

I 京都市の置かれている現状

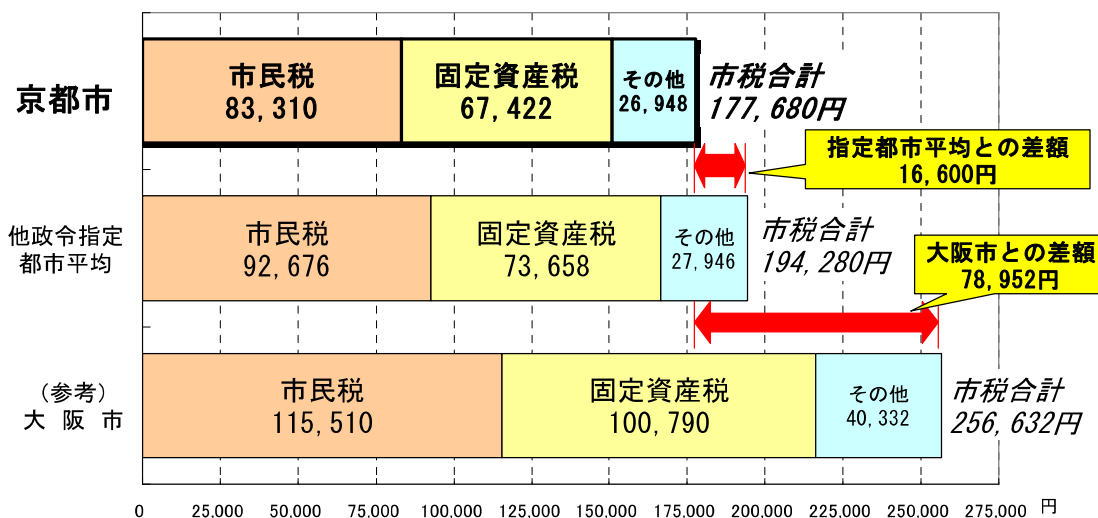
1 間断なき行財政改革により政策を着実に推進

京都市では、京都市基本計画（以下「基本計画」という。）の目指す「安らぎのある暮らし」と「華やぎのあるまち」の実現に向け、必要な政策を着実に推進する一方、財政基盤が極めて弱い弱なことに加え（※）、バブル経済崩壊後の景気低迷や近年の地方交付税等の大幅な削減により極めて厳しい財政状況が続く中、間断なく行財政改革に取り組んでいます。

※ 極めて弱い弱な京都市の財政基盤

平成 19 年度決算で見ると、京都市の市民一人当たり市税収入は、他の指定都市平均に比べ 16,600 円、大阪市と比較すると約 79,000 円も少なくなっています。京都市の人口は約 147 万人であることから、市税収入総額では約 240 億円もの差となっています。その分、国からの地方交付税に多くを依存しており、歳入に占める地方交付税の割合は 10.0%で、他都市平均(4.6%)の 2 倍以上となっています。このため、近年の地方交付税削減の影響を大きく受けています。

市民一人当たり市税収入(平成19年度決算)



とりわけ平成16年7月からは、「新京都市都市経営戦略」に基づき、「京都市基本計画第2次推進プラン」（以下「第2次推進プラン」という。）と「京都市市政改革実行プラン」（以下「市政改革プラン」という。）、「京都市財政健全化プラン」（以下「財政健全化プラン」という。）を同時に策定し、政策推進と行財政改革を一体的かつ戦略的に進めてきました。

その結果、この4年間余りで、第2次推進プランに掲げた171項目の施策・事業にすべて着手するなど、政策面で着実に取組を推進してきました。具体的には、

- ・ 小学校1，2年生での35人学級や中学校3年生での30人学級の導入に代表されるきめ細かな少人数教育の推進
- ・ 循環型社会を構築し、ごみの発生を抑えるための有料指定袋制の導入
- ・ 1200年の悠久の歴史に育^{はぐく}まれた景観、文化の強みを最大限に活用し、観光と一体的に進める京都創生の取組
- ・ 指定都市初の市民参加推進条例の制定をはじめ市民参加先進都市を目指した取組

