

京都市の持続可能な行財政の 確立に向けた答申

令和3年3月

京都市持続可能な行財政審議会

目 次

はじめに	1
1 財政運営全般に関する答申	5
2 歳入歳出の個別分野に関する答申	17
(1) 社会福祉施策	17
(2) 補助金	19
(3) 他会計繰出金	20
(4) 公の施設等（施設の総量，受益者負担）	21
(5) 資産の有効活用	23
(6) 投資的経費・市債残高（市民の将来負担）	25
(7) 人件費・業務の効率化	27
(8) 税収増加につなげるまちづくり・課税自主権の活用	31
(9) 地方交付税・府市協調	37
3 （参考資料）中長期展望に立った行財政改革の重点項目	40
4 審議経過等	44
(1) 審議経過	44
(2) 委員名簿	45
(3) 設置条例	46

1 及び 2 の答申は、それぞれ「現状・課題」、「答申」、「審議会での主な意見」の順に記載し、各項目において、その答申の内容に至った経過も含めて理解が深まるようまとめている。

はじめに

1 地方財政を取り巻く現状

今般の新型コロナウイルス感染症の拡大は、医療、経済にとどまらず、人々の生活様式や価値観まで広く社会全体に多大な影響を与えている。

度重なる感染症拡大の波に対して、京都市をはじめとする地方自治体は、その最前線に立ち、感染症拡大防止対策や地域経済の回復、市民生活の下支えに奔走している。引き続き、国や都道府県と連携し、医療提供体制の確保や地域経済の下支えなどを着実に進めていかなければならない。

また、近年、災害が激甚化・頻発化しており、京都市においても平成30年度には地震、豪雨、台風など相次ぐ災害により甚大な被害が生じたところである。毎年のように発生する大規模な災害から市民の命を守るための取組も着実に推進していく必要がある。

このように、新型コロナウイルス感染症の拡大・長期化への的確な対応、あるいは多発・大規模化する自然災害に備えるための防災・減災対策など、市民のいのちと暮らしを守る地方自治体の役割はますます高まっている。

その責務を果たすためにも安定した財政基盤の確立があらゆる自治体において不可欠となっており、とりわけ危機的な財政状況にある京都市においては喫緊の課題である。

2 京都市財政の現状と持続可能な行財政審議会の設置経過

京都市では、これまでから福祉、医療、教育、子育て支援をはじめ、国や他都市の水準を上回る独自施策を積極的に実施することで、都市格・都市の魅力を大きく向上させてきた。

一方で、三位一体改革以降、国からの地方交付税が減少し、一般財源収入（自治体で自由に使える収入）が伸び悩む中、少子高齢化の進展等により、社会福祉に要する経費は一貫して増加している。

多くの自治体では、三位一体改革で、財政状況が大きく悪化したことに対して、それ以降、地方債の発行額を抑制して、財政再建に努めてきた。京都市においても、行財政改革の実行計画において、市債残高の縮減を目標に掲げ、市債の発行額の抑制に努めてきたが、他都市と比べるとその取組は十分と言えるものではなかった。

また、地下鉄事業の財政支援のために負債を引き受けたことも一部影響し、市債残高の圧縮が全体として進んでいない状況にある。

指定都市は、一般市に比べて将来負担比率*が高いが、京都市は指定都市の中でも特に将来負担比率が高く、今後も高止まりの状態が続く見通しである。そのような状態を招いたのは、収支バランスが均衡せず、不足する財源の補てんのために、将来の借金返済のための積立金(公債償還基金)の計画外の取崩しや、資金手当のための市債発行(借金)を行ったためであるが、これは将来世代へ負担を先送りするための禁じ手とでもいえるべきものである。

他の指定都市のように、公債費(市債の償還負担)を抑制しなければ、将来的に財政運営が行き詰まるという認識が十分浸透しておらず、これまで厳しい財政運営を進めてこなかったことは率直に反省しなければならない。

また、そのようにして生み出された財源を用いて、国や他都市の水準を上回る独自施策が、国の制度の充実や社会経済情勢の変化等に応じた見直しが十分ないまま、

継続されてきたという状況もある。

今後、収支バランスの不均衡を解消するために、いかに将来負担比率を低減させ、公債費（市債の償還負担）のコントロールを回復するかが大きな課題である。

こうした中、持続可能な行財政を確立し、公債償還基金の計画外の取崩しなど将来世代への負担の先送りからの脱却を図るため、中長期的な視点で専門的見地から議論を行う「京都市持続可能な行財政審議会」が令和2年7月に設置され、改革議論を大きく加速させることとなった。

※ 一般財源収入の規模に対して、市民の将来負担額（市債残高や退職手当の見込額など）が、どれほどの規模であるかを示す指標

3 審議会における議論の経過

当会議では、財政運営全般及び歳入歳出の主要な構成要素である9つのテーマ（①社会福祉施策、②補助金、③他会計繰出金、④公の施設等、⑤資産の有効活用、⑥投資的経費・市債残高、⑦人件費・業務の効率化、⑧税込増加につなげるまちづくり・課税自主権の活用、⑨地方交付税・府市協調）について、他の指定都市との財政構造の比較等を行い、京都市の特徴や課題を明らかにしたうえで、今後、人口動態をはじめとする社会経済情勢が変化していく中、京都市の持続可能な行財政を確立するために、今、何が必要かを議論した。

議論の中で、京都市から、このまま公債償還基金の計画外の取崩しを数百億円単位で続けられれば、基金が枯渇するという試算が示された。基金が枯渇すれば、毎年の収支不足を補てんする手立てがなくなり、決算赤字が累積する。これらの赤字が800億円を超えれば財政再生団体となり、京都市の独自施策の一切が実施不可能となり、市民サービスは大きく低下してしまう。

京都市の危機的な財政状況は、委員の想定を大きく超えたものであり、京都市の財政がなぜこのような危機的な状況に陥ったのかを明らかにし、これを市民と共有しなければ財政の健全化は到底成しえないという危機感が全ての委員に共有された。

- ・ 京都市では、現在、将来世代へ負担を先送りすることで、収入以上の支出を行っていること
- ・ これを今後もこのまま維持し続けることは絶対にできないこと
- ・ 現状、支出に対して収入が不足している部分については、市民サービスの受益と負担の合理化の観点から見直しを進めていく必要があること

これらについて市民への説明責任を果たし、市民と十分共有することが、まず何よりも重要であり、これが今後の改革を進めるにあたってのベースとなる。

令和3年2月に公表された最新の中期財政収支の試算においても、市税や地方交付税などの一般財源収入が伸び悩む中で、扶助費、公債費、繰出金などの支出は引き続き増加する見込となっており、今後も徹底した改革を進めなければ、令和8年度にも公債償還基金が枯渇する試算となっている。こうした事態は何としても回避しなければならず、歳入歳出両面からの改革を今後、大きく加速させていく必要がある。

個別分野に目を移すと、社会福祉施策については、国の施策や社会情勢が変化しているにも関わらず、国基準や他都市水準を超えて維持してきた独自施策の持続可能性の確保に向けた見直しの必要性について議論を行った。

また、他会計繰出金については全会計連結の視点からの繰出金のあり方、公の施設等については今後の人口減少やウィズコロナ・デジタル化を踏まえた施設総量のあり方などについて議論を行った。

投資的経費・市債残高については将来の成長・発展につながる先行投資と公共投資事業の総額抑制のバランス，そして本市の財政を圧迫している要因となっている交付税措置のない市債の抑制，将来負担比率の低減が議論となった。

人件費・業務の効率化については，他都市と比べて高い人件費が収支バランスを崩す要因の一つとなっており，今後，どのように縮減を進めていくか，また業務の効率化については，民間活用，デジタル化，内部管理事務の抜本的な簡素化等の推進の必要性について議論を行った。

税込増加につなげるまちづくり・課税自主権の活用については，京都市の「保全・再生・創造」という地域ごとの土地利用の基本的な考え方の下，税込増加につなげるため，京都の強みを活かし，いかにひとと企業に選ばれるまちづくりを戦略的に進めていくか，また，京都市の独自の財政需要をまかなうための財源確保の手段として新税，超過課税等の課税自主権の活用について議論を行った。

これらの議論を通じて，公債償還基金の計画外の取崩しなどにより，将来世代へ負担を先送ることで，収入以上の支出を行っている現在の財政構造は，決して持続可能なものではなく，行政は「今」の市民の福祉の増進と，「未来」の市民の福祉の増進の双方を視野に入れた運営が不可欠であるということ強く再認識することとなった。

4 審議会答申に込めた想い

新型コロナウイルス感染症の拡大は社会全体に大きな影響を与えており，少なくともコロナ禍が収束するまでの間，社会的弱者に対する施策の見直しについては，セーフティネットとしての機能に十分配慮しなければならない。

一方で，今と未来の双方の京都市民に責任を持った財政運営を行うためには，今後，公債費が高止まりを続けることを直視したうえで，これに備えて収支バランスをできるだけ早期に改善し，将来世代への負担の先送りに依存する今の財政構造を持続可能なものへと再構築していく必要がある。

そのためには今後の社会経済情勢の変化を的確に捉えた中長期展望に基づく改革の推進という視点が極めて重要である。

今後，全国的にも人口減少は進み，公共施設の再配置が必要となるほか，労働力（担い手）の確保が更に重要となる。また，長寿命化が進み，いわゆる人生100年時代が到来すれば，教育や雇用制度，社会保障制度など様々な分野で制度の再設計が求められる。ウィズコロナ，アフターコロナでは「新たな日常」へ移行していく。こうした社会経済情勢の変化を先取りし，行政の施策もより効果的・効率的なものへと転換させていかなければならない。

同時に，収支バランスの改善に向けた歳出の見直しや受益者負担の適正化，税込を構造的に増加させるまちづくりにも直ちに取り組み，重層的な改革効果によって効率的に財政の健全化を進めていくことが重要である。

また，改革の先が縮小一辺倒の暗いものであっては市民の共感を得られない。改革の先には将来の明るい展望が必要である。

京都市はこれまで他都市に先駆けて京都創生の取組を進め，文化，景観，観光，大学・学生，地域企業など京都の強みを活かしたオンリーワンのまちを創りあげてきた。

徹底した改革を進める中でも，この流れを加速させ，京都独自の強みに更に磨きをかけ，一層魅力的で人々が集まるまちとして発展した京都のまちを描かなければ

ならない。

Society5.0の実現、デジタル化の推進による便利なサービス、公民連携による効率的な行政運営、資産の有効活用による地域の活性化、道路等の都市交通インフラの強化、京都らしい景観の維持と効果的な土地利用による住環境の向上・地域企業の持続的発展、イノベーション・スタートアップの創出、文化と融合した力強い京都経済の実現。

様々な改革が実を結び、まちづくりが進み、将来にわたって持続可能な行財政を確立し、京都市民はもとより市外の方にも京都市で暮らし、働き、産み、育てたい、そう思っただけのように進めていく必要がある。

そのためにも、今、歳入歳出両面からの改革が必要であり、社会経済情勢に即した施策に必要な財源を振り向けるために、今、増収と再配分が必要であることを市民としっかり共有しなければならない。

当会議では、公開の場で議論を行うとともに、会議資料、議事録についてもすべて京都市のホームページに掲載するなど、徹底した情報公開の下で進めた。

これは今後、改革を進めるにあたって、市民との情報共有が不可欠であり、ありのままの情報を市民に積極的に出していくことの重要性に鑑みてのものである。こうした姿勢は今後の改革の実行段階においてもぜひ貫いてもらいたい。

また、この答申は、全ての委員の知恵と経験を結集して作成したものである。京都市がこの答申をもとに、財政運営の目標と目標達成のための具体的な取組を盛り込んだ行財政改革の実行計画を策定し、市長の強力なリーダーシップの下で、早期かつ確実に持続可能な行財政を確立するよう強く求めたい。

京都市の財政は危機的な状況であり、まさに非常事態である。

収支バランスを改善し、公債償還基金の計画外の取崩しから脱却し、持続可能な行財政を確立するまで、まだまだ長い道のりがある。

しかし、疫病や災害、明治維新、幾多の都市存亡の危機を乗り越えてきた京都のレジリエンスの歴史に照らせば、この財政危機も必ず克服し、50年後、100年後も世界の中で光り輝く京都市であり続けていることを、委員一同、確信している。

1 財政運営全般に関する答申

現状・課題(1) (収支の不均衡と将来世代への負担の先送り)

- ① 京都市では、これまでから福祉、医療、教育、子育て支援をはじめ、国や他都市の水準を上回る施策を積極的に実施してきた。
- ② 一方で、三位一体改革以降、国からの地方交付税が減少し、一般財源収入（自治体で自由に使える収入）が伸び悩む中、少子高齢化の進展等により社会福祉に要する経費が大きく増加し、財政状況は更に厳しさを増している。
- ③ 多くの自治体では、三位一体改革で、財政状況が大きく悪化したことに対して、それ以降、地方債の発行額を抑制して、財政再建に努めてきた。京都市においても、行財政改革の実行計画に市債残高の縮減を目標に掲げ、市債の発行額の抑制に努めてきたが、他都市と比べるとその取組は十分とは言えない。また、地下鉄事業の財政支援のために負債を引き受けたことも一部影響し、市債残高の圧縮が全体として進んでいない状況にある。
- ④ 指定都市は、一般市に比べて将来負担比率*が高いが、京都市は指定都市の中でも特に高く、今後も高止まりの状態が続く見通しである。このような状態を招いたのは、収支バランスが均衡せず、不足する財源の補てんのために、将来の借金返済のための積立金(公債償還基金)の計画外の取崩しや、資金手当のための市債発行(借金)を行ったためであるが、これは将来世代への負担の先送りするための禁じ手とでもいうべきものである。
- ⑤ また、そのようにして生み出された財源を用いて、国や他都市の水準を上回る独自施策が、国の制度の充実や社会経済情勢の変化等に応じた見直しが十分ないまま、継続されてきたという状況もある。
- ⑥ 他の指定都市のように、公債費(市債の償還負担)を抑制しなければ、将来的に財政運営が行き詰まるという認識が十分浸透しておらず、これまで厳しい財政運営を進めてこなかったことが現在の危機的な状況を招いている。今後、収支バランスの不均衡を解消するためには、いかに将来負担比率を低減させ、公債費(市債の償還負担)のコントロールを回復するかが大きな課題となっている。

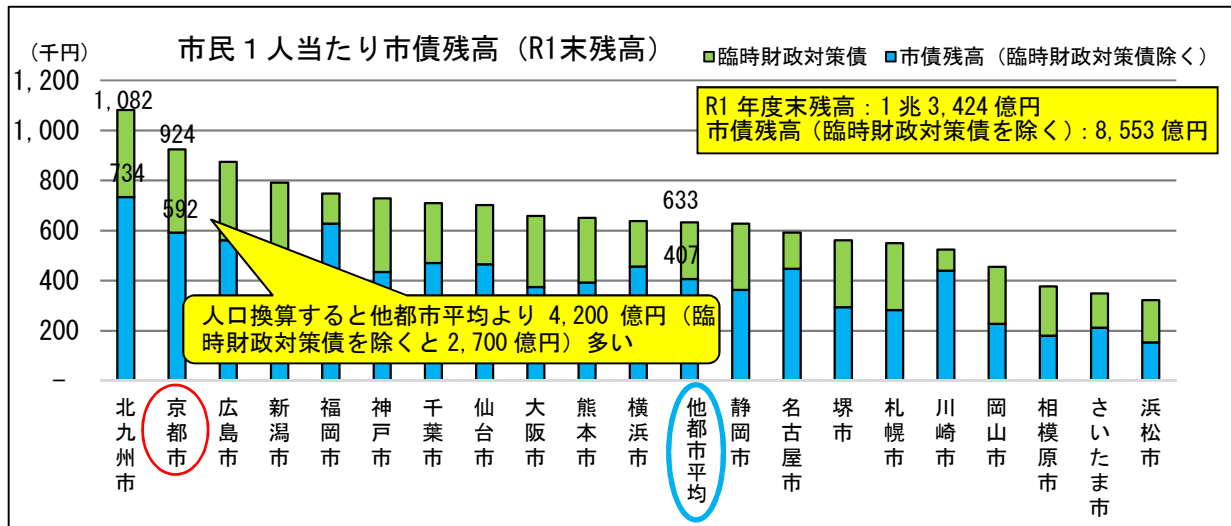
※ 一般財源収入の規模に対して、市民の将来負担額(市債残高や退職手当の見込額など)がどれほどの規模であるかを示す指標

