

研究ノート

中核市行政の効果と課題に関する一考察

加藤 祐子

目次

はじめに

1. 地方分権化と大都市制度
2. 大都市の権限・求められる機能
3. 中核市行政の現状・意義
4. 中核市行政の課題・今後取りうる方向性

おわりに

はじめに

大都市制度は、地方分権化の推進の流れの中で、大都市特有の問題に対応するために設計された制度である。現在はこの大都市制度のみならず自治体による多様な権限行使の在り方が模索されているところであるが、大都市制度はどのような効果をもたらしてくれているのだろうか。本稿は、この大都市制度の法制度としての意義や課題を検討していくための準備作業として、大都市制度のうちの中核市制度に着目したうえで、愛媛県松山市などの各自治体が行ってきた行政実務上の例を素材としながら、中核市行政の現状・効果や意義を振り返って評価し、今後の課題について検討することとしたい。

1. 地方分権化と大都市制度

まず、大都市制度が発足した経緯を確認する。明治期は、明治憲法下で、欧米に対抗するため強固な中央集権体制を作り上げてきており、中央集権の色彩を帯びていたといえるが、戦後は、日本国憲法の制定によって地方自治が憲法の明文上で保障され、地方への自治権の付与を目指す過程となり、いわば地方分権へと舵を切ることとなった。

地方自治制度確立のための法整備として、昭和21年の東京都制、府県制、町村制の改正、日本国憲法の公布、昭和22年の地方自治法の制定（4月）、日本国憲法の施行（5月）、昭和23年の地方財政法の制定などがあり、その他にも公職選挙法、地方公務員法、地方税法などの制定がつづいた。日本国憲法98条1項において、日本の最高法規である憲法が直接その条文の中で地方自治を保障し、大日本帝国憲法においては、日本国憲法にみられるような地方自治の保障に関する規定・条文は見られないことから日本国憲法における地方自治の重要性がみてとれる¹⁾

さらに、平成以降は、地方分権改革の推進に向けた制度設計が行われてきた。まず平成3年には、機関委任事務の見直しなどが行われ、自治体と国との対等関係が目指されることとなった。それにともなって、地方公共団体の事務は、法定受託事務と自治事務との区別によることとなった。また、平成11年には地方自治法の大改正が行われ、「地方分権改革」の理念に基づいて地方自治法が大幅改正され、小泉政権が推進した「三位一体の改革」などによって、財政的にも地方の自主性を強調する動きが広がる。三位一体の改革とは、平成13年に成立した小泉内閣における構造改革の一環としての政策であり、「地方に出来る事は地方に、民間に出来る事は民間に」という小さな政府論を具現化するためのものとして推進されたものである²⁾。これは、国庫補助金改革・税源移譲による地方分権と、地方交付税の削減による財政再建をセットで行うこととした点が特色であり、3兆円規模の税源移譲などが実施された³⁾。そして、地方分権改革の一環として、「平成の大合併」の実施もされており、これによって市町村の規模が拡大するに至る。この平成の大合併や三位一体の改革の流れの中で、地方への大幅な権限移譲を可能とする大都市制度によって政令指定都市・中核市・特例市などが設立されるに至った⁴⁾。なお、現在、大都市制度以外にも、道州制や広域化の議論等も活発化しており、さまざまな行政単位・権限行使の手法が模索され続けて

いる⁵⁾が、大都市制度はその制度が作られて以降、様々な修正が行われながらも存続し続けている。

2. 大都市の権限・求められる機能

上述のような大都市制度として設けられた政令指定都市・中核市・特例市（法改正により現在は廃止）について、これらは地方自治法において規定されており、大都市の問題に対応するために必要とされたものである。大都市に特有の問題として、例えば、「人口が過密であるとか、会社が密集し工場も多く、道路が混在しており景観も悪い。時には大規模な騒音など発生しやすい」⁶⁾などといった点がある。大都市には一般の市とは異なる特別な制度を設ける必要があるとの議論は明治期当初から存在してきたようであるが⁷⁾、1956年ごろ大阪市などの大都市が、自治の拡大を要求し国に要請したことなどを機にこの大都市制度が構築されていく。この時は、府県側が、府県の統一的行政にとって弊害となることを懸念し、府県側と大都市側が争うこととなった。そして両者の「妥協の産物」として、政令指定都市制度から構築されていった⁸⁾。

