

# 京都市持続可能な行財政審議会 答申骨子（案）



# 財政運営全般について

# 財政運営全般について

## 現状・課題①（収支の不均衡）

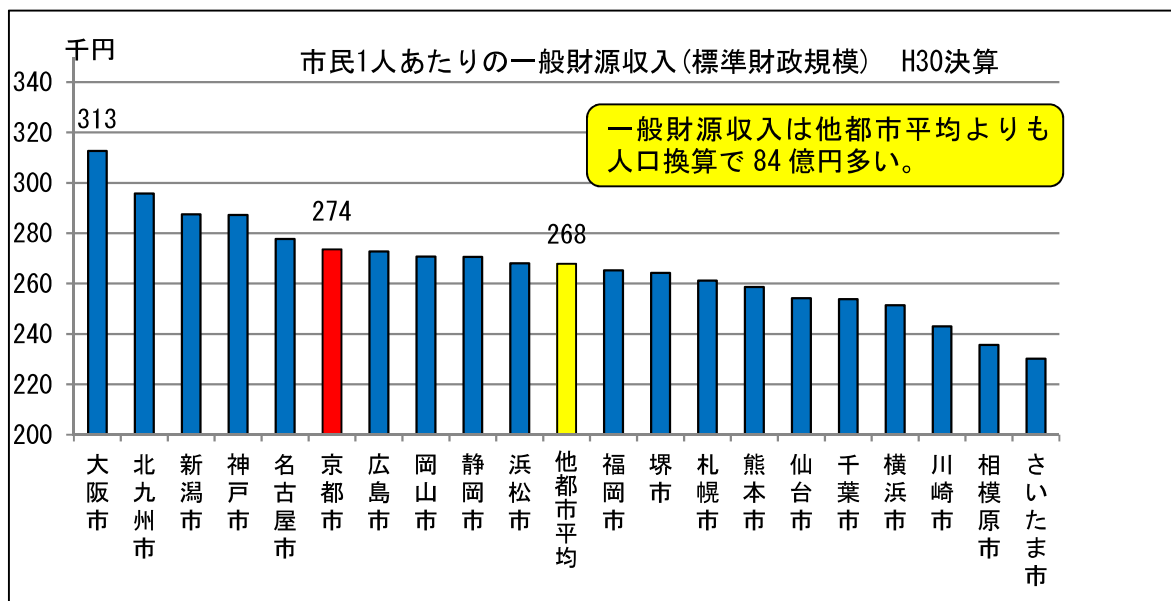
- ① 京都市では市民生活の安心安全のための取組を国や他都市を上回る水準で実施してきたことに加え、危機的な経営状況になった地下鉄事業の負債の一部を引き受けたことで、収支のバランスが取れず、**収入＝支出**であるべきところ、**収入＜支出**という状態になっている。  
(収入に比べて支出が多すぎる状態)
- ② 収入が足りない分を、「将来の借金返済のための積立金の前借り(公債償還基金の計画外の取崩し)」と「資金手当のための市債(借金)」など、将来世代への負担の先送りによって補てん
- ③ これまで先送りしてきた負担が積み上がり、その返済負担がこの間、大きく増加。今後も重い負担が続く見込

### <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                             |         |
| <b>支出（所要一般財源）</b>                              |         |
| 社会福祉費，産業経済費，教育文化費<br>消防費，公債費など                 | 4,595億円 |
| <b>収入（一般財源収入）</b>                              |         |
| 市税，地方交付税等                                      | 4,359億円 |
| 財源不足<br>△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〔将来代への負担の先送り〕 |         |

