

## 行財政経営に関する調査特別委員会調査報告書

### 委員会の概要

- 1 委員会名 行財政経営に関する調査特別委員会
- 2 設置日 令和2年（2020年）12月18日
- 3 任務事項
  - （1）行財政経営の主要課題に関すること
  - （2）中長期的な財政見通しに関すること
  - （3）行財政経営改革の取り組みに関すること
- 4 委 員 

委員長	大 川 裕 之
副委員長	北 山 照 昭
委 員	池 田 光 隆
	伊 庭 聡
	梶 川 みさお
	川 口 潤
	くわはら 健三郎
	田 中 大志朗（令和3年6月17日より）
	たぶち 静 子
	寺 本 早 苗
	となき 正 勝
	富 川 晃太郎
	藤 岡 和 枝
	三 宅 浩 二
	（50音順）

### 5 分 科 会

#### （1）分科会の区分

第1分科会……「行財政経営の主要課題及び中長期的な財政見通しに関すること」を主に担当し、市の現状を踏まえ調査を行う。

第2分科会……「行財政経営改革の取り組みに関すること」を主に担当し、様々な角度から調査し、新たな可能性を探る。

※分科員（50音順）（◎主査 ○副主査）

### 第1分科会

◎大 川 裕 之（兼務）

○北 山 照 昭

梶 川 みさお

田 中 大志朗（令和3年6月17日より）

たぶち 静 子

寺 本 早 苗

富 川 晃太郎

三 宅 浩 二

### 第2分科会

◎大 川 裕 之（兼務）

○藤 岡 和 枝

池 田 光 隆

伊 庭 聡

川 口 潤

くわはら 健三郎

となき 正 勝

## 6 委員会の開催経過

1	令和2年(2020年) 12月18日(金)	1 正副委員長の互選について 2 その他
2	令和3年(2021年) 1月26日(火)	1 宝塚市行財政経営戦略本部会議で議論されたことについて 2 その他
3	2月9日(火)	第1分科会 1 主査の互選について 2 行財政経営の主要課題について 3 今後の調査対象について 4 その他
4	2月16日(火)	第2分科会 1 主査の互選について

		2 行財政経営改革の取り組みについて 3 その他
5	3月22日（月）	1 学識経験者の招聘について 2 その他
6	4月19日（月）	第2分科会 1 運営から経営へ 2 その他
7	6月17日（木）	1 分科会の構成について 2 その他
	7月20日（火）	議員研修会 1 基調講演 「宝塚市の財政状況、今後の方向性について」 2 トークセッション 「行財政経営改革、議会に必要な視点とは」 講師：上村敏行氏（関西学院大学経済学部教授・博士（経済学））
8	7月20日（火）	1 財政見通しについて 2 宝塚市行財政経営方針（案）について 3 財政規律（案）について 4 その他
9	8月2日（月）	1 財政見通し、宝塚市行財政経営方針（案）及び財政規律（案）について 2 その他
10	8月3日（火）	1 財政見通し、宝塚市行財政経営方針（案）及び財政規律（案）について 2 その他
11	8月25日（水）	1 財政見通し、宝塚市行財政経営方針及び財政規律について 2 その他
12	11月10日（水）	1 宝塚市行財政経営行動計画の策定スケジュールについて 2 その他

13	令和4年(2022年) 2月14日(月)	1 令和3年度(2021年度)事業検証結果について 2 宝塚市行財政経営行動計画(案)について 3 その他
14	6月20日(月)	1 行政視察等について 2 今後のスケジュールについて 3 その他
	7月14日(木)	行政視察(オンライン視察) 静岡県裾野市 1 “選ばれる自治体”を目指して
15	10月11日(火)	1 事業検証について 2 今後のスケジュールについて 3 その他
16	11月2日(水)	1 事業検証について(事業検証における論点整理) 2 今後のスケジュールについて 3 その他
17	12月1日(木)	1 事業検証について 2 今後のスケジュールについて 3 その他
18	12月1日(木)	第2分科会 1 ワークショップについて 2 今後のスケジュールについて 3 その他
19	12月27日(火)	第2分科会 1 ワークショップについて 2 今後のスケジュールについて 3 その他
20	令和5年(2023年) 1月18日(水)	第2分科会 1 ワークショップについて 2 今後のスケジュールについて 3 その他

