

地方自治・自治体財政フォーラム

2023年12月22日

「地方自治の本旨」と自治体財政

# 京都市財政の現状と課題 を考える

平岡和久（立命館大学）

アバンティ響都ホール

「人口が政策目標とされる時には、人間を目的とする社会ではなく、人間を手段とする社会が目指されていることを忘れてはならない」

「政府の政策は、社会を形成して営まれている人間の生活に合わせて打ち出されなければならない。ところが、人間を人口と見做し、人間を砂のような存在として位置付けた瞬間に、事態は転倒する。つまり、政府の政策に合わせて、人間の生活を営むように求められてしまうのである」（神野直彦・東大名誉教授『住民と自治』2015年9月）

# 本日の話の内容

- 地方財政の基本的仕組みの整理
- 京都市財政の現局面を把握する
- 現在の京都市財政は何が問題かを考える
- 京都市の行財政政策（計画）の問題点を明確にするとともに、望ましい京都市の行財政のあり方を考える

# 日本の地方財政システム

- 多様な条件と規模をもつ自治体が、住民の共同社会的条件を整備し、住民の生活権を保障するために必要なサービスを提供するために、**財源保障の仕組み**が不可欠
- 財源保障の仕組みは、主に、**一般財源保障システムとしての地方交付税**と**特定財源保障システムとしての国庫補助負担金**（義務教育、生活保護、社会資本整備など）からなる
- マクロの財源保障の仕組みとしての**地方財政計画**（全国的な地方歳入・歳出の見積もりと地方財源対策）、ミクロの財源保障の仕組みとしての**地方交付税制度**（自治体ごとの標準的な財政需要と標準収入との差額を補てん）

移転財源が4割強

地方債も収入  
(歳入)である

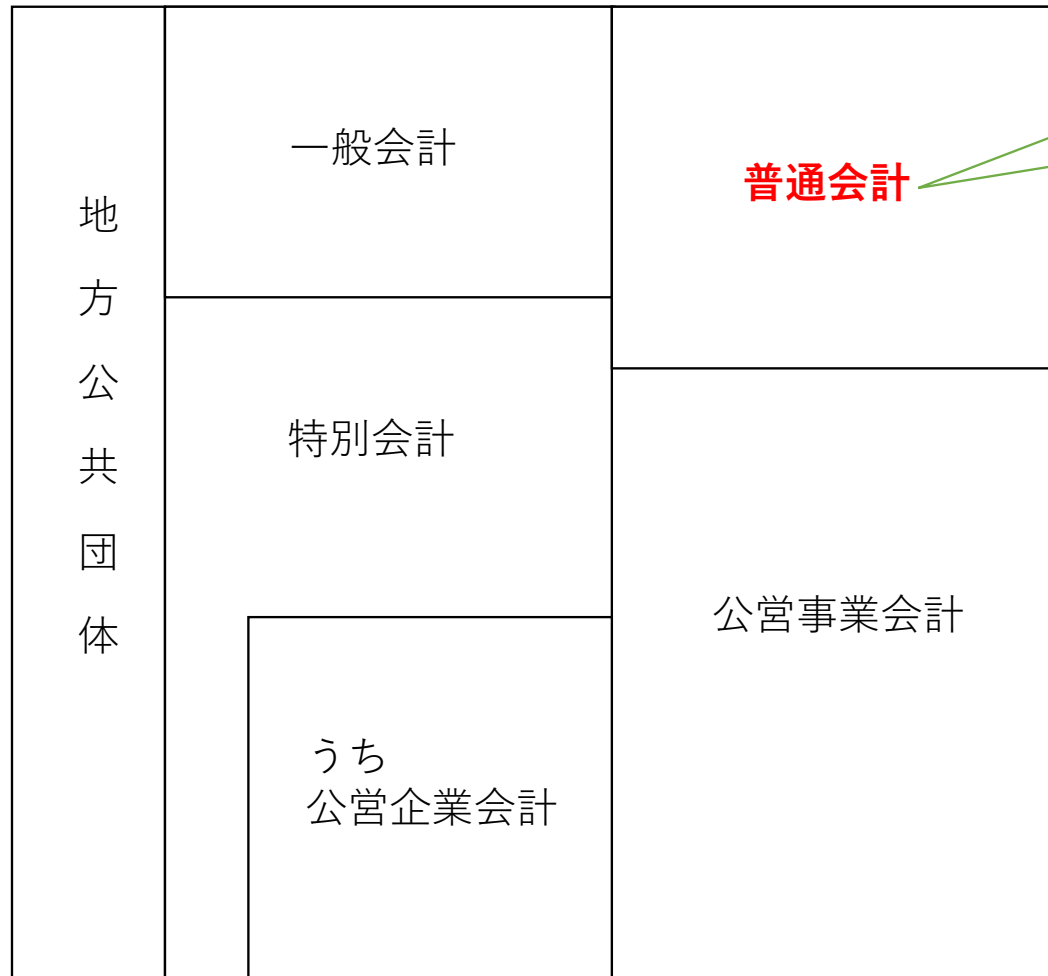
(億円)

地方税	地方譲与税 地方特例交付金 地方交付税	国庫支出金	地方債	その他
408,256 (31.4%)	194,469 (15.0%)	374,024 (28.8%)	122,607 (9.4%)	201,116 (15.4%)

地方歳入 130兆472億円

(注) 国庫支出金には、国有提供施設等所在市町村助成交付金を含み、交通安全対策特別交付金は除く。

# 地方自治体の会計区分



決算統計上の区分  
であり、全自治体  
を比較可能

一部事務組合  
広域連合

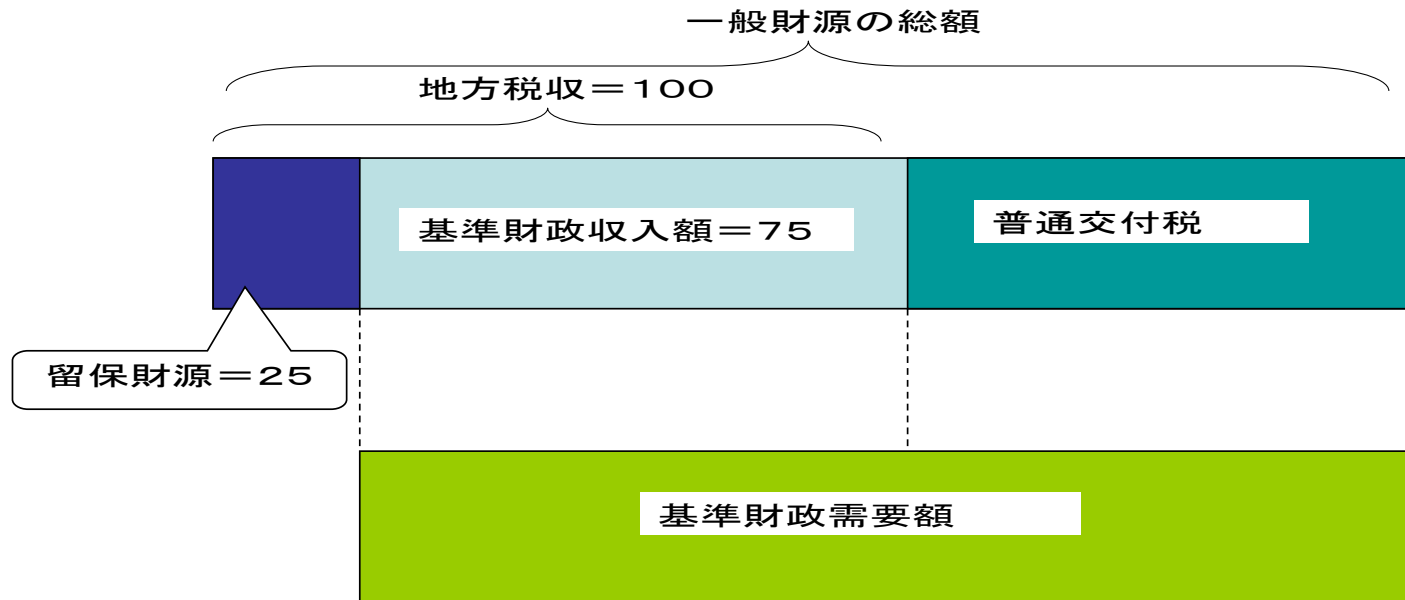
地方公社  
第三セクター

# 地方税を理解する

- **普通税**（用途を特定しない）と**目的税**（用途を特定）  
住民税、固定資産税など主要な税は普通税。  
目的税の例：都市計画税、国民健康保険税
- 地方税法で定められて**法定税**以外に**法定外税**の導入が可能  
\* 法定外税の例：核燃料税（法定外普通税）、産業廃棄物税（法定外目的税）、宿泊税（法定外目的税）
- 住民税や固定資産税などは地方税法で**標準税率**が規定されている。標準税率を超えて税率を引き上げることを**超過課税**という

地方交付税：地方税収に国の財政資金を付加することによって、地方団体の財源を保証し（**財源保障機能**）、地方団体間の財政力格差を縮小する（**財政調整機能**）

地方交付税は普通交付税（全体の94%）と特別交付税（全体の6%）からなる



$$\text{普通交付税額} = \text{基準財政需要額} - \text{基準財政収入額}$$



# 地方債制度を理解する

## ①地方債とは

地方債とは、地方自治体が借り入れる借金のうち、返済が2年度以上にわたる長期債務のこと

## ②地方債の対象経費

- ・ 公営企業に要する経費
- ・ 出資金及び貸付金
- ・ 公共施設、公用施設の建設事業費等（**建設地方債**）
- ・ 地方債の借換えに要する経費（**借換債**）
- ・ 災害応急事業費、災害復旧事業費、災害救助費
- ・ 特例措置 = **過疎債**、退職手当債、減税補填債、**臨時財政対策債**など

## ③**30年償還ルール**（国債は60年であり、地方債ではより厳しく財政健全化を担保）

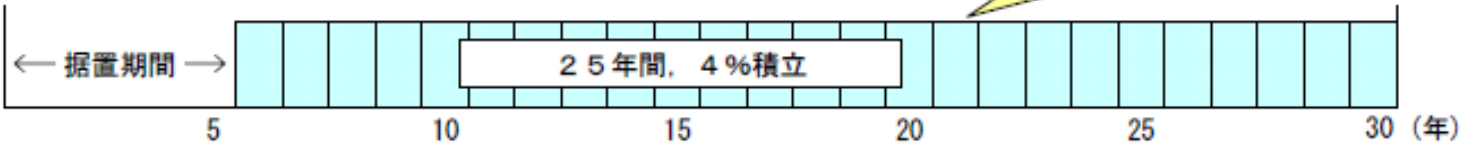
④通常**の**地方債は元利均等償還などの**定時償還**であり、毎年度の予算で償還費を確保。**市場公募債**は**満期一括償還**であり、**満期までは公債費が要らないが、発行額の30分の1を毎年度積み立てるルールがある**（総務省の実質公債費比率算定上のルール）

