

(総務消防委員会要求資料)

令和2年8月
行 財 政 局

改革の提案に関する各局への依頼文について

別紙のとおり

令和2年7月15日

局、室、区役所、区役所支所及び市会事務局
並びに委員及び委員会事務局の長 様

行財政局財政担当局長
都市経営戦略監

危機的な財政状況における新たな改革の提案について（依頼）
～都市経営の視点、ウィズコロナの視点を踏まえた行財政改革～

本市ではこれまでから、間断なく行財政改革に取り組んできており、現実計画である「はばたけ未来へ！京プラン」実施計画第2ステージ改革編においても、約98%の事業に着手するなど、持続可能な行財政運営に向けた様々な取組を継続しております。

こうした取組にもかかわらず、大規模災害の発生に伴う経費の増や国からの地方交付税の大幅な減などにより、特別の財源対策^{*}からは脱却できず、依然、厳しい財政状況を克服できていません。

今後も、介護や子育てなどに要する社会福祉関連経費や、公共施設の老朽化対策費、平成初期の大規模投資に伴う市の借金の償還などが増加の一途をたどり、その一方で、人口が減少に転じ、かつてのような大幅な税収増が見込めないなど、財政をめぐる環境はますます厳しくなっております。

こうした厳しい状況が差し迫っている今こそ、全ての職員が歳入・歳出両面から改革に取り組み、持続可能な行財政を確立していく必要があります。そこで、本照会では、以下2つの依頼をするものです。

依頼1 危機的な財政状況の認識が全職員に浸透するよう、情報を共有してください。

次頁の「京都市の財政状況」を参照し、以下に記載する「厳しい現状」と「厳しい見通し」を、全職員が共有できるよう周知をお願いします。

依頼2 財政の危機を乗り越えるため、これまでのルールにとられない踏み込んだ行財政改革を断行するため、具体的な取組を提案してください。

9ページ目以降に詳細を記載しています。

※ 特別の財源対策：本来であれば、毎年度の歳入に見合った歳出の予算を組むべきところ、本市では、毎年度の収入だけでは歳出予算が組めないため、借金の返済に充てるべき基金を取り崩すなど、特別の対応により財源ねん出を行っている。

京都市の財政状況

全国共通の施策

本市独自の施策

歳出

(A)全国共通の施策に要する経費 **3,368億円**
 【基準財政需要額】
 ※消防、土木、教育、福祉など

(D)本市独自の施策 **1,452億円**
 ※教育、福祉、子育て支援の充実、京都の未来への先行投資など、交付税措置のない公債費、人件費など

歳入

(B)地方交付税 **910億円**
 (A) - (C)

(C)税収の75% **2,458億円**
 【基準財政収入額】
 ※市民税や固定資産税など

(E)税収の25% **652億円**
 【留保財源】

(F)独自の財源 **672億円**
 ※超過課税、土地売却など

(G)不足する財源 **128億円**
 (特別の財源対策)

