

研究会・研修会等参加報告書

平成 30 年 11 月 22 日

天童市議会議長 様

氏名 狩野 佳和



下記のとおり、研究会・研修会等に参加してきましたので報告します。

研修会名	議員が知っておくべき財政の話
日 時	平成 30 年 10 月 31 日 14 時 00 分～16 時 30 分
場所・会場	TKP 東京駅八重洲カンファレンスセンター
参加議員名	狩野 佳和 1 名
全体参加者数	全国各地都市から 30 名位
内 容 等	『議員が知っておくべき財政の話』 元寝屋川市財政部長 程岡 俊和 氏 ※ 詳細は別紙の通り

## ● 『議員が知っておくべき財政の話』

元寝屋川市財政部長 程岡 俊和 氏

### 1. 初めに

#### (1) 議員と接して感じたこと、

- ① 市民目線、現在主義、自分の金と思って予算を組む。当然であるが難しい。議員からの指摘で再確認。

#### (2) 議会と行政職員

- ② 代表質問、一般質問の内容を一般職員は知らない。
- ③ 議員の良い提案があっても知らないから活かさない。

#### (3) 行政職員と議員

- ① 行政職員は予算を要求し、査定を受け予算化。事業内容を熟知し執行する。
- ② 議員は予算化された額を調べるが、予算化のプロセスを知ることによって事業を知り、検証も行える。

#### (4) 政策実現のための予算化

- ① 常日頃から勉強し、行政職員とコミュニケーションをとり信頼関係をつくる。
- ② 相手は行政のプロなので容易ではない。

### 2. 地方交付税とは

(1) 地方自治体の収入の中心は地方税だが、地域の経済力には偏在があるため、全国標準的な行政の実施に必要な経費を賄うためには収入が不足する。不足する団体に一定の方法で国から交付されるもの。地方交付税は一般財源で、国が用途を限定し条件を付ける国庫補助金とは異なる。一般財源：用途に制限がない。他に地方税や地方贈与税。

- ① 税収が少ない自治体には多く、多い自治体には少なく配分。東京都は不交付団体。
- ② 国では予算配分の基になる地方財政計画をつくる。
- ③ 地方財政計画を基に地方の予算の大枠を決める。約 8 6 兆円。
- ④ 国での交付税が少ない分は臨時財政対策債等約 4 兆円を地方に借金させている。
- ⑤ 臨時財政対策債は平成 13 年から始まり 3 カ年の措置だったが、今も続いている。

(2) 国と地方の税源の再分配。国と地方の歳出の割合は約 2 : 3 だが、国税と地方税の割合は約 3 : 2 なので、ギャップを無くすため補完する。

(3) 総額は国税 4 税（所得税、法人税、消費税、酒税）の一定割合と『地方法人税の全額。近年 10 年間では全国で 16 兆円前後。

- ① 所得税の 33.1%、法人税の 33.1%、消費税の 22.3%、酒税の 50%、地方法人税の全額の合算が約 16 兆円
- ② 合算額が必要額に満たない場合一般会計から特例措置をする。

#### (4) 地方交付税の種類

- ① 普通交付税：客観的・機械的に算定された額で総額の 94%で 4・6・9・11 月

の4回に分けて交付。

- ② 特別交付税：普通交付税で捕捉されない特別な財政需要に交付で12・3月の年2回で約6%

③

#### (5) 普通交付税の額の決定

- ① 基準財政需要額－基準財政収入額＝普通交付税額
- ② 基準財政需要額＝標準的な財政支出を算定するもの。分野毎に人口や面積等の客観的なデータに基づき地域特性を反映させて算出。
- ③ 基準財政収入額＝標準的な財政収入を算定するもの。標準税収（地方税を標準的な税率で徴収した時の収入額）の75%

### 3. 臨時財政対策債

- ① 平成13年度に創設された地方債、地方の財源不足を補てんするために、地方交付税として交付されるべき額の一部を振り替えて発行される特例地方債。
- ② 財政力指数は全国平均で50%、半分は地方税で収入足りない分は地方交付税措置。
- ③ 通常1億円のインフラ事業をするとき、50%は国庫補助金、残り50%の75%は地方債、25%は一般財源、1億円の12.5%の1,250万円の一般財源でできる。  
ところが、臨時財政対策債では残り50%の90%の4,500万円は20年償還でできる。毎年支払う225万円の半分の112.5万円は交付税措置する。という考え方。
- ④ 国は臨時財政対策債の元利償還金相当額の100%を後年度基準財政需要額に算入というが、未来永劫にわたり支給される保証があるかどうかは分からない。

