

京都市の行財政への意見 持続可能な行財政審議会から

京都市会総務消防委員会参考人

宗田好史

(京都府立大学)

主な内容

- コロナと財政危機の「2つの危機」に直面する中で、コロナ禍とコロナ後を見据え、京都市民及び京都市は財政危機をどのように受け止め、どう対峙していくべきか。(交通局も危機的状況)
- 文化や環境(脱炭素)への注目が世界的な潮流となり、コロナ後は更に加速する可能性が高いが、危機を単に耐え忍ぶのみならず、京都独自の強みを活かして、いかにこの潮流を都市としての活力に転嫁していくべきか。
 - 京都市基本計画審議会・京都市持続可能な行財政審議会の議論の振り返り、財政危機に至った要因、歳入歳出改革に当たっての留意点、文化・景観・観光・大学・地域企業等、京都創生のこれまでの取組みを踏まえつつ、京都独自の成長戦略のために必要なこと

2つの危機コロナ後を見据えて、京都市民・京都市はどう受け止め対峙すべきか

- ① コロナ禍で本当に生活が困窮している方がおられる。コロナ禍が収束するまでの間、公共サービス見直しは、セーフティネット機能に十分配慮する必要がある。
- ② 一方、このままでは公債償還基金が枯渇し、財源不足の補てんの手立てを失い、財政再生団体へ転落するほど危険な状況、転落すると困窮する方が救えない!
- ③ だから、コロナ禍と財政危機、どちらへの対応も重要、両者のバランスをとり、同時に進める
- ④ コロナ対応は国の交付金（新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金等）も活用して進め、同時に収支のアンバランスや中長期展望（生産年齢人口減少と老朽施設更新需要の増加等）を見据えた歳入歳出両面の改革が必要。
- ⑤ 市民にも正しく分かりやすい情報を発信、「本当に困っている人を適切に支援する」理解と共感を与える。

文化や環境など京都独自の強みを生かして都市の活性化を図るか

- ① 京都市は2003年から『京都創生：文化・景観・観光』を進め、製造業（ものづくり都市）を基盤に、文化創造都市としても歴史的ブランド力に加え、創造性を高め、新たな投資を呼び込み、市民所得上昇・税収増を実現した。
- ② そのため、納税義務者1人当たり納税額は比較的高い。ただ、納税者が少ないから税収全体では他都市よりも少ない（高齢者も多いが、若者/学生が多い）
- ③ その結果、他都市と比べ市民1人当たりの税収が低い
が、近年その低さが軽減されたのは、年収200万円以下の階層の納税額が増え続けている。だが、依然約100億円（105億円）の差がある。（※全20政令指定都市中、個人市民税13位で、固定資産税9位）

文化や環境など京都独自の強みを生かして都市の活性化を図るか

- ④ 文化と脱炭素（環境）、A I / I Tに特化した強い製造業を基盤とし、人口減少を見据え、サービス経済化に緩やかにシフトし、幅広い層を雇用する。同時に、有形無形の文化財保存継承に加え、京町家など多様な建築ストックの流通とホテル・マンションの改修/新築を通じて、課税客体（納税義務者、固定資産等）を増加させ、税収増を図る
- ⑤ その上で、市民サービス向上に努め、人と企業を呼び込み、人口に比べ質の高い生活を市民に保障する
- ⑥ 急激な人口減少に直面する日本の有力な地方都市として、従来型の都市政策を改め、スマートにシュリンクする。土地利用を適切に規制し、人流・物流効率化で省エネ/脱炭素を進め、コンパクトに（*京都は規制強化で都心再生、さらに「ストック活用先進都市」が再生の鍵！）

財政悪化：収支バランスの不均衡

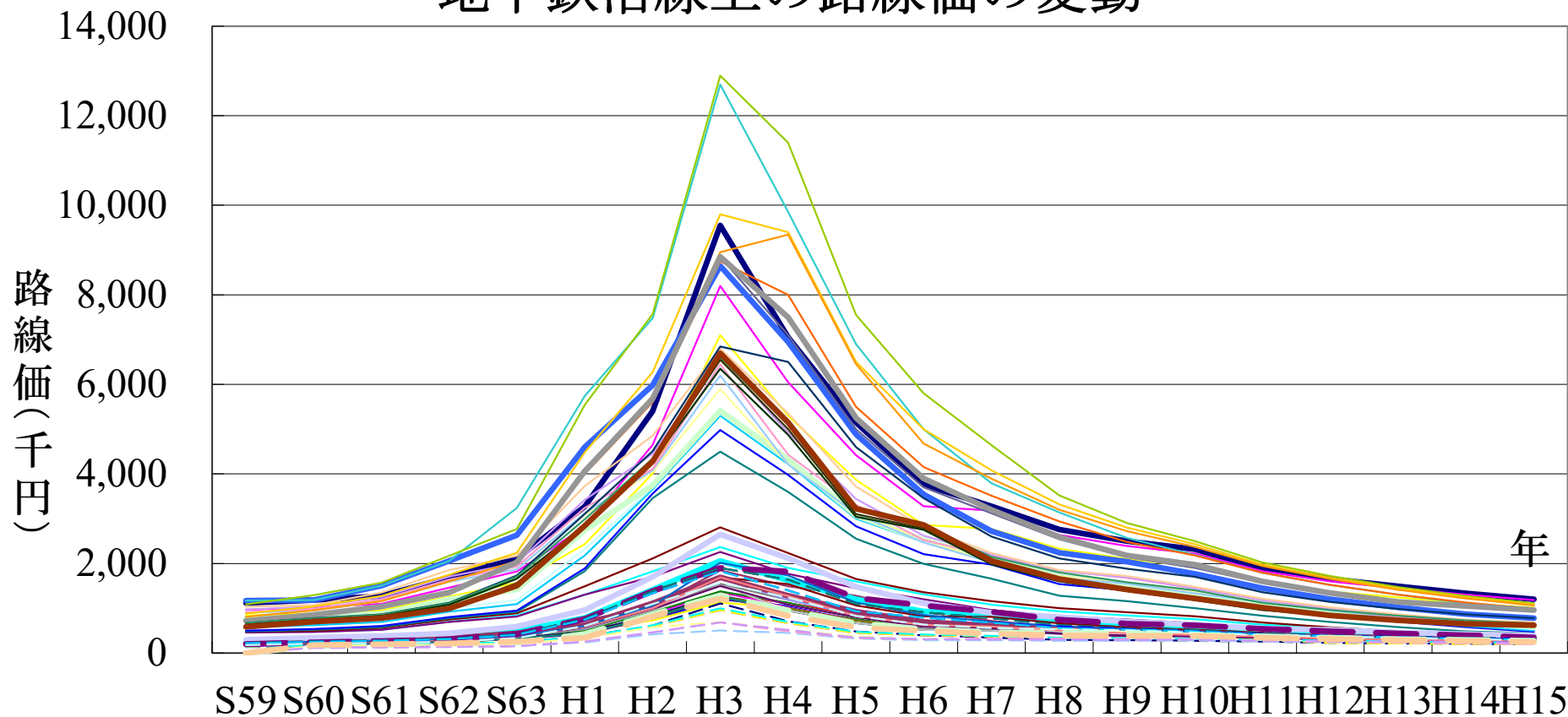
- 平成初期大規模投資の重い公債費負担
 - 大規模投資事業：地下鉄（1974年着工、81年開業、97年東西線）、その後JR山陰線/近鉄線の立体交差化、梅小路公園、東北部クリーンセンター、コンサートホールが続いた
- 公債費の重い負担に加え、地方交付税の大幅減額の中にあっても歳出を維持するため、収支がアンバランスとなり、不足する財源を公債償還基金の計画外の取崩し（負担の先送り）により補てんすることが常態化
- 負担の先送りにより、公債費負担が更に増大する悪循環（次世代への負担の先送りが極限に）

京都市交通局経営問題R3年度予算

- 市バス：経常収支178億円、経常支出232億円、経常赤字▲56億円
- R1年度でも25%（21系統）の黒字路線で、75%（63系統）の赤字路線を支える
- 地下鉄：経常収支285億円、経常支出334億円（うち減価償却費139億円、支払利息39億円、経費90億円）、経常赤字▲58億円
 - 本数を減らしても節減できる経費は限られているが、長期的な人口減少期の縮小プランが要る
- 観光再生には公共交通の水準維持が不可欠を