<京都市の財政構造(収支バランスの不均衡)>

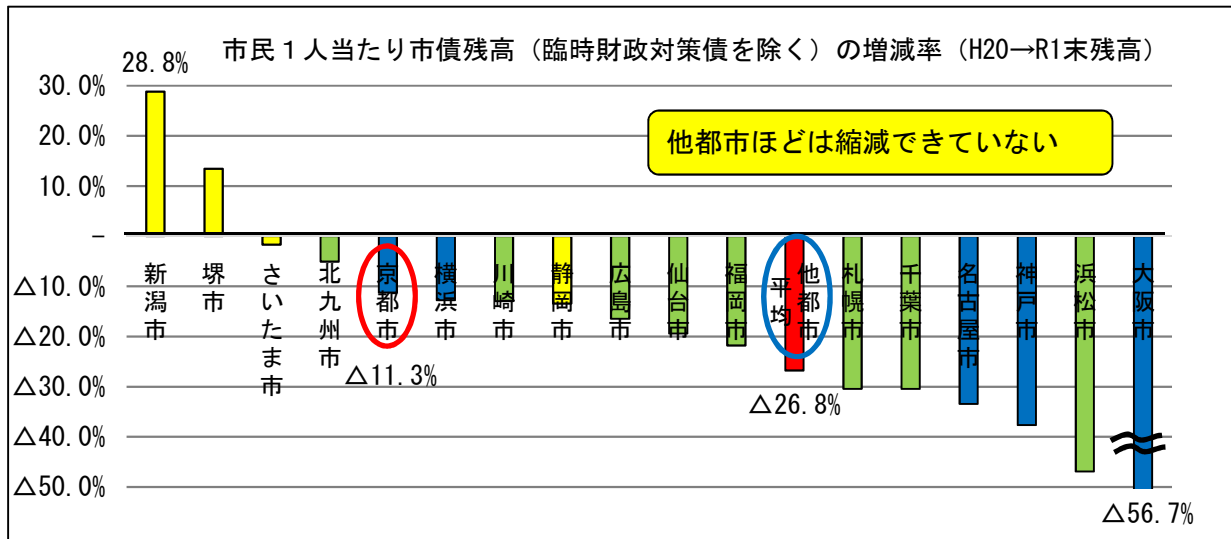
収入を超えて京都市の独自施策等を実施	
支出(所要一般財源)	
社会福祉費, 産業経済費, 教育文化費, 消防費, 公債費など 4,595億円	
収入(一般財源収入)	
市税, 地方交付税など 4,359億円	
財源不足 △236 億円	
公債償還基金の計画外の取崩しや資金手当のための市債(借金)で補てん〔将来世代への負担の先送り〕	

※令和3年度予算

<市債残高の状況>

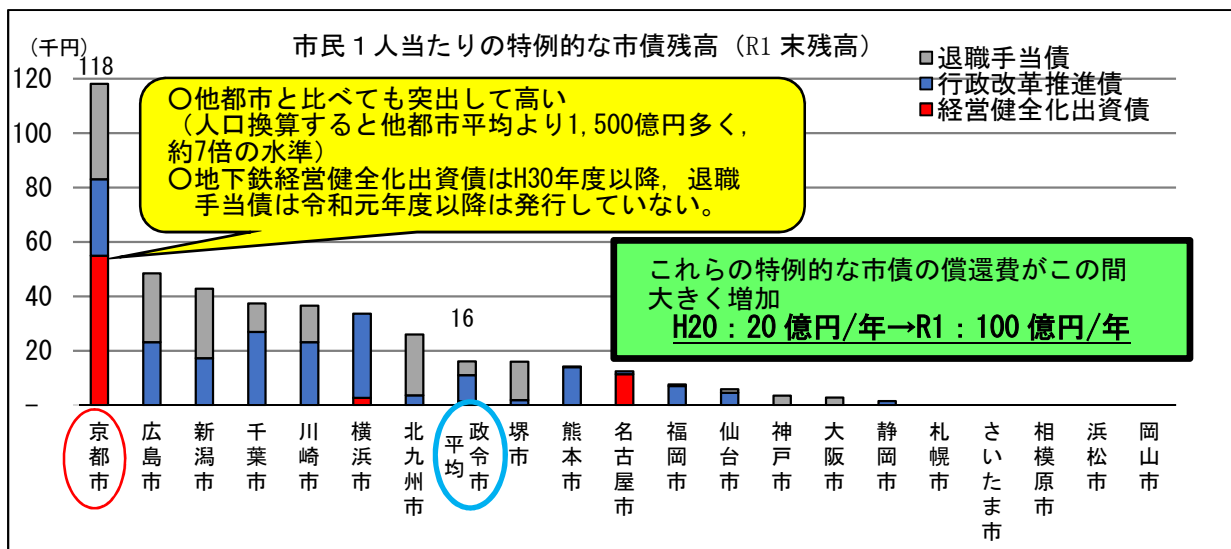


※第4回行政財政審議会資料を基に作成



※第4回行政財政審議会資料を基に作成

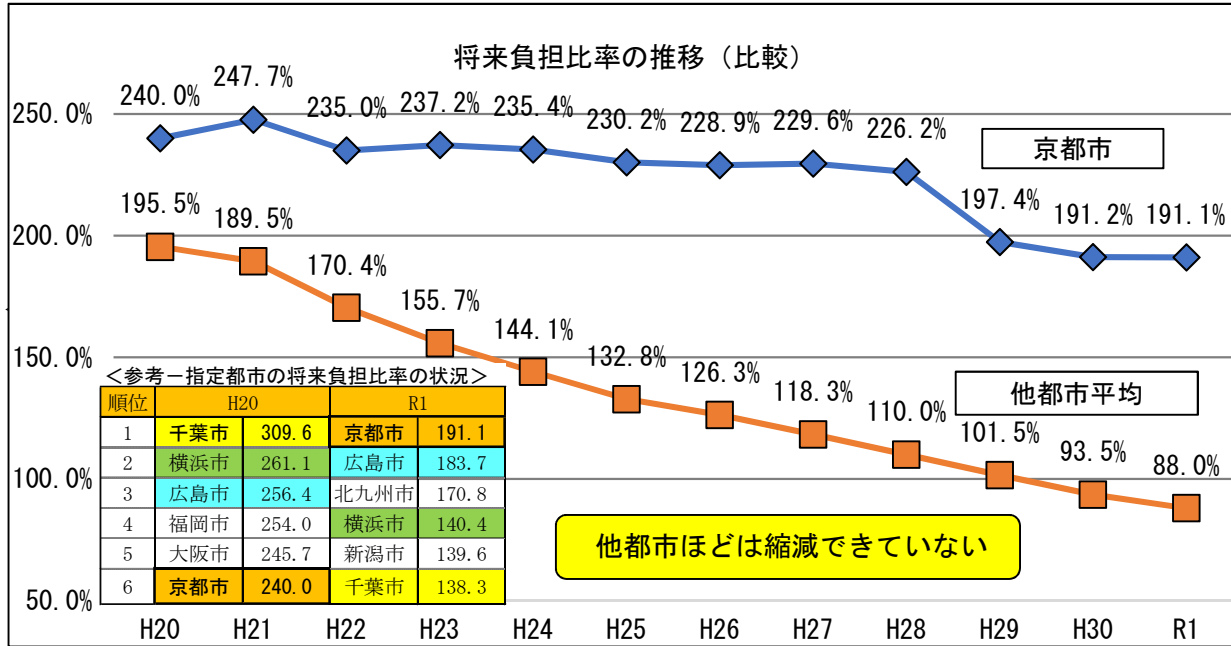
<交付税措置のない特例的な市債残高の状況>



※第4回行政財政審議会資料を基に作成

<将来負担比率の推移>

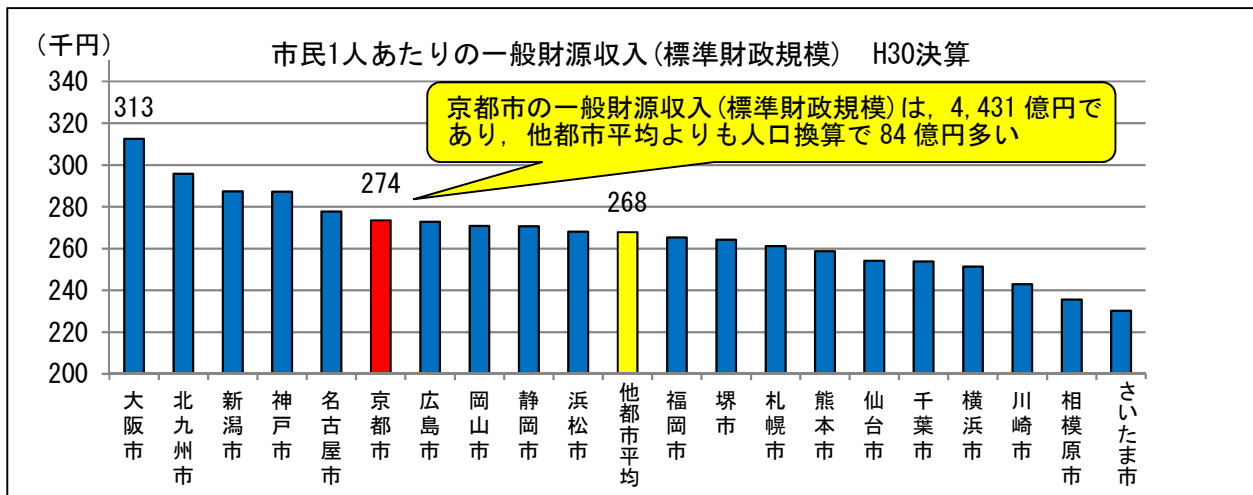
一般財源収入の規模に対して、市民の将来負担額（市債残高や退職手当の見込額など）がどれほどの規模であるかを示す指標



※第4回行財政審議会資料を基に作成

<参考①一歳入面の状況>

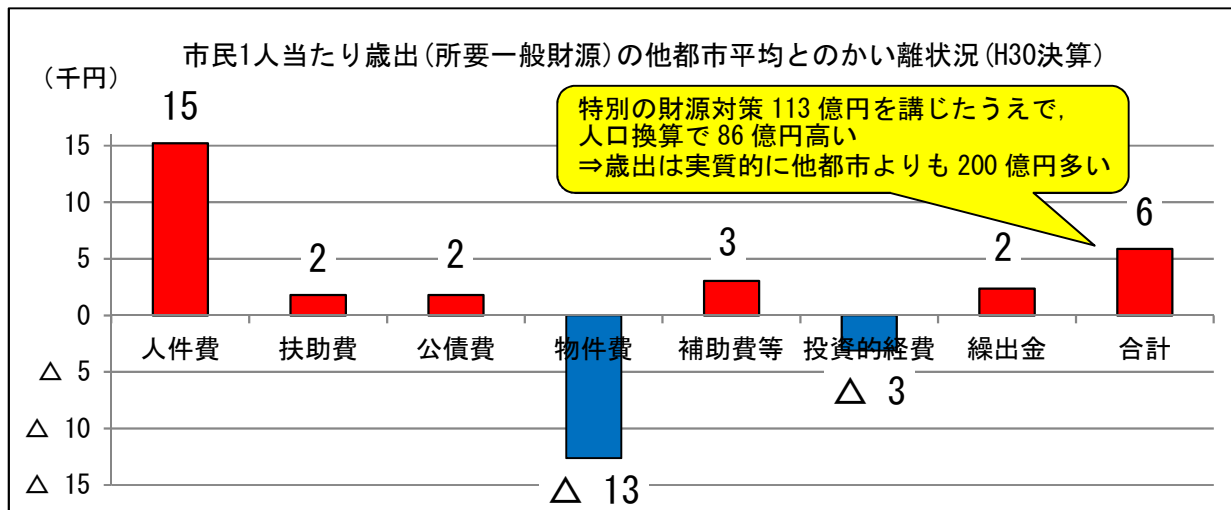
一般財源収入※の他都市比較 ※国の地方交付税算定上の一般財源収入（標準財政規模）



※第1回行財政審議会資料を基に作成

<参考②一歳出面の状況>

性質別の歳出（支出）の他都市比較



※第1回行財政審議会資料を基に作成

＜参考③－国の基準を上回る施策の例＞

(単位：億円)

①国基準(地方交付税措置)を上回る事業

②本市独自の事業

事業名	実施に必要な 一般財源 (A ※1)	国基準額 (B ※2)	国基準を 上回る 部分 (A-B)
下水道事業への繰出金	219	134	85
国民健康保険事業への繰出金	83	31	52
予防接種費	36	18	18
文化振興事業	22	9	13
地下鉄事業への繰出金	32	20	12
中央市場・食肉市場への繰出金	12	1	11
市立病院への負担金・交付金	17	9	8
市立芸術大学への交付金	15	8	7
観光振興事業	11	5	6
スポーツ振興事業	8	2	6
就学援助費	13	8	5
合計	468	245	223

※1 令和2年度予算額

※2 地方交付税で措置(基準財政需要額に算定)されている額

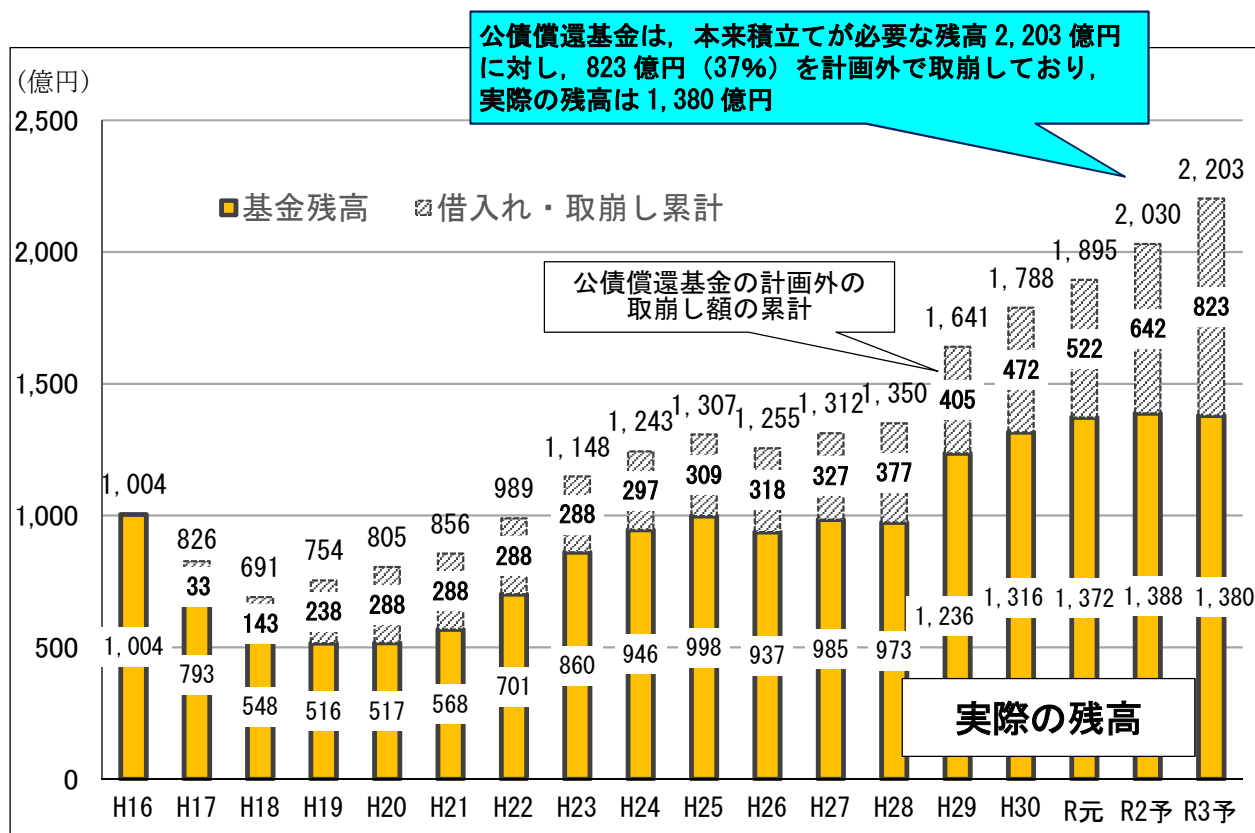
事業名	開始 年度	実施に 必要な 一般財源 (※1)
保育士の処遇改善等の保育所等への助成、市独自の保育士の加配	S41 ※H22に全部改正	60
敬老乗車証	S48	52
市独自の保育料の軽減	不明	16
福祉乗車証	S50	13
障害者医療費助成	S55	12
子ども医療費助成	H5	11
学童クラブ利用料の軽減	H14	8
産業技術研究所への交付金	H26	7
ひとり親家庭等医療費助成	H1	5
企業立地促進助成	H14	5
被災者住宅再建等支援事業の独自適用	H27	4
中学校3年生の30人学級実施のための人件費	H19	4
小学生のむし歯治療の自己負担無料化	S36	3
障害福祉サービス・医療の自己負担の軽減	H18	2
老人医療費助成	S47	2
合計		204

