

上記④に集約された。

⑤持続可能な施設マネジメントに向けた取組の推進

「一般施設の将来ビジョン」の内容を踏まえ、規模の最適化に向けた取組や仕組・体制の整備等を行うことで持続可能な施設マネジメントに取り組んでいく。

①施設総量の抑制に向けた数値目標・方針の検討

市設建築物 …「一般施設の将来ビジョン」の内容を踏まえて数値目標・方針の検討の見直しを行う →⑤に移行
インフラ施設 …④に集約

このような見直しがなされた背景には、各施設の所管所属や施設を取り巻く事情や環境が異なることから、単に数値目標・方針にもとづく廃止や縮減を前提にした施設マネジメントでは、削減する対象施設の決定などの取組が円滑に進まないという事情がある。そのため、大阪市では、まずは取組を進めるための仕組みや体制を構築するとともに、現在ある施設に関する情報の一元化、見える化を行ったうえで施設ごとの分析や評価を行うこととした。他方で、施設の維持管理費の削減については、廃止を前提としたものではなく、集約化、複合化、多機能化などにより施設規模の最適化を図ったり、計画的な補修改修、長寿命化等によるライフサイクルコストの削減に取り組むこととした。

イ、目標と実績

目標	実績
28年度 一般施設にかかる将来ビジョンのとりまとめ	29年度 30年3月に将来ビジョンをとりまとめ、公表した。
29年度 マクロ目標・方針の決定	29年度までマクロ目標・方針の決定ができなかったものの、「一般施設の将来ビジョン」を踏まえ、持続可能な施設マネジメントに取り組むこととした。
30年度 一般施設にかかる施設カル	28年度 208施設の施設カルテの整

テの整備	備 29 年度 224 施設の施設カルテの整備
28 年度～ 個別施設計画の策定及びそれに基づく維持管理等 (計画策定分より順次実施)	28・29 年度 個別計画の策定及び計画に基づく維持管理・更新等(計画策定分より順次実施)

【中間見直し後】

30 年度 一般施設にかかる施設カルテの整備

30 年度～ 施設カルテを活用した個別施設計画の策定及びそれに基づく維持管理等(計画策定分より順次実施)

30 年度～ 個別施設計画に基づいた将来コストの全体像の把握や財源確保の手法等の検討を進め、今後取り組む規模の最適化に向けた仕組みづくりを推進

(3) 体制

ア、主な所管所属

市政改革室、政策企画室、都市整備局、建設局

イ、その他の担当チームメンバーの所属

財政局

(4) 指摘及び意見

意見 3 2 市政改革室は、公共施設の総合的かつ計画的な管理に関する進捗状況を「市政改革プラン 2. 0 の取組と成果」において適切に公表されたい。

(理由)

本事業に関しては、もともと、①施設総量の抑制に向けた数値目標・方針の検討が事業内容に含まれていたが、前記のとおり、中間見直しの際に、市設建築物については⑤に、インフラ施設については④に集約された。その背景には、各施設をそれぞれの所管局が管理をしているため、具体的にどのように施設総量を抑制していくかの方向性や議論が定まらないため、まずは施設やコスト、利用率などの基本的な情報を集約し、一元化をすることにより、議論の前提状

況を整えることとしたものである。

大阪市では、施設管理費用にかかる財政需要の増加への対応として、施設の集約化等による施設規模の適正化やライフサイクルコストの削減に取り組んでいる。その結果、現状では限られた財源の中で収支が回っている状況である。しかしながら、これらの取組により財政需要をどの程度縮減できているか、また、現状の取組で将来的な財政需要の増加にどの程度対応できているのかを見通した計画とはなっていないとのことである。有体に言い換えるならば、現状は現実的に確保できる予算内で優先順位をつけて施設の維持改修、長寿命化などに取り組んでいるというだけにほかならず、将来的に予想される財政需要の増加が訪れた際でも必要な維持改修等が適切に実施できるかという見通しの下に、計画的な取組を行っているとは言い難い状況である。

したがって、現時点でも公共施設の総合的かつ計画的な管理の究極的な目的の一つである財政負担の軽減・平準化が達成されているものではなく、中間見直し後の市政改革プラン2.0において定められた目標は、あくまで最終目標である財政負担の軽減・平準化を達成するための過渡的な行動目標である。

現状、そのような取組に見直すこと自体は、現実には議論が進まない以上、やむを得ないところがあり、それについて批判するものではない。しかしながら、そのような過程を経ているにもかかわらず、「市政改革プラン2.0の取組と成果（令和元年度末時点）」にはかかる経過が記載されていない。市民が市政改革プラン2.0の成果を確認する際に、これまでの中間時点での報告書までも確認するとは限らない。それにもかかわらず、当初掲げられていた重要な目標が修正されているにもかかわらずその記載がなく、計画期間最終年度の令和元年度の目標が「達成」と記載されているだけでは、市民が、公共施設の総合的かつ計画的な管理の究極的な目標である財政負担の軽減・平準化そのものが達成されたかのように誤って伝わる可能性が高い。

については、公共施設の総合的かつ計画的な管理があくまで最終目標の途上にあることや、特に重要な目標が修正されているという経過を市民に適切に公表されたい。

意見33 施設総量の抑制に代替する方針で財政負担の軽減・平準化が可能かを検討されたい。

(理由)

大阪市では、市政改革プラン2.0において、施設総量の抑制に向けた数値目標・方針の検討を掲げていたが、中間見直しの際に、「一般施設の将来ビジョン」の内容を踏まえて数値目標・方針の検討の見直しを行い、持続可能な施設マネジメントに向けた取組の推進に、取組を変更した。「一般施設の将来ビジョン」では、「地域特性に応じた利用者目線での規模の最適化」として、「持続可能な市民サービスを提供するため、施設について地域特性に応じた利用者目線で見直し、集約化、複合化、多機能化など規模の最適化に取り組む。」とされているが、施設総量の抑制に向けた数値目標・方針を策定するか否かやその時期については明記されていない。

したがって、施設総量の抑制に向けた数値目標・方針については、当初、その策定が必要とされていたにもかかわらず、中間見直しにおいて方針を変更した後、現在までに数値目標や方針は定められていない。他方で、施設総量の抑制に代わる現在の取組によって、将来的な財政需要をどの程度縮減できるのかなどの将来的な収支予測はされておらず、不透明な状況となっている。まずは、現在の取組によって当初の目的に沿った財政負担の軽減・平準化が可能であるかを検証すべきである。その上で、現状の取組では財政需要の増加に対応することができず、財政負担の軽減・平準化のために施設総量の抑制が必要なのであれば、施設総量の抑制の数値目標・方針を検討するか、これに代わる代替案を検討すべきである。

1 6 市民利用施設の受益と負担の適正化（柱 1－2（2））

（1）概要

大阪市では、市民利用施設の使用料について、施設サービスの特性等に応じた「参考・目安となる受益者負担基準」を設定し、「市民利用施設に係る受益者負担のあり方(案)」を平成 2 5 年 6 月に取りまとめた。本事業は、同あり方(案)に基づき、指定管理者の更新時期にあわせて実際の受益者負担率が基準を下回っている施設の点検・精査をし、受益と負担の適正化を図るものである。

（2）内容

ア、事業内容

本事業は、市民利用施設の使用料について、「必需性(提供されるサービスが日常生活のうえで必需的かどうか)」と「市場性(民間でも提供されているものかどうか)」の観点から、施設の特性等に応じた受益と負担の適正化を図るものである。

- ①市民利用施設の使用料について、平成 2 5 年 6 月にとりまとめた「市民利用施設に係る受益者負担のあり方(案)」に基づき点検・精査し、経費節減や利用促進等に努めたうえで、必要に応じて料金改定を行う。
- ②各施設の受益と負担の状況を公表し、現状を「見える化」していくことにより、受益と負担の適正化に向けた取組を促す。

イ、目標と実績

目標	実績
施設の指定管理者の更新時期にあわせて使用料を点検・精査し、受益者負担を適正化。	(参考) 2 8 ～ 2 年度に現行の指定管理期間が終了する施設 計 1 2 6 施設
(参考) 2 8 ～ 2 年度に現行の指定管理期間が終了する施設 計 1 2 6 施設	2 8 年度 2 施設
	2 9 年度 0 施設
	3 0 年度 5 8 施設
	元年度 2 4 施設
	2 年度 4 2 施設

(3) 体制

ア、主な所管所属

市政改革室

イ、その他の担当チームメンバーの所属

財政局、政策企画室、都市整備局、建設局

(4) 指摘及び意見

意見 3 4 市政改革室は、市政改革プラン 2. 0 において本事業の内容及び目標を説明するに当たり、担当部局の意図を正確に反映させ、間違っても市民に対して誤解を与える記載をしないようにされたい。

意見 3 5 事業の目的として行動目標だけでなく成果指標も定められたい。

(理由)

本事業はあくまで受益と負担の適正化を図るものであり、市政改革プラン 2. 0 においても、「施設の指定管理者の更新時期にあわせて使用料を点検・精査し、受益者負担を適正化。」が目標であると掲げられている。これに対し、本事業の実績値として公表されているのはあくまでも「点検・精査を実施し、結果を公表した施設数」であって、実際に受益者負担額の適正化が行われた施設数ではない。大阪市は、このように、実際にはすべての施設で適正化が行われていないにもかかわらず、すべての対象施設で点検・精査を実施して結果が公表されたことをもって目標が達成されたと評価している。

この点に関し、担当部局の意図としては、「「受益者負担を適正化（していくこと）。」、つまり、「経費削減や利用促進等に努めたうえで必要に応じて料金改定を行う。」こと（というアウトプット）を意図した記載であり、「受益者負担額の適正化が行われた」こと（というアウトカム）を意図した記載ではありません」とのことである。

担当部局から事業の趣旨として上記のとおりであると説明されれば、市政改革プラン 2. 0 における記載についてはそのような意味のものであることを前提として意見を述べざるを得ない。しかしながら、市政改革プラン 2. 0 における記載としては、計画期間中に受益者負担の適正化という結果を達成することを目的とした事業であると読むのが一般常識的な読み方であり、市民に対してもそのように伝わると思われる。したがって、まずは、市政改革プラン 2.

0において、市民に対して誤解を与える表現、より良く装飾するような表現は改めるべきである。なお、提出された資料からは担当部局の意図のように読むべきことが明確ではなかったものであり、本監査に対する回答のために解釈を歪めたということはないように念の為付言しておきたい。

また、単に「点検・精査を実施し、結果を公表した」だけでは、受益者負担の適正化という究極の目的は達成されない。したがって、目標として、「受益者負担の適正化を達成できている施設数」など、最終的な目標を設定した上で、かかる目標が達成できているか、できていない場合はその原因を検討して、事業を進められたい。

意見 3 6 受益者負担率が基準を下回っている施設を所管する所属は、期限を決めたくえで受益者負担の適正化に向けた計画を策定されたい。

意見 3 7 市政改革室は、受益者負担の適正化に向けた計画の進捗状況をモニタリングされたい。

(理由)

受益者負担率について、大阪市の点検・精査の結果、平成30年度末時点で、81施設において受益者負担が基準を下回っていた（なお、令和元年度については、最終四半期に新型コロナウイルス感染症拡大の影響で施設のキャンセル、返金を行っており、適正な決算数値といえないことから、集計をしていない。）。

「受益者負担の適正化」の取組は、受益者負担金の額の変更のみではなく、経費削減や利用促進による負担額の軽減などによっても達成することができ、様々なアプローチがある。他方で、どのような手段で受益者負担の適正化を達成するかを所管所属に無期限に委ねることも適切ではない。

については、これらの受益者負担の適正化が達成されていない施設については、期限を決めた上で受益者負担の適正化に向けた計画を策定させ、進捗状況をモニタリングするべきである。

