

2014年4月28日  
全7頁

## 基礎自治体への期待と不安 第3回

## 都市制度：圏域牽引への期待

環境調査部長  
岡野 武志

都市の定義は必ずしも明らかではないが、地方自治法<sup>1</sup>では「市」となるべき地方公共団体について、人口5万人以上、商工業等の都市的業態に従事する者とその家族等が人口の6割以上、などの要件を定めており<sup>2</sup>、「市」を都市と捉えているようにみえる。一方、地方自治法は、大都市等に関する特例を定めており、(政令)指定都市、中核市、特例市について、それぞれ規定が設けられている。地方財政白書<sup>3</sup>では、都市について「政令指定都市、中核市及び特例市以外の市をいい、中都市とは、都市のうち人口10万以上の市をいい、小都市とは、人口10万未満の市をいう」と説明している。いずれにしても、都市は周辺地域の中核となる存在であり、都市には経済や社会の発展を牽引する役割が期待されている。

## 1 指定都市

地方公共団体には、普通地方公共団体と特別地方公共団体があり、前者は都道府県及び市町村、後者は特別区、地方公共団体の組合及び財産区とされている。地方自治法は、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、国と地方公共団体との間で適切に役割を分担することを謳っている。市町村は基礎的な地方公共団体（基礎自治体<sup>4</sup>）として、地域における事務と法令に基づく事務を処理することとされている。都道府県は市町村を包括する地方公共団体として、広域にわたる事務や市町村の連絡調整に関する事務、一般の市町村が処理することが適当でないと認められる事務を処理する。

1) 「地方自治法」法令データ提供システム

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO067.html>

2) 地方自治法第8条第1項が掲げる市の要件は以下の通り。

- 一 人口五万以上を有すること。
- 二 当該普通地方公共団体の中心の市街地を形成している区域内に在る戸数が、全戸数の六割以上であること。
- 三 商工業その他の都市的業態に従事する者及びその者と同一世帯に属する者の数が、全人口の六割以上であること。
- 四 前各号に定めるものの外、当該都道府県の条例で定める都市的施設その他の都市としての要件を具えていること。

3) 「地方財政白書（平成26年版地方財政白書：用語の説明）」総務省

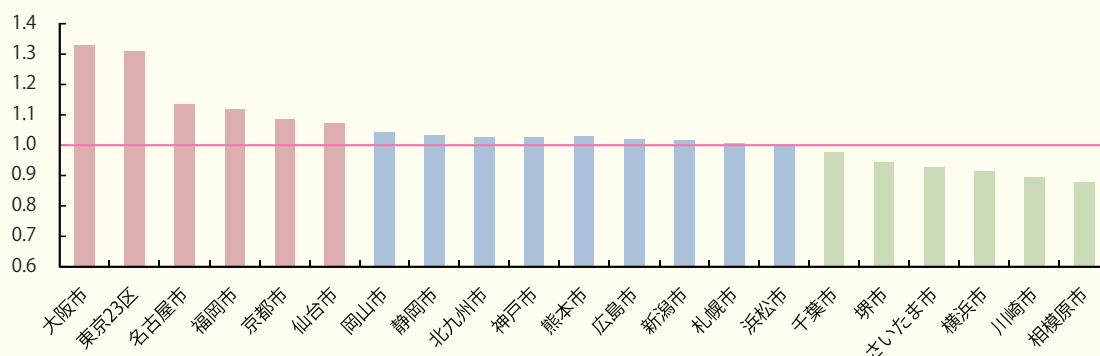
[http://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/hakusyo/index.html](http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/index.html)

4) このシリーズでは、都道府県を含む場合には「地方自治体」と表記し、「基礎自治体」は主に市町村を指す。

一方、地方自治法が定める大都市等に関する特例では、指定都市は人口50万人以上の市のうちから政令で指定された市であり、本来は都道府県が処理する事務でも、指定都市が処理することができるものも多い。社会基盤や治安・安全に関わる事務等は都道府県が行うこととされているものの、都市計画、環境保全、福祉、保健衛生など、指定都市が処理できる事務の範囲は広い。指定都市には、市長の権限に属する事務を分掌させるため「区」が設けられ、区には事務所が置かれる。また、財政上の特例として、大都市にふさわしい行政需要をまかなう財源が確保されるよう、指定都市には特別の行政需要が考慮される。

