

# 中核市移行に伴う自治体間の参照行動 ーサービス付き高齢者向け住宅登録事務を題材としてー

爲我井 慎之介\*

Reference Behavior for Transition to Core Cities among Japanese Local Governments:  
A Case Study on Administrative Procedures Concerning Housing  
for the Elderly with Life Support Service

Shinnosuke Tamegai

(Received 29 September, 2017 ; Accepted 7 November, 2017)

## Summary

“Core Cities” are one of Japan’s large city systems, in which administrative authority is given by prefectures to municipalities in a stepwise and regular manner. In Japan, large city systems are institutionalized based on the scale and administrative authority of municipalities. However, the administrative authority given to municipalities does not completely process with complex and diverse regional problems. It is necessary for the effects of administrative authority in large city systems to be verified individually and specifically.

This paper focuses on administrative procedures concerning housing for the elderly with life support service, which is one of administrative authority of core cities. The author conducted a questionnaire survey on the reference behavior in these administrative procedures, with a focus on the administrative departments of eight core cities (Toyonaka City, Naha City, Hirakata City, Koshigaya City, Hachioji City, Kure City, Sasebo City, and Hachinohe City), which shifted to the status of “core city” after October 2013. The questionnaire consisted mainly of questions from eight perspectives such as administrative procedures, location standards, and guidance supervisions.

This paper attempts to microscopically compare common points in administrative procedures and the benefits of administrative authority by using answers provided by these government officials. The results show that these cities perform duties pertaining to housing for the elderly with life support service while referring to the methods used by prefectures or

---

\* 高崎経済大学地域科学研究所・特定研究員

municipalities in the past and making minor modifications. Accordingly, the author concludes that administrative procedures are executed in accordance with common frameworks based on relevant laws and that policy discretion is relatively low in municipalities.

## 1 研究の目的

政令指定都市（以下「政令市」とする。）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自治の仕組みである。しかし、我が国の大都市制度が、都道府県から大都市自治体に対して、人口の輪切りで行財政権限を一律的に付与する仕組みであるとすれば、それは本当に望ましい制度と言えるのかという疑問が生じる。それらの問題認識のもと、我が国の大都市階層区分（政令市・中核市・特例市）に沿って、制度移行に関する考察を試みると、各々の都市区分が単純なステータスシンボルにとどまっている<sup>1)</sup>点が示される。

爲我井（2016）は、中核市・特例市の移行事例調査の結果から、両制度の移行効果の一つとして「事務権限拡大に伴う市民サービスの向上」を挙げている<sup>2)</sup>。大都市自治体において、執行可能な事務の数が増えれば、確かに行政能力は高まるであろう。とは言え、制度によって全国一律的に付与されるそれらの権限だけでは、必ずしも複雑で多岐にわたる地域課題に対応することはできない。

地方分権が進む我が国では、大都市制度によらずとも、地方自治法の事務処理特例制度などによって、都道府県から市町村に対する個別の事務移譲が積極的に進められている。その一方、まとめて移譲されるか否かを問わず、それらの事務には法律に基づくものが多く、これまで、関係法令による「義務付け・枠付け」<sup>3)</sup>の基準に沿って、自治体の自由度は狭められてきた。「義務付け・枠付け」の基準は、近年、規制緩和の傾向にあるが、その基準の存在自体は未だに認められている。

つまり、権限に伴う自治体の自由度は、事務のあり方次第で増減し得る。大都市制度に対して、行政サービスの向上という総合的な評価が存在するならば、個別的・具体的な検証作業が欠かせないのではないか。

本稿では、中核市移行に伴う移譲事務の一つである、サービス付き高齢者向け住宅（以下「サ高住」とする。）の登録事務を題材として、関連する先行研究を概観しつつ、移行前後の事務手続きに変化が生じ得るのかという視点から、複数の自治体を実施したアンケート調査結果をもとに比較検討を試みる。そして、権限移譲と連動した自治体間の参照行動に対して考察を進めたのち、分権時代における自治体の自由度拡大に向けた方策について論じることしたい。

## 2 先行研究

ここでは、本研究のキーワードとなる「中核市制度」、「(自治体の)参照行動」、「サ高住」を中心に、関連する既存の先行研究を整理したい。

「中核市制度」は、「第二政令市」の異名を持って誕生している。したがって、中核市を分析対象とする先行研究には、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した個別研究や事例研究が比較的多い。人口や行財政に関する定量的なデータを用いて分析を試みた研究（野田（2004）、町田（2010）、北村（2016））や、中核市に対してアンケート等の調査を実施し、その結果から定性的に分析を試みた研究（沼尾（1997）、丸山・岩崎・原田（1997）、原・星子・石竹（2010）、爲我井（2016））などがある。紙幅の都合から、詳細は割愛する。

「（自治体の）参照行動」に関連する先行研究には、ある自治体が他の自治体の政策を参照する行動に対して、体系的・実証的に考察を試みた伊藤（2002, 2006）の研究を挙げることができる。伊藤（2002）は、情報公開、環境、福祉の分野において、自治体が新政策を採用する過程の相互参照行動に焦点を当てた実証研究であり、その成果として「動的相互依存モデル」を提唱した。伊藤（2006）はまた、景観法の制定（2004年）に結実した自治体レベルの景観政策を題材に、条例整備の歴史的展開や、国・都道府県・市町村間の相互参照関係から共通構造を探っていた。両研究は、自治体の政策に焦点を当てたものであり、その具体化を図る条例の構造を比較検討する点に重きを置いている。それに対して、自治体の個別施策や事務事業に焦点を当てた先行研究には、足立・上村（2016）や松岡（2016）などがある。

足立・上村（2016）は、ある自治体とその近隣自治体との保育所数には一定の相関関係があるのではないかという着想から、保育所の量的拡充に関する市町村間の相互参照行動の有無を、空間ラグモデルの推計によって検証しようと試みている。そして、近年の市町村における保育所の量的拡充には、市町村間で相互参照行動が認められる一方、経年的変化や運営形態（公立・私立）の影響が及ぶ可能性を指摘した。松岡（2016）は、介護サービスにおける「サービス別介護給付水準」に対する自治体の裁量権に注目し、三つのサービス区分（施設サービス、地域密着型サービス、居宅サービス）の空間パネルモデルを提示することで、定量的に自治体の相互参照行動を観察した。

「サ高住」を対象とした研究では、①市場の動向（網川（2016）、三崎（2016））、②需要の予測（佐藤・井上・生田（2011））、③法律上の課題（矢田（2013）、吉田（2016））、④地域における供給の実態（小川・武田（2014）、堀・坂・岩尾（2015））、⑤政策の方向性（園田（2016）、阪東（2016））など、様々な観点から論じられている。

例えば福井（2016）は、法と経済学との観点から、特に情報の非対称性を念頭に置き、サ高住を中心とする高齢者住宅政策の課題を検討している。そして、「高齢者」という類型はきわめて広い概念であること、また、サ高住が提供するサービスは、市場から調達可能であることを踏まえ、サ高住を含む高齢者住宅政策への公的介入の論拠に対し、厳密かつ科学的な検証が必要であるとした。

本研究と部分的に問題関心を共有する研究には、三浦・工藤（2016）がある。三浦・工藤は、各自治体が設定するサ高住の緩和基準が、入居者の生活環境にいかなる影響を与え得るのかという視点から、サ高住の全国登録データベースを活用し、統計的な分析を試みた。その結果、基準の緩和が要介護者を想定した住戸を増加させ、住宅ストックの質の劣化や介護報酬を当てにしたビジネスモデルをもたらす可能性を指摘した。

