

## 政令市も人口減の危機に

『中央公論』（2013年12月号）の特集「壊死する地方都市」で、統計的に出産が多い20〜39歳の若年女性人口の推移から、全国1700を超える地方自治体のうち、2040年までに523自治体の消滅可能性が極めて高いことがはじめて明らかになった。政府も、内閣府特命担当大臣として地方創生担当大臣を新たに設けるとともに、まち・ひと・しごと創生やデジタル田園都市国家構想の基本方針・総合戦略を毎年閣議決定して対応している。

しかし、その後も肝心の合計特殊出生率は伸びておらず、東京とそれ以外、そして地方同士で人口の獲得合戦が展開されている。少子高齢化と人口減少は「地方消滅」論のときより悪化している。農山漁村や周辺

現時点で入手可能な2022年のデータをもとに分析を行い、2013年から22年にかけての20政令市の変容を明らかにする。そして、その変容が2013年以降の制度改革の方向性に合致しているかを考察する。結論を先に述べておくと、大阪市と名古屋市だけが「メガロポリス（megapolis）」となっている。他方、他の18市は軒並み大都市の衛星都市化している。特に大阪市の周辺の大都市圏であった京都市や神戸市、堺市は、大阪メガロポリスに組み込まれていることが明らかになった。

## 2013年の「四大都市」

まずは、2013年の分析結果を振り返ることとする。人口や昼夜間人口比率、対都道府県人口比率、製造品出荷額、上場企業本社数、銀行業事業所数、地方公務員従業者数、

## メガロポリスか衛星都市か

# 岐路に立つ 政令指定都市

大阪大学教授 北村 亘

地域からの人口流入の恩恵を受けている政令指定都市（以下、政令市）も、3分の1にのぼる地方自治体の消滅可能性に大きく影響を受けている。少子高齢化が農山漁村でいち早く進んだ結果、政令市も流入の源泉が枯渇し、人口減に直面するのはもはや必然である。

さらに政令市を取り巻く環境を複雑にしているのは、相反する二つの要素である。2013年にオリンピック・パラリンピックの東京開催が決まってからは、建設ラッシュで東京に若者を中心とした急激な人口流入が進んだ。2020年2月から本格化するコロナ禍で東京から地方への人口流出が一時的に進むが、社会的な混乱が落ち着いてくると都心回帰が見られるようになっていく。

このような中で、政令市はどのように変わったのであろうか。本稿は、管区地方支分部局数、情報サービス従業者数、放送業事業所数など23の変数を用い、多数の情報を統計学的に縮約する主成分分析によって、20の政令市を評価する軸を析出し、分類を行った。

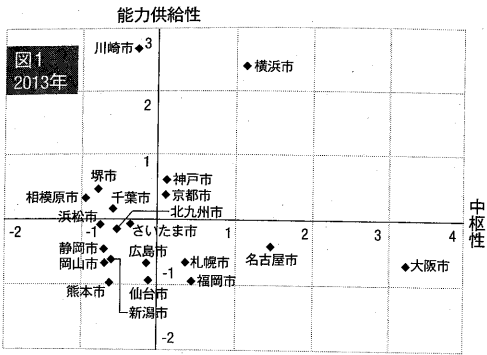
2013年の分析の結果、行政や企業活動の拠点であることを示す「中枢性」と、人口や製品を近隣都市に提供していることを示す「能力供給性」の二つの軸が20政令市の評価軸として析出された。中枢性と能力供給性の二次元の座標に20政令市をプロットすると、大阪市を筆頭にして名古屋市、福岡市、札幌市の4市が「中枢性は高いけれども周辺から人口や製品の提供を受ける大都市」であることが明らかになり、これら4市に対してこそ、中央政府による大胆な権限移譲と税源移譲を行わなければならない（図1参照）。

特集●令和生まれが見る2100年の日本 人口6300万、4割が高齢者に

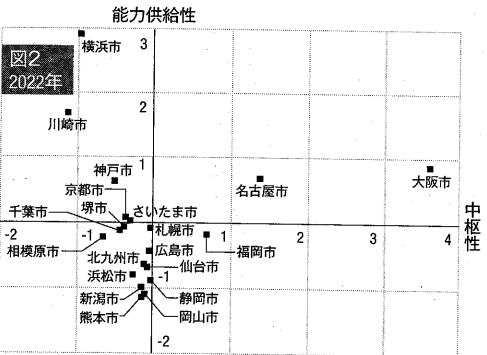
## きたむらわたる

1970年京都府生まれ。1998年京都大学大学院法学研究科博士後期課程修了。博士（法学）。専門は行政学、地方自治論。著書に『地方財政の行政学的分析』『政令指定都市』、編著に『現代官僚制の解剖』、近刊に共著『地方自治論（新版）』がある。