政令指定都市とは、人口50万人以上の都市をいい、政令で指定される（根拠：地方自治法252条の19第1項）⁹⁾。政令指定都市の行政サービスの効率化のために行われる権限・財源の移譲の例としては以下の通りである。まず、権限の例として、①児童福祉に関する事務があり、児童相談所を市において設置し、児童福祉に関する県等の事務のほとんど全部を行う。また、②都市計画に関する事務では、基本的に都市計画決定に関し都道府県が処理する事務のほとんど全部を行う。そして、③道路に関する事務では、道路法に基づき市内の指定区間外の国道及び県道の管理を行う。さらに、④教育に関する事務は、県費負担教職員の任免、給与の決定を行う等である。その他にも、区の設置・特別高度救助隊の設置義務があり、宝くじの発行も市で行うことができる。

次に、特例市とは、人口20万人以上の都市であって、申出により政令で指定できるものである¹⁰⁾（根拠：改正前地方自治法252条の26の3第1項）。しかし平成26年地方自治法の改正によって、中核市の人口の要件が現行の30万以上から20万人以上に改められ、特例市の人口の要件と同じになることから特例市の制度が廃止されるに

いたった。中核市・特例市ともに、指定を受ける前段階として市議会の議決を経たのち都道府県の同意を得る必要がある。権限については、中核市が処理することができる事務のうち、都道府県がその区域にわたり一体的に処理することが特例市が処理することに比して効率的な事務を除き、特例市に対して移譲することとなっている。例えば、①環境保全行政に関する事務（一般粉じん発生施設の設置の届出受理や、汚染又は廃液を排出する施設の設置の届出の受理、汚染土壌処理業の許可の申請の受理及び許可など）に係る権限を有している。また、②都市計画等に関する事務（土地区画整理組合の設置の認可や、宅地造成の規制区域内における宅地造成工事の許可、市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可など）を行うこともできる。そして、猶予の下（令和元年3月まで）、法改正後中核市を目指したものもある（例：鳥取市など）¹¹⁾

そして本稿の検討対象としている中核市は、人口20万人以上の都市が、申出により政令で指定を受けて成立するものである¹²⁾。中核市については、地方自治法の第2編第12章「大都市に関する特例」の第2節「中核市に関する特例」において、要件、事務配分、関与の特例として中核市の機能、指定に係る手続等について規定されている。中核市の成立要件は、複数回改正があったものの、現在は人口20万人以上（地方自治法改正前は30万人）となっている。もっとも、人口要件以外にも面積要件などがあったが、面積要件は平成18年の自治法改正によって廃止となり（人口が50万人未満の場合：100平方キロメートル以上を有することとされていた）、面積要件以外にも、昼夜間人口比率要件があったが、平成11年地方分権一括法により昼夜間人口比率要件（当該市への周辺市町村からの昼間の人口流入が流出を上回っていること）も廃止された。当時人口要件が30万以上とされていた理由は、「中核市は保健所を設置することから保健所設置市の基準に沿う必要があること、全国市長会から人口30万人以上の都市等に対して指定都市程度の事務配分を行うべきとの提言がなされたこと等を考慮した」¹³⁾からである。また、面積要件が設けられていた理由は、「一定の面積を有することも行財政能力を行政需要の指標の一つとなる」¹⁴⁾ためである。その後、人口50万人というだけで中核市としての行財政能力も備えているとみられることや、都道府県の行政サービスの効率化の観点を踏まえて面積要件も廃止の方向に向かった（平成18年に全廃）。さらに、昼夜間人口比率が設定されていた理由も、当該都市の中核性の確認のためである（特に30万以上～50万人未満の地は周辺市町村にとって

の中核的な都市であることを確認するため)¹⁵⁾その後、地方分権の推進の観点から、市町村への事務移譲を積極的に推進するため廃止された¹⁶⁾そして、保健所の設置（地域保健法5条、地域保健法施行令1）については、中核市の保健衛生に関する事務のためには、保健所が不可欠と考えられたことが理由となっている¹⁷⁾なお、人口要件などについては、中核市となったときは当該要件を満たしていたが、中核市として成立した後に人口減少などによって要件を欠く状態に至った場合も、中核市の指定に影響なしとして理解されている¹⁸⁾また、施行時特例市の中核市への移行については、法改正以降一定の猶予のもと、人口20万未満でも中核市として指定することができることとなっている（改正法附則3条より）。

