

令和 4 年 9 月 5 日現在

機関番号：23803  
研究種目：基盤研究(C)（一般）  
研究期間：2017～2021  
課題番号：17K03353  
研究課題名（和文）市の要件と効果 市と町村の区分の再検討  
  
研究課題名（英文）Requirements and Effectiveness of Cities  
  
研究代表者  
小西 敦（KONISHI, ATSUSHI）  
  
静岡県立大学・経営情報学部・教授  
  
研究者番号：10431884  
交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,200,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、市の要件と効果を検討することによって、我が国の地方自治制度における市と町村の区分の意義等を明らかにしようとしたものであった。  
本研究が明らかにした主なことは、次の通りである。第一に、現行地方自治法の市の要件のうち最重要な要件である人口5万人以上というものは、市の要件規定の適用実績からみても、高いハードルであること、第二に、これに対して、多くの場合、町村でも希望すれば、市なみの権限を持てるので、市であることの効果である権限の拡大に関しては、市と町村の区分の意味は、大きくないこと。

#### 研究成果の学術的意義や社会的意義

研究成果の学術的意義は、第一に、市の要件規定について、これまでの規定変遷とその適用状況を悉皆的に示すことができたこと、第二に、市の効果について、網羅的に検討し、市と町村の区分の詳細を明らかにできたこと、であると考えます。  
社会的意義は、人口減少の我が国において、市とはどのような存在であるべきか、を考える素材を提供できたこと、であると考えます。

研究成果の概要（英文）：This study attempted to clarify the significance of the distinction between cities and towns/villages in Japan's local government system by examining the requirements and effects of cities.  
The main findings of this study are as follows. First, the most important requirement for a city under the current Local Autonomy Law is a population of 50,000 or more, which is a high hurdle in terms of the actual application of the city requirement provisions. Second, in many cases, towns and villages can have the same authority as a city if they wish, so the distinction between city and town/village is not significant in terms of the expansion of authority that is the effect of being a city.

研究分野：地方自治

キーワード：地方自治法 市 町村 人口 要件 効果

様式 C-19、F-19-1、Z-19（共通）

1. 研究開始当初の背景

欧州諸国では、「市町村のような区分を設けず」（成田頼明（加除式）『注釈地方自治法』362頁）とされている。

これに対し、我が国では、基礎自治体のうち普遍的な存在である市町村に関して、町と村の間には、大きな差異がない一方で、市と町村の間には、市の要件も一因となって、大きな差があると意識されてきた。例えば、総務省のウェブサイトでは、表1のようなちがいが「市と町村の主な相違」とされている。

表1 市と町村の主な相違

		市	町村
要件		○人口5万人以上 ○当該市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 ○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6割以上 ○以上のほか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備えていること	<b>【町の要件】</b> ○都道府県の条例で定める町としての要件を備えていること ⇒ 市街地要件、商工業従事者要件などを定めている例が多い。 <b>【村の要件】</b> なし
事務	生活保護	福祉事務所を設置し、生活保護法に基づく保護の決定等の事務を行う。	福祉事務所を設置する町村においては、生活保護法に基づく保護の決定等の事務を行う。
	都市生活	知事が指定する都市計画区域を有する場合、当該区域内における都市計画決定の事務を行う。	知事が都市計画区域を指定し、当該区域内における都市計画決定の事務を行う。

（注）総務省ウェブサイト [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000451014.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000451014.pdf) に基づき、筆者作成。

本研究では、「市の要件」という言葉を、地方自治法（以下、「自治法」）の1954年改正により設定された現在の市の要件（以下、「自治法要件」）のほか、市町村の合併の特例に関する法律等により緩和された要件（以下、「特例措置要件」）を含む概念として、市の設置時等に必要要件を広く指すものとして用いる。

この特例措置要件の存在もあり、実際に機能してきた（すなわち、個々の市が市になったときに適用された要件）は、自治法要件よりも、かなり緩和されたものであったとも想像できた。しかし、研究開始当初の平成合併後の時点で、どのような要件がどの程度適用されてきたのかなど基本的な情報も明らかになっていなかった。そこで、下記の「研究の目的」で示す事項を明らかにするために、本研究を開始した。

