

## 大阪の改革を評価する - 2008 年以降の府・市の取組みを中心に -

大阪府・大阪市特別顧問 上山 信一

2014年9月2日

## はじめに

- ・ 08 年以降の大阪府市の改革は、個別案件について、その都度、注目を浴び、報道もされてきた(教育委員会改革、地下鉄民営化、公務員試験改革など)。
- ・ しかし、この改革は、範囲が広く、深度も深く、また他都市では数年にひとつあるかどうかの大型案件(各種事業の民営化など)が数多く、同時多発的で高速展開する。そのため全体像の体系的な把握は、容易でない。
- ・ 一方、各種報道は、ややもすれば大都市制度の見直し(都構想)を巡る賛否両論の紹介になりがちで、府庁と大阪市役所の政策と執行の改革の実態は、住民や全国に十分、伝えられていない。
- ・ こうした中、府庁と市役所が行った今回の「改革評価」は、首長指導のもとで府市がこの6年間、こつこつ取り組んできた各種の改革の実態、意義、成果を体系的にまとめた貴重な作業である。
- ・ 私は、この6年間、特別顧問として府市の各種改革に関わってきた。また関市長時代の市役所、太田知事時代の府庁の行政改革にもアドバイザーとして助言した。そこで、今回の府市の「改革評価」の資料と私の経験、そして幹部に対するインタビュー結果をもとにこの6年間の改革を、特別顧問の視点から棚卸し、評価してみた。

## 1. この6年の府市の改革の特徴：テーマが広範かつ多彩、大量

- ・ 今般、他の特別顧問、特別参与とともに府市の各部局の資料分析とヒアリングを行った。その結果、「主要な改革」といえる案件を洗い出したところ、その数は、府が87件、市が100件、合計で164件(重複除外)にものぼった。
- ・ 改革の内容は、いわゆる「行政改革」は4割にとどまり、「成長戦略」や「インフラ投資」など都市戦略に関するものが3割となった。また、「成長戦略」の約7割が府市共通の項目となった。

- ・教育、福祉、弱者支援などの「社会政策」では、基礎自治体の大阪府で、現役世代重視の方針のもと、子育て、教育に予算配分を大幅にシフトさせたり、西成特区の標題のもとで、府市で連携した地域再生に取り組むなど、斬新な政策が目立つ。
- ・また、福祉政策を再構築し、真に支援を必要とする者に着目した政策と予算の見直しが進んでいる。
- ・いわゆる「行政改革」については、府が実質収支を黒字に転換させ、市が市債残高を着実に減らすなど全般的な効率改善が進む。また人事制度や情報公開においては、全国トップクラスに位置するまでに改革が進んでいる。
- ・なお、「行政改革」の詳細をみると、例えば団体向けの補助金を見直して事業に対する補助金に転換するなど、団体組織の存続や既得権益の保持に税金が使われがちな従来の行政の仕組みにメスを入れている（「改革の神々は細部に宿る」の様相。府市の「改革評価」の資料の補助金見直しの一覧表は圧巻である）。
- ・その他、随所に競争原理や利用者による選択制、民間企業の参画、現場への権限委譲など、いわゆるニューパブリックマネジメントの手法を取り入れている。

## 2. 広範かつ大胆な改革が進行する背景：あまりにも厳しい大阪の現実

- ・各部局、首長、副知事、副市長へのインタビューでは一様に「切迫感」を感じた。即ち、「特定の施策をやらねばならない」という切迫感、「早く民営化しなければ将来に禍根を残す」という切迫感、「日々、状況が悪化していく」という切迫感、「財政の自由度がなくなっていく」という切迫感・・・などである。
- ・こうした切迫感の背景には、大阪の街が置かれた危機的状況がある。大阪は貧困、健康状態、犯罪、学力など、どの指標を見ても全国ワーストという惨状にある。首長も職員も非常事態を目のあたりにし、切迫感に駆られている。
- ・こうした広範な危機意識を背景に、各部局は様々な試行錯誤を始めている。現場の発案で様々な工夫が始まる分野（交通局、府立大学など）もあれば、首長の問題提起を機に、戸惑いながらも未知の課題に挑戦する分野もある（教育、市立大学など）。

- ・どの部局も極めて多くのテーマに取り組み、また2008年以前に多く見られた、スリム化を主目的とした改革から、政策の中身の見直しへと改革の内容も進化しつつある。
- ・このように府市の各部局は、厳しい現実に対する切迫感をテコに従来の慣習や先例を見直し、国の制度を疑い、従来の自治体の常識を捨て、他都市や国の「行革」をはるかに超えたスケールの課題に取り組んでいる。