バブル崩壊で開発利益が蒸発した！ 地価上昇で開発利益は回収する仕組みが破綻した

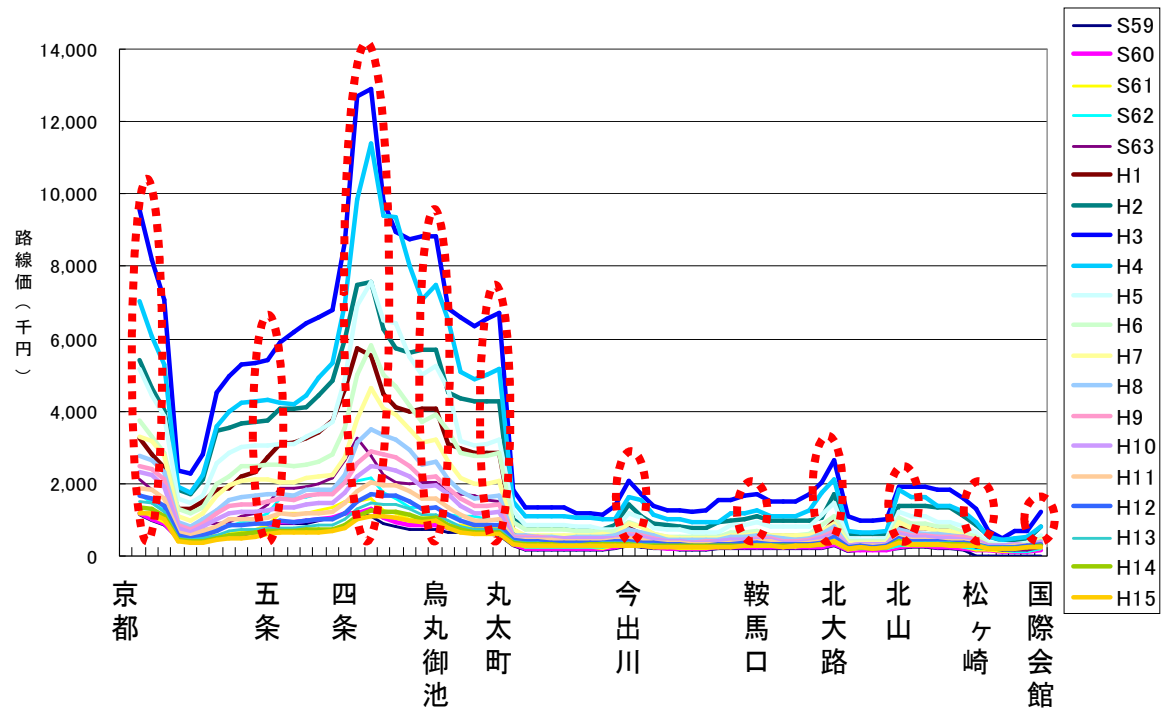
地下鉄沿線上の路線価の変動



地下鉄沿線上地点における地価変動も、バブルによりすべての地点でほぼ同じような上昇・下落傾向が見られた



S59年からH3年にかけて上昇し、その後、H15年で再びS59年時の水準に戻っている



地下鉄沿線上の路線価の変動

駅周辺地では他に比べて地価が高い



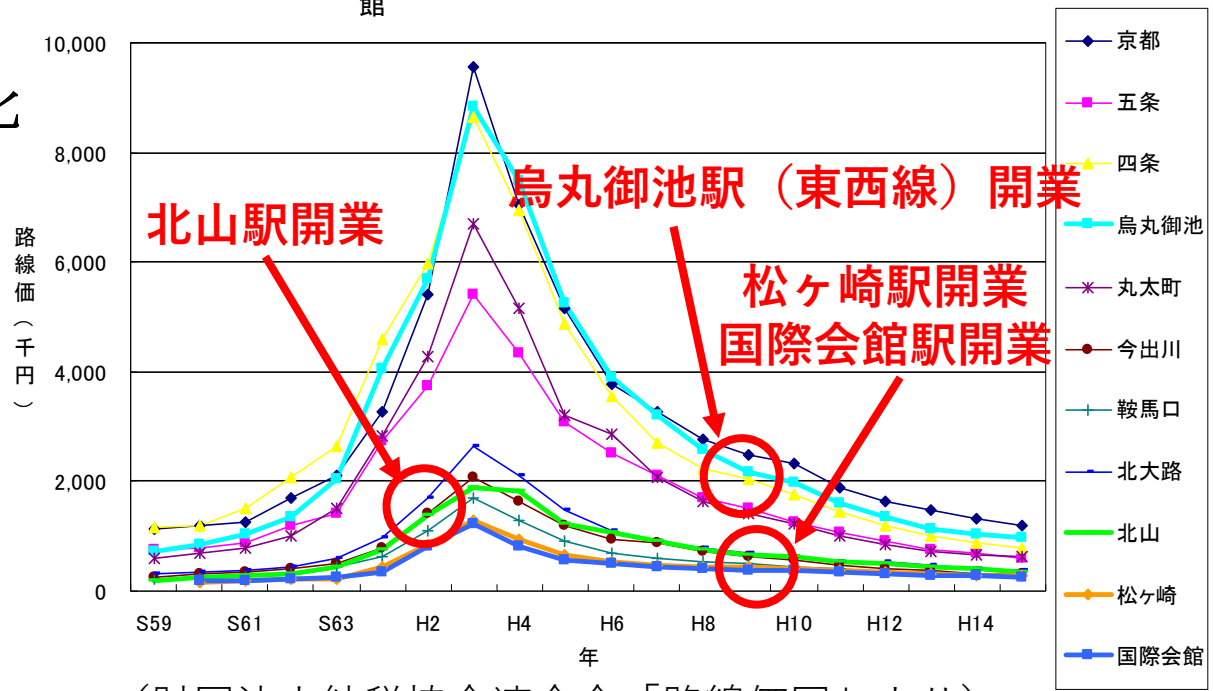
新しく駅が開業すると、その土地の地価は上昇するはずである

駅ごとの路線価の経年変化

既存駅と新設駅の地価変動の様子に大きな違いはない

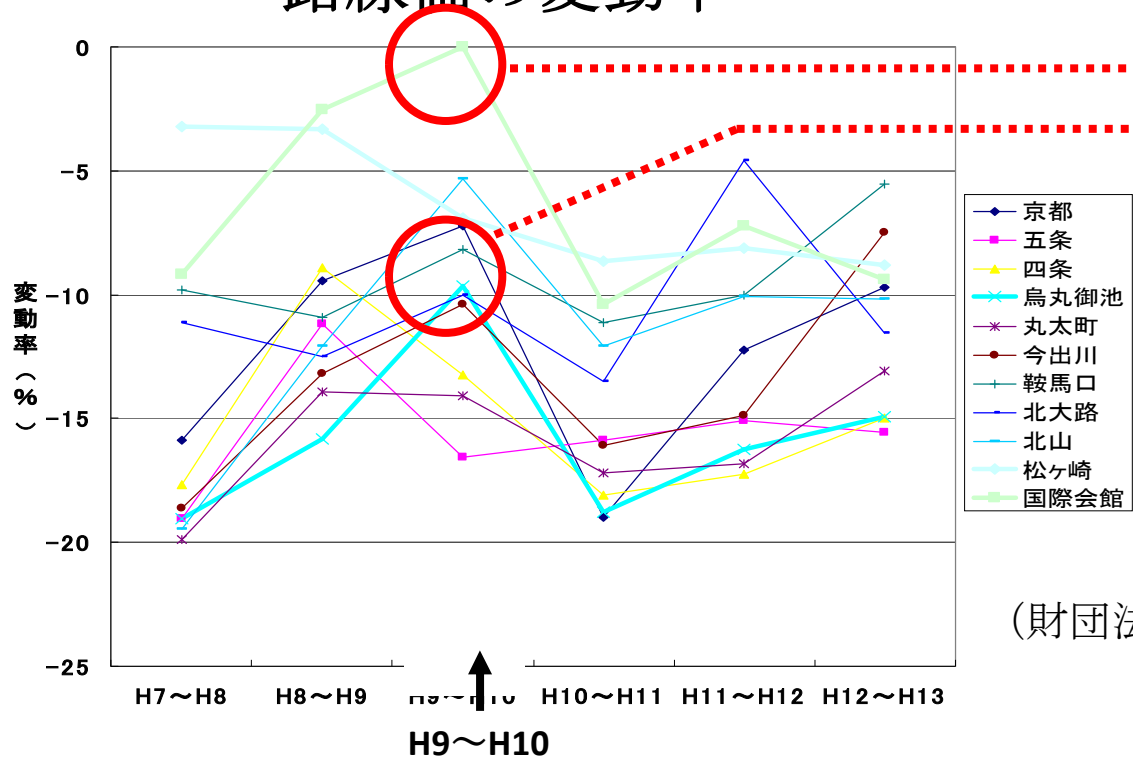


駅新設による地価上昇効果は見られなかった
東西線開業時は悪化



(財団法人納税協会連合会「路線価図」より)

路線価の変動率



~~烏丸御池駅と国際会館駅
ではH9年の開業後、地価
変動率が上昇した~~

↑
たったの1年という一時的
なものであった

(財団法人納税協会連合会「路線価図」より)

結果 ⇒ 地下鉄の開業は地価の上昇をほとんど伴わなかった

~~都市開発効果~~

← バブルによる地価の急騰・急落に
飲み込まれてしまった

財政悪化の根本的な要因

- 国の財政健全化と地方財政
 - 1984年（中曽根政権）一般歳出シーリング⇒国庫補助率引下げ
 - 1985年プラザ合意～円高不況対応で公共投資増大⇒地方債と交付税で事業規模拡大
 - 補助金なしの単独事業の増大～地総債/基準財政需要参入で交付税措置付、
- 全国的に地総債で建てた施設の維持費と地総債償還で特に小さな自治体の財政が悪化
 - 2000年以降、公共投資の国の割合が低下、
 - 国の土木費が減っても、自治体単独事業を増加させた景気対策で財政悪化（*地域総合整備事業債）
- 他の自治体一般に共通する問題で、財政規模の割に公共事業が多いのは財政制度の根本的な問題