図 中枢性と能力供給性から見た20政令市



出典：北村「政令指定都市」72頁



出典：図1と同じ変数を入手可能なものにして、筆者が同じく統計的に処理したものである。なお、データの更新にあたっては名古屋市長務局企画部大都市・広域行政推進室の職員のお力添えを得た。感謝申し上げる次第である。

中枢性の高い大阪市と名古屋市が、自ら一定の住民を吸収し、情報サービス業や開発研究などの強みを活かしたメガロポリス的な存在になったといっても過言ではない。

東京・大阪周辺の各市は衛星都市化

一方、その余波を受けたのが神戸市と京都市である。両市とも中枢性

をさらに落としている。いまや、神戸市も京都市も、大阪市と競い合っただけでなく、大阪市内へ通勤する世帯網を通じて大阪市内へ通勤する世帯が多い大阪府豊中市や吹田市、高槻市、兵庫県西宮市や宝塚市、明石市などと、生活の快適さをめぐって競争を強いられる「人口は大きいが普通の都市」という位置に転落して

る。京都市も、文化庁は移転してきたが、企業の本社機能が地域外に流出しているだけでなく、市内の地価高騰のあおりを受けて現役子育て世代が滋賀県草津市や近隣の市に流出してしまっている。神戸市も京都市も手をこまぬいていたわけではないが、もはや両市とも経済的には完全に大阪市の巨大な衛星都市として組み込まれてしまっている。

もともと中枢性が低い堺市は、さらに能力供給性を落としている。各変数から堺市を見ると、人口関連変数でも上場企業本社数でも行政関連変数でも落ちていくわけではなく、情報サービス業や開発研究に関連した変数で落ちていることがわかる。

東京周辺の横浜市、川崎市、相模原市、千葉市、さいたま市の5市についても述べておくと、横浜市は中

他方、横浜市や川崎市は、昼夜間

人口比率がともに1を下回ることも明らかとなり、東京への能力供給性で突出していた。堺市は大阪市の衛星都市としての性格が強く、伝統ある神戸市と京都市は辛うじて中枢性を維持しているが、いずれも大阪市を中心とした大都市圏の影響下にあることがうかがえる結果であった。

他にもライヴァル関係と呼ばれる政令市に着目してみると、千葉市とさいたま市では、さいたま市のほうが中枢性は高く、千葉市は東京への能力供給性が高い。つまり、さいたま市は北関東の中心という性格をもつが、千葉市は東京の衛星都市としての性格が強いということであった。静岡市と浜松市では、中枢性ではあまり差はないが、能力供給性では製造業の中心である浜松市が静岡市を

大きく引き離していた。

メガロポリス化した大阪市・名古屋市

問題は、2013年時点での20政令市の位置づけが、2022年にはどのように変わったのかということである。中枢性と能力供給性という評価軸を再び析出し、同様の作業を行うと、2013年の4政令市のうち、大阪市と名古屋市は高い中枢性を維持しつつ、周辺への能力供給性を一気に向上させていることがわかった(図2参照)。福岡市は、中枢性を若干上げてはいるが、やはり他都市からのリソースの供給を受けて成り立っているという特徴は変わっていない。札幌市は中枢性を低下させてしまった。

大阪市の再開発事業でタワーマンションの建設などが相次ぎ、周辺から住民を吸収する受け皿が整備された。その結果、単純に人口が増加しているだけでなく、人口集中地区が市域内に占める面積が増加し、昼夜間人口比率も下がっている。他方で、全産業の事業所数や製造品出荷額、年間商品販売額など民間部門に関する数値は微減しているものの、国の出先機関、情報サービス業や開発研究機関は拡充している。

特に大阪市でいえば、この10年間は2011年から本格化する「大阪都構想」の政治的混乱の中にあっただが、中心部の建築規制の緩和や高度医療施設の整備などによって、周辺に流出していた現役子育て世代を一気に取り返した感がある。

このようなことから、もともと中

枢性を大きく落としており、川崎市もやや落としている一方、横浜市とさいたま市は東京に労働力や製品などを供給する能力供給性が非常に高い、巨大な衛星都市としての性格がますます強まった。川崎市、千葉市相模原市では、能力供給性を大きく落としている。さいたま市は、後背地ともいえる北関東3県の人口流入の受け皿になっていることが、よく比較される千葉市との差につながっているのではないかと考えられる。

全国規模の企業の支店が多いことから「支店経済」と言われる札幌市、仙台市、広島市、福岡市であるが、福岡市のみが中枢性を維持している。札幌市は航空網の拡充で東京との結びつきが強化された結果、中枢性を大きく落として、全国経済の牽引役とは言い難くなっている。これらの政令市は、地域経済の拠点であるこ