### <参考一歳入面の状況>

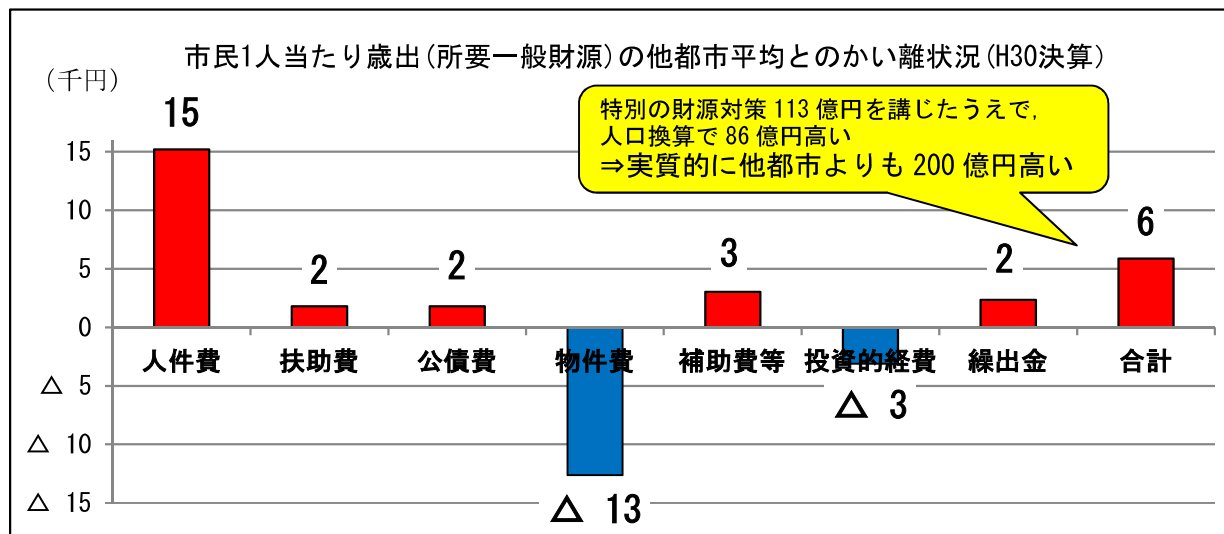
#### 一般財源収入※の他都市比較 ※国の地方交付税算定上の一般財源収入（標準財政規模）



