

令和7年3月27日

松阪市議会議長 中島清晴 様

蒼水会 代表 濱口高志

蒼水会 研修参加報告書

- ◆日 時 令和7年3月25日（火）10:00～17:00
- ◆会 場 としま区民センター
- ◆研修名 議員力向上セミナー ～財政を理解し、質問力を向上するために～
第1部「財政を理解して、より説得力のある政策提案につなげよう！」
第2部「戦略的一般質問のススメ」
- ◆講 師 前尼崎市長 稲村和美 氏
- ◆参加者 蒼水会 森 遥香
- ◆内 容

【第1部「財政を理解して、より説得力のある政策提案につなげよう！」】

1. 厳しい財政改革に取り組んだ尼崎市の事例から読み解く地方の行財政

●尼崎市の過去、現在

現在：

- ・一般会計規模 約2,000億円（生活保護受給割合が高く、扶助費が膨れている）
- ・人口密度 兵庫県内1位/全国22位

過去～現在：

- ・「公害のまち」と呼ばれた過去＝高度経済成長期に阪神工業地帯の中核を担ったまち
 - ―大気汚染、地盤沈下などの環境公害
 - ―急激な人口の増加と減少
 - ⇒全国から労働者を受入れ、公共施設を**一斉に整備**した為、**一斉に老朽化**の時期が到来
- ・**今後日本中で起きる人口減少問題が一足先に訪れている町**
 - ―昭和45年の人口ピークからピークアウトへ（55万人→現在45万人）
 - ―現在、人口に対して公共施設が多く、老朽化が課題

●財政圧迫の要因

- ・ボートレース収入最盛期の財政基準のまま予算（事業）組み
 - ―時期ボートレース企業会計はゼロに…
 - ⇒コロナ禍を経てインターネット投票の普及により、学校整備に充てられるほど回復！
- ・土地開発公社が積極的に土地を購入⇒バブル崩壊＋阪神淡路大震災
 - ―土地購入にかかる雪だるま式についた金利の支払い

●課題（扶助費、医療費の増に加え、借金返しのトリプルパンチ）

- ・団塊世代より上の世代の出稼ぎ労働者の生活基盤が脆弱⇒单身、高齢者、日雇いが多い

- ・年間100億円の不足
 - 収入が増えず、扶助費の伸びを回収できなかった（介護、医療、生活保護）
 - 扶助費（生活保護）が政令指定都市の神戸市を上回った
 - 医療介護費の増（他の町よりサイクルが早い）⇒**借金を借金で返す多重債務者状態**

●行財政改革の20年！（白井市政2期8年+稲村市政3期12年）

稲村市政は攻守バランス型財政⇒歳出を抑えるだけでなく、歳入を増やすフェーズへ！

- ・時間はかかるが、少しずつでも着実に借金返済を
- ・負の連鎖を止めるために
 - 借金のコントロール
 - ⇒**扶助費の抑制**（介護予防、健康増進、ジェネリックの推進）
 - ⇒**歳入の確保**（税を払う現役世代の確保、税の徴収に注力）

●あまがさき「未来へつなぐプロジェクト」…10ヵ年計画発動！

- ・収支均衡の徹底！
 - 質の悪い借金を早期返済、新規借金をしない、基金を貯める
 - プライマリーバランスの黒字化
 - ※過去の借金返済を除けば、今の財政で黒字となっている状態

●「課題先進都市」から「課題解決先進都市」へ！

◎「過去の闇」がクリーンに生まれ変わるストーリーをシティプロモーションとして利用

⇒イメージ向上と**シビックプライドの醸成**

- ・川の不法投棄→コスモス畑
- ・不法駐輪、盗難自転車でのひったくり問題→綺麗な駐輪場を整備
 - 駐輪場管理と不法駐輪撤去を一元して一社に委託
 - ※元々はばらばらの委託先で、機能していなかった
- ・大気汚染の澱んだ空→環境問題に注力する青空が綺麗なまちへ

