

「都市」としての市の性格

— 地方自治法・合併特例法・市制施行要件条例の検討から —

日本都市センター 研究員 黒石 啓太

本稿では、地方自治法および合併特例法における「市の要件」規定の変遷を概観したうえで、都市的施設その他の都市としての要件を定める都道府県条例（本稿では「市制施行要件条例」と呼ぶ。）の規定内容を比較検討することで、「都市」としての市の性格の一端を明らかにすることを試みた。「都市」としての市の性格は、少なくとも都道府県単位で異なるものの、同条例が適用される事例は必ずしも多くはなく、同条例自体がいわば「忘れられた存在」となっている。このような意味で、今後社会における都市の役割と位置づけをあらためて確認することが必要である。

はじめに

日本国内には、1,718の市町村があり、それぞれ792市、743町、183村となっており¹、基礎的自治体としての「市」は、町や村に比して最も多い区分となっている。人口規模でみた場合、最大の横浜市（約375万人）は、最小の歌志内市（約3,100人）の1,200倍以上となり、同じ都市自治体としての市のなかでもその実態はきわめて多様である²。

現実には多様な実態を有している「市」であるが、そもそも、日本の地方自治法制において、「市」とはどのような位置づけであるのだろうか。地方自治法（以下、「自治法」という。）第8条は、市となるべき普通地方公共団体の要件を定めている。これによれば、①人口5万以上を有すること、②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ある戸数が、全戸数の6割以上であること、③商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6割以上であること、④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が市の要件であるとされる。

この要件のうち、①～③については、自治法上に具体的な規定があり、これは全国統一的な要件を定量的に示すものとなっている。これらのほか、④として、都道府県条例における要件も満たすことが求められているが、こちらは都道府県条例で規定するという性格上、全国画一的なものではなく、各都道府県において市の要件が異なっている。

本稿では、この自治法第8条第1項第4号に規定する都市的施設その他の都市としての要件を定める都道府県条例（以下、「市制施行要件条例」という。）に注目し、同条例の比較検討から、日本の地方自治法制における本来的な「市」の要素を明らかにすることを試みる。

1 法律における「市の要件」

(1) 自治法における「市の要件」規定

前述のとおり、日本の地方自治法制においては、自治法第8条が市となるべき普通地方公共団体の要件を定めている。もっとも、個々に規定される諸要件を満たした町村が自動的に市となるわけではない。

1 2021（令和3）年6月25日現在。市には東京の23特別区を含む。

2 各市の人口は、「令和2年住民基本台帳人口・世帯数、令和元年人口動態（市区町村別）」（2020（令和2）年1月1日現在）に基づいている。

具体的には、自治法第8条第3項の規定に基づき、同法第7条第1項、第2項、および第6項から第8項までの例による手続きが必要となる。さらに、自治法第8条第3項は、「市を町村とする処分」についても、これと同様の手続きを経て行うことを規定している。

これにより、町村側の申請がなければ、自治法上の要件を満たしていたとしても、当該町村が市となることはない。そのため、要件を満たす町村であっても、町村であり続けることのメリットまたは市となることのデメリットを強く感じる場合には、町村でありつづけるという選択をすることも可能である。

ところで、市と町村には、行政上どのような違いがあるのだろうか。両者の大きな違いの一つとして、福祉事務所の設置義務がある³。社会福祉法第14条第1項は「都道府県及び市（特別区を含む。以下同じ。）は、条例で、福祉に関する事務所を設置しなければならない」として、市に福祉事務所の設置義務を課しているが、町村については「町村は、条例で、その区域を所管区域とする福祉に関する事務所を設置することができる」（同条第3項）と規定し、その設置を任意としている⁴。

市町村の設置する福祉に関する事務所は、「生活保護法、児童福祉法、母子及び父子並びに寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法に定める援護、育成又は更生の措置に関する事務のうち市町村が処理することとされているもの（政令で定めるものを除く。）」（同条第6項）を処理することとされ、地域住民の生活と密接な事務を担っており、これを市町村が設置するか否かは、住民福祉の観点からは大きな関心事となろう。