21	2 月 8 日（水）	第 2 分科会 1 ワークショップについて 2 今後のスケジュールについて 3 その他
22	3 月 27 日（月）	1 委員会報告書について 2 その他

## 調査報告

### 1 委員会について

#### (1) 設置の経緯

平成28年（2016年）3月に市が作成した財政見通しで40億円を超える財源不足が予想されたため、宝塚市議会では、行財政改革調査特別委員会を設置し、2年にわたり議論を行った。財源不足は解消されたものの、数年後には同様の事態に陥ることが既に予測されており、議会として「将来を見据えた健全で持続可能な行財政運営の実現を求める決議」を議決し、市長以下経営陣に7項目に上る取組に対するスピード感を持った推進を求めたが効果が出なかった。

その結果、令和2年（2020年）3月作成の財政見通しでは、60億円を超える財源不足が予想され、さらに財源不足が膨らんだため、再度、市に対し、将来を見据えた健全で持続可能な行財政運営の実現を求めるため、行財政経営に関する調査特別委員会（以下「本委員会」という。）の設置に至ったものである。

#### (2) 委員会の運営について

本委員会の運営に当たっては、委員会自ら課題を発見・解決できるようワークショップを実施するなど、今までとは異なる手法を採用した。委員会の名称にある行財政「経営」とは、民間の手法も積極的に取り入れ、政策のみならず、財務や組織の視点を加え、マネジメントサイクルを回すことであり、モニタリングが議会の重要な役割であることから、成果だけでなくマネジメントサイクル自体も検証できる体制とし、本委員会が持つ「早急な財政再建の推進」と「これまでの行財政『運営』から、行財政『経営』を目指す」という2つのミッションの達成を目指して分科会方式を採用し、委員数を絞って機動力を向上させ深い議論を行うこととした。

#### (3) 第1分科会について

市は、基金残高の枯渇や建物施設の建て替え更新・老朽対策、地方債残高の増加による公債費の増加、市立病院への財政的支援、社会保障費関係経費の増加や新型コロナウイルス感染症対策などにより収入減と支出増の課題に直面していた。

第1分科会では赤字の原因となる主な財政課題の分析・検証をするとともに、市が取り組もうとしていた行財政改革の在り方などについて審議を深め、意見や提言をしていくこととした。

#### (4) 第2分科会について

第2分科会では、行政だけでは乗り切ることが困難な時代にあって、民間活力を積極的に導入した時代の変化に対応可能な職員の育成や、これからの時代にふさわしい行政のDX（デジタルトランスフォーメーション）の推進など未来志向で市民サービスを飛躍的に高めるなど、新しい価値を創造する方途を積極的に探るため、まずは、議会自らが発想を変えて議会の持つ多様な視点を大切にしつつ、10年先、20年先を見据えた議論を重ね、未来に責任を持つという役割を果たすため、新たな挑戦を目指すこととした。

また、歳出カットによる減量型ではなく、成果重視の経営視点から可視化（見える化）し評価・共有できる新しい仕組みづくりを構築するなど、SDGsにもつながる持続可能な財政基盤強化や、2040年問題を踏まえ、人口減少、少子高齢化などの喫緊の課題から本市の将来あるべき姿を描き、新たな発想を持ち財政課題の解決に取り組むこととした。