【課題1】

全国共通の施策に要する経費は、適切に基準財政需要額に算入されるよう要望し、地方交付税を確保する必要があります。

【課題2】

本市独自の施策の実施に必要な税収（留保財源）や独自の財源を確保する必要があります。

【課題3】

本市独自の施策のあり方や水準を、持続可能なものとする必要があります。

依頼 1 危機的な財政状況を全職員が共有

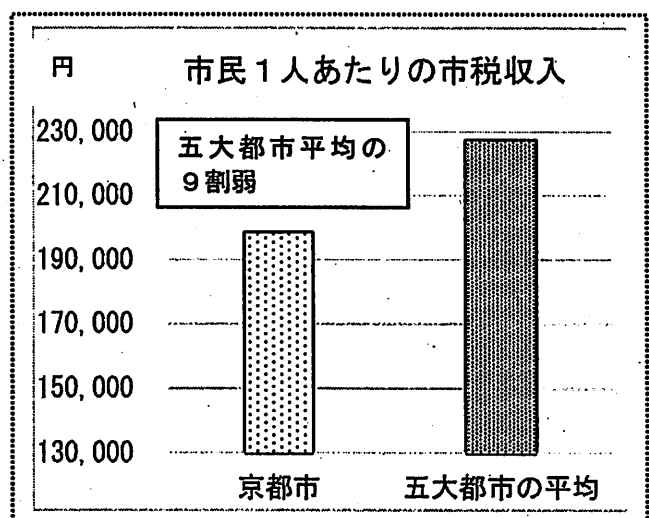
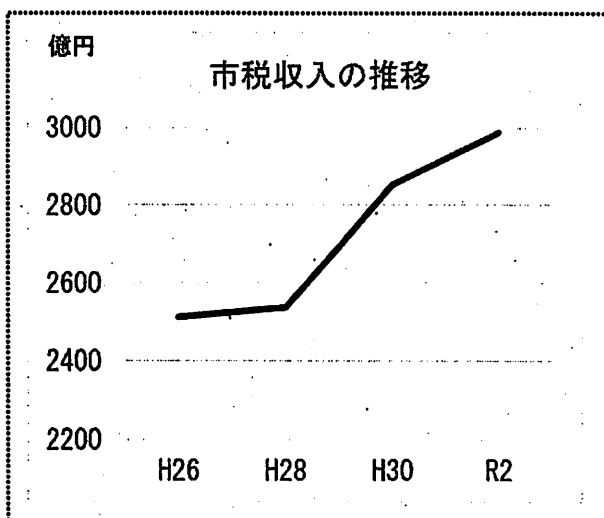
【厳しい現状 1】本市は、市税が少なく、地方交付税への依存度が大きい財政構造となっています。

【他都市と比較して市税収入が少ない】

(前ページ「京都市の財政状況」の図(以下「図」という。)C+Eの箇所)

本市では、個人所得の伸びや納税義務者数の増により、市税収入は伸びているものの、**市民1人当たりの税収が五大都市平均の9割弱**、**人口換算すると423億円少ない**状況です。これは、大学生や高齢者が多く、納税義務者数が相対的に少ないことや、景観や住環境を守るための規制により、非木造家屋が少なく、固定資産税が少ないなどの都市特性が要因となっています。

※詳細は、第1回京都市持続可能な行財政審議会資料6 P7(グラフ12)参照、資料7 P3~5参照

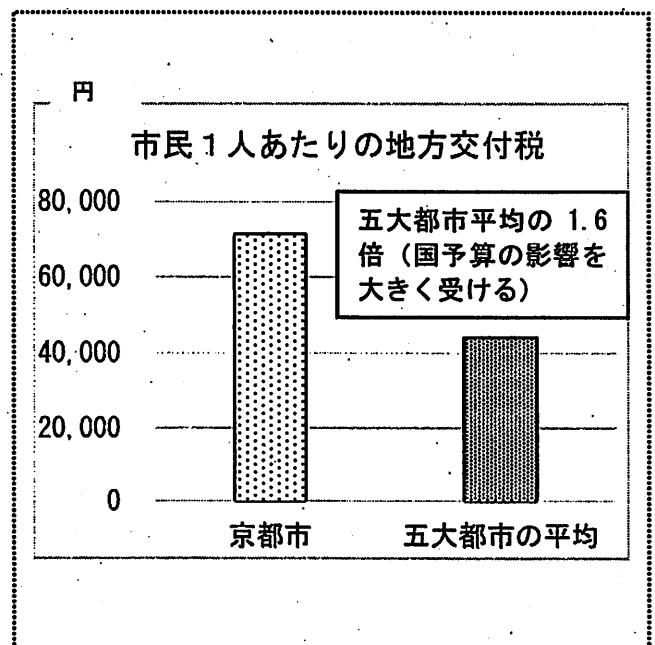


【地方交付税依存度が高く国予算の影響を受けやすい】(前ページの図B)

一方で、五大都市平均と比較して**市民1人当たりの地方交付税が1.6倍**、**人口換算すると398億円多く**、**地方交付税への依存度が高い財政構造**となっています。三位一体の改革以降、地方交付税が大幅に削減されており、市税収入が少なく、交付税への依存度の高い本市にとっては、極めて厳しい財政運営を迫られるものとなっています。

