

### 行財政改革計画（案）【抜粋】について

次期の「行財政改革計画」については、「行財政改革計画（案）」（以下「計画案」という。）の公表後、パブリックコメントを実施し、市民の皆様の御意見を反映させたいとあわせて確定していくこととしています。

早い段階から御議論いただくため、本日は、計画案のうち、計画の位置付けや計画案における本市財政の現状、持続可能な行財政への道筋等について、御報告させていただきます。

なお、本日の報告に加えて、個別の具体的な取組等を記載した計画案全体については、本日いただいた御意見も踏まえたうえで、改めて御報告させていただきます。

#### 【計画の全体構成と本日御報告する内容】

(行財政改革計画の全体構成)		本日御報告する内容
I	行財政改革計画について	1
1	計画の位置づけ	1
2	計画期間	1
II	本市財政の現状と今後の財政収支の試算	2
1	本市の財政構造とこれまでの財政運営における課題	2
2	今後の財政収支の試算と行財政改革の必要性	11
III	持続可能な行財政への道筋	15
1	今後の財政運営の考え方	15
2	上記の考えに基づく取組（公債償還基金の計画外の取崩しからの脱却）	15
IV	都市の成長戦略と行財政改革の取組	●
V	改革の推進体制	●



# I 行財政改革計画について

## 1 計画の位置付け

本計画は、「はばたけ未来へ！ <sup>みやこ</sup>京プラン2025」（京都市基本計画）（令和3年3月策定）の「行政経営の大綱」に掲げる財政構造の抜本的な改革を着実に実行し、公債償還基金の枯渇を回避するとともに、基金の計画外の取崩しからの脱却の道筋を示すため策定するものです。

この計画策定に先立ち、令和3年1月に、本市のこれまでと今後の財政運営や、令和3年度予算から検討、実行に着手する歳出分野の見直し等を中心に記載した「今後の行財政改革の視点及び主な改革事項」（以下「改革の視点」という。）をとりまとめました。

本計画はこの「改革の視点」を更に磨き上げ、また、令和3年3月に受理した「京都市持続可能な行財政審議会（令和2年7月設置）」の答申も踏まえたうえで、行財政改革の具体的な取組を掲げたものです。

## 2 計画期間

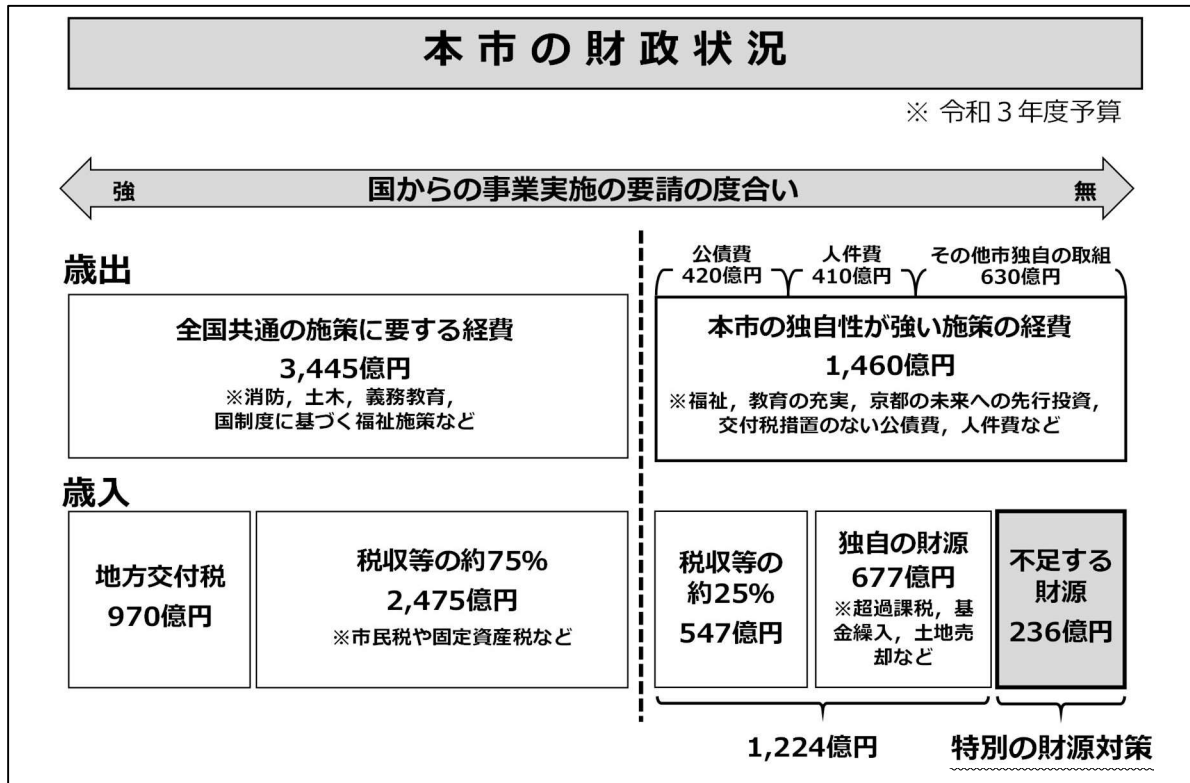
【計 画 期 間】 令和3年度～7年度（5年間）

【集中改革期間】 令和3年度～5年度（3年間）

計画期間は、令和3年度から7年度（5年間）としますが、とりわけ直近の令和3年度から5年度の3年間は、現下の危機的な状況を克服し、持続可能な財政運営への道筋をつけるため、特に重要な「集中改革期間」として位置付け、早期に財政効果の発現が見込める歳出の見直しや受益者負担の適正化などの改革に集中的に取り組みますが、将来を見据え、より長期にわたって取組むべき改革や計画期間終了後に財政効果の発現が見込まれる取組にも着手してまいります。

## Ⅱ 本市財政の現状と今後の財政収支の試算

### 1 本市の財政構造とこれまでの財政運営における課題



本市では、国の制度が不十分であった昭和の時代から、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きました。こうした施策は、例えば、国基準による保育所等の待機児童8年連続ゼロの達成や全国トップレベルの保育士の給与や手厚い職員配置基準につながっています。また、医療費が増加を続ける中でも、国民健康保険被保険者の保険料負担を国基準と比較して低く抑えるなど、市民生活の下支えにつながってまいりました。

一方、こうした施策を維持、継続するため、行財政改革を徹底。平成20年度以降の13年間で総額649億円の事業の見直しを実施、職員数3,500人を削減、年間における人件費を270億円削減するなど、財源捻出に取り組んでまいりました。

同時に、成長戦略を積極的に推進。市民生活の豊かさを実現し、担税力の強化につなげるため、京都経済の活性化、文化を基軸としたまちづくりの推進は、都市の魅力向上につながり、コロナ禍前の令和元年度決算までの5年間で、個人市民税の納税義務者数は5%増加し、過去最高の67万人、市税収入は9%増加し、過去最高の2,770億円（教職員給与費移管分を除く）となるなど、一定の成果を上げてまいりました。

一方、相次ぐ災害の発生による多額の復旧・支援経費や国からの地方交付税の大幅な削減は、市の財政をより一層厳しいものにしてしています。こうした行財政改革の取組だけでは、冒頭に記載した毎年度の高い施策水準を維持するために必要な財源を賄いきれなかったにも関わらず、施策の見直しや改革への踏み込みが足りなかったことなどから、結果として、収支バランスの不均衡（財源不足）が常態化してし