※第1回行財政審議会資料を基に作成



## ＜参考一歳出面の状況＞ 性質別の歳出の他都市比較

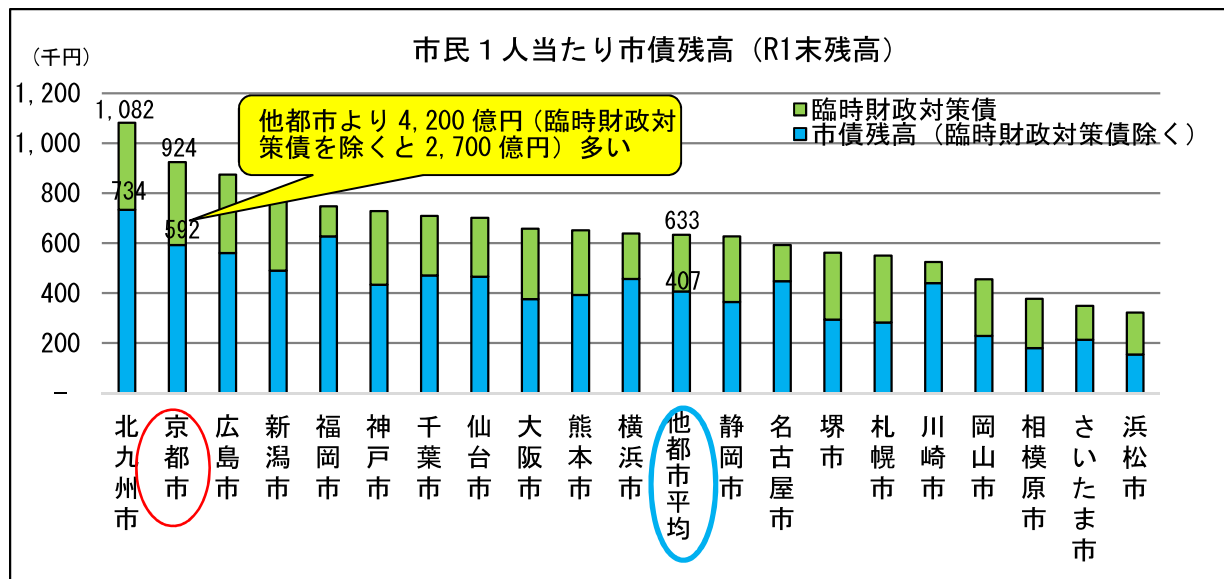


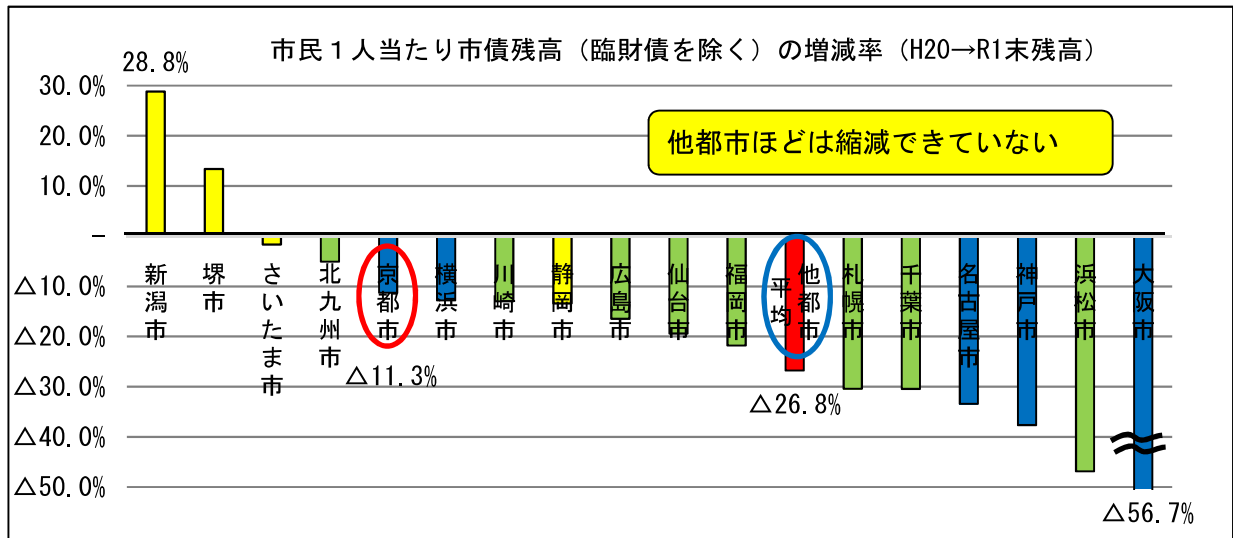
## 現状・課題②（高い将来負担）

- ① 市民1人当たりの市債残高は指定都市で2番目に高い。  
この10年の市債残高の縮減状況を見ても、他都市は京都市の△11%を上回って△27%縮減
- ② 他都市と比べて、市債残高が減少しづらい要因は、
  - ・公債償還基金の計画外の取崩しを行っていることや、
  - ・行政改革推進債など資金手当（財源不足の補てん）のための市債や、地下鉄事業の支援のための地下鉄経営健全化出資債など、交付税措置のない特例的な市債が積み上がっているため
- ③ これにより、将来負担比率もなかなか減少しておらず、指定都市の中で、最も比率が高くなっている。
- ④ これらが収支バランスの均衡を阻害する大きな要因となっている。

