

広域自治都市のあり方に関する 研究報告書

平成 20 年 3 月

財団法人 福岡アジア都市研究所

広域自治都市のあり方に関する 研究報告書

目 次

はじめに	i
------	---

第 1 部 日本の地方自治体	1
-----------------	---

1－1 日本の地方自治体	1
1－2 地方自治体の起こりと変遷	4
1－3 地方自治のあゆみと地方分権改革	6

第 2 部 大都市制度のケーススタディ	23
----------------------	----

2－1 海外事例	23
2－2 国内での検討事例－第 28 次地方制度調査会	30
2－3 指定都市市長会からの提言	36
2－4 おわりに	37

第 3 部 釜山広域市に学ぶ大都市制度	45
----------------------	----

3－1 はじめに	45
3－2 釜山広域市のまちづくり	46
3－3 釜山広域市の自治のながれ	55
3－4 韓国の地方行政	57
3－5 釜山広域市の地方行政	66
3－6 韓国の更なる地方分権への動き	76
3－7 福岡市を福岡広域市に	80

第4部 地方分権下の福岡市のあり方……………83

4－1 福岡市の地方自治……………83

4－2 福岡市および福岡都市圏の特徴……………88

4－3 まとめ：福岡市および福岡都市圏の大都市制度像……………97

《参考》福岡都市圏内の市町の各種料金等比較

はじめに

90年代以降地方分権改革が進展している。1995（平成7）年に成立した地方分権推進法では、「国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現する」ことが基本理念として明記された。その後、地方分権一括法の成立（1999年）に至るまでの一連の流れは「第一次分権改革」と言われ、機関委任事務の廃止、国の関与の縮小などが国の中央集権体制に風穴を開けることとなった。

もっともこの改革は、しばしば「未完の分権改革」と形容されるように、内容的にはきわめて不十分なものとどまっている。さらなる国から地方への権限・財源の移譲、国の地方に対する関与の廃止・縮小を求める声は各方面から上がっており、「真の地方分権」に向けた改革は現在も進行中である。

こうしたなか、「道州制」の議論がこのところ活発化している。道州制については、単なる広域自治体（都道府県）のエリアの拡大にとどまらず、国から地方への大幅な権限・財源移譲をセットで実施し地方分権を大きく推進させるものとして期待されている。なかでも九州は知事会や経済界を中心に道州制導入への意欲が高く、全国に先駆けた「九州府」の先行導入について検討が進められている。

ここで「国から地方へ」という場合、その流れは「国から広域自治体（現在の都道府県、将来の道州）へ」だけでない。「広域自治体から基礎自治体へ」の権限・財源移譲も併せて進められねばならない。「近接性・補完性の原理」に照らせば、基本的に行政事務は住民に最も身近な基礎自治体が担うべきであり、事務配分に当たって個人ができないことを基礎自治体が、基礎自治体ができないことを広域自治体が補完するという考え方となる。地方自治法ではこの原理を具体化し、「一般的に地域における事務及び法令により処理することとされている事務」を市町村が処理すべきとする「基礎自治体優先の原則」を明らかにしている。よって今後の地方分権改革では、国や広域自治体から基礎自治体へのより広範な権限・財源の移譲が実現されなくてはならない。

ところで、一口に基礎自治体と言っても市町村によって規模・能力は様々である。市に限っても政令指定都市、中核市、特例市、一般市に分類され、また政令指定都市17市の人口をみても、70万人（新潟市、浜松市など）から350万人（横浜市）までとその規模は様々であり、その役割や特徴も大きく異なっている。今後の地方自治制度においては、全ての基礎自治体が基本的に同様の権限・財源を持つ現行制度を改め、多様な基礎自治体の存在を前提にそれぞれの規模、能力、役割等に対応できる柔軟な制度を導入すべきであろう。大都市についても、特例的に都道府県の権限等の一部だけを大都市に認める現在の政

令指定都市のような制度ではなく、それぞれの規模・能力に応じて大都市が住民に身近な行政事務をより包括的に担っていきけるような新しい制度を創設することが必要である。

これは福岡市にとっても当てはまることである。福岡市は人口 140 万人が暮らす大都市であり、また人口 250 万人の福岡都市圏の母都市として周辺市町とも深いつながりを持つ。さらに、九州の中心都市、アジアのゲートウェイ都市としての役割も有している。今後福岡市が自己の特性を活かしその役割を十分に果たしていくためには、地域が目線で地域の実情に即した独自の都市政策・都市戦略を企画立案し遂行していくことが重要であり、その裏付けとして大都市にふさわしい権限・財源を保持することが不可欠である。

そこで本研究では、福岡市にとって望ましい大都市制度について、都市圏も含めた広域的な観点から整理・検討することとした。

本報告書は、以下のような構成となっている。

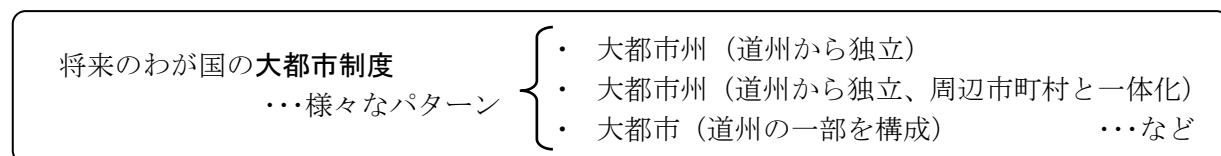
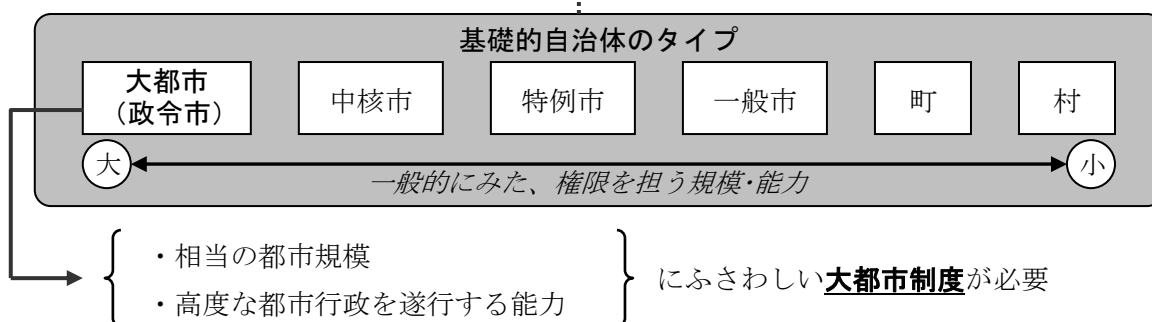
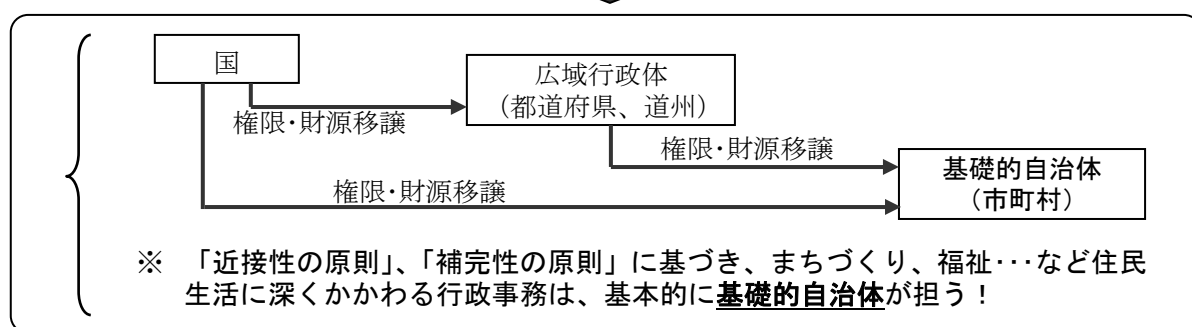
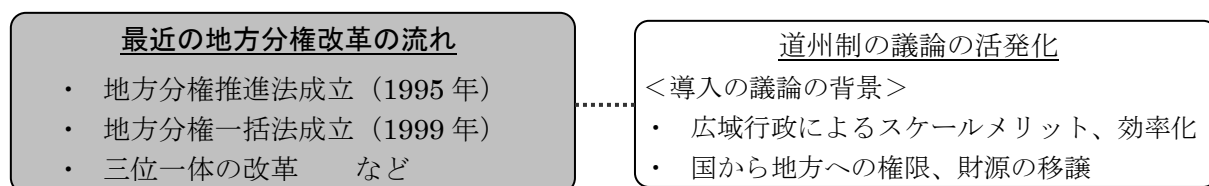
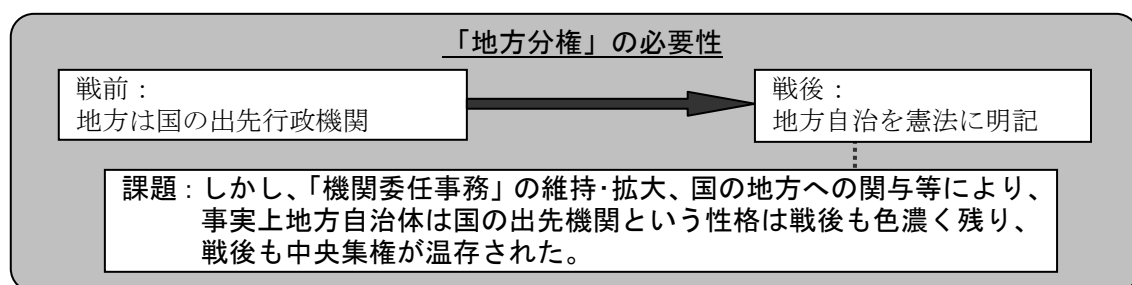
まず第 1 部では、導入部分として、わが国の地方自治体、地方制度、地方分権改革など一般的事項を整理した。そのなかで特に政令指定都市制度については、制度の導入経緯、現状、課題、今後の方向性について、地方分権時代の基礎自治体のあり方を念頭に整理・考察した。

第 2 部は大都市制度のケーススタディを行ったパートであり、海外事例および国内での検討事例を紹介している。海外には、大都市に高い独立性を与える形態の大都市制度が存在している。また国内でも、地方制度調査会、指定都市市長会のほか、大阪市や名古屋など主要都市において、地方分権改革や道州制導入を視野により大きな権限・財源を担う大都市制度像を描いている。これら国内外の事例を整理し、福岡市にふさわしい大都市制度を考えるうえでの参考とする。

第 3 部では、第 2 部でとりあげた海外事例のうち韓国の広域市について、その詳細を紹介する。具体的には、福岡の姉妹都市でもあり韓国のゲートウェイ都市でもある釜山広域市について、その歴史、沿革、現状等の詳細を、福岡市との比較も交えながら整理・考察する。欧州と比べ韓国は、歴史や文化が日本と似通っており、将来のわが国の大都市制度を考えるうえで大きな示唆を得られると考えられる。

最後に第 4 部では、まとめとして、将来的に福岡市への適用が考えられる大都市制度のイメージを提示した。地方分権改革の帰趨や道州制の制度像がいまだ明らかなでないなか、具体的な大都市制度像の特定・提示には至っていないが、道州からの独立の度合いや都市圏としての周辺市町との結びつきに応じ 4 つのパターンを示した。

〔本調査の全体イメージ〕



本研究では、福岡市や福岡都市圏の個性・特徴に照らし、
どのようなパターンの大都市制度がふさわしいかを検討

第 1 部 日本の地方自治体

1-1 日本の地方自治体

日本の地方制度は二層制を採用している。地方自治体としては広域自治体である都道府県、そして基礎自治体である市町村が置かれている。

広域自治体は 1 都 1 道 2 府 43 県あり、「市町村を包括する広域の地方公共団体」として広域自治体間と同格の扱いとなっている。

これに対し基礎自治体には市町村があり、平成の合併が進んだ現在でも約 1,800 が存在する。基礎自治体は人口規模、都市機能、その他様々な面でそれぞれ大きく異なっていることから、地方自治法では、基礎自治体が住民に身近な事務を中心に広く一般的な事務を担当するとしつつ、「当該市町村の規模及び能力に応じて」との条件を付している。

1-1-1 「市」

市制施行の際には、

- ・ 人口 5 万人以上（ただし平成の合併時には特例で人口 3 万人以上）
- ・ 中心的市街地の戸数が全個数の 6 割以上
- ・ 商工業その他の都市的な業態に従事する者及びそれと同一世帯に属する者の数が全人口の 6 割以上
- ・ 都道府県の条例で定める「都市的施設」その他の都市的要件を備えていること

といった要件を満たすことが必要である。

ただしひと口に「市」といっても、人口規模にはかなりの差がみられる。このため、主に人口規模に応じて「政令指定都市」、「中核市」、「特例市」、「一般市」に分け、都市の規模に応じて権限や財源の面で違いを持たせている。

〔政令指定都市〕（表 1-1）

政令指定都市制度は 1956（昭和 31）年に地方自治法に定められ、全国の 5 大都市（横浜、名古屋、京都、大阪、神戸）に適用されて以降、平成 19 年 4 月現在では 17 都市に広がっている。福岡市は 1972（昭和 47）年に指定を受けた。九州ではほかに北九州市が指定されている。人口要件は「50 万人以上」（実際の運用では人口 100 万人程度。ただし平成の合併時には特例として人口 70 万人以上）で、一部の行政事務では都道府県並みの権限を与えられている。内部には行政区、区役所、区長、区選管などが設置される。

〔中核市〕（表 1－1）

中核市とは、政令指定都市以外の都市で規模能力が比較的大きな都市（人口 30 万人以上）について、政令指定都市が処理することができる事務のうち、都道府県が処理することが効率的である事務を除き処理することを認められた市である。福祉・衛生・まちづくりなどの事務権限が強化される。2007（平成 19）年 4 月 1 日現在、全国で 35 市に適用されており、九州では熊本市、長崎市、大分市、宮崎市、鹿児島市が中核市となっている。

〔特例市〕（表 1－1）

特例市とは、人口 20 万人以上の都市について、中核市に権限移譲されている事務のうち、都道府県が処理することが効率的である事務を除き処理することを認められた市である。環境行政・都市計画・建設行政などの事務権限が強化される。2007 年（平成 19）年 4 月 1 日現在、全国で 44 市に適用されており、九州では久留米市（福岡県）、佐世保市（長崎県）が特例市となっている。なお久留米市は 2008 年 4 月中核市へ移行予定。

〔一般市〕

政令指定都市、中核市、特例市以外の市である。

表 1－1 「政令指定都市」、「中核市」、「特例市」比較

区分	政令指定都市	中核市	特例市
人口要件等	人口 50 万以上で、政令で指定する市。人口その他都市としての規模、行財政能力等において既存の指定都市と同等の実態を有するとみられる都市が指定される。	次の要件を満たす市で、政令で指定する市。 ・人口 30 万人以上 ・人口が 50 万人未満の場合にあつては、面積 100 平方キロメートル以上	人口 20 万以上で、政令で指定する市。
特例の内容	【事務配分の特例】 都道府県が処理する事務のうち、 ・民生行政に関する事務 ・保健衛生行政に関する事務 ・都市計画に関する事務 などの一部を指定都市が処理。 【関与の特例】 知事の承認、許可、認可等の関与を要している事務について、その関与の必要をなくし、又は知事の関与に代えて直接各大臣の関与となる。 【組織の特例】 区の設置等 【財政上の特例】 大都市の特別の行政需要を考慮 ・普通交付税の態容補正 ・地方譲与税等の割増 ・宝くじの発行が可能 など	【事務配分の特例】 指定都市が処理する事務のうち、都道府県が一体的に処理することが効率的な事務などを除き、中核市が処理。 ＜除外される事務＞ ・道路法に関する事務 ・児童相談所の設置 など 【関与の特例】 原則として関与の特例はない。ただし、福祉に関する事務については指定都市と同様に関与の特例を設けている。 【財政上の特例】 ・普通交付税の態容補正	【事務配分の特例】 中核市が処理する事務のうち、都道府県が一体的に処理することが効率的な事務などを除き処理。 ＜除外される事務＞ ・民生行政に関する事務 ・保健所の設置 など 【関与の特例】 現在、関与の特例はない。 【財政上の特例】 ・普通交付税の態容補正
根拠法	「地方自治法第 252 条の 19」	「地方自治法第 252 条の 22」	「地方自治法第 252 条の 26」

出典：総務省 HP「地方行財政」(http://www.soumu.go.jp/menu_02/chiho/index.html#c_jiti)

1-1-2 「町」、「村」

「町」については、各都道府県が条例で「人口 5,000 人以上」などの要件を定めている（表 1-2）。村については、法的な要件は特に定められていない。ただし、収入役の兼務可、議員数、監査委員数、町村総会など「町」、「村」には共通の定めが多く、基本的に両者に差はない。

表 1-2 「町」の要件：福岡県の例

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">・ 人口が 5,000 人以上であること・ 中心市街地を形成する戸数が町全体の戸数の 6 割以上であること・ 農林水産業以外に従事する者とその同一世帯の者の数が全人口の 6 割以上であること。・ 農林水産業以外に従事する者とその同一世帯の者の数が最近 5 年間増加傾向にあること。・ 病院、診療所、劇場、映画館等の施設があること。 |
|---|

※ただし合併して「町」となる際には、上記要件を満たさなくてもよいこととなった。

福岡県市町村合併 HP

(<http://www.pref.fukuoka.lg.jp/somu/gappeiweb/siryou.html> 20.1.7)

1-1-3 「特別区」

東京都では「特別区制度」が導入されており、23 の特別区が置かれている。特別区は基礎自治体である「市町村」に準ずるものとされ、「市」の所掌する行政事務に準じた行政権限が付与され、区長および区議会が置かれている。

なお区長については、戦後いったん公選となったものの、1952（昭和 27）年の地方自治法改正によって特別区が都の内部団体と位置づけられたことから、都知事の同意に基づく区議会選挙制となった。その後区民による運動などもあり、1974（昭和 49）年には区長公選が復活し、また区の行政範囲も拡大されるなど、特別区の自治体化が進んだ。

その後固定資産税・法人住民税などの一定割合が都からの特別区財政調整交付金として特別区に配分されたほか、清掃事業や区立学校教職員服務・教育課程行政などが区に移譲されるなど、都からの独立性が高まっている。

1-2 地方自治体の起こりと変遷

1-2-1 広域自治体（表 1-3）

現在の 47 都道府県となったのは、1888（明治 22）年である（当初は 47 府県）。

現在の都道府県の区割りの原型は、8 世紀初頭の大宝律令によってかたち作られた。その後 9 世紀には国内が 66 国、2 島に分けられ、その後鎌倉時代、戦国時代、江戸時代に至るまでこの行政区画がほぼ同じかたちで維持されてきた。茨城県、群馬県、富山県、四国 4 県などは、現在もこの区域がほぼそのまま引き継がれている。

明治の廃藩置県（1871 年）によってそれまでの藩が廃止されて府県が設置され、全国は従来の藩をベースに 3 府 306 県に分けられた。その後間もなく、細分化された府県を整理統合する目的で「1 府県あたり最低 10 万石」を目安に 3 府 72 県へ、その後「1 府県あたり最低 80 万石」を目安に 3 府 35 県へと統合が進み、その後一部で分割もあって、1888 年 12 月には現在と同じ 47 府県（3 府 43 県（北海道を除く））となって現在に至っている。

表 1-3 府県数の変遷の表

年月	府県数	出来事等
1869（明治 2）年	9 府 20 県 273 藩	版籍奉還による封建制廃止
1871（明治 4）年 7 月	3 府 302 県	廃藩置県直後の府県数
11 月	3 府 72 県	県治条例の交付により整理統合
1876（明治 8）年 8 月	3 府 35 県	
1888（明治 22）年 12 月	3 府 43 県	現在の都道府県の形が整い現在に至る（北海道は府県数から除かれている）

出典：「府県制と道州制」小森治夫 高菅出版（2007）p13 より作成。

1-2-2 基礎自治体

明治期に自然村をベースとして生まれた基礎自治体（市町村）は、明治、昭和、平成と合併が大きく進んだ。

明治期の合併は、1888（明治 22）～1889（明治 23）年を中心に実施された。一市町村あたりの適正規模は、小学校 1 校を維持できる「概ね 300 戸から 500 戸」程度に設定された。これにより、市町村数は 71,314 から 15,859 へと約 5 分の 1 に激減した。

昭和期の合併は、終戦後の 1953（昭和 28）～1961（昭和 35）年を中心にされた。合併の目的は「新制中学校の設置管理、市町村消防や自治体警察の創設の事務、社会福祉、保健衛生関係」など新しい行政事務を市町村が能率的に処理することとされ、一市町村あたりの適正規模は、新制中学校 1 校を効率的に設置管理できるレベルである 8,000 人に設定された。これにより、市町村数は 9,868 から 3,453 へと約 3 分の 1 に減少した。

「平成の大合併」は 2000（平成 12）年以降急激に進展した。

平成の大合併の背景は、以下の諸点である。

- ・ 地方分権改革の進展を見越した、権限・財源移譲の受け皿づくり
- ・ 未曾有の財政難を受けた、行財政改革と財政運営の合理化・効率化
- ・ 公的介護保険制度導入等に関する事務についての広域的対応

過去 2 度の大合併と違って適正人口規模は示されなかったが、政府は合併自治体に対しては地方交付税の算定替えの拡充や合併特例債の発行などの「アメ」、合併しない自治体に対しては地方交付税の減額という「ムチ」を用意するなどして合併が強力に推し進められた。この結果、平成の大合併前の 1999（平成 11）年 3 月末時点で 3,232 あった市町村は、2006（平成 18）年 10 月現在で約 1,800 にまで減少している。

1－2－3 大都市

1889（明治 21）年の市制町村制施行により、39 の市が誕生した。当時の人口は、最大の東京市が 139 万人、2 番目の大阪市が 48 万人、3 番目の京都市が 28 万人で、他に人口 20 万人以上の都市はなかったが、その後都市化が進行し「六大市」（東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸）などの大都市が誕生していく。

戦後は東京都と一体化した東京市を除く五大市（横浜、名古屋、京都、大阪、神戸）が大都市とされ、1956（昭和 31）年の政令指定都市制度施行時には、これら五大市が政令指定都市となった。その後高度成長などによる都市の拡大もあり、現在では政令指定都市は 17 都市を数えている。

1-3 地方自治のあゆみと地方分権改革

1-3-1 戦前の地方制度（表 1-4）

日本が近代国家として歩み始めた明治期、殖産興業、富国強兵など国の基盤や体制づくりを強力に推し進める必要性から、権限、財源、人、情報を国家に集中させる強い中央集権体制の行政システムが構築された。このような体制の下、戦前の地方自治は総じて脆弱であった。

〔府県と市町村〕

府県は、1886（明治 19）年に勅令で制定された地方官官制により、国の地方行政機関として（地方自治体としてではなく）設置され、これが 1890（明治 23）年の府県制によってそのまま地方自治体としての府県の区域とされた。府県知事は官選で国から派遣され、国の地方出先機関として国の事務を処理するとともに、地方自治体としての府県、郡の長の役割を担った（同様に郡制も施行されたが 1923（大正 12）年に廃止）。このように、府県は自治を行うための位置づけではなく、中央集権体制のもと国の政策を全国末端まで効率的に行き渡らせるための機関との位置づけであった。

なお終戦直前には、府県の上に地方総監府が創設され（全国 8 ブロック、戦後廃止）、国による地方統制の強力化がさらに進められた（これを道州制の一形態と捉える説もある）。

市町村は、1888（明治 21）年に制定された市制町村制により、地方自治体として設置された。市町村長は市町村議会による間接選挙で選出され、地方自治体としての市町村の長とされた。もっとも、国の意向を地方行政に忠実に反映させるため機関委任事務制度が併せて導入（1911 年）されたことから、市町村は地方自治体であるとともに国の地方行政の機関とも位置づけられた。なお戦時体制下の 1943（昭和 18）年には、市町村長任命に対する国関与が復活しており、府県と同様に国の統制が強化された。

〔都市、大都市〕

1889（明治 22）年の「市制町村制」公布により「市」が誕生した当初、3 大都市（東京、京都、大阪）には大都市としての特例が設けられていた。もっともこの特例は、これら 3 大都市が国家的に極めて重要な地位を占めているとの考えから、自治権拡大ではなく逆に大都市の影響力を制限するため大都市を府知事直轄とし、国からの統制を強めるものであった。

その後の制度変更は、大都市の自治権を拡大する方向で進んでゆく。まず前述の特例は、3大都市による特例撤廃運動もあって1898（明治31）年に廃止され、3大都市にも一般の市と同じ制度が適用されるようになった。農村から都市への人口流入により都市が急成長した明治末期には、市制改正（1911（明治44）年）により、東京、京都、大阪の3市が財産や営造物に関する事務等を処理する法人区を持つ都市として指定を受けた。また1922（大正11）年には「六大都市行政監督に関する法律」が制定され、6大市（東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸）の行う公共事務や委任事務の一定範囲について府県知事の許可が不要とされ、一部の都市に特例を認める現在の指定都市制度と類似した制度が導入された。一方六大市からは、二重行政の排除等を目的に大都市を府県から分離独立させる特別市制運動が起こったが、これは結局実現しなかった。

戦時体制に入ると逆に国の地方に対する統制が強化され、大都市の自治権は縮小に向かった。こうしたなか東京市についても、1943（昭和18）年に東京府に吸収合併され（東京都制の施行）、官選の都長官が置かれて国からの統制が強化された。

表1－4 明治～戦前における地方制度関連事項

年 次	
1868(明治元)年	明治維新 政体書発布、中央官制と地方官制が整備される
1871(明治 4)年	廃藩置県
1878(明治 11)年	3新法(郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則) 制定
1887(明治 20)年	地方制度編纂委員会 設置
1888(明治 21)年	市制・町村制 制定
1889(明治 22)年	大日本帝国憲法 公布(翌年施行)
1890(明治 23)年	府県制、郡制 制定
1899(明治 32)年	府県会議員の直接選挙制 開始
1911(明治 44)年	市町村制を、市制と町村制とに分割
1923(大正 12)年	郡制 廃止
1926(大正 15)年	男子普通平等選挙制を府県会、市会、町村会に導入 市町村長の議会内選挙制 開始(1943年まで)
1931(昭和 6)年	満州事変
1938(昭和 13)年	国家総動員法 制定
1941(昭和 16)年	太平洋戦争 開戦
1943(昭和 18)年	市制町村制 改正、市町村長任命への国関与、議会権限事項の制限を強化 東京市 廃止(東京市は東京府に合併される形で、新たに東京都が創設される)
1945(昭和 20)年	終戦

1-3-2 戦後の地方制度と地方分権改革

戦後の自由化のもと、憲法には新たに「地方自治」の章が設けられ、地方自治法も制定された（いずれも 1947（昭和 22）年）。このように「地方自治」が制度化された点が、戦後の地方制度の戦前との大きな違いである。

しかしながら実態としては、機関委任事務や必置規制などを通じて国からの関与は温存され、中央集権体制は事実上戦後も継続してきた。

中央集権体制については、日本の高度経済成長などに貢献したとの評価もある一方、社会が成熟化するにつれ、地域によって異なる諸問題に適切かつ迅速に対応できず、また地域の特徴や個性、地域独自のアイデアを活用しにくいといった点で、その「制度疲労」を指摘する声が高まってきた。こうした背景から、第 2 次臨時行政改革推進審議会の「国と地方の関係等に関する答申」（1989（平成元）年）をはじめ各界から、国と地方との関係や役割分担の見直しを求める声が強まった。これは、90 年代以降の地方分権改革の流れへとつながり、衆参両院超党派での地方分権推進決議（1993 年）、地方分権推進法の制定（1995 年）、そしてそれを受けた地方分権推進委員会の議論・勧告等を経て、地方分権一括法の成立（1999 年。施行は翌年）に至った。90 年代に進んだこれら一連の流れは、「第一次分権改革」といわれる（表 1-5）。

表 1-5 第一次分権改革 関連年表（1990 年以降）

年 月	事 項
1993（平成 5）年 6 月	衆参両院、超党派議員による地方分権推進に関する決議
9 月	地方六団体からの意見書（内容は？）
1994（平成 6）年 11 月	第 24 次地方制度調査会の答申（内容は？）
1995（平成 7）年 5 月	地方分権推進法 成立
7 月	地方分権推進法 施行 地方分権推進委員会 発足
1996（平成 8）年 12 月	地方分権推進委員会 第 1 次勧告
1997（平成 9）年 7 月	〃 第 2 次勧告
9 月	〃 第 3 次勧告
10 月	〃 第 4 次勧告
1998（平成 10）年 5 月	地方分権推進計画 閣議決定
11 月	地方分権推進委員会 第 5 次勧告
1999（平成 11）年 3 月	第 2 次地方分権推進計画 閣議決定
7 月	地方分権一括法 成立・・・475 本の関係法案を一括改正
2000（平成 12）年 4 月	地方分権一括法 施行

宮城県 HP の表に一部加筆

1-3-3 地方分権推進法

地方分権推進法は、「地方分権を総合的かつ計画的に推進すること」を目的に、「国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現すること」を基本理念として明記した、地方分権の推進に向けた強い姿勢が表現されたものであった（表1-6）。同法では、国は国が本来果たすべき役割を担当する一方、地方公共団体は地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担うことと整理された（表1-7）。これをもとに、同法によって設置された地方分権推進委員会で具体的な審議が進められ、その内容が1999（平成11）年に成立した地方分権一括法に盛り込まれることとなった。

表1-6 地方分権推進法の概要

【目的】地方分権を総合的かつ計画的に推進すること
【基本理念】国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現すること
【国、地方公共団体の責務】 ・ 国は、地方分権の推進に関する施策を総合的に策定・実施 ・ 地方公共団体は、国の施策の推進に併せて地方行政の改善・充実に係る施策を推進 ・ 国・地方公共団体の双方において、行政の簡素効率化を推進
【地方分権を推進するうえでの基本方針】
(1) 国と地方公共団体との役割分担 ・ 国は、国が本来果たすべき役割（国家の国際的存立に関わるもの、国家的統一を要するもの、全国的規模・視点での必要事務）を重点的に分担。 ・ 地方公共団体は、住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体において処理するとの観点から、地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担う。
(2) 地方分権の推進に関する国の施策 ・ 国から地方への権限委譲の推進，国の関与・必置規制・機関委任事務・補助金等の整理・合理化その他所要の措置を行う。
(3) 地方税財源の充実確保 ・ 国は、国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税財源の充実確保を図る。
(4) 地方公共団体の行政体制の整備・確立 ・ 地方公共団体は、地方分権の推進に応じた行政体制の整備・確立を図るものとし、国は、必要な支援を行う。

出典：総務省 HP：http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/b_27.htm ほか

表1-7 国が重点的に担う事務

地方分権推進法では、国の役割を限定したうえで地方自治体の担うべき役割をこれまでよりも大幅に拡大していくとの理念が示され、国が重点的に担う事務を以下のものとしている。 ・ 国際社会における国家としての存立にかかわる事務 ・ 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動または地方自治に関する基本的な準則に関する事務 ・ 全国的な規模や視点に立つて行わなければならない施策および事業の実施 一方地方自治体は、住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体において処理するとの観点から、地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担うことと整理された。

出典：総務省 HP：http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/b_27.htm ほか

1－3－4 第一次分権改革の成果

第一次分権改革は、主に以下の事項を目指して行われた。

- ① 国と地方公共団体との役割分担の明確化
- ② 機関委任事務の廃止及びそれに伴う事務区分の再編成
- ③ 国の関与等の抜本的見直し
- ④ 事務・事業の拡充（権限移譲の推進）
- ⑤ 必置規制の見直し
- ⑥ 国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保
- ⑦ 都道府県と市町村の新しい関係
- ⑧ 地方公共団体の行政体制の整備・確立

これらのうち、地方分権一括法では①～⑤および⑧に関連する項目で一定の成果があった。具体的には、機関委任事務（表 1－8）の全面廃止、国の関与の新たなルールの制定、国や都道府県から都道府県や市町村への一部権限移譲、必置規制（表 1－9）の一部廃止・縮小などである。特に、これまで中央集権システムを支える中核となってきた「機関委任事務」が全面廃止となったことは、地方自治体と国との関係を、従来の上下関係から本来あるべき姿である対等の関係に変化させた点で意義が大きく、地方自治体にとっては法令に違反しない範囲で独自の条例制定が可能となるなど自主的な行政運営の幅を広げることとなった。

ただ全般的には、国から地方への権限移譲や関与等の見直しは極めて不十分なものに終わったほか、権限移譲とともに地方分権の重要事項のひとつである地方の財源確保、地方への財源移譲は事実上先送りされた。こうしたことから、第一次分権改革は「未完の分権改革」とどまり、国及び地方公共団体の役割分担を明確にし、地方公共団体の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図るという地方分権推進法の基本理念からは程遠い状況となっている。

表 1－8 機関委任事務

機関委任事務とは、本来市民の政治的・代表機関であるはずの知事や市町村長などを国の機関と位置づけ、それらに国の事務を執行させる制度。国にとっては、自治体への大幅な権限・財源移譲をすることなく、国の政策を末端まで行き渡らせ地方をコントロールする効果があった。一方で知事や市町村長は、機関委任事務の執行において、法律、政令、省令だけでなく各官庁の通達等に厳格に拘束されてきた。戦後の地方自治制度が始まった頃には 150 件ほどであったがその後増殖を続け、日本の中央集権システムを形づくる中核となってきた。

◆機関委任事務の項目数（法律単位）の推移

	1952 年	1962 年	1974 年	1991 年	1994 年	1995 年
都道府県	160	283	365	356	383	379
市町村	96	125	157	178	183	182
合計	256	408	522	534	566	561

出典：「地方分権」新藤宗幸 岩波書店（1998）P53

第一次分権改革において、機関委任事務は「自治事務」と「法定受託事務」に整理されることとなった。

自治事務	地方公共団体の処理する事務のうち、法定受託事務を除くもの。 例：都市計画の決定，農業振興地域の指定，飲食店の営業の許可
法定受託事務	法律又はこれに基づく政令により都道府県又は市町村が処理する事務のうち、国が本来果たすべき責務に係るものであって、国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から都道府県又は市町村が処理するものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの。 例：国政選挙，旅券の交付，国の指定統計，国道の管理

表 1－9 必置規制

必置規制とは、保健所、福祉事務所、児童相談所、児童福祉士などの行政機関、施設、特定の職の設置について、法律、政令・省令、通達などによりを自治体に設置を義務付けるもので、行政組織の決定について地方自治体の自治権を制約するものとなってきた。

1-3-5 三位一体の改革

2003～05 年にかけて行われた「三位一体の改革」（表 1-10）では、第一次分権改革において「積み残し」となった財源面での改革が焦点となった。具体的には以下の 3 項目が一体的に行われた。

- ① 国から地方への税源移譲
- ② 国庫補助金の改革
- ③ 地方交付税改革

しかしながら、改革の本来の姿とはほど遠い結果にとどまったのが実情である。①については国から地方への 3 兆円規模の税源移譲が行われたものの、③について税源移譲の額を大きく上回る 5 兆円規模もの地方交付税削減が実施され、地方の財源が縮小されることとなった。また②についても、国の負担率の引き下げによる削減がほとんどで、実質的な成果はごくわずかであった。よって同改革は、地方が自主的な権限、財源を持つという改革の本来の主旨からはほど遠いものに終わってしまった（表 1-11）。

表 1-10 「三位一体の改革」概要

地方交付税の抑制 地方への税源移譲 国庫補助負担金の改革	
国庫補助負担金の改革※	約 4.7 兆円
地方への税源移譲	約 3 兆円
地方交付税の抑制	▲約 5 兆円

※ほとんどは国の負担率引き下げによるもので、その分地方の負担率は増大。

出典：「道州制を見据えた『新たな大都市制度』に関する調査研究報告書」
名古屋市総務局企画部企画課 平成 19 年 2 月

表 1-11 国庫補助金の改革において国の負担率引下げとなった項目

項目	旧負担率	改革後の新負担率
義務教育給与負担金（小・中学校）	1 / 2	1 / 3
児童扶養手当	3 / 4	1 / 3
児童手当	2 / 3	1 / 3

* 国負担率が低下した分は地方が補わなくてはならないことになり、改革どころか地方負担が増加した。地方側が事前に、国庫補助負担金改革が税源移譲ではない補助負担率引き下げで済まされることは絶対にあってはならない旨強調していたにも関わらず、改革の名目でこれらが三位一体の改革に盛り込まれてしまったことは、大変遺憾なことである。

1-3-6 残された課題と今後の地方分権改革

第一次分権改革や三位一体の改革は行われたものの、国から地方への権限・財源の移譲、国の関与等の縮減・廃止など地方分権改革の主要な論点においては現在も数々の課題が残されている。「未完の分権改革」を遂行すべく 2005（平成 18）年以降「第二次分権改革」が進められているが、これら積み残された課題は今後の地方分権改革のなかで抜本的に解決されなくてはならない（表 1-12、表 1-13）。

表 1-12 第二次分権改革の流れ

2006（平成 18）年 7 月	「骨太 2006」を閣議決定。「地方分権に向けて、関係法令の一括した見直し等により、国と地方の役割分担を進めるとともに、国の関与・国庫補助負担金の廃止・縮小等を図る」ことを明記。
12 月	地方分権改革推進法が成立
2007（平成 19）年 4 月	地方分権推進委員会発足
2011（平成 23）年	これらの見直しを受けた「地方分権一括法（仮称）」を制定の予定。

表 1-13 地方分権改革において今後解決されるべき主な課題

○<u>国と地方の役割分担と権限移譲</u> 「国は国家の存立に関わる事務など国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねる」という基本理念の実現へ向け、いまだ十分ではない国から地方への事務権限移譲を一層進展させる。 ○<u>国と地方の二重行政の整理等による行政の簡素化</u> 地方の自己決定確立のための、国による地方の事務事業への関与や義務付けの廃止・縮小、またその原因となっている国庫補助負担金の廃止。 併せて、国と地方の二重行政の解消により国・地方を通じた行政全般の簡素化を実現。 ○<u>税源移譲を含めた地方税財源の充実強化</u> 地方の財政基盤を確立するため、国から地方への権限移譲や国庫補助負担金の廃止・縮小と併せた税源移譲を実現。 具体的目標は、 ・ 国税：地方税の比率を現在の 6：4 から 5：5 とする ・ 地方税について、偏在性の少ない税体系を構築する なお地方交付税は、元来地方固有の財源であることから、名称を「地方共有税」にする。
--

1-3-7 これからの地方自治体のあり方

1-3-7-1 基礎自治体と広域自治体との関係のあり方

地方分権改革について、ここまで国と地方との関係のあり方を中心に述べてきたが、一方で地方自治体と地方自治体の関係、すなわち基礎自治体と広域自治体との関係のあり方についても見直される必要がある。第27次地方制度調査会の答申によると、基礎自治体である市町村については、『補完性の原理』の考え方に基づき、『基礎自治体優先の原則』をこれまで以上に実現していくことが必要」とし、今後「基礎自治体の規模・能力はさらに充実強化することが望ましく、（…中略…）福祉や教育、まちづくりなど住民に身近な事務については、原則としてすべての基礎自治体で処理される体制を構築」すべきとしている。

一方、広域自治体である都道府県については、地方公共団体の事務のうち、

- ・ 広域にわたるもの
- ・ 市町村に関する連絡調整に関するもの
- ・ 事務の規模、性質上一般の市町村が処理することが適当でないもの

を処理するものと限定列举され、これら以外の事務は一般的に市町村で処理するとの原則が示されている。

こうしたことから、今後はこれまでの分権改革においてほぼ手付かずであった都道府県から市町村への権限・財源移譲についても、国から地方自治体への権限・財源移譲と同様に真剣に取り組まなければならない。