## ⑤実質公債費比率による統制（財政破綻の防止）

# 京都市の市場公募債償還のための基金積立に関する独自のルール

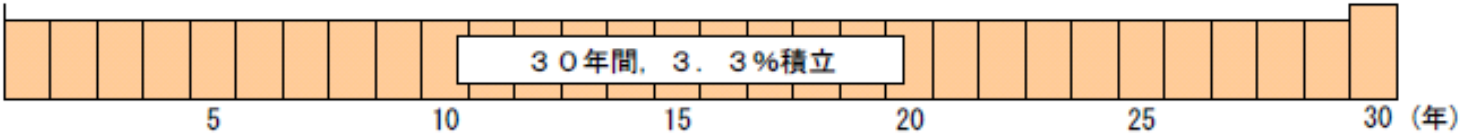
## (5) 基金積立ルールの違い

### ●本市の積立ルール

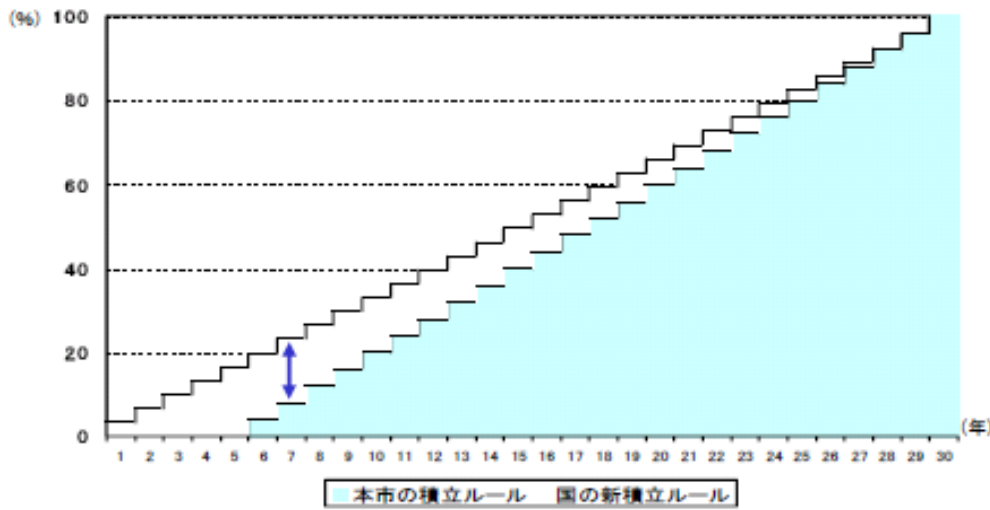


計画どおり積み立てており、積立不足はありません。

### ●国の新積立ルール



基金積立残高の比較



据置期間を設けているため、国の新積立ルールに基づく理論積立額に比べて、不足額が生じていますが、30年間で計画的に積み立てることに変わりはありません。

# 実質公債費比率

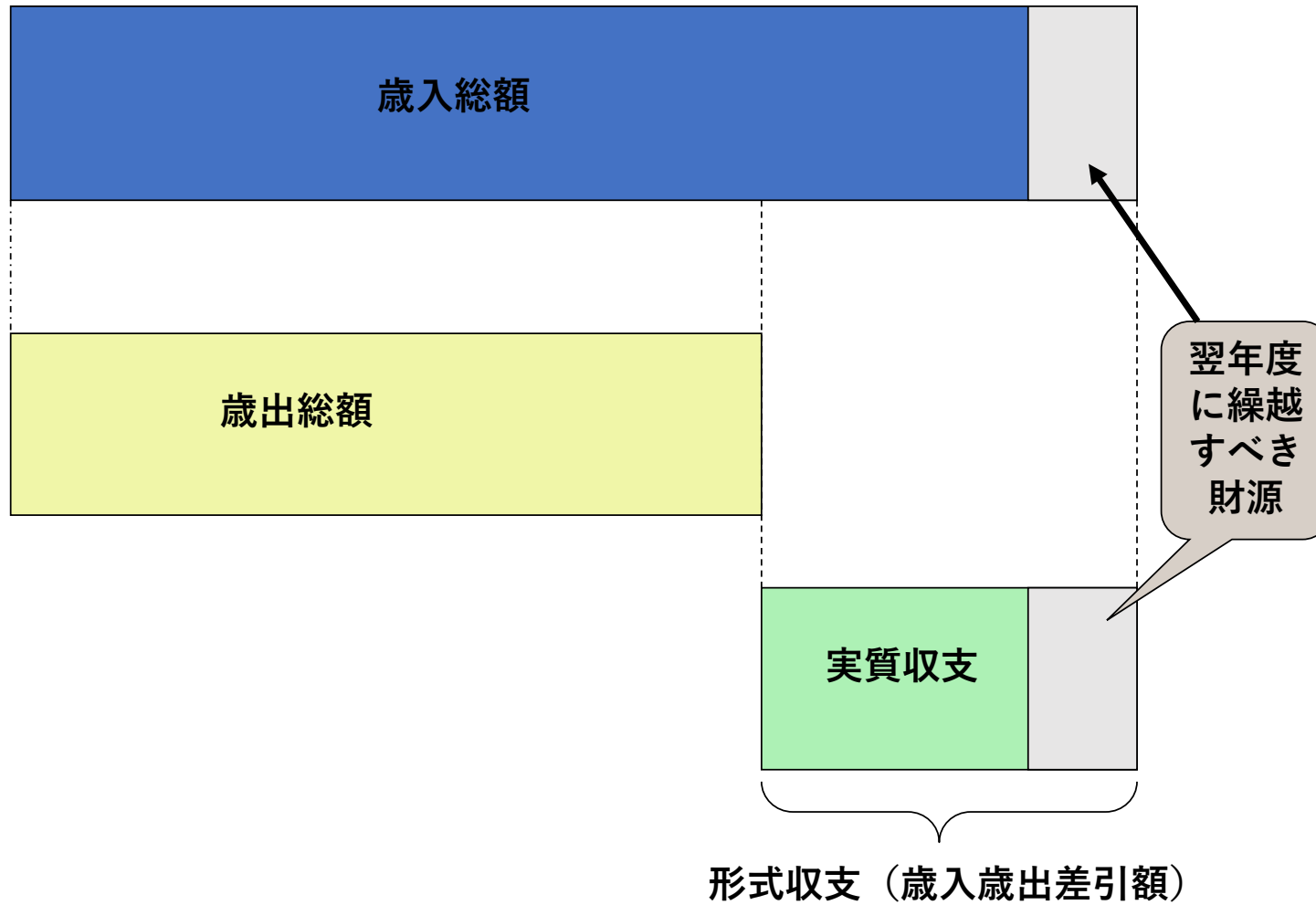
- **実質公債費比率** = 一般会計等だけでなく、公営企業会計や一部事務組合等における実質的公債費を合計したものの標準財政規模に対する比率
- 18%以上 = 許可団体、25%以上 = 起債制限団体

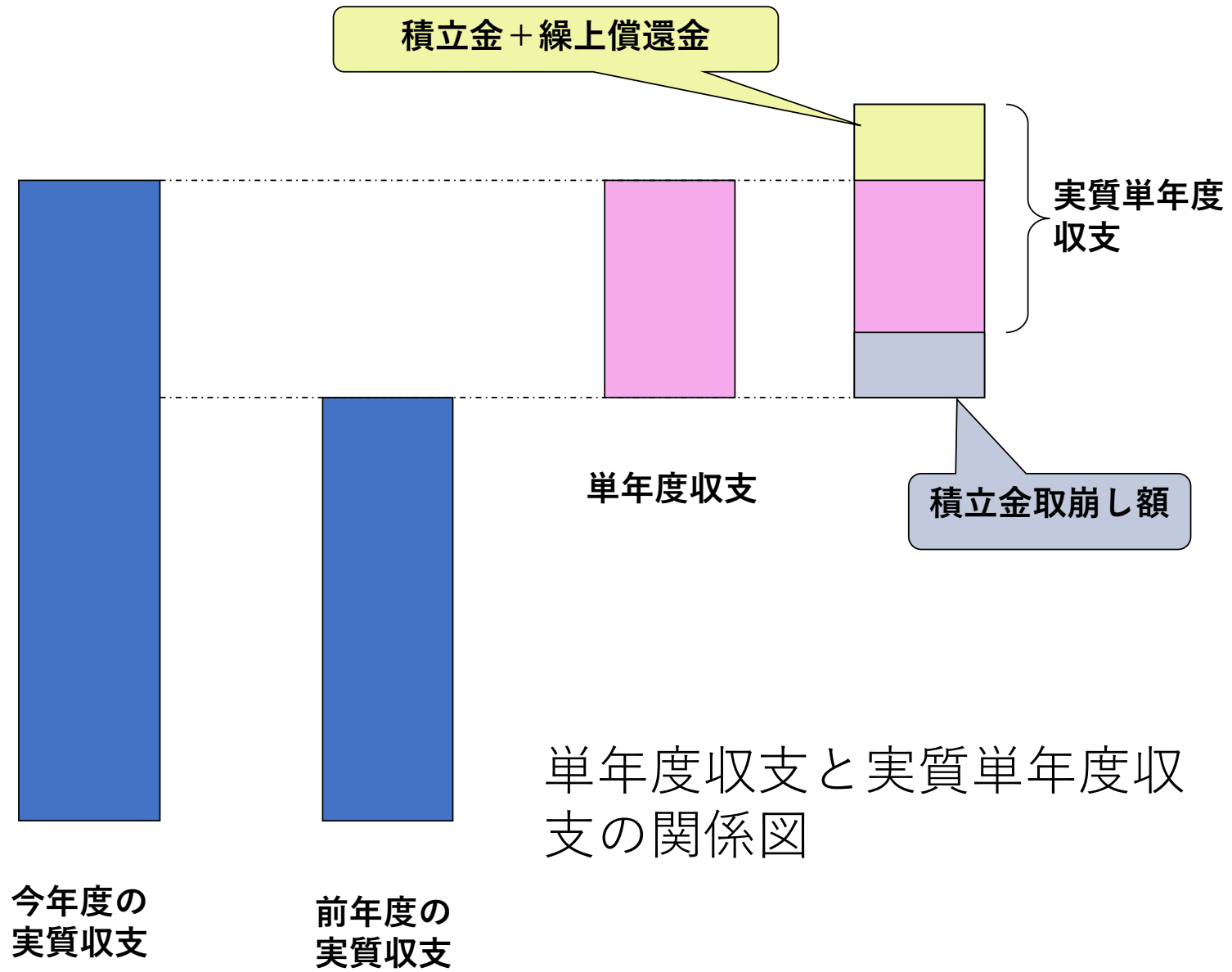
$$\text{実質公債費比率} = \frac{\text{(元利償還金 + 準元利償還金 (E)) - (特定財源 + 元利償還金・準元利償還金に係る基準財政需要額算入額)}}{\text{標準財政規模 - (元利償還金・準元利償還金に係る基準財政需要額算入額)}} \text{の3カ年平均}$$

# 財政収支を理解する

- いわゆる「財政赤字」と「決算上の赤字」の違い
- 地方債発行によって歳入をまかなっている点ではほぼ全ての自治体が「財政赤字」の状態（東京都千代田区・港区は例外）
- 自治体会計において地方債発行による財源は歳入に含む
- 自治体の決算上の黒字・赤字は**実質収支**で捉える
- ほとんどの自治体の普通会計決算の実質収支は黒字
- 実質収支の赤字割合が一定水準を超えると「財政再生」の対象となる
- 実質収支を黒字にする方法として、積立金の取り崩しがある
- その年度の実質的な収支をみるのが**実質単年度収支**

# 形式収支と実質収支





# 自治体財政健全化法を理解する

- 全自治体が4つの健全化判断比率を公表
  - 財政の早期健全化（4基準）
  - 財政の再生（3基準）
- 公営企業の経営の健全化（企業ごと）
- 外部監査（早期是正から義務付け）
- 議会と監査委員の役割強化

