

市政改革基本方針（市政改革本部案）  
〔市政改革マニフェスト（市政改革本部案）〕  
— 解説資料 —

大阪市役所 市政改革本部

はじめに

大阪市役所 市政改革本部は、本年9月27日に「市政改革マニフェスト(市政改革本部案)」を公表し、現在大阪市役所が抱える課題やそれに対する具体的取組目標などについて、改革本部としての認識を明らかにした。

「市政改革マニフェスト(市政改革本部案)」は、“市政改革の基本戦略”などの総論的部分とマネジメント改革、コンプライアンス改革、ガバナンス改革の3つの改革の具体内容を示した87の個別シートなどで構成されている。しかし、前者については、図表を多用したプレゼンテーション用の資料として作成したため、読み物としては、わかりやすいものではなかった。

そこで、市政改革本部は、読んでいただくだけで内容が理解できる、文章形式の解説資料も必要と考え、その作成作業を進めてきた。

今般、本冊子の形でそのとりまとめができたので、広く公表する。

なお、「市政改革マニフェスト(市政改革本部案)」は、市長選挙が実施されることになったことを受け、10月21日以降は「市政改革基本方針(市政改革本部案)」と名称を改めた。

しかし、本資料は、あくまで9月27日に公表した資料の解説資料なので、内容はもとより、名称も表現も従前のままとした。

本資料が、市民の皆様、そして関係者のお役にたつことを願う。

平成 17 年 11 月  
大阪市役所 市政改革本部

---

注) 今回文章化したのは、「市政改革マニフェスト(市政改革本部案)」のうち“市政改革の基本戦略”などの総論的部分である。

( [http://www.city.osaka.jp/keieikikakushitsu/kaikaku/kaiken/shiryo/pdf/mani20050927\\_soron.pdf](http://www.city.osaka.jp/keieikikakushitsu/kaikaku/kaiken/shiryo/pdf/mani20050927_soron.pdf) を参照。)

「市政改革マニフェスト(市政改革本部案)」は他に、3つの改革の個別シートと参考資料「大阪市役所の経営の現状」で構成されるが、あまりにも大部にわたること、個別シートは“現状”“何が問題か”“具体的取組”などを文章で具体的に記述していること、また、参考資料は他に比べるとシンプルな内容となっているので、今回の文章化の対象とはしていない。

# 目 次

<b>序章</b> .....	<b>1</b>
(1) 市政改革の推進体制 .....	2
(2) 市政改革の取組 .....	4
<b>第1章 市政改革の基本戦略</b> .....	<b>12</b>
(1) 基本的な考え方 .....	12
(2) 「身の丈改革」の考え方 .....	15
(3) “経営”の仕組みの導入とは .....	17
(4) 市政改革から都市経営へ .....	21
<b>第2章 市政改革マニフェストで何を指すのか</b> .....	<b>23</b>
(1) 市政改革マニフェストとは何か .....	24
(2) 市政改革マニフェストをつくる意義 .....	25
(3) 市政改革マニフェストの構造 .....	26
<b>第3章 マニフェストの眼目</b> .....	<b>28</b>
(1) マネジメント改革 .....	28
① マネジメント改革とは何か .....	28
② マネジメント改革の全体構造 .....	29
③ マネジメント改革の具体的手法 .....	32
④ マネジメント改革の具体内容 .....	45
I 財務リストラクチャリング .....	52
II 資産の流動化 .....	59
III グループ経営の質的向上 .....	61
IV 人材マネジメントの再構築 .....	62
V 組織の生産性の向上 .....	64
VI 職員の生産性の向上 .....	68
(2) コンプライアンス改革 .....	70
① コンプライアンス改革とは何か .....	70
② コンプライアンス改革の全体構造 .....	71
③ コンプライアンス改革の具体内容 .....	72
I 透明性の確保について .....	73
II 社会責任の遂行について .....	78

III 職員の自立・自主管理 .....	79
(3) ガバナンス改革 .....	80
① ガバナンス改革とは何か .....	80
② ガバナンス改革の全体構造 .....	81
③ ガバナンス改革の具体内容 .....	82
I 経営体制の再構築 .....	85
II 区政改革 .....	87
III 人材育成 .....	88
IV 政策形成過程の高度化 .....	89
V 健全な労使関係の構築 .....	90
<b>第4章 実施管理体制の構築 .....</b>	<b>91</b>
(1) 経営トップの会議体 .....	91
(2) 全体統括機能 .....	92
(3) 現場職制 .....	92

別冊 マネジメント改革個別シート

[http://www.city.osaka.jp/keieikikakushitsu/kaikaku/kaike  
n/shiryo/pdf/mani20050927\\_man.pdf](http://www.city.osaka.jp/keieikikakushitsu/kaikaku/kaike<br/>n/shiryo/pdf/mani20050927_man.pdf)

コンプライアンス改革個別シート

[http://www.city.osaka.jp/keieikikakushitsu/kaikaku/kaike  
n/shiryo/pdf/mani20050927\\_comp.pdf](http://www.city.osaka.jp/keieikikakushitsu/kaikaku/kaike<br/>n/shiryo/pdf/mani20050927_comp.pdf)

ガバナンス改革個別シート

[http://www.city.osaka.jp/keieikikakushitsu/kaikaku/kaike  
n/shiryo/pdf/mani20050927\\_cab.pdf](http://www.city.osaka.jp/keieikikakushitsu/kaikaku/kaike<br/>n/shiryo/pdf/mani20050927_cab.pdf)

大阪市役所の経営の現状

[http://www.city.osaka.jp/keieikikakushitsu/kaikaku/kaike  
n/shiryo/pdf/mani20050927\\_keiei.pdf](http://www.city.osaka.jp/keieikikakushitsu/kaikaku/kaike<br/>n/shiryo/pdf/mani20050927_keiei.pdf)

## 序章

大阪市役所は、**2005**年**4**月から市政改革本部（本部長：關 淳一大阪市長）を中心に事業と業務の総点検作業を行ってきた。

まず、**4**月には、外部委員（本部員、調査員）と職員で構成する**9**つのプロジェクトチーム\*を設置し、各課題の問題抽出と分析、改善案の検討を始めた。**5**月には、職員全員を対象とした仕事上の問題点、仕事の改善案、職員の行動理念を問うアンケートを実施した。

同時に、外部委員を中心に「福利厚生制度等改革委員会」、「互助連合会給付金等調査委員会」、「監理団体評価委員会」の**3**つの委員会において、それぞれ、職員及び関係団体等の福利厚生の問題、ヤミ年金・カラ超勤等の問題、監理団体の評価についての調査・検討を行ってきた。さらにまた、主要**73**事業について、課題を抽出する事業分析の作業に着手した。

また、一連の作業は、全てを新たな視点から見直すという立場にたって、職員のみならず、約**30**人の外部委員等\*\*の参画を得て行ってきた。

以上の約**6**ヶ月間の作業を経て\*\*\*、市政改革の課題がおおむね整理できた。情報公開や職場改善などのプロジェクトについては提言の一部を既に実行に移し始めている。

そこで本部は、**9**月**27**日に、現時点での大阪市役所の行動指針をまとめ、「市政改革マニフェスト(市政改革本部案)」として、市役所内外に提示した。今後、市長のマニフェストとして確定した後、**12**月末までに、局長、区長もマニフェストを策定することとなる。

本冊子をもとに、市民、議員、職員をはじめとする多くの人々が市政改革について、考え、議論し、さらには市長に提案をしていただければ幸いである。

---

\* IT、情報公開、公会計、人事・給与制度、外郭団体、区役所、環境事業、バス事業、職場改善の**9**つ。

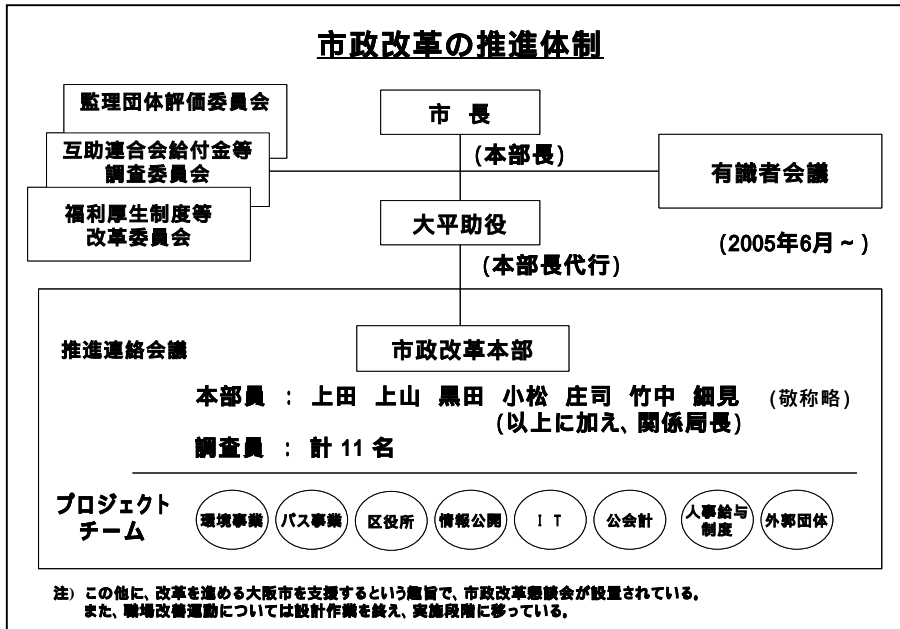
\*\* 有識者、本部員、調査員や、外部から招聘したゲストスピーカーなど。

\*\*\*この**6**ヶ月間の経過については、**6**月**30**日と**7**月**29**日の有識者会議で報告・討議するとともに、記者会見の開催やホームページに掲載することにより市民に報告を行ってきた。

## (1) 市政改革の推進体制

大阪市役所は、本年4月1日に、市長を本部長、大平助役を本部長代行とする「市政改革本部」を設置した。《図1参照》

《図1》



「市政改革本部」では、市政運営に関する課題の抽出、取り組むテーマの整理や総合調整等を行う「推進連絡会議」、個別の課題に関する調査や改革に向けた検討を行う「プロジェクトチーム」を設置した。

本部のメンバーには民間からの「本部員」(7名)と「調査員」(11名)の参画を得ている。

また、市政改革の取組について、市役所外部の視点から進捗状況を点検し、助言をいただくため、「有識者会議」(4名)を設置した(メンバーは《図2》の右に記載)。有識者会議は、6月30日、7月29日の2回開催した。そこでは市政改革本部の取組について報告を行い、大阪市役所外部の視点から助言をいただいた。

有識者会議の資料は次のアドレスに掲載。

<http://www.city.osaka.jp/keieikikakushitsu/kaikaku/yushikisya/index.html>

**本部作業に参画いただいた外部委員**

**本部員**

**上田 理恵子**  
 (株)マザーネット代表取締役社長)  
**上山 信一**  
 (慶應義塾大学教授)  
**黒田 麗志**  
 (大阪ガス㈱取締役)  
**小松 範行**  
 ((社)大阪青年会議所理事長)  
**庄司 哲也**  
 (西日本電信電話㈱ 理事人事部長)  
**竹中 ナミ**  
 ((社福)プロップ・ステーション理事長)  
**細見 三英子**  
 (ジャーナリスト)

**調査員**

**梅本 優香里**  
 (株)日本リサーチセンターマーケティング リサーチ本部  
 プロジェクトマネージャー)  
**小幡 真子**  
 (中央青山監査法人公会計部シニアマネージャー  
 公認会計士)  
**川下 清**  
 (弁護士)  
**金 志煥**  
 (中央青山監査法人公会計部シニアマネージャー  
 公認会計士)  
**惣宇利 紀男**  
 (大阪市立大学大学院教授)  
**永田 潤子**  
 (大阪市立大学大学院助教授)  
**中野 秀男**  
 (大阪市立大学大学院教授)  
**西岡 茂樹**  
 (奈良産業大学教授)  
**松山 治幸**  
 (公認会計士・税理士)  
**安延 申**  
 (ウッドランド㈱代表取締役社長)  
**山中 俊之**  
 (株)日本総合研究所研究事業本部主任研究員)

**有識者**

**津村 準二**  
 ((社)関西経済連合会副会長・  
 東洋紡績㈱代表取締役社長)  
**西村 真一**  
 (大阪商工会議所常議員・  
 ㈱サクラクレパス代表取締役社長)  
**梅本 彦之**  
 (㈱グルメ軒屋取締役会長)  
**森下 俊三**  
 ((社)関西経済同友会代表幹事・  
 西日本電信電話㈱代表取締役社長)

(敬称略・五十音順)

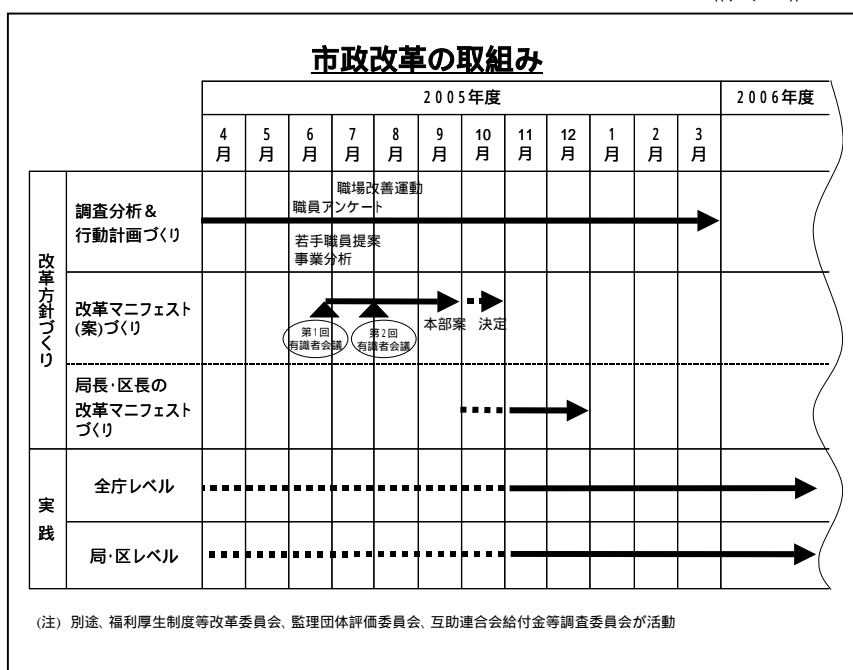
## (2) 市政改革の取組

### これまでの取組

市政改革本部が行ってきたこれまでの作業項目と経過は《図 3》のとおりである。作業内容は大きく分けて次の3種類である。

- a) いわゆる厚遇問題の解明、不適切・不正問題の解明  
(主に、福利厚生制度等改革委員会、互助連合会給付金等調査委員会を中心に)
- b) 市役所全体の仕事の仕方、財政・人事・資産などの棚卸しと整理  
(本部における作業)
- c) 個別事業の具体的な分析

《図 3》



### a) いわゆる厚遇問題の解明、不適切・不正問題の解明

昨年12月にいわゆる職員の厚遇問題が発覚した。12月19日には、実態の解明と抜本的改革に向けた「福利厚生制度等改革委員会」(委員長:大平光代大阪市助役)が設置された。委員会は、1月13日、27日に緊急に見直すべき事項を発表した。しかし、委員会は市役所内部の委員による作業には限界があると判断し、2月1日にはメンバーを外部委員に入れ替えた。新委員会は、4月1日に、福利厚生の問題は市役所経営全体に根を持つ問題であることを指摘した第1次報告書を提出した。また、見直しの結果、平成17年



度予算において、総額約 **167** 億円の削減を提案した。さらに、**6 月 10** 日には、各互助組合のあり方や自販機問題、監理団体における福利厚生等を調査した第 **2** 次報告書を提出した。ついで **9 月 28** 日には、**OB** 団体への各種権益や利益の供与、**OB** の再就職、労使関係の調査の必要性などを指摘した第 **3** 次報告を行った。同委員会は現在も引き続き調査中である。

互助連合会給付金等調査委員会（委員長＝辻公雄弁護士）は、**4 月 28** 日に弁護士等外部委員をメンバーとして設置され、いわゆるヤミ年金・カラ超勤問題の解明を行った。**8 月 26** 日に第一次報告書、**9 月 22** 日に第二次報告書が出され、それぞれにおいて、事実関係と問題点・原因、責任の所在とその内容が明確化された。今後、提言を含めた最終報告が出される予定である。

いわゆる厚遇問題や不適切・不正問題の実態の解明と是正策のとりまとめは、まだ途上であるが、一定の方向性は既に示されたと言える。

## b) 市役所全体の仕事の仕方・財政・人事・資産などの棚卸しと整理

市政改革本部は4月27日に、向こう6ヶ月間の活動計画案として「市政改革本部の活動方針(案)」を発表した。同時に、9つのプロジェクトチームを立ち上げた。さらに、5月中に職員全員を対象としたアンケートを実施した。その後、財政・人事・施設など全体の業務の総点検作業を行った。《図4参照》

《図4》

これまでの本部の主な作業						
既決方針	全体戦略づくり	主要事業ヒアリング	プロジェクトチーム	中堅・若手職員プロジェクト	職場改善活動	外部からのゲスト招聘
・現業職員の採用原則凍結	1. マネジメント改革	・バス事業 ・環境事業	1. IT 2. 情報公開	・庁内公募によって選ばれた30歳台半ばまでの職員30名が6回の討議を重ね、6月24日に市長へ中間報告(報告テーマ)	・職場改善プロジェクトチームによる設計 ・職員が自らの仕事の価値と意味を再認識し、職場における課題を発見。職場単位でその課題の解決・改善に取り組み、行政サービスの品質向上を目指す。	・南 学氏 (元横浜市参与: 7月22日) ・郷原信郎氏 (元東京地検検事: 7月8日) ・北川正恭氏 (元三重県知事: 7月1日)
・職員一人につき一台のパソコン導入、メールアドレスの付与	・財務分析 ・人材流動化	・高速鉄道事業 ・卸売市場事業	3. 公会計 4. 人事・給与制度	1班: つたわる つたえる 大阪市のいいところ 2班: コミュニケーションの向上による組織の活性化について	この運動を全庁的に盛り上げるために、事例発表会「カイゼン甲子園」を実施。 (実施スケジュール)	・宮端清次氏 (株式会社はとばす特別顧問、元東京都交通局長: 6月16日)
・文書送送業務の抜本的見直し	・施設流動化	・水道事業 ・下水道事業	5. 外郭団体 6. 区役所	3班: 地域と連携した事業運営を進めるために、縦割り行政の解消に向けて-	7月5日 市長の取組宣言	・別松和哉氏 (福岡市DNA課長: 4月19、20日)
・公用車の運用の見直し	2. コンプライアンス改革	・港湾埋立事業	7. 環境事業	4班: 職員の意識改革働き甲斐のある職場を作り、職員の仕事のやりがいを引き出す-	7月26日 職員13名による運営委員会立ち上げ	
・事業評価凍結・手法の見直し	3. ガバナンス改革	・生活保護 ・幼稚園・保育所 ・学校給食 ・市民病院 ・市営住宅	8. バス事業 9. 職場改善(完了)	5班: 本市における、事業や施策の計画段階からの市民参画のあり方について 6班: 知りたくなる! 大阪市役所のしごと市民参加型広報の充実に向けて	8~11月 職場改善の取組み(エントリー期間) 12~1月 各局で事例発表 2月 事例発表会実施	

注: 都市経営会議にも逐次活動内容は報告してきた。

### (すぐに実施する項目)

本部長(市長)は5月20日に、「すぐに実施する項目」として、次の4項目を発表した。①平成18年度の現業職員(2号職員という)の採用を原則として凍結、②原則として職員一人につき一台のパソコンを入れ、メールアドレスを付与、③文書送送業務の抜本的見直し、④公用車の運用の見直し。また、あわせて事業評価については実施を凍結し、手法そのものを見直すこととした。

### (プロジェクトチームの発足)

外部委員と市役所職員からなる9つのプロジェクトチームが発足した(序章(P1)参照)。テーマは、IT、情報公開、公会計、人事・給与制度、外郭団体、区役所、環境事業、バス事業、職場改善の9つである。各プロジェクトチームにおいては、ヒアリング・資料検討などの会合や実地調査を重ね、課題の調査や検討を行ってきた。

## （職場改善運動と中堅・若手職員プロジェクト）

職場改善プロジェクトチームの成果として、職場改善運動が立ち上がった。職場改善運動は、職員が自らの仕事の価値と意味を再認識して現場における課題を発見し、職場単位でその課題の解決・改善に取り組み、行政サービスの品質向上を目指すものである。

この運動を全庁的に盛り上げるため、「カイゼン甲子園」と題して取組を進めることとした。7月5日に市長の取組宣言がなされ、その後、7月26日には職員13名による運営委員会が立ち上がった。8月から11月までの間をエントリー期間として、各局での事例発表を行い、2月に事例発表大会を実施する予定である。

また、中堅・若手職員プロジェクトでは、庁内公募によって選ばれた30歳代半ばまでの職員30名が、6つの班に分かれて、市民とのコミュニケーションや職員の意識改革などについて討議を重ね、6月24日に市長に中間報告を行った。

## （外部ゲスト）

さらに、外部からゲストを招聘し、下記のとおり改革に資する話を伺い意見交換を行った。

- ・ 4月19日 福岡市DNA課長 則松和哉氏  
20日 福岡市の職場改善運動であるDNA運動について
- ・ 6月16日 株式会社はとばす特別顧問（元東京都交通局長） 宮端清次氏  
「バス事業の改革について」
- ・ 7月1日 早稲田大学大学院公共経営研究科教授（元三重県知事） 北川正恭氏  
「自治体の経営改革について」
- ・ 7月8日 法務省法務総合研究所総括研究官兼教官、桐蔭横浜大学法科大学院教授、同学コンプライアンス研究センター長（元東京地検検事） 郷原信郎氏  
「自治体経営におけるコンプライアンスのあり方について」
- ・ 7月22日 神田外語大学キャリア教育センター教授、公立大学法人横浜市立大学理事（元横浜市参与） 南学氏  
「横浜市役所の改革について」

## （全体戦略づくり）

大阪市役所の財政・人事・資産を全体的に棚卸したうえで、次のような作業を行った。

まず、市役所が直面する課題を、①市民からの信頼の喪失、②職員の士気

と自信の低下、③財政危機、という「**3**つの危機」の克服と位置づけた。それに対応する市政改革の戦略基軸として、①マネジメント改革、②コンプライアンス改革、③ガバナンス改革、という**3**つを立てた。

「マネジメント改革」に関しては、不良債権や特別会計を含む予算のあり方、債務・資産の状態について、個別具体的に財務分析を行った。また、人員に関しては、採用停止をした場合のシミュレーションや、人材の流動化（職種転換、局間人事異動など）について、その可能性とメリット・デメリットの検討を行った。施設に関しては、約**130**ある大阪市役所関係の施設について利用実態の調査、利用率向上・有効活用に向けた分析・検討を行った。

「コンプライアンス改革」については、職員アンケートの結果を拠り所に調査を進め、先進自治体・企業における取組を参考にしながら取りまとめた。

「ガバナンス改革」については、先進自治体や海外事例を手がかりに、民間企業のガバナンスに詳しい外部委員の意見を取り入れながら、「行き過ぎた分権」とも言われる大阪市役所の経営の集権化と全体統括機能の強化策をまとめた。

### c) 個別事業の具体的な分析

大阪市役所の事務・事業は千以上にのぼる。全てを一度に分析対象とすることは難しい。そこで、市民の関心が高いもの、問題が大きいと思われるもの、事業規模の大きいもの、組織（局）を代表するものなどを中心に 73 事業を抽出した。そのうえで、まずはこれら 73 事業について、先行的な分析作業に着手した。《図 5、6 参照》

《図 5》

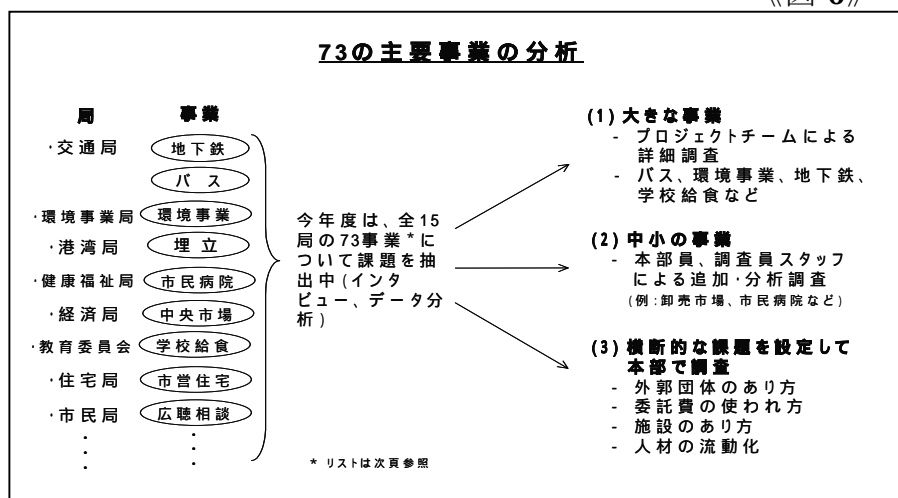
主要73事業について		
市民局	地域振興(区政コミュニティ、市民公益活動)	
	広聴相談事業	
	雇用・勤労施策	
	男女共同参画	
	青少年対策	
	消費者保護	
	人権施策	
	区庁舎整備及び区民施設整備管理	
	総合計画・広域圏計画	
	都市計画法関連	
計画調整局	地域情報化	
	都市再生	
	都市デザイン、建築誘導	
	高齢者福祉対策	
健康福祉局 (福祉関係)	障害者福祉対策	
	児童福祉対策	
	生活保護	
	国民健康保険	
	介護保険	
	国民年金	
	ホームレス・あいりん	
	老人保健	
	保健所・生活衛生	
	予防・環料研	
健康福祉局 (保健衛生関係)	市民病院事業	
	公園管理	
ゆとりとみどり 振興局	文化集客	
	スポーツ	
経済局	新産業の創出支援	
	中小企業等への支援	
中央卸売市場	中央卸売市場(本場)・東部市場(運営)	
	" (その他)	
	南港(食肉)市場 (運営)	
都市環境局	" (その他)	
	下水道事業(建設改良)	
環境事業局	下水道事業(管理運営)	
	環境対策	
	まちの美化(道路清掃・キャンペーン)	
	埋火葬(斎場・霊園)	
	廃棄物処理	
	住宅局	住宅市街地の整備
		民間住宅の誘導
		住まいの相談・情報発信
		市営住宅の整備と管理
	建設局	建築指導
管轄		
都市計画街路事業、道路・橋梁事業		
道路適正管理		
港湾局	河川管理	
	不動産取得	
	市街地整備	
	物流関係施設整備	
港湾局	廃棄物処分地整備	
	防災対策	
教育委員会 事務局	各地域の整備	
	港湾施設の管理	
交通局	施設経営	
	小・中学校	
	高校・養護学校・幼稚園	
	学校給食	
水道局	社会教育・生涯学習	
	文化財保護	
	高速鉄道事業(運営)	
	" (建設)	
消防局	自動車運送事業(運営)<幹線・フィーダー系>	
	" (運営)<通勤・通学系>	
	" (建設)	
	水道事業(運営)	
水道局	" (建設)	
	工業水道(運営)	
消防局	" (建設)	
	火災・救助等消防活動(業務)	
	予防	