第2 【改革の柱2】官民連携の推進について

1 地下鉄（柱2－1（1）ア①）

（1）取組内容

ア、当初計画

民営化をめざした取組として、平成24年度に、交通局に「経営」の意識を取り入れ、民間手法で「経営目標」「数値目標」を掲げた「地下鉄事業中期経営計画」を策定し、サービスの改善・経営の健全化に取り組み、一定の成果をあげてきた。今後の少子高齢化等の事業環境の悪化を想定すると、概ね鉄道整備が進み、事業の管理・運営が中心となっている地下鉄事業の現状を考えると、自立した企業体として自らの経営責任で、持続的にさらなる効率性や生産性を追求し、成長力を高めていくことが極めて重要である。しかしながら、公営企業の制約などにより、利用者のニーズに即応する柔軟・スピーディな事業展開ができないことに加え、中長期的な視点からのコスト削減や効率的な事業運営を進めにくい状況となっており、また、関連事業を展開していくにも制約があった。

そこで、公営企業の枠を超えて、自立した企業体として自らの経営責任で持続的にさらなる効率性や生産性を追求し、事業をさらに成長・発展させるため、民営化を行う取組を実施した。ただし、当面、市100%出資の株式会社化を図ることとした。

① デューデリジェンスを実施するとともに、準備会社の設立に必要な手続きを行う。

② 事業の譲渡譲受や企業債の償還方法等について、国や金融機関等の関係先と調整を行う。

イ、成果の概要

デューデリジェンスの実施と準備会社の設立に必要な手続きを実施し、地下鉄事業の受け皿となる準備会社として、大阪市高速電気軌道株式会社（Osaka Metro）を設立のうえ、平成30年4月に、同社へ地下鉄事業を引き継いだため、当初の目的を「達成」した。

（2）体制

ア、主な所管所属

都市交通局

イ、その他の担当チームメンバーの所属

市政改革室、財政局、人事室

(3) 指摘及び意見

意見 3 8 民間活用の効果に関する検証結果を記載されたい。

(理由)

地下鉄事業について、市 100%出資の株式会社化を図るという目標が掲げられ、その設立が完了したことをもって、目標達成とされているが、自立した企業体として自らの経営責任で、持続的にさらなる効率性や生産性を追求し、利用者のニーズに即応する柔軟・スピーディな事業展開、中長期的な視点からコスト削減や効率的な事業運営を進めるという本来の目的のための進捗管理等に関しては、市政改革プラン及びその成果からは読み取れない。

この点、都市交通局からのヒアリングによれば、市政改革プランでは株式会社化までの進捗管理を行うという市政改革室のスタンスに従ったものであるとのことである。しかし、株式会社化はあくまで手段であって、株式会社化したことによって、上記目的が当然に達成できるというものではない。したがって、株式会社化が完了したというだけではなく、同社の経営方針や市の監理体制及びその状況、株式会社化による経費削減効果についても十分な説明がなされるべきである。

実際に、都市交通局からのヒアリングによれば、外郭団体である大阪高速電気軌道株式会社の監理を実施しており、株主としても適切に監理し、その配当状況についても市政改革プラン外ではあるが公表しているとのことである。同社の経営改善は大阪市への配当増額につながるため、グループ中期経営計画の取組が行われているかを確認し、他方、必ずしも収益につながらないが公共交通機関の役割を維持するとともに、企業として成長していくための民営化プランで定めた内容が適切に実現されているかを確認しているとのことであるから、市政改革プランとしての俯瞰的観点からも情報の整理及び公開を通じて、市民の理解を深めることが望ましい。

この点、市政改革室からは、民営化会社に対する監理の必要性、重要性は認識しているものの、市政改革プランは経営形態変更までについて、その進捗を

管理する手法であること、新設された都市交通局を設け、適切に監理し情報の公表を行っていることから、市政改革プランとして目標に掲げた民営化会社の設立以降のモニタリングや結果公表を行うことは二重的な管理となり、合理的ではないとの意見があった。

しかし、本意見は、市政改革室による直接のモニタリング等を求めているものではなく、二重管理が発生することはない。むしろ、市政改革プランにおける地下鉄事業の経営システムの見直しとしては、株式会社化だけではなく、その後のモニタリングの方法や結果を一体的に記載しなければ課題の解決・克服につながる取組であることが市民に伝わりにくいことを懸念しているものである。

2 バス（柱２－１（１）ア②）

（１）取組内容

ア、当初計画

公営当時の自動車運送事業会計は、平成２５年度において、すでに約５９１億円の累積欠損金を抱えるなどバスサービスを維持することが困難な状況にあった。さらに、平成２６年度には住之江用地土地信託事業の和解金支払いにより、累積欠損金は約８０６億円に上り、資金不足額が約１６５億円、資金不足比率は１４０．９％となり、経営健全化団体となった。また、バス事業の乗車人員は、今後も確実に総人口が減少していく社会環境にあることに加え、生産年齢人口の減少により通勤・通学需要が大きく減少するため、事業の収入の根幹である運輸収入の減少リスクが高まる環境にある。これまで事業規模の見直しや民営化を前提とした局独自の給与カットによる人件費の削減、バス車両更新計画の見直し等による投資の抑制といった様々な経営改善に取り組み、平成２５年度から平成２７年度においては経常黒字を確保したものの、現状以上の公営での改善は限界にあった。

そこで、官民の適切な役割分担を再構築したうえで、大阪シティバス株式会社にバス事業を引き継ぐことにより、持続可能な輸送サービスを確保するため、平成３０年度までに、大阪シティバス株式会社にバス事業を一括譲渡する取組を実施した。

- ① 大阪シティバス株式会社へ円滑に事業を引き継ぐための検討を行うとともに、一括譲渡に向けた必要な手続きを実施。
- ② 引き続き大阪シティバス株式会社の運営コストの削減など経営改革を着実に進め、経営基盤の強化に取り組む。

イ、成果の概要

大阪シティバス株式会社への事業譲渡に向けた検討と必要な手続きを実施し、平成３０年４月に同社へバス事業を一括譲渡したため、当初の目的を「達成」した。

（２）体制

ア、主な所管所属

都市交通局

イ、その他の担当チームメンバーの所属

市政改革室、財政局、人事室

(3) 指摘及び意見

意見 3 9 民間活用の効果に関する検証結果を記載されたい。

(理由)

バス事業について、大阪シティバス株式会社にバス事業を一括譲渡するという目標が掲げられ、それが完了したことをもって、目標達成とされているが、同社の運営コストの削減など経営計画を着実に進め、バス事業の経営基盤を強化し、バス事業を安定的に継続するという本来の目的のための進捗管理等に関しては、市政改革プラン及びその成果からは読み取れない。

この点、都市交通局からのヒアリングによれば、市政改革プランでは事業譲渡までの進捗管理を行うという市政改革室のスタンスに従ったものであるとのことである。しかし、バス事業の大阪シティバス株式会社への一括譲渡はあくまで手段であって、同社に事業を譲渡したことによって、上記目的が当然に達成できるというものではない。したがって、事業譲渡が完了したというだけではなく、同社の経営方針や市の監理体制及びその状況、事業譲渡による経費削減効果についても十分な説明がなされるべきである。

実際に、都市交通局からのヒアリングによれば、外郭団体である大阪シティバス株式会社の監理を実施しているとのことである。グループ中期経営計画の取組を確認し、他方、必ずしも収益につながらないが公共交通機関の役割を維持するとともに、バスサービスを発展させるために必要な民営化プランで定めた内容が適切に実現されているかを確認しているとのことであるから、市政改革プランとしての俯瞰的観点からも情報の整理及び公開を通じて、市民の理解を深めることが望ましい。

この点、市政改革室からは、民営化会社に対する監理の必要性、重要性は認識しているものの、市政改革プランは経営形態変更までについて、その進捗を管理する手法であること、新設された都市交通局を設け、適切に監理し情報の公表を行っていることから、市政改革プランとして目標に掲げた事業譲渡以降のモニタリングや結果公表を行うことは二重的な管理となり、合理的ではない

との意見があった。

しかし、本意見は、市政改革室による直接のモニタリング等を求めているものではなく、二重管理が発生することはない。むしろ、市政改革プランにおけるバス事業の経営システムの見直しとしては、事業譲渡だけではなく、その後のモニタリングの方法や結果を一体的に記載しなければ課題の解決・克服につながる取組であることが市民に伝わりにくいことを懸念しているものである。

3 水道（柱２－１（１）ア③）

（１）取組内容

ア、当初計画

大阪市水道事業は、水需要の減少が続くと見込まれる一方、管路耐震化のペースアップを実現するために多額の事業費が必要であり、経営環境が極めて厳しい中、市民への新たな料金負担を回避しつつ、将来にわたり、事業の持続性を確保していくことが求められていた。

そこで、公共施設等運営権制度を活用した上下分離方式の経営形態により、市は水道施設の所有者として、事業の公共性などについてガバナンスを働かせる一方、市１００％出資により設立する運営会社は、民間事業者としての経営の自由度を発揮することによって、水道事業の公共性、安心・安全を担保しつつ、事業の効率性と発展性を追求することをめざすとして、以下の取組を掲げた。

- ① 市１００％出資による運営会社の設立
- ② 運営権設定（運営会社に運営権を付与するための決議）
- ③ 市と運営会社の間での運営権実施契約の締結
- ④ 運営会社の水道事業認可の取得

しかし、平成２９年３月、制度実施のための条例改正案が市議会において賛否の態度がいずれも過半数に達せず、審議未了により廃案となったことから、平成２９年度は、改めて経営形態の見直しの中で、新たな目標設定について検討することとなった。

	目標	実績	目標の評価
２８年度	平成３０年度からの運営会社による業務の開始	・「水道事業の公共性を確保するための具体的仕組み」（実施プラン案追加資料）を策定（９月） ・継続審査中であった水道事業等設置条	－

		例改正案が審議未了により廃案（３月）	
２９年度	改めて行う経営形態の見直しの中で、新たな目標設定について検討する。	・府域水道事業の最適化の観点から府市関係部局と現状分析を実施 ・水道法改正案に基づく新たな運営権制度の活用を含めた経営形態のあり方を検討	—

イ、中間見直し

平成２９年度の検討を経て、市政改革プラン２．０の中間見直しにおいて以下のような取組への見直しが図られた。

まず、管路耐震化のペースアップの必要性の背景として、切迫性が高まる南海トラフ巨大地震への対応が追記されたほか、周辺の中小規模の水道事業体では、職員数減少に伴う技術継承の問題が深刻化しており、大阪市のよう大規模事業体に対して経営資源、ノウハウを活用した技術支援へのニーズが高まっていることが明記された。

そこで、水道事業が抱える管路耐震化の迅速化や広域連携の拡大などの課題に対応する必要があるため、これまでの市会の指摘・意見を踏まえ、公共性の担保を前提に置きつつ、新たな経営手法の導入について検討を行うこととし、以下の取組が図られることとなった。

⑤ 新たな運営権制度の活用も含めた経営形態の見直し検討

国会で審議予定の改正水道法に基づく運営権制度などの今後採りうる有効な方策を検討

ウ、成果の概要

中間見直し以降は、平成３０年１２月に成立した水道法の一部を改正する法律も踏まえ、管路更新事業をＰＦＩ事業として官民連携により行う検

討を継続し、令和元年度に実施方針案の作成・公表に至るとともに、令和2年4月には「大阪市水道PFI管路更新事業等実施方針等」が公表され、令和4年4月に予定されている事業開始に向け、民間事業者の選定手続が進められているところである。

令和2年4月に公表された「特定事業の選定」によれば、当PFI事業により市で行えば25年から30年を要する約1800kmの管路更新を16年間で完了し、事業費総額も約10.5%削減することができると見込まれている。

	目標	実績	目標の評価
30年度	新たな運営権制度に係る水道法改正の動向等を踏まえつつ目標を設定。	・「改正水道法の適用によるPFI管路更新事業と水道基盤強化方策について（素案）」を公表	達成
元年度	PFI管路更新事業にかかる「実施方針案」を作成・公表。	・PFI管路更新事業に係る「実施方針（案）」及び「要求水準書（案）」等を作成し、2年2月にホームページ上に公表した。	達成

