

京都市の「財政危機」の虚実と
「市民生活危機」の打開の方向
～「ショック・ドクトリン」的改革を超えて～

平岡和久（立命館大学）

京都市の「2021年度財源不足500億円」 ショックの演出

- 京都市持続可能な行財政審議会第4回会議（2020年11月）において、「新型コロナを踏まえた財政収支見通し」を新たに提示
- 2021年度予算ベースで「500億円財源不足」ショックを演出
 - 財政再生団体になる「緊急事態」を理由に大ナタを振るうことを正当化
 - * コロナ禍に乗じた「ショックドクトリン」的手法
- これまで説明してきた「慢性的危機」とコロナによる不確かな「急性危機？」を区別せず
 - 実際には「急性危機」（緊急事態）は過剰な演出

2021年度決算を見る

- 一般会計は4億円の黒字であるが、89億円の特別財源対策を考慮すれば実質85億円の赤字という説明
- しかし、公債管理基金からの借入の返済187億円を考慮すれば、**実質的に102億円の黒字（公債償還基金からの計画外取崩しから実質的に脱却）**
- 実質黒字の要因は一般財源増（2020年11月試算より279億円増、当初予算から240億円増）だけでなく、**歳入一般財源の縮減（2020年11月試算より323億円減、当初予算から98億円減）**が影響

財政収支の大幅な改善は行財政改革だけでは説明できず。歳入一般財源の過少見積もり、歳入一般財源の過大見積もりが明らかに

- 公債償還基金 2020年度末残高1388億円
→ **2021年度末残高1698億円**（積立等 + 448億円、取崩325億円、一般会計からの返済 + 187億円）

*** R2年11月時点での試算1062億円に対して636億円の**上振れ**
すでに2025年度末残高1400億円確保は見通せる状況**

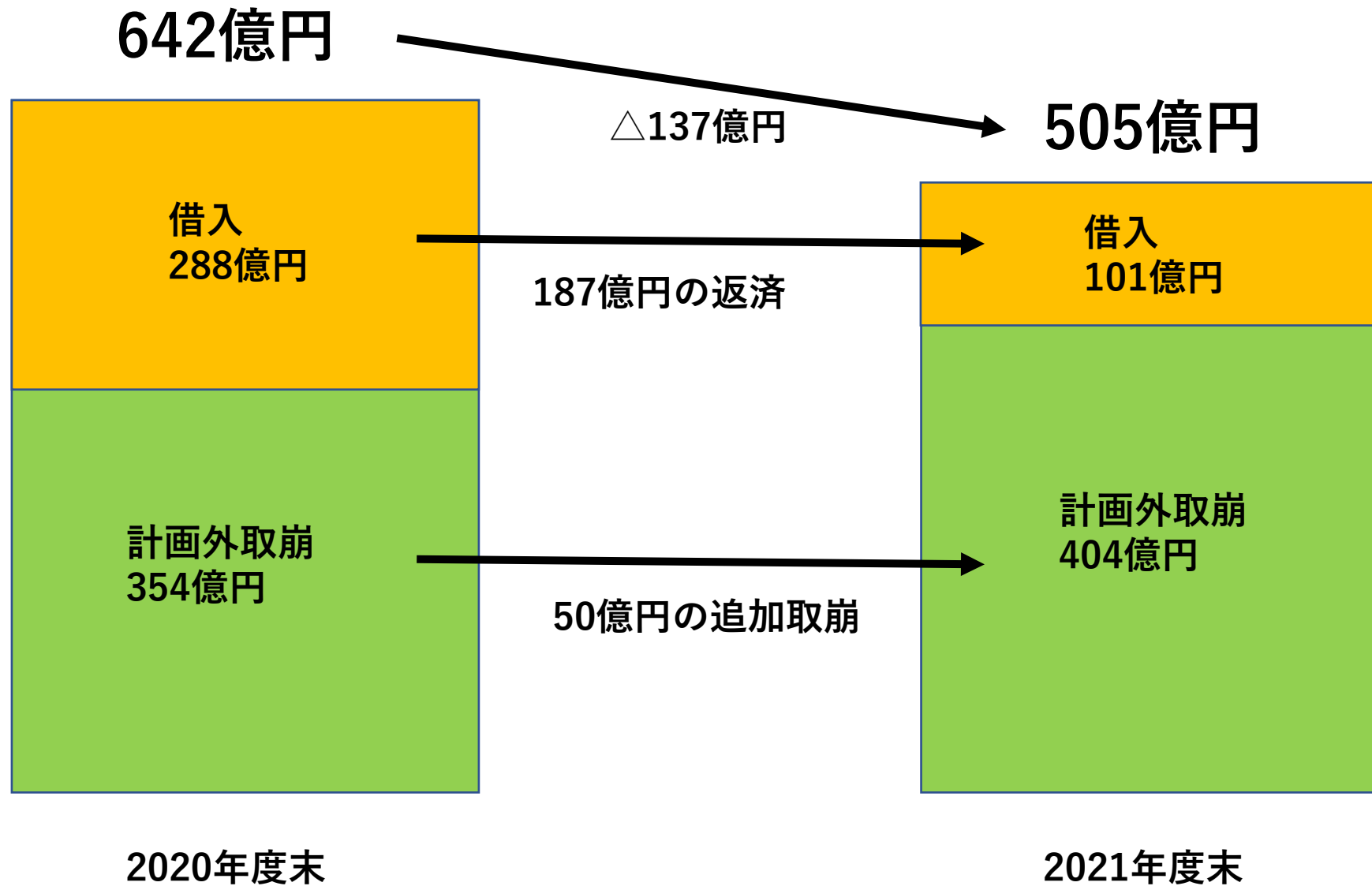
2021年度決算における歳入一般財源は大幅に上振れ 当初予算から実質240億円のプラス

