

大都市制度シンポジウム in 関東学院大学
制度説明

令和2年9月26日（土）

関東学院大学 関内メディアセンター

第2部 制度説明

「新たな大都市制度『特別自治市』とは」

横浜市政策局担当理事 橋田 誠

これから新たな大都市制度、特別自治市の制度について説明します。

1. 横浜が抱える課題

◆人口減少・超高齢社会の到来

まず横浜市が抱える課題についてです。

戦後増加してきた横浜市の人口は、現在、376万人です。2065年には20パーセント減っていきます。

生産年齢人口は現在、259万人です。これが約3分の2以下になります。

高齢者人口は、現在、92万人が108万人になります。全体の3人に1人が2065年には高齢者になります。

最近、横浜市が試算した2065年までの長期財政見通しの中で、市税収入が1,000億から2,000億規模で減収すると言われていています。現在、市税収入はおよそ8,500億ありますが、これが減収していきます。

社会保障費は逆に320億から2,500億の幅で増加していきます。収支差額が2,160億になっています。

また、高齢化の問題もあります。高齢化は日本全体で課題になっているものです。特に横浜のような大都市については顕著になってきます。

このデータは、国の第30次地方制度調査会で出されたものを基に作成しています。横浜市の高齢者人口を2010年と2035年で比較しています。25年で約1.6倍です。東京、名古屋、大阪の三大都市圏以外と比べると、増加幅が非常に大きいです。高齢者人口の増加に伴い、介護保険などの福祉関係の予算も増えていきます。

◆公共施設の保全・更新需要の増大

横浜市では、高度経済成長期に道路、学校など様々な公共施設を集中的に整備してきました。しかし、こうした公共施設がこれから順次、更新時期を迎えます。平成30年度からの20年間で約2.5兆円の保全・更新費用が必要です。

◆東京一極集中

横浜は東京とあまり変わらないのではないかと思います。1990年代までは、どちらかというと東京23区から横浜市内に人口が流入していました。横浜がベッドタウンとして非常に住みやすいということで人が来ていました。

2000 年を境に、現在は、横浜市に住む人が東京 23 区に転出超過の状況になっています。

横浜市に住む 15 歳以上の人で市外に通勤・通学している人が約 72 万人です。そのうち約 6 割が 23 区に行っています。

東京一極集中は経済規模にも表れています。横浜市の人口は東京の約 4 分の 1 です。それに対し、市内総生産は東京の約 8 分の 1 です

一生懸命、企業誘致をしていますが、大企業の数も横浜はまだ約 330 社です。東京都は約 4,400 社で、圧倒的に少ないです。

2. 指定都市制度の課題

◆二重行政

次に、指定都市制度の課題についてです。

国の第 30 次地方制度調査会の資料では三つの類型が示されています。

一つは重複型です。県と市が同じような図書館や公営住宅を造ったり、助成制度など同じものを施策として実施します。

二つ目が、分担型です。河川の管理や医療計画について、それぞれ広域自治体と基礎自治体が事務権限を分担して行っています。

それから関与型があります。

我々として一番問題になっているのは分担型ではないかと思います。法律等でそれぞれの役割が分担されています。これが実態面でどうなのかを考えていくことが必要かと思います。横浜市が県と同じような施設をいっぱい造るといったことはお互いやっていません。法律上の類似の行政分野での分担がやはり問題ではないかと思っています。

例えば、河川管理があります。管理者が県と市に分かれています。整備、管理権限の対象が、県は一級河川と二級河川です。市は一級河川の一部と、二級河川で知事が指定する区間と、準用河川です。

横浜市内で完結している河川はかなり多くあります。ほとんどの河川がそういう形になっています。横浜市と神奈川県で分担して分かれています。ただ、河川は一つでつながります。特に最近の大規模な豪雨災害の対応では、治水の問題は下水の管理と同様に非常に重要な問題になっています。そういった意味で、この河川管理についても横浜地域で完結するものについては市で管理をすることが必要になってきます。

それから、がけ対策です。横浜には 5 メートル以上のがけが約 9,800 か所あります。二次災害の危険性があるときの応急措置は市がやります。急傾斜地の危険ながけ地の指定や保全工事は県がやります。災害が日常的に起こっている現在、大規模ながけ地だけでなく、全ての市内のがけ地をしっかりと市で見て、防災対策と一体で行うことが市民の安全安心につながります。

◆不十分な税制上の措置

同程度の事務を行っているものの、20市の合計で3,900億です。それに対し、税制的に政令市に措置されているものが1,500億で、負担が多いです。措置不足が2,400億です。