まいりました。

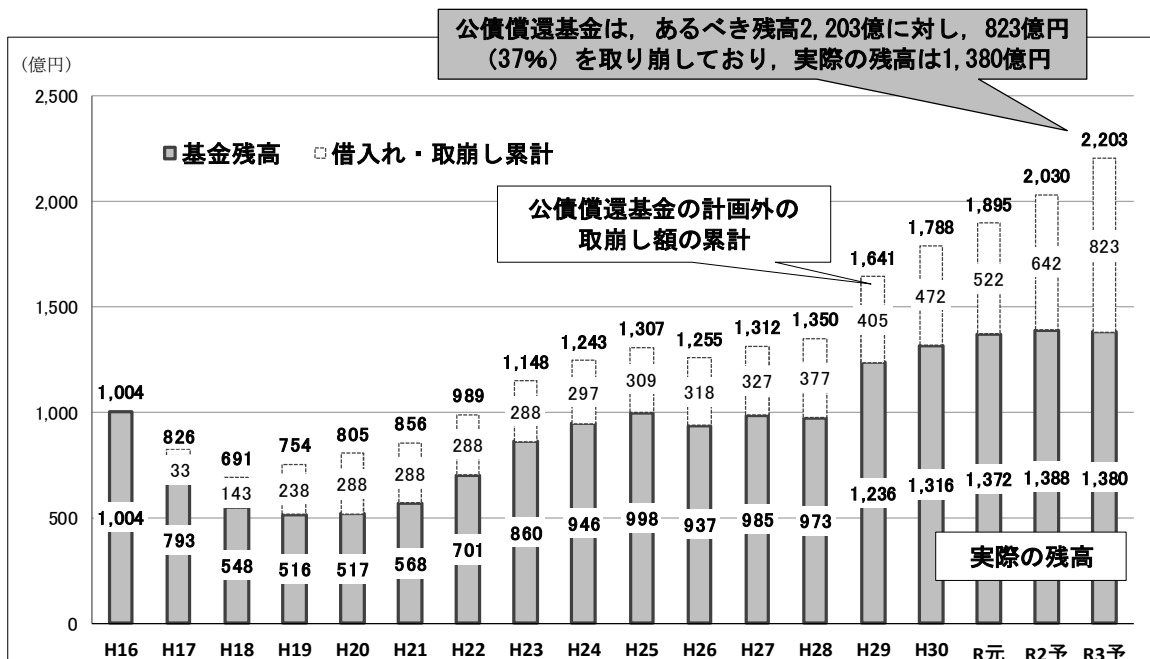
そして、この財源不足を、資金手当てのための市債（市の借金）※<sup>1</sup>の発行や公債償還基金の計画外の取崩し※<sup>2</sup>など、特別の財源対策により賄っている状況であり、これは、実質的な赤字状態で、将来世代への負担の先送りを意味します。

本章では、このような収支バランスの不均衡（財源不足）が常態化した要因について、本市の財政構造とこれまでの財政運営における課題から分析します。

※1 資金手当てのための市債（市の借金）：通常、市債（市の借金）は長期間にわたって市民が利用する道路や施設等を建設する場合しか発行できませんが、資金不足を補てんするために特例的に発行することが認められる場合があります、これを資金手当債といいます。財源不足のためにお金を借り入れるものであり、実質的には将来世代への負担の先送りにつながるものであるため、こうした借入れはできる限り抑えていく必要があります。

※2 公債償還基金の計画外の取崩し：公債償還基金とは、市債の返済のために、毎年度、計画的に積み立てている基金を指します。本市の場合、財源不足を補てんするため、返済期日が来る前に、やむなく計画外の取崩しを行っています（積み立てておくべき残高の37%にあたる823億円（令和2・3年度は予算ベースに基づく試算）を、既に計画外に取崩しています。）。これは、将来、返済期日が来たときに、返済に必要なお金が足りなくなるということです。

### <公債償還基金の計画外の取崩し額の累増>



※ 令和3年度の「実際の残高」1380億円のうち臨時財政対策債分は466億円

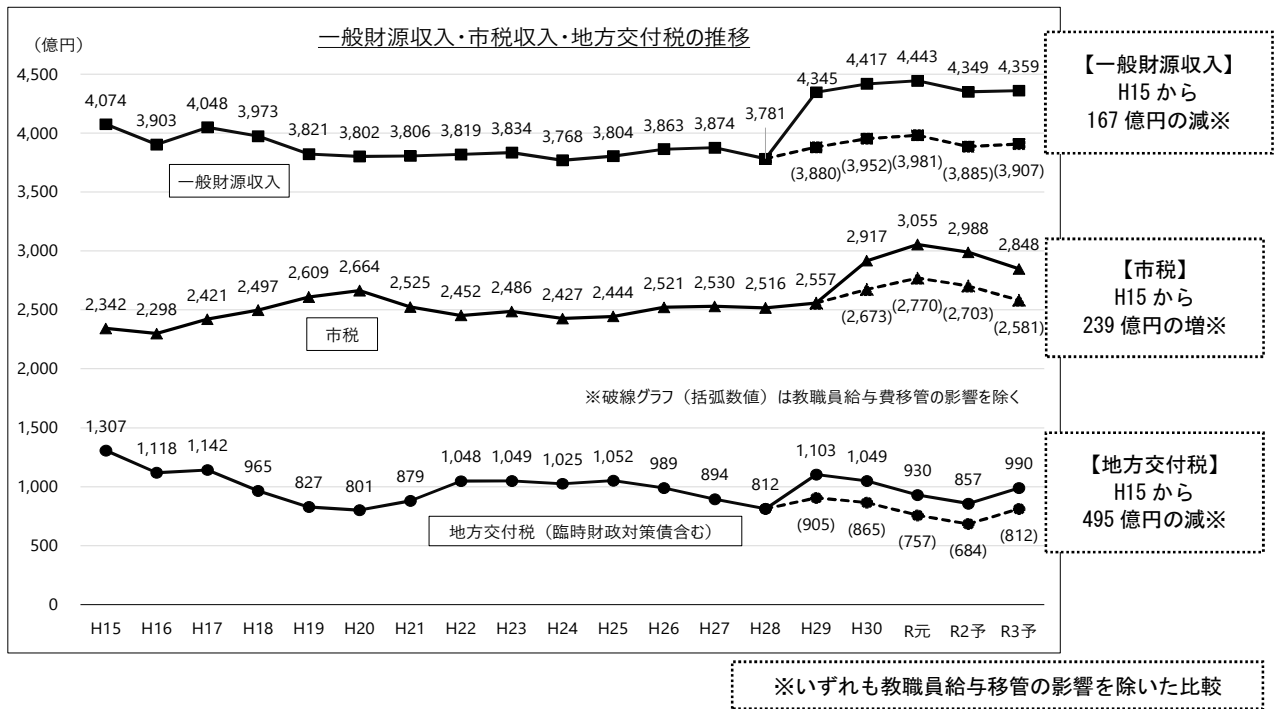
#### (1) 国からの地方交付税の減による一般財源収入の伸び悩み

本市では、長きにわたり、市民一人当たりの税収が他都市と比較して低く、ぜい弱な税収構造が続いてきましたが、この間の担税力の強化の取組により、他都市との乖離は縮小しています。

しかし、国の三位一体の改革により、平成16年度以降、国からの地方交付税

は減少傾向（H15のピーク（1,307億円）から、495億円減少）が続いています。国からの地方交付税は、制度上、市税収入が増えてもその75%分は減少する仕組みですが、この間、国の制度改正等により、75%を上回って削減（H2→R3：市税収入+129億円、地方交付税△236億円）されてきた結果、この間の取組により市税収入が増加しても、市税と地方交付税などを合計した一般財源収入は横ばいの状況です。

