

■ 論 文

京都市の財政危機と都市政策

森 裕之*

【要旨】

2021年8月に京都市が策定した『行財政改革計画 2021-2025』は、京都市が抱えてきた深刻な慢性的財政危機を公にしたものであった。京都市は不足する財源を「特別の財源対策」という名の措置をとって糊塗してきたが、それによって公債償還基金の計画外の取崩しが累増していった。コロナ禍における歳入・歳出の改善で財政危機は収まったように見えるが、構造的な問題は残ったままである。京都市が歳入増の手段としてとってきた観光促進政策は市内居住の若年世帯を近隣へ追いやるジェントリフィケーションを引き起こしている。いま京都市に求められているのは、ジェントリフィケーションの抑制と財政再建の両立である。

キーワード：財政危機、公債償還基金、ジェントリフィケーション

1. 問題の所在—財政危機と都市政策の変貌—

京都市は2021年8月にその後の5年間にわたる行財政改革の方針である『行財政改革計画 2021-2025』を策定した。この計画の背景にあったのは、京都市が長年にわたって抱えてきた深刻な財政危機である。

「財政危機」という言葉は、それをを使う者によって内容が異なることが少なくない。この点は財政問題を扱う場合に混乱を招く要因にもなることから、最初に財政危機の概念を明らかにしておきたい。

日本の自治体は赤字予算を組むことが認められていない。ここでいう赤字とは、歳入よりも歳出が上回る状態を意味している。そのため、自治体にとっては赤字（実質収支赤字）になるのを回避することが財政運営上で最も重要な基準となる。

日本の自治体財政においては、実質公債費比率や将来負担比率などの財政指標においても起債制限措置がかかるルールがある。経常収支比率や財政調整基金残高などについても、財政運営上の指針が示されることもある。しかし、自治体の財政運営においてはこれらの財政指標は副次的な意味合いしか持たず、自治体を守るべき最大の基準はあくまで毎年度の決算を黒字にするという点におかれる。実際にも、日本ではほぼ毎年度すべての自治体が黒字決算となっている。ごくわずかの自治体において赤字決算となってしまうことがあるが、それは予定していた歳入の一部が年度末の前になって入ってこなくなったなどの偶発的なケースが生じたにすぎない。

それでは、自治体は毎年度黒字を出しているのに、なぜ財政危機が生じるのか。それは、基金を繰り入れていない「通常収支」の状態ですべての歳入が赤字になる場合に、それを埋め合わせるた

* 立命館大学政策科学部 教授

めに基金を取り崩して歳入の中に加え続けるからである。これによって、「通常収支」は赤字でも実質収支は黒字に保つことが可能となる。

「通常収支」で赤字が発生する場合に、基金の取り崩しによって対応すること自体は問題ではない。そういった財政収支のバランスを保つ機能こそ、こうした基金の本来的役割であるからである。ところが問題となるのは、「通常収支」の不足が恒常的に発生し続ければ、それを埋め合わせる基金が早晩なくなってしまい、実質収支で赤字が発生してしまうことにある。

京都市の財政危機は、このような意味で典型的な様相を呈したものである。京都市という日本を代表する大都市が深刻な財政危機であることが社会的に知れ渡ったことの衝撃は大きかった。また、国内外から膨大な数の観光客を集め、華やかな繁栄の中にあるように見えてきた京都市が財政危機に陥ったという事実は、一般の市民にはまったく理解できない事態でもあった。そして現在、京都市が財政危機を克服するために講じてきた政策が市民との間にさまざまな軋轢を生み出しており、その帰趨によって京都市という大都市が今後大きく変わろうとしている。

本稿では、このような京都市の財政危機について検証し、現在進められている政策が京都という都市をどのように変貌させようとしているのかについてみていくこととする。

Ⅱ．京都市の財政危機

Ⅱ．1 「特別の財源対策」

京都市の財政危機に関して、行政から詳細な内容が示されたのは『行財政改革計画 2021-2025』においてである。この計画は、2020年7月に設置された外部有識者からなる「京都市持続可能な行財政審議会」による9ヶ月弱にわたる詳細な検討を通じて取りまとめられたものである。この中で示された京都市財政に関するデータの中には京都市当局が初めて公表したのも少なくない。このことは、今回の行財政改革が一般的な意味にとどまらない重大さを持っていることを示唆するものであった。

日本の地方財政制度では、全国的に共通する標準的な行政サービスの経費（基準財政需要額）に対しては、自治体の地方税収（法定税分）の約75%に満たない部分について地方交付税（普通交付税）が国から交付される。そして、地方税収の残り25%分（留保財源）はそれぞれの自治体の独自施策に充当するというのが、地方財政制度の大きな枠組みとなっている。それ以外に独自の施策を行っていく場合には、法定税率の引き上げや法定外税の創設といった課税自主権の発揮などによって収入を確保し、それを歳出に充てていくことが求められる。

図1は、京都市が『行財政改革計画』で示した2021年度予算における市財政の構造である。これをみれば、京都市では独自性が強い施策に対して留保財源や独自の財源だけでは歳入が不足している状況がわかる。この不足する財源を穴埋めしてきたのが、京都市が「特別の財源対策」とよぶ措置であった。

図2は、2004年度以降に京都市が実施してきた「特別の財源対策」の推移を示したものである。ちなみに、2022年度は財政収支が均衡したことから、「特別の財源対策」は行われていない。