指定都市制度の開始当初には、5大市（大阪、名古屋、京都、横浜、神戸）が指定されたが、その後、都市部への人口集中や平成の大合併などに伴って、2013年度末には指定都市の数は20に増えている。指定都市と東京23区について、昼と夜の人口比率（昼夜間人口比率＝昼間人口÷人口総数）を比較すると（図表1）、大阪市や東京23区などの大規模都市では、昼夜間人口比率が1.0を上回り、昼間の時間帯に周辺地域から多数の通勤・通学者などを集めていることがわかる<sup>5</sup>。一方、岡山市や静岡市など、地方の中心となる指定都市では、昼夜間人口比率が1.0近傍にあり、圏域の中心的存在ではあるものの、産業や雇用などの面で圏域を牽引する力はそれほど強くないようにもみえる。また、千葉市や堺市など、大規模都市の近郊に位置する指定都市には、昼夜間人口比率が1.0を下回る市が多く、これらの近郊都市は近くの大規模都市と一体となって発展してきたといえよう。

図表1 昼夜間人口比率の比較（指定都市）



（出所）「平成22年国勢調査」を基に大和総研作成

5) 「平成22年国勢調査」総務省 ※以下、人口総数、昼夜間人口比率（昼間人口）、人口増減率は、この統計による。  
<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/index2.htm#kekagai>

## 2 中核市、特例市、中心市

指定都市に次ぐ規模の都市として、地方自治法は中核市と特例市について特例の定めを置いている。中核市は、市議会の議決と都道府県の同意（都道府県議会の議決）を経た、人口30万人以上の市からの申出に基づいて指定される。中核市は、指定都市が処理することができる事務のうち、中核市で処理することが効率的な事務等について、政令の定めに基づいて処理することができる。特例市は中核市に準じ、人口20万人以上の市からの申出に基づいて指定される。2014年4月1日現在では、43の中核市と40の特例市が指定されている（図表2）<sup>6</sup>。

図表2 大都市に関する特例の概略

	指定都市	中核市	特例市
人口要件	人口50万人以上の市のうちから政令で指定	人口30万人以上の市の申出に基づき政令で指定	人口20万人以上の市の申出に基づき政令で指定
組織の特例	区の設定 区選挙管理委員会の設置 等	なし	
財政の特例	地方道路譲与税の増額 地方交付税算定上の措置 等	地方交付税算定上の措置	地方交付税算定上の措置
関与の特例	都道府県知事の許認可・関与等の縮減	福祉に関する事務の関与の特例	なし
指定数	20市	43市	40市

（出所）総務省資料より大和総研作成

一方、地方からの人口流出を食い止め、圏域全体で必要な生活機能を確認することなどを目的とする取り組みとして、2009年4月から「定住自立圏構想」が展開されている。この構想では、一定の要件（人口5万人程度以上、昼夜間人口比率1以上など）を満たす「中心市」が「中心市宣言」を行い、中心市が周辺市町村と「定住自立圏形成協定」を結ぶ仕組みになっている。中心市と周辺市町村は、「定住自立圏共生ビジョン」（概ね5年間程度）を策定し、相互に役割分担して具体的な取り組みを進めることになる。定住自立圏形成協定では、公共交通機関の充実や医療・福祉・教育関連の協力、防災や産業振興、人材交流など、幅広い分野にわたって連携することができる<sup>7</sup>。

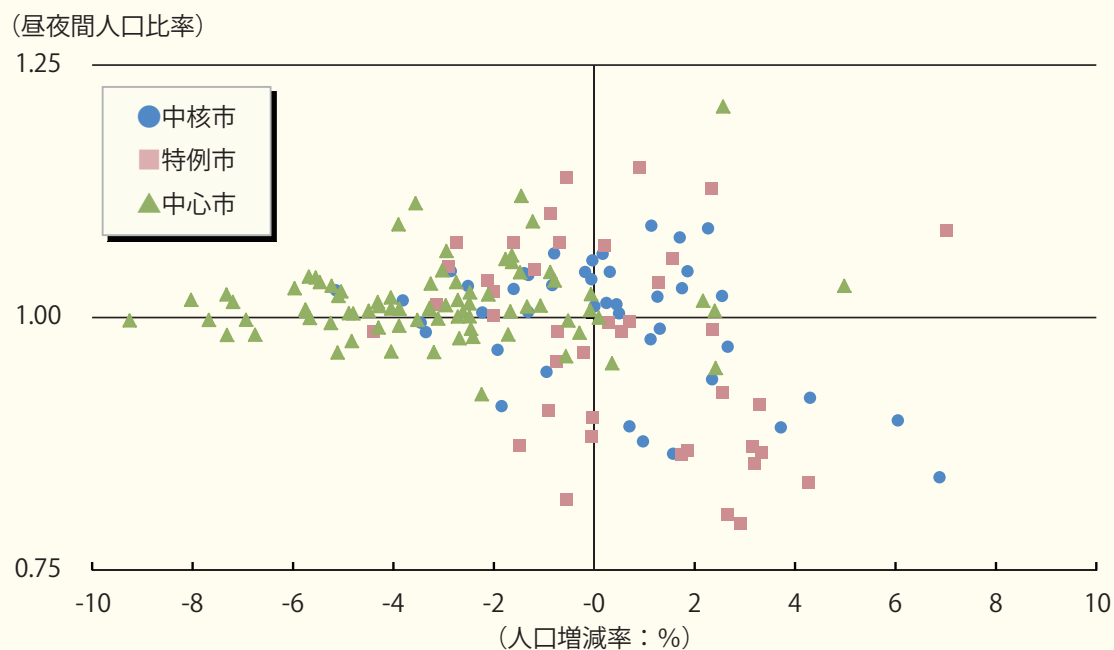
6) 「中核市・特例市」総務省  
<http://www.soumu.go.jp/cyukaku/>