2. 研究の目的

本研究は、我が国の地方自治制度における市について、①実際に機能してきた市の要件、②市の効果（すなわち、町村と比較した場合、実定法上の扱いはどのように異なるのか）を、実定法の規定や市の設置に関する各種データ等を用いて、明らかにし、市の要件を現代に合うように見直すことを目的とするものである。

3. 研究の方法

（1）実際に機能してきた市の要件の解明

市の要件規定の変遷と変化した規定ごとに設置された市の数を明らかにする。市の要件規定の変遷を、1889年の市制町村制施行から現在に至るまでの約130年間について、整理する。ここで、市の要件規定とは、国が定める市の要件を決める規定全般を指し、自治法要件や特例措置要件のほか、国の内規（例：1943年4月17日内務省地方局長通牒）も含み、これらは複雑な変遷を経ている。そこで、先行研究を参照しつつ、法令全書や日本法令索引等により原典を確認して、市の要件規定の全てを編年体で整理する。

次に、上記で明らかになった要件規定ごとに、その規定を根拠として設置された市の数を、カウントする。要件規定ごとの市の数は、1889年度から1981年度までの間は、多田幸一（1982年）「市制施行要件の変遷と現在における市の人口規模」50頁以下に掲載されているので、これを活用する。1982年度以降のデータは、市町村要覧編集委員会（各年版）『全国市町村要覧』、市町村自治研究会（2004年）『Q&A 市町村合併ハンドブック』等により収集する。

（2）市の効果の解明

市の効果を次の方法で明らかにする。地方分権改革推進委員会の資料や地方交付税制度研究会『地方交付税制度解説』等により、市と町村の間で、事務・権限・組織がどのように異なるのか把握する。さらに、最近、町村から市になった地方公共団体、例えば、滝沢市（2014年）、富

谷市（2016年）、那珂川市（2018年）等を訪問調査等し、町村から市になったことで、法令上のような事務・権限・組織が増加したかを、実態的に把握する。以上により、市であることの効果を実証的に明らかにする。

#### 4. 研究成果

##### (1) 市の要件規定の変遷

市の要件規定の変遷は、表2のとおりであった。

表2 市の要件規定の変遷

施行年	法令番号等	市の要件規定
自治法制定前の内規		
1878	明治11年17号布告	郡区町村編成法1条
1889	明治21年6月13日内務省訓令352号	町村郡市区標準
1911		内務省内規
1943	昭和18年4月17日内務省地方局長通牒	市制施行詮議内規
1946	内務省地方局長通牒	市制施行詮議内規
自治法		
1947	昭和22年法律67号	1947年制定時自治法8条
1948	昭和22年法律169号	1947年改正後自治法8条
1952	昭和27年法律306号	1952年自治法8条
1953	昭和28年3月9日地方自治庁次長通知	市制施行協議基準
1954	昭和29年法律193号	1954年自治法8条
1954	昭和29年法律193号	1954年自治法改正法附則2項
1958	昭和33年法律53号	1958年自治法改正法附則2項
1963	昭和38年法律99号	1963年自治法附則20条の4
1965	昭和40年法律6号	1965年自治法附則20条の3
1970	昭和45年法律1号	1970年自治法附則20条の5
合併特例法		
1998	平成10年法律145号	1998年合併特例法5条の2
1999	平成11年法律87号	1999年合併特例法5条の3
2000	平成12年法律138号	2000年合併特例法附則2条の2
2003	平成15年法律105号	2003年合併特例法5条の2
2004	平成16年法律58号	2004年合併特例法附則2条
2005	平成16年法律59号	2004年合併新法7条1項
2005	平成16年法律59号	2004年合併新法7条2項
2010	平成22年法律10号	2010年合併新法7条
復帰前の沖縄の特例		
1945	1945年9月13日米軍政府回状208号	地方行政緊急措置要綱
1948	1948年7月21日琉球列島米軍政本部指令26号	市町村制
1953	1953年1月12日立法1号	市町村自治法