以上の先行研究に対して、本稿では、中核市に対する特定の移譲事務に焦点を当て、移行自

治体における事務の執行方法と、権限移譲と連動した相互参照行動との関連性を明示し、比較検討を試みるものであり、そのような先行研究は管見の限り存在しない。

### 3 中核市移行に伴う事務の特性と自治体間の参照行動

我が国の自治体では、ある政策を採用する過程において、事務担当者が自治体間の水平的な関係を重視し、情報交換・情報収集を行う（伊藤（2006:pp.172-173））。この実践的な参照行動は、政策の採用判断と立案・執行に資するものである。

中核市制度は、基本的に法で示された基準に沿って、国による指定が進められている。対象自治体においては、「自らと同規模であること」が、制度移行に伴う参照行動に影響を与えてきたと思われる。例えば、制度創設期には、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」が具体的な事務手続きを進める際の相互参照スキームになっていた。現在では、全国の中核市で構成される「中核市市長会」が、候補市を受け入れる枠組みを整備している<sup>4)</sup>。

中核市制度は、我が国の地方自治制度体系に位置付けられた国の制度である。その枠組みの中で、行政需要が大きな自治体（市）に対し、都道府県の行政事務権限が段階的・定型的にまとめて付与される。しかし、事務の執行主体が変わったとしても、住民の利便性やサービスの質に変化がもたらされるとは単純に言い難い側面もある。

地方分権一括法が施行された 2000 年以降、自治体における事務の概念は自治事務と法定受託事務に二分され、自治体の自由度は大きく拡大したとされる。その一方、自治事務には、「自治体自らが処理する事務」のほか、「法律又はこれに基づく政令により自治体が処理することとされる事務（法定受託事務でない事務）」が含まれている。後者の事務には、国が法令で事務の実施やその方法を縛る、いわゆる「義務付け・枠付け」が多数存在しており、これまで、自治体の自由度を縮小させてきた。

「義務付け・枠付け」に対しては、自治体が自らの責任において行政を実施できるようにする意図から、2008 年 12 月の地方分権改革推進委員会第 2 次勧告で示された 4,076 条項について、段階的に見直しが行われている。2009 年 10 月の同委員会第 3 次勧告では、これまで、政省令で規定してきた国の基準を、①「従うべき基準」型、②「標準」型、③「参酌すべき基準」型に類型化<sup>5)</sup>し、各々に対する考え方と今後の方向性が示された。それらの成果として、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、いわゆる第 1 次一括法、第 2 次一括法及び第 3 次一括法などが制定され、所要の法整備が行われた<sup>6)</sup>。

「義務付け・枠付け」の見直しでは、「条例の内容を直接的に拘束する条例制定の基準等を設定することは厳に差し控えられるべき」（地方分権改革推進委員会（2009:p.7））としていながら、「国が基準等を設定すること」自体は否定されていない。特定の政策課題が顕在化していないような自治体では、「参酌すべき基準」をそのまま自治体の基準とする条例が制定され得る。また、「従うべき基準」に関しては、自治事務を対象にしているにもかかわらず、国の基準に適合させるように条例を直接拘束しており、新たな「枠付け」になっているとの指摘がある（岩崎（2011:p.74））。

「義務付け・枠付け」の見直しは、将来的には、地域固有の問題の解決、きめ細やかな住民サー

ビスの提供、効率的な予算執行、自治体の政策法務能力の向上、地方議会の審議の活性化などに繋がるものと期待されている。しかし、現時点において、法律に基づく自治事務が、自治体自ら<sup>7)</sup>が処理する事務に比べて自由度が低いという基本構造自体、大きく変わっていないのである。

中核市の移行によって事務権限が拡大すれば、行政サービスは充実する。だが、それは、当該自治体の総合的な解釈によっており、移譲事務の中には、自治体の裁量範囲が少ない自治事務が含まれる。それらの法定事務に対して、地域課題が顕在化していない自治体では、当面の間、従来からの基準や方法を踏襲する可能性がある。その場合、事務の執行主体が都道府県から中核市に変更されるという図式から、権限の移譲に沿った垂直的な参照行動が観察できると思われる。また、移行自治体が事務に独自性を与えようとするれば、上位区分の政令市や同規模の中核市など、先行自治体における取組みを参照し、従来の方<sup>8)</sup>法に対して、効率的に微調整を加えようとするのではないか。

そのような観点から、以下では、中核市移行に伴う特定の移譲事務に焦点を当てた事例研究によって、具体的な考察を進めることにしたい。

#### 4 中核市移行 8 市の比較研究

本稿では、中核市への移譲事務の一つであるサ高住の登録事務を事例として、移行前後を通じて整備基準や事務の執行方法などに違いが生じ得るのかという視点から、複数の自治体<sup>9)</sup>に実施したアンケート調査結果をもとに、比較検討を試みる。

中核市には、最も事務負担が大きいとされる保健所の設置権限のほか、保育所や養護老人ホームの設置認可、県費負担教職員の研修、一般廃棄物及び産業廃棄物処理施設の設置許可、屋外広告物の条例による設置制限などに関する権限がまとめて付与される。サ高住に関しては、2011年に追加された新たな権限であり、「義務付け・枠付け」の影響が当初から少ないものと推察される。従来からある他の移譲事務に対して、サ高住の事務手続きは、自治体の自由度が元から高い可能性があり、分権時代における事務移譲の最新動向を観察するには適した事例になり得る。また、サ高住の登録制度は、中核市の移譲事務の中でも将来にわたって高い需要を見込む、政府の重要施策の一つとして位置付けられている。その社会的な注目度の高さに対して、各自治体が備える現時点での事務遂行能力から議論を深める余地があるのではないか。以上の観点から、本稿では当該事務を分析対象として選定した。

我が国では、急速な高齢化が進展しており、2060年には高齢化率が4割を超えるとされる一方、諸外国よりも高齢者人口に対する高齢者住宅の割合が相対的に低い(堀崎(2016:p.4))。それに対して、これまで、高齢者向けの住まいは、社会福祉、医療・介護、住宅政策の観点から供給促進が図られてきた(深尾(2013:pp.152-154))。それらの関係法制には、老人福祉法(昭和38年法律第133号)、介護保険法(平成9年法律第123号)、高齢者の居住の安定確保に関する法律(以下「高齢者住まい法」とする。)(平成13年法律第26号)などがある。そのうち、高齢者住まい法がサ高住の法的根拠となる。

高齢者住まい法は、2001年に施行された法律である。施行当時は、法律に基づく高齢者向け賃貸住宅として、①高齢者円滑入居賃貸住宅(通称「高円賃」)、②高齢者専用賃貸住宅(通称「高

専賃)」、③高齢者向け優良賃貸住宅(通称「高優賃」という三つの枠組みが存在していた。しかし、それらの制度を運用する過程では、「制度が複雑である」、「医療や介護との連携や行政の指導監督の仕組みが不十分である」などの課題が顕在化した。その結果、2011年10月の改正法(以下「改正高齢者住まい法」とする。)施行によって三つの制度が統合し、サ高住に一本化された。

#### 4.1 制度の概要

サ高住とは、「介護・医療と連携し、高齢者の安心を支えるサービスを提供するバリアフリー構造の住宅」(サービス付き高齢者向け住宅研究会(2012:13))である。その登録基準は、国土交通省・厚生労働省関係高齢者の居住の安定確保に関する法律施行規則(平成23年厚生労働省・国土交通省令第2号。以下「共同省令」とする。)に基づき、大きく五つ(①入居者、②規模・設備・構造、③サービス、④契約関連、⑤その他(国の基本方針等との整合性))に区分することができる(第1表)。事業主体は、建築確認申請前に、それらの基準に準拠した計画を作成し、都道府県又は政令市・中核市に登録申請を行う。個々の登録に対しては有効期限があり、5年ごとに更新手続きが求められる。