京都市の2021年度歳入一般財源（試算、当初予算、補正予算、決算）									
項目	A	B	C	D	E	F	F-A（対前年度増減）	F-B（対2020年10月試算増減）	F-C（対当初予算増減）
	2020年度決算	2021年度推計（2020年10月試算）	2021年度当初予算	2021年度見込み（2021年10月）	2021年度2月補正予算	2021年度決算			
市税	2,959	2,800	2,848	2,960	3,000	3,019	60	219	171
うち個人住民税	1,172		1,097	1,150	1,150	1,152	-20		55
うち法人市民税	268		241	300	329	339	71		98
地方交付税・臨時財政対策債	859	950	990	982 ⁽¹⁾	980 ⁽²⁾	982 ⁽³⁾	123	32	-8
地方譲与税・府税交付金その他	571	550	522	530	581	598	27	48	76
一般財源総額	4,389	4,300	4,359	4,472	4,559	4,599	210	299	240
(1)後年度に減額精算される60億円を除く									
(2)後年度に減額精算される75億円を除く									
(3)後年度に減額精算される75億円を除く									

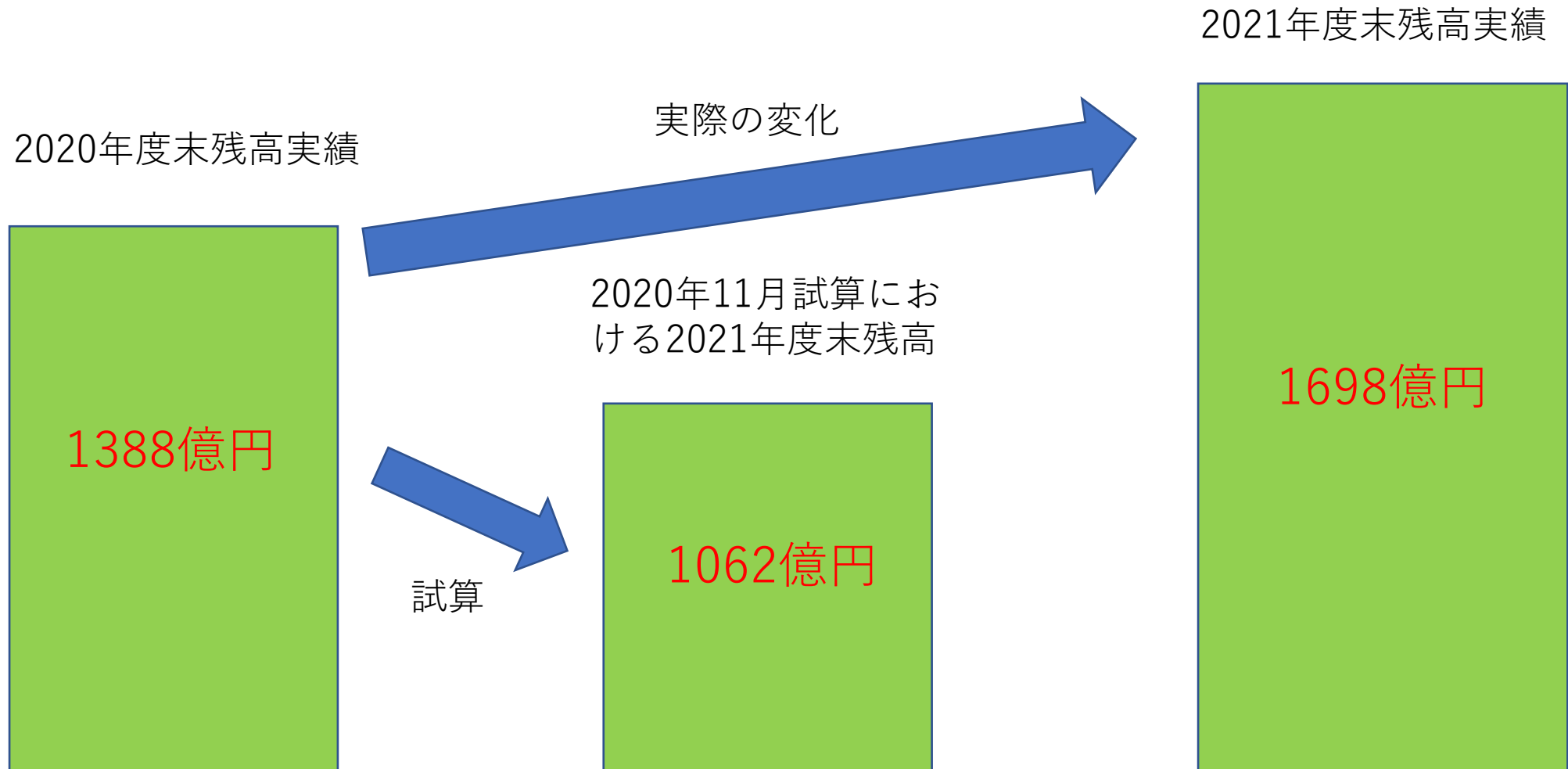
京都市の特別な財源対策の推移												億円
		2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度	2018 年度	2019 年度	2020 年度	2021 年度	2022 年度
予算	行革推進債	35	38	35	42	43	48	56	63	51	32	44
	調整債	-	-	-	-	-	-	-	-	23	23	17
	公債償還基金計画外 取崩し	61	93	12	32	50	99	71	65	119	181	56
	合計	96	131	47	74	93	147	127	128	193	236	117
決算	行革推進債	18	26	34	32	37	44	46	34	33	22	
	調整債	-	-	-	-	-	-	-	-	17	17	
	公債償還基金計画外 取崩し	9	12	9	9	50	69	67	50	119	50	
	合計	27	38	43	41	87	113	113	84	169	89	
*その他、2021年度2月補正において、公債償還基金の一般会計からの借入187億円返済。												