1-3-7-2 「平成の大合併」と将来の広域自治体の変化…「道州制」論議

2000（平成12）年以降急速に進展した市町村合併（いわゆる「平成の大合併」）では、その効果として自治体財政の効率化ばかりが強調されているが、本来の狙いは、地方分権改革後を見越し、国や都道府県からの権限移譲の「受け皿」として基礎自治体の行財政能力を高めることであったといえる。

市町村合併の進展という基礎自治体側の変化を受け、広域自治体である都道府県についても、将来的により広域の機関として再編する議論が活発となり、都道府県合併や道州制が検討されるようになった。背景には、以下のように現在の都道府県の存在意義に関する問題がある。

- ・ 市町村合併の進展によって、1都道府県内の市町村数が激減する（例えば1ヶ市など）都道府県について、存続の意義があるのかという問題。
- ・ 政令指定都市、中核市、特例市を多く抱える都道府県の場合、権限の多くが市に移譲され、都道府県の事務権限が空洞化してしまうという問題。

- ・ 地方分権の進展により、都道府県から基礎自治体への権限移譲が進むと、都道府県の事務権限が空洞化してしまうという問題。

こうした状況下、第 27 次地方制度調査会では都道府県合併手続についての法制化が答申され、その後地方自治法改正によって法制化された。

また第 28 次地方制度調査会では、道州制について「機関委任事務制度を復活するような仕組みのものであってはならない」として地方分権を同時に行うことを強調しており、「道州制を導入する場合には、補完性の原理及び近接性の原理に基づいて、国、広域自治体及び基礎自治体の間の役割分担を体系的に見直し、都道府県から市町村へ、また国から道州への大幅な権限移譲を行うことが重要」との指摘がなされている。そこでは具体的な役割分担を示す「国と道州との事務配分のメルクマール」も併せて示された（表 1－14、表 1－15）。

現状、広域自治体の行政エリアの拡大にとどまる都道府県合併についてはそれほど議論が盛んでなく、地方分権が実施の前提となる道州制のほうが、「都道府県に代わる新しい広域自治体」として活発に議論されている。ただし、道州制について現在交わされている議論では、道州の区割りや州都、国と道州との役割分担などが中心的な論点となりがちである。今後の議論では、真の地方分権改革遂行の観点から、これまで都道府県が担ってきた権限・財源を基礎自治体へ積極的に移譲していく視点も忘れず議論を進めるべきである。

表 1－14 国と道州との事務配分のメルクマール

1. 現在、もっぱら国が実施している事務事業の新たな事務配分 (1) 次に掲げるような類型の事務は、道州制の下でも、もっぱら国が担う。 ① 国際社会における国家としての存立に直接関わる事務であって、特に国自らがその実現を担う必要のあるもの ② 全国的に統一されるべき基本ルールや地方自治に関する準則に関わる事務であって、特に国自らがその実現を担う必要のあるもの ③ 国家規模でネットワーク形成や事業構築等を図る必要がある事務であって、特に国自らがその実現を担う必要のあるもの ④ 国家として取り組むべき高度な科学技術や希少な資源等に関する事務であって、道州において実施することが困難であり、又は効率的でないもの ⑤ 国の行政組織の内部的管理に関するもの (2) (1) 以外の事務については、2 に掲げる考え方に準じて区分する。 2. 現在、国と都道府県の双方が対応している事務事業の新たな事務配分 (1) 事務事業の規模や範囲が二以上の都道府県にわたる場合には国が実施し、都道府県の区域内にとどまる場合には都道府県が実施しているものについては、事務事業の規模や範囲が道州の区域内にとどまる場合には当該道州が実施し、二以上の道州にわたる場合には関係道州が共同で（又は担当すべき道州を定めて）実施する。 (2) 事務事業のうち大規模なもの、効果や影響が広範囲に及ぶもの等を国が実施し、それ以外のものを都道府県が実施しているものについては、道州が実施することを原則とし、国は国全体のネットワークの形成に関わる事務事業等を実施する。 (3) 国が策定する全国的な指針等に従い、都道府県（及び市町村）が計画等を策定するとともに実施を担っているものについては、国は、本来国が策定する必要がある指針等の策定に重点化する。この場合、国が策定する指針等についても、その範囲や内容を見直し、道州が企画立案から管理執行までをできる限り一貫して担うことができるようにする。
--

- (4) 国が全国一律の基準を定め、これにしたがって都道府県（及び市町村）が実施しているもの（又は市町村が実施し、これに対して都道府県が関与や調整を行っているもの）については、国はナショナルミニマムに係る基準など本来国が定めるべきものを定めることに重点化する。これにより、道州が、基準の設定をはじめ企画立案から管理執行までをできる限り一貫して担うことができるようにする。
- (5) 役割分担が法令上の主体に専属させられていない施策について、国と都道府県（及び市町村）がそれぞれ処理しているものについては、道州（及び市町村）に一元化して実施することを原則とする。
- (6) 設置又は管理の主体について法令上の限定のない施設について、国と都道府県（及び市町村）がそれぞれ設置しているものについては、施設間の役割や機能の分担を明確にし、国が施設を設置管理するものは基幹的又は国家的なものに限る。
- (7) 都道府県（及び市町村）から大臣への報告等に関する経由事務や連絡事務等を国の機関が行っているものについては、これを廃止する。
- (8) 都道府県（及び市町村）が実施する事務に関して、国が広域的な見地から調整し、又は関与を行っているものについては、原則として廃止する。なお、道州の区域を越える広域調整や関与を国が行うことが必要な場合には、本府省が行う。
- (9) 都道府県（及び市町村）が実施する事務に関して、緊急時において国が指示等を行っているものについては、生命、安全、危機対応等に関して必要な限りにおいて存置する。

出典：第 28 次地方制度調査会「道州制答申」より。

表 1－15 道州制の下で道州が担う事務のイメージ

行政分野	道州が担う事務
社会資本整備	・ 国道の管理 ・ 地方道の管理（広域） ・ 一級河川の管理 ・ 二級河川の管理（広域） ・ 特定重要港湾の管理 ・ 第二種空港の管理 ・ 第三種空港の管理 ・ 砂防設備の管理 ・ 保安林の指定
環境	・ 有害化学物質対策 ・ 大気汚染防止対策 ・ 水質汚濁防止対策 ・ 野生動物の保護、狩猟監視（希少、広域） ・ 産業廃棄物処理対策 ・ 国定公園の管理
産業・経済	・ 中小企業対策 ・ 地域産業政策 ・ 観光振興政策 ・ 農業振興政策 ・ 農地転用の許可 ・ 指定漁業の許可、漁業権免許
交通・通信	・ 自動車輸送、内航海運業等の許可 ・ 自動車登録検査 ・ 旅行業、ホテル・旅館の登録
雇用・労働	・ 職業紹介 ・ 職業訓練 ・ 労働相談
安全・防災	・ 危険物規制 ・ 大規模災害対策 ・ 武力攻撃事態等における避難指示等 ・ 広域防災計画の作成
福祉・健康	・ 介護事業者の指定 ・ 重度障害者福祉施設の設置 ・ 高度医療 ・ 医療法人の設立認可 ・ 感染症対策
教育・文化	・ 学校法人の認可 ・ 高校の設置許可 ・ 文化財の保護
市町村間の調整	・ 市町村間の調整

注）**ゴシック**は、原則として道州が担うこととなる事務で、国から権限移譲があるもの。
出典：第 28 次地方制度調査会「道州制答申」より）

表 1－16 九州における「道州制」の議論の状況

九州では、中部や中四国など他地区にみられる複雑な区割りの問題がないこともあって、全国的にも道州制の議論が活発である。こうした状況下、全国に先駆けた道州制の導入を視野に、「東京一極集中の是正」、「九州のことは九州で決める」など地方分権の推進を通じ九州の個性や独自性を生かした道州制を目指す動きが各主体でみられている。

◆九州における主な道州制の報告書等

九州経済同友会	「九州自治州構想」（2001 年 10 月）
——	九州・山口経済連合会、九州経済同友会、九州商工会議所連合会、九州経営者協会、九州地方知事会の 5 団体で「九州地方戦略会議」を発足（2003 年）
九州・山口経済連合会・地方制度研究会	「地方からの道州制の推進に向けて『九州モデル』の検討」（2005 年 5 月）
九州地方知事会	「九州が道州制に移行した場合の課題等について」（2005 年 6 月）
九州経済同友会・九州はひとつ委員会	「九州自治州構想」（2005 年 6 月）
——	九州地方戦略会議内に「道州制検討委員会」を設置（2005 年 12 月）
九州市長会	『『九州府』構想報告書』（2006 年 10 月）
九州地域戦略会議	「道州制に関する答申」（2006 年 10 月）
九州地域戦略会議	「第 2 次道州制検討委員会」発足（2007 年 5 月）

出典：フォーラム福岡「道州制への挑戦」（2006 年 9 月）から作成。

1－3－8 これからの大都市制度のあり方

以上にみてきたように、地方分権においては「近接性の原理」、「補完性の原理」を重視した基礎自治体の権限・財源強化が今後の大きな流れである。

基礎自治体のなかで大都市は、大規模な人口、高い行政能力とともに各種の都市問題を抱えており、各国とも特別な制度を設けている例が多い（第 2 部参照）が、このような制度としてわが国では政令指定都市制度が導入されている。そこで以下に、政令指定都市制度について、導入の経緯、現状と課題について整理する。

1－3－8－1 政令指定都市

「政令指定都市」制度は 1956（昭和 31）年に法制化され、当初 5 都市でスタートし、現在では 17 都市を数える（表 1－17）。

表 1-17 政令指定都市一覧 2007（平成 19）年 4 月 1 日現在 （単位：千人）

都市	現在の人口※1	指定時人口※2	移行年月日
大阪市	2,629	2,547	1956（昭和 31）年 9 月 1 日
名古屋市	2,215	1,337	
京都市	1,475	1,204	
横浜市	3,580	1,144	
神戸市	1,525	979	
北九州市	994	1,042	1963（昭和 38）年 4 月 1 日
札幌市	1,881	1,010	1972（昭和 47）年 4 月 1 日
川崎市	1,327	973	
福岡市	1,401	853	
広島市	1,154	853	1980（昭和 55）年 4 月 1 日
仙台市	1,025	857	1989（平成元）年 4 月 1 日
千葉市	924	829	1992（平成 4）年 4 月 1 日
さいたま市	1,176	1,024	2003（平成 15）年 4 月 1 日
静岡市	714	707	2005（平成 17）年 4 月 1 日
堺市	831	792	2006（平成 18）年 4 月 1 日
新潟市	814	785	2007（平成 19）年 4 月 1 日
浜松市	804	804	

※1 総務省 HP「指定都市一覧」（<http://www.soumu.go.jp/shitei/index.html> 20.1.7）より

※2 指定直前の国勢調査人口（直近は平成 17 年に実施）。

1-3-8-2 政令指定都市誕生の経緯（表 1-18）

政令指定都市制度は、大都市制度の適用および府県からの独立を望む 5 大市（当時）と、それを阻もうとする 5 府県との激しい対立を経て、双方の妥協によって生まれた過渡的な措置としての色彩が強く、権限、財源等の面で本来の大都市制度としては不十分なものとどまっている。

戦後、GHQ 主導による民主化方針のもと、1947（昭和 27）年に制定された地方自治法には大都市が都道府県から独立する形態の「特別市」制度が規定された。これを機に 5 大市（横浜、名古屋、京都、大阪、神戸）は、二重監督・二重行政などの弊害をなくすため特別市の採用を訴えた。これに対し 5 府県（神奈川、愛知、京都、大阪、兵庫）は、①府県を構成している大都市と残りの市町村は密接不可分、②特別市指定には憲法上 5 大市を含む府県全体の過半数の同意が必要、と GHQ など各方面に強く働きかけ、同年 12 月の地方自治法改正では②が認められることとなり、5 大市側は特別市の指定が困難な状況となった。

その後、1950（昭和 25）年の地方行政調査委員会議「行政事務配分に関する勧告」、1953（昭和 28）年の地方制度調査会「地方制度の改革に関する答申」などにおいて、大都市に府県の事務・財源の一部を配分する案が出されつつも 5 大市と 5 府県との激しい対立はなおも続いたが、最終的には 5 府県は地方自治法の「特別市」条項廃止を条件に、府県から大都市への事務・財源の配分等について妥協することとなった。こうして 1961（昭和 36）年「政令指定都市」が誕生し、住民生活に直接関わる民生・衛生部門を中心とする 16 項目の事務移譲、府県の監督権緩和等を柱とする「特例」が認められることとなった。

ただし、大都市行政を自主的かつ総合的に推進していくには特例で移譲された事務では範囲が狭すぎ、また都市税源や特例事務に充てる財源も十分に措置されておらず、この制度は大都市行政を支えるうえでは今なお不十分なものとどまっている。

表 1－18 政令指定都市制度誕生の経緯

年		
1946（昭和 21）年	12 月	地方制度調査会（現調査会とは別組織）、5 大市（横浜、名古屋、京都、大阪、神戸）について特別市制度を答申。
1947（昭和 22）年	5 月	地方自治法施行。特別市制度も法律に明記。
	12 月	地方自治法改正。これにより、特別市の適用について、関係都道府県の大選挙人による投票が必要となった。
1950（昭和 25）年	12 月	地方行政調査委員会議、「行政事務配分に関する勧告」で 5 大市について事務配分および監督の面で特例を認めるよう勧告。
1951（昭和 26）年	9 月	地方行政調査委員会議、「行政事務配分に関する第 2 次勧告」で 5 大市の事務とすべき事務を列挙（13 項目）。
	10 月	5 大市、特別市の必要性を訴える「特別市制理由書」を発表。
1952（昭和 27）年	2 月	5 府県、「特別市制反対理由書」を発表。
	12 月	5 大市、「大都市制度の確立に関する意見書」を発表。
1953（昭和 28）年	10 月	地方制度調査会「地方制度の改革に関する答申」で 5 大市への府県機能の一部移譲と知事の許認可権の整理を提案。
1954（昭和 29）年	7 月	新警察法施行、自治体警察は廃止され都道府県警察に一元化。 （5 大市については 1 年間存続、翌年 6 月 30 日に廃止）
1955（昭和 30）年	6 月	政府、事務配分の大都市特例を規定した地方自治法改正法案を国会に提出（審議未了で廃案）
1956（昭和 31）年	1 月	政府、地方自治法改正法案を修正し再提出。 特別市条項を削除する代わりに、府県から 5 大市への事務移譲（民生・衛生部門を中心に 16 項目）および府県の監督権緩和等を柱とする「大都市に関する特例」を設けることとし、地方自治法を 6 月に改正。
	7 月	5 大市を指定都市に指定する政令が公布（9 月施行）

1－3－8－3 政令指定都市制度の課題

政令都市市長会は平成 18 年 1 月、「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」を発出し、今後の分権改革のなかで解決されるべき政令指定都市の問題点として、以下の点を挙げている。

- ・ 役割分担に応じた税財政制度が存在しない
- ・ 一般の市町村と同一の制度を適用
- ・ 道府県との間の役割分担があいまい

こうした問題点を踏まえ、以下の視点から新たな大都市制度を検討することを求めている。今後の地方分権改革においては、こうした視点で大都市制度について大いに議論、検討されることが必要である。

- ・大都市は真に広域自治体が担わなければならない事務以上の事務をすべて担うべき
- ・住民本位の自主的かつ総合的な行政運営
- ・大都市固有の行政需要への対応
- ・事務権限に見合う自主財源の制度的保障
- ・各都市の多様性に対応した弾力的な制度
- ・基礎自治体間の水平連携による広域的課題への対応

国の地方制度調査会では「大都市のあり方」として、「都市の規模・能力に応じた一層の事務権限の移譲」について言及されたほか（第 27 次）、将来のわが国の大都市制度のイメージも提示されている（第 28 次）。現段階では制度の詳細を検討するまでには至っていないが、今後より具体的な議論が進むことと思われる。

表 1－19 政令都市市長会における新たな大都市制度の検討

○指定都市が果たしている機能

(1) 住民に最も身近な基礎自治体としての機能

住民に最も身近な基礎自治体として、住民に対し日常生活に直接かかわる分野で高度で良質な行政サービスを提供。また全市、行政区という 2 つのレベルでの体系的、一体的な都市経営のもとで様々な取組を進めている。

(2) 都市圏における中枢都市（母都市）としての機能

指定都市は、都市圏における中枢都市（母都市）として、機関的な交通インフラの整備、企業・事業者に対する行政サービスの提供、施設や機関の設置運営ほか行政上の都市の区域を超えて様々な施策や行政サービスの提供を推進しており、今後も都市圏全体の活性化、発展のための牽引役としての役割を果たすことが期待されている。

(3) 都市行政の最先端都市としての全国の諸都市を先導する機能

都市化に伴う経済・社会全般にわたる先端的な都市問題、まちづくり課題への対応を求められる中、先駆的な施策を次々に打ち出してきたほか、住民の生活志向に対応した新しいまちづくりや高度で良質な行政サービスの提供を推進しており、今後も先駆的な施策の展開により全国の諸都市を先導する役割が期待されている。

○現行指定都市制度の問題点

(1) 役割分担に応じた税財政制度が存在しない

事務配分の特例により、道府県に代わって多くの事務を行っているにもかかわらず、税制上の措置がなされているのは一部にとどまる。また、国から地方自治体、都道府県から市町村への事務移譲の際、財源措置について地方財政法で「必要な措置を講ずる」義務を定めているものの、実際は十分に機能していない。

(2) 一般の市町村と同一の制度を適用

指定都市は「基礎自治体優先の原則」に則った基礎自治体本来の役割を担いうる行政能力を有しており、また一般の基礎自治体にはない大都市固有の行政需要に対応する様々な施策・事業を実施し、道府県並みの行政能力を有している。にもかかわらず一般の市町村と同一の制度が一律に適用され、

- ・地域の実情に即した施策の実施への支障

- ・市民や事業者の二重の規制・負担
- ・行政目的の効果的な達成への支障
- ・市の事務の円滑な処理を図る上での支障

といった問題が生じている。よって、新たな大都市制度の在り方を検討するにあたっては、一般の市町村に適用される制度を部分的に手直しして適用するという従来の発想を転換すべきである。

また、同じ大都市といっても

- ・ 周辺部を合併して市域を拡大し、そのなかで業務、商業、居住等の様々な都市的機能を完結的にカバーしている団体
- ・ 区域内に多くの昼間人口が流入し、中枢業務機能等に特化した団体
- ・ 三大都市圏において主に居住機能を担い、昼夜間人口比率の低い団体

といったような差異があるにもかかわらず、現行制度では指定都市が処理する事務が画一的なものとなっているため、それぞれの都市がその特性を十分に発揮できない状況となっている。

(3) 道府県との間の役割分担があいまい

都道府県と市町村の役割分担が非常にあいまいで、道府県との間で「二重行政」の弊害や非効率等がみられる。

○検討にあたっての視点

新たな大都市制度の検討にあたっては、「補完性の原理」及び「近接性の原理」並びにこれらに基づく「基礎自治体優先の原則」を踏まえ、次の6つの視点に立つべき。

(1) 大都市は真に広域自治体が担わなければならない事務以外の事務をすべて担うべき

「国と地方自治体との間の役割分担の原則」、「広域自治体と基礎自治体との間の役割分担の原則」、「基礎自治体優先の原則」といった考え方からすれば、地域における事務で、現在、国や都道府県で実施されているものは、住民に最も身近な基礎自治体である市町村が担うべき。とりわけ、高度な行政能力を有する基礎自治体である大都市は、真に広域自治体が担わなければならない事務以外の事務をすべて担うべきである。

(2) 住民本位の自主的かつ総合的な行政運営

事務権限や財源の移譲については、単に「基礎自治体優先の原則」の追求だけでなく、住民主導・住民本位の自主的かつ総合的な行政運営が可能となるかという視点で検討されなければならない。

(3) 大都市固有の行政需要への対応

大都市制度は、基礎自治体としての役割とともに、人口や経済活動が高度に集積するなど一般市町村とは状況が異なる大都市に固有の行政需要にも対応できるものでなければならない。

(4) 事務権限に見合う自主財源の制度的保障

地域の実情に応じた施策・事業を自主的かつ総合的に実施するため、事務権限と同時にそれを処理するための自主財源を制度的に保障するシステムが必要。

(5) 各都市の多様性に対応した弾力的な制度

大都市制度は画一的なものとし、各都市の多様性に応じた弾力的な制度とすることが必要。

(6) 基礎自治体間の水平連携による広域的課題への対応

「基礎自治体優先の原則」からすれば、大都市圏域における広域的な行政課題については、すべてを広域自治体に対応すべきとするのではなく、大都市を中心とした基礎自治体間の連携（共同処理）による対応が検討されるべきである。

出典：「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」（政令都市市長会、平成18年1月）

第2部 大都市制度のケーススタディ

前章では、政令指定都市制度が導入された経緯、制度の現状や課題を概観し、将来の大都市制度を検討する際に考慮すべき視点や基本的な考え方を整理した。

本章では、海外の大都市制度の事例や国内での大都市制度の検討事例を紹介しながら、大都市制度のより具体的なイメージを描出する。

2-1 海外事例

2-1-1 海外の大都市制度

まず本節では、海外における大都市制度の事例を紹介する。

前章でみたように、日本の政令指定都市制度は、二層制をベースにしたうえで都道府県のもつ権限の一部を例外的に移譲するという内容であり、大都市制度としては不十分な内容に止まっている。

一方海外の大都市制度では、広域自治体から独立した「特別市」に類似したもの、広域自治体の事務と基礎自治体の事務をあわせ行うもの等いろいろな形態がみられる。各国の大都市制度には、それぞれの国や地方自治体の成り立ちやこれまでの歴史が深く関係しており、そのまま日本に適用すればよいというものでないが、今後の日本の大都市制度を検討し充実させていくうえで参考になるところも大きいと思われる。紙幅も限られているので、以下にイギリス、フランス、イタリア、韓国、ドイツの5カ国（うちフランス、イタリア、ドイツは3層制）に絞り、各国の大都市の事例を簡単に紹介する。

表2-1 海外の大都市制度の主なパターン

大都市制度の内容	都市名
広域自治体に包括され、広域自治体の事務の一部を処理。 日本の「政令指定都市制度」に近い制度。	(仏)マルセイユ、リヨン (韓)特例都市(水原、城南など)
広域自治体から独立し、広域自治体と基礎自治体の事務を併せ行う。 日本の「特別市」(1956(昭和31)年廃止)に近い制度。	(独)ミュンヘン、デュッセルドルフ、ケルン (県と対等。ただし州には包括される。)
広域自治体から独立し、区域内に法人格を持った区や郡を持ち、広域自治体と基礎自治体の事務を併せ行う。 日本の東京「都制」に近い制度。	(独)都市州(州と対等) (韓)広域市(釜山、大邱、光州など)
広域自治体の事務を併せ行うほか、市域を超える広域行政課題に対し大都市が中心となって周辺市町村と大都市圏事務組合を設置し対処	(英)バーミンガム、リバプール、マンチェスター (イギリスの都市部は一層制のため、道州・県との包括関係はなし)

出典：名古屋市「道州制を見据えた『新たな大都市制度』に関する調査研究報告書」（平成19年2月）

〔フランス〕

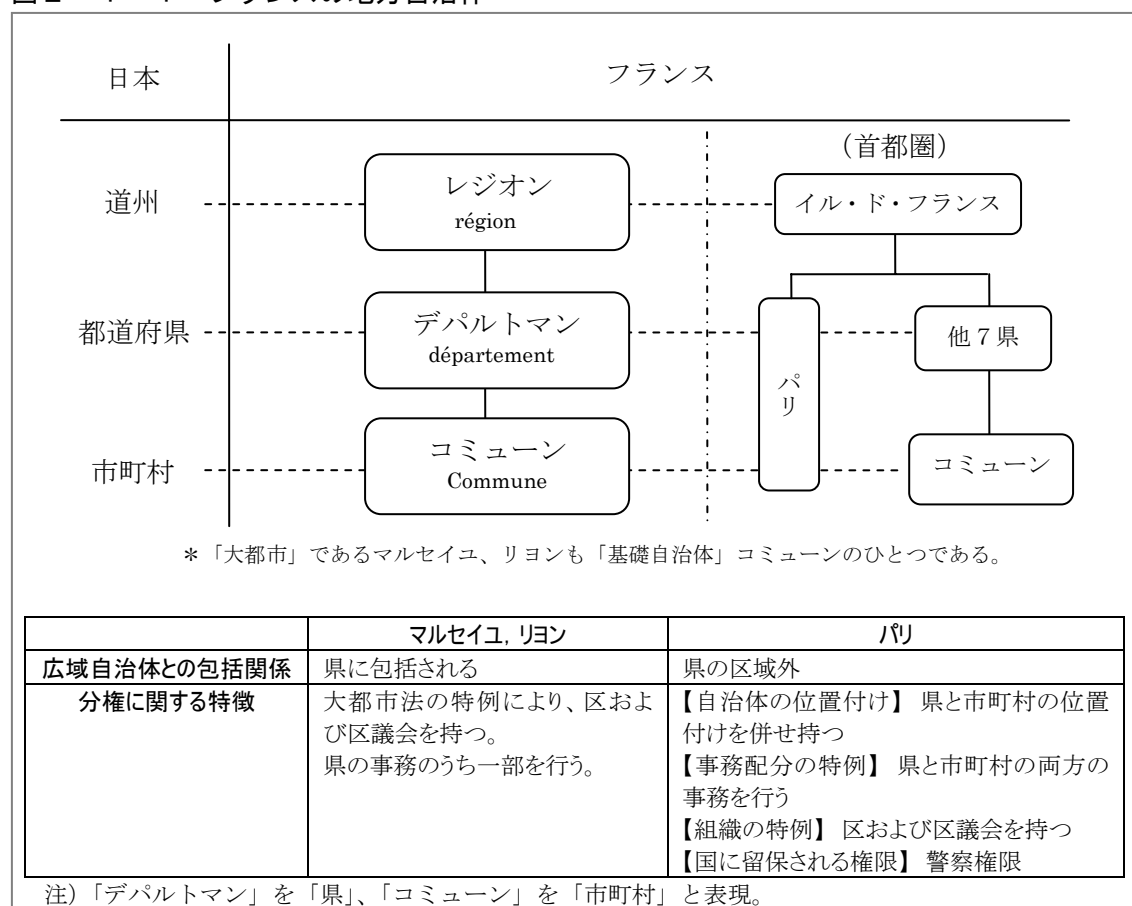
フランス（6,070 万人）の地方自治制度は三層制。日本の市町村に対応するものとして、基礎自治体である「コミューン」があり、数は3万6,000余（平均人口1,700人）。その上に、日本の都道府県に対応するものとして広域自治体であるデパルトマン（100, 平均人口61万人）が、さらにその上に道州に対応するものとしてレジオン（26, 平均人口233万人）がある。（人口は、総務省統計局の世界の統計による2006年値。以下同じ。）

パリ（213万人）、マルセイユ（80万人）、リヨンの3都市については「特別の地位を持つ地方団体」として憲法で位置づけられ、大都市法がこの3市に適用されている。

うちマルセイユ、リヨンの2市は、大都市法により区および区議会を持つものの、その他の実態は他の基礎自治体（コミューン）と同じであり、広域自治体に包括され、かつ組織の特例や、事務配分の特例により広域自治体の事務の一部を処理する、日本の政令指定都市に近い制度となっている。

なお、首都パリについては、広域自治体であるデパルトマンと同格の位置付けであり、イル・ド・フランスというレジオンに属し、区および区議会を持つ。

図2-1-1 フランスの地方自治体



〔イギリス（イングランド）〕

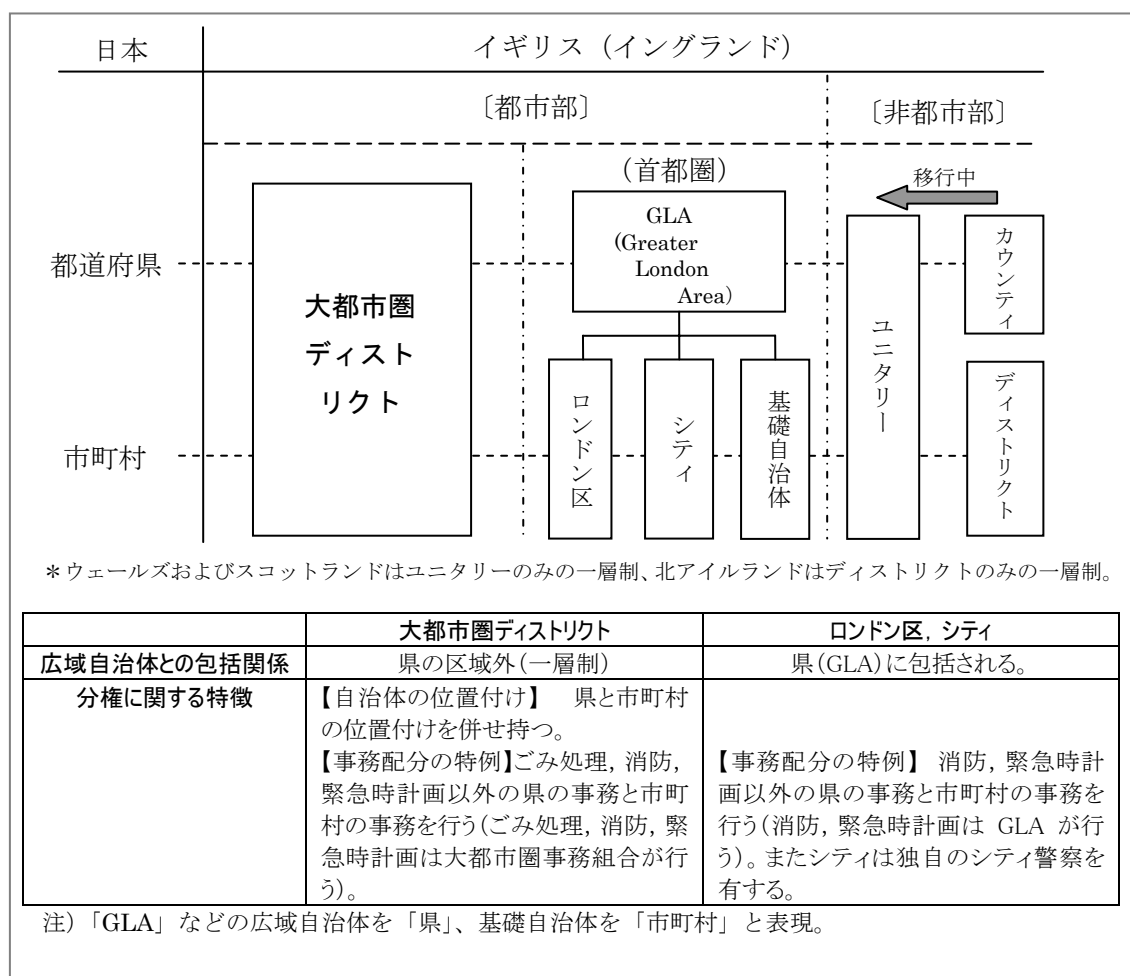
イギリス（イングランド（5,980 万人））では、近年の数次にわたる地方自治制度の変更により、一層制と二層制とが混在している。制度は都市エリアと非都市エリアとで分かれており、都市エリアはロンドンエリア（707 万人）とその他の都市エリアとで制度が異なる。

ロンドンエリア以外の都市エリアでは一層制が採られている。バーミンガム（102 万人）、リバプール、マンチェスターといった大都市および周辺市町村では、大都市圏をひとつの基礎的自治体の単位として置かれる「大都市圏ディストリクト」（現在 36）が広域自治体と基礎的自治体との双方の業務を受け持っており、ごみ処理、消防、緊急時計画などについては大都市圏事務組合が担当する。

首都圏であるロンドンエリアでは二層制が採られ、日本の都道府県に対応する広域自治体として「Greater London Authority（GLA）」があり、その下に基礎的自治体であるロンドン区、シティ、その他 33 の基礎的自治体が置かれている。

なお、非都市エリアは、現在二層制から一層制へ移行中である。

図 2－1－2 イギリス（イングランド）の地方自治体

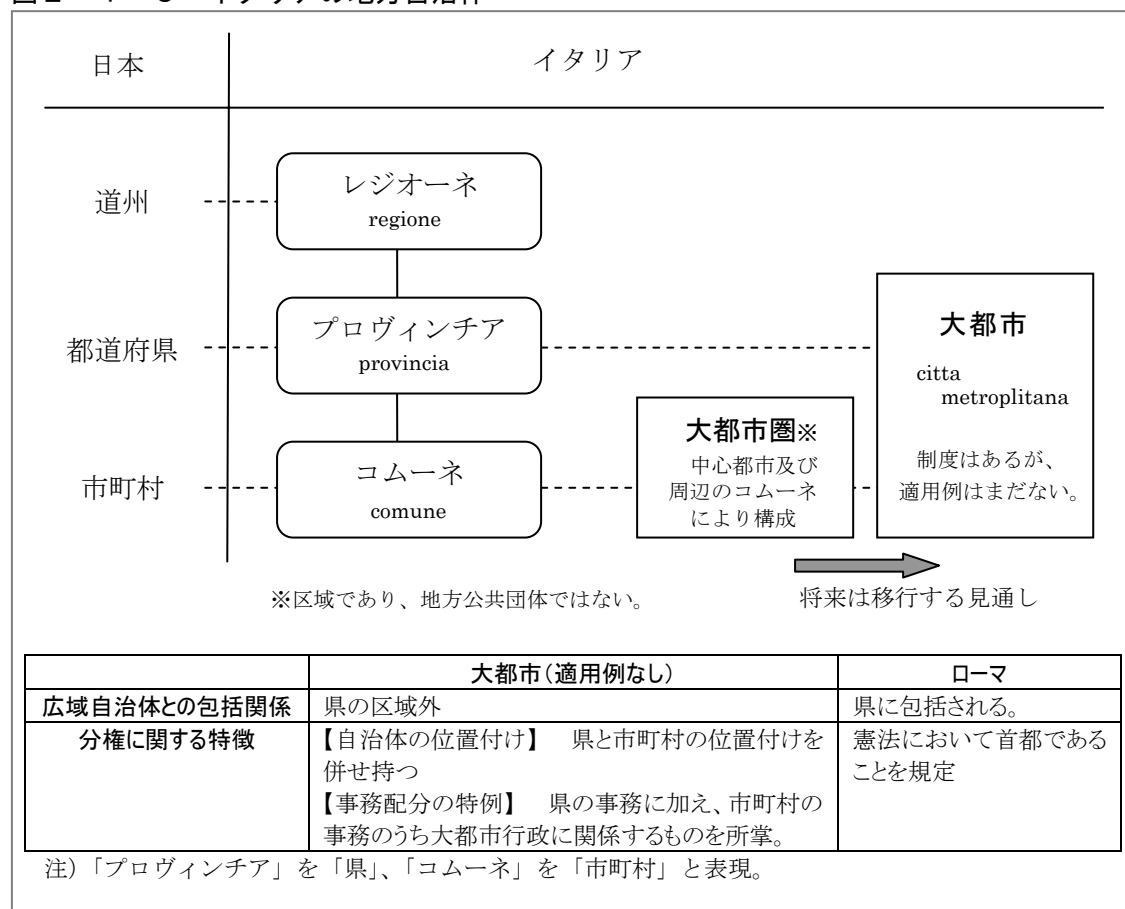


〔イタリア〕

イタリア（5,810 万人）は三層制。日本の市町村に対応するものとして「コムーネ」（約 8,100, 平均人口 720 人）、都道府県に対応するものとして「プロヴィンチア」（103, 平均人口 56 万人）、道州に相当する「レジオーネ」（20, 平均人口 290 万人）がそれぞれ置かれている。

イタリアでは現在、中心となるコムーネ（市）と周辺のコムーネ（市町村）とで構成される「大都市圏」が設けられているが、これは人口の集中する大都市地域における行政問題の処理を目的として設定された、広域行政の区域指定に関する制度的枠組みであり、大都市圏自体は地方公共団体ではない。そこで、大都市圏が将来的にひとつの地方公共団体を構成することができるよう、大都市圏内の中心都市と周辺のコムーネとで構成され、広域自治体と基礎的自治体の両方の事務を担当する大都市制度がつくられている。この大都市制度はまだ適用例はないが、ミラノ都市圏、トリノ都市圏などが将来的に大都市制度に移行することが想定されている。なお、ローマは人口 254 万人、ミラノは同 127 万人である。

図 2－1－3 イタリアの地方自治体



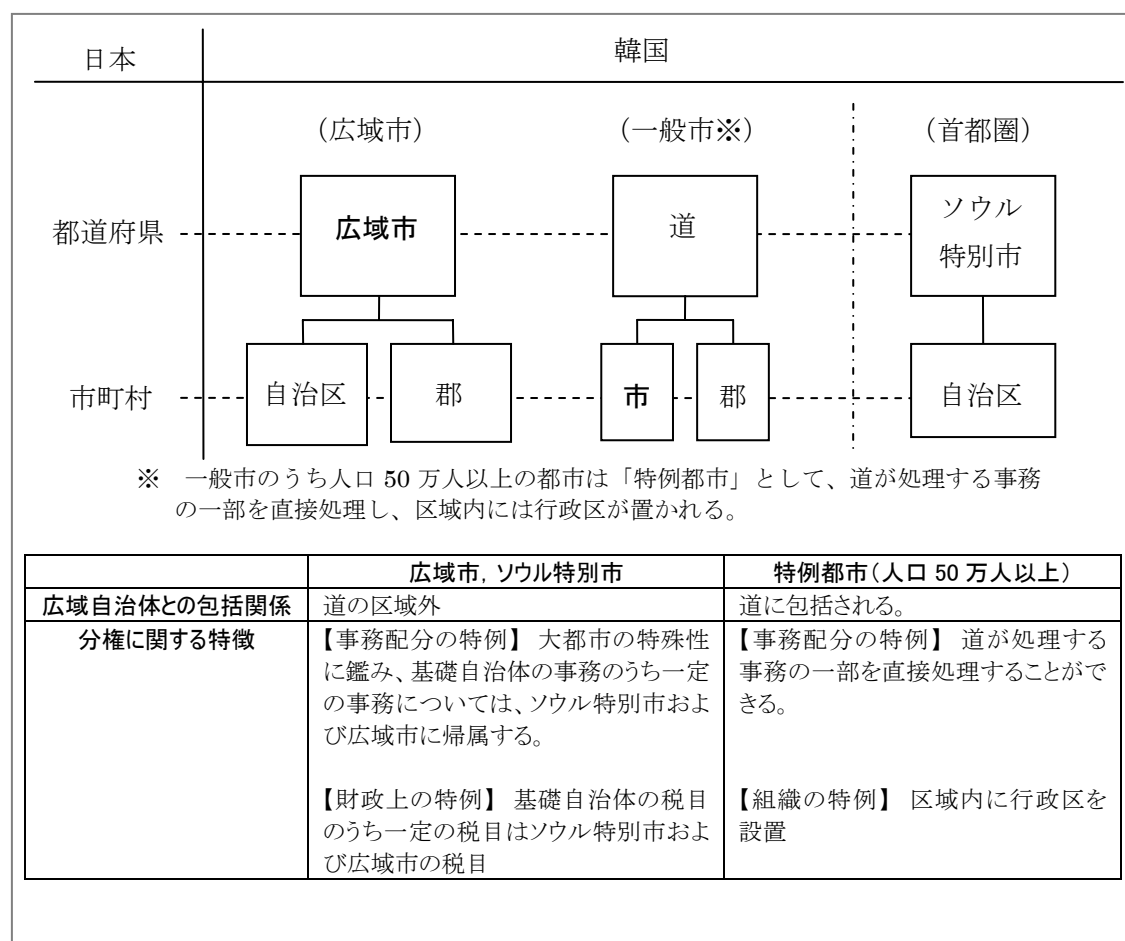
〔韓国〕

韓国は日本と同様に二層制を採用している。大都市制度としては、首都圏に「ソウル特別市」（1,021 万人）が置かれ、また国内の主要都市である釜山（373 万人）、大邱（253 万人）、仁川（258 万人）、光州（140 万人）、大田（142 万人）、蔚山（107 万人）の 6 市に「広域市」が導入されている。特別市、広域市とも性格的には広域自治体であり、区域内に法人格を持つ自治区や郡を包含し、広域自治体と基礎自治体の両方の事務を併せ行う。日本の都制に近い制度である。