など、京都市の将来を見据え、果敢に挑戦しています。

このように政策を着実に推進する一方で、市政改革プラン及び財政健全化プランに掲げた取組の全項目に着手し、そのうち8割以上について目標を達成するとともに、事務事業の見直しや約1,300人の職員数の削減など行財政改革の取組により、公営企業も含めた市全体で900億円を超える財政効果を挙げています。

2 地方交付税の削減が続き、極めて深刻な京都市財政

(財政のやりくりはもはや限界)

基本計画策定後7年が経過する中で、予想以上の早さで深刻化する地球環境問題をはじめ、新たな課題が顕在化しています。更には、昨今の世界的な景気後退や食糧危機など市民生活にとって憂慮すべき新たな状況も生起してきています。

また、財政面でも、危機的な非常事態が継続しています。財政健全化プランでは、平成17年度から20年度までの4年間で見込まれた一般会計の1,645億円の財源不足に対応するため、行財政改革の取組を進める一方で、総額600億円を目途として、将来の市債償還のために積み立てている公債償還基金からの借入れなどの「特別の財源対策」を活用することとしました。

平成20年度予算においては、行財政改革の取組による81億円の財源確保に加え、退職手当債65億円^①の活用もあって、特別の財源対策を、財政健全化プラン策定時に見込んだ財源不足額415億円の2割(83億円^②)以下に抑制するという目標をかりうじて達成することができました。しかし、こうした特別の借金などによって対応せざるを得なかった148億円^{①+②}は、21年度以降にも財源不足として残ることとなります。

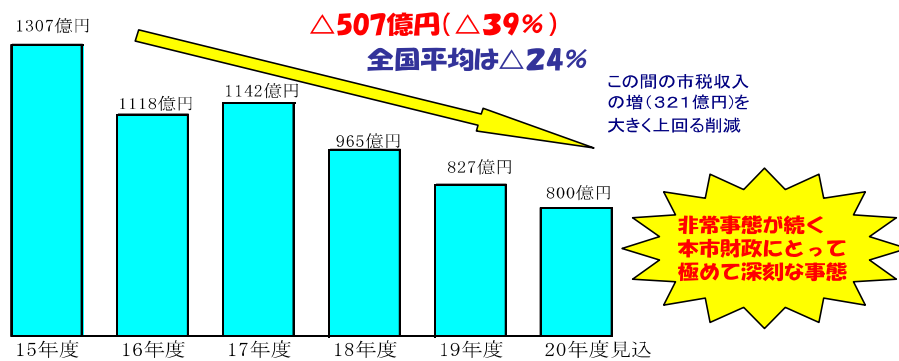
そして、これまでの間、特別の財源対策に依存せざるを得なかった結果、公債償還基金からの借入れの合計は288億円^③の多額に上りました。このほか、将来の市庁舎建替えのために積み立てていた市庁舎整備基金からも、ほぼその全額である114億円^④(平成14,15年度の2年間で借入れ)を借り続けています。そして、これらの基金からの借入れ(402億円^{③+④})については、今のところ返済の目途は全く立っていません。

まさに、「将来のために必要な最低限の貯金をも使うことにより、なんとか予算をやりくりしてきた」というのが京都市財政の実態です。もはや、こうしたやりくりは限界にあり、財源不足に充てられる基金も既に底をついています。

(地方交付税の大幅な削減)