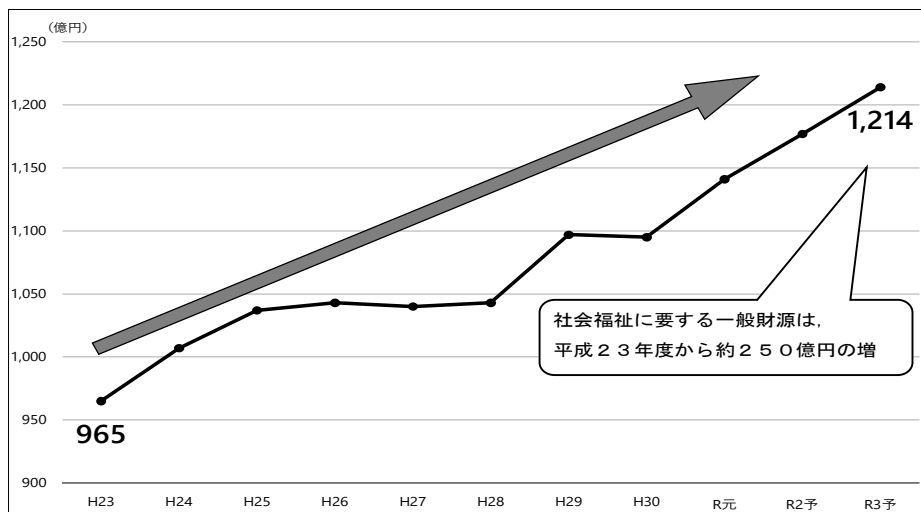
### <一般財源収入・市税収入・地方交付税の推移>



### (2) 社会福祉関連経費の増加

社会福祉制度の充実や高齢化の進展により、社会福祉関連経費は増加の一途をたどっています。上記(1)に記載のとおり、一般財源収入が伸びない中で、社会福祉関連経費にかかる一般財源は平成23年度から令和3年度まで約250億円と大きく増加しており、この財源を事業見直し等により捻出しようとしたのですが、賄いきれず、収支バランスの不均衡の要因となっています。

### <社会福祉関連経費に要する一般財源>



### (3) 国基準や他都市を上回る歳出（支出）水準

#### ① 独自施策の維持・充実

国制度が充実した時や制度発足時と比較して社会経済情勢が変化した時、財政の規模や確保できている財源に合わせて、国や他都市を上回る施策の適切な見直しを行うべきでした。しかし、本市の場合、制度発足時の積算や考え方を踏襲し、サービス水準を守り続けてきたため、急速な少子高齢化の進展の中で、財政運営を大きく圧迫し、制度そのものの持続可能性を脅かしています。

#### ア 国基準（地方交付税措置）を上回る事業

(単位：億円)

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  
基準財政需要額とは、全国標準的な施策を実施するために必要な経費として、一定の基準に基づき算定される額

#### イ 本市独自の事業

(単位：億円)

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等	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

#### ② 他都市平均と比較して多い人件費

他都市と比べて、市民1人当たりの人件費が多い状況が続いてきたことから、平成23年度から令和2年度までの9年間で、平成23年度における他都市との乖離(約1,400人)を上回る正職員1,523人を削減<sup>※1</sup>し、本市の一般会計等の職員数は令和2年4月時点で10,892人(再任用職員を含む。)となりました。このように、この間、国基準や他都市と比べて高い水準の施策を実施する体制を維持しつつ、他都市を上回るペースで職員数を削減してきましたが、他都市

においても職員削減が進められたこともあり、職員数は依然、他都市と比較し、人口換算※2で約500人※3多い状況です。

また、給与制度については、人事委員会勧告制度の下、社会情勢や国・他都市の動向も踏まえて、これまでから不断の点検・見直しを進めてきたところですが、職員の平均年齢が高くなっていることなどから、給与水準が他都市平均と比べると高い状況にあります。

これらの結果や、定年退職者数が一時的に他都市より多くなっていることなどから、依然、人件費（令和元年度時点）は他都市と比べて人口換算で約171億円多く、収支バランスが均衡しない要因の一つとなっているため、計画的な縮減により、他都市との乖離を解消していく必要があります。

※1 平成29年度に京都府から給与費が移管された教職員（以下、「旧府費負担教職員」という。）を除く。（以下、職員数について同じ。）

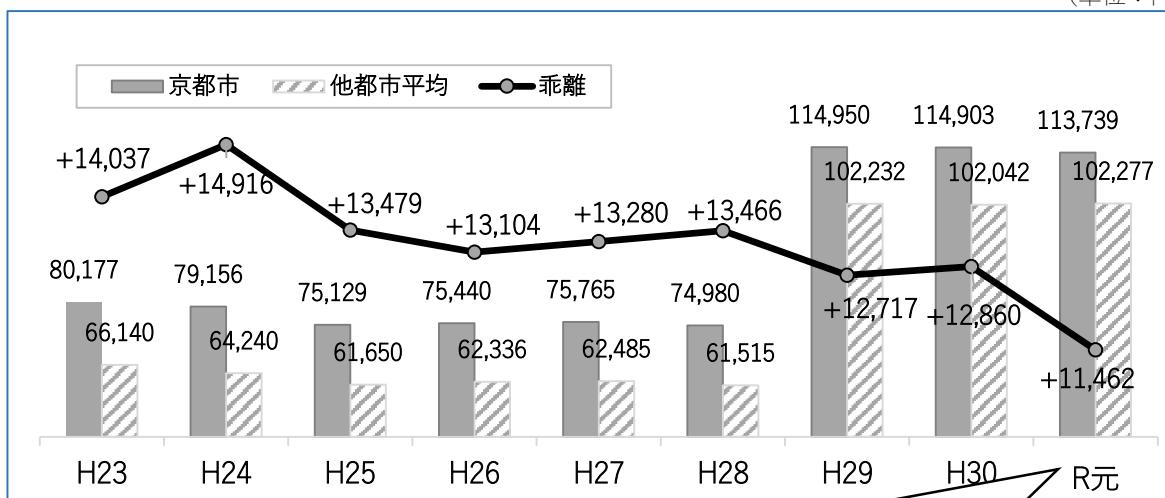
直近14年間では、公営企業を含む市全体では正職員約3,500人を削減しています。

※2 人口換算：人口の異なる都市（他都市平均）間の比較を行うため、他都市等における市民一人当たりの職員数や予算額を算出したうえで、本市の人口を掛け合わせて算出すること（ここでは職員数の乖離を示している）。

※3 国から職員の配置基準数が定められ、かつ、配置基準等と連動して国からの交付金等が算定される旧府費負担教職員、生活保護ケースワーカー等の乖離を除いた推計値。

#### <市民1人当たりの一般会計人件費決算額（経費ベース）の推移>

（単位：円）



人件費は他都市平均より11,462円（本市人口換算で約171億円）多い※令和元年度決算一方で、委託料は他都市平均より8,696円（本市人口換算で約125億円）少ない

### ③ 他都市と比べて重い公債費（市債の返済費用）負担

三位一体改革以降、財政状況が厳しさを増す中、多くの自治体では、地方債の発行額（自治体の借金）を抑制して、財政の健全化を進めてきました。

こうした中、本市においても、目標を掲げて市債（借金）の発行抑制に努め、平成23年度から令和元年度の間、臨時財政対策債を除き約1,000億円圧縮したものの、市民1人当たりの市債残高（924千円）は、指定都市の中で2番目に高く、他都市平均（633千円）の1.5倍となっています。また、将来負担比



率（191.1%）※<sup>1</sup>は指定都市の中で最も高くなっています。

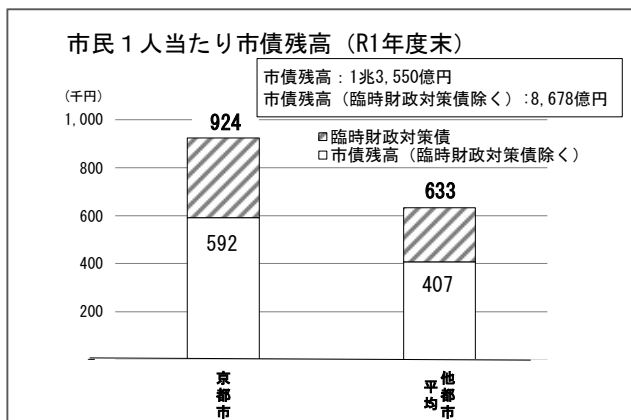
これは、収支が均衡しない中、資金手当のための市債の発行や公債償還基金の計画外の取崩しを続けてきたために市債残高を抑制できなかったこと、経営危機に陥った地下鉄事業への財政支援※<sup>2</sup>を行うために市債を発行したことなどが影響しています。こうした、市債残高や公債費の高止まりが財政運営を大きく圧迫しています。