### 4. 地方債と基準財政需要額の関係

#### (1) 地方債とは

- ① 地方公共団体の長期借入金（年度を越えて元利を償還する借入金）のこと。
- ② 元来、地方公共団体は地方債以外の収入（地方税や地方交付税）で歳入を賄うことが原則。地方財政法第5条但し書きにより、限定的に地方債を発行し、特定の事業等の経費に充てることが認められている。
- ③ 公共施設（市役所、図書館、道路等）の建設事業の場合、建設年度には多額の費用が必要になるが、10年後20年後も継続的に利用されるため、建設当時の住民だけの負担でなく、将来利用する世代にも負担させて、世代間の負担を公平にしようとする制度。
  - A) 多額の財源を必要とする事業は、後年度に平準化させ財政負担を分担させる。
  - B) 便益を受ける後世代との負担の分割、償還年は施設の対応年数を超えてはならない。
- ④ 地方債は原則として投資的経費（建設事業関係の経費）の一部に充てられる。



成果等	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 行政側の視点での話を本年で聞いた。</li> <li>2. 地方交付税について改めて勉強できた。</li> <li>3. 臨時財政対策債の本質を聞いた。</li> </ol>
市政の課題への参考等	<p>●まとめ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 長年行政の仕事をしていると市民のためにと考えて予算を組むが、議員は市民目線と現実主義の基に一般質問でくるので、再確認させられる。一般質問の内容を一般職員は知らない。</li> <li>● 議員の良い提案があっても一般職員は知らないから活かさない。</li> <li>● 議員は予算化された額と内容だけ調べるが、執行する予算化のプロセスを知ることによって事業を知り検証も行える。</li> <li>● 執行部は行政のプロなので議員の発言全てを予算化できない。常日頃から勉強し行政職員とコミュニケーションをとり信頼関係をつくる。</li> </ul>
その他	

様式第 11 号 (2/2)

研究会・研修会等参加報告書

平 3 0 年 1 1 月 2 2 日

天童市議会議長 様

氏名 狩野 佳和



下記のとおり、研究会・研修会等に参加してきましたので報告します。

研修会名	全国自治体病院経営都市議会協議会 14回 地域医療政策セミナー
日 時	平成30年11月 1日(休) 13時00分～16時30分
場所・会場	東京都千代田区平河町 都市センターホテル
参加議員名	狩野 佳和 1名
全体参加者数	全国各地85都市から287名
内 容 等	第14回地域医療政策セミナー  1部 『「崖っぷち」自治体病院～北の大地で経営改革を目指して～“北の1億円男”と呼んでください!』 士別市立病院・事業管理者・院長 長島 仁 氏  2部 『看取り率76%新たな看取りの場として機能するサービス付き高齢者向け住宅「銀木犀」の挑戦』 株式会社シルバーウッド代表取締役 下河原 忠道 氏  ※ 詳細は別紙の通り

## ● 1部 『「崖っぷち」自治体病院～北の大地で経営改革を目指して～ “北の1億円男”と呼んでください!』

士別市立病院・事業管理者・院長 長島 仁 氏

### ● 北海道士別市

- 士別市は北海道の中央北部に位置し人口約 19,500 人。人口密度は 19.2 人/㎥、南には大都市旭川市が隣接し、札幌までは約 200 k m。

### ● 士別市立病院

- ◆ 内科、循環器科、消化器内科、外科、整形外科、泌尿器科、精神神経科、小児科、療養診療科、産婦人科、眼科、皮膚科、麻酔科、放射線科、リハビリテーション科がある。
- ◆ 認可病床数は 148 床
- ◆ 職員数 医師：11 人、医療技術者：31 人、薬剤師：5 人、事務職員：28 人、看護師：114 人、その他 68 人、准看護師 17 人、合計 274 人。
- ◆ 長島仁の仕事：事業管理者+病院長=やり過ぎ=地域医療と病院経営を守るためには仕方ないと判断。