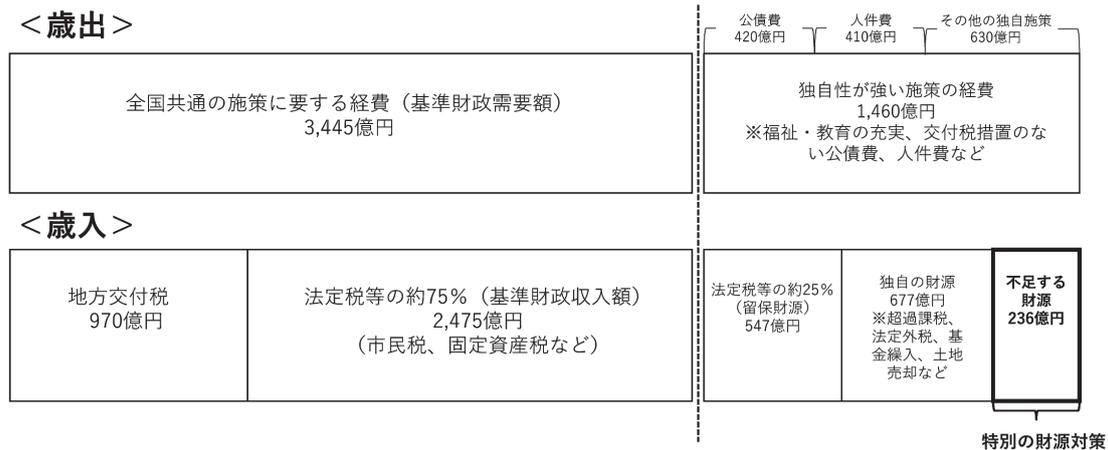


図1 京都市の財政構造（2021年度予算）
出所）京都市（2021）『行財政改革計画 2021-2025』4ページより作成。

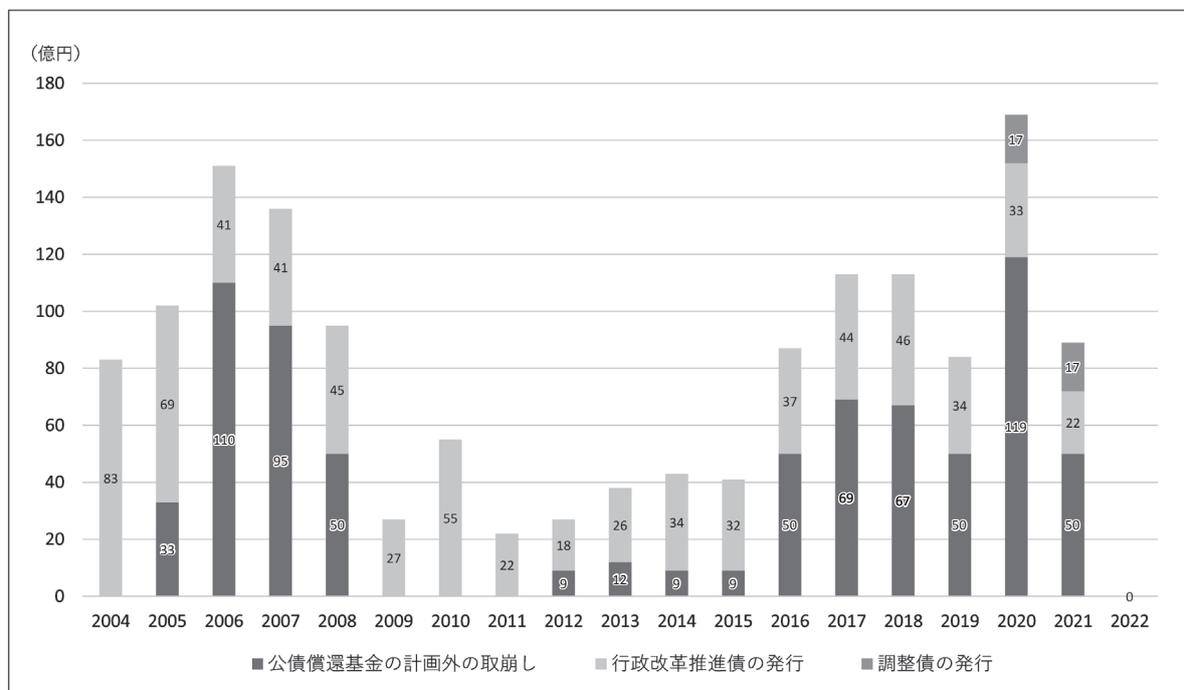


図2 京都市の「特別の財源対策」の推移（決算ベース）
出所）京都市資料より作成。

「特別の財源対策」のうち、行政改革推進債は将来の行革を通じた財政負担の軽減効果を踏まえて充当が特例的に認められる建設地方債である。また調整債は、国の税制改正による自治体の減収に対して、資金手当の必要があれば認められる特例的な地方債である。これらに対してはいずれも国による交付税措置は行われず、自治体がすべて後年度の負担をすることになる。そして、「特別の財源対策」において最も問題なのは、公債償還基金の計画外の取崩しである。京都市の財政危機はここに集約されている。

本来、自治体のもつ基金のうち財政の収支不足に対応するために充当できるのは、財政調整基金のみである。これ以外の減債基金や特定目的基金はそれぞれ起債償還や庁舎建設といった目的のためだけにしか取り崩すことができない。そのため、自治体は財政収支の

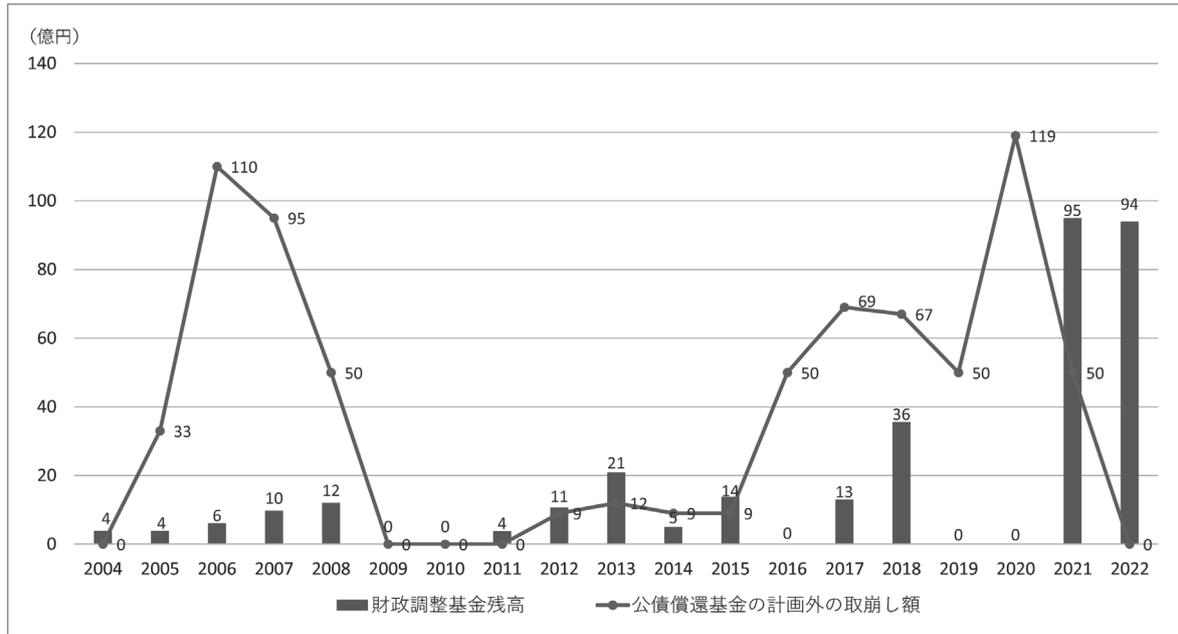


図3 京都市の財政調整基金と公債償還基金の計画外の取崩し額

注) 財政調整基金残高において、2021年度は95億円のうち75億円、2022年度は94億円のうち50億円は地方交付税の過大交付額に対する後年度の清算対応分である。

出所) 京都市資料より作成。

不足に備えて一定規模の財政調整基金を積み立てておくことが必要となる¹⁾。ところが、京都市は財政調整基金の残高がほぼゼロに近い状態が続いてきている。にもかかわらず、京都市は毎年度の収支不足を埋めるための「特別の財源対策」の必要に迫られてきた。この状態を支えてきた最大の手段が、公債償還基金の計画外の取崩しにほかならない。

この状況については図3に示されている。京都市の標準財政規模は2022年度で4,200億円以上にも上るが、それとの対比で見れば財政調整基金残高はほとんどないに等しいまま推移してきた。また、財政調整基金の欠除を補うために京都市が公債償還基金の計画外の取崩しを行ってきた状況が、この図からも読み取ることができる。このような財政運営が可能なのは、公債償還基金という基金の特殊な性格によっている。

公債償還基金とは、返済期日が来た時に元本全額を返済する満期一括償還地方債の償還に備えるための基金である。京都市の地方債は、元金・元利均等償還方式による定時償還地方債はほとんどなく、大部分が満期一括償還地方債として発行されている。そのため、京都市はこの公債償還基金の管理が財政運営上きわめて重要な要素となる。この満期一括償還地方債に関しては国がルールを定めており、公共施設等の法定耐用年数(30年)に合わせて毎年度起債額の30分の1ずつを公債償還基金に積み立てることとされている。ただし、それを厳密に守ることは求められておらず、その不足分は実質公債費比率や将来負担比率という財政指標に反映されるにすぎない。

公債償還基金においては、満期一括償還地方債の返済期日が来るまでは実際の支払いは発生しない。そのため、自治体は資金が必要となった際には、公債償還基金の積立てを抑制することなどによって、事実上の取り崩しを行って流用することが可能である。京都市の「特別の財源対策」はこの公債償還基金の制度を利用してきたものであった。

Ⅱ. 2 財政危機の顕在化—公債償還基金の枯渇—

公債償還基金の計画外の取崩しを利用した財政運営を続ければ、公債償還基金に本来積み立ててあるはずの残高よりも実際の残高の方が少なくなる。これについて京都市が『行財政改革計画』で示したものが図4であった。ただし、ここで本来の積み立てというのは国のルール（据置期間なし、30年間、3.3%積立）でなく、京都市独自のルール（5年据置、25年間、4%積立）に基づくものである。以下でも同じ前提をとって述べていくが、積み立てのルールの差異によって議論の本質は変わらない。