大規模事業への意見

- 高度経済成長期と違い、財政規模がさほど大きくない地方都市では“身の丈”に合わない大規模事業は命取りになる。
- 人口ボーナスが失われ四半世紀、今は人口オーナスが深刻に、リスクは民間も同じ、採算が取れない。
- 鉄道や道路、上下水も老朽化が進むが維持管理費が足りないほど利用が減少、だから畳み始めた。
- 個人レベルでは空家と空店舗、地域は個族化（独居増加）とスポンジ化。団地は再生できるが、一部のマンションが危機に、
- 一方町家と長屋は京都では流通し始めている。郊外からの撤退がコンパクト化、進め方を議論

財政運営の課題：（答申に沿って）

① 他都市と比べると人件費、扶助費、繰出金をはじめ全般的に歳出水準が高く、収入以上に支出（収支バランスが不均衡）している。

② 市債残高（2位）、将来負担比率（1位）※が高く、市債の返済負担（公債費）が今後も高止まりする見込

※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。交付税措置のない市債残高が多いと比率が高くなる。

③ これらは、社会福祉分野を中心に独自事業や国の上乗せ事業等を、確保している財源以上に実施し、不足する財源を「公債償還基金の計画外の取崩し」や「財源不足を穴埋めするための資金手当を目的とする市債の発行（借金）」など、将来世代への負担の先送りで補てんしてきたことが主な要因

危機的な経営状況にあった地下鉄事業を支援するため、一般会計が負債を引き受けたことも影響

将来世代への負担の先送りがもたらす影響

- ① 将来世代への負担の先送りとは、子供たちが親世代の借金を返すことを前提に、今のサービス水準を維持すること、安閑としていただけません。

今のサービス水準を維持する代わりに、公債償還基金の計画外の取崩しや資金手当債の発行により、市債残高が上昇し、次年度以降の市債の返済負担を押し上げている。

- ② このまま公債償還基金の計画外の取崩しを続けると、基金が枯渇し、財政再生団体に転落するおそれがあるため、こうした対応は物理的にも限界。もっと早くやめるべき禁止手だった

- ③ こうした将来世代への負担の先送りに依存する財政運営は本来あるべき姿ではなく早期に解消を図る必要がある。

* 将来負担比率：191.1%は政令指定都市の中で最高

一方、負担する将来世代の反応

- ①負担する将来世代の中に「シルバー民主主義」への不満が広がっている。高齢化率、28.4%の現在サービス水準見直しは必須、根本的な再検討が求められる。

敬老乗車証が始まった1973年の高齢化率は7%台、今の4分の1、費用も3億から52億円に、若い現役世代の負担感が拡大中。

- ②コロナ禍で、事業が継続できない、収入を失った等の人々が、将来の「負担と受益」の不均衡を強く意識し、財政健全化に関心が集まった。

- ③敬老があるなら「敬若」は？寿命が延びた分、やり直すチャンスや勉強しなおす、再就職口を開く等、若者向けにやるべき施策がある。

* 若者から敬われる成熟した高齢者の態度が鍵？

今後、進めるべき改革の方向性

- ① 収入の増、あるいは支出の減により、収支バランスを改善し、将来世代への負担の先送りに依存する今の財政構造を早期に転換することが必要
- ② その中で、税込増加には一定の期間を要するため、当面、支出面の改革や受益者負担の適正化などを大きく進めることで財源をねん出する必要がある。
- ③ その際、財源に限りがある中で、本当に困っている人への的確な支援を行うために、他都市と比べて水準が高い部分（本市の独自事業、国への上乘せ事業、人件費等）の見直しを行っていくという視点が重要。
また、コロナ禍の下、市民生活への影響を踏まえて、改革を進めていく必要がある。
- ④ 税込増については中長期的な視点で取り組む必要があるが、その効果を可能な限り早期に発現させるためにも、構造的な収入増加策に着手することが不可欠

改革を推進するための市民との危機感の共有

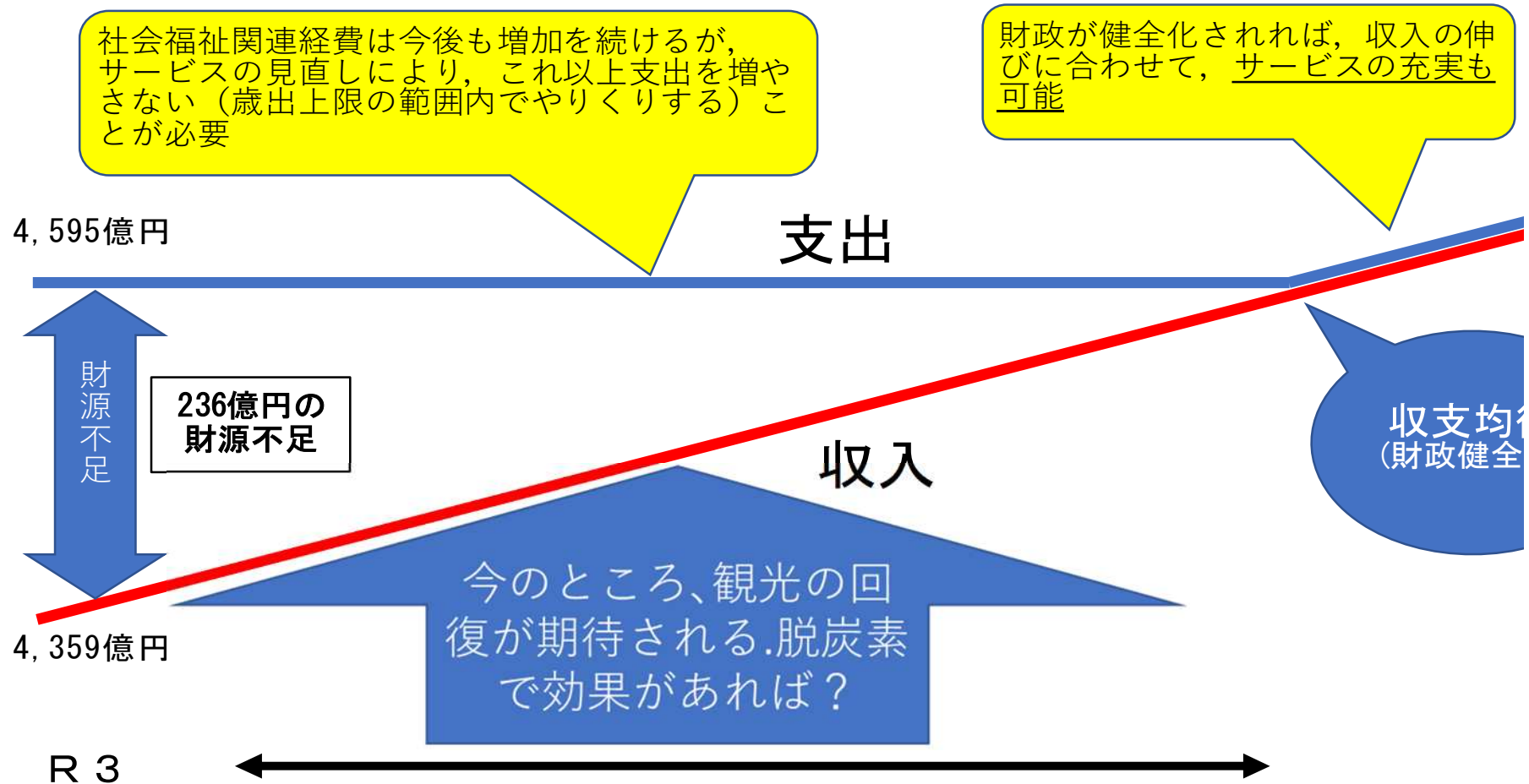
- ① 「将来世代へ負担を先送りして今のサービス水準を維持していること」、「（公債償還基金の計画外の取崩し・資金手当債を除くと）本市の収支は実質的に赤字であること」など、市民目線に立った分かりやすい情報発信を行い、市民と危機意識を共有することが重要
- ② 本市独自の施策は、長年にわたり継続され、市民生活の一部となっているが、「これらの施策は決して無償で提供されるわけではなく、市民が税負担を行うことで成り立っていること」、「他都市より施策水準が高いことは、より多くの税負担が必要であること」であり、こうしたこともしつかりと市民と共有し、市民と一緒にになって見直し議論を進めていくことが必要

持続可能な行財政の確立（答申）

- 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
- ② 公債償還基金の枯渇回避に向けた当面の財政運営
- ③ 中長期展望に基づく改革の推進
 - 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）