2017年8月末時点における全国の登録棟数及び戸数(以下「登録数」とする。)は6,747棟・220,611戸<sup>9)</sup>である。政府が策定する住生活基本計画(全国計画)<sup>10)</sup>では、2025年度までの高齢者

第1表 サ高住の登録基準

項目	高齢者の定義：60歳以上又は要介護・要支援の認定を受けている人
	登録基準
入居者	○単身高齢者
	○高齢者＋同居者(配偶者、高齢者である親族など)
規模・設備・構造	○面積基準 ・各居住部分の床面積：25㎡以上(原則) ・住宅内に共同利用設備あり(居間、食堂、台所など)：18㎡以上
	○設備基準 ・各居住部分の設備：台所、水洗便所、収納設備、洗面設備、浴室 ・居住環境が確保されれば、台所、収納設備、浴室は共同利用可
	○加齢対応構造基準 ・国土交通省令で定める基準への適合
サービス	○状況把握(安否確認)＋生活相談サービスの提供 ・職員が常駐しない時間帯：通報装置で対応
契約関連	○契約 ・書面による契約 ・居住部分が明示された契約 ・権利金その他の金銭を受領しない契約 ・入院等を理由とした居住部分の変更と契約解除は不可
	○前払い金 ・工事完了前の受領不可 ・算定根拠等の明示 ・前払金の返還 ・前払金の保全措置
その他	○基本方針及び高齢者居住安定確保計画との整合性

出典：埼玉県HP (<https://www.pref.saitama.lg.jp/a1107/documents/tourokukijyun.pdf>) をもとに筆者作成

住宅政策の指針として、高齢者人口に対する高齢者向け住宅の割合を2014年の2.1%から4%に、高齢者生活支援施設を併設するサ高住の割合を77%から90%に、それぞれ目標値を引き上げた。そのような背景から、サ高住の供給促進は喫緊の課題になっており、<sup>11)</sup> 厳しい財政状況のもと、整備に対する支援措置が講じられている。

2014年3月末時点の統計によると、各々の住宅戸数は、全体の約8割以上が50戸未満であり、専用部分の床面積は、25㎡未満が7割以上を占めている。<sup>12)</sup> 事業主体の法人形態は株式会社が半数を占め、その業種は介護系事業者が6割強を占めていた。<sup>13)</sup> また、全サ高住の約8割が通所介護や訪問介護などの高齢者居宅生活支援事業を行う施設を併設していた。<sup>14)</sup> そのような整備状況に対して、入居者の約9割は要支援1以上、約6割は認知症患者であるとの民間の調査結果があり、サ高住の政策対象を居住実態に合わせるべきとの指摘もある(園田(2016:p.32))。

それに対応するような出来事として、地方自治法の技術的助言(地方自治法第245条の4第1項)である厚生労働省の「有料老人ホーム設置運営標準指導指針(以下「標準指針」とする。)」が、2015年3月に改正されている。「有料老人ホーム」とは、①老人を入居させ(以下「入居サービス」とする。)、②当該老人に対して「入浴、排せつ又は食事の介護」、「食事の提供」、「洗濯、掃除等の家事」又は「健康管理」の少なくとも一つのサービス(以下「介護等サービス」とする。)を供与する施設として定義されるが、<sup>15)</sup> 当該改正によって、入居サービス及び介護等サービスを提供するサ高住が標準指針の対象に追加された。現存するサ高住のサービス提供状況を踏まえると、その殆どが標準指針の対象になる可能性が高いと思われる。

#### 4.2 付与される権限と対応方法

中核市の移行に伴い、当該自治体にはサ高住に関して大きく二つの権限が付与される。一つは、新規・更新登録に対する審査権限である。もう一つは、登録住宅に対する指導監督権限である。中核市移行自治体は、それらの権限を法令に従って執行する。

サ高住の登録基準は、共同省令で具体的に規定されているが、これまで、都道府県に対しては、改正高齢者住まい法第4条第1項に基づく「高齢者居住安定確保計画」を策定することで、共同省令の基準を強化あるいは緩和することが認められてきた(共同省令第15条第1項)。しかし、<sup>16)</sup> 実際に追加基準を設けた都道府県は全国で4割程度にとどまっており、半数以上の団体ではこの仕組みを活用していない。そのような背景から、地域の実情を踏まえてよりきめ細やかにサ高住の整備が進められるよう、2016年5月の法改正によって、当該計画は市町村でも策定できるようになった。

サ高住は、医療、介護、生活支援などのサービスと連携し、高齢者の住まい方の向上に資する賃貸住宅である。サ高住は、住宅・福祉両方の視点から捉えるべき高齢者施策の一つとして、国土交通省・厚生労働省による共同所管のもと、制度が運用されてきた。また、国レベルの共同処理体制は、自治体の組織に対して部局間連携を促してきた。

サ高住は、あくまでも「福祉施設」ではなく「住宅」であり、住宅部局が対外的な窓口を設置するパターンが多い。<sup>17)</sup> そして、住宅部局は、主に建物に関連する基準の適否を、福祉部局は、高齢者サービスの内容に対する妥当性を中心にそれぞれ審査し、指導監督権限を行使する。異なる部局が一つの案件を共同処理するため、事務執行に対する責任の所在が不明確にならない

よう、一定の組織規律が求められる。

### 4.3 調査内容

本稿では、2011年10月の改正高齢者住まい法施行後に、中核市の移行を選択した八つの自治体を対象として、「中核市移行に伴うサービス付き高齢者向け住宅登録等事務の権限移譲に係る実態調査<sup>18)</sup>」を実施した。このアンケート調査は、中核市移行によって移譲される当該事務に対して、移行前後を通じた執行方法の違いとその背景を一体的に整理することを目的としている。ここでは、サ高住の事務権限が、都道府県から中核市に移譲された事実を重視し、対象自治体を抽出した。中核市の移行年月順に示すと、大阪府豊中市(2012年4月)、沖縄県那覇市(2013年4月)、大阪府枚方市(2014年4月)、埼玉県越谷市(2015年4月)、東京都八王子市(2015年4月)、広島県呉市(2016年4月)、長崎県佐世保市(2016年4月)、青森県八戸市(2017年1月)である。それら8市のうち、豊中市、那覇市、枚方市、越谷市及び八王子市の5市は、旧基準型(人口30万人以上)の中核市であり、呉市、佐世保市及び八戸市の3市は、新基準型(人口20万人以上)の中核市であった。

調査項目には、各市における事務体制の整備状況、その体制整備に際して参照した自治体名、事業主体・入居者・行政組織にもたらされ得る権限移譲の利益などから総合的に比較検討することができるよう、次の8項目を設定した<sup>19)</sup>。

調査項目Ⅰは「中核市移行時の基礎情報及び事務引継ぎに関する設問」である。具体的には、①中核市移行時点における住宅数及び戸数、②所在都府県との事務引継ぎの実施状況、③事務引継ぎの実施時期など、三つの設問項目を設けた。

調査項目Ⅱは「中核市移行後の事務体制に関する設問」である。具体的には、①受付担当窓口の対応部局、事務担当者数及び審査体制の状況、②中核市移行に伴う職員数の変化、③事務体制を整備する際に参照した自治体名(都府県・市町村)など、三つの設問項目を設けた。

調査項目Ⅲは「関係例規の整備状況に関する設問」である。具体的には、①関係事務に対する例規の整備状況、②当該例規を整備する際に参照した自治体名(都府県・市町村)、③所在都府県の事務手順に対する変更点など、三つの設問項目を設けた。