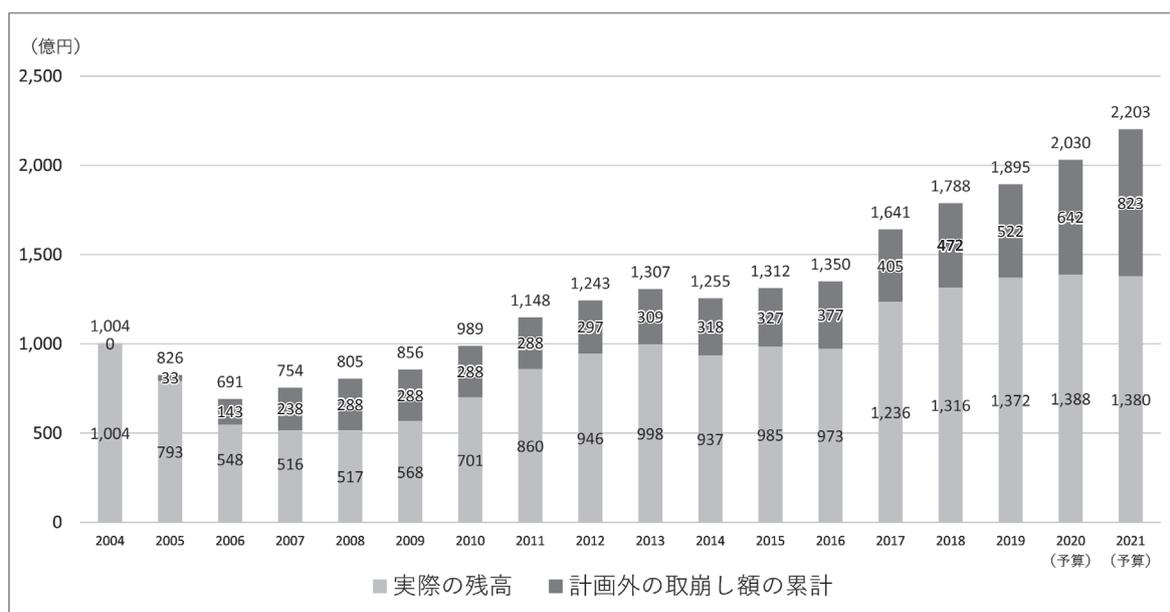


図4 京都市の公債償還基金残高の推移

注) 2020年度は予算の数字であるが、決算においても同じ残高となっている。
出所) 京都市 (2021) 『行財政改革計画 2021-2025』5 ページ。

京都市は公債償還基金の計画外の取崩しを行ってきたが、返済期を迎える満期一括償還地方債が少なかったために、基金の残高そのものは増え続けていた。そのことによって、「通常収支」の不足を埋める取組が相対的に遅れることになったといつてよい。

とはいえ、京都市もこの状況を等閑視していたわけではなく、例えば2012年度から8年間で職員を約1,500人削減し、人件費（一般会計分）を170億円以上も減らしている。事業見直し等によっても、京都市は同じ期間に約340億円を削減した。このような歳出削減に加えて、歳入増加策としても同期間に資産の売却等で約210億円を確保し、さらには2018年10月から宿泊税の課税も開始している²⁾。宿泊税は法定外税であるため地方交付税が減額される基準財政収入額の計算には反映されず、そこからの税収はそのまま京都市の一般財源の増加となる。その効果は非常に大きく、コロナ禍前の2019年度には宿泊税を課税する自治体の中でも最多の42億円の税収をあげていた。それにもかかわらず、2019年度も公債償還基金の計画外の取崩しは50億円に上っている。このことは、京都市の財政がいかに構造的な収支不足の状態にあったのかを明確にあらわすものであった。

京都市の『行財政改革計画』では、2021～2025年度にかけて毎年度500億円から610

億円規模の収支不足が発生し、5年間の累計では2,800億円に上るという試算が示された。そして、これに対応して公債償還基金の計画外の取崩しを行っていけば、2024年度には基金が枯渇するとした³⁾。

『行財政改革計画』では公債償還基金の枯渇を回避することを目的として、2033年度までには公債償還基金の計画外の取崩しから脱却することを目指しつつ、当面は2025年度末時点の公債償還基金残高を1,000億円以上確保することを目標とした。京都市はそれへ向けて、歳出削減によって2022～2025年度の4年間で760億円以上の財源を捻出するとともに、税収の増加、資産の売却、ふるさと納税などの税外収入の確保、さらなる課税自主権の活用を進めることで財源を確保するとした。ここで、京都市が公債償還基金の計画外の取崩しの脱却時を2033年度に置いたことは、京都市の財政構造からみた収支不足の解消がいかに深刻なものであるかを示すものであった。この『行財政改革計画』の取組によっても、京都市の「特別の財源対策」は毎年度230億円の規模で続けざるをえず、そのうち公債償還基金の計画外の取崩しは160億円を占めると推計された。京都市の当時の財政構造からすれば、「特別の財源対策」を短期間のうちに解消することは到底不可能であると判断されたのであった。

このように、京都市が2021年のタイミングで『行財政改革計画』を発表したのは、近い将来に公債償還基金が枯渇して「特別の財源対策」ができなくなることが理由であり、その見通しはコロナ禍で京都市の財政状況が大きく改善した中でも変化はなかった。図5はその状況を示したものである。

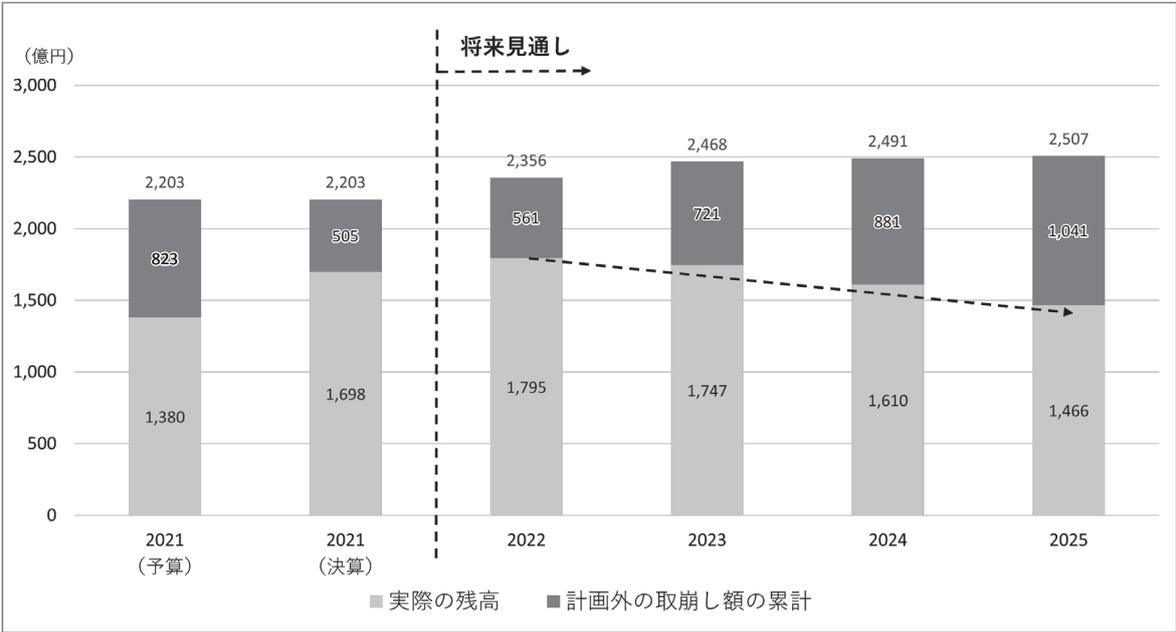


図5 京都市の公債償還基金の将来見通し (2022年度時点)