公債償還基金からの借入187億円の返済をしなければ、特別な財源対策は不要。実質的にはプラス98億円（102億円の黒字決算）

公債償還基金からの借入・計画外取崩額累計の減少



公債償還基金残高の試算と実績



2021年度の財政収支試算、当初予算、2月補正および決算

項目	2020年 11月試算	2021年 度当初予 算	2021年 度2月補 正予算	2021年 度決算
歳入一般財源合計	4,320	4,359	4559 *	4599 *
歳出一般財源合計(ア + イ + ウ + エ)	4,820	4,595	4,608	4497
ア 経常的な経費	3,380	3,260		
社会福祉関連経費	1250	1214		
人件費	1510	1479		
消費的経費等	620	567		
イ 投資的経費、公債費、公営企業等	1440	1352		
投資的経費	180	127		
公債費	910	910		
公営企業等への繰出金	350	315		
ウ 災害等の現時点で額不明の歳出	0	0		
エ 資産の有効活用	0	-17		
歳入 - 歳出 (収支不足額)	△ 500	△ 236	△ 49	102

歳出一般財源の内訳を公表すべき

2020年11月試算より602億円、当初予算より338億円改善

* 後年度に減額精算される75億円を除く

* 2021年度決算は85億円の赤字であるが、公債管理基金からの借入返済187億円を考慮すれば実質102億円の黒字

2021年度決算の実質黒字は一時的なものか？

- 交付税・臨財債における基準財政需要額をみると
臨財債振替前基準財政需要額
2020年度3397億円
2021年度当初算定3472億円（対前年度プラス75億円）
2022年度3432億円（対前年度当初マイナス40億円）
- 地方税収等（地方税＋地方譲与税）の見通し
全国では2022年度、2023年度と連続して対前年度プラスの見通し
2021年度39.9兆円、2022年度43.8兆円、2023年度45.0兆円
- 歳出一般財源はすでに2021年度決算では当初予算よりマイナス98億円
すでに2022年度当初予算よりマイナス35億円

京都市の2022年度予算と行財政改革計画

* 2022年度当初予算案と財源不足

- 歳入一般財源4415億円 行財政改革計画における目安4370億円より**プラス45億円**
- 歳出一般財源4532億円 行財政改革計画における目安4600億円より**マイナス68億円**

→ 行財政改革計画の目安と比べ**113億円改善**

特別の財源対策230億円→117億円に縮小

行革推進債 50億円→44億円

調整債 20億円→17億円

公債償還基金取り崩し 160億円→56億円 104億円縮減

これにより、公債償還基金の計画外の取り崩し累積額（借入含む）
は505億円 + 56億円 = 561億円に

京都市の2022年度予算と行財政改革計画

- 2022年度から2025年度までの4年間で774億円の収支改善目標が設定されているが、2021年度決算で338億円、2022年度当初予算で113億円改善 → 残りは323億円
- 113億円程度の収支改善がその後の3年間続けば、それだけで目標達成に
→ 追加のサービスカットや住民負担増は必要ない

* 2022年度当初予算における歳入一般財源は4415億円であり、2021年度決算における実質的な歳入一般財源より184億円低く見積もり

→ 過少見積もりとおもわれる

→ 住民負担増や福祉削減などの見直し、復元は可能

投資的経費の抑制（大型プロジェクトの見直し）、施策評価・事務事業評価などき確
にもとづくボトムアップの消費的経費見直し、増収策（法人住民税の税率引き
上げ、宿泊税の引き上げ、非居住住宅に対する法定外税の導入）によって財源を
保すれば、財政健全化を図りつつ、人件費抑制策・福祉削減・住民負担増の見直
し・復元、国保や下水道事業会計への繰出の復元等が可能に