※第3回行政審議会資料を基に作成

現状・課題(2) (公債償還基金残高の今後の見通し)

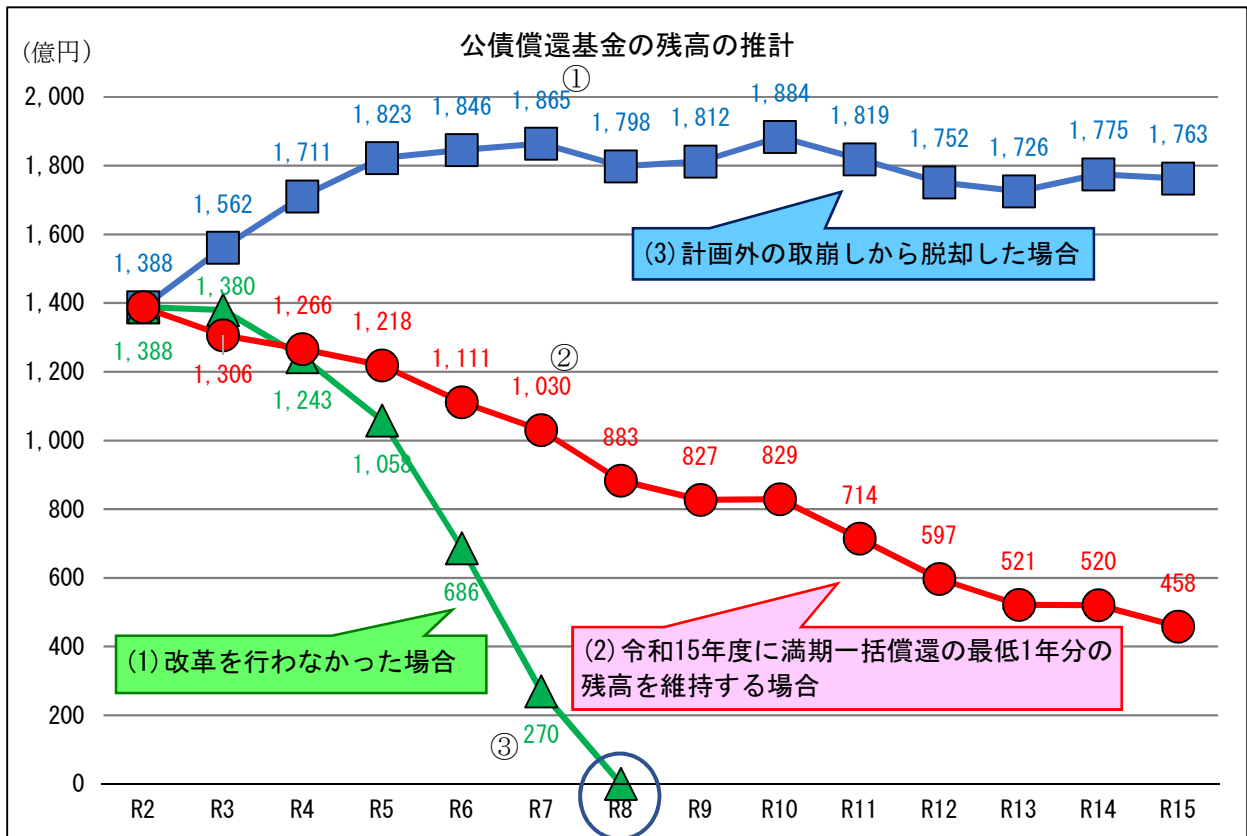
- ① 新型コロナウイルス感染拡大の影響もあり、京都市の収支バランスの不均衡は更に拡大し、令和2年度予算で193億円だった支出超過(財源不足)は、令和3年度予算では236億円となっている。このうち、公債償還基金の計画外の取崩し額は令和2年度予算119億円から令和3年度予算では181億円と大きく増加した。
- ② 最新の中期財政収支の試算(令和3年度予算)においても、市税や地方交付税などの一般財源収入が伸び悩む中で、扶助費や公債費などの支出は大きく増加する見込となっている。
- ③ このため、今後も徹底した改革を進めなければ、令和8年度にも公債償還基金の残高が0となる見込であり、そうなれば収支不足を補てんする手立てがなくなり、毎年の決算で数百億円の赤字が発生・累積し、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に基づく財政再生団体となる状況である。
- ④ 財政再生団体になれば、国の指導のもとで、厳しい財政再生に取り組まなければならない。その中で、本市の独自事業や国基準への上乘せ事業などの休廃止は避けて通れず、市民サービスの水準は一気に低下することになる。
- ⑤ こうした事態は何としても回避する必要がある。今後、こうした京都市の危機的な現状を市民とも共有し、改革を大きく加速させる必要がある。

<公債償還基金の計画外の取崩しの推移>



※第1回行財政審議会資料を基に内容を更新し作成

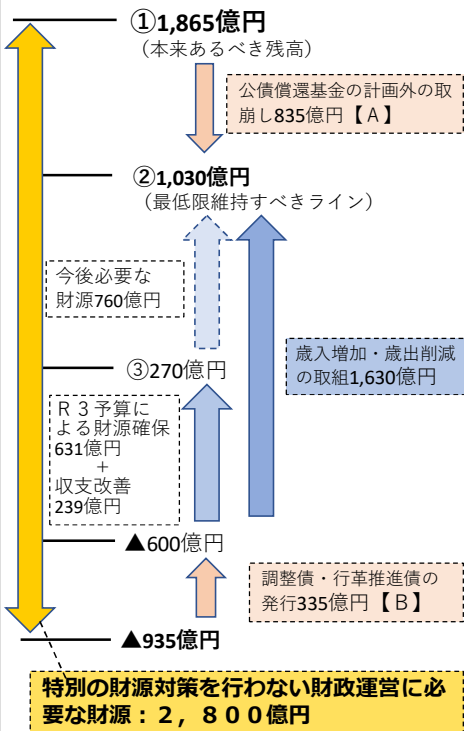
<公債償還基金の残高の試算>



※第4回行政審議会資料を基に内容を更新し作成

公債償還基金の残高の試算について（考え方）

< R7の公債償還基金の残高見込み >



R7における公債償還基金の残高の見込みは、

(1) R3から特別の財源対策を全く講じない場合は1,865億円 (本来あるべき残高)

(2) 一切、歳入増加・歳出削減を行わず、かつ調整債・行政改革推進債を発行せず、収支不足をすべて公債償還基金の計画外の取崩しで補填した場合は▲935億円

このため、**特別の財源対策を行わない財政運営を行うためには令和7年までに累計2,800億円の財源が必要**。これは国基準（交付税措置）を超える事業と本市独自事業の主なもの（R2予算427億円）を直ちに全廃しても約700億円不足する規模

財政改革を進めるにあたっては

(ア) 市民生活への影響

(イ) 財政の持続可能性（公債償還基金の枯渇回避）

両者のバランスをとりながら長期に渡る財政改革を進めることが必要

したがって、R7までに、

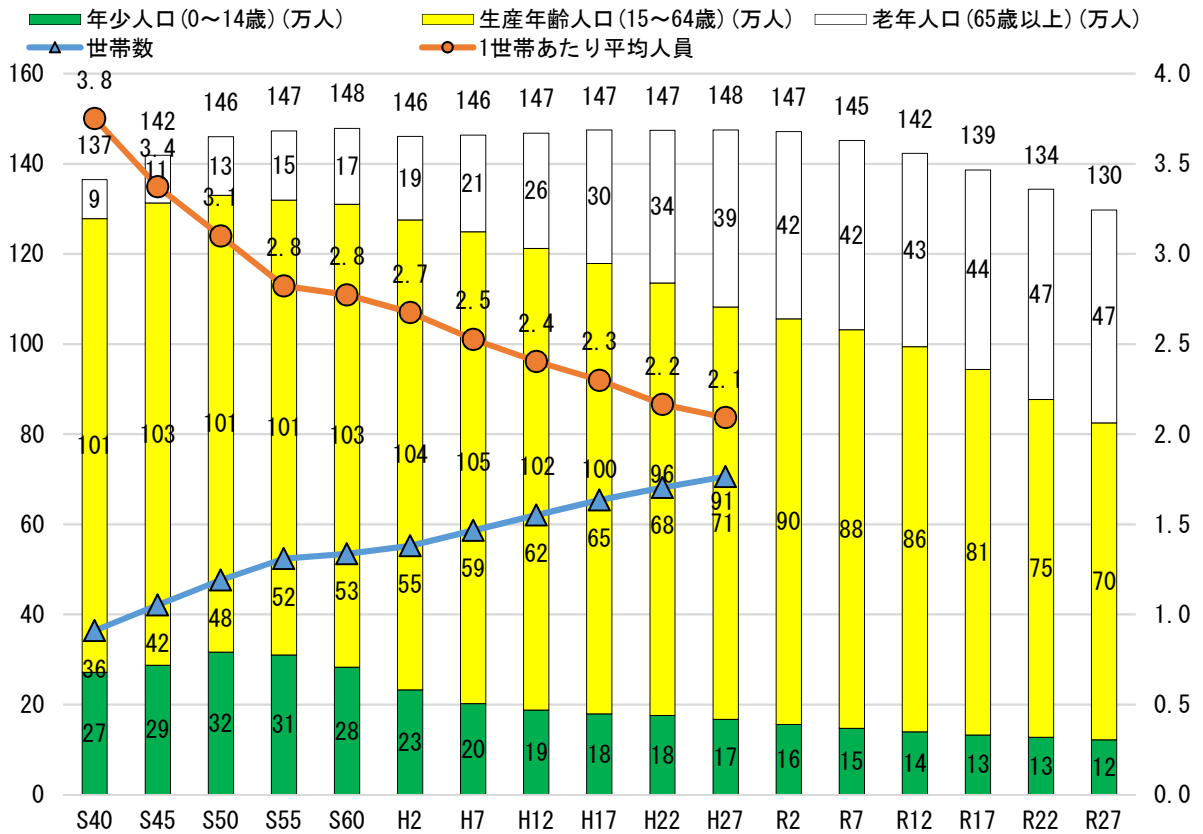
(ア) 財政の持続可能性の観点から歳入増加・歳出削減の取組によって**1,630億円の財源を確保**

(イ) 市民生活への影響を考慮し**特別の財源対策を1,170億円講じる（【A】+【B】）**

両者のバランスを確保しながら財政改革を進める。

ただし、毎年度の予算編成に当たっては特別の財源対策を所与のものとはせず、歳入増加・歳出削減の取組を徹底する

参考－京都市の人口及び今後の人口推計



※H27年までは、総務省「国勢調査」による実績値（京都市による不詳按分後）、R2年以降は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」による推計値

※第2回行財政審議会資料を基に作成

(1) 持続可能な行財政の確立

京都市は、市債残高が指定都市の中で 2 位、将来負担比率は最も高い状況にあり、公債費（市債の償還負担）が他都市と比べて非常に重くなっている。

こうした中、収支バランスが崩れ、財源不足の補てんのために、将来の借金返済のための積立金（公債償還基金）の計画外の取崩しや、資金手当のための市債発行という将来世代への負担の先送り、言わば「禁じ手」を使ってきた。

これが今の危機的な財政状況につながっており、公債償還基金の計画外の取崩しなど「禁じ手」への依存を解消し、将来負担比率を低減させ、市債の償還負担が財政を圧迫している現在の財政構造を改善していく必要がある。

①公債償還基金の計画外の取崩しなど将来世代への負担の先送りの解消

構造的に収支バランスが崩れ、公債償還基金の計画外の取崩しや資金手当のための市債発行など、将来世代への負担の先送りによって、収入以上の支出を維持している現状は、明らかに持続可能なものではなく、できる限り早期の解消が必要である。

②公債償還基金の枯渇回避に向けた当面の財政運営

京都市では、財源不足の補てんのために、公債償還基金を計画外に取崩すという状況が長く続き、本来、積立てが必要な基金残高の約 4 割を既に取り崩してしまっている。こうした状況が続けば、今後 10 年以内にも公債償還基金が枯渇し、財政再生団体となるおそれがあるという、まさに危機的な財政状況である。

このような現状を踏まえると、京都市の財政健全化に向けたステップは、次のように整理できる。

(ア) 現在、直面している公債償還基金の枯渇リスクを何としても回避する「墜落回避期」

(イ) 収支不均衡を是正して、公債償還基金の計画外の取崩しから脱却を図る「水平飛行期」

(ウ) これまで計画外で取崩してきた基金を積み戻すという「上昇飛行期」

現在の状況が「(ア) 墜落回避期」であることを市民と共有し、今後、スピード感をもった改革を進めていくことが求められる。

また、税収等の歳入を構造的に増加させていく取組が実を結ぶまでは一定の時間を要するため、「(ア) 墜落回避期」では、歳出の見直しや受益者負担の適正化など即効性のある改革を大きく進めていく必要がある。

同時に、だからこそ、土地利用の規制の見直しや既存遊休ストックの徹底活用など、構造的な歳入増加策に本格着手することが焦眉の急であり、歳出改革との相乗効果によって「(イ) 水平飛行期」の時期を少しでも早く到来させることが死活的に重要である。

③中長期展望に基づく改革の推進

全国的にも今後、20 年間は高齢化が進展し、社会福祉関連経費も増加していく。また、老朽化した公共施設等の更新時期が集中し、多額の経費を要する見込であるなど、現在よりも更に厳しい状況を迎える。こうした中、効果的に改革を進めていくにあたって、今後の人口動態等も見据えた中長期の大きなまちづくりの戦略・方針が不可欠である。

- 今後の改革の重点項目としては、P40 にまとめているとおり、
- (ア) 税収を構造的に増やすまちづくり
 - (イ) 社会や人口動態の変化を見据えた行政活動・資産の効率化
(デジタル化による業務の効率化、公共施設総量の縮減など)
 - (ウ) 収支バランス改善に向けた即効性のある財源確保
(保有資産の活用、課税自主権の活用など)
 - (エ) 社会経済情勢の変化や全国的な受益・負担のあり方を踏まえた財源の再配分
(国施策の導入に伴う本市独自施策の見直し、国や他都市の水準を上回る施策の見直しなど)