※詳細は、第1回京都市持続可能な行財政審議会資料6

P7(グラフ14)参照、資料7 P5参照



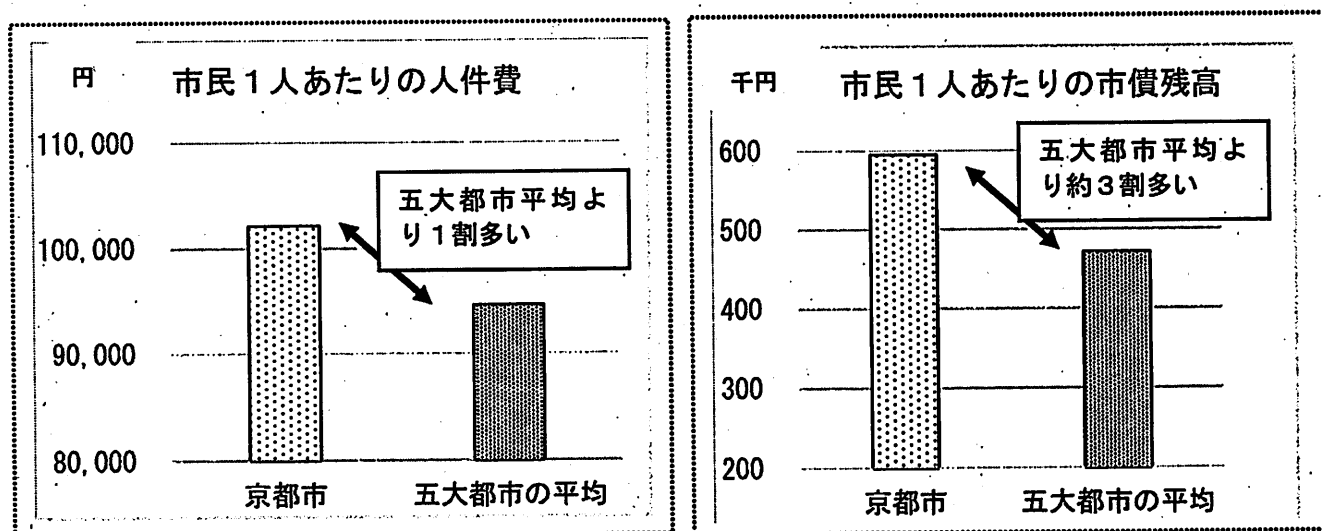
【人件費、公債費（借金返済の経費）といった義務的経費の負担が大きい】

これまで業務の効率化や民間活力の導入等により、職員人件費の抑制を図ってまいりましたが、依然として他都市と比較して人件費が高い状況です。

また、平成の初期に、鉄道の立体交差化（JR、近鉄）や東北部クリーンセンター整備など、今では当たり前となっている都市基盤や市民生活に不可欠な公共施設等を整備するなどの大規模投資を行っており、市民1人当たりの市債残高が他都市よりも多い状況です。

なかでも、地方交付税の対象とならない人件費や公債費の増は、教育、福祉、子育て支援の充実、京都の未来への先行投資等の本市独自の施策（図D）に充てられる経費を圧迫します。

※詳細は、第1回京都市持続可能な行財政審議会資料7 P7・P15参照



本市独自の施策（図D）に充てられる財源は、税金（留保財源）（図E）や独自の財源（図F）で確保する必要がありますが、本市では、毎年予算を編成するために必要な財源を確保できていません（図G）（「厳しい現状3」を参照）。本市の財政構造は極めて厳しいものとなっています。

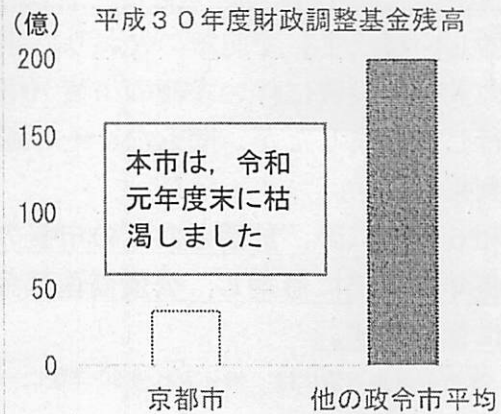
毎年財源不足を解消するには、本市独自の施策（図D）のあり方や水準を、持続可能なものとする（歳出面の改革）と同時に、本市独自の施策の実施に必要な税金（留保財源）（図E）や独自の財源（図F）をしっかりと確保（歳入面の改革）する必要があります。歳入・歳出の両面から、抜本的な財政構造の改革が求められています。

