

## 政令指定都市 熊本市の課題

### ～ 他の政令指定都市との比較などを通して ～

#### はじめに

2012年4月1日、熊本市は全国で20番目の政令指定都市（以下、政令市）へ移行した。

現段階では、政令市に移行した効果を求めるのは早急すぎるが、駐輪場が整備されたことで中心市街地がすっきりしてきたこと、地元新聞社が各区役所に担当者を配置していることで地域の話の掲載が増えていることは、目に見える効果といっているのかもしれない。

また、熊本都市圏でのバス路線再編に向けた動きが具体化してきていること、熊本県などと共同でコンベンション誘致拡大に取り組むための機構を今秋設立することなども明らかになっており、暮らしやすく、そして選ばれる政令市を目指した動きも着実に進展している。

政令市への移行は、まずは順調な滑り出しといっているものと思われるが、政令市としての熊本市、将来的に道州制の州都を目指す熊本市としての課題も数多い。そこで、本レポートでは、他の政令市との比較などを通しながら、熊本市の課題を探ってみたい。

図表1 熊本市の政令指定都市の中での位置づけ

	熊本市	順位	20政令市平均
人口 (2010年)	734 千人	17	1,358
年少人口比率 (2010年)	14.5 %	2	13.0
生産年齢人口比率 (2010年)	64.5 %	13	65.9
老年人口比率 (2010年)	21.0 %	12	21.0
人口増加率 (2000年－2010年)	1.9 %	14	4.5
一人当たり市民所得 (2009年度)※	251 万円	16	297
住宅地の平均公示地価 (2012年)	66.1 千円	16	125.8
民営事業所数 (2009年)	34,030 事業所	17	68,405
小売業1事業所当たり年間商品販売額 (2007年)	129 百万円	15	147
農業産出額 (2006年)	444 億円	3	154
製造品出荷額 (2010年)	3,631 億円	20	19,506
人口10万人当たり病院病床数 (2010年)	2,139 病床	1	1,307
65歳以上1万人当たり介護施設定員 (2010年)※	294.9 人	3	251.9
人口1万人当たり大学入学定員 (2010年)	82.3 人	6	68.7
全国物価地域差指数 (2007年)	99.7	18	102.9

※ 一人当たり市民所得は堺市、岡山市、相模原市を除く17市中の順位、17政令市の平均

※ 介護施設定員は、介護療養型福祉施設と介護老人福祉施設の定員数、及び介護老人保健施設病床数の合計  
資料：総務省統計局「国勢調査」、熊本市「熊本市政令指定都市ビジョン」などをもとに当研究所作成



(くまもとまちなか駐輪場新市街第1)

## 1. 熊本市の位置づけ

まず、政令市の中での熊本市の位置づけをみてみたい(図表1)

熊本市が上位に位置する項目(順位が1ケタの項目)として、人口10万人当たり病院病床数が1位、年少人口比率が2位、65歳以上人口1万人当たり介護施設定員数及び農業産出額(いずれも3位)、人口1万人当たり大学入学定員(6位)があげられる。また、全国物価地域差指数が18位、住宅地の平均公示地価が16位ということは、物価は安く地価も低いということである。

一方、熊本市が下位に位置する項目には、製造品出荷額(20位)、民営事業所数及び人口(ともに17位)、一人当たり市民所得(16位:公表されていない3市を除く17市中)などがあげられる。

熊本市の人口10万人当たりの病院病床数が1位、年少人口比率が2位であることは注目に値する。なかでも、病院病床数については20市平均の約1.6倍であり、2位の札幌市(1,966病床)を1割近く上回るなど、他の政令市を圧している。これは、江戸時代末期に日本で初めての公立医育機関が肥後細川藩により開校されたこと、また、日本赤十字社の発祥の地でもあることなど、熊本が歴史的に医療との関わりが深いことが影響しているものと思われる。