分析作業は、次の 3 つのタイプの方法で行っている。

第 1 には、市政改革本部にチームをおいて調査検討を行っているものがある。まず、バス事業や環境事業（ごみの収集処理）については、所管局と市政改革本部の共同プロジェクトチームによって詳細な調査を行った。同じく地下鉄、学校給食についても、外部委員の協力を得てヒアリング等による分析を進めている。

第 2 には、各局において改革の先取的な検討を行っているものがある。水道事業や住宅局（市営住宅）は、各局で独自に検討体制を設置し、自主的に調査分析を進めつつある。その結果を本部において精査していく方針である。

第 3 に、残りの事業については、各局において自己点検を行っている。市政改革本部から事業分析要領を示し、各局による事業分析（自己点検）を開始している。これについても、各局からの第 1 次報告をもとに、外部委員を交えた精査を行っていく。



個別事業の分析を通じて、組織や人事の具体的な問題が見えてきた。また、外郭団体や施設の有効活用のあり方などの、局を横断して考えるべきテーマも見えてきた。これらの課題やテーマについては、改革本部の作業にフィードバックし、全体の分析にも反映させている。

ちなみに、従来の行政改革では、個々の事業のケーススタディよりも、人事や財政のあり方そのものを固有の独立した問題として捉え、主に財政局・総務局などの担当部局が中心に見直しをすることが多かった。しかし、今回は、例えば環境事業、バス・地下鉄事業など個別の事業分析を進め、事業部局がやれることから実施に移しつつ、全庁的な組織体質の問題などのあぶり出しを並行して行っている。

本冊子は、このような個別事業分析と全体的な総点検の両方の現時点での集大成である。

### （事業分析の視点）

今回、大阪市役所が行っている事業分析は、多くの自治体が行ってきたいわゆる「事務事業評価」とは、次の3つの点で根本的に異なる。

まず、分析の対象を、いわゆる事務・事業ではなく、市民から見てまとまりのある事業の単位（例えば、学校給食やバス事業）にしたこと。

次に、経営分析の視点から作業を行ったこと。つまり、コスト削減やサービス改善にとどまらず、経営改革の視点から分析を行った。いわゆる事務事業評価は、今ある事務事業の存在を前提として、どうすればコストを下げられるか、どうすればよりよいサービスになるかという視点で行われる。これ

に対し、今回の「事業分析」は、対象事業を経営の実態にあわせて、広め、大きめにとった。そして、そもそもその事業を存続させるべきか否か、また、経営形態を変更する余地があるかどうかという点も視野に入れて作業している。

また、そのうえで、廃止（民営化）、独立行政法人化、株式会社化などの経営形態の変更も視野に入れて分析している。《図 7 参照》

こうした分析のノウハウは“民間”の“第三者”である外部委員に依るところが多い。

なお、今回の手法は、外部委員の直感でいきなり事業の廃止や民営化の判断を考えてみるという、いわゆる「事業仕分け」の手法でもない。あくまでも実証的な分析が先決である。各事業が今どれだけのお金を使って、どれだけの仕事をしているのか、人は何人いるか、他都市と比べて生産性が高いのか低いのか、という基本的なところからきっちり積み上げ、実態をまず分析し情報公開する。そのうえで、多様な選択肢を出し、広く検討をしていく。

このような個別事業の見直しを行っていくうちに、おのずから最適な経営形態は見えてくると考える。

《図 7》

事業見直しの視点	
手 法	具 体 例
100% = 全事業が 見直し対象  - 主要な 73の事業 (17年度内)  - 更に残り の全ての 事業につ いて (18年度～)	<b>廃止 or 民営化</b>  ・特別会計の個々及び大きな事業について外部の視点から精査 ・監理団体の整理 ・施設、土地、建物の整理・統廃合
	<b>独立法人化</b> (行政法人、株式会社等)  ・廃止 or 民営化しない全ての事業について可能性を検討 ・国や他の自治体の先例にとらわれない ・監理団体の総点検(経営形態・出資構成見直し、売却等)
	<b>民間経営手法の導入</b>  ・資源配分の集権的管理(予算・人材・資産) ・庁内の規制緩和と現場への権限委譲 ・インセンティブ付与の仕組みづくり

## 第1章 市政改革の基本戦略

大阪市役所は、3つの危機（市民からの信頼の喪失、職員の士気と自信の低下、財政危機、）に直面している。市政改革本部では、これらの全てについて分析・調査を行ってきた。今回の市政改革マニフェストは、これらの課題を克服するためのマニフェストという位置付けである。

一般にマニフェストというのは、選挙の際に候補者が出すものである。それを掲げて市民に信を問い選挙に臨むものである。しかし、今回は、市民の信頼を損なうような事態が発生したことに対し、市役所が市民と約束をし直すマニフェストと位置づけた。また、マニフェストという形式をとることで、期限と数値目標を示した経営改革の考え方を明確に示すべきと考えた。

9月27日という時点でマニフェスト案が公表できる背景には、福利厚生制度等改革委員会、互助連合会給付金等調査委員会などにおける不正・厚遇問題の調査が概ね山場を越えたという判断がある。最も深刻な「不正」問題の事実関係と原因の分析がかなり進んできたので、そこに立脚したうえで、マニフェストを出せるタイミングになった。

### （1）基本的な考え方

市政改革の基本戦略は、大きな項目4つで示せる。即ち、

- ① これまでの慣行・先例との訣別。
- ② 大阪市政に“経営”という仕組みを導入する。
- ③ 「市役所スタンダード」ではなく「市民スタンダード」に則ったガラス張りの経営と改革の進捗管理を徹底する。
- ④ 今回の市役所改革は“未来に向けた発射台”にする。  
の4つである。

### これまでの慣行・先例との訣別

大阪市役所は過去、指定都市の中でも財政規模、人口規模において、ずば抜けた存在であった。しかし、現在は人口や企業数の減少、あるいは税収の大幅な落ち込みなど、他都市よりも厳しい状況に直面する。こういった現実を直視し、事業、財政、組織、人員などの行財政の規模を現在の人口や税収に見合ったもの、つまり“身の丈”にあった水準にすることが重要である。

また、今回発覚した福利厚生制度における不正や厚遇の背景には、情報公開の不備や、市民参画の不足が挙げられる。あるいは、ものごとを市役所内部だけで処理する永年の体質がある。そしてその象徴が、不健全な労使関係だった。



こうした過去と訣別する必要がある。そのためにはまず、原則情報公開の姿勢を全庁的に浸透させることが必要である。また、今後は市役所外部の市民、有識者、あるいは専門家、NPOのノウハウを活用し、また、連携を図りながら市政を運営する必要がある。

### **大阪市政に“経営”という仕組みを導入する**

「都市経営」という言葉は日常的に使われてきた。だが、大阪市役所において、具体的に“経営”の仕組みを組織に組み入れる作業は、部分的にしかなされてこなかった。その結果、企業では当然に行われ、経営に活かされている初歩的な仕組みすら取り入れられずに今日に至っている。例えば、個々の部門や個人に対し具体的な達成目標を示し、その達成状況にあわせた業績評価を行うといった基本的な仕組みすら不備だった。今回、大阪市役所は民間企業にならって、「経営」の仕組みを全面的に組織に取り入れることにした。もちろん、行政と企業の違いをわきまえたうえでのことである。

なお、大阪市役所は非常に豊かな資産を有している。これら先人が築いた資産を有効に活用することも大きな経営の課題である。さらに市長と局長、あるいは市長と区長、それから局長・区長と職員との間に一体的な一本筋の通った体制の構築が必要である。それを今回、統合管理機能と呼ぶが、この機能を十分に発揮することのできる組織を構築しなくてはならない。

### **「市役所スタンダード」ではなく「市民スタンダード」に則ったガラス張りの経営と改革の進捗管理を徹底する。**

これまでの大阪市役所は、ともすれば、役所の論理、市役所の常識からものごとを決めていく慣行があった。しかし今後は、何ごとにつけ、市民の目線にあわせて判断していく。

今回も市民の目線から見ておかしいこと、疑問に思うことは全て課題として掲げた。市民が納得できるような解決に向けた取組を行う。そして役所の中の縦割りの組織・予算・人事の制度を制約要因と考えない。できていることもできていないことも定期的に全てオープンにして情報公開していく。

### **今回の市役所改革は“未来に向けた発射台”にする**

今回のマニフェストには、ある意味では斬新、あるいは夢のあるワクワクするようなことはあまり書かれていない。大阪市役所は時代の流れが変わったのにやってこなかったことが多い。そのため、言わば当たり前のことが必ずしもできていない。しかし、しっかりとこれをやらないと始まらない。格好のいいことだけを掲げては仕方がない。今はとにかく足元をしっかりと固

める。それが今回の改革マニフェストである。

当たり前のことを今さらやるだけで良いのかという批判は甘んじて受ける。また、民営化をなぜすぐに決めないのか、という声もある。しかし、組織全体が「変わる」ということを、理解し咀嚼して動き始めるには、時間が必要である。ここ **1、2** 年は、とにかく組織全体で動いてみる。試行錯誤してみる。トップダウンでいきなり民営化・独法化を決めるという手法もちろんあり得る。だが、改革とはそれではない。形だけ変わっても、仕事のやり方とか職員の意識は変わらないからである。下手をすると、民間企業になったけれども、中身は全く役所のままではないか、と反省することにもなりかねない。

また、動いてからでないと、どういう経営形態が適しているのか分からない場合もある。あるいは動くことによって、どうしたいかという意思がそれぞれの組織に芽生えてくるということもある。それらを確認しながら経営形態は決めていく。

なお、今回のマニフェストで掲げた改革を越えた更なる抜本改革、もっと大胆な改革が大阪市役所には必要である。今回のマニフェストで掲げた内容は、民間企業という経営改革のレベルには達したとは言い切れない。しかし、手順は重要である。従って、実施時期も現実を直視して考えた。即ち、多くは来年から検討を始める。しかし、**2、3** 年後に実施するというものも多い。

抜本改革となると、民営化、独立行政法人化に加え、「府市連携」や、創造都市戦略の観点が必要である。市役所が身の丈になる、基本的に縮む・削る改革だけでは、大阪という地域も市役所も再生しない。また、市役所がスリムになるとともに、地域もスリムになっては意味がない。都市政策の見直しもセットでなくては改革はうまくいかない。今回のマニフェストは、まずは「正常化」、「合理化」が先に立つが、あわせてその次の段階に向けた仕込みも行わなくてはならない。それでいて初めて都市の持続可能性が確立される。《図 8 参照》

《図 8》

今回の市政改革の位置づけ			
	従来の努力	2005年4月～ (今回まで)	2005年10月～ (今回の市政改革)
改革の主眼	・減量経営 (予算、人員の削減)	・不正、不適切問題の是正 ・まず、自らの標を正す	・これまでの慣行・先例との訣別 ・“経営”の仕組みの導入 ・「市役所スタンダード」から「市民スタンダード」への転換 ・未来に向けた発射台づくり
主な取り組みテーマ	・部門別に自助努力 ・他の自治体にならって、新手法を導入 (行政評価等)	・徹底した情報公開 ・不正、不適切問題の洗い出し ・責任の明確化と関係者の処分	<div style="border: 2px solid black; padding: 5px;">           ・労務関係の健全化 ・身の丈改革 ・市役所外の組織、人材との連携         </div> → 更なる抜本改革 ・事業の廃止、再構築 ・経営形態の転換  ・事業の廃止 ・民営化 ・独立行政法人化 ・府市連携 ・創造都市戦略 など

## (2)「身の丈改革」の考え方

今回のマニフェストの本質は、「身の丈改革」というキーワードで表現できる。「身の丈改革」の反対語はおそらく「大大阪市」ではないか。つまり「大大阪市意識」からの脱却が大切だ。大阪には、大正半ばから昭和初期にかけて「大大阪市」と呼ばれる黄金時代があった。当時は、市域を拡張したこともあって、人口は東京市を上回っていた。御堂筋や地下鉄が建設されるなど、新たな時代にふさわしい都市戦略を実施し、近代都市への大転換を図った時代であった。

戦後においても、人口規模は大きかった。インフラ整備は、かなり進んでいったが、逆にそれを維持するために多くの費用と人員を必要とした。先進自治体であるが故に、幼稚園や高校も持っている。港の事業も神戸に追いつこうとして、役所の肝いりで行った。これらの取組は、国全体の高度成長を背景とし、西日本の中核都市にふさわしい基盤づくりを進める努力であり、非常に大事な意義を有するものであった。そして、そのストックは、現在においても生かされている。

しかし、昭和 50 年代以降は、人口が減少し、税収が落ち込んでいった。それにもかかわらず、大阪市役所では時代の変化に対応した方針転換ができてこなかった。そのつけが今になって一気に噴出している。今回はこの現実を直視し、「身の丈」にあった市政にしようということである。

大事なものは、この間の経過である。つまり、昭和 50 年代に人口規模の縮小という現実直面したにもかかわらず、「昼間人口規模が大きい」、「インフラ整備等が必要」という理由のもとに、ギヤチェンジしなかった。また、税収の落ち込みは 10 年前であったにもかかわらず、その時点で大きな舵取りができなかった。最近になっても、低負担、高サービスの実態が見えているにもかかわらず、是正してこなかった。

今まで何回もチャンスはあった。だが、「身の丈に合わせる」チャンスを見逃してきた。その結果、異様なまでの“過剰行政”になってしまったのである。

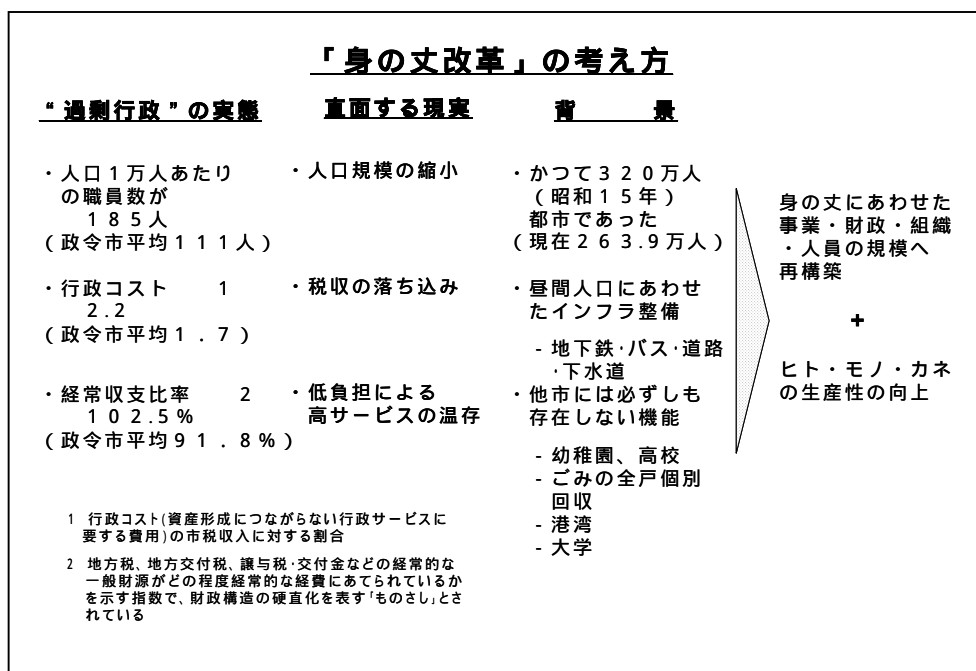
過剰行政の実態については、「人口 1 万人あたりの職員数」という指標で見ると、大阪市役所は 185 人で、横浜市役所の 95 人、名古屋市役所の 138 人、政令指定都市平均の 111 人を大きく上回っている。

次に、資産形成につながらない行政サービスに要する費用、いわゆる「行政コスト」と市税収入との比率は、平成 15 年度決算で 2.2 となっており、これも横浜市役所の 1.6、名古屋市役所の 1.7、政令指定都市平均の 1.7 を大きく上回っている。

また、地方税、地方交付税、譲与税・交付金などの経常的な一般財源がど

の程度経常的な経費にあてられているかを示す指数で、財政構造の硬直化を表す「ものさし」とされている「経常収支比率」も、平成 15 年度決算で 102.5% で 100% を超えており、横浜市役所の 88.4%、名古屋市役所の 94.8%、政令指定都市平均の 91.8% を大きく上回り、経常的な歳入だけでは経常的な経費を賄えない状態になっている。《図 9 参照》

《図 9》



### （「身の丈改革」の方法）

身の丈にあった行財政にするというのは、もちろん、事業・財政・組織・人員の規模を小さくするということだが、単に人や予算を減らすだけでは仕事が回らない。同じ人数でも倍の仕事ができるようにする。つまり、ヒト・モノ・カネの生産性の向上が必要である。ちなみに国鉄改革の場合は職員半分で列車の本数が 1.5 倍を達成した (JR 九州の場合)。生産性は 3 倍になった。このような事例もあるので、生産性を 2 倍にするというのは決して夢ではない。具体的には、IT 化や使っていない土地の有効活用など、生産性を上げるためのありとあらゆる手段とセットで改革を図らなければならない。職員が減るから、仕事が減る、だから市民サービスもレベルが低下して当然という思考はあまりに短絡である。「高福祉高負担」か「低福祉低負担」かの 2 者選択ではない。仕事のやり方を変えることにより、半分の人数でも現状維持が十分できるように知恵を絞る必要がある。

### (3) “経営”の仕組みの導入とは

「経営」というのは、目標を定め、それに向かってストレッチ（努力）するということである。一方、「運営」というのは、予め決められたことを単にきっちりやるということである。今回は「運営」の改革ではない。「経営」の仕組みを導入する。つまり、高い目標に向かって今までと違うやり方を工夫する。

#### 目標設定 = マニフェスト案づくり

経営管理の原点は目標設定である。トップが高い水準・目標を示す。そのためには聖域は設けない。それに向かって職員が、どうすればその高いレベルの水準・目標に達成できるのかを考える。このプロセスが必要である。高い目標を設定する手始めが今回のマニフェスト案である。今回のマニフェスト案は、データと事実に基づいた分析をやったうえで、外部委員の指摘も取り入れ、現実的かつ意欲的な目標設定を行った。

#### 局・区での展開

市役所がマニフェスト案を市民に示しそれを実行するとなると、各局・区長も行動転換が必要になる。まずは、それぞれが「マニフェスト」を作り、内外に示す必要がある。つまり、各局・区長はそれぞれの「局長・区長マニフェスト」をもって市長と約束する。これを作る作業を年内をめどに行う。

局長マニフェストの内容は大きく2つに分かれる。1つは各局長が市政改革マニフェストの考え方を受け、自分の局のあり方を総点検する。それに基づき戦略や業務のあり方を改革する案をまとめる。もう1つは、市政改革マニフェストで掲げる87項目のそれぞれに関し、自分のところが責任をもって実施しなければならないことを洗い出し、個別具体的にどうするのかを具体的に書く。

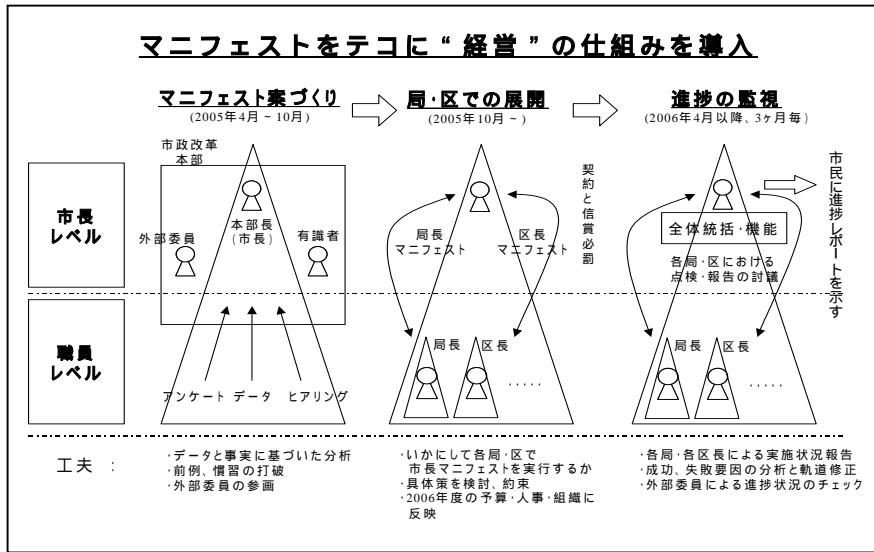
区長に関しても同様である。今まで区は執行機関であり、経営責任はどちらかという局にあるという考え方が多かった。しかし今後は局レベルと区レベルは並列に置く。つまり縦軸横軸の関係にあり、それぞれが同等にマニフェストを受け止める。区長も区長マニフェストを市長に提出する。

#### 進捗の監視

マニフェストが正式なものになると、進捗管理を行うことになる。進捗管理は2段階で構成される。即ち市民に進捗レポートを出したり、有識者が市役所全体の進捗を管理する作業と、局長・区長を市長及び全体統括機能がチェックする作業の2段階の進捗管理がある。

《以上①～③について、図 10 を参照》

《図 10》



## 事業の再構築

次に、経営の仕組みを導入するうえで、個別事業の見直しが非常に重要になってくる。これは既に「事業分析」のところでも述べたが、次の3段階のことを順にやっていく。

### (第1段階(施設・人の流動化))

第1段階は、それぞれの局、部、事業の中で自己完結しているヒト・モノ・カネを流動的・効率的に使う方法を考える。今後は、人やお金の配分が減る。すると既に配分されたものの生産性を上げないと回らなくなる。具体的には、局を越えた人の異動、職種の転換や多能工化、建物を建てる際には複合化施設にするといった作業が経営の仕組みの導入の第一歩となる。

### (第2段階(事業モデルの再構築))

次の段階は、事業モデルの再構築である。これは例えば給食事業で6ヶ月も前から献立を立てるといった手順を簡素化する。あるいは卸売市場の事業について、原則として市場の運営は民間に任せ、役所は今のよう多くの人を置かないといった、官民の役割分担の見直しである。企業改革でいういわゆるビジネスモデルの再構築である。

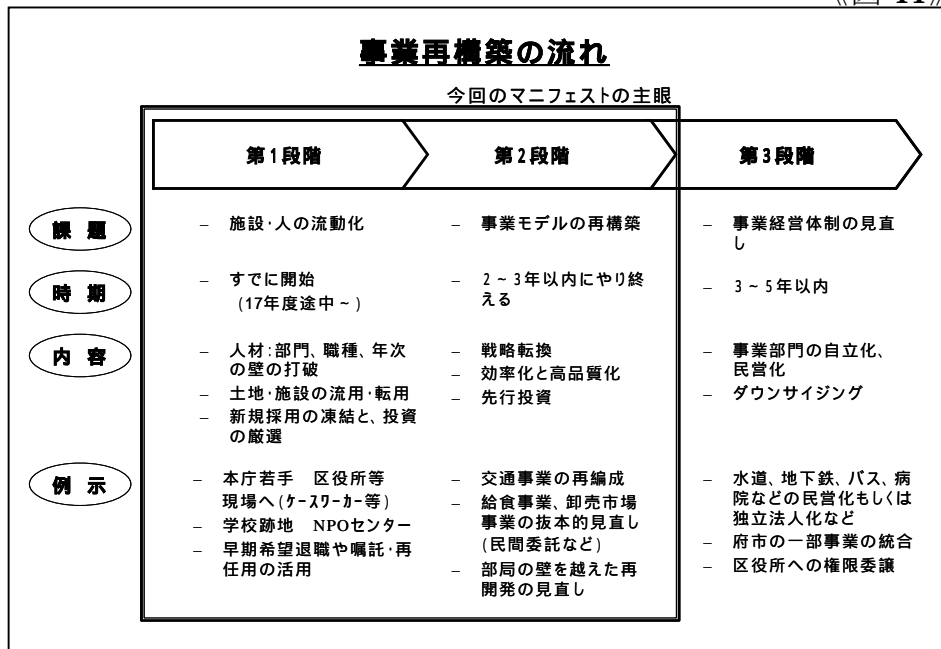
### (第3段階(事業経営体制の見直し))

