

平成29年4月10日

横浜市会議長

梶村 充 様

大都市行財政制度特別委員会

委員長 関 勝 則

大都市行財政制度特別委員会中間報告書

本委員会の付議事件に関して、活動の概要を報告します。

1 付議事件

大都市制度の早期実現を図るとともに、その実態に対応する行財政制度の確立を目的とし、これを強力に促進すること。

2 調査・研究テーマ

未来を見据えた大都市制度の実現へ向けた行財政運営の調査・研究について

3 調査・研究テーマの選定理由

横浜市が特別自治市を目指し、大都市における行財政制度の議論を深め、さらなる権限移譲、税財源移譲を国・県から進めていくためには、その前提となる社会環境や財政状況などをしっかり共有・認識しておくことが不可欠である。

よって今委員会では、これまでの財政運営や行政運営を俯瞰的に捉えて議論し、今後の大都市制度の推進に向けた取り組みを加速させることにつなげていくために、調査・研究テーマを「未来を見据えた大都市制度の実現へ向けた行財政運営の調査・研究」とし、本市が目指す大都市の行財政制度について考察することとした。

4 委員会活動の経緯等

(1) 委員会（平成28年6月7日開催）

平成28年度の委員会運営方法に関して委員間で意見交換を行い、今年度の本委員会における調査・研究テーマを決定した。次に、政策局及び財政局より、新たな大都市制度の創設に向けた検討状況等について説明を聴取し、質疑を行った後、政策局より平成29年度国の施策及び予算に関する提案（通称：白本）の検討状況について説明を聴取し、質疑を行った。

ア 議題

- ・平成28年度の委員会運営方法について
- ・新たな大都市制度の創設に向けた検討状況等について
- ・指定都市の「平成29年度国の施策及び予算に関する提案（通称：白本）」について

イ 委員意見概要

- ・ 県費負担教職員の給与負担等の道府県から指定都市への移譲だが、税源移譲以外の地方交付税等の必要な財政措置については要望を行っていくとある。地方交付税措置になると一般財源で大きくくりになり、本当にその金額が妥当なのかどうかわかりにくくなる。したがって、指定都市で足並みをそろえて、移譲に伴う地方負担分はしっかり確保されていることがわかるような措置のされ方になるよう要望していただきたい。

(2) 委員会（平成28年8月3日開催）

調査・研究テーマに関連して財政局より、横浜市の財政状況について説明を聴取し、質疑・意見交換を行った。次に、同じく財政局より、平成29年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）について説明を聴取し、質疑を行った。

ア 議題

- ・ 調査・研究テーマ「未来を見据えた大都市制度の実現へ向けた行財政運営の調査・研究」について
- ・ 指定都市の「平成29年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）」について

イ 委員意見概要

- ・ 少子・高齢化が進展し人口の減少も予想される中で、本市の財政を取り巻く環境は厳しさを増している。歳入の中心を占める市税収入が、かつてのように右肩上がりてふえていくことは考えにくい。さらに社会保障費の増大など財政硬直化が進んでいることも、財政運営を考える上で看過できないポイントであり、そのような厳しい財政状況の中で、今後ますます施策や事務事業のPDCAをしっかりとっていく必要がある。そして優先度、緊急度の高い施策に限られた財源を集中していく必要がある。
- ・ 本市は指定都市から脱却し、特別自治市を目指しているが、どのような自治の形態になっても、議員提案により成立した横浜市将来にわたる責任ある財政運営の推進に関する条例は本市の財政運営の根幹となる条例なので、遵守していかなければならない。
- ・ これからの時代を考えると、都市の成長と持続の可能性の両立を図っていくことが必要であり、横浜の財産を、将来の世代へしっかりと引き継いで

いき、公共施設の維持・保全に計画的に取り組むことや横浜の魅力のさらなる発信に向けて、将来への投資についても財政規律を配慮しながら取り組んでいかなければならない。

- ・ 地方の自立と主体的な地域の課題解決へ向け、地方自治体がみずからの権限と財源に基づいて行財政運営を担う真の地方自治の実現が必要である中、これまでも地方財源の自立へ向けた要望は、青本の中で行っているが、単年度で成果を出すのは難しい。指定都市間の連携をさらに強め、国から地方への税財源の移譲へ向け、粘り強く国へ要望していくことが必要である。
- ・ 扶助費が伸びて、予算を組むのは本当に大変な時代になっている。この先の将来人口推計もそうであるし、高齢化、少子化は今に始まったことではないが、道志水源林100年記念式典に参加し、先人の知恵はすごいと思った。何年か先のことを考えて必要な政策は今何なのか、過去の例から学ぶことはすごく大事である。
- ・ 青本の要望項目に地方固有の財源である地方交付税の必要額の確保と臨時財政対策債の廃止とあるが、まさにそのとおりである。臨時財政対策債は償還時に地方交付税で措置するからと始まり、制度導入時はすぐにやめそうだったのが、いまだに引きずっている。また、その措置も地方に押しつけられている印象がすごく強い。
- ・ 臨時財政対策債による地方財源不足への対応は、各自治体が主体的に取り組んでいる市債発行額抑制や市債残高削減の取り組みの支障になっている。一刻も早くやめてほしいという声を、国がまともに受けとめているのかは、議会側からもしっかり確認しなくてはいけないことではないか。
- ・ 予算編成においては乾いた雑巾を絞って、もう出てこないくらい努力している。これ以上、財政硬直化で地方自治体の自由度がなくなるようであれば、地方自治体は何を優先してやるべきかよく考える必要がある。市民生活に影響を及ぼすようなことはあってはならず、これは最優先課題である。
- ・ 国の財政議論でも、社会保障費の抑制・削減がよく言われているが、基礎自治体である本市は、安易な削減はできにくいのが実情である。しかし、医療の効率化や受益と負担の適正化など、社会全体として取り組まなければならない課題はある。

- ・国と地方の歳出比率が3対7である一方、国民が負担する租税収入の配分における国と地方の比率は6対4という逆転した状況である。国と地方の役割分担の見直しとあわせて、国と地方の税率を歳出比率に見合うものとするため、地方消費税の拡充を始めとする地方税の充実強化を国に求めていく必要がある。
- ・国が責任を持って地方交付税制度の持つ財源保障機能及び調整機能をより適切に発揮させていくことも重要であり、地方交付税の法定率引き上げや地方の実態に見合った財政需要を地方財政計画に的確に反映することなどが必要である。
- ・寄附文化のような、横浜を愛する気持ちも考えなければいけない。今の市民協働や新しい協約、連携のあり方について、市の立場として今までのような受け身だけではなく、市民とフィフティ・フィフティで対等に協働していく、市民の活力や地域の力の活用を考えていかなければいけない。
- ・行政はきちんと物事を進めていくための仕組みをつくって、公民連携で誰が主体を持ってやるのかを考えていかなければならない。例えば、企業は利潤があれば一生懸命やる。その利潤が生まれる仕組みが民間部門では大切な目的であるが、行政においては、仕組みづくりが重要である。
- ・本市の課題を議会と行政で共有していくこと、さらに市民といかに共有していくかということが本当に重要である。市民参加という点では、本市のような大きな自治体が数万人の市と同じような取り組みができるかということ、難しい。市民が参加して、課題に気づいて、その課題をどう解決していくか、もしくは自分たちの要望の実現が難しいか、財政的に厳しいということなどを三者が共有していかなければならない。
- ・青本の要望もなかなか前進しない。年に1回の要望以外のことも議会としても考えなければいけない。各政党、各議員でいろいろな活動があるので、要望活動を徹底的にやらないと、いつまでたっても横浜市の大都市制度の実現、特別自治市の実現、より自立した経営は難しい。
- ・大都市制度の実現は、大都市のエゴや自己主張しているだけであると捉えられないよう、少子化、人口減少という日本全体が抱えている課題に大都市だからこそ一つの処方箋が出せるなど、単に大都市だけの利益だけでは

ないという部分を打ち出していかなければいけない。

(3) 委員会（平成28年9月26日開催）

政策局より、第2次横浜市大都市自治研究会答申（案）について説明を聴取し、質疑を行った。次に、調査・研究テーマに関連して政策局より、これまでの権限移譲について、総務局より、これまでの行政改革について説明を聴取し、質疑・意見交換を行った。また、財政局より、青本について説明を聴取し、質疑を行い、最後に本委員会の付議事件に関連して、参考人を招致し、次回委員会で講演をいただくことを決定した。

ア 議題

- ・「第2次横浜市大都市自治研究会答申（案）」について
- ・調査・研究テーマ「未来を見据えた大都市制度の実現へ向けた行財政運営の調査・研究」について
- ・指定都市の「平成29年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）」について
- ・参考人の招致について

