

<第3回「京都市の財政と都市経営を考える研究会」講演録>

京都市の財政状況

—京都市政出前トーク—

(京都市行財政局財政室予算第一係長 里中伸行)



1. はじめに

～これまでの財政運営の構造

本日はどうかよろしくお願いたします。ここでは、はじめに「本市のこれまでの財政運営の構造」のイメージです。「歳出」については「全国共通で必要な経費」として、義務教育、国の制度に基づく福祉、その他に消防、土木等がありまして、これらが全国共通で必要な経費です。次に歳出の中で「本市独自に必要な経費」いわゆる独自施策等ですが、これが敬老乗車証、国の制度に基づかない福祉施策、京都市だからこそ実施する観光施策等、こういう施策を本市独自に必要な経費としています。

この図で言えば、歳出の左側にいけばいくほど、国からの事業実施の要請の度合いが強くなると御理解ください。一方で、本市独自に必要な経費では、国からの要請の度合いは極めて少ないということです。

そして「歳入」は、全国共通で必要な経費は「地方交付税」で一定措置されます。市民税、固定資産税などの税収等の約75%で基本的に実施していきます。さらに足りないところを国が「地方交付税」で補填するという仕組みになっています。例えば行財政改革計画をつくった令和3年度予算ベースでは「全国共通で必要な経費」が3,445億円。それに対して税収等の75%が2,475億円、不足分が970億円あり、そ

こが「交付税」でカバーされています。一方で、本市独自に必要な経費については、先ほどの税収等の約75%の残りの25%、留保財源といいますが、これで対応していくことになっています。さらに「独自の財源」として、例えば京都市では、宿泊税や土地の売却収入等で補っています。さらにこの二つで足りない分が、これまで「特別の財源対策」で対応してきた部分です。京都市として収支均衡が出来ていなかったところで、いわゆる財源不足が発生していました。

特別の財源対策とは…

記載のとおり、京都市は平成14年度から「特別の財源対策」を開始し、令和3年度まで「公債償還基金の取崩し」等の特別の財源対策により補填しているという状況でした。本市独自に必要な経費については、令和3年度予算ベースで1,460億円となっています。税収等の約25%は547億円、独自の財源が677億円、財源不足として236億円が生じていたという状況でした。ただし、最新の令和4年度決算においては、この財源不足が解消され、収支均衡を達成することができたという状況です。

今、申し上げました「特別の財源対策」とは、収支の赤字を補填するためとはいえ、将来世代への負担の先送りにつながる例外的な手法で、可能な限り行うべきではない「禁じ手」となっています。平成14年度から、京都市では「特別の財源対策」として位置づけてきましたが、

令和 4 年度決算で、21 年ぶりに、ようやくそこから脱却できたということです。

近年、行ってきました「特別の財源対策」はここに記載の 2 点です。1 点目は「公債償還基金の計画外の取崩し」で、市債の返済のために毎年度、計画的に積立てを行っている基金です。市債の償還も様々な年限がありますが、例えば 5 年据え置いて 30 年後に償還するという市債の場合、満期に一括して償還するものが多く、30 年後に向けて毎年計画的に積立てを行っています。そうした積立てを行っているものを、これまではやむなく返済期日が来る前に、赤字補填のために取り崩してきたという厳しい状況であったということです。

2 点目は「資金手当のための市債」です。通常の市債については、長期間に渡って市民の方々に御利用いただく道路、施設等を建設する、すなわち便益が将来世代にも及ぶもの場合にしか発行できないのですが、資金不足を補填するために特例的に認められる市債です。京都市の場合で具体的にいえば、「行政改革推進債」がその市債の代表的なものの一つとして挙げられます。

「行政改革推進債」については、例えば事業費に対して、75 %は市債を発行できるという時に、残りの 25 %は、普通の債は発行できないのですが、その 25 %のところの特例的に認められる市債として発行するというものです。ただし、「行政改革推進債」については、市債を発行しても償還時の交付税の措置がゼロです。市債というのは後々償還の際に、国から交付税措置のあるものがありますが、「行政改革推進債」は完全に市の借金になってしまうということで、将来世代のことを考えた場合、可能な限り発行するべきではないというものです。