### 3. これまでの改革の成果：過去の大阪や全国に例のない大きな成果がある

改革テーマの多くは、現在進行中であり、試行錯誤途上のものも多い。しかし、すでにいくつかの目に見える成果や、他自治体や国には見られない斬新な挑戦の成功例がみられる

#### (1) 積年の懸案の解決

両首長の連携を機に、府市の足並みが揃い、国との交渉力も強化した。それをテコに多くの懸案が解決された。

例えば、

- 淀川左岸線建設などミッシングリンク問題
- 関空問題：国との折衝、伊丹との経営統合、FEDEX や LCC の誘致に成功
- 市から府への WTC の譲渡と有効活用（アセットの組み換え）
- 府市の信用保証協会の統合
- 特区を手がかりに PMDA WEST（国の薬の審査機関）の誘致に成功  
など

#### (2) 都市再生のためのアセットの組み換えと投資の決断

不要資産を処分し、都市の成長を支えるインフラ投資を加速させる投資に振り向けつつある。

例えば、

- 泉北高速等を保有する OTK や、伊丹のターミナル会社の株式を売却し、北大阪急行やモノレールの延伸を計画
- 柴島浄水場の規模縮小と用途転換、森ノ宮・京橋・OBP の再開発など

- 凍結されてきた中之島の近代美術館の建設を決定。天王寺公園のリニューアル（慶沢園、美術館、動物園含む）に着手

### **（３） 住民サービスの根本的見直し**

財源不足で遅れていた住民サービス施設の更新、サービス改善活動に着手  
例えば、

- 文化施設等のトイレの洋式化、地下鉄の終電延長や売店民営化など
- 区役所に権限移譲、区の独自予算で地域特性に合わせた事業を展開など

### **（４） 現役世代への重点投資（大阪市の政策転換）**

特に子育て、教育予算を大幅に拡充。新規事業も開始

例えば、

- 現役世代向けの予算の拡充：67 億円（11 年度） 159 億円（12 年度）  
225 億円（13 年度） 270 億円（14 年度）
- こども医療費助成の拡充、中学校給食事業、小中学校への ICT 教育、エアコン整備など

### **（５） 従来、ややもすれば諦められてきた課題への挑戦**

例えば、

- 西成特区：西成区の地域再生、弱者支援のために府警を含む大阪府と市役所、区役所が連携してプログラムを展開
- 人事制度の見直し：全国自治体ではじめて相対評価制度を導入、公務員試験の抜本改革で人物・能力本位の採用へ

### **（６） 税の公平な配分**

例えば、

団体運営補助の見直し、私立高校の実質バウチャー化、市立幼稚園の民営化、教育バウチャーなど  
幼稚園：保育料の見直し、固定資産税の減免の見直しなど

### **（７） 情報公開：府市ともに全国 1 位**

#### ( 8 ) 財政規律：公共事業の問い直しの徹底

- 受益者視点から公共事業や治水戦略を見直し（大川、槇尾川ダムなど）
- 「収入の範囲内で」の原則：市に加え、府も単年度収支黒字化

#### ( 9 ) 国の制度の見直しの働きかけ（教育、大都市制度など）

- 実態から乖離し、時代遅れとなっている政令市制度や教育委員会制度の見直しを働きかけ、国での制度見直しにつながりつつある
- 直轄交付金問題、学力テスト公開、閑空問題など大阪発で国に問題提起
- 国の方針を待たずに独自の政策も立案（医療戦略、エネルギー戦略等）

### 4 . まとめ

この6年の大阪の改革は、

- ・「4つの分野（WHAT）の改革」（インフラ投資、成長戦略、社会政策のイノベーション、行政改革）に同時並行で取り組んできたという点で自治体としては異例
- ・また、「4つの手法（HOW）の改革」（競争原理、権限移譲、府市連携、国への問題提起）を駆使してきた点でも自治体としては異例
- ・しかし、インフラ投資のほか現役世代重視の政策等の成果が結実し始め、また生活保護者数や学力などの社会指標も改善の兆しがある。
- ・しかし、この改革は、異例尽くしである上に変化のスピードが早い。そのため既得権益の保持を図る人々や、改革の必要性が十分に理解できない人々との対立も目立つ。
- ・民主政は、改革に反対する人々との対話に一定の手続きと時間を課す。だが厳しい財政状況のなか都市・大阪に残された時間は限られる。
- ・従って、府市は、今後も徹底した情報公開のもとで賛否両論を喚起しつつ、一気呵成に改革を完遂すべきである。そのうえで適宜、軌道修正をしていけばよい（例えば幹部公募制度の修正が好例）。
- ・なお、大阪が直面する課題は極めて深刻であり、現行の知事と市長の任期を超え、府市が連携して取り組むべき課題が目白押しである。今後は、将来にわたって現在の府市協調体制が持続できる府市の組織再編、一層のアセットの組み換えを図るための現業事業の経営形態の見直しが不可欠である。