横浜市の場合は約514億円分の事務を行っていますが、税金としてもらっているのが142億円で、こういうギャップが出てきています。

3. 横浜にふさわしい大都市制度 特別自治市がめざすもの

◆特別自治市とは

横浜市が目指す特別自治市は、地方の事務について、横浜市域内では市が一体的に行って、二重行政の解消と経済の活性化を図っていこうというものです。

ポイント1 横浜市域の国以外の仕事は横浜市で行っていきます。

ポイント2 横浜市の役割、仕事量と財源のバランスを取ります。

現在、税金は国税と地方税があります。地方税には県税と市町村税があります。指定都市に道府県に代わって行っている仕事量に見合った税源が来ないため、バランスを取るために、特別自治市としての税をつくってもらおうということです。

ポイント3 近隣市町村や県との連携・協力を強化します。

周辺市との連携も非常に重要です。

ポイント4 区役所の機能、住民自治の強化

非常に巨大な都市の中で、市民の皆さんの意見がしっかり伝わるのか、住民自治として不十分ではないかということについては、区役所の機能や住民自治を制度的にし、しっかり強化していこうと考えています。

このように、特別自治市をつくることにより、より暮らしやすく活力ある都市にしていこうと考えています。

◆地方自治をめぐる国の動向

特別自治市については、2013年6月の第30次地方制度調査会の答申の中で、意義が認められています。二重行政が完全に解消され、高齢化、社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資するということです。

もう一つは、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義があるとされています。

その中でも、課題が様々あるということで、当面の対応として都道府県から指定都市に事務、税財源を移譲するということになっています。

◆最近移譲された事務・権限

最近、移譲された事務権限についてです。地方自治法改正により、横浜市神奈川県調整会議がつけられました。知事と市長が話し合い、パスポートの発給事務の移譲について合意できました。平成 29 年 3 月のことです。

これに伴い、昨年 10 月にセンター南駅にパスポートセンターが新設されました。山下公園近くにある本所は神奈川県と一緒に運営していますが、市内 2 か所になり、市民の利便性も向上しています。

4. 大阪都構想と何が違うの？

◆横浜特別自治市と大阪都構想との違い

最後に、大阪都構想との違いについてです。11 月に大阪都構想の住民投票が予定されています。特別自治市も大阪都構想も市と府県の二重行政を解消し、権限や税財源を集約化することで、効率的・効果的な行政運営を行い、持続的な成長を遂げようとする部分は一緒です。

ただ、大阪都構想は大阪府、大阪市を再編することで、広域的な行政を大阪府に一元化し、身近な行政サービスとして四つの特別区をつくるものです。2012 年に施行された大都市地域特別区設置法に基づき、現在、制度面の準備が整っています。

それに対し、特別自治市は市の中で一元化していく制度です。過去、地方自治法に特別市の制度がありましたが、現在は法律に規定がありません。国による法制化が必要です。

◆都市としての一体性

横浜市がなぜ特別自治市がいいのかということです。都市としての一体性がまず一つ言えます。昭和 14 年から 80 年間変わることなく、現在の市域です。道路、地下鉄、港湾などの都市インフラも市内で完結をしています。

また、横浜に対して愛着や誇りを感じる市民が 8 割を超えます。大都市の中で非常に割合が高いです。

◆府県における横浜市と大阪市の地政学的な違い

横浜市と大阪市の地政学的な違いも説明します。

大阪市は大阪府の中央に位置し、大阪市の都市インフラの整備が府全体に多大な影響を及ぼしています。

横浜市は神奈川県の一部に位置しています。地政学的な影響は、神奈川県全域というよりも、どちらかというと川崎市や東京との連携が必要になります。

このように、地域によって地政学的にも様々な違いがあります。地域の個性が最大限発揮できる多様な大都市制度が必要と考えます。

大都市について、諸外国は色々な選択肢をつくっています。その都市に合った形で、一層制の自治体があったり、ドイツでは州政府と同じような権限を持つ都市州があったりします。

5. 県や周辺自治体の財政に影響が出るのでは？

◆県・周辺自治体の財政に与える影響

最後に、県や周辺市の財政への影響です。これが非常に大きな課題で提起されています。

例えば、県税収で横浜市の徴収割合は 40.9 パーセントで、人口割合とほぼ一緒です。財政力指数は、1 を超えると地方交付税の負担外になります。横浜市は 0.97 です。県内市町村の平均の財政力指数が 0.92 です。全国の市町村の平均が 0.51 です。

市内総生産の割合が 38.5 パーセントです。人口割合よりも総生産割合は低くなっています。特別自治市が県、周辺自治体の財政に与える影響は限定的と考えています。

今後は、特別自治市に向けて国等へ法制化等の提案をします。また、二重行政解消に向けた県との協議も続けていきます。

そして、本日このような形でシンポジウムを開催していますが、市民への広報もしっかり進めて、特別自治市の実現を目指していきます。