中核市の権限については、政令指定都市が処理することができる事務のうち、都道府県がその区域にわたり一体的に処理することが中核市が処理することに比して効率的な事務を除き、中核市に対して移譲（地方自治法252条の22第1項）されているものであり、これらは、あくまで指定都市に認められている事務の範囲内のものとなる。地方自治法施行令によるものとしては、社会福祉や保健衛生等に関する事務（地方自治法施行令174条の49の2以下）、その他の法令によるものだと、例えば、介護保険に関する事務（平成23年6月改正介護保険法による）、環境保全に関する事務（大気汚染防止に関する事務（大気汚染防止法31条）・排出水の規制等に関する事務（水質汚濁防止法28条）・廃棄物処理施設等に関する事務（廃棄物の処理及び清掃に関する法律24条の2））、都市計画に関する事務（開発行為の許可等に関する事務（都市計画法29条第1項など）・再開発事業計画の認定（都市再開発法137条））、文教行政に関する事務（地方教育行政の組織及び運営に関する法律59条）などがある。なお、平成16年の法改正により、児童相談所の設置（児童福祉法59条の4第1項）が中核市において可能となっている。

例えば中核市の処理する事務の具体例として、障害福祉・介護保険に関する事務では、身体障害者手帳の交付、養護老人ホームの設置認可・監督、母子父子寡婦福祉資金の貸付けなどが行われている。また、保健衛生行政に関する事務（保健所設置市が行う事務）については、地域住民の健康保持・増進のための事業の実施、飲食店営業等の許可、浄化槽設置等の届出受理、温泉の利用許可などが行われている。さらに、環境保全行政に関する事務では、ばい煙発生施設の設置の届出受理、産業廃棄物の収集運搬業者や処分業者に対する措置命令などがある。そして都市計画等に関する

事務では、屋外広告物の条例による設置制限などが行われ、文教行政に関する事務では、県費負担教職員の研修などが行われている。なお、中核市についてはその他にも、財政について、地方交付税の算定上の措置(基準財政需要額の算定における補正)が認められており、関与についても、福祉の分野に関して一定の関与の特例が設けられる。

3. 中核市行政の現状・意義

①中核市に期待されてきたもの

以上のような中核市について、まず、ある地方公共団体が中核市になった場合に得られるメリットとして強調されてきたのが、業務の一元化(市と県)とそれに伴う効果についてである。特に、事業者や住民にとって、県・市間で行ってきていた手続等について窓口が一元化されることによって、全体として住民にとっての利便性が高まり、より一定的・総合的なサービスが可能になると考えられてきた。その手続の一元化の例として挙げられるのが、例えば、精神保健に関する事務の一元化である。通常、身体障害者手帳の交付主体は県であり、申請者は市民となるが、この場合、申請者である市民は市に申請書等を提出し、市が県に進達した後に、市を通して申請者(市民)に交付する形となり、市と県が二段階で手続を行うこととなる。一方で中核市に権限が移行した場合、市が障害者手帳の交付主体となる。すなわち、市と県の二段階で処理する事務が市に一元化されることによって、効率的な業務の実施が可能となり、結果、市民サービスが向上するという構想である¹⁹⁾

また、福祉行政の分野などでも、施設・事業者によって異なっていた所管が市に一元化され、総合的・迅速な対応が可能となることで、サービスの質の向上が期待されてきた。福祉施設等については福祉施設の運営状況を市が直接把握でき、様々な施策に反映できるとの声もある。たとえば、認可外保育施設については条例等で事前の届出・住民説明会の実施等を義務化し、トラブルの発生を防ぐという制度も構想されている²⁰⁾

その他にも、例えば廃棄物行政についても、たとえば、一般廃棄物処理と産業廃棄物処理の一元化によって、市内全ての事業者が市が直接立入検査をし、指導を行うことが可能となる。このことによって、個別の事案についての適正処理に貢献すること

