

(案)

(提案5)

回答

アジアの大都市制度と経済成長に関する検証  
および日本への示唆



平成24年（2012年）〇月〇日

日本学術会議

この回答は、日本学術会議アジアの大都市制度と経済成長に関する検討委員会が中心となり審議を行ったものである。

#### 日本学術会議アジアの大都市制度と経済成長に関する検討委員会

委員長	大杉 覚	(連携会員)	首都大学東京大学院社会科学部研究科教授
副委員長	小松 利光	(第三部会員)	九州大学特命・名誉教授
幹事	加藤 弘之	(連携会員)	神戸大学大学院経済学研究科教授
幹事	金井 利之	(特任連携会員)	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	谷口 尚子	(連携会員)	東京工業大学大学院社会理工学研究科准教授
	城所 哲夫	(特任連携会員)	東京大学大学院工学系研究科准教授
	酒向 浩二	(特任連携会員)	みずほ総合研究所株式会社アジア調査部主任 研究員
	名取 良太	(特任連携会員)	関西大学総合情報学部教授

回答及び参考資料の作成にあたり、以下の方々に御協力いただきました。

塚原 健一	九州大学大学院工学研究院教授
周 牧之	東京経済大学経済学部教授
Kuang-Hui Peng	国立台北科技大学教授
永井 史男	大阪市立大学法学部教授
金 燦東	ソウル市政研究院研究委員
内藤 二郎	大東文化大学経済学部教授
三宅 康之	関西学院大学国際学部教授
磯部 靖	慶應義塾大学法学部准教授
田中 修	日中産学官交流機構特別研究員
稲垣 浩	國學院大學法学部兼任講師、(財)自治研修協会研究員

本件の作成に当たっては、以下の職員が事務を担当した。

事務	中澤 貴生	参事官 (審議第一担当)
	伊澤 誠資	参事官 (審議第一担当) 付参事官補佐
	藤本 紀代美	参事官 (審議第一担当) 付審議専門職
調査	中島 由佳	上席学術調査員

# 要 旨

## 1 作成の背景

2012年（平成24年）3月、日本学術会議は、総務省自治行政局長から日本学術会議会長宛に、「アジアの成長都市における国の統治制度・地方行財政制度に関する審議について」と題する審議依頼を受けた。その背景には、「我が国の社会経済が持続的に成長し、活力を維持し続けるためには、東京のみならず他の大都市が国際競争力を高めて国の成長の原動力となることが必要であり、アジア諸国の国内制度への理解を深めることにより、今日のアジア諸国の成長を日本の成長につなげていく観点が必要」との認識がある。総務省自治行政局長から日本学術会議への審議依頼では、「多様な発展段階にあるアジア諸国の成長著しい諸都市を好例に、国の統治制度や地方行財政制度が都市の経済成長にどのように有効に機能するのか」について審議し、回答することが求められている。

総務省自治行政局長よりの依頼を受け、第22期日本学術会議は、2012年4月9日に課題別委員会「アジアの大都市制度と経済成長に関する検討委員会」を設置し、様々な分野からの視点を加えつつ、「国の統治制度、地方行財政制度が都市の経済成長にどのように有効に機能するのか」との問題意識に焦点を当てた検討を加え、今後の我が国の統治制度や地方行財政制度に寄与することを目指すこととした。

## 2 現状及び問題点

アジア諸国・地域（韓国・中国・台湾）では、大都市への投資誘因を高めることで、経済成長の牽引役として大都市（圏）を積極的に位置づけてきたといえる。その際、中央主導の土地利用規制や税制などを中心とした政策措置や、自治体の合併や政府機構の階層縮減などによる行政組織・単位の改編（リスケーリング）といった手法が活用されてきた。ただし、それぞれの国・地域の規模（経済・地理・人口等）や総人口に占める都市人口の比率（都市化率）などの相違に応じて、具体的な取組みは異なる。

いち早く人口減少、超少子高齢社会を迎えた日本においては、これらのアジア諸国・地域と同等の目覚ましい経済成長をこれから実現させることは容易ではなく、また、置かれている経済環境や政治体制の相違などからも安易な模倣や追随の対象とすべきではないが、東日本大震災からの復興をはじめとする諸課題に直面する中で日本再生を目指すには、持続可能な力強い経済成長を促す仕組みが強く期待されている。そこで、これらアジア諸国・地域での大都市改革のあり方を手がかりに、日本においても大都市がその潜在力を発揮し、国との間で適切な役割分担を構築できるようにするための検討が必要である。

## 3 回答の内容

### (1) 巨大都市圏形成に向けた「選択と集中」

日本では、東京一極集中と称されるように東京（圏）が国内外で突出した存在感を示すとともに、大阪などを中心とした関西圏もまた重要なポジションを占めている。これ

ら二つの大都市圏が並存していること、特に東京一極集中が進展する一方で、関西圏がその経済的な位置づけを低下させてきたことを勘案して、世界的に高いプレゼンスを示し、国内外の経済の牽引役として考慮されるべき大都市（圏）は、「選択と集中」の論理を働かせて絞り込むことが望ましい。

## (2) 多心型国土構造の要としての大都市

日本では長年にわたり均衡型発展による国土形成へと政策誘導されてきた経緯を踏まえ、その強みを活かしつつも、非効率的なばらまき型の社会投資を避ける必要がある。そのためには、国と大都市との垂直的な役割分担の関係を明確にすると同時に、多極的に国土に配置された多様な大都市間で、健全な競争と協調を通じて水平的な役割分担を実現させ、大都市を要とした多心的（polycentric）な国土構造へと転回させていくことを選択肢として見据える必要がある。

## (3) 地方拠点型大都市による自律的な地域形成と広域連携

多心的な国土構造を基盤とした上で、それぞれの地方拠点都市たる大都市は、地域固有の実情に応じた自律的な地域形成を担うことが要請される。加えて、大都市は周辺部に位置する基礎自治体と連携しつつ、それらを水平的に補完していく機能を発揮することも強く期待される。とくに人口流出の著しい地域においては、指定都市等の大都市を要とした広域的な取組みが強く求められる。

その際、①現行制度を前提に大都市を包括する広域自治体（都道府県）との間に協議の場を設けて緊密な連携を図るか、あるいは、②いわゆる特別市として広域自治体から分離独立し大都市の役割をよりいっそう明確にするかは、各地域の特性や意向等を踏まえつつ、大都市制度の設計にあたって考慮されるべきものである。

## (4) 戦略的な大都市ガバナンスの確立

経済成長と環境保全との両立を追求するグリーン・グロース（緑の成長）や知識産業を重視したイノベーション力、災害などの危機に対するレジリエンスなどのコンセプトを軸として、大都市が特色ある地域経営戦略を打ち出せるよう、国家戦略に基づき誘導しつつあるのが世界的潮流である。

日本においても、国の「日本再生戦略」（平成24年7月31日閣議決定）では共創という理念のもと、同様な考え方が示されている。経済成長のみならず、成熟した大都市の魅力を存分に引き出せるような大都市の戦略的な経営が今後ますます求められる。そうした地域経営戦略を構想し展開しうる経営体としての自律的な大都市のあり方（ガバナンス）を、大都市に関する制度設計においては十分に考慮することが望ましい。

## 目 次

1	はじめに	1
(1)	作成の背景	1
(2)	審議の過程	1
2	アジアにおける大都市の位置づけ	2
(1)	アジアの大都市の概況	2
(2)	中央政府と大都市の関係	3
①	韓国型（首都一極集中）	3
②	中国型（複数大都市並存）	3
③	台湾型（首都一極集中を是正）	3
3	アジアの大都市制度と成長要因	5
(1)	韓国	5
①	韓国経済における成長の持続	5
②	一極集中からの脱却の試み	5
③	機能分担と集中的投資	7
④	自助努力を促す財政調整制度	9
⑤	多層的な地域間格差の存在	10
⑥	成長への寄与と課題	11
(2)	中国	12
①	大都市制度と成長要因	12
②	大都市制度とその弊害	14
③	成長への寄与と課題	15
(3)	台湾	17
①	1つの経済圏を構築しやすい規模	17
②	大都市制度と成長要因	17
③	大都市制度（行政改革）とその弊害	19
④	成長への寄与と課題	21
4	回答：日本の大都市制度への示唆	22
(1)	巨大都市圏形成に向けた「選択と集中」	23
(2)	多心型国土構造の要としての大都市	23
(3)	地方拠点型大都市による自律的な地域形成と広域連携	23
(4)	戦略的な大都市ガバナンスの確立	24
	<用語の説明>	25
	<参考文献>	27
	<参考資料1> 台頭するアジアの大都市と相対的に低下する日本の大都市の存在感	28
	<参考資料2> 統計資料	31
	<参考資料3> アジアの大都市制度と経済成長に関する検討委員会審議経過	35
	<参考資料4> 総務省自治行政局からの審議依頼	37

## 1 はじめに

### (1) 作成の背景

2012年（平成24年）3月、日本学術会議は、総務省自治行政局長から日本学術会議会長宛に、「アジアの成長都市における国の統治制度・地方行財政制度に関する審議について」と題する審議依頼を受けた。

現在、日本は、人口減少社会の到来、少子高齢化の進行、経済の成熟化、グローバル化の進展など、構造的な転換期に直面している。そのような中、都道府県と市町村との行政サービスの重複という二重行政や二元的意思決定の仕組みが大都市の競争力を損ねているのではないかとという観点から、日本経済の成長を牽引する大都市制度のあり方に対する関心が高まっている。政府においても、日本の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方について内閣府の第30次地方制度調査会において審議され、国の経済成長の観点からも、2010年6月18日に閣議決定された「新成長戦略」<sup>1</sup>で、日本経済の成長を牽引する大都市の再生の必要性に触れている。

一方でアジアの国々に目を向けると、上海、香港、ソウル、台北などの大都市が自国の著しい経済成長を牽引している。このため総務省自治行政局では、「我が国の社会経済が持続的に成長し、活力を維持し続けるためには、東京のみならず他の大都市が国際競争力を高めて国の成長の原動力となることが必要であり、アジア諸国の国内制度への理解を深めることにより、今日のアジア諸国の成長を日本の成長につなげていく観点が必要」との認識から、日本学術会議に対して審議を依頼した。総務省自治行政局長からの日本学術会議への審議依頼では、「多様な発展段階にあるアジア諸国の成長著しい諸都市を好例に、国の統治制度や地方行財政制度が都市の経済成長にどのように有効に機能するのか」について審議し、回答することが求められている。

### (2) 審議の過程

総務省自治行政局長よりの依頼を受け、第22期日本学術会議は、2012年4月9日に課題別委員会「アジアの大都市制度と経済成長に関する検討委員会」を設置し、検討を行うこととした。日本学術会議ではこれまでに、大都市制度に関して2005年に対外報告『大都市の未来のために』[1]を公表し、また、2012年5月には公開シンポジウム「大都市改革の新たな展開」を開催した。本委員会では、様々な分野からの視点を加えつつ、多様な発展段階にあるアジア諸国の成長著しい諸都市<sup>2</sup>を好例に、現代の日本に相応しい都市制度のあり方を明らかにすることを試みた。アジアの大都市制度に関する諸機関よりの広汎な調査[2-4]とは異なり、「国の統治制度、地方行財政制度が都市の経済成長にどのように有効に機能するのか」との問題意識に焦点を絞り検討を加え、今後の日本の統治制度および地方行財政制度に寄与することを目指すこととした。

<sup>1</sup> 「新成長戦略」については <http://www.kantei.go.jp/jp/sinseichousenryaku/sinseichou01.pdf> を参照。

<sup>2</sup> アジアのなかで、日本の大都市との直接的な競合関係が高まっていると考えられる東アジア地域の大都市を対象とした。シンガポールは、東南アジア地域であることに加えて、国家でもあるために対象外とした。

## 2 アジアにおける大都市の位置づけ

### (1) アジアの大都市の概況

2011年8月にアジア開発銀行より、報告書Asia 2050: Realizing the Asian Centuryが刊行された[5]。同書では、アジアにおける目覚ましい成長に言及し、長期的課題への対処の必要性を指摘しながらも、アジアにおける急成長が今後も当面続く可能性について言及している。アジアにおける現在の成長を牽引しているのは、各国の大都市であり、特に、東京・大阪などの日本の大都市と比肩するほどに成長を果たしてきているのは、地理的に日本に近い東アジアに位置し、アジアの中でも経済発展の進んだ韓国、台湾、香港および中国の大都市（首都・経済の中心都市）であると考えられる<sup>3</sup>。

これらのアジアの大都市の行政単位は、「特別市」や「直轄市」（日本の首都や指定都市に相当。なお香港は「特別行政区」として国家級の裁量権を有する。）で、大都市が大型空港や証券取引所などを有する物流・金融ハブとして、国内外のインターフェースの機能を果たし、後背地に大規模な工業地帯や学園都市が控える姿が一般的である。

面積・人口（行政単位ベース）を比較すると、中国の大都市は、国土面積が日本の約26倍、人口が約10倍という広大さを反映して巨大だが、ソウルは東京と同程度、台北は大阪と同程度、香港はその中間程度の規模となる（表1）。