調査項目Ⅳは「整備基準等に関する設問」である。具体的には、①上位計画(住生活基本計画や高齢者居住安定確保計画等)における基準の制定状況、②立地の誘導状況、③共同利用部分(18㎡以上25㎡未満の取扱い)に対する上乗せ基準の制定状況、④追加の整備基準の制定状況、⑤基準を制定する際に参照した自治体名(都府県・市町村)、⑥所在都府県の基準に対する変更点など、六つの設問項目を設けた。

調査項目Ⅴは「登録等事務手数料の徴収に関する設問」である。具体的には、①手数料の徴収状況、徴収理由及び算定基準、②手数料の例規を制定する際に参照した自治体名(都府県・市町村)、③所在都府県の料金体系との違いなど、三つの設問項目を設けた。

調査項目Ⅵは「登録後の事務手続きに関する設問」である。具体的には、①工事着工、竣工、事業開始及び入居開始などに係る手続きの実施状況、②関係例規を制定する際に参照した自治体名(都府県・市町村)、③所在都府県の事務手続きに対する変更点など、三つの設問項目を設けた。



調査項目Ⅶは「サ高住の指導監督に関する設問」である。具体的には、①指導監督に関する例規の整備状況、②指導監督（報告・検査）の実施状況、③関係例規を制定する際に参照した自治体名（都府県・市町村）、④所在都府県の監督権限行使に対する変更点など、四つの設問項目を設けた。

調査項目Ⅷは「事務の執行に関する総合的な設問」である。具体的には、①2017年4月1日現在における住宅数及び戸数、②サ高住の立地に対する地域の特徴や課題、③事務移譲の際に所在都府県の手続きを参照した理由（考え方）、④事務移譲に伴う事業主体、入居者及び行政組織（市）のメリット・デメリット、⑤登録制度の問題点など、五つ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つつ、論考を進めることにしたい。

## 4.4 調査結果

### 4.4.1 住宅の整備状況

第2表は、8市における住宅の整備状況を示している。直近（2017年）の統計データによれば、サ高住の登録数が全国で一番多い都道府県は大阪府である<sup>30)</sup>。それに伴い、調査自治体のうち、大阪府の2市（豊中市、枚方市）では相対的に登録数が多いことが分かる。

第2表 住宅の整備状況

類型	移行年	自治体名	人口（人）※	整備状況					
				登録棟数			登録戸数		
				移行時	2017年 4月	増減率 (倍)	移行時	2017年 4月	増減率 (倍)
旧基準型	2012年	豊中市	395,479	3	27	9	210	1,210	5.8
	2013年	那覇市	319,435	10	15	1.5	509	647	1.3
	2014年	枚方市	404,152	18	26	1.4	804	1,159	1.4
	2015年	越谷市	337,498	12	15	1.3	431	569	1.3
		八王子市	577,513	16	21	1.3	540	665	1.2
新基準型	2016年	呉市	228,552	11	12	1.1	340	400	1.2
		佐世保市	255,439	30	31	1	686	696	1
	2017年	八戸市	231,257	15	15	1	473	473	1

※人口は平成27（2015）年国勢調査によるものである。  
出典：「中核市移行に伴うサービス付き高齢者向け住宅登録等事務の権限移譲に係る実態調査」（2017）筆者作成

豊中市は、中核市移行時から2017年4月までの登録数の増加率が、他の自治体よりも突出している。これは、豊中市が、中核市移行直後に開発のピークを迎えていたからである。その他の自治体では、最新の中核市移行自治体である八戸市を除き、中核市移行後、登録数が年間1～2程度ずつ増加している状況にあった。

区域内の住宅は、「専有部分の面積が小さく、介護度の高い入居者を対象とした住宅」（枚方市、越谷市、八王子市、八戸市）や、「訪問施設併設型の住宅」（八王子市）が比較的多いとされる。それらの特徴は、全国的な傾向と一致していた。また、「市街地や駅から離れたサ高住は入居率が低い」（豊中市、呉市）などの指摘もあり、急速な住宅整備によって、区域内の需給バランスが緩んだ自治体が観察された。

## 4.4.2 事務処理体制

第3表は、事務処理体制に関する8市の概要を一覧表化したものである。

各市は、中核市移行に伴い、共通して都府県からの事務引継ぎを実施している一方、その引継ぎから移行までに至る準備期間の長さは一様ではない。文書收受による事務引継ぎに併せて、殆どの自治体では、各都府県から助言・指導を受けていた。中核市移行自治体では、既に事業を実施しているサ高住の監督権限をまとめて引き受けなければならず、所在都府県との綿密な事務引継ぎを要したものと推察される。

第3表 事務処理体制の概要

類型	移行年	自治体名	事務処理体制							参照自治体	
			事務引継ぎ			事務の一元化				都府県名	市町村名
			実施状況	準備期間	実施方法	受付窓口	審査体制	起案部局	職員数		
旧基準型	2012年	豊中市	○	6か月	文書收受 助言指導	×	×	住宅	兼任1名	—	—
	2013年	那覇市	○	不明※	文書收受 ※	○	×	住宅	兼任1名	不明※	不明※
	2014年	枚方市	○	3か月	文書收受 助言指導	×	×	住宅	兼任2名	大阪府	—
	2015年	越谷市	○	10か月	文書收受 助言指導	×	×	住宅	兼任2名	埼玉県	さいたま市 川越市
		八王子市	○	24か月	文書收受 助言指導	×	×	住宅	兼任2名	東京都	豊中市 枚方市
新基準型	2016年	呉市	○	6か月	文書收受 助言指導	○	×	住宅	専任1名	広島県	—
		佐世保市	○	2か月	文書收受 助言指導	×	×	住宅	兼任2名	長崎県	—
	2017年	八戸市	○	3か月	文書收受 助言指導	×	×	住宅	兼任1名	青森県	—

※当時の担当職員が退職しており、詳細不明。ただし、県と市による対応の内容に違いはない。  
出典：「中核市移行に伴うサービス付き高齢者向け住宅登録等事務の権限移譲に係る実態調査」（2017）筆者作成

市民対応、登録・更新、指導監督などの対外的な受付窓口は、那覇市と呉市では住宅部局に一元化される一方、その他の中核市では住宅部局と福祉部局が業務を分担している。このうち、登録・更新の受付事務については、住宅部局側が窓口になる傾向が観察された。

審査体制は、全ての中核市で一元化されていない。具体的に、建物の規模・設備・構造に関しては住宅部局、サービスに関しては福祉部局、契約関連及びその他事項に関しては福祉部局又は両部局共同により処理していることが分かった。

稟議制における起案事務を行う部局は、全ての中核市において住宅部局側が担っている。事務担当者は、呉市を除いて他の事務も担当する兼任職員が対応しており、その数は概ね1～2名程度であった。また、八王子市では、中核市移行時に住宅部局側が職員数を1名増員し、事務体制の強化を図っていた。

現在の事務体制を整備する際に参照した自治体名を確認すると、豊中市と那覇市を除き、都府県からの参照行動が確認できる。また、越谷市は県内の政令市（さいたま市）と中核市（川越市）を、八王子市は直前に移行した他府県の中核市（豊中市、枚方市）を先行自治体として、それぞれの対応を参照していた。

## 4.4.3 例規整備

第4表は、関係例規の整備状況に関する8市の概要を一覧表化したものである。ここでは、事務の執行方法、登録基準、報告・検査、事務手数料などに関する例規を整備しているか否かを判断基準とし、各市の対応状況を整理した。表中の「△」は、例規の一部分を整備し、それ以外は所在都府県の例規を適用していることを示した。

