

令和2年度

包括外部監査の結果報告書

大阪市包括外部監査人

弁護士 浦田和栄

<本報告書の記載内容に関する留意事項>

1. 報告書中の試算・推計の数値・金額

報告書中の監査人による試算・推計の数値・金額は、市から監査人に提示のあった資料及び説明をもとに記載したもので、その数値・金額の正確性を保証するものではない。

2. 報告書中の表やグラフ

報告書中の表・グラフ・図は、特に記載したものを除き、市から入手した資料である。

3. 端数処理

報告書中の表の合計は、端数処理の関係で、総数と内訳の合計とが一致しない場合がある。

目 次

第1編 外部監査の概要	1
1 監査の種類	1
2 選定した特定の事件	1
(1) 選定した特定の事件	1
(2) 特定の事件を選定した理由	1
(3) 包括外部監査の対象及び監査対象部署	4
(4) 本年度監査の主軸	4
(5) 包括外部監査対象期間	5
3 監査の方法	5
(1) 監査の視点・着眼点	5
(2) 主な監査手続・監査の手法	6
4 包括外部監査人補助者	8
5 包括外部監査実施期間	8
6 利害関係	8
7 定義等	8
第2編 大阪市における市政改革の沿革	10
第1 市政改革プラン2.0以前の市政改革	10
1 市政改革マニフェスト（市政改革基本方針）	10
(1) 経緯	10
(2) 概要	10
(3) 成果の概要	17
2 なにわルネッサンス2011 ―新しい大阪市を作る市政改革基本方針―	19
(1) 経緯	19
(2) 概要	19
(3) 成果の概要	27
3 市政改革プラン ―新しい住民自治の実現に向けて―	28
(1) 経緯	28
(2) 概要	28

(3) 成果の概要	35
4 平成27年度 市政改革の基本方針	36
(1) 経緯	36
(2) 概要	36
(3) 成果の概要	42
第2 市政改革プラン2.0 ―新たな価値を生み出す改革― 総論	43
1 全体像	43
(1) 背景	43
(2) 市政改革プラン2.0の策定	47
(3) 3つの改革の柱の概要	48
(4) 取組の全体像と、取組を実施する主な所管所属	49
2 実施体制・組織体制	53
(1) 統括部局としての市政改革室	53
(2) 市改革プロジェクトチーム	54
第3 小括	59
第3編 監査の結果及び意見	61
第1 【改革の柱1】 質の高い行財政運営の推進について	61
1 市民利用施設におけるサービス向上（柱1-1（1）ア）	61
2 多様な納税環境の整備（柱1-1（1）イ）	73
3 施策・事業の見直し（柱1-1（2）ア①）	78
4 未利用地の有効活用等（柱1-1（2）イ①）	82
5 未収金対策の強化（柱1-1（2）イ②）	85
6 諸収入確保の推進（柱1-1（2）イ③）	91
7 市債残高の削減（柱1-1（2）ウ）	96
8 財務諸表の公表と活用推進（柱1-1（2）エ）	99
9 人事・給与制度の見直し（柱1-1（2）オ）	101
10 外郭団体の必要性の精査（柱1-1（2）カ）	106
11 業務改革の推進（柱1-1（2）キ）	109
12 ICTの徹底活用（柱1-1（3）アイウ）	111
13 環境に配慮した率直的な取組（柱1-1（4）ア）	117
14 迅速な災害対策ができるリスク管理（柱1-1（4）イ）	120