が期待されてきた。

また、これまで国・県の設置基準で決められてきたものについて、条例等を制定することによって市の実情にあった独自の設置基準等を設けることができる点も意義が大きいだろう²¹⁾ 例えば、介護老人福祉施設の居住定員などについても、居住定員（原則1人）につき、必要と認められる場合には、国の基準では「2人」であるところ、条例によって最大「4人」とするケースなどが挙げられている²²⁾

そして、その他にも中核市となることでのPR・活性化への期待もあり、政令指定都市に次ぐ大都市となることによって、イメージアップ・地域の活性化を期待する声も見られた²³⁾

以上はほんの一例であるが、中核市となることによって、より市の実情に応じた行政サービスの提供が可能になることが期待されてきた。

②個別行政からみた中核市の意義－児童相談所、教育行政、保健所行政の例などから－

以上のような期待に対して、実際に中核市制度がもたらした効果はどうであったのかというと、まず事務処理の一元化に伴う具体的な効率効果例として高崎市の例がある。例えば、処理日数の中核市の移行前から移行後の変化について、身体障害者手帳の交付が平均45日から平均20日となったことや、母子寡婦福祉資金貸付事業に関する決定が平均45日から平均30日となったこと、小児慢性特定疾患治療研究事業が平均60日から平均45日となったことなどが挙げられている。ここから、実際に処理日数が従前よりも短縮されている様子が見受けられる²⁴⁾

そして、児童相談所²⁵⁾の例もある。平成16年の児童福祉法改正によって、中核市に児童相談所の設置が可能となった。最初に取り入れた例は、金沢市・横須賀市の二市である。全国の児童虐待対応件数は、平成27年度には10万件となっているが、平成2年度は1,101件であり、約100倍近くの数にのぼっているという²⁶⁾ この対応件数増加のファクターの一つとして、「児童虐待に対する意識の高まり」²⁷⁾が挙げられているが、しかし相談対応件数自体は、極端に都市部に偏っている²⁸⁾とのことであり、児童相談所一極集中体制から、市区町村との役割分担の必要性が生じ、平成16年法改正により児童虐待通告体制が都道府県と市区町村との二元化体制となった。この二元化体制の弊害として、例えば、「双方への期待・溝の深まり」²⁹⁾があるという。例えば、市区町村としては児童相談所に権限を行使してほしいとの考えがある一方で、児童相

談所としては、市区町村にまず通告に対する対応をしてほしいとの考えを持ってきたようである³⁰⁾法改正は、このような二元体制の弊害の解消を目指したものと解される³¹⁾この改正の実際の効果として、中核市として児童相談所を最初に導入した金沢市が「一元化して市と児童相談所で情報が共有できていないとか、どちらが主担になるかという責任のなすり合いがない」「市と児童相談所の狭間で埋もれてしまうことがない」³²⁾ということを挙げており、上述の弊害に対して一定程度の効果があることが見受けられる。さらに、金沢市の挙げる具体的効果として、基礎自治体であるため、案件に対してすぐに駆け付けることができることや、通告から安全確認まで数時間で終わること（迅速性、機動性）や、児童相談所は広域行政であるが、市が児童相談所をもてば窓口が住民に近くなること（身近な相談窓口）、さらには、例えば、「児童相談所がかかわる家庭の中にいわゆる「ゴミ屋敷」の家がある場合、子供を保護して終わるのではなく環境改善が必要なケースもあるが、市としては清掃担当課がゴミ回収や整理をする。その後保健センターが子育てについて保健指導を行う。さらに外国人の案件である場合は国際交流課の通訳担当の職員と一緒に訪問することができる」³³⁾といった点（他部局との密接な連携）などを挙げている。

また、教育行政の場面から見た中核市の意義³⁴⁾について、中核市に対しては、事務配分の特例である県費負担教職員に対する研修権が付与される。この点から、地域のニーズに応じた研修が可能となっているという。過去の例でいうと、例えば愛媛県松山市では、学校の主任職対象の松山志成塾（松山教育創造セミナー）、現代的教育課題の「言語活動充実のための研修会」、教科指導力の向上を図る「授業力向上研修会」などの実施や、各種研修会における評価の実施と充実改善が図られてきたという³⁵⁾