●尼崎市財政運営基本条例の制定（令和5年4月1日施行）**ルールが明確な財政運営を！**

◎**基本理念**

- ・市の財政収支の見通しを踏まえた中長期的な視点で計画

◎**新規施策の実施の際の措置**

- ・新施策実施には収入の確保、又は既存施策の廃止、縮小、転換等により支出の見直し

◎**将来負担への配慮**

- ・市債返還等に係る市の債務負担が将来の健全な財政運営を損なわせないよう留意

◎**財政運営方針の策定等**

- ・将来負担その他財政運営に関する数値目標と、実現するための財政規律
- ・対象期間内での収支の見通し

●政策の実現を阻むもの

- (1)必要性・重要性の合意形成がされていない
- (2)予算がない（優先順位・費用対効果含む）
- (3)実施体制が確保できない（重要政策を行える職員が確保できているか）

例1.) コロナ禍交付金のような急な新規事業の運用と活用

- ・うまく活用できたか否かは、実施体制が整っていたか否か
- ・新規事業を実施する担当課が整っていたか否か
⇒職員の配置体制が整っていなければ、仕事は進まず議論が噛み合わない

例2.) 尼崎市における中学校給食の新規実施

- ・結論！**財政が豊かだった時に給食を始めていれば良かった！**
- ・当時は「愛情弁当論」が強く、議会の半数が反対し実施できていなかった
- ・給食事業を始められないのであればと弁当事業を開始
 - 短い休憩時間に弁当を取りに行き、弁当箱を返しに行くことが子どもたちに受け入れられず、予想より遥かに利用率が低かった
- ・費用対効果、政策効果に関して
 - 費用対効果：注文個数が少なければ1個あたりが高くなるので安い弁当屋と提携？
 - 政策効果：全体効果は少なくとも、政策目的の達成を優先？
- ・市長と議会の間で中学校給食の必要性は合致していた為、方法・悩みの議論を開始

●中学校給食の早期開始を求める陳情と、学校の空調整備への強い要望が同時にテーマに

- ・教育長と市長でタウンミーティングの開催
 - ⇒「**中学校給食と空調整備、どちらを先に実現して欲しい？**」
- ・それぞれにかかる費用を冒頭に説明し、参加者同士が話し合う形式
 - ※市民同士が話し合う場に、市が入っているイメージ

◎開催効果：**論点を整理するために大変有効**だった

- ・なぜ空調を？なぜ給食を？

◎結果：**空調整備を先に行なった**

- ・理由：空調整備の方が費用が安い事と、整備/未整備の学校に不均衡があった

⇒**中学校給食を実施しないではなく、借金が一気に増えないよう分散して実施する**とした

●政策の実現＝費用の支払い完了ではない！

- (1)単発の支出か、継続的な支出か？（イニシャルコストとランニングコスト）
 - 尼崎においては給食費のランニング確保に時間がかかった（**元々就学援助費が多額**）
- (2)ハードとソフトの優先順位を比べることは難しい
 - 国からの補助金、起債の条件、後年度の公債費
 - ※**公債費の内訳は予算書に記載すべき（「空調整備費」など）**

◎議員が議会質問するときに大切なポイントー市の状況を理解した上で、響く質問を

尼崎に空調整備がされた時点ではまだ支払いが始まっておらず、今後の支払いについて、「借金の均衡化」を考えているところであった

●**尼崎市議会は3年度分、同じメンバーで委員会審議を行う**

◎自治体の事業サイクルは3年度⇒決算、当該年度、予算を同じメンバーで行うように改革！

※尼崎は7月に役選のため導入しやすかった

例) 下記が1クール（3年度分）

令和6年9月に新メンバーで令和5年度の振り返りと決算→令和7年3月に令和7年度当該予算→令和7年9月に令和6年度の決算を行う

2. 地方行財政の基本

(1) 「国の議論と地方の議論は少し違う（赤字債発行など）」

- ・地方公共団体は原則赤字債の発行は認められていない
- ・地方公共団体に認められているのは建設債のみ
- ・退職手当債、行政改革推進債（全額発行した自治体の責任で返済しないとイケない）
- ・臨時財政対策債は来年ゼロとなる（100%交付税措置）
⇒地方財政が国の財政に比べ健全なのは、**赤字債が禁じられているから**
⇒地方財政の原則「今あるお金で、その土地の人に行政サービスを提供」