イ 委員意見概要

- ・シビックプライドという概念が重視されており、これをいかに醸成していくかの取り組みが行われている。特別自治市を考えたときには、いかに権限が移譲されるかというだけでなく、市民にとっては、それによって自分たちの住んでいる地域、エリアがより住みやすくなっていくのか、というのが重要なポイントである。最終的には特別自治市が市民にとってプラスである、ということがその構想から伝わってくるプロセスが用意されていることが、大都市制度、特別自治市の実現が必要だという認識の高まりにつながるのではないか。
- ・国の地方制度調査会の答申では、過去の特別市制度では公選の区長とされていた、とわざわざ指摘している。国には、より踏み込んだ形の区民の意思反映が必要ではないかと認識があるのではないかと。区政が民主的にチェックできるという何らかの方向性がないと、国が指摘している課題認識に対する十分な答えになっていないのではないかと。
- ・職員数を抑制している中で、その分、外郭団体が担うこともふえると思う

が、外郭団体の自律的な経営を促すよう頑張っていたきたい。

- ・超過勤務時間の縮減の目標を掲げるのは大事だが、本市の職員は人口1000人において5.40人と、少ない人数でやっている中で超過勤務もしないで仕事ができるかといったら、裏返しだと思っている。市民の暮らし・安全を優先的に守るために、必要などころにはきちんと人を配置して、ここは必要な人材だと言ってほしい。
- ・女性の管理職の目標値だが、性別にかかわらず適正に人をきちんと配置することが大前提である。
- ・介護離職が国でも問題になっていて、職員の年齢構成から横浜市職員も例外ではない。介護離職者にさせないために、在宅での仕事のあり方、離職者を生まない制度をつくっていることが重要であるので、しっかりやっていただきたい。
- ・これまでの行政改革の取り組みを見ていると、これ以上の取り組みは、大変厳しいものになる。だが、行政として時代に応じた課題に対応していくためには、引き続きの行政改革は必要である。新市庁舎の移転も控えているので、今までと違った観点から業務の見直しに取り組んでもらいたい。
- ・現状を的確に捉え、分析していく分析能力がある人材も必要である。また、職員はゼネラリストだから、専門分野は外部有識者ということではなくて、市としてみずから研究ができるスペシャリストの育成も必要であり、一人一人が持っている高い問題意識をシステムの皆で共有し、職員を底上げするようなこともやっていただきたい。
- ・権限移譲されてくると、仕事がふえる。専門性を持った人が必要な場合もある。横浜市の場合は職員数を抑制しており、人口1000人当たりの職員数も他都市に比べて少ない。事務事業でどれだけのことをやっているとか、人数だけにとらわれないような指標の検討も必要である。
- ・行政としても、いわゆるごみ屋敷の対策など、今まで直面していなかったような課題・人に寄り添わなければいけない人材をどう育成、雇用し活用していくかが重要になってくる。民間の支援、NPOなどの働きも大きくなっている時代であるので、市民生活の現場を知る基礎自治体として、ぜひ横浜市独自の人材育成の取り組みも追及していただきたい。

- ・事務権限について、法律や財源、人材など、いろいろな現状はあるが、特別自治市を目指すのであれば、例えば労働行政や教育行政など現状でも積極的にやれることはあるはずである。

(4) 委員会（平成28年12月2日開催）

参考人として、関東学院大学経済学部教授の望月正光氏を招致し、大都市における税財政制度のあり方について、講演をいただいた。また講演内容等を踏まえ、意見交換を行った。

ア 議題

- ・大都市における税財政制度のあり方について

イ 講演概要

- ・地方分権の必要性として、「地方分権化の定理」というものがある。国が行政を行うとなると、あらゆる地域の平均をとって一律のサービスを行うことになる。しかし、それでは、特定の地域の住民にとっては、要望が満たされないことが生じる。経済学の「効率」の考え方によると、それでは「非効率」になるので、地域ごとに地方政府を設立し、地方政府ごとに地域住民の要望を満たす行政サービスを行うと、最小のコストで最大の便益を得る。だから、地方分権は必要であるというものである。
- ・「地方分権化の定理」では、サービス提供の実施主体と費用の徴収主体を一致させるということが大事であり、地方政府がみずからの行政サービスのための費用を全て徴収することが必要である。
- ・現実では、国が、みずからの行政サービスに要する費用を超える分の徴収をし、国の行政サービス以外の費用を地方に配分している。これは世界共通の仕組みである。分権化定理を進めていく場合は、サービスの供給だけではなくて、費用徴収、つまり税収もサービス提供に応じて地方にきちんと担保されるような制度にならないといけない。
- ・戦後の地方制度調査会では、五大市について、特別市として、県と同様の行政を行うことが議論されていた。その中では、①府県からの独立、②府県の制度を担う、③府県に準じて国の行政も行うということが考えられていた。財政面でも、それを担保するように国税の一部を移すとか、独立税収をつくるとか、あるいは起債認可の手続を簡素化するとか、国庫補助金

を整理して一般財源として与える、などが定められていた。

- ・戦後の地方自治法では特別市を具体化しており、人口は50万人以上とし、特別地方公共団体にする。行政区を設けて区長は直接公選制とする。特別市は府県並みの待遇を与え、行政を府県並みに行うとあった。
- ・戦後の地方行政調査委員会において、特別市を実施した場合にどのような問題があるのか整理していた。現在議論されているポイントは、全てこの段階で明らかにされていた。
- ・メリットとして、二重監督及び二重行政を避けられる。大都市のような人口の多い都市が、わざわざ県の指導監督を受けて行政をするのは、非効率である、と指摘している。
- ・大都市が独立すると、そのほかの地域がどうなるのかが問題になってくる。責任あるところに行政事務をきちんと配分するような制度にすれば、そのほかの地域の問題はなくなるというのが地方行政調査委員会で議論を重ねた結果であった。
- ・特別市制度に対しては、府県の反対も大きかったが、それ以上に近隣の市町村の反対が大きかった。当時も周辺自治体と協議機関を設け、特別市になったところが、必要な行政サービス、施策を行うということを言っていたが、担保する制度がなかった。それで特別市は見送られることになった。
- ・その後、特例の制度として5つの市は暫定で指定都市にという制度改正になり、現在に至っている。指摘されていた問題は指定都市制度のもとで、ほとんど解消していない。
- ・横浜市の特別自治市の提案の中に、地域の周辺市町村と協議・連携する行政組織の必要性が考えられ、提案されているのは、従来の問題を解決するための方策として重要である。
- ・大都市制度は、戦後の制度改正のときのように、五大市が先頭になって制度実現を図ったという歴史的な経緯があるので、横浜市から制度改正の意思を表明して、国に制度改正をきちんと要望していくことが大事である。
- ・三大都市圏の高齢者人口・老人福祉費の推移を見ると、老人福祉費について、三大都市圏は2009年から2035年に42.4%ふえるという予測になっている。横浜市は高齢者の人口が2035年に2010年より55%ふえる、老人福祉

費は59.7%ふえる。

- ・ 今後の横浜を考えた際には、①人口の減少と超高齢化社会に直面する、②公共施設の保全更新のさらなる対策の必要性、③横浜は港を中心に発展してきており、この経済発展を享受する形で大都市になってきた経過があり、国際競争力が低下すると未来がない。この3つの課題を解決するために特別自治市制度が必要と提案されている。
- ・ この3つの課題に対し、具体的な対応としては、①については、二重行政を解消し、こういう問題に横浜市が責任を持って対応する、②については、税制面なども含めきちんと用意し、財源を確保するということであるが、③については、現在の特別自治市制度の提案には、国際競争力の向上への具体策がない。
- ・ また、特別自治市制度は、特別自治市税として現在の県税分も横浜市が徴収する。分権化定理の行財政制度のあり方として、住民サービスの提供に見合った分を税で徴収して、それをきちんと見える形で運営することが、経済学における最小の費用で最大の行政効果を上げるという効率性に合致することになる。
- ・ 大都市制度の新しい視点として、「世界都市間競争」という考え方がある。その際に、世界最大の大都市地域（アーバンエリア）は、東京と横浜を中心にした地域である。東京・横浜の都市圏地域で3600万人おり、これは世界一位の人口であり、すごい経済力である。
- ・ 世界規模での大都市間競争は、これから中国とインドを中心にさらに激化するだろう。そのためにメガシティのマネジメントをきちんと確立しないと、大都市間競争に乗りおくれる。乗りおくれたときに、その地域は経済的に衰退に向かい、行政的にも衰退に向かう。シカゴの例がある。
- ・ 都市間競争に勝ち抜くためにも、横浜市の特別自治市制度の提案は重要である。東京都が特別区で都政をやっている。横浜市が協調するため、横浜市も特別自治市になり同列の制度的な整備を行い、ともに協調して世界の大都市間競争に勝ち抜くために戦略を立てることが重要である。
- ・ アーバンエリアという視点から見ると、東京との関係は横浜にとって兄弟のような関係になる。ライバルでもあるが、実態的にはお互いに協調し合

