	平塚市 藤沢市 茅ヶ崎市 相模原市 厚木市 大和市
		西部		小田原市

(出典) 前掲 (表 4-1) をもとに筆者作成

中京圏及び関西圏は、中部圏開発整備法（昭和 41 年法律第 102 号）や近畿圏整備法（昭和 38 年法律第 129 号）の定義において、それぞれに福井県、三重県、滋賀県が重複している<sup>5)</sup>。したがって、それらの 3 県が重複しないようにするため、それぞれの圏域は、操作的に以下の要領で定義することにした。

中京圏については、名古屋市を中心とする圏域の経済的影響力を考慮し、国勢調査における大都市圏の定義を援用する。つまり、名古屋市を中心市とする「中京大都市圏」に位置する、人口 20 万人以上の 6 自治体（岐阜市、岡崎市、一宮市、春日井市、豊田市、四日市市）が、中京圏における「都市圏域型都市」になる。それに対して、「中京大都市圏」の周辺部に位置する東海 3 県（静岡県、愛知県、三重県）の 7 自治体（静岡市、浜松市、沼津市、旧清水市、富士市、豊橋市、津市）は、「地方中核型都市」に位置付けられる。

関西圏については、公職選挙法（昭和 25 年法律第 100 号）第 13 条第 2 項に規定される「衆議院比例近畿ブロック」<sup>6)</sup>の区域（滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県）をその範囲としている。ここでは、それら六つの府県に位置する、旧五大都市の 3 市（京都市、大阪市、神戸市）を除いた人口 20 万人以上の 19 自治体（大津市、堺市、岸和田市、豊中市、吹田市、高槻市、枚方市、茨木市、八尾市、寝屋川市、東大阪市、姫路市、尼崎市、明石市、西

宮市、加古川市、宝塚市、奈良市、和歌山市)を、関西圏における「都市圏域型都市」とした。

以下では、地方中核型都市と都市圏域型都市に分けて、分析結果を論じることにはしたい。

#### 4.4.1.1 地方中核型都市

図 4-1 より、地方中核型都市の第一次タイムラグ (TL) を見てみると、比較的小さく、似たような値が揃った。中核市移行の最小値は 1.00、特例市は 0.58 であり、特例市の方が短い。移譲される事務量の違いが、少なからず移行タイムラグ (TL) にも反映された可能性がある。

1995 年 4 月から移行タイムラグ (TL) を形成した地方中核型都市は、23 市存在する。それらの諸都市は、当初の中核市移行要件 (人口、面積、昼夜間人口比率) を全てクリアしていた。そのうち、倉敷市 (2002 年 4 月移行) を除く 22 市は、移行のタイミング自体には差があるものの、中核市移行要件の第一次見直し (昼夜間人口比率の廃止) が図られる前の「制度創設期」(1995 年 4 月から 2000 年 4 月まで) に、中核市へ移行した。

1996 年 4 月、中核市へ最初に移行した自治体は、9 市 (宇都宮市、新潟市、富山市、金沢市、静岡市、浜松市、岡山市、熊本市、鹿児島市) 存在する。翌 97 年には 4 市 (秋田市、郡山市、長崎市、大分市)、98 年には 3 市 (福山市、高知市、宮崎市)、99 年には 4 市 (いわき市、長野市、豊橋市、高松市)、2000 年には 2 市 (旭川市、松山市) が、それぞれ中核市に移行した。1996 年から 2000 年までの 5 年間は、毎年切れ目なく、複数の自治体の中核市に移行していた。その背景では、当時の中核市候補市による「中核市制度研究都市連絡協議会」などの連合組織が、制度移行の円滑化に貢献した可能性がある。

2000 年 4 月までに移行した地方中核型都市のうち、五つの自治体 (新潟市、静岡市、浜松市、岡山市、熊本市) は、2000 年以降の市町村合併を経て、2013 年 3 月末現在、既に政令市に移行している。それらの移行タイムラグ (TL) は、二期に分割された。このうち、同一県内の事例は静岡市と浜松市であり、静岡市に関しては、唯一、人口 20 万人以上の特例市 (清水市) を吸収合併していた。

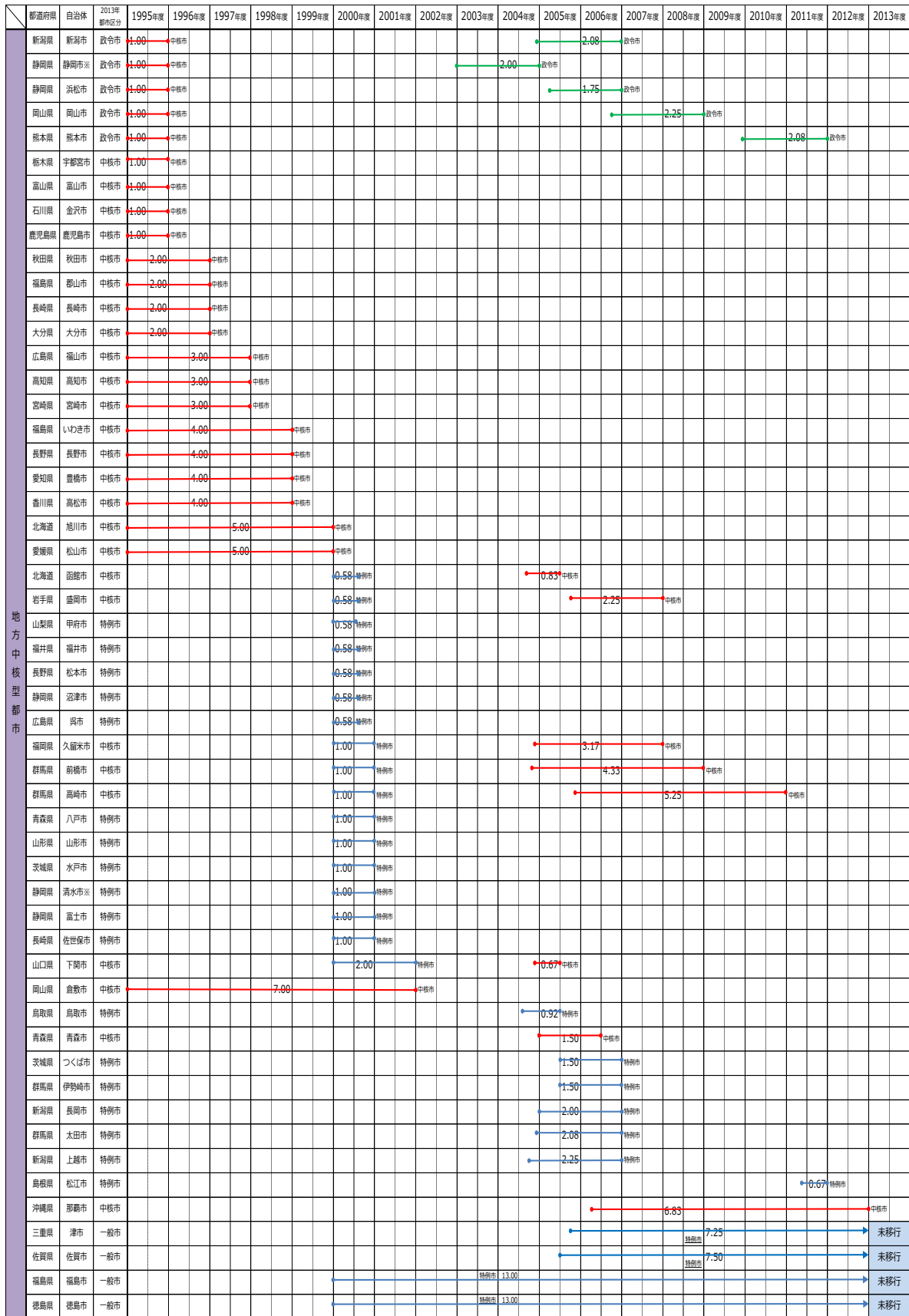


図 4-1 地方中核型都市の移行タイムラグ（TL）の大小（ベクトル図）（N=53）

（出典）前掲（表 4-2）をもとに筆者作成

制度創設期に中核市に移行した地方中核型都市（22市）のうち、県庁所在地自治体は16市存在しており、その割合は比較的大きい。また、制度創設期には、平成の大合併期のように、政令市の実質的な人口基準が下がる機会もなく、中核市は「第二政令指定都市」たる地位を獲得していた。それらの事例から、制度創設期の中核市制度は、地方中核型都市にステータスを与える機能を果たしていたことがわかる。

なお、倉敷市は、1995年4月から移行タイムラグ（TL）を形成した地方中核型都市の中で、最も制度移行に時間を費やしている（移行タイムラグ（TL:7.00））。しかし、執行機関内部では、既に1995年から中核市移行を組織的に検討しており、必ずしも制度に無関心であったわけではなかった。

当時の倉敷市は、地方交付税の不交付団体ではあったが、様々な公共施設整備が優先され、中核市移行に伴う財政圧迫が懸念されていた。また、それまで市内に設置されていた県の保健所は、倉敷市のみならず周辺自治体を含めて管轄していた。そのため、保健所の「市単独化」に関する県との調整に、一定の時間が費やされたものと解される。倉敷市の場合、2001年に保健所政令市、2002年に中核市というように、段階的に制度移行を達成した。一般的に、中核市の移行と市保健所の設置は、同時並行で手続きが進められることが多いが、倉敷市ではそのようになっていない。その背景には、制度移行に関して、国と市との間で何らかの調整が行われた可能性がある<sup>7)</sup>。

2000年4月から移行タイムラグ（TL）を形成した地方中核型都市は、19市（函館市、盛岡市、甲府市、福井市、松本市、沼津市、呉市、前橋市、高崎市、清水市、富士市、久留米市、八戸市、山形市、水戸市、佐世保市、下関市、福島市、徳島市）存在する。それらは、全て特例市の移行タイムラグ（TL）であり、そのうち16市は、1年以下で制度移行を達成した。下関市の移行タイムラグ（TL）は2.00であり、福島市と徳島市にあっては、2013年3月末現在、未移行の状態が続いている。

19市のうち、二段階的に中核市に発展を遂げた都市は6市（函館市、盛岡市、前橋市、高崎市、下関市、久留米市）である。いずれの都市も、市町村合併によって移行基準（人口規模）を満たしたものであった。その際、中核市の第二次タイムラグ（TL）は、函館市と下関市を除き2.00以上を有しており、比較的

長期化していた。

函館市は、1990年の国勢調査では307,249人の人口規模を擁していたにもかかわらず、1995年には298,881人に減少してしまった。僅かな人口規模の差により、中核市に移行できなくなってしまった事例である。その意味で、函館市には、大都市制度に対する移行願望が存在していたものと推察され、実際、特例市の制度創設時には速やかに移行を達成した。しかし、その後も人口減少には歯止めがかからず、中核市移行は、周辺市町村（函館市、亀田郡戸井町、亀田郡恵山町、亀田郡楸法華村、茅部郡南茅部町）との市町村合併によって、僅かに移行要件を超過させることで実現した。

中核市移行の協議段階において、函館市の人口規模は、2000年の国勢調査基準により、30万人を超過（305,311人）している。しかし、函館市が中核市に移行したのは、2005年の国勢調査基準日と重なる2005年10月1日であった。その時点における最新の国勢調査人口は294,264人であり、中核市移行の人口規模要件である30万人を既に割り込んでしまっていた。函館市の場合、それらの人口動態が早期移行への誘因になっていると考えられ、まさに駆け込み型の制度移行であったと言えるだろう。函館市と類似する移行パターンには、下関市が挙げられる。

下関市は、第一次タイムラグ（TL）は2.00であるのに対し、第二次タイムラグ（TL）は0.67であり、第二次タイムラグ（TL）の方が小さい。下関市自体は、もともと人口30万人未満の規模の自治体であったが、2005年2月の周辺4町との合併を経て、新下関市として、僅かに中核市の移行要件を超過した<sup>8)</sup>。しかしながら、旧下関市自体を見てみると、1990年以降、人口減少傾向に歯止めがかかっておらず、合併後の新市でもさらなる人口規模の縮小が予測されたのであろう<sup>9)</sup>。新下関市は、市町合併後、2005年の国勢調査の基準日（2005年10月1日）に間に合わせるように、速やかに中核市へ移行した。それを裏付けるように、下関市における、2005年10月1日時点の国勢調査人口は290,693人であり、函館市と同様、中核市移行の人口規模要件である30万人を割り込んでしまっていた。

下関市はまた、少子高齢化などの要因によるその後の人口減少が著しい。下関市における、直近の国勢調査人口（2015年10月1日時点）は268,517人で

あり、中核市移行から 10 年間で、かなり人口規模が縮小してしまっていた。

盛岡市は、函館市や下関市と比べて第二次タイムラグ（TL）は長いが、人口動態や市町村合併の動向などから、両市と同様の事情を抱えていたものと推察される。盛岡市は、2000 年の国勢調査までは人口規模が拡大傾向にあったが、それでも、中核市移行の人口規模要件（人口 30 万人）に対しては、1 万人程度不足していた。特例市には、函館市と同じ 2000 年 11 月に移行しており、その移行タイムラグ（TL）は、特例市の中では最も小さな部類に入っていた。

盛岡市には、人口 5 万人を擁する岩手郡滝沢村（現在の滝沢市）が隣接しており、盛岡市と生活圏や通勤圏をとともにしている。両自治体が合併すれば、人口 34 万人以上の規模を擁する中核市が誕生する可能性があった。しかし、結果的に滝沢村は、盛岡市との合併を選択しなかった。

その後（2006 年 1 月）、盛岡市は、滝沢村とは別に隣接する岩手郡玉山村との合併を果たす。しかし、合併後の新盛岡市の人口は 300,746 人（2005 年国勢調査基準）であり、中核市移行基準を僅かに超過する状況にとどまっていた。さらに、合併以降、その人口規模は次第に縮小し、2010 年の国勢調査時点では、中核市移行の人口規模要件である 30 万人を欠けてしまっていた<sup>10)</sup>。ただし、盛岡市の場合、合併のタイミングが 2005 年国勢調査の直後であったこともあり、事実上、制度移行の猶予期間が 5 年近く与えられていたと言えよう。結果として、盛岡市は、第二次タイムラグ（TL：2.25）を形成し、2008 年 4 月に中核市に移行した。

他方、甲府市は、二段階的な発展事例ではないが、人口減少による要件喪失を避けるための駆け込み型移行の事例であろう。甲府市は、国との移行協議を進めるタイミングから、1995 年の国勢調査人口（201,124 人）を基準として、特例市の移行要件を満たし、2000 年 11 月に特例市に移行した。しかし、2000 年 1 月時点における甲府市の住民登録人口は、既に 20 万人を欠ける状況（193,431 人）に陥っていた。その人口動態から、次期の国勢調査では、特例市の移行要件に欠ける人口規模になることが容易に予測できたのではないか。

実際に、特例市移行後に確定した、甲府市における 2000 年 10 月 1 日現在の国勢調査人口は、196,154 人である。甲府市の場合、特例市に移行した 2000 年 11 月時点において、既に特例市移行の人口規模要件である 20 万人を欠けてし



まっていた。基本的に、中核市や特例市の移行は、手続きに入る直近の国勢調査人口を基準として、国との協議が進められる。したがって、前回の国勢調査から時間が経過する（即ち、次回の国勢調査基準日が近づく）ほど、人口減少傾向にある自治体では、駆け込み的に制度を選択し得る。甲府市では、1980年代から20万人を軸とした人口増減が繰り返されていた。恐らく、そのような人口動態が、制度移行を早めたのではないか。

2000年4月から移行タイムラグ（TL）を形成した地方中核型都市のうち、北関東3市（水戸市、前橋市、高崎市）の移行時期が近接していることがわかる。3市は、それぞれ北関東の主要都市であり、昼夜間人口比率が互いに類似していた。前橋市と高崎市に関しては、相互に隣接し合う、明治期以来のライバル関係にある。

2000年に19市が移行タイムラグ（TL）を形成した後は、平成の大合併による自治体の人口規模拡大に伴い、10自治体が移行タイムラグ（TL）を形成している。具体的な起点は、2004年11月（鳥取市）、2005年1月（上越市）、2005年3月（太田市）、2005年4月（青森市、長岡市）、2005年10月（つくば市、伊勢崎市、佐賀市）、2006年1月（津市）、2011年8月（松江市）である。このうち、青森市だけが中核市の基準を満たして制度移行を達成しており、中核市の第一次タイムラグ（TL）を形成していた。また、つくば市と伊勢崎市は、合併時点では人口規模が20万人に欠ける状況（2000年国勢調査基準）にあったが、2005年の国勢調査によって人口規模が20万人を超え、それぞれ移行タイムラグ（TL）を形成した。

このほか、那覇市は、地方中核都市の中では唯一、2006年の地方自治法改正で移行要件を満たした事例である。那覇市は、中核市が創設された1995年時点において、既に二つの移行要件（人口規模、昼夜間人口比率）をクリアしていた。しかし、市域が40㎢未満であり、その時点で中核市の移行基準を満たすことができなかった。那覇市は、2000年から特例市の要件を満たしたが、特例市の移行は選択せず、2006年の改正地方自治法施行（中核市面積要件の廃止）によって、中核市の第一次タイムラグ（TL）を形成し、2013年4月に中核市に移行した。

那覇市の移行タイムラグ（TL）は長期的（6.83）であり、後述する都市圏域

型都市の移行タイムラグ（TL）と類似している。しかし、那覇市の場合は、古くは琉球王国の首都、現在は沖縄県の政治・経済・文化の中心かつ人口規模が最大の都市である。那覇市はまた、沖縄振興基本方針や沖縄振興特別措置法などによる、行財政面での特例措置の適用範囲内にある。その意味で、本州に位置する都市圏域型都市とは、抱えている事情が異なるのではないか。

平成の大合併を契機として移行要件を満たした自治体のうち、中核市に移行した青森市と、特例市に移行した鳥取市、松江市は、人口減少の程度に違いはあるが、駆け込み型の移行パターンに分類される。3市は、各県の県庁所在地自治体であり、それぞれ、移行要件を満たしてから2年以内に制度移行を達成していた<sup>11)</sup>。移行時の人口規模（国勢調査基準）と直近の人口規模（2015年国勢調査基準）を比較すると、3市全てにおいて人口が減少していた<sup>12)</sup>。このうち、青森市と鳥取市にあっては、既に特例市移行基準の人口20万人を下回っており、函館市、盛岡市、下関市などと同様の移行パターンになっていた。全国的に少子高齢化が急速に進展する状況を踏まえると、今後、地方中核型都市では、制度移行からの時間経過に従って、移行基準（人口規模）を下回る事例がさらに増える可能性があるだろう<sup>13)</sup>。

2013年3月現在、地方中核型都市における未移行自治体は、全国で4市にとどまっている。全体的に制度が選択される傾向から、対象自治体の多くでは、中核市・特例市の格が、概ね価値あるものとして捉えられていることがわかる。特に、市町村合併を経験した自治体や、人口が減少傾向にある自治体では、制度移行のタイミングからその状況を推察することができる。

未移行自治体の4市は、全てが県庁所在地自治体である。ただし、佐賀市に関しては、2014年4月の特例市移行を予定している。旧佐賀市は、もともと16万人程度の人口規模であり、特例市の移行要件を満たしていなかった。平成の大合併期に、既述の松江市のような二段階の市町村合併を経て、特例市の要件を満たしている。しかし、結果的には、市町村合併で吸収した地域の過疎化や、中心市街地の衰退などの優先的課題を先に処理しており、特例市の移行自体は、後回しにされていた。

その一方、福島市と津市は、中核市の移行要件である人口30万人を目指すように、市町村合併によって区域を拡大したが、結果的に人口30万人を超えるこ

とができていない。徳島市も、もともと特例市ではなく、中核市の移行を望んでいた<sup>14)</sup>が、市町村合併が達成されず、一般市のままにとどまっていた。3市は、中核市志向型の自治体であり、市町村合併が想定どおりに進まず、中核市に移行できなかったという共通性を持っている。しかし、それらの3市が未移行である理由を実際に明らかにするには、定性的な調査を行う必要があるだろう。

#### 4.4.1.2 都市圏域型都市

##### ・首都圏

図4-2より、首都圏における都市圏域型都市(25市)の第一次タイムラグ(TL)は、割合として、地方中核型都市よりも遅い時期を起点としたものが多い。首都圏の都市圏域型都市は、東京都下と南関東3県の対象自治体から構成されており、東京都(23特別区)の勢力圏にある。それらの諸都市は、大都市圏が次第に拡大する過程で、面積が小さな区域に対し、過大な人口が流入して大規模化した自治体であり、市外への通勤者が多く、その昼夜間人口比率は小さい。

首都圏の都市圏域型都市では、当初の中核市移行要件(人口、面積、昼夜間人口比率)を満たした自治体の数が少ない。それに対して、特例市の移行タイムラグ(TL)や、2000年以降の移行基準見直しによって形成された中核市の移行タイムラグ(TL)が多くなっている。図4-1の地方中核型都市群と、図4-2の首都圏における都市圏域型都市群を視覚的に比較すると、全体として制度移行に大きな遅れが生じている傾向が観察できる。なお、移行タイムラグ(TL)の最小値は、地方中核型都市と同様、中核市が1.00、特例市が0.58であり、特例市の方が短くなっている。

首都圏の都市圏域型都市において、最初に移行タイムラグ(TL)を形成したのは八王子市である。八王子市は、もともと中核市移行要件のうち、人口規模と面積は基準を大幅に超過していた。しかし、昼夜間人口比率は、1995年の国勢調査によって初めて基準を満たしており、1995年10月から中核市の第一次タイムラグ(TL)を形成した。当初の中核市移行要件(人口、面積、昼夜間人口比率)を満たした都市圏域型都市は、首都圏では八王子市だけであった。

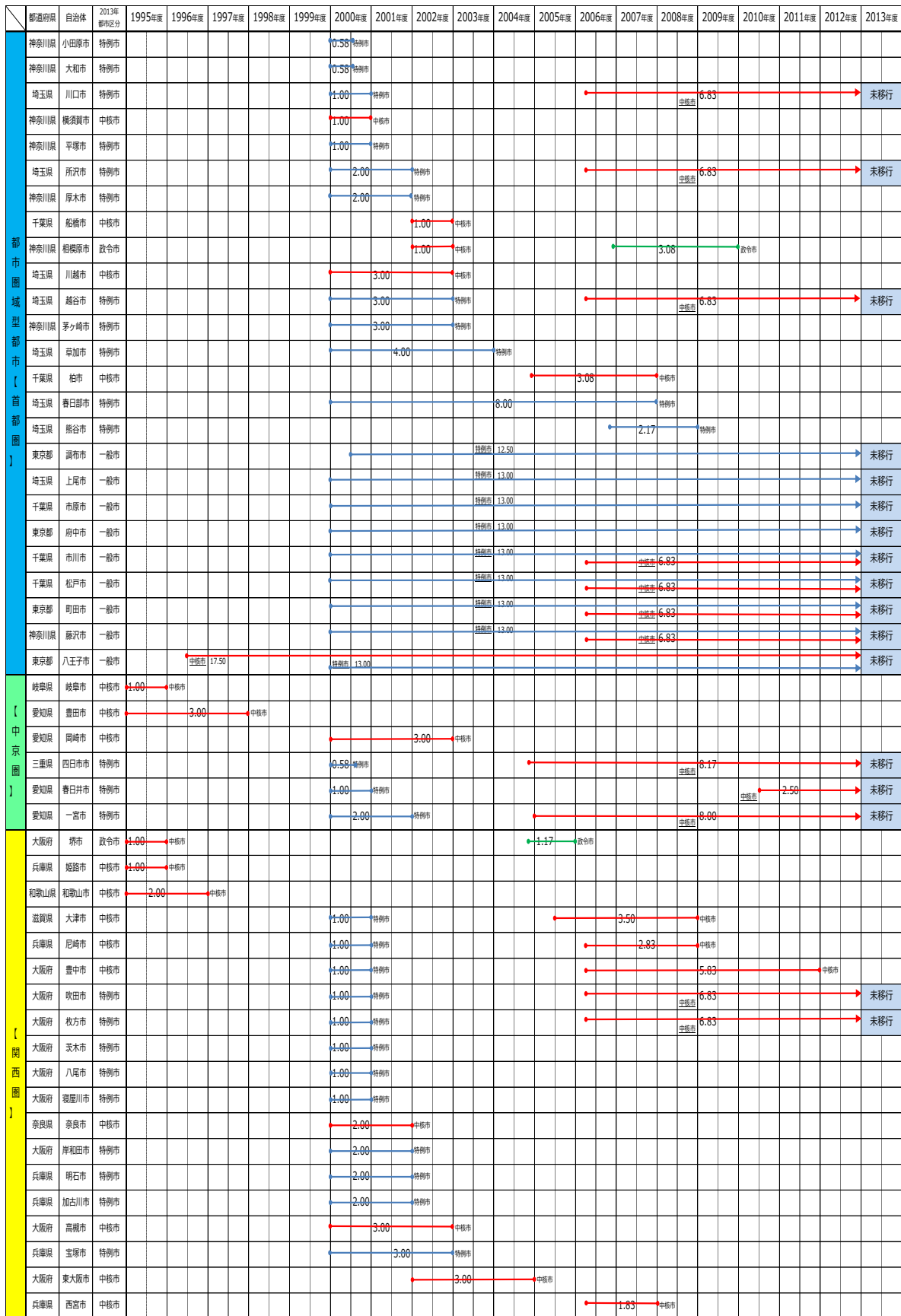


図 4-2 都市圏域型都市の移行タイムラグ（TL）の大小（ベクトル図）（N=50）

（出典）前掲（表 4-2）をもとに筆者作成

2000年4月から移行タイムラグ（TL）を形成した都市圏域型都市は、20市（川越市、川口市、所沢市、春日部市、上尾市、草加市、越谷市、市川市、松戸市、市原市、八王子市、府中市、町田市、横須賀市、平塚市、藤沢市、小田原市、茅ヶ崎市、厚木市、大和市）存在する。このうち、中核市の第一次タイムラグ（TL）を形成した自治体は2市（川越市、横須賀市）、特例市の第一次タイムラグ（TL）を形成した自治体は18市であった。小田原市に関しては、特例市移行時点における人口規模が200,103人（1995年国勢調査基準）であったのに対し、その後の2005年国勢調査基準人口は198,741人に減少し、現在に至っても減少し続けている<sup>15)</sup>。それゆえ、小田原市の移行パターンは、人口減少による要件喪失を避ける「駆け込み型」であったものと解される。なお、特例市の第一次タイムラグを形成したうちの8市（上尾市、市川市、松戸市、市原市、八王子市、府中市、町田市、藤沢市）については、未移行の自治体であった。併せて、2000年10月の国勢調査を経て移行基準（人口規模）を満たし、特例市の第一次タイムラグを形成した調布市についても、未移行の自治体であった。

2002年4月には、人口50万人以上の自治体を対象として中核市の面積基準（100㎥以上）が廃止され、船橋市と相模原市が中核市の第一次タイムラグ（TL）を形成している。両市は、1年の準備期間を経て中核市に移行した。そのうち、相模原市は、周辺自治体との合併により、2007年3月を起点とした第二次タイムラグ（TL）を形成し、2010年4月に政令市に移行した。平成の大合併期に誕生した後発型政令市の事例は、首都圏では相模原市だけであった。

首都圏の都市圏域型都市において、平成の大合併に伴う移行タイムラグ（TL）を形成した自治体は、相模原市のほかに柏市と熊谷市がある。柏市の場合、人口規模自体は従来から30万人以上を擁しており、既に2000年4月には特例市の移行要件を満たしていた。しかし、2005年3月に、隣接する東葛飾郡沼南町を編入合併し、中核市の面積基準に達したことで、第一次タイムラグ（TL）を形成し、2008年4月に中核市に移行した。人口規模については、中核市移行後の現在も増加傾向にある<sup>16)</sup>。

熊谷市は、従来の（旧熊谷市の）人口は15万人程度<sup>17)</sup>であり、2005年10月の第一次市町合併（旧熊谷市、大里郡妻沼町、大里郡大里町）と、2007年2

月の第二次市町合併（第一次市町合併後の熊谷市、大里郡江南町）を経て、人口 20 万人をクリアしている。それに伴い、2007 年 2 月以降、特例市の第一次タイムラグ（TL）を形成し、2009 年 4 月、特例市に移行した。ただし、2015 年の国勢調査によれば、熊谷市の人口規模は、特例市の移行基準である 20 万人を下回っており<sup>18)</sup>、既述の地方中核型都市（函館市、青森市、盛岡市、鳥取市、下関市）と同様、駆け込み型の移行パターンになっていた。

2006 年 6 月の地方自治法改正によって、中核市の第二次タイムラグ（TL）を形成した都市圏域型都市は 7 市（川口市、所沢市、越谷市、市川市、松戸市、町田市、藤沢市）である。それらの諸都市は、2013 年 3 月現在、中核市に移行しておらず、移行タイムラグ（TL）は二期に分割されている。

首都圏の都市圏域型都市では、中核市・特例市の移行を選択していない一般市の割合が、圏域全体の約 3 割を占めている。一般市のうち、市で単独の保健所を持つ「保健所政令市」は、八王子市、町田市、藤沢市の 3 市であった。それら 3 市に関しては、各々の特殊要因によって、中核市の代わりに保健所政令市を選択した可能性があるだろう。

特例市の第一次タイムラグによれば、埼玉県内や神奈川県内には、移行時期が近接した自治体を複数確認することができる。特例市に対しては、「中核市制度研究都市連絡協議会」のような、移行候補自治体による連携組織などが存在しない。それらの都市では、近隣自治体間での相互参照や、国や県などによる制度移行への働きかけを受け、移行時期が近接した可能性があるのではないか。

制度移行を選択した首都圏の都市圏域型都市の中には、8.00（春日部市）のように、移行タイムラグ（TL）が長期化した自治体が存在している。また、中核市の移行基準を満たした特例市や一般市の中には、既に中核市移行に向けた手続きを具体的に進めている自治体も存在する<sup>19)</sup>。今後、それらの自治体において、中核市移行が達成されれば、より長期化した中核市の移行タイムラグ（TL）が複数形成されていくことになるだろう。

## ・ 中京圏

中京圏における都市圏域型都市は 6 市であり、該当する自治体の数自体、他の都市圏よりも相対的に少ない。ただし、全ての自治体が、第一次または第二

次タイムラグ（TL）のいずれかにおいて、中核市の移行タイムラグ（TL）を形成していた。移行タイムラグ（TL）の最小値は、地方中核型都市や、首都圏の都市圏域型都市と同様、中核市が 1.00、特例市が 0.58 であった。

中京圏の都市圏域型都市において、最初に移行タイムラグ（TL）を形成したのは、岐阜市と豊田市である。両市は、当初の中核市移行要件（人口、面積、昼夜間人口比率）を満たしており、ともに中核市制度が施行された 1995 年 4 月から第一次タイムラグ（TL）を形成した。このうち、岐阜市は、中核市へ最初に移行した地方中核型都市 9 市（宇都宮市、新潟市、富山市、金沢市、静岡市、浜松市、岡山市、熊本市、鹿児島市）と同様、1996 年 4 月に中核市の移行を達成した。岐阜市は、中京圏の都市圏域型都市の中で、唯一、県庁所在地であり、後述する豊田市とは地域性が異なる。岐阜市の場合、近隣地域にある同規模自治体よりも、他県にある県庁所在地自治体の動向に関心を寄せ、それらと同時期に制度移行を選択した可能性がある。

豊田市は、世界的企業・トヨタ自動車が本社を置く企業城下町である。後述する岡崎市とともに、西三河地方（愛知県中部）の中心都市の一つであり、江戸時代には挙母藩の城下町として栄えていた。しかし、今や、豊田市の中枢性の高さは、例えば県庁所在地自治体などにある、政治、行政、経済、文教等の総合力ではなく、自動車産業を中心とした重工業都市であることに起因するものであろう。また、豊田市は、全国的に見ても、財政力の高い自治体であり、それらの地域特性から、制度創設初期に移行を達成した地方中核型都市や岐阜市などとは、中核市の「格」に対する捉え方も異なっていたのではないかと。むしろ、豊田市は、中核市に対する全国的な制度移行状況を踏まえて、1998 年 4 月、地方中核型都市 3 市（福山市、高知市、宮崎市）とともに、中核市に移行した。

その後、2000 年 4 月には、一挙に残りの 4 市（岡崎市、一宮市、春日井市、四日市市）が第一次タイムラグ（TL）を形成している。このうち、中核市の第一次タイムラグ（TL）を形成したのは岡崎市であり、特例市の第一次タイムラグ（TL）を形成したのは一宮市、春日井市、四日市市の 3 市であった。

岡崎市は、豊田市と同じく西三河地方（愛知県中部）の中心都市である。その歴史は古く、東海道で三番目の規模を誇る宿場町、あるいは徳川家康が生誕

した岡崎城の城下町として栄えてきた<sup>20)</sup>。

岡崎市は、中核市制度創設時点において、既に30万人以上の人口規模や100km<sup>2</sup>以上の区域を擁していた。岡崎市は、重工業都市である豊田市が隣接する地理的關係から、豊田市の後背地になっており、当初の中核市移行要件のうち、昼夜間人口比率の基準を満たすことができなかった。しかし、岡崎市の場合、隣接する豊田市が既に中核市に移行していたことが、制度選択に影響を与えた可能性があるのではないかと考えられる。岡崎市は、豊田市と同じ大きさの第一次タイムラグ（TL：3.00）を形成し、2003年4月、中核市に移行した。

特例市の第一次タイムラグ（TL）を形成した3市（四日市市、春日井市、一宮市）のうち、四日市市の移行タイムラグ（TL：0.58）は最短である。四日市市は、中京工業地帯の代表的な工業都市の一つであり、県庁所在地の津市をも凌ぐ、三重県下最大の人口規模を擁していた。

四日市市は、地方中核型都市の函館市などと同等の人口規模水準にあり、中核市の制度創設時点では、その移行要件を満たすことができなかった<sup>21)</sup>。しかし、四日市市では、その後も人口規模が拡大し続け、2000年の国勢調査では、30万人に迫る水準<sup>22)</sup>にまで達した。特例市にはこの時点で移行した。

四日市市では、2005年2月に隣接する三重郡楠町を編入合併し、新四日市市の誕生とともに中核市の移行要件を満たしている。ところが、四日市市はその時点で中核市に移行せず、第二次タイムラグ（TL）を形成し続けた。四日市市が中核市移行を速やかに選択しなかった理由の一つには、中核市の移行検討時期に重なるように、市内で大規模な産業廃棄物の不法投棄問題が発覚したことが挙げられる。四日市市の場合、県と市との間で、中核市の移譲事務に関連する、産業廃棄物の処理費用に関する負担問題が生じ、移行協議が進みにくい状況にあった<sup>23)</sup>。その状況に対し、四日市市では、中核市移行に向けた経過措置として、2008年4月、保健所政令市に移行している。

特例市の第一次タイムラグ（TL）を形成した3市は、特例市の移行後、中核市の移行要件を満たし、第二次タイムラグ（TL）を形成している。一宮市と四日市市は自治体の合併により、春日井市は定住人口の自然増加により、それぞれ、中核市の移行要件を満たしていた。それらの3市は、2013年3月現在、中核市に移行しておらず、移行タイムラグ（TL）は二期に分割されたままである。



## ・ 関西圏

関西圏の都市圏域型都市（19市）における第一次タイムラグ（TL）に関しても、首都圏と同様、2000年以降を起点とした自治体の割合が大きい。関西圏は、大阪市を核とする三大政令市を中心に形成された、連担化した大都市圏である。対象自治体の多くは、それら三大政令市の勢力圏にあり、市の区域も比較的小さく、昼夜間人口比率も100未満の範囲内であった。移行タイムラグ（TL）の最小値は、中核市、特例市ともに1.00であった。

関西圏の都市圏域型都市において、最初に第一次タイムラグ（TL）を形成したのは、堺市、姫路市、和歌山市の3市である。3市は、当初の中核市移行要件（人口、面積、昼夜間人口比率）を満たしており、中核市制度が施行された1995年4月から、ともに中核市の第一次タイムラグ（TL）を形成した。このうち、堺市と姫路市は、1996年4月に中核市の移行を達成しており、制度創設期の中核市移行都市群に含まれている。和歌山市は、地方中核型都市の4市（秋田市、郡山市、長崎市、大分市）と同じ、翌1997年4月に中核市の移行を達成した。

既述のとおり、制度創設期の中核市は、「第二政令指定都市」としての要素が強い。当初の中核市移行基準には、面積や昼夜間人口比率が加味されており、現在の移行基準よりもハードルが高くなっていた。そして、それらの3市は、確かに当初の中核市移行基準をクリアしていたが、相互に比較してみると、規模の分散は大きかった。

堺市は、中核市制度の創設時点において、80万人以上の人口規模と、100㎢以上の面積を有している。当初の中核市移行要件のうち、人口50万人以上の自治体に対しては、昼夜間人口比率（100超）の基準が適用されない。堺市は、もともと海外との交流拠点・貿易都市として発展してきた歴史ある都市であり、関西圏では、大阪市、京都市、神戸市に次ぐ大都市自治体であった。

堺市では、既に1961年の時点で、当時の河盛安之介市長が100万都市構想を唱え、基礎自治体として最も大きな権限と財源を有する政令市の実現を目指すことを表明していた<sup>24)</sup>。その考え方に沿って、昭和の大合併期には、通算6回にわたる編入合併が行われた<sup>25)</sup>。堺市の場合、政令市移行が、市の目標として長らく定着してきたと言えるのではないか。

堺市は、政令市における行政区制への準備として、1992年から市内に支所を順次開設し、2000年までに6支所体制を確立している<sup>26)</sup>。1993年12月には、市議会が、全会一致で「堺市の政令指定都市移行実現に関する要望決議」を行い、当時の自治大臣、大阪府知事、大阪府議会議長などに対して要望書を提出した<sup>27)</sup>。それら政令市移行に向けた過渡期中で、国が中核市制度を創設したため、堺市は、さらなる政令市移行を念頭に置きつつ、1996年4月、中核市に移行した。

その後、堺市は、平成の大合併を促進する、政令市指定の特例措置に後押しされ、2005年2月、隣接する南河内郡美原町を編入合併している。堺市は、その時期を起点とした第二次タイムラグ（TL）を形成し、2006年4月、政令市に移行した。平成の大合併期に誕生した後発型政令市の事例は、関西圏では堺市だけであった。

姫路市は、兵庫県第二位の人口規模を擁する商工業都市であり、播磨地方（兵庫県西部）の中心都市である。奈良時代には、播磨国の国府が置かれ、江戸時代には、姫路藩の城下町として整備されるなど、都市の歴史も古い。姫路市の場合、既に1990年の国勢調査時点で、人口規模が45万人を超えており<sup>28)</sup>、面積や昼夜間人口比率も、制度創設当時の中核市移行要件を満たしていた。それゆえ、1995年4月から中核市の第一次タイムラグ（TL）を形成し、翌1996年4月に中核市に移行した。

和歌山市は、江戸時代には紀州徳川家が治める城下町として栄えており、姫路市と同様に都市の歴史は古い。現在、和歌山市は、和歌山県における県庁所在地自治体であり、県内総人口の4割近く<sup>29)</sup>が市内に定住している。和歌山市もまた、姫路市と同様に、当初の中核市移行要件（人口、面積、昼夜間人口比率）を満たしていた。和歌山市は、1995年4月から第一次タイムラグ（TL）を形成し、2年後の1997年4月、中核市に移行した。

