

◎横浜市財政の特徴と課題—都市経営の視点から

■ 斎藤紀子

1 横浜市の形成過程と現況、経済構造

横浜市は、都市としての歴史が140年足らずということもあり、東京や大阪、名古屋などの都市に比べ道路・鉄道網の整備が不十分であった。そのうえ、第二次世界大戦の空襲による都心部の破壊及びその後の米軍接収によって都市基盤整備が遅れ、さらに東京のベッドタウン化による人口急増で、学校不足、廃棄物処理などさまざまな都市問題が発生するようになった。このため、都市基盤整備と人口急増への対処が長年の最優先課題であった。

現在は人口約350万人の東京都都区部に次ぐ日本第二の都市であるが、昼夜間人口比率は90・5であり、昼間、市外へ人口が流出していることを示している。昼夜間人口比率が100をきるの他に首都圏の千葉市、川崎市しもなく、東京の求心力の強さを物語っている。事実、市民就業数のうち市内従業者数の割合を示す就従比率は82・8で、政令指定都市のなかでは最も低い。市内総生産（G

DP）も12・3兆円、全国シェアで2・4%に過ぎず、政令指定都市中、大阪、名古屋に次いで第3位である。一方で、市外で就業する市民が多く、市外から所得を受け取る額が大きいことから、市民全体の経済活動を表す市民総生産は14・7兆円と市内総生産を上回っている。いずれの指標も人口規模と比較して経済規模が小さく脆弱であることを示している。しかし市民一人あたり市民所得は約337万円で、名古屋に次いで2番目と高水準である（表1）。

このように、横浜市は東京に隣接しているため経済基盤が脆弱で法人市民税シェアは少ないという弱みはあるものの、市民所得が高く人口が多いことから、安定して個人市民税を得られる市税収入構造と積極的な市債活用によって、都市基盤整備をすすめてきた。

2 横浜市の財政構造

次に、1985年以降の財政の経年推移をもとに横浜市の財政構造を考える。

先に述べたように横浜市の都市基盤施設ニーズは高く、現在でも決して満たされたとはいえない。しかし、低成長期となり、伸びの見込めない市税収入、増大する義務的経費などにより厳しい財政状況が続く一方で、少子高齢化の進展により医療・保健・福祉分野にかかる経費が増大しているため、相対的にハード関連経費が圧縮される傾向にある。

財政分析をするにあたっては、「総務省決算統計」を用いる。地方自治体は、自治体ごとに会計の範囲を定めているため、自治体間で財政規模や内容の比較をする場合、同じ基準で整理することが必要となる。そこで、総務省の基準による地方財政統計上の統一的な会計区分である、普通会計という概念を用いて分析を行う（注1）。

① 財政規模

1985年度を100とした財政規模の推移をみると、横浜市は、国や県と比較して相対的に高い水準で推移している（図1）。

表1 各種経済指標の比較

項目	横浜市	札幌市	仙台市	千葉市	川崎市	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市
市内総生産（兆円、1999年度）	12.3	6.8	4.4	3.0	4.7	12.8	5.6	21.4	5.9	4.7	3.6	6.3
対全国シェア	2.4	1.3	0.9	0.6	0.9	2.5	1.1	4.2	1.2	0.9	0.7	1.2
市民総生産（総支出、兆円、1999年度）	14.7	6.8	4.1	3.4	5.6	11.0	5.4	13.2	5.6	4.6	3.7	5.4
対全国シェア	2.8	1.3	0.8	0.6	1.1	2.1	1.0	2.5	1.1	0.9	0.7	1.0
一人あたり市民所得（百万円、1999年度）	337	300	321	303	328	362	286	327	287	323	292	303
就従比率（2000年）	82.8	102.6	113.2	93.8	81.1	128.4	112.4	182.9	104.3	105.0	106.0	124.6
昼夜間人口比率（2000年）	90.5	101.3	108.2	97.2	87.8	117.0	109.0	141.2	103.0	103.4	103.4	114.6

注：就従比率＝市内従業者数／市民就業数×100
 本表は、国民経済計算体系（新SNA）に基づく「県民経済計算標準方式」（経済企画庁編）によって推計したものであり、在庫品評価調整後の数値である。
 【出典：大都市統計協議会「大都市比較統計年報」、横浜市経済局「横浜経済の現状について」、横浜市企画局「平成13年事業所・企業統計調査 横浜市結果速報」】

1 横浜市の形成過程と現況、経済構造
 2 横浜市の財政構造
 3 今後の課題と提案
 4 まとめ

これは、横浜市が遅れている都市基盤施設や市民利用施設の整備を急ぐため、比較的ゆとりある市税収入構造のもと、市債をも積極的に活用し、事業推進を図ってきたことによる。また、1991年度以降、横浜市の伸びは特に大きくなっているが、これはバブル崩壊後の景気対策として地方単独事業を行ったためである(注2)。しかし近年は、市税収入の減や政策的な市債の発行抑制などにより縮小傾向にある。