の4点が挙げられるが、効果発現の時間軸が異なるため、うまく組み合わせて、財政構造を着実に改善させていく必要がある。

特に「(ア) 税収を構造的に増やすまちづくり」については、税収等の定量的な目標(人口や産業動向等のモニタリング指標を含む)を設定した上で、そのために取るべき施策パッケージを、時間軸と即地性(地域特性に適合したものとなっているか)を踏まえつつ、スピード感をもって打ち出していくことが必要である。

その際、土地利用の規制の見直しや既存遊休ストックの徹底活用は大きな柱であるが、国内外から見た京都の魅力や優位性を維持・発展させつつ、創造的なまちづくりが実現できるような手法・適用地域の工夫が必要である。

(2) 財政運営の目標

① 公債償還基金の残高に着目した最低限の数値目標の設定

このままでは10年以内に公債償還基金が枯渇し、財政再生団体となるおそれがある中、これを回避するためには、公債償還基金残高が一定額を下回らないよう、計画外の取崩し額を抑制するための最低限の具体的な数値目標の設定が不可欠である。

② 目標達成のための歳入歳出主要分野における財源捻出必要額の設定と臨機応変な修正

公債償還基金の残高に着目した最低限の具体的な数値目標を達成するためには、今後進めていく改革規模を明らかにしたうえで、歳入歳出の主要分野における財源捻出必要額を設定したうえで、改革に取り組んでいくことが重要である。

また、改革期間中に急激に収支が悪化するような局面が生じた場合、公債償還基金の残高を維持するためには、個別分野の改革の財源捻出必要額を臨機応変に上方修正していくことが極めて重要であり、そうでなければ、改革の実効性が担保されない。

(3) 改革の進ちよく管理等

① 改革の実効性を担保するための仕組み・体制の構築

公債償還基金の残高に着目した財政運営の目標を確実に達成するためには、定期的に基金残高の状況や改革の進ちよく状況をしっかりと管理し、状況に応じて個別分野の改革の財源捻出必要額等の上方修正を議論するなど、改革全体を強力に推進していくための仕組み・体制の構築が極めて重要である。

② 改革の実効性を高める予算編成手法・事務事業評価の見直し

京都市では、平成16年度予算から、局枠配分方式を導入し、事務事業評価と現場のマネジメントを活かした予算編成を実施してきたが、導入から15年以上が経過し、この間、「個別の事務事業の妥当性の検証」よりも「(歳出管理のために)局ごとに割り当てられた枠内に支出を収めること」自体が優先され、広く薄く事業費を削ることにより、財源捻出を図る傾向が強くなっている。

分野を超えた重点化が一層求められる社会状況，財政状況においては，以下の視点を踏まえた，予算編成手法・事務事業評価等の見直し（効率化と機能強化）が必要である。

<見直しの視点>

- 社会経済情勢の変化に応じた事業へ財源が再配分されるような仕組み(サンセット化，スクラップ&ビルドの強化)
- 抜本的な事業の見直しや業務の効率化，業務量の減（人件費の縮減）などに効果的につながる仕組み
- 政策の意思決定において，後年度負担や税収への作用など「財政面に与える影響」をこれまで以上に重視する仕組み

(4) 市民への情報発信

①危機的な財政状況の市民との共有

今後，厳しい改革を進めるにあたっては，全職員が等しく危機意識を共有し，市民理解を得る努力を重ねることが不可欠である。

そのうえで，「京都市では，現在，将来世代へ負担を先送りすることで，収入以上の支出を行っていること」，「これをそのまま維持し続けることは絶対にできないこと」，「現状，支出に対して収入が不足している部分については，市民サービスの受益と負担の合理化の観点から見直しを進めていく必要があること」など京都市の極めて厳しい現状について説明責任を果たし，市民と十分共有したうえで，世代を超えて共感が得られる改革の必要性や中長期の展望を市民に発信していかなければならない。

②市民が財政状況等に触れる機会の創出

市民にとって，自治体の財政状況は普段なじみがないものであり，これを伝えるにあたっては，「分かりやすい」ことが何よりも重要である。

京都市の危機的な財政状況を発信する際は，「公債償還基金の取崩しで財源不足を補てん」などの専門的な言葉だけを使うのではなく，場面に応じて，市民目線に立った分かりやすい言葉を補って発信することが極めて重要である。

また，SNS や動画等の活用など，他都市の事例も参考に，あらゆる機会を活用して，これまで以上に市民が財政状況等に触れる機会を創出していく必要がある。

審議会での主な意見

<京都市の財政状況と今後の財政運営>

- 京都市もこの間，市債残高を縮減し，将来負担比率を減らしてきたが，他都市はもっと減らしている。将来負担比率の指定都市の平均を見ると，平成20年度から令和元年度の間は195.5%から88.0%へ減らしているが，京都市は240.0%から191.1%にとどまっており，スタート数値も高く，直近の数値も高い。

不足する財源を補てんするため，公債償還基金の計画外の取崩しや資金手当債の発行という「禁じ手」を使ってきたことで，将来負担比率を他都市に比べて減らせていない。つまり，公債費（市債の償還負担）のコントロールに失敗したということである。京都市は他都市と比べて公債費が高止まりしていることで，ますます収支のバランスが取れなくなっている。

公債費を抑制しなければ，将来的に財政運営が行き詰まるという認識が十分浸透しておらず，これまで厳しい財政運営を進めてこなかったことは反省すべき。

そういう意味で，今後の財政運営については，まず将来負担比率を中長期的に引き下げていく必要があることを確認したうえで，「公債償還基金の計画外の取崩しの解消」や「公債償還基金の枯渇回避に向けた当面の財政運営」を進めていくべき。

- 「公債償還基金の計画外の取崩しなど将来世代への負担の先送り」は、端的に言えば、「将来世代が使うべきお金を今の世代が使っている」ことを意味するが、それが「公債償還基金の計画外の取崩し」と置き換えられると非常に分かりにくい。将来世代に残しておくべき財源で、今のサービス水準を維持してきたことが持続可能性の観点から本当に妥当だったのか。
- 財政運営は市民が納めた収入をどういう施策に配分するかということなのに、なぜ、収入以上に支出ができてしまうのか不思議である。
公債償還基金があるために、「公債償還基金の計画外の取崩し」という手法で収入以上に配分することが可能となっているが、それが恒常化していることが課題であり、京都市独自の縛りが必要ではないか。
今の若者が年を重ねても、京都が魅力あるまちであってほしいので、収支バランスが崩れ、将来世代へ負担を先送りしている今の財政構造は今すぐにでも改善すべき。
- 京都市は国の交付税措置のない独自事業が多く、それは他都市水準を上回る手厚いサービスを提供している半面、収支バランスが取れない要因にもなっている。今後、この独自事業の水準をどうするか、あるいは独自の財源をどうやって確保するかという両面から検討していく必要がある。
また、独自事業の水準については、国の基準や、他都市の水準に着目して、そこまでは水準を下げるといったことも検討すべき。
- 京都市が財政再生団体になれば、弱者に寄り添うことが全くできなくなる。それは例えば、国民健康保険事業への独自の財政支援ができなくなるということや、今後、起こる災害で一番困る方たちに寄り添えなくなるということである。
そうならないように、直ちに対策を考えないといけない。安心安全を守り、お困りの市民に寄り添うことが、公共の一番大きな目的であり、それがきちんとできるように今、改革していくということを前面に出していく必要がある。
- 現在、コロナ禍で本当に生活が困窮している方がおられるので、厳しい財政状況であっても、コロナ禍が収束するまでの間、少なくとも社会的弱者へのサービスの見直しについてはセーフティネットとしての機能に十分配慮する必要がある。一方で、危機的な財政状況の中、改革を大きく加速させる必要があり、この2つのバランスをとることが重要である。

＜中長期展望に基づく改革の推進＞

- 全国的にも今後、20年間は高齢化が進展し、社会福祉経費が増加するほか、老朽化した公共施設等の更新時期が集中し、多額の経費を要する見込であるなど、現在よりも更に厳しい状況を迎える。
今後、20年をどうやってしのぐかは、人口動態も見据えた大きなまちづくりの戦略・方針が必要であり、その戦略・方針に沿って、無駄のない効率的な財政運営を本気で追求する必要がある。
- 今後の改革の重点項目として、「子育て世代、若年層が住みやすいまちづくり」、「京都の強みを活かした魅力のある強い経済の再生と構築」は非常に重要である。
特に新たな用地・空間の創出、景観と経済の両立、戦略的な企業誘致などについて、長期的な視点で舵を切り直す必要がある。
- これまで京都市では、他都市と比べて高い水準の市民サービスを維持してきたが、現状として、そのことが必ずしも子育て世代が京都に住むということにつながっていない。
今後、中長期展望に基づく改革を進めるにあたって、これまでのやり方がどうだったのか振り返る必要がある。若い世代の流出を抑える、または、住みたいまちに選んでもらうには、単に施策の経費が大きいかどうかを他都市と比べるのではなく、本市としてどういうサービスを実施すればいいのか、どうすればそれを子育て世代に実感してもらえるのかを考えることが重要である。

＜改革の進ちょく管理等＞

- 京都市はこれまで相当な規模の改革を進めているが、今まで実施してきた改革の規模やそれに費やした時間を考えると、今後、必要となる改革は非常に厳しい規模とスピード感が求められる。
これまで、公債償還基金の計画外の取崩しにより、歳出見直しをなだらかに行ってきたが、このままでは財政再生団体になり、非常に大きな影響が出る。それを避けるためには改革の深度を深めていかなければならない。
また、今後、まちの活性化により税収を増やすための方策、あるいは収支バランスの改善に向けた方策を進めるにあたっては、その実効性をどのように担保していくかが極めて重要である。
- 現行の京都市基本計画においても、行政経営の大綱をまとめ、持続可能な行財政の確立を目指して、改革を進めてきたはずであるが、決めたことをしっかりと進ちょく管理し、適切に進めていたら、今のような危機的な財政状況にはなっていないはずである。しかし、実際はそうなってしまう。
なぜこのようになったのかをきちんと分析し、これから、どのように改革を進めていくのか、予算編成の仕組みも含めて、縦割りを排し、全庁的かつ横断的に進ちょくを管理し、目標達成に向けた改革の実効性を担保する仕組み・進め方を考える必要がある。
- 改革を推進していくにあたって、予算編成手法の見直しは重要であり、サンセット化やスクラップ&ビルドを更に進めていく必要がある。「職員数を適正化して、人件費を減らしていく。しかし、事業・業務の量は減らない。」ということがないように、予算編成手法の見直しについてもしっかりと進めていただきたい。

＜市民への情報発信＞

- このまま公債償還基金の取崩しを継続すれば、今後 10 年以内に公債償還基金が枯渇し、財源不足の補てんの手立てがなくなり、市民サービスが一気に低下するという大変な事態になるとしても、市民に対して「公債償還基金の残高について、満期一括償還の 1 年分を確保する」と説明したのでは、市民に改革の必要性が伝わらづらい。
市民理解を得るには改革がなぜ市民にとって必要なのか、ストーリーを構築して時間軸とともに説明しなければならず、①「京都市では、現在、将来世代へ負担を先送りすることで、収入以上の支出を行っていること」、②「これをこのまま維持し続けることは絶対にできないこと」、③「現状、支出に対して収入が不足している部分については、市民サービスの受益と負担の合理化の観点から見直しを進めていく必要があること」など京都市の極めて厳しい現状について説明責任を果たし、市民と十分共有したうえで、世代を超えて共感が得られる改革の必要性や中長期の展望を市民に発信していかなければならない。
- 公債償還基金を取り崩して、とりあえずしのぐという選択肢は、「この後は良くなる。いつか公債償還基金は回復できる」という前提が必要だが、実際はそうではない。
今後、中長期的には少子高齢化が更に進行し、また、公共施設が大量に老朽化していくという見通しの中で、「公債償還基金の計画外の取崩し」を続けている状況をもっと深刻に考える必要があるし、こうした将来世代への負担の先送りを続けるべきではないということについて、市民といかに共有するかということが重要である。

2 歳入歳出の個別分野に関する答申

(1) 社会福祉施策

現状・課題

- 京都市では高齢者人口が増加する一方で、これまで支え手とされてきた若年層人口が減少（自然減，社会減）しており，他都市と比べてもその傾向が顕著である。
- 今後も高齢化率は引き続き上昇が見込まれ，社会福祉関連経費の増加傾向は続く見込。一方で，国の経済・財政再生計画(骨太の方針)の下，地方の一般財源総額は「実質同水準ルール」の下で確保されており，京都市の一般財源は結果として大きく増加していない。
こうした中，今後も増加し続ける社会福祉関連経費をしっかりと確保するためには，社会福祉を含むあらゆる歳出分野の改革が必要である。
- とりわけ京都市では，社会福祉分野を中心に独自事業や国の上乘せ事業等を，確保している財源以上に実施していることが，収支バランスを崩す要因となっているため，社会福祉分野の施策の持続可能性を検証する必要がある。

答申

国基準を上回って維持してきた施策等の見直し（持続可能性の確保）

京都市では，社会福祉分野をはじめとして国基準を上回る独自の事業を「確保できている財源以上」に実施してきた。これらの施策については，国の施策が充実されたとき，制度発足時から社会情勢が変化したときに，適切に見直しを行うべきであったが，そのままの施策を維持してきたことが，収支バランスを崩す要因となっている。

財源に限りがある中，社会経済情勢の変化に応じた的確な支援を行っていくためにも，京都市独自の事業については，一定の見直しを行うことが不可避であり，コロナ禍での市民生活への影響を十分踏まえつつ，国基準や他都市の水準も参考に，受益と負担のバランスを踏まえた見直しを行い，持続可能性を確保していくことが不可欠である。

<具体的にあり方を検討すべき事業>

- 国基準を大きく上回る事業や，多額の経費をかけて実施している独自事業を中心にあらゆる事業について見直しの検討の俎上に乗せることが必要
- 特に従来から施策のあり方が課題となっている事業，他都市では実施されていない事業等は，早期の見直しの検討が必要
(例)
 - ・ 敬老乗車証制度（制度発足時の事業費 3 億円は，平均寿命の延伸などにより，約 17 倍に増加）
 - ・ 国民健康保険事業への独自の財政支援
 - ・ 学童う歯対策（衛生環境が改善）
 - ・ 被災者住宅再建等支援制度（国の支援制度が拡充） など

審議会での主な意見

- 社会福祉分野の施策でも、他都市の状況を見ると様々であり、敬老乗車証や保育所への助成など、多額の経費をかけて実施している京都市の先進的な部分を残すという考え方もあるが、少し水準を下げていかないと、今後、施策を続けられなくなるのではないかと。市民理解を得る方法として、国の基準や他都市の水準に合わせていくという手法が取りうるのではないかと。
- 市民生活がどう変わるのかという視点も重要であり、ただ単純に支出を削減すればよいというものではなく、削減するのであれば、今の市民の負担水準はどうかといったことも合わせて、複眼的な議論を行っていく必要がある。
- 国民健康保険の独自の財政支援は、非常に多額であるが、まずこの独自の支援がどの所得階層の保険料をどの程度、軽減しているのかといった現状把握を丁寧に行う必要がある。
支援が必要な部分をしっかりと精査したうえで、一般会計、国民健康保険事業双方が持続可能なものとなるよう検討すべき。
- 敬老乗車証は、過去にも持続可能な制度となるよう見直しを検討すべきという議論がなされている。今後も、高齢化率の上昇に伴う経費の増加が見込まれる中、制度を維持するために、早急に見直しを進めるべき。
- 敬老乗車証は、平均寿命が大きく伸びているといった社会情勢の変化や定年延長が議論されていることを踏まえて、交付開始の年齢引上げなどを検討するという選択肢もあるのではないかと。
- 学童う歯対策も、過去に包括外部監査等の指摘を複数回受けており、指摘を踏まえて、早急に見直しを進めるべき。
- 被災者住宅再建等支援については、国の資料にあるとおり、保険・共済の加入促進など自助の取組を促すべき。
- 子どもの貧困や高齢者の生活困窮などが社会問題になっている中で、そこには徹底的に寄り添わないといけない。
つまり、「財源に限りがある中で、的確な支援を行うためにも、事業のあり方の見直しをしないとイケない」という観点から、敬老乗車証などの京都市の独自施策についても根本から検討していく必要がある。
全体として貧困問題や生活困窮者へのケアを万全に行う中で、個々の事業については合理化するという方針で進めるべきである。
- 現在、コロナ禍で本当に生活が困窮している方がおられるので、厳しい財政状況であっても、コロナ禍が収束するまでの間、少なくとも社会的弱者へのサービスの見直しについてはセーフティネットとしての機能に十分配慮する必要がある。一方で、危機的な財政状況の中、改革を大きく加速させる必要があり、この2つのバランスをとることが重要である。