注) 2022年度時点での推計。
出所) 京都市資料より作成。

図5で2021年度の予算と決算を比べれば、公債償還基金の状況が決算時点で大きく改善していることがわかる。先の図3では、2021年度は「特別の財源対策」として公債償還基金の計画外の取崩しが50億円行われている。それによって、2021年度の公債償還基金の

計画外の取崩しの累計額は増えるはずであるが、この図5ではその取崩しの累計額が逆に137億円も減っている。これは、この年度に過去行ってこなかった一般会計から公債償還基金への返済を187億円実施したことによるものであり、その要因は2021年度の京都市財政が大幅な収支改善となったことであった。

京都市の2021年度の歳入は、国のコロナ対策等によって地方交付税・臨時財政対策債が123億円（超過交付分75億円を除く）、法人市民税が72億円増加するなど一般財源が285億円も増加し、地方税および一般財源の収入額はいずれも過去最高レベルとなった。さらには寄付金控除額や返礼品の経費等を含めたふるさと納税寄附金の財政収支全体で16億円の増収があった。歳出においても、人件費△45億円、投資的経費△56億円、繰出金△10億円などによって、経常的・投資的な支出の削減が行われた⁴⁾。

このような財政収支の大幅な改善にもかかわらず、2022年時点において京都市は図5のように公債償還基金の計画外の取崩しの累計額が引き続き膨らんでいき、それによって公債償還基金の残高が減少していくという見通しを立てていた。

II. 3 京都市財政の改善

その後の京都市の実際の決算はさらに改善が続いた。それによって、公債償還基金の決算も2022年度時点での見通しとはまったく逆のものとなった。図6は2023年度の決算見込みまでを示したものであり、公債償還基金の計画外の取崩し額の累計は着実に減少していき、残高も回復してきている。これは2021年度以降の継続的な収入増加と歳出削減によるものである。2022年度決算についてみれば、歳入において個人市民税が25億円、固定資産税が59億円伸びている（法人市民税は△17億円）。個人市民税は人口の伸びではなく、給与所得が上昇したことによっている。固定資産税は土地の地価上昇にともな

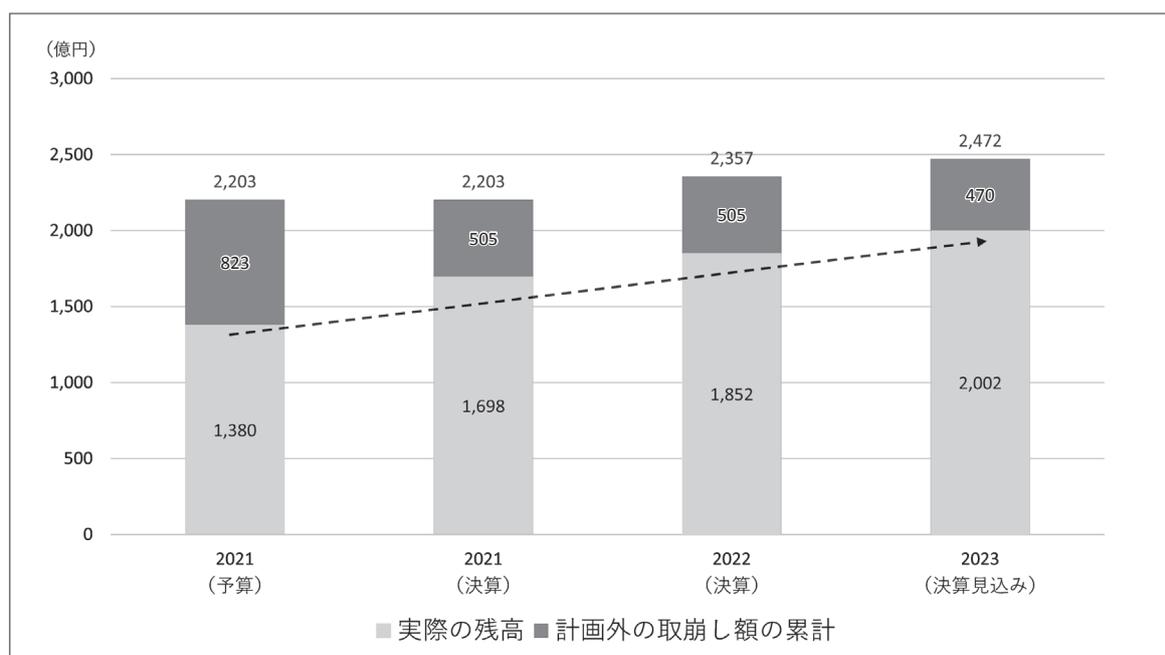


図6 京都市の決算での公債償還基金の推移
出所) 京都市資料およびヒアリングより作成。

うものである。市税収入総額では、過去最高の3,119億円に上った。ふるさと納税寄附金も財政収入全体の収支で26億円の増収となり、2021年度からさらに10億円の増加となっている。これらだけでも50億円以上の一般財源の増加となる。

歳出は総額1,130億円の減少となった。この中にはコロナ禍での緊急的な財政支出の性格が強かった項目が減ったのは当然であったが⁵⁾、それ以外にも人件費△11億円など、引き続き『行財政改革計画』に沿った歳出削減が進められた⁶⁾。

このような決算状況から、京都市の財政危機が克服されたのかどうか、また、その背景にある財政再建の取組が京都市民にとって妥当な内容なのかどうかなどについては、さらに検討が必要である。とくに後者については、京都市という都市の性格を大きく変貌させかねない問題点をはらんでいる。財政危機と都市政策を総合的に考えていかなければならない理由はここにある。

Ⅲ. 財政危機の要因

Ⅲ. 1 歳入・歳出の検討

京都市が慢性的な財政危機に陥ったのは、端的に言えば「特別の財源対策」を行う前の「通常収支」が長年にわたって赤字であったことが原因である。京都市は面積の大きさに比べて市街地の割合が小さく、また非課税物件（神社仏閣や学校）や老朽木造家屋が多いなど、固定資産税の収入において不利な条件がある。また、京都市が内陸都市である点も、工場立地の困難さから償却資産にかかる固定資産税収にとってはマイナスとして働いている。個人市民税についても、23～64歳の「一般的な就業層」の人口割合が小さいことから、所得割納税義務者数の割合が20政令指定都市の中で最も少ないという特徴をもっている。

しかし、京都市の地方税は市民一人当たりで見れば、20政令指定都市の中で7番目の水準にある。法定税の部分に関しては、京都市の固定資産税にみられる構造的な税収欠損の約75%は地方交付税でカバーされる。さらに、市税に占める超過課税及び法定外税の割合は政令指定都市の中で最も高い⁷⁾。市民一人当たりの一般財源収入でも、京都市は政令指定都市で6番目に多くなっている⁸⁾。以上のことを踏まえれば、京都市財政の「通常収支」の不足は歳入面ではなく歳出面によってより強く引き起こされてきたとみるのが妥当であろう。

その歳出において、人件費、補助費等、扶助費、繰出金、公債費などほとんどの一般会計の費目で市民一人当たりの歳出（所要一般財源）が他の政令指定都市との比較で多くなっている。その中でも、人件費の多さは顕著となっている。他方では、物件費（委託費等）が他都市と比較して非常に少なくなっており、これを人件費の高さと相殺すれば「実質的な人件費」は他の費目と同じ程度の超過額となっている⁹⁾。

しかし、これらをより詳細にみれば、人件費関連および公債費関連の経費がやはり大きく超過している状況がある。公営企業への補助費等や繰出金の中には、当該企業で勤務する職員の人件費部分が含まれている。京都市ではこの部分が非常に大きく、市民一人当たりの「人件費及び人件費に準ずる費用」で見れば政令指定都市の中でもトップレベルとなる。公債費についても同様に、京都市は公営企業の地方債償還分を補助費等で相対的に多