【厳しい現状2】突発的な事態に備えるための「貯金」がありません。

財政調整基金は、令和元年度で使い果たしました。

例えば、平成30年度の大阪府北部地震や西日本豪雨、台風21号の際には、財政調整基金から約33億円の財源ねん出を行いました。

財政調整基金の枯渇は、こうした災害などの突発的な事態が発生した際に、市が機動的に使える貯金がないことを意味します。



【厳しい現状3】本来、手を付けてはいけない、将来の借金返済のための「基金」を返済計画外に取崩して予算を組むことが常態化しています。

本市では、全国トップレベルの福祉、医療、子育て支援、教育を推進し、市民の安心・安全を守ると同時に、京都の発展のために必要な先行投資を着実に進めてまいりました。

しかし、【厳しい現状1】で記載のとおり、毎年の予算編成に必要な財源を、毎年の収入だけで確保できません。

そこで、右図(上)のとおり、将来の借金(市債)返済に必要な資金として積み立てた基金(公債償還基金)を、本来の返済計画とは別に取崩して毎年の予算を編成しています。

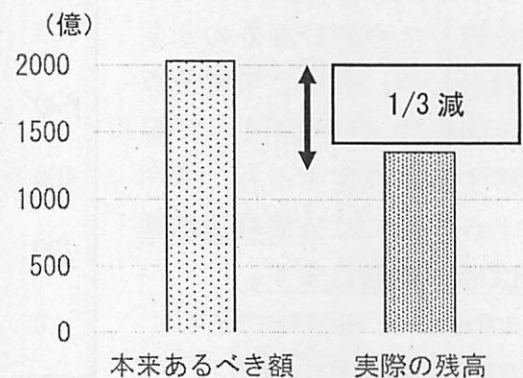
令和2年度は、119億円を取り崩しました。その結果、既に本来あるべき基金の額の約1/3を取り崩したことになります。

※詳細は、第1回京都市持続可能な行財政審議会資料6 P4 (グラフ6) 参照、資料9参照

毎年の予算編成での「基金」の取崩し額 (億円)

