

タイトル	地方中枢都市の構造変化 - 札幌市と福岡市の比較を通して -
著者	高原，一隆； TAKAHARA, Kazutaka
引用	開発論集(108)： 159-183
発行日	2021-09-30

地方中枢都市の構造変化

—— 札幌市と福岡市の比較を通して ——

高 原 一 隆*

目 次

はじめに

1. 広域地方圏の一極集中都市：札幌市／福岡市
 - (1) 札幌市・福岡市の人口推移
 - (2) 販売拠点都市の構造変化と都市型サービス業
2. 地方中枢都市の性格と構造変化
 - (1) 地方中枢都市の性格
 - (2) 地方中枢都市の構造変化
3. 持続性と個性ある成熟都市に向けて
 - (1) 市街地開発の経過と現在の都心部再開発
 - (2) 広域地方圏と地方中枢都市
 - (3) 支店経済からアジアの本社機能都市へ

おわりに

注

参考文献

はじめに

本論の対象都市札幌市・福岡市は、地理的・気候的にかなり異なる都市であり、歴史的にも全く異なった都市形成を歩んできた。20世紀後半・高度経済成長の大量生産・大量消費の経済システムにおいて、これら都市はそれを実現する「支店都市」—札幌・仙台・福岡と総称され、広域地方圏においてモノの「豊かさ」を象徴する都市となった。しかし21世紀に入り、後背地の人口減少、グローバリゼーション、流通構造の変化、都市型サービス産業の進展などにより広域地方圏のリーダー都市としての意味が問い直されている。広域地方圏（本論では北海道と九州）の多くの地域の「衰退」に対して、地方中枢都市への人口や機能の集積によって広域地方圏のサステナビリティが保持できるのか、地方中枢都市の転換点にあって、同質性から個性ある都市への道を模索しながら札幌市と福岡市を事例に、広域地方圏の中心都市のあり方を総論的に考察することを目的としている。

日本における地方中枢都市の研究¹⁾は、その歴史的異質性より高度成長過程における同質的發展に着目した研究が多くを占めていたが、世紀の変わり目以降の経済地理学や都市経済学の

* (たかはら かずたか) 北海学園大学開発研究所特別研究員

研究は、都市間に格差が生じ、都市間階層性がどのように変化していくかという点に研究対象が移っているように思われる。本論もそれを念頭に置いた研究の一つである。

1. 広域地方圏の一極集中都市：札幌市／福岡市

(1) 札幌市・福岡市の人口推移

〈札幌・福岡の人口増加の性格〉

図 3-1 を見て頂きたい。周知のように、札幌市は明治に入って開拓が始まるが、創建当時の人口が 624 人、20 世紀に入る頃 4 万人前後になった。1920 年の日本最初の国勢調査による人口は約 10 万人強であった。札幌区から札幌市に移行したのは 1922 年であるが、北海道の中では函館市、小樽市に次いで第 3 位の都市であった。札幌市の人口が全道一になるのは戦時体制期の 1940 年である。戦後も高度成長が始まるまでは抜きんでた大都市ではなかったが、抜きんでた大都市となるのは小樽の経済機能が札幌に移転し、その後の高度成長過程においてである。

1960 年代には全国総合開発計画で道央新産都市に指定されるなど北海道における高度経済成長のシンボル都市となった。高度成長初期の人口が 50 万人程度であったが、経済成長が最高潮に達した 1970 年に 100 万都市（101 万人）となり、その後も高い増加率が続き、21 世紀に入る頃には 180 万人超となった。『日本の地域別将来推計人口』（2013 年）によると、札幌市の人口は 2015 年に 193.3 万人を記録して以降は人口減少に入るとの推計であったが、それに反して 2015 年の国勢調査人口は 195.2 万人となり、2020 年には 197.5 万人（速報値）の最高人口を記録した。2018 年の人口推計によると人口減は 2025 年頃からと推計され、人口減は 10 年先延ばしとなった。

全道比人口は高度成長初期に 1 割を上回り、平成に入ると 3 割を上回った。そして全道人口の減少と反比例して、2020 年（国勢調査・速報値）には 37.8%の集中度となった。

福岡は 1889 年の市町村制施行により福岡市となった。当時の人口は 5 万人強であった。最初の国勢調査における人口は約 9.5 万人であったが、人口 10 万人を上回っていた長崎市、八幡市（現在の北九州市八幡区・西区）、鹿児島市より人口は少ない都市であった。1930 年の国勢調査の結果、九州最大の都市となったが、九州に占める福岡市の人口比は 4 %にすぎなかった。福岡市も九州の中で抜きんでた大都市に成長し、九州の中核都市となるのは高度成長を通してである。

高度経済成長が本格的に始まる 1960 年に 60 万人を超え、その後 15 年間で 100 万人を突破した。1985 年には素材型産業の構造不況に直面して人口停滞状況にあった北九州市の人口を再び上回った。バブル経済崩壊後も人口増加は続き、2020 年の人口は 161.3 万人となり、2018 年推計によると、2040 年頃まではほとんど減少しないという結果となった。福岡市は政令指定都市 20 都市の中で人口増加数・増加率ともに最も高い都市になっており、福岡市人口

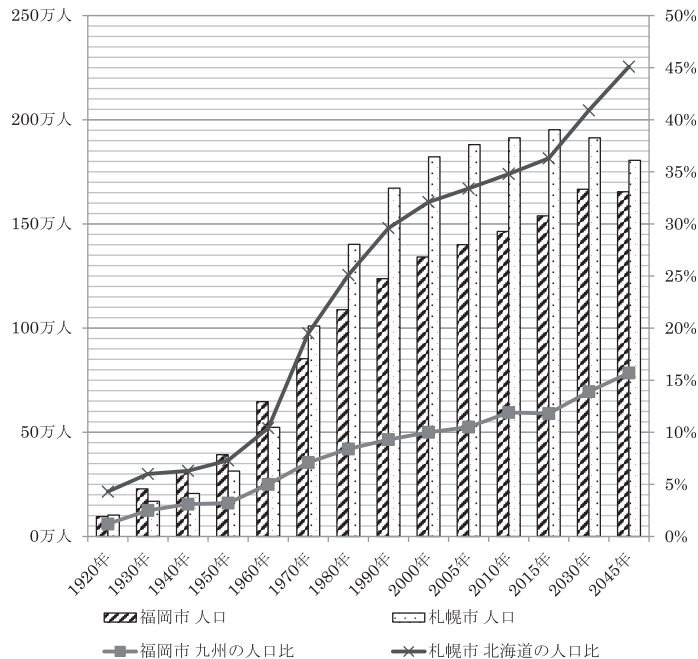


図 3-1 札幌市と福岡市の人口推移及び広域地方圏の人口比

(資料)『国勢調査』(各年), 2030年と2045年は、『日本の地域別将来推計人口』(2018年)

の九州比は2000年代に入って1割を上回った。そして、今や福岡ブームさえ到来している。

2都市とも急速な人口増加のプッシュ要因としては第一次産業人口の相対的過剰、特定産業(炭鉱など)の崩壊があり、プル要因としては豊かな生活を満たす消費財を提供する産業やサービス産業の急成長という点で共通した都市拡大の性格を有していたが、同時に札幌市・福岡市の人口増加を詳細に見ると、県都や他の都市のそれより大きく異なる特徴をもっている。地域の人口増減は自然増減と社会増減に分けられるが、ずっと成長が続いてきたこの2都市は、若者を中心に労働力を吸引してきたために、自然増減については一貫して自然増加であったが、社会増については次のような共通性がある。

第1は、札幌では東京圏へは転出超過、福岡では近畿圏へは転出超過となるなど三大都市圏へは転出超過であり、この傾向は特定の時期を除けば高度成長期以来続いている。札幌では、高度成長期に道外への転出超過数が1万人近く(うち、関東圏が8割以上)に達し、バブル経済期に東京圏への転出超過数は8千人弱を記録したこともある。

第2は県(圏)内からはもちろん、広域地方圏(北海道、九州)から多くの人口を引き寄せていることである。これも高度成長期から一貫した傾向であり、北海道の例を見ると、道内への転出者3.2万人に対して転入者7.7万人(1973)、転出者4.3万人に対して転入者6.7万人(バブル期の1987)という年もあった。

21世紀に入る頃には転入超過数は減少しているが、現在も広域地方圏からの人口吸収は続

いている。注目すべきは、福岡市は、県内からの転入超過数よりも福岡県以外の九州からの超過数が相当上回っていることである。他方、福岡市と県都（地方中核都市）との移動関係はいずれも福岡市への転入超過となっている。北海道は1道1県制度のため福岡市と同レベルの比較は難しいが、旭川市や釧路市など地方中核都市は札幌市への転出超過都市となっており、九州と同様な転出入構造であることが言える。つまり、地方中核都市は県都クラスの地方中核都市からも人口を吸収しているのが特徴である。