京都市の財政収支～これまでの推移

次に「京都市の財政収支～これまでの推移」

についてです。グラフの上は「財政健全化法上の実質収支」で、下は「特別の財源対策を行う前の収支」です。具体的には、近年最も悪かった令和 2 年度でいいますと、「特別の財源対策を行う前の収支」は△172 億円になっていますが、上の「財政健全化法上の実質収支」で見ると△3 億円で、差が 169 億円あります。これが「特別の財源対策」である「公債償還基金の計画外の取崩し」や「行政改革推進債」を発行することで 169 億円を補填した結果で、「財政健全化法上の実質収支」となっています。国が定める実質収支の定義は上で、平成 20 年代頃までは、上だけで市民の皆様に説明していましたが、それでは財政の実情を正確に表していないということで、現在は「特別の財源対策を行う前の収支」をしっかりと伝えていくという形に変えてきています。近年でも「特別の財源対策」を含めると 4 億円や 5 億円の黒字が出ているように見えますが、実質はなかなか厳しい状況で、大体△100 億円程度の赤字決算であったという状況です。それが最新の令和 4 年度については「特別の財源対策」を行っていない中で 77 億円の黒字になったということです。

2. 京都市財政の特徴・課題

まず歳入については、京都の強みが残念ながら税収面では課題になっています。人口に占める学生さんの割合が最も多く、また市内の 4 分の 3 が森林です。さらに、寺社仏閣等の数多くの歴史的資源、景観政策による風情ある街並み保全ということで、高い建物を建てにくく、固定資産の評価額が低い木造家屋が多い状況があります。その結果、他の大都市と比べて市民一人当たりの税収入がどうしても低くなるとともに、納税者数もやはり学生さんが多いことで少なくなっています。さらに住宅確保については、とりわけ中心部では価格的に手の出しにくい物

件も多く、結婚、子育て期の方々については、それに見合う住宅確保が難しいということで、近隣都市に引っ越されてしまうこともあります。さらに就職期は、働き口の選択肢がより多い東京等に行かれることもあります。さらに、「三位一体改革」等の国の制度改正により、地方交付税がピーク時から大きく減少してしまっています。しかし成長戦略を押し進めることで、平成15年度は2,342億円という市税の数字でしたが、そこから直近の令和4年度は2,827億円と、市税については485億円増えています。一方交付税は、平成15年度の1,307億円から令和4年度は693億円で、614億円の減少、47%の減少率という厳しい状況になっています。これが歳入の特徴です。

次に歳出についてです。1点目として、京都市は福祉、子育て支援、教育、安心・安全の分野で、国や他都市の水準を大きく上回る全国トップ水準の独自施策を維持・実現してきました。例えば保育士の配置基準は全国トップ水準で、90人定員の場合の国での配置は12人なのに対し、京都市は16人で、しっかりと保育現場を支えています。少人数学級も小学校1、2年生を全国に先駆けて実施しており、そういう取組の効果も相まって、全国学力調査も市立小学校が3年連続政令指定都市でトップになっています。ただし、こういう成果の一方で、令和3年度「行財政改革計画」において総点検を行うまで、社会経済情勢の変化による見直しは十分にはできていなかったという課題もあります。例として、敬老乗車証などの見直しもできていなかったということです。

さらに2点目の歳出の特徴です。「公債費負担の高止まり」ですが、平成初期の大規模投資や地下鉄への財政支援のため、経営健全化出資債で累計967億円を発行しました。それによる市債の返済が高水準で継続しているということで、その市債残高や公債費の高止まりが、財政運営を大きく圧迫してきたという特徴がありま

す。

次に3点目として、「他都市平均と比較して多い人件費」も京都市の特徴として挙げられています。これはこれまでも、市民の命と暮らしを守る人員体制はしっかりと維持はしつつも、門川市長が就任以来、4,000人も削減をおこなうなど、職員数の削減を着実に進めてきています。