## 参考

### 4つのWHAT 改革の4分野

#### インフラ戦略（C）

- ・関空、WTCの負債問題は『府市あわせ』と表現される府市の二重行政とともに、大阪のマイナスイメージを象徴する3大問題とされてきた。
- ・しかし、府は2008年以降、伊丹空港廃止をも念頭において国に問題提起。それを機に関西空港と伊丹空港の経営統合が実現・・・その後、FEDEXのハブ施設やLCCの誘致に成功。
- ・また、開発が遅れていた臨海部でもカジノ等の誘致が可能に。
- ・「ストックの組換え」：大阪府都市開発（OTK）や大阪空港ターミナルビル（OAT）の株式売却による北急やモノレールの延伸等の計画など凍結していた鉄道網・道路網のプロジェクトの再始動に目途。

#### 成長戦略（D）

- ・かつて大阪は繊維と家電で成長。しかしグローバル化の中で競争力が劣化。
- ・現在はバッテリー等の「新エネルギー」「ライフサイエンス」を新分野に設定。
  - 特区等の活用
  - いわゆるターゲットポリシーが有効な範囲
- ・さらに、21世紀の都市ビジョンに合わせたエリア別の成長戦略を提唱...民間投資の誘発も意図。
  - 「スマートエージングシティ構想」（医療戦略会議提言）
  - 重点エリアでの都市魅力の向上策（京橋・森之宮・大阪城・OBP / 中之島 / 天王寺公園 / 御堂筋 / 築港・ベイエリアなど）

#### 社会政策のイノベーション（B）

- ・雇用問題や貧困、犯罪、学力低下など、各分野で問題が頻出し、悪循環、負の連鎖に発展（貧困の再生産）
- ・個別施策での解決には限界があり、社会政策自体のイノベーションが必要
- ・まず皮切りに、「現役世代への投資」に沿った教育・子育てを中心とする施策・事業を展開
- ・教育改革：教育委員会の制度見直しのほか、小中学校へのICT導入、中学校の給食事業の普及など・・・広く府下の市町村が実施

## いわゆる行政改革（A）

- ・ 府市ともに首長指示のもと、事務事業と組織体制の抜本的見直しを実施。
  - 例えば業界団体等への補助を事業補助に転換や、国直轄事業負担金の見直し
  - 執行中心から問題解決型の組織への転換
- ・ 財務マネジメントを導入：短期債・長期債の導入や未利用資産の活用など、民間の財務マネジメント手法を活用
- ・ 経営規律を回復するために、「収入の範囲内で予算を組む」原則を徹底。
- ・ 情報公開ランキングは全国1位に急上昇
- ・ 人事面では評価制度、給与、昇給の見直し、人物本位の採用を実施。

## （2）4つの“HOW” 改革の手法の刷新

### 競争原理の導入

- ・ 民間事業者などの参画を促すとともに、エンドユーザーによる選択という環境にさらす（学校選択制など）
- ・ 民営が経営形態として最適と考えられる場合には、なるべく民営化や指定管理者制度を導入（下水、水道、地下鉄、バス、卸売市場等）
- ・ 工事等の入札においても、指名競争入札から一般競争入札に転換。
- ・ 幹部ポストに内外から人材を公募。
- ・ 学校間の切磋琢磨を促すため、公立・私立を問わず高校を選択できる環境を整備（府）。区内通学区域以外の市立小・中学校への入学を可能とする学校選択制の導入（市）。
- ・ 区役所の区政運営や窓口業務を格付けして、区役所間の競争を促し区民サービスを改善（市）。

### 権限移譲

- ・ 府：「住民に身近な行政サービスは基礎自治体」という原則で全国トップクラスの権限移譲を達成
  - 「特例市並みの権限移譲」を推進
  - 福祉やまちづくりを複数市町村で共同処理する「内部組織の共同設置」など（全国初）

- ・市：出先機関の位置づけだった区役所に、大幅に権限移譲。
  - 区長を局長の上位とし、局を区長の補助組織に（政令市初）
  - 区長の人事・組織、予算編成権限を大幅拡大（区自主事業の割合が増加）

### **府市連携**

- ・「府市合わせ（不幸せ）」との揶揄に象徴される関係・・・首長同士が直接議論しても制度上の壁が厚かった
- ・現在は、基本方針を一にする知事と市長が誕生...府市連携の推進体制が整った
- ・経営形態の見直し、類似・重複する行政サービスの整理、あるいは給与体系一元化や戦略会議の共同設置など、具体的かつ広範囲に及ぶ連携を展開

### **国への問題提起**

- ・国直轄事業負担金の見直しや特区制度の創設などを積極的に提案
- ・また、義務教育での権限と責任の一致と住民の声を反映させる仕組み作りを全国に先駆けて導入・・・国の教育委員会制度改革のモデルとなりつつある。