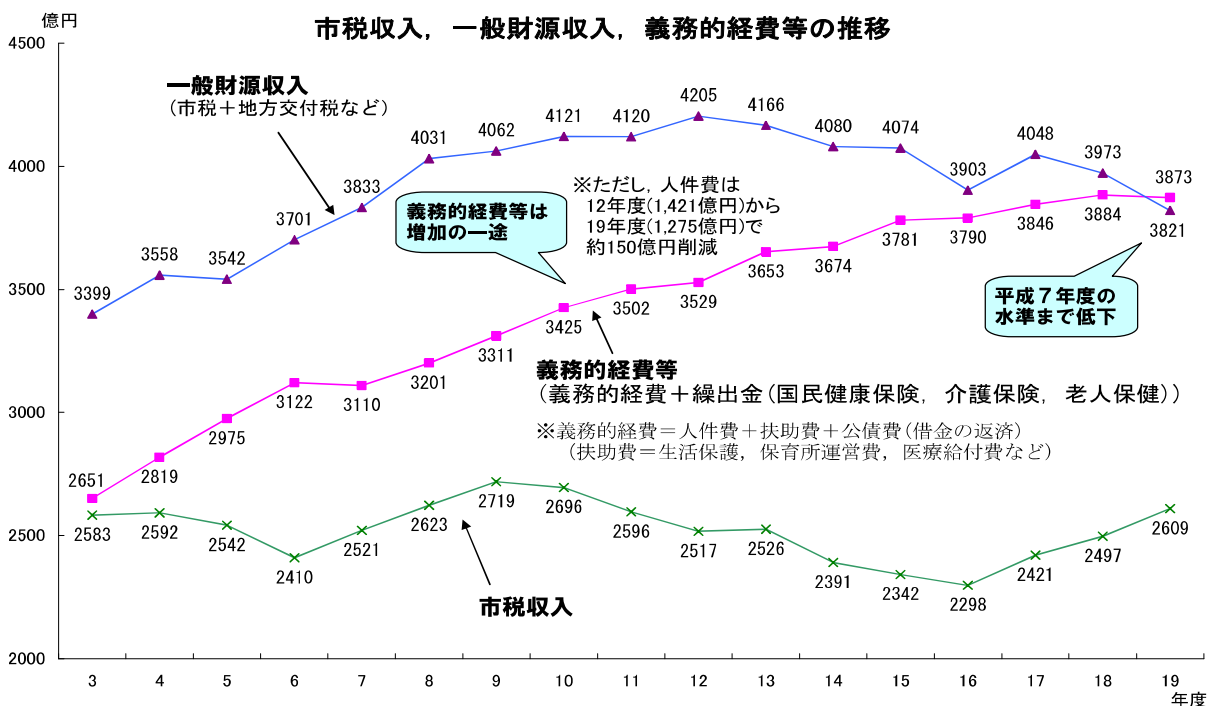
このような中、国における三位一体の改革以降、地方交付税及び臨時財政対策債について、算定方法の見直しが大都市にとって極めて厳しいものとなっていることも重なって、京都市への交付額が、市税収入の増をはるかに上回る規模で削減されています。この結果、平成20年度予算においても、一般財源収入の減少が続き、非常事態が続く京都市財政は、極めて深刻な事態に陥っています。

地方交付税及び臨時財政対策債の推移



(収入の減少と義務的な経費の増加)

こうした地方交付税等の大幅な削減により、市税と地方交付税等の一般財源収入は、平成19年度には、平成7年度以前の水準にまで低下しています。その一方で、京都市はこれまでから福祉施策に力を入れてきたことなどから義務的な経費は増加の一途をたどっており、今後も着実に増加することが見込まれます。



(京都の未来に責任を持つ財政運営への転換)

このように一貫して継続する財政の危機的状況を踏まえ、これまでの財政構造の在り方を根本的に見直すとともに、将来の世代に負担を先送りしないという観点から市債残高を減少させ、京都の未来に責任を持つ財政運営に転換することにより、これからの京都のまちづくりを総合的かつ戦略的に推進していく必要があります。

3 財政再生団体転落の危機

(今後3年間の財政収支見通し)

現在の極めて深刻な京都市財政の状況を踏まえ、一定の前提条件の下で、一般会計における平成23年度までの3年間の財政収支見通しを試算した結果、この間の財源不足見込額の合計は964億円(平成20年7月に本プランの骨子を作成した時点での試算。詳細内訳は、P77参考1を参照)もの多額に上る見通しとなりました。