7) 「定住自立圏構想」総務省  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/teizyu/](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/)

中心市の要件を満たす 262 の市のうち、2014 年 3 月 14 日現在では 92 の市が中心市宣言を行っている。定住自立圏構想は、原則として三大都市圏の都府県の区域内は対象としていないが、指定都市や特別区への通勤・通学者の割合が 1 割未満の市は対象となり、三大都市圏でも 12 の市が中心市宣言を行っている。また、隣接する二つの市が中心市になること（複眼型中心市）や、広域的な合併を行った合併市が、中心となる旧市の周辺に「合併 1 市圏域」を形成することもでき、県境を跨いで圏域を構成する例もみられる。

中核市や特例市と比較すると、中心市宣言を行った市の中には規模が小さい市も多く、中核市と特例市を除いた中心市の人口総数の平均は 10 万人を下回っている。中核市、特例市、及び中心市の昼夜間人口比率をみると（図表 3：縦軸）、いずれの区分でも 1.0 を上回る市と下回る市が幅広く分布していることがわかる。比較的規模の大きい中核市や特例市の中にも、昼夜間人口比率が 1.0 を大きく下回る市がある一方、中心市の中にも 1.0 を大きく上回る市がみられる。しかし、5 年間（平成 17 年～平成 22 年）の人口増減率（横軸）をみると、中核市や特例市と比較して、中心市には人口増減率がマイナスとなっている市が多く、周辺の市町村を含めて人口減少が進んでいることが懸念される。

図表 3 昼夜間人口比率と人口増減率（中核市・特例市・中心市）



(出所) 平成22年国勢調査を基に大和総研作成

### 3 地方中枢拠点都市

2013年6月に第30次地方制度調査会から提出された答申<sup>8</sup>は、大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題を検討し、現行の大都市等に係る制度の見直しや新たな大都市制度等についての提言をまとめている。答申は、人口減少社会で国民が安心して快適な暮らしを営んでいくためには、「人々の暮らしを支え、経済をけん引していくのにふさわしい核となる都市やその圏域を戦略的に形成していくことが必要である」と述べている。答申は、指定都市における二重行政の解消、中核市・特例市制度の統合、特別区制度の位置づけや適用の見直し、特別市（仮称）の検討などにも触れている。

地方圏については、これまでの制度や取り組みでは、都市機能の「集約とネットワーク化」が必ずしも進んでいないとして、「今後は、地方中枢拠点都市を核に、都市機能、生活機能を確保するとともに、『集約とネットワーク化』を進めることが重要である」と述べている。地方中枢拠点都市としては、地方圏の指定都市と新中核市（現行の中核市と特例市：人口20万以上）のうち、昼夜間人口比率1以上の都市が想定されている。総務大臣が経済財政諮問会議に提出した資料<sup>9</sup>では、地方中枢拠点都市のイメージとして、61の都市が示されている（図表4）。