う、お互いの利益団体でもある。東京が発展するということは、横浜もある意味でそのメリットを受けているということにもなる。どのような緊張関係を持っていくのかということが、今後大事になる。

- ・戦略と戦術と現実があると言われていたが、戦略をきちんと思考して、戦術を考えていくのが今後の横浜市の施策にとっては大事である。
- ・今後、横浜市が特別自治市になるとすれば、区の行政をどうするのかは、最大の行政の問題になると同時に、それを支える自治会や自発的に形成されるさまざまなコミュニティー団体等の組織の協力が重要になる。
- ・我が国ではほとんど議論されないが、世界における大都市の最大の問題は移民の問題である。従来在市町村の中に、人口の数倍も移民が急に住んでしまう。本来は国政の話であるが、行政サービスの負担は、市町村に全て負担がかかってくる。急速な勢いで大都市化する地域には、大きな問題になっている。
- ・移民問題で一番重要になるのは教育である。特に小さな子供に対する教育をどのように地域がきちんと準備できるかが大事である。
- ・教育を通してクラスに友達ができると、クラスの友達を通じてファミリーのつき合いが始まる。特に公教育の制度設計が移民に対する非常に重要な対策になる。
- ・臨時財政対策債は、その名のとおり臨時であった。国は一つだが、地方は多種多様である。豊かなところがある一方、夕張市だけではなく、本当に厳しいところがある。
- ・臨時財政対策債は、税収の見通しがついた段階で、地方公共団体が一致団結して、解消していくことが重要である。本来の制度で対応できるように解消されるべきである。

ウ 委員意見概要

- ・今の時代では、本当に何が必要なのかをリサーチした、効率的な運営が問われている。そのために、議会も行政も精度を上げていくことが求められる。その上で自治会や地縁組織等から上がってくるニーズをしっかりと把握していく仕組みをつくる必要があるのではないか。
- ・隣に東京があると、横浜市の大都市としての魅力が薄まっている。もった

いなく、そこが歯がゆい思いでもある。

- ・日本の地方自治制度上では、横浜市のような373万人という基礎自治体は想定していないと思う。過去の大都市問題の議論で指定都市の制度疲労がわかっているのであれば、国がきちっと方策を出して、底上げをするべきである。
- ・今の社会状況や、グローバル経済のもとでは、大都市制度は一度つくったらおしまいではなく、常に見直しをしていかなければいけない。
- ・地方分権化定理からすると、横浜市がこれだけ大きくなると、本市の中でも地方分権化定理の必要性が生じると思う。区によって、ニーズが違う、人口構成や課題も違うということが起きており、多様なニーズにマッチしていないと非効率という問題が生まれてしまう。都市内分権のあり方は、今後も考えていく必要がある。

(5) 委員会（平成29年2月8日開催）

財政局より、県費負担教職員の給与負担等の道府県から指定都市への移譲について説明を聴取し、質疑を行った。次に、調査・研究テーマについて、報告書のまとめに向けて委員長より報告書案の説明をし、委員間で意見交換を行った。

ア 議題

- ・県費負担教職員の給与負担等の道府県から指定都市への移譲について
- ・調査・研究テーマ「未来を見据えた大都市制度の実現へ向けた行財政運営の調査・研究」について

イ 委員意見概要

- ・県費負担教職員の給与負担等の道府県から指定都市への移譲財源は、国費、市税及び県税交付金となるのが理想的である。
- ・臨時財政対策債ではなくて、現金できちっと交付してもらうのが筋だと思っている。今後、その点は、議会も言っていく必要がある。
- ・今回の移譲によって、横浜市の教職員の人員配置の自由度が増すという主張があったと記憶しているが、今の子供たちの置かれている状況や教員が非常に多忙な中でクラスの子供たちを見ていかなければいけないという点からも、クラス編制については、いわゆる教職員の標準定数法に縛られる

ことなく、それぞれの自治体に応じてきちっと財源も含めて措置してほしい。

- ・今回の移譲によって、今までは道府県が教職員定数を決めていたものが、都市における個別の課題や共通の問題に、移譲を受けた指定都市が権限を使ってどう対応するのかが問われるのではないかと思う。教育の分野はより優先度を高めていかなければいけないと思うので、ほかの都市よりも横浜市は非常に手厚くやっていると言われるように頑張してほしい。

(6) 委員会（平成29年4月10日開催）

政策局より白本について説明を聴取し、質疑を行った。次に、財政局より青本について説明を聴取し、質疑を行った。また政策局より横浜市神奈川県調整会議について説明を聴取し、質疑を行った。

最後に、特別委員会中間報告書（案）について、意見交換を行い、報告書を確定した。

ア 議題

- ・指定都市の「平成30年度国の施策及び予算に関する提案（通称：白本）」について
- ・指定都市の「平成29年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）」について
- ・横浜市神奈川県調整会議について
- ・調査・研究テーマ「未来を見据えた大都市制度の実現へ向けた行財政運営の調査・研究」について

イ 委員意見概要

- ・特に移譲を求めた事務権限の4項目について、一番心配なのは担当する部局がどこになるのか、当然それに対する職員体制の強化や実施する上での運営費などの話し合いを進める必要がある。
- ・私立幼稚園やパスポート発給事務は、横浜市が今まで経験したことのないことであり、当然国・県との連携をしっかりと、支障のないようにしていただきたい。
- ・パスポート発給事務の本市への権限移譲により、横浜市民にとって、今より不便になることがないようにしてほしい。また、雇用・労働関係に関し

ても本市への権限移譲を求めていくべきである。

- ・オリンピック・パラリンピックの費用負担については、本市への負担がふえることのないように、東京都や国に対してしっかり求めていただきたい。
- ・特に急傾斜地の指定等に関する権限に関しては、命を守るという意味では一日も早く市に移譲すべきである。
- ・国と地方の協議の場に、大都市特有の課題を議論するメンバーとして、指定都市市長会の会長も入れさせてほしいという要望を、国への要望の中に入れてもいいのではないか。
- ・これまでの横浜市への権限移譲は、財源が伴っていないということがあるのではないか。担当職員の方々は頑張って仕事をするけれども、何の財源も伴っていないと、なおさら厳しくなる。市の職員も少なくなってきたおり、税収も少なくなってきたことから、特別自治市構想に向けて全力を挙げていただきたい。

5 指定都市税財政関係特別委員会による青本要望

大都市財政の実態に即応する財源の拡充について要望を行った。

- (1) 公明党所属国会議員に対する要望（平成28年11月14日実施）
- (2) 自民党所属国会議員に対する要望（平成28年11月15日実施）
- (3) 民進党所属国会議員に対する要望（平成28年11月18日実施）

6 まとめ

今特別委員会では調査・研究テーマを「未来を見据えた大都市制度の実現へ向けた行財政運営の調査・研究」についてとし、当局や参考人から本市を取り巻く社会情勢や行財政制度の変貌について説明を聴取し、本市が目指す大都市制度について意見を交わしてきた。その内容を次のとおり記載する。

(1) 本市を取り巻く状況

委員会の中で、報告された「第2次横浜市大都市自治研究会答申(案)」の中で触れられているように、本市を取り巻く状況・課題として、人口減少と超高齢社会の到来、公共施設の保全・更新需要の増大、東京一極集中が挙げられる。

横浜市の人口は、2019年にピークを迎えた後、減少に転じ、高齢化が進む。

横浜市と三大都市圏以外の地域を比較すると、高齢者人口、老人福祉費ともに横浜市の伸び率が高く、急激な高齢化に伴う影響が非常に深刻な状況になることが見込まれる。

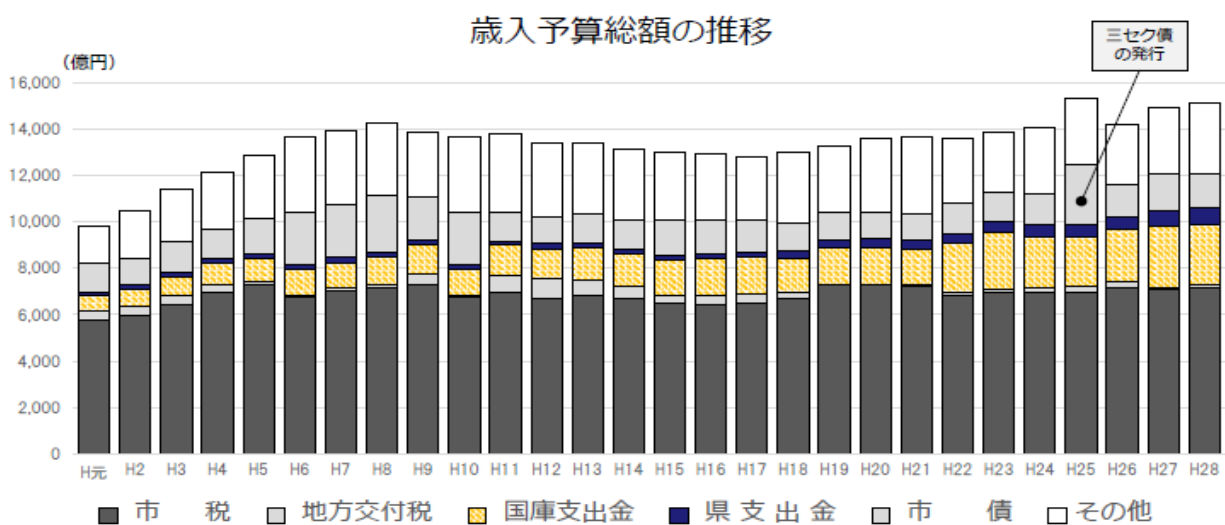
横浜市では、昭和30年代半ばから整備した公共施設の大部分が、老朽化に伴う更新時期を迎える。2012年度からの20年間で必要となる公共施設の保全費は、総額約3兆3450億円と推計され、社会資本の老朽化に備えた対応が求められている。

