

自治体改革 再建への挑戦

正常化阻む大阪市の体質 "小さな市役所"に挑む志木

不明朗な職員給与が問題視された大阪市。改革の基本方針が固まり動き出した。一方、埼玉県志木市は市民とともに草の根改革に挑み始めた。2市の改革を追った。

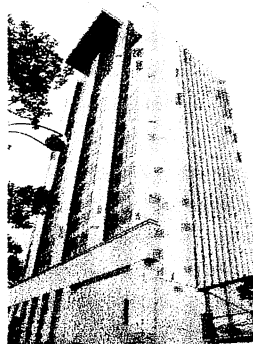
大阪市改革に立ちほだかる労使癒着構造の壁 事業分析でムダが次々判明 正常化の道遠い身の丈改革

「マニフェスト（市政改革基本方針本草案）には夢がないと言っているが、今どうするんだ、と言いたい。これは正常化運動なんです」。マツキンゼー日本支社の元幹部で自治体改革の経験も豊富な上山信一・慶応大学教授は、現状を直視する必要性を強調する。

職員厚遇問題で揺れた大阪市は今年4月、上山氏ら有識者を交えた「市政改革本部」を設置、9月末にマニフェストをまとめた。向こう5年間で全体の1割強に当たる5000人超を削減、予算も2250億円圧縮するという思い切った内容だ。キーワードは「身の丈改革」。過去の繁栄を引きずって肥大化・非効率化した大阪市政を、人口減少や大企業流出といった環境変化に合わせて「リストラ」するわけだ。

環境事業は1000人の過剰 民間以上の給与で高卒垂涎の職

大阪市の病理が端的に表れているのが現業部門。マニフェスト策定と並行して、市政改革本部は67の事業



昨年完成した交通局豪華庁舎

について分析を進めてきた。他都市との比較を徹底的に実施、不正常な実態を白日の下にさらした。

たとえば、ゴミ処理を行う環境事業局。事業分析の結果、局採用職員（プロパー）で10000人の削減が可能との結果が導き出された。全体の3割に相当する数字だ。驚くべき過剰人員ぶりだが、その主因は収集輸送分野の非効率性にある。

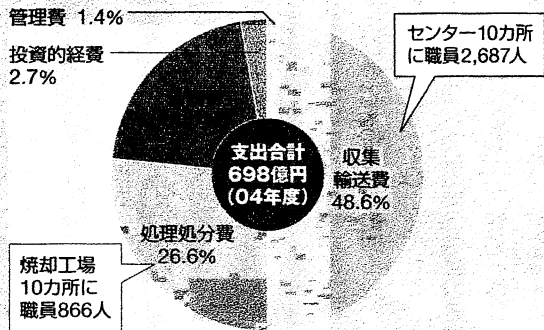
大阪市のゴミ処理コストのうち、半分近くは収集輸送コスト。ゴミ処理1ト当たりの原価に直すと、全部で4万7189円のうち3万4600円が収集輸送にかかっている計算だ。原価全体を他の政令市と比較すると、平均の1・09倍とますますの成績（コストが不明な神戸と北九州は除外）。ところが、収集輸送コス

トは1・38倍にも上る。なぜ、こんなことになるのか。首都圏から見ると不思議なのだが、大阪では家庭ゴミを各戸ごとに軒下で収集しているのだ。収集場所に各人が持つていく全国で主流のステーション方式に比べ、大阪市のほうが市民に優しい行政サービスと言えなくもない。粗大ゴミも無料回収である。他都市では民間委託が進むが、大阪市では行政責任の名の下、すべてが直営で行われてもいる。

そうした結果、大阪市の使用機材のほとんどは小回りの利く2ト以下の小型車両。しかも3割は軽自動車。保有数は576台と政令市で最多。人口が3割以上多い横浜市でも506台だ。車両が多い分、人員が必要になる。10カ所のセンターで働く職員は2687人にも上る。おまけに1人当たりの作業時間のうち36%が打ち合わせなど間接業務に充てられている生産性の低さも判明した。

一方で待遇は恵まれている。職員の平均年収は780万円（39・9歳）。民間の全産業平均は649万円（39・7歳）だ。他の政令市よりも若干高い。大阪市職員の給与は、本給が低い代わりに生活関連手当や期末・勤勉手当が厚いというカラクリがある。環境事業局職員は高卒者を中心に人気が高く、採用試験は時には40〜50倍にもなる。