年少人口比率の高さについては、他の政令市に比べ若い人の割合が多いということになるが、10歳刻みでの年齢階層別構成比をみていくと、熊本の課題もみえてくる(図表2)。

各年代の順位をみると、熊本市は10歳未満が2位、10歳代が1位となっているが、20歳代10位、30歳代18位、40歳代17位と、年代が上がっていくにつれ順位は下がっている。熊本で育った若い人材が、雇用の場を求めて熊本市外へ、おそらく、福岡や関西、首都圏といった大都市へと

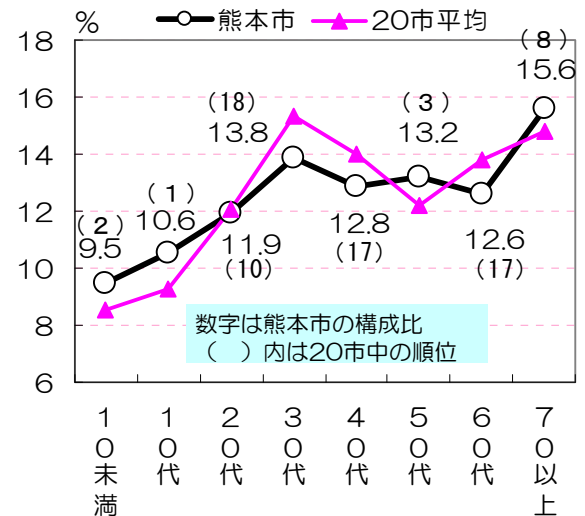
流出している状況がうかがえる。このことは、製造品出荷額や民営事業所数の少なさが雇用の場がないことを裏付けており、これらのことが結果的に一人当たり市民所得の低迷に繋がっているものと思われる。

50歳代になると、熊本市は20市平均を上回り3位に位置していることには違和感がある。ただ、この年代が就職したのは1970年代から1980年代にかけてであり、日本列島改造論のもと、地方でのインフラ整備が進むとともに、工場進出が相次いだ時期だということが影響しているのではないかと推察される。

なお、農業産出額については、2007年以降は市町村ごとの数値は公表されておらず、近年の産出額や順位は不明だが、2006年時点では新潟市(655億円)、浜松市(541億円)、熊本市の3市が突出(4位の岡山市は228億円)していることを考えると、順位には変動ないものと思われる。

これらのことから、熊本市は、若い人が多く、医療・福祉に恵まれた都市であり、なおかつ、物価も安い地方の田園都市というイメージが浮かび上がる。

図表2 年齢階層別の構成比(2010年)



資料: 総務省統計局「国勢調査」をもとに  
当研究所作成

## 2. 政令指定都市間比較からみた熊本市の課題

### (1) 財政面からみた課題

熊本市の課題についてはこれまでも述べてきたが、いずれも前回レポート（Dik ウィンドウ No246：昨年7月号）でも取り上げているので、以降は、前回取り上げていない項目について探っていきたい。

