

論文

京都市の特性¹⁾

——京都市政治分析の前提——

佐藤 満

はじめに

市長選挙をめぐる保革の布置

京都市の現在—人口動態的変数と社会経済的変数による描写—

大都市制度

おわりに

はじめに

『京都市政治の動態』（三宅一郎・村松岐夫編、1981年、有斐閣、以降、三宅・村松と略す）において、山口定は「第2章 京都市の戦後政治史序説」と題する稿を寄せ（以降、山口と略す）、この書物が対象とした京都市について、執筆当時の市のデモグラフィックな変数群や政治経済的な変数群を用いての構造分析、戦後史の記述、政策課題の変遷の略述からなる、書物全体の分析の出発点にあたる記述を行った。（三宅・村松）自体は、執筆当時の「現在」に関心があり、市政で言うところの、いわゆる船橋第1期（1971～75）以降、1970年代の京都市政を対象としている。船橋市政は当初、「革新市政」として旗揚げしたが、徐々に、特に第2期（1975～1979）以降（第3期：1979～1981）はいわゆる「五色豆」²⁾と呼ばれることもある五党支持（総与党）体制となった。

山口は、高山市政（1950～1966）から書き進むことで、保革対立—革新市政—総与党体制という変遷を追っている。「現在」の総与党体制を分析するにしても、70年代初頭は保革対立の中で革新市政を名乗る市政が展開し、府の側にも盤石の蜷川革新府政が展開していた。70年代末期には、その色合いは薄れるが、市長選挙を彩ってきた「保守」、「革新」の政治シンボルがどのような変遷を経たのかを押さえ、「現在」の基底に存する政治意識、政治的支持構造をその枠組みからいかに説明することが可能かを見ていく必要があると考えた、ということであろう。

本稿では、山口の記述にならって、まず、市長選挙をめぐる保革の布置状況の変遷を簡単に押さえ、ついで、デモグラフィックな変数群、社会経済的変数群を取り上げて、山口が観察した京都市から、その後どのような変化が見られるのかを略述しようとする。さらに、（三宅・

村松)以降の京都市を記述・分析しようとする際に、もう一つ押さえておくべき前提として、大都市制度のその後についても簡単に押さえておきたい。京都市が政令指定都市であるということの意味を、この制度の誕生の経緯から押さえた検討は、(三宅・村松)においては、村松が、第1章「大都市の制度的環境と都市政治研究」(以下、村松と略す)において行っている。

本稿は、(三宅・村松)の続編を期すわれわれの研究において、この村松の第1章と山口の第2章にあたる部分の、(三宅・村松)の扱った時代以降について記そうとする試みである。

市長選挙をめぐる保革の布置

山口にならって高山市政から、詳細には立ち入らないで簡単に、書き進めることにしよう。4期の長きにわたって京都市長職を務め、戦後京都市の基本的枠組みを作った高山義三市長による市政は、登場したときは「革新市政」を標榜していた。高山自身は(語の古典的意味における)リベラルではあっても、社共勢力を思い浮かべさせる「革新」の政治姿勢を持っていたわけではないが、当初は時代の雰囲気もあり革新市政(社会党が高山を革新候補として推し立てた)として出発している。しかし就任2年目に社会党を離党、保守に転じ(『京都市政史』:51-53)、4期16年を務めて、後継に井上清一(市長任期:1966~1967)を選んだのだが、井上が予期せぬ早さで物故し、かわって登場したのが富井清の革新市政(1967~1971)であった。蜷川虎三の革新府政(1950~1978)との協調関係が船橋の路線転換、蜷川の退場まで続く。

1970年代を分析対象にするのならば、保守・革新の政治シンボルの重要性はここで簡単に市政の変遷を記したことからも明らかであろう。しかし同時に、70年代において市政、府政を握っていた勢力は革新で始まるが、総与党体制の市政、保守勢力の府政へと移り変わって行った。革新市政で始まったのではあるが、革新勢力から距離をとり、保守勢力をも支持層に組み入れ五党相乗りとなった船橋市政、全国の革新勢力のシンボルであった蜷川長期政権が終わり、その後継者と目される革新候補の府知事就任を阻止した保守の林田府政(1978~1986)が70年代末期には登場していた。(三宅・村松)が対象とした1970年代の京都においては、保革の対決構造から脱却していく過程が進行していたのである。

翻って、われわれが描こうとしている1980年代以降の京都市政治は、保革対決の残像が残る今川市政(1981~1989)に始まり、田邊市政(1989~1996)、榊本市政(1996~2008)、門川市政(2008~)と続く。今川1期に起こった古都税問題とその処理の不手際(『京都市政史』:81-85)から総与党体制が崩れ、共産党が抜けることになった。それ以降の市政は共産党が野党、それ以外の総与党という形で推移している。

市長選挙をめぐる相乗りという表現が用いられるとき、われわれは共産党が唯一の野党となり、他の勢力が皆、市長の与党になる形を想定しがちであり、一般に多くの研究でそういう表現が通用している(たとえば村上)。京都市の場合も、共産党以外の勢力が相乗りで市長を支持しているのだとすると、今川1期に起こった総与党体制からの共産党の離脱の意義をとらえにくいかもしれない。ここで注意すべきは、京都市政治における共産党の強さである。その

昔、革新市政を支えた勢力は社共であると言われたが、京都においては、社会党の共産党に対する相対的な地位低下により、共産党が「五色豆」から離れたという事態は、単にそれだけを意味しない。共産党一党ではあるが、その一党が革新勢力として力を持ち、総与党の協調体制を否定して、再度、保守・中道連合対革新と言いたくなるような構図を描いたのだと言ってよいと思われる。

むろん、1980年代以来、現在までのところ、この共産党を主たる支持勢力とする革新勢力が市政を奪還したことはないのであるが、その強さは勝利し続けている保守・中道連合の候補者選定に影響を与えている。田邊1期の1989年市長選挙では社会党が独自候補を立てたため、当選した田邊朋之とこれに挑戦した共産党推薦の木村万平の差はわずか321票であった（吉田・木村・佐藤：47）。また榊本1期においては保守・中道連合と共産党の事実上の一騎打ちであったにもかかわらず、当選した榊本頼兼と共産党推薦の井上吉郎の差は4092票であった（同上：48）。共産党の力は非共産勢力が割れたら勝たせてしまうかもしれないと思わせるほど強いわけで、総与党から離れて無視できる野党となった、というわけではないのである。したがって、非共産勢力側の候補者選定に際しては、いずれかの党派に偏ったとみられる選択をして連合を割るようなことがあっては共産党側に乗じられてしまうので、各党が結集できるような候補を選ぶという傾向がある（吉田・木村・佐藤：52-53）。