■ 収集輸送費がコストの半分を占める大阪市環境事業局



1000人削減というのは衝撃的な数字だが、これは現行サービスを維持したまま生産性を向上させれば可能な数字だという。各戸収集の抜本見直しや受益者負担の強化は考慮されていない。となると、逆に疑問が湧いてくる。なぜ、これほどの組織肥大化が放置されてきたのか、だ。事業分析はその背景について切り込んではいない。しかし、一つの仮説は成り立つ。それは大阪府で長年続く労使なれ合いの弊害だ。

悪名高いヤミ年金・ヤミ退職金を生んだ土壌として指摘されるのが「不健全な労使関係」。「組合に人事権を握られている」、「何をやるにも組合にお伺いを立てる習慣がある」。マニフェストでは職員アンケート

市従組と並んで存在感が大きいのが大阪市交通労働組合だ。交通局のバス事業の分析からは、さらに具体的な形で労使なれ合いの構図が浮かび上がってくる。

大阪市のバス事業は運賃収入が支出の半分しかなく、毎年100億円以上の税金投入が続く。累積欠損は519億円にも達し、全国で2番目に悪い。経営の足を引っ張る要因の一つは、生活移動に供する目的のコミュニティ系路線の多さだ。特に3年前に運行を始めた半額料金の「赤バス」は運賃収入が支出の7%程度しかなく、文字どおりの赤字路線。実はそれまで105程度で推移し

■ 労組が出資する天下り企業に業務委託する交通局の不思議

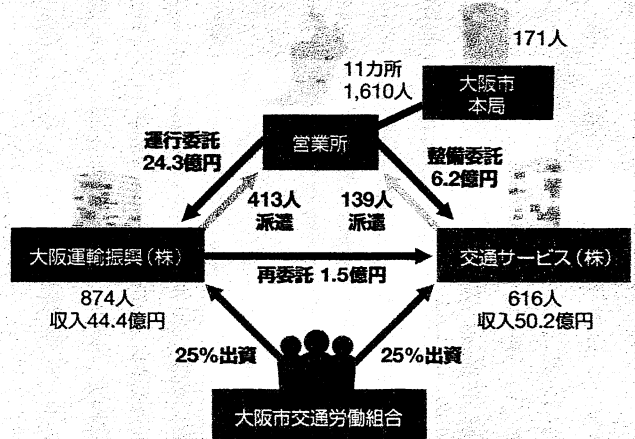
トとして辛辣な組合批判の声が紹介されている。

連合系の多数派組合である大阪府労働組合連合会(市労連、約4万人)の影響力を抜きにして大阪府政は語れない。市労連は歴代市長を当選させてきた「キングメーカー」。その強大な組織の中でも一目置かれるのが現業部門の単組だ。環境事業局は大阪市従業員労働組合(市従組)の中核を担ってきた。市労連の前委員長は環境事業局出身だった。組合への配慮が過剰人員の背景にあったと考えるのは不自然ではない。

委託先は大阪運輸振興と交通サービスの2社。両社への委託料は総支出の1割強に上る。とりわけ大阪運輸振興は問題のコミュニティ路線の運行を受託、24・3億円の収入を得ている。大阪運輸振興から交通サービスに対しては1・5億円が再委託されてもおり、これは今年2月に市の監査委員会から問題ありとの指摘を受けたばかりだ。

両社は地下鉄事業でも業務を受託しており、総収入のうち9割以上を市に依存する。当然ながら社員の大半は市OBで、大阪運輸振興は57%、交通サービスに至っては97%が「天下り」だ。表面上、交通局の職員数は減少したが、労組出資の三セクがその受け皿となり、見返りとしてほぼ独占的に業務を受託してきた。そうした構図が効率化を阻害してきた

■ 大阪市交通局と労組出資企業との相関図



(注) 交通局関連はバス事業のみの数字。人数は2003年度、金額は2004年度

可能性は否定できない。

マニフェストや事業分析は今後、担当部局に下ろされ、より具体的な改革案に練り上げられる予定だ。市政改革本部は「あらゆる可能性を採って改革を実行したい」と意気込みを語る。タブーだったプロパー職員の局間異動や民営化なども選択肢として検討する。「労働強化」や「行政サービス低下」などを盾にした反発の声は今後、本格的に強まってくるだろう。しかも10月18日に突如、市長が辞職するという異常事態まで発生したことで、大阪市の改革は早くも正念場を迎えた。「正常化」への道のりは平坦ではない。