（２）体制

ア、主な所管所属

水道局

イ、その他の担当チームメンバーの所属

市政改革室、財政局、人事室

（３）指摘及び意見

意見４０ 市政改革プランにおいても、事業の持続性等、水道の経営改革の全体像を明確に提示すべきである。

(理由)

P F I 管路更新事業によって民間資金を活用した管路の耐震化ひいてはそれによる水道事業の安心・安全の向上については一定の目途がつきつつあると考えられる一方で、水道局も認識しているとおり、市内の水需要の減少が今後も続くと思込まれることから、P F I 管路更新事業は、収益を確保することで水道事業全般の持続性を確保するという課題を根本的に解決するものではない。

この点、水道局のヒアリングによれば、平成30年3月にとりまとめた大阪市水道経営戦略では、水需要の減少傾向、耐震化対策という課題に対して、平成30年からの10年間で①リスクマネジメント、②資源活用マネジメント、③組織・経営マネジメント、④業務・財務マネジメントの強化という4つの施策を打ち出し、長期的に黒字収支を確保するための取組を行っているとのことである。

P F I 管路更新事業はこのうちの1施策にすぎず、そのみをもって長期的な目線での水道事業の改革について方向性又は検討状況の全体像が市民に伝わるものではない。官民連携の推進という柱に位置付けられていることから官民連携施策に重点を置いた記載となることを否定するものではないが、市の水道事業の将来像について誤解を生じさせないためにも水道局が作成した水道経営戦略にも言及すべきであった。

意見41 広域連携に向けた検討状況の進捗を提示することが望ましい。

(理由)

本プランの中間見直しにおいて、周辺自治体における水道事業体の職員数減少に伴う技術継承の問題に対して、大阪市の経営資源、ノウハウを活用した技術支援の必要性について言及されているものの、P F I 管路更新事業における具体的な広域連携方策の推進の内容は不透明であり、市が広域連携による収入の増大やコスト削減を検討した結果が提供されていない。

本プランにおいて広域連携の拡大を課題として認識している以上、取組の方向性として示した新たな運営権制度の活用も含めた経営形態の見直し検討の中で、課題解決に向けてどのような検討を行ったのかを目標の達成状況や

取組の実施状況等において確認できるようにすることが望ましかったといえる。

なお、水道局のヒアリングによれば、P F I 管路更新事業を民間事業者に行わせることで水道局の技術職員の再配置が可能となり、技術承継に課題を有する周辺自治体に対して大阪市が持つノウハウを展開することによって広域連携の拡大を推進することを想定している（あくまで技術承継が主眼であり、コスト削減や収益増への貢献は大きくない）とのことであり、P F I 管路更新事業の実施と一体的な課題解決が検討されてきたようである。

4 下水道（柱２－１（１）ア④）

（１）取組内容

ア、当初計画

大阪市下水道事業は浸水対策など施設整備に相当の期間と費用を要する一方、使用料収入は長期的な減少傾向が続いており、また、老朽施設の改築更新事業の増加が予想されることから、今後ますます厳しい経営環境となることが見込まれていた。

そこで、大阪市は、上下分離方式を導入し、民間の経営手法の導入によるコスト縮減や収益性の向上及び国内外事業展開を図るため、（一財）都市技術センターが行っていた維持管理の包括委託業務を、新たに市１００％出資により設立する新組織に実施させることとした。

さらに、最終的に維持管理と建設投資を一体的に実施することでより効率的に事業運営ができる公共施設等運営権制度を活用した経営形態を目指すため、大きく分けて以下の２つの取組を進めることとした。

① 新組織の設立及び業務開始

② 公共施設等運営権制度の導入にかかる課題の整理・手続

イ、新組織による業務

市政改革プラン２．０での目標の１つは、平成２８年度中に新組織を設立し、平成２９年度から新組織による業務を開始するというものであった。

これを受け、平成２８年７月に新会社「クリアウォーターＯＳＡＫＡ株式会社」が設立され、平成２９年４月からクリアウォーターＯＳＡＫＡ株式会社への包括委託が開始され、当該目標は達成となった。

	目標	実績	目標の評価
２８年度	平成２８年度中に新組織を設立し、平成２９年度から新組織による業務開始	・新会社事業計画書（案）を策定（５月） ・新会社を設立（７月）	達成
２９	平成２８年度中に新組織を設	・新会社への包括委	達成

年度	立し、平成２９年度から新組織 による業務開始	託を開始（４月）	
----	---------------------------	----------	--

ウ、公共施設等運営権制度の導入

市政改革プラン２．０では、新組織による業務とは別に、公共施設等運営権制度の導入にかかる課題の整理にも取り組むこととし、早ければ平成３１年度からの導入を目指すこととしていた。

そのため、平成２８年度以降、国等と長期債務に伴う国交付金等に係る財源スキームの調整や他都市先行事例の調査を実施した。

その後、平成３０年度以降は、公共施設等運営権制度の導入にかかる課題の整理に取り組むとともに、多様なコンセッション方式を幅広く柔軟に検討し、平成３０年度中に事業スキーム案を策定、早ければ平成３１年度からの制度導入を目指すこととした。

しかし、令和元年度に運営権制度導入にあたっての民間ヒアリングを実施する中で、下水道事業全体の運営権制度導入には、リスク分担や財源確保など大阪市だけでは解決できない課題もあり、課題解決に相当の時間を要することなどから、現時点での公共施設等運営権制度への移行は困難であることが判明した。

一方で、上記課題の影響のない領域であれば、民間活用効果の早期発現の実現可能性が高いことから、民間活用手法の導入拡大に向け検討を続けている。

	目標	実績	目標の評価
２８年度	公共施設等運営権制度の導入にかかる課題の整理に取り組み、早ければ平成３１年度からの導入	・国等と長期債務に伴う国交付金等に係る財源スキームの調整を実施	－
２９年度	公共施設等運営権制度の導入にかかる課題の整理に取り組み、早ければ平成３１年度から	・他都市先行事例の調査や国との協議を実施	－

	の導入		
30年度	公共施設等運営権制度の導入にかかる課題の整理に取り組むとともに、多様なコンセッション方式を幅広く柔軟に検討し、平成30年度中に事業スキーム案を策定、早ければ令和元年度からの制度導入をめざす。	・事業スキーム案の策定に向け、民間へのアンケート調査を踏まえ、検討を実施。	未達成
元年度	早期の事業効果発現に向け、民間事業者との対話を深め、多様な民間活用手法を幅広く検討し、令和元年度中に事業スキーム案を策定する。	・多様な民間活用手法について民間事業者との対話を実施し、民間活用効果の早期発現できる事業領域として必要な条件を確認した。	未達成

(2) 体制

ア、主な所管所属

建設局

イ、その他の担当チームメンバーの所属

市政改革室、財政局、人事室

(3) 指摘及び意見

意見42 民間活用による歳出削減効果を公表されたい。

(理由)

下水道事業については、平成29年4月にはクリアウォーターOSAKA株式会社に対し、下水道施設の運転維持管理業務の包括委託を開始しており、すでにその実績は3年分にのぼる。平成30年度及び令和元年度には包括委託による業務の実施状況の点検を実施したとされているが、公表資料からその結果を読み取ることはできない。また、建設局のヒアリングによれば、費用削減効

果について市議会への報告は行っているが、建設局としての情報公開は行っていないとのことである。

大阪市としては、更なる民間能力の活用に向けてコンセッション方式の導入を検討しているところではあるが、並行して包括委託による事業の効率化を定量的に把握・公表し、市民監視のもと包括委託方式での更なる効率化を検討するとともに、包括委託方式での課題を洗い出し、コンセッション方式での改善に活かすべく検討を進めるべきである。

意見 4 3 目標の進捗確認に際し、課題や目標の更新など検討状況を適時に公表されたい。

(理由)

平成 30 年度の見直し段階では、早ければ令和元年度からのコンセッション方式導入をめざすこととしていたところ、平成 30 年度から民間事業者との対話を実施する中で、リスク分担や財源確保など大阪市だけでは解決できない課題もあり、解決には相当な時間を要することなどから、当該時点において、下水道事業全体の運営を民間事業者だけで実施することはできないことが判明した。そのため、民間事業者と対話をさらに深め、民間活用の拡大に適した事業領域から進めることとしたが、本プランの期間内では民間活用効果の早期発現できる事業領域として必要な条件を確認するまでにとどまっており、具体的な民間活用手法の導入拡大は市政改革プラン 3.0 に引き継がれることとなった。

建設局によれば、スケジュールに沿った目標が達成できなかった原因は、大阪市だけで解決できない長期の契約期間にわたる改築工事の補助金確保の担保といった課題解決のため、国との協議調整などに時間を要することにあるとのことである。また、民間事業者との対話を踏まえた官民のリスク分担に関する検討にも時間を要するとのことである。そのため、下水道事業全体のコンセッション導入は引き続き検討を続けるものの、民間活用効果を早期に実現できる事業領域における事業スキームを検討しているとのことである。

以上の経緯等を踏まえ、市政改革プラン 3.0 においては、進捗確認の際に課題や目標に変更が生じた場合、内容の更新を行い、その具体的な検討状況を適時に公表すべきである。

5 幼稚園（柱２－１（１）ア⑤）

（１）取組内容

ア、当初計画

大阪市においては、市内の幼稚園等に通う幼児のうち約８割が私立に通園しており、市内の２区においては市立幼稚園が存在せず私立が幼稚園教育を担っている。このような大阪市の状況を踏まえ、大阪市における幼稚園教育については、民間において成立する事業と考えられることから民間に任せ、限られた人的・物的資源を有効活用し、大阪市全体の幼児教育の充実を図ることが必要であった。

そこで、民間において成立している事業については、民間に任せることを基本に、施設や地域の状況を精査したうえで、市立幼稚園の民営化を進めてきたが、これまでの民営化の進め方については十分な理解を得ることが難しく、今後については、個々の園や地域状況を十分考慮しながら進め方を検討し取り組む。平成２８年度末までに今後の進め方の方針を策定し、着手可能なところから順次取り組むこととした。

① 個々の園の状況や地域ニーズ等から進め方を検討

市立幼稚園としての今日的な役割についての再検証や、公としての役割を明確化したうえで、個々の園の状況や地域ニーズ等を踏まえ、今後の進め方についての方針を示し取り組む。

② 民営化の方針が決定している園の取組

すでに公私連携幼保連携型認定こども園として民間移管の方針が決まっている園について法人の公募選定、当該認定こども園の建設予定地の既存施設解体撤去、引継ぎ等を実施する。

イ、中間見直し

平成２８年度、平成２９年度において、今後の進め方の方針を策定するため、所管局と関係区との間で協議を実施してきたが、個々の園や地域状況を十分配慮する必要がある、全市的な方針を策定・公表したうえで取り組むことが困難であると判明したため、平成３０年度以降は、具体化が可能な園について、個々の園の進め方の方針をそれぞれ策定し、取組を進めることとした。

ウ、成果の概要

当初計画時において、民営化の方針が決定していた泉尾、堀江のうち、泉尾については平成２８年４月に民間移管し、堀江については平成２８年１０月に移管予定法人を選定し、平成３１年度に民間移管した。

それ以外の園については、個々の園の進め方の方針を策定するため、所管局と関係区との間で協議の実施に向けて準備を進めたが実施には至らなかったため、「未達成」である。

(２) 体制

ア、主な所管所属

こども青少年局

イ、その他の担当チームメンバーの所属

市政改革室、財政局、人事室

(３) 指摘及び意見

意見４４ 民間移管による効果に関する検証結果を記載されたい。

(理由)

民間において成立する事業については民間に任せるという考え方のもと、市内の幼稚園児のうち８割が私立幼稚園に通園しているという現状に鑑み、市政改革プランでは、市立幼稚園について民間移管を図るという目標が掲げられ、民間移管に向けた手続の進捗状況を管理している。しかし、民間移管後において、公立幼稚園で行われてきた教育水準が維持されているか、民間ノウハウ活用による教育水準の向上があるかといった民間移管後の状況に関しては、市政改革プラン及びその成果からは読み取れない。