第4表 関係例規の整備状況

類型	移行年	自治体名	関係例規		参照自治体	
			整備状況	追加手順	都府県名	市町村名
旧基準型	2012年	豊中市	○	×	大阪府	大阪市 高槻市
	2013年	那覇市	△	×	不明※	不明※
	2014年	枚方市	○	○	大阪府	東大阪市 高槻市
	2015年	越谷市	○	×	埼玉県	さいたま市 川越市
		八王子市	○	×	東京都	—
新基準型	2016年	呉市	△	×	広島県	—
		佐世保市	×	○	長崎県	—
	2017年	八戸市	△	×	青森県	—

※当時の担当職員が退職しており、詳細不明。ただし、県と市による対応の内容に違いはない。  
出典：「中核市移行に伴うサービス付き高齢者向け住宅登録等事務の権限移譲に係る実態調査」(2017)筆者作成

佐世保市を除く全ての市では、少なくとも一つ以上の例規が整備されている。このうち、条例制定事項である事務手数料以外の内容に関しては、施行細則、規則、要綱、要領など、議会の議決を要しない内規の形式を採用していた。また、那覇市(旧基準型)のほか、新基準型に該当する後発の中核市3市(呉市、佐世保市、八戸市)では、事務負担の増加や、同一県内における事務対応の足並みを揃える意図から、いずれも県の例規を直接適用していた。

都府県の例規に対して、新たに追加の事務手順等を定めたのかとの問いには、枚方市と佐世保市を除き、規定していないとの回答を得ている。枚方市では、大阪府の手続きにおいて、既に実態がありながら例規に定められていない手順等を、市の例規の中で明確にしていた。佐世保市については、法務担当課の判断を得て、県の例規をそのまま適用した結果、その運用ルールを独自にマニュアル化していた。

関係例規を整備する際に参照した自治体名を確認すると、那覇市を除く全ての自治体において、都府県からの参照行動が認められる。那覇市に関しては、全ての手続きが基本的に県と同様であり、他の自治体同様の参照行動があったものと思われる。豊中市、枚方市、越谷市では、同一府県内の先行自治体からも参照しており、そのうち、大阪府の2市では、共通する参照自治体として高槻市の名前を挙げていた。後発の中核市3市(呉市、佐世保市、八戸市)においては、同一県内に中核市の先行自治体が存在したものの、それら自治体からの参照行動は確認できなかった。

## 4.4.4 整備基準

第5表は、サ高住の整備基準に関する8市の概要を一覧表化したものである。ここでは、①高齢者居住安定確保計画の策定、②立地の誘導、③共同利用の床面積部分（18㎡以上25㎡未満）に対する取扱基準の制定、④追加整備基準の制定に分けて、各市の対応状況を整理した。

第5表 整備基準の概要

類型	移行年	自治体名	整備基準				参照自治体	
			計画策定	立地誘導	共用面積基準	追加基準	都府県名	市町村名
旧基準型	2012年	豊中市	×	×	○	○	大阪府	大阪市、高槻市
	2013年	那覇市	×	×	○	×	不明※	不明※
	2014年	枚方市	×	×	○	○	大阪府	東大阪市、高槻市 大阪市、堺市、豊中市
	2015年	越谷市	×	×	○	○	埼玉県	さいたま市、川崎市
		八王子市	×	×	○	○	東京都	—
新基準型	2016年	呉市	×	×	×	×	広島県	—
		佐世保市	×	○	×	○	長崎県	—
	2017年	八戸市	×	×	×	×	青森県	—

※当時の担当職員が退職しており、詳細不明。ただし、県と市による対応の内容に違いはない。  
出典：「中核市移行に伴うサービス付き高齢者向け住宅登録等事務の権限移譲に係る実態調査」（2017）筆者作成

8市では、現在のところ個々に高齢者居住安定確保計画を定めていない。したがって、必然的に各市の基準は、所在都府県の定める高齢者居住安定確保計画に準じた内容となり得る。現に各市は、所在都府県との基準に大きな差異は生じていないとした。ただし、枚方市では、共同利用の床面積部分の算定に対して、大阪府とは異なる方式を用いていた。

立地誘導の背景には、「サービス付き高齢者向け住宅の整備等のあり方に関する検討会」<sup>22)</sup>が2015年4月に公表した「中間とりまとめ」がある。その中で、サ高住の適切な立地を誘導する重要性が指摘されており、2016年1月以降、国土交通省は、サ高住の整備に対する国庫補助事業の申請要件に、「住宅を整備する地元市区町村から意見聴取を行うこと」<sup>23)</sup>を追加した。そのような背景から、サ高住の立地誘導に関しては、国庫補助事業の申請要件化を通じて、自治体に対する事実上の「義務付け・枠付け」になっている側面がある。対象自治体の中では、唯一、佐世保市が「市街化調整区域の連たん区域（都市計画法第34条第11号に基づき条例で指定する区域）において、安否確認・生活相談等の最低限のサービスを行う住宅のみ認める」という考え方を示していた。

共同利用の床面積部分に対しては、後発の中核市3市（呉市、佐世保市、八戸市）が基準を制定していない。しかし、それらの諸都市は、県の例規を一部又は全部適用しており、必ずしも取扱基準が存在しないわけではなかった。床面積部分の算定式に関しては、各市の間でも僅かな違いが見られた。また、越谷市と八王子市では、既存建物の改修により整備されるサ高住に対して、面積緩和基準（1戸当たり20㎡以上）を適用していた。

法定基準に対して、追加の整備基準を制定している中核市は5市（豊中市、枚方市、越谷市、八王子市、佐世保市）存在している。その対象項目は、大きく①台所、②収納、③浴室に分けることができ、それらの設置数、仕様、使用方法に関する簡易な基準が示された。しかしなが

ら、各市と所在都府県との基準には殆ど違いが見られず、それぞれの独自性が現れにくい状況にあった。

例規整備の際に参照した自治体名を確認すると、概ね所在都府県との関係が示されている。豊中市、枚方市、越谷市ではまた、同一府県内の先行自治体からも参照しており、そのうち、大阪府の2市では、共通する参照自治体名（大阪市、高槻市）が抽出された。八王子市、呉市、佐世保市、八戸市では、先行自治体への参照行動が確認できなかった。

#### 4.4.5 事務手数料

第6表は、事務手数料の徴収状況に関する8市の概要を一覧表化したものである。ここでは、①手数料の徴収状況、②手数料の徴収理由、③手数料の算定基準、④所在都府県に対する料金体系の違いに分けて、各市の対応状況を整理した。

第6表 事務手数料の徴収状況

類型	移行年	自治体名	事務手数料				参照自治体	
			徴収状況	理由	算定基準	料金体系の違い	都府県名	市町村名
旧基準型	2012年	豊中市	×	・府下自治体の徴収状況を考慮 ・登録数への影響を考慮	—	—	—	府下自治体
	2013年	那覇市	○	・不明※	・不明※	×	不明※	不明※
	2014年	枚方市	○	・事務負担の増加を考慮	・時間数×職員単価＋諸経費（結果的に府と同一単価）	×	大阪府	—
	2015年	越谷市	×	・県が徴収していない	—	—	埼玉県	—
八王子市		○	・都が徴収している	・都と同一単価	×	東京都	—	
新基準型	2016年	呉市	×	・料金の算出根拠が求められない ・県が徴収していない	—	—	広島県	—
		佐世保市	○	・県が徴収している	・県と同一単価	×	長崎県	—
	2017年	八戸市	×	・県が徴収していない	—	—	青森県	—