第3の特徴は、2都市の通勤都市圏との人口移動である。宅地開発がすすんでいた時期には、2都市とそれぞれの都市圏との人口移動は都心部から通勤都市圏への転出超過であったが、現在は住宅団地住民の高齢化に伴い、逆に郊外の区や通勤都市圏から都心部への転入超過の傾向²⁾が進んでいる。

〈一貫した人口増加から人口増減の多様化へ〉

高度成長を経過して100万都市となった地方中核都市であるが、世紀の境目頃から大きな変化が生まれている。人口増加傾向は明らかに鈍化し、将来的には減少に転ずると考えられているが、地域別推計人口では、増加はもうしばらく続く結果となった。札幌市は既に2009年から自然減少都市になっているが、2018年推計では2025年頃までは社会増加が上回ることによってまだ増加するとの結果になった。道内諸地域からの社会増加数が自然減を上回る状況はまだまだ続くと推計されている。そして、道内諸地域の人口の激減を反映して札幌一極集中はすすむ。既に札幌の人口は2000年に北海道人口の1/3にまで上昇しているが、2045年には道内人口比は45.1%に上昇するという推計値となっている。

福岡市の2015-2020年の増加率4.9%は政令指定都市の中で最も高い増加率となった。自然増加基調が続いており、社会増加も加わって人口は2020年には160万人を超えた。福岡市も地方圏（県都を含む九州各県）からの吸収人口が予想外に多くなったために推計より人口増が上回っている。福岡市は2035年までは増加傾向で推移し、政令指定20市の多くが減少する中で最も増加率が高くなると推計されている。福岡市の人口は2010年に県内比3割となり、対九州比も2045年には15.7%（沖縄除く）に上昇するという推計がされている。後述するように、これらも九州一円の人口減や北九州市の大幅人口減にともなうネガティブな側面を併せ持つ九州一極集中である。

(2) 販売拠点都市の構造変化と都市型サービス業

〈大量消費・販売拠点都市の構造変化〉

高度成長期直前に40~60万人の人口だった札幌・福岡は短期間で100万人を超える大都市に成長した。経済の高度成長の原動力になったのが三大都市圏の工業地帯であり、そこから遠隔地において量産品の国内市場確保を担ったのが地方中核都市であった。札幌市は北海道の、福岡市は九州の販売を担う拠点都市として成長の動力を与えられた。

商業のうち、卸売業は大量消費の動向を察知し、大量生産に対応する大量販売のためには大都市で立地することが求められる業態である。1960-1991年に2都市の卸売業割合は大きく上昇し、札幌市は北海道の従業員では半数、販売額では6割、福岡市は従業員では3割、販売額では九州全域の半数近くを記録している。卸売業はメーカーとの取引が近いほうが高次卸売、逆の場合は低次卸売と定義されるが、地方中枢都市は県都や地域の主要都市に比べて高次卸売企業の割合が高く、それは地方中枢都市が地方広域圏の販売拠点になっていることと密接に関連している。広域地方圏において地方中枢都市への卸売販売額がこれほど高い割合で集中していることこそ大量販売拠点都市としての成長の重要な指標の1つであった。

しかし、大量消費都市としての地方中枢都市の販売構造は、バブル経済の崩壊時点から大きく変化した。販売構造の変化は卸売販売額の急減に現れている。札幌市では1991年の10兆円超の販売額（従業者10.1万人）が2016年6.9兆円（同4.6万人）にまで減少した。福岡市では1991年に16兆円超（同約13万人）を記録したが、2016年には11.6兆円（同約7.4万人）にまで減少した。後述する流通構造の激変が続くためこの傾向はさらに減少すると考えられる。

大量生産・大量消費経済の中で、地方中枢都市は広域地方圏の大量消費機能の中で卸売業（商社）は花形産業であり、花形職業でもあった。しかし、21世紀に入って地方中枢都市は卸売業とともに消費都市としての性格を大きく変えつつある。

地方都市の多くは消費都市として「外需」を取り込むことによって成長してきた。なかんずく地方中枢都市は、その「外需」を広域地方圏に取り込み流通させる拠点として発達したため、都市づくりもそれに対応して進められてきた。従って、今後の地方中枢都市を考える際に今までの都市づくりと異なった発想が求められることになる。

〈都市型サービス業の集積〉

大量消費を享受する都市としての発展は、雇用の拡大など若者達を一層これらの都市へと吸収する要因の一つとなったが、これに密接に関わっているのが都市型サービス業の成長とその集中である。都市型サービス業とは、都市に立地することによって情報や知識を活用し、その効果を吸収することによって成り立ちうる産業のことを言う。都市型産業には製造業の一部も含まれるが、多くはソフト化・サービス化にともなうサービス系産業であるために都市型サービス業という。

都市型サービス業が県都クラスの地方中核都市より急成長したのも札幌や福岡の特徴である。情報サービス業やコンテンツ産業など典型的な都市型サービス業は大きく成長した。また、札幌や福岡ではこれらサービス業の集積がすすみ、広域地方圏において高い比率を示している。

図3-2は、2016年における第一次産業を除くすべての産業大分類別に札幌市と福岡市の広域地方圏における売上金額の割合を示したものである。札幌には北海道の全産業売上

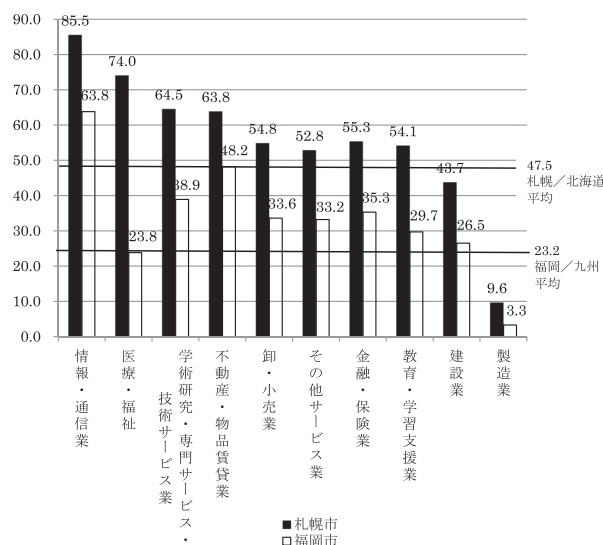


図 3-2 広域地方圏における札幌市・福岡市の産業別売上金額割合

(資料)『平成 28 年経済センサスー活動調査』(参考表)

注) 調査年は 2016 年, 非農林事業所(公務除く), 外国の会社, 法人でない団体除く

47.5% (約 19.4 兆円) が集積し, 福岡市には沖縄を除く 7 県とその県都があるにもかかわらず九州のその 23.2% (約 25.1 兆円) を集中している。

広域地方圏において地方中枢都市への集積度が高いのは第 1 に「情報通信業」である。札幌市には北海道のこの産業の売上金額のうち 85.5%, 福岡市には九州の 63.8% が集積している。続いて「学術研究・専門・技術サービス業」(弁護士などの士業, 著述・芸術, デザイン, 広告, 技術サービスなど), 「不動産・物品賃貸業」が札幌では 6 割以上, 続いて「卸・小売業」「教育・学習支援業」「その他のサービス業」「金融・保険業」は 5 割以上の集中率である。九州における福岡市への集中率は一都一道の北海道のそれより比率は下がるが, 同様の産業が 4 割前後の高い比率である。

そして図には示していないが, 集積率の高い産業は同時に都心部への集積度も高い。札幌市の都心部は, 雪祭りの主要会場となる大通りのさっぽろテレビ塔を中心に創世川を挟んだ東側から西 12 丁目までの東西と JR 札幌駅を挟んで北 24 条からススキノに至る南北空間を指すが, この都心空間(中央区)に市内の「情報通信業」売上の 82.2%, 「金融・保険業」の 80.1%, 「不動産・物品賃貸業」の 61.4%, 「学術研究・専門・技術サービス業」の 60.2% が集中している。福岡市も市内の「情報通信業」の 88.7% は都心 2 区(中央区と博多区)に集中するなど都心 2 区に金融, 専門サービス, 不動産などサービス系産業の売上の 7 割～9 割が集中している。

従業員ベースで見ると, 札幌市も福岡市も情報通信業のうち通信, 放送, 映像・音声・制作, 出版, 新聞, 広告, 士業, デザイン, コンサルタント, さらには銀行など金融業, 労働者

表 3-1 札幌市と福岡市のコンテンツ産業（民営）

業種	札幌市	福岡市
放送業	25	46
	(1,598)	(2,048)
インターネット付随サービス	136	208
	(1,552)	(4,029)
映像・音声・文字制作業	322	412
	(4,497)	(4,869)
専門サービス業	1,973	2,447
	(9,673)	(12,280)
広告業	211	390
	(2,058)	(4,958)
合計	2,667	3,503
	(19,378)	(28,184)
札幌／北海道（％） 福岡／九州（％）	55.3	47.4
	(64.5)	(35.9)
全産業に対する割合（％）	4.1	4.8
	(2.8)	(3.3)