ここでの分析では、概括的な定義によって、関西圏の6府県に所在する全自治体を同一のカテゴリー（都市圏域型都市）に位置付けている。それを踏まえて、中核市の移行要件に沿った都市属性に注目すると、姫路市や和歌山市は、両市と同時期に移行した地方中核型都市群と比べて見劣りしない。姫路市や和歌山市は、確かに関西圏に所在しているが、三大政令市（大阪市、京都市、神

戸市)とは距離的な隔たりがあり、昼夜間人口比率を見ても、それらの勢力圏には位置していないものと推測することができる。むしろ、両市における中核市の移行に関しては、地方中核型都市に類似した移行パターンが抽出されたものと考えられる。

その後、2000年を起点とした第一次タイムラグ(TL)が14市で形成されている。中核市の第一次タイムラグ(TL)を形成したのは2市(奈良市、高槻市)、特例市の第一次タイムラグ(TL)を形成したのは12市(大津市、岸和田市、豊中市、吹田市、枚方市、茨木市、八尾市、寝屋川市、尼崎市、明石市、加古川市、宝塚市)であった。特例市の第一次タイムラグ(TL)を形成したうちの5市(大津市、豊中市、吹田市、枚方市、尼崎市)は、特例市に移行した後、それぞれ、中核市移行に向けた第二次タイムラグ(TL)を形成した。

中核市の第一次タイムラグ(TL)を形成した高槻市と奈良市は、当初の中核市移行基準のうち、人口と面積は既にクリアしていたものの、昼夜間人口比率が100に満たなかった。それは、先に中核市に移行した、姫路市や和歌山市などとは異なり、三大政令市(大阪市、京都市、神戸市)との距離間隔が小さかったからであろう。両市の近隣自治体に対する中核性は、関西大都市圏の後背地たる要素によって相殺されてしまったものと思われる。

高槻市と奈良市は、同時期に第一次タイムラグ(TL)を形成しているが、移行のタイミングは奈良市の方が1年早い(2002年4月移行)。奈良市は、奈良時代には平城京が置かれた古都であり、現在では県庁所在地自治体でもある。高槻市もまた、江戸時代には城下町として繁栄してきた歴史を有する。しかし、高槻市の場合、二つの政令市(大阪市、京都市)の中間に位置する至便な地勢から、近年では、主に北摂地域(大阪府北部)の衛星都市としての役割を担ってきた。高槻市と奈良市の移行時期が異なったのは、一見、中京圏の岐阜市と豊田市との関係に似ている。つまり、奈良市は、近隣同規模自治体の高槻市よりも、他の県庁所在地自治体が既に中核市に移行している状況の方を重視したのではないか。それに対して、高槻市は、奈良市を含む全国的な中核市の移行状況を踏まえて、2003年4月、川越市(首都圏の都市圏域型都市)とともに、中核市に移行した。

特例市の第一次タイムラグ(TL)を形成した12市のうち、8市(大津市、豊

中市、吹田市、枚方市、茨木市、八尾市、寝屋川市、尼崎市)は、同時(2001年4月)に移行している。首都圏の埼玉県内や神奈川県内の自治体で観察された、移行時期が近接しているパターンであると言えよう。特に、滋賀県の県庁所在地・大津市を除く7市は、三大政令市(大阪市、京都市、神戸市)に対する勢力圏内に位置しており、共通して面積と昼夜間人口比率が小さい。地域特性が類似しているそれらの諸都市は、首都圏の自治体のように、近隣自治体間での相互参照や、国や県などによる制度移行への働きかけを受けて、移行時期が近接している可能性があるのではないか。

大津市に関しては、三大政令市(大阪市、京都市、神戸市)と直結する鉄道網が発達している。大津市は、その至便な地勢から、県庁所在地自治体でありながら、三大政令市の後背地と化しており、昼夜間人口比率が小さい<sup>30)</sup>。しかし、大津市は県庁所在地自治体であり、既述の7市のような衛星都市群とはもともと異なる地域特性を有している。それゆえ、制度移行に関しては、周辺自治体だけでなく、他の県庁所在地自治体の動向にも注目していた可能性がある。

それに対して、大阪市の外縁地域(岸和田市)や兵庫県の自治体(明石市、加古川市、宝塚市)では、特例市の移行にやや時間が費やされている。

岸和田市(2002年4月移行)は、江戸時代は岸和田藩の城下町として、明治期以降は紡織工業都市として発展した、泉南地域(大阪府南西部)の中心都市である<sup>31)</sup>。岸和田市の場合、2005年の国勢調査までは人口規模が緩やかに増加しており、4.3(分析対象と分析手法)の駆け込み仮説(p.54)で示したような、制度移行を急ぐ切迫性はさほど認められなかった。しかし、2010年の国勢調査以降、岸和田市では人口規模が減少に転じており、現在では特例市の移行基準(20万人)を下回っている<sup>32)</sup>。なお、関西圏において、制度移行を選択した後に、移行基準を下回った事例は、岸和田市のほかに存在しない。

明石市(2002年4月移行)、加古川市(2002年4月移行)、宝塚市(2003年4月移行)の3市に関しては、明石市と宝塚市が神戸市に、加古川市が姫路市にそれぞれ隣接している。3市は、昼夜間人口比率がともに100未満であり、「同一県内の衛星都市」という共通した地域特性を有していた。それらの状況から、3市では、2001年に同時移行した七つの衛星都市と同様、近隣自治体間での相互参照や、国や県などによる制度移行への働きかけを受けて、移行時期が近接

している可能性がある。

次に、関西圏の都市圏域型都市において、第一次タイムラグ（TL）を形成した自治体は、東大阪市である。東大阪市は、2002年4月の改正地方自治法施行（人口50万人以上の自治体に対する中核市面積基準（100㎢）の廃止）によって、中核市の第一次タイムラグ（TL）を形成した。この時期を起点に第一次タイムラグ（TL）を形成した自治体は、全国でも3市（船橋市、相模原市、東大阪市）だけである。それに対して、東大阪市は、首都圏の船橋市や相模原市よりも長い、3年の移行期間を設けて中核市に移行した。

東大阪市の場合は、日本でも有数の工業都市、「モノづくりのまち」<sup>33)</sup>であり、昼夜間人口比率は100を超えている。東大阪市もまた、中京圏における豊田市のような存在と言えるのではないか。したがって、同時期に移行タイムラグ（TL）を形成した船橋市や相模原市、あるいは、規模は異なるが、東大阪市の周辺に位置する衛星都市群など<sup>34)</sup>とは、中核市の「格」に対する捉え方が異なっていた可能性はある。

関西圏の都市圏域型都市の中で、最後に第一次タイムラグ（TL）を形成したのは、2006年6月の地方自治法改正によって中核市の移行要件を満たした西宮市である。西宮市は、隣接する尼崎市と同様、人口40万人以上を擁する大規模な自治体であり、その地勢と昼夜間人口比率の低さから、大阪市や神戸市の衛星都市化が進んでいるものと解される。特に、西宮市の場合、1970年代から人口規模が減少傾向にある尼崎市に対して、一貫して増加傾向を辿ってきた。

西宮市では、統計上の市域を100.18㎢としているが、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99.96㎢であったため、2000年にそれまでの中核市移行要件の一つであった昼夜間人口比率が撤廃されても、中核市の移行が叶わなかった。

西宮市は、2000年4月から特例市の要件を満たしたが、特例市の移行は選択せず、同じ2000年4月に保健所政令市へ移行している。2000年11月には、2期8年務めた馬場順三前市長の後任として、山田知市長が新市長に就任した。山田市長は、これまでの市政の継承を掲げて当選を果たした市長である。そして、当時の山田市長は、2000年12月定例会の所信演説の中で、「中核市の指定を目指す」ことを表明した<sup>35)</sup>。それらの過程を踏まえると、同一時期に創

設された特例市制度は、既に検討の対象外にあったものと解される。その後、既述の 2006 年 6 月を起点とした第一次タイムラグ（TL：1.83）を形成し、2008 年 4 月、中核市に移行した。

関西圏の都市圏域型都市において、中核市移行に向けた第二次タイムラグ（TL）を形成する 5 市（大津市、豊中市、吹田市、枚方市、尼崎市）のうち、大津市では、近年における定住人口の増加<sup>36)</sup>により、2005 年 10 月の国勢調査基準日を起点とした移行タイムラグ（TL）を形成している。その他の 4 市は、2006 年 6 月の地方自治法改正によって、中核市の第二次タイムラグ（TL）を形成した。2013 年 3 月現在、5 市の中で中核市移行を達成した自治体は 3 市（大津市、豊中市、尼崎市）、未移行の自治体は 2 市（吹田市、枚方市）であった。

大津市は、中核市の移行要件を満たしたのは 2005 年だが、2008 年 3 月には隣接する滋賀郡志賀町と合併している。中核市には、市町合併後の 2009 年 4 月に移行した。大津市の場合、市町合併という特殊要因もまた、移行タイムラグ（TL）の形成に影響を与えたのではないか。第一次タイムラグ（TL）が短期的で、第二次タイムラグ（TL）が長期的である大津市の移行パターンは、地方中核型都市の前橋市、高崎市、久留米市などと類似していた。

その他の都市圏域型都市（豊中市、吹田市、枚方市、尼崎市）は、それぞれ面積が 100 ㎥未満であり、2006 年までは中核市の移行を選択肢に含めることができなかった。大阪府の 3 市のうち、豊中市と吹田市の 2 市は、千里ニュータウンを擁する、大阪市からも至便な位置にある。他方、枚方市は、かつての京街道の宿場町であり、京都府や奈良県との府県境に位置している。しかしながら、その昼夜間人口比率の水準から、豊中市、吹田市とともに大阪市に対する衛星都市であるものと解される。

このうち、豊中市は、2009 年 3 月に、浅利敬一郎現市長が中核市の移行を表明し、3 年間の準備期間を経て、2012 年 4 月に移行を達成している。しかしながら、中核市の移行基準が緩和された 2006 年 6 月から、浅利市長が移行を表明するまでの 3 年近くの間は、外見上、具体的な動きが見られなかった。

2006 年当時は、国の示した「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針（集中改革プラン）」によって、積極的な地方行財政改革が進められていた時期である。また、豊中市では、中核市の移行要件を満たす直前の 2006

年5月に、市長の交代が生じていた。豊中市の場合、それらの背景によって、執行機関内部の合意形成に比較的時間が費やされた可能性がある。他方、2013年3月現在、吹田市や枚方市は未移行自治体であるが、このうち、枚方市に関しては、2014年4月の中核市移行を目標に準備を進めていた。それらの2市は、第二次タイムラグ（TL）が未移行状態である、首都圏の都市圏域型都市における移行タイムラグ（TL）の形成パターンと類似していた。

それらの諸都市に対して、尼崎市は、地理的には大阪市と連担化しているが、単純に衛星都市として括ることができない。尼崎市の場合、もともとの歴史は古く、江戸時代には尼崎藩の城下町として栄えていた。明治期以降、尼崎市は工業都市化が進み、戦前から戦後に至る、阪神工業地帯の中核を担う都市へと発展していった。それゆえ、尼崎市では、古くから公害問題に直面し、1948年の時点で既に保健所政令市へ移行していた。

尼崎市では、1970年の人口規模（553,696人）を境に、緩やかに人口が減少している。その状況下において、2000年4月から第一次タイムラグ（TL）を形成し、翌2001年4月、特例市に移行した。尼崎市の場合、特例市移行時点では市域が100㎞<sup>2</sup>未満であり、人口40万人以上を擁していても、中核市の移行要件を満たすことができなかった。しかしながら、尼崎市には、その時点において「特例市」＋「保健所政令市」という「格」が付与されており、実質的に中核市に近い事務処理水準に達していたと考えられよう。その後、2006年6月の地方自治法改正によって、中核市の第二次タイムラグ（TL）を形成し、2009年4月、隣接する西宮市の中核市移行を追うように、特例市から中核市に移行した。

本節では、中核市・特例市の移行状況に対して、共通の指標化を試み、時間軸に沿って整理している。特にここでは、ベクトル図の結果から、対象自治体における中核市・特例市の制度選択が、①両制度の移行要件、②都市属性（歴史、地理、政治・行政、経済、文化、産業）、③市町村合併の有無などの特殊要因からパターン化し得る点を、視覚的に推察することができた。

#### 4.4.2 移行タイムラグの大小による類型化

これまでの分析に対して、以下では、時間軸の考え方を取り除き、単純に移行タイムラグ（TL）の大小によって、移行パターンの類型化を試みる。

まず、第一次タイムラグ（TL）の大小を基準として、1年以内のものを「早期移行型」、1年以上3年以内のものを「中期移行型」とする。それを超える期間で移行したものは「長期移行型」とし、未移行の自治体は「未移行型」として区分した。さらに、制度選択に対し、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。この方法により整理したものが、表4-4（早期移行型）及び表4-5（中・長期及び未移行型）である。

第一次タイムラグ（TL）が「早期移行型（1年以内）」に分類される自治体は47市であり、分析対象自治体（103市）のうち半数近くは1年以内に移行を達成している。このうち、合併型には15市が該当し、都市圏域型都市3市（相模原市、四日市市、堺市）を除く12市は、全て地方中核型都市であった。また、四日市市を除く12市は、既にさらなる上位区分への制度移行を達成していた。松江市（0.67）と鳥取市（0.92）は、中核市の移行要件に満たない自治体であった。

「早期移行型（1年以内）－合併型」のうち、第二次タイムラグ（TL）が1年以内であったのは函館市（0.83）だけであり、その他の自治体では、1年以上の中長期的なタイムラグ（TL）を形成している。このように相対的に見ても、函館市の中核市移行は、切迫性を伴う「駆け込み型」であったことがわかる。

合併型には、中核市から政令市へのランクアップをなし遂げた7市が含まれている。それらは、第3章に言うところの「後発型政令市」である。7市のうち、都市圏域型都市である相模原市を除き、全て「早期－中期」型の移行パターンであった。政令市は、中核市よりも移譲される事務量が格段に多く、調整に要する準備期間も多く必要になると予想される。それでも、第二次タイムラグ（TL）が最大で2年程度にとどまっているのは、既に中核市に移行していたからではないか。なぜならば、政令市移行の際には、既に移譲済みの事務権限が手続きから除外されるからである。特に、事務移譲の際に負担が大きいとされる「保健所」を、既に自前で設置していたことによって、移行タイムラグ（TL）の短縮に繋がった可能性はある。その一方、相模原市の政令市移行が遅れたのは、市町合併が二期に分割されたことや、既に県内に横浜市、川崎市という二大政令市が立地しているという地理的な特性から、神奈川県との調整に一定の時間を費やしたからであろう。



表 4-4 移行タイムラグ (TL) の類型化 (早期移行型) (N=47)

都道府県	自治体	2013年 都市区分	合併日※	第一次 移行日	第一次 TL	一次類型	合併型/ 非合併型	第二次 移行日	第二次 TL	二次類型
北海道	函館市	中核市	2004.12.1	2000.11.1	0.58	早期移行型 (1年以内)	合併型	2005.10.1	0.83	早期移行型
大阪府	堺市	政令市	2005.2.1	1996.4.1	1.00			2006.4.1	1.17	中期移行型
静岡県	浜松市	政令市	2005.7.1	1996.4.1	1.00			2007.4.1	1.75	
静岡県	静岡市	政令市	2003.4.1	1996.4.1	1.00			2005.4.1	2.00	
新潟県	新潟市	政令市	2005.3.21	1996.4.1	1.00			2007.4.1	2.08	
熊本県	熊本市	政令市	2010.3.23	1996.4.1	1.00			2012.4.1	2.08	
岡山県	岡山市	政令市	2007.1.22	1996.4.1	1.00			2009.4.1	2.25	
岩手県	盛岡市	中核市	2006.1.10	2000.11.1	0.58			2008.4.1	2.25	
神奈川県	相模原市	政令市	2007.3.11	2003.4.1	1.00			2010.4.1	3.08	長期移行型
福岡県	久留米市	中核市	2005.2.5	2001.4.1	1.00			2008.4.1	3.17	
群馬県	前橋市	中核市	2004.12.5	2001.4.1	1.00			2009.4.1	4.25	
群馬県	高崎市	中核市	2006.1.23	2001.4.1	1.00			2011.4.1	5.17	
三重県	四日市市	特例市	2005.2.7	2000.11.1	0.58			05.2~中核市該当	8.17	未移行型
島根県	松江市	特例市	2011.8.1	2012.4.1	0.67			中核市非該当	0.00	—
鳥取県	鳥取市	特例市	2004.11.1	2005.10.1	0.92			中核市非該当	0.00	—
兵庫県	尼崎市	中核市	—	2001.4.1	1.00			2009.4.1	2.83	中期移行型
滋賀県	大津市	中核市	2008.3.20	2001.4.1	1.00			2009.4.1	3.50	長期移行型
大阪府	豊中市	中核市	—	2001.4.1	1.00		2012.4.1	5.83		
愛知県	春日井市	特例市	—	2001.4.1	1.00		10.10~中核市該当	2.50	未移行型	
埼玉県	川口市	特例市	2011.10.11	2001.4.1	1.00		06.6~中核市該当	6.83		
大阪府	吹田市	特例市	—	2001.4.1	1.00		06.6~中核市該当	6.83		
大阪府	枚方市	特例市	—	2001.4.1	1.00		06.6~中核市該当	6.83		
神奈川県	小田原市	特例市	—	2000.11.1	0.58		中核市非該当	0.00	—	
神奈川県	大和市	特例市	—	2000.11.1	0.58		中核市非該当	0.00	—	
山梨県	甲府市	特例市	2006.3.1	2000.11.1	0.58		中核市非該当	0.00	—	
福井県	福井市	特例市	2006.2.1	2000.11.1	0.58		中核市非該当	0.00	—	
長野県	松本市	特例市	2010.3.31	2000.11.1	0.58		中核市非該当	0.00	—	
静岡県	沼津市	特例市	2005.4.1	2000.11.1	0.58		中核市非該当	0.00	—	
広島県	呉市	特例市	2005.3.20	2000.11.1	0.58		中核市非該当	0.00	—	
栃木県	宇都宮市	中核市	2007.3.31	1996.4.1	1.00		政令市非該当	0.00	—	
富山県	富山市	中核市	2005.4.1	1996.4.1	1.00		政令市非該当	0.00	—	
石川県	金沢市	中核市	—	1996.4.1	1.00		政令市非該当	0.00	—	
岐阜県	岐阜市	中核市	2006.1.1	1996.4.1	1.00		政令市非該当	0.00	—	
兵庫県	姫路市	中核市	2006.3.27	1996.4.1	1.00	政令市非該当	0.00	—		
鹿児島県	鹿児島市	中核市	2004.11.1	1996.4.1	1.00	政令市非該当	0.00	—		
神奈川県	横須賀市	中核市	—	2001.4.1	1.00	政令市非該当	0.00	—		
千葉県	船橋市	中核市	—	2003.4.1	1.00	政令市非該当	0.00	—		
青森県	八戸市	特例市	2005.3.31	2001.4.1	1.00	中核市非該当	0.00	—		
山形県	山形市	特例市	—	2001.4.1	1.00	中核市非該当	0.00	—		
茨城県	水戸市	特例市	2005.2.1	2001.4.1	1.00	中核市非該当	0.00	—		
神奈川県	平塚市	特例市	—	2001.4.1	1.00	中核市非該当	0.00	—		
静岡県	清水市	特例市	2003.4.1	2001.4.1	1.00	中核市非該当	0.00	—		
静岡県	富士市	特例市	2008.11.1	2001.4.1	1.00	中核市非該当	0.00	—		
大阪府	茨木市	特例市	—	2001.4.1	1.00	中核市非該当	0.00	—		
大阪府	八尾市	特例市	—	2001.4.1	1.00	中核市非該当	0.00	—		
大阪府	寝屋川市	特例市	—	2001.4.1	1.00	中核市非該当	0.00	—		
長崎県	佐世保市	特例市	2010.3.31	2001.4.1	1.00	中核市非該当	0.00	—		

※市町村合併が、制度移行可能な人口規模に達する直接的または間接的な原因になっている自治体では、その規模に達した市町村合併の日を、それ以外の自治体では直近の市町村合併の日を記載した。

(出典) 前掲 (表 4-2、図 4-1 及び図 4-2) をもとに筆者作成

表 4-5 移行タイムラグ（TL）の類型化（中・長期及び未移行型）（N=56）

都道府県	自治体	2013年 都市区分	合併日※	第一次 移行日	第一次 TL	一次類型	合併型/ 非合併型	第二次 移行日	第二次 TL	二次類型
山口県	下関市	中核市	2005.2.13	2002.4.1	2.00	中期移行型 (3年以内)	合併型	2005.10.1	0.67	早期移行型
愛知県	一宮市	特例市	2005.4.1	2002.4.1	2.00			05.4～中核市該当	8.00	未移行型
青森県	青森市	中核市	2005.4.1	2006.10.1	1.50			政令市非該当	0.00	—
茨城県	つくば市	特例市	2002.11.1	2007.4.1	1.50			中核市非該当	0.00	—
群馬県	伊勢崎市	特例市	2005.1.1	2007.4.1	1.50			中核市非該当	0.00	—
新潟県	長岡市	特例市	2005.4.1	2007.4.1	2.00			中核市非該当	0.00	—
群馬県	太田市	特例市	2005.3.28	2007.4.1	2.08			中核市非該当	0.00	—
埼玉県	熊谷市	特例市	2007.2.13	2009.4.1	2.17			中核市非該当	0.00	—
新潟県	上越市	特例市	2005.1.1	2007.4.1	2.25			中核市非該当	0.00	—
埼玉県	所沢市	特例市	—	2002.4.1	2.00			06.6～中核市該当	6.83	未移行型
埼玉県	越谷市	特例市	—	2003.4.1	3.00		06.6～中核市該当	6.83		
兵庫県	西宮市	中核市	—	2008.4.1	1.83		政令市非該当	0.00	—	
秋田県	秋田市	中核市	2005.1.11	1997.4.1	2.00		政令市非該当	0.00	—	
福島県	郡山市	中核市	—	1997.4.1	2.00		政令市非該当	0.00	—	
和歌山県	和歌山市	中核市	—	1997.4.1	2.00		政令市非該当	0.00	—	
長崎県	長崎市	中核市	2006.1.4	1997.4.1	2.00		政令市非該当	0.00	—	
大分県	大分市	中核市	2005.1.1	1997.4.1	2.00		政令市非該当	0.00	—	
奈良県	奈良市	中核市	2005.4.1	2002.4.1	2.00		政令市非該当	0.00	—	
愛知県	豊田市	中核市	2005.4.1	1998.4.1	3.00		政令市非該当	0.00	—	
広島県	福山市	中核市	2006.3.1	1998.4.1	3.00		政令市非該当	0.00	—	
高知県	高知市	中核市	2008.1.1	1998.4.1	3.00		政令市非該当	0.00	—	
宮崎県	宮崎市	中核市	2010.3.23	1998.4.1	3.00		政令市非該当	0.00	—	
埼玉県	川越市	中核市	—	2003.4.1	3.00		政令市非該当	0.00	—	
愛知県	岡崎市	中核市	2006.1.1	2003.4.1	3.00		政令市非該当	0.00	—	
大阪府	高槻市	中核市	—	2003.4.1	3.00		政令市非該当	0.00	—	
大阪府	東大阪市	中核市	—	2005.4.1	3.00		政令市非該当	0.00	—	
神奈川県	厚木市	特例市	—	2002.4.1	2.00	中核市非該当	0.00	—		
大阪府	岸和田市	特例市	—	2002.4.1	2.00	中核市非該当	0.00	—		
兵庫県	明石市	特例市	—	2002.4.1	2.00	中核市非該当	0.00	—		
兵庫県	加古川市	特例市	—	2002.4.1	2.00	中核市非該当	0.00	—		
神奈川県	茅ヶ崎市	特例市	—	2003.4.1	3.00	中核市非該当	0.00	—		
兵庫県	宝塚市	特例市	—	2003.4.1	3.00	中核市非該当	0.00	—		
千葉県	柏市	中核市	2005.3.28	2008.4.1	3.08	長期移行型 (3年超)	合併型	政令市非該当	0.00	—
埼玉県	春日部市	特例市	2005.10.1	2008.4.1	8.00			中核市非該当	0.00	—
福島県	いわき市	中核市	—	1999.4.1	4.00		政令市非該当	0.00	—	
長野県	長野市	中核市	2010.1.1	1999.4.1	4.00		政令市非該当	0.00	—	
愛知県	豊橋市	中核市	—	1999.4.1	4.00		政令市非該当	0.00	—	
香川県	高松市	中核市	2006.1.10	1999.4.1	4.00		政令市非該当	0.00	—	
北海道	旭川市	中核市	—	2000.4.1	5.00		非合併型	政令市非該当	0.00	—
愛媛県	松山市	中核市	2005.1.1	2000.4.1	5.00			政令市非該当	0.00	—
沖縄県	那覇市	中核市	—	2013.4.1	6.83			政令市非該当	0.00	—
岡山県	倉敷市	中核市	2005.8.1	2002.4.1	7.00			政令市非該当	0.00	—
埼玉県	草加市	特例市	—	2004.4.1	4.00	中核市非該当		0.00	—	
三重県	津市	一般市	2006.1.1	06.1～特例市該当	7.25	未移行型		合併型	中核市非該当	0.00
佐賀県	佐賀市	一般市	2005.10.1	05.10～特例市該当	7.50		中核市非該当		0.00	—
東京都	調布市	一般市	—	00.10～特例市該当	12.50		非合併型	中核市非該当	0.00	—
福島県	福島市	一般市	2008.7.1	00.4～特例市該当	13.00			中核市非該当	0.00	—
埼玉県	上尾市	一般市	—	00.4～特例市該当	13.00			中核市非該当	0.00	—
千葉県	市原市	一般市	—	00.4～特例市該当	13.00			中核市非該当	0.00	—
東京都	府中市	一般市	—	00.4～特例市該当	13.00			中核市非該当	0.00	—
徳島県	徳島市	一般市	—	00.4～特例市該当	13.00			中核市非該当	0.00	—
千葉県	市川市	一般市	—	00.4～特例市該当	13.00			06.6～中核市該当	6.83	未移行型
千葉県	松戸市	一般市	—	00.4～特例市該当	13.00			06.6～中核市該当	6.83	
東京都	町田市	一般市	—	00.4～特例市該当	13.00	06.6～中核市該当	6.83			
神奈川県	藤沢市	一般市	—	00.4～特例市該当	13.00	06.6～中核市該当	6.83			
東京都	八王子市	一般市	—	95.10～中核市該当	17.50	00.4～特例市該当	13.00			

※市町村合併が、制度移行可能な人口規模に達する直接的または間接的な原因になっている自治体では、その規模に達した市町村合併の日を、それ以外の自治体では直近の市町村合併の日を記載した。

（出典）前掲（表 4-2、図 4-1 及び図 4-2）をもとに筆者作成

「早期移行型（1年以内）—非合併型」には32市が該当する。このうち、第二次タイムラグ（TL）を形成した自治体は7市（尼崎市、大津市、豊中市、春日井市、川口市、吹田市、枚方市）であった。そのうち4市（春日井市、川口市、吹田市、枚方市）は、未移行型の自治体として、現在進行形の二次的タイムラグ（TL）を形成していた。それらは、首都圏、中京圏、関西圏に位置しており、都市圏域型都市特有の長期的な移行タイムラグ（TL）が抽出されたと思われる。ただし、枚方市は2014年度、川口市は2018年度にそれぞれ中核市へ移行する予定として、準備を進めていた。吹田市もまた、市議会内に「中核市移行に関する調査特別委員会」を設置するなど、既に移行の検討過程に移っていた<sup>37)</sup>。

それに対して、第二次タイムラグ（TL）を形成しない残りの自治体（25市）に関しては、市町村合併を行わない限り、単独で政令市または中核市にランクアップすることができない。現時点では、大都市制度に対する移行選択が完結していた。

「早期移行型（1年以内）—非合併型」の32市を地域性で区分すると、地方中核型都市が15市、都市圏域型都市が17市である。地方中核型都市15市のうち、中核市の第一次タイムラグ（TL）を形成した自治体は4市（宇都宮市、富山市、金沢市、鹿児島市）、特例市の第一次タイムラグ（TL）を形成した自治体は11市（八戸市、山形市、水戸市、甲府市、福井市、松本市、沼津市、清水市、富士市、呉市、佐世保市）であった。また、15市のうち、県庁所在地自治体は8市（山形市、宇都宮市、水戸市、甲府市、富山市、金沢市、福井市、鹿児島市）であった。残りの7市は、歴史ある城下町や重工業都市など、各県内において、一定の知名度を有する自治体から構成されていた。

都市圏域型都市17市の圏域別内訳は、首都圏が6市（川口市、船橋市、横須賀市、平塚市、小田原市、大和市）、中京圏が2市（岐阜市、春日井市）、関西圏が9市（大津市、豊中市、吹田市、枚方市、茨木市、八尾市、寝屋川市、姫路市、尼崎市）である。17市のうち、中核市の第一次タイムラグ（TL）を形成した自治体は4市（船橋市、横須賀市、岐阜市、姫路市）、特例市の第一次タイムラグ（TL）を形成した自治体は13市（川口市、平塚市、小田原市、大和市、春日井市、大津市、豊中市、吹田市、枚方市、茨木市、八尾市、寝屋川市、尼

崎市)であり、関西圏の割合が一番大きくなっていった。また、中核市の第一次タイムラグ(TL)だけを形成したうちの2市(岐阜市、姫路市)は、当初の中核市移行要件(人口、面積、昼夜間人口比率)を満たす、周辺自治体に対して中核性を伴う(昼夜間人口比率100超の)自治体であった。

第一次タイムラグ(TL)が「中期移行型(1年以上3年以内)」の自治体は32市であり、このうち9市は合併型に分類される。9市のうち、都市圏域型都市の2市(一宮市、熊谷市)を除いた7市(青森市、つくば市、伊勢崎市、太田市、長岡市、上越市、下関市)は、全て地方中核型都市であった。青森市(中核市)、熊谷市(特例市)、下関市(中核市)はまた、現在の人口規模が移行基準を下回っている自治体でもあった。

地方中核型都市7市のうち、県庁所在地自治体は青森市だけであり、その他の諸都市は、城下町、研究学園都市、工業都市など、その県内の二番手、三番手の人口規模を擁する自治体から構成されている。また、下関市は、本州の最西端に位置する地理的特性によって、古くから交通の要衝として発展した、山口県内最大規模の自治体である。下関市は、県庁所在地自治体ではないが、県内経済の中心的機能を備えており、山口県民にとっては、特別な地位にある自治体として捉えられてきたのではないか。なお、青森市以外の自治体では、全て特例市の第一次タイムラグ(TL)を形成していた。

「中期移行型(1年以上3年以内)一合併型」の9市のうち、第二次タイムラグ(TL)を形成した自治体は、下関市と一宮市のみである。両市のうち、下関市は早期移行型(第二次タイムラグ(TL:0.67))に、一宮市は未移行型(第二次タイムラグ(TL:8.00))に分類された。それらの第二次タイムラグ(TL)から、下関市における中核市移行は、「早期移行型(1年以内)一合併型」の函館市と同様、「駆け込み型」の制度移行であったと解される。一宮市は、他の都市圏域型都市に類して、第二次タイムラグ(TL)が長期化していた。両市の移行状況に対して、第二次タイムラグを形成しない残りの自治体(7市)は、現在の都市区分以上へのランクアップができず、大都市制度に対する移行が完結していた。また、群馬県内の二つの自治体(伊勢崎市、太田市)と、新潟県内の二つの自治体(長岡市、上越市)は、それぞれ同一県内に位置しており、同時期(2007年4月)に特例市に移行していた。

その一方、「中期移行型（1年以上3年以内）—非合併型」には23市が該当している。このカテゴリーでは、地方中核型都市であるか都市圏域型都市であるかを問わず、移行時期が近接した自治体の割合が大きい様子を確認した。また、23市のうち15市（秋田市、郡山市、川越市、岡崎市、豊田市、高槻市、東大阪市、西宮市、奈良市、和歌山市、福山市、高知市、長崎市、大分市、宮崎市）では、中核市の第一次タイムラグ（TL）が形成された。それ以外の8市（所沢市、越谷市、茅ヶ崎市、厚木市、岸和田市、明石市、加古川市、宝塚市）では、特例市の第一次タイムラグ（TL）が形成されていた。

中核市の第一次タイムラグ（TL）を形成した15市のうち、7市（秋田市、郡山市、福山市、高知市、長崎市、大分市、宮崎市）は地方中核型都市、8市は（川越市、岡崎市、豊田市、高槻市、東大阪市、西宮市、奈良市、和歌山市）は都市圏域型都市である。中核市制度が施行された1995年4月から移行タイムラグ（TL）を形成した自治体は9市（秋田市、郡山市、豊田市、和歌山市、福山市、高知市、長崎市、大分市、宮崎市）であり、それ以外の6市（川越市、岡崎市、高槻市、東大阪市、西宮市、奈良市）は、2000年以降の移行要件緩和によって中核市の基準を満たした、都市圏域型都市であった。県庁所在地自治体は、地方中核型都市の5市（秋田市、高知市、長崎市、大分市、宮崎市）と、都市圏域型都市の2市（奈良市、和歌山市）であった。その他の8市（郡山市、川越市、岡崎市、豊田市、高槻市、東大阪市、西宮市、福山市）には、城下町、工業都市などの地域特性を有する自治体（地方中核型都市）と、昼夜間人口比率が100未満の衛星都市（都市圏域型都市）が混在していた。

特例市の第一次タイムラグ（TL）を形成した8市（所沢市、越谷市、茅ヶ崎市、厚木市、岸和田市、明石市、加古川市、宝塚市）は、全て都市圏域型都市である。そのうち、第二次タイムラグ（TL）を形成したのは、首都圏の都市圏域型都市である所沢市と越谷市<sup>38)</sup>だけであり、ともに未移行型に分類された。その他の6市（茅ヶ崎市、厚木市、岸和田市、明石市、加古川市、宝塚市）は、首都圏と関西圏の自治体から構成されていた。

第一次タイムラグ（TL）が「長期移行型（3年超）」の自治体は11市であり、全体の中で一番小さな構成比率になっている。このうち、中核市の第一次タイムラグ（TL）を形成した自治体は9市（旭川市、いわき市、柏市、長野市、豊

橋市、倉敷市、高松市、松山市、那覇市)、特例市の第一次タイムラグ (TL) を形成した自治体は 2 市 (春日部市、草加市) であった。また、8 市 (旭川市、いわき市、長野市、豊橋市、倉敷市、高松市、松山市、那覇市) は地方中核型都市、3 市 (柏市、春日部市、草加市) は都市圏域型都市に属していた。

地方中核型都市のうち 4 市 (長野市、高松市、松山市、那覇市) は、県庁所在地自治体である。都市圏域型都市の 2 市 (柏市、春日部市) は、周辺自治体との合併の後に制度移行を達成した合併型であり、その他の自治体は、全て非合併型であった。このカテゴリーには、第二次タイムラグ (TL) を形成する自治体は存在しなかった。

地方中核型都市 8 市のうち、那覇市を除く 7 市は、当初の中核市移行要件 (人口、面積、昼夜間人口比率) を満たした自治体であり、1995 年 4 月から比較的長い第一次タイムラグ (TL) を形成している。ただし、それらの移行時期は、ある程度近接しており、制度選択に対する一定の規則性を確認することができた。2000 年 4 月以降に第一次タイムラグ (TL) の起点を置く 4 市 (春日部市、草加市、柏市、那覇市) のうち、3 市 (春日部市、草加市、柏市) は、首都圏の都市圏域型都市であった。

第一次タイムラグ (TL) が「未移行型 (一般市)」の自治体には、13 市が該当している。このうち、中核市の第一次タイムラグ (TL) を形成した自治体は八王子市だけであり、それ以外の 12 市 (福島市、上尾市、市川市、松戸市、市原市、府中市、調布市、町田市、藤沢市、津市、徳島市、佐賀市<sup>39)</sup>) では、特例市の第一次タイムラグ (TL) が形成されていた。13 市のうち、4 市 (福島市、津市、徳島市、佐賀市) は地方中核型都市、9 市 (上尾市、市川市、松戸市、市原市、府中市、調布市、町田市、藤沢市、八王子市) は都市圏域型都市に該当していた。地方中核型都市の 4 市に関しては、全てが県庁所在地自治体であり、そのうちの 2 市 (津市、佐賀市) は、周辺自治体との合併の後に移行要件を満たした合併型であった。

第二次タイムラグ (TL) を形成する自治体は 5 市 (市川市、松戸市、町田市、藤沢市、八王子市<sup>40)</sup>) であり、全てが首都圏の都市圏域型都市である。それらの 5 市は、既に 40 万人以上の人口規模を擁しており、中核市の移行基準を大幅に上回っていた。

このように、時間軸の考え方を取り除いて移行タイムラグ（TL）の類型化を試みると、地域特性（地方中核型都市／都市圏域型都市）や市町村合併の有無などから、移行パターンの共通性を抽出することができる。さらに、中核市の移行基準（人口 30 万人）を超過した特例市群や、「未移行型（一般市）」自治体のカテゴリでは、全体として移行タイムラグ（TL）が規則的に延びていく傾向を確認することができた。

#### 4.5 小括 中核市・特例市の移行と地域特性との関係

最後にここでは、これまでの分析結果をもとに、地域特性（地方中核型都市／都市圏域型都市）を分けて、移行タイムラグ（TL）を総合的に評価することにした。

表 4-6 は、本章の分析で用いた、人口、面積、財政力指数、昼夜間人口比率、移行タイムラグ（TL）の全データを用いて、全国及び地域別の平均値と移行率を計算したものである。なお、ここでの平均値の求め方についてであるが、人口、面積、財政力指数、昼夜間人口比率の諸指標に関しては、全国及び各地域における対象自治体の合計値から単純に計算した。それに対して、各タイムラグ（TL）の平均値は、未移行自治体の移行タイムラグ（TL）による影響を除外するため、実際に移行を達成した自治体の合計値から求めた。

表 4-6 移行タイムラグ（TL）の平均値と移行率（全国・地域別）

都市の類型	対象自治体数	2010年平均 国調人口	2010年平均 国調面積	2010年平均 財政力指数	2010年平均 昼夜間人口比率	合併経験 自治体数	第一次TL 形成数	第一次移行市	第一次 移行率	移行市第一次 平均TL	第二次TL 形成数	第二次移行市	第二次 移行率	移行市第二次 平均TL
全国平均	103	362,983	357.75	0.86	98.15	59	103	90	87%	1.85	29	16	55%	2.68
地方中核型都市	53	361,545	564.22	0.75	103.82	45	53	49	92%	1.80	11	11	100%	2.41
都市圏域型都市	50	364,507	138.89	0.97	92.25	14	50	41	82%	1.90	18	5	28%	3.28
【首都圏】	25	353,998	97.20	1.04	90.43	5	25	16	64%	2.28	9	1	11%	3.08
【中京圏】	6	366,480	320.13	1.08	98.07	5	6	6	100%	1.77	3	0	0%	-
【関西圏】	19	377,713	136.51	0.84	92.81	4	19	19	100%	1.62	6	4	67%	3.33