各種の都市競争力ランキング<sup>4</sup>をみると、香港のランキングは東京・大阪を上回っているものが比較的多く、ソウル・上海は東京に匹敵、北京・台北は大阪に匹敵する順位となっており、日本の大都市とアジアの大都市が拮抗している様子がうかがえる（＜参考資料1＞参照）。

表1 アジア大都市の概況

行政単位	東京 都	大阪 市	ソウル 特別市	台北 直轄市	北京 直轄市	上海 直轄市	香港 特別行政区
後背地	東京圏	関西圏	京畿道	新北市(旧台北県)	河北省	浙江省・江蘇省	広東省
面積	622平方キロメートル (23区、都全体では 2,189平方キロメートル)	223平方キロメートル (参考:大阪府1,899平方 キロメートル)	605平方キロメートル	272平方キロメートル	16,801平方キロメートル	6,341平方キロメートル	1,104平方キロメートル
人口	900万人(2012年) (23区、都全体では 1,392万人)	268万人(2012年) (参考:大阪府886万人)	979万人(2010年)	265万人(2011年)	1,278万人(戸籍人口 2011年) 2,019万人(常住人口 2011年)	1,412万人(戸籍人口 2010年) 2,303万人(常住人口 2011年)	707万人(2010年)
証券取引所 空港	○ 羽田・成田	○ 伊丹・関西	○ 金浦・仁川	○ 松山・桃園	× 首都	○ 虹橋・浦東	○ チェクラップコク
Price Water Coopers 「Cities of Opportunity」 2011ランキング	14位	調査対象外	16位	調査対象外	17位	19位	10位
Z/Yen Group「Global Financial Centers Index」2012/3ランキング	5位	24位	9位	27位	26位	8位	3位
森記念財団都市戦略研 究所「Global Power City Index」2011ランキ ング	4位	15位	7位	29位	18位	23位	8位

出典: Price Water Coopers(米)、Z/Yen Group(英)、森記念財団都市戦略研究所(日)をもとに本委員会で作成

<sup>3</sup> この他、アジアの成長著しい大都市としてはシンガポールが挙げられるが、シンガポールは都市国家のため地方自治体が存在せず、本回答の参考となり得ないため、分析より割愛した。

<sup>4</sup> ランキングは、Price Water Coopers(米)ではビジネス機会、Z/Yen Group(英)では金融センター、森記念財団都市戦略研究所(日)では国際競争力に主眼が置かれている。都市の定義は、これら3機関に拠るが、詳細は未公表のため、行政単位上の市に加えて周辺部を含めた地域経済圏の比較になっている可能性がある。

## (2) 中央政府と大都市の関係

大都市がアジアの経済成長を牽引していることを考察するにあたっては、中央政府と大都市の関係（首都一極集中か、複数大都市並存か、など）を把握することが重要となるが、概ね次のように区分できる。

### ① 韓国型（首都一極集中）

内需規模が限定的な韓国（人口約5,000万人）においては、中央政府と大都市がベクトルを合わせて、首都および周辺地域にインフラ投資を集中させている傾向が強い。李明博前大統領<sup>5</sup>が元ソウル首都市長<sup>6</sup>という経歴を持つことは、国と大都市の政治的な繋がりが太く、ベクトルの一致度が高いことの証左とも考えられる。

国内および各地域内の高速交通網は整備されている。これには、首都以外の大都市は首都との結びつき（例：ソウル⇄釜山など）を高めることによって、国・地域全体の経済成長に寄与させるという考え方が根底にあるように思われる。輸出依存度の高い経済構造を考えると、一極集中型のほうが効率的・合理的であるためであろう。

### ② 中国型（複数大都市並存）

一方で、広大な国土と人口を抱える中国では、人口1～2億人規模の地域ごとに、大都市を中核とする経済圏が形成されている。例えば、華北は北京や天津、華東は上海、華南は広州や深圳を大都市として擁している。韓国で見られるような、一つの大都市の極端な突出ぶりはうかがえず、複数の大都市が並存している。さらに、近年は、内陸部に武漢、重慶などを中核とする新たな地域経済圏形成の動きもみられる。

従来発表していた大都市の経済成長率を非公表とする国・地域がアジアにおいて増える中<sup>7</sup>、中国は大都市別の経済成長率の公表を続けている。これには、中央政府から任命される市長の下、大都市同士で競争・競合することが国全体の成長に寄与するという考え方が根底にあるように思われる。

なお、中国においても、近年はこれらの大都市間が高速交通網で結ばれるようになってきている。これは、各地域経済圏を連結させて国内市場を拡大させることで、内需主導の経済成長を目指しているためと考えられる。

### ③ 台湾型（首都一極集中を是正）

台湾は、人口約2,300万人、面積は九州と同等である。このような規模であるため、台湾では、従来は首都一極集中的な傾向が強かったが、むしろ近年は空間的なコンパクト性を活かして、リスケーリング<sup>8</sup>によって、台中、高雄など首都以外の大都市の権限を強めようという動きがみられる。

<sup>5</sup> 2013年2月24日に退任予定。

<sup>6</sup> 2012年12月現在（本回答の公表時期に合わせて、適時変更）

<sup>7</sup> 先進国に倣って都市の成長率は非公表とし、国・地域全体の成長率のみを公表するケースが増えている。

<sup>8</sup> 自治体の合併や政府機構の階層縮減などによる行政組織・単位の改編。



なお、香港（人口約700万人）は、中国にありながら「特別行政区」とされ、経済・行政等に関して中国本土とは区別して述べられることが多い。1997年の中国への返還後も香港基本法（一国二制度）の下で50年間は高度な自治権（立法、通商交渉、通貨発行など）を付与されることが保障されており、国家・都市一体ともいえる特殊な形態である。

ここで日本の現状を鑑みると（表2）、首都一極集中が進んでいるという点では、①韓国型に近いといえるが、国土の均衡ある発展を実現すべく、投資先を全国に分散してきた経緯があり、この点は異なる。集中的な投資によって機能性を高めた韓国の大都市に日本の大都市が追い上げられている結果に繋がる要因の一つといえよう（＜参考資料1＞参照）。日本の対抗策としては、首都機能の強化を図ることが選択肢の一つとなり、羽田空港の国際化、中央リニア新幹線構想などは、この首都機能強化の考え方に沿った施策と考えられる。

中国においても、地域の中核都市に投資を集中させており、その結果、北京、上海、広州などの競争力が向上してきたといえる。市長は中央政府による任命制ながらも、相当の裁量権を与えられているため、中国の地方の権限は実際には周辺国・地域の地方が持つ権限よりも強く、都市間の競争（経済成長率、投資誘致、産業振興など）が中国全体の成長の活力になっている。日本の対抗策としては、GDP世界3位の経済規模を活かしながら、大都市に権限を付与して、都市間の競争を促すことで国内の経済の活性化を図ることが選択肢の一つとなる。いわゆる「大阪都構想」などは、この考え方に沿った施策と考えられる。

次章では、アジアの大都市の制度調査という観点から、韓国、中国および台湾の3カ国・地域をより掘り下げることとする。

表2 韓国・中国における国と政府の関係イメージ図

	韓国	中国	(参考) 日本
首都への機能・インフラ投資集中	一極集中	複数の極あり (華北、華東、華南)	機能は一極集中 投資は全国分散
財政調整(中央から自治体への交付金)	実施 (景気悪化時は原則的に縮小)	実施 (調整額を拡大するも地方財政は常時不足気味で、自治体は独自財源確保)	実施 (景気悪化時も原則的に継続)
大都市市長の選出 中央政府との繋がり	選挙制 (李明博大統領は元ソウル市長)	任命制 (赴任期間中に高成長を実現すると栄転)	選挙制

出典：本委員会で作成

### 3 アジアの大都市制度と成長要因

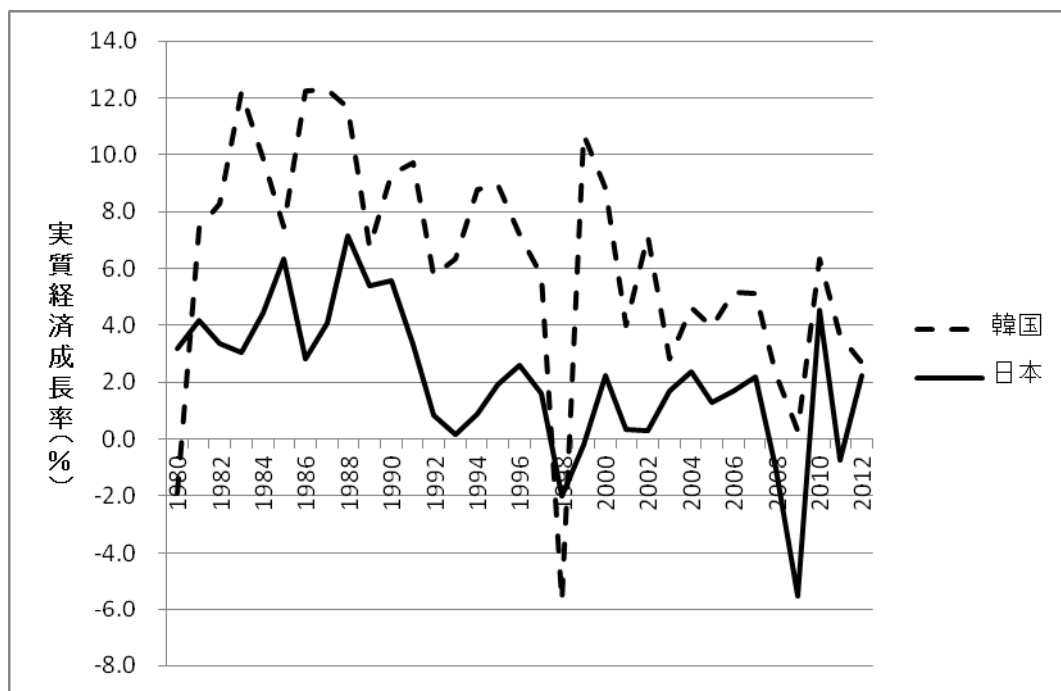
#### (1) 韓国

##### ① 韓国経済における成長の持続

1997年のアジア通貨危機を乗り越えた韓国経済は、リーマンショックにより一時的に落ち込んだものの堅調な経済成長を続けている。ここ30年間の実質経済成長率を比較すると、通貨危機が生じた1998年を除き、日本が韓国を上回ったことは一度もない(図1)。

もはや新興工業経済地域ではない韓国が、依然として安定的な成長基調を堅持している要因の一つに、極めて戦略的な経済政策がある。経済成長の原動力となったのは輸出産業であり、サムスンやLG、ポスコ、ヒュンダイなどの世界的企業が韓国経済を牽引していることは論を俟たないだろう。しかし一方で、近年、外国企業・外国人投資の促進に向けた法律を整備し、多様な経済政策を講じている点も注目される。

この経済政策は、大都市制度・都市政策と密接に関わっている。その特徴は、機能分担と集中的投資であり、国際的な都市間競争に大きな影響を及ぼすと考えられる。



出典：International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2012 のデータをもとに、本委員会で作成。

図1 日韓実質経済成長率の推移(1980-2012)

##### ② 一極集中からの脱却の試み

韓国は、日本と同じ三層制の都市制度を採用している。一層目は中央政府である。二層目は、首都であるソウル特別市、仁川・釜山など6つの広域市、京畿・江原など9つの道に、首都機能移転先である世宗特別自治市を加えた17の広域自治団体により

構成されている。日本とは異なり大都市は、特別市・広域市・特別自治市が、道から独立していることが特徴である。三層目は、特別市・広域市の下の自治区、広域市・道の下郡、ならびに道の下市により構成されている<sup>9</sup>。

各都市の規模を比較すれば、韓国では首都圏への一極集中が進んでいることが明らかである。人口は、首都圏であるソウル特別市、仁川広域市、京畿道に、およそ半数が集中している。財政力の強さを示す財政自立度も、ソウル特別市と京畿道が抜きん出て高いことがわかる（表3）。また地方税収規模からは、基礎自治団体（市・郡・自治区）の財政基盤が、極めて脆弱なことが分かる（表4）。すなわち、韓国においても首都圏への一極集中是正が喫緊の課題であり、第2、第3の都市を活性化させるため、首都機能移転や経済政策が講じられているといえよう。

表3 広域自治団体の人口・財政

	(単位:千人、%)		
	人口 (2012.1.1 現在)	構成比	財政自立度
ソウル特別市	10,250	20.2%	90.2
釜山広域市	3,551	7.0%	57.4
大邱広域市	2,508	4.9%	52.8
仁川広域市	2,801	5.5%	71
光州広域市	1,463	2.9%	46.6
大田広域市	1,516	3.0%	58.3
蔚山広域市	1,136	2.2%	71
京畿道	11,937	23.5%	72.6
江原道	1,536	3.0%	26.9
忠北道	1,563	3.1%	34.2
忠南道	2,101	4.1%	35.5
全羅北道	1,874	3.7%	26
全羅南道	1,914	3.8%	21.4
慶北道	2,699	5.3%	28.3
慶南道	3,309	6.5%	43.3
済州自治道	576	1.1%	28.5