（資料）『平成 28 年経済センサス』

（ ）は従業員数

派遣業、建物サービスなどは 8 割前後が都心部に集中している。

札幌は後背地の工業基盤が弱く、第一次産業とその関連産業及び公共事業に支えられてきた。そして脱消費都市をめざしてサッポロバレーなどソフト系産業の発展に力を注いできた。IT 産業の売上高は 2013 年から 4 千億円を超え、雇用者も 2 万人を超えた。豊富なバイオマス資源を活用したバイオ産業（北海道）も売上高が 2019 年に 1,000 億円に達するまでになった。多くの課題はあるが、優遇措置もあって、コールセンター・バックオフィスの雇用者も 3.7 万人を超えた。

コンテンツ産業は典型的な都市型産業であるが、その事業所数、従業者数も 2016 年に 2,667 事業所、2 万人弱を数え、売上金額も IT 産業と肩を並べるほどと推定される。表 3-1 によると、北海道におけるコンテンツ産業は従業員ベースで 2.8%に過ぎないが、札幌への集中率は従業員ベースで 64.5%に達している。

2007 年にリリースされた音声合成システムと合体させたバーチャルアイドル・初音ミクは札幌の生まれである。2014 年から始まった初音ミクコンサートツアーは海外を含め人気が高く、現在も様々なバージョンでブームは深く静かに続いている。

メディアアーツ部門で札幌はユネスコ創造都市に加盟が認められた（2013 年）のを契機に、

2006年にメディアアーツ都市としてクリエイティブ産業、生活、文化の面にわたって都市の発展を牽引する役割を果たすことを宣言した。2016年には映画・音楽・インタラクティブ（ITなど）の3部門において、クリエイティブ産業の振興をめざした新たなイベント“No Maps”（地図なき領域の開拓）が始まるなど創造都市への試みが続いている³⁾。

郊外部には札幌芸術の森（1986年開園）をつくり、創造的活動が可能な空間づくりをめざしている。1990年に国際的な指揮者バーンスタインによって創設された札幌PMF（パシフィック・ミュージカル・フェスティバル）は20数年間継続して開催され、毎年北海道各地でコンサートを開催している。メディアアーツにも力を入れ、ユネスコ創造都市にも認定されている。札幌ではハコものに加えてソフトのまちづくりにも力を入れている。札幌でソフト系産業が発展してきたのは、道内から多様な人材が集結し、しかも自由な発想が許される土壤があったからである。

量と質に優れた農産物は、北海道のブランドとして全国そして東アジアの国々に人気が高い。札幌の食品加工業のうちパン・菓子製造業は3割（従業員ベース）を占めるが、これを個々の食関連産業事業としてではなく、生産者から消費者までの連携によってさらに付加価値を高める札幌スイーツブランド事業なども2005年から進められており、パティシエが作ったスイーツのグランプリなども行われている。

観光も現在・将来の基盤産業として継続することが期待される産業である。観光消費額で4千億円超（2014-15年）、誘発効果は5千億円超で地域内総生産の5%を占める。ただ、この産業は絶えざるイノベーションを継続することが不可欠であると同時に、リスクも存在する（2019-2021はウイルス感染拡大に伴って存亡の危機さえ生じた）。

このように、第3次産業とりわけサービス業系の産業あるいはそれらを複合化した産業へとシフトし始めている。広域圏そして道外から多様な人材が集結している札幌であるから、商業、金融業、不動産業、運輸業など従来から蓄積されてきた産業は都市を底辺から支える産業として位置づけ、高齢化に対応した医療・福祉（介護）などローカル市場産業の地域内循環システムを構築し、他方、上述の新しいタイプの都市型ビジネスの産業化をすすめて多様な経済活動を展開して、成熟都市としての厚みにつなげることが望まれる。

福岡市においてもコンテンツ産業は都市型産業として九州の中では突出した位置を占めている。全産業の中で3.3%（従業員ベース）を占めるに過ぎないが、札幌市を上回る3,500の事業所と2.8万人の従業員を数える。九州における集中率も従業員ベースで1/3以上に達している（表3-1）。

文化施設についても整備が進められ、イムズホール、アクロス福岡（シンフォニーホール）、福岡シティホール（劇団四季）、多目的のエルガーラホール、公設民営の大型商業演劇の博多座、福岡アジア美術館、西鉄ホールなどエンターテインメント都市の名にふさわしく整備を進めてきた。ヤフオク！ドーム（2020年からpay pay ドーム）やマリンメッセは三大都市圏を上回るアーティストのライブ公演に大きく貢献している。

〈支店経済とその変化〉

大量販売拠点都市と関連して、支店の従業員や売上の高い割合から地方中枢都市は支店経済都市（札幌、仙台、広島、福岡）とも呼ばれてきた。高度成長の初期には、札幌市においても福岡市においても、地域外（特に東京）本社の支店開設による地元経済への影響を懸念する声もあったようだが、実際に販売が伸び、人々が「豊かさ」を手に入れていく中でこうした声は消えていった。日本の高度成長において大手商社の果たした役割は大きいですが、これら商社は大手メーカーと結びついて全国的に支店網を形成した。特に広域地方圏においては札幌や福岡など地方中枢都市への拠点の支店と販売ルートを確立した。

バブル経済の崩壊に至るまでは支店数・従業員数は増加の一途をたどってきたが、それ以降、支店のあり方に変化が見られるようになった。表3-2は、バブル経済崩壊後から現在までの札幌市の支店の変化を見たものである。21世紀直前から会社制度が変わったため単純な比較は難しいが、それでも「脱支店経済」のかけ声にも関わらず、必ずしも支店が減少しているわけではない。

福岡市の事業所に占める支店（福岡市内や県内に本店がある事業所を含む）の付加価値及び売上額の割合も相変わらず高い割合である。2016年経済センサスによると、福岡市の総事業所従業者に占める支店の従業者数は52.9%、付加価値額では59.3%を占めており、また公表された産業別（民間）の売上額のうち、製造業の支店の従業者数は3割弱であるが、売上額の割合は56.3%、情報・通信業、不動産・物品賃貸業、宿泊・飲食サービス業などの支店売上額は市内総売上額の5割前後に達しており、福岡市の大きな経済基盤となっている。

100万都市の消費を支える基盤の一環を構成する支店の存在感まで衰退したわけではないが、札幌や福岡の支店に関して注目すべき諸点がある。その1つは支店の業種が大きく変化していることである。2000年代前半から現在に到るまで建設業、製造業、卸売業など高度成長を牽引した産業の支店数・従業員数はいずれも減少・横這い傾向であるが、都市型産業では大きく増加している。東京本社の建設業及び製造業支店は90年代からずっと減少しているが、前者は公共事業等の減少、後者は工場誘致などの低迷（海外立地）と大手メーカーの組織改革等が要因である。「中抜き」（後述）と言われる流通構造の激変により卸売業の支店も減少し、大規模なビジネスを展開できない状況である。特に東京など他地域に本社のあるこれら産業の事業所・従業員は減少している。

他方、都市型サービス業などサービス系産業は事業所総数も増加していると同時に支店も伸びる傾向にある。不動産業、飲食店、情報サービス業、映像系産業、飲食店などは事業所総数も支店数も増加傾向にある。教育、医療・福祉、学術機関は会社以外の法人が多かったため統計数字に参入されていなかったが、2016年経済センサスではそうしたものを含めると大幅に伸びている。

注目すべき2点目は、サービス業系の産業を中心に、支店の売上額に対する付加価値額は支店の方が低い傾向にあることである。表3-3は、福岡における付加価値額／売上額を福岡本社

表 3-2 札幌市の支店の変化

産業分類	2001 年		2016 年	
	支店数	うち他府県本社の支店	支店数	うち他府県本社の支店
建設業	940 (17,753)	491 (11,734)	948 (13,212)	500 (7,596)
製造業	530 (10,884)	241 (5,861)	388 (7,419)	314 (3,263)
卸売業	3,712 (46,003)	3,010 (36,436)	3,864 (36,843)	3,060 (27,443)
小売業	5,179 (67,240)	1,403 (21,834)	5,925 (79,337)	2,039 (24,880)
情報サービス業	272 (7,536)	217 (5,839)	369 (9,403)	284 (7,290)
映像・音声・文字制	12 (138)	8 (83)	88 (985)	62 (775)
広告業	57 (580)	49 (495)	65 (633)	54 (579)
医療	53 (1,496)	20 (645)	483 (28,106)	78 (6,310)
社会福祉・介護事業等	26 (228)	5 (68)	1,718 (31,351)	206 (5,424)
教育・学習支援業	40 (643)	24 (439)	833 (14,042)	295 (3,800)
飲食店	1,961 (31,915)	363 (8,522)	3,092 (44,299)	1,012 (16,181)
専門サービス業	568 (6,995)	273 (4,133)	615 (7,819)	366 (5,211)
物品賃貸業	270 (2,683)	141 (1,416)	283 (2,654)	366 (1,403)