長期的な視点で市債残高を抑制しなければ、将来的に財政運営が行き詰まるという認識のもと、市債残高の縮減をはじめ、行財政改革に取り組んだものの、収支バランスの改善や公債償還基金の取崩しの解消に至らず、踏み込みが不十分でした。

※<sup>1</sup> 将来負担比率：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。将来負担比率が高いことは、今後の財政運営が苦しいことを意味する。

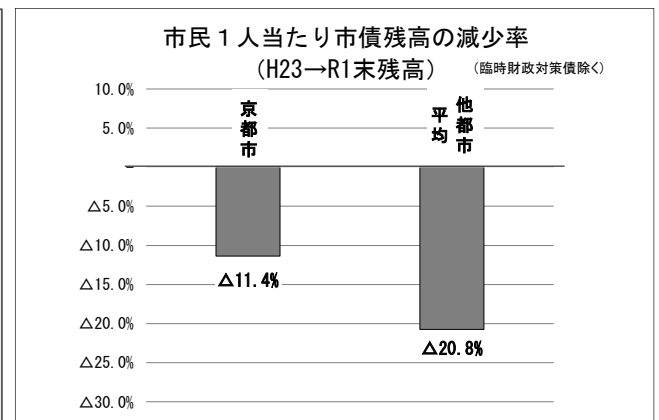
※<sup>2</sup> 地下鉄事業への財政支援：地下鉄東西線の建設がバブル期と重なり、建設費が高騰した影響もあり、企業債（借金）の返済負担で、危機的な経営状況となった京都市交通局を支援するため、市の一般会計において市債を発行し（借金を行い）大規模な財政支援を実施。実質的に負債を交通局から一般会計に付け替えたもので、この借金の返済が、一般会計に重くのしかかっている。

<市民1人当たりの市債残高(他都市比較)>



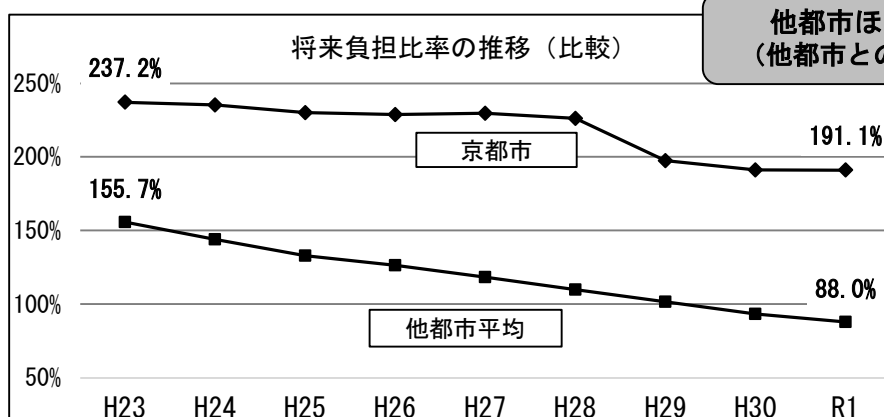
人口換算すると他都市平均より4,200億円 (臨時財政対策債を除くと2,700億円) 多い

<市民1人当たりの市債残高の減少率(他都市比較)>



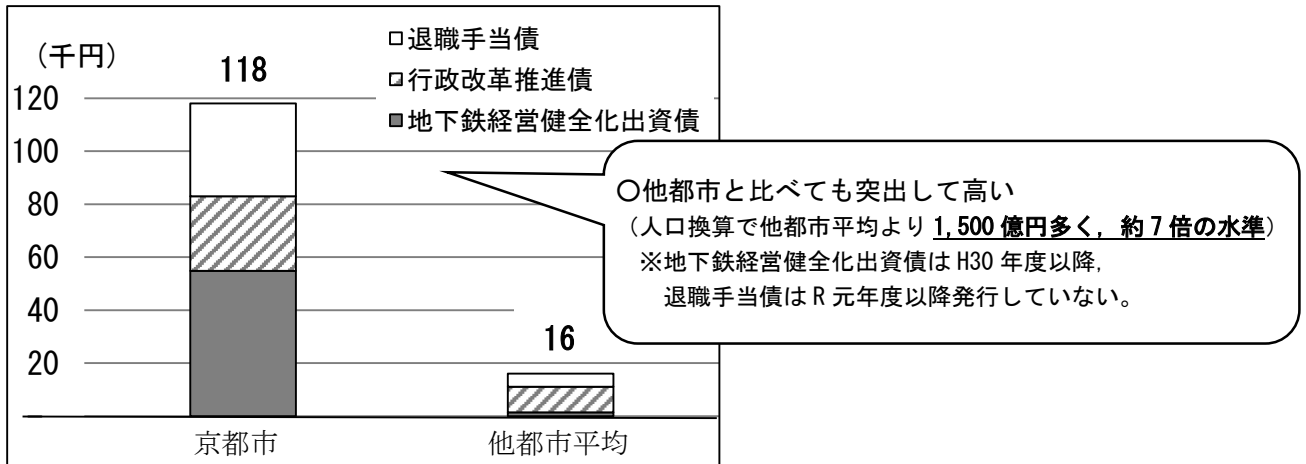
市債残高は他都市ほど縮減できていない ※縮減幅は他都市の5割にとどまっている。

<将来負担比率の推移の比較>



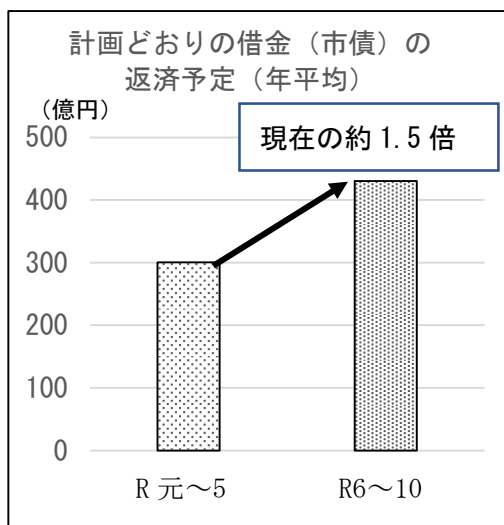
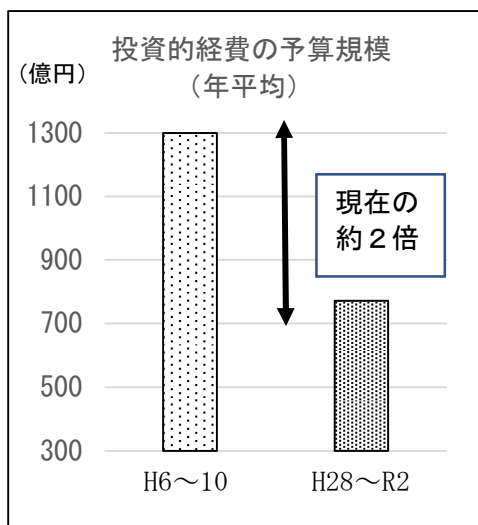
他都市ほどは縮減できていない (他都市との乖離が2.2倍まで拡大)

<市民1人当たりの資金手当のための特例的な市債残高（他都市比較）>



これらの特例的な市債の返済費用がこの間大きく増加  
**H23 : 約 50 億円/年 → R1 : 約 100 億円/年\***  
 ※今後も当面の間、増加が続く

※ 平成初期の大規模投資事業の影響  
 東北部クリーンセンター建設、鉄道の立体交差化、梅小路公園の整備、京都コンサートホール建設など、平成初期に行った市民生活に必要な都市機能整備のための大規模投資に伴う市債（借金）の返済時期が令和6年度以降に到来します。このため、計画どおりの公債償還基金の取崩しが大きくなることから、収支不足を補てんするための公債償還基金の計画外取崩しが加われば、公債償還基金が急激に減少します。  
 平成初期に行った大規模な投資事業は、市民生活を支え、利便性の向上につながってきました。また、京都の都市格の向上にも大きく寄与しており、いずれも必要な投資事業でしたが、後年度の返済に備えた積立を確保するため、収支のバランスを改善すべきであったところ、これが不十分であったことが現在の危機的な財政状況を招く一因となっています。