国からの交付税措置がなく、独自の財源で返済する必要がある市債(借金)の返済負担等がどの程度重いかを示す指標

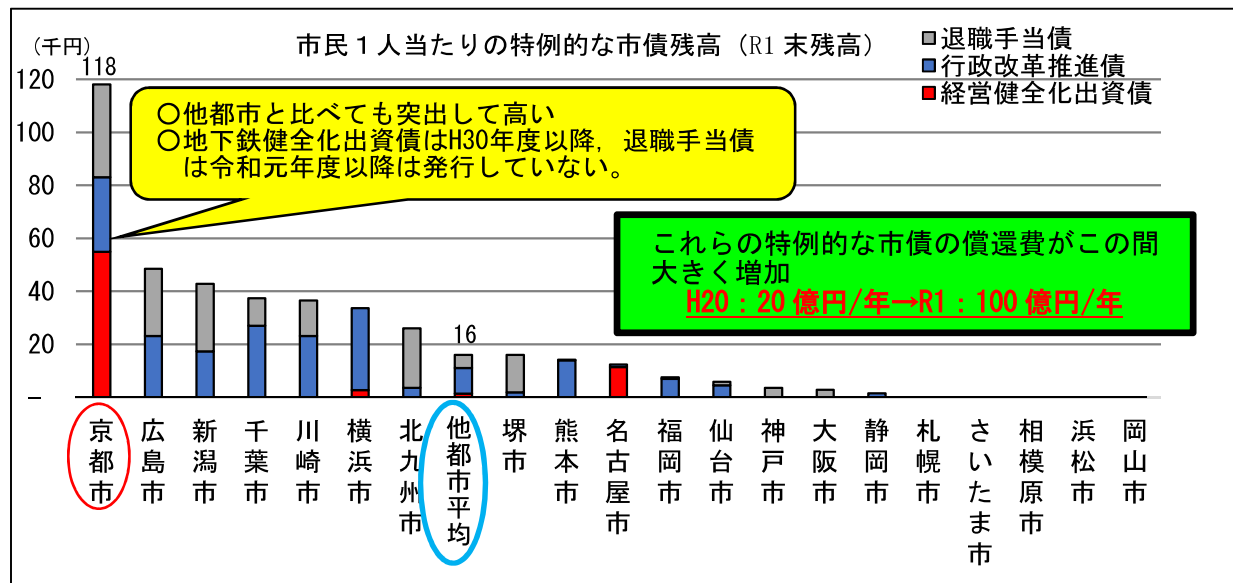
## ＜市債残高の状況＞



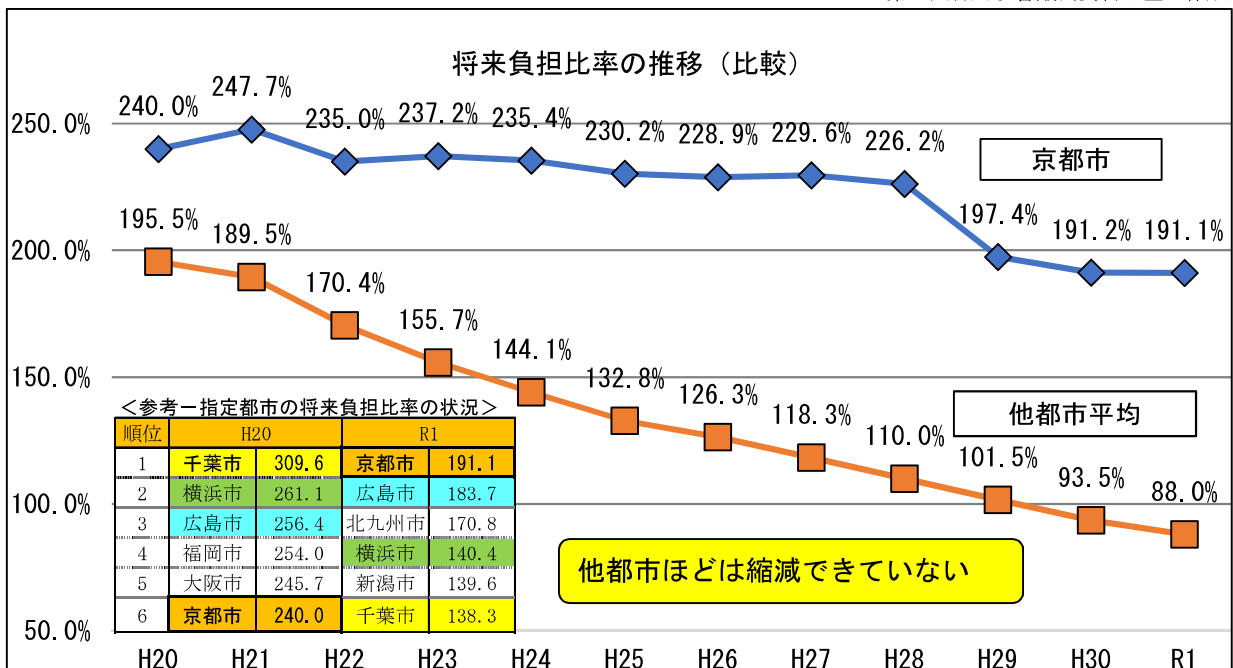


※第4回行財政審議会資料を基に作成

### ＜交付税措置のない特例的な市債残高と将来負担比率の状況＞



※第4回行財政審議会資料を基に作成



※第4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**

### **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、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（市民サービス）を維持している現状は、明らかに持続可能なものとは言えない。世代間の不公平を生む負担の先送りは本来あるべき姿ではなく、できる限り早期の解消が必要