民間移管はあくまで手段であって、民間移管したことによって、上記目的が当然に達成できるというものではない。したがって、民間移管が完了したというだけではなく、その後のモニタリング状況についても十分な説明がなされるべきである。

実際、こども青少年局からのヒアリングによれば、民間移管した２園については、幼保連携型認定こども園が１園、公私連携幼保連携型認定こども園が１園となっており、認定こども園としての監査対象となっているほか、民間移管

前から、保護者、事業者及び市の三者協議会を立ち上げて、その教育方針、教育内容、実施体制などについて話し合いを重ねており、三者協議会は、民間移管後入園した園児が卒園するまで、参加者からの要望により実施可能であるが、特に民間移管後において寄せられた意見や要望について対応を要するものについては、その都度課題解決を行ってきており、民間移管による不満や要望は出ていないという認識であるとのことであった。

また、民間移管後の満足度調査に関して、こども青少年局より、移管後の個別園としての運営方針に対する満足度であるため、個々の園としての評価はされるべきであるが、それを民間移管による評価とすることは疑問があるとの意見があったが、これまでの運営方針との関係で、その水準が維持されているか、民間ノウハウにより向上したのかを知ることにより、民間移管という選択が適切であったか、民間移管によるメリットが市民によりわかりやすく説明できるため、満足度調査やモニタリングは有用であると考ええる。

民間移管後の利用者の満足度やモニタリング状況について、市政改革プランとしての俯瞰的観点からも情報の整理及び公開を通じて、市民の理解を深めることが望ましい。

この点、こども青少年局からは、各園の事情が様々であることから、民間移管後の利用者の満足度やモニタリング状況についての情報の公開が民間移管の推進に有用な効果とはならないとの意見があった。しかし、当該園の民間移管により公営時の課題を解決し克服できる取組であったか否かを検証のために、かかる調査が有用であり、それを市政改革プランに、一体的に記載することにより、市民に伝わりやすくなると考える。

もともと、また、市政改革プラン2.0において民間移管がなされた園については、公営時の在園児はすでに卒園していることから、今後、市政改革プラン3.0において民間移管がなされる園について、かかる調査等の対応がとられることが望ましいと考える。

6 保育所（柱２－１（１）ア⑥）

（１）取組内容

ア、当初計画

近年、共働き世帯の増加や就労形態の多様化等、こどもや子育て家庭を取り巻く環境は大きく変化しており、保育に対するニーズは増大・多様化している。

こうした中、子育ての支援を行う社会づくりが急がれており、民間保育所整備等、子育て支援施策の充実・強化を図るためには、限られた人的・物的資源の有効活用が必要である。公立保育所は、民間保育所に比べて運営経費が高い課題があり、民間移管について、引き続き、推進していく必要があった。

そこで、民間において成立している事業については、民間に任せることを基本として、セーフティーネットとしての公立保育所の必要性を考慮しつつ、「公立保育所新再編整備計画」に基づき民間移管を推進する。また、保育所に公的施設が併設となっている場合や、施設の老朽化等から、民間移管の着手が難しい保育所についても、様々な手法を検討することで、民営化を確実に進める取組みを実施した。

①民間移管等の条件（「大阪市市有地に単独で設置されている」など）

を満たす公立保育所については、引き続き取組を継続する。

②民間移管に加え、補完的な手法として運営委託を実施

ただちに民間移管の条件を満たさないが、運営委託の条件を満たす公立保育所については、同計画における補完的手法として運営委託を推進する。

③同計画に定める民間移管条件のもとでは着手が困難な保育所について、新たな手法を検討し、民営化を推進する。

各年度の公立保育所数の１割程度について、民間移管に係る公募を実施する。

（２）体制

ア、主な所管所属

こども青少年局

イ、その他の担当チームメンバーの所属

市政改革室、財政局、人事室

(3) 指摘及び意見

意見 4 5 民間移管による効果に関する検証結果を記載されたい。

(理由)

民間において成立する事業については民間に任せるという考え方のもと、市政改革プランでは、公立保育所について民間移管を図るという目標が掲げられ、民間移管に向けた手続の進捗状況を管理している。しかし、民間移管後において、公立保育所で行われてきた保育水準が維持されているか、民間ノウハウ活用による保育内容の向上があるかといった民間移管後の状況に関しては、市政改革プラン及びその成果からは読み取れない。

民間移管はあくまで手段であって、民間移管したことによって、上記目的が当然に達成できるというものではない。したがって、民間移管が完了したというだけではなく、その後のモニタリング状況についても十分な説明がなされるべきである。

こども青少年局からのヒアリングによれば、民間移管前 1 年から引継ぎ保育を行い、保護者代表、事業者担当者及び大阪市担当者による三者協議会により、民間移管に向け、当該保育所の保育内容の継承等について、協議がなされた。また、民間移管後においても、公立保育所での保育内容を大きく変える場合において、保護者が保育内容変更に関心がある場合には開催することになっているが、実際には保護者による求めはないため開催はされておらず、大きく保育条件を変更した例はなく、円滑に運営が行われているということであった。

民間移管後 1 年目の保育所の保護者にアンケートを実施し、こども青少年局のウェブサイト上で公開しており、90%以上の保護者が満足または概ね満足と回答したとのことである。

実際に把握されている民間移管後の利用者の満足度やモニタリング状況について、市政改革プランとしての俯瞰的観点からも情報の整理及び公開を通じて、市民の理解を深めることが望ましい。

7 福祉施設（柱２－１（１）ア⑦）

（１）取組内容

ア、当初計画

福祉施設は、利用者に精神的な負担を与えないようにするためには、サービスが継続して行われることが望ましいが、指定管理者制度においては運営者が変更になる可能性があり、日常接している担当者や支援方法が変更になることがある。また、「民間にできることは民間で」という方針のもと、指定管理施設の民間移管を進めていくこととした。

そこで、指定管理者制度を導入している福祉施設のうち、児童福祉施設などのように支援を受ける方が特定できる施設で、運営主体が社会福祉法人であるものについては、民間移管を行っていくこととした。

※対象施設１０か所

児童養護施設２か所、母子生活支援施設３か所、情緒障害児短期治療施設２か所、児童発達支援センター２か所、特別養護老人ホーム１か所

①平成２８年４月１日民間移管施設（６施設）

- ・入舟寮（児童養護施設）
- ・北さくら園、南さくら園（母子生活支援施設）
- ・都島こども園、淡路こども園（児童発達支援センター）
- ・大畑山苑（特別養護老人ホーム）

②平成３１年４月１日民間移管予定施設（１施設）

- ・東さくら園（母子生活支援施設）

※現在の建物が耐震基準を満たしていないことから、移管先法人が新築したうえで、民間移管を行う。

③平成３０年度民間移管施設（【中間見直し版】にて追加）（３施設）

- ・淀川寮、第２港晴寮（保護施設）
- ・中央授産場（障がい者就労支援施設）

④その他は、指定管理終了後、順次民間移管予定（３施設）

- ・ 児童院（情緒障害児短期治療施設） 平成 32 年度まで指定管理
- ・ 弘済みらい園（児童養護施設） 平成 33 年度まで指定管理
- ・ 弘済のぞみ園（情緒障害児短期治療施設） 平成 33 年度まで指定管理

イ、成果の概要

上記ア①から③について、予定どおり、民間移管を行った。ただし、②については、移転に至るまでの工事が遅延した影響により、令和元年 9 月 1 日に移管が完了した。

（２）体制

ア、主な所管所属

福祉局、こども青少年局

イ、その他の担当チームメンバーの所属

市政改革室、財政局、人事室

（３）指摘及び意見

意見 4 6 民間移管による効果に関する検証結果を記載されたい。

（理由）

一定期間経過により事業者の変更がありうる指定管理者制度を取りやめ、安定的で継続的な運営により「利用者に精神的な負担を与えない」ように民間移管を活用すべく、民間移管に向けた手続の進捗状況を管理している。民間移管後の効果については、市政改革プラン及びその成果からは読み取れない。

福祉局に対するヒアリング結果においては、各施設については、法に基づく事業所への監査及び運営法人への監査が定期的に行われており、民間移管後の利用者サービスの適正な水準の維持は、各施設の根拠法令等に基づき指導監査が行われることにより担保されているとのことであるが、これらの指導監査は、当初より民間が行っている事業所に対するものと同じものである。

この点、福祉局及びこども青少年局から、民間移管により、指定管理者の事業者変更がないような安定的運営が確保されたのであるから利用者サービスは向上しており、法定の定期的な指導監査によりモニタリングは十分である旨

の意見があった。

しかし、目的は、民間移管そのものではなく、指定管理者制度によらず民間移管を行うことにより、サービスを継続して提供し、「安定的で継続した運営が可能となることにより利用者に不安を与えない」ようにするとのことであるから、実際に、指定管理者制度から民間移管がなされたことにより利用者に精神的な負担を与えないという効果を得られたかを検証するためには、民間移管後における利用者らの声、利用者らがサービス継続により安心を得られているかといった民間移管後の状況に関して、その後のモニタリングも行われるべきであった。

8 博物館（柱２－１（１）イ）

（１）取組内容

ア、概要

従来の指定管理者制度による博物館の運営においては、期間の定めがあるため、事業の継続性や専門人材の安定的確保が難しく、また、協定書に基づく管理代行にとどまるなど、自主性や柔軟性、迅速性が十分に発揮しづらい状況にあった。

そのため、博物館の活性化により利用者サービスの向上を図り、さらには大阪の文化の発展と都市魅力の向上に貢献していくにあたり、博物館のポテンシャルを十分に引き出しきれていなかった。

そこで、博物館の活性化を図り、大阪の文化の発展と都市魅力の向上に貢献するために博物館がめざす姿と魅力向上に向けた取組を「大阪市ミュージアムビジョン」として定め、ビジョン実現に相応しい経営形態として地方独立行政法人の設立をめざすこととした。具体的な取組内容は以下のとおりである。

① 「大阪市ミュージアムビジョン」の策定等に向けた取組

博物館の魅力向上を図るため、外部有識者の意見も踏まえながら、めざす姿やその実現に向けた取組について検討を進める。

そのうえで、ビジョン実現に最適な経営形態について、地方独立行政法人化を軸に検討を深め、広く市民の理解を得る。

② 「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン」の策定に向けた取組

①の最適な経営形態の検討結果を踏まえ、基本プラン策定に向け、法人の基本的な姿や設立手順等について検討を進める。

その後、上記②で策定した基本プランに従い、平成３０年度の間見直しにおいて③の取組が追加された。

③ 地方独立行政法人設立に向けた取組

- ・基本プランに基づき、また、平成２９年度予算市会附帯決議における、学芸員の安定的確保、社会教育施設の役割を果たせるよう運営費交付金の適切な措置、市民財産（館蔵品等）の保全・継承、指定管理者・職員への十分な説明等の指摘を踏まえた調整・検討を進める。
- ・定款及び評価委員会条例を制定する（平成２９年度）。
- ・中期目標、権利承継、重要な財産を定める条例及び職員引継条例を制定する（平成３０年１１月予定）。
- ・総務省へ認可申請を行う。

イ、目標の設定

上記概要で示した取組を実現するため、市政改革プラン２．０制定時に平成２８年度の目標として「大阪市ミュージアムビジョン」及び「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン」の策定が掲げられ、以降の目標は、平成２８年度の進捗状況を踏まえ、改めて設定されることとされた。これを受け、平成２８年１２月に「大阪市ミュージアムビジョン」が策定され、平成２９年３月には「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン」が策定された。

そこで、平成２９年度の目標として、「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン」に基づく制度設計を進め、定款及び評価委員会条例を制定し、平成３１年４月の地方独立行政法人設立をめざすこととされた。

平成３０年２月には定款及び評価委員会条例が制定されたことから、平成３０年度は総務省への法人設立認可申請、平成３１年度には地方独立行政法人を設立することがそれぞれ目標とされた。