(2) 「減価償却がない理由」

- ・学校などの長く使うハード（60年）は学校を使う各世代において借金返済を行う
※借金返済は60年を超えてはいけない＝使う年月より短い年月で借金返済を行う
※電気代、給食費はその時その場の人が負担するもの

●**自治体歳入は全てが自由に使えるお金ではない**

◎自由に使えるお金（経常比率を見る）

⇒一般財源から人件費、扶助費、交際費などの固定費を差し引いたもの

⇒一般財源＝地方税＋地方交付税

◎使徒が決められているお金（国庫支出金）

- ・地方債
- ・公債費＝事業費である（後年度に分割で費用を支払っている）

●**地方交付税とは～水平、垂直の財政調整～**

◎地方交付税は本来、地方の固有財源である

- ・財政力指数の数値が高い自治体ほど、自由に使えるお金が多い自治体
⇒留保額＝自由に使えるお金

◎不交付団体

基準財政収入額が基準財政需要額の75%以上の団体（東京都など）

※標準財政規模（健全化判断比率の分母）

●令和7年度の地方財政対策

◎103万円の壁引き上げ

- ・住民税は1年遅れでの徴収のため、地方財政に関係してくるのは来年
- ・地方自治体は元々住民サービスを請け負っているため、しっかりとした議論が必要
- ・交付税原資となる国税が豊富となる
- ・交付税原資が需要額に追いついていなかった（臨時財政対策債）
- ・交付税の代わりに発行していた借金=交付税と一緒に、100%交付税で賄うルール

◎臨時財政対策債の発行額ゼロ

- ・交付税が全額現金でくる！非常に素晴らしいこと！地方と国の税収が好調な時
⇒戦略的に何に使うかを考える時

◎人件費増加への対応

◎物価高への対応

●地方交付税は、国から地方への誘導

- ・地方財政計画（地方財政対策）
→地方はおトクなメニューを使う（国が推進したいメニュー）
- ・国の誘導策と、わが自治体の考えが合致していれば活用すれば良い

◎議会質問でのポイント：

- ・「お得なメニューを使え！」のゴリ押しではなく、「使っていない理由の追求」
⇒戦略の理由を議会で共有すべき
- ・計画上、一般財源総額がどれだけ確保されているかが重要！
⇒地方税も伸び、交付税も伸びている状況が良い
⇒繰り上げ償還し、決算調整をしっかりと！
- ・年度末補正は、「次の次の決算」にしっかりと注目！
⇒次の決算議会は決算調整に注目

●単年度だけでなく、将来の終始見通しを踏まえる重要性

「今行ったことは、10年後にどのように花開いているか？」を考える！

・ハード面

水道老朽化問題—相当長いスパンで計画が必要。

※目先のばらまきではなく、インフラメンテナンス面を取り上げる

- ・団塊の世代が75歳となり、高齢化がピークアウトする2040年まで扶助費が伸びる
⇒2040年以降は公共施設（学校や公民館）を利用する人口分母が減少
※安全面の確保は大切だが、整備をしすぎるのも考えもの…
- ・利用率の低い公共施設は、利用率が上がる運営とすることが大切
- ・行政が税徴収を行う理由=行政サービスを過不足なく行うため
⇒利益が出過ぎたら減税するか、還元することが必要

⇒人口減、高度経済成長期に整備したインフラが一斉に老朽化

◎人口がガクッと減る時代に向け、収支見通しをチェックしてから減税や還元を考える

●総務省：公共施設の総面積を減らせば市債発行をして良い

- ・ 予防保全、施設保全のスケジュール
 - 統廃合を決めた施設は手をかけられない
 - ⇒ボロボロにならない内に住民合意プロセスの開始（3～5年スパンで住民説明）
- ・ 介護、医療は希望的観測ではなく辛めに試算⇒効果が出たらラッキーくらいに
- ・ 一時的な収益（土地の売却）
 - ⇒公共施設を統廃合したら土地の料金を積立、新しい建物の借金半額を基金から支払い
 - ※土地の売り払い収入があるときに、基金に積立！
- ・ 市債の発行を抑制し、将来の借金を減らす
- ・ 決算状況が良好時には早期償還し、新しい借金の枠をこじ開ける！
 - ⇒ハード需要は簡単に減らせない（保全を抑え安全性を担保しなければ本末転倒）

