

これまでの改革の評価：市政改革推進会議として

07年10月16日

市政改革本部の発足から2年半が経過した。また「市政改革マニフェスト（案）」の公表からほぼ2年が経過した。そこで当会議の委員の視点からこれまでの市政改革を評価したい。客観的かつ網羅的な評価を行うためには別途、実証調査を行う必要がある。その作業は別途、行うこととし、今回はそれに向けた課題の整理を兼ねて、各委員の感想と意見をとりまとめた。

### 1. これまでの成果

- ・ 最大の成果はおそらく労使関係および一部の同和団体との関係の正常化ではないか。かつては庁内に「もの言えは唇寒し」といった空気が強かった。だが最近では職員がどんどん意見を言うようになった。市役所が明るくなった。
- ・ 2つめの成果は情報公開の進展である。大阪市役所はこれまで「市民に情報を隠している」と批判され、現に職員厚遇問題でそれが露呈した。しかし最近では不祥事など都合の悪い情報もどんどん公開し、むしろそれをばねに是正・改善を図るという姿勢が市長や改革本部、総務局、財政局など管理部門を中心に構築されてきた。
- ・ 3つめの成果は、改革マニフェストによる市役所全体の目標管理とそれによる市長中心のガバナンス体制の構築である。例えば改革マニフェストの目標に財政再建の目標が連動し財政規律が確立されてきた。公債残高の減少は顕著な成果である。また市政改革マニフェストと連動する局長マニフェスト、区長マニフェストを作ったことで目標管理意識がだんだん組織全体に浸透し始めている。
- ・ 以上のような改革の姿勢と成果は、市民やプレスさらには全国の経済団体や研究者からも相当に評価され始めた。例えばこれまでに経団連、経産省研究所、経済同友会、東京財団、時事通信などから東京での講演の依頼や調査団の派遣があった。専門機関の格付けや情報公開・IT化の進捗など各種ランキングの実績数値も如実に向上した。
- ・ 総じてこれまでの改革はかなりの成果をあげてきたといえる。
- ・ しかし出発点のレベルはあまりにも低かった。これだけの改革を経てもなお大阪市は深刻な財政危機にある。そして他都市をはるかに凌駕する過剰コスト、過剰人員を抱える。大阪市の人口一人当たりの行政コストは50万円強であり政令市中最も高く、さいたま市の2倍にもものぼる。また職員数は人口千人あたり12人強であり、福岡市の2倍以上である。そして職員の大半の意識もまだ変革途上にある。

- ・ 市政改革は山にたとえれば三合目の位置にある。市政改革は不祥事の「是正」を終え、「身の丈改革」に目処をつけた段階にすぎない。次の「本質改革」についてはその道筋探しが始まった段階に過ぎない。

## 2. 今後の課題

- ・ 過剰人員・過剰行政の現実と財政破綻のリスクを前に残された道は限られる。従来型の予算や人員の削減だけでは問題は解決しない。今後は一部事業の廃止・民営化（地下鉄事業など）、売却、あるいは独立行政法人化（美術館・博物館など）等の外科的措置が必要である。また大阪府等との事業統合も考えるべきである（水道、大学など）。同時に遊休資産の売却や有効活用（駐車場事業など）が不可欠である。
- ・ ところが庁内のみならず市民の一部には「3年もやれば改革は十分」「もはや、みそぎは終わった」「削減ばかりで夢がない」といった意見がある。こうした気分は改革の逆戻りを誘発しかねず、これとの対峙が今後の大きな課題である。
- ・ これまでの改革は「是正」「身の丈改革」であり誰の目にもその必要性は明らかだった。また不祥事の報道、市民からの批判、外部委員の監視や助言があり、それらを梃子に庁内の反対や既得権益勢力の抵抗を乗り越えることができた。しかし今後の改革は、経営形態の変更（民営化、独立行政法人化、府市連携など）をはじめその手法が政策や事業遂行の基本的枠組みの変更にかかわるものが多い。この2年半で各局レベルでの経費節減や過剰人員の見直しは進んだ。しかし抜本改革となると各局の抵抗は強い。例えば経営形態の変更についてみても前向きに検討しようという局はほとんど見当たらない。