## 健全化判断比率等の対象について

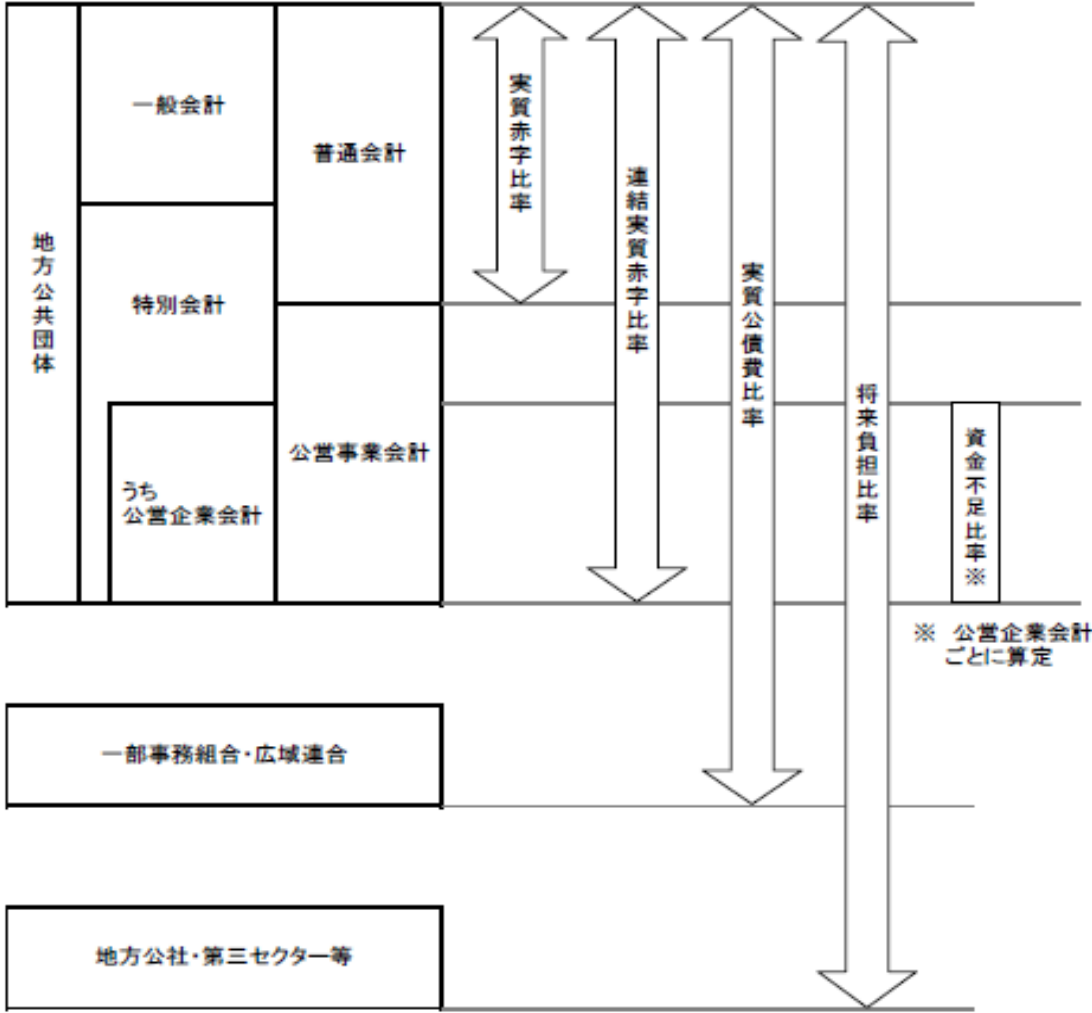
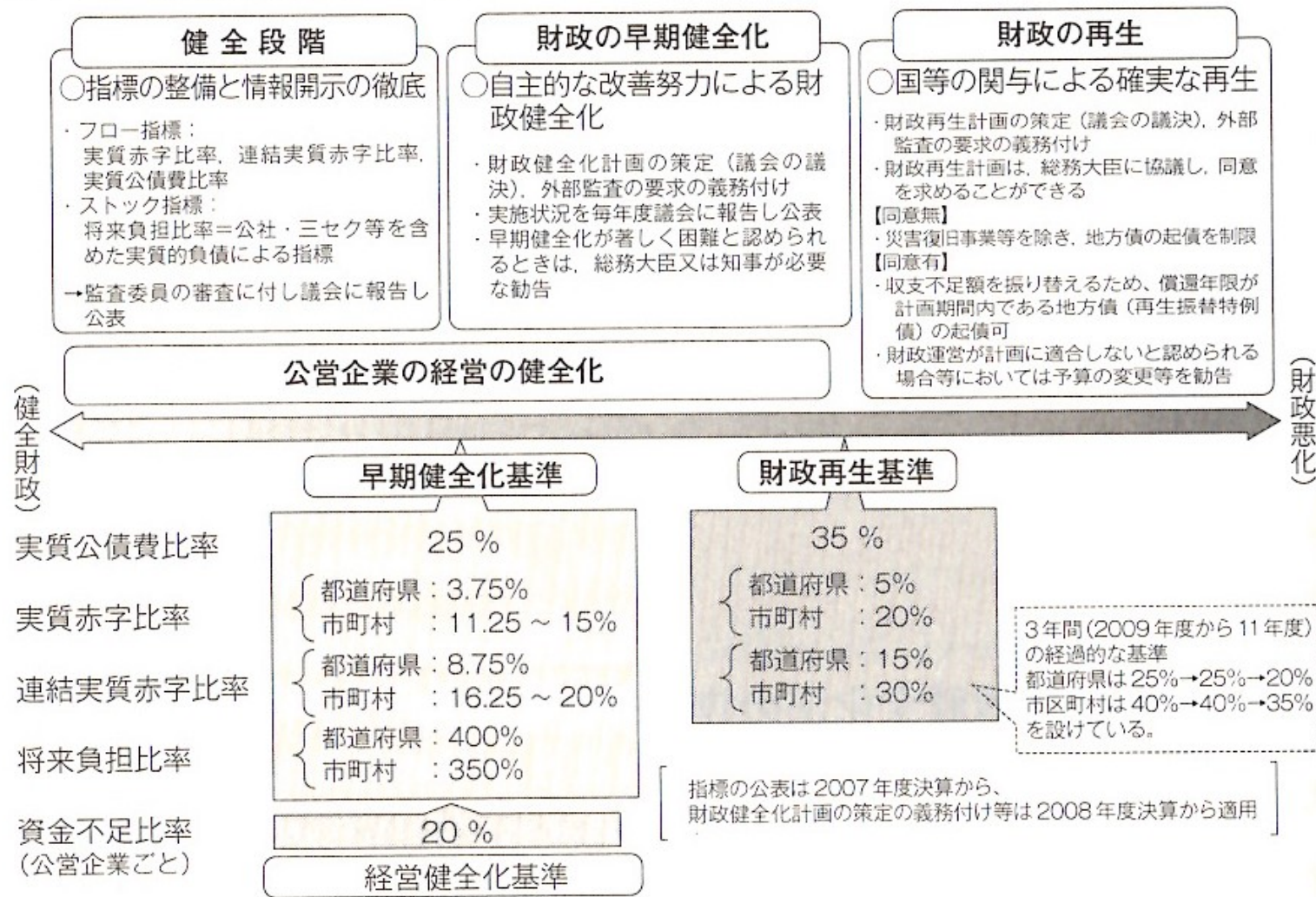




図 11-1 地方財政健全化法の枠組み



出所) 総務省資料。

出所：神野直彦・小西砂千（2020）『日本の地方財政・第2版』有斐閣

# 「財政破綻」とは

- 自治体の「財政破綻」とは、借金の返済ができなくなり、債務不履行が生じる状況を指す
- 自治体出資法人（公社、第三セクター）に対する債務調整（金融機関への借金返済の一部を棒引き）は「財政破綻」の例
  - \* 大阪市のWTC・ATCなど
- 自治体本体への債務調整、債務不履行の例はない（夕張市も財政再生団体であるが、計画的に借金を返済）

# 自治体財政は「破綻」しない

- 自治体財政はいくつもの財政規律によって「破綻」を未然に防いでいる
  - ① **地方債許可制度**（実質赤字団体や実質公債費比率が一定以上の団体は地方債発行を制限）
  - ② **地方債の30年償還ルール**（公共施設の耐用年数より早めに償還）
  - ③ **地方交付税による一般財源保障**（公債費を含めて地方交付税の総額確保。毎年度、一定水準の一般財源が保障されるので、歳出削減によって収支均衡を図ることは可能）
  - ④ **自治体財政健全化法による統制**（早期是正の仕組みによる早めに対策）
- ただし、市場公募債償還のための基金の**計画外取崩し**（ルール外取崩し）は要注意
  - 計画外取崩しを行う場合でも、毎年度の償還費を十分まかなえるだけの基金残高を確保する必要
- 夕張市は特殊なケース（会計操作による赤字隠しが長年続き、「隠れた赤字」が膨張）
  - 夕張市は財政再生団体として再生中（322億円の赤字を特別な地方債に振替。あと6年で財政再生団体を終了予定）

# 「財政危機」とは

- 「財政危機」とは、財政悪化により歳出のカットや住民負担増を行うことによって住民生活や地域経済が悪化する状況、あるいはそのような状況に陥る危険性がある状況をさす
- 「財政危機」を打開するのは住民の生活権や地域の持続可能性を守るためであり、目的を明確にする必要
- 財政収支を改善するだけが目的なら、それは容易（歳出カットや住民負担増）

# 京都市財政問題の経緯

- 2020年、持続可能な行財政改革審議会を開催
- 2020年10月、2021年度予算編成において500億円の財源不足の見込み
- 2020年12月28日、京都市長緊急記者会見「今後の行財政改革の視点及び主な改革事項」を説明。「このままでは10年以内に京都市の財政は破綻しかねません」（門川市長）
- 2021年2月、2021年度当初予算案において財源不足を236億円に圧縮  
181億円の公債償還基金取崩のうちコロナ影響分が123億円と説明
- 2021年8月、行財政改革計画を策定。2025年度の公債償還基金残高1000億円以上を確保することを必達目標として設定
- 2022年2月、京都市長臨時記者会見。2022年度当初予算案を説明。「令和7年度末の公債償還基金の残高を令和2年度決算と同水準の1330億円以上を確保し、公債償還基金の枯渇の危機を確実に回避できる目途を立てた」
- 2022年3月、「京都市交通局市バス・地下鉄事業経営ビジョン【改訂版】」を策定。地下鉄は7%、市バスは8%の値上げが必要とする

# 京都市財政問題の経緯

- 2022年8月、市長記者会見で2021年度決算概況を発表。公債償還基金からの借入れを187億円返済。「令和7年度末の残高は1,400億円以上を確保できる見込みとなっており、基金の枯渇の危機は回避できたことをはっきりとお伝えしたいと思います」。「令和3年度の一般財源収入の増加は一時的なものでございます。また、収支は、前年度から改善したものの、85億円の赤字であります。更に、公債償還基金の計画外の取崩しの累計が大きく減少したとはいえ、505億円に上ることに加え、今後も超高齢化社会等の関係から、社会福祉関連経費の増加が続くことが見込まれます。財政は依然として厳しい状況にあります。今後も、改革を着実に実行し、特別の財源対策から早期に脱却することを目指してまいります」
- 2023年2月、2023年度予算編成において収支均衡を達成。「私の4期目の総仕上げとなる令和5年度予算において、22年ぶりに収支均衡を達成、財政難克服への道筋をつけることができました」。「3年間で必達目標から750億円の収支改善を果たし、特別の財源対策ゼロを前倒しで達成し、計画策定時には令和3年度末に823億円と見込まれていた公債償還基金の計画外の取崩額累計を505億円まで圧縮いたしました」
- 2023年8月、2022年度決算概況を発表。黒字額77億円。中期財政収支試算を「時点更新」