●決算のチェックが重要！～議会とともに決算重視に変えた尼崎～

- ・ 想定通りの結果は得られたのか？エネルギーを割くべきは決算！
- ・ 貯金の取崩しも借金（ローン）も「収入」
 - ⇒自治体は基本的に赤字にならない（足りない部分は市債発行し、一度歳入となる）
 - ⇒パッと見は赤字でなくとも、借金だらけになっていることに注意！
- ・ 注目すべきは実質単年度収支（単年度収支に「実際は黒字の要素」と「実際は赤字の要素」を反映）
- ・ 借金のリスクー金利変動によるリスク

●市と共通認識を持ち決算審議を行うために

- ・ 「どういう意図、どういう狙いで決算調整をしたのか？」
 - ⇒財政が回復した途端、金を使えと言われるため、良く見えすぎないように決算書を出す
 - ⇒過剰な印象を与えないように、執行部は説明する
- ・ 実施した事業の費用対効果は適正？政策目的に届いている？
 - ⇒予算査定より決算査定を厳しくし、盆明けに政策査定を行う

第2部「戦略的一般質問のススメ」

●議会と市は車の両輪→健全な緊張感と建設的な議論→市民も加わり三位一体

- ・市議会は会派で政党色を出すことは少ないが、県議会は会派＝政党色が一気に出る
- ・尼崎市は県議定数7名
 - ⇒無所属だからこそできる主張
 - ⇒中核都市だからこそできる全県的な取り組みや、財政へ注力
- ・政令指定都市は区毎に少ない議席を取り合う為、政党で推されている県議が多くなる傾向

●議員としての自己分析を

- ・支持者（どんな人が自分を議会に送り出しているのか？）、属性、性別、年齢、期数など
 - ⇒常に変えていくもの！自分にだからこそできる、自分の役割を意識する

- ・理想や合理性だけでは進まないのが政治
 - ⇒いわゆる「ボス議員」がいる等、戦略的選択も必要

例：一人会派だと多額の予算がかかる提案が通りづらいため、勝機を見出す工夫を

⇒議会で多数派の合意形成はできないが、少数派であるが故に言えることを主張

⇒予算がかからず、多数が反対しない、「ニッチなテーマ」を探し、勝機を狙う

例：「遺伝子組換え作物の栽培等に関するガイドライン」の制定

遺伝子組換え作物の作付けにあたり、除草剤と抱き合わせで売られ、混入する問題が滋賀県で先に発生し、問題化していた。遺伝子組換え作物を作りたい人と、作りたくない人の双方が困らないよう、あらかじめ行政に届出をしてもらうことにした。

⇒ルール、ガイドライン作りなので予算もあまりかからず、反対も起きなかった

●一般質問は戦略と獲得目標を明確に＝議会の質問は学校での質問とは違う

- ・「知らないこと」を質問するのではなく、しっかり勉強したことを公の場で質していく
- ・質問までにテーマについての勉強、当局とのやりとりを深めておく

◎質問ネタ、他市町事例の勉強に良い媒体

- ・月刊ガバナンス
- ・「I Jump」のライセンス契約 等

◎一般質問のパターン例

(1)情報確認型

皆んなの基礎知識が共通認識として広く知られていないことは次の質問への布石として数字や客観的事実を市民（他議員）に広く知らせる

⇒「これについては〇〇だと事前に確認していますが、これを課題認識として～」と切出してもOK

(2)意見表明型

自らの政治姿勢や意見を表明する（目的は自身の意思表明）

⇒「自分の考えは〇〇ですが、市の考え方は？」

(3)追求型（対決型）

- ・何を確認し、何を引き出したいのかを明確に

- ・市に反省を促すべき点の明確化や矛盾点の追求

例)「中学校給食は予算が無いため実施不可→弁当事業を実施→弁当利用率が低いから、安い弁当に変えたら良い」というのは、本来の政策目的からずれていないか？

⇒本来の政策目的は安い弁当の提供ではなく、弁当を作る家庭の負担減と子どもの昼食の確保

(4)政策実現型

- ・当局の政策を修正する、又は、条件などを明確にする
- ・自らが提案する政策を採用、実現させる
 - ⇒論点の次元を意識する…思想や判断の相違？優先順位や財源？手法？
 - ⇒できない理由、どうやったらできるかを掘り下げる…予算、体制、スケジュールなど
 - ※事業費があるのにできない理由は、組織の人員配置を予算と一緒に議論していないからか？
- ・1回だけではなくシリーズで追っかける…答弁を受けて議論を深める
 - ⇒「どんなスケジュール感なら実現可能？」「どんなスケジュール感で考えているか？」