財政健全化に向けた道筋

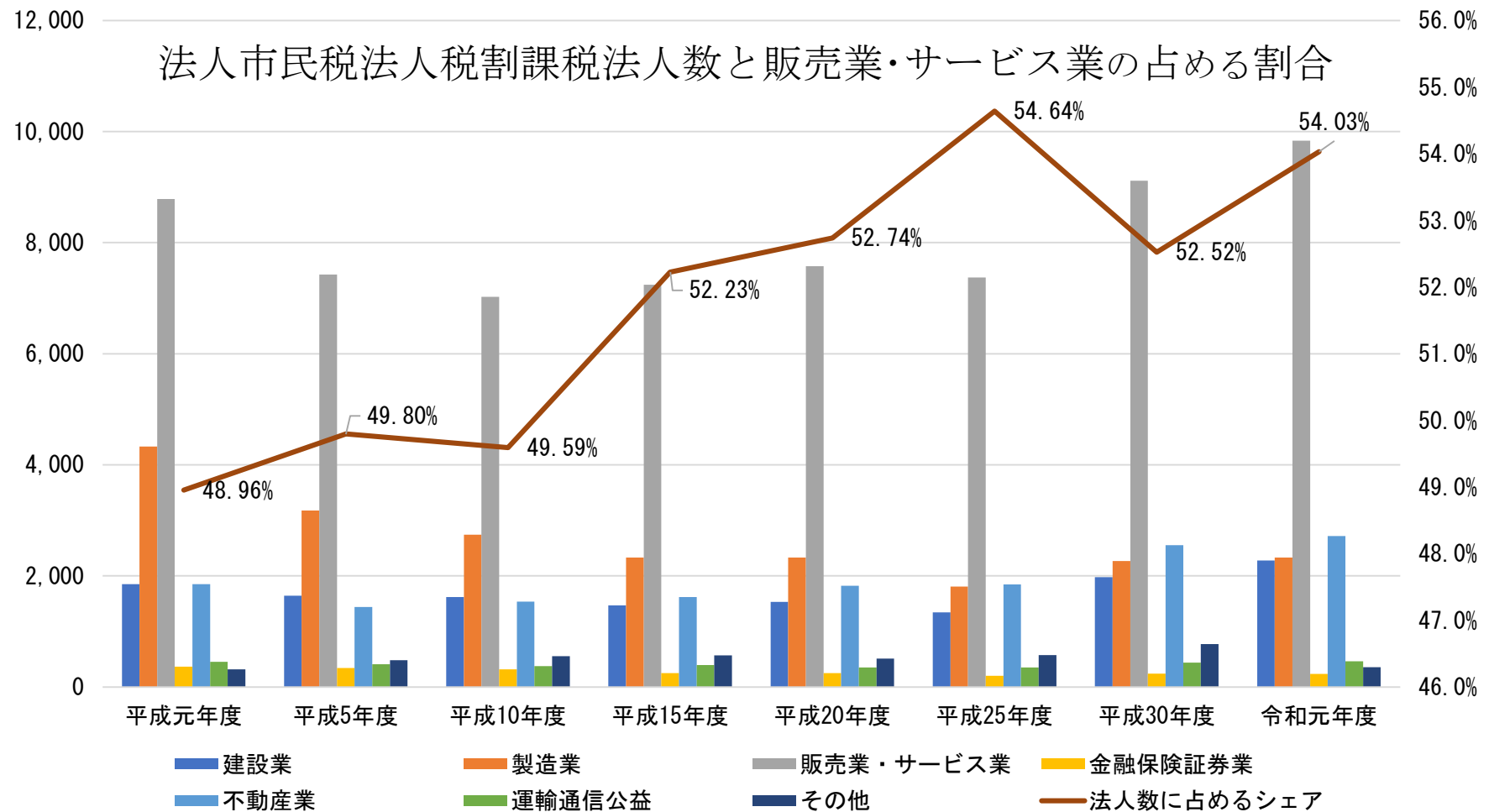


- 改革を加速させ早期に収支均衡を図ることが必要
- それまでの間は市民も一定の我慢が必要

ペティ=クラークの法則

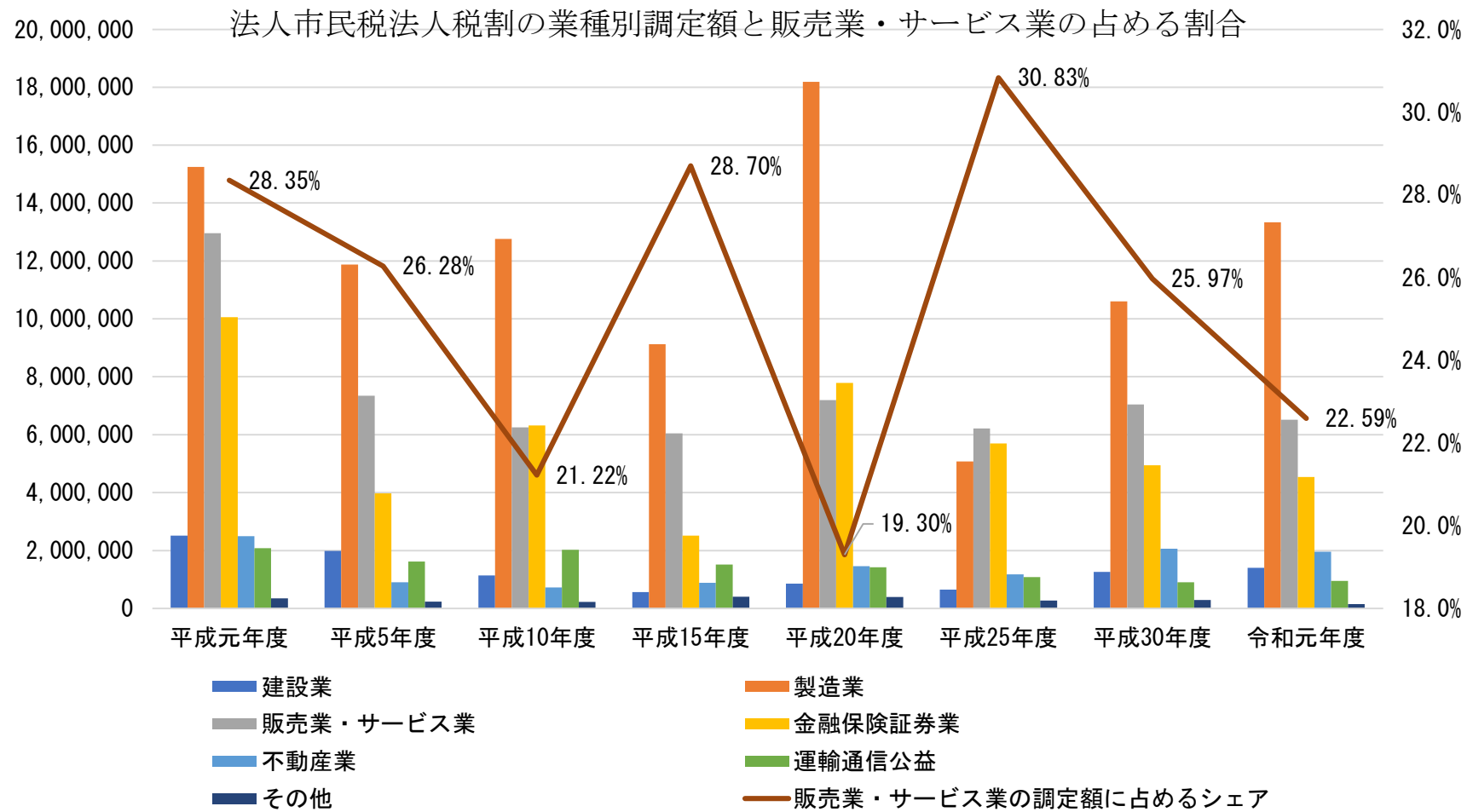
- 国の経済成長は、産業構造の転換を伴う。まず、農業などの第一次産業が成長、発展する。次が工業化で、製造業などの第二次産業が成長する。その後、商業・運輸などの第三次産業に大別される多様な分野、観光や金融、ITもありますが、サービス化といわれるシフトが進みます。
- 経済発展が第一次産業の縮小と第二次・第三次産業の段階的な拡大をもたらすことがよく知られます。
- 京都は「ものづくり都市」の特徴を維持するために高度化（先端技術だけでなく文化力も活かし力）し、一方で産業構造のサービス化にも対応した政策を打つ必要があります。財政も雇用も、すでにこの傾向が表れています。

京都はサービス化が遅いが、着実に進む



- 法人数は法人税割が課税されている法人。
- あくまで法人税割額（法人の所得に対して課税されるもの）についての統計であり、京都市の産業構造とは異なるものである。
- 法人市民税が少ない法人についても、雇用が多ければ個人市民税収を多く納めているなど、法人市民税（法人税割）のみをもって税収に寄与していないと断言できるものではない。

製造業も期待大、でもサービス業も伸ばす



- ・ あくまで法人税割額（法人の所得に対して課税されるもの）についての統計であり，京都市の産業構造とは異なるものである。
- ・ 法人市民税が少ない法人についても，雇用が多ければ個人市民税収を多く納めているなど，法人市民税（法人税割）のみをもって税収に寄与していないと断言できるものではない。