15	公共施設の総合的かつ計画的な管理（柱1-2（1））	124
16	市民利用施設の受益と負担の適正化（柱1-2（2））	129
第2	【改革の柱2】官民連携の推進について	132
1	地下鉄（柱2-1（1）ア①）	132
2	バス（柱2-1（1）ア②）	135
3	水道（柱2-1（1）ア③）	138
4	下水道（柱2-1（1）ア④）	143
5	幼稚園（柱2-1（1）ア⑤）	147
6	保育所（柱2-1（1）ア⑥）	150
7	福祉施設（柱2-1（1）ア⑦）	152
8	博物館（柱2-1（1）イ）	155
9	一般廃棄物（収集輸送）（柱2-1（1）ウ①）	161
10	弘済院（柱2-1（1）ウ②）	167
11	市場（柱2-1（1）ウ③）	170
12	PPP/PFIの活用促進（柱2-1（2）ア）	177
13	指定管理者制度の活用（柱2-1（2）イ）	181
第3	【改革の柱3】改革推進体制の強化について	185
1	改革を推進する職員づくり（柱3-1（1）ア）	185
2	市政改革の取組の理解と実践（柱3-1（1）イ）	188
3	働きやすい職場環境づくり（柱3-1（2）ア①）	191
4	女性の活躍推進（柱3-1（2）ア②）	193
5	5S、標準化、改善、問題解決力向上の推進（柱3-1（2）イ）	195
6	コンプライアンスの確保（柱3-1（3））	198
7	施策・事業のPDCAサイクルの徹底（柱3-2（1））	202
8	内部統制体制の確立（柱3-2（2））	205
第4	全取組に関する横断的な意見	209
1	市政改革室の果たすべき役割と、各所管所属との連携について	209
第5	総括	213

第1編 外部監査の概要

1 監査の種類

地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の37第1項から第3項まで及び大阪市外部監査契約に基づく監査に関する条例（平成11年大阪市条例第6号）第2条の規定に基づく包括外部監査

2 選定した特定の事件

（1）選定した特定の事件

市政改革プラン2.0 ―新たな価値を生み出す改革―（行革編）の検証
～目標設定・取組実績の精査から、市政改革プラン3.0へ～

（2）特定の事件を選定した理由

ア、市政改革の重要性と過去の取組み

大阪市はバブル崩壊後の長期の経済低成長期の中、税収の落ち込みや市債残高の増加など、危機的な財政状況に陥っていたとされる。

こうした状況を踏まえ、大阪市は、平成18年2月に「市政改革基本方針（平成18～22年度）」を策定して市政改革に着手し、以降「なにわルネッサンス2011」、「市政改革プラン（平成24～26年度）」、「平成27年度市政改革の基本方針」などの計画を策定し、これを推進してきた。特に、「ムダを徹底的に排除し、成果を意識した行財政運営」に取り組み、市債残高の削減、職員数の削減、外郭団体の改革においては一定の目に見える成果を上げてきたとされる。

イ、市政改革プラン2.0 ―新たな価値を生み出す改革―（行革編）の策定

しかし、今後の大阪市における税収は大きな増加を見込めず、また、扶助費など社会保障関連経費のさらなる増加も見込まれるため、引き続き「ムダを徹底的に排除し、成果を意識した行財政運営」の実現に向けた改革、具体的には補てん財源に依存することなく収入の範囲内で予算を組むことを原則とするなど、将来世代に負担を先送りすることのないよう、市民の安全・安心を支える安定した財政基盤の構築に向け、着実かつ積極的

な取組を持続していく必要性があった。

他方で、本格的な人口減少社会の到来や少子高齢化、情報化やグローバル化が急速に進展している中で、市政課題に適切に対応していく必要もあり、歳出の削減、職員数の削減など、ムダを徹底的に排除し効果的・効率的な行財政運営をめざしたこれまでの取組を継続する一方で、新たなアプローチによる取組を推し進める必要性があった。

そこで、引き続き施策・事業の見直しなど歳出の削減・歳入の確保を図るとともに、「新たな価値」の創造として、①ICTを活用するなど市民・利用者の視点に立ったサービス向上・業務執行の効率化など質の高い行財政運営を推進し、また②地下鉄事業などの経営システムを見直すほか民間活力の活用に向けて官民連携を推進し、あわせて③改革推進体制の強化に向けて、人材育成やPDCAサイクルの徹底を図り、改革の担い手となる職員の能力向上や、働きやすい、働きがいのある職場づくりを推進するという3本の柱を掲げ、具体的な目標と取組予定を整備した「市政改革プラン2.0－新たな価値を生み出す改革－（行革編）」が、平成28年8月に策定された（以下、「市政改革プラン2.0－新たな価値を生み出す改革－」は、特別の記載のない限り「行革編」を指す。）。