これにくわえて、心理的または経済的な観点もから、市制施行を検討した事例がある。2014（平成26）年1月1日に市制施行した岩手県滝沢市は、も

ともと人口5万人を超える村であった。当時の滝沢村が市となることのメリットとして挙げたものとしては、①福祉事務所、専門職員の配置による生活に最も身近な保健福祉分野での利便性と迅速性の向上が期待できること、②都市的なイメージがアップし新たな企業の進出が進み、雇用の機会の増加や財政基盤の強化などの波及効果が期待できること、③市になることで村よりも多くの権限が国や県から移譲されるため、地域の実情を反映した行政サービスの提供やまちづくりが期待できること、④市になることで村にはない権限移譲と財政支援の強化を得て、経済振興と若者定住を成し遂げながら自治体として発展することができるというものであった⁵。一方、同村（当時）は、市となることのデメリットについて、移行に係る経費が一時的には発生するものの、基本的にはないと説明している⁶。

このように、町村側の申請がなければ、町村は町村であり続けることができるという枠組みを自治法が採用している背景には、それぞれの町村が、自らの地域特性や住民の意向を踏まえ、市となるか否かを定めることの意義を認めているからであると思われる。

（2）市町村合併と「市の要件」の緩和

戦後、「市の要件」は、基本的に憲法附属法として制定された自治法に規定されている。「市の要件」に関する規定についてみれば、1947（昭和22）年5月施行の自治法において「市の要件」は、「市を設置し又は町村を市としようとするときは、その地方公共団体は、人口3万以上を有し、且つ、都市的業態を備えていなければならない」（自治法第8条）と規定されたが、1954（昭和29）年の同法改正により、3万人の人口要件は5万人へと改められた⁷。その後、自治法同条に定める人口要件自体に大きな改正は見られないものの、自治法の附則や合併特例

3 このほかの市と町（村）の違いについては、小西（2020）に詳しい。

4 さらに、町村が福祉事務所を設置する場合について、同条第4項では「町村は、必要がある場合には、地方自治法の規定により一部事務組合又は広域連合を設けて、前項の事務所を設置することができる。この場合には、当該一部事務組合又は広域連合内の町村の区域をもつて、事務所の所管区域とする」ことも規定している。

5 滝沢市 HP「市制移行に関する Q & A」<https://www.city.takizawa.iwate.jp/admin/keiei/shiseiikou/takizawacitychagehis/ikouqanda.html>（最終閲覧日：2021年6月30日）を参照。

6 もっとも、村が市になる場合には、一般に、住所変更等に係る経費や新たに発生する自動車の車庫証明の取得など、住民や事業者にとって一定の経済的負担も発生すると考えられる。

7 法律における「市の要件」の変遷については、本村（1990）、岡本（2003）、小西（2019）に詳しい。

法⁸の関連条文による要件緩和がなされたこともあり、実体的な人口要件はこれ以降も変化していく。

表 1-1 は、法改正による「市となるべき要件」の変遷を示したものであるが、ここでとくに注目したいのは、2000（平成 12）年の合併特例法附則第 2 条の 2 の改正と、2003（平成 15）年の合併特例法第 5 条の 2 の改正である。これらの改正は、いわゆる「平成の大合併」期において、市町村合併を推進するという目的のもとになされたものであった。

2000（平成 12）年、合併特例法附則第 2 条の 2 の改正では、合併特例法第 5 条の 2 が、「平成 17 年 3 月 31 日までに市町村の合併が行われる場合に限り、地方自治法第 8 条第 1 項第 1 号の規定にかかわらず、市となるべき普通地方公共団体の人口に関する要件は、4 万以上とする」と規定していることに

対し、「平成 16 年 3 月 31 日までに市町村合併が行われる場合に限り、同条中『第 8 条第 1 項第 1 号』とあるのは、『第 8 条第 1 項各号』と、『人口に関する要件は、4 万以上』とあるのは「要件は、人口 3 万以上を有すること」とする」とされた。これにより、自治法第 8 条第 1 項第 2 号の市街地を形成している区域内の戸数、同第 3 号の都市的業態に従事する者等の数、同第 4 号の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については、これらを満たさなくとも市となることができるとされたのである⁹。