※ 平成初期の投資経費は現在の約2倍程度ありました。当時発行した市債の返済時期が到来し、令和6年度以降、計画どおりの基金の取崩し額が現在の約1.5倍となり、基金残高が大きく減少していきます。

#### (4) 状況の変化に応じた更なる改革の徹底や分かりやすい情報発信による財政状況の共有が不足

京プラン実施計画（第1・第2ステージ、H24～R2）期間中は、計画に掲げた毎年度の歳出削減目標は達成しましたが、特別の財源対策から脱却はできませんでした。これは、先に記載した地方交付税の減少等により、一般財源収入が見込ほど増加しなかったことが大きな要因ですが、このような局面においても、将来世代への負担の先送り（特別の財源対策）によって現行のサービス水準を維持することが、本来あるべき財政運営の姿ではないことを市民の皆様と十分に共有できおらず、スクラップ&ビルドや受益者負担の適正化、費用対効果に基づく厳格な事業の検証と更なる改革の徹底が不十分となっていました。

これまでから「公債償還基金を取崩して、財源不足を補てんする厳しい財政状況」という情報は発信してきましたが、「将来世代へ負担を先送りして現状のサービス水準を維持していること」、「本市の収支は実質的に赤字であること」など、市民目線に立った分かりやすい情報発信が十分ではありませんでした。

更に、本市独自の施策は、昭和の時代から長年にわたり継続され、市民生活の一部となっていました。「これらの施策は決して無償で提供されるものではなく、現在及び将来の市民がその分の税負担を行うことで成り立っていること」、「他都市より施策水準が高く、より多くの税負担が必要であること」について十分に市民の皆様へ伝えきれていませんでした。

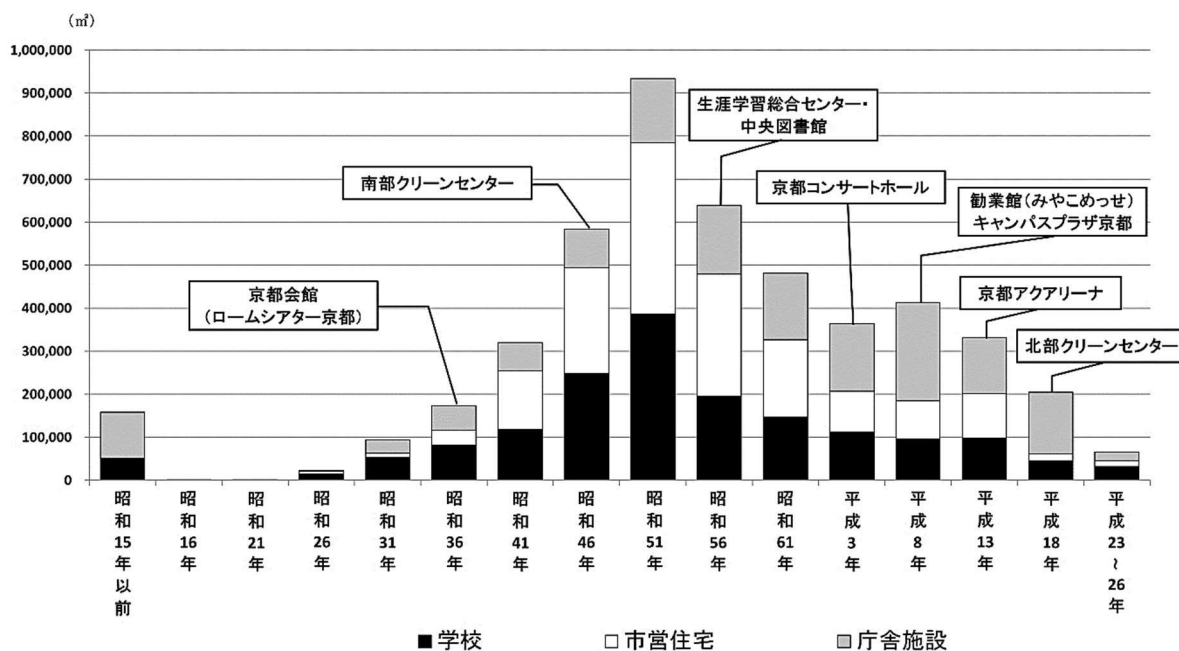
こうした一つひとつの行政サービスの根底にある市民の高い税負担に関する共有が不十分であったことが、制度の維持や見直しに関する市民的な議論につながらなかった要因と考えられます。

今後は、行政サービスに要する市民1人当たりの税負担、公の施設における施設の管理運営コストなど、行政コスト（税負担）の見える化を更に進め、市民の皆様への御理解の下、施策の要否、見直しの議論を、進めていく必要があります。

### (5) 今後、公共施設の老朽化に伴う施設の維持管理・更新経費が増大

本市では、高度経済成長期以降の昭和40～50年代にかけて集中的に公共建築物を整備してきました。整備後50年近くが経過し、こうした施設の更新時期が今後10～20年の間に到来します。このままでは、施設の老朽化が進み、維持管理や修繕に要する費用はもとより、施設の更新費用も増大することが見込まれます。

＜公共建築物の築年別内訳＞



### (6) 新型コロナウイルス感染症が厳しい財政状況に拍車をかける状況

このように、恒常的に財源不足が生じている中、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う景気悪化等により、令和3年度予算の財源不足額236億円のうち、新型コロナウイルス感染症による影響が123億円となるなど、厳しい財政状況に拍車をかけています。

現時点で、新型コロナウイルス感染症の収束が見通せない中、一度落ち込んだ税収が元の水準に戻るまでには、相当の時間を要することから、今後も厳しい状況が見込まれます。

## 2 今後の財政収支の試算と行財政改革の必要性

### (1) 令和3年度から令和7年度までの財政収支の試算

令和2年11月に作成した中期の財政収支の試算は下表のとおりです。毎年500～600億円程度の財源不足が生じ、5年間で合計2,800億円の財源不足が生じる見込みとなっています。

#### 歳入（一般財源）

(単位：億円)

項目	R3	R4	R5	R6	R7
市税	2,800	2,850	2,880	2,900	2,960
地方交付税・臨時財政対策債	950	960	950	930	860
地方譲与税、府税交付金その他	550	480	480	470	500
<b>合計</b>	<b>4,300</b>	<b>4,290</b>	<b>4,310</b>	<b>4,300</b>	<b>4,320</b>

#### 歳出（一般財源）

(単位：億円)

項目	R3	R4	R5	R6	R7
<b>人件費</b>	<b>1,500</b>	<b>1,520</b>	<b>1,510</b>	<b>1,520</b>	<b>1,510</b>
退職手当以外（給料、期末勤勉手当、共済費など）	1,390	1,390	1,390	1,390	1,390
退職手当	110	130	120	130	120
<b>扶助費</b>	<b>750</b>	<b>750</b>	<b>760</b>	<b>780</b>	<b>790</b>
生活保護	190	200	210	210	210
障害者総合支援	170	180	180	190	200
保育所等運営費	160	160	160	170	170
児童手当	30	30	30	30	30
子ども医療費、老人医療費など	180	180	180	180	180
<b>公債費</b>	<b>900</b>	<b>870</b>	<b>870</b>	<b>870</b>	<b>850</b>
<b>投資的経費</b>	<b>200</b>	<b>220</b>	<b>190</b>	<b>200</b>	<b>200</b>
<b>他会計繰出金等</b>	<b>750</b>	<b>750</b>	<b>720</b>	<b>710</b>	<b>750</b>
国民健康保険事業	110	110	110	110	110
介護保険事業	230	230	240	240	240
後期高齢者医療（保険基盤安定繰出金等）	10	10	20	20	20
公共下水道事業	220	220	220	220	220
高速鉄道事業（地下鉄）	30	30	30	30	50
自動車運送事業（バス）	10	10	10	0	0
土地取得	30	30	0	0	10
<b>その他</b>	<b>700</b>	<b>760</b>	<b>790</b>	<b>800</b>	<b>830</b>
後期高齢広域連合負担金（療養給付費）	170	170	180	180	190
選挙費	0	0	10	0	0
新規・充実事業	20	30	50	60	80
災害対応等の臨時経費	30	30	30	30	30
施設運営費、内部管理経費等	530	530	530	530	530
<b>歳出所要一般財源合計</b>	<b>4,800</b>	<b>4,870</b>	<b>4,840</b>	<b>4,880</b>	<b>4,930</b>