横浜市から東京都区部への人口の転出超過数は拡大傾向にある。また、事業所数、付加価値額、法人市民税額等においても、横浜市と東京都区部には圧倒的な格差があり、東京都区部への一極集中の影響を受けている。

(2) 本市の財政運営の状況

ア 本市の歳入状況の推移

本市の歳入状況は、平成元年度の歳入総額が9846億円、平成28年度が1兆5143億円である。日本経済の成長・拡大の流れを受けて、市税を含めた歳入は平成8年度までは増加傾向にあったが、バブル経済崩壊後の景気低迷の影響を受け、伸びが次第に鈍化し、平成9年度以降、市税収入の伸び悩みや市債の発行抑制を行ったことに伴い、減少傾向となった。その後、景気の回復の影響等を受けたこともあり、平成18年度以降は再び緩やかだが、増加傾向に転じているという状況である。

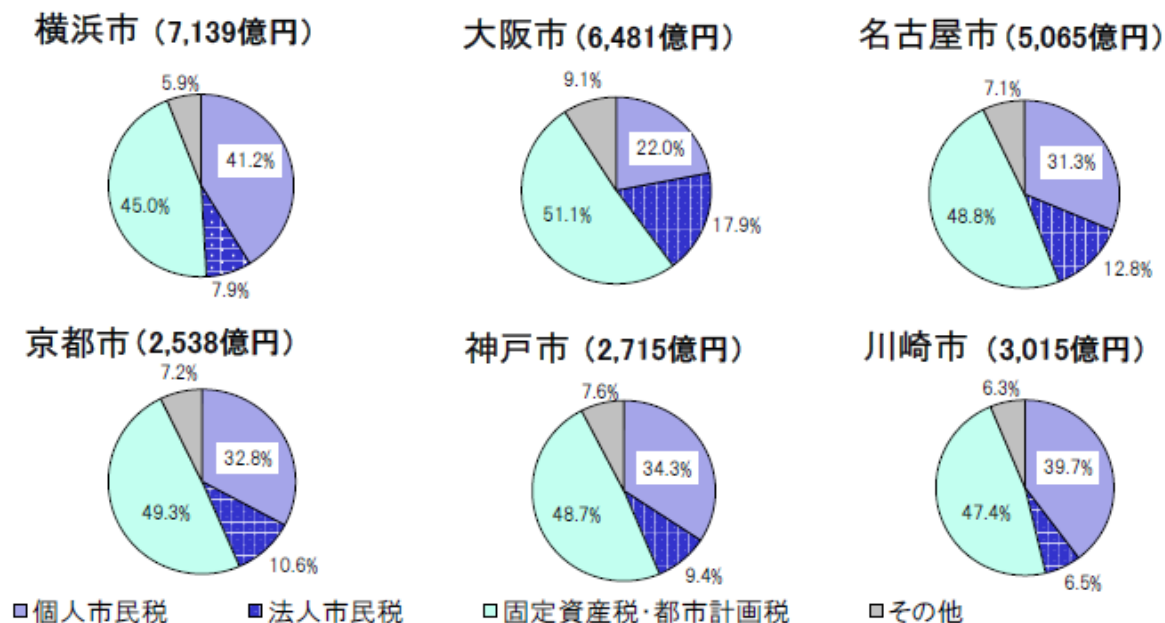


【委員会資料より抜粋】

また、本市の主要な歳入の市税収入の特徴として、市税に占める個人市民税、固定資産税、都市計画税の割合が大きいことが挙げられる。法人市民税の割合が大きい都市と比較すると、景気の変動に左右されにくい税収構造と言える一方、市税収入は、平成9年度の7427億円をピークに、ここ20年間は、ほとんど伸びを見せていない。

主な政令指定都市の税目別内訳 (28年度予算)

(括弧内は当初予算ベースの市税収入)



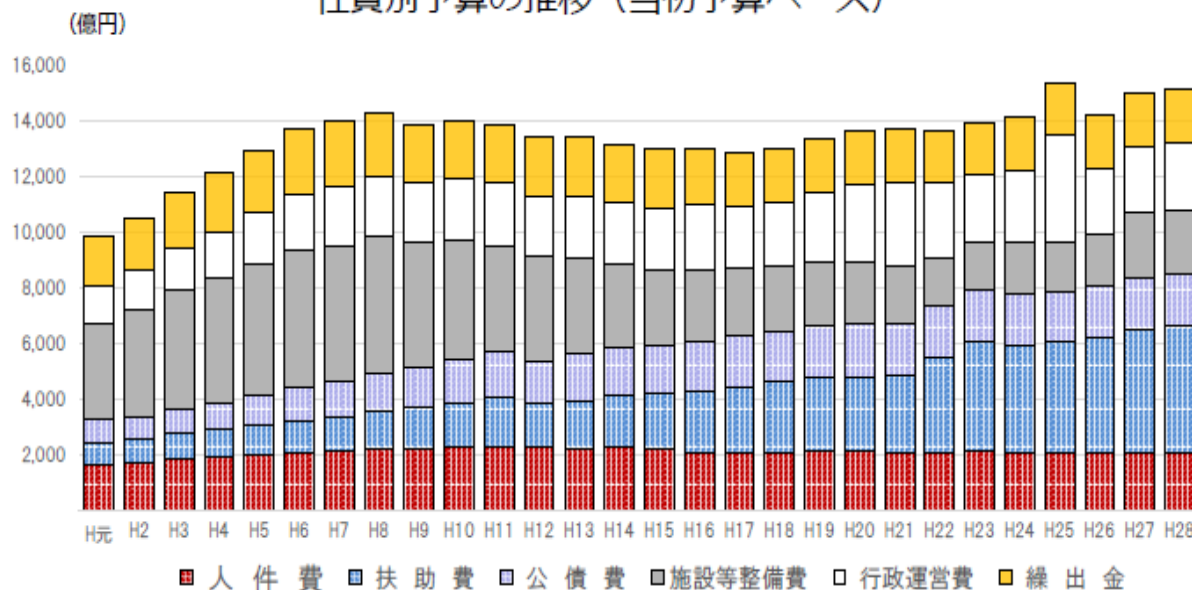
【委員会資料より抜粋】

イ 本市の歳出状況の推移

人件費や扶助費、公債費など性質別の本市の歳出総額の推移の特徴として、平成8年度以降、歳出総額は減少傾向であったが、社会保障経費等の増大などに伴い、平成18年度以降は増加傾向となっている。

歳出の性質別内訳の推移として、施設等整備費は、平成8年度にピークとなる4945億円を計上し、平成28年度は2290億円とピーク時の半分以下の水準となっている。一方、平成元年度に827億円であった扶助費については、平成18年度に施設等整備費を超え、平成28年度では4535億円となっており、歳出総額の約3割を占める水準となっている。

性質別予算の推移（当初予算ベース）



※当初予算ベース、但しH2、6、10、14年度は現計予算ベース

- ・扶助費…児童手当、生活保護、保育所・幼稚園などの運営、医療費の援助等の費用
- ・施設等整備費…市民利用施設・道路・公園などの整備や公共施設の修繕費用、がけ地対策などに必要な費用
- ・行政運営費：動物園、ケアプラザ等の指定管理費、中小企業への融資のほか、行政の運営などに必要な費用
- ・繰出金…国民健康保険事業費会計、介護保険事業費会計などの特別会計への繰出金

【委員会資料より抜粋】

また、歳出のうち、人件費、公債費、扶助費を合わせた義務的経費は、平成元年度には歳出の33.6%の割合であったが、平成28年度では歳出の半分以上となる56.2%を占める水準となっている。平成元年度と比べ、人件費はマイナスとなっているが、扶助費は約3.6倍、公債費は1.4倍である。

ウ 本市の健全化判断比率

「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に基づく、平成26年度決算値による本市の数値は、実質公債費比率が16.9%、将来負担比率が182.5%となっている。いずれも、国の早期健全化基準を下回る数値である。