く支出している。さらに、満期一括償還地方債の年度割相当額や積立不足額も他の政令指定都市よりも相当高くなっている。これらを考慮した市民一人当たりの「公債費及び公債費に準ずる費用」（実質公債費比率の構成要素）は政令指定都市の中で最も多い¹⁰⁾。

どのような公共サービスや公共事業を行うかに関しては自治体の自己決定権の下におかれており、その内容や歳出構成は自治体によって異なっているのは当然である。そのため、京都市が国の交付税算定の積算や他都市との比較に合わせて財政支出を行う必要はまったくない。問題は、歳出総額が歳入総額から「特別の財源対策」を除いた「通常収支」段階での財源総額を超過していることにある。上記の京都市の歳出面の特徴はそれ自体に是非があるわけではなく、その総額が「特別の財源対策」を実施し続けなければ維持できないという点こそが問題の本質である。

Ⅲ. 2 債務負担の重さ

『行財政改革計画』では、京都市は財政構造について歳入と歳出の両面からかなり総花的な記述がなされている。しかし、そのもととなった京都市持続可能な行財政審議会の答申では、京都市の歳出の中で公債費の規模の大きさを最大の課題として明確に位置づけている。同審議会は『京都市の持続可能な行財政の確立に向けた答申』の冒頭の「財政運営全般に関する答申」において、次のように述べている。「指定都市は、一般市に比べて将来負担比率が高いが、京都市は指定都市の中でも特に高く、今後も高止まりの状態が続く見通しである。このような状態を招いたのは、収支バランスが均衡せず、不足する財源の補てんのために、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発行（借金）を行ったためである。・・・他の指定都市のように、公債費（市債の償還負担）を抑制しなければ、将来的に財政運営が行き詰まるという認識が十分浸透しておらず、これまで厳しい財政運営を進めてこなかったことが現在の危機的な状況を招いている¹¹⁾。これは、すでにみた京都市の公債費の大きさや裁量的な削減の困難性を考えれば当然のことでもある。

自治体の債務負担の大きさを包括的にあらわす財政指標は、健全化判断比率の中の実質公債費比率（フロー指標）と将来負担比率（ストック指標）である。各自治体の毎年度の借入金返済額の重さは実質公債費比率、現在抱えている負債の重さは将来負担比率で示される。いずれの指標も国の交付税措置分や基金の大きさは控除されており、これによって各自治体の実質的な債務負担の重さをみることができる。さらに、これらは地方公営企業や一部事務組合の範囲までカバーしており、一般会計における公債費よりもはるかに債務負担の大きさが包括的にあらわされる。先ほど触れた「公債費及び公債費に準ずる費用」は実質公債費比率の分子に当たるものである。

図7および図8は、それぞれ京都市の将来負担比率および実質公債費比率の推移をあらわしたものである。京都市との対比のために、政令指定都市の平均ならびの大阪市についても示している。

図7をみれば、京都市持続可能な行財政審議会が指摘したように、京都市の将来負担比率がきわめて高いことは一目瞭然である。しかも、その減少幅は相対的に非常に小さい。2021年度の将来負担比率の水準を2011年度と比較すれば、政令指定都市平均では半分以