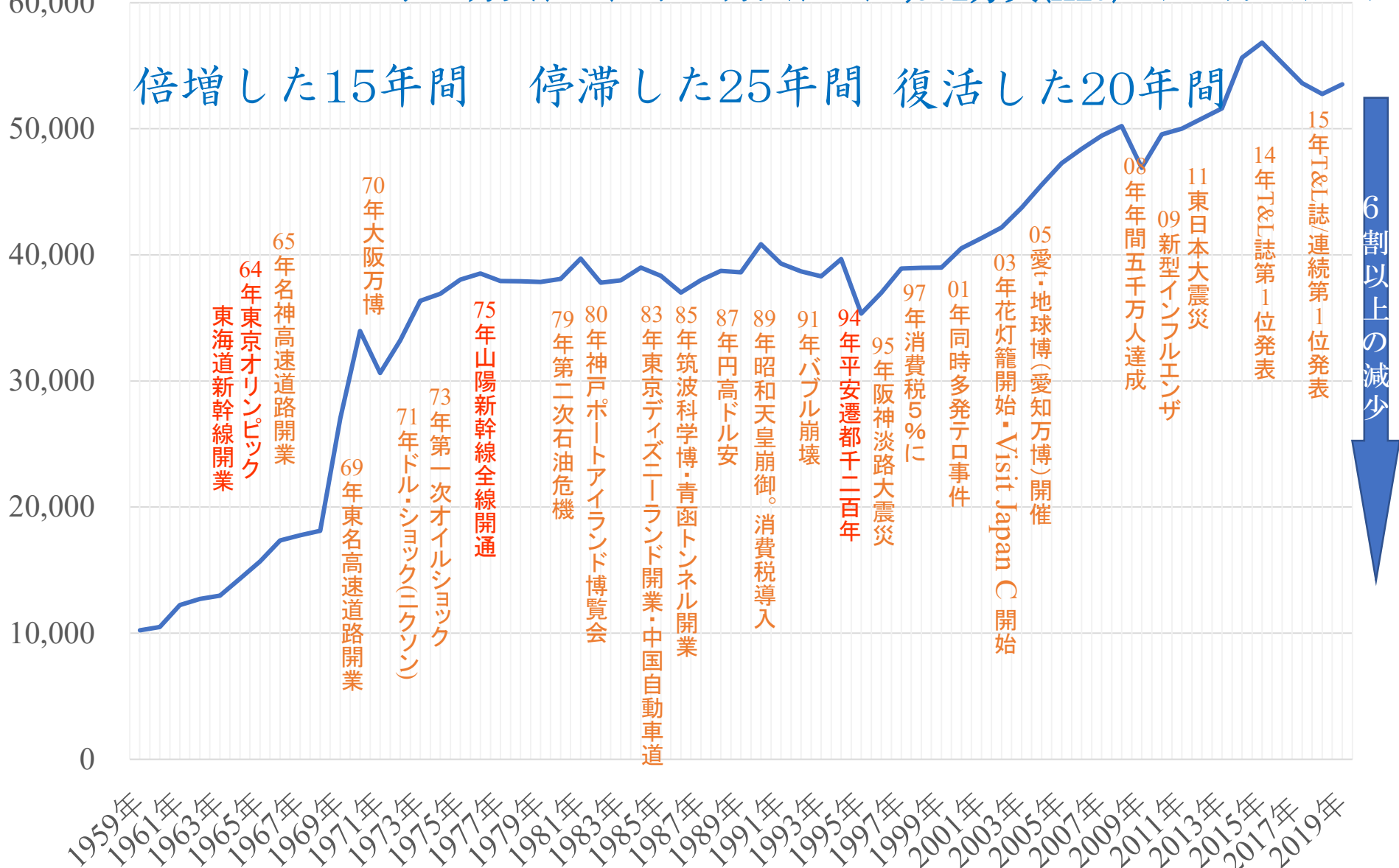
意外と知られていない京都観光

- 総数が増えたのは2000年から
 - 交通混雑はすでに始まっていた。対策も取った。
- ただ、女性化、成熟化が進んでいた
 - だから日本人とインバウンドの異質さに驚いた
 - でも、それがアジア顧客の近未来だとは思わない
- 観光消費額は思いのほか高い、名古屋並に
 - 京都の飲食業、宿泊業の好況はインバウンドで
 - この雇用吸収力を今回思い知った！
- 全国で日本人客は減っている!!
 - 団塊の世代の後に団塊Jr. (ロスジェネ)は来ない！

入洛観光客の推移：急増→停滞→増加の変転

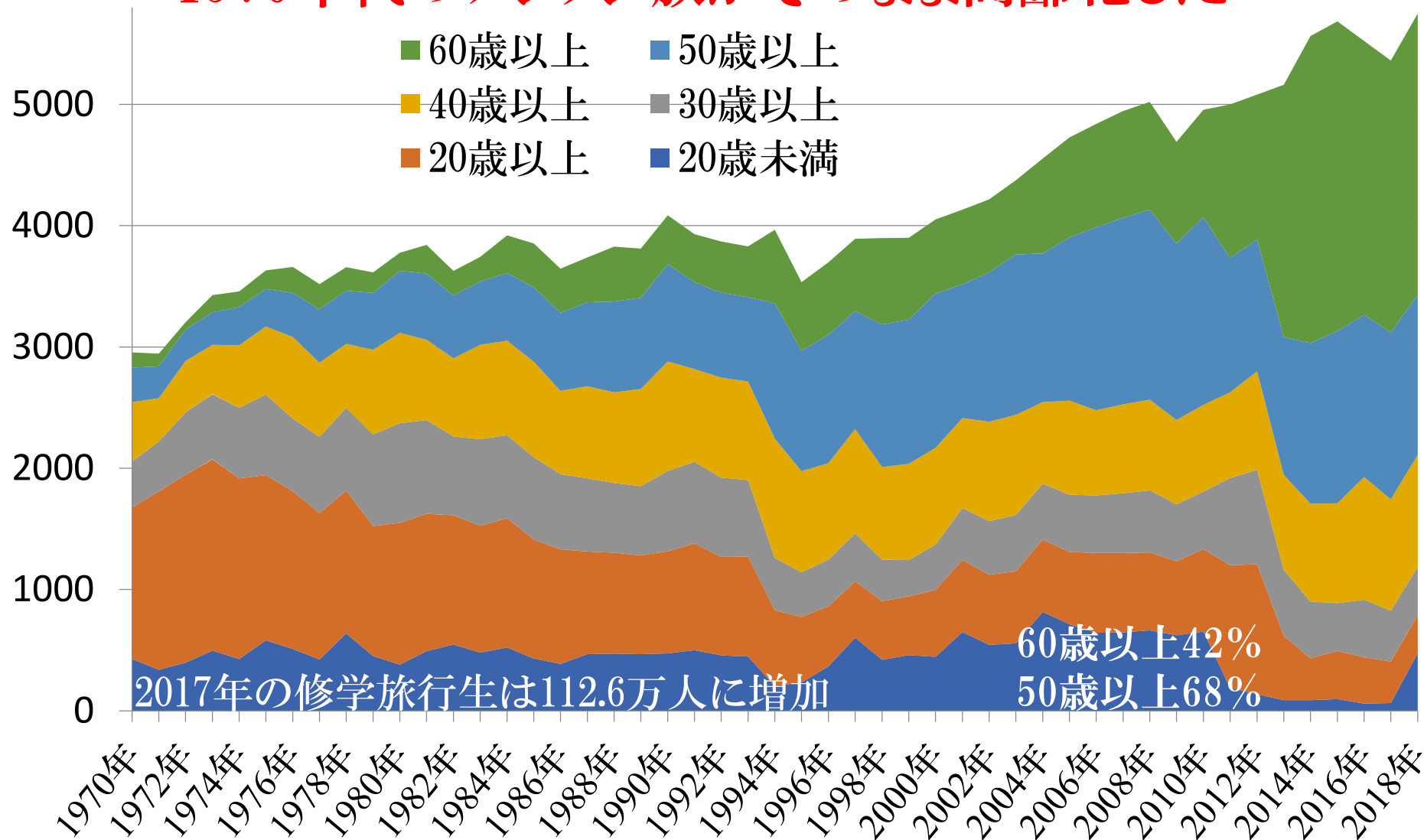
単位：千人
60,000

5,684万人(H27) 5,522万人(H28) 5,362万人(H29) 5,275万人(H30)