また、2003（平成 15）年の合併特例法第 5 条の 2 の改正では、同条中の「第 8 条第 1 項第 1 号」を「第 8 条第 1 項各号」に、「人口に関する要件は、4 万以上」を「要件は、人口 3 万以上を有すること」と改

表 1-1 法改正等による「市となるべき要件」の変遷

年次	関連条文	人口	適用期間等
1947 年	地方自治法 8 条	3 万	
1954 年	地方自治法 8 条	5 万	
	改正法附則 2 項	3 万	1966 年 3 月 31 日までに申請したもの
1958 年	改正法附則 2 項	3 万	1958 年 9 月 30 日までに申請したもの
1963 年	地方自治法附則 20 条の 3 (現行 20 条の 4)	5 万	1966 年 12 月 31 日までに申請したもの
1965 年	地方自治法附則 20 条の 3	4 万	1967 年 3 月 31 日までに申請したもの
1970 年	地方自治法附則 20 条の 5	3 万	1972 年 3 月 11 日までに申請したもの
1998 年	合併特例法 5 条の 2	4 万	2005 年 3 月 31 日までに合併が行われる場合
1999 年	合併特例法 5 条の 3	-	2005 年 3 月 31 日までに合併が行われる場合 市を含む新設合併の場合には、市となるべき要件を備えているものとみなす。
2000 年	合併特例法附則 2 条の 2	3 万	2004 年 3 月 31 日までに合併が行われる場合
2003 年	合併特例法 5 条の 2	3 万	2005 年 3 月 31 日までに合併が行われる場合
2004 年	合併特例法附則 2 条の 2	-	2010 年 3 月 31 日までに合併が行われる場合 (5 年間の期限延長)
2010 年	新合併特例法附則 2 条	(5 万)	2020 年 3 月 31 日までに合併が行われる場合 (10 年間の期限延長) いわゆる「3 万市特例」の廃止
2020 年	新合併特例法附則 2 条	-	2030 年 3 月 31 日までに合併が行われる場合 (10 年間の期限延長)

※表中の「新合併特例法」は、脚注 8 で言及した新法を意味する。

出典：杉本・吉川・岡本（2004）p.61 に筆者が加筆修正

8 「平成の大合併」期に適用されていた同法の正式名称は「市町村の合併の特例等に関する法律」（旧法）であった。その後、「平成の大合併」が終了したことから、2010（平成 22）年に条文番号の変更を含む大規模な改正が行われ、その名称も「市町村の合併の特例に関する法律」（新法）となった。本稿においては、特に断りのない場合には、検討対象時期の関係で旧法の条文番号を用いている。

9 この改正の趣旨については、「現在町村である地域が、市となることができるとすることによって、住民や自治体の要望がかなえられるのであれば、合併の目標となりえるものであって、合併の推進に資するものであるとの考えから、合併の場合に限り、人口に関する要件を 3 万人以上とするとともに、連たん要件等の人口以外の要件を廃止するものである」（市町村自治研究会、2003、p.395）というものであった。

め、附則の規定を一般化している。これにより、期間を限定していた附則（附則第2条の2）ではなく、本則（第5条の2）で、合併特例法自体が効力を有する期間をとおして、市となるべき要件の緩和が図られた。

これらの改正によって、「平成の大合併」期については、市町村合併による場合、町村は、基本的に人口要件のみを充足すれば市となりうることとされたのである。

2 市制施行要件条例にみる都市像

(1) 同条例の意義

町村が市となろうとするときは、原則としては各都道府県が定める市制施行要件条例の要件を満たす必要がある。もっとも、前述のとおり、合併推進期においては、合併特例法の規定により、同条例に定める要件を満たすことは必要とはされず、合併推進期以外において町村が市制施行をする件数は多くはないため、同条例が適用される事例は限定的であるといえる¹⁰。

自治法第8条が、都道府県条例において市制施行の要件を規定している趣旨についての先行研究等は必ずしも多くはないが、市制施行の要件を「都道府県の条例ではその実状に即し必要と認められる要件を定めることとなる」（松本、2017、p.118）とされているように、都道府県ごとの地域特性を踏まえて、市となるべき要件を規定することが求められているものと思われる¹¹。