H29年度予算	H30年度予算	R元年度予算	R2年度予算
99	71	65	119

公債償還基金の現状



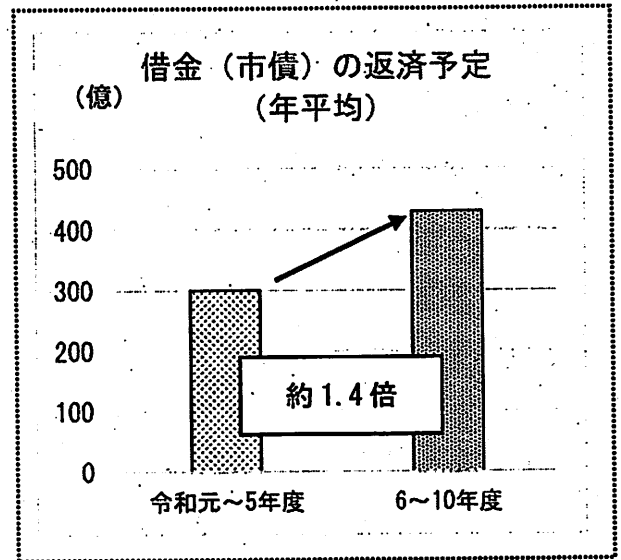
【厳しい見通し1】過去の多額の借金返済時期が迫っています。

【厳しい現状1】で記載のとおり、平成の初期の大規模投資に伴い多額の市債（借金）を発行してきましたが、間もなくその返済時期が到来します。

令和6年度以降、計画どおりの市債の返済額も毎年1.4倍に急増し、公債償還基金は、減少に転じます。

- 本市の借金返済には、借り入れ後30年後に一括で返済するものがあります。

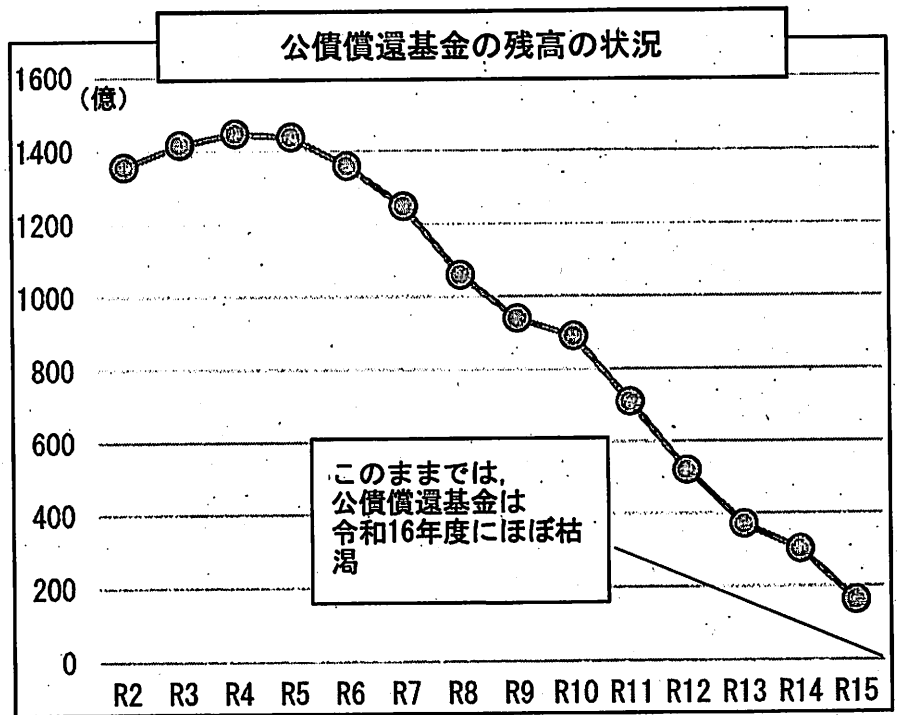
※詳細は、第1回京都市持続可能な行財政審議会資料9参照



【厳しい見通し2】計画どおりの取崩し（借金返済の取崩し）と計画外の取崩し（財源不足対策の取崩し）を継続した場合、公債償還基金は枯渇します。

公債償還基金には、これまでから、市債の返済計画に従って必要な額を毎年適切に積み立ててまいりました。しかし今後、計画どおりの市債返済が大幅に増えることに加えて、財源不足を補うための計画外の基金取崩しが、令和2年度予算と同程度（119億円）で推移すると仮定すると、令和16年度には公債償還基金はほぼ枯渇します。

※詳細は、第1回京都市持続可能な行財政審議会資料9参照

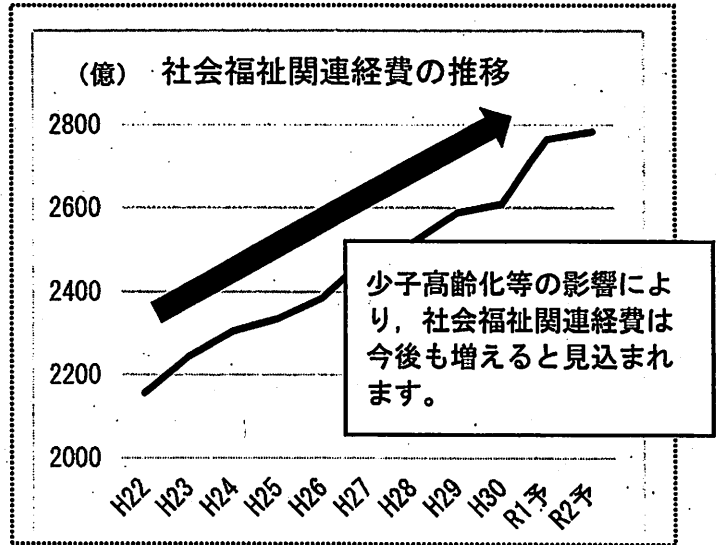


【厳しい見通し3】基金の枯渇は、もっと早くやってくる恐れがあります。

しかし、前ページのグラフには、介護や子育てなどに要する社会福祉関連経費などの今後の増要素は含まれていません。

実際には、右図のとおり、社会福祉関連経費が過去10年で1.3倍に伸びています。この他、公共施設の老朽化対策も増加していきます。

更に、今般の新型コロナウイルス感染症対策は、観光産業や伝統産業等に大きな打撃を与えており、感染拡大防止や市民生活と京都経済を下支えするための財政出動が増える一方で、税金の大幅な減が見込まれるなど、本市の厳しい財政状況に追い打ちをかけています。こうした状況を考慮すれば、公債償還基金の枯渇が早まることも否定できません。