入洛観光客の年齢構成の推移

1970年代のアンパン族がそのまま高齢化した



これだけ減っても京都は全国一(42%シェア)の修学旅行先 『京都市観光調査年報』昭和45年～平成31年版より宗田研究室作成

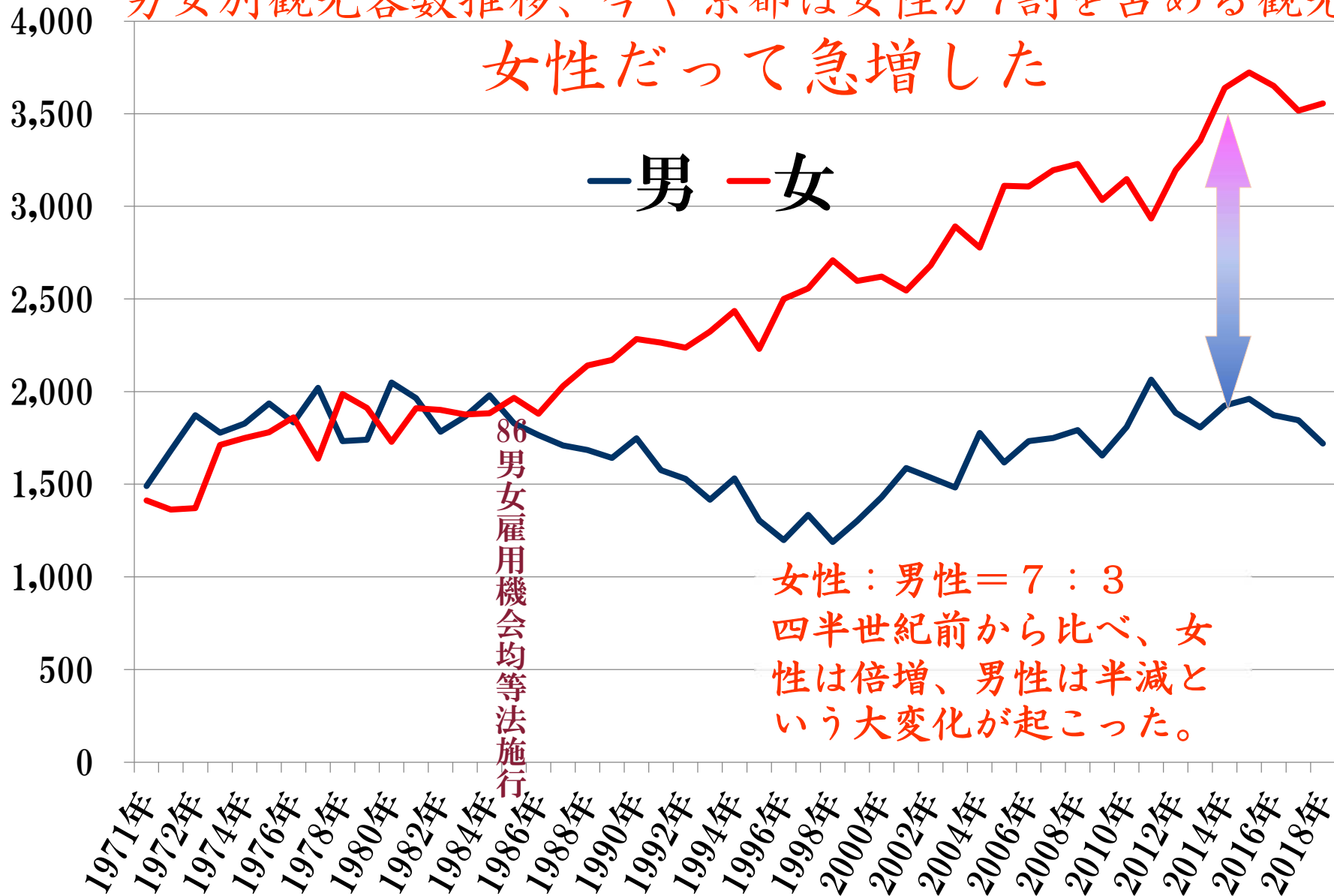
入洛観光客の内訳の変化～男女構成の変化～

男女別観光客数推移、今や京都は女性が7割を占める観光地

女性だって急増した

—男—女

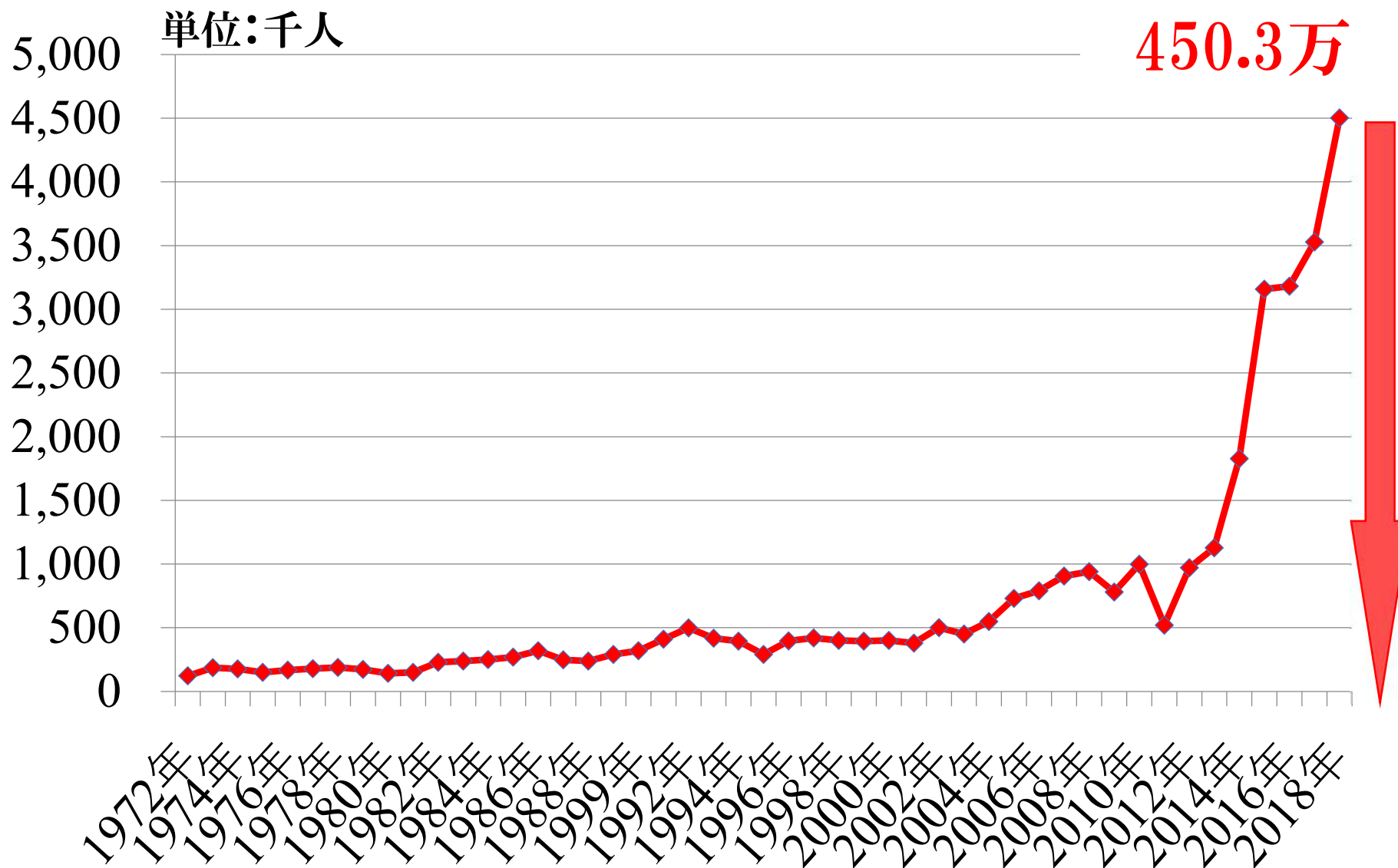
男性が戻ったのは女性化したため？



女性：男性＝7：3

四半世紀前から比べ、女性
性は倍増、男性は半減と
いう大変化が起こった。

京都を訪れる外国人、その伸び！



京都市(1998年) 『職住共存地区整備ガイドライン』

将来のまちなみのイメージ

提案された新しい都心の姿



1998年

京都の町並みの姿、2018年



2007年の景観政策が徐々に成果を見せ始めた

新町通り松坂屋がホテルに

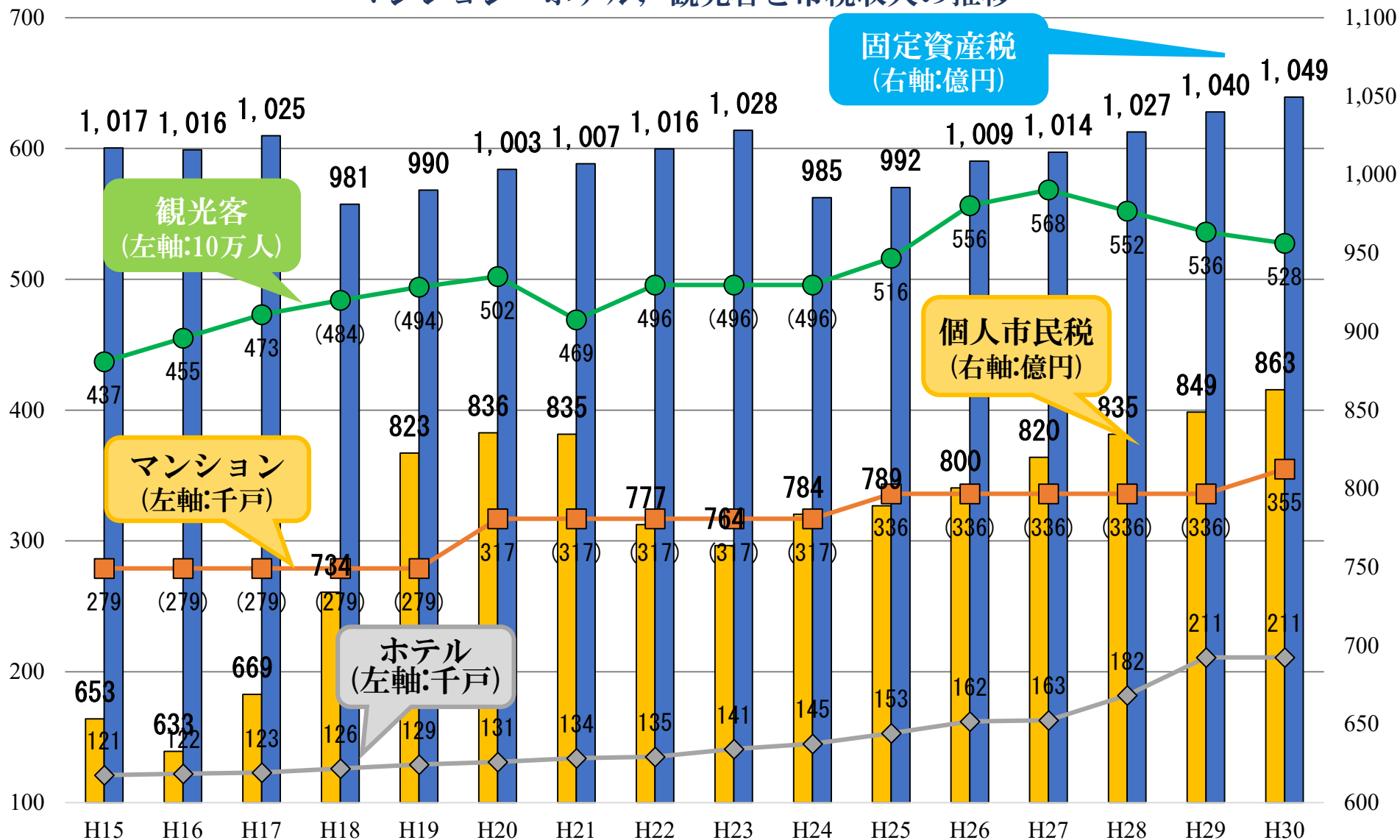


もっと知られていない経済効果

- 個人市民税が急増！市民所得が増えた
 - 総額が増加は、サービス部門非正規が増えたから
- マンション増加よりホテル増加の効果が大きい
 - マンション増加で固定資産税が増加、でもホテル増加の効果はマンション以上、オフィスよりも大きい