出典：韓国行政安全部編。2012 Statistical Yearbook をもとに本委員会で作成。

<sup>9</sup> 以下、<sup>†</sup>が記された文言・文章については〈用語の説明〉を参照。

表4 団体別の地方税収徴収額

(単位：兆ウォン)

	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
総額	31.5	33.1	34.2	35.9	41.3	43.5	45.5	45.2	49.2
特別市	8.6	8.8	8.5	8.8	10	10.8	11.3	10.8	10.9
広域市	6.3	6.8	6.5	7.2	8.1	8.3	8.3	8.4	9.4
道	9.2	9.1	9.3	9.8	11.5	11.4	11.6	11.4	13.7
市	4.8	5.5	6.5	6.9	8.1	8.8	10.1	10.4	10.7
郡	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	2	2.1	2.1
区	1.5	1.7	2.1	1.8	2.1	2.6	2.2	2.1	2.1

出典：韓国行政安全部ホームページ掲載資料を本委員会で和訳

### ③ 機能分担と集中的投資

#### ア 外国人投資を促進させる諸制度

韓国では、1998年に外国人投資促進法を制定して以来、積極的に外国直接投資を支援するための制度が整備されている。同法制定の目的は、外国資本の誘致により都市の国際競争力を強化することにある。その手法は、特定の地域に外国人投資を促進するための諸制度を適用する、いわゆる経済特区制度が中心となる。特区は、一定金額以上の投資を行う外国人投資企業に租税減免、賃貸料全額減免などを行う「個別型外国人投資地域」、産業団地内の一定区域を外国人投資地域として指定し、外国人投資企業への賃貸専用として運用する「団地型外国人投資地域」、関税特例を受けながら自由に製造、物流などの活動を行える「自由貿易地域」、外国人投資企業の産業活動の他に、外国人のための教育、医療、行政支援などの支援も行う「経済自由区域」に分類され、それぞれ外国資本に対して手厚い支援措置を講じている[6]。なお、これらの地域指定は、相互に排他的ではなく、1つの地域に複数の制度が適用されることもある。

#### イ 経済特区間の明確な機能分担

経済特区の1分類である経済自由区域には、現在6地域が指定されている(表5)。地理的特性に合わせて重点誘致業種が異なることが特徴である。国際ハブ空港を有する仁川は金融を中心とするビジネス拠点に、港湾を有する釜山や光陽湾圏は海運物流の拠点に、内陸部では生産業の拠点になることを目指し、アジア地域における国際的競争力の強化が進められている。

また、自由貿易活動の保証と関税上の特例が適用される自由貿易地域には、現在14地域が指定されている。自由貿易地域は、馬山市、益山市、大仏市などの「産業団地型自由貿易地域」と釜山港、光陽港、郡山港などの「港湾・空港型自由貿易地域」に分類される。

いずれの施策においても、地理的な優位性を考慮した機能を特定し、戦略的・集中的な投資が行われている。

表5 経済自由区域の一覧

名称	仁川	釜山・鎮海	光陽湾圏	黄海	大邱・慶北	セマングム・群山
位置	仁川 (延寿区、中区、西区)	釜山(江西区) 慶南(鎮海市)	全羅南道 (麗水、順天、光陽) 慶南(河東郡)	忠清南道 (唐津・牙山・瑞山) 京畿(平澤・華城)	大邱、慶北 (慶山・永川・龜尾、浦港)	全羅北道 (群山・扶安)
面積	170km <sup>2</sup>	83km <sup>2</sup>	86km <sup>2</sup>	16km <sup>2</sup>	33km <sup>2</sup>	50km <sup>2</sup>
開庁日 (指定日)	2004. 10. 15	2004. 3. 30	2004. 3. 24	2008. 7. 22	2008. 8. 13	2008. 8. 28
	('03. 8. 11)	('03. 10. 24)	('03. 10. 24)	('08. 4. 25)	('08. 4. 25)	('08. 4. 25)
空港 港湾	仁川空港	金海空港	光陽港	平澤港	大邱国際空港	群山港
	仁川港	釜山新港	麗水空港	唐津港		セマングム新港
開発期間	2020	2020	2020	2020	2020	2020
基本構想	・多国的企業	・先端部品素材	・精密化学	・自動車部品	・部品素材	・自動車・造船
	・知識基盤産業	・国際業務	・新素材	・付加価値物流	・u-IT	・機械・部品
	・国際物流	・物流	・国際物流	・バイオ	・国際教育	・再生エネルギー
	・レジャー観光	・余暇・レジャー	・慰楽・観光		・健康・医療	・中国向け観光レジャー

出典：韓国経済自由区域ホームページ掲載資料をもとに本委員会で作成

### ウ 外国人投資を促進させるインセンティブ

外国人投資を促進する具体的なインセンティブは多岐にわたる。たとえば仁川広域市経済自由区域では、法人税・所得税の減免（3年間100%、その後2年間50%）、土地賃貸料減免（土地価格の10/1,000）、外国人投資企業らに政府が所有する土地・工場などの賃貸料の50年間減免、労働規制の緩和などの優遇措置が採られている。また、ドル、ユーロ、円など主要外国通貨を自由に使用できる金融環境の整備、英語行政書類の受付、外国人学校と病院の設立、など外国人が安心して居住できる環境の整備も進められている。

### エ 大都市制度を超える枠組みの創出

経済特区の地理的範囲は、既存の行政区画から比較的自由である。たとえば、仁川経済自由区域には仁川市内の永宗地区・青羅地区・松島地区が、黄海経済自由区域には京畿道・忠清北道にまたがる地区一帯が、セマングム・群山経済自由区域には全羅北道内の複数地区が指定されているように、既存の行政区画にとらわれず、経済戦略に合わせた範囲が指定されている。

### オ 悪化する韓国自治体財政

拠点地域を定め、集中的投資によって経済成長を図る韓国であるが、外国企業の誘致は必ずしも順調に進まず、リーマンショックはさらに追い打ちをかけた。自治体は、更なる投資を重ねたものの成果は少なく、結果として自治体財政は大幅に悪化した。2012年度の財政規模に対する債務比率で見ると、経済自由区域を持つ大邱広域市が35.3%、仁川広域市が36.1%、釜山広域市が35.1%であり、韓国行政安全部が「危機」と定義する40%に近い水準となっている（表6）。また財政自立度も全体的に悪化している。2001年度と2011年度を比較すると、釜山広域市では74.4

から 57.4 へ、大邱広域市も 75.5 から 52.8 へ、光州広域市は 63.6 から 46.6 へ、大田広域市も 74.9 から 58.5 へと、多くの広域市で大幅な低下がみられる（＜参考資料 2＞の表 1，2 参照）。

表 6 予算規模に占める債務比率 (2012 年度)

(単位：億ウォン)

	予算規模	債務総額	比率
合計	1,510,950	281,618	18.6%
1.ソウル特別市	237,118	31,761	13.4%
2.釜山広域市	84,955	29,802	35.1%
3.大邱広域市	57,571	20,340	35.3%
4.仁川広域市	78,663	28,361	36.1%
5.光州広域市	34,095	7,883	23.1%
6.大田広域市	31,195	6,900	22.1%
7.蔚山広域市	28,666	5,902	20.6%
8.京畿道	284,760	44,966	15.8%
9.江原道	72,391	13,226	18.3%
10.忠清北道	58,797	7,703	13.1%
11.忠清南道	87,054	13,405	15.4%
12.全羅北道	80,163	10,994	13.7%
13.全羅南道	101,211	15,658	15.5%
14.慶尚北道	125,124	15,637	12.5%
15.慶尚南道	119,907	21,464	17.9%
16.済州特別自治道	29,279	7,636	26.1%

出典：韓国行政安全部編。2012 Statistical Yearbook をもとに本委員会で作成。

#### ④ 自助努力を促す財政調整制度

##### ア 経済環境と連動した財政調整制度

経済政策の中心に、特定地域に対する集中的な投資を据えた場合、地域間の経済的・財政的格差が生じることは避けられず、中央政府による財政調整機能への要請が強まる。しかし、韓国の財政調整制度は、経済政策と相互補完的ではなく、むしろ経済環境と連動する特徴を有するため、調整機能を十分に果たすことが難しい。

地方交付税の財源は、内国税の 19% (95 年の 13% から段階的に増加) である。したがって日本と同様に、経済状況に応じて、財政調整のための原資は変動する。しかしながら、交付税財源が自治体の財政不足額を満たさないときの対応は、日本のそれと大きく異なる。韓国では、財政不足額に対して交付税財源が不足する場合、調整率 (表 7) [7] を用いて、財源不足額を原資に見合うように調整する。自治体が必要とする交付税額が、一定率で割り引かれる仕組みである。国レベルの税収が減少したときは、自治体の税収も減少し財政不足額が増加するにもかかわらず、補てん額も減少するのである。すなわち、財政調整制度が財政環境の悪化に対するセーフティーネットの役割を果たすのではなく、自治体財政の悪化をさらに加速させるような性質を持つのである。

表7 地方交付税調整率の推移

2003年	2004年	2005年	2006年	2007年
0.746	0.798	0.862	0.865	0.889
2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
0.892	0.856	0.824	0.882	0.925

出典：参考文献[7], 35 ページおよび各年度版地方交付税の算定解説（行政安全部）をもとに本委員会で作成。

## イ 自助努力を促す財政調整制度

地方交付税額は、各自治団体の基準財政収入額と基準財政需要額の差を算出することで決定される。この点は、日本と同じ方式である。しかしながら、基準財政収入額および基準財政需要額の算定式は、

$$\text{基準財政収入額} = \text{基礎収入額} + \text{補正収入額} \pm \text{収入自助努力}$$

$$\text{基準財政需要額} = \text{基礎需要額} + \text{補正需要額} \pm \text{需要自助努力}$$

となっており、自助努力の程度が交付税額に直結している[8]。

需要に関する自助努力は、当該自治体の標準レベルと実際レベルとの差によって求められる。たとえば人件費抑制程度などが、需要額の増加に結びつく。収入に関する自助努力は、地方税徴税実績などを勘案し、基準財政収入額に反映する。標準レベルより大きい場合には、基準財政収入額が小さくなり、交付税額は増加することになる。

現実には、収入インセンティブの基準財政収入額に占める割合は平均 1.67%に過ぎないものの、こうした仕組みが、自治体の自助努力によって財源を拡大させる余地を与えている。

## ⑤ 多層的な地域間格差の存在

### ア 都市間財政的格差の問題

経済政策と相互補完的な地方交付税制度を有する韓国であるが、実態としては、地域間の財政的格差は顕著であり、財政調整へのニーズは非常に高いといえよう。前掲表3、表4で既にみたように、首都圏であるソウル特別市、仁川広域市、京畿道とその他の地域、とくに道との財政的格差は深刻である。

### イ 都市内財政的格差の問題

財政的格差は、広域自治体レベルだけでなく、特別市・広域市内の自治区間にも見られる。もともと自治区の財政基盤は脆弱であるが、ソウル特別市、仁川広域市、大田広域市、蔚山広域市では、自治区間に大きな財政力格差が生じている（＜参考資料2＞の表3参照）。

そうした格差に対応するため、たとえばソウル市では、財産税の課税権を自治区とソウル市が50%ずつ分担し、ソウル市が徴収する財産税については25自治区に

均等配分するという共同財産課税制度を導入するなど、一定の対応策を講じている。

## ウ 大都市における自治区の統治機構

韓国では、いずれのレベルでも、直接選挙に基づく二元代表制を採用している。しかしながら、近年、その統治機構のあり方が再検討されている。大統領の下に設置された地方行政体制改編委員会は、ソウル特別市内の自治区議会の廃止と、広域市における自治区の廃止および区長を任命制とする計画を発表した。もともと財政基盤の脆弱な自治区における議会や公選市長の役割と機能について、見直しが迫られている。また同委員会は、大幅な自治体統合・再編計画も提示しており、行政圏と経済圏、生活圏の不一致が、経済成長や財政再建、政策の効率的実施を妨げると認識している。

## ⑥ 成長への寄与と課題

日本と同様に、韓国でも首都圏への一極集中が深刻であり、第二、第三の拠点都市の形成が求められている。そうした中で韓国の大都市政策は、経済政策と密接に結びつき、機能分担と集中的投資によって、その実現を試みている。具体的には、地理的な優位性を見定めて都市ごとに機能を限定し、アジア諸都市に対抗しうる国際的競争力をつけるべく戦略的な投資を行っている。そこでは既存の行政区画の制約にとらわれず、もっぱら経済圏域に適った範囲が指定されている。

こうした経済戦略のメリットは、国内的な競争から国際的競争に目を向けさせること、都市ごとの均衡発展ではなく国全体として均衡発展を志向できること、投資対象地域のみならずその後背地への波及効果が期待できること、そして財政調整制度の特徴から、経済政策が成功した場合には行政サービスの平準化に寄与することが挙げられる。