◆ 「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に基づく本市と他都市における健全化判断比率（26年度決算）

(単位：%)

	実質公債費比率	将来負担比率
横浜市	16.9	182.5
川崎市	8.2	115.3
名古屋市	13.0	153.9
京都市	15.0	228.9
大阪市	9.3	141.8
神戸市	8.7	86.1

◆実質公債費比率

地方公共団体の地方債の返済額（公債費）の大きさを、その地方公共団体の財政規模に対する割合で表したもの

$$\text{実質公債費比率} = \frac{\text{地方債の返済額}}{\text{標準財政規模}}$$

◆将来負担比率

地方公共団体の抱える地方債などの大きさを、その地方公共団体の財政規模に対する割合で示したもの

$$\text{将来負担比率} = \frac{\text{地方債の大きさ(残高)}}{\text{標準財政規模}}$$

※早期健全化基準

財政状況が悪化した状況で自主的かつ計画的にその財政の健全化を図るべき基準
(早期健全化計画の策定、起債には国の許可が必要)

※財政再生基準

財政状況の著しい悪化により自主的な財政の健全化を図ることが困難な場合において、計画的にその財政の健全化を図るべき基準
(財政再建計画の策定が必要、原則として起債はできない)

【参考】国の定める健全化判断比率

早期健全化基準	25	400
財政再生基準	35	

※26年度決算において財政再生基準以上の団体は1団体（夕張市）、財政健全化団体はなし

【委員会資料より抜粋】

エ これまでの財政健全化の取り組み

平成9年度に、今後の財政運営を見据え、「一般会計の市債発行額を対前年度マイナス12%減に抑制する」という取り組みを始め、以降、平成15年度～18年度の「中期財政ビジョン」、平成18年度～22年度の「中期計画」、平成22年度～25年度の「中期4か年計画2010～2013」、現行の「中期4か年計画2014～2017」において、財政健全化の取り組みを掲げ、進めてきた。

主な財政健全化の取り組みとしては、市債発行の抑制・管理、横浜方式のプライマリーバランスの考え方の導入、一般会計が対応する借入金残高の縮減、市税収入等の確保、保有資産の有効活用等がある。

市債発行の管理

◆平成6年度～8年度：市債発行ピーク

- ・約1,800～2,000億円発行、**都市基盤整備等の充実**
- ・歳入予算に占める市債の割合（市債依存度）の上昇

◆平成9年度

⇒一般会計の市債発行額（※）を対前年度▲12%減に抑制

※ 減税補てん債、臨時税収補てん債、臨時財政対策債を除いた数値

- ◆市民利用施設（地区センター、区スポーツセンター等）
- ◆福祉施設（特別養護老人ホーム、老人福祉センター、地域ケアプラザ）
- ◆市営住宅、小学校
- ◆下水道の整備（平成8年度 普及率98%）
- ◆横浜国際総合競技場（平成9年竣工）
- ◆鶴見工場（平成7年竣工）
- ◆横浜国際プール（平成8年着工、平成10年竣工）

など

【一般会計市債計上額等の推移】

	5年度	6年度	7年度	8年度	9年度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度
市債計上額	1,526	1,773	1,840	1,952	1,712	1,507	1,203	1,081	950	702
対前年12%とした場合の市債発行可能額					1,718	1,507	1,326	1,167	950	836
市債依存度	11.8%	13.0%	13.2%	13.7%	12.4%	10.8%	8.7%	8.1%	7.1%	5.3%

※一般会計当初予算の数値（6年度、10年度は6月補正後、14年度は5月補正後の予算）

※減税補てん債、臨時税収補てん債、臨時財政対策債を除いた数値

市債発行の抑制スタート

市債発行の管理、横浜方式のプライマリーバランスの発信

◆目標：平成16年度から市債発行額（※）を対前年度▲8%減となるように抑制

※ 対象の市債は、一般会計の市債（臨時財政対策債をはじめとする特別な市債を含む）、特別会計、企業会計の市税等で償還する市債

		H15	H16	H17	H18	合計
一般会計	計画上の発行枠	1,583	1,456	1,340	1,233	5,612
	当初予算計上額	1,583	1,456	1,340	1,233	5,612
企業会計 特別会計	計画上の発行枠	654	602	554	509	2,319
	当初予算計上額	654	399	379	422	1,854

◆実績

- ・一般会計は計画通り市債発行額を抑制
- ・特別会計、公営企業会計は計画以上に抑制

◆目標：平成18年度までに「横浜方式のプライマリーバランス」を黒字化

		H15	H16	H17	H18
横浜方式のPB		▲459	▲339	▲39	76

◆実績

平成18年度に黒字化

<国のプライマリーバランス>

その他の歳出	その他の歳入
利払額	国債発行額
元金償還額	

<横浜方式>

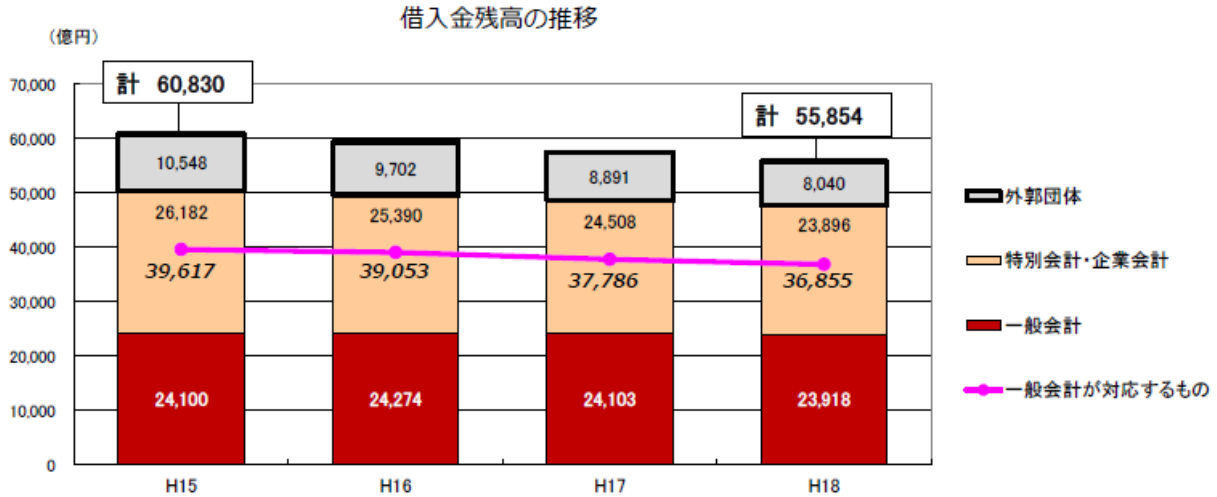
その他の歳入	その他の歳入
利払額	市債発行額
元金償還額	

◆横浜方式のプライマリーバランスの考え方

- ⇒市債発行額を元金償還額の範囲内に抑える
- ⇒市債残高を確実に減らしていくため、国よりも厳しい条件

借入金残高の縮減

- ◆ 外郭団体を含めた市全体の借入金残高は、「中期財政ビジョン」策定以降、年々減少
- ◆ 全会計合計の市債残高は、15年度をピークに減少
- ◆ 一般会計の市債残高は16年度をピークに減少



市税収入等の確保（収納率の向上）

- ◆ 市税
18年度 目標：95.5% 実績96.6%
- ◆ 国民健康保険料
18年度 目標：90.0% 実績89.1%
- ◆ 市営住宅使用料
18年度 目標：97.5% 実績98.2%

①市税（滞納繰越分を含む）収納率の推移

	H13	H14	H15	H16	H17	H18
実績	93.5%	94.1%	94.6%	95.3%	96.2%	96.6%
目標						95.5%

②国民健康保険料（現年度分）の収納率の推移

	H13	H14	H15	H16	H17	H18
実績	88.1%	87.4%	87.8%	87.9%	88.8%	89.1%
目標						90.0%

③市営住宅使用料（現年度分）の収納率の推移

	H13	H14	H15	H16	H17	H18
実績	96.3%	96.7%	97.6%	98.1%	98.4%	98.2%
目標						97.5%

保有資産の有効活用

◆ 保有土地の処分・活用の推進

- ・保有土地の縮減、財産収入確保
多様な手法による活用の促進や、民間への売却
- ・保有コスト削減
当面活用が見込まれない用地の暫定利用促進

◆ 横浜市土地開発公社第一次経営健全化計画（平成14年度～18年度末）

- ・全保有土地の簿価総額を4分の1以上縮減
14年度当初3,354億円⇒16年度末2,891億円に縮減

・保有土地の時価公表

平成14年3月31日 時点	簿価	時価
	3,354億円	2,096億円

【委員会資料より抜粋】

また、平成26年6月に議員提案された「横浜市将来にわたる責任ある財政運営の推進に関する条例」は、市の財政運営に関する基本原則や市長、議会及び市民の責務など、財政運営に必要な事項を定めた条例であり、条例第