もっとも、詳細は後述するが、各都道府県の市制施行要件の規定内容を比較すると、一定の共通点を見出すことができる。これは、昭和28年3月9日付自治庁次長通知（市制施行協議基準）において、その要件として、官公署、学校・図書館・劇場等の文化施設、水道・軌道等の公共事業、病院・診療所等の衛生施設、会社・銀行その他の経済団体等、住民の担税力および普通地方公共団体の財政の状況等が列挙されており、多くの都道府県がこの通知に基づいて条例を制定しているからである。

一方で、地方分権改革を経た今日において、各都道府県はこの通知に縛られることなく、自ら必要と思われる要件を設けることができるようになっている。そのため、今日の市制施行要件条例を比較すると、その多様な実態を理解することができる。

(2) 市制施行要件条例の比較検討

表2-1は、現行の各都道府県の市制施行要件条例における規定内容を整理したものである。これらの条例の概ねの共通点を挙げるとするならば、その基本的な構成は、都市的施設に関する要件とその他の要件に関する規定からなっている。これは、自治法第8条第1項第4号が、「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」と規定している

表 2-1 市制施行要件条例における規定内容

区分		件数	割合
都市的施設	官公署	42	89.4%
	教育施設	47	100.0%
	文化施設	47	100.0%
	公衆衛生施設	42	89.4%
	交通機関	38	80.9%
	医療機関	47	100.0%
	地域経済	47	100.0%
	娯楽施設	37	78.7%
その他の要件	観光・宿泊施設	2	4.3%
	都市計画	17	36.2%
	都市財政	37	78.7%
	都市的業態	31	66.0%
	将来の発展性	10	21.3%

※「都市的施設」については、各条例に示されている施設を筆者が以下の区分で整理した。

「官公署」：税務署、労働基準監督署、警察署、保健所、郵便局等

「教育施設」：大学、高等学校、中等教育学校

「文化施設」：図書館、博物館、公会堂等

「公衆衛生施設」：上下水道、塵芥処理施設

「交通機関」：軌道、バス、定期船

「医療機関」：病院、診療所

「地域経済」：銀行、会社、工場

「娯楽施設」：劇場、映画館等

出典：筆者作成

10 2011（平成23）年以降に市制施行した市としては、野々市市、長久手市、白岡市、大網白里市、滝沢市、富谷市、那珂川市の7市である（いずれも市町村合併を伴わない単独市制施行）。

11 そもそも、町村の市制施行について、なぜ都道府県がその要件を定める必要があるのかという点については、その意義をあらためて検討する必要があるかもしれない。

ことによるものである。

まず、「都市的施設」については、すべての市制施行要件条例において、高等学校を中心とする教育施設、図書館や博物館といった文化施設、病院・診療所に関する医療機関の立地条件、銀行・企業・工場といった地域経済に関する事項が規定されていた。すべての条例に共通しているものを除くと、官公署、上下水道・塵芥処理施設といった公衆衛生に関する施設の整備についても多くの都道府県において要件として定められている。もっとも、規定の文言は様々であり、「銀行、会社及び工場の数並びにその規模が他の市に比べておおむねそんな色がないこと」（北海道）のように必要な施設数を定性的に規定している条例もあれば、「銀行（支店を含む。）が2以上及び資本金500万円以上の会社又は工場が10以上設けられていること」（茨城県）のように具体的かつ定量的に規定しているものもある¹²。

また、上下水道や塵芥処理施設といった公衆衛生施設や交通機関に関する条文では、「公営又は私営の上水道、下水道又はじんかい処理場が設けられていること」（石川県）というように、公営であるか私営であるかを問わず、当該施設が整備されているか否かを要件とするものもあれば、「上水道、下水道、軌道又はバス事業等の事業を、当該普通地方公共団体において一以上経営していること」（岐阜県）のように、町村が自ら経営していることを要件とする条例もあった。

「その他の要件」としては、都市計画事業の施行、都市財政の規模と状況、都市的業態の従事者数等が規定されていることが多い。またこれにくわえて、「地勢、産業、交通、都市建設計画等に関し、将来の発展性が認められること」（香川県）のように、都市としての発展性をも要件とする条例もあった（詳細は表2-2を参照）。