一方、「道」から独立している「広域市」とは別に、道の下に置かれる一般市のうち人口 50 万人以上の都市に「特例都市」を設ける制度がある。これは、組織の特例や事務配分の特例により広域自治体の事務の一部を特例都市が処理することを認めるもので、日本の指定都市制度に近い制度である。

なお、韓国の大都市制度については、その沿革や形態、国との関係等を含め第 3 部にて詳述する。

図 2－1－4 韓国の地方自治体



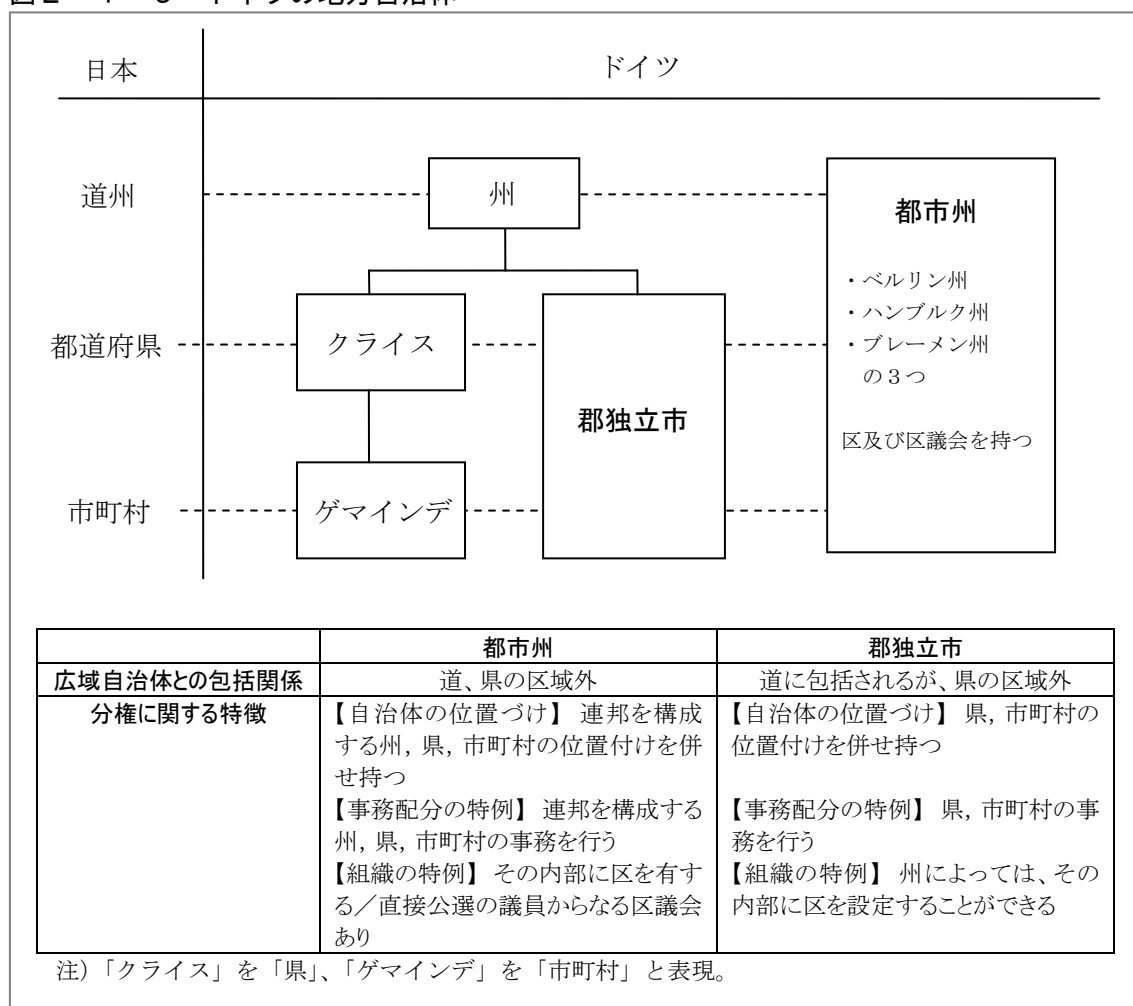
〔ドイツ〕

ドイツ（8,270 万人）は 16 の州から構成される連邦制国家で、三層制を採用している。

うちベルリン州（339 万人）、ハンブルク州（171 万人）、ブレーメン州の 3 州は「都市州」である。「都市州」は、ひとつの都市で独立して州と同等の位置付けを付与され、その区域内に法人格を持つ区や郡を包含しつつ、広域自治体の事務と基礎自治体の事務を併せ行う、日本の「都制」に近い制度である。

ドイツの都市制度としては、「都市州」以外に「郡独立市」があり、ミュンヘン（120 万人）、デュッセルドルフ、ケルンなどに適用されている。郡独立市は、都市州と違って州に包括されるが、広域自治体（県）から独立し、広域自治体（県）と基礎自治体の両方の事務を併せ行う、日本の「特別市制度」（昭和 31 年に廃止）に近いかたちの制度である。ただし要件となる人口規模は小さく（州によって異なるが、「5 万人以上」、「10 万人以上」など）、必ずしも大都市のために創った制度ではない。

図 2－1－5 ドイツの地方自治体



2-1-2 海外事例からの示唆

以上 5 カ国の例をみてきたが、これを将来の日本の大都市制度と関連付けながら整理する。

フランス、イタリアは三層制を採用し、大都市制度もみられる。ただし、フランスの大都市制度（マルセイユ、リヨン）は広域自治体の一部権限を例外的に認める日本の政令指定都市制度に似た制度にとどまり、またイタリアは広域自治体の事務も行うことのできる大都市制度の枠組みはあるがいまだ採用例はなく、両国とも広域自治体から高い独立性を持つ大都市制度の採用例は今のところ存在していない。両国は、基礎自治体の人口規模が日本と比べずっと小さく（基礎自治体の平均人口：フランス 1,700 人、イタリア 720 人）、また首都以外の大都市の人口も、ミラノは 130 万人と多いもののマルセイユ約 80 万人、リヨン約 50 万人、トリノ約 90 万人であり、日本の政令指定都市の多くが人口 100 万人以上を抱えるのに対し少ない。このように、平成の大合併により基礎自治体の面積、人口規模とも大きく拡大しているわが国とは様相が異なっており、大都市制度についてもフランスやイタリアのような形態の制度はわが国に適用するには難があると思われる。

韓国、ドイツでは、大都市を広域自治体と同格として、大都市に広域自治体、基礎自治体の両方の権限を担わせる特別の制度が存在している（韓国：広域市、ドイツ：都市州）。現在日本で議論されている道州制の動き（都道府県に代えてより広域の道州を置く）、あるいは平成の大合併の動きなど、広域自治体、基礎自治体各レベルにおいて地方自治体の広域化が議論されているわが国の現状を考慮すると、大きな規模と高い能力を有する基礎自治体が行政事務においてより大きな権限を担い、広域自治体から高い独立性を有する「広域市」や「都市州」などのような形態が、将来のわが国の大都市制度として十分考えられる。また、連邦制かつ三層制というわが国とは異なる行政制度を採用するドイツよりも、隣国であり歴史や文化、行政組織などの面で関連が深く、また日本と同じ二層性を採用する韓国の事例のほうが、日本の大都市制度を検討するうえではより参考になるものと考えられる。

なお、イギリス（イングランド）の都市エリアは一層制であり、日本の二層制とはそもそもの仕組みが異なるが、大都市圏ディストリクトのように大都市を中心に関係の深い周辺市町村と協力して広域連携で行政事務に対処するやり方は、日本の大都市のうち中枢性が高く周辺市町村と強い結びつきを持つ大都市を考える際には大いに参考となる。

2-2 国内での検討事例－第28次地方制度調査会

本節では、第28次地方制度調査会で検討された、道州制下における大都市制度のあり方およびそのイメージについて概要をまとめる。

〔道州制下の基礎自治体のあり方〕

同調査会の議論では、道州制における基礎自治体のあり方を、以下のように描いている。

- ・ 真に国が果たすべきものの以外の事務は地方に移譲
- ・ 道州制の下では、十分な規模・能力を有しない市町村を前提に都道府県が広範な補完機能を担ってきた現在のあり方を見直され、新たな「道州と市町村の関係」が構築されることが必要
- ・ こうしたなか、国から地方へ移譲される事務及び現在の都道府県の実務は、市町村の規模・能力に応じて、できる限り市町村に移譲されることが原則
- ・ 道州は国から移譲される事務を主体とする広域的な事務を中心に担う。

〔大都市制度の検討の視点〕

以上の前提条件のもと、道州制における大都市制度を検討するうえで、以下の視点を設定している（表2-2）。

「1 どのような都市について大都市制度を設けるべきか」

大都市制度の対象となる都市について、高度な人口・経済社会機能の集積等がみられる一定規模以上の指定都市を想定すべきかどうか、また対象圏域については指定都市等と一体的な圏域を形成している周辺市町村を圏域に含めるべきかどうか。

「2 道州と大都市の包括関係はどうあるべきか」

一定規模以上の限られた数の大都市について、道州から独立した広域自治体（「大都市州」）とするかどうか。

「3 道州制の下における大都市内の行政主体をどう考えるか」

大都市内の行政主体について行政区、法人区のいずれを採用するか、また周辺市町村と一体的な大都市圏を「大都市」とする場合、現在の指定都市等の区と周辺市町村との関係をどうするか。

表 2-2 道州制における大都市制度のあり方・「検討の視点」
(第 28 次地方制度調査会第 16 回専門小委員会資料より。)

1 どのような都市について大都市制度を設けるべきか ○ 合併の進展により市町村が相当の規模・能力を備えることを前提としても、さらに大都市制度を設ける必要のある都市とはどのようなものか。 高度な人口・経済社会活動の集積といった大都市属性を有する特別な都市に限られるのではないか。 ① 現在の指定都市についてどう考えるか。一定規模以上の指定都市を想定すべきか。 ② 東京都はこうした大都市属性が特に顕著であると考えるか。その場合、他の大都市と同様の制度でよいか。 ○ 大都市制度は、現在の指定都市又は東京都（区部）の区域を単位として適用されるべきか。 指定都市等と一体的な圏域を形成している周辺市町村を合わせた区域を大都市と捉えて適用することは考えられるか。（この場合、現在の指定都市等及び周辺市町村を基礎自治体と捉え、これを包括する地方公共団体を新たな広域自治体（現在の都に相当）と位置づけることも考えられるか。） 2 道州と大都市の包括関係はどうあるべきか ○ 道州の区域が現在の都道府県に比べ相当広域なものとなり、またその役割も広域的なものに重点化されることを前提とすれば、大都市を含む全ての市町村は道州に包括されることが原則と考えるべきではないか。 ○ ただし、首都等の限られた大都市については、その区域をもって、一般の道州から独立した「大都市州（仮称）」と位置付け、大都市の事務と併せて道州の事務も処理することも考えられるか。 3 道州制の下における大都市内の行政主体をどう考えるか ○ 道州制の下における大都市内の行政主体は、行政区で足りるか、法人区とすることが必要か。 ① 大都市の行政区画としての行政区 ② 地方公共団体たる法人区（公選の議事機関や長を置くことがあり得る。） （指定都市等と一体的な圏域を形成している周辺市町村も合わせた区域を大都市と捉える場合には、現在の指定都市等の区域には法人区を置きつつ、周辺市町村は引き続き市町村とすることも考えられるか。） ○ 特に「大都市州」を設ける場合、「大都市州」内の行政主体のあり方をどう考えるか。 大都市及び道州にわたる広範な事務を処理する「大都市州」においても、住民に身近な行政主体の充実が求められることから、法人区を置くこととすべきか。

〔大都市制度のイメージ〕

第 28 次地方制度調査会では、これらあり方や検討の視点を踏まえ、大都市制度の類型として 4 パターンを提示している（イメージは図 2-2-1～図 2-2-5）が、それらの具体的な特徴、概要等は以下のとおり。

パターン①：道州内に大都市を置くもの－現在の指定都市等の区域のみ（図 2-2-1）

【概要】

- ・ 道州内に大都市を置く。
- ・ 大都市は、道州の事務のうち、その規模・能力にふさわしいものも処理する。
- ・ 大都市内に行政区又は法人区を置く。

【特徴】

- ・ 道州の広域的役割と大都市の自主性・自立性の調和が図られる。
※法人区を置く場合には、道州－大都市－法人区の三層制となることをどう考えるか。

パターン②：道州内に大都市を置くもの－現在の指定都市等に周辺市町村を合わせた区域に拡大（図 2－2－2）

【概要】

- ・ 道州内に大都市を置く。
- ・ 大都市の区域は、現在の指定都市等に周辺市町村を合わせた区域とする。
- ・ 大都市は、道州の事務のうち、その規模・能力にふさわしいものも処理する。
- ・ 現在の指定都市等の区域に法人区を置き、周辺市町村の区域に市町村を置く。

【特徴】

- ・ 道州の広域的役割と大都市の自主性・自立性の調和が図られる。
- ・ 現在の指定都市等及び周辺市町村にわたる広域的な課題に、効果的に対応することができる。

※道州－大都市－法人区の三層制となることをどう考えるか。

パターン③：一般の道州から独立した「大都市州」を置くもの－現在の指定都市等の区域のみ（図 2－2－3）

【概要】

- ・ 現在の指定都市等の区域をもって、一般の道州から独立した「大都市州」を置く。
- ・ 「大都市州」は、道州及び市町村の事務を処理する。
- ・ 「大都市州」内に法人区を置く。

【特徴】

- ・ 大都市に特有の行政需要に一体的・効率的に対応することができる。

※ 圏域における広域行政の総合性・一体性が求められる地域では、大都市が独立して大都市州となることが適当か。

パターン④：一般の道州から独立した「大都市州」を置くもの－現在の指定都市等に周辺市町村を合わせた区域に拡大（図 2－2－4）

【概要】

- ・ 現在の指定都市等に周辺市町村を合わせた区域をもって、一般の道州から独立した「大都市州」を置く。
- ・ 「大都市州」は、道州及び市町村の事務を処理する。
- ・ 現在の指定都市等の区域に法人区を置き、周辺市町村の区域に市町村を置く。

【特徴】

- ・ 現在の指定都市等及び周辺市町村にわたる広域的な課題に、一体的・効率的に対応することができる。

なお、これら 4 つのパターンを「区域」および「道州との包括関係」をもとに整理すると、表 2－3 のとおり。

表 2－3 区域、道州との包括関係でみた大都市制度の類型

区域\道州との包括関係	道州に包括される	道州から独立
現在の政令指定都市のエリア	パターン①	パターン③
周辺市町村を含んだ都市圏エリア	パターン②	パターン④

図 2-2-1 パターン①：道州内に大都市を置くもの（現在の指定都市等の区域のみ）

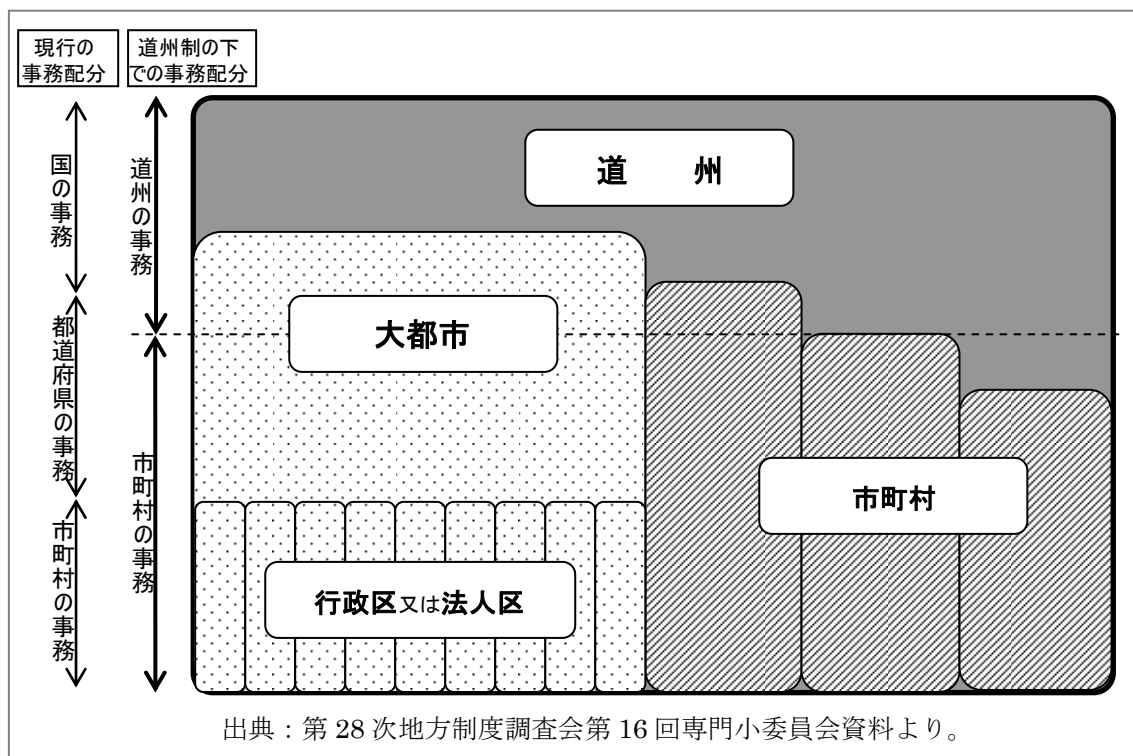


図 2-2-2 パターン②：道州内に大都市を置くもの
（現在の指定都市等に周辺市町村を含めた区域に拡大）

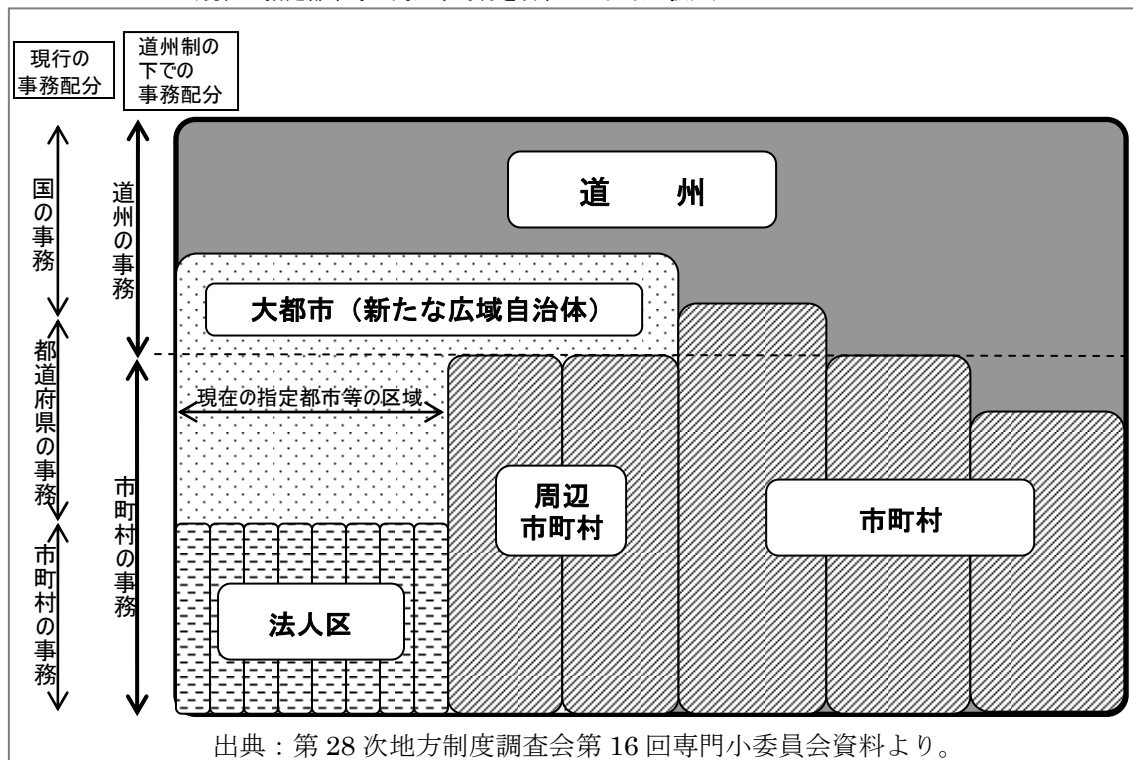


図 2-2-3 パターン③：一般の道州から独立した「大都市州」を置くもの
(現在の指定都市等の区域のみ)

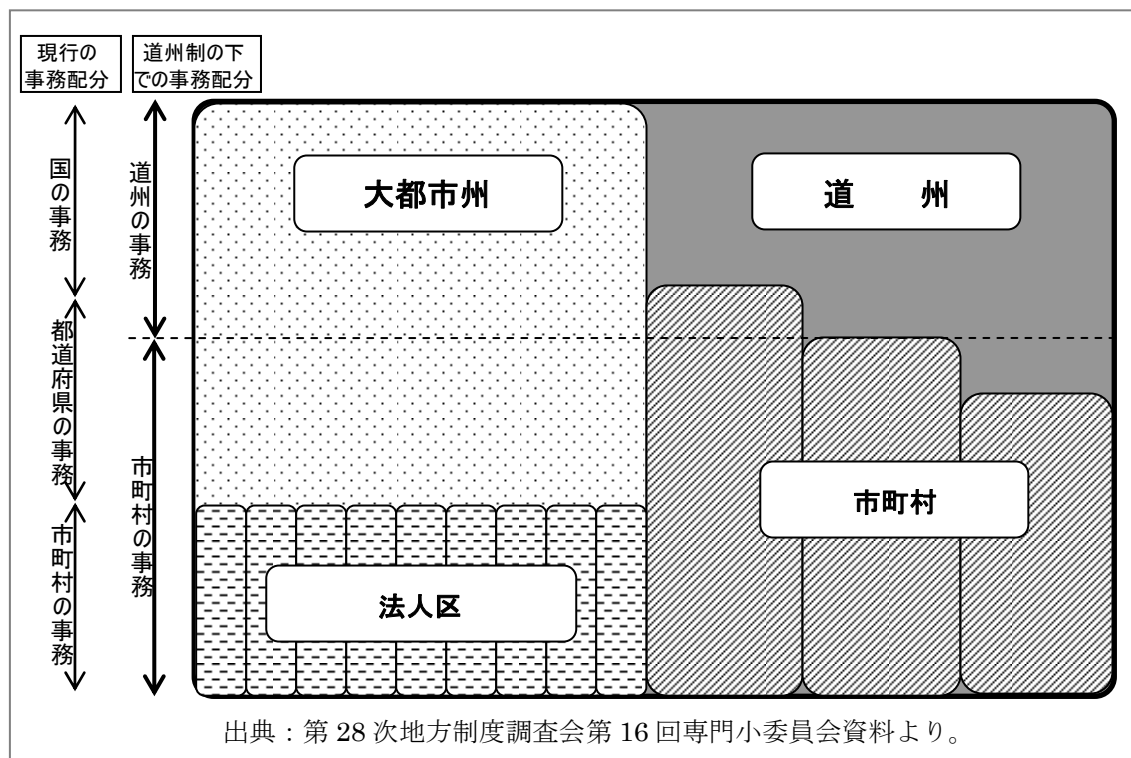


図 2-2-4 パターン④：一般の道州から独立した「大都市州」を置くもの
(現在の指定都市等に周辺市町村を合わせた区域に拡大)

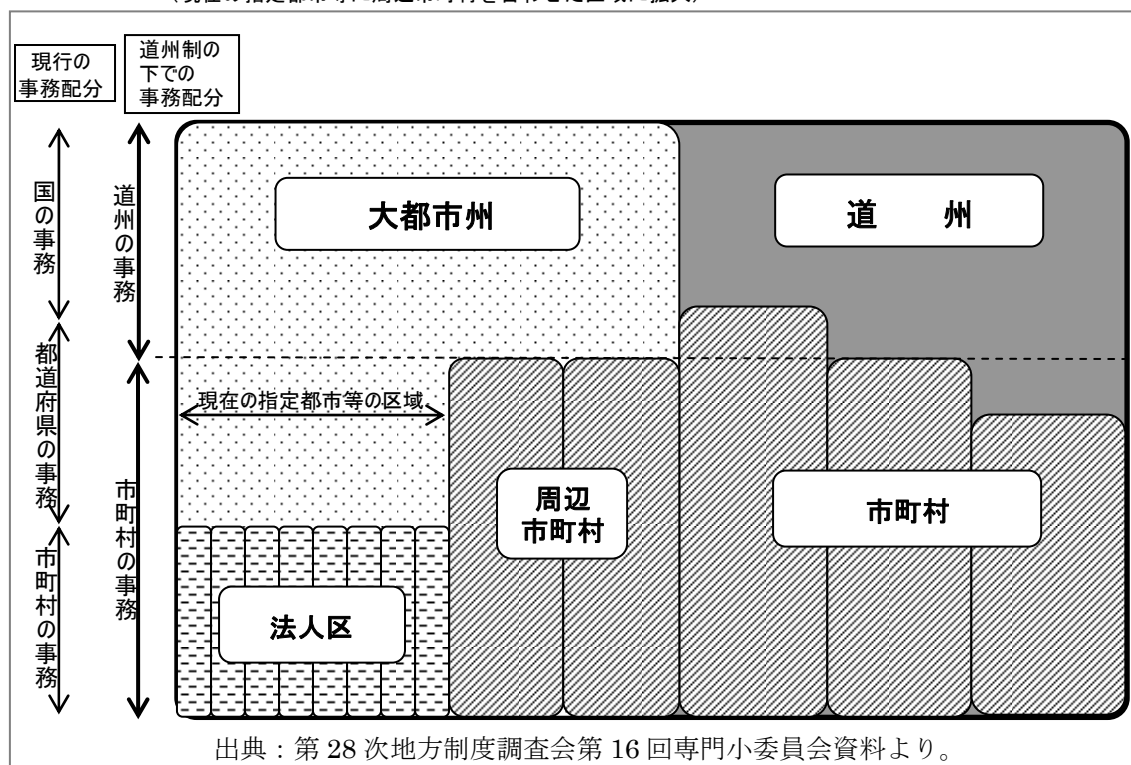
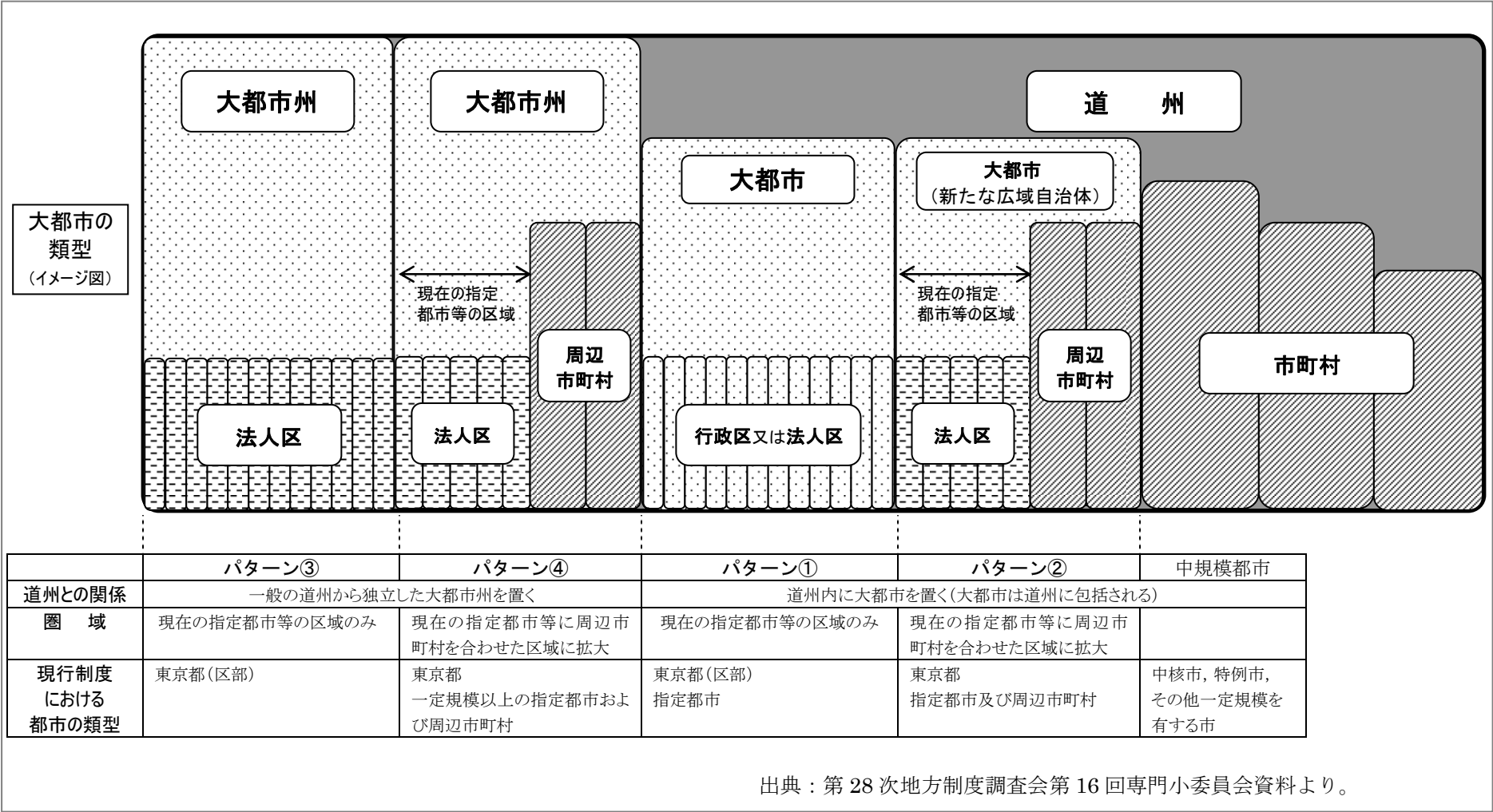


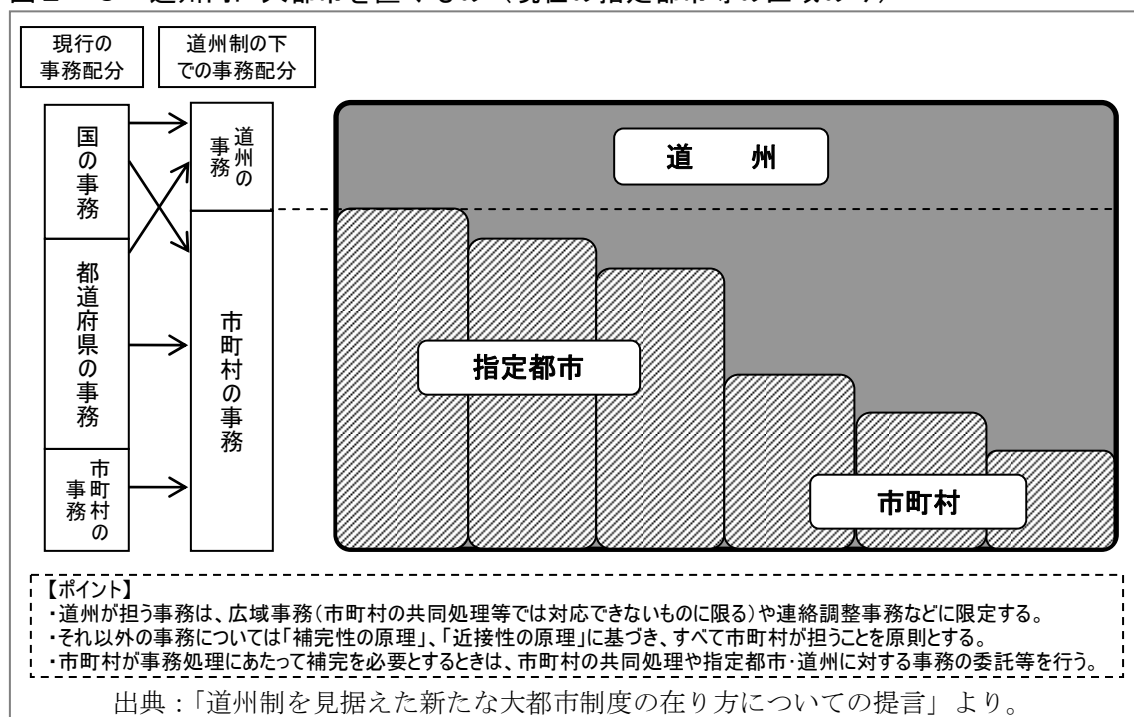
図 2－2－5 道州と大都市の関係 組合せチャート図



2-3 指定都市市長会からの提言

指定都市市長会「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」（平成 18 年 1 月）では、道州制下での大都市制度像を考察している。基本的な概念は第 28 次地方制度調査会での検討が踏襲されている（図 2-3）が、一方で、指定都市の視点で、今後移譲されるべき事務権限、財源移譲モデル等を検討している。ここでは、基本的な考え方や特に重要と思われる点を中心にその骨子を紹介する（太字、下線は福岡アジア都市研究所）。

図 2-3 道州内に大都市を置くもの（現在の指定都市等の区域のみ）



〔事務権限〕

地域における事務は可能な限り市町村の事務とすることを基本とすべきだが、特に高度な行政能力を有する指定都市については原則として道州による補完を必要としない。したがって、道州の事務である広域事務及び連絡調整事務以外の事務は、原則としてすべて一般的・網羅的に指定都市の事務とし、道州による関与も一切設けないこととすべきである。

これにより二重行政の解消等の行政の効率化や責任の所在の明確化、行政や事業への住民ニーズの反映、行政サービスの向上といったメリットを図ることができる。

なお、指定都市にはそれぞれの役割に差があることに鑑み、道州の補完を必要とする事務については指定都市の事務と位置づけたうえで、指定都市が道州と協議して委託し、又は道州と共同で処理することができることとする。

〔大都市州について〕

大都市が一般の道州から独立する「大都市州」の制度については、大都市が住民に最も身近な基礎自治体として、その区域内の行政を一体的かつ総合的に実施することにより、道州との間の二重行政が回避され、市民サービスにおける受益と負担の関係も明確化するなど、市民にとって多くのメリットがある。また広域的な課題については、大都市を中心とする市町村間の連携、大都市州と道州による新たな連携システムの構築等も考えられ、住民主導・住民本位の視点から今後さらに検討が深められるべきである。

〔大都市圏における広域行政〕

産業経済の振興、環境保全、広域防災対策など大都市圏における市町村の区域を越える広域的な課題についても、「基礎自治体優先の原則」にのっとり、合併による市域の拡大や相互連携により、住民に最も身近な市町村が実態に即した手法を駆使し、地域ニーズを反映した実行性のある対応をとることを基本とすべきである。

また、相互連携については、今後も都市圏の中核都市としてノウハウの提供や事務の受託など様々な手法により、指定都市が連携の中核機能を担うものとする。

〔道州と指定都市との関係〕

道州と指定都市との関係については、高度な行政能力を有している指定都市は原則として道州による補完を要しないことから、指定都市の事務に関する道州の関与は設けないこととすべきである。また、道州と指定都市との事務の重複を回避する仕組みも必要である。

〔特別市制度について〕

道州から独立する「特別市」制度については、市域を越える広域的な行政課題も増大していくなか、特別市よりも広域自治体（道州）で処理する方が合理的とも思われる。しかし一方で、「特別市」制度は二重行政の解消および市域内の行政の一体的かつ総合的な実施につながり、市民サービスにおける受益と負担の関係も明確化するなど、市民にとって多くのメリットをもたらす有力な制度といえる。したがって、「特別市」制度については、道州制に関する取組の状況を注視しつつ、現行の道府県制度のもとで各指定都市の特徴・能力、意欲等に応じた選択可能な制度の一つとして、今後更に検討を深める必要がある。

2-4 おわりに

国内の議論では、第28次地方制度調査会、指定都市市長会とも、より多くの権限を担い高い独立性を有する大都市制度を今後の方向性としていた。「高い独立性」を有する大都市制度としては、海外事例のうち韓国の「広域市」やドイツの「都市州」、「郡独立市」などが大いに参考となるであろう。第3部では、韓国の広域市について詳述する。

○参考：名古屋市、大阪市での大都市制度の検討事例

名古屋市、大阪市では、地方分権の進展や道州制導入を見越し、大都市制度について検討した報告書を発出している。そのなかで、いくつかの大都市制度のパターンについても検討されているので、ここで簡単に紹介する。

《参考１》 名古屋市の検討事例

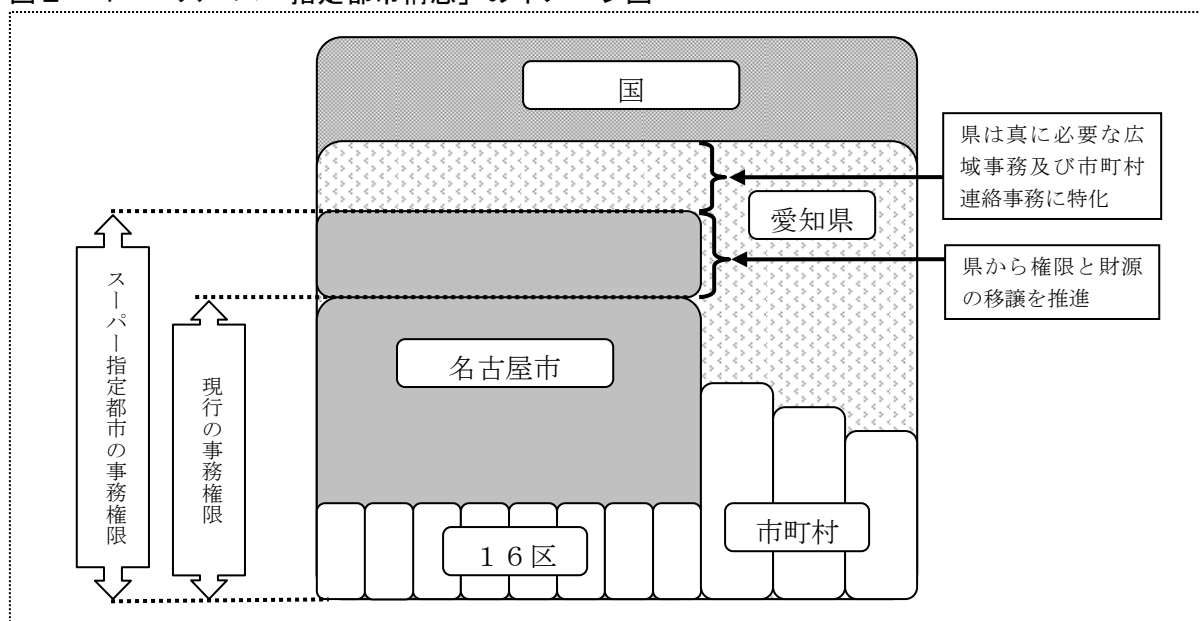
報告書名：名古屋市「道州制を見据えた『新たな大都市制度』に関する調査研究報告書」
(平成 19 年 2 月) 表、イメージ図の出典はすべて同報告書より。

名古屋市では、道州制を見据えた「新たな大都市制度」像として、

- ・ 「市町村優先の原則」の徹底
- ・ 住民の暮らしに関わる課題に対しては、住民にもっとも身近な市町村が、自らの責任と財源により自主的・総合的に解決する
- ・ 規模能力がとりわけ高い大都市については、道州との関係においてより独立性の高い存在とすべき