* リスク要因：スタグフレーションによる世界経済の減速の影響

コロナ禍が今後数年間継続すれば、地域経済・観光等に影響

2022年度の財政収支試算、計画、予算							
項目	A	B	C	D	D-A	D-B	D-C
	2020年 10月試算	2021年 度当初予 算時点試 算	行財政改 革計画の 上限設定 範囲	2022年 度当初予 算			
歳入一般財源合計	4,290	4,370	4,370	4,415	125	45	45
歳出一般財源合計(ア+イ+ウ+エ)	4,870	4,727	4,600	4,532	△ 338	△ 195	△ 68
ア 経常的な経費	3,430	3,327	3,270	3,224	△ 206	△ 103	△ 46
社会福祉関連経費	1270	1250	1250	1230	△ 40	△ 20	△ 20
人件費	1520	1490	1480	1464	△ 56	△ 26	△ 16
消費的経費等	640	587	540	529	△ 111	△ 58	△ 11
イ 投資的経費、公債費、公営企業等	1440	1400	1360	1337	△ 103	△ 63	△ 23
投資的経費	220	190	170	151	△ 69	△ 39	△ 19
公債費	870	860	860	861	△ 9	1	1
公営企業等への繰出金	350	350	330	325	△ 25	△ 25	△ 5
ウ 災害等の現時点で額不明の歳出	0	0	10	0	0	0	△ 10
エ 資産の有効活用	0	0	△ 40	△ 29	△ 29	△ 29	11
歳入一歳出（収支不足額）	△ 580	△ 357	△ 230	△ 117	463	240	113

④ 予算の前年度比較

(単位：億円)

項目	R3予算		R4予算		増減		備考
歳入 (一般財源収入)	4,359		4,415		+56		
市税	2,848		3,029		+182		個人市民税+42 法人市民税+59
地方交付税 ・臨時財政対策債	990		833		△157		市税等の増に伴う減 (R3分の減額精算△25を含む)
地方譲与税 ・府税交付金その他	522		528		+6		
財政調整基金	0		25		+25		地方交付税の減額精算に伴う取崩し
歳出 (一般財源) ア+イ+ウ	経費	一般財源	経費	一般財源	経費	一般財源	※以下の値は一般財源
	10,005	4,595	9,204	4,532	△801	△63	
ア 経常的な経費	8,012	3,260	7,219	3,224	△793	△36	歳出上限3,270 予算計上3,224 (△46)
社会福祉関連経費	2,894	1,214	2,900	1,230	+7	+16	生活保護費△5 障害者総合支援+14 介護保険+7 後期高齢者医療+6
人件費	1,618	1,479	1,606	1,464	△12	△15	職員数削減△12
消費的経費等	3,500	567	2,713	529	△787	△38	補助金の見直し△14 イベントの見直し△2 敬老乗車証△5
イ 投資的経費, 公債費, 公営 企業等への繰出金	1,993	1,352	1,984	1,337	△9	△15	歳出上限1,360 予算計上1,337 (△23)
投資的経費	611	127	656	151	+45	+24	市立芸術大学・銅駝美術工芸高校移転整備+13 小・中学校増収容対策等+5 市庁舎整備△6
公債費	932	910	884	861	△49	△49	徴収猶予特例債△43 臨時財政対策債+13
公営企業等への繰出金等	450	315	445	325	△5	+10	市バス事業への繰出金+3 下水道事業からの繰入金収入の減+8
ウ 資産の有効活用		17		29		+12	
歳入－歳出 (収支不足額)		△236		△117		+119	京プラン第1ステージ平均△87 第2ステージ平均△138