京都市の現在—人口動態的変数と社会経済的変数による描写—

上述の通り、市長選挙を巡っては、非共産勢力の連合と共産党との対決の構図は、現在まで続いている。保革対立は一旦、総与党体制となったが、そこから共産党が離脱することにより、様相を変えてよみがえっているのである。革新勢力が政権奪還はできていないが、与党が分裂できない形で対峙しているのが、現在の対立構図である。

さて、そういう意味では1980年代以降、「現在」とひとくくりにしてよいと思われる京都市政治であるが、これを論じるにあたって、上述の保革対立の意味合い以外にも、ひとまず押さえておきたい前提が二点ある³⁾。その一つは山口が分析した京都市のデモグラフィックな変数と社会経済的変数による特徴は、その後、変わっているのか否かということである。いま一つは京都市が政令指定都市であるということの意味である。まずは、山口が70年代の京都市政治を分析するにあたっての前提と考えたところにならって、記していくこととする。

山口は（倉沢）に依拠して、「第三次型、零細事業所型の封鎖性大都市」⁴⁾という定式化を行っている。第三次型とは、札幌市、神戸市、福岡市などと同じく、第三次産業従事者の多い都市で、第二次産業従事者の多い第二次型の川崎市や、第二次産業従事者、第三次産業従事者、ともに多い総合型の東京都区部、大阪市、名古屋市と区別される。零細事業所型とは倉沢の分類法には従わず⁵⁾、単純に一事業所当たり従業員数を比較し、京都市が他の都市よりも、また、全国平均よりも少ない従業員数であることをもって語る⁶⁾。封鎖性大都市というのは昼間人口比と流動性指数⁷⁾から語られる。

山口たちの対象が1970年代の京都市だったので、そのデータは主に1975年のものが使われている。いわば「その後」を探求しようとするわれわれがなすべきは、彼らの分析が終わった1980年とわれわれにとっての現在を示す2012年のデータを並べて比較することであろう⁸⁾。

まず、産業別の就業人口を確認しよう。以下の表1から確認できることを拾い出してみると、大都市ではあるので、第一次産業従事者がほほいない状況は当初からそのままであるが、現在ではこれが半減している。第二次産業従事者についても、山口の定式化が総合型でも第二次型でもなく第三次型となっていたことから分かるように、昔から第二次産業従事者も多かったわけではない。むしろこの時点で、山口は、高度経済成長の進展により日本の都市全体において産業構造の変化が進み、京都市が他の都市に比べて持っていた特徴であったところの、第三次産業の大きさは目立たなくなり、多くの都市が第三次型になってきているので、この都市の性格付け自体が意義を失いつつあると述べている（山口：22）。ともあれ彼らが分析対象とした京都市と比較して大きく変わった点として、第二次産業従事者の激減があり、現在の京都市は、いっそう第三次型の色彩を強めているということが確認できる。ただし、繰り返しになるが、第三次産業の急増は高度経済成長がもたらした全国的傾向であり、都市の型を、この視点から分析していくことについては、すでに山口の分析の時点において疑問視され始めていることも確認しておきたい。

表1 産業別人口

	1975		1980		2012	
	実数	構成比	実数	構成比	実数	構成比
	千人	%	千人	%	千人	%
第一次産業	10	1.4	8	1.3	5	0.7
第二次産業	267	35.7	232	33.9	144	18.9
第三次産業	472	62.9	444	64.8	611	80.4
合計	749	100.0	684	100.0	760	100.0

平成22年国勢調査より

ついで、零細事業所が多いという特徴はどのようになっているか。まず、職業上の地位別構成の変化を追ってみよう。以下の表2に見るように、1975年と1980年の間にはあまり変化はないのだが、2012年では劇的に変化している。個人事業者、家族従業者の割合が減り、これらが雇用者に移っていることがわかる。

山口は、「京都市『中小企業と零細商店のまち』」であり、「商店主や伝統産業関係者を中心にして、自営業主とその家族従事者（いわゆる旧中間層）のウェイトが顕著に高」としてきた（山口：25）のだが、これについても変化している。職業上の地位別構成からは、必ずしも旧中間層の零細事業所が多いとは言えない形になってきているようである。この辺りは三宅の

「自前」意識との連関からも重要な特徴なので、さらなる検証を要しているが、これ以上の検証は次稿を期したい。

表2 職業上の地位別構成

	個人事業主	家族従業者	有給役員	雇用者
1975	18.5%	11.2%	5.9%	64.1%
1980	18.9%	10.9%	5.9%	64.3%
2012	4.8%	1.6%	6.9%	86.7%

『京都市統計書』より作成

表3 一事業所当たり従業員数（人）

東京都区部	14.3
横浜	12.6
川崎	12.4
福岡	12.3
大阪	11.7
名古屋	11.6
札幌	11.6
神戸	10.7
北九州	10.3
京都	9.9
全国	11.4

平成22年国勢調査より作成

従業者の構成ではかなりの変化が見られるようなのだが、零細企業が他の大都市との比較の中で多いという特徴は維持しており、表3に見るように、一事業所当たり従業員数は2012年時点でも、いわゆる十大都市⁹⁾で最低であり、全国の都市平均も下回っている。中小零細企業が多いという点は変わらないわけだが、これが山口の観察に見られた「旧中間層」的な企業が多いのかどうかについては、現在ではその特徴は失われているかもしれないということである。それが1980年代以降のいつ頃からそうになっているのか、その契機となるような事件を取り出すことはできるのか、という課題は残る。

表 4：京都市の性格の変貌

	流動性指数	昼間人口比	都市の性格
1955	6.0	100.6	封鎖性都市 I
1960	8.3	101.4	封鎖性都市 II
1965	12.3	103.4	中心性都市
1970	15.4	105.9	中心性都市
1975	17.7	107.7	中心性都市
1980	18.0	107.7	中心性都市
2012	58.1	108.5	中心性都市