## 3. 改革推進体制の強化が必要

- ・ 以上の課題に対しどういう姿勢で臨むべきか。まず第一にこれまでの本部体制を凌駕する更なる改革推進体制の強化が急務である。
- ・ また改革本部職員のスキルはこの2年でかなり高くなった。だが民営化や経営形態の見直しなどの領域になると知識不足は否めない。今後とも経営や法律等の外部の専門人材の活用が不可欠である。
- ・ さらに今後は民営化の際の市役所の出資比率の判断など市民にとって理解しにくいテーマが増える。単なる情報公開の域を超え、市民に対してわかりやすい方法で改革の動きを説明する場や手法が必要となる。

以上

## 市政改革推進会議委員からの評価（個別各論編）

		これまでの成果・評価	今後の課題
是 正	1 情報公開	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ 事業分析、オープンフォーラム、市政改革推進会議などを通じて各事業の実態が具体事例でホームページ上に示されるようになった。これは他都市の先をいく成果。</li> <li>－ まだ一部の部門の動きだが悪い情報をあえて公開し是正に導くスタイルができつつある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ マニフェストに掲げた改革が全体としてどの程度進み、どれだけ成果を上げているか、市民に分かりやすくタイムリーに情報公開する必要がある。</li> <li>－ 市政全般に関する情報（数字）の公開を質・量とももっと思い切って進めるべき。</li> <li>－ 事業とコスト、市民負担とサービスの関係などを明らかにし、改革への市民の理解・協力を求めるべき。特に、各事業ごとの経費細目や収益・採算性ととも、代替案も明示する必要がある。</li> </ul>
	2 コンプライアンス	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ コンプライアンス委員会が機能し、具体的な是正勧告がでるようになった。</li> </ul>	
	3 労使関係の正常化	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ 労使関係、一部の同和団体との関係の正常化が進んだ。</li> <li>－ 言論の自由が回復した。また、職員の改善運動が進んでいる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ 労使関係の実態は職員の生の声を定期的に無記名アンケートで調査し続けないと把握できない。半年毎の調査を続けて毎回公表するべき。</li> </ul>

身の丈改革	1 経費削減	<ul style="list-style-type: none"> <li>- H18年度はほぼ計画通りの進捗であった。</li> <li>- 経常経費削減額は▲231億円（H18実績+H19見込み）であり、マニフェスト計画の▲900億円に対して26%の進捗に留まっている。</li> <li>- H19年度見込みは、マニフェスト計画を大きく下回っており（▲180億円に対し▲59億円の見込み：進捗率33%）、一刻も早く対処を講じるべき。目標は経常経費全体の2割削減（マニフェスト策定時ベースで▲2,400億円）のはずだが、当初5年間の目標さえ達成できないようでは、経常経費全体の2割削減は画餅に終わる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 経常経費の削減について、今後3年間の実行計画を早急に策定すべき。また、経常経費全体の2割削減に向けたマニフェストを策定すべきである。</li> <li>- 未収金の回収や未利用地や資産の売却など、もっと大きな観点からの歳入拡大に取り組む必要がある。</li> <li>- A T C、W T Cの抜本処理、あるいはことによると本庁の移転などもっと大きなスケールの資産の流動化策が必要。</li> <li>- 財政危機の時代に人口が高齢化する。福祉についてはいままでとは異なる受益と負担の仕組みを考えるべき。</li> </ul>
	2 職員数	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 職員数削減▲4,533人（H18実績+H19見込み）で、マニフェスト計画（目標▲7,000人）に対して64%の進捗で順調。</li> <li>- 人口1万人あたりの職員数は166人（平成19年5月）と突出して全国ワースト1のままである。 * 常住人口（259万人）1万人あたり166人（平成19年5月）   昼間人口（358万人）1万人あたり⇒120人</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- マニフェストの目標を上回る水準・スピードで、一人あたりの人件費、職員総数、人件費総額の縮減を推進すべき。</li> <li>- 5年間の定年退職者数が元々6,000人であること等を考えると、マニフェストの目標設定自体が低過ぎたとも言える。</li> </ul>
	3 財政再建	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「中期的な財政収支概略」では、W T C（546億円）・A T C（362億円）や土地信託事業（計1,367億円）などの不確定要素分が盛り込まれていない。顕在化した場合の影響は計り知れない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- マニフェスト期間以降に阿倍野再開発などの市債償還がピークを迎える。財務状況は全く楽観できない。「身の丈」改革をゴールとせず、更に高い水準に目標を定めた改革が必要である。</li> </ul>