(2) 補助金

現状・課題

- 京都市では毎年 500 件、200 億円規模の補助金を支出している。
- 補助金は公益性の高い事業の奨励等を内容としており、導入当初の目的(公益性)が相対的に低下した場合でも廃止等の抜本的な見直しが困難で長期化しやすい傾向にある。
- このため、導入後も補助事業の事業効果や、補助金の必要性・妥当性など、不断の検証や必要に応じた見直しが必要である。
- 他都市では補助金をサンセット化(期限付き実施)している事例や、補助率を原則 1/2 としている例もある。

答申

① 補助金の総点検

補助金は一旦開始すると長期化しやすい傾向にあり、導入後も不断の検証が必要である。このため、長期間継続しているもの、補助率が高いものなど様々な観点から補助金の総点検を行い、必要な見直しを実施すべき。また、その際は京都市の危機的な財政状況においても、なお補助が必要な事業かどうかという厳しい目線からの精査が必要である。

② 補助金のあり方の検討

補助金のサンセット化や補助率の上限設定など、他都市の事例も参考にしながら、これまで以上に補助金の適正化を図るための仕組みを検討する必要がある。

審議会での主な意見

- 毎年 500 件、200 億円規模程度で補助金が支出されている事実をこれまで認識したことがなかった。補助金の内容をもっと市民と共有しないとチェック機能が働かないのではないかと。
- 長期間継続して補助しているもの、補助率が高いもの、交付対象事業の範囲が広いものなどに加えて、様々な切り口の基準を設けて、市民のお金がどう使われているのか、しっかりと検証すべき。
- 市補助金条例で定めている現行の補助事業の条件はかなり幅広いため、もっと厳しく精査する必要があるのではないかと。
- 補助金についても、定期的にその適正性をチェックする仕組みが重要であり、それがどのように機能してきたか振り返るべき。
- 他都市では、補助金を期限付きで実施している事例や、補助率を原則 1/2 としている事例があり、京都市でも同じことができないか。
また、例えば、現行の補助金についても期限を設定し、その期限までに交付先の団体に対応方法を検討してもらうなどの仕組みづくりができないか。

(3) 他会計繰出金

現状・課題

- 公営企業への繰出金（H30 決算：285 億円）は他都市と比べて 71 億円多く、その大半を占める下水道事業繰出金（H30 決算：216 億円）は他都市と比べて 59 億円多い。
- 下水道事業繰出金が多い理由は、これまで浸水対策を積極的に実施してきたためであり、下水道事業における浸水対策が、京都市の雨に強いまちづくりを大きく前進させてきた。
- 一方で、これらの浸水対策等により、多額の公費負担（190 億円の雨水処理負担金）を要しており、国の標準的な水準の約 2 倍の負担を継続することが極めて困難になっている。

答申

① 全会計連結の視点からの繰出金のあり方の検討

一般会計が極めて危機的な財政状況にある中、特別会計及び公営企業会計への繰出金については、総務省繰出基準の有無や基準の内容に留意しつつ、各会計の収支の状況を踏まえ、全会計連結の視点であり方を検討する必要がある。

② 公共下水道事業繰出金の抑制

これまで積極的な浸水対策を実施してきたことなどにより、他都市と比べて雨水処理負担をはじめとする公共下水道事業繰出金が高い水準にある。このため、一般会計の財政健全化期間中は、公共下水道事業の資金収支に与える影響には留意しつつ、繰出金を一時的に減額することを模索すべき。

審議会での主な意見

- 下水道事業の繰出金（雨水処理負担金）が国の地方財政計画で想定されている標準的な水準を大きく上回っているため、財政措置がついてこられず、一般会計の財政を苦しめている要因になっている。
- これまでの繰出金水準を一般会計が維持することができない中で、例えば、一般会計の財政健全化期間中は、繰出金を一時的に減額するというようなことをお互いに模索する必要がある。
- 下水道事業の繰出金については、「雨水公費・汚水私費」という原則がある中で、過去に一般会計から汚水部分に 485 億円の財政支援を行っている。一般会計の厳しい財政状況を踏まえて、この過去に支出した分を戻してもらおうというようなことができないか。
- 繰出金については、総務省の繰出基準内だから繰り出しても良いのではないかと、ということではなく、そもそものあり方から検討する必要がある。全会計連結の観点で、一般会計を含めて、京都市全体としてどのように健全な方向、持続可能な方向に向かうか、ということを検討すべき。
- 基準外の繰出しを抑制するというのも重要である。

(4) 公の施設等（施設の総量，受益者負担）

現状・課題

- 今後は、昭和 40～50 年代にかけて集中的に整備した公共施設の更新が到来し、何の対応もしなければ、多額の更新経費を要する見込となっている。
 - 全ての公共施設について、長寿命化・更新を前提とせず、中長期を見据えた施設の必要性、資産としての市場価値、財政状況など様々な角度から存続の可否を検証し、施設の総量の縮減を図ることが不可欠となっている。
 - 道路・河川等の公共土木施設は、安心安全や人口増加にも寄与するものであり、新規整備の費用対効果を考慮するとともに、既存ストックについては、長寿命化を図ることが必要である。
 - 現在の各施設の使用料については、収益性や公的関与の必要性に応じた統一的な設定基準がなく、また、当初の施設整備費や、今後の施設修繕経費についても十分に考慮されたものとなっておらず、受益者負担の更なる適正化が必要である。
- ※ 「公共施設」とは、ここでは一般会計で管理する公共建築物を想定しており、地下鉄・下水道施設等の公営企業関連施設は含まない。

答申

① 公共施設の総量縮減に向けた目標設定

今後、昭和 40～50 年代にかけて集中的に整備した公共施設の更新時期が到来し、多額の経費を要する見込であるが、京都市の危機的な財政状況を踏まえれば、全ての公共施設を今後も維持し続けることは困難である。

このため、財政状況や今後の人口減少、ウィズコロナ・デジタル化といった社会経済情勢の変化等を踏まえ、公共施設等総合管理計画には、施設総量の縮減について思い切った目標設定を盛り込むことが不可欠である。

② 統一的な基準設定に基づく使用料等の適正化

施設等の運営にあたっては、常に受益者負担と税負担（市民負担）のバランスの適正化を図る必要があるが、施設等の種別ごとに統一的な基準を設け、定期的に受益者負担の点検及び適正化を図るべき。

③ 公民連携手法を用いた効率的な施設運営

施設等の整備・運営にあたっては、PFI などの公民連携手法を有効な選択肢とし、推進にあたって必要となる条件整備について検討するべき。

審議会での主な意見

<施設の総量の縮減>

- 公共施設の中には、今後、大規模修繕を実施する予定の施設もあるが、長寿命化・更新を前提にするのではなく、そこまで多額の経費をかけてもなお、維持したいかどうかの判断がまず必要である。

- 公共施設等総合管理計画を策定し、今後の施設のあり方を検討したときと、現状では大きく状況が変わっている。当時の考え方にウィズコロナやデジタル化の推進、地域の人口減少等の状況を踏まえて、改めて、施設の総量の縮減を検討すべき。
- 京都市では多くの施設を保有しているが、これらの施設を全て残したまま、これから迎える大量の施設更新の財政需要には対応できないのではないか。今後、施設の総量を縮減していくということが、財政運営のカギになると思う。
- 公共施設も、中長期的なコストを示して市民理解を得ながら「これはなくてはならないもの」、「これはあった方がいいもの」、「これはなくても何とかなるもの」というような一定の区分けはできるのではないかと。施設の総量については、今後、思い切った目標を立てて縮減を進めていくことが大切である。

<受益者負担の適正化等>

- 受益者負担が低いということは、自分が使っていない施設の運営費を市民として負担するということであり、受益者負担と市民負担はしっかりとバランスを取っていく必要がある。
- 使用料の改定の他にも、施設の稼働率を向上させることで、結果として市民負担を軽減させるといったことも考えていく必要がある。
- 受益者負担については、定期的にその適正性をチェックする仕組みが重要であり、それがどのように機能してきたか振り返るべき。

<効率的な施設運営>

- PFIなどの公民連携手法については、人件費の管理手法としての視点だけではなく、資産の有効活用や施設整備などを含む大きな視点から活用を検討すべき。

(5) 資産の有効活用

現状・課題

- 保有している資産を十分に活用せず、未利用・低利用状態のままにしておくと、その間、有効に活用していれば得られたはずの利益を逸失（機会損失が発生）する。職員のコスト意識を高めるとともに、全庁的に資産効率の最大化を図るための仕組みの構築が必要である。
- 未利用・低利用の土地・建物のほか、基金、有価証券など様々な資産を有しているが、とりわけ危機的な財政状況にある京都市において、これらの保有資産をいかに財源に結びつけられるかが、当面の財政運営を左右するため、これまで以上に積極的な取組が必要になっている。
- 土地等の売却を行った場合、売却益のみならず、民間事業者による賑わいの創出、まちの活性化による地域振興、固定資産税等の税込増など、様々な効果につながることをしっかりと認識する必要がある。
- 施設の使用料をはじめ、毎年、多額の減免を実施しているが、極めて厳しい財政状況の中、減免についても必要性等の検証が必要である。

答申

① 土地・基金等の積極的・優先的な活用

未利用地や特定目的基金等の保有資産をいかに財源に結びつけられるかは当面の財政運営を左右するため、極めて重要な取組である。また、今後、市民生活に影響する改革を進めるにあたっては、まず活用可能な資産を優先的に活用すべき。

また、保有資産については「未利用の間の機会損失」という観点から早期の活用を図ることが極めて重要である。これに向けて、組織も含めた全体的な資産活用の進め方の見直しが必要である。

② 未利用地の戦略的かつ積極的な活用

未利用地の活用（貸付・売却等）にあたっては、経営的な視点が極めて重要であり、都市政策の観点から、京都市全体に波及するような効果的な活用の検討や、より財源確保につながる手法の検討が必要である。また、民間事業者が参入しやすくなるような誘導策の検討も必要である。

③ 減免の点検・見直し

減免には補助金と同様の効果があるため、同様の視点で点検・見直しを進めていくことが必要。特に京都市の危機的な財政状況においても、なお減免が必要なのかどうかという厳しい目線からの精査が必要である。

審議会での主な意見

- 未利用地等の資産の有効活用については、①売却益収入、②固定資産税収入、③周辺地域全体の価値が上がることによる地価の上昇、④企業誘致等を組み合わせて京都の経済力、産業力が上がるといった何段階かのプロセスがある。
資産を保有する部局が遊休地を個々に整理するというのではなく、京都全体へ波及するような使い方を戦略的に考えていく必要がある。
- 低・未利用地を有効活用するには、とりあえず余っているから売るという単純な発想ではなく、京都市の様々な都市政策の中で、「どう高くしてから売るか」という民間のビジネス感覚が必要。どうやって京都市の経済や財政状況を良くするかというビジョンを持って進める必要がある。
- 未利用地等の資産の有効活用に向けて、資産を保有する各部局が個々に活用を検討するという今のやり方では、効果の発現までに時間がかかるのではないか。
土地等の資産を持っている部署が売却・貸付を検討する際、別で大きなプロジェクトを抱えていると、資産活用にまでなかなか手が回らない。資産の積極的な活用に向けて、組織的な部分も含めて、全体的な進め方を見直すべき。
- 京都市では未利用資産のリストを公開しているが、ただ公開しているだけでは、なかなか活用に結びつかない。保有資産の活用は財源確保の点から即効性があり、積極的にやっていく必要がある。民間が参入しやすいように、効果的な活用方法も含めて、行政側でうまく民間を誘導するような情報発信の工夫が必要である。
- 危機的な財政状況の中では、未利用地、特定目的基金など、活用可能な資産は積極的に使っていくべき。市民生活に影響する改革を進めるにあたっては、まず、こうした保有資産の活用を優先的に行わなければならない。
- 使用料の減免については、「減免は補助金と同様の効果」という観点に立ち、必要性等の検証が必要。他の事業のように国や他都市の水準より手厚い内容になっていないか、相手先の負担能力を考慮したうえで適切に運用されているかなど、再点検すべき。
- 家賃の減免や保険料の軽減など、低所得者に対して独自の軽減を行い、他都市よりも負担を軽くするということは、利用されている方にしてみれば、もちろん良いことだが、これによって増加する将来世代の負担など全体に与える影響も見ながら、こうした政策をどこまでやるのか、これからはしっかり考えていく必要がある。

(6) 投資的経費・市債残高（市民の将来負担）

現状・課題

- 京都市の近年の投資的経費は、ピーク時（H10：1,435億円）と比べると、40～50%減の水準となっており、他都市と比較しても低い水準となっているが、今後は、昭和40～50年代にかけて整備した施設の更新が、今後10～20年の間に到来し、多額の経費を要する見込となっている。
- 一方で、危機的な財政状況の中、他の経費と同様、配分する財源を安易に増加させることはできない。将来世代に過度な負担を残さないため、必要性・緊急性・費用対効果・将来の市民負担等を考慮し、事業の徹底的な「選択と集中」を行う必要がある。
- 京都市では、この間、市債残高を大きく縮減してきたが、行政改革推進債や地下鉄経営健全化出資債等の交付税措置のない特例的な市債を多額に発行しているため、この間、市債残高や市民の将来負担（将来負担比率^{*}）が他都市ほど減少しておらず、財政運営上の大きな負担となっている。
※ 将来負担比率は191%で、指定都市で最も高い。

答申

<投資的経費>

① 将来の成長・発展につながる投資の推進

今後、職住近接のまちづくりや若年層の定住促進を図っていく必要がある中で、将来的な都市の持続性の確保、税収増加に効果が高いと認められる道路や施設等の整備事業については、限られた財源の中でも着実に進めていく必要がある。

② 選択と集中による投資的経費総額の抑制

将来世代に過度な負担を残さないため、必要性・緊急性・費用対効果・将来の市民負担等を考慮し、事業の徹底的な「選択と集中」を行い、投資的経費の総額を的確にコントロールする必要がある。

③ 整備事業トータル費用対効果に着目した事業採択

事業採択にあたっては整備完了後の後年度負担（運営費・維持管理費）や税収増効果を含めたトータル費用対効果をしっかり検証することが重要であり、必要に応じて、費用対効果の検証結果を事前に公表する仕組みについても検討すべき。

④ 民間資金を活用した効率的な事業の推進

事業の推進にあたっては、民間資金の獲得やPFIをはじめとする民間活力の導入も有効な選択肢とし、推進にあたって必要となる条件整備について検討すべき。

＜市債残高・市民の将来負担の縮減＞

⑤ 交付税措置のない市債の抑制

京都市は交付税措置のない特例的な市債残高が他都市と比べて非常に多いことが、財政を圧迫する要因となっているため、分野を問わず、これまで以上に交付税措置のない市債を活用してまで実施すべき事業かどうかの精査が必要である。

⑥ 将来負担比率の目標設定

京都市においても、この間市債残高を縮減してきたが、地下鉄事業を支援するために経営健全化出資債を多額に発行したこともあり、将来負担比率^{*}は指定都市の中で最も高く、他都市と比べてもこの間の改善幅が小さくなっている。