注) 民営事業所、外国の会社と法人でない団体を除く

() は従業員数。2016 年は会社以外の法人を数値に入れて公表しているため、一部の産業分野で急増している。

(資料) 『平成 13 年事業所・企業統計調査』『平成 28 年経済センサス』

企業と福岡市内の支店のそれを比較したものである。経済センサスには本・支店別に売上高と付加価値額がそろったすべての大分類のデータが記入されているわけではないが、表 3-3 を見ると、「学術研究、専門・技術サービス業」については、支店の方が付加価値額／売上額を上回り、「宿泊業、飲食サービス業、娯楽業」はほぼ同率となっているが、表中のそれ以外の産業大分類においては支店より福岡本店事業所の方が高くなっている。

この表には示していないが、注目すべき 3 点目は福岡のそれが札幌を上回っていることである。総事業所数・従業者、支店数・従業者数、東京本社支店の数・従業者数及び増加率は福岡支店が上回る傾向にある。21 世紀に入ってこれまでほぼ足並み揃えて消費都市として成長してきた 4 大地方中枢都市であるが、他地域（特に東京）の資本から見れば、福岡の方が有利な

表 3-3 福岡市における本社と支店の付加価値率（付加価値額／売上額）

単位：％

産業	本社	支店
製造業	－	10.9
情報・通信業	51.8	39.2
不動産・物品賃貸業	25.4	13.1
専門・技術サービスなど	28.6	48.2
宿泊・飲食業	43.1	44.4
生活関連サービス業	30.1	9.7
教育・学習支援業	48.1	58.4
医療・福祉	54.5	14.5
サービス業	57.8	39.8

（注）非農林事業所（公務除く）

（資料）『2016 年経済センサス』（福岡市統計書より作成）

投資先と見ていることの証であろう。

２．地方中枢都市の性格と構造変化

（１）地方中枢都市の性格

〈垂直的ヒエラルヒーシステムの結節都市〉

札幌市も福岡市も都市としての発展過程は大きく異なるが、20 世紀の経済システムの下で経済構造は類似性をもつようになり、1970 年代には仙台市や広島市と並んで地方中枢都市（4 都市の頭文字札幌・仙・広・福）と呼ばれるようになった。ここで言う「地方」とは三大都市圏以外の地域をさし、札幌市は北海道、仙台市は東北、広島市は中国（または中・四国）、福岡市は九州の広域圏を意味する用語である。「中枢」とは文字通りの中枢管理機能のことをさすが、その空間的範囲が上述の広域地方圏である。つまり、地方中枢都市とは広域地方圏の中枢機能を集積した都市（英文表記は Regional Capital City）と定義され、県都クラスの都市・地方中核都市（英文表記は Local Center City）と区別されてきた。また、北陸の地方中枢都市として金沢市、四国の地方中枢都市として高松市を分類することもあるが、通常は人口 100 万人超のこの 4 都市を地方中枢都市と定義している。

こうした都市が生まれる原理は、近代資本主義における資本の内包的発展と外延的拡大の傾向に求められる。資本は市場を求めて外延的に拡大していく傾向をもつが、ある立地点では内包的発展に切り替えて資本蓄積を進める傾向をもつ。具体的に述べよう。近代資本主義の発展は工業であり、その担い手である企業のあり方が都市の発展を規定する。19 世紀の企業は基本的に 1 企業 = 1 工場であり、都市内ではそれぞれの生産工程に応じて垂直的生産システムを

とり、完成品については都市間で水平的システムとして行われていたために、広域地域内で隔絶した人口や機能をもつ都市は生まれなかった。

20 世紀に入り、大量生産型の大企業の出現によって企業の管理機能と現場生産機能とが地域的に分離して機能することが生産・企業システムの主流となった。資源の調達・流通、生産機能、大量販売、アフターサービスなどの機能をそれぞれにもつ地域が不可欠となり、それを果たす地域として自らも大量消費市場をもち、同時に販売拠点機能をもつ大都市が生まれた。経営史の研究が示すように、20 世紀型大企業は大量生産と大量流通・販売を結合した企業であり、それを組織的に支えるのが階層的な地域複数事業部制組織であった。20 世紀のこうした企業システムが、日本においては地方中枢都市を生み出したのである。日本では広域地方圏の市場戦略を統括する都市が地方中枢都市として成長したが、それが北海道では札幌市であり、九州では福岡市であった。

20 世紀型大企業の本社の集中をはじめ、全国的な中枢機能を集中させた東京が地域システムのトップに立ち、そうした大企業は地方中枢都市に広域地方圏の市場（販売）拠点＝支店を配置してさらに市場を深化させ、そうした支店の統括の下に県都や中小都市に支店や営業所を配置する垂直的地域システムが高度成長期を通じて確立した。しかも、このシステムは上位になればなるほど管轄エリアが広がり、高度の管理権限をもつようになるという意味で垂直的ヒエラルヒー的地域システムである⁴⁾。

地方中枢都市は大量販売（消費）の拠点となることによって相乗的な成長を遂げた。メーカーの支店が立地することによって卸売業や運輸業など流通関連業の活動領域が広がっていく。卸売業はメーカーから消費者に至る幾つもの段階を媒介し、しかもメーカーに近い卸売業ほど活動領域は広がり、それにともない自家輸送を含む運輸業も広がる。小売業も人口増加とともに大都市にふさわしい販売領域を拡大した。これとともに情報サービス業、専門サービス業、金融業、不動産・物品賃貸業などが飛躍的に成長した。様々な職種とりわけ消費財の販売に関わる営業職などの飛躍的拡大は、一足飛びに東京への移動をためらう広域地方圏の人々を地方中枢都市に引き寄せる源泉となった。この現象が地方中枢都市「ダム論」と言われてきた。こうしたシステムは、大量生産した製品を国民経済レベルで大量に販売（消費）することによって成長を進める上では効率的なシステムであった。

中央省庁支分局の配置のあり方は企業の支店配置を規定した。当該広域地方圏における業務の許認可等に関わる行政や、これら地域の関連業界の情報へのアクセスが必要不可欠になるからである。九州への新幹線や航空路線整備、札幌への航空路線整備は中央政府や本社との時間距離、心理的距離を短縮し、東京一極集中とともに広域地方圏における札幌一極集中、福岡一極集中を進めた。その間、首都移転や中央省庁の地方移転も提起されたが、実施は全く進んでいない。

〈国家主導型の国土政策と地方中枢都市〉

地方中枢都市の機能と役割がこのように鮮明に形成されたもう一つの要因は国家主導型の国土政策にあった。資源に乏しい日本にあって、大戦後、先進国にいち早くキャッチアップするために、一方では輸出主導型経済によって外貨獲得、貿易黒字をめざした。他方、国内においては消費財などの市場拡大をめざした。それは国民の豊かな消費財への希求とも結びついていた。

戦後日本の国土政策はこの両側面の達成を目指して進められたが、地方中枢都市に関しては市場拡大そして地方都市の成長と結びついて展開された。政令指定都市制度は高度成長前夜の1956年に制定された。当初から指定された都市は三大都市圏に位置する都市に限られていた。その後、合併によって北九州市が指定され、1970年代に入って札幌市、福岡市および川崎市が指定され、1980年代には広島市と仙台市が指定された。新全国総合開発計画（新全総－1969年）は三大都市圏と札幌・仙台・広島・福岡の四都市圏を第1次広域生活圏と位置づけ、それらが7つの広域圏に包摂されて2次圏をなし、それが3次圏としての日本列島を構成する地域構造を描いていた。札幌・仙台・広島・福岡は昭和の大合併、平成の大合併とは異なる時期に100万都市をめざして周辺市町村との合併を進めた。

〈国際的に見た日本の地方中枢都市—その特殊性—〉

20世紀型大企業の組織システムのポイントが地域複数事業部制にあるとするならば、こうした日本の地方中枢都市の機能・役割は先進国共通に現れるはずである。経済地理学などの研究成果に見られるように、欧米先進諸国においても地域間のヒエラルヒーシステムは存在するが、日本のように、効率性志向の企業システムがストレートに地域システムに反映されたわけではない。

アメリカのように広大で低密度の国内市場をもつ国では、大企業が地域複数事業部制をとることは効率的販売にとって不可欠であった。しかし、イギリスでは原材料の調達、製造から販売にいたる企業が比較的小規模なままで分業化されており、イタリアのように小規模な職人企業の活動エリアが広く存在してきた国々においては、企業の効率性が地域間関係の効率性に密接に結びつくことは日本ほど鮮明ではなかった。またヨーロッパでは長く商業におけるギルド制度の伝統があり、地域において新興の流通企業の活動が制限されていたという事情もある。したがって、ヨーロッパではヨーロッパ発祥の少数の多国籍企業を除けば、国内市場で地域複数事業部制をとる巨大企業は余り発達せず、販売拠点たる広域地方圏における大都市としての成長は必ずしも顕著ではなかったのである。ヨーロッパでは名の知られた産業都市であっても人口が百万人を超える都市は余り見られない。

先進国に近い国々、発展途上国とりわけ後者については、首都と農村の二重構造システムを基本とする状況があり、その矛盾を表す大都市化（スラム街など）と地方圏の大量販売拠点としての大都市化が渾然一体となって進んでいると考えられるが、アジアにおける急速な大都市