(注) 多田・前掲及び市町村自治研究会・前掲等に基づき筆者作成。

##### (2) 市の要件規定の適用状況

市の要件規定を人口要件ごとに、整理して、その適用状況及びその後の状況をみると、表3のようになる。

表3 市の人口要件ごとの適用数・その後の状況

市の要件		その後の状況				
要件	適用数	現存市	名称変更市	実質存続市	非現存市	
人口	2.5万	64	45	0	13	6
	3万	686	459	8	133	86
	4万	13	11	0	0	2
	5万	101	89	1	5	6
市を含むという要件のみ		178	178	0	0	0
要件無		3	1	0	0	2
合計		1,045	783	9	151	102

(注1) 拙稿：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28号81頁表25に基づき、筆者作成。

(注2) 「実質存続市」とは、合体によって、現在の市が法人格としては新設されているものの、現在まで、合体前の市名が維持されている市を指す。

### (3) 市の要件についての考察のまとめ

ここまでのデータ及び小西敦(2019)前掲82頁以下等に基づいて、市の要件についての考察を簡単にまとめると、次のようになる。

#### ①市の要件の限界

市の要件は、市になるための要件に過ぎず、市の存続要件ではないという解釈を前提とする限り、市の要件が持つ意味は限定される。この市の要件を市の成立時だけに求めるという成立要件性は、1999年合併特例法以降の既存市特例、すなわち市を含む合併の場合、他の要件が一切不要となるという既存市特例によって、さらに大きな意味を持っている。

#### ②市の要件の連続性

自治法の制定前後で比較すると、市の要件は、原則として、人口、市街地及び住民の職業などを要素とするその骨格部分を変えていない。市の要件を大きく変えたのは、平成の合併と言える。この点、次に述べる。

#### ③平成の合併による市の要件の変化

平成の合併による市の要件の特例、特に1999年合併特例法5条の3による既存市特例と2000年合併特例法附則2条の2の3万市特例は、市の要件に大きな変化をもたらした。既存市特例は、前記したように、市の要件の解釈から生まれ得るものであったので、それ以前の制度との一定の連続性を認めることができる。これに対し、3万市特例は、人口3万以外の要件を一切不要とし、市街地要件も不要とした。これは、市の概念を大きく変えた。

#### ④人口要件

人口要件は、1954年自治法によって5万に引き上げられて以降、現在に至るまで65年間、自治法上の原則は5万であり、3万は例外であり、特例であるに過ぎない。しかし、表3で示したように、適用数では、1,045件のうちの101件(9.7%)が5万、686件(65.6%)が3万、現存市数でも、783件のうちの89件(11.4%)が5万、459件(58.6%)が3万である。5万要件は1割前後を占めるに過ぎないのに対し、3万要件は、過半数となっている。

したがって、実際の適用状況から見れば、5万要件は、特殊であり、3万要件がむしろ大勢であったといえる。市の人口要件としては、現実の市制施行へ結びついたという実態面から見れば、3万要件が主流であり、5万要件はハードルとして高すぎて、その影響は限定的であったといえる。ただし、表3で示したように、3万要件で市制が施行された市には、非現存市がやや多くなっている。このことは、市制施行としては、3万要件とハードルが低い場合には、それをクリアして市になっても、法人格としての持続性が弱い市が比較的多かったということを示唆する。

### (4) 市の効果についての考察

小西敦(2020)「市と町：効果のちがいは何か」政策科学27巻3号44頁以下等に基づいて、市の効果についての考察の結果を述べると、以下のようになる。

#### ①福祉事務所の設置とその事務

市と町とで組織上の一番大きなちがいは、福祉事務所が必置か否かである。この結果、福祉事務所が担う事務の有無が、市と町との事務・権限上のちがいとなっている。ただし、町村でも福祉事務所を設置することは可能であり、現に、2022年4月1日現在、46の町村が福祉事務所を設置している。したがって、このちがいは、町村が福祉事務所を設置すれば、解消されるものである。

#### ②地方分権の影響

2011年の第2次地方分権一括法によって、市への権限移譲が進んだことで、市と町との事務・権限上のちがいは、増えている。ちがいが生まれた事務・権限は、分野別で見ると、消費者保護、環境、産業振興、都市計画等に関するものが多い。