しかし一方で、経済政策が低調な結果しか生まなかったときのマイナス効果も、非常に大きくなる。積極的な投資は負債となり、比較的体力のあった自治体の財政を圧迫する。また、投資の集中化は地域間の財政力格差を生み、財政調整機能への依存を強めるが、景気の悪化が交付税原資の減少に結びつくため、財政基盤の弱い自治体を救うことはできない。結果として、全ての自治体において行政運営の滞りをもたらすことになる。

韓国における経済成長と大都市制度の関係は、経済政策が成功した場合に得られるメリットは大きいですが、失敗した場合に発生する全国的なリスクもまた大きいという構造といえよう。



## (2) 中国

### ① 大都市制度と成長要因

#### ア 大都市への権限付与

中国の行政機構は基本的に五層制（①中央政府—②省・直轄市（日本の都道府県に相当）—③市（市および特別区に相当）—④県（比較的規模の大きい町村に相当）—⑤郷鎮（村に相当））である<sup>†</sup>。

しかしながら、憲法・地方自治体組織法等の法制上では中央集権体制は不変としつつも、1978年の改革開放以降、中央政府は、北京、天津、上海、重慶<sup>10</sup>の4直轄市に加えて、省都（広東省の広州、浙江省の杭州、江蘇省の南京、湖南省の武漢、四川省の成都、遼寧省の瀋陽など）や地方経済都市（広東省の深圳、福建省のアモイ、遼寧省の大連、山東省の青島など）を順次、市から副省級市（市長は副省長と同格）へ格上げ、つまり大都市への権限付与を促進してきたのが実情である。

この状況を日本に例えるならば、東京都並みの権限を有する4つの直轄市に加えて、都道府県の権限を抑制しながら、県庁所在地級の15の大都市の権限を強めてきたことになる。中国においては、今後都市化（農村から都市への人口流入、＜参考資料1＞参照）がさらに進むとみられる中、大都市への権限付与・規制緩和も、基本的には進展すると考えられる。

#### イ 土地所有権を梃子とした大都市における開発促進

中国の大都市は、今後も人口流入による発展余地は大きい。大都市および周辺部のインフラ整備を進めるための資金を調達し、国内外からの資本（企業）を呼び込んで雇用を拡大しなければ、流入人口拡大のメリットを活かすことができないのみか、逆にスラム化のリスクなどが顕在化する。

中国において、大都市の資金調達・インフラ開発のカギとなっているのは、土地所有権<sup>11</sup>の掌握である。中国では原則として土地は国有（農地は集団所有）<sup>12</sup>であるが、1978年の改革開放以降、中央政府は大都市の土地所有権に対する権限委譲を進め、開発による土地所有権譲渡収益を大都市が得るようになった。

2000年代に入って中国政府が都市化の推進を打ち出してからは、大都市の土地所有権の権限委譲がさらに進められ、不動産開発の自由度、土地担保の資金調達の自由度が増した。大都市が実質的に土地所有権を掌握できるようになったことが、大都市の発展のベースになったとみられる。

<sup>10</sup> 重慶は1997年に副省級市から昇格。

<sup>11</sup> 土地の長期に亘る使用権（商業40年、工業50年、居住70年が一般的な上限）。事実上の土地売却として機能している。

<sup>12</sup> 中国では農地の非農業目的への転用は厳しく制限されており、地方自治体レベルにはその権限はない。ただし、農民の宅地を一カ所に集中させることによって増えた土地を農地としてカウントすれば、農地の総面積を減らすことなく非農業用の土地を開発用地として捻出できる。

## ウ 任命市長による経済成長の重視

選挙制度が導入されていない中国では、市長<sup>13</sup>は中央政府から任命され、概ね5年間の任期期間中に、経済成長を実現すると昇進するという仕組みとなっている。そのため、市長は大都市の実質的なCEOとして、土地使用権譲渡収益などで捻出した資金を元に、国内外の企業の誘致、事業認可権の迅速な付与、債務保証、人材斡旋など手厚くサポートして、経済成長を全面的に支えているのが実情である。

## エ 中央政府による都市間競争の促進

中国では、政府系機関などから、各種の都市競争力ランキングが毎年発表されており（＜参考資料2＞表4参照）、中央政府および政府の意向を受けたメディアは、都市間の競争を基本的に促進、奨励しているように思われる。

ランキングの上位には、上海、北京、深圳、広州などの大都市が名を連ね、各省の主要都市（省都および経済都市）がそれに続いている。項目別では、各都市の経済成長率、経済規模、投資効率、開発コスト、所得水準、幸福感、人材育成、金融資本力、生態環境、商業文化などの指数が公表されており、各任命市長にとっては、赴任期間中に各種のランキングを上げることが重点目標の一つになっていると考えられる。

## オ 財政の中央集権化

中国では、1994年<sup>14</sup>及び2002年<sup>15</sup>に中央政府と地方政府の分税調整を実施して、財政の中央集権化を図り、中央政府が、地方自治体向けに多額の財政移転支出を実施する形態へと転換している（表8）。

これは、中央政府による財政調整機能を高めることによる国土の均衡ある発展を目指して実行された。1990年代は上海周辺の華東地域、2000年代は北京・天津周辺の華北地域、2010年代は武漢・重慶周辺の内陸部と時間軸をずらしながら地域開発が実施され、一定の成功を収めてきた現状を勘案すると、地域開発を行う上で、特定期間に特定地域向けの財政調整に注力するという財政の中央集権化は、ある程度有効に機能したと考えられる。

<sup>13</sup> 市長の上位には党書記がおり、こちらも任命制である。

<sup>14</sup> 主要な間接税である増値税を共有税とし、中央と地方の取り分を75：25と定めた。

<sup>15</sup> 主要な直接税である個人所得税と企業所得税を共有税とし、中央と地方の取り分を最終的に60：40と定めた。

表8 国家財政収入及び中央・地方財政収支の相対規模の推移

(単位：%)

年 度	国家財政収入の対GDP比	中央財政収入と地方財政収入の比重		中央財政支出と地方財政支出の比重	
		中 央	地 方	中 央	地 方
1978	31.1	15.5	84.5	47.4	52.6
1980	25.5	24.5	75.5	54.3	45.7
1985	22.2	38.4	61.6	39.7	60.3
1990	15.7	33.8	66.2	32.6	67.4
1991	14.5	29.8	70.2	32.2	67.8
1992	12.9	28.1	71.9	31.3	68.7
1993	12.3	22.0	78.0	28.3	71.7
1994	10.8	55.7	44.3	30.3	69.7
1995	10.3	52.2	47.8	29.2	70.8
1996	10.4	49.4	50.6	27.1	72.9
1997	11.0	48.9	51.1	27.4	72.6
1998	11.7	49.5	50.5	28.9	71.1
1999	12.8	51.1	48.9	31.5	68.5
2000	13.5	52.2	47.8	34.7	65.3
2001	14.9	52.4	47.6	30.5	69.5
2002	15.7	55.0	45.0	30.7	69.3
2003	16.0	54.6	45.4	30.1	69.9
2004	16.5	54.9	45.1	27.7	72.3
2005	17.1	52.3	47.7	25.9	74.1
2006	17.9	52.8	47.2	24.7	75.3
2007	19.3	54.1	45.9	23.0	77.0
2008	19.5	53.3	46.7	21.3	78.7
2009	20.1	52.4	47.6	20.0	80.0
2010	20.7	51.1	48.9	17.8	82.2
2011	22.0	49.5	50.5	15.2	84.8

出典：「中国統計摘要」（2012）、「国家統計年鑑」（2011）

## ② 大都市制度とその弊害

### ア 乱開発の恒常化

一方で、大都市における開発裁量が実質的に拡大して、各大都市間の競合が激しくなった結果、開発に歯止めがかからずにエネルギー利用・環境面への負荷が増大、大都市間・地域間の連携が進まない、などの弊害もみられる。中央政府が、大都市の行き過ぎた開発や自治を一時的にコントロールできなくなるような事態（土地収用を巡る行政側と住民の軋轢の高まりによるデモ発生など）も散見される。

中国政府は、市が周辺の県（日本の町村に相当）を管理する縦の管理体制が、周辺町村の乱開発を促す結果に繋がっていると問題視しており、行政コストを圧縮する意味からも2006年頃から省（都道府県に相当）が直接、県を管理する階層圧縮の動きを強めている<sup>16</sup>。ただし、市の権限が県に移行されることによって、かえって県主導の乱開発が促進されるような事態も起きているようである。

<sup>16</sup> <http://www.scj.go.jp/ja/member/iinkai/daitoshi/pdf/siryoo6-1.pdf> 参照。

## イ 中央政府による財政調整の不調

財政の中央集権化以降、中央から地方への財政移転支出は地方における財政力の均等化に必ずしも繋がらなかった。中央集権化の本来の目的は、地方の既得権益を弱めるための措置であった。しかしながら地方の抵抗は強く、1994年以降は、税収はむしろ経済の発達した地域の方に多く返還されてしまい、当初の狙いとは逆に豊かな地域をより豊かにする結果となっている。

さらに、財政調整は、もっぱら省・直轄市レベルの財政力のバランスを考慮したものであり、省財政の下に属する市、県、郷鎮レベルの財政力のアンバランスを十分に改善するものではないため、政府の末端レベルに行くほど財源不足が深刻化したという面もある。

## ウ 土地使用权譲渡収益への過度の依存

1998年以降、閉鎖経済から開放経済へと移行する中で採算性が悪化した国有企業の再編が本格化した。国有大企業の経営を改善するために、これまで国有企業が担ってきた学校・病院・住宅・社会保障等の民生分野の保障サービスが、地方自治体の責任となった。しかし、これを担うための地方自治体に対する財源手当は十分になされなかったため、「事務量と財源の不均衡」という状態が発生した。

このような問題を背景に、慢性的に財源が不足する地方自治体は、土地使用权譲渡収益への依存に傾斜せざるを得なくなっている<sup>17</sup>。このため、「不動産市況が悪化して土地使用权譲渡収益が減少すると、地方自治体の財政状態も悪化して財政破綻のリスクが高まる」という構造に陥っている<sup>18</sup>。

この問題を根本的に解決するには、中央から地方への移転支出のうち、財政調整の配分算定方法を各レベルの地方自治体の事務量に合わせて精緻化することが必要となる。また、地方債制度の整備、固定資産税（先進国では地方財政を担っている固定資産税の導入が中国では実現していない。）による地方自治体の財源確保も必要となるだろう。

## ③ 成長への寄与と課題

これまでみてきたように中国の大都市制度の成長への寄与と課題をまとめると、概ね表9のようになる。大都市の経済成長を重視するという点では、中国の大都市制度のメリットは大きい。成長重視の弊害も少なくないように思われる。

中国では、今後も構造的に都市化が進む中、大都市の実質的な権限は強まるとみられるが、土地使用权譲渡収益に依存している地方財政の改善のための財源確保（固定資産税導入など）、中央政府と地方自治体の業務量などを換算したうえでの精緻な財

<sup>17</sup> <http://www.scj.go.jp/ja/member/iinkai/daitoshi/pdf/siryu6-2.pdf> 参照。

<sup>18</sup> 地方自治体は、土地使用权を不動産開発業者（デベロッパー）に譲渡することで得る収益で、実質的に財政赤字を埋めている。不動産市況の低迷で開発が低迷すると、見込んでいた譲渡収益は得られなくなるため、財政赤字が顕在化する。

政調整の実施（公平性の確保、省・直轄市より下位の自治体との調整）などが必要であらう。

また、現状選挙制度のない任命制首長の下で、どのように民意を反映した地方自治を行うかという根本的な課題が残っている。

表9 成長への寄与と課題

制度など	寄与	課題	方向性・是正策
大都市の権限拡大	開発促進	乱開発	都市化の進展に伴い 大都市の権限は拡大
任命制市長	開発・成長重視	生活水準の底上げ政策は、開発に比べると劣後	評価の指標を成長速度から成長持続性へ
土地所有権の掌握	土地所有権譲渡収益を梃子にした資金調達	土地所有権譲渡収益減少（不動産市場悪化）時の破綻リスク	地方自治体財源確保 固定資産税導入
財政調整（財政中央集権化）	上位自治体を優遇	下位自治体は不遇	精緻な財政調整が必要

出典：本委員会で作成

### (3) 台湾

#### ① 1つの経済圏を構築しやすい規模

台湾の面積は、九州とほぼ同じであり、北部の台北から南部の高雄までは約 350km（九州であれば福岡⇄鹿児島、太平洋ベルトであれば東京⇄名古屋に相当）で、台北、台中、台南、高雄などの主要都市はいずれも台湾の西部沿海部に位置している。

1979 年の高速道路開通以降、西部沿海部間の連携強化は続いてきたが、とりわけ 2007 年の高速鉄道導入後、西部沿海部全体が日帰り圏になって空間的再編が大きく進み、IT、半導体、精密機械、液晶の産業集積が、広範囲に広がったことが、台北以外の台中、台南などの経済成長につながったと考えられる。