※詳細は、第1回京都市持続可能な行財政審議会資料10参照

【厳しい見通し4】公債償還基金が枯渇すれば、数百億円規模の事業等の見直しを迫られます。

基金が枯渇すれば、①収入の不足(令和2年度119億円)を補う術がなく、②借金返済のお金(令和2年度予算297億円)も別途必要になります。

今年度予算を例にすると、416億円(119+297)の規模は右表のようになります。財政の危機は目の前に迫っています。

【416億円の規模感の例示(令和2年度予算)】
○国の義務付けのない市の任意事業(額の大きなもの)

項目	必要経費
① 国民健康保険料の独自軽減	82億円
② 保育料の独自軽減や保育士の加配等	65億円
③ 敬老乗車証	52億円
④ 道路・公園等の維持管理	42億円
⑤ 京都ならではの文化振興・美しい景観保全 観光客の混雑対策・分散化等	42億円
⑥ 子ども医療費等の医療費軽減	35億円
⑦ 文化財保護や美術館・動物園などの 文化施設の運営等	23億円
⑧ 図書館運営	16億円
— 全ての政策的新規充実事業	30億円
合計	387億円

- 都市計画局・建設局の予算額 (都市建設費の独自財源) 390億円
- 子ども若者はぐくみ局の予算額 (子ども若者はぐくみ費の独自財源) 440億円
- 全職員の人件費の約3割 450億円

【今後の展開】歳入・歳出両面から改革に取り組み、財政構造そのものを変えていく必要があります。

厳しい財政状況に追い込まれた要因は、他都市と比較して市税収入が少ないことや、三位一体改革以降の地方交付税の減、過去に必要な迫られて実施した投資事業に係る市債（借金）の返済時期の到来、更には、少子高齢化に伴う社会福祉関連経費の伸び等、財政構造や社会の変化にあり、現下の歳出の抑制だけをもって、この危機を乗り切ることはできません。

人口減少など様々な変化に対応するため、市民サービスを持続可能なものとするための検証や、負担と給付のバランスを整えるための制度の再構築など、歳出の改革を進めることと並行して、都市の活力を市民生活の豊かさにつなげ、担税力の強化を図るといった中長期を見据えた歳入構造の改革がより一層重要性を増しています。**都市の成長戦略と行財政改革を一体的に推進することで、財政の構造を変えていく必要があります。**

依頼 2 財政の危機を乗り越えるための改革の提案

地方自治体は、企業のように、不採算事業の切り離しやヒット商品の開発による経営環境の V 字回復は望めません。財政の改善に特効薬はなく、皆さんの子や孫の世代まで将来に渡って市民サービスを維持するためには、歳出を抑え、歳入を増やす努力の積み重ねしかありません。

厳しい財政状況を克服するため、以下の留意点を踏まえつつ、下記に従い、具体的な改革の提案をしていただくよう依頼します。

記

1 照会内容

(1) 新たに検討している改革のうち特に重要な改革の提案…様式

持続可能な行財政の確立に向け、各局において今後必要と考える改革のうち、市民生活や関係団体等に大きな影響を及ぼすなど、検討の初期段階から市長の御意見を確認する必要があるものや、かねてから検討しているが結論が出ていないものなど、改めて市長の御意見を確認する必要があるものなどを厳選してご回答ください。

なお、回答にあたっては、特に以下の点にご留意願います。

- 制度設計や他施策等への影響、財政効果等を練り上げる必要はなく、現時点で想定される範囲内で構いません。
- 改革の実現可能性を問うものではありません。精査の結果、実行不可となる可能性があっても、検討の余地があるものは回答に含めてください。

2 回答期日 令和2年8月19日(水)