本質改革	1 経営形態の見直し	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ 交通事業は市長懇談会で最初に取り上げられてから15ヶ月にもなる。しかし、議論の進展はあまりにも遅い。</li> <li>－ 地下鉄とバスの経営形態問題は改革の大きな柱の一つ。結論の先送りは改革自体の後退を意味する。必要なのは決断である。決断することでゴールを定め、そこに行き着くために何を為すべきかを議論しなければならない。</li> <li>－ 交通局に限らず経営形態の見直しは遅々として進まない。積極的に進めるインセンティブ・ドライブがかからない。(例：交通局、環境事業局)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ “地下鉄の民営化”は、市民の関心も高く、シンボリックな取組み。早急に結論を出していかねばならない。</li> </ul>
	2 人事・人材マネジメント	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ 職員の削減は進んできたが育成や人材マネジメントといった発想はまだ希薄。人材スキルの育成や仕事のやり方を見直しをせずに単に人員のみを減らす組織は疲弊する。財政危機の中、不要な組織・仕事・事業は思い切ってやめるべき。</li> <li>－ 人事給与制度見直しの職員アンケート結果では制度導入そのものに反対する職員が約70%に達した。人材育成と業績評価は表裏一体だが、その入り口の理解すら進んでいない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ 改革の実行者はヒトである。持続的な改革に取り組んでいけるヒトの育成が急務。そのためには、若い時に民間企業との人事交流を積極的にしかも相当規模で行う。また民間経験者の中途採用も積極的に行う。</li> <li>－ 業績評価や成果主義の導入、外部人材の登用により、真に意欲や能力ある人材が育ち、組織を活性化することができて初めてマニフェスト目標が達成されたと判断すべき。</li> </ul>

<p>3 個別具体の事業・事務の見直し</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 小中学校や生活保護の現場を支援するための改善活動が始まったことは高く評価したい。教師に無理難題を言う父兄の存在を明らかにするなど、本庁が現場を支援するという姿勢は正しい。</li> <li>- 市民の地域活動への参加にあたって、区役所は重要な役割を担うべきだが、今年度の区独自の予算は全体からするとごくわずか（8.1億円：一般会計の0.05%）でしかない。現在の区役所の役割は市の執行機関であり、地域住民の目線に立った活動を行っているとは言い難い。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 職員削減と行政サービスの質を考える上で、事業・サービスの民間開放が必要不可欠。前例・慣習にとらわれず事業の棚卸し、市場化テストの早期導入を推進すべき。</li> <li>- 環境局の清掃事業等も、提供するサービス内容・頻度と、それにかかる人件費を含むトータルコストなどを開示し、市民に理解を求めつつ更なる効率化を進めるべき。</li> <li>- 港湾局や他の事業局でも、余計な仕事・役目を終えたプロジェクト類は整理すべき。</li> <li>- バス事業は重要な市民の足であり社会福祉的な要素もあるが、コストを明らかにした上で、路線の廃止・見直しや代替機関も含めた効率化策を検討すべき。</li> <li>- 広域課題への対応のためには現在の24区を半分の12区にするくらいのことを考えてはどうか。複数の区を束ねる統括区の設置でも良い。現在の区が持つ「機能」を統合し、交通インフラ整備や環境対策など広域的課題に対応すべきである。</li> <li>- 区長公選制の導入を真剣に考えてはどうか。広域化や大胆な区政改革が大阪市の負のイメージからの転換をアピールすることにもなる。</li> </ul>
<p>4 国の制度の見直しへの働きかけ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 事業分析を通じて、国の制度の遅れがはっきりした。（公営住宅、生活保護など）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 今後は現行制度の問題点について、府や国に問題提起（道州制時代の行政イメージを含む）をしていくという姿勢が必要。</li> </ul>
<p>5 外部との連携</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 府市連携協議が始まった。大学同士の連携など一部で成果も出ている。しかし、水道など大きな事業での進展は乏しい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 個別事業の府市の連携を強力に進めるための仕組み・仕掛けが必要。</li> </ul>