化の経済的背景や今後の都市形成のあり方などは今後の研究課題であろう。いずれにせよ、日本のように歴史性や地域性よりも効率性の観点から地方都市とりわけ地方中枢都市が形成された国は余り例が見られない。

(2) 地方中枢都市の構造変化

〈構造変化の諸要因〉

20 世紀後半に大都市化の出発点であった消費（販売）都市として成長してきた地方中枢都市は、バブル経済の崩壊を境に大きく変貌を遂げ、人口 100 万人要件の緩和もあって政令指定都市は 20 都市（2020 年）に膨らんでいる。かつての札幌・仙台・広島・福岡も 21 世紀に入ると同質の都市としてではなく、より多様な発展を進み始めている。

変化を規定するキーワードの第 1 は、地方中枢都市の人口増加はまだ続いているが、後背地が人口減少期に入ったことである。それは農山漁村地域だけにとどまらず広域地方圏の主要都市や県都に及んでいる。しかも少子・高齢化を伴う人口減少であるため、各地域の存続もさることながら、ビジネスの創出やイノベーションの発揮にも困難を投げかける可能性がある。これまで地方中枢都市は広域地方圏内諸地域との取引もそれを支える一翼を担っていたが、そうした経済活動も弱まっていくことは地方中枢都市の持続性に影響を及ぼすことになる。

第 2 はグローバリゼーションである。モノづくりの国際的立地変化を説明する理論としてプロダクト・サイクル論がある。プロダクト・サイクル論とは、生産水準の段階（初期段階→成熟化段階→標準化段階）ごとに産業立地点が先進国の中心地域→周辺地域→他の先進国→発展途上国へとシフトし、その結果、先進国では「地域経済の空洞化」現象が生まれることを説明する理論である。

大都市圏から地方圏への単純作業工程を担う工場誘致の流れが止まり、国内においては消費財の成熟化により国内市場は相対的に狭小となった反面、途上国などの所得向上によってこれら国々の市場も急速に拡大した。これまで地方中枢都市の支店を通して地方圏の市場に大量販売していた大企業や関連企業は、これらの国々の市場に注目しはじめた。海外生産は別の途上国に移し、家電、自動車などの大手消費財メーカーは企業戦略の重点を国内から海外へと移してきている。

こうした中で、新たな都市戦略として、地元目線の企業活動だけでなく地元企業の海外進出の支援や海外企業の本社機能の誘致といった戦略が地方都市にも求められるようになった。

第 3 は、ハード経済からソフト経済への産業構造の転換および知識基盤経済の成長である。これまでのように対個人サービス業というより、IT 産業、専門サービス（会計士や税理士など士業や技術サービス）、コンテンツ産業、対個人サービスではあるが高齢化社会に対応した医療・福祉といったニュービジネスの成長可能性が生まれた。こうしたニュービジネスは都市型サービス業が多く、3 大都市圏以外では地方の大都市とりわけ地方中枢都市に集中した。

第 4 は企業システムの転換である。高度成長期には、日本の大企業の特徴であるあらゆる経

営資源を1つの垂直的組織システムに統合し、それに対応した多数の地域事業部（支店等）を展開するという企業システムが主流であったが、21世紀のイノベーションは経営資源の内部蓄積ではなく、コア・コンピタンス（中核能力）を保持し、関連企業や研究機関とのネットワークキングによって競争優位を得ることが求められるようになった。企業内部では部・課制から柔軟なチーム制を採る大企業が現れ、部門ごと、製品ごとに分社化し、営業成績が効率的でない地域の支店を統廃合したり独立させたりする企業が生まれてきた。地方中枢都市の支店も、業種が変わり、大量販売の拠点としての位置づけから変わってきたのもそうした企業システムの変化とも密接に結びついている。

第5は流通構造の大きな変化である。PCという分散的情報処理機器の活用が一般化することによって市場の細分化や結合が容易になり、ビジネスと消費者のあり方も大きく変わった。大企業が生産した画一的な量産品を大手商社が大都市の支店に卸し、さらに地元の小規模な卸売業者など複数の流通段階を経て大手スーパーマーケットで大量販売するという流通システムは、21世紀に入って衰退の傾向にある。すなわち「中抜き」という、供給業者と購入者の間の中間業者をバイパスし、安価な商品を提供する商形態が伸びている。「中抜き」は様々な形態で進んでいるが、PCを活用した電子商取引の普及はその代表的なものであろう。電子商取引にはBtoC-EC（消費者向け電子商取引）とBtoB（企業間電子商取引）などがあるが、2019年の経済産業省調査によると、BtoBは353.0兆円（同31.7%）であるが、うち卸売業の取引金額が全産業のほぼ3割を占めている。消費者向けのBtoCは19.4兆円で、年々伸びている。（2019年）⁵⁾。さらに、通信・カタログ販売や農産物の直販なども従来型の商業取引のあり方に影響を与えている。

地域別の「中抜き」取引の統計資料はないが、札幌市や福岡市における卸売業の従業者数や販売額の急減はこうした動向を反映したものである。販売を担っていた営業マンの姿は少なくなり、都市型サービス業などのイノベーションの担い手にシフトしている。

第6は、消費の成熟化により消費者のライフスタイルが大きく変化したことである。とりわけ消費財については安価に入手可能となっただけでなく、量産メーカーから卸売業を経由した画一的商品を購入しなくなったのである。また、百貨店などで買い物を楽しんだり、商店街でコミュニケーションをしながら買い物をするスタイルから、100円ショップ、コンビニ、宅配ビジネスを利用するなどの購買形態、さらにインターネット通販・スマホ活用による購買形態などへと大きく移りつつある。AIを活用したデジタル店舗も普及し始めるなど消費のあり方の多様化が進んでいる。

かつては百貨店や商店街での買い物や歩行が街の賑わい・店の賑わいを形成していたが、皮肉なことに、現在は逆に市街地の賑わいの創出の仕方に力を入れることが求められるようになった。

〈人口急減社会と地方中枢都市〉

2010年代に入ると、止まらない東京一極集中と地方圏における急速な人口減（市町村の消滅の危機感）を目の前にして、地方中枢都市及び地方圏の一部の大都市を地方圏が生き残るための「ダム」として位置づける議論が現れた⁶⁾。この議論は、こうした都市には高次の都市機能の集積、地方経済の牽引役、地方圏が踏みとどまるためのアンカーを打ち込む役割、人の流れを変える機能を期待するとしている。地域拠点都市が成長すれば若者も東京に転出しなくなり、若者の定住も進むというわけである。地方創生策もその議論から始められた。

しかしこの地方圏の大都市を人口の「ダム」とする対策は成功しているとはいいがたい。福岡や札幌の人口は推計に反して増加している反面、地方圏の県都クラスの都市においても人口は減少傾向にあり、逆に東京の転出入は転入増加が続いている⁷⁾。

人口縮小傾向が顕著な地方圏において成長主義の考え方だけで「踏ん張れる」（増田、前掲書）かの吟味が求められると同時に、たとえ若者が地域拠点都市にとどまる意思をもって、その後背地域や中小都市における産業（雇用）展開がなければ、30-50万都市自体も存立できるのか疑問であるし、地方の大都市は中小の都市、準農村、農村があつてこそ存立可能であり、ビジネスにおける効率性基準を地域間関係の効率性にストレートに結びつけることを検討し直すことが求められると思われる。

3. 持続性と個性ある成熟都市に向けて

21世紀に入って地方中枢都市の同質的な性格が薄らぎ、これらの都市がもっていた個性がより強く表れ始めている。以下、2都市の個性と今後の地方大都市のサステナビリティへの課題を市街地開発及び都心部開発、広域地方圏の人口減少への対応、人材育成・獲得、都市内企業のあり方、グローバリゼーションへの対応について述べておくことにしよう。

(1) 市街地開発の経過と現在の都心部再開発

〈札幌と福岡の市街地開発〉

札幌の開拓当初の空間は現在のJR札幌駅周辺に限られ、太平洋戦争直前の空間も現在の7%に過ぎなかった。北は港湾に接しておらず、東と南は石狩平野に位置していたため面的な開発を進めやすい地形であり、日本における高度成長期の典型的な市街地開発が進められた。

現在の札幌は全国の自治体の中でもトップクラスの広い面積をもつ地域であるが、高度成長初期から次々に合併を進め、いわば周辺自治体を飲み込む形で拡大を遂げ、1967年にほぼ現在の市域となった（市域の6割は山林）。隣接の北広島市は人口1万人程度の純農村地帯であったが、1970年代に入りビジネス街への通勤者の居住地として次々と大型住宅団地を造成し、「衛星都市」化することによって都市化を外延的に進めた。