# 京都市による「2021年度財源不足500億円」と財政再生団体への危機の発表

- 京都市持続可能な行財政審議会第4回会議（2020年11月）において、「新型コロナを踏まえた財政収支見通し」（以下、11月試算）を新たに提示
- 2021年度予算編成において「500億円財源不足」があるとしてショックを演出（2020年10月）

「このままでは10年以内に京都市の財政は破綻しかねません」（門川市長）

→ 財政再生団体になる「緊急事態」を理由に大ナタを振るうことを正当化

\* コロナ禍に乗じた「ショック・ドクトリン」的手法（「衝撃的出来事を巧妙に利用する政策」（ナオミ・クライン）

- 行財政改革計画の策定へ

# 京都市の財政危機の原因について

- 京都市行財政改革計画（以下、改革計画）による財政危機の原因についての認識は、要約すれば、以下のようになる

これまで京都市は福祉、医療、教育、子育て支援など、国や他都市のサービス水準を上回る施策を実施しており、全国トップレベルの保育士の給与や手厚い職員体制を維持し、国保の保険料負担を低く抑えるなど市民生活の下支えをしてきており、こうした施策を維持するために行財政改革を進め、職員数の削減などを行うとともに、成長戦略を推進して経済の活性化と市税収入の増加などの成果を上げてきた。しかし、相次ぐ災害の発生や国の地方交付税大幅削減のなかで、毎年度の高い施策水準を維持するために必要な財源をまかない切れず、収支バランスの不均衡（財源不足）が常態化し、財源不足を特別の財源対策でまかなう状況が続き、財政の持続可能性が失われている。

- しかし、こうした認識では収支不均衡を常態化させた直接の原因である行財政運営の問題の責任は免れない



# 行財政改革計画の基本的な問題点

- 「急性の危機」を演出してショックドクトリン的手法でこれまで財務省がこれまで手を付けられなかった公共サービスカットや市民負担増を強行
- さらに「成長戦略」と称した都市計画の規制緩和を強行
- 住民の福祉向上、地域経済の維持・活性化、歴史都市京都の価値の保持といったビジョンを明確にした施策の優先順位にもとづく行財政健全化のための熟議にもとづく検討プロセスがとられず

# 京都市の成長戦略をどうみるか

- 京都市の成長戦略の内容と位置づけ

行財政改革計画のなかで打ち出された「都市の成長戦略」は、これまでの市の産業政策の次の展開を見据えた議論を取り込んでまとめられており、市の産業政策を内包したもの（森岡2023）

歳入強化策としての「成長戦略」

**歳入増加目標の設定**：令和15年度（2033年度）までに一般財源収入100億円増

**重要指標の設定**：個人住民税の納税義務者数4万人増、140万人口の維持、市内総生産6000億円増加、新築住宅着工戸数10000戸/年、中古住宅の流通戸数3000件/年、産業用地創出45ha、広域拠点エリアの業務施設増加

**「5つの都市デザイン」における「7つのリーディング・チャレンジ」と代表目標の設定**：商業・業務施設の延床面積、就業者数に占める芸術家の割合、観光消費額、企業誘致件数など

# 京都市の成長戦略をどうみるか

- 成長戦略の性格と問題点

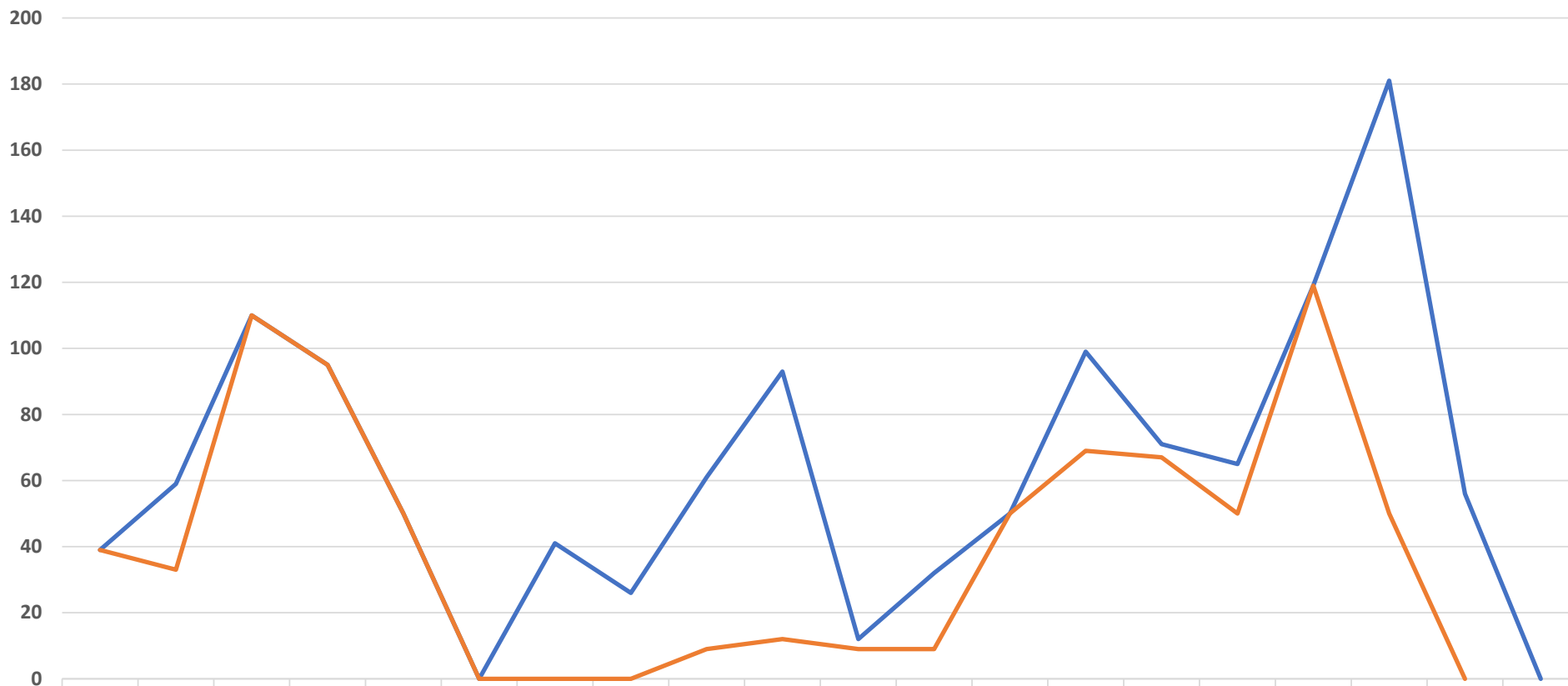
地域産業政策と、都市計画、住宅政策、大学政策、文化芸術政策、環境政策、観光政策などとの連動、融合を志向しているが、経済・財政指標を目標設定していることから、**経済主義の性格が強い**

そのため、**開発志向の施策が優先**され、生活の実情や住民ニーズを踏まえた公共政策が後景に追いやられ、住民生活が犠牲になったり、成熟した歴史文化都市である京都市の価値を保存する視点が軽視される。それだけでなく、地域経済も成長どころか衰退するおそれ

\* 建物の高さ規制の緩和による景観・環境破壊、企業誘致への傾斜（産業用地開発等）、インバウンド観光促進によるオーバーツーリズムの弊害、など

億円

### 京都市の公債償還基金の計画外取崩額の推移



当初予算ベース	39	59	110	95	50	0	41	26	61	93	12	32	50	99	71	65	119	181	56	0
決算ベース	39	33	110	95	50	0	0	0	9	12	9	9	50	69	67	50	119	50	0	

— 当初予算ベース — 決算ベース

## 2020年11月公表

### (1) 新型コロナを踏まえた財政収支見通し（現行プラン並改革を実施した場合）

#### <歳入（一般財源）>

（単位：億円）

項目	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15	備考
市税	2,988	2,800	2,850	2,880	2,900	2,960	3,020	3,040	3,090	3,120	3,140	3,140	3,140	3,140	リーマンショック後の名目経済成長率を参考
地方交付税・臨時財政対策債	857	950	960	950	930	860	780	780	740	720	710	710	710	710	市税等の収入に連動して増減
地方譲与税、府税交付金その他	505	550	480	480	470	500	530	510	520	520	510	510	510	510	
合計	4,349	4,300	4,290	4,310	4,300	4,320	4,330	4,330	4,350	4,360	4,360	4,360	4,360	4,360	