ウ、達成状況

目標に掲げられた各プランの策定及び地方独立行政法人化に向けた各手続は下記のとおり達成され、平成３１年４月には地方独立行政法人大阪市博物館機構が設立された。

	目標	実績	目標の評価
28年度	「大阪市ミュージアムビジョン」及び「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン」の策定	・「大阪市ミュージアムビジョン」(12月)及び「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン」(3月)を策定	達成
29年度	「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン」に基づき制度設計を進め、定款及び評価委員会条例を制定	・定款及び評価委員会条例を制定(2月)	達成
30年度	総務省へ法人設立認可申請	・総務省へ法人設立認可申請(設立認可済)	達成
元年度	地方独立行政法人設立	・平成31年4月に法人設立	達成

(2) 体制

ア、主な所管所属

経済戦略局

イ、その他の担当チームメンバーの所属

市政改革室、財政局、人事室

(3) 指摘及び意見

意見47 地方独立行政法人によるセルフモニタリングや評価委員会による第三者モニタリングの結果を踏まえて実績を記載されたい。

(理由)

地方独立行政法人化という目標が定められ、その設立のための手続が順調に進んでいることは認められるが、地方独立行政法人による業務の実施が実現した場合に、博物館のポテンシャルを十分に引き出し、経営の自主性や柔軟性、迅速性を期待するという本来の目的のためのガバナンス設計や進捗管理等に

関する情報開示の内容が市政改革プラン及びその成果からは読み取れない。

この点、経済戦略局のヒアリングによれば、博物館運営の課題に対して地方独立行政法人化という解決手法を決定したこと、市政改革プランのゴールは地方独立行政法人化であり、それによって課題解決につながることから、市政改革プランはその進捗管理の場と捉えていたとのことである。しかし、地方独立行政法人化はあくまで手段であって、地方独立行政法人による運営がア priori に博物館運営の最適解となるものではない。したがって、地方独立行政法人化の進捗だけでなく、地方独立行政法人の経営方針やガバナンスに関する市の関与やモニタリングの状況についても十分な説明がなされるべきである。実際、これらサービスの向上や業務の効率化に関しては、地方独立行政法人によるセルフモニタリングや評価委員会による第三者モニタリングの仕組みが整えられており、市政改革プランとしての俯瞰的観点からも情報の整理及び公開を通じて、市民の理解を深めることが望ましい。

なお、市政改革室及び経済戦略局からは、地方独立行政法人に対する監理の必要性、重要性は認識しているものの、市政改革プランは短期的・有期的に実施すべき事項を設定し、その進捗を管理する手法であること、法人所管局である経済戦略局において地方独立行政法人法に基づくPDCAサイクルとしての年度評価等を行い、適切に情報の公表を行っていることから、市政改革プランとして目標に掲げた地方独立行政法人化以降のモニタリングや結果公表を行うことは二重的な管理となり、合理的ではないとの意見があった。

しかし、本意見は、市政改革室による直接のモニタリング等を求めているものではなく、二重管理が発生することはない。むしろ、市政改革プランにおける博物館の経営システム見直しとしては、地方独立行政法人の設立だけでなく、地方独立行政法人による博物館運営におけるモニタリングの方法や結果を一体的に記載しなければ課題の解決・克服につながる取組であることが読み手に伝わりにくいことを懸念しているものである。かかる観点から、地方独立行政法人化とともに、その経営に当たっては、地方独立行政法人法に定めるPDCAサイクルとしての年度評価等を行い、それを適時に公表している事実及びそれらによって課題の解決が図られている旨が読み取れるよう記載を検討すべきであった。

意見 4 8 新美術館の公共施設等運営権制度導入に関する取組及び目標設定について言及されたい。

(理由)

新美術館（大阪中之島美術館）については、地方独立行政法人によって、公共施設等運営権制度を用いた官民連携手法が採用され、令和元年度には民間事業者の選定手続が進められているところであるが、それらの検討内容、進捗について市政改革プランでは具体的な言及がなされていない。

この点について経済戦略局によれば、博物館については地方独立行政法人化が主眼の取組であり、公共施設等運営権制度の導入は地方独立行政法人の機関決定として進めてもらうことを、内閣府の指導も踏まえて、市内部で決定していたこと、公共施設等運営権制度の導入を市政改革プランに掲載することは即ち、その判断を固定化させ、地方独立行政法人としての経営の自主性を奪うこととなるとの考えから、本項目で詳述する必要性を感じていなかったとのことである。

しかし、新美術館について公共施設等運営権制度を導入することは大阪市が定めた「博物館施設の地方独立行政法人化に向けた基本プラン」においても民間ノウハウを積極的に活用できる手法として言及されており、コンセッションの導入は地方独立行政法人化を含む一連の経営改革の一環であることは明らかである。たしかに実際に公共施設等運営権を設定する管理者は地方独立行政法人となるが、その設立までの間は、経済戦略局が市政改革室とともにコンセッション導入についても検討を進めており、その成果を地方独立行政法人の設立後に引き継いだこと、地方独立行政法人は地方自治体が出資して設立する法人であり、設立団体は、理事長等の任命・解任を行い、中期目標等を定め、公表する立場にあることから、かかる検討内容、進捗状況を市政改革プランに記載することに問題があったとは考えられない（疑義を避けるため付言すると、市に対して地方独立行政法人が行う官民連携手法の決定、民間事業者の選定手続その他法人の独立性を阻害するような介入、管理を求めるものではない。）。公共施設等運営権制度の導入はまさに官民連携の推進に関する事業であり、市政改革プラン 2. 0 の基本方針でも述べられている「新たな価値を生み出す市政改革」にも通じるものであることから、少なくとも地方独立行政法人による成果として公共施設等運営権の設定による民間の能力を活用した新美術館

の運営に関する地方独立行政法人の取組状況を紹介することが望ましかった
と考える。

9 一般廃棄物（収集輸送）（柱２－１（１）ウ①）

（１）取組内容

ア、当初計画

大阪市は、平成２７年度までに、全市の粗大ごみ収集並びに北部環境事業センターにおける資源ごみ収集、容器包装プラスチック収集及び古紙・衣類収集について民間委託化を順次拡大しており、平成２８年度以降も、スピード感をもって、より一層の効率化・低コスト化を図ることとしていた。

そこで、北部環境事業センターの委託状況の検証も踏まえつつ、スピード感をもって、より一層の効率化、低コスト化を図るとして、具体的な取組に以下の２つを掲げた。

① 民間委託化の拡大・推進

- ・平成２８年度については、早期退職の特例制度等の活用を図りながら職員数を削減し、民間委託の範囲を拡大して、はじめて普通ごみ収集まで踏み込み、北部環境事業センターにおける家庭系ごみ収集全般について民間委託化する。
- ・平成２９年度以降も、早期退職の特例制度などにより、職員数を削減するとともに、北部環境事業センターの委託状況を検証しながら、他の環境事業センターの民間委託化を推進していく。

② さらなる改革の推進

今後の廃棄物行政の展望も視野に入れて、既存の枠組みを超えた改革方策について検討を進める。

具体的な目標としては、平成２８年度に民間委託化の範囲を拡大し、北部環境事業センターの普通ごみ収集、西部環境事業センターの古紙・衣類収集を新たに委託し、検証結果をまとめ、平成３１年度末までに、さらに１センター（あるいは同類規模）以上に拡大することを掲げた。

これに対し、北部環境事業センターの普通ごみ、西部環境事業センターの古紙・衣類について民間委託の範囲拡大（４月）、検証の結果、平成２９

年度の民間委託範囲拡大決定（１月）、改革方針（素案）の策定（３月）といった実績が得られた。

そこで、平成２８年度末にはこれを変更し、退職不補充により民間委託の拡大を図るとともに、直営事業の更なる効率化を推進するために、改革プランを平成２９年６月に策定し、平成３１年度までの３年間で徹底した効率化を図るものとした。

その結果、西部環境事業センターの資源ごみ、容器包装プラスチック収集について民間委託の範囲拡大（４月）、改革プランの策定（６月）といった実績が得られた。

	目標	実績	目標の評価
２８年度	より一層の効率化・低コスト化に資するため、平成２８年度には、民間委託化の範囲を拡大し、北部環境事業センターの普通ごみ収集、西部環境事業センターの古紙・衣類収集を新たに委託し、検証結果をまとめ、平成３１年度末までに、さらに１センター（あるいは同等規模）以上に拡大する。	・民間委託化の範囲を拡大（４月） ・検証の結果、平成２９年度の民間委託可能範囲拡大決定（１月） ・改革方針（素案）の策定（３月）	達成
２９年度	退職不補充により民間委託の拡大を図るとともに、直営事業のさらなる効率化を推進するために、「家庭系ごみ収集輸送事業改革プラン」を平成２９年６月に策定し、平成３１年度までの３年間で徹底した効率化を図る。	・民間委託化の範囲を拡大（４月） ・「改革プラン」策定（６月）	達成

イ、中間見直し

環境局は、改革の主眼である事務事業の更なる効率化と行政コストの一

層の削減をめざし、平成２９年６月に「家庭系ごみ収集輸送事業改革プラン」を策定し、民間委託の拡大・推進を図るとともに、平成２９～３１年度の３年間で徹底した効率化等を行い、経費削減等を図るとして、中間見直しの際に、下記のとおり取組を見直した。

③ 民間委託化の拡大・推進

- ・平成２８・２９年度については、早期退職の特例制度等の活用を図りながら職員数を削減し、民間委託の範囲を拡大して、はじめて普通ごみ収集まで踏み込み、北部環境事業センターにおける家庭系ごみ収集全般について民間委託化するとともに、西部環境事業センターにおける古紙衣類収集、資源ごみ・容器包装プラスチックの民間委託化を行う。
- ・平成３１年度以降についても退職等により生じた減員に合わせ、民間委託の拡大を図る。

④ さらなる改革の推進

平成２８年度は改革方針（素案）を策定し、平成２９～３１年度の３年間は「改革プラン」に基づき「経費の削減」及び「市民サービスの向上」を２つの柱とした改革を進める。

※上記①、②の取組を変更したもの

中間見直しにおける具体的な目標としては、平成３０年度以降、平成２８年度比で職員定数の約１０％（１５０名：平成３０年度に９３名、平成３１年度に１５０名（累積））の削減目標が設定され、平成３１年度目標以上の減員が見込まれる場合には、さらなる民間委託の拡大を図ることとされた。

	目標	実績	目標の評価
３０年度	平成２８年度比で職員定数の約１０％（１５０名）の削減	・職員定数の削減 ９１名	未達成

	30年度 93名 元年度 150名（累積）	（29年度からの累積）	
元年度	※なお、元年度目標以上の減員が見込まれる場合は、さらなる民間委託の拡大を図る。	・職員定数の削減 元年度 152名 （29年度からの累積）	達成

（２）体制

ア、主な所管所属

環境局

イ、その他の担当チームメンバーの所属

市政改革室、財政局、人事室

（３）指摘及び意見

意見４９ 市政改革プランと環境局が策定した改革プランとの間で取組内容の違いについて、市民に誤解を与えないようその関係性を明示すべきである。

意見５０ 市政改革プランにおいても、コスト削減と市民サービスの向上の両立を図る目標設定をすべきである。

（理由）

平成30年度以降の市政改革プランの目標としては職員の削減のみが掲げられているところ、平成29年6月に環境局が策定した改革プランでは19項目の目標が掲げられており、それぞれに対して個別の取組がなされている。その中には職員数の削減をはじめとする経費の削減に関する取組以外にも、市民サービスの向上等に関する取組も含まれており、本プランにおいても、コスト削減と市民サービスの向上の両立を図る目標設定をすべきである。

この点、事業を所管する環境局によれば、もともと一般廃棄物の収集輸送については地方独立行政法人化や新会社設立による民営化が検討されていた経緯から、市政改革プランでは官民連携のひとつに位置付けられているが、環境局では平成29年度に策定した「家庭系ごみ収集輸送事業改革プラン」に従い、職員定数削減にとどまらず、事故件数の削減や災害時の対応強化等に努めてきたとのことである。