 - 3年ごとの評価替えしても、上昇が続いている
- 観光消費額高く、税収効果は日本一(?!)
 - 京都市では“京都創生”(文化/景観/観光)策で観光消費を上げ、経済効果を狙ってきた。観光経済効果は全国の自治体にあるわけではない(例外、軽井沢町、箱根町)
- 減る日本人客を補うインバウンド経済効果!
 - 邦人から外国人に緩やかなシフトに対応する消費構造

京都市財政上の観光経済効果2003～2018年度

第6回京都市持続可能な行財政審議会
マンション・ホテル、観光客と市税収入の推移

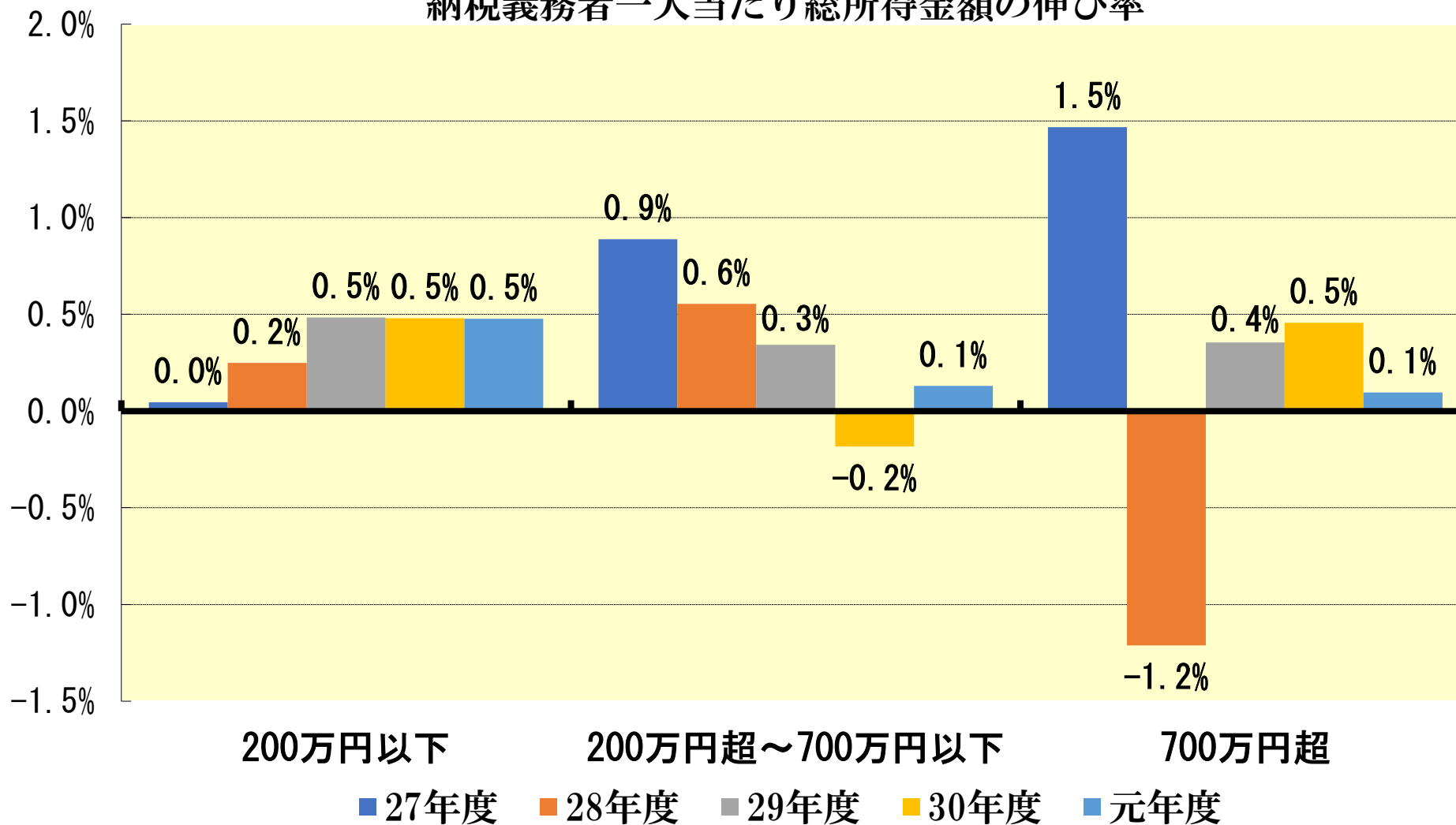


もう一つ知られていない富の分配

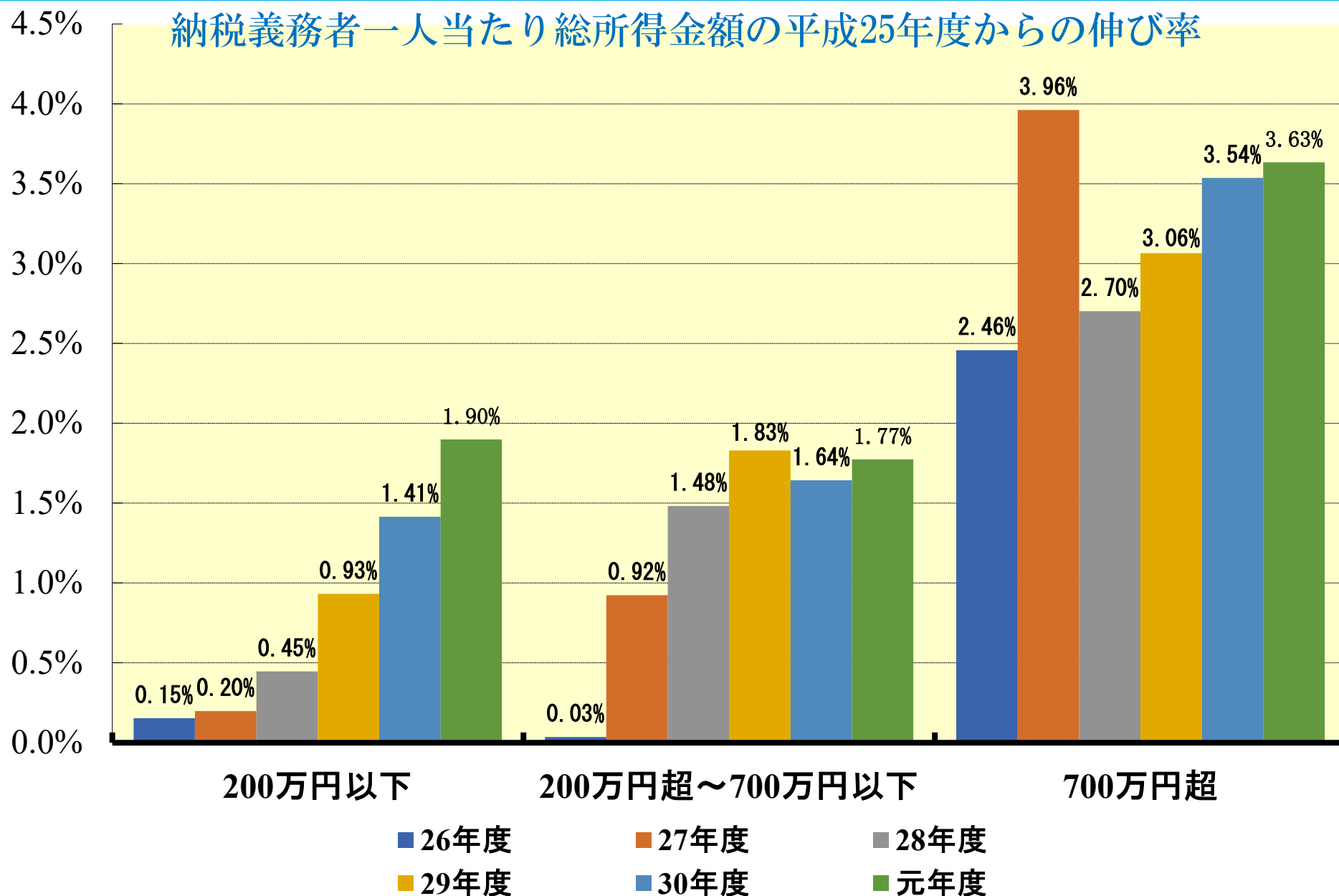
- 生産年齢人口が減少、1995年ピークから25年
 - 人手不足が深刻に、雇用は女性、高齢者、そして学生！
- 就業構造サービス化、雇用はサービスが支える
 - 京都の誇る強大な製造業各社は、大も小も1990年頃から製造拠点を海外に移転、海外拠点から市内に出張
 - 2010年代には、AI化でさらに市内の雇用が減少、加速化
- その結果、年収200万円以下の層の納税増加
 - 所得較差が拡大する中、京都観光の功績は所得の再分配だった！金持ちの所得も増えたが、若年、女性、高齢者が稼げる街に、観光は貧民を潤し！金持ちが妬み嫉む!!
- 減る日本人従業員を補う外国人留学生！
 - 邦人から外国人に緩やかなシフトに対応する消費構造