ウ、選定理由

- (ア)「市政改革プラン2.0－新たな価値を生み出す改革－」の重要性
- 行政運営にあたっては、常に組織及び運営の簡素化・効率化に努め、最少の経費で最大の効果をあげなければならない。そのためには、限られた行政資源を最大限に活用しながら、市民サービスの維持・向上を図るとともに、施策・事業の見直しを不断に推進していくことが求められている。

「市政改革プラン2.0－新たな価値を生み出す改革－」に始まる市政改革の具体的計画は、市民に示された行政の在り方の未来像であり、中長期的な視点に基づく市民に対する約束ごとである。「市政改革基本方針」の策定から10年目に整備された「市政改革プラン2.0－新たな価値を生み出す改革－」は、初動10年間の市政改革の取組みの振り返り評価を前提に市政改革中期にさしかかる最初の4年間の改革計画である。当初計画における課題に対する取組の

うち多くは仕上げ段階に差し掛かり、その他の課題については取組方法の改善を検討し、また新たな課題の検出とこれに対する具体的取組みを検討した内容が反映される、いわば市政改革における成熟期にあたるものであると考えられる。

「市政改革プラン2.0－新たな価値を生み出す改革－」の策定にあたり初動10年間の市政改革の取組が適切に評価されているか、平成28年時点における改革の必要性が適切に反映されているか、策定された目標と具体的取組は適切に実現されているかは、今後の中長期的な市政改革を監視する市民の視点からも重要なものであり、このタイミングで問題点の抽出と検証を行う意義は大きいものとする。

(イ) 外部監査の必要性

外部監査契約は、「普通地方公共団体が、地方自治法第2条第14項及び第15項の規定の趣旨を達成するため、外部監査人の監査を受けるとともに監査の結果に関する報告の提出を受けることを内容とする契約とする。」とされており（地方自治法第252条の2）、同法第2条第14項及び15項（下記※にて抜粋）の規定の趣旨からすれば、「最少の経費で最大の効果」「組織及び運営の合理化」は外部監査の中核的視点であり、「市政改革プラン2.0－新たな価値を生み出す改革－」をはじめとする市政改革の具体的取組みはまさに中長期視点からの「最少の経費で最大の効果」「組織及び運営の合理化」を目指すものであるから、包括外部監査人として「市政改革プラン2.0－新たな価値を生み出す改革－」の目標・取組の策定、実施、評価、再策定が適正に行われているかを調査することは同法の趣旨に正面から応えるものといえる。

個別具体的な日常的行政事務・事業執行の合規性、正確性、効率性、有効性を監査するという視点を中心に据えることなく、「積極的かつ中長期的な改革計画の推進過程の横断的検証」という視点を中心にするという意味では大阪市包括外部監査としては初めての試みとなると考えられるが、地方自治法の本来の趣旨に適うものとして、上記1の事件（監査のテーマ）を選定した。

※地方自治法（抜粋）

第2条第14項

地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

第2条第15項

地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない。

(3) 包括外部監査の対象及び監査対象部署

ア、対象

(ア)「市政改革プラン2.0（平成28～31年度）－新たな価値を生み出す改革－」（平成28年8月）において策定された具体的目標及び取組、並びに「市政改革プラン2.0（平成28～31年度）－新たな価値を生み出す改革－【中間見直し版】策定2年経過後の具体的な取組項目の見直し」（平成30年7月）において策定された具体的目標及び取組の全てを対象とする（以下、4年間の「市政改革プラン2.0（平成28～31年度）－新たな価値を生み出す改革－」を総称して、「本プラン」という）。

(イ) なお、平成29年8月に策定された「市政改革プラン2.0（区政編）（平成29～31年度）－ニア・イズ・ベターの更なる徹底－」は、監査対象外とする。

イ、監査対象部局

(ア) 統括部局として、市政改革室を主たる対象部局とする。

(イ) その他、「市政改革プラン2.0（平成28～31年度）－新たな価値を生み出す改革－」（平成28年8月）において策定された各取組を実施する現局（所管所属）を対象部局とする。