もとより各担当部局が推進する事業をすべて市政改革プランに盛り込む必要はないものの、所管所属を超えて横断的・俯瞰的に大阪市の行財政改革の方針及び進捗を管理する市政改革プランの趣旨からすると、廃棄物処理に関する改革内容が職員定数削減のみと捉えられかねない目標設定は市民の誤解を招くおそれがあることから、官民連携という題目にとらわれることなく改革の全容を明確にすべきである。

意見 5 1 民間委託の効果について、具体的検証を行い、公表すべきである。

(理由)

職員定数削減に合わせて民間委託化の範囲を拡大するとしているが、民間委託化によってどの程度の経費削減が実現しているのか、また、民間事業者によるサービス提供の水準について、大阪市が直営で実施していた時と比較して改善しているのか悪化しているのかを評価するといった検証がされていない。環境局による「家庭系ごみ収集輸送事業改革プラン」における削減効果の試算方法については、例えば、人件費について、各年度で職員の減員数に家庭系ごみ収集に従事する職員 1 名あたりの平均人件費（決算ベース）を乗じる方法で算出する方法がわかりやすいと思われるが、様々な角度からの様々な算定結果が公表されており、それら相互の関係が明らかにされていない部分もあることから、市民に伝わりにくいものとなっている。

この点、環境局によれば、民間委託の検収業務としてモニタリングは実施しており、市議会への報告も行っているとのことであり、議会における質疑要旨及び資料の提供を受けた。しかし、当該質疑からは市民サービスへの影響について答弁している事実は確認できるものの、包括的かつ定量的な評価結果が比較可能な形式で継続して開示されているものとは認められない。

他方、環境局が令和 2 年度から開始した「家庭系ごみ収集輸送事業改革プラン 2. 0」においては、「委託事業者の育成」を目標に掲げ、「市民サービス水準の維持」と「経費の削減効果」の観点から検証を行い、その結果を公表する考えであるとのことである。それに合わせて市政改革プラン 2. 0（又は家庭系ごみ収集輸送事業改革プラン）の期間を対象としたサービス水準維持の実績についても、検収資料の概要等の公表も含む具体的な検証の実施を検討されたい。

意見 5 2 ごみ収集事業の委託範囲について、市政改革プランにおいても最終的なビジョンを踏まえて目標設定等を行うべきである。

(理由)

一部の政令市においては、災害対策や検収・監督のため、ごみ収集事業の一部は直営で継続する方針を取っている。大阪市でもかかる点について問題意識は有しているものの、本プランの段階では退職等による職員数の自然減に合わせて民間委託の範囲を拡大しており、最終的に市の直営事業として残すべき事業の具体的なビジョンについて言及されていなかった。

環境局へのヒアリングによれば、平成 2 9 年度からの 3 年間の改革の成果を踏まえて、令和 2 年度から開始した「家庭系ごみ収集輸送事業改革プラン 2. 0」において将来的に行政で維持する業務と民間に委託する業務の分担を明示しているとのことである。

市が検討を進めている事業の全体像について市民の理解を得られるよう、市政改革プラン 3. 0 においては、設定した目標が長期的なビジョンの実現に向けてどのように寄与するのかを当該ビジョン実現の進捗状況と合わせて実績として市民に提示することが望まれる。

10 弘済院（柱2－1（1）ウ②）

（1）取組内容

ア、当初計画

弘済院は、附属病院と介護施設が連携し、認知症に対する専門的な医療・介護の提供をはじめ、臨床研究、専門人材の育成、市民への情報発信などの施策を担っている。「民間でできることは民間で」の視点から経営形態の見直しにかかる基本的方向性を取りまとめ、事業継承（民間移譲）をめざしていた。附属病院は、施設・設備の老朽化も著しいことから、早期の建替えの必要があった。

そこで、認知症対応にかかる専門的な医療・介護機能の維持・継承し、特別養護老人ホームについては、病院のあり方、方向性とあわせて検討した。

①弘済院の全体の整備構想を策定

医療と介護の役割や機能について全体の整備構想を策定。

②附属病院（新病院）

現地建替え、事業継承に向け、関係機関との調整を行う。

③第1特別養護老人ホーム

将来の民間移管を視野に入れ、当面は公募による指定管理を継続。

④第2特別養護老人ホーム

医療との連携を活かした運営形態の検討を行う。

イ、中間見直し

当初計画していた附属病院の現地建替えを中止し、認知症医療の機能等を継承する新病院等を住吉病院跡地で整備し、大阪市立大学が運営することで、機能面の充実を目指すことに、計画を見直した。

①弘済院全体のあり方を検討

住吉市民病院跡地に整備する新病院等に係る基本構想の策定に合わせ検討。

②附属病院

現地建替えを中止し、新病院への機能継承について検討。

③第1 特別養護老人ホーム

将来の民間移管を視野に入れ、当面は指定管理者による運営を継続。
(32年度まで)

④第2 特別養護老人ホーム

新病院等整備後の運営形態について検討。

ウ、成果の概要

新病院等の基本設計に着手したが、新病院等の運営に係る関係機関との協議に時間を要したため、令和元年度中の完了には至らなかったことから「未達成」となった。

(2) 体制

ア、主な所管所属

福祉局

イ、その他の担当チームメンバーの所属

市政改革室、財政局、人事室

(3) 指摘及び意見

意見53 市政改革プラン2.0の中間見直しにおいて、当初計画していた附属病院の現地建替えを中止し、認知症医療の機能等を継承する新病院等を住吉市民病院跡地で整備し、大阪市立大学が運営することに計画変更なされた経緯、その後1年間の遅れが生じた理由についても、言及されたい。

(理由)

計画変更の経緯については、附属病院について現地建替えの予定であったが、

弘済院が培ってきた認知症に係る専門的医療・介護機能を、認知症に関する研究においてトップレベルである大阪市立大学へ継承し、発展させるという考えから、大阪市立大学が運営することを前提に研究も行うことができる施設として整備することに、平成31年4月の戦略会議で決定されたとのことであった。

その事情等は、大阪市のホームページ上では公表されているが、市政改革プラン及びその成果からは、計画変更の経緯や理由が読み取れない。

福祉局からのヒアリング等によれば、1年間の遅れが生じた理由については、運営に係る財政的なリスクや医療機能等について精査する必要性が生じ、関係機関との協議に時間を要したためであるとのことであったが、その事情等は、市政改革プラン及びその成果からは読み取れない。

市政改革プランにおける情報の整理及び公開を通じて、市民の理解を深めることが望ましい。

1 1 市場（柱 2－1（1）ウ③）

（1）取組内容

ア、概要

中央卸売市場（本場、東部市場、南港市場）においては、近年、事業収入が減少傾向にあり、これまでも業務の民間委託化による人員削減やその他コストの見直しによる収支改善に取り組んできたが、市場の収支状況は、依然として赤字を解消するには至っていないため、管理運営手法を抜本的に見直すことなどにより、収支構造の改善を図る必要があるとされていた。

安全・安心な生鮮食料品を安定的に供給するという公的インフラとしての役割を果たしていくため、民間活力を最大限活用しながら、効率的な管理運営を行うとして、具体的には以下の 2 つの取組を掲げていた。

① 本場・東部市場への指定管理者制度の導入

先行事例や指定管理者の撤退リスクにかかる対応策についてのさらなる調査を行い、制度導入についての検討を継続実施

② 南港市場将来戦略プランに基づく市場機能の向上と市場運営の効率化

西日本の食肉流通の拠点市場としての役割・機能を今後とも果たしていくための戦略として策定した「南港市場将来戦略プラン」に基づき、施設整備をはじめとする市場機能の向上や市場運営の効率化に向けた取組を実施

イ、本場・東部市場について

本場・東部市場については、管理運営費の削減に資するため指定管理者制度の導入が目標として掲げられ、平成 29 年度の進捗状況を踏まえて、平成 30 年度以降の目標については設定予定とされた。同時に、当面は委託範囲拡大等による業務の効率化にも取り組むこととされた。

これを受け、平成２８年度、平成２９年度には、先行事例調査や、課題への対応策について調査・検討等を実施し、委託範囲拡大等によるさらなる管理運営費削減方策の精査が行われた。

平成３０年度の中間見直し以降も引き続き、管理運営経費の削減に資するため指定管理者制度の導入が目標として掲げられたが、卸売市場法の抜本的改正が予定されていたため、改正状況を踏まえつつ、制度導入について検討を継続するものとされた。また、当面は委託範囲拡大等による業務の効率化にも引き続き取り組むこととなった。

各年度の目標と実績、達成状況は以下の表のとおりである。

	目標	実績	目標の評価
２８年度	管理運営経費の削減に資するため指定管理者制度の導入 (平成２９年度の進捗状況を踏まえて、平成３０年度以降の目標については設定予定) ※当面は委託範囲拡大等による業務の効率化にも取り組む。	・先行事例調査 ・課題への対応策について調査・検討等実施 ・さらなる管理運営経費削減方策の精査	—
２９年度		・先行事例調査 ・課題への対応策について調査・検討等実施 ・委託範囲拡大等によるさらなる管理運営経費削減方策の精査	—
３０年度	管理運営経費の削減に資するため指定管理者制度の導入 (卸売市場法の抜本的改正が予定されているため、改正状況を踏まえつつ、制度導入について)	・法改正の状況について、国や他市場との意見交換 ・法改正内容の分析 ・関係団体ヒアリング	—

	て、検討を継続する) ※当面は委託範囲拡大等による業務の効率化にも取り組む。	グの実施	
元 年 度		・卸売市場法の改正後の状況を見据えて、民間活力を最大限活用しながら、指定管理者制度など最適な市場運営のあり方を検討した。 ・業務の見直しによる効率化に取り組んだ。	達成

ウ、南港市場について

南港市場については、効率的な運営手法の確立が目標に掲げられ、これには「南港市場将来戦略プラン」に基づく施設整備をはじめとする市場機能の向上も含まれることとされた。具体的には、平成２８年度中に基本計画を策定後、基本設計、実施設計・工事に着手することとされた。

これを受け、平成２８年度には南港市場整備基本計画（南港市場将来戦略プランアクションプランを含む）を策定し、平成２９年度には施設整備基本設計を実施した。

その進捗を踏まえ、中間見直しでは、南港市場の効率的な運営手法の確立という目標を継続しながら、平成３０年度に設備運転維持管理（３年間）を含めたデザイン・ビルド方式（実施設計・工事施工の一括実施）による発注の実施、平成３１年度に実施設計・工事施工を開始することが新たな目標とされた。なお、効率的な運営手法については、施設竣工後の設備運転維持管理期間（３年間）を踏まえて検討し、具体化していくこととされた。

各年度の目標と実績、達成状況は以下の表のとおりである。

	目標	実績	目標の評価
28年度	効率的な運営手法の確立（「南港市場将来戦略プラン」に基づく施設整備をはじめとする市場機能の向上も含む） ※平成28年度中に基本計画	南港市場整備基本計画（南港市場将来戦略プランアクションプランを含む）の策定（11月）	—
29年度	を策定後、基本設計、実施設計・工事に着手。 効率的な運営手法の確立（「南港市場将来戦略プラン」に基づく施設整備をはじめとする市場機能の向上も含む）	・施設整備基本設計を実施	—
30年度	効率的な運営手法の確立（「南港市場将来戦略プラン」に基づく施設整備をはじめとする市場機能の向上も含む） 平成30年度に設備運転維持管理（3年間）を含めたデザイン・ビルド方式（実施設計・工事施工の一括実施）による発注を実施 令和元年度に実施設計・工事施工を開始（効率的な運営手法については、施設竣工後の設備運転維持管理期間（3年間）を踏まえて検討し、具体化していく）	・設備運転維持管理（3年間）を含めデザイン・ビルド方式による発注に向け入札を実施した。 〔ただし、入札不調となったため、実施設計と施工・維持管理の分離発注方式に変更し、平成30年度に、実施設計委託業者を決定した。〕	達成
元年度	効率的な運営手法の確立（「南港市場将来戦略プラン」に基づく施設整備をはじめとする市	・実施設計の完了 ・工事にかかる入札公告を実施	達成