※表示単位未満を端数処理しており、合計が一致しない場合がある。

11月試算						2021年度当初予算時点						歳出上限設定を反映					
億円						億円						億円					
項目	2021年度	2022年度	2023年度	2024年度	2025年度	項目	2021年度	2022年度	2023年度	2024年度	2025年度	項目	2021年度	2022年度	2023年度	2024年度	2025年度
歳入一般財源合計	4,320	4,290	4,310	4,300	4,320	歳入一般財源合計	4,359	4,370	4,380	4,360	4,360	歳入一般財源合計	4,359	4,370	4,380	4,360	4,360
歳出一般財源合計(ア+イ+ウ+エ)	4,820	4,870	4,840	4,880	4,930	歳出一般財源合計(ア+イ+ウ+エ)	4,595	4,727	4,747	4,825	4,865	歳出一般財源合計(ア+イ+ウ+エ)	4,595	4,600	4,610	4,590	4,590
ア経常的な経費	3,380	3,430	3,480	3,530	3,560	ア経常的な経費	3,260	3,327	3,358	3,437	3,467	ア経常的な経費	3,260	3,270	3,260	3,270	3,250
社会福祉関連経費	1250	1270	1310	1330	1350	社会福祉関連経費	1214	1250	1270	1290	1310	社会福祉関連経費	1214	1250	1270	1290	1310
人件費	1510	1520	1510	1520	1510	人件費	1479	1490	1479	1499	1487	人件費	1479	1480	1460	1470	1450
消費的経費等	620	640	660	680	700	消費的経費等	567	587	609	648	670	消費的経費等	567	540	530	510	490
イ投資的経費、公債費、公営企業等への繰出金	1440	1440	1360	1350	1370	イ投資的経費、公債費、公営企業等への繰出金	1352	1400	1389	1388	1398	イ投資的経費、公債費、公営企業等への繰出金	1352	1360	1350	1340	1350
投資的経費	180	220	190	200	200	投資的経費	127	190	190	200	200	投資的経費	127	170	170	170	170
公債費	910	870	870	870	850	公債費	910	860	870	870	850	公債費	910	860	870	870	850
公営企業等への繰出金	350	350	300	280	320	公営企業等への繰出金	315	350	329	318	348	公営企業等への繰出金	315	330	310	300	330
ウ災害等の現時点で額不明の歳出	0	0	0	0	0	ウ災害等の現時点で額不明の歳出	0	0	0	0	0	ウ災害等の現時点で額不明の歳出	0	10	10	10	10
エ資産の有効活用	0	0	0	0	0	エ資産の有効活用	-17	0	0	0	0	エ資産の有効活用	-17	-40	-10	-30	-20
歳入-歳出(収支不足額)	△ 500	△ 580	△ 530	△ 580	△ 610	歳入-歳出(収支不足額)	△ 236	△ 357	△ 367	△ 465	△ 505	歳入-歳出(収支不足額)	△ 236	△ 230	△ 230	△ 230	△ 230
2800億円の財源不足						1930億円の財源不足						1156億円の財源不足					

財源不足解消額870億円（うち歳入増289億円、歳出減581億円）

行財政改革計画における774億円の改善目標					
項目	2022年度	2023年度	2024年度	2025年度	計
ア経常的な経費	△ 57	△ 98	△ 167	△ 217	△ 539
社会福祉関連経費	0	0	0	0	0
人件費	△ 10	△ 19	△ 29	△ 37	△ 95
消費的経費等	△ 47	△ 79	△ 138	△ 180	△ 444
イ投資的経費、公債費、公営企業等への繰出金	△ 40	△ 39	△ 48	△ 48	△ 175
投資的経費	△ 20	△ 20	△ 30	△ 30	△ 100
公債費	0	0	0	0	0
公営企業等への繰出金	△ 20	△ 19	△ 18	△ 18	△ 75
ウ災害等の現時点で額不明の歳出	10	10	10	10	40
エ資産の有効活用	△ 40	△ 10	△ 30	△ 20	△ 100
収支不足額の増減(ア+イ+ウ+エ)	△ 127	△ 137	△ 235	△ 275	△ 774