(山口：27) および『京都府統計書』から算出

最後に、「封鎖性大都市」である。昼間人口比と流動性指数からみて、夜間人口と昼間人口に大した差異が認められず、また、流出、流入とも少ない都市という位置づけである。自足性が高い、自己完結性が高いという言い方もできるだろう¹⁰⁾。昼間に通勤・通学などで流出する人口と、通勤・通学などで流入する人口が釣り合っていれば昼間人口比は100%に近いものとなるわけだが、それでもあまり人口の流動のない均衡と流動の多い均衡の差を知ろうとすれば、流動性指数を確認する必要がある。流出、流入とも多いと流動性指数は高くなるということである。

表 5：中心性都市としての京都市（昼間人口比）

	1975	2012
京都市	107.7	108.5
城陽市	76.8	80.9
宇治市	86.5	87.8
亀岡市	87.8	85.8
向日市	82.6	78.3
長岡京市	86.3	92.1
八幡市	74.7	83.9

(山口：27) および『京都府統計書』から算出

京都市は、山口の分析によれば、1950年代から60年代前半については昼間人口の流入と流出については、徐々に流入が超過しつつあったが、ほぼ拮抗しており、流動性指数も一桁で封鎖性都市の性格付けをしてよさそうであった。しかしながら、1965年の流動性指数はついに二桁となり、昼間人口の流入の流出に対する超過も、流動性指数も、以降は増え続けている。

高度経済成長は人口の流動性を総体に高め、それに伴い、各地の都市の性格も様変わりさせた。山口の分析の時点で、封鎖的であった京都市ですら、地域の中心都市へと変貌し始めていた。現在においても京都市は地域の中心都市であると言える。それは周辺市の昼間人口比を見ることでも確認される。

現在の大都市の中で、京都市はどのような性格をもった都市であるのかにつき、示唆を与えてくれるデータがあるので、本節の最後にそれを紹介しておきたい。次節で記すことになるのだが、日本の大都市制度としては一応、政令指定都市制度がそれに当たると考えられるが、これは（三宅・村松）以降、大きく変わった。その変りようについては次節で整理するとして、現在 20 市を数える政令指定都市についてデモグラフィックな諸変数と社会経済的な諸変数を投入して主成分分析を行ったもの¹¹⁾があり、これによれば京都市は「地域拠点性」の高い都市と分類されている（北村：73）¹²⁾。

第一主成分と第二主成分をクロスさせ、各都市の主成分得点をプロットしたものが下の図 1 である。第一主成分はそもそもすべての変数について正方向に出ているが、昼夜間人口比などとの相関性が高く、経済活動を示す変数や公務員数などとも相関が高く、政治経済的中枢性を示すものであるとしている（北村：69-70）。

第二主成分は「学術・開発研究機関従業者数、製造品出荷額、人口関連の指標との相関が高くなっていることから、近隣の中心都市へ人口や専門家、製造品などの能力や資源を供給していると解釈できる」（北村：70）とし、能力供給性と名付けている。政令指定都市の中で大阪市、名古屋市、横浜市の順で政治経済的中枢性が高く、一方で、横浜市、川崎市は東京都とい

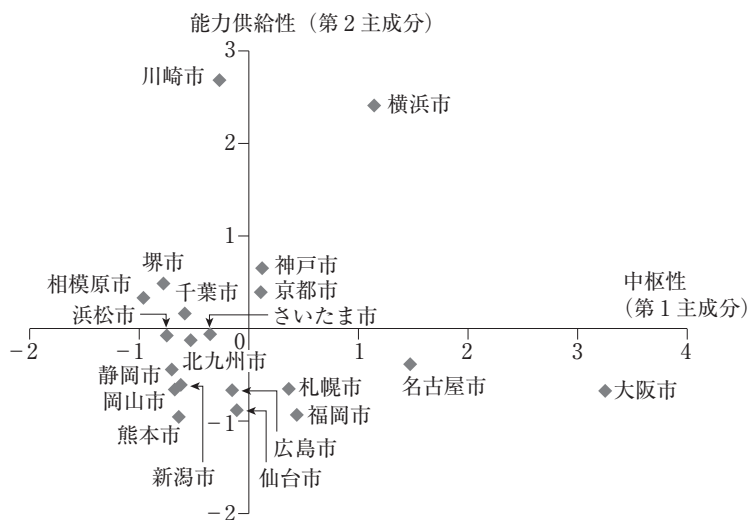


図 1 政令指定都市の中枢性と能力供給性

(北村：72)

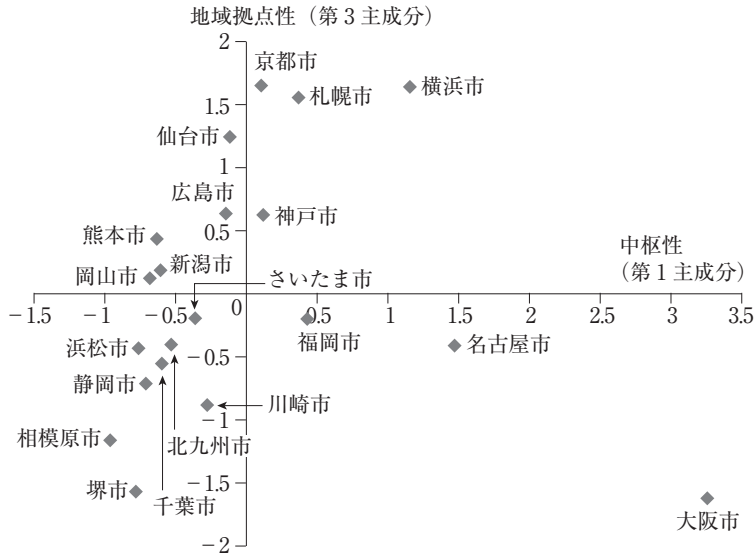


図2 政令指定都市の中枢性と地域拠点性

(北村：72)

う巨大な中心都市へ能力を供給する役割を果たしていることになる。京都市はこの図で見る限りは中心性も能力供給性もとりわけ高い訳でも低いわけでもないという位置取りになる。