（出典）爲我井（2013b）及び表 4-2 データをもとに筆者作成

第一次タイムラグ（TL）を形成した自治体は、全国に 103 市あり、そのうち 53 市が地方中核型都市、50 市が都市圏域型都市である。また、都市圏域型都市

の内訳は、首都圏が 25 市、中京圏が 6 市、関西圏が 19 市であった。

第一次タイムラグ（TL）において、実際に制度移行を選択した自治体は、全国に 90 市存在する。第一次タイムラグ（TL）を形成した自治体数と実際に制度移行を達成した自治体数との対比から割り出した移行率（第一次移行率）は、全国平均で 87%に達した。

制度移行を達成した 90 市のうち、地方中核型都市は 49 市、都市圏域型都市は 41 市である。それらの第一次移行率を求めると、地方中核型都市は 92%、都市圏域型都市は 82%であり、後者の移行率の方が 10%ほど低くなっていた。

都市圏域型都市 41 市の内訳は、首都圏が 16 市、中京圏が 6 市、関西圏が 19 市である。同様に第一次移行率を求めると、首都圏が 64%であるのに対し、中京圏と関西圏は、全ての該当都市が上位区分の移行を選択していた（第一次移行率 100%）。都市圏域型都市の移行率を引き下げた主な要因は、首都圏における移行実態に他ならなかった。首都圏では、約 4 割の自治体がさらなる上位区分に移行できるにもかかわらず、現在の区分にとどまっていたのである。

第一次タイムラグ（TL）の平均値は、全国が 1.85、地方中核型都市が 1.80、都市圏域型都市が 1.90 である。移行を選択した自治体は、平均値で見ても、都市の属性を問わず、概ね 2 年で制度移行を達成していた。

都市圏域型都市における、三大都市圏別の第一次タイムラグ（TL）の平均値は、首都圏が 2.28、中京圏が 1.77、関西圏が 1.62 である。移行タイムラグ（TL）に関しても、移行率の傾向に従うように、首都圏が一番長期化していた。首都圏に対して、中京圏や関西圏では、0.5 以上小さい第一次タイムラグ（TL）が形成されていた。その理由として、首都圏では、第一次タイムラグ（TL）が 3.00 以上の都市が、16 自治体中 7 市であったのに対し、中京圏では 6 自治体中 2 市、関西圏では 19 自治体中 3 市というように、長期の移行タイムラグ（TL）の割合が比較的小さかったことが挙げられる。

中京圏や関西圏の都市圏域型都市の中には、首都圏とは異なり、地方中核型都市に類する、当初の中核市移行要件（人口、面積、昼夜間人口比率）を満たした自治体が 4 市（岐阜市、豊田市、姫路市、和歌山市）含まれている。県庁所在地自治体に関しても、両圏域には 4 市（岐阜市、大津市、奈良市、和歌山市）存在している。ただし、それらの諸都市が、圏域全体における第一次タイ



ムラグ (TL) の平均値に大きく影響を与えたとは必ずしも言えないだろう。移行タイムラグ (TL) の類型化において、地方中核型都市と都市圏域型都市をより精緻に分ける方法に関しては、今後の課題としたい。

第二次タイムラグ (TL) を形成した自治体は、全国に 29 市存在している。そのうち、11 市が地方中核型都市、18 市が都市圏域型都市であった。都市圏域型都市のうち、首都圏の自治体は 9 市、中京圏は 3 市、関西圏は 6 市であった。

第二次タイムラグ (TL) を形成した全国 29 市のうち、実際に制度移行を選択した自治体は 16 市である。第二次タイムラグ (TL) を形成した自治体数と実際に制度移行を達成した自治体数との対比から割り出した移行率 (第二次移行率) は、全国平均で 55%にとどまった。

第二次タイムラグ (TL) による制度移行を達成した 16 市のうち、地方中核型都市は 11 市、都市圏域型都市は 5 市である。第二次移行率を求めると、地方中核型都市は 100%、都市圏域型都市は 28%であり、その差は大きくかい離していた。都市圏域型都市の各圏域における第二次移行率は、首都圏が 11%、関西圏が 67%であり、第一次移行率と同じように、関西圏の移行割合が高いことが数値上で示された。なお、中京圏には、第二次タイムラグ (TL) による制度移行を達成した自治体が存在しなかった。

地方中核型都市 11 市の内訳は、函館市、盛岡市、前橋市、高崎市、新潟市、静岡市、浜松市、岡山市、下関市、久留米市、熊本市である。このうち、政令市に移行した自治体は 5 市 (新潟市、静岡市、浜松市、岡山市、熊本市)、中核市に移行した自治体は 6 市 (函館市、盛岡市、前橋市、高崎市、下関市、久留米市) であった。また、それらの全てが、市町村合併後に制度移行を選択した「合併型」の自治体から構成された。

それに対して、都市圏域型都市 5 市の内訳は、相模原市、大津市、堺市、豊中市、尼崎市である。このうち、政令市に移行した自治体は 2 市 (相模原市、堺市)、中核市に移行した自治体は 3 市 (大津市、豊中市、尼崎市) であった。また、「合併型」の自治体は 2 市 (相模原市、堺市)、「非合併型」は 3 市 (大津市、豊中市、尼崎市) であり、相模原市を除き、全てが関西圏に位置していた。

第二次タイムラグ (TL) の平均値は、全国が 2.68、地方中核型都市が 2.41、都市圏域型都市が 3.28 である。それらの平均値は、全般的に第一次タイムラグ

(TL)よりも拡大しており、地方中核型都市と都市圏域型都市相互の平均値にも、より格差が生じていた。また、都市圏域型都市における、都市圏域別の第二次タイムラグ(TL)の平均値は、首都圏が3.08、関西圏が3.33であり、やや関西圏の方が長期的であった。ただし、首都圏の平均値とは、相模原市の第二次タイムラグ(TL)そのものであり、単純に比較することができる内容とは言えなかった。

第一次及び第二次タイムラグ(TL)の分析を通じて、地方中核型都市では、全国平均値よりも移行タイムラグ(TL)の値が小さく、移行率も高い傾向にあることが明らかになった。それに対して、都市圏域型都市では、全国平均値よりも移行タイムラグ(TL)の値が大きく、移行率も低い傾向にあることがわかった。さらに、都市圏域型都市を圏域別に分けて検討を試みると、関西圏から東に向かうにつれて、圏域の第一次タイムラグ(TL)が次第に大きくなり、移行率が低下するという、言わば「制度選択の「西高東低」関係」が示された。

本章では、中核市・特例市の移行タイムラグ(TL)に焦点を当て、時間軸に沿った類型化と、数値そのものを用いた類型化を試み、比較検討を行った。その結果、両制度は、「自治体が移行を選択する」ことを前提としているにもかかわらず、必ずしも全ての自治体が一様に制度移行を選択しているわけではないことが改めて明らかにされた。さらに、それらの移行パターンは、あらかじめ示した四つの類型化の論理(①市町村合併仮説、②駆け込み仮説、③政令市志向仮説、④競争仮説)に沿って整理することができた。

しかしながら、ここでの議論は、必ずしも推論の域を超えるものではないだろう。そこで、次章以降、中核市・特例市の移行パターンを規定し得る「移行要因」に関して、定量的・定性的に確認する作業を進め、より実証的に分析を進めていきたい。

## 注

- 1) 北村(2006)は、2003年度以降に移行した14中核市を対象に、「単独移行／同時移行」並びに「県内事例あり／県内事例なし」という二つの軸から、移行年度における歳出予算上の「保健所費」の平均値を算出し、比較検討を試みている。その結果、「県内に先行して中核市に移行した市をもち、移行年

度に同時移行した市を持つ中核市」(岡崎市、柏市)が、安価な水準で保健所の移管を受けていたと推論した(北村(2016: pp.77-78))。

- 2) 地方自治法(昭和22年法律第67号)第252条の17の2第1項の規定に基づき、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、都道府県の条例で定めるところにより、市町村が処理することとすることができる制度。
- 3) 第一次地方分権改革の過程では、国と地方公共団体との間の原理・原則的な改革が意欲的に進められる一方、「具体的な個々の事務・権限の移譲」、「国による地方公共団体の活動等に対する規律や関与等の具体的な廃止・緩和等」、「地方財源の確保についての具体的な措置」など、より具体性のある改革の提示までにはなかなか及ばない状況があった。そのような背景から、当時の橋本総理大臣の指示により、中核市制度のような新しい制度(特例市)の創設が検討されることになった(松本(2010: pp.83-84))。
- 4) 自治体の序列は、総務省全国地方公共団体コード(2013年4月1日現在)を準用している。また、清水市は既に現存していない(2003年4月に静岡市と合併した)ため、便宜的に2000年の国勢調査人口及び面積のみを掲載した。
- 5) 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。
- 6) 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。
- 7) 倉敷市議会平成11年第2回2月定例会(3月3日)・大橋賢議員による中核市移行に関する一般質問に対して、当時の中田武史市長は、「倉敷市の場合には保健所業務を厚生省からの政令指定を受けて、まずみずからがそれを実現するということが先行しないと、中核市の問題は上がってこないという、一つのはめられた枠があった」と答弁していた。
- 8) 下関市は、旧下関市、豊浦郡菊川町、同郡豊田町、同郡豊浦町、同郡豊北町との市町合併によって、人口301,097人(2000年国勢調査基準)を擁し、中核市の移行要件を満たすことができた。

- 9) 旧下関市の国勢調査人口を経年比較すると、1990年は262,635人であったのに対し、2000年は252,389人であり、10年間で約1万人減少していた。
- 10) 298,348人（2010年国勢調査基準）。
- 11) 青森市は、2005年4月1日に南津軽郡浪岡町と合併し、中核市の移行要件を満たしている（合併後人口318,732人（2000年国勢調査基準））。鳥取市は、2004年11月1日に周辺8町村（岩美郡国府町、岩美郡福部村、八頭郡河原町、八頭郡用瀬町、八頭郡佐治村、気高郡気高町、気高郡鹿野町、気高郡青谷町）と合併し、特例市の移行要件を満たした（合併後人口200,744人（2000年国勢調査基準））。松江市は、2005年3月31日に周辺7町村（八束郡鹿島町、八束郡島根町、八束郡美保関町、八束郡八雲村、八束郡玉湯町、八束郡宍道町、八束郡八束町）と合併したが、それだけでは人口規模が20万人以上にならなかった（合併後人口199,289人（2000年国勢調査基準））。その後、2011年8月1日に八束郡東出雲町との追加的な市町合併を行うことで、特例市の移行要件を満たすことになった（合併後人口208,613人（2010年国勢調査基準））。
- 12) 制度移行時における人口規模は、青森市が318,732人（2000年国勢調査基準）、鳥取市が200,744人（2000年国勢調査基準）、松江市が208,613人（2010年国勢調査基準）であったのに対し、最新の2015年国勢調査基準による人口規模は、青森市が287,648人、鳥取市が193,717人、松江市が206,230人になっており、それぞれ減少していることがわかる。
- 13) 例えば、沼津市では、2010年国勢調査基準の人口規模が202,304人であるのに対し、2015年国勢調査基準の人口規模は195,633人にまで縮小しており、既に特例市の移行基準を下回る水準にある。
- 14) 「特例市・保健所政令市への移行検討に関する実態調査」（2015.10）徳島市企画政策課の回答による。
- 15) 194,086人（2015年国勢調査基準）。
- 16) 柏市は、合併直後の人口規模が380,963人（2005年国勢調査基準）であったが、中核市移行後の現在では、414,054人（2015年国勢調査基準）にまでその規模が拡大している。
- 17) 156,216人（2000年国勢調査基準）。

- 18) 198,639 人（2015 年国勢調査基準）。
- 19) 越谷市と八王子市は、2015 年 4 月、中核市に移行した。また、川口市は、2018 年 4 月の中核市移行を目指し、現在準備を進めている。松戸市についても、2014 年 3 月に「中核市に関する市民意識調査報告書」を公表しており、具体的な検討段階に移行しているものと推察される。
- 20) [https://www.pref.aichi.jp/koen/keikan/aichi-rekishimachidukuri/okazaki/index\(okazaki\).html](https://www.pref.aichi.jp/koen/keikan/aichi-rekishimachidukuri/okazaki/index(okazaki).html)（2016 年 11 月 25 日取得）
- 21) 函館市（298,868 人）、青森市（294,165 人）、盛岡市（286,478 人）、福島市（285,745 人）、前橋市（284,788 人）、四日市市（285,777 人）などの諸都市では、最大 2 万人弱の人口増加によって、当初の中核市移行基準を満たす人口規模水準にあった（各々の人口規模は 1995 年国勢調査基準による）。
- 22) 291,105 人（2000 年国勢調査基準）。
- 23) <http://mainichi.jp/articles/20160903/ddl/k24/010/047000c>（2016 年 11 月 25 日取得）
- 24) <http://www.city.sakai.lg.jp/shichoshitsu/kotoba/h280402.html>（2016 年 11 月 26 日取得）
- 25) <http://www.city.sakai.lg.jp/shisei/gyosei/chihibunkoiki/seirei/gappei.html>（2016 年 11 月 26 日取得）
- 26) 町田（2009：p.17）。
- 27) 同上。
- 28) 454,360 人（1990 年国勢調査基準）。
- 29) 2015 年 10 月の国勢調査によれば、和歌山県の総人口は 963,579 人、和歌山市の総人口は 364,154 人（対県内総人口比率 37.8%）である。
- 30) 大津市における昼夜間人口比率は、2000 年が 95.30、2005 年が 93.70、2010 年が 92.09 である（各年国勢調査基準）。それら昼夜間人口比率の推移に対し、人口規模も拡大傾向にあるため、総体的に後背地化（衛星都市化）が進んでいることがわかる。
- 31) <https://www.city.kishiwada.osaka.jp/site/sigaiyou/profile.html>（2016 年 11 月 26 日取得）
- 32) 194,911 人（2015 年国勢調査基準）。ただし、岸和田市の場合、特例市移行

直後（2005年10月）の国勢調査では、人口規模が20万人以上（201,000人）に増加しており、本章で示した「駆け込み仮説」には当たらない。

33) 東大阪市（2014：p.3）。

34) 船橋市は、単独で60万人以上の人口規模を有しているが、その地理的特性と昼夜間人口比率から、東京都（23区）や千葉市に対する衛星都市化が進んでいるものと解される。相模原市は、もともと60万人以上の人口規模を擁していた旧相模原市を中心として、平成の大合併期に周辺自治体との合併と政令市移行を達成した。また、東大阪市の場合、人口規模が50万人を超えており、周辺に位置する衛星都市群と比較すると、規模に格差がある。

35) 2000年12月4日の西宮市議会第7回定例会において、当時の山田知市長は、具体的な市政運営の概要の一つとして、「住民にとって身近な地方公共団体が権限と責任を持って地域の実情に応じた行政を行っていくという地方分権の理念にのっとり、自主性、自立性のある行財政運営が行えるよう、市民サービスの向上につながる権限の移譲と自主財源の確保に努める一方、人口の伸びなどの動向を見ながら、中核市の指定を目指したいと思います。」と、その所信を表明した。

36) 大津市の人口規模は、2000年が288,240人、2005年が301,672人、合併後の2010年が337,634人である（各年国勢調査基準）。

37) 吹田市議会では、2016年6月に「中核市移行に関する調査特別委員会」を設置し、11月までの間に計5回、会議を開催していた（[http://www.city.suita.osaka.jp/home/shigikai/\\_78959/57119/\\_82002.html](http://www.city.suita.osaka.jp/home/shigikai/_78959/57119/_82002.html)（2016年11月27日取得））。

38) 越谷市は、埼玉県が設置した越谷保健所が2010年4月に廃止されたこと等を受け、中核市の移行を再検討し、2015年4月に中核市へ移行した。

39) 佐賀市は、2014年4月に特例市へ移行した。

40) 八王子市は、2015年4月に中核市へ移行した。

## 5 中核市・特例市の移行メカニズムに関する多変量解析

## 5 中核市・特例市の移行メカニズムに関する多変量解析

### 5.1 分析の目的

我が国では、人口規模の多寡と、それに伴う行財政能力により、基礎自治体の格が決定付けられる傾向がある。基礎自治体の格は、政令市を頂点とする、制度選択のメカニズム（移行メカニズム）を有している。それら大都市制度における階層化構造は、理想的には都道府県への集権化を是正する事務移譲システムとして広く認識されてきた。

2013年4月現在、全国102の基礎自治体（市）に対して、政令市・中核市・特例市いずれかの大都市制度格が付与されている。それらの移行過程を時系列的に捉えた際、各々の制度移行のタイミングは同一ではない。また、国から基礎自治体への地方分権化が進む昨今の情勢は、それらの大都市制度像に対して、次第に変化をもたらしてきた側面がある。

ある自治体が大都市制度に移行する際に発生する、制度選択のメカニズムとは、都市の規模拡大に依拠した仕組みであり、規模縮小の概念が存在しない。この設計により、ある制度区分に対して、制度移行後に基準を満たさなくなった自治体が混在することも許容される。また、第二期地方分権改革期には、政令市・中核市の移行基準が事実上緩和された結果、指定対象となる自治体の数が増加し、都市区分のレッテルがさらに曖昧になってしまった一面がある。大都市制度の階層化を形成する中核市・特例市は、ある自治体が政令市を目指す過程での通過区分となり、両制度を統合する議論も現実存在するようになった。このように、制度変更が一部実現しながらも、今日さらなる制度変更が検討されるなど、大都市制度は社会的・政治的に注目を集めている。

以上の背景から、爲我井（2013a,2013b）は、基礎自治体（市）が上位の都市区分に移行する実態を時系列的に把握する必要性を論じている。前章では、その分析フレーム（移行タイムラグ（TL））に沿って、中核市・特例市の移行パターンに関する類型化を試みた。本章では、その枠組みに準拠しながら、中核市・特例市の移行を規定する要素を統計的に解明していく。

### 5.2 先行研究

基礎自治体（市）の「格」は、人口規模、歴史、地理的特性、文化、産業、



観光資源、知名度、政治的・行政的機能など、様々な要素から規定され得る。それに対して、日本の大都市制度は、基礎自治体の行財政能力の有無を、主に人口規模の多寡から判断し、「人口規模が大きな自治体＝能力ある自治体」であるとして、「「都市の格式」（“都市格”）」（松本（2016：p.52））と行財政権限を付与する仕組みになっている。

法律上、基礎自治体に「格」と「行財政権限」を付与する仕組みは、大別して二通りに分けられる（表 5-1）。ただし、それらの「格」に伴い、基礎自治体側に付与される行政事務には、一部共通する内容もあり、制度の「格」が増えることで、「格」同士に競合関係が生じる可能性がある。

地方分権一括法が施行された 2000 年以降、三位一体の改革や合併特例の影響により市町村合併が進展し、基礎自治体の単位規模が拡大している。その結果、様々な大規模自治体が、大都市制度の移行を選択している。

表 5-1 法律に基づく基礎自治体の「格」（例）

地方自治法に基づく例	個別法令に基づく例
指定都市（政令市）	保健所政令市 （地域保健法）
中核市	特定行政庁 （建築基準法）
特例市（施行時特例市）	景観行政団体 （景観法）
—	業務核都市 （多極分散型国土形成促進法）

（出典）総務省ホームページをもとに筆者作成

中核市制度は、現在では、「人口 30 万人以上」という単一の移行要件だけに規定されているが、制度創設の時点では、面積や昼夜間人口比率に関する要件も存在していた（表 5-2）。もともと中核市は、周辺自治体（勢力圏）に対する核となり得る大規模自治体の選別を可能にする制度であった。

特例市制度は、地方分権推進委員会の議論において、法律による全国一律的な権限移譲の限界を補完する仕組みが必要であるとされたことが、制度創設の端緒にある。特例市制度は、国が地方分権を推進する過程において形成した副産物の一つであり、当初から制度移行のハードルを中核市よりも低く設定していた。

表 5-2 日本の大都市制度と指定基準の変遷

区分	指定状況 (2013年4月現在)	制度創設期 (制度改正期)	指定基準		
			人口	面積	昼夜間人口比率
政令市	20市	1956年	50万以上	—	—
中核市	42市	1994年	30万以上	100 km <sup>2</sup> 以上	100超 (人口50万未満の場合)
		(1999年)	30万以上	100 km <sup>2</sup> 以上	—
		(2002年)	30万以上	100 km <sup>2</sup> 以上 (人口50万未満の場合)	—
		(2006年)	30万以上	—	—
特例市	40市	1999年	20万以上	—	—

(出典) 総務省ホームページをもとに筆者作成

政令市を含むそれらの制度区分は、固有の移行メカニズムを有している。即ち、人口規模の拡大により行財政能力が向上すると、上位区分の「格」とそれに伴う事務権限や財源が付与されるという、制度移行の連続性を備えているのである。そして、各々の自治体が制度移行を選択する際には、法律上の移行要件だけではなく、当該自治体それぞれの潜在的要素にも影響される。

中核市・特例市の移行時期には時系列的な差が生じている。前章では、それらの近接性や動態性などに着目し、指標化（移行タイムラグ（TL）の提示）を試みた。

移行タイムラグ（TL）とは、基礎自治体（市）において特定の都市区分が適用される状態になってから、当該区分に移行するまでの期間（年表示）を指標にしたものである。具体的には、①地方自治法による制度施行日（改正施行日）、②直近の国勢調査基準日、③合併年月日、のいずれかを起点とし、終点を設定して算出する。これらの期間は、制度改正、人口規模、市町村合併などの要因に規定され得る。

第二期地方分権改革以降、新たな大都市制度の適用可能性などを含めて、基礎自治体をめぐる現状と課題が整理されてきた。例えば、中核市制度や特例市制度に焦点を当てた先行研究には、野田（2004）や町田（2010）などが挙げられる。しかし、自治体がいつ、どのようにして制度移行を選択するのかという



第一次タイムラグ（TL）が「1年未満」の分析対象自治体は12市、「1年～2年未満」は39市、「2年～4年未満」は29市、「4年以上」は10市、「未移行（一般市）」は13市である。一般市13市のうち8市は、首都圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）に位置していた。また、第一次タイムラグ（TL）が短期的であっても、第二次タイムラグ（TL）は長期化する傾向にあった。政令市と一般市の移行タイムラグ（TL）以外の、第二次タイムラグ（TL）を形成する17市（函館市、盛岡市、前橋市、高崎市、川口市、所沢市、越谷市、一宮市、春日井市、四日市市、大津市、豊中市、吹田市、枚方市、尼崎市、下関市、久留米市）では、函館市（0.83）と下関市（0.67）を除き、2年以上の移行タイムラグ（TL）が形成されていた。そのうちの8市（川口市、所沢市、越谷市、一宮市、春日井市、四日市市、吹田市、枚方市）は、中核市の移行要件を満たした特例市であった。このように、制度移行の基準が見直された、あるいは、市町村合併によって人口規模が拡大したからと言って、必ずしも移行タイムラグ（TL）が小さくなるわけではないのである。それらの移行状況から、中核市・特例市の「格」には、相互に価値が毀損している側面があるようにも見える。

表 5-3 対象自治体の数と移行タイムラグ（TL）の平均値（2013年現在）

	中核市		特例市	
	対象市数	平均TL(年)	対象市数	平均TL(年)
全体	62	3.61	63	3.67
移行市	49	2.56	50	1.48
未移行市	13	7.51	13	12.10

（出典）筆者作成

中核市に移行した自治体における、移行タイムラグ（TL）の平均値は、2.56である（表 5-3）。特例市に移行した自治体の平均値にあっては 1.48 であり、中核市よりもさらに 1 年以上短くなっていた。特例市は、中核市よりも移譲される事務量や財源が相対的に少ない。特例市の場合には、制度移行を阻害する特殊要因さえ発生しなければ、「都市の格式」（“都市格”）（松本（2016：p.52））そのものが制度選択の誘因材料になり、より小さな移行タイムラグ（TL）を形成しやすいのではないかと考えられる。

表 5-4 説明変数の設定（49 変数）

都市属性	都市属性
首都圏	経常収支のうち人件費の割合
三大都市圏	経常収支のうち公債費の割合
県庁所在地	事業所数
合併移行（合併後に制度移行した都市）	製造業事業所数
県内ライバル（県内同規模都市が存在する都市）	事業所数のうち製造業事業所数の割合
人口減少（移行後国調で人口減少した都市）	従業者300人以上製造業事業所数
保健所政令市（政令で保健所が設置されている都市）	製造業事業所数のうち300人以上規模の割合
要件緩和（制度改正に伴い上位基準を満たした都市）	製造品出荷額
指定人口要件からの距離	製造業1事業所当たり平均出荷額
人口40万以上	小売店数
市制経過期間（市制施行から経過した年数）	小売販売額
城下町起源都市（城下町として市街地形成された都市）	小売店舗延べ売場面積
人口	店舗当たり平均販売額
面積	m <sup>2</sup> 当たり販売額
昼夜間人口比率	農業産出額
人口増減率	耕地面積
第1次産業就業者割合	ha当たり農業産出額
第2次産業就業者割合	市域に対する耕地面積の割合
第3次産業就業者割合	総職員数
実質収支比率	職員1人当たり負荷人口数
公債費負担比率	一般行政職員数
公債費比率	行政職員1人当たり負荷人口数
起債制限比率	首長の任期数
財力指数	議会議員数
経常収支比率	

（出典）為我井（2013a,2013b）をもとに筆者作成

以下では、①これらの移行タイムラグ（TL）を被説明変数（Y）とする重回帰分析と、②移行の有無を被説明変数（Z）とする判別分析を行い、説明変数の影響力を計量的に析出する。①の重回帰分析については、移行済みの99市を対象とする。②の判別分析は未移行の自治体を含めた125市を対象とする。

説明変数は、前章で示した四つの類型化の論理（①市町村合併仮説、②駆け込み仮説、③政令市志向仮説、④競争仮説）を考慮しつつ、地域性、人口、面積、歴史、土地利用、産業、経済、行財政などの観点から複数設定している（表5-4）。このうち10変数はダミー変数である<sup>1)</sup>。ダミー変数のうち、「城下町起源都市」の定義については、横尾（2009）を援用した。

説明変数のうち社会経済変数は、「国勢調査報告」（総務省）、「市町村別決算状況調」（総務省）、「地方公務員給与の実態」（総務省）、「工業統計表」（経済産業省）、「作物統計調査」（農林水産省）、「生産農業所得統計」（農林水産省）の国勢調査基準年次（1995年度、2000年度及び2005年度）データによっている。

「事業所・企業統計調査」（総務省）、「商業統計表」（経済産業省）に関しては、

上記の基準年度と符合しないため、それぞれ直近年度のデータを用いることにした<sup>2)</sup>。政治変数である「首長の任期数」と「議会議員数」は、『都市データパック』（東洋経済新報社）から移行年度のデータをそれぞれ転用している。

説明変数は、モデルの適合度を高め得る変数選択に資するべく、様々な可能性を考慮し、一部似たような指標を含めて設定した。なお、説明変数間の相関が強いことによって生じる多重共線性の問題は、後述する作業過程を通じて回避することにした。

各対象自治体のデータは、これらの各種指標から、制度移行の基準となる国勢調査年度を基準として抽出する。未移行自治体に関しては、国勢調査集計値が確定している 2005 年度を計算上の基準とした。

それぞれの分析では、最初に被説明変数（Y または Z）との相関係数を確認し、そこから 5%水準で統計的に有意な説明変数を選別する。

次に、それらの説明変数を投入し、基本となる分析モデルを提示する。その変数選択においては、モデルの当てはまり具合を計量的に考慮することができるよう、徐々に説明変数を増やして式を立てるステップワイズ法<sup>3)</sup>を用いた。併せて、選択した説明変数に対しては、多重共線性の程度を測定する指標である VIF（Variance Inflation Factor：分散拡大要因）の値を確認し、その発生の有無を検討することにした。特にここでは、栗原（2011：p.226）の記述を参考として、VIF の値が 10 を超える場合には、分析モデルの説明変数から除外することにした。

最後に、モデルの統制変数として、都市の外形的な統計基準として用いられる「人口」と「面積」を設定し、基本となる各々の分析モデルに強制投入することで、最終的な分析モデルを提示する。以下では、それらの分析結果を四つのモデル（①移行タイムラグ重回帰モデル（中核市）、②移行タイムラグ重回帰モデル（特例市）、③移行判別モデル（中核市）、④移行判別モデル（特例市））に分けて整理することにした。

## 5.4 分析結果

### 5.4.1 移行タイムラグ重回帰モデル（中核市）

中核市における分析対象は 49 市である。これらについて、上記の規準により

12 変数を選択した（表 5-5）。中程度の相関は 4 変数で確認できる。全ての係数は負を示しており<sup>4)</sup>、被説明変数（Y）である移行タイムラグ（TL）を小さくする性質と言える。

対象のうち、一般市から特例市、特例市から中核市へと二段階的に移行した自治体は 9 市（函館市、盛岡市、前橋市、高崎市、大津市、豊中市、尼崎市、下関市、久留米市）である。これらは、豊中市、尼崎市の 2 市を除き、市町村合併後に移行した自治体であった。被説明変数（移行タイムラグ（TL））との相関係数では、市町村合併との関係を直接的に示す変数（「合併移行」）との有意性は確認されなかった。ただし、「議会議員数」は、少なからず合併特例の影響を受けた変数と言える。ここから、市町村合併が制度移行を後押しする要素であると読み替えることはできるだろう。

モデルの説明変数には、①小売販売額、②事業所数、③保健所政令市の 3 変数を投入した。それぞれの標準化回帰係数（統制変数〔人口・面積〕投入済み）は、①-.957 (\*\*\*)、②.854 (\*\*\*)、③-.636 (\*\*\*\*) である (\*\*\*)  $p \leq .005$ , \*\*\*\*  $p \leq .001$ )。既述の相関係数に対して、このモデルでは、②の事業所数の符号は負から正に変化しており、この変数が移行を長期化させる要素に転じていることがわかる。しかし、それ以外は符号が変化しておらず、小売販売額が大きいことや、保健所を先行的に設置していることは、その移行タイムラグ（TL）を小さくする要因になっていた。このモデルの調整済み  $R^2$  は .427 であった。

表 5-5 被説明変数（Y）との相関係数（中核市：N=49）

変 数	被説明変数との相関係数
保健所政令市	-.530 ****
指定人口要件からの距離	-.420 ***
人口40万人以上	-.370 **
市制経過期間	-.292 *
事業所数	-.348 *
小売店数	-.374 **
小売販売額	-.457 ****
小売店舗延べ売場面積	-.359 *
m <sup>2</sup> 当たり販売額	-.307 *
総職員数	-.431 ****
一般行政職員数	-.391 **
議会議員数	-.395 **

\*  $p \leq .05$ , \*\*  $p \leq .01$ , \*\*\*  $p \leq .005$ , \*\*\*\*  $p \leq .001$

（出典）筆者作成

#### 5.4.2 移行タイムラグ重回帰モデル（特例市）

特例市の分析対象自治体は50市である。これらについて、選択した15変数を用いて重回帰モデル化を行う（表5-6）。中程度の相関は7変数で確認された。「首都圏」、「三大都市圏」、「市面積に対する耕地面積の割合」、「職員1人当たり負荷人口数」、「行政職員1人当たり負荷人口数」などの変数は、被説明変数（Y）である移行タイムラグ（TL）を拡大させ、その他の変数は縮小させる特性を有する。

表5-6 被説明変数（Y）との相関係数（特例市：N=50）

変数	被説明変数との相関係数
首都圏	.430 ***
三大都市圏	.316 *
市制経過期間	-.398 ***
昼夜間人口比率	-.493 ****
事業所数	-.460 ****
従業者300人以上製造業事業所数	-.289 *
小売店数	-.524 ****
小売販売額	-.501 ****
小売店舗延べ売場面積	-.369 **
m <sup>2</sup> 当たり販売額	-.332 *
市面積に対する耕地面積の割合	.326 *
総職員数	-.306 *
職員1人当たり負荷人口数	.446 ***
一般行政職員数	-.379 **
行政職員1人当たり負荷人口数	.482 ****

\*  $p \leq .05$ , \*\*  $p \leq .01$ , \*\*\*  $p \leq .005$ , \*\*\*\*  $p \leq .001$

（出典）筆者作成

分析対象自治体を三大都市圏に位置するか否かで分類すると、前者の方がやや大きな割合を占めている。このことから、比較的三大都市圏において、特例市制度は浸透していたと言えよう。その一方、9市（盛岡市、山形市、水戸市、前橋市、甲府市、福井市、大津市、鳥取市、松江市）は、県庁所在地自治体であった。周辺自治体に対する中核性を伴う、中核市の移行基準に満たない自治体が、特例市に移行していたのである。このように、特例市制度は、人口30万人未満の県庁所在地自治体に対し、救済措置的に大都市制度の「格」を付与する役割をも担っていたと考えられる。

モデルの説明変数には、①小売店数、②行政職員1人当たり負荷人口数の2変数を投入した。標準化回帰係数（統制変数〔人口・面積〕投入済み）は、①



-.406 (\*\*)、②.404 (\*) である (\*  $p \leq .05$ , \*\*  $p \leq .01$ )。このモデルでは、小売店舗の集積が移行タイムラグ (TL) を短縮し、行政効率の低下がそれを引き延ばす要因になっていることがわかる。特例市のカテゴリーには、異なる属性の都市が混在しており、このことが、モデルの過小な変数選択に影響を及ぼした可能性がある。このモデルの調整済み  $R^2$  は.345 であった。

#### 5.4.3 移行判別モデル (中核市)

移行判別モデルでは、被説明変数 (Z) が移行と未移行によるダミー変数となる。分析対象には、移行要件を満たした未移行の自治体を含める。基本的な作業手順は重回帰モデルに準じている。

表 5-7 被説明変数 (Z) との相関係数 (中核市 : N=62)

変 数	被説明変数との相関係数
首都圏	-.513 ****
三大都市圏	-.515 ****
県庁所在地	.409 ****
合併移行	.291 *
県内ライバル	-.342 **
要件緩和	-.363 ***
市制経過期間	.464 ****
城下町起源都市	.499 ****
昼夜間人口比率	.527 ****
人口増減率	-.322 *
第1次産業就業者割合	.428 ****
実質収支比率	-.407 ***
公債費比率	.345 **
起債制限比率	.253 *
財政力指数	-.318 *
事業所数	.430 ****
小売店数	.475 ****
小売販売額	.310 *
小売店舗延べ売場面積	.320 *
店舗当たり平均販売額	-.482 ****
農業産出額	.344 **
耕地面積	.404 ***
職員1人当たり負荷人口数	-.277 *
一般行政職員数	.278 *
行政職員1人当たり負荷人口数	-.514 ****
議会議員数	.349 **

\*  $p \leq .05$ , \*\*  $p \leq .01$ , \*\*\*  $p \leq .005$ , \*\*\*\*  $p \leq .001$

(出典) 筆者作成

サンプル数は 62 であり、統計的に有意な変数は表 5-7 のとおりである。それら析出された変数同士を比較すると、相関係数の符号が重回帰分析とは正反対になっている。要するに、移行期間が長くなれば、さらに移行しにくくなるという関係性を示している。

モデルの説明変数には、①城下町起源都市、②議会議員数、③実質収支比率の 3 変数を投入した。標準化係数(統制変数〔人口・面積〕投入済み)は、①.791、②.604、③-.569 となっており、判別関数に最も影響を与える変数は「城下町起源都市」である。

標準化されていない判別関数の平均値を算出すると、移行は.521、未移行は-1.964 を示した。移行の値が未移行に比べて大きく、単純に移行を判別するモデルになっていた。

対象自治体のうち 27 市は、2000 年に施行された制度改正以前に中核市に指定されており、第一段階での移行割合が大きい。また、城下町を起源とした中核市は 30 市存在し、第 4 章に言うところの「地方中核型都市」が数多く含まれていた。そのような移行実態が統計モデルにも反映されたと考えられる。

予測式で対象をグループ化すると、正しく判別されないケースは 6 市であり、判別の中率は 90.3%となっている。

#### 5.4.4 移行判別モデル(特例市)

特例市の分析対象は 63 市、選択した変数は表 5-8 に示したとおりである。

モデルの説明変数には、①第 2 次産業就業者割合、②合併移行、③職員 1 人当たり負荷人口数、④製造業 1 事業所当たり平均出荷額、⑤人口 40 万以上の 5 変数を投入した。標準化係数(統制変数〔人口・面積〕投入済み)は、①-.638、②-.625、③.570、④.519、⑤.502 であり、判別関数に最も影響を与える変数は「第 2 次産業就業者割合」である。中核市のモデルよりも変数選択が多く、標準化係数のばらつきは小さい。

予測式において平均値を算出すると、移行は-.626、未移行は 2.407 を示している。中核市モデルとは反対に未移行を判別するモデルになっていた。各判別モデルの解釈の仕方については、後述する。

表 5-8 被説明変数（Z）との相関係数（特例市：N=63）

変数	被説明変数との相関係数
首都圏	-.388 ***
合併移行	.260 *
要件緩和	-.252 *
指定人口要件からの距離	-.332 **
人口40万以上	-.395 ***
人口増減率	-.385 ***
第2次産業就業者割合	.464 ****
第3次産業就業者割合	-.436 ****
公債費比率	.306 *
財政力指数	-.278 *
製造業事業所数	.291 *
事業所数のうち製造業事業所数の割合	.341 **
製造業1事業所当たり平均出荷額	-.339 **
店舗当たり平均販売額	-.442 ****
ha当たり農業産出額	-.339 **
職員1人当たり負荷人口数	-.491 ****
行政職員1人当たり負荷人口数	-.252 *

\*  $p \leq .05$ , \*\*  $p \leq .01$ , \*\*\*  $p \leq .005$ , \*\*\*\*  $p \leq .001$

（出典）筆者作成

サンプルのうち、13市（福島市、上尾市、市川市、松戸市、市原市、八王子市、府中市、調布市、町田市、藤沢市、津市、徳島市、佐賀市）は未移行自治体であり、その多くは首都圏に位置している。そして、これらの諸都市の第2次産業就業者割合は、ほぼ平均値を下回っていた。この分析モデルには、互いに類似する産業構造が反映されたのではないかと考えられる。

この予測式を用いて対象を分類すると、誤判別は3ケース生じた。判別的中率は95.2%であり、その説明力は中核市モデルよりも高い。

#### 5.4.5 構造係数による判別モデルの意味付け

構造係数は、判別関数と説明変数との相関係数であり、モデルの意味を示唆するものである。ここでは、析出された判別式の構造係数を用いて、モデルの意味付けを行う。

表 5-9 は、中核市・特例市移行判別モデルの各変数を、構造係数（絶対値）の降順で序列化したものである。なお、統制変数（人口、面積）は、ここでの解釈から除外した。

表 5-9 中核市・特例市移行判別モデルの構造係数

中核市		構造係数	特例市		構造係数
1	城下町起源都市	.559	1	職員1人当たり負荷人口数	.452
2	実質収支比率	-.433	2	第2次産業就業者割合	-.420
3	議会議員数	.362	3	人口40万人以上	.344
	—	—	4	製造業1事業所当たり平均出荷額	.289
	—	—	5	合併移行	-.216
<b>地方中核型都市</b>			<b>大都市圏衛星都市</b>		

(出典) 筆者作成

中核市モデルは、予測式の結果から「移行」を判別するモデルであり、解釈の際には、構造係数の正負関係をそのまま捉えることができる。このモデルによれば、「城下町であり、実質収支比率が低く、議会議員数が多い」都市において、「移行」を選択するパターンが予測される。それらの構造係数から、このモデルには、地方における中核的な都市の特徴が現れているものと思われる。