そして、保健所行政から見た意義について、アンケート分析の結果によると³⁶⁾例えば、中核市において保健所が置かれることの意義の1つとして、地域や都道府県などとの間の連携が挙げられている³⁷⁾中核市に保健所が置かれることによって、地域医師会や消防・他の組織・団体との意思疎通、一市一保健所で病院・医師会との協力体制もきめ細やか・迅速に行うことができるとの意見がみられた³⁸⁾また、児童相談所の例とも同様の指摘であるが、「市の部局との連携」についても中核市の意義が強調されている。すなわち、中核市に保健所が存在することによって、市各部局の役割分担と自律性を意識づけるという³⁹⁾この例として福祉部門や教育委員会などとの連携が取りやすいとの声がみられている⁴⁰⁾特にコロナ感染症のクラスター対応として、教育委員

会・福祉部局などとのリアルタイムでの情報共有ができたことや、市役所との緊密な関係のもと、ある程度自律的に業務を進めることのできる点が中核市保健所の良い点として挙げられている⁴¹⁾そして都道府県との連携について、報道対応・入院調整・宿泊施設移行・県独自のクラスター対策班の派遣等において都道府県との連携が良好であり、宿泊所の選定・依頼・運営等を県が一括して実施し、疫学調査において指揮調整下で保健師が情報を共有するシステムを採用しているという⁴²⁾また、中核市保健所ならではの取り組みとして、猫の不妊・去勢手術のためのクラウド・ファンディングなども可能となっているとのことである⁴³⁾

4. 中核市行政の課題・今後取りうる方向性

以上のような中核市行政については、制度が創設された時から提示されてきた課題や問題点も依然として存在している。その主な問題点というのは、中核市行政の実施にあたっての、専門職員の確保や財政面の問題についてである。

まず専門職員の確保については、例えば中核市において保健所を置くことができるとしても、その保健所業務実施のための専門職員（保険所などでいえば薬剤師・獣医師・保健師等）の確保が難しいという点である。この問題はいずれの行政分野においても継続的に問題視され続けている。また、財政面についても、中核市になることで権限が増えるに際して施設を新設したり、職員を新たに雇用したりする機会が増え、行財政能力を兼ね備えた一定規模以上の都市でないと財政難に陥りやすく、特に、この点については「移譲事務に関わる県補助金削減」の問題（高崎市など）なども指摘されている⁴⁴⁾すなわち、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につき、県からの補助金が削除される問題があったことから、中核市になることによって、反対に中核市側の財政的負担が増すとといった問題も生じているようである。

そして、サービス提供の在り方（特に導入当時）についても問題点が指摘されている。すなわち、中核市側に新たに権限が委譲されたことによってかえってサービスの低下につながった例も存在する。例えば、前橋市の「窓口業務の一部非効率化」の問題では、「児童福祉法と地域保健法に関する事務の一部が、市の業務として県から移管された結果、転入・転出時の手続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⁴⁵⁾たこともあるという。このように、単純に中核市になったことで即座にサービス提供の質が向上するというわけでもなく、どのようにサービス提供をするか、その在り方も熟慮する必要があるということだろう。上記のような問題に対しては、一定の解決策もとられており、例えば、人材の採用については、県からの職員の派遣が行われている。例えば柏市の、平成20年の中核市移行後市採用の専門職職員が管理職になるまで職員派遣を県に依頼したりする例である。また、人事の硬直化の問題に対しては、人事交流の試みもなされている⁴⁶⁾(横須賀市と松山市間など)。