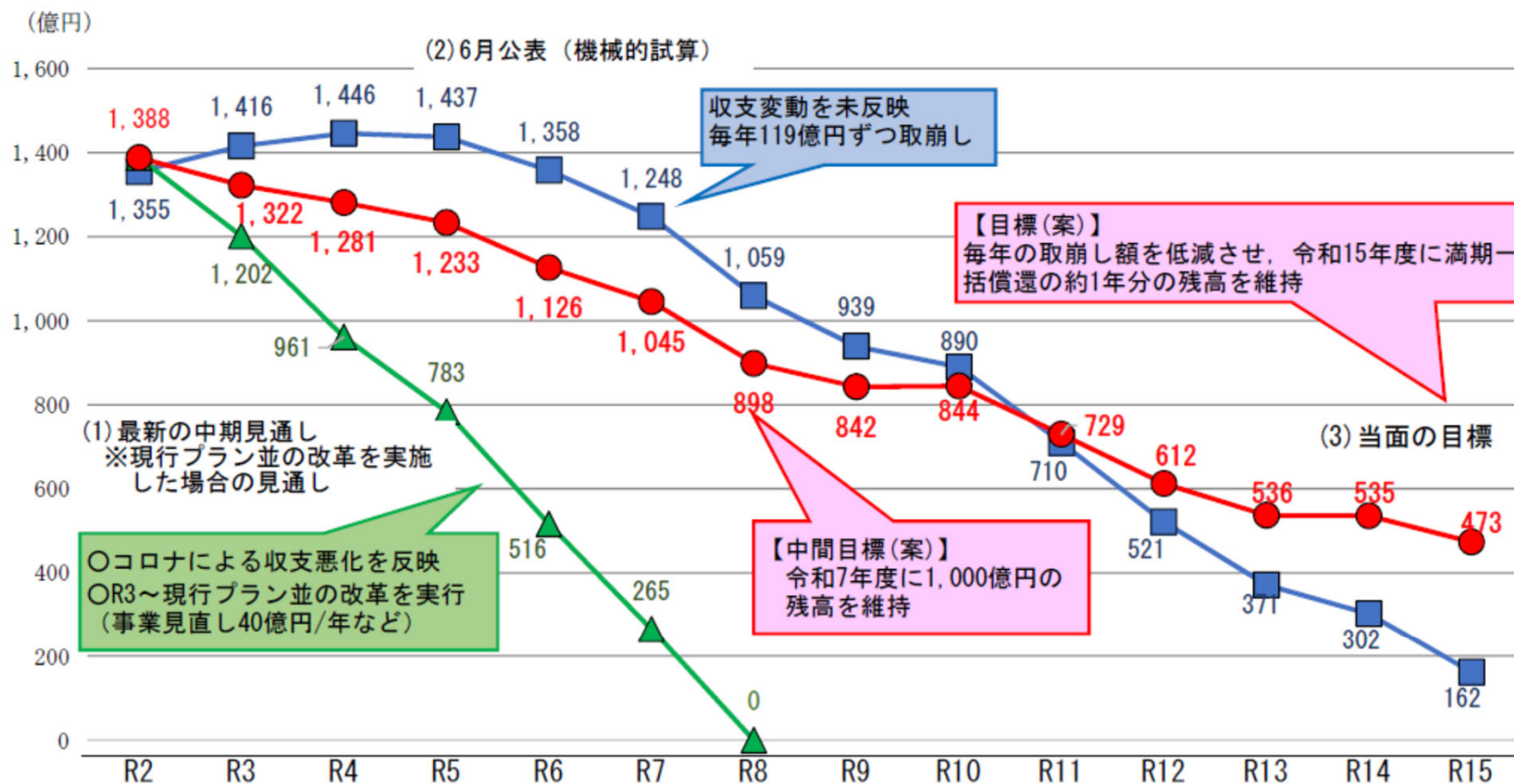
#### <歳出（一般財源）>

項目	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15	備考
人件費	1,509	1,500	1,520	1,510	1,520	1,510	1,490	1,510	1,490	1,490	1,500	1,500	1,500	1,500	給与改定は未反映
扶助費	674	750	750	760	780	790	790	800	800	800	800	800	800	800	生活保護費、障害者総合支援費など
公債費	844	900	870	870	870	850	860	870	890	900	900	900	900	900	
投資的経費	154	200	220	190	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	令和6年度以降は200億円で推移
他会計繰出金等	706	750	750	720	710	750	740	740	740	750	760	760	760	760	国民健康保険、介護保険、後期高齢者医療など
その他	656	700	760	790	800	830	860	890	900	930	950	950	950	950	新規充実事業15億円/年(例年並み)
合計	4,543	4,800	4,870	4,840	4,880	4,930	4,940	5,010	5,020	5,070	5,110	5,110	5,110	5,110	
歳入－歳出 (予算編成前の財源不足)	△193	△500	△580	△530	△580	△610	△610	△680	△670	△710	△750	△750	△750	△750	

#### <最終的な財源不足> ※令和3年～7年の間、現行プラン並の改革を実施した場合の財源不足額

最終的な財源不足額	△193	△430	△460	△360	△360	△340	△360	△430	△420	△460	△500	△500	△500	△500	
公債償還基金の取崩し	119	360	390	290	290	270	290	360	350	390	430	430	430	430	
調整債の活用	23	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	税制改正に伴う減収に対する資金手当債
行政改革推進債の活用	51	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	
公債償還基金残高	1,388	1,202	961	783	516	265	△92	△438	△716	△1,171	△1,668	△2,124	△2,505	△2,947	令和8年度に基金は枯渇

(2) 公債償還基金の残高の推計



試算のパターン	R3以降の收支の前提	R3以降の公債償還基金の取崩し
(1) 現行プラン並の改革を実施	R3以降の收支悪化を反映	③～⑦年平均320億円 ⑧～⑮平均390億円
(2) 6月公表 (機械的試算)	R2当初予算と同額のまま悪化も改善もしない	③～⑮まで毎年119億円
(3) 当面の目標	R3以降の收支悪化を反映	③～⑦年平均160億円 ⑧～⑮年平均60億円

今後の財政運営目標(案)として設定

## 京都市の市場公募債の満期一括償還に向けた積立および取崩しの見込み

(単位：億円)

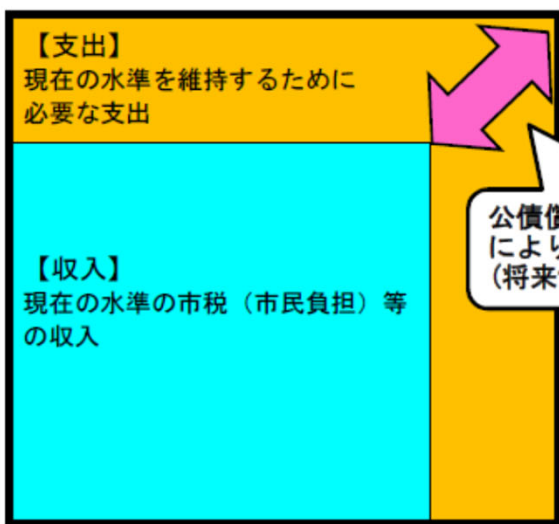
年度	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15
満期一括償還に向けた 計画的な積立て (A)	406	432	450	450	450	450	440	440	430	440	430	410	410	420	410
満期一括償還の期日到来 による取崩し (B)	296	297	270	300	340	410	430	510	430	370	490	480	440	370	430
基金残高増減 (A-B)	+110	+135	+180	+150	+110	<b>+40</b>	<b>+10</b>	<b>△70</b>	<b>+0</b>	<b>+70</b>	<b>△60</b>	<b>△70</b>	<b>△30</b>	<b>+50</b>	<b>△20</b>
<b>年度末残高 (本来あるべき残高)</b>	<b>1,897</b>	<b>2,033</b>	<b>2,213</b>	<b>2,363</b>	<b>2,473</b>	<b>2,513</b>	<b>2,523</b>	<b>2,453</b>	<b>2,453</b>	<b>2,523</b>	<b>2,463</b>	<b>2,393</b>	<b>2,363</b>	<b>2,413</b>	<b>2,393</b>
満期一括償還に向けた 計画的な積立て(5年平均) (C)	平均438億円					平均440億円					平均416億円				
満期一括償還の期日到来 による取崩し(5年平均) (D)	平均301億円					平均430億円					平均442億円				
基金残高増減(5年平均) (C-D)	平均+137億円					平均+10億円					平均△26億円				

\* 特別な財源対策の影響はここでは除いている

# 参考－京都市の財政構造の現状と今後、必要となる財政構造の改善(イメージ)

## <財政構造の現状>

支出 > 収入



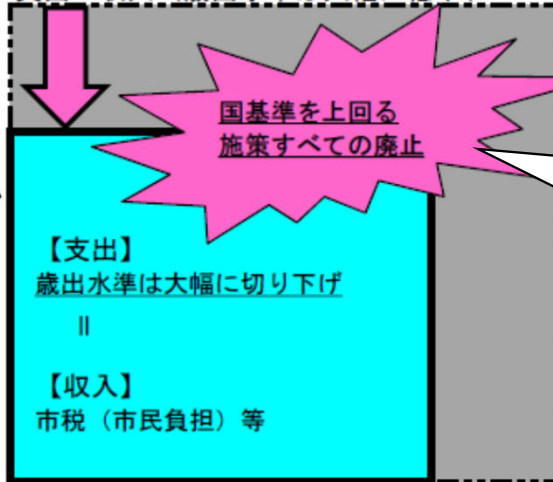
このまま公債償還基金の取崩しを続けた場合  
(公債償還基金は枯渇)

公債償還基金の計画外の取崩しにより不足する収入を補てん  
(将来世代への負担の先送り)

中長期展望に立った  
行財政改革の実施した場合  
(持続可能な財政運営)

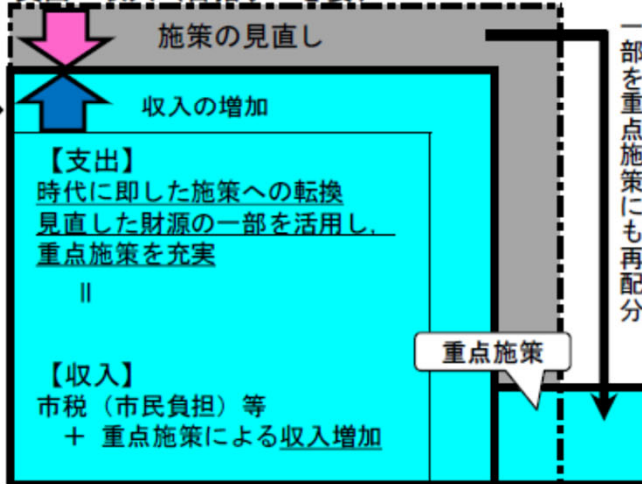
## <今後の財政構造の改善方策>

支出 = 収入 (歳出水準は大幅に低下)



国基準にそ  
えるとい  
うのでは  
自治の否  
定ではな  
いか！

支出 = 収入 (目指すべき姿)





京都市が今後予定している主な大規模公共施設の整備		令和3年度以降の経費が30億円以上要する事業を抜粋			
No.	事業名	事業期間	令和3年度以降に要する事業費（現時点での粗い見込み）	左のうち市民負担（市債及び一般財源）	左のうち一般財源
京都市が実施主体の事業					
1	新庁舎整備	～R 6	160億円	150億円	10億円
2	芸術大学移転整備	～R 5	250億円	250億円	60億円
3	西京区総合庁舎整備	～R 5	30億円	30億円	10億円
4	地域リハビリテーション推進センター、こころの健康増進センター及び児童福祉センターの一体化整備	～R 5	70億円	70億円	10億円
5	北部クリーンセンター大規模改修	～R 8	130億円	100億円	40億円
6	東北部クリーンセンター大規模改修	～R 3	70億円	40億円	4億円
7	水垂運動公園（仮称）整備	～R 6	30億円	20億円	20億円
8	西京区総合運動公園の計画的改修	～R 9	40億円	20億円	0億円
9	横大路運動公園の再整備・防災機能強化	～R 11	30億円	20億円	3億円
10	京都コンサートホールの長寿命化事業	～R 58	330億円	330億円	80億円
11	勸業館（みやこめッセ）大規模改修	～R 17	180億円	180億円	20億円
12	市営住宅団地再生事業【三条・岡崎、養正、錦林、壬生・壬生東】	～R 12	220億円	110億円	50億円
13	住宅地区改良事業【崇仁北部】	～R 6	80億円	80億円	70億円
14	道路整備【国道162号（川東拡張）】	未定	40億円	20億円	2億円
15	街路整備【鴨川東岸線（第三工区）】	未定	60億円	30億円	4億円
16	街路整備【葛野西通】	未定			
17	新しい普通科系高校整備	～R 4	60億円	60億円	6億円
18	西陵中学校区小中一貫教育校整備	～R 6	70億円	50億円	10億円
19	小栗栖中学校区小中一貫教育校整備	～R 7	80億円	60億円	10億円
20	銅駝美術工芸高校移転整備	～R 5	40億円	40億円	4億円
21	呉竹総合支援学校増収容対策	～R 7	60億円	50億円	10億円
京都市以外が実施主体の事業					
1	J R奈良線高速化・複線化	～R 7	30億円	30億円	30億円
2	J R北陸新幹線整備	未定			
3	堀川通の機能強化（バイパス整備等）	未定			

大型プロジェクトはほとんど見直されず

多額の市民負担が予想されるが、不透明

出所：京都市持続可能な行財政審議会第4回資料（2020年11月4日）

# 京都市の公債償還基金の計画外取崩しが拡大した原因は何か

- 2008年度における行財政改革以降、2009年度から2015年度までの7年間の公債償還基金の計画外取崩額は合計39億円に止まっていたが、2016年度以降、毎年度50億円以上の規模に拡大。2016年度から2020年度までの5年間で355億円の計画外取崩し
- 2016年度予算は「はばたけ未来へ！京プラン」に掲げる未来像の実現に向けた、後期実施計画の初年度として力強いスタートを切る予算とされ、重点事業の大半が予算化
- 2016年度は円高や消費の落ち込みによる税込減等のため一般財源収入がマイナス93億円となったため、予算と同額の50億円の計画外取崩しの決算となったが、翌年度以降は一般財源収入が回復したにもかかわらず、高水準の計画外取崩しが継続
- 財政収支不均衡は社会福祉関連経費の増加だけでは説明できず。「京プラン実施計画」の施策推進のための事業実施を財政均衡より優先したことが大きい
- さらに構造的な財源不足に対して課税自主権の発揮を図ってこなかったこともある