といった基本的な考え方により「自立した大都市・名古屋市」を目指すことを明確化させている。そのうえで、道州制までの前段階として、可能なものから県の権限、財源以上を受け、県により近い権限と財源を持つ「スーパー指定都市」を提案している（図 2－4）。

図 2－4 「スーパー指定都市構想」のイメージ図



こうした基本的な大都市イメージをベースに、道州制導入時の名古屋市について、前述の第 28 次地方制度調査会の提案も取り入れつつ、4 パターンの大都市像を提示している。各パターンの特徴等は以下のとおり。

表 2－4 道州制を見据えた将来の大都市制度像（名古屋市）

パターン	特徴等	道州との関係	海外類似事例
道州制下におけるスーパー指定都市 (図2-5-1)	- 一定規模以上の大都市を想定(人口 200 万人以上など)。 - 一般の指定都市を越える権限, 税源を「大都市特例」として上乗せ移譲。 ※ ただし権限移譲が特例的・部分的になり、大都市と道州との役割分担の不明確さが解消されないおそれがある。	道州に包括	(仏)マルセイユ, リヨン (韓)特例都市
新特別市 (図2-5-2)	- 規模能力及び中枢機能が特に高い大都市を対象に、法律で「特別市」とその果たすべき役割を規定。 - この「特別市」は、道州の区域に包括されるものとする。 - 道州は広域事務および市町村連絡調整事務に特化し、特別市は包括的な事務権限と自主財源の移譲を受ける。 ※ 役割分担が明確化され、二重行政・二重監督の弊害が解消される。	道州に包括	(独)郡独立市
グランド名古屋 (広域調整機能を持つ大都市) (図2-5-3)	- 新特別市の機能に、関係の深い周辺市町村との間の広域調整機能を創設し附加する。 - 道州と市町村の 2 層制を維持しつつ、まちづくり、防災、安心・安全の確保、ごみ問題など地域住民の暮らしに関わりかつ周辺市町村と協力して解決を図るべき事項について、その地域の中核都市が広域調整機能を果たす。	道州に包括	(英)バーミンガム, リバプール, マンチェスター
尾張名古屋州 (都市州) (図2-5-4)	- 歴史的につながりのある旧尾張国の地域を対象に、道州から独立した都市州を創設するもの - 都市州は、広域自治体及び基礎自治体の機能を併せ持つ ※ 区の規模及び区の位置付け(行政区又は法人区のいずれにするか)を検討する必要がある。	道州から独立	(韓)広域市 (独)都市州

表 2－5 各事例のパターン

区域\道州との包括関係	道州に包括される	道州から独立
現在の名古屋市内と同一のエリア	「道州制下における指定都市」 「新特別市」	
現在の名古屋市と周辺市町含む都市圏エリア	「グランド名古屋」	「尾張名古屋州」

図 2-5-1 道州制下におけるスーパー指定都市

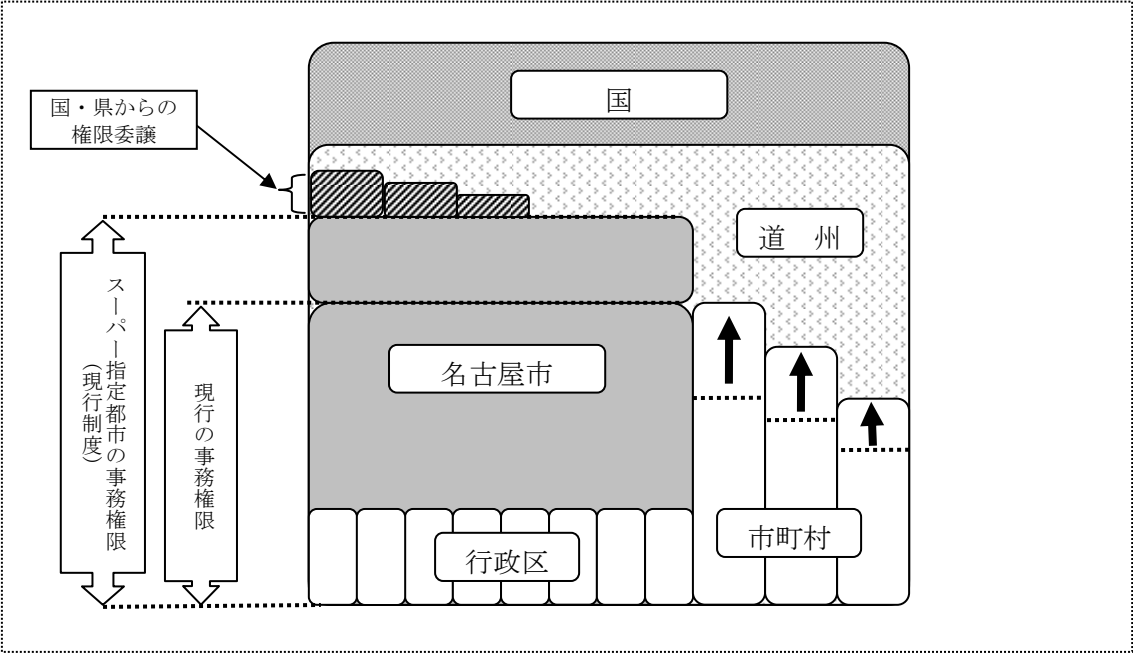


図 2-5-2 新特別市

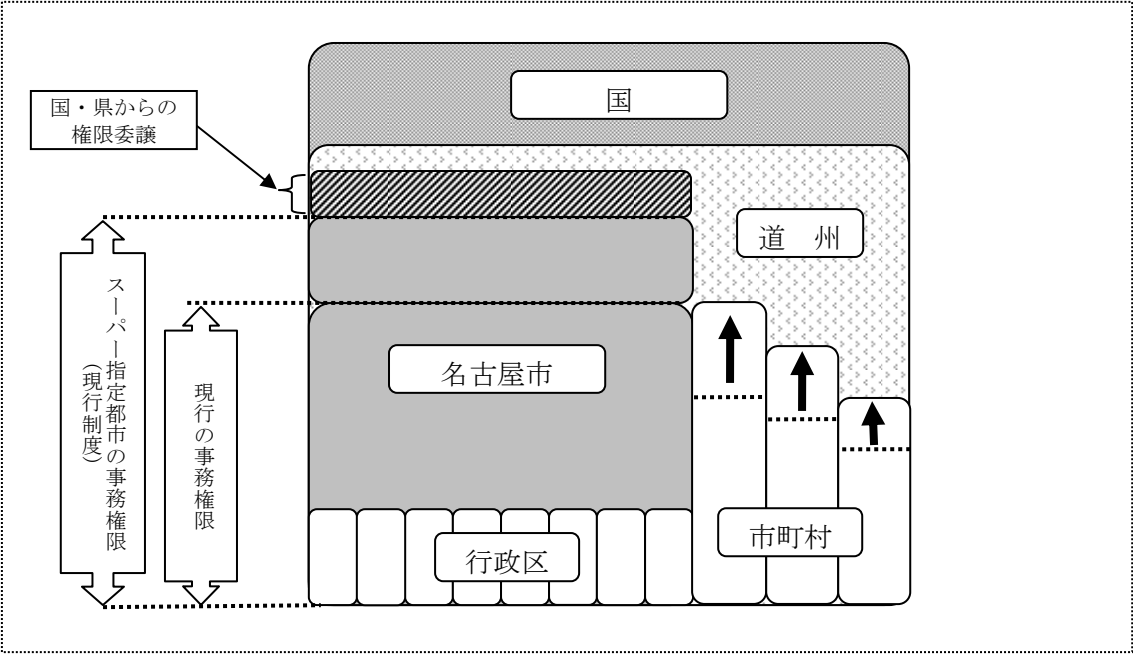


図 2-5-3 グランド名古屋（広域調整機能を持つ大都市）

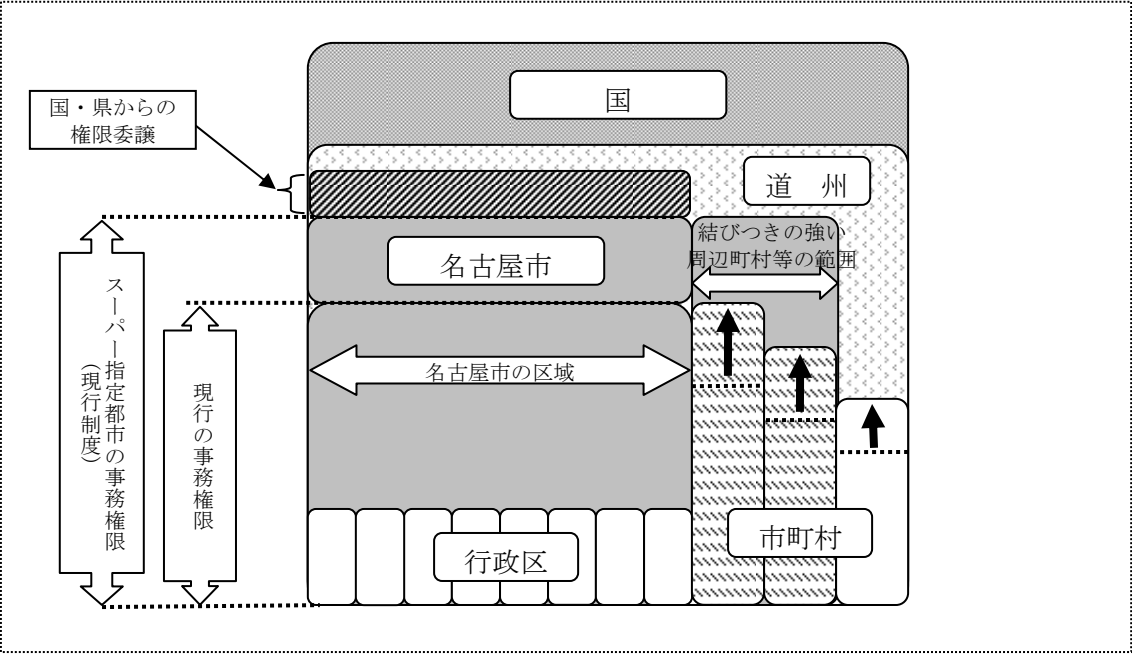
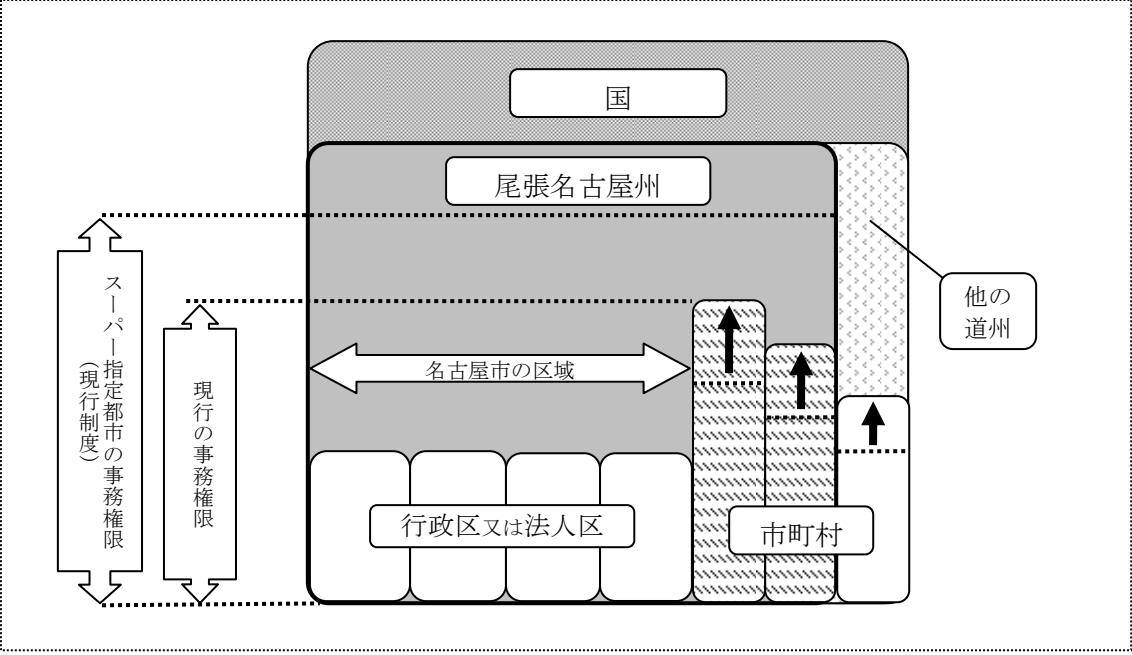


図 2-5-4 尾張名古屋州（都市州）



《参考 2》 大阪市が関わる大都市制度の事例

大阪市では、平成 15 年 8 月に発出した「新たな大都市制度のあり方に関する報告」において、過去や既存の都市制度や財界等各主体からの提言、およびそれらを大阪市に適用した場合の評価について整理している。それぞれ一長一短あり、大阪市の将来の大都市制度を特定したものではないが、それぞれの大都市制度のパターンが持つ特徴やメリット・デメリットについて整理してあるので、表 2-6 に簡単に整理した。

表 2-6 各事例のメリット・デメリット

	内容	メリット	デメリット
特別市制※	・現在の大阪市が府から独立、一般市の事務・権限に加え、府県の事務・権限を有する ・市税、府県税とも財源とする ・公選の区長を置く行政区を設置	・二重行政の解消 ・大都市の税財源拡充	・拡大する広域的課題への対応、調整の面で難があるほか、事務の性質上大阪市単独でよりも広域自治体で行うほうが合理的なものもある
都制	・都は市町村を包括する広域自治体 ・大都市地域(東京 23 区内が該当)では、他府県では市町村が処理する事務も、地域で一体的に処理する必要のある事務については都が処理 ・法人区(特別区)があり基礎自治体として機能。ただし総じて一般市よりも権限は制約されている	・法人区内においては、都が一般市の事務の一部を実施することで、総合的・一体的な大都市行政が可能になる ・税財政制度上は都に強い権限があり、法人区間の財政力格差の調整が可能 ・公選の区長・区議会があることで区民の意思反映が可能	・本来広域自治体である都が一部で基礎自治体の機能を果たすことによる、自治体性格の複雑化、都と法人区の役割分担の不明確化 ・法人区の手続・権限、自主財源は一般市よりも制限され、基礎自治体の充実・強化という地方分権の方向性に反する ・区議会や行政機構設置による行政コストの増大
「大阪新都」(案 1)	・大阪府と大阪市を合併して「大阪新都機構」を設置 ・機構には、都市圏全体の広域的企画・調整を行う組織、住民に密着した行政を担う組織の双方を設置 ・大阪府税、大阪市税の両方を徴収	・機構の広域的な調整機能により、都市圏全体の施策を総合的・一元的に進めることが可能。 ・大阪府と大阪市との合併により、二重行政が解消	・大阪市行政が基礎自治体の事務とともに市全体の広域的事務を担っている実態が踏まえられていない。 ・大阪都市圏はすでに大阪府以遠にまで広がっており、府単位でよりも関西単位で広域行政をみるべき。 ・役割分担の異なる地方自治体の垂直合併であり、基礎自治体の充実・強化という地方分権の考え方には逆行 ・大阪市域内において公選の首長・議会がなくなり、住民自治・団体自治の観点から大きな問題あり
「大阪新都」(案 2)	・基礎自治体により構成する広域連合として「大阪新都機構」を設置 ・機構は、固有事務である広域行政、および構成団体からの共同実施事務、受託事務を実施 ・機構は構成団体間の財源を調整 ・都心部の住民自治強化のため、大阪市を分割し複数の「特定市」を設置、機構が担当する以外の事務を自己完結的に実施	・機構の広域的な調整機能により、都市圏全体の施策を総合的・一元的に進めることが可能 ・大阪市を複数の特定市に分割することで、都心部の住民自治をより強化	・大阪市行政が基礎自治体の事務とともに市全体の広域的事務を担っている実態が踏まえられていない。 ・大阪都市圏はすでに大阪府以遠にまで広がっており、府単位でよりも関西単位で広域行政をみるべき。 ・大阪市の分割が住民自治の強化につながるの根拠が不明確 ・これまでの一体性を人為的に分割することについての必要性や市民の理解において疑問あり ・新都機構が課税権、財政調整権を持つことは住民自治を阻害するもの

※ここでの「特別市」制度は、戦後地方自治法に規定され 1956 (昭和 31) 年に削除された府県から独立した制度を指し、名古屋市の事例で挙げた特別市(道州に包括される)とは異なる。
(次頁へつづく)

(前頁からつづき)

	内容	メリット	デメリット
「大阪州」	・府、市を統合し、広域自治体と基礎自治体の機能を併せ持つ大阪州を設置 ・将来の関西全体での「関西州」設置を視野に、関西に関わる国の権限を大阪州へ移譲 ・首長、議会は府、市で一本化 ・府市の業務は順次整理統合 ・行政組織の肥大化を避けるため、港湾、交通等の各事業部門は統合後それぞれ分離独立 ・旧大阪市内の行政区は当面現状を維持し、法人区とはしない	・府、市の統合により、都市圏全体の施策を総合的・一元的に進めることが可能 ・府、市の行政一元化により、二重行政が解消	・役割分担の異なる府、市の垂直合併であり、基礎自治体の充実・強化という地方分権の考え方には逆行 ・大阪市内において公選の首長・議会がなくなり、大阪市域外選出の議員等が大阪市内の意思決定を行うことから、住民自治・団体自治の観点から大きな問題あり ・「二重行政」といわれるもののなかには住民にとって必要な施策も含まれる可能性があるため、実態に即した検証が必要。
「関西州」	・2府7県(大阪、京都、兵庫、滋賀、和歌山、奈良、福井、三重、徳島)で現行の広域連合制度を活用した関西州を設立、府県の権限・財源の一部を移譲(府県はそのまま存置) ・関西全体を見据えた地域発展政策やインフラ整備を実施	・現行の府県域を超えてより広域的に課題に対応可能 ・各都市の個性を活かしながら関西の総合力が発揮できる制度である	・地方行政が3層制となり、事務・権限の複雑化、行政の非効率化を招くおそれがあるため、事務・権限や財源の再配分のあり方等についてさらなる検討が必要。

出典：大阪市「新たな大都市制度のあり方に関する報告」(平成15年8月)から作成

表2-7 各事例における大阪市の区域および道州との包括関係

区域\道州との包括関係	道州に包括される	道州から独立
現在の大阪市と同一エリア	「関西州」	「特別市制」「都制」
現在の大阪市内を含むエリア① (大阪市+周辺市町)	「大阪新都(案2)」	
現在の大阪市内を含むエリア② (大阪府と同一エリア)	「大阪新都(案1)」	「大阪州」

出典：大阪市「新たな大都市制度のあり方に関する報告」(平成15年8月)から作成

表2-8 各事例の根拠・発表主体等

	各パターンの根拠・発表主体(発表時期)
「特別市制」	地方自治法(ただし特別市の条項は1956(昭和31)年に削除)
「都制」	現在の東京都制。 地方自治法上は一般的な制度とされ、東京以外の地域でも適用は可能。
「大阪新都」	大阪府地方自治研究会(2003(平成15)年6月)
「大阪州」	社団法人関西経済同友会地域主権・NPO委員会(2002(平成14)年2月)
「関西州」	社団法人開催経済連合会(2003(平成15)年2月)

出典：大阪市「新たな大都市制度のあり方に関する報告」(平成15年8月)から作成

第3部 釜山広域市に学ぶ大都市制度

今、分権改革に合わせて地方制度改革が求められ、市町村合併やその結果としての基礎自治体の行財政力アップ策として、道州制が議論されつつある。とりわけ、政令指定都市という大都市と、大都市を持つ府県の関係が問題となっているが、特別市と広域市に、道(我が国の府県に相当)と同格の権限を与えている韓国の広域自治制度は参考に値する。特に、世界第5位のコンテナ取扱量を誇る港を持つ釜山広域市の市財政、公務員制度等を知るとは、大都市制度を学ぶうえで重要である。福岡市の姉妹都市である釜山広域市から広域自治制度を学び、道州制のもとでの大都市のあり方を考えてみる。

3-1 はじめに

20世紀の後半は、世界的に都市化が最も進んだ時で、先進国のみでなく発展途上国においても、農村から都市への人口移動は加速し、人口の都市化率は年々高くなり、都市の規模は拡大していった。19世紀の初め、50万人の人口を擁する都市は世界で7つだけだったというのに、今や、人口1000万人を超える超巨大都市は、中国の重慶、上海、広州、北京等をはじめとして続々と世界中に現れ、地球上に十数都市もある。

最近、中国の上海紙が報じたところでは「中国国家統計局は、このほど中国の最近の都市の発展状況をまとめ、上海市が最も都市化が進み、中国の661都市に住む人口は2006年で5億7706万人となり、中国総人口の43.9%を占めている」と記している。都市に集中する人口問題は、都市基盤の整備、貧富の格差、地球温暖化等々、都市が抱える諸問題を、併せて解決しなければならない。我が国でも、2007年度末で、東京、名古屋、関西圏の人口が初めて全国人口の半数を超えた。

この都市、とりわけ大都市に、基礎自治体(我が国の市町村)とは異なった制度や機能を与えるかどうかは、その国家の統治制度の根幹に関わる問題である。我が国でも、戦後すぐ、都道府県から独立した特別大都市制度が大阪市や名古屋市で検討されたが、出現せず政令都市制度となり、大都市を特別に優遇することは行われなかった。

しかし、世界の趨勢の中で、都市が大都市の時代に入っていることを考えると、我が国においても、大都市制度のあり方を検討すべきではないだろうか。

隣の韓国に目をやると、韓国は、1988年鈴木大地がバサロ泳法で金メダルを取った第24回ソウルオリンピックを契機に経済発展を続けている。1995年に採用した広域市制度により、福岡市の姉妹都市である釜山市は、「釜山直轄市」から「釜山広域市」に変わった。韓国は、1997年のアジア外国為替(IMF)危機を乗り越え、特に釜山広域市は、港を核として元気に発展している。韓国が取り入れている広域都市制度は、道州制を議論するなかで都市、とりわけ九州の大都市である福岡市にとっては、大いに参考に値するものとする。

ここに、釜山広域市の大都市制度に基づく都市の課題を検証し、福岡市と対比しながら

ら広域都市制度の問題点を探ってみる。



韓国釜山広域市の位置



釜山広域市の区・郡

3-2 釜山広域市のまちづくり

3-2-1 釜山広域市の現況

福岡市と釜山広域市は、対馬海峡を挟んで直線でわずか210^{キロメートル}しかなく、飛行機で約50分、高速船で3時間あれば往来出来、対馬海峡の対岸に位置する日韓のゲートウェイ都市である。この日韓の交流の歴史は、福岡市東区志賀島で発見された金印「漢委奴国王」が、漢の光武帝から手渡され、朝鮮半島を南下し、対馬海峡を渡った紀元57年、今から1950年前に遡って始まっている。

このように、互いに身近な存在で、歴史的にも交流が古い福岡市と釜山広域市は、1988年10月24日行政交流都市の締結を行い、2007年2月2日に姉妹都市となり、職員の相互派遣、行政・スポーツ・観光の交流がつづけられている。

表3-1 2007年の福岡・釜山間の往来状況

交通機関	往復料金	所要時間	年間往来人口
高速船	24,000 円	2 時間 55 分	約 62 万人
フェリー	17,100 円	5 時間 30 分	約 23 万人
飛行機	36,800 円	50 分	約 12 万人

表3-1に2007年の福岡・釜山間の往来状況を示す。福岡市と釜山広域市の往来人口は年間100万人に届こうとしている。また、高速船の往来人口の構成は、10年前には5万人の往来人口の大半が日本人であったのが、2007年には韓国人が35万人と日本人を初めて上回り、韓国の著しい経済発展を裏付けている。

釜山広域市は、大韓民国の最大の港湾都市で、李氏朝鮮時代から日本との交易の窓口

の役割を果たしてきた。釜山港は 1876 年開港し、130 年の歴史がある。釜山港のコンテナ取扱量は、1980 年には 634 千TEUで世界第 16 位であったが、2002 年には香港に次ぐ世界第 3 位に飛躍した。2003 年以降は、世界第 5 位の国際貿易港湾都市を維持している。因みに、2004 年釜山港のコンテナ取扱量は 11,430 千TEUで、博多港の 20 倍を超える取扱量である。

釜山広域市に与えられた韓国の地域戦略は、この港湾物流の他に、機械部品、観光コンテンツ、映像、IT の各産業である。いま、釜山広域市の都市戦略は、港湾物流戦略に限らず、映像戦略、IT 戦略においても、世界に名たるものがある。

ここに、韓国、釜山広域市の元気なまちづくりの基となっている施策、具体的には、国家基幹交通網計画、仁川空港、釜山新港、釜山国際映画祭、電子自治体の動きを見てみる。

3-2-2 韓国の国家基幹交通網計画

韓国における主要な国土政策は、国が計画し実施する直轄方式で、我が国のように事業補助金方式ではない。我が国の場合、国土交通省等の国の機関が事業を行うとき、直轄事業と呼ぶが、この場合、事業は国が直轄で行い、事業費は国が $2/3 \sim 1/2$ を負担し、残りは県または政令都市に直轄負担金として、有無を云わず裏負担させる。韓国では、地方自治体に直轄負担金を支払わせることはしない。

2005 年度の韓国のインフラ投資額を日本円に換算してみると、空港 501 億円、港湾 2,200 億円、鉄道 3,968 億円、道路 9,577 億円で、合計 1 兆 6 千億円強である。これら道路・鉄道・空港・港湾の円滑な拡充と効率的な管理、運営のための主要な原資は、交通税(揮発油税及び軽油税)で、交通施設特別会計として予算化されている。我が国では、揮発油税及び軽油税等は道路特定財源として道路のみに投資されているのとは、異なる。

その中核をなす国家基幹交通網計画は、1999 年に制定し、計画期間は 2000 年から 2019 年までの 20 年間である。実施計画の中期交通施設投資計画は、第 1 次計画(2000 年～2004 年)、第 2 次計画(2005 年～2009 年)と 5 ヶ年計画になっている。

本計画は、総合的な交通施策の方向、国家基幹交通網構築の推進戦略、国家基幹交通施設の拡充及び総合輸送体系、財源確保の基本方向と投資の戦略的な優先順位等を示し、その対象施設は、高速道路、一般国道、国道迂回代替道路、国家支援地方道、鉄道(都市鉄道除外)、空港、港湾、複合貨物ターミナルに及ぶ。これらの事業は、国の直轄事業として整備、促進が図られている。

3-2-3 仁川(インチョン)空港

韓国は、物流インフラの拡充と先進化のため、仁川(インチョン)空港を北東アジアのハブ空港と位置づけ、整備を行っている。韓国内の国際空港の 2005 年実績を、表 3-2 に示す。

表 3－2 韓国内の国際空港の 2005 年実績

国際空港名	滑走路(跑道)	離発着回数	貨物量	利用者数	備考
仁川空港	3750×60×2 本	160.0 千便	215.0 万トン	2,559 万人	
金浦空港	3200×60 3600×45	94.8 千便	27.2 万トン	1,345 万人	ソウル
金海空港	3200×60	50.7 千便	15.2 万トン	705 万人	釜山
済州空港	3000×45 2000×45	73.5 千便	31.7 万トン	1,135 万人	

c f. 福岡空港の 2005 年実績

国際空港名	滑走路(跑道)	離発着回数	貨物量	利用者数	備考
福岡空港	2800×60×1 本	137.5 千便	26.0 万トン	1,865 万人	

韓国内にある空港数は 16 箇所、国際空港は表の 4 空港である。うち、仁川国際空港は仁川国際空港公社が運営し、その他の空港は韓国空港公社が運営している。

福岡空港は、韓国内国際空港と較べると、離発着回数、利用者数では仁川空港に迫り、貨物量は金浦空港並みで、主要空港といえるが、福岡空港の滑走路の貧弱さが目を引く。

表 3－3 は、韓国が進めている仁川(インチョン)国際空港の整備計画である。

表 3－3 仁川国際空港整備計画

	第 1 期計画	第 2 期計画	最終完成後
事業期間	1992～2001 年	2002～2008 年	2020 年まで
敷地造成規模	11,724 千m ²	9,568 千m ²	47,428 千m ²
滑走路	3750m×60m×2 本	4000m×60m×1 本	4 本 (需要により 1 本追加可)
旅客係留場	1,267 千m ²	1,170 千m ²	3,743 千m ²
旅客ターミナル	498 千m ²	内部拡張 (5 千m ²)	2 棟 (713 千m ²)
搭乗棟		1 棟 (166 千m ²)	4 棟 (631 千m ²)
貨物ターミナル	129 千m ²	129 千m ²	421 千m ²
年間運航回数	24 万回	41 万回	53 万回
旅客処理能力	3000 万人	4400 万人	1 億人
貨物処理能力	2700 万トン	450 万トン	700 万トン
事業費	9358 億円 国庫支援額 3450 億円 海外借入額 612 億円	5879 億円	

仁川国際空港は、2001 年 3 月 29 日に開航し、2005 年における旅客数は 2,559 万人（国内の国際線旅客の 81%）、同貨物量は 215 万トンである。また、I T 製品等高価格品目の取扱高は 1,588 億ドルで、釜山港の 1,560 億ドルを上回っている。

この 2005 年利用旅客数は世界第 10 位、貨物取扱数は世界第 3 位で、仁川空港を母機地とする大韓航空は、2 年連続で航空貨物輸送量世界第 1 位である。

仁川空港へのアクセスは、高速道路（6～8 車線、40.2 km）のみのため、2009 年を目途に、仁川空港とソウル駅を結ぶ鉄道を建設中である。また、仁川市内及び南部からのアクセス改善のために、仁川大橋を建設中で 2009 年 10 月に完成予定である。仁川空港は、国策として重点投資がなされ、北東アジアのハブ空港として更なる成長を続けるであろう。

3-2-4 釜山新港

韓国では、港湾の新設拡充によって、コンテナのハブ化を推進、加速している。現在、韓国内の港湾数は 52 港で、外貿港湾数は 28 港あるが、そのうち韓国の主要港の貨物取扱量は、表 3-4 のとおりである。

表 3-4 2005 年韓国の主要港の貨物取扱量

港名	貨物取扱量 (千トン)	コンテナ取扱量 (千TEU)	処理能力 (千トン／年)	接岸船席 (席)
釜山港	217,217	11,758	130,753	141
光陽港	177,483	947	103,593	74
蔚山港	162,414	148	28,731	96
仁川港	123,453	758	78,129	81
浦項港	54,692	—	44,452	44

博多港の 2005 年貨物取扱量は 31,419 千トン、コンテナ取扱量は 667 千TEUであるため、韓国のいずれの主要港とも比較にならないほど少ない。

韓国での港湾運営は、空港と同じで、国が直接管理する。釜山港は、釜山港湾公社が運営をおこなっているが、釜山港湾公社は、国の 100%出資で、2004 年 1 月に設立されている。他に港湾公社方式で運営している港は、仁川港湾運営公社で、2007 年には蔚山港湾公社を設立する予定である。

世界におけるコンテナ取扱量の上位 10 都市について、1980 年と 2005 年実績を表 3-5 に示す。なお、TEU とは、約 6m (20 フィート) の長さのコンテナ 1 個を 1 TEU といい、港湾の順位付けやコンテナ船の大きさを示す単位に使われる。

世界のコンテナ取扱量は、1980 年と 2005 年の 25 年間で、取扱量の単位が 1 桁異なる程、急増しているし、港湾都市の順位も大きく入れ替わっている。これは、コンテナの

便利さと、アジアとりわけ中国の経済発展によるものである。コンテナの利便性が港湾を制すると予測し、整備を先行した国、都市の港が急成長している。コンテナ容器は、中国、シンガポール製が多く、日本製品は博多港でも少ない。

表 3－5 世界の港のコンテナ取扱量 （単位：千 TEU）

順位	1980 年		2005 年	
	港湾名	取扱量	港湾名	取扱量
1	ニューヨーク	1,947	シンガポール	23,192
2	ロッテルダム	1,901	香港	22,427
3	香港	1,465	上海	18,084
4	神戸	1,456	深セン	16,197
5	高雄	979	釜山	11,840
6	シンガポール	917	高雄	9,470
7	サンファン	852	ロッテルダム	9,300
8	ロングビーチ	825	ハンブルグ	8,050
9	ハンブルグ	783	ドバイ	7,619
10	オークランド	782	ロサンゼルス	7,485

1980 年時点の釜山港は、表 3－5 に記載が無い世界第 16 位で、取扱量は 634 千 TEU にすぎなかったが、2005 年には 19 倍の 11,840 千 TEU と急伸し、世界第 5 位のコンテナ取扱量を誇っている。

1980 年第 5 位であった神戸港は、兵庫県南部地震があったとはいえ、1.6 倍しか伸びず、2005 年では世界第 30 位にも入っていない。2005 年の博多港の取扱量は 667 千 TEU で、25 年前の 1980 年の釜山港とほぼ同じである。

2005 年のコンテナ取扱量は、世界 6 位までをアジアが独占しているが、その過当競争は熾烈で、上海市は東シナ海に浮かぶ小島の間を埋め立てた巨大な港「洋山深水港区」の運用を開始し、深セン市は 1988 年にコンテナの取り扱いを始めて以来、2007 年現在ではコンテナ専用バースは 30 カ所に、シンガポールは港湾運営ノウハウを生かし、海外の港の運営受託に活路を探っている。

2007 年コンテナ取扱量の速報値では、上海(2,615 万 TEU)は香港(2,388 万 TEU)を抜き、シンガポール(2,790 万 TEU)に肉薄してきている。いずれの主要港も、政府の力の入れ方、港湾への投資額が、我が国と比較にならない。

方や、我が国の港湾は、軒並みランキングは低下し、長期低迷が続いている。主要港の東京、横浜、名古屋の 3 港のコンテナ取扱量を合計しても世界第 6 位の台湾・高雄に及ばない。我が国の港湾は、煩雑な規制とコストの高さが利用者に敬遠されているとされているが、岸壁の水深が足りないのである。やっと、2005 年度よりスーパー中樞港

湾プロジェクトが始まった。船舶は大型化し、6600個を運ぶコンテナ船は、岸壁の水深が15mなければ入港し、荷役出来ない。更に、今では、8000TEU級のコンテナ船が出現し、岸壁水深16mが求められている。

日本の主要 5 港（東京港、横浜港、名古屋港、大阪港、神戸港）の 15m岸壁の合計は、供用中わずか 3 バース、計画・整備中 10 バースしかない。水深 16m以上のコンテナ船用岸壁の整備・計画数は、我が国では横浜港に 2 つあるのみである。

一方、韓国の釜山港の西 25 k mにある釜山新港では、水深 15m岸壁が供用中 3 バース、計画・整備中が 27 バースあるし、約 1100 万平方mの物流団地が出来る。計画、構想中といえ、上海は 52 バース、シンガポールは 20 バースある。

韓国の港湾政策は、釜山港を北東アジアの代表的な積み替え港湾とし、釜山広域市を海洋・物流ハブ(中継地)の都市に育成する計画である。そして、釜山の西 120 k mにある光陽港については、貨物のための物流インフラ拡充に力を入れている。

表 3－6 に、釜山新港と光陽港の港湾計画を示す。

表 3－6 釜山新港と光陽港の港湾計画

	釜山新港	光陽港
施設規模	5 万トン級岸壁 27 バース	5 万トン級岸壁 33 バース
年間取扱能力	804 万 T E U	933 万 T E U
プロジェクト期間	1995 年～2011 年	1987 年～2011 年
2007 年度事業費	5,288 億ウオン（661 億円） 総事業費 1 兆円余	

かつて世界第 3 位のコンテナ取扱量を誇った釜山広域市は、栄光の復活と更なる向上をめざして、現釜山港の 25 k m西にある釜山南の加徳島周辺に、「大規模新港湾(釜山新港開発)造成計画」を 1995 年から総事業費 1 兆円余で進めている。

更に、釜山新港の開発に併せて、既存の釜山北港を廃止し、新海洋産業、大規模集客施設を備えた国際海洋観光拠点を造るため、「北港再開発事業計画」を進めている。新しい親水公園や人工島を、2020 年までに、総事業費 9,900 億円で、整備する計画である。また、2008 年に開設 30 年となる釜山港国際ターミナルは、運営する釜山港湾公社が、釜山港・北港の再開発事業のひとつとして新ターミナルを建設する計画である。



釜山広域市（左は釜山駅、右は釜山港）

釜山広域市の港湾に掛ける投資は、釜山新港の開発に 1 兆円、釜山北港の廃止に伴う北港再開発事業計画に 1 兆円と、韓国政府の重点投資策は恐るべしである。

3-2-5 釜山国際映画祭

釜山広域市は、釜山国際映画祭(Pusan International Film Festival、略して「PIFF」)や釜山アジア短編映画祭により、21 世紀のアジアを代表する映画・映像都市として、脚光を浴びている。PIFFは、1991 年から実施している福岡市の「アジア・マンス」の一環としての「アジアフォーカス・福岡国際映画祭」(国際の名を付けたのは 2007 年)をヒントにして 1996 年から始められたが、今やアジア最大級の映画祭となっている。

釜山広域市の傘下機関として映像委員会が 1999 年発足し、支援した映画「友へ・チング」がヒットしたことで、撮影協力地として釜山広域市はその名を馳せた。最初はロケ支援のみであったが、今は大型撮影スタジオ 2 つを構え、2006 年は公開された韓国映画の半分近い 43 本を支援し、日本映画も 3 本撮影されている。

2005 年 10 月、釜山広域市は「映像文化中心都市」として国から位置付けられ、釜山国際映画祭を通して、映画産業で産業振興している。ハリウッド映画にロサンゼルス市が全面協力するように、映像委員会に釜山市は撮影の機会を与え、釜山市内のスタジオ利用料は日本の 10 分の 1 という安さで撮影誘致を増やしていつている。国を挙げての支援、多くのスポンサーの協賛、市民ボランティアの熱狂的協力で、内外の新作が披露され、アジアの新人映画監督をも発掘している。

2006 年の福岡映画祭と釜山映画祭の規模を対比したのが、表 3-7 である。

表 3-7 福岡・釜山映画祭の 2006 年の上映作品数と入場者数

	開催回数	開催日数	上映作品数		入場者数
			国地域参加数	作品数	
福岡映画祭	第 16 回	10 日	16 カ国	25 作	13,480 人
釜山映画祭	第 11 回	9 日	62 カ国	246 作	162,835 人
	第 12 回		64 カ国	271 作	198,603 人

2006 年の第 11 回釜山映画祭と第 16 回福岡映画祭を比較すると、開催回数は福岡が 5 年早く、開催日数は釜山が 1 日少ないが、国・地域の参加数は、福岡より釜山が約 4 倍多く、作品数は約 10 倍、入場者数は約 12 倍と、釜山国際映画祭の盛況ぶりが判る。

2007 年 10 月 12 日に举行された第 12 回釜山映画祭は、参加数、作品数、入場者数において、前年より更に盛況になっている。本映画祭の閉会式は、水営ヨット競技場に設置された野外上映場に約 5 千人の観客が溢れ、日本のアニメ映画「エヴァンゲリオン新劇場版：序」(庵野秀明総監督)が上映されている。

これらの差違は、どこから生じるのか。映画祭の収入額(決算)を表 3-8 に示す。

表 3－8 2005 年映画祭の実行委員会収入額（決算）（単位；百万円）

	市負担金	国助成金	協賛金	入場・広告料等	総収入額
福岡映画祭	90	22	7	11	130
釜山映画祭	215	181	—	350	746

国からの助成金は、福岡映画祭については文化庁及び国際交流基金の助成金で、釜山映画祭は国庫補助金である。また、釜山映画祭は福岡映画祭と比べて、市負担金で 2.4 倍、国助成金で 8 倍、入場料及び広告収入は 32 倍で、総運営費は 5.7 倍である。釜山広域市の負担金も多いが、国の援助が手厚く、更に広告料の収入も多く、釜山国際映画祭の経営を土台から支えている。