例1.) 公では言わない方がいい！？

- ① バス停にベンチを置いてほしいが、道路の幅員が狭くて道交法の問題でベンチを設置できない既存不適格状態で、次にバス停の建て替えを行う時にはベンチ設置は不可となる
 - ⇒行政は法をおかせない…行政主体でベンチは置けないが、地域の責任で設置してもらう
- ② ウサギ小屋や、用務員さんがつけてくれている渡り廊下の屋根も、かなりの割合で既存不適格一部を修繕したいが、全ての既存不適格を直さなくてはいけない

●行政のスピード感

予算や組織編成のタイミングで意見を出さないと、一年ずれる
予算で入れ込みたいことは、遅くとも決算議会と12月議会で主張しないと反映できない
※当初予算に反映されているかが勝負、12月でも遅いくらい

●議員は市民の縮図

- ・町のために、市民のために、という想いを持っている議員か否か
- ・議員は市民の代表、つまり市民の縮図なのである（難解な行政用語もわかりやすく市民に説明）
- ・議員は市民代表であるからこそ、**行政のやっていることがわからないことが武器**でもある
 - ⇒職員がよく言う「議員はご承知おきと思いますが」という枕詞には乗らない
 - ⇒正直に「知らない」と伝え、何を見たら勉強できるかを聞くことが大切

◎勉強も大事だが、行政に染まっていない**市民目線の素朴な疑問の心を大切に**

◎個別事案の解決でなく、全体問題として取り上げる

⇒他にも発生していないか、同じ事案が他の地域でも発生しないか、**全体問題とするのが議員の仕事**

●スクラップ&ビルドを大切にしていた尼崎

- ・導入しようと議論をしている内に価格が下がり、一気に前進することもある

●市長視点での嬉しい質問、イマイチな質問

【嬉しい】

- ・新たな視点や知見（他市町事例、市民の声）
- ・答弁調整を通じて、市長と担当局が方針を協議、確認する機会になる
- ・当局の判断（苦悩を含め）や考え方について整理して説明する機会に
- ・職員と論争中の事案を後押し

【イマイチ】

- ・他市町事例を挙げるだけ（視察から帰ってきた議員にありがち）
⇒執行部とともに、自分の市に合った内容にカスタマイズ
- ・当局も認識している課題を指摘するだけで具体性がない
⇒課題を解決する方法を質問してほしい！
- ・自分の考えに固執している傾向が顕著で議論が噛み合わない

●予算だけでなく実施された施策の評価を！予算はゴールではなくスタート！

※行政は予算主義だが、決算主義が重要！

◎不確かで変化が早く、どんどん条件が変わる時代だからこそ舵取りが大切

例1.

尼崎駅周辺の不法駐輪をなくすことが本来の政策目的であったが、シルバー人材センターが不法駐輪自転車を並び替えているから、市民は駐輪して良いものだと思っていた。不法駐輪者に注意をするようシルバー職員に指導したが、「市民に文句を言われるので今更注意はできない」との返答。

⇒一層のこと包括委託（撤去業務、駐輪場管理業務、不法駐輪を誘導する業務）でやり直し！

◎この指標評価はおかしいのではないか？とチェックをすることが議員の仕事

●市長答弁と職員答弁

- ・縦割りに屈しない質問を行う
⇒部局や副市長を跨いで答弁しないといけないことは、良い質問（担当者が整理されていない）
- ・複数の部局、課を跨いでやらないといけないことの質問の仕方
⇒それぞれの部局、課の考え方を聞いた上で、副市長か市長のマネジメントについて質問をする