	<p>6 制度・組織改革</p>	<p>－ 今春の組織改革で契約管財局をつくるなど、他の自治体に先がけた動きを示せた。          例えば、長年随意契約だった給食配送事業者の選定をコンペにして、大幅なコストダウンに成功するなど、地道な努力が始まった。</p>	<p>－ 市政改革本部や推進会議に相当する市長の補佐機能をいっそう常態的に強化する必要がある。          ー 全国的にも先駆的な自治制度改革に今こそ取り組むべき。例えば、政令市の区を自治体化すること（準公選の議会を置くなど）。また区のなかに地域自治区を設置してこれも近隣政府に可能な限り近づけること、など。同様に区長マニフェストを行政内部のものでなく、有権者に選択されるものに近づけるべき。意志決定の公的機関として地域自治区が設定されれば、地縁組織や各種団体を寄せ集めた会議体には公的意志決定の権限はなく、民間の自主的な活動団体であることが明確になる。</p>
--	------------------	---	--

改革推進の仕組み	1	<p>マニフェストの活用・実施</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>マニフェストに基づく全庁一丸の取組みで目標達成に向けた動きと成果が出ている。</li> <li>市政改革マニフェストを作り、それを局・区のマニフェストに落とし込んだことが改革の原動力となった。</li> <li>2年間かけて事業分析をやったことで各局各事業の大きな課題がはっきりした。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>マニフェスト期間に未達成のもの、マニフェストに反映できていないために未取組みのものを新たにマニフェストに掲げ改革を進めていくべき。</li> <li>今後は行政サービスを「真に市がやるべき業務」、「廃止する業務」、「民間等に移管していく業務」に分ける。その上で目標を数値化し、また、経時目標を設定する。達成感を感じながら進めることが必要。</li> <li>市役所内部の問題の解決ではなく、大阪市という地域や住民のどのような課題に取り組んで、どのような市をめざしていくのかを、マニフェストを通じてトップが明示する必要がある。個々の事業の精査も、そうした課題の解決にとっての「有効性」を基準に行うやり方（ロジックモデルなど）に転換すべきである。</li> </ul>
	2	<p>外部人材の投入と監視の体制</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>市政改革本部に外部人材を投入し、改革のスピードと質が上がった。</li> <li>さらに、進捗状況のチェックや新たな課題の提示を市政改革推進会議が外の視点から行ってきた。</li> <li>「局部長級ポスト等経営層や専門分野への外部人材の登用」の実績はわずか10人（8/20 市政改革推進会議資料）に過ぎない。それをマニフェストの進捗の実績として掲げるのは疑問。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>改革をリードする市長を支える常態的な仕組みが極めて弱い。サプライズ、不祥事報道を燃料に、市長と外部委員、本部職員等で何とかやってきたが、もっと強力な仕組みをつくらないとこれ以上は進まない。</li> </ul>
	3	<p>目標設定</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>マニフェストの「身の丈」を目指すというキャッチフレーズはたいへんわかりやすかった。削るばかりで夢がないという指摘も一部にはあるが財政危機の中では仕方がない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財政面で他の政令市なみの水準を達成したとしても、当たり前になるだけ。市民が誇りを持てる街に生まれ変わるには、「身の丈」を越えた「政令市一」など、市民にわかりやすい決意を示す目標を掲げていく必要がある。</li> </ul>



4	市民参画	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ 市民協働に取り組む区役所も出てきた。例えば東成区役所では、庁舎の一部スペースを区民と行政とのまちづくり協働の場（「ひがしなり区民参画協働センター（仮称）」）として活用するなど、市民の行政への関心を高め、積極的に市民の参画を促そうとしている。</li> <li>－ 「創造都市戦略（Ver1）」を打ち出したが、策定にあたっては、市民やNPOとの意見交換会を数回開催した程度で、ビジョン（骨子）に対するパブリックコメントも552件と少ない。市民の関心は、まだまだ低く喚起の仕組みが必要。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ 今回のマニフェストは市役所内部の改革、「負の遺産」を解消する取り組みでしかない。これからの人口減少・高齢化の進展や多様化する住民ニーズに行政が単独で対応することは困難になりつつある。市民が自立し、地域の街づくりに主体的に参画する「市民協働型社会」を実現させ、市民とともに行政課題の解決を目指すべきである。</li> <li>－ 横浜市では、ビジョン策定にあたり、市民提案発表会、作品コンテスト、キャッチフレーズの募集など様々な取り組みを行い、ビジョン素案に対するパブリックコメントも10,172件にのぼった。</li> </ul>
5	外からの評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ 改革姿勢が相当に評価され、各種指標、専門機関格付けがあがった。</li> <li>－ 「市債格付けのアップ」「日経グローバルの行政革新度大幅アップ」「全国市民オンブズマン連絡会議情報公開度ランキングの大幅アップ」などが示すように専門機関から評価されつつある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ 全国から先進自治体といわれるような評価の確立を目指す。</li> <li>－ ここまで改革が進んでいるということ、大阪市の内外に手段を工夫しながら、もっとPRすべき。</li> </ul>