まず、財政面の課題についてである。

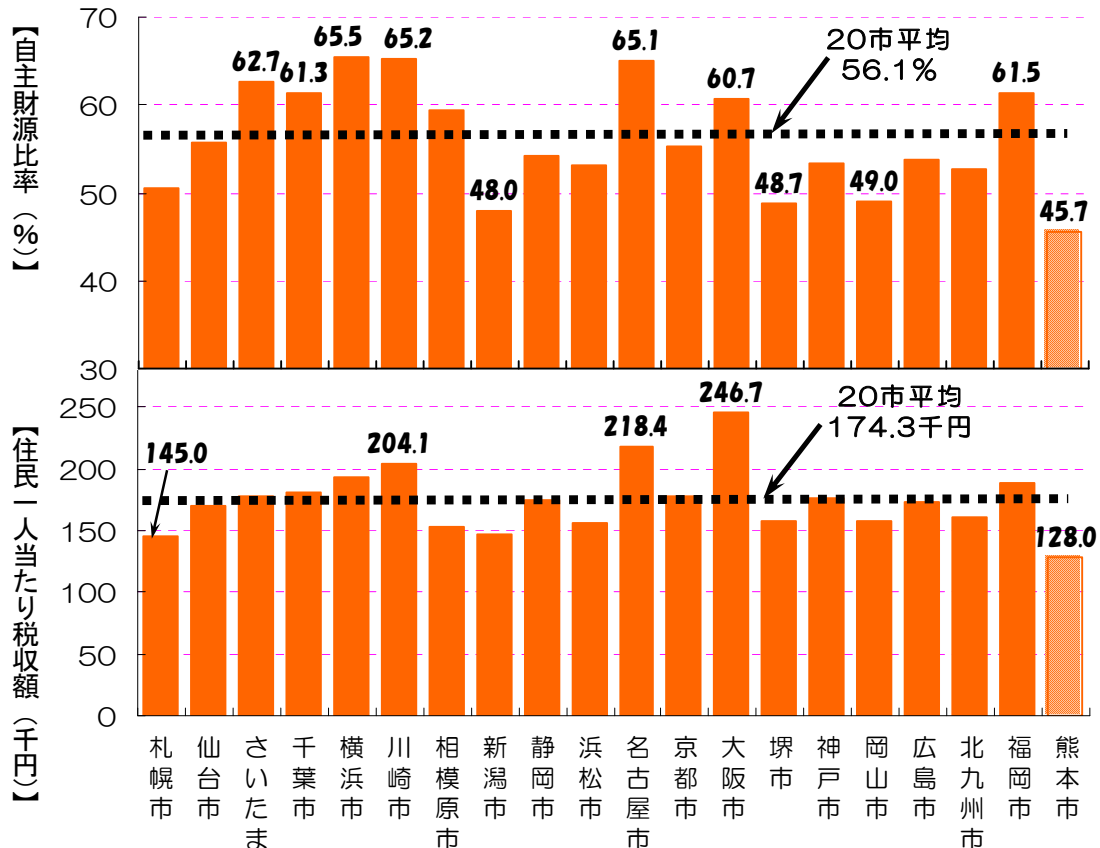
今般の政令市移行に伴い、2012年度の熊本市の当初予算額は前年度当初を2%（約54億円）上回る2,759億円となった。歳入面をみると譲与税など新たな財源が195億円増加したが、自主財源※が歳入総額に占める割合（自主財源比率）は41.4%と5割にも達していない。

※ 自主財源  
 地方税、分担金、負担金、使用料、手数料、  
 財産収入、寄付金、繰入金、繰越金、諸収入  
 の合計

自主財源比率を、直近の総務省の「市町村決算状況調（2010年度）」を用い他の政令市と比べると、同年度の熊本市は45.7%と20政令市の中では最も低く、また、住民一人当たり税収額も128千円で最も低い。さらに、法人住民税についても20政令市中19位（20位は相模原市）にとどまっている（図表3）。

自主財源比率が低いということは、自前の財源だけでは自主的な財政運営を行うことが難しく、財政基盤の安定性と行政活動の自立性に乏しいということでもある。自主財源比率の低さには、住民一人当たり税収額や法人住民税の低さが大きく影響しており、民営事業所数や製造品出荷額の少なさがその背景にあることは間違いない。今後、商工業の振興をどう図っていくのか、熊本市にとっては最も大きな課題の一つといえよう。