とに変わりはない。しかし、20市すべてを同じ枠組みで考えるのはもはや無理ではないか、というのがデータ分析からの率直な印象である。

**制度改革の模索  
——都構想と特別自治市**

大都市の統治機構については、2010年、橋下徹大阪府知事(当時)の「府と市をガラガラポンしてあるべき大阪を作り上げていきたい」という宣言を契機に、「大阪都構想」と呼ばれる大胆な制度改革案が提示された。以後、決して平坦な道程ではなかったが、大阪維新の会の巧みな政治的交渉スキルの結果、2015年および2020年には大阪府廃止の住民投票の実施にまで迫り着いた。ただ、いずれの住民投票でも否決されてしまい、大阪市を解体して東京都と同様の特別区を複数設置す

るという大阪都構想の動きは頓挫している。

他方、2020年代に入って、政令市からの反転攻勢とも言うべき動きが出てきた。2021年、政令市の市長が中心になって「多様な大都市制度の早期実現を求める指定都市市長会提言」を総務省に提出した。この提言は、地域の実情に応じた統治機構を選択できるようにするため、道府県から独立した「特別自治市」の法制化を要求するものであった。

すでに大都市地域には、道府県と政令市からなる現行の二層制がある一方で、2012年に民主党政権の下で大都市地域特別区設置法が成立した。これは、東京都の制度を準用し、政令市を廃止した上で公選区長と公選区議会からなる特別区を設置し、広域自治体である道府県が広域行政として特別区をまたいだ行政を

所掌するという仕組みである。現在のところ、大阪府・市両議会では可決されたものの、住民投票で否決されたため実現はしていないが、この道府県による一元化は、大都市統治の選択肢として存在している。

政令市が新たに求めたのは、広域自治体中心の一元化以外の「もうひとつの選択肢」である。それが現行の政令市を道府県の区域から独立させるという特別自治市制度の法制化である。もし、これが実現したとすれば、①現行の二層制、②道府県による一元化に加えて、③政令市の独立による一元化という第三の選択肢ができることになる。

もしそれが実現すれば、2000年代以降の英国イングランドの地方制度と類似した状況になりうる。イングランドでは、広域自治体のカウンティ(county)と基礎自治体のデ

イストリクト(district)の二層制から、単層制自治体(unitary authority)に移行する場合、カウンティ主導の一元化か、ディストリクト主導の一元化かという選択肢が並存し、イングランド内でパッチワーク状態になっている(スコットランドとウェールズでは全地域で単層制自治体化している)。

**特別自治市の実現性は低い**

ここで、20政令市の分析を踏まえて特別自治市構想の実現性を検証してみると、特別自治市という権限や税財政での特別な枠組みが用意されたとして、全国経済の牽引役や周辺都市との水平的連携の拠点となることを期待しうる政令市は、中枢性の高さのみならず能力供給性も高い大阪市と名古屋市の2市のみということになる。

しかし、大阪市は指定都市市長会の提言をまとめる際から冷淡であり、名古屋市も消極的である。提言の取りまとめで中心的な役割を担った横浜市や神戸市は、そもそも中枢性が低く、東京や大阪の大都市圏を支える大都市という存在である。特別自治市に積極的な政令市は、政令市主導の一元化の選択肢が手続き적인なことを是正する、という手続的均衡論に立脚して導入を主張している。けれども、特別自治市への即時移行、つまり道府県からの独立を切望する政令市もなければ、かつて大阪で都構想をがむしゃらに推進した大阪維新の会のような、それを推進する政治勢力もない。政治学的には「スポンサーなき制度構想」にとどまるしかないだろう。

そもそも、指定都市市長会の提言には、道府県警察制度との整合性や

隣接自治体との関係のように、「古くてもいまも続く問題」への解決策は国などとの協議次第とされるにとどまっている。東京一極再集中や大阪一極集中の中で、多くの政令市が中枢性を落としていくだけでなく、能力供給性も以前よりも落としている。壮大な制度改革構想よりも、地道で実現可能な改革案の模索こそが重要だろう。

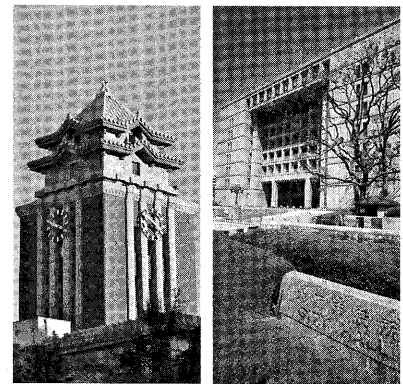
### 政令市の処遇にあえて差をつけよ

古今東西、どのような政治体制の下でも、大都市は全国経済の牽引役になることが期待されて、他の地域にはない自律性が認められている。しかし、すべての都市に自律性を認めると、大都市の享受する特権の実質の意味は低下してしまう。そのため、経済発展の牽引役を担うべき大