	場機能の向上も含む) 令和元年度に分離発注方式による実施設計を完了させるとともに、工事にかかる入札公告を行う。		
--	--	--	--

(2) 体制

ア、主な所管所属

中央卸売市場

イ、その他の担当チームメンバーの所属

市政改革室、財政局、人事室

(3) 指摘及び意見

意見 5 4 状況の変化に応じた改革内容の精査を行われたい。

(理由)

本場・東部市場については、指定管理者制度の導入の検討を続けているが、卸売市場法の改正など、法制度の抜本的な変更に合わせて、指定管理者制度の導入が最適の経営手法であるのか、法改正によって可能となった民営化等の選択肢も含めて再検討が必要と考えられる。

この点、中央卸売市場に対するヒアリングによれば、大阪府が指定管理により運営する市場の事例調査や市場内事業者等への意向確認、外部事業者へのサウンディングやアンケートを行ってきたが、業界調整等の市場業務の特殊性や補助金適正化法に基づく目的外使用による指定管理者の自主事業の制約が原因となって参画する事業者を見出すことが困難な状況とのことである。そこで、市政改革プラン 3. 0 では、法改正によって可能となった民営化等も含め、民間活力を最大限活用しながら最適な市場運営の在り方を検討することを継続課題としているとのことであった。

他方、民間事業者に対する業務委託等の業務効率化に取り組んだことにより、経費削減は実現してきており、方法は異なるが、指定管理者制度導入をめざすこととなった主たる目的である収支構造の改善は達成できていることから、市政改革室と協議のうえ、指定管理者制度導入とほぼ同等の経費削減効果を達成

していると考えられることから、総合的に勘案し、目標に対しては達成との評価が相当と判断したとのことである。

本プランの進捗状況では、上記のような検討状況や指定管理者制度によらない経費削減の実現は伝わらず、案件の進捗が滞っている印象を与える。また、目標設定として「指定管理者制度の導入」を掲げておきながら、指定管理者制度の導入について検討したことをもって目標を達成したと評価しているように受け止められてもやむを得ない。当初掲げた目標が実現困難であることが判明したのであれば、かかる状況を情報として開示した上で所管部局が継続的に努めている経営改善等を目標として設定しなおすなど「目標の達成」にこだわらず「目標の見直し」にも取り組むべきである。

なお、目標として掲げていたものではなかったとしても、課題解決につながる経費削減の実現を評価すべきことを否定するものではない。中央卸売市場によれば、指定管理者制度導入による収支改善の見込額１億５０００万円（平成２４年当時の見込額）に対して、令和元年度までの業務効率化により累計約１億３６５０万円の経費削減を実現しているとのことであり、令和元年度取組の実績のひとつとしてその点に言及することは市民理解の観点から意義のあるものと思料する。

意見５５ 事業費削減を企図したデザイン・ビルド方式による入札が不調となったことによる影響を精査されたい。

（理由）

南港市場の施設整備については、「南港市場将来戦略プラン」においてデザイン・ビルド方式による発注方法など民間活力の活用により従来方式による整備費から１割程度の事業費削減を想定していたところである。平成３０年度の目標はデザイン・ビルド方式による発注実施であったところ、デザイン・ビルド方式による入札は不調となったものの、分離発注方式により実施設計の委託業者を決定したことをもって「達成」としている。

しかし、少なくともデザイン・ビルド方式の採用により企図していた事業費の削減が実現できていなければ目標の達成とはいえないのではないか。発注方式の変更及びそれに伴うスケジュールの変更による事業全体への影響を検討・精査する必要がある。

この点、中央卸売市場では、入札不調は主に設計事業者と施工事業者とのマッチングが困難であったことが原因と分析しており、事業者へのヒアリング結果からもデザイン・ビルド方式で再発注しても参加者が見込めないことから、整備事業を進捗させるため実施設計と施工・維持管理業務とを分離して発注したとのことである。また、「南港市場将来戦略プラン」においてデザイン・ビルド方式で発注した場合に想定していた事業費 1 割程度の削減も実際の効果のほどは不明であること、分離発注でも施工・維持管理業務の入札については総合評価落札方式を採用し事業者にもコスト削減の工夫を求めている。デザイン・ビルド方式で想定していた効果に近づける工夫を行ったとしている。中央卸売市場は、平成 30 年度はデザイン・ビルド方式による入札を実施したが、不調となり、その後、施設整備を着実に進めるべく、分離発注方式に変更し実施設計委託業者を決定したことを市政改革室に報告し、協議の上、目標は達成しているとの評価を行っているとのことである。

しかし、当初の目標について「達成」と評価することが前提となった議論となっており、その経緯が本プランの進捗からは伝わってこない。目標設定が未達成であっても、当初の課題解決や予定していた効果が得られているのであれば、その旨を明確に説明することが必要であって、その過程を省略して「達成」との実績を掲げることは市民の誤解を招きかねないものであり、慎重な判断が望まれる。

12 PPP／PFIの活用促進（柱2－1（2）ア）

（1）取組内容

ア、概要

公共サービスの提供手法について、従来の手法にとらわれることなく、公共の責任と負担のもとに引き続き実施する必要性の有無、民間に全部もしくは一部を委ねることによりサービスの質の維持向上や経費の削減につながるか否かといった点を踏まえたうえで、民間でできることは民間に委ね、官が果たすべき役割については市場原理が機能しない部分に限るなど、どの提供主体及び提供手法が最も望ましいのか検討し、事業を推進することが求められている。

そこで、公共施設等の整備・運営等にあたって、民間の資金と創意工夫を活用することにより、効率的で質の高い公共サービスの提供を目的とし、サービス水準の維持と財政健全化の両立を図るうえで有効なPFI手法について、全庁的に積極的な検討導入を促すこととした。

- ① PFIの導入に向けた検討に資するよう、PFIガイドラインの研修、他都市導入事例の研修などによりPPP／PFI手法に対する職員の理解を促進する。

また、PFIの積極的な検討に向けた支援体制を構築し、PFIの適性があり、なおかつ実施が有効と判断した事業においては、ガイドライン等に基づきPFIを円滑に導入・実施する。

【平成28年度の主な取組】

- ・海老江下水処理場改築更新事業

平成28年4月入札公告、11月落札者の決定及び公表

平成29年1月PFI事業契約・事業開始

- ・天保山客船ターミナルの整備・運営

実施方針の策定及び公表、特定事業の選定

- ・新しい美術館の整備事業

美術館の運営におけるPFI手法導入に向けた検討

中間見直しにおいては、戦略・取組の方向性は基本的に維持したうえで、PPP／PFI手法の全庁的な検討導入を促すことで、「最適な民間活力の活用手法の導入につなげる」との文言を追加するとともに、平成28年度に策定したPPP／PFI手法導入優先的検討規程を運用することも付け加えられた。

イ、目標と結果

各年度において事業の企画を担当している職員のうち、事業手法としてPPP／PFI手法を理解し積極的に検討しようとする職員の割合を目標として設定し、その実績を測定した結果、取組期間中の目標、実績及びその達成の評価は以下のとおりとなった。

	目標	実績	評価
28年度	30%	9.1%	未達成
29年度	45%	47.9%	達成
30年度	60%	53.1%	未達成
元年度	80%	56.9%	未達成

※平成30年度の目標は中間見直しにおいて設定されたもの。

(2) 体制

ア、主な所管所属

市政改革室

イ、その他の担当チームメンバーの所属

財政局、人事室

(3) 指摘及び意見

意見56 客観的数値として検証可能な目標設定とその評価をなされたい。

(理由)

事業の企画を担当している職員のうち、事業手法としてPPP／PFI手法を理解し積極的に検討しようとする職員の割合をKPIとして各年度の目標に設定しているが、そもそも基準が不明確であり、何をもって「事業手法としてPPP／PFI手法を理解し積極的に検討しようとする職員」に該当するのか不明確である。また、最終的にその割合を80%まで引き上げることが目標となっているが、かかる目標の達成とPPP／PFI手法の活用との間の相関関係は必ずしも高くないように思える。

市政改革室に対するヒアリングによれば、本プラン策定時はそもそもPFIとは何か、という知識が各所管担当者に欠けている状況であったことから、種々の議論を踏まえて上記目標設定を行ったとのことである。また、内閣府が策定しているPPP／PFI推進アクションプランのように、具体的な案件数、事業規模等を目標値として設定することも検討したものの、件数や金額ありきでPFI事業化自体を目的化することは本末転倒として、目標の数値設定は行わなかったとのことである。

たしかに、まず各事業を所管する担当部署においてPFIの知識をつけてもらうことは極めて重要である。しかし、市政改革プラン3.0においても引き続き同様のKPIを用いて目標設定を行っていることから、市政改革プラン2.0の総括として、職員意識への浸透が実際のPFIの活用検討に寄与した影響、程度を検証し、引き続き同様のKPIを用いた目標設定を行うことが適切なかを検討すべきである。

意見57 検討支援に関する取組等の記載を充実されたい。

(理由)

PPP／PFIの積極的な検討に向けた支援体制を構築することとなっているが、具体的に誰がどのような支援を行っているのか不明である。実際に平成28年度に主な取組として挙げられていた3件のPFI事業のほか、令和元年度までに検討支援の対象として加えられたものは、水道PFI管路更新事業及び工業用水道特定運営事業の2件のみであり、案件の掘り起こしのために必要十分な支援体制が整えられているのかとの疑問に対する説明がなされていない。

この点、市政改革室によれば、PPP／PFI手法導入優先的検討規程を導

入し、3年間で43件の案件を掘り起こしPPP／PFI手法の導入について検討を行ったとのことである。また、所管局に対し、PPP／PFIに関する研修・情報共有を行うとともに、所管局とは異なる立ち位置で検討支援を行い、有識者会議等の事務局運営など様々な角度から所管局の支援を行っているとのことである。

市政改革室官民連携担当の知見、ノウハウの共有は、PPP／PFI事業を担当したことのない所管局には非常に有用なものであり、それによって案件推進がスムーズであったとの声もある。市政改革プランにおいても、市政改革室のかかる取組を明示し、所管局だけでなく市民、民間事業者にもPPP／PFIについての理解を深める機会として活用してもらいたい。

また、公共事業又は公共施設等の整備・運営を行っている所管局に対してPPP／PFI手法導入を促進するための仕組み（予算の割当を含む）としてどのような支援体制が構築及び運用されることが望ましいのかについては、各所管局とも定期的に意見交換等を行って継続的に見直しがされるべきである。

1 3 指定管理者制度の活用（柱 2－1（2）イ）

（1）取組内容

ア、概要

大阪市では、多様化する住民ニーズにより効果的・効率的に対応するため、民間能力を活用し住民サービスの向上と経費の節減等を図ることを目的として、多種多様な施設で指定管理者制度の導入を進めており、その施設数は平成 28 年 5 月 1 日時点で 362 施設に上っていた。

その結果、利用者の満足度の向上や経費の削減など、導入により一定の効果をj得ることができていた。

しかしながら、例えば指定管理者によるさらなるサービスの向上の動機づけなど、改善を検討すべき余地はあり、将来にわたって、より適切な制度設計・運用とするため、制度全体について外部有識者の視点も交えたマネジメントサイクル（PDCA）を確立していく必要があった。

そこで、指定管理者制度全体について、外部有識者からの意見等も取り入れたマネジメントサイクルを確立し、継続的な管理・改善を実施することで、より一層導入しやすく、サービスの向上とコストの節減に資する制度としていくため、以下の取組を行うこととした。

① 土地活用等評価委員会を活用したマネジメントサイクルの確立

公募条件の見直しや募集時の事業者への情報提供の充実の取組を継続するとともに、制度設計や制度運用の考え方のほか、管理の手法等についても平成 28 年度に新設する「土地活用等評価委員会」に諮り、外部有識者からの意見を取り入れながら必要に応じてガイドラインの改善を図るなど、継続的に制度全体を管理・改善できる体制を確立する。