### **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り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

今後の改革の重点項目としては、

- i 税収を構造的に増やすまちづくり
- ii 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）
- iii 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）
- iv 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、財政構造を着実に改善させていく必要がある。

特に「i 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）を明らかにした上で打ち出すことが必要である。

この際、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

### **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、取り組んでいくことが重要。

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) 改革の進ちょく管理等**

#### **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ょ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・事務事業評価の見直し（効率化と機能強化）が必要ではないか。

##### **<見直しの視点>**

- 社会経済情勢の変化に応じたより必要性の高い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

### **(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、収入以上の支出を行っていること」、「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」、「現状、支出に対して収入が不足している部分については、今後、市民全員に少しずつ御負担いただく必要があること」など京都市の極めて厳しい現状を市民にしっかりと共有し、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しながら、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。



### ＜京都市の財政状況＞

- 京都市では、収支バランスが取れない中で、市民生活を守るため、やむなく「資金手当のための市債(借金)」や「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」など将来世代への負担の先送りで穴埋めしてきた。こうした先送りした負担が年々、重くなっていることが、更に収支改善を難しくしており、非常に厳しい財政状況にある。
- 京都市ではこの間、臨時財政対策債を除く実質的な市債残高を大きく縮減してきた。一方で、財源不足の補てんのために、資金手当を目的とする市債等を多額に発行しているため、他都市と比べると市債残高の縮減が進んでいない。  
このため、市債残高や毎年の市債償還費が高止まりし、財政運営が苦しい要因となっている。
- 「公債償還基金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「公債償還基金の取崩し」と置き換えられると非常に分かりにくくなる。  
自分たちの世代で稼いだ分を自分たちで使う分にはいいが、将来世代が使うべきものも自分たちが使って、今のサービス水準を維持してきたことが本当に妥当だったのか。
- 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、市民にどう広げていくか、市民の意識をどう変えていくかということが重要。
- 財政運営は市民からいただいたお金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（市民サービス）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、それに甘えてしまうということであれば、京都市独自の制度的な縛りが必要ではないか。  
今の若者が年を重ねたときに、今よりもサービス水準が低下しているのは困ると思うので、収支バランスが崩れている今の財政構造は今すぐにでも改善するべき。

## ＜今後の財政運営について＞

- 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。

〔これに基づき、審議会で議論した「中長期展望に基づく今後の改革の重点項目」については、巻末 **参考資料**のとおり〕

- 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。

改革を進めるにあたっては、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。若い世代を呼び込むためには、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、どうすればそれを実感してもらえるのかを考えることが重要。

- 京都市の財政構造を地方交付税制度の視点から見た場合、収支改善に向けて、①地方交付税の必要額の確保、②税収の底上げ・独自財源の確保、③独自施策の水準の見直し、の大きく 3 つの課題が挙げられる。どれも重要で進めていくべきだが、①は相手があり、②も効果の発現には期間を要するなど、すぐには財源が手に乗ってこない。

改革効果がすぐに出てくるという意味で、③の独自施策の水準の見直しに着手せざるを得ない。

- 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るべきではないか。



- このまま公債償還基金の取崩しを継続すれば、今後数年内に基金が枯渇し、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」と説明しても、市民には改革の必要性が伝わりづらい。

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ることで、収入以上に高い水準のサービスを行っていること

②これをこのまま維持し続けることはできないこと

③今後、市民全員が少しずつ負担をする必要があること

などを市民に浸透させ、世代を超えて共感を得られる骨太のストーリーを市民に提示する必要がある。

- 京都市はこれまで相当な規模の改革を進めているが、今までの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、公債償還基金を取崩しながら、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、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。