## 2 審査の概要について

### (1) 行財政経営について考える研修会

（令和3年（2021年）7月20日開催）

行財政経営をテーマに、講師に招聘し議員研修会を開催した。

研修会は2部構成とし、第1部では「宝塚市の財政状況、今後の方向性について」と題し、講師による基調講演を行った。

成果の視点で事業を見直すことの重要性や事業の検証方法、本市の財政状況などについて具体的な事例を挙げながら講演された。

第2部では、「行財政経営改革、議会に必要な視点とは」をテーマに、議員3名が登壇してトークセッションを行った。

成果指標の設定方法や財政難の原因と改善方策などについて議員が発言し、講師からアドバイスを得ながら進行的した。

市政を取り巻く大きな課題である財政問題や持続可能な行財政経営について共通認識を持ち、実践的な理解を深めた。

### (2) 宝塚市行財政経営戦略本部会議について

本市は厳しい財政状況の中、未来を開く実質的・自律的な行政運営、健全で持続可能な財政運営を目指し、行財政経営戦略本部会議で議論を行いながら令和3年度（2021年度）の予算編成作業を進めるとともに、財政健全化に向けて全庁挙げて行財政改革に取り組むこととしていた。

第2回の委員会では、行財政経営戦略本部会議での議論について、会議録などの資料を基に説明を受けた。

質疑を踏まえ、委員からは以下のとおり意見があった。

- ・経営資源の適正化に向けて、本市の独自事業や上乗せ横出し事業について検証し、方向性を検討するとある。それぞれの施策が市民生活に直結しており、非常に重い課題である。庁内で必要性も含めて議論し、取り組むべきである。
- ・行革もさることながら、市の財政を考えていく中で、公営企業の財政健全化は必要不可欠。公営企業を含めた財政健全化を目指してほしい。
- ・財政難と言われなかった年はないぐらいずっと財政難と言われてきた。市民と危機感を共有するきっかけがない。市民にも負担をお願いするには、財政状況の悪さを出していくべきである。
- ・厳しく限られた財政基盤の中で何ができるか。縮小や市民サービスの低下が先行してしまうと、本来の行財政経営が望ましい方向に行かないのではないかと。人口減やそれに伴う職員数の減などをマイナス要件とせず、それを契機に、職員も含めもっと学んでいくべきである。市民が安心してこのまちで暮らせるよう、信頼される行財政のかじ取りをしっかりとしていきたい。

### （3）行財政経営の主要課題について

第1回目の第1分科会では、行財政経営の主要課題について説明を受け、質疑を行った。

質疑を踏まえ、今後の調査対象について委員から以下のとおり意見があった。

- ・市の事業そのものの仕分けではなく、内容そのものが時代にふさわしいかどうか、上乗せ横出し・市単独事業も含めて、しっかり時間をかけて見直すべきである。今後の時代の変遷に耐えられるような行政の方向性をつくれたらよい。
- ・社会保障など削られないところは削られない。不要不急の事業の見直しも行いながら、社会情勢を見ながら事業の見直しを進めていけばよいのではないかと。



- ・あえて極端なことを言えば、持続可能な自治体というのは、基金等のとりくずしなしに歳入の範囲内で歳出を抑えていくことだ。全てをゼロベースに戻し逆に肉づけするような、考え方の多様な編成が必要ではないか。その前に、公営企業も含めたいろいろな在り方も考えていくべきではないか。
- ・成果が出ていない事業については見直しをすることと、人件費カットではなく、時間外勤務の見直しをしてはどうか。
- ・議会も行政側も、将来を見通して財政に対する基本的な考え方や市政運営の考え方を変えないといけないという認識をしっかりと持たないといけない。現実を伝えないと市民には伝わらない。
- ・宝塚特有の事情や近隣との比較はなかなか共有できていない。総合計画になかった大きな事業を進めてしまったことは反省しないといけないし、議会が指摘していくべき。

委員の意見を集約した結果、第一段階で財政に関する今の大きな方向性を把握する。第二段階で各論に入り、事業検証を行う。第三段階では、そこから生み出した財源で宝塚の新しいまちづくりの方向性を議論しながら肉づけを行えるよう、調査を進めていくこととした。

#### (4) 運営から経営へ

第1回目の第2分科会では、「運営から経営へ」をテーマに、①運営とは、②経営とは、③議員とは、④議会の役割とは、の4つの項目で、それぞれ委員間でディスカッションを行った。

#### (5) 財政見通し、宝塚市行財政経営方針及び財政規律について

(令和3年(2021年)7月20日、8月3日、4日、25日開催)