# 京都市の財政危機の現状と評価について

## (1) 2021年度決算について

- 令和3年度（2021年度）当初予算では236億円の収支不足額（特別の財源対策）を見込んでいたが、決算では85億円に縮小し、公債償還基金への借入金返済187億円を考慮すれば実質的な収支は102億円の黒字
- 市の発表において2021年度決算においてすでに実質的には黒字化（実質102億円黒字）していた事実を意図的にごまかし

## (2) 2022年度決算について

- 令和4年度（2022年度）当初予算では117億円の収支不足額（特別の財源対策）を見込んでいたが、2月補正後では44億円に縮小、決算では77億円の黒字
- 中期財政収支試算を「時点更新（2023年8月）」  
    予算ベースで10億円、決算ベースで35億円黒字を見込む

## (3) 2023年度予算について

- 当初予算における収支均衡を達成
- 2023年9月、補正予算案において公債償還基金への35億円積立（\*「過去負債の返済」と表現） → これにより公債償還基金の「過去負債」は470億円に

# 2023年度当初予算で長年継続してきた特別な財源対策から脱したと言うが、決算で見るとすでに行財政改革計画初年度の2021年度決算で実質的に脱却していた

京都市の特別な財源対策の推移

億円

		2012年 度	2013年 度	2014年 度	2015年 度	2016年 度	2017 年度	2018年 度	2019年 度	2020年 度	2021年 度	2022年 度	2023年 度
予算	行革推進債	35	38	35	42	43	48	56	63	51	32	44	0
	調整債	-	-	-	-	-	-	-	-	23	23	17	0
	公債償還基金計画外 取崩し	61	93	12	32	50	99	71	65	119	181	56	0
	合計	96	131	47	74	93	147	127	128	193	236	117	0
決算	行革推進債	18	26	34	32	37	44	46	34	33	22	0	
	調整債	-	-	-	-	-	-	-	-	17	17	0	
	公債償還基金計画外 取崩し	9	12	9	9	50	69	67	50	119	50	0	
	合計	27	38	43	41	87	113	113	84	169	89	0	

当初予算での特別な財源対策ゼロを実現

\* 2021年度2月補正において、公債償還基金の一般会計からの借入187億円返済。

公債償還基金への借入金返済分を充てればゼロになっていた

決算ではゼロを実現

# 2021年度の実質的黑字102億円の要因

- 一般会計は4億円の黒字であるが、89億円の特別財源対策を考慮すれば実質85億円の赤字という説明
- しかし、公債管理基金からの借入の返済187億円を考慮すれば、**実質的に102億円の黒字**  
(**公債償還基金からの計画外取崩しから実質的に脱却**)
- 実質黒字の要因は一般財源増（2020年11月試算より279億円増、当初予算から240億円増）だけでなく、歳出一般財源の縮減（2020年11月試算より323億円減、当初予算から98億円減）が影響

**財政収支の大幅な改善は行財政改革だけでは説明できず。歳入一般財源の過少見積もり、歳出一般財源の過大見積もりが明らかに**

当初予算におけるコロナの影響分123億円はリーマンショック並の影響を見込んでいたが、**検証なし**

- 公債償還基金 2020年度末残高1388億円  
→ **2021年度末残高1698億円**（積立等+448億円、取崩325億円、一般会計からの返済+187億円）

\* R2年11月時点での試算1062億円に対して**636億円の**上振れ  
**すでに2025年度末残高1400億円確保は見通せる状況**

# 2022年度決算の77億円黒字の要因

\* 8月2日の行財政局発表資料の検討

- 「10年以上かかるとしていた目標を2年で達成」「市民の皆様の御理解・御協力により、共に行財政改革と都市の成長を進めてきた成果」← 当初の財政見通しの錯誤には触れず
- 歳入面（一般財源収入：R3年度における交付税の超過交付75億円を除くと全体ではマイナス48億円。市税プラス99億円、府税交付金プラス7億円）（R3→R4）（超過交付やコロナ対策等に対する交付税追加交付があったこともあり、市はR3の地方交付税大幅増を特異値とする）

「市民生活・事業者の下支え、都市の成長戦略の推進による担税力の強化」← 当初、コロナ禍の影響を過大に見積もったことの検証なし。行財政改革計画に盛り込んだ都市の成長戦略の成果はすぐに出るはずがない。外国人によるマンション購入などによる地価上昇が影響。固定資産税の減免の終了による税収増もある

「観光客の回復による宿泊税の増収」（プラス14億円）（R4年度30億円。コロナ前のR1年度42億円）

「市税徴収率99.1%は過去最高」 ← 徴収率0.1%の上昇による効果は3億円程度

「地方交付税の確保」← 全国共通の要因（保健所の人件費分増など）と異なる要因が何かは不明

一般財源収入：R3年度4599億円→R4年度4551億円（R3年度は交付税超過交付75億円を除く）\* R3年度補正による交付税・臨財債増額65億円の影響を除くとプラス17億円

「ふるさと納税による財源確保」 + 26億円

# 2022年度決算の77億円黒字の要因

- **歳出面**（歳出一般財源マイナス144億円。R3年度における地方交付税超過交付の基金への積立75億円および公債償還基金への返済187億円による影響額を除く）

「人件費の削減」：職員数208名減△16億円、時間外勤務△3億円

「行政経営の効率化」（民間ビル等賃料の削減など）

「補助金・イベントの見直し、使用料・手数料の受益者負担適正化」←

イベントでマイナス1.5億円、補助金でマイナス12億円、使用料・手数料がプラス14億円

「将来にわたりサービスを続けられるよう制度を再構築し、全国有数の独自施策を維持」（敬老乗車証、民間保育園等への人件費等補助金）

← 敬老乗車証の見直しマイナス5億円、民間保育園等への人件費等補助金マイナス14億円

- 市の説明では財政黒字化の要因に対する実質的な検証不十分（行財政改革計画そのものの検証が不可欠）

# 行財政改革計画の2022年度・2023年度予算への反映

- **歳入増**：予算ベースで一般財源 R3→R5：+172億円
  - うち市税+281億円（個人住民税+77億円、法人住民税+50億円、固定資産税+108億円、宿泊税+19億円）
  - \* 円安、インフレや資産バブルが影響
  - 円安による大企業の利益確保、インバウンド増大・宿泊施設増のなかで中心部の地価の上昇、物価高騰に伴う地方消費税交付金の増加など
- ふるさと納税：R4→R5：+24億円
- 地下鉄は運賃値上げを回避（当初見通しと比べて利用者が戻る）



# 行財政改革計画とその進捗状況について

\* I R 資料（2023年8月）によると以下のとおり

(1) 「組織・人員体制の適正化、人件費の削減」

- 職員数の削減および時間外勤務の削減（R3—5年度削減効果額96億円）
- 臨時的な給与カットの実施（R3、R4の給与カットにより財政調整基金に50億円を積立）

(2) 「国や他都市の水準を上回って実施している施策等の見直し」

- 敬老乗車証：R3予算52億円→R4予算41億円  
R14見込58億円→見直し後25億円
- 民間保育園等への人件費補助：R3予算66億円→R5予算53億円

(3) 「補助金・イベントの見直し」

- 補助金の見直し：R3予算→R5予算△25億円
- イベントの見直し：R3予算→R5予算△2億円

## 行財政改革計画の目標

## 2021年度～2023年度の実績

歳出上限設定を反映						億円				
項目	2021年度	2022年度	2023年度	2024年度	2025年度	2021年度決算	2022年度決算	2023年度当初 予算	2022年度決算の 計画目標との差異	2023年度当初予算 の計画目標との差異
歳入一般財源合計	4,359	4,370	4,380	4,360	4,360	4,674	4,551	4,531	181	151
歳出一般財源合計(ア+イ+ウ+エ)	4,595	4,600	4,610	4,590	4,590	4,628	4,409	4,531	-191	-79
ア経常的な経費	3,260	3,270	3,260	3,270	3,250	3,181	3,143	3,209	-127	-51
社会福祉関連経費	1214	1250	1270	1290	1310	1169	1181	1260	-69	-10
人件費	1479	1480	1460	1470	1450	1437	1430	1425	-50	-35
消費的経費等	567	540	530	510	490	575	532	524	-8	-6
イ投資的経費、公債費、公営企業等	1352	1360	1350	1340	1350	1474	1339	1343	-21	-7
投資的経費	127	170	170	170	170	160	167	156	-3	-14
公債費	910	860	870	870	850	901	857	873	-3	3
公営企業等への繰出金	315	330	310	300	330	413	315	314	-15	4
ウ災害等の現時点で額不明の歳出	0	10	10	10	10	0	0	0	-10	-10
エ資産の有効活用	-17	-40	-10	-30	-20	-27	-73	-21	-33	-11
前年度繰越財源						71	15			
翌年度繰越財源						15	79			
歳入－歳出	△ 236	△ 230	△ 230	△ 230	△ 230	102	77	0	307	230

1156億円の財源不足

3年間で875億円  
の追加改善

\* 2021年度決算の収支不足額は、「歳入－歳出＋前年度繰越財源－翌年度繰越財源」の額

\* 2021年度の経常的な経費について、消費的経費等から公債償還基金からの借入返済187億円を除いた

\* 2022年度の「投資的経費のうち39億円は当初予算から上振れる資産の有効活用により実施」との説明(2月補正)

京都市一般会計決算等における一般財源収入の内訳

億円

	2019年度決算	2020年度決算	2021年度当初予算	2021年度決算	2022年度当初予算	2022年度決算	19決算-20決算増減	19決算-21決算増減	19決算-22決算増減
<b>一般財源合計</b>	<b>4443</b>	<b>4389</b>	<b>4359</b>	<b>4674</b>	<b>4415</b>	<b>4551</b>	<b>△ 54</b>	<b>231</b>	<b>108</b>
市税	3055	2959	2848	3019	3029	3119	△ 96	△ 36	64
うち個人市民税	1175	1172	1097	1152	1139	1177	△ 3	△ 23	2
うち法人市民税	342	268	241	339	299	322	△ 74	△ 3	△ 20
うち固定資産税	1072	1087	1073	1082	1138	1141	15	10	69
うち宿泊税	42	13	16	16	15	30	△ 29	△ 26	△ 12
府税 交付金	346	426	426	491	469	498	80	145	152
地方交付税等	930	859	990	1057	833	852	△ 71	127	△ 78
その他（地方譲与税など）	112	145	96	107	84	83	33	△ 5	△ 29