※各項目ごとに、R3は50億円単位、R4以降は10億円単位としている。

※各項目の内訳について、10億円単位としており、項目ごとの合計が一致しない箇所がある。

<b>財源不足額 (歳入－歳出)</b>	<b>△ 500</b>	<b>△ 580</b>	<b>△ 530</b>	<b>△ 580</b>	<b>△ 610</b>
--------------------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

R3～R7の5年間の累計で△2,800億円

## (参考) 令和3年度から令和7年度までの財政収支の試算

「はばたけ未来へ！京プラン後期実施計画」においても同様に収支試算を作成し、行財政改革に取り組んできましたが、試算で見込んでいなかった収支悪化の要因に対して、更なる歳入・歳出の改革を行うには至らず、特別の財源対策から脱却することができませんでした。

### 【試算で見込んでいなかった主な収支悪化の要因】

- ・ 地方交付税等の削減
- ・ 相次ぐ災害の発生による多額の復旧・支援経費

こうしたことを踏まえ、今回作成した収支試算では、一般財源収入の見込において、地方交付税等のこれまでの削減傾向を踏まえて慎重に見込むとともに、新規・充実事業等に要する経費や災害復旧にかかる費用も含めて想定される歳出増加要素を可能な限り見込んで試算を行いました。このうち、主な項目の具体的な考え方は、以下のとおりです。

### 【歳入】

#### ① 市税、府税交付金

市民税及び府税交付金については、リーマンショック後の名目経済成長率等や、固定資産税、都市計画税については、評価替えに伴う影響等を基に見込む。

#### ② 地方交付税・臨時財政対策債

基準財政収入額について、市税、府税交付金等の増減と連動。

基準財政需要額について、社会福祉関連経費の増加実績（+11億円/年）や、減少が続いている項目（包括算定経費等）の減少（△19億円/年）を反映するとともに、本市が発行した市債に対する交付税措置の増減を個別に見込む。

### 【歳出】

#### ① 人件費

退職手当について、年度毎の定年退職予定数を基に見込む。

退職手当以外について、人事委員会勧告による給与改定は考慮せず同額で推移と見込む。

※現在国会で議論されている地方公務員法の改正(定年延長)に伴う影響は加味しない。

#### ② 扶助費

生活保護について、リーマンショック後の各年度の伸び率を基に見込む。

障害者総合支援について、近年の増加状況、サービス報酬単価の改定状況を踏まえて見込む。

保育所等運営費について、保育所の新規開設・定員増や、障害児通所施設の利用者増等に伴う給付の伸びを基に見込む。

#### ③ 公債費（※市債の返済に係る費用）

過去に発行した市債について、返済計画を基に見込む。

今後新たに発行する市債について、元金は30年での返済（原則5年据置き、25年で返済、臨時財政対策債のみ3年据置き、27年で返済）とし、利子については、金利上昇の可能性を加味して0.5%で見込む。

#### ④ 投資的経費

令和3年度から5年度について、クリーンセンターの大規模改修や、市庁舎整備、京都市立芸術大学移転整備等の増減を反映し、令和6年度以降は、公共施設等の老朽化対策にかかる費用が増大することを加味し、200億円規模で推移すると見込む。

### ⑤ 他会計繰出金等

介護保険事業，後期高齢者医療について，高齢者人口の増加を踏まえ，過去の伸び率を基に見込む。

公営企業（公共下水道，地下鉄，市バス）について，雨水処理に係る費用や，企業債の返済にかかる一般会計負担について，各公営企業の経営プラン等を基に見込む。

土地取得について，特別会計が土地開発公社から土地を購入した際に発行した市債の公債費を，返済計画を基に見込む。

### ⑥ その他

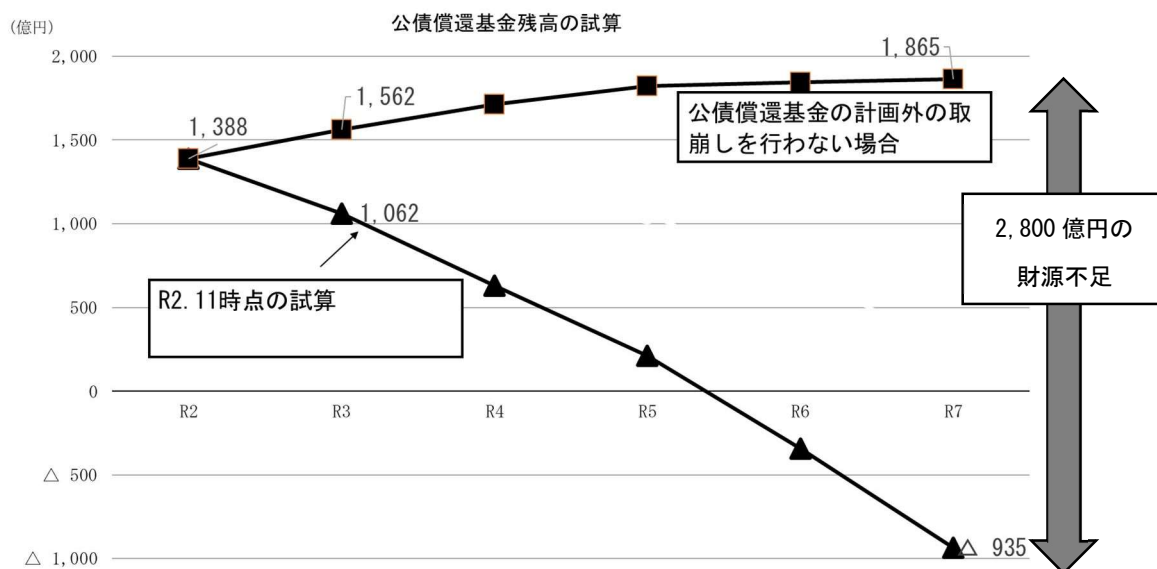
後期高齢者広域連合について，後期高齢者の将来推計人口を基に見込む。

施設運営費，内部管理経費等について，成長戦略の推進や新たな社会課題等に対応する新規充実事業に要する経費（毎年度 15 億円/年）や災害復旧費用として（各年 25 億円/年）を見込む。

## （2）このままでは公債償還基金が枯渇し，急激かつ大幅に市民サービスが低下するため，行財政改革が必須

これまでから行財政改革の取組により財源捻出に努めたものの，公債償還基金の計画外の取崩し等により財源不足を賄わざるを得なくなっており，これは，将来世代への負担の先送りとなる禁じ手というべきものです。すでに公債償還基金を計画外に 823 億円も取り崩しており，仮に，これを行わなければ，既に財政再生団体\*に陥るほどの状況です。

また，今後も多額の財源不足が生じる見込みであり，それを賄うために公債償還基金を計画外に取崩せば，公債償還基金が枯渇してしまいます。



公債償還基金が枯渇すれば，毎年の収支不足を補てんする手立てが失われるため，毎年の決算で数百億円の赤字が発生・累積。「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」により，本市が「財政再生団体」となり，財政運営に国の強い関与を受けることとなります。

そうならば、本市独自施策の実施が困難となり、例えば、保育料は約4割値上げ（入所児童1人（0～2歳児）当たり平均保育料、約23,000円が32,000円）、国民健康保険料は約3割値上げ（被保険者1人当たり平均保険料97,000円が124,000円）、敬老乗車証の廃止、本市独自の保育士の処遇改善・加配の廃止など、急激かつ大幅な市民サービスの低下が避けられません。