【第1部、第2部を通して、及び講師への質問】

① ふるさと納税についての考え方は？

「通販サイトに手数料を多く払うのはあまり好ましく思わない。尼崎市時代は、市の課題解決に対応する団体への支援となるようなふるさと納税メニューがあり、そういったものは良いと考える。」

② 尼崎市にはボートレース、松阪市には競輪がある事から、公営ギャンブルへの考え方は？

「尼崎市では、公営ギャンブルは“ムラがある収入”ということで、経常歳入には入れず、とても儲かっても一時的な歳出にしか使わないようにした。また、閉場することが目的ではないが、いつか閉場のタイミングとなった時に、新たな借金ではなく、自主財源で閉められるよう、基金を貯めている。」

→松阪競輪場は保全計画を作っているかどうかを確認

③ 決算書から執行部の真意を汲み取るにはどうすれば良いか？

「どういう意図、どういう狙いで決算調整したのか？と正直に聞いてみると良いが、財政は専門用語も多いため、ちゃんとした説明を受けるためには財政の知識を入れておくことが重要である。」

④ 予算と決算議会以外の一般質問で聞くべき質問とは？

「タイミングの問題で、特に時期で分け隔てはないが…。予算議会は予算の確認と修正。決算議会はやってみたことの結果へ疑義を正し、成果と課題が反映されているのか？来年度の予算に反映させたいのか、今年度の予算に反映させたいのか？とある事業が同額計上でも、やり方を変えてみては？と提案してみることが大切。」

⑤ 他の会派や議員とかぶらない質問をするには？

「完全に丸かぶりしたら、再質問でどこまでするかを選択肢を持っておく。」

⑥ 市長として、どのように若手職員とコミュニケーションを取っていたか？

「市長になったのが38歳。同年代の係長世代と飲み会や、食堂で共に昼食をとっていた。」

⑦ 議員在任中に妊娠、出産を経験した講師だが、そのことへの考え方は？

「議会は市民の縮図である。だからこそ、そういった立場の議員がいることも大切。」

所感

はじめに。今回の講師には以前から大変関心を持っていたため、講義開始前、昼食休憩、講義終了後など、空き時間に多くのことをお尋ねしたが、快くご対応いただいたことに心から感謝を申し上げたい。

「一緒にお昼に行きますか？」とお声がけまでいただいたのだが、講義の中で、市長時代に同年代の職員と食堂で共に昼食を取りながらコミュニケーションを深めていた、という話が後に出てきて、非情に合点がいったというか、とにかくバイタリティ溢れる方だと改めて感服した。

さて、講師は議員時代、行財政の知識を深めることに心血を注いだとのこと。完全無所属の一人会派であったため、数の力で意見が通りづらいのであれば「数字は何よりの証拠であり、説得力となりえる」という信念からだという。

今回の研修は二部制となっており、どちらか片方みの参加も可能とのことであったが、1部と2部との連動性が高かったため、1日を通し参加して良かったと言える。全国的に人口減少は始まっているが、尼崎の人口ピークアウトは昭和45年というのはい歩も二歩も早かった。昭和45年と言えば、第二次ベビーブームが始まるころであり、松阪市内でもこの時期に生まれた子どもたちが中学に上がる時には教室が足らず、プレハブの教室も設置されるほどであったと聞いているところである。だからこそ、先に急激な人口減少と高齢化による扶助費の増加を経験し、財政難を乗り越えた尼崎市の取り組みを基にして財政を読み解く形の講義が、とても頭に入ってきやすかった。

また、決算審議の際に3年度分審議メンバー（委員会メンバー）を変えないスタイルにも、大変感銘を受けた。まったく同じスタイルを松阪市で行えるわけではないが、現在2年ずつ委員会を経験するスタイルを取っている私も大変領けた。次回の決算審議の前に松阪市は改選があるが、もし2期目も市民から信任をいただくことができれば、この日の講義内容と、講義内容を基に新たに知識を深めた視点で決算審議に挑みたい。

そして最後に。今後も難しい行政用語の通訳者となり市民に行政の情報を届けること。市民目線で行政に対して疑問を持つこと。何より日々のコミュニケーションを大切に、声がかげやすい議員であることを今後も心がけていきたい。そんなことを講師の経験と、実際の行動から体感した1日であった。