774億円の収支改善目標（714億円の歳出削減、100億円の歳入増）

行財政改革計画の目標



2021年度決算と2022年度当初予算

歳出上限設定を反映						億円		2021年度決算	2022年度当初予算	2022年度当初予算の計画目標との差異
項目	2021年度	2022年度	2023年度	2024年度	2025年度	2021年度	2022年度			
歳入一般財源合計	4,359	4,370	4,380	4,360	4,360	4,599	4,415			45
歳出一般財源合計(ア+イ+ウ+エ)	4,595	4,600	4,610	4,590	4,590	4,497	4,532			-68
ア 経常的な経費	3,260	3,270	3,260	3,270	3,250		3,224			-46
社会福祉関連経費	1214	1250	1270	1290	1310		1230			-20
人件費	1479	1480	1460	1470	1450		1464			-16
消費的経費等	567	540	530	510	490		529			-11
イ 投資的経費、公債費、公営企業等への繰出金	1352	1360	1350	1340	1350		1337			-23
投資的経費	127	170	170	170	170		151			-19
公債費	910	860	870	870	850		861			1
公営企業等への繰出金	315	330	310	300	330		325			-5
ウ 災害等の現時点で額不明の歳出	0	10	10	10	10		0			-10
エ 資産の有効活用	-17	-40	-10	-30	-20		-29			11
歳入-歳出(収支不足額)	△236	△230	△230	△230	△230	102	△117			113

2021・2022で450億円の追加改善

(1) 財政危機打開の基本的考え方と方向性

- 京都市財政は慢性的危機状況にあり、財政収支の不均衡是正などの財政健全化を進めていくことは必要
- しかし、コロナ禍を奇貨として、このままでは財政再生団体になること、このままでは福社事業や独自の施策の見直しを急に進めるやり方は問題
- また、改革計画における財政収支見通しや投資にも民事負担を増やすこと、財政収支の見直しや投資の規模拡大を財政計画に組み入れること、市民生活への影響を抑制する限りに、過大な目標設定にも市債

(1) 財政危機打開の基本的考え方と方向性

- 市の行財政改革計画では、2025年度（令和7年度）の必達目標として公債償還基金の残高1000億円以上が示されている。毎年度の市場公募債償還費が数百億円に上ることや今回のコロナ禍にみられる予期せぬ財政収支悪化を考慮すれば、この目標を基準に計画すること自体は妥当
- しかし、すでに2021年度決算では公債管理基金の計画外取崩しから実質的に脱却しており、今後は行き過ぎた福祉削減や住民負担増等を見なおし、復元することと並行した財政健全化の取組みを行う必要
- コロナ禍における自治体の基本的なスタンスとして、コロナ禍で市民の生活と安全を守り、地域における営業と経済を支えるために行政が役割を発揮することが決定的に重要であるという認識に立たねばならない
- そのうえで、行財政改革にあたっては、市民生活を支える保健・福祉・医療を維持し、生活支援、地域事業者支援を優先しながら、緊急性のない投融資事業の中止・先送り、ソフ事業の中止・先送りによって緊急財源を確保すべく、税自主権の発揮も検討すべき

(2) 歳出削減策

- 歳出については、まず2021年度決算における歳出一般財源の計画に対する実績を明らかにすべき
- 投資的経費（一般財源ベース）については、改革計画の水準である170億円からさらに削減可能。仮に投資的経費（一般財源ベース）を2021年度当初予算並みとすれば年度平均130億円程度となり、4年間で160億円程度の削減となる。そのためには大型投資事業や成長戦略にともなう投資事業の大幅な見直しが必須
- 社会福祉関係経費は維持可能
- 消費的経費については、行き過ぎた削減を見なおし、復元するとともに、削減目標を設定し、施策評価、事務事業評価、現場での節減努力によってボトムアップでの目標達成を目指すプロセスを確立したいところ
- 人件費については京都市はここ10年間で他都市を上回る正職員の削減を進めてきた。公共部門を強化すべきといふ新しい維持率、後、デジタル化による業務効率化、公共部門の再生を余り、よっていくつかが、大

(3) 歳入増加策

* 財政収支改善のための闇雲な資産売却等は慎重であるべき

1) 法人住民税法人税割の税率引き上げ

- 法人住民税法人税割の税率は現在8.2%であり、超過課税の上限である8.4%より低い状況。他都市では制限税率の8.4%を採用している都市が多く存在。京都市では税率を8.2%から8.4%の制限税率まで引き上げることで**5億円の増収**に