- 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、今のようない危機的な財政状況にはなっていないはずである。しかし、実際はそうなっている。

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と思う。

# 歳入歳出の個別分野 について

# 1 社会福祉施策のあり方

## 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
- 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
- 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乗せ事業等を，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。

## 持続可能行財政審議会 答申（案）

### 国基準を上回って維持してきた施策等の持続可能性の確保

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。これらの施策は国の施策が充実される中であっても，制度発足時から社会情勢が変化しても，そのままの施策を維持してきたが，こうしたことが収支バランスを崩す要因となっている。

このため，コロナ禍での市民生活への影響を踏まえつつ，京都市独自の事業については，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，事業の持続可能性を確保していくことが不可欠

#### <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
  - ・ 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 20 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、施策が続けられなくなるのではないか。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。
- 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なの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、軽減しているのかの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
- 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、被災者への支援よりも、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

## 2 補助金のあり方

### 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
- 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。

### 持続可能行財政審議会 答申（案）

#### 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

### 審議会での主な意見

- 毎年 500 件、200 億円の規模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

### 3 他会計繰出金のあり方

#### 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。

#### 持続可能行財政審議会 答申（案）

##### (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るべき

#### 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、財政措置がつかれず、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、この過去に出した部分を戻してもら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ことも重要



## 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
- 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
- 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

### 持続可能行財政審議会 答申（案）

#### (1) 公共施設等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、全ての公共施設を今後も維持し続けることは困難な状況

危機的な財政状況やウィズコロナ・デジタル化等の社会経済情勢の変化を踏まえ、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

#### (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り、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

### 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



## 審議会での主な意見

- 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、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などの視点を加えて、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、「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。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、裏返して言うと、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

## 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
- 未利用地のほか、活用中の施設、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
- 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、固定資産税等の税収増など、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、減免については補助金と同様の視点で、必要性等の検証が必要

### 持続可能行財政審議会 答申（案）

#### 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はないか

#### ② 未利用地の戦略的かつ積極的な活用

未利用地の活用にあたっては、京都市全体に波及するような効果的な活用を促す視点が重要。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

#### 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

## 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更に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ことが必要
- 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、資産活用までに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
- 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。市民に痛みを伴う取組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、再点検するべき

## 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、平成初期のピーク時（H14：1,435億円）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
- 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。
- 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

### 持続可能行財政審議会 答申（案）

#### <投資的経費>

##### (1) 将来の成長・発展につながる先行投資の推進

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、公共投資事業予算総額の抑制

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) 整備事業トータルの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）、や税収増加効果を含めたトータルの費用対効果をしっかりと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るべきである。

#### (4) 交付税措置のない市債等の抑制

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、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について精査が必要

### ＜市債残高・市民の将来負担の縮減＞

#### (5) 将来負担比率の数値目標設定

京都市では市債残高を大きく縮減してきたが、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。

将来負担比率は交付税措置のない市債の残高と相関が高く、京都市の財政運営上、極めて重要な指標であるため、具体的な数値目標を設定して、市債残高の更なる縮減を図っていくべきである。

※ 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

## 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、どの施設を維持するべきか、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。
- 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

### ＜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していく必要がある。
- 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、交付税措置のない市債残高の縮減を推進するべき



## 7 人件費・民間活用等

### 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 3,492 人の減、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であり、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。
- 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
- 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取組であり、強力に推進していくことが必要

### 持続可能行財政審議会 答申（案）

#### <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り、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や、I C T・デジタル技術の積極的な活用等による時間外勤務の縮減などにより、計画的に人件費を縮減し、他都市との乖離を解消するべき。

##### (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なければ市民の理解は得られないのではないか。

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る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〕PFIをはじめとする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、PFIをはじめとする公民連携手法の積極的な活用が不可欠

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

### 〔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市民サービスの低下につながるため、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、定型業務の標準化や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〕行政システムの標準化を契機とした見直し

行政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ければいけないのかを、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くべき

### 〔6〕マンパワーを要する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必要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