第2段階の事業モデルの再構築を突き進めていった結果、場合によっては、民営化や事業の廃止、独立行政法人化等、経営形態の見直し議論となる。そ

れが第3段階である。来年ぐらいからこの第3段階の検討に入る事業もある。しかしもっと時間を要するものもある。

《図 11 参照》

《図 11》



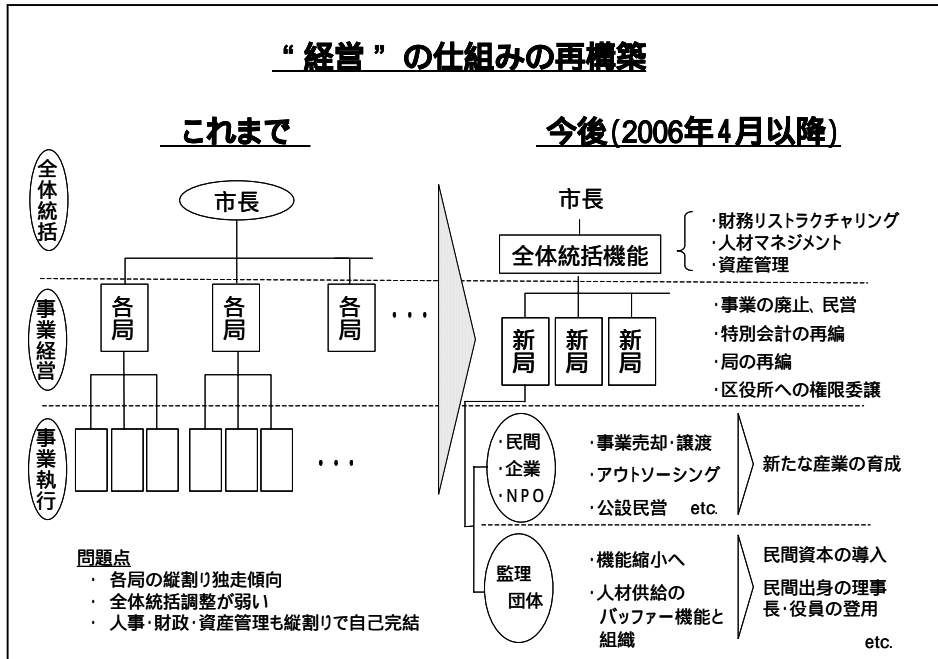
## “経営”の仕組みの再構築

ところで、経営の仕組みを取り入れた事業再構築を恒常的に行っていく場合には、今までと体制も変える必要がある。今までのように右肩上がりの時代においては、それぞれ各部門が専門家を擁し、それぞれで決めたことをどんどん実施すればよかった。

ところが、今後は限られた資源を各局融通しあう。これまでのように各局で予算や資産の管理を行うのではなく、今後は予算・人的資源・資産を全市的に一元的に調整管理する体制が必要となる。市長直轄の全体統括機能の部門を設け、抜本的に余剰人員の行き先を決めたり、不足資源の調整を行う必要がある。局や外郭団体のあり方についても事業の性格に合わせて再編成する。

事業執行については、今までは自前でやる、あるいは民営化といっても実態はOBが中心の外郭団体に委ねるといったものが多かった。今後は民間企業やNPOと連携して事業を実施していくことが必要である。またその連携の仕方も、パブリック・プライベート・パートナーシップの観点から、経営の仕組みづくりを検討しなければならない。役所が丸抱えで全部やるわけではなく、民間企業・NPO等とどのように役割分担するかを見直していくことも、経営改革の大きな仕事のひとつである。《図12参照》

《図12》





#### (4) 市政改革から都市経営へ

市政改革の目的は、市役所自体の経営改革にとどまらない。最終的には、大阪市という地域自体の活性化を目指さなければならない。市役所の改革はその目的を達成するための手段でしかないとすら言ってもよい。市役所を身の丈にしたり、経営感覚を導入したりするのは必須条件だが、市役所はそれだけをやっていればいいわけではない。市という地域全体の経営という新しい発想で改革を進めていく必要がある。

ここで参考になるのは、いわゆる創造都市戦略である。これは、より多くの人々が夢を持って集まり、学び、育ち、出会い、交流する中から、新たな産業の創出をはじめ、文化、芸術、科学など、さまざまな分野において、価値ある新しいものが生み出されるという考え方である。これまでの都市論が、企業や産業の誘致や生産に力点をおいていたのと比べると、「個人」や「消費」に都市の活力の源泉を求めるといった点が新しい。

従来までの都市計画的発想は、ともすれば、

- ・都市の活力は企業の本社や工場が支える。
- ・企業は立派なインフラ（道路、空港など）を求めて立地する。
- ・消費産業や観光客は目新しい商業観光施設の周りに集まる。
- ・核となる巨大モールやテーマパークが不可欠。

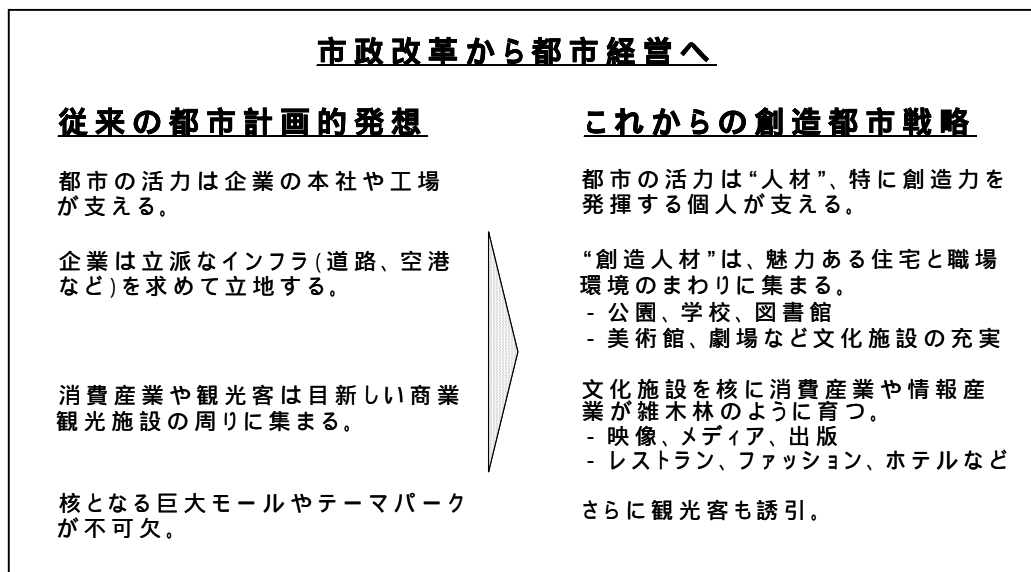
と考えがちであった。

今後は、創造都市戦略に立脚した施策が必要で、例えば次の4つのような視点が必要である。

- ・都市の活力は“人材”、特に創造力を発揮する個人が支える。
- ・“創造人材”は、魅力ある住宅と職場環境の周りに集まる。（公園、学校、図書館、美術館、劇場などの文化施設の充実）
- ・文化施設を核に消費産業や情報産業が雑木林のように育つ。（映像、メディア、出版、レストラン、ファッション、ホテルなど）
- ・以上の努力で観光客も誘引できる。

以上のような前向きな戦略は、税収も増やし、財政再建にも寄与する。企業が納める税収の回復、あるいは、担税能力のある市民が増えるといったこととセットでないと市政改革は完結しない。この意味において、今回のマニフェスト改革は一見、縮み志向に見えるかもしれないが、発展志向を秘めたものなのである。《図 13 参照》

《図 13》



## 第2章 市政改革マニフェストで何をを目指すのか

大阪市役所が直面する課題は、財政危機にとどまらない。市民からの信用の失墜、職員の士気の低下などの危機にも直面している。

従って、改革マニフェスト案では、①マネジメント、②コンプライアンス、③ガバナンス、の**3**つの切り口からの改革に同時に取り組むことを掲げた。これらへの取組によって組織全体の行動原理と組織風土を根本から変えていく。つまり、改革マニフェストをきっかけに自律改革が持続できる組織基盤をつくる。

改革マニフェスト案を実行するのは現場（各局、各区役所）である。市長以下の幹部はそれを支援し、また実施するための制度、組織、予算等の措置を講じる責任を負う。また、市長は、職員と連帯して市民に対する責任を負う。

改革マニフェスト案は、**14**個の大項目、**38**個の課題、**87**個の具体取組から構成する。具体取組の約**90%**は、平成**17**年度中に検討を終え、**18**年度から実施するものである。

### 参考 マニフェストとは

マニフェストとは、もともと「宣言・声明書」を意味する言葉であるが、特に政治の分野では、「選挙の際に政党などが発表する具体的な公約」を意味する。一般的には、選挙の際に政党や候補者が出すものであるが、今回の大阪市役所の市政改革マニフェストは、在職中の市長が作るという極めて異例のものである。

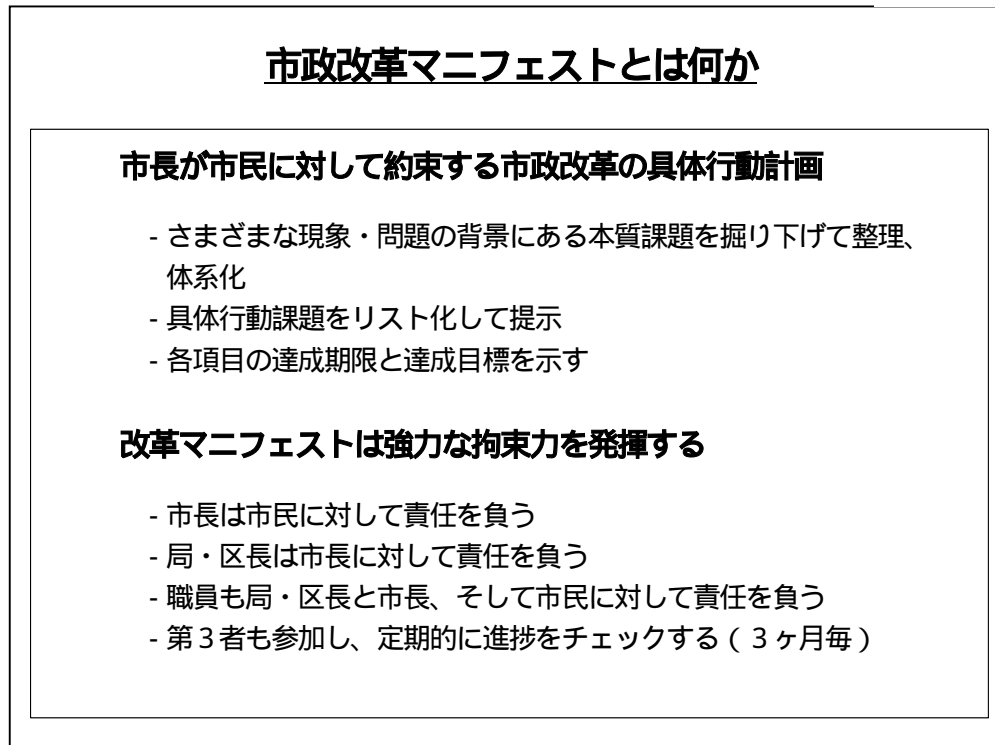
もっとも、平成17年3月に新潟市が近隣の12市町村と合併した際に「合併マニフェスト」を出しており、選挙の際以外の例が全く例がないわけではない。

大阪市役所は、福利厚生や給与制度の一連の問題が発覚し、市の存続に関わる極めて重要な転機にある。今は政権交代と同様の転換をするという強い意志で改革に臨まなければならない。その決意を表すため、異例であるがあえてマニフェストという手法を使うこととした。

## (1) 市政改革マニフェストとは何か

ここで、「市政改革マニフェスト」とはどのようなものかを整理しておく  
と、次の図のようになる。《図 14 参照》

《図 14》

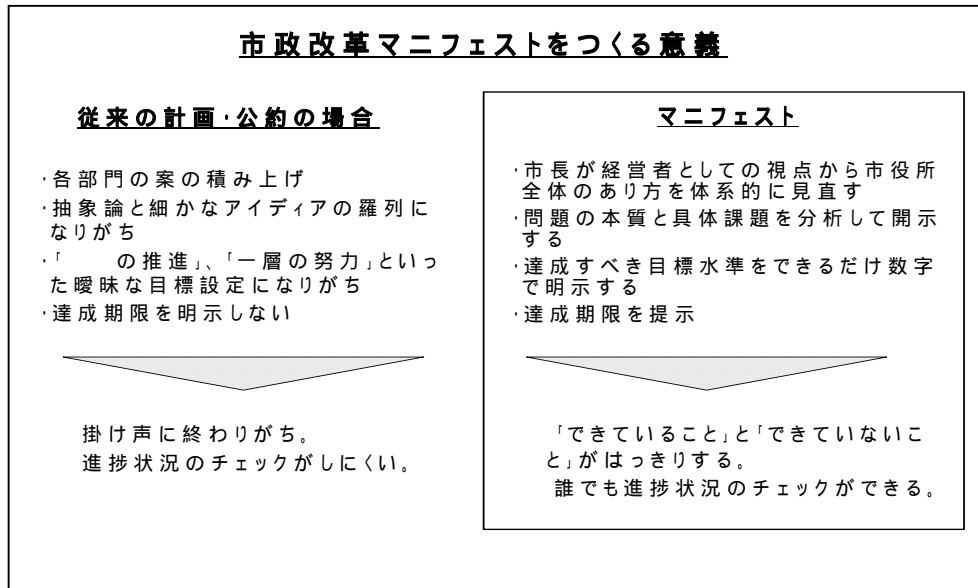


## (2) 市政改革マニフェストをつくる意義

従来の市役所の計画・公約は、各部門からの案の積み上げで、ややもすれば抽象論や細かなアイデアの羅列になりがちであった。また、「〇〇の推進」、「一層の努力」といった曖昧な目標設定で、達成期限も示されることがなかった。その結果、結局は掛け声に終わったり、進捗状況のチェックもしにくかった。

今回のマニフェストでは、市長が経営者の視点から市役所全体のあり方を体系的に見直し、問題の本質と具体課題を分析・開示した。また、達成すべき目標水準をできるだけ数字で示し、可能な限り達成期限も明示した。これにより、「できていること」と「できていないこと」がはっきりし、誰でも進捗状況のチェックができるようになる。《図 15 参照》

《図 15》



### (3) 市政改革マニフェストの構造

今回の改革マニフェストは「マネジメント」「コンプライアンス」「ガバナンス」の3つの切り口を、まず最初に掲げ、それを幹とし、そこから順次、枝分かれしていくという構造になっている。3つの幹は次のとおりである。

#### マネジメント改革

大阪市役所が持つヒト・モノ・カネの全ての資産をフルに活用し、健全かつ持続可能な経営体質を確立させるための改革。

#### コンプライアンス改革

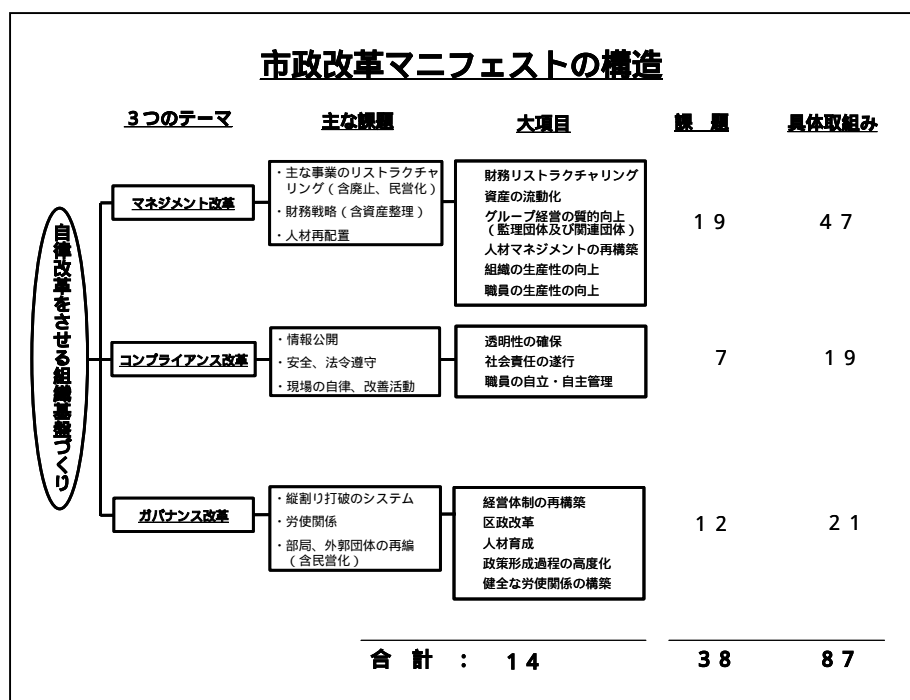
不正を正し、責任の所在を明らかにし、処分を行うのみならず、各部門と個々人のレベルで何が正しいことかを常にチェックし、かつ、組織の日常活動に内部統制の仕組みを埋め込んでいく改革、法令遵守&社会適正確保。

#### ガバナンス改革

環境変化に即応し、日常的な改革を持続させる組織体質をつくり上げるために、政策・意思決定の集権化と執行の地域分権化を図るための改革。

さらに、これら3つの課題について、具体的にやらなければならない14の項目を「大項目」として体系的に整理し、その先に38の「課題」をまとめ、さらにその先に87の「具体取組」を整理している。《図16参照》

《図16》



マニフェストは、個々の項目に沿って進捗状況を管理する。その基礎単位が、この **87** 個の具体取組である。今回は、**3** つの柱に沿って、**14** の大項目の枝、さらにその先に **38** の小枝があり、最終的には **87** の項目を具体的な行動課題という形で示している。この **87** の具体取組項目の進捗に関して、市民のチェックを受けるということになる。

さて、実行のスピードだが、全体像は《図 17》のとおりである。

《図 17》

具体取組みのタイミング(代表例)			
	平成17年度中検討 / 18年度実施	平成18年度中検討 / 19年度実施	それ以降となるもの
<b>マネジメント改革</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>職員採用の凍結</li> <li>経常経費のうち人件費、経常的施策経費及び管理費の2割削減(当面5年間で900億円の削減)</li> <li>施設の利用者制限の緩和</li> <li>監理団体との委託料・出資の見直し(39項目 / 83%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設の統廃合</li> <li>職務給の原則の徹底</li> <li>新たな人事評価に基づく(勤怠手当成續率の導入と昇給制度の構築)</li> </ul> (3項目 / 6%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>民営化・独立法人化など経営形態の見直し</li> <li>他の法人(大阪府等)との連携</li> <li>共通管理業務の集約及び民間への業務委託</li> </ul> (5項目 / 11%)
<b>コンプライアンス改革</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>内部統制システムの確立</li> <li>公会計制度の抜本的見直し</li> <li>安全管理に関する全庁的な取組み体制の確立</li> <li>市が保有している個人情報の必要性再チェック</li> </ul> (17項目 / 89%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>入札制度(電子入札)の改革</li> <li>外部監視制度の構築</li> </ul> (2項目 / 11%)	(0%)
<b>ガバナンス改革</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>能力と実績に基づく(新人事評価制度)の導入</li> <li>予算編成過程の公開</li> <li>資源の集中管理体制の確立</li> <li>市長に対する局長の責任の明確化</li> <li>区長への権限の移譲(予算・人事)</li> </ul> (21項目 / 100%)	(0%)	(0%)
<b>全 体</b>	88%	6%	6%

**87** の具体取組項目のうち **77** 項目 (**88%**) については、今年度中に検討し **18** 年度に実施する。多くは制度の改革である。なお、制度を変えても、実態が変わるには更に少し時間がかかるものもある。

**18** 年度中に検討し、**19** 年度に実施というのも **5** 項目 (**6%**) あるが、これは技術的に間に合わないものとか、他の組織との連携が必要なものとかが中心である。

「それ以降となるもの」というのは、「民営化・独立行政法人化など経営形態の見直し」、「他の法人(大阪府等)との連携」、「共通管理業務の集約及び民間への業務委託」だが、これらは、**19** 年度以降になってやっと検討を開始するという意味ではない。今の時点から大きな課題として認識し、取組に当たっての決意表明はしている。しかし、**17** 年度、**18** 年度中に個別事業の見直しをやっていく中から、具体策が見えてくる。時間がかかるものも多いが、中には **19** 年度に至る前に大きな方向性が出てくるものもある。

## 第3章 マニフェストの眼目

今回のマニフェスト中核は、**87**項目の具体的取組とその数値目標・期限を示したものである（マニフェストそのものは、**87**のシートからなる「別冊」を参照）。しかし、それを全てみていくのは大部に渡るうえ、木を見て森を見失いかねない。そこで、要点と特に重視したい基本的な考え方について以下に概括する。

### （1）マネジメント改革

#### マネジメント改革とは何か

マネジメント改革とは、大阪市役所が所有するヒト・モノ・カネ・情報などの資産をフルに活用し、健全かつ継続可能な経営体質を確立させることである。これは目新しいテーマではなく、大阪市役所に限らず民間企業においても永遠の課題である。大阪市役所においても、これまで相当の努力をしてきた。例えば、過去**10**年間においても、予算規模、人員数をともに約**1**割削減してきた。

しかし、従来のやり方はもはや限界にきていると思われる。客観的にみると人も予算も過剰であるという反面、現場からは、「これ以上、人が減ったり予算が減ると現状維持すらままならない」という声があるのも現実である。即ち、もはや、今までどおりの仕事のやり方のままで単にヒトと予算を削るわけにはいかない。そこで、今回、新しい手法を導入することによって、行政の効率化とサービス水準の向上の両立を目指すことにした。

人員・資産・施設・資金などの部局を越えた流動化を行う。また毎年の予算について経常経費・投資的経費・特別会計・監理団体の**4**つの切り口からの合理化を進める。以上とセットで既存の人材と組織の能力を最大限に引き出すための業務改革に取り組む。



## マネジメント改革の全体構造

マネジメントというのはそもそも、ヒト・モノ・カネを有効に活用することである。有効に活用する方法には、2つの切り口がある。1つは必要などころに必要な分だけ配分するという配分の問題。もう一つは、配分したヒト・モノ・カネにフルに仕事をしてもらおうという、生産性の問題である。

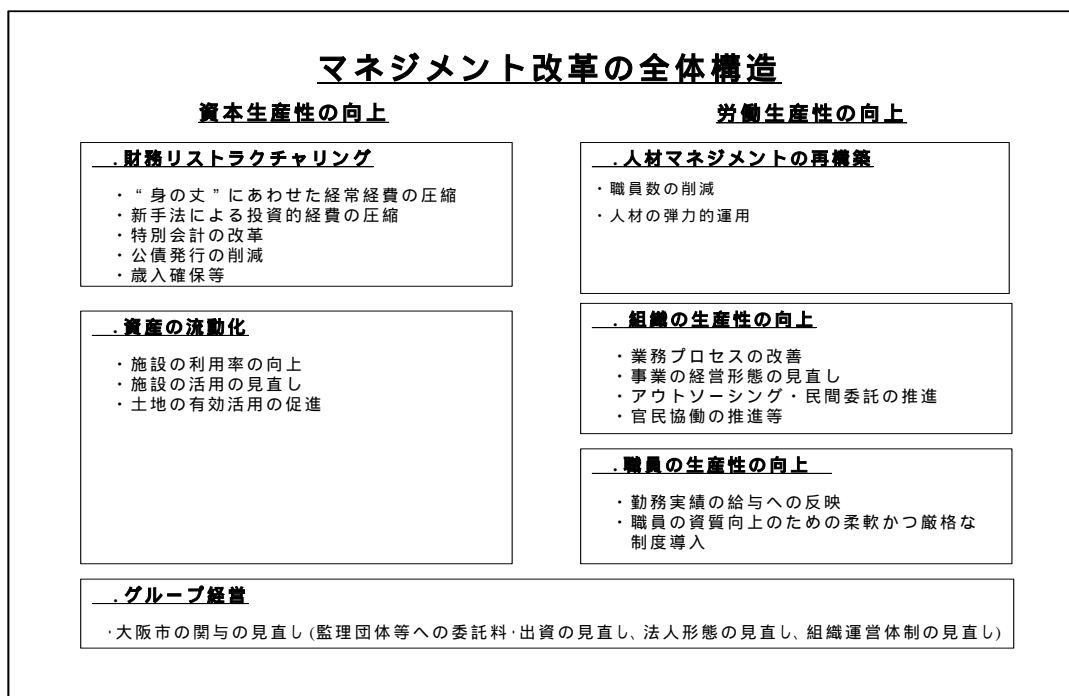
さて、生産性には資本生産性と労働生産性の2つがある。

資本生産性を高めるための手法は、歳出削減や歳入の確保といった財務リストラクチャリングが基本。また、税収の落ち込み等で収入が減るので、大阪市役所が持っている施設や土地などをフル活用して回転率を上げるといった資産の流動化が考えられる。

労働生産性を高める手法としては、職員の弾力的運用など、人材マネジメントの再構築、業務の効率化やアウトソーシングなどによる組織の生産性の向上と組織内で働く人のやる気を促すような給与制度の導入などの人の生産性の向上が挙げられる。