1 条の目的を達成し、将来にわたる市民生活の安定を確保するため、財政の健全性を維持するための目標や取り組みを、横浜市議会基本条例第 13 条第 2 項に規定する基本計画に定めることとしている。

(5) 横浜市将来にわたる責任ある財政運営の推進に関する条例



- ◆提案理由：市の財政運営に関する基本原則、市長、議会及び市民の責務、その他財政運営に必要な事項を定めることにより、市民の受益と負担の均衡を図りつつ、必要な施策の推進と財政の健全性の維持との両立を図り、もって将来にわたる責任ある財政運営の推進に資するため、横浜市将来にわたる責任ある財政運営の推進に関する条例を提案
- ◆健全化の目標や取組を定めるよう義務付けた、全国で初の議員提案条例（26年6月に制定）

【条文抜粋】

(財政運営の基本原則)

第2条 市の財政運営は、前条の目的を達成するため、次に掲げる基本原則により、中長期的な視点を持って進めるものとする。

- (1) 市の歳入及び歳出の不断の見直しを通じて、安定的で持続性のある財政運営を目指すとともに、社会経済情勢の著しい変動等による市の歳入の減少又は歳出の増加が市の財政及び市民生活に与える影響を軽減するように図られること。
- (2) 市の資産について、その保有の必要性を厳格に判断し、適正に管理し、及び有効に活用するとともに、将来の世代の負担に配慮した適切な水準を維持すること。
- (3) 公共サービスに係る市民の受益と負担の均衡が図られること。

(目標の設定)

第4条 市長は、第1条の目的を達成し、及び将来にわたる市民生活の安定を確保するため、横浜市議会基本条例(平成26年3月横浜市条例第16号)第13条第2号に規定する基本計画(以下「基本計画」という。)において、財政の健全性の維持のための目標を設定するものとする。

2 市長は、社会経済情勢の変化を勘案し、必要があると認めるときは、前項の目標を変更することができる。

(取組)

第5条 市長は、前条第1項の目標の達成に資する実効性のある取組を基本計画において定めるとともに、取組の進捗状況を議会に報告するものとする。

2 市長は、社会経済情勢の変化を勘案し、必要があると認めるときは、前項の取組を変更することができる。

【委員会資料より抜粋】

現行の中期4か年計画2014～2017における財政運営の取り組みとしては、計画的な市債活用と一般会計が対応する借入金の残高の縮減、市民ニーズに迅速かつ柔軟に対応する財政運営の推進、財政基盤の強化、公有財産の戦略的な有効活用、わかりやすい財政情報の提供を掲げている。

(3) 本市の行政改革の状況

ア 行政改革の取り組みの経過

本市では、昭和60年度に「行政管理指針」を策定し、事務事業の見直しや執行体制の適正化などの取り組みを始めた。

平成7年度に「行政改革推進指針」と「行政改革実施計画」を策定し、事務事業の徹底した見直しや市民に身近な区役所の機能強化などに取り組んだ。

平成11年度には、「行政改革推進計画」を策定し、地方分権の視点から一層の権限移譲や自主財源の確保に向けた取り組みを行うとともに、行政運営

のプロセスの効率化などの取り組みを進めた。

平成15年には、政策目標を明らかにした「中期政策プラン」や持続可能な財政の確立を図る「中期財政ビジョン」と連動させた「新時代行政プランⅠ」を策定し、その実施計画である「新時代行政プラン・アクションプラン」を公表した。「新時代行政プランⅠ」は改革の前提として、行政のあり方や行政の果たすべき役割そのものを見直した上で取り組むことや、予算編成などの権限と責任を局と区に大幅に移転することなど、行政内部の仕組みを変えることとしたことに特徴がある。

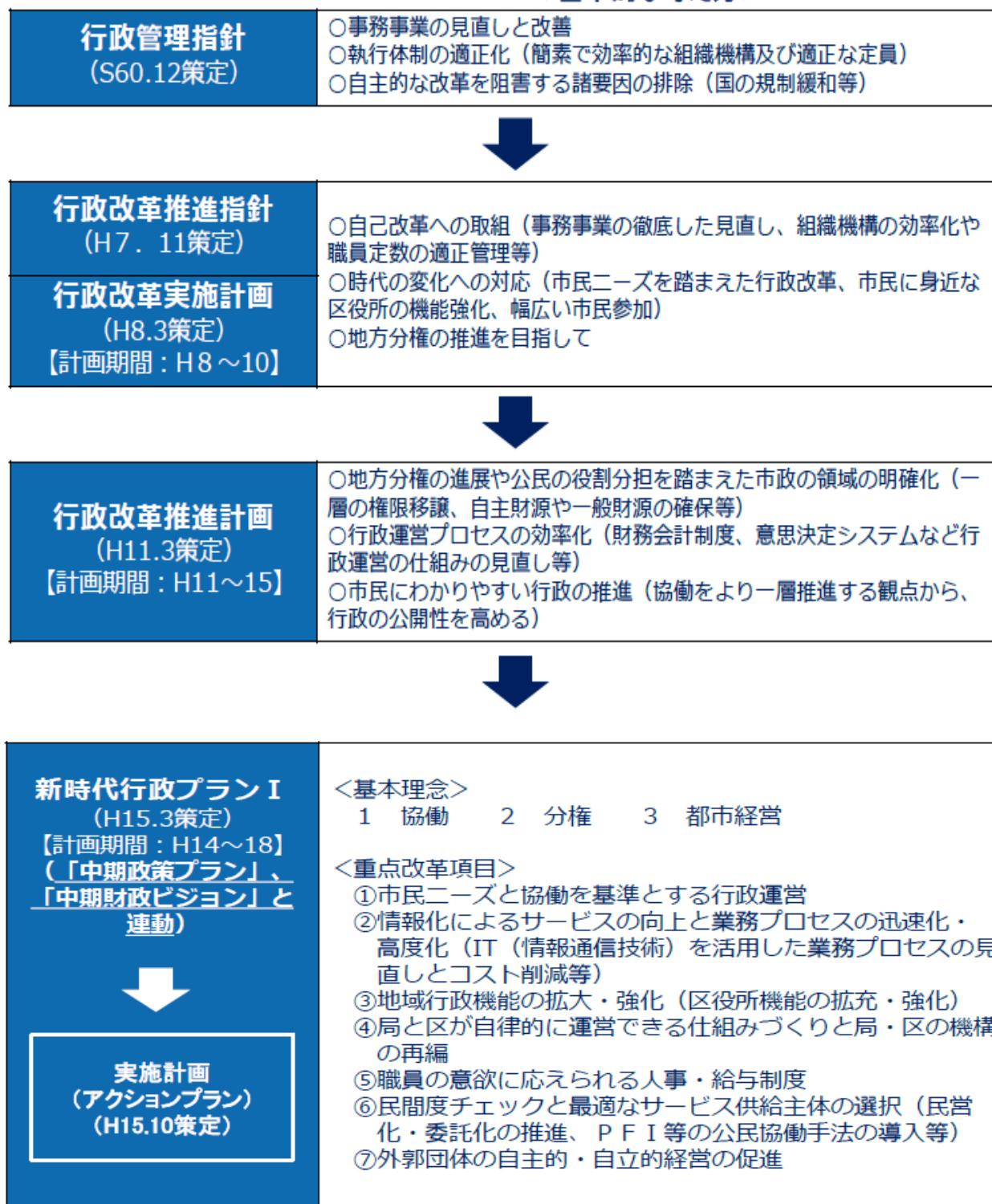
平成18年度には、おおむね2025年ごろの横浜市が目指す都市の姿を描いた「横浜市基本構想」を策定し、基本構想を着実に具体化していくための5カ年の実施計画として、「中期計画」を策定した。

平成22年度には、現行計画の前身である「中期4か年計画2010～2013」を策定した。行政運営全体のテーマとして、共感と信頼のある市政の推進を掲げ、市民力発揮を支える市役所、最適で確実な市政の推進、職員の能力発揮による市民サービスの向上という視点で、各取り組みを推進した。

平成26年度には、現在取り組んでいる「中期4か年計画2014～2017」を策定した。行政運営のテーマとして、現場主義の行政運営と市民サービスのさらなる向上を掲げ、徹底した事業見直しやICTの活用による業務の効率化と社会的課題への対応、外郭団体改革などに取り組んでいる。

《行革指針・計画》

《基本的な考え方》



<p>中期計画 (H18.12策定) 【計画期間：H18～H22】</p>	<p>Ⅲ 重点行財政改革 ※5か年間で目指すべき姿・目標としての「達成目標（成果指標）」を提示</p> <p>【運営分野】</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 市民ニーズを基準とする運営 2 協働を基本姿勢とする運営 3 地域支援とサービスの充実 4 ビジョンを明確にした経営改革 5 最適な主体・手法によるサービスの提供 6 職員と組織の力が最大限に発揮される市役所 7 外郭団体の自主的・自立的経営の促進
--	--