また、各行政分野に特徴的な中核市行政の問題点も挙げておく。まず、保健所行政に顕著な問題・課題としては、まず、保健所行政にとって特に顕著なのは上述した専門職員の確保の問題である。保健所などでは現在も公衆衛生専門の医師が不足しており、確保が難しい状況にある。さらに、その他の専門職員(薬剤師・獣医師・保健師等)の確保も難しく、医療職個々人の移動先も少なく、保健師や管理栄養士については健康関連部局内で一定の移動先があったのに対し、薬剤師や獣医師は移動先が少ない形となる⁴⁷⁾そのため人事が硬直化し、職員ら個人のキャリア形成・モチベーションの低下につながっているため、この問題に対して、人事交流なども行われているが、近年都道府県の側でも人材育成の観点から支援継続困難になっており、期間限定にとどまっているものもあるという⁴⁸⁾また、専門職員などの業務負担量が増加し、特にコロナ禍での負担増が問題となっている⁴⁹⁾そして上述した問題の一つである業務の連携の在り方について、都道府県間の連携については課題視(新型コロナウイルス対応)するものもみられ、人的・物的資源が不足したときの連携の在り方や、市を医療圏として管轄する都道府県との連携に困るという声等もある⁵⁰⁾また、中核市として先行して問題解決を図った後に都道府県から施策について新たに提案があり身動きが取れなかったこともあり、また、公表などは中核市保健所ではなく都道府県で取りまとめてほしいなどの意見もみられた⁵¹⁾

また、児童相談所の設置・運営に関する課題としては、特に導入の際の財政的問題があり、法律上中核市に児童相談所を設置する権限があったとしても、この財政的問題が各市においてなかなか設置が続かない理由の一つとなっているようである⁵²⁾すなわち、国が実施している財政支援は、平成29年まで、児童相談所にかかる設置費用の75%まで借金(一般単独事業費・市債発行)を認めるというものであったが、設

置に係る費用の25%は一般財源として自己資金を確保することとなり、国による財政的支援が「なかったに等しい」との指摘も見られる⁵³⁾しかし、平成30年度以降、平成29年までとの比較でいうと若干の改善がみられているとの指摘⁵⁴⁾があり、自治体が一般単独事業債を発行し、その債権を償還した総額の半分を地方交付税として市の財政に繰り入れる支援策を実施してきたという⁵⁵⁾また、児童相談所にかかる人材確保と育成の問題についても、児童福祉司について特に確保の問題がある⁵⁶⁾一方、専門職員のみならず一般職員についても、児童相談所にフィットしている人材でもその人材を固定できない点に関し苦慮しているという⁵⁷⁾

さらに、教育行政の課題として、県費負担教職員の人事権移譲とそれに伴う給与負担及び学級編制・教職員定数に関する権限の移譲への要望が継続的に出されている点にあり、すなわち、これは教職員が地域に根ざす意識を持ち地域の実情に応じた教育行政を展開するためのものである⁵⁸⁾教育行政における権限と責任の明確化・一体化が図られていないとの問題意識がこの要望の背景にはある。また、他方で、たとえば中核市に義務教育教職員の人事権が移譲される場合、給与負担も中核市に課せられるため、移譲後の財政措置の在り方や中核市の財政状況の見極めも必要になってくるという面があること⁵⁹⁾には注意が必要であろう。

以上のように、様々な問題・課題点もあげられている中核市行政についてであるが、今後の中核市の方向性について、引き続き、移行に至る経緯や中核市移行後のそれぞれの自治体の置かれている条件や環境などを最大限考慮し、試行錯誤しながら最善の選択をする必要性があろう。特に移譲する事務権限については、上述したようにサービス提供の質への配慮の必要性があり、財源への見直し含めての精査が必要である。また、市内・地域・都道府県との連携の在り方も適宜精査する必要がある。児童相談所の設置に関しても、導入の可否の検討が今後も必要である⁶⁰⁾そして、保健所行政については、なにより、県・市の関係部局間との連携の強化が要請されている。

さらに、方向性の一つとして中核市から政令指定都市への移行を検討する中核市もある。これは中核市から政令指定都市へとなることによって、より幅広い権限の委譲と身近なサービス提供、大都市としてのアピールを画策するものである。特に幅広い権限の委譲の特に大きいメリットとして、市域の一体的な道路管理が可能となる点などがある⁶¹⁾また、財政上の特例もあり、道路特定財源として、地方道路譲与税、石油ガス譲与税、軽油引取税交付金、自動車取得税交付金、交通安全対策特別交付金など

がある。また、地方税として、市民税、固定資産税、特別土地保有税が増額可能となる。さらに、宝くじの当選金付証券の発売収益金なども見込まれる。しかし、これらの特例を受けても、実際には財政悪化に陥りやすいとの指摘がある点はなお考慮する必要があろう²⁾