図表4 指定都市、中核市、特例市、中心市、地方中枢拠点都市の関係

指定都市	大阪市	名古屋市	京都市	横浜市	神戸市	北九州市	札幌市	川崎市	福岡市	広島市
	仙台市	千葉市	さいたま市	静岡市	堺市	新潟市	浜松市	岡山市	相模原市	熊本市
中核市	旭川市	函館市	青森市	盛岡市	秋田市	郡山市	いわき市	宇都宮市	前橋市	高崎市
	川越市	船橋市	柏市	横須賀市	富山市	金沢市	長野市	岐阜市	豊田市	豊橋市
	岡崎市	大津市	豊中市	高槻市	東大阪市	枚方市	姫路市	西宮市	尼崎市	奈良市
	和歌山市	倉敷市	福山市	下関市	高松市	松山市	高知市	久留米市	長崎市	大分市
特例市	宮崎市	鹿児島市	那覇市							
	八戸市	山形市	水戸市	つくば市	伊勢崎市	太田市	川口市	所沢市	越谷市	草加市
	春日部市	熊谷市	小田原市	大和市	平塚市	厚木市	茅ヶ崎市	長岡市	上越市	福井市
	甲府市	松本市	沼津市	富士市	春日井市	一宮市	四日市市	吹田市	茨木市	八尾市
中心市 (中心市宣言を行った都市)	寝屋川市	岸和田市	明石市	加古川市	宝塚市	鳥取市	松江市	呉市	佐世保市	佐賀市
	小樽市	旭川市	函館市	室蘭市	釧路市	帯広市	網走市	稚内市	滝川市	砂川市
	富良野市	名寄市	Z士別市	弘前市	八戸市	十和田市	三沢市	一関市	石巻市	大崎市
	横手市	大館市	湯沢市	由利本荘市	山形市	鶴岡市	酒田市	南相馬市	大田原市	那須塩原市
	伊勢崎市	秩父市	本庄市	旭市	長岡市	燕市	糸魚川市	上田市	飯田市	中野市
	飯山市	佐久市	美濃加茂市	湖西市	刈谷市	西尾市	伊勢市	松阪市	いなべ市	彦根市
	長浜市	洲本市	豊岡市	西脇市	鳥取市	米子市	倉吉市	松江市	浜田市	出雲市
	益田市	備前市	下関市	山口市	萩市	長門市	徳島市	阿南市	高松市	丸亀市
	観音寺市	今治市	高知市	四万十市	宿毛市	大牟田市	久留米市	八女市	唐津市	伊万里市
	長崎市	五島市	山鹿市	天草市	中津市	都城市	延岡市	小林市	日向市	鹿屋市
薩摩川内市	宮古島市									

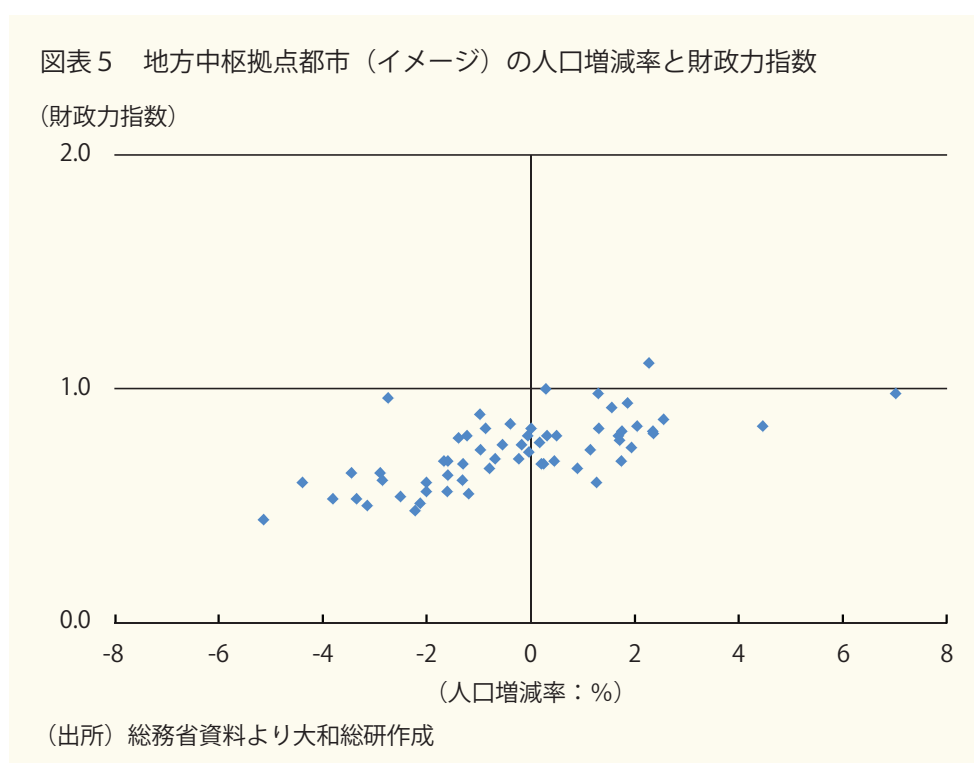
は、地方中枢拠点都市のイメージとして示された都市。このほかに福島市、津市、徳島市があり合計61市。  
 は、中心市宣言を行った中核市。  
 は、中心市宣言を行った特例市。