<p>中期4か年計画 2010～2013 (H22.12策定) 【計画期間：H22～H25】</p>	<p><行政運営> ～共感と信頼のある市政の推進～</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 市民力発揮をささえる市役所 <ol style="list-style-type: none"> (1) 様々な担い手とつくる公共 (2) 市民の皆さまとともに歩む区役所 2 最適で確実な市政の推進 <ol style="list-style-type: none"> (1) 行政改革と適正な事務処理の推進 (2) 満足度の高い情報化の推進 (3) 外郭団体改革の推進 (4) 公営企業の自立的な経営改革の推進 3 職員の能力発揮による市民サービスの向上 <ol style="list-style-type: none"> (1) 職員の意欲と能力を高める新たな人材育成の取組 (2) 職員が働きやすい職場環境と効果的な組織体制の整備
---	--



<p>中期4か年計画 2014～2017 (H26.12策定) 【計画期間：H26～H29】</p> <p style="background-color: #d9e1f2; padding: 5px; display: inline-block; margin-top: 10px;">現中期計画</p>	<p><行政運営> ～現場主義の行政運営と市民サービスのさらなる向上～</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 徹底した事業見直し 2 ICTの活用による業務の効率化と社会的課題への対応 3 外郭団体改革の徹底 4 市役所のチーム力を高める人材育成の推進と職場づくり 5 おもてなしの行政サービスの充実とコーディネート型行政の推進 <ol style="list-style-type: none"> (1) 市民の視点に立った行政サービスの提供と地域との協働 (2) 企業や団体等との公民連携のさらなる推進
--	---

【委員会資料より抜粋】

イ 主な行政改革の取り組みの指標

職員定数の見直しの結果、平成8年度に3万4260人であった職員数は、平

平成28年度には2万8483人になっている。平成27年4月現在の職員数をほかの指定都市と比較すると、横浜市の人口1000人当たりの職員数は5.40人であり、平均値を大きく下回っている。

外郭団体改革の推進の結果、平成5年度末に67団体あった外郭団体は、平成27年度末時点で37団体となっている。

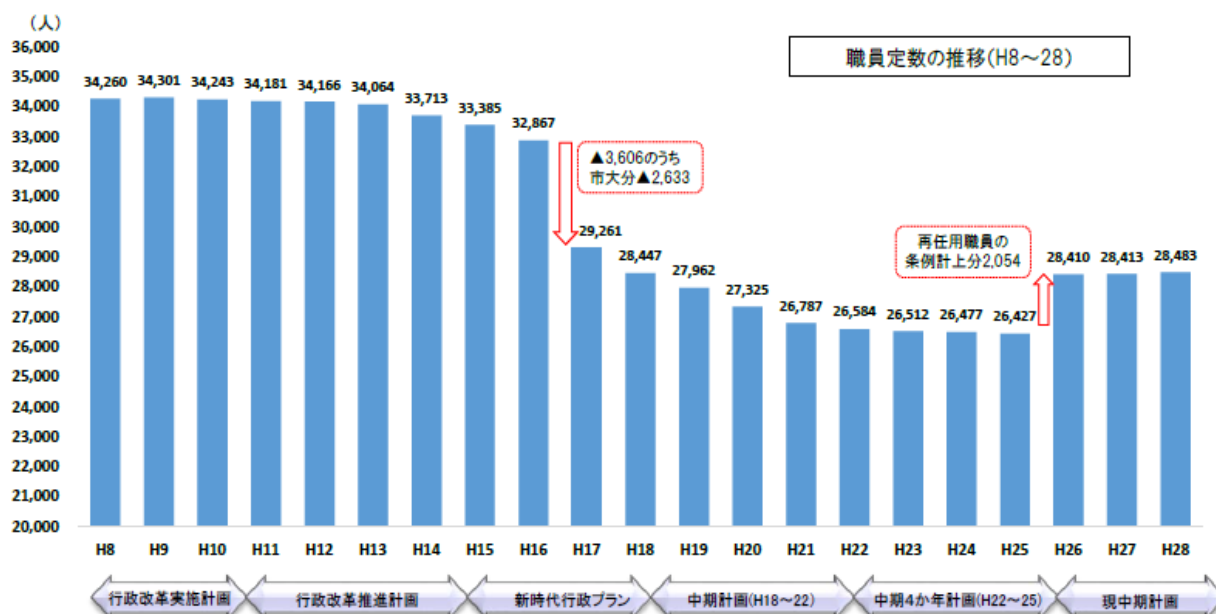
事務事業の見直しとして、限られた経営資源の中でも、必要な施策を推進するため、市役所内部経費の見直し、民営化・委託化の取り組み、使用料等
の見直しなどを実施し、現在の中期計画期間中は、見直し効果額約100億円、
見直し件数約1000件という実績を残している。



2 職員定数の見直し

職員の配置にあたっては、社会経済情勢や市民が行政に求める役割の変化に合わせ、委託化・事務の簡素化・IT化などの様々な工夫により、効率的・効果的な執行体制となるよう努めてきました。

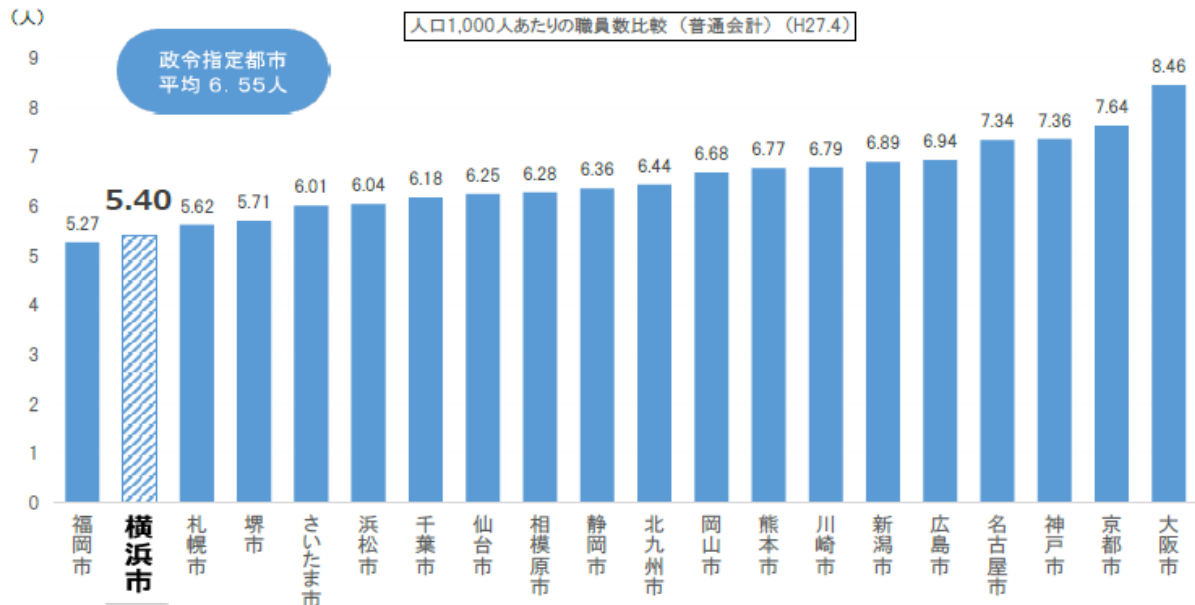
重点政策を強力に推進するための体制整備に向け、増員を行う場合には減員をあわせて行う「スクラップ・アンド・ビルド」の考え方を基本とし、簡素で効率的な執行体制を構築します。



※「職員定数」とは、地方自治法第172条第3項に基づき「当該年度に任用しうる正規職員数の限度」を条例により定めたもの。休職者や外郭団体等への派遣職員の数に含まれない(非常勤職員等も対象外)。