財政規模を他都市と比較すると、横浜市の歳出決算額は1兆3、992億円で、大阪市(1兆8、609億円)に次いで2番目である(表1-2)。

② 歳入

⑦ 歳入規模の推移

歳入の半分を占める市税収入は、バブル期(1986~91年度)の6年間に年平均7・3%という高い伸び率を示した。しかし、その後は伸びが緩やかになり、1998年度からは減少傾向が続いている。

市債については後述するが、バブル後の景気対策時に急増して一時は歳入の20%前後を占めていたものが、1997年度からの政策的な発行抑制の結果、2000年度では8・5%にまで減少している。

⑧ 市税収入の特徴

横浜市の市税収入の特徴は、個人市民税の占める割合が高いことである。これは、人口が多いこと、サラリーマン層が多く所得を捕捉しやすいこと、所得水準の高い市民が多い

ことなどが原因と考えられる。一方、企業集積度が少ないことから法人市民税は少なくなっている。

このような給与所得に基盤をおいた税収構造は、従来、景気の変動の影響を受けにくいとされてきた。法人市民税の比率が高い自治体では景気変動によって歳入が激変するが、提供すべき行政サービスは常に一定量存在するので、不況時には歳入不足に陥りやすい。これに対し、横浜市の税収構造は変動幅が少なく、安定しているとされてきた(図1-2)。

しかし、高齢社会の進展、横浜市民の高い定住指向を考慮すると、今後、市民の多くを年金受給者が占める事態が予想される。高額給与所得者が年金生活者になると納税額は激減し、一方で、介護サービスなど行政サービスに対するニーズは高まるので、個人市民税の占める割合が高いという税収構造は、今後の財政的にマイナス要因となるおそれがある。

ここで昼夜間人口比率と市税収入との関係を考える。昼夜間人口比率は企業や学校などの集積度を示すが、行政サービスの提供は夜間人口に対して行われるので、昼夜間人口比率が高い市内での生産活動・消費活動が活発な法人市民税が多い夜間人口に対する行政サービスの充実という構図が成り立つ。

例えば大阪市は、古くから商業の街として発達し、昼夜間人口比率が141・2、法人市民税の市税全体に占める割合が18・1%といずれも高い。歳出規模を見ると、横浜市の1兆3、992億円に対し大阪市は1兆8、609億円となっている。一方で人口は横浜市の343万人に対し大阪市260万人と83

万人もの差がある。従って、市民1人あたりの歳出規模は、横浜市の約41万円に対し大阪市約72万円となる(表1-3)。

【参考】もともと、大阪市立大学の長沼進一教授は、昼間人口の多さもまた、行政需要を増大させると述べている。すなわち、大阪市内においては、老人人口比率が政令指定都市平均を上回っており、より多くの社会的費用を必要とすること、経済活動の集積度は高いものの中小・零細企業が多く、高付加価値を生み出す産業が育っていないこと、地理的に広大なヒンターランドを持たないことなどが構造的課題であり、大阪市の財政需要は、多くの昼間従業人口を抱えた企業活動と、高齢化によって大きく変化した家族構成からくる生活形態によって基本的に規定されるという(同氏論文「転換期における大阪市財政の構造と特徴」大阪市政調査会「大阪市の税財政を考える」掲載)。

③ 歳出

歳出は、土木費、教育費といった「目的別」と、人件費、扶助費といった「性質別」の二面から分析を行う。

⑨ 目的別歳出決算額の推移

老人福祉費、児童福祉費、生活保護費などの福祉関連経費である民生費は、歳出総額の増減に関わらず一貫して増加し続け、1985年度には1、020億円(13・5%)であったものが2000年度には2、671億円(19・1%)になっている(注3)。また公債

表1-2 普通会計歳出決算額比較(2000年度)

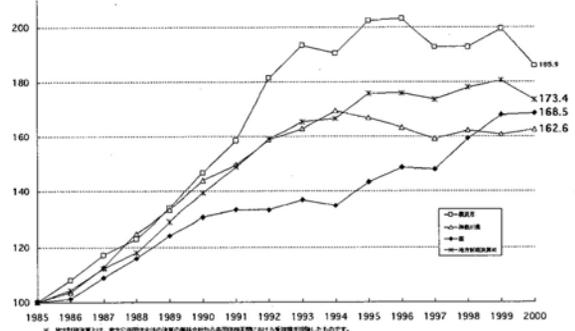
(単位:億円)					
横浜市	札幌市	仙台市	千葉市	川崎市	名古屋市
13,992	8,153	3,871	3,418	5,489	10,551
京都市	大阪市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市
6,892	18,609	8,964	5,502	5,972	7,252

表1-3 横浜市と大阪市の比較

	推計人口 (2000.10.1現在)	昼夜間 人口比率 (2000年国勢調査)	普通会計 歳出規模 (2000年度決算)	市税収入に 対する法人 市民税の割合 (2000年度決算)	市民1人あたり 歳出規模 (2000年大都市統計年報)
横浜市	3,427千人	90.5	13,992億円	7.3%	408,337円
大阪市	2,599千人	141.2	18,609億円	18.1%	716,055円