② 未導入施設の導入適否の確認

民間活力の活用手法としての指定管理者制度導入の適否を確認するため、各施設について調査を実施する。

調査においては導入への障壁等についても確認し、制度運用上の課題が判明した場合は、①の取組に反映する。

イ、土地活用等評価委員会を活用したマネジメントサイクルの確立について

取組①については、土地活用等評価委員会の答申を踏まえ、平成２９年度を目途に、より適切な制度設計・制度運用について検討し、ガイドライン等の改正を行うこととした。

これを受けて、平成２８年度には、土地活用等評価委員会に制度運用状況等の報告を行いながら、対応可能な部分について、ガイドラインを改正した。

平成２９年度は、土地活用等評価委員会での意見も踏まえて、指定管理者の選定基準に関わる内容について、ガイドライン等を改正した。

当初の目標は達成することができたことから、中間見直しにおいては、平成３０年度に土地活用等評価委員会での意見を踏まえ、サービス向上の視点から、評価方法等に関わる内容について検討結果をとりまとめ、平成３１年度は、前年度にとりまとめた検討結果について、評価方法等が有効に機能するか検証等を行ったうえで、ガイドラインの改正を行うこととした。

これらの結果は以下のとおりであるが、いずれも目標は達成している。

	目標	実績	目標の評価
２８年度	土地活用等評価委員会の答申を踏まえ、平成２９年度を目途に、より適切な制度設計・制度運用について検討し、ガイドライン等の改正を行う。	・土地活用等評価委員会に制度運用状況等の報告（６月、８月、２月）を行いながら、平成２８年度に対応可能な部分について、ガイドラインを改正した（１０月、３月）	－
２９年度	土地活用等評価委員会の答申を踏まえ、平成２９年度を目途	土地活用等評価委員会での意見も踏まえ	達成

	に、より適切な制度設計・制度運用について検討し、ガイドライン等の改正を行う。	て、指定管理者の選定基準に関わる内容について、ガイドライン等を改正した（１２月）	
３０年度	土地活用等評価委員会での意見を踏まえ、サービス向上の視点から、評価方法等に関わる内容について検討結果を取りまとめる。	評価方法等に関わる内容についての検討結果を土地活用等評価委員会の審議を経て取りまとめた（３月）	達成
元 年 度	３０年度に取りまとめた検討結果について、評価方法等が有効に機能するか検証等を行ったうえで、ガイドラインの改正を行う。	評価方法等の改善について、土地活用等評価委員会の審議を経て、より適切な制度設計・運用が可能となるようガイドライン等を改正。	達成

ウ、未導入施設の導入適否の確認について

取組②については、平成２８年度中に導入の適否及び導入の障壁等について確認を完了することとした。

その結果、平成２８年度に指定管理者制度導入適否の確認にかかる他都市状況調査を実施するとともに、大阪市における公の施設の調査結果を取りまとめ、指定管理者制度の導入の適否及び障壁等について確認した。

	目標	実績	目標の評価
２８年度	平成２８年度中に導入の適否及び導入の障壁等について確認を完了する。	指定管理者制度導入適否の確認にかかる他都市状況調査を実	達成

		施した。 また、大阪市における公の施設の調査結果をとりまとめ、指定管理者制度の導入の適否及び障壁等について確認した。	
--	--	--	--

（２）体制

ア、主な所管所属

契約管財局

イ、その他の担当チームメンバーの所属

市政改革室

（３）指摘及び意見

意見５８ ガイドライン改正に関する具体的な課題及び改善の内容を明確にし、提示すべきである。

（理由）

市政改革プラン２．０の取組と実績だけでは、ガイドラインの改正が続けられていることしか把握できず、具体的な過去の問題点、改善事項等が伝わらない。ガイドラインには改正内容並びに改正の趣旨及び目的が記載され、ホームページにおいて閲覧することは可能であるが、本プランにおいても主要な改正の趣旨・目的やその内容を記載することが望ましい。市民の理解を得る観点のほか、民間事業者の指定管理者への参入を促進するためにも、制度の改善点をわかりやすく伝える努力を欠かすべきではない。

第3 【改革の柱3】改革推進体制の強化について

1 改革を推進する職員づくり（柱3－1（1）ア）

（1）取組内容

ア、当初計画

大阪市を取り巻く様々な状況や環境は大きく変化しており、これに対応するためには、求められる職員づくりや人材マネジメントの推進にこれまで以上に迅速かつ的確に対応していく必要があった。

そこで、以下の2つの視点から、職員の意識改革に着手した。

①若年層職員の育成

職員に求められる行動姿勢である「プロ意識」・「チャレンジ精神」・「市民志向」の定着を図る。キャリアデザイン研修等により、職員としての役割を自覚するとともに、自己啓発意欲を喚起し、能力の向上に取り組む。また、現状に甘んじることなく、問題意識を持ち、解決できる能力を備えた職員づくりをめざす。これらの取組により、行政のプロとして改革を推進する職員を育成する。

②管理監督者のマネジメント力の向上

環境変化に対応し、改革を推進する職員づくりには、管理監督者のマネジメント力の発揮が要となる。管理監督者は、組織の目標・方向性を示し、目標を達成するとともに、部下に動機づけをし、育成を行うことが求められる。そのために、研修等を通じて管理監督者のマネジメント力の向上、キャリアに関する意識の醸成を図ることで、OJTをはじめとした職場での人材育成機能を強化する。

イ、目標設定

【平成29年度まで】

常に行政のプロとしての意識を持ち業務に取り組んでいる職員の割合（課長級以下）

年度	当初目標	変更（28年度末）	実績
28年度	34%		87.9%
29年度	36%	89%	91.0%

【平成30年度以降】

当初目標に掲げた「常に行政のプロとしての意識を持ち業務に取り組ん

でいる」職員割合は一定向上が見られたことから、「常に行政のプロとしての意識を持ち業務に取り組んでいる」かつ「仕事には常に創意工夫をこらしている」と自己評価している職員の割合（課長級以下）に変更し、以下の具体的割合を目標とした。

30 年度 73%

31 年度 74%

ウ、達成度合い

平成 30 年度実績として、同割合は 72.9%にとどまった。

令和元年度実績として、同割合は 73.4%にとどまった。

（２）体制

ア、主な所管所属

人事室

イ、その他の担当チームメンバーの所属

市政改革室

（３）指摘及び意見

意見 5 9 客観的数値として検証可能な目標設定と、その評価をなされたい。

意見 6 0 当初目標の妥当性・当該目標の未達成の原因について、具体的検証をなされたい。

（理由）

平成 2 9 年度までは「常に行政のプロとしての意識を持ち業務に取り組んでいる職員の割合（課長級以下）」、平成 3 0 年度以降は「常に行政のプロとしての意識を持ち業務に取り組んでいる、かつ、仕事には常に創意工夫をこらしている職員の割合（課長級以下）」を目標値として定めている。

しかし、「意識」という指標では、主観的に過ぎ、基準が不明確であり、何をもって「意識している」「創意工夫をこらしている」に該当するのか、不明瞭である。

また、その目標割合も当初は 3 0 % 台、平成 3 0 年度以降も 7 0 % 台となっており、可能な限り 1 0 0 % を目指すべき課題であるといえる中で、当初目標の数値自体の妥当性も疑問である。平成 3 1 年度目標は、平成 3 0 年度目標に

＋１％との目標設定となっているが、当該目標設定方法の妥当性を市民目線で検証し、さらにその目標すら未達成の状況であることについての具体的な原因の検証を行う必要があると考えられる。各種研修の実施等により、職員の意識が向上してきた実績は見て取れるものの、さらなる意識向上のための施策について、市政改革室の第三者的、指導的立場からの意見を積極的に取り入れつつ、過去の目標設定の内容と目標未達成の原因を精査・検証のうえで、具体的に策定されたい。

2 市政改革の取組の理解と実践（柱3－1（1）イ）

（1）取組内容

ア、当初計画

市政改革を着実に推進していくためには、職員が市政改革の必要性や考え方について共通認識を持ったうえで、改革を着実に実践していくことが不可欠であることから、以下の2つの視点より職員の意識改革に着手した。

①所属長に対する啓発

改革による成果を着実に実現できるよう、各所属の改革を率先垂範する所属長に対し、改革の方向性や手法等に関する研修及び進捗確認等を実施する。

②庁内ポータルや研修による啓発・実践促進

効率的な行財政運営に向けて、職員が改革の目標を意識し、普段から仕事のやり方を変えていくことを意識するとともに、各職場で改革の取組を着実に実践できるよう、改革の必要性や考え方について、分かりやすい資料を作成し、庁内ポータルや各種研修の場を活用して周知する。また、改革の実践に課題がある所属に対し、効果的な所属支援を実施する。

イ、目標設定

【平成29年度まで】

市政改革の基本的な考え方を踏まえ、仕事のやり方を変えることを意識している職員の割合

年度	当初	変更（28年度末）	実績
28年度	60%		62.1%
29年度	62%	63%	68.9%

（27年度実績 59%）

【平成30年度以降】

組織として、「市政改革プラン2.0」の基本的な考え方が理解され、自身の職場に関連するプランに基づく取組が実践できていると評価している職員の割合

30年度 60%

31年度 65% →平成30年度実績が72.1%であったことから、

73%に引き上げた。

ウ、達成度合い

令和元年度実績として、同割合は70.3%にとどまり、前年度を下回る結果となった。

(2) 体制

ア、主な所管所属

市政改革室

イ、その他の担当チームメンバーの所属

人事室、総務局

(3) 指摘及び意見

意見61 客観的数値として検証可能な目標設定と、その評価をなされたい。

意見62 当初目標の妥当性・当該目標の未達成の原因について、具体的検証をなされたい。

意見63 職員に対するアンケート調査の継続実施を検討されたい。その際には、アンケート回答を職員の義務的業務として認識させ、100%の提出率を目指すよう、引き続き周知徹底に努められたい。

(理由)

平成29年度までは「市政改革の基本的な考え方を踏まえ、仕事のやり方を変えることを意識している職員の割合」、平成30年度以降は「組織として本プランの基本的な考え方が理解され、自身の職場に関連するプランに基づく取組が実践できていると評価している職員の割合」を目標値として定めている。

平成30年度以降は、職員個人の「意識」から、組織に対する「評価」という指標を用いることで一定の客観性を持たせたとされているが、基準の不明瞭さは残る。結局のところ、何をもって「評価している」のかという基準は各職員にゆだねられており、具体的な評価指標の提示などはなされていない。

また、その目標割合も当初は60%台、平成30年度以降も60%～70%台となっており、100%が当たり前といっても過言ではない中で、当初目標の数値自体の妥当性も疑問である。平成31年度目標は、「まず前年度を上回ることを第一の前提と考えての目標設定」として、直近年度割合に+1%との目

標設定を行っているとのことであるが、当該目標設定方法の妥当性を市民目線で検証し、さらにその目標すら未達成の状況（前年度より約 2 ポイント減）であることについての具体的な原因の検証を行う必要があると考えられる。各種研修の実施、庁内ポータルやホームページを通じた周知、市政改革室長による所属長との意見交換の実施等によって、本プランの職員への定着の実績は一定見て取れるものの、さらなる市政改革の意識向上のための施策について、過去の目標設定の内容と目標未達成の原因を精査・検証のうえで、具体的に策定されたい。

また、職員へのアンケート調査は、上記の未達成状況（70.3%）にかかわらず、本プラン限りで打ち切りとなり、令和 2 年度以降は行われていないとのことである。職員へのアンケート調査自体は、職員に対する意識付けや組織内での意識付けにおいて有用なものであると考えられるため、改革を途中で断念したと市民に誤解されない意味でも、継続することを検討されたい。その際には、直近年度 87.2%であったアンケート回答率（平成 24 年度は 23.9%であり、周知徹底施策が十分に功を奏してきていると考えられる）について、さらに義務的業務として周知徹底させ、100%の提出率を目指されたい。