最後に、全国的な傾向でもありますが、高齢化等の進展による「社会福祉関連経費」が増大し、今も増加傾向にあります。こうした京都市財政の特徴や課題がある中で、次は持続可能な行財政の確立をしっかりとしていこうということで、「行財政改革計画」の話に移らせていただきます。

3. 持続可能な行財政確立に向けた取組

行財政改革計画の策定の経過

はじめに「行財政改革計画の策定の経過」についてです。コロナ禍当時、令和2年度においては、令和3年度から令和7年度の間に見込まれる財源不足を、累計2,800億円としています。これはこのままでは、数年以内に「公債償還基金」が枯渇してしまう危機に直面したという状況です。このまま何ら改革をしなければ、財政破綻が起こるということで、当時はマスコミ等により、このことが様々に報道されました。こうした厳しい状況の中、持続可能な行財政の確立に向け、財政状況もフルオープンで公表し、議会の先生方はもとより、市民公募委員の方々や学識経験者の方々も交えて議論を行い、令和3年8月、「行財政改革計画2021～2025」の策定に至ったというわけです。さらにこの計画は、令和3年度から7年度までが計画期間になっていますが、スピード感をもった行財政改革を進めるべく、とりわけ令和3年度から5年度の最

初の3年間を「集中改革期間」と位置づけて取組を進めてきました。さらに、京都の強みを生かした、市民の豊かさにつながる都市の成長戦略を進めていくことで、一般財源収入の増加を目指しました。具体的には「行財政改革計画 2021～2025」に記載していますが、「令和15年度までに都市の成長戦略により、一般財源収入を100億円増加させる」との目標を立ててやってまいりました。

行財政改革計画に基づく、主な取組実績

ここからは、行財政改革計画に基づく、主な取組実績です。まずは「人件費の削減」ですが、市民の命と暮らしを守るための人員体制はしっかりと確保した上で、次の取組を実施しました。1つ目として、令和3年度から令和7年度までに550人以上の削減を計画で掲げていますが、最初の2年間で324人、概ね目標の6割を達成するスピード感をもった取組を進めています。

2つ目が「時間外勤務の縮減」です。計画では働き方改革を進めることで令和元年度比2割の縮減を継続とありますが、令和3年度には目標を達成し21%の減、さらに直近の令和4年度ではそこからさらに取組を進めることができ、28%の減となっています。具体的に額でいいますと、令和3年度は令和元年度比でマイナス7億円、令和4年度はマイナス10億円の効果が出ています。

3つ目が「臨時的な給与カット」です。本給で最大マイナス6%、これは災害やコロナなどの緊急事態に際し、機動的そして柔軟に市民の皆様暮らしをしっかりと守れる財源を確保するためです。令和3～5年度の3年間で給与のカット等により50億円を捻出する、という考え方のもとで進めていましたが、令和4年度決算において目標であった50億円の積立を達成することができました。4つ目は、組織の再編などの行政内部の効率化です。

大きな二番目は「社会情勢の変化や、地域・民間主導への転換等の視点で全市横断的に総点検を実施」というものです。全市横断的に、補助金、イベントの見直し、使用料・手数料の受益者負担の適正化について、長年京都市では一斉点検ができていなかったのですが、「行財政改革計画」において総点検を掲げ、令和3年度～5年度にかけ、取組を進めてきたということです。

大きな三番目が「本市独自の施策を維持しつつ、将来にわたりサービスを続けられるよう、持続可能な視点から制度を再構築」していくということです。敬老乗車証や民間保育園等への人件費等補助金、いわゆるプール制補助金といわれますが、これまでなかなか手をつけられなかったことについても、しっかりと取組を進めていくことで改革を行っております。

四番目は「一般財源収入」です。記載のとおり令和3年度は、過去最高の4,674億円となっています。令和4年度は令和3年度と比べると下がっていますが、過去二番目という規模の収入を確保できています。これは市民や事業者の皆様が、コロナ禍であっても御努力いただいたこと、また景気情勢という全国共通の背景に加え、国・府と歩調を合わせ、市民生活、事業者の下支えができるように、しっかりと経済対策などの取組をしてきた結果だと思っております。さらに、こうした取組の効果も相まって、計画策定時に危惧されたリーマンショック並の大幅な税収の落ち込みを回避することができました。計画をつくった際には、国はマイナス5.4%の減少を見込んでおり、京都市や他の団体においても同じような減少を見込んでおりましたが、ここはしっかりと落ち込みを回避し、記載のとおり、市税収入も令和4年度は過去最高を達成することができました。