「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」(以下「財政健全化法」という。)の施行に伴い、仮に毎年度、試算どおりの赤字決算となれば、実質赤字比率(※)が、平成22年度には、早期健全化基準を上回り、平成23年度には財政再生基準を超過する規模の財源不足となります。従前の取組の延長線上ではない、大胆な行財政改革の取組を行わなければ、3年後には、財政再生団体に陥りかねないほどの危機的状況となっています。

また、我が国の景気は、世界経済の成長鈍化や100年に1度と言われる世界的な金融不安の高まりによる株式・為替相場の変動などから、更に下振れするリスクがあるため、向こう3年間の収入見込みについても、減少するリスクがあります。

※ 実質赤字比率

「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」で定められた4つの指標(健全化判断比率)のひとつ。11.25%以上で「財政健全化団体」に、20%以上で「財政再生団体」となります。

<一般会計の財政収支見通し>

(一般財源ベース、単位：億円)

	20年度	21年度	22年度	23年度
収入見込	3,897	3,861	3,835	3,821
支出見込	4,045	4,139	4,155	4,187
財源不足額	△148	△278	△320	△366
財源不足額累計(実質赤字額)	-	△278	△598	△964
実質赤字比率	-	7.79%	16.75%	27.00%

退職手当債の発行(65億円)及び特別の財源対策(83億円)で対応

財政健全化団体 財政再生団体

<一般会計の財政収支見通しの主な前提条件>

- ◆ 市税
各年度の名目経済成長率(財務省試算数値)を基に見込んだ。
- ◆ 地方交付税・臨時財政対策債
現在の減少傾向が継続されるものとして見込んだ。
- ◆ 未来まちづくり推進枠
現行と同額の40億円を継続するものとして、後年度負担も含め見込んだ。

財政再生団体になった場合には

仮に財政再生団体となった場合は、行財政運営が国の管理下に置かれ、国の基準を超えて行っている施策を国基準まで引き下げたり、市独自に行っている事業の休廃止などが不可避となります。

例えば、京都市では、保育料を、指定都市の中でも手厚い国基準の7割程度に市独自に引き下げっていますが、財政再生団体になると、国基準どおりに引き上げることが必要です。

現在の一人当たり平均保育料	17,605円/月
↓	
国基準どおりの一人当たり平均保育料	26,042円/月
	(8,437円/月, 48%の引き上げ)

また、国民健康保険料についても、104億円もの巨額の累積赤字（平成19年度決算）を抱えながら、市独自に一般会計から多額の補助を行うことにより引き下げっていますが、財政再生団体になると、一般会計からの補助を廃止せざるを得ず、結果として、国民健康保険料を大幅に引き上げることが必要です。

現在の一人当たり平均国民健康保険料（一般医療分）	60,945円/年
↓	
一般会計からの補助がない場合の 一人当たり平均国民健康保険料	81,522円/年
	(20,577円/年, 34%の引き上げ)

（これまでも増して強力な行財政改革等の取組が必要）

長期の財政収支見通しは不確定要素が多くなるため、本プランでは向こう3年間の中期財政収支見通しを試算しましたが、本プラン終了後の平成24年度以降も極めて厳しい状況が続くことは必至です。

なお、市債残高についても、公営企業も含めた全会計で2兆1千億円を上回る水準にあり、平成20年度予算において残高見込みを、昭和39年に現行の財務会計制度となって以来、初めて減少させました。将来に負担を先送りせず、京都の未来に責任を持つためには、今後も市債発行の一層の抑制が必要です。

このような中期財政収支見通しの下で、今後、未来の京都のために必要な施策を推進しつつ、各年度の収支均衡（財源不足額がゼロ）を達成するためには、これまでも増して強力に行財政改革に取り組んでいかなければなりません。併せて、京都経済の活性化などにより税源の涵養かんようにもこれまで以上に力を入れるとともに、国に対して地方税財政制度の改革を求めていくことも必要です。