なお、市役所全体のマネジメント改革を考えると、監理団体の活用の仕方なども合わせて見ていかなくてはならない。これを図にしたものが《図 18》である。

《図 18》



以下に、全体構造を構成する6つの手法について、簡単に説明する。

### **財務リストラクチャリング**

まず、毎年の予算の使い方をさらに見直し、同時に借金そのものを減らしていく。つまり民間企業でいう、いわゆる財務リストラクチャリング（再構築）の戦略が必要である。従来の行政改革では、借金の圧縮や不良債権の問題よりも毎年の予算をいくら確保するか、あるいはいくら削るかということが中心課題であった。また、使われていない資産・人材・土地・施設の活用策を議論することもあまりなかった。今回は視野を広げ、民間企業と同様の経営手法を用いたバランスシートの改善策、そしてそれを収支改善に活かすというところまで踏み込んだ。

### **資産の流動化**

特に重要なのは、既に配分した資源を有効活用するという視点である。流動化というのは、建物などの施設のさらなる有効活用、他の目的への転用、場合によっては売却などがあげられる。予算の金額が非常に少なくなったとしても、施設を有効活用すれば、少ない運営予算で今まで以上の行政サービスを提供することも可能である。

### **グループ経営**

マネジメント改革の対象は市役所の中の組織だけではない。監理団体の活用の仕方やその他の関係団体のあり方、あるいは法人形態の見直し、契約の仕方、委託料の出し方などについても、合わせて検討していかななくてはならない。

### **人材マネジメントの再構築**

“身の丈”にあわせた職員数にするということは、即ち限られた人員で効果的に仕事を行うということである。そのためには、勤務形態を柔軟にしたり、民間の人材マネジメントの手法も取り入れながら、職員の意欲を増し能力を最大限に引き出す。

### **組織の生産性の向上**

投入する人と予算が限られてくると、組織全体の生産性を向上させる必要がでてくる。同じ仕事をするにしても、今までの仕事のやり方、組織のあり方、体制で良いのかどうかを点検しなければならない。

例えば、学校給食を例にとると、従来、給食に関しては、予算をいくら使

うか、あるいは調理員の職員数が多いとか、夏休みはどうしているのか、といったことがしばしば議論されてきた。しかし、給食事業には、食材の調達から配送、調理、そして場合によっては食育まで含めた幅広い業務が存在する。業務にかかわっている人たちも、府から給与をもらっている栄養士、運送会社の人、給食協会の人など、多様である。これら全ての最適化を考えて、幅広く事業・業務を捉え直す必要がある。つまり、トータルの生産性をもう一度見直す。短絡的な発想に立てば、調理員の数が多いとか、給与が高いといった目につくことの改善だけにとどまりがちだ。しかし、そもそも食材を有効に購入するには、どういう形で民間企業から買えばいいのか、あるいは競争原理を導入するにはどうすればよいか、さらには買うこと自体を民間に任せたらどうかなどという、業務プロセスそのものを根本から見直す作業が必要である。

このような作業を経た後、事業形態を見直すこともある。しかし、単に民営化すればよいといった大雑把な議論ではない。例えばバス事業の民営化にしても、何を対象にするか様々な方法がありうる。修理とか保守の部分も民営化するのか、あるいは施設の所有権も民間企業に移すのか、それとも、運転手だけを民間企業の社員にするのかといった事業形態の選択肢がある。あるいはまた、一部の路線だけか全路線かなど、経営形態の見直しといっても、単純な話ではない。民間委託に関しても同様である。

しかし、大きな方向としては、土地・建物・施設・人員全てを行政が丸抱えでやるという時代は終わった。広い意味での官民協働（連携）を進めていくことが、組織の生産性を上げる方策の中心になる。

### **職員の生産性の向上**

人と組織の生産性の向上を図るという視点からは、職員が現在の処遇・給与・地位のもとでも、今まで以上の能力を発揮することができる体制が必要である。具体的には、頑張った人、成果を出した人が報われるという処遇体系、能力開発のために今までとは違った研修制度、あるいは勤務形態なども柔軟にして能率化を図るなど、様々な工夫が考えられる。

## マネジメント改革の具体的手法

### - 1 予算の構造改革に向けた4つの手段

予算の効率化については、従来の発想を超えた新しい視点が必要である。

#### これまでの取組の限界

予算に関してはこれまでも大阪市役所は以下のような取組を行ってきた。

- ・ 経常経費について **1999** 年度より扶助費や公債費等を除き、予算要求基準について毎年▲**10%**のマイナスシーリングを実施している。  
しかし、人件費は一定削減してきたものの、総額は扶助費等の増加の影響により、増加している。

人件費	1998 年度決算	3,397 億円	⇒	2005 年度予算	2,914 億円	(▲14.2%)
総額	1998 年度決算	1 兆 183 億円	⇒	2005 年度予算	1 兆 1,928 億円	(+17.1%)

- ・ 投資的・臨時的経費は **1995** 年度以降、経常経費の増大に対処するためにも厳しく抑制を図ってきた。この結果、投資的・臨時的経費、特に公共事業費は一般会計の削減額に比しても大幅に削減してきた。

	1995 決算	2005 予算	差し引き
一般会計	18,911 億	17,285 億	▲1,626 億(▲ 8.6%)
投資的臨時的経費	9,963 億	5,357 億	▲4,606 億(▲46.2%)
内 公共事業費	5,333 億	1,979 億	▲3,334 億(▲62.9%)

- ・ 公共工事については、**2003** 年に「大阪市公共工事コスト縮減にかかる実施方針」を策定し、公共工事コストの削減に取り組んできた。  
しかし、工事コストの削減状況 (**2003/1996**) は、小幅にとどまっている。

(建築関係▲**19.9%** (年率▲**2.8%**)、土木関係▲**10.8%** (年率▲**1.5%**))

- ・ 特別会計については、各事業担当部局が事業の合理化や効率化などの見直しを実施してきた。

しかしながら、**2004** 年度末での累積欠損金は、**2,361** 億円、借入金残高は **2 兆 8,463** 億円に達している。更に、一般会計からの繰り出し金は **1998** 年度を基準として、年率 **2%** ずつ増加してきている。

- ・ 公債発行については「大阪市財政構造の改革に向けて」(2004. 12. 17)

において、将来の世代に対する負担を抑えるため、2009年度での公債残高（一般債）の減少を目指すこととし、そのため、一般債について2005～2008年度の4年間で発行額の▲20%削減に取り組んできた。

上記の取組みも含め、最近の公債発行の抑制により、公債収入はピーク時の1998年度決算2,821億円に比して、2005年度予算では、1,981億円と▲840億円削減している。（2004年度予算2,175億円に比しては▲194億円、▲8.9%）

しかし、2005年度予算並みの公債発行を続けると、公債残高は、当面、更に増加することが見込まれる。

- ・ 監理団体への委託料については、大阪市監理団体改革基本方針（平成17年2月）で、2005年度予算から2007年度予算までの3年間に於いて、監理団体委託料約1,000億円（2003年度決算）の20%の削減を図ることを目標としている。

既に17年度には▲54億円（▲5.8%）の削減を行った。

### 今回の4つの新しい手法

“身の丈改革”の趣旨に照らせば、従来の手法では到底危機の打開はできない。そのため、今回、財政構造を健全化するために4つの新たな切り口を考えた。

#### A 経常経費の圧縮

人件費、経常的施策経費及び管理費の圧縮や各種補助金、市民サービスのあり方の検討などにより、当面5年後には▲900億円圧縮することをめざす。

これは従来の削減と比べ積み上げベースではなく、“身の丈”水準に照らして圧縮していること、具体策減額の数値を公表していること、各種補助金や市民サービスのあり方も検討対象にしている点が異なる。

#### B 投資的経費の追加的圧縮

新規事業から維持管理中心への転換や民間企業、NPOの活用、事業内容の精査、さらに公募型競争入札等の導入によるコスト削減を図り、5年後には投資的経費の事業額を現状から更に▲1,100億円圧縮することをめざす。

これは従来の削減率（▲20%）と比べて削減率（▲25%）が強化されており、また、「公共事業費以外の投資的臨時的経費」についても具体的な数値目標を策定している点が異なる。

### C 特別会計の改革

特別会計の見直しはこれまで主に各担当部局で行ってきた。しかし今後は、特別会計全体を通じた体系的な見直しが必要である。また、個々に管理してきた会計を、統一的に一元管理し、特別会計全体の姿と問題点を明らかにしながら全てについて健全化を急ぐ仕組みが必要である。こうした努力と合わせて一般会計からの繰出しを見直し、当面**3**年間で**3**割の削減（合計▲**250**億円）を目指す。

ちなみに大阪市役所における特別会計は下図のとおりである。《図 19 参照》

《図 19》

地方自治法の適用を受ける会計		地方公営企業法の適用を受ける会計	
政令等特別会計	大学医学部附属病院事業会計	準公営企業会計	市民病院事業会計
	食肉市場事業会計		中央卸売市場事業会計
	市街地再開発事業会計		港営事業会計
	駐車場事業会計		下水道事業会計
	有料道路事業会計		
	土地先行取得事業会計	公営企業会計	自動車運送事業会計
	母子寡婦福祉貸付資金会計		高速鉄道事業会計
	国民健康保険事業会計		水道事業会計
	心身障害者扶養共済事業会計		工業用水道事業会計
	老人保健医療事業会計		
	介護保険事業会計		
	公債費会計		

従来の財政再建では、特別会計を見直すという発想はあまりなかった。制度上は独立採算であり、公債発行によって収支バランスがとれるとされてきた。しかし独立採算制という建前にもかかわらず、現実には一般会計からいろいろな理由のもとで繰り出しをし、支援をしてきている。その総額は平成**17**年度予算で**2,500**億円にも達する。そもそも支援が果たしてその事業の健全化のために役に立っているのかどうかという根

本的なところから見直す必要がある。例えば国民健康保険事業などについては、国が事業をやって、その分の赤字だけを市が負担することになっている。だが、そもそもそれが健全な赤字かどうか疑問が残る。赤字を単に負担するのではなく、そもそもの赤字を抑制するというところまで踏み込んで、国と連携して見直しをやっていく必要がある。さらにまた個々についてそもそも特別会計であるべきか否かも再検討する。

#### D 監理団体への委託料の見直し

民間委託化の実施、契約方法の改善、事業コスト削減などにより、2007年までに合計▲280億円の削減を目指す。

以上、A、B、C、D の手段を一覧表にすると、下図のとおりとなる。《図20 参照》

《図 20》

毎年の予算を圧縮するための4つの手段				
見直し対象	手 法	金 額	年あたり	これまでとの違い
経常経費	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人件費、経常的施策経費及び管理費の圧縮</li> <li>・各種補助金、市民サービスの見直し</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・最終2割削減を目指す</li> <li>・当面5年間で 900億円の削減</li> </ul>	当面は年間 180億円 (年率 1.5%)の削減	<ul style="list-style-type: none"> <li>・積み上げベースではなく“身の丈”水準にてらして圧縮</li> <li>・具体削減額の目標数値を公表</li> <li>・各種補助金、市民サービスのあり方も検討</li> </ul>
投資的経費	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新規事業から維持管理中心へ転換</li> <li>・民間企業、NPOの活用、事業内容の精査、公募型競争入札等の導入によるコスト削減</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・5年間で 1,100億円の削減</li> </ul>	年間 220億円 ( 5%(5年間25%) )	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公共事業費の削減率強化( 20% 25%)</li> <li>・「その他臨時的な補助金」について、具体的な数値目標を策定</li> </ul>
特別会計	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一般会計からの繰出しの見直し</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・当面3年間(2006～2008年度)で3割の削減( 250億円)を目指す</li> </ul>	83億円 ( 10% )	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大阪市の設けた任意基準による繰出しを抜本的に見直し</li> </ul>
監理団体	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民間委託化の実施</li> <li>・契約方法の改善</li> <li>・事業コスト削減など</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2007年までに 280億円</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2004～2005 54億円( 5.8%)</li> <li>・2005～2006 146億円( 15.6%)</li> <li>・2006～2007 80億円( 8.6%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・3年間(2005～2007)で20%以上の見直しとしていたが、委託事業の監理団体評価委員会の評価により30%以上とした</li> </ul>
合 計		2,250億円	483億円	

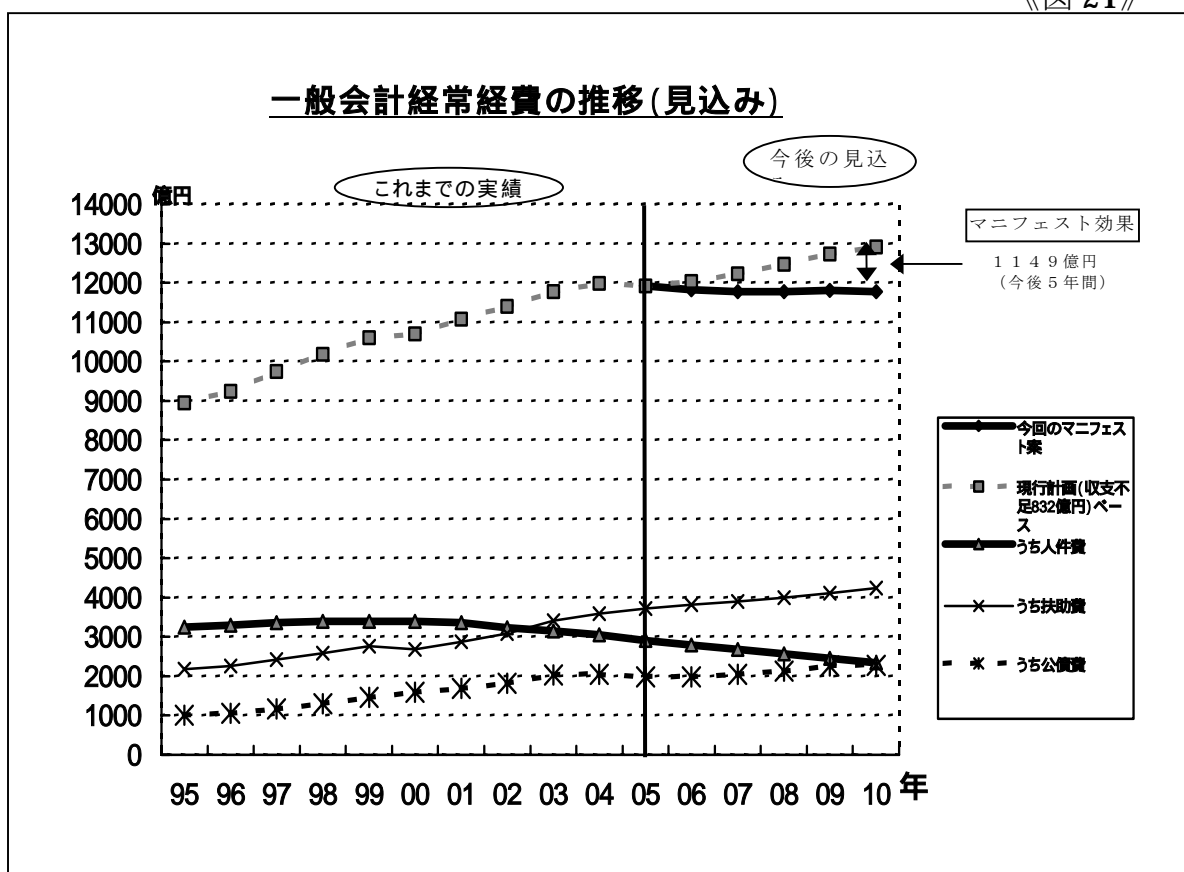
## - 2 経常経費の抑制について

経常経費に関しては、これまで削減の努力をしてきたが、結果としては、右肩上がりの増加傾向にあった。

行財政改革に伴う人員削減で人件費は近年減少傾向を見せている。しかし、生活保護費の増加や高齢社会の進展に伴い扶助費が増加し、また、社会資本整備を積極的に進めてきたことに伴う公債収入の償還費（公債費）も増加してきている。

これらは今後も高水準で推移することが想定されている。今回の改革では、少なくとも、経常経費が現状水準を上回ることはないよう抑制策を講じた。《図 21 参照》

《図 21》



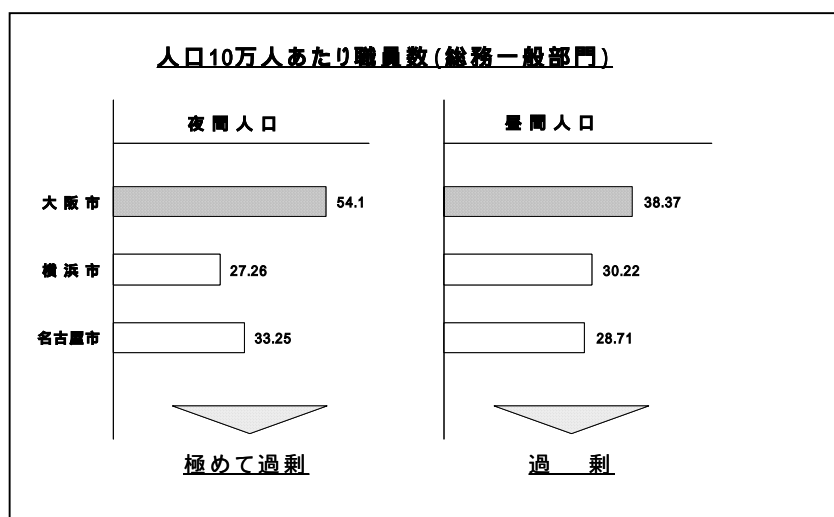


### - 3 人件費と給与

まず、経常経費に占める人件費の比率は **25%** くらいとなり、大きなウェートを占める。そこで、特に人件費と給与については、今回踏み込んで考えた。

職員数に関しては、従来から“過剰”と言われてきた。総務一般部門の夜間人口 **10 万人** あたりの職員数は、**54 人**（横浜市 **27 人**、名古屋市 **33 人**）で、横浜市、名古屋市と比較すると、極めて過剰な職員数であり、昼間人口で比較したとしても、**38 人**（横浜市 **30 人**、名古屋市 **29 人**）で、横浜市、名古屋市と比較しても過剰な状態となっている。《図 22 参照》

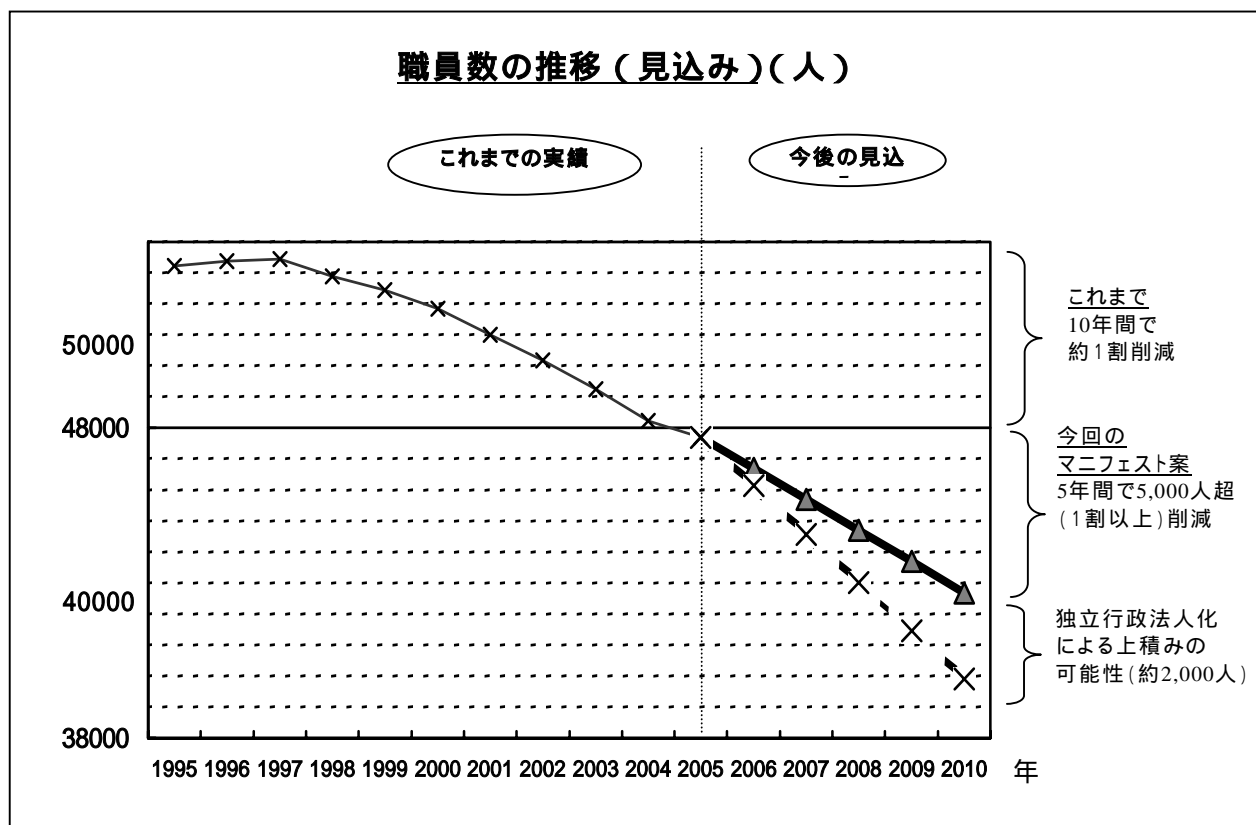
《図 22》



この背景には、いくつかの理由がある。大阪市は、他都市と違って幼稚園、高校、港湾をもっていることや、産業等が集中する業務都市であり、夜間人口のみに対する行政サービスだけではすまないこと、さらには、西日本の中核都市としての役割などである。しかし、こうした理由を全て斟酌しても職員数が過剰であるのは間違いない。

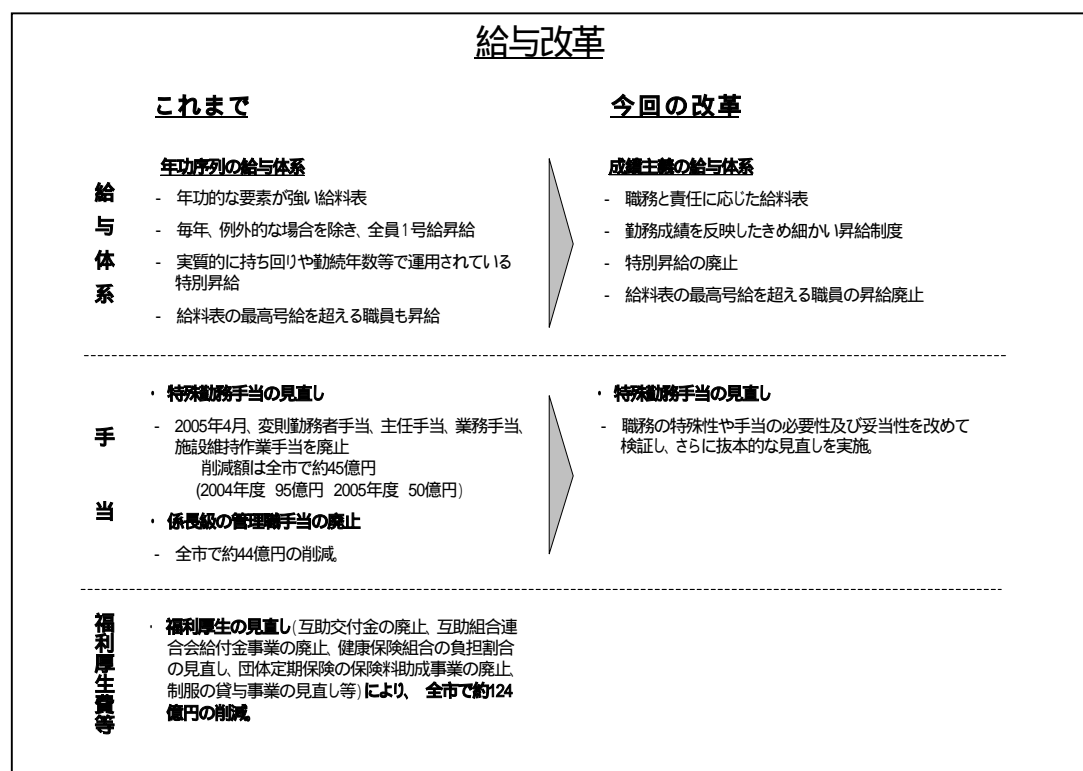
そこで、大阪市役所は既に、1995年から2005年までの過去10年間に、約1割の職員数の削減を図ってきた(53,234人→47,693人:△5,541人)。さらに、今回の改革案では、今後5年間で5,000人を超える削減に取り組む。また、市立大学は来年度から独立行政法人化される。これらによる約2,000人の削減を含め、職員数3万人台の達成を目指す。《図23参照》

《図23》



一方、給与についても様々な課題がある。まず、成績主義の給与体系を導入とあわせて、これまでの特殊勤務手当と給料の調整額を抜本的に見直す。また、福利厚生については、既に17年度に抜本見直しを行っている。これらの努力により総人件費を抑制する。《図24参照》