特例市モデルは、予測式の結果から「未移行」を判別するモデルであり、解釈の際には、構造係数の正負関係を反対に捉える必要がある。このモデルによれば、「職員1人当たり負荷人口数が多く、第2次産業就業者割合が小さく、人口規模が40万人以上である」ような都市において、「未移行」を選択するパターンが予測される。それらの構造係数を比較すると、このモデルでは、制度移行に対して、行政効率や自治体の規模に関する変数などがマイナスに働いており、大都市圏における制度移行の実態が反映されたものと解される。中核市モデルに対し、衛星都市の特徴を捉えたモデルであると言えるのではないかと。

双方のモデルには、表面上、共通する変数が見当たらない。ただし、中核市モデルの「議会議員数」には、合併特例により一時的に議員定数が増加しているケースが混在しており、市町村合併の影響が及ぶ変数である。この特性は、特例市モデルの「合併移行」との共通項とみなすことができる。それらの変数によって、中核市・特例市の制度移行と市町村合併との相関関係は確認されることになるだろう。

## 5.5 小括 中核市・特例市の移行を規定する都市属性

以上、移行タイムラグ(TL)による中核市・特例市の移行パターンを明らか

にしたのち、移行タイムラグ（TL）と都市属性との関係を統計的に記述し、両制度に対する移行のメカニズムを数式化した。

移行タイムラグ（TL）の両モデルには、種類は異なるものの、「小売業に係わる変数」が投入された。制度移行を選択した自治体においては、商業を中心に発展した都市の占める割合が大きいと考えられる。また、中核市モデルでは、「保健所の設置」が移行タイムラグ（TL）を短縮させる要素の一つになっていた。中核市移行の事務手続きでは、一般的に保健所開設の負担が大きいとされている。それゆえ、既存施設の有無がその準備期間を左右するという帰結は、理に適うものであった。

中核市の移行判別モデルは、「都市の歴史性」や「財政基盤」などの変数に規定されている。このモデルによれば、指定基準の緩和に伴う中核市移行は、現段階では、政府の意図に反してさほど拡充していないことがわかる。転じて、このモデルは、江戸時代には城下町として、明治期以降は県庁所在地自治体として発展した、従来から都市の「格」を重視している地方中核都市での政策効果を示したように思われる。

特例市のモデルでは、「行政規模に関連する変数」のほか、「産業構造」や「経済指標」などに関する変数との相関が認められ、大都市圏における衛星都市の特徴が表立った。ただし、そのモデルは、都市部の衛星都市のみならず、県都（県庁所在地自治体）までも網羅している。このことを勘案すると、必ずしもモデルの当てはまりが良いとは言えないのではないか。他方、特筆すべき変数としては、「職員（行政職員）1人当たり負荷人口数」が析出された。この変数は、「行政効率」が制度移行に作用することを簡潔に示すものであった。

統計的な分析の結果からは、概して中核市・特例市による差別化の曖昧さが見てとれる。そもそも特例市は、中核市指定のハードルが下がれば成立しなくなる制度である。その過渡的性格を踏まえると、次なる政策としてこれら区分を統合することは妥当であるとの判断に達した。

統計的な分析の課題には、①採用した変数選択の方法や多重共線性の判断基準などに対して、別の方法や判断基準による再検討の余地があるということ、②移譲される事務量と財源との関係を考慮した、適切な説明変数の選択がさらにモデルを精緻化させる可能性があるということ、③上位都市区分への移行選

択には、単純な変数のみならず自治体個別の特殊事情が影響し得るということ、などが挙げられよう。それらの課題をフォローするべく、次章以降では、自治体における制度移行の実態を定性的に捉えつつ、中核市・特例市という「格」の価値に関して、総合的に論じていくことにしたい。

## 注

- 1) ダミー変数は、「首都圏」、「三大都市圏」、「県庁所在地」、「合併移行」、「県内ライバル」、「人口減少」、「保健所政令市」、「要件緩和」、「人口40万人以上」、「城下町起源都市」である。
- 2) 「事業所・企業統計調査」（総務省）は、1996年度、2001年度及び2006年度のデータを用いることにした。また、「商業統計表」（経済産業省）は、1994年度、2002年度及び2004年度のデータを用いることにした。
- 3) ステップワイズ法とは、「変数増加法（説明変数を一つずつ追加していく方法）と変数減少法（説明変数を一つずつ除去していく方法）を統合した方法」（村瀬・高田・廣瀬（2007：p.171））によって、重回帰分析モデルの説明変数を自動的に選択する方法である。具体的に、ある被説明変数に対し、変数増加法と変数減少法を繰り返し適用することで、計量的に当てはまりの良いモデルが抽出される。
- 4) 移行タイムラグ重回帰モデル（中核市）では、説明変数の10変数と被説明変数である「移行タイムラグ（TL）」との相関係数が、全てマイナスになったため、多重共線性に関する確認作業を行っている。ここでは、説明変数の「小売販売額」と「事業所数」との多重共線性が疑われたため、関連する統計量を確認した。しかしながら、VIFの最大値は6.373（統制変数投入済み）であり、一般的に多重共線性が疑われる水準と判断される10を下回っていた。

## 6 中核市・特例市の移行事例に対するアンケート調査

## 6 中核市・特例市の移行事例に対するアンケート調査

### 6.1 分析の目的

中核市・特例市は、1990年代以降の地方分権推進期に誕生した、地方自治法に基づく大都市特例の形態である。それらの上位区分である政令市もまた、2000年以降の平成の大合併期には指定基準が弾力的に運用され、多様化が進んだ。

今日では、旧五大都市だけが大都市とされた1950年代と比べて、数多くの基礎自治体（市）が、法令上の大都市制度に移行している。ただそれは、「自治体の事務権限や権能を基準として、自治制度業界の文化として象徴化された」（金井（2007：p.159））「格」の序列に沿って、自治体が制度移行を選択した結果に過ぎないのではないかと。

大都市自治体には、多くの人口が集中し、膨大、複雑、多様な行財政需要が生じるため、当該自治体に対して、住民からそれらの需要に見合う能力が求められる<sup>1)</sup>。その考え方にもとに、我が国の大都市制度は、人口規模を主な基準とする、政令市・中核市・特例市が形成する階層に従って、事務権限や財源の一部を、特例的かつ全国一律的に付与するものである。

中核市制度は、1989年、全国市長会が「人口30万人以上の都市及び都市機能の集積度や圏域における拠点性が高い都市に対し、政令指定都市に準じた事務配分を行なうべき」<sup>2)</sup>と提言したことが、検討開始のきっかけになっている。その後、臨時行政改革推進審議会や地方制度調査会などにおいて、具体的な検討作業が進められた結果、1994年6月の地方自治法改正によって、政令市に次ぐ都市区分として創設された。

特例市制度は、第一次地方分権改革の際、橋本龍太郎総理大臣（当時）が自治省（当時）に対して行った、「都道府県から市町村への事務・権限の移譲をもっと進めるように」（松本（2010：p.84））との指示を受けて、具体的に検討が進められたものである。その後、1999年7月に成立した地方分権一括法によって、中核市に次ぐ都市区分として創設された。

両制度は、ともに1990年代以降の地方分権推進期に誕生しているが、制度の概念はやや異なる。創設当時の中核市制度は、既存の最小規模政令市に対する規模のバランスや、大都市圏に連担化する衛星都市群と広域自治体（都道府県）との関係性などを考慮し、移行要件に「面積」と「昼夜間人口比率」を設定す



ることで、対象自治体をより限定していた（町田（2010：p.22））。創設当時の中核市は、少なからず政令市に次ぐ「格」の価値に重きを置いていた側面があるだろう。

それに対して、特例市制度のキーコンセプトとは、「中核市の制度のように、まとめて事務・権限の移譲を受ける“受け皿”となる制度」（松本（2010：p.84））である。特例市制度は、「地方分権の推進」を主な目的としており、制度が創設された当初から、人口規模の大きさだけを基準として対象自治体が選別される仕組みになっていた。

両制度には、政令市以外の比較的大規模な基礎自治体に対する行財政権限を強化し、できる限り住民に身近な行政運営を行えるようにする、という共通項がある。2000年以降、中核市の移行要件は、段階的に見直しが図られ、「昼夜間人口比率」、「面積」の順に、移行要件が徐々に廃止されていった。2006年6月以降、中核市の移行要件は、人口規模（人口30万人以上）だけになり、それ以降の中核市は、特例市のような「まとめて事務・権限の移譲を受ける“受け皿”となる制度」（松本（2010：p.84））としての一面も備えるようになった。

両制度は、大都市制度における階層構造として位置付けられることにより、「都市の格式」（“都市格”）（松本（2016：p.52））を伴っている。しかし、地方分権化の過程を経て、中核市の移行要件が見直された結果、両制度の決定的な違いは、人口規模とそれに伴う行財政権限の格差から単純に説明することができるようになった。それにもかかわらず、何故、これまでに多くの自治体では、基準を満たすと、自らの規模に見合う制度区分への移行を、進んで選択してきたのであろうか。

以上の問題認識から、前章までの分析では、中核市・特例市の移行実態を把握するための分析フレームを提示し、制度移行を規定する要因を都市属性の変数から統計的に特定している。また、基礎自治体の運営には固有の問題が当然影響しており、個々の事象までを行政実務的に検証することによって、制度移行の実態は初めて解明される。そこで、本章では、越谷市を対象とした事例研究である爲我井（2015a）の知見をもとに、東日本移行4市の行政部局を対象とする追加のアンケート調査を実施した。

以下では、それらの結果を踏まえ、中核市・特例市の移行を選択した自治体

の、移行準備過程における対応状況をミクロ的に比較検討し、各市の移行後の効果と課題を調査項目から整理する。さらに、中核市・特例市の移行に対する職員機構の評価から共通点を抽出し、制度移行の関連要因を総合的かつ具体的に明らかにすることで、制度移行を選択した事例から、両制度がもたらす利得の内容について考察を深めたい。

## 6.2 先行研究

中核市・特例市を分析対象とする先行研究は、アプローチの方法自体は様々な存在するが、その多くが単独制度を対象とした事例研究となっている。

これまでの中核市研究に関して、例えば沼尾（1997）は、移行後1年を経過した複数の中核市に調査を実施し、中核市に今後起こり得る問題を検討している。丸山・岩崎・原田（1997）は、宇都宮市と堺市にヒアリング調査を実施し、中核市移行手続きにおける移譲事務項目の細分化と、職員定数との関連性について論じた<sup>3)</sup>。定性的な調査に基づくそれら二つの先行研究は、本研究と類似した分析手法によるものだが、分析対象は中核市に限定されている。そのほか、中核市研究には、財政上の効果測定により制度移行を検証するパターンがあり、その例には、古川（1997）、野田（2004）、町田（2010）などが挙げられる。

特例市制度に着目した先行研究には、石田（2001）、飛田（2001）、鷲見（2013）などがあるが、その数は基本的に少なく、制度創設期に偏在している。例えば原田（2000）は、従来からある知事の事務委任制度によって、現に自治体に事務権限が移譲されている状況を整理し、特例市制度が権能の拡充という点で魅力に乏しく、中核市と比べて中途半端な制度であることを指摘した。爲我井（2015a）は、特例市の移行事例研究として、自治体が制度移行を選択する条件に着目し、ヒアリング及び市議会会議録の計量テキスト分析により、都市の移行関連要因を特定した。

本稿と同様、中核市・特例市を共通した分析射程に入れた先行研究には、近年における中核市・特例市の統合化に沿った磯崎（2013）の論考などがある<sup>4)</sup>。例えば大杉（2013）は、平成の市町村合併に終止符が打たれた現在では、「広域連携や都道府県による補完など、多様な選択肢が用意され、最適な仕組みを市町村自ら選択できるよう方針転換」が図られ、「機械的な人口段階区分をもって

基礎的自治体を格付けする意義」は薄らぎ、「中核市・特例市統合はこの点からも自然な成り行き」であると指摘した（大杉（2013：p.20））。

飛田（2014）は、政令市・中核市・特例市における財政力指数などの各種統計データを、二次元軸を用いて視覚化するなどにより、「個々の自治体の財政状況は同一制度内の自治体間でもかなりの較差が存在している」とする。そして、それらの状況は、「これまで政令市や中核市の要件を緩和して「格付け」を増やしてきた国の政策の結果と見ることもできる」としていた（飛田（2014：p.10））。

既述の先行研究に対し、本章では、中核市・特例市を連続した制度と見て、それらの移行過程に焦点を当てたアンケート調査の結果から、両制度の効果と課題を総合的に検討する。特に、ここでは、爲我井（2013a,2013b,2014）によって明らかにされなかった行政内部の対応を微視的に捉えて論じたい。

### 6.3 行政部局のミクロ的分析

#### 6.3.1 分析の意義

戦後、大都市制度は、分権と自治を象徴する制度として認識されてきた側面があり、中核市・特例市に関しても、殊更「分権と自治を深化させる」点が強調される傾向がある。しかし、それは法令により付与される裁量権の範囲内にとどまるものである。

他方、法令上の手続きとして、移行を希望する基礎自治体（市）が、中核市・特例市の指定を総務大臣に申し出るには、市議会の議決を経たのちに都道府県の同意を得るという段階を経なければならない。法令的には、市議会による議決がなければ、基礎自治体（市）の移行意思は確定しないため、首長は議会に対して細心の注意を払い、そのプロセスを事実上の通過儀礼的なものにしようとするだろう。こうして、中核市・特例市の移行とは、本来的には大都市への身分替えの一形態ではあるものの、行政計画策定や条例制定の例により、行政上の重要課題の一つとして処理されるのではないか。

その図式に立てば、「大都市区分への移行」という目的に向かって段階的にアプローチする過程では、行政組織内部の事務手続きのあり方が大きく影響し得る。たとえ制度移行による効果や課題を明らかにしようとしても、関与するアクターが行政主体である以上、行政実務に関する指摘だけが目立って顕在化

する可能性が高い。

以上の観点から、中核市・特例市の移行に向けた準備過程では、必然的に行政内部のミクロ的な手続きと制度的調整が中心となると考えられる。その手続き自体は、自治体間で相互参照される可能性が高く、行政組織内部の課題に着目した分析を相対的に進める意義は大きい。

### 6.3.2 調査内容

本章では、越谷市（爲我井（2015a））をモデルケースとして、中核市の行政部局を対象に、「大都市制度による昇格の背景と政策的評価に関する実態調査」（2015.3）を追加的に実施した<sup>5)</sup>。このアンケート調査は、基礎自治体（市）が中核市・特例市の移行を選択する過程とその背景を一体的に整理することを目的としている<sup>6)</sup>。

2015年4月現在、全国には45の中核市が存在しているが、県庁所在地や古くからの城下町など、地方の中核都市における指定事例が多い。そこで、ここでは、第4章で示した四つの類型化の論理<sup>7)</sup>を踏まえ、地方都市における制度移行の相互参照状況が容易に観察できるよう、地理的に近接した東日本の中核市から対象都市を選択した。具体的には、宇都宮市（1996年）、郡山市（1997年）、前橋市（2009年）、高崎市（2011年）である。

宇都宮市と郡山市は、制度創設後、比較的短期間で移行しており、中核市に対する期待や関心が最も大きかった時期の事例である。前橋市と高崎市は、明治期における県庁移転問題<sup>8)</sup>を遠因とするライバル関係にあり、ともに大規模な市町村合併を経験した近年の事例であった。

さらに、ここでは「地方都市／衛星都市」という都市属性の違いによる検討を試みるため、越谷市（2015年）を分析対象に追加する。越谷市は、2015年4月施行の改正地方自治法（中核市制度の新たな指定基準（人口20万人以上））によらない、「特例市の上位区分たる中核市」として最後に指定された都市の一つであった<sup>9)</sup>。敢えてそれら五つの中核市を分析することで、移行時期（先発／後発）、都市属性の違い（地方都市／衛星都市）、都市間競争の有無などを考慮しながら、事例を比較検討することが可能になる。

調査項目には、各々の自治体において、制度移行の選択に関与し得るアクタ

一との関連性から総合的に検討することができるよう、次の4項目を設定した。

調査項目Ⅰは「市長と市議会に関する設問」（二元代表制関連）である。具体的には、①中核市・特例市の移行に関する市議会議員の質疑状況、②市議会議員の質疑の中で中核市・特例市の移行と一体的に議論された政策領域、③市長がはじめて対外的に中核市・特例市の移行意思を表明した時期と方法、④中核市・特例市の移行に関する特別委員会等への付託状況など、四つの設問項目を設けた。併せてここでは、未回答の設問を中心として、当該市議会会議録の電子データベースから当時の議論を抽出し、内容をフォローする。

調査項目Ⅱは「執行機関に関する設問」（行政機関関連）である。具体的には、①中核市・特例市の移行に伴う専門部局の設置状況、②中核市・特例市の移行に関する執行機関内部での検討状況、③中核市・特例市の指定基準を満たした時点での国や県による意向確認状況、④参照した先行事例とその理由、⑤移行準備過程における人事交流の状況など、五つの設問項目を設けた。

調査項目Ⅲは「市民意識及び広域行政に関する設問」（行政・市民関係）である。具体的には、①中核市・特例市の移行に先行した市民意向調査等の実施状況、②中核市・特例市の移行により処理権限が付与される事務と市政アンケートなどによる要望事項との関連性、③中核市・特例市の移行に関する市民への周知・啓発の方法、④中核市・特例市の移行をきっかけに開始した周辺自治体との広域連携施策の実施状況、⑤既に他の制度により中核市・特例市と同等の事務処理権限が県から当該自治体に付与されていた事例、⑥県が保健行政や廃棄物行政等を所管しているために当該自治体の行政運営に支障が生じた事例、⑦当該自治体が保健所を設置することで生じる周辺自治体への影響、⑧県と当該自治体による二重行政の事例など、八つの設問項目を設けた。

調査項目Ⅳは「担当部局（担当者）による制度移行の評価などに関する設問」（総合評価関連）である。具体的には、①中核市・特例市の移行による効果と課題、②当該自治体における中核市・特例市の移行決定要因、③中核市・特例市の移行と市町村合併協議との関連性、④両区分の移行過程を経験したうえでの制度の質的な相違点、⑤中核市・特例市の移行を決定する際に県の政策動向や先行自治体の準備状況などから特に重要視した内容など、五つの設問項目を設けた。

調査対象都市のうち、一般市から特例市、特例市から中核市へと、二段階的に制度移行を達成した自治体は、前橋市、高崎市、越谷市であり、それらの諸都市では、両区分の移行過程を分析対象にしている。以下では、調査結果をもとに、各設問項目相互の関連性に留意しつつ、論考を進めることにしたい。

## 6.4 調査結果

### 6.4.1 中核市の事例

表 6-1 は、中核市の移行に伴う市長や市議会の対応状況として、調査項目 I（二元代表制関連）の回答結果を一覧表化したものである。

表 6-1 中核市移行の対応状況（市長・市議会）

	郡山市	宇都宮市	前橋市	高崎市	越谷市
移行時期	1997.4	1996.4	2009.4	2011.4	2015.4
公表時期	1995.6	1994.11	2005.12	2007.1	2010.11
準備期間（年）	1.83	1.42	3.33	4.25	4.42
移行タイムラグ（TL）	2.00	1.00	4.33	5.25	8.83
公表の場	特別委員会	各派代表者会議	議会答弁	特別委員会	全員協議会
本会議での質疑	○	○	○	○	○
特別委員会等への付託	○	○	○	○	○
制度移行と一体的に議論された政策領域	行政組織 行財政改革 税財政 保健衛生	行政組織 行財政改革 税財政 保健衛生	行政組織 行財政改革 広域行政 市町村合併	行政組織 行財政改革 市町村合併 税財政	地域活性化 市民サービス 保健衛生 —

（出典）「大都市制度による昇格の背景と政策的評価に関する実態調査」（2015.3）  
筆者作成

はじめに、制度移行の公表時期から実際に移行に至った時期までの準備期間を相互に比較すると、制度創設期に移行した郡山市や宇都宮市よりも、後発型の前橋市、高崎市、越谷市の方が長い。既述の移行タイムラグ（TL）<sup>10)</sup>と上記の準備期間を比較してみると、後発型3市の準備期間は移行タイムラグ（TL）よりも1年以上短かった。3市では、制度の適用対象になってから移行準備段階に入るまでの間に時間差があり、その分移行するタイミングが遅延していた。前橋市と高崎市は、少なくとも市町村合併後の新市建設準備による影響を受けていたと考えられる。越谷市の移行タイムラグ（TL）が特に大きいのは、2006

年の中核市移行判断が慎重であり、当面は行政改革を優先したという特殊事情があった<sup>11)</sup>。

中核市や特例市の移行において、超えるべきハードルがより低ければ、制度移行が行政優位で決定付けられやすくなる可能性はある。とは言え、要件を満たす自治体は、必ずしも制度移行だけを目的としているわけではなく、自治体として様々な行政課題を認識し、段階的・定型的にそれらを消化している。処理すべき行政課題が増えると、それらの課題には優先順位が付されるが、その順位が低くなれば、処理は当然後回しにされる。結果的に、移行を選択するスピードもそうした関係性から説明することができるのではないか。

市長や市議会による対応状況の共通点には、以下の3点が挙げられる。対外的に制度移行の意向を最初に公表したのは、特別委員会、代表者会議、議会答弁など、その態様は異なるにしても、5市ともに市議会の場であった。各市議会では、一般質問等において都市制度の移行に関する質疑応答が見られたが、それらの議論は、組織や財政などの行政的課題と密接した内容であった。法令に基づく市議会の手続きでは、特別委員会や複数の常任委員会などに付託して調査審議を行う過程を経ている。

表6-2は、調査項目Ⅱ（行政機関関連）と調査項目Ⅲ（行政・市民関係）の回答結果を用いて、中核市の移行準備過程における行政的な対応状況をまとめたものである。

行政的な対応状況に関しては、①専門部局の設置、②庁内横断組織の設置、③県との人事交流、④市民啓発の実施、⑤国・県の関与という五つの共通点が存在する。そのうち、⑤には、国・県などの上位機関側から関係自治体側に働きかけるパターンと、関係自治体側が連携して上位機関側に求めるパターンという、「関与の双方向性」を確認することができた。前者の例には、旧自治省による説明会（宇都宮市）や総務省による意向調査（高崎市）がある。後者の例には、1995年1月に設立された中核市候補市27市による「中核市制度研究都市連絡協議会」がある。しかし、個々の自治体レベルでは、移行時期にかかわらず、「首長が中核市の移行意思を表明したのち、当該自治体から県に協力依頼する」形態が通例になっていた<sup>12)</sup>。

表 6-2 中核市移行の対応状況（行政）

	郡山市	宇都宮市	前橋市	高崎市	越谷市
専門部局の設置	○	○	○	○	○
庁内横断組織の設置	○	○	○	○	○
人事交流（市⇄県）	○	○	○	○	○
市民啓発	○	○	○	○	○
国・県の関与	○	○	○	○	○
市民意向調査の実施	x	—	x	x	△
広域行政施策との関連性	—	—	x	x	x
県・市の二重行政の顕在化	x	—	x	x	x
取組みを参照した先行自治体等	中核市制度研究 都市連絡協議会 (中核市候補市)	中核市制度研究 都市連絡協議会 (中核市候補市)	青森市、盛岡市、 川崎市、船橋市、 柏市、八王子市、 高槻市、東大阪市、 下関市、久留米市	前橋市	高崎市、柏市、 八王子市、藤沢市、 大津市など

（出典）「大都市制度による昇格の背景と政策的評価に関する実態調査」（2015.3）  
筆者作成

このほか、調査では、中核市移行に伴う市民意向調査等の実施状況について質問している。その結果、該当する調査は実施されておらず、住民の大勢的な意見が直接的に制度移行を検討するきっかけにはならないことがわかった<sup>13)</sup>。中核市の移行準備過程では、行政事務手続きの内容に主たる関心が寄せられる一方、住民の意向は反映されにくくなっている可能性がある。ただし、越谷市では、市内に立地していた県設置保健所が廃止されるという行政運営上のインパクトが大きく、中核市移行の方向性自体は、特定の関係団体による要望や意見を踏まえて決定付けられていた。

また、「周辺自治体との関係から見た当該都市の中核性」について定性的に検討するべく、「中核市移行の影響は当該自治体の区域外に波及するのか」との観点から複数の設問を設けたところ、次の知見が得られている。第一に、中核市移行をきっかけとして、従前からの周辺自治体との広域行政的な取組みには影響が及びにくく、県から市への保健所の移管が中核市移行の足かせにはなっていなかった。次に、調査対象自治体の多くは、これまでに県と市との二重行政の問題がマスコミ等の第三者から指摘されたことはないとの共通認識を有していた。以上の観点から、当該中核市移行の影響は、必ずしも自治体の区域を超えて広域的に波及していたわけではないと考えられる。むしろ、県と当該自治体との間で完結する、単純な事務移譲の問題として整理できるのではないかと。



中核市移行手続きの参照状況として、宇都宮市や郡山市が移行した制度創設期には、既述の協議会が具体的な事務手続きの相互参照スキームになっている。両市は、ともに協議会の役員市として、中核市候補市相互の連携の中心的役割を担っていた。近年では、そうした候補市による連携の枠組みが存在せず、個別に先行事例を参照する方法が主流をなしていた。その中で、前橋市、高崎市、越谷市では、直前事例の集中的な参照を確認することができ、先行事例が重要な移行手続きの判断基準になっていた。

前橋市では、青森市など10市に対する視察を通じて、多くの先行事例を検討している。その一方、高崎市は前橋市だけを参照することで、事務負担の軽減を図っていた。前橋市と高崎市は、歴史的な背景から様々な分野で都市間競争を繰り返してきたが、中核市の移行に関しては、後発の高崎市が合理的に事務手続きを参照していた。また、越谷市では、保健所政令市や中核市要件を満たした未移行自治体などを含めて、様々な角度から課題を整理していた。それぞれの参照理由には、「同一県内」、「人口が同程度」などの内容が挙げられていた。

#### 6.4.2 特例市の事例

いずれの自治体も制度移行から10年以上経過しており、未回答や不明などの回答項目が多く、当時の記録文書の保存状態が極めて悪い。表6-3は、特例市移行過程における対応状況を一括して整理したものである。

中核市同様、制度移行の公表時期から実際に移行に至るまでの準備期間の長さに着目すると、全ての自治体で約1年という共通性がある。それらは、中核市よりかなり短期間であり、移譲される事務量が準備や調整に費やす時間が少ないことと関連しているように思われる。移行タイムラグ（TL）と上記の準備期間を比較してみると、前橋市と高崎市ではほぼ符合する一方、越谷市では移行タイムラグ（TL）の方が長期的であった。その背景として、埼玉県の地方分権施策と国の特例市制度の創設時期が重なり、特例市制度による権限移譲のインパクトが薄れた可能性がある<sup>14)</sup>。

特例市の移行事例では、①公表の場（市議会）、②市議会本会議での質疑、③市議会手続きにおける特別委員会等への付託、④市民啓発の実施、⑤国・県の関与など、五つの事項が全市で共通している。いずれも中核市の状況と一致す

る結果になった。専門部局・庁内横断組織の設置や人事交流の実施に関しては、越谷市のみ「対応していない」とした。

表 6-3 特例市移行の対応状況（統合）

	前橋市※	高崎市※	越谷市
移行時期	2001.4	2001.4	2003.4
公表時期	2000.3	2000.3	2002.3
準備期間（年）	1.08	1.08	1.08
移行タイムラグ（TL）	1.00	1.00	3.00
公表の場	市議会（答弁）	市議会（答弁）	市議会（答弁）
本会議での質疑	○	○	○
特別委員会等への付託	○	○	○
市民啓発	○	○	○
国・県の関与	○	○	○
専門部局の設置	—	—	×
庁内横断組織の設置	—	—	×
人事交流（市⇄県）	—	—	×
制度移行と一体的に議論された政策領域	—	—	—
市民意向調査の実施	—	—	—
広域行政施策との関連性	—	—	—
県・市の二重行政の顕在化	—	—	—
取組みを参照した先行自治体等	—	—	—

※…各市議会会議録から抽出した情報により内容を補強している。

（出典）「大都市制度による昇格の背景と政策的評価に関する実態調査」（2015.3）

筆者作成

## 6.5 行政担当部局から見た制度移行の効果と課題

### 6.5.1 中核市の事例

これまで記述した、中核市・特例市の移行過程における対応状況を踏まえ、以下では、行政側が認識している制度移行の効果と課題を整理していきたい。表 6-4 は、調査項目Ⅳ（総合評価関連）の回答結果から、中核市移行の効果と課題を一覧表化したものである。

まず、全市に共通する効果として、事務権限の移譲に伴う「市民（行政）サービスの变化」が挙げられる。そのほか、「特色あるまちづくりの推進」、「市全体の活性化」、「市のイメージ向上」など、事務権限の獲得に伴って生じる未来発展的な志向による評価が見られた。

個別的な効果には、例えば、宇都宮市や高崎市の「事務処理日数の短縮」がある。また、保健所の独自開設により、「新型インフルエンザの対応などを検討

する際、より専門的に検討や対策を行うことができる」(前橋市)ようになったことなど、サービスの高度化や市民の利便性の向上が図られていることがわかった。

表 6-4 中核市移行の効果と課題

	郡山市	宇都宮市	前橋市	高崎市	越谷市
中核市の類型	直接移行型	直接移行型	特例市経験型	特例市経験型	特例市経験型
移行の効果	市の施策の拡充	きめ細やかな市民サービス提供	専門職配置による行政サービスの高度化	市民ニーズに即したきめ細やかな行政サービスの提供	市民サービスの向上
	きめ細やかな施策展開	市民の手間軽減	国との直接的やり取りによる対応の迅速化	事務処理日数の短縮	保健・医療・福祉行政の連携と拡充
	市民サービスの充実・強化	事務処理日数の短縮	地域保健衛生の推進	保健衛生業務におけるワンストップサービスの実現	“市民主権”の意義と“市のイメージ”向上
	特色あるまちづくりの推進	—	市全体の活性化	地域団体との連携による保健衛生業務の推進	—
移行の課題	施設(保健所)の準備に係る財政・人的負担	移譲事務と既存事務との総合的な施策展開	職員増加による執務室の狭隘化	移譲事務に関わる県補助金削減	組織体制等の整備
	権限移譲に見合う財源確保	中核市としての新たな対応検討	窓口業務の一部非効率化	事務権限の移譲を原因とした職員一人当たり業務量の増加	財政的影響
	—	組織体制の整備	—	保健所設置に伴う人材確保(専門職)	県・市民・関係者など対外的対応

(出典)「大都市制度による昇格の背景と政策的評価に関する実態調査」(2015.3) 筆者作成

移行の課題には、権限移譲された事務を直接の原因とした内容が挙げられており、制度移行の時期にかかわらず、本質的な違いは見られない。それらは、事務量の増加が、財源、人材、組織などの広範にわたる問題を生じさせることを端的に示していた。その中で、宇都宮市の回答では、「移譲事務と既存事務との関連性」や、「中核市としての新たな対応を検討する必要性」などの観点から、制度移行後の将来的課題に着目していた。

共通して移行を選択する自治体が直面し得る課題として、市の行財政負担が増加するという問題が挙げられている<sup>15)</sup>。高崎市の「移譲事務に関わる県補助金削減」とは、従来、県が条例に基づき、市に対価を支払って執行委任していた一部事務の執行権限が、中核市の権限として市に付与されたことによるものであり、郡山市や越谷市も同じように指摘している。高崎市への追加調査では、「保健所設置に伴い専門職の職員を確保することが難しいこと」や、「権限移譲

により事務量は増加する一方、行政改革に伴い職員数は毎年減少しており、職員一人当たりの事務量が増加している」などの課題が指摘された。いずれも、中核市移行に伴う「事務権限の移譲」が原因になっていた。

前橋市における「窓口業務の一部非効率化」とは、児童福祉法と地域保健法に関する事務の一部が、市の業務として連携した結果、転入転出時の手続きにおいてワンストップで対応することができなくなり、かえってサービスの低下が生じているとの指摘である。一般的に、都道府県の事務権限が基礎自治体に移譲されること自体は肯定されがちだが、確かに事務によっては以前よりも市民サービスの水準が後退するものがあった。

### 6.5.2 特例市の事例

同じく、表 6-5 では、特例市移行を経験した 3 市について、特例市移行の効果と課題をまとめている。

移行の主な効果には、事務権限の拡大による「市（地域）の実情に応じたまちづくり」（前橋市、越谷市）、「市民（住民）に身近な（密着した）サービスの提供」（高崎市、越谷市）などが挙げられている。さらに、「職員の意識改革」（前橋市）、「県との調整事務の削減」（高崎市）などの副次的な効果が期待されていた。未来発展的な志向による評価は、「イメージの向上（イメージアップ）」（前橋市、高崎市）のみであった。

表 6-5 特例市移行の効果と課題

	前橋市※	高崎市※	越谷市
移行の効果	市の実情に応じたまちづくり	県との調整事務などの削減	権限の更なる拡大
	都市のイメージ向上	市民により身近な行政サービスの提供と事務の迅速化	地域実情に応じたまちづくり
	職員の意識改革	大都市制度である特例市としてのイメージアップ	住民に密着したサービス展開
移行の課題	事務負担の増加	事務負担の増加	事務負担の増加

※…各市議会会議録から抽出した情報により内容を補強している。

（出典）「大都市制度による昇格の背景と政策的評価に関する実態調査」（2015.3）  
筆者作成

移行の課題は、全自治体において「事務負担の増加」が顕在化している。それらの指摘から、3市では、特例市移行後に行政運営上の組織的余力が減少したという共通性を確認することができた。ただし、中核市の場合のように、個別の事務に基づく課題が示されるまでには至らなかった。

このように、特例市移行の効果と課題とは、中核市と概ね共通するものではあるが、中核市よりも議論の量が乏しく、具体性には欠けている。

### 6.5.3 移行準備過程における共通性

以下では、調査項目Ⅳ（総合評価関連）の回答結果から、各市の移行準備過程における共通性について補足的に記述し、制度移行の効果と課題について総括する。

最初に、各市の回答結果を踏まえ、中核市・特例市の移行準備過程で担当部局が参照した「県の政策動向」や「先行事例」のうち、特に重要視された事項を整理する。それらの内容は、総合的・個別的な視点から六つの項目に要約することができた（表 6-6）。このうち、「市民サービスの向上」や「まちづくり・地域活性化」は、各市の回答事項から、「事務権限の移譲をきっかけとして、事務処理の迅速化や独自規制の展開などが可能になる」点をそれぞれ簡約したものである。つまり、それら二つの総合的な項目とは、当該自治体に対して新たに付与される事務権限の内容に大きく規定されている。各々の都市では、総じて中核市・特例市の「事務権限の内容」と「行財政運営上の課題」に関心を寄せながら、制度移行に向けた準備を進めていたものと推察される。

次に、各市担当部局が評する「中核市移行の決定的要因」を記述する<sup>16)</sup>。郡山市では、中核市移行により様々な事務権限が移譲されることが、「将来都市像を実現する上で大きな力となる」としていた。宇都宮市では、事務権限の拡充が市の総合計画における施策の充実・強化に繋がるだけでなく、1996年が市制100周年の節目にあたったことも移行決定の関連要因としていた（宇都宮市（1996：p.3））。両市の要因からは、「基礎自治体は率先して事務権限を拡充し、その実利を住民施策に反映するべき」とする、行政側の理念的な意図が読み取れる。郡山市や宇都宮市は、言わば「前衛的な中核市」であり、地方分権推進期という当時の時代背景もまた、移行選択に影響を与えていたと考えられる。

表 6-6 移行準備過程で重要視された参照事項

	参照事項	回答市
総合的	市民サービスの向上	郡山市、前橋市
	まちづくり・地域活性化	郡山市、前橋市
個別的	保健所の設置	宇都宮市、前橋市、越谷市
	事務量の変化	郡山市、高崎市、越谷市
	財政的（地方交付税）措置	郡山市、宇都宮市
	事務手続きの方法	高崎市、越谷市

（出典）「大都市制度による昇格の背景と政策的評価に関する実態調査」（2015.3）  
筆者作成

前橋市は、「市長の姿勢表明」が決定的要因であるとしたが、その背景には、2004年の市町村合併に伴う「新市建設計画」の策定がある。新市建設計画には、「中核市の人口要件を満たしたことを踏まえて中核市移行を目指す」ことが記載され、計画策定後における市議会の審議では、数多くの議員が市長に対して、「中核市移行の基本的な考え方」を重ねて問うようになった。担当部局では、それら質問に対する答弁作成を幾度も繰り返す過程で、中核市移行に伴う「財政的な影響」と「市民サービスの向上」に関する調査検討を進めた。また、前橋市では、「県内最初の中核市」として知名度が向上することによって、新たな企業立地が促進され得る点に期待を高めていた<sup>17)</sup>。その背景では、既に事業所の立地数で優位に立つライバル都市・高崎市の存在を意識していた可能性がある<sup>18)</sup>。このように、前橋市では、中核市移行の方向付けとその後の検討を経て、市長の最終決断が下されていた。

高崎市は、中核市制度創設当時の人口が約24万人であり、当初は指定基準を満たしていなかった。しかし、中核市制度創設の時期と重なる1995年、高崎市と当時の周辺10市町村は、将来的な都市間競争を念頭に「高崎都市圏構想」を発表し、市町村の枠組みを越えた連携の枠組みを構築した。当該構想の中で目指す最終目標が「11市町村合併＋中核市移行」とされていた。その行政運営上

の政策的な方向付けが支柱となり、2001年の特例市移行、2006年の二段階市町村合併、2007年の中核市移行表明、2009年の第三次合併、そして2011年の中核市移行と、段階的に自治体の区域拡大が進められていく。高崎市の事例は、過去に設定された行政運営上の目標が形を変えて引き継がれた結果であり、必然的に中核市の移行準備過程に遷移していたのではないか。

また、前橋市と高崎市は、一般的な近隣自治体間の関係とは、若干様相が異なっている。両市の間には、明治期における既述の県庁移転問題に端を発する、住民感情をもとにしたライバル関係が歴史的に定着してきた。したがって、市町村合併や中核市移行に関しても、住民の代表である市議会議員などを中心に、互いの動向を注視していた可能性はあるだろう。

越谷市は、2006年の地方自治法改正で中核市の指定基準を満たした直後に、担当部局が中核市の移行を検討したが、その時点では判断を先送りしている。ところが、2010年4月に越谷保健所（県設置）が廃止され、越谷市全域が隣接市にある春日部保健所（県設置）の管轄になると、「関係団体及び利用者等にとっての物理的な不便さ」や、「保健所との連携協力後退の懸念」が、市の行政運営上の主要課題として顕在化した。このことを契機として、再度担当部局が調査検討を行い、その結果を踏まえて市長が中核市移行を決断するに至った。越谷市の場合は、行政サービスの後退が中核市移行の直接的要因ではあったが、その根本には、県保健所の統廃合問題という、他律的な動機が存在していた。

これまでに記述した内容から、本事例における中核市移行の決定的要因は、表6-7のように縮約することができる。

五つの事例において、「中核市の「格」を価値あるものとして認識する」と、「市長＋市議会の同意を得る」ことは、全自治体が必ず通過する過程である。そのため、それら二つの要因は、移行選択における「必要条件」になっていた。それに対して、「財政的な影響」、「行政サービス水準の維持・向上」、「他の行政施策への波及効果に対する期待」、「市町村合併の成否」、「周辺（同規模）自治体の動向」などの要因は、必要条件以外の条件であり、それぞれ、移行選択に対するインセンティブになっていたものと解される。5市における、それら条件選択のパターンには違いがあるものの、各々の制度移行に対しては、少なくともそれらの要因が複数関連していたと考えられる。