さらに、2009 年以降に本格化した行政改革が、各大都市（特に地方都市）の経済発展を後押ししたといえるだろう。

#### ② 大都市制度と成長要因

##### ア 行政機構の三層制から二層制への移行

台湾の行政機構は、従来、①中央政府－②省（台湾省および福建省）－③市・県（市の郊外地域）の三層制であったが、1998 年に省政府を廃止し、2 層制（①中央－②市・県）への改革が行われた。省政府廃止の背景は主として政治的理由（当時の省長が大きな権力を有していたため、政治的な力を弱める必要性があった）が大きいと考えられているが、政府機構を三層制から二層制にすることにより効率化を図るという目的もあった。

##### イ 首都以外の大都市への権限付与

台湾は、従来、中央集権的であり中央政府が行政において多くの役割を担ってきた。一定の計算式（本節の③イにて詳述）の下で地方自治体に対して中央政府から交付金が付与される制度となっている。

台北と第 2 都市の高雄が従来からの直轄市であるが、とりわけ、首都の台北が直轄市として多額の交付金を得ていることに対して、その他の大都市からは不公平との指摘が大きくなっていった。近年、1999 年の台湾中部大地震等における中央政府による災害対応への不備に対する批判が高まっていたことも、地方自治体の行政能力を強化すべきという世論を後押しした。

そこで、1999 年の地方制度法改正で、人口 125 万人以上でかつ他の必要条件を満たす地域が直轄市へと昇格できる道が開かれた。さらに、2009 年の地方制度法改正により、全土の均衡ある発展の目的のために、地方自治体の直轄市への昇格、あるいは市と県の合併による直轄市への昇格が可能となった<sup>19</sup>。

<sup>19</sup> 直轄市と一般自治体の財政的格差に関して、2010 年の地方制度法の改正の際に、直轄市が新たに創設されても一般自治体の交付金は減額されないことが明記された。

## ウ 地方都市のリスケージング

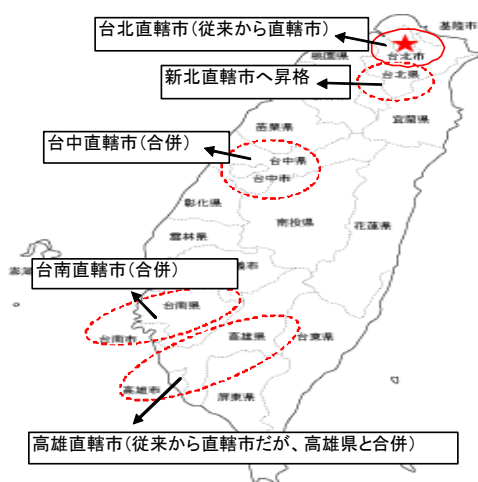
2009年の地方制度法改正の結果、2010年に、台中市とその郊外地域である台中県、台南市とその郊外地域である台南県は合併して各々、台中直轄市、台南直轄市となった(図2)。また、これに加えて同年、高雄直轄市とその郊外である高雄県も合併した(名称は高雄直轄市を継承)。

市・県が合併した背景には、合併による人口増と経済発展への期待があった。合併は地方議員数の減少を伴うために政治的に困難な側面もあったが、直轄市に昇格することにより、中央からの交付金が大幅に増加するというインセンティブがある<sup>20</sup>。さらに、合併によって市と近隣地域の行政・財政が一体となったことにより、科学・技術、精密機械産業の集積などの総合的な地域発展戦略を図りうることも大きなメリットとなった。

## エ 首都周辺地域における直轄市

一方で、地方制度法改正に基づいて2010年には、台北市の郊外である台北県が、台北市と合併せずに直接に新北直轄市に昇格する、という手段が採られた。この背景には、①台北市と台北県とが合併した場合、人口約700万という大地方自治体が形成されることに対する政治的な危惧、②地方自治体議員数の減少に対する反発、③合併により交付金が首都地域に集中し地域間格差を助長することへの懸念、等が強かったことが挙げられる。

台北市周辺に関しては、桃園県、新竹市(新竹県との合併を予定)についても今後、各々が直轄市に昇格する見通しである<sup>21</sup>。これは、日本に例えると、首都圏の横浜、千葉、さいたまなどが、東京とは合併せずに各々が直轄市に昇格するイメージである。



出典：[http://www.freemap.jp/asia/asia\\_taiwan\\_kouiki.html](http://www.freemap.jp/asia/asia_taiwan_kouiki.html) をもとに本委員会で作成

図2 台湾地図

<sup>20</sup> 台中を例に挙げると、2009年の財政収入は、旧台中市217億NT\$、旧台中県198億NT\$、合計415NT\$が、2010年の台中直轄市の財政収入は630NT\$へと大幅にアップした。

<sup>21</sup> 台湾都市計画学会に拠る。

## オ 地域間連携の優先化

なお、2009年の地方制度法改正では、地方自治体間の協定による連携の枠組みが整えられた。従来、国土計画に基づいて個別プロジェクトの提案は評価される仕組みとなっているが、その際、自治体間連携プロジェクトに関しては優先させて連携の推進を図ることが取り決められている。これにより、地域連携を進めるために、台湾全体で既に5つの地域連携プラットフォーム<sup>22</sup>が設立されている。

### ③ 大都市制度（行政改革）とその弊害

#### ア 台湾省廃止後に進んだ財政の中央集権化

1998年に台湾省が廃止された後、台湾全体の税収の約1割を占める、営業税やたばこや酒類の専売利益からの省の税収は、2000年度から中央政府に引き継がれた。一方で、省が担ってきた警察行政、教育行政などの行政サービスは、地方政府に比較的高い業務量で引き継がれたため、地方の中央への財政依存度は、廃省前（中央：地方の歳入はほぼ6:4、歳出はほぼ5:5）よりも、廃省し、中央政府に引き継がれた2000年以降（中央：地方の歳入はほぼ7:3、歳出はほぼ6:4）のほうが高まった（表10）[9]。台湾省の廃省は政府機構の効率化を高めたものの、地方の中央依存を高める結果に繋がったともいえる。

表10 国家財政収入及び中央・地方財政収支の相対規模の推移

(単位：%)

年 度	国家財政収入の対GDP比	中央財政収入と地方財政収入の比重		中央財政支出と地方財政支出の比重	
		中 央	地 方	中 央	地 方
1997	20.8	56.8	43.2	51.1	48.9
1998	23.0	57.7	42.3	51.0	49.0
1999	21.2	62.3	37.7	57.0	43.0
2000	18.4	73.5	26.5	66.1	33.9
2001	19.1	74.7	25.3	65.2	34.8
2002	17.2	73.3	26.7	64.3	35.6
2003	18.2	73.6	26.4	65.0	34.9
2004	17.0	70.8	29.2	63.8	36.2
2005	18.9	72.9	27.1	63.4	36.6
2006	17.8	73.1	26.9	62.9	37.1
2007	17.4	72.9	27.1	63.0	37.1
2008	17.7	73.9	26.1	61.3	38.7
2009	16.9	74.1	25.9	63.3	36.7
2010	15.5	70.9	29.1	61.6	38.5
2011	16.8	72.5	27.5	59.6	40.4
2012	17.2	71.5	28.5	57.8	42.2

出典：台湾財政部

<sup>22</sup> プラットフォームは、行政区分とは別の地域連合。特に、台湾南部においてはスムーズに機能している傾向がみられるが、これは南部の首長が同じ政党の所属である（南部が支持基盤の民進党）ことが主因と考えられる。



## イ 直轄市優遇の交付金分配制度の問題点

台湾の中央政府から地方政府への交付金<sup>23</sup>は、法人の営業額、人口、土地面積、財政能力による配分（法人の営業額：人口：土地面積：行政能力を 5：2：2：1 のウェイトで配分）によって、経済活動が活発な直轄市に、優先的に機械的に配分される仕組みになっている。直轄市の市長は、中央政府の閣議に参画できる権限を有するために中央の政策決定の一端を担うことができることに加え、経済活動によって多額の交付金を中央から得ることで財源も確保できる。そのため、台中、台南などの地方都市は、長年直轄市への昇格を目指してきた[10]。

しかしながら、直轄市が増え過ぎれば、個別直轄市への配分は相対的に減少せざるを得ない。前述の通り、従来台北と高雄のみだった直轄市は、2010 年以降、台中、台南、新北（旧台北県）が追加されて5つになり、さらに、高雄市は高雄県と合併した。一方で、一極集中度がより強まることや地方議会の反発などから台北市と台北県の合併は回避された。その結果、2011 年以降、地方の直轄市（台中市、台南市、高雄県と合併したことで規模が増大した高雄市）向けの分配金は増額となった一方で、首都圏の直轄市（台北市および新北市）向けの分配金は減少することとなった（表 11）。

表 11 中央から地方への交付金（統籌分配税款分配金）の推移

（単位：100 万元）

年度	2008	2009	2010	2011	2012(予)	2013(予)
合計	196,189	166,749	182,689	197,692	200,308	207,435
台北市	41,929	32,727	38,375	34,106	34,087	34,868
ウェイト	21.4%	16.7%	19.6%	17.4%	17.4%	17.8%
新北市(旧台北県)	32,738	27,548	29,719	23,916	24,472	25,103
ウェイト	16.7%	14.0%	15.1%	12.2%	12.5%	12.8%
台中市	3,334	2,453	2,932	18,793	19,502	20,405
台中県	7,160	6,020	6,477	—	—	—
小計	10,494	8,473	9,409	18,793	19,502	20,405
ウェイト	5.3%	4.3%	4.8%	9.6%	9.9%	10.4%
台南市	3,255	2,793	3,330	15,684	16,107	16,586
台南県	5,883	5,104	5,754	—	—	—
小計	9,138	7,897	9,084	15,684	16,107	16,586
ウェイト	4.7%	4.0%	4.6%	8.0%	8.2%	8.5%
高雄市	12,383	10,625	11,823	22,825	23,351	24,102
高雄県	6,381	5,674	6,359	—	—	—
小計	18,764	16,299	18,182	22,825	23,351	24,102
ウェイト	9.6%	8.3%	9.3%	11.6%	11.9%	12.3%
その他	83,126	73,805	77,920	82,368	82,789	86,371
ウェイト	42.4%	37.6%	39.7%	42.0%	42.2%	44.0%

注：リスケーリング後の増加分に着色。

出典：台湾財政部

<sup>23</sup> 台湾における正式名称は、「統籌分配税款分配金」。

今後、直轄市の数を現状維持すれば、地方都市の市長の権限が強まると同時に財源も豊かになり、経済成長に向けた施策を行いやすくなるなどのメリットが見込まれる。コンパクトな空間サイズにより、地域間連携も比較的スムーズに進められると期待できる。しかしながら、近い将来、新たに桃園県や新竹市・新竹県などが直轄市に昇格することが確実視されており、現行制度のまま直轄市を増やし続ければ、台北に続いて、リスケーリングしたばかりの台中、台南、高雄向けの分配金も減少する懸念がある。

既に制度の見直しに関する議論が出てはいるものの、地域間の対立が激しさを増すことも予想される。

このように、地方自治体が積極的に直轄市への昇格と、それによる分配金の優先的な配分を求める一因として、台湾では歴史的な経緯<sup>24</sup>もあって、課税権が中央政府に大きく偏在していることが挙げられる。

課税権の地方自治体への移譲については、地方議員が課税に対する有権者の反発を懸念しており、課税権の中央から地方への移譲よりも、分配金や補助金を国に要求することを、首長や地方議員が選択しがちであることが指摘されている[11]。

この他に、直轄市への昇格をめぐる問題として、地方自治体として独立していた県が直轄市の行政区となることによる「住民自治の後退」も指摘されている[12]。

#### ④ 成長への寄与と課題

台湾のケースでは、前述の通り行政機構を三層制から二層制に圧縮したうえで、首都以外の大都市の権限を拡大している。

従来、市長の閣議参加、財政調整における分配などで実質的に首都を優遇してきた制度を見直し、台中、台南、高雄でリスケーリングを実施して、地方大都市の活性化を図ろうという取り組みは特筆される。地方都市は権限・空間・予算規模が拡大したことで、地域経済の活性化を期待しうる。全体の面積が空間的にコンパクトで、高速鉄道の開通で全土が首都からの日帰り圏になったという構造が背景にあるにせよ、地域活性化の手法としては注目されよう。

ただし、地方都市向けの権限付与や分配金増額は、首都圏向けの予算削除による弱体化と表裏一体でもある。実際に、台北の国際都市ランキングは、ライバルであるアジアの大都市に比べるとやや見劣りしており(前掲表1参照)、直轄市が並存する姿は、首都・台北の国際競争力向上という点では、マイナスに働く可能性もありうる。加えて、直轄市を増やしすぎれば、地方都市リスケーリングのメリットも希薄化するため、緒についたばかりの改革の行方を今後とも注視すべきであろう。