事業管理者：管理運営に関わる構想策定→決定、全職種に関わる業務内容、人員配置の最終決定。対外的業務：様々な公的私的会議検討会議等への出席、他医療機関との交渉。

医師：入院患者 70 人、外来患者 1,000 人、訪問診療 60 人。

### ● 士別市立病院の現状

- コンセプト：落穂拾い=少しずつ無駄を省いて節約、それを繰り返していく。
- 果てしなく広い北海道、道北の面積は四国4県とほぼ同じ。四国には8カ所の救命救急センターが道北には名寄の1カ所のみ。
- 人口減少：日本創成会議の推計：消滅可能性自治体 50 自治体の内、北海道が 13 自治体。
- 医師不足：人口が減り患者は少なくなるけれど現実には毎日たくさんの診療が必要。医師が必要なのは間違いない。しかし、田舎に来てくれる医者はなかなか見つからない。

### ● 医師の数と心筋梗塞（論文から）

- 都道府県の人口 10 万人当たりの医師数、最多は京都、最小埼玉、その差は 2 倍。
- 都道府県の ㎥面積当たりの医師数、最多は東京、最小北海道、その差は 1.23 倍。
- 都道府県の人口 10 万人当たりの医師数と急性心筋梗塞死亡率では有意な相関はない。
- 都道府県の ㎥面積当たり医師数と急性心筋梗塞死亡率は大きな差がある。
- 医師数の割合は 10 万人当たりでも都市部と非都市部のとの差は平行のまま。そして急性心筋梗塞死亡率の推移も都市部と非都市部では平行のまま。
- 結論：人口当たりの医師数は、全国的に場所に関わらず、わずかに増加している。しかし、都市部の方が非都市部よりも医師数は断然多い。それに対して急性心筋梗塞死亡率は都市部よりも非都市部の方が高い。

### ● 病院の改革



- 地域医療の火を消してはならないという発想で、経営改革を始めた。
- 診療行為と介護の部分を切り離すことはできない。急性期医療中心から慢性期医療中心にかじを切った。急性期ベッド数を減らし慢性期ベッド数を増やした。
- 急性期診療が必要で診きれない患者は名寄市立総合病院に移動させた。副院長とは旧知の間柄なので、急性期はヘリポートもある名寄、慢性期は士別と何度も話し合いをした。
- 改革の結果、外来患者は減っているのに、入院患者は2年続けて増え続けている。
- 繰り入れ金は、今年度は9億円を切り、昨年度は初めて1億5千万円の黒字になった。
- まとめ
- 自治体病院の経営は首長との関係が重要。病院、行政、地域住民（議会）の総合力である。
- 病床200床未満の病院の医師確保は大変。医師偏在問題は多種多様、数年以内に解決しないと地域の医療が無くなる場所も。
- 医療は誰のためにあるのか？医師も大変、病院も大変、地方自治体も大変だが、一番大変なのは患者であり市民であるということ。

## 2部 『看取り率 76%新たな看取りの場として機能するサービス付き高齢者向け住宅「銀木屋」の挑戦』

株式会社シルバーウッド代表取締役

下河原 忠道 氏

- 生活することが大前提のサービス付き高齢者向け賃貸住宅の提供。
- 今後の多様化する住宅と、最後の死までを意識した高齢者たちが、集住して生活を続ける場所が必要。
- 入居者の9割以上が軽度の認知障害がある人。平均介護度は2～2.5で食事、介護を提供し看取りまですることが前提。
- 家賃、共益費、生活支援サービス費、食費が込みで15～20万円で厚生年金の範囲内で生活できる。
- 基本的に管理はせず、過度な医療もしない。自然に老衰死できる高齢者住宅を造ろうとした。
- 「地域住民として暮らしが実感できるか、生きがいを見つけて追いかけられる場所であるか」を重要視。だから地域に開放し、地域住民がたくさん入ってくる。
- 子ども達を呼び込む戦略で駄菓子屋を経営。以前に銭湯の番頭をしていた女性高齢者は勘定とあやし方が上手、最高売り上げは月に40万円以上になる。
- 高齢者は生きがい、役割を持って生活し、その人らしさを取り戻すという認知症当事者からの教訓。

