＜2009 年度地方財政セミナー＞

京都市財政について

2004 年度から進められている財政改革プランをめぐって

三尾敏郎

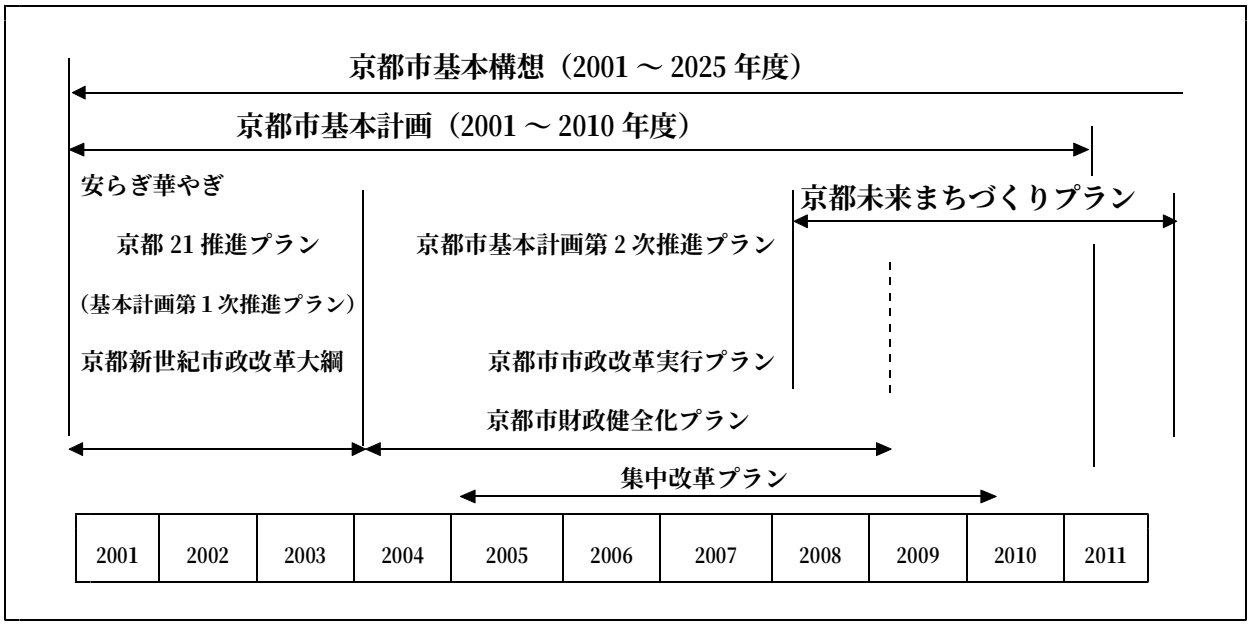
私は、自治労京都市職員労働組合で常任執行委員をしており、京都市の土木技術職員で、今は橋の耐震補強工事を担当しております。したがいまして、建設が専門で財務部局ではないため、この場で発表させていただきながら、私自身も勉強させていただきたいと思っています。

行財政改革の流れ

京都市では、現在、一般財源不足額 964 億円を解消することが大きな問題となっていて、昨年 7 月に「京都未来まちづくりプラン」の骨子を発表しました。このプランでは、財政収支の見通しを公表し、財政赤字を解消するために「身の丈に合った財政運営の確立」をめざしています。

京都市の 2009 年度の予算案では、一般会計 6940 億円、特別会計 6531 億円、公営企業会計 3047 億円で、合わせると 1 兆 6518 億円程度になります。市債の残高は、2008 年度末で一般会計が 1 兆 1308 億円（臨時財政対策債を含む)、特別会計 340 億円、公営企業会計 9638 億円、合わせて 2 兆 1287 億円であります。家計として考えると、1 年間の年収より倍以下の借金を抱えているということになります。これだけでは、家計が苦しいのかどうか判断はできないのではと思います。後で説明しますが、他の家と比べてどうかしか、判断できないのではと思います。

京都市の行財政改革は、1995 ～ 1997 年度に、「平成の京づくり」推進のための取り組みを行いました。駐輪場の融資制度の廃止、屎尿処理事務所の統合、物品会計事務の効率化などを行



って、財政効果が 86 億円ありました。

1998 ～ 2000 年度は、「京都新世紀に向けた市政改革行動計画」を実施しました。21 世紀を迎えるので、「新世紀」という名前をつけたと思いますが、その時に掲げた 3 つの柱が、「行財政の効率化のシェイプアップ」「庁内活性化のパワーアップ」「市民参加の推進・パートナーシップ」です。この時の財政効果は、約 133 億円。具体的には、品質管理保管業務の見直し、学校施設の敷地の構造活性化の促進、自動車の機械整備事務の民間への移行です。