4 地下鉄事業の厳しい経営で市全体も危機的財政状況

(国民健康保険, 市バス, 地下鉄事業で累積赤字, 不良債務)

財政健全化法の下, 今後は, 一般会計だけでなく, 公営企業や特別会計も含めた市全体を見据えた財政運営の視点が重要となっています。

京都市の特別会計については, 平成19年度末で, 国民健康保険事業において104億円の累積赤字となっており, 公営企業会計では, 市バス事業で120億円の不良債務を抱えています。そして, とりわけ厳しい経営状況にある地下鉄事業については, 損益収支で1日当たり4,300万円の赤字, 年間で159億円の赤字が生じています。平成19年度末で約2,900億円もの累積赤字を抱えており, 不良債務(資金不足)は, 年間の運輸収益を大きく上回る291億円にも上っています。

このため, 財政健全化法の指標の一つである公営企業の資金不足比率(平成19年度決算)は, 市バス事業63%, 地下鉄事業128%で, いずれも「経営健全化団体」となる基準である20%を大きく上回っています。

(指定都市で唯一の連結実質赤字)

また, 平成19年度決算における連結実質赤字比率は, 上記の3事業, とりわけ地下鉄事業の赤字の影響が大きく, 指定都市では唯一, 10.45%もの赤字(早期健全化基準16.25%)となり, 一般会計のみならず, 京都市全体の財政も危機的な状況にあります。

さらに, 地下鉄事業の不良債務は, 国から特別に発行が認められた市債を財源とする一般会計からの経営健全化出資(平成16~25年度総額640億円)が終了する平成26年度以降, 中長期的に急速に増加する見込みです。現在策定に取り組んでいる新しい「高速鉄道事業経営健全化計画案」においても, 仮にこの健全化計画案における経営改善策を講じ, その成果をすべて実現したとしても, 最大で1,490億円(平成50年度)にも達する見通しです。(詳細は, P79参考2を参照)

このまま何ら取組を行わなければ, 地下鉄の不良債務によって, 10年後には, 京都市全体が, 連結実質赤字比率(財政再生基準30%)で財政再生団体に転落する事態を迎えることが見込まれます。最大限に企業性を発揮し, 地下鉄事業の抜本的な経営健全化に取り組むとともに, 全市を挙げた増収・増客のための取組が必要不可欠です。