福岡市の場合は、北は博多湾に接し東は当時の日本を代表する工業地帯・北九州市があるた

め、この方面への外延的な市街地開発は難しい地理的位置にあった。住宅団地開発を軸とする市街地開発は主に南側の筑紫地域で進められた。しかも南側には面積的には狭小だが、それぞれ独自の歴史を有し、1980年代まである程度の人口集積のあった都市であったため外延的な市街地開発は簡単には進まなかった。福岡都市圏では旧市街と新市街の「均衡」の上に立って開発が進められ、人口も筑紫の5都市のうち3都市の人口はそれぞれ10万人を超えるほどに増加した。

札幌も福岡も21世紀に入って顕著になり始めた人口減少傾向そして少子・高齢化社会を迎えて、これまでの市街地開発の転換点を迎えている。札幌の隣接都市でかつては純農村部に造成した郊外の住宅団地住民が高齢期を迎え、コミュニティがもともと弱かったこれら地域で札幌市中心部に転居するケースが増え、それがこれらまとまりのある自立都市形成の困難さにつながっている。福岡市にもそうした現状はあるが、宅地開発した地域も以前には自立した自治体であり、九州人という同郷のアイデンティティを基礎にコミュニティのつながりも強く、これら都市の再生と自立の見通しは可能である。

両都市の市街地開発の出発点と経過の違いが、21世紀を迎えた現在、同質性を越えて今後の都市のあり方に個性化をもたらしてくるようと思われる。

〈急速に進む現在の都心部開発〉

都心の再開発は札幌でも福岡でも急ピッチで進行中である。

〈札幌市〉

札幌では高度成長期から1990年代にかけて区画整理、都心部の改造が進められた。具体的には冬期オリンピックの開催決定、地下鉄の工事、地下街の工事と相まって民間資本によるビル建設ラッシュが訪れ「モダン」ビルが次々に生まれた。これらの工事はほとんど外部資本の手によるものであり、しかも土地所有関係が歴史の古い都市と異なり、比較的複雑でなかったことも「モダン」ビル街建設に有利な条件であった。

1980年代頃の街を歩くと大量生産・大量消費を象徴する大手家電メーカーや量産の日用品を生産する大手メーカーの支店や営業所さらには代理店などの事務所、看板、広告を目にしていた。また、ネクタイを締めた営業マンがどんどん売上を伸ばしていたのもこの時期である。

現在、都心部を歩くと金融機関、ホテルが目立つのは以前と同様であり、大手電機メーカーなどの看板もあるけれど、クリニック、医薬品メーカー、サービス業系の事業所は高層ビル内に立地するようになった。都心を少し離れると、高齢者施設・高齢者用住宅の看板が目立つようになった。

1990年代までに建設された都心部のビル群は40年超の構築物も多く、新たに市街地再開発が進められている。札幌の都心部空間では2010年代から競うように高層ビル建設ラッシュが続いている。とりわけ2030年予定の北海道新幹線の札幌延伸や名乗りを上げる予定の冬期札

札幌オリンピック開催を視野に入れた再開発事業が進んでいる。

創成川沿いの開発事業（2019年完了）、札幌駅から北300mの札幌駅北口再開発事業、新幹線札幌駅予定地目の前の南口再開発事業、札幌駅東側の旧札幌ビール工場跡地周辺の再開発、狸小路入り口付近の再開発事業など2021-2024年頃の竣工を目指した工事が計画、建設中である。一部に文化施設や健康・体育系施設などもあるが、その多くはマンション（高齢者用住宅を含む）、店舗、商業施設、オフィス、ホテルなどであり、いずれも十数階～48階の高層建築物である。

〈福岡市〉

福岡市は城下町（福岡藩）と商人町（博多）から始まった経過に見られるように、工業を基盤として発展してきた都市ではないが、同じ県内にかつての4大工業地帯の1つである北九州工業地帯を擁し、近隣の後背地には自動車産業（トヨタ、日産、ダイハツ）、市内に関連企業47社など密度の高い工業基盤もある。また、博多港という重要な資源ももっている。九州新幹線の全通により都心部は微妙に変化しながらも中央区と博多区で形成され、ビジネスや商業集積もすすんでいる。

博多湾は明治期から埋め立てが行われており、戦後も1,167haが埋め立てによって生まれた土地との記述もある。いずれも港湾の機能強化と宅地造成が目的であった。早良区と中央区にまたがる地域に1982年から日本初の埋め立てウォーターフロント開発（「シーサイドもち」）が行われ、航空法による高さ制限もないため高層ビルが多い。現在は西新副都心として福岡pay pay ドームや文化・エンターテインメント施設を擁している。

また、港湾機能強化と暮らしの場としての宅地化を目的として1994年からアイランドシティの建設に着手（総額4千億円弱）し、2005年のまちびらき以降、学校、病院、体育館等が建設され埋め立てはほぼ完了した。既にコンテナターミナルは供用されており、まちづくりエリアの居住地には人々が居住しており、さらに高層住宅群（6棟のタワーマンション）などの建設が計画されている。

また、九州大学を知の拠点、知的クラスターの拠点にすべく糸島半島を軸に福岡市から唐津市にいたる地域を大学移転に伴う学術研究都市にしていく事業が2001年から始まり、現在ほぼ計画が終了している。

天神の西側に隣接し、戦災を免れた大名地区は古い街並みを生かし、天神の中心部と異なった商業地区として展開されている。ここでは若者好みの街並みを創出し、起業家精神旺盛な人々のデザイン業、美容室、関連する専門学校などの集積地としてユニークな街並みを形成している。

福岡の現在の市街地開発は、一方はJR博多駅周辺にさらにビジネス事務所などを集積させるプロジェクトである。ここには多国籍企業社員用のレジデンスも計画されている。

他方、福岡側の都心部開発を代表するのが2015年から始まっている「天神ビッグバン」である。天神交差点から半径500m（約80ha）地区を対象に、国家戦略特区指定をも活用して民

間ビルの立て替えと商業施設、オフィス、ホテルの入居、公園整備さらには地下鉄七隈線の延伸工事（天神南－博多）などが計画され工事も進んでいる。

〈都心部再開発と街づくり—高度利用と柔軟な利用のバランスを—〉

以上のように市街地再開発が進められているが、少し立ち止まって将来の街の姿を考えてみよう。単位当たりの経済効果が巨大なため計画段階から様々なトラブルの発生や訴訟に至ったものもあるが、今の開発が完了した時に見えるのは効率的に高度利用する高層の建築物がスプロール的に立ち並ぶ街の姿である。既に大都市となり、現在も人口増の続くこれら都市で生産性を上げ、効率的なビジネスを展開することを目的としてこれら高層ビルが建設されている。

しかしこれからの持続しうる都市づくりをめざすには都市の個性や品格という側面も重要な要素にしていくことも重要である。福岡市研究の中には、高度利用で収益を上げる開発の方が「独自性」があり「特異」で「個性ある」街づくりよりもリスクが大きくなるとの指摘もある⁸⁾。そのポイントは市街地に占める高度大規模空間と小規模空間の関係である。

札幌は既に都心部における「下町」の風情がかなり失われており、都心の市街地での小回りのきく地元でのビジネスなどの活動は困難であった。現在の高層化が進んでいくと、これまで以上にビジネスや市民活動の柔軟さを展開するのは簡単ではない。周辺都市から（高齢者等の）都心部回帰を支援するコンパクトシティのうたい文句はあるが、そうしたビルに入居予定だったサ・高・住（サービス付き高齢者住宅）事業者が高価すぎて撤退せざるを得ない事例も生まれた。

福岡は航空法により高層化には規制があったが、国家戦略特区指定による緩和により一定の高層化が可能となり、「天神ビッグバン」事業では多くの高層ビルが計画されている。上述したように、天神地区に隣接する大名地区には若者などが事業したり遊べる空間があるが、旧大名小学校跡地開発事業では高層のオフィスやホテル棟、コミュニティ棟の建設が計画されており、現在のユニークな街づくりが一変する可能性もある。

質の高い地方中枢都市に向けて、一方ではグローバル化に伴う域内企業の海外進出や海外の本社機能の導入が求められ、他方では地域内に経済効果を循環させる脱支店経済の追求や域内でのイノベーションによる柔軟なビジネス展開が求められている。さらにビジネスマンや市民の憩いの場として「下町」機能も大事である。高度利用空間といわば「遊びの空間」のバランスの上に立った都心－市街地開発が求められる。

(2) 広域地方圏と地方中枢都市

〈広域地方圏における経済循環の新たな仕組みを〉

北海道、九州で札幌市、福岡市以外の人々が感じていることの一つは、札幌・福岡一極集中でこれら地域の持続が可能なのかという「不安」である。札幌・福岡が広域地方圏のリーダー都市となりその存在を高めていくためにも後背地域の持続性が不可欠である。後背地域が衰退

してしまえばそれも発揮できないが、現実はその方向に向かっていないからである。

しかし札幌市、福岡市の人口増加の継続に対して、北海道・九州の農山村部はもとより、県都・圏域の主要都市の人口も軒並み減少傾向にあり、現状で推移すれば「砂上の楼閣」都市という性格さえもたざるを得ない現実がある。