図表3 政令指定都市の財政事情（2010年度）



資料：総務省「市町村決算状況調」をもとに当研究所作成

(2) 産業面からみた課題

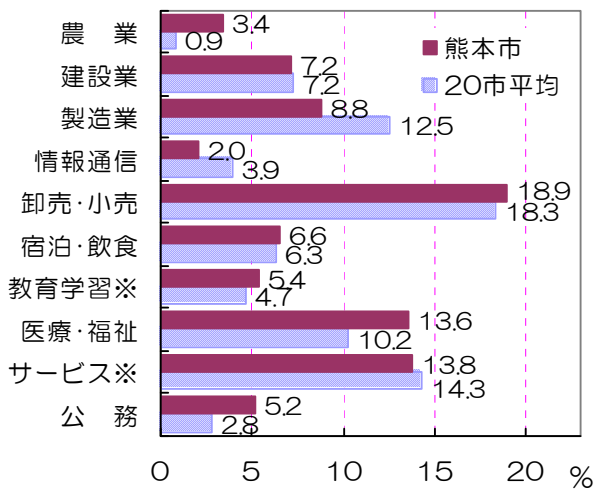
次に、15歳以上の就業者が就業する主な産業の構成から、産業面から見た課題についてみていくことにする(図表4)。

熊本市と20市平均とを比較すると、熊本市の構成比が大きい産業には、農業、医療・福祉、公務があり、これらの産業が熊本市の産業構造上の強みといえよう。農業は農業産出額の大きさ、医療・福祉は病床数や介護施設定員数の多さに反映されているが、公務については、中央省庁の出先が集積していること、自衛隊が立地していることが影響しているものと推察される。

一方で、産業構造上の弱み(熊本市の構成比が小さい産業)としては、製造業と情報通信業があげられる。製造業に関しては、熊本市周辺部に半導体関連の大型工場が立地しているが、周辺市町村を含めても10.8%前後にとどまっており、製造業の振興は熊本市だけでなく、熊本県全体の課題とっていいのかもしれない。

そのほか、卸売・小売業や宿泊・飲食業、教育・学習支援業は熊本市のほうが、サービス業は20市平均のほうがやや大きくなっている。

図表4 15歳以上就業者の主要産業構成(2010年)



※ 教育学習は教育・学習支援業  
 ※ サービスは学術研究、専門・技術サービス業、生活関連サービス業、娯楽業、複合サービス業、他に分類されないサービス業の合計  
 資料：図表2に同じ

(3) 国際化から見た課題

我が国では、これからの人口減少社会を考えると、急成長するアジア経済を取り込み、アジアとの交流を拡大していくことが求められている。

熊本市においても、東アジアから選ばれる都市を目指して「東アジア戦略」を策定し、観光客やコンベンションの誘致、留学生の受入れなどに取り組んでいるが、本県全体での外国人留学生数は、他の政令市が在る県だけでなく、九州他県と比べても見劣りがする(図表5)。

熊本市内には大学が集中しているだけに、留学生の受け入れ拡大は喫緊の課題であり、そのことが、出身国での熊本の認知度を上げるとともに、県内学生のグローバルな人材育成に繋がっていくものと思われる。

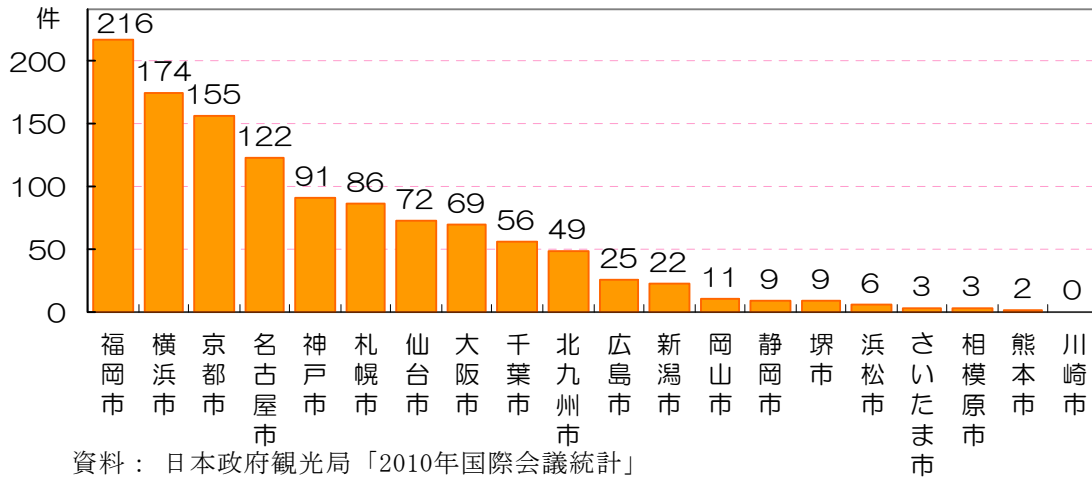
国際会議についても、熊本市の開催件数は極めて少ないが、熊本市や熊本県などでは先般、大規模な会議やイベントの誘致を手がける「くまもとMICE誘致推進機構」を今秋メドに設置するとしており、桜町に計画されている大規模コンベンションホール建設計画とともに、その動向が注目される。(図表6)。