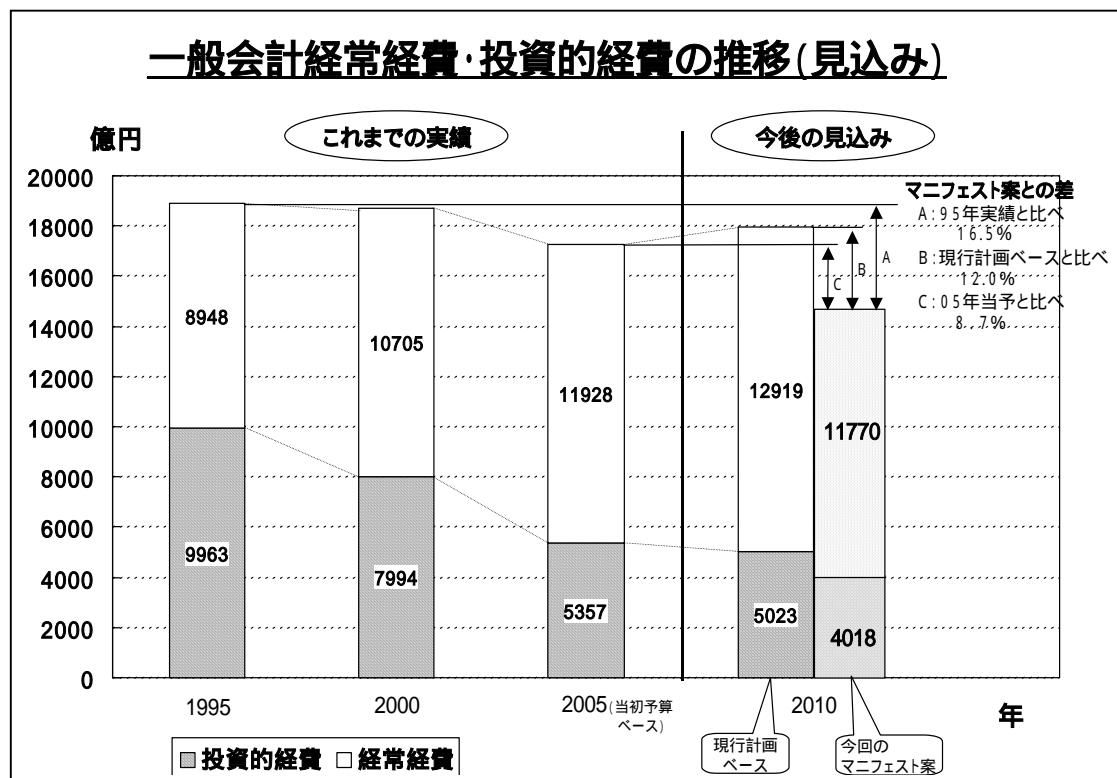
《図24》



#### - 4 一般会計経常経費・投資的経費の推移

以上のようなことの努力の結果、2010年度には、1995年実績と比べて△16.5%、現行計画ベースと比べて△12.0%、2005年当初予算と比べて△8.7%の経費の削減が可能となる。《図25参照》

《図25》



行政コストの市税収入に対する割合で見て、大阪市の比率 2.22 を横浜市・名古屋市並の 1.68 まで引き下げるためには、経常経費の▲2割を削減することが必要である。つまり経常経費 1兆 1,928 億円の 2割削減には約 2,400 億円の削減が必要である。しかし、経常経費 1兆 1,928 億円の内、扶助費や公債費など、高齢化の進展や過去の公債発行額の累積により圧縮困難なものが 7,244 億円ある（削減が困難な項目：公債費 1,985 億円、扶助費 3,726 億円 等）。従って、当面 5 年間の削減目標としては、このうちの人件費 (2,914 億円) と経常的施策経費及び管理費 (1,770 億円) の合計額について、2割削減することを目指す。

投資的臨時的経費は、ピーク時の 1995 年度決算の 9,963 億円から 2003 年度決算の 5,775 億円へと 8 年間で 4割以上削減するなど (△42%、年率△5.25%)、既にかかなりの事業量の圧縮をしてきており、今後同じペースでの圧縮は困難な状況にある。

そのため、今後の公共事業は、新規事業重視から効率的な維持管理中心

へと質的転換を図るなど、新たな手法により更なる圧縮に取り組む。

新たな取組による削減率については、**1992**年度以降、景気対策の観点から前倒しで進めてきた公共事業費の解消を図るという考え方により、**5**年間で**25%**（年率**5%**）の削減を目指す。

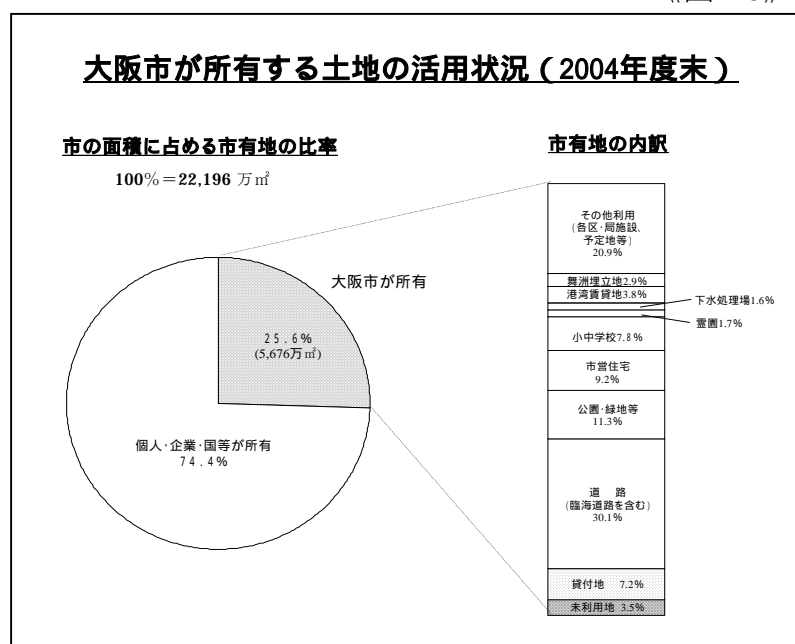
ちなみに、こういう努力と合わせて、公債費の残高も抑制していく。また同様に、日常の必要な支出を借金で賄う状態を次第に脱却し、公債費も圧縮させていく。

## - 5 財務・人事・資産・組織の流動化

今回の改革で導入する一つの新しい手法は、既に存在する資産、人材、土地、施設などをフル活用し、予算や人員の投入量の減少による影響を最小限にとどめるということにある。即ち、既に配分された資源の稼働率を上げることで従前並みあるいはそれ以上の生産性を追及する。

例えば、大阪市はかなり豊かな資産をもっている。土地だけを見ても、大阪市の面積の **25%** は大阪市役所が所有する。《図 26 参照》

《図 26》



もちろん、これらの土地の大半は道路とか公園であるが、遊休地もある。また、既存施設の建替、更新などの機会に土地建物を転用する、高度利用するなど、いろいろな工夫の余地がある。また、依然として活用されていない資産もあり、それもフルに活用する。

これらはいわゆる資産の流動化といわれる方策である。

しかし、もっともこれは具体的に個別事業で実施するとなると、かなりの工夫が必要になってくる。事業単位で検討してチャンスを発掘する。こうした努力の結果、民間企業並みの流動化ができれば、今後新たに投入する資金と人材が、毎年減るとしてもそれを補うだけのサービス水準や生産性は確保できる。

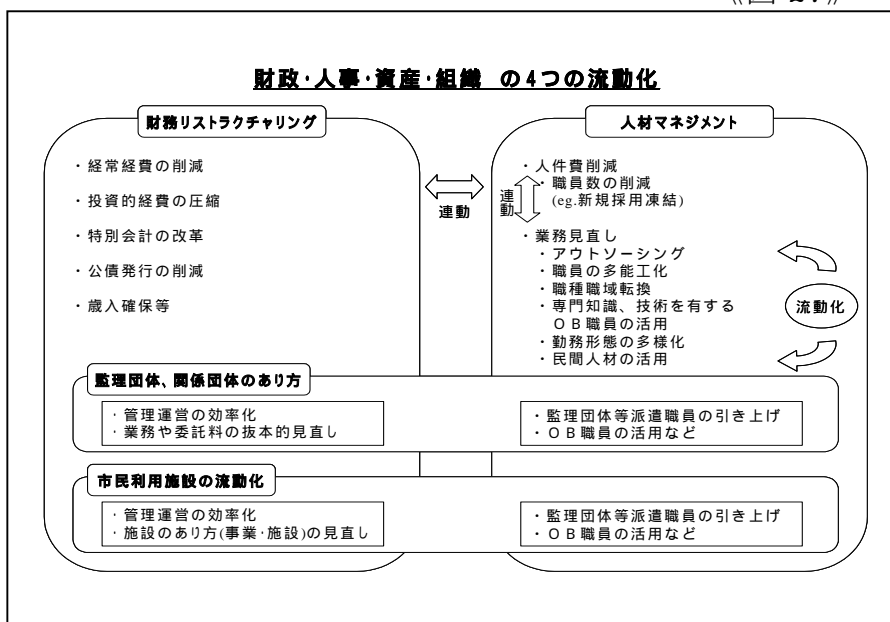
先例はある。国鉄の民営化がそうだった。しかし、国鉄の場合は民営化とセットで行った。つまり、流動化をしようとしても、役所のルールが邪魔になることも多い。この点からも民営化が必要ということになる。

《図 27》は、マネジメント改革の取組の大きな要素である、財務リスストラクチャリング、人材マネジメント、監理団体・関係団体のあり方の見直し、市民利用施設の流動化の関係を示したものである。

マネジメント改革は、健全かつ持続可能な経営体質を確立させることを目的とするので、経費の圧縮、特別会計の改革、公債発行の削減などに取り組み財務リスストラクチャリングと職員数の削減、業務見直しなどに取り組み人材マネジメントが大きな柱となる。

また、これらの取組の対象は市役所の中の組織だけでなく、監理団体や関係団体についても管理運営の効率化や派遣職員の引き上げなど、カネとヒトに関する共通の課題を克服する必要があるため、2つの柱を横断する形で図示している。施設の流動化についても、管理運営の効率化や現在施設で働いている職員の引き上げなどの課題解決に取り組まなければならない、同様である。

《図 27》



## - 6 ニュー・パブリック・マネジメントの考え方による「組織の生産性の向上」

### 【参考】 ニュー・パブリック・マネジメントとは

民間企業の経営理念・手法を可能な限り公的部門に導入し、その効率化・活性化を図ろうとする考え方である。その理論は、①徹底した競争原理の導入、②業績／成果による評価、③政策の企画立案と実施執行の分離という概念に基づいている。

今回の改革は、いわゆるニュー・パブリック・マネジメントの手法を採用したものである。

ニュー・パブリック・マネジメントは、民間企業の経営理念・手法を可能な限り公的部門に導入したものである（【参考】参照）。

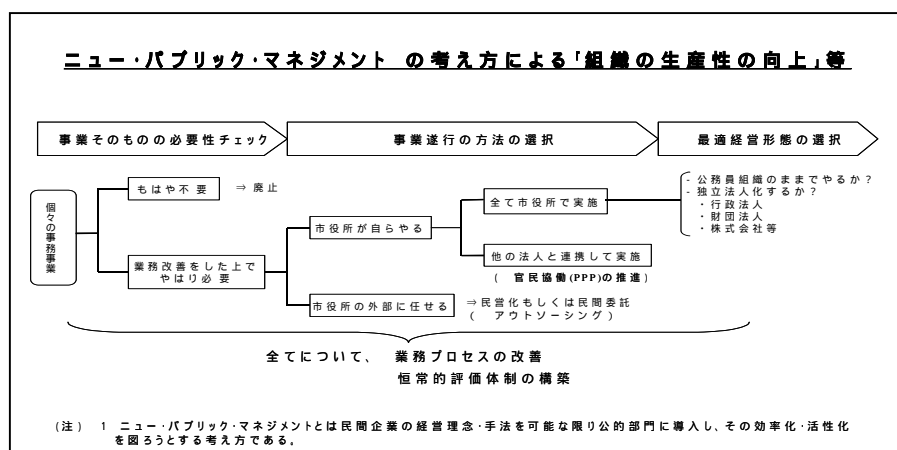
具体的には個別の事業ごとに検討する。まず、個々の事務について、必要なか、あるいはもはや不要なのか事業そのものの必要性をチェックする。当然、不要な事業は廃止する。

第2段階として、必要な事業であったとしても、市役所自らがやるのか、あるいはアウトソーシング等、市役所の外部に任せるのかをチェックする。市役所自らがやるとしたもののでも、全て市役所で実施するのか、一部は他の法人に委ねるのかをチェックする。

第3段階として、全て市役所で実施すると判断をしても、さらに、公務員組織が公務としてやるのか、独立法人化するのかなど、執行部門の経営形態をチェックする。

このように、ニュー・パブリック・マネジメントは、徹底した競争原理を導入し、政策の企画立案と実施執行の分離をする。そのことで事業の効率化・活性化を図ろうとするものである。以上を図で表すと《図28》のようになる。

《図 28》





## マネジメント改革の具体内容

以上述べてきたマネジメント改革を具体的にマニフェストの項目の形でまとめたものが以下の表である。マネジメント改革は、全体で87個の「具体的取組」のうち47個を占める。

なお着手年度の欄の数字は、平成何年かを示す。例えば⑱は平成18年度。

大項目	課題	具体的取組	要旨	着手年度
財務リストラクチャリング	1 身の丈に合わせた経常経費の圧縮	経常経費の2割削減(当面5年間で900億円の削減)	身の丈(行政コスト/市税の比率)を見て、経常経費の▲2割削減が必要。当面5年間は、削減困難な扶助費・公債費等を除いた経常経費について2割削減(▲900億円)を目指す。	⑱
	2 新手法による投資的経費の追加的圧縮	新規事業から維持管理への公共事業の転換	公共事業は新規事業から維持管理中心へ質的転換し、必要なものに限定。景気対策での前倒分を削減し、5年間で▲1,100億円圧縮	⑱
		民間企業やNPO等の活用	事業実施が必要なものについて、地域、民間企業やNPO等、大阪市役所以外の主体が出来ないか代替策を検討・実施し、事業費を圧縮	⑱
		需給予測・コスト計算等の精査による質・規模の見直し	大阪市役所の事業実施が必要と認められる事業について、需給予測・コスト計算等の精査により質・規模を見直し、事業費を圧縮	⑱
	公募型競争入札等によるコストの圧縮	電子入札の導入による工事コストの低減や公募型競争入札の拡大による入札価格の引き下げなどで、事業費を圧縮	⑱	
3 特別会計の改革	特別会計・一般会計の区分の見直し	特別会計設置当初との状況の変化や事業の実態に応じて、特別会計の区分の見直しや特別会計について事業の民営化・廃止などを検討するとともに、事業実態の明確化を図るため、市営住宅など収入のある一般会計事業の特別会計化を検討。	⑰	

大項目	課題	具体的取組	要旨	着手年度
		特別会計管理システムの確立	会計を統一的、一元的に管理する体制を構築し、ガイドラインを用い分析・評価のうえ、特別会計年次報告書を作成する。	⑰
		一般会計からの繰出の見直し	当面3年間で一般会計繰出金（H17当予2,500億円）のうち、削減が困難な繰出額を除いた額830億円について、3割の削減（▲250億円）を目指す。	⑱
		国民健康保険事業会計等の健全化	保険料の時間外徴収や口座振替の加入勧奨など未収対策の強化や人件費の抑制など事務費の抑制及び医療費の過誤請求チェック体制の改善や減免基準の見直しなど事業運営の適正化を図るとともに、制度改正の要望も行い、国民健康保険事業会計等の健全化を図る。	⑰
4 公債発行の削減(一般会計)	5年間で公債発行水準を800億円まで削減(除く臨時財政対策債等)	当面の目標(5年後)として、 <b>92年度</b> 以前の公債発行の水準 <b>800億円(87~91年度平均)</b> を目指す。大阪市における都市インフラは既に成熟しており、 <b>92年度以降</b> 景気対策の観点もあり事業を前倒しで進めてきたと認識。	⑱	
	臨時財政対策債の使途の財政健全化への限定	赤字債である臨時財政対策債(⑰予算 <b>340億円</b> )や減税補てん債(⑰予算 <b>127億円</b> )は、財源保障がなされているものでもあり、引き続き発行を行うが、その使途は公債償還や負の遺産処理など財政健全化に資するものに限定。	⑱	
5 戦略的 不良債 権処理 の体制 構築	総合的な財務リスク管理体制の構築	リスク要因を大阪市役所全体で一括管理し、トータルとして大阪市役所に有利な対応策を民間専門家のノウハウを活用し、検討・実施。	⑱	

大項目	課題	具体的取組	要 旨	着手年度
	6 歳入確保策	未収額の圧縮に向けた取組の強化	数値目標の徹底、専門家の活用、厳正な滞納整理の実施、研修等による職員の能力向上、口座振替の促進、納付しやすい環境づくり。	⑰
		効率的で強力な賦課徴収体制の整備と運営	事務処理の統合等による効率的な体制運営と賦課徴収体制の強化。臨時職員や効率化による人員で時限的増員。IT 技術の活用。	⑰
		受益と負担の関係の適正化	時代の変化を踏まえ、市民の負担水準が施策目的や受益と負担の観点から適切かを検証し、必要に応じ見直し。	⑱
		新たな収入源の模索	課税自主権の活用の検討や大阪市役所所有財産の処分・有効活用や業務に付随する収入の確保。(ネーミングライツの販売、広告掲載等)	⑰
資産の流動化	1 施設の利用率の向上	利用者制限の緩和	事業目的、対象者の利用が妨げられない範囲で利用者の制限を緩和する。	⑱
		一元的な利用案内情報の提供	ホームページで利用案内情報を横断的に網羅した一覧表を公開。将来的には施設を一括管理し、より効率的な情報案内や管理運営の実現を目指す。	⑰
		利用率の向上	利用者制限の緩和や一元的な利用案内情報の提供を行い、少なくとも利用率 50% 以上を目指す。	⑱
	2 施設の活用の見直し	面積当り経費の削減	指定管理者制度の導入など原則として競争原理の生じる形態での外部委託とし、より効率的な管理運営を目指す。	⑰
統廃合		ニーズに応じた運用や柔軟な利用料金の設定にも考慮し、施設のあり方を見直し、統廃合の方向性を示す。	⑱	

大項目	課題	具体的取組	要旨	着手年度
	3 土地の有効活用の促進	未利用地の処分	市有地の一元管理等により売却可能地の抽出を促進し、民間業者の活用等により売却を促進し、税外収入の確保等を図る。	⑱
		転活用の徹底	転活用の障害となる法制度の改正要望の実施など、活用検討地の暫定利用等を積極実施。暫定利用地の利用方法等の見直し。総務省の対策を活用し、土地開発公社の長期保有土地を解消。	⑰
グループ経営の質的向上	1 大阪市の関与の見直し	委託料・出資の見直し	監理団体への委託料について評価委員会の報告に従い平成 16 年度予算比 30%削減及び株式会社への出資を見直す。報告団体・その他関連団体への委託料・出資の見直しについても早急に検討。	⑰
		法人形態の見直し	公益法人(監理団体)について評価委員会の報告に基づき、法人形態の見直しを検討・実施。その他報告団体等も調査・分析のうえ見直しを検討。	⑱
		組織運営体制の見直し	監理団体について、委託料・出資の見直し等とあわせ、派遣を継続する一定の考え方に該当しない場合派遣職員を引きあげる。その他報告団体等についても個々に精査し引きあげ。OB 職員の再就職のあり方も検討。	⑱
人材マネジメント	1 職員数の削減	職員採用の凍結。当面 5 年間で 5,000 人を超える職員数を削減	平成 18 年度より 5 年間新規採用を凍結。但し、専門的資格を要する職種等で正規職員として採用しないと確保しがたい人材は例外的に採用。 この他、市大等の独立行政法人化により削減をはかり、職員数 3 万人台を目指す。	⑱

大項目	課題	具体的取組	要旨	着手年度
		<b>共通管理業務の集約及び民間への業務委託</b>	各局・区・事業所等に分散している共通管理業務(給与・旅費・福利厚生・物品調達等)を集約・民間委託化し、共通管理業務部門の職員数百人規模の削減を目指す。	⑰
		<b>監理団体派遣職員の大幅な引き上げ</b>	監理団体については、委託料・出資の見直し等とあわせて派遣職員を引き上げ(現派遣職員数の8割程度は引きあげ見込み)。その他大阪市役所関連団体への派遣職員についても個々に精査のうえ、可能な限り引きあげ	⑰
		<b>50歳からの早期退職者制度の導入</b>	50歳から早期退職可能な制度を導入。退職時年齢が低い職員に対しより高い加算率を設定した退職手当割増制度を導入。	⑱
	<b>2人材の弾力的運用</b>	<b>職員の職種職域を転換(職員の多能工化)し人事異動を拡大</b>	職員的能力を最大限活用するため、職員の多能工化(一人の職員が複数の業務をこなす)を図るとともに、局と局・区をまたがる大幅な人事異動に取り組む。 技能職員の職種の一本化。一般行政職も採用後10年の期間毎に2回は局区をまたがる異動。	⑰
		<b>勤務形態の多様化</b>	人員削減の一方で公務能率を向上し、また、育児・介護等職員の個人的事情への配慮等の観点より、多様な勤務形態の導入について法改正の働きかけも含め新たな制度構築を目指す。	⑰
		<b>局部長ポスト等経営層や専門的分野への外部人材の登用、庁内公募の拡大</b>	登用ポスト・求める人材を明確にし、正規採用、任期付採用等多様な形態により外部人材を活用。 庁内公募は、区長を含めた局部長級ポスト、民間企業派遣にも拡大。	⑱

大項目	課題	具体的取組	要 旨	着手年度
組織の生産性の向上	1 業務プロセスの改善	共通管理業務の集約	各所属で行われている給与・旅費・福利厚生・物品調達等の共通管理業務を集約。集約にあたっては、業務改革を行う。(現金取り扱いの廃止等)	⑰
		局・区における業務プロセスの改善	全ての事務事業について業務の集約化、IT化など業務プロセスの改善について点検し、可能なものから順次実施。	⑰
	2 事業の経営形態の見直し	民営化・独立法人化など経営形態の見直し	事業の発展可能性、民間資金導入の可能性等の視点より、大阪市役所の組織全般にわたり経営形態の見直しについて検討。変更の場合、理事長等トップはOB職員以外を広く登用。	⑰
	3 アウトソーシング・民間委託の進	事務事業全般にわたる民間委託等の推進	民間委託の考え方を整理し、各部門において全ての事務事業について民間委託等の可能性チェックを行い、順次実施。可能性チェックは第三者が点検。	⑰
	4 官民協働(パブリック・プライベート・パートナーシップ)の推進	他の法人(大阪府等)との連携	事業分野ごとに他の法人(大阪府、堺市等他の自治体、国の機関、民間企業等)との連携を検討。	⑰
		市政全般への民間企業等との協働の推進	検討体制を整備し、外郭団体を含めた事務事業全般について官民協働推進の観点から企業等から提案を募集。	⑰
		地域団体との健全な協働の推進	地域振興会等地域団体、コミュニティ協会・社会福祉協議会等大阪市役所の関与の大きい関連団体等への委託料、補助金等の実態調査をし、健全な協働推進をはかる。	⑰

大項目	課題	具体的取組	要旨	着手年度
	5 恒常的評価体制の構築	戦略計画と連動した行政評価	各局で作成する戦略計画や市役所の中での意思決定（予算編成や施策の選択と集中など）のPDCAサイクルと連動した評価システムを構築。	⑰
		第三者委員会による独立した包括的評価体制の確立	組織の生産性向上の観点から、業務プロセスの改善や経営形態の見直しなど、各事務事業を広範かつ包括的に評価する第三者評価体制を確立。	⑰
職員の生産性の向上	1 勤務実績の給与への反映	職務給（職務と責任に応じた給料）の原則の徹底（級別標準職務・昇格基準の見直し）	一般行政職 5 級、7 級など級別標準職務・昇格基準を見直し、給料表上異なる級間の給料水準の重なり縮小の措置等により、職務給の原則を徹底。	⑱
		新たな人事評価に基づく勤勉手当成績率の導入と昇給制度の構築（査定昇給の導入）	人事評価制度を活用し、勤勉手当に成績率を導入。個々の勤務実績を反映した昇給制度（査定昇給）を実施。	⑱
		特殊勤務手当及び給料の調整額の抜本的見直し	著しい特殊性が認められるか、重複していないか、支給方法は適切か、金額は妥当かについて、基準を定めた上で、個々の手当の方向性を明らかにし、抜本的な見直しを行う。	⑰
	2 職員の資質向上のための柔軟かつ厳格な制度の導入	希望降任制度の実施	職員本人の意思を尊重し、職員の意欲の向上、組織の活性化を図るため、職員の希望に基づく降任制度を導入。	⑰
人事評価制度に基づく分限降任等の仕組みのルール化		人事評価制度を活用し、勤務実績が不良な職員に対する降任処分等の仕組みのルール化を行う。	⑱	

以上が全 47 項目の一覧だが、以下では、Ⅰ～Ⅳの大項目の中の課題ごとに解説する。

## 財務リストラクチャリング

### - 1 身の丈に合わせた経常経費の圧縮

大阪市では、市税収入が伸び悩む中、扶助費や公債費などの義務的な経費が増大し、財政構造の硬直化が進んできた。

特に市税収入は **1996** 年度にピークを迎えて以降、近年では、急激かつ大幅に減少している。一方で経常支出が増大していることから、財政構造の硬直化がさらに進み、経常収支比率は **2003** 年度決算で **102.5%** と、経常的な歳入だけでは経常的な経費が賄えない状況にある。赤字債 **728** 億円が経常支出に充てられている。

さらに、支出を収入と対比してみると他都市よりも不健全な状況にあることがわかる。即ち **03** 年度決算で見ると、〔行政コスト/市税収入〕の比率が **2.22** となっている。これを他都市と比べると、例えば横浜市役所は **1.62**、名古屋市役所は **1.74** である。

経常経費については、**99** 年度から毎年△**10%**のマイナスシーリングを実施してきたが、高齢化の進展に伴う扶助費の増加や、過去の公債発行の償還である公債費の増加により、総額は増えている。