将来負担比率は、持続可能な行財政の確立のために、極めて重要な指標であるため、交付税措置のない市債の残高も考慮して、将来負担比率の具体的な目標を設定すべき。

※ 一般財源収入の規模に対して、市民の将来負担額（市債残高や退職手当の見込額など）がどれほどの規模であることを示す指標

審議会での主な意見

＜投資的経費＞

- 今後の公共施設等の更新時期の集中への対応については、それぞれの公共施設等の状況を踏まえ、ただ単に更新するのではなく、長寿命化により更新を先送りすることも含めて、トータルコストの低減に向けた検討を徹底的に行う必要がある。
- 今後、予定されている施設整備案件が既に相当な規模になっているが、これに整備後の維持管理費も合わせると、更に多額の経費がかかる。施設整備にあたってはその後の運営費・維持管理費と合わせてトータルで費用対効果を見なければならず、そうした観点で、どの施設を維持すべきか、今後、施設の全体の配置をどうしていくのか、俯瞰的・戦略的に検討し、公共投資事業の選択と集中を進めていかなければならない。
- PFIなどの公民連携手法については、人件費の管理手法としての視点だけではなく、資産の有効活用や施設整備などを含む大きな視点から活用を検討すべき。
- 京都市では交付税措置のない返済負担の重い市債残高が増加していることで、財政運営が苦しくなっている。公共投資事業の実施にあたっては、交付税措置の高い市債の活用を優先し、交付税措置のない市債にできるだけ依存しないようにすることが必要である。

＜市債残高・市民の将来負担の縮減＞

- 他都市と比べて、市債残高、市民の将来負担(将来負担比率)や毎年の市債償還費が高止まりしている状態を長期的に解消するためには、市債残高総額は当然のことながら、特に交付税措置のない市債残高に着目した管理を徹底する必要がある。
- 財政健全化法に基づく将来負担比率は、交付税措置のない市債残高と相関が強い指標であり、この将来負担比率に対して、何らかの数値目標を定めるにあたり、交付税措置のない市債残高に留意すべき。
- 京都市のひっ迫している財政状況では、資金手当債をどうするかは非常に重要な要素である。公債償還基金の計画外の取崩しに依存している中、非常に難しいことは承知しているが、中長期的には「資金手当債は極力発行を抑制する」などの方針が必要である。

(7) 人件費・業務の効率化

現状・課題

<人件費>

- 京都市では、これまでから定員管理計画に基づく職員数の適正化や働き方改革の推進による時間外勤務の縮減など、人件費の抑制に努めてきた。これにより職員数は平成19年度から全会計で約3,500人、人件費は年間270億円を削減している。
- 一方で、他都市と比較すると、依然として、人件費は171億円(令和元年度決算)高く、本市の収支バランスが不均衡となっている要因の一つとなっている。民間活力やデジタル化の推進等による業務の効率化、職員数の更なる適正化、給与制度等の点検などに引き続き取り組み、人件費を縮減していく必要がある。

<民間活力の活用やデジタル化の推進等による業務の効率化>

- 京都市は他都市と比べて人件費が高い一方で、民間事業者等への委託費は低くなっている。また、人件費と委託費の総額を比較した場合、他都市と比べて高い。限られた行政資源(人材、財源)を最大限効果的に活用するためには、民間活力をこれまで以上に徹底して活用していくことが不可欠である。
- デジタル化の推進、定型業務の標準化・集約化、内部管理業務の簡素化・廃止等を含め、これらの業務の効率化は、市民サービスの向上と職員の業務量減の双方につながる極めて重要な取組である。

答申

<人件費>

① 人件費総額の計画的な縮減による他都市との乖離の解消

人件費の総額抑制の必要性は、前回の有識者会議でも指摘されているが、依然として他都市よりも相当高い水準であり、収支バランスを崩す要因の一つになっている。

今後、持続可能な行財政の確立に向けて、人件費の総額抑制は不可欠である。そのためには、民間活力等も積極的に活用し、他都市と比べて職員数が多い消防・衛生部門をはじめとする人員削減を進める必要がある。この際、バランスのとれた年齢構成の維持にも留意しつつ、より効率的な執行体制の確立が求められる。

また、ICT・デジタル技術の積極的な活用や内部管理事務の徹底的な見直しによる時間外勤務の縮減も重要である。

これらの取組により、計画的に人件費を縮減し、他都市との乖離を解消する必要がある。

② 給与制度の点検・見直し、短期的な給与減額

京都市職員の給与水準は、職員の平均年齢が高いことなどから、指定都市の平均より高い水準であり、今後、厳しい行財政改革を進めていくにあたっては、職員の給与についても一定の見直しがあれば市民の理解は得られない。

地方公務員の給与は、人事委員会勧告制度に基づき決定すべきものではあるが、常に市民に説明できるものであるよう、社会情勢の変化や国及び他都市の状況等も踏まえ、不断の点検・見直しを行うべき。また、必要に応じて短期的な職員の給与減額についても検討するべき。

＜民間活力の活用やデジタル化の推進等による業務の効率化＞

③ 公民連携手法の積極的な活用

市民サービスの向上と業務量の軽減を両立させるため、公民連携手法の積極的な活用が不可欠である。

公民連携手法をいかに活用できるかは、今後の人件費の抑制にも関わってくるため、今後に向けて、極めて重要な取組である。他都市の先進事例について課題も含めてしっかりと研究し、全庁を挙げてこれまで以上に積極的な活用を図っていくことが不可欠である。

④ デジタル化の推進など業務の効率化

他都市でも行政手続きのオンライン化やキャッシュレス決済、AI・RPAの活用など、デジタル化が推進されている。デジタル化の遅れは利便性の向上のスピードが他と比べて遅れるという意味で、市民サービスの相対的な低下につながるものであり、京都市でもデジタル化の波に乗り遅れないよう強力に推進する必要がある。

また、定型業務の標準化・集約化等の業務の効率化も他都市の先進事例を参考に積極的に取り組んでいく必要がある。

⑤ 自治体情報システムの標準化・共通化を契機とした見直し

自治体情報システムの標準化は、「業務プロセスを標準化する」という部分が最も重要であり、システムだけが標準化されても対応できない。

このため、今の京都市の独自の部分について、効率化できる部分と変えなければいけない部分をあらかじめ検討し、システムの標準化を、仕事のやり方を改善していく機会、改革の契機として捉えていくべき。

⑥ マンパワーを要する事業・業務の休廃止や抜本的な簡素化

限られた人員を、コロナ対応や災害対応等の緊急性の高い事業に配置するという観点からも、多くのマンパワーを要する事業・業務の見直しは極めて重要である。

イベントや、計画策定業務、行政評価をはじめ、多くのマンパワーを要する事業・業務について、労働コストの費用対効果という視点も含めて、徹底的に検証し、休廃止や抜本的な簡素化を図ることが不可欠である。

あわせて行政の意思決定の仕組みや内部の意思決定の仕組みについても、あまりにも手間と時間がかかるものになっていないか、様々な事案に対して柔軟かつ機動的に対応できる仕組みとなっているか点検するべき。

審議会での主な意見

<人件費>

- 10年前の有識者会議で、「他都市を上回る人件費の総額抑制は不可欠であり、人件費を他都市平均値以下にする数値目標の設定が必要」という提言が出されているが、10年経ってもまだ他都市との乖離が相当ある。
給与水準については、人事委員会勧告に基づくという制度的なことは理解できるが、仮に、収支バランスの改善のために市民サービスを削るのであれば、給与水準等についても一定の検討がなければ市民の理解は得られない。
限られた財源の中、社会的な面で弱い方への支援に必要な財源を確保するためにも、単に人件費の自然減を待つという姿勢ではなく、どのように人件費総額を抑制し、コントロールするかを検討することが重要である。
- 「人件費総額の計画的な縮減」を進めていくことが非常に重要である。前回10年前の提言を踏まえた取組では、「人員削減」という個別の項目の削減だけに特化しており、それが実現できているからよいということになってしまった。
「人件費総額を抑制するためにはどうすれば良いのか」を考えることが最も重要であり、人件費総額をチェックし、取り組んでいる改革の方向性に間違いがないのか、しっかりと検証する必要がある。
- 職員数の他都市との乖離は、義務教育教職員の給与費が移管されたH29年度から乖離が大きく縮減している。京都市は、子どもの数が他都市よりもかなり少ない*ことから、義務教育教職員についても他都市と比べて少ないという事情がある。
職員数の他都市平均との乖離(R1:+362人)で見ると、かなり縮まったような印象を受けるが、義務教育教職員分を分けて見てみると、これまで他都市との乖離を縮めてきたものの、まだ他都市との乖離(R1:+550~600人)がかなりあることが分かる。今後、職員数の適正化を図るにあたって目標数値を考える際、この義務教育教職員とその他を分けて目標を考えていくことが必要である。
※私学発祥の地であり、私学の就学率が高いことも影響
- 人件費が他都市と比較して高いことが収支バランスを崩している要因の一つになっている。京都市のひっ迫した財政状況を考えると、人件費の所要一般財源での他都市との乖離をどのように解消していくかが、今後、極めて重要である。
国や他都市と比べて高い水準で施策を実施していることが、職員数や人件費にも影響していると思うので、施策の選択と集中をどのように進めていくのか議論していく必要がある。
また、市民への影響を緩和するため、短期的な収支改善策として給与カットも視野に入れるべき。
- 人件費の縮減にあたっては、部門別職員数の比較において、他都市と200人以上大きく乖離がある部門(衛生部門、消防部門)については、早急に見直していかないといけない。
- 職員数が多いということは、それだけ手厚いサービスを行っているという面があると思う。一方で、職員の平均年齢が高いことで、他都市に比べて給料が高いというのは、「市民が納めた収入をどういう施策に配分するか」という観点で見れば、職員の年齢の高さが必ずしも職務・能力の高さとイコールではないことから、相対的に市民サービスへの配分が少なくなっているとも言える。市民サービスにつながるよう人件費のあり方を考えていただきたい。
- 人員削減にあたっては、「市民のいのちや生活を守るために、どのように業務を継続させていくのか」というのも大事な視点であり、非効率な内部管理業務がないかを絶えずチェックしていくことが必要である。
また、京都市では36億円の時間外勤務手当が支払われている。時間外勤務に対してこれだけの支出がなされているというのは、民間の感覚だと考えられない。

行政の業務というのは、他部署や他都市とはなかなか比べられないが、内部の業務に関して、より効率的にできないか徹底的に見直していただきたい。

- デジタル化による業務の効率化は必要だが、結果として、人件費の縮減につながっていくには少し時間を要するため、人件費において、短期的な財政効果を得るためには、違う観点からの検討が必要である。
- 業務を円滑に進めるためには、バランスの取れた適正な人員体制を考えなければならない。全てを削減すればいいというものではない。トータルとして人員削減は必要だが、バランスの取れた年齢構成にも配慮し、中長期の目標をしっかりと立てなければならない。

＜民間活力の活用やデジタル化の推進等による業務の効率化＞

- PPP/PFI（公民連携手法）を効果的に活用することが、財政の健全化と市民サービスの向上、都市の成長戦略にもつながってくると思うので積極的に推進すべき。また、福岡 PPP プラットフォーム（施設整備にあたっての常設の官民対話の場）のような取組を参考に、官民が知恵を出し合いながら、保有資産のより効果的な活用方法を模索していくべき。
- 他都市ではマイナンバーカードを使ったオンライン手続きや、オンライン決済等のデジタル化が積極的に進められている。
マイナンバーカードのメリットをどんどん出していけば、マイナンバーカードの普及率も上がっていくと思うし、こうした中で行政手続きが効率化されていけば、特に若年層の市民にはとても歓迎されると思う。
- デジタル化が遅れるということは、市民サービスが低下するということであり、大きな問題がある。
高齢者の方へのサービスを考えると窓口業務をそう簡単に縮小できないという声もあるし、高齢者の方から窓口業務に対する要望があることは分かるが、逆に言うと、若い人にとって言えば、オンライン化できていない状況は非常に不便な状況で、それを放っておくということでもある。
- マイナンバーカードを活用した場合のインセンティブなど、市民と協力して効率的な体制をつくり、人件費を縮減していくということが必要で、効率的な市民サービスのあり方を市民と一緒に考えていかないといけない。
- 京都市は様々な計画を作って、丁寧に進捗管理を行っているが、市民目線で見るときに、計画策定が市民生活の向上にどこまで寄与しているのか見えづらい。
計画を作り、進捗管理をするということ自体が相当な業務量の増加につながっていると思うので、市民生活に役立っているのか、そこにかかる業務量が適切かどうかという観点で、計画策定の必要性についてもしっかりと点検していただきたい。
- 行政システムの標準化については、「業務プロセスを標準化する」という部分が一番大事なことであり、システムだけが標準化されても対応できない。
この自治体システムの標準化については、今の京都市の独自の部分をしっかりと整理して、どこが効率化できるのか、どこを変えていかないといけないのかを、あらかじめ検討し、システムの標準化を、仕事のやり方を改善していく機会、改革の契機として捉えていかないといけない。
- 意思決定の仕組みについても、点検する必要がある。今の仕事に手続き自体が目的化しているものはないかなどの点検をしっかりとやっていただきたい。例えば国でも、国会の予算質疑等が見直されており、京都市においても議会対応等も含めて、議員の方、職員の方の双方の過度な負担にならないように考えていただきたい。
- イベントがなくなった場合に市民生活に支障をきたすかという観点から見た場合、一般市民の感覚としては、影響はそれほどないと思う。京都市の財政状況を踏まえれば、イベントについては見直しを進めるべきだと思う。

(8) 税収増加につなげるまちづくり・課税自主権の活用

現状・課題

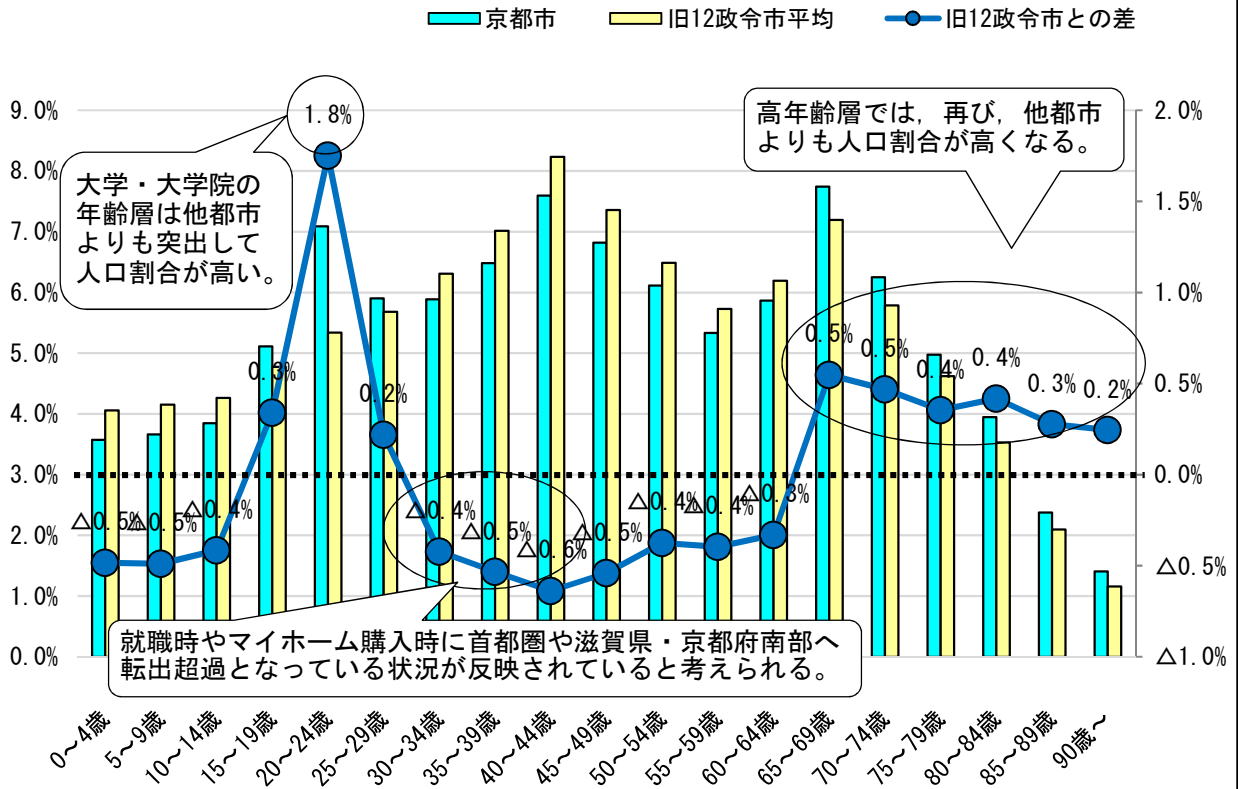
<税収構造>

- 京都市の税収構造を見ると、納税義務者1人当たりなど「課税客体当たり」では他都市と遜色ない税収が得られているが、一方で「市民1人当たり」の税収で見ると、他都市平均を下回っている。
- 京都市は人口に占める個人市民税（所得割）の納税義務者の割合が指定都市で最下位になっている。このため、納税義務者1人当たりの税収は6位にも関わらず、市民1人当たりの個人市民税収入を見ると13位となっている。
- 法人市民税（法人税割）のシェアを見ると、上位0.2%の30社で30%~50%を超える税額を納めており、一部の企業の動向に左右される構造になっている。
- 京都市は他都市と比べると市の面積に占める市街化区域*面積の割合や、総床面積に占める非木造家屋床面積の割合が低いことなどにより、市民1人当たりの固定資産税収入が指定都市の中で9位（土地分は5位、家屋分は12位）となっている。
※ 既に市街地となっている区域や今後、概ね10年以内に市街化を進める区域
- 指定都市20市のうち18市で超過課税や法定外税を導入しているが、京都市では30年10月に宿泊税を導入していることから、市税に占める超過課税及び法定外税の割合は指定都市の中で1位となっている。