図表5 外国人留学生数(都道府県別)

	2011年	前年比	2010年
<b>全国計</b>	<b>138,075</b>	<b>▲2.6</b>	<b>141,774</b>
新潟県	1,592	▲0.3	1,597
静岡県	1,679	▲1.8	1,709
岡山県	2,516	▲4.3	2,628
<b>九州7県計</b>	<b>18,082</b>	<b>3.4</b>	<b>17,488</b>
福岡県	10,635	10.0	9,665
佐賀県	341	▲15.6	404
長崎県	1,518	▲8.2	1,653
熊本県	667	▲11.8	756
大分県	3,873	▲7.7	4,198
宮崎県	167	▲0.6	168
鹿児島県	881	36.8	644

※ 各年5月1日現在  
 資料：日本学生支援機構

図表6 国際会議開催件数 (2010年)



(4) 観光面からみた課題

昨年6月、当研究所(当時：財団法人地域流通経済研究所)が行った「九州新幹線熊本駅乗降客アンケート調査」によると、県外観光客(観光を目的として熊本県外から来訪した人)のうち、目的地を回答した207人について、その目的地を見たものが図表7である。

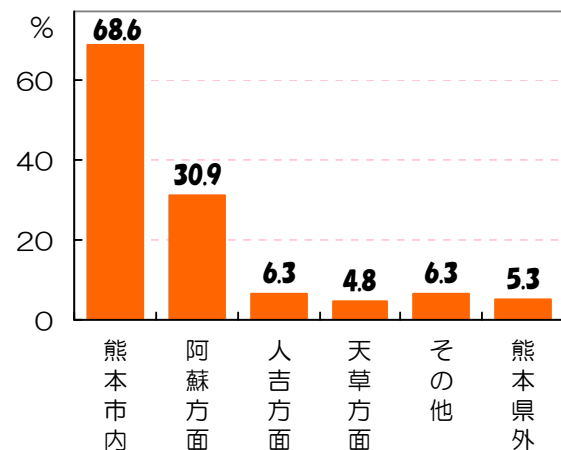
最も多かったのは「熊本市内」で68.6%と7割近くに達し、阿蘇方面も3割を超えていた。以下の人吉方面や天草方面などとは大きな差があり、新幹線を利用して熊本を訪れた人の目的地は、「熊本市内」と「阿蘇方面」に集中していることが明らかになった。ただ、具体的な観光施設としては「熊本市内」とした人のほとんどが「熊本城」と回答しており、「水前寺成趣園」という回答が散見されたほかは皆無に近かった。

熊本市内での観光は「熊本城頼み」といったことが明らかになったわけだが、このことは、熊本市内での滞在時間が短いということを意味する。昨年度の熊本城の入場者は、九州新幹線全線開業効果や開業前にオープンした「城彩苑」の効果もあって3年ぶりに増加したが、中心市街地への波及はあまり見受けられなかったという声も多く聞かれた。

もちろん、「熊本城」を訪れた後に阿蘇方面や人吉方面、天草方面へと足を延ばし、そこで宿泊ということになれば、熊本県全体からみればプラスであり、大きな経済波及効果も期待できる。しかし、熊本市だけでみるともったいない話であり、「熊本城」だけを訪れた後に、鹿児島や福岡へと素通りされてしまう懸念も大きい。