そこでそれを避け、成熟した都市として中枢都市が進む方向を3つの点から考えてみよう。

1つは現在地方中枢都市が保持している機能を適切に地方中核都市や他の都市に分散していくことである。それは例えば、港湾機能、軍事に関連する機能、文化施設などを、そこに立地していることの優位性を損なわずに機能を分散させたり、東京一極集中のリスク回避と関連して、東京の中枢機能の地方でのバックアップ拠点整備などが考えられよう。

2つは広域地方圏内における経済連携を強め、経済循環を図ることである。この場合の経済循環とは次の点である。都市－農村を問わずこれまでの成長のあり方が限界を迎え、右肩上がりの成長を志向するのではなく、サステナビリティ（持続性）を強く意識した地域内経済循環を意味したものだということである。地域内経済循環は理論からではなく、とりわけ存続が見通し難い農山漁村部の実践から始まった。そして、県都クラスの人口減少さえ始まった現在、中小の都市から中核都市へと拡がり始めている。人口がさらに減少し、地域内循環だけでなく広域地方圏内での経済循環も視野に入りつつある。

もちろん、市場システムに沿った取引として従来からの広域地方圏内での取引も数多くあるが、もっと販路を多面的に見直す段階に来ており、そのためには圏内での連携を強めていく事が大事である。

長らく福岡市を研究してきた論者は次のように言う。全国チェーンの店舗と地元店舗の利益で後者の方が地元に落ちる割合が高いという身近な事例から、内需はできるだけ地元資本で回すことを提案している。こうした提案は人口減少時代に入った現在、重要な指摘であろう⁹⁾。こうした内需拡大を広域地域圏内の関係に適用してみることが広域地域圏内の内需拡大そして地域内の資本の循環につながっていく。

北海道・旭川市は2014年に札幌・函館と並んで道内の地方中枢拠点都市に位置づけられたことがある都市である。人口約35万人で北海道北部の中心都市である。最大産業は紙・パルプ業（日本製紙）であるが、食品加工業・運送業は一定の力をもち、周辺農村に原料農産物の調達先をもつメーカーも少なくない。その意味では食品産業は基盤の農業とあわせて札幌などに販売市場を絞った北海道内経済循環を体現している産業をもつ都市でもある。

伝統ある産業としての家具産業の出荷額は減少傾向にあるが、デザイン性を生かした高級家具産地としての生き残りを模索している。家具デザイナー達の一部は周辺地域（例えば、東川町－1990代から人口2割増）に居住し、ユニークな地域づくりに寄与している。周辺の木材産地（中川町）ではかつての略奪的木材生産から脱し、旭川市の家具デザイナーや家具メーカーとの連携も模索している。良質の木材だけでなく、欠点のある木材も家具作家の手で適正価格の家具に生まれ変わらせるなど、木材生産（森林地域）－家具作家（田園地域）－家具メー

カー（都市部）という経済循環活動を進めている¹⁰⁾。旭川市は、道内でも市内全域が過疎指定された函館市や釧路市に比べて人口減少度は少ない。このような地域資源との多様な結びつきに基づく経済循環がその要因にもなっている。

広域地方圏の100万都市と圏内の都市・地域との経済循環の事例は余り見られないし、両者の落差が大きすぎてイメージもしにくいのも事実であろう。広域地方圏内の経済循環を考える際に大事なのは、中枢都市と他都市・地域のそれぞれの優位性に基づいた多面的な経済循環である。中枢都市からは高付加価値産業の技術力、デジタル力、ノウハウ、文化力、他方、他地域からは農産物、木材資源、バイオ資源、都市部がもたない文化力など、医療や介護事業は双方向から提供し合うことによって投資と再投資の経済循環を進める。規模の大きい地域は他の地域の資源を積極的に取り入れて広域地方圏の持続性につなげていくことが求められる。

〈知的人材の育成と獲得〉

地方中枢都市が今後地方広域圏の文字通りのリーダー都市になっていくためには、それを進める人材育成・獲得が極めて重要な課題である。地方中枢都市はこれまでそれぞれの広域地方圏から人材を吸収してきた。そうして獲得した人材が地方中枢都市の成長に大きく貢献してきた。しかし他方で東京など大都市圏に人材を流出させてもきた。質の高い自立した地方中枢都市形成にとって、こうした地域への流出ではなく域内で育成することは重要な課題となっている。

北海道大学も九州大学も日本の代表的な大学であるが、例えば北海道大学の場合、道外からの入学者は7割に達するが、卒業後の7割（修士・博士終了者は85%）が道外に就職（流出）しているのが現状である。北海道の場合、歴史的にもキャリアを生かせる広義の農業関連の人材は豊富で就職先もあるのに対して、それ以外の人材は希望の就職先がなく、知的財産の流出になっている。

九州の場合、高度な学術研究都市を目指して糸島に九州大学学術研究都市づくりを行ってきた。九州人の地元に対する強い思いと相まって、国際的に通用する研究者の人材育成を進めつつある。研究都市のハード工事が終了したばかりのため評価はこれからであるが、地元の経済とグローバルな課題に対応するような人材育成が求められる。

こうしたビジネスに積極的な人材の育成・獲得と同時に、地方中枢都市がリーダー都市になっていくためには、足元の地域の基盤に根を下ろし、札幌や福岡と広域地方圏の主要都市あるいは農山村とのコーディネート役を果たす人材も必要となる。中枢都市からは大学などIT技術の高度技術やノウハウを保持した人材、地域の客観的分析可能な人材を提供し、人材の相互交流が求められる。日本の場合、民間の人材とともに自治体職員の役割がとりわけ重要である。いずれにせよ多様な分野で広域地方圏内で自前の人材育成・獲得が不可欠になろう。

(3) 支店経済からアジアの本社機能都市へ

〈脱支店経済と本社機能〉

3つは地域外との経済循環を進めることである。支店経済は地方中枢都市成長の1つの基盤であった。しかしポスト消費都市においては広義のサービス業「支店」が多くなり、かつてのように、消費財販売の管理のために本社が統括することが不可欠ではなくなった。企業を取り巻く制度的環境が変化したこともそれを後押しした。地方中枢都市が支店経済化とそれによる大都市化という果実を得た現在、大きく発想を変える必要があるように思われる。企業活動においては地域から余剰を流出させる支店ではなく、地域に余剰を還元する企業とその活動が求められる¹¹⁾。

つまり、東京中心に展開してきた本社機能を地方中枢都市が獲得する段階に至りつつあると言える。地方中枢都市が地域外に余剰を流出させずに広域地方圏の余剰を当該圏域で循環させることによって広域地方圏の経済を形成することが広域地方圏のリーダーとしての役割の強化にとっても、後背地と広域地方圏のサステナビリティにとっても1つのポイントになりつつあり、そのために本社機能の誘致に力を入れることも1つの選択肢になろう。札幌市や福岡市は支店経済から自立都市への志向を強めており、支店を本社にした場合には優遇措置を講ずるなどの対策をとっている。また、札・仙・広・福の経済団体も、東京一極集中のリスク回避のためにも本社・製造拠点の移転を要望するなどの動きを示している。本社移転の動きは、現在は特定の産業分野におけるほんの一部の事例であるが、ビジネスのオンライン化や働き方改革にも規定されて産業構造が一層変化していく中で、こうした動きは徐々に現れて来るかもしれない。ただ、そのためには多様な企業の多様な条件に合ったインフラや人材の整備が求められる¹¹⁾。

〈「地方」中枢都市から東アジアの中心都市へ〉

4つは、これからの地方中枢都市はグローバルな都市として、経済活動のグローバル化に視野を広げていくことも一つの選択肢となろう。つまり、広域地方圏企業の海外立地や海外企業の本社立地や移転などを通して、「地方」の中枢都市ではなく、例えば東アジアの中心都市としての位置づけを考える時期にもきている。

札幌の場合はロシアや中国との交流を進めてきたが、「北方領土」返還が進まないなど期待されていたロシアとの経済交流は進んでいない。2018年までに北海道企業で海外に自社拠点をもち企業は食品加工、IT、技術サービス提供など272社（うち、札幌は150社）にとどまっている（ジェトロ2019年12月調査）。

これに対して、福岡の場合は、韓国との距離の近さ、少し前に韓国との自動車製造で国境を越えた都市間連携構想など東アジアとの経済交流は一定程度経験しており、これら地域からのアジア統括機能や本社機能の誘致の可能性はある。2018年までに九州の企業で海外に自社拠点をもち企業は1,081社（うち、福岡県は774）に達し、毎年数十社が海外に拠点を開設して

いる（経済産業省 2019 年資料）。2020 年 7 月「骨太の方針」において、国際金融都市の確立を目指す方針の中で、東京、大阪に並んで福岡市を候補に挙げた。札幌と比較すると企業のグローバル化は進んでいるが、東アジアのみならず北米を含めたグローバル地域から多数の多国籍企業本社の誘致とそのためのインフラ整備・人材が不可欠となるが、具体的な見通しが立っているわけではない。