2001 ～ 2003 年度は「京都新世紀市政改革大綱」が出されました。そのポイントは、①「京都市版行政評価システム」を構築して「新しい行財政運営システム」の構築、②職員数 1000 人の削減など具体的な数値目標の設定、③「市民と行政の役割分担」の考え方に基づき思い切った事務事業の見直しです。この 1 年前に、大綱にもとづく具体的取り組みを公表し、市民意見を募集しました。ここで掲げられた改革の理念は、①「補完性の原理」に基づく「市民と行政の役割分担」 、②「ニュー・パブリック・マネジメント理論」に基づく「行政経営システム」の改革、などでした。つまり、市民ができることは市民にやってもらう。市民にできないことは NPO や民間にやってもらう。残りのできないものを役所がやっていこう。シェイプアップ、スリム化をしていくというものです。スリム化するのはいいのですが、民間の経営手法を正しいものとして、それを行政運営に取り入れたことは、大変、疑問に思います。これにより、財政効果が約 107 億円程度生まれました。

2004 ～ 2008 年度は、「新京都市経営戦略」ということで、「第 2 次推進プラン」の 3 つの改革を行います。「京都市外郭団体改革」は市政改革実行プランのひとつに位置づけられます。これらの改革の理念も、スリム化していこうというものです。2006 年 2 月には、京都市「集中改革プラン」（計画期間、2005 ～ 2009 年度）が出ました。これだけ 3 つの立派な改革プランをつくって、なぜそのうえ「集中改革プラン」を出したのか。これは 2005 年 3 月に、総務省から「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」が出たためです。国がやりなさいという時に、京都市はすでにやっていますと言うわけにいかないので、新しいプランをつくったのではないかと思います。財政健全化プランでは、2008 年度までに職員数 1000 人の削減を掲げています。この集中プランの効果かどうかはわかりませんが、2004 ～ 2008 年度で職員数 1300 人程度が削減されました。加速したわけです。ここが一つのポイントですが、京都市が先にやってしまって、国が後から指導に入る。京都市は先行した結果、ますます加速していくということがあります。2004 年度の、3 つの改革プランが始まる前の 2002、2003 年度には、給与カットがありました。改革は、給与カットしてからということになりました。

2004 ～ 2008 年度の改革では、大型コンピュータを利用し、税務電算化による経費節減がはかられました。人を減らして機械に任せる時代がやってきた。「京都市外郭団体改革計画」は、外郭団体への補助金や職員の派遣を減らし、民間活力を導入して、外郭団体を改革しようとするものです。統合や解散が検討され、京都市水道サービス協会と京都市水道事業協会の統合が行われました。以上、これまでの改革で職員が 3647 人減り、財政効果は 652.5 億円ありました。さらに事務事業の見直しで 604 億円、公営企業整理で 170 億円、公共事業のコスト削減で 370 億円。合計は 1800 億円程度の財源効果があったということです。

それぞれの改革プランは、かなり速度を上げて実施され、2001 ～ 2003 年度の「京都新世紀市政改革大綱」についても 1 ～ 2 年、前倒しで終わっています。「第 2 次推進プラン」も 2008 年度までですが、1 年、前倒して終わりました。京都市は、改革プランの実行に努力していると

いう状況です。

財政健全化プラン

2004 年に策定された「京都市財政健全化プラン」には、「本市は財政健全化債の発行や基金（貯金）から借入といった特別の財源対策を緊急避難的に行い、平成 13 年度以降、辛うじて毎年度の予算を編成しています。現状を放置すれば、財政再建団体転落の危機！」と、書かれています。この内容と似ている文章が、2008 年 7 月に策定した「京都未来まちづくりプラン」骨子にも書かれています。

この財政健全化プランでは、2005 ～ 2008 年度に、1645 億円の財源が不足するとされています。この 1645 億円の不足を解消するため、局裁量枠の減額で 400 億円、人件費や投資的経費の抑制で 300 億円、市税徴収率の向上や保有資産の有効活用で 145 億円など、合わせて 845 億円の財源を確保します。