熊本市内での滞在時間を延ばし、宿泊していただき、そして、お金を使っただくためにも、熊本市内での「熊本城」に続く観光地、観光資源の再発見、再評価、ルート作り、さらには、熊本市を拠点とした他地域との連携などについても、取り組む必要があるものと思われる。

図表7 県外観光客の目的地(複数回答)



資料： 当研究所「九州新幹線熊本駅乗降客アンケート調査(2011年7月)」



(5) 公共交通面からみた課題

熊本市では昨年末、公共交通体系の将来像を描いた「グランドデザイン」を策定、その後、都市圏のバス路線再編に向け、熊本市交通局のバス事業を引き継ぐ受け皿会社として設立された熊本都市バス(株)が一元管理する方向で協議を進めており、2016年度からの運用を計画している。今年10月にも再編素案がまとめられる見通しであり、早ければ同月にも、一部でダイヤの調整や共通時刻表の導入が予定されている。

通勤時間帯などを中心に、市内中心部でのバスの数珠つなぎ状態の解消へと向かうことが期待されており、政令市としての公共交通網再編へと繋がっていくことが期待される。

一方で、ICカードの導入は遅れている。

今年2月に改訂された熊本市の「挑戦元年アクションプラン」では、2014年度からの運用開始を計画しているが、導入に向けた検討はさほど進んでいないようである。

他の政令市をみると、市内を走るバスや鉄道にICカードが導入されていないのは堺市、仙台市、札幌市の3市のみであり、九州の県庁所在地の中では熊本市だけである(2012年7月現在)。

ICカード導入が乗客の増加に繋がることは期待できないが、他県からの観光客を誘致することだけでなく、市民の利便性、事業者の効率性などを考えると、ICカードの導入は、避けては通ることができないものと思われる。

おわりに

熊本県は、熊本市が政令市に移行することで、熊本市以外の地域に、これまで以上に眼を向けることができるようになる。

熊本県内の地域別の一人当たり所得をみると、2009年度は熊本市が2,507千円であるのに対し、1,700千円台にとどまっている地域も多い。20年間の増加率では、水俣芦北や天草はプラスになっているが、人口減少が一人あたりの所得を押し上

げており、八代、人吉球磨などでも人口減少は加速している。

このような中で、熊本県は熊本市の政令市移行効果を県南地域の活性化に繋げたいとして、地域の豊富な農産物などを生かした食品・バイオなどの研究開発機能や企業の集積を目指す構想の具体化に向けて動き始めている。熊本市の政令市移行で、人口や経済が、これまで以上に一極集中するという危惧も一部に見受けられるが、熊本市以外の地域にとっては、ある意味、チャンスでもある。

熊本市は、中枢部に位置する選ばれた大都市という、これまでの政令市としてのイメージを大きく変えようとしている。これまで述べてきたように、熊本市が政令市として抱えている課題は多いものの、一方では、熊本県全体の底上げ、活性化へと繋がっていくことも期待されており、そのことが結果的に、選ばれる政令市へと繋がり、将来の道州制移行時の州都へと繋がっていくものと考えられる。

図表8 一人当たり域内所得

(単位：千円、%)

	89年度	09年度	増加率
熊本県	2,203	2,181	▲1.0
熊本市	2,649	2,507	▲5.4
荒尾玉名	2,016	1,929	▲4.3
山鹿	1,918	1,794	▲6.4
菊池	2,346	2,387	1.8
阿蘇	1,797	1,788	▲0.5
上益城	1,813	2,013	11.0
宇城	1,925	1,996	3.7
八代	2,074	1,913	▲7.7
水俣芦北	1,754	1,924	9.7
人吉球磨	1,852	1,812	▲2.2
天草	1,710	1,716	0.3

資料：熊本県「市町村所得推計報告書」