福岡映画祭は、福岡市負担金の減、それに伴う企業協賛金の減、更に、市民ボランティアの参加の場も少なく、アジア映画を見るだけのため、魅力も薄く低迷している。一方、釜山国際映画祭は、年々上映作品の国・地域数及び作品数は伸び続け、2006 年は 200 名を超えるスタッフが上映作品の選定を行い、675 名の若いボランティア（参加希望者は韓国のみならず、日本人などの外国人の応募もあり、この年は過去最大の 3,991 人が応募）が、広報・キャラクター販売・海外ゲストへの対応を楽しみながら、参加している。

2005 年、釜山広域市を「映像文化都市」に指定した韓国政府は、ソウル特別市にある映画振興委員会や映画アカデミーを釜山広域市に移転させ、更に、釜山国際映画祭専用の PIFF センタービルを 2010 年に竣工させる予定である。また、釜山映像高校（2001 年韓国の公立学校として初めて設立、全校生徒 706 名）や大学の学部充実など教育部門にも新たな創造を生んでいる。

釜山広域市は、日常生活に映画・映像の世界を持ち込み、釜山国際映画祭をハード、ソフトの両面で成功させ、国際的に映画で情報を発信し、映画産業の振興を図っている。釜山国際映画祭の強みは、韓国映画界を挙げた取り組み、とりわけ釜山市民を巻き込んだ産官学が一体となった協力体制にある。

3－2－6 電子自治体

韓国では、1995 年 8 月制定の「情報化促進基本法」に基づき、1999 年 1 月情報化推進委員会が設置され、2000 年 9 月「行政情報化促進施行計画」を定めた。その内容は、

1. 国民に対する顧客志向的な民願行政サービスの高度化、
2. 行政の生産性の向上による競争力の強化、
3. 電子政府の実現のための行政情報通信網等の基盤充実、である。

ここで、民願とは、市民が行政に対し、処分などの特定行為を要求するもので、対象は許認可・免許・特許・承認等の申請、台帳等への登録・登載等である。

韓国の電子決裁は、1998年に中央行政機関で導入され、今や、中央、地方機関とも100%利用で、行政機関間の電子文書化率は90%以上である。そして、インターネットを利用して、ホームページに接続しさえすれば、各種民願事務の情報提供や処理が可能だし、民願の受付から交付までの流れも市民に公開されている。中央・地方に分かれて運営されていた民願業務の窓口を、国民に分かりやすいものにするため、2002年11月より、電子政府単一窓口として民願業務サービスの運用を開始した。約400種類の民願サービスと約4,000種類の民願案内サービスの提供が可能になった。

一方、我が国は、2000年11月、高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する基本方針を定めた「IT基本法（高度情報通信ネットワーク社会形成基本法）」を成立させ、2001年1月「e-JAPAN計画」を決定、本部長は内閣総理大臣、内閣府に「IT戦略本部（高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部）」を設置した。

IT法の施策の基本方針は、1. 高度情報通信ネットワークの拡充、コンテンツの充実、情報活用能力の習得の一体的推進 2. 世界最高水準の高度情報通信ネットワークの形成、公正な競争の促進、その他の措置 3. 国民の情報活用能力の向上及び専門的人材の育成 4. 規制改革、知的財産権の適正な保護 5. 利用等を通じた電子商取引の促進 等で、「電子政府、電子自治体の推進（行政の簡素化、効率化、透明性の向上）、公共分野の情報化」を進めることとした。

総務省のIT統計によると、2004年のインターネット普及率を見ると、最も普及しているのはスウェーデンで75.5%、韓国は65.7%で、アメリカは63.0%、我が国は50.2%と低い。更に、我が国の60歳以上の高齢者のパソコン利用率は、2005年度末で僅か17.8%しかない。

韓国では、行政自治部に「電子政府本部」を設置し、地域情報を含めて標準化を図り、国、地方一体で効率的な推進を進めているが、我が国では、電子政府、電子自治体の推進を図るにも、総務省の中で局が異なり、財政に苦しむ地方自治体の裁量に委ねている。

我が国のIT化は、韓国より5年遅れて2000年に法定化されたが、その方針である「電子政府、電子自治体の推進（行政の簡素化、効率化、透明性の向上）、公共分野の情報化」は遅々として進んでいない。

2006年1月19日、政府はIT化の遅れを認識して、「IT新改革戦略」を発表し、「国・地方公共団体に対する申請・届出等手続におけるオンライン利用率を2010年度までに50%以上とする」としている。IT法を制定して、10年間で50%の目標達成率である。韓国では、1995年「情報化促進基本法」の制定後、10年間でほぼ達成されている。

我が国の電子入札が、地方で特に遅れているのは、市民のパソコンの能力不足である。また、請負業者のIT入札対応が不十分で、電子入札の実施を先送りしているのが現状である。パソコンを使えない市民を教育する費用、国や地方公共団体が市民に情報提供するソフトの開発費用等をもっと国が援助しない限り、計画は遅々として進まない。

3-3 釜山広域市の自治のながれ

釜山広域市の自治の歴史を理解するため、釜山市が誕生した後、釜山直轄市、釜山広域市へと変遷した流れを見てみる。そして、我が国と韓国の地方自治への取り組みの違いは、なにに起因するのか。我が国と韓国の憲法上の地方自治の取扱いについても検証してみる。

3-3-1 釜山広域市の誕生

釜山市が釜山広域市として誕生するまでの地方自治の年次経過を、表3-9に示す。

釜山市と呼ばれたのは、1949 年大韓民国の政府樹立と同時である。韓国では、1948 年 7 月 17 日大韓民国憲法が公布され、翌 1949 年 7 月地方自治法を制定し、広域自治体と基礎自治体を設置した。そして、地方議会では選挙を行った。しかし、1950 年朝鮮戦争が勃発、1961 年には 5. 16.軍事クーデターで軍政が敷かれ、政治の不安定な状態が続いたため、韓国では約 30 年間地方自治は停止し、選挙も行われなかった。

1980 年頃から、軍事政権のもと全土に民主化を求める行動が展開され、1987 年、憲法が改正され、1988 年ソウルオリンピック開催直前の 3 月、地方自治法が全文改正されて、現在の地方自治の骨格が形成された。その内容は、広域自治体としての特別市、直轄市(後に広域市)、道(我が国の都道府県)を、基礎自治体としての市、郡、自治区に区分し、自治団体の階層を二段階にした。この時に、釜山市は「釜山直轄市」となった。

表 3-9 釜山広域市の誕生までの年次経過

年次	経過
1949	7 月 4 日、地方自治法を制定。釜山市と呼ぶ。
1950	朝鮮戦争の勃発により、釜山市は 1953 年まで臨時首都。
1957	区政が実施され、6 区を設置。
1963	直轄市に昇格。道と同格の広域自治体となるが、地方自治法上の自治体ではない。
1988	地方自治法の全文改正がなされ、直轄市を広域自治体として制度化。
1989	行政区域が改編され、12 区に。
1991	4 月地方自治法の改正により、特別区と広域市の区は自治区として基礎自治体に。 7 月 8 日釜山直轄市議会を設置。しかし、市長は国の任命のまま。
1995	地方自治法の 9 回目改正、市長の直接選挙を実施。国家直轄の意味合いが濃い直轄市を広域市に改組。ここに、「釜山広域市」誕生。

1991 年に、地方議会選挙が 30 年ぶりに復活し、終戦から 50 年目の 1995 年、9 回目の地方自治法の改正で、釜山直轄市は「釜山広域市」に改組し、釜山広域市長の直接選挙が初めて実施された。

その後、1999 年 1 月、金大中政権下で「中央行政権限の地方移譲推進等に関する法律」

が制定され、地方移譲推進委員会が発足し、236 件の中央の事務が地方自治体に分権移譲された。それでも、韓国では、地方自治体の事務の 76%が機関委任事務で、中央政府に権限が集中し、地方自治体の財政力には著しい格差がある。なお、韓国の法令上の個別事務は、1994 年で 15,774 件あるという。

2003 年 2 月 25 日に発足した盧武鉉(ノ・ムヒョン)大統領は、「国家均衡発展特別法(2003 年 12 月制定)」「行政中心複合都市特別法」「地方分権特別法」の 3 大特別法を制定し、地方分権、地域均衡発展、行政中心複合都市建設など、地方分権に向けた地方振興策を講じた。具体的には、発展が遅れている地域を支援するため、生活整備事業、水害被災地復興事業、農業基盤再生事業をすすめる一方、地域創造のための地域戦略を定め、システム構築のための施策の具体化を推し進めた。

3-3-2 憲法上の地方自治の取扱い

韓国では、軍事政権の時代もあり、1995 年になって市長選挙が開始されるなど、地方自治の動きは鈍かった。しかし、今では、韓国は、我が国より地方自治への取り組みは早急で、確実に成果を上げている。我が国と韓国の地方自治への取り組みの違いは、なにに起因するのか。我が国と韓国の憲法上の地方自治の取扱いについて見てみる。

韓国では、1948 年 7 月 17 日大韓民国憲法が公布された。憲法に定められた地方自治は、憲法第 8 章第 96 条において「地方公共団体は法令の範囲内で、その自治に関する行政事務及び国家が委任した行政事務を処理し、財産を管理する。地方自治体は法令の範囲内で、自治に関する規定を制定することができる」と定め、憲法第 97 条では「地方自治体の組織と運営に関する事項は法律で定める。地方自治体には各々議会を置く。地方議会の組織、権限及び議員の選挙は法律で定められる。」と、地方自治のあり方を明確に規定している。

一方、我が国の憲法に規定された地方自治は、憲法第 8 章地方自治第 92 条で「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」とある。

日韓の憲法に定められた地方自治に関する条文を比較すると、特に、我が国の憲法では「地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と文章は短く、「本旨に基づいて」と、抽象的表記である。日本国憲法の条文のもつ意味について考えてみる。

日本国憲法が制定された際、旧憲法(大日本帝国憲法)になくて新たに憲法に規定された章は、第 8 章の地方自治、第 2 章の第 9 条戦争の放棄、第 10 章の最高法規、の 3 つである。このように新たな章として地方自治が、日本国憲法に設けられたことで、我が国でも、分権型社会の趣旨に応じた地方自治が確立したかに思われた。

しかし、日本国憲法の条文の「地方自治の本旨に基づいて」という文言のあいまいさは、具体的な説明でないことから、時代に流されていった。新憲法を制定した我が国は、戦後復興とその後の経済成長を急ぐあまり、国が地方を縛ってきた機関委任事務を、憲

法が変わっても残した方が効率的であったのである。このため、地方制度は、旧憲法と同じ中央政府の統制を受ける中央集権国家を継承することになった。

日本国憲法で定めた「地方自治の本旨」の文面が、もう少し具体的表現であれば、現在の地方自治とは違った地方自治になっていたかもしれない。

話は変わるが、2005 年 10 月に発表された自民党の新憲法草案を見てみる。新憲法草案では、「第 8 章地方自治」の条文は以下のようにになっている。

(地方自治の本旨)

第 91 条の 2 地方自治は、住民の参画を基本とし、住民に身近な行政を自主的、自立的かつ総合的に実施することを旨として行う。

2 住民は、その属する地方自治体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を公正に分任する義務を負う。

(地方自治体の種類等)

第 91 条の 3 地方自治体は、基礎地方自治体及びこれを包括し、補完する広域地方自治体とする。

2 地方自治体の組織運営に関する基本的事項は、地方自治体の本旨に基づいて、法律で定める。

(国及び地方自治体の相互の協力)

第 92 条 国及び地方自治体は、地方自治の本旨に基づき、適切な役割分担を踏まえて、相互に協力しなければならない。

上記のように、自民党の新憲法草案では、「本旨に基づいて」という文言は残されているが、「地方自治の本旨」「地方自治体の種類等」「国及び地方自治体の相互の協力」の項を設けて、条文化されている。

本文では、これ以上の条文に関する議論はしないが、今後とも研究すべき課題である。でも、憲法が我が国の地方自治の変化を止めているとするなら、道州制を含めた地方分権に関した新憲法の改正を急がねばならない。

3-4 韓国の地方行政

韓国の地方行政を理解するため、韓国の地方行政制度、韓国の地方自治、韓国の公務員制度、韓国の国税、韓国の地方税を、我が国の場合と比較しながら見てみる。

3-4-1 韓国の地方行政制度

大韓民国は、10 万 km^2 の国土に、5 千万人弱の人口が住む高人口密度国家である。表 3-10 は、韓国と我が国を比較したもので、韓国は、我が国の国土面積の 27%、人口では 38% で、人口密度は我が国の 1.4 倍である。韓国は、全国土の 65% が山地であるが、最も高い山(済州島を除く)はチリ山で、標高は 1915 しかない。我が国のように高い山がないため、居住できる地域の人口密度は我が国とほぼ同じである。

表 3-10 韓国と我が国の比較

2004 年現在

	韓国 A	日本 B	割合 A/B	備考
国土面積 千km ²	100	378	26.5%	
総人口 千人	47,950	127,687	37.6%	48,223
人口密度 千人/km ²	480	338	142%	

出展；2006 年日本統計年鑑・国際統計．総務省統計局．

都市への人口集中は著しく、首都ソウル周辺(ソウル特別市及び京畿道)には約 2,200 万人が居住し、釜山周辺(釜山広域市及び慶尚南道)には約 700 万人が居住している。

韓国大統領の任期は 5 年で、再選は禁止され、大統領を直接補佐する機関は、青瓦台(せいかだい)で、秘書室と警備室がある。その他の大統領直属機関は、監査院、国家情報院(旧中央情報部・KCIA)、中央人事委員会等の 23 の委員会や諮問機関がある。

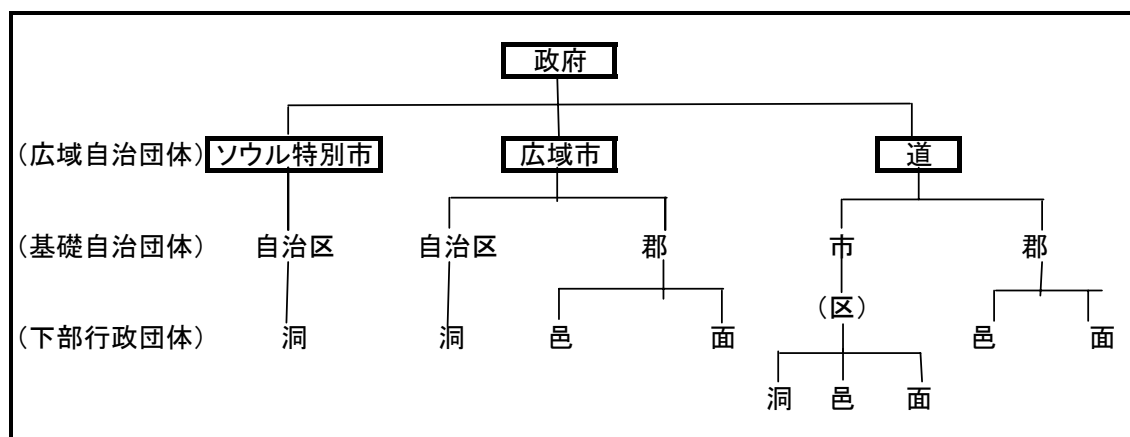
大統領は、国会の同意を得て、首相(国務総理)を任命する。首相は、大統領を補佐し行政を統括する。首相の直属機関として、国務調整室、国務総理秘書室、企画予算処、法制処、公正取引委員会、金融監督委員会、非常企画委員会等が置かれ、以下の 17 部(我が国の省に相当)が行政を束ねている。

行政各部；財政経済部、科学技術部、統一部、外交通商部、法務部、国防部、行政自治部、文化観光部、農林部、産業資源部、情報通信部、保健福祉部、環境部、労働部、女性家族部、建設交通部、海洋水産部、以上 17 部。

上記のうち、国土形成に関わる部としては、海洋水産部が水産・海運・港湾・海洋等を、建設交通部が国土総合開発計画・水資源・都市・道路・住宅・河川・鉄道・航空・陸運・干拓等を所管している。

また、韓国の地方行政制度は、表 3-11 に示すように、政府の下に広域自治団体、基礎自治団体、下部行政団体の 3 階層から構成されている。

表 3-11 韓国の地方行政制度



韓国の広域自治団体は、1 特別市、6 広域市、9 道、合計 16 団体で、その下に、住民生活に直接関わる行政サービスの提供として基礎自治体（市、郡、自治区）がある。更に、下部行政組織として、邑、面、洞がある。

この表には示していないが、邑、面、洞の組織のもとに、統、里があり、更にその下に班があつて、地域コミュニティを形成している。

韓国の広域自治団体ごとの人口と行政区域を表 3－12 に示す。

表 3－12 韓国広域自治団体の人口と行政区域 2004 年 1 月 1 日現在

区分	名称	面積・km ²	人口・万人	区分	名称	面積・km ²	人口・万人
特別市	ソウル特別市	606	1,021	道 (9)	京畿道	10,181	993
広域市 (6)	釜山広域市	763	373		江原道	16,873	154
	大邱広域市	886	253		忠清北道	7,432	149
	仁川広域市	986	258		忠清南道	8,598	191
	光州広域市	501	140		全羅北道	8,051	194
	大田広域市	540	142		全羅南道	12,037	205
	蔚山広域市	1,056	107		慶尚北道	19,025	276
	平 均	789	212		慶尚南道	10,518	312
					済州道	1,847	55
					平 均	10,618	281

ソウル特別市は、人口 1 千万人を超え、その面積は 606km²、6 広域市の平均人口は 212 万人で、その平均面積は 789km²、9 道の平均人口は 281 万人で、その平均面積は 10,618km²である。16 広域自治団体の平均人口は約 300 万人である。

韓国の広域自治団体数は 16 団体で、日本の都道府県数 47 団体の 34%に相当し、韓国の広域自治団体の人口と行政区域の規模の大きさは、「道」が我が国の都道府県と、「広域市」が我が国の主要政令都市に相当している。

次に、韓国の基礎自治団体は、日本の市町村に相当し、韓国全土に 77 市、88 郡、69 自治区、合計 234 団体があり、基礎自治団体あたりの平均人口は 206 千人である。我が国の市町村と較べて、人口規模は遙かに多く、他国に例を見ない大規模な基礎自治体となっている。

また、下部行政単位は、全土に 209 邑 1,211 面 2,151 洞、計 3,571 単位あつて、単位あたりの平均人口は 13 千人である。更に、住民の自治組織として、洞・里の下に「班(バン)」がある。班という名称は、1917 年に日本政府が植民地統治の手段として組織したのが起源とされている。戦後の曲折を経て、1976 年に市・郡の条例に基づき「班常会(バンサンヘ)」の設置が制度化されている。班は、特別市に 102,000、広域市に 104,100、道に 250,500 単位あり、全土で 456,600 単位ある。その平均人口は約百人で、このコミュ

ニティの単位は、極めて小さく、有用である。

3-4-2 韓国の地方自治

韓国の地方自治法第 11 条では、地方自治体が処理できない国家事務の処理制限を定めている。それは、以下の 7 項目である。

1. 外交、国防、司法、国税等国家の存立に必要な事務
2. 物価政策、金融政策、輸出入政策等全国的に統一的処理を要する事務
3. 農林・畜産・水産物及び糧穀の需要調節及び輸出入等全国的規模の事務
4. 国家総合経済開発計画、直轄河川、国有林、国土総合開発計画、指定港湾、高速国道・一般国道、国立公園等全国的規模又はこれと類似する規模の事務
5. 勤労基準、測量単位等全国的に基準の統一及び調整に要する事務
6. 郵便、鉄道等全国的規模又はこれと類似した規模の事務
7. 高度の技術を要する検査・試験・研究、航空管理、気象行政、原子力開発等地方自治団体の技術及び財政能力で遂行するのが困難な事務

また、地方自治法第 9 条で、地方自治団体の事務範囲—固有事務—を定めている。内容は、以下のとおりである。

- ・地方自治団体の区域・組織及び行政管理等に関する事務（11 項目）
- ・住民の福祉増進に関する事務（10 項目）
- ・農林、商工業等の産業振興に関する事務（14 項目）
- ・地域開発及び住民の生活環境施設の設置・管理に関する事務（15 項目）
- ・教育、体育、文化、芸術の振興に関する項目（5 項目）
- ・地域民防衛及び消防に関する事務（2 項目）

地方自治団体の事務範囲としては、他に委任事務として、戸籍、兵役、国会議員選挙、伝染病、失業対策等がある。

これら地方事務の運営に関しては、国の行政自治部長官が広域自治団体に対し、指導・監督を行う。指導・監督とは、助言、勧告、報告受理、承認、指定、是正命令、取り消し、監督、提訴等である。

3-4-3 韓国の公務員制度

表 3-13 韓国の公務員数 (単位；人)

年度	公務員合計	中央公務員	地方自治体 公務員	地方教育職
1997	933,899	576,697	290,860	66,342
2000	872,106	566,112	246,385	59,609
2004	936,387	609,270	264,154	62,963

出典；韓国統計庁。 中央公務員には警察を含む。

表 3－13は、韓国の公務員数を示す。1997年に対する2004年での韓国の公務員数は、中央公務員が7%増、地方公務員9%減、教員5%減で、総公務員数は増減なしである。

2004年の韓国の国民総人口47,950千人に対する総公務員数の割合は2.0%、中央公務員の割合は1.3%、地方公務員の割合は0.6%、教員の割合は0.1%になる。

表 3－14 我が国の公務員数 (単位；千人)

年度	公務員 合計	国家 公務員	地方公務員						
			県				市	町村	一部事 務組合
			小計	一般	教員	警察			
1997	4,084	817	1,714	575	910	229	1,057	373	123
2000	4,001	800	1,667	554	882	231	1,039	365	130
2004	3,722	641	1,621	524	855	242	1,004	327	129

一方、表 3－14 に、我が国の公務員数を示す。我が国では、1997 年に対する 2004 年の公務員数は、国家公務員が 22%減、地方公務員のうち県職員 9%減、市職員 5%減、町村職員 12%減で、総公務員数は 9%減である。国家公務員が 22%減と大幅に減少しているのは、国立大学・国立病院・研究機関の独立行政法人化に依る。

2004 年の我が国の国民総人口 127,687 千人に対する総公務員数の割合は 2.9%で、その内訳は、国家公務員の割合 0.5%、地方公務員のうち県職員の割合 1.3%、市職員の割合 0.8%、町村職員の割合 0.3%である。

2004 年の国民総人口に対する公務員の割合を、我が国と韓国で比較すると、総数で 1.45 倍、国家公務員で 0.4 倍、地方公務員で 4.0 倍である。特に、我が国の地方公務員数は、韓国に比べ 4.0 倍で、教職員を除いても 3.0 倍となり、異常に多いことが判る。

韓国の教育は、憲法制定の翌年 1949 年 12 月に教育法を施行し、教育を最重要視した。その結果、教職員は、国家・地方公務員と身分が違う教育公務員とした。我が国の教職員は、地方公務員(県職員)である。

我が国の国家公務員は、2007 年度以降は郵政民営化で更に 26 万人が減り、1997 年の約半分にまで減ることになるが、地方公務員には僅かな減少は見られるものの、市町村合併による地方公務員の大幅な減には繋がっていない。

教職員を除いた我が国の地方公務員数が、韓国より国民総人口比で 1.2%多いということは、約 150 万人の地方公務員削減対策が求められていることになる。

韓国とは国情の違いはあるが、我が国の公務員改革は、韓国より 1 桁多い教職員の削減、徹底した民営化・IT 化による合理化策、何よりも道州制の採用による制度改革等によって、地方公務員数をいかに削減するかを考えねばならない。

全国知事会は、国の出先機関の事務を自治体に移す整理案で、約 5 万 5 千人の国家公

務員を地方に移すべしとの試案を 2007 年末に発表した。道州制に移行して、広域自治体の公務員数が減るのでなく増えるのであれば、道州制の利点が失われることになる。

3-4-4 韓国の国税

地方自治において税収は、大切な要素である。韓国と我が国の国税・地方税比較を表 3-15 に示す。

表 3-15 韓国と我が国の国税・地方税比較 (単位：億円)

年度	韓国				日本			
	計 A	国税 B	地方税 C	C/A (%)	計 D	国税 E	地方税 F	F/D (%)
1993	62,858	49,076	13,783	21.9	907,055	571,142	335,913	37.0
1994	75,612	59,077	16,535	21.9	865,398	540,007	325,391	37.6
1995	90,114	70,968	19,146	21.2	886,380	549,630	336,750	38.0
1999	117,112	94,347	22,765	19.4	841,500	488,543	352,957	41.9
2000	141,620	116,168	25,452	18.0	837,158	486,590	350,568	41.9
2001	151,150	119,874	31,277	20.7	848,030	492,220	355,810	42.0
2002	152,632	117,305	35,326	23.1	767,727	438,332	329,395	42.9
2003	168,700	130,429	38,271	22.7	754,549	432,824	321,725	42.6
2004	182,317	140,610	41,707	22.9	740,701	417,470	323,231	43.6

1 ウオン=0.125 円で換算した

韓国の総税収入額は、我が国の総税収入額に対し、1993 年ではわずか 7% しかなかったのが、2004 年では 25% までに増加している。韓国の経済成長率は、年 4~5% の伸びがあって、国税、地方税とも増加している。特に、地方税では、2004 年税収値は 1993 年税収値に較べ約 10 年間で、約 3.0 倍に急増している。一方、我が国の国税は減収止まりが無く、2004 年税収は 1993 年税収に較べて 0.73 倍と大幅な減少となっている。でも、地方税の動向は少なく、税収に占める地方税の割合は年々増えている。

表 3-15 の C/A、F/D は、税収に対する地方税の構成比を示す。我が国の国税と地方税の割合は、1993 年の 63 : 37 から、2004 年は 56 : 44 と、地方税収入が大きくなってきている。一方、韓国の国税と地方税の割合は、年に関係なく 80 : 20 で大きな変動はない。我が国では、国税と地方税の割合を 6 : 4 から 5 : 5~4 : 6 にして、地方財源を確保すべきと、声高に叫ばれているが、韓国では 8 : 2 である。

表 3-16 は、韓国と我が国の国民一人当たりの国税・地方税を比較したもので、表 3-15 を基に人口当たりの税収額を求めたものである。

韓国では、国民一人当たりの国税、地方税とも増加傾向で、2004 年税収値は 1993 年

税収値に較べ 11 年間で 2.9 倍に急増している。一方、我が国の国民一人当たりの国税、地方税は減少傾向で、2004 年税収は 1993 年税収に較べて 0.82 倍、国税は 0.73 倍、地方税は 0.96 倍である。

表 3-16 韓国と我が国の国民一人当たりの国税・地方税比較

年	韓国			日本			倍率	
	人口 百万人	一人当たり 国税 A 千円	一人当たり 地方税 B 千円	人口 百万人	一人当たり 国税 C 千円	一人当たり 地方税 D 千円	C/ A	D/ B
1995	45. 1	157	42	125. 6	438	268	2. 8	6. 4
2000	47. 0	247	54	126. 9	383	276	1. 6	5. 1
2002	47. 6	246	74	127. 5	344	258	1. 4	3. 9
2004	48. 0	293	87	127. 7	327	253	1. 1	2. 9

1 ウオン=0.125 円で換算した

また、国民一人当たりの税負担額は、国税では我が国は韓国より約 1 割高いが、我が国の国民一人当たりの地方税負担は、韓国より 2.9 倍も高い。

次に、韓国と我が国の国税の違いをしてみる。

韓国の国税には、内国税、関税、教育税、交通税、農村開発特別税がある。内国税は、直接税（所得税、法人税、相続・譲与税、土地超過利得税、資産再評価税）と間接税（付加価値税、特別消費税、酒税、電話税、印紙税、証券取引税）で 11 税目がある。韓国の課税方式は、流通段階基準課税方式と、特定場所及び行為課税方式である。以上の税のうち、我が国とは異なった、馴染みの少ない税用語を解説する。

- ・ 教育税は、教育施設の拡充と教員の処遇改善の財源を確保するもので目的税である。教育税は 1958 年 8 月新設され、1961 年 12 月廃止されるも、1981 年 12 月目的税として再新設された。教育税の課税と税率は、①分離課税される利子所得金額と配当所得金額の 5 % ②酒税額の 10 % ③製造たばこの売渡価格の 10 % ④金融・保険業の営業収益の 0. 5 % である。韓国の教育費は目的税であるため、我が国のように地方公共団体が独自財源分で教育関連費を負担することはない。
- ・ 交通税は、道路、都市鉄道等の交通施設の拡充に必要な財源を確保するもので、1993 年 12 月 31 日制定され、賦課対象はガソリン・軽油及びそれと類似な代替油類である。我が国のように、道路特定財源に限定せず、交通施設の拡充に充てられている。
- ・ 資産再評価税は、資産再評価法と財産再評価特別措置法により、納付する。合併時に設立された法人や合併後に存続する法人は、合併で消滅した法人に対し、再評価税を払う義務を負う。また、相続人も被相続人の再評価税の義務を負う。これらの再評価税の課税基準金額は、再評価差額から再評価日までの法人税法または所得税法の規定

による移越欠損金を控除した金額の3%である。

- ・付加価値税は、付加価値を課税標準として採用し、各段階で賦課、徴収するもので、1976年12月22日付加価値税法を制定した、翌年7月1日より施行され、その後も何度か改正される。各段階で付加価値税の納税義務額を売上額について計算される税額から、買い入れ時に支払った税額を控除して算定する。我が国の消費税に相当する。
- ・特別消費税とは、1977年7月、従来の営業税、物品税、織物類税、石油類税、通行税、入場税、電気ガス税、遊興飲食税などの税目を、一般消費税である付加価値税に統合し、付加価値税の単一税率から出る税負担の逆進性を保管するため、個別消費税として特別消費税を制定した。特別消費税は、奢侈性消費の重課税である。

次に、我が国の国税を見てみる。表3-17に、我が国の税目別国税収入額を示す。

表3-17 我が国の税目別国税収入額(2003年度) (単位:10億円、%)

税目		税額	税額割合	税目		税額	税額割合
直接税	所得税	13,915	30.7	間接税	関税	803	1.8
	法人税	10,115	22.3		地方道路税	309	0.6
	相続税	1,443	3.2		自動車重量税	1,151	2.5
間接税	消費税	9,713	21.4		電源開発促進税	366	0.8
	酒税	1,684	3.7		石油石炭税	478	1.1
	たばこ税	903	2.0		印紙収入	1,165	2.6
	揮発油税	2,885	6.4		合計	45,369	100.0

注) 税額割合が0%の税目は、本表から割愛した

我が国の国税は、直接税(所得税、法人税、相続税)と間接税(消費税、酒税、たばこ税、揮発油税、石油ガス税、航空機燃料税、石油石炭税、有価証券取引税、自動車重量税、関税、印紙収入、地方道路税、電源開発促進税、揮発油税等)で、税目は韓国より我が国の方が多い。

この我が国の国税の税目で大きい順に並べると、所得税31%、法人税22%、消費税21%、ガソリン・自動車関連税11%である。

3-4-5 韓国の地方税

韓国の地方税は、道税と特別・広域市税では税目が異なり、広域自治体と基礎自治体の税配分も特別・広域市の地域と道の地域では異なる。

表3-18は、韓国地方税の団体別税目を示す。本表の税收規模構成比は、税項目の全国合計地方税に対する割合で2004年値である。また、税收規模構成比で網掛けをしたのは、特別・広域市税にあって道税に無いもので、これらの合計は33.3%になる。即ち、日本の県にあたる道の税收より、ソウル特別市や釜山等の広域市の税收額は

33.3%多く、財源が確保されていることを示している。このことは、逆に言えば、地方自治体の財政力には著しい格差があることを示している。

表3-18のうち、道の税は、所得税、登録税、レジャー税、免許税、共同施設税、地域開発税、地方教育税の7税目で、市・郡税は、住民税、財産税、自動車税、走行税、農業所得税、屠畜税、たばこ消費税、総合土地税、都市計画税、事業所税の10税目である。

表3-18 韓国地方税の団体別税目

税目		特別・ 広域市税	道税	市税・ 郡税	自治区 税	税收規模 構成比
普通税	取得税	●	●			16.6%
	登録税	●	●			22.8%
	免許税		●		●	0.2%
	住民税	●		●		13.8%
	財産税			●	●	2.7%
	自動車税	●		●		5.4%
	農業所得税	●		●		0.0%
	屠畜税	●		●		0.1%
	レジャー税	●	●			2.7%
	たばこ消費税	●		●		7.2%
	総合土地税			●	●	4.8%
	走行税	●		●		3.8%
目的税	都市計画税	●		●		3.0%
	共同施設税	●	●			1.2%
	事業所税			●	●	1.6%
	地域開発税	●	●			0.3%
	地方教育税	●	●			12.1%

一方、釜山市等の広域市及びソウル特別市の税は、普通税（所得税、登録税、レジャー税、共同施設税、地域開発税、地方教育税、住民税、自動車税、走行税、農業所得税、屠畜税、たばこ消費税、都市計画税）の13税目で、広域市の基礎自治体である自治区税は、免許税、財産税、総合土地税、事業所税の4税目である。

韓国全体の地方税収額を多い順に並べると、登録税 9,509 億円（構成比 22.8%）、所得税 6,923 億円（構成比 16.6%）、住民税 5,756 億円（構成比 13.8%）、地方教育税 5,047 億円（構成比 12.1%）の順である。

表3-19は、我が国の税目別地方税収入額（2003 年度）で、税額割合が0%の税目

は、表から割愛した。

我が国の地方税収額を多い順に並べると、都道府県税は事業所税 3.8 兆円（構成比 28.1%）、住民税 3.3 兆円（構成比 23.9%）、消費税 2.4 兆円（17.5%）、自動車税 1.7 兆円（12.8%）、軽油取引税 1.1 兆円（8.0%）である。市町村税は固定資産税 8.8 兆円（46.2%）、住民税 7.6 兆円（40.3%）、都市計画税 1.2 兆円（6.5%）である。

表 3－19 我が国の税目別地方税収入額（2003 年度）（単位：10 億円、%）

	道府県税			市町村税		
	税目	税額	税額割合	税目	税額	税額割合
普通 税	住民税	3,273	23.9	住民税	7,637	40.3
	個人割	2,228	16.3	個人割	5,636	29.7
	法人割	1,045	7.6	法人割	2,001	10.6
	事業所税	3,846	28.1	固定資産税	8,767	46.2
	消費税	2,394	17.5	軽自動車税	141	0.7
	自動車税	1,746	12.8	たばこ税	854	4.5
	不動産取得税	481	3.5			
	たばこ税	278	2.0			
目 的 税	自動車取得税	447	3.3	事業所税	299	1.6
	軽油取引税	1,102	8.0	都市計画税	1,239	6.5
				入湯税	25	0.0
計		13,693	100.0	計	18,973	100.0

我が国の市町村税は、住民税と固定資産税の 2 税が税収の 87%を占めるのに対し、都道府県税は、事業所税、住民税、消費税の 3 税で 70%を占め、自動車税と軽油取引税の 2 税で 21%ある。

市町村の主要税収項目が、住民税と固定資産税の 2 税と少ないことも、市町村経営を改善できない原因のひとつである。2000 年、地方分権整備法が施行され自治体の課税自主権が強化されたが、自治体の経営の抜本的解決にはなっていない。

3－5 釜山広域市の行政

韓国の地方行政制度について、広域自治団体、公務員制度、国税・地方税について、我が国と対比してきたが、更に、釜山広域市と福岡市を対比することで、地方行政のあり方を検証する。

3－5－1 釜山広域市の行政制度

釜山広域市は、763km²の市域に、373 万人が住み、人口密度 5 千人／km²弱の大韓民

国第2位の大都市である。

表3-20は、釜山広域市と福岡市の比較したもので、釜山広域市は、福岡市の面積の2.2倍、人口は2.7倍、人口密度は1.2倍である。福岡都市圏人口と比較しても、143万人、釜山広域市の人口は多い。

広域自治団体である釜山広域市は、15の自治区と1郡の計16の基礎自治体を持つ。その下部行政単位として、239の邑、面、洞で構成されている。ここで、15自治区とは、中区、西区、東区、影島区、釜山镇区、東萊区、南区、北区、海雲台区、沙下区、江西区、金井区、蓮堤区、水宮区、沙上区で、1郡とは機張郡である。

表3-20 釜山広域市と福岡市の比較 2004年現在

	釜山広域市 A	福岡市 B	割合 A/B	備考 福岡都市圏
市域面積 km ²	763	340.6	2.24	1,168
人 口 万人	373	138	2.70	230
人口密度 人/km ²	4,889	4,052	1.21	1,969

釜山広域市の区・郡の平均人口は約24万人(=388万人/16区郡)で、福岡市7区の区あたり平均人口約20万人(=141万人/7区)と較べて、約2割程度多いが、釜山市の区・郡は、福岡市の区と異なり、独自財源を持ち議会がある基礎自治体である。

また、その下部行政単位の邑、面、洞の平均人口は約1.6万人(=388万人/239邑・面・洞)で、福岡市の下部行政単位に相当すると考えられる小学校校区単位の平均人口は約1.0万人(=141万人/146校区)で、比較すると1.6倍ほど釜山が多い。

福岡市と釜山広域市では、釜山市の総人口は福岡市の人口より2.7倍多く、基礎自治団体や下部行政単位の単位人口は、2~6割程度多い。

地方議会の議員は、任期4年で、釜山広域市の議員定数は61人である。区・郡議員も、任期4年で、釜山広域市における区・郡議員の合計は320人である。なお、福岡市の議員定数は64名で、区議員はいない。

表3-21 特別職の報酬(2007年現在)

	釜山広域市	福岡市
市長	年俸 1,090万円	月額 135万円
議員	月額44.5万円＋ 活動費・月額18.8万円	月額 88万円

注) 1ウオン=0.125円で換算

表3-21に、釜山広域市と福岡市の特別職の報酬を示す。釜山広域市の報酬にはボ

一ナスが無いため、釜山広域市長の報酬は、福岡市長の報酬の約半分で、釜山広域市の議員報酬も、福岡市の議員報酬の約半分である。表は、1 ウオンを 0.125 円で換算したが、2008 年 3 月現在では 1 ウオンが 0.100 円を割っているため、その格差は更に大きくなっている。

釜山広域市議員は無報酬であったが、2004 年 3 月法改正が行われ、2006 年の地方議員選挙後は若手の有能な議員を育てるため有給となった。

人口規模や物価指数を考えると、釜山広域市長の報酬は、低すぎる感がある。

次に、釜山広域市と福岡市の公務員を比較してみる。表 3－22 は、釜山広域市の公務員数（2004 年度）を示す。

表 3－22 釜山広域市の公務員数（2004 年度）

区分		合計	市本庁	市議会・事業所	区・郡	消防署
経歴職 公務員	政務職	17	1	—	16	—
	別定職	95	33	29	33	—
	特定職	1,924	160	—	—	1,764
	一般職	10,634	1,321	1,146	8,166	1
	機能職	2,776	296	1,082	1,389	9
	研究指導職	189	119	63	7	—
	雇用職	8	—	—	8	—
計		15,643	1,930	2,320	9,619	1,774

釜山広域市の経歴職公務員とは、地方公務員法の適用対象で定年まで勤務できる我が国の公務員と同じである。消防と教育は特定職で、技術を持つのが機能職である。

また、選挙で選ばれるか、地方議会の同意を得て任命されるか、法令・条例にもとづき指定されるのが政務職で、秘書官及びその他の法令・条例により指定されるのが別定職、地方自治体との採用契約に基づき一定期間（3 年、延長あり）研究又は技術に従事する特殊部門の専門家が研究指導職、単純な労務に従事するのが雇用職である。

表 3－23 人口 1 万人当たりの職員数（2004 年度）

	職員数(人)	人口(万人)	人口 1 万人当たりの職員数(人)
釜山広域市 (内、消防職員)	15,643 (1,774)	373	41.9 (4.8)
福岡市 (内、消防職員)	8,484 (1,022)	138	61.5 (7.4)