- 開放はダンススクールの開催、大学生の寺子屋に場所を提供、貧困世帯、障がい者施設の子ども達、LGBT等、ご飯を食べてワイワイ交流する。
- お祭りでは、高齢者は地域住民のおもてなしを通して、役に立つことでうれしく生き活きと輝く。
- 認知症の高齢者も不便ではあるが、不幸ではないということを地域の人ができる。
- 老衰者は2000年頃から増えている。介護付き有料老人ホームで30%、サービス付き高齢者向け住宅は10~20%、銀木犀は76%。
- 介護士たちには研修はあるが、特別に訓練しているわけではない。馴染みの場所で生活のまま老衰死できる場所を提供する。
- 看取りを進めていると介護士の離職率も下がる。この場所は良い事をしている施設だということでモチベーションが上がり、紹介も増えて入居率も家族の満足度も高い。
- 看取りをするということは介護士に緊張を強いるが、それを経験していくと介護がスキルアップしていく。

#### ●まとめ

理想社会の中に現実社会があると思う。現実主義だけでやっている人はたくさんいる。高齢者は社会の制度で支えるのではなく地域で支えるものでないか。

国民の意識は自然に死にたいというニーズが高まっている。これからの行政は「自然な老衰死とは」「最後の場所とは」「心肺蘇生をしない生き方」等の啓発の時期かもしれない。



<p>成果等</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 自治体病院の経営は首長との関係が重要。病院、行政、地域住民（議会）の総合力である。</li> <li>● 病床200床未満の病院の医師確保は大変。医師偏在問題は多種多様、数年以内に解決しないと地域の医療が無くなることも。</li> <li>● 医療は誰のためにあるのか？医師も大変、病院も大変、地方自治体も大変だが、一番大変なのは患者であり市民であるということ。</li> <li>● 理想社会の中に現実社会がある。現実主義だけでやっている人はたくさんいる。高齢者は社会の制度で支えるのではなく地域で支えるものでないか。</li> <li>● 国民の意識は自然に死にたいというニーズが高まっている。これからの行政は「自然な老衰死とは」「最後の場所とは」「心肺蘇生をしない生き方」等の啓発の時期かもしれない。</li> </ul>
<p>市政の課題への参考等</p>	<p>●<b>まとめ</b></p> <p>地方の医師不足は全国のどこにでも存在する課題である。また高齢化率は全国的に進んでいる。めまぐるしく動いている医療現場の中で、地方の自治体病院の経営実態、医師不足・偏在の問題等を解決する起爆剤はない。</p> <p>今後の自治体病院の経営は行政担当に任せきりでなく、住民を含めた病院に関わる全ての人が、地域医療を考え行動する事が必要であると考えます。</p> <p>地域医療をいかに守り育てるか、また、どのように経営していくのか、自治体病院のあり方を、根本的に考える時期である事を実感した。</p> <p>医療に限らず、介護の世界でも人間らしく生き生きと生活し、最終的には老衰で亡くなるようにすべきでないか。</p>
<p>その他</p>	

様式第11号 (2/2)

## 研究会・研修会等参加報告書

平成 30 年 11 月 22 日

天童市議会議長 様

氏名 狩野 佳和 ㊞

下記のとおり、研究会・研修会等に参加してきましたので報告します。

研修会名	私がうなった質問はこれだ！！
日 時	平成 30 年 11 月 2 日 10 時 00 分～12 時 30 分
場所・会場	TKP 東京駅八重洲カンファレンスセンター
参加議員名	狩野 佳和 1 名
全体参加者数	全国各地都市から 40 名位
内 容 等	『私がうなった質問はこれだ！！』 自治体経営コンサルタント 川本 達志 氏 ※ 詳細は別紙の通り