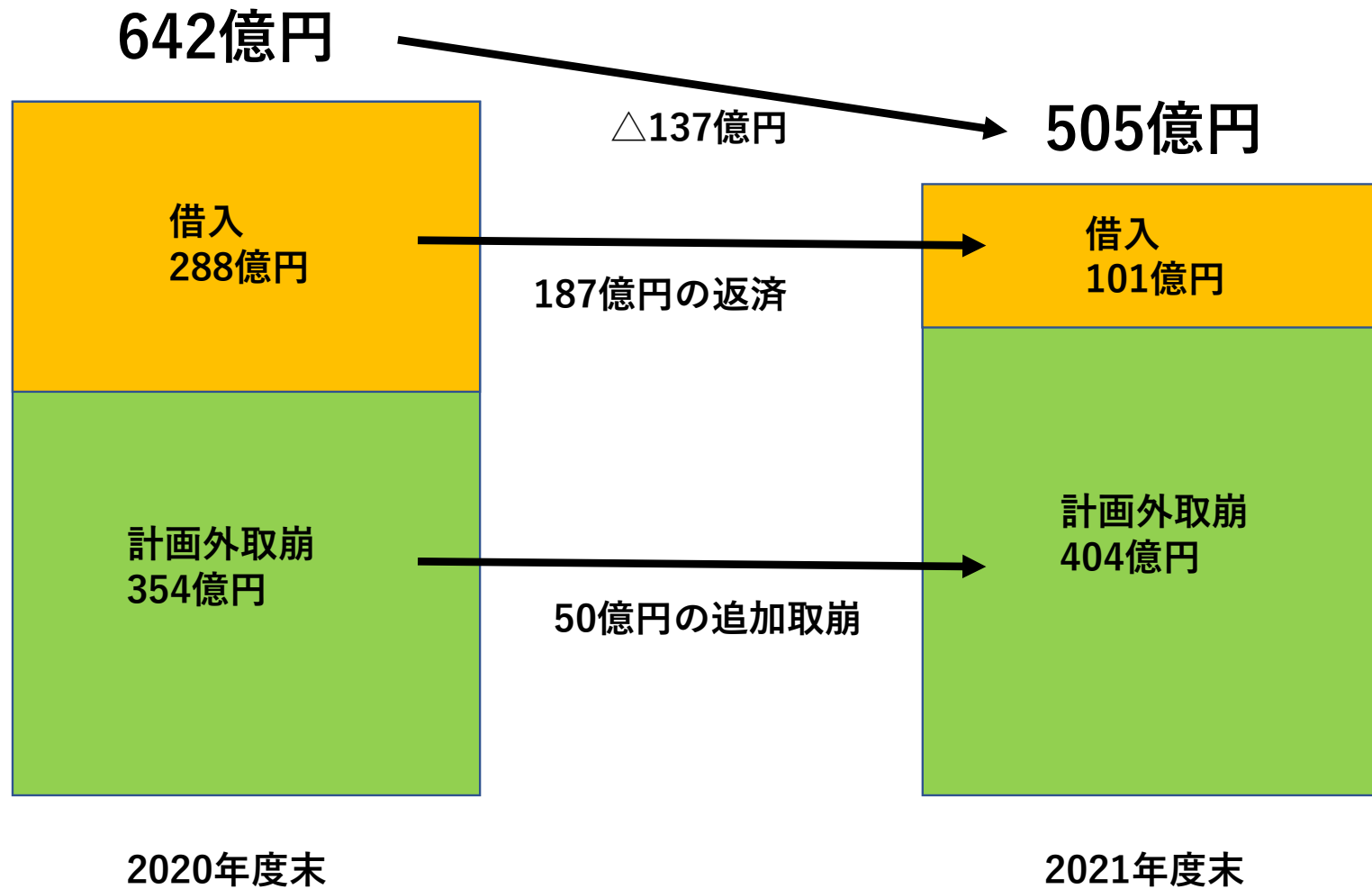
コロナ前を超える過去最高の  
の税収

地価上昇による

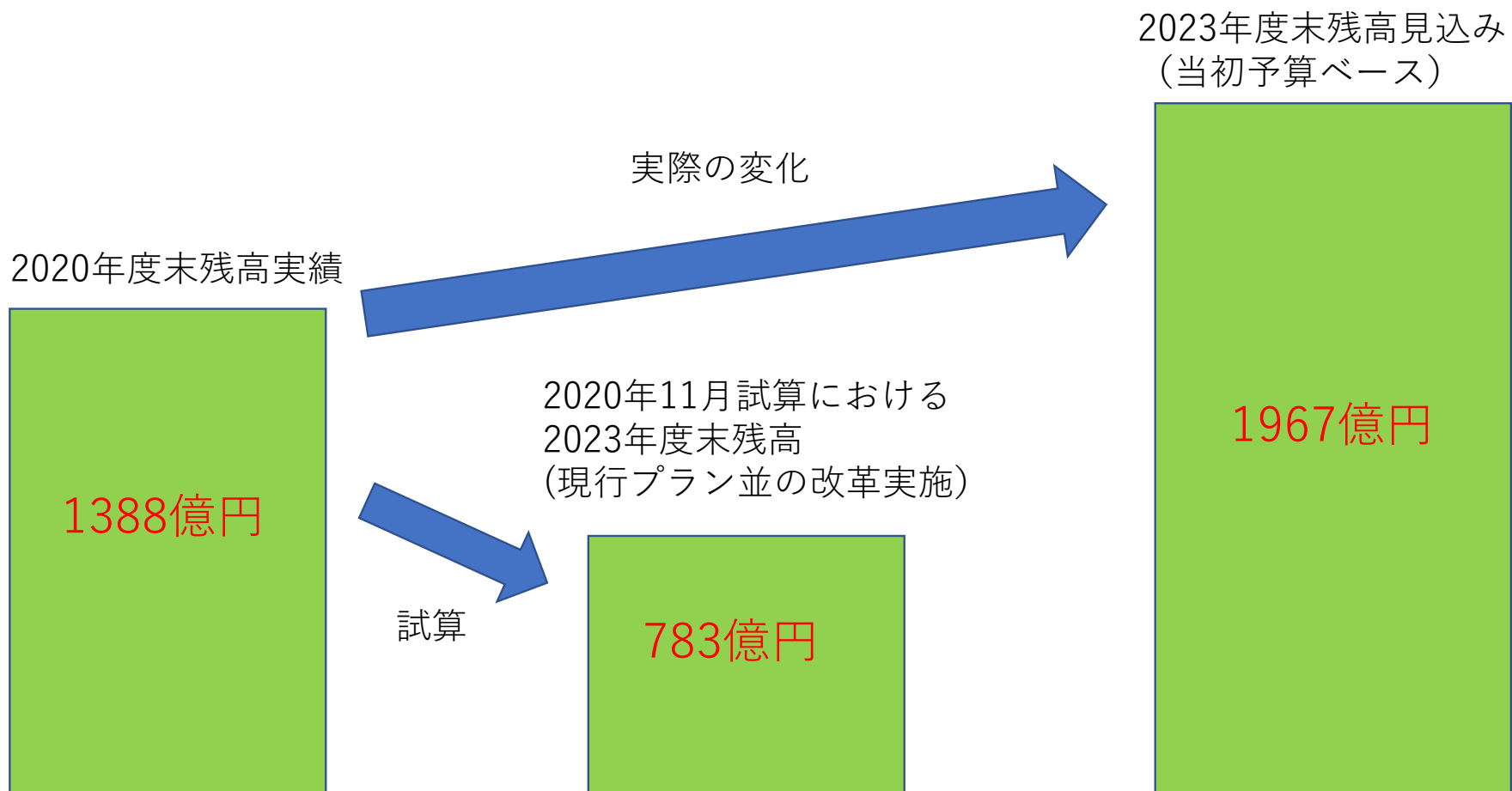
地方消費税交付金  
および法人事業税  
交付金の増等

地方交付税の超過  
交付など

# 公債償還基金からの借入・計画外取崩額累計の減少



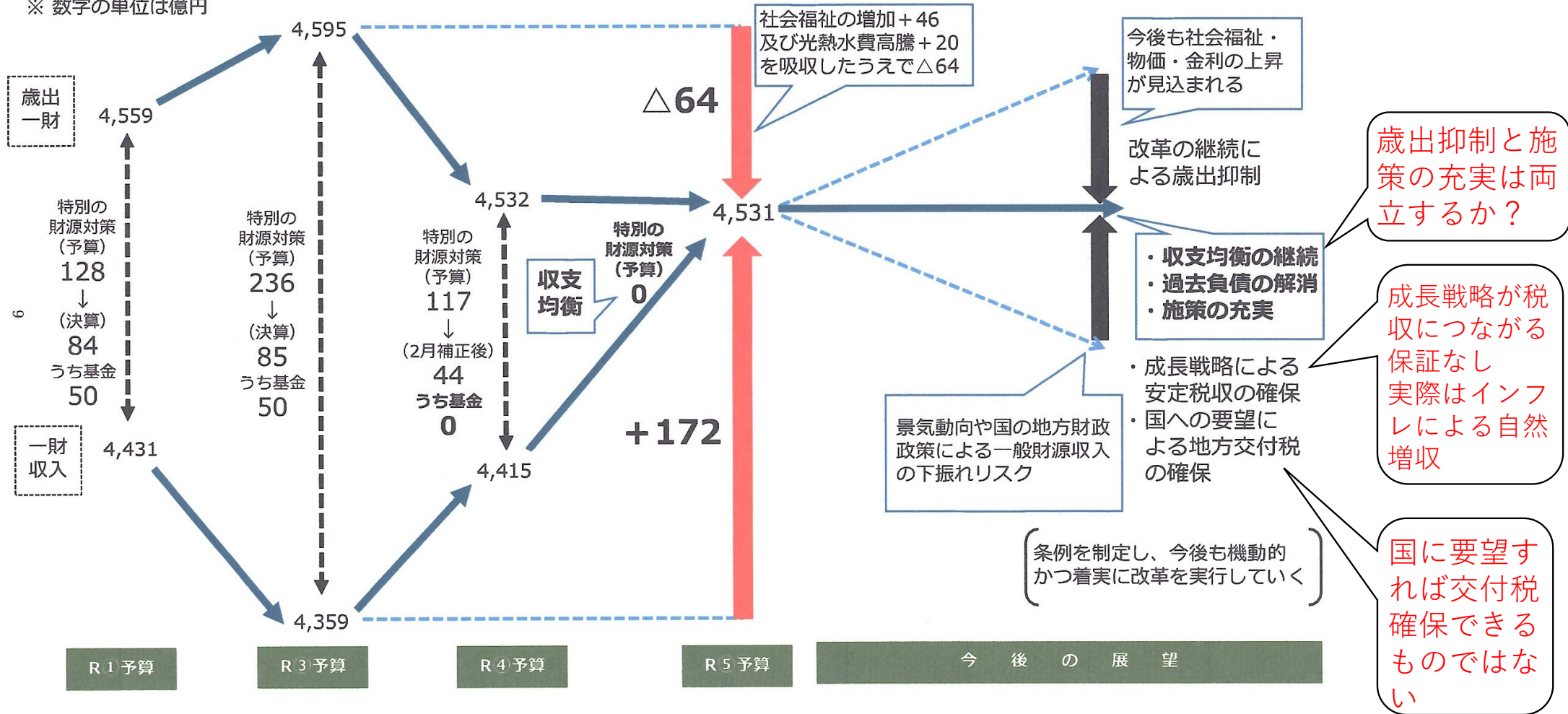
# 公債償還基金残高の試算と実績



残高が目標1000億円の2倍であり、  
財政の持続性からは問題なし

# 集中改革期間中（R3～5）の収支改善と今後の展望（イメージ図）

※ 数字の単位は億円



# 中期の財政収支試算 (行財政改革計画策定時からの時点更新)

※ 以下は、10億円単位で表示 (1億円単位は端数調整)

(単位：億円)