次に、表 3－23に、2004 年度の人口 1 万人当たりの職員数を、釜山広域市と福岡市で比較した。福岡市の職員数は、2004 年 5 月時点で 9,870 人であるが、釜山広域市の教職員は市職員ではないので、福岡市の教育委員会職員数 1,386 人を除いた 8,484 人を福岡市職員とした。

人口 1 万人当たりの職員数では、福岡市の職員数は、釜山広域市と比較して 1.47 倍多い。表の括弧を見ると、釜山広域市の消防職員は 1,774 人であるが、福岡市は 1,022 人、人口 1 万人当たりの職員数で比較すると、福岡市の消防職員は釜山広域市より 1.54 倍多い。

福岡市の職員数が釜山広域市より多い職種は、韓国でいう特定職及び機能職で、福岡市の消防職員及び技術職員に相当する。我が国内では、福岡市は人口当たりの職員数が最も少ない都市とされているが、釜山広域市並みの公務員数にすると、福岡市の職員数は、更に約 3 割相当の 2,700 人を削減できることになる。消防、技術職員の業務の違いについては、詳細調査を行い検証する必要がある。

3－5－2 釜山広域市の歳入予算

韓国の地方税は、税収項目も多く、税収も伸びているが、総税収の約 2 割が地方税で、8 割が国税である。2 割の税収しか無く、機関委任事務も我が国より多いというなかで、釜山広域市の財政状況はどうなっているのか、福岡市と対比して見てみる。

表 3－24 釜山広域市と福岡市の一般会計予算規模

	1997 年予算 A		2004 年予算 B		伸び B/A	
都市名	釜山広域市	福岡市	釜山広域市	福岡市	釜山広域市	福岡市
金額	3,925 億円	7,123 億円	7,157 億円	7,317 億円	1.82	1.02

表 3－24は、釜山広域市と福岡市の一般会計予算規模である。一般会計の予算規模は、1997 年、釜山広域市は福岡市の 55%であったが、7 年後の 2004 年、98%まで肉薄している。釜山広域市の予算規模は、1997 年から 7 年間で 1.82 倍に増加しているが、福岡市の伸びは 1.02 倍しかない。

更に分析するため、表 3－25 に釜山広域市、表 3－26 に福岡市の歳入予算額を示す。

1995 年に誕生した釜山広域市の地方税・税外収入の自主財源率は、1997 年で歳入の 71.0%、2004 年で 66.0%を占め、7 年間の伸び率は 1.69 倍である。

また、依存財源から地方債を除いた税、即ち、国から釜山広域市に入る税(地方交付税、地方贈与税、諸交付金、国庫補助金)の総収入に占める割合は、1997 年で 28.2%が、2004 年で 32.6%となり、その間の歳入額は 2.11 倍に伸びている。中でも、国庫補助金は、2.67 倍の伸びで、2004 年では歳入の 19.3%を占めている。

釜山広域市の歳入の最大の特徴は、地方債である。1997 年予算では、歳入に占める地方債の割合は僅か 0.5%、7 年間で 4.8 倍に起債額は伸びているが、2004 年予算総額に占める割合は 1.4%で、自主財源(地方税、税外収入)の僅か 2.2%である。

釜山広域市の予算は、自主財源を基本とし、地方債の発行額を最低限に抑えている。

表 3-25 釜山広域市の歳入予算

区分	1997 年予算 A		2004 年予算 B		伸び B/A
	額(百万ウォン)	割合 (%)	額(百万ウォン)	割合 (%)	
地方税	1,423,480	45.3	2,180,253	38.1	1.53
税外収入	814,684	26.0	1,595,529	27.9	1.96
地方交付税	55,182	1.8	221,249	3.9	4.01
地方譲与税	119,621	3.8	95,418	1.7	0.80
調整交付金	294,729	9.4	442,691	7.7	1.50
国庫補助金	415,016	13.2	1,107,858	19.3	2.67
地方債	17,160	0.5	82,415	1.4	4.80
計	3,139,872 (3,925 億円)	100.0	5,725,513 (7,157 億円)	100.0	1.82

注) 最下段の括弧内は、1 ウォン=0.125 円での換算額を示す

表 3-26 福岡市の歳入予算

区分	1997 年予算 A		2004 年予算 B		伸び B/A
	額(百万円)	割合 (%)	額(百万円)	割合 (%)	
地方税	263,579	37.0	244,965	33.5	0.93
税外収入	151,815	21.4	201,057	27.5	1.32
地方交付税	63,000	8.8	59,900	8.2	0.95
地方譲与税	8,790	1.2	9,279	1.3	1.06
諸交付金	27,331	3.8	36,322	5.0	1.33
国庫補助金	77,555	10.9	98,294	13.4	1.27
地方債	120,260	16.9	81,912	11.2	0.68
計	712,330	100.0	731,729	100.0	1.03

一方、福岡市の歳入額は、1997 年から 2004 年の 7 年で、3%の伸びしかない。

福岡市における地方税・税外収入の自主財源率は、1997 年で歳入の 58.4%、2004 年では 61.0%で、釜山広域市の 1997 年で歳入の 71.0%、2004 年で 66.0%と較べて、福岡市は低い。また、国から福岡市に入る税(地方交付税、地方譲与税、諸交付金、国庫補

助金)の総収入に占める割合は、1997年24.7%、2004年27.9%で、釜山広域市のそれは、1997年で28.2%、2004年で32.6%と、福岡市が若干低い。

注目すべきは地方債である。1997年の歳入に占める福岡市の地方債の割合は16.9%であるが、2004年には、その割合を11.2%と大幅に減じてはいるが、釜山広域市の地方債割合は、1997年予算で0.5%、2004年予算で1.4%と、福岡市の地方債の割合は、1桁多く異常に高い。

起債発行額を見てみると、福岡市は1997年より2004年は383億円削減して819億円であるが、釜山広域市は1997年より2004年は652億ウォン(82億円)増額して824億ウォン(103億円)で、福岡市は釜山広域市より700億円以上発行額が多い。

2004年で釜山広域市と福岡市の一般会計歳入総額は、ほぼ同額となったが、両市で財政状況が決定的に異なるのは、地方債への依存状況である。2004年の歳入総額に占める地方債比率は、釜山広域市で1.4%、福岡市は8倍の11.2%ある。なお、釜山広域市の2005年度の市債残高は2,005,770百万ウォン(円換算で2,507億円)で、釜山広域市の市債残高は、福岡市の市債残高の僅か1割弱である。

福岡市の2004年の地方交付税は599億円、国からの交付金(地方交付税、地方贈与税、諸交付金)は1,055億円である。一方、釜山広域市の地方交付税は、表3-25より、円換算すると276億円、国からの交付金(地方交付税、地方贈与税、諸交付金)は、949億円である。釜山広域市の地方交付税及び国からの交付金は、福岡市より少ない。この事実から、国からの地方交付税が減ったため、福岡市を含めた我が国の地方団体の財政状態が厳しくなった、とはいえない。

また、歳入で国庫補助金が伸びていると、市財政は潤っているように見えるが、補助裏金(補助事業費-国庫補助金)も発生する。この補助裏金の8割は起債発行に委ねるため、補助金が増えると、起債発行額も増えることになる。

更に、表3-15に示すように、2004年の国税と地方税の構成比は、韓国では77:23に対し、我が国は56:44である。韓国政府は、我が国より多くの国税を徴収しているのに、地方に配分する地方交付税は、我が国より少ない。

3-5-3 釜山広域市の歳出予算

表3-27に釜山広域市の歳出予算、表3-28に福岡市の歳出予算(目的別)を示す。釜山広域市の歳出予算は、歳入の増加に伴い、歳出項目はいずれも増加している。1997年値と2004年値を比較して、急増しているのは、社会保障の2.83倍、社会資本整備費(国土資源保存、交通管理)の2.0倍である。また、2004年度歳出内訳を見ると、社会開発(教育・文化、保健・生活環境、社会保障、住宅・地域社会)に42.0%、経済開発(農水産開発、地域経済開発、国土資源保存、交通管理)に30.1%の予算計上を行い、地方債償還を僅か0.9%に抑える等、メリハリが効いた予算となっている。

更に、歳出では、地方債償還に969億ウォンを計上し、歳入では、地方債発行額を824

億ウオンとして、145 億ウオンの市債残高を減らす財政計画となっている。

表 3-27 釜山広域市の歳出予算

区分	1997 年予算 A		2004 年予算 B		伸び B/A
	額(百万ウオン)	割合%	額(百万ウオン)	割合%	
1. 一般行政費	647, 598	20. 6	823, 302	14. 0	1. 27
立法・選挙関係	20, 394	0. 6	39, 691	0. 7	1. 95
一般行政費	627, 204	20. 0	783, 611	13. 7	1. 25
2. 社会開発	1, 145, 040	36. 5	2, 403, 105	42. 0	2. 10
教育・文化	416, 317	13. 3	786, 279	13. 7	1. 89
保健・生活環境	303, 954	9. 7	459, 911	8. 0	1. 51
社会保障	354, 520	11. 3	1, 003, 789	17. 5	2. 83
住宅・地域社会	70, 249	2. 2	153, 126	2. 7	2. 18
3. 経済開発	863, 719	27. 5	1, 721, 219	30. 1	1. 99
農水産開発	85, 890	2. 7	142, 778	2. 5	1. 66
地域経済開発	86, 448	2. 8	198, 296	3. 5	2. 29
国土資源保存	549, 661	17. 5	1, 021, 202	17. 8	1. 86
交通管理	141, 720	4. 5	358, 943	6. 3	2. 53
4. 民防衛費	67, 653	2. 2	118, 017	2. 1	1. 74
民防衛管理	9, 102	0. 3	5, 123	0. 1	0. 56
消防管理	58, 551	1. 9	112, 894	2. 0	1. 93
5. 支援及び他経費	415, 862	13. 2	659, 869	11. 5	1. 59
地方債償還	42, 936	1. 4	96, 889	1. 7	2. 26
諸支出金	10, 496	0. 3	19, 705	0. 3	1. 88
交付金	334, 460	10. 7	499, 855	8. 7	1. 49
予備費	27, 970	0. 9	43, 420	0. 8	1. 55
計	3, 139, 872 (3, 925億円)	100. 0	5, 725, 513 (7, 157 億円)	100. 0	1. 82

一方、福岡市の歳出予算は、公共事業費(土木費、都市計画費)の割合を1997年の32.2%から2004年の21.5%と10.7%減らし、716 億円を減額している。保健福祉費の割合は、1997 年の 18.2%から 2004 年の 23.7%と 5.5%増やし、441 億円増額している。また、公債費の割合は、1997 年の 10.2%から 2004 年の 14.6%と 4.4%増やし、340 億円増額している。公共事業費を削減した分、保健福祉費と公債費の増に転用しただけで、抜本的な解決になっていない。

福岡市の一般会計予算は、歳出で、公債費に 1,066 億円を計上し、歳入で、地方債発行額を 819 億円に抑え、247 億円の市債残高を減らしただけである。

表 3-28 福岡市の歳出予算（目的別）

区分	1997 年予算 A		2004 年予算 B		伸び B/A
	額(百万円)	割合%	額(百万円)	割合%	
議 会 費	2, 004	0. 3	1, 895	0. 3	0. 95
総 務 費	49, 559	7. 0	52, 785	7. 2	1. 07
保険福祉費	129, 591	18. 2	173, 737	23. 7	1. 34
環 境 費	57, 716	8. 1	33, 804	4. 6	0. 59
農林水産費	16, 410	2. 3	13, 963	1. 9	0. 85
商 工 費	51, 917	7. 3	91, 066	12. 4	1. 75
土 木 費	74, 887	10. 5	46, 337	6. 3	0. 62
都市計画費	154, 534	21. 7	111, 459	15. 2	0. 72
港 湾 費	14, 476	2. 0	33, 944	4. 6	2. 34
消 防 費	14, 460	2. 0	17, 299	2. 4	1. 19
教 育 費	73, 007	10. 2	48, 426	6. 6	0. 66
災害復旧費	5	0. 0	75	0. 0	15. 00
公 債 費	72, 644	10. 2	106, 610	14. 6	1. 47
諸支出金	819	0. 1	28, 962	0. 0	35. 36
予 備 費	300	0. 0	300, 000	0. 0	1, 000. 00
合 計	712, 330	100. 0	731, 729	100. 0	1. 03

3-5-4 福岡市債残高

表 3-29 福岡市債年度末現在高（単位：百万円）

年度	合計	一般会計	特別会計	企業会計	市債管理 特別会計
2000 年度末	2,447,622	1,217,159	228,760	1,001,702	—
2001 年度末	2,551,374	1,285,260	232,427	1,033,687	—
2002 年度末	2,619,137	1,258,566	238,716	1,034,951	86,904
2003 年度末	2,671,746	1,283,079	241,935	1,036,487	110,244
2004 年度末	2,725,406	1,297,795	263,349	1,037,195	121,067
2005 年度末	2,688,758	1,298,168	253,972	1,023,528	113,090
2006 年度末	2,648,883	1,287,678	236,463	1,009,107	115,635

表3-29に福岡市債年度末現在高を示す。市債残高のピークは、2004年度末の市債残高2兆7254億円（特別会計、企業会計分を含む）で、その後はプライマリーバランスを守りながら、償還額より発行額を抑え市債残高の減に努めている。でも、低成長で税収の伸びが無く、地方交付税も減額され、市債残高を減らすことは容易でない。

今、求められているのは、県、市町村が抱える多額の負債をどうやって減らすか。国も多額の負債を抱え、地方交付税や補助金による地方公共団体への援助も出来ず、今後とも少子高齢化で税収が減り、社会保障費が増えるなかで、地方財政はどう乗り越えればよいのか。まず、なぜ、これほどまでに国債・市債残高が増えたのか見てみる。

本来、地方自治とは、地域住民が税を負担し合い、地域自治体を運営していくことである。固定資産税を徴収し、住民の自治に充てるのが、地方自治の原点である。米国のほとんどの市町村は、税収が少ないため、重要案件は住民投票で決め、市長、議員は学校長などの名士で、無報酬に近く、市職員も少ない。税収に合った行政しかしない。

わが国の地方自治の歴史は、徳川幕府の藩政時代から引き継がれてきた村の「大字（おおわざ）」をまとめて、市町村とした1888年（明治21年）から始まった。明治新政府は、国民皆教育のため学校を開設することとし、自前のエリアで自前の財源で設立、運営ができる学校区域として町村を定めた。この時、国からの財政援助は皆無だった。経済の発展に伴い、都市部への人口流出が始まると、町村の税収のみによる義務教育は運営出来なくなり、1940年（昭和15年）義務教育費国庫負担法が施行され、国が教育のため、地方公共団体へ国庫負担するようになった。この時、現在の地方交付税の前身にあたる地方分与税、地方配布税が出来た。

戦後、1947年（昭和22年）憲法改正と共に地方自治法も改正された。でも、先に記述したように憲法上の地方自治の曖昧さ（「地方自治の本旨に基づいて」の文言）もあって、地方の税財政制度は、戦前と同じままであった。戦後復興に取りかかったが、地方財政は税収が伸びず、厳しく、国は国庫補助金制度を復活せざるを得なかった。

1949年（昭和24年）、米国のシャープ税制調査団は、「国と地方と責任分担を明確にして、補助金を廃して、地方税を強化せよ」と勧告した。しかし、当時の我が国は、疲弊した国土と生活を取り戻すのに精一杯で、地方公共団体の財政力には著しい格差があったため、シャープ税制調査団は妥協し、国が地方財源を最低限保障し、新たな事業には国が補助金を拠出することを認めた。

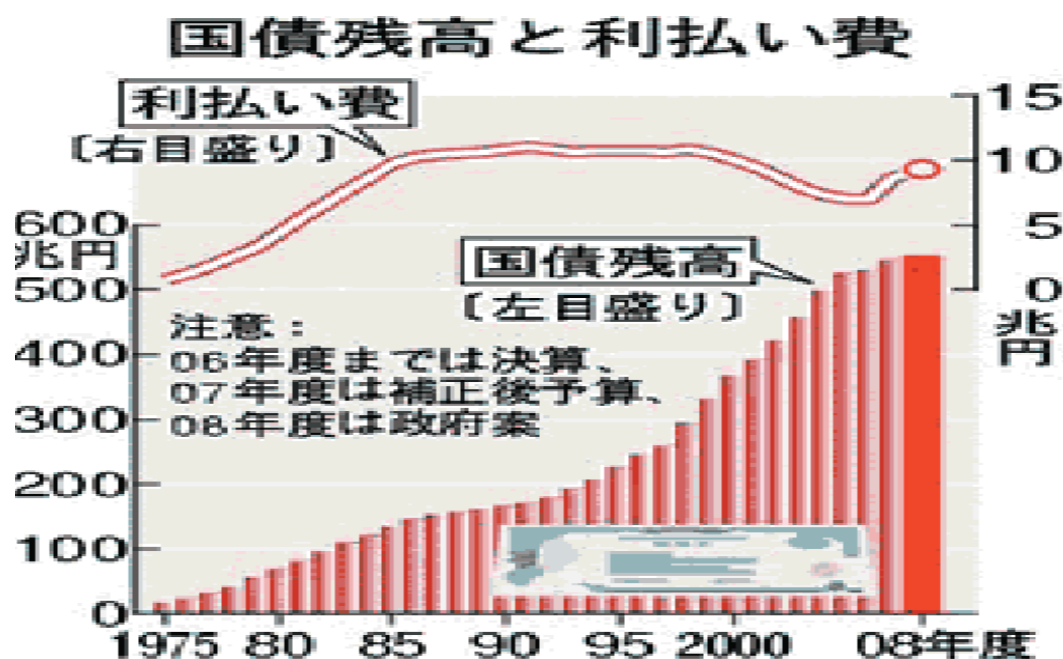
1954年（昭和29年）地方交付税法が成立し、国から地方への交付金制度が決まった。これにより、国が地方財源を保障することが、法律として決まった。その後は、経済成長も著しく、税収も伸びていたが、1965年（昭和40年）に、税収で地方交付税を補填出来なくなり、初めて赤字国債（歳入不足を補うため発行される国債）を発行した。

1974年（昭和49年）第1次オイルショックで、戦後初のマイナス成長を経験し、税収は激減、交付税特別会計は初めて借金を始め、1978年の第2次オイルショックで更なる借金を重ねた。でも、その後、経済は成長し物価指数も上昇したため、国庫は潤い、

国債の発行額もそれほど多くはなかったため、1984年(昭和59年)国は、当時の交付税特別会計の借入残高14兆円を、年次計画で返済することを決めた。ところが、1980年代のバブルは、弾けた。このバブル期の1989年日経年間平均株価は34,059円で、バブル崩壊後の日本国内の土地や株式などの資産損失は1,389兆円に及んだ。

1993年(平成5年)に誕生した細川内閣は、景気対策として減税を行う一方、景気浮揚を目的にした公共事業や地方単独事業の大幅な増額を行った。バブル崩壊後のため、税収は落ち込み、赤字国債を1994年から再発行し、交付金特別会計の借入も復活させた。さらに、地方には、起債(地方債)を認め、積極的に利用するよう指導した。それも、その返済は、交付税で後日補填すると地方に約束した。

一方、公定歩合は、1995年以降は1%以下であるが、1970年代から1980年代までは金利は高く、1980年は9%を超えていたし、1990年でも6%と高かった。起債のうち政府債の場合、その償還期間は30年間と長いため、1990年に借りた金額は2020年まで償還が終わらず、その金利額は、借りた原資と同じ額となって、国債・地方債の残高を拡大していった。この高金利の利子払い、国債の大量発行、高齢化の進行による社会保障費の増加等によって、下図に示すように1994年頃から国債発行残高は急増した。



増大する国、地方公共団体の多額の借金を減らすため、森内閣は、2000年地方分権一括法を施行し、国が自治体に業務を代行させていた機関委任事務制度を廃止した。機関委託事務とは、法律を根拠に国が自治体の執行機関である知事、市町村長に委任する事務である。国が自治体に委任しているため、自治体の議会は、機関委任事務に関与できない。機関委任事務に支えられた官僚統制型の中央集権体制が、初めて見直された。

地方分権一括法施行で、国と自治体の関係は、法律上、対等になったにも係わらず、国の省庁は政令・省令を基に「義務付け・枠付け」を強いて、中央集権体制を固持し、地方分権は進んでいない。

2001 年、経済財政諮問会議で、三位一体改革として、補助金削減、税制委譲、交付税改革がスタートした。でも、この三位一体改革は、同じ地方自治体でも立場が分かれる。補助金や交付税は、国と地方の負担と財源のギャップを埋めるため支出されているが、今では、補助金の裏打ちである単独費を起債で借りても、その借金を返せる財源見込みがないため、補助金を断る自治体が多くなっている。

財源委譲についても、地方法人 2 税(法人事業税、法人住民税)の格差は、東京都と長崎県では 6 倍以上の格差があるため、その見直しをしてみると格差の是正方法については、地方の主張が異なる。

国の補助金や地方交付税を打ち切って、消費税を地方に分配する案もある。消費税 1% は約 2 兆 5 千億円で、現在の消費税 5% のうち 1% が都道府県の財源になっている。

2008 年度国予算では、一般会計歳入総額 83 兆円のうち、新規国債発行額は 31% の 25 兆円（内、公共工事に限定する建設国債 5 兆円、赤字国債 20 兆円）で、一般歳出の国債費は 20 兆円である。この結果、財政健全化の指標であるプライマリーバランス（基礎的財政収支）の赤字は 5 兆円となり、国は更に赤字を増やしている。地方分権を進め、赤字脱却を急がねばならない。一般歳出のうち、地方交付税は 15 兆円であるが、これをすべて消費税に転換すると、5% に相当する。

3－6 韓国の更なる地方分権への動き

3－6－1 地方分権推進ロードマップ

2003 年 2 月に発足した盧武鉉(ノ・ムヒョン)大統領は、地方分権の推進を最重要課題とし、大統領直属の「政府革新・地方分権委員会」を発足させ、同年 7 月地方分権の実践計画である「地方分権推進ロードマップ」を発表した。この地方分権推進ロードマップは、地方分権を通して国家全体の行政システムを再構築することあつて、7 つの基本方向の基に 20 の主要課題に分類されている。

表 3－30 に地方分権推進ロードマップを示す。地方分権推進ロードマップの主な内容は、以下の通りである。

1. 国と地方の権限再配分

地方分権を推進するため地方分権推進法を制定し、地方自治体が処理するあらゆる事務を自治事務とし、国家の介入が必要な際は、その介入の根拠と程度を法として整備し、財政負担についても法令で明示するなど、国からの委任事務の廃止を推進する。又、分権化の評価指標を開発し、継続的に評価、公示する方策を検討する。

中央権限の地方移譲については、機能委譲に当たり、各個別法をいちいち改正するのではなく、関連する法律を一括で束ねて個別法を修正する地方分権一括法を、今後 5

年間で3回にわたり制定する。

機能委譲と財政委譲の連携を取り、大都市等に特例を設けることも検討する。

表3-30 韓国の地方分権推進ロードマップ

基本方針	主 要 課 題	
1. 中央・地方政府間の権限再配分	①地方分権推進基盤の強化 ②中央権限の地方移譲 ③地方教育自治制度の改善	④地方自治警察制度の導入 ⑤特別地方行政機関の整理
2. 画期的財政分権の推進	⑥地方財政の充実と不均衡の緩和 ⑦地方税制の改善	⑧地方財政の自立の強化 ⑨地方税制の透明性・健全性の確保
3. 地方政府の自治行政の強化	⑩地方自治権の強化	⑪地方政府の内部革新と公務員の力量強化
4. 地方議会の活性化と選挙制度の改善	⑫地方議会の活性化	⑬地方選挙制度の改善
5. 地方政府の責任制の強化	⑭地方政府に対する民主的体系の確立	⑮地方政府に対する評価制度の改善
6. 市民社会の活性化	⑯多様な住民参加制度の導入	⑰市民社会の活性化の基盤強化
7. 政府間の協力的関係の構築	⑱中央・地方政府間の協力体制の強化	⑲地方政府間の協力体制の強化 ⑳政府間の紛争調整機能の強化

韓国の教育行政機関は、日本と異なり、一般行政機関とは別の機関として強い独立性を持ち、地方自治体の特別会計として独立して管理されている。今後は、行政機関の連携推進、基礎自治体中心の教育行政の実施、地方教育自治に対する住民参加の強化などを図る。

2. 地方の財政分権の推進

韓国では、国と地方の財政比率は2002年度で67:33、国税と地方税の比は77:23で、日本に較べ地方財政は少ない。そして、各地方自治体の財政自立度は、果川市（京畿道）で95.8%あるが、新安郡（全羅南道）では7.2%と、地域間格差が激しい。

このため、地方財政基盤の拡充のため、地方交付税法定率（現在は内国税総額の15%）の引き上げ、国税の地方税委譲、地方交付税算定方式の改善などを検討する。

又、課税自主権の拡大や地方自治体の自助努力として、地方税制度の改善、包括補助金制の導入や地方予算編成指針（過去に行われていた予算の個別承認に替わるもので、地方自治体の予算について細かく統制する性格を持つ）の廃止といった地方財政の自立強化、複式簿記制度の導入や地方債発行時の信用評価性の導入といった地方財政運営の透明性の確保などの方策を進める。

3. 地方の責任強化

中央政府に対して責任を負うようになっている現システムを、地方議会と住民による統制が中心となるように改善する。

具体的には、中央政府の重複審査の改善、行政情報公開範囲の拡大、内部の自律的監査機能の強化、住民監査制度の改正などである。

更に、地方自治体に対する分権型評価システムの構築、自己評価システムの確立についても課題とする。

4. 市民社会の活性化。

地方分権とは、住民参加を基礎とする市民社会の活性化であるため、住民投票制度の実施や予算編成などの政策過程においての住民参加拡大など、直接住民が行政に関与出来る仕組みを導入する。

3-6-2 濟州特別自治道の誕生

2003年12月、地方分権特別法（有効期間は施行日から5年）が国会で可決され、2004年11月、地方分権推進のための課題別推進日程や役割分担を示した「地方分権5ヵ年総合実行計画」が発表され、韓国初の住民による公職者（道知事、道議会議員、道教育委員長）召還制度の導入、大規模事業に対する住民投票制の導入（2004年7月、住民投票法施行）など道政の責任、透明性を確保する住民参加体制が構築された。

極めつけは、濟州島が2006年7月1日から、軍事・外交・司法以外の自治権を与えられた地方分権モデル「濟州特別自治道」として新たなスタートを切ったことである。

濟州島の特別自治道への経緯は、2005年7月27日に、濟州道の4市郡（濟州市、西帰浦市、北濟州郡、南濟州郡）で、存続を問う住民投票が実施された。この住民投票は全国で初めて行われたため、地域住民の関心は低く、投票率は36.76%にとどまった。

でも、住民の賛成を得て、2005年11月、濟州特別自治道特別法が国会へ提出され、2006年2月、国会議決を経て成立した。

盧武鉉大統領は、就任からわずか3年足らずで、濟州特別自治道を誕生させた。濟州特別自治道は、濟州島の行政単位を「道」に4つの市・郡があったのを「特別自治道」に2つの市に改編した。濟州島には、地方交付税の3%および地方教育財政交付金の1.57%が配分され、権限委譲された事業財源についても支援がなされる。更に、税金の一元化、税率調整や地方債発行に係る国の規制廃止など、財政運営に関する自立性も拡大された。

3-6-3 2009年の韓国の地方分権

韓国では、確実に地方分権が進み、分権型先進国家が樹立されつつある。「地方分権5ヵ年総合実行計画」の5年後である2009年の姿を表3-31に、ロードマップ5年間の作成工程を、表3-32に示す。

韓国は、日本統治下時代の中央集権体制を否定した憲法を制定し、朝鮮戦争を体験し、国家繁栄の施策を講じた。その結果、我が国のように国、地方とも借金地獄に見舞われ

ることなく、確実な経済発展を続けている。これに奢ることなく、更に国家の発展を願って、国家の行政システムを、地方分権を通して大きく変えようとしている。

韓国の地方分権、5年後の姿をみると、権限配分では、「中央政府依存の問題解決」から「地方政府中心の問題解決」と地方に責任を持たせ、財政では、「依存的地方財政、中央財政 51：地方財政 49」を「依存的地方財政。中央財政 45：地方財政 55」と地方財政の充実を具体的に掲げている。また、責任制については、「中央のみ責任を負う地方政府」から「住民に対し責任を負う地方政府」と中央集権体制の脱却を宣言しているし、住民参加については、「制限された住民参加」から「共同生産者としての住民」と住民自身が造る自治の実現を目指している。

韓国の地方分権のための権限、財政、自治権、住民参加は、抜本的に改変され、我が国に先んじて 2009 年には新しい韓国の地方自治の姿がある。

韓国の地方分権に取り組む施政は、ロードマップに示すように確実に進められている。地方分権の推進に関して、韓国は我が国を遙かに追い越していく。韓国における政治の決断力の迅速さには驚嘆するだけである。我が国は、韓国の地方分権政策を師と仰ぎ、分権の動きに関心を持ち、凝視し続ける必要がある。そして、良いものは、貪欲に吸収して、理想の地方分権にしなければならない。

我が国の首相は、今こそ強いリーダーシップを発揮して、迅速な地方分権改革を進めなければならない。

表 3－31 韓国の地方分権、5 年後の姿

	現在	5 年後
権限配分	中央政府依存の問題解決	地方政府中心の問題解決
財政	依存的地方財政 ・中央財政 51：地方財政 49	自主的地方財政 ・中央財政 45：地方財政 55
自治権	自治権が制限された地方政府	十分な自治権が付与された地方政府
議会	基盤が脆弱な地方議会 ・住民の代表性脆弱	信頼を受ける地方議会 ・住民代表性確保
責任制	中央のみ責任を負う地方政府 ・過大な中央統制	住民に対し責任を負う地方政府 ・内部自律統制中心
住民参加	制限された住民参加 ・供給者第一の地方行政	共同生産者としての住民 ・協治型地方行政
政府間関係	対立的な政府関係 ・未熟な協力的行政文化	相互協力的政府関係 ・双方向的常時疎通構造

表 3-32 ロードマップ作成工程

主要課題	2003	2004	2005	2006～7
地方分権の推進 基盤の強化	地方分権推進法令の整備	委任事務廃止促進 自治モデル制度の実施	評価と補完	
中央権限の画期的な地方委譲	協力ネットワークの構築	第1次委譲一括法	第2次委譲一括法	第3次委譲一括法 評価と補完
地方教育自治制度の改善	地方教育行政体制 改正案準備	法制化と 実施準備	実施と補完	
地方自治警察制度の導入	自治警察制度 導入案準備	法制化と実施準備	実施と補完	
特別地方行政機関の整理	実態調査と 改善案準備	法制化と移管	後継措置	評価と補完
地方財政力の拡充 と不均衡の緩和	地方財政拡 充方案準備	第1次財源 委譲	第2次財源委譲	第3次財源委譲 評価と補完
地方税制制度の 改善	課税標準現実化 等の改善案準備	法制化と施行	施行	評価と補完
地方財政の自律 性の強化	自律性拡大 方案準備	国庫補助金事業整備と 自主財源化	評価と補完	
地方財政運用の透明 性、健全性の確保	改善案準備	法制化と施行	複式簿記制度実施	評価と補完
地方自治権の強化	改善案準備条例制定権拡大一組織 と人事権の拡大・都市計画権	法制化と施行	評価と補完	
地方政府内部革新と 公務員の能力強化	改善案準備人事 交流制度改善等	安眠年制導入検討 法制化と施行	評価と補完	
多様な住民参加 制度の導入	改善案準備一住民投票制度・住民 召喚制度の導入一参加予算制度	法制化と実施	評価と補完	
市民社会の活性化 基盤の強化	実態と問題 点調査	改善案準備一ボランティア 活動基本法制定等	法制化と施行	評価と補完
中央一地方政府間の 協力体制強化	改善案準備	法制化と施行	評価と補完	
地方政府間の協力 体制強化	改善案準備一組合 制度の活性化等	法制化と施行	評価と補完	
政府間紛争調整 機能の強化	改善案準備	国家総合調整委員 設置の検討 法制化と実施	地方政府間協力と紛争 解決に関する法律 評価と補完	

3-7 福岡市を福岡広域市に

現在、我が国で進められている道州制は、道府県を道州に統合し、市町村は合併をすることで人口規模を大きくし、行政効率を高める方向で進められているが、小さな県より人口規模の大きな政令都市については、周辺市町村を合併吸収して巨大都市にするのか、そのままの都市規模を維持し、機関委任事務をそのまま継続するのか、方向が定かでない。

一方、韓国の地方分権の動きは、1995年直轄市を広域市に改組し、2003年廬武鉉（ノ・

ムヒョン)大統領が、地方分権の推進を最重要課題とし、大統領直属の「政府革新・地方分権委員会」を発足させ、同年7月地方分権の実践計画である「地方分権推進ロードマップ」を発表し、国からの機関委任事務の廃止、地方財政の自律強化、地方の責任強化等を2009年度に完成させる計画である。

1995年釜山直轄市から広域市に改組した釜山広域市は、1996年から10年間の韓国の年平均経済成長率6.6%のもと、1997年のアジア通貨危機を乗り越え、世界第5位のコンテナ取扱量を誇る港を持つ都市に成長し、64カ国から20万人を集める釜山映画祭を成功させる等、持続的な経済発展を続けている。

また、釜山広域市の財政状況を見てみると、市債残高は2005年度2,507億円で、福岡市の市債残高2兆7千億円弱の約1割と極めて少なく、税収入も経済発展に伴い1997年から2004年までの7年間で1.69倍に増加している。

韓国は、占領下の時代、日本の中央集権体制のもとで地方自治の良し悪しを学び、戦後は、我が国とは異なる地方自治を謳った憲法を制定し、北朝鮮との有事の際には戦争下での地方自治を経験した。韓国は、独立して60年、地方自治体制として、広域自治体と基礎自治体を確立し、今また、新しい地方分権の推進に取り組んでいる。釜山市は、釜山直轄市から釜山広域市に変わったことで、アジアにおける揺るぎない都市となっている。

新たな地方自治体制には、韓国に学ぶべきことが多くある。我が国において、道州制を導入する際、特別市・広域市制度の導入―「福岡市を福岡広域市に」―は、検討すべき課題である。

「釜山広域市に学ぶ大都市制度」について論述してきたが、最後に「広域市」の特質、韓国での導入の成果、我が国が学ぶべき点等について整理する。

1. 「広域市」とは、広域自治体である道(または州)より、同等以上の財源と自治権限を有する広域自治体である。広域自治団体の下部構造として基礎自治体があり、基礎自治体として、道州には市町村、広域市には自治区を置く。

我が国の政令指定都市は、基礎自治体であって、広域自治体の広域市とは異なる。

2. 韓国に倣うと、広域市は人口200万人以上、行政面積800km²以上の都市規模で、基礎自治団体である市、区は、人口20万人以上である。

このため、我が国で進められている市町村合併は、更に人口20万人以上の都市規模の市・区に再編し、福岡市を福岡広域市にするには、福岡都市圏を含めて人口200万人を超える規模の都市に再編することが望まれる。

3. 人口を一定規模以上の広域市や市・区に編成することは、各地域の実情にあった重点投資が可能となり、地域格差を是正し、活性化することになる。又、公務員改革として、職員の効率的配置が可能となり、民営化やIT化による合理化も進めやすく、NPO等の活動を活性化させ、行政コストの削減を可能となる。

因みに、国民総人口に対する公務員の割合は、韓国2.0%、我が国2.9%で、我が

国は0.9%多い。特に、我が国の地方公務員と教職員は、韓国に比して多い。国情の違いはあるかもしれないが、地方公務員数は、更なる削減に努める必要がある。

4. 都市は肥大化すると、インフラ整備等の都市がもつ課題が発生する。このためには、地方財政の拡充、自律強化が必要である。

因みに、2004年度における国税と地方税の比は、韓国は77:23、我が国は56:44となっていて、韓国の地方税は、我が国に較べ、少ない。にも関わらず、釜山広域市は、市債残高が少なく、都市機能も遜色ない。これは、釜山広域市の道路、港湾などの主要な事業が、国の直轄事業として行われ、地方自治体に裏負担金を求めていることも要因である。

更に、韓国では、2009年の地方分権の姿として、中央財政45:地方財政55の割合を目標に、地方財政の充実に努めている。

我が国も、現在、国が配分している補助金等の財源を地方に移譲する等、地方の財源強化を図ると共に、地方の責任強化を進める必要がある

5. 韓国では、2003年「政府革新・地方分権委員会」を発足、「地方分権推進ロードマップ」実践計画を発表し、機関委任事務を継承した体制を払拭するため、地方分権を進めることで、国家全体の行政システムを再構築しようとしている。2009年には新しい地方分権国家である韓国が誕生する。

我が国は、韓国の「ロードマップ5ヶ年作成工程表」版を参考に、地方分権国家を早急に構築すべく、スピード感を持って改革する必要があるし、福岡市は、釜山広域市の地方分権の動きを凝視し、学んでいくことが必要と考える。

参考文献；

釜山広域市；釜山統計年報1998. 2005.

総務省統計局；「日本統計年鑑」日本統計協会、平成18年11月.

総務省統計局；「世界の統計2007年版」日本統計協会、平成19年3月.

佐藤満他；韓国の地方自治、政策科学11-2、2004年1月.

韓国の地方自治；(財)自治体国際化協会、平成15年11月。

今里滋；「アジア都市政府の比較研究」アジア太平洋センター研究叢書、1999年.

海外事務所特集；「韓国における地方分権」(財)自治体国際化協会、2007年11月.

自治体国際化フォーラム；(財)自治体国際化協会、2004年2月.

西谷郁；「釜山市民と映画・映像の関係における創発性」福岡アジア都市研究所・都市政策研究第2号、2006年10月.

陶山靖；「アジアフォーカス・福岡国際映画祭と釜山国際映画祭の比較研究」福岡アジア都市研究所・都市政策研究第4号、2007年9月.

藤井英彦；「急がれる連邦型道州制の導入」日本総研・Business & Economic Review、2007年11月.