京都市の特徴は、第三主成分に現れる。第一主成分、第二主成分とも高くも低くもない得点であったということは、日本全国で見て中枢性を主張するほどでもなければ、それを疑わねばならないほどでもないということであり、その日本全国で見ての中枢性を担っている大都市（京都市の場合は中枢性の高い近隣都市と言えば大阪市であろう）に対して人的・物的に資源、能力を供給しているともあまり言えない、ということである。この辺りの捉えにくさ、いぶかしさは第三主成分を見ると氷解したように見える。北村は「都道府県に対する人口比であったり学術・開発研究機関事業所数であったり、行政に関する変数との間に高い相関が見られる」として、この主成分は「各道府県における『地域の拠点性』を表していると考えられる」（北村：71）としている。

表6 政令指定都市の変数一覧とその記述統計量および主成分分析の結果

	記述統計量		成分行列		
	平均値	標準偏差	1	2	3
人口	1322403	745623.1	0.81	0.40	0.29
1kmあたりの人口集中地区人口密度	7905.07	1844.827	0.66	0.46	-0.03
人口集中地区対市域面積比率（％）	39.19	30.33754	0.64	0.48	-0.38
昼夜間人口比率	1.0275	0.113456	0.71	-0.59	-0.10
対都道府県人口比率（％）	27.91	12.37408	0.32	-0.21	0.80
全産業事業所数	61052.6	43471.16	0.99	-0.00	-0.00
製造品出荷額（百万円）	1977562	1308446	0.54	0.67	-0.22
年間商品販売額（百万円）	8266071	10643808	0.95	-0.22	-0.21
上場企業本社数	57.7	93.09593	0.95	-0.03	-0.23
銀行業事業所数	149.2	95.24627	0.96	-0.16	0.06
証券業・商品先物取引事業所数	39.15	45.04299	0.96	-0.14	-0.17
地方公務員従業者数	13102.6	7710.262	0.94	0.08	0.20
基準財政需要額（百万円）	231314.1	143051.7	0.91	0.26	0.24
歳出総額（百万円）	578046.2	413590.5	0.92	0.22	0.15
国家公務員従業者数	5953.85	4096.014	0.71	-0.39	0.34
管区地方支分部局数	7.4	8.216799	0.62	-0.49	0.22
情報サービス業従業者数	15478.05	19033.44	0.95	0.15	-0.14
映像・音声・文字情報政策業従業者数	2923.3	4229.299	0.92	-0.29	-0.20
学術・開発研究機関従業者数	2849.55	4217.306	0.20	0.84	0.10
広告業従業者数	2460.1	3675.508	0.95	-0.20	-0.23
放送業事業所数	20.25	24.25929	0.93	-0.26	-0.19
専門サービス業事業所数	2657.9	2634.923	0.98	-0.13	-0.09
学術・開発研究機関事業所数	54.1	34.28963	0.75	0.38	0.46

(北村：77)

表7 各政令指定都市の主成分得点

都市	第1主成分	第2主成分	第3主成分
札幌市	0.37684	-0.64549	1.54801
仙台市	-0.10857	-0.92174	1.25007
さいたま市	-0.34582	-0.05215	-0.19027
千葉市	-0.57303	0.17243	-0.55926
横浜市	1.15965	2.39307	1.63405
川崎市	-0.2593	2.68477	-0.88377
相模原市	-0.93656	0.34766	-1.15492
新潟市	-0.60078	-0.60844	0.18288
静岡市	-0.69388	-0.43929	-0.72011
浜松市	-0.73894	-0.06859	-0.42701
名古屋市	1.48272	-0.38911	-0.41063
京都市	0.11529	0.40854	1.65698
大阪市	3.2529	-0.67318	-1.61761
堺市	-0.76825	0.48655	-1.56365
神戸市	0.12367	0.6381	0.62236
岡山市	-0.6682	-0.65582	0.14051
広島市	-0.1339	-0.65471	0.63584
北九州市	-0.51846	-0.13278	-0.38641
福岡市	0.45356	-0.93271	-0.19995
熊本市	-0.61893	-0.9571	0.44287
負荷量平方和	15.5555259	3.129073913	1.7317002
分散	67.63272131	13.60466919	7.529131303
累積	67.63272131	81.23739049	88.7665218

原注：網掛けしている政令指定都市は旧五大都市である。
(北村：78)

いま少し丁寧に見ると、図1で第1・第4象限にある都市は、変数群のデータを67%まで取り出せている第一主成分、中枢性が正方向に出ている都市で、大阪市、名古屋市、横浜市、福岡市、札幌市、神戸市、京都市で、旧五大都市と札幌市、福岡市となっている。大都市を語るには少し多すぎると思われる政令指定都市の中から大都市らしい大都市を選び出すとすると、このあたりになるのではないかと考えるところであるが、これらのうち第4象限にある都市

（大阪市、名古屋市、福岡市、札幌市）は第二主成分が負方向に出ているということだから、中心性が高い都市ではあるが、他の都市に対して人的・物的に能力、資源を供給しているわけではないのに対して、第1象限の都市（横浜市、神戸市、京都市）は、近隣を中心都市（東京都と大阪市であろう）に対して能力供給の役割も果たしている（京都市はそれほどでもないが）ということであろう。

縦軸を第三主成分に替えてみたのが図2であるが、京都市は、京都府に対する人口比の高さが効いてのことだろうが、突出した位置を占める。この第三主成分で高得点の都市は京都市、横浜市、札幌市、仙台市というところだが、横浜市など、能力供給でも高い得点を取っていたが、地域拠点としても独自に働きがあるということだろうか。札幌市、仙台市については地域拠点として機能しているという説明に説得力を感じる。

ともあれ、山口が示してきた、京都市は地域の中心都市となってきたという観察、および本稿でわれわれが確認した、現在も地域の中心都市であるという観察は、政令指定都市の諸データを操作する研究においても確認されたということである。

ところで、この最後に紹介した主成分分析で用いられた変数群は、元々がこのような主成分分析を行うために集められたものではなく、北村も言うように「最初から中枢性と規模で整理しようという『結論ありきの方法』」を取っていたと考えられる『“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書』が集めた変数群であり、その方法に合わせて変数群が構成されていることがわかる。第一主成分に67%が代表されるという点からも、また、すべての変数が第一主成分に関して正の値をとるという点からも、この北村の評価は正しいであろう。いま少し、諸都市の特徴をつかめるような、質的変数も含めての類型化が求められるところだが、これについては別の機会を期したい¹³⁾。