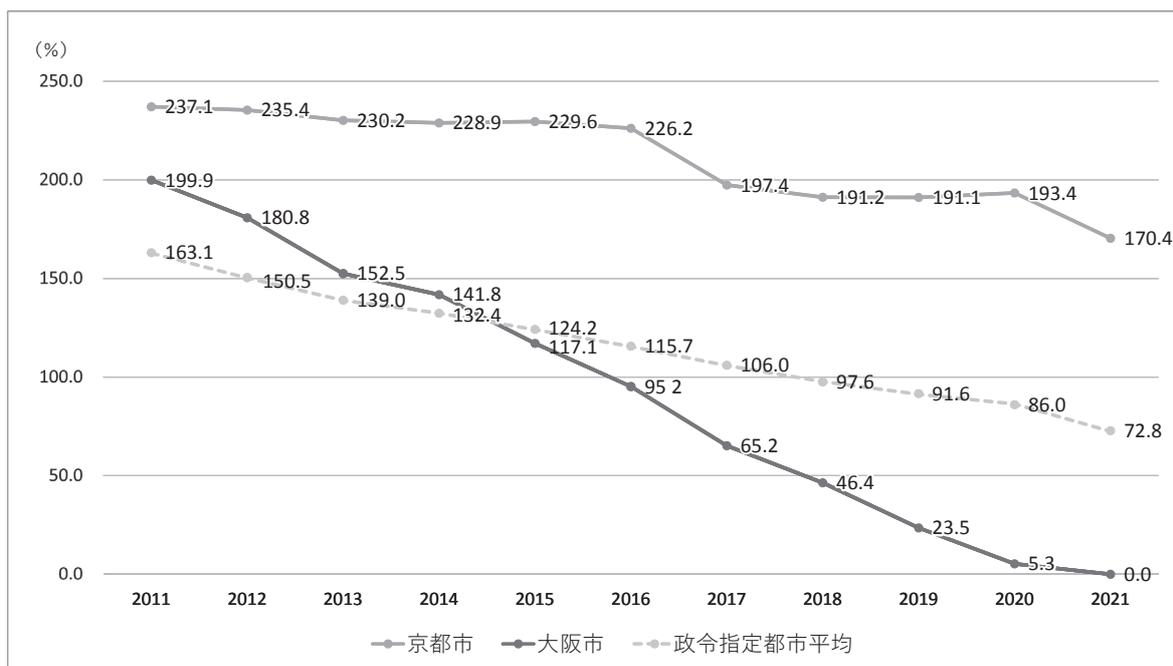


図7 将来負担比率の推移

出所) 京都市・大阪市『財政状況資料集』各年度版より作成。

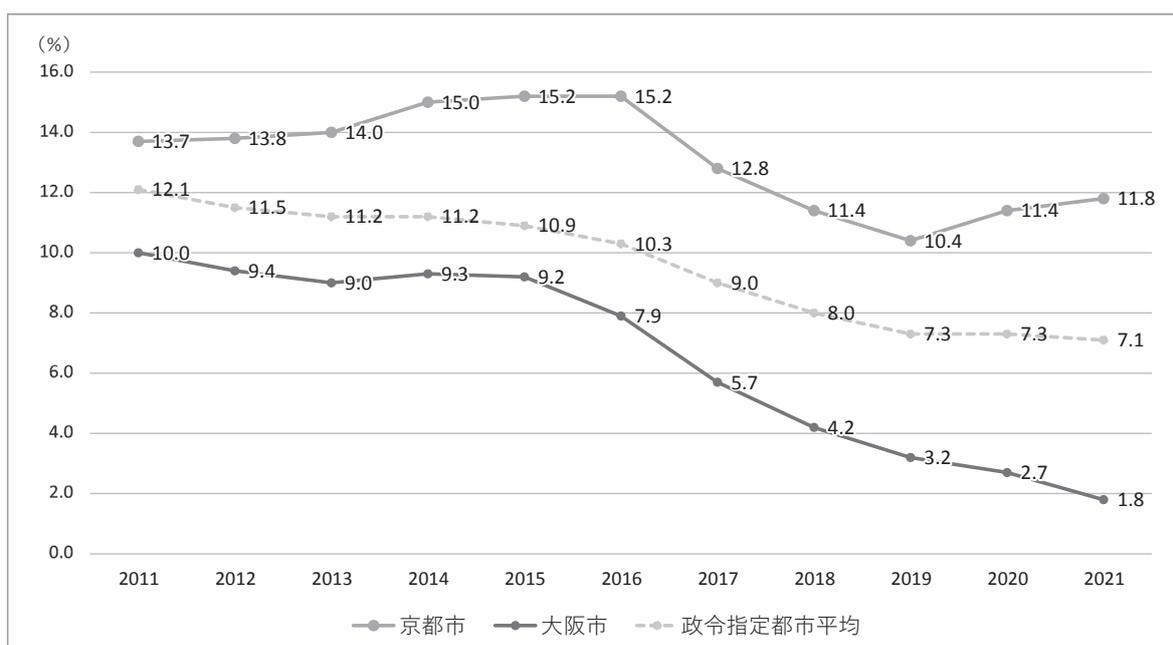


図8 実質公債費比率の推移

出所) 京都市・大阪市『財政状況資料集』各年度版より作成。

下にまで落としているのに対して、京都市の減少割合は3割にも満たない。近隣都市である大阪市と比べれば、将来負担比率の削減の差は歴然としている。

将来負担比率の計算では自治体の純粋な負債の大きさをあらわすために、分子に当たる負債から将来の交付税措置や基金残高等が控除されている。京都市では、公債償還基金や財政調整基金等の残高が少ない上、行政改革推進債、調整債、退職手当債、地下鉄経営健全化出資債などの交付税措置のない地方債残高が突出して多い¹²⁾。それによって、将来負

担比率が大きくなっており、その減少割合も小さくならざるをえない。なお、京都市の将来負担比率が2021年度に20%以上も下がっているのは、先述のように一般会計から公債償還基金への返済を187億円実施したことによっている。

将来負担比率の高さは毎年度の実質公債費比率へ影響する。これを反映して、図8には京都市の実質公債費比率が他の政令指定都市よりも相当高い水準で推移している状況が示されている。これも交付税措置のない地方債が多いことに加えて、国のルールに基づく満期一括償還地方債の1年当たりの元金償還金相当額が計算上で分子の公債費部分にプラスされていることによっている¹³⁾。

Ⅲ. 3 満期一括償還地方債の返済額の急増

これまでの分析を踏まえれば、京都市の財政運営において最も重視しなければならないのが債務負担（ストックおよびフロー）であるのは間違いない。そして、京都市が近い将来に直面するのが、満期一括償還地方債の返済額の急増であり、これこそ京都市が近年になって財政運営上の危機感を持つに至った最大の理由である。

図5でもみたように、2022年時点では京都市はそれまで計画外の取崩しを行っても増え続けてきた公債償還基金の残高が、これからは急速に減少していくと見込んでいた。その原因となる満期一括償還の将来見通しを示したものが表1である。これをみれば、2024年度頃から償還額が過去5年間と比較して平均で130億円～140億円も増大する。京都市では、この期間に公債償還基金を計画通りに積み立てたととしても、その残高は2024年度頃から横ばいとなり、2029年度以降には減少するという見通しを立てていた。このような状況にある中で、京都市が2024年度以降も従来通りの「特別の財源対策」として公債償還基金の計画外の取崩しを続ければ、基金残高は大きく減少してしまうことになる。京都市が財政構造の改革を急いだ理由はまさにこの点にあった¹⁴⁾。

表1 満期一括償還の将来見通し

年度	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
満期一括償還の期日到来による取崩し	269	297	270	300	340	410	430	510	430	370	490	480	440	370	430
満期一括償還の期日到来による取崩し(5年平均)	平均 301 億円					平均 430 億円					平均 442 億円				

出所) 第1回京都市持続可能な行財政審議会(2020)資料より作成。

ところが、京都市財政の実態から判断すれば、公債償還基金の計画通りの積立ては難しく、先の図5のように2023年度以降には早くも公債償還基金残高の減少が進むと考えられていた。これに対して現実には、コロナ禍によって京都市財政の歳入状況が大きく改善したことにより、2022年度には「特別の財源対策」が実施されることがなかった。しかし、今後急増する満期一括償還地方債の返済額からみれば、この時点で京都市の財政危機が回避されたと判断することは早計でしかないであろう。

IV. 財政危機と都市の変貌

IV. 1 観光促進政策と人口動態

京都市の財政危機は財政運営上の問題にとどまらない。それは都市政策の変化を通じて、京都市という都市の性格を変えていっている。

京都市は2000年に「観光客5,000万人構想」を発表し、2008年にその目標を達成した。それによって、同期間の観光消費額は4,399億円から6,562億円へと1.5倍に膨れ上がる。その後、京都市は2010年に『未来・京都観光振興計画2010+5』、2014年に『京都観光振興計画2020+1』、2018年に『京都観光振興計画2020』と立て続けに観光促進政策を策定していく。例えば、2018年の計画では218事業を実施するとして、観光促進政策へ行財政資源を投入していった。その経済効果の代表的なものが京都市の観光消費額の増加であり、2013年の7,002億円から2018年の1兆3,082億円にまで1.9倍も増えている。ちなみに、2018年の観光消費額は京都市民の消費額全体の53%に相当する。

このような観光消費額の増加は観光客数が増えたことによるものではなく、一人当たりの消費額の増加が大きく寄与している。それは2013年と2018年の観光客数がいずれも5,200万人ほどであったことから明らかである。ここまで観光消費額が増えた要因は、外国人宿泊客数（実人数）が同期間に110万人から450万人へと4倍に増加したことによるものにほかならない¹⁵⁾。このような観光消費は京都市の経済にさまざまな効果をもたらし、それが京都市財政を支える上で貢献するのはいうまでもない¹⁶⁾。

京都市はこのような観光政策を進めるため、ホテル等の宿泊施設を積極的に誘致してきた。図9は2016年度から2022年度にかけての京都市の宿泊施設数の推移をあらわしたものである。この7年間に、施設総数・総客室数ともに1.7倍以上の伸びを示している。こ

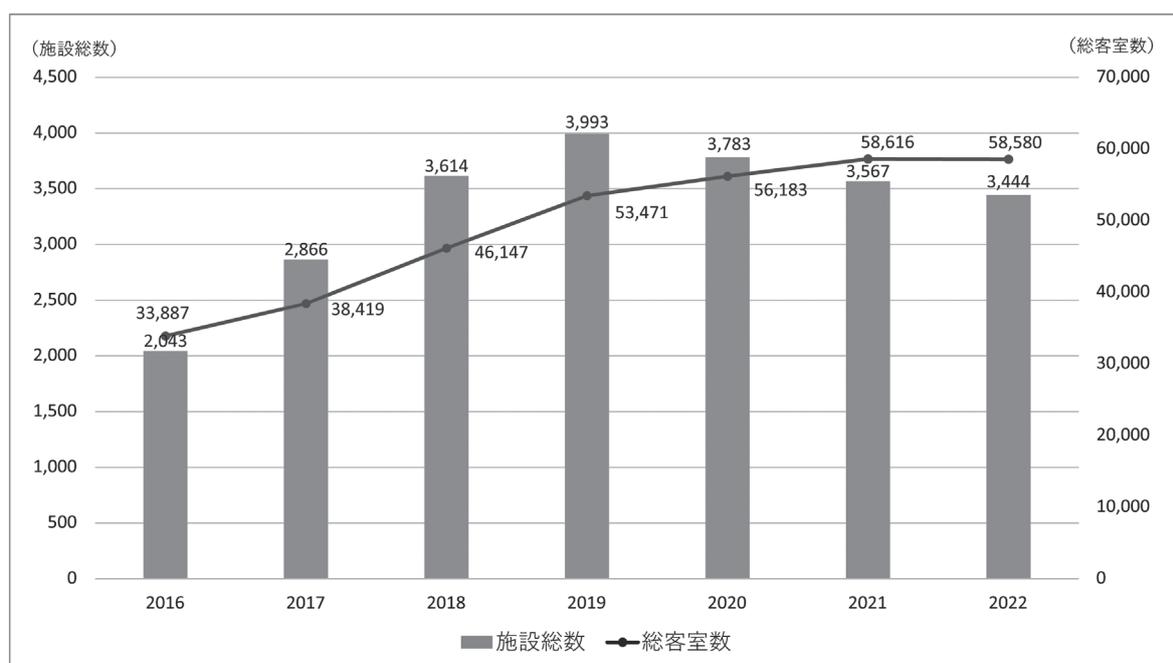


図9 京都市の宿泊施設数の推移

注) 宿泊施設数は、①旅館・ホテル ②簡易宿所の合計である。
出所) 京都市 (2023) 「宿泊施設数の推移」。

これは驚くべき増大であるといつてよい。とくにこの間の京都市が力を入れてきたのは2017年から始めた「上質宿泊施設誘致制度」であり、これは「ラグジュアリータイプ」や「MICEタイプ」といった高級ホテル等を宿泊施設の立地制限区域にも建てられるようにしたものである。それによって、例えば京都を代表する世界遺産である仁和寺の前に巨大ホテルの建設が認可され、これが京都市の景観を守ろうとする市民や学識者らによる大規模な反対運動へ発展するなど、行政と市民との間で深刻な対立を招くことになった。