市は第6次宝塚市総合計画を着実に推進するため、宝塚市行財政経営方針の策定とともに、今後の社会環境の変化に伴う課題に対応できる健全で持続可能な財政運営の実現と災害等不測の事態や様々な財政課題に対応できる財政基盤の構築を目指すため、財政規律を策定した。また、宝塚市行財政経営方針の下、財政見通しを作成した。

委員会において、上記について説明を受け、「財政見通しに係る諸課題とその影響について」、「財政にかかる諸課題を共有・共通理解するために」の2つの論点

を立て質疑を行い、本市財政にかかる諸課題等について、共通認識を持ち、理解を深めた。

(6) 令和3年度（2021年度）事業検証結果及び宝塚市行財政経営行動計画について

（令和3年（2021年）11月10日、令和4年（2022年）2月14日開催）

宝塚市行財政経営行動計画（案）及び令和3年度（2021年度）事業検証結果について説明を受けた。

(7) 事業検証について

市は、令和3年（2021年）7月に行財政経営方針を策定し、令和3年度（2021年度）から令和5年度（2023年度）までの3か年で、時代の変化に適応し続けるための基盤の強化を図ることとし、その一環として事業検証に取り組んでいる。

人口減少や少子高齢化が進み、経営資源が限られていく中では、有効性や効率性の観点から事業を検証し、持続可能な事業へと見直していくことも必要と考え、検証チームや行財政経営戦略本部会議で議論を重ね、事業検証の素案を策定した。

委員会として、事業検証の経緯、結果の説明を受け、事業検証（素案）への意見を付した。

事業検証（素案）への意見

- ・判断材料となるべき成果指標が適切に設定されておらず指標の見直しにとどまる事業や、他市比較等の単一基準で事業の可否を判断している事例が多く見受けられる。定量的な指標だけでなく、定性的な評価も加え、市民目線、利用者目線に立った総合的な評価を行った上での検証が必要と考える。
- ・予算上の数字合わせを目的とした削減型の取組で終わらないためには、事業の仕組みや目的を再編・再定義する視点も必要であり、現在の事業の枠組みを超えた検証にも取り組むべきである。それらの取組を民間活力等との共創へとつなげ、新たな財源や価値を創出することが求められる。
- ・人口減少時代に突入し、少子高齢化やインフラ等の老朽化など、目前の課題に対応しながら、デジタル化やデータ利活用等を取り入れた新しいまちづくりに

取り組まねばならない。そのためには職員一人一人の意識改革だけでなく、「ビジョンを示し、批判を恐れず決断ができる市長」の存在が不可欠で、事なかれ主義や問題の先送りを認めない組織をつくり上げることが重要である。

- ・ 2045年には生産年齢人口と老年人口がほぼ同数になると推計される宝塚市において、持続可能な人口構成へと誘導する取組は不可欠であり、子ども施策については、国や他市の状況を調査しつつも、思い切った充実も必要である。
- ・ コミュニティー・FM放送事業については、本事業検証の影響により、エフエム宝塚の経営を圧迫し、廃業へと追い込むことのないよう、筆頭株主としての真摯な取組を求める。

#### (8) 静岡県裾野市へのオンライン視察について

(令和4年(2022年)7月14日開催)

「ミッションとして掲げた『日本一市民目線の市役所として最高の行政サービスを提供する』について及び行動指針の策定について」を調査事項とし、静岡県裾野市へのオンライン視察を行った。

当日は、裾野市の副市長より、裾野市の現状と課題、現在の取組状況と今後の取組や方向性について説明を受け、質疑を行った。

### 3 ワークショップについて

第2分科会では、静岡県裾野市へのオンライン視察などを踏まえ、将来を見据えた行財政経営として、これからの時代におけるまちづくりをどのように捉え、その実現に向けて今、何を行動しなければならないのか。また、人を中心に問題の本質を探究する手段としてのデジタル技術やデータを活用した可視化や、問題の本質を捉え、解決するための適切な課題設定という可視化が重要と考え、4日間にわたりワークショップを開催し、これからの時代におけるまちづくりを探究した。