大都市制度¹⁴⁾

最後に、日本の中央地方関係の中で、大都市についての制度といえば政令指定都市制度ということになるのだから、これについて、簡単にまとめておきたい。

前節に示した現在の政令指定都市の計量分析が示すところを見ると、特に第一主成分得点が負の値を示す諸都市を、いわゆる大都市と呼んでよいものになっているのかどうか、疑問を禁じ得ない。そもそも日本のような狭隘な国土において、いくら人口がそれなりに多いとはいえ、「大都市」が20を数えるというのはどうなのだろうか。日本においては、大都市制度がそれ自体としてあまり真剣に議論されたことがなく、われわれが大都市について定めた制度としては、これしか思い当たらないとせざるを得ない政令指定都市の制度が、もともと確固とした大都市観を制度上明示してこなかったところ、一定、自治省（総務省）が運用において補ってきたのではあるが、昨今はその運用も疑わしくなっているということを示しているのかもしれない。

（三宅・村松）では第1章「大都市の制度的環境と都市政治研究」において、村松が政令指

定都市の制度と府県と市の関係について記している（村松：9）。戦後、大都市側の要望にGHQが応えて、いわゆる特別市制度を認めたため、地方自治法に盛り込まれたこと、これが実施までの間に、それらの都市の置かれた府県の側の反発があり、内務省がこれに同調したため実現せず、そののち、府県の一部の事務を五大都市に移管するという妥協が行われて一応の決着を見たこと、が記されている。そういう意味では、現行の政令指定都市制度は二層制の例外のような地位にありながら、他の国々にあるような明瞭な大都市制度¹⁵⁾というわけでもないという微妙な性格を持つ制度である。

この政令指定都市制度が、いわゆる五大都市で始まりながら、徐々に新たな政令指定都市を認めていくことで、現在、大都市制度としての性格が一層わかりにくくなっているというのが現状であろう。以下、そうした変遷を簡単にまとめておきたい。

1947年の地方自治法は、第264条において特別市制度を定めていた。大阪市、京都市、名古屋市、神戸市、横浜市の五大都市に府県と同格の、府県から完全に独立した市制を置くことを認めたものである。これら五大都市の戦前よりの悲願を認めたという言葉方もするが、これらの都市の存する大阪府、京都府、愛知県、兵庫県、神奈川県いわゆる五大府県にとっては、これは認めがたい話¹⁶⁾なので、特別市移行の住民投票を府県民によるものにするを訴えて特別市移行の妨害を成功させた¹⁷⁾。

五大都市と五大府県との妥協が1956年の地方自治法改正により実現する。五大都市側は事務上の特例措置を積み上げることにより、「事務及び財源の配分」¹⁸⁾を勝ち得て、凍結された形になっている特別市の実現を柵上げて実質的に特別の権能を手に入れ、五大府県側は、それらの権能を認めることで歩み寄り、その見返りに地方自治法から特別市の規定を削除するという形で妥協したのである。その結果、旧地方自治法第264条の特別市条項は削除され、第259条の19以下の「大都市に関する特例」が記されることになった（見上：400）。この大都市特例規定に基づいて政令で、「大都市に関する特例」が認められた人口50万人以上の市が「指定都市」と呼ばれることになった。こうした妥協の産物として、いわゆる政令指定都市が誕生したのである。

この地方自治法改正審議中の政府答弁では「検討中の府県制度の抜本的改革」の中で、大都市行政の制度は改めて検討されるということになっていたが、結局、あれから50年以上経過する現在においても、大都市と府県の関係について抜本的な検討に手を付けたことはない¹⁹⁾。

しかし、明瞭な大都市制度として打ち立てられたわけではない、この政令指定都市制度も、その前身たる特別市制度が五大都市の戦前からの要望であったことからわかるように、この五大都市を念頭に置いてのものであった。ルールの上では50万人という人口要件しか定められていないが、自治省がその運用について、実際には100万都市である、あるいは100万人達成の見込みがあること、五大都市に匹敵する行財政能力を持ち、道府県などの関係者の合意があること、ならびに大都市にふさわしい風格を有することを要件に指定都市の無闇な拡張に歯止めをかけていた。なかでも「風格」というのは難しい要件で、指定都市への格上げをねらう都市では頭を悩ませたという（真淵：22）²⁰⁾。

表8 政令指定都市の変遷

移行年	政令指定都市名	移行直前の法定人口（万人）	備考			
1956	横浜市	114.4	旧五大都市			
	名古屋市	133.7				
	京都市	120.4				
	大阪市	254.7				
	神戸市	97.9				
1963	北九州市	98.6	戦前からの合併構想の実現			
1972	札幌市	101.0	移行後に100万人以上となることが想定される人口85万人程度の市			
	川崎市	97.3				
	福岡市	86.2				
1980	広島市	85.3				
1989	仙台市	85.7				
1992	千葉市	82.9				
2003	さいたま市	102.4				
2005	静岡市	70.7			合併支援プランの適用	人口70万以上の市
2006	堺市	83.1				
2007	新潟市	81.4				
	浜松市	80.4				
2009	岡山市	69.6	新合併支援プランの適用			
2010	相模原市	70.2				
2012	熊本市	73.4				

(北村：42)

50万人以上という要件は、特別市の要件でもあった。戦前より特別の地位を得ようとしてきた六大都市の内、東京市が、都政が成ることにより抜け、残りの五大都市を特別の大都市として処遇する制度を模索してきたのだが、府県と同格になるということは市長が内務省から送り込まれてくる可能性もあるということに気づき、戦前はいったん動きが鈍る。戦後、この恐れがなくなったため、再度追求され、1947年の地方自治法が認めた特別市制度として日の目を見た。つまり、要件を満たす都市があればどこであれ特別市にするということではなくて、戦前の五大都市²¹⁾を特別扱いするということを目指し、それ以外が求めることのないよう、要件を障害として置いたということである。したがって要件とされたものは、この五大都市が満

たせるものを記したに過ぎない。ただ、そうであるならば、100万都市が要件となるべきであったが、ちょうど第二次大戦の空襲により人口を減らしていた神戸市を入れるために50万人という設定を行わざるを得なかった。政令指定都市の要件もこれをそのまま引き継いだものである。そのため、五大都市以外の100万人に満たない都市が、50万人を超えたということでも名乗りを挙げられては困るので、運用上、将来100万都市となる見込みがあるとか、五大都市に負けない行財政能力や風格を備えていることなどが語られることになった。