さらに国への要望による「交付税の確保」です。これらの取組みにより、直近の令和4年度では、一般財源収入をコロナ禍前の令和元年水

準の 4,431 億円まで回復させ、さらに計画の目標である 100 億円増加の 4,531 億円を 20 億円上回る 4,551 億円の目標を達成することができました。

最後の五番目は、一般財源収入以外の収入である「ふるさと納税寄付金」です。このふるさと納税についても、しっかりと取組を進めることで、好調な状況になっております。京都市ならではの返礼品を充実させたり、首都圏での PR を強化したりして、令和 3 年度、4 年度ともに受入額としては、政令指定都市のトップになっています。ふるさと納税は、市外への流出もありますが、返礼品にかかるお金を差し引いた、ふるさと納税自体での収支についても、令和 3 年度プラス 16 億円、令和 4 年度プラス 26 億円と、しっかりと額を確保できています。以上の結果、令和 4 年度決算では、21 年ぶりに特別の財源対策から脱却し、10 年以上かかるとしていた目標を 2 年で達成することができました。以上が、これまでの取組の概略となります。

4. 令和 4 年度決算概況

ここからは、「令和 4 年度決算概況」について御説明します。

ポイントは 4 点です。1 点目は、令和 4 年度決算では、平成 13 年度以来 21 年ぶりに特別の財源対策から脱却をしました。その結果、77 億円の黒字となり、これまで長年の課題でありました単年度赤字についても 22 年ぶりに解消することができました。ここで門川市長が就任しました平成 20 年度当時を振り返ってみますと、リーマンショックが発生していた頃になりますが、一般会計においては、特別の財源対策で 95 億円を措置してもなお最大 30 億円の赤字でした。さらに市バス、地下鉄を含めた連結実質赤字が 300 億円を超えるという、極めて厳しい状況でした。しかし、そこからしっかりと取

組を進めていくことにより、今回の令和 4 年度決算においては、このような成果を上げることができました。

2 点目は、令和 4 年度決算の黒字額 77 億円についてです。まず、過去負債の返済をおこないます。公債償還基金を計画外に取崩した累積が、決算前までに 505 億円ありました。これが将来世代の負担にならないよう、しっかりと返していきます。次に、京都の「今」と「未来」のために活用していきます。未来への投資も含めて若者、子育て世代の定住、移住、さらには経済の活性化をはじめとした都市の成長戦略の推進に活用します。それ以外では、今なお継続している物価高騰の影響を受けておられる市民や事業者の皆様の下支えになること、そしていつ起こるかもわからない災害時への備えにも活用していきたいと考えております。

3 点目は、今の「京都市財政の現状認識」についてです。市民や事業者の皆様の努力、国との緊密な連携、府市協調などを進めていった結果、都市の成長戦略の推進、担税力強化の取組の効果も相まって、令和 4 年度の市税収入は過去最高を更新することができました。さらに、特別の財源対策からの脱却、市債残高の減少など、財政状況を大きく改善することができました。加えて、安定した行財政運営をしっかりと将来に渡って続けていくため、これを義務づける条例を今年 3 月に制定いたしました。今、まさに持続可能な行財政運営の確立に向け、大きな転換点を迎えており、これからは肝心であると思っております。いまだ残っている過去負債 505 億円の返済が必要であること、高齢化等による社会福祉関連経費の増加、さらに景気変動リスクへの懸念がある中で、依然として油断できない状況であると考えています。今後も財政は厳しい見込みの中で、以前の状態に再び戻さないよう、財政難克服への道筋をしっかりと確かなものにしていく必要があると考えております。