#### ③上記以外の市と町村

上記の事務・権限以外で、法律上、市になったことで増加する事務・権限には、a 児童扶養手当の支給・認定等、b 母子・父子自立支援員の委嘱及び母子家庭自立支援給付金の支給等、c 商店街振興組合及び同連合会の設立認可・指導監督、d 文化財保護関係の史跡名勝天然記念物の現況変更等の許可等がある。このうち、a及びbは、福祉事務所を設置した町村の長が担うことになるので、福祉事務所を設置すれば、解消されるちがいである。

#### ④公職選挙法上の市と町村のちがい

公職選挙法上のちがいとして、市と町村の間に、供託金、選挙公営の範囲及びピラ頒布に関して、ちがいがある。ただし、供託金が町村長選挙の場合には必要だが、町村議会議員選挙では不要(市議会議員選挙では必要)など、市と町村間の単純なちがいといえない部分もあり、今後、整理が必要と認識されている。

#### ⑤財政上の市と町村のちがい

財政上は、マクロ的には、人口10万人未満の小都市と人口1万人以上の大町村を比較すると、住民一人当たりの歳出・歳入額はほぼ同じであり、大差はない。ミクロ的には、最近、人口5万人等の自治法上の要件をみたして町村から市になった3団体について、市になる前後の決算状況を比較した結果、a 市制施行に伴い財政の量的に増加しているのは民生分野の事務ではないか、b 市制施行前はあまり実施されず、市制施行後、新しい財政支出を伴う仕事として追加されているのは、商工分野の事務ではないか、という仮説が想起された。

#### ⑥まとめ

市と町村の間には、組織と事務の両面において、そしておそらくは財政面においても、福祉事務所関係で重要なちがいがある。

しかし、このちがいは、町村が福祉事務所を自発的に設置することによって解消可能である。これ以外では、第2次地方分権一括法による市への権限移譲の影響が大きく、分野別で見ると、消費者保護、環境、産業振興及び都市計画等の分野で、市にあって、町村にない事務が多い。ただし、条例による都道府県から町村への権限移譲が行われると、こうした町村と市のちがいも小さくなる可能性がある。その他には、商店街振興、文化財保護の事務や選挙公営などで、市と町村のちがいがある。

一方、住民一人当たりの歳出を見ると、大規模町村と小規模市の間では、大きなちがいはない。

総じていって、日本における、市と町村の効果面のちがいで町村の意思によって解消できないものは、あまり多くはない。

#### (5) 本研究の結論

本研究が明らかにした主なことは、次の通りである。

第一に、現行地方自治法の市の要件のうち最重要な要件である人口5万人以上というものは、市の要件規定の適用実績からみても、高いハードルであること、

第二に、これに対して、多くの場合、町村でも希望すれば、市なみの権限を持てるので、市であることの効果である権限の拡大に関しては、市と町村の区別の意味は、大きくないこと。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計6件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 小西敦	4. 巻 886号
2. 論文標題 地方版総合戦略に対する地方議会の「関与」	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 地方自治	6. 最初と最後の頁 2-24
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 小西敦	4. 巻 489号
2. 論文標題 住民投票の現在(いま)：横浜市IR,大阪都構想	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 法学教室	6. 最初と最後の頁 83-89
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 小西敦	4. 巻 32号
2. 論文標題 日本国憲法上の「地方公共団体」の要件及び効果並びに今後の展望	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 比較憲法学研究	6. 最初と最後の頁 103-130
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 小西敦	4. 巻 71巻11号
2. 論文標題 地方税法と地方自治法の交錯、そして地方財政法：2つの最高裁判決を参照して	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 地方税	6. 最初と最後の頁 2-8
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 小西 敦	4. 巻 27巻3号
2. 論文標題 市と町：効果のちがいは何か	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 政策科学	6. 最初と最後の頁 29-47
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 小西 敦	4. 巻 28
2. 論文標題 市の要件規定の意義 規定の変遷とその適用状況	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 行政法研究	6. 最初と最後の頁 1 - 8 9
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 1件/うち国際学会 0件）

1. 発表者名 小西 敦
2. 発表標題 日本国憲法上の地方公共団体の展望
3. 学会等名 比較憲法学会（招待講演）
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

氏名 （ローマ字氏名） （研究者番号）	所属研究機関・部局・職 （機関番号）	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8 . 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------