特別扱いする大都市が五大都市に限られていた段階においては、要件をうんぬんする必要はなかったと言えよう。しかし、特に高度経済成長による人口の都市移動が進み、100万人を目指せる都市が出てきたことで様相は変わる。特に、自治省（2001年以降、総務省）が、合併を進めて高い行財政能力をもつ基礎自治体を作ろうとした（むしろ全国的には、ワンセット主義を貫徹するには無理のある小さな自治体を解消しようとしたという筋であるが）という戦略をもったこともあり、合併促進の誘因として政令指定都市の指定を使い始めて急増することになるのである。

表8が指定の拡大の歴史を概観するためのものであるが、1972年の福岡市までは、北九州市がやや苦しいこと、川崎市が高い能力供給性を有するが中枢性は疑わしいことを除き、およそ図1の右側に位置し、全国的に見て中枢性が高いということになるので、それなりの高い行財政力量をもつ大都市であろうと思われるが、2003年のさいたま市までのところで新たに指定された都市はみな中枢性が低い。広島市、仙台市は地域拠点性が高い（図2）ので大都市として特別扱いする意味合いを感じなくはないが、さいたま市、千葉市はよくわからない。ここまでの都市は北九州市が100万人の線を守れなくなってきているが、千葉市を除いておおむね100万人を達成している。100万人という線引きにどれほどの意味があるのかと問われると答えようがないが（旧五大都市の時代については明瞭に質的な違いを示す量的境界であったと考えられる）、これ以降の都市についてはそれすらおぼつかない。

要するに、政令指定都市という制度は、どの都市をどういう意味合いで特別扱いしようとしているかについて、あまり多くを語ってくれない制度なのである。少なくとも人口が多いことは確かなので、それなりの量の行政需要があり、質的にも小都市や郡部にはない行政サービスが求められるだろうし、それに応えるだけの行政力量を持つのではあろう。戦前の、他とは比べ物にならないほどの懸絶した規模を持ち、特別扱いを求めることに疑義を抱く余地のあまりなかった六大都市、五大都市のイメージをそのままに、人口要件だけから言えばこれに迫るほどの都市を有するようになった現在までのところで、特別扱いすべき大都市とはなにかについて議論をあまりしてこなかった付けが回っているという感を禁じ得ない。

デモグラフィックな変数と社会経済的変数を用いて主成分分析を行った北村は、図1において第4象限に現れる大阪市、名古屋市、福岡市、札幌市は、「中央政府が権限や財源を付与して全国経済を牽引することを期待」できる「大都市の中の大都市」であるとする一方で、他の都市については別の大都市制度を考えるべきではないかと語る。昼間流入人口が多い大阪市と比べて横浜市は東京などへの昼間流出人口が多く、同じ大都市でありながら行政需要の在り方

が同列には語れないとして「巨大な衛星都市」にふさわしい制度を模索すべきではないかとする。われわれの対象たる京都市については、「寺社仏閣や学校が市域に多いために」、「税収構造が脆弱な一方、観光客や文化財に対応した支出は多」く、これについても「同様の歴史的な都市と合わせた」別の大都市制度を準備した方が適切であろうとしている。

いずれにせよ、旧五大都市と他を画する線は昔ほど鮮明ではない。中央地方関係の中で、一定の役割を期待して特別扱いすべき大都市を区別するために、人口の多寡だけで議論するのは少々無理になってきているということである。現在の政令指定都市制度は、福祉、衛生、都市計画などの事務を府県から譲り受け独自に行える権能を有し、域内に行政区を設置することを認めるものである。そういう意味では制度的画一性を有している。これが、多くの人口を抱えはするが、その意味合いは多様である現在の大都市に適用していくについては、そろそろ真剣な議論が求められているということであろう。繰り返しになるが、五大都市を語っていた時点では五大都市は人口だけで他の都市を圧倒しており、その意味では一色の大都市制度があれば充分であったろう。しかし、単に大きな都市という意味で言うところの「大都市」がこれほどまでに増えたところで、そうした大都市の役割の違いに合わせた制度設計が求められつつあるということのようである。また、これは単に基礎自治体としての大都市の制度だけでなく、道州制や都構想も含んで、中央地方関係の中に大都市をいかに位置づけるかの議論が必要になってきているということの意味しているのである。

われわれが分析対象とする京都市について、北村が示唆するように「全国経済を牽引することを期待」される「大都市の中の大都市」と同じ扱いでよいのかは疑問である。京都市が全国の中で何を期待され、それにどのように応えていくのかについてはこれからの議論に俟たれている。

おわりに

山口が（三宅・村松）に寄せた論稿の、その後を追いかける検討を行ってみた²²⁾。以下、それぞれの論点につき、簡単にまとめておきたい。

改革の政治的布置については（三宅・村松）後の、五党体制の崩壊、共産党のみが革新勢力という形の新しい改革対抗の形が現在まで続いていると見ている。自民党なり民主党なり、国政で大きな位置を占める政党が、みずからの党派色の強い候補を立てて戦いたいと思うようになり、そうしても共産党の立てる候補に負けないと読めるようにならない限りは現状が続きそうに思える。

デモグラフィックな変数や社会経済的変数から見た京都市の特徴は、山口の見ていた時点から変容が始まっていて、山口の「現在」はわれわれの現在に通じる。大都市がすべて第三次産業中心に構成されてくる中、京都市はもはや特別に第三次産業が強い都市ではなくなっている。中小、零細規模の事業所が多い点では相変わらずであるが、それが家内制手工業型のものが多いという特徴は失われてきているようである。周辺との関係でどのような機能をはたして

いるかについても、山口の分析の段階で封鎖性都市は中心性都市へと性格を変容させていた。山口が見た周辺都市との昼間人口比や流動性指数による検証においても、現在、京都市は中心性都市であることが確認されたし、政令指定都市 20 市の主成分分析においても「地域拠点性」の高い都市であることが確認された。

ただ、現在の数字で、山口の見た数字に当たるすべてのものが確認できているわけではないし、山口が 5 年 10 年刻みの数字を見ながら趨勢の変容を語っているのに対して、われわれの現在は 1980 年と 2012 年という 32 年の間隔の開いた二点を見ている。現在の趨勢を語るにはやや粗い見方をしてしまっているので、これについてはさらに精査する必要がある。また、政令指定都市 20 市の主成分分析については北村の分析を引用したが、北村自身が語っているように、特定の主成分に偏った変数群の投入をしている。都市群の特徴をよりよく示すためには定性的変数も含めた形でさらに多様な変数を探索する必要があるだろう²³⁾。