#### (1) 令和4年(2022年)12月1日開催

以下の内容を中心に理解を深めた。

- ・ 人を中心に問題の本質を探究すること、その手段としてデジタル技術やデータを活用した可視化が必要であり、価値創造において重要なプロセスである。
- ・ 問題の本質を捉えた上で、その問題を解決するために適切な課題を設定するこ

と、すなわち、あるべき姿を描くという可視化が重要である。

- ・あらゆる局面で「人を中心とすること」の原則に立ち戻る。
- ・人を中心に価値を創造するための方法論がサービスデザインである。
- ・DXは目的ではなく、単なる手段であり、「トランスフォーメーション」にデジタルを活用する。
- ・データ利活用は、課題やニーズに対応するために、データから知恵や価値を創造する取組である（データの価値の最大化）。

(2) 令和4年（2022年）12月27日開催

以下の内容を中心に理解を深めた。

- ・データを可視化するBI（ビジネスインテリジェンス）ツールにおいてAIを使い、様々な軸で選挙データ（本市における過去の市議会議員選挙や衆議院議員通常選挙の投票者数等のデータ）をグラフ化し議論する。
- ・データから投票傾向や理由を分析することで、多様な人を起点に、あるべき姿やありたい姿を考えるなど、包摂的な視点が重要であると気づく。
- ・身近なデータなどを使いながら、具体的なデータ利活用を実感につなげていく。

(3) 令和5年（2023年）1月18日開催

以下の内容を中心に理解を深めた。

- ・グラフだけではなく、地図上（層）でデータを可視化することで見えてくる課題などから議論を深める。
- ・地図で可視化することにより議論が変化することを実感する。
- ・ワークショップにおいて可視化したいのは「宝塚市」というまちであり、まちにある資産や資源、起こっている問題の本質や適切な課題、まちの発展やリスク回避に必要な判断、市が実施する事業の効果や影響などである。

(4) 令和5年（2023年）2月8日開催

以下の内容を中心に理解を深めた。

- ・これまで見てきたデータを基に、本市における市議会議員選挙の投票率向上についての目的、効果、課題などを議論する。
- ・データの利活用により、これまでと違う視点でのまちづくりを実感する。

#### 4 まとめ

本特別委員会の立ち上げに当たって、分科会形式を採用し、第1分科会と第2分科会を設置したのは、積み残されてきた課題と将来を見据えた課題の両方に対応するためであった。積み残されてきた課題とは、市立病院や土地開発公社の経営健全化のほか、事業の見直しなどを通じて、財政見直し上の財源不足を解消していくことである。一方、将来を見据えた課題とは、人口減少や少子高齢化の進展がもたらす人材不足や財源不足の中、多様化していくニーズに対応していくとともに、より効率的・効果的なサービス提供のために、従来の発想や手法にとらわれず、行財政運営に変革をもたらしていくことである。

しかしながら、両課題に対する市の取組はいまだ道半ばであると言える。積み残された課題については、財政見直しや宝塚市行財政経営行動計画、事業検証の調査を通じて議論を行ったが、そもそも取組を進めることに想定以上の時間を要するなど、「時間」という重要な資源を浪費している面も見受けられた。検討に時間をかければかけるほど、解決が難しくなり、効果が薄れていく課題も多くあるため、それらを見極め、市長の決断、リーダーシップによって前に進めることが必要である。

将来を見据えた課題については、変革のための財政、組織、デジタル・データの3つの基盤強化に取り組んでいるが、強化期間3年のうち2年が終わろうとしている現時点においても、成果らしい成果が見えていない。本来、宝塚市行財政経営方針が目指している変革は、時代に適した新しいまちづくりへの変革であり、課題発見のアプローチや課題解決のプロセス、成果に対する評価ですらこれまでとは違う形になることを想定している。そのことを前提に、基盤強化に取り組む必要がある。

2年以上にわたって調査を行ったが、その間の取組は、行財政「運営」から行財政「経営」へと転換を果たすための「準備」であったに過ぎない。今後、検証と改善を重ねながら、本格的な転換を図っていくことを求めるとともに、本委員会終了後も、宝塚市議会として何らかの形で調査を継続していくこととしたい。