さらに、暫定的な財政確保目標額 800 億円は、退職手当必要財源の平準化を行って 200 億円、特別財源対策として財政健全化債の活用継続と公債償還金からの借入で 600 億円を確保します。財政健全化債は、行政改革による事務事業の見直しで、将来の財政負担が軽減される範囲内でしか発行できないものです。簡単に言うと、スリム化することを担保として、債券を発行するというものです。公債償還基金からの借入は、京都市は元金満期一括で償還する地方債を発行しているため、毎年、お金を貯めておくのが基金です。その基金の積立が、このプランが始まった 2004 年度末には 1000 億円あったため、そこから借入をしました。借金返済のために貯めたお金を、先に使ってしまったということです。

また、財政健全化債の発行や公債償還基金からの借入を、2008 年度予算編成では財源不足額の 2 割以下に縮減、2009 年度以降は返済金から借入は廃止するとしています。2 割というのは 2008 年度の財源不足額 415 億円の 2 割分しか使わないということです。

財源不足額 964 億円の解消と 2009 年度京都市予算

「財政健全化プラン」に続く「京都未来まちづくりプラン」には、2008 ～ 2011 年度までの、一般会計の財政収支見通しが書かれています。それによると、2011 年度までの財源不足額は 964 億円。実質赤字比率は、2010 年度に 16.75 %となり「財政健全化団体」に、2011 年度には 27 %となり「財政再生団体」に転落するとされています。

そこで、財源不足の解消方策として、3 年間に、人件費の削減で 170 億円、事務事業の見直や投資的経費の抑制と公営企業への繰出金の縮減で 200 億円、政策経費の圧縮で 20 億円、市税徴収率等の向上と保有資産の売却で 140 億円、退職手当債の活用で 204 億円、合計 734 億円を確保。さらに「特別の対策」として、緊急の人件費抑制や、行政改革推進費の活用で 230 億円を確保するとされています。この 230 億円のうち給与カットによる人件費の抑制が 50 億円で、残りが行政改革推進債の活用 180 億円です。

資料 1 は、「財政健全化プラン（2005 ～ 2008 年度）」に掲げた財政確保目標額と、「未来まちづくりプラン（2008 ～ 2011 年度）」における財政収支見通しを、財政健全化プランの項目にあわせて作成したものです。この表で見ると、2005 年度の財源不足額は 325 億円で、前年度に財源確保した額は 45 億円。したがって、予算を立てるときの不足額は 280 億円となります。その額は、2006 年度は 322 億円、2007 年度は 300 億円、2008 年度は 229 億円と、4 年間、財源を確保しつつ、頑張って見込み赤字を減らしてきたことになります。

2009 ～ 2011 年度の見通しをみると、3 年間で 960 億円を削減するため、2009 年度は 278 億円、2010 年度は 320 億円、2011 年度は 365 億円の配分で取り組むことになります。つまり、

2009年度からも毎年、300億円程度の財源不足の見込みです。「支出見込」を見ると、2008年度は前年度より77億円減っています。「収入見込」は毎年、減っています。2007年度を基準にした収入と支出の差は、2009年度は74億円だったものが、2011年度は160億円と広がっています。出ていくお金は一緒でも、入ってくるお金が少なくなっている。この原因は、地方交付税と、税収の落ち込みにあります。

私の予測ですが、暫定的な財政確保として、2008年度で50億円の公債償還からの借入がありましたが、この年の50億円分ぐらいを人件費のカットで埋めることになったと思います。資料2「一般財源等の財源配分見通し」を見てください。この表の「給与費」を見ると、2006年度から2011年度まで、毎年下がっています。一方、2009年度を見ると、投資的経費は前年度比11.3％増、法的義務経費も2.1％増です。投資的経費は、2008年度を底に上昇し、給与は下がり続けることになります。2009年度以降は、2005年度～2007年度の予算規模に戻しています。2008年度は、財源健全化債の発行を財源不足額の2割に抑えたために、予算規模が小さくなっています。もし、2008年度の実績に基づいて、未来まちづくりプランの財政見通しをたてれば、違った、つまり、財源不足額が少なく見積れたかもしれません。

地方財政計画による自治体規模の圧縮

自治体財政は、マクロ的には、国税5税の一定割合を地方交付税として配分し、地方財源を保障するように、法で定められています。またミクロ的には、国によって定められた基準で、各自治体の基準財政需要額や基準財政収入額を計算し、その額をもとに、交付税が配分されます。しかし、昨年度を除けば、国は地方財政計画をずっと抑制してきています。したがって総務省は、地方財政計画での計画と決算との乖離を埋めるよう、求めてきています。それによって、ますます削減を余儀なくされ、事業がなくなれば、人を減らすということになっているのではないかと思います。