最後の4点目は、この財政難克服への道筋をより確かなものにしていくための「今後の持続可能な行財政運営に向けて」です。まずは将来世代への負担の先送りにつながる過去負債を解消していくことです。そしてその期限ですが、よく2040年問題といわれますが、高齢化がピークを迎え、税収が減り、社会福祉関係のお金が増えていくという厳しい未来が待っています。そこで、そのピークを迎えるまでの令和20年度を目途に、できる限り早期に返済していこうというのが考え方の1つ目です。

2つ目は、企業立地、人口減少対策、都市の成長戦略を加速させていくことで、市民の皆様の暮らしの豊かさへとつなげ、足腰の強い財政基盤のさらなる強化、安定を図っていくことをすすめていきます。

3点目は、市民の皆様の御理解、御協力のもと、将来世代に負担を残さないよう、改革を引き続きしっかりとやっていかないといけないということで、「改革をたゆまず実施」と記載させていただいております。

一 収支の全体像

次に、ここからは係数的な話となりますが、まずは令和4年度決算の「収支の全体像」です。歳入総額は9,621億円、歳出総額が9,464億円で、収支が77億円の黒字となっております。さらに、指標等を記載していますが、実質の市債残高、将来負担比率、こういった財政健全化を示す指標も、今回の決算では大きく改善している状況です。

一 一般会計歳入決算の概要

その決算の歳入についてです。一般財源収入は令和3年度決算の4,674億円に次いで過去2番目の大きさ、さらに市税収入は令和元年度の3,055億円を超える最高の3,119億円となって

います。一方、地方交付税・臨時財政対策債は、直近の4年度決算では852億円で、令和3年度の1,057億円から比べると205億円分、大きく減少しているように見えます。しかし、令和3年度はコロナ禍において75億円過大に交付されており、実質的には130億円の減少です。さらに交付税は、市税・府税交付金が増えると一定減るという仕組みです。令和2年度決算との部分で比較すると、市税・府税交付金が令和2年度は、2,959億円と426億円で合計3,385億円、4年度決算では3,119億円と498億円で3,617億円となり、約230億円の増加となっております。しかし交付税は859億から852億円で横ばい状態であり、令和3年度と比べると減少はしていますが、交付税もしっかりと確保できた結果が、77億円の黒字決算につながっているということです。

市税収入の内訳

「市税収入の内訳」については過去最高で、令和3年度決算の3,019億円から99億円増加の3,119億円になっています。市税収入が堅調に推移した要因として、景気情勢など全国共通の背景に加え、国や府の施策と歩調をあわせてしっかりと下支えを行ったこと、さらに都市の成長戦略の推進による担税力強化等の取組の結果が、「市民税」「固定資産税」の増収につながったのではないかと考えております。さらに、税制部門でかねてから市税徴収率向上の取組をしっかりと進め、今回は99.1%と過去最高の徴収率を達成できています。「宿泊税」は4年度決算で30億円、コロナ禍前のピークである42億円までは至っていませんが、令和2年度、令和3年度決算と比べると回復し、コロナ禍前の約7割の水準にまで戻ってきています。

歳出状況と主な成果

続きまして、歳出による取組の成果について、主なものを抜粋して記載しています。「社会福祉費」関連では保育所は10年連続、学童児童クラブは12年連続で「待機児童ゼロ」を達成することができました。さらに、保育所等を利用される児童数の割合についても、人口100万人都市で京都市は最高となっています。さらに、保育所の「保育士の設置基準」が全国トップ水準、直近の取組では、「子ども医療」につきましても、令和5年9月診療分から、小学生までの通院の自己負担額を政令指定都市トップレベルまで軽減しているところです。

「保健衛生費」では、「人口1万人当たりの保健師の配置」は政令指定都市でトップの数字です。人口1万人当たり2.4人で、政令指定都市平均1.65人の1.5倍で、しっかりとした体制のもと、コロナ禍においても大きな役割を果たしてまいりました。さらに「ごみ量」については、平成12年の82万トンから38万トンにしっかりと減少、「一人1日当たりのごみ量」も政令指定都市最小となっていて、「環境と調和した持続可能なまちづくり」にも、しっかりと歩みを進めている状況です。