あわせて庁内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。

### <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のではないかな。

特に社会的な面で弱い方の市民サービスを削らなくてもいいように、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

- 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。移管の影響を除くと、他都市との乖離は現状どのようになっているのか。

また、人件費が他都市よりも高い要因は職員の平均年齢が高いことだけでなく、給与水準そのものが高いことも影響しているのではないかな。

- 人件費の所要一般財源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ため、これをどのように解消していくのが、今後の京都市にとって重要。

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ではないかな。

- 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のではないかな。

- 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、「市民からいただいたお金をどういう施策に配分するか」という観点で見れば、市民サービスへの配分を少なくしている要因になっているとも言える。市民サービスへの配分がなるべく多くなるよう人件費の縮減を考えていただきたい。

- 人件費の縮減に向けて、「ここがターゲットになる」という分析が足りておらず、今後に向けて更なる課題分析が必要。

10年前の有識者会議の提言に対して、これまでどのように取り組んできて、この先どうするのかということも示していただきたい。



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

### ＜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で、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ものだと思うので積極的に推進するべき。

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）が紹介されていたが、こ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である。

- 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、スマートな市民サービスの受け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のではないかと思うので、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。

## 8 税収増加につなげるまちづくり

### 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、一部の大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。一方で市民 1 人当たりの古い木造家屋の床面積が多く、市民 1 人当たりの固定資産税収入が指定都市の中で 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「学生のまち」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
- 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付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。

## ＜京都の強みを税収増加につなげるまちづくり＞

### （1）人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・働く、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

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。効果の上がっていない既存施策は大胆に見直し、大局的かつ戦略的な視点に基づく、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。

#### ＞京都創生の取組を活かした新たな財源確保策の推進

京都創生の取組は、京都の都市格を向上させ、税収増加に寄与してきた。この流れをふるさと納税などの時代に沿った手法による支援の獲得や、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

#### ＞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

#### ＞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

#### ＞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が必要

また、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

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維持しつつ、創造的なまちづくりが実現するような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（空き家の住居としての再利用、京町家オフィスの更なる普及など）を進めていく必要がある。

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现するため、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。

## ＜新税・超過課税等の課税自主権の活用＞

### 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検討すべき

## 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より、個人市民税、法人市民税、固定資産税が比較的上手く増収につながっている。今までの京都市の政策は間違っていなかったことを確認できたので、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先鋭化させていくべき。
- 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投資が喚起されたことで、固定資産税の増加につながったのだと思う。

- 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、企業を誘致し、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パーセント増加し、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。
- 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%を占めていることに驚いた。この状況を見ると、税収増加を進めるにあたって、大企業の存在は非常に大きく、安定した収益力があり、雇用創出力がある大きな企業を呼び込むことが、今後は非常に重要。
- 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ことは、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、適切な就職先がないから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をもっと京都市内に誘致することも必要。
- 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できているのか。

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、今後の京都市の健全化にはつながっていかないのではないか。



- 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。京都市の企業立地促進補助金も中小企業が中心になっている。今後は、税収増加につながるような大企業が市外から参入できるような仕組みが必要。  
加えて、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地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や、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て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と思っている。
- 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な。
- 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、京都の街は広くないが、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、税収入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＞

- 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だと思う。
- 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、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、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、この 15 年間で 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、これまで交付税算定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のは、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
- 地方交付税の必要額の確保は、本市にとって極めて重要であり、これまでも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、国に強力に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、京都府と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。

## 持続可能行財政審議会 答申（案）

### <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

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、京都市の増収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

府市の強調により、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、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という説明があったが、これはその通りだと思う。

京都だけではなく、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、交付税の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だと思う。

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、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、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ただけで決めるべきことなので、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。

## 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・京都南部への転出超過等により、他の政令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）

- ・高齢者人口のピークは全国的に R22 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

※現時点の試算

- ・公債費のピーク R11 年度、満期一括償還に伴う取崩しのピーク R8 年度

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げる重点施策（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

- 今後の人口減少を見据えた公共施設ストックの適正管理
  - ・今後の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
  - ・時代に見合った自助・共助・公助の役割分担の精査，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オンライン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