## ● 『私がうなった質問はこれだ!!』

自治体経営コンサルタント 川本 達志 氏

### 1. はじめに

#### (1) 多文化共生社会になる

- ① 外国人労働者：廿日市市でカキ貝をむいているのは外国人労働者、3年から5年へ延長される。

#### (2) ネタは新聞から

- ① 新聞から質問のネタを探す。新聞の内容だけでなく、自分の自治体はどうなっているのか、どう変わるのか。

### 2. 質問の分類

#### (1) 自己主張型：約1割

- ① 自らの立場と意見を表明すること。議事録又は議会報に載ることが重要。

#### (2) 課題・責任追及型：約1割

- ① 政治的課題について責任を追及し、政治的イニシアチブを握る目的。

#### (3) 政策提案型：約7～8割

- ① 住民にニーズのある課題について、解決のための施策・事業を提案し、執行部に予算化・条例化させることを目的。

### 3. 政策提案型質問の構造 質問の基本的な構造＝政策立案プロセス

- (1) 現状認識・・・共有
- (2) 課題認識・・・共感
- (3) 仮設・・・・・・・・理解
- (4) 検証・・・・・・・・理解
- (5) 提案・・・・・・・・理解
- (6) 期待される効果・・・行動

質問を通して政策・施策を執行部と一緒につくっていくのだというイメージを与える。

#### (1) 現状認識・・・共有

- ① 現状認識の正確さは不可欠
- ② 議員自ら確認（ヒアリング、市民の生の声・データは効果的）
- ③ 正確さを担保するために数字を付ける。（出処を明確に＝省庁発表データを使用する。金額、人数、割合等）
- ④ 物語（ストーリー）がある。住民視点の物語だと尚良い。
- ⑤ 調べればわかる数字は議場では問うのは時間の無駄。（予め調査し出処を指摘すれば良い。何故、事前に担当者に聞かないのか。）
- ⑥ 議員が知る情報は概ね執行部も認識していると考えべき。
- ⑦ その認識を具体的な現実（物語）として示す。



- ⑧ 担当者は議員よりも良く知っている場合もある、事前の逆取材をすることも有効。
- ⑨ 執行部が不知の情報の指摘はイニシアチブを握る材料になるが、情報の正確さを担保する。そのために2つ以上の情報を仕入れる。

## (2) 課題認識・・・共感

- ① 問題の発見能力を磨く。これが一番重要。
  - A) 問題の発見能力は日頃の問題意識と学習：問題発見とは、現状の制度（ルール）では解決できないということを見出すことであるから、現状（ルール）を知らなければ問題発見はできない。
  - B) 正確な現状認識で、現制度や地域事情を踏まえた課題認識ならば共感を獲得できる。
- ② 周辺環境
  - A) 一貫した趣旨の下での質問は執行部の聞く姿勢は違ってくる。全ての要望には応えられないが、議員の中心テーマであれば、実現させたい思いが出てくる。
  - B) 課題が現状の社会情勢・環境の下、解決すべき優先順位が高いものか。
  - C) 自分一人だけの考えでなく、バックには多くの支持者がいれば共感しやすい。
  - D) 国の施策の方向性の時期は。次年度予算に入りたいのであれば9月議会での質問。
- ③ テーマは続ける
  - A) 質問は道具ツール、質問は大きな仕事の一つ。
  - B) 仕事は成果を出すこと、
  - C) 成果を出すためには段取りが重要。質問、答弁、調整のストーリーを考える。質問は成果を出すための推進力という考え。1回だけの質問で成果は出ない。
  - D) テーマを続けることと、同じ質問をすることは違う。同じ質問では答弁は一緒。執行部は事情の変化がない限り過去の答弁を覆さない。同じ質問をする際には事情の変化（質と量）があることが重要。過去の答弁は調べておく。
  - E) テーマは一貫して掘り起こす。

## (3) 仮説・・・理解：解決方法の説明

- ① 質問はプレゼン：共感と気づきが無ければ人は動かない。
  - A) 簡単なことばで（市民に説明することを前提に自分が理解できている言葉で）議会報告会でも市民が分かり易いように。
  - B) 論理的に（必要性を分かり易く）
  - C) 興味を引くように解決の物語を（創造的に、魅力的に）
  - D) 実現の可能性を語る（出来そうだと感じるように）
- ② 解決するための手段、他自治体のまねでは仮説にならない。
  - A) 他自治体の成功事例⇒本市もどうかでは駄目、現状⇒課題認識⇒仮説⇒検証（他団体の事例）⇒提案
  - B) 執行部では先進事例の良い所は知っている。しないのは＝首長は基本的に他市の真似はしたくない。
  - C) 反対派議員の提案は、共感してもやらないことがある。（政治は究極の友か敵か）