このほか、平成18年度に財政再生団体に陥った夕張市では、市民税や固定資産税、軽自動車税の超過課税などの税率引上げ、施設使用料の大幅な値上げ、各種補助金の大幅カットなどが行われました。都市の規模、都市特性は異なりますが、仮に同様の事態が発生すれば、本市において、まちの活気は失われ、経済は停滞します。こうした事態は何としても避けなければなりません。

また、「京都市持続可能な行財政審議会」の答申においても「市債発行額の抑制も他都市に比べて十分とは言えない」「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財政状況を招いている」と厳しい指摘をいただいているところであり、財政運営の明確な目標を設定し、歳入歳出両面にわたる行財政改革を全庁あげて実行していく必要があります。

同時に、国に対して地方交付税の拡充をはじめとした大都市税財政制度の充実を要望するとともに、京都の強みを活かした成長戦略の推進による一般財源の増加を目指します。

※ 財政再生団体：財政の健全化の度合いを示す指標が国の基準以上に悪化した場合、国等に財政再生計画を提出し、場合によっては予算の変更等の勧告を受けるなど、国等の関与のもとで厳しい財政再生に取り組むことになり、本市独自事業や国基準への上乗せ事業などは休廃止せざるをえません。



## Ⅲ 持続可能な行財政への道筋

本章では、目指すべき持続可能な行財政への道筋と、その実現に向けた財政運営の目標を示しています。

### 1 今後の財政運営の考え方

#### (1) 健全な財政運営

自治体の財政は、「最少の経費で最大の効果」（地方自治法第2条第14項）が得られるよう効率的な運営に努めることを大前提として、市民が受けるサービスの水準（歳出に必要な一般財源）と市民負担の水準（市税などの一般財源収入）を均衡させることが原則です。

一方、現在の本市財政の、収支が均衡しないため、特別の財源対策（公債償還基金の計画外の取崩し、行政改革推進債・調整債の発行）を講じざるを得ない状況は健全な財政運営ではなく、持続可能性を確保するため、早期の抜本的な改革が必要です。

このため、特別の財源対策から脱却し、収支均衡の安定した財政構造を確立することを目指します。その上で、これまでの公債償還基金の計画外の取崩額を積み戻し、将来世代への負担の先送りを完全に解消することを目指します。

#### (2) 特別の財源対策からの段階的な脱却

財政収支試算（11 ページ）によると、本計画期間中（令和3～7年度）は、市税、地方交付税などの一般財源収入の増加を見込めない中、社会福祉関連経費（扶助費や介護保険・後期高齢者医療・国民健康保険の公費負担）が増加する見込みとなっています。歳入増加・歳出削減の取組効果額を反映させない場合、収支不足額が毎年度500～600億円まで拡大します。

5年間の収支不足額の累計は2,800億円となり、歳出削減により収支を改善させる場合、5ページに掲載した国基準（地方交付税措置）を上回る事業と本市独自事業の主なもの（令和2年度予算427億円）を直ちに全廃しても約700億円不足します。

このため、歳入・歳出改革を推進し、合わせて国に対して、地方交付税等の必要額の確保などの地方税財政制度の改革を強く求めることにより、今後10年以内のできるだけ早期に一般財源収入の増加を図り、まずは特別の財源対策のうち公債償還基金の計画外の取崩しについて、令和15年度までに脱却し、基金の枯渇を回避します。

### 2 上記の考えに基づく取組（公債償還基金の計画外の取崩しからの脱却）

#### (1) 必達目標の設定

##### ① 公債償還基金残高の必達目標

本計画期間中（令和3～7年度）に見込まれる巨額の収支不足に対して、人件費の削減、市独自の福祉・子育て支援や補助金の見直し、投資的経費の抑制、施設の廃止、使用料・手数料の改定など、歳入歳出の両面から考えられる財源捻出策すべてを、全庁を挙げて取り組みます。

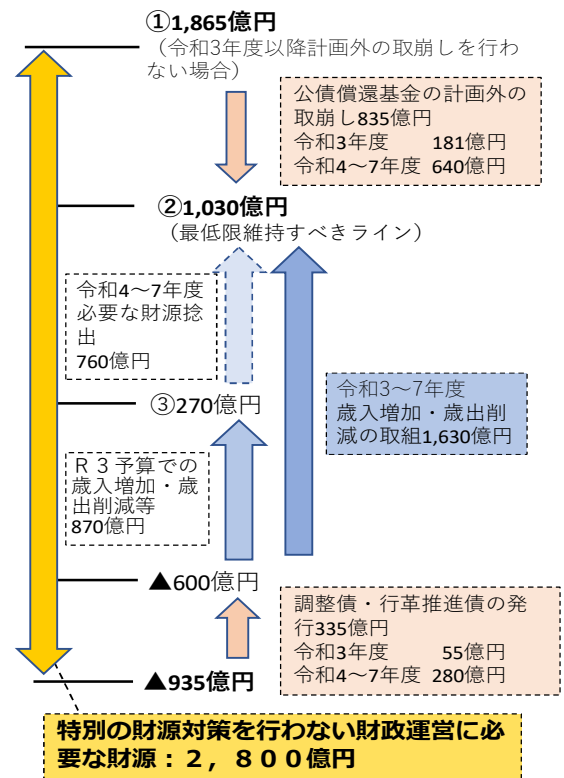
一般財源収入の増加に向けた取組は直ちに着手しますが、他の自治体における先進的な事例を見ても、成長戦略の効果発現には一定の期間を要することから、累増する社会福祉関連経費に必要な財源を確保し、市民生活を守るため、一定額の特別の財源対策を講じざるを得ません。

このため、本計画期間中は、市民生活を守りつつ、枯渇リスクを回避するため、令和7年度の公債償還基金の残高を1,000億円<sup>※</sup>以上確保することを財政運営の「必達目標」として設定します。

※ 令和15年度に満期一括償還の1年以上の残高を維持すると設定し、そこから逆算した場合の令和7年度の残高が1,030億円となる。

令和3年度以降、行政改革推進債・調整債を発行する前提で、歳入増加・歳出削減の取組効果を反映させなかった場合の残高は△600億円であり、これを1,030億円にするためには1,630億円の財源捻出が必要。これは、5ページに掲載した国基準（地方交付税措置）を上回る事業と本市独自事業の主なもの（令和2年度予算427億円）の4分の3を削減する規模の取組となる。

令和3年度予算での歳入増加・歳出削減により、令和7年度までの累計で870億円の財源を捻出したため、令和4～7年度に760億円の財源捻出が必要である。



## ② 増加する社会福祉関連経費（4年で100億円）を確保しつつ、必達目標を確実に達成するための歳出上限の設定

一般財源収入に伸びが見込めない一方、社会福祉関連経費は今後4年間で約100億円増加し、収支不足が更に悪化しかねない中で、公債償還基金残高の必達目標を確実に達成するため、令和4～7年度の各年度の予算編成において、歳出上限（各年度の歳出に必要な一般財源の上限）を項目ごとに設定し、令和7年度予算における収支不足を計画策定前の試算（令和2年11月時点）の610億円から令和3年度並みの230億円程度（公債償還基金の取崩しは160億円程度）まで圧縮します。

### i 経常的な経費

「経常的な経費」とは、社会福祉関連経費（扶助費や介護保険・後期高齢者医療・国民健康保険の公費負担）、人件費のほか、施設運営費、福祉事業費、補助金、教育、中小企業支援、ごみ処理、文化・スポーツをはじめとする各種事業費（以下「消費的経費等」といった、日々の市民サービスにかかる経費です。

この経常的な経費について、社会福祉関連経費の増加に要する財源をそれ以外の経費（人件費、消費的経費等）の削減により確保し、総額の上限を令和3年度予算並みの3,260億円程度とします。