この「その他の要件」をより詳細に見てみると、住民の担税力・納税額を要件としている条例が多いが、「財政規模及び担税力が既存の市に比較しておおむねそんなしよくないこと」（埼玉県）といったように、既存の市と比較して、相対的に判断するというものも複数みられる。

表 2-2 「その他の要件」の詳細区分

区分		件数
都市計画	都市計画事業の施行	16
	主要幹線街路の舗装	15
都市財政	住民の担税力・納税額	35
	自治体の財政状況	18
	自治体の予算額	19
都市的業態	生産規模	1
	従業者等	31
将来の発展性		10

出典：筆者作成

このように、一定の共通点を見出しうる市制施行要件条例であるが、都道府県によって要件規定の内容は多様である。興味深いものとして、愛知県条例第3号では「高等学校が相当数設けられていること」を要件のひとつとして掲げているが、「ただし、名古屋市に近接する普通地方公共団体にあつては、第3号に掲げる要件を必要としない」（第1項柱書）として、地域の特性を踏まえた都市としての要件を定めている。指定都市である名古屋市（人口：約230万人）に近接していれば、必ずしも当該町村の区域の中に高等学校がなくとも、他の要件を満たすのであれば、都市としての性格を有すると理解できることから、このような規定が設けられているものと思われる。愛知県に限らず、いわゆる三大都市圏とそれ以外の地域では、都市としての性格や位置づけに違いが出てくることも考えられるため、市制施行要件条例については、法律では規定しえないような地域の特性を踏まえた規定の必要性を検討する必要となろう。

このような市制施行要件条例であるが、都道府県および市町村の行政実務でこの条例が意識される機会は決して多くない。そのためか、国鉄民営化以前のまま、官公署として「(鉄道の) 駅」、すでに廃止された「国家地方警察署または自治体警察署」や「電報電話局」をそのまま要件の例示としている条例も少なからず存在する。もちろん、高等学校に関する学校教育法の改正を契機として同条例を改正するなどしている都道府県も少なくないが、ほとんど適用されることのない市制施行要件条例は、いわば「忘

12 そのため、すべての条例を計量的に比較することには困難である。

れられた」条例であり、そこに規定された要件を満たす都市像も「忘れられた」ものとなっているといえなくもない¹³。

3 都市の本来的要素

(1) 規模・能力だけではない都市像

本稿では、都道府県の市制施行要件条例を比較することで、地方自治関係の法体系において、全国一律の人口規模等以外に、「都市」としての市がどのように位置づけられてきたかを検討してきた。

第一に、自治法自体が第8条第1項第1号から第3号に掲げる要件のほかに、都道府県条例で市制施行要件を定めることとしていることから、少なくとも都道府県単位において市の位置づけや性格に差異が生じることを認めていることが指摘できる。もっとも、前述のとおり、現行の市制施行要件条例をみても、要件とされている事項には一定の共通点があり、適用事例の少なさから必要な条例改正がなされておらず、今日の社会経済状況からみれば、その妥当性に疑問を感じざるを得ない条例も存置されている。

第二に、すべての市制施行要件条例において、教育施設、文化施設、医療機関の立地条件、地域経済に関する事項が規定されていることから、都市の基本的な性格として、教育・文化・医療・地域経済といった分野において、近隣の町村に比して、ある種の拠点性があることが求められているといえる。経済成長にともなって、国民生活の水準が向上した今日においては、町村と「都市」としての市の関係性が相対化しており、必ずしも現行の市制施行要件条例に定める要件が都市のみの性格を表しているということではできないが、少なくとも、各都道府県で現行の市制施行要件条例が制定された当時においては、市と町村には一定の性格の違いがあったものと思われる。そこでは、近隣の町村との関係において、

市には教育・文化・医療・地域経済といった分野での優位性が想定されており、期待されていた。この「優位性」はあくまで都市における施設等に関するものであり、市と近隣の町村の関係において優劣があるものではないことに注意しなければならない。自治体としての両者の関係はあくまで対等なものである。