※当時の担当職員が退職しており、詳細不明。ただし、県と市による対応の内容に違いはない。  
出典：「中核市移行に伴うサービス付き高齢者向け住宅登録等事務の権限移譲に係る実態調査」（2017）筆者作成

自治体は、特定の者のために行う事務に対して手数料を徴収することができる（地方自治法第227条）。サ高住の審査事務は、特定の事業主体に対して行うものであり、手数料の徴収が可能であること自体に異論はない。しかし、それは義務ではなく、政策的な意図から、手数料を徴収しない自治体も存在し得る。

対象8自治体の対応は大きく二分されている。手数料を徴収する4市（那覇市、枚方市、八王子市、佐世保市）では、「事務負担の増加を考慮した」（枚方市）、「都・県が徴収している」（八王子市、佐世保市）などの理由を挙げ、所在都県と同様の料金体系にしていた。

手数料を徴収しない4市（豊中市、越谷市、呉市、八戸市）では、「県が徴収していない」（越谷市、呉市、八戸市）、「料金の算出根拠が求められない」（呉市）などを理由に挙げている。豊中市では、「大阪府下自治体の手数料徴収状況」や「登録数への影響」などを総合的に判断した結果、手数料を徴収しなかった。豊中市の場合、サ高住の制度創設から半年後に中核市に移行しており、政

府の取組みに対して、区域内の供給が抑制されないように配慮していたものと思われる。

豊中市、那覇市を除く6市では、手数料徴収の有無にかかわらず、所在都府県の対応だけを考慮している。相反する結果を導いたそれらの参照行動に対しては、「従来からの政策の継続性を重視した」、「事務体制整備を省力化した」など、複数の見方が可能であろう。

#### 4.4.6 登録後の事務手続き

第7表は、登録後の事務手続きに関して、8市の概要を一覧表化したものである。ここでは、①建物の工事着工、②建物の竣工、③事業の開始、④入居の開始に分けて、各市の対応状況を整理した。

第7表 登録後の事務手続き

類型	移行年	自治体名	登録後の事務手続き				参照自治体	
			工事着工	竣工	事業開始	入居開始	都府県名	市町村名
旧基準型	2012年	豊中市	—	○	—	—	大阪府	—
	2013年	那覇市	—	—	○	—	不明※	不明※
	2014年	枚方市	—	○	—	—	大阪府	東大阪市 高槻市
	2015年	越谷市	—	○	—	○	埼玉県	さいたま市 川越市
		八王子市	—	○	○	—	東京都	—
新基準型	2016年	呉市	—	—	—	—	広島県	—
		佐世保市	—	—	—	—	長崎県	—
	2017年	八戸市	—	—	—	—	青森県	—

※当時の担当職員が退職しており、詳細不明。ただし、県と市による対応の内容に違いはない。  
出典：「中核市移行に伴うサービス付き高齢者向け住宅登録等事務の権限移譲に係る実態調査」（2017）筆者作成

事業主体は、サ高住の登録内容に変更が生じた場合、その日から30日以内に変更内容を都道府県知事（政令市の場合は政令市長、中核市の場合は中核市長）に届け出なければならない（改正高齢者住まい法第9条第1項）。しかしながら、例えば工事着工後の進捗状況など、登録事項以外の内容に関して、自治体側がサ高住の情報を随時把握できない場合がある。よって、登録後からサ高住の開設に至るまでの過程において、独自に届出や報告などの手続きを設ける自治体が存在し得る。

8市では、共通して建物の工事着工に関する届出等の手続きを求めている。それに対して、建物の竣工時には、4市（豊中市、枚方市、越谷市、八王子市）が届出等の手続きを義務化していた。

事業の開始に関しては那覇市と八王子市が、入居の開始に関しては越谷市が、それぞれ手続きを必須としている。その一方、後発の中核市3市（呉市、佐世保市、八戸市）では、登録後からサ高住の入居開始に至るまでの手続きを一切義務化していなかった。このように、各自治体の対応は様々であったが、いずれの中核市においても、所在都府県の対応との違いは認められなかった。ただし、枚方市と越谷市では、先行自治体の動向を判断材料に加えており、届出等の必要性を総合的に判断していたものと考えられる。

#### 4.4.7 監督権限

第8表は、監督権限の行使に関して、8市の概要を一覧表化したものである。改正高齢者住まい法では、都道府県知事（政令市の場合は政令市長，中核市の場合は中核市長）に対し、サ高住の業務に関する報告徴収や検査などを通じた監督権限の行使を認めている（改正高齢者住まい法第24条第1項）。ここでは、①定期報告（事業主体に対して、サ高住の運営状況を所定の書式により定期的に報告させるもの）、②事故報告（住宅内で事故等が発生した場合に、事業主体に対してその顛末を報告させるもの）、③立入検査（市の職員が登録住宅に直接立ち入り、その業務の状況、帳簿、書類その他の物件を検査し、事業主体の関係者に質問するもの）に分けて、各市の対応状況を整理した。

第8表 監督権限の行使

類型	移行年	自治体名	権限行使の内容			参照自治体	
			定期報告	事故報告	立入検査	都府県名	市町村名
旧基準型	2012年	豊中市	○	○	○	大阪府	—
	2013年	那覇市	○	○	○	不明※	不明※
	2014年	枚方市	○	○	○	大阪府	東大阪市， 高槻市
	2015年	越谷市	○	○	○	埼玉県	さいたま市，川越市 横浜市，前橋市
		八王子市	○	○	○	東京都	—
新基準型	2016年	呉市	○	○	○	広島県	—
		佐世保市	○	○	○	長崎県	—
	2017年	八戸市	○	—	○	青森県	—

※当時の担当職員が退職しており、詳細不明。ただし、県と市による対応の内容に違いはない。  
出典：「中核市移行に伴うサービス付き高齢者向け住宅登録等事務の権限移譲に係る実態調査」(2017)筆者作成

全国のサ高住では、2015年1月から1年半の間、死亡や骨折など、少なくとも3千件以上の事故が発生したとされる。2015年8月には、安否確認が義務付けられるサ高住において孤独死が発生したこともあり、国土交通省<sup>24)</sup>と厚生労働省は、自治体に対してサ高住への指導監督の徹底を求めてきた。そのような背景から、8市では、監督権限の行使に関して既に総合的に取り組んでおり、調査項目の中では、最も共通性を伴う結果が抽出された。

調査対象自治体は、総じて報告徴収や立入検査などを実施し、各々の監督権限を行使している。八戸市では事故報告を求めていないが、既述のとおり、全国に所在するサ高住の多くは、有料老人ホームの指導対象に含まれ得る。改正高齢者住まい法の監督権限を行使しなくとも、老人福祉法の監督権限において行政指導がカバーされる場合はあるだろう。

中核市8市における監督権限行使の内容は、その参照状況から、所在都府県に対して大きく整合性が図られていると思われる。ただし、枚方市では、近隣中核市の取組みを精査し、権限行使の内容の適否を判断していた。越谷市の場合、中核市移行後に関係例規を整備しており、県内外における先行自治体の状況を踏まえて、微調整（立入検査の実施回数変更）を加えていた。

#### 4.5 参照行動の背景にある自治体職員の認識

以上の検討結果から、中核市8自治体の事務手続きは、大きく都府県からの参照行動を基軸

としたものになっていることが分かる。特に、市町村には、2016年5月まで、共同省令による基準の強化又は緩和が可能な「高齢者居住安定確保計画」の策定が認められていなかった。サ高住の事務を執行する際、当該自治体には、少なくとも国の「義務付け・枠付け」による影響が及んでおり、各市は所在都府県から前例踏襲的に助言や指導を受けていたものと推察される。