地方中枢都市がより高次のそして広域地方圏のリーダー都市となるには、自らが位置する広域地方圏に基盤を固め持続させていく都市づくりが大事であり、その上に立って国際的な経済循環構造を形成することである。しかし、その目標に向かうには課題もある。

その一つは財政問題である。札幌も福岡も財政規模は一般会計と特別会計の合計は約 1.6 兆円程度（2018 年）であるが、ここ十数年来財政の厳しさが指摘されてきた福岡市を見よう。福岡市の市債残高（借金）は 2004 年の約 2.6 兆円を頂点に徐々に減少しているが、2018 年にまだ 2 兆円を超えており、毎年の市債発行額も 1,000 億円前後で推移している。また、借金返済の負担割合（実質公債費比率）も、一時、国から起債許可が必要な基準（18%）を越えていたこともある（2018 年-11%）。国際的な経済中心都市になるには現在のインフラ投資を大きく上回る財政力が必要になるのは確実であり、成長と財政とのジレンマに直面することになる。

もう一つは人材である。前述したように、2020 年に政府は国際金融都市として東京、大阪に次いで福岡を候補に挙げて競わせる方針を発表した。この実現可能性とは別に、国際金融都市になるためには投資マネーや金融インフラもさることながら、語学を含めた金融ビジネス人材とそのサポート体制が不可欠であるが、そうした条件はまだ見通せる状況ではない。それは金融に関わる人材だけでなく、アジアの中核管理の一翼を担う都市として高めていくためにも、スタートアップや様々なレベルのコーディネーター、産業と市民生活・文化において特に重要な要素となる。

地方中枢都市は高度成長期に消費都市として成長の動力を与えられ、ポスト高度成長期に都市型サービス業の集積を通して同質性から個性ある地方中枢都市へと飛躍の過程にある。そして現在、「地方」の中核都市ではなく、多様な連携を通して国内・国際的中心都市への飛躍の転換点に立っている。

おわりに

2 都市を事例に、大都市化への出発時点（戦前）から戦後の人口急増、高度成長期を経て 21 世紀の現在の人口減少期に至る経済構造を素描してきた。これら都市は東京一極集中構造の下で、広域地方圏の中核機能を集中させることによって札幌一極集中／福岡一極集中の構造を形成してきた。

現在、広域地方圏さらには地方中枢都市自体の人口減少も推計される状況の中で、これまで

とは異なった発展方向を見通すことが求められるようになった。その1つは広域地方圏内における地方中枢都市のあり方である。広域地方圏での機能分担の可能性を追求すること、産業活動の結果が地域に還元されるように都市内・広域地方圏内の経済循環システムを創出していくことなどを提起した。2つは、広域地方圏外との関係である。これまで支店経済都市の特徴を有していた都市が、「地方」の「中枢都市」ではなく、本社機能を保持することによって地域に利益が還元されていく企業システムを追求することであろう。さらに、地域外との関係では、特に東アジアとの関係が一層重要となろう。従って、これらの国・地域の企業との連携も強まることになろう。日本の中枢都市の1つが国境を超えて本社機能を持つ、その逆もしかりというあり方を追求することも大事であろう。

ただ、こうしたことを追求することが日本の一極集中構造を変える契機になるのか、今後のサステナブル経済への道に貢献するかなどについてはさらに多面的な検討が求められる。本論は、そのための鳥瞰図の一端を提示した。

注

- 1) これまで地方中枢都市と定義されてきた札幌・仙台・広島・福岡が経済学の研究対象としてクローズアップされてきたのは1960年代である。高度経済成長の過程で、量産型大企業は販売戦略として全国的に支店網を形成し、効率的な販売を全国に展開した。その中で注目されたのが札幌・仙台・広島・福岡である。

東京などの本社を頂点に、三大都市圏以外の広域地方圏の販売拠点としてこれら都市の重要性が高まり、支店開設と地域経済の成長との関連についての研究関心が高まった。とりわけ地域経済学や経済地理学においては、支店展開が地域経済と地域（都市）間関係に及ぼす影響について研究が進められた。その結論が、1つは地方都市の消費都市化であり、2つは本社－支店－営業所・出張所という企業の垂直的システムが地域間関係に重なり合った地域（都市）間垂直的ヒエラルヒーシステムの形成であった。これが支店経済都市としての議論の基本にあった。

このシステムは1990年代はじめに頂点に達し、それ以降は支店の伸びが鈍化・転換の段階に入っていく。その理由は本章で示すとおりであるが、実態としても札幌・仙台・広島・福岡の商工会議所会員は減少を続け、また、ホールディングズシステムの普及とともに企業の垂直的システムがストレートに地域間階層関係に反映しなくなった。

これまで支店経済に重点が置かれていた地方中枢都市論であるが、世紀を超えると、これら都市の広域地方圏における位置や役割に研究の重点が移りつつある。その背景にあるのが地方中核都市（県都）や中小都市の人口減少であり、都市の自立化を志向する活性化の試みである。

前者については、地域研究者の間で地方中枢都市が広域地方圏の「砂上の楼閣」になりかねないことに対する「危機感」の共有を基礎に、そこから研究の方向として、広域地方圏が持続していくために広域地方圏内で経済を循環させていく方法やそのための理論の模索が進められている。これまでの地方中枢都市論を新たな地平で位置づける研究が進められている。

後者については、例えば都市型サービス業などの集積と結びついた創造（クリエイティブ）都市の研究や、かつては通勤都市だった都市におけるバランスのとれた「自立都市」を構築する研究が進められている。

もう一つは広域地方圏と他の地域および海外地域との関係に関する研究である。これまで地方中枢都市は東京などの支店を媒介にした需要拡大で成長してきたが、支店ではなく本社都市とし

ての成長を志向し、本社機能の誘致などの政策課題も視野に入れた研究も始まりつつある。

また、「地方」中枢都市機能だけでなく、成長著しい東アジア諸国などの企業本社の誘致によって東アジアでの中枢都市を展望する研究も一部では始まっている。

人々（市民）の生産・生活の営みの総合的基盤としての地域、人間性回復の場所としての持続性という地域の原点を問い直す研究が求められている。

- 2) 福岡は東区に計画人口1.8万人のアイランドシティを進め、既に計画の半数が居住しているが、この地区への人口移動状況は反映していない。
- 3) No Maps とは、複数企業間や産官学などが一体になって、これまでの生産システムを根本的に見直したり、自前のイノベーションだけでなく、オープンイノベーションを進めて地域の産業システムの一層の底上げのために2016年（1回目は2017/10月）から開催されているクリエイティブ・コンペティションで、地域産業スタートアップの陰の立て役者の役割が期待されている。実行委員長は初音ミク生みの親とも言える伊藤博之氏が務めている。
- 4) 筆者は、北海道を事例に、支店企業へのアンケート分析を通じて、東京－札幌－道内主要都市の垂直的都市システムを実証的に論じたことがある。その結果、高度成長期の支店の展開を基礎とする都市発展は画一的消費に規定された都市づくりに帰着した。今後の都市発展は大規模化や消費財志向ではなく、小規模な産業のネットワークを基礎に特徴ある都市をめざす必要があることを述べた。高原一隆『地域システムと産業ネットワーク』法律文化社、1999年。
経済地理学については、例えば、日野正輝「都市群システム研究の方法と課題」『人文地理』33巻2号、1981年。
- 5) 経済産業省『令和元年度 電子商取引に関する市場調査』（令和2年）
- 6) 増田寛也編著『地方消滅』中公新書、2014年、p49。
- 7) コロナ禍により、2020年5月以降の東京都からの転入減－転出増の現象が注目されている。ずっと10万人程度の転入超過数が続いていたが、2020年にその転入超過数が3万人にまで減少した。テレワークなどの一般化がその要因とされているが、受け入れ地域が千葉県や関東周辺地域が多いなど、わずかでも東京一極集中は正や地方経済の振興につながるか否かが見通せる現象ではないように思われる。
- 8) 木下斉『福岡市が地方最強の都市になった理由』PHP、2018年、p286。
- 9) 木下、前掲書 pp265-266。
- 10) 高原一隆『改訂版 地域構造の多様性と内発的發展』日本経済評論社、2020、p200-203。
- 11) 2020年に大手人材会社のパソナが、本社を移転させ、2024年までに大半の本社機能とその従業員を淡路島に移転させることを公表した事例もある。

参考文献（注の文献は除く）

- ①マンフォード／生田勉訳『歴史の都市 明日の都市』新潮社、1969年。
- ②J. ジェイコブス／中村達也訳（2012）『発展する地域、衰退する地域』ちくま学芸文庫、2012年。
- ③宮本憲一『都市政策の思想と現実』有斐閣、1999年。
- ④中村剛治郎『地域政治経済学』有斐閣、2004年。
- ⑤フロリダ／井口典夫『クリエイティブ都市論』ダイヤモンド社、2009年。
- ⑥フィリップ・ロウ／安藤光義編『英国農村における新たな知の地平』農林統計出版、2012年。
- ⑦岡田知弘『地域づくりの経済学入門－地域内再投資力論』自治体研究社、2020年。