◆ 職員数の他都市比較

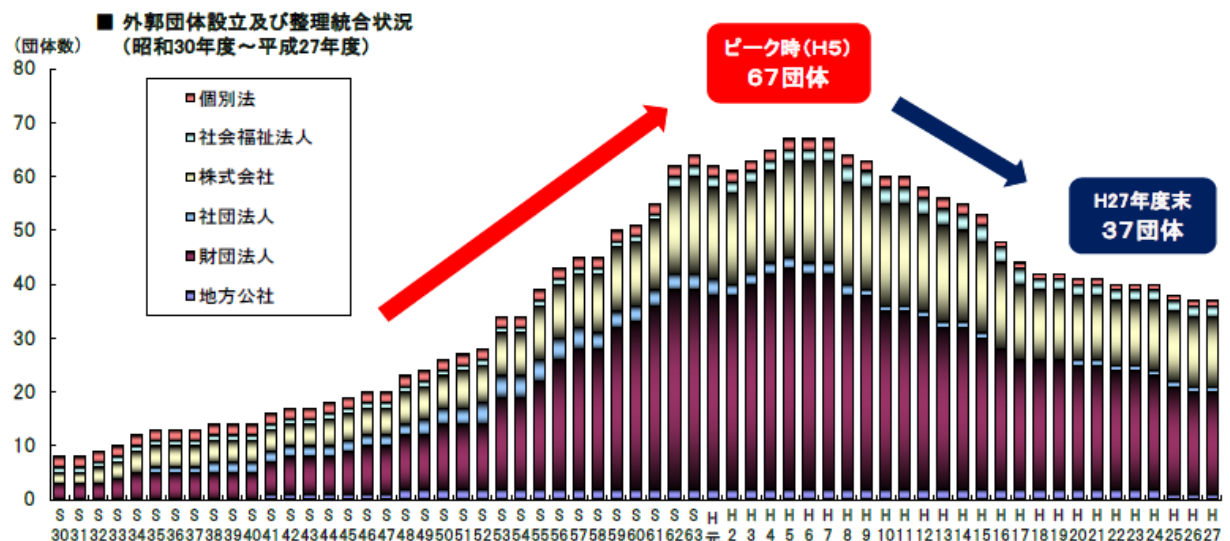
横浜市の人口1,000人あたりの職員数は**5.40人**と、**政令指定都市の平均値6.55人**を大きく下回っています。



※普通会計とは、自治体ごとに一般会計、特別会計などの、各会計で経理する事業の範囲が異なるため、総務省が統一した基準で整理して比較できるようにした統計上の会計区分

5 外郭団体改革の推進

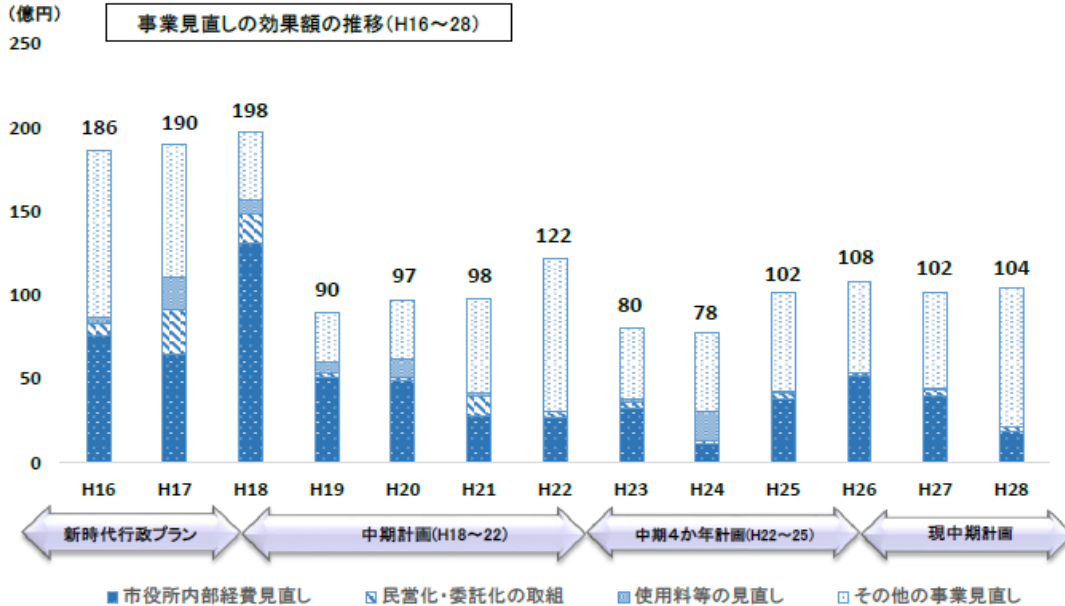
- ◆ 多様化する市民ニーズに対応するため、本市が直接事業を実施するよりも事業効果が上げられる場合などに、外郭団体を設立して直営業務の外郭化を図りました。昭和50年代以降、昭和61年施行のいわゆる「民活法」やNTT株式売却益をもとにする無利子融資に関する法整備などにより外郭団体数は増加し、平成5年度末（～7年度末）にはピークの67団体となりました。
- ◆ 一方、本市は昭和60年度以降、行政改革の一環として、団体新設の抑制や既存団体の活性化、役割を終えた団体の整理・統合など外郭団体改革に取り組んでおり、平成8年度以降は団体数が減少し、平成27年度末時点では37団体となっています。



6 事務・事業見直し



- ◆ 限られた経営資源の中でも、市民の信頼に応えながら必要な施策を推進するため、予算編成に合わせ、各区局統括本部が全事業について「市役所内部経費の見直し」「民営化・委託化の取組」「使用料等の見直し」等の事業見直しを実施
- ◆ **現中期計画期間中は、事業見直し効果額約100億円で推移**



【委員会資料より抜粋】

(4) 結び～未来を見据えた大都市制度の実現に向けて～

ア 財政運営、行政改革等について

少子高齢化の急激な進展や、ますます加速する東京一極集中など、本市を取り巻く環境が厳しさを増す中、市民生活に最も身近な基礎自治体として、市民生活・地域経済に根差した施策を推進していくとともに、本市が大都市として持続的に発展・成長し続け、世界の中で選ばれる都市になっていくための先駆的かつ将来を見据えた施策を実施する必要がある。

他方、本構成でこれまで調査・研究してきた本市の行財政運営の状況から鑑みると、施策の推進と同時に財政健全性の維持は欠かすことのできない要素であり、都市の成長に向けた必要な施策を進めながら、これからも将来世代に過度な負担を先送りしない財政運営に引き続き、取り組んでいくべきである。

同時に、国と地方の役割分担の見直しや、国と地方の税率比率を歳出比率に見合うものとするための地方税の充実強化を引き続き国に強く求めていく

必要がある。

また、いつの時代でも効率的・効果的な市政運営を行うための不断の行政改革は必須であり、時代のニーズや社会情勢に合わせた行政改革を継続して実施していくべきである。

さらに、基礎自治体として複雑かつ多様化する住民ニーズへのきめ細かな対応を行うために、区役所の機能強化や市民協働の推進等の都市内分権のあり方については、大都市の行財政制度を考える上で欠かすことのできない論点であるため、本委員会においても継続して議論していく必要がある。

イ 特別自治市実現までの間のさらなる権限・税財源の移譲等の推進

本市は特別自治市の実現を目指しているが、その実現には地方自治法が改正される必要がある。そのため、法改正までの間も、現行の地方自治制度下において、二重行政の弊害を解消し、市民サービスを向上させるため、権限移譲を推進していく必要がある。

そのような中、今後移譲を求めていくべき主な事務権限としては、私立幼稚園の設置認可権限、医療計画の策定権限、急傾斜地崩壊危険区域の指定権限や一級河川（指定区間）・二級河川の管理権限、都市計画事業の認可権限、災害救助法における災害救助の権限、高圧ガスの製造等の許可等権限、液化石油ガス充填設備の許可等権限、一般旅券の発給申請の受理・交付権限等が考えられる。

事務権限の移譲に当たっては、今年４月から指定都市に移譲された県費負担教職員の給与負担等の移譲の例に引き続き、事務権限と税財源を合わせた移譲を実現させるべきである。

ウ 特別自治市制度の実現へ向けて

本市が目指している特別自治市の実現には市民意識の醸成が欠かせない。

特別自治市の内容や必要性、メリットなどを市民に広く浸透させるために、現在も行っている市民向けの大都市制度フォーラムの開催を始めとする広報活動などを継続して行っていく必要がある。

本市会では平成２３年１２月に「新たな大都市制度である『特別自治市』創設に関する決議」を行っているが、特別自治市の実現に向けて、市会としてもより踏み込んだ国等への要請活動等を検討していくとともに、市長にお

いても実現に向けたさらなる決意のもと、今一步踏み込んだ活動を行い、県や周辺自治体との協議を重ねながら、議会と市長の両輪による国等への要請活動を継続して行っていくことが、特別自治市の実現につながっていくと考えられる。

○ 大都市行財政制度特別委員会名簿

委員長	関	勝	則	(自由民主党)		
副委員長	森	敏	明	(民進党)		
同	和	田	卓	生	(公明党)	
委員	小	松	範	昭	(自由民主党)	
同	佐	藤	茂	(自由民主党)		
同	瀬	之	間	康	浩	(自由民主党)
同	高	橋	徳	美	(自由民主党)	
同	山	田	一	海	(自由民主党)	
同	今	野	典	人	(民進党)	
同	藤	崎	浩	太	郎	(民進党)
同	高	橋	正	治	(公明党)	
同	福	島	直	子	(公明党)	
同	荒	木	由	美	子	(日本共産党)
同	井	上	さ	く	ら	(無所属・ネット)
同	大	桑	正	貴	(無所属保守の会)	