(3) 歳入増加策

2) 宿泊税の普通税化と定率税化

- 宿泊税は観光振興を図るための施策に徴する費用に充てる目的税。宿泊税の納税義務者は全ての宿泊者であり、税率は宿泊料2万円未満の場合200円、2万円以上5万円未満の場合500円。2020年度の税収はコロナ禍の影響から大幅に減少しているが、2019年度の税収は調定額ベースで約41.8億円。その内訳をみると、2019年度において、宿泊料金2万円未満の宿泊数が1900万件余り、調定額38.1億円と大半を占める。また、2万円以上5万円未満の宿泊数が53万件余り、調定額2.7億円、5万円以上の宿泊数が10万件余り、調定額1億円となっている（京都市税務統計による）
- 京都市の観光地は住宅地を含む市全域に広がっており、多くの観光客は京都市のインフラや公共サービスによって便益を得る一方、市民は交通混雑などによる負担を強いられている。それゆえ、**宿泊税は目的税とするのではなく、普通税に転換し、税収を市民サービスに広く充てることができるようにすることが考えられる。**なお、法定外普通税として宿泊税の導入例はないが、神奈川県箱根町が検討してきたことが知られている
- さらに3段階の定額課税から宿泊料に対する定率課税に変更することも一案。京都市の宿泊税において確実に増収を図る方法として、たとえば**最低税額200円を維持するとともに3%の定率課税化**することが考えられる

京都市宿泊税における税額区分別宿泊数及び宿泊税額（2019年度）

宿泊料金 (一人一泊当たり)	税額区分	宿泊数 (千泊)	調定額 (100万円)	収入額 (100万円)	徴収率 (%)
20000円未満	200円	19057	3811	/	/
20000円以上 50000円未満	500円	535	268		
50000円以上	1000円	105	105		
課税免除		1189			
合計		20885	4184	4160	99.4%

(3) 歳入増加策

3) 市の審議会が答申を出した非居住住宅に対する法定外税導入の検討

- 京都市持続可能なまちづくりを支える税財源の在り方に関する検討委員会(以下、検討委員会)は、2021年4月、「非居住住宅の所有者への適正な負担の在り方について」を答申。答申の「はじめに」では、非居住住宅への課税導入の趣旨を以下のように説明

「本答申において、京都市では「非居住住宅」の存在が潜在的な住宅供給の抑制を招き、子育て世代の住居確保に課題となること。また、非居住住宅の増加による社会費の増加が、子育て世代の負担を増加させ、子育て世代の住居確保に課題となること。また、非居住住宅の増加による社会費の増加が、子育て世代の負担を増加させ、子育て世代の住居確保に課題となること。また、非居住住宅の増加による社会費の増加が、子育て世代の負担を増加させ、子育て世代の住居確保に課題となること。」

- 答申は課税方法として3つの案を示しており、8億円から20億円の税収が見込まれるとしている。答申を受けて、京都市は非居住住宅新税導入の方針を表明しており、新税導入が実現すれば、行財政改革計画案の試算における歳入に対してプラスされる

おわりに

- 住民自治の観点からすれば、今次の財政危機問題を、財政を市民がコントロールするといふ理念を、質化する契機にしなければならぬ。そのためには、**財政について市民が学習し、「だまされない」ための知恵をつけていくことがきわめて大切**
- 市民の**財政学習と自治体労働運動や議会の取り組みが結びつくことによる****市民参加によるボトムアップ型の行財政改革を、トップダウンによる****財政再建主義+経済主義的な改革に**対峙させていくことが期待される
- 今次の**財政危機に**対して、**コロナ禍でも感染防止と社会的弱者支援を優先し、福祉的施策の維持を優先する**、**先立行政維持が感染地、なかれば中小企業参加による**、**先確財政維持が感染地、なかれば中小企業参加による**、**先確財政維持が感染地、なかれば中小企業参加による**
- また、**経済主権的「都市の成長戦略」ではなく、内発的で維持可能な取組****システマチックに、格差をなくする模範的な「都市の成長戦略」ではなく、内発的で維持可能な取組**