3 留意点

(1) 2次照会について

本照会后、市長の御意見を確認したうえで、8月以降に2次照会（危機的な財政状況における新たな改革の提案）を予定しております。全般的な改革の検討は、2次照会で依頼させていただきます。

(2) 改革による財源創出の目標額について

別途、局ごとに「改革による財源創出の目標額」を提示させていただきます。この目標額は、1・2次の照会を通じて、全庁で目指すべき財源創出の目安額を、局ごとに割り振ったものです。踏み込んだ改革の取組が求められていることを御認識いただくため、2次照会に先立ち提示させていただきますので、今回の御提案にあたっては御参照ください。

(3) 財源創出の切り口について

今年度実施する「持続可能な行財政審議会」(7月～)※など、今後、外部からの指摘や議論が想定される財源創出の切り口を別表にまとめています。業務全般にわたって検証を行ううえでの視点と考えておりますので、御参照ください。

(4) 市長への説明の場について

2次照会とりまとめ後、各局、行財政局、都市経営戦略室から市長に対して、改革の提案を御説明する機会を設ける予定としております。実施の時期や場の持ち方等について改めてお知らせさせていただきます。

4 今後のスケジュール

8月下旬 ① (市長説明) 本照会結果を踏まえ、行財政局から市長の御意見を確認

② 新たな改革の提案の検討依頼

9月下旬 ③ ②の照会の締切

11月上旬 ④ (市長説明) 各局及び行財政局から、市長に改革内容の説明

(以降、改革内容の令和3年度予算への反映、次期行財政改革計画への反映作業)

令和3年4月以降 行財政改革計画を策定

5 問合せ・提出先

行財政局財政部財政課 行政改革担当 尾崎, 金市 222-3293

※ 7月以降年度末にかけて、持続可能な行財政の確立に向けて、歳入・歳出両面からの改革を更に加速させていくため、中長期的な視点で専門的見地から議論を行う「持続可能な行財政審議会」(外部有識者会議)を設置します。

審議会での審議内容は、随時、フィードバックさせていただきますので、適宜、改革検討に反映いただくとともに、できる限り早期に予算へ反映させられるよう、検討を進めていただきたくお願いします。

また、別途、審議会資料及び委員要求資料の作成・確認等を依頼させていただく場合がありますので、御協力のほど、よろしくお願いします。

(別表) 財源創出の切り口

1 資産の有効活用（マネジメント（統廃合）、売却・貸付）
（1）施設の移転・統合による余剰地の創出と資産の有効活用
（2）閉鎖済（予定）資産の早期の有効活用
（3）事業開始前の取得済用地の有効活用
（4）既存の公有財産等スペースの有効活用
（5）施設の有料化による資産の活用
2 使用料、手数料、減免制度等、受益者負担の見直し
（1）政策誘導を加味した料金設定の見直し
（2）民間類似施設を考慮した料金見直し
（3）物価や社会状況の変化、市民ニーズ等を踏まえた見直し
（4）税（市民全体）による負担と受益者による負担とのバランスの見直し
（5）減免制度の見直し
3 創意工夫による歳入確保の取組
（1）担税力の強化
（2）課税自主権の活用（税収入の確保）
（3）税外収入の獲得
4 補助金・交付金・繰出金の見直し
（1）地方独立行政法人の運営費交付金の見直し
（2）外郭団体等への補助金の見直し
（3）各種団体等への補助の効果の検証と必要性の見直し
（4）公営企業に対する繰出金の見直し
5 行政事務の効率化・コスト削減（条例・規則・庁内ルールの見直し、組織・体制の見直し）
（1）業務の集約・組織の再編
（2）規則や運用ルールの再点検
（3）AI・OCR・RPA等ICTの活用による効率的な業務の執行
（4）より効率的な事業手法の検討
6 持続可能な仕組みとするための本市独自の施策の見直し
7 民間活力や新たな事業手法（SIB等）の活用
（1）業務の委託化等
（2）公共施設の管理委託、指定管理者制度の導入推進
（3）官民一体となった取組の推進
8 国・府等との連携を図ることで実現する改革の取組
9 新型コロナ感染症対策を契機とした事務、事業の見直し
（1）内部事務の効率化、合理化の推進
（2）新たな生活スタイルを踏まえた、イベント、式典等をはじめとした事業手法の転換