表 6-7 調査 5 事例における中核市移行の決定的要因

区分	中核市移行の決定的要因
必要条件	中核市制度の「格」に対する価値認識
	市長＋市議会の同意
その他の条件	財政的な影響
	行政サービス水準の維持・向上
	他の行政施策への波及効果に対する期待
	市町村合併の成否
	周辺（同規模）自治体の動向

（出典）「大都市制度による昇格の背景と政策的評価に関する実態調査」（2015.3）

筆者作成

最後に、移行準備過程における共通性について全体的な視点から総括する。五つの自治体では、中核市・特例市の移行効果を、二つの側面から評価していた。一つは、「市民サービスの向上」という言葉に集約される、事務権限の拡大に関連する評価であった。もう一つは、「まちづくりの変化」や「地域活性化」というような、自治体それぞれの未来的な発展志向を醸成するような評価であった。

制度移行の課題は、大きく行政内部の問題として処理されていた。制度移行の準備段階において、5市では、移行に関連する行財政的な負担を重要視する傾向が観察され、他の一般行政施策と同様に、その準備手続きを関係自治体間で相互参照していた。移行を選択する過程では、住民の直接的意見が反映される余地は少ないことが明らかになった。

本章の事例においては、「市長＋市議会の同意」を前提としつつ、制度移行の効果・課題に関する「行政組織内部の評価」が比較衡量され、中核市・特例市の移行が最終決定されている。その分析結果によれば、制度移行にプラスに働く行政組織内部の評価は、①各制度の「格」に対する評価、②行政サービスへの効果、③都市の発展志向など、大きく三つに分けることができる。それに対し、制度移行にマイナスに働く効果は、主に「行財政的負担」のみに縮約された。それらの関係性は、シーソーの力学になぞらえて図示することを可能としていた（図 6-1）。



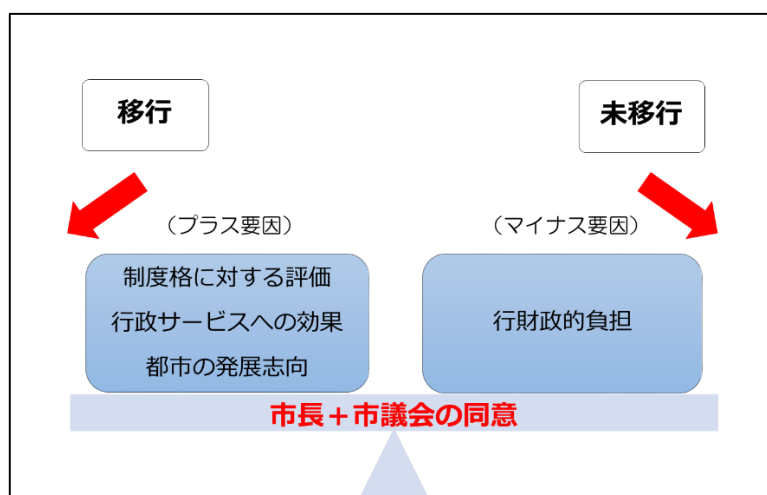


図 6-1 調査 5 事例における制度選択のシーソーモデル

(出典)「大都市制度による昇格の背景と政策的評価に関する実態調査」(2015.3)

筆者作成

## 6.6 小括 中核市・特例市の移行選択がもたらす総合的利得

本章では、中核市・特例市に移行した五つの自治体に対してアンケート調査を実施し、それら制度移行の背景と、移行後の効果と課題について整理し、各事例の比較検討を総合的に行った。

五つの事例では、中核市・特例市に関する移行の事務手続きが、県の関与を通じて、あるいは他の一般行政施策と同様に自治体同士で相互参照され、共通性を伴うものになっている。また、全ての首長は、両制度の移行を初めて公表する場に「市議会」を選択しており、制度移行の実現に向け、市議会議員を尊重し、一定の注意を払っていた。

これらの移行事例において、各自治体から示された制度移行の効果は、「事務権限拡大に伴う市民サービスの向上」と、「当該自治体の未来的な発展志向の醸成」として要約することができる。移行の課題は、「行財政的な負担」<sup>19)</sup>であるとして、その自治体が従来から取り組んできた行政施策や事務事業の延長線上に位置付けられた。中核市・特例市の制度移行を両方経験した自治体（前橋市、高崎市、越谷市）では、①組織、②人員、③職員体制、④財政負担などが両制度間の違いであったとしており、行政運営上の課題が抽出された。

中核市・特例市は、そもそも都道府県の行政事務権限を基礎自治体（市）へ段階的・定型的に付与するスキームであり、それらの利得は行政事務レベル以

上の内容にはなりにくい。結論として、調査を実施した五つの自治体では、今ある制度の格を肯定的に捉え、中核市・特例市というステータスシンボルを選択していたと考えることができるだろう。

## 注

- 1) 佐々木 (2010 : pp.200-202)。
- 2) <http://www.chuukakushi.gr.jp/chukaku/> (2016年11月29日取得)
- 3) 宇都宮市と堺市では、当時の自治省の指導により、一つ一つの事務量が少なくなるように中核市に移譲される事務を細分化してカウントしており、そのことが職員定数の抑制に繋がったとされる (丸山・岩崎・原田 (1997 : pp.225-227))。
- 4) このほか、地域保健法に基づく保健所政令市 (政令市、中核市及びその他の政令で定める市) に焦点を当てた先行研究として、野沢 (2010a,2010b) がある。
- 5) この調査は、2015年3月9日付で各市担当課長宛てに依頼し、同年4月10日を回答期限として実施している (各市担当課 : 郡山市政策開発課、宇都宮市行政改革課、前橋市行政管理課、高崎市企画調整課)。回答者は、全て係長級以下の職員であった。調査の回答に付随して、宇都宮市からは当時の担当部局が作成した内部資料 (「中核市のあゆみ」) の提供を受けた。また、回答内容を補強するため、前橋市 (2015年7月27日依頼、同年8月11日回答) と高崎市 (2015年11月13日依頼、同年11月16日回答) に対しては、追加調査を実施した。
- 6) 調査基準日は、特例市が旧制度化する直前の2015年3月31日とした。
- 7) 具体的には、「市町村合併仮説」、「駆け込み仮説」、「政令市志向仮説」、「競争仮説」である (p.54)。
- 8) 1876 (明治9) 年8月21日の太政官布告によって設置された、(第二次) 群馬県の最初の県令であった楫取素彦は、当時の高崎の住民総代らに対して、「地租改正の作業における一時的な措置」であると説明しつつ、1876年に群馬県庁を高崎市から前橋市へ仮移転した。しかし、1880年11月、楫取は、高崎市民らとの約束を反故にし、政府に対して前橋市を県庁所在地にしたい

という伺い書を提出した。その結果、1881（明治14）年2月16日の太政官布告によって、県庁の位置が高崎市から前橋市に改められると、高崎市民は憤激し、その後、県庁移転反対運動と自由民権運動が連動して展開されるようになったとされる（<https://www.city.takasaki.gunma.jp/docs/2015072900057/files/shiryou.pdf>（2016年11月30日取得））。

- 9) 特例市の上位区分として最後に指定された中核市は、越谷市と八王子市である。
- 10) ここでは、調査基準日（2015年3月31日）に合わせて、移行タイムラグ（TL）の時点修正を行った。
- 11) 越谷市（2010：p.1）。
- 12) 移行表明自治体からの依頼を受け、例えば群馬県では、「県・市連絡会議」を共同設置し、具体的な準備に臨んでいた。
- 13) 中核市の移行に関する市民意向調査の実施例の一つとして、千葉県松戸市（一般市）が挙げられる。松戸市は、2014年1月に「中核市に関する市民意識調査」を実施した（有効標本数：3,000人、回収数：1,409人、回収率：47.0%）。しかし、その調査自体は、松戸市が中核市移行の検討作業に入ってから実施しており、ここでも、住民の意見が直接的に中核市移行を検討するきっかけにはなっていなかった。
- 14) 爲我井（2015a：p.69）。
- 15) 調査事例のほか、例えば八王子市では、1998年4月、中核市移行に向けた東京都との正式な協議機関として、「中核市指定に関する都・市協議会」を設置している。ところが、中核市の法定移譲事務に関連する都単独事業や補助金をめぐって相互の主張が折り合わず、2000年1月に中核市移行を「凍結」した（藤岡（2014：pp.58-63））。
- 16) 特例市に関しては、各市の回答が得られず、分析対象から除外した。
- 17) 「大都市制度による昇格の背景と政策的評価に関する実態調査」（2015.3）前橋市行政管理課の回答による。
- 18) 2009年7月1日時点での事業所総数は、前橋市が18,129、高崎市が18,934であった（「平成21年経済センサス—基礎調査結果」（総務省統計局）（<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL02100104.do?tocd=00200552>）（2016年6

月 4 日最終取得))。

- 19) 例えば、「移行に伴う経費」や、「保健所の設置に際し必要となる専門職の確保」などの行財政的な負担は、制度選択のハードルにもなり得る（全国施行時特例市市長会（2016：pp.1-2））。

## 7 特例市の政策課題に関する計量テキスト分析

## 7 特例市の政策課題に関する計量テキスト分析

### 7.1 分析の目的

日本の大都市制度は、1990年代以降の第一次地方分権改革を通じて、地方分権化を進める過程での、「まとめて事務・権限の移譲を受ける“受け皿”」（松本（2010：p.84））としての役割を併せ持っている。時を同じくして、政府は、平成の大合併による市町村合併を積極的に推進した。政府はまた、基礎自治体が大都市制度の「格」に価値を見出し、市町村合併を積極的に進められるよう、政令市や中核市の移行要件の見直しを図った。

政令市の移行要件は、合併特例によって、従来の人口80万人程度から、人口70万人程度へと基準が引き下げられている。中核市の移行要件もまた、昼夜間人口比率基準や面積基準が次第に廃止され、人口規模基準（人口30万人以上）だけに単純化されていった。それに対して、特例市は、もともと人口規模（人口20万人以上）だけを移行要件としていた。

日本の大都市制度の主たる機能とは、都道府県の保有する事務権限・財源を再配分することにある。その再配分方法とは、人口規模が大きければ大きいほどに基礎自治体の事務処理能力が向上し、大都市らしさを伴うようになるという、一面的な見方に規定されている。

第6章では、中核市・特例市の制度移行を選択した五つの自治体（郡山市、宇都宮市、前橋市、高崎市、越谷市）に対して、アンケート調査を実施している。その結果から、それらの諸都市が、総じて行財政権限に主たる関心を寄せ、制度移行と既存の一般行政事務を関連付けて議論しており、相互参照の結果、移行の手続きも類似している点を確認した。五つの自治体における中核市・特例市の移行選択は、首長・議会の同意のもと、行政の設定した共通のフレームワークに沿って進められていた傾向がある。

その一方、当該調査では、特に、特例市の移行事例において、制度移行からの時間経過を理由に、「未回答」や「不明」などの回答項目が多く存在していた。制度移行に関わる「事務文書の存在・不存在」は、得られる知見を大きく左右し得る。そのような研究上の課題を克服するためには、既存の調査結果を補完するような分析の枠組みもまた必要であろう。

本章では、首都圏の衛星都市である越谷市が経験した、一般市から特例市へ

の制度移行を事例として、自治体が特例市の「格」を志向する条件に着目し、ヒアリング及び市議会会議録の計量テキスト分析により、特例市の移行関連要因を検証する。その結果から、特例市制度の目的を実証的に再確認したい。

## 7.2 先行研究

最初に、近年の大都市制度に関する先行研究と、その全体傾向を確認する。

政令市に関する論考は、都区制度と一体的かつ、歴史的に俯瞰される傾向にある。政令市については、紙面の都合上、詳細は割愛する。

中核市に関しては、政令市のサブカテゴリーとしての役割が注目され、財政上の効果測定などにより設置が検証されるパターンが多い。その例には、野田（2004）、町田（2010）などがある。

特例市では、原田（2000）、石田（2001）、飛田（2001）などが挙げられるものの、その数は総じて少なく、制度創設期に偏在している。特例市制度は、国による地方分権施策の一環として誕生しており、「事務権限を移譲すること」そのものが政策目的であった。政令市や中核市など、他の大都市区分に比べると、特例市はもともと論点の範囲が限定されているのである。

先行研究からは、日本の大都市制度が規模の論理に規定され、行財政的な議論に結び付けられやすい傾向を読み取ることができる。また、地方制度の枠組みとして大都市制度を捉えた先行研究の中には、歴史的な議論にとどまりがちな政令市研究などもある。それらの先行研究には、いずれも具体的・個別的事象を分析する視点が欠落している部分があり、理論上の問題提起の域を超えていないと考えられる。

## 7.3 分析対象と分析手法

ここでは、前章で分析した五つの自治体の中でも、制度移行のタイミングが比較的遅い、大都市圏の衛星都市（埼玉県越谷市）を事例として選択している。

はじめに、当該自治体に対して、大都市制度移行に焦点を当てた、調査票及びヒアリング調査を実施し、定性的な視点から特例市移行の理由を解明する。次に、その理由を定量的に検証するべく、特例市に移行する際の市議会会議録データを用いて、計量テキスト分析を行う。

分析対象は、市議会会議録（本会議）のテキストデータである。分析対象期間は、制度移行に関する審議が活発化し得る、特例市移行前の2年間と移行した年とを合わせた、合計3年間とした。使用するソフトウェアはKH Coderである<sup>1)</sup>。

分析結果は、増田（2012）を援用し、名詞を用いた頻出語数の比較、共起ネットワーク及び階層的クラスター分析などにより図表化する。それらの方法により、制度選択時の政策課題が、個々の単語の結び付きを通して視覚的に構造化され、特例市移行の要点が明示される。分析結果は、仮説の検証結果を示すのみならず、大都市制度の直面する課題を示唆するものと期待される。

#### 7.4 越谷市における特例市移行の理由

本章では、越谷市の特例市移行事例に焦点を当てて分析を行うが、その選択の主な理由には、次の2点を挙げる事ができる。

1点目は、特例市移行基準を最初から満たしていたものの、制度施行日から3年の期間を空けて移行していることに関わる遅延性である。2点目は、2015年を目途に、中核市のさらなる移行を目指す、連続的な制度移行事例であることによる。

越谷市は、県東南部かつ東京都心から25km圏内に位置しており、県内では人口規模第5位の基礎自治体である。歴史的には、江戸時代、日光街道の宿場として栄えた地域である。

戦後の高度経済成長期には、都心に至近なその地勢から、急速な都市化が進行している。現在でも、周辺自治体に対する当該都市の求心力は低く、典型的な大都市圏の衛星都市と言える（表7-1）。

表 7-1 越谷市の概況（2010年国勢調査基準）

人口	326,313
面積	60.31
財政力指数	0.95
昼夜間人口比率	86.67

（出典）総務省統計局ホームページをもとに筆者作成



以下では、越谷市の担当部署に対する、調査票及びヒアリング調査の回答結果をもとに、越谷市が特例市移行に至った理由を記す<sup>2)</sup>。

越谷市は、1999年10月、埼玉県版の地方分権施策である「彩の国分権モデル市町村制度」における「彩の国中核都市」の指定を受けている<sup>3)</sup>。一方、国レベルでは、その指定から半年後の2000年4月、地方分権一括法によって特例市制度が施行された。

越谷市では、地方分権の潮流において、国の新制度創設や、他の県内自治体の動きに先行するように、埼玉県から事務権限の移譲を受け入れている。その背景には、地方分権推進という当時の社会動向を、首長を中心に、基礎自治体として肯定的に捉えていたことによるものと推察される。

越谷市において、特例市制度の移行は、埼玉県による「特例市指定の意向調査」の実施を受け、2001年10月から検討されている。その際には、庁内横断的な検討組織や準備組織を設けることなく、総合政策担当部署（企画課）が中心となり、関係課の合意形成を図ったとされる<sup>4)</sup>。

その後、1年半の実質的な準備期間を経て、2003年4月、越谷市は特例市に移行している。越谷市の場合、2015年4月に特例市から中核市へとさらなる制度移行を達成したが、移行の4年前から専門の準備組織を設けていた中核市に対して、特例市の場合には極めて短期間で手続きが完結していた。その主な原因には、①特例市移行に伴う移譲事務数は中核市よりも相対的に少ないこと、②庁内での合意形成が円滑であったこと、③市議会では手続きに必要な最小限度の審議しかされなかったこと、が挙げられた。

それに加えて、越谷市の場合、国の特例市制度と県の地方分権施策の創設時期が重なり、特例市制度による権限移譲のインパクトが薄れた可能性は指摘できるだろう。特例市制度で移譲される事務権限は、民生・衛生などの負担の大きな内容が除かれており、中核市に比べて権限移譲の効果が少ない。越谷市では、特例市の移行検討が制度創設後1年半を経過した時期まで開始されておらず、制度移行を選択した自治体の中では、やや後発にあった。

以上を踏まえると、越谷市の特例市移行は、「市（執行機関）の考え方の中で、国の「特例市」と県の「彩の国中核都市」という「格」が一時的に同列に取り扱われた過程を経て、国の制度にシフトした」ものであろう。

しかし、それは果たして的確な説明と言えるのか。越谷市の回答では、当初、特例市移行の主な政治的・政策的要因や、首長の対外的な移行表明時期などが「不明」とされていた。さらに、職員からその理由を直接聞き取ったところ、行政文書の保存年限が超過し、当時の関係文書の多くが破棄されており、ヒアリングによって実情の全てを解明することは不可能であることがわかった。

そこで、以下では、特例市を中心とする大都市制度の移行に焦点を当て、市議会会議録の内容を定量的に分析し、その理由を明らかにしていきたい。これらの方法により、移行事例を用いて、質的・量的両側面から、制度移行に関連し得る主な政策課題や政策領域を把握することができる。分析結果は、当該制度下の自治体が直面する課題の解明にも寄与するものであろう。

## 7.5 計量テキスト分析による市議会会議録の分析結果

### 7.5.1 キーワードの出現回数

ここでは、2001年1月から2003年12月までの越谷市市議会会議録(本会議)から、特例市を中心とする大都市制度の周辺課題に限定された審議データ(「特例市」審議データ)を抽出し、計量テキスト分析を行った<sup>5)</sup>。

表 7-2 「特例市」審議データ 主要統計量

	2001年	2002年	2003年 [移行年]	合計 (2001-2003年)
総抽出語数	367,755	383,547	321,076	1,072,378
使用語数	148,165	155,647	131,105	434,917
文章数	8,640	9,091	7,432	25,163
キーワード回数 「政令」	16	12	12	40
キーワード回数 「中核」	25	25	14	64
キーワード回数 「特例」	24	72	50	146

(出典) 筆者作成

表 7-2 において、大都市制度に関する審議を示唆するキーワード(「政令」・「中核」・「特例」)の出現回数を比較すると、「特例」が一番多くなっていることがわかる。しかし、会議録全体の頻出語数(表 7-3)に対して、それらは少ない出現回数であった。

表 7-3 「特例市」審議データ 頻出語（上位 20 名詞）

No.	名詞	出現回数	No.	名詞	出現回数
1	事業	3,692	11	学校	1,194
2	市民	2,468	12	福祉	1,054
3	地域	2,013	13	都市	1,040
4	状況	1,518	14	医療	1,018
5	環境	1,498	15	保険	1,015
6	年度	1,461	16	基本	954
7	制度	1,385	17	障害	939
8	行政	1,312	18	高齢	918
9	社会	1,294	19	情報	872
10	市長	1,195	20	センター	855

（出典）筆者作成

分析対象期間のうち、「特例」の出現回数が最大化した年は 2002 年（72 回）である。2002 年は、特例市移行直前の年であり、その手続きに必要不可欠な審議が集中したものと推察される。

### 7.5.2 共起ネットワークと階層的クラスター分析

次に、「特例市」審議データから抽出した名詞を用い、審議全体における単語の共起関係を確認する（図 7-1）。

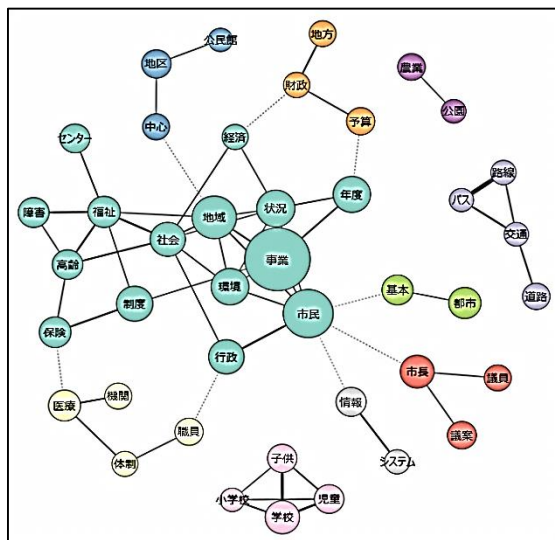


図 7-1 「特例市」審議データ 共起ネットワーク  
（サブグラフ検出・媒介 最小出現数 400）

（出典）筆者作成

まず、頻出語の出現回数（表 7-3）にも示されたとおり、「特例市」審議データには、「事業」、「市民」、「地域」などの名詞が多く、共起ネットワークの中心になっていることがわかる。それらの単語を核として、「福祉」、「医療」、「財政」など、周辺課題との共起関係が成立している。このほか、公共交通や教育を示唆する単語が、それぞれ単独的に構造化されていた。ただし、そもそもキーワードの「特例」の出現回数が少なく、図 7-1 では、その関連性が確認できない。

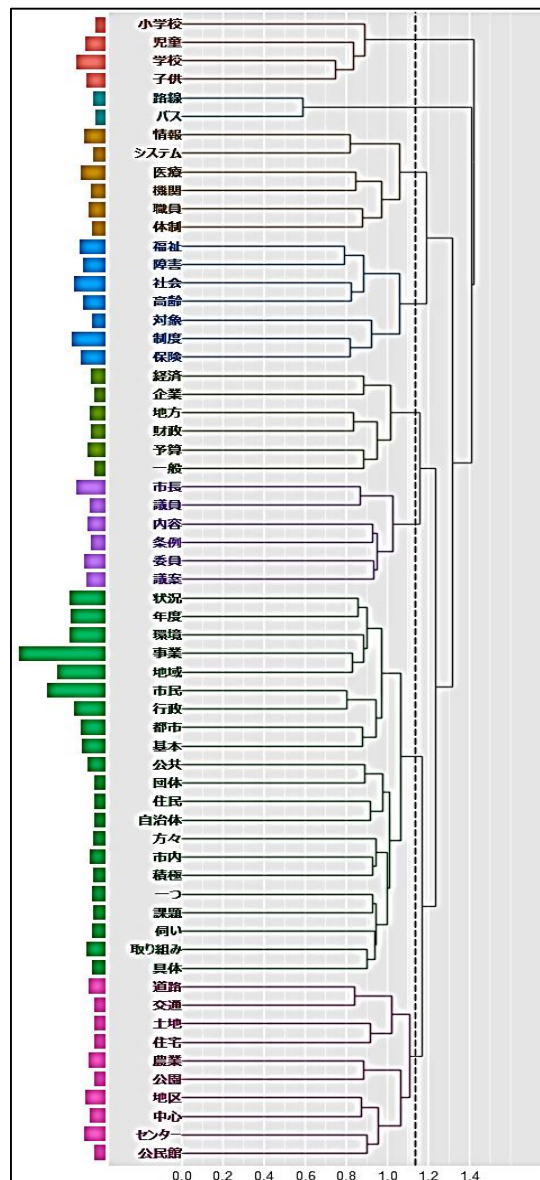


図 7-2 「特例市」審議データ 階層的クラスタ  
(Ward 法 最小出現数 400)

(出典) 筆者作成

図 7-2 は、同じ審議データを用いて、クラスター分析を行った結果である。結合方法は Ward 法とし、最小出現数は共起ネットワークと同様の条件とした。

全体的には、八つのクラスターに分類されており、最大のクラスターは 21 名詞により形成されている。このうち 7 語は、頻出語の上位 10 位以内に属しており、自治体行政を広く網羅する、多義的に解釈可能な名詞である。

また、その最大のクラスターは、二つの異なる分野のクラスターに挟まれている。その片方は、「市長」、「議員」など、審議手続上の頻出語群であった。もう一方は、「道路」、「交通」、「公園」など、都市のインフラに関するクラスターであり、市民生活と密接した政策課題であった。そのほか、「経済・財政」、「福祉」、「医療」、「路線バス」、「教育」など、個別的政策に関連する名詞のカテゴリーに分類された。なお、クラスター分析でも、特例市移行と政策課題間の直接的な関連性は見られなかった。

### 7.5.3 中心語による共起ネットワーク

図 7-3 では、関連語検索機能を用いて、キーワード「特例市」を中心語とする共起関係を構造化している。この図は、特例市移行過程における、市議会での審議内容を視覚化するものである。

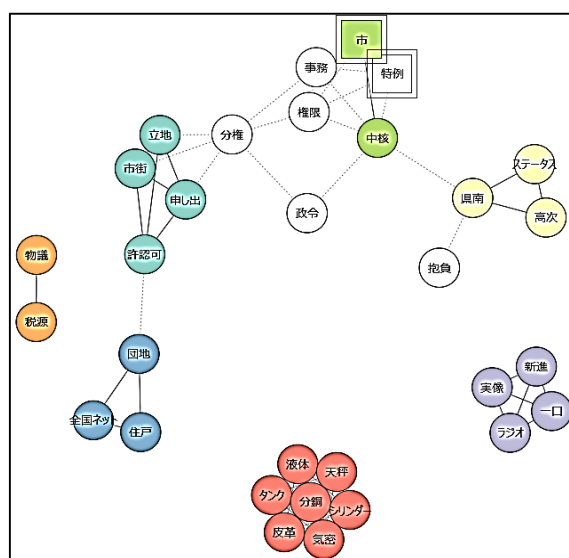


図 7-3 中心語「特例市」による共起ネットワーク  
(サブグラフ検出・媒介 上位 30 語)

(出典) 筆者作成

ここでは、「事務」、「権限」、「分権」、「中核」、「政令」など、事務移譲や大都市制度などを想起させる単語が、中心語と直接的に結合した。「抱負」、「高次」、「ステータス」などの単語の繋がりは、市議会議員による「特例市移行の抱負」に関する質問と、市長による「権限事務のさらなる拡大に努め、より高次の行政サービスの提供を図るとともに、市としてのステータスを向上させ、県南東部地域の中核を担うにふさわしい都市を目指してまいりたい」と、その利点を強調した答弁との関係性が示されたものである<sup>6)</sup>。

中心語と共起する、具体的な政策課題に関する名詞には、「市街」、「立地」、「許認可」などが挙げられる。それらは、特例市制度による主要移譲事務とされる、都市計画制度に関連した単語であろう。ほかに、「分銅」、「天秤」など、計量法に関係する名詞が互いに共起しているが、中心語との直接的な繋がりは見られなかった。

## 7.6 小括 政策課題から見た特例市の移行

最後に、これまでの分析を総括する。表 7-4 は、二つの共起ネットワーク分析において、視覚化された政策課題を一覧表化したものである。

表 7-4 特例市移行における政策課題（越谷市）

		政策課題
中心語との関係	周辺の	福祉
		医療
		財政
		公共交通
		教育
		計量法
	直接的	事務移譲／大都市昇格
		都市計画

（出典）筆者作成

全体では、八つの政策課題が顕在化したものの、中心語と直接的に関連したものは、「事務移譲／大都市昇格」と「都市計画」のみである。そのほかは、個別政策領域と関連した周辺の課題であり、特例市の移譲事務の一つである「計量法」に係る名詞も、中心語とは繋がらなかった。

越谷市における市議会会議録の内容分析では、執行機関側の「特例市になることで市としてのステータスが向上する」という期待感が認められる一方、「特例市移行が市の発展にどのように貢献するのか」など、自治体の将来を見据えた議論の存在については、確認することができない。越谷市は、法令に基づき、国に対して特例市の指定を申し出た際、既に彩の国中核都市に指定されており、本来、特例市移行に伴い移譲される事務の7割近くが、先行的に県から移譲されていた<sup>7)</sup>。ここでの分析結果は、特例市移行に伴い、新たに移譲される事務数の少なさにも影響されたのではないかと考えられる。

また、分析結果は、市議会という政治的な議論の場においても、制度移行に伴い権限移譲される事務の、具体的内容に関する議論の占める割合が大きい点を示している。市議会議員側からの質問に対する執行機関側の答弁は、特例市移行によって、過大な行財政負担を伴わず、事務権限のさらなる拡大が図れる点を殊更強調していた。さらに、発言主体別にキーワード（特例市）の出現量を整理すると、全体の出現回数が少ない（50回）にもかかわらず、執行機関側の発言量が相対的に多い（28回）ことがわかった（表7-5）。

表 7-5 キーワード（特例市）の出現量<sup>8)</sup>

発言主体	出現回数	出現割合
市議会（議員）	22	44.0%
執行機関（市長等）	28	56.0%
合計	50	100.0%

（出典）筆者作成

このように、越谷市の特例市移行事例は、制度に直接関連する政策課題が顕在化しにくく、市議会での審議も形式的である。その分析結果は、既に県の地方分権施策によって、先行的に事務権限の移譲を受けていたという特殊要因だけでなく、特例市制度の目的（事務権限の移譲）そのものにも規定されていたと考えられる。

特例市の移行において、超えるべきハードルがより低ければ、移行選択が執行機関側を中心として決定付けられやすくなる可能性が高くなる。ある自治体が特例市の移行要件に該当する場合、特に、移行を阻害する特殊要因がなけれ

ば、最終的には移行を選択し得る。特例市の移行に対して、政治的な問題が伴わなければ、市議会での議論も少ない。本分析では、必ずしも十分な結果が得られたとは言えないが、その傾向を一応示したものである。

## 注

- 1) 「KH Coder」とは、多変量解析を用いてデータを要約・提示しつつ、コーディングルールを作成により、明示的に理論仮説の検証や問題意識の追究を行うことを可能とするテキストマイニングソフトウェアである。
- 2) 筆者は、越谷市企画部中核市推進室を対象に、調査票による「大都市昇格への地域背景と政策的評価に関する実態調査」(2014.5)を実施し、併せて関係職員へのヒアリングを行った(実施日:2014年5月20日、6月10日、6月24日。対象:課長級職員1名)。
- 3) 埼玉県では、「埼玉県分権推進計画」に基づき、県独自の施策として、市町村への権限移譲を包括的に行う「彩の国分権モデル市町村制度」を1999年度に創設した。2004年度までに、46市町村がモデル市町村として指定された。
- 4) 特例市に対し、中核市移行の際には、各部局の幹部級職員から構成される庁内横断的な「政策担当会議」において議論され、執行機関側の意思決定が図られた。
- 5) データ抽出の方法として、越谷市議会会議録検索システムのキーワード及び関連語検索機能を利用した。
- 6) 2002年3月定例会・川島秀男議員の代表質問に対する板川文夫市長(当時)の答弁。
- 7) 越谷市では、特例市の移行によって本来権限移譲される事務(16法律・20項目)に対し、新規に移譲された事務は5法律・7項目である。その他の事務(11法律・13項目)は、1999年10月の彩の国中核都市の指定によって、既に埼玉県から権限移譲されていた(2002年3月定例会・川島秀男議員の代表質問に対する板川文夫市長(当時)の答弁)。
- 8) ここでは、KWICコンコーダンス機能を用いて、キーワード(特例市)の出現量を、発言主体ごとに分けて整理した。



## 8 一般市の県庁所在地に対するアンケート調査

## 8 一般市の県庁所在地に対するアンケート調査

### 8.1 分析の目的

これまで見てきたように、我が国では、要件を満たした自治体の多くが、政令市・中核市・特例市（施行時特例市）に移行している中、それら制度による移行を選択しない例外的な県庁所在地が存在している。それらの自治体はなぜ制度移行を選択しないのか。本章では、県庁所在地自治体における中核市・特例市の移行状況を整理しつつ、未移行の県庁所在地自治体が「制度移行を選択しない理由」を明らかにし、両区分のブランド的価値（ブランド力）の意味について論じる。

中核市・特例市のブランド的価値とは、実態的には与えられる事務権限や財源などに由来するが、それらの大都市制度が保有する名目的な序列的価値のことを指す。中核市には保健所という象徴的な施設があるが、特例市にはない。一般的に、特例市は大都市制度の中ではさらにマイナーな区分として認識されてきた。

一方、中核市・特例市の移行基準を満たした自治体の多くは、遅かれ早かれ制度移行を選択している。それに対して、中核市・特例市の基準を満たしても移行しない自治体が存在するのは、全国特例市市長会会長の言うところ「制度のメリットが余り感じられない、そして、曖昧な制度」<sup>1)</sup> だからであった。しかし、中核市・特例市の制度移行においては、各自治体の直面する課題がハードルになる可能性があり、実際には具体的に各事例を再度検証する必要がある。

本章では、指定基準を満たした県庁所在地3市（福島市、津市、徳島市）が大都市制度の移行を選択していない特殊性に着目し、各事例の検討を試みる。ここでは、2015年の改正地方自治法によって中核市・特例市が統合された点を考慮し、両区分の統合前と統合後の評価を対照的に論じつつ、それらブランド力の格差と制度改革の妥当性について結論を導きたい。

### 8.2 先行研究

中核市・特例市を分析対象とする先行研究は様々存在するが、その多くが単独制度を対象とした事例研究である。本研究の分析対象を包含するような「制度移行に消極的な自治体」の存在を指摘した先行研究には、例えば原田（2000）

や石田（2001）などの研究がある。

飛田（2001）は、特例市対象自治体の規模、能力、態様の同一性に焦点を当てたデータ分析の結果から、各自治体における相違点の多さを示し、「制度上の名目的な権限委譲とこれを受けて各自治体で実質的に発生する委譲事務は異なる」<sup>2)</sup>とした。先行研究は、特例市制度が権能の拡充という点で魅力に乏しく、中核市と比べて中途半端な制度であることを示した。

他方、藤岡（2014）は、八王子市が中核市に移行できなかった背景に着目した事例研究であり、本研究と問題関心を共有している。しかしながら、その研究目的は、都区制度下の分権のあり方を論じる点にあり、研究の着想自体は異なっていた。

### 8.3 県庁所在地の都市区分と都市属性

大都市自治体は、周辺自治体に対する地理的な中枢性を備えると同時に、区域内部においては、膨大、複雑かつ多岐にわたる行財政需要が発生している。それに対して、我が国の大都市（政令市・中核市・特例市）制度では、「都市の中枢性＝人口規模」であると解され、人口規模の階層区分によって事務権限・財源が定型的に付与される。現行大都市制度の枠組みにおいて、自治体個別の特性や課題を完全にカバーすることはできず、仮にそれらの不足を補完しようとすれば、さらなる個別の特例制度が必要になる。

我が国大都市制度は、国と地方自治体間の「事務権限・財源の調節装置」として全国一律的に適用される。特に、特例市は、中核市をモデルとする、「まとめて事務・権限の移譲を受ける“受け皿”となる制度」として誕生した<sup>3)</sup>。それゆえ、中核市・特例市の相違点は、事務権限や財源の程度差により論じられ、「保健所事務」の有無が大きな目安の一つになってきた。

政令市に比べて中核市・特例市のブランド力は小さく、世間の認知度が低い。それにもかかわらず、一般的に両制度いずれかの基準を満たした基礎自治体(市)は、制度移行を選択しており、移行しない自治体の方が少ない。

表 8-1 では、県庁所在地自治体（46市）の都市区分と都市属性を一覧表化している<sup>4)</sup>。政令市・中核市・特例市の移行状況から、県庁所在地自治体の規模は全く異なっていることがわかる。しかし、その規模の大きさにかかわらず、

県庁所在地自治体には、政治、行政、経済、文教面において、官民を問わず様々な地域の拠点が集積する。「県庁所在地」という「格」は、県都という名目だけでなく、「都市機能の集積」という実質的な価値を伴い、当該道府県の首座的な位置付けを保証している。

表 8-1 県庁所在地自治体の都市区分と都市属性

区分	No.	自治体	人口(人)	面積(km <sup>2</sup> )	昼夜間人口比率(%)	人口密度(km <sup>2</sup> )	人口増減率(%) 2005年-2010年
政令市	1	横浜市	3,688,773	437.38	91.50	8,433.80	3.05
	2	大阪市	2,665,314	222.47	132.76	11,980.60	1.39
	3	名古屋市	2,263,894	326.43	113.49	6,935.30	2.20
	4	札幌市	1,913,545	1,121.12	100.63	1,706.80	1.74
	5	神戸市	1,544,200	552.66	102.56	2,794.10	1.23
	6	京都市	1,474,015	827.90	108.48	1,780.40	-0.05
	7	福岡市	1,463,743	341.32	111.89	4,288.50	4.46
	8	さいたま市	1,222,434	217.49	92.76	5,620.60	3.92
	9	広島市	1,173,843	905.41	102.09	1,296.50	1.69
	10	仙台市	1,045,986	783.54	107.26	1,334.90	2.03
	11	千葉市	961,749	272.08	97.55	3,534.80	4.05
	12	新潟市	811,901	726.10	101.76	1,118.20	-0.24
	13	熊本市	734,474	389.53	103.08	1,885.50	0.89
	14	静岡市	716,197	1,411.85	103.27	507.30	-0.99
	15	岡山市	709,584	789.91	104.16	898.30	1.93
中核市	16	鹿児島市	605,846	547.06	101.47	1,107.50	0.24
	17	松山市	517,231	429.05	101.34	1,205.50	0.45
	18	宇都宮市	511,739	416.84	104.61	1,227.70	1.86
	19	大分市	474,094	501.28	102.17	945.80	2.55
	20	金沢市	462,361	467.77	107.95	988.40	1.71
	21	長崎市	443,766	406.43	103.16	1,091.90	-2.51
	22	富山市	421,953	1,241.85	106.33	339.80	0.17
	23	高松市	419,429	375.12	104.55	1,118.10	0.31
	24	岐阜市	413,136	202.89	103.82	2,036.30	-0.06
	25	宮崎市	400,583	644.61	102.09	621.40	1.26
	26	長野市	381,511	834.85	104.25	457.00	-1.31
	27	和歌山市	370,364	209.23	104.43	1,770.10	-1.39
	28	奈良市	366,591	276.84	94.65	1,324.20	-0.95
	29	高知市	343,393	309.22	102.86	1,110.50	-1.60
	30	前橋市	340,291	311.64	104.54	1,091.90	-0.18
	31	大津市	337,634	464.10	92.09	727.50	4.30
	32	秋田市	323,600	905.67	104.63	357.30	-2.85
	33	那覇市	315,954	39.24	109.12	8,051.80	1.14
	34	青森市	299,520	824.54	101.73	363.30	-3.81
	35	盛岡市	298,348	886.47	106.38	336.60	-0.80
特例市・一般市	36	福島市※	292,590	767.74	103.45	381.10	-1.60
	37	津市※	285,746	710.81	102.88	402.00	-0.97
	38	水戸市	268,750	217.43	112.79	1,236.00	2.34
	39	福井市	266,796	536.19	110.38	497.60	-0.87
	40	徳島市※	264,548	191.62	109.57	1,380.60	-1.23
	41	山形市	254,244	381.34	107.49	666.70	-0.69
	42	佐賀市	237,506	431.42	107.44	550.50	-1.60
	43	甲府市	198,992	212.41	113.92	936.80	-0.55
	44	鳥取市	197,449	765.66	103.65	257.90	-2.13
	45	山口市※	196,628	1,023.31	101.14	192.10	-1.34
	46	松江市	194,258	530.35	104.81	366.30	-1.19