	R4		R5		R6		R7		備考
	計画	予算 (決算)	計画	予算	計画	更新値	計画	更新値	
歳入 (一般財源収入)	4,370	4,415 (4,551)	4,380	4,531	4,360	4,590	4,360	4,570	R6は定年引上げに伴う退職手当財源積立分 (19億円) 含む
歳出 (一般財源) ア+イ+ウ-エ	4,600	4,532 (4,409)	4,610	4,531	4,590	4,590	4,590	4,570	
ア 経常的な経費	3,270	3,224 (3,143)	3,260	3,209	3,270	3,270	3,250	3,230	
社会福祉関連経費	1,250	1,230 (1,181)	1,270	1,260	1,290	1,270	1,310	1,290	
人件費	1,480	1,464 (1,430)	1,460	1,425	1,470	1,490	1,450	1,450	
消費的経費等	540	529 (532)	530	524	510	510	490	490	
イ 投資的経費、公債費、公営企業等への繰出金	1,360	1,337 (1,339)	1,350	1,343	1,340	1,340	1,350	1,350	
投資的経費	170	151 (167)	170	156	170	170	170	170	
公債費	860	861 (857)	870	873	870	870	850	850	
公営企業等への繰出金等	330	325 (315)	310	314	300	300	330	330	
ウ 過去負債の返済及び災害等の現時点で額不明の歳出	10	0 (0)	10	0	10	10	10	10	10億円を見込む ・ 入札減により生じた不用額 (これまでの実績ベースで25億円程度) を活用し、年平均35億円程度返済 ・ 高齢化がピークを迎えるまでのR20年度を目途に、できる限り早期に返済
決算ベース→				(※35)		(※35)		(※35)	
エ 資産の有効活用	40	29 (73)	10	21	30	30	20	20	
歳入 - 歳出	△ 230	△ 117 (77)	△ 230	0	△ 230	0	△ 230	0	

歳入一般財源の過少見積もりを修正 (R7年度で210億円)

35億円を公債償還基金に回す必要なし。福祉施策等の復元に当てるべき

前年度繰越財源15億円、翌年度繰越財源79億円の調整後

出所：京都市R4年度決算概況

# 行財政改革計画における中期財政見通しの大幅見直し

- R6年度

- 歳入一般財源：230億円の上方修正

- 歳出一般財源：変更なし

- R7年度

- 歳入一般財源：210億円の上方修正

- 歳出一般財源：20億円の下方修正（社会福祉関連経費マイナス20億円）

\* R6, R7年度とも、「過去負債の返済及び災害等の現時点出額不明の歳出」を決算ベースで35億円見込む

→「年平均35億円程度返済」と説明



# 中期財政見通しの見直しの試算前提

## ①一般財源収入

- ・令和4年度決算（4,551億円）を基に、これまでの過去の推移等を参考に見込む。

## ②社会福祉関連経費

- ・過去10年間の伸びを基に、年1.7%の増加を見込む。  
（令和6年度は、新型コロナウイルス感染症5類移行に伴う公費負担の減を反映）

## ③人件費

- ・人事委員会勧告に伴う令和5年度給与改定の影響は、民間の傾向等を参考に見込む。
- ・定年引上げに伴い2年に一度定年退職者が生じないこと等による影響を見込む。

## ④「過去負債の返済」及び災害等の現時点で額不明の歳出

- ・現行計画と同額の10億円を見込む。

なお、10億円に加え、執行段階で生じる入札減や事業進捗に応じた効率的な執行等により生じた決算黒字額を活用し、過去負債を高齢化が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

## ⑤その他（消費的経費等、投資的経費、公債費、公営企業等への繰出金等、資産の有効活用）

- ・現行の行財政改革計画と同額を見込む。

# 今後の行財政運営の方針

- 「大きく改善。しかし、今後も油断できない状況」という現状認識
- 「過去負債505億円について、令和20年度を目途にできる限り早期に返済」
- 「都市の成長戦略の加速化などにより、足腰の強い財政基盤の更なる強化・安定」
  - 企業立地や人口減少対策など
- 「将来に負担を残さない改革をたゆまず実施」

# 公債償還基金の取崩し等505億円の返済は当面必要でない

- 京都市は2021年度において公債償還基金からの借入れのうち187億円を返済
- 2022年度決算における77億円の黒字の一部を公債償還基金への返済に充てるとしている
- 今後、15年間で公債償還基金のルール外の取崩し等505億円を解消する方針
- しかし、行財政改革計画における公債償還基金残高1000億円目標に対して、2023年度当初予算段階で約2000億円が確保されており、今後も公債償還基金の取崩しをしない財政運営を継続すれば、財政の持続可能性にはまったく問題ない
- **財政再建至上主義**ではなく、財政の持続可能性を確保しつつ市民生活を守ることを優先すべき
- **決算黒字分の活用は、敬老乗車証や保育所への補助の復活など、ショックドクトリン的手法で強行した歳出カットの復元を優先すべきではないか**

# 2023年度9月補正予算について

- 「過去負債の返済」と称して公債償還基金への積立35億円を計上  
→ 公債償還基金の計画外取崩残額は505億円から470億円に減少
- 財政調整基金（活用可能額）  
2022年度末残高44億3600万円 → 2023年度末残高72億4900万円

# 京都市は財政危機を脱したのか

- 財政危機とは何か

ここでは「急性の危機」＝財政再生団体になる危機、「慢性的危機」＝特別な財源対策を継続している状態、とする

- 京都市財政はこのままでは財政再生団体になるとする「急性危機」（緊急事態）ではなかった（コロナ禍を奇貨としたショック・ドクトリン的手法で演出された「危機」）
- 京都市は、特別な財源対策を講じることで予算を組むことが常態化し、言わば「慢性的財政危機」状態であった
- 2021年度決算における実質収支黒字や2023年度予算における特別な財源対策からの脱却が実現したが、それで問題は解決したと言えない。削減された福祉施策等や住民負担増を元に戻したうえで財政収支均衡を図れば、真に「慢性的財政危機」を脱したといえる
- 世界経済の減速のリスクをみる必要。また、異次元の緩和と国債の大量発行が限界に達しつつあり、日本の金融・財政危機が迫っている状況を見る必要。さらに防衛費の増大が他の経費（社会保障、地方経費等）を圧迫するおそれ強い
- さらに、北陸新幹線関連の財政負担や堀川通のバイパス整備などによる財政負担の上振れリスクがある
- 学校給食無償化、医療費無償化、こども施策、地域経済対策、市営住宅等のリフォームなどの喫緊の施策への財源を確保する必要 → 新たな財政改革が必要

# 都市計画の規制緩和などの成長戦略による財政難緩和策は市民生活破壊と歴史都市京都の毀損を促進

- インバウンド促進、簡易宿所・ホテル立地の促進
  - 一方では、円安、インフレとあいまって税込増による財政難の緩和
  - 他方では、「観光公害」による生活悪化、オフィス・住宅需要に対する供給の逼迫 → 地価高騰、住宅難による子育て世帯の流出、中小企業の経営悪化
- さらに、高さ規制の緩和等によって企業誘致、高層マンション等の立地促進を図る「成長戦略」が進められれば、企業や高所得層からの税込増が期待される一方、市民の生活条件を圧迫するとともに、歴史都市京都の価値を毀損する
- 一方、財政難を理由に実施した市民サービスの切り下げ、市民負担増が見直されないまま。中小企業の経営難により、地域経済の二極化が促進

# オルタナティブとしての都市政策と行財政改革の検討

- 経済主義的な「都市の成長戦略」ではなく、歴史都市京都の価値をとま  
守りながら、内発的で維持可能な展開、格差を縮め、歴史都市京都の価値を  
し、脱原発・カーボンゼロの取り組み、エコシステムづくりに模索  
ちづくりとイノベーションを生み出すエコシステムづくりに模索  
れなければならない
- カットされた住民サービスを復元し、住民負担を軽減しながら、住  
民生活を支えるサービスの拡充を図るためには、まずは持続可能な  
歴史都市・京都のビジョンの確立、および住民生活を守るための優  
れた政策が不可欠
- 政策実現の財源を確保するには、大型プロジェクトを見直すだけで  
なく、ボトムアップの行財政改革を進める必要がある
- 自治体労働組合、市民団体、議員、研究者の共同により予算の優先  
順位付けと組み替え。課税自主権の発揮の検討

# オルタナティブとしての財政改革の検討

- 課税自主権の発揮による増税の検討

- (1) 法人住民税法人税割の税率引き上げ

- 8.2%→8.4% 約6億円増収

- (2) 宿泊税を普通税化し、税収を文化施設や公共サービスのために活用してはどうか

- \*かつての古都保存協力税は法定外普通税であった（法定外目的税が制度的に認められなかった時期であり、運用面で目的税的に活用）

- さらに定率課税への変更と税収増を検討してはどうか

- 税率5%、宿泊平均単価16000円、年間宿泊数1600万と仮定すれば、税収は128億円

- \*東京都税制調査会報告においても高価格帯の宿泊に対して応分の負担を求める観点からは定率での課税が有効としている（ただし、定額課税の方がホテル・旅館にとって事務コストが小さい等のメリット）

- \*目的税を維持した場合でも、文化施設の維持管理・更新費等に用途を拡大できないか

- (3) 非居住住宅に対する法定外税導入（決定済。R8年度施行予定）

- 非居住住宅利活用促進税（法定外普通税）、税収約9.5億円見込み



## 京都市宿泊税における税額区分別宿泊数及び宿泊税額（2019年度）

宿泊料金 (一人一泊当たり)	税額区分	宿泊数 (千泊)	調定額 (100万円)	収入額 (100万円)	徴収率 (%)
20000円未満	200円	19057	3811	/	/
20000円以上 50000円未満	500円	535	268		
50000円以上	1000円	105	105		
課税免除		1189			
合計		20885	4184	4160	99.4%

# まとめ

- 自治体財政はいくつもの財政規律によって「破綻」を未然に防いでいる
- 財政収支を改善するだけが目的なら、それは容易（歳出カットや住民負担増）
- 京都市の財政収支不均衡が継続した要因としては、「京プラン実施計画」の施策推進のための事業実施を財政均衡より優先したことが大きい。さらに構造的な財源不足に対して課税自主権の発揮を図ってこなかったこともある
- 「このままでは10年以内に京都市の財政は破綻しかねません」（門川市長）というのは、コロナ禍に乗じた「ショック・ドクトリン」的手法
- 歳入を過少に見積もり、歳出を過大に見積もることで財源不足を巨額に見せかけ
- 行財政改革計画は「財政緊急事態」を口実にこれまで政治的にできなかったら公共サービスカットや市民負担増を強行。さらに「成長戦略」と称した都市計画の規制緩和

# まとめ

- 市の発表において2021年度決算においてすでに実質的には黒字化（実質102億円黒字）していた事実を意図的にごまかし（改革計画の初年度にすでに財政均衡は達成されたというのでは辻褃が合わないため、操作したか）
- 都市計画の規制緩和などの成長戦略による財政難緩和策は市民生活破壊と歴史都市京都の毀損を促進
- オルタナティブとしての都市政策と行財政改革を
  - \* 歴史都市京都の価値を守りながら、内発的で維持可能な発展を目標に、リノベ型まちづくりとイノベーションを生み出すエコシステムづくりを
  - \* カットされた住民サービスを復元し、住民負担を軽減しながら、住民生活を支えるサービスの拡充を図る
  - \* ボトムアップの行財政改革により予算の優先順位付けと組み替え。課税自主権の発揮を

「いまこそ、われわれは生活権と自治権の確立のために、大正デモクラシー以来果せ得なかった住民による財政改革という歴史的課題を果たさねばならない。」  
(宮本憲一『財政改革』岩波書店、1977年)

# 参考文献

- 宮本憲一（2016）『増補版 日本の地方自治 歴史と未来』自治体研究社
- 平岡和久（2020）『人口減少と危機のなかの地方行財政』自治体研究社
- 平岡和久・川瀬憲子他編著（2023）『入門地方財政：地域から考える自治と共同社会』自治体研究社
- 上田道明編（2023）『いまから始める地方自治 [改訂版]』法律文化社
- 森岡環(2023) 「京都市産業政策の今後の展開—都市の成長戦略—」白須正・細川孝編『地域産業政策の新展開：京都市を中心とした歴史研究と比較研究を踏まえて』文理閣