こうした状況は今後も続くと思込まれており、持続可能な財政運営を行うには、身の丈（市税収入）に見合った経常支出の水準に引き下げる必要がある。こうした状況を打破するため、一層の行政コストの圧縮や各種補助金等、市民サービスのあり方について検討を行い、当面 **5** 年間での削減目標として、削減可能な人件費（**2,914** 億円）と経常的施策経費及び管理費（**1,770** 億円）の合計額（**4,684** 億円）について、**2** 割削減（△**900** 億円）を目指す。

### - 2 新手法による投資的経費の追加的圧縮

一般会計 **17,285** 億円（**05** 年度予算）のうち、経常経費は **11,928** 億円で **69%**、残り **31%**の **5,357** 億円は投資的経費である。このうち公共事業費については、近年大幅な圧縮を行ってきた。その結果、現在はバブル期前の水準に圧縮している。**2005** 年度予算の公共事業費は **1,979** 億円だが、これが市税に占める割合は **32.2%**、歳出規模に占める割合は **11.4%** であり、政令指定都市の平均 **37.8%**（市税に占める割合）や **14.3%**（歳出規模に占める割合）を下回っている。《図 29 参照》



《図 29》

2005 予算ベース	公共事業費/市税	公共事業費/歳出規模
大阪市	32.2% (8 番目)	11.4% (9 番目)
指定都市平均	37.8%	14.3%

また、この 1,979 億円という額は 87 年度決算ベース（市税が 05 予算と同水準）の金額 2,629 億円をも下回っている。

しかし今後も公共事業の水準を引き下げる必要がある。なぜなら、もともと大阪市役所は、古くから都市整備を進めてきたうえに、92 年以降景気対策の観点から前倒しで公共事業を進めてきた。そもそも都市インフラは充実している。一方で公共事業の主たる財源である公債収入は依然として高水準にある。さらにその他の投資的臨時的経費の水準は、87 年度決算ベースを上回り、依然として高水準にある。

以上の認識にたって、今後は、公共事業は新規事業から維持管理中心へ質的転換し、必要なものに限定する。即ち景気対策での前倒し分に相当する額の△1,100 億円を向こう 5 年間で圧縮する。

また、今後とも事業実施が必要なものについても、地域・民間企業・NPO 等、大阪市役所以外の主体で実施できないかどうか代替策を検討・実施する。そのうえで依然、大阪市役所が事業実施する必要のある事業については、需要予測・コスト計算等の精査により質・規模を見直し、個々の事業費単価を圧縮する。

このためには、決め細かな具体策が必要であり、例えば電子入札の導入による工事コストの低減や公募型競争入札の拡大による入札価格の引き下げなどが考えられる。

### - 3 特別会計の改革

特別会計は、本来独立採算制を基本とする。だが大阪市役所には料金等の収入では収支を賄えない事業がある。一方、市街地再開発事業、食肉市場事業（と畜事業部分）など事業の性格等に照らせば、本来、一般会計の範疇にあってもおかしくない事業が含まれていたり、逆に一般会計の中に特別会計であってもおかしくない市営住宅事業が含まれている。また、繰出基準に基づき一般会計で一部の費用を負担しており不透明である。

現在の特別会計の各会計は、各担当部局が個々に管理しており、特別会計全体を通じた体系的な管理体制がない。特別会計のあり方や一般会計と特別会計の役割分担について、総合的な整理・見直しをする体制も不備である。このままでは、現在抱えている累積欠損金（04年度末で**2,361**億円）や借入金の償還（04年度末で**2兆8,463**億円の借入金残高）などで一般会計に将来大きな負担をもたらす可能性がある。

特別会計はこれまで事業担当部局が、事業の合理化や効率化などの見直しをしてきた。しかしこれでは不十分であり、今後は、さらに抜本的な改革を進めるため、次のような取組を行う。

- ・ 特別会計の設置当初との状況の変化や事業の実態に応じて、特別会計区分の見直しや特別会計事業の民営化や廃止を検討する。また、事業実態の明確化を図るため、市営住宅など収入のある一般会計事業の特別会計化を検討する。
- ・ 会計を統一的、一元的に管理する体制を構築し、ガイドラインを用い、分析・評価のうえ、「特別会計年次報告書」を作成する。
- ・ 向こう**3**年間で、現在の一般会計繰出金（05年度当初予算**2,500**億円）のうち、公債費、保険給付に係る負担に対する繰出など削減が困難な繰出額を除いた**830**億円の**3**割の削減（△**250**億円）を目指す。
- ・ 国民健康保険事業会計、老人保健医療事業会計、介護保険事業会計、母子寡婦福祉貸付資金会計、心身障害者扶養共済事業会計等について、保険料の時間外徴収や口座振替の加入勧奨など未収対策の強化や、人件費の抑制など事務費の抑制、さらには減免基準の見直しなど、事業運営の適正化を図るとともに、制度改正の要望も行き、事業の健全化を図る。

#### - 4 公債発行の削減（一般会計）

大阪市では、市税収入等の伸び悩みの中で、人口の集中や経済活動の集積などに対処し、都市基盤と生活環境の整備のために、早くから積極的に市債を活用してきた。

加えて、近年、多額の財源不足に対し、主に地方債による補てん措置がとられてきた。また、**92**年度以降、景気対策の観点も含め、事業の積極的な推進を図るため、地方交付税措置（償還費用が地方交付税の算定上、基準財政需要額に参入され財源補てんされること）のある特別債も含めて、市債を活用してきた。

公債発行額は最近は抑制しているものの、**92**年度以前（約**800**億円）と比べ、なお高水準（05年度予算**1,981**億円）となっている。

その結果、05年度末の公債残高見込みは、一般会計で2兆9,331億円、特別会計を含めた全会計では5兆6,193億円にもものぼっている。

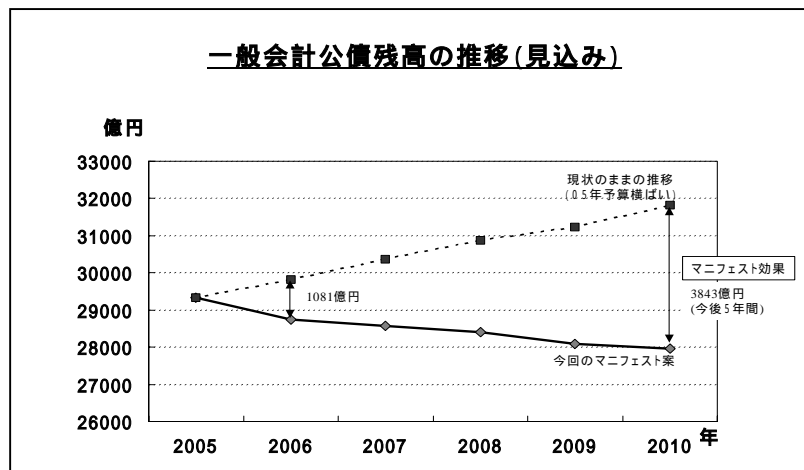
現在の公債発行水準のままでは、公債残高とその償還費である公債費はますます増加する。この残高は、今後、受益と負担の関係の明確化を図りながら、市税や料金収入などにより償還することとなる。これらの負担は本格的な人口減少期に向けて財政運営をますます困難にするのは必至である。持続可能な財政運営を行うには、公債発行額を大幅に削減し、公債残高や公債費の水準を引き下げる必要がある。

こうしたことから、05～08年度の4年間で公債発行額を20%削減することに取り組んできた。その結果、公債収入はピーク時の98年度決算2,821億円に比して、05予算では1,981億円となり、840億円分を削減している。しかし、今後、20～64歳の稼働人口（労働力人口が半数を超える階層）が減少し、主たる償還財源である市税収入も減少が見込まれる。早急に公債残高を減少させ、償還可能な水準に下げる必要がある。そこで、次のような取組を行う。

- ・ 大阪市における都市インフラは既に成熟しており、今後新規で整備していくものは少ない。そこで、当面の目標（5年後）として、92年度以前の公債発行の水準800億円（87～91年度平均）を目指す。
- ・ 赤字債である臨時財政対策債（05年度予算340億円）や減税補てん債（05年度予算127億円）は、国による財源保障がなされている。そこで、引き続き発行を行うが、その用途は公債償還や負の遺産処理など財政健全化に資するものに限定する。

この取組により、現状のままで推移する場合と比べ、公債残高は、2010年度時点で約3,800億円の削減が可能と見込まれる。《図30参照》

《図30》



## - 5 戦略的不良債権処理の体制構築

特別会計の事業や土地信託事業そして第3セクターなどの監理団体の収支については、これまで各局が個別に管理してきた。その結果、全体を統一したリスク管理がなされていない。

特別会計の事業の中には、資産の時価（仮定）に対して多額の累積損益・起債残高・借入金残高を有するものがある。また、特別会計以外の土地信託事業・監理団体等にも、今後、新たな財政負担の発生が見込まれるものがある。これらについて将来、債務負担が発生する場合には、一般会計等の他会計で多額の負担をすることになる。

各局はこれまでも、事業の現況分析のほか、専門家による事業の収支改善策や、事業の早期収束策を検討してきた。しかし、今後は、そうした検討に加え、特別会計の事業や特別会計以外の土地信託事業・監理団体等について総合的に財務リスクを管理する体制を構築する。そのうえで、新たな対応策を実施していく。

## - 6 歳入確保策

厳しい財政状況の中、収入確保の必要性が高まっているが、景気や所得の動向もあり、市税等の収納率は低迷している。《図 31 参照》

《図 31》

収納率の状況〔04 年度決算見込み〕			
・ 市税	現年課税分	98.5%	
	滞納繰越分	20.5%	
	総計	93.9%	(03 93.3%)
・ 国民健康保険料	現年課税分 (除：退職者)	82.7%	(03 83.9%)
・ 市営住宅家賃	現年度分	98.0%	
	過年度分	18.8%	
	総計	90.9%	(03 90.9%)
減免による減収額〔03 年度決算〕			
・ 市税		21 億円	
・ 国民健康保険料	法定軽減	161 億円	
	一般減免	75 億円	

制度によっては、未収額（滞納額）の大きさが会計に与える影響が大きなものになっているものがある（税・国民健康保険料）《図 32 参照》。また、収納率の低下は負担者のモラルハザードを招きかねず、また、負担とサービスの水準を見直すうえでの障害となる。

《図 32》

収入未済額の状況 (04 年度決算見込み)		
○ 市税 (含：滞納繰越分)	収入未収額	362 億円
○ 国民健康保険料	収入未済額	137 億円
	現年賦課分 (除：退職者)	

これまで各種の収納率について、数値目標を定め、各局で収納対策を実施したり、口座振替の利用促進の啓発、徴収体制の見直し、未利用地の売却促進など新たな収入源の調査検討といった対策を行ってきた。今後はこれらに加えて、さらなる歳入確保の促進のために、次のような取組を行う。

- ・ 税等の未収額の圧縮に向け、数値目標の徹底、専門家の活用、厳正な滞納整理の実施、研修等による職員の能力向上、口座振替の促進、納付しやすい環境づくりなどの取組を強化する。
- ・ 事務処理の統合等による効率的な体制運営と賦課徴収体制の強化、**IT** 技術の活用等により、効率的で強力な賦課徴収体制を整備し運営を行っていく。
- ・ 時代の変化を踏まえ、市民の負担水準が施策目的や受益と負担の観点から適当かを検証する。必要に応じて見直し、受益と負担の関係の適正化を図る。
- ・ 課税自主権の活用の検討や大阪市役所が所有する財産の処分・有効活用や業務に付随する収入を確保するため、ネーミングライツの販売、広告掲載等の新たな収入源の確保に向けた検討を行う。

## 資産の流動化

### - 1 施設の利用率の向上

市内には大阪市役所が所有する多数の市民利用施設が存在し、貸館業務や自主事業を実施している。各施設を所管する局や、管理委託を受けた団体などはそれぞれのホームページや配布物等で利用案内情報を発信している。しかし、市民にとっては全体像が分かりにくく、利用率は決して高くない。また、実際の機能が類似しているにもかかわらず、別のものとして運営されていたり、全体に不合理が目立つ。《図 33 参照》

《図 33》

主な市民利用施設の利用状況（平成 15 年度）				
施設の種別	施設数	主な施設機能	主な施設内容	平均利用率 または 利用人数
人権文化センター	13	貸館	ホール、会議室など	12.7%
区民センター・ホール	36		ホール、会議室など	40.9%
その他の貸館施設 <sup>*1</sup>	3		会議室など	51.2%
老人福祉センター（政策系）	10	コミュニティ	事務室、大広間など	11.0 人/m <sup>2</sup>
老人福祉センター（基盤系）	26		同上	51.7 人/m <sup>2</sup>
トモノス	26		講習室、図書室など	36.7 人/m <sup>2</sup>
青少年会館	12	自主事業 および貸館	会議室、体育館など	16.6 人/m <sup>2</sup>
その他の事業施設 <sup>*2</sup>	7		研修室など	58.8%
合計 133 施設、平均利用率 37.3%、平均利用人数 28.0 人/m <sup>2</sup>				
*1 社会福祉センター（1施設）、勤労者センター（1施設）、労働会館（1施設）				
*2 市民学習センター（4施設）、青年センター（2施設）、こども文化センター（1施設）				

ところで、個々の施設についてみると、時代の流れにそぐわなくなつた事業目的にこだわり、年齢等の利用者制限を設け、そのために、空き室があっても、市民が広く利用できないといった状況が生じている。

また、平均利用率が 4 割程度と低く、特に 1 割程度しか利用されていない施設も存在する。

今後、利用者制限の緩和による市民への一層の開放や、一元的な利用案内情報の提供などにより施設利用を促進し、少なくとも 50% 以上の利用率を目指す。

## - 2 施設の活用の見直し

各区には、区民ホールなど地域社会にとって必須のいわゆる基盤的施設と、政策的に付加整備された施設の2つが存在する。それぞれ貸館業務や自主事業を実施しており、主な133の施設についてみると、その管理に、年間約100億円、人員約1,000人を要している。

これらについて分析すると、実際の機能が類似していても、施設の種別により単位面積あたりの管理費に大きな差があることがわかった。また、大半の施設の管理委託に市場原理が反映されていない。多くは、施設の所有と運営が一体的に捉えられ、運営と活用が硬直化している。

今後は、施設事業のあり方全般について精査する必要がある。まず、外部委託については、公募による指定管理者制度の導入など原則として競争原理の生じる形態を目指す。そのことで、より効率的な管理運営を目指す。また、ニーズに応じた運用や柔軟な利用料金の設定にも考慮し、施設の利用促進を図る。さらに、築30年前後の施設が多く、近い将来には、多くの施設が建物更新の時期を集中して迎えることも踏まえて施設のあり方を見直し、場合によっては統廃合も考える。

## - 3 土地の有効活用の促進

既に、市域全体(222km<sup>2</sup>)の25%強の57km<sup>2</sup>が市有地(含:道路)であると述べた。このうち2km<sup>2</sup>(3.5%)が未利用地である。

未利用地は各局単位で管理されている(処分は財政局・港湾局において実施)。しかし、事業予定地について事業化が長期化し、空き地になっているものがある。また、転活用されている土地についても、政策的に無償・減額しているもの、地元要望等により暫定利用が長期化しているものがある。

今後は、監理団体の保有地を含めた未利用地に関する情報を一元化する。そのうえで、有効活用に向けた分析、企画立案体制を構築する。

事業予定地を除く未利用地については、売却等の促進を行い、数値目標を設定するなどの取組を行っているが、さらなる資産の流動化を進めるため、未利用地について活用を検討するものと処分を検討するものとに分類したうえで、処分検討地については、売却を促進することで、税外収入並びに固定資産税等の確保と金利負担の削減などを図り、あるいは暫定利用を積極的に行い収入の確保を図る。



## グループ経営の質的向上

### - 1 大阪市役所の関与の見直し

大阪市役所の関与が大きい関連団体は全体で**146**団体ある。そのうち、監理団体（**66**団体）については、**2005**年**9**月に監理団体評価委員会から見直しの提言があった。具体的には、団体の統廃合・再編（株式会社への出資の見直し、法人形態の見直し等を含む）、委託料削減、人的関与の見直し等である。残りの報告団体（**10**団体）及びその他の関連団体（**70**団体）に対する財政的・人的関与の詳細については、現在調査中だが、これについても本年度中に同様の見直しを行う。

大阪市役所の関与が大きい団体には、財政・人事に関する問題など、大阪市役所の抱える様々な問題が集約されている。今後は、①大阪市役所の委託料等財政的関与は適切か、また、今後とも株式会社への資本関与等が必要か、②事業・業務の量に比べ、過剰な人員の配置や給与・手当の支払いがなされていないか、などを明らかにしたうえで改革し、オール大阪市のグループ経営の質的向上につなげる必要がある。

評価委員会の報告の主な内容は以下のとおりである。

- ① 監理団体の統廃合・再編
- ② 株式会社への資本的関与の見直し
- ③ 監理団体への委託料を平成**16**年度予算比**30%**削減
- ④ 自主事業の推進（特に駐車場経営の工夫とあり方検討）
- ⑤ 派遣職員やOB職員のあり方の検討

## 人材マネジメントの再構築

### - 1 職員数の削減

2005年5月1日現在、大阪市役所の職員数は**47,693**人である。人口当たりの職員数を他都市と比較すると、突出して多い。《図34参照》

《図34》

大阪市役所と同様、人口規模の大きい 横浜市役所・名古屋市役所との比較			
	大阪市役所	横浜市役所	名古屋市役所
常住人口(人)	185	95	140
昼間人口(人)	131	105	119

※ 人口1万人当たり職員数(2004.4.1現在)

また、人件費は経常経費の約**25%**を占めている(05年度予算)。

これまでの行財政改革の取組の中でも職員数の削減には取り組んできた。しかし、これまでは税収や人口規模など、客観的指標による目標設定をして削減を図るという発想がなかった。

人員過剰の背景にはいろいろな要素がある。例えば、庶務担当等の共通管理業務に多くの職員が従事しており、監理団体等の関連団体にも多くの職員が派遣されている。(2005.7.1現在の監理団体等関連団体への派遣職員**1,974**人)また、年度末退職者のうち**1/5**程度が早期退職者であるが、早期退職の適用対象者が**55**歳以上に限定されている。

それを踏まえたうえで、今後は、「身の丈」改革を進めるため、次の取組により職員数の削減を図る。

- ・ **2006**年度より**5**年間新規採用を凍結する。ただし、専門的資格を要する職種等で正規職員として採用しないと確保しがたい人材は例外的に採用する。
- ・ 各局・区・事業所等に分散している共通管理業務(給与・旅費・福利厚生・物品調達等)を集約・民間委託化する。これにより、共通管理業務部門の職員数百人規模の削減を目指す。
- ・ 監理団体については、委託料・出資の見直し等とあわせて派遣職員を引き上げる(現派遣職員数(**1,545**人)の**8**割程度を順次引き上げ

見込み)。報告団体その他の大阪市役所関連団体への派遣職員（421人）についても個々に精査のうえ、可能な限り引き上げる。

- ・ 50歳から早期退職可能な制度を導入。退職時年齢が低い職員に対し、より高い加算率を設定した退職手当割増制度を導入する。

## - 2 人材の弾力的運用

大阪市役所ではこれまで、局と局、局と区間の人事異動が他都市に比べてあまり行われてこなかった。技能職員については原則として行われておらず（04年度においては全技能職員約8,900人のうち、所属間交流は100人）、一般行政職員についてもあまり行われていない。また、多くの職員が同種の業務に固定化される傾向にあるため、能力開発の機会に恵まれない。これらの問題点は先般行った職員アンケートでも噴出していた。

一方、向こう5年間では、大幅な人員削減を行う。その中で単純な人員削減だけを行うと、分野別、職種別人員構成にひずみが生じる。また、様々な職場を経験しないと、個々の職員が多様な行政ニーズに対応できる能力を身につけられない。ひいては、職員の意欲も高まらない。さらには、今の体制では、有能な外部人材が活用できない。

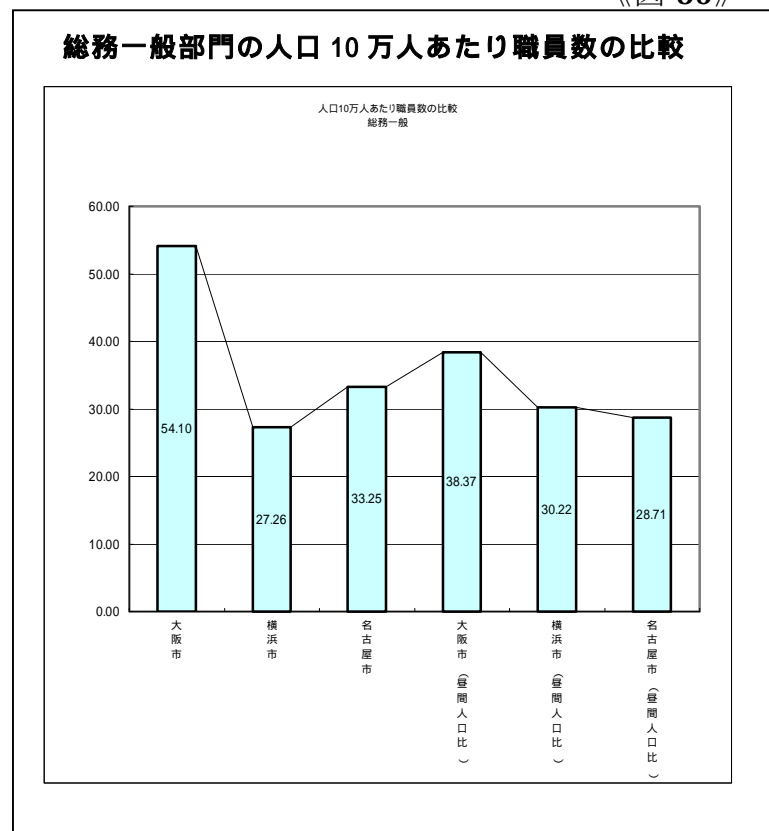
こうした点を克服するため、今後、職員の多能工化（一人の職員が複数の業務をこなせるようにすること）に取り組み、これまでの分野を越えた大幅な人事異動の拡大を行う。また、職員の能力を最大限活用するための勤務形態の多様化を行う。さらには、職員で十分に対応できない専門分野についての外部人材の活用を行う。

## 組織の生産性の向上

### - 1 業務プロセスの改善

現在、大阪市役所においては、庶務関連部署を各局・各区に設置している。各局・区の庶務担当課職員数は **1,200** 人程度に達し、相当な人的資源が費やされている。全庁的に見ると大きな非効率要因になっている。このことは横浜市役所と名古屋市役所と総務一般部門の人口 **10** 万人あたりの職員数を比較してみると大阪市役所が突出して多いことからわかる。《図 35 参照》

《図 35》



大阪市役所においては、これまで抜本的な業務遂行体制の見直しがなされてこなかった。

特に庶務関連部署など内部の管理については各局・各区で個別組織を持ち、IT化が進んでいない。従って集約化による業務プロセスの見直し等、人的資源の効率化や外部委託の余地が大きい。今後はそこに焦点を当て、業務改革を行い、同時に各局・各区で行われている庶務関連業務などの共通管理業務を集約化する。また、全ての事業について業務の集約化、IT化など業務プロセスの改善について点検し、可能なものから順次実施していく。

## - 2 事業の経営形態の見直し

大阪市役所では、一部の事業については外郭団体への業務委託を行っている。だが、原則として直営で行政活動を行っている。これは明らかに時代環境を無視したものであり、このままではどうも財政再建はありえない。

従って環境事業、交通、水道事業をはじめ全ての事業について、民営化あるいは独立行政法人化を検討することが急務である。ちなみに大阪市役所は、大阪市立大学については**2006年4月**からの独立行政法人化実施に向け、現在、具体的な検討を進めている。だがそれ以外の取組は特になくというのが実情である。

今後、生産性の向上、経営の自由度の拡大等を図るために、大阪市役所の事業全て全般について、直営で継続するのか、独立行政法人・財団法人・株式会社等、他の経営形態へ見直すのかなど、事業の経営形態の見直しを進める。

## - 3 アウトソーシング・民間委託の推進

大阪市役所においては、これまでも各種事務事業や施設運営等に関し、監理団体を含めて一部の事業のみ外部へ委託を行ってきたが、他都市と比べて不十分である。例えば、家庭ごみ収集については、**100%**民間委託している政令指定都市がある。片や、大阪市役所では**100%**直営で実施している。

民間で実施できるサービスまで直営で実施しているため、公務員制度などの制約が生み出す非効率が目立つ。

今後、民間委託の考え方を整理し、各部門において、全ての事務事業について民間委託等の可能性のチェックを行い、順次実施していく。

## - 4 官民協働(パブリック・プライベート・パートナーシップ)の推進

行政機関に限らず、今や、自前主義の経営はありえない。ところが大阪市役所はこれまで外部との連携に極めて消極的であった。わずかに大阪府と海外事務所の共同化や安全キャンペーンの共同実施等を行い、また、**2001年12月**策定の「分権推進プログラム」により、市民やNPOとの協働が一定進められてきた程度である。経営的視点にたった抜本的な取組は皆無に等しい。

また、監理団体への業務委託も進めてきたが、これでは民間企業のノウハウに学ぶチャンスがない。今後は、事業ごとの分析を十分にを行い、民間ノウハウの導入や民間資金の導入等による効率的な事業運営を図