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

地方の県庁所在地自治体には、首都圏の衛星都市のように、人口 30 万人以上の特例市や一般市が存在しない。経験的に、県庁所在地自治体は、人口 30 万人以上になれば、遅かれ早かれ中核市の移行を選択してきた。人口 30 万人未満の県庁所在地自治体は、①移行後、基準を割り込んだ中核市、②特例市、③移行後、基準を割り込んだ特例市、④特例市の移行基準を満たす一般市、⑤移行基準を満たさない一般市に分類され、都市区分が混在している。そのうち、移行基準を満たす三つの一般市（福島市、津市、徳島市）は、特例市が選択されない共通した事例になっていた<sup>5)</sup>。

ある基礎自治体（市）が大都市制度の移行を選択しようとする場合、基本的には各々の人口規模に規定される。大都市制度の移行に際しては、「移行要件（人口規模）を満たす」という条件をいかにしてクリアするかが課題となる。例えば、特例市の移行要件を満たす、人口 30 万人を少し下回るような規模の自治体では、①定住人口が増加傾向にある、②周辺市町村との合併を予定している、などの理由から、近い将来、中核市の移行要件を満たすことを見越し、特例市の移行を見送る可能性がある。その結果、想定したとおりに自治体の規模拡大が進まなかったとしても、当該自治体では、既に特例市よりも中核市の「格」に価値を見出しており、改めて下位区分（特例市）を制度移行の選択肢には加えないのではないか。

津市や福島市は、その人口規模から、同一県内のライバル自治体に先行して中核市になり得なかった。そのため、大都市制度の序列では劣位にあたる特例市には最初からエントリーせず、県庁所在地の地位を活かし、同一県内のライバル自治体が含まれる大都市制度の序列化を回避した。県内ライバル自治体が存在しない徳島市は、四国レベルで見ると他の県庁所在地（高松市、松山市、高知市）は全て中核市であり、相互参照の結果から、劣位の特例市を目指す積極的な意義は見出しにくい可能性を指摘できる。

#### 8.4 調査内容

本研究では、福島市、津市、徳島市の行政部局を対象に「特例市・保健所政令市への移行検討に関する実態調査」（2015.10）<sup>6)</sup>を実施している。調査自治体の概要は表 8-2 のとおりである。

表 8-2 調査自治体の概要

	福島市		津市		徳島市	
	2000年	2010年	2000年	2010年	2000年	2010年
人口 (人)	291,121	292,590	163,246	285,746	268,218	264,548
面積 (km <sup>2</sup> )	746.43	767.74	101.86	710.81	191.23	191.62
昼夜間人口比率	104.80	103.45	115.20	102.88	111.50	109.57
財政力指数	0.70	0.73	0.90	0.76	0.81	0.83
2000年以降の市町村合併	○		○		×	

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

この調査は、基礎自治体（市）が特例市または保健所政令市の移行を選択しなかった背景を調べ、さらに新中核市制度に対する最新の移行検討状況を網羅的に整理することを目的としている<sup>7)</sup>。設問項目として、以下の 5 項目を設定した。

設問項目Ⅰは「市長と市議会に関する設問」である。具体的には、①特例市・保健所政令市の制度移行に対する市議会議員の質疑状況、②市議会議員の質疑の中で特例市・保健所政令市の制度移行と一体的に議論された政策領域などの設問項目を設けた。

設問項目Ⅱは「行政部局に関する設問」である。具体的には、①特例市・保健所政令市の制度移行に対する行政部局での検討状況、②特例市・保健所政令市の制度移行を促すような国や県の働きかけの有無、③各種行政施策の取り組みを参照する自治体などの設問項目を設けた。

設問項目Ⅲは「市民意識に関する設問」である。具体的には、①市民による当該自治体のイメージ・評価、②市民が当該自治体と比較対照する自治体、③市民が市政で重要視する政策分野、④市民が重要視する政策の事務権限が国・県にあることによって生じた行政的課題の有無などの設問項目を設けた。

設問項目Ⅳは「広域行政課題に関する設問」である。具体的には、①地方自治法に基づく条例で県知事から当該市長に権限移譲された「事務処理特例事務」の事例、②県や周辺自治体との連携により実施している公共事業・広域行政の取組事例、③県が保健行政や廃棄物行政等の事務権限を所管しているために当該自治体の行政運営に支障が生じた事例、④県と当該自治体による二重行政の事例などの設問項目を設けた。

設問項目Ⅴは「担当部署（担当者）への設問」である。具体的には、①特例市・保健所政令市の制度移行に伴う効果と課題に対する考え方、②当該自治体が特例市・保健所政令市の制度移行を選択しなかった背景、③中核市・特例市の制度統合に対する評価と新中核市制度の移行に向けた検討状況などの設問項目を設けた。

以下では、調査結果をもとに、各設問項目相互の関連性に留意しながら論考を進めていく。

## 8.5 事例研究

### 8.5.1 福島市

#### 8.5.1.1 移行の検討状況と広域行政との関係

福島市は、2008年に隣接する伊達郡飯野町と合併して現在の規模を形成している。しかし、その人口規模は、特例市制度の創設時点において、既に移行基準を大幅に超過していた。

特例市制度が創設された当時の市議会会議録を確認する<sup>8)</sup>と、1999年から2000年の市議会（定例会）において、複数の議員が特例市移行に対する市長の姿勢を質している。それに対し、当時の市長は、特例市のメリットが「事務の迅速化・効率化にある」としながら、デメリットとして「委譲事務に対応した人件費等の財政負担が必要になる」ことを挙げ、「本市の人口は現在29万人を超えており、中核市への移行も視野に入れ、また国などの施策の動向を踏まえながら議会の皆様と連携し、慎重に検討してまいりたい」と答弁した<sup>9)</sup>。飯野町と合併した後の2008年から2009年にかけても、複数の議員が同様の趣旨で質問を行っていたが、その「慎重な姿勢」は新市体制下でも継承された。

福島市が、特例市の移行を具体的に検討したのは2000年頃であるが、当時の検討体制などに関する詳細な記録は残っていない。福島市の行政運営では、政令市である仙台市を除く東北地方の県庁所在地（青森市（中核市）、盛岡市（中核市）、秋田市（中核市）、山形市（特例市））、同一県内の郡山市（中核市）、いわき市（中核市）などの取組みを参照していた。政策や市民の要望が多い行政施策分野には、①子育て支援、②地域医療、③地域経済、④住宅施策、⑤公共インフラなどを挙げていた。担当部署では、それらの事務執行権者が国・県で

あることによって、市民サービスに影響を及ぼす事例を把握していなかった。

福島市の場合、地方自治法に基づく条例で県知事から市長に権限を移譲する「事務処理特例事務」は、屋外広告物条例や母子父子寡婦福祉資金貸付規則による事務など302事務ある。しかし、事務数については、後述する2市の事務数に対して単純に比較することができなかった。その原因として、事務処理特例では、「希望する市町村に希望する権限を移譲する「手挙げ方式」を採っている都道府県が多い」<sup>10)</sup> ことに加え、自治体によって事務の数え方が異なる可能性が考えられる<sup>11)</sup>。

県や周辺自治体との連携による公共事業の実施例には、水道事業、後期高齢者医療制度の運営、衛生処理などが挙げられている。また、福島市では、県が事務権限を所管する「産業廃棄物の不法投棄」に関して、県と市の相談窓口が一本化されず、行政運営に支障が生じているとした。その一方、県と市との二重行政の事例は把握していなかった。

#### 8.5.1.2 特例市・保健所政令市・新中核市の評価

現在の担当部署（中核市移行推進室）は、特例市移行に伴う効果について、「移譲される権限が少ないため効果は少ない」とし、課題は「権限移譲に伴う職員の増加などによる財政負担」であるとした。保健所政令市移行に伴う効果には、「安全安心の確保、総合的な保健衛生サービス、保健・医療・福祉の連携により健康づくりが充実する」ことを挙げ、課題には「専門職の確保やハード整備」があるとした。

特例市の移行を選ばなかった背景や理由には、「移譲される権限にメリットを感じなかった」ことと、「中核市の移行要件である人口30万人にあと少しだった」ことを挙げている。保健所政令市の単独移行に関しては、これまでに検討したことがなかった。

中核市・特例市の制度統合に関しては肯定的に捉えており、特に回答では、中核市を要件とする「連携中枢都市圏構想」への発展可能性を指摘している。福島市では、2017年度中の中核市移行を目標に掲げ、具体的な取組みを進めていた。



## 8.5.2 津市

### 8.5.2.1 移行の検討状況と広域行政との関係

津市は、2006年に周辺9市町村との大合併を経て、現在の区域を形成している。旧津市における2000年時点での人口規模は163,246人であり、特例市が誕生した時点では、そもそも移行基準自体を満たしていなかった。

アンケートの回答によれば、「市として特例市・保健所政令市の移行を検討したことはない」とする。しかしながら、2000年前後の市議会本会議の質疑において、近藤康雄市長（当時）は、特例市制度を肯定的に捉えて答弁していた。他方、近藤市長は、市町村合併に対して二つの方向性を示しつつ、「中核市30万レベル」を目指すべきとの立場を明確にしていた<sup>12)</sup>。こうして「人口30万人規模の市町村合併＋中核市移行」は旧津市の政策目標と化した。結果として人口30万人規模の市町村合併は実現せず、29万人を下回る規模にとどまってしまった<sup>13)</sup>。

市町村合併後の津市は、2007年8月に「津市総合計画基本構想試案（第一次案）」を公表する。しかし、執行機関側が試案の中に突如「特例市への移行などをめざす」旨を記述したことによって、市議会内に物議を醸した<sup>14)</sup>。2007年9月定例会において、当時の市長は、特例市について前向きな姿勢であることを後追的にアピールしたが、市議会内の動揺は収まらなかった。

その後、市議会内に設置された「総合計画策定調査研究特別調査委員会」では、複数の議員が特例市の移行に否定的な意見を述べている<sup>15)</sup>。2008年1月、当該委員会は、「基本構想の「特例市」は消すべき」との意見を市長に提言し、最終的に、基本構想から「特例市」の文言は削除された。合併後の津市には、市議会の合意が得られずに特例市移行が立ち消えになった過程が存在していた。

津市の行政運営においては、同一県内の桑名市（一般市）、四日市市（特例市）、鈴鹿市（一般市）、松阪市（一般市）のほか、人口規模や就業者の産業三区分割合などが類似する、県外の長岡市（特例市）、福井市（特例市）、大津市（中核市）、下関市（中核市）などの取組みを参照している。市民の要望が多い行政施策分野には、①地域経済、②地域活性化、③産業振興、④公共インフラ、⑤地域開発（再開発）などを挙げていた。行政運営上、それらの事務権限を国・県が持つことによって、市民サービスに影響が生じている事例はないとした。

地方自治法による事務処理特例で市長に権限移譲された事務数は 44 あるとされ、その中には他の 2 市が例示した事務が当然含まれている。県や周辺自治体との連携による公共事業の実施例には、下水道事業や後期高齢者医療制度の運営のほか、地方税の管理回収などを挙げている。県が保健行政や廃棄物行政を所管していることによる、行政サービスの悪影響や二重行政の事例は「特になし」としていた。

#### 8.5.2.2 特例市・保健所政令市・新中核市の評価

現在の担当部署（政策課）によれば、特例市・保健所政令市の移行に伴う効果は、「これまで以上に多様化する市民ニーズへの対応が可能になり、市民にとって最も身近な自治体の判断できめ細やかな市民サービスが提供できる」としている。課題に関しては、「財政状況が厳しい中で、行財政改革の推進による職員削減、財政の健全化を進めており、特例市、保健所政令市への移行により、業務を確実にを行うための専門職員の確保や、職員の専門的知識の習得、予算の確保に関する負担が少なくない」としていた。

特例市の移行を選択しなかった背景や理由には、「既に県条例に基づき多くの権限移譲を受けており、特例市に移行しなくとも十分な対応が可能」な点を挙げている。保健所政令市の移行を選択しなかった背景や理由に関しては、「県が本市のみを所管する保健所を設置しているため、県との連携により市民サービス水準を確保できる」とした。

中核市・特例市の制度統合に関しては、「行政サービスの質の向上や都市としてのイメージアップにつながる」が、「サービスに必要な専門職の確保や新たな事務経費も必要になる」としている。

2011 年から就任している現市長は、2 期目の選挙において、「中核市移行の是非を検討すること」を公約に掲げ、当選している。現在、津市は、中核市候補市として中核市市長会に参加し、関係自治体の情報収集に努めている。

### 8.5.3 徳島市

#### 8.5.3.1 移行の検討状況と広域行政との関係

福島市や津市とは異なり、徳島市は、2000 年以降に市町村合併を経験してい

ない。市の人口推計自体は減少傾向にあり、中核市移行基準（旧基準）のハードルは、年々高くなる状況にあった。

特例市制度が創設されて間もない 2001 年 12 月には、市議会本会議で特例市移行に向けた取組状況に関する質疑があった。当時の総務部長は、「市民サービス向上の面から市民にとって大きな効果は生じない」、「財政面から検討すると市の負担拡大は避けられない」などとし、「本市としては中核市を目指していきたい」と答弁していた。保健所政令市の単独移行に関する質疑は存在しないとした。

徳島市が特例市の移行を具体的に検討したのは 2001 年から 2002 年頃であり、当時の担当課内で対応している。しかしながら、検討成果は報告書等に取りまとめられておらず、国や県から特例市・保健所政令市の制度移行を促されることもなかったとした。

徳島市の行政運営においては、四国地方の県庁所在地自治体（高松市（中核市）、松山市（中核市）、高知市（中核市））などの取組みを参照している。市民の要望が多い行政施策分野には、①子育て支援、②地域医療、③教育、④生活インフラ、⑤防災などを挙げていた。それらの事務権限を国・県が持つことによって、市民サービスに影響が生じている事例は、他市同様に把握していなかった。

地方自治法による事務処理特例で市長に権限移譲された事務には 41 事務を挙げている。他の 2 市に移譲された屋外広告物や母子父子寡婦福祉資金貸付などに関する事務も当然含まれているが、必ずしも全ての事務が符合しているわけではなかった。

県や周辺自治体との連携による公共事業の実施例には、定住自立圏のほか、後期高齢者医療制度や市町村総合事務組合の運営などを挙げていた。県が保健行政などを担うことで生じる、行政サービス上の悪影響や二重行政の事例は把握していなかった。

#### 8.5.3.2 特例市・保健所政令市・新中核市の評価

現在の担当部署（企画政策課）は、「都市の知名度やイメージ向上」が特例市移行のもたらす効果であるとしている。保健所政令市の移行効果に関しては、

「市民生活に密着した専門的な分野における取り組みを、市が一体的、効率的に推進することができる」とした。

特例市の課題は、「福祉や保健衛生などの市民と密着した部分は移譲されない」、「事務費、人件費等から見て負担拡大が予想される」などとしている。保健所政令市の課題に関しては、「保健所の設置等に伴う専門的な職員の確保など、増加する事務に対する組織体制の適切な整備が求められる」とした。

徳島市が特例市に移行していない背景や理由には、既述の「特例市の課題」に加え、「近隣市町村との合併により中核市移行を目指していた」ことを挙げている。保健所政令市の単独移行は検討しておらず、「市内に県保健所が立地しており、市民サービスの観点からも直ちに市保健所が必要な状況でもなかった」とした。

徳島市は、中核市・特例市の制度統合には肯定的である一方、「中核市であれば一律に保健所を置かなければならないとする意義が明らかではなく、また施設整備に伴う費用も多大である」として、全国一律的な制度に疑問を呈している。しかし、徳島市は中核市の「格（ブランド力）」がもたらす効果や、国が推進する連携中枢都市圏構想への対応が可能になる点などに期待し、既に移行準備に着手していた。2015年3月定例会で市長が中核市移行を表明し、翌4月には庁内に「中核市移行推進本部」を設置した。今後は、徳島県とともに個々の事務権限の受け入れに関する協議体制を整えていくことになっている。

## 8.6 小括 一般市の県庁所在地が制度移行を選択しない理由

最後にこれまでの分析結果を一覧表化し、総合的に検討を試みる。

表 8-3 によれば、各自治体が特例市の移行を選択しなかった理由は、①30万人都市（市町村合併）の実現可能性、②付与される事務権限の内容、③行財政面における負担拡大の3点に要約できる。3市は、数・内容の違いはあるにせよ、地方自治法の事務処理特例制度を活用し、必要な事務権限を既に取得しており、共通して最初から特例市よりも中核市を志向していた。各々の行政運営においては、県内あるいは所在する地方ブロックにおけるライバル自治体などの取組みを参照していた。

表 8-3 制度移行を選択しない理由（福島市・津市・徳島市）

	福島市	津市	徳島市
特例市	・ 30万人に届きそうな人口規模 ・ 魅力に欠ける移譲事務 ・ 行財政面の負担拡大	・ 30万人規模を目指す市町村合併 ・ 既にある特例市並みの事務権限 ・ 行財政面での負担拡大	・ 30万人規模を目指す市町村合併 ・ 市民生活に直結しない事務内容 ・ 行財政面の負担拡大
保健所政令市	・ 未検討	・ 県保健所が市内に立地 ・ 県との連携可能	・ 県保健所が市内に立地 ・ 市民への影響が限定的
市長の姿勢	・ 中核市志向	・ 中核市志向	・ 中核市志向

（出典）「特例市・保健所政令市への移行検討に関する実態調査」（2015.10）筆者作成

表 8-4 特例市法定事務の移譲状況（福島市・津市・徳島市）

No.	福島市	津市	徳島市	法令名	移譲事務項目名
1	○※	○※	○※	騒音規制法	騒音を規制する地域の指定、規制基準の設定、関係行政機関の長への協力要請等
2	○※	○※	○※	悪臭防止法	悪臭原因物の排出を規制する地域の指定、規制基準の設定、公示、周辺市町村長の意見聴取、関係行政機関の長への協力要請等
3	○※	○※	○※	振動規制法	振動を規制する地域の指定、規制基準の設定、関係行政機関の長への協力要請等
4	—	—	—	瀬戸内海環境保全特別措置法	指定物質排出者に対する指導、助言及び勧告、報告徴収
5	—	○	—	水質汚濁防止法	特定施設の設置の届出等の受理、計画変更命令等、常時監視、公表、報告徴収、立入検査等
6	—	—	○	計量法	計量法に基づく勧告、定期検査等
7	—	○	—	特定工場における公害防止組織の整備に関する法律	汚水等排出施設を設置している工場に係る特定事業者が公害防止統括者を選任したとき等の届出の受理等
8	—	○（一部）	—	都市計画法	都市計画の決定又は変更にあたっての土地の試掘等の許可等
	—	○	○		開発行為の許可等
	—	○	—		都市計画施設又は市街地開発事業の区域内における建築の許可
	—	—	—		都市計画事業の施行地区内における建築等の許可
9	—	—	—	宅地造成等規制法	宅地造成工事規制区域の指定等、宅地造成工事許可等、規制区域内の所有者等への勧告、改善命令等
10	—	—	—	地方拠点都市地域の整備及び産業界業務施設の再配置の促進に関する法律	拠点整備区域内における建築行為等の許可等
11	—	—	—	被災市街地復興特別措置法	被災市街地復興推進地域内における建築行為等の許可等
12	—	—	—	都市再開発法	市街地再開発促進区域内における建築の許可等
	—	—	—		市街地再開発事業の施行地区内における建築等の許可等
13	—	○（一部）	—	土地区画整理法	土地区画整理事業の施行地区内における建築行為の許可、許可に当たっての施行者に対する意見聴取、原状回復命令、代執行
14	—	—	—	大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法	土地区画整理促進区域及び住宅街区整備促進区域内における建築行為等の許可等
15	—	—	—	住宅地区改良法	住宅地区改良事業の改良地区内における建築等の許可等
16	—	○（一部）	—	駐車場法	都市計画区域内における路外駐車場管理者からの届出、報告徴収、立入検査等及び駐車場管理者に対する是正命令
17	—	—	—	市民農園整備促進法	市街地調整区域のうち開発区域以外の区域における認定市民農園建築物の建築等の許可
18	—	—	—	幹線道路の沿道の整備に関する法律	沿道整備権利移転等促進計画に定められた事項に従って行われる建築行為等についての許可
19	—	—	—	日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律施行令	独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構が開発行為を行う場合の協議
20	—	○	—	風致地区内における建築等の規制に係る条例の制定に関する基準を定める政令	面積が10ヘクタール以上の風致地区内における建築物の建築その他の工作物の建設等の許可等
21	—	—	—	マンションの建替えの円滑化等に関する法律	マンション建替え組合設立の認可、権利変換計画の認可
22	—	—	—	土壌汚染対策法	土壌汚染に係る指定区域の指定、汚染除去等の命令、汚染土壌処理業の許可等
23	—	—	—	密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律	防災街区計画整備組合の定款及び事業基本方針の変更認可等
24	—	—	—	特定都市河川浸水被害対策法	雨水浸透阻害行為の許可等、保全調整地の指定等
25	—	○	—	高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律	路外駐車場管理者等からの特定路外駐車場の届出、報告、立入検査等及び路外駐車場管理者に対する是正命令

※は第2次一括法（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律）による法定移譲分

（出典）「特例市・保健所政令市への移行検討に関する実態調査」（2015.10）をもとに筆者作成<sup>16)</sup>。

次に、表 8-4 では、特例市に移行することで付与される事務権限のうち、現時点で各市に移譲されている事務権限を個別的・具体的に整理している。特にここでは、津市が受け入れている移譲事務数と比べて、福島市と徳島市の数が少ないことがわかるだろう。そこで、改めて各市が特例市の移行を選択しなかった理由に着目すると、福島市や徳島市では、「移譲事務に魅力がない」、「市民生活に直結しない」など、付与される事務権限そのものに対して消極的な見解を示していたのに対し、津市では、「既に特例市並みの事務権限は持っている」と、両市とは異なる見解を示していた。ただし、津市の場合も、特例市の法定事務権限の全てが県から移譲されていたわけではなく、都市計画法などに関連する一部の事務を中心に、権限を受け入れていた過ぎなかった。各市は、特例市の法定事務権限の中から、各々の住民ニーズに対応する事務を必要最小限で選別し、受け入れていたと言えよう。

各市はまた、保健所政令市の移行を選択していない。その主な理由は、県庁所在地には既に県の保健所が立地しており、保健所政令市にならなくとも直ちに市民生活には影響しないからであった。さらに、保健所政令市とは依然として地方自治法上の一般市であり、敢えてそれを選択するきっかけに乏しい<sup>17)</sup>。ただし、初めから中核市移行を狙うことができずに、一旦保健所政令市に移行するというルートは四日市市等の例に見られる<sup>18)</sup>。

各事例では、特例市制度が誕生した当時の市長が、市の施策の動向を踏まえつつ、率先して中核市の移行を優先的に目標設定し、特例市の移行をスキップしている。その結果、都市の規模拡大が不調に終わっても、各市は中核市に固執し、特例市を選択しなかった。

3市は、既に地方自治法の事務処理特例制度を活用し、所在する県から、各々の異なる住民ニーズに対応するように事務権限を受け入れており、特例市移行による事務権限の利得が共通して少ない。また、県庁所在地自治体には、そもそも県の保健所が立地しており、設置権限の有無が、市民生活に対して直ちに影響を及ぼさないのではないか。各市が特例市あるいは保健所政令市に無関心な態度には、そうした事務処理特例制度の活用状況や、行政機能が集約する県庁所在地ならではの地理的特性が少なくとも関連していたと考えられよう。

他方、中核市が新基準に移行することで特例市は廃止され、現に3市は、新

たな中核市（新中核市）制度の移行に向けた取組みに着手している。結果として、両区分の統合は、それらの事例において中核市と特例市の序列問題を解消し、中核市を志向する自治体の制度移行を促していたと思われる。

## 注

- 1) 「Interview「新中核市」は基礎自治体の代表格として大きな役割を果たしていく：全国特例市市長会会長・鳥取市長竹内功氏に聞く」ぎょうせい（2013）p.14。
- 2) 飛田（2001：p.32）。
- 3) 松本（2010：pp.83-84）。
- 4) ここでは、県庁所在地自治体を都市区分ごとに人口規模（降順）で序列化した。
- 5) 山口市は、人口規模が20万人未満の、唯一の県庁所在地自治体である。
- 6) 当該調査は、2015年10月10日付で各市担当課長宛てに文書で依頼し、10月30日を回答期限として実施している（回答者：係長級以下の職員）。また、回答内容を補強するため、津市にはプレ調査（2014年3月）を、福島市には追加調査（2016年1月）をそれぞれ実施した。
- 7) ここでの調査基準日は、特例市が旧制度化する直前である2015年3月31日とした。
- 8) 福島市と津市では、設問項目I「市長と市議会に関する設問」への回答が得られなかったため、各市議会会議録を閲覧し、内容を補強した。
- 9) 2000年3月定例会・阿部保衛議員（ふくしま市民21）の代表質問に対する吉田修一市長（当時）の答弁。
- 10) 内閣府ホームページ「条例による事務処理特例制度」<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/jimukengenijo/jimushoritokurei.html>（2016年3月8日取得）
- 11) 移譲事務の数え方が自治体によって異なる可能性があることに関しては、丸山・岩崎・原田（1997：pp.225-227）の指摘がある。なお、福島市には追加調査を実施し、移譲事務の項目数とその内容を再確認したが、当初の回答に対して、新たな事実を確認することができなかった。また、移譲事務の内容について、個別的・具体的に情報提供されず、他の2市と単純に比較する

ことができなかった。

- 12) 2000年6月定例会・前田勝彦議員（新政会）の一般質問に対する近藤康雄市長（当時）の答弁。近藤市長は、①津市＋久居市＋安芸郡＋一志郡（人口：約314,000人）、または、②津市＋安芸郡（人口：約204,000人）の二つの合併パターンを想定し、①を最終目標としていた。
- 13) 津市では、注12のパターン①を最終目標として合併協議を進めていたが、最終的には、一志郡嬉野町（現：松阪市）が法定の合併協議から離脱し、その目標を達成することができなかった。
- 14) 2007年9月定例会の一般質問において、水谷友紀子議員（津和会）は、「合併に至るまでの段階では「中核市を目指す」という言葉はよく耳にしましたが、合併後のこの1年と8カ月も「特例市」という言葉は全く聞こえてきませんでした。」と、その唐突さに疑問を呈した。
- 15) 例えば、「人口16～17万人で特例市を目指す話とは異なる（小野欽市議員（自由民主党市議団））」、「目指すなら中核市（藤岡和美議員（無党派））」などの意見が述べられていた。
- 16) 特例市の移譲事務項目は、<http://www.city.yamato.lg.jp/web/content/000017254.pdf>を参照した（2016年12月4日取得）。また、福島市からは、事務処理特例による移譲事務項目が個別的・具体的に示されなかったため、筆者が福島県例規集（<http://krk400.legal-square.com/HAS-Shohin/page/SJSrbLogin.jsf>）を閲覧し、事務処理の特例に関する条例の制定状況を整理した（2016年12月4日取得）。
- 17) 「特例市・保健所政令市への移行検討に関する実態調査」（2015.10）徳島市企画政策課の回答による。
- 18) 例えば、四日市市では、中核市移行の検討過程において、深刻な産業廃棄物問題が発覚し、県と市との移行協議が進みにくい状況にあった。そのため、中核市移行に向けた第一段階として、2008年4月、保健所政令市に移行した（越谷市（2010：pp.26-27））。



## 9 結論と考察

## 9 結論と考察

### 9.1 本研究から得られた知見の整理

日本の大都市制度は、地方分権の過程を経て、単純に人口基準で輪切りにしたような制度へと転じてしまった側面がある。それにもかかわらず、何故、我が国の基礎自治体（市）は、大都市制度の移行を志向し続けるのか。本研究において、筆者はその主要な問いに対して、基礎自治体（市）における大都市制度の移行過程に焦点を当て、様々な分析手法を用いて、理論的かつ実証的な検討を積み重ねてきたのである。

第1章では、研究の背景と目的について触れ、大都市制度の定義に対して、本研究における考え方を示している。日本の大都市制度には、歴史的な成立過程をもとにした、法令上の二つの定義が存在するが、ここでは、「一般市」から、法令上の「大都市等」である「特例市・中核市・政令市」までの階層的な区分に至る、人口規模を基準とした「制度選択のメカニズム」に焦点を当てている。

日本の大都市制度は、全国に適用される一般制度であり、「大都市」と「大規模都市」が同義的に捉えられ、制度移行が人口規模を中心にコントロールされている。大都市制度の移行は、「人口が多ければ財源が充実化し、大都市らしさを伴う」という、一面的な見方に規定されてきた。それに対して、大都市制度と都市計画・空間計画との関係は希薄であり、大都市自治体の区域と大都市の空間的外延が必ずしも一致しないという課題が存在していると言えよう。そこで、最初に第2章では、戦前的大都市制度から現在の制度までの政策的展開を整理することで、現代日本における大都市制度の設計概念を明らかにすることにした。

戦後、特別市に代わり誕生した政令市制度は、妥協の産物とされながらも、東京以外の旧五大都市に対して、大都市の地位を付与することには一応成功している。だがそれは、一般制度であるがゆえに、対象自治体を次第に拡大しつつ、その下位区分として、1994年には「第二政令指定都市」との異名を持つ中核市制度が追加された。その後、地方分権推進期を経て、さらなる下位区分である特例市制度の追加（1999年）や、三度にわたる中核市移行基準の見直し（1999年、2002年、2006年）などが図られた。平成の大合併期にはまた、政令市移行基準の弾力化が進められた。

以上の部分的な制度修正を通じて、今ある日本の大都市制度は、基礎自治体の大規模化を促しつつ、都道府県から大都市自治体に対して、事務権限や財源の移譲を総合的に進める役割を担っている。しかし、全国一律の枠組みによる移譲方法では、各自治体固有の特性や周辺自治体を含む地理的特性などが反映されにくいのではないかと。日本の大都市制度は、個別の大都市自治体を持つ様々な課題に対して、直接的な効果をもたらしにくい側面があると言えるだろう。

それら大都市制度の全体像を踏まえ、第3章以降、各都市区分に焦点を当てた考察を試みている。第3章では、日本の大都市制度の最上位区分である政令市について、最近の先行研究を複数レビューしつつ、20政令市における都市属性の主成分分析を試みることで、政令市の指定状況を実証的に考察した。

ここでの分析では、各政令市の属性を示す10変数と、各政令市と都道府県などとの相対関係を示す10変数を投入し、主成分得点を計算している。それらの得点を用いて散布図を作成することで、今ある20の政令市は、視覚的に四つのカテゴリー（メトロポリス型・衛星都市型・中枢都市型・地方中核都市型）に分類された。その結果を踏まえ、特に後発型政令市（熊本市、岡山市、新潟市）に焦点を当てて定性的な評価を試み、それらの分類結果を補完した。以上の作業過程を通じて、現在の政令市制度は、大阪市、京都市、名古屋市、横浜市のような「高度中枢型」の大都市から、府県規模と拮抗する総合力のない「低度中枢型」の大都市までをも内包する、旧五大都市時代と比べて多様化が進んだ制度であることがより明確になった。

次いで、第4章からは政令市のサブカテゴリーである、中核市・特例市を対象とした考察を試みている。第4章では、中核市・特例市の移行実態を把握するための独自の分析フレーム（移行タイムラグ（TL））を提示し、制度移行の実態について検討を進めた。本章で提示した「移行タイムラグ（TL）」とは、「基礎自治体（市）において特定の都市区分が適用される状態になってから、当該区分に移行するまでの期間（年表示）を指標にしたもの」である。

ここでは、中核市・特例市の移行要件を満たす103自治体の移行タイムラグ（TL）を計算し、四つの論理（市町村合併仮説・駆け込み仮説・政令市志向仮説・競争仮説）と、二つの都市特性（地方中核型都市（53市）・都市圏域型都市（50市））に基づいて整理し、類型化を達成している。分析の結果、制度移

行の第一段階では、移行基準を満たす約 9 割の自治体の中核市・特例市に移行していたが、制度移行の第二段階では、移行を選択しない自治体の割合が増加していた。また、全体的に見て、「都市圏域型都市」よりも「地方中核型都市」の方が、また、「都市圏域型都市」の中では、「首都圏」よりも「関西圏」の方が、制度移行を選択する傾向にあることが明らかになった。しかしながら、ここでの議論は、必ずしも推論の域を超えるものではない。そこで、第 5 章以降、中核市・特例市の移行パターンを規定し得る「移行要因」に関して、定量的・定性的な分析を進めることにした。

第 5 章では、第 4 章で算出した移行タイムラグ (TL) をもとに、多変量解析の手法を用いて、中核市・特例市の移行メカニズムを数式化している。具体的には、地域性、人口、面積などから設定した 49 変数を投入し、移行タイムラグ (TL) を被説明変数 (Y) とする重回帰モデル (移行タイムラグ (TL) モデル) と、移行の有無 (移行・未移行) を被説明変数 (Z) とする判別モデル (移行判別モデル) を提示した。

移行タイムラグ (TL) の両モデルには、種類は異なるものの、小売業に係わる変数が投入された。また、中核市の移行タイムラグ (TL) モデルでは、既に「保健所政令市」であるか否かが、移行タイムラグ (TL) の大きさに影響を与えていた。

中核市の移行判別モデルは、都市の歴史性や財政基盤などの変数に規定されており、「(江戸時代の) 城下町」や「県庁所在地」など、元からある都市の格式を重視するような、地方中核都市での政策効果を示したように思われる。それに対して、特例市の移行判別モデルでは、「職員 (行政職員) 1 人当たり負荷人口数」が析出され、行政効率が制度移行に作用する傾向を確認したが、必ずしもモデルの当てはまりが良いとは言えなかった。採用した変数選択の方法や多重共線性の判断基準などには改善の余地があり、今後の課題としたい。一方、各々のモデルには、中核市・特例市による差別化の曖昧さが現れており、その状況から、両区分の統合に関する妥当性について判断することは可能であった。

第 5 章の統計的な分析結果に対して、第 6 章以降、中核市・特例市の移行事例に焦点を当てた、定性的な分析を試みている。第 6 章では、移行を選択した五つの基礎自治体 (宇都宮市、郡山市、前橋市、高崎市、越谷市) に実施した

アンケート調査結果をもとに、中核市・特例市の移行準備過程における対応状況をミクロ的に比較検討した。調査では、移行の準備段階から移行後に至る過程を踏まえて、四つの調査項目群から設問を設定した。

分析により、調査自治体は、総じて「付与される行政事務権限」に主たる関心を寄せ、両制度の移行と既存の一般行政事務を関連付けて議論しており、自治体間における制度移行の手続きも類似している点が観察された。5市では、首長の同意のもと、行政の設定した共通のフレームワークにそって制度移行を進めており、今ある制度の格を肯定的に捉え、中核市・特例市というステータスシンボルを選択していたと考えることができる。

しかしながら、第6章における「特例市の移行事例」では、制度移行からの時間経過を理由として、「未回答」や「不明」などの回答項目が多い傾向が観察され、分析上の課題が残されている。そこで、第7章では、前章の調査対象自治体の一つである越谷市が経験した、「一般市から特例市への制度移行」をモデルケースとして、より詳細な事例分析を試みることにした。ここでは、自治体が都市の「格」を志向する条件に着目し、ヒアリング及び市議会会議録の計量テキスト分析により、既存の調査結果を補完するように、自治体の制度移行関連要因を検証した。

行政部局に対する調査の結果によれば、越谷市の特例市移行は、「市（執行機関）の考え方の中で、国の「特例市」と県の「彩の国中核都市」という「格」が一時的に同列に取り扱われた過程を経て、国の制度にシフトした」事例であると考えられる。その説明をフォローするべく、当時の市議会会議録の内容分析を試みると、越谷市では、特例市移行に直接関連する政策課題が顕在化しにくく、市議会での審議過程も形式的になっていた。特例市の制度移行に対して、政治的な問題が伴わなければ、市議会での議論も少ない。その分析結果は、既に県から事務権限の移譲を受けていたという特殊要因に加え、特例市制度の目的（事務権限の移譲）そのものにも規定されていた一面があるだろう。

最後に第8章では、未移行自治体を対象とした分析を試みることで、逆説的にこれまでの分析結果を総括している。ここでは、未移行県庁所在地3市（福島市、津市、徳島市）を対象にアンケート調査を実施し、各市が制度を選択しない理由や特例市・保健所政令市・新中核市に対する評価などを整理すること

で、総合的に検討を行った。

3 市は、既に地方自治法の事務処理特例制度を活用し、各々の異なる住民ニーズに対応するように事務権限を受け入れており、特例市移行による事務権限の利得が共通して少ない。また、県庁所在地自治体には、そもそも県の保健所が立地しており、設置権限の有無が、市民生活に対して直ちに影響を及ぼさないのではないか。各市が特例市あるいは保健所政令市に無関心な態度には、そうした事務処理特例制度の活用状況や、行政機能が集約する県庁所在地ならではの地理的特性が少なくとも関連していたと考えられる。

また、3 市は、共通して新たな中核市（新中核市）制度の移行に向けた取組みに着手している。このことから、中核市・特例市の統合は、結果として、本事例における両区分間の序列問題を解消したと言えるだろう。

## 9.2 新たな大都市制度のあり方と地方制度改革

戦後日本の大都市制度は、法令に位置付けられることで、大都市を対象とした統治機構としての外形が与えられている。大都市行政とは、大都市社会の広範に行き渡る作用であり、そもそも画一的・単一的な全国制度の中に収めることが難しい側面がある。例えば、大都市制度が一般適用される一方で、全国市長会、指定都市市長会、中核市市長会、施行時特例市市長会など、大都市自治体側の連合団体は、毎年度における国の施策及び予算に関する提案や、制度・財源拡充に関する抜本的な政策提言などを通じて、都市の実情に即した追加的措置や一層の規制緩和を継続的に要望してきた。政府は、それらの要望活動に対して、大都市制度の基本構造を変えることなく、追加的・特例的な措置を講ずることによって応じてきたのである。

近年、「大阪都構想」問題を代表として、「特別自治市構想」、「中京都構想」、「新潟州構想」など、大都市制度に関する抜本的な改革課題が提示されている（金井（2012：p.20））。政府は、それらの動向を踏まえ、地方制度調査会を通じて、大都市制度を改革の俎上に載せた。

第30次地方制度調査会答申は、「指定都市、中核市、特例市に指定されている都市も多様になり、各制度において一律に決められる事項と各都市のそれぞれの状況に対応しなければならない事項とが生じている」として、大都市制度

の抱える問題点を指摘する（第30次地方制度調査会（2013：p.4））。しかし、当該答申を反映し、現在までに具体化された施策は、「指定都市制度の改革の一部（住民自治の強化）」と、「中核市・特例市の統合」の二点のみであった。大都市制度に焦点を当てた第30次地方制度調査会の論議は、結論として今ある地方制度の枠組みを修正する原動力にはならなかった。

その一方、第30次地方制度調査会答申をもとにした「中核市・特例市の統合化」は、両区分の曖昧さを一旦解消し、我が国における大都市制度の格を再整理した取組みとして評価できる部分もある。また、新中核市クラスの規模（人口20万人以上の規模）になると、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」において、複数の都市圏概念が統一されて誕生した「連携中枢都市圏」における中心市（「連携中枢都市」）の要件を満たすようになる。