おわりに

以上、大都市制度が構築されて以降、中核市制度はこれまでのサービス提供よりもより利便性等を高めるためのものとして展開してきた。そして、中核市として新たに権限が与えられた各行政の場面においては、現在、地域・市・県などとそれぞれ連携を取りながら、実際により地域に根差したサービス提供を行っている様子も見受けられ、期待されてきた効果を発揮している場面も見受けられた。もっとも、同じ中核市でも、移行に至る経緯や中核市移行後のそれぞれの置かれている条件・環境・地域の特性などは異なる。これらを最大限に考慮し、制度の導入の可否等も含め、試行錯誤しながら今後も適切な役割分担のあり方を模索し続ける必要性がある。

注

- 1) なお、日本国憲法で直接地方自治について定められるほど地方自治が重要視されると解する理由の一つとして、国民主権や基本的人権の尊重について、地方自治を憲法で保障することによってこれら2つがより確固となる・実効的になるとする見解もある。以上について詳細は、田村達久『法務に強くなる！レベルアップ地方自治法解説』（第一法規、2019年）2頁以下。
- 2) 総務省 HP https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_scido/zeigen_ijou2.html (2022年3月27日最終閲覧) 参照。
- 3) 総務省 HP・前掲注2) 参照。
- 4) 板垣勝彦『自治体職員のための ようこそ地方自治法（第3版）』（第一法規、2020年）30頁以下によると、これらの大都市制度も、合併特例債の発行が認められたことから、「市町村合併を推進するインセンティブ」となったという。
- 5) 道州制は、行政区画として道と州を置く地方行政制度であり、日本で、現行の都道府県よりも広域な行政区分として道と州を新たに設ける構想である。また、広域化・広域連携は、事務事業によっては広域的な連携の仕組みを積極的に活用し、複数の地方自治体が協力して実施し、より効率的かつ質的に向上した事務処理を可能とするものである。また、一部の事務処理については、現在、広域連合（地方自治法第284条、第285条の2、第291

- 条の2～第291条の13)や一部事務組合(地方自治法第284条～第291条)等が利用されている。なお、複数の自治体が行政活動を行う上での協力関係を築くものとして、統一条例を用いる例なども着目される。統一条例について詳細は、北村善宣『自治体環境行政法(第9版)』(第一法規, 2021年)261頁以下を参照。
- 6) 藤田安一「鳥取市における中核市への移行とその問題点」鳥取大学地域学部紀要地域学論集第12巻第3号(2016年)110頁。
 - 7) 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(39)(2004年)148頁。
 - 8) 野田・前掲注7)148頁。
 - 9) 政令指定都市は令和3年4月1日現在20市である。総務省HP https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chihou-koukyoudantai_kubun.html(2022年3月30日最終閲覧)参照。
 - 10) 施行時特例市は、令和3年4月1日現在で23市となる。総務省HP <https://www.soumu.go.jp/cyukaku/index.html>(2022年3月30日最終閲覧)参照。さらに、中核市と特例市の統合に係る考察として、角田英昭「中核市・特例市制度の統合の意味と課題」西村茂・廣田全男・自治体問題研究所編『大都市における自治の課題と自治体間連携』(2014年,自治体研究社)99頁以下を参照。
 - 11) 藤田・前掲注6)109頁以下。
 - 12) 令和3年4月1日現在で、中核市は累計62市となっている。総務省HP・前掲注10)参照。さらに、指定の際に、既に中核市として指定を受けている市とその隣接市町村との間の廃置分合や、境界変更が行われる場合の手續に係る問題等については、亘理格「中核市・特例市」小早川光郎=小幡純子編『あたらしい地方自治・地方分権』(有斐閣, 2000年)93頁以下を参照。
 - 13) 松本英昭『要説地方自治法(第10版改訂版)』(ぎょうせい, 2018年)814頁。
 - 14) 松本・前掲注13)814頁。
 - 15) 松本・前掲注13)814頁。
 - 16) 松本・前掲注13)815頁。
 - 17) 松本・前掲注13)814頁。
 - 18) 松本・前掲注13)815頁。
 - 19) 越谷市中核市移行に関する検討調査報告書(2010年)10頁。
 - 20) 以上については富士市中核市移行検討庁内プロジェクトチーム報告書(2018年)16頁。
 - 21) 富士市・前掲注20)19頁。
 - 22) 富士市・前掲注20)19頁。
 - 23) 野田・前掲注7)148頁。
 - 24) 越谷市・前掲注19)10頁。
 - 25) 中核市における児童相談所の課題等については、川並利治・井上景「児童相談所設置に向けた中核市の課題と提言」花園大学社会福祉学部研究紀要第25号(2017年)23頁以下