---

<sup>24</sup>中国全土を統治していた国民党政府が、国共内戦後に台湾島に遷都。

#### 4 回答：日本の大都市制度への示唆

以上概観したアジア諸国・地域（韓国・中国・台湾）では、大都市への投資誘因を高めることで、経済成長の牽引役として大都市（圏）を積極的に位置づけてきたといえる。その際、中央主導の土地利用規制や税制などを中心とした政策措置や、自治体の合併や政府機構の階層縮減などによる行政組織・単位の改編（リスケーリング）といった手法が活用されてきた。ただし、それぞれの国・地域の規模（経済・地理・人口等）や総人口に占める都市人口の比率（都市化率）などの相違に応じて、具体的な取組みは異なる。

例えば、韓国では、ソウル特別市を中心とした首都圏への一極集中が顕著であり、地域間の財政格差は極めて大きい。財政調整の仕組みは自助努力を基調としたものであり、また、外資を呼び込むために特区制度を活用しようとしてはいるものの、必ずしもすべての特区で成功しているとはいえず、さらなる首都圏への集中が進んでいるのが実態である。ソウル特別市以外の大都市である広域市でさえも財政状況が悪化し、ソウルとの格差が拡大する傾向にある。選択と集中による首都圏への高度な集積が経済パフォーマンスを高めてきたのは確かであるが、地域間格差の是正（均衡発展）が喫緊の課題として提起されている。

中国では、上海、北京など各種世界ランキングの上位に位置づけられるような大都市（圏）を複数並存させるべく、複雑な政府間関係の中であってこれら大都市の位置づけを昇格させたり、積極的に権限を委譲したりすることで、経済成長の担い手として位置づけてきた点に大きな特徴が認められる。中でも土地所有権を大都市に対して大幅に委譲し、土地所有権譲渡収益を大都市が得られるようにすることで開発意欲を高める一方、任命制の下での市長の昇進は経済成長をどれだけなし遂げたかで決まるというように、人事権を梃子に中央政府は都市間競争を促進してきた。ただし、民意の反映の乏しい地方自治のあり方や過度な経済成長策がもたらす諸課題への懸念が指摘される。

台湾については、韓国におけるソウルや中国の上海、北京に比肩する巨大都市（圏）を有するには国土・人口規模等が限られており、むしろ首都台北市以外の都市部でリスケーリングを行い、直轄市に昇格させることで、それら直轄市に重点的に財源配分を行うことを通じて経済成長を促してきた。ただし、今後さらなるリスケーリングにより直轄市を増やせば、その効果は希薄化する可能性がある。

いち早く人口減少、超少子高齢社会を迎えた日本においては、これらのアジア諸国・地域と同等の目覚ましい経済成長をこれから実現させることは容易ではなく、また、置かれている経済環境や政治体制の相違などからも安易な模倣や追随の対象とすべきではないだろう。しかしながら、東日本大震災からの復興を始めとする諸課題に直面する中で日本再生を目指すには、持続可能な力強い経済成長を促す仕組みが強く期待されることも確かである。そこで、これらアジア諸国・地域での大都市改革のあり方を手がかりに、日本においても大都市がその潜在力を発揮し、国との間で適切な役割分担を構築できるよう、以下の諸点について検討する必要性が認められる。

### (1) 巨大都市圏形成に向けた「選択と集中」

日本では、東京一極集中と称されるように東京（圏）が国内外で突出した存在感を示しており、世界トップクラスの大都市であることは論をまたない。しかし、韓国でソウルを中心とした首都圏が実質的な経済成長の牽引役を一手に引き受けているのとは異なり、大阪などを中心とした関西圏もまた重要なポジションを占めている。しかしながら、これら2つの大都市圏が並存することですでに飽和感が認められるのも確かであり、特に東京一極集中が進展する一方で、関西圏がその経済的な位置づけを低下させてきたことを勘案する必要もある。

従って、世界的に高いプレゼンスを示し、国内外の経済の牽引役となる大都市（圏）として考慮されるべき対象については、「選択と集中」の論理を働かせて絞り込むことが望ましい。

### (2) 多心型国土構造の要としての大都市

ただし、このことは1、2の巨大都市（圏）に対する重点的対応のみをもって大都市の制度設計とすればよいことを意味する訳ではない。上述のアジア諸国・地域では、大都市偏重の経済成長や都市間競争の加熱が地域間格差をいっそう深刻なものとしてきた。貧困や環境破壊をはじめとする様々な社会問題も噴出している。成熟期に入った日本社会においては、必ずしも経済一辺倒ではないライフ・スタイルや価値観に目が向けられつつあることからすれば、こうした社会問題を招来することのないような対応が求められるのは当然といえよう。

他のアジア諸国・地域に比べると、日本では長年にわたり均衡型発展による国土形成へと政策誘導されてきた経緯がある。例えば、東京・大阪に準じて、中京・東海地方や九州北部地方などにも一定規模の大都市（圏）が存在するとともに、大都市圏外においては、地方拠点都市と位置づけられるような指定都市等が各地域の要となっている。「都市と地方」の格差問題がしばしば指摘されるが、他のアジア諸国・地域では、例えば、財政調整制度が持つ調整機能は脆弱であり、むしろ、大都市部を優遇する財源配分がなされるなどにより、大都市とそれ以外の地域との間で著しい格差が見られるのとは対照的であると言ってよいだろう。

従って、均衡型発展による国土形成の強みを活かしつつも、非効率的なばらまき型の社会投資を避ける必要がある。そのためには、国と大都市との役割分担の関係を明確にすると同時に、多極的に国土に配置された多様な大都市間で、健全な競争と協調を通じて水平的な役割分担を実現させ、大都市を要とした多心的（polycentric）な国土構造へと転回させていくことを選択肢として見据える必要がある。

### (3) 地方拠点型大都市による自律的な地域形成と広域連携

このような多心的な国土構造を基盤とした上で、それぞれの地方拠点都市たる大都市は、地域固有の実情に応じた自律的な地域形成を担うことが要請される。加えて、大都市は周辺部に位置する基礎自治体と連携しつつそれらを水平的に補完していく機能を

発揮することも強く期待される。とくに人口流出の著しい地域においては、指定都市等の大都市を要とした広域的な取組みが強く求められる。

その際、①現行制度を前提に大都市を包括する広域自治体（都道府県）との間で協議の場を設けて緊密な連携を図るか、あるいは、②いわゆる特別市として広域自治体から分離独立し大都市の役割をよりいっそう明確にするかは、各地域の特性や意向等を踏まえつつ、大都市制度の設計にあたって考慮されるべき事項である。

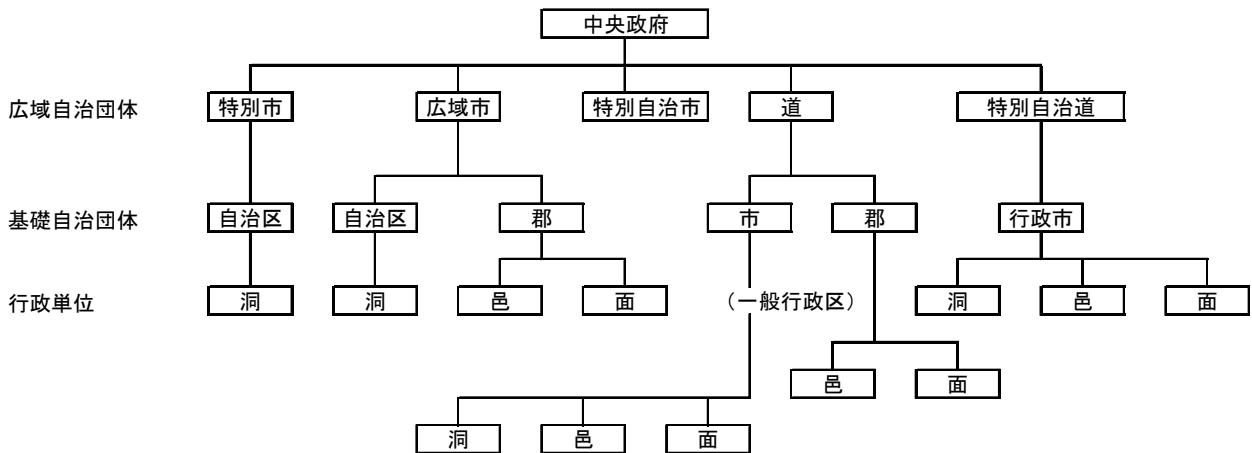
#### (4) 戦略的な大都市ガバナンスの確立

最後に、経済成長と環境保全との両立を追求するグリーン・グロース（緑の成長）や知識産業を重視したイノベーション力、災害などの危機に対するレジリエンスなどのコンセプトを軸として、大都市が特色ある地域経営戦略を打ち出せるよう、国家戦略に基づき誘導しつつあるのが世界的潮流である点を強調したい。

日本においても、国の「日本再生戦略」（平成 24 年 7 月 31 日閣議決定）では共創という理念のもと、同様な考え方が示されている。経済成長のみならず、成熟した大都市の魅力を生分に引き出せるような大都市の戦略的な経営が今後ますます求められる。そうした地域経営戦略を構想し展開しうる経営体としての自律的な大都市のあり方（ガバナンス）を、大都市に関する制度設計において十分に考慮することが望ましい。

## <用語の説明>

### 1. 韓国



出典：自治体国際化協会編『韓国の地方自治』（PDF版）p. 16 を参考に委員会で作成

地方行政組織は三層制を採用している。中央政府の下に、日本の都道府県に相当する広域自治団体と、市町村に相当する基礎自治団体が設置されている。

広域自治団体には、特別市（ソウル）、特別自治市（世宗）、広域市（仁川、釜山、大邱、大田、光州、蔚山）、道（京畿道、江原道、忠清北道、忠清南道、全羅北道、全羅南道、慶尚北道、慶尚南道）および特別自治道（済州）がある。

基礎自治団体には、2012年1月1日現在、69自治区、74市、85郡がある。

広域自治団体と基礎自治団体は、両者とも独立した公法人である。

**特別市（ソウル）**：首都としての特殊性を持ち、地位・組織・運営において特例的な取扱いを受けている。

**特別自治市（世宗）**：行政中心複合都市。特別市・広域市や道と違い、その下に区や郡・市を置かない特殊な形態の広域自治団体。

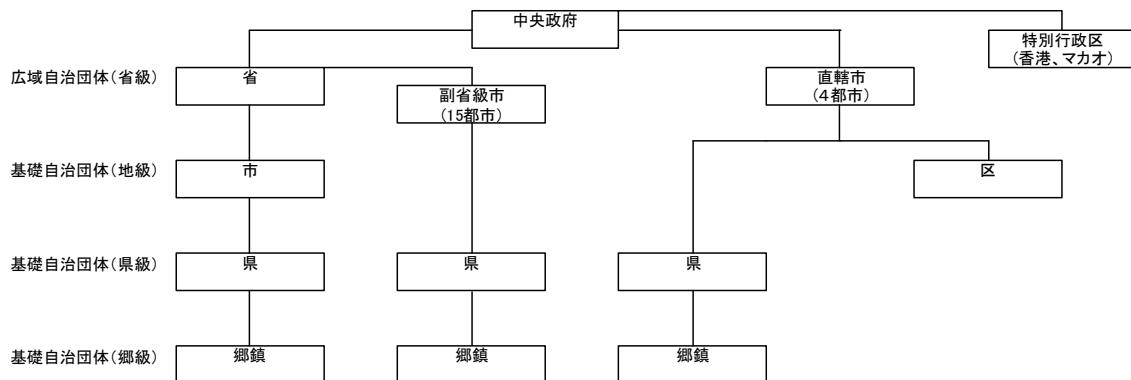
**広域市**：市人口が100万人以上であることが広域市となる要件。制度上は特別市に近い。日本の政令指定都市と似てはいるが、道の所属から独立する点、市内に自治区・郡を属させることができる点、郡及び自治区がそれぞれ基礎自治団体の地位を持つ点などがこれと異なる。

**自治区**：特別市・広域市の下に置かれる。公選の区長と議会を持つ。

**市**：道の下に置かれる。公選の市長・議会を持つ。

**郡**：道および広域市の下に置かれる。公選の郡守と郡議会を持つ。

## 2. 中国



出典：自治体国際化協会編『中国の地方自治』（PDF版）p.2 を参考に本委員会で作成

**直轄市**：省と同格の都市。現在、北京、天津、上海、重慶の4市がある。

**副省級市**：特に重要な市で大幅な自主権が与えられる都市。副省級市の市長は、副省長と同じ序列である。現在、省都を中心に15市がある。

**市**：上記を除く市。省が管轄する。

**県**：町村（市の郊外部）、従来は市が隣接する県を管轄するケースが一般的だったが、近年は、行政コスト削減や県の乱開発を防ぐために、省が県を直接管理するケースが増えつつある。

**郷鎮**：県よりも規模の小さい村。

**特別行政区**：香港とマカオは返還された年（香港：1997年、マカオ：1999年）から50年間は、返還前と同じ行政体系をそのまま維持することが認められている。

## 3. 台湾

**省**：台湾省（台湾本土）および福建省（一部の島嶼部を管轄）は、1998年に廃止された。

**直轄市**：中華民国行政院（内閣）に直属する自治体。人口125万以上、政治・経済・文化の発展に重要な地域が指定される。従来は台北、高雄の2市だけであったが、2010年に台中、台南、新北県が昇格した。市長は閣議に参加することができ、一般市に比べて交付金額も大きい。