<まちづくり>

- 行政区別の人口推移を見ると、市内中心部では人口が増加しているが、周辺部では人口が減少しており、特に若年層の人口が大阪市や向日市、長岡京市、大津市などへ多数流出している傾向が見られる。
- 京都市は「大学のまち」であり、人口の1割に相当する約15万人の学生が学ぶ「学生のまち」であるが、東京圏・大阪府の企業に就職している比率が高く、市内企業への就職に結びついていない。
- 民間シンクタンクの調査で京都市は高い評価を得ているが、居住、経済の面に限ると、必ずしも評価は高くなく、「暮らし、働くまち」として認知され、選ばれるための都市のブランディング戦略が必要である。
- 企業誘致にも力を入れているが、大規模な産業用地やオフィスの確保が困難な状況もあり、特に市外企業の誘致に結びついていない面がある。
- 京都市では厳しい景観政策を進めているが、その中でも「産業の活性化と働く場の確保」といった視点を踏まえて、都市計画手法等の活用も行いながら、都市の持続性を高める取組を進めている。

参考一年齢階層別人口（政令市平均との比較）



※第2回行政審議会資料を基に作成

＜京都の強みを税収増加につなげるまちづくり＞

① ひとと企業に選ばれる戦略的なまちづくり

税収増加のためには、文化・景観・観光・ものづくりといった京都の強みを活かし、新たな価値を創造するまちづくりを進めると同時に、ひとと企業に「暮らし、働き、産み、育てる」まちとして選ばれるための環境整備、ブランディング戦略、効果的なPRが必要である。

これらの取組は、将来的な税収増加に確実につなげるため、具体的な数値目標を設定したうえで進めることが重要である。

効果の上がない既存施策は大胆に見直し、大局的かつ戦略的な視点から、地域ごとの特性を踏まえた実効性のあるプロジェクトを強力に進めていくことが不可欠である。

また、中小企業等の市内での事業展開を支えると同時に、京都経済全体の底上げの観点から、大企業の安定した収益力や雇用創出力の高さも十分に踏まえた施策を実施する必要がある。

＞京都創生の取組を活かした新たな財源確保策の推進

これまで京都市では京都創生の取組により都市格を向上させるとともに、文化・景観・観光を軸とする京都経済の活性化を進め、税収増加につなげてきた。

用地創出などのハード整備だけではなく、こうした京都のもつソフト面での強みを民間の経済活動とリンクさせ、更なる増収を図っていく必要がある。

また、都市格の向上、都市のブランドを活かし、ふるさと納税・クラウドファンディングなど時代に沿った手法により支援の獲得につなげるとともに、グローバル市場への展開などにより新たな財源確保につなげていくことが必要である。

＞学生や子育て世代に選ばれるまちづくり

学生の市内就職促進の強化に加え、子育て環境の充実を子育て世代の定住につなげるため、ターゲットの価値観やニーズに合わせた戦略的な情報発信を行うことが重要である。

＞地域中核企業の発展支援等による地域経済循環の促進と京都経済圏の拡充

京都の経済を牽引する地域中核企業の発展支援や、地域企業のデジタル化、さらには電子地域通貨など地域のデジタル化の推進により、域内での経済循環を促進するとともに、京都の持つブランド力を活かし、国内外への京都（デジタル）経済圏の拡充を図ることが重要である。

＞新たな価値を創造するイノベーションの促進と戦略的な企業誘致

スタートアップ・エコシステムの構築や官民連携による社会課題解決の仕組みづくりなどイノベーションの促進も重要である。

京都が、地域企業の市域内での事業展開も含めて、このような新たな価値を生む場であるために、かつ市外からの立地が相次いでいるICT・研究開発型企業や雇用・税収面で貢献度の高い製造業の活躍の場であり続けるために、これらの企業等の活動空間をこれまで以上に安定的かつタイムリーに確保していく施策が必要である。

このためには、国内外から見た京都の魅力や優位性の源泉である守るべき景観の骨格は堅持しつつ、更なるブランディングを行うとともに、景観政策の地区特性に応じたルールの変異化や柔軟性の向上を図り、都市計画における土地利用の規制の見直しや既存遊休ストックの徹底活用（空き家のスタートアップ事業所としての再利用、京町家のオフィスとしての活用など）を進める必要がある。また、人流・物流の観点で重要な交通インフラの整備も欠かせない。

これらを通じて、都市機能誘導区域（都心部・らくなん進都）等への戦略的な ICT 企業等の誘致，地域企業の南部「創造」エリアを含めた市域内での事業展開の促進，市街化調整区域における産業用地の創出を行うとともに，ポストコロナを見据えた職住近接の価値観を体現するため，合理的・創造的な用途のあり方や他市との境界区域の有効活用についても積極的な検討が必要である。

＜課税自主権の活用のあり方＞

② 課税自主権の更なる積極的な活用

高い水準のサービスを維持するためには，それに見合った財源が必ず必要であり，財源の伴わないサービスを提供している今の京都市の姿は，将来にわたって持続可能な姿ではない。

今後，「どのように収入に見合った施策にするのか」，あるいは「どのように施策に見合うよう収入を増加させるのか」という観点が不可欠であり，その中で，京都市独自の財政需要をまかなうための財源確保の一つの手段として，新税，超過課税等の課税自主権については，更に積極的な活用を図るべきであり，他都市の事例等も参考に個別の税目についても具体的な検討を行うことが必要である。

審議会での主な意見

＜京都の強みを税収増加につなげるまちづくり＞

- これまで他都市に先駆けて進めてきた京都創生の取組と，文化・景観・観光を軸とする京都経済の活性化を上手く進めたことが，個人市民税，法人市民税，固定資産税の増収につながっている。こうした方向性の中で，これからの都市整備や都市経営を更に深めていくべき。
- 固定資産税が他都市と比べて見劣りしないのは，これまで京都創生で文化・景観・観光を大事にしてきた中で，観光客が増え，インバウンドが増え，そしてその結果，古い住宅が民泊に建て替えられたり，ホテルに建て替えられたり，また富裕層向けのマンションが増えるといったように新しい価値が創出され，投資が喚起されたことで，固定資産税が増加したことによるものだと思う。
- 個人市民税・法人市民税・固定資産税の3つの税収を増加させるための共通の方向性というのは，企業の流出を防ぎ，また，誘致し，雇用を創出することである。この視点から，税収増加につながるまちづくりをしっかりと進めていく必要がある。
特に京都は，製造業が多いが，中小企業が多い。大きな税収を得るためには，ある程度の大量生産的な構造も必要で，この部分は市南部地域を中心に担っていかなければならない。
- 税収増加にあたっては，人口が大きな要因。指定都市の直近5年間の人口を見ると，他都市では半数以上の都市で人口が伸びているが，京都市は人口が減少している。その中で，例えば福岡市は人口が4%増加し，税収も大きく増加しているということであり，やはり人口をどうやって増加させるかが重要である。
- 法人市民税の法人税割を納めている企業のうち，0.2%の上位30社で，30～50%を占めている。この状況を見ると，税収増加を進めるにあたって，大企業の安定した収益力と雇用創出力は本市経済全体の底上げにとって，大きな要素である。

- 京都市が今まで努力して作ってきたブランド力を、どのように財源確保につなげていくのかについて、次世代の人達が新しい手法で簡単に組み立てる時代が来ると思うので、ふるさと納税だけでなく、クラウドファンディングやデジタル通貨なども含め、手法を限定せずに様々なやり方で進めていただきたい。
- 京都市内の学生がなかなか市内企業に就職していない現状があるが、学生目線に立つと、安定した有名企業や大企業を求めることは自然なことであり、安定した収益を出す大企業が多くなれば、学生もおのずと市内企業を求めるようになる。
京都市内には中小企業も多いが、その中で面白いビジネスモデルを持っていて、力のある企業があるなら、そういった企業の情報が学生の目に届くような取組を進めていけば、市内就職にもつながる。
- 若年層が市外へ転出していること、市内の学生が市外企業へ就職していることが大きな課題。学生が市外に就職するという事は、京都の大学が全国に人材を輩出しているということでもあるが、大学入学を機に京都市に来て、京都市で就職したいと思っているが、希望する就職先とうまくマッチせず、市外で就職するというケースもあると思う。学生が就職したいと思える企業がもっと京都市内で増えていくことも必要である。
- 企業立地促進補助金の実績を見ると、福岡市は京都市と比べて市外企業の立地件数で、かなり高い実績をあげているが、福岡市と京都市の補助制度で何が違うのかをきちんと分析するべき。
また、市内周辺部を中心に、若年層が市外へ転出していることも大きな課題。市内企業への就職促進の取組も進めているが、まず、若年層が住む、働くという面で、きちんと受け入れるだけの環境が、転出先の自治体と比べても整っているのかという分析をしっかりと行うことが必要。そのうえで、異次元の大胆な政策が今ないと、今後の京都市の持続可能性にはつながっていかない。
- 京都市では税収増加につながる大企業の誘致がなかなか進んでいない。また、市内企業の流出も課題である。京都市はやはり用地が不足しているため、市南部や他都市との境界付近の市街化調整区域については、大規模な用地を創出できるよう、すぐにでも取り組む必要がある。
- 若年層の市外流出を止めるには、自分の経済力の範囲で買える家があるかどうか、どこが子育てをしやすいかという観点で、他都市に負けないバランスの取れた環境を市内に提供する必要がある。
京都市内のどこをどうすれば仕事場に行くのにも交通環境が良く、京都市内に住みたいと思ってもらえるのかという戦略的な視点が必要で、今後、「選んでもらえるまちづくり」を面的に、大きなプロジェクトとして進める必要がある。
- 久御山町、向日市、長岡京市では、市街化調整区域の利用や、工業地域と住宅施設を組み合わせた職住近接型のまちづくり、物流センターの立地などを上手く組み合わせることで土地の価格を上げるなど、かなり先進的な土地利用を進めている。
京都はそういった上手な土地利用という部分では遅れ気味で、周辺地域の良いところも取り入れていきながら、京都の郊外を上手く作っていかないといけない。この部分については、相当危機感を持って取り組む必要がある。
- 今後、自動運転や新しいエネルギーを使ったステーションが普及し、それに伴い、新しい産業が発展し、都市計画も変わっていくと思う。そうした中で、「京都は条件が厳しく手が出せない地域」というイメージを払拭しなければならず、様々な方々に新たに京都への投資をしていただき、新たな歳入の増加につなげていくという都市構造に変えていかないといけない。

- デジタル地域通貨をマイナンバーカードのポイントと連携させて、市税や施設使用料、証明書発行手数料の支払いなどがオンライン決済できるようになれば、京都市民の利便性を高めながら、京都市内の消費喚起にも繋がるのではないかと。
- 保育所関係の施策にしても、京都市は非常に頑張っているがそれを上手くアピールできていない。京都は民間の保育園が多く、それぞれ個性的な特徴のある保育をされている。保育所の待機児童ゼロと言うだけではなくて、自分の子育てにあった保育所が選べる、京都のまちは広くないが、その分、近くの保育園を探せるなど、子育てしている方の目線に立った、京都の良い点をアピールすることが必要。
まちづくりにおいても、子どもの遊べる場所、保育園の近さなど、子育ての視点から、京都市の良さをしっかりとアピールすれば、家を構える層が京都市に住み、税収の増加や人口減少を防ぐことにもつながっていくと思う。

＜課税自主権の活用のあり方＞

- 超過課税については、個人市民税の均等割や法人市民税の均等割で、他都市の導入事例がある。また、法人市民税は京都市の2.2%の超過税率を超える政令市が14市もあり、こうした超過課税を検討することも重要である。
- 平成16年8月の税制研究会の報告にもあるとおり、固定資産税は、市税の中でも基幹的な税目であり、充実確保が図られるべきであり、超過課税を行った際の財政効果も非常に大きい。
- 高い水準のサービスを維持するためには、当然それに見合った財源が必要であり、財源がないにもかかわらず、サービスだけを提供するということはあるべき姿ではない。「どのように収入に見合った施策にするのか」、あるいは「施策に見合うよう収入を増加させるのか」を具体的に検討する必要がある。
京都ならではの施策というのは、維持すべきだと思うし、他の都市にはない京都ならではの財政需要に対応するため、財源確保の一つの手段として、超過課税や新税といった課税自主権の活用は更に積極的に活用すべき。
- 固定資産税については、京都ならではの街並みの保全に関する財政需要に対して追加で税をいただけないかという議論があったが、京都ならではのというと、例えば、木造家屋が多いことで予防も含めた消防関係の支出が多くなっている。こうした独自の財政需要に対応するために、固定資産税の超過課税という手法の活用が検討できないか。

(9) 地方交付税・府市協調

現状・課題

<地方交付税>

- 地方交付税（基準財政需要額）は、平成15年から令和元年までの15年間で、高齢化の進展により、社会福祉関係の財政需要が大きく増額（+477億円）されている。一方で、国の義務付けの弱い経費や公債費などその他の財政需要が大きく減額されており、基準財政需要額総額では、3,138億円から2,911億円へ大きく減額（△227億円）されている。
- この間の地方交付税の減少は、平成14年度以降の公共投資事業にかかる交付税措置（事業費補正）の見直しや、これまでの交付税算定（一般行政経費の単独分など）において比較的小規模市町村に厚く配分されてきた*ことなどが要因と考えられる。
 - ※ 将来負担比率の指定都市平均と市区・町村平均を比較すると、指定都市の方が明らかに高くなっていることは、これまでの算定が小規模市町村に厚く配分されてきたことを示しているのではないかと考えられる。
- 地方交付税の必要額の確保は、京都市にとって極めて重要であり、これまで本市単独あるいは指定都市で連携し、国へ要望してきたが、引き続き、国に強力を求めていく必要がある。

<府市協調>

- これまで京都府と共に、二重行政の打破はもとより、市民・府民サービスの向上と、効率的・効果的な行政運営を追求し、動物愛護センターの共同設置・運営や消防学校の共同化、救急安心センター事業の共同実施など、大きな成果を上げてきた。
- 一方で、京都府の施策において、京都市民と他の市町村の住民との間で、法的な根拠がないにも関わらず、格差が生じているものがある。