第4部 地方分権下の福岡市のあり方

第3部では、今後の大都市制度を念頭に海外や国内の事例を紹介した。

ここでは、これまでの福岡市における地方自治の流れを簡単に振り返るとともに、海外での事例や国内での検討事例をもとに、福岡市および福岡都市圏の特徴にふさわしい大都市制度を提示する。

4-1 福岡市の地方自治

4-1-1 福岡市誕生と市町村合併の流れ

(1) 市政施行

市制、町村制は明治21(1888)年4月17日に公布されたが、福岡市の市制施行は翌年の明治22(1889)年4月1日である。当時の人口は、50,847人、世帯数9,440世帯、面積は5.09km²であった。

(2) 周辺市町村の合併

大正元(1912)年に筑紫郡警固村、大正4(1915)年に筑紫郡豊平村の一部、大正8(1919)年に早良郡鳥飼村、大正11(1922)年に早良郡西新町、筑紫郡住吉町など順次周辺市町村を合併するなど、市域は拡大してきた。政令指定都市となった昭和47(1972)年には、人口912,059人、世帯数291,310世帯、面積255.88km²となり、これは市制施行時と比べるとそれぞれ17.9倍、30.9倍、50.3倍となっている。なお、昭和50(1975)年の早良郡早良町合併を最後に、これまでのところ周辺市町村との合併はない。

表4-1 市域の変遷

編入年月日	編入市町村	編入年月日	編入市町村
明治22年4月1日	福岡市が発足	昭和15年12月26日	糟屋郡箱崎町
大正元年10月1日	筑紫郡警固村	昭和16年10月15日	早良郡壱岐村・残島村
大正4年4月1日	筑紫郡豊平村の一部	昭和16年10月15日	糸島郡今宿村
大正8年11月1日	早良郡鳥飼村	昭和17年4月1日	糸島郡今津村
大正11年4月1日	早良郡西新町	昭和29年10月1日	早良郡田隈村、筑紫郡日佐村
大正11年6月1日	筑紫郡住吉町	昭和30年2月1日	糟屋郡多々良町・香椎町
大正15年4月1日	筑紫郡八幡村	昭和30年4月5日	筑紫郡那珂町
昭和3年4月1日	筑紫郡堅粕町	昭和35年8月27日	糟屋郡和白町、早良郡金武村
昭和3年5月1日	筑紫郡千代町	昭和36年4月1日	糸島郡元岡村・周船寺村・北崎村
昭和4年4月1日	早良郡原村・樋井川村		
昭和8年4月1日	筑紫郡席田村、早良郡姪浜町	昭和46年4月5日	糟屋郡志賀町
昭和8年4月5日	筑紫郡三宅村	昭和50年3月1日	早良郡早良町

資料：福岡市HP

4-1-2 政令指定都市としての福岡市の流れ

①政令指定都市への昇格

昭和 46 (1971) 年 8 月 28 日、福岡市の政令指定都市への昇格が決定した (昭和 47 (1972) 年 4 月 1 日から施行。札幌市、川崎市も同時に昇格。)

福岡市の政令指定都市構想は、昭和 36 (1961) 年 6 月にさかのぼる。そこに至る背景は次のとおりである。まず昭和 35 (1960) 年 6 月に自民党政調会において、地方中心都市建設構想が示された。その後大蔵省において国民所得倍增計画に基づく産業立地小委員会の工業適正配置計画が、通産省において工業立地調査審議会から低開発地域工業開発促進構想が、建設省において都市計画の見地から拠点都市建設案が策定された。また自治省においては地方基幹都市建設要綱試案が作成され、昭和 35 (1960) 年 11 月には、地方基幹都市建設促進法要綱試案が作成された。

これらを背景として福岡市は、昭和 36 (1961) 年 6 月に福岡市総合計画を策定し、福岡市が将来指定都市となることが総合計画の推進上の要件であるとして指定都市構想を打ち出し、100 万都市建設を推進することになった。

②移譲された権限とその根拠

指定都市に対しては、地方自治法及びその他の法令の規定に基づき、「県又は県知事若しくは委員会が処理している事務の全部又は一部」を移譲することとした。

地方自治法の規定により移譲された事務は、以下の 17 項目である。

- | | |
|---------------------------|-------------------|
| ・ 児童福祉に関する事務 | ・ 民生委員に関する事務 |
| ・ 身体障害者の福祉に関する事務 | ・ 生活保護に関する事務 |
| ・ 行旅病人、死亡人の取扱いに関する事務 | ・ 母子家庭の福祉に関する事務 |
| ・ 老人福祉に関する事務 | ・ 母子保健に関する事務 |
| ・ 伝染病予防に関する事務 | ・ 寄生虫病予防に関する事務 |
| ・ 食品衛生に関する事務 | ・ 墓地、埋葬等の規制に関する事務 |
| ・ 結核予防に関する事務 | ・ 都市計画に関する事務 |
| ・ 土地区画整理事業に関する事務 | ・ 屋外広告物の規制に関する事務 |
| ・ 興行場、旅館、公衆浴場の営業の規制に関する事務 | |

地方自治法以外の法令の規定により移譲された事務は表４－２のとおりである。

表４－２ 地方自治法以外の法令により移譲された事務

関係法令	事務等の内容
道路法	1 指定区間内の国道の維持、修繕及び災害復旧以外の管理 2 区域内の国道の管理 3 区域内の県道の管理
道路整備 特別措置法	日本道路公団の行う有料道路の新設又は改築に関して申請にかかる道路が市道であるときは、あらかじめ指定都市の市長の同意を要する
都市再開発法	1 測量及び調査のため土地の立ち入り等の許可 2 土地の試掘等の許可 3 土地又は工作生物に立入る者に対する許可証等、又は土地の試掘等を行なう者に対する許可証の発行 4 建築行為等の許可、許可の場合の施行者の意見の聴取及び建築行為等に対する制限及び違反建築物に対する措置 5 事業に支障ある土地若しくは物件の引渡し又は物件の移転の代行又は代執行
流通業務市街地の整備に関する法律	1 流通業務地区内の施設の建設、改築又は用途の変更の許可 2 違反施設について施設の移転、除去若しくは改築又は用途の変更の命令、施設の移転等の命令についての聴聞及び施設の移転等の代執行
駐車場法	1 路上駐車場の設置計画の決定及び設置 2 路外駐車場に関する届出の受理 3 駐車場管理者の監督等
宅地造成等規制法	1 宅地造成工事規制区域の指定についての建設大臣への申出 2 測量又は調査のための土地立入、土地の試掘等の許可並びに損失補償 3 宅地造成に関する工事の許可並びに工事完了検査 4 不正行為による許可取消及び法令違反に対する工事停止、代執行等の監督処分 5 災害の防止のため、必要な勧告又は改善命令 6 宅地造成に係る許可申請手数料の徴収等
建築物用地下水の採取の規制に関する法律	1 建築物用地下水を採取する場合の許可 2 採取者の氏名変更、地位の継承、許可失効の場合の届出受理 3 不正手段等によって許可を得た者に対する許可の取消、採取の禁止等の監督 4 測量、調査のための他人の土地に立ち入り、又はこれに伴う損失補償 5 必要がある場合の報告の徴収及び立入検査 6 地盤沈下の防止に関し、建設大臣への意見を申出
警察法	1 区域内の県警察本部の事務を分掌させるための市警察部の設置 2 県公安委員会委員の定数が5人となり、うち2人は指定都市の議会議員の被選挙権を有する者の中から、当該指定都市の長の推薦により知事が任命
地方教育行政の組織及び運営に関する法律	1 大学を除く指定都市の設置する学校の県費負担教職員の任免、給与の決定、休職及び懲戒に関する事務を指定都市の教育委員会に委任 2 指定都市の県費負担教職員の研修を指定都市の教育委員会が実施 3 指定都市の教育長を、文部大臣の承認を得て指定都市の教育委員会が任命
市町村立学校職員給与負担法	市立高等学校の定時制課程における校長、教諭、助教諭及び講師の給料その他の給与、定時制通信教育手当等の負担
文化財保護法	文化庁長官の勧告により重要文化財又は重要民族資料において、同庁長官の委任を受けた場合、それらの管理

③5 区設置と区への権限配分

政令指定都市昇格の前年にあたる昭和 46（1971）年 5 月 17 日、従来の各地の出張所が整理・吸収されるかたちで東・博多・中・南・西の 5 支所が発足し、支所への権限配分も実施された（表 4－3）。これは、福岡市という大都市を住みよい町にするためには、市の全体的な仕事を受け持つ本庁と、地域の特性に応じて市民生活に身近な仕事を受け持つ支所とに仕事を分化して行うことが望ましいとの考え方による。

昭和 47（1972）年 4 月 1 日の政令指定都市昇格とともに、行政区として東、博多、中央、南、西の 5 区と西区役所今宿出張所が開設された。これまでの支所機能の窓口関係事務に加え、生活道路や地区公園の維持管理など身近な環境づくりの業務を行なうなどその機能を充実することとし、区役所機構に新たに福祉事務所、建設事務所、農林事務所を吸収した。

表 4－3 支所等で取り扱う事務

区 分		所 管 事 務
支 所 で 行 な う 事 務	会計関係	支所の支出に係る審査・支払事務
	庶務関係	支所に係る文書・予算・決算・経理・庁舎管理・その他庶務関係
	市民生活関係	市民相談・広報・清掃指導・その他
	市民関係	戸籍・住民基本台帳・外国人登録・配給・印鑑・埋火葬・霊柩車の配車 ・各種証明・就学・自動車臨時運行許可・自衛官募集・汲取申込・その他
	国保年金関係	国民健康保険に関する事務・国民年金に関する事務・市民交通傷害保険事務 ・その他
	市税関係	市税の賦課
併 設 出 先 機 関 で 行 な う 事 務	福祉	生活保護・その他福祉関係
	農林	農林土木事業（土地改良を除く）諸調査・証明・溜池・農道等の維持補修
	建設	道路・河川・水路等の占使用・境界査定・証明・道路・河川・水路・ 下水道等の維持補修及び新設改良工事の施行
	選挙	選挙人名簿に関する事務・異議の申立の受付・不在者投票
	農委	農地関係事務

資料：「指定都市への歩み（記録編）」福岡市

④政令市への昇格以降の変化

西区の人口急増と昭和 50（1975）年の早良郡早良町合併編入に伴い、各区の間で人口・面積の不均衡が生じた。均一的な行政サービスの提供を図るため、西区を中心とした行政区の再編を計ることとなり、協議の結果、西区を西区・早良区・城南区の 3 区に分区した。その後は他市町との合併はないが、経済的地位の向上等で福岡市の人口は増加が継続している（表 4－4）。平成 17（2005）年の国勢調査では、人口 1,401,279 人、世帯数 649,138 世帯、面積 340.60 km² となり、人口規模で国内都市の第 8 位（東京都含む）に位置する。

表 4－4 福岡市の人口・世帯数・面積の推移

年	西暦年	人口			世 帯 数	面 積 (k m ²)
		総 数	男	女		
明治 22 年	1889	50 847	26 035	24 812	9 440	5.09
大正 9 年	1920	95 381	48 859	46 522	18 040	15.93
14 年	1925	146 005	73 647	72 358	28 029	20.68
昭和 5 年	1930	228 289	114 818	113 471	43 496	66.75
10 年	1935	291 158	144 474	146 684	55 184	90.05
15 年	1940	306 763	149 598	157 165	60 027	95.62
20 年	1945	252 282	121 392	130 890	66 548	128.82
25 年	1950	392 649	191 838	200 811	87 700	130.41
30 年	1955	544 312	265 836	278 476	117 583	180.41
35 年	1960	647 122	317 043	330 079	158 399	207.46
40 年	1965	749 808	364 835	384 973	205 673	241.54
45 年	1970	853 270	417 877	435 393	260 376	242.61
47 年	1972	912 059	447 975	464 084	291 310	255.88
50 年	1975	1 002 201	493 362	508 839	333 928	334.78
55 年	1980	1 088 588	536 765	551 823	397 013	335.61
60 年	1985	1 160 440	568 166	592 274	433 348	336.82
平成 2 年	1990	1 237 062	603 548	633 514	490 915	336.40
7 年	1995	1 284 795	624 622	660 173	544 145	337.59
12 年	2000	1 341 470	647 816	693 654	599 989	339.38
17 年	2005	1 401 279	673 097	728 182	649 138	340.60

資料：総務企画局企画調整部統計調査課、総務省統計局

4-2 福岡市および福岡都市圏の特徴

4-2-1 全国の政令市との人口流動比較

全国の政令市と周辺市町村との関係を、人口流動の面からみしてみる。

これまで福岡市は九州の玄関口として発展し、就業機会や就学機会の集積により人口が増加してきた。福岡市で就業・就学する人々は、市内だけでなく周辺の市町村にも居住し、福岡市と周辺市町村との間で人の往来が活発である。

表4-5は、平成17年の国内政令指定都市の「市外から流入人口」および「昼夜人口」を示したものである。

「市外からの流入人口数」は、大阪市が群を抜いて多く、次いで名古屋、横浜と続き、福岡市は4番目で、さいたま市、川崎市など関東圏や京都市、神戸市といった関西圏の主要都市と同程度の規模の流入人口となっている。

一方「昼夜人口差」（昼間人口－夜間人口）をみると、やはり大阪市が群を抜いて多く、名古屋市がそれに続くが、福岡市はこれらに次いで全国第3位の昼間人口流入超を誇っている。「市外からの流入人口数」で同規模であった他都市をみると、京都市、神戸市は大阪市への通勤・通学などの人口流出もあって昼間人口流入超幅が福岡市よりも少幅となっており、またさいたま市、川崎市など関東圏の都市は東京への通勤・通学などの人口流出の多さから昼間人口は逆に流出超となっている。

以上のことから、福岡市は単に周辺市町村からの人口流入が多いだけでなく、都市圏において求心力が強く中枢性が高い大都市であるといえる。

表4-5 流入人口数および昼夜人口
〔市外からの流入人口数〕

	平成17年	【参考】平成7年
札幌市	81,063	85,865
仙台市	126,210	126,059
さいたま市	206,241	188,601
横浜市	③ 383,258	③ 404,230
川崎市	219,791	246,348
千葉市	168,778	182,452
静岡市	51,048	44,346
名古屋市	② 504,206	② 563,648
京都市	229,430	④ 260,550
大阪市	① 1,219,082	① 1,477,299
堺市	118,069	111,123
神戸市	198,264	231,144
広島市	88,546	97,838
北九州市	73,919	82,590
福岡市	④ 254,641	⑤ 259,897
新潟市	50,686	31,867
浜松市	42,823	35,483

〔昼夜人口〕（平成17年）

	常住人口	昼間人口	昼夜人口差
札幌市	1,877,965	1,893,946	15,981
仙台市	1,020,160	1,098,981	78,821
さいたま市	1,172,677	1,077,638	-95,039
横浜市	919,550	894,027	-25,523
川崎市	3,545,447	3,205,144	-340,303
千葉市	1,326,152	1,154,436	-171,716
静岡市	700,575	727,210	26,635
名古屋市	2,193,973	2,516,196	② 322,223
京都市	1,460,688	1,582,980	122,292
大阪市	2,594,686	3,581,675	① 986,989
堺市	825,638	771,580	-54,058
神戸市	1,520,551	1,547,971	27,420
広島市	1,144,498	1,174,401	29,903
北九州市	992,654	1,020,447	27,793
福岡市	1,384,925	1,571,184	③ 186,259
新潟市	781,638	800,629	18,991
浜松市	800,997	806,370	5,373

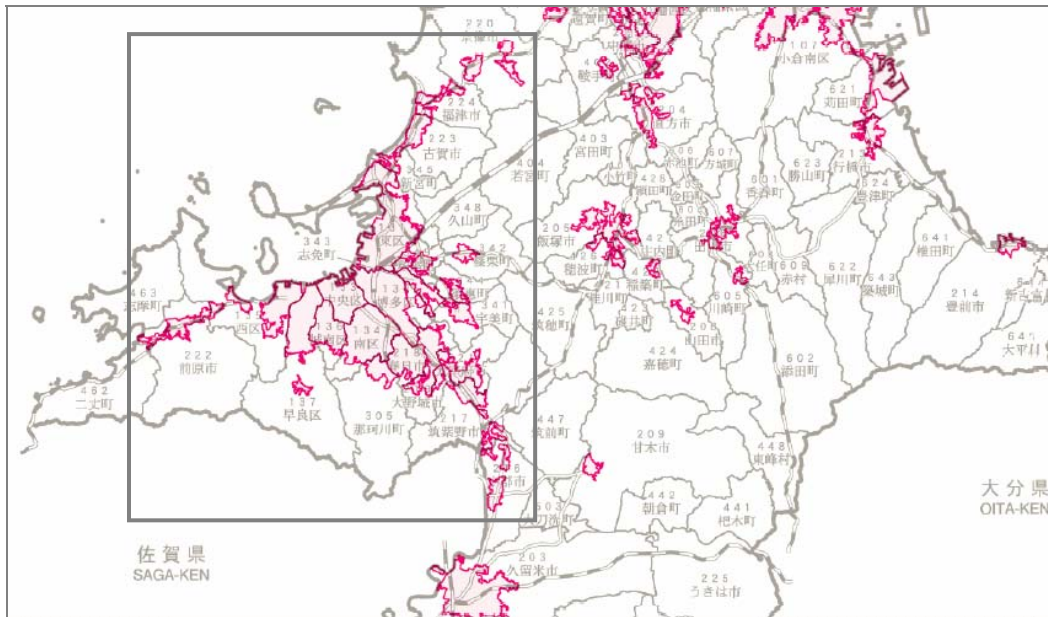
注）丸印番号は多いほうからの順番。また右表の「常住人口」は夜間人口を指す。

出典：総務省統計局「国勢調査」（<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2005/index.htm>）

4-2-2 福岡市と福岡都市圏

図4-1は人口集中地区を示した福岡県の地図である。これをみると、福岡市とその周辺部において人口集中地区が市町境によらず連続していることがわかる。これは、都市計画画法上の市街化区域（図4-2）でみても同様であり、福岡市が周辺市町を一体的な都市圏を形成していることがわかる。

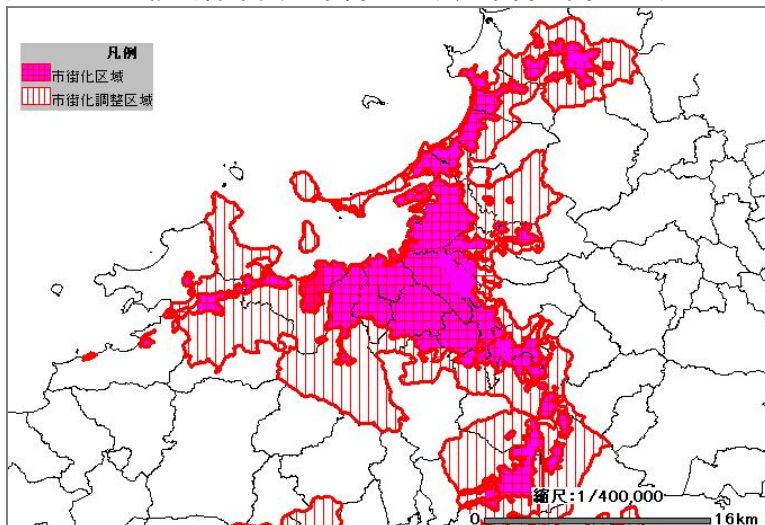
図4-1 人口集中地区（太線枠内は福岡都市圏）



注）総務省統計局 HP では、「人口集中地区」を、「1)人口密度が1平方キロメートル当たり4,000人以上の基本単位区等が市区町村の境域内で互いに隣接して、2)それらの隣接した地域の人口が国勢調査時に5,000人以上を有する」地域と定義。

出典：総務省統計局「国勢調査」(<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2005/index.htm>)

図4-2 福岡都市圏の市街化区域、市街化調整区域

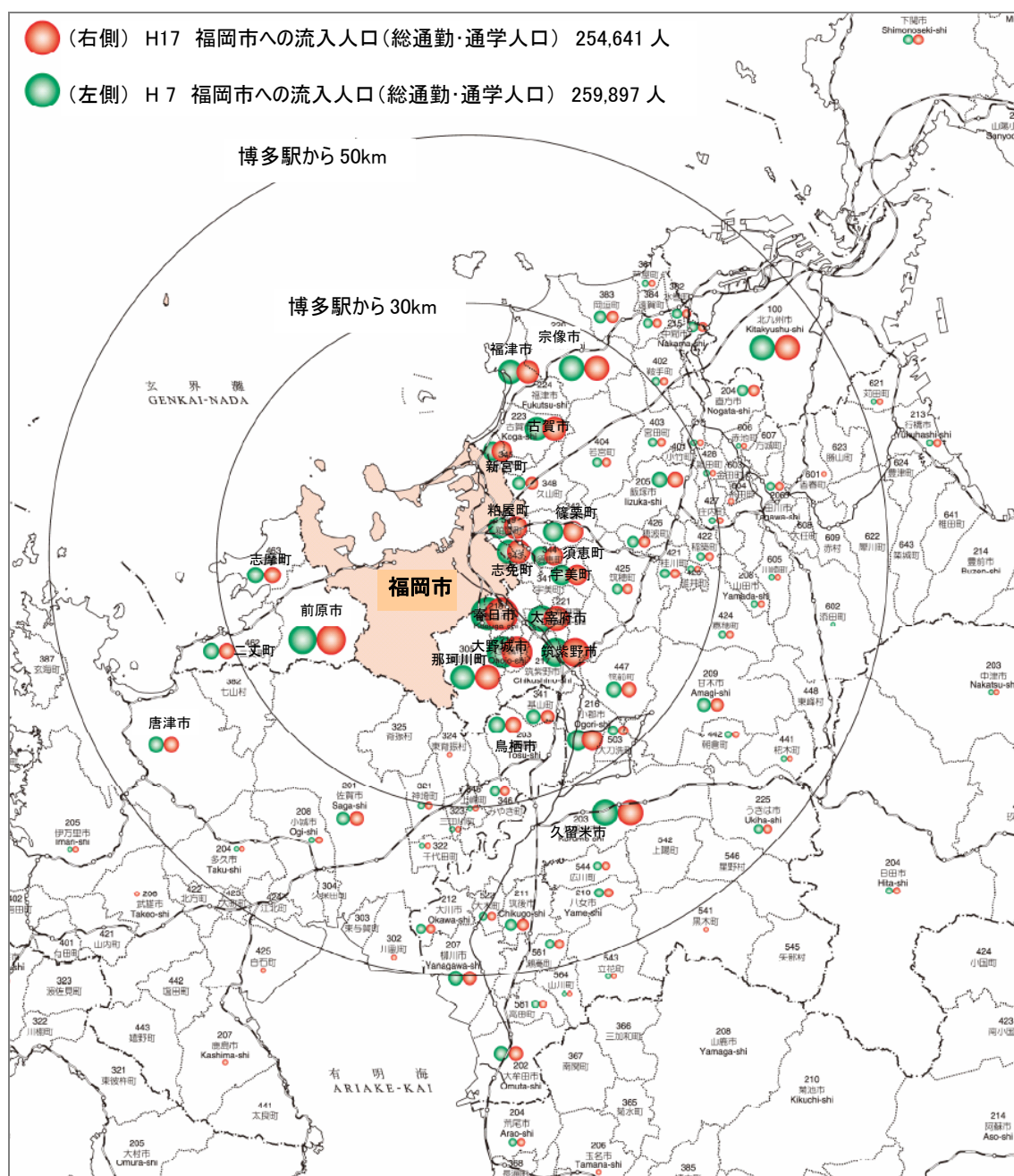


福岡市への流入人口（総通勤・通学人口）を市町別にみると（図4-3）、通勤・通学圏は

- ・西方面は、唐津市、二丈町、志摩町、前原市附近まで
- ・北東方面は、新宮町、古賀市、宗像市あたりまで、および北九州市
- ・東方面は糟屋郡各町
- ・南東方面、南方面は春日市、太宰府市、大野城市、筑紫野市などから久留米市まで

に広がり、一体的な都市圏を形成していることがわかる。

図 4-3 福岡市への流入人口がみられる周辺市町



出典：総務省統計局「国勢調査」(<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2005/index.htm>)

4-2-3 都市圏内の広域連携等の状況

福岡都市圏は地理的に近接し、歴史的にもつながりが深く、就業・購買・医療・教育・娯楽など住民の日常生活で一体となっている。そのため、福岡都市圏市町では以前から各種協議会、組合等が組織され、共同事業の実施や諸問題の解決が進められてきた。

4-2-3-1 福岡地区水道企業団

〔福岡地区水道企業団の背景〕

福岡都市圏では、都市機能の増大や都市化の進展による人口の増加、生活レベルの向上等に伴い、水の需要は年々増加していたが、地理的要因等から圏域にこれらの需要を満たす河川に恵まれず、そのため、抜本的な水源対策として、九州一の大河川である筑後川からの取水に望みを託すこととなった。昭和 41 年に国や県をはじめ筑後川流域の市町村などの協力と理解もあり、「筑後川水系における水資源開発基本計画」が決定され、その後、念願の水源が確保されることとなった。

この筑後川開発の受け入れ体制としては、重複投資を避けるとともに、水道用水の広域の有効利用と効率的な施設の配置及び管理運営を行うために、その経営主体を企業団方式とすることとし、福岡都市圏（当時 4 市 18 町）は昭和 48 年 6 月に福岡地区水道企業団を設立した。

〔福岡都市圏への用水供給の開始〕

企業団設立後、直ちに浄水・送水施設の建設が着手されるとともに、昭和 58 年 11 月には、水資源開発公団（現：独立行政法人水資源機構）の「福岡導水事業」により筑後川からの導水が実現し、企業団の水道用水供給事業が開始した。

平成 14 年 7 月には、筑後川水系に加えて多々良川水系の鳴瀬ダム分の用水供給を開始している。

〔海水淡水化施設の建設・稼働〕

福岡都市圏は昭和 53 年と平成 6 年に、300 日近い制限給水を行い、市民生活に多大な支障を来した。

福岡都市圏の水需要の増大、頻発する渇水へ対応するため、平成 9 年福岡県において平成 22 年度を目標年次とする「福岡地域広域的水道整備計画」が改定され、その中で当企業団を事業主体とする海水淡水化事業が位置付けられた。

このため、著しく逼迫した水需要や頻発する渇水への対応策として、また、流域外の筑後川水系に多くを依存する福岡都市圏の自助努力のひとつとして、当企業団は海水淡水化事業を進めることとした。

平成 11 年度から事業に着手し、平成 17 年 3 月には、日本最大級である日量最大 5 万 m³

● 企業団の施設

建築物	所在地	敷地面積(m ²)	備 考
企業団本庁舎	福岡市南区清水四丁目 3 - 1	約 3,000	
牛頸浄水場	大野城市牛頸一丁目 1 - 1	約 157,000	
水質センター	大野城市牛頸一丁目 1 - 1	—	牛頸浄水場内
多々良浄水場	粕屋町大字戸原 6 7 9 - 1	約 79,000	福岡市水道局との 共同施設
海水淡水化センター	福岡市東区大字奈多 1 3 0 2 - 1 2 2	約 46,000	

- ・ 導水管 2 2 k m ・ ポンプ場 1 5 箇所
- ・ 送水管 1 6 5 k m ・ 構成団体配水池 2 7 箇所

● 事業認可の経緯

区 分	認可 年月日	目標 年次	計画給 水人口 (千人)	計画 1 日最 大給水量 (m ³)	水 源 (追加水源)
創設事業	S48.7.26	S54	1,415	163,100	江川・寺内ダム、合所ダム
第 1 回拡張事業	S56.9.24	S61	1,713	194,300	鳴淵ダム
第 2 回拡張事業	S60.3.20	H3	1,859	200,800	筑後大堰
第 3 回拡張事業	H4.3.31	H13	2,068	252,100	大山ダム、五ヶ山ダム
第 4 回拡張事業	H11.3.12 (H13.3.30 一部変更)	H22	2,370	268,100 (※312,800)	海水淡水化施設

※は、施設能力

4 - 2 - 3 - 2 福岡都市圏共同事業

水道事業での連携をきっかけに、福岡都市圏ではさまざまな広域連携が実施されるようになった。

福岡都市圏共同事業は、「福岡都市圏広域行政推進協議会」により決定し、「福岡都市圏競艇等事業組合」の競艇事業収益金と福岡市の負担金を主な財源として、「福岡都市圏広域行政事業組合」及び福岡市及びその周辺の計 19 市町により実施されている事業である。

福岡都市圏広域行政推進協議会は、福岡都市圏において、広域行政の推進により圏域の総合的かつ一体的な整備を図るため、広域行政計画を策定し、その計画に係る事務事業の連絡調整を行うことを目的として設置された地方自治法上の協議会であり（法第 252 の 2 条第 1 項）、昭和 53（1978）年 1 月 11 日に設立された。

福岡都市圏競艇等事業組合は、福岡都市圏広域行政計画に基づき実施される共同事業の財源確保のため、構成市町が共同で競艇を開催するにあたり、平成元（1989）年 8 月 8 日に設立された地方自治法上の一部事務組合である（特別地方公共団体、法第 284 条）。福岡競艇の開催日（年間 180 日）のうち 24 日間は当組合が主催しており、その収益金は福岡都市圏共同事業の財源となっている。

福岡都市圏広域行政事業組合は、福岡都市圏広域行政計画に基づき、福岡都市圏 19 市町の全部又は福岡市を含むその一部が共同して実施することとした事業の、企画及び運営に

関する事務を共同処理し、福岡都市圏内の市町の振興に寄与することを目的として設立された地方自治法上の一部事務組合で（特別地方公共団体、法第 284 条）、平成 5（1993）年 4 月 28 日に設立され、当初は都市圏内の 33 箇所ある図書館等広域利用、住民のスポーツ活動の場を拡大や生涯スポーツ社会の実現に寄与することを目的とするスポーツ施設の広域利用が開始された。

表 4－6 福岡都市圏の主な連携状況

協議会（地方自治法第 252 条の 2）

名称	組織市町村名	共同処理する事務
福岡都市圏広域行政推進協議会	福岡市、筑紫野市、春日市、大野城市、宗像市、太宰府市、前原市、古賀市、福津市、那珂川町、糟屋郡各町、糸島郡各町	広域行政権計画の策定及び連絡調整

事務の委託（地方自治法第 252 条の 14）

委託事務	受託団体名	委託団体名
ごみ処理に関する事務	福岡市	春日市、久山町、那珂川町、大野城大宰府環境施設組合
ごみ処理に関する事務	宇美町	志免町
し尿処理に関する事務	福岡市	那珂川町、宇美町、篠栗町、志免町、新宮町、久山町
養護学校に関する事務	福岡市	福岡県
競艇の開催に関する事務	福岡市	福岡都市圏競艇等事業組合
小学校に関する事務	太宰府市	筑紫野市、宇美町
中学校に関する事務	太宰府市	筑紫野市、宇美町
公共下水道に係る汚水処理に関する事務	前原町	志摩町

広域連合

広域連合の名称	構成団体名	共同処理する事務
福岡県介護保険広域連合	糟屋郡各町（粕屋町を除く）他県内 33 市町村	介護保険法に規定する市町村の事務の一部
福岡県後期高齢者医療広域連合	県内全市町村	後期高齢者医療制度のうちの一部

一部事務組合

組合の名称	構成団体名	共同処理する事務
糟屋郡粕屋町外 1 市水利組合	福岡市、粕屋町	農業水利
糟屋郡篠栗町外 1 市 5 町財産組合	福岡市、宇美町、篠栗町、志免町、須恵町、久山町、粕屋町	林業・林野の管理処分
福岡地区水道企業団	福岡市、筑紫野市、大野城市、宗像市、太宰府市、前原市、古賀市、福津市、宇美町、篠栗町、志免町、須恵町、新宮町、久山町、粕屋町、二丈町、志摩町、春日那珂川水道企業団	水道用水供給事業
宗像地区事務組合	宗像市、福津市	水道用水供給事業、し尿処理、消防・救急業務他
春日那珂川水道企業団	春日市、那珂川町	末端給水
玄海環境組合	宗像市、古賀市、福津市、新宮町	ごみ処理
糸島地区消防厚生施設組合	前原市、二丈町、志摩町	ごみ処理、し尿処理、火葬場、消防救急他
大野城大宰府環境施設組合	大野城市、太宰府市	ごみ焼却施設、火葬場の設置及び管理運営
筑紫野・小郡・基山清掃施設組合	筑紫野市、小郡市、基山町	ごみ処理
春日大野城衛生施設組合	春日市、大野城市	不燃ごみ処理、資源ごみ処理、し尿処理、最終処分場
須恵町外 2 ヶ町清掃施設組合	須恵町、粕屋町、篠栗町	し尿処理、ごみ処理
宇美町・志免町衛生施設組合	宇美町、志免町	し尿処理、ごみの中間処理
北筑衛生施設組合	福岡市、古賀市、福津市、宇美町、篠栗町、志免町、須恵町、新宮町、久山町、粕屋町	火葬場

（次ページに続く）

(前ページより続き)

組合の名称	構成団体名	共同処理する事務
筑紫野・春日・筑前筑慈苑施設組合	筑紫野市、春日市、筑前町	火葬場
福岡都市圏南部環境事業組合	福岡市、春日市、大野城市、大宰府市、那珂川町	可燃ごみ処理事務のうち中間処理施設及び最終処分場の設置に関すること他
古賀高等学校組合	古賀市、福津市、新宮町	高等学校
筑紫野大宰府消防組合	筑紫野市、大宰府市	消防・救急業務
春日・大野城・那珂川消防組合	春日市、大野城市、那珂川町	消防・救急業務
粕屋南部消防組合	宇美町、篠栗町、志免町、須恵町、久山町、粕屋町	消防・救急業務・休日診療所
粕屋北部消防組合	古賀市、新宮町	消防・救急業務・休日診療所
福岡都市圏競艇等事業組合	筑紫野市、春日市、大野城市、宗像市、太宰府市、前原市、古賀市、福津市、那珂川町、宇美町、篠栗町、志免町、須恵町、新宮町、久山町、粕屋町、二丈町、志摩町	競艇の開催、福岡都市圏広域行政計画に基づく共同事業
福岡都市圏広域行政事業組合	福岡市、筑紫野市、春日市、大野城市、宗像市、太宰府市、前原市、古賀市、福津市、那珂川町、宇美町、篠栗町、志免町、須恵町、新宮町、久山町、粕屋町、二丈町、志摩町	福岡都市圏広域行政計画に基づく共同事業に基づく共同事業他
福岡県自治会館管理組合	県内全市町村	自治会館の管理運営
糟屋郡自治会館管理組合	古賀市、宇美町、篠栗町、志免町、須恵町、新宮町、久山町、粕屋町	自治会館の管理運営
筑紫自治振興組合	筑紫野市、春日市、大野城市、大宰府市、那珂川町	組合財産の取得、維持管理、処分他
福岡県市町村消防団員等公務災害補償組合	筑紫野市、春日市、大野城市、宗像市、太宰府市、前原市、古賀市、福津市他 11 市、県内全町村	消防団員等の公務災害補償事務
福岡県市町村職員退職手当組合	筑紫野市、大野城市、宗像市、太宰府市、前原市、古賀市、福津市外 10 市、宇美町外 30 町村、外 47 組合・連合	退職手当の支給事務
福岡県市町村災害共済基金組合	県内全市町村	災害共済に関する事務他
福岡県自治振興組合	県内全市町村	市町村職員研修及び採用試験

4-2-3-3 都市圏内での合併に関する動きや議論

平成 7（1995）年に改定された合併特例法や、合併特例債を中心とした財政面での支援及び三位一体改革等の政府の後押しにより、平成 11（1999）年より平成 18（2006）年にかけていわゆる「平成の大合併」という合併ブームが起こった。市町村合併の動きは平成 15（2003）年から平成 17（2005）年にかけてピークを迎え、平成 11（1999）年 3 月末に 3,232 あった市町村の数は、平成 19（2007）年 12 月には約 1,800 と 5 割強にまで減少した。

福岡県では、平成 11（1999）年 3 月末に 97 あった市町村の数は、平成 19（2007）年 12 月には 66 と約 3 割減少したが、同時期、福岡都市圏では 22 から 19 と 3 町村の減少にとどまる。また、福岡都市圏の中核都市である福岡市を巻き込んだ合併の話はみられていない。今後の大都市制度を考える際、都市圏全体の合併も考えられるが、巻末資料にもあるように、各市町が提供するサービスの料金や内容は異なる。これを 19 市町で調整し合意形成していくには多大な手間がかかると予想され、福岡都市圏全体での合併は将来の選択肢としては考えられるとしても、短期間で進めることは困難であるといえる。よって、都市圏内各地区での合併の進展状況（新宗像市の誕生、糸島地区での合併に向けた取り組み、など）もみながら、合併による大都市圏の一体化の是非を判断していくこととなろう。

表4－7 平成元年以降における県内の合併事例

合併日	合併市町村	合併関係市町村 合併の方式	合併の方式
平成 15 年 4 月 1 日	宗像市	旧宗像市、旧玄海町	新設
平成 17 年 1 月 24 日	福津市	旧福岡町、旧津屋崎町	新設
平成 17 年 2 月 5 日	久留米市	久留米市、旧田主丸町、旧北野町、旧城島町、旧三潆町	編入
平成 17 年 3 月 20 日	うきは市	旧吉井町、旧浮羽町	新設
平成 17 年 3 月 21 日	柳川市	旧柳川市、旧大和町、旧三橋町	新設
平成 17 年 3 月 22 日	筑前町	旧三輪町、旧夜須町	新設
平成 17 年 3 月 28 日	宗像市	宗像市、旧大島村	編入
平成 17 年 3 月 28 日	東峰村	旧小石原村、旧宝珠山村	新設
平成 17 年 10 月 11 日	上毛町	旧新吉富村、旧大平村	新設
平成 18 年 1 月 10 日	築上町	旧椎田町、旧築城町	新設
平成 18 年 2 月 11 日	宮若市	旧宮田町、旧若宮町	新設
平成 18 年 3 月 6 日	福智町	旧金田町、旧赤池町、旧方城町	新設
平成 18 年 3 月 20 日	朝倉市	旧甘木市、旧杷木町、旧朝倉町	新設
平成 18 年 3 月 20 日	みやこ町	旧犀川町、旧勝山町、旧豊津町	新設
平成 18 年 3 月 26 日	飯塚市	旧飯塚市、旧筑穂町、旧穂波町、旧庄内町、旧潆田町	新設
平成 18 年 3 月 27 日	嘉麻市	旧山田市、旧稲築町、旧碓井町、旧嘉穂町	新設
平成 18 年 10 月 1 日	八女市	八女市、旧上陽町	編入
平成 19 年 1 月 29 日	みやま市	旧瀬高町、旧山川町、旧高田町	新設

：福岡都市圏

市町村数

	平成 11 年 3 月 31 日	平成 18 年 3 月 31 日	平成 19 年 12 月 31 日
全国	3, 232	1, 821	1, 798
福岡県	97	69	66
福岡都市圏	22	19	19

※平成 11 年 3 月 31 日は、旧合併特例法の平成 11 年改正前の時点

出典：福岡県庁HP(市町村合併のページ)より作成

表 4－8 福岡都市圏各地区の合併を巡る動き

(1) 宗像地域

宗像市は、平成 15（2003）年 4 月 1 日、宗像市、玄海町が新設合併したのに続き、平成 17（2005）年 3 月 28 日には大島村を編入合併した。

(2) 糟屋地域

平成 19（2007）年 1 月 10 日、篠栗町・志免町・須恵町・新宮町・久山町・粕屋町により「糟屋 6 町合併研究会」が設置された。平成 19（2007）年 12 月法定協議設置議案を議会に提出したが、粕屋・久山両町議会では否決された。粕屋町は議会に再提案予定だが、久山町では議会において大差で否決されたのち再提案の予定はなく、6 町合併は白紙の状態となっている。

(3) 前原市・志摩町・二丈町

平成 19（2007）年 12 月 26 日、糸島 1 市 2 町合併協議会が設置され、平成 22（2010）年 1 月 1 日合併予定で準備中である。

4-3 まとめ：福岡市および福岡都市圏の大都市制度像

最後にまとめとして、将来の福岡市および福岡都市圏にふさわしい大都市制度像を提示する。大都市制度像をイメージする際のポイントとして以下の2点を踏まえることとする。

ポイント①：地方分権を見据え大都市行政に見合った権限・財源の拡充

地方分権改革が進展するなか、国、都道府県、市町村の役割を明確化し、都道府県は広域行政や市町村間の調整など役割を限定する一方で、住民にもっとも身近な行政は市町村が独自の創意工夫によって行えるよう、市町村の権限・財源は今後一層拡充される必要がある。

ただし、一口に市町村といってもその規模や能力には大きな差があり、これまでのようにどの市町村にも同様の権限・財源が画一的に与えられる制度は改められなければならない。こうした観点から、大都市についてはその規模、能力に応じ道州と対等あるいはそれに準ずる程度にまで権限・財源が移譲され、地域の特色やニーズを捉えたより高度な大都市行政が行えるような制度が導入されるべきである。

ポイント②：福岡都市圏を一体的に運営できる大都市制度

福岡市の特徴としては、通勤・通学などによる周辺市町からの人口流入に加え、水道、消防、ごみ処理などでの広域連携がみられるなど都市圏内での結びつきが強く、そのなかで福岡市は都市圏の「母都市」として高い中枢性を持っている。このため、今後の地方分権を見据えた場合、福岡市単独だけではなく福岡市都市圏全体を視野に入れて将来の大都市制度を描くべきである。