**市（旧省轄市）**：県と同じ序列で、現在は、基隆、新竹、嘉義の3市。

**県（旧省轄県）**：直轄市・市（旧省轄市）の郊外部。小規模な市および町村を管轄する。2010年以降、台北県は直轄市に昇格し、台中県・台南県・高雄県・は、隣接する市と合併した。

**西部沿海部（西部コリドー）**：台北、台中、台南、高雄などの台湾の大都市は、台湾島の西部沿海部に連なっている。

## <参考文献>

- [1] 日本学術会議、大都市をめぐる課題特別委員会、対外報告『大都市の未来のために』、2005年6月23日。
- [2] 地方制度調査会、『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』、2003年11月13日。  
[http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d005259\\_d/fil/01\\_9.pdf](http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d005259_d/fil/01_9.pdf)
- [3] 指定都市市長会、『諸外国の大都市制度に関する調査』、2010年3月。  
[http://www.siteitosi.jp/necessity/city/pdf/report\\_v5\\_2.pdf](http://www.siteitosi.jp/necessity/city/pdf/report_v5_2.pdf)
- [4] 自治体国際化協会、『ASEAN諸国の地方行政』、2004年2月27日。  
<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/j13.pdf>
- [5] アジア開発銀行、「Asia 2050: Realizing the Asian Century」、2011年。
- [6] ジェトロ ソウル・センター、「韓国における外国人投資環境」、2010年3月
- [7] 金炫樹、『韓日間の地方交付税制度の比較研究』（V.R.F. series, no. 456）、日本貿易振興機構アジア経済研究所、2010年2月。
- [8] 鞠 重鎬、「日韓の地方財政比較」、『フィナンシャル・レビュー』2004年(2)、79-104,  
[http://www.jetro.go.jp/jfile/report/07000355/korea\\_investmentsclimate.pdf](http://www.jetro.go.jp/jfile/report/07000355/korea_investmentsclimate.pdf)
- [9] 川瀬光義、「地方自治 — 「精省」後の自治体財政—」、2004年。
- [10] 宮脇淳、「台湾の直轄市制度(1) — (2)」『政策研究』2011 No. 12, 2012 No. 1、2012年。
- [11] 簡 玉聰、「台湾における国・地方税源配分の法的問題：「財政収支劃分法」を主な素材として」『名古屋大学法政論集』225号、2008年。
- [12] 蔡 秀卿、「台湾における地方自治団体の事務」『自治研究』88巻6号、2012年。



## <参考資料 1> 台頭するアジアの大都市と相対的に低下する日本の大都市の存在感

都市ランキングを分野別にみると（表1）、東京は、総合的にアジア大都市と互角以上に渡り合っているといえる。一方で大阪は、研究・開発や居住性では優位性を持つものの、経済、交通・アクセス、文化・交流などの面で、アジアの大都市に対して劣勢になりつつある様子がうかがえる。

表1 世界の都市総合カランキング（分野別ランキング）

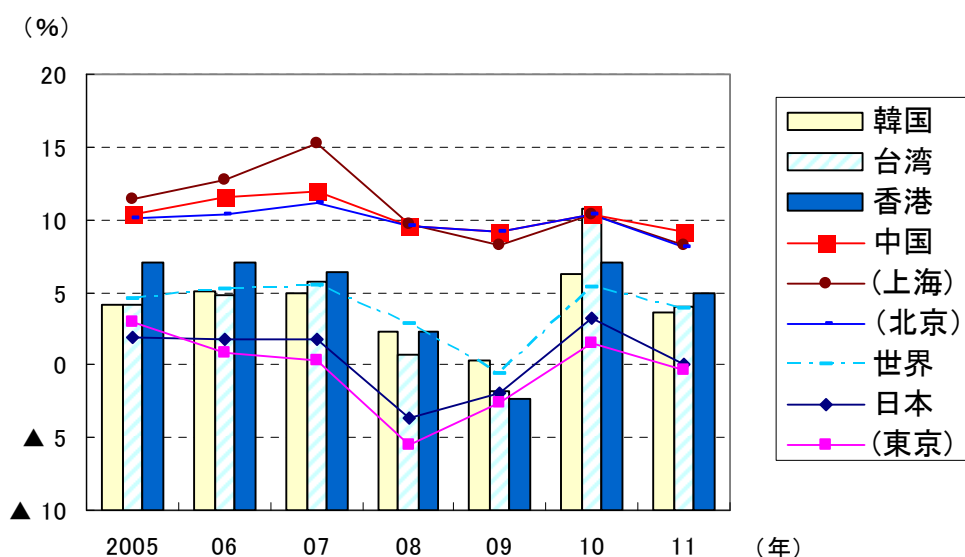
	総合ランキング	経済	研究・開発	交通・アクセス	居住	文化・交流
東京	4	1	2	4	5	5
ソウル	7	17	5	8	24	14
香港	8	6	9	9	35	6
大阪	15	21	12	19	3	24
北京	18	3	24	20	23	8
上海	23	8	28	16	16	10
台北	29	23	23	29	12	33

出典：森記念財団 都市戦略研究所「Global Power Index 2011」（2011年10月）

近年のアジア諸国・地域の実質 GDP 成長率（経済成長率）は日本よりも高く、特に、中国（北京・上海）は、成長率を緩やかに落としつつも内需拡大を目指すことによって相対的高成長を維持している。

韓国（ソウルはデータ未公表）、台湾（台北はデータ未公表）、香港は、同国・地域の輸出依存度（GDP に占める輸出の割合が 50%超）が高いために、経済成長率は世界経済の動向に連動する傾向が強いものの、概ね世界経済を上回る成長率を維持している。

一方で、日本（東京、大阪はデータ未公表）の成長率は、世界経済に連動した動きかつ韓国・台湾・香港よりも低水準にとどまっている（図1）。



出典：IMF（世界）、CEIC（日本・中国・韓国・台湾・北京・上海・香港）、東京都（東京）

図1 東アジア諸国・地域および大都市の実質 GDP 成長率

都市別の GDP (PPP ベース)<sup>25</sup>の長期予測では、アジアの中で現時点では突出した経済規模を有する東京 (圏) は、長期に亘って世界 1 位の座を維持する可能性が高い (2008 年→2025 年世界 1 位) (表 2) が、中国 (上海 (25 位→9 位)、北京 (圏外→17 位)、広州 (圏外→21 位) などの大都市が急速に台頭するなか、地位は相対的に低下していく可能性がある」とされている。

また、香港 (16 位→14 位)、ソウル (21 位→22 位) は概ね現在のポジションを維持する見込みであるが、大阪 (神戸と合算) は、現在の低成長が続くことを前提とするならば順位を落とし (7 位→16 位)、アジアの大都市の後塵を拝する可能性が高いとみられる。

表 2 PPP ベースの名目 GDP の都市別ランキング 2008 年および 2050 年

Rank in 2008	Cities ranked by estimated 2008 GDP at PPPs	Est. GDP in 2008 (\$bn at PPPs)	Rank in 2025	Cities ranked by projected 2025 GDP at PPPs	Est. GDP in 2025(\$bn at 2008 PPPs)	Real GDP growth rate (% pa 2009-2025)
1	Tokyo	1,479	1	Tokyo	1,981	1.70%
2	New York	1,406	2	New York	1,915	1.80%
3	Los Angeles	792	3	Los Angeles	1,036	1.60%
4	Chicago	574	4	London	821	2.20%
5	London	565	5	Chicago	817	2.10%
6	Paris	564	6	Sao Paulo	782	4.20%
7	Osaka/Kobe	417	7	Mexico City	745	3.90%
8	Mexico City	390	8	Paris	741	1.60%
9	Philadelphia	388	9	Shanghai	692	6.60%
10	Sao Paulo	388	10	Buenos Aires	651	3.50%
11	Washington DC	375	11	Mumbai (Bombay)	594	6.30%
12	Boston	363	12	Moscow	546	3.20%
13	Buenos Aires	362	13	Philadelphia	518	1.70%
14	Dallas/Fort Worth	338	14	Hong Kong	506	2.70%
15	Moscow	321	15	Washington DC	504	1.80%
16	Hong Kong	320	16	Osaka/Kobe	500	1.10%
17	Atlanta	304	17	Beijing	499	6.70%
18	San Francisco/Oakland	301	18	Boston	488	1.80%
19	Houston	297	19	Delhi	482	6.40%
20	Miami	292	20	Dallas/Fort Worth	454	1.80%
21	Seoul	291	21	Guangzhou	438	6.80%
22	Toronto	253	22	Seoul	431	2.30%
23	Detroit	253	23	Atlanta	412	1.80%
24	Seattle	235	24	Rio de Janeiro	407	4.20%
25	Shanghai	233	25	San Francisco/Oakland	406	1.80%
26	Madrid	230	26	Houston	400	1.80%
27	Singapore	215	27	Miami	390	1.70%
28	Sydney	213	28	Istanbul	367	4.20%
29	Mumbai (Bombay)	209	29	Toronto	352	2.00%
30	Rio de Janeiro	201	30	Cairo	330	5.00%

(注) 都市の定義は国連基準、日本・韓国・台湾・中国の大都市に網掛

出典：国連統計をもとにした Price Waterhouse Coopers 試算をもとに本委員会で作成

表 2 の通り、中国の大都市がとりわけ経済的に台頭する背景として、中国では、農村から都市への人口移動が進んで都市化率 (都市人口/総人口) が今後も高まる段階にあるが、成熟した先進国である日本、真の先進国入りを目指す韓国では、大都市への人口移

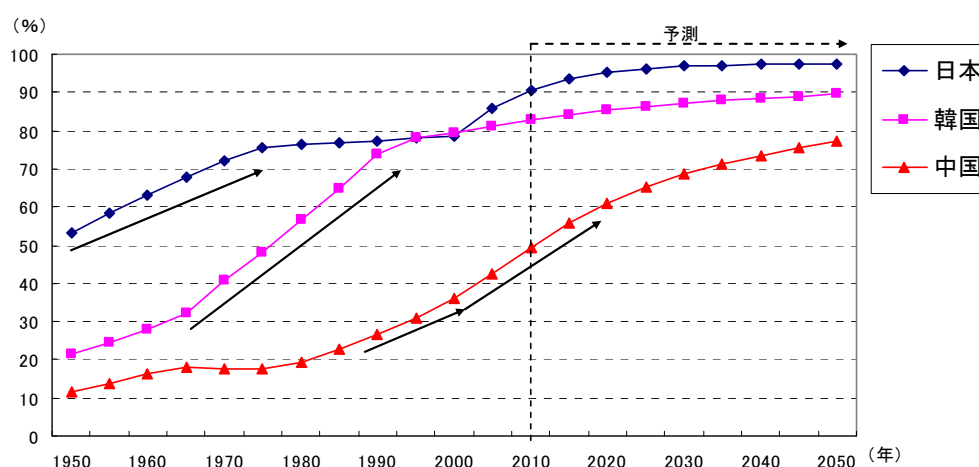
<sup>25</sup> 購買力平価 (為替レートの変動による変化を控除)

動が概ね完了している点が挙げられる。

日本では1950～60年代、韓国では1970～80年代にかけて都市化率が高まって、既に都市化率は80%（国連ベースの試算）を超えている。この過程で、東京・大阪やソウルはメガロポリス化して飛躍的な成長を遂げたといえるが<sup>26</sup>、日本や韓国の場合は、これ以上の人口流入による大都市の成長は期待し難い。むしろ、大都市の競争力を、国内外とのリンケージ強化などで高める成長戦略が求められよう。

一方で中国では1990年代から都市化率は高まっており、2000年代になって、中国政府が打ち出した都市化推進策（第10次五カ年計画（2006～10年）以降、都市化率の引き上げを重視）によって都市化は加速するも、2011年によく50%を超えた水準に過ぎない。中国政府は、都市化の推進を、「インフラ整備による投資拡大」、「生活水準の向上に伴う消費拡大」、「サービス経済化（製造業からサービス業へのシフト）」の3つの効用が得られることから有効な政策と考えている。戸籍制度<sup>27</sup>の緩やかな緩和も視野に入っていると考えられることから、都市化は長期間に亘って続き（図2）、人口流入による大都市の成長（大都市に続く周辺地域の都市化、衛星都市の発展）は当面期待できよう。