に詳しい。

- 26) 川並ほか・前掲注 25) 24 頁。
- 27) 川並ほか・前掲注 25) 24 頁。
- 28) 川並ほか・前掲注 25) 24 頁。
- 29) 川並ほか・前掲注 25) 26 頁。
- 30) 川並ほか・前掲注 25) 26 頁。
- 31) 川並ほか・前掲注 25) 26 頁。
- 32) 川並ほか・前掲注 25) 33 頁。
- 33) 川並ほか・前掲注 25) 33 頁。
- 34) 村上祐介「中核市の教育政策課題－愛媛県松山市の事例から－」『論集 都市の教育政策と教育行政（都市の教育政策と教育行政の在り方に関する調査研究報告書）』国立教育政策研究所（2010 年）127 頁以下。
- 35) 村上・前掲注 34) 132 頁。
- 36) 令和 2 年度地域保健総合推進事業全国保健所長会協力事業「中核市保健所の課題と可能性についての研究報告書」（2021 年）1 頁以下より。
- 37) 令和 2 年度報告書・前掲注 36) 19 頁。
- 38) 令和 2 年度報告書・前掲注 36) 19 頁。
- 39) 令和 2 年度報告書・前掲注 36) 19 頁。
- 40) 令和 2 年度報告書・前掲注 36) 19 頁。
- 41) 令和 2 年度報告書・前掲注 36) 19 頁。
- 42) 令和 2 年度報告書・前掲注 36) 19 頁。
- 43) 令和 2 年度報告書・前掲注 36) 28 頁。
- 44) 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 16 卷（2016 年）91 頁。
- 45) 爲我井・前掲注 15) 92 頁。
- 46) 富士市・前掲注 20) 25 頁。
- 47) 令和 2 年度報告書・前掲注 36) 35 頁。
- 48) 令和 2 年度報告書・前掲注 36) 37 頁。
- 49) 令和 2 年度報告書・前掲注 36) 35 頁。
- 50) 令和 2 年度報告書・前掲注 36) 20 頁。
- 51) 令和 2 年度報告書・前掲注 36) 20 頁。なお、角田・前掲注 10) 106 頁によれば、市独自で設置する保健所が設立された場合、県保健所の管轄地域上、かえって保健所が遠くなるケースもあり、以前よりもサービス低下が生じる場合があることが指摘されている。
- 52) 井上景「中核市等児童相談所設置における課題：奈良市の児童相談所設置準備にみる課題とビジョン」甲南女子大学研究紀要 I 第 55 号（2019 年）35 頁以下参照。
- 53) 井上・前掲注 52) 35 頁。
- 54) 井上・前掲注 52) 35 頁。

- 55) 井上・前掲注 52) 35 頁。
- 56) 川並ほか・前掲注 25) 33 頁。
- 57) 川並ほか・前掲注 25) 33 頁。
- 58) 荒井英治郎「中核市教育行政の現状と課題－長野市における県費負担教職員の研修権と人事権を事例に－」『論集 都市の教育政策と教育行政（都市の教育政策と教育行政の在り方に関する調査研究報告書）』国立教育政策研究所（2010 年）35 頁以下等参照。
- 59) 村上・前掲注 34) 132 頁以下。
- 60) さらに、児童相談所を今後適切に運用していくにあたって、人員を 5 年～10 年長期配属するなど、市役所の通常の移動サイクルとは異なる方法を人事部局と協議することや、中核市児童相談所の業務のマニュアル化の必要性もあることが指摘されている。この点については、川並ほか・前掲注 25) 34 頁。
- 61) 野田・前掲注 7) 151 頁。
- 62) 野田・前掲注 7) 163 頁。