める京都市の人口の割合を考えても、もう少し京都市に配慮した税源移譲が講じられるべきである。さらにいえば、京都市は、金沢市や神奈川県鎌倉市のような観光文化都市というカテゴリーで制度的な対応をしたほうがいいのかもしれない。

また、福岡市は、中枢性が高いのに加え、周辺からの人口や製品の流入で成り立っている。大胆な税源移譲などを進め、地域経済を牽引する役割をもっと担えるようにすべきであらう。

加えて、巨大な衛星都市となっていく政令市では、現在の市民が快適に生活できるようにすることも重要である。維持・管理が次世代の大きな負担となるタワーマンションの建設を抑制することや、市内の公共交通機関を維持すること、そして情報技術産業の研究開発部門にあたる本



名古屋市役所（左）と大阪市役所（右）

都市の数や、それらに付与する自律性の程度については、常に議論的になってきた。筆者が繰り返す主張していることであるが、中央の政策決定者は全国経済を牽引する政令市を限定的に定めて、特別な権限移譲や税源移譲を行うことで、成長の核とすることが必要であらう。

全国経済の牽引役を期待しうる政令市以外には、その特性に応じて地域での拠点的な役割を担えるように

社や支社を市内に抱えて地域経済の中核であり続けることこそ、人口流出を防ぐダム機能を担うためにも必要なことである。例えば神戸市が、「都市生活の基礎的条件」を確保しつつ、さらに「生活の質」をより重視した真に豊かな暮らしを実現して次世代に引き継ぐという方向性を掲げていることは評価できるだろう（神戸市「新・神戸市基本構想」1993～2025年）。

大都市のあり方をめぐる大阪での問題提起は重要であったが、すぐに大規模な制度改革の議論になり政治闘争になってしまったことは残念であった。地道にできることから取り組むことが、大都市が地方創生の責任を果たすことにつながっていくだろう。

注 \*1 この特集記事などをもとにして、翌年に

きめ細やかに対応していく必要がある。横浜市を筆頭に、川崎市、京都市、神戸市など、中枢性が低下していても、まだ能力供給性が高い「巨大な衛星都市」的な政令市は健在である。これらの政令市も少子高齢化・人口減少の中で少しずつ能力供給性を落としていくことになるであろうが、それでも巨大な人口を抱えていること自体が国家全体でみると大きな財産である。全国経済の牽引役を直接期待できないにしても、東京や大阪、名古屋といったメガロポリス的な大都市を支える役割や、地域経済の拠点としての役割を担うことは十分可能である。

京都市は、神社仏閣や教育機関が多いため固定資産税の収収がそもそも脆弱である上に、近年はオーバーツーリズムで本来を大きく上回る行政需要に苦しんでいる。京都府に占

増田寛也編著「地方消滅」（中公新書、2014年）が刊行された。

\*2 20政令指定都市は、札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、川崎市、横浜市、相模原市、新潟市、静岡市、浜松市、名古屋市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、岡山市、広島市、北九州市、福岡市、熊本市。

\*3 詳細については拙著「政令指定都市」（中公新書、2013年）の第2章（特に69～78頁）を参照のこと。

\*4 23の変数は、①人口、②1平方キロメートルあたりの人口集中地区人口密度、③人口集中地区対市域面積比率、④昼夜間人口比率、⑤対道府県人口比率、⑥全産業事業所数、⑦製造品出荷額（単位：百万円）、⑧年間商品販売額（単位：百万円）、⑨上場企業本社数、⑩銀行業事業所数、⑪証券業・商品先物取引業事業所数、⑫地方公務員従業者数、⑬基準財政需要額（単位：百万円）、⑭歳出総額（単位：百万円）、⑮国家公務員従業者数、⑯管区地方支分部局数、⑰情報サービス業従業者数、⑱映像・音声・文字情報制作業従業者数、⑲学術・開発研究機関従業者数、⑳広告業従業者数、㉑放送事業所数、㉒専門サービス業事業所数、㉓学術・開発研究機関事業所数である。これらは指定都市市長会事務局がまとめた「大都市」にかざわしい行政制度のあり方についての報告書（2009年3月）で挙げられたものである。

\*5 なお、2013年と2022年のデータをあわせて計40市で同様の作業をしても、結果は同じであったことを付言しておく。