(4) 本年度監査の主軸

本年度包括外部監査は、以下の点を重点的調査対象項目とする。

- ① 柱1「質の高い行財政運営の推進」、及び柱2「官民連携の推進」のうち、具体的な数値目標を掲げている取組（重点項目①）
- ② 柱1「質の高い行財政運営の推進」、及び柱2「官民連携の推進」のうち、年度ごとに目標が「未達成」とされた取組（重点項目②）

(5) 包括外部監査対象期間

原則として、「市政改革プラン2.0－新たな価値を生み出す改革－」の策定・取組期間である平成28年度～令和元年度を監査対象とし、必要に応じて、同プランの策定前及び終了後の期間も含める。

3 監査の方法

(1) 監査の視点・着眼点

項目	着眼点
①目標・取組みの設定	<ul style="list-style-type: none"> ○住民の福祉の増進・最少の経費で最大の効果を挙げること、組織及び運営の合理化の観点から、適切な目標・取組が設定されているか。 ○中間見直しにおいて、当初目標を変更する合理的な理由が存在したか。また、変更後の目標・取組は、住民の福祉の増進・最少の経費で最大の効果を挙げること、組織及び運営の合理化の観点から、適切な目標・取組が設定されているか。 ○他の都市における市政改革と共通する目標・取組については、他の都市との比較という観点から目標達成度合い・取組進捗度合いに問題はないか。また、他の都市における市政改革と比較し、本来取り組むべき課題が見落とされていないか。 ○数値目標は、現状・過去の取組の検証内容を加味し、現場・現局の状況に照らした実現可能性、費用対効果、緊急性等を適切に考慮したうえで、的確なものとなっているか。
②取組内容	○設定された目標・取組が、スケジュール通り達成・実行されているか。

	<p>○複数の現局（所管所属）が取組の主体となっている場合、各現局（所管所属）における足並みがそろっているか。</p> <p>○目標を達成できなかった点に合理的な理由が存在したか。</p> <p>○目標未達成である場合、その理由を適切に評価・検証し、次年度以降の目標設定・取組実施に生かすことができているか。</p> <p>○「市政改革プラン2. 0－新たな価値を生み出す改革－」における各目標・取組につき、達成度合い、未達成理由等を適切に評価したうえで、「市政改革プラン3. 0－市民の暮らしの満足度向上をめざした市政改革－」（令和2年4月）の策定に適切につながられているか（連続性）。</p> <p>○具体的取組内容について、適法性・合規性を確認するほか、効率性・有効性を検証する。</p>
③組織体制	<p>○各目標・取組について、統括部局と現場・現局の間で、適切に報告・フィードバックがなされているか。また、現場・現局の意見を適切に取り入れた目標・取組の再設定ができているか。</p> <p>○複数の現局（所管所属）が取組の主体となっている場合、各現局（所管所属）における足並みが揃うよう、市政改革室による監督、その他連携が適切に取れているか。</p> <p>○目標未達成である場合、その理由を市政改革室が第三者的視点より適切に評価・検証し、また指導をすることで、次年度以降の目標設定・取組実施に生かすことができているか。</p> <p>○市政改革室が、法令（大阪市市長直轄組織設置条例）上求められている「市政改革の推進に係る<u>総合調整</u>、<u>進捗管理</u>及び<u>指導</u>」、「行財政改革に係る<u>企画</u>及び<u>立案</u>並びに<u>推進</u>」という分掌事務・役割を適切に全うしているか。</p>

(2) 主な監査手続・監査の手法

ア、全般事項

(ア) 過去の市政改革に関して具体的に策定された計画やプランの内容を検証

し、「市政改革プラン2.0－新たな価値を生み出す改革－」を策定したバックグラウンドを総括的に把握・分析したうえで、具体的目標設定の適性を検証する。

(イ)「市政改革プラン2.0－新たな価値を生み出す改革－」にて掲げられた具体的目標・取組を実現・実施するにあたって、市政改革室において現場・現局に指示した更なる具体的な通知・通達文書、これを受けた現場・現局における周知文書・要綱・マニュアル・構築システム・人員体制等を確認し、その実施状況を調査・検討する。