「産業経済費」については、事業者への下支えを行い、コロナ禍から確実に回復し、京都府の完全失業率についても近畿平均を下回る状況です。さらには「企業立地」にも力を入れてまいりまして、令和4年度で47件の企業立地を実現させています。

「都市建設費」は、雨に強いまちづくりを進めてきてまいりまして、「5年に一度の大雨に対する整備率」は、全国トップ水準になっています。直近では、東本願寺の前に「市民緑地」ができましたが、そうした防災・減災、安全対策、都市の強化にも力を入れているところがございます。

5. 他都市比較で見る京都市財政の特徴

最後に、参考資料について説明させていただきます。「他都市比較で見る京都市財政の特徴」についてです。歳入構成の特徴では、市税は歳入総額の3割で、他都市に比べて交付税、臨時財政対策債に大きく依存しています。市税の特徴では、市民一人当たりの市税収入が過去には政令指定都市平均と大分差があったのですが、その差はこの間、縮まってきています。とはいえ、他の政令指定都市の平均と比べて約4,000円少ない状況で、人口換算では約62億円少なくなっています。これからも強化の取組を行うことで、税収をしっかりと増やしていかないといけない状況です。

税目の「個人市民税」についても、大学のまち・京都ということで、全国の人口に占める大学生の割合が他の政令指定都市に比べて高く、「所得割の納税義務者数の割合」が最も低くなっています。これらが他都市平均並であれば「個人市民税収」は約124億円増えるということになります。さらに「固定資産税」も京都市財政の特徴です。建築物の高さ制限の影響により、一人当たりの家屋の床面積が他都市を下回り、また、木造家屋と非木造家屋では木造家屋の方が評価額は低くなってしまったため、京都市は歴史遺産が多いということで木造建築が多く、税収面では弱みになっています。「交付税」や「臨時財政対策債」に本市は多く依存しているということで、市民一人当たりの交付税等による収入は他都市に比べて約1.4倍になっています。以上が「歳入」です。

次に「歳出」についてですが、「目的別」「性質別」で「歳出」を分けています。「目的別」では、社会福祉の分野に多く使われています。「性質別」ではそうした「扶助費」「人件費」等、義務的にかかってくるお金に使われる特徴になっています。「人件費」は、政令指定都市の中では「市民一人当たりの人件費」は8番目で、この間、人件費削減の取組を進め、中位に

位置する状況になっています。さらに「市民 1,000 人当たりの職員数」、これは人件費と相関関係がありますが、政令指定都市の中で 7 番目です。「投資的経費」、ハード整備のお金ですが、本市は政令指定都市の中で 18 番目と少なく、低い数字になっています。「社会福祉関係」等の「扶助費」は力を入れてきましたので、政令指定都市の中で 5 番目に高い状況です。社会福祉の関係で掘り下げますと、「高齢化率」が高いことが、「市民一人当たりの扶助費の高さ」にも関係していて、6 番目に高く、「生活保護率」も 5 番目に高いという特徴があります。市債を返す「公債費」は政令指定都市の中で 5 番目と高く、市債の発行をこれからもしっかりとコントロールしていくことで、公債費もグリップしていかないといけないと考えています。「市債残高」も 3 番目に高く、ここの部分の縮減も、将来世代への負担の軽減から、しっかり

進めていかないといけないと考えています。

「健全化判断比率」の関連で二つ。1 点目が「実質公債比率」が 11.9 ポイント、交付税措置のない市債である「行政改革推進債」、地下鉄への経営資源のために発行した「健全化出資債」が多く、この比率についても政令指定都市の中で高くなっています。

2 点目は「将来負担比率」です。将来、負担すべき負債の標準財政規模に対する比率を示したもので、148.6 ポイントです。昨年度までは政令指定都市でワースト 1 位でしたが、令和 4 年度決算で、公債償還基金を計画外で取り崩すことを取りやめ、市債残高の縮減を進めていった結果、ワースト 1 位からは脱却しました。とはいえ、政令指定都市の中では、2 番目に高い状況であるという特徴が挙げられます。説明は以上です。