◆ 市政改革推進会議等 開催状況

平成17年度

日程	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
①推進会議												3/3(金) ・市長報告(1年間の総括など) ・職場改善運動報告 ・これまでの改革の取組 ・事業分析報告 ・今後の取組 於:市役所特別会議室

平成18年度

日程	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
①推進会議	5/15(月) ・改革の現状評価と委員会の役割 ・水道局の改革 ・市政改革の総括と今後の課題 於：市役所特別会議室		7/7(金) ・市政改革推進会議の今後の予定 ・市設建築物のファシリティマネジメント ・交通事業 ・その他 於：住まいのミュージアム		9/13(水) ・交通事業の経営形態 ・市政改革の進捗状況 ・局長・区長改革マニフェスト 於：交通局会議室		12/1(金) ・今後の市政改革の進め方 ・これまでの市政改革推進会議等での指摘事項の対応状況 ・その他 於：鶴見区民センター	12/20(水) ・市政改革マニフェストに掲げた事業の経営形態の変更作業 ・水道事業の府市連携の進捗状況 ・主要事業の府市比較(第1回) ・報告事項 於：中央体育館大会議室	1/12(金) ・主要事業の府市比較(第2回) ・報告事項その他 於：西区民センター	2/8(木) ・経営形態の見直し作業の進捗状況 ・未収金の状況 ・報告事項その他 於：中央体育館大会議室	
②市長懇談会		6/23(金) ・交通事業 於：市役所大応接室		8/2(水) ・交通事業 ・市民の声を生かすための総合コールセンターの開設 ・機構改革 於：市役所大応接室		10/20(金) ・採用凍結をめぐる新聞報道 ・職員給与の全額振込率等 ・交通事業 於：市役所大応接室		12/5(火) ・交通事業 ・市政改革推進会議の今後の進め方 ・その他 於：市役所大応接室	1/26(金) ・交通事業 於：市役所大応接室		3/14(水) ・バスの経営改革 於：市役所大応接室 3/26(月) ・市政改革に関する意見交換 於：市役所中応接室
③オープンフォーラム		6/16(金) ・下水道事業(都市環境局) ・市街地整備事業(建設局) 於：環境事業局会議室	7/20(木) ・公園・緑化事業(ゆとりとみどり振興局) ・道路・河川事業(建設局) 於：鶴見緑地陳列館ホール	9/1(金) ・区政改革の取組(PT) ・現場業務改善の取組(本部) 於：中央区民センター	9/28(木) ・消防事業(消防局) ・市政改革の市民向けパンフレット(本部) 於：中央区民センター	10/25(水) ・特別会計について(本部) ・国保事業(健康福祉局) 於：中央青年センター	11/29(水) ・病院事業(健康福祉局) ・市政改革進捗管理(本部) 於：医学情報センター		1/10(水) ・市営住宅(住宅局) 於：中央体育館大会議室		3/28(水) ・保健衛生事業、児童・障害者・高齢者福祉施策(健康福祉局) 於：福島区民センター

平成19年度

日程	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
①推進会議		5/18(金) ・市政改革の進捗と今年度の方針 ・未収金の状況 ・報告事項その他 於:鶴見区民センター	6/1(金) ・港湾局の改革の取組と今後の方針 於:医学情報センター	7/6(金) ・大阪市の財政 ・報告事項その他 於:医学情報センター	8/20(月) ・大阪市の人材マネジメント ・未収金回収の具体策 ・報告事項その他 於:医学情報センター							
②市長懇談会			6/22(金) ・財務リストラクチャリング ・交通事業(バスと地下鉄(進捗報告)) 於:市役所大応接室	7/27(金) ・バスについて 於:市役所大応接室		9/20(木) ・大阪市の財政 ・市政改革の進捗を振り返って 於:市役所大応接室						