豊中市、枚方市、越谷市、八王子市では、所在都府県から事務の大枠を承継する一方、部分的に先行自治体の動向を参照し、内容を補っていたことが分かる。各市は、整備する事務手続きの内容に応じて、個々に参照先を変えていた。それらの動きに対して、後発の中核市3市（呉市、佐世保市、八戸市）では、共通して同一県内に先行自治体が存在するにもかかわらず、先行自治体に対する参照行動を確認することはできなかった。八戸市に関しては、「高齢者居住安定確保計画」が策定可能なタイミングで中核市に移行していたが、その計画は策定されていなかった。

このように、中核市移行自治体では、地域の実情を踏まえてサ高住の整備誘導を図ろうとした側面がある一方、基本的には、当該事務の詳細が不案内な状況にあったと思われる。それらの諸都市は、従来からの政策的な考え方を受け入れることで、当面における事務体制の構築と安定化を優先し得る。だとすれば、各自治体職員は、中核市移行に伴い拡大する裁量のいかなる点に、権限移譲の実利を見出していたのであろうか。

第9表では、調査項目Ⅷの回答をもとに、事務に対する関係アクターのうち、行政組織にもたらされる権限移譲のメリットとデメリットを整理している。

五つの自治体（豊中市、枚方市、越谷市、佐世保市、八戸市）では、「事務の執行主体が変わろうとも、具体的な法定基準や取扱いの仕方が変化していない」という理由から、短期的に得られるメリットが少ないとしている。それに対して、那覇市、八王子市、呉市では、部局間連携によってきめ細やかな行政指導が図られるとしていた。その他、独自の登録基準によって住宅の質の向上が図られる（八王子市）、手数料収入が得られる（八王子市）などの評価が与えられていた。

翻って、行政側のデメリットに関しては、豊中市と那覇市を除く6市が、事務量（行財政的な負担）が増加するとの見解を示している。この点は、爲我井（2016）の分析結果にも符合し

第9表 権限移譲のメリット・デメリット（行政組織）

類型	自治体名	メリット	デメリット
旧基準型	豊中市	・なし	・業務ノウハウが蓄積されにくい
	那覇市	・きめ細やかな行政指導	—
	枚方市	・なし	・事務量の増加
	越谷市	・なし	・事務量の増加 ・業務ノウハウが蓄積されにくい
	八王子市	・住宅の質の向上 ・きめ細やかな行政指導 ・自主財源（手数料）の確保	・事務量の増加
新基準型	呉市	・きめ細やかな行政指導	・事務量の増加
	佐世保市	・なし	・事務量の増加
	八戸市	・なし	・事務量の増加

出典：「中核市移行に伴うサービス付き高齢者向け住宅登録等事務の権限移譲に係る実態調査」（2017）筆者作成



ていた。また、登録件数は、府県よりも市の方が相対的に少なくなるため、審査等のノウハウが蓄積されず、担当職員の業務負荷に繋がっている（豊中市、越谷市）との指摘も見られた。

サ高住の登録事務は、そもそも事業主体と自治体との対応関係を基本としており、住民に対する直接的な関わり合いが少ない。調査自治体では、中核市移行の前後を通じて、サ高住の登録事務に対する抜本的な取扱いの変化を伴わなかった。そのような背景から、調査自治体の職員の多くは、権限移譲によって自治体の自由度が拡大している点を十分に認識できなかったものと考えられる。

## 5 考察と課題

本稿では、中核市移譲事務の一つであるサ高住の登録事務を事例として、事務手続きの共通点と、自治体における事務手続きの参照関係をミクロ的に明らかにするように試みた。

調査結果を総合的に勘案すると、自治体による参照行動は、整備基準の差別化よりも、むしろ事務執行に対する精度や能率性の向上に貢献していたことが分かる。また、本調査では、登録事務の背景にある「義務付け・枠付け」の構造が部分的に明示された。分析の知見から、ここでは、伊藤（2006）の示す「自治体の行動原理を記述した三つの鍵概念（内生条件への対応、相互参照、横並び競争）<sup>26)</sup>」に対して、中核市の権限移譲と連動した自治体間参照行動が存在し得るという、新たな視点を打ち出すことができたと思われる。

中核市には、政令市を頂点とした階層的図式のもと、所在都道府県から民生行政、保健衛生、都市計画などに関する事務権限が一括して付与される。しかし、それらの事務権限が自治体に付与されることによって、行政サービスの水準を高める環境が整う一方、本事例のように、事務量の増加が組織に負荷を与えている。

中核市の事務負担に対して、地方交付税の増額配分は認められているものの、現時点では、個別の税源移譲や財源措置は講じられていない。分権推進の観点から、都道府県が管内市町村に対して独自に交付する補助金などは、当該自治体が中核市に移行した時点で交付対象外にされることもある。<sup>27)</sup> 制度移行の実利は、財政的な理由から、実際には大きく目減りするものと考えられる。地方分権の理念に沿って、中核市の自由度を高める環境を整えるためには、制度改革の一環として財政的な議論をさらに深める必要があるのではないか。

また、改正高齢者住まい法に対する2016年の一部改正によって、サ高住の整備に関する自治体の裁量範囲は若干拡大している。今回の調査自治体についても、「高齢者居住安定確保計画」を策定すれば、独自の上乗せ基準を定めることができるようになった。今後、各市が自ら政策法務能力を活用し、地域の特性や課題に応じて整備基準等の見直しを図ることは可能であろう。個々の自治体における事務の執行方法次第で、将来的に権限移譲の実利は増加し得るのである。それを補完する意図から、サ高住の事務裁量に対して更なる改革が進み、制度の自由度がより高まることが望まれる。

分析の設計上、改正高齢者住まい法の施行時における全中核市の参照行動や、中核市移行自治体による他の移譲事務に対する参照行動について、本稿は分析の対象としていない。今後の課題としたい。

## 〔注〕

- 1) 爲我井（2016：p.95）。
- 2) 同上。
- 3) 「義務付け」とは、一定の課題に対処すべく、自治体に一定種類の活動を義務付けることをいい、一定種類の活動に係る計画策定の義務付けも含む。「枠付け」とは、自治体の活動について手続き、判断基準等の枠付けを行うことである。ただし、「義務付け」、「枠付け」は連続的な概念であり、これまで、一体的に見直しの対象とされてきた（上林（2010：p.84））。
- 4) <http://www.chukakushi.gr.jp/about/>（2017年9月27日取得）
- 5) <http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/chiiki-shuken/doc/gimuwaku-kizyun.pdf>（2017年9月18日取得）
- 6) 「義務付け・枠付け」の見直しを通じて、公営住宅の入居・整備基準、道路の構造に関する基準、保育所の設備・運営に関する基準など、地域の実情や住民のニーズ等を反映した地方独自の基準制定が進んだとされる（[http://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/hakusyo/chihou/26data/2014data/26czb03-03.html](http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/26data/2014data/26czb03-03.html)（2017年9月17日取得））。
- 7) <http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/gimuwaku/gimuwaku-index.html#kouka>（2017年9月17日取得）
- 8) サ高住は、例えば政府の経済財政政策である「新・三本の矢」のうち、第3の矢である「安心につながる社会保障」の枠組みの中に位置付けられている。
- 9) [https://www.satsuki-jutaku.jp/doc/system\\_registration\\_01.pdf](https://www.satsuki-jutaku.jp/doc/system_registration_01.pdf)（2017年9月18日取得）
- 10) 2016年3月に策定された住生活基本法（平成18年法律第61号）に基づく国の法定計画（計画期間：2016（平成28）年度～2025（平成37）年度）。
- 11) 整備に伴う支援措置として、①スマートウェルネス住宅等推進事業（新築10分の1、改修3分の1を補助率とする住宅・高齢者生活支援施設整備補助制度）、②所得税・法人税、固定資産税、不動産取得税の軽減措置、③住宅金融支援機構による融資などが講じられている（福井（2016:p.11））。
- 12) [http://www.satsuki-jutaku.jp/doc/system\\_registration\\_02.pdf](http://www.satsuki-jutaku.jp/doc/system_registration_02.pdf)（2017年9月18日取得）
- 13) 同上。
- 14) 同上。
- 15) 老人福祉法第29条第1項。
- 16) 2016年6月14日現在、19都道府県（北海道、山形県、福島県、群馬県、埼玉県、東京都、長野県、岐阜県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、奈良県、鳥取県、岡山県、広島県、山口県、鹿児島県、沖縄県）が追加基準を設けている（<https://www.satsuki-jutaku.jp/system.html>（2017年9月18日取得））。
- 17) 自治体の事業者向け問い合わせ窓口（全国合計155か所）のうち、福祉部局を指定した自治体は5団体（香川県、つくば市、和光市、養老町、白川町）にとどまっている（[https://www.satsuki-jutaku.jp/inquiry\\_list.html](https://www.satsuki-jutaku.jp/inquiry_list.html)（2017年9月27日取得））。
- 18) 当該調査は、2017年5月18日付けで各市担当課長宛てに文書で依頼し、6月2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）。回答集約後、一部自治体（八王子市、枚方市、那覇市）に対しては、電子メールや電話等による追加調査を実施しつつ、各市のホームページ