さらに、昨年の金融危機の影響で、地方交付税の原資となる国税5税や、自治体の財源である地方税も、減少が避けられない状況です。また、名目経済成長率もIMFの予想ではマイナスになっています。したがって、この危機がくる前に策定した「未来まちづくりプラン」の歳入見通しは、今後、変更を余儀なくされることが懸念されます。

京都市の財政の行方と労働組合の責任

京都市の「2007年度決算に係る財政健全化法における指標」によると、財政健全化判断比率の一つである「連結実質赤字比率」が10.45％となりました。政令都市のなかで赤字となったのは京都市だけです。その原因は、市バスや地下鉄といった公営企業の赤字が指標に反映したためです。

資料3は、過去5年間の予算（計画）と決算の比較。資料4は、過去5年間の基準財政需要額と基準財政収入額の比較です。予算が縮小されることで、仕事の量や質の向上をますます求められることになりそうです。また、一つひとつの仕事について、公務労働でいいのかどうかが問われる時代が来そうです。労働組合として、予算の内容を正確に理解し、人件費の削減がサービスの向上にどう影響するのか、市民にきちんと説明していく必要があると思います。

市民からは、公務員の労働条件に対して厳しい批判がありますが、市民生活を守る公務労働の意味を、労働組合として、アピールしていく必要を感じています。

（みお　としろう・
自治労京都市職員労働組合常任執行委員・政策担当）

＜表1＞「財政健全化プラン」に掲げた財源確保目標額と「未来まちづくりプラン」における財政収支見通し

年度		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	備考
中期的に見た財源確保目標額（不足額）		△325億円	△453億円	△452億円	△415億円				
各年度の前年度に財源確保した額		45億円	131億円	152億円	186億円				
各年度の予算計画を立てるときの財源確保（不足額）		△280億円	△322億円	△300億円	△229億円				
財源確保額	局裁量枠の減額による政策重点化枠への配分相当額	40億円	40億円	40億円	40億円				毎年36億円の配分（年間1割分の削減）
	義務費等枠の抑制（総人件費・投資的経費の抑制など）	48億円	41億円	33億円	28億円	政策重点枠圧縮20億円（後年へ）			
						4億円	**6億円**	**10億円**	
						投資的経費200億円			
						57億円	**66億円**	**77億円**	
						人件費170億円			
						31億円	**65億円**	**74億円**	
						総職員給与カット等50億円（特別対策230億円のうち）			
						16億円	17億円	17億円	
						年度小計	年度小計	年度小計	
						108億円	**154億円**	**178億円**	
	自主財源の拡充	5億円	15億円	23億円	13億円	140億円			
						65億円	35億円	40億円	
	合計	93億円	96億円	96億円	81億円	173億円	**189億円**	**218億円**	
平成19年度比較					△15億円	増77億円	**増93億円**	**増122億円**	合計増277億円
支出見込		4175億円	4214億円	4122億円	4045億円	4139億円	4155億円	4187億円	未来まちづくりプラン案骨子での見通し
平成19年度比較（A）					△77億円	増17億円	増33億円	増65億円	合計増38億円
収入見込		3988億円	3988億円	3918億円	3897億円	3861億円	3835億円	3821億円	未来まちづくりプラン案骨子での見通し
平成19年度比較（B）					△21億円	△57億円	△83億円	△97億円	合計△258億円
（A）－（B）					△56億円	74億円	116億円	162億円	合計増296億円
暫定的な財源確保額	退職手当必要財源の平準化		4億円	38億円	65億円	204億円			
						56億円	**69億円**	**79億円**	
	地下鉄東西線建設事業必要財源の平準化	28億円	12億円	1億円					
	行政改革推進債の発行	100億円	100億円	70億円	33億円	180億円（特別対策230億円のうち）			
						53億円	**59億円**	**68億円**	
	公債償還基金からの借入	59（33）億円	110億円	95億円	50億円				
	特別の財源対策可能額	159億円	210億円	165億円	83億円	53億円	**59億円**	**68億円**	
	合計	187億円	226億円	204億円	148億円	109億円	**128億円**	**147億円**	
中期プランの目標額		591億円（4年間の目標額600億円）				278億円	320億円	366億円	
						合計282億円	合計317億円	合計365億円	
		未来まちづくりプラン案（骨子）の目標額				964億円（3年間の目標額）			