中央地方関係の中での大都市の制度は（三宅・村松）以降、大きく変わった。制度自体はそれほど変わったわけではないが、自治省（総務省）がその運用を変え、政令指定都市と認める要件をかなり緩めたため、現在では 20 市が政令指定都市を名乗るようになった。全国を代表する大都市に限定して運用されてきた制度が、要件を緩めながら多くの都市に適用されていくことにより制度の意味合いが変容を迫られていると言える。議論なく、それこそ「言うまでもなく」大都市の制度であったものが、その制度の意味合いを問われるようになってきているのである。

（三宅・村松）や、その続編を目指すわれわれの研究が京都市を分析することにより都市政治や中央地方関係について何らかの一般的な議論に寄与できないかと考えるとき、京都市が大都市の中でどのような位置を占め、どういう点で都市政治一般の共有点を有し、何が特殊京都市的なのかを知らねばならない。そういう観点から見ると、政令指定都市制度の変容は、特にわれわれにとって重大である。

山口は、彼の分析の時点で政令指定都市であったいわゆる十大都市の中で京都市の位置について議論している。山口の見たのは、表 8 において 1972 年の福岡市までの都市である。これは先に記したように北九州市、川崎市を除き中枢性は高い。まだ、それなりの大都市の中で議論ができる状況であったと言える。政令指定都市であること、という外在的基準を語るだけで大都市についての一般的了解がまだ得られる段階であったと言えよう。

われわれはさらに 11 市が政令指定都市を名乗るようになってからの都市を見ていかねばならない。もはや「政令指定都市」と語るだけで大都市政治行政のありようを明瞭に思い浮かべられるほど均質な対象を描いているわけではないと言えよう。政令指定都市を対象とするにしても、どのような意味で、どのような視点から俎上に乗せようとしているのかを明示的に語って行かねばならない状況に見舞われているという自覚を持たねばならない。

以上、山口にならって、現在の京都市政治行政を分析するにあたって、その前提とすべきところなど簡単に記してきた。ここを出発点に現在の京都市政治行政の解明を進めていきたいと

考えているが、ここで記した前提自体にもなお残された課題がある。政治的配置や各アクターの行動の分析などを進めると同時に、この出発点についてもさらなる精緻化を進めたいと思う。

注

- 1) 本稿は、京都市の現在の政治についての分析を行おうとする共同研究（佐藤を研究代表として立命館大学出身の研究者を中心に研究会を組織して進めている）において、その前提としての京都市の現況を素描しておくことを目的としている。京都市の「現在」の政治を分析したものとしては三宅一郎、村松岐夫を研究リーダーとする共同研究の成果として1981年に出版された（三宅・村松）があり、われわれが進めようとしている共同研究は、これをいわばお手本に、この本が出版されてからの現在の現在に至るまでのところを対象に、続編となるものを書きたいという願いで進めているところである。
- 2) 当時の自民・社会・共産・公明・民社という主要五党のすべてが支持したということを京都の和菓子になぞらえて称している。
- 3) もちろん、ここで略述した保革対立のありようは「前提」ではなく、京都市政治の一つの重要な側面である。こういう観察をもたらした前提には、京都市の社会経済的状況の変化と中央地方関係の制度上の位置づけがあるだろうということである。
- 4) 山口、20頁。山口が比較対象としたのは、その時点の政令指定都市に東京都区部を加えた、いわゆる十大都市（東京都区部・横浜市・川崎市・名古屋市・大阪市・京都市・神戸市・札幌市・福岡市・北九州市）である。
- 5) 五〇〇人以上の従業員をもつ事業所に働く従業者がその都市の全従業者に占める比率が0の場合を零細事業所型、0~20%の場合を中間型、それ以上の場合を大事業所型としているが、これは山口のもくろむ指定都市間比較に適していない（これでは零細事業所型が出てこない）ため、採用しないとしている。
- 6) 一事業所当たり従業員数は、1975年の数字では、京都市は十大都市中、最下位で、全国都市の平均8.1人よりも低い7.2人である（山口：26）。
- 7) 流出人口と流入人口の和を夜間人口で除したものに指数化のための100を乗じたもの。京都市は昼間人口比、流動性指数が徐々に増え、流動性指数が二桁になった1965年以降について、それまでの封鎖性都市から中心性都市に移行したとされている。
- 8) この三つの時点の間隔は5年と32年であるので、全体の趨勢を追うデータとしては適切であるといえないところもある。ただ、目的が（三宅・村松）が記述・分析した70年代とわれわれが記述・分析しようとしている80年代以降を示そうということなので、われわれの始点と終点をとったということである。われわれの分析対象の時期の変化の趨勢を追うという課題も残っていることは承知しているが、それは次稿に期したい。以下に掲げる諸表は、立命館大学大学院政策科学研究科博士前期課程1回生の岡本雪乃さんに資料の探索、データの収集、作成を依頼したものである。
- 9) 後述するように、現在では政令指定都市が増えているので、2012年時点で大都市間分析を行う対象は十大都市ではなかろうとも思えるが、山口の分析との比較のため、ここではかつての十大都市のデータを拾い出している。
- 10) 京都人がよく言う「京都は田舎である、単なる田舎ではなくて大きな田舎だが」というのはこの辺りをとらえての話であろう。都市化して流入者が多くなるとローカルルールは通用しにくくなり、都市は

普遍的、客観的なルールに覆われていくが、京都は、昔から大都市ではあったが急に都市化したわけではなく、流入者も多くないので、アソシエイショナルな関係に対してコミユナルな関係が強く生き残り、内輪にしかわからない京都ルールが重要で、独特のマナーや「文化」が強く支配しているのである。一般に「田舎」はそういうもので外来者には付き合いにくいところだが、単なる田舎なら付き合いやすいところ、京都の厄介なのは、人を呼び寄せる魅力のある大都市であるということである。さて、そのあたりも人口の流動化で変化しつつあるのだろうか。