総所得金額は低所得層で増加

納税義務者一人当たり総所得金額の伸び率



総所得金額は低所得層で増加



コロナ禍で考える4つの課題

- 観光の影響は市民生活のあらゆる場に影響
 - 身近なところで多くの人々の生活が関わっていた
 - 市民の中には大勢の学生がいて、コロナ禍で苦しんだ
- すでに産業構造は変わっていた
 - AIやロボットが奪わないエッセンシャルな仕事
 - 地域の雇用は工業から観光立国型に転換していた
- インバウンド拡大が急過ぎた！
 - 日本人は海外では大分国際化したけど、国内では意外と“**ゼノフォビア**”、直接怒りもせず、注意もできず？
 - にも関わらず、ゲストハウスやマンション民泊が横行
- 国際観光都市といいつつ国際の意味を知らず、
 - 創生策の効果は拡大(京郊の大原、宇治、亀岡、大津etc.)

予測に沿って未来を創り出す取組み 京都観光の4つのシフト

- 都心(都市)シフト: 名所旧跡から都心への広がり(町家店舗、etc.)
 - シニア・シフト: 高価格・高品質志向の増加(客単価上昇、ラグジュアリー)
 - デジタル・シフト: Airbndbの増加、ネット客への対応、情報発信、SNS
 - アジア・シフト: アジア諸国へ出店、アジアからの観光客の増加に対応、Cool Japan
- 複数の変化(シフト)を総合化する視点

財政が常に念頭に置く住民の福祉

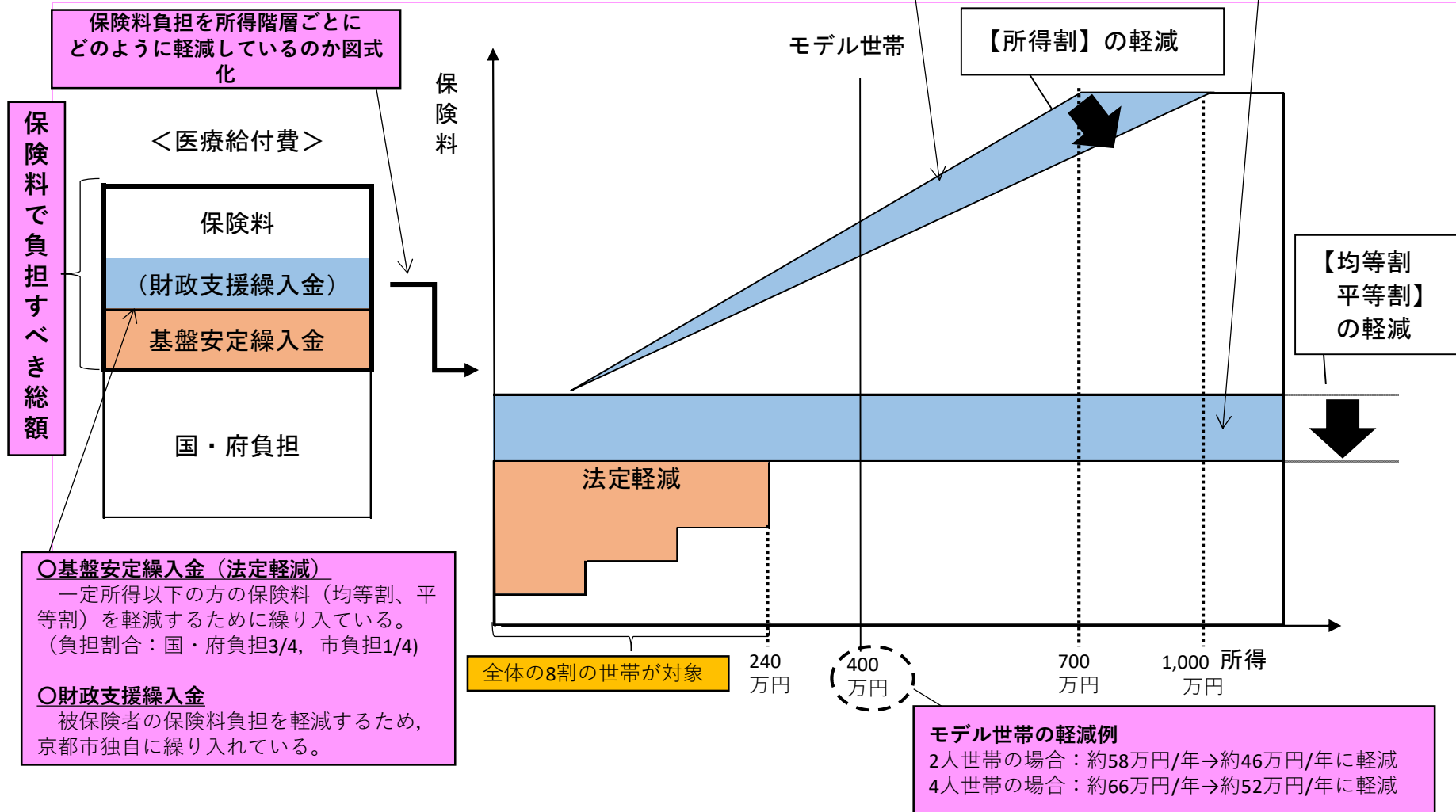
- 「住民の福祉」の増進が地方自治の本旨、まず福祉を必要不可欠とする人々を優先する
- 例えば、国民健康保険がある。京都市独自の財政支援（保険料賦課）がどの階層の保険料をどの程度軽減しているかについて、第4回審議会では話題になり、熱心な議論があった。
- コロナ禍で困窮する人々への緊急の支援と生活再編に向けた併走支援、社会への復帰など、高齢者に加え、様々な方々それぞれの状況をよく理解した上で、きめ細かな支援策に転換が必要
- 「福祉増進」のための改革、より必要とする人々に行き届く効果的な支援のあり方にする議論を続けなければならない。

先日報道があり、参考に抜粋を用意しました。(1) 国民健康保険について

② 本市独自の財政支援がどの階層の保険料をどの程度軽減しているか

<京都市における保険料賦課のイメージ>

国の基準による保険料軽減（法定軽減）の対象となる世帯が8割を占める脆弱な財政基盤の中で、一定所得以上の方に過度に負担がかかりすぎないように、所得割も含めて負担を軽減している。



危機と改革への市民の理解・協力の必要性

- 長年の市民参加と情報公開で今回の行財政審議会への市民の関心は高かった（マスコミが熱心に報道してくれたことが大きい。）
- その前に、人口減少、高齢化など社会情勢の変化への理解と協力は進んでいるのか？
 - 敬老乗車証や国民健康保険料の議論で、制度開始時期と現状、高齢社会への理解の難しさを認識
- いつまでも昔のやり方を続けると不満をもつ半分の市民（48歳以下）の声をよく聞くべき！
- IT化が進んないない。高齢者だけでなく、働き盛り層（特に女性）に情報を届けるには
 - 窓口を人員を割く位なら忙しい人用のIT化を！