※市民1人あたり歳出規模の算出に用いた人口は、10月1日現在の人口。

図1-1 歳出規模の推移(指数、1985年度=100)



費も、1985年度に631億円(8.4%)だったものが2000年度には1,912億円(13.7%)にまで膨らんでおり、今後数年間は、同じ程度の高水準で推移するものと思われる。

厳しい財政状況で総額が減少するなかで民生費や公債費が増大しているため、その影響が土木費に及んでいる。道路、港や河川の整備、区画整理事業などにあてられる土木費は、歳出に占める割合が最も大きい費目であるが、最大で5,886億円(40.4%)、1993年)あったものが2000年度には3,770億円(26.9%)となり、額で1998年度の水準にまで落ち込んでいる。

① 性質別決算額の推移

やはり、都市基盤整備に対する投資的経費である普通建設事業費の減が顕著である。普通建設事業費は土木費と類似の概念であるので、ほとんど同様の傾向を示している。

性質別で問題となるのは、義務的経費と呼ばれる人件費・扶助費・公債費の増加傾向である。1985年度に2,662億円(35.4%)だったものが2000年度には5,567億円(39.8%)となっており、金額的にはほぼ倍増である。

義務的経費は政策的に減らすことが困難であり、それが増加するということは、相対的に自由に用途を決めうる歳出範囲が狭まることを意味する。すなわち、財政の硬直化が進んでいる。

そのほか、普通会計外の特別会計・企業会計への繰出金も1985年度の292億円

(3.9%)から2000年度には752億円(5.5%)に増大しており、500億円近くもふくらんでいる。繰出金は法定部分もあるが、他会計の収支補てんの要素を持つているため、この増加もまた、財政を圧迫する。

④ 市債と将来の財政負担

横浜市は、都市基盤整備の遅れに対応するため他都市に比べて市債を積極的に活用してきたが、市債の発行には地方財政法第5条により国の許可が必要であり、バブル経済期にあってもその発行額は年間1,000億円を超えていることはなかった。

横浜市(横浜市に限らずほとんどの地方自治体に言えることであるが)の財政状況を悪化させたのはバブル景気ではなく、実は、バブル崩壊後に景気対策のため行われた地方単独事業である。財源として地方債を充て、償還時に国が地方交付税措置を行うというスキームによって地方単独事業が各地で行われた結果、地方自治体は借金返済に苦しむこととなった。横浜市も1992年度から1996年度までの間毎年およそ2,500〜3,200億円の市債を発行し続け、市債残高も急増した。

△ 経済対策の規模と横浜市の対応

1992年	国：10兆7,000億円	横浜市：594億円
1993年	国：3兆6,000億円	横浜市：574億円
1994年	恒久的減税の実施⇒歳入の減	
1995年	国：14兆2,200億円	横浜市：489億円

そこで1997年度以降、将来的な負担を考慮し、一般会計(主に市税収入によってまかなわれる会計であり、普通会計の内数である)における市債の発行額を対前年度12%減とする、政策的な発行抑制を開始した。その結果、1995年には過去最高の3,261億円を発行し、市債依存度(歳入に占める市債の割合)も21.2%にまで上昇していたものが、2000年度決算では発行額1,196億円(8.5%)にまで減少し、残高も減少に転じた(図-3)。

しかし、将来負担は実はこれだけではない。第一に、発行抑制をしたのは建設投資にあてる「一般的な市債」であり、減税補てん債、臨時税収補てん債などは抑制対象となっていない。なぜなら、これらは政策減税による税収減の補てん措置であるため、本来は市税収入であり、また、元利償還金については後年度交付税措置がなされることになっているため、抑制対象としないのである。しかし、地方交付税「措置」とは「償還額」が交付されるわけではなく、あくまで該年度の基準財政収入額がどれくらい基準財政需要額に満たないかで決まるのであるから、交付額実額は償還年度の自治体の財政状況によって変わり、償還財源が保証されたことにはならない。従ってその残高については、やはり将来負担になりうるものとして留意する必要がある(図-3の1994年度以降の棒グラフ上部部分)。

第二に、普通会計に含まれない特別会計、企業会計も市債を発行している。それらは料金収入等で返済する前提ではあるが、それら

図-2 政令指定都市の税目別構成比(2000年度)

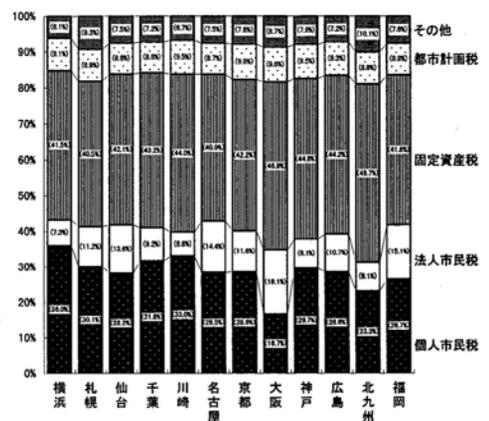


図-3 市債残高の推移