- 11) 投入されている変数は、人口、1kmあたりの人口集中地区人口密度、人口集中地区対市域面積比率、昼夜間人口比率、対都道府県人口比率、全産業事業所数、製造品出荷額、年間商品販売額、上場企業本社数、銀行業事業所数、証券業・商品先物取引事業所数、地方公務員従業者数、基準財政需要額、歳出総額、国家公務員従業者数、管区地方支分部局数、情報サービス業従業者数、映像・音声・文字情報製作業従業者数、学術・開発研究機関従業者数、広告業従業者数、放送業事業所数、専門サービス業事業所数、学術・開発研究機関事業所数の23変数である。
- 12) 北村は2009年の「“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会」がまとめた『“大都市”にふさわしい行財政制度のあり方についての報告書』について、方法論的な問題を指摘しつつ、これが用いている大都市分類のための変数（上記注11に記したものを）、そのまま主成分分析にかけている。主成分分析とは多くの変数の相関を確かめて、似た傾向をもつものをまとめ、主成分として抽出してひとつくりにしていく手法であるが、取り扱っている変数群をもっとも代表しているものから第一主成分、第二主成分・・・とする。北村は第三主成分まで取り出しているが、第一主成分だけで元データの67.6%、第二主成分までで81.2%、第三主成分までで88.8%の情報量を取り出せているとしている。それぞれの主成分を、第一から順に、「中枢性」、「能力供給性」、「地域拠点性」と名付けているが、これは、主成分得点のデータをにらみながら、その主成分を特徴づけるに際して元の変数のどれがどの程度、効いている結果なのかを分析者の視点で判断してラベルを与えているということになる。
- 13) 真淵勝が『書齋の窓』に「公共政策を考える」と題しての議論を連載していたが、その第7回に「都市の風格」という面白い議論を紹介している。都市に「風格スコア」をつける辻村の研究に触発されたことだが、近年、真淵はこの視点で訪問した都市を見てデータをまとめており、現代的な都市の風格論が印象論を超える形で語られることになるのではないかと期待される。
- 14) この節の記述は、特に断らない限り、(北村：26-44)に依拠している。
- 15) 韓国のソウル特別市と京畿道との関係などを見れば、特別市は道と同格の地方自治体で、京畿道の道庁は水原市に置かれている。これを見れば、たとえば、京都市が特別市の地位を獲得すれば京都府庁は現在の市内、釜座から出て行って、宇治なり美山なりに庁舎を構えねばならないことになる、ということである。
- 16) たとえば、府県にとっては巨大な税源を失うことになる。
- 17) 同年の地方自治法改正により、道府県民の住民投票により過半数の賛成を得ることが要件とされた。京都のみは市の人口が府の人口の過半数に達していたので、住民投票は超えられない壁ではなかった。しかし、ちょうど、登場した高山革新市政が対抗馬の保守候補、田畑盤門の特別市移行を政策として取りにくかったことなどもあり（北村：33-34）、ここでも特別市移行は実現せず、結局、1956年、再度の自治法改正により特別市条項は消えてなくなった。
- 18) 1953年10月の第一次地方制度調査会の答申で「差し当って事務及び財源の配分により、大都市行政の運営の合理化を図る」とし、既存の事務処理の特例措置によって旧大都市に特別な地位を認めることを勧告した（北村：35-36）。
- 19) 大阪の橋下徹市長（2015年1月現在）たちが実現しようとしている、いわゆる都構想が日の目を見

京都市の特性（佐藤）

るためには地方自治法の改正が必要となるので、大都市制度を議論する機会が訪れるのかもしれない。大阪市での住民投票次第では次の展開がありうる状況である。本稿執筆時点（2015年1月）では先が読めない。

- 20) 仙台市は1989年に指定都市になったが、その2年前の1987年に市営地下鉄を開通させている。地元では、この地下鉄を「政令指定都市の嫁入り道具」と称しているということである（真淵：22）。
- 21) 『大都市制度史』に掲載されている「戦争前後の20万人以上の都市人口推移」と題する表（278頁）を見れば、一目瞭然であるが、五大都市とそれ以外の都市の人口差は懸絶している。昭和19年2月の神戸市（五大都市最小）の人口966,931に対して五大都市以外の都市の中で最大の川崎市の人口は381,458である。戦後の昭和23年の常住人口調査人口を見ても、神戸市の人口が空襲・疎開による激減を経て644,217であるのに対して、五大都市以外の都市で最大はこの年は福岡であるが348,052である。多くを語る必要がないほど、東京と五大都市は別格であったのであり、また、人口を語るだけで制度上区別すべき大都市は認識できたのである。
- 22) 保革の対抗と絡めながら記されている政策課題の変遷については、本稿では「その後」を追わず、単純に保革のアラインメントを記したのみである。
- 23) これについては先の注13で語っている真淵の研究に期待するところではあるが。

参考文献

- 北村亘『政令指定都市 百万都市から都構想へ』（2013年、中公新書）
京都市市政史編さん委員会 編集『京都市政史 第2巻 市政の展開』（2012年、京都市）
倉沢進『日本の都市社会』（1968年、福村出版）
大都市制度史編さん委員会 編集（東京市政調査会研究部長 星野光男 監修）『大都市政治史』（1984年、ぎょうせい）
辻村明『地方都市の風格』（2001年、東京創元社）
真淵勝「公共政策を考える 第七回 都市の風格」、『書齋の窓』（2013.11, No.629）、21～25頁
三宅一郎・村松岐夫 編『京都市政治の動態』（1981年、有斐閣）
村上弘「相乗り型無所属首長の形成要因と意味—国際比較を手がかりに」、日本行政学会編『年報行政研究 30号 地方自治のクロスロード』（1995、ぎょうせい）、14～35頁
見上崇洋「大都市等に関する特例」、室井力・兼子仁 編『別冊法学セミナー 基本法コンメンタール 地方自治法 第四版』第一二章（日本評論社）、399～409頁
村松岐夫「大都市の制度的環境と都市政治研究」、三宅一郎・村松岐夫 編『京都市政治の動態』第一章（1981年、有斐閣）、4～16頁
吉田健一・木村高宏・佐藤満「政治的配置」、村上弘・田尾雅夫・佐藤満 編『京都市政 公共経営と政策研究』第二章（2007年、法律文化社）43～70頁
山口定「京都市の戦後政治史序説」、三宅一郎・村松岐夫 編『京都市政治の動態』第二章（1981年、有斐閣）、17～52頁