この都市圏構想では、圏域の中心市が、「連携中枢都市宣言」を行った後、近隣市町村との間で連携協約を締結する。さらに、連携中枢都市が中心となって、「連携中枢都市圏ビジョン」を策定し、当該都市圏の中長期的な将来像を提示する。それらの仕組みによって、連携中枢都市圏には、より自由度の高い自治体間連携体制が構築されるとともに、圏域内部の自治体には、それぞれの役割に応じて地方交付税措置が講じられる<sup>1)</sup>。しかし、それは新中核市制度をメルクマールとした別制度であり、元からある中核市制度の枠組みに対して、必ずしも変化を与えたものではない。中核市制度自体は、移行要件が引き下げられただけで、その制度階層における価値は、従来と変わっていないものと考えられる。

大都市の社会経済環境は絶えず変化することは間違いない。それに対して、日本の大都市制度である「政令市・中核市・特例市」がどうあるかは、国の地方自治制度の問題であり、国が取り組むべき制度設計上の課題となるのである。

例えば、中核市が大都市制度の序列にある以上、「政令市との関係を考慮しつつ、事務権限・財源を措置する」という、基本的な枠組みが変化することはないだろう。その前提のもと、新中核市制度の名目化を避けるには、全国的・画一的に付与される事務権限・財源の内容に対して、自治体側に地域の実情に即した選択権を付与するなど、対象自治体にとって実利になるような仕組みを、制度にバランス良く内包させるという選択肢もあり得る。

大都市制度には、地理的な「都市の様態」を考慮しつつ、国、広域自治体、基礎自治体の位置付けを再整理するような視点から、抜本的な改革の議論が求められる。大都市自治体が基礎自治体である限り、大都市制度に対しては、住民自治を深化させる仕組みもまた求められている。それら両方の議論が偏りなく備わることによって、大都市制度は、「地域により適合した大都市制度」へと転換することができるだろう。

### 9.3 地域政策学的に見る残された課題と展望

最後に、地域政策学的な視点を踏まえ、本研究において残された課題と今後の展望について述べる。

本研究で残された課題は、大きく三つの内容に要約することができる。まず、本研究では、主に統計的な一次資料を活用して、計量的な分析モデルを提示している。しかしながら、その説明変数の設定や変数選択の方法などに関しては、さらなる検討の余地があろう。例えば、各市における首長と議会の関係や、当該自治体に対する広域自治体・周辺自治体との関係性など、変数をさらに追加できる可能性がある。また、隣接諸科学の研究方法を援用することで、より精緻な分析スキームを提示できる可能性もある。

二つ目の課題として、本研究では、統計的な分析結果を再確認するため、大都市制度区分に移行した自治体や、移行していない自治体をそれぞれ抽出してアンケート調査を実施したが、調査で明らかにされた内容の具体的な検証を行うまでには至っていない。また、各自治体の移行状況を詳細に明らかにするため、アンケートの設問項目には記述式の回答欄を設けたが、的確な回答が得られないものもあった。それらについては、設問内容の見直しや再調査を行う余地がある。事例調査に関しては、分析対象の事例数が少ないこともあり、事例自体を追加することで、さらに論旨を補強することができよう。また、大都市制度の移行は、移行を目指す基礎自治体（市）における執行機関の考え方だけでなく、当該市議会や所在する都道府県などの影響力が及ぶものでもある。それゆえ、当該自治体に関係する他のアクターにも対象を広げて、詳細な検討を試みる必要もあるだろう。

三つ目の課題として、本稿では、今ある大都市制度の枠組みに沿って議論を



進めており、制度の前提条件である、大都市の「適正規模に関する検討」を行うまでには至っていない。市民自治の適正規模は、「水掛け論か感覚的選好の問題になることが普通である」（金井（2011：p.108））との考え方もあるが、市町村合併や後背地との関連性を含めて、より包括的な分析を行うことはできると思われる。

以上の残された課題を抱えつつ、本研究ではいかなる知見が獲得できたのであろうか。それは、法学、政治学、行政学、統計学など、複数の学問領域を総合化した地域政策学的な検討を通じて、我が国基礎自治体の大都市制度移行に関して、実証的に明らかにしたことである。本稿では、我が国大都市制度の移行状況に多面的な検討を加え、それらの制度区分が、「各々の都市の実態を十分に反映していない」ステータスシンボルにとどまっている点を示した。

人口の過疎・過密の格差が広がる現代において、地方制度は、明治期以来の画一的な制度論理から脱却し、時代の潮流に沿って、さらに発展することが期待されている。大都市の実態を踏まえた制度の再構築に関する考察については、今後の課題としたい。

## 注

- 1) 国は、連携中枢都市圏構想を推進するため、連携中枢都市圏における連携中枢都市に対しては、普通交付税措置及び特別交付税措置を、連携市町村に対しては、特別交付税措置を講じることとしている（[http://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/hakusyo/chihou/27data/2015data/27czb03-02.html](http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/27data/2015data/27czb03-02.html)（2016年12月9日取得））。

## ○本研究の基礎となる学術論文・学会報告

### (1) 学術論文

- ・ 爲我井慎之介 (2013a) 「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』(日本地域政策学会)第 11 号、pp.29-36。
- ・ 爲我井慎之介 (2013b) 「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」『地域政策研究』(高崎経済大学地域政策学会)第 15 巻第 3 号、pp.243-254。
- ・ 爲我井慎之介 (2014) 「都市昇格メカニズムに関する時間準拠的アプローチ—中核市・特例市を対象として—」『日本地域政策研究』(日本地域政策学会)第 12 号、pp.45-52。
- ・ 爲我井慎之介 (2015a) 「計量テキスト分析による政策課題から見た特例市移行—埼玉県越谷市を事例として—」『日本地域政策研究』(日本地域政策学会)第 14 号、pp.66-73。
- ・ 爲我井慎之介 (2015b) 「都市属性から見た政令指定都市の中核性に関する研究—後発型政令指定都市を中心として—」『公共政策研究』(日本公共政策学会)第 15 号、pp.116-130。
- ・ 爲我井慎之介 (2016a) 「政令指定都市制度の設計概念と制度的変容」『地域政策研究』(高崎経済大学地域政策学会)第 18 巻第 2・3 合併号、pp.97-114。
- ・ 爲我井慎之介 (2016b) 「中核市・特例市に対する制度移行の効果と課題—東日本 5 市の比較研究—」『公共政策研究』(日本公共政策学会)第 16 号、pp.85-97。
- ・ 爲我井慎之介 (2017) 「県庁所在地における中核市・特例市のブランド的価値」『日本地域政策研究』(日本地域政策学会)第 18 号、pp.66-73。

### (2) 学会報告

- ・ 爲我井慎之介 (2012.7) 「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」日本地域政策学会第 11 回全国研究【茨城】大会個別報告、於：常磐大学。
- ・ 爲我井慎之介 (2013.7) 「都市昇格メカニズムに関する時間準拠的アプローチ—中核市・特例市を対象として—」日本地域政策学会第 12 回全国研究【京

都】大会個別報告、於：龍谷大学。

- ・爲我井慎之介（2014.7）「大都市制度の政策転換に関する実証研究」日本地域政策学会第13回全国研究【金沢】大会個別報告、於：金沢星稜大学。
- ・爲我井慎之介（2015.6）「我が国の大都市制度の設計概念と制度改革の現在—政令指定都市制度を中心として—」日本公共政策学会 2015 年度研究大会（第19回大会）若手報告セッションⅠ「政令指定都市」、於京都府立大学。
- ・爲我井慎之介（2015.7）「中核市・特例市昇格における行政的評価と検討課題に関する研究」日本地域政策学会第14回全国研究【神奈川】大会個別報告、於：明治大学。
- ・爲我井慎之介（2016.7）「大都市制度の昇格階層における中核市・特例市—昇格を選択しない自治体から見た逆説的アプローチ」日本地域政策学会第15回全国研究【大阪】大会政治行政分科会第三報告、於：関西大学。

## ○参考文献

### (1) 邦語文献(図書・学術論文・雑誌記事)

- ・青木敏隆(2012)「市町村合併と都市構造の課題(その10改訂版)＝事例研究・北九州市＝」『経済調査研究レビュー』(一般財団法人経済調査会経済調査研究所)第11号、pp.74-106。
- ・青木宗明(2011)「政令指定都市の拡大・多様化と税の地域格差」『自治総研』(地方自治総合研究所)通巻第391号、pp.1-29。
- ・安宅敬祐(2009)『指定都市の税財政制度の改革』大学教育出版。
- ・李憲模(1999)「日本における特別市創設運動(I)」『早稲田政治公法研究』(早稲田大学大学院政治学研究科)第60号、pp.137-167。
- ・李憲模(2000)「日本における特別市創設運動(III)」『早稲田政治公法研究』(早稲田大学大学院政治学研究科)第63号、pp.203-233。
- ・飯島登(1952)「道州制と特別市制」『公務員』(産業経済新聞社)第8巻第8号、pp.26-29。
- ・井川博(2009)「今後の行財政運営の方向性—財政の健全化と地方分権—」「公営企業」(地方財務協会)第40巻第11号、pp.3-13。
- ・井川博(2014)「日本における地方分権と地方議会改革」『日本地域政策研究』(日本地域政策学会)第13号、pp.4-13。
- ・石井敏弘(2016)「中核市への移行に伴う保健所の設置」『都市問題』(公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所)第107巻第1号、pp.54-64。
- ・石田修二(2001)「特例市制度に関する一研究」『三重中京大学地域社会研究所報』(三重中京大学)第13巻第1号、pp.201-217。
- ・磯崎初仁(2013)「多様化する市町村と都道府県の役割—社会保障事務の垂直補完は可能か」『月刊ガバナンス』(ぎょうせい)No.142、pp.21-24。
- ・磯村英一(1981)「政令指定都市研究の視点」『日本都市学会年報』(ぎょうせい)第15号、pp.3-19。
- ・磯村英一(1984)「大都市制度問題の回顧と展望(I)—日本における軌跡—」『都市問題研究』(都市問題研究会)第36巻第4号、pp.3-15。
- ・磯村英一(1991)「大都市の過去と未来像」『都市問題研究』(都市問題研究会)第43巻第2号、pp.3-15。

- ・伊藤史子（2010）「市町村合併でコンパクトな都市は成立し得るか：新潟市における検証」『日本不動産学会誌』（日本不動産学会）第 24 巻第 1 号、pp.51-58。
- ・伊藤正次（2012）「大都市制度改革と警察制度—補完と相克」『地方自治』（ぎょうせい）第 777 号、pp.2-11。
- ・伊藤正次（2014）「「特別市」構想の設計と課題—「二度あることは三度ある」か、「三度目の正直」か—」『年報行政研究』（ぎょうせい）第 49 号、pp.42-59。
- ・伊藤正次（2015a）「自治体間連携の時代？—歴史的な文脈を解きほぐす」『都市問題』（公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所）第 106 巻第 2 号、pp.48-57。
- ・伊藤正次（2015b）「自治と連携—自治体間連携の理論的基礎に関する一考察」『地方自治』（ぎょうせい）第 817 号、pp.2-17。
- ・入江啓彰（2012）「大都市制度の見直しによる財政支出の効率化」『近畿大学短大論集』（近畿大学短期大学部）第 45 巻第 1 号、pp.17-25。
- ・岩崎忠（2014）「2014 年地方自治法改正の制定過程と論点～大都市制度等の見直しと新たな広域連携制度の創設～」『自治総研』（地方自治総合研究所）通巻第 431 号、pp.1-21。
- ・岩崎忠（2015）「定住自立圏構想と地方中枢拠点都市制度—連携協約法制度化のインパクト」『都市問題』（公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所）第 106 巻第 2 号、pp.58-66。
- ・岩崎美紀子（2011）「カナダの大都市制度（上）」『地方自治』（ぎょうせい）第 769 号、pp.15-32。
- ・岩崎美紀子（2012a）「カナダの大都市制度（中）」『地方自治』（ぎょうせい）第 770 号、pp.20-43。
- ・岩崎美紀子（2012b）「カナダの大都市制度（下）」『地方自治』（ぎょうせい）第 771 号、pp.40-64。
- ・岩崎恭典（1994）「中核市を考える」『月刊自治研』（自治研中央推進委員会）第 36 巻第 11 号、pp.61-74。
- ・岩崎恭典（1997）「中核市特例の実態と課題」『都市問題』（財団法人東京市政調査会）第 88 巻第 8 号、pp.13-24。
- ・岩崎恭典（2000）「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、pp.27-30。
- ・岩崎恭典（2001）「都道府県と政令指定都市・中核市・特例市制度—今後の検討の視点」『都市問題』第92巻第3号、pp.15-28。
  - ・石見豊（2013）「大都市制度の再検討」『國士舘大學政經論叢』（國士舘大學政經学会）平成25年第4号（通号第166号）、pp.65-92。
  - ・ウィリアム・A・ロブソン編、小倉庫次ほか訳（1958）『世界の大都市 その行政と政治と計画』財団法人東京市政調査会。
  - ・内田祐史（2012）「政令指定都市熊本市の課題～他の政令指定都市との比較などを通して～」『KUMAMOTO 地域経済情報』（公益財団法人地方経済総合研究所）No.5、pp.6-11。
  - ・宇野重規・五百旗頭薫編（2015）『ローカルからの再出発—日本と福井のガバナンス』有斐閣。
  - ・遠藤文夫（1994）「広域連合・中核市と地方自治」『月刊自治研』（自治研中央推進委員会）第36巻第11号、pp.28-35。
  - ・大杉覚（2011）「大都市制度をめぐる改革論議の課題と展望」『地方自治』（ぎょうせい）第761号、pp.2-23。
  - ・大杉覚（2013）「都市制度再編の背景と行方」『月刊ガバナンス』（ぎょうせい）No.142、pp.17-20。
  - ・大西隆（2007）「国土縮図型大都市（政令指定都市）の誕生」『地域開発』（財団法人日本地域開発センター）通巻511号、pp.62-63。
  - ・大森彌（1981）「「特例」市の構想」『自治研究』（良書普及会）第57巻第10号、pp.35-51。
  - ・大森彌（2015）「自治体間連携と市町村観」『都市問題』（公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所）第106巻第2号、pp.75-81。
  - ・小川忠恵（1967）「大都市制度運動史」『都市問題研究』（都市問題研究会）第19巻第6号、pp.83-100。
  - ・鹿児島重治（1986）「大都市制度の推移と展望」『都市問題』（財団法人東京市政調査会）第77巻第8号、pp.3-14。
  - ・笠原英彦・桑原英明編（2004）『日本行政の歴史と理論』芦書房。
  - ・笠原英彦・桑原英明編著（2015）『日本の政治と行政 改訂版』芦書房。

- ・金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会。
- ・金井利之（2011）「市民自治と大都市圏行政」『都市問題』（公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所）第102巻第7号、pp.107-117。
- ・金井利之（2012）「大都市制度という幻像」『季刊行政管理研究』（行政管理研究センター）第139号、pp.20-37。
- ・北村亘（2013）『政令指定都市一百万都市から都構想へ』中央公論新社。
- ・北村亘（2016）「保健所移管をめぐる都道府県と中核市の攻防」『都市問題』（公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所）第107巻第1号、pp.74-78。
- ・北山俊哉（2010）「日本における大都市と大都市圏」『都市問題研究』（大阪市）2010年（冬）、pp.25-44。
- ・北山俊哉（2015）「能力ある地方政府による総合行政体制」『法と政治』（関西学院大学法政学会）第66巻第1号、pp.59-89。
- ・木寺元（2015）「自治体間連携と代議制民主主義の相克」『都市問題』（公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所）第106巻第2号、pp.82-89。
- ・木村收（1996）「地方分権推進委員会「中間報告」と大都市」『都市問題研究』（都市問題研究会）第48巻第9号、pp.45-76。
- ・ぎょうせい（2013）『月刊ガバナンス』No.142。
- ・栗原伸一（2011）『入門統計学—検定から多変量解析・実験計画法まで—』オーム社。
- ・公益財団法人日本都市センター（2013）『欧米諸国にみる大都市制度（日本都市センターブックレット）』公益財団法人日本都市センター。
- ・小西敦（1988）「諸外国の大都市制度の概要（1）—パリ—」『地方自治』（ぎょうせい）第492号、pp.82-99。
- ・小林良彰・名取良太（2012a）「比較検討シリーズ 事業別自治体財政需要（第108回）大都市制度と地方自治—ソウル特別市（上）—」『地方財務』（ぎょうせい）第695号、pp.163-181。
- ・小林良彰・名取良太（2012b）「比較検討シリーズ 事業別自治体財政需要（第109回）大都市制度と地方自治—ソウル特別市（下）—」『地方財務』（ぎょうせい）第697号、pp.148-167。
- ・小原隆治（2014）「戦後都区制度改革の歴史と論点」『年報行政研究』（ぎょうせい）

- せい) 第 49 号、pp.2-23。
- ・小宮大一郎 (2015)「連携中枢都市圏構想—構想を推進するにあたっての論点」『地方自治』(ぎょうせい) 第 812 号、pp.2-14。
  - ・財団法人東京市政調査会編 (1983)『世界の大都市制度』財団法人東京市政調査会。
  - ・財団法人東京市政調査会 (2002)『分権改革の新展開に向けて』日本評論社。
  - ・斉藤達雄 (1997)「中核市移行 2 年目の新潟市政」『都市問題』(財団法人東京市政調査会) 第 88 巻第 8 号、pp.35-42。
  - ・佐々木信夫 (2003)『市町村合併』筑摩書房。
  - ・佐々木信夫 (2010)『道州制』筑摩書房。
  - ・佐々木信夫 (2013a)『大都市行政とガバナンス』中央大学出版部。
  - ・佐々木信夫 (2013b)「大都市制度とガバナンス」『経済学論纂』(中央大学) 第 53 巻第 5・6 合併号、pp.433-457。
  - ・佐々木信夫 (2016)「大都市制度に関する再考—大阪都構想の検証を通じて—」『経済学論纂』(中央大学) 第 56 巻第 3・4 合併号、pp.261-280。
  - ・佐藤草平 (2013)「第 30 次地方制度調査会専門小委員会「大都市制度についての専門小委員会中間報告」を読む」『自治総研』(地方自治総合研究所) 通巻 415 号、pp.47-81。
  - ・指定都市市長会 (財団法人東京市政調査会編) (2006)『大都市のあゆみ』財団法人東京市政調査会。
  - ・篠田昭 (2007)「新型の政令市を目指す新潟」『市政』(全国市長会館) 第 56 巻第 10 号、pp.52-56。
  - ・柴原松太 (1952)「特別市制をめぐる攻防—知らぬは住民ばかりなり—」『公務員』(産業経済新聞社) 第 8 巻第 6 号、pp.40-45。
  - ・署名なし (2008)「政令市移行を目指す南部九州の 2 都市に“温度差” 隣接町との合併急ぐ熊本市 南の拠点に動くか鹿児島市」『月刊財界九州』(財界九州社) 第 49 巻第 4 号、pp.24-29。
  - ・新藤宗幸 (2002)「大都市圏政府体系の見直し」『市政研究』(大阪市政調査会) 第 135 号、pp.10-17。
  - ・砂原庸介 (2012)『大阪—大都市は国家を超えるか』中央公論新社。



- ・ 鷲見英司（2013）「2000年代の新潟県下政令市・特例市の財政運営と財政状況」『新潟大学経済論集』（新潟大学経済学会）第94号、pp.173-209。
- ・ 高木鉦作（1989）「大都市制度の再検討」『年報行政研究』（日本行政学会）第23号、pp.1-39。
- ・ 高寄昇三（1982）「政令指定都市制度の沿革と問題点」『都市問題研究』（都市問題研究会）第34巻第4号、pp.29-41。
- ・ 高寄昇三（1986）「政令指定都市の事務・権限・財源配分」『都市問題』（財団法人東京市政調査会）第77巻第8号、pp.28-41。
- ・ 高寄昇三（1995）『地方分権と大都市一府県制度批判一』勁草書房。
- ・ 高寄昇三（1997）『地方分権と大都市：府県制批判』勁草書房。
- ・ 高寄昇三（2010）「大阪都構想と政令指定都市」『都市政策』（神戸都市問題研究所）第141号、pp. 19-30。
- ・ 田口芳明（1991）「広域行政と狭域行政—大都市制度の新しい課題—」『都市問題研究』（都市問題研究会）第43巻第2号、pp.16-29。
- ・ 武井群嗣（1951）「特別市の問題」『自治研究』（良書普及会）第27巻第10号、pp.34-41。
- ・ 辻山幸宣（1997）「中核市制度と地方分権」『都市問題』（財団法人東京市政調査会）第88巻第8号、pp.3-12。
- ・ 辻山幸宣・岩崎忠編（2012）『大都市制度と自治の行方』公人社。
- ・ 土岐寛（1995）「地方分権と大都市制度」『都市問題研究』（都市問題研究会）第47巻第1号、pp.128-139。
- ・ 土岐寛（2001）「これからの大都市制度」『都市問題研究』（都市問題研究会）第53巻第9号、pp.3-13。
- ・ 外川伸一・安藤克美（2010）「大都市制度と政令指定都市制度—両制度の「乖離」の拡大と新たな制度構築を中心として—」『山梨学院大学法学論集』（山梨学院大学）第65号、pp.3-29。
- ・ 飛田博史（2001）「特例市制度についての一考察」『自治総研』（地方自治総合研究所）通巻第269号、pp.17-71。
- ・ 飛田博史（2014）「指定都市、中核市・特例市の財政について」『るびゅ・さあんとり』（東京自治研究センター）No.14、pp.1-11。

- ・長野士郎（1960）『逐条地方自治法』（昭和28年5月初版、昭和35年第5次改訂新版）学陽書房。
- ・中井光次（1952）「大阪市の特別市制問題」『都市連盟』（日本都市連盟）第5巻第4号、pp.67-69。
- ・中村聡志（2009）「「受け身」でなく「攻め」の政令指定都市へ」『岡山経済』（財団法人岡山経済研究所）第375号、pp.18-21。
- ・中山治三郎（1952）「税制から見た特別市制問題」『税経通信』（税務経理協会）第83号、pp.48-55。
- ・名取良太（2016）「中核市における選挙と民主主義」『都市問題』（公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所）第107巻第1号、pp.65-73。
- ・成田頼明・並河信乃（1994）「広域連合・中核市制度導入と分権を考える」『月刊自治研』（自治研中央推進委員会）第36巻第11号、pp.18-27。
- ・新川達郎（2011）「今後の大都市制度に関する諸問題—大阪都制論をめぐって—」『都市とガバナンス』（日本都市センター）Vol.16、pp.29-35。
- ・新川達郎（2012）「大都市制度の展望：大阪における大都市制度論を巡って」『るびゅ・さあんとり』（東京自治研究センター）No.12、pp.10-18。
- ・西尾勝（1991）「地方自治制度の大都市特例」有馬朗人著者代表『東京大学公開講座 54 都市』pp.221-243、東京大学出版会。
- ・西尾勝（1999）『未完の分権改革』岩波書店。
- ・西尾勝（2001）『行政学 [新版]』有斐閣。
- ・西尾勝・神野直彦編集代表、横道清孝編著（2004）『自治体改革 1 地方制度改革』ぎょうせい。
- ・西尾勝（2013）『自治・分権再考～地方自治を志す人たちへ～』ぎょうせい。
- ・西村宰（2009）「政令市・岡山の現状と課題」『岡山経済』（財団法人岡山経済研究所）第375号、pp.10-17。
- ・沼尾史久（1997）「中核市の行政—移行後1年の状況—」『都市問題』（財団法人東京市政調査会）第88巻第8号、pp.69-86。
- ・野沢秀実（2010a）「保健所政令市の視点から分権の効果と限界を考察する（上）～衛生行政の統合と健康危機管理対応型基礎自治体のすすめ～」『自治総研』（地方自治総合研究所）通巻第380号、pp.82-106。

- ・野沢秀実(2010b)「保健所政令市の視点から分権の効果と限界を考察する(下)  
～衛生行政の統合と健康危機管理対応型基礎自治体のすすめ～」『自治総研』  
(地方自治総合研究所) 通巻第 381 号、pp.53-80。
- ・野田遊(2004)「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」『年報行政研究』(日本行政学会) 第 39 号、pp.147-166。
- ・野田遊(2006)「市町村合併と府県の政策変容の関係に関する実証研究」『会  
計検査研究』(会計検査院事務総長官房上席研究調査官) 第 33 号、pp.149-171。
- ・野田遊(2012)「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』(愛知大学) 第 1 巻第 1 号、pp.61-82。
- ・橋本健二(2015)「格差社会と変貌する大都市の空間構造」『都市問題』(公益  
財団法人後藤・安田記念東京都市研究所) 第 106 巻第 11 号、pp.80-87。
- ・橋本行史(2003)「地方分権と大都市制度改革の方向性」『甲子園大学紀要 B  
経営情報学部編』(甲子園大学) 第 31 号、pp.17-28。
- ・畑農鋭矢(2009)「主成分分析による地域経済特性の計測」『明大商学論叢』  
(明治大学商学研究所) 第 91 巻第 2 号、pp.603-622。
- ・林宜嗣(1994)「地方財政の数量分析—政令指定都市のメリットとデメリット」  
『調査季報』(横浜市) 119 号、pp.52-57。
- ・原田晃樹(2000)「特例市制度と地方分権・市町村合併」『四日市大学論集』  
(四日市大学) 第 12 巻第 2 号、pp.193-217。
- ・原田寛明監修、佐藤徹編集代表、増田正・櫻井常矢・友岡邦之編集委員(2006)  
『地域政策と市民参加—「市民参加」への多面的アプローチ』ぎょうせい。
- ・樋口耕一(2014)『社会調査のための計量テキスト分析—内容分析の継承と発  
展を目指して—』ナカニシヤ出版。
- ・藤岡一昭(2014)「大都市東京における多摩地域の分権を考える—二度にわた  
る八王子市の中核市移行経過をたどりながら—」『るびゅ・さあんとり』(東  
京自治研究センター) No.14、pp.57-76。
- ・藤田安一(2016)「鳥取市における中核市への移行とその問題点」『地域学論  
集(鳥取大学地域学部紀要)』(鳥取大学地域学部) 第 12 巻第 3 号、pp.109-134。
- ・藤巻秀夫(2011)「事務処理特例制度の意義と課題—都道府県・市町村関係へ  
の影響」『札幌法学』(札幌大学法学会) 第 23 巻第 1 号、pp.181-210。

- ・古川卓萬（1997）「中核市への権限移譲と財源問題」『都市問題』（財団法人東京市政調査会）第 88 巻第 8 号、pp.25-34。
- ・星野光男（1951）「特別市制の問題点」『都市連盟』（日本都市連盟）第 4 巻第 10 号、pp.6-7。
- ・星野光男（1981）「指定都市（大都市）制度の沿革と法制上の問題点」『日本都市学会年報』（ぎょうせい）第 15 号、pp.20-31。
- ・堀内匠（2013）「第 30 次地方制度調査会答申の読み方—都市機能の「集約とネットワーク化」をめぐって」『自治総研』（地方自治総合研究所）通巻 418 号、pp.40-85。
- ・本田弘（1981）「政令指定都市制度の課題と問題点」『日本都市学会年報』（ぎょうせい）第 15 号、pp.32-56。
- ・本田弘（1986）「政令指定都市制度の動向と問題」『都市問題』（財団法人東京市政調査会）第 77 巻第 8 号、pp.15-27。
- ・本田弘（1995）『大都市制度論—地方分権と政令指定都市—』北樹出版。
- ・本田弘（2002）「特別市制の制定過程と実施問題」『政経研究』（日本大学法学会）第 39 巻第 3 号、pp.443-482。
- ・増田正、友岡邦之、片岡美喜、金光寛之編著（2011）『地域政策学事典』勁草書房。
- ・増田正（2012）「地方議会の会議録に関するテキストマイニング分析—高崎市議会を事例として—」『地域政策研究』（高崎経済大学地域政策学会）第 15 巻第 1 号、pp.17-31。
- ・増田正（2016）「北関東地方における政策課題と地方議会改革—主要 7 市議会会議録のテキストマイニング分析—」『地域政策研究』（高崎経済大学地域政策学会）第 18 巻第 2・3 合併号、pp.33-49。
- ・町田俊彦（2009）「堺市の政令指定都市移行と経済・財政」『専修大学社会科学研究所月報』（専修大学社会科学研究所）No.560・561、pp.5-26。
- ・町田俊彦（2010）「「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』（専修大学社会科学研究所）No.566・567、pp.21-43。
- ・松井望（2011）「大都市制度をめぐる諸問題—「二重行政」という問題とその解—」『都市とガバナンス』（日本都市センター）Vol.16、pp.36-41。

- ・松谷英佐子（2006）「昭和 20・30 年代の道州制論議—地方制度調査会速記録を中心に—」『レファレンス』（国立国会図書館調査及び立法考査局）No.668、pp.82-108。
- ・松本英昭（2010）「地方制度改革の取り組みを振り返って—第 14 回—中核市制度と特例市制度」『地方財務』（ぎょうせい）第 677 号、pp.78-84。
- ・松本英昭（2011）『自治制度の証言—こうして改革は行われた』ぎょうせい。
- ・松本英昭（2016）「中核市制度の経緯及び意義と効果」『都市問題』（公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所）第 107 巻第 1 号、pp.44-52。
- ・真淵勝（2010）「「妥協の政令指定都市」のための改革戦略」『都市政策』（神戸都市問題研究所）第 141 号、pp.12-18。
- ・丸山真央（2015）「大都市問題の変容—「都心問題」を中心に」『都市問題』（公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所）第 106 巻第 11 号、pp.52-61。
- ・丸山康人・岩崎恭典・原田晃樹（1997）「中核市制度の特質とその移行過程に関する研究」『地域経済研究』（四日市地域経済研究所）第 6 号、pp.211-240。
- ・丸山康人（1998）「地方分権推進過程における市町村合併論議」『四日市大学論集』（四日市大学）第 10 巻第 2 号、pp.115-132。
- ・丸山康人・原田晃樹（1999）「地方制度改革と市町村の規模に関する考察—都道府県による市町村合併調査の検証から—」『四日市大学論集』（四日市大学）第 12 巻第 1 号、pp.91-116。
- ・水口憲人（1977）「大都市制度論をめぐって」『都市問題研究』（都市問題研究会）第 29 巻第 1 号、pp.26-43。
- ・水口憲人（2007）『都市という主題—再定位に向けて』法律文化社。
- ・水谷三公（1986）「英国大都市制度の背景と将来」『都市問題』（財団法人東京市政調査会）第 77 巻第 8 号、pp.42-53。
- ・村上芳夫（2011）「大都市制度改革の論点と動向」『地方自治職員研修』（公職研）第 44 巻第 1 号、pp.17-19。
- ・村瀬洋一・高田洋・廣瀬毅士（2007）『SPSS による多変量解析』オーム社。
- ・森田朗編（1998）『行政学の基礎』岩波書店。
- ・柳下勇（1951）「特別市制度について—その沿革と論拠—」『経済と貿易』（横浜市立大学経済研究所）第 52 号、pp.63-72。

- ・山崎幹根（2016）「成長と連携を志向するイングランドの都市政策」『都市問題』（公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所）第107巻第1号、pp.80-87。
- ・湯木正雄（1996）「中核市制度と堺市政」『都市問題研究』（都市問題研究会）第48巻第9号、pp.102-113。
- ・横尾実（2009）「日本の城下町起源都市の地域構造」『北海道教育大学紀要（人文科学・社会科学編）』（北海道教育大学）第59巻第2号、pp.17-29。
- ・吉澤宏隆（2005）「データからみる政令指定都市「新潟」～札幌・仙台・広島・福岡・静岡・金沢との比較～」『日経研月報』（財団法人日本経済研究所）第322号、pp.64-68。
- ・吉田素教（2016）「政令指定都市と中核市財政の持続可能性」『Discussion Paper New Series』（School of Economics, Osaka Prefecture University）2016（4）、pp.1-34。
- ・吉富重夫（1951）「道州制の構想についての検討」『都市問題研究』（都市問題研究会）第16号、pp.17-32。
- ・吉富重夫（1963）「大都市制度の回顧と展望」『都市問題研究』（都市問題研究会）第15巻第1号、pp.28-39。
- ・吉富重夫（1971）「大都市制度への構造論的アプローチ」『都市問題研究』（都市問題研究会）第23巻第2号、pp.2-14。
- ・蠟山政道（1953）「地方制度改革と特別市制問題」『市政』（全国市長会）第2巻第1号、pp.2-7。

## （2）邦語文献（統計資料・報告書等）

- ・宇都宮市（1996）「中核市へのあゆみ」。
- ・井川博著、財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター編（2008）「アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 No.4 日本の地方分権改革15年の歩み」。
- ・大杉寛著、財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター編（2011）「分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No.20 日本の大都市制度」。
- ・神奈川県（1997）「神奈川県国土利用計画－第3次－」。

- ・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編（2011）「関西都市圏における都市施策の調査研究報告書」。
- ・越谷市（2010）「中核市移行に関する検討調査報告書」。
- ・埼玉県（2010）「第4次埼玉県国土利用計画」。
- ・財団法人堺都市政策研究所（2009）「平成20年度堺市都市制度研究業務報告書」。
- ・財団法人日本都市センター（2001）「大都市制度等に関する調査研究報告 大都市制度等調査研究委員会最終報告書」。
- ・自治省（総務省）編（1995-2005）「市町村別決算状況調」。
- ・自治省（総務省）編（1995-2005）「地方公務員給与の実態」。
- ・指定都市市長会（2010）「諸外国の大都市制度に関する調査報告書」。
- ・総務庁（総務省）統計局編（1995-2005）「国勢調査報告」。
- ・第30次地方制度調査会（2013）「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」。
- ・“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会（2009）「“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書」。
- ・千葉県（2008）「千葉県国土利用計画－第4次－」。
- ・通商産業省（経済産業省）編（1995-2005）「工業統計表」。
- ・通商産業省（経済産業省）編（1994-2004）「商業統計表」。
- ・東洋経済新報社編（1995-2010）『都市データパック 1995-2010年版 東洋経済別冊』。
- ・名古屋市総務局企画部大都市・広域行政推進室（2013）「大都市制度・広域連携に関する調査研究報告書」。
- ・東大阪市（2014）「東大阪市勢要覧2014」。
- ・松戸市（2014）「中核市に関する市民意識調査報告書」。
- ・横道清孝著、財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター編（2008）「アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 No.3 日本における道州制の導入論議」。
- ・横道清孝著、財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治

研究センター編（2010）「アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 No.6 日本における新しい広域行政政策」。

### （3）外国語文献

- Adele Fleet Bacow（1995）*Designing the City: A Guide For Advocates And Public Officials*, Island Press.
- Bellamy, R and Palumbo, A.（2010）*From Government to Governance*, Ashgate Publishing.
- Bendor, Jonathan B.（1985）*Parallel Systems: Redundancy in Government*, University of California Press.
- Bogdanor, Vernon（2005）*Joined-Up Government*, Oxford University Press.
- Bruno Dente, Francesco Kjellberg eds.（1988）*The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies (Sage Modern Politics Series)*, Sage Pubns.
- Charles Landry（2008）*The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators(Second Edition)*, Earthscan.
- Clara H. Greed（1996）*Introducing Town Planning (Second Edition)*, Wesley Longman.
- Cockburn, C.（1977）*The Local State*, Pluto Press.
- Davies,Jonathan S.and David L. Imbroscio（eds.）（2010）*Urban Politics Vol. II*, Sage.
- Feiock, R.C.（ed.）（2004）*Metropolitan Governance*, Georgetown University Press
- Henri Lefebvre（1992）*The Production of Space*, Wiley-Blackwell.
- Jane Jacobs（2011）*The Death and Life of Great American Cities(50th Anniversary Edition)*, Modern Library.
- Jeffrey E. Hanes（2002）*The City As Subject: Seki Hajime and the Reinvention of Modern Osaka*, University of California Press.
- Keating, M.（2013）*Rescaling the European State: The Making of Territory and the Rise of the Meso*, Oxford University Press.
- Kevin Lynch（1960）*The Image of the City*, The MIT Press.



- Mahoney, James, and Kathleen Thelen (2010) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, Power*, Cambridge University Press.
- Mike Jenks and Rod Burgess (2000) *Compact Cities: Sustainable Urban Forms for Developing Countries*, Spon Press.
- Ostrom, Vincent, Charles M. Tiebout, and Robert Warren (1961) "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry," *American Political Science Review*, Vol.55 (December) , 831-842.
- Simon Eisner, Arthur Gallion, and Stanley Eisner (1993) *The Urban Pattern (6th Edition)*, Van Nostrand Reinhold
- Smith, D.M., and Wistrich, E., (2014) *Devolution and Localism in England*, Ashgate.
- Ursula K. Hicks (1974) *The large city: a world problem*, Macmillan.