(2) 「地域における都市」の視点

自治体財政上の制約と広域的な施策の必要性から、市町村では、多かれ少なかれ、何らかの広域連携に取り組んでいる。近年議論されている様々な広域連携の枠組みにおいて、市の行財政の能力や中枢性に期待し、近隣の（市）町村を支えることを求めるものも少なくない。広域連携の実態として中心的な市が果たす役割が大きいとしても、連携主体としての各市町村は相互に対等であり、あくまで役割の違いがあるに過ぎない。

一方で、「都市」としての市の本来的な性格に目を向けると、町村には必ずしも立地しない教育・文化・娯楽施設や医療機関が存在する市には、当該市の住民以外の人々の生活についても、一定の役割を担うことが期待されているということもできる。この「役割」は、都市行政のみが担うという性質のものではなく、都市で活動する様々な主体が総体として担うものである。その意味で、今後の人口減少時代における都市は、近隣の町村との関係でどのような役割を担っていく必要があるのかを検討する必要がある。

おわりに

本稿では、市制施行要件条例に注目して、「都市」としての市の本来的な要素とそこに期待されているものが何であるのかを明らかにすることを試みた。各都道府県が制定している市制施行要件条例は、全

13 もっとも、適用される事例が限定的な同条例を頻繁に改正することの必要性も低く、実際に町村が単独で市制施行を志向する動きがみられたような場合に合わせて同条例を見直すということもありうるようである。例えば、前述の滝沢市（当時の滝沢村）では、「本村では官公署数が5種類以上と連たん6割以上が課題となりますが、昭和22年に県が定めた条例で官公署5種類以上となっています。しかし条例が古いことから現状にそぐわないともいわれていますし、平成23年2月には旧自治庁通達での市制施行基準は廃止されました。他県では数を少なくしているところや都市機能が同等のものと数を明記しない方法で条例改正を行っている県も増えています。また、平成23年3月の県議会で県知事は『滝沢市の市制移行について、滝沢市の意向を受け止めながら必要な支援を行いたい』と答弁しました。これは、滝沢市の機運が盛り上がりれば県として条例改正をし市制移行を支援していただけるものと考えています」としている。
詳細は、滝沢市 HP「市制移行に関する Q & A」<https://www.city.takizawa.iwate.jp/admin/keiei/shiseikou/takizawacitychagehis/ikouqanda.html>（最終閲覧日：2021年6月30日）を参照。

国的な市町村合併が推進されていた時期においては、合併特例法等により合法的に「無視」されてきた存在であった。しかしながら、自治法とこの市制施行要件条例を合わせて考えると、本来、市となるべき要件は、行財政基盤や公共サービス提供能力のみではなく、都市としての社会的、文化的要素を持ち合わせていることもまた必要とされているといえる。

このような意味で、都市の本質は、人口規模の大小ではなく、人が集い、交流し、公共的なサービスを享受しうる環境そのものであるといえる。そして、この本質は、全国画一的に定められる性質のものではなく、その地域の特性によって異なるものであり、また社会経済状況の変化によっても変わりゆくものであるとすれば、今後の人口減少時代における都市の役割と位置づけをあらためて確認することが必要となるのではないだろうか。

参考文献

- 岡本誠司（2003）「市町村合併の特例に関する法律の一部を改正する法律（いわゆる三万市特例の一年延長）及び市の要件の変遷等について」『地方自治』第669号、pp.46-44
- 小西敦（2019）「市の要件規定の意義－規定の変遷とその適用状況から」『行政法研究』第28号、pp.1-89
- （2020）「市と町：効果のちがいは何か」『政策科学』第27巻第3号、pp.29-47
- 佐藤竺（2002）『逐条研究 地方自治法Ⅰ』敬文堂
- 市町村自治研究会編（2003）『逐条解説 市町村合併特例法（改訂版）』ぎょうせい
- 島田恵司（2014）「消された町村－平成大合併の結末」『自治総研』第434号、pp.46-72
- 杉本達治・吉川浩民・岡本誠司（2004）「合併関連三法（合併新法、改正現行合併特例法、改正地方自治法）について（上）」『地方自治』第680号、pp.15-63
- 松本英昭（2017）『新版 逐条地方自治法〈第9次改訂版〉』学陽書房
- 本村真二（1990）「市制施行要件の変遷について－地方自治法第8条を中心に」『地方自治』第509号、pp.81-99