る。

具体的には、今後は、外部との連携を強化し、官民協働の推進に強力に取り組む。具体的には、事業分野ごとに他自治体や民間企業等、他の法人との連携を検討する。また、市政全般への民間企業等との協働を推進する検討体制を整備する。さらに、外郭団体を含めた事務事業の全般について官民協働推進の観点から企業等からの提案を募集する。一方これまでの各種団体との連携のあり方や資金提供についても全面的に見直す。まずは、地域振興会等地域団体、コミュニティ協会・社会福祉協議会など、大阪市役所の関与の大きい関連団体等への委託料、補助金等の実態調査を行い、健全な協働推進を図る。

## - 5 恒常的評価体制の構築

大阪市役所では、**2000** 年度から事業評価に取り組んできた。即ち、**2003** 年度から各局の約 **1,500** の事務事業について、①成果を事後評価する「業績評価」、②大規模事業について、事前に内容、規模、必要性などを検討する「大規模事業評価」、③一定期間を過ぎても継続中の事業について、事業の必要性や効果等を再検討する「事業再評価」の **3** 種類の事業評価を実施してきた。

また、いくつかの事業を施策体系でまとめて評価することで、事業の効果的な組み合わせや優先付けを検討する「施策的評価」を **2003** 年度から試行してきた。

これらは各事業の実態を整理するという意義はあった。しかし事業の見直しの効果がどれだけでもたらされたか疑問である。

これまでの評価は、各課・各部の事務と事業レベルの自己点検にとどまっており、市役所全体の経営の見直しや事業戦略に結びついていなかった。また、評価時期なども含めて、資源配分（例えば予算編成）に連動できる制度設計になっていなかった。さらには、戦略レベルでの見直しは評価対象になっていなかった。

また、本来、各部門が行った評価結果に対して問題提起を行うはずの第三者委員会が有効に機能してこなかった。結果として第三者委員会がかえって現状を肯定するという弊害すらもたらしていた。

こうしたことから、大規模事業評価と事業再評価を除いて、現在実施を凍結中である。

今後は、各局・各区の具体的な目標を掲げた戦略計画の作成と戦略計画に連動した評価システムを構築する。それを市役所の中での意思決定（予算編成や施策の選択と集中など）や **PDCA** サイクルと連動させ、戦

略計画と連動した行政評価を実施する。

また、これらの評価にあたっては、第三者委員会を設置し、独立した包括的な評価体制を確立する。第三者委員会では、現在事業分析を行っている事業の見直し状況の監視や各局・区の戦略計画に対する自己点検結果を2次評価する。また、個別の事業について民間経営のノウハウを取り入れた評価・見直しを行うなど、独立した立場で広範かつ包括的な評価を行っていく。

## 職員の生産性の向上

### - 1 勤務実績の給与への反映

大阪市役所に限ったことではないが、地方公務員の人事給与制度には、様々な問題点がある。

第1に、公務員の給与は、職務と責任に応じたものでなければならないが（職務級の原則）、行政職給料表の5級に係長と係員が混在するなど、現状は徹底されていない。このため、下級職員が上級職員よりも給料が高いといったねじれが生じている。

第2に、定期昇給については、よほどの欠格事項がない限り、ほぼ全員が年1回昇給する。特別昇給の適用も持ち回りや勤続年数等で運用されており、元々の特別昇給制度の趣旨が活かされていない。

第3に、特殊勤務手当・給料の調整額については、種類が多岐にわたり、市民から見てわかりにくく、支給について疑問視される種類の手当がある。

第4に、勤勉手当について、通常に勤務を行っていれば満額支給され、職員の勤務実績が反映されていない。

今後は、上記の問題点を解消するため、級別標準職務や昇格基準の見直しを行う。また、年功的な要素が強い給料表の構造を見直し、給料表上異なる級間の給料水準の重なるの縮小などの措置を講じ、職務級の原則を徹底する。

また、人事評価制度を活用し、勤勉手当に成績率を導入するとともに、個々の勤務実績を反映した昇給制度を実施する。

さらには、特殊勤務手当・調整額の運用実態を改めて精査し、職務の特殊性が時代の変化とともに失われていないかどうか等も含め、必要性及び妥当性を改めて精査し、抜本的な見直しを実施する。

### - 2 職員の資質向上のための柔軟かつ厳格な制度の導入

現在、大阪市役所には職員の意思により下位の職務に戻ることができる仕組みがない。このため、管理職員が自身の能力や疾病、親族の長期介護等の事情により、職責を果たすことが困難な状況にあった場合、本人への心身への負担が大きい。また、そのことにより、円滑な業務遂行に影響を与えるおそれがある。

また、勤務評価に基づく分限処分のあり方がルール化されていない。そのため、職員の勤務成績が著しく悪い職員に対し、地方公務員法に基づく分限処分制度の運用が厳格に行われていない。



今後は、職員本人の意思を尊重し、個人の能力と意欲に応じた任用を行うことにより、職員の意欲の向上、組織の活性化を図ることを目的として、職員本人の希望に基づき、現在の役職から下位の役職への降任を行う制度を導入する。

また、人事評価制度を活用し、勤務実績が不良な職員に対する降任処分等の仕組みのルール化を行う。

以上述べてきたマネジメント改革の取組のスケジュールの全体像を図に示すと、《図 36》のとおりとなる。

《図 36》



## (2) コンプライアンス改革

### コンプライアンス改革とは何か

コンプライアンスとは、単に法令を遵守するのみならず、社会の要請に柔軟に反応して誠実かつ公正な活動を行うことである。大阪市役所のコンプライアンス改革の目標は、市民からの信頼を回復するとともに、市民の信託に応える行政のあり方を実現することにある。単に不正を正し、責任の所在を明らかにし、そして処分を行うだけでは、市民からの信頼を回復することは困難である。市の各組織部門と個々人のレベルの両方で、何が正しいことかを常にチェックし、かつ、組織の日常活動に内部統制の仕組みを埋め込むことが必要である。

#### 【参考】 コンプライアンスとは

「コンプライアンス」とは、「法令遵守」と訳されることが多いが、もともとは動詞 **comply** の名詞形で、「応じる、従う、守る」という意味である。狭義には、明文化された社会の約束事である「法」に従うということであるが、より広く、明文化されていなくても「社会の要請」に応えるのが「コンプライアンス」とあるという考え方もある。(『コンプライアンス革命』郷原信郎、2005)

企業経営の場合、社会に混乱を与えないような企業倫理、また、社会からの信頼を高めるための企業戦略に関連して使われることが多い。また、企業不祥事や不正事件に際して、遵法精神の高揚を掲げてコンプライアンスの充実が語られることがある。企業においては、経営の中核機構にコンプライアンス委員会を設置して、コンプライアンス・マニュアルを策定するなど、全社的な体制づくりを行っているところがある。企業におけるコンプライアンス体制の構築は、企業の社会的影響のみならず企業の存続にもかかわる問題になっている。

国の機関や地方公共団体では、法令の実施・施行がその主な活動内容であるため、法令遵守というまでもないことであり、さらに社会的要請に応じていくためには、透明性の確保、情報公開の徹底がコンプライアンスの重要な要素となる。

一連の“ヤミ”“カラ”“厚遇”問題に代表される不正や、市民の疑惑を招く行為を抑止するうえでは、透明性の確保が不可欠である。具体的には、①公正確保のための内部統制や外部監視制度、②情報公開の徹底、③問題点が誰にでもわかるようなきめの細かい財務情報の開示などが必要である。

さらに、業務遂行に付随して守られなければならない価値として、「安全」「環境」「個人情報」の3つがある。これらを配慮することは、市政運営の経済効率性や透明性の向上とは表裏一体の関係にある。言うまでもないことだが、経済効率性の追求だけでなく、「安全」「環境」「個人情報」を守ることは、企業においてはもとより、行政の場合なおさら重要なことである。

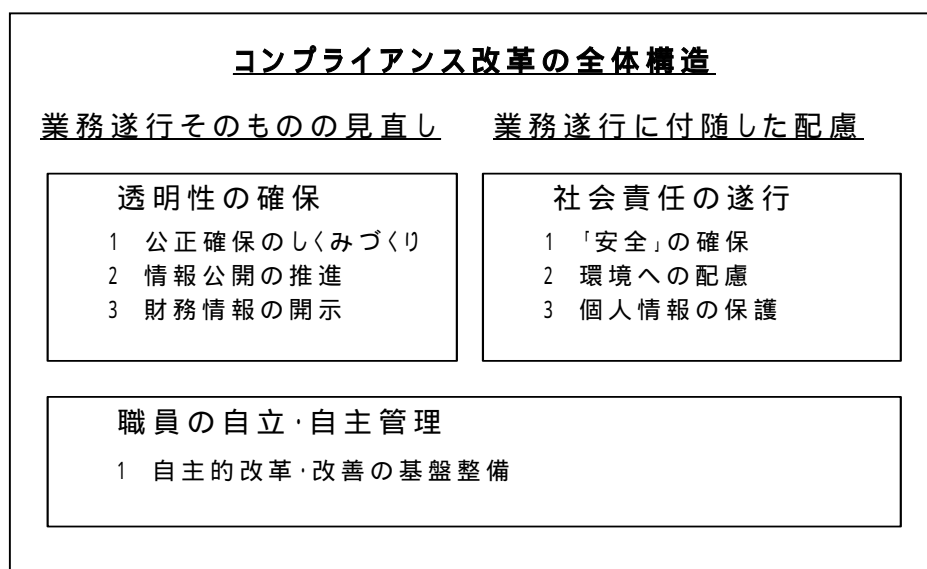
組織のコンプライアンスを担保するうえでは、個々の職員の自覚が一義的に重要である。そのためには、職員自らが問題を発掘し、積極的に改善に取り組むという、職場の風土づくりが必要である。

職場における新しい風土づくりの方法として、①職場改善運動の展開、②新しい職員提案制度の作り直し、③職員行動指針の策定が考えられる。

## コンプライアンス改革の全体構造

コンプライアンス改革は3つの柱から成っている。構造としては、業務遂行そのものの見直しとしての「Ⅰ 透明性の確保」、業務遂行に付随した配慮としての「Ⅱ 社会責任の遂行」、それからⅠ・Ⅱを支える存在としての「Ⅲ 職員の自立・自主管理」である。《図 37 参照》

《図 37》



業務遂行の基本は透明性の確保に始まる。一方、従来、業務遂行といえ、決められたことをきっちり行うとか、効率的に行うということであったが、効率性や適法性だけではなく、今後は、社会責任ということも視野に入れて考えなければならない。さらに、透明性の確保も社会的責任の遂行も、職員の自立・自主管理がなければ達成できないし、また、自ら改革に取り組んでいくという風土を作るということ自体が、改革のそもそもの本質である。従って、この3つの柱は、セットで考えていくべきものである。

## コンプライアンス改革の具体内容

具体的には、コンプライアンス改革の3つの柱の内容は次のとおりとなる。  
3つの大項目に、7つの課題、19の具体的取り組みを提示している。

大項目	課題	具体的取組	要旨	着手年度
透明性の確保	1 公正確保のしくみづくり	内部統制システムの確立	組織の服務規律を徹底し自浄能力を高めるために、内部コンプライアンス部門の設置、「公正職務執行に関する要綱」の改正し、団体・市民・議員等からの要望などをすべて記録、公益通報制度の導入などを実施	⑰
		外部監視制度の構築	市の組織内部のコンプライアンス機能を補完するために、市長直属の外部委員会を設置	⑱
		入札制度（電子入札）の改革	談合を排除し、入札の透明性と競争性を確保するための入札改革	⑱
	2 情報公開の推進	情報公開制度の原則公開運用の定着	「情報はすべて原則公開」であることを職員に定着化	⑰
		早めに課題を開示していく行政運営スタイルへの転換	局部長に対する研修や「市長判断」時に局長自らが説明することなどによって市民に情報を開示・共有していく経営スタイルを定着化	⑰
		監理団体・関連団体の情報公開の徹底	監理団体など計146団体に対する大阪市役所の財政的・人的関与などの情報公開を徹底	⑰
	3 財務情報の開示	公会計制度の抜本的見直し	大阪市役所の経営状態を明らかにするために民間企業的な視点による財務諸表の整備	⑰
		予算・決算情報のきめ細かな開示	予算書・決算書を市民からわかりやすくするための補完資料整備	⑰
	社会責任の遂行	1 「安全」の確保	安全管理に関する全庁的な取組体制の確立	事故情報や防止ノウハウを全庁的に共有する安全管理体制を構築
多発する交通事故の削減に向けた対策の導入			市バス・ごみ収集車などをはじめとする交通事故の予防策を研究	⑰
市民利用施設における事故の削減に向けた対策の導入			多くの局に共通する市民利用施設での事故防止対策を研究	⑰
2 環境への配慮		大阪市自らが率先した環境保全行動の強化	大阪市役所自らが事業体として、積極的な庁内での環境保全行動の取り組み強化	⑰
		環境関連計画の推進	環境関連の市の施策の着実な実行	⑰
3 個人情報の保護		市が保有している個人情報の必要性の再チェック	大阪市役所が既に保有している個人情報についてその必要性を再チェックして市民からの信頼感を確保	⑰
		委託先業者が保有する個人情報の保護対策	市の委託先業者が保有する個人情報の保護体制の厳格化により大阪市役所に対する市民からの信頼感を確保	⑰
		市職員自身の個人情報保護	職員自身の個人情報の扱いについて考え方を整理	⑰
職員の自立・自主管理		1 自主的改善・改善の基盤整備	職場改善運動の展開	職場改善運動の展開により、職員が自らの仕事の意義を見つめ直し、常に職場を改善する風土を醸成
	新しい職員提案制度の作り直し		職員自身が発案して、そのアイデアで新しい仕事にチャレンジできるしくみづくり	⑰
	大阪市職員行動指針の策定		市民から信頼される大阪市役所職員として、日常的に行動すべきことからの明示	⑰

## 透明性の確保について

透明性の確保では、1 公正確保の仕組みづくり、2 情報公開の推進、3 財務情報の開示の3つが中核になっているが、この項目をたてる背景としては、やはり、一連の“ヤミ”“カラ”“厚遇”問題があるのは言うまでもない。平成10年にカラ残業（いわゆる「ヤミ手当」）訴訟の和解を行ったにもかかわらず、平成16年11月にテレビ報道によりカラ残業が再び発覚した。それ以降、ヤミ年金・退職金問題や福利厚生制度による職員厚遇問題、そして労働組合のヤミ専従問題が相次いで発覚した。

なお、これらの問題については、福利厚生制度等改革委員会によって、またカラ残業・ヤミ年金・退職金問題については、互助連合会給付金等調査委員会によって調査及び実態の解明が行われ、一定の是正策が講じられた。《図38参照》

《図38》

一連の“ヤミ”・“カラ”・“厚遇”問題の総括		
カラ残業の問題	ヤミ年金・退職金、 ヤミ専従問題	厚遇問題
<ul style="list-style-type: none"> <li>・カラ残業が発覚 住民と大阪市役 所が和解 (1998年10月)</li> <li>・テレビ報道により カラ残業が再発覚 (2004年11月) 市監査委員の勸 告、会計監理検 討委員会の報告 に従い、返還 (2005年2～7月)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「ヤミ年金・退職金を供 与している事実」が発覚 (2004年12月) 2004年度末退職者以降 について廃止 (2005年1月) 市監査委員の勸告に従 い、互助組合連合会が 公金部分を返還 (2005年8月)</li> <li>・「ヤミ専従問題」が発覚 過払い分として市労連 が給与を返還 ながら条例の改正へ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市民の理解が得られな い福利厚生関連の公金 支出の実態が発覚 互助組合の本人掛金 と市交付金の割合を 1:2から1:0へ変更 (2005年2月)</li> <li>・17年度予算を166億円削 減 追徴課税</li> <li>・外郭団体についての厚 遇の見直し(5億円)</li> <li>・OB団体への厚遇の見 直し(3億円)</li> </ul>

福利厚生制度等改革委員会と互助連合会給付金等調査委員会はこのような問題の背景には不健全な労使関係の問題があると指摘する。また、職員アンケートでも現在の労使関係が不健全であり、それが業務に支障をきたしているという記述が数多く見られた。《図 39 参照》従って、労使関係における透明性の確保は極めて重要である。

《図 39》

### 各種委員会からの指摘

#### 「福利厚生制度等改革委員会」の指摘

「今回見直しをした福利厚生事業の問題は、大阪市役所が抱える問題の冰山の一角でしかない。背景には、経営体制上の不備があり、それが、他分野における非効率な公金の支出につながっている可能性がある。従って、4月以降の改革本部においては、次の視点から大阪市役所組織全体の経営の総点検を行う必要がある。」(中略)「- 労使関係のあり方についても見直す。」(2005年4月1日報告)

#### 「互助連合会給付金等調査委員会」の指摘

「書面化できない、あるいは書面が存在していても当委員会に提出することができないような労使交渉や労使合意が日常的に行われているのではないかと疑いが濃厚である。控えめに言っても、労使交渉の内容が極めて不透明であったとの批判は免れない。そして、このような不透明な労使交渉が、給与条例主義等に違反する違法な公金支出の温床となっているほか、公正であるべき行政をゆがめている。

労使関係は、癒着、馴合いであるとの批判は正鵠を射ており、不健全な労使関係であるといつてよい。」(2005年8月26日報告)

### 職員に対するアンケート

- ・組合との事前協議が多過ぎる。何でも協議や情報提供しなければ何もできないというのはおかしい。あたかも組合が支配しているようである。
- ・職員団体との調整に時間がかかりすぎる。支部との調整以外に、班や本部とか細分化されすぎている。組合に人事権を握られているので、組合に誰も逆らわない。
- ・新しい業務を入れていく場合、非常に細かい部分まで組合の了解を得なければならずそのための業務量は多く超勤にもつながっている。もっと基本的な部分のみの労使の合意で業務を進めていけないものか。
- ・人材の適正配置がなされていない。組合を辞めたいが、やめられない。
- ・何をすることも組合にお伺いをたてることが基本である習慣はなかなか治らず市民サービスの推進を進めるには壁である。組合との交渉・事前協議等早急にガイドラインを公表してほしい。
- ・依然として労働組合を「気にしながら」業務を行わなければならない。市長は労働組合との関係の適正化をいわれているが、実態は旧態依然のまま。市長の意思が組合側はもちろん、市幹部にも十分伝わっていない。時間外のOA機器の使用や1ヶ月の超過勤務時間などに関して、協議が必要な状況であるし、管理運営事項もしかりである。
- ・既存の労使関係を崩していく必要性は誰もが思っているところだが、全市的に統一した考え方がないためマニュアルを作成する必要あり。
- ・組合の感覚が世間からずれている。

## - 1 公正確保のしくみづくり

不正・不適正事象を起こさないためには、まず、公正確保の仕組みづくり、いわゆるコンプライアンス体制の構築が必要である。

具体的には、各部局での取組が先決である。部局長を責任者とするコンプライアンスの統制システムをつくる。そのうえでそれをチェックするための市全体の内部コンプライアンス部門を設置する。さらに、外部監視制度としてコンプライアンス委員会を設置し、通報事象の調査や市の内部のコンプライアンス部門のチェックを行う。

また、職務の公正執行のため、団体などからの要請・要望は全て記録・公開するとともに、公益通報制度を導入し、組織の自浄能力を高める。

議員からの要請・要望について記録し公開する。

さらに、今まで必ずしも明確でなかった不祥事に対する処分の基準を明確化することで、公正さを確保する。

また、談合の疑いや福利厚生制度等改革委員会の指摘を受け、公金の支出に直接つながる入札における不正をなくするために、電子入札の適用範囲の拡大や、公募型指名競争入札の適用範囲の拡大、業務委託契約のガイドラインの策定、入札等監視委員会の機能拡充など、入札制度を改革する。

## - 2 情報公開の推進

情報公開に関しては、従来から大阪市役所は全国の自治体の中でも特に公開度が低いと指摘されてきた。これについては既に今年度以降、是正に着手、既に、情報公開条例の改正や交際費のホームページ公開などを実施している。しかし、実際に、情報公開の徹底が組織の風土として定着するかどうかというのは今後の大きな課題である。制度を変えても実態が変わらないというのでは意味がない。そこで今回のマニフェストでは実行するということに重きを置いた。

「原則公開」の運用を早急に定着させるとともに、早めに課題の段階から情報開示していく行政運営スタイルへの転換を図っていく。特に「市長が自ら判断する仕組み」を厳格運用する。また、66の監理団体・10の報告団体に加えて、70の関連団体についても大阪市役所の財政的・人的関与を積極的に公表していく。《図 40 参照》

《図 40》

<b>原則情報公開の徹底</b>	
<b>従 来</b>	<b>本年度以降の強化策</b>
<b>制度面</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 情報公開条例では3社は対象外</li> <li>- 全体に「原則公開」の制度はあるが運用上は未確定</li> <li>- 各所属長が公開・非公開を判断</li> <li>- 不服申立て案件が滞留</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3社も実施機関に追加（情報公開条例を改正）</li> <li>- 「情報公開推進のための指針」の作成</li> <li>- 「市長が自ら判断する仕組み」の実施</li> <li>- 情報公開審査会の体制強化</li> </ul>
<b>外部機関による評価批判</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 市民オンブズマンによる全国情報公開度総合ランキングは2年連続政令市最下位</li> <li>- 「交際費」の支出について不透明な支出との批判がある</li> <li>- 「出勤簿」が非公開であるため、職員の勤怠管理が不透明との批判</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「交際費」の支出について、2005年4月分よりホームページで公開</li> <li>- 「出勤簿」を職員のプライバシー部分を除き公開</li> </ul>
<small>大阪市土地開発公社、大阪市道路公社、大阪市住宅供給公社</small>	



### - 3 財務情報の開示

大阪市役所に限ったことではないが、制度自体の複雑さともあいまって自治体の財務情報や会計情報はこれまで必ずしも市民にとって分かりやすい形では開示されてこなかった。そのため厳しい経営状況や、財務上のリスクが広く市民の間で理解され課題の共有化がなされてこなかった。また、資金の支出先や名目も明らかでなく様々な疑惑を生んでいたことは否めない。つまり市民への説明責任が十分に確立できていなかった。

この問題に対し、今回は公会計制度を抜本的に見直し、資金の流れを明らかにする。また、企業会計について民間企業並みの会計情報を開示する。また、予算書や決算書を補完する資料の作成や、補助金・委託料に関する決算情報を開示するなど、きめ細かな開示を行う。

## 社会責任の遂行について

業務遂行に付随する社会責任の遂行に関しては、「安全」の確保、環境への配慮、個人情報の保護の3つを掲げている。

### - 1 「安全」の確保

「安全」については、現在、市の業務遂行に関連する負傷・死亡事故が年間 **1,200** 件以上にものぼるという事実を直視しなければならない。そのうち、市民が巻き込まれ負傷・死亡した事故が、平成 **16** 年度において **445** 件（内 **111** 件は交通事故）発生し、うち死亡事故が **16** 件（飛び込み自殺 **9** 件を含む）もある。死亡事故のうちの4人は、バスとの接触によるものである。

今までは部門ごとに安全対策がとられてきたが不十分である。今後は安全管理に関する全庁的な取組体制を確立し、特に交通事故対策には重点的に取り組む。また、市民利用施設内での事故も多いことから、全庁的に事故情報を共有するなど、事故の削減に向けた対策を導入することとする。

### - 2 環境への配慮

環境への配慮については、大阪市役所は、既に全国の自治体の中でも先駆的な取組を行ってきている。だが、それが市全体の仕事のやり方に対する見直しに繋がっているとは言えない。全庁的な意識としては定着していたとは言い難い。

I S Oの取得やエコオフィスの推進、低公害車の導入など職員が自ら率先して環境保全行動を強化し、また、環境関連計画を確実に推進することを通じて、職員全員が環境意識を高めていき、全ての業務にフィードバックできるように進める必要がある。

### - 3 個人情報の保護

委託先業者から市民をはじめとする個人情報が漏洩するなどの事件が発生している。個人情報の保護の具体策を打たなくてはならない。

まず、市が既に保有している個人情報の必要性を再チェックし、必要のない情報については適正な方法で廃棄するなど、保有の状況を見直す。また、委託先業者の保有する個人情報についての保護を徹底する。また、一方で、公正な業務執行のため、市職員の個人情報の保護についても留意する必要がある。

## **職員の自立・自主管理**

職員の自立・自主管理は、コンプライアンスの基盤となる。コンプライアンスを組織全体に浸透させるうえで、各種制度とあいまって持続可能性を担保するものであり、ひいては、大阪市役所の市政改革全体の推進力ともなるものである。具体的には、人事評価制度の見直しや規範づくり、さらには、研修、職場毎の業務改善活動などの重層的なプログラムが必要になる。

### **- 1 自主的改革・改善の基盤整備**

これまでも、職員提案制度は実施してきた。だが、職員自らが実現し、行動できる制度ではなかった。また、職員の行動理念が必ずしも日常の行動につながっておらず、市民との間に不信を招いているケースもある。主体的に考え行動する職員を育てなくてはならない。

第一に、職員が自らの業務の価値や意義を日常的・継続的に見つめ直し、職場の改善に取り組む運動を展開する「職場改善運動」を進める。その一環として、全庁的な発表大会を開催する。この手法は、既に福岡市など他都市において、職場の活性化や職員の意識改革につながっている。

第二に、職員が前向きにチャレンジできる新しい職員提案制度を設計する。従来は職員提案制度では、提案が新規に実施されることはまれだった。そのため、現場発のすばらしいアイデアが日の目をみずに埋もれていた可能性がある。職員のアイデアがどんどん実施されるような新たな職員提案制度を作る必要がある。

なお、職員が日常の行動変革のよりどころとすべき「大阪市職員行動指針」を策定する。この策定には、多くの職員の参画を促す。そのことで、職員自らが自らの行動規範を振り返り見直し、市民から信頼される大阪市役所職員としての自覚と行動につなげていく。