道州制や地方分権の帰趨がいまだ不透明な現段階においては、将来の大都市制度像についての具体的な提案は困難であるが、第2部でみた第28次地方制度調査会での大都市制度像や海外事例を参考にしつつ、地方分権の流れや福岡市の中枢性に配慮しながら、今後の福岡都市圏の大都市制度像について、4つのパターンを描いてみた（いずれも道州制が導入されたことを前提として図示（次ページ以降））。

	パターン①	パターン②	パターン③	パターン④
周辺市町との連携	×	○	○	○（合併）
周辺市町との合併	×	×	×	○
道州から独立	×	×	○	○

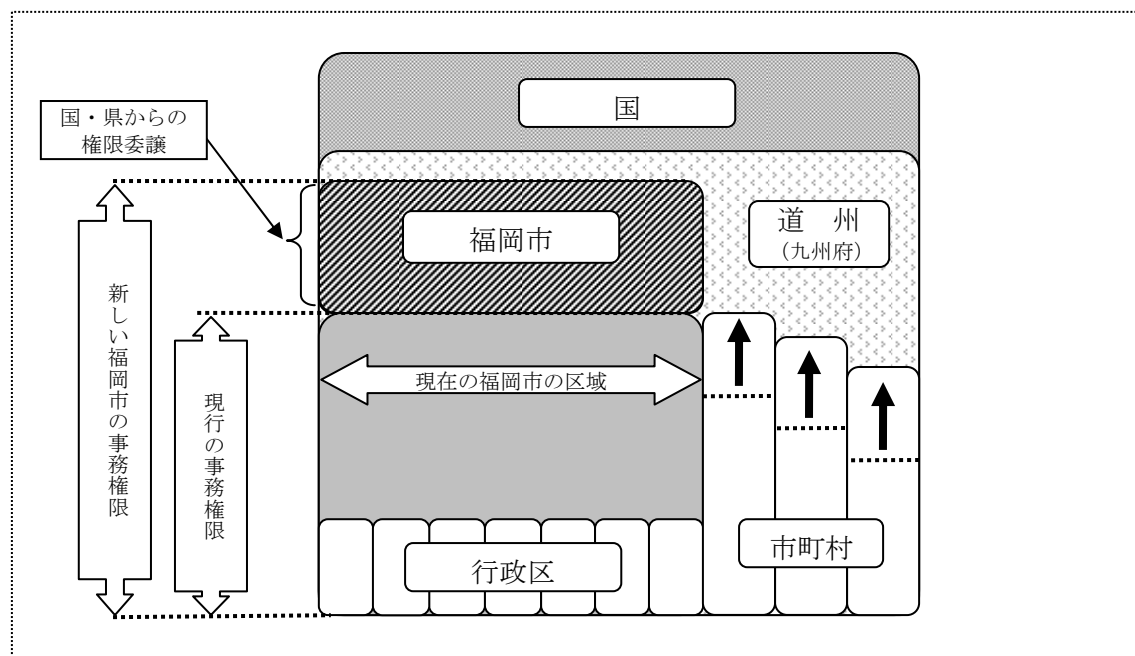
〔パターン①〕 政令指定都市の権限・財源強化（道州に包括される）

現在の福岡市の範囲を維持しつつ、政令指定都市制度の枠組みのなかで、地方分権の流れに沿って国や県（道州）からの権限・財源移譲をさらに推し進めるもの。住民に身近な行政の遂行について福岡市の裁量が拡大し、より個性的で特徴を活かした政策を遂行するための自由度が高まる。

一方、本来基礎自治体が担うべき権限・財源移譲がこれまでどおり特例的、部分的になる恐れがあり、包括的な権限・財源移譲につながるかは不透明。また道州に包含されることから、二重行政の問題も残る。

こうしたことから、このパターンは地方分権推進の初期段階における過渡的措置として考えられる。

エリア	現在の福岡市と同一
道州との関係	道州に包含される
権限等	大都市にふさわしい権限、財源の強化を進める。
周辺市町との関係	必要な分野については事務組合等によって連携し、広域調整を行う。 また周辺市町から委託を受けた事務について、福岡市が代行することも考える。
類似事例	名古屋市報告書の「スーパー指定都市」、「新特別市」 フランスの特別市：マルセイユ、リヨン（ただしフランスは三層制）



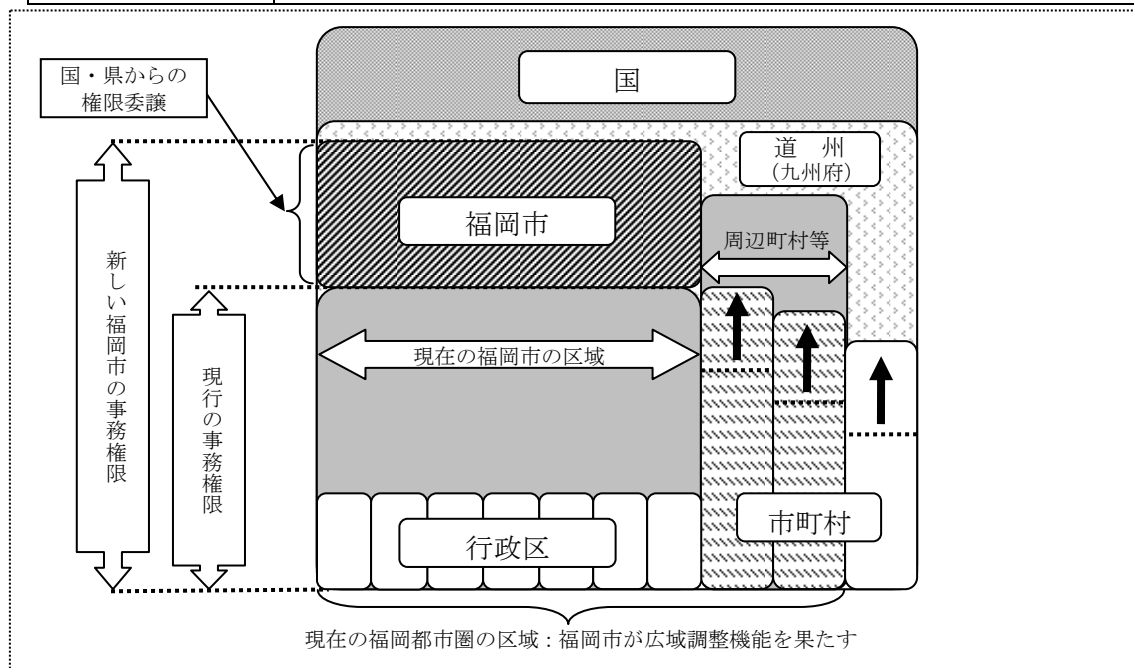
〔パターン②〕 福岡市への都市圏内広域行政機能の付与（道州に包括される）

現在の福岡市の範囲を維持しつつ、周辺市町と協力して解決を図るべき分野（まちづくり、防災、安心・安全の確保、ごみ問題、水道等）をさらに拡大し、福岡市が都市圏の中核都市としてこれまで以上に広域調整機能を果たすもの。

広域調整機能の大幅な進展を通じ人口 250 万人の福岡都市圏の一体性が高まることから、パターン①と比べより包括的な権限・財源移譲を福岡市および福岡都市圏が受け、都市圏内の広域行政、市町間調整等は基本的に道州ではなく福岡市（福岡都市圏）が行うこととする。よって、パターン①と比べ都市圏内のニーズや実情に即した政策遂行が可能となり、また道州との二重行政の軽減・解消にも貢献する。

ただし一方で、これまでも広域連携の先進地であった福岡都市圏において、すでに実施されている分野以外にも広域連携を拡大しようとする場合、周辺市町との合意形成や調整が鍵であり、場合によってはこれまで以上の広域連携が思うように進展せず現状と変わらない場合には事実上パターン①と同じであり、大幅な権限・財源の移譲までには至らない可能性がある。

エリア	現在の福岡市と同一
道州との関係	道州に包含される
権限等	大都市および 250 万大都市圏にふさわしい権限、財源の強化を進める。都市圏内の広域行政、市町間調整等にかかる権限、財源は、基本的にすべて福岡市が担う。
周辺市町との関係	必要な分野については事務組合等によって連携し、広域調整を行う。また周辺市町から委託を受けた事務については福岡市が代行する。
類似事例	名古屋市報告書の「グランド名古屋（広域調整機能を持つ大都市）」 大都市ディストリクト（英）での広域調整機能

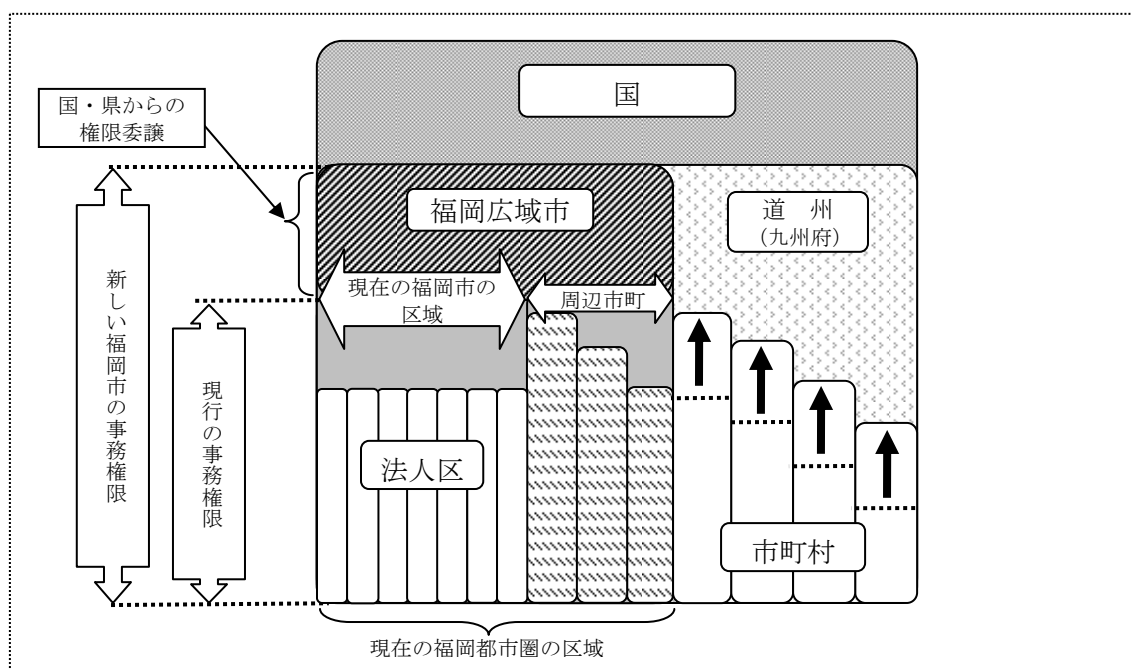


〔パターン③〕 福岡都市圏内の市町村で構成される「福岡広域市」（道州から独立）

都市圏としての一体性をより高めるため、都市圏全体でひとつの「福岡広域市」を設置するもの。人口 250 万人の福岡都市圏をひとつの広域市として道州から独立させ行政事務を一体的に遂行することができる、パターン②がさらに進化したかたちといえる。人口 250 万人を抱える規模・能力の高い大都市として福岡都市圏の一体性がさらに高まり、広域調整の権限・財源を広域市が原則としてすべて担うことで、道州との二重行政の弊害も全面的に解消される。現福岡市内の行政区は法人区となり、周辺市町は広域市のなかにそのまま存置される。

一方で、広域市は事実上その内部に法人区、市町を有する広域自治体となることから、二重行政の排除などの重要事項に留意しながら、広域市と法人区および市町との間で適切に権限・財源を配分する必要がある。また、広域市内の基礎自治体である法人区と市町との間で権限・財源にどのような違いを持たせるべきかという点も、同じ広域市内のサービス内容や料金等における不公平感などが生じないように、注意深く入念に検討される必要がある。

エリア	福岡都市圏全体（現在の福岡市と周辺市町）
道州との関係	道州から独立
権限等	人口 250 万人の大都市としての福岡広域市にふさわしい権限、財源が強化される。道州の持つ広域行政および市町村間調整の権限・財源と、本来基礎自治体が持つ権限・財源の両方を、原則すべて福岡市が担う。
周辺市町との関係	現在の福岡市内の行政区は法人区となり、また現在の周辺市町はそのまま存置される。
類似事例	名古屋市報告書の「尾張名古屋州（都市州）」 韓国の広域市、ドイツの都市州

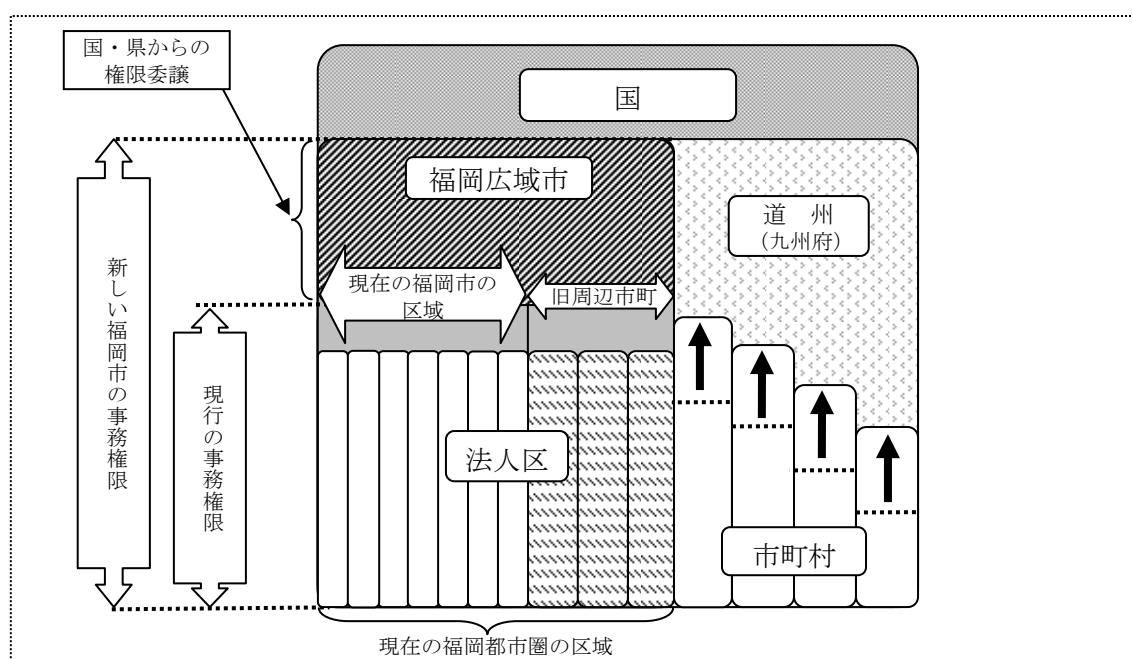


〔パターン④〕 福岡都市圏内の合併による「福岡広域市」（道州から独立）

福岡都市圏の一体性を一層高めるため、都市圏内の全市町が現福岡市と合併し、「福岡広域市」を設置するもの。人口 250 万人を抱える規模・能力の高い大都市として福岡都市圏の一体性がさらに高まり、広域調整の権限・財源を広域市が原則としてすべて担うことで、道州との二重行政の弊害も全面的に解消される。また、合併前の行政区および周辺市町はすべて広域市内の法人区となり、広域市内における住民サービスの内容や料金も原則として統一され、広域市全域にわたる均質性、一体性が高まる。

一方で、広域市はパターン③と同様広域自治体となることから、二重行政の排除などの重要事項に留意しながら、広域市と法人区との間で適切に権限・財源を配分する必要がある。さらに、合併に際しては、現在各市町で異なっているサービス内容・料金の統一など手間がかかることが多いうえ、現福岡市や周辺市町での議会、首長、住民、その他関係者の合意が大前提となるなど、合併には紆余曲折が予想される。このため、ここに挙げた 4 つのパターンのなかでは、最も長期的な観点から取り組まれるべき枠組みといえる。

エリア	現在の福岡市と同一
道州との関係	道州から独立する
権限等	人口 250 万人の大都市としての福岡広域市にふさわしい権限、財源を強化。道州の持つ広域行政および市町村間調整の権限・財源と、本来基礎自治体が持つ権限・財源の両方を、原則すべて福岡市が担う。
周辺市町との関係	合併により、現在の福岡市内の行政区および周辺市町とも全て法人区となる。
類似事例	名古屋市報告書の「尾張名古屋州（都市州）」 韓国の広域市、ドイツの都市州



《参 考》

福岡都市圏内の市町の各種料金等比較

◆将来推計人口

		面積 (km ²)	現在の人口 (人)			将来推計人口 (人)									
						九経調による予測					人間研による予測				
			全体	男	女	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年
福岡都市圏 計		1,167.84	2,234,426	1,119,009	1,203,340	2,388,723	2,441,197	2,469,922	2,472,502	2,452,513	2,449,401	2,532,294	2,596,963	2,642,450	2,671,233
福岡市		339.38	1,400,621	675,895	724,726	1,446,079	1,490,577	1,521,754	1,537,535	1,540,347	1,443,789	1,481,285	1,508,828	1,526,976	1,536,316
筑紫 地域	筑紫野市	87.73	97,534	46,765	50,769	101,604	104,628	106,607	107,332	106,793	115,444	126,016	135,720	144,313	151,821
	春日市	14.15	108,394	52,819	55,575	110,296	110,273	108,910	106,413	102,956	117,798	122,805	126,889	129,930	132,218
	大野城市	26.88	92,755	44,855	47,900	94,868	95,593	95,243	93,950	91,801	101,690	106,394	110,024	112,630	114,501
	太宰府市	29.61	67,084	31,749	35,335	67,838	68,152	67,610	66,116	63,857	69,244	71,171	72,896	73,972	74,710
	那珂川町	74.99	46,970	22,916	24,054	47,828	47,500	46,590	45,310	43,739	51,985	54,722	56,911	58,575	59,716
	小計	233.36	412,737	199,104	213,633	422,434	426,146	424,960	419,121	409,146	456,161	481,108	502,440	519,420	532,966
粕屋 地域	古賀市	42.11	55,940	26,676	29,264	55,655	54,854	53,557	51,728	49,247	64,495	68,826	72,595	75,612	78,009
	宇美町	30.22	39,141	19,873	19,268	40,276	41,040	41,321	40,848	39,680	41,142	42,482	43,516	44,190	44,529
	篠栗町	38.9	30,989	14,949	16,040	32,139	32,622	32,789	32,704	32,437	34,569	36,013	37,101	37,810	38,245
	志免町	8.7	40,525	19,579	20,946	43,366	45,172	46,350	46,954	47,236	40,861	42,193	43,233	43,835	44,175
	須恵町	16.33	25,600	12,377	13,223	25,982	26,041	25,778	25,132	24,159	26,850	27,679	28,277	28,650	28,840
	新宮町	18.87	23,450	11,504	11,946	24,292	24,637	24,825	24,766	24,422	28,298	30,945	33,326	35,378	37,152
	久山町	37.43	7,858	3,743	4,115	8,050	8,137	8,129	8,017	7,829	8,047	8,256	8,410	8,510	8,567
	粕屋町	14.12	37,686	18,723	18,963	40,479	42,161	43,421	44,343	45,115	40,914	43,081	44,879	46,189	47,218
	小計	206.68	261,189	127,424	133,765	270,239	274,664	276,170	274,492	270,125	285,176	299,475	311,337	320,174	326,735
宗像 地域	宗像市	76.82	94,151	44,474	49,677	95,224	95,557	95,069	93,480	90,804	101,504	105,370	108,525	110,949	112,693
	福津市	29.43	55,680	25,809	29,871	54,974	53,884	52,114	49,653	46,593	59,169	60,565	61,634	62,239	62,372
	小計	172.33	147,834	70,283	79,548	150,198	149,441	147,183	143,133	137,397	160,673	165,935	170,159	173,188	175,065
糸島 地域	前原市	104.5	67,279	31,987	35,292	69,945	71,459	72,072	71,818	70,787	72,309	73,458	73,660	72,895	71,304
	二丈町	57.07	13,404	6,204	7,200	13,015	12,604	12,093	11,461	10,689	13,923	13,943	13,821	13,565	13,182
	志摩町	54.52	17,288	8,112	9,176	16,813	16,306	15,690	14,942	14,022	17,370	17,090	16,718	16,232	15,665
	小計	216.09	97,971	46,303	51,668	99,773	100,369	99,855	98,221	95,498	103,602	104,491	104,199	102,692	100,151

注)「現在の人口」：平成 17 年国勢調査 全国・都道府県・市区町村別人口（要計表による人口） 平成 17 年 12 月 27 日公表

「将来推計人口」：(財)九州経済調査協会「福岡県全市町村の将来推計人口（2007 年 3 月推計）」

国立社会保障・人口問題研究所編「日本の市区町村将来推計人口（平成 15 年 12 月推計）」

◆ 職員給与

		職員	
		職員数 (人)	平均給与 (万円／年)
福岡市	福岡市	9,913	714.0
筑紫地域	筑紫野市	440	719.9
	春日市	402	688.4
	大野城市	407	691.9
	太宰府市	330	731.7
	那珂川町	301	695.4
	古賀市	372	619.8
粕屋地域	宇美町	175	573.7
	篠栗町	140	598.7
	志免町	204	640.6
	須恵町	144	614.1
	新宮町	141	615.9
	久山町	69	573.1
	粕屋町	192	614.0
	宗像市	429	650.9
宗像地域	福津市	316	654.7
	前原市	316	642.6
糸島地域	二丈町	83	706.2
	志摩町	112	676.8

注) 平均給与は各自治体の全給与費を全職員数で割ったもの。各市町村 HP より。

◆ 各種手数料

		各種手数料		
		戸籍謄本 (円)	住民票 (円)	印鑑証明 (円)
福岡市	福岡市	450	300	300
筑紫地域	筑紫野市	450	300	300
	春日市	450	300	300
	大野城市	450	300	300
	太宰府市	450	300	300
	那珂川町	450	300	300
	古賀市	450	200	200
粕屋地域	宇美町	450	200	200
	篠栗町	450	200	200
	志免町	450	200	200
	須恵町	450	200	200
	新宮町	450	200	200
	久山町	450	200	200
	粕屋町	450	200	200
	宗像市	450	200	200
宗像地域	福津市	450	200	200
	前原市	450	300	300
糸島地域	二丈町	300～750	300	300
	志摩町	450	300	300

出典：各市町 HP より

◆ 自治体の財政

		主要指標(財政力指数)						財政状況		
		標準財政規模 (百万円)	経常収支 比率(%)	財政力 指数	実質収支 比率(%)	公債費 比率(%)	公債費 負担比率(%)	歳入 (百万円)	歳出 (百万円)	地方債 現在高(百万円)
福岡都市圏	—									
福岡市	福岡市	325,910	91.1	0.789	1.2	23.9	24.6	689,594	676,536	1,333,263
筑紫地域	筑紫野市	16,379	90.0	0.700	8.5	19.5	26.9	27,794	25,821	39,518
	春日市	16,664	93.9	0.661	2.2	18.7	19.1	26,584	25,325	34,308
	大野城市	15,908	89.0	0.703	2.8	15.3	14.8	29,547	28,675	29,757
	太宰府市	11,060	98.6	0.651	5.7	18.4	19.2	20,041	19,406	23,816
	那珂川町	7,971	84.8	0.639	3.6	7.4	8.6	13,255	12,829	11,902
粕屋地域	古賀市	10,228	94.9	0.635	3.5	16.9	15.9	16,364	15,887	15,932
	宇美町	6,356	85.2	0.522	2.9	15.8	15.4	11,415	10,922	11,540
	篠栗町	5,620	88.8	0.505	4.4	12.2	12.6	8,392	7,926	12,759
	志免町	6,461	90.3	0.723	7.8	10.6	10.7	9,815	9,406	8,807
	須恵町	4,480	93.2	0.552	4.7	17.5	15.4	7,150	6,970	7,310
	新宮町	4,466	93.9	0.875	3.8	16.2	16.0	8,204	7,915	8,010
	久山町	2,309	89.0	0.713	5.8	17.8	14.6	3,658	3,365	3,111
	粕屋町	7,121	82.1	0.753	7.3	16.3	18.0	10,115	9,595	14,380
宗像地域	宗像市	17,331	88.5	0.592	2.5	12.5	16.6	29,791	28,838	27,864
	福津市	10,019	87.0	0.571	7.4	11.5	9.3	16,789	16,273	15,870
糸島地域	前原市	11,745	94.2	0.531	4.2	14.1	14.8	18,438	17,950	23,228
	二丈町	2,884	95.2	0.407	8.7	12.4	13.8	4,447	4,275	5,902
	志摩町	3,660	89.7	0.408	4.5	13.6	14.5	5,562	5,383	5,873

経済収支比率…この比率が低いほど、臨時の歳税需要に余裕を持ち、財政構造に弾力性がある。

財政力指数…財政力を示し、「1」に近いあるいは「1」を超えるほど財政に余裕がある。

実質収支比率…標準財政規模に対する実質収支額の割合で、黒字の場合は整数で、赤字の場合は負数で示される。

公債費比率…公債費の経常一般財源総額に占める割合。

公債費負担比率…公債費の状況から、財政運営の弾力性を測定する指標。低いほど余裕があり財政運営に弾力性がある。

出典：『福岡県 市町村要覧 平成 19 年度版』

◆都市整備

		都市計画区域等		地域地区											
		区域別面積 (ha)		用途地域別面積 (ha)											
		市街化 区域	市街化 調整 区域	第一種 低層住居 専用地域	第二種 低層住居 専用地域	第一種 中高層住居 専用地域	第二種 中高層住居 専用地域	第一種 住居 地域	第二種 住居 地域	準 住居 地域	近隣 商業 地域	商業 地域	準工業 地域	工業 地域	工業 専用地域
福岡都市圏 計		26,805	45,183	8,834	550	2,865	824	7,598	1,866	240	565	1,651	3,061	769	369
福岡市		15,283	18,297	4046		2055	281	3256	1393	117	317	1425	1742	610	41
福岡市以外 4 地域															
筑紫 地域	筑紫野市	1,356	3,037	511.7	35	68	166	387	28	18	30	33	79		
	春日市	1,319	96	307		203	209	257	102	33	22	8.9	177		
	大野城市	1,276	1,412	444		65	139.1	343	20		13	30	222		
	太宰府市	1,160	1,093	503	82			423	28	21	26	10	67		
	那珂川町	566	1,336	164	60	63		217			14.6		47		
	小計	5,677	6,974	1,930	177	399	514	1,627	178	72	106	82	592	0	0
粕屋 地域	古賀市	765	1,455	175	122	47		205	37		23	11	30	77	38
	宇美町			251		68		271		1.6	14	8.6	66	7	77
	篠栗町	423	715	106		97		116	31		12	16	29		8
	志免町	710	160	191	4.7	21		278	66		6	6	114		23
	須恵町			129.4	9.3	5.6		224			7.1		5.7	27	46
	新宮町	541	1,222	88	30.4	6.2		215	45	3.6	8.4		65	17	63
	久山町	141	3,601		25			21						22	73
	粕屋町	673	738	120	44		29	211	34		4	4.8	217	9	
	小計	3253	7891	1,060	235.4	244.8	29	1,541	213	5.2	74.5	46.4	526.7	159	328
宗像 地域	宗像市	1,835	5,847	1141	55.3	104		279	73	34	30	45	74		
	福津市			400		5.3		393	2		24	22.5	51.5		
	小計	1,835	5,847	1,541	55	109	0	672	75	34	54	68	126	0	0
糸島 地域	前原市	757	6,174	215		57		376	6.5	6.4	10	27	59		
	二丈町			15	54			102		5	3.9	3.1	16		
	志摩町			27	28			24							
	小計	757	6174	257	82	57	0	502	6.5	11.4	13.9	30.1	75	0	0

※用途地区は以下を参照（2000 年 5 月現在）

<http://www.pref.fukuoka.lg.jp/wbase.nsf/5DB2E0F2E12EF4C7492570A4000C6A30/3E32A45EA7FC324B49256C6900046D15?OpenDocument>

※都市計画地域は以下を参照（2000 年 5 月） http://www.pref.fukuoka.lg.jp/wbase.nsf/doc/kenchiku_00o020114.htm

※福津市のデータは旧福岡町と旧津屋崎町のデータを足し併せて算出した。

◆ごみ袋料金等比較

構成市町村名	燃えるごみ (円)					燃えないごみ (円)			リサイクル系関係 (円)			粗大ごみ (円)
	特大	大	中	小	ミニ	大	中	小	大	中	小	
福岡市		45	30	15		45	30	15	22	15		申込制
筑紫野市	90	50	30	20		30		20				500
春日市		45	30	15			30			15		500
大野城市												525
太宰府市		42	31.5				42		31.5			315
那珂川町		31.5		21		36		24	31.5		21	500
古賀市		60		35	20							500
宇美町		15		10		15		10	15		10	500
篠栗町		40	25	15		15		10	15		10	500
志免町		30	18	13			18		18			500
須恵町												500
新宮町		60		35								500
久山町		105		70		300			105			500
粕屋町		55		35	20	15		10	15		10	
宗像市	64	42		30								520
福津市		55		40	22.5							搬入制
前原市												500
二丈町												525
志摩町												500

注) ごみ袋の容量は各自治体の分け方で記載したもので、容量は異なる。

◆ごみ収集回数比較

構成市町村名	燃える ごみ(週)	燃えない ごみ(月)	リサイクル系 (月)
福岡市	2	1	1
筑紫野市	2	2	
春日市	2	1	2
大野城市	2	1	2
太宰府市	2	1	1
那珂川町	2	1	2
古賀市	2		
宇美町	2	1	1
篠栗町	2	2	2
志免町	2	1	1
須恵町	2	2	2
新宮町	2		
久山町	2	予約制	1
粕屋町	2	2	2
宗像市	2		
福津市	2		
前原市	2	2	2
二丈町	2	2	2
志摩町			

※なお、ゴミ処理では既に準広域化した収集システムが構築済みである。福岡都市圏（一部佐賀県を含む）では以下の7つまとまりがある。

玄海環境組合	宗像市・古賀市・新宮町
糸島地区 消防厚生施設組合	前原市・二丈町・志摩町
春日大野城 衛生施設組合	春日市・大野城市
大野城太宰府 環境施設組合	大野城市・太宰府市
筑紫野・小郡・基山 清掃施設組合	筑紫野市・小郡市・基山町 (佐賀県)
須恵町外二ヶ町 清掃施設組合	篠栗町・須恵町・粕屋町
福岡都市圏南部 環境事務組合	福岡市南区・春日市・大野 城市・太宰府市・那珂川町

注) 缶・ビン・ペットボトルを燃えないごみとするかリサイクルは自治体によって異なる。

注) 「リサイクル系」の範囲は各自治体ごとにまちまちで、統一されていない。

◆保育料等

		保育料		学童保育
		保育料(円／月)		保育料(円／月)
区分	構成市町村名	所得税7. 2万以下	所得税7. 2万以上	
福岡市	福岡市	22,400	23,700	月額 3,000 円
筑紫地域	筑紫野市	27,000	27,820	月額 6,500 円
	春日市	27,000	27,880	月額 6,000 円
	大野城市	27,000	27,710	月額 6,000 円
	太宰府市	27,000	30,110	月額 6,000 円
	那珂川町	27,000	27,010	月額 5,500 円
	粕屋地域	古賀市	24,300	30,000
粕屋地域	宇美町	27,000	32,350	
	篠栗町	27,000	29,650	月額 3,000 円
	志免町	27,000	28,180	月額 6,000 円
	須恵町	27,000	32,050	
	新宮町	30,810	30,810	
	久山町			
	粕屋町	25,300	30,100	
	宗像地域	宗像市	27,000	27,710
宗像地域	福津市	25,700	33,300	月額 5,000 円
	糸島地域	前原市	26,000	29,000
	二丈町	25,000	27,000	月額 4,500 円
	志摩町	27,000	30,800	月額 4,500 円

注) 保育料は、4歳児・第一子の場合で比較。

学童保育料は、夏休みや冬休みなどではない通常の期間。運営時間は大体 17 時頃まで。

◆高齢者福祉

	配食サービス事業		外出支援サービス事業		介護用品の支給	緊急通報装置
	料金(円)	回数	料金	回数	おむつ支給や助成	
福岡市	450	相談により	1回最大 8,500 円の助成	年 4 回	最大 6,000 円分(月額)助成	貸与無料. レンタル(1300 円/月) : 所得に応じた自己負担: 最大 63000 円
筑紫野市	430	1日1食	1回最大 8500 円の助成	年 4 回	最大 6,000 円分(月額)助成	○
春日市	400	1日2食	800 円+(100 円/5km)		最大 6,000 円分(月額)助成	所得に応じて自己負担: 最大 51400 円
大野城市	350	1日2食			最大 6,000 円分(月額)助成	無料
太宰府市	450	1日2食			最大 6,000 円分(月額)助成	所得に応じた自己負担
那珂川町	400	1日2食	1回最高 5,360 円の助成	月 16 回	○	○
古賀市	350	1日2食	1000 円(1往復)の助成	月2回	月額 5,000 円(月額)助成	○
宇美町	250 円 の助成	1日1食	初乗り料金を助成	年間 24 枚	月額 5,000 円までの 現物支給	移設費用が自己負担
篠栗町	400	1日1食	○		最大 6,000 円分(月額)助成	○
志免町	250 円 の助成	1日1食	1000 円(1往復)	月3回	月額 5,000 円までの現物支給	貸与無料. 通話料と電池料金(200 円/月)は自己負担
須恵町					月額 20,000 円	
新宮町	400	1日1食	町内無料: 町外(5km 以内) 片道 250 円/回		○	○
久山町	250~400	1日2食	無料(特定施設に限り)		最大 6,000 円分(月額)助成	無料
粕屋町	200~400	1日2食			最大 6,000 円分(月額)助成	無料
宗像市	450	週 6 食			○	所得区分に応じた費用負担
福津市	400	週 6 食			月額 5,000 円(月額)助成	○
前原市	450	1日2食	最大 1000 円の助成	月2回	最大 4,000 円(月額)/月を 助成	所得区分に応じた費用負担: 最大 3255 円
二丈町	400	週3食			○	○
志摩町	400	1日3食	糸島地区内 500 円: 地区外 1000 円		○	月額利用料 525 円

注) 外出支援に関しては、障害者福祉に分類されているケースが目立つ。

「○」印…サービスを行っているが、料金等詳しい内容については不明。

◆都市圏内の消防署・消防組合

福岡市

東消防署	東区東浜 1-2-29	南消防署	南区塩原 2-6-11
(東区出張所)	西戸崎:東区西戸崎 6-4-4	(南区出張所)	花畑:南区若久 5-25-3
(東区出張所)	和白:東区和白 3-28-33	(南区出張所)	日佐:南区の場 2-26-1
(東区出張所)	香椎:東区香椎浜 4-11-1	(南区出張所)	桧原:南区桧原 1-33-39
(東区出張所)	多々良:東区多々良 1-1-1	城南消防署	城南区神松寺 2-19-12
(東区出張所)	箱崎:東区箱崎 1-41-18	(城南区出張所)	飯倉:城南区飯倉 1-7-20
(東区出張所)	水上:東区東浜 2-1-53	早良消防署	早良区百道浜 1-3-1
博多消防署	博多区博多駅前 4-19-7	(早良区出張所)	田隈:早良区野芥 7-2-26
(博多区出張所)	空港:博多区上臼井 454-1	(早良区出張所)	室見:早良区南庄 1-12-18
(博多区出張所)	堅粕:博多区堅粕 2-13-7	(早良区出張所)	東入部:早良区東入部 7-20-6
(博多区出張所)	冷泉:博多区上川端 8-2	西消防署	西区今宿東 1-7-12
(博多区出張所)	上牟田:博多区上牟田 3-11-10	(西区出張所)	姪浜:西区姪浜 4-1-19
(博多区出張所)	板付:博多区板付 2-5-6	(西区出張所)	荏岐:西区野方 1-14-4
(博多区出張所)	那珂南:博多区西春町 1-1-50	(西区出張所)	元岡:西区元岡 633-2
中央消防署	中央区浄水通 21		
(中央区出張所)	大名:中央区大名 2-6-52		
(中央区出張所)	荒戸:中央区荒戸 1-7-13		
(中央区出張所)	笹丘:中央区笹丘 1-10-18		

宗像地区地区事務組合

宗像地区消防本部	宗像市田熊五丁目1番3号
福岡分署	福津市西福岡1丁目1番27号
赤間出張所	宗像市徳重2丁目8番1号
神湊出張所	宗像市牟田尻1860-41
大島分遣所	宗像市大島1650-2

春日・大野城・那珂川消防組合

春日・大野城・那珂川消防署	福岡県春日市春日2丁目2番地1
南出張所	福岡県大野城市横峰2丁目17番1号
東出張所	福岡県大野城市御笠川1丁目16番13号

粕屋北部消防組合

粕屋北部消防本部・粕屋北部消防署	福岡県古賀市今在家167番地-1
粕屋北部消防署 新宮分署	福岡県糟屋郡新宮町緑ヶ浜1丁目1番2号

粕屋南部消防組合

粕屋南部消防組合消防本部・南部消防署	粕屋郡志免町大字田富170番地
中部消防署	粕屋郡粕屋町大字上大隈55番地の1

筑紫野大宰府消防組合

筑紫野消防署南出張所	筑紫野市原田四丁目16-1
太宰府消防署	太宰府市観世音寺二丁目19番19号
太宰府消防署東出張所	太宰府市五条一丁目18番12号
筑紫野太宰府消防本部・筑紫野消防署	福岡県筑紫野市針摺西一丁目1番1号

糸島地区消防厚生組合

糸島消防本部・署	福岡県前原市大字前原1783番地の1
前原出張所	福岡県前原市大字波多江566番地の4
志摩出張所	福岡県糸島郡志摩町大字初72番地の2
二丈出張所	福岡県糸島郡二丈町大字福井2783番地の2

注) 消防組織は、「消防本部」→「消防署・分署」→「出張所・分遣所」→(消防団)となっている。

◆上下水道料金

		上水道	下水道
		使用料 (円/2ヶ月)	使用料 (円/2ヶ月)
区分	構成市町村名		
福岡市	福岡市	7,948	7,035
筑紫地域	筑紫野市	9,480	8,340
	春日市	9,490	8,090
	大野城市	9,554	7,328
	太宰府市	10,584	8,504
	那珂川町	9,490	8,400
粕屋地域	古賀市	9,570	6,510
	宇美町	7,340	6,400
	篠栗町	6,278	6,400
	志免町	10,353	6,814
	須恵町	6,860	7,020
	新宮町	8,960	5,040
	久山町	6,400	7,660
	粕屋町	8,500	7,020
宗像地域	宗像市	10,900	7,560
	福津市	10,920	7,240
糸島地域	前原市	9,460	7,640
	二丈町	11,000	なし ※
	志摩町	11,040	6,930

※二丈町は各家庭に個別の合併処理浄化槽を設置しているため下水は行っていない。

注) 家庭用 (口径 13mm) で 50 m³利用の場合 (2ヶ月税込み) で比較。国土交通省土地・水資源局水資源部「日本の水資源 平成 19 年版―安全で安心な水利用に向けて―」での一人当たり一日生活用水使用量 314 ℓと福岡市の平均世帯人数から、一家庭 2ヶ月分の平均使用家庭用水量を 50 m³と仮定した。下水道量も上水道と同量で比較した。

－担当－

財団法人福岡アジア都市研究所

野口 誠
今川 浩

－研究指導－

財団法人福岡アジア都市研究所副理事長 藤井 利治
財団法人福岡アジア都市研究所事務局長 陶山 靖

－広域自治都市のあり方に関する研究－

2007（平成 20）年 3 月

財団法人福岡アジア都市研究所

〒810-0001 福岡市中央区天神 1 丁目 10-1

Phone 092-733-5686

FAX 092-733-5680

E-mail info@urc.or.jp

URL <http://www.urc.or.jp>