小さな市役所に挑む埼玉県志木

時給700円の市民ボランティアが市役所運営を支える

公務員の仕事を、ボランティアが肩代わりしている自治体がある。埼玉県南部の志木市（長沼明市長、人口約6万7000人）がそれだ。同市では、2002年に「業務の棚卸し」を実施。1648に上る市役所の業務のうち、半数を超える842の業務について、将来的には市民による運営にゆだねることができるとの結論を下した。

「どちらに雇用ですか。〇〇課は3階に上がって、エレベーターの右手奥です」。市役所の総合案内窓口業務も、有償ボランティアが務めている（下写真）。業務を受託したのは、志木市行政パートナー「かけはしの会」。定年退職した元サラリーマンなど11名の有償ボランティアが総合案内案内や何でも相談、市の刊行物の販売などに従事している。最低賃金をよりわずかに高い700円の時給を基礎にし、労災保険などの諸経費を加えた額を委託料としている。

市役所窓口業務のほか、公民館の運営や広報紙の編集・発行など、「市民協働業務」を受託している団

体は、12団体に上る。従事している市民は179名を数え、経費削減額は03～05年度の3年間で3億9000万円に達しているという。

財政危機の見通しを機に「小さな市役所」に転換

こうした「行政パートナー」導入の契機となったのは、02年1月にさかのぼる。国立社会保障・人口問題研究所が発表したわが国における将来の人口推計によれば、06年をピークに総人口が減少に転じ、2050年には3人に1人が65歳以上の高齢者となるのが推計されている。これを受けて、志木市では独自の人口推計を実施。これに基づいて収入と支出の動向を調べたところ、「06年度には収支バランスが逆転してしまふことが明らかにになった」（原田隆一、財政課長）。

それを踏まえて、志木市では03年2月に「地方自立計画」を策定。20年にわたる職員の新規採用凍結を表明。正規職員を619人から20年後に301人まで削減する一方、行政



「行政パートナー」が市役所の総合案内を担当している

パートナーを523人にする方針を明らかにした。さらに将来的には、「30人から50人程度の正規職員と市民が運営する市政を目指す」と、当時の穂坂邦夫市長が打ち出した。

一見、突拍子もない取り組みに見えるが、ここには自治体が生き残るための苦渋の決断がある。志木市による歳出・歳入の見直しによれば、06年に収支が逆転した後も支出は増え続け、09年度には収支差の赤字が8億円に拡大すると見通している。しかも、財政危機は予想を上回るペースで進行している。

去る8月25日、志木市は「財政非常事態宣言」を出した。06年度の予算編成に向けて収入と支出を試算したところ、支出が15億円もオーバーしていることが判明したためだ。標準財政規模の20%以上の赤字を出し

た場合、財政再建団体に転落し、行政運営が国や県の管理下に置かれてしまうことになる。そうなれば、福祉や教育などで市独自のサービスが不可能になるなど、市民生活への影響は極めて大きい。

最悪の事態までの「のりしろ」はわずか7億円しかない。そこで志木市では、「受益者負担の適正化」を理由に、国民健康保険税の税率見直しや保育料、下水道料金の引き上げを打ち出した。職員のボーナスカットや市長、教育長の給料10%カットなど、人件費も大幅に削り込む。しかし、市が列挙した策をすべて実施した後も、2億4000万円余りの収支不足が残るといふ。

志木市役所は建ててから33年が経過しており、職員の給与も国家公務員の9割強にとどまる。放漫財政でないにもかかわらず、財政がピンチに陥っていることについて、前出の原田課長は「職員の人数が多すぎるのかもしれない」と漏らす。

老人保健や国民健康保険などへの拠出金は増える一方だ。生活保護費も伸び続けている。その反面、国からの地方交付税は削減が続いている。こうした逆風を志木市は乗り越えることができるのか――。行政パートナーの認知度や市民の好感度が高く、これが行財政改革の支えであることだけは間違いない。