Ⅱ 策定の基本的な考え方

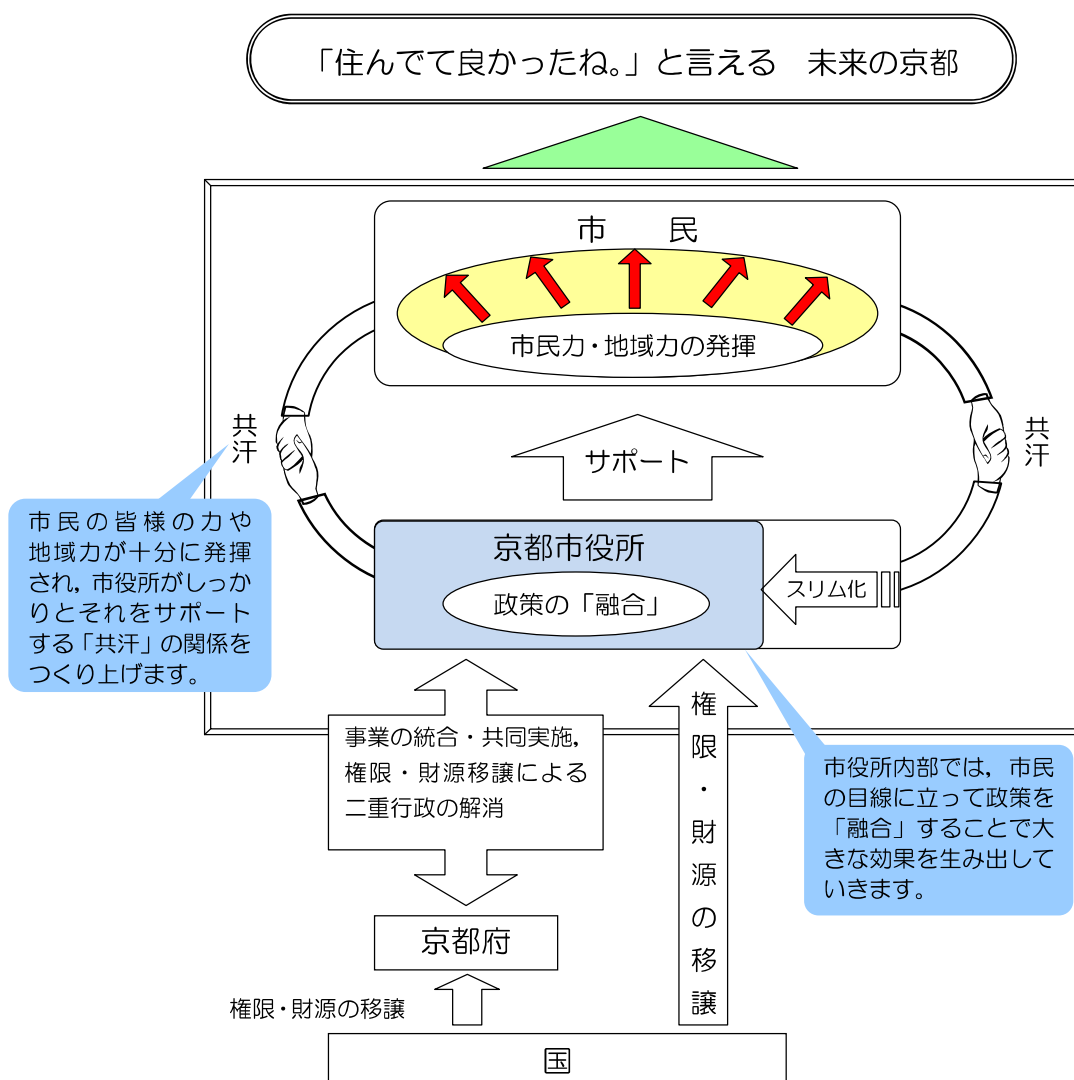
1 市民との「共汗」と政策の「融合」で未来の京都づくり

京都市の財政は、今後も危機的な非常事態が続くだけでなく、より一層困難な財政運営を余儀なくされていますが、未来の京都づくりに向け、市民生活をしっかりと守り、真に必要な政策・施策を推進しなければなりません。

また、現在、国の持つ権限と財源を、住民により身近な存在である地方へと移し、地方が主体的に公共サービスを展開できるようにするために地方分権改革の検討が進められており、今後、京都市が大都市としての自主性、自立性、個性をより一層発揮することが必要となっています。

このため、市民の力や地域の力がいかんなく発揮され、市役所がしっかりとそれをサポートする、市民の皆様との「共汗」と政策の「融合」で未来の京都づくりを進めるための「京都未来まちづくりプラン」を策定します。