## ○謝辞

本博士論文は、筆者が高崎経済大学大学院地域政策研究科地域政策専攻博士後期課程に在籍中の研究成果をまとめたものです。高崎経済大学の増田正先生には、指導教授として、また、学位論文審査の主査として、終始、ご指導ご鞭撻を賜りました。増田先生には、筆者が未熟であるがゆえに、時間帯や場所を問わずご指導をいただくことが数多くあり、相当なご負担をおかけしてしまいました。また、社会人大学生として、仕事と研究活動を両立する難しさに直面する筆者に対し、数々の励ましのお言葉をいただきました。増田先生の丁寧かつ的確なご指導と、温かいお心遣いがなければ、このように博士論文をまとめることができたわけではなく、心より厚く御礼申し上げます。

政策研究大学院大学教授の井川博先生と高崎経済大学教授の佐藤徹先生には、学位論文審査の副査として、ご指導ご鞭撻を賜りました。井川先生には、大変お忙しい中、個別にご指導をいただく機会を設けていただき、分析射程に関する研究上の問題点などを含め、一つひとつ詳細に改善例をご教示いただきました。佐藤先生には、論文全体の構成や統計分析における課題について、大変有益なご指摘をいただきました。先生方のご指導を糧に、論旨をより明確にしつつ、このように博士論文をまとめることができ、心より厚く御礼申し上げます。

本博士論文では、福島市、郡山市、宇都宮市、前橋市、高崎市、越谷市、津市、徳島市に対し、アンケート等による調査を実施し、第6章、第7章、第8章において、それらの調査結果を公表しています。調査にご協力をいただいた各自治体関係職員の皆様に対し、あらためましてここに厚く御礼申し上げます。

これまでに筆者が研究を進める過程において、特にご支援、ご指導を賜りました、高崎経済大学の岩崎忠先生、佐藤公俊先生、西野寿章先生、村山元展先生、中京大学総合政策学部教授の桑原英明先生、近畿大学法学部教授の上崎哉先生を中心とする、筆者が所属する日本地域政策学会政治行政部会の先生方、並びに投稿論文の査読審査や学会報告の場において有益なご意見、ご指摘を賜りました諸先生方に対し、心より厚く御礼申し上げます。

結びに、高崎経済大学大学院地域政策研究科の益々の発展をご祈念申し上げるとともに、筆者の研究活動に対し、長い間応援し続けてくれた家族に感謝を申し述べることをお許しいただき、筆を擱きたいと思えます。

## ○付録

- I 「大都市昇格への地域背景と政策的評価に関する実態調査」  
(2014.3) 調査様式 (調査対象：津市政策課)
  
- II 「大都市昇格への地域背景と政策的評価に関する実態調査」  
(2014.5) 調査様式 (調査対象：越谷市中核市推進室)
  
- III 「大都市制度による昇格の背景と政策的評価に関する実態調査」  
(2015.3) 調査様式 (調査対象：郡山市政策開発課、宇都宮市行政改革課、前橋市行政管理課、高崎市企画調整課)
  
- IV 「特例市・保健所政令市への移行検討に関する実態調査」(2015.10)  
調査様式 (調査対象：福島市中核市移行推進室、津市政策課、徳島市企画政策課)

I 「大都市昇格への地域背景と政策的評価に関する実態調査」(2014.3) 調査様式

(調査対象：津市政策課)

## 大都市昇格への地域背景と政策的評価に関する実態調査

平成 26 年（2014 年）3 月

高崎経済大学大学院地域政策研究科

爲我井 慎之介

調査結果は、今後の学術的活動（学会発表及び論文執筆）において使用するものであり、その他の目的に使用することは一切ありません。また、特定の個人名、それが類推できるような記述等は一切いたしません。

公務ご多忙のところを恐縮に存じますが、研究調査の趣旨をご理解いただき、ご協力くださるようお願い申し上げます。

### ———— 記入上の留意点 ————

- ・設問は全 6 章で構成されています。設問に特段指定のない場合には、平成 26 年（2014 年）3 月現在の状況で回答してください。
- ・回答の根拠とされる調査書・統計資料等があれば、出典及び発行年（調査年）を適宜明記してください。
- ・回答欄は、適宜記入しやすいように修正して下さるようお願いいたします。

## — 設 問 —

## I 市長と市議会に関する設問

I-1 現在に至るまでの市長経験者の数などについてご教示ください。

- ・ 合併以前（旧津市）における市長経験者（実数） \_\_\_\_\_人
- ・ 合併以降（新市）における市長経験者（実数） \_\_\_\_\_人
- ・ 合併直前（旧津市）と合併直後の市長の関係（下記から選択してください。）
- ・ 同一人物 ・ 実質的後継者 ・ 対立候補者 ・ 合併市町村の旧首長
- ・ その他／特記事項（ \_\_\_\_\_ ）

I-2 現在の市長と市議会との党派的な関係を下記から選択してください。

- ・ 党派的に近い関係の会派が存在する ・ 会派との党派的关系はない
- ・ その他／特記事項（ \_\_\_\_\_ ）

I-3 市長選での選挙公約（マニフェスト）などについてご教示ください。

① 現在の市長の選挙公約（マニフェスト）を列挙してください。

（具体的に記入してください。）

- ・
- ・
- ・
- ・

② 直近の市長選挙での主要争点（対立候補のものを含む）を列挙してください。

（具体的に記入してください。）

- ・
- ・
- ・
- ・

I-4 市議会の一般（代表）質問における、都市制度（政令市・中核市・特例市）への移行に関する質疑の有無について、これまでの市長答弁の作成実績を踏まえてご教示ください。

- ・有※
- ・無

※質疑の内容などについて、具体的に記入してください。

<p>（記入要領）定例会の時期／質問者数／質問概要 （例）20××年3月定例会／1人／風格ある県都として中核市を目指さないのか？ … …</p>
--

## II 市町村合併に関する設問

II-1 市町村合併の検討・協議期間及び組織形態についてご教示ください。

- ・ 庁内検討（準備） 組織名称 \_\_\_\_\_  
期間 \_\_\_\_\_年 \_\_\_\_\_月 \_\_\_\_\_日 ～ \_\_\_\_\_年 \_\_\_\_\_月 \_\_\_\_\_日
- ・ 合併協議会（任意・法定） 名称 \_\_\_\_\_  
期間 \_\_\_\_\_年 \_\_\_\_\_月 \_\_\_\_\_日 ～ \_\_\_\_\_年 \_\_\_\_\_月 \_\_\_\_\_日

II-2 合併協議において問題とされた争点（政策課題）について列挙してください。

<p>（具体的に記入してください。）</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・</li><li>・</li><li>・</li><li>・</li></ul>
--

II-3 合併協議から途中で離脱した市町村の有無をご教示ください。

- ・ 離脱した市町村がある
- ・ 離脱した市町村はない

Ⅱ－４ 合併協議の過程で、都市制度による都市の昇格に関する議論は存在しましたか。

- ・有 （議論対象となった制度区分 → 政令市・特例市・中核市 ） ・無
- ・その他／備考（ \_\_\_\_\_ ）

Ⅱ－５ 平成 18 年（2006 年）1 月の市町村合併による、特例としての市議会議員定数及び当初在任議員数をご教示ください。

- ・議員定数 \_\_\_\_\_人 ・当初在任議員数 \_\_\_\_\_人

### Ⅲ 執行機関に関する設問

Ⅲ－１ 特例市、中核市及び保健所政令市（保健所の市単独設置）への制度移行に関する執行機関での検討状況をご教示ください。

- ・検討したことがある※ ・検討したことはない

※検討対象となった制度区分 →  特例市 ・ 中核市 ・ 保健所政令市   
また、以下についてお答えください。

- ・検討期間 \_\_\_\_\_年 \_\_\_\_\_月 ～ \_\_\_\_\_年 \_\_\_\_\_月
- ・検討形態 ・庁内横断組織 ・担当部内 ・担当課内

※検討組織名称 \_\_\_\_\_

- ・検討成果（報告書等） ・有 ・無
- ・その他・特記事項（ \_\_\_\_\_ ）

Ⅲ－２ 特例市や保健所政令市に制度移行していないことに伴う、上位機関（国・県）からの政策的な働きかけの状況についてご教示ください。

- ・働きかけがある（あった）※ ・働きかけはない（なかった）

※そのアプローチ方法を以下から選択してください（複数回答可）。

- ・上位機関による計画等の策定 ・公文書による通知・依頼
- ・自治体向け説明会や学習会等 ・国・県担当者による市への個別説明
- ・その他（ \_\_\_\_\_ ）



Ⅲ－３ 各種計画等の策定や一般的な行政実務を進めるうえで、政策や具体的な取り組み等を比較対照しがちな都市とその理由をご教示ください（同一県内外を問いません・複数回答可）。

(例) ○○県××市 (理由) 同一県内であるため／人口規模が同程度であるため。  
…  
…

#### Ⅳ 市民意識及び広域行政課題に関する設問

Ⅳ－１ 一般的に得られがちな貴市に対する評価・イメージをご教示ください（歴史背景などを含め、各種調査・報告書等で頻出されるキーワードを基準に、複数回答してください）。

(具体的に記入してください。)(例) 城下町、門前町、県庁所在地、○○地域の中核都市、商都、工業の街、文教都市…

Ⅳ－２ 各種調査結果などを踏まえ、市民の共通認識において比較対照される都市をご教示ください（同一県内外を問いません・複数回答可）。

(具体的に記入してください。)(例) ○○県△△市

Ⅳ－３ 各種調査などから得られる市政への評価のうち、比較的重要視される（要望の多い）政策的な分野について下記から５つ選択してください（回答に伴う出所も記入してください）。

※出所： \_\_\_\_\_

- ・住宅 ・道路 ・公共交通 ・地域環境（大気汚染など） ・防災 ・税金
- ・物価や暮らし向き ・地域活性化 ・子育て支援 ・教育 ・青少年育成
- ・市民活動（NPO や自治会活動など） ・高齢者政策 ・障がい者福祉 ・治安
- ・生活インフラ（公園、上下水道、廃棄物） ・保健衛生 ・地域開発（再開発）
- ・その他（ \_\_\_\_\_ ）

Ⅳ－４ Ⅳ－３で選択された政策分野において、国や県の事務権限が市に移譲されるべき事案を把握していますか。

- ・把握している※
- ・把握していない

※具体的な事務事業名、根拠法令、現在の執行権者（国・県）を列挙してください。

(具体的に記入してください。)(例) ○△の認定／・・・に関する法律／県  
.  
.



Ⅳ－９ 県が保健所を設置しているがゆえに、市民サービスに悪影響が生じた事例を把握されていれば、ご教示ください。

(具体的に記入してください。)

Ⅳ－10 これまで、報道機関等の第三者から、県と貴市との二重行政が指摘された事例があれば、具体的にご教示ください。

(具体的に記入してください。)

## Ⅴ 担当部署（ご担当者の方）への設問

Ⅴ－１ 担当部署（ご担当者）における中核市、特例市制度に対する見解（メリット、デメリット等の認識）をご教示ください。

(具体的に記入してください。)

中核市

特例市

Ⅴ－２ 貴市は県都であり、都市的機能が集約されていますが、他方、県内には特例市（及び保健所政令市）に移行した都市が位置しています。また、地域主権や市民サービス向上の観点から、一般的に都市における事務処理権限は拡充すべきとされる傾向にあります。これらの背景を踏まえ、なぜ、貴市では都市制度による都市区分に移行されなかったのでしょうか。その根本的な要因について、総括的に聞かせください。

(具体的に記入してください。)

V-3 第30次地方制度調査会答申では、「中核市」と「特例市」制度の一体化が提言されました。仮に今後、この提言に沿って制度改正された場合には、人口20万以上を有し、保健所を設置すると中核市に指定される可能性があります。

貴市ではこの動きをどのように見据えていますか。また、担当部署として既に制度移行に向けた取組みをされていれば、時系列的かつ具体的にご教示ください。

(具体的に記入してください。)

## VI 貴市の基礎統計並びに財政状況等に関する設問

VI-1 下記に掲げる貴市の統計データについてご教示ください。

	平成17年 ※旧津市	平成22年
DID 地区人口		
DID 地区面積		
都市計画区域		
市街化区域		
市街化調整区域		

VI-2 下記年度の貴市一般会計における歳出款別決算状況について、支出割合の多い科目順に上位5位までをご教示ください。

順位	記入例	H17年度 ※旧津市	H18年度 ※合併直後	H24年度
1	土木費			
2	民生費			
3	公債費			
4	総務費			
5	教育費			

VI-3 下記に掲げる貴市の財政諸指標についてご教示ください。

	H17年度 ※旧津市	H18年度 ※合併直後	H24年度
実質収支比率			
公債費負担比率			
公債費比率			
実質公債費比率			
起債制限比率			
財政力指数			
経常収支比率			
将来負担比率			

VI-4 貴市が関与する下記法人等の数及び歳出総額（決算ベース）をご教示ください。

	一部事務組合等	第三セクター（法人）
平成17年度法人数 ※旧津市		
平成17年度歳出総額 ※旧津市	円	円
平成18年度法人数 ※合併直後		
平成18年度歳出総額 ※合併直後	円	円
平成24年度法人数		
平成24年度歳出総額	円	円

—— おわりに ——

今後、メール、電話等での再調査をお願いする場合があります。重ねてのお願いで恐縮ですが、その際にはご対応くださるようお願い申し上げます。

最後にご回答いただいた職員の方のお名前、役職及びご連絡先をご記入ください。

--

公務ご多忙のところを本調査にご協力いただき、誠にありがとうございました。

## Ⅱ 「大都市昇格への地域背景と政策的評価に関する実態調査」(2014.5) 調査様式

(調査対象：越谷市中核市推進室)

## 大都市昇格への地域背景と政策的評価に関する実態調査

平成 26 年（2014 年）5 月

高崎経済大学大学院地域政策研究科

爲我井 慎之介

調査結果は、今後の学術的活動（学会発表及び論文執筆）において使用するものであり、その他の目的に使用することは一切ありません。また、特定の個人名、それが類推できるような記述等は一切いたしません。

公務ご多忙のところを恐縮に存じますが、研究調査の趣旨をご理解いただき、ご協力くださるようお願い申し上げます。

### ———— 記入上の留意点 ————

- ・設問は全 4 章で構成されています。設問に特段指定のない場合には、平成 26 年（2014 年）3 月現在の状況で回答してください。
- ・回答の根拠とされる調査書・統計資料等があれば、出典及び発行年（調査年）を適宜明記してください。
- ・回答欄は、適宜記入しやすいように修正して下さるようお願いいたします。
- ・個々の回答について、補足資料等がございましたら、支障のない範囲で結構ですので、ご提供くださるようお願いいたします。
- ・公務ご多忙のところ恐縮ではございますが、平成 26 年 6 月 10 日ごろを目安に、ご回答くださるようお願いいたします。

## — 設 問 —

## I 市長と市議会に関する設問

I-1 市議会の一般（代表）質問における、都市制度（政令市・中核市・特例市）への移行に関する質疑の有無について、これまでの市長答弁の作成実績を踏まえてご教示ください（既にリスト化された資料等があれば、支障のない範囲でご提供ください）。

- ・有※
- ・無

※質疑の内容などについて、具体的に記入してください（資料の提供に代えても構いません）。

（記入要領）定例会の時期／質問者数／質問概要  
 （例）20××年3月定例会／1人／風格ある県都として中核市を目指さないのか？  
 …  
 …

I-2 市議会の一般（代表）質問に対する答弁作成を踏まえ、都市制度（政令市・中核市・特例市）への移行と一体的に議論されがちな政策課題の類型を下記から具体的に選択してください（複数回答可）。

- ・行政組織
- ・行財政改革
- ・広域行政
- ・税財政
- ・子育て（児童福祉）
- ・生活福祉
- ・障がい者福祉
- ・高齢者政策（高齢者福祉）
- ・保健衛生（保健所）
- ・地域経済
- ・消費生活
- ・地域活性化
- ・教育及び青少年政策
- ・市民活動（NPOや自治会活動）
- ・公共インフラ（道路、公共交通網の整備）
- ・生活インフラ（公園、上下水道、廃棄物）
- ・地域開発（再開発）
- ・その他（\_\_\_\_\_）

I-3 特例市や中核市への移行に関し、市長が最初にその意向を表明した機会について、下記から選択してください。

（特例市移行時） ・定例記者会見※

※記者会見に際し、前もって市議会議員への説明機会を設けましたか？

- ・説明機会を設けた      ・説明機会は設けていない

・市議会審議※

※具体的なタイミングを以下から選択してください。

- ・施政方針演説      ・議会答弁      ・委員会答弁

・その他（\_\_\_\_\_）

・その他（\_\_\_\_\_）



(特例市移行時) ・定例記者会見※

※記者会見に際し、前もって市議会議員への説明機会を設けましたか？

→ ・説明機会を設けた ・説明機会は設けていない

・市議会審議※

※具体的なタイミングを以下から選択してください。

→ ・施政方針演説 ・議会答弁 ・委員会答弁

・その他 ( \_\_\_\_\_ )

・その他 ( \_\_\_\_\_ )

I-4 特例市や中核市への移行に関する、市議会の「常任委員会」や「特別委員会」等による特別な審議過程の有無をご教示ください。

(特例市移行時) ・有※ (※組織名称 \_\_\_\_\_) ・無

(中核市移行時) ・有※ (※組織名称 \_\_\_\_\_) ・無

## II 執行機関に関する設問

II-1 特例市及び中核市移行に伴う、執行機関の担当部署についてご教示ください。

(特例市移行時) 部・課・係 (担当) \_\_\_\_\_

(中核市移行時) 部・課・係 (担当) \_\_\_\_\_

II-2 特例市及び中核市移行に伴う、執行機関での検討体制についてご教示ください。

(特例市移行時)

・検討期間 \_\_\_\_\_ 年 \_\_\_\_\_ 月 ~ \_\_\_\_\_ 年 \_\_\_\_\_ 月

・検討形態 ・庁内横断組織 ・担当部内 ・担当課内

※検討組織名称 \_\_\_\_\_

・検討成果 (報告書等) ・有 ・無

・その他・特記事項 ( \_\_\_\_\_ )

(中核市移行時)

・検討期間 \_\_\_\_\_ 年 \_\_\_\_\_ 月 ~ \_\_\_\_\_ 年 \_\_\_\_\_ 月

・検討形態 ・庁内横断組織 ・担当部内 ・担当課内

※検討組織名称 \_\_\_\_\_

・検討成果 (報告書等) ・有 ・無

・その他・特記事項 ( \_\_\_\_\_ )

Ⅱ－３ 特例市や中核市の指定基準を満たした段階以降の、上位機関（国・県）からの政策的な働きかけについてご教示ください。

（特例市） ・働きかけがあった※ ・働きかけはなかった

※そのアプローチ方法を以下から選択してください（複数回答可）。

- ・ 上位機関による計画等の策定
- ・ 公文書による通知・依頼
- ・ 自治体向け説明会や学習会等
- ・ 国・県担当者による市への個別説明
- ・ その他（ \_\_\_\_\_ ）

（中核市） ・働きかけがあった※ ・働きかけはなかった

※そのアプローチ方法を以下から選択してください（複数回答可）。

- ・ 上位機関による計画等の策定
- ・ 公文書による通知・依頼
- ・ 自治体向け説明会や学習会等
- ・ 国・県担当者による市への個別説明
- ・ その他（ \_\_\_\_\_ ）

Ⅱ－４ 特例市や中核市への制度移行を検討するうえで、その政策の方向性や具体的な取組み等を比較対照した都市とその理由をご教示ください（同一県内外を問いません・複数回答可）。

（特例市移行時）

（例）〇〇県××市 （理由）同一県内であるため／人口規模が同程度であるため。

…  
…

（中核市移行時）

（例）〇〇県××市 （理由）同一県内であるため／人口規模が同程度であるため。

…  
…

Ⅱ－５ 特例市や中核市への制度移行に備えた人事交流の状況をご教示ください（既にリスト化された資料等があれば、支障のない範囲でご提供ください）。

（特例市移行時）（資料の提供に代えても構いません）

（例）〇〇部××課 職員派遣５名（派遣先 県△課） 職員受入れ５名（派遣元 県◇課）

…

（中核市移行時）（資料の提供に代えても構いません）

（例）〇〇部××課 職員派遣５名（派遣先 県△課） 職員受入れ５名（派遣元 県◇課）

…  
…

### Ⅲ 市民意識及び広域行政に関する設問

Ⅲ－１ 特例市・中核市への移行に際し、市民意識（意向）を把握するための調査等を実施していますか。

（特例市） ・ 実施※（※調査名称\_\_\_\_\_） ・ 未実施

（中核市） ・ 実施※（※調査名称\_\_\_\_\_） ・ 未実施

Ⅲ－２ これまで、市民意識調査などから得られた市政への評価をもとに、上位機関（国または県）から市に移譲されるべき事務権限の有無を確認したことがありますか。

・ 確認したことがある※ ・ 確認したことはない

※具体的な事務事業名、根拠法令、現在の執行権者（国・県）を列挙してください。

（具体的に記入してください。） （例）○△の認定／・・・に関する法律／県 ・ ・
--

Ⅲ－３ 特例市及び中核市の移行に際しての、市民への周知及び啓発方法をご教示ください。

（特例市） （具体的に記入してください。） （例）講演会開催／ホームページ作成／・・・ ・ ・
---

（中核市） （具体的に記入してください。） （例）講演会開催／ホームページ作成／・・・ ・ ・
---

Ⅲ－４ 貴市は、長らく周辺市町（いわゆる「5市1町」）との枠組みにおいて、広域的な政策課題に対処してきました。そこで、貴市の特例市または中核市への制度移行を契機に、その枠組みの中で固有の政策が検討されたような事例（例えば、救急体制の強化や広域連携の制度化など）があれば、ご教示ください。

（特例市移行時） ・ 有※（※具体例\_\_\_\_\_） ・ 無

（中核市移行時） ・ 有※（※具体例\_\_\_\_\_） ・ 無



(課題的側面)

(具体的に記入してください。)

特例市

中核市

IV-2 貴市は平成 15 年に特例市に移行し、平成 27 年に中核市に移行するという、都市制度上の「二段階昇格」を実現しようとしています。そこで、それぞれの制度移行の主な政治的・政策的要因について、総括的にご教示ください。

(具体的に記入してください。)

特例市移行

中核市移行

IV-3 貴市は、平成 18 年の中核市指定基準の緩和の際には、ただちに中核市に移行するという政策を選択しませんでした。その一方、その 4 年後には、中核市への移行を目指すことを表明しています。この短期間における、政策的な方針転換の主な原因について、ご教示ください。

(具体的に記入してください。)

IV-4 特例市と中核市との制度移行過程を比較し、両者にどのような事務的負担の違い（例えば、組織体制、事務量、決定過程、議会对応の違いなど）があったと考えますか。

（具体的に記入してください。）

IV-5 特例市または中核市への制度移行決定に際し、県や同規模諸都市のどのような政策動向（例えば、人口、行財政能力、組織体制、事務量、決定過程など）を参考にしましたか。

（特例市）

（具体的に記入してください。）

（中核市）

（具体的に記入してください。）

IV-6 第30次地方制度調査会答申では、「中核市」と「特例市」制度の一体化が提言されました。仮に今後、この提言に沿って制度改正された場合には、人口20万以上を有し、保健所を設置すると中核市に指定される可能性があります。

貴市はその制度的一体化によることなく中核市に移行しますが、その一方、このような動向をどのように分析されていますか。

（具体的に記入してください。）

—— おわりに ——

今後、メール、電話等での再調査をお願いする場合があります。重ねてのお願いで恐縮ですが、その際にはご対応くださるようお願い申し上げます。

最後にご回答いただいた職員の方のお名前、役職及びご連絡先をご記入ください。

公務ご多忙のところを本調査にご協力いただき、誠にありがとうございました。

### Ⅲ 「大都市制度による昇格の背景と政策的評価に関する実態調査」(2015.3) 調査様式

(調査対象：郡山市政策開発課、宇都宮市行政改革課、前橋市行政管理課、高崎市企画調整課)

## 大都市制度による昇格の背景と政策的評価に関する実態調査

平成 27 年（2015 年）3 月

高崎経済大学大学院地域政策研究科  
博士後期課程 爲我井 慎之介

調査結果は、今後の学術的活動（学会発表及び論文執筆）において使用するものであり、その他の目的に使用することは一切ありません。また、特定の個人名、それが類推できるような記述等は一切いたしません。

公務ご多忙のところを恐縮に存じますが、研究調査の趣旨をご理解いただき、ご協力くださるようお願い申し上げます。

### ———— 記入上の留意点 ————

- ・設問は全 4 章で構成されています。設問に特段指定のない場合には、平成 27 年（2015 年）3 月現在の状況で回答してください。
- ・特例市または中核市のいずれかの制度移行経験を有する都市におかれましては、該当する都市区分の回答項目にお答えください。
- ・特例市及び中核市の両方の制度移行経験を有する都市におかれましては、全ての回答項目にお答えください。
- ・回答の根拠とされる調査書・統計資料等があれば、出典及び発行年（調査年）を明記してください。
- ・回答欄は、適宜記入しやすいように修正して下さるようお願いいたします。
- ・個々の回答について、補足資料等がございましたら、支障のない範囲で結構ですので、ご提供くださるようお願いいたします。もし、当該資料等が電子化されておらず、紙媒体である場合には、メールでお知らせください。
- ・公務ご多忙のところ恐縮ではございますが、平成 27 年 4 月 10 日ごろを目安に、ご回答くださるようお願いいたします。



— 設 問 —

I 市長と市議会に関する設問

I-1 市議会の一般・代表質問における、大都市（政令市・中核市・特例市）への制度移行に関する質疑の有無を、これまでの市長答弁の作成実績などを踏まえご教示ください（既にリスト化された資料等があれば、支障のない範囲でご提供ください）。

- ・有※
- ・無
- ・記録がない

※質疑の内容などについて、具体的に記入してください。

<p>（記入要領）定例会の時期／質問者数／質問概要 （例）20××年3月定例会／1人／市町合併により政令市/中核市/特例市を目指さないのか？ 20××年9月定例会／1人／中核市/特例市になり、いかなる効果が得られたか？ … …</p>
---

I-2 市議会の一般・代表質問に対する答弁作成を踏まえ、大都市（政令市・中核市・特例市）への制度移行と一体的に議論された（されている）政策領域を下記から具体的に選択してください（複数回答可）。

- ・行政組織
- ・行財政改革
- ・広域行政
- ・市町村合併
- ・税財政
- ・生活福祉
- ・子育て（児童福祉）
- ・障がい者福祉
- ・高齢者政策（高齢者福祉）
- ・保健衛生（保健所）
- ・地域経済
- ・消費生活
- ・地域活性化
- ・教育及び青少年政策
- ・市民活動（NPOや自治会活動）
- ・公共インフラ（道路、公共交通網の整備）
- ・生活インフラ（公園、上下水道、廃棄物）
- ・地域開発（再開発）
- ・その他（\_\_\_\_\_）

I-3 特例市・中核市への移行に関し、市長がはじめて対外的にその意向を表明した時期について、下記から選択してください。

（特例市移行時） ・定例記者会見※（\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月）

※記者会見に際し、前もって市議会議員に説明する機会を設けましたか？

→ ・設けた※（※具体的に（例）〇〇協議会など\_\_\_\_\_） ・設けていない

・市議会審議※（\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月）

\*具体的なタイミングを以下から選択してください。

→ ・施政方針演説

・議会答弁

・委員会答弁

・その他（\_\_\_\_\_）

・その他（\_\_\_\_\_）

各市ご担当課（郡山市政策開発課、宇都宮市行政改革課、前橋市行政管理課、高崎市企画調整課） 様  
（中核市移行時） ・ 定例記者会見※ （ \_\_\_\_\_ 年 \_\_\_\_\_ 月）

※記者会見に際し、前もって市議会議員に説明する機会を設けましたか？

→ ・ 設けた※（※具体的に（例）〇〇協議会など \_\_\_\_\_） ・ 設けていない

・ 市議会審議＊ （ \_\_\_\_\_ 年 \_\_\_\_\_ 月）

＊具体的なタイミングを以下から選択してください。

→ ・ 施政方針演説 ・ 議会答弁 ・ 委員会答弁

・ その他（ \_\_\_\_\_ ）

・ その他（ \_\_\_\_\_ ）

I-4 特例市・中核市への移行に関する、市議会の「常任委員会」や「特別委員会」等による特別な審議過程の有無をご教示ください。

（特例市移行時） ・ 有※（※組織等名称 \_\_\_\_\_） ・ 無 ・ 記録がない

（中核市移行時） ・ 有※（※組織等名称 \_\_\_\_\_） ・ 無 ・ 記録がない

## II 執行機関に関する設問

II-1 特例市・中核市移行に伴う、執行機関の担当部署についてご教示ください。

（特例市移行時） 部・課・係（担当） \_\_\_\_\_

（中核市移行時） 部・課・係（担当） \_\_\_\_\_

II-2 特例市・中核市移行に伴う、執行機関での検討体制についてご教示ください。

（特例市移行時）

・ 検討期間 \_\_\_\_\_ 年 \_\_\_\_\_ 月 ～ \_\_\_\_\_ 年 \_\_\_\_\_ 月

・ 検討形態 ・ 庁内横断組織 ・ 担当部内 ・ 担当課内

◎検討組織名称 \_\_\_\_\_

・ 検討成果（報告書等） ・ 有（名称： \_\_\_\_\_） ・ 無

・ その他・特記事項（ \_\_\_\_\_ ）

（中核市移行時）

・ 検討期間 \_\_\_\_\_ 年 \_\_\_\_\_ 月 ～ \_\_\_\_\_ 年 \_\_\_\_\_ 月

・ 検討形態 ・ 庁内横断組織 ・ 担当部内 ・ 担当課内

◎検討組織名称 \_\_\_\_\_

・ 検討成果（報告書等） ・ 有（名称： \_\_\_\_\_） ・ 無

・ その他・特記事項（ \_\_\_\_\_ ）

各市ご担当課（郡山市政策開発課、宇都宮市行政改革課、前橋市行政管理課、高崎市企画調整課）様  
Ⅱ－３ 特例市・中核市の指定基準を満たした時点の、上位機関（国・県）による意向確認等の有無についてご教示ください。

（特例市） ・有※ ・無 ・記録がない

※そのアプローチ方法を以下から選択してください（複数回答可）。

- ・ 上位機関による計画等の策定
- ・ 公文書による通知・依頼
- ・ 自治体向け説明会や学習会等
- ・ 国・県担当者による市への個別説明
- ・ その他（ \_\_\_\_\_ ）

（中核市） ・有※ ・無 ・記録がない

※そのアプローチ方法を以下から選択してください（複数回答可）。

- ・ 上位機関による計画等の策定
- ・ 公文書による通知・依頼
- ・ 自治体向け説明会や学習会等
- ・ 国・県担当者による市への個別説明
- ・ その他（ \_\_\_\_\_ ）

Ⅱ－４ 特例市・中核市への制度移行を検討するうえで、当該政策動向や具体的な取組方法等を参照した主な都市とその理由をご教示ください（同一県内外を問いません・複数回答可）。複数回答の場合には、貴市の検討過程に最も影響を与えた都市名を○で囲んでください。

（特例市移行時）

（例）○○県××市（理由）同一県内であるため／人口規模が同程度であるため。 … …
---

（中核市移行時）

（例）○○県××市（理由）同一県内であるため／人口規模が同程度であるため。 … …
---

Ⅱ－５ 特例市・中核市への制度移行に備えた人事交流の状況をご教示ください（既にリスト化された資料等があれば、支障のない範囲でご提供ください）。

（特例市移行時）

（例）○○部××課 職員派遣 5 名（派遣先 県△課） 職員受入れ 5 名（派遣元 県◇課） …
---

（中核市移行時）

（例）○○部××課 職員派遣 5 名（派遣先 県△課） 職員受入れ 5 名（派遣元 県◇課） …
---

### Ⅲ 市民意識及び広域行政に関する設問

Ⅲ－１ 特例市・中核市への移行に際し、市民の意識や意向を把握するための調査等を実施されましたか。

（特例市） ・実施※（※調査名称\_\_\_\_\_） ・未実施 ・記録がない

（中核市） ・実施※（※調査名称\_\_\_\_\_） ・未実施 ・記録がない

Ⅲ－２ これまで、市民向けの調査などから得られた市政への評価結果をもとに、上位機関（国または県）から市に移譲されるべき事務権限の有無を確認したことがありますか。

・確認したことがある※      ・確認したことはない      ・記録がない

※具体的な事務事業名、根拠法令、現在の執行権者（国・県）を列挙してください。

（具体的に記入してください。）      （例）○△の認定／・・・に関する法律／県 ・ ・
---

Ⅲ－３ 特例市・中核市の移行に際する、市民への周知及び啓発方法をご教示ください。

（特例市）      （具体的に記入してください。）      （例）講演会開催／ホームページ作成／・・・ ・ ・
---

（中核市）      （具体的に記入してください。）      （例）講演会開催／ホームページ作成／・・・ ・ ・
---

Ⅲ－４ 貴市の特例市・中核市への制度移行を契機に、周辺自治体との枠組みの中で固有の政策が検討されたような事例（例えば、救急体制の強化や広域連携の制度化など）があれば、ご教示ください。

（特例市移行時） ・有※（※具体例\_\_\_\_\_） ・無 ・記録がない

（中核市移行時） ・有※（※具体例\_\_\_\_\_） ・無 ・記録がない





各市ご担当課（郡山市政策開発課、宇都宮市行政改革課、前橋市行政管理課、高崎市企画調整課）様  
IV-4 特例市・中核市の両方の制度移行経験を有する都市にお尋ねします。特例市と中核市との制度移行過程を比較し、両者にどのような違い（例えば、組織体制、事務量、財政負担、手続き方法、議会对応などの違い）があったと評価されていますか。

（具体的に記入してください。）

IV-5 特例市・中核市への移行決定に際し、県の政策動向や同規模諸都市の移行背景（例えば、人口、行財政能力、組織体制、事務量、手続き方法など）のどのような側面を重視されましたか。

（特例市）

（具体的に記入してください。）

（中核市）

（具体的に記入してください。）

IV-6 第30次地方制度調査会答申では、中核市・特例市制度の統合化による特例市制度の廃止が提言されました。それらは、その後の地方自治法の改正により現実のものとなり、平成27年（2015年）4月から、中核市の指定要件は「人口20万以上」に引き下げられます。貴市は、そのような要件緩和や制度統合の影響を受けることなく、既に中核市に移行していますが、その一方、それらの動向をどのように分析及び評価されていますか。

（具体的に記入してください。）

——— 再調査のご協力をお願い ———

今後、メール、電話等での再調査をお願いする場合があります。重ねてのお願いで恐縮ですが、その際にはご対応くださるようお願い申し上げます。  
最後にご回答いただいた職員の方のお名前、役職及びご連絡先をご教示ください。

公務ご多忙のところを本調査にご協力いただき、誠にありがとうございました。

#### IV 「特列市・保健所政令市への移行検討に関する実態調査」(2015.10) 調査様式

(調査対象：福島市中核市移行推進室、津市政策課、徳島市企画政策課)



## 特例市・保健所政令市への移行検討に関する実態調査

平成 27 年（2015 年）10 月

高崎経済大学大学院地域政策研究科  
博士後期課程 爲我井 慎之介

調査結果は、今後の学術的活動（学会発表及び論文執筆）において使用するものであり、その他の目的に使用することは一切ありません。また、特定の個人名、それが類推できるような記述等は一切いたしません。  
公務ご多忙のところを恐縮に存じますが、研究調査の趣旨をご理解いただき、調査への回答にご協力くださいますようお願い申し上げます。

（お願い）ご担当課が異なる場合には、お手数ですがご担当課への転送をお願い申し上げます。

### ——— 記入上の留意点 ———

- ・設問は全 5 章で構成されています。設問に特段指定のない場合には、平成 27 年（2015 年）3 月末現在（特例市制度が廃止される以前）の状況をご回答ください。
- ・本調査にいう「特例市」とは、平成 26 年 5 月改正（平成 27 年 4 月 1 日改正施行）以前の地方自治法第 252 条の 26 の 3 の規定による「特例市」を、「保健所政令市」とは、地域保健法第 5 条第 1 項における「その他政令で定める市」を指します。
- ・記入欄は分量に応じ、適宜大きさを変更していただいて差し支えありません。
- ・回答作成の根拠資料（各種調査報告書、統計資料など）がございましたら、回答欄（回答欄がない場合には余白）に出典及び刊行年（調査年）を記入のうえ、可能な範囲で当該資料のご提供を賜りますようお願い申し上げます。当該資料等が電子化されていない（紙媒体で存在する）場合には、お手数ですが下記宛てにメールでご連絡をいただけると幸いです。
- ・回答期限は平成 27 年 10 月 30 日とさせていただきます。

— 設 問 —

I 市長と市議会に関する設問

I-1 市議会の本会議（一般質問・代表質問）や常任委員会などにおける、特例市及び保健所政令市への制度移行に関する質疑の有無の状況を教えてください。また、質疑がある場合にはその内容を具体的に記入してください（既にリスト化された資料等があれば、差し支えない範囲でご提供ください）。

- ・有※
- ・無
- ・記録がない

※質疑の内容などについて、具体的に記入してください。

<p>（記入要領）定例会の時期／質問者数／質問概要 （例）20××年3月定例会／1人／市町合併により特例市を目指さないのか？ … …</p>
--

I-2 I-1の質疑内容への答弁作成を踏まえ、特例市及び保健所政令市への制度移行と一体的に議論された政策領域を下記から具体的に選択し、○で囲んでください（複数選択可）。

- ・行政組織
- ・行財政改革
- ・行政事務手続きの一元化
- ・広域行政
- ・市町村合併
- ・税財政
- ・生活福祉
- ・子育て支援
- ・障がい者支援
- ・高齢者支援
- ・地域医療
- ・保健衛生（保健所）
- ・地域経済
- ・消費者生活
- ・地域活性化
- ・産業振興
- ・教育
- ・青少年育成
- ・生涯学習
- ・市民活動（NPOや自治会）
- ・都市計画
- ・住宅施策
- ・公共インフラ（道路、公園、施設、公共交通）
- ・生活インフラ（上下水道、廃棄物対策）
- ・地域開発（再開発）
- ・その他（\_\_\_\_\_）



### Ⅲ 市民意識に関する設問

Ⅲ－１ 貴市民が有する貴市のイメージや評価について記入してください（歴史背景などを含め、各種調査・報告書等で頻出するキーワードなどを基準に、あれば複数記入をお願いします）。

（具体的に記入してください。）  
（例）城下町、門前町、県庁所在地、〇〇地域の中核都市、商都、工業都市、文教都市…

Ⅲ－２ 各種調査結果などを踏まえて、よく貴市民が貴市と比較対照する都市を記入してください（同一県内外を問わず、あれば複数記入をお願いします）。

（具体的に記入してください。）  
（例）〇〇県△△市、■市、△△市…

Ⅲ－３ 各種調査などから得られる貴市民の市政に対する評価のうち、市民が比較的重要視している（市民からの要望が多い）政策的な分野を下記から５つ選択し、○で囲んでください（回答に伴う出典も記入してくださいますようお願いいたします）。

出典： \_\_\_\_\_（ 年 月作成）

- ・行政組織
- ・行財政改革
- ・行政事務手続きの一元化
- ・広域行政
- ・市町村合併
- ・税財政
- ・生活福祉
- ・子育て支援
- ・障がい者支援
- ・高齢者支援
- ・地域医療
- ・保健衛生（保健所）
- ・地域経済
- ・消費者生活
- ・地域活性化
- ・産業振興
- ・教育
- ・青少年育成
- ・生涯学習
- ・市民活動（NPO や自治会）
- ・都市計画
- ・住宅施策
- ・公共インフラ（道路、公園、施設、公共交通）
- ・生活インフラ（上下水道、廃棄物対策）
- ・地域開発（再開発）
- ・その他（\_\_\_\_\_）

Ⅲ－４ Ⅲ－３で選択された政策的な分野の中で、その事務権限が上位機関（国・県）にあることによって生じる行政サービス上の問題点を市民などから指摘された事例はありますか。

- ・有※
- ・無
- ・記録がない

※具体的な事務事業名、根拠法令、現在の執行権者（国・県）などを記入してください。

（具体的に記入してください。）  
（例）〇△の認定／・・・に関する法律／県  
・  
・



## V 担当部署（ご担当者）への設問

V-1 担当部署では（またはご担当者は）、特例市や保健所政令市への制度移行による効果と課題に関してどのようなお考えを持たれている（または持たれていた）でしょうか。

（制度移行による効果に関する考え）

（具体的に記入してください。）

• 特例市

• 保健所政令市

（制度移行による課題に関する考え）

（具体的に記入してください。）

• 特例市

• 保健所政令市

V-2 貴市は県庁所在地であり、地域の中核都市としてさまざまな都市的機能が集約されていますが、特例市や保健所政令市には移行していません。

なぜ、貴市ではそれらの制度区分への移行を選択されなかったのでしょうか。その背景や理由について具体的に記入してください。

（具体的に記入してください。）

• 特例市

• 保健所政令市

各市ご担当課（福島市中核市移行推進室、津市政策課、徳島市企画政策課）様  
V-3 第30次地方制度調査会答申において、中核市・特例市制度の統合化による特例市制度の廃止が提言された結果、平成27（2015）年4月から中核市の指定要件は「人口20万以上」に引き下げられ、特例市制度は廃止されました。

貴市では、それらの動向をどのように評価されましたか。また、既に中核市への移行に向けて具体的に検討（準備）されているようでしたら、その理由と現在の進捗状況（例：首長の意向表明の有無とその時期、庁内の準備体制及び国・県との協議状況など）について具体的に記入してください。

（具体的に記入してください。）

• 中核市指定要件の引き下げに関する評価

• 中核市移行の検討理由

• 中核市移行準備の進捗状況

今後、メール、電話等での再調査をお願いする場合がありますので、その際にはご対応くださいますようお願い申し上げます。

最後に回答いただいたご担当者様の氏名、職位及び連絡先を記入してください。

• 氏名 \_\_\_\_\_ • 職位 \_\_\_\_\_

• 連絡先（電話番号） \_\_\_\_\_

（メールアドレス） \_\_\_\_\_

○公務ご多忙のところを本調査にご協力いただき、誠にありがとうございました。