### (3) ガバナンス改革

#### ガバナンス改革とは何か

環境変化に即応し、日常的な改革を持続させる組織体質をつくり上げるために、政策・意思決定の集権化と執行の分権化を同時に目指す。

大阪市役所は、これまで他の自治体に比べ、各局の自主性を尊重する経営スタイルをとってきた。これは高度成長期には効果的に機能したが、今日のような全市的危機状況においては、逆に全庁的な方針転換の遅れにつながり、マイナスに作用している。

一方で、行政ニーズは地域特性を反映し、多様化しつつある。執行については、区役所・事業所などの現場部門へ大幅に権限委譲する必要がある。

また、高度化する政策課題に対応するためには、各種審議会のあり方や人選の見直し、職員のスキル向上のための投資など、政策形成の仕組みの高度化と人材育成が重要である。

なお、大阪市役所の様々な問題の背景には、不健全な労使関係がある。これの是正なしに改革はあり得ないことは言うまでもない。

#### **参考** ガバナンスとは

企業においては、近年、経営改革、経営の品質を上げる上で、現場の改善活動や戦略の見直しだけではなく、企業を統治する構造そのものについて見直すという動きが一般化している。いわゆるコーポレートガバナンス論がそれである。

典型的なコーポレートガバナンスは、身内だけで経営せずに社外役員を入れ、経営のあり方を外部の目からもチェックするというものであり、中小企業では、経営の実態を数値で具体的に情報開示（ディスクロージャー）していくといったような努力も見られる。

社外役員の監視のみならず、徹底した情報開示により複数の目で経営実態を監視していくという複合的なメニューを採ることで、コーポレートガバナンスはさらに充実されていく。

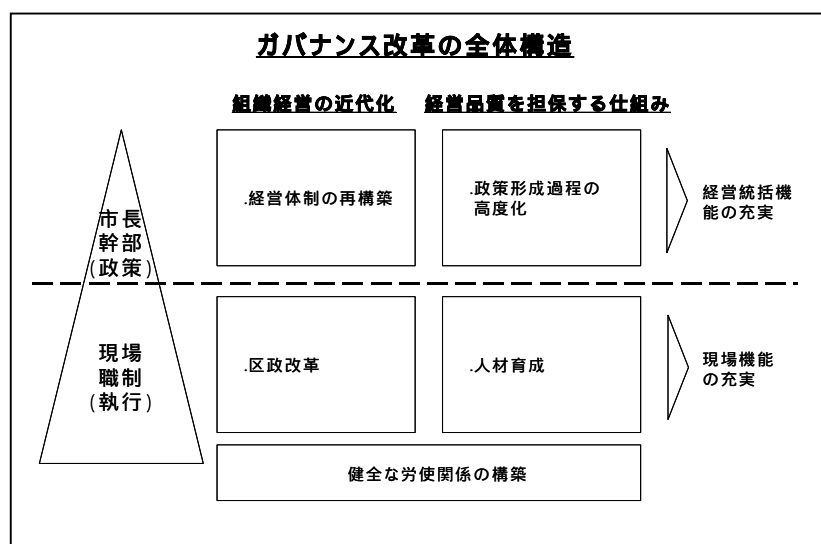
最近、自治体経営で話題になっている行政評価や情報公開、あるいは公会計制度の整備なども、このコーポレートガバナンスの考え方を行政にも取り入れていこうというものである。

## ガバナンス改革の全体構造

ガバナンス改革では、経営統括機能の充実や現場機能を充実させるために、組織経営の近代化や、経営品質を担保する仕組みづくりを行っていく。

具体的には5つの取組がある。市長や幹部職員の政策決定レベルでは、経営体制の近代化、つまり組織改革や会議体の改革をはじめとする「経営体制の再構築」に取り組む。また、経営品質を担保する仕組みづくりとして「政策形成過程の高度化」に取り組む。一方、現場の執行レベルでは、組織経営の近代化として「区政改革」に取り組む、同時に、現場レベルで経営品質を担保する仕組みづくりとして「人材育成」のあり方を見直す。また、一連の職員厚遇問題や給与問題を産み出した背景となっているこれまでの労使関係を改める。《図41参照》

《図41》



## ガバナンス改革の具体内容

ガバナンス改革の主な項目は 5 つあり、内容は次のとおりである。5 つの大項目に、12 の課題、21 の具体的取組となる。

大項目	課題	具体的取組	要 旨	着手年度	
経営体制の再構築	1 トップマネジメント機能の強化	資源の集中管理体制の確立	人事・予算・資産の一元管理体制確立など都市経営会議の再構築。最終意思決定の場としての都市経営会議とは分離した、情報共有・議論の場としての執行会議の設置。改革マニフェストの進捗管理（月 1 回外部有識者オブザーバー参加）。	⑰	
		実効性ある市長の経営補佐機能の確立	経営企画室・市長室・改革本部等の重複体制の整理と、予算・人事・資産の基本方針の策定及び改革マニフェスト推進に関する調査・統制機能の付与等。	⑰	
		横断的課題への対応	横断的課題については助役プロジェクトとし、権限をもった推進本部体制を再構築。専任スタッフを設置し、市長の経営補佐部門と連携。	⑰	
	2 局と局長の位置づけと責任の明確化	市長に対する局長の責任の明確化	局運営方針・局長改革マニフェストの作成と局長の目標管理制度の実施。マニフェスト実施のための局内組織の弾力的運営の権限付与と実効性ある局議の実施。	⑰	
		局の戦略計画と評価システムの確立	局内のマニフェスト推進のための目標と期限の明確化、実効性ある部課長の目標管理制度運用など、局内の局長に対する部課長の責任の明確化。	⑰	
	3 組織の再構築	内部の組織構造の見直し	政策テーマごと、経営的に見やすい単位ごとに局の統廃合・再編成を実施。また、局を超えて縦割りになっている課組織につき、生活者の視点から局を超えて課を再編。	⑰	
		監理団体のガバナンスの再構築	経営状況の監視・コントロール、民間人材の積極的登用などの役員の見直し、委託料の見直しなど、監理団体をはじめとする外郭団体の一元的統括管理。	⑰	
	区政改革	1 区の自律経営	区長への権限の移譲（予算・人事）	予算について区役所の直接要求（政策立案部分）の実施など、政策立案機関としての区役所の位置づけの明確化と権限委譲の検討。あわせて、区長公募制を導入。	⑰

大項目	課題	具体的取組	要旨	着手年度
		政策形成の強化、機能の拡大・充実	地域の住民ニーズを吸い上げるための機会・場を増やし、地域特性に応じた住民ニーズの把握。区の戦略計画策定と区で行うべき業務の再設計。	⑰
	2 地域に応じた業務の再構築	新たな業務単位の検討	サービス窓口の再配置の検討、徴税体制の検討、政策立案の対象となる区域の統合など、全市的な視点からの効率的な業務単位の検討。	⑰
		地域活動のプラットフォームの形成と活動支援	「未来わがまちビジョン」推進のための人材面・資金面からの支援を行うなど、地域活動のプラットフォームの形成と活動支援。	⑰
		区役所の独自取組の推進	現在の全区統一した業務の実施にとどまらず、区役所の課題や特性に応じた業務が実施できるよう、権限・予算などの制度面を変更し、区役所間での健全な競争状態をつくる。また、区のホームページの改善・充実など区役所の自主的な改善への取組を進める。	⑰
人材育成	1 能力・実績に基づく人事管理の推進	能力と実績に基づく新人事評価制度の導入	役職の役割・職責を明らかにし、役職に応じて必要とされるスキルに対してウェイト付を行うなど能力・実績に基づく新たな人事評価制度を導入。対象を全ての職員に拡大。	⑰
		業績評価への目標管理制度の本格的実施	係長以上全職員を対象に組織目標と連動した目標管理制度を本格導入。目標管理の達成度を勤勉手当成績率に反映。	⑰
	2 キャリア(職歴提示)開発の仕組みの構築	課長級以下職員のキャリア(職歴提示)開発制度の導入	課長級以下職員にキャリア開発シート(資格免許、能力開発の意向、異動の意向等記載)を提出させ、キャリア開発に取り組む。上司による面接を年に1回実施。	⑰
	3 研修制度の見直し	外部人材を活用した職員研修の見直し	研修全体のプログラム設計を含め外部機関を活用。研修メニューは職員ニーズに応じ見直し(スキル系、専門系研修の拡大)。研修効果の評価手法も検討。	⑰
		キャリア(職歴提示)開発と研修との連動化	各職位に求められる能力・職員像を示すことで、職員のキャリア開発の中で求められる能力を明らかにした上で、キャリア開発に対応した研修制度を構築。	⑰

大項目	課題	具体的取組	要旨	着手年度
政策形成過程の高度化	1 予算編成過程	予算編成過程の公開等	平成 18 年度予算の編成過程より、局配分予算算定案・重点政策予算枠予算要求案の市長助役説明資料および市長査定資料等について公開を試行実施。	⑰
	2 審議会や第三者委員会のあり方の見直し	審議会や第三者委員会のあり方の見直しと情報公開	第三者委員会を中心に活動状況を点検。委員選任方法、運営方法の見直し等、活性化の具体的方法の検討と審議内容（議事録）の迅速かつ全面的情報公開。	⑰
健全な労使関係の構築	1 組合との関係の見直し	組合との関係の明確化	組合との関係について実態を明らかにするための調査を実施。協議事項の具体化、協議の当事者・協議の場など協議ルールを確立。協議とは別に意見交換の場を設定し、ルールを明確にして意見交換。	⑰
	2 市民からの信頼の獲得	組合との交渉・協議結果の情報公開の徹底	交渉のプロセスやスケジュール、交渉結果をHP等で公開。	⑰



## 経営体制の再構築

経営体制の再構築は、具体的には3つの柱から構成される。

### - 1 トップマネジメント機能の強化

厳しい財政状況のもとでは、人事・予算・資産といった資源を集中管理する体制が必要である。だが、大阪市役所ではこの機能は総務局・財政局・市長室・経営企画室などに分散している。また、局長の市長に対する責任が不明確であり、人事考課との連動もない。このため、市長―局長、局長―局長一部課長の間にも必ずしも緊張感のある関係が構築できていなかった。今後は、意思決定の集権化と執行における分権化を同時に進める必要がある。

特に重要なのは、人事・予算・資産などの資源の一元管理体制の構築、そして局を超えた人材・資産の流動化と実効ある市長の補佐機能の確立、さらには全庁横断的な課題解決の仕組みづくりである。

### - 2 局と局長の位置づけと責任の明確化

これまで、大阪市役所では、各局の権限が強く、局の枠を超えた大きな意思決定がスムーズになされてこなかった。例えば予算についても、市全体の視点に立った優先順位の決定や局横断的な施策が展開できていない。事業評価システムも導入してきたが、目標が必ずしも明確ではなかった。こうしたことから、局長の市長に対する責任が必ずしも明確でなく、局内においても、局長や部長の役割と責任が不明確であった。さらには、評価システムと事業推進が連動せず、各局で推進すべき目標や期限が不明確であるといった問題点があった。

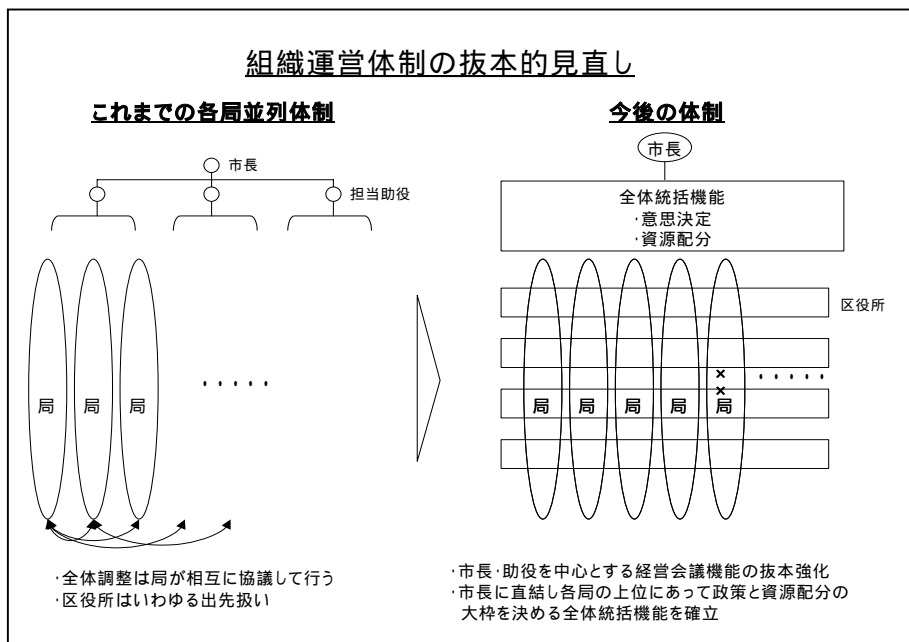
今後は、局長・区長マニフェストの作成などを通じて、市長に対する局長・区長の達成目標と責任を明らかにする。また、結果責任を含む処分基準の明確化などを行う。また、局長マニフェストに沿った局の戦略計画の策定や、各局の取組に関する第三者評価の実施といった評価システムを構築する。

### - 3 組織の再構築

大阪市役所は、局の縦割り体質が極めて強い自治体である。また、局・部・課の組織のくくりについても、必ずしも政策テーマごとにくくられていない。また、局間に業務の重複があるにもかかわらず、事業所の予算執行は局で決められた用途に従わなければならないなどの問題点がある。また、外郭団体についても一元的に統括管理できていない。

事業のユニットは、今後、例えば「子ども関係」といった、市民にとってわかりやすい政策テーマごとの経営管理しやすい単位にくり直していく。また、それにあわせて局の統廃合・再編成を行う。こうした作業によって、内部の組織構造を抜本的に見直す。監理団体をはじめとする外郭団体についても、経営状況の監視やコントロールなどを一元的に統括管理することとする。《図 42 参照》

《図 42》



## 区政改革

区政改革は、具体的には次の 2 つの柱から構成される。

### - 1 区の自律経営

これまでの区役所は、単なる局の執行機関（局優位体制）となっている。各局経由で予算要求がなされており、事業スキームも局単位で、区が地域の実情に根ざした政策形成機関として位置づけられていない。また、人事・予算・施設に対する権限が不十分なため、区の特성에応じた業務執行体制になっていない。

今後は、予算について区役所の直接要求（政策立案部分）の実施や、区長公募制を導入する。また、区として取り組むべき検討課題、具体的な対応案の立案などの経営計画の策定を行い、政策形成の強化、機能の拡大・充実のため、区長への権限委譲を行う。

### - 2 地域に応じた業務の再構築

24 の区役所が実施する業務は制度的には同一だが、各区の特色や地域事情には相違がある。ところが現行では、区役所単独の判断では独自のサービスが行えず、例えば小規模の道路補修など、区役所では市民の要望に応えられない業務が存在している。

今後は、サービス窓口の再配置の検討、徴税体制の検討、政策立案の対象となる区域の統合など、全市的な視点からの効率的な業務単位の検討や、「未来わがまちビジョン」の推進のための人材面・資金面からの支援を行う。さらに、地域活動のプラットフォームの形成と活動支援を行う。最終的には、現在の全区統一した業務の実施にとどまらず、区役所の課題や特性に応じた業務が実施できるよう、権限・予算などの制度面を変更し、区役所間での健全な競争状態をつくる。また、区のホームページの改善・充実など区役所の自主的な改善への取組を進める。

## 人材育成

人材育成は、具体的には次の 3 つの柱から構成される。

### - 1 能力・実績に基づく人事管理の推進

大阪市役所では、人事評価制度として、勤務評定制度和目標管理制度を実施しているが、全職員を対象としたものではなかった。評価項目も印象的・感覚的な評価に陥りやすいものになっており評価にばらつきが出る、評価基準が本人に開示されていない、結果をフィードバックする仕組みが確立されていないといった問題点があった。

今後は能力・実績を給与処遇へ反映させることも含め、職階・職責に応じた能力・実績を的確に評価する新たな評価制度を確立する。また評価内容の本人開示などフィードバックシステムを構築する。また、係長級以上の全職員を対象に組織目標と連動した目標管理制度を本格的に導入し、達成度を勤勉手当の成績率に反映させる。

### - 2 キャリア（職歴提示）開発の仕組みの構築

これまで大阪市役所では、身上調書がなく、本人の意向を反映した人事異動になっておらず、本人の意向・能力を活かすシステムがなかった。

今後、課長級以下の職員にキャリア開発シートを提出させ、キャリア開発に取り組む。

**参考** キャリア開発シート

資格免許、能力開発の意向に関する意向（今後身につけたい知識・技能等）、異動に関する意向（分野、職場、その理由、自己 PR 等）などを記入。

### - 3 研修制度の見直し

現在の職員研修は、研修所研修、所属研修、職場研修、自己啓発の 4 つの柱で構成されているが、職員アンケートの結果を見ても、職員ニーズとメニューが一致していない。また、研修の効果測定が行われていない、キャリア（職歴提示）開発と研修が連動していない、外部機関が十分に活用されていない、といった問題点があった。

今後は、研修全体のプログラム設計や運用を含め外部機関を活用する。研修メニューは職員ニーズに応じて見直し、研修効果の評価手法も検討する。また、各職員に求められる能力・職員像を示すことで、職員のキャリア開発の中で求められる能力を明らかにしたうえで、キャリア開発に対応した研修制度を構築する。

## 政策形成過程の高度化

4 つめの項目である政策形成過程の高度化は、次の 2 つの柱からなる。

### 1 予算編成過程

予算編成過程については、現在、予算編成方針や財源配分、予算案を公表している。しかし、これでは予算編成の開始時期と最終の予算案しか情報開示されておらず、この間の予算編成過程が明らかでない。また、互助連合会給付金等調査委員会によると、ヤミ退職金支出の問題について、予算書・決算書では、連合会給付金等の事業にかかる交付金を「給料、調整手当、期末勤勉手当」として計上し、当該交付金が、予算書・決算書からはその存在を推知することが不可能であったことが報告されている。

今後、予算編成過程の透明性確保のため、新たに各局の予算調整、市長助役説明、市長査定の際に、予算資料の開示を行い、公表資料の充実を図る。

### - 2 審議会や第三者委員会のあり方の見直し

大阪市役所には、平成 17 年 4 月 1 日現在、182 の審議会がある。一部には「形骸化している」「行政の隠れ蓑になっている」との批判もある。また、ともすれば事務局の意向に従う委員が選任されやすく、そういった委員が長期就任することによりメンバーが固定化し、行政側の案に単に追随するだけの委員会になっているという批判もある。

今後は、まず手始めに第三者委員会の活動状況を総点検する。その上で、委員選任方法、運営方法の見直し等、活性化の具体的方法の検討と審議内容（議事録）の迅速かつ全面的情報公開を行う。

## **健全な労使関係の構築**

職員の権利を守るうえで、労働組合は必要不可欠な存在である。しかし、今回の職員厚遇問題の大きな要因に、労使間の不健全な関係があるとの指摘を受けている（福利厚生制度等改革委員会、互助連合会給付金等調査委員会）。

また、職員アンケートにおいても数多くの職員が、労使関係が不健全であり、それが仕事の妨げになっていると述べている。健全な労使関係の構築については、次の2つの角度から取り組む。

### **- 1 組合との関係の見直し**

福利厚生制度等の問題に関し、互助連合会給付金等調査委員会から労働組合が調査に非協力的であったと指摘されている。また、職員アンケートやヒアリングの結果、労働組合との協議事項などのルールが確立されておらず、労働組合との間（局・支部間含む）で、勤務労働条件以外の事項についても過剰な協議がされてきた経過があると判明した。

従って、まず、労働組合との関係について実態を明らかにするための調査を行うことが先決である。あわせて、協議事項の具体化、協議の当事者・協議の場などルールを確立する。また、協議とは別に意見交換の場を設定し、ルールを明確にしたうえで意見交換を行う。

### **- 2 市民からの信頼の獲得**

市民に対し労使間の交渉等に関する十分な情報公開がなされていない。労使双方が、労使関係について、市民の正しい理解を得るための努力をするべきである。

大阪市役所は、平成17年2月から大阪市労働組合連合会及び大阪市労働組合総連合との勤務労働条件に関わる団体交渉については、報道機関に公開し、交渉結果も大阪市のホームページでオープンにしている。だが、これだけでは不十分である。

今後は、労使関係の全般について市民から信頼を得るために、労働組合との交渉のプロセスやスケジュール、交渉結果についてホームページ等で積極的に公開していく。

## 第4章 実施管理体制の構築

大阪市役所はこれまで局を中心とする分権的な経営体制をとってきた。近年はそれを見直し、都市経営会議や経営企画室などの全体統括機能を設けてきたものの、各部局からの積み上げ案件を調整するにとどまってきた。

今後の改革の実行には、従来の局・区の枠組みを超えたヒト、モノ、カネの移動や各種調整を統括的に行う市長直轄の機能が必要となる。

マニフェストを“絵に描いた餅”にしないためには、実効を担保し、かつ、こまめに進捗を管理する体制が必要である。そのため、3ヶ月毎に市民に対し、進捗報告を行うこととし、また、毎月の経営トップの会合に外部の委員が参画して進捗を管理する。

### (1) 経営トップの会議体

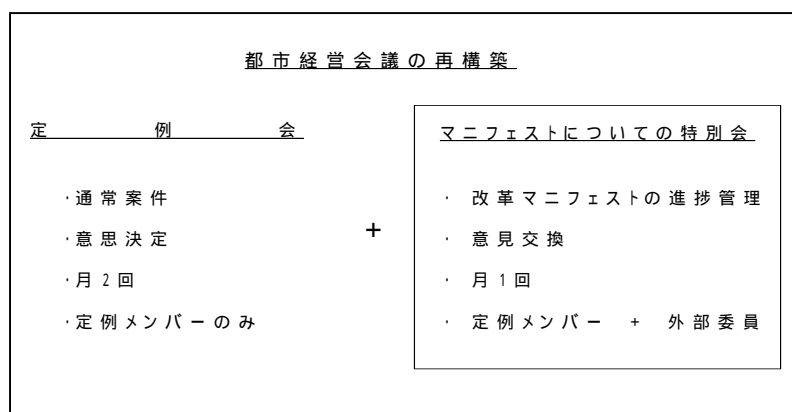
現行の経営トップの会議体としては、平成16年4月に設置された都市経営会議がある。これは月1～2回開催されており、構成メンバーは、市長、助役、収入役、経営企画監、市長室長、総務局長、財政局長、計画調整局長である。

この会議では、その都度出される重要施策や市政の重要事項などの課題について討議を行っているが、決定された市全体の施策の実施状況をPDCAサイクルに従ってチェックするといった体制ができていない。

今後は、単なる情報の共有化などは課題から外す。そのうえで、予め設定した各局・区からの経営改革と施策の目標の説明を受け、その是非を討論する場に改める。また、会議の後の実施状況についても事務局が進捗管理を行う。

なお当面の間、月に1回は、改革マニフェストについての特別会を開催する。ここには、外部委員がオブザーバーとして追加参画し、改革マニフェストの進捗管理を行う。《図43参照》

《図43》



## (2) 全体統括機能

現在、市役所全体を統括する部局として、市長室、経営企画室、市政改革本部が鼎立している。さらに財政面は財政局、人事面では総務局と、別の局が管理している。

そのため、管理機能が分散し、各局間の連携をとることが困難である。また、ヒト・モノ・カネの動きを一元的に把握する機能が弱い。

右肩上がりの経済のもと、税収が増える時ではこれでも良かった。各局はそれぞれの分担領域で仕事を広げ、量的拡大を図っていたら良かった。だが、今後は、限られた資源を有効に配分する必要がある。管理機能を一元化し、また、各局の対策の中身も調整する必要がある。そのため、今後、財政・人事の大方針は全体統括機能とトップ会で決めることとする。

## (3) 現場職制

交通局、水道局、教育委員会はそれぞれの長が任命権を持つ。言わば独立経営体制をとっている。例えば本庁総務局の人事部門と言えども、市役所全体の人事が把握できていない。このような縦割り組織の中では目標も実行も小さな枠の中で自己完結し、人や施設の流動化の余地が乏しい。

今回の改革では、こうした壁は壊していく。そのうえで、各局長・区長は、改革マニフェストに沿った形でそれぞれマニフェストを策定し、市長との間で目標などを合意し、改革を実行していく。

《以上、(1)、(2)、(3)について、図 44 参照》

《図 44》

全体統括機能の充実			
	現 状	現状の問題点	今後の方向性
経営トップ の会議体	- 都市経営会議 (月2回) (市長、助役、収入役、 経営企画監、市長室長、 総務局長、財政局長、 計画調整局長が出席)	- その都度出てきた 課題について討議 - P D C A サイクル* に従った現局チェ ックの形になっ ていない	- 各局・区から予め目 標の説明を受け、そ れに沿って進捗を管 理 - 単なる情報の共有化 や個別案件の処理は 別途行う
全体統括 機 能	- 市長室、経営企画室、 改革本部が鼎立 - 財政・人事(総務局) はさらに別の局が管 理	- 管理能力が分散し、 連携できない - ヒト・モノ・カネの 動きを一元的に把握 する部門がない	- 一元化 - 財政・人事の大方針 は全体統括機能とト ップ会で決める
現場職制	- 任命権を持つ 交通、水道、教委 は独立経営体制 - 例えば全大阪市役所 について人事を把握 する組織がない	- 縦割り組織の中で目 標も実行も自己完結 - 人や施設の流動性 が乏しい	- 市長と局長・区長 の間で予め目標を 合意 - マニフェストに沿っ て改革

\* Plan - Do - Check - Action