これによって、近年の京都市の地価は他の都市に比べても高い上昇を示すようになる。例えば商業地の地価の前年比水準では、2018年から京都市は大阪市を上回るようになる。前年比でみたオフィスの平均賃料も、京都市は2019年には大阪市よりも高くなっている。この最大の要因はインバウンド需要である¹⁷⁾。この商業地の地価上昇に引っぱりられて、京都市の住宅地価格も大阪市以上の伸びを示している。このような地価上昇に京都市の観光促進政策が大きく関わってきた。

この影響は京都市の人口動態にもあらわれている。京都市の人口動態調査によれば、京都市は2011年から2022年まで一貫して人口が減少している。これは京都市の高齢化率の高さを反映した人口の自然減によるものであり、反対に社会動態はコロナ禍にあった2020～2021年を除けば毎年2,000人ほどの社会増で推移してきた。ところが、社会増の中身をみれば増加しているのは外国人のみであって、日本人にかぎれば2017年から逆に2,000人前後のマイナスが続いている。しかも、転出する日本人は25～39歳の結婚・子育て世代が多く占め、彼らは主に近隣の大阪府、滋賀県、京都府南部へと移動している。この最大の理由は京都市の住宅事情であり、それは京都市内の住宅地価格の高さによっている¹⁸⁾。

図10は、2016年から2023年までの京都市の住宅地価格の変化を地区別にみたものであ

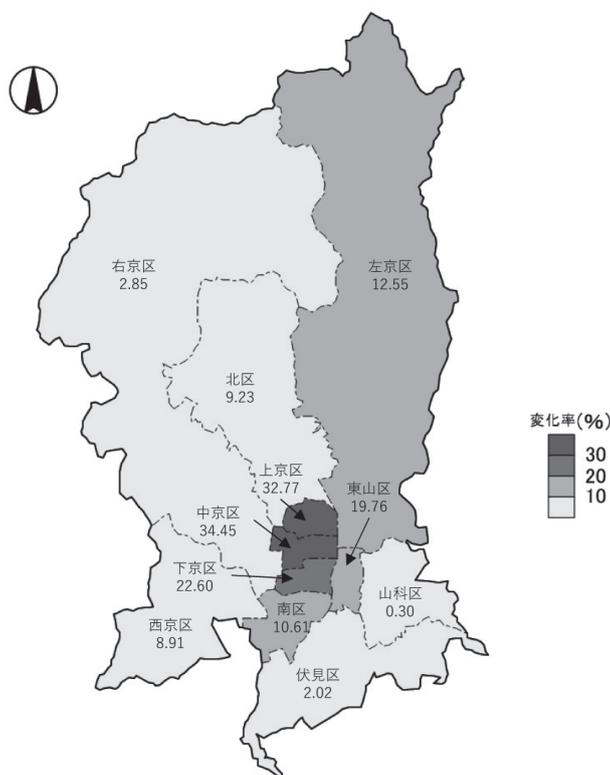


図10 京都市の住宅地平均地価の変化率（2016-2023）
出所）国土交通省（2023）「地価公示資料」より作成。

る。これをみれば、京都市の中心市街地である中京区、上京区、下京区の地価の上昇率が非常に高くなっており、これらに連動するかたちで他の地区の地価が伸びている。これらの中心市街地は宿泊施設やオフィスが最も集積する京都市経済の拠点である。このエリアの地価高騰が市全体に波及することによって住宅地価格も上昇し、このことが若年世帯を京都市の周辺地区や市外へと追いやっているのである。

このような観光促進政策を通じた市民の流出を通じて、都市の身近なコミュニティの場は衰退していく。京都市で深刻となっているオーバーツーリズムは、市民にとって生活空間としての都市の魅力を劣化させ、さらなる市民の転出を引き起こしていく。これは京都市で進行している現実の変化でもある。この状況は典型的なジェントリフィケーション（都市の高級化）であり、財政危機を背景とした京都市がそれを主導してきたといつてよい（図11）

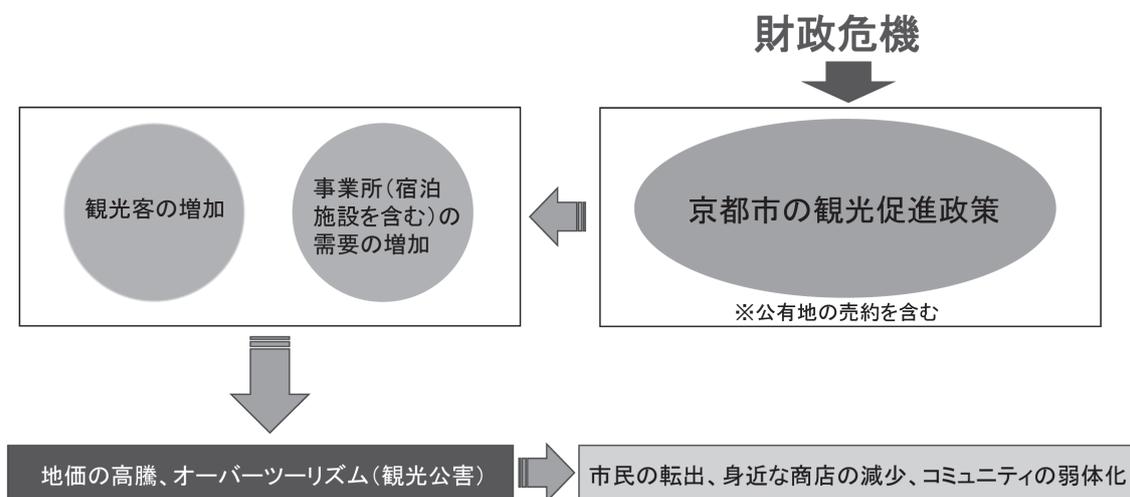


図11 京都市の財政危機と観光ジェントリフィケーション

IV. 2 ジェントリフィケーションと京都市財政

ホテル等の増加や地価の上昇は、固定資産税の増加等を通じて京都市財政の改善にプラスに働く。2022年度の固定資産税の大幅増はその効果によるものであった。

京都市は2007年から歴史都市としての街並みを保存するために市街地景観条例を制定し、建物の高さを厳しく制限してきた。ところが、市は2023年度からこの都市計画を見直し、市域の一部で建物の高さや容積率の緩和を行った。その目的はホテルやオフィスの誘致と子育て世帯の増加であり、一部では高さ制限そのものを撤廃した。これによって、京都市内でのタワーマンション建設も可能となる。このような京都市の都市政策の変化の背景に財政危機が横たわっているのは間違いない。これらによって、固定資産税や市民税のさらなる増加が期待できるのは確かである。