(ウ) 設定された目標・取組がスケジュール通り達成・実行できているか確認する。

(エ) 現場・現局の作成した成果物、報告書、その他目標の達成度合いに関して市政改革室に提出した文書等を確認し、適切な報告ができているかを検証する。

(オ) 現場・現局より報告を受けた市政改革室が、現場と連携をする際に作成した通知・通達文書等を確認し、適切な連携・フィードバックがなされているかを検証する。

(カ) 民営化、官民連携、民間外部委託に関しては、適法性・合规性、効率性・有効性を検証するほか、特に手続きの進捗が芳しくない項目について問題点を抽出し、より良い手法の有無などを検証する。

(キ) 他都市における市政改革の例に関する資料を検討し、比較的視点から目標の策定・達成度合いの適性を検証する。

イ、重点項目① 具体的な数値目標を掲げている取組

市政改革室及び現局（取組ごとの主な所管所属）へのヒアリング調査を実施し、各数値目標が、現状及び過去の取組の検証内容や、現場・現局の状況に照らして、実現可能性、費用対効果、緊急性等を適切に考慮したうえで、適確なものとなっているかを検証する。

ウ、重点項目② 年度ごとに目標が「未達成」とされた取組

市政改革室及び現局（取組ごとの主な所管所属）へのヒアリング調査を実施し、目標が未達成となった理由を確認のうえ、未達成であること自体の問題点を抽出・検証し、また次年度以降の目標設定・取組実施に適切につながられているかを検討する。

4 包括外部監査人補助者

包括外部監査人を補助させるため、次の者を補助者に選任した。

弁護士 栗本知子

弁護士 原仁志

弁護士 伊藤海大

弁護士 難波泰明

弁護士 和田健

弁護士 赤木翔一

弁護士 西川大貴

公認会計士 大塚祐介

5 包括外部監査実施期間

監査対象の部署に対し、令和2年7月15日から令和3年2月2日までの期間で監査を実施した。

6 利害関係

大阪市と包括外部監査人及び補助者との間には、いずれも監査の対象とした事件について地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害関係はない。

7 定義等

本報告書における「指摘」及び「意見」の定義は次のとおりである。

① 指摘

適法性（法令、条例、規則、規程、要綱等）の観点から、改善の必要を認める事項。経済性・効率性・有効性（いわゆる3E）の観点から、改善の必要を認める事項。

② 意見

適法性の問題はないものの、経済性・効率性・有効性（いわゆる3E）の観点から、改善することが期待される事項。

なお、各指摘及び意見の対象は、第2編第2.1(4)に記載する「主な所

管所属」とし、各主たる所管所属は必要な範囲で市政改革室と協同して改善することを期待するものである。

第2編 大阪市における市政改革の沿革

第1 市政改革プラン2.0以前の市政改革

1 市政改革マニフェスト（市政改革基本方針）

（1）経緯

大阪市は、平成16年12月に発覚したいわゆる職員の厚遇問題の実態解明と抜本的改革の必要に迫られた。大阪市は、市政改革本部に先行して設置されていた「福利厚生制度等改革委員会」の流れを受けて、市政全般を対象に課題を抽出する動きへとつながった。

平成17年4月1日、市長を本部長とする「市政改革本部」を設置するとともに、外部委員と職員で構成する9つのプロジェクトチームを設け、各課題の問題抽出と分析、改善案の検討を始めた。同時に、外部委員を中心とした「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・検討を行うとともに、主要67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。

市政改革本部は、平成17年9月27日に市政改革として取り組むべき課題、具体的な取組目標をとりまとめた市政改革マニフェスト（市政改革本部案）を公表し、広く意見を求めた上で、同年12月15日、市政改革マニフェスト（案）をとりまとめ、その後の市会での質疑等を経て、市政改革マニフェストとして確定した。

（2）概要

市政改革マニフェストは、自律改革が持続できる組織基盤づくりを主眼に、①マネジメント改革（健全かつ持続可能な経営体質の確立）、②コンプライアンス改革（自律的に社会責任を遂行する組織風土の確立を目指す改革）、③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の構築を目指す改革）を3つの幹とし、具体的に取り組まなければならない14の項目を「大項目」として整理し、その先に38の「課題」、さらにその先に87の「具体取組」を整理したものである。その概要は以下のとおりである。