これらは、母子家庭医療助成の負担割合の統一、高校生奨学金の京都市民への対象拡大など、順次、課題の解消を図ってきたが、依然として一部の施策においては、府下で京都市のみ施策の対象外となっていたり、京都市と他の市町村とで府の補助率が異なるものがある。
- また、中央市場の再整備や京都市営地下鉄の安全対策など、京都市の施策の効果が広く府民にも波及し、府民の利便性や安心・安全の向上等につながっているものについては、京都府に対して更に連携を求めていく必要がある。
- 男女共同参画センター、健康増進センターなど、府市で類似施設を有しているものについても、今後、運営方法や施設のあり方について検討していく必要がある。
- 改めて、「法的根拠のない格差を生じさせない」という認識を府市で共有したうえで、引き続き、企画構想段階から府市で徹底して議論を尽くし、全国トップ水準の府市協調を新たなステージへと発展させていく必要がある。

答申

<地方交付税の必要額の確保>

① 地方交付税の必要額確保に向けた国への効果的な要望

地方交付税が国の基準を上回る本市独自施策の経費を保障するものではない以上、現在の京都市の危機的な財政状況に至った責任を、過度に地方交付税の削減に押し付けるべきではないが、大都市に不利な算定になっていることや、観光の財政需要の算定が適切でないことなど、京都市として言うべきことは言うべきである。

地方交付税法に基づく改正要望等も活用し、他都市とも連携して必要額の確保にしっかりとつながるよう、覚悟を持って国に求めるべき。

<府市協調の更なる進化>

② 府市協調の更なる進化に向けた課題の解消

府市の協調により、これまで大きな成果を挙げてきたが、一方で、京都市民が府の一部の補助事業において除外されているといった課題もある。「法的根拠のない格差を生じさせない」という認識を府市で共有し、二重行政の打破はもとより、市民・府民サービスの向上のため、更に府市協調が進むよう、京都府と議論を重ねていくべき。

審議会での主な意見

<地方交付税の必要額の確保>

- 地方交付税には改正要望という手段もあるし、国に対して言うべきことはしっかりと言うべき。地方交付税の算定が指定都市に不利になっていることは、その通りだと思う。

京都市だけではなく、他の指定都市も含めて、指定都市に財源が配分されるような改正要望を出して、5億円増加させる、10億円増加させるといった数値目標を出していくべき。

- 地方交付税制度は非常に誤解を受けやすく、算定がおかしいと思われやすい部分があるが、実際、それぞれの地方自治体が必要と考えている地方交付税の額を確保していくということは簡単なことではない。

このため、超過課税や税収増加に向けた大胆な政策、市独自事業の水準の見直しを含めて市独自の努力の部分で解決していくことも重要である。

ただし、大都市に不利な算定になっている、観光の財政需要の算定に入湯税納税義務者数が使われていることなど、地方交付税の算定にあたって、京都市として言うべきことは、国に対してしっかりと声をあげるべき。

<府市協調の更なる進化>

- 指定都市は一般論として、多くの分野で都道府県並みの権限を持っており、そのような分野について、他の府下市町村と取扱いが異なることについて、全てが適切でないとはまでは言い切れない。

一方で、法的な根拠がない部分において府市でどう進めていくかは話し合っ決めていくべきことなので、そこはしっかりと京都府に対して求めていけばよい。

- 「京都市民だから」という理由で、京都府の補助事業の対象外にされていたり、京都市の中央市場など、京都府全体に大きな利便性を与える施設について、京都府からの財政措置がないといった状況があり、残念に思う。
- 京都市民からすれば、市府民税を一体として納税しているにもかかわらず、京都市民が府の補助から除外されている。
京都市民の頑張りは、様々な面で京都府全体を押し上げる構造になっていると思うが、そこが理解されず、うまく協調できていない部分があるのは非常に残念であり、京都府の事業から市民を除外せず、また京都府民にも大きな影響を与える京都市の事業に関しては、府から財政措置をいただくなど、さらに府市協調が進むよう、京都府に対しても求めていただきたい。

3 参考資料

中長期展望に立った行財政改革の重点項目

現 状

①収入を上回る歳出水準

- ・国や他都市を上回る歳出水準を将来の借金返済のための積立金の計画外の取崩しなど、負担の先送りによって維持してきたがこうした対応はもはや限界

②都市の魅力・都市格の向上が市民の豊かさや税収増加に十分結びついていない

- ・生産年齢人口の割合が滋賀県・京都府南部への転出超過等により、他の指定都市と比べても少ない

③当面、コロナへの的確な対応が必要

- ・経済活動の制約等による企業の業績悪化が継続
- ・医療・検査体制の強化や感染防止と社会経済活動の再開を両立させることが必要

中長期展望

①高齢者人口の増加（その支え手となる生産年齢人口は逆に減少）

- ・高齢者人口の増加は全国的に令和 22 年度頃(今後 20 年間)まで継続
- ・市税や交付税等の収入の増加が期待できない中、社会福祉関連経費は今後も増加

②老朽化した公共施設等の更新需要の集中

- ・京都市の公共施設や都市インフラは、昭和 40 年代から 50 年代にかけて集中的に整備。今後、大規模改修や建替え時期が集中

③政策推進にまわせる財源のひっ迫

- ・公債費のピーク令和 11 年度、満期一括償還に伴う取崩しのピーク令和 8 年度（現時点の試算）

当面、コロナ対応をしっかりと進めながら、同時に、次の改革項目に重点的に取り組んでいく必要がある。

改革の重点項目

厳しい財政状況の中，見直しにより財源を再配分

①将来の担い手・支え手を増やし，まちの活性化や税収増加につながる重点施策（税収を構造的に増やすまちづくり）

- 特に子育て世代，若年層が住みやすいまちづくりと効果的な対外アピール
 - ・京都市の充実した子育て支援施策のPR，子ども医療費助成など必要な施策の充実と効果の点検
 - ・住環境の整備と働く場の確保による職住近接のまちづくり
- 京都の強みを活かした魅力のある強い経済の再生と構築
 - ・新たな用地・空間の創出，景観と強い経済の両立，戦略的な企業誘致，スタートアップ・エコシステムの構築，公共施設の戦略的配置などによるリスクに強い重層的な産業構造の構築
 - ・地域企業における Society 5.0，デジタル化の推進，IT・IoT など先端産業と伝統産業の融合による京都独自のクリエイティブシティの推進
- 担い手・支え手確保のウィングを広げる取組
 - ・学生の市内企業への就職促進
 - ・高齢者が元気に活躍できるまちづくり

明確な目標の設定と，達成に向けた施策の大胆な転換が必要

施策の前提の変化に的確に対応し，新しい時代に向けて改革

②社会や人口動態の変化を見据えた行政活動・資産の効率化

- 今後の人口動態を見据えた公共施設ストックの適正管理
 - ・今後の人口動態や老朽化対策費の増加も見据えた公共施設等の必要性の精査と保有総量の圧縮
- 社会経済情勢の変化等に的確に対応するための施策の転換
 - ・年齢だけで一括りに施策の対象とすることの見直し
 - ・高齢化の進展等に伴い，経費が自然に増加していく施策のあり方を見直し
 - ・自助・共助・公助の理念を踏まえた時代に見合った役割の精査，見直し(ソーシャルビジネスの活かし方等)
 - ・実施から相当な期間が経過している事業の必要性の検証とサンセット化の更なる推進
- 国と連携した行政のデジタル化の推進による市民の利便性の向上と事務の効率化
 - ・新型コロナの影響を踏まえた行政手続きのデジタル化による事務の効率化

財源をより必要性の高いものに再配分(振替)するための歳出の見直しや受益者・市民負担の適正化

③収支バランス改善に向けた即効性のある財源確保

- 保有資産の徹底的な活用と税外収入の確保
 - ・遊休資産の売却・貸付等による民間活力を活用した財源確保
 - ・公園の利活用
 - ・京都ブランドを活かしたふるさと納税やネーミングライツ等の確保
- 高い施策水準や京都の強みを持続するための新税・超過課税等の課税自主権の更なる積極的な活用
- 地方交付税の必要額の確保（国への要望）
- 府市協調の更なる進化
 - 二重行政の打破，京都府施策における格差の予防・解消，連携の推進による市民・府民サービスの更なる向上

④社会経済情勢の変化や全国的な受益・負担のあり方を踏まえた財源の再配分

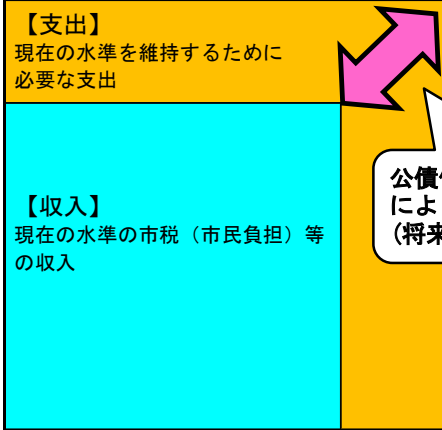
- 受益者負担の適正化
 - ・公共施設等における受益者負担と市民負担のバランスのあり方
 - ・所得・資産の状況を踏まえた負担と給付のあり方の見直し
- 国や他都市の水準を上回る施策の点検・見直し
 - ・交付税措置のない独自事業のあり方の見直し
 - ・事業実施(アウトプット)よりも事業成果(アウトカム)を重視した施策の点検・見直し
- 民間活力の最大限の活用と効率的な執行体制の確立
 - ・PPP/PFI（公民連携手法）の積極的な活用
 - ・組織・人員体制・人件費の適正化
- 投資事業の徹底的な選択と集中による将来負担の圧縮
 - ・事業着手時に市債の償還経費も含めた中長期の市民負担の徹底した事前検証

今後も高齢化の進展に伴い，社会福祉関連経費は増加する一方で，国の「骨太の方針」の下では，地方交付税を含む一般財源収入の大幅な増加を見込むことは難しいため，例えば交付税措置がないあるいは他都市水準を上回る施策を見直し，その財源をより公的支援の必要性の高い施策へ再配分（振替え）していくという視点が更に重要になっていく

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



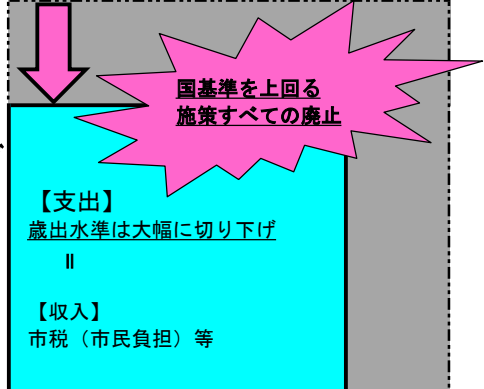
このまま公債償還基金の取崩しを続けた場合
(公債償還基金は枯渇)

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)

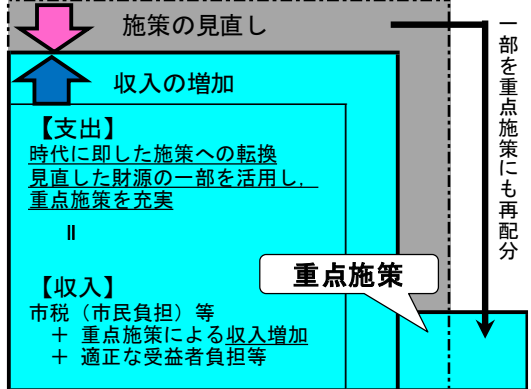
中長期展望に立った
行財政改革の実施した場合
(持続可能な財政運営)

< 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)



支出 = 収入 (目指すべき姿)



4 審議経過等

(1) 京都市持続可能な行財政審議会 審議経過

第1回会議（令和2年7月2日）

- ・本市の財政構造等の分析と課題抽出
- ・今後の改革の方向性

第2回会議（令和2年8月17日）

- ・京都市がこれまで進めてきた改革及び極めて厳しい財政状況に至った要因
- ・京都市の人口動態等
- ・各種施策の持続可能性の検証（社会福祉施策）

第3回会議（令和2年9月16日）

- ・中長期展望に立った行財政改革の重点項目①
- ・各種施策の持続可能性の検証
（補助金，他会計繰出金，公の施設等）

第4回会議（令和2年11月4日）

- ・中期財政収支の試算と今後必要となる改革の規模
- ・中長期展望に立った行財政改革の重点項目②
- ・市債残高・将来負担の適正管理
- ・保有資産の総点検と更なる活用
- ・効果的な投資事業の推進と公共施設の総量の縮減

第5回会議（令和2年12月15日）

- ・京都市の人件費の現状
- ・民間活力の活用等による徹底的な業務の効率化

第6回会議（令和3年1月13日）

- ・税収から見る本市の財政状況
- ・京都の強みを税収増加につなげるまちづくり
- ・地方交付税の必要額の確保
- ・府市協調の更なる進化

第7回会議（令和3年2月15日）

- ・答申のとりまとめについて

(2) 京都市持続可能な行財政審議会 委員名簿

(五十音順, 敬称略)

◎ : 会長

安保 千秋	弁護士
上村 多恵子	京南倉庫株式会社代表取締役社長
川崎 雅史	京都大学大学院工学研究科教授
◎ 小西 砂千夫	関西学院大学大学院経済学研究科人間福祉学部教授
齋藤 由里恵	中京大学経済学部准教授
中村 幸太郎	市民公募委員
宗田 好史	京都府立大学教授
横井 康	公認会計士

(3) 京都市執行機関の附属機関の設置等に関する条例一抄一

(趣旨)

第1条 この条例は、法律又は他の条例で別に定めるもののほか、執行機関の附属機関の設置等に関し必要な事項を定めるものとする。

(設置)

第2条 市長及び教育委員会（以下「市長等」という。）に附属機関を置き、その名称、担任する事務並びに委員の定数及び任期は、市長の附属機関にあつては別表第1、教育委員会の附属機関にあつては別表第2のとおりとする。

2 前項の附属機関のほか、市長その他の執行機関は、その定めるところにより、設置期間が1年以内の附属機関を置くことができる。

3 市長その他の執行機関は、前項の規定により附属機関を設置したときは、その旨を市会に報告しなければならない。

(委員の委嘱等)

第3条 附属機関(前条第1項及び第2項の附属機関をいう。以下この条、次条第1項及び第5条から第8条までにおいて同じ。)の委員は、学識経験のある者その他それぞれの附属機関が担任する事務に応じて市長等が適当と認める者のうちから、市長等が委嘱し、又は任命する。

(委員の任期の特則等)

第4条 第2条第1項の規定にかかわらず、補欠の附属機関の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

2 第2条第1項に規定する附属機関の委員は、再任されることができる。

(特別委員及び専門委員)

第5条 附属機関に、特別の事項を調査し、又は審議させるため必要があるときは特別委員を、専門の事項を調査させるため必要があるときは専門委員を置くことができる。

2 特別委員及び専門委員は、学識経験のある者その他市長等が適当と認める者のうちから、市長等が委嘱し、又は任命する。

3 特別委員は特別の事項に関する調査又は審議が終了したときに、専門委員は専門の事項に関する調査が終了したときに、それぞれ解嘱され、又は解任されるものとする。

(部会)

第6条 附属機関は、特定又は専門の事項について調査し、又は審議させるため必要があると認めるときは、部会を置くことができる。

2 附属機関は、その定めるところにより、部会の決議をもって附属機関の決議とすることができる。

(秘密を守る義務)

第7条 附属機関の委員(特別委員及び専門委員を含む。)は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、同様とする。

(委任)

第8条 この条例に定めるもののほか，附属機関に関し必要な事項は，市長等が定める。

附 則

(施行期日)

1 この条例は，公布の日から施行する。

—抄—

別表第1 (第2条関係)

—抄—

3 行財政局の所管に属する附属機関

名 称	担 任 す る 事 務	委員の定数	委員の任期
京都市持続可能な行財政審議会	持続可能な行財政の確立に向けた歳入及び歳出の構造等の改革に関する事項について，市長の諮問に応じ，調査し，及び審議すること。	15人以内	1 年