注）ゴシックの数字は、2009年度から2011年度の配分は加重平均の推定。

＜資料２＞一般財源等の財源配分見通し（年度比較）

（単位：億円）

区分	2005予算	2006予算	2007予算	2008予算	2009見込み	2010見込み	2011見込み
政策重点化枠 （未来まちづくり推進枠）	40	(0.0%) 40	(0.0%) 40	(0.0%) 40	(0.0%) 40	(0.0%) 40	(0.0%) 40
局配分枠	(%) 4,135	(0.9%) 4,174	(△2.2%) 4,082	(△2.8%) (△1.9) 4,005	(2.3%) 4,099	(0.4%) 4,115	(0.8%) 4,147
義務費等枠	(%) 3,465	(1.4%) 3,514	(△2.1%) 3,439	(△2.5%) (△1.7) 3,380	(2.3%) 3,458	(△0.4%) 3,443	(0.3%) 3,455
給与費 （退職手当除く）	(%) 1,188	(△0.5%) 1,182	(△1.4%) 1,166	(△1.9%) (△1.5) 1,148	(△0.8%) 1,139	(△0.7%) 1,131	(△0.5%) 1,125
給与費 （退職手当）	(%) 73	(19.2%) 87	(16.1%) 101	(26.7%) 128	(5.5%) 135	(△2.2%) 132	(△7.6%) 122
法定義務経費	(%) 443	(4.7%) 464	(△2.8%) 451	(26.3%) (26.6) 571	(2.1%) 583	(2.1%) 595	(2.5%) 610
投資的経費	(%) 181	(7.2%) 194	(△19.1%) 157	(46.4%) (△38.2) 97	(11.3%) 108	(△2.8%) 105	(9.5%) 115
公債費	(%) 787	(1.3%) 797	(△2.3%) 779	(△1.2%) (△1.3) 769	(6.1%) 816	(△0.7%) 810	(1.7%) 824
繰出金	(%) 793	(△0.4%) 790	(△0.6%) 785	(△15.0%) 667	(1.5%) 677	(△1.0%) 670	(△1.6%) 659
局裁量枠	(%) 670	(△1.5%) 660	(△2.6%) 643	(△4.6%) (△2.8) 625	(2.6%) 641	(4.8%) 672	(3.0%) 692
投資的経費				(5.4%) 59	(0.0%) 59	(0.0%) 59	(1.7%) 60
繰出金				(5.3%) 79	(0.0%) 79	(1.3%) 80	(1.3%) 81
その他 裁量的経費				(△7.1%) 487	(3.3%) 503	(6.0%) 533	(3.4%) 551
財源配分額合計	(%) 4,175	(0.9%) 4,214	(△2.2%) 4,122	(△1.9%) 4,045	(2.3%) 4,139	(0.4%) 4,155	(0.8%) 4,187

注1）政策重点枠の40億円が，局配分されていない段階での比較。
注2）局裁量枠の2005年度から2007年度の内訳（算出）は記載していません。

＜資料３＞一般財源等の財源配分見通し（年度比較）

【歳入】一般会計歳入総額　(単位：億円)

	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度
予算額	6468	6552	6902	6957	6909
決算額	6623	6706	6804	6885	6774
差額	△155	△154	98	72	135

一般財源収入の予算（計画）　(単位：億円)

	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度
予算額	4058	3918	4008	4060	3974
決算額	4126	3903	4081	4084	3915
差額	△68	15	△73	△24	59

【歳出】一般会計歳出総額　（翌年度への繰越財源を含む）　(単位：億円)

	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度
予算額	6468	6552	6902	6957	6909
決算額	6635	6717	6800	6877	6770
差額	△167	△165	102	80	139

一般財源歳出の予算（計画）（翌年度への繰越財源を含む）　(単位：億円)

	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度
予算額	4058	3918	4008	4060	3974
決算額	4233	3994	4141	4170	4010
差額	△175	△76	△133	△110	△36

注）一般財源の内訳
市税，地方譲与税・府税交付金，地方特例交付金，地方交付税，
交通安全対策特別交付金，寄附金，繰入金，繰越金，市債（臨時財政対策債）

＜資料４＞過去５年間の基準財政需要額と基準財政収入額の比較

(単位：億円)

	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度
基準財政需要額	2805	2772	2857	2835	2766	2749
臨時財政対策債振替相当額	334	240	184	163	148	138
合計	3139	3012	3041	2998	2914	2888
基準財政収入額	1855	1918	1924	2055	2102	2105
差額	1285	1094	1117	943	812	783