なお、都市化が中長期に亘って続く過程で、中国国内における都市（および地域）間の競争（インフラ整備、投資誘致、産業振興など）が激しくなっていくことも予想される。



(注) 台湾はデータなし

出典：国連「World Urbanization Prospects」

図2 日中韓の都市化率

<sup>26</sup> 台湾はデータ未取得ながら、状況は日本および韓国と同等と推察される。

<sup>27</sup> 現在は都市と農村に明確に区分され、農村戸籍者は教育・医療・社会保障制度などの面で都市戸籍者に劣後。

<参考資料2> 統計資料

表1 韓国地方自治体財政自立度の推移

	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
全国平均	57.6	54.8	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	52.2	51.9	52.3
1.ソウル特別市	95.6	95.6	95.9	95.5	96.1	94.3	90.5	88.3	85.8	90.3	90.2
2.釜山広域市	74.4	69.7	74.9	75.6	73.4	70.2	62.9	60.5	57.6	56.4	57.4
3.大邱広域市	75.3	69.2	76.4	73.2	73.9	70.7	63.9	59.5	56.3	53.5	52.8
4.仁川広域市	77.7	39.3	74.6	75.9	70.0	69.2	69.8	71.0	70.4	69.3	71.0
5.光州広域市	63.6	61.6	63.0	59.8	60.6	57.5	54.2	52.6	47.5	47.5	46.6
6.大田広域市	74.9	73.6	73.6	74.4	75.0	72.8	72.1	66.4	56.3	57.2	58.3
7.蔚山広域市	76.4	67.1	71.6	69.6	69.9	65.7	68.4	69.9	67.2	69.1	71.0
8.京畿道	78.0	76.5	78.0	78.8	76.2	75.2	74.9	76.3	72.7	72.5	72.6
9.江原道	29.8	28.0	26.7	28.9	27.5	26.7	28.3	28.2	27.1	27.5	26.9
10.忠清北道	36.5	32.9	31.4	31.3	31.7	31.3	33.3	34.2	33.7	32.7	34.2
11.忠清南道	30.5	28.4	29.8	30.5	32.7	35.3	36.9	37.8	36.6	35.4	35.5
12.全羅北道	27.7	26.3	25.6	25.9	25.1	23.9	23.5	22.6	24.6	24.5	26.0
13.全羅南道	22.0	20.8	21.0	21.1	19.9	20.2	20.1	21.4	20.6	20.7	21.4
14.慶尚北道	31.3	30.1	29.2	29.4	29.6	27.8	28.9	28.7	29.3	28.1	28.3
15.慶尚南道	39.5	36.3	37.2	38.3	37.5	38.8	39.1	39.4	42.9	42.6	43.3
16.済州特別自治道	33.6	36.6	37.4	34.7	39.3	33.8	26.4	26.3	26.1	25.1	28.5

出典：韓国行政安全部ホームページ掲載資料を本委員会で和訳

表2 韓国地方自治体債務残高の推移

	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
全国平均	170903	165264	169468	174480	174351	182076	190486	255531	289933	281618
1.ソウル特別市	17862	16556	10774	10121	9189	13651	15544	30963	38177	31761
2.釜山広域市	23992	22079	20345	19255	20372	23063	24273	27217	30443	29802
3.大邱広域市	23290	23656	23520	23529	17345	18223	17960	20531	20910	20340
4.仁川広域市	6907	6398	8505	11787	13020	14581	16279	24774	28261	28361
5.光州広域市	9248	9277	9537	9105	9129	8771	8236	8098	8004	7883
6.大田広域市	7738	7689	7253	6320	5797	5316	4975	6057	6498	6900
7.蔚山広域市	5295	5238	5245	5738	5937	5602	5673	6201	6022	5902
8.京畿道	17437	17825	26168	30434	31786	30552	31773	38917	45901	44966
9.江原道	6965	8361	8717	9322	9747	10031	9671	13127	13590	13226
10.忠清北道	3539	3152	3027	3399	3546	4006	4458	6719	7797	7703
11.忠清南道	7246	5980	5308	6127	5521	5817	8154	12644	13317	13405
12.全羅北道	8104	6794	6747	7072	7474	7982	8194	10175	11395	10994
13.全羅南道	6631	6350	7672	6013	6506	6493	7228	12262	14384	15658
14.慶尚北道	11327	10767	10505	10064	10639	10351	9900	14054	15895	15637
15.慶尚南道	8875	8209	9272	9669	11878	12339	12692	16360	21788	21464
16.済州特別自治道	6447	6933	6873	6525	6465	5298	5476	7432	7551	7636

出典：韓国行政安全部ホームページ掲載資料を本委員会で和訳

表3 韓国の特別市・広域市内自治区における財政自立度の比較（2011年）

ソウル特別市		釜山広域市		大邱広域市		仁川広域市	
鍾路区	72.1	釜山平均	60.5	大邱平均	59.5	仁川平均	71
中区	77.1	釜山本庁	59.2	大邱本庁	56.7	仁川本庁	71.2
龍山区	63.8	釜山区平均	22.2	大邱区平均	25.1	仁川区平均	31.9
城東区	51	中区	26.1	中区	31.8	中区	50
広津区	42.5	西区	13.3	東区	17.7	東区	29.2
東大門区	43.1	東区	15.4	西区	24	南区	23.2
中浪区	31.5	影島区	13	南区	17.6	延寿区	29.2
城北区	35.8	釜山鎮区	28.4	北区	20.9	南洞区	45.2
江北区	32.1	東萊区	24.5	寿城区	35.1	富平区	23.2
道峰区	32.1	南欧釜山	22.6	達西区	27.7	桂陽区	23.5
蘆原区	27.7	北区	13.7	達城郡	34.6	西区	33.4
恩平区	29.7	海雲台区	31.7			仁川郡	15.3
西大門区	40	沙下区	20.4			江華郡	16.4
麻浦区	49.3	金井区	19.9			甕津郡	12.9
陽川区	41.1	江西区	31.7				
江西区	34.5	蓮堤区	24.7				
九老区	38.7	水營区	20.3				
衿川区	41	沙上区	21.9				
永登浦区	59.5	機張郡	34.1				
銅雀区	47.7						
冠岳区	34.3						
瑞草区	79.4						
江南区	82.8						
松坡区	61.2						
江東区	47.7						
光州広域市		大田広域市		蔚山広域市			
光州平均	52.6	大田平均	66.4	蔚山平均	69.9		
光州本庁	47.8	大田本庁	61.2	蔚山本庁	63.3		
光州区平均	18.2	大田区平均	24.4	蔚山区平均	28.2		
東区	14.9	東区	17.8	中区	15.1		
西区	24.6	中区	21.4	南区	35.7		
南区	15.7	西区	26.7	東区	33.1		
北区	16.2	儒城区	39.1	北区	28.3		
光山区	19.2	大徳区	18	蔚州郡	56.9		

出典：韓国行政安全部ホームページより本委員会で作成

表4 中国・台湾 都市競争力ランキング

都 市	2010年の順位	2009年の順位	都 市	2010年の順位	2009年の順位
香港	1	1	南昌 (江西)	51	49
上海	2	2	鎮江 (江蘇)	52	61
北京	3	3	唐山 (河北)	53	57
深セン (広東)	4	5	泉州 (福建)	54	59
台北 (台湾)	5	4	泰州 (江蘇)	55	67
広州 (広東)	6	6	昆明 (雲南)	56	68
天津	7	8	蕪湖 (安徽)	57	70
大連 (遼寧)	8	10	舟山 (浙江)	58	53
長沙 (湖南)	9	17	惠州 (広東)	59	63
杭州 (浙江)	10	11	馬鞍山 (安徽)	60	60
青島 (山東)	11	9	威海 (山東)	61	54
仏山 (広東)	12	20	紹興 (浙江)	62	55
マカオ	13	13	新竹 (台湾)	63	47
東莞 (広東)	14	14	台州 (浙江)	64	58
蘇州 (江蘇)	15	12	太原 (山西)	65	62
瀋陽 (遼寧)	16	15	カラマイ (新疆)	66	52
無錫 (江蘇)	17	16	滄州 (河北)	67	82
高雄 (台湾)	18	7	鞍山 (遼寧)	68	72
南京 (江蘇)	19	19	柳州 (広西)	69	81
武漢 (湖北)	20	21	嘉興 (浙江)	70	65
寧波 (浙江)	21	18	江門 (広東)	71	69
アモイ (福建)	22	23	泰安 (山東)	72	64
済南 (山東)	23	26	株洲 (湖南)	73	78
成都 (四川)	24	27	岳陽 (湖南)	74	84
合肥 (安徽)	25	29	臨沂 (山東)	75	74
東営 (山東)	26	25	済寧 (山東)	76	73
包頭 (内モンゴル)	27	35	ウルムチ (新疆)	77	66
オルドス (内モンゴル)	28	31	銀川 (青海)	78	77
常州 (江蘇)	29	33	秦皇島 (河北)	79	71
台中 (台湾)	30	22	日照 (山東)	80	86
基隆 (台湾)	31	28	湖州 (浙江)	81	75
フフホト (内モンゴル)	32	37	竜岩 (福建)	82	106
台南 (台湾)	33	24	洛陽 (河南)	83	87
煙台 (山東)	34	30	海口 (海南)	84	76
中山 (広東)	35	34	漳州 (福建)	85	88
福州 (福建)	36	39	濰坊 (山東)	86	79
重慶	37	44	湘潭 (湖南)	87	95
西安 (陝西)	38	42	松原 (吉林)	88	104
長春 (吉林)	39	32	銅陵 (安徽)	89	91
珠海 (広東)	40	36	常德 (湖南)	90	97
ハルビン (黒竜江)	41	45	莆田 (福建)	91	108
大慶 (黒竜江)	42	51	連雲港 (江蘇)	92	92
鄭州 (河南)	43	38	廊坊 (河北)	93	85
揚州 (江蘇)	44	48	湛江 (広東)	94	109
南通 (江蘇)	45	43	金華 (浙江)	95	80
石家荘 (華北)	46	41	塩城 (江蘇)	96	98
温州 (浙江)	47	40	營口 (遼寧)	97	89
徐州 (江蘇)	48	50	吉林 (吉林)	98	94
南寧 (広西)	49	56	棗荘 (山東)	99	118
淄博 (山東)	50	46	貴陽 (貴州)	100	110

出典：中国社会科学院「中国都市競争力白書」

＜参考資料3＞ アジアの大都市制度と経済成長に関する検討委員会審議経過  
平成24年

- 4月 9日 日本学術会議幹事会（第149回）  
アジアの大都市制度と経済成長に関する検討委員会設置
- 4月 27日 日本学術会議幹事会（第150回）  
アジアの大都市制度と経済成長に関する検討委員会委員決定
- 5月 21日 委員会（第1回）  
役員の選出  
今後の進め方について
- 6月 7日 委員会（第2回）  
委員・参考人からの報告
- 6月 15日 委員会（第3回）  
委員・参考人からの報告
- 6月 28日 委員会（第4回）  
委員・参考人からの報告
- 7月 5日 委員会（第5回）  
委員・参考人からの報告
- 7月 12日 委員会（第6回）  
委員・参考人からの報告
- 7月 24日 委員会（第7回）  
委員・参考人からの報告
- 8月 8日 委員会（第8回）  
回答案の策定について今後の進め方
- 8月 27日 委員会（第9回）  
回答案の策定について
- 9月 11日 委員会（第10回）  
回答案の策定について
- 9月 25日 委員会（第11回）  
回答案の策定について
- 10月 10日 委員会（第12回）  
回答案の策定について
- 10月 26日 委員会（第13回）  
回答案の策定について
- 11月 16日 委員会（第14回）  
回答案の策定について



11月 21日 委員会（第15回）

回答案の策定について

○月 ○日 日本学術会議幹事会（第○回）

回答「アジアの大都市制度と経済成長に関する検証および日本への示唆」を提案

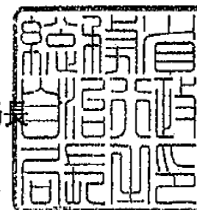
<参考資料 4> 総務省自治行政局からの審議依頼

総行行第 4 2 号

平成 2 4 年 3 月 2 8 日

日本学術会議会長様

総務省自治行政局長



アジアの成長都市における国の統治制度・地方行財政制度に関する審議について（依頼）

現在、我が国は、人口減少社会の到来や少子高齢化の進行、経済の成熟化、グローバル化の進展など、構造的な転換期に直面しています。そのような中、主として大都市地域の都道府県と市町村において、行政サービスが重複しているのではないかという二重行政の観点や、二元的意思決定の仕組が大都市の競争力を損ねているのではないかという観点から、大都市制度のあり方に対する関心が高まっています。

政府においては、第 30 次地方制度調査会において、我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方についての審議が本格化しています。また、国の経済成長の観点から、平成 22 年 6 月 18 日に閣議決定された「新成長戦略」においても、日本経済の成長を牽引する大都市の再生の必要性が触れられています。

アジアの国々に目を向けると、上海、香港、ソウル、台北などの大都市が、各国の著しい経済成長を牽引しています。我が国の社会経済が持続的に成長し、活力を維持し続けるためには、東京のみならず他の大都市が国際競争力を高めて国の成長の原動力となることが必要です。このため、アジア諸国の国内制度への理解を深めつつ、今日のアジア諸国の成長を日本の成長につなげていく観点が求められています。

つきましては、多様な発展段階にあるアジア諸国の成長著しい諸都市を好例に、国の統治制度や地方行財政制度が都市の経済成長にどのように有効に機能するのかについて御審議の上、御意見をくださるよう、お願い申し上げます。