しかし、このようなやり方で財政危機を克服しようとするのは、京都市の都市としてのあり方を鋭く問うものとなる。京都市の都市政策によってホテルやオフィスがさらに京都市内へ立地していけば、地価を一層大きく上昇させていく。都市計画の変更によってタワーマンション等が建設されても、そこへ流入してくると見込まれるのは新しい中間所得

層などであり、それによって現在の勤労世代による京都市からの転出が止まるとは考えにくい。その結果は、市民層全体が「高級化」するジェントリフィケーションを一層促進することになる。それは都市の理念そのものにかかわる問題であり、京都市は財政危機を背景にその岐路に立っている。

V. 結語

京都市の『行財政改革計画』は潜在的に進行していた財政問題を一気に表面化させたものであったことから、国基準（地方交付税措置）や他都市を上回る支出項目を列挙することで削減内容を示唆するなど、その内容は市民的な議論がなされないままのものとなっていた。

しかし、京都市の財政状況はこの3年ほど改善していることから、財政危機はいったん休止している状態にある。このタイミングにおいて、慢性的な財政危機の克服へ向けた市民的な議論とそれに基づく行財政改革の取組が必要であろう。それは人口動態にもあらわれていたような市民の京都市への不満からも明らかである。

他の自治体と同様に、京都市では高齢化対策や少子化対策のための社会福祉関連支出が必然的に増加していく。老朽化した公共施設・インフラの整備や災害防止のための公共事業支出も増えていかざるをえない。他方で、地方交付税は京都市の人口減少や国全体の財政再建の取組によって、将来的には削減されていく可能性が高い。そのため、京都市の一般財源は今後も厳しい状態のまま推移していくことが予想される。その一方で、京都市は財政再建の手段として市民生活を破壊するようなジェントリフィケーションを促進する政策を進めていくべきではない。

京都市にとって課税自主権の発揮も重要である。京都市は日本で初めての「空き家税」である非居住住宅利活用促進税を2026年度から課税することが認められた。これによって予想されている税収額は10億円弱である。京都市は1985年に古都保存協力税を有料文化鑑賞行為に課税する法定外税を実施したが、寺社等の猛烈な反発を受けて2年半で廃止している¹⁹⁾。深刻なオーバーツーリズムの状態にある京都市において、再び同種の法定外税を課することは合理的な政策である。さらに同じ文脈でいえば、現在の宿泊税の引き上げ（とくに高級ホテル等）も妥当な政策判断といえるだろう。京都市の周辺自治体の大部分が制限税率まで引き上げている法人市民税（法人税割）を京都市もその水準にまで引き上げれば、単純に5億円程度の増収につながる。海外からの投機との関係でいえば、カナダのバンクーバーやトロントで導入されている外国人による不動産購入への超過課税による税収効果と不動産価格抑制のための政策も検討に値する²⁰⁾。このような超過課税についても根拠さえ示すことができれば、京都市が慢性的な財政危機にある中で企業の合意も得られるかもしれない。

いま京都市に求められているのは、財政再建のための拙速な取組ではない。京都市に住む市民がいつまでも住み続けられる都市づくりを前提としつつ、財政再建をはかるにはどうすればよいのかについて、行政と市民が真摯に議論することが不可欠となっている。

[注]

- 1) 財政調整基金の残高の適正規模は決まったものがあるわけではないが、標準財政規模（≒一般財源）の10～20%を目処としている自治体が多い。
- 2) 京都市（2019）『京都市の財政状況等について』8～9ページ。
- 3) 京都市（2021）『行財政改革計画』15ページ。
- 4) 京都市（2022）『令和3年度決算概況』6～10ページ。
- 5) コロナ禍と関係の強い経費の削減例として、中小企業融資制度預託金△700億円、子育て世帯への臨時特別給付金△170億円などがある。
- 6) 京都市（2023）『令和4年度決算概況（資料編）』2～4ページ。
- 7) 京都市（2021）『税収から見る本市の財政構造』。
- 8) 京都市（2021）『行財政改革計画』7ページ。
- 9) 京都市持続可能な行財政審議会（2021）『京都市の持続可能な行財政の確立に向けた答申』7ページ。部門別に職員数からみれば、衛生部門が突出して多く、それに次いで消防、土木と続く。物件費との関係でいえば、他都市で進んできた衛生部門の職員が京都市では直営で実施されていることが大きな要因となっている。京都市（2021）『行財政改革計画』47ページ。
- 10) 京都市（2021）『令和2年度財政状況資料集』6ページ。
- 11) 京都市持続可能な行財政審議会（2021）『京都市の持続可能な行財政の確立に向けた答申』6ページ。
- 12) 退職手当債、行政改革推進債、地下鉄経営健全化出資債の大きさを市民一人当たりで見れば、政令指定都市平均に比べて京都市は7.4倍にも上っており、他の各政令指定都市との比較でも突出して高い。京都市持続可能な行財政審議会（2021）『京都市の持続可能な行財政の確立に向けた答申』6ページ。
- 13) 国の満期一括償還地方債の償還ルール（据置期間なし、30年間、3.3%積立）に比べて、京都市のルール（5年据置、25年間、4%積立）では実質公債費比率が高めにあらわれるという点もある。
- 14) 京都市持続可能な行財政審議会第1回（2020）『資料』。
- 15) 京都市（2022）『観光客の動向等に係る調査』2～4ページ。
- 16) 2020年の京都市の観光消費額は1兆179億円であったが、それによる経済波及効果は1.1兆円、雇用誘発効果は11.4万人に上っている。同上、6ページ。
- 17) 若林厚仁（2019）「関西商業地価の動向：二極化が進展」日本総研『Research Focus』3～5ページ。
- 18) 京都市（2022）『京都市の人口動態について』。
- 19) 古都保存協力税の税率は50円で、年間の税収額は8億円であった。1980年代当時の観光客数は毎年4,000万人前後であり、現在の8割ぐらいの水準であった。これらに基づき、現在において観光客数の増加や税率の2倍程度の引き上げを考慮すれば、年間の税収額は10億円程度になると思われる。
- 20) Zaichao Du, Hua Yin, and Lin Zhang (2022) “Foreign buyer taxes and house prices in Canada: A tale of two cities”, *Journal of Housing Economics*, vol. 55.

[参考文献]

- 京都市 (2019) 『京都市の財政状況等について』
京都市 (2021) 『行財政改革計画』
京都市 (2021) 『税収から見る本市の財政構造』
京都市 (2021) 『令和 2 年度 財政状況資料集』
京都市 (2022) 『観光客の動向等に係る調査』
京都市 (2022) 『京都市の人口動態について』
京都市 (2022) 『令和 3 年度決算概況』
京都市 (2023) 『令和 4 年度決算概況 (資料編)』
京都市持続可能な行財政審議会第 1 回 (2020) 『資料』
京都市持続可能な行財政審議会 (2021) 『京都市の持続可能な行財政の確立に向けた答申』
若林厚仁 (2019) 「関西商業地価の動向：二極化が進展」日本総研『Research Focus』
Zaichao Du, Hua Yin, and Lin Zhang (2022) “Foreign buyer taxes and house prices in Canada: A tale of two cities”, *Journal of Housing Economics*, vol. 55

Kyoto City’s Fiscal Crisis and Urban Policy

Hiroyuki Mori

Abstract:

Kyoto City formulated *The Administrative and Fiscal Reform Plan 2021-2025* in August 2021 and made public the serious chronic fiscal crisis that it has been facing. Kyoto City has covered the shortage of financial resources with measures called “special financial measures,” but as a result, unplanned withdrawals from the public bond redemption fund have increased. Although the fiscal crisis appears to have subsided due to improvements in revenue and expenditure during the coronavirus pandemic, structural problems of its finance still remain. The tourism promotion policy that Kyoto City has adopted as a means of increasing revenue is causing gentrification, pushing young families living in the city to neighboring municipalities. What Kyoto City needs to do is both curb gentrification and reconstruct its public finance.

Keywords: fiscal crisis, debt redemption fund, gentrification