### 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

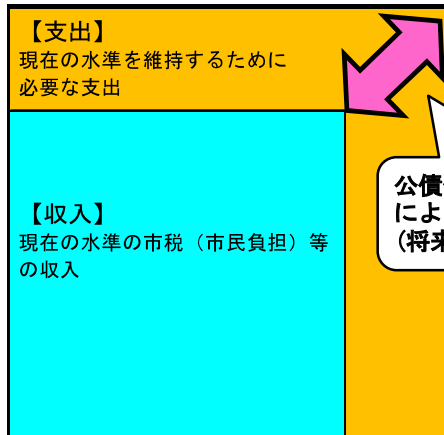
今後も高齢化の進展に伴い、社会福祉関連経費は増加する一方で、国の「骨太の方針」の下で、地方交付税を含む一般財源収入の大きな増加を見込むことはできないため、例えば交付税措置がないあるいは他都市水準を上回る施策を見直し、その財源をより公的支援の必要性の高い施策へ再配分（振替）していくという視点が更に重要になっていく



# 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



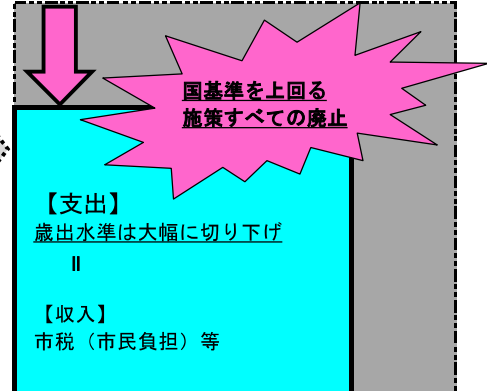
このまま公債償還基金の取崩しを続けた場合  
（公債償還基金は枯渇）

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）

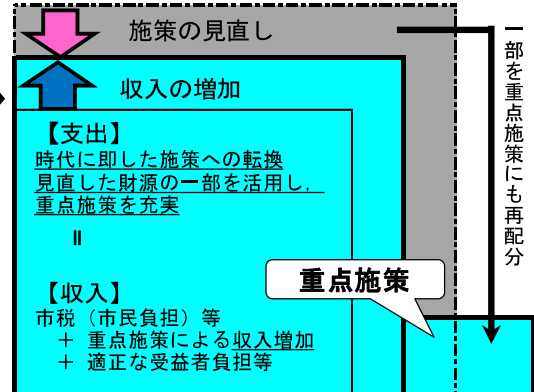
中長期展望に立った行財政改革の実施した場合  
（持続可能な財政運営）

## ＜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）



## 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                   |

## 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（社会福祉分野）

### 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、施設の運営状況等）

### 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2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

## 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   |

京都市持続可能な行財政審議会規則を公布する。

令和2年3月26日

京都市長 門 川 大 作

京都市規則第90号

京都市持続可能な行財政審議会規則

(趣旨)

第1条 この規則は、京都市執行機関の附属機関の設置等に関する条例第8条の規定に基づき、京都市持続可能な行財政審議会（以下「審議会」という。）に関し必要な事項を定めるものとする。

(会長)

第2条 審議会に会長を置く。

- 2 会長は、委員の互選により定める。
- 3 会長は、審議会を代表し、会務を総理する。
- 4 会長に事故があるときは、あらかじめ会長の指名する委員がその職務を代理する。

(招集及び議事)

第3条 審議会は、会長が招集する。ただし、会長及びその職務を代理する者が在任しないときの審議会は、市長が招集する。

- 2 会長は、会議の議長となる。
- 3 審議会は、委員の過半数が出席しなければ、会議を開くことができない。
- 4 審議会の議事は、出席した委員の過半数で決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。
- 5 審議会は、必要があると認めるときは、委員以外の者に対して、意見の陳述、説明その他の必要な協力を求めることができる。

(庶務)

第4条 審議会の庶務は、行財政局において行う。

(補則)

第5条 この規則に定めるもののほか、審議会の運営に関し必要な事項は、会長が定める。

附 則

この規則は、公布の日から施行する。

(行財政局財政部財政課)