(4) 検証・・・理解：納得を生むプロセス

- ① 当事者や住民の意見を聞く。議員の強みを生かす。
- ② 他団体の成功事例を参照。⇒紹介は短く要点を押さえる。
- ③ 専門家の意見を聞く。⇒質問で紹介する。

(5) 提案・・・理解：具体的な提案、財源も含めて

- ① 仮説には効果があること（検証）を前提に、自治体の事情に合わせて具体的な政策に落とし込む。
- ② 必要な事業費を示し、財源を提案する。例：財政調整基金の取り崩し、廃止する事業の提案。人件費削減の提案。
- ③ 財源を考慮しない提案はプロの仕事ではない。

(6) 期待される効果・・・行動：良い質問の絶対条件

- ① 現状認識が正確で共有できる。
- ② 課題認識が時宜を得て共感できる。
- ③ 仮説（提案）が十分に検証されている。

4. 答弁に対する対応

答弁	意味	対応
「実施は困難です」	できません。	同じ質問は無駄かも
「研究します」	やる気はありませんが、頭の片隅には置いておきます。	事情が変わり、問題状況が深まったら再度質問する。不作為の責任を問う。
「検討します」	時期は分かりませんが、実施を前提に執行部内で考えます。	部内検討をほったらかしにされる可能性があるので、時期を見て進捗を確認し再度質問をする。
「実施に向けて検討します」	予算措置を考えます。	予算に組み込まれるかを編成前に確認する。

5. 役所が動く質問のポイント

- ① 住民の意見を多数集約（質問後に意見交換会を開催する）
- ② 現制度を役所で調査し理解する。現制度と現実が生んでいる課題の齟齬（くいちがい）を明確化する。
- ③ 解決策（仮説）を住民と調整する。
- ④ 質問を数回に渡って進める。
- ⑤ 役所と事前の調整をする。

6. 課題・責任追及型の質問（批判的立場）

(1) 現状認識の正確さが不可欠



	<p>① 議員が吸い上げた生の事実で、執行部が不知の事実が質問と答弁のやり取りのイニシアチブを握るのに有効。その上で、執行部の課題認識や仮説の矛盾を突く⇒課題認識の前提条件や仮説が否定されれば政策は進めることはできない。</p> <p>(2) 目の付け所</p> <p>① 違法、不当な権限の行使</p> <p>② 成果の無い事業の継続</p> <p>③ 財政運営上の課題</p> <p>④ 首長の政治家としての不適切な行為</p> <p>⑤ 議会無視・軽視</p> <p>(3) 機を逃がさない</p> <p>① 法律知識が必須</p>
<p>成果等</p>	<p>1. 質問は①自己主張型②課題・責任追及型③政策提案型がある。①は自らの立場と意見を表明することで、議事録又は議会報に載ることが重要とする。②は政治的課題について責任を追及し、政治的イニシアチブを握るのが目的である。③は住民にニーズのある課題について、解決のための施策・事業を提案し、執行部に予算化・条例化させることを目的である。これが一番多く重要である。</p> <p>2. プロフェッショナルな議員として政策提案型の質問をすることが重要である。住民の意見を多数集めることが重要で、現制度を調査し理解しなければ問題点は分からない。重要な案件は数回に渡って質問を進める。重要案件は事業費を示し、財源も提案することにより机上論で無くなる。</p>
<p>市政の課題への参考等</p>	<p>●まとめ</p> <p>1. 一般質問は議員個人の考えに基づいている場合が多い。</p> <p>2. 議会では、議員提案も委員会提案もできる。予算の修正もできる。事務調査もできる。専門家の意見も聴取できる。議会の機関としての権能なので、議会での意思がまとまれば、執行部は無視できない。そうすると議会としては政策執行の結果に責任をもつということ。そうなれば議会が政策をリードできる。</p>
<p>その他</p>	

様式第 11 号 (2/2)