(出所) 各種資料より大和総研作成

8) 「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（平成25年6月25日）」地方制度調査会  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/chihou\\_seido/singi.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi.html)

9) 「第24回会議資料：会議結果 平成25年（新藤議員提出資料）」経済財政諮問会議  
<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2013/1129/agenda.html>

地方中枢拠点都市のイメージとして示された都市は、人口 200 万人に近い指定都市から人口 20 万人程度の特例市まで幅広く、商工業が集積してきた都市や県庁所在都市など、都市の状況や特性もそれぞれ異なっている。これらの都市では 5 年間（平成 17 年～平成 22 年）の人口増減率（横軸）も、-5%程度から +7%程度まで大きく分散しており、圏域を牽引する力も異なっている可能性がある（図表 5）。一方、これらの都市について、自治体の財政力の強さを示す財政力指数<sup>10</sup>（縦軸）をみると、ほとんどの都市で 1.0 を下回っている状況にある。地方の中枢拠点となる都市そのものを支える財政的な基盤は、必ずしも十分ではない場合も考えられる。



10) 「平成 24 年度地方公共団体の主要財政指標一覧（全市町村の主要財政指標）」総務省

[http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H24\\_chiho.html](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H24_chiho.html)

財政力指数は、基準財政収入額を基準財政需要額で除して算出され（過去 3 年間の平均値）、数値が大きいほど財政力が強いとみられる。基準財政収入額は、法定普通税および目的税の一部等の標準税率による収入見込額の 75%に相当する額に地方譲与税及び交通安全対策特別交付金等の収入見込額を加えた額、基準財政需要額は、各自治体が合理的かつ妥当な水準の行政を行い、または標準的な施設を維持するために必要な財政需要を指す。

## 4 牽引は持続可能か

総務省に置かれた「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会<sup>11)</sup>」は、前述の地方制度調査会の答申を踏まえ、人口減少・少子高齢社会における基礎自治体による行政サービス提供のあり方について、2014年1月に報告書を取りまとめている。報告書は、三大都市圏、地方中枢拠点都市圏、条件不利地域について、それぞれの課題を検討しており、「市町村が単独であらゆる公共施設等を揃えるといった『フルセットの行政』から脱却し、市町村間や市町村・都道府県間における新たな広域連携を推進することで、市町村が基礎自治体としての役割を持続可能な形で果たしていけるようにすることが必要である」と述べている。

報告書では、地方中枢拠点都市が担うべき役割は、主に「①圏域全体の経済成長のけん引、②高次の都市機能の集積、③圏域全体の生活関連機能サービスの向上」と考えられている。地方中枢拠点都市及びそれらの都市と連携する近隣の市町村に対しては、役割に応じて「より厚みのある財政措置等の支援措置が必要である」との見方を示している。また、「財政措置を行うにあたっては、標準化できる財政需要については普通交付税で措置することとし、地域の実情に応じて財政需要が異なるものについては特別交付税で措置することが考えられる」としている。今後の進め方として、先行的なモデルの構築に向けて国が積極的に支援することや、新たな広域連携に向けて関係府省が連携して集中的に支援することなども求めている。

一方、報告書は三大都市圏について、「人口急増期に集中的に整備した公共施設の老朽化が進み、一斉に更新時期を迎えるとともに、地方圏を上回る急速な高齢化の進行が予想されることから、圏域内の市町村では財政需要の増加が見込まれ、従来よりも厳しい状況に直面することが予想される」との見方も示している。三大都市圏といえども、人口の集中や産業の集積が続くとは限らない。人口減少や少子化・高齢化が進む社会では、財源の不均衡や地域間格差を調整する従来の仕組みが、うまく働かなくなることも考えられる。各地域の人々が、豊かで安心して暮らすためには、これまでの都市と地方の関係や中央集権的な仕組みを見直し、地域が自立して活力を取り戻せる仕組みをつくることも重要であろう。

以上

(次回は「特区制度：地域活性化への取り組み」)

---

11) 「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会」総務省  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/kisojichitai/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/kisojichitai/index.html)