<未来の京都づくりのイメージ>



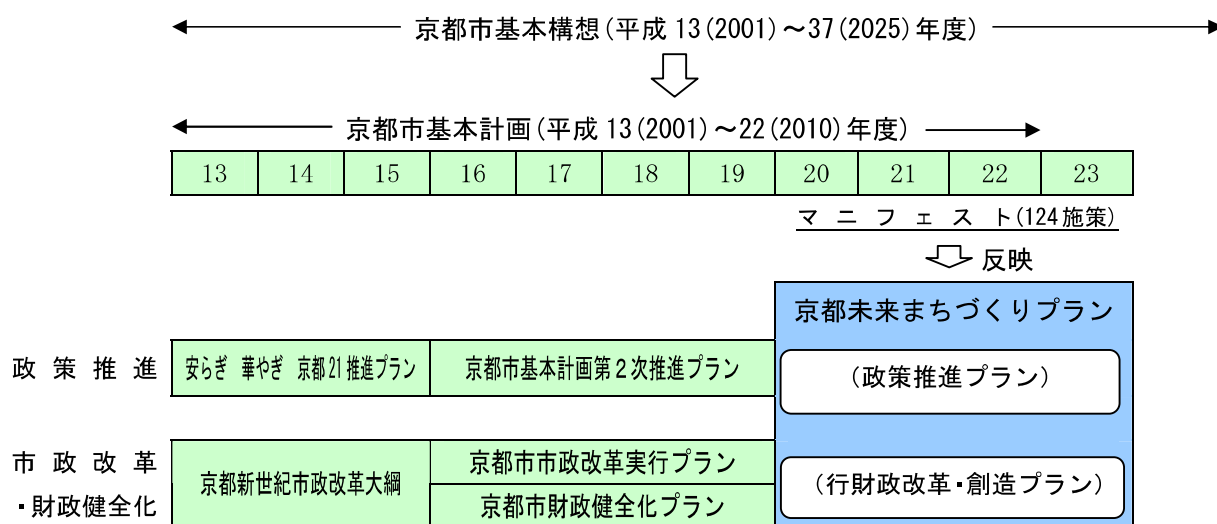
2 計画は平成 20～23 年度までの 4 年間

計画期間 平成 20 (2008)年度から 23 (2011)年度 (4 年間)

3 政策推進プランと行財政改革・創造プランを一体化

政策の推進と市政改革・財政健全化との取組がより緊密になるよう、「政策推進プラン」と「行財政改革・創造プラン」を一体化して策定します。

<京都市基本構想、京都市基本計画及び京都未来まちづくりプランの関係>



Ⅲ 財源不足の解消方策

平成20年7月に本プランの骨子を作成した時点での平成23年度までの3年間の財政収支見通し（一般会計）では、財源不足の合計を964億円（P77参照）と見込みました。この財源不足は、毎年度の予算編成において解消していく必要があります。そして、こうした毎年度の財源不足の額は、その時々々の経済情勢、税収や国の予算に基づく地方交付税等によって変動します。

このプランは、骨子時点で見込んだ財源不足額の解消の大枠を示すもので、解消に当たっては、京都市自らが職員削減など総人件費の削減をはじめとした行政内部での最大限の努力を行ったうえで、「子どもに笑顔，若者に夢，お年寄りに安心と生きがい」を第一とし、真に必要な施策・事業について徹底した精査を行うことなどにより、次のとおり財源不足の解消を図ります。（解消のための具体的取組は、P57からP76に記載しています。）

平成21年度から平成23年度までにおける財源不足額(平成20年7月試算)

△964億円

【行財政改革・創造プランの取組，金額は3年間の合計】



財源不足の解消方策	金額
① 人件費の削減 ・ 行政運営の更なる効率化による職員数の削減 など	170億円
② 事務事業の見直し，投資的経費の抑制及び公営企業に対する繰出金の縮減 ・ 事業の適正水準の精査等による事業の見直し ・ 投資的経費の抑制，市債残高減少を目指した市債発行額の縮減 ・ 公営企業の経営健全化努力による一般会計負担（繰出金）の縮減	200億円
③ 政策経費の圧縮（「共汗」と「融合」による新規・充実事業の精査） ・ 未来まちづくり推進枠必要財源を現行の40億円から36億円へ1割圧縮（金額には後年度負担額も含む。）	20億円
④ 市税徴収率等の向上，保有資産の売却 ・ 市税徴収率等の更なる向上と未利用地等の売却	140億円
⑤ 退職手当債の活用 ・ 職員定数の削減による将来の財政効果の範囲内で発行が認められる退職手当債の発行	204億円
計	734億円

【特別の対策】

事務事業の見直しによる市民生活への影響を可能な限り抑制するため、 ・ 緊急の人件費抑制策（全職員の給与減額措置，厚生会事業主負担の3年間凍結） ・ 行革努力による将来の財政効果の範囲内で特別に発行が認められる 行政改革推進債の活用 を実施する。	230億円
---	-------