を閲覧することで、回答内容を補強した。

- 19) 調査の基準日は2017年4月1日とした。
- 20) 2017年5月現在、大阪府におけるサ高住の登録数は587棟、22,816戸である。
- 21) 那覇市の担当者に対して、2017年6月5日に追加のヒアリング調査を実施したところ、「当時の担当職員が既に退職しており、移行時の状況を示す詳細な文書はない」が、「事務対応は基本的に全て沖縄県と同じである」との回答を得た。
- 22) 当該検討会は、地域包括ケアシステムの構築等に向け、サ高住の質の向上や適正立地など、時代のニーズに即応した施策の徹底した見直しについて検討を進めるため、関係者の横断的な連携のもと、国土交通省が有識者を構成員として2014年9月に設置したものである。
- 23) 原則、地元市区町村は、①地域における高齢者住宅の必要量の確保、②医療・介護施設との連携、③公共交通機関へのアクセス、④その他まちづくりとの整合などの観点から、立地の適否に関する当該自治体の「考え方」をあらかじめ公表し、申請に対して意見を述べなければならない(平成27年6月30日付け国土交通省住宅局安心居住推進課発出事務連絡「サービス付き高齢者向け住宅整備事業に係る市区町村への意見聴取について(依頼)」別紙(参考4))。
- 24) 2017年5月7日朝日新聞(日刊)1面。
- 25) 同上。
- 26) 伊藤(2006:p.30)。
- 27) 爲我井(2016:pp.91-92)。

#### 〔参考文献〕

- 足立泰美・上村敏之「保育所の量的拡充に関する地方自治体の相互参照行動」、『甲南経済学論集』第56巻第1・2号, 2016, pp.1-18。
- 伊藤修一郎『自治体政策過程の動態』, 慶應義塾大学出版会, 2002。
- 伊藤修一郎『自治体発の政策革新: 景観条例から景観法へ』, 木鐸社, 2006。
- 岩崎忠「義務付け・枠付けの見直しと権限移譲～第1次一括法と第2次一括法の制定過程を踏まえて～」, 『自治総研』通巻第397号, 2011, pp.67-93。
- 小川正光・武田真由子「サービス付き高齢者向け住宅における住宅の概要とサービス内容の検討ー愛知県内のサービス付き高齢者向け住宅についてー」, 『愛知教育大学家政教育講座研究紀要』第43号, 2014, pp.33-47。
- 上林陽治「義務付け・枠付けの見直しとはなにか～見直し条項数の量的分析～」, 『自治総研』通巻第375号, 2010, pp.70-107。
- 北村亘「保健所移管をめぐる都道府県と中核市の攻防」, 『都市問題』第107巻第1号, 2016, pp.74-78。
- 絹川麻理「サービス付き高齢者向け住宅におけるサービスの実態と課題」, 『都市住宅学』第93号, 2016, pp.43-47。
- サービス付き高齢者向け住宅研究会編著『サービス付き高齢者向け住宅の手引き』, 大成出版社, 2012。
- 佐藤栄治・井上由起子・生田京子「サービス付き高齢者向け住宅の整備方針確立に向けた基礎的

- 研究」、『日本建築学会計画系論文集』第76巻第667号, 2011, pp.1527-1535。
- 園田眞理子「『サービス付き高齢者向け住宅』の制度改革試論」、『都市住宅学』第93号, 2016, pp.32-36。
- 爲我井慎之介「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』第16号, 2016, pp.85-97。
- 地方分権改革推進委員会「第3次勧告～自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ～」, 2009。
- 沼尾史久「中核市の行政－移行後1年の状況－」、『都市問題』第88巻第8号, 1997, pp.69-86。
- 野田遊「中核市の政令指定都市移行効果からみた政令指定都市制度の課題」、『年報行政研究』第39号, 2004, pp.147-166。
- 原邦夫・星子美智子・石竹達也「35中核市における中核市移行に伴う保健・福祉業務の変化」、『日本公衆衛生雑誌』第57巻第6号, 2010, pp.448-457。
- 阪東美智子「居住環境分野から：安心安全な高齢者の「住まい」の整備」、『保健医療科学』第65巻第1号, 2016, pp.36-46。
- 深尾孝之「高齢者向け住宅・施設の現状と課題－「サービス付き高齢者向け住宅」を手掛かりとして－」、『立法と調査』第345号, 2013, pp.152-160。
- 福井秀夫「高齢者住宅政策の論拠とサービス付き高齢者向け住宅の位置付け」、『都市住宅学』第93号, 2016, pp.9-14。
- 堀心一・坂紀美子・岩尾聡士「サービス付き高齢者向け住宅の入居率と運営体制の関係性－3大都市における探索的調査研究－」、『日本医療・病院管理学会誌』第52巻第2号, 2015, pp.87-96。
- 堀崎真一「高齢者住宅政策の新しい動き」、『都市住宅学』第93号, 2016, pp.4-8。
- 町田俊彦「「中核市」の人口・就業構造及び財政と長崎市」、『専修大学社会科学研究所月報』No.566・567, 2010, pp.21-43。
- 松岡佑和「介護給付水準の保険者間相互参照行動－裁量権の違いに着目して－」、『季刊・社会保障研究』第51巻第3・4号, 2016, pp.381-396。
- 丸山康人・岩崎恭典・原田晃樹「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』第6号, 1997, pp.211-240。
- 三浦研・工藤千佳「サービス付き高齢者向け住宅の都道府県等による独自の面積緩和基準とその影響」、『都市住宅学』第93号, 2016, pp.68-73。
- 三崎信顕「大阪府におけるサービス付き高齢者向け住宅の現状と今後の方向性について」、『都市住宅学』第93号, 2016, pp.37-42。
- 矢田尚子「サービス付き高齢者向け住宅における居住の保障と法的課題－高齢者専用賃貸住宅等における契約書等に関する実態調査結果を手がかりとして」、『私法』第75号, 2013, pp.229-236。
- 吉田修平「サービス付き高齢者向け住宅制度の意義・内容と今後の課題について」、『都市住宅学』第93号, 2016, pp.15-21。