人件費については、令和3～7年度の5年間で新たに550人の職員数削減（時間外勤務の縮減、給与減額も含めた財源捻出額215億円）を行います。

消費的経費等については、令和3年度予算の567億円から令和7年度予算490億円へと77億円（14%）削減します。

## ii 投資的経費、公債費、公営企業等への繰出金

臨時財政対策債の返済の増加や、地下鉄経営健全化出資債、退職手当債、地方交付税措置のない行政改革推進債の返済が100億円強の水準で続くことから、公債費は高止まりを続ける見込みです。

こうした中、毎年の収支不足額を最大限圧縮するため、投資的経費を直近5年間（平成28～令和2年度）の平均である年170億円に抑制するとともに、公共下水道事業への出資金を休止（令和3～7年度の財源捻出額98億円）し、投資的経費・公債費・公営企業等への繰出金の合計の上限を令和3年度並みの1,350億円程度とします。

## ③ 収支の変動に応じた財源捻出額の見直し

上記②の取組により、令和4～7年度に760億円以上の財源を捻出し、公債償還基金の残高1,000億円以上確保の必達目標を達成します。

この財源捻出額については、京プラン実施計画期間中（平成24～令和2年度）の財政運営の課題（2～10ページ参照）を踏まえ、設定の前提となる財政収支試算から収支が悪化した場合は上積みし、公債償還基金の残高の必達目標を確実に達成します。

また、収支が改善した場合であっても、財源捻出額を引き下げず、歳入・歳出改革を緩めることなく進め、公債償還基金の計画外の取崩しからの脱却時期の前倒しを図り、残高の更なる上積みを行います。

<歳出上限等を反映させた毎年の収支の目安>

令和3年度予算編成前の財政収支試算（令和2年11月時点）に次の要素を反映させて作成

- ① 令和3年度予算での歳入増加・歳出削減
- ② 令和4～7年度に歳出上限枠（消費・投資）、定数削減、下水道事業への出資金休止

これにより、令和4～7年度に760億円以上の財源を捻出

(R1～3は予算 R4～7は目安額)

(単位：億円)

項目	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	備考
歳入 (一般財源収入)	4,431	4,349	4,359	4,370	4,380	4,360	4,360	
歳出(一般財源) ア+イ+ウ+エ	4,560	4,543	4,595	4,600	4,610	4,590	4,590	
<b>ア 経常的な経費</b>	<b>3,259</b>	<b>3,251</b>	<b>3,260</b>	<b>3,270</b>	<b>3,260</b>	<b>3,270</b>	<b>3,250</b>	歳出上限
社会福祉関連経費 (※1)	1,173	1,177	1,214	1,250	1,270	1,290	1,310	R3→R7 +約100億円
人件費	1,524	1,509	1,479	1,480	1,460	1,470	1,450	職員数削減 R3～R7△550人
消費的経費等 (※2)	562	565	567	540	530	510	490	R3→R7 △77億円 △14%
<b>イ 投資的経費、公債費、公営企業等への繰出金</b>	<b>1,321</b>	<b>1,312</b>	<b>1,352</b>	<b>1,360</b>	<b>1,350</b>	<b>1,340</b>	<b>1,350</b>	歳出上限
投資的経費	187	154	127	170	170	170	170	年平均170億円に抑制
公債費	846	844	910	860	870	870	850	
公営企業等への繰出金等(※3)	288	314	315	330	310	300	330	下水道事業への出資金休止(R3～R7△98億円)
<b>ウ 災害等の現時点で額不明の歳出</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	不測の事態に備えて10億円を見込む
<b>エ 資産の有効活用</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>40</b>	<b>10</b>	<b>30</b>	<b>20</b>	R4～R7で100億円
歳入－歳出 (収支不足額)	△128	△193	△236	△230	△230	△230	△230	

合計1,156億円

試算の2,800億円に対して1,644億円(R4～R7で774億円)の財源を捻出した結果、R3～R7で1,156億円の収支不足に圧縮→これに対して特別の財源対策を実施

項目	R1 予算	R2 予算	R3 予算	R4 目安	R5 目安	R6 目安	R7 目安
特別の財源対策	128	193	236	230	230	230	230
行政改革推進債の発行	63	51	32	50	50	50	50
調整債の発行	0	23	23	20	20	20	20
公債償還基金の計画外の取崩し	65	119	181	160	160	160	160

これによりR7公債償還基金残高1,044億円確保

※1 扶助費+介護保険・後期高齢者医療・国民健康保険の公費負担

※2 施設運営費、福祉事業費、補助金、教育、中小企業支援、ごみ処理、文化・スポーツをはじめとする各種事業費

※3 水道・下水道・市バス・地下鉄・第一市場・第二市場・土地取得・積立金

## (2) 必達目標を上回る財源確保

15 ページに記載したとおり、自治体の財政は、市民が受けるサービスの水準（歳出に必要な一般財源）と市民負担の水準（市税などの一般財源収入）を均衡させることが原則です。

本計画期間中の収支の目安（18 ページ）で示した、令和7年度予算における収支不足額 230 億円については、本来、サービス水準の引下げ（歳出に必要な一般財源の削減）、負担水準の引上げ（一般財源収入の増加）により解消させるべきものです。

このため、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、次の取組により、必達目標を上回る財源確保をめざします。

- ① 都市の成長戦略の効果の早期発現や更なる資産の有効活用による、市税収入やふるさと納税などの税外収入の増加
- ② 市民サービスの水準と市民負担の水準の均衡

230 億円の収支不足額を、すべてサービス水準の引下げで対応する場合を試算すると、消費的経費等の歳出上限を 260 億円、令和3年度予算額 567 億円の半分以上に設定することが必要となり、市民生活に極めて大きな影響が生じます。

負担水準の引上げで対応する場合は、税率引上げによる大幅な負担増（例えば、いくつかの都市で実施している固定資産税の 0.05%の税率引上げで 40 億円、法人市民税の 0.2%の引上げで 5 億円）に加えて、新たに 100 億円規模の大規模な新税（宿泊税の令和元年度決算は 42 億円、令和3年度予算は 16 億円）が必要となり、これでも 230 億円には届かない計算になります。

市民サービスの水準と市民負担の水準の均衡を図るため、どちらか一方に偏ることなく、更なる歳出の見直しと、成長戦略の推進、地方税財政制度の拡充要望による一般財源収入の増加に取り組むとともに、サービス水準と負担の水準についての市民の皆様の御理解に努め、課税自主権の活用についても具体的に検討を進めていきます。

## (3) 将来の公債費の低減

本計画期間中は、公債償還基金の枯渇リスクに直面する状況において、基金残高の確保を最優先に、市債も含めたあらゆる財源を確保しなければなりません。

一方で、公債償還基金の計画外の取崩しから脱却し、その状態を維持し続けるためには、歳出削減と一般財源収入の増加に加えて、現在高止まりを続ける公債費を将来低減させることが必要であり、市債残高を的確にコントロールしなければなりません。

このため、令和4～7年度の予算編成において、投資的経費の市債の発行額の上限をこの5年間（平成28～令和2年度）の平均から14%抑制した年平均380億円（調整債を含めると400億円）とすることにより、令和7年度末の臨時財政対策債を除いた実質市債残高を令和3年度末（見込）の8,722億円以下に抑制します。

なお、令和8年度以降も投資的経費の市債発行額を年380億円（調整債を含めると400億円）で継続した場合、公債費は令和11年度にピークを迎え、それ以降、減少傾向となる見込みです。

今後の財政運営のイメージ図

- 社会福祉関連経費の増加を人件費，消費的経費等の縮減で吸収し，歳出総額をR3並みに圧縮
- 各年度の収支不足額をR3並みに圧縮
- R7末に基金残高1,000億以上を確保

- 歳出削減を継続，成長戦略の推進の効果発現による歳入増加
- 収支不足の解消により公債償還基金の計画外の取崩しからの脱却

- 市民が受けるサービス水準と市民負担の水準が均衡
- 公債償還基金の計画的積み立てによる残高の増